



第五届地方教育制度创新奖
2016.12 北京

研究报告

(2014-2016)

研究报告
(2014-2016)

21 世纪教育研究院

2016.12 北京

“地方教育制度创新”研究团队

课题专家团队 杨东平 王 烽 曲正伟 翁文艳

课题组负责人 杨东平

课题执行负责人 肖 丹

课题组核心成员 肖 丹 周 详 燕 新 杨 清

杨 旻 刘胡权 朱 琳

联系方式



电话 010-62236842

传真 010-62234332

地址 北京市海淀区学院南路 15 号北发大厦 B 座 308 室

邮编 100088

网站 <http://www.21cedu.org/>

邮箱 jyzd@21cedu.cn



目 录

第五届地方教育制度创新奖研究报告	1
一、地方教育制度创新的背景：教育“新常态”与治理改善	1
（一）教育“新常态”面临的挑战	1
（二）教育治理体系的改善进程	2
二、地方教育制度创新的进展	4
（一）创新案例基本情况描述	4
1. 创新的领域：促进农村教育科学发展、地方教育行政体制改革最为活跃	4
2. 教育创新的主体：行政层级增高，“东西规律”明显但差距缩减	5
3. 教育创新的动因更加多元，主动型创新增多	6
4. 教育创新的外部参与增多，开放性增强	8
（二）地方教育制度创新的新特征	9
1. 管办评分离成为主要创新点	9
2. 义务教育均衡发展进入优化阶段	10
3. 农村小规模学校改革受重视	10
4. 农村教师队伍政策亮点频出	11
5. 普惠性学前资源的长效机制	11
6. 职业教育改革创新有所突破	12
7. 社会多元力量参与教育改善	12
三、地方教育制度创新的思考：难点与展望	13
（一）创新之难	13
（二）展望思考	13

第五届地方教育制度创新奖研究报告

前 言

随着我国发展进入新阶段、改革进入深水区，教育深度融入改革开放和现代化建设大潮之中，面临许多新情况、新问题、新挑战，孕育了一系列具有创新意义的制度探索，助力提高政府的治理效能、激发学校的办学活力、调动社会组织参与教育事业的积极性。

教育制度创新对于制度发展、制度变迁的理解，源于经济学领域的制度变迁理论。地方教育制度创新体现了地方政府在现有的环境条件下，通过创设新的、更能有效激励人们行为的制度、规范体系来实现教育事业的持续发展和变革。在这一过程中，存在两种基本的制度变迁类型：由政府主导、自上而下推进的制度变迁；由社会、基层组织和个人主导，自下而上发生的制度变迁。

为鼓励、传播和推广地方教育制度创新，21世纪教育研究院于2008年发起首届“地方教育制度创新奖”，产生了广泛的社会影响。之后，地方教育制度创新奖每两年举行一届，历经2010年、2012年、2014年三届评选，2016年，第五届地方政府教育制度创新奖评选如约而至。区别于政府系统内部的自我评价，地方教育制度创新奖采取由民间组织来评价政府。举办人民满意的教育，必须有广泛的公众参与，必须有社会参与评价的方式和渠道。依据严格的评审程序，由民间机构、专家学者、大众媒体和公众对政府绩效进行评估，其结果往往更为公正、客观，更有公信力。

21世纪教育研究院围绕本届创新奖的案例征集和评选，深入研究和推进地方教育制度创新活动，展现教育改革良好的整体氛围与逐渐增多的制度创新改革实践。

一、地方教育制度创新的背景：教育“新常态”与治理改善

（一）教育“新常态”面临的挑战

在“十二五计划”收官的2015年，主管部门对《国家中长期教育和发展规划纲要（2010-2020年）》实施五周年开展中期评估，认为各级各类教育发展取得重大进展，教育改革全面推进，一些领域取得重点突破。国务院和教育部对“十三五”期间的教育谋划布局，密集出台了一系列教育政策，深入推进管办评分离的教育治理改革。教育领域的创新活动日趋活跃，教育进入“新常态”。

一是教育在整体上进入了“后普及教育阶段”。从教育自身的改革和发展看，近年来随着中央政府的高度重视和各级地方政府的积极努力，我国教育投入大幅度增加，中小学办学条件明显改善，这为教育事业的发展创造了良好条件。2015年九年义务教育巩固率为93%，高中阶段毛入学率为87%，高等教育毛入学率为40%，均达到或超过了中上或高收入国家平

均水平。随着基本普及九年义务教育、高等教育进入大众化阶段，尽管仍然需要补缺，但主要问题已经从满足基本需求到追求好的教育、有质量的教育，提升教育质量、改善教育品质成为主要问题。

二是快速城镇化进程导致的新情况新问题，突出表现为在大规模人口流动中，出现了城市流动儿童、农村留守儿童这两个新的边缘化群体，他们的教育问题解决仍然需要整体性的制度安排。从1978年到2015年，我国常住人口城镇化率从17.9%增加到56.1%，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.7亿人。义务教育阶段随迁子女2008-2012年均增幅达14.3%，2015年达到1367.1万人。2015年全国义务教育阶段农村留守儿童（父母中一方或双方外出务工连续半年以上）数量为2019.2万，约占学生总数的14.4%。在农村，出现了三类特别值得关注的学校，即城镇地带的大班额现象和大规模学校、集中了大量留守儿童的农村寄宿制学校，以及乡镇中心学校之下的村小、教学点，小规模学校。它们的问题和解决之道各不相同。如何处理新形势下的城乡关系，既要满足进城上学人群的需要，又要改善难以进城上学、沉淀在农村的后20%-30%弱势家庭的教育需求，是对地方教育管理的重大挑战。

