

区域综合改革： 中国教育改革的转型与突破

刘贵华 王小飞 等 / 著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

区域综合改革： 中国教育改革的转型与突破

刘贵华 王小飞 等／著

教育科学出版社

· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 何 艺
版式设计 杨玲玲
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目(CIP)数据

区域综合改革:中国教育改革的转型与突破 / 刘贵华
等著. —北京:教育科学出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5041-9332-2

I. ①区… II. ①刘… III. ①地方教育—教育改革—
研究—中国 IV. ①G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 031429 号

区域综合改革:中国教育改革的转型与突破

QIYU ZONGHE GAIGE: ZHONGGUO JIAOYU GAIGE DE ZHUANXING YU TUPO

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 010-64981167
网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店
制 作 北京广联信达文化发展有限公司
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 19.5
字 数 261 千

版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价 49.00 元

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

前 言

20 世纪六七十年代，英国著名教育家阿什比（E. Ashby）曾总结说，人类教育史上曾发生过四次教育革命：第一次革命是将教育的责任由家庭转移到专门的机构，第二次革命是采用书写文字作为教育工具，第三次革命是印制术的发明使教科书成为教学基本依据，第四次革命是光、电、磁等技术广泛应用于教育领域，尤其是电子计算机。当今时代，以大数据、智能制造和无线网络革命为代表的信息技术，对教育的时间、空间、内容、形式和人际交往方式产生了巨大影响，这种变革使我们不得不虔诚地信服，这就是教育的第五次革命。

俗话说：“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域。”面对世情、国情和教情的变化，中国共产党以超凡的智慧，在党的十八

届三中全会上通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),对全面深化改革的重要领域和关键环节做出重大部署,特别是围绕党的十八大报告提出的“深化教育领域综合改革”总体要求,明确了教育改革的攻坚方向和重点举措,对促进教育事业科学发展、努力办好人民满意的教育,具有极为重要的指导意义。

区域性推进教育改革,是引领教育未来发展的最重要、最有效的形式。中国共有23个省、5个自治区、4个直辖市、2个特别行政区,称“市”的区域有670多个。2013年年末全国大陆地区总人口为136072万人,其中城镇常住人口为73111万人,占总人口的53.73%。今天中国13.6亿人口由56个民族组成,使用130种语言,是世界上人口最多的多民族国家。中国的国情是人多、地广、发展不平衡,区域间差别大,区域内差别更大。区域推进教育改革,最现实的价值在于创新符合国情、符合地方特点,具有现实针对性和可操作性的教育改革模式。区域突破是推进教育整体均衡发展最重要、最有效的形式,通过在全国不同区域分别设立教育综合改革实验区,以小区域带动大区域,进而带动全国教育的整体发展,正逐步成为引领国内区域教育改革发展的新亮点。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出:“组织开展改革试点。成立国家教育体制改革领导小组,研究部署、指导实施教育体制改革工作。根据统筹规划、分步实施、试点先行、动态调整的原则,选择部分地区和学校开展重大改革试点。”这是实施区域推进教育改革的主要保障和指导原则。

区域教育发展问题既是各级政府决策的核心问题,也是学术界和社会所关注的重大理论和实践问题。自20世纪80年代以来,我国区域教育立足于区域经济、社会发展,在培养人才、优化教育资源、促进教育公平等方面做出了重要贡献。著名经济学家李稻葵说,新一轮改革方式的创新体现为让实践走在争议之前,以实际效果来判断是非,既注重顶层设计,又强调“摸着石头过河”。2008年5月,时任中央教育科学研究所所长袁振国提出在全国东、中、西部地区,选择有条件和代表性的地区组建教育综合改革实验区,我有幸成为首个实验区专家组组长,常年蹲点在杭州下城教育综合改革实验

