

我国地方教育发展的战略决策与实施路径探寻

杨小微

〔摘要〕 地方政府对未来五年、十年乃至更长时间段的教育发展做出规划,实质是一种战略策划。建设中国特色的社会主义教育强国,有赖于中央和地方的戮力同心,地方教育战略要响应与落实国家教育发展战略,首先要对教育发展环境做深入的研判,据此确立战略决策思路,要善于在资源导向型和机会导向型之间进行权衡和取舍,并对攀比跟风型和被逼无奈型决策思路展开反思。教育高质量发展是当下教育改革和发展的主题,须贯穿战略规划目标、任务和项目及其实施的始终,地方教育战略决策过程要响应国家教育战略的要求,要对人口及经济社会发展做出教育上的回应,要参照与借鉴同类地区的成功经验,也要对基层学校及其他教育机构发挥引领和支持作用。地方教育战略的实施过程,既是一个既定战略的解码与执行过程,又是为国家战略寻找地方路径、创新地方经验的过程。文章在最后部分以案例剖析的方式阐述了教育战略在实施过程中如何为国家战略寻找地方路径,如何创造出独一无二的地方经验。

〔关键词〕 地方教育战略;战略决策;战略实施

2021 年是我国进入“十四五”规划的第一年,也是各地地方政府和教育行政部门紧锣密鼓研制“十四五”教育发展规划的一年。地方政府教育发展五年规划实质上是一种面向未来的战略决策,关系到今后五年地方教育发展方向、目标和路径的重要决策。本文试图结合自身参与地方教育规划决策的经历,从战略背景、战略规划和战略实施三个方面进行一些学理上的探讨。

一、战略背景:建设教育强国有赖于中央和地方的协力

战略,按其字面意思,“战”即战争,“略”即谋略,是对战争全局的筹划和指导。后运用于其他社会领域,其意为“对全局性、高层次的重大委托的筹划和指导”。有论者赞同美国战略学家杰克·特劳特(Jack Trout)关于战略的五种含义之一——“战略是一种计划”的定义,将“教育战略”理解为“是高层决策者基于对一定时期组织内外环境的综合判断,从组织的现实需要出发,对未来组织发展所作出的重大的、全局性的和长远性的谋划”。^①本文所谈教育战略,亦是作为一种全局性和长远性的

杨小微,教育学博士,广西师范大学教育学部教授、华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究员(桂林 541000)。本文系国家社会科学基金“十三五”规划教育学重大招标课题“我国教育 2030 年发展目标及推进战略研究”(VGA170001)阶段性研究成果。

^①何伟强:《英国教育战略研究》,杭州:浙江教育出版社,2014 年,第 9 页。

重大谋划,但可大致区分为中央和地方两个层级。

“到 2035 年,总体实现教育现代化,迈入教育强国行列,推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国”是中共中央、国务院印发的《中国教育现代化 2035》提出的战略目标,实现这一目标,需要中央和地方的协力;落实这一目标,则需要地方教育对中央战略部署的积极响应。这也是地方教育发展战略决策的基本背景。

(一) 国家教育发展战略须得到地方的响应与落实

实现教育强国建设的目标,无疑是以推进教育现代化为全面战略,体现于各级各类教育及各个地区教育发展,则会分解为不同的运作战略。目前,新发展格局是国家未来战略性政策方向,构建“双循环”新发展格局,是国家发展政策的重大战略调整,“是积极应对国内外形势变化的主动选择,是充分发挥我国超大规模市场优势的内在需求”,^①这一政策方向是长久之策而非权宜之计。因而,有论者认为:教育需要聚焦新发展格局的要求重点发力,加强与社会融合是教育必须克服的短板。补齐短板,需要明晰各级各类教育的社会定位,加强各级各类教育的内涵建设,完成高质量教育体系建构。^②《中国教育现代化 2035》不仅提出了总体实现教育现代化的十大战略任务,还明确了实现教育现代化的实施路径,首要的就是“总体规划,分区推进”,即在国家教育现代化总体规划框架下,推动各地从实际出发,制定本地区教育现代化规划,形成一地一案、分区推进教育现代化的生动局面。

这一生动局面的形成,首先需要各个地方通过自己的教育发展规划去响应、去落实,继而需要“细化目标、分步推进”“精准施策,统筹推进”,尤为关键的是要“改革先行,系统推进”。换言之,我们未来五到十年乃至更长时间内,都要充分发挥基层特别是各级各类学校的积极性和创造性,鼓励大胆探索、积极改革创新,以持续不断的改革来促进我国教育的高质量发展。

地方或基层单位对国家战略的回应,既可以是紧密的,也可以是松散的。紧密的如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》、《中国教育现代化 2035》、国家教育五年规划等国家教育改革与发展的大政方针,从中央到省(市、自治区)到地级的市再到县级的市县区,逐级形成全面系统的教育改革五年规划。松散的则如地方高校或研究机构在人才培养、专业设置、学科发展及课题研究等方面对国家各战略大计的响应与参照,如为了更好地落实国家传统文化复兴战略而开设书法本科专业、培养书法人才,^③又如在国家“一带一路”倡议之下展开对语言传播教育战略的研究^④等。

