
扩大上海优质基础教育资源供给研究

刘虹¹ 张端鸿²¹

(1. 复旦大学 上海 200433; 2. 同济大学 上海 200092)

【摘要】：扩大优质基础教育资源供给，对支撑基础教育高质量发展、满足民众多元需求、提升城市吸引力和竞争力有着重要作用。上海通过薄弱学校改造、学区化集团化办学等举措，致力于让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。面对优质基础教育资源总量依然不足、分布依然不均等问题，应坚持优质均衡的政策导向，提升资源配置精准和有效性，利用信息技术扩大优质教育资源覆盖面，提高优质师资辐射能力，推动民办教育合规多元发展，进一步提升上海基础教育整体水平。

【关键词】：基础教育 优质资源供给 集团化办学 教师流动

【中图分类号】：G521. 51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2023) 01 - 0098 - 009

当前，我国已建成世界最大规模的教育体系。聚焦基础教育领域，其主要矛盾体现为优质基础教育资源供给无法充分满足民众的现实需求，亟须通过提高优质基础教育资源供给水平，扩大优质基础教育资源覆盖面，让人民群众有更大的获得感和幸福感。党的二十大报告强调，要坚持教育优先发展，加快建设教育强国，办好人民满意的教育。上海教育“十四五”规划指出，到2025年要总体建成高质量教育体系，教育事业发展要接近全球城市先进水平。要实现这一目标，必须扩大优质基础教育资源供给。

一、优质基础教育资源的概念解析

(一) 优质基础教育资源的内涵

《教育大辞典》将“基础教育”界定为“对国民实施基本的普通文化知识的教育，也是提高国民基本素质的教育，或者是指为继续升学或就业培训打好基础的教育”。石中英认为，基础教育在国家教育体制中具有的战略基础性地位主要体现在3个方面：一是训练学生掌握基础知识、基本方法，养成基本态度和价值观；二是完善学生的身心结构和人格特征，为接受教育打基础；三是决定全体国民的基本素质和国家的发展后劲，从根本上影响或制约国家未来的发展。一般而言，基础教育包括义务教育和高中教育，两者性质不同但也有共通之处，本文重点关注义务教育。

尽管“优质基础教育资源”概念被普遍使用，但如何评价“优质”以及怎样才算“优质”，存在不同看法。例如，杨明认为，衡量基础教育质量的关键是看基础教育对教育当事人(教师、学生和家)需要的满足程度；而祝新宇认为，不仅应考虑受教育者个人基本素质的提升程度，还应关注基础教育对国家和社会发展起到的作用。张进宝将优质基础教育资源定义为，对教师教育教学和学生学习起提升和促进作用的教育资源。张文青认为，优质基础教育资源是为教育提供质量优良、具有一定优势的硬件和软件资源的总称。上官子木认为，重点校、示范校或名校作为高质量教育资源富集之地，其自身就是优质基础教育资源。

无论从哪个视角进行概念界定，普遍共识是优质基础教育资源是基础教育发展的必要和先决条件，为整个基础教育活动提

¹ 作者简介：刘虹，管理学博士，复旦大学发展研究院副研究员。张端鸿，管理学博士，同济大学高等教育研究所副教授。

供优质的物质资源保障、人力资源保障和精神理念保障。基础教育活动只有在优质基础教育资源的保障下，才能产生优质的基础教育教学成果，提升整个基础教育学段的学校教育质量，更好地促进学生发展。基于此，本文将优质基础教育资源界定为“对教育教学和学生发展起提升和促进作用的高质量基础教育资源”。这既包括教学场所、教学设施设备硬件资源，也包括教师队伍、学校管理、校园文化等软件资源。需注意的是，“优质”是相对的、历史的界定，优质基础教育资源的内涵会随时代发展而变化 and 丰富。因此，在衡量基础教育资源是否“优质”的时候，主要的着眼点应放在资源供给是否促进了学生成长，以及是否促进了基础教育目标的实现。

(二) 优质基础教育资源的特征

优质基础教育资源既有基础教育资源的共性，也有自身的特殊性。基础教育的公共属性决定了优质基础教育资源的公益性特征，同时作为能够对教育教学和学生发展起到促进和提升的高质量教育资源，优质基础教育资源还具有稀缺性、不均衡性、溢出性以及长期性等特征。

