

“书包里的城镇化”

——新型城镇化视角下教育进城现象的动力机制研究

郭婉悦

南开大学周恩来政府管理学院，天津

收稿日期：2025年2月5日；录用日期：2025年3月13日；发布日期：2025年3月26日

摘要

当前，子女教育因素已成为推动大部分农村家庭作出进城决策的主导力量，农村家庭教育进城是县域城镇化进程中重要的社会现象，形成了以教育驱动城镇化的独特景观。然而在教育进城率远高于城镇化率的现实情景下，教育进城和家庭进城之间出现了失谐，县城的“巨校大班”与乡村凋敝的“麻雀”学校构成了“城挤乡弱”的鲜明对照，过度教育城镇化问题凸显。基于此，本文以A市为调研地，采用多重逻辑分析框架对教育进城现象背后的动力机制进行分析，剖析国家、县域政府、市场等主体对农村家庭决策的作用过程，以期为人力为本的新型城镇化发展提供启示。

关键词

教育进城，新型城镇化，多重逻辑分析框架

“Urbanization within Schoolbags”

—A Study on the Dynamic Mechanism of Educational Migration from the Perspective of New Urbanization

Wanyue Guo

Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin

Received: Feb. 5th, 2025; accepted: Mar. 13th, 2025; published: Mar. 26th, 2025

Abstract

At present, the factor of children's education has become the dominant force driving most rural families to make the decision to move to cities. The migration of rural families for education is an important social phenomenon in the process of county-level urbanization, forming a unique landscape of urbanization driven by education. However, in the current situation where the rate of

education migration is much higher than the urbanization rate, a disharmony has emerged between education migration and family migration. The “giant schools and large classes” in county towns contrast sharply with the “sparrow” schools in the countryside, which are in a state of decline, highlighting the problem of excessive educational urbanization. Based on this, this paper takes City A as the research site and uses a multi-logic analysis framework to analyze the driving mechanism behind the phenomenon of education migration, dissecting the role process of various subjects such as the state, county governments, and the market in influencing rural families’ decisions, with the aim of providing insights for the development of a people-oriented new type of urbanization.

Keywords

Educational Migration, New Urbanization, Multiple Logics Analytic Framework

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

坚持以人为本的发展观始终是中国式社会主义现代化的核心立场，而城镇化作为现代化的必由之路，其以人为本的宗旨凸显。新型城镇化高质量发展的根本目标是满足人民群众追求美好生活的需要、提升人民群众的幸福感。城镇化的高质量发展不能脱离农民这个大多数，不能脱离以农民为主体这个基本国情。向城镇迁移的农村家庭作为城镇化的主要利益相关者，其生活水平是衡量当前“以人为核心的新型城镇化”质量与成效的重要依据，关注家庭城镇化现状，提升家庭城镇化的发展水平，成为当前城镇化研究的重要议题。

值得注意的是，回顾城镇化发展的实践进程会发现，子女教育因素已成为推动大部分农村家庭作出进城决策的主导力量，农村家庭教育进城是县域城镇化进程中重要的社会现象[1]，进而形成了以教育驱动城镇化的独特景观。根据《中国农村教育发展报告 2020~2022》显示，中国 2021 年的义务教育总体城镇化率达 81.91%，而同年常住人口城镇化率仅为 64.72%。这不仅印证着当前农村家庭教育进城是县域城镇化的重要构成部分，更意味着在教育进城和家庭进城之间出现了失谐，县城的“巨校大班”与乡村凋敝的“麻雀”学校构成了“城挤乡弱”的鲜明对照，形成过度教育城镇化的问题。

2. “教育进城”现状

教育城镇化在实践中表现为教育资源向城镇集中，农村学生进城接受教育[2]。学界从理论预设的角度认为，教育城镇化能够促进城乡教育均衡发展，推动城乡教育一体化与人口城镇化。

首先，教育城镇化是摆脱教育资源短缺、教育条件简陋、教师流失严重、城乡教育差距等农村教育困境的重要举措。通过集中学校分布的方式改变了农村教育资源“撒胡椒面”式的分散投入格局，既有利于实现财政投入的规模效应，减轻县乡政府的财政支出压力，也有助于实现学校布局优化调整，使行政部门更顺畅地管理学校[3]。