(二) 地方推进国家战略须对教育发展环境做深入的研判

用于企事业发展战略规划的矩阵模型很多,如 SWOT 分析模型、波士顿矩阵(BCG Matrix)、GE 矩阵模型等等,目前不少地方政府和学校在进行战略规划时,也开始大量使用诸如此类的分析工具,尤其是 SWOT 模型最为普遍。但笔者观察到,这些分析者在具体维度的调研和分析方面尚可,也基本清楚已有的发展基础、面临的形势(机遇和威胁/挑战)、自身的优势和短板,却普遍缺失了综合性概括,以及根据几个核心因素分析结果匹配之后的战略研判和决断。也就是说,少了“临门一脚”的关键动作。

①本书编写组:《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》,北京:党建读物出版社、学习出版社,2020 年,第 19 页。

②马陆亭:《抓关键和补短板:新发展格局中的教育战略选择》,《清华大学教育研究》2021 年第 1 期。

③R. Chen, “New Thoughts on the Cultivation of Calligraphy Talents under the National Strategy of Traditional Culture Revival—Take Calligraphy Undergraduate Education of Guizhou Minzu University as an Example”, *Frontiers in Educational Research*, Vol. 4, No. 2, 2021, pp. 46 – 50.

④J. Wang, “The Research of language communication education strategy: The Belt and Road background”, *Proceedings of 2017 4th International Conference on Education, Management and Computing Technology (ICEMCT 2017)*, 2017, Paris: Atlantis Press, pp. 23 – 26.

正确实施的 SWOT 分析步骤,应在确立当前的战略时,用 PEST(政治、经济、社会、技术)分析模型或“波特五力(即)”分析模型来确认外部环境的变化,然后根据区域教育发展基础或教育资源组合情况,确认区域教育的关键能力和关键限制,按照通用矩阵或类似方式打分评价,分别归纳出与机会相关的优势以及劣势和与威胁相关的优势和劣势,最后将其结果在 SWOT 分析图上定位。如果分析结果为“OT”,即机会极好且优势突出,就选择“增长型战略”;如结果为“OW”,即虽有机会但与自身优势不符,则选择“扭转型战略”;如结果为“SW”,表明遭遇严重挑战,须采取“防御性战略”;如结果为“ST”,表明环境中挑战不小,自身优势强度降低或得不到充分发挥,则需选择“多种经营”或“特色发展/差异化发展战略”。

GE 矩阵模型从“市场吸引力”和“行业竞争力”两个维度,分别进行低中高三级评价,将其交叉构成 9 个宫格形成不同的组合,并作为战略抉择的依据。这比 SWOT 法和波士顿矩阵更加精细和具体,也开始被运用于教育领域,比如地方高职院校专业发展的研究与探索。^① 环境分析之后的战略抉择,也不能以封闭僵化的观念看待矩阵分析结果,而需要有一种开放的动态的视角作为前提。例如 2005 年上海浦东地区率先推出以“委托管理”带动“薄弱学校”发展的举措,就是基于浦东地区优质教育资源稀缺而浦西地区教育资源充沛的极大反差,从而开启了借助外力拉动自身发展的这一创新战略。又如中西部地区越来越倾向于向东南沿海地区学习借鉴改革发展成果和经验,也体现了这种开放的观念,只是更要注意东部经验与自身现实状况的适切度。

(三) 地方政府和学校组织要依据环境研判确立战略决策思路

如前所述,战略决策要依据对外部环境中机会和挑战的判断,以及自身优势劣势及其与外部环境相关性的研判,在外部机会和挑战二因素、内部优劣势二因素分析结果之间进行匹配从而做出决策的过程中,有四种典型的决策思路,即:资源导向型、机会导向型、攀比跟风型和被逼无奈型。

资源导向型。这种决策思路即先看企业拥有什么资源,再分析资源可投入行业的机会,由此进行决策。由于历史的原因以及受地方经济文化环境影响,我国东中西三梯度之间、城乡之间、学校之间一直以来存在着较为显著的差异,导致教育的优质资源往往集中于东部和城市地区,选取资源导向型的教育发展决策,在这些地方显得驾轻就熟。进入新世纪以来,公平导向、均衡发展的理念渐渐被普遍接受,一些教育资源尤其是硬件资源也开始向中西部倾斜,但在人力资源即师资资源上仍分布不均,总体上东部优于中西部、城市优于农村、大城市优于中小城市,高等教育优质资源更是集聚在为数不多的一线城市。这或许需要有更合理的政策导向来扭转。

机会导向型。这一类型的决策思路是先看外部机会,再组织资源抓住机会,其成功的基础依赖于对机会的准确判断。从教育改革与发展的视角来看,自改革开放以来就有持续不断的机遇。中国经济发展的总量和增长速率给教育发展带来了绵延不断的时机,就最近而言,国家的“双循环新发展格局”是宏观环境上的重大机遇,建设中国特色社会主义的教育强国、推进教育现代化、建设高质量教育体系,则是教育领域中的重要机会。当然,外在环境所呈现的发展机会,也只是提供了一种可能性,将可能性转化为现实性的重要前提,是对机会的准确判断与有效把握。准确判断,不仅在于对机会本身的认知,还在于对机会与自身资源和实力的适切性理解;有效把握,则需要有相应的可行路径与策略。另外,即使这机会伴随着威胁甚至危机,也要有发现先机、找准时机、化“危”为“机”的见识与魄力。

