

教育是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题之一，在人口新形势下，需做好教育资源配置的前瞻研判、动态调整。习近平总书记强调，要适应人口结构变化，建立健全更加合理高效的教育资源配置机制。围绕构建与人口变化相适应的教育资源配置机制，学习时报高端智库版展开深入探讨。

构建与人口变化相适应的教育资源配置机制

优化教育资源配置 适应人口变化新形势

□ 陈如平

治理之道

过去较长时期，我国基础教育资源配置的主要任务，是在快速城镇化、学龄人口持续增长和教育需求不断扩大的背景下，解决“有没有”“够不够”的问题，学校建设、教师补充、经费投入、学位供给，大多围绕规模扩张展开。然而，随着出生人口变化、人口流动格局调整、城乡空间结构重塑，基础教育资源配置正在进入一个更为复杂的阶段。人口变化带来的不再只是总量增减，而是学龄人口在不同区域、不同学段、不同时间节点上的梯次变化和结构性分化。《教育发展“十五五”规划》明确提出，“完善适应学龄人口变化的教育资源前瞻布局”。教育资源配置必须从单纯扩大供给，转向精准预警、统筹调配、弹性使用和提质增效。

人口变化正在重塑教育资源配置的时空结构。人口变化对基础教育的影响，首先表现为学龄人口梯次达峰。学前教育、小学、初中、高中学龄人口并不会同时达到峰值，而是呈现明显的先后顺序。这种梯次变化意味着，不同学段面临的压力并不相同，有的学段已经进入生源回落期，有的学段正处于或即将进入入学高峰，有的学段则将在未来几年面临学位供给紧张。如果教育资源配置仍然沿用静态规划思路，就容易产生“高峰时不够用、回落时空置多”的矛盾。

其次，人口增减分化使教育资源错配更加突出。当前，人口持续向城市群、都市圈、中心城区和就业机会较多地区集中，一些人口流入地学位紧张、校舍不足、教师编制偏紧，而部分人口流出地出现生源减少、学校规模缩小、校舍利用率下降等问题。即便是同一省内，不同市县之间也可能出现明显差异。县域之间、城乡之间、城区内部不同片区之间的学位供需关系，正在发生深刻变化。

最后，教育资源配置面临总量、结构、时序三重挑战。总量上，部分地区学位供给可能趋于宽松，但并不意味着资源配置压力减轻；结构上，学段之间、区域之间、城乡之间、公办与民办之间、普通教育与职业教育之间的资源配置仍需优化；时序上，人口高峰具有阶段性，现在新建的学校、补充的教师、增加的编制，必须考虑未来人口回落后的可持续使用。因此，适应人口变化的教育资源配置，不能停留在“增减学校数量”的表层调整，而应牵动教育治理体系的深层变革。

从按规模配置转向按人口流动和质量需求配置。长期以来，教育资源配置较多依赖户籍人口、历史基数和固定编制标准。这种模式在人口相对稳定、流动规模较小的时期具有一定合理性，但在人口跨区域流动加快、学龄人口波动加剧的背景下，其局限性逐渐显现。一些地区按户籍人口规划学位，难以充分覆盖实际常住人口的就学需求；一些学校参照以往在校生规模配置教师，很难及时应对短期入学高峰；一些地方沿用静态班额标准规划校舍，缺少应对学段生源波动的弹性空间。

