

# 第一章

## 教育发展的区域性与 发展区域教育学

教育发展既作用在点上，表现为受教育者以文化科学为主的综合素质的提高；又作用在一定的空间上，表现为教育结构、规模和效益在地域空间上的扩张。不论教育发展的内容、方式和水平如何，都能在特定的空间找到它的“影子”。教育活动与特定的中观空间的结合，构成了区域教育；对教育活动在中观空间发展规律的研究，构成了发展区域教育研究的内容。回顾已有的教育发展研究，似觉研究者的目光主要是集中在教育者、受教育者、教育中介以及教育的宏观空间发展上，较少关注教育在中观空间的发展。而我国幅员辽阔，教育发展的区域现象十分突出和复杂，如何促进区域教育的充分发展和区域间的均衡发展，不仅是重大的实践问题，也是教育科学必须回答的理论问题。

### 第一节 教育发展的区域性与区域教育

#### 一、区域和教育发展的区域性

(1) 区域与地区。区域是一个多侧面、多层次、相对性很强的空间概念，很难给定严格的范畴和边界。地理学一般按自然地理特征将其定义为地球表面的地域单元；政治学按行政权力的覆盖面，把区域看成是国家管

理的行政单元，因此其边界与行政区域界线相重合；社会学把区域作为相同语言、信仰和民族关系特征上的人类社会聚落，其边界可以超越行政区划界线和地理区域；经济学对区域则有多种解释。美国经济学家胡佛认为区域“是基于描述、分析、管理、计划或制定政策等目的而作为作为一个应用性整体加以考虑的一片地区，它可以按照内部的同质性或功能一体化原则来划分”，我国的一些经济学家认为区域是“包含的地区具有同质性”，“经济上有密切的相关性、协调运转的整体性、相互交叉的渗透性”<sup>①</sup>。安虎森认为区域“是指便于组织、计划、协调、控制经济活动而以整体加以考虑的、并考虑行政区域基础上的一定的空间范围，它具有组织区内经济活动和区外经济联系的能力，常由一个以上以高级循环占重要比重的中心城市、一定数量的中小城镇以及广大乡村地区所组成”<sup>②</sup>。本书对区域的经济学理解，基本上取这个概括。

区域与地区有联系也有区别。地区一般有三种解释：一是较大范围的地方，这点上与区域的含义相通；二是我国省、市、自治区设立的行政区域（过去又称专区），这点上和区域的含义相近，但区域的含义广泛一些（包含了地区以外的范围）；三是指未获得独立的殖民地、托管地等，这点上和区域的含义也相近，但本书不研究这类地区的教育发展问题。

（2）教育发展的区域性。教育是在一定的空间范围之内发展的，按空间范围的大小可以分为国际教育、国民教育和区域教育三个层次。国际教育是在世界教育资源的范围内，由各个国家分别实施和控制的教育。这类教育以不同国别间的教育交流为媒介，通过教育科学的传播而影响各国教育，通过共同的教育规律将各国教育联系在一起。国民教育是以一国的领土为界，一个主权国家对本国国民实施的教育。区域教育则是一个主权国家之内，各个区域在国家教育制度约束和中央政府干预之下对本区域实施的教育，或者是一定区域范围之内所形成的有着某种共同特征的教育。

很明显，这里的国民教育是一个独立国家的教育的总称；区域教育则是对国民教育的分解，是构成国民教育总体的部分，是地方教育。在国民教育研究中，区域教育只是一个质点。各个质点发展的数量和质量之和，构成国民教育发展的数量和质量。国民教育具有国家层面的教育利益和发展规律，并制约着区域教育的发展。另一方面，区域教育也有着自身

<sup>②</sup> 郝寿义、安虎森：《区域经济学》，经济科学出版社，1999年版。

的特殊利益和发展规律，独特的社会经济发展背景，区域政府的特殊影响及其对上级政府的对策行为，有着区域之间的相互作用。研究国民教育的发展，应充分重视区域教育发展的特殊规律，通过各个区域的教育发展来促进国民教育的发展。同时，还应把国民教育视为区域教育发展的环境和条件，调动区域发展教育的积极性。

教育体系是整个社会的一个子系统，教育的发展离不开社会经济发展所提供的条件和提出的要求。加快发展区域教育，不仅要认真贯彻国民教育发展的方针和政策，还要研究如何适应区域经济社会发展的特殊背景。另一方面，与某些发达国家那种自发的、渐进的和自下而上的自然演化不同，我国的教育发展在总体上是后发型的，往往依靠政府统筹，由上而下启动，主要方式是政府调节。发展教育的次要方式是市场调节。在改变市场参数的条件下，如调整学费收费标准，调整高、中等教育的区域招生计划，调控教育发展的要素等，不同区域会形成不同的教育资源流向及结构，从而形成区域教育的优势和特点。