三是互联网时代、学习型社会的教育需求日趋多元化。虽然学校总体上仍处于“应试教育”的传统面貌，但教育多元化的格局已经出现，以学习者为中心的理念开始深入人心，在体制内外，各种自下而上的教育创新、教育探索越来越多，“小微学校”和幼儿园越来越多，个性化、多样化、终身化的学习型社会的特征正在出现。

面对这一新常态，教育呈现理想与现实、城市和农村、改善公平与促进创新的强烈反差。虽然我们已进入了教育普及和大众化阶段，进入了互联网环境；但教育之体仍陷于应试教育之中。“不能输在起跑线上”的蛊惑，使得起跑线不断前移，损害着青少年的身心健康、想象力和创造力。被称为“教育工厂”、“考试集中营”的“超级中学”仍然大行其道。我们需要通过持续的教育变革，形成新的教育现实，从而凝聚面向未来的理想共识。

面对城乡教育的巨大差距和断层，我们需要继续强调教育公平的价值，保障农村学生的基本教育需求，弥补农村教育突出的短板；同时，要尽快从应试教育突围，迎接知识经济和互联网时代世界范围内教育创新的挑战。通过教育创新促进教育公平，通过教育创新培养青少年的创造力。就促进教育公平，改善边缘群体的教育而言，需要强化政府责任，尤其是中央和省级政府的财政责任。对于促进教育创新而言，需要放松管制，开放教育，培育产生教育家和有利于教育创新的环境和土壤。

（二）教育治理体系的改善进程

20世纪80年代中期开始的教育体制改革，要解决的基本问题就是如何形成一个既有利于政府进行统筹管理，又能调动各种社会力量参与办学的积极性，学校又有较大的办学自主权这样一种新型的权利与义务关系。中共中央、国务院对于体制改革、简政放权进行了一系列的安排部署，陆续颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》、《面向21世纪教育振兴行动计划》、《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》、《深

化干部人事制度改革纲要》、《教育部关于全面推行依法行政工作的实施意见》、《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》等文件。自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以后，我国的教育体制改革逐步深化，开辟了中国特色社会主义教育发展道路，教育取得了长足的发展。

面对教育的“新常态”，我们需要确立新的教育理想，回答什么是好的教育、什么是我们需要的教育质量，我们的制度和管理如何适应学习型社会的到来？

十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出推进国家治理能力和治理体系现代化的目标。按照“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革”的新部署和“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”的新要求，深化教育领域综合改革不仅要破除制约教育事业科学发展的体制机制障碍、促进教育体系自身完善，而且要与各项改革事业相互配合、协同攻关，为经济社会发展、实现“两个一百年”奋斗目标提供人才和智力支持。

深化教育领域综合改革必须构建政府、学校、社会新型关系。深化教育领域综合改革的重要任务就是政府转型，简政放权，建立多元利益主体下新的教育治理结构。首先是向社会放权，转变公共服务的提供方式，政府不是包揽包办，而是进行宏观管理，实行管办评分离。深化行政体制改革，创新行政管理方式，进一步简政放权，最大限度减少政府对微观事务的管理，为深化教育体制改革创造良好外部环境。通过委托管理、购买服务、第三方评价，鼓励社会力量兴办教育。这意味着进一步开放教育、解放教育生产力。这是适应教育新常态的一个重要举措。今天，满足人们对好的教育的需求，已经在很大程度上转化为对个性化的、多样化、选择性教育的需求。要进一步开放教育，通过制度创新释放改革红利。通过建立“管办评分离”制度，明确各级政府责任，推进学校分类管理，规范学校办学行为，发挥社会参与作用，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。政府将更多运用法规、规划、标准、政策、公共财政、信息服务等手段，引导和支持学校发展。

简政放权的另一个层面是改变行政化、官本位的行政管理，向学校放权。这需要深化中小学办学体制改革，落实和扩大学校办学自主权，使学校真正成为自主办学的主体，实行教育家办学，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。同时，要改善教育创新的环境和土壤，改变以正规教育、学历教育为主的教育管理，使教育制度和政策更为灵活和富有弹性，在“包容性增长”的概念中，接纳正在出现的多样化的草根创新。

2015年《教育部关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》进一步明确了推进教育管办评分离的重要意义和总体要求，致力于解决政府管理教育的越位、缺位、错位问题，弥补学校自主发展、自我约束机制以及社会参与教育治理和评价等短板。面向“政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的教育公共治理新格局”，强调“顶层设计和基层探索相结合，整体推进和先行先试相促进”，为教育治理体系的系统改善提供了更有利于制度创新的空间。北京市东城区教育委员会、上海市教育委员会、无锡市教

育局、浙江省教育厅等为全国教育管办评分离改革综合试点单位，乌兰察布市教育局、沈阳市教育局、佛山市顺德区教育局、西北大学为单项试点单位。

聚焦乡村教师发展的《乡村教师支持计划（2015-2020 年）》引领新一轮面向乡村教师的改革举措，从拓展乡村教师补充渠道、提高乡村教师生活待遇、统一城乡教职工编制标准、职称（职务）评聘向乡村学校倾斜、推动城镇优秀教师向乡村学校流动、全面提升乡村教师能力素质、建立乡村教师荣誉制度等方面发力，解决乡村教师职业吸引力偏低、整体素质不高等突出问题。在国家层面的《乡村教师支持计划（2015-2020 年）》颁布后，全国各地相继召开教育工作会议并结合当地的实际情况发布了地方层面的乡村教师支持计划实施办法。

