



高校学术文库

首都区域教育均衡发展的 理论与实践

刘新成 王海燕等著



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS



首都区域教育均衡发展的 理论与实践

刘新成 王海燕等著



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

首都区域教育均衡发展的理论与实践/刘新成,王海燕等著. —北京:首都师范大学出版社,2012. 3

ISBN 978-7-5656-0715-8

I. ①首… II. ①刘…②王… III. ①地方教育—发展—研究—北京市 IV. ①G527.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 045769 号

SHOUDU QUYU JIAOYU JUNHENG FAZHAN DE LILUN YU SHIJIAN
首都区域教育均衡发展的理论与实践

刘新成 王海燕等著

责任编辑 王莉莉

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100048

电 话 68418523(总编室) 68982468(发行部)

网 址 www.cnupn.com.cn

北京集惠印刷有限责任公司印刷

全国新华书店发行

版 次 2012 年 4 月第 1 版

印 次 2012 年 4 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 12.5

字 数 195 千

定 价 25.00 元

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

本书系北京市教育科学“十一五”规划课题“首都
区域教育均衡发展的理论与实践研究”资助成果
(项目号: AAA08001)

前 言

一、研究的缘起

区域教育的均衡发展是当前社会改革与发展的基本要求，也是实现教育方针与使命的根本保证。首都区域教育均衡发展既是首都教育的发展战略，也是北京市在全国率先基本实现教育现代化的重要前提与保证。首都区域教育均衡发展的理论与实践研究是首都师范大学发挥教育专业优势、服务首都基础教育发展的重要选题，也是北京市教育科学规划的重点规划课题。该项研究力求整合首都师范大学近年来在区域教育政策分析、教师教育研究、课程改革研究以及与北京市所辖大多数区县开展合作伙伴的专业服务所取得的各方面成果，努力探索首都区域基础教育均衡发展的基本规律及特征，为首都教育的科学发展作出其应尽的贡献。

长期以来，内涵发展、人才强教、资源统筹、开放创新一直是首都教育发展战略的主要方面(何劲松，2004)，也是首都区域教育均衡发展的重要内容。北京市所辖不同区县都已经进行了一些富有创新意义的制度探索与政策实践，如东城区的学区化管理、西城区的教师研修网建设、延庆县的联片教研等，都对区域教育的均衡发展起到了积极的作用。首都师范大学与顺义、密云、延庆等区县近几年的相关合作，从教师专业发展、学校改进等多方面进行了富有成效的区域教育均衡发展的实践探索。大学与区域之间的“差异成为双方协作的重要基础和资源”(张景斌，2008)，也有力地促进了区域教育的均衡发展。这些都将为首都区域教育均衡发展理论研究的重要来源以及本书写作的重要起点。

在研究过程中，首都师范大学团队通过对北京市及所属区县教育的区域均衡发展的现状及相关因素进行调查分析，以大学与区域教育部门合作为路径，探索推进首都区域教育均衡发展的有效策略，

寻求促进区域教育均衡发展的创新模式，从而将推进首都区域教育均衡发展的理论创新与实践进步纳入自身专业拓展和知识增长的重要领域。其中包括：北京市区域教育发展的现状调查，影响区域教育均衡发展的相关要素及其关系分析，通过促进教师发展、学校发展、资源合理配置探索北京市区域教育均衡发展的推进策略研究，适合不同区域、不同阶段特征的有效模式研究，促进区域教育均衡发展的政策框架构建等等。

整个研究逐步形成并始终以首都区域教育均衡发展的具体实践来不断加以检视的基本预设与观点，可以概括为三个方面：第一个方面，强调区域教育自身系统的构成，认为区域教育均衡发展的基本机制是区域教育硬件、软件因素整合作用的协同系统，其运行机理是构建区域教育均衡发展政策框架的根本依据；第二个方面，强调伙伴协作之于区域教育均衡发展的独特功能，认为大学的学术支持与专业引领在区域教育均衡发展中具有独特作用，通过伙伴协作促进教师专业发展、学校改进和区域教育布局配置完善等是推进区域教育均衡发展的重要策略；第三个方面，强调区域教育发展的生长点控制，认为区域教育均衡发展不应以抑制区域教育内部的特有活力要素为代价，要以伙伴协作所带来的资源生成具有激活均衡发展新生长点的潜在能量。这些理性认识将贯穿全书始终，形成全书写作的内在线索与逻辑脉络，并通过丰富的实践案例加以细致的描摹与阐述。

