

# 中国式县域教育高质量发展：理论逻辑与推进路径

石亚兵

**摘要：**县域教育高质量发展是推动中国式教育现代化的重要基础性力量。在县域社会经济、思想观念、城乡人口等发生巨大历史变迁的背景下，加大县域教育研究力度，探索推动县域教育高质量发展的具体路径尤为重要。在实践中，县域教育具有显著的共同体意蕴，具体表现为一种融合共同体，其发展大致经历了被动自治、双轨生存、统筹发展三个阶段。在扎实推进中国式现代化的实践过程中，高质量发展的内涵是不断变化和完善的，学者们的讨论经历了从“经济发展观”到“全要素发展观”，再到“生态式高质量发展”的螺旋式上升。中国式县域教育高质量发展作为高质量发展的重要组成部分，具有非常明显的地域性、系统性和人民性，同样需要遵循生态式高质量发展的基本发展要求。进一步讲，中国式县域教育高质量发展是在中国共产党领导下的、学校家庭社会协同育人的、城乡教育高水平融合的生态式发展。要实现中国式县域教育高质量发展，须在坚持党的全面领导中确保教育发展方向，以系统观念作为教育发展的方法论基础，进而构建多元主体参与的教育治理新格局。

**关键词：**中国式教育现代化；县域教育；高质量发展；共同体

**中图分类号：**G521 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)06-0097-09

党的二十大报告明确指出，推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。作为实现国家政治、社会、经济等领域发展目标的基本治理单元，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础，是实现中国式现代化的重要载体。作为基层政治体制，县制已经存在两千多年，是连接中央政府和基层社会的重要纽带，具有十分强大的韧性，“皇权不下县”即是对其韧性和作用的典型概括。直到1949年以后，乡镇成为基层政府，县才由基层政府升级为上级政府。这种改变虽然进一步延伸了国家的权力，重塑了社会

的组织形式，但并没有从根本上动摇县作为国家在地方的全面代表的地位，县的功能及其所管理的广度与力度反而在制度上得到了加强，成为国家现代化过程的重要角色和体现者<sup>[1]</sup>。

县域教育是县域社会事业的重要组成部分，县域治理现代化乃至共同富裕的实现都要求并依托中国式县域教育现代化的实现，“没有县域教育的高质量发展就不会有国家教育的高质量发展”<sup>[2]</sup>。在县域社会经济、思想观念、城乡人口等发生巨大变化以及扎实推动高质量发展的背景下，县域教育作为中国教育发展的薄弱环节和难点领域，其发展必然面临新的要求和挑战。从理论层面澄清县域教育的演变历史、结构要素，进而阐明县域教育高质量发展

**收稿日期：**2023-02-15

**基金项目：**浙江省高校重大人文社科攻关计划项目“浙江山区26县高质量义务教育体系构建与推进研究”(2023QN100)；浙江省哲学社会科学规划“党的十九届六中全会和省委十四届十次全会精神研究阐释”专项课题“共同富裕背景下推进义务教育均衡发展城乡一体化的浙江样本研究”(22LJXC03Z)；浙江省哲学社会科学规划项目“社科赋能山区(海岛)县高质量发展行动”。

**作者简介：**石亚兵，男，浙江师范大学教育改革与发展研究院研究员，浙江省基础教育研究中心社会发展与家庭教育研究所所长(浙江金华 321004)。

的具体内涵,是寻求推动县域教育高质量发展具体路径的必要理论准备。

## 一、县域教育:基本性质与发展历程

科学认识和把握县域教育的本质及其发展历程是实现中国式县域教育高质量发展的基本前提。可以说,不研究县域教育,就不足以了解中国教育,更遑论解决教育发展的“中国问题”。

### (一) 县域教育的性质:一种融合共同体

县域教育并非一个不言自明的概念和研究领域,从一定意义上而言,学界对县域教育的认识还不够准确,对县域教育性质的理解还不够清晰,其具体研究亟待深入。梳理相关文献,可以发现围绕县域教育及其相关话题的实践样态、政策制定以及理论研究呈现出以下显著特征。

第一,在实践层面,县域教育发展面临诸多阻滞。城乡教育发展不均衡、县域优质师生资源的持续流失以及农村学校育人质量亟待提升等问题呈区域性蔓延趋势且到了必须根治的地步。在实现共同富裕的国家发展背景下,上述问题逐渐成为制约国家教育优质均衡发展的实践难点。对此,有学者认为,实现教育治理现代化的重点、难点都在县域一级<sup>[3]</sup>;也有学者提出,县域教育是理解中国教育最好的入口,在中国教育改革中,如果缺乏对县域教育必要的考量,就不可能理解中国教育的“基本盘”<sup>[4]</sup>。

第二,在政策制定层面,国家对县域教育的认识逐步深化。在过去很长一段时间内,国家对县域教育的认识较多地表现为一种二元论思维,即县域教育问题被简单地定义为城乡教育问题或乡村教育问题。在新近的一些教育政策文件中,上述认识发生了重大转变。县域教育问题不再被片面地、模糊性地裹挟在乡村教育或城乡教育问题之中,而是作为一个整体性的、系统性的问题受到国家层面的广泛关注和重视,而且国家以政策制定的形式,开始提出有针对性的重点解决策略。如:由国家发展改革委等部门联合印发的《“十四五”公共服务规划》指出,“十四五”时期,针对县域高中教学质量滑坡及其相关问题,教育部将强化源头治理,大力提升县域普通高中教育整体质量;教育部“2022年工作要点”提出,要研制教育系统乡村振兴指导性文件,贯穿打通县域基础教育、市域职业教育和省域高等教育,形成具有教育特色、发挥教育优势的乡村振兴工作法。

