West 西部大开发研究丛书



Resource Integration and System Innovation for an Equitable Development of Education in the Western Region

西部地区
教育均衡发展的资源统筹和制度创新研究

周谷平 吴华 等 著

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

西部大开发研究丛书

西部地区教育均衡发展的资源统筹和制度创新研究

Resource Integration and System Innovation for an Equitable Development of Education in the Western Region

周谷平　吴　华　等著

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

西部地区教育均衡发展的资源统筹和制度创新研究 / 周谷平等著 . —杭州 : 浙江大学出版社 ,2012 .10
ISBN 978-7-308-10673-3

Ⅰ . ①西… Ⅱ . ①周… Ⅲ . ①地方教育—教育事业—研究—西北地区②地方教育—教育事业—研究—西南地区 Ⅳ . ①G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 232989 号

西部地区教育均衡发展的资源统筹和制度创新研究
周谷平　吴　华 等著

丛书策划　袁亚春　陈丽霞
责任编辑　樊晓燕
封面设计　春天书装
出版发行　浙江大学出版社
（杭州市天目山路 148 号　邮政编码 310007）
（网址 :http ://www .zjupress .com）
排　　版　杭州中大图文设计有限公司
印　　刷　浙江省邮电印刷股份有限公司
开　　本　710mm×1000mm　1/16
印　　张　20 .5
字　　数　368 千
版 印 次　2012 年 10 月第 1 版　2012 年 10 月第 1 次印刷
书　　号　ISBN 978-7-308-10673-3
定　　价　52 .00 元

版权所有　翻印必究　　印装差错　负责调换
浙江大学出版社发行部邮购电话　(0571)88925591

西部大开发研究丛书

顾　　问　杜　鹰　王金祥　曹玉书
　　金德水　张　曦　胡本钢

编委会主任　秦玉才　陈子辰

编委会副主任　欧晓理　罗卫东　周谷平

编委会委员　（按姓氏笔画排序）
　　王一鸣　方攸同　史晋川　冯　君
　　朱新祥　孙晓文　杜　平　杨天然
　　李洪波　陈　健　杨崇义　李新平
　　吴应伟　胡　军　胡章胜　祝作利
　　姚先国　徐　强　徐建昌　高　鸿
　　郭秉晨　章远新　董雪兵　魏后凯

内容提要 为推进西部地区教育均衡发展,中央和地方各级政府在统筹区域教育均衡发展、统筹城乡教育均衡发展、统筹经济社会与教育协调发展等多个领域开展了以资源统筹为特征的广泛的政策实践,并取得了积极的成效。本书通过对“西部两基攻坚与学校布局调整”、“教师流动与学校合作”、“教育移民”、“流动人口子女与留守儿童教育”、“大力发展民办教育”等典型政策案例的分析,对教育均衡发展的分析框架和资源统筹政策的功能与模式进行了系统的梳理,并在进一步发挥资源统筹政策的“资源动员”、“资源整合”和“优化资源配置”三大基本功能方面提出了“建立民办教育与公办教育基于学生人数分享公共教育资源政策框架”、“建立国家义务教育凭证制度”和“建立多层次、多样化义务教育优质教育资源共享结构(平台)”等政策建议。
关键词:西部地区,教育政策,资源统筹,教育均衡发展

Abstract In order to promote an equitable development of education in the western region, the central and local governments have carried out extensive resource integration oriented policy reforms in the fields of a balanced development of regional education, between urban and rural education, and between socioeconomic and education. These policy reforms have made great accomplishments. Based on the case studies of “Action Plan for Two Basic Programs and School Layout Adjustment in the Western Region”, “Teacher Circulation and School Collaboration”, “Educational Resettlement”, “Education of Migrant and ‘Left-Behind’ Children”, and “Rapid Development of Private Education”, this book systematically categorized the analytical frameworks for equitable development of education and resource integration policies. In order to fulfill the three fundamental functions of resource integration policies, namely ‘resource mobilization, integration and optimization’, this book proposed a series of policy recommendations such as ‘to establish a policy framework for the sharing of public education resources between public and private education based on student numbers’; ‘to establish voucher schemes in the compulsory education system’; ‘to establish a multi—level and diversified platform for the sharing of high quality compulsory education resources’, and etc.
Keywords: western region, educational policy, resource integration, equitable development of education

