



国视教育研究书系

教育综合改革 实验区的研究与实践

李晓强 等 著



教育科学出版社

Educational Science Publishing House



国视教育研究书系

教育综合改革 实验区的研究与实践

李晓强 等 著

教育科学出版社

· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 刘明堂
版式设计 贾艳凤
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

教育综合改革实验区的研究与实践 / 李晓强等著
—北京: 教育科学出版社, 2015. 1
(国视教育研究书系)
ISBN 978 - 7 - 5041 - 9234 - 9

I. ①教… II. ①李… III. ①教育改革—研究—中国
IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 302221 号

教育综合改革实验区的研究与实践

JIAOYU ZONGHE GAIGE SHIYANQU DE YANJIU YU SHIJIAN

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64989419

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 8.75

字 数 113 千

版 次 2015 年 1 月第 1 版

印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价 39.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

丛书编委会

(按姓氏笔画排序)

于发友	马晓强	王 素	王 燕	王小飞	方晓东
邓友超	田 凤	史习琳	刘 芳	刘占兰	刘明堂
刘建丰	刘贵华	刘俊贵	刘晓楠	齐亚琴	孙 诚
李 东	李晓强	杨九诠	杨润勇	吴 键	吴 霓
张男星	陈如平	所广一	单志艳	孟万金	袁振国
高宝立	徐长发	黄海鹰	葛 都	曾天山	

丛书总序

为打造具有国家水准、国际视野的教育科研成果，更好地服务于办好人民满意的教育，服务于全面建成小康社会，在中央级公益性科研院所基本科研业务费专项基金的支持下，我院系统开展了对国内国际重大教育理论与实践问题的研究，形成了“国情、国视、国菁、国际”四大书系。

“国情”书系以年度发展报告的形式，全面反映我国各级各类教育的成就、经验和挑战，对全国各省、自治区、直辖市教育发展和政策进行区域比较，对我国各级各类教育的发展水平进行国际比较，力求对我国教育的数量、规模、结构、效益和质量做出科学判断。

“国视”书系着眼于社会关注的教育热点问题，着眼于基础性、前瞻性问题，以了解事实、回应关切、提供政策建议为主要目的，探索教育发展规律。

“国菁”书系专门研究大中小学生的生活状态，涉及学校生活、家庭生活、社会生活、网络生活等，通过调查研究，了解当代学生的行为特点和思想情感，为研究如何促进学生的全面发展提供科学依据。

“国际”书系分为著作和译作两类，主要反映国际教育改革动态，回顾国际教育的历史进程，跟踪国际教育的改革动态，把握国际教育的发展趋势。

四大书系既各自独立又相互联系，在保持各书系特点的同时，力求做到：

一、“用数据说话”。数据是研究和决策的基础。四大书系力图建立在数据和事实的基础之上，通过对数据的搜集、提炼、整合、分析，发现问题，探索规律。

二、“通过比较说话”。没有比较就没有鉴别。书系力求通过国别比较、区域比较、类型比较、结构比较，发现真知，提供卓见。

三、“协同创新”。协同创新是提高创新效率和创新水平的战略要求。书系研究调动院内外、系统内外、国内外资源，注重人员交叉、学科交叉、方法交叉，力求有所创新、有所突破。

四大书系的编辑出版是我院全面提高教育科研水平的一项整体努力，也是建设国家一流教育智库的客观要求。在研究和写作过程中，书系得到了相关机构和同仁的大力支持，特别是得到了教育部相关司局及有关部委的大力支持，在此一并致谢！我们将以此为起点，不懈努力，为推动中国教育事业在新的历史起点上向前发展发挥不可替代的作用。

中国教育科学研究院

2012年12月

目 录

CONTENTS

前 言 / 001

第一章 教育综合改革实验区的背景与意义 / 005

- 一、当代中国教育发展史是一部改革史 / 005
- 二、综合改革是应对教育改革“深水区”的必然要求 / 010
- 三、区域推进是教育综合改革的有效路径 / 013
- 四、教育综合改革实验区是开展综合改革、区域推进的积极尝试 / 017