当前，北京市教育发展正进入一个高速发展期，与世界上其他发达地区相类似，在历史发展阶段中客观存在的发展不均衡现象同样也是当前首都教育的部分事实，它在一定程度也成为制约首都教育健康发展的瓶颈，一些类似小升初择校现象等社会难题也与区域教育发展不均衡直接相关。我们愿意直面这一影响全局的根本性问题，并且力求在综合国内外研究中注重区域教育内部资源开发的基础上，从伙伴协作所带来的资源生成入手，强调 U-D 伙伴协作对首都区域教育均衡发展的持续动力作用，为研究首都区域教育均衡发展提供了新的视角。

二、首都基础教育的品质要求

长期以来，首都区域教育均衡发展一直都是首都教育发展战略的重要组成部分，首都区域教育均衡发展的理论与实践研究是对首都教育发展战略进一步实施推进的深入思考，是对首都基础教育品质要求的积极响应。

北京作为首都，是全国的政治中心和文化中心，其得天独厚的区位优势，为首都教育的蓬勃发展提供巨大的动力。北京基础教育发展迅速，“八五”期间率先在全国普及九年义务教育，“九五”期间又普及了高中阶段教育，同时在城镇地区普及了学前三年教育，基础教育质量位于全国前列。在1993年北京市率先实现普及九年义务教育后，北京市委、市政府于1994年提出了“高标准、高质量实施义务教育，使北京市义务教育的教学质量和办学条件居全国领先地位”的奋斗目标。各级政府采取有效措施，先后完成了城近郊区基础薄弱学校建设工程、千所完小建设工程、山区中小学校建设工程、远郊区县普通中学规范化学校建设工程，促进了义务教育均衡发展，为适龄儿童少年提供了较为均等的接受九年义务教育的条件和机会。1996年，在北京市确立的教育“十大工程”中“高标准基础建设工程”位列其中。当年全市实现义务教育办学“541”目标，即50%学校办学条件达到基础标准，40%达到一般标准，10%达到较高标准。1999年12月2日，中共北京市委、北京市人民政府发布《中共北京市委、北京市人民政府关于深化教育改革全面推进素质教育的意见》，其中第4条指出北京教育的目标之一就是“高标准、高质量普及九年义务教育”；第5条指出各类教育的具体目标是要“建设高标准、高质量的基础教育，巩固基础教育重中之重的地位”；“在全面达到基本标准的基础上，保证适龄儿童、少年接受高质量的九年义务教育；进一步缩小区县之间和校际之间的办学差距，继续加大政策力度，加快边远山区教育发展，实现学校布局合理化、办学条件标准化、学校管理规范、办学形式多样化，教育质量和办学水平保持国内领先，争创世界一流”。这些意见的出台将义务教育的发展推进到一个新的层次，为北京市深化教育改革，全面推进素质教育，构建首都

现代教育体系，充分发挥教育中心的作用指明了方向；为首都和全国的社会主义现代化建设提供人才支持和智力支持，开创首都教育新纪元作出了跨世纪的部署；勾勒了 21 世纪初首都全面提高义务教育水平、推进素质教育的蓝图。

进入 21 世纪，教育公平与均衡发展已经成为基础教育改革与发展的主旋律。北京市作为构建社会主义和谐社会的首善之区，已经进入了全面建设小康社会、率先在全国基本实现教育现代化的重要战略机遇期，推进首都义务教育全面均衡发展势在必行。为此，北京市教育委员会通过课题研究的方式，着眼于政府对义务教育资源的合理配置，着眼于区县间义务教育发展的差异，紧扣义务教育逐年发展的现状，紧扣国家督导部门已有的指标体系，连续两年调研义务教育均衡发展的情况，初步建立起义务教育资源配置数据库和相关指标。根据义务教育阶段资源配置现状和区县间、城乡间存在的差异，认真分析原因，从而提出促进义务教育均衡发展的政策建议。