其次，以教育进城带动家庭进城能够推动城镇化进程，促进城镇经济发展。2000~2012 年间我国出台的相关政策即反映了相应取向(如表 1)，它们一方面推动了教育资源向城镇的集聚，催化了农村家庭教育进城的动机；另一方面解决进城务工人员随迁子女入学问题，打破城乡分隔的教育结构，为农村家庭提供了教育进城的流动选择。但从实践来看，上述政策的出台无疑加速了乡村教育的衰败，农村家长对于

农村教育穷且差的刻板观念固化，进城接受教育的需求刚性被不断强化，与教育城镇化期望的效果相偏离。因此，当下国家不断出台面向农村的教育改革措施希望实现城乡协同、城乡一体化、各种配置标准统一时，会看到由于早前改革的单方面加速所带来的不同步早已造成了大量的鸿沟，一项一项填补过来，也始终难以构成一个流畅而均衡的系统[4]。

综上，教育进城客观上反映了农村家庭对优质教育资源的需求日益强化与城乡优质教育资源分布失衡二者双重作用的结果，且城乡流动管理政策的松动为其提供必要条件。在农村教育普遍凋敝的现实下，城镇的优质教育资源成为农民以实现子女进步驱动家庭未来发展的关键一环，促使农村人口不断以获取优质教育为目标向城镇集聚，以家庭教育进城的方式间接带动了县域的城镇化进程。因此，本研究在新型城镇化的背景下关注教育进城问题，以城乡教育差距为分析关键进行溯源，探究农村家庭教育进城现象背后的动力机制，以期新型城镇化发展提供借鉴和启示。

Table 1. The contents related to educational urbanization in the policy

表 1. 政策中与教育城镇化相关的内容

政策名称	政策提出机构或会议名称	重要内容	提出时间
《国务院关于基础教育改革与发展的决定》	国务院	应因地制宜调整农村义务教育学校布局，推进农村中小学“撤点并校”。	2001
《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见》	国务院	地方各级政府特别是教育行政部门和全日制公办中小学要建立完善保障进城务工就业农民子女接受义务教育的工作制度机制	2006
《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》	国务院	指出率先在县城内实现义务教育基本均衡发展，县域内学校之间差距明显缩小。由此，全国开启了基础教育“县域集中”的局面	2012

3. 理论分析框架：多重逻辑分析框架

多重逻辑的分析框架[4]最早由周雪光等人系统提出，该框架强调三个命题：(1) 将多重过程机制及其相互作用作为着眼点，而非单一机制；(2) 制度逻辑提供了宏观制度和微观行为之间的联系，换言之，制度逻辑诱发了具体的可观察的微观行为；(3) 认为制度变迁是一个内生性过程，即行动者有着自己的利益诉求和行动逻辑，社会场域中不同行动者的相互作用塑造了制度变迁的轨道。上述命题不仅解释了制度变迁的过程，也为其他治理问题研究带来了启示。尤其是近年来多重逻辑的分析框架更被广泛运用于公共管理学和社会学等研究领域，为本研究提供一定程度上的借鉴意义。

聚焦于县域治理问题，“教育进城热”的成因分析和多重逻辑框架在理论要素上具有高度的契合性(如表 2)。第一，县域不仅是内嵌于国家政治、经济结构的重要治理单元，也是原生于乡土社会的城乡连结点，由此形成了社情伦理与刚性约束相交织的场域。第二，在教育进城过程中涉及个体与组织(如农民家庭、基层政府、乡村社区、市场等)多元行动者，各行动者行为受身处领域中的制度安排制约，反映了各自领域中的逻辑；第三，教育进城中农民家庭的微观选择实际上是在宏观制度的约束下、在国家逻辑与基层政府逻辑的张力中作出，并在此过程中受到来自中观县域场域的影响。通过该框架将不同维度的主体置于同一分析思路，强调了多维观之间的联系。最后，内生性体现在农民家庭、国家、基层政府等主体所遵循的行动逻辑与利益目标不同。而置身于复杂的逻辑系统中，主体不可避免地受到多重逻辑的影响，多重逻辑的互存互争形塑其行为选择，教育进城体现为不同逻辑之间相互作用和调适的过程。

Table 2. “Multiple logical analysis framework” and the characteristics of county governance issues
表 2. “多重逻辑分析框架”的命题与县域治理问题特征

