基本公共教育服务供给如何适应人口变化趋势

朱家存 齐昱晨

摘要：现阶段，我国人口变化具有高流动和少子化的特征。这种人口变化趋势对基本公共教育服务供给提出了新的挑战。我国的基本公共教育服务供给政策走向显示：在对待人口变化方面，经历了一个从被动应付到主动适应的过程。传统的基本公共教育服务供给多侧重教育资源的静态分配和效率提升，对人口动态变化因素的考虑相对不足。新时代以来，基本公共教育服务供给政策越来越充分体现以人民为中心的价值取向。基本公共教育服务供给适应人口变化趋势的路径选择主要有：动态预测人口变化整体趋势及学龄人口区域分布情况；优先化解人口集中流入地区基本公共教育服务供需矛盾；适时调整同人口变化相适应的县域基本公共教育服务供给机制；数字化赋能人口变化与基本公共教育服务供给机制改革。

关键词：基本公共教育服务；人口变化趋势；教育资源配置

中图分类号：G40-011 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-6024(2025)04-0063-10

本文主要探究人口对基本公共教育服务供给的影响，特别是对义务教育阶段学位、校舍、师资和经费等资源配置的影响。从我国现有义务教育资源配置政策来看，这里的人口主要指的是与基本公共教育服务供给相对应的常住人口。一般认为，常住人口主要是指行政区域内实际的居住人口，既包括户籍人口，同时也将某行政区域内居住达半年及以上并具备合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读条件之一的流动人口纳入其中^①。从我国现有人口结构和变化趋势来看，常住人口能客观地反映某区域内真实的经济社会发展状况，其数量、结构和变化也是基本公共教育服务供给的重要依据。

基本公共教育服务作为基本公共服务的一种，主要是指保障全体人民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的基础性公共教育服务，由政府承担保障供给的主要责任，引导市场主体和公益性社会机构补充供给。^②中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》指出，基本公共教育服务体系包括三方面内容：一是全面保障义务教育优质均衡发展；二是大力提高家庭经济困难学生应助尽助水平；三是统筹做好面向学生的卫生健康、文

作者简介：朱家存，鲁东大学教育学院教授（烟台 264025），安徽师范大学原副校长、博士生导师（芜湖 241000）；齐昱晨，安徽师范大学教育科学学院博士研究生（芜湖 241000）。

^① 阮成武. 依据常住人口规模配置义务教育资源：逻辑生成与政策优化 [J]. 教育研究, 2023 (4): 94-105.

^② 周韵曦. 全面保障义务教育优质均衡发展：教育部新闻发布会介绍有关基础教育的两份意见 [N]. 中国妇女报, 2023-08-31 (2).

化体育、就业创业等其他基本公共服务。本文述及的基本公共教育服务主要指义务教育方面。

一、人口变化趋势对基本公共教育服务供给提出新挑战

人口是社会的主体，中国式现代化既需要人才，也需要人口，没有人口就不会有人才。全面建成社会主义现代化强国，人才是第一资源，人口是最基本支撑。人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。人口与教育的关系关涉整个国家经济社会的发展。在很长一段时间，人们普遍认为人口的数量增长会影响教育的质量。^①但随着我国人口出生率降低所带来的人口负增长问题，越来越多的研究者意识到人口变化的复杂形势与教育资源的结构性矛盾将对我国教育高质量发展构成严重的挑战。^②因为“面对因新出生人口断崖式下降所延展出来的各学段学龄人口的依次锐减，通过‘撤、并、减、裁’等简单的资源调配手段将无法回应学龄人口锐减对教育所产生的深刻影响，以一种静态的当下教育现状为标准的通过资源供求变化来回应人口锐减对教育所产生的深刻影响仍具有明显的局限性，甚至具有风险性”^③。为此，当下基本公共教育服务供给一方面需要基于动态性，另一方面也需要整体性地对待学龄人口减少在今后一段时间内对义务教育生源、校舍、师资等各方面的影响。只有依据人口增减变化的趋势，提前筹划和布局义务教育资源，才能推动人口的高质量发展，进而整体性地提升教育强国建设的水平。