第二章 教育综合改革实验区的顶层设计 / 021

- 一、教育综合改革实验区的工作方针 / 021
- 二、教育综合改革实验区的战略布局 / 028
- 三、教育综合改革实验区的制度创新 / 035

第三章 教育综合改革实验区的发展模式 / 040

- 一、高位均衡、轻负高质：杭州市下城实验区发展模式 / 040
- 二、城乡统筹、质量领先：成都市青羊实验区发展模式 / 050
- 三、多元开放、国际融合：大连市金州新区实验区发展模式 / 057
- 四、追求卓越、打造一流：深圳南山实验区发展模式 / 064
- 五、高位提升、惠及全民：宁波市鄞州实验区发展模式 / 074

第四章 教育综合改革实验区的成绩与成效 / 082

一、促进区域内教育发展水平提升 / 082

二、实现区际联动发展 / 094

三、深化区域教育研究 / 097

第五章 教育综合改革实验区深化发展战略 / 107

一、坚持教育科研兴教 / 107

二、深化课堂教学改革 / 113

三、加大改革实验力度 / 121

四、打造特色品牌项目 / 124

五、建设实验区联盟 / 126

后 记 / 130

〔前 言〕

当前，教育改革已进入“深水区”，面临着很多新情况和新特点。一方面，表层问题已较好解决或者有了解决的方案，但深层次矛盾逐渐凸显出来；另一方面，社会发展日益多元化，难以用简单的方法满足不同群体的诉求，必须走综合改革的道路。这就要求统筹协调方方面面的力量，协同推进人事制度、管理制度、经费投入制度等方面的改革，把教育改革作为一项系统工程来抓。

基于这一考虑，为进一步发挥服务决策、创新理论、指导实践的功能，中国教育科学研究院（以下简称“中国教科院”）形成了开展区域教育综合改革实验的设想。同时，我们认识到，政府作为教育管理的主体，行政区层级过高，地理空间、教育总量会很大，改革效果不可预期；行政区层级过低，无法有效统筹本区域人财物等关键要素，改革很难顺利推进，区县可能是教育综合改革实验的理想区划。令人欣喜的是，这一设想得到地方人民政府和教育行政部门的高度认同，中国教科院教育综合改革实验区应运而生。

2008年5月，中国教科院与杭州市下城区人民政府共同创建了中国教科院杭州下城教育综合改革实验区，此后，又先后与成都市青羊区、大连市金州新区、深圳市南山区、宁波市鄞州区、重庆市九龙坡区共建教育综合改革实验区。

中国教科院与六区人民政府精诚合作、锐意进取，力求以先进的理

念、科学的方法、高效的机制、合理的制度来推进教育综合改革实验区的科学发展。经过反复研讨，我们确定了“院区共建、整体推进、科研引领、创新发展”的工作方针。同时，我们还建立了有效的机制：一是专家常驻机制，中国教科院向各实验区派驻高素质专家工作组，作为科研力量的前沿部队，参与实验区建设的全过程，提供实时的、全方位的业务咨询和指导；二是决策参与机制，专家工作组通过与实验区教育行政部门领导直接沟通、参加领导班子办公会、参与重要政策咨询论证等多种形式，为实验区教育决策献言献策；三是课题引领，以实验区核心发展任务为重点，以双方科研资源为依托，院区共同申报研究课题，以系统的教育科学研究为实验区建设提供理论支撑和智力支持；四是区际联动，以项目合作为主要载体，各实验区之间共享优质教育资源、相互学习借鉴，共同探索解决区域教育改革发展热点、难点问题；五是特色发展，充分尊重实验区的实际情况和个性化需求，在全面推进教育综合改革的基础上，创新实施路径和工作方法，打造不拘一格、各有特色的实验区发展模式。

在各区区委、区政府的有力领导下，在各区教育行政部门的精心培育下，在广大校长和教师的积极参与和努力下，教育综合改革实验区工作不断取得新进展，实验区整体水平不断提升：各实验区区委、区政府进一步加大对教育工作的支持力度；社会对本地区教育工作给予了更多理解、关心和支持；各地教育改革创新积累了越来越多的成功经验，强化了已有的特色和优势；实验区联盟加快形成。几年下来，各区也逐渐形成了各具特色的改革发展模式：杭州市下城区的“高位均衡、轻负高质”模式，成都市青羊区的“城乡统筹、质量领先”模式，大连市金州新区的“多元开放、国际融合”模式，深圳市南山区的“追求卓越、打造一流”模式，宁波市鄞州区的“高位提升、惠及全民”模式。

本书通过对教育综合改革实验区发展的认识论研究，深入挖掘中国教科院教育综合改革实验区发展特色，全面总结和系统反映教育综合改革实验区成立的背景、发展历程、工作成绩与成效，高位提炼教育综合改革实验区发展模式；同时，服务教育综合改革实验区决策科学化需要，提出系统化的对策与建议，以期促进教育综合改革实验区的可持续发展。

