

我国义务教育控辍保学政策的历史演进与未来走向研究

黄雪梅

(中南民族大学, 武汉 湖北 430000)

摘要: 2017年7月28日, 国务院办公厅印发《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》, 标志着我国义务教育控辍保学工作进入顶层设计系统化、治理机制规范化、目标任务刚性化的全新发展阶段。本研究以该标志性政策印发以来出台的22份相关政策文本为核心分析对象, 借助NVivo 12 Plus开展编码与文本分析, 系统梳理了我国控辍保学政策的演进脉络与内在逻辑。研究发现, 2017年以来, 我国控辍保学政策整体呈现出“底线保障、质量提升、长效治理”的阶段性演进升级特征。面向未来, 我们需要深化质量公平的内涵建设, 健全多元主体协同控辍的工作机制, 完善全链条高质量治理体系, 强化体系化长效支撑, 推动实现从“控辍”到“保学”再到“优学”的根本转变, 为建设教育强国提供有力支撑。

关键词: 基础教育; 义务教育; 控辍保学; 辍学; 教育公平

DOI: doi.org/10.70693/202609299180

A Study on the Historical Evolution and Future Directions of Policies to Prevent Dropouts and Ensure School Attendance in Compulsory Education in China

Huang Xuemei

School of Education, South-Central Minzu University, Wuhan 430074, China

Abstract: On July 28, 2017, the General Office of the State Council issued the "Notice on Further Strengthening Dropout Prevention and Education Retention to Improve the Consolidation Level of Compulsory Education," marking a new phase in China's compulsory education dropout prevention efforts—characterized by systematic top-level design, standardized governance mechanisms, and rigidly defined goals and tasks. This study takes as its core analytical focus the 22 policy documents released since the issuance of this landmark policy, employing NVivo 12 Plus for coding and textual analysis to systematically trace the evolution and internal logic of China's policies on dropout prevention and education retention. The research finds that since 2017, these policies have undergone a phased evolution characterized by "baseline protection, quality enhancement, and long-term governance." Looking ahead, we need to deepen the development of quality and equity, establish collaborative mechanisms involving multiple stakeholders, improve a comprehensive, high-quality governance system across all stages, strengthen systematic and sustainable support, and promote a fundamental transformation from "dropout prevention" to "education retention" and ultimately to "quality education," thereby providing strong support for building a powerful educational nation.

Keywords: basic education; compulsory education; preventing school dropout and ensuring school attendance; school dropout; educational equity

作者简介: 黄雪梅(2001—), 女, 硕士研究生, 研究方向为教育学原理

通讯作者: 黄雪梅

一、问题的提出

义务教育是国民教育体系的基础，事关国家长远发展与国民素质的整体提升。控辍保学作为巩固义务教育成果的核心任务，不仅直接关系到保障每一名适龄儿童少年依法接受教育的权利，也是推动教育公平、阻断贫困代际传递的关键举措。自1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施以来，我国在义务教育普及和辍学率控制方面取得了显著成效，适龄儿童入学机会得到了基本保障，辍学现象已得到有效遏制。

然而，宏观成就的背后，结构性、隐性化的新挑战日益凸显。首先，辍学形态日趋复杂化与隐蔽化，政策焦点需从应对显性的“在校与否”问题，转向识别与干预学生“人在心离”的“隐性辍学”^[1]困境，这对政策的精准干预能力提出了更高要求。其次，在义务教育全面普及后，社会公众的教育需求已从“有学上”升级为“上好学”^[2]，控辍保学的内涵也必然从保障“入学率”的生存型需求，拓展至提升“教育过程质量”与“个体发展效能”的发展型需求。最后，在脱贫攻坚战取得全面胜利后，如何将运动式、攻坚型的控辍机制，成功转型为常态化、制度化的长效治理体系，防止辍学现象反弹，成为后脱贫时代与乡村振兴战略背景下的核心议题。

在上述历史语境下，2017年国务院办公厅印发的《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》（国办发〔2017〕72号）具有承前启后的标志性意义，这是国家层面迄今规格最高、体系最完整的控辍保学专项部署，首次以国务院办公厅名义进行全局性制度安排，标志着相

关工作从教育部门业务层面提升为国家治理层面的系统工程，为后续政策演进提供了核心范本。尤为重要的是，它将“控辍保学”明确为脱贫攻坚的重要任务，精准契合了义务教育质量巩固与贫困治理深度融合的战略需求，这也成为本研究选取其作为政策分析起点的关键依据。

为此，本研究以2017年《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》为标志性起点，选取2017年以来国家层面发布的22份义务教育控辍保学及相关配套政策文件作为分析对象，采用文本分析法，系统开展政策演进梳理与逻辑解构，旨在解答以下核心问题：2017年标志性政策印发以来，我国义务教育控辍保学政策历经了怎样的阶段性发展？政策演进背后蕴含着何种一以贯之的内在逻辑？厘清这一演进逻辑，对于科学研判政策未来走向、构建适配中国式教育现代化的控辍保学长效机制，具有重要的理论价值与实践意义。