区，亲身体验了丰富多彩且充满无限魅力的教育生态园。2009年我以“区域教育发展模式研究”为题，成功申报全国教育科学规划课题。这几年来，我和我的团队坚持边实践边总结提炼，再用研究所得指导实践，服务地方教育决策，赢得了地方政府、校长、教师和学界的好评。他们的鼓励，更加坚定了我们全面深入探索区域教育发展问题的决心和信心。

当今改革正在“全面”与“深化”的过程中激发出新的能量。要全面阐述区域教育发展命题，就必须回答一系列理论和实践问题。

第一，什么是区域教育综合改革。这一问题具体包括：如何构建区域教育概念体系；区域教育改革的“前世今生”到底怎样；推进区域教育综合改革有没有“法理”依据或适切的“理论”，区域科学、生态学理论对研究区域教育是否适切；区域教育改革的意义与价值何在；等等。

第二，为什么要进行区域教育综合改革。生态学有个重要的概念叫生态承载力。1921年，帕克（Park）和伯吉斯（Burgess）在人类生态学领域首次应用了这一概念。生态承载力即在某一特定环境条件下，某种个体存在数量的最高极限。生态承载力包括两层基本含义：第一层含义是生态系统的自我维持与自我调节能力，以及资源与环境子系统的供容能力，这是生态承载力的支持部分；第二层含义是生态系统内社会经济子系统的发展能力，这是生态承载力的压力部分。这两部分力量的博弈决定了生态系统的稳定性和发展性。区域教育系统是典型的社会生态子系统，其稳定发展取决于区域教育生态承载力。因此，我们要回答的问题是：区域教育综合改革的主要动因是否就是区域教育生态承载力的失衡；如何测量区域教育的生态承载力；上述理论和方法可否经得起实践检验。

第三，哪些因素影响区域教育综合改革。区域教育的发展受多种因素的影响，在一定的历史环境中，这些因素对区域教育的影响力不尽相同，影响力大的因素可称为敏感因子，影响力小的因素可称为钝感因子。只有找准了敏感因子和钝感因子，才能有的放矢，增强改革的针对性和有效性。因此，我们必须认真研究如何科学判定区域教育综合改革的敏感因子和钝感因子，以及如何科学选择测量工具和模型等问题。

第四，如何科学有效地推进区域教育综合改革。这一问题涉及推进改革的若干实践路径研究，具体包括：如何制定区域教育综合改革发展规划；区域教育综合改革的关键领域和重要环节在哪里；推进区域教育治理现代化的原则和策略是什么；如何在区域内打造好特色学校群；区域教育综合改革有效实现的保障条件；等等。

总之，本书力求做到“四结合”：理论探讨与实践指导相结合；创新知识与服务决策相结合；阐述原理与解决问题相结合；定性研究与定量研究相结合。

区域教育是当下中国教育改革的核心问题之一，对区域教育综合改革问题展开探讨是解决这一问题的关键。解读中国特色的区域教育改革本土性知识，必将丰富当代中国教育理论，对世界教育发展亦可做出中国化的理论贡献。

目 录

Contents

第一章 区域教育综合改革的源起与理论 / 001

一、区域、区域教育与区域教育综合改革 / 001

二、区域教育改革的“前世今生” / 010

三、区域教育的集聚、漂移与创新理论 / 015

第二章 区域教育承载力的测量 / 030

一、区域教育承载力与改革动因 / 030

二、区域教育承载力的实证分析 / 043

三、区域教育承载力指标体系的应用实例 / 049

第三章 区域教育综合改革的影响因素 / 064

一、区域教育综合改革的敏感、钝感因子 / 064

二、区域教育综合改革敏感、钝感因子的测量方法 / 069

三、区域教育综合改革敏感、钝感因子的模型构建 / 073

第四章 区域教育综合改革发展规划的编制 / 092

一、规划编制 / 092

二、规划文本 / 108

第五章 寻找区域教育综合改革的敏感因子 / 123

- 一、敏感因子：影响区域发展的关键领域 / 123
- 二、区域“小生境”：教育的最后分布域 / 137
- 三、改革方法论：环境测度与关键指标的选择 / 140