第三,在理论研究层面,学界对作为整体性概念的县域教育有了一些长足的认识和理解,但还不够深入、系统。有学者认为:“县域作为一种空间,将成为我们认识、分析和研究中国基层教育及其改革实践的重要方法或概念工具,县域教育因而也可以被视为一种特定的教育空间类型。”<sup>[5]</sup>还有学者提出:“建设高质量教育体系,必须要将县中教育放在国家经济社会发展和治理现代化的大视野中,从国家治理、城市化进程,以及基础教育现代化和教育公平的多元综合视角和多维关系中进行顶层设计和政策选择,明确其在国家治理和教育现代化中的战略格局地位。”<sup>[6]</sup>上述观点看到了县域教育与其他社会系统的关联,认识到县域教育是一个整体,但对县域教育的基本性质、县域教育治理的特点及其演变的历史脉络语焉不详,缺乏深入、系统的研究。

那么,县域教育的本质属性是什么?笔者认为,县域教育的本质属性是一种共同体。在中西学术界,共同体都是一个非常重要的概念,但共同体所指内涵有着较大差异。比如,亚里士多德的共同体概念偏重于政治学意蕴,在他看来,共同体是类似于希腊城邦的城邦共同体,公民在共同体内过着友善生活。马克思的共同体理论偏重于社会解释,他认为共同体意味着一种社会类型,人类社会的发展就是从—一个共同体到另一个共同体,但在诸多共同体中,有一种共同体是真正的共同体,能够为人的全面自由发展提供必要的条件。他在《德意志意识形态》中“批判了资产阶级国家‘虚假的共同体’形式,提出建立把人从被奴役、被统配和被忽视的社会关系中解放出来的‘真正的共同体’”<sup>[7]</sup>,即建立一种有助于人的全面自由发展的社会类型,抑或说是建立共产主义共同体。德国社会学家滕尼斯在勾勒现代社会生活现状的基础上,认为共同体是“从传统的共同体生活里解放出来的个体,出于自利的目的,为自己戴上了理性的面具,他们互相缔结契约,结成毫无感情的机械社会”<sup>[8]</sup>。滕尼斯的共同体概念带有浓重的伦理或文化意蕴,是指自然形成的小范围整体,是一种伦理的乌托邦,指向共同的伦理生活。总体上来看,西方的共同体概念普遍指向的是一种具有一定边界的正式或非正式集体。从文化上来说,共同体经历了相似的历史进程,共享着相似的观念;从经济层面来说,共同体内部具有一定的相似性;从政治属性来说,共同体有一定的边界。

国内学术界以共同体作为分析工具的学者较多,尤其是不少社会学者以此为工具分析特定区域

的属性。如王春光就认为县域社会是一个共同体,原因是:“县域有自己的社会结构、社会关系、社会行为规范以及独特的生活方式、文化和语言传统,因此是一个亚社会。而且县域社会是一个复杂的社会体系,由各种村落、乡镇和城镇等子体系构成,各子体系之间以不同方式和机制形成关系,从而构成县域社会。大部分中国人就是在这样的社会体系中生活。因此,县域是他们的依附体系、归属体系和地位参照体系,离开县域社会的视角,正如离开县域社区视角一样,对中国人的观念、习惯、习俗和文化等都难以作出合理的解释。”<sup>[9]</sup>在事实层面,这种观点有一定的现实合理性,尤其是随着通信技术和交通不断完善,时空距离随之缩短,县域群众的心理距离也随之变短,县域社会成为一个共同体亦愈发可能。但与此同时,这种观点也存在一定的学术风险。虽然作为行政单位层面的县域社会有着共同的历史、文化和习俗,但仅凭这些并不能消弭县域内部城乡之间的差异和社会构成的复杂。换言之,一个主体能被称为共同体,一定是具备共同体的政治意蕴、社会意蕴和伦理意蕴。正是在这个意义上,笔者认为县域社会具备共同体意蕴,而非严格意义上的共同体。以此为关照,县域教育无疑具有显著的共同体属性。县域教育内嵌于县域社会,是县域社会的重要组成部分,县域的历史、文化和习俗等在一定程度上影响或塑造着县域教育,除此之外,还有一些其他的重要因素使得县域教育成为共同体。

第一,在教育财政上,县域教育是“以县为主”。自20世纪末开始,为激活地方事业发展活力,国家进行了影响深远的财政体制改革。具体在教育领域,随着“双基”目标的实现,为改变一些地方政府对教育投入积极性不高的现状、激活地方办学积极性,国务院于2001年颁布《关于基础教育改革与发展的决定》,并在其中明确提出,在国务院领导下,实行由地方政府负责、分级管理、以县为主的基础教育体制。在接下来的发展过程中,虽然在政策层面不断强调中央财政“转移支付”和省级统筹,但在具体实践中县域教育事业发展的重任主要是由县级政府来承担。

