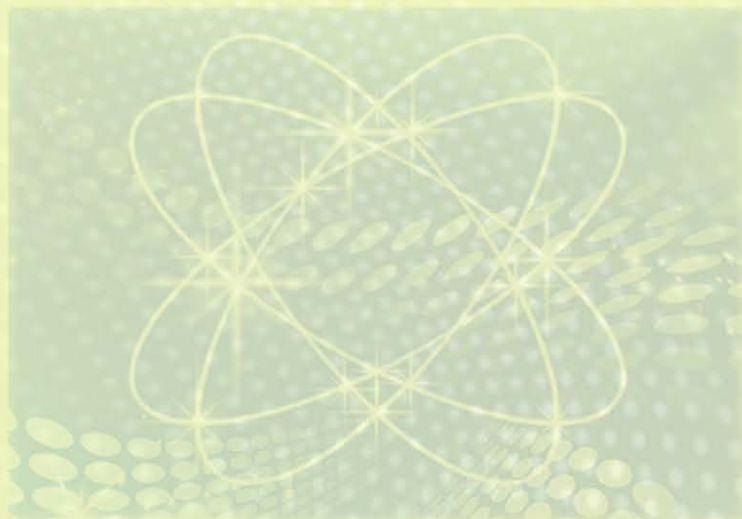


教育援青的“山东方案”

山东-海北教育合作科研课题成果集

邵学论 唐文秀 马红梅 主编



山东科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育援青的“山东方案”：山东—海北教育合作科研课题成果集 / 邵学伦，唐文秀，马红梅主编．—济南：山东科学技术出版社，2019.6

ISBN 978-7-5331-9829-9

I . ①教… II . ①邵…②唐…③马… III . ①地方教育—教育事业—研究—海北藏族自治州 IV . ① G527.442

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 104026 号

主 编 邵学伦 唐文秀 马红梅

编 委 (按姓氏笔画排序)

石 岩 田玉琢 杨 翠 李君虎
吴大明 陈海蓉 徐 涛 唐晓斐
崔心梅 宿冬雪 蒋 涛

责任编辑：杨春苗 李宝艳

装帧设计：孙 佳

主管单位：山东出版传媒股份有限公司

出 版 者：山东科学技术出版社

地址：济南市市中区英雄山路 189 号

邮编：250002 电话：(0531) 82098088

网址：www.lkj.com.cn

电子邮件：sdkj@sdpress.com.cn

发 行 者：山东科学技术出版社

地址：济南市市中区英雄山路 189 号

邮编：250002 电话：(0531) 82098071

印 刷 者：泰安易捷数字印刷有限公司

地址：肥城市老城镇工业园区

邮编：271600 电话：(0538) 3460929

规格：16 开 (184mm × 260mm)

印张：27

版次：2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

定价：49.00 元

序言(一)

教育是国之大计、党之大计！习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话，言犹在耳，振聋发聩，意蕴深远。教育兴则国家兴，教育强则国家强。在一系列重要国家战略里，从来都是要首先打好教育发展这个“基础桩”，下好教育优先这招“先手棋”。

对口支援是国家“区域协调发展战略”的重要内容，是践行“共同富裕”思想的重要方面，是社会主义制度优越性的重要体现，特别是处在当前决战脱贫攻坚、决胜全面小康、促进跨越发展的关键阶段，其重要意义更是不言而喻。2018年，省委书记刘家义同志亲率党政代表团，到西藏、新疆、青海、重庆等山东参与对口支援和扶贫协作的地区进行调研考察，指出对口支援是党中央的战略决策，中央把任务交给山东，这是对山东的充分信任，是山东的政治责任和光荣使命。山东省教育厅(省委教育工委)作为参与对口支援的重要力量，发挥好教育改革的先行优势，助力援助水平提高，使命神圣，责无旁贷。实际上，我们一直把对口支援工作摆在全省教育工作重要位置，列入工作规划，派教师、送干部、做培训、促交流，持之以恒，不遗余力，努力做好智力支援这篇大文章，以切实举措为受援地经济社会发展和民生改善奠定坚实的人才基础。

从2013年开始，山东省教育厅深入参与对口支援青海省海北州教育。时间虽然不长，成效却十分显著。我们认真贯彻省委省政府的决策部署，始终坚持问题导向，契合现实需要，抓住关键环节，实施重点突破，积极求索山东供给能力与海北实际需求的“最大公约数”，对接山东省教育突出优势与海北教育明显不足的“最佳结合点”，画出两地团结融合、互促共荣的“最大同心圆”。山东探索形成的教育援青模式，成为推动海北教育事业快速发展的“新动能”，被列为全国对口支援的典型经验，教育部给予了重点宣传和推广。成绩的取得殊为不易，离不开国家和山东省的科学规划，离不开青海省和海北州各方的理解支持，离不开山东省教育系统的凝心聚力，尤其是一大批亲践教育援青工作同志们的担当奉献。

此次结集出版的《教育援青的“山东方案”》，正是参与教育援青工作同志们辛勤工作的结晶，是对大家敬业奉献精神精彩展示。在我看来，此书出版的意义绝非仅限于展示，至少还包括以下几个方面：