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

导　论　关注西部地区教育均衡发展 …… 1

第一章　西部教育发展现状概述 …… 16

第一节　西部教育发展取得显著成就 …… 17
第二节　西部教育发展存在的突出问题 …… 26
第三节　西部教育均衡发展面临的挑战 …… 34

第二章　教育均衡发展的逻辑和资源统筹分析框架 …… 50

第一节　公共产品理论和公共治理理论的视角 …… 50
第二节　动态演进：从机会均衡走向质量均衡 …… 55
第三节　问题透视：导致教育非均衡状态的基本原因 …… 58
第四节　资源统筹政策的基本功能 …… 68
第五节　资源统筹政策的主要模式 …… 69

第三章　统筹城乡教育发展 …… 73

第一节　学校布局调整 …… 74
第二节　教师流动 …… 85
第三节　学校合作 …… 91
第四节　城乡统筹的区域实验 …… 110

第四章　统筹经济社会和教育发展 …… 129

第一节　教育扶贫移民 …… 129
第二节　流动人口子女教育 …… 136
第三节　留守儿童教育 …… 143

第五章　统筹公办和民办教育发展…… 150

第一节　西部民办教育存在的问题…… 151
第二节　吸引民间资金的分析模型…… 154
第三节　民办教育地方主导模式…… 157
第四节　民办教育区域发展典型案例…… 161
第五节　吸引民间资金发展西部民办教育…… 167

第六章　继续推进资源统筹制度创新的政策建议…… 174

附录　西部地区教育资源统筹专题研究报告…… 179

专题一　“西部两基攻坚计划”政策方案评估…… 179
专题二　寄宿制学校政策分析…… 208
专题三　西部地区实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要》义务教育均衡发展改革试点工作进展…… 219
专题四　西部各省区中长期教育改革和发展规划纲要中关于义务教育均衡发展的相关内容…… 300

后　记…… 306

参考文献…… 308

Contents

Introduction Equitable Development of Education in the Western Region ····· 11

Chapter Ⅰ Summary of Educational Development in the Western Region ····· 16

Section Ⅰ Achievements of Educational Development in the Western Region ····· 17

Section Ⅱ Problems of Educational Development in the Western Region ····· 26

Section Ⅲ Challenges of Educational Development in the Western Region ····· 34

Chapter Ⅱ Logics of Equitable Development of Education and Analytical Framework for Resource Integration Policies ····· 50

Section Ⅰ The Public Goods Theory and Public Governance Theory ····· 50

Section Ⅱ A Dynamic Evolution: From Equitable Opportunity to Equitable Quality ····· 55

Section Ⅲ Perspectives on the Fundamental Causes of Imbalanced Education ····· 58

Section Ⅳ Basic Functions of Resource Integration Policies ····· 68

Section Ⅴ Principal Modes of Resource Integration Policies ····· 69

Chapter Ⅲ An Integrated Development of Urban and Rural Education …… 73

Section Ⅰ Adjustment of School Layout …… 74
Section Ⅱ Circulation of Teachers …… 85
Section Ⅲ School Collaboration …… 91
Section Ⅳ Regional Experiment …… 110

Chapter Ⅳ A Balanced Socioeconomic and Educational Development …… 129

Section Ⅰ Educational Resettlement for Poverty Alleviation … 129
Section Ⅱ Migrant Children Education …… 136
Section Ⅲ Left-Behind Children's Education …… 143

Chapter Ⅴ A Balanced Development of Public and Private Education …… 150

Section Ⅰ Problems of Private Education in the Western Region …… 151
Section Ⅱ Analytical Models for Private Investment Attraction …… 154
Section Ⅲ Formation of Local-Led-Models of Private Education …… 157
Section Ⅳ Classic Cases of Regional Development of Private Education …… 161
Section Ⅴ Attracting Private Investment for Private Education in the Western Region …… 167