适应人口变动，教育资源配置逻辑需要进行三个转变。一是从静态规划转向动态预警。教育资源配置不能等到学位明显不足或学校明显空置时才作出反应，而应建立前瞻性监测机制。通过推进教育、公安、卫健、人社、统计等部门的数据协同，对出生人口、常住人口、流动人口、学龄人口进行连续跟踪，形成分区域、分学段、分年度的学位供需预测，使学校建设、教师补充、经费安排更加精准。二是从县域分散统筹转向区域协同统筹。我国基础教育长期实行“以县为主”的管理体制，这一体制在调动县级积极性、落实属地责任方面发挥了重要作用，但面对人口跨县域流动、学段错峰达峰和区域资源不平衡等问题，仅靠县域统筹已显不足。有必要在坚持县级主体责任的基础上，强化市级统筹功能，推动学位规划、教师编制、经费投入、学校布局在市域范围内更加协同。三是从数量满足转向质量提升。人口变化既带来压力，也提供窗口。生源回落地区可以借机降低班额、改善师生比、优化课程实施；学位紧张地区可以通过挖潜扩容、集团化办学、共享资源等提高供给效率。资源配置不能只关注“学位够不够”，还要关注“教育质量是否提升”“学生获得是否更加公平”“教师发展是否更有支撑”。

完善政策性调整机制，增强资源配置的前瞻性和统筹性。适应人口变化，首先需要建立更加灵敏的学龄人口监测预警机制。人口数据、户籍数据、出生登记数据、常住人口数据、学龄儿童数据之间如果缺乏有效衔接，就难以形成准确判断。应推动建立跨部门数据共享机制，建设覆盖国家、省、市、县多级的学龄人口监测平台，定期发布分学段的学位供需形势研判。预警机制的价值不只是给出单一数字，而是要帮助地方政府提前识别风险：哪些地区未来几年小学学位可能紧张，哪些地区初中即将迎来高峰，哪些乡村学校需要保留或优化，哪些片区可以通过存量改造满足新增需求。

在此基础上，应强化基础教育资源配置的市级统筹能力。市级统筹并不是取代县级责任，而是在更大范围内平衡资源。对于学位建设，市级可以统筹编制区域学校布局规划，避免相邻区县各自建设、重复投入或供给不足；对于教师编制，可以探索建立市级或省级编制周转池，缓解部分学校短期缺编与部分学校编制富余并存的问题；对于经费投入，可以推动财政教育资金更多与常住人口、实际在校生规模和办学绩效挂钩，减少因人口流动造成的资源错配。

教师资源配置是人口变化趋势下最需要制度创新的重点之一。教师编制具有较强刚性，学校布局调整、学段变化、生源波动都会带来编制使用难题。一方面，一些人口流入地学校教师紧张，短期难以补充；另一方面，一些人口流出地学校编制相对富余，教师发展空间受限。对此，应进一步深化“县管校聘”改革，完善教师跨区域、跨学校流动机制，推动编制资源从“学校所有”向“区域统筹”转变。同时，探索教师跨学科、跨学段培养和使用机制，在初中高峰到来时，支持符合条件的小学高年级教师经过培训后参与初中相关教学支持；在高中学位扩容时，统筹区域内优质师资开展帮扶。教师流动必须坚持以人为本，配套待遇保障、专业发展、职称评定和生活支持等措施，避免把教师调整变成简单行政调配。提高中小学校、幼儿园教师的学历层次，有助于教师的跨学段流动。

经费配置机制也需要同步优化。教育经费安排应更加注重人口流动趋势，既要保障人口流出地基本教育服务水平不降低，也要支持人口流入地扩大有效供给。对于生源减少的地区，不能简单按学生人数机械削减经费，而应建立必要的保底机制，确保小规模学校、寄宿制学校正常运转；对于学位紧张的地区，可通过改扩建、资源共享、购买服务等方式增加供给。经费政策应当体现公平与效率的统一，既防止资源闲置浪费，也防止因人口变化削弱薄弱地区的教育保障。

分类指导是政策调整的重要方法。学前教育和小学阶段，若出现生源回落，应抓住窗口期推进普惠优质资源扩容，适度推进小班化教学，改善师幼比和师生比，提高保教质量和课堂质量。初中阶段面临阶段性高峰，应以挖潜为主，通过校舍统筹、集团化办学、教师调配、功能教室共享等方式平稳度峰。高中阶段应重点扩大优质普通高中供给，改善县域普通高中办学条件，防止优质资源过度集中。乡村教育要坚持底线思维，办好必要的乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校，不能把人口减少简单等同于撤并学校。