二、研究设计

（一）研究对象

本研究的政策文本全部来源于中国政府网官方平台，检索方式为以“控辍保学”为核心关键词开展全站精准检索，检索时间区间严格界定为2017年7月28日至2026年3月31日。为确保政策样本的权威性、完整性、有效性，全程以中国政府网发布的原始官方文本为唯一来源，采用人工逐份核验、查漏补缺的方式完成样本梳理。经系统筛选与核验，最终确定22份中央层面义务教育控辍保学及配套关联政策文本为研究样本。（见表1）

表1：中央层面义务教育控辍保学及配套关联政策文本

编号	发布时间	政策文件名称	政策发布部门
1	2017年7月28日	《国务院办公厅关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》	国务院办公厅
2	2018年4月25日	《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》	国务院办公厅
3	2018年8月17日	《国务院办公厅关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》	国务院办公厅
4	2018年11月1日	《教育部办公厅关于学习推广青海经验进一步做好义务教育控辍保学工作的通知》	教育部办公厅
5	2018年11月1日	《关于进一步加强财政投入管理深入推进“三区三州”教育脱贫攻坚的指导意见》	财政部、教育部
6	2019年3月20日	《教育部办公厅关于做好2019年普通中小学招生入学工作的通知》	教育部办公厅
7	2019年6月23日	《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》	中共中央、国务院
8	2019年7月8日	《教育部国家发展改革委财政部关于切实做好义务教育薄弱环节改善与能力提升工作的意见》	教育部发展改革委财政部
9	2020年3月17日	《教育部办公厅关于做好2020年春季学期中小学教育教学工作的通知》	教育部办公厅
10	2020年6月19日	《教育部等十部门关于进一步加强控辍保学工作健全义务教育有保障长效机制的若干意见》	教育部、国务院扶贫办、中共中央统战部、国家发展改革委、公

11	2020 年 12 月 16 日	《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》	中共中央、国务院
12	2022 年 3 月 28 日	《教育部办公厅关于进一步做好普通中小学招生入学工作的通知》	教育部办公厅
13	2023 年 5 月 17 日	《教育部办公厅关于做好 2023 年普通中小学招生入学工作的通知》	教育部办公厅
14	2023 年 6 月 13 日	《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〉》	中共中央办公厅、国务院办公厅
15	2023 年 7 月 26 日	《教育部 国家发展改革委 财政部关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》	教育部、国家发展改革委、财政部
16	2024 年 3 月 22 日	《教育部办公厅关于开展义务教育阳光招生专项行动（2024）的通知》	教育部办公厅
17	2024 年 4 月 22 日	《教育部办公厅关于建立健全义务教育控辍保学常态化报告工作机制的通知》	教育部办公厅
18	2025 年 1 月 3 日	《教育部关于印发〈中小学生学籍管理办法〉的通知》	教育部
19	2025 年 1 月 19 日	《中共中央国务院印发〈教育强国建设规划纲要（2024—2035 年）〉》	中共中央、国务院
20	2025 年 3 月 25 日	《教育部办公厅关于开展义务教育阳光招生专项行动（2025）的通知》	教育部办公厅
21	2025 年 5 月 7 日	《国务院办公厅关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》	国务院办公厅
22	2026 年 3 月 20 日	《教育部办公厅关于开展基础教育规范管理巩固年行动的通知》	教育部办公厅

（二）研究方法与过程

为系统揭示我国义务教育控辍保学政策的演进逻辑,本研究对 22 份中央层面义务教育控辍保学及配套关联政策文本进行了内容分析。此过程严格遵循内容分析法的规范程序,主要借鉴陈向明提出的质性研究方法,借助质性数据分析软件 NVivo 12 Plus 对文本进行系统的三级编码,旨在从原始资料中逐步归纳、构建出本研究的分析框架^[3]。整个编码过程是一个“自下而上”的理论建构过程,具体包含以下三个关键步骤:

1. 文本处理与初步浏览

将 22 份中央层面义务教育控辍保学及配套关联政策的电子文本统一导入 NVivo 12 Plus 内部材料库,构建政策文本数据库。研究者对文本进行反复且全面的通读,旨在获取整体印象,形成对政策语境的初步认知,为后续精准编码奠定坚实基础。

2. 三级编码与框架归纳

首先,开放性编码。此阶段旨在从文本中提取初始概念,采取“逐行阅读、逐句分析”的策略,对所有涉及“控辍保学”内容的语句进行贴标签式的概念化提取。例如,将“保障适龄儿童少年接受义务教育的权利”编码为“保障法定受教育权”,将“加强农村地区义务教育巩固率”编码为“维护教育底线公平”。本阶段的目标是尽可能开放地从文本中提炼出大量初始概念,从而全面覆盖政策文本的信息点。