二、地方教育制度创新的进展

（一）创新案例基本情况描述

1. 创新的领域：促进农村教育科学发展、地方教育行政体制改革最为活跃

本届地方教育制度创新奖入围案例 34 个，分布在以下 7 个领域：地方教育行政体制改革、农村教育科学发展、促进义务教育均衡发展、学前教育、职业教育、民办教育、社区教育 7 个领域。创新领域的分布见图 1，促进农村教育科学发展的案例最多，地方教育行政体制改革其次。需要提出的是，在本届案例分类中，促进义务教育均衡发展案例主要为城市地区通过学区治理、一体化管理实现优质均衡。而解决县域内义务教育均衡的创新案例归类到农村教育改革类别中。

如此分类是考虑到，城市地区在经历了 2012 年前后的择校热治理，义务教育均衡验收之后，基本实现了均衡，正迈入优质均衡发展阶段。而农村地区，在撤点并校、城镇化浪潮中，出现了县城与乡村教育资源的极度不均衡。义务教育基本均衡的改革重心由城市转到农村，农村教育改革成为创新的重要内容。

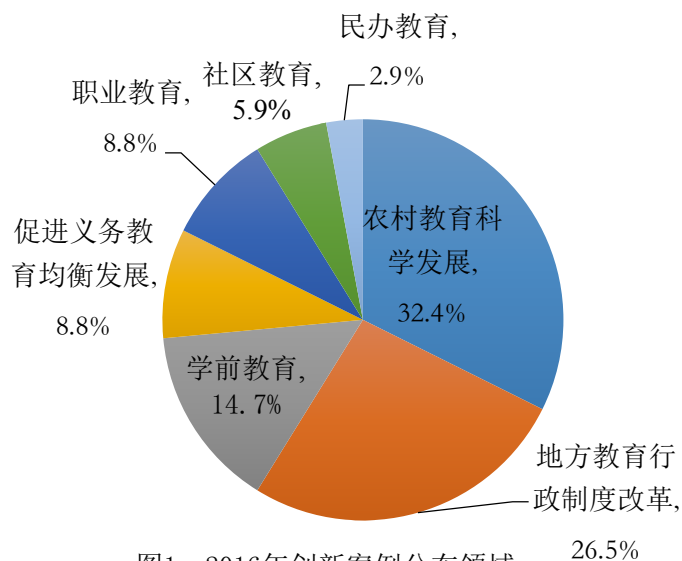


图1 2016年创新案例分布领域

2. 教育创新的主体：行政层级增高，“东西规律”明显但差距缩减

创新主体所在行政层级。从案例频次绝对值来看，县市区政府是教育制度创新的主体，省级层面的制度创新也占据一定比例，为 20.6%。且较 2014 年有所增加，说明创新主体的政府层级增高。从创新比例上看，在全国 29 个省会所在市、5 个非省会副省级市和 69 个直辖市所在区中分别有 1、2、2 个创新案例，而在 274 个普通地级市中，却只有 2 个创新案例。很显然，非省会副省级市、省会所在市和直辖市所辖区的创新比例明显高于普通地级市。这也说明，“中心城市”较之于普通地级市具有较高的政治支持，较强的财力支撑和较为显著的改革风尚，教育制度创新的可能性更大。

表 1 2016、2014 年创新案例在各行政层级的分布

	所属层级	非省会副省级城市	普通地级市	省（市、区）	省会城市	县市区	直辖市所辖区
2016	频次	2	2	7	1	20	2
2016	比例（%）	5.9	5.9	20.6	2.9	58.8	5.9
2014	频次	0	8	3	1	11	2
2014	比例（%）	0.0	32.0	12.0	4.0	44.0	8.0

表 2 2016 年各行政层级创新案例比例

所属层级	非省会副省级城市	普通地级市	省（市、区）	省会城市	直辖市所辖区
创新频次	2	2	7	1	2
行政层级总数	5	274	34	29	69
创新比例（%）	40.0	0.7	20.6	3.4	2.9

创新案例所在区域。从图 2、表 3 反映出，东部地区的“教育制度创新”最多，西部其次、中部最后。中东西部差距在缩小。第五届、第四届地方教育制度创新将共 59 个入围创新案例分布于 23 个省市区，西部的四川、东部的山东、浙江并列第一，各有 6 个创新案例入围，共占两届创新案例总数的 30%。青海、内蒙古两地有所突破，本届各有一个创新案例入围，而宁夏、西藏 5 届以来均没有案例入选。地方教育制度创新存在着一定的“东西规律”，这与各地资源禀赋差异有关。地方政府由于财政压力而导致角色的冲突，因而引起政府绩效不佳，无暇顾及创新。但从四川、湖北等中西部地区“优异”表现可以看出，经济发

展水平并非是教育制度创新的唯一变量。同时，创新的东中西差距正逐步缩减。前三届创新奖中，东部地区案例数量超过一半，为 57.8%，第四届为 48%，第五届为 44.1%。

