

区域教育统筹与发展

丛书主编 孙绵涛

● 董泽芳 主编

当代教育管理
科学丛书

● 武汉工业大学
出版社

• 当代教育管理科学丛书 •

区域教育统筹与发展

董泽芳 主编

武汉工业大学出版社

前 言

随着近年来改革开放的逐步深入，我国区域发展已明显呈现出东、中、西的梯度发展格局，在今后一段时期内，区域发展的差异性将更为扩大，教育发展的区域化也因此而成为我国社会主义初级阶段的一个重要特征。为使不同区域的教育更好地适应本区域发展的需要，加强对区域教育发展的研究已成为我国教育科学领域的一个十分重要的课题。

区域教育发展研究首先要探讨区域教育与区域经济发展的关系。其一，是研究区域经济发展可能为区域教育发展创造的条件与环境，以及区域政治、经济、科技、文化等对教育的影响。其二，是研究区域教育在推动区域科技进步、经济振兴、文化繁荣与政治稳定中的地位与作用。为了促进区域教育发展更主动地适应区域经济发展地要求，并充分发挥其社会功能，必须进一步研究区域教育发展战略问题。

区域教育发展战略研究是对区域教育发展中重大的、长期的、带根本性的问题的研究。这种研究需要根据梯度推进的区域发展格局对区域提出的不同需要与不同条件来进行，要着力探讨在一定时期内区域教育发展的目标与任务，从局部和全部、现实和未来的联结点把握区域教育发展的脉络，使区域教育与区域经济协调发展。

区域教育发展战略的落实，主要是通过区域教育发展战略规划来实现的。研究区域教育发展规划的类型与特征、结构与内容、

制定与实施，是将有关区域教育发展的战略谋划转化为实施方案的必要环节，是将区域教育发展的战略目标及战略措施具体化。

编制区域教育发展规划的一个重要前提是搞好区域人才预测。因此，区域人才预测也是有关区域教育发展研究的一项重要内容。只有对区域人才预测的目的、意义、指标体系的构建原则，以及预测的基本程序与主要方法等有了一定的认识，才有可能进行较为科学的区域人才预测；也只有在科学人才预测的基础上，才能提出合适的区域教育发展战略，进而制定出切实可行的教育发展规划来。

在区域教育发展的研究中，不可忽视的是对区域教育综合改革的探讨。《中国教育改革和发展纲要》指出：“积极推进农村教育、城市教育和企业教育的综合改革，促进教育同经济、科技的密切结合。”可见区域教育综合改革已被提到区域发展的重要议事日程上来。为促进区域教育综合改革的顺利实施，必须对区域教育综合改革的指导思想、主要目标、实施原则与基本措施等进行研究。

区域教育统筹是区域教育综合改革的主要内容。根据《纲要》提出的精神：“县乡两级政府把教育纳入当地经济、社会发展的整体规划，分级统筹管理基础教育、职业技术教育、成人教育，统筹经济、科技、教育的发展。”对于区域教育统筹可以分成三个层次进行研究：一是宏观层次的教育统筹，主要研究教育与经济、科技统筹规划、协调发展的问题；二是中观层次的教育统筹，主要研究基础教育、职业技术教育与成人教育之间的统筹规划、协调发展的问题；三是微观层次的教育统筹，主要研究教育思想、教育目标、教育条件、教育结构、教育功能等统筹规划、协调发展的问题。

本书是在总结我国近年来有关区域教育发展战略的研究成果与区域教育改革及统筹实践经验的基础上编写而成的。本书由董

泽芳任主编，负责全书的体系设计、三级提纲的拟定、统稿、定稿及其他组织工作，并编写前言、第一章、第二章、第四章。刘道尊同志任副主编，并编写第七章。参与本书编写的还有：诸绍学（第三章），唐宜庶、郭芳（第五章），熊华浩（第六章），肖晓（第八章）、樊孝云（第九章），胡修金（第十章）。

本书在编写过程中，参考了一些有关教育发展战略、规划与统筹方面的书籍和论文，在此，谨向原作者表示感谢。

编 者

1993.8.15

第一章 区域教育与区域发展

发展区域教育目的在于促进区域发展，而区域教育发展又必然要受到区域发展的环境及条件的制约。探讨区域教育发展战略与统筹问题，首先要明确区域与区域发展的内涵及变化趋势、区域发展对区域教育的影响，以及区域教育在促进区域发展中的主要功能。