其次,轴心性编码。在获得大量初始概念后,通过对开放性编码产生的零散概念进行持续比

较、分类与归纳,将意义相近或指向同一政策维度的节点进行聚类,形成更高级别的“范畴”。例如,将“保障法定受教育权”“维护教育底线公平”“落实立德树人任务”等节点归并为“核心价值取向”范畴;将“教育经费投入”“师资队伍建设”“信息技术赋能”等节点归并为“资源要素保障”范畴。此过程使得零散的文本信息开始形成有逻辑结构的组块,初步构建出政策内容的骨架。

最后,选择性编码。这是提炼核心类属、确立最终政策文本分析框架的核心阶段。分析发现,2017 年标志性政策印发以来我国义务教育控辍保学全部政策内容,遵循“定方向—明主体—落行动—强支撑”的完整政策逻辑主线:政策目标定位锚定控辍保学“为何做”的核心价值取向与战略衔接目标,明确政策顶层导向;政策主体责任厘清控辍保学“谁来做”的政府统筹与多元协同责任,划定政策实施主体边界;政策实施举措细化控辍保学“怎么做”的源头预防、过程监测、劝返安置具体行动,明确政策执行实操路径;政策保障路径夯实控辍保学“靠什么做”的资源要素、制度规范、监督问责支撑体系,筑牢政策长效落地根基。

3. 框架的检验与论证

针对质性研究结果的可信性、稳定性和可靠性等问题,本研究主要借鉴陈向明提出的质性研究效度检验方法。为保障编码结果真实、准确地反映政策文本的内涵,本研究采用了持续比较法。具体而言,在利用 NVivo 软件进行三级编码的过程中,不断回溯并比较不同年份的文本表述及已

建立的编码节点，对存疑的编码进行交叉核查，从而减少研究者的主观偏见，提升编码框架的客观性与有效性。在资料丰富性方面，政策文本分析中，样本的连续性与规模是支撑研究结论的重要基础，30 个样本可以称为一般意义上的大样本^[4]。本研究以中国政府网平台以“控辍保学”为关键词检索筛选的 22 份中央层面义务教育控辍保学及配套关联政策文本为分析对象，文本时间跨度完整覆盖 2017 年标志性政策印发至 2026 年 3 月 31 日，形成了时序连贯、来源权威、内容对口的专属政策文本序列。该样本集均为国务院、教育部及多部委联合印发的有效规范性文件，无来源驳杂、时效失效问题，既避免了因样本零散单一或来源非官方导致的结论片面性，也为系统解析控辍保学政策演进逻辑、研判政策未来走向，提供了充足、严谨且权威的原始资料支撑。

（三）分析框架的呈现

在综合上述方法的基础上，本研究提出了义务教育控辍保学政策内容分析的四个维度，即政策目标定位、政策主体责任、政策实施举措、政策保障路径（见表 2）。控辍保学政策是国家为保障适龄儿童少年完整接受义务教育而制定的政策规范，其内容必然围绕上述四个方面展开，且在每一维度之下，又包含不同层级、不同类型的政策实施举措，由此共同构成一个完整的控辍保学政策内容体系。

表 2：我国义务教育控辍保学四维度及关注要素

选择性编码	轴心性编码	开放性编码
政策目标定位	核心价值取向	保障法定受教育权 维护教育底线公平 落实立德树人任务 巩固脱贫攻坚成果 乡村振兴教育衔接 夯实教育强国基础
	战略衔接目标	省级统筹责任 县级落实责任 乡镇执行责任 学校管理责任 家庭监护责任 社会多元参与 改善办学条件 课程教学改革 关爱重点群体 学籍精准管理 入学动态监测 风险预警报告 分类精准劝返 复学学业帮扶 专项心理干预
政策主体责任	政府统筹责任	
	多元主体协同责任	
政策实施举措	源头预防举措	
	过程监测举措	
	劝返安置举措	

政策保障路径	资源要素保障	教育经费投入 师资队伍建设 信息技术赋能 法律法规完善 政策体系构建 联控联保机制 专项督导评估 实绩考核问责 外部宣传监督
	制度规范保障	
	监督问责保障	

三、我国控辍保学政策的演进历程

2017 年，国务院办公厅印发《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》，标志着我国义务教育控辍保学工作进入顶层系统设计化、治理机制规范化、目标任务刚性化的全新发展阶段。基于政策文本分析与关键事件节点，2017 年至今我国控辍保学政策的演进可划分为三个阶段：精准控辍攻坚期（2017—2020 年）、常态巩固转型期（2021—2023 年）、高质量长效治理期（2024 至今）。各阶段政策目标明确、重点突出，整体上呈现出一个稳步发展与精准推进的制度建构过程。

（一）脱贫攻坚背景下的精准控辍攻坚期（2017—2020 年）

本阶段以 2017 年国务院办公厅《通知》的印发为起点，以 2020 年我国脱贫攻坚战取得全面胜利为时间节点，核心战略定位是以控辍保学筑牢脱贫攻坚底线，实现“义务教育有保障”的刚性目标，是我国控辍保学政策从“普惠性普及”向“精准化攻坚”的深度转型期，也是控辍保学工作首次以专项政策形式纳入国家重大发展战略的核心议程。