其一，提供了解决教育问题的行动指南。翻阅文稿，不难发现，此书收录的都是山东与海北的教科研专家和教师们围绕解决教育问题而联合进行教育科研的成果，其内容覆盖了职业教育和基础教育的各个学段，有的尝试进行理论探讨，有的力图构建科学制度，更多的则是聚焦于教育教学具体问题的解决，具有较强的针对性、指导性和可操作性。转化之、推广之、践行之，必将有力推进海北教育事业改革发展。从这个角度看，将该书定名为“山东方案”是确切的。

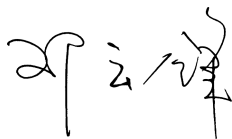
其二，探索出提升支援成效的科学路径。教育质量提升无疑是教育对口支援的重要目

标,也是检验支援成效的主要指标。但教育的主体是一个个活生生的人,质量提高规律性强、影响因素多、发展周期长,依靠“大水漫灌”的结果往往是顾此失彼、旱涝不均,只有牵住教育发展的“牛鼻子”,抓住关键环节持续用力,才是明智之举。在教育援青的进程里,大家审时度势,正是精准扭住了教科研这个“支点”,撬动教育质量提升,进而带动了海北州教育发展整个面貌的改变。这些有益探索,为在更大范围内做好教育支援工作提供了良好借鉴。

其三,体现了山东教育支援的务实精神。此书中一例例“改革方案”,虽说不上有高深的理论、华丽的辞藻,却是凝结着数百名教育工作者的智慧,每一个案例无不是倾心倾力,他们以朴实无华的言语阐释出山东教育人特有的执着、坚定与责任担当。我们对口支援工作所取得的诸多成绩,无不得益于这种务实的精神。

参与对口支援的实践,让教师们受益匪浅,大家借助对口支援的平台,与各民族师生深入交流,加强理解,增进团结;同时,因为有对口支援的需求,全省教育事业加快发展也增添了新动力。全省教育系统将深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神,锐意进取,奋发有为,以时不我待、只争朝夕的精神,不断加快教育事业改革发展步伐,努力为实施对口支援战略贡献新的力量!

借此机会,向参与对口支援工作的同志们表示崇高敬意!向长期关注和支持山东教育事业发展的各界人士表达诚挚谢意!衷心希望受援地加快教育发展步伐,尽早实现赶超跨越!让我们共同努力,写好教育奋进之笔,答好人民满意答卷,为加快教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育而不懈奋斗。



2019年2月2日

序言(二)

十分高兴看到由学伦等几位同志主持编著的《教育援青的“山东方案”》一书即将出版,这既是教育援青工作成果的一次精彩展示,也是彰显整个山东对口援青成就的一个重要窗口。

对口支援是重要的国家战略,全面支援青海省海北州经济社会发展是党中央交给山东的重要政治任务。2016年7月,我们作为山东省派出的第三批援青团队,集合了省直部门和威海等四市36名优秀干部人才,肩负神圣使命,牢记人民嘱托,背靠山东,依靠海北,努力续写“鲁青一家亲、携手奔小康”的壮丽篇章。

近3年来,山东援青团队认真贯彻落实中央第五次、六次西藏工作座谈会和东西部扶贫协作座谈会精神,特别是习近平总书记的重要讲话精神,围绕落实总书记提出的“干老百姓最关心的事”重要指示要求,坚持资源集聚、资金整合、政策集成,以规划为纲,以民生为重,积极拓展工作思路,创新工作方法,务求工作实效。通过不断调研探索,逐步形成了“三三三”援青工作思路,即做好“三个契合”,对口支援工作与国家战略以及青海省委、省政府的重大战略部署相契合,与海北州发展实际相契合,与海北各族干部群众的热切期盼相契合;严守“三个定位”,当好学生、当好战士、当好使者;把握“三个重点”,重点抓好民生改善、产业支撑和智力支持项目。沿着这个思路,我们创新机制、健全保障、狠抓落实,做到了不忘初心、不辱使命、不负众望,在产业发展、民生改善、智力支持、交流交往、组织党建等方面都取得不俗的成绩,山东援青工作走在了全国前列。

教育,作为民生领域的重要内容,无疑也是对口援青的重点工作。做好教育援青工作,我们始终予以高度重视。教育是提高人民综合素质、促进人的全面发展的重要途径,是民族振兴、社会进步的重要基石。2018年召开的全国教育大会,更是将教育放到“国之大计、党之大计”的高度。在社会主义现代化建设过程中,必须充分发挥教育基础性、全局性、先导性的地位和作用。就对口援青工作而言,尤为如此。一个地方的经济社会发展,关键在人才,基础在教育。良好的教育发展水平,源源不断的人才资源,是保障社会发展、经济腾飞的坚实基础和潜在力量。教育的优先发展,即是经济社会发展的“源头活水”,往往能转化成推动社会高质量进步的后发优势。海北州地处青藏高原,自然禀赋、经济基础和社会发育均相对薄弱,社会活力和发展动力明显不足,通过振兴其教育推动经济社会繁荣,是基于对新形势科学分析的正确选择。

认识如是,行动更如是。省委、省政府在项目资金方面对教育援青给予了较大倾斜,“十三五”期间援青专项规划中,涉及教育的项目占到1/5,项目资金占总资金的13%,资金量是“十二五”期间的3余倍。团队里来自教育系统的“小伙伴”十分给力,他们坚持问题导向,抓住关键环节,发挥专业优势,提质量、促交往、献才智,展示出山东干部人才的良好形象。