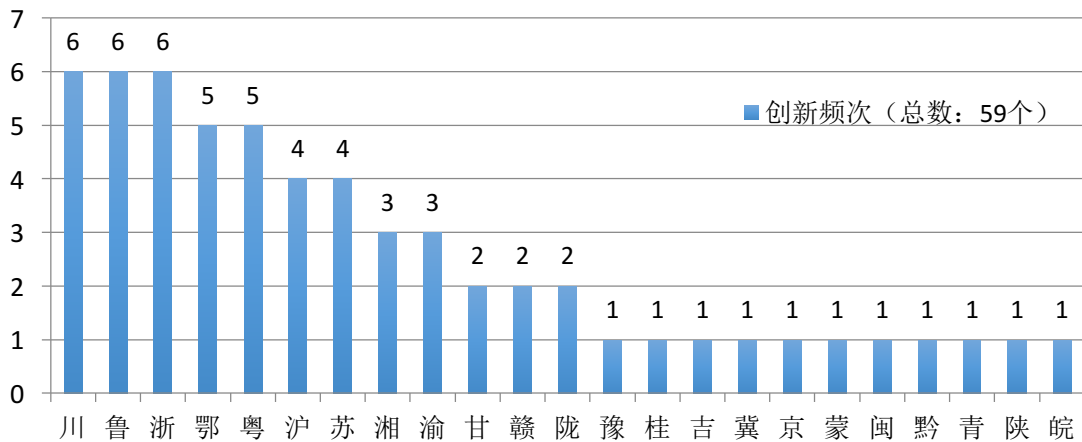


图2 2016年、2014年教育制度创新案例在各省的分布情况

表3 2016年、2014年创新案例所在大区分布

年份	所属大区	东部	中部	西部
2016	频次	15	9	10
2016	比例 (%)	44.1%	26.5%	29.4%
2014	频次	12	6	7
2014	比例 (%)	48.0%	24%	28%

3. 教育创新的动因更加多元，主动型创新增多

政府创新动因常常是组织内外因素共同作用的结果，创新的动因即存在于客观的制度环境之中，也存在与主观的内在需求之中。对创新动因的分析有助于了解地方制度创新的促发者、改革的基本类型和主动程度。根据创新的利益相关方，将动因设置为“上级压力”、“组织发展需要”、“社会公众需要”、“管理对象触动”、“NGO触动”5个类别。这里，社会公众主要定义为与教育关系最为紧密的家长、学生群体。案例中未明确提到的创新动因的均归入“其它动因”。

对2014年、2016年创新案例动因分布的统计情况（见图3）可以看出：第一，创新是倒逼的结果。从数据上看，“管理对象触动”高居所有创新动因之首。占50%。案例材料中，不少地方提到下辖学校面临的各种问题和挑战，如教育资源匮乏、管理自主权不足和办学活力欠缺、师资困局、管理困局等。创新的动力来源是教育行政部门对这些问题和挑战的

回应。各地采取有效的措施，从而形成了地方教育制度创新。这种创新类型，是“倒逼”型改革，具有被动型改革的特征。

第一，源自上级压力的教育创新。第五届案例中提到创新来源于“上级压力”的占 20.6%，第四届为 4%。主要表现为，各地为响应上级试点改革要求、国家规划要求而被动开展的创新。湖北郧西县应对义务教育均衡验收，在地方财力薄弱的情况下，倒逼出吸纳社会力量捐资助学，进而创新出名誉校长管理机制。山东省寿光市创新中职教师招聘管理机制是落实山东省开展“双师型”师资建设项目下实施的地方创新实践。中西部省份，如贵州、青海、甘肃在国家提出实施学前教育三年行动后，纷纷加大省级统筹，创新师资招聘培训机制，加大普惠性学前资源覆盖率。这些都说明了地方政府创新地开展教育工作以回应上级的政策要求，也传递出教育工作在一级政府全盘工作中地位不断上升的积极信号。

第二，回应公众需求的教育创新增多。第四届创新案例创新动因为“社会公众需要”的占 17.6%，较第四届（8%）有大幅提高。社会公众需求主要为外来人口入学（入园）需求、关怀留守儿童的社会呼求。如深圳市实施民办教育学位补贴以分担家长压力，上海市浦东新区通过全方位扶持民办普惠园（包括保育点）发展以解决地段生入园贵的问题。湖北鹤峰县、湖北武汉市新洲区等敏锐地回应留守儿童的发展需求，创新性地建立关爱留守儿童工作机制。然而，也应该认识到，回应社会公众需求是政府创新的应然动因，但从第五届创新案例的统计数据来看，地方政府对公众的教育需求回应仍十分不足。

第三，回应组织发展需要的教育创新增多。第四届创新案例创新动因为“组织发展需要”占 8.8%，较第四届（4%）大幅提高。教育行政部门自身机构臃肿，政出多门，各部门职能定位不清、不合理，履职摇摆不定，越位、错位、缺位现象频出，使地方教育行政部门机构改革及管理服务升级成为其改革的重要内容。如杭州市上城区实行管办助评服务型机构改革，将管理机构与办学机构、导助机构、评价部门相分离，以提高教育公共服务的质量、效率，是一项基于组织发展需要的主动型的改革。

第四，教育创新开始受到 NGO 触动。本届中出现了明显地由 NGO 触动引起的创新。甘肃省宕昌县以公益组织进入为契机，基于自身教育基础薄弱的现实，在政府主导下，解放思想，广开门户，以开放的态度积极寻求专业化社会组织的服务，引进了许多关涉区域内涵发展的教育项目，改变了区域教育生态封闭、薄弱的现状。