我国人口变化具有高流动特征。这一特征具体表现为：人口不断由农村向城市流动，由县城向中等和大城市流动，由大中城市向特大超大城市流动。我国历次人口普查数据显示，伴随着我国城乡二元体制的打破、市场经济的不断完善以及国家城镇化建设等政策的不断出台和实践，人口的流动性已经成为当下中国人口变化的新趋势。宏观上，到2021年，我国人户分离的人口达到5.04亿人，其中流动人口4.85亿人^④（2021年以后，未见新的统计数据）。微观上，2025年初，笔者在鄂豫皖3省交界的大别山腹地某学区中心学校调研发现：近5年来，该校所在学区的适龄儿童流失逐年增多。2020年，该学区小学适龄儿童456人，在该校上学的只有101人，毛入学率为22.15%，初中适龄儿童216人，在该校上学的也只有71人，毛入学率为32.87%；到2024年9月，该学区小学适龄儿童数463人，在该校就读的仅70人，毛入学率为15.19%，初中适龄儿童221人，在该校就读的仅43人，毛入学率为19.46%。人口的这种高流动性，会带来区域内教育资源的结构性矛盾，对流入地的基本公共教育服务供给提出了严峻挑战。而人口流出地则可能面临生源不足以及教育资源的相对过剩等问题。

同时，我国人口变化还具有少子化的特征。近年来，我国出生人口数量持续下降，生育率降低，导致学龄人口总量减少。

就全国而言，自2016年开始，出生人口数量下降趋势明显。当年出生人口是1786万人，出生率为12.95‰；死亡人口977万人，死亡率为7.09‰；自然增长率为5.86‰。^⑤到2022年，全国出生人口仅为956万人，这是1950年以来，全国出生人口首次跌破1000万人。当年人口出生率为

^① 刘永良. 上海人口负增长与计划生育 [M]. 上海: 上海科学技术出版社, 1999: 160-164.

^② 熊春文, 陈辉. 人口变迁与教育变革: 基于第七次全国人口普查公报的社会学思考 [J]. 教育研究, 2021 (11): 27-35.

^③ 金久仁. 学龄人口变化对教育的影响与应对 [J]. 教育与经济, 2024 (4): 14-22.

^④ 国家统计局. 中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2022-02-28) [2025-03-07]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901393.html.

^⑤ 国家统计局. 中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2017-02-28) [2025-03-07]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1899428.html.

6.77‰，死亡率为7.37‰，自然增长率为-0.60‰^①。这也是我国自1961年以来首次出现的人口负增长现象。此后继续下降，2023和2024全年出生人口分别为902万人和954万人。特别是2023年，全国人口自然增长率仅为-1.48‰。^②由此可知，我国已经进入人口负增长的时代，而且此种趋势短期内不会有大的变化。

就局地而言，笔者2024年11月在湖南和河南两省做了相关调研。湖南东南部的某县级市，其各乡镇均无村小（教学点），有些乡镇中心校也撤了，基本没有生源。有个别乡镇，从幼儿园到初中，一共才75名学生。在河南的调研中，据反映，小学和初中的招生人数都在直线下降。有一所小学，地处城乡结合部，在校生共331人，2023年招了61人，2024年只招了38人（其中10人还是外来务工者子女）。还有一所乡村小学，是当地在校生人数最多的小学，在校生301人，该校2022年招了59名学生，2023年招了43名学生，2024年招了38名学生。甚至有的小学一年只招了1名学生。有所乡镇寄宿制初中（含小学6年级，河南较普遍）可提供学位1500人，每年可招生500人，但2024年只招到45人（4个年级）。据估计，2025年可能只能招到30多人。这所学校所在的县，以往每年有5000名学生参加中考，2023年全县新生儿才1500名，2024年可能只有800多名新生儿。综上所述，随着人口出生率的降低，区域内学龄人口的减少将对现有义务教育公共服务供给的数量、结构等提出严重的挑战。