作为“后方”的山东省各级教育行政部门发挥改革先行优势,在项目、人才、资金、物资等方面给予鼎力支持,激发强大活力。大批学校和广大教师踊跃参与,献智献策,成为海北教育事业改革发展的重要力量。仅2018年,30名山东援青教师就讲授公开课或示范课357节,主持教研活动295次,与当地46名教师“师徒结对”,参与听课评课千余节。

经过各方的共同努力,教育援青取得了令人瞩目的成绩,带动海北教育生态极大改善,增进了民族团结,促进了经济社会发展,为海北州老百姓增添了切切实实的“获得感”。教育,作为最为“出彩”的领域,成为山东对口援青的鲜亮“名片”,得到中央和鲁青两地党委政府以及广大干部群众的高度认可!



2019年2月23日

前 言

2016年,当我们服从组织安排,作为第三批山东援青干部人才到达青海省海北藏族自治州(以下简称海北州)的时候,这里为期5年的学校布局调整工作刚刚尘埃落定。这期间,全州中小学处所由193所整合为40所,新建和改扩建校舍60余万平方米,中小学生均校舍面积达到15.6平方米,生均拥有计算机数、教学仪器设备值、图书等诸多指标远远超出全省平均水平,学校一改往日灰暗、陈旧的面貌,明亮的教室、塑胶的操场、先进的教育信息化设备带给人们满满的“获得感”。

实施中小学布局调整工程,海北州可谓倾注了全州之力,州委主要领导亲自挂帅,政府和社会资源全体动员,多种渠道筹措资金达到13.3亿元。资金数额看似不大,却已超过了全州两年的财政收入,其决心与力度可见一斑。不难想象,这段激情燃烧岁月里,海北教育经历了怎样的热火朝天、朝夕巨变的场景转换!得益于此,海北州在2017年成为青海省第一个整体通过国家义务教育基本均衡验收的自治州。

然而,办学条件的“水”却没有相应抬高教育质量的“船”,相反,高考、中考以及教育评测的成绩等屡屡下滑不断揭露尴尬的教育境况。在学校布局调整之初,海北州教育质量尚处全省前列,但待到工程结束,高考本科总录取率、重点本科录取率、高中阶段毛入学率以及义务教育质量监测优秀率却不及青海全省平均水平。出人意料的结果,让决策部门深感疑惑,干部群众则直接表达出强烈的不满和失望,大量生源“用脚投票”,流失严重。一时间,求变突破的呼声格外响亮。

怎么变?变什么?从哪里突破?这些问题困扰着海北州的教育工作者,同时,也考验着我们山东省第三批援青团队的能力与智慧。经过深入调研,我们发现,海北州教育发展无论是从理念、方法还是管理上都存在较大的改进空间,在办学条件大幅改善的进程里,这些被称之为“软件”的东西却被忽略了,造成软硬件相脱节,导致办学效益无法发挥甚至下降。解决这种“新瓶装旧酒”的问题,我们决定从抓教研入手,集合援青团队中的教育系统干部人才,组成教育援青工作组,借力山东省教育改革的先行优势和丰富资源,实施“教研突破”,加速教育质量的追赶步伐。

主要做法包括这样几个方面:一是搭建三个交流合作平台,即搭建教研互通平台,从州、县、学校多个层面,利用挂职、支教、送教、师徒结对等多种形式,助推海北教育水平提高;搭建战略合作平台,促成山东省教育厅与海北州政府、青海省教育厅签订《教育对口支援工作协议书(2018—2020年)》,山东省教科院与海北州签订《推动海北州教育科研转型升级战略合作协议》,其中都把教研提升作为了“重头戏”;搭建学校结对平台,实现山东省与海北州39对学校结对联姻,并不断巩固和密切学校结对交流的成果,丰富和深化合作内容。二是增进教研合作交流。把教研作为山东与海北教育支援合作的“重中之重”,联合开展“合

作教研”活动,组织山东教育专家、教学名师到海北州送教讲学,与海北教师共同开展课例研磨、同课异构、教法探讨等活动,助推海北教研水平提高。两年多的时间里,到海北考察、送教、支教的山东教育专家和教师达到489人次,海北教师到山东接受专题培训的达到438人次,到山东学校交流学习的达到610人次。三是实施教育问题科研攻关。有了合作教研的成功经验作基础,我们趁热打铁,进一步梳理出制约海北州教育教学的5大类46个“关键”或“难点”问题,由山东教育专家和海北州教师组成课题组进行认领,联合“科研攻关”,探寻问题解决的科学方法。在山东省教育厅的支持下,2017年山东与海北教研人员、教师共联合申报课题71个,其中41个经过评审并作为省级课题立项。经过1年时间的研究,所有课题在2018年9月已全部顺利结题。

就这样,我们在实践中探索,在探索中前进,在前进中成长。经过不懈努力,海北州原本教育机制陈旧、动力不足的局面发生积极转变,学校重管理、抓质量的氛围日渐浓厚,教师们创业绩、比奉献的良好风气悄然形成,高考、中考和教育监测成绩连年攀升,教育环境的明显改善和教育质量的大幅提高,极大提振海北干部群众对教育的信心,原本流失外地的学生纷纷返回就读。山东实施“教研突破”教育援青的经验做法被多家新闻媒体宣传报道,中央西藏工作协调小组办公室以专报的形式予以推介,教育部2018年7月召开的教育援青工作会议上进行了重点宣传和推广。