第二,在教育观念上,县域内群众教育观念的相似性。一般来说,教育观念是在很长的历史实践中形成的。在县域范围内,群众的教育观念往往有一定的相似性。不管是对县域教育成功原因的研究,还是对“寒门难出贵子”现象的探讨大都是以县为单位进行抽样和研究。例如,有学者通过对中部某

省中县进行抽样,展开民族志研究,发现“相当多放弃耕种到城市寻找工作机会的家长把孩子留在家乡,交由孩子的祖父母、母亲或其他亲戚照顾。不少家长更是期待教师能够起到监护人的角色——用他们自己的话来说,孩子‘交给了’学校”<sup>[10]</sup>。再如,有研究者以甘肃省会宁县为个案,通过走进会宁人的时空世界,揭示会宁县教育取得成功的关键之处,其中既有历史的原因,也有政府、学生和家长的重要助力<sup>[11]</sup>。

第三,在教育行动上,县域教育要素流动逐渐常态化。这里的流动不仅是指教师和学生的单向流动,还有城乡之间的双向流动。传统社会地域的封闭性导致乡村教师的流动较少,其往往表现出“坚守”的特征。然而,随着国家各项体制改革逐步深化以及交通、通信技术的迅猛发展,流动成为一种普遍性现象,大量乡村教师向城镇的单向流动在一段时间里比较普遍<sup>[12]</sup>。随着国家义务教育均衡发展以及相关政策的深度推进,在乡村教师流出的同时,国家和各级政府也以各种形式为乡村教育注入新的优质教师资源。除此之外,乡村学生流入城镇优质学校也是过去几十年县域教育的另一重要现象或特征。不过,近年来,随着乡村教育质量的提升,乡村优质生源流失的问题得到一定程度的解决,一些乡村学校甚至出现生源回流的现象。整体而言,教育要素单向流失的问题得到部分解决,县域教育要素流动逐渐常态化。

理解县域教育是一个共同体,只是全面认识县域教育本质的一个理论准备。要深入把握县域教育治理存在的问题,进而突破县域教育发展面临的困境,还必须关注以下两方面的问题:其一,县域教育治理主体之间的关系是多元的、动态的和复杂的,在知识生产与问题发现的交互作用之中,呈现出一幅多方力量交相呼应、众生喧哗的复杂场景。其二,需要以历时性、系统性观点整体性地看待县域教育。任何教育问题的出现都有其历史根源,都是各种复杂因素综合作用的结果,对其治理需要综合改革<sup>[13]</sup>,并保持历史的眼光。同理,县域教育也是在一定历史进程中不断演变的,以历史的眼光来看,县域教育是与中国县制的产生相伴而生的。县域教育的共同体性质以及上述两点认识构成了本文理解和研究县域教育作为一种融合共同体的方法论基础。

## (二) 县域教育治理:较长历史时段中的演变过程

如上所说,认识县域教育及其治理需要保持历

史的眼光,要将县域教育治理与中国社会变迁的发展脉络相结合。著名历史学家罗志田曾经提到,“大一统王朝的出现,是中国历史上真正重大的转变”<sup>[14]</sup>,而大一统的一个主要变化就是弃“封建”而行“郡县”。在国家政治体制发生重大变化的情况下,县域治理机制和县域教育的治理策略也必然发生较大的变化。可以说,历史上国家制度发展的重大转变都是县域教育治理策略发生根本转变的重要推动力量。本文在截取中国历史变迁中重大节点的基础上分析县域教育的历史性质,提炼县域教育治理的基本策略。总体来说,结合“中国历史上真正重大的转变”,中国历史上县域教育的治理策略大致经历了被动自治、双轨生存、统筹发展三个阶段。

### 1.“郡县空虚”与县域教育被动自治

郡县制在中国有着悠久的历史,是分封制之后出现的地方管理行政制度,是中国古代实行的中央集权体制下,郡、县二级政权的地方行政制度的总称。这种社会管理模式“把天下的所有土地与人口有序地分成一个个县域,由皇帝派遣职业化具有一定任期的官僚,代表自己来直接实施管制。这个模式最大的优势与好处,就是‘产权清晰’,天下即为其‘家’,其他人不得觊觎。而且县域比较小,很难为那些希望脱离‘大一统’控制而形成分裂格局的地方势力积累起必需的人力、物力和财力”<sup>[15]</sup>。加之古代社会,交通和通信不发达,除少数通过各类途径入仕的人,广大百姓基本上都是围绕土地来展开生活和生产,生活和生产的圈子较小,也较为稳定。郡县制有利于中央集权的加强和国家的大一统,所谓“郡县治,天下安”讲的就是这个道理。自春秋战国之后,郡县制一直被历代统治者所继承和发展。社会管理模式的稳定、百姓生活主要围绕土地进行等因素共同形塑了县域作为一个涵盖政治、经济、教育和文化等在内的相对稳定的共同体的属性和特征。这也是为什么县域内同质性较大而县域之间“千县千面”的主要原因所在。

在郡县制的垂直社会管理方式下,包括教育在内的县域主要公共事务理应由中央政府选派的官员来承担。然而,在秦之后的较长一段历史时期,由于各种原因,“大一统前的世家大族,延续了封建时代贵族的传统,实际承担了很多‘地方’的治理,导致了乡官的存在意义渐失;而大家族自身也在隋废乡官之后逐渐崩散”<sup>[14]</sup>。面对郡县空虚的治理局面,县域社会逐渐形成了被动自治。在这种情况下,县域教育治理和其他社会公共事务一样,基本都处于