Chapter Ⅵ Policy Recommendations for System Innovation in Resource Integration …… 174

Appendices Special Reports on Educational Resource Integration in the Western Region …… 179
Report Ⅰ Policy Plan Evaluation on "Action Plan for Two Basic Programs in the Western Region" …… 179
Report Ⅱ Analysis of Boarding School Policies …… 208

需要全本请访问 www.ertongbook.com

Report Ⅲ Progress in the Pilot Reform of an Equitable Development of Compulsory Education in the Western Region, as an Implementation of the "Outline of National Medium and Long Term Educational Reform and Development Program (2010—2020)" ····· 219
Report Ⅳ Equitable Development of Compulsory Education Related Content in the regional and provincial Medium and Long Term Educational Reform and Development Program Outlines in the Western Region ····· 300

Postscript ····· 306

References ····· 308

导　论

关注西部地区教育均衡发展

一、均衡发展是尊重差异、承认差距基础上的成长性均衡

2001 年，我国基础教育工作会议宣布，截至 2000 年年底中国基本实现了普及九年义务教育的目标。“普九”目标的基本实现，一方面反映出我们对保障公民基本受教育权利等方面的认识与实践提高到了一个新的水平，另一方面则预示着中国教育改革与发展的重心将自此发生历史性转换。于是，原本虽有零星关注，但并未引发全社会普遍关注、高度聚焦的教育公平问题开始变得越来越尖锐。具体到中国当前的社会发展阶段和教育发展现实，教育公平的核心问题又集中体现为教育均衡发展问题。从我国的教育体系结构来看，应当说，基础教育、职业教育、高等教育、继续教育四大类别，均涉及教育均衡发展的问题。但是，就涉及的广度、深度、民众关注度，以及当前工作推进的紧迫度而言，基础教育无疑是教育均衡发展的重点领域，其中，义务教育的均衡发展构成了当前阶段中国教育改革与发展的战略重心。

诚然，当前就中国教育发展的过程中在教育公平方面表现出的问题来说，未必是新中国成立以来最严重的时期，甚至也未必是改革开放以来最严重的时期。相反，目前恰是国家日益重视缩小教育差距，从关注基础性公平延伸到讨论更深层次教育公平的时期。20 世纪 90 年代以来，针对教育领域，尤其是基础教育领域中广泛存在的区域差距、城乡差距和校际差距，从中央到地方都针对性地制定了相关政策和制度，并采取了相应的策略，许多政策和举措取得了明显的成效。尤其是许多地方性的教育改革创新实践，对于在一定区域内推进教育均衡发展产生了积极的影响。但是，由于基础教育发展过程中长期存在的教育公平问题已经造成了一定的累积效应，兼之制约教育公平的诸多制度、政策、文化因素尚未得到有效解决，因此，教育不公平问题依然突出。更重要的是，随着我国经济社会的发展，居民生活水平和品质逐步提升，家庭对孩子受教育问题的关注，已经不简单限于是否有学可上，而是希望孩子能够享受到优质的教育。这种对“上好学”的强烈意愿和伴随收入水平提高而逐渐增

强的教育投资能力，使得家长对优质教育资源的渴求日益强烈。而与此同时，伴随着构建和谐社会、贯彻科学发展观等一系列新的发展理念的提出，困扰教育发展的教育公平问题越来越成为和谐社会建设和落实科学发展观中涉及民众切身利益的民生“瓶颈”。在这样的背景下，教育发展中的不公平问题更容易引起人们的关注与热议，成为涉及民生问题的舆论焦点。于是，不断缩小城乡之间、区域之间、校际之间的教育差距，推进教育均衡发展，日益成为中央与地方政府领导层、学术界和普通民众的共识。

