

基礎教育學區管理模式研究

JICHU JIAOYU XUEQU GUANLI MOSHI YANJIU

景蓮平題

蔡定基 ○ 著



PEOPLE'S
EDUCATION
PRESS

人民教育出版社

高校教育学术管理模式研究

CHONG QINGCHUN'S RESEARCH ON THE MANAGEMENT MODE OF UNIVERSITY ACADEMIC AFFAIRS

陈庆春 著

中国社会科学出版社

基礎教育學區管理模式研究

JICHU JIAOYU XUEQU GUANLI MOSHI YANJIU

蔡定基 著

葉選平題



PEOPLE'S
EDUCATION
PRESS

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

基础教育学区管理模式研究 / 蔡定基著. — 北京: 人民教育出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-107-25426-0

I. ①基… II. ①蔡… III. ①基础教育—教育管理—管理模式—研究—中国 IV. ①G639.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 277453 号

人民教育出版社 出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

保定市中国画美凯印刷有限公司印装 全国新华书店经销

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张: 20.5

字数: 312 千字 印数: 0 001 ~ 3 000 册

定价: 31.10 元

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

根据教育部《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》的精神，按照总体规划、分步实施、优化资源、注重实效的原则，构建学区管理模式，以学区内资源共享及交流合作为途径，推动教育优质均衡发展，促进教育公平；以均衡发展为主题，形成学区学校协调可持续发展的格局；以资源共享为主线，探索学区资源优化整合的有效途径；以学校发展为主导，构建学区教育质量共同提高的管理模式。通过学区建设使学区内学校共享资源，共同发展，合作共赢。在此教育理念下，广州市越秀区教育局组织了“构建学区管理模式促进教育均衡发展”课题研究及学区建设实践推进工作，以推动越秀区教育优质均衡发展。

学区建设是为了解决区域教育均衡，实现教育公平和教育现代化的基础。北京市东城区于2004年实现区域内学校间设施资源的共享。沈阳市从2006年8月起，将和平区、沈河区、大东区、铁西区、皇姑区确定为沈阳市义务教育均衡发展综合实验区，不仅统一组织备课，统一组织教学，还统一安排教学人员，在一定程度上实现了区域内学校间人力资源的共享。广州市越秀区教育局进行学区建设三年来，从硬件资源（设备设施资源）、软件资源（课程资源、人力资源）、信息资源多方面综合研究区域教育均衡问题，以发挥资源利用的综合效益，实现区内教学资源、人力资源和信息资源的共享，推进区域教育在可持续、优质、特色发展基础上的均衡发展。

为了进一步研究学区理论假设及实践绩效，课题组做了如下工作。第一，以文献综述和实证研究的方式，比较分析国内外学区管理发展研究的

现状和案例区（越秀区）进行学区管理研究的背景。第二，从管理学和区域经济学的角度分析教育的属性、教育均衡发展的条件，阐述教育资源配置的特点、方式与途径；分析影响义务教育均衡发展的因素，阐释学区、学区管理的内涵、特点、原则构成要素的关系，构建促进区域义务教育均衡发展的学区管理理论框架。第三，通过对“基于知识管理的联盟模式”、“基于资源管理的集群模式”和“基于品牌管理的集团模式”三种学区管理典型模式的案例研究，阐述了三种典型学区管理模式的内涵、特征和操作方式及各自的优势与不足，探索和建立了适合南方沿海发达地区中心城区促进区域义务教育均衡发展的行动方式。第四，从区域、学区两个层面及知识资源、人力资源和硬件资源三个方面阐述了学区管理机制的内涵、特征和运行方式，勾画出区域义务教育均衡发展的整体构想。同时，通过学区均衡发展的绩效评价，探索了促进区域义务教育均衡发展的指标体系和测度方法，并通过数据分析，了解区域义务教育均衡发展的现状、存在的问题及原因，从而进一步完善研究方案和提高实践效能。