从政策目标定位层面分析，本阶段政策目标的核心在于“战略衔接”与“底线捍卫”。编码数据显示，“政策目标定位”高度聚焦于“巩固脱贫攻坚成果”与“战略衔接目标”，并将控辍保学明确列为脱贫攻坚“两不愁、三保障”的核心指标之一。“核心价值取向”则突出“保障法定受教育权”与“维护教育底线公平”，强调通过法治途径保障每一名儿童，尤其是贫困家庭儿童接受义务教育的基本权利，彰显了“保基本、兜底线”的刚性价值追求。^[5]

从政策主体责任角度分析，本阶段形成了“政府主导、责任下沉”的垂直化治理格局。编码中“政策主体责任”明确了从中央到基层的权责链条。“政府统筹责任”被置于首位，强调顶层设计与整体协调；“省级统筹责任”与“县级落实

责任”的编码点较为密集,体现了“省负总责、县抓落实”的工作机制;“乡镇执行责任”则保障了政策在“最后一公里”的落地。尽管此时已提出“多元主体协同责任”,但“家庭监护责任”“学校管理责任”等具体责任的编码点相对较少,表明治理模式仍以政府行政推动为主。

从政策实施举措层面分析,本阶段政策实施呈现出“精准干预与动态清零”的攻坚特征。实施举措可分为三大类:一是“源头预防”,重点聚焦在“改善办学条件”与“关爱重点群体”,旨在从根源上消除因贫辍学;二是“劝返安置”,核心在于“分类精准劝返”,针对不同辍学原因采取差异化措施,落实“发现一个、劝返一个、安置一个”的目标;三是“过程监测”,依托“学籍精准管理”系统与“入学动态监测”机制,建立辍学学生台账,实行动态更新与销号管理,为精准攻坚提供坚实的数据支撑。

从政策保障路径层面分析,本阶段构建了“督导问责与资源倾斜”的双重保障体系。在“监督问责保障”方面,“专项督导评估”与“实绩考核问责”得到强化,控辍保学成效被直接纳入脱贫攻坚考核体系。在“资源要素保障”方面,持续加大的“教育经费投入”和面向贫困地区的“师资队伍建设”构成关键支撑。与此同时,“制度规范保障”开始起步,通过“法律法规完善”与“政策体系构建”,推动控辍保学逐步从行政动员向依法治理过渡。

本阶段,我国控辍保学工作取得了历史性成效,全国九年义务教育巩固率从2017年的93.8%提升至2020年的95.2%^[6],如期实现了2020年巩固率95%以上的目标,截至2020年11月底,义务教育阶段辍学学生由台账建立之初的约60万人降至831人,其中20万建档立卡辍学学生实现动态清零^[7],标志着控辍保学在保障入学机会方面取得决定性成效,为后续控辍保学政策的常态化、高质量发展奠定了坚实的制度与实践基础。

(二)乡村振兴背景下的常态巩固转型期(2021—2023年)

本阶段以2021年脱贫攻坚战取得全面胜利、乡村振兴战略全面实施为起点,以2023年《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》印发为节点,核心战略定位是巩固拓展教育脱贫攻坚成果,推动控辍保学从集中攻坚向常态巩固转型,政策重点从确保“基本入学机会”转向“提升就学质量与吸引力”^[8],是我国控辍保学政策从

脱贫攻坚向乡村振兴有效衔接的关键转型期。

从政策目标定位层面分析,本阶段政策目标实现了“重心转移”与“内涵拓展”。在“政策目标定位”方面,“乡村振兴教育衔接”成为新的核心议题,标志着工作重心从“脱贫攻坚”平稳转向“乡村振兴”。在“核心价值取向”上,在继续“保障法定受教育权”的基础上,显著强化了“落实立德树人任务”,表明政策价值从确保“有学上”向关注“上好学”、促进全面发展延伸,控辍保学与提升教育内在吸引力紧密结合。

从政策主体责任层面分析,本阶段进一步深化了“多元共治、协同发力”的治理格局。编码数据显示,在“政策主体责任”维度下,“多元主体协同责任”的编码点显著增加,且结构更趋均衡。“家庭监护责任”与“学校管理责任”的能动性得到空前强调,明确了家庭的第一监护职责与学校的主体管理责任。“社会多元参与”也被纳入体系,鼓励群团组织、社区等力量积极介入。政府角色则从“包办者”逐步向“统筹协调者”转变,“省级统筹责任”与“县级落实责任”在常态化机制中持续巩固。