坚持基层创新探索，把人口压力转化为治理效能。政策调整提供方向和机制，基层创新决定落地效果。近年来，一些地方围绕人口变化开展了一系列探索，呈现出从被动应对向主动治理转变的趋势。这些探索虽形式不同，但共同指向一个目标：提高存量资源使用效率，增强教育资源配置的弹性，守住教育公平底线，推动办学水平和教育质量双提升。

一是探索弹性学位供给，缓解学段错峰压力。一些地区在学校规划建设时，不再把学校功能完全锁定在单一学段，而是预留学段转换空间。例如，在初中入学高峰期间，部分新建或改扩建学校优先满足初中学位需求；待初中高峰回落、高中学位需求上升后，再逐步调整为高中阶段使用，地方称之为“潮汐学校”。这打破了学校与学段之间的刚性绑定，使同一处校舍资源能够在不同时期服务不同学段。这一做法的意义在于，既避免高峰时期匆忙新建、回落之后长期闲置，也提高了公共教育设施的长期使用效率。弹性学位供给需要前期规划支持，包括校舍功能兼容性设计、师资储备、课程衔接和安全标准保障等。

二是推进小班化教学，把生源减少转化为质量提升契机。在生源回落地区，适度降低班额有利于教师更加关注学生个体差异，改进课堂互动，加强作业反馈和个别化指导。小班化不是简单减少学生人数，更不是“人少了就自然好”，而应同步推进教学方式变革。教师需要从以讲授为主转向更加重视学生参与、探究学习和差异化支持；学校需要完善课程安排、评价方式和教研机制；教育行政部门需要提供相应师资培训和资源支持。只有这样，小班化才能真正成为提升教育质量的制度安排，而不是被动应对生源减少的权宜之计。

三是推动跨学段资源共享，提高存量设施利用率。一些地方探索小学、初中、高中之间共享体育场馆、实验室、图书馆、艺术教室等资源，推动相邻学校组建教育资源共同体。在初中学位紧张而小学部分教室富余的时期，可通过功能调整、安全改造和管理协同，实现校舍资源跨学段使用。集团化办学也为资源共享提供了组织基础。深化基础教育集团化改革，通过优质学校带动成员校，可以在课程开发、教师教研、学生活动、管理服务等方面形成协同，减少因人口波动造成的资源碎片化。跨学段共享的关键，是建立清晰的管理边界和安全责任机制，避免因资源共享影响正常教学秩序。

四是推动闲置校舍再利用，防止公共资源浪费。人口流出地出现闲置校舍后，处置方式直接影响教育公平和社会观感。简单关闭或长期闲置，既造成资源浪费，也可能削弱乡村公共服务能力。可因地制宜探索多种再利用途径：有的可转为跨学段教学点或课后服务场所；有的可用于托幼、社区教育、青少年活动；有的可与优质学校结对，成为集团化办学成员校或教师研修基地；有的可在保留教育功能的基础上，与乡村文化、体育、养老服务等功能实现复合利用。无论采取何种方式，都应坚持教育优先、公益导向和安全底线，防止偏离公共教育属性。

五是优化乡村小规模学校和寄宿制学校布局。乡村学校布局调整必须慎之又慎。撤并学校会直接影响学生就学距离、家庭负担和乡村公共服务生态。对于确需保留的小规模学校，应通过师资流动、数字资源、经费兜底、结对帮扶等方式保障办学质量；对于乡镇寄宿制学校，应完善食宿条件、心理关怀、安全管理和家校沟通机制。乡村教育不仅要解决“有学上”的问题，更要解决“上好学”的问题。人口减少不能成为降低乡村教育标准的理由，相反，应通过更加精细化的资源配置，让乡村学生获得更有温度、更有质量的教育。