当今的教育改革带给人们希望与憧憬，促使人们进行艰难的探索与研究、合作与发展，从而产生了丰富多彩的世界，通过教育发展的衡量标尺——教育均衡发展，以及在此基础上所建立起来的学区管理模式，达成科学主义与人文精神的和谐统一，促使义务教育均衡发展为教育现代化奠定重要的基础，使中国教育发展得更加斑斓夺目，精彩纷呈。

喻世友

2012年8月20日

（本序作者系中山大学副校长、博士生导师）

教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼，而义务教育均衡发展则是国力强盛带给广大人民群众的福祉。越秀区作为广州市的中心城区，历届区委、区政府都高度重视教育，实施科教兴区、人才强区的战略，优先发展教育，大力提高区域教育综合竞争力。越秀区率先被评为“广东省教育强区”、教育部“教育管理信息化标准应用示范区”、“广东省信息化示范区”，2010年通过了“广东省推进教育现代化先进区”督导验收。尽管越秀区基础教育优势非常显著，但由于长期以来受教育投入机制等多种因素的影响，目前在经费投入、师资质量、生源质量等资源配置和教育教学质量水平方面，依然存在着地域差异，校与校之间的发展也不平衡，由此也带来了诸如择校风愈演愈烈、强校与弱校之间差距愈来愈大等一系列的问题，从而影响到社会的和谐发展。如何进一步提高义务教育质量，最大限度地合理配置并充分利用优质教育资源，促进区域内义务教育均衡发展，满足人民群众期盼优质教育的愿望，已成为越秀区教育发展的首要任务。而要促进义务教育均衡发展，满足人民群众期盼优质教育的愿望，就要求教育在组织结构和管理体制上进行变革，以适应社会发展的需要。

目前，越秀区推进的“基础教育学区管理模式研究”建设项目，正是根据社会发展对教育发展的需要和教育自身发展的需要，通过教育组织结构与管理体制的创新，引起区域内部教育发生变革，从而合理地配置教育资源，缩小教育差距，实现接受义务教育机会和保障条件的均衡，达到促

进区域义务教育均衡发展的目标。同时，以促进区域基础教育均衡为目的的“学区管理”是民主、合作的扁平管理，是以县域为单位教育管理体制上的一次变革；它是在教育均衡化发展的过程中，强调“优质发展”与“特色发展”，促进区域内各级教育机构教育资源的共享，实现自身的优质与特色发展，实现不同群体间的教育均衡。

在区委、区政府的领导下，越秀区教育局通过近四年的探索与研究，初步形成了学区管理模式创新机制，逐步彰显了知识资源、硬件资源和人力资源三大学区资源共享的特色活力，学区管理理念为学校发展注入了活水。同时，从理论与实践层面形成学区管理的理论体系，建立了适合南方沿海发达地区中心城区促进区域义务教育均衡发展的学区管理与行动策略，为广州市、广东省乃至全国类似地区推进义务教育均衡发展提供了有价值的理论参考与操作范式。

促进义务教育均衡发展是“基础教育学区管理模式研究”建设项目的出发点和落脚点，也是区委、区政府促进社会公平、构建和谐社会的重要举措。在新世纪，越秀区将在原有基础上进一步完善和深化学区管理机制与质量监控体系，进一步推进学区管理模式，促进区域教育优质均衡发展，使学区建设成为越秀区义务教育均衡发展的一道美丽风景，为办人民满意的教育作出更大贡献。

于欣伟

2012年8月22日

（本序作者系广东省广州市越秀区人民政府副区长）

目 录

第一章 绪论

1

- 第一节 本研究的背景和意义/2
- 第二节 相关研究综述/7
- 第三节 研究的思路与技术路线/19
- 第四节 本书的结构/20
- 第五节 研究的方法/22
- 第六节 研究的主要创新点/23