命题	县域治理问题特征
多重过程机制及其相互作用	县域社会内嵌于国家政治经济结构，也是原生于乡土社会的城乡连结点：涉及多方行动者及其逻辑互动。
宏观制度与微观行为之间的联系	农民家庭的微观选择实际上是在宏观制度的约束和中观县域场域的影响下作出。
内生性过程	农民家庭、国家、基层政府等主体所遵循的行动逻辑与利益目标不同。

4. 研究方法

4.1. 案例选取

本研究计划选取位于山东省中部的 A 县级市作为案例地，A 市是鲁中南部地区的人口大县和教育强县。选取 A 市作为案例地的原因是：一方面优质教育资源在县城集中，吸引大量本地农村家庭因子女教育进城，该现象在中国其他县城内也广泛存在[5]另一方面，基础教育资源密集与教育集团规模庞大是 A 市县城的重要特点。因而，探讨教育进城问题选取的 A 市具备典型性。

4.2. 数据分析

从政策角度来看，撤点并校推动农民家庭离开乡村进城陪读。A 市自 2001 年开始大量撤点并校，大量乡村小学、中学合并，最终每一个乡镇仅保留一至两所初中，所有高中汇集于两处经济相对发达的城区。本组通过收集 A 市义务教育阶段各乡镇与县城学校的相关数据，试图分析城乡教育规模的差异。根据国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知：初中教职工与学生比为 1:13.5、小学为 1:19。本小组设定“学校规模 = 学生人数 × 师生标准比 + 教师人数”，以此作为衡量教育资源分布的重要指标，绘制 A 市义务教育资源分布整体的分布情况(如图 1)。教育设施作为一种在地化的资源，其空间配置与城镇化特别是城乡人口流动有着密切关系。

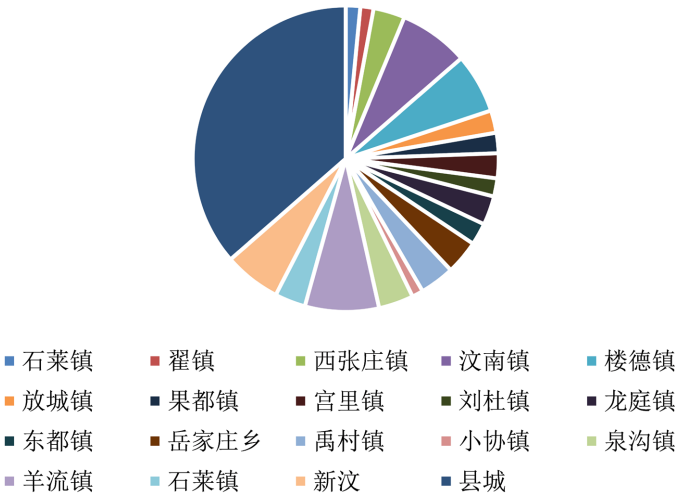


Figure 1. Educational resources distribution map of City A
图 1. A 市教育资源分布图

面对教育资源不断向县城集中的情况，农村家庭为子女教育来到县城，如此带来的直接后果是城镇出现巨型学校和巨型班级[6]。A 市县城初中由 2011 年平均每一年级 20 左右个班级，每班 50 人左右，演变为 2024 年平均每一年级 30 个班级，每一个班级 60 人左右。县城初中的人数不断饱和，校区持续扩张，而与此同时，农村中学的学生人数则整体上呈大幅度减少趋势。

为了进一步探究 A 市教育资源分布与城镇化之间的关系，本文收集 A 市各乡镇、街道与县城的总人口与 2023 年初中招生人数的数据，并对数据进行处理(如图 2)。初步研究结果显示，A 市目前辖区内义务教育阶段学校的招生人数与人口分布密切相关，并且县城人口和学校的招生人数与各乡镇之间均出现明显的断层。由此，本小组认为 A 地教育城镇化率与人口的城镇化率呈现正相关，以 A 市作为调研地具有一定的可行性。