第一章，教育综合改革实验区的背景与意义。本章回顾了改革开放 30 多年来教育发展的进程，指出教育综合改革经历了认识不断深化的过程，教育综合改革在国家教育体制改革中的战略地位日益凸显。结合教育发展新形势、国家教育发展战略，以及地方加快教育发展、提升教育质量的需要，分析教育综合改革实验区创建的背景；探讨教育综合改革实验区的创建对助推国家教育改革发展大局、探索区域教育发展模式和创新区域教育发展理论的重要意义。

第二章，教育综合改革实验区的顶层设计。本章主要从三个方面进行探讨：一是从院区共建、整体推进、科研引领、创新发展四个方面详尽阐述了教育综合改革实验区的工作方针；二是从具有代表性、考虑实验性和体现时代性三个方面探讨了创建教育综合改革实验区的战略布局；三是从制度创新的意义、制度创新的内容及制度创新的途径等方面探讨了教育综合改革实验区的制度创新。指出，专家常驻、综合改革、课题引领、特色发展和区际联动是教育综合改革实验区制度创新的重要内容，从强制性制度创新与诱致性教育制度创新两方面论述了教育综合改革实验区制度创新的实践路径。

第三章，教育综合改革实验区的发展模式。本章根据教育改革与发展的科学规律和理论，力图清晰、完整地勾勒出中国教科院各个教育综合改革实验区建设发展的动态历程和图景，并从实验区建设发展的成功经验、特色成果和突出成就中，深刻揭示和提炼出具有一定借鉴意义与推广价值的区域教育发展模式。下城实验区紧紧围绕教育公平和教育质量两大主题，卓有成效地创造了“高位均衡、轻负高质”的下城发展模式。青羊实验区提出并形成了“城乡统筹、质量领先”的发展模式，力求使每一所学校得到提升，每一位教师得到成长，每一个学生享受到优质、均衡、公平的教育。在如何通过改革创新保证区域教育各种资源和各种制度体制的系统运行方面，金州新区实验区提出并践行了“多元开放、国际融合”的发展模式。南山实验区实现了从农村教育到城市教育，再到现代化教育的两度历史性跨越，成功地践行了“追求卓越、打造一流”的发展模式。鄞州实验区在遭遇城市化发展过快以致优质教育资源相对欠缺等诸多教育发展

的“高原”瓶颈与挑战时，从全局的高度前瞻性地提出了“高位提升、惠及全民”的战略目标和发展模式。

第四章，教育综合改革实验区的成绩与成效。首先，促进了区域内教育发展水平提升，主要体现为：教育理念变先进；教育规划能先行；教育制度有保障；教育改革力度大；教育质量稳提升。其次，从区际联动发展的具体实践及区际联动对区域教育发展的推动作用两方面论述了教育综合改革实验区区际联动的发展实践。再次，从下城实验区教育学术之区构建卓有成效、青羊实验区教育现代化探索稳步前进、金州新区实验区三元探索扎实深入、南山实验区项目推进模式扎实有效及鄞州实验区幸福教育全方位推进等方面，系统总结了教育综合改革实验区在繁荣区域教育理论研究和深化区域教育科研的实践探索中取得的成绩。最后，促进中国教科院战略转型。实验区专家常驻机制与项目专家制，已成为中国教科院锻炼队伍以及选拔、使用人才的重要渠道，为中国教科院的战略转型培养储备了大量人才。

第五章，教育综合改革实验区深化发展战略。本章从坚持教育科研兴教、深化课堂教学改革、加大改革实验力度、打造特色品牌项目、建设实验区联盟五个层面总结、论述了教育综合改革实验区可持续发展的策略。

第一章

教育综合改革实验区的背景与意义

2008年5月，中国教科院与杭州市下城区人民政府共同创建了中国教科院杭州下城教育综合改革实验区，此后，又先后与成都市青羊区、大连市金州新区、深圳市南山区、宁波市鄞州区、重庆市九龙坡区人民政府共建教育综合改革实验区。2010年11月10日《光明日报》对中国教科院教育综合改革实验区进行了专题报道：“中国教育科学研究院在全国不同区域设立教育综合改革实验区，以小带大，进而带动全国教育的整体均衡发展，这些模式正逐步成为国内区域教育改革发展的新亮点。”^①在教育改革进入深水区和攻坚期的背景下，中国教科院教育综合改革实验区的设立，既是探索区域教育综合改革道路的一种努力尝试，也是为办人民满意的教育积累更多的经验。