第二章 学区管理模式的内涵、依据与机制/

24

- 第一节 学区管理模式的内涵/24
- 第二节 学区管理模式的构成要素与关系/36
- 第三节 学区管理模式的依据/41

第三章 国内外学区管理的比较与启示/

66

- 第一节 国外学区管理的发展/66
- 第二节 国内学区管理的演进/71
- 第三节 国内外学区管理的比较/76

第四章 三种学区具体管理模式的建构/

82

- 第一节 学区管理的“联盟模式”/82
- 第二节 学区管理的“集群模式”/95
- 第三节 学区管理的“集团模式”/105
- 第四节 学区管理模式比较分析/115

第五章 区域教学资源的管理/

121

- 第一节 学区管理机制的内涵、特征与基本框架/121
- 第二节 学区知识资源共享的管理机制/128
- 第三节 学区人力资源共享的管理机制/132
- 第四节 学区硬件资源共享的管理机制/141

第六章 区域学区管理模式的信息化支撑平台/

147

- 第一节 学区信息化管理支撑平台的设计/147
- 第二节 学区信息化管理支撑平台的功能/148
- 第三节 学区信息化管理支撑平台的应用价值/151

第七章 区域学区资源共享的比较分析/

157

- 第一节 区域学区硬件资源共享的比较分析/157
- 第二节 区域学区知识资源共享的比较分析/165
- 第三节 区域学区人力资源共享的比较分析/179

第八章 区域内学区均衡与特色发展的比较分析/

190

- 第一节 区域内学区均衡发展的比较分析/190
- 第二节 区域内学区特色发展的比较分析/202
- 第三节 区域内学区教师专业发展的比较分析/215

第九章 区域学区管理推进均衡发展的绩效评价/

231

- 第一节 学区均衡发展的评价指标/231
- 第二节 学区均衡发展的综合分析/239
- 第三节 区域义务教育均衡状况满意度分析/284

第十章 优化区域学区管理的对策/	293
第一节 优化区域学区管理模式的对策/293	
第二节 优化区域教育均衡发展的对策/298	
第十一章 结论及有待进一步研究的问题/	304
第一节 研究的主要结论/304	
第二节 研究的不足与展望/307	
主要参考文献	309
后记	313

联合国教科文组织发布的《2010 年全民教育全球监测报告》，首次就金融危机对世界教育特别是对发展中国家教育的影响作出评估。报告将全纳教育作为全民教育议程的核心，并指出：“公平且全纳的教育是消除社会不公，实现机会均等，使所有儿童、青年和成人均享有受教育的权利，建设创新和民主社会的有效途径。”进入 21 世纪以来，随着新科技革命的迅猛发展，世界正在全速跨入以“科技和创意”双驱动的知识社会。如何将科学与技术融为一体，科学、合理、综合、高效地利用现有资源，同时开发尚未利用或可再生资源取代已近耗竭的稀缺自然资源，就成为世界各国持续发展进程中亟待解决的关键问题。而要解决这些发展中的问题，就要依靠科技与教育的进步。因此，教育在经济发展和社会进步中的基础性作用日益增强，成为促进社会变革的重要力量。正因为如此，美国未来学家托夫勒在其《大未来》一书中指出：“知识是敲开 21 世纪经济‘霸权之门’的钥匙。”为了更好地应对未来世界的变化，早在党的十三大会议上，我国就提出了“百年大计，教育为本”的基调。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼，而义务教育均衡发展则是国力强盛带给广大人民群众的福祉。因此，要促进义务教育均衡发展，就要求教育在组织结构和管理体制上进行变革，以适应社会变革的需要。学区管理正是根据社会变革的需要，通过教育组织结构与管理体制的创新，引起区域内部教育发生变革，从而合理地配置教育资源，缩小教育差距，实现接受义务教育机会和保障条件的均衡，达到促进区域义务教育均衡发展的目标。