2005 年，教育部出台《进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，对促进城乡之间、区域之间和学校之间义务教育的均衡发展提出了纲领性意见。2006 年，全国人大常委会新修订的《中华人民共和国义务教育法》首次以法律的形式明确要“促进义务教育均衡发展”。2007 年 10 月，党的十七大报告中也明确提出“优化教育结构，促进义务教育均衡发展”。这是党的政治报告中第一次明确提出义务教育均衡发展思想。2010 年 1 月 4 日，教育部颁布《关于贯彻落实科学发展观，进一步推进义务教育均衡发展的意见》，提出“按照《义务教育法》要求，将推进均衡发展作为义务教育改革与发展的重要任务”、“以提高教育质量、促进内涵发展为重点，推进义务教育均衡发展”、“加强制度建设，建立推进义务教育均衡发展的有效工作机制”的三条意见。其后颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》则明确提出，“均衡发展是义务教育的战略性任务。”“建立健全义务教育均衡发展保障机制。推进义务教育学校标准化建设，均衡配置教师、设备、图书、校舍等资源”。“切实缩小校际差距，着力解决择校问题。加快薄弱学校改造，着力提高师资水平。实行县（区）域内教师、校长交流制度”。

一系列从最高决策层传递出来的信息，足以让我们得出这样的判断：在当前以及今后相当长的一段时间内，推进义务教育的均衡发展将成为我国教育改革与发展的核心任务之一。考虑到我国义务教育发展的现实基础和实现目标的可能性，《纲要》对未来十年我国义务教育均衡发展目标的勾画无疑兼顾了前瞻性和务实性。“基本实现区域内均衡发展”的目标设定，意味着至少在未来十年我国推进义务教育均衡发展的突破口是“区域内”。强调“区域内”，并不意味着要阻断区域之间的交流、互动，它真正要突出的是，我们所追求并推进的均衡发展，是在承认差距[①]、尊重差异基础上的动态性、差异性、成长性

① 承认差距，尊重差距，并不意味着我们视一切差异、差距为合理的存在。我们真正想要表达的是，从对差异、差距的研究入手，审慎地确定目标，有针对性地作出政策选择并付诸实践。

均衡。[①] 在区域内推进教育均衡发展,一方面与区域政府和教育行政部门对教育的思想认识和施政理念、热情、责任心等密切相关,另一方面则受到区域经济、文化社会发展水平的制约。由于历史的、现实的原因,我国义务教育发展中的区域失衡表现得相当严重,而义务教育领域中的区域失衡,一方面是我国经济社会发展的区域差距在教育领域中的具体表现,另一方面则是由于我国公共教育资源总量不足,而有限的公共教育资源又进行非均衡配置所导致。由此造成的不均衡,既表现在东部、西部地区之间在教育发展基础和办学水平的巨大差距,也表现在同一地区内部经济发达或较发达地区与经济欠发达或贫困地区之间在教育发展基础和办学水平上的巨大差距。与中、东部地区相比,目前我国西部地区 12 个省、市、自治区的义务教育发展水平还较低,应当成为我国义务教育均衡发展的攻坚所在。例如,在我国东部一些经济发达地区,基础教育的发展得到比较好的财力支持,其硬件设施建设已经达到或超过了一些发达国家学校的水平;而在我国西部一些边远贫困地区,学生还在破旧的危房里上课;当东部地区的很多区域提出区域内基础教育优质均衡发展的目标,很多学校提出高水平现代化和向世界一流办学水平迈进时,西部地区的部分区域却还在为维持基本的教育发展水平而努力,一些学校还存在有小学生徒步十几里甚至几十里拿着板凳去上学的现象。[②] 其间的巨大反差是我国东西部基础教育发展失衡的重要写照。地区差异和差距的存在,对于教育均衡发展的区域推进是一种无法回避的现实。正因为如此,推进教育均衡发展一方面不可能不从这些地区差异、差距出发来思考对策;另一方面,不同地区基于自身发展现状和发展需求而已经采取的区域推进教育均衡发展的具体策略和经验等,也很难完全超越区域文化和经济发展水平的深刻影响,而是或多或少地刻上了区域文化、经济发展的特征。因此,以区域为推进教育均衡发展的行动单位,以区域内的整体策划、全局联动为推进机制,在区域推进的过程中积聚力量,凝练经验,并且在条件适当的时候扩大经验和资源的辐射范围,可能是当前社会条件下推进教育均衡发展较为务实的政策选择。