林德布鲁姆认为，稀缺不单指资源数量的多少，更表达了需求欲望和供给可行性之间的紧张关系，相对需求而言，优质资源总是稀缺的，无法完全满足人类的需要。优质基础教育资源的稀缺性有两层含义：一是指优质教育基础资源本身稀缺，如优质学校的数量不能满足民众需要；二是指使优质基础教育得以进行的其他资源稀缺，如教育经费不足、优秀师资短缺、硬件设备匮乏及制度安排缺失等。稀缺导致竞争难以避免，甚至引发矛盾和冲突，优质资源的合理配置成为亟需。在优质基础教育资源的配置过程中，难以避免政策选择性和倾向性，加之受经济社会发展程度的影响和制约，优质基础教育资源的分布通常呈现出失衡的状态。就上海而言，这种不均衡主要体现在两个方面：区域之间的不均衡和学校之间的不均衡。由于具有明显的“正外部性”，优质基础教育资源的溢出性特征明显，投入其中的人力、物力和财力资源不仅能够带来学生素质的提高和基础教育水平的提升，还对其他非优质基础教育资源具有示范和带动效应，使其以优质基础教育资源作为努力和前进的方向。优质基础教育资源的形成并非一蹴而就，何雪峰将其描述为，一个由量变到质变的缓慢过程，包括了创造、优化、评价认定3个环节，体现了长期性的特征。

二、优质基础教育资源的供给方式

(一) 基础教育的属性及其供给主体

依据厉以宁对教育产品性质的界定，基础教育总体具有公共产品属性，但不同阶段的基础教育“公共性”不同，义务教育具有“纯公共产品”性质，高中教育基本具有“公共产品”性质。公共产品属性越高，政府作为供给者的责任义务越强，受教育者负担的教育成本越小；反之，则受教育者负担的教育成本就越大。

我国《义务教育法》规定，义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育，是国家必须予以保障的公益性事业；各级人民政府及其有关部门应当履行本法规定的各项职责，保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利；国务院和地方各级人民政府将义务教育经费纳入财政预算。作为义务教育资源供给的第一责任主体，政府通过政策调控等手段合理配置教育资源，促进义务教育优质均衡发展。对非义务教育阶段的基础教育而言，其供给主体更具多元化特征，政府、企业、个人和社会团体都是高中教育的重要供给主体，各主体共同分担教育成本，共同完成教育资源的供给。

(二) 优质基础教育资源的供给模式和路径

尽管政府是义务教育阶段优质教育资源的主要供给者，但我国《民办教育促进法》也积极鼓励和大力支持社会组织及个人举办非营利性民办小学和初中，扩大优质义务教育资源供给。对高中教育而言，随着社会不断发展和民众需求愈发多元，政府直接举办、政府授权举办、企业私营举办、非营利组织举办等各种方式极大地丰富了非义务教育阶段优质基础教育资源的供给。

李柯柯从供给主体的角度，将优质基础教育资源的供给模式划分为5类，并从供给内容的角度，将优质基础教育资源的供给路径划分为4类，具体如表1和表2所示。

表1 优质基础教育资源的供给模式

模式	特点	内容
“政府—名校—薄弱校”合作模式	强弱结对	由政府牵头，将名校/优质校与薄弱校结对，前者带动后者发展
“高校—基础教育学校”合作模式	资源共享	高校为中小学提供师资、图书馆、实验室等共享资源，并通过专题讲座、师资培训、科研辅导等形式，提升中小学生学习能力、教师专业水平和学校管理水平等
“教育科研机构—基础教育学校”合作模式	专业引领	由中小学或教育行政部门发起，邀请专业教育科研机构参与合作办学、委托管理、课程研发、示范授课、教研指导等
“教育科研机构—高校—基础教育学校”合作模式	博采众长	教育科研机构通过兼课、带教等形式支持中小学发展，并聚焦学校发展关键环节，与高校和中小学开展项目或课题合作研究
“国际教育资源—基础教育学校”合作模式	中外合作	中小学通过合作办学、师资培训、课程开发等形式与国际教育机构开展合作