^①沈波、巴佳慧、杨肖宁:《GE 矩阵:高职院校专业(群)发展战略选择与评价的一种有效分析方法》,《南京广播电视大学学报》2017 年第 2 期。

攀比跟风型。攀比跟风型决策思路在中国企业中大量存在,当前在国有企业和民营企业中都大量存在。同行其他企业搞起多元化上了什么产品赚了钱,自己不根据新时期情况做认真分析,就投机式跟风进入,结果往往事与愿违。教育改革与发展上,同样大量存在攀比跟风现象。一说劳动教育重要,申课题、报成果、做项目,必少不了劳动教育,无论自身条件基础是否具备。“深度学习”“智慧课堂”等等,似乎地方和学校发展规划中没有这类“工程”“项目”就显得不够时尚和高大上。俗话说说的“没有金刚钻,别揽瓷器活”,匆忙下场,一着不慎,便不仅做不成“英雄”,反倒成了“烈士”。这种决策思路,是因对自身优势和短板缺少充分研判所致。

被逼无奈型。被逼无奈型往往由多种原因造成。有些企业不关心外部变化,只知低头拉车不知抬头看路,结果当行业衰败时企业才被逼想出路。有时被逼无奈是企业受种种情况限制难以做出壮士断腕的决策,比如退出成本过高等,企业只好选择熬下去等转机。教育领域中也有抱残守缺、不思进取,迫于上级压力勉强应付的情况,这是缺乏改革发展内动力的表现。

上述四种战略决策典型思路中,资源导向型和机会导向型均各有利弊,地方和学校要结合自身实际灵活应用,攀比跟风型与被逼无奈型均是应予以反思改进的。由于 SWOT 模型采用二分法思路,即首先区分为外部因素和内部因素,然后将外部环境划分为机会与威胁,将内部资源划分为优势与劣势,简化了事物的复杂性,由此快速组合为四种战略思路,从而提高了决策的效率。但是这种二分法也有明显的不足,存在“非此即彼”的绝对化问题。这就需要重视事物在特定条件下相互转化,以及转化过程存在的不确定性或非预期性,充分考虑两两因素之间相互转化的可能性,以及战略决策与实施过程中,因组织流程(如新的课程开发、新的教学制度实施、新的课堂流程再造)而使决策因素发生变化的无限可能性。地方政府和学校若能在反思“攀比跟风型”和“被逼无奈型”决策思路的基础上,将“资源导向型”和“机会导向型”结合起来,并将其置于复杂动态的教育发展环境中分析考量,才能做出符合教育活动/教育事业错综复杂性和动态生成性特征的正确决策。

二、战略规划:教育高质量发展理念贯穿目标、任务和项目

地方教育的战略规划过程,实质上是一个“承上启下”和“左顾右盼”的过程(如图 1 所示)。在纵向关系方面,地方政府既在中央政府与基层学校(或下一级政府)之间上传下达,又或有可能自下而上地转达“民情”;在横向关系上,一面回应同级社会层面其他领域尤其是人口和经济发展提出的教育诉求,又参考其他同级地区教育发展的成果与经验。

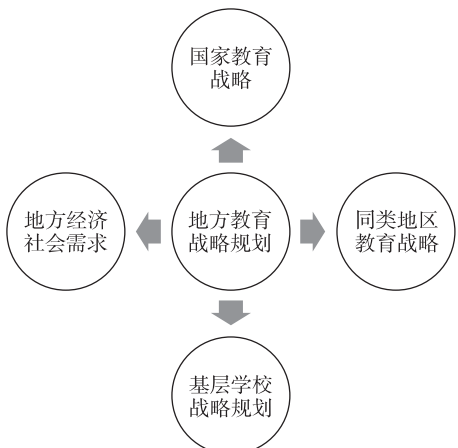


图 1 地方教育战略规划的纵横关系示意图

依循这样一种关系模式,下文将概括地阐述地方教育战略规划的主题、对国家战略的响应、对社会诉求的回应、对下情的考量、对同类地区的参照以及如何转化为自身战略的目标、任务和项目。

(一) 战略主题:教育高质量发展

如果说,建设社会主义教育强国是我国推进教育现代化的战略总目标,那么推动我国教育事业高质量发展则是核心战略主题。高质量发展是2017年中国共产党第十九次全国代表大会首次提出的新表述,表明中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。党的十九大报告中提出的“建立健全绿色低碳循环发展的经济体系”为新时代下高质量发展指明了方向,同时也提出了一个极为重要的时代课题。高质量发展是适应经济发展常态的主动选择,是贯彻新发展理念的根本体现,是适应我国社会主要矛盾变化的必然要求,也是建设现代化经济体系的必由之路。建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。实现这一战略目标,必须坚持质量第一、效益优先,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率,不断增强我国经济创新力和竞争力。建设高质量发展教育体系,也列入了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,成为教育十四五规划的战略主题。