一、当代中国教育发展史是一部改革史

当代中国教育的发展史就是一部改革史。从1985年的《中共中央关

^① 靳晓燕：《上好学校不是梦》[N]，光明日报，2010-11-10。

于教育体制改革的决定》，到1993年的《中国教育改革和发展纲要》，再到2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，改革始终是主旋律。

（一）改革开放30多年来教育改革进程回顾

1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称《决定》）对当时教育发展面临的严峻挑战进行了深入分析，认为：“面对着我国对外开放、对内搞活，经济体制改革全面展开的形势，面对着世界范围的新技术革命正在兴起的形势，我国教育事业的落后和教育体制的弊端就更加突出了。”《决定》还指出了存在的主要问题：一是“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校尤其是对高等教育学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情，又没有很好地管起来”。二是“在教育结构上，基础教育薄弱，学校数量不足、质量不高、合格的师资和必要的设备严重缺乏，经济建设大量急需的职业和技术教育没有得到应有的发展，高等教育内部的科系、层次比例失调”。三是“在教育思想、教育内容、教育方法上，从小培养学生独立生活和思考的能力很不够，发挥立志为祖国富强而献身的精神很不够，生动活泼地用马克思主义思想教育学生很不够，不少课程内容陈旧，教学方法死板，实践环节不被重视，专业设置过于狭窄，不同程度地脱离了经济和社会发展需要，落后于当代科学文化的发展”。应该说，这些判断从总体上揭示了当时教育体制方面的主要问题和落后状况。

《决定》在分析上述问题后提出：“中央认为，要从根本上改变这种状况，必须从教育体制入手，有系统地进行改革。改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权；调整教育结构，相应地改革劳动人事制度。还要改革同社会主义现代化不相适应的教育思想、教育内容、教育方法。”除此之外，《决定》的主体内容还包括：“把发展基础教育的责任交给地方，有步骤地实施九年义务教育”；“调整中等教育结构，大力发展职业技术教育”；“改革高等学校的招生计划和毕业生分配制度，扩大高等学校办学自主权”；等等。可见，《决定》是把改

革管理体制，扩大学校的办学自主权，调整教育结构，改革教育思想、教育内容、教育方法等都归并为教育体制改革的内容了。

1993年，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》（以下简称《纲要》），其中第三部分是“教育体制改革”。《纲要》的内容主要包括：“改革办学体制。改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”；“深化中等以下教育体制改革，继续完善分级办学、分级管理的体制”；“深化高等教育体制改革”；“改革高等学校的招生和毕业生就业制度”；“完善研究生培养和学位制度”；“改革对高等学校的财政拨款机制”；“参照高等学校招生、毕业生就业制度改革的精神，加快改革中专、技校招生、毕业生就业制度”；“积极推进以人事制度和分配制度改革为重点的学校内部管理体制改革”；等等。

如果说1985年的《决定》是根据当时加快经济建设，需要多出人才、出好人才的要求，整个教育跟上经济发展形势的背景，确定要以改革体制为关键，来加快义务教育进程，发展中等教育的普高和职高为主要任务，那么1993年的《纲要》是随着社会主义市场经济体制的建设，要建立一个与社会主义市场经济体制相适应的教育体制，把教育确立为优先发展的战略地位。

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）的颁布，是我国教育事业改革与发展新的里程碑，意义重大，影响深远。

进入21世纪以后，世界格局发生着深刻变化，科技进步日新月异，人才竞争日趋激烈，许多国家都把“发展教育、开发人力资源”作为重大战略。中国的发展进入到一个新的阶段，要全面推进工业化、城镇化、信息化、国际化、市场化；全面建设小康社会，加快现代化建设步伐；提高自主创新能力，建设创新型国家；改善民生，促进人的全面发展；人民群众的教育需求从“有学上”提高到“上好学”；我国建成了世界上最大规模的教育体系，实现了由人口大国向人力资源大国的转变。到2009年，我国小学学龄人口入学率及初中入学率都处于世界前列；高中阶段入学率已接近80%，高等教育毛入学率达到24.2%。我国具有高等教育学历人数已达