2001 年 8 月 22 日，北京市人民政府发布《北京市人民政府贯彻国务院关于基础教育改革与发展决定的意见》，进一步提出教育要优质均衡发展。“促进九年义务教育均衡发展。按照逐步缩小区域差距和校际差距，提高办学整体质量和效益的原则，通过制订并实施新的义务教育阶段办学条件标准，加快学校布局调整和建设，促进强、弱学校联合与合并，扩大优质教育服务面。积极推进九年一贯制学校建设，促进小学和初中在学校建制和教育教学安排上紧密衔接或一体化。”

为了充分发挥教育在北京全面建设小康社会、实现“新北京、新奥运”战略构想中的先导性、全局性、基础性作用，2004 年的北京市教育大会上明确指出“要进一步落实区县政府对实施义务教育的主要责任，加强市级政府的统筹和调控，促进义务教育高标准、高质量均衡发展”；“把加强农村教育工作，缩小城乡教育差距，作为首都教育发展的重点任务加以落实”。大会还明确提出确立“首都教育”观念，实施首都教育发展战略，率先基本实现教育现代化的决定。大会发布的文件提出：“为了实现北京教育发展的总目标，必须确

立首都教育观念,实施首都教育发展战略。首都教育与作为全国政治中心、文化中心的北京的功能地位相匹配,与弘扬先进文化、建设‘首善之区’的要求相适应,以培养高素质人才为核心,以集成区域教育资源为优势,以优质、协调、开放、创新为特色的教育。实施首都教育发展战略必须坚持内涵发展、人才强教、资源统筹、开放创新的方针,使首都教育实现全面、协调、可持续发展。”

“首都教育”概念的提出,是根据北京市教育发展的实际,充分重视教育对首都现代化建设的学習服务能力、人才支持能力、知识贡献能力和国际竞争能力的显著作用,它的提出适应了首都经济社会发展的需要,满足了人民群众日益增长的教育需求。同时,它也是对客观上一直存在的教育发展不平衡、教育体制改革相对滞后、与经济建设、社会发展和人民群众不断增长的优质教育需求难以完全适应等问题的积极应对与求解。实施首都教育发展战略的最终目标是,经过几个阶段的不懈努力,将北京建设成为在世界范围内教育思想先进、教育体系完备、教育质量上乘、教育环境优越,能充分满足社会需求、兼容并包、博大厚重、与时俱进、协调完善的全球性教育中心城市和充满发展活力的学习型国际都市。

“义务教育均衡发展是目标、是过程”,“义务教育均衡发展是民意、是民生”,“义务教育均衡发展是法规、是政府责任”,“促进义务教育均衡发展的工作重点在农村”。^①北京市历次教育大会均十分重视坚持高标准、高质量,实施中小学义务教育,优化教育资源配置,大力促进义务教育城乡之间、区域之间、学校之间的均衡发展。首都区域基础教育均衡发展的理论与实践研究正是在北京市宏观战略与政策实践的长期发展基础上,立足于北京区县内部的教育政策创新与实践,发挥大学与区域伙伴协作的积极作用所做的一次有益探索。

三、教育均衡发展的基本认识

选择首都区域教育均衡发展作为研究主题,一方面出于对首都

^① 乔树平、吴凤英、张云运:《关注差异 促进教育均衡和教育公平——对北京市义务教育均衡发展若干问题的思考》,《北京教育(普教版)》,2007(12)。

教育发展的责任自觉,另一方面也基于对教育均衡发展的基本认识。这些认识将直接影响到研究范围的设定、伙伴协作的具体行为以及对区域教育政策的判断、评价、咨询、建议等等。

首先,从我国目前的社会经济发展状况、教育管理体制和教育投资体制的现实来看,在全国范围内即或省(市)范围内以一个标准考虑基础教育均衡发展是不现实的。教育均衡发展的策略是首先在部分区域范围内实现,继而推进到更广泛的区域乃至全国。就我国国情而言,县域内的政治、经济和社会发展联系密切,区县是一个相对独立的社会运行系统。因此,县(区)政府作为国家管理基础教育的基本层级,加之“以县为主”的基础教育管理体制,县(区)教育均衡发展应该是实现我国教育均衡发展的突破口。本研究所谈“区域”即是指按行政区划的区县级区域,具体而言更多是指北京市辖区内的各个区县。在区县级区域内推进义务教育乃至基础教育的均衡发展,可以更好地结合当地实际,提出更有针对性、操作性和可行性的均衡发展政策措施。于是,从整体上推进区域基础教育均衡发展的研究是十分必要的。