经济建设上的三大变革,即质量变革、效率变革、动力变革,是转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期的重要内容。其中,质量变革,包括通常所说的提高产品和服务质量,更重要的是全面提高国民经济各领域、各层面的素质,这是一场从理念、目标、制度到具体领域工作细节的全方位变革。效率变革,就是要找出并填平在以往高速增长阶段被掩盖或忽视的各种低效率洼地,为高质量发展打下一个效率和竞争力的稳固基础。从宏观层面看,效率变革就是提高生产要素配置效率和产业生产率;从微观层面看效率变革就是提高企业技术进步、技术效率和规模效率。^① 动力变革,就是要在劳动力数量和成本优势逐步减弱后,适应高质量、高效率现代化经济体系建设的需要,加快劳动力数量红利到质量红利的转换。必须把发展教育事业放在优先位置,加快教育现代化,从基础教育、高等教育到职业教育,全面提高教育质量,提高经济社会发展各个层面劳动者的素质。^②

(二) 对国家教育战略的响应

《中国教育现代化2035》提出了我国2035年发展的主要目标,聚焦教育发展的突出问题和薄弱环节,立足当前,着眼长远,重点部署了面向教育现代化的十大战略任务,这些目标与战略任务之间存在的关联性如表1所示:

由表1可对应分析得出如下结论:

1. 国家教育战略目标与任务体现了质量效益与公平均衡的不可或缺与内在一致。《中国教育现代化2035》提出的“发展中国特色世界先进水平的优质教育”这一战略任务中,特别提到要“完善教育质量标准体系,制定覆盖全学段、体现世界先进水平、符合不同层次类型教育特点的教育质量标准”,事实也是如此,要发展这样的优质教育,就要以明确的质量标准来界定其“优在何处”,教育上的高质量发展就要向这一标准看齐,并以此作为检测的尺度。教育上的高质量不仅是“质量第一”的,同时还应该是“效益优先”的。效益既不同于作为产出的“效果”,也不同于投入与产出之比的“效率”,它包含着其满足主体需要的程度,例如,教育的效益就是教育所提供的服务和生产的产品满足社会需要的程度。因而可以说,教育高质量发展的最大效益,便是满足人民群众日益增长的对优质

^①茹少峰、魏博阳、刘家旗:《以效率变革为核心的我国经济高质量发展的实现路径》,《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版)2018年第3期。

^②刘世锦:《推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革》,《中国发展观察》2017年第21期。

教育的需求。随着现代化尤其是城镇化的快速发展,人们对教育公平的诉求也日益迫切,也是一种必要的价值追求。从较宽泛的意义上看,教育公平本身既是一种质量,也表征着效益的特殊内涵。

2. 在国家教育战略中,战略目标与战略任务基本上是对应匹配的,即“建成服务全民终身学习的现代教育体系”的目标对应于“构建服务全民的终身学习体系”,其中都包含学前教育、义务教育、普通高中、职教、高教和特教等各级各类教育,并以“有质量”“优质”“全面普及”“显著提升”“全面提升”“适合的”等关键词修饰,体现其品质和程度要求;形成“全社会共同参与的教育治理新格局”这一目标,也对应于“推进教育治理体系和治理能力现代化”的任务。相比战略目标,在战略任务中又突出强调了“学习习近平新时代中国特色社会主义思想”“发展中国特色世界先进水平的优质教育”,还充实丰富了“教育公共服务均等化”“人才培养与创新”“教师队伍”和“对外开放”等具体任务。

3. 地方教育战略对国家战略也几乎是全方位响应的,除了大多数区县没有高等教育机构而无法对应、优质教育标准体系研制难以胜任或不具代表性而未勉强对应之外,少数地方限于条件而未能与“对外开放”任务对应,这可以通过进行基础教育阶段的国际理解来加以弥补。“教师队伍”“评价改革”“教育信息化”“家校合作”等方面都对应相关政策要求提出了更为具体的目标和任务。一些区县教育规划还提出了具有地方特色的项目或工程,以落实诸如“民族地区教育发展先行区创建”以及与地方上产业升级、老城区改造、城镇落户政策限制放宽等实际变化与需求相呼应的相关任务。