予人玫瑰,手有余香。如今,回首过去近3年奋斗的足迹,在感怀于一系列援青举措开花结果的同时,我们自己也收获满满,在对口支援的“熔炉”里磨意志、见世面、壮筋骨、长才干,成就一段丰富而饱满的人生经历。感恩于这些“收成”,但我们也深知自己所要做的还有很多。在整理山东与海北“合作科研”的时候,仔细翻阅一件件沉甸甸的成果,心中明白其中凝结着两地三百多名教育人的智慧和心血,这里面,有分管教育对口支援工作厅级领导,有专长于教育科研的专家,有长期推动教学改革中学校校长,更多的则是长期扎根教学一线的教师。课题内容涉及民族地区教育改革与发展、课程建设与改革、教学内容与方法创新、教育管理方式改进、教师业务水平提升等多个方面,成果贴近对口支援实践,直指教育问题,无疑是引领当前海北教育教学改革“妙药良方”。

就科研而言,推广比研究更具价值。因此,我们决定选择部分优秀“合作科研”成果进行结集出版,让它们在教育教学的实践里生根开花。借此书出版之际,也向关心、支持和参与山东教育援青工作的领导、专家、教师及各方有识之士表达真挚谢意!

在本书整理编排的过程中,虽尽心尽力,但受编者能力和水平所限,疏漏难免,理论水平不高、语言逻辑不清等不足之处或为常见。恳请读者和专家不吝指正,我们将及时进行修正。

编者

2018年12月10日

目 录

教育对口支援模式创新研究报告	
——以山东省对口支援青海省海北州为例	1
对口支援背景下学校结对交流模式有效性研究	
——以聊城市东昌府区阳光小学和刚察县泉吉乡民族寄宿制完全小学为例	18
海北州中等职业学校《畜牧兽医专业教学标准》研制的理论与实践	28
职业教育优势及特色专业建设研究	
——以数控技术专业为例	41
刚察县义务教育阶段学校办学质量监测与评估机制研究	57
中职教育“双师型”教师培养的体制机制研究	70
提升学生核心素养,构建学校教育新常态	
——《课程改革背景下初中学生核心素养培养研究》总报告	82
海北州初中学校精细化管理制度构建与实践	95
民族地区初中课堂教学规范化研究	109
民族地区小学教学常规精细化管理研究	122
小学阶段学科课堂教学模式创新研究	140
牧区小学新课程背景下课堂教学有效性研究	157
运用积极心理学理论提升学习效能的应用研究	171
指向“实践创新”素养提升的小学语、数实践活动资源包的开发与利用的研究	184
小学校本课程的开发与实施研究	197
民族寄宿制学校德育目标在学科教学中的渗透	214
指向核心素养的学生深度学习习惯策略的研究	227
小学阶段漫画教学与美术核心素养的培养与落实	237
小学阶段现代信息技术与教学的深度融合研究	249
现代信息技术与全科悦读有效整合的研究	262

“PIRLS”视野下儿童阅读立体化课程的建构研究	277
民族地区小学微课资源开发的实践研究	291
小学心育微课程建设的远程协同研究	303
心理健康教育课程资源的开发与利用研究	323
主题课程背景下交互型课程资源的班本开发研究	338
幼儿园民间游戏课程资源开发的研究	350
利用社区资源开展幼儿园开放式教育的实践研究	362
信息技术在海北州幼儿园教育管理中的应用现状与对策研究	375
幼儿园本土课程资源的开发与利用行动研究	394
现代信息技术与幼儿园教育教学融合的研究	409
后记	422

教育对口支援模式创新研究报告

——以山东省对口支援青海省海北州为例

近年来,教育对口支援以对口援藏、对口援疆、对口援青为主体,经过不断实践和探索,已经形成了较为稳定的工作模式。但是,随着经济社会发展,教育对口援助工作在新的形势下,其工作模式与发展状况不适应的问题逐渐引起社会关注。要提高教育对口支援的效用,亟需结合形势发展对现行模式进行改革和创新。

关于教育对口支援模式的研究,不仅对解决现实困境具有很强的针对性意义,而且,由于其逐渐呈现出的“长效化”“常态化”的新趋势,也已经成为当前教育行政管理研究的重要内容。本研究以山东省对口支援青海省海北藏族自治州为例,对其中的教育对口支援模式演进过程、运行框架、基本特点等进行系统分析,在辨明其利弊的基础上,就教育对口支援模式进行创新研究。研究中将相关理论成果与教育对口支援实践相结合,力求突出其实践价值。

本研究分别用“基础模式”和“协作模式”来表述当前已经相对稳定的教育对口支援模式和尝试构建的更加科学、高效的教育对口支援模式。本研究在辩证分析的基础上,以“协作治理”理论为指导,尝试构建起能够具有更高效率的运行模式框架,详细阐明了模式框架中各构成要素,并指明了“协作模式”的实现路径。本研究提出的“协作模式”策略,在山东省对口支援青海省海北藏族自治州的过程中已经被部分地成功应用。

