



让每个孩子在家门口享受优质教育

教育高位均衡发展的 路与径

Courses and Approaches to Balanced
High-level Development of Education

钱志清 周华松 王 斌 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



让每个孩子在家门口享受优质教育

教育高位 均衡发展的路与径

Courses and Approaches to Balanced
High-level Development of Education

钱志清 周华松 王 斌 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育高位均衡发展的路与径 / 钱志清, 周华松,
王斌著. —杭州: 浙江大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-308-17644-6

I. ①教… II. ①钱…②周…③王… III. ①义务教
育—发展—研究—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 277330 号

教育高位均衡发展的路与径

钱志清 周华松 王斌 著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn

责任校对 杨利军 韦丽娟

封面设计 黄晓意

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 杭州隆盛图文制作有限公司

印 刷 浙江海虹彩色印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 21.25

字 数 392 千

版 印 次 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-17644-6

定 价 60.00 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联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

序

教育均衡是历史和现实赋予我们的重大教育课题,也是摆在政府和教育系统及广大教育工作者面前的一项艰巨任务和重大难题。对于教育均衡的破题、诠释、剖析和解读,也就变得极为迫切。实现义务教育均衡发展是长期目标,更是一个动态递进的过程。只有不断在现有基础上再出发,教育均衡才能更具内涵、更深刻,人民群众才能愈加受益。在教育发展基础相对较好的东部地区,不少县区已达到或接近实现基本均衡的发展目标。因而,如何百尺竿头,更进一步,科学地驶入优质均衡发展的轨道,成为需要厘清的发展之问,需要破解的现实命题。本书稿是省重点课题“传承·共融·创新:区域推进义务教育高位均衡发展的实践路径”的物化研究成果,用智慧全面地思考教育均衡的理论前提和现实基础,为区域推进义务教育高位均衡发展提供一种典型样本。

近年来,杭州市西湖区委、区政府高度重视教育工作,切实加强对教育工作的领导与支持,特别在推进全区义务教育高位均衡发展方面,做出了一系列的部署,提供了有力的保障。全区教育系统紧紧把握提高质量、促进公平的教育价值追求,加强对教育工作的统筹协调,不断推出创新之举,稳步改善教育生态,使区域教育均衡发展迈上了新的高度。

第一,是坚持率先发展。“十二五”期间,西湖教育改革发展的总体目标是:努力成为“各类教育更加协调、资源配置更加均衡、名优教师更加充裕、学生发展更加充分、国际交流更加广泛、优质教育城乡全覆盖”的浙江省教育现代化先行区、示范区、全国教育改革创新引领区。实现这一目标,杭州市西湖区有非常坚实的基础。近年来,西湖区建立健全了义务教育经费保障机制,深入实施品牌带动、人才扩充、管理强校、素质提升、标准化建设、信息化带动、教育开放等七大战略,在全省率先基本实现教育现代化。从基本均衡到高位均衡,是一个历史性跨越。

第二,是坚持内涵发展。如果说基本均衡关注的是教育资源的均衡配置,力求为每个学生提供“公平的教育”,那么高位均衡更为关注的则是内涵

发展,力求为每个学生提供“公平的优质教育”。为此,区教育局积极深化基础教育课程改革,加强课程基地建设,转变人才培养模式,改革考试评价制度,建立基础教育质量保障体系,形成促进教育质量持续提高的长效机制。在实际工作中,西湖区注重深化课程改革,努力提高课程实施水平。严格规范办学行为,全面推进素质教育,促进学生全面而有个性的发展。重视教师队伍建设,评选星级教师,强化校本教研,提高教师专业水平和师德修养。打造一校一品,鼓励各校建设丰富多样的学校文化,形成办学特色。

第三是坚持创新发展。改革创新是推动教育均衡优质发展的动力源,其目标指向是实现教育的现代化转型,这是提高教育综合实力和竞争力的关键所在。西湖区教育局不仅创造性地提出了义务教育高位均衡发展的目标,而且不断创新体制机制,努力探索义务教育高位均衡发展之路。近年来,西湖区大力培育优质品牌学校,全方位打造紧密型教育共同体,创新集团化办学方式,大力推广智慧教育,坚持质量标准,创新体制机制,强化教育集团或共同体核心学校的引领示范和成员单位间的互动合作,确保优质教育资源拓展量质并举。

实现一个区域教育高位均衡发展,是一种追求,是一种理想,是一种境界,同时,它也是一个相对的、动态的、长期的、与时俱进的发展过程。既然定格为一种追求,便会催生我们前进的动力;既然确立为一种理想,便会点燃我们奋斗的热情;既然推崇为一种境界,便会演绎出我们坚守的精彩!