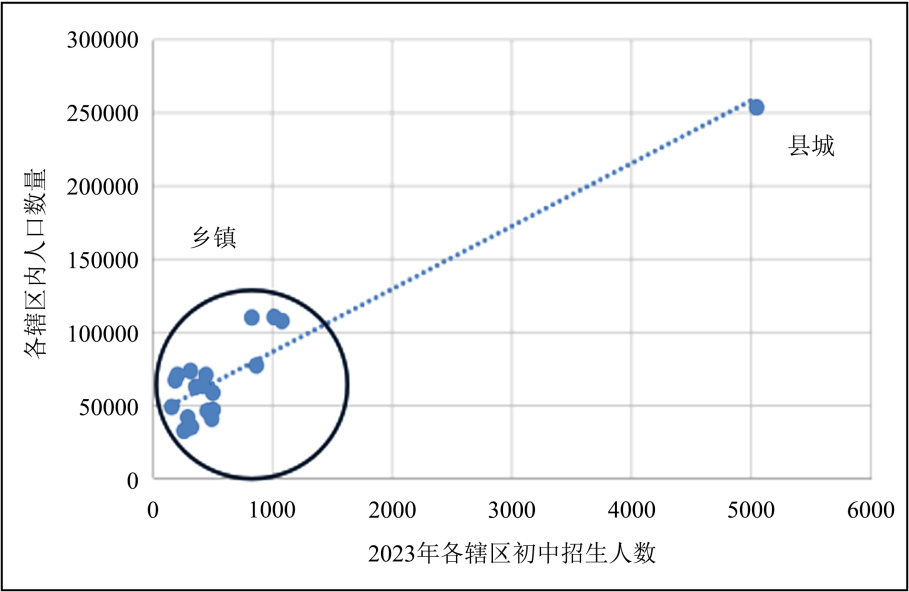


Figure 2. Scatter plot showing the proportion of the number of students admitted to junior high schools in each administrative district to the total population of each district in 2023
图 2. 2023 年各辖区初中招生人数占各辖区总人口数比例散点图

5. “教育进城”的动力机制分析

5.1. 国家的政治逻辑：以城镇化推动教育公平

在多重逻辑的分析框架中，国家被定义为包括中央政府各机构以及全国性立法执法机构的决策部门；“国家的逻辑”即那些有关中央政府和政策决策过程的稳定制度安排[7]。在自上而下的立法和政策实施过程中，中央政府是一个重要的驱动力量，设置城乡教育改革的基本框架；而各级地方政府自省、市到县域则据此部署并制定具体策略加以实施。

教育公平是社会公平的基础，发挥教育在乡村振兴中基础性、先导性的作用，以城乡义务教育一体化发展缩小城乡教育资源差距，进而赋能乡村振兴，是教育的职责和使命。而在乡村学校分布散、体量小、经费紧、教学质量堪忧的背景下，推动教育城镇化是缩小城乡教育差距的切实选择：整合教育资源实现集中办学，提高教育投入的效率也便于国家管理。从国家的角度而言，教育的城镇化能够实现效率和公平的统一：一方面农民不再承受既纳税又自掏腰包办义务教育的不平等待遇[8]，另一方面也节省了中央的教育成本，有利于教育资源的优化配置，是实现城乡教育一体化的必由之路。2001 年该取向开始

进入近十年的政策实践,调整农村义务教育学校布局的改革(即“撤点并校”)正式在全国范围内展开,但其实际效果却与预期目标发生较大偏离,违背了布局调整的初衷。而在党的十八大以来,国家对农村学校布局调整进一步规范,着力加强基本公共教育服务体系建设,逐步推进义务教育从基本均衡向优质均衡的目标迈进。

综上,不难从推动教育城镇化的政策中看出国家逻辑的双重取向:一方面是希望以县域教育先发展的方式带动乡村教育,逐步实现一体化发展;另一方面又要在城乡教育非均衡发展的情况下试图兼顾教育公平的目标,回应农民群众需求。这些模糊性和矛盾在政策实践过程中既留下了弹性空间,也可能导致摩擦和紧张,进而影响与其他主体逻辑之间的相互作用(见图3)。

5.2. 县域政府的科层制逻辑：以教育“驱动”城镇化

国家政策是通过各级政府的科层组织体系加以贯彻落实的。在实际运行中,科层组织并不会按照“理想”模型运作,组织内部的行为是组织激励机制和环境适应的结果,行为选择同样蕴含着自身的利益,科层制的官员如同社会的其他代理人一样,很大程度上被自我利益所驱动——科层制逻辑意味着这些官员们会选择那些最为有利于职业晋升的做法,或最大程度上避免那些威胁其职业生涯的做法。对城乡治理来说,县域涵盖城镇与乡村,是承上启下、沟通条块、连接城乡的枢纽,是我国经济社会发展和社会治理的基本单元。虽然县域的层级位置使其处于县城这匹“小马”拉着若干乡村“大车”的现实境地[9],却因其城市与乡村、传统与现代的“接点”身份,不仅是城乡融合发展的切入点,也是国家治理现代化的突破口。因此,亟需以内观的方式进一步分析县域政府作为连结城乡的关键一环是如何在国家的逻辑下运作,进而理解为何国家“以城镇化带动教育”的预期目标在上传下达的过程中转化为了“以教育驱动城镇化”的现实情景。