一种被动自治的状态。

### 2.“政权进村”与县域教育的双轨生存

中国共产党的成立和发展给中国社会带来了全新的气息和希望。随着“政权进村”成为一种新的治理形态,中国历史上长久以来存在的郡县空虚的治理局面发生了根本性改变,同时中国共产党领导下的教育事业也使处于自治状态的县域教育发生了重大变化。在这种背景下,县域教育的发展表现为双轨生存的基本状态。简单来说,这里的双轨有两层内涵:一是中华人民共和国成立之前,中国共产党与其他政权力量并存,而且各自以自己的方式主动影响县域发展;二是中华人民共和国成立之后,国家对包括乡村在内的县域社会的发展定位与城市不同的差异状态。

农村包围城市是以毛泽东为代表的中国共产党人在领导新民主主义革命实践中逐步摸索出来的具有中国特色的革命发展道路。在党领导的历次土地革命中,为“培养一批年轻的革命后备力量,中国共产党在革命实践中探索开展革命性、阶级性、劳动性的乡村教育,为取得革命战争的伟大胜利发挥了‘生命线’作用”<sup>[16]</sup>。在艰苦卓绝的革命和建设过程中,中国共产党在县域社会以及农村基层开展的各种教育行动作为一种正义的政权力量,一举改变了县域教育的被动自治状态。

中华人民共和国成立以后,“为快速实现由落后的农业国向发达的工业国转变,政府选择了重工业优先发展战略。然而,重工业是典型的资本密集型产业,依靠国内工业自身的积累根本无法满足资金需求,在当时的国际环境下,集中农业剩余成为唯一的选择”<sup>[17]</sup>。1981年,国务院下发的《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》明确提出,要大力发展农村经济,引导农村多余劳动力在乡村搞多种经营,不要往城里挤。在优先发展工业、优先发展城市的政策背景下,为社会主义经济建设服务成为了国家教育治理的又一定位。在过去相当长一段时期里,以城乡分割为特征的城乡二元结构和城乡二元体制逐渐形成,并深刻影响着县域教育的整体发展。由此形成的结果是,不仅城乡之间教育水平的差距在不断拉大,而且在县域范围内乡村教育与县城教育的差距也越来越大,县域城乡之间教育不均衡问题日益凸显。

### 3.“以县为主”与县域教育的统筹发展

进入21世纪以后,为进一步推动社会主义经济和社会事业的发展,国家通过财政管理体制改革等

举措,不断释放地方发展活力。具体到教育领域,2001年国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》指出,农村义务教育管理体制实行在国务院领导下,地方政府负责,分级管理,以县为主的体制。此后,乡村教育的发展重新获得政策的保障,并被纳入县域教育的整体规划,县域内的城乡基础教育发展开始有意识地超越乡村与县城之间因地域差异而产生的资源分割状态,实行统筹发展。随着国家对县域教育统筹发展的不断重视以及投入的不断加大,2006年政府开始实施农村义务教育经费保障机制改革,农村义务教育被逐步纳入公共财政保障的范围,九年义务教育得到全面普及,县域内义务教育均衡发展水平明显提高<sup>[17]</sup>。2022年5月,国务院教育督导委员会印发《关于公布通过义务教育均衡发展国家督导评估认定县(市、区、旗)名单的决定》,这标志着全国2895个县都实现了县域义务教育基本均衡发展,同时也意味着自此中国基础教育进入了一个新的历史发展阶段。

《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出,我国已转向高质量发展阶段,要构建高质量教育体系。党的二十大报告亦明确指出,要坚持推动高质量发展为主题,着力推进城乡融合和区域协调发展。这些纲领性文件为县域义务教育基本均衡之后县域教育的发展指明了新的方向,即实现高质量发展、达到优质均衡的标准,成为县域教育发展亟待解决的新课题。就相关学界而言,亦有必要以此为基调,着力思考中国式县域教育高质量发展的主要内容和具体推进策略。

## 二、中国式县域教育高质量发展： 主要内涵与基本框架

中国式县域教育高质量发展并非不言自明的概念,其内涵、特点等是讨论较少又不能绕开的理论话题,如果不能对其进行清晰的概念界定和特点分析,就可能产生实践中的“乱舞”。因此,在充分理解高质量发展内涵的基础上界定中国式县域教育高质量发展的内涵、特点,是探索中国式县域教育高质量发展具体路径的必要理论准备。

近年来,学术界围绕高质量发展、县域高质量等议题展开了热烈的讨论。总体来说,已有的相关讨论可以分为以下三个层面。第一个层面可称之为经济发展观,即将高质量发展理解为经济结构的优化