浙江省教育厅副厅长

郭平

2017年6月1日

目 录

第一章 探寻特色发展路径:教育高位均衡发展的战略思考	(1)
第一节 教育均衡发展与高位均衡发展	(1)
第二节 西湖教育高位均衡发展的背景	(3)
第三节 西湖教育均衡发展的战略布局	(11)
第四节 西湖教育均衡发展的办学样态	(20)
第二章 加强顶层制度设计:教育高位均衡发展的行动指南	(33)
第一节 西湖教育高位均衡发展的政策取向	(33)
第二节 西湖教育高位均衡发展的政策设计	(39)
第三节 西湖教育高位均衡发展的政策实施	(46)
第三章 评选星级学科带头人:教育高位均衡发展的根本要素	(59)
第一节 星级学科带头人的设计理念	(59)
第二节 星级学科带头人的评选策略	(61)
第三节 星级学科带头人的评价机制	(71)
第四章 创新校本教研模式:教育高位均衡发展的智慧因子	(79)
第一节 校本教研的功能任务	(79)
第二节 校本教研的实践模式	(81)
第三节 校本教研的实施策略	(89)
第五章 推进名师工作室:教育高位均衡发展的实践演绎	(112)
第一节 名师工作室的目标定位	(113)
第二节 名师工作室的运行模式	(115)
第三节 名师工作室的运行策略	(122)
第六章 紧密型教育共同体:教育高位均衡发展的融合创生	(136)
第一节 紧密型教育共同体的内在动因	(136)
第二节 紧密型教育共同体的意蕴解读	(139)
第三节 紧密型教育共同体的运作机制	(147)

第七章 创新集团化办学:教育高位均衡发展的文化传承	(171)
第一节 集团化办学的内涵与特征	(171)
第二节 集团化办学的类型与模式	(177)
第三节 集团化办学的实践与创新	(182)
第八章 培育新优质学校:教育高位均衡发展的固本开新	(194)
第一节 新优质学校的发展内涵	(194)
第二节 新优质学校的发展路径	(198)
第三节 新优质学校的发展策略	(200)
第九章 推进教育国际化:教育高位均衡发展扩容辐射	(220)
第一节 教育国际化的价值审视	(221)
第二节 教育国际化的运作模式	(226)
第三节 教育国际化的实施路径	(231)
第十章 推广智慧教育:教育高位均衡发展的高速引擎	(248)
第一节 智慧教育的概念内涵	(248)
第二节 智慧教育的推进路径	(255)
第三节 智慧教育的典型应用	(262)
第十一章 变革学教方式:教育高位均衡发展的实践路径	(273)
第一节 学教方式变革的基本理念	(273)
第二节 学教方式变革的路径设计	(277)
第三节 学教方式变革的典型应用	(288)
第四节 学生评价形态的技术革新	(291)
第十二章 校本课程开发:教育高位均衡发展的生动实践	(299)
第一节 校本课程开发的规划设计	(299)
第二节 校本课程开发的行动路径	(309)
第三节 校本课程实施的保障机制	(321)
参考文献	(329)
索引	(332)
后记	(333)



第一章 探寻特色发展路径： 教育高位均衡发展的战略思考

高位均衡是深化教育改革的引航之舵,是推进素质教育的明智之举,是维护社会公平的先导旗帜,是高水平、高层次上的多样化、特色化发展。教育高位均衡发展是一个区域追求的发展目标,需要有一个宏观的视野和宏观的思考。