由此可见，人口的新变化已经影响到基本公共教育服务供给的质量和水平。这意味着，义务教育资源配置需要紧跟人口流动的时代背景。新时代人口的流动性特征要求依据常住人口配置义务教育资源，其背后隐藏的正是提升基本公共教育服务供给水平，以此实现义务教育的优质均衡发展。具体来说，对于学龄人口减少的乡村学校而言，将会出现短期内的资源过剩现象。特别是对一些乡村小规模学校、寄宿制学校而言，由于生源减少，校舍闲置、教师超编、服务水平低下等问题将不仅影响义务教育资源配置的效率，也会降低基本公共教育服务供给水平，从而影响义务教育的优质均衡。而对于城市的优质教育资源来说，短缺仍是主要问题。“学龄人口净流入区域内部不同群体间的教育质量差距仍会继续存在，缩小这一质量差距尤其是缩小外来儿童与本地儿童之间的教育质量差距将成为提升基本公共教育服务水平、建设教育强国的必然要求。”^③如何在人口流入地区统筹和扩大优质教育资源，缩小教育资源在不同群体之间的差距，也成为新时期提升义务教育基本公共服务水平必然面临的课题。

综上，人口变化的新趋势对基本公共教育服务供给提出了新的挑战和要求。就经济社会的整体发展而言，少子化和流动化的变化特征深刻影响着人口高质量发展的战略定位和实现进程；从教育高质量发展的内部来说，人口变化的新趋势也影响着义务教育优质均衡的实现。为此，如何以人口变化新趋势为依据，调整基本公共教育服务供给的内容和方式，将成为教育强国建设的重要突破口。

二、从被动应付到主动适应：我国基本公共教育服务供给面对人口变化的政策转变

人口是教育资源配置的重要依据。当人口发生变化时，教育供给也要随之作出相应调整，否则

^① 国家统计局. 中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2023-02-28) [2025-03-07]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html.

^② 国家统计局. 中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2024-02-29) [2025-03-07]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html.

^③ 邬志辉, 王秦. 构建同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制 [J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2025(2): 1-10.

将导致短期内基本公共教育服务供给过剩或供给不足。人口集中流入地区出现基本公共教育服务供给紧张问题，难以实现基本公共教育服务均等化；而人口流出地区则出现供给过剩问题，导致基本公共教育服务资源配置效率低下。这就要求基本公共教育服务供给必须主动适应人口变化趋势。

服务供给机制是一个在满足服务需求过程中形成的以供给制度和供给方式为表征的供给形态，涉及以何种制度安排向服务对象提供服务的问题。特别是，当服务对象的需求因人口变化而发生变化时，有效的供给机制就成为化解供求矛盾的关键所在。基本公共教育服务供给问题，既是教育理论中的基本问题，同时也是有关公共物品供应的公共政策问题。区域内的基本公共教育服务供给，既要服从国家教育治理的要求，遵循国家关于基本公共教育服务供给的指导思想和基本原则，同时又需要结合地方的人口变化之特点和趋势，进行供给机制创新，从而实现办好人民满意的教育这一宗旨。教育事业发展必须将区域人口变化作为关键变量，审时度势、未雨绸缪，从系统的、整体的视角优化教育供给机制，特别是要化解基本公共教育服务供给矛盾，协调县域内的供求关系，同时结合数字赋能，实现人口变化与基本公共教育服务供给相协调。

“教育事关国家发展、事关民族未来；没有哪一项事业像教育这样影响甚至决定着接班人问题，影响甚至决定着国家长治久安，影响甚至决定着民族复兴和国家崛起。”^①因此，新时代如何处理好人口与教育的关系，基于人口变化的新形势发展教育事业，健全教育资源配置的动态调整机制，特别是基本公共教育服务供给是否科学合理，意义重大。

但是，我国传统的基本公共教育服务供给多侧重于教育资源的静态分配和效率提升，对人口动态变化因素的考虑相对不足。

1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）第九条规定：“地方各级人民政府应当合理设置小学、初级中等学校，使儿童、少年就近入学。”第十五条规定：“地方各级人民政府必须创造条件，使适龄儿童、少年入学接受义务教育。……适龄儿童、少年不入学接受义务教育的，由当地人民政府对他的父母或者其他监护人批评教育，并采取有效措施责令送子女或者被监护人入学。”这虽然从法律源头上规定了适龄儿童、少年户籍所在地政府的责任和义务，但没有考虑到流动儿童、少年的受教育权保障问题。