县级政府财政能力,是影响县城公共服务数量和质量的关键因素[10]。从县域政府决策角度来看,可能为了短期发展挤出了对基础教育的投资——县域公共服务供给提升受限于财政。首先,由于县域本身的财政、产业发展水平较低的情况下无法通过产业吸引劳动力进城,通过推动教育城镇化的方式带动农村人口进城成为最为有效的途径。其次,在撤点并校体制下,表面上看农民减少了教育支出,但实际上由于中央并没有往农村义务教育投钱,且县乡一级政府在“税费改革”之后又更穷,就导致了县域政府狂热地推行“撤点并校”从而减少教育领域的财政支出。绩效考核和客观经济因素共同作用下,县域政府在义务教育公共政策上将县城作为发展重心,教育资源配置向县城集中,强化县城的教育优势,以教育进城带动县域的城镇化。

5.3. 市场的效率逻辑：义务教育资本化

市场逻辑的经济利益要素发挥了重要的激励作用。公共选择理论认为政府与市场一样是经济人,其选择并不是完全基于公共利益,而是由各种权力、资源和利益的交换决定。县域治理中地方政府追求经济效益最大化,以便更好地为社会提供充足的物质保障。市场主体追求经济效率与效益最大化,包括市场机制、自由竞争以及资源最优化配置。义务教育资本化是快速城镇化进程中公共品供给体制改革滞后于人口空间重构速度的必然产物[11]。

义务教育的资源供给存在着财政分担机制失衡的长期性问题,中央与地方教育事权财权不匹配。就本案例地而言,县级财政承担60%以上义务教育支出;城镇化率每提高1%带来约20万新增城镇学龄人口,但地方财政教育投入增速难以同步。伴随着县域人口增长,县域教育的相对稀缺性迅速提升,“以县为主”的基层教育管理体系允许县级政府自主决定教育资源投放并制定入学政策,将教育资源和房地产绑定;而家庭理性转型使得家长更愿意为子女教育而进城买房,学区房带动的房地产行业兴起,土地

财政无疑成为了教育城镇化背景下县域经济发展的重要支撑[12]，形成“教育配套→房价提升→土地出让金增长”的增值链条。由此，县域政府主导下的教育资源供给诱致了“义务教育资本化”向县域的尺度下沉，县域政府政绩主导科层制逻辑和和市场的效率逻辑形成了“共谋”。

进一步地，教育供需的结构性缺口催生民办教育市场扩容。私立民办学校本身也作为一种重要的资本形式，介入县城教育资源市场竞争的过程，成为进城群体子女学校的重要选择。面对教育总量和规模的不断扩张，公办学校难以承载生源数量增长带来的压力，民办学校成为地方政府通过购买服务的方式调控县城教育资源供给的重要工具。同时，影子教育市场在双减的政策背景下仍未减少，市场上大量的教培机构出现鱼龙混杂质量泥沙俱下，教育消费逐步转化为了资本增殖工具。