(3) 区域教育。关于区域教育的涵义即区域教育区别于国民教育的属性，目前还难给出比较确切的、能够为人们普遍接受的定义，但可以从地理学、经济学和教育学的角度，进行初步的概括：一个与国民教育相对应的教育发展的较小空间概念，一个便于从整体上组织、计划、协调和控制教育活动的空间范围，它在内涵上重在考虑教育发展的特殊性和差异性、行政区域的调控能力以及区位的影响。因此，区域教育是一个实体的概念，指教育发展的一定地理空间或一定地理空间教育的发展，同时又是一个抽象的、观念上的空间概念，往往没有严格的范围和界线。

如果说区域教育的特点在计划经济体制下还不突出，那么在市场经济体制下则十分鲜明。20世纪80年代以来，随着政治经济体制改革的逐步推进以及梯度发展战略的贯彻实施，各地区的社会经济发展呈现明显不同的特点和模式，区域经济迅速形成和发展。受其制约和影响，教育发展也表现出明显的区域性，比如教育的结构和发展的规模、效益等呈现明显的区域差异。20多年来我国教育既创造了高速发展的纪录，同时也表现出严重的区域问题。这些问题不仅影响国民教育的健康发展，而且影响国民经济的发展和社会进步乃至国家现代化的进程。

## 二、区域教育的划分

按照一定标准或依据来科学地划分区域教育，这是发展区域教育研究的重要基础工作，对指导实际的教育发展也具有重要的方法意义。但由于区域教育的内涵和类型十分丰富，人们思考的目的和角度也常常不一样，因而对区域教育的划分比较复杂。常见的划分方法有四种。

(1) 按经济类型区域来划分。按经济类型划分区域教育，应分析经济区域的划分。经济区域的划分有多种目的和角度，常见的有：按经济活动的基本特征划分的类型经济区，如长江三角洲和长江沿江地区、环渤海地区、东南沿海地区、西南和华南地区、东北地区、中部地区、西北地区等七大经济区域；按经济活动的内在联系规律划分的综合经济区，如上海经济区、京津唐经济区、沿海经济区、沿江经济区、沿陇海—兰新铁路和黄河中上游经济区、沿成昆—南昆铁路经济区等；按经济活动的部门特点划分的部门经济区，如农业经济区、能源工业区、原材料工业区、机械和电子工业区、汽车工业区等。对教育发展来讲，经济活动的特征、联系、部门和地理位置无疑有着重要影响，但起决定性作用的还是社会经济发展的水平。因此，按经济类型来划分区域教育，很难反映区域教育的同质性要求。

(2) 按行政区划来划分。按行政区划来划分区域教育，即每个行政区域（政区）单位都构成一个独立的区域教育单元。我国教育事业主要是按政区推进的，省、地区、县和乡每级每个政区都有不同的社会经济发展特点，甚至构成了特殊的经济区域。同时，一定时期的行政体制特别是经济、教育和财政体制，又规定了各级政区的相对经济和教育利益、发展教育的权利和义务。因此，每级每个政区无论教育发展的结构和规模还是教育教 育的内容，都有自己的特点。这种划分可以称之为政区型教育。但对区域教育的这种划分，主要反映的是政区对教育发展的影响，同样不能完全反映区域教育的内部同质性要求。

(3) 按社会经济发达程度来划分。按社会经济发达程度来划分区域教育，指根据教育发展的社会经济背景条件的优劣（发达程度）来划分，从而能比较客观地反映社会经济背景的同质性要求。这种划分方法要解决三个问题。一是社会经济发达程度的标准和层次。发达与否是相对的，不同

国家和不同发展阶段有不同的发达标准，不同的研究目的和角度有不同的发达层次。二是区域的单位和边界。完全按照社会经济背景同质性的要求，区域单位宜小一些，而且应打破行政区划的界线。但这样做往往难以搜集研究资料，而且实际工作中也缺乏可操作性，比较有完整资料和便于实际操作的是以行政区划为其空间边界。第三点需要说明的是，按社会经济发达程度划分区域教育与按教育的发达程度划分区域教育，无论概念还是结果都是不同的。前者是从教育发展的社会经济条件出发的，后者是从教育发展的结果出发的，两者的结果可能一致也可能不一致。如谈松华等在《中国区域教育现代化研究》<sup>①</sup>中就发现有 6 个省（自治区）的教育发达程度超过其经济的发达程度，有 3 个省则相反。

中国科学院课题组以评价可持续发展的能力为目标，独立设计了一套指标体系，并从 1999 年起对全国的社会经济发展进行评价。应该说他们的研究是迄今为止最全面的，已经得到了广泛认同。这套指标体系共分为 5 大系统，16 个状态层，47 个变量层，249 个要素指标，即生存支持系统，包括生存资源禀赋、农业投入、资源转化效率、生存持续能力；发展支持系统，包括发展的成本、水平和质量；环境支持系统，包括环境水平、生态水平和抗逆水平；社会支持系统，包括社会发展水平、安全水平和进步动力；智力支持系统，包括教育能力、科技能力和管理能力。2000 年的评价结果见表 1-1<sup>②</sup>。从表中所列数据来看，总体能力排序前 9 名都属于发达地区，后 9 名除山西外都是欠发达地区，只有新疆的位次（列第 19 名）较前。