针对后来人口流动的现实，1992年国家教育委员会出台的《中华人民共和国义务教育法实施细则》第十四条规定：“适龄儿童、少年到非户籍所在地接受义务教育的，经户籍所在地的县级教育主管部门或者乡级人民政府批准，可以按照居住地人民政府的有关规定申请借读。”这一规定，虽然原则同意适龄儿童、少年异地就读且为“借读”，但仍然没有赋予流入地政府的相关责任。直到1996年，国家教育委员会发布的《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法（试行）》（以下简称《办法》）依旧规定：“凡户籍所在地有监护条件的，必须在户籍所在地接受义务教育。”只是“户籍所在地没有监护条件的”，流动期间才可以“在流入地接受义务教育”。当然，这份文件也释放出了一些积极的政策信号。因为《办法》规定：“城镇流动人口中适龄儿童、少年就学，应以在流入地全日制中小学借读为主”“城镇流动人口中适龄儿童、少年入学，应由其父母或其他监护人，持流入地暂住证，向流入地住所附近中小学提出申请，经学校同意后即可入学。如果入学申请不能被流入地住所附近中小学校接受，可向流入地教育行政部门或其指定的单位提出申请，由教育行政部门，或其指定的单位，协调解决就学”。这就从义务教育普及以及受教育权保护出发，打开了农村儿童进城就读的大门，尽管只是打开了门缝——借读。

^① 习近平. 论教育 [M]. 北京：中央文献出版社，2024：2.

以户籍为入学条件的政策规定，限制着没有户籍的流动人口子女接受义务教育。经济吸纳和社会排斥带来了比较严重的普及义务教育以及受教育权利保障问题，并带来一部分儿童的不良的教育所可能引发出来的社会问题。对此，国家相关部门当时已有清醒的认识。1998年，在国家教育委员会、公安部印发的《流动儿童少年就学暂行办法》中，就明确提出：“随着经济发展和社会进步，我国流动人口规模不断扩大，流动儿童少年就学问题日趋突出，并已成为普及义务教育工作的一个难点和社会关注的问题。流动儿童少年能否就学，关系到《义务教育法》的贯彻落实和全体儿童少年教育平等权利的保障，关系到‘普九’目标的实现和全民族素质的提高。解决流动儿童少年就学问题，已成为义务教育深入发展需要解决的新问题。”^① 这充分体现出，伴随着人口流动的发生和发展，如何兼顾流动儿童少年的受教育权以及发展义务教育已成为教育政策调整新的关注点。

当然，从《流动儿童少年就学暂行办法》的相关内容来看，当时还只是关注到儿童少年接受义务教育的重要性，而没有针对人口流动出台相应的政策措施，甚至是用“堵”而不是“疏”的办法来解决问题。其第一条规定“为了使流动儿童少年依法接受规定年限义务教育”，反映出保证流动儿童接受义务教育的现实紧迫性。但其第三条紧接着规定：“流动儿童少年常住户籍所在地人民政府应严格控制义务教育阶段适龄儿童少年外流。凡常住户籍所在地有监护条件的，应在常住户籍所在地接受义务教育。”只是“常住户籍所在地没有监护条件的，可在流入地接受义务教育”。这就意味着，人口流动的现实、户籍政策以及教育资源配置的政策体系并没有实现同步调整。教育资源配置的主体依然以常住户籍所在地政府为主，而忽视了流动儿童少年在流入地接受义务教育的“便利性”。

2000年《工人日报》发表了一篇名为《他们的课桌在哪里——大城市流动儿童义务教育问题的调查与建议》的报道，指出：“如今，在一些流动人口集中的大城市如北京、上海、广州等地，出现了一种专门招收外来人口子女就学的私人学校，人们一般称为打工子弟学校。”报道指出《流动儿童少年就学暂行办法》并没有起到真正的政策约束和激励作用，从而使流动儿童上学难成为教育发展中更为突出的现实问题。

2001年，国务院《关于基础教育改革和发展的决定》规定：“要重视解决流动人口子女接受义务教育问题，以流入地区政府管理为主，以全日制公办中小学为主，采取多种形式，依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。”由此，正式开启了“两为主”解决流动儿童入学的治理路径。这表明，在已有户籍政策不变的前提下，教育资源配置的主体开始发生变化，流入地政府成为流动人口子女接受义务教育的管理主体。