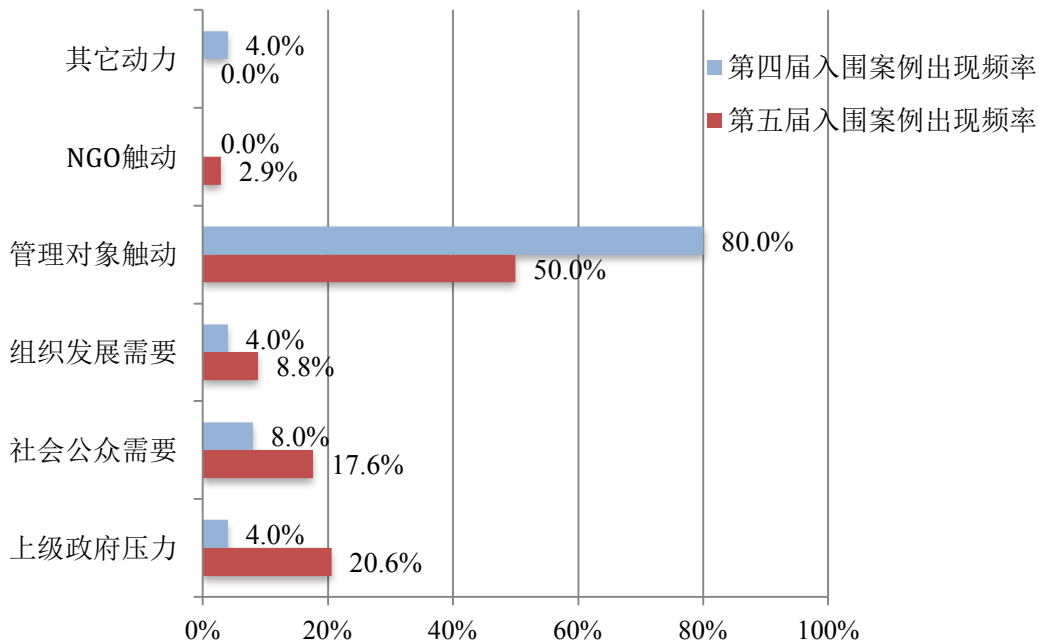


图3 第五届（2016年）、第四届（2014年）入围案例创新动因分布

4. 教育创新的外部参与增多，开放性增强

对创新案例提及的外部参与类别进行频次统计发现（见图4），第五届地方教育制度创新的外部参与较往年增多。第五届34个入围案例中，有11个案例明确说明了外部力量参与创新，有4个案例提及两个以上的外部参与。而前三届总共159个入围案例中，仅有4个案例提及两个以上的外部参与主体。且外部参与主体主要为直接参与职业教育或民办教育的企业及社会力量办学。从第五届统计数据可以看出，地方教育制度的“低开放”封闭状态正逐步打破，外部参与日益活跃，家长、社区、企业、科研单位等外部参与较第四届明显增多。

第一，教育行政部门在从“管理”走向“治理”的转型中，越来越重视多元参与治理。通过简政放权改革，把一部分管理、监督的权利向社区、家长开放。如青岛市在全市推动中小学建立了家长委员会和校务委员会，并逐步建立了教师、家长、学生、社区代表和专家参与的学校治理机制。重庆市綦江区建立学区自治委员会，目的是撬动了原有条块分割的体制，在政府和学校之间搭建一个缓冲地带，带动了社区广泛参与学区治理。

第二，越来越依靠科研机构提供智力支持。通过主动寻找外脑参与顶层设计，引入第三方机构进行监测评估，实现决策的科学化，提高监督的公信力。如新津县在推进学校法人治理结构建设时，主动寻找外脑参与创新制度的顶层设计。上海市在改革职业教育贯通培养方案时，建立多方参与的智囊团。青岛市引入中国海洋大学的智力支持进行第三方评估，并建立起了较为成熟的合作机制。

第三，地方政府在资源不足的情况下，开始主动吸收各类社会支持，对民间组织的态度日益开放、包容。甘肃、贵州、青海中西部落后地区积极与公益组织、专业机构、高校开展广泛合作，在政府主导下，多方参与，补充资源不足。如，甘肃省会宁县与西部阳光基金会“童趣园”项目合作，建立山村幼儿园，青海省与首都师范大学合作培养幼教师资，贵州省与当地团委合作，招募幼教志愿者。这些社会支持正成为落后地区地方教育创新得以实现的有益资源。