第一节 区域与区域发展

“区域”与“区域发展”是本书中的两个核心概念。这里，主要从社会经济与教育发展战略研究的角度，对其基本的内涵与外延作出一些界定，进而对区域发展的战略意义作些分析。

一、区域的概念

“区域”一词，最早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、政治学、社会学、生物学等学科广泛应用，定义甚多。一般认为：区域是地球表面各构成要素组成的物质实体——地域综合体，是地球表面的分类单位，它是客观存在的，并具有自身质与量的规定性。这种区域自身质与量的规定性，亦称

“区域的均质性”。

根据区域不同的均质性，可将区域划分为不同的类型：根据自然地理环境的地域分布规律可划分出不同的自然区域；根据居民的文化特性，尤其是价值取向与情感认同的地域差异可划分出不同的文化区域；根据社会生产的地域分工与经济形成的发展规律可划分出不同的经济区域；根据居民的社会成份与社会活动的特征可划分出不同的社会区域；根据地方政权管辖的范围可划分出不同的行政区域。教育区域是一个有待进一步探讨的问题，它当然要以行政区域与经济区域为基础，但由于教育发展与区域发展之间存在着多维的关系，也应兼及自然环境与人口分布、民族构成与语言类型等社会因素。

区域不论范围大小，总是位于更大范围的区域之中，既占有一定的地理空间，又有一定的发展历史，研究区域的特性、内在规律及变化趋势的专门学科就是区域科学。

基于上述分析，对区域的特征可作如下概括：（1）区域，首先是一个空间概念，尽管可以对其进行不同的分类，但无论何种类型的区域都表现为一定的地理单元。（2）凡区域，其内部必然在自然、社会、政治、经济与文化等方面表现出某种均质性。（3）区域是一个历史范畴，它是社会生产与地域分工发展变化的产物，同时又随着生产与分工的变化而动态的变化。（4）区域具有层次性，一个大区域包括着若干小区域，并对小区域的发展产生影响；任何区域都与大区域发生着各种联系，并对大区域的发展变化作出贡献。

区域发展的内在规律表现为：在工业化的进程中，在一定历史阶段上，地区之间的差别是不可避免的，大体都要经历一个由拉大差距到逐步缩小差距的发展过程。

在我国区域科学研究中，最早受到重视的是“经济区域”。早在1958年，有关部门就将全国划分为几个经济协作区。最近，

有关部门又拟将我国划分为十大经济区，在每一大经济区内，又以城市为中心形成了若干小经济区。这种以经济活动为中心确定的区域，有助于形成全国性的有机经济网络，有利于促进经济结构的优化与经济的迅速发展。

从区域教育发展研究的需要讲，应该注重对行政区域的研究。因为区域教育的发展涉及到区域的政治、经济、文化与人口等诸多方面，具有相当的综合性。要完成这种具有高度综合性的战略的制定与落实工作，必须依靠区域政府的力量。诚然，比较理想的行政区域，往往是综合考虑经济状况、自然地理、民族历史与文化传统等多种因素后确定的。

在我国多层次的行政区域中，应突出对县级区域的研究。

首先，从必要性看，我国区域发展不平衡的特点最明显地反映在县区域间的差异上。这种差异包括自然条件的差异与社会文化环境的差异。自然条件的差异进而决定着区域经济资源、产业结构与经济差异；文化环境的差异对区域居民的思维方式、心理状态、文化素质、性格特征及民情风俗等都产生着极大的影响。县区域的上述差异对区域教育发展的方向、结构、模式与布局都有着直接或间接的影响。只有从县区域的实际出发，充分考虑区域教育发展的环境与条件，因地制宜地确定教育发展的目标、内容与方式，才能使教育发展的战略与规划落到实处，收到实效。

其次，从可能性看，县区域也具有纵横贯通、宏观调控与实施配套改革的条件。县区域是一个领域广泛、功能齐备的系统整体，上通中央、省、地，下达乡（镇）、村，具有上情下达、下情上达的有利条件，能保证上级方针、政策的贯彻与决策的具体实施，又能统筹兼顾整体与局部、中央与地方的利益。县区域既包括政治、经济、文化各个领域，又包括工业、农业、商业、财政、金融、科技与文化教育等行业，在党、政、司法等方面与上级都有对应关系，对各行各业的工作都有一定的指挥权与管理权。从