其次,教育均衡发展是一种长期的、动态的、辩证的历史发展过程,是促进教育发展、实现教育公平的手段与途径。教育均衡作为社会进步的重要标志,是相对的、具体的、发展的,其本质目标是追求一种理想、公平、高效、优质的教育状态。^①教育均衡发展是一个历史范畴,随着时代的进步,其内涵也会相应地发生变化。在为实现义务教育目标而努力的时候,基础教育均衡发展的主要涵义是为更多的人提供更多的受教育机会;在基本普及义务教育后,基础教育均衡发展的价值取向是为所有的人提供基本均等的教育;在社会的经济、政治、文化达到一定的水平后,基础教育均衡发展的具体目标是为尽可能多的人提供尽可能好的基本的教育^②。即使对同一区域同一历史时期的基础教育均衡发展而言,也会呈现出阶段性的重点差异。以北京市为例,改革开放30年是一个特殊的历史发

① 翟博:《教育均衡论》,北京:人民教育出版社,2008年,第131页。

② 朱永新、许庆豫:《论基础教育均衡发展》,《中国教育月刊》,2002(6)。

展时期，首都基础教育的均衡发展，从农村基础教育质量的提升、基础薄弱学校的改进和保障弱势群体享有优质义务教育的权利等方面取得了长足的进步。其中初中基础薄弱学校的改进大致分为两个阶段：1989年至1998年，重点是薄弱学校办学条件的改善；1998年至2009年，重点是基础相对薄弱学校的内涵发展。

第三，区域基础教育均衡发展涉及教师、设备、图书、校舍等各项教育资源均衡配置，因此，区域政府或上一级政府的政策指导与调节是十分重要的。近些年来，全国各地普遍采取了统筹发展的政策与策略促进基础教育均衡发展，其中包括使区域内所有的小中学达到规定的办学标准，为此地方政府制定了推进中小学标准化建设的相关政策；关注弱势群体——受教育群体和薄弱学校的发展；实现教育资源配置均衡和共享，包括学校布局调整和通过学校的撤并、扶持、帮带等手段实现优质教育资源共享等。毫无疑问，这些政策、策略的实施对促进区域内基础教育均衡发展起到了一定的作用，以目前的研究，对区域义务教育均衡发展的评价指标的评价，区域内义务教育均衡发展的水平应该有普遍的提高。

然而，教育的问题是复杂的。一个奇怪的现象是，学校的办学条件达标了，教育硬件资源的配置相对均衡了，但是择校现象却有增无减。民众普遍看重的学校教育质量似乎与学校硬件条件并无必然的联系。从对这种现象的反思中，人们认识到：仅有良好的校舍、先进的教学设备并不能构成理想教育的充分且必要条件。教育的投入、相关政策的出台对区域基础教育均衡发展都是至关重要的，但是其更为核心的问题是提高教育质量。所以，区域基础教育均衡发展有两条“生命线”，一条是“政策”，一条是“质量”。

四、师范大学的责任与参与

区域教育均衡发展是新时期中国教育发展的一项战略任务，它既是各级政府教育行政部门的行政职责，也是包括大学在内的社会其他相关部门的共同责任。尤其是与首都区域社会文化经济发展息息相关的首都师范大学，对于促进首都区域教育均衡发展更加具有责无旁贷的使命。在深入研究首都区域教育均衡发展的理论与实践