第一节 教育均衡发展与高位均衡发展

教育高位均衡发展,实现公平优质教育,是每一个老百姓迫切的需求,也是每一位教育人孜孜的追求。《教育规划纲要》提出,要把推动均衡发展作为义务教育的战略性任务。目前,我国教育均衡发展取得了巨大成就,但随着我国教育改革步入新的发展阶段,面对人民群众对优质教育需求不断提高,如何更为科学地认识均衡的内涵,根据不同类型、层次的教育特点充分发挥其优势,实现特色多元、优质的高位均衡发展是应努力破解的重要课题。

一、教育均衡发展的阶段性

均衡不是平均,均衡是平等地对待相同的、有差别地对待不同的以及对弱势进行补偿。均衡发展不是平均发展,而是在基础条件基本均衡的条件下多元优质、和而不同的和谐发展。教育均衡发展具有明显的阶段性,大体可分为两个阶段:

一是基础条件均衡,指主要依靠外力,以有形物质投入、标准化建设及外在条件弥补的方式,推进城乡、区域及校际教学场所的硬件设施、师资水平等有形教育资源配置的基本均衡,追求有形方面的均等化、规模化和标准化。

二是高位均衡,指根据各自基础、优势和特色,主要通过深化内部改革、加强文建设、创新体制机制及推动特色发展等方式,将外在条件弥补与内生

引领相结合,促进城乡、区域、校际教育互动交流、优势互补、资源共享,实现自主创新、多元特色、峥嵘并进、可持续协调发展。基础条件均衡是实现高位均衡的前提和基础,高位均衡是基础条件均衡的价值追求和奋斗目标。

二、教育均衡发展的文化性

教育均衡发展具有鲜明的文化表征和深刻的文化根源。教育均衡问题的本质是不同区域、学校、阶层、个体由于文化资本占有量的差异导致其教育起点、过程、结果方面产生的差距及其累积造成的教育失衡状况。这种失衡状态会不断复制、累积甚至造成代际传递,进而造成更大教育差距。教育均衡发展不可忽视如下文化的影响。

一是为人一生长成奠基的家庭文化。父母是孩子的启蒙老师,家庭是孩子接受教育最早的学校,父母的文化程度、教育观念、教育期望、生活学习习惯、为人处世方式及家庭的教育文化氛围等都对子女的教育产生重要的影响。

二是浸染人与教育发展的学校文化。学校是教育开展的主要场所,教师是流动的文化资本,课程是知识、文化和价值的载体,学生群体的素质、学校的教育环境、教育条件、文化氛围等对学校教育的效果和学生的成长乃至一生的发展都有着重要的影响。

三是伴随人一生发展的社会文化。家庭文化、学校文化、区域文化都受社会文化的影响和制约,社会文化对家庭文化、学校文化、区域文化有传导作用,当今社会文化观念、教育观念、成才观念、用人观念等对家庭教育、学校教育、社会教育和教育均衡发展有着潜移默化的重要影响。

文化既可以成为推进教育均衡发展的积极因素,也可以成为阻碍教育均衡发展的消极因素,教育均衡发展的文化性启示我们,应关注文化影响、深化文化研究、推动文化建设,以推动教育均衡深入发展。

三、教育均衡发展的动态性

在物质条件基本达到的情况下,教育的差别主要不再是物质条件的差别而是办学观念、学校文化、育人特色等方面的差别。教育高位均衡发展指根据区域基础、优势和特色,通过深化内部改革、加强文化建设、创新体制机制及推动特色发展等方式,将外在条件弥补与内生引领相结合,促进城乡、校际教育互动交流,传承优秀历史文化资源,促进文化共融发展,实现优势互补、资源共享,实现自主创新、多元特色、峥嵘并进、可持续协调发展。教育高位均衡发展的最终目标是让每个孩子在家门口享受优质教育。教育高位均衡发展是实现办有特色的教育与为学生提供最适合个性协调可持续发



展的教育的有机结合、近期“治标之法”与中长期“治本之策”的有机结合、薄弱学校改造与扩大教育总体供给的有机结合、政府外部推动与学校内部系统改革的有机结合。

高位均衡发展是一个长期的、动态的、辩证的螺旋式上升的历史发展过程，旨在追求一种更理想、高效、优质的教育状态。这一过程由不均衡逐渐走向均衡，然后均衡再次被更高一级的发展需求打破，出现新的不均衡，并在更高层次上再次从不均衡走向均衡。走向高位均衡既是老百姓对教育的本质要求，也是基础教育内在品质的客观诉求，更是实现人自由、全面、健康发展的根本需要，是实现教育均衡发展的理想追求。