我国现实的情况看，这种统筹管理的权力主要是通过县委、县人大、县政府在吃透上级精神和对全县情况作出全面分析的基础上所作出的各种决策来体现的。对一个县区域讲，这种决策可以囊括各个行业对象，深入各个管理领域，具有极大的广泛性；同时又超越了这些具体对象，具有更高层次的调控性。

二、区域发展的含义

当前，“发展”已演化为一个重要的哲学概念。马克思主义哲学认为：发展是事物由小到大、由低级到高级、由旧质到新质的运动变化的过程。事物发展的原因，主要是事物内部的矛盾运动，外因是第二位的，它通过内因而发生作用。发展的内涵主要有两方面：一是事物在数量上的增加，包括事物在规模、物理量及性能状况等方面的变化；二是指事物在质量上的变化，包括内在构成要素关系与比例的调整，以及由此而出现的新的特性与功能。就区域发展而言，内涵极广，主要包括以下三个方面：

1. 区域科技发展。所谓区域科技发展包括区域科学发展与区域技术发展两个方面。科学是人类关于自然、社会与思维发展客观规律的知识体系，衡量区域科学发展的主要指标是有关科学的基础研究与应用研究的理论成果。技术发展也包括技术革新与技术革命两个方面：革新是指技术上的渐进性变革，革命是指技术上具有划时代意义的质的飞跃。衡量区域技术发展的主要指标是创造、发明、专利的成果及其推广、应用的广度与深度。技术发展是联结科学发展与生产发展的纽带，科学成果只有通过技术革新与革命才能转化为现实的生产力。

2. 区域经济发展。所谓区域经济发展包括区域经济增长（一般指区域经济实力的发展程度与增长速度等），又包括区域经济活动的规模达到一定程度后在质量上的改变，如经济体制的改革、经济结构的改变与经营机制的转换等。经济发展是与科学、技术、教

育、文化与现行政策等密切联系在一起的。经济发展离不开一定的环境与生态,影响经济发展的基本要素有人力、土地、资源、资金、技术、市场、信息与组织等。衡量区域经济发展的主要指标有:区域内的国民生产总值、工农业总产值、社会总产值、主要产品实物总量、产业结构、经济效益与国民收入等。

3. 区域社会发展。主要指区域各种非经济活动,如人口状况、教育培训、劳动就业、医疗卫生、文化体育、大众传播、旅游娱乐、城乡建设、环境保护、社会保障与社会安全等社会活动在量上的增加与质上的提高。量的增加主要反映在活动的经费、人员及机构设置等方面的增长与扩充;质的提高主要体现在社会结构的合理改变、社会关系的积极调整,以及代表社会进步的新质因素的不断发展等方面。社会发展水平标志着区域社会成员在物质文化与精神文化生活方面的质量与水平。在区域社会发展中,最不可忽视的是区域人口的发展。人口既是构成区域社会的基本条件,又是构成区域生产力的主要因素,区域发展的各种计划与蓝图都是由人来设计的,也是为人服务的。离开了区域人口的发展,任何发展都没有意义。诚然,区域社会发展应包括区域教育发展,这里的教育是指包括学校教育、家庭教育与社会教育在内的大教育。衡量区域教育发展的主要指标有:教育事业发展的规模、教育结构调整与优化的程度、居民教育普及与提高的水平、区域教育制度的改进、办学条件的改善与教育思想的革新等。

可见,区域发展是一个包含着区域科技发展、经济发展与社会发展等多方面因素的复杂的系统。区域的科技、经济与社会作为区域发展的小系统,在大系统中既具有各自的地位与功能,又具有相互制约与彼此促进的关系。其中,经济发展是中心,它是技术发展与社会发展的物质基础。没有经济的发展,技术发展就会遇到很多无法克服的困难;没有雄厚的物质条件,社会发展也就成了一句空话。科技发展是手段。大量事实证明,经济振兴关