2003年国务院在《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》中指出：“进城务工就业农民流入地政府（以下简称流入地政府）负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作，以全日制公办中小学为主”“进城务工就业农民流出地政府（以下简称流出地政府）要积极配合流入地政府做好外出务工就业农民子女义务教育工作”。至此，政府对流动人口子女接受义务教育问题，实现了由被动应付到主动安排的重大转变。这也是基本公共教育服务供给主动适应人口变化的重要标志。

2006年新版《中华人民共和国义务教育法》第十二条第二款规定：“父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年，在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。具体办法由省、自治区、直辖市规定。”这就从法律上保障了流动人口子女接受义务教育的权利。同年，国务院《关于解决农民工

^① 关于印发《流动儿童少年就学暂行办法》的通知 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 1998 (7): 324-327.

问题的若干意见》再次强调，要切实为农民工提供相关公共服务：“输入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任，将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划，列入教育经费预算，以全日制公办中小学为主接收农民工子女入学，并按照实际在校人数拨付学校公用经费。城市公办学校对农民工子女接受义务教育要与当地学生在收费、管理等方面同等对待，不得违反国家规定向农民工子女加收借读费及其他任何费用。输入地政府对委托承担农民工子女义务教育的民办学校，要在办学经费、师资培训等方面给予支持和指导，提高办学质量。输出地政府要解决好农民工托留在农村子女的教育问题。”这意味着国家对流动人口子女异地接受义务教育问题的态度越来越明确，措施越来越具体。

2012年，《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》再次强调：“要坚持以流入地为主、以公办学校为主的‘两为主’政策，将常住人口纳入区域教育发展规划，推行按照进城务工人员随迁子女在校人数拨付教育经费，适度扩大公办学校资源，尽力满足进城务工人员随迁子女在公办学校平等接受义务教育。”由此，区域教育的发展开始主动适应人口流动的现实，常住人口逐步成为义务教育资源配置的依据，基本公共教育服务供给的均衡性得以提升。

10年之后，2022年《政府工作报告》首次提出：“推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，依据常住人口规模配置教育资源，保障适龄儿童就近入学，解决好进城务工人员子女就学问题。”这是新时代我国主动适应人口变动的趋势，依据常住人口配置教育资源，推动基本公共教育服务供给优质均衡的重要标志。

2023年5月5日，习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上强调“人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事，必须着力提高人口整体素质，以人口高质量发展支撑中国式现代化”，要“以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，促进人口高质量发展”。同年5月29日，习近平总书记在中共中央政治局第五次集体学习会上强调，建设教育强国，是全面建成社会主义现代化强国的战略先导，是促进全体人民共同富裕的有效途径，是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的基础工程。而在教育强国建设进程中，人口高质量发展是重要的支撑。同时，如何依据人口变化建立高质量的基本公共教育服务供给机制则决定了教育高质量的进路和进程。

2023年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》要求“建立与常住人口变化相协调的基本公共服务机制，按实际服务人口规模配置教育资源，切实解决人口集中流入地区教育资源供需矛盾”，集中呼应了党的二十大报告中“健全基本公共服务体系，提高公共服务水平”的要求。2024年7月21日，党的第二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出：“优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共服务供给机制。”2024年7月28日，国务院出台《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》，明确要求健全常住地提供基本公共服务制度，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。

综上所述，改革开放以来，特别是党的十八大以来，我国基本公共教育服务供给政策越来越体现出以人民为中心的价值取向。具体而言，一是按照常住人口配置教育资源，最大程度上体现了人口变化与基本公共教育服务供给之间的适配性，提升了流动人口接受义务教育的便捷性；二是打破了户籍制度对于教育资源配置的约束，提升了教育资源配置的灵活性，满足了流动人口在流入地接受义务教育的需求；三是依据人口变化促进区域义务教育的优质均衡，在更高的水平上增强了基本公共教育服务供给的效率，也为人口高质量发展提供了教育的路径。