教育高位均衡发展是一种全新的教育理念和教育发展观。这一发展观的实质代表了最广大人民群众的根本利益；这一发展观的核心是教育的民主化、公平化，也就是尊重每一个学生接受优质教育的权利；这一发展观的最主要内涵就是合理配置教育资源，全面提升教师群体的素质，办好每一所学校，教好每一个学生。教育高位均衡发展不仅追求有形的物质层面的均衡，还追求文化、精神等无形层面的均衡与特色；不仅追求起点、过程公平，更追求结果公平。

教育高位均衡发展是教育的历时态与共时态的有机结合与整体推进。历时态主要包括三个阶段：一是就学机会公平阶段，即“有学上”的教育机会均衡；二是就读优质学校的机会公平阶段，即“上好学”的教育机会均衡；三是充分参与教育过程的机会公平阶段，即“按需选学”的教育机会均衡。共时态主要有三层含义：一是全面发展，即教育要面向全体学生，着眼学生一生，促进学生全面发展；二是协调优质，即规模、结构、质量、效益的协调发展，质量全面提升；三是多元特色，即优势互补、资源共享，不同区域、类型、层次的教育特色发展、可持续发展。

第二节 西湖教育高位均衡发展的背景

实现义务教育均衡发展是当前我国教育的重大战略任务，统筹城乡义务教育资源合理均衡配置已成为改革的重中之重。自1986年《义务教育法》颁布以来，我国从根本上解决了“有学上”的问题，但区域之间尤其是城乡之间，办学水平和教育质量还有明显差距，农村学校、薄弱学校适龄儿童“上好学”的问题依然十分突出，资源配置不均衡的深层次矛盾仍广泛存在。加快推进义务教育均衡发展，促进资源均衡配置，已成为我国政府关注的重点。2012年9月，国务院颁布了《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》。2013年11月，党的十八届三中全会明确提出“统筹城乡义务教育资源

均衡配置”。

杭州市西湖区是我国教育改革与发展的先进地区,一直以来走在全国教改的前列。经过几代西湖教育人的努力,西湖区在推进教育均衡方面,已经取得了一些重大突破。如西湖教育立足区情,名校集团化办学,加强教师队伍建设,支持义务教育阶段民办学校发展,建立健全义务教育阶段办学的保障机制,形成了富有特色的义务教育阶段办学模式。在推进义务教育均衡发展方面西湖区实现了三个百分之百,分别是义务教育普及率达到百分之百,适龄儿童入学率达到百分之百,符合入学条件的外来务工子女入学率达到百分之百。在全省率先实现由普及九年义务教育向普及学前三年到高中段十五年教育的跨越,成为浙江省首批教育强区、杭州市首批学前教育强区、浙江省新课程改革实验区、教育部现代教育技术示范区、教育部幼儿教育指导纲要实验区和全国阳光体育先进区,名校集团化办学入选“浙江省改革开放三十周年经典事例100例”。

可以说,西湖区教育整体上处于杭州主城区领先水平,但也不可否认,今天西湖区各级各类学校在城乡之间、校与校之间还不均衡,在更高层次实现区域义务教育均衡发展还需要进一步改革,离“办人民群众满意的教育”和“上好学”的目标,还有一定的发展差距。教育的发展仍然面临着以教育高位均衡发展为主线的改革难题。

一、西湖教育均衡发展问题亟待解决

当然,教育高位均衡发展追求的不只是硬件的均衡,更重要的是软件的均衡。不只是外延层面的均衡,还包括更重要的内涵层面均衡。区域内部教育依然不够均衡,城区学校与乡镇学校、重点学校与薄弱学校、接受义务教育的人群之间,教育不均衡问题比较明显。在民众对优质教育的期待更加强烈的背景下,如何满足这一需求,有效解决郊区、农村地区的教育发展“低谷”,成为本区教育高位均衡发展亟待解决的重大课题。