正是基于上述认识,当我们在思考西部地区教育均衡发展的相关问题时,首先需要明确的,是西部地区在推进教育均衡发展问题上面临的特殊性问题。

---

① 杨小微主编,《中国基础教育改革报告:区域研究 2007》,桂林:广西师范大学出版社 2008 年版,第 10 页。

② 翟博著,《教育均衡论:中国基础教育均衡发展实证分析》,北京:人民教育出版社 2008 年版,第 251 页。

二、西部地区教育均衡发展的特殊性

从内涵上讲，义务教育的均衡发展，既包括办学条件上的均衡，也包括办学水平（教育质量）的均衡。二者既可以理解为推进教育均衡发展前后相继的两个阶段，也反映着均衡发展水平和“品质”上的差异。[①] 如果说，我国东部经济发达地区在极大缩小了办学条件上的差距之后，已经开始追求区域内“全民优质教育均衡发展”或所谓“高水平的教育均衡”，那么，对于我国大部分的西部地区，尤其是西部农村地区而言，义务教育的均衡发展，因为受到诸多基础性条件的限制，因而面临更艰巨的任务，且表现出更复杂的发展特征。

（一）基础性条件构成了均衡发展的“瓶颈”

在推进教育均衡发展的基本立场上，我们主张克服外在条件决定论，立足于研究自身发展基础，寻找和自我培育突破现状的力量。但是，对于我国广大的西部地区而言，投入不足，办学的基础条件差，的确已经成为制约基础教育、影响义务教育均衡发展重要的、甚至是决定性的因素。2003 年教师节前后，新华社曾发表题为《北京的示范校让农村教师看了难过》的报道，真切反映了城乡之间、尤其是东西部地区之间办学条件上的巨大反差。值“全国农村中小学优秀教师座谈会”期间，作为会议的议程之一，组织者安排农村教师代表参观北京优质学校。来自西部的几位教师代表在参观了一所学校后便不想再继续参观了。“看了，反倒觉得难受，心里不是滋味，”青海省玉树县藏族自治州民族综合学校校长吉格勒说，“因为和我们农村学校、民族地区学校的差别实在太大了，根本没法相比，可能永远也赶不上。”[②]在这里，一方面能够较为充分地反映出我国东西部基础教育发展水平上存在的巨大差距；另一方面也能够品味出，办学的基础条件差将在很大程度上挫伤西部地区学校领导者和教师深化教育改革的信念和决心。

近几年来，通过国家先后推行的“义务教育工程”、“2003—2007 年‘两基’攻坚计划”等针对性强的项目，加上各种各样的海外援助项目、东部地区对口支援项目等，西部地区教育的基础设施得到了极大的改善。但是，由于历史“欠账”太多，目前西部地区基础教育的发展基础仍然薄弱。例如，2000 年，我国九年义务教育普及率达到了 85%，如期实现了“基本普及”的既定目标。但