三、适应人口变化趋势的基本公共教育服务供给路径选择

2018年9月10日，习近平总书记在全国教育大会的讲话中就明确指出：“我们要抓住机遇、超前布局，以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光，对加快推进教育现代化、建设教育强国作出总体部署和战略设计，坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋，不断使教育同党和国家事业发展要求相适应、同人民群众期待相契合、同我国综合国力和国际地位相匹配。”^①这段话不仅对基本公共教育服务供给适应人口变化趋势问题提出了明确要求，也为我们研究探索这一问题指明了方向。

为使基本公共教育服务供给适应人口变化趋势，就必须以人口变化趋势为关键变量，来设计基本公共教育服务供给机制。其关键在于以人口变化新趋势为依据，构建动态调整的基本公共教育服务供给模式；其重点在于如何化解人口集中流入地区和县域在基本公共服务供给方面所面临的矛盾，并建立与当地人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。为此，以下路径可供选择。

（一）动态预测人口变化整体趋势及学龄人口区域分布情况

把握人口变化整体趋势及学龄人口区域分布特征，是化解区域基本公共教育服务供需矛盾的前提性问题。只有准确把握人口变化整体趋势和学龄人口的增减变化及区域分布，才能前瞻性规划教育层次结构、布局结构，促使基本公共教育服务供给与人口发展相适应、相协调，推动基本公共教育服务覆盖全民、优质均衡。这里有两个方面值得重点关注。

一是2035年我国学龄人口宏观变化趋势与特征。根据第七次人口普查数据及典型地区调查的结果，以年龄别死亡率、城镇化率、乡—城迁移模式、生育水平和出生性别比为参数，依据和优化广义稳定人口模型，建构我国人口变化整体趋势及学龄人口区域分布动态预测模型，基于此预测我国2035年义务教育学龄人口的规模、结构和空间格局等方面的总体变化趋势与特征，为研究同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制提供宏观研究背景和关键研究变量。

二是2035年我国人口集中流入地区和县域学龄人口变化趋势与特征。建议以长三角等地为调查范围，选取典型的特大、超大和大城市作为案例，结合其区域经济发展形势、人口出生情况、人口流动情况、城市规模可持续性以及城市群规划情况，预测和分析2035年这些人口集中流入地区的学龄人口规模、结构、空间分布及其异质性特征。在东中西部，按照大城市周边县、专业功能县、农产品主产区、生态功能区等类型选择典型县域进行调查，结合人口出生率和流动情况，预测和分析2035年不同类型县域学龄人口的规模、结构，特别是城乡空间分布情况。

（二）优先化解人口集中流入地区基本公共教育服务供需矛盾

第七次人口普查数据显示，我国流动人口约为3.76亿，相当于每四个人中就有一个流动人口，中国已经从“乡土中国”转变为了“流动中国”。人口流动的主要特征是从农村流向城市、从欠发达地区流向发达地区，双重流动的叠加，导致当前的超大、特大与大城市面临基本公共教育服务供给的巨大压力。

随着城镇化进程的不断推进，人口集中流入地区基本公共教育服务供给压力不断加剧。从全国范围来看，人口高度集中流入地区，尤其是超大特大城市（如北、上、广、深）人口规模大、密度高，其基本公共教育服务面临严峻的供需矛盾。这一矛盾是人口变化与基本公共教育服务供给不协调的突出表现。《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》明确要求按照常住人口规模优

^① 习近平. 论教育 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2024: 5.

化基本公共服务设施布局。解决上述矛盾，是切实保障随迁子女在流入地受教育权利的重要支持，是有效提升人口集中流入地区综合承载能力的关键环节，是辐射带动其他大中城市探索基本公共教育服务供给改革的重大实践。为化解人口集中流入地区基本公共教育服务供需矛盾，需要重点做好以下工作。

一是基于 2035 年我国学龄人口总体变化情况以及对典型人口集中流入地区 2035 年学龄人口的规模、结构和城市内空间分布等情况的分析，以人口与学位的变化为依据，结合相关标准，研究人口集中流入地区学位、校舍、师资、经费等教育资源的需求情况。

二是调查以超大、特大和大城市为典型的人口集中流入地区基本公共教育服务供给总量、结构和均等化水平状况。主要是从供给侧研究人口集中流入地区基本公共教育服务供给现状与资源承载能力情况。结合人口变化带来的新需求，研究不同类型的人口集中流入地区基本公共教育服务需求与供给的协调情况及其异质性特征，分析供需矛盾之所在。将供需矛盾主要聚焦在义务教育资源配置上，分析人口集中流入地区按常住人口规模配置学位、校舍、师资等方面存在的突出问题和主要矛盾，如供给总量问题、供给结构问题、供给均等化问题等。