表2 优质基础教育资源的供给路径 导出到 EXCEL

路径	内容

品牌/文化输出	促进成员校共享并认同核心校的教育理念、办学理念和学校文化，并将之渗透到学校办学、学校管理和学生培养的各方面
师资输出	通过交流轮岗、政府管学校聘、走校兼课、编制流转、人才引进、专题培训、专家引领等形式提升教师队伍素质
课程输出	推动成员校与核心校共享优质课程资源(教材、课件、教具、场地等),支持成员校建立校本优质课程
管理输出	将优质校的文化理念、管理制度、环境建设、师资建设等系统梳理形成体系化的“管理标准”和“操作流程”向薄弱学校输出

三、上海优质基础教育资源的供给情况

(一)上海基础教育发展基本情况

2017—2021年上海市教育工作年报统计数据显示，从学校数量看，这5年小学呈现逐年递减趋势，普通中学呈现逐年递增趋势，2021年相较2017年，小学数量下降8.2%，中学数量增长6.0%。从学生人数看，这5年在校小学生、初中生和高中生的数量都呈现逐年递增趋势，其中初中生增幅最为明显，其次是小学生，而后是高中生。2021年相较2017年，小学生人数增长13.7%，增加10.78万人；初中生人数增长20.8%，增加8.55万人；高中生人数增长9.7%，增加1.55万人。从专任教师数量看，小学和中学的专任教师也均呈现逐年递增趋势，2021年相较2017年，小学教师增长15.1%，增加0.83万人；中学教师增长14.7%，增加0.84万人。从上海教育部门财政预算内教育事业预算总额看，基础教育经费投入呈逐年增长态势，2019年突破千亿元，2021年相较2017年增长28.6%，增加255亿元(表3)。

表3 2017—2021年上海基础教育事业发展基本情况

年份	2017	2018	2019	2020	2021
小学/所	741	721	698	684	680
普通中学/所	818	833	842	850	867
小学生/万人	78.50	80.02	82.63	86.10	89.28
初中生/万人	41.20	43.25	45.10	46.81	49.75

高中生/万人	15.90	15.82	15.94	16.64	17.45
小学专任教师/万人	5.50	5.68	5.95	6.15	6.33
初中专任教师/万人	5.70	5.93	4.31	4.47	4.60
普通高中专任教师/ 万人			1.86	1.90	1.94
一般公共预算支出/ 亿元	890.50	918.00	1064.80	1093.80	1145.50

改革开放以来，上海始终坚持教育事业优先发展，各级各类教育全面持续发展，教育事业整体水平在全国处于领先地位。2014年，上海率先一次性整体通过国家义务教育均衡发展督导认定，这标志着上海义务教育步入从“基本均衡”向“优质均衡”发展的新阶段。《上海市教育综合改革方案(2014—2020年)》指出，通过推动城乡基础教育一体化发展、促进普通高中特色多样发展、健全基础教育质量综合评价机制等措施，促进基础教育优质均衡发展。《上海教育现代化2035》要求到2020年全面实现“十三五”发展目标，义务教育优质均衡发展水平显著提升，高中阶段教育实现特色多样发展，到2035年教育事业主要指标达到全球城市先进水平；实施“基础教育优质发展工程”，多渠道推进优质资源共建共享。全面开展紧密型学区和集团建设。支持普通高中特色多样发展，推动基础教育学校高标准建设，实现骨干教师均衡配置。持续增加对综合实践活动基地、实训基地、创新实验室、体育健身场馆等建设的投入，提升各类场馆基地的开放共享水平和使用效率。《上海市教育发展“十四五”规划》认为，上海义务教育基本形成优质均衡发展格局，城乡义务教育一体化“五项标准”全面落实，义务教育阶段学生和教师参加国际教育质量测评情况优良，普通高中特色多样发展取得新进展。