表 1-1 各省域可持续发展总能力（指数）排序

上海 65.86	山东 50.11	河北 45.59	陕西 40.82	青海 35.20
北京 64.07	辽宁 49.57	河南 45.30	四川 40.40	贵州 33.94
天津 57.38	黑龙江 49.10	江西 45.27	重庆 39.94	西藏 33.69
广东 55.87	湖北 48.78	安徽 45.09	云南 39.58	
江苏 54.46	吉林 48.02	新疆 42.63	山西 38.27	
浙江 53.41	湖南 47.05	广西 42.00	甘肃 36.25	
福建 51.99	海南 46.18	内蒙 41.10	宁夏 35.60	

丁钢：《中国教育：研究与评论》第二辑，教育科学出版社，2002 年版。

② 中国科学院可持续发展组：《2000 年中国可持续发展战略报告》，科学出版社，2000 年版，第 275 页。

谈松华等上述研究相对突出人均 GDP 和农民人均纯收入进行灰色类聚区分,按经济发达程度把我国划分为三大地区:上海、北京、天津、浙江、广东、福建、江苏、辽宁、山东等为发达地区;黑龙江、河北、湖北、海南、吉林、内蒙古、湖南、重庆、河南、山西、安徽、江西、广西等为中等发达地区,其余 9 个省为欠发达地区(新疆按社会经济发达程度应归入较发达地区,但考虑区域整体性而把它放在欠发达地区)。教育部财务司的“三片”划分,也是这个结果。此外,还有“四片”的划分:北京、上海和天津为一类地区;辽宁、江苏、浙江、山东和广东为二类地区;河北、山西、黑龙江、吉林、安徽、福建、湖北、湖南、河南、四川、重庆、江西和陕西为三类地区;其余为四类地区。

(4)按教育覆盖的人口的聚落形态来划分。人口的聚落形态一般有城市和农村两大类。一般来讲,人口的不同聚落形态有不同的产业结构、生产和生活方式,不同的经济、技术和社会水平、教育和文化基础以及不同人口密度,因而其教育发展也有着不同的特点。

本书对区域教育的划分主要是从三个方面来考虑的。一是教育的发展是不是具有区域性的特点。这是最本质、最核心的标准,有比较鲜明的区域性特点才能构成区域教育,否则就不是区域教育。二是划分出来的区域教育确实具有特殊性,对教育发展研究和指导实际工作有较大帮助。三是具有可操作性,既包括划分上具有可操作性,让人们比较容易理解和把握区域教育,又包括实际工作中的可操作性,即便于对区域教育进行组织、计划、协调和控制。总之,要有利于认识区域教育的特点和发展规律,有利于实际工作中的可操作性。根据上述要求,本书对我国区域教育有三种划分方法。一是按社会经济发达程度的划分,而且采取谈松华的研究成果,以省级行政区划为基本单位和重点,适当兼顾地区和县两级行政区划,以下分别称之为省域(含直辖市、自治区)教育、市域(含地区、盟、州)教育和县域(含区、旗、市)教育。至于习惯的跨省域的东部、中部和西部的划分方法,因为只是大致反映了教育发展背景条件的“梯度特征”,忽视了省域之间的差异,而且地域跨度大,对教育发展进行宏观调控的难度大,在实际工作中缺乏可操作性,因而较少采用。关于发达的层次,按发达、较发达和欠发达来界定。二是按人口聚落形态划分为城市

教育和农村教育。三是按政区划分，亦称之为省域教育、市域教育和县域教育。

### 三、区域教育的矛盾运动

区域教育存在两大矛盾运动。一是区域内部的发展问题，包括结构优化、规模扩张和效益提高。我国是一个有着超大规模教育人口的发展中国家，在较长时期内将存在教育机会供给的总量性短缺，不能充分满足社会日益增长的教育机会和教育产品需求。加速教育事业的发展，不仅是区域教育的第一位任务，也是国民教育的第一位任务，这就要研究区域内教育发展的充分性和协调性。

区域教育的另外一个矛盾运动是外部矛盾运动。国民教育在空间结构上不仅存在区域教育之间的关系，而且存在国民教育与区域教育之间的关系。它们之间既有联系又有区别，既互相促进又互相制约。此区域的教育发展可能拉动或限制彼区域的教育发展；国民教育的发展可能促进或约束区域教育的发展，区域教育的发展又促进或约束国民教育的发展。无论国民教育还是区域教育，都有不同的利益主体，存在着发展的特殊性和一定的利益矛盾。区域教育的发展主要由各区域的社会经济发展所决定，区域的教育资源禀赋、政府和群众的努力程度不同，教育发展的优势和水平也不同，其居民享受的教育机会也就不同。国民教育与区域教育之间也是如此，国民教育要从国民经济和社会发展的需要出发，在全国范围内布局教育生产力，区域教育则要从区域社会经济发展的要求出发，在区域内布局教育生产力，两者的动机和价值取向并不是完全一致的。