(一)教育发展的城乡差异

伴随着城镇化进程的加快,农村教育发展更为明显地滞后于城市教育的发展,城乡之间教育发展水平依然存在差距。然而,城乡之间的显著差距不再是办学条件的差距,而是办学质量的差距。随着西湖区城镇化进程的推进,城镇化水平不断提高,农村办得较好的中小学不断向城区集中,好的中小学在城区的集中度越来越高;与城区的扩张相伴随,与城乡一体化和新区建设相伴随,新建学校基本上在比较发达的乡镇和城区,新建学校教育投入水平较高,办学条件较好,师资水平也较高;随着中小学布局结构的调整,每个乡镇保留一所左右的中心小学,一般建在乡镇,大规模的村小撤并后,



乡镇以下的村小和教学点,一般规模很小,办学质量不高。

(二)教育阶段的校际差异

只要学校存在办学质量、师资方面的差距,学生家长为了孩子的前途,不让孩子输在起跑线上,必然尽最大的能力为孩子选择优质学校。《中国青年报》的一则调查数据显示,对于择校现象普遍存在的原因,63.9%的人首选“学校之间的办学水平差距过大”。义务教育阶段的校际差异是我国长期以来实行非均衡化的保重点政策的产物,已成为一种客观现实和存在。然而进入新世纪后,由于各方面因素的综合作用,校际差异的扩大,也出现了一些新情况和新问题。就西湖区而言,主要表现在以下几个方面:

一是热点学校与普通学校的校际差异增大。义务教育阶段的所谓热点学校,是指家长择校的重点对象,包括传统形成的重点学校,目前方兴未艾的各级各类外国语学校、民办初中部等。这些学校有的是教育教学质量高,有的是学生毕业后出路较好,因而成为家长择校的热点学校。由于这些学校能够自主地面向市场,有相对灵活的运行机制,可以吸收大量的社会资金办学,因而与普通学校相比形成了办学和发展的更强优势和更好的环境。

二是公办学校与民办学校的校际差异。从总体上看,由于西湖区基础教育阶段的公办学校,具有较强的整体实力和良好的竞争力,因此浙江基础教育阶段的民办学校生存和发展的空间较小。然而,在公办学校比较薄弱的地方,民办学校则发展迅速,它们充分利用家长希望子女接受优质教育的迫切需要,收取高额择校费,从而获得了较好的生存和发展的资源和条件,有相当一部分学校办学条件明显好于公办学校,扩大了义务教育阶段学校之间的差异。

三是教师的逆向流动加大了学校差异。如前所述,教师的流动除了选择地区外,更重要的是选择学校,从农村学校流向城镇学校,从一般学校流动到有实力的公办学校(例如城区名校或示范初中),从较差的公办学校流向较好的民办学校。目前,经济发达地区和大中城市的名牌学校,普遍采用全省范围内(甚至全国范围)的教师公开招聘,开出较高工资和待遇吸引各地优秀教师任教,导致城市学校、名牌学校、条件好的学校,高学历教师、优秀教师、特级教师高度集中,形成非常明显的师资优势。

(三)接受教育的人群差异

不同的人群享受着不同的义务教育,这就是接受义务教育的人群差异。在西湖区义务教育的人群差异也出现了一些新的情况和问题,总体来看,主要表现在以下几个方面:

一是区域辖区范围大且农村学校的数量较多。辖区内有各级各类幼儿

园 53 所,小学 26 所,中学 18 所(含 5 所九年一贯制学校),成教学院 3 所,特殊教育学校、区教师进修学校和青少年宫各 1 所。西湖区既有主城区,又有城郊接合部,还有农村地区,农村中小学学校高达 20 余所。如何实现城乡教育均衡,成为西湖区教育局近年来的一大课题。

二是农民工随迁子女的数量较多且相对集中。西湖区农民工随迁子女大多集中在农村学校、民办学校和城区相对薄弱学校,农村小学农民工随迁子女数平均达到 900 多人,远远高于城区小学。这些学生的家庭文化资本相对城区学生较弱,一定程度上造成了城乡学校和校际学生生源质量的差异。