从政策实施举措层面分析,本阶段政策实施转向“常态监测与精准防控”。“过程监测举措”的重要性进一步凸显,在“入学动态监测”基础上,建立了“风险预警报告”机制,实现对留守儿童、困境儿童等重点群体的常态化排查与早期干预,推动工作从“事后劝返”向“事前预防”前移。“源头预防举措”持续深化,“课程教学改革”被明确提出,旨在通过提升课堂质量、丰富校园生活增强学校吸引力,从根源上减少因厌学导致的辍学现象。“劝返安置举措”则更注重“复学学业帮扶”的可持续性,有效防止二次辍学。

从政策保障路径层面分析,本阶段突出“机制构建与能力赋能”的长效导向。“制度规范保障”成为重点,“联控联保机制”在政策表述中被反复强调,旨在固化跨部门协作的常态化运行模式。“监督问责保障”从攻坚期的“实绩考核”向常态化的“专项督导评估”优化。“资源要素保障”方面,在保障投入的同时,“信息技术赋能”作为新路径被明确提出,旨在利用大数据、学籍系统等手段提升监测精准性和管理效率。

本阶段,我国控辍保学成果得到持续巩固,全国九年义务教育巩固率持续稳定在95%以上的高位水平,脱贫家庭、留守儿童、残疾儿童等重点群体的受教育权利得到持续保障,未出现大规模辍学反弹现象,顺利实现了控辍保学从脱贫攻

坚向乡村振兴的平稳过渡，为后续控辍保学政策全面融入教育强国建设、构建高质量长效治理体系奠定了核心基础。

（三）教育强国背景下的高质量长效治理期（2024 至今）

本阶段以 2024 年《关于建立健全义务教育控辍保学常态化报告工作机制的通知》印发为起点，核心战略定位是全面融入教育强国建设大局，构建高质量、常态化、长效化的控辍保学治理体系，推动控辍保学从“有保障”向“有质量”全面跃升，是我国控辍保学政策面向中国式教育现代化的全新发展期。

从政策目标定位层面分析，本阶段政策目标立足于“强国根基与全面发展”。“政策目标定位”明确提出“夯实教育强国基础”，将控辍保学置于教育现代化全局中谋划，其战略意义得到进一步升华。“核心价值取向”呈现出融合性与高阶性，不仅坚持“维护教育底线公平”，更将“落实立德树人任务”深化为政策实践的出发点和落脚点，旨在通过保障每一个学生的持续就学，为其全面发展创造条件，最终服务于人口高质量发展和中国式现代化。

从政策主体责任维度分析，本阶段的核心目标是构建“权责清晰、协同高效”的现代化治理共同体。各主体责任的体系化建设正逐步走向完善与成熟：“政府统筹责任”聚焦宏观战略规划与资源配置的顶层设计；“省级统筹责任”在区域协调中的枢纽作用得到进一步强化；“县级落实责任”与“乡镇执行责任”的内容更趋细化、流程更趋标准化。与此同时，“家庭监护责任”“学校管理责任”“社会多元参与”的权责边界及联动机制也愈发清晰，政府、学校、家庭、社会分工明确、良性互动的“四位一体”共治格局已基本成型。

从政策实施举措层面分析，本阶段政策实施聚焦于“全周期治理与质量赋能”。“过程监测举措”全面升级，以常态化、信息化的“风险预警报告”机制为核心，实现对辍学风险的全周期闭环管理。“源头预防举措”体系更加完备，涵盖“改善办学条件”“课程教学改革”“关爱重点群体”等多个维度，旨在创建“零辍学”的优质教育生态。“劝返安置举措”则更加注重“复学学业帮扶”的质量和“专项心理干预”的专业性，确保复学学生“留得住、学得好”。

从政策保障路径层面分析，本阶段着力健全

“系统完备、运行有效”的长效保障体系。“制度规范保障”趋于成熟，“政策体系构建”完成顶层设计，“联控联保机制”实现高效常态化运行。“监督问责保障”体系更加立体，在“专项督导评估”和“实绩考核问责”基础上，引入“外部宣传监督”，提升治理透明度与公信力。“资源要素保障”中，“师资队伍建设”与“教育经费投入”强调结构性优化与效率提升，“信息技术赋能”已成为不可或缺的基础性路径，驱动治理模式向数字化、智能化方向演进。

本阶段，我国控辍保学工作已迈向以常态化、长效化为特征的高质量发展阶段。这不仅意味着适龄儿童少年的受教育权获得了更为坚实的保障，更标志着此项工作已深度嵌入教育强国建设的战略框架，成为中国式教育现代化进程中的关键环节。

四、我国控辍保学政策的演进逻辑

基于 2017 年以来三个阶段的政策文本编码分析可见，我国义务教育控辍保学政策的演进始终围绕国家战略转型的核心需求展开，严格遵循政策目标定位持续升级、政策主体责任持续拓展、政策实施举措持续深化、政策保障路径持续完善的核心逻辑，整体呈现出“底线保障—质量提升—长效治理”的阶段性跃迁，彰显了国家教育治理现代化进程中的战略定力与制度韧性。