由于教育发展存在区域性，因而在一定条件下区域之间教育发展的结构、规模和效益是有差异的甚至是不均衡的。但从全国社会经济发展需要出发，从社会公正和公平要求出发，区域间教育发展又应该是相对均衡的。这是现代教育和现代社会的必然要求，是我国教育发展必须坚持的基本原则和战略指导思想。因此，区域间教育发展的不均衡是不合理的，必须加以避免和消除。我国由于区域社会经济发展严重不均衡，社会经济和教育发展的区域政策还在建立与完善之中，因而教育发展的区域不均衡问题已成为社会关注的热点问题。比如，各省市高考录取线的较大差距（特别是北京等大城市高考录取线低于其他地区较多）每年都是社会关注的焦

点，2001年还出现了青岛考生因此起诉教育部侵犯考生平等受教育权一事。区域教育的存在可能会造成教育发展的区域间不均衡，导致教育机会供给的区域不均等。那么，教育发展为什么会出现区域性？区域教育的存在为什么会造成区域间教育机会供给的不均等？如何促进区域间教育的均衡发展？这就要研究区域教育的形成、发展以及对它的调节。

## 第二节 发展区域教育及其研究

### 一、发展区域教育研究的对象、目标和内容

#### 1. 发展区域教育研究的对象

顾名思义，发展区域教育研究就是研究如何发展区域教育。这个对象可以从三个层次来理解。

(1) 区域（重点是省域）教育。即以不同的社会经济背景条件为依据、以一定的行政区划为空间范围的学校教育。国民教育在这里只是区域教育的背景、参照系和调控主体，是研究对象的存在条件而不是研究对象本身。当然，国民教育是由各个区域教育组成的，其基本的发展规律是一致的。但两者又是不同的概念，区域教育有着它特殊的发展规律。

(2) 区域教育发展与发展区域教育。教育发展与发展教育是两个不同的概念：教育发展指优化教育结构、扩大教育规模和提高教学质量（保持现有结构、规模和质量不变则不是发展而是维持），发展教育指特定主体举办教育，推动教育的发展。但由于汉语语义的丰富性和人们用语的习惯性，在很多情况下它们又是相互混淆的。

(3) 发展区域教育研究。发展区域教育研究即对区域教育的发展进行研究，也就是研究区域教育发展的规律和区域社会经济发展的需要，推动区域教育扩张规模、优化层次和提高效益。

#### 2. 发展区域教育研究的目标和特点

区域教育发展研究的目标是建立区域教育发展的理论体系，提出相应的调节目标和策略、体制和机制，为完善国民教育发展的区域政策提供理

论参考和决策建议，进而丰富发展教育学的理论，提出发展区域教育学的理论框架，探讨其主要内容及观点。要实现区域内教育的协调发展和区域间教育的均衡发展，单靠区域政府努力和市场机制是不够的，需要上级政府特别是中央政府的必要干预，刺激和援助欠发达地区教育加快发展，促进较发达地区教育快速发展，促进发达地区教育继续发展。因此，发展区域教育研究的突出特点是重视对教育发展的区域政策研究，重视为决策服务。

### 3. 发展区域教育研究的内容

发展区域教育研究主要是探讨区域内教育如何充分发展和协调发展以及区域间教育如何相对均衡发展。由于区域内教育发展的规律与国民教育发展的规律是基本一致的，因而本书重点研究区域间教育的相对均衡发展，具体内容有以下几个方面。

(1) 研究区域教育发展的基本理论，包括：区域教育的内涵、特征和基本划分，区域教育发展的一般模式、形态、需求和目标，影响区域间教育发展的主要因素（国家教育的办学和投资体制、区域社会经济背景、区域的努力程度、国民经济和教育发展的区域政策等）。

(2) 研究区域间教育发展的差异与不均衡，包括：区域间教育发展差异的涵义、测量及其主要教育指标的差异分析，教育发展差异的实质与教育投资的不均衡，区域间教育发展差异的合理限度与不均衡，区域间教育发展不均衡的正反两方面的影响。

(3) 研究区域教育的形成，包括：经济和社会发展的区域间不均衡、行政区划和行政体制，对教育发展的区域性和典型区域教育形成的支配作用；不同类型的区域教育的发展背景，区域间教育资源禀赋的丰歉特点；教育的产品性质和区域政府的努力程度，区域教育发展的相对独立性。

(4) 研究教育活动的区位选择与区域教育运动，包括：教育活动的区位、区位条件及其比较优势；教育活动的区位选择及其价值取向、一般模式和约束；区位选择与区域教育的发展、运动以及核心性和边缘性区域教育的形成；教育投资的区位选择。

(5) 研究典型区域教育的发展，包括：主要类型典型区域（发达地区、较发达地区和欠发达地区，城市和农村，省域、市域和县域）的社会经济背景，教育发展的特殊性、供需矛盾和政策选择，区域内教育资源的