和要素的合理配置,认为高质量发展是“经济体系内微观、中观、宏观各层次、各要素、各环节追求高质量内容的发展”<sup>[18]</sup>。以此观之,随着社会主要矛盾的转变,“我国处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,尚未完全实现高质量发展。从这个角度看,中国仍是发展中大国,经济转向高质量发展是较长期的战略目标”<sup>[19]</sup>。也有学者认为,单一的经济高质量发展并非国家发展的全部要素,包括政治、教育、文化、法律等在内的其他领域事业的发展较之经济高质量发展亦同等重要,不能简单地用经济高质量发展来替代其他领域事业的发展。更进一步说,在经济发展层面优化资源配置,实现经济高质量发展,是其他社会领域事业发展的重要基础和驱动力量,各项事业不能偏废其一。因此,高质量发展是一个总体性概念,其内涵要“兼顾各方面社会民生,是市场有效和适合有效的结合”<sup>[20]</sup>。这种观点超越了单一发展要素的经济发展观,是将政治、经济、文化、教育等都考虑在内的全要素发展观,此为理解高质量发展内涵的第二个层面。在此基础上,一些学者发现将政治、经济、文化、教育等都考虑在内的全要素发展观对各个要素的理解是相对割裂的,同时提出社会、政治、经济、文化、教育等要素之间是相互融通、彼此关联、共生共存的“系统整体”<sup>[21]</sup>。这里的“系统整体”强调系统各要素之间共生共存的相互依存关系,蕴含着非常明显的生态意识,因而理解高质量发展内涵的第三个层面也可称之为生态式高质量发展。进一步讲,生态式高质量发展至少包含三个方面的指向:一是强调在发展中不能挂一漏万,更不能有割裂式思维,还要兼顾自然生态、社会生态、教育生态等在内的全要素;二是强调发展的过程性,即高质量发展是在各要素之间相互联系、相互影响和功能统一的基础上动态演进的,在不同的社会主要矛盾影响下会有与之相对应的高质量发展任务和标准;三是强调发展要有非常明显的价值导向,中国式现代化和高质量发展观强调发展的人民性,是扎实推动共同富裕并最终满足人民日益增长的对美好生活需要的高质量发展。

整体而言,学界对高质量发展内涵的理解是动态发展并不断走向成熟的,对其构成要素的理解经历了由单一经济发展到包含政治、经济、文化和生态在内的全要素整体发展的过程,在结构关系上逐渐认识到社会主义各项事业在国家整体系统内的关系是相互联系、融通和转化的生态共生关系,其根本价值导向是一切为了人民、一切以人民为中心的人民

导向。在阐明生态式高质量发展观的基础上,为了回答何谓中国式县域教育高质量发展及其特征这一命题,本文以分析县域教育高质量发展与县域高质量发展之间的关系以及中国式县域教育高质量发展中拟解决的关键问题作为切入点来开展。

党的十八大以来,国家不断推进以县为重要载体的新型城镇化建设,县城逐渐成为促进城乡均衡发展、扎实推动共同富裕的关键环节。具体从中国式现代化的角度来说,解决区域发展的不平衡、不公平是当前一段时期各级政府工作的重点,而区域发展过程中的不平衡、不公平主要表现在城乡之间。对此,党中央制定多项大政方针,旨在着力振兴乡村、解决城乡差异问题。然而,“连接都市圈、城市群和乡村地区的县域的重要性还没有得到广泛认知,导致实践中都市圈和城市群的发展战略与乡村振兴战略相互分割、互不关联,这可能会造成我国区域发展两极分化”<sup>[22]</sup>。对此,有学者提出:“县域是城乡关联发展的最基本单元。全国两千多个县域城乡融合发展的状况,是国家城乡融合发展状况的实践基础。因此,县委、县政府如何探索并不断完善县域内城乡融合发展体制机制和政策措施,既对县域内城乡融合发展实践可能呈现怎样的状况和结果有关键的制约作用,也影响着国家城乡融合发展的整体进程。”<sup>[23]</sup>

显然,县域高质量发展与县域教育高质量发展并不是可以等同看待的两个议题,两者之间既密切相关,也有着根本的不同,具体表现在以下两个方面。一方面,县域教育高质量发展从属于高质量发展,是高质量发展涉及的一个具体领域,不能离开整体的高质量发展要求来理解县域教育高质量发展。构建高质量教育体系是我国在高质量发展阶段的一个重要目标,推动教育高质量发展是新时代教育发展的总体要求和根本任务,县域教育发展自然也不例外。党的二十大报告提出,加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化,优化区域教育资源配置。作为我国城镇体系的重要组成部分,县是城乡融合发展的关键支撑,而教育则是我国城镇化建设的重要基础,亦是推动区域社会经济高质量发展的基础性支撑。以县域为单元推进城乡融合发展,促进县城教育服务向乡村延伸覆盖,推动县域教育高质量发展,不仅有利于完善乡村公共教育服务布局,增强城镇教育对乡村教育的辐射功能,满足乡村学龄人口的教育需要,还有利于县域城镇化发展以及城乡要素的有效、有序流动,更有利于推进国家主体功能

区建设,促进区域协调发展。因此,作为中国式现代化和高质量发展的一部分,县域教育高质量发展既突出县域的地区特色,同时也要遵循高质量发展的一般规律。可以认为,县域教育高质量发展也是一种生态式高质量发展,是高质量发展在县域教育领域的具体体现,同时其也作为部分的力量推动其他领域事业的高质量发展以及中国式现代化的不断实现。另一方面,县域教育高质量发展是一种特殊形态的高质量发展,是以区域单元为单位、基于特定区域和特定事务领域的实际情况做出的界定。首先,县域社会特殊的政治、经济、文化、教育等背景决定了县域社会与市域、省域之间在发展路向、方法、重点难点问题等方面均存在不同程度的差异。其次,县域社会是最能体现中国社会行动逻辑和行动特征的地方,因而也极具复杂性,国家很难用单一的治理模式和办法来解决不同县域在发展中遇到的问题。可以说,县域社会发展的逻辑规定和内涵构成在一定意义上是自成体系的,具有较为明显的“地方性”。最后,教育作为一种特殊的资源在地方经济社会的发展中具有多重、复杂、深远的促进作用和影响力,不能将其作为单一切面进行简单化理解。