三是学生家长文化程度差异显著且分布不均。经调查,农村学校学生家长的文化程度普遍较低,高中及以下文化程度占 85% 以上,本科及以上学历仅占 40%。城区学校学生家长文化程度普遍较高,高中及以上学历约占 80%。因此,父母文化程度对学生的影响,主要还是文化修养层次的不同,导致了家庭教育不同,如家庭生活、学习指导,还有父母对教育的态度以及教养方式等。

二、西湖教育高位均衡发展的必然需要

(一) 传承发展独特的文化的必然要求

西湖区是文教区,很多中小学是大学的附属学校,名校众多,这些学校具有深厚的文化底蕴和历史积淀。西湖区丰富的历史文化资源和发展环境为西湖区义务教育高位均衡发展提供了丰厚的环境、氛围和资源。有效地利用本土资源,对于提升西湖区义务教育高位均衡发展的品质,打造西湖区义务教育高位均衡发展的品牌,开拓西湖区义务教育高位均衡发展的资源都大有益处。西湖区还有许多特色学校,有着独具特色的学校文化。然而,随着西湖区经济社会的发展,城西、城北涌现出了一批新学校,这些学校尚未形成自己的文化系统,可塑性也很强。地域差异、文化差异造成学校之间的文化相对割裂,不能有效融为一体。如何将各校的文化进行有效融合,使其优势互补,资源共享,是我们亟待解决的问题。

(二) 改进薄弱学校适应零择校政策的需要

2012 年,浙江省教育厅要求各地合理划定中小学学区,努力把公办中小学择校率降到 5% 以下或做大幅度下降。接着,杭州市教育局制定了《主城区 2012 年初中、小学招生办法》,明确要求不能招收择校生。零择校政策带给教育行政部门最大的压力,就是要办优质均衡的学校,满足广大群众让孩子接受优质教育的需求。为此,西湖区教育局以集团化办学的发展历程为时间轴,对名校+新校、紧密型教育共同体、新母体学校+片区办学联合体



等方面进行了系统的深入探索,推进城乡学校理念、特色、管理的一体化,让新校和薄弱学校真正享受到名校的教育“精髓”,让更多的孩子在家门口共享优质教育资源。那么,家长就不会再为“择校”而烦心,就近入学就会成为家长的自觉选择。

(三)突破发展瓶颈实现品牌增值的需要

“教育行政部门要加强宏观指导管理,注意解决教育结构、资源布局的均衡性、协调性。”^①通过不懈努力,西湖区培育了一批积聚优质制度、师资、文化和特色的名校,造就了一批集先进教育思想、丰富教育经验于一身的名师名校长。依托丰富名师名校资源,西湖区1999年探索连锁办学,实施“一法人多校区”管理,2002年在全国首创名校集团化办学模式,现有教育集团12个,中小学名校集团效果好,但办学跨度不宜过大,否则管理就会带来许多困难。同时城市化对区域教育提出了整体提升的要求,一批原有老校面临着改造提升。西湖区推出紧密型教育共同体,既打破现有办学格局,又能突破现行体制下学校人、财、物等资源难以跨校流动的瓶颈,形成了优质教育资源拓展的新思路。

(四)实现共融发展打造多元教育的需要

随着经济社会发展,三墩、蒋村、留下、之江、双浦等新区建设大力推进,未来进入西湖区的各类人才、外来务工人员将不断增多。大量“新城市人”带来了文化背景、生活方式的差异,产生了多元化教育需求。推进区域教育高位均衡发展,不能不落实到具体的实践路径中。尤其是近几年西湖区的紧密型教育共同体和新母体学校的打造,真正实现区域教育高位均衡发展。集团化办学新机制将一定程度上改变现状,让“子体学校”成为新的母体学校,为名校集团化办学规模延续提供了新的概念,是名校集团化办学发展的再创造。就发展贡献来看,强调不同学校发展的潜力、创造和特色,弱势学校也并非只是“吸收”的一方,也可能对优势学校发展提供启发性经验;就发展形势来看,强调校际开放式合作,在开放式研讨中不同学校优势可以对其他学校发展产生辐射性影响。

三、西湖教育高位均衡发展面临新机遇

国际国内宏观环境将继续发生深刻变化,我国正进入全面建设小康社会和创新型国家、加快推进社会主义现代化的战略机遇期,正处于加快转变经济发展方式、推进经济转型升级的关键时期,经济和社会发展更多地将依

^① 李世庄.建立宏观调控和弱势补偿机制[J].四川教育,2004(1).