控制和利用。

(6) 研究区域教育发展的国家目标、策略和调节,包括:区域教育发展的国家目标及其制定的依据、内容和目前应着力解决的问题,区域教育发展的国家策略(均衡发展和非均衡发展)及其涵义、运用条件、运行模式,区域教育发展的调节及其调节的主体、对象、方式和政策。

(7) 研究国民教育发展的区域政策和体制,包括:区域教育发展的一般政策与积极差别政策,积极差别政策的范畴、享受对象、体系和目前的主要内容及实施方式,区域教育发展的体制(办学体制、投资体制和援助体制)创新。

## 二、发展区域教育研究的重要性

前面说过,国民教育的发展在一定意义上表现为教育层次、结构和规模在空间上的扩张。也就是说,国民教育是由各个区域的教育所组成的,区域教育的发展反映或代表着国民教育的发展。从 1985 年中共中央作出的《关于教育体制改革的决定》、1993 年中共中央和国务院颁布的《教育改革和发展纲要》,到 1999 年中共中央和国务院作出的《关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》,以及 2001 年国务院作出的《关于基础教育发展与改革的决定》,都体现了区域教育的思想。近 20 年的教育实践证明,地方负责、分级办学等区域教育的指导思想是十分正确的,极大地推动并将继续推动各地教育的快速发展,从而加速整个国民教育发展。国民教育的充分发展和均衡发展,关键在于区域教育的充分发展和均衡发展。因此,对区域教育发展进行研究,有着积极的现实意义和重要的理论意义。

(1) 有助于认识区域教育发展的特殊规律。同其他事物的运动一样,区域教育发展也有其特殊规律,比如区域教育的形成和不同区域教育的特点、区域教育发展的阶段和需求制约、国家对区域教育发展的调节和政策选择、区域教育发展的制度创新,等等。这些规律不同于教育发展的一般规律,也不同于宏观的国民教育发展规律以及中观的各种类型教育发展规律。区域教育的发展在任何状况下都要受这些规律的支配,发展区域教育必须认识和遵循这些规律。而开展这方面的研究,无论对丰富发展教育学的理论,还是对指导区域教育的发展,都是有着重要意义的。应该说,我

国虽然早在近 20 年前就朦胧地提出了区域教育发展的思想，但正式提出区域教育概念的时间还不长，对区域教育发展的研究还刚刚开始，对区域教育发展的规律的认识还是一个比较新的课题。

(2) 有助于地方政府决策区域教育的发展。加快区域教育的发展，关键在地方政府的科学决策。而任何决策的科学化，其重要条件在于对客观规律的正确认识和对信息的充分掌握。区域教育发展的水平，不仅取决于经济和社会的发展水平、社会和个人对教育的需求、社会对教育的供给能力，还取决于教育发展的模式和机制。而对区域教育发展的研究，可以揭示区域教育发展的规律和变化趋势，为地方政府决策教育发展提供必要的理论依据，有助于他们决策的科学化，减少政府教育行为的随意性和盲目性，实质是提高教育资源配置的效率，提高教育发展的效益。实践中不乏这样的例子。一些地方政府发展教育的决心和干劲确实很大，舍得花钱办教育，也办了不少教育的“大事”。但是却事与愿违，要么教育结构与地方的教育需求不相吻合，要么教育发展的机制不能在教育资源配置中长期发挥作用，教育发展的效果并不理想，甚至还挫伤了部分干部和群众发展教育的积极性。之所以出现这种现象，关键在于不够了解区域教育发展的规律，未能从本地教育发展的实际出发。

(3) 有助于分类指导下一级区域的教育发展。按行政区域划分，我国的区域教育有省、市、县三级。每一级对上一级而言都是子区域教育（县以下的教育也可按乡镇划分为区域），这些子区域的教育都有着各自不同的特点；每一级对下一级的教育都负有指导和调控的责任。区域教育的层次性和特殊性，决定教育指导和决策必须分类进行，即不同类型和层次的区域教育有不同的实际情况，对它们的教育决策和管理应有所区别。从工作方法来讲，也就是“因地制宜”，克服“一刀切”、脱离不同区域实际的弊病。另一方面，区域教育又是在国民教育的制约下发展的，全国整体性的国民教育决定了区域教育的属性、发展方向、制度、主要内容、基本评价标准和手段。区域教育的相对独立性和特殊性，只是这些教育方向和原则的地方化。新中国几十年教育发展的历史中，不顾各地的社会经济发展差异，“一刀切”地推行整齐划一的教育发展模式和教育政策，曾造成不少区域教育发展的“夹生饭”乃至失误，这样的教训是很深刻的。不仅要实行分类指导，还要实行有效的指导，即从区域教育发展的实际出发，按照区域教育发展的规律去进行指导。而区域教育发展的研究，必将丰富区