问题的过程中，大学促进区域教育均衡发展主要有三个途径：

(一)理论研究咨询服务

区域教育均衡发展是教育发展研究中的一个世界性难题，它的影响因素非常复杂，而且涵盖面很广。既包括了教育内部的各种因素，还与区域内部复杂各异的社区经济文化差异紧密相关，其中不可避免地还与社会阶层、生产方式、性别、民族、家庭条件、邻里文化以及生活习俗等因素紧密相关。每一个问题都是一个需要专业力量集中攻关的科研课题。同时，要改进一所学校的办学水平，要实现从不平等到平等的教育配置，需要经历一个较为长期的研究摸索过程。在社会主义初级阶段，教育均衡发展也需要一个渐进的过程，不可能马上一步到位，但如何循序渐进，如何更好更快发展，则是一个复杂的问题。这就需要大学能够发挥其理论与咨询服务的优势，帮助区域教育行政部门排忧解难、问诊把脉，提供政策咨询与建议，力促切实地解决可能存在的教育不公及不均衡问题。但是，我们也要指出，这些问题之所以极其复杂、难以梳理清楚，还与区域教育的复杂现状直接相关，如果不能很好地深入区域教育现场，单纯地理论推演与阐释所起的作用就会大打折扣。

(二)人力资源开发

教育发展的核心在于人的素质的提升，区域教育均衡发展的核心任务就在于以人才资源为核心的教育资源配置问题，而构成教育资源配置问题的根本在于优质教育人才的相对缺乏。某种程度上讲，教育均衡发展所面对的主要矛盾就是人民群众日益提高的受教育水平期待与优质教育资源的有限性之间的矛盾，而优质教育资源的核心就是优质的教育人才。高等学校本身就是一个教书育人的地方，尤其是地方师范大学，长期以来就承担着培育当地优质师资队伍的神圣任务，同时也承担着教师职后培训与继续教育的相应职责。如果大学能够不断提升自己的育人水平，保证并切实提高教师教育质量水平，就会为促进区域教育均衡发展作出根本性的贡献。但是，大学教学所涉及的专门知识非常广泛，大学的教学管理与评价往往与教育人才评价的标准有着较大的区别，这都会使得大学培养出来的人才规格与质量，甚至包括教师职后培训和继续教育中的

教育内容与方式，都未必能与区域教育实践完全吻合。而教育对象的多样化、教育内容的丰富性决定教育是复杂科学，需要经常对教育教学中的问题进行研究。教师不能用一种方法教育所有学生，也不能用一种模式传授所有内容，教师工作本身也需要进行不断地研究。中小学教师正是缺少教育理论素养和一些研究方法。Fullan & Hargreaves 认为，缺乏技术支援及有关如何实施的知识，是影响教师专业发展的因素。^①同时，由于大学文化生态和关注兴趣与区域教育的文化生态和关注兴趣会有很大的差异，它们都会在一定程度上影响大学对中小学教师需求的持续服务跟进，在一定程度上也就影响大学在促进区域教育均衡发展上的贡献值。

(三)U-D 协作

实际上，上述两点已经涵盖了大学在促进区域教育均衡发展中的三大基本职能：科研、教学与服务，它们既相互区别，又很难分开，同时也指出制约大学完成其促进均衡的使命的关键还在于大学与区域的密切合作。因此，U-D 协作(即大学与区域的协作)应该涵盖了大学三项职能展开的全过程，它既应该直接贴近区域教育的现实来开展科学研究，还应该围绕着与区域合作的研究来提供咨询或建议服务，同时，还应该将教育人才的培养与区域教育实践紧密结合，甚至以区域教育实践的现场作为教育人才的培养基地，把区域教育的文化特性与现代教育科学的思想方法完美地结合起来。

大学本身就是一个巨大的教育资源，它对促进当地基础教育具有巨大的推动作用。大学可以利用其自身的科研资源，为基础教育提供信息资源和理论与实践的指导，通过优化基础教育的资源配置，拉动不同水平基础教育的互动，促进区域教育均衡发展。区域教育均衡发展的 U-D 协作不仅指向区域教育的资源优化，而且有利于区域教育的资源引进与开发，从而为区域教育资源的均衡化发展、尤其是优质均衡发展提供契机。同时，参加 U-D 协作研究课题组的不同区域本身也拥有各具特色的优质教育资源与政策资源，彼此之间

^① 饶见维：《教师专业发展——理论与实力》，台北：五南图书出版有限公司，1996 年，第 38 页。

的资源交流也有助于资源的增值与拓展。概括起来，U-D协作的资源优势主要体现在三点：（1）大学的学术支持与专业引领在区域教育均衡发展中具有独特的资源优势；（2）大学与区域的伙伴协作可以充分发挥双方优势，整合资源，有效推进区域教育的均衡发展；（3）通过伙伴协作促进教师专业发展、学校改进、区域教育布局配置完善是实现区域教育资源配置均衡的核心策略。