三是以人口变化为前提、以供需数据为基准、以相关案例分析为支撑，探究人口集中流入地区基本公共教育服务的供给矛盾化解机制。主要是选择不同类型区域的教育结构改革的典型案例，分析不同地区供需矛盾的异质性、供需压力的来源，以及不同地区应对供需矛盾与供需压力的主要经验与举措。在经验研究的基础上，对实践中出现的矛盾化解机制进行类型化分析，辨识适用的范围和条件，最后以推动基本公共教育服务随人走为原则，提出建立关于基本公共教育服务供给矛盾化解机制的具体政策措施。

（三）适时调整同人口变化相适应的县域基本公共教育服务供给机制

县域是我国国土空间的基础行政单元。我国现有 1 866 个县，常住人口占全国总人口一半以上。在增强县城综合承载能力过程的同时，完善县域基本公共教育服务供给机制，是建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制研究的重大问题。人口变化与县域基本公共教育服务资源匹配是一个动态过程，旨在促进人口高质量发展与高质量教育体系建设的良性发展。

2022 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，要求以县域为基本单元推进城乡融合发展，促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》进一步强调推进以县城为重要载体的城镇化建设，加快补齐县城基础设施和公共服务短板。这两份文件的出台进一步深化了对县域基本公共服务供给的认识——区域内的教育资源配置需要以人口流动为依据促进资源的整合式利用效率，也为今后一段时间义务教育资源的流动方向提供了指南——扎实推进覆盖人人、面向全体的区域内教育资源的优质均衡和服务水平提升。

在少子化和推进以县城为重要载体的城镇化进程中，县域内人口流入与流出并存、增减并存，对基本公共教育服务供给带来了复杂的影响。这就需要分析县域人口在不同时段的规模变化、城乡空间增减分布等特征，从兼顾供给效率与供给的可及性、便捷性出发，探究县域内城乡基本公共教育服务将会面临的阶段化挑战与长期性挑战，并据此提出相应的供给调整机制。

我国义务教育实施地方政府负责、分级管理、以县为主的体制，县级政府承担基本公共教育服务供给的主体责任，负责县域内基本公共教育服务资源配置，保证基本公共教育服务供给均等化。构建优质均衡的基本公共教育服务体系要求强化省级统筹，充分发挥市级政府作用，但主要是落实以县为主的管理责任，强化基本公共教育服务供给。为建立良好的县域基本公共教育服务供给机制，

要采取以下举措。

一是基于 2035 年我国学龄人口总体变化情况以及对典型县域学龄人口在 2035 年的规模、结构和城乡空间分布情况的预测，以人口与学位的变化为依据，结合相关标准，预测大城市周边县、专业功能县、农产品主产区、生态功能区县、人口流失县等不同县域类型的学位、校舍、师资、经费等教育资源的需求情况。

二是对照优质均衡的基本公共教育服务体系构建的相关标准，从办学条件、师资队伍、经费投入、治理体系等方面，对不同类型县域基本公共教育服务供给能力与水平进行调查。结合人口变动带来的新需求，探究不同类型的县域城乡基本公共教育服务供给与需求的协调情况，特别是在供给机制上存在的普遍问题和突出矛盾。从学校布局结构、学位供给、教育经费、教师编制配备与管理等方面，探索建立同县域人口变化相协调的基本公共服务供给机制的路径、条件和保障措施。

三是以人口变动为前提、以供需数据为基础、以相关案例分析为支持，研究县域城乡基本公共教育服务的供给调整机制。从样本县中抽取大城市周边县、农产品主产区、人口流失县三种主要类型作为案例，深入分析推动以县城为重要载体的城镇化进程中，县域人口变化与基本公共服务供给存在的问题与矛盾。从学校布局结构调整和学位供给、教育经费、教师编制配备与动态管理、教育数字化、集团化办学等方面，具体研究建立同县域人口变化相协调的基本公共服务供给机制的路径、条件和保障措施。针对县域人口变化趋势下基本公共教育服务基础薄弱县和问题突出县，出台中央和省市转移支付、项目支持以及协同统筹机制的优化调整政策。