表 1 国家与地方教育发展战略目标与战略任务的列表比较

	战略目标		战略任务	
	总目标	分目标	总任务	分任务
国家战略	· 建成服务全民终身学习的现代教育体系	· 普及有质量的学前教育 · 实现优质均衡的义务教育 · 全面普及高中阶段教育 · 职业教育服务能力显著提升 · 高等教育竞争力明显提升 · 残疾儿童少年享有适合的教育	· 学习习近平新时代中国特色社会主义思想 · 发展中国特色世界先进水平的优质教育 · 构建服务全民的终身学习体系	· 推动各级教育高水平高质量普及 · 实现基本公共教育服务均等化 · 提升一流人才培养与创新能力 · 建设高素质专业化创新型教师队伍 · 加快信息化时代教育变革 · 开创教育对外开放新格局
	· 形成全社会共同参与的教育治理新格局		· 推进教育治理体系和治理能力现代化。	
地方战略 · 东部 (以 Z 省 J 县为例)	· 优质均衡、普及普惠、智慧赋能的民族地区教育发展先行区	· 学前教育普及普惠县 · 教育智能实验区 · 义务教育优质均衡县 · 打造高质量示范学校 · 达到或部分超过省市指标	· 基本任务: ——全力抓好五大类教育(学前教育;义务教育;普通高中;职业教育;统筹协调。该县无高校); ——重点实施八大工程(五育融合;评价改革;教师队伍;教育数字化;家校合作;资源供给;民族团结;治理现代化)	· “牵一发而动全身”的五大战略举措即:校长队伍建设;奖励保障;初中质量;普高突破;职高转型 · 散见于任务和工程中的 34 个专项(略)
地方战略 · 中部 (以 H 省 W 市 A 区为例)	· 聚力高位均衡,共创公平优质、惠民利国的“美好教育”新体系 · 建成高品质、多样化的中部教育现代化强区	· 高规格提供教育服务供给 · 高标准提升教育整体质量 · 高起点推动队伍结构优化 · 高水平建设终身教育体系 · 高品质建成教育现代化强区	主要任务: 普惠益童的学前教育;公平优质的义务教育;优质多样的高中教育;产教融合的职业教育;全纳平等的特殊教育;时时处处的终身教育	重点项目: “诚信德育”创新工程;五育融合优化工程;众雁齐飞的良师工程;智慧赋能的建设工程;学科育人的提升工程;产学一体的职教工程;评价改革的助力工程;融合全纳的特教工程;家校社合力育人工程;教育对外开放工程

（三）对人口及经济社会发展的回应

人口这一因素的变动,对教育的影响是首当其冲的。有研究者以人口预测为基础,分析了从目前到 2035 年的教育需求状况。从学龄人口总量看,未来教育需求增长不大,但受城镇化进程的影响,城镇学前至高中阶段的教育需求旺盛,农村各阶段学龄人口则开始下降;本专科阶段高等教育适龄人口将小幅度增长,峰值在 2035 年;23—30 岁人口在“十四五”时期将大幅度下降,会对研究生教育和继续教育方向产生一定影响。研究团队依据上述分析结果,提出“十四五”时期教育发展的建议是:继续增加城镇学前教育和义务教育的学位供给,提前谋划城镇高中阶段教育布局结构,抓住契机

调整高等教育体系结构,不断加大继续教育和技术培训力度,全力确保“十四五”期间教育经费增长落实到位。^①

还有研究者指出,自2014年以来“单独二孩”“全面二孩”政策相继出台,为人口变化增加了额外的推动力量。人口形势的变化、生育政策的调整,无疑会对中国教育事业的发展产生重大影响。未来一段时期内,随着城镇化进程的推进,出生人口的短期增长连同进城农村人口增加带来的入学需求增长,必然会使城市教育供给面临着越来越大的压力,基础教育资源日渐紧张。受人口空间分布格局的影响,东部地区将面临着教育资源供给紧张的格局。出生人口增长在达到一定的峰值之后,常住新出生人口仍会趋于递减。因此,教育部门在确定基础教育资源供给的时候,应当充分考虑到这种短期和长期效应,既要注意短期入学需求旺盛的问题,又要考虑长远教育需求呈现稳定或递减的趋势。^②

地方经济社会发展对地方教育战略的制定与实施也具有不可小视的影响。如Z省J县是我国东部地区唯一的民族自治县,2019年被评为全国唯一民族团结示范区,因而J县教育也将全面回应民族地区经济发展和民族文化建设的系列要求。又如,H省W市A区在其未来5年教育事业发展规划中写道:“十四五”期间将进行的产业升级、老城区改造、“二胎放开”、城镇落户限制放宽等政策利好,将使A区成为外来人才就业首选之地,这令该区教育有了更大的发展空间,但是A区人民群众对优质、美好教育的高需求与区域教育优质供给不平衡不充分的矛盾仍然存在。如何群策群力、科学谋划、整体推进,解决好这些不平衡不充分的问题,是该区“十四五”期间教育发展战略规划一定要回答的挑战性问题。

(四) 对同类地区的参照与借鉴

企业制定战略规划,往往选择行业内最强劲的对手作为追赶对象,教育行业并不存在此等意义上的竞争关系,但寻找标杆、提升标准以激励自身的奋斗热情和创新智慧,也是很有必要的。在开放共享的信息化时代,更不能“只埋头拉车,不抬头看路”。事实上,中西部地区向东部地区、农村地区向城市地区学习借鉴成功的改革经验,也十分常见。例如合肥等地对上海经验如绿色指标评价、新优质学校遴选等的学习与借鉴。即使同处东部地区,如前述Z省J县在研制“十四五”规划过程中,对上海和深圳的经验就特别看重,会尽可能地学习和借鉴。

特别需要提出的是:除了以开放的心态接纳同类地区优秀成果经验而外,还要以自信的心态,发掘具有本土特色的自创成果和经验。如H省W市A区在制定规划之前,认真总结提炼和反思了自己在“十三五”期间的探索与尝试,提炼出“责信德育”“雁阵工程”“品牌联办”等教育改革成果、经验以及长期坚持和践行的从“和谐教育”升华到“美好教育”的发展理念。