(二)上海优质义务教育资源供给情况

2017年4月，教育部为促进义务教育优质均衡发展制定了《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》，从资源配置、政府保障程度、教育质量、社会认可度4个维度对义务教育均衡发展设定指标。涉及资源供给的指标包括：每百名学生拥有高于规定学历教师数、生均教学及辅助用房面积、生均体育运动场馆面积、生均教学仪器设备值等。根据《2020年上海市各级政府依法履行教育责任执行情况汇总表》相关数据，表4对上海2020年主要指标的完成情况进行梳理，从中可知，无论是小学还是初中阶段，除生均体育运动场馆面积这一指标外，上海16个区在其余3个指标的达成率都远高于国家标准，尤其是生均教学仪器设备经费指标领先更明显。

表4 2020年上海义务教育优质均衡发展指标完成情况

指标		国家	上海		
			全市平均值	最高值	最低值
小学阶段	每百名学生高于规定学历专任教师数/人	4	8	9	6
		4.50	5.45	6.48	4.81

	生均教学及辅助用房面积/平方米				
	生均体育运动场馆面积/平方米	7.50	6.42	9.75	2.89
	生均教学仪器设备/元	2000.00	8279.14	14262.91	4417.29
初中阶段	每百名学生高于规定学历专任教师数/人	5	10	13	8
	生均教学及辅助用房面积/平方米	5.80	7.72	10.13	6.48
	生均体育运动场馆面积/平方米	10.20	10.05	14.47	4.28
	生均教学仪器设备/元	2500.00	11626.79	21065.05	6534.11

窗体顶端

窗体底端

(三) 上海城乡义务教育一体化推进情况

2016年7月，国务院印发《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，要求加快缩小城乡教育差距，统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展。2018年2月，上海出台《关于深入推进本市义务教育城乡一体化改革促进优质均衡发展的实施意见》，要求基本实现全市义务教育阶段公办学校建设、设备配置、信息化建设、教师配置与收入、生均经费等标准基本统一，城乡和学校间义务教育优质均衡水平进一步提升。梳理2016—2020年上海各级政府依法履行教育责任相关情况发现，总体看上海城乡义务教育一体化推进情况良好，就具体指标而言：

在健全教师队伍方面，涉及教师配置相关指标总体达标率较好，2018年实现教师配置100%达标，2019年实现高级职务教师配置100%达标。在学校建设项目方面，学生剧场符合要求的学校占比由2019年的85.1%提升到2020年的94.3%，2020年完全达标的区共10个；室内体育用房(室内体育馆)符合要求的学校占比由2019年的70.8%提升到2020年的78.5%，2020年达标率在80%以上的区共9个；2020年室内游泳池规划项目完成率100%。在教育装备配置方面，至2019年所有学校符合创新实验室要求；至2020年所有学校满足图书馆建设要求；至2020年所有学校安全教育体验教室符合要求。在信息化环境建设方面，截至2019年底，所有学校满足无线网络全覆盖要求，互动式多媒体教室全部符合要求，教师移动终端配备比例由2016年的66.1%提高到2020年的117.6%。

四、上海优质基础教育资源供给的成效和不足

(一) 薄弱学校改造

1998年，教育部印发《关于加强大中城市义务教育阶段薄弱学校建设，办好义务教育阶段每一所学校的若干意见》，将薄弱学校定义为“学校管理不良、教学质量较低、社会声誉不高、学生不愿去、家长信不过”的学校，导致薄弱学校产生的主要原因是“办学条件相对较差、领导班子能力不强、师资队伍较弱以及生源质量不高等”。

从全国范围看，《关于1998—1999年度全国开展基础教育专项督导检查情况的报告》指出，尽管薄弱学校建设取得显著成效，但任务依然艰巨，加强薄弱学校建设仍是“两基”巩固提高和全面推进素质教育工作的重要任务，要求进一步增加经费投入、优化师资配备、落实结对帮扶。具体到上海，2018年出台的《关于深入推进义务教育城乡一体化改革促进优质均衡发展的实施意见》强调，优先将相对薄弱学校纳入集团化和学区化办学，发挥优质教师资源的辐射引领作用，引导优秀教师从中心城区学校向郊区学校、从城镇学校向乡村学校、从优质学校向薄弱学校流动，选派特级校长、特级教师到郊区任职任教，组织特