① 吴华、吴长平、闻待著，《从“差距合作”到“差异合作”》，济南：山东教育出版社 2010 年版，第 1 页。

② 翟博著，《教育均衡论：中国基础教育均衡发展实证分析》，北京：人民教育出版社 2008 年版，第 252 页。

没有普及的15%的县主要在西部地区和中部地区,尤其是在全国410个未实现“两基”的县中,有309个少数民族县和51个边境县均处在西部地区。①

西部地区办学基础性条件的薄弱,在诸如学校固定资产、校舍面积、图书资源和仪器设备等诸多方面均有体现。② 以生均公用经费水平为例:2007年云南初中生均公用经费为307.88元,小学生均公用经费为217.85元;而上海初中生均公用经费为3 863.61元,小学生均公用经费为3 027.97元。两地初中与小学生均公用经费水平上的差距分别达到了11.55倍和12.9倍。再以初中校园网建设的比例为例:到2008年,西部地区建网的初中学校平均占26.8%,而这一比例在东部地区则为61.8%,比西部地区高出一倍多。③ 虽然从年均增长率来看,西部地区和东部地区相比并没有很大的差距,甚至在诸如固定资产总值、校舍面积和年末图书册数等指标上的年均增长率略高于全国年均增长率,但是由于西部地区历史欠账太多,发展基数薄弱,因此在大多数指标上的绝对数量差距不是缩小了,而是扩大了。而这些指标上的薄弱与落后,一个最核心的问题是教育经费投入短缺。因为一个地区教育经费投入的多少是决定其基础教育基础性办学条件的最重要因素。由于自1986年以来的很长一段时间内,基础教育经费投入很大程度上都由县、乡镇级别负责,而西部地区各级地方政府本身经济发展就较为落后,特别是分税制和税费改革后,地方政府财权锐减,因此根本更加无力保障基础教育经费的投入。此后,虽然中央政府也加大了对西部地区基础教育投入的力度,但西部地区由于地方政府长期以来主体或配套资金落实困难造成的基础教育经费总投入不足已经成为制约教育改革与发展的瓶颈。与教育经费投入不足密切关联,但又更能凸显西部地区办学基础性条件薄弱的问题是西部地区基础教育的经费历史欠账问题。在实现“普九”、强化基础教育办学条件改善的过程中,东部及中部很多地区虽然也面临撤并、新建等任务,但其面临的主要问题是“改造”和“升级”。而西部地区由于可直接利用资源少,因此必须花更大的代价重新修建校舍等资源,发展负担更为繁重。在这种背景下,西部许多地区不得不举债进行

---

① 陈至立:《巩固“两基”成果,开创农村义务教育工作新局面——在国家西部地区“两基”攻坚总结表彰大会上的讲话》,《中国教育报》2007年12月3日。

② 关于西部地区在办学基础性条件方面与东部地区及全国平均水平的差距,许多学者已经做了较为翔实的实证研究,提供了许多鲜活的案例和详细的数据。例如,陈燕燕:《西部地区义务教育均衡发展研究》,广西师范大学2006年硕士论文。吴开腾等:《西部地区义务教育资源配置情况问卷调查分析》,《继续教育研究》2010年第6期。“民生问题与和谐社会建设”课题组:《西部民族地区教育公平的现状、问题与对策——以贵州省为例》,《当代教育与文化》2010年第1期。祝果毅、唐志坚、赵东:《西部义务教育均衡发展问题研究》,《天府新论》2008年第12期。

③ 国家教育发展研究中心:《2009年中国教育绿皮书——中国教育政策年度分析报告》,北京:教育科学出版社2009年版,第14页。

学校建设,提升办学基础性条件。这使得西部基础教育除了拖欠教师工资的状况久拖难治之外,又增加了大量的建校债务。相关资料显示,西部地区50个县2001年底基础教育负债为23.84亿元,2002年底上升为31亿元,增长30%;到2003年6月底,仅半年时间又增长了25.7%,达38.98亿元,负债增长速度大大高于同期教育经费投入的增长速度。有些地区负债总额相当于其一年财政收入的80%,最高的四川省小金县负债达到地方财政收入的6倍多。西部地区教育经费基础的薄弱及历史欠账过多直接影响了西部地区基础教育经费的收入水平和增长速度,从而影响到西部地区基础教育办学条件的建设。

在教育经费投入不足的情况下推进教育均衡发展,其可利用、调度的资源极为有限,容易导致区域内的所谓"均衡"成为现有条件基础上"削峰填谷"式的"均衡",极易造成实现了表面的"均衡"却遗忘了更为重要的"发展"。因此,对于西部地区推进教育均衡发展而言,当前最紧要的工作是确立"以发展带均衡"的思路,增加教育投入,并适当向农村地区、薄弱学校倾斜,在整体提升区域教育办学水平、质量的过程中,实现区域内教育的渐进均衡、动态优化。