综合以上分析,这里大致提出推动中国式县域教育高质量发展的基本框架。第一,目标设定。作为推动中国式现代化的一个重要基础和关键环节,中国式县域教育高质量发展的最终目的是满足人民日益增长的对美好生活的需要,以县域教育发展的高质量、可持续性支撑县域城乡融合发展。为此,促进中国式县域教育高质量发展需要通过加强价值引领保持正确和清晰的发展方向。只有保持正确的价值方向,才能确保教育发展的人民性和最终目标的实现。而加强价值引领的关键则在于探索地方党委领导县域教育高质量发展的具体体制机制。第二,难点解决。需要看到城乡二元分割的教育结构和教育资源分配机制依然是导致城乡教育差距不断扩大的主要原因。在国家大力实施乡村振兴战略的背景下,县域教育高质量发展的重点和难点在于打破城乡二元分割的结构和体制,促进城乡一体化发展,建立新型城乡关系,推动城乡要素深度融合。因此,中国式县域教育高质量发展是城乡教育要素双向流动和要素之间深度融合的发展,而促进城乡教育资源流动、提高城乡教育融合程度也同时构成了县域教育发展的重要内容和基本框架。其关键和难点在于以正确的方法论和利益协调原则为指导构建顺畅的城乡教育协同机制,唯此,才能确保要素流动的有

序,才能确保教育发展能够满足人民群众的美好生活需要。

### 三、中国式县域教育高质量发展: 行动策略与推进路径

教育问题往往不仅是教育本身的问题,还关涉到教育与社会、政治和文化,以及它们之间的相互影响与作用。这亦如吴康宁教授所说:“教育,从根本上来说是靠观念支撑的。而教育中的一些根本观念或基本观念其实均源于社会。”<sup>[24]</sup> 县域教育作为中国教育发展的薄弱环节和难点领域,在县域人口、社会生活方式、思想观念和阶层结构不断变化的背景下,其改革难度愈发增加,往往牵一发而动全身。鉴于教育发展是一个系统工程,推进中国式县域教育高质量发展,既需要保持正确的发展方向和价值导向,还需要加强教育自身的建设以及构建完善的社会支持系统。

#### (一) 在坚持党的全面领导中确保教育发展方向

习近平总书记在2018年的全国教育大会上强调,培养什么人教育是的首要问题。我国是中国共产党领导的社会主义国家,培养德智体美劳全面发展的社会主义事业建设者和接班人是人才培养的根本任务。这要求在教育改革和发展中必须坚持党的全面领导。为进一步落实并加强党对教育事业的领导,教育部在“2021年工作要点”中强调,要坚持和加强党对教育工作的全面领导,出台中小学领导体制改革文件,推动建立党组织领导的校长负责制。可见,要实现中国式县域教育现代化,第一要务就是要加强党建工作,通过党建驱动教育高质量发展势在必行。然而,这里的党建工作不是一般意义上的党务工作,也不是简单地为学校育人活动提供政治保障,而是要通过党建确保人才培养的正确方向以及通过党建全面提高育人成效,进而促进县域教育高质量发展。鉴于县域基础教育领域党建的现实状况,建议从以下三个方面提升党建质量。

第一,在政治建设中确保教育发展的正确方向。政治建设是党的根本建设,决定了党的建设方向,为国家各项事业的高质量发展明确了方向,对中国特色社会主义事业发展具有统摄作用。在新时期教育高质量发展、落实人才培养根本目标的过程中,首要工作就是要明确政治建设的任务,在全面贯彻政治建设要求中坚持学校的育人方向。在政治建设过程

中,要坚定做到两点:一是党组织和党员教师要将政治建设落实到工作和生活的具体行动中,要认识到政治建设的重要性,主动学习,从政治的高度来认识党建工作的重要价值;二是不断完善学校治理结构,提高学校治理能力,这是全面贯彻党的教育方针、确保办学方向和育人质量的关键。

第二,在组织建设中提高教育发展的效能。学校的党组织是党在教育领域的“神经末梢”,是保证教育高质量发展方向的根基所在。加强组织建设是提高教育高质量发展效能的必要路径,也是实现中国式县域教育现代化的根本要求。从县域教育高质量发展的角度看,党组织建设应做到:一要紧盯人民群众对教育的现实诉求,以满足需求为导向,不断提升教育发展水平;二要加强对学校教师和相关管理人员的思想政治培训;三要不断创新学校党建引领教育发展的具体模式。

第三,在作风建设中确保学校队伍的纯洁性。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将作风建设上升到关系党的形象、关系人心向背、关系党和国家生死存亡的高度,各地各部门把贯彻落实中央八项规定精神作为一项重大政治任务来抓<sup>[25]</sup>。学校是育人的主阵地,是县域教育生态结构要素中的核心,只有保持良好的作风,才能确保育人质量和办学的正确方向,也才能解决学校管理和育人实践中的精神懈怠等问题。