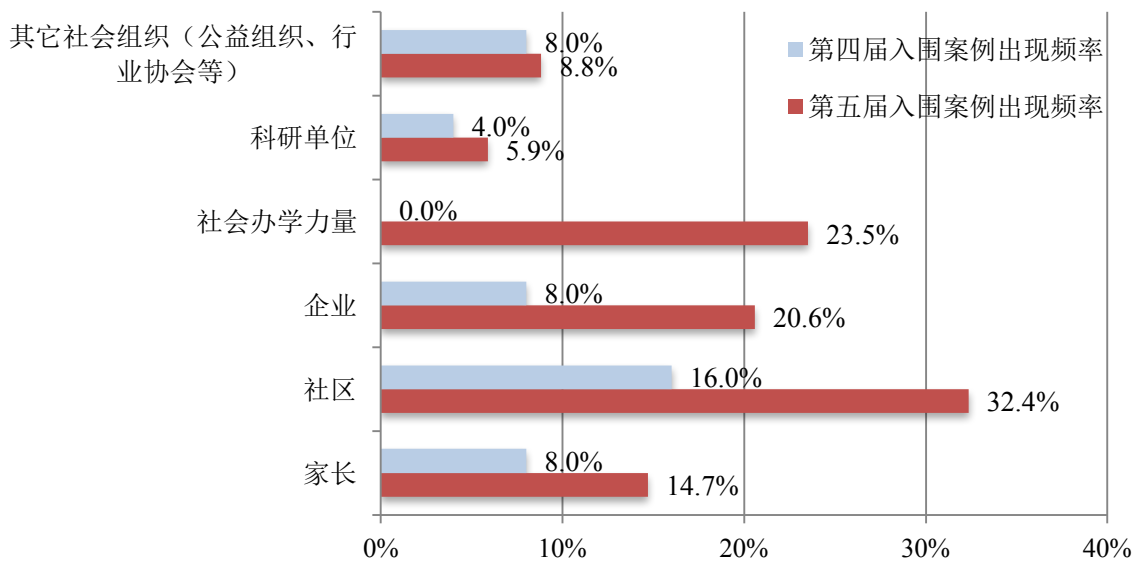


图4 第五届（2016年）、第四届（2014年）入围案例创新外部参与分布

（二）地方教育制度创新的新特征

1. 管办评分离成为主要创新点

转变政府管理职能，建设公共服务型政府，首要任务就是加大政府简政放权力度，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。青岛市采用试点稳步推进的方式探索管办评分离的政府治理模式，全面推行学校管理权限清单制度，将副校长聘任、内部机构设置和中层干部聘任、财政性经费预算管理、内部分配、招生等 14 方面的管理权限全面落实和下放给学校。《青岛市中小学管理办法》开创了国内学校立法的先河。重庆綦江区通过建立学区自治委员会，将自主划分的学区作为核心管理层，建立健全学区内教育治理结构，将学区职能逐渐向社会管理过渡，打破校际资源壁垒，形成学区内有限教育资源的聚集效应。深圳市龙岗区推进“政府资助学校试点改革”。通过引进优质的社会资源，增加了该地区的优质教育资源供给；通过优质社会资源承办，实现了学校所有权和办学权的分离。深圳市通过《民办学校义务教育阶段学位补贴试行办法》等政策探索，实现教育财政从公办学校财政向公共学校财政的现代转型。



建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，重在学校内部治理。杭州市上城区以发展规划、学校章程为抓手，逐步形成依法自主办学的内部机制，推进基于规划的学校自主发展办学模式。上城区各中小学已形成每三年自主制订学校发展规划、每年进行学校发展规划实施情况的自评、每三年进行终结性评估的工作常规。成都市武侯区实行“教师自聘、管理自主、经费包干”学校管理体制，对于破解现代学校制度建设中的两大难题“财政依附”、“人事依附”，是一项具有突破意义的重大政策创新。成都市新津县开展的学校法人治理结构改革，为经济比较贫困、教育发展比较落后的县市提供了有益借鉴；而上海市虹口区以学校章程为核心的五个“一”现代学校制度体系、上海奉贤区实施促进学校自主发展“星光计划”和创新发展“支点计划”、设立“学校自主发展专项”和“学校创新发展专项”，则为区域教育现代化起到示范作用。

科学、规范、公正的教育评价制度是管办评分离的质量保障体系，实现“评”的专业性和公信力是“管办评分离”能够实践落地的重要体现。重庆成立教育评估院，实现了监测与评估的一体化，积极采用现代化评价方法和技术，构建起普查数据与专题数据、静态数据与动态数据、质化数据与量化数据相结合的结构化、模块化的数据库，有效保证了评估的科学性、规范性，开拓了评估为学校、教师和学生服务的新形式、新途径。

2. 义务教育均衡发展进入优化阶段

均衡发展仍是义务教育改革的重要趋势。各地出现了一批学校均衡、学业成绩好、学生负担轻的义务教育均衡发展的先进地区，如山东省威海市、山东省济南市天桥区、内蒙古自治区鄂尔多斯市东胜区。威海市是我国《义务教育法》、《教育法》、《民办教育促进法》改革的先行试点，试点的环翠区将辖区内中小学，进行二级分片管理，赋予自我管理权限，改变了传统义务教育中单线直管的权力结构。山东省济南市天桥区组建紧密型城乡教育共同体，推动区域教育的整体提升。内蒙古自治区鄂尔多斯市东胜区推进学区改革，实现教育均衡普惠发展。

随着城镇化的进程，需要在城乡教育均衡发展的视野中处理好“城挤乡空”的问题。一方面需要根据人口变化，增加城区的学校布点和资源投入，保障进城居住和务工人员子女的需求；同时，要通过强基固本、办好老百姓家门口的学校，吸引进城择校的农村学生返乡就读。江西弋阳县、上栗县等许多地方的实践已经证明，这是化解城区“大班额”、城乡教育双赢的治本之道。江西弋阳县采用“农村包围城市”的思路，对城乡教育资源分配进行“维峰填谷”式的调整。调整城乡教育资金配置比例，资源配置向乡村倾斜，改变评价指标体系，维护底层学生受教育机会；规范城区招生，采取划片入学，改善城区择校乱象。浙江出台《关于推进农村中小学小班化教育工作的指导意见》助力农村教育的内涵发展。武汉市新城区逐渐建立了区域、学校和大学三方合作的模式，开创了“D-S-U”伙伴协作式区域整体变革的留守儿童教育研究与实践之路。

3. 农村小规模学校改革受重视

在快速城镇化进程中，农村学校的学生逐渐减少，学校规模也逐渐缩小。在许多偏远地区和山区，远离县城和乡镇的村小、教学点，支撑着难以进城上学、农村最弱势群体的子女的教育。建设好乡村小规模学校，成为保障教育公平、教育精准扶贫的重点和难点。