第六章 推进区域教育治理现代化 / 154

- 一、区域教育治理的内涵剖析 / 154
- 二、推进区域教育治理现代化的必要性 / 162
- 三、推进区域教育治理现代化的路径 / 166

第七章 区域特色学校群的打造 / 186

- 一、区域特色学校群的要素与特征 / 186
- 二、区域特色学校群的建设思路与流程 / 194
- 三、建设区域特色学校群的保障机制 / 210

第八章 区域教育综合改革有效性的保障 / 222

- 一、以制度创新推进区域教育综合改革 / 222
- 二、以信息技术带动区域教育综合改革 / 233
- 三、加大经费投入，为区域教育综合改革提供物质保障 / 245

附录 / 258

参考文献 / 294

后记 / 302

第一章

区域教育综合改革的源起与理论

中央政府下决心推动教育领域的综合改革，这是政策上的风向标，更是地方贯彻落实中央决定、推进区域教育改革的东风。综合改革是系统性改革，但一定不是“一刀切”式的改革；区域层面需要贯彻落实和推进综合改革，但绝非照章复制或干脆置之不理而另起炉灶。究竟什么是区域层面的教育综合改革？区域教育改革的“前世今生”到底怎样？推进区域教育综合改革有没有法理依据或可资借鉴的成套理论？改革的意义与价值何在？现代学科的高度分化与融合，让教育实践中的人们越来越意识到，教育问题很难用一元的、单向度的原则来解释。随着改革的不断深化，人们更愿意以跨学科的观点寻找问题的根源。教育生态学、区域研究的兴起，为我们探寻区域教育改革提供了新视角。

一、区域、区域教育与区域教育综合改革

区域教育受区域经济和其他区域条件制约，在发展的模式和速度上各不相同，这也是我国教育发展的一个非常显著的特点。区域教育的概念产生于20世纪80年代，我国区域经济发展促进了地方政府发展区域教育的积极性。

我国区域经济发展有较大差距，区域教育发展与区域经济发展之间虽然并不构成线性关系，但二者有较大相关性。

（一）区域：一个相对的空间范围

区域是地理学中用以研究地域差异性的一个基本概念，后被经济学、社会学、生物学等学科广泛运用。区域指的是占有一定的地域空间，具有特定的政治因素、自然条件、经济状况以及社会环境的地域范围，是由环境、资源、人口、经济组织、社会组织、基础设施、文化或教育背景等有机联系而构成的一个复合体。

但这个界定并不理想，而且对于区域的内涵，地理学也没有给出一个确切的解释，其他学科更没有提出人们公认的解释。哈特向认为：“区域概念主要作为同一的地区——那就是特征的相似性。”（哈特向，1981）《简明不列颠百科全书》指出，区域“是通过选择与特定问题相关的特征，并排除不相关的特征而划定的……区域的界限却是由地球表面的各个部分的同质性和内聚性决定的，区域也可以由单个和多个特征来划定”（《简明不列颠百科全书》编辑部，1986）。房淑云、窦文章从系统论的观点出发对区域做了界定，认为区域是具有一定的内部结构和一定的社会功能，并有一定的历史发展的动态系统的空间地域范围（房淑云，窦文章，1997）。崔功豪等在研究了地理学中的诸多解释后指出：区域是一个空间概念，是地球表面上占有一定空间的、以不同物质客体为对象的地域结构形式。其基本属性如下：①是地球表面的一部分，并占有一定的空间（三维）；②具有一定的范围和界限；③具有一定的体系结构形式；④是客观存在的，是人们按照不同的要求、对象加以划分的，是主观对客观的反映（崔功豪，1999）。显然，尽管地理学没有对区域做出被人们普遍接受的解释，但是，以上学者的解释还是从不同的角度揭示了区域的基本特征，为我们进一步深化理解区域的内涵奠定了基础。