一、研究问题

对口支援是国家推动区域协调发展、协同发展、共同发展的大战略,是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措,已经成为一项具有鲜明中国特色的资源横向转移与跨界合作机制,在全面建成小康社会的决胜时期和整体脱贫的攻坚阶段,其所发挥的重要价值愈加凸显。教育对口支援,是国家对口支援战略的一个重要组成部分,也是阻断贫困代际传递的根本之策,在多年的实践中,在不断由“粗放式”向“精准化”演进的过程中,已经形成了较为成熟的工作模式,对促进受援地教育事业的发展起到了无可争议的巨大推动作用。但是,事物总是在发展变化的,条件的变化必然要求固有模式进行相应的调整。而事实上,随着作为支援对象的西部民族地区经济社会快速发展,教育对口支援面临更加复杂的形势:内涵更丰富、覆盖更广泛、功能更多元,形势的变化使得现有的教育对口支援模式呈现出诸多不适应性特点,对现有模式进行创新和调整的要求愈来愈强烈。

当前,学术界对于教育对口支援模式创新的问题已有探讨,但是从其内在机理出发探究其原因,进而寻求解决方案的则比较少。本研究以山东省教育对口支援青海省海北藏族自

治州为例,从较为现实的视角就此开展专门研究,试图通过解构教育对口支援模式组成要素和运行机制,回答这样一个问题:如何构建更加科学、高效的教育对口支援模式?以解决这个问题为目标,同时探讨相关联的其他几个问题:现有的教育对口支援模式是怎样的?有何特点?教育对口支援模式创新的必要性有哪些?就教育对口支援模式要做怎样的创新?所要构建的教育对口支援新模式如何才能发挥更高的效用?

二、研究背景及意义

1. 研究背景

对口支援的最早提出是在20世纪60年代初,是基于协作扶贫发展而来,其实践的基本形式为东部发达省市对西部贫困省区的帮扶支援。20世纪90年代以后,在邓小平同志倡导的“鼓励一部分人、一部分地区先富起来,先富帮后富,最终达到共同富裕”的理论指引下,对口支援的形式和内容不断拓展,而对于西部边疆和民族地区的支援逐渐成为对口支援主要内容。对口支援作为我国长期实施的政策,在控制和缩小地区发展差距、推动西部民族地区经济与社会较快发展,以及实现区域协调发展、民族团结和边疆稳定方面发挥着极其重要的作用。

教育对口支援作为国家实施科教兴国战略和西部大开发战略的重大举措,是东西部扶贫工作的重要任务,涉及全国六成以上的省(市、自治区),关系到民族地区经济社会发展目标的实现,是一项宏大而复杂的系统工程。^①近年来,随着教育对口支援的成效逐步显现,社会各界对教育对口支援工作的重视程度也与日俱增。2015年8月召开的中央第六次西藏工作座谈会以及中共中央办公厅、国务院办公厅在2016年12月印发的《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,均着重强调“扶贫先扶智”,明确提出要优先发展教育事业,加大教育支援的力度。党的十九大提出实施区域协调发展战略,支持民族地区、边疆地区加快发展。

本研究尝试梳理出教育对口支援现行模式特点,并分析其成效与不足,进而探讨如何建立起更加科学的教育对口支援模式,以最大限度地发挥对口支援政策的效益。但要放眼全国范围开展教育对口支援研究,其作为一个复杂的社会公共问题,所涉及的不同区域间经济、文化、历史等因素十分繁杂,想要设计一个覆盖所有区域、顾及所有因素的工作模式难以实现。所以,围绕研究问题,选择一对开展教育对口支援的单位作为案例,以“解剖麻雀”的方式进行探讨和研究,寻找具有共性和规律性的因素,以此构建具有示范和借鉴意义的教育对口支援模式,不失为一种良策。因此,本研究以山东省对口支援青海省海北藏族自治州(以下简称海北州)作为案例进行了研究。

能够从现实角度开展研究,还得益于课题组成员与对口支援工作的密切关系。课题组成员中有分管教育对口支援工作的行政领导,有直接参与山东省对口支援青海省海北州(以下简称山东教育对口援青)的工作人员,有长期关注教育对口支援工作的研究人员。研究过程中进行了充分调研,掌握了大量资料,组织开发并实施了诸多教育对口支援项目,对相关的政策制定、实施效果以及现实问题等具有较为深刻的认识和理解。这些工作为本研究顺

^① 梁文明:广东—广西教育对口支援运行机制研究[D].广西师范大学,2003

利开展提供了巨大帮助。

2. 研究意义

在教育对口支援的现有研究成果中,多数或是停留在教育对口支援成果统计上,或是拘泥于纯理论的思辨,而具有实践指导价值的研究成果则相对较少。因此,本研究以协作治理理论为指导,秉持“从实践中来、到实践中去”的原则,力求取得具有理论指导价值的成果。本研究尝试将协助治理理论运用到教育对口支援模式创新研究中,探索解决教育对口支援的难题,这本身就是一种理论创新。

虽然山东省与海北州的对口支援关系开始较晚,却在实践中充分吸收和借鉴了援藏和援疆的经验,与目前全国对口支援处在基本相同的发展阶段,面临类似的发展问题。所以,对山东省教育对口援青模式的案例研究,具有较好的代表意义。此外,全国现有的10个藏族自治州中,青海省就占6个,而现有的相关研究中,以对口支援西藏、新疆为主题的成果较多,但涉及青海的则少之又少,可见相关研究的片面与缺失。本研究也力图通过对山东省与海北州的教育对口支援研究,探索科学高效的工作模式,丰富对口支援研究成果,扩充相关研究的疆域。