域教育发展的科学，提高教育行政人员教育发展的理论水平，从而促进区域教育指导和决策的分类化与科学化。

(4) 有助于妥善处理区域间教育发展的关系。由于社会经济发展的区域间不均衡，发展教育要追求效率，因而教育发展的区域分工、区域间教育发展不均衡，在相当长时期内是不可避免的。但教育发展的区域间不均衡，实质是教育机会供给的区域间不均衡。计划经济体制下，教育机会由政府供给，提倡“全国一盘棋”、无条件地下级服从上级和个人服从组织，这个矛盾不是很突出。市场经济条件下，各级各类区域都是相对独立的利益主体，相互之间无疑存在一定的利益关系，区域间教育机会供给不均衡的矛盾必然成为社会的敏感问题。如何认识这个问题，以及采取能为大多数人接受的区域教育发展政策，以便趋利避害，促进国民教育的快速发展和区域间教育的共同繁荣，这是区域教育发展研究所追求的重要目标。

### 三、发展区域教育研究的前提假设和思路

本书的研究是基于以下五个方面的前提假设。

(1) 国民教育有了很大发展，但仍然处于不发达状态。改革开放以来，国民教育以及各区域教育都得到了长足发展，教育普及的规模和水平发生了翻天覆地的变化。2001年全国小学学龄儿童入学率为99.05%，辍学率为0.27%；初中阶段毛入学率为88.7%，农村辍学率为3.12%；青壮年文盲率为4.8%以下。全国基本普及义务教育和基本扫除青壮年文盲的县达2573个，人口覆盖率达85%以上。初中毕业生升学率达52.9%，高中阶段毛入学率为42.8%，普通高校招生268.28万人，毛入学率为13.3%。在学研究生39.32万人，高校在校生1175.05万人（普通高校719.07万人）。但与社会经济发展的要求相比，与发达国家和地区相比，我国教育仍然处于不发达状态，教育供给不足，办学条件比较差，教学质量特别是学生的创新能力有待提高。

(2) 教育发展存在严重的区域间不均衡。区域间教育发展存在较大程度的不均衡，并承认这种不均衡在一定程度上具有不合理性，是进行发展区域教育研究的前提。如果区域间教育发展不存在较大程度和不合理的不均衡，发展区域教育研究就失去了研究的前提和意义。

(3) 国民教育的办学体制和投资体制处于过渡时期。教育发展的区域

内不协调和区域间不均衡，核心是教育资本配置的不充分、不均衡及配置过程的不规范性，而这又是与国民教育的办学体制和投资体制不完善有关的。各级各类教育应由哪一级政府发展，政府和个人应当承担什么责任，政府在配置教育资源时如何处理好各级各类教育和各子区域之间的关系，是十分重要的问题。以区域教育发展的市场调节而言，目前这种作用正日益增强，企业和个人对教育的投资已是教育资源的重要来源。但这种教育投资是由市场配置的，它决定了教育发展中必然带有市场经济的基本特征：市场必须尊重投资主体（企业和个人）的利益，允许其追求自我利益的最大化；市场尊重他们的选择，包括资源的自由流动和自愿组合；对区域教育而言，市场配置资源意味着资源可以在利益的诱导下，从潜在利益较低的区域流向潜在利益较高的区域。如何建立以政府为主导的教育资源配置体制，目前远没有解决好。

（4）由于自然条件和社会经济发展等各方面的限制，区域间教育发展的基础和区位优势条件的差别很大。要促进教育发展的区域内协调和区域间均衡，必须对区域教育发展实行合理干预，即对不同区域实行不同的政策（积极差别政策）。如果对区域教育发展不进行合理干预，实际上是实行消极差别政策，必将导致教育发展的区域内不协调和区域间不均衡，也不利于国民教育的健康发展；进行合理干预是实行积极差别政策，这将有助于促进发达地区继续发展、较发达地区快速发展、欠发达地区加快发展，从而推动国民教育的健康发展。

（5）政府在促进教育发展的区域内协调和区域间均衡中必须发挥主导性的作用。政府对教育的认识及其在教育发展中实际承担的角色和努力程度，决定着区域内教育发展的结构、规模和效益。不仅如此，政府在促进区域间教育均衡发展中也居于主导地位。国民经济和教育发展的现行区域政策还处于建立与完善阶段，政府对区域教育发展的调节作用较弱，从而导致了区域间教育发展的不均衡。因此，必须加强政府的调节作用，克服区域教育发展中地方调节和市场调节的“失灵”。

本书对发展区域教育研究的思路是：首先，对区域教育进行定义和划分；其次，提出区域教育发展的基本理论，分析区域间教育发展的差异与不均衡、区域教育的形成和运动规律，以及在自然状况下即不进行合理调节条件下的发展形态（不均衡形态），目前区域间教育不均衡的状况；再次，分析区域内教育协调发展和区域间教育均衡发展的理论与实践，以及

在干预状况下即进行合理调节条件下（实行积极差别政策）的发展形态（相对充分和均衡形态），目前我国干预区域教育发展的政策及其效果；最后，分析促进区域内教育协调发展和区域间均衡发展的积极差别政策。具体思路见图 1-1。