键在科技，无论是旧产品的更新，新产品的开发，还是原材料的节约与能源利用率的提高，缺少了科技发展的手段，都是不可能实现的。社会发展是目的。任何时候都不存在为经济而经济，为技术而技术的自发运动，经济的振兴与技术的改造都必须为一定的社会发展目标服务。在社会主义社会里，发展经济与科技的目的，就是为了促进生产力的发展，造福于广大人民，巩固社会主义制度。因此，区域发展不能单纯强调某一方面的发展，而应全面考虑区域发展各方面的因素，尽可能寻求各方因素间的最佳配置与优化组合，努力实现区域内经济、科技与社会的协调发展，最大限度地满足区域社会成员对物质生活与精神生活的需求。

三、重视区域发展研究的意义

毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“对物质的每一种运动形式，必须注意它和其它各种运动形式的共同点。但是，尤其重要的，成为我们认识事物基础的东西，则是必须注意它的特殊点。”他还特别强调：“研究所有这些矛盾的特性，都不能带主观随意性，必须对他们实行具体的分析。离开了具体的分析，就不可能认识任何矛盾的特性。”

我国幅员辽阔，区域发展都存在着各自的特殊性，研究这些特殊性应该是我们认识国情、区情的根本出发点。然而，在新中国成立后的一段较长时期内，在经济上实行高度统一的计划体制，使得我国在区域发展的战略选择上，基本上奉行的是沿海支援内地，突出“三线”建设的平衡发展战略，在区域内部，则往往是通过行政手段，采取“平”、“调”方式以强补弱，完全忽视了市场机制与价值规律在促进发展中的作用，严重地挫伤了部分地区发展的积极性，造成了许多不良后果，教训是深刻的。

自 80 年代以来，随着我国现代化建设事业的发展，改革开放的深入与效益目标的强化，我国区域发展的政策也出现了明显的

变化。承认区域发展不平衡的现状与区域发展的内在规律性；鼓励一部分地区先富起来再带动和支持其他地区发展；不再片面强调区域的平衡发展与资源的平均分配等。在这一思想的指导下，通过经济特区的设置，沿海港口的开放，由“东部——中部——西部”顺序梯度发展的区域发展大格局逐步形成。党的十四大报告又进一步提出，充分发挥各地优势，加快地区经济发展，促进全国经济布局合理化，是关系全局的一项主要任务。可见，加强区域发展研究，发挥区域整体优势，既是建设具有中国特色的社会主义现代化事业的迫切要求，也是时代发展的必然趋势。

加强区域研究有助于推动区域发展。通过对区域形成与发展的历史、现状及内外环境的分析，可以揭示区域整体的结构特点、功能演化，与外界进行物质、能量、信息交换的途径与方式，了解区域发展的特点与规律。这就为科学制定区域规划，合理开发区域资源，统筹安排区域生产，促进区域协调发展提供了科学依据。

加强区域研究有助于促进区域改革。改革就是为了打破不合理的旧平衡，建立充满活力的新秩序。对一个区域来讲，改革就是要在区域范围内化一切消极因素为积极因素。区域改革是一项牵涉面广、工程复杂、难度很大的系统工程。区域改革能否成功在很大程度上有赖于正确的理论与科学的决策。只有重视和加强区域研究，才能明确问题之所在，才能准确地把握改革方向，才能有的放矢地制定出改革对策，才能使区域改革获得成功。

加强区域研究有助于制定区域教育发展战略。区域的自然地理条件、文化历史传统与社会经济发展水平的差异，既对区域教育发展与改革的目标、内容提出不同的要求，也对区域教育的结构体系、办学模式等产生着极大的影响。研究和制定科学的区域教育发展战略、不能照抄照搬外地模式，而必须以对区域情况的认真研究为前提，实事求是，因地制宜。

第二节 区域发展对区域教育的影响

区域教育是区域社会发展系统中的一个重要子系统，其发展必然要受到区域其他子系统发展水平的影响与制约。本节主要从区域的经济、科技、文化与人口四个方面分析区域发展对区域教育的影响。