二、对现有教育对口支援模式的审视

(一) 基础模式的演进

我国区域间经济发展与资源分布不均衡是基础模式产生的前提条件。由于资源不对称,在“共同富裕”思想的指引下,国家按照“木桶原理”,组织东部经济发达地区对边疆民族地区和欠发达地区开展对口支援。在长期对口支援的实践中,教育对口支援的框架、运作程序渐趋稳定,最终形成了当前的“基础模式”。

以山东教育对口援青的案例来看,基础模式的形成是一个不断调整变化的过程。山东省与青海省结缘已久,教育对口援青的起点可以追溯到1979年。当年中央召开全国边防会议,针对边境地区多为经济欠发达的少数民族地区的现状,中央政府要求东部经济发达的省份与5个自治区及3个少数民族比较集中的省(云南、贵州、青海)开展对口支援。此次会议上,确定了山东省作为东部经济发达省份对口支援青海省建设,而教育支援的重点是学校基础设施建设和办学条件的改善。但是,当时的教育对口支援完全由中央政府主导,尚未形成具有稳定框架的工作模式,关系也远不及今天密切,组织比较松散,支援内容和方式较为粗放,双方交往时断时续,其成效并不突出。

21世纪以来,特别是2010年第五次中央西藏工作座谈会召开,带领教育对口援青工作进入新的阶段。在国家西部大开发战略的引领下,教育对口支援的形式不再局限于省际支援帮扶,而是发达地区联合用力,聚焦省际以下的西部边疆和少数民族集中的行政区域持续用力。青海省作为大藏区的一部分,被纳入国家精准对口支援的框架内,有包括山东省在内的6个省(市)对口支援青海省的6个藏族自治州。正是在这样的背景下,根据中央确定的“分片负责、对口支援、定期轮换”的方针,山东省与青海省海北州在2010年正式缔结对口援助关系。海北州作为受援方确定之后,支援主体力量发生过一次调整,起初由威海市作为全省代表全面参与对口支援工作,当时对口支援海北州的几乎所有资金、人员等资源多是由威海一市承担。3年后即从2013年起,对口支援力量扩大到了全省,开始实行“山东全省对口

海北全州、山东省4市分别对口海北州4县”支援模式,威海市退而专门对口支援海北州所辖的门源县。这意味着山东省与海北州交流合作的范围在逐步扩大,对口支援的力度在逐步增大。在这期间,教育对口支援的模式经历了不断调整和适应的过程。到目前,对口支援新疆、西藏、青海已经成为国家统一部署的针对民族地区开展支援和帮扶的主要构成。教育对口援青发展到今天,已经形成了较为稳定的工作模式。从趋势上看,教育对口援青模式无论在内容、范围,还是在规模和途径上,都在不断扩大和加强。

(二) 基础模式的基本框架

1. 基础模式的框架构建

如前文所述,基础模式是由政治动员发起的,行政色彩浓厚,其主要特征为“单向度”的无偿援助。按照事物发展顺序,本研究将基础模式运行过程分为启动、实施、结果的三个阶段,并以此构建其基本框架。(见图1)

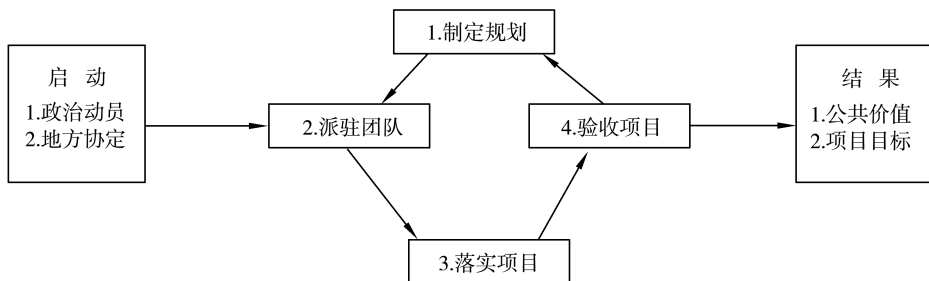


图1 基础模式运行框架

(1) 启动

当前,基础模式主要体现的是一种政府间的关系,是“由中央政府主导和协调各地方政府间的合作任务”^①。起初山东省与海北州的“结缘”是由于中央政府的“牵线”,其实,用“牵线”来表述并不准确,这种对口支援源于政治动员,更多地体现为一种行政命令和政治觉悟。在中央政府的领导下,教育对口支援的援受双方签订帮扶协议,其主要内容多为援助方对受援方的无条件教育资源输送。

(2) 实施

基础模式的实施以援助方为主、受援方配合的方式开展,是由制定规划、派驻团队、落实项目、验收项目五个环节循环迭代的过程。制定规划是基础,规定了基础模式的主要内容和实施路径,确定了具体的支援项目和资金。派驻团队是双方交流的“桥梁”,是项目落实的主要力量保障。落实项目是基础模式的主体,其主要形式包括:交钥匙工程、交支票工程和智力帮扶三种形式。验收项目是基础模式效果评估的重要手段,项目验收的反馈结果对规划制定产生一定影响。