综上所述，区域具有以下基本特征：一是区域是一个地理空间概念，具有一定的范围或界限，是自然形成的，或者是人为规划发展起来的，抑或是

根据一定的标准划分出来的地理单元。二是区域具有一定的均质性，也即区域具有某种相似性、共性或一致性。三是区域具有历史性，是一个历史范畴。任何区域的形成，都是特定的历史条件作用的结果，是社会生产与地域分工发展变化的产物。四是区域具有系统性。区域一般都具有一个以上的中心地（县区为主），由中心地连接腹地，构成一个功能体系。区域有自己的内部状态和结构特性。五是区域具有客观性。特定区域的形成，总是受一定的客观条件的制约，是在一定的客观条件下形成的，特别是地理因素，它对特定区域的形成起着重要作用。区域形成以后，其本身也就是一种客观存在。

此外，区域是一个相对的概念。在一个国家，大至一个省、州级行政区域或其他层级行政区的社会空间，小到一个村庄、一条街道，都可以叫区域。对区域的研究是多侧面、多角度的，有经济的、政治的、教育的、文化的、资源的、风俗习惯的、日常生活的、人口结构的以及人们的思想状况的，等等。本研究中的“区域”，如无特别说明，均指主要依据县域行政区划界定的空间范围。

（二）区域教育：介于宏观与微观之间的中观教育

教育发展作用在一定的空间上，表现为教育结构、规模和效益在地域空间上的扩张，教育活动与特定的中观空间的结合，便构成了区域教育。虽然关于区域教育，目前还难给出比较确切的、能够为人们普遍接受的定义，但是很多学者还是进行了有益的探索。顾建军认为“区域教育是指占有一定地域的人口集体与自然区域所构成的区域社会中所客观存在的相对独立而又基本稳定的教育实体”（顾建军，1999）。李亚东认为“区域教育是指县级（及县级以上）行政区划内的、与当地社会发展需求相适应的大教育体系”（李亚东，2003）。彭世华从地理学、经济学和教育学的角度，对区域教育进行了概括，他认为“区域教育是一个与国民教育相对应的教育发展的较小空间概念，一个便于从整体上组织、计划、协调和控制教育活动的空间范围，它在内涵上重在考虑教育发展的特殊性和差异性、行政区域的协调能力以及区位的影响”（彭世华，2003）¹⁻³⁰。沈喜云从对区域的定义出发，把区域教育

界定为“介于宏观的国家教育与微观的学校教育之间的一种中观教育，相对于全国的教育整体而言是局部和整体的关系，是子类与类的关系，并且区域教育既体现着全国教育发展的一般规律和趋势，又体现着区域的相对独立性和特殊性”（沈喜云，2007）。

综上所述，在本研究中区域教育主要指有一定同质性和内聚力且有较大独立性和自主性的市、县（区）级行政辖区的教育。区域教育既要服务于国家战略又要服务于区域经济社会的发展，是一个开放的教育系统。

（三）区域教育综合改革：公共领域的系统改变

区域改革、区域发展是国家“十一五”以来发展的重点，这一点首先体现在经济领域中。从东部地区的珠三角、长三角、环渤海，到中部地区的黄河三角洲、皖江城市带、鄱阳湖生态经济区，再到西北、东北地区的关中—天水经济区、辽宁沿海经济带，我国区域规划和相关指导性意见以前所未有的速度密集出台。区域发展开始成为中国改革新的引擎。同时，改革的重点也从最初的单一关注经济领域，逐渐向综合性、整体性、系统性的社会发展，区域公共领域包括教育在内的综合改革呼之欲出。

区域教育在时间、空间及改革态势三种维度上拥有不同于经济的发展机理。在时间维度上，区域教育发展主要表现为区域教育规模或量的增长，这种增长是教育线性累积的过程；在空间维度上，区域教育发展主要体现为教育结构、教育功能质的提升，这种提升是中观教育结构与功能的空间优化过程；在系统变革动力的推动下，区域教育空间结构与功能不断衍化直至推动微观革新，形成有效的区域综合改革态势，这种态势在一定时空范围内产生迁移，从而在区域间形成吸引与辐射的交互作用。