(五) 对基层学校的引领与支持

地方政府制定的教育发展战略规划,是指导所辖全域的顶层设计,其目标与任务的提出,一般也是在充分调研与分析权衡的基础上,从基层学校及其他教育机构的实际出发而拟定,总是具有很强的规范和引领作用。许多地方在研制“十四五”规划时,经常会聘请来自高校或发达地区教育科研机构的专家承担研制任务,其意图主要是希望带入理论研究的前瞻性和来自先进地区的榜样示范性,才足以发挥其战略规划对基层学校的引领作用。

至于支持方面,在我们的合作过程中,许多地方领导会直言不讳地说,我们设置这些工程和举措,其意图之一就是为了方便向人事、财政部门申请人力和物力上的支持。

^①梁彦、王广州、马陆亭:《人口变动与“十四五”教育规划编制思考》,《国家教育行政学院学报》2020年第9期。

^②孙百才等:《2016—2030年人口变动及城乡、区域分布对教育供给的影响研究》,《教育经济评论》2018年第5期。

三、战略实施:为国家战略寻找地方路径、创新地方经验

从战略制定到战略实施是一个较长周期,地方教育的战略规划一旦制定,便开启至关重要的实施过程,这是一个为国家寻找地方路径的过程,也是一个创新地方教育改革与发展经验的过程。

(一) 地方教育战略的解码与执行

地方教育发展战略的框架展开,与企业的战略框架展开有异曲同工之妙,故参照企业战略管理框架略作改动,形成图 2 如下:

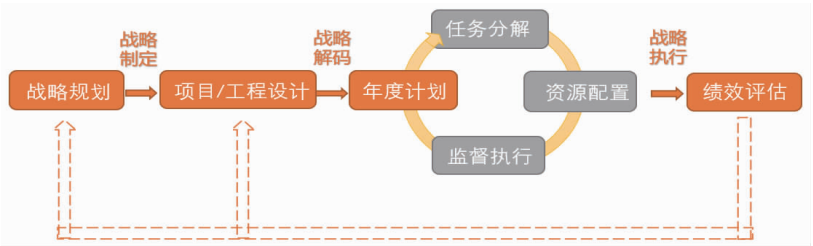


图 2 地方教育战略规划管理框架展开示意图

从上图可见,战略制定之后的战略解码与战略执行,是战略实施的关键过程。由于战略具有整体性、长远性、目标性、过程性、实用性、持续性、动态性等特点,战略的中心命题是明确“做什么”“如何做”“由谁做”。^① 战略实施的三个重要步骤,一是解读和领会战略规划的理念和意图,梳理战略规划中各基本任务和重点项目/工程与战略目标、战略任务之间的逻辑关联,进而找到实用、快速的能够利用新旧资源和创新举措获得持续发展优势的途径和方法;二是分解目标和任务,把合适的人放到合适的位置上,锁定责任部门和责任人,配置资源,形成具体的计划或行动方案,以切实落实规划;三是以过程监测和绩效评估来规范和保障规划的动态实施,实施调整规划或行动计划,并不断探索和总结实现规划的最佳实践经验。

(二) 如何为国家教育战略寻找地方路径

国家战略目标和任务,总体上看肯定是要全面遵循、尽量落地的,但这不代表可以照单全收,也不意味着简单机械执行,而是要有轻重、有缓急、有取舍。在重点、急迫和主动选取的地方,竭尽全力、突围创新、凸显特色,走出一条合理有效回应国家战略的地方路径。笔者所带研究团队于 4 年前受我国西部地区的 C 市 R 区邀请,开展基础教育领域的全方位深度合作,志在走出一条中国教育现代化的西部路径。这一路径探索的总体框架,是以一个“行动规划”带动“四大行动”。具体是指:(1)素质教育再出发行动。选择了 11 所中小学作为基地学校,紧扣“课程-教学-评价”一体化开展变革行动,提出了“为学而教”的核心理念,将课程资源建设、教学方式变革、评价方式改革融入一体化改革行动之中。(2)城乡教育一体化行动。选择八个学区各一所中心校为牵头学校,带动村小和教学点,借助华东师大专家、本区学区长、督学长和教研员和 C 市及 R 区教育专家力量,探索了“教学共研、资源共享、制度共建、团队共进、文化共生”这“五共”策略和城乡教育一体化若干运作机制。(3)“三名”培养行动。“三名”指名校长、名教师、名教研员,采用自愿报名后遴选的方式,选中 130

^①胡佐超、余平:《企业专利管理》,北京:北京理工大学出版社,2008 年,第 85 页。

名校长、教师和教研员,以学术讲座、观摩学习、现场研讨、学员论坛、导师制指导等多种方式,在三年的长周期内进行系统的培训与研修。(4)高初中教学质量提升行动。运用质量管理理论,对初中高中进行教育质量现状调研,在此基础上提出质量提升的行动方案,以“知识树”“双向细目表”“习题库”“错题集”以及评价反馈等多种方法改进教学方式、优化学习方法,为学生提供学业支持。