到 9300 万。这些数据显示,我国已成为人力资源大国。^① 但我国主要劳动年龄人口平均受教育年限为 9.5 年,新增劳动力平均受教育年限仅为 12.4 年,不仅与发达国家有明显差距,而且与我国经济发展转型、建设创新型国家不相适应。因此《教育规划纲要》的历史地位就在于“全面动员部署建设教育强国,建设人力资源强国”。

教育要发展,根本靠改革。这既是历史的经验,也是现实的推动。《教育规划纲要》高举改革的旗帜,针对当前制约和影响教育发展的重点问题、热点问题,对新一轮教育改革提出了两点重要的指导思想。第一,教育改革的重点是创新体制机制,努力构建中国特色社会主义现代教育制度体系。过去讲改革总是就某一个方面或某一个领域进行改革,而这一次的改革是对整个现代教育制度体系的一个创新,提出要创新人才培养体制、办学体制、教育管理体制;要改革质量评价和考试招生制度、教学内容、方法、手段;要建设现代学校制度。这是一个全面地、系统地构建和创新现代教育制度的蓝图。第二,教育改革的核心内容是人才培养体制改革,努力形成各类人才辈出、拔尖人才不断涌现的大好局面。过去的教育改革主要任务是扩大教育资源。我们在建设教育大国的进程中主要是解决资源短缺问题,因此,改革要围绕扩大资源、增加投入做文章。现在建设教育强国,在继续扩展资源的同时,更重要的是要加强内涵建设,要形成人才辈出、拔尖人才不断涌现的局面。所以,改革的重点已经转移到人才培养体制方面。

此外,《教育规划纲要》提出:要树立全面发展观念、人人成才观念、多样化人才观念、终身学习观念、系统培养观念;注重学思结合、知行统一、因材施教。检验改革是否成功,主要是看能否加快满足经济社会发展对高质量多样化人才的需求和人民群众接受优质教育的期盼。

(二) 教育综合改革经历了认识不断深化的过程

从 20 世纪 80 年代开始,我国教育改革就开始强调改革设计的系统性

^① 王湛.在新的起点上推动教育事业科学发展——谈学习贯彻全国工作会议精神和《国家中长期教育改革和发展规划纲要》[J].江苏教育研究,2011(4).

和改革推进的审慎性,在某些领域设计推行综合改革,直至教育综合改革被写入教育的纲领性文件。1993年的《中国教育改革和发展纲要》明确指出教育体制改革“要采取综合配套、分步推进的方针”,“积极推进农村教育、城市教育和企业教育综合改革,促进教育同经济、科技的密切结合”。从改革动因看,这一阶段推进综合改革仍可视为教育系统自身的诉求。受经济、社会改革推进水平的限制,教育系统以外的其他部门以及市场、社会等主体参与改革的动力尚未成为综合改革的主要动因。

但在这一阶段,我国对农村教育综合进行的系统部署和实践,使农村教育成为运用综合配套思路部署改革的代表性领域。1989年,国家教委同各省在实施“燎原计划”的一百多个县建立了全国农村教育综合改革实验区。当时对农村教育综合改革的基本定位是,在政府统筹领导下,在教育外部使教育与科技、农业等部门更紧密地结合,在教育内部对农村教育的办学方向、教育思想、教育体制、教育结构、教育管理、教学内容等方面进行综合性的配套改革。^①1995年,国家教委发布了《关于深入推进农村教育综合改革的意见》,阐明了推进农村教育综合改革的指导思想、重点任务和措施。这一阶段农村教育综合改革部署中对政府作用的定位、对教育体系内外改革统筹设计的思想,勾画了我国教育综合改革的雏形。

进入21世纪以后,我国对教育综合改革实验进行了重要部署。2006年以来,为配合和谐社会建设、服务于综合配套改革试验目标,教育部批准了多个教育综合改革实验区。除广西的国家民族地区职业教育综合改革实验区外,主要是为配合综合配套改革而设立,教育部门作为落实科学发展观的部门之一而落实改革要求。例如,重庆、成都实验主题为“统筹城乡”,武汉城市圈与长株潭城市群实验主题为“资源节约型环境友好型社会建设”。

2010年《教育规划纲要》颁布以来,为解决教育体制深层次问题、实现局部改革协调性,国家在某些重点领域和关键环节部署教育综合改革。在国家教育体制改革试点的三大类改革任务中,重点领域和省级政府教育

^① 骈茂林.教育综合改革的内涵与推进策略[J].当代教育科学,2011(20).