把握政策边界，防止资源配置调整中的偏差。适应人口变化的教育资源配置调整，必须警惕几种倾向。一是防止简单撤并学校。学校撤并涉及学生通勤、家庭成本、乡村社区发展和教育公平，不能仅以生源数量作为唯一依据。撤并前应充分论证，听取家长、教师和社会意见，做好交通、住宿、心理适应等配套安排。对必要的乡村小规模学校，应给予稳定支持。二是防止“峰后浪费”。新建学校、扩充学位必须建立在科学预测的基础上，避免为应对短期高峰过度建设。学校规划应增强功能弹性，预留转换空间，提高长期利用率。三是防止教师流动形式化。教师编制周转、跨校任教、集团内流动，如果缺乏激励机制和专业支持，容易流于行政命令。应完善教师发展通道，保障待遇水平，尊重教师专业自主性，使流动成为促进教师成长和学校改进的过程。四是防止数据预警脱离治理。学龄人口监测平台不能停留在技术展示层面，而应与学校布局规划、财政预算、编制管理、招生政策相衔接。预警结果必须转化为具体的政策行动，形成“监测—研判—决策—评估—调整”的闭环。五是防止忽视教育公平。人口变化背景下，资源更容易向人口密集、经济发达地区集中。政策调整必须兼顾效率与公平，既要支持人口流入地扩大供给，也要保障人口流出地基本教育服务，防止区域差距、城乡差距、校际差距进一步拉大。

构建“预警、统筹、弹性、提质”的资源配置新机制。面向未来，适应人口变化的教育资源配置，应逐步形成一套稳定、可持续的基础性制度框架。一是精准预警机制。通过跨部门数据协同，建立分区域、分学段、分年度的学龄人口监测体系，使教育资源配置从经验判断走向数据支撑，从事后补救走向事前规划。二是区域统筹机制。在坚持“以县为主”的基础上，强化市级统筹功能，推动学位规划、教师编制、经费投入、学校布局在市域范围内协同配置，提高资源跨区域调配能力。三是弹性供给机制。通过“潮汐学校”、跨学段共享、功能复合、集团化办学等方式，增强学校、教师、校舍、经费等资源的弹性，使教育系统能够更好应对人口波动。四是质量提升机制。把人口变化窗口转化为教育改革契机，推进小班化教学、课程课堂改进、教师专业发展和教育评价改革，使资源配置调整最终服务于学生全面发展。

人口变化正在深刻改变基础教育的外部环境，也倒逼教育治理体系现代化。适应这一变化，不能只做减法，而是要推动结构优化和制度创新。政策性调整解决的是方向、机制和底线问题，基层创新解决的是路径、效能和活力问题。只有把顶层设计与基层探索结合起来，把数据预警与治理行动衔接起来，把资源效率与教育公平统一起来，才能在人口变动背景下建设好公平优质的基础教育体系。

（作者系中国教育科学研究院副院长）

教育资源配置要突出动态性均衡性

□ 杨素雯

当前，我国人口发展进入总量收缩、结构深度转型、空间格局重塑的新阶段。推动教育资源配置转向前瞻研判、动态调整，是人口新形势下提升教育公共服务效能的必然要求，也是办好人民满意的教育的应有之义。2026年10月，国务院常务会议研究部署统筹人口与经济社会发展有关工作，明确提出“加强区域人口发展分类指导”“推动公共服务资源与常住人口变化动态适配”，为健全与人口变化相适应的教育资源配置机制指明了方向。