第一节 本研究的背景和意义

义务教育均衡发展是区域经济、社会和谐发展的重要条件。随着我国经济的快速发展,社会的贫富差距越来越大,社会不公平现象也越来越严重,各种社会矛盾越来越突出,这将不利于我国经济与社会的稳定与和谐发展。教育牵涉到千家万户,在众多的社会矛盾中,教育问题尤其是义务教育公平问题是一个非常敏感的问题,它与整个社会、经济、文化、环境等因素相互交织,成为牵一发而动全身的重要问题。因此,区域义务教育均衡发展在推进社会经济发展、缩小社会差距、构建和谐社会等方面具有重要的意义。诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·赫克曼(James Heckman)在对中国经济发展投入不平衡状况进行分析后,在北京大学演讲时指出:“中国经济增长的绩效将通过人力资本教育的增加而强化。”^① 区域义务教育均衡发展的意义具体如下。

第一,是区域经济高速发展的“助推器”。区域义务教育均衡与优质发展,不仅可以长效投资的方式吸引和留住人口,同时又可以提升人力资源的水平,优化投资环境,促进文化交流与融合,提升区域竞争力。因此,区域义务教育均衡发展在推进区域经济高速发展、提升区域竞争力等方面具有重要的作用。

第二,是提升区域竞争力的“孵化器”。区域综合实力的竞争归根结底是教育的竞争和人力的竞争,一个区域的教育体系所蕴含的教育竞争力反映了该区域的科技能力、生活质量、社会发展水平及其对外影响力。可以说,区域教育竞争力既是区域竞争力的核心构成要素,又对区域竞争力的其他要素具有重要影响;既直接影响着这个区域的现实竞争力,更深刻地影响着其潜在的竞争力。要提高区域的竞争力,就必须提高区域的教育竞争力。而区域教育竞争力具体体现为教育竞争主体的素质与能力、配置

^① 《国际金融报》2003年12月5日第12版。

资源的能力以及最终获得的教育效益，也可以说是区域教育均衡发展的能力。因此，区域义务教育均衡发展对提升区域竞争力具有重要的推动作用。

第三，是实现社会公平的“平衡器”。教育公平是社会公平中最基本的公平，在“知识改变命运，教育成就未来”的时代，区域义务教育均衡发展能够为来自不同阶层家庭的孩子提供均等的教育机会、教育过程和教育成功的概率，为未来的社会公民提供良好的健康成长环境，为他们日后成为合格的公民和国家的建设者奠定扎实的基础。

第四，是构建和谐社会的“稳压器”。在社会矛盾日益突出的今天，通过推进区域义务教育均衡发展，可以将社会文明和先进的思想通过“学校—学生—家庭—社区—社会”的渠道进行传播，提高他们对国家与社会发展的认同感和作为公民的责任感，化解社会矛盾，稳定社会环境，为构建人人安居乐业的和谐社会奠定思想基础。

然而，在区域义务教育优质发展过程中，我国众多城区由于政府教育投入不足，导致资源匮乏。因此，为了集中力量办教育、快出人才，政府和教育行政部门曾经集中有限资源向重点学校倾斜，吸纳大量社会资源投向重点学校，并以很多优惠政策扶持了一些名优学校，致使区域内学校之间的办学条件、师资水平、教育质量等方面表现得很不均衡，并成为制约区域义务教育优质发展的关键因素。在区域义务教育优质发展过程中，作为研究对象的广州市越秀区也和全国众多城市一样存在区域义务教育发展不均衡的问题。