靠科技进步和劳动者素质的提升。西湖区“打造首善之区、共建共享全国最美丽城区”的目标定位,坚持“四建四创”、推进“六大战略”、建设“五型城区”的任务要求,给西湖教育带来新一轮发展机遇的同时也带来了巨大挑战,必须要把优先发展教育放在更加突出的位置,加快推进西湖教育现代化。

(一)教育规划纲要:指明新方向

全国和省市中长期教育规划纲要为西湖教育改革发展提供了行动指南。全区必须在规划、资金、人力、资源等方面优先保证教育发展,实现基本公共教育服务均等化;必须坚持以人为本,面向全体学生、促进学生全面发展,为多样化、个性化、创新型人才成长提供良好环境;必须坚持改革创新,转变人才培养模式,进一步消除制约教育发展的体制机制障碍,形成与经济社会发展相适应的体制机制;必须促进教育公平,坚持教育的公益性,合理配置教育资源,推进教育高位均衡发展;必须重视教育质量,鼓励学校办出特色、办出水平、出名师、育英才,建立健全教育质量保障体系。

(二)经济快速发展:提出新任务

西湖区外来人口的急剧增加给教育容量带来了一定压力。必须充分考虑人口集聚和流动、外来务工人员子女入学和托幼一体化等因素,构建与城市化相适应的教育布局体系。根据《西湖区保障性设施布点规划》,未来5~10年全区将新增幼儿园66所、小学32所、九年一贯制学校5所、中学13所。目前,西湖教育在经济社会发展中所发挥的特殊贡献日渐显现,优质教育的作用已不仅仅局限于为上一级学校输送优质资源,更是辐射到了政治、经济、文化、生态、社会等各个领域,有效推进了城市化、现代化、生态化和文明化。统筹教育均衡发展,是新时期西湖区教育改革发展的重要任务。既要完善教育规划,又要扩充教育资源,实现教育资源均衡配置。

(三)人民生活提升:提出新需求

西湖区正迈入发达城区行列,人民群众对优质教育的需求日益增长,更普遍地要求高质量、均衡化、多样性的教育。人们期盼更加平等的受教育机会,不仅是人人享有受教育机会的起点公平,更是接受同等条件教育的过程公平,进而实现人人获得适合自己教育的结果公平;期盼着进一步的教育均衡,不断缩小城乡间、校际、人群间的教育差距,切实增强教育的普惠程度;期盼着进一步推进素质教育,给孩子更多快乐成长的机会,使每个孩子的潜能得到很好开发;期盼着培育更多的优质教育资源,让每个孩子在家门口享受适合的教育。必须从全局和战略高度,办好每一所学校,满足人民群众多样化教育需求。



（四）教育现代化：带来了新契机

教育现代化反映的是教育良好适应现代社会经济发展和人的发展水平的状态，基本特征是教育的普及化、终身化、个性化、国际化、信息化。地区教育现代化水平是衡量地区综合竞争力的重要标志。培养和造就高素质专业化的干部、教师队伍，是加快推进教育现代化的必然要求。国家中长期教育规划出台、素质教育推进、绩效工资实施、优质教育资源扩张等都为教师队伍建设带来了新挑战。只有加快培育名师名校长，才能为实施教育现代化奠定坚实基础。

四、教育高位均衡发展的理论机制

（一）转变政府角色，引入新公共管理理念

基础教育是一项公共服务，是政府通过公共支出使得所有老百姓都公平享有的教育服务。公共服务其实质是对公共需求的供给，是公共资源投入与配置的产出，享有的对象是所有老百姓，具有两大特点，一是非竞争性即不通过竞争手段而获得；二是平等性即覆盖所有老百姓，不论民族、种族、性别和贫富。