第一，政策目标定位实现了从“生存兜底”到“发展赋能”的层级演进。2017 年《国务院办公厅关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》的印发，标志着控辍保学从一般性教育管理事务上升为国家战略。在脱贫攻坚的刚性约束下，政策目标聚焦于“义务教育有保障”的底线清零，旨在发挥教育扶贫的阻断功能；随着 2020 年后乡村振兴战略的推进，目标迅速转向“提质量”，强调城乡教育优质均衡与“保学提质”；进入 2024 年教育强国建设新阶段，目标进一步升级至“强基础”，旨在通过构建常态化、制度化的长效治理机制，夯实人口与人才根基。这一演进逻辑精准匹配了国家从“脱贫”到“振兴”再到“现代化”的战略转型需求。

第二，主体责任体系完成了从“行政单核”到“多元共治”的格局拓展。政策目标的升级倒逼责任主体的结构性变革。攻坚期内，为应对紧迫的脱贫任务，政策确立了“政府主责、分级管理”的强行政主导模式，通过“双线四包”等高压机制垄断资源，确保了“控辍”任务的完成。

随着工作重心转向质量与长效,单核治理的局限性显现,政策开始构建“政府统筹—学校主责—家庭尽责—社会参与”的协同网络,政府角色从“划桨者”回归“掌舵者”。至长效治理期,责任体系进一步升维为“党委领导、政府统筹、学校主责、家庭监护、社会协同、公众参与”的全要素生态,实现了从传统管理向现代治理的跨越,有效激活了全社会各类主体的治理潜能。

第三,实施举措逻辑经历了从“运动式干预”到“精准化治理”的深度转型。与主体格局相适应,政策执行策略经历了从“攻坚式治理”向“制度化规制”再向“现代化赋能”的深化。攻坚期采取“源头预防—过程监测—劝返安置”的闭合链条,依靠高强度行政动员破解存量问题;转型期则大幅降低运动强度,建立全生命周期监测体系,推动重心从“末端劝返”向“前端阻断”前移,步入科层化常态轨道;长效治理期更超越单一管控,融入“五育并举”与心理护航,通过内涵式发展提升学校“留人”能力,实现了从治标之术向治本之道的根本性转变。

第四,保障支撑路径呈现出从“资源兜底”到“长效赋能”的系统性完善。治理模式的转型需要坚实的保障体系支撑。攻坚期以“问责—兜底”二元机制为核心,依托绩效考核“一票否决”聚合资源,形成高压型保障链;转型期转向“制度、法治、经费、师资、督导”五位一体的常态化配置,淡化运动色彩,筑牢常态治理基础;长效治理期则进一步融入“技术保障”,形成“法治—制度—经费—师资—技术—监督”六位一体的现代化支撑体系。这一演进不仅覆盖了治理全流程,更通过数字化转型与内涵建设双轮驱动,全面提升了治理体系的现代化水平。

综上所述,我国控辍保学政策的演进逻辑,本质上是一个目标引领、主体协同、举措深化、保障跟进的有机整体。这一逻辑演进不仅回应了不同时期的国家战略需求,更深刻体现了我国教育治理从“被动应对”走向“主动防控”、从“经验治理”走向“精准治理”的现代化进程。

五、我国控辍保学政策的未来走向

基于2017年以来控辍保学政策的演进脉络与实践图景,立足教育强国建设与中国式教育现代化的战略定位,未来控辍保学政策应沿着“高质量发展、长效化治理、现代化转型”的核心取向向纵深推进。政策调适需紧扣目标定位、主体责任、实施举措与保障路径四大维度,着力构建

与中国式教育现代化相适配的控辍保学长效治理体系,推动政策效能从“底线保障”向“优质发展”整体跃升。

(一) 深化质量公平内涵建设,融入教育强国战略全局

新时期控辍保学政策的目标定位将延续“保底线—提质量—强基础”的演进逻辑,推动工作重心由“提质量”向“强基础、现代化”转变,核心在于持续深化以学生发展为本的质量公平内涵,将控辍保学全面融入教育强国建设与教育现代化的战略框架。

一方面,政策将坚持公平底线与质量提升的双重导向。义务教育高质量发展是从“质”与“量”两个维度对义务教育发展状态与价值的判断,应具备更公平、更均衡、更协调、更全面、更创新、更优质、更可持续以及更安全发展的特征^[9]。在持续保障适龄儿童少年依法接受义务教育的权利、确保九年义务教育巩固率稳定在高位区间的同时,政策重心将加速从“保障入学机会”向“促进全面发展”的范式转型。这意味着控辍保学将与立德树人根本任务深度融合,更加关注学生的学业进步、心理健康、社会适应能力及核心素养提升,并强化生涯规划教育与职业启蒙教育的融入,推动教育公平从“机会保障”迈向“质量保障”与“发展保障”的有机统一。