改善乡村小规模学校需要政府发力。四川阆中市政府因地制宜，多措并举，整体推进乡村教育改革和发展，为偏远的乡村孩子在家门口获得公平优质的教育提供了保障，为每个农村孩子通过教育改变命运提供了机会。濮阳市扶持了多个学校发展共同体和教师成长自组织，并据此成立了“濮阳县微型学校联盟”。作为区域乡村学校的自组织，教育局给予了一定的领导和支持，如组织“一专多能”培训，进行区域走教的统筹与调配等，有效促进了校际间的资源共享、交流研讨。这些改革探索体现了地方政府因地制宜解决农村教育问题的智慧与决心。

4. 农村教师队伍政策亮点频出

“好校长”、“好教师”是办好农村学校的关键。在改善硬件条件的同时，各地的经验显示，提高农村学校教育质量，关键在于好校长、好教师。充实农村学校师资，关键是培养本土化的优秀教师。湖南省级党委、政府持续十年大力投入农村教育特别是农村教师队伍建设的改善。乡村教师定向培养计划体现了灵活多样的招生方式和培养模式，“县来县去”、“县来乡去”、“乡来乡去”、“乡来点去”等四种招生计划确保招生培养与乡村教师岗位需求“零距离”对接。广西壮族自治区聚焦农村教育现状和农村教师专业发展，通过免费定向培养全科教师重点解决农村教师队伍整体素质不高以及结构性矛盾等问题，通过提高农村教师群体的培养质量优化学生的综合素质教育。山东省潍坊寿光市创新中等职业教育特聘教师管理制度，利用山东省“能工巧匠进职校”等政策，自主聘任了89名技术精湛、能力出众的兼职教师。

稳定乡村教师队伍的重要措施是提高乡村教师待遇。湖南省泸溪县从2006年起提高乡村教师岗位津贴，目前村小和教学点教师的岗位津贴每月可达1400元，对稳定教师队伍起到了明显作用。江西省弋阳县通过社会集资为优秀的乡村教师颁发奖金，也在一定程度上起到了稳定教师队伍的作用。

5. 普惠性学前资源的长效机制

学前教育是我国各级教育中突出的短板。政府公共服务责任的缺失和缺乏有效的体制机制是导致这一问题的主要原因。如何建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制，贵州省、青海省、白银市会宁县、上海浦东新区、宁波市江北区以多年的实践和探索给出了解答。

从农村学前教育的视角来看，贵州在自身财力薄弱的情况下，大力发展公办学前教育，提出“广覆盖、保基本，兜底线”的发展思路。贵州省各地因地制宜地通过利用民房、村委会、撤点并校后闲置的校舍建立山村园、乡镇园，通过政府购买服务、招聘志愿者等方式补充学前教育师资，通过集团化办园管理模式创新发展县域内城乡学前教育，为我国偏远落

后地区普及学前教育提供了现实样本和发展路径。青海省改革学前教育资助制度，实施了三江源地区“1+9+3”教育经费保障补偿机制、覆盖六州的异地办学奖补机制等，覆盖所有学龄前儿童。甘肃省白银市会宁县通过政府主导、社会参与、公办民办并举，实现村级幼儿园全覆盖。

从城市学前教育的视角来看，上海浦东新区从2005年起对民办幼儿园进行购买服务。一是政府为适龄儿童提供了可选择的学前教育服务；二是保障了地段生享受普惠性学前教育服务的权利；三是降低了民办园办学成本，为民办园办园“减负”；四是为民办园提供了稳定的生源，打通了民办幼儿园发展的绿色通道。浙江省宁波市江北区多措并举保障民办普惠性师资队伍建设，在保障学前教育教师最低工资和各项福利待遇方面的努力初见成效。

6. 职业教育改革创新有所突破

职业教育是我国现代国民体系的重要组成部分，深化校企合作是职业教育发展改革的重要途径。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出“开展校企联合招生、联合培养的现代学徒制试点，完善支持政策，推进校企一体化育人”。广东省先于全国较早开展学徒制试点。作为全省两个教育部首批现代学徒制试点区的佛山市自2013年试点现代学徒制，按照政府主导、多方联动、校企合作、资源整合、集群发展、国际接轨的思路，探索形成了符合现代产业发展要求和城镇化进程需要、企业和职业学校双主体育人的现代学徒制。山东省寿光市为缓解中等职业教育“双师型”教师短缺，将编制的20%用于学校自主招聘“能工巧匠”和兼职教师，由市级财政承担教师薪酬。2013年以来，寿光市唯一一公办的中职学校——寿光市职业教育中心学校自主招聘了近百名符合条件的高级技师担任专业实习指导教师，并参照“副教授”平均薪酬水平支付报酬。此外还建立了兼职教师资源库和档案库，鼓励兼职教师和原有教师组建教学合作团队，在特聘教师管理方面积极探索经验。

促进中等职业教育与高等职业教育衔接的贯通试点，试图将中等职业教育与高等职业教育课程、培养模式和学制进行有效整合。上海市在全国率先实行贯通培养试点，在保障贯通有效衔接上，教育内涵提升上进行了初步探索，其实施的制度安排虽不完善，但可供我国目前正在开展试点的地区参考、反思。