近年来政府的公共服务管理正在发生“范式转型”。从20世纪80年代以来，英美等西方国家开始兴盛“新公共管理”，并成为近年来西方行政改革的主体指导思想之一。新公共管理主张放松严格的行政控制，而主要通过制定并执行法规、制度来宏观控制；主张实行严明的绩效目标控制与管理，主张取消公共服务供给的垄断性，即政府向社会提供的公共服务并不一定要全部由政府直接提供，政府应更多地“掌舵”，而把具体的“划桨”任务交给有能力的基层组织等。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》，明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化，强调加快转变政府职能。其中不乏蕴含着众多新的公共管理思想与智慧。

西湖区推进紧密型教育共同体的实践，即是在教育新公共管理的理念下，推进教育局治理能力的现代化，加快“无限责任政府”向“有限责任政府”的转变。教育局的职能应该是有限的，它的主要精力应该放在合理的教育规划、科学的决策、有效的制度设计方面。当然，有限政府职能并不代表政府不作为，而是更有责任的作为，通过体制创新优化学校管理与发展。

（二）优化公共资源配置，引入弱势补偿差异合作

美国哈佛大学哲学家罗尔斯教授在其名著《正义论》中提出了公平的两大大原则，其中一条原则为“差别原则”，即要向“最不利群体”提供倾斜补偿，

才能更好地保障社会公平正义,才能更好地推动社会公正。从历史的角度来看,城乡之间优质学校与薄弱学校差距的产生,既有人、文化、信息等方面的因素,不可否认还有“城乡二元化”政策、“重点学校”政策等导致的长期资源投入方面的差异化倾斜,使得薄弱学校长期以来积累下了很大的一笔历史欠债。从现实的角度来看,也只有增加对薄弱学校的倾向性补偿,大力改善学校办学条件,这些学校才更有机会实现迎头赶上,缩小差距。

以更为有利于义务教育均衡的视角定位各所学校的发展职责,实施“差异合作”,不是“差距合作”,因为“差距合作”潜伏着诸多不足:它削弱了受援学校教师的发展信心,认为自己一无是处,而事实并非如此;它无视受援学校已有的优点和“错位”优质教育资源,对此置之不理;它人为设定了受援学校每一项指标发展的最优标准,即向支援学校看齐,而事实上并非如此,使得受援学校最佳发展的结果只能是不断靠近支援学校,而不是超越;它使得支援学校除了宏观意义上的教育公平外,看不到实质性的支援价值,或“逆向回报”,更多地把支援责任视为“负担”,因而易导致支援学校放弃责任。以及其他可能的不利影响。

因此,彼此的合作理念应逐步从“差距合作”向“差异合作”的角度转变,一方面可更好地克服上述“差距合作”可能产生的不足;另一方面基于“差异合作”的共同体模式,使得本项目的实践的“可持续性”有了生存之基,共同体双方更多地以实现自身更好的发展,来看待各自的付出,彼此更为理解、自信,并实现共融发展。

(三)管、办、评分离,推进教育治理现代化

长期以来,政府以教育举办者的角色自主,尽心包揽教育发展的一切事务,但由于价值取向和能力问题,管理过程中时常出现越位、错位、缺位、推诿等问题,对学校的教育教学常产生不利影响,如何加强学校办学自主,推进教育专业化,实现教育管理模式转型,成为当务之急。

教育共同体的基本模型设计是“管、办、评”三者分立联动,由政府出资购买服务,以契约的形式,将受援学校的办学权转移至支援机构,通过优质资源的流入、嫁接和碰撞,全面提升受援学校的教育教学质量。同时,引入第三方教育评估机构,对受援学校办学绩效进行评估,形成绩效问责机制。西湖区教育局的职责主要是顶层设计、提供经费保障、实施过程管理与问责;支援学校的主要职责是委托开展自主办学,通过各项教育教学改革提升办学质量;第三方评估机构的主要职责是建立质量标准体系,对改革绩效进行科学评价。因此,本质上是促进了教育工作的专业分工,划清了政府的办学责任、保障了学校的办学自主权,加强了跨校的榜样示范力度,也促进了各项工作的专业化水平。