一、区域经济对教育的影响

区域经济是区域教育发展的基础。中共中央作出的关于教育体制改革的决定颁布后，地方有了更大的教育自主权，区域经济对区域教育的制约更为明显。

首先，区域经济的发展水平影响区域教育的发展水平。区域经济发展必然对区域的劳动力与人才结构提出更新更高的要求，进而要求区域相应地提高培养规格与扩大教育规模。区域经济发展还可以激发区域社会成员对教育的个人需求，从而为区域教育的发展增添着外部引力。诚然，区域教育一方面取决于区域社会的教育需求，另一方面也取决于区域教育的投资条件。目前，我国除部分高等教育主要由国家投资外，区域内的各种教育，包括基础教育、中等职业技术教育与成人教育的经费，基本上来源于地方财政预算与群众集资捐资，这些经费能够提供多少，在很大程度上取决于区域经济的发展水平。

其次，区域经济模式影响区域教育模式。我国区域发展的差异性决定了我国经济模式的多样性，无论是“苏南模式”、“温州模式”，或是“江浙模式”与“晋江模式”，都有其存在和发展的

理由。随着改革的逐步深化，中央将进一步简政放权，经济发展模式将进一步区域化、分散化，地方在处理好同中央关系的前提下，既有权选择适应本地的经济发展模式，也有权创造适应本地特点的教育模式。在许多经济颇具特色的地区，教材大一统的模式也正在逐步打破。区域经济发展的不同状况正在逐步成为制定区域职业技术教育、成人教育与普通中小学劳动教育教学计划的主要依据，如在经济发达、交通方便的区域，职业教育的教学计划可搞“商—工—农”型；在土质肥沃、水源充足的区域，可搞“农—工—商”型；在地广人稀、山高林密的区域，可搞“林—工—商”型；在水草丰盛、气温适宜的区域，可搞“牧—工—农”型等等。

其三，区域经济结构的调整影响区域教育结构的调整。区域经济结构主要是指区域各类产业及其部门的不同比例与构成形式，其中最重的有技术结构与产业结构。技术结构是指劳动者技术装备所达到的水平，它对区域教育的层次结构产生着直接影响。区域经济的发展使区域劳动者的技术装备水平不断提高，对各类专业技术人才的规格、数量，以及对普通劳动者的素质要求也越来越高。为适应这一要求，区域教育必须在提高基础教育质量的同时，相应发展较高层次的教育。区域经济发展也促进着区域产业结构的不断变化，这种变化的总趋势是：第一产业的比例逐步下降，第三产业大量兴起。区域产业结构的这种变化趋势，必然对区域教育的专业结构产生影响，迫使区域的各类教育，尤其是职业技术教育与成人教育要按照区域产业结构的变化趋势，在专业结构与课程结构上作出相应调整。

其四，区域经济体制的改革必将引起区域教育管理体制的适应性变革。经济体制是经济制度的组织形式与经济活动的决策机制。为了促进生产力发展，经济体制也需要不断改革。我国当前正在经历着从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的过

渡，这就意味着建立在计划经济基础上的教育管理体制也要有一个相应的大变革。旧的教育管理体制的弊端在于政府对学校统得过死，干预过多，学校缺乏主动适应社会经济发展需要的动力与活力。因此，我国当前教育管理体制改革的目標也主要表现在政府转变职能，由对教育的直接干预变为间接调控；同时通过深化学校内部的管理体制改革，增加教育自身的活力，完善学校的适应机制。从我国当前的情况看，凡是经济体制改革领先的区域，在教育体制改革上也起步较早。如山东省平度县原来既是一个经济落后的地方，也是一个教育基础薄弱的地方。党的十一届三中全会以后，平度县委、县政府从本地实际出发，逐步建立和完善了统一规划、统一作物种植计划等“六统一”下的家庭联产承包责任制，调动了广大农民的生产积极性，农业连年增产，1986年被国家列为粮食基地县、出口棉基地县，农民人均纯收入比1978年增长8倍多。平度县不仅是一个经济体制改革的成功范例，也是一个教育体制改革的典型。他们认识到：平度县经济发展的强大后劲在于进一步提高劳动者素质，提高农业生产的技术水平与管理水平。为此，从80年代初期开始，他们就率先实行分级办学、分工管理的体制；建立和完善教学、科研、生产经营与技术服务相结合的教学体制；同时为深化学校管理体制，在学校内部试行了“校长任期目标责任制”和学校、年级、班级分层管理的“三级负责制”等，有力地促进了平度县教育的发展与经济的腾飞。