从区域（以县域为主）层面推进系统的教育综合改革，是近些年来各国政府在宏观公共领域以及具体的教育发展决策过程中的新动向。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出深化教育领域综合改革。全面深化改革，是深入贯彻党的十八大精神、实现经济社会持续健康发展、全面建成小康社会、加快

推进社会主义现代化的客观要求，而深化教育领域综合改革，作为社会事业改革创新的第一任务，顺应了时代潮流，有助于满足人民的期待。

过去 30 多年的教育改革为教育事业取得显著成就提供了重要支持，推动我国从人口大国转变为人力资源大国，教育发展总体进入世界中等水平。但是，我国教育发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，改革进入攻坚期和深水区，思想观念束缚、体制机制障碍、利益固化藩篱，形成多种问题倒逼态势，若不深化综合改革，教育系统将难以担当全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴和中国梦的历史使命。《决定》特别强调更加注重改革的系统性、整体性、协同性，今后教育领域综合改革，不仅要着力破除制约自身科学发展的体制机制障碍，而且还要与其他社会领域改革相互配合，形成合力。

《决定》通过 3 段 723 字的篇幅，系统阐释了今后深化教育领域综合改革的总体要求，基本政策导向是瞄准“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题”，朝着“努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求”的目标前进。其深层次战略意图，应是正确划分基本公共教育服务、非基本公共教育服务、非公共教育服务，构建政府、学校、社会之间新型关系，坚持保基本、强基层、建机制，从管理和办学体制，到学校教育教学环节，进一步激发各方面参与教育改革积极性，让孩子拥有更多更丰富的选择学习发展的机会，让亿万家庭都能感受到实实在在的改进实效，让发展成果更多更公平地惠及全体人民。

延伸阅读

1985 年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》在部署义务教育时指出：“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则，是发展我国教育事业、改革我国教育体制的基础一环。”1993 年，中共中央、国务院又发布了《中国教育改革和发展纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》进一步规定：“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。在现阶段，基础教育应以地方政府办学为主；高等教育要逐步形成以中央、省（自治区、直辖市）两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局。职业技术教育和成人教育主要依靠行业、企业、事业单位办学和社会各方面联合办学。”新修订的《中华人民共和国义务教育法》（2006年9月1日起施行）第7条规定：“义务教育实行国务院领导，省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施，县级人民政府为主管理的体制。”

（四）区域教育改革的主要模式

选择从区域层面推进教育改革，是近些年来国内外政府无论在宏观的教育规划，或是在具体的教育发展决策制定过程中的新动向。综合当前我国区域教育改革的实践情况，从动因、特征、形式及评价等方面看，以政府引导和科研合作为主要特色且经受了实践检验的改革模式，大体上可以归纳为以下几种。

1. 项目合作模式

（1）动因。项目合作模式是区域教育发展进程中出现较早、目前仍较为普及的一种合作改革模式。项目合作模式大多源自科研院所中研究人员的主动行为，带有较为浓重的院校特征。

（2）特征。科研院所中的研究人员基于特定来源的研究项目，在将任务按照理论或研究思路分解后，在实践中寻找适当的区域合作伙伴（如政府、学校或教师），以科研带动区域教育某一特定领域的发展。

（3）形式。科研项目的调研、教育理论的转化实验、产学研合作等，是项目合作推进区域教育发展与改革的具体实践形式。

（4）评价。项目合作模式的优点在于合作内容、形式的灵活多样，合作双方的分工明确，以及在特定领域内科研对区域教育的点面提升作用显著等。但模式的缺陷同样明显，例如科研项目来源的多样性导致合作内容的不确定性、合作形式的不稳定性，以及科研人员对实践参与者的天然的理论强势操控关系等。