级教师、特级校长到郊区讲学指导、带教培训。

张民生认为，上海薄弱学校改造起步于1980年代初，1995年正式启动“薄弱学校更新工程”，薄弱学校改造是全面推进素质教育的重要任务之一。吴子健将上海的主要做法归纳为“促、转、并、联、建、办”，根据不同薄弱学校的具体情况，针对性地采取相应措施。“促”是指针对有一定实力和潜力的薄弱学校，通过政策或资源倾斜等措施，促使其依靠自身力量获得完善和提高；“转”是指针对现有办学模式成效较差的薄弱学校，结合实际情况转换学校的投资体制、管理体制和运行机制；“并”是指针对体量规模相对较小的薄弱学校，将其并入办学效果好的另一所优质学校；“联”是指针对办学条件较差的薄弱学校，推动其他质量较好的学校与之联合办学，过程中根据办学情况考虑是否对其师生和资源实施分流；“建”是指针对办学基础不符合要求的薄弱学校，通过改建、扩建等举措，建设新型学校；“办”是指针对与优质学校在地域、历史或其他方面有一定关联的薄弱学校，通过将其转为优质学校办分校的方式，实现优质教育资源的放大。

除此之外，地区结对实现长效帮扶合作也是薄弱学校改造过程中的有效做法。2005年上海9对区(县)教育部门签署《上海市兄弟区(县)教育对口合作交流协议书》，在中心城区和郊区(县)之间实行教育结对帮扶，通过教育对口合作交流的形式以强带弱、优势互补，帮助提升郊区(县)基础教育质量。以师资交流为例，每年中心城区选派优秀教师到对口郊区(县)薄弱学校支教，郊区(县)也选中中青年校长和教师到中心城区优质学校学习，通过互派互访机制，快速提升基础教育教师队伍质量。委托管理在薄弱学校改造中也发挥了积极作用。薛明扬认为，委托管理要突破薄弱学校在发展过程中面临的人财物资源流动困难和城乡体制障碍，促进优质教育资源向薄弱学校辐射。2007年上海市教委启动郊区(县)农村义务教育学校委托管理工作，由政府或教育主管部门采用购买服务方式，与城区优质学校或专业教育机构签订委托管理协议，将薄弱学校委托其进行管理。上海市教育评估院对第三轮委托管理的绩效评估显示，80%的薄弱学校在实施委托管理后，在学校管理、课程教学、师资建设、学生成长等方面都取得了不同程度的进步和提升。

尽管上海是全国基础教育资源最丰富的地区之一，但依然面临教育非均衡发展的问题。一方面，部分办学历史悠久、底蕴深厚的名校和老校受到学生和家长的追捧；另一方面，相当数量薄弱学校依然存在，也是无可回避的事实。在“薄弱学校改造工程”之后，尽管有部分学校面貌得到迅速改变，但仍有相当数量的学校校长在教育理念和管理水平方面跟不上时代发展的步伐，教师在教育教学中因循守旧，教学方法落后，课堂教学效率不高，从而影响学生的学习积极性和学习效果。

(二) 学区化集团化办学

2015年，上海市教委出台《关于促进优质均衡发展、推进学区化集团化办学的实施意见》，将学区化集团化办学作为促进基础教育优质均衡发展的重要举措。在政策解读中，上海市教委将“学区化办学”界定为“按照地理位置相对就近原则，将相同或不同学段的学校结成办学联合体”。学区化办学是学区组织与管理形式的一种创新，有助于突破校际壁垒，促进学校间纵向衔接、优势互补，构建有利于学区教育品质整体提升、学校办学特色积极培育的生态环境。“集团化办学”在政策解读中，被定义为“指在同一区县内或跨区县组建办学联合体”，目的在于“带动发展相对薄弱学校、农村学校、新建学校，分享先进的办学理念、成功的管理模式、有效的课程教学、优秀的教师团队等”，促进成员校在品牌校的带动下，增强自身造血机能，获得稳定快速发展。