二、区域科技对教育的影响

现代科技的迅猛发展对区域社会生活的各个领域的影响日益广泛与强烈，区域科技对教育的影响主要表现在：

第一，能为区域教育发展带来有效的激活力。科学技术作为第一生产力对区域生产的推动作用巨大的，但是，科学技术在应用到实际生产之前，还只是一种潜在的生产力。要使它变成

现实的生产力需要一个转化过程，也就是需要有一大批具有科技推广与科技转化能力的专业技术人才和管理人才，同时也需要具有一定科学技术与文化素质的劳动者。因此，就必须大力发展教育。区域科技发展的速度愈快，在区域生产中应用愈广泛，对各级各类技术人才的要求就愈迫切，对普通劳动者的文化技术素质的要求就愈高，区域教育发展的活力就愈大。这就是近年来在一些科技发展迅速、转化程度较高的区域，普及义务教育能迅速完成，职业技术教育有较快发展，成人教育能蓬勃兴起的一个重要原因。

第二，能为区域教育改革增添强大的推动力。伴随着科学技术在区域生产与生活中的广泛应用，必然会出现三种情况：知识与技术更新的速度越来越快；对脑力劳动的需求越来越多；对劳动创造性的要求越来越高。这就要有与之相应的知识和能力，特别是创造能力。为此，需要大力改革区域教育。首先，要求改变过去单纯注重传授系统书本知识的培养目标，要在重视知识传授的同时，加强科技意识与创造能力的培养。其次，要根据区域科技发展引起的就业结构变化的要求，不断调整区域教育的专业结构与课程结构。其三，要改变过去那种陈旧的教学方法，在教学中，应鼓励师生共同参与、重视启发思维、加强实践环节。其四，要改变传统的教育脱离生活、学校脱离社会的办学模式，加强学校与社会的联系，促进教育同科研、生产、社会服务紧密结合。

三、区域文化对教育的影响

区域文化是区域内全体社会成员在共同的生活环境中通过长期交往逐步创造与形成起来的精神文化的总和，它包括区域成员的社会心理、理想信念、价值取向、风俗习惯、生活方式与行为规范等。区域文化不仅对区域的社会经济发展起着多方面的制约作用，对区域教育也产生着潜在的广泛的与深刻的影响。

第一，区域文化水平从总体上制约区域教育水平。区域文化水平是区域文化发展的标志，衡量区域文化水平高低的主要指标有区域居民的平均受教育年限、脑力劳动者在全部劳动者所占的比例、区域居民的文化需求程度与需求结构（如对书籍、报刊杂志、图书馆、剧场与电影院的需求及实际拥有量等）。区域文化水平对区域教育发展产生着两种制约：一是间接制约，如良好的文化设施与丰富的文化生活能为区域教育的发展创造较为优越的社会心理环境；二是直接制约，表现为区域文化总是通过具有特定区域文化心理素质的教师和学生来影响区域教育。区域教育的发展不仅需要物质资源的输入，更重要的是体现着特定区域文化资源的教师的输入。如果在一个区域内教师的文化心理素质普遍偏低，区域教育的质量必然受到极大的影响。同样，学生具有的文化量与质不仅受家庭文化背景的极大影响，而且在很大程度上与区域文化的特点密切相关。例如在区域内读书无用论盛行，就必然要影响到区域学生的文化心理素质，进而影响到区域教育的质量与水平。

第二，区域文化价值观念影响着区域教育的价值观。区域文化价值观是区域文化的核心，它是区域成员在评价事物时表现出的特定的心理倾向。区域之间在文化价值取向上既有一些共同点，也存在着明显的区域差异。如城市区域成员在价值取向上往往表现出较强的开拓与求新的意识，乡镇区域成员则更多注重实惠与功利的价值取向。不同区域成员的教育价值观在很大程度上要受区域文化价值取向的影响。不同的价值取向又进一步影响行为取向：如在我国许多落后区域，教育发展就带有明显的封闭性与保守性，相当一部分农民对子女受教育的认识是片面的、狭隘的，读书的目的就是为了“跳龙门”、“换户口”和“光宗耀祖”；而在一些发达区域，由于教育价值观念的差异，对子女受教育的认识也不同，多数人认为子女读书能考上大学更好，如果考不上，能开