7. 社会多元力量参与教育改善

政府创新社会管理模式，需要以民间力量为杠杆，找到行政规律、社会规律之间的结合点。宕昌基础教育十年间获得较大程度提升的重要经验在于，在政府的主导作用下，以开放的态度接纳社会组织的项目，并有计划有选择地进行合作与落实。组建并逐步完善教研队伍，提升教师队伍水平，同时也使得各种社会组织的教育项目得以在宕昌取得较好的效果。湖北省十堰市郧西县凝聚“新乡贤”之力，实行组织县直单位包联帮建、动员社会人士积极捐建、动员承建商捐减建校资金、聘请名誉校长、授予冠名权、建立教育基金会等创新方法。深圳罗湖区成立深圳首个区级家委会联盟，帮助家长的意见建议能更加有效地反馈到学校、班主任和教师。河北省沧州市献县全面实施开放式办学，与社区形成了良性互动局面。

对于民间组织来说，找到政府、民间合作的有效结合点，才能利用政府的杠杆放大公益活动的影响力。与既往的政府、民间合作形式不同，在“鹤峰模式”中，发起者、牵头者为民间组织，政府主动寻求合作，民间公益活动被纳入到地方决策的考虑范围中。由解决留守儿童温饱到解决重病患者大病医保问题，再到尝试让留守儿童的父母返乡就业，客观上从整体上为农村留守儿童身心健康的改善提供了多方位的系统解决及保障方案。

三、地方教育制度创新的思考：难点与展望

（一）创新之难

纵观目前的地方教育制度创新，来自创新理念共识不足、现代化目标差距严峻、现实制度空间不充分、原有利益格局复杂等一系列创新之难仍在掣肘地方教育改革与发展。

第一，教育创新的认知偏于平面化，系统化、前瞻性的深刻理解还显不足。利益相关者及社会公众还没有形成对教育制度创新的共识。政府、社会、学校亟待达成教育创新最为重要的价值立场——政府不断改善教育品质与保障弱势群体和弱势地区享有平等受教育机会。

第二，基础教育现实与教育现代化目标差距严峻。仅以义务教育均衡为例，截止 2015 年底，全国通过国家均衡发展验收的县数为 1302 个，中、西部省份的通过率分别为 40.5% 和 28%，距离 2020 年实现基本均衡的县达到 95% 的目标还有十分艰巨的任务。

第三，政府购买教育服务的程度低，转变职能的前路依然漫长。政府承担的公共教育责任与政府教育管理的强制性安排还未剥离开来，市场机制有所引入却又多重限制，教育制度资源的灵活性、多样性、自主性仍不充足。

第四，地方原有利益格局复杂，问题及其解决方案遭遇利益结构的阻力。地方教育行政制度改革的核心问题在于分配权力、重塑利益结构。地方政府是否“有能力”、“有魄力”成为制度创新的主体，其“攻坚任务”面临现实环境的考验。

（二）展望思考

当前我国经济发展进入了新常态，经济增长进入中速期，结构调整进入了阵痛期，经济增长方式和产业结构将发生重大变化，大众创业、万众创新成为我国增长的重要力量，创新将成为我国促增长、调结构、惠民生的重要引擎。《教育规划纲要》安排的重大改革试点工作，为地方政府和教育行政机关进行制度创新提供了新的契机。

第一，建立合理的教育公共治理结构，明晰中央政府—地方各级政府的教育管理权限和责任范围，创立有效执行职责机制并加强各级政府间的问责制。在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，推进教育治理体系和治理能力的现代化，破解教育发展中的体制障碍和制度瓶颈。围绕国家财政体系的改革，高屋建瓴，创新性地构建新的教育财政制度。在深化社会综合改革的新形势下，重新划分中央和地方的教育财权，显著加大中央财政对基础

教育的投入,建立以中央和省级财政为主的义务教育经费保障制度。这既是重要的民生事业,也是缩小城乡差距、改变农村教育落后面貌根本措施。

第二,促进教育服务参与主体的平等与多元化,扩大公共教育服务的有效供给。我国教育服务需求多样化不断增长与教育公共服务质量效率不高、规模不足、发展不平衡、可选择性有限之间的矛盾日益突出。面对中国教育改革的现实,必须认识到基础教育领域的公共服务提供者、高等教育领域的准公共服务提供者应当多元化。综合运用法律法规、公共财政等积极引导和支持民办学校、社会组织、教育企业的发展,通过降低公共教育服务的成本,更好地扩大公共教育服务的覆盖面,促进公共教育服务的均等化发展。

第三,构建以教育家办学为核心的现代学校制度,深化教育家精神的理解与倡导。大量地方教育制度创新实践折射出地方教育管理者、学校管理者们深层次的精神追求——教育使命感与教育改革热忱。在风险很大获利空间很小的教育领域中,教育家精神是地方教育制度创新的内动力与能量源泉。从知道什么才是好的教育,到明白走什么路才能通往好的教育,再到确信做什么才能实现好的教育,既是教育家精神发育的过程,也是教育家自我成长的过程。为教育家办学营造良好的制度氛围和环境,才能真正推动教育的健康发展。

第四,保障改革成果、继续探索创新,需要建立教育改革的可持续机制。在看到地方教育制度创新的现实可能性和巨大潜力的同时,还需认识到其与创新发起者、特定改革背景存在着不同程度的“绑定”。因此,一方面要重视营造地方教育制度创新实践的改革团队,另一方面要推动地方教育立法,在依法治国、依法治教的制度框架下,最大程度地保留地方教育创新的各阶段成果,保证教育改革与创新的正确方向。



21世纪教育研究院

地址：北京市海淀区学院南路15号

电话：010-62236842

官邮：editor@21cedu.cn