2016年，《上海市学区化集团化办学发展性评估指南》对学区化集团化办学成效评价做出规定，进一步聚焦学区化集团化办学的内涵建设。2019年，《关于推进上海紧密型学区和集团建设的实施意见》出台，强调在学区化集团化办学广覆盖的基础上，通过“促进组织更紧密、师资安排更紧密、教科研更紧密、评价更紧密”，实现学区和集团内学校之间在学校管理、师资队伍、课程体系、校园文化等方面的互通互融，提高办学效益，缩小学校差距，办出更多“家门口的好学校”。统计数据显示，截至2020年3月，上海共有155个教育集团，覆盖794所学校，覆盖率51.8%；共有83个学区，覆盖667所学校，覆盖率43.5%。

杨浦区是上海集团化办学的先行先试者，邵志勇将杨浦经验总结为4点：一是强化绩效考核，区教育局赋权核心校开展集

团内部考核，并牵头对各教育集团进行集中考核。二是加强督导，借助督学专业力量，组建“1个集团督导组+6个学校督导组+1个课堂观察组”的督导队伍，对教育集团办学质量及成员校个体进步情况进行评估和指导。三是充分利用第三方力量，引入科研院所、社会机构等第三方机构，针对教育集团办学过程中的新情况、新问题提供个性化解决方案。四是严格落实基于评价结果的改进，建立长效评估机制，完善结果应用机制，如“考核预警机制”“督导约谈机制”“跟踪复查机制”“理事长问责制”“绩效奖励制”等。

尽管学区化集团化办学在解决教师流动、绩效考核等问题上取得不错成效，但仍然面临挑战：一是如何处理尊重成员校个性差异与满足紧密办学要求之间潜在矛盾冲突的问题。紧密旨在更好地促进优质教育资源的辐射再生，内含对一致性的要求，而成员校之间差异明显，内生一致性并不强，如果紧密以忽略学校差异为代价，则难以达成学区化集团化办学的初衷。二是如何激发成员校配合核心校主动融入学区和集团的问题。紧密型学区化集团化办学初期很大程度是核心校成功经验的复制和推广，而后才能进入成员校融会贯通并实现自我造血的阶段，过程中如何让成员校打破藩篱、从内心真正认同并接受核心校的经验是一个挑战。三是如何提供有效的学区化集团化办学配套政策问题。如同教育的问题有时是社会问题在教育领域的折射一样，学校办学过程中遇到的某些障碍原因并不在学校身上，而来自学校所身处的时代(如上海的人口结构、学校周边的社区环境等)，单靠学校改革办学方式往往收效甚微，问题能否解决取决于更高层面上的组织结构、管理制度和运行机制的突破，如灵活的用人机制和与学区和集团内考核密切挂钩的绩效分配制度等。

(三) 教师流动

2021年，《关于进一步加强上海市中小学教师人事管理制度建设的指导意见》出台，成为促进校长教师合理流动、优化中小学教师资源配置的制度保障，通过教师交流轮岗整体提升基础教育优质均衡发展水平。沈祖芸指出，上海早在2007年就开始在部分区试点中学高级教师“刚性流动”，力图通过创新教育人才流动机制，改变优秀教师“一校独有”的状况，推动区域教育人力资源优质均衡。自2013年上海全市层面首次开展特级校长流动以来，教师流动的范围已逐步扩大到特级教师、正高级教师，至2021年6月末，已有150余名特级校长、特级教师、正高级教师参与流动，各区也积极推进优质师资流动工作，2019年有约5%的教师流动到其他学校。

丁利民等基于杨浦区上海理工大学附属小学教育集团办学实践的研究发现，集团教师“蓄水池”计划有助于盘活师资资源，集团内教师的柔性流动有助于优质师资共享。为了使集团内的教师流动形成常态化机制，同时也为了提升教师参与流动的主观意愿和师资流动的客观成效，上海理工大学附属小学教育集团围绕流动教师的选拔、管理、评价、激励等制定了一系列规章制度，为教师流动创造良好的外部环境，并通过《教育集团流动教师工作职责和管理条例》和《教育集团内教师流动工作手册》，帮助参与流动的教师尽快适应新环境和新角色，在流动期间保持正常、稳定的工作状态。该教育集团还专门针对流动教师设计了丰富多样的交流活动和平台，帮助教师解决流动过程中产生的各类问题，引导教师将流动看作自我提升的契机，关注教师在流动过程中获得和成长，强化教师流动过程中优秀师资的传帮带，以提升集团师资队伍的整体实力。