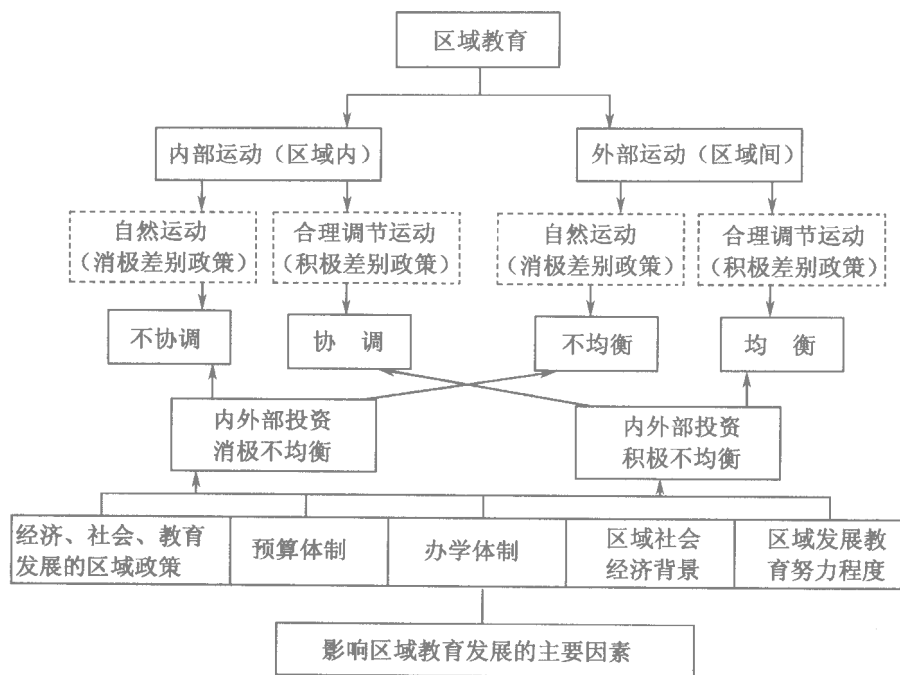


图 1-1 区域教育运行示意图

### 第三节 发展区域教育学

#### 一、发展区域教育学的形成和建立

对区域教育发展进行研究，理论上应该可以建立起教育学的一门新学科——发展区域教育学。应该说，发展区域教育学是一门新兴的教育发展的科学，对大多数教育工作者而言还相当陌生。但是，它的提出又不是偶

然的和主观臆断的，而是有着深厚的理论渊源和丰富的教育实践的。

(1) 改革开放后区域教育和教育发展的实践呼唤。改革开放前，我国经济和教育发展实行中央高度集权的计划体制，全国各个地区统一体制、政策和发展速度，强调统一的模式。地方没有管理自己区域内经济和教育发展的权力，也没有形成自己相对独立的利益。这种集权体制虽然在建国初期极大地推进了国家的经济和教育发展，但压抑了地方的积极性，甚至区域教育和教育主体呈现一种“虚无”状态，进而严重影响了整个经济和教育的发展。改革开放后，首先是经济体制上中央向地方和企业放权，中央高度集权的计划经济体制逐步弱化，地方政府逐步成为具有独立利益和决策权力的主体。同时，宏观生产力布局上改变过去以内地建设为重点、过分强调“平衡布局”的方针，而以经济效益高、见效快的沿海地区为重点，并给予税收、财政、金融和计划政策的优惠，实行以“效率目标”为主的方针。经济体制发展方针的这些改革，大大激发了地方政府发展区域经济的动力，刺激了区域经济的空前发展。区域经济利益的形成和经济实力的增长，又极大地促进了区域教育的发展。近 10 多年来，无论省域、市域或县域，不少地方提出了与全国或兄弟区域不同的教育发展目标，而且实际上也出现了比较悬殊的发展速度。其次，教育的发展和管理体制也在逐步向地方放权。比如，专科层次的高等学校设置过去是教育部审批，1999 年改由省级政府审批；过去普通中专的招生计划都由教育部制定，1999 年起连专科层次的高等教育招生计划实际上也改由省级政府确定。教育管理体制的这些改革，不仅极大地促进了教育事业的发展，而且加速了区域教育的形成和发展。

(2) 区域经济学、发展学等的理论支持。区域经济学主要利用宏观经济的分析方法，研究区域经济发展中的资本积累、劳动力就业、技术创新与国民收入增长的关系，区域内产业结构的演化以及升级，投资率、失业率、通货膨胀与区域经济增长的关系；研究区域经济的合理分工和欠发达地区的发展；研究中心城市在经济发展中的作用和如何发挥作用，以及促进农村地区的发展，等等。我国传统的区域经济学理论是与计划经济体制相对应的生产力布局研究。改革开放后随着区域经济的发展以及区域产业政策研究的深入，逐步丰富和发展了中国的区域经济学。根据我国经济发展的行政区域特点，刘君德先生等还于 1992 年提出了行政区经济学，分析了行政区划的原则、特点，行政区经济形成的历史基础、运行机制、具