人口是教育资源配置的基础变量，教育是推动人口高质量发展的重要支撑。如何统筹资源配置动态效能与教育均衡公平，成为亟待回应的重要命题。从时序演化看，受历年出生人口波动影响，我国学龄人口变化呈现“学段次第达峰”的排浪式传导特征。小学在校生规模已达峰值，初中学龄人口正迎来峰值，普通高中、高等教育学龄人口将分别于2029年、2032年接续达峰。这意味着，延续事后应对、被动响应的治理模式，极易陷入“峰期”学位紧张、“谷期”资源闲置的困境，难以实现教育资源的合理高效配置。从空间格局看，学龄人口集聚进程显著快于常住人口城镇化进程，义务教育在校生城镇化率已高于常住人口城镇化率。随着人口持续向中心城镇集聚，人口流入地学位供给承压、人口流出地资源闲置的两极态势日益凸显。“城挤乡空”矛盾的深层根源，在于长期以来以户籍人口为基数、以行政区划为配置单元的属地静态供给模式，难以适应人口格局的动态变迁。

动态适配，核心是提升资源供给对人口空间重构的响应效能，破解供需时空错配难题。当前，深化与人口变化相适应的教育体制机制改革，难点在于跨学段、跨区域要素流转仍面临多重壁垒。在校舍空间供给上，不同学段办学设施执行独立建设标准，普通教室与学科实验室功能配置相互区隔，难以直接跨学段复用。在师资资质层面，教师资格实施学段分类准入，现阶段“县管校聘”改革虽打通了县域内城乡师资轮岗通道，但尚未形成跨学段调配的转岗研修与资质衔接机制，师资难以实现向需求增长学段的有序流转。在财政事权划分层面，“钱随人走”的经费可携带机制仅覆盖公用经费，教师薪酬、校舍建设资金作为地方财政刚性支出，难以跟随生源流动同步调整。义务教育“以县为主”、普通高中市县分级办学的制度安排，进一步导致跨学段、跨区域的资源统筹调配缺少资金支撑。多重壁垒叠加交织，教育资源供需结构性矛盾日益凸显，亟须从制度层面统筹协同、系统推进。

分类指导，即立足区域人口分化格局，以差异化治理推进教育均衡发展。均衡发展必须守住底线，坚决防止以拉大城乡、校际教育差距为代价，切实保障农村学生、随迁子女等重点群体平等接受教育的权利。在人口流出县域，不能简单按生源降幅同比例压减师资与经费，应依托学区集团、教师走教、数字资源共建共享，稳固小规模学校、寄宿制学校的办学根基；在人口流入城镇，应将随迁子女纳入规划与财政保障，持续化解大班额，破除常住地入学隐性壁垒。此外，人口收缩客观上为生师比优化提供了空间，释放的富余资源能够更好地支撑小班化教学和个性化育人。闲置教育资源还可向普惠托育、特殊教育、社区教育拓展，打造多元协同的教育生态，助力全民终身学习体系建设。

构建与人口变化相适应的教育资源配置机制，推动供给模式从被动适应向主动塑造布局转变，关键在于统筹好动态性与均衡性的辩证关系。应坚持以均衡约束动态调整、以动态调整赋能均衡提质，将学龄人口峰谷交替的发展变量转化为教育优质均衡发展的增量。一是搭建多源数据整合的学位预警体系。以县域为基本单元，汇聚户籍、出生人口、学籍等多源数据，动态监测学龄人口走势，预判各学段学位的供需情况，精准识别供需状态，统筹推进学校扩容、班额调控与资源调剂，推动教育治理模式向前瞻布局转型。二是探索弹性适配的“潮汐学校”模式。把握学龄人口梯次传导、学段错峰达峰规律，优化县域中小学建设标准，推行多学段兼容、弹性预留的建设思路，预留校舍功能转换与扩容改造空间，规避“短期紧缺、长期闲置”的低效建设，并因地制宜引导地方试点探索，长效适配学龄人口波动。三是健全师资均衡配置机制。统筹增量优化与存量盘活，持续推进集团化办学、城乡教师轮岗，缩小校际、班级间师资差距；建立跨学段教师转岗培训长效机制，依据生源变动统筹调配师资，提高师资配置效能。

（作者系山东社会科学院人口与社会发展研究院副院长）

观而思