(二)地方政府教育施政专业化水平有待提升

教育推进的现状,不但与各地的"资源禀赋"有关,而且与地方各级政府对执政责任感的认同有关,与对科学发展观的认识水平和政策水平有关,与对义务教育对于学生个体、地域经济社会发展、乃至民族文化素质的理解深度、高度及相应的执政水平有关,与对教育均衡发展在建构和谐社会、满足民生需求等方面的价值的认识有关。西部地区的很多校长、教师都反映,地方政府和教育行政部门对学校管理和教育教学工作的干预过多、过细,对学校办学水平的评价指标简单粗暴,是阻碍学校发展动力、教师创新需求不足的重要原因。由于教育效益具有一定的滞后性,西部地区很多地方政府的负责人往往只看到当前的短期利益,看不到教育对于经济发展、地区建设长期性的推动和促进作用。因此对发展基础教育重视程度不够,甚至挪用本来就很短缺的教育经费来填补财政空缺,在领导与管理教育时往往凭一己喜好来施政。例如,在对西部地区某市的基础教育信息化建设进行调研时发现,因为地方政府缺乏正确的教育信息化的观念,认为信息技术是个花把戏,可有可无,作用不大,不愿意加大在信息教育方面的经费投入,即使为了达标而建设,也只重视硬件环境,而忽略信息化学习系统和学习资源的应用和开发。再如,2004年春,我国西北地区某地级市新任市委书记多次公开讲话说"我不管它什么素质教育,我就要升学率";下属某区委书记说"啥素质教育,把你大(孩子)认不下字,考不上大学看你咋办";下属另一区的区委区政府认为高考升学率下滑的原因是跟素

质教育跟得紧了,现在要贯彻“严抓、严教、严学严考”的传统办法和“苦抓、苦教、苦学”的三苦精神;下属某县县委书记说“都说教育周期比较长,我看就不长,一抓就灵”。实行“以县为主”政策之后,教育的“指挥权”几乎都集中在县区党政一把手身上。县委县政府用高考升学率压教育局,教育局不敢怠慢,转身把指标分到学校,校长又分解给老师,老师再转嫁给学生……新市委书记上任后两年,市区两级教育局长差不多都换成了党政部门干部,“加强行政力量”以利于用“行政手段”管教育。[①] 以这样的政策水平和思维方式来思考教育问题,进行教育施政,将对区域教育产生非常不良的影响。当前,在部分地区中,不乏行政人员缺乏基础性的教育学素养,却又乐于、敢于对教育问题发表见解,发布“指示”,“自以为有权说出来的话就都是真理,下属必须照办”[②]。这在一定程度上造成了对教育改革的干扰甚至误导。在区域推进教育均衡发展的过程中,这种单纯依靠经验甚至个人喜好来指挥改革的做法,必须引起足够的警惕。要改变这种状况,一方面需要教育决策者本人具有足够的民主、法治观念和一定的研究意识,另一方面则需要提升地方政府和教育行政人员领导和管理教育的专业化水平,这是义务教育均衡发展在区域层面不断深化的重要保障。

当前,地方教育局长、中小学校长专业化已成为现代教育发展的一个趋势。作为区域教育政策的制定者与直接执行者,教育局长和校长在区域推进教育均衡发展的过程中起着极为关键的作用。然而,我国目前的教育局长、中小学校长任职资格制度尚不健全,在任职标准上存在笼统、不具体、随意性空间较大等问题。尤其是在教育局长队伍中,有大量的教育局长既无教育教学经验,又没有过教育管理经历。在这种情况下如果又缺乏学习动力,仅凭经验和一己之好恶来领导区域教育事业,决策和施政的风险是非常大的。教育改革的深化和发展,不仅需要地方教育局长、校长具有很强的执行力,而且要求他们具有清晰的决策意识和很强的策划能力。近年来,无论是理论界还是实践领域,均发出了对“教育家办学”的强烈呼吁。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也明确提出了“造就一批教育家,倡导教育家办学”的发展方向。这对地方教育局长和校长领导和管理区域学校的教育改革、推进教育发展的能力提出了严峻挑战。基于此,需进一步推进地方教育局长和校长的专业化建设和培养,提升他们的决策力、领导力和执行力。只有这

① 素质教育调研组编著,《共同的关注——素质教育系统调研(续)》,北京:教育科学出版社2006年版,第43页。

② 素质教育调研组编著,《共同的关注——素质教育系统调研》,北京:教育科学出版社2006年版,第247页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com