其区域义务教育发展不均衡主要表现在四个方面。

一是办学条件的不均衡。从总体看，区域内学校在校舍建设方面存在较大差距。区属义务教育阶段学校共有 89 所（中学 26 所，小学 61 所，九年一贯制学校 2 所），对照《广州市义务教育规范化学校督导验收方案（试行）》，区内生均占地面积及生均建筑面积均达标的学校仅有 24 所，占 26.97%；不达标学校有 65 所（中学 17 所，小学 50 所），占 73.03%。其中生均占地面积不达标 67 所，占 75.28%；生均建筑面积不达标的共 12 所，占 13.48%。区域内学校在教学设施设备方面也存在较大差距。在 2006 年区划调整前，原越秀区和原东山区的财力和投入的不同，加上部分国企移交学校、城乡结合部学校的教育基础设施建设标准较低、设备简

陋，教学设施设备大多存在着陈旧且功能低的问题。虽然在 2006 年原越秀区和原东山区进行合并，新越秀区提高了生均公用经费标准，并加大了对学校办学条件的改善力度，但未能完全改变这些学校设施设备的配置状况。

二是师资力量的不均衡。由于部分学校生源分散，教学班少，教师编制存在“整体余编，结构性缺编”，以及部分学校专业教师配备不足的问题。部分小学的教师学历层次相对较低，教师年龄偏大，青年教师较少，有的学校存在着一个教师兼任多门学科教学工作的情况。一些学校规模较小，校本培训及校本教研开展较为困难，教师的教学能力、专业水平和教科研水平无法得到较快提高。名校长和名优骨干教师大多集中在名优学校和部分校型较大、办学效益相对较高的学校，而其他学校的师资力量较为薄弱。

三是办学水平的不均衡。办学水平不均衡主要表现在教学水平、教育质量及学校管理等方面。以 2008 年广州市初中毕业升学考试成绩为例，越秀区 5 所示范性中学初三年级的平均合格率为 86.84%，平均优秀率为 36.26%，而矿泉地区及国企接收学校初三年级的平均合格率为 65.28%，平均优秀率为 7.33%。尽管越秀区的省、市重点高中总体升学率已经位居全市前列，但是就个体而言，升入省、市重点高中的毕业生大多集中在名优学校，一般学校特别是薄弱学校的重点高中升学率仍然很低。同时，部分学校教师配置紧张，并受学校场地、设施设备等条件限制，无法有效开展各类社会实践及特色教育活动，学生在参与社会实践、课外活动、兴趣小组方面与优质学校相比有差距。此外，优质学校能根据自身特点确立体现时代特点、素质教育及创新精神的办学思想及理念，学校管理者参加培训、研讨的机会较多，对现代教育管理理念与管理方法掌握较好。

四是学校生源的不均衡。有条件的家长纷纷送自己的孩子入区内名优学校就读，致使部分名优学校学额膨胀，班额过大，很多专用教室被挤占，生均校园面积严重不足。同时，基础建设较差、办学条件不好的学校以及部分薄弱学校，因学校生源外流，致使部分学校的生源不足并呈逐年下降的趋势，使教室大量闲置。这些学校，由于学生来源参差不齐，家庭状况多样，家长素质及家庭教育与优质学校相比较为滞后，学校的社会声誉有待进一步提升。

因此,为了进一步深化课程改革,全面推进素质教育,促进区域义务教育均衡优质发展,我们在探索的基础上撰写了《基础教育学区管理模式研究》。其研究意义主要表现如下。

一是学区管理对促进义务教育均衡发展有着重要的实践意义。整合区(县)域内各种教育资源,实现“强强联手”、“强弱扶持”、“优势互补”,使强校更强,弱校变强,缩小学校间发展的差距,大力提高资源使用效益,最大限度地提升优质教育覆盖面,促进教育的优质、均衡、公平发展。