(3) 结果

基础模式实施的结果可以分为宏观目标和具体目标,宏观目标是从教育对口支援基本

^① 马文颖:《对口支援:我国特色的地方政府间合作研究——以十九省市对口支援新疆为例》[D]. 陕西师范大学, 2015

的价值取向出发,通过资源输送促进受援地教育事业健康、快速、持续发展,而具体目标是从项目规划出发,完成了规划项目任务也就表示目标实现。实际上,受基础模式产生背景和基本取向影响,具体目标的完成程度更受支援方的重视,而宏观目标则鲜有问津。

2. 基础模式的主要特点

(1) 以政府作为实施主体

基础模式下,教育对口支援由启动、实施到结果的整个运行过程都是由各级政府在发挥主体作用,所涉及的几乎所有资源都由政府负责筹集和调配,政治动员和行政命令是其基本的组织方式。从山东教育对口援青来看,其发端于中央政府的政治任务,由中央政府统一领导,具体实施由山东省政府与海北州政府结对开展。教育对口支援的资金主要来源于山东省公共财政,参与援青支教的干部、人才和教师由山东省政府统一选派。当然,也有一些社会机构和企业逐步加入对口支援中来,但总体来讲,政府力量几乎承担了对口支援的全部工作。

(2) 以资源输送为主要内容

对口支援产生的前提是区域间资源特别是资金、人才和技术等方面资源分布不均衡,基础模式的重要效用便是通过资源转移来缩小差距。可是,这种资源转移是单向度的,强调援助方的付出和奉献,而受援方对资源的接受往往是被动的,缺少有效参与。据统计,海北州2017年全州的地方财政收入为6.61亿元^①,而当年山东省对口支援的经费达到1.79亿元,占到当地财政收入的27.08%。“十二五”期间,山东省年均投入教育对口援青资金1437余万元,完成教育对口支援项目18项,选派支教教师330余人开展智力援助。“十三五”期间,山东省年均投入教育对口援青资金将达到2533万元,实现较大幅度的增长,教育对口支援的贡献程度由此可见一斑。

(3) 以项目实施为基本形式

基础模式运行以规划项目实施为基本承载。援受双方签订对口支援协议后,便着手制定支援项目规划,通过落实项目来履行协议中的承诺。此种情况下,教育对口支援的主要任务往往具化为各自分散、相对独立的项目。山东教育对口援青的内容,体现在山东省与海北州联合制定的对口支援五年规划中,从某种程度上讲,教育对口援青的主要任务就是让列入规划的项目“落地”。项目一旦确定,便被要求“忠实”地贯彻实施,存在较小的调整空间和有效的纠偏机制。

(4) 以派驻团队为领导力量

基础模式运行的领导由援助方派驻的管理团队来承担。管理团队是由政府统一组织起来的一个临时机构,成员来自支援方对口支援相关的不同单位和系统,其主要职责是围绕完成对口支援任务而开展必要的协调、调度、联络和评估等工作。管理团队成员被抽调后,即从原单位的岗位中脱离出来,进入到受援方任职,推进对口支援成为他们的全部工作职责。如前文所述,管理团队主要围绕项目落实开展工作,并不具备调整和应变的能力,其领导职能因此受到较大限制。此外,一届管理团队的服务期限一般为3年,而来自四面八方的成员间的协同、配合往往就占用不少的时间,而团队真正形成合力的时间较为有限。可见,团队

^① 海北州统计局编.海北州统计年鉴(2015)[M].内部资料

成员间的配合能力和程度也是影响团队领导力的重要因素。

（三）基础模式的效应分析

不可否认,基础模式产生于特定的历史阶段,形成于教育对口支援的实践过程中,在较长的时期里适应了受援地经济社会发展需求,彰显了社会公平与正义,对于推动受援地教育事业快速发展以及民生改善发挥了巨大作用,同时,还增进了各民族师生的交往交流交融,夯实了中华民族共同体思想基础,产生了广泛而深远的政治和社会影响。然而,在当前社会更加注重协作与规则的情形下,以单向度为主要特征的基础模式在适应度方面让人产生疑问,效率不高的问题逐渐显露。

1. 基础模式的优点

（1）基础模式的优势

在推进教育对口支援的进程中,基础模式所具备的优势相当明显。例如,基础模式以政府为发起和实施主体,利用政府的强大动员能力,在资源调配和利用方面展现出突出优势。正是由于政府的强势介入,教育对口支援相关的资金、物质、人才等资源迅速实现了有效聚焦,区域、部门间的利益“藩篱”被突破。再如,基础模式以资源直接输送为基本内容,能够快速见到效益,符合国家“四个全面”的战略布局,能够为受援地跨域式发展提供强大推力。还有,基础模式以项目实施为基本形式,并派出专门团队进行项目跟踪,有利于项目一以贯之,保证项目效果。以上这些优势都是其他社会组织所无法比拟的。