但教师流动中仍然面临以下问题：一是在观念层面对教师流动的价值目标尚未达成共识，有的认为在学校生源没有发生显著变化的情况下，教师流动的作用有限，形式意义大于实质意义；也有的认为流动教师的“过客”特征明显，难以真正带动和实现学校师资的结构性优化；还有的认为教师流动有可能导致优质师资被稀释，整体陷入低水平均衡的状态。二是在政策层面仍然缺乏推动教师流动的制度化举措，现有政策的侧重点主要集中在对教师流动提“要求”，激励和保障教师流动工作开展的相关制度化措施不足；政策倾向于鼓励优质师资向薄弱学校流动，但对薄弱学校师资如何向优质学校流动关注不够，教师流动的“单向扶贫”特征过强，“培养作用”体现不足。三是在实践层面教师参与流动的积极性依然不足，尽管在职称评审、薪资待遇等方面对流动教师有倾斜，但外校流动对教师职业生涯的延续性和稳定性依然会产生一定的负面影响，新环境的不确定性也可能引发新问题，受求稳心态影响，教师缺乏参与流动的强动力。

五、 扩大上海优质基础教育资源供给的对策建议

《上海市基本公共服务“十四五”规划》对基础教育的优质均衡发展设定了3个层次的目标：基本公共教育服务体系全面建立、均等化水平持续提升、品质和效率不断提高，最终实现与人口、产业、资源相协调，与社会主义现代化国际大都市的定位相适应，打造基本公共服务高质量发展的上海样板的目标；同时也指出了3条实施路径：“补短板、促均衡、提质量”，即聚焦薄弱学校、重点人群，加强资源配置；针对城乡区域基础教育差距，通过统筹资源布局和加强政策引导等途径，努力实现区域协调均衡发展；不断提升基础教育资源供给水平，满足民众需求，办好家门口的好学校。

(一) 始终坚持优质、均衡和科学发展的政策理念

一是始终坚持基本教育方针不动摇，遵循教育规律，发展素质教育，以立德树人为根本任务，全面推进上海教育优质、均衡、科学发展，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。二是科学合理界定“优质”的内涵，通过政策设计，引导社会和公众对“什么是好学校”形成科学合理的认知，引导社会和公众认知好学校具有多元特征。三是应对学校实施多元化增值评价，改变单一化的教育评价观，坚持“一把尺子量均衡，多把尺子看优质”的理念，鼓励学校多元发展、特色发展，对学校实施增值评价。四是引导家长形成正确的“择校观”，引导家长不盲目跟风，尊重孩子的个性特征，理解对学生发展而言，“适合”是更重要的考量因素。

(二) 提升基础教育资源配置的精准性和有效性

一是加强对初中强校工程开展建设成效的评估，进一步明确强校工程的政策目标，加强对强校工程建设方案的指导性，切实发挥专家等外部力量的作用，合理制定成效评估标准，设置“硬性指标+弹性指标”。二是提升薄弱学校改造过程中的“标准化”，尊重学校既有历史和文化，通过“标准化”改造，改变薄弱学校的粗放式管理模式和粗放式教学模式。三是鼓励多元化模式开展集团化办学，明确集团化办学的基本方向是“不规范—规范—特色”的发展路径，根据集团内不同成员的构成情况，合理选择紧密型集团的发展方向，集团内成员如普遍水平中上，适宜采取“多法人”模式，如薄弱校数量较多，适宜采取“大法人”模式。无论何种模式，集团化办学过程中都需要关注不同学校在同一阶段面临问题的差异性。