正是出于这种鲜明的资源优势，我们可以说，开展推进区域教育均衡发展的伙伴协作研究，无疑是对原有伙伴协作研究的一次拓展与补充。从大学和区域合作的角度研究区域教育均衡发展，对当前区域教育均衡发展研究提供了一个崭新的视角。在区域教育发展的战略研究和规划研究中，往往注重区域教育本身的资源开发，而忽视从伙伴协作所促使的资源生成中寻求全新路径。本研究的实践取向体现在采用行动研究的基本方法来研究区域教育的均衡发展。这既是对原有区域教育研究注重宏观规划框架的有力补充，也是对区域教育均衡发展的直接干预，不仅有利于区域教育的理论创新，而且必将有助于直接促成区域教育均衡发展的实践创新。

目 录

第一章 首都区域教育均衡发展的战略思考

第一节 首都教育均衡发展的战略思考	1
一、首都教育均衡发展战略的背景	2
二、首都区域教育均衡发展的战略目标	7
第二节 首都区域教育均衡发展的战略思路	13
一、区域教育均衡发展的战略理念	13
二、区域教育均衡发展的战略布局	17
三、区域教育均衡发展的战略走向	24

第二章 首都区域基础教育均衡发展的政策分析

第一节 首都教育均衡发展的政策取向	28
一、教育均衡发展政策的价值追求	29
二、首都教育均衡发展政策的主要特征	36
第二节 首都区域义务教育均衡发展政策的实施	43
一、加大教育投入，保障均衡发展基础	43
二、规范办学条件，促进教育起点均衡	45
三、优化布局规模，促进教育过程均衡发展	48
四、加强师资“补偿”，促进教育“软件”均衡	50
五、关注弱势群体，促进教育机会均等	54
六、引导特色建设，促进质量均衡发展	57
七、增进多方合作，促进教育整体均衡发展	59
第三节 首都区域教育均衡发展政策的反思	61
一、政策文本：政策现象的多维层级	62

二、政策利益：政策主体的多元共生	63
三、政策执行：政策实施的多方参与	66
四、政策修订：政策跟进的探索建议	68

第三章 区域基础教育均衡发展的新探索——U-D 协作

第一节 U-D 协作的背景、内涵与特征	73
一、U-D 协作的背景与原因	73
二、U-D 协作的内涵与特征	77
三、U-D 协作的意义	81
第二节 区域基础教育均衡发展研究的大学视角	82
一、区域基础教育均衡发展的大学责任	82
二、区域基础教育均衡发展研究的方法论思考	84
三、U-D 协作的基本立场	85
第三节 U-D 协作的首都区域教育发展探索	89
一、U-D 协作促进区域教育均衡发展的策略选择	89
二、U-D 协作促进学校改进的策略	99
三、U-D 协作促进教师专业发展的策略	107

第四章 教育均衡发展的区县方略

第一节 谋求高位的基础教育均衡发展	114
一、调整布局，创设均衡发展环境	114
二、强化规范，完善均衡发展的办学条件	116
三、建设队伍，提升教育均衡的“软件”	118
第二节 以开放式办学为核心的区域教育均衡发展策略	129
一、区域教育均衡发展的理念与模式	129
二、区域教育均衡发展的具体措施	134
第三节 践行政府顶层规划 促进教育均衡发展	141
一、达成共识，促进区域教育均衡	142
二、强化职能，保障区域教育均衡	145
三、制定措施，践行区域教育均衡	146
四、持续深化，推进教育均衡发展	151

第四节 着眼农村学校现代化建设的区域教育均衡发展	153
一、概况——自然状况与均衡现状	153
二、六项措施——促进基础教育均衡发展	154
三、六个思考——来自基础教育均衡发展的实践	164
第五节 立足开拓与创新 促进区域教育均衡发展	167
一、促进办学条件均衡	168
二、保证外来人口入学机会均衡	172
三、多途径丰富教育资源	173
四、提升干部教师品质	175
后 记	181