另一方面,政策目标将全面提升至教育强国建设的战略高度。控辍保学工作将整体纳入教育强国建设布局,与优质均衡的基本公共教育服务体系、城乡教育一体化发展及基础教育高质量发展协同推进。通过深化控辍保学工作,进一步健全长效机制、夯实管理基础、提升治理效能,反向助推义务教育办学质量与育人水平的系统性提升,推动基础教育公平优质发展^[10],夯实教育强国的高质量基础教育根基,并将受教育权保障与中国式现代化的人才需求结构紧密对接,为社会主义现代化建设提供德智体美劳全面发展的人力资本支撑。

(二) 健全多元主体协同控辍,构建权责明晰治理格局

新时期控辍保学政策的主体责任体系将延续“政府主导—多元协同—全主体现代化治理”的演进路径,持续完善“党委领导、政府统筹、学校主责、家庭尽责、社会协同、公众参与”的全链条治理体系,核心在于厘清各主体责任边界,强

化协同效能。

一方面,作为一项系统工程,需要中央、地方、学校等多元主体打破路径依赖,通过构建多维弹性评估标准、强化政府治理过程质量监控、重视学校内涵式建设等方式精准纾困,形成利益共同体^[11]。在政府层面,将强化党委领导与政府统筹的刚性约束,压实“省级统筹、县级主体、乡镇执行”的分级责任机制,把控辍保学作为履行教育职责的核心内容纳入整体规划,健全跨部门统筹协调的长效机制。在学校层面,推动学校从“控辍保学执行者”向“学生全面发展育人者”深度转型,构建校内全员参与、全流程覆盖的工作机制,系统履行入学监测、风险预警、学业帮扶、心理干预及复学安置等全链条责任。

另一方面,必须推动家校社政协同从松散联动迈向制度化、专业化的育人共同体,筑牢学生成长的支撑环境。未来政策的重点在于将协同育人理念转化为稳定的制度安排和专业的支持服务,建构政府、社会、学校、家庭、学生等多方参与主体利益相互依存的协同治理信息网络,以保障他们通过动态性的信息互动与交流都能够平等有效地参与辍学治理行动以及表达各自的利益诉求^[12],推动在全国范围内形成多元主体共同参与的现代化控辍保学治理大格局。

(三) 完善全链条高质量治理,构筑闭环长效实施体系

新时期控辍保学政策的实施路径将遵循“集中攻坚干预—常态化防控—高质量现代化治理”的演进逻辑,持续完善“源头预防—过程监测—精准劝返—发展支撑”的全链条实施机制,推动工作模式向全周期现代化治理全面转型。

一方面,政策实施将聚焦源头预防与过程干预的系统性前置。提高基础教育质量是实现控辍保学政策的根本遵循^[13],这要求将控辍保学与优质均衡的基本公共教育服务体系深度融合,通过持续改善乡村及薄弱学校办学条件、推动优质资源共享、深化课程教学改革、巩固“双减”成效,打造有温度、有吸引力的课堂生态,从根源上化解因学业困难或动力不足引发的辍学风险。

另一方面,政策实施将强化劝返安置与育人支持的全周期闭环。在新时期,在确保分类精准劝返的基础上,要实现“留得住、学得好”的目标,还需依靠一个持续提升质量的保障体系支撑^[14]。针对复学学生,需完善“一人一策”的个性化帮扶方案,提供学业辅导、心理疏导、行为干

预、生涯规划及社会适应等系统性发展支持,确保学生“劝得回、留得住”,进而将控辍保学与学生全面发展紧密结合,全面提升学生的核心素养与社会适应力,实现“学得好、能发展”的长效目标,彻底化解辍学反弹风险。

(四) 强化体系化长效支撑力,夯实控辍保学治理根基

新时期控辍保学政策的保障体系将遵循“问责兜底保障—五位一体常态化保障—六位一体体系化支撑”的演进路径,持续完善“法治、制度、经费、师资、技术、监督”六位一体的现代化长效支撑机制。

一方面,需筑牢法治、制度与经费保障的硬性基础。将控辍保学核心要求深度融入教育法律法规体系,明确各主体法定权责,强化法律救济与约束机制,推动治理全面迈入法治化轨道。同时,以控辍保学常态化报告机制为核心,健全覆盖全流程、全主体的长效制度安排,明确职责标准与考核闭环。在经费保障方面,建立与教育强国建设相适配的常态化投入机制,健全义务教育财政资金使用效率提升制度,财政资源重点向乡村学校、薄弱学校及重点群体倾斜,才能解决义务教育优质均衡发展的财政困境,为城乡均衡发展、办学条件改善及政策常态化运行提供稳定财力支撑。^[15]

另一方面,需升级师资、技术与监督保障的软性支撑体系。将高素质、专业化、创新型教师队伍建设作为核心抓手,通过特岗计划、教师轮岗交流等政策优化薄弱地区师资配置,让教师队伍建设更加“有规模、有质量”、乡村教师提升更加“增活力、增底气”、教师地位待遇更加“受尊重、受关注”^[16]。在技术层面,持续推动教育数字化转型,深化大数据与人工智能在风险预警领域的应用。依托全国学生学籍管理系统开发辍学预警模块,针对潜在辍学者的不同类型进行精准标注^[17],构建从“监测预警”到“智能干预”的全链条闭环管理体系。此外,构建“专项督导+常态评估+社会监督”的全方位监督架构,将控辍保学纳入政府履责考核与优质均衡评估核心指标,畅通公众参与渠道,以多元共治的监督合力压实各级主体责任,确保长效治理体系有效落地。