（2）基础模式下的教育成就

在一定的时期里,基础模式在推进受援地教育事业发展方面发挥了显著作用。这里本研究借助案例来作分析。近年来,海北州教育发展迅速,取得的成绩有目共睹。一是办学条件得到极大改善。借力教育对口支援的春风,中小学布局调整得到有力推进。山东省对口支援的6年的时间里,校舍面积增长八成,生均校舍面积实现了翻倍,教育对口支援的几年成为海北州历史上学校建设力度最强、教育面貌变化最大的时期。学校布局调整完成后,学校办学规模适宜,教育资源得到集约利用,办学效益实现提高。二是课程教学改革有效推进。山东省选派了多批骨干教师、课程改革专家走进海北,开展智力支援,围绕推进海北州基础教育课程改革,开展业务咨询、专业指导、示范引领等活动,传播先进课程理念,推广有效课程改革模式,让海北州基础教育课程改革没有“掉队”。三是师资水平日渐提高。把教师作为教育事业的第一资源和核心要素^①,山东省通过选派优秀教师支教、帮助开展培训、组织合作教研等方式,充分发挥山东教师的“传帮带培”作用,推广山东省教育队伍建设的先进经验,实现海北州教师素质提高。四是尊师重教的环境基本形成。海北州上下支持教育事业,政府举债发展教育,为学校布局调整工程投入的13.3亿资金中,六成以上是政府银行贷款和企业垫资;社会各界关心教育,教育问题是每年两会上的热点话题;农牧民群众关注子女教育,期待享受更加优质的教育资源。经过不懈努力,海北州教育事业实现了平稳、快速发展。截至2016年,海北州学前三年教育毛入园率达到92.98%,义务教育毛入学率达到96.96%,高中阶段毛入学率达73.59%^②,相比较山东省对口支援之前,除义务教育毛入

① 刘明远:《教师是教育事业的第一资源和核心要素》[J]. 江苏教育,2009

② 海北州教育科技局编:《海北州教育事业统计资料(2015年度)》[M]. 内部资料,2015

学率基本持平外,其他两个数据均实现了大幅提高,学前三年教育入园率和高中阶段毛入学率分别提高了48.6和20.35个百分点。到2016年,海北州所辖4县全部通过国家义务教育基本均衡验收,成为青海省唯一一个整体通过国家验收的自治州。这些都从不同侧面展示出海北州教育发展的突出成就。

2. 基础模式的主要问题

(1) 基础模式下教育问题的表现

承接上述山东省教育对口支援海北州的案例继续分析,在肯定海北州教育事业取得的成绩同时,还要看到,这些成绩主要表现在学校办学条件改善方面,而在质量、理念、方法等属于内涵层次的教育成绩却乏善可陈。一是教育质量偏低。办学条件的改善并没有带来标志教育发展水平核心指标的教育质量相应提高,足见基础模式运行之偏差,投资效率之低下。海北州教育质量偏低,表现在学生学业成绩较差、人才培养能力羸弱,其中的一个明显表现,便是域内学生的持续流失,不少学生家长宁愿负担高额的费用也要送子女到州外学校就读。二是教育手段落后。基础模式的重心倾向于条件的改善,而在教育理念渗透、方法传授移植等方面则明显用力不足。一个典型的例子便是,对口支援来的教学仪器设备,因为不会使用而出现大量闲置,造成资源的浪费。海北州所有中小学校均配备了计算机教室、交互式电子白板、数字化语音教学设备等现代化教学设备,但这些辅助手段在教学实践中使用率极其有限,作用并没有得到发挥。三是教育发展结构严重失衡,相比较其他类型教育,海北州高中阶段教育发展明显滞后。全州高中阶段毛入学率仅为73.59%,^①低于全国以及青海全省的平均水平,距青海省“十二五”86%^②的规划目标更是相去甚远。普通高中学生学业质量不高,高考本科录取率和重点本科录取率均低于全省平均水平。普通高中专任教师学历合格率仅为90.17%,不及全国的平均水平。此外,中等职业教育则在夹缝中生存,决策层对于发展职业教育的迫切愿望与群众的就学需求不够“合拍”,中等职业尚处于招生困难、运转吃力的境地中,专业建设、质量提升成了奢谈。

(2) 问题原因分析

上述海北州教育发展的的问题,有其特殊的历史文化原因,但出现办学条件与教育质量明显的“高低”不相匹配的现象,则与基础模式自身“缺陷”有很大的关联。关于对口支援模式存在的问题,不少学者进行过论述,大体表现为:动力不足、运行僵化^③,法律制度不健全、管理体系不健全、援助形式单一、引入市场机制不足等^④。不可否认,教育对口支援作为对口支援的组成部分,上述问题在基础模式身上都或多或少地存在。

本研究着重从基础模式的运行框架出发,从协作治理的视角来分析其存在的不足。一是过度政治动员挫伤了双方积极性。基础模式由政治动员而发生,运行过程以行政调控的方式来维系。其作为一种政治任务具有鲜明的强制性,援受双方以完成政治任务的心态开展教育对口支援,自然无法充分发挥参与者的积极性,更难以调动创业的激情。而“调动积

① 海北州教育科技局编:《海北州教育事业统计资料(2015年度)》[M]. 内部资料,2015

② 青海省人民政府办公厅 关于印发青海省“十三五”教育改革发展发展规划的通知[EB/OL]. <http://xxgk.qh.gov.cn/html/1670/297932.html>

③ 郑刚:《建立教育对口支援长效机制的政策研究》[J]. 中国教育学报,2012

④ 王永才:《对口支援民族地区的问题与法治反思》[J]. 黑龙江民族丛刊,2014