2. 规划发展模式

(1) 动因。从时间上看,教育规划可分为近期规划、中期规划和长远规划;从内容上看,教育规划可分为宏观规划、区域规划和学校发展规划。区域教育规划发展模式是教育行政体制改革的产物。从规划层面推进教育发展,是基于宏观层面的教育改革动因。

(2) 特征。相对于国家的宏观发展规划,区域教育规划发展模式具有战略性、全局性、超前性、宏观性和可操作性等特点。区域教育规划发展的制定依据,主要来自区域政府的主动行为。

(3) 形式。由本区域内所属各教育行政部门具有决策权、资源配置和使用权的中高层管理者或代表,以及科研院所的专业研究人员等共同组成,既可以是精密型的联合体,也可以是松散型的联合体。

区域政府主动寻求科研支持,政府与科研双方在合作过程中,需要对特定时期区域经济结构和社会性质进行摸底研究,需要结合国家教育方针和政策、国家教育发展战略、科学的理念、区域教育未来发展前景预测、被规划区域教育发展的主客观条件等因素,具体确定本区域特定时期内的教育规划发展模式。

(4) 评价。规划发展模式有利于推进区域教育改革全面、均衡、协调发展,有利于启发思路、统一认识,有为区域教育发展规划主体在决策前提供咨询的作用,对区域教育发展决策及实施具有指导作用。与之相应,规划发展模式在微观层面的教育实践、合作关系中区域政府的强势地位以及科研人员专业指导的深度等方面存在问题(范卫萍,2005;李晓玲,2008)。

3. 特色示范模式

(1) 动因。特色示范模式相比前两种而言,是在更为微观和具体的层面上对“区域内部互利合作”模型机制的突破与变革。特色示范模式缘起于区域主动追寻教育特色发展的动机,以辐射功能促进区域教育全面均衡发展是该模式的核心和理想期待。

(2) 特征。在特色示范模式中,教育科研为政府决策和实践服务的意

识更加明确化。该模式主要以中国特色的教育现代化为目标。改革开放以来中国区域教育长期实践发展所累积形成的突出特色，是改革的突破口。所选择的基本经验或特色实验，极具本土色彩，如教育均衡发展，农村教育现代化，学校、家庭、社区三位一体的德育体系，以及集团化办学等。东北三省教育厅与东北师范大学合作建立的教师教育实验区（陈帆波，王丹彤，2008）、青海省与陕西师范大学合作共建的教师教育创新实验区（陈丽娜，2008）等，就属于以教师教育为特色的示范区。中央教科所督导评估中心在2003年启动的“全国区域教育特色发展示范县（市、区）计划”也是特色示范模式的代表之一（中央教育科学研究所教育督导评估研究中心，2008）。

（3）形式。政府与科研院所合作推动区域及学校特色发展是特色示范模式的主要实践形式。在特色示范模式中，政府、学校与科研人员共同参与改革，区域之间的壁垒与界限逐步被打破，资源的充分共享是改革实践过程中的必要基础。

（4）评价。特色示范模式是否真正具有特色？这些特色能否真正发挥区域示范与辐射功能？该模式运行的成效还有待实践的检验。

区域间经济、社会、文化、人口等的差异性特征，在某种程度上决定了教育改革不能搞“一刀切”的模式。区域教育改革模式的选择，更要科学地结合区域经济、社会、文化、人口的实际发展状况，充分体现区域自身的特征。区域教育改革是国家宏观教育改革与微观的学校教育变革之间的中介，是与区域整体发展相吻合的一种相对独立的教育改革结构和运行机制。

4. 综合改革模式

早在1989年5月，国家教委就会同各省（区、市），在实施“燎原计划”的100多个县建立了全国农村教育综合改革实验区，并制定了1990—2000年十年发展纲要（国家教育委员会，2001）。这一模式将农村教育改革当作农村社会经济整体改革中的一个有机组成部分，开创了部省合作的新形式，也较早提出了教育“综合改革”的命题。进入21世纪以来，随着人们对国家综合改革“试验”的认识不断深化，“（中央）政府+（区域）政府”