国家战略实施的地方路径,看上去是目标和任务的对接,其实质是将国家战略目标和任务中所蕴含的价值取向转化为现实。解读《中国教育现代化 2035》所提出的推进教育现代化的八大基本理念,以德为先、全面发展是育人价值取向,面向人人、因材施教、知行合一是育人方式的取向,注重终身学习、融合发展、共建共享,则是育人体系建设的取向。上述与 C 市 R 区的合作,探寻的是如何让“有质量的公平”的战略意图,以共建共享、融合发展的方式,在西部地区基础教育的改革与发展中得以实现,R 区所尝试的“学区化”治理、城乡教育一体化运行、专业化创新型教师队伍建设等等,都是对优质公平这一主题的回应与落实。

(三) 如何在响应国家战略、实施地方战略过程中创新地方经验

“十四五”战略刚刚开启,尚无成熟的案例可供研讨,好在“十三五”期间各地已积累了大量生动的实践案例,这为今后五年乃至更长时期的“一地一案”分区推进教育现代化提供了十分具有示范意义的先例。下面结合笔者亲身参与过的教育现代化样本区样本校合作实践,略作阐述与分析。

案例之一:探寻西部教育现代化发展路径的城乡教育一体化机制

案例背景:随着我国城镇化的快速推进,“去地化”的进城务工潮持续地导致了农村的“空心化”现象,大量农民进城务工的同时也带走了适龄儿童与青少年,原有的乡村学校规模迅速递减,有的乃至撤销学校建制。乡村学校如何才能留得住学生?乡村教育如何才能振兴?这也许不是教育一家的事情,却也是责无旁贷要面对的问题。

案例进程:2018 年启动的“城乡教育一体化”行动,以特色学校群及乡村特色学区化建设、城市中心校联盟以及城乡互动合作机制建设为抓手,对区域城乡教育发展进行全面科学规划,深入探寻城乡教育协同发展的核心机制和推进路径,对乡村学校提供更加切实有效的指导,实现区域内城乡教育协同优化发展。

当时提出的总体目标,一是区内自设“学区制”,打造八大学区特色学校群,在八大学区范围内,做优初中、做强中心校,以问题为导向,因需设置教改课题,形成学区各自的特色,带动学区内学校共同发展。二是八大学区内定期开展专题活动,通过学区间和学校间交流,带动各学区有特色的整体发展。三是三年后八大学区内基本实现教学管理互通、教学教研互动、资源交流共享、评价考核同步。

经过三年的努力,各区从各自的“地利”出发,将“非遗文化资源”引入学校形成校本课程并营造新的环境文化,围绕“三为课堂”展开“为学而建、为学而教、为学而评”的“课程-教学-评价”一体化的基地学校建设,探索形成了“区校三级多维联动”“区内教师柔性流动”“优质资源共享”“特色学校示范辐射”及“协商式发展性督导评估”这五大机制。下面展开阐述一下其中两个机制:

所谓“区校三级多维联动”指的是 C 市 8 大学区,围绕区内自设的“学区制”,构建了高位统整的“行政维”、中位引领的“教育教学维”、低位落实的“督导维”这三个维;同时,形成学区、督导责任区和学校的三位一体,实现城区基地校、学区基地校、学区内其它学校之间的三级联动。

所谓协商式发展性督导评估机制,是将学校三年发展规划纳入督导评估内容,通过公开答辩、广泛听取意见建议等举措,推动学校持续完善发展规划。以共同体为评估单位,以各校在协商互动中研制的学校发展规划(尤其是其发展目标)为评估依据,以承载规划目标的学校改革与发展项目为评估内容,通过专家论证加以完善。在中期检测后再次协商调整目标或项目;在规划周期结束前,开展

终结式评估及其反思重建。

在城乡义务教育一体化推进中,各学区经由各自探索、对话研讨、总结提炼,形成了“教学共研、资源共享、制度共建、团队共进、文化共生”五大城乡教育一体化发展策略,在这些策略的实施下,各校得以把“荣昌猪”“安富陶”“夏布”“折扇”“移民文化”等地域文化资源引入学校,形成了丰富多彩的“非遗”文化课程,探索出“点化课堂”“育美课堂”等有辨识度的课堂教学新样态,积累了数量可观的课程教学典型案例、资源建设故事、学习共同体建设资源包等丰硕成果。

案例评论:对照前述国家教育战略目标与任务,R区的地方战略策划及其实施,一是回应了建成现代教育体系总目标中的“义务教育优质均衡”“普及高中教育”的分目标,以及发展优质教育总任务中的推进基础教育高质量发展和公共教育服务均等化。二是在落实上述目标任务过程中促进了教师专业发展和学校育人模式的变革与优化。三是在西部率先实行学区化管理,尝试了学区为载体的城乡教育一体化体制机制的创新与发展。

案例之二:东部地区以共享共创为特征的集团化治理模式

案例背景:本世纪初,随着城市化的快速推进,人民群众对公平而优质的教育的诉求日益强烈,而优质教育存量相对有限,这就导致了竞争剧烈的“择校热”。地处长三角地区的杭州市为解决这一问题,自2002年起,尝试利用名校资源,推进“名校集团化办学”举措,不仅有效地缓解了“择校热”,也带动了一大批学校快速成长。