六、结论

2017年《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》印发实施以来,我国义务

教育控辍保学政策深度融入国家重大战略进程,依次经历了脱贫攻坚背景下的精准控辍攻坚期、乡村振兴背景下的常态巩固转型期、教育强国建设背景下的高质量长效治理期三个逻辑连贯、层级递进的发展阶段,政策演进呈现出清晰的阶段性跃迁特征,其内在逻辑沿着“底线保障—质量提升—长效治理”的路径持续深化,实现了从应急式控辍向制度化稳学、从兜底式保障向内涵式提质的系统性转变。

立足“十五五”时期全面建设社会主义现代化国家、加快建设教育强国的宏观战略部署,紧扣人口高质量发展、义务教育优质均衡发展、基本公共服务均等化三大核心时代诉求^[18],我国义务教育控辍保学政策将围绕高质量发展主线,朝着长效化治理、现代化转型的方向持续纵深推进,政策价值取向实现系统性升级,逐步从底线兜底管控转向巩固就学成果、精进育人质量、促进学生全面发展的高阶治理目标,推动控辍保学工作完成从基础性底线保障向质量提质、内涵发展、长远赋能的全方位进阶。通过构建并完善常态化、智能化、协同化的长效治理体系,持续夯实义务教育稳控提质的制度根基,依托基础教育巩固提升的实践成效,为教育强国建设与中国式现代化发展稳固民生基石、强化人才支撑。

参考文献:

- [1]罗茜.人在心不在:农村初中生隐性辍学类型与生成机制[J].基础教育,2024,21(1):64-73.
- [2]陈彩霞,朱燕菲.从生态塌陷走向共生共荣:县域普通高中高质量发展的阻滞因素与实现理路研究[J].教育科学探索,2024,42(05):32-39.
- [3]陈向明.社会科学中的定性研究方法 [J].中国社会科学,1996 (6):332-334.
- [4]任弢,黄萃,苏竣.公共政策文本研究的路径与发展趋势 [J].中国行政管理,2017(5):96-101.
- [5]教育部,国家发展和改革委员会,公安部,等.教育部等十部门关于进一步加强控辍保学工作健全义务教育有保障长效机制的若干意见[EB/OL].(2020-06-29)[2026-03-31].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/29/content_5522512.htm.
- [6]中华人民共和国教育部.2020年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2021-08-27)[2026-03-31].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202108/t20210830_555619.html.
- [7]教育部:九年义务教育巩固率达94.8%,辍学生由60万降至831人[EB/OL].(2020-12-11)[2021-01-

-15].http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52763/mtbd/202012/t20201211_504942.html.

- [8]新华社.从基本均衡向优质均衡迈进——我国多举措部署推进义务教育优质均衡发展[EB/OL].(2024-03-12)[2025-10-20].https://www.gov.cn/zhengce/202403/content_6939157.htm.
- [9]柳海民,邹红军.高质量:中国基础教育发展路向的时代转换[J].教育研究,2021,42(04):11-24.
- [10]教育部办公厅.教育部办公厅关于开展基础教育规范管理巩固年行动的通知:教基厅函〔2026〕5号[EB/OL].(2026-03-20)[2026-04-20].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202603/content_7064053.htm.
- [11]李宜江,贾红旗.义务教育优质均衡发展多主体治理困境及消解路径[J].现代教育管理,2023,(12):41-49.
- [12]王瑜,何苗苗.法国辍学治理的控辍机制、保学措施及经验启示[J].外国教育研究,2023,50(09):21-35.
- [13]浦昆华,褚远辉,尹可丽.我国基础教育控辍保学政策的发展历程、经验与意义[J].教育科学研究,2022,(04):19-25.
- [14]李帆,邢星.用教育之光点亮每个孩子的梦想——全国义务教育阶段控辍保学进展综述[J].人民教育,2020,(12):20-22.
- [15]郝二虎,胡凯,陈可欣.财政促进农村义务教育优质均衡发展的机理及实现路径[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2024,21(02):59-62.
- [16]中国新闻网.教育部:全国专任教师1673.83万人地位待遇不断提升[EB/OL].(2019-09-03)[2025-10-20].http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/51106/mtbd/201909/t20190909_398318.html.
- [17]赵明仁,陆春萍.从外控逻辑到内生逻辑:贫困地区义务教育控辍保学长效机制探究[J].教育研究,2020,41(10):73-81.
- [18]新华社.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要(草案)》摘要[EB/OL].(2026-03-05)[2026-04-23].https://www.gov.cn/yao wen/liebiao/202603/content_7060739.htm.