#### (二) 以系统观念作为教育发展的方法论基础

系统观念是前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进党和国家各项事业的科学思想方法之一。坚持系统观念有着非常坚实的基础,“既是对中国共产党百年奋斗经验的继承和发展,也是新时代中国特色社会主义实践的发展需要。在全党全国各族人民迈向全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的征途上,我们必须更加自觉地坚持和运用系统观念”<sup>[26]</sup>。毫无疑问,中国式县域教育高质量发展也应以系统观念作为改革的方法论基础,将县域看作一个相互关联、渐进式发展的整体。这既缘于教育内部各要素之间天然存在的相互联系、相互影响的内在关系,也缘于教育与政治、经济、文化等要素之间存在的各种形式的现实作用关系。

将系统观念作为教育发展的方法论基础意味着:一方面,教育高质量发展并不是在真空中进行,不仅要教育事业放在县域社会整体发展之中来谋划和推进,还要认识到教育发展既要考虑育人

的内在规律,也要服务和受制于县域社会的整体发展目标;另一方面,教育发展策略是不断变化的,尤其是伴随着社会主要矛盾的变化以及教育发展水平的不断提高,县域教育高质量发展的标准和重点也在不断变化,正如恩格斯所说:“当我们通过思维来考察自然界或人类历史或我们自己的精神生活的时候,首先呈现在我们眼前的,是一幅由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面,其中没有任何东西是不动的和不变的,而是一切都在运动、变化和消逝。”<sup>[27]</sup>

进一步说,在以系统观念为方法论推进县域教育高质量发展的过程中必须要处理好三个方面的关系<sup>[28]</sup>。一要坚持整体思维,处理好社会发展与教育事业的关系,具体要站在中国式现代化的战略高度来准确理解和定位县域教育高质量发展。二要坚持生态思维,处理好分类推进与重点突破的关系。任何事物的发展都是复杂、关联和耦合的,也是分阶段进行的。社会主要矛盾的阶段性不同、县域政治经济和文化发展的差异、教育发展水平的不同等都会影响教育发展的重点和推进策略,这就要求构建符合县域实际情况的高质量教育体系,确定不同阶段的发展目标和重难点领域。三要坚持协同思维,处理好各个主体间有效协同的关系。县域教育高质量发展离不开各相关主体的共同努力,但主体多元也存在利益冲突的可能和风险,这就需要正确分析和处理好利益主体之间的关系。犹如褚宏启所说:“教育是一个利益场。”“分析研究错综复杂的教育利益关系,是制定教育政策、完善教育立法、推进教育改革的逻辑起点。”<sup>[29]</sup>

### (三) 构建多元主体参与的教育治理新格局

治理主体的多元化在一定程度上超越了二元对立的治理模式,能够更好地适应现代社会的发展,顺应社会的潮流和民众的需求<sup>[30]</sup>。越来越多的政府职能由社会组织来分担,越来越多的社会难题在社会组织的介入下得到有效解决。就教育领域来说,构建多元主体参与教育治理新格局已经成为学界共识和政府提高教育效能、完善高质量教育体系的重要举措。高质量教育是充满活力的教育,其关键在于持续激发不同教育主体的积极性、主动性、创造性,充分激发政府监管服务、学校自主办学、教师爱教、学生向学、社会参与支持的积极性与创造性,建构多方参与、协商民主、共建共治共享、充满生机与活力的教育治理体系<sup>[31]</sup>。2019年,中共中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》明确提出,要推动

社会参与教育治理常态化,建立健全社会参与学校管理和教育评价监管机制,为保证教育现代化目标的实现,需要形成社会关心、支持和主动参与教育现代化建设的的良好氛围。中国式县域教育高质量发展是教育高质量发展的重要组成部分,是生态式高质量发展,亦当构建具有县域教育特征的多元主体参与教育治理新格局。具体而言,一方面,要不断提高各主体参与教育治理的能力。家庭教育是育人的重要阵地,要通过家长教育来提高家校协同的能力和效率,让家长们掌握正确的协同策略并积极投身育人活动的实践。除此之外,还需认识到,社会力量是教育治理和育人的重要补充力量。“NGO内部治理结构及其状况是NGO能力建设的内在要素。完善和构建科学、合理的组织内部治理结构是提升NGO能力的根本途径。”<sup>[32]</sup>要通过完善教育类社会组织的内部治理结构来提升其参与教育治理和育人的组织能力。另一方面,要建立完善的制度体系。虽然国家层面在不断完善制度规范,如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》《中国教育现代化2035》等文件对完善教育治理体系和治理结构、引导社会力量参与教育等均作了明确的规定,但在现实层面依然存在制度规范不健全的问题,如覆盖乡村的家庭教育指导服务体系缺位,支持社会力量参与教育治理的政策制定不足,学校、社会、家庭等主体间的利益协调机制不健全。因此,无论是就国家立法层面而言,还是从县级政府完善制度性规范的角度而言,都需从整体视角出发建立完善的制度体系,推动多元主体参与教育治理新格局的形成。