案例进程:基础教育阶段集团化办学,始于本世纪初,以浙江杭州的全域推进“名校集团化”之举尤为引人瞩目。十数年来,经历了从“名校+”和“紧密型”向“淡化名校效应”“凸显优质共享”和“松散型”的进阶,形成以追求优质公平为宗旨、多种集团类型“适合就好”的区域推进基础教育现代化的独特格局。所谓“适合就好”是指只要符合学校发展需求和实际、只要能促进均衡发展,无论建制上的“紧密”或“松散”、规模上的整体推进或局部深化,都属可循之路、可选之策。如有的集团不是推动全面改革而是着力锻造教师队伍,那么这个集团的建设就选择以教研为主题;有的集团单看各个成员学校都属上乘,但缺少一种前瞻和凝聚的力量,那么就选择与高校的研究团队长期合作共建;有的集团基本是城市扩容之后由农村学校转换身份成为新的城市学校,那么就继续发挥名校效应,采用“名校+新校”的集团办学模式。不同背景和基础的集团选择不同的路径和类型,最终却是殊途同归,共同推动本地区基础教育的优质均衡发展。

由于历史惯性和现实条件,中小学从分治到共治的转变是一个艰难而漫长的过程。也因为历史的机缘,杭州市各区的公办中小学集团化办学,开始超越政府单一主体自上而下的管理模式,探索多主体参与、多中心治理的方向和路径。笔者所带团队自2013年起,受杭州江干区邀请共建凯旋教育集团,经历了两轮七年的大学与中小学合作共创,这个由4所小学、2所初中所组成的教育集团取得了丰硕的成果和丰富的经验。概言之,一是建构了以“合作共享、和谐发展”为理念、以“理事会—三大中心—成员校”为基本架构的集团治理新框架以及“教师联聘、学生联招、活动联合、资源联享、特色联建、中小学联动、专家联席、平台联通”的“八联”运作新机制;二是在校本课程开发方面,探索形成了从跨校选课的“共享”到国际理解、儿童哲学、STEM+三大课程“共创”的递进式合作研发的新范式;三是开辟了“凯旋教育发展论坛”“教师工作坊”“跨校教研组”“挂职副校长”“订单式科研项目”等集团合作共研新路径。

案例评论:该案例从区域和学校两个层面回应了国家战略中关于基础教育改革与发展的目标与任务。全域性的集团化办学推进,与上海的委托管理战略有异曲同工之妙,都是动员优质的学校教育资源和社会支持力量,聚焦中小学改革发展中的关键领域,以优质均衡发展的理念,以体制机制创新的方式,探索适合本地教育发展和经济文化水平的变革路径。就其具体策略而言,集团化办学所

探寻出来的集团化运作机制、课程研发与工作坊研修方式、跨校教研与跨校选课制度、大学与中小学在共建教研集团过程中协商式行动研究与文化互动方式等等,都充满了创意,或许昭示了未来学校发展和治理的新形态。

国家教育战略转换并落实到地方,是一个需要不断加深理解、动态生成和解决问题并寻求转化之道的过程;地方教育战略对接国家教育战略的过程,同时也是一个需要发挥创意和想象力从而不断呈现自己的独创和特色的过程。本文仅是结合亲身经历发表的一孔之见,期待读者的建议和批评。^①

(责任编辑:邵泽斌)

The Strategic Decision and Implementation Path of Local Education Development in China

YANG Xiaowei

Abstract: It is in essence a type of strategic decision-making for the local governments to make strategic planning for educational development in the next five years, the next decade, or a longer term. Constructing a socialist China with its strength in education depends on the concerted efforts made by the central and the local governments. The local education strategy must respond to and implement the national education development strategy. In order to do this, it should first make an in-depth analysis of the environment of education development, and establish strategic decision-making ideas accordingly. It should also be good at making an appropriate choice between the resource-orientated and the opportunity-orientated developments, and keep a critical eye on making educational decisions motivated by keeping up with the trend or coerced by the development of the trend. To achieve a high-quality education is the theme of the current education reform and development, which should run through the objectives, tasks and projects of strategic planning and its implementation. In making their own education strategies, the local governments are supposed to respond to the requirements of the national education strategy as well as the changes in the population and economic and social development; to refer to and learn from the successful experience of other similar regions; and to guide and support the development of their schools and various educational institutions. The implementation process of local education strategy is not only a process of decoding and implementing the national strategy but also a process of seeking local paths and innovating local experience to facilitate the overall implementation of the national strategy. Finally, the article explains how to find a local path for the national strategy and how to create a unique local experience during the implementation of the educational strategy in the form of case analysis.

Keywords: local education strategy; strategy making; strategy implementation

About the author: YANG Xiaowei, PhD in Education, is Professor at Faculty of Education Science, Guangxi Normal University(Guilin 541000).

^①华东师范大学教育学原理专业2019级硕士生罗丽、胡燕、朱琪雯为本文搜集了资料并作图。