（四）数字化赋能人口变化与基本公共教育服务供给机制改革

无论是人口集中流入地区基本公共教育服务供给矛盾的化解，还是县域内城乡基本公共教育服务供给的调整，都可以通过数字化技术实现赋能。数字化技术一方面可以深入分析基本公共教育服务空间分布特征及其动态演化规律，构建人口变化与学位需求耦合协调度模型，全面评估学位供给与学龄人口需求之间的匹配程度；另一方面可以扩大优质公共教育服务的供给，通过定制化方式提升公共教育服务供给的精准性和有效性。为此，可以通过人口变化这个关键变量，以数字化技术为依托，来探讨基本公共教育服务供给机制改革的具体路径与手段。

一是构建地理信息系统（GIS）技术支持下的人口变化趋势与学位需求预测模型。融合 GIS 技术与百度地图 POI 大数据，深入分析基础教育服务空间分布特征及其动态演化规律，构建人口变化与学位需求耦合协调度模型，全面评估学位供给与学龄人口需求之间的匹配程度，构建符合实际、动态协调的基本公共教育服务供给机制。

利用 GIS 系统技术，结合百度地图 POI 数据，绘制学校空间分布图，识别区域内学龄人口的教育服务需求，评估义务教育服务供给的现状与潜力。运用耦合协调度模型，评估当前学龄人口与义务教育学校服务能力之间的空间耦合程度，为实现公共教育服务科学供给提供依据。

二是建立数字化技术赋能基本公共教育服务定制化供给机制。依据人口变化数据，融合 AI 算法、大数据与空间分析技术，实现对教育资源未来需求的精准预测，并据此优化学校布局。同时，开发 AI 驱动下教育决策支持系统，定期收集反馈数据，评估教育服务效果，调整改进供给策略，形成个性化、定制化公共教育服务供给机制。

三是构建数字化教育生态系统。依据人口变化与教育需求，改革供给机制、出台相应的政策法规，建立包含“准入、竞争优化、持续进化”的数字化教育资源评价机制，促进资源的持续更新与优化，实现智能推送，共建共享，形成国家中小学智慧教育平台支持下的公共教育资源供给机制。

（责任编辑 曹周天）

How Does the Supply of Basic Public Education Service Adapt to the Trend of Population Change?

Zhu Jiacun, Qi Yuchen

Abstract: At present, population change in China is characterized by high mobility and few children. This trend poses a new challenge to the supply of basic public education service. The trend of the supply policy shows that it has experienced a process from passive coping to active adaptation in dealing with population change. Traditional supply mostly focuses on the static distribution and efficiency improvement of educational resource and relatively insufficient consideration is given to the factors of population dynamic change. Since the new era, the supply policy has increasingly reflected people-centered value orientation. In order to adapt to the trend of population change, the supply adopts the path of dynamically predicting the overall trend of population change and the regional distribution of school-age population, giving priority to resolving the contradiction between supply and demand of the service in areas with concentrated population inflow, timely adjusting the supply mechanism in counties that adapt to population change, and digitally empowering the reform of the supply mechanism to adapt to population change.

Key words: basic public education service; trend of population change; allocation of educational resource

(上接第 13 页)

Inherit and Carry Forward the View of Intelligent Structure in Traditional Chinese Culture

Lin Chongde

Abstract: Excellent traditional Chinese culture is the foundation of the independent knowledge system construction of psychology with Chinese characteristics. The thoughts of intelligent psychology in ancient China are rich and unique, including the view of intelligent structure. The view of intelligent structure in traditional Chinese culture is embodied in three aspects. The first is the view of personality structure composed of intelligent development, cognitive style, intelligence type and multiple intelligence. The second is the view of cognitive structure, which is formed by the unity of various components led by thinking, sensibility and rationality, and knowledge and action. The third is the six-component, inexhaustible, and dynamic and static unified view of thinking structure which consists of the purpose, material, process, monitoring, quality and non-intelligence factors of thinking.

Key words: traditional Chinese culture; intelligent structure; personality structure; cognitive structure; thinking structure