(三) 构建优质基础教育资源共享机制

一是坚持优质基础教育资源共享的公益性原则，强化政府的投入、协调和推动，组织力量开发优质基础教育线上资源，整合各类教育资源公共服务平台和支持系统，打破共享壁垒，避免重复投入。二是坚持信息化为基础教育服务原则，加强对线上线下资源类型、特征的研究，加强对教育教学过程数据的开发和利用，强化对学生学习过程性数据的挖掘，助理解导导致学生学习困难的原因，利用信息技术手段提升教师工作绩效和学生个性化学习成效。三是建设一站式“互联网+教育”平台，充分将云计算、大数据等信息技术与优质基础教育资源相结合，搭建随时随地可用的高品质数字化教育资源平台，促进优质教育资源集聚，加快优质资源流通。四是完善知识产权保护机制，鼓励知识分享，认可合理回报，尊重知识产权，加大违规惩戒力度，提升教师、学校、企业等个人和组织共享优质教育资源的积极性。

(四) 提高优质师资的资源辐射能力

一是细化教师流动的操作细则，在流动教师筛选标准、流动学校选择标准、流动时长、派出校和接收校管理权限划分、流动教师行为规范、权益保障等方面做出更明确的规定。推动优秀教师向农村学校、薄弱学校、新建学校流动，实现教师资源的优化配置。二是盘活优质师资中的退休校长和退休骨干教师力量，返聘退休校长到薄弱学校继续从事管理工作，或指导教师队伍建设工作；返聘骨干教师将自己的教学经验转化为优质在线资源，参与教师培训等，助力教师队伍素质提升。三是合理设定名师培养的政策目标，避免过分夸大名师培养对提升教师队伍水平的作用，提升教师队伍能力水平的工作重点应放在普通教师身上。四是强化对校长的遴选和专业培训，遴选标准要具体化，避免粗略表述导致遴选的主观性；校长遴选应听取多方意见，诸如家长代表、教师、学校员工以及学生的意见；校长培训应当连续化，提升校长应对新问题和挑战的能力；校长间交流合作

要常态化，鼓励建设官方或非官方的沟通平台，促进经常性的交流与分享。

(五) 推动民办教育合规多元发展

一是完善民办教育体制鼓励建设特色学校，推进基础教育办学体制改革，促进社会团体、企业、个人参与基础教育办学，满足不同群体对基础教育的差异化需求，形成公办民办学校共同、平等发展格局。二是引入民营办学与管理机制参与薄弱学校改造，将改造薄弱学校与公办学校办学体制改革相结合，合理引入民办力量，因地制宜探索公办学校办学模式改革，调动社会力量办学积极性，增强薄弱学校改造的内部动力。三是营造民办教育发展良好外部环境，加大对社会力量办学扶持力度，将民办教育事业纳入整个教育事业发展规划，给予政策性和制度性支持。在教师流动、职称评定、学校收费、表彰奖励、学校督导评估等方面给予支持，使民办学校与公办学校在相同条件下享受同等待遇。四是完善对民办教育的监管，推动民办学校办学符合外部政策和内部治理要求，合规、高质量发展。

参考文献

- [1] 刘宝存, 等. 国际基础教育质量评价标准与政策[M]. 上海: 上海教育出版社, 2021.
- [2] 范小梅, 等. 集团化办学中优质教育资源的嬗变与作为[J]. 教学与管理, 2020(28):15-18.
- [3] 王刚. 推动优质教育资源供给再升级[J]. 人民教育, 2020(20):35-37.
- [4] 丁利民, 等. 循证改进, 优化教师流动机制[J]. 上海教育科研, 2019(6):60-65.
- [5] 饶舒琪. 基础教育的“伦敦效应”:成就、背景及经验[J]. 比较教育研究, 2019, 41(10):68-74.
- [6] 崔学鸿. 集团化办学的关键问题分析与策略选择——基于多所集团学校办学实践的理性思考[J]. 中小学管理, 2019(4):5-8.
- [7] 吴晶. 基础教育学区化办学研究[D]. 华东师范大学, 2018.
- [8] 文军, 等. 教育公平向何处去?——基于教育资源供给三阶段的思考[J]. 国家教育行政学院学报, 2017(1):22-29.
- [9] 马健生, 等. 基础教育区域均衡发展研究大都市比较的视角[M]. 北京: 北京师范大学出版社. 2016.
- [10] 陈振华, 等. 优质教育资源发展论[M]. 杭州: 浙江大学出版社. 2015.