从公平与效益的关系认识。改革开放以来,我国实施让一部分人先富起来的政策,打破“大锅饭”的分配体制,以效率为导向,活跃了市场经济,拉开了国民收入的差距。1993年,党的十四届三中全会提出了“效率优先,兼顾公平”。从此,我国经济获得了快速的发展,但社会不公平问题则越来越突出,贫富差距越来越大。目前,我国基尼系数已处于倒U形曲线的上升阶段,收入差距客观上还有继续扩大的趋势,并一时难以扭转。这种以效率优先导致社会不公平的现象在教育领域也得到了充分的体现。我国教育体制改革的主要目的是提高教育的效率,以迅速提高教育在实现国家现代化中所作的贡献。这就导致教育不公平的问题比比皆是。不同地区由于经济发展的水平不同,教育的有效投入与供给则不同;重点学校的设置制度,加剧了义务教育内部教育资源配置的不公平,导致区域内学校间的差距不断加大,造成了一大批“薄弱学校”;学校办学条件和办学质量的差距,导致了目前社会上的“择校”现象。这促使我们反思,需要通过怎样的途径与方式才能缩小义务教育的不公平现象,促进义务教育的均衡发展。因此,要实现教育公平,促进教育均衡发展,需要对现有义务教育的行政管理机制和方式进行改革,通过教育管理机制和方式的改革,缩小教育的不公平,促进教育的均衡发展,提升教育质量。这不仅是现代教育的理念,更是我国义务教育均衡发展的迫切需要,也是学区管理模式研究的意义所在。

从优化资源配置的角度认识。20世纪80年代以来,随着九年义务教育的逐渐普及,特别是义务教育管理权限的下放,大大加快了教育现代化的进程。但在这一进程中,“公平与效率”的矛盾日渐突出。区域为了追求效率,教育资源的配置、教育经费的划拨不是以学生的人数为标准,而

是以学校的层次、学校的等级为标准。这就使公共教育资源配置不均衡，导致学校的教育质量存在很大的差距，公民享受教育的权利严重不公平。

二是学区管理对于深化素质教育有着重要的现实意义。1985年，邓小平在第一次全国教育工作会议上，从社会主义现代化战略和中华民族根本命运的高度，强调把我国沉重的人口负担尽快转化为人力资源的优越性和紧迫性。同年，《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出：“在整个教育体制改革过程中，必须牢牢记住改革的根本目的是提高民族素质，多出人才，出好人才。”从此，我国义务教育在不断地进行改革，其目标之一就是探索素质教育的目标、途径和实施方式。1993年，中共中央、国务院在总结广大教育工作者改革经验的基础上制定发布的《中国教育改革和发展纲要》指出：“中小学要从‘应试教育’转向全民提高国民素质的轨道。”素质教育作为我国义务教育改革的热点，引起了全社会的广泛重视。1997年，国家教委下发了《关于目前推进中小学实施素质教育的若干意见》，第一次以文件的方式对素质教育进行了规范性的表述，指出：“素质教育是以提高民族素质为宗旨的教育，它是依据《教育法》规定的国家教育方针，着眼于受教育者及社会长远发展的要求，以面向全体学生，全面提高学生的基本素质为根本需要，以注重培养受教育者的态度、能力，促进他们在德智体等方面生动、活泼、主动的发展为基本特征的教育。”1999年，中共中央发布了《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，这充分体现了中央对素质教育的重视和推进素质教育的决心。但是，在现实的义务教育中，由于“应试教育”的观念仍然深深地扎根于人们的心中，导致义务教育的人才选拔制度仍以考试为主，教育评价制度不是以提升学生的综合素质为前提，教育质量在不同层次的学校间存在着显著的差异。这就需要我们反思。素质教育不仅要有目标，也要有途径、方法和措施，这样才能深化素质教育。因此，要深化素质教育就要打破学校间的壁垒，提升学校的教育质量。而要做到这一切，就需要对现有义务教育的行政管理机制和方式进行改革，通过教育管理机制和方式的改革，打破学校间的壁垒，均衡提升学校的教育质量，促进每一个学生的全面与持续发展。这不仅是现代教育的理念，更是我国义务教育均衡发展的迫切需要，也是学区管理模式研究的意义所在。

三是学区管理是教育体制改革的一种创新。教育要改革创新以适应社