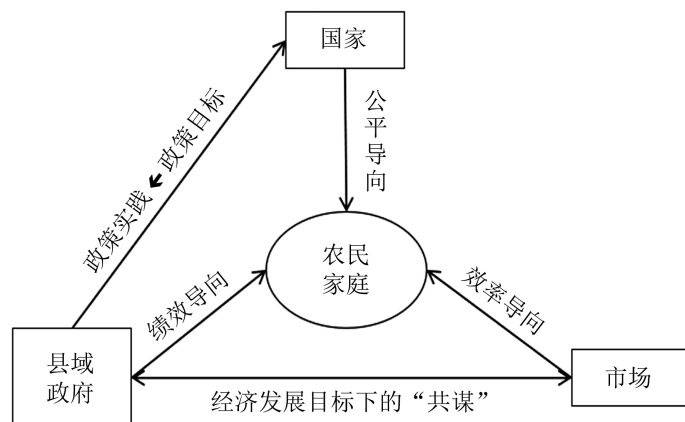


Figure 3. Motivation mechanism of education migration
图 3. 教育进城动力机制分析图

6. 结论及研究展望

推进以县城为重要载体的城镇化，关键要体现“以人为本”；健全城乡融合发展体制机制、县域内公共服务供给水平提升等，是体现“以人为本”的重要尺度。而当前新型城镇化的主要短板指向一个根源性问题——即“城乡、地域、群体间发展的不充分、不平衡”，教育进城行为恰恰主要是教育资源在城乡之间的可获得性差异所致。县域教育资源配置作为乡村教育振兴的支撑点，也是国家总体教育公平推进的着力点，当前县域教育出现的“局部塌陷”呈现着县域作为中国基础教育的基本单位所面临的深层次问题，更是目前城乡融合程度低的现实写照。在县域城镇化预期实现的 2025 年到来前，如何回应“教育进城”这一不仅牵涉教育公平更指向城乡关系的命题，关乎城镇化进程，也关系到乡村振兴战略的实施和农村现代化的进程。由此，本文采取了多重逻辑分析框架，基于案例调研发现，教育城镇化的动力机制由不同主体逻辑交互形成：国家的政治逻辑、县域政府的科层制逻辑、市场的效率逻辑，三者共同作用于农村家庭的决策，推动着教育进城现象的形成。

就本文的过程机制来看，教育推动着家庭作出迁移的决策。但从农村家庭进城所需付出的代价来看，城镇化水平和质量的衡量却远非单纯的数字指标能涵盖。愈演愈烈的“教育进城热”虽然推动了农村人口向城镇迁移，教育等公共服务的集聚作为激活县域社会的重要方式也使得依附于教育的市场化产业兴起带动当地经济，但其运作逻辑与城镇化“以人为核心，统筹发展”的内涵、目标背道而驰：不仅破坏县域教育生态本来的平衡，与教育城镇化的希望达成的效果偏离，加剧了教育不平等现状，且以教育为驱动的城镇化具有消耗性、不稳定性等长期风险，反而会迟滞本地的城镇化进程。这些是未来可继续探究的内容。

基金项目

2024 年天津市大学生创新训练项目(项目编号: 202410055175)。

参考文献

- [1] 申明锐, 蒋宇阳, 张京祥. 教育驱动的县域城镇化与规划政策反思[J]. 城市发展研究, 2021, 28(11): 8-15+30.
- [2] 齐燕. 过度教育城镇化: 形成机制与实践后果——基于中西部工业欠发达县域的分析[J]. 北京社会科学, 2020(3): 59-69.
- [3] 张欢. 被透支的家庭: 城镇化背景下农民教育负担的生成机制[J]. 中共宁波市委党校学报, 2024, 46(1): 86-94.
- [4] 林小英. 县中的孩子: 中国县域教育生态[M]. 上海: 上海人民出版社, 2023.
- [5] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150+223.
- [6] 吴适, 李勋华. 进城农民工子女教育问题初探——以重庆下辖行政区 A 区和 B 区为例[J]. 城市发展研究, 2013, 20(11): 8-10+15.
- [7] 范铭, 郝文武. 对农村学校布局调整三个“目的”的反思——以陕西为例[J]. 北京大学教育评论, 2011, 9(2): 178-187.
- [8] 苏红键. 教育城镇化演进与城乡义务教育公平之路[J]. 教育研究, 2021, 42(10): 35-44.
- [9] 丁煌, 卫劭华. “小马拉大车”: 本土情境中基层政府的负重运作现象考察——基于 W 区 Q 镇环保项目推进案例的实证分析[J]. 行政论坛, 2021, 28(2): 106-115.
- [10] 钱振明. 县城城镇化趋势与县城公共服务供给强化之路径[J]. 中国行政管理, 2022(7): 23-28.
- [11] 施德浩. 家庭再叙事与教育资本化——微观视角下县域城镇化兴起的家庭、制度与空间[J]. 城市规划, 2022, 46(7): 55-67.
- [12] 高金龙, 包菁薇, 刘彦随, 等. 中国县域土地城镇化的区域差异及其影响因素[J]. 地理学报, 2018, 73(12): 2329-2344.