### 参考文献

- [1] 杨雪冬.论“县”:对一个中观分析单位的分析[J].复旦政治学评论,2006(4):153-175.
- [2] 孙杰远.县域教育高质量发展之困局与突破[J].教育发展研究,2023(2):3.
- [3] 张旭.以县为主管理体制下教育治理现代化的困境与突破[J].现代教育论丛,2015(2):14-19.
- [4] 林小英.从“他者”到“主体”:中国教育改革中的县域教育[J].探索与争鸣,2021(4):28-30.
- [5] 刘远杰.新时代中国教育改革的县域空间逻辑建构[J].教育发展研究,2021(10):66-77.
- [6] 张志勇.深刻认识县中振兴的战略格局意义[J].中小学管理,2022(2):1.
- [7] 刘伟.马克思主义共同体思想发展的新境界[N].学习时报,2018-01-03(2).
- [8] 张巍卓.共同体的伦理意蕴:滕尼斯对黑格尔与马克思“社会-国家观”的综合[J].学术月刊,2021(5):134-145.
- [9] 王春光.县域社会学研究的学科价值和现实意义[J].中国社会科学



- 学评价,2020(1):36-46.
- [10] 谢爱磊.农村学校家长参与的低迷现象研究:专业主义、不平等关系与家校区隔[J].全球教育展望,2020(3):42-56.
- [11] 李金刚.会宁教育:一个“教育状元县”的时空社会学考察[D].南京:南京师范大学,2020:3-5.
- [12] 石亚兵.乡村教师流动的文化动力及其变迁:基于“集体意识”理论的社会学分析[J].全球教育展望,2017(11):55-66.
- [13] 吴康宁.教育领域综合改革需要怎样的社会支持[J].教育研究与实验,2013(6):1-5.
- [14] 罗志田.地方的近世史:“郡县空虚”时代的礼下庶人与乡里社会[J].近代史研究,2015(5):6-27.
- [15] 宋亚平.中国县制[M].北京:中国社会科学出版社,2013:2.
- [16] 刘奉越,张天添.中国共产党百年乡村教育发展历程、成就与展望[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2021(4):48.
- [17] 张海鹏.中国城乡关系演变70年:从分割到融合[J].中国农村经济,2019(3):2-18.
- [18] 杨秋宝.中国高质量发展在历史逻辑中的确立与内涵[J].金融博览,2019(1):44-45.
- [19] 林兆木.关于我国经济高质量发展的几点认识[J].领导决策信息,2018(6):7.
- [20] 韩雷,钟静芙.高质量发展的内涵解读、理论框架及实现路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021(6):39-45.
- [21] 李浩民.新时代高质量发展框架再探讨:理论内涵、制度保障与实践路径[J].现代管理科学,2019(2):3-5.
- [22] 宋迎昌.新时代推进县域高质量发展意义重大[J].国家治理,2020(16):9-12.
- [23] 谭明方,郑雨晨.“城乡融合发展”视角的县域社会治理研究[J].南开学报(哲学社会科学版),2021(2):62-72.
- [24] 吴康宁.社会变迁对教育变迁的影响:一种社会学的分析[J].华东师范大学学报(教育科学版),1997(2):72-80.
- [25] 唐皇凤.作风建设永远在路上:党的十八大以来作风建设成就[J].中国党政干部论坛,2022(5):28-32.
- [26] 杜仕菊,石浩.坚持系统观念是对马克思主义科学方法论的创新性发展[J].马克思主义理论学科研究,2022(12):48-57.
- [27] 马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009:538.
- [28] 石亚兵.用系统观念推进县域教育现代化[N].中国社会科学报,2023-01-20(4).
- [29] 褚宏启.教育利益的界定甄别与法律调整:运用法律手段解决教育中的“老大难”问题[J].教育学报,2013(4):23-30.
- [30] 徐祖荣.社会管理创新范式:协同治理中的社会组织参与[J].中国井冈山干部学院学报,2011(3):106-111.
- [31] 范国睿.高质量教育体系建设:价值、内涵与制度保障[J].南京师大学报(社会科学版),2022(2):5-13.
- [32] 王名,李长文.中国 NGO 能力建设:现状、问题及对策[J].中国非营利评论,2012(2):149-169.

## High-quality Development of Chinese Style County-level Education: Theoretical Logic and Promotion Path

*Shi Yabing*

**Abstract:** The high-quality development of Chinese style county-level education is the important basic force in promoting the modernization of Chinese style education. Against the backdrop of changes in county-level social economy, ideological concepts, population, etc., it is particularly important to research more on county-level education and explore the specific path to promote the high-quality development of county-level education with Chinese style. In practice, county-level education has a very clear community connotation, which is essentially an integrated community. The development of county-level education has gone through three stages: “passive autonomy”, “dual track survival”, and “coordinated development”. In the practice of solidly promoting Chinese path to modernization, the connotation of high-quality development is ever-changing and ever-perfecting. The discussions of the scholars have gone through the spiral rise of “economic development view”, “all-factor development view” and finally “ecological high-quality development”. As an important component part of high-quality development, the high-quality development of county-level education with Chinese style has very prominent regional, systematic, and people-oriented characteristics, and needs to follow the basic development requirement of ecological high-quality development. In this view, the high-quality development of county education with Chinese style is the ecological development under the leadership of the CPC, with the coordination and cultivation of school, family and society, and in the context of high-level integration of urban and rural education. Therefore, in order to achieve high-quality development of county-level education with Chinese style, it is necessary to ensure the direction of education development while adhering to the comprehensive leadership of the Party, use systematic concepts as the methodological basis for education development, and construct a new pattern of education governance with participation of diverse subjects.

**Key words:** the Chinese-style modernization of education; county level education; ecological high-quality; community

责任编辑:翊 明