体运行过程及区域差异。发展学则探讨了社会经济从不发达到发达的规律。这些理论的形成与发展,不仅指导和促进了区域经济和社会的发展,而且对区域教育的发展有借鉴意义,对发展区域教育学的建立提供了一定的理论支持。这是因为:区域经济的形成是区域教育形成的社会经济基础。区域经济发展的特点、运行规律和内外关系,必然影响或制约区域教育的发展,或者说给区域教育发展打上自己的“烙印”。各个相关联的学科的发展本来就是相互联系和影响的。区域经济学和发展学的发展,也呼唤和推动发展区域教育学的诞生与成长,从而共同丰富区域发展的理论,推动区域各项事业的发展。

(3) 近些年人们对区域教育发展理论的有效探索。随着区域教育的逐步形成和发展,区域教育研究逐步成为教育研究的热门课题。1994年中国教育学会中青年教育理论工作者研究会在湖北宜昌召开第六次年会,围绕区域教育与教育改革进行了专题研讨。1995年1月,国家教育发展研究中心、中国高等教育发展战略研究会与海南大学在海口市共同举办了全国区域教育发展战略研讨会。到目前为止,区域教育发展研究最有影响的成果是谈松华等的《中国区域教育现代化研究》。该研究综合运用现代化理论和区域科学理论,研究中国区域教育的发展,揭示了教育现代化的区域发展规律,分析了各个区域(发达地区、较发达地区和不发达地区)经济和教育发展的特征,提出了区域性的教育现代化目标、任务和对策。杜育红的《教育发展不平衡研究》<sup>①</sup>着重研究中国地区间(主要是各省域间)教育发展的不均衡问题,不仅从时间序列与空间特征两个角度对区域教育发展的不均衡进行了统计描述,对不均衡的变动趋势进行了预测,而且运用新古典主义、新制度主义和发展学理论研究了导致不均衡的教育供求机制,提出了解决不均衡的政策建议。吴德刚的《中国教育发展地区差距研究》、《中国全民教育问题研究》<sup>②</sup>等对全民教育和教育机会问题进行了系统研究,实际上也涉及到教育发展的区域公平问题。

此外,比较有影响的区域教育研究还有魏后凯、杨大利《地方分权与

<sup>①</sup> 杜育红:《教育发展不平衡研究》,北京师范大学出版社,2000年版。

吴德刚:《中国教育发展地区差距研究》,《教育研究》1999年第7期;吴德刚:《中国全民教育问题研究》,教育科学出版社,1998年版。

中国地区教育差异》<sup>①</sup>、王善迈等《中国教育发展不平衡的实证分析》<sup>②</sup>、顾建军《区域教育发展不平衡的理论探讨》<sup>③</sup>、刘旭东和何波《论区域教育发展差异与我国教育的抉择》<sup>④</sup>、郭桂英《我国区域教育现代化发展模式建构》<sup>⑤</sup>、黄孟源等《可持续发展区域教育研究》<sup>⑥</sup>等，以及大量的区域教育发展战略和对策等研究。这些研究有的涉及区域教育发展的概念、理论、特点和模式，有的涉及区域教育发展不均衡的理论探讨和资源配置、发展调节，有的涉及典型区域的发展目标、战略和对策，但都在各自的方面对区域教育研究做出了重要贡献，共同推动着发展区域教育学的形成和建立。

但是，目前对区域教育发展研究仍然存在许多不足之处，还未能系统地概括生动而丰富的区域教育实践，具体表现在三方面。理论研究滞后。比较常见的是对典型区域教育发展的“对策”研究，而很少对区域教育发展进行理论探究，诸如它的形成、特点、发展规律等，分析得不够透彻，没有形成系统的结论。研究的内容单一。区域教育发展实际上是区域社会经济发展各种因素相互作用的结果，不单单是教育自身运动的结果。而现有的研究恰恰比较重视教育自身的运动，对经济和社会的区域运动规律的关注不够。研究的方法单一。一般是重教育学研究的方法，重规范研究的方法，重实证研究的方法，缺少相关的多学科的视野以及理性的抽象思维。总之，从更高的要求来讲，现有的区域教育发展研究还比较零散和单薄，没有来得及建立起自己的学科范畴和理论体系。笔者不惧学浅力单，冒昧地提出区域教育发展学的概念，以抛砖引玉。

## 二、发展区域教育学的结构

发展区域教育学所研究的内容十分广泛，但根据本书对发展区域教育

魏后凯、杨大利：《地方分权与中国地区教育差异》，《中国社会科学》，1997年第1期。

① 王善迈等：《中国教育发展不平衡的实证分析》，《教育研究》，1998年第6期。

② 顾建军：《区域教育发展不平衡的理论探讨》，《内蒙古师范大学学报》（哲学社会科学版），1999年第4期。

③ 刘旭东、何波：《论区域教育发展差异与我国教育的抉择》，《教育理论与实践》，1996年第1期。

④ 郭桂英：《我国区域教育现代化发展模式建构》，《扬州大学学报》，1998年第3期。

⑤ 黄孟源：《可持续发展区域教育研究》，《中国人口、资源与环境》，2000年第1期。