

# 推进非主城区高中教育提升的保障机制设计

侯嘉硕<sup>1</sup> 陈奕玮<sup>1,2</sup>

1. 中国计量大学 浙江杭州 310018; 2. 北京大学教育经济研究所 北京 100091

DOI: 10.12238/ems.v8i1.17725

**[摘要]** 研究聚焦杭州市主城区非核心功能疏解与非主城区高中教育发展的互动关系。研究发现,疏解在优化城市空间结构的同时,对非主城区高中教育产生双重影响:一方面,产业和人口导入导致学位供需矛盾突出,优质教育资源外溢不足、非主城区承接能力薄弱、制度性壁垒以及激烈的资源争夺,共同制约了教育质量提升,进而影响人口稳定驻留;另一方面,疏解也带来了政策红利、空间重构机遇和产业升级驱动的教育需求升级,为非主城区高中跨越发展创造了条件。

针对挑战与机遇,研究提出多维度协同提升路径,深化了“核心-边缘”理论在公共资源配置中的应用,验证了教育作为人口流动关键“拉力”的作用,并通过构建“产业-人口-教育”系统耦合模型丰富了非核心功能疏解理论,以高质量教育助力非主城区发展,有效激发疏解政策长效,为区域可持续发展注入持久动力。

**[关键词]** 非核心功能; 功能纾解; 杭州; 教育资源配置水平; 高中教育

## 1 政策协同机制

要让市级层面的疏解政策和教育发展形成合力,就得建立一套联动评估体系。具体来说,就是把非主城区高中的本科录取率、优质师资覆盖情况、学校之间的均衡程度这些核心质量指标,都纳入非核心功能疏解工作的考核中。评估的时候,得重点看三方面:一是资源配置合不合适,比如生均经费有多少、校舍是不是达到了标准化;二是教育质量提升不明显,像学生学业水平的进步幅度、综合素质达标的比例;三是社会上对教育公平的感受如何,这可以通过家庭满意度调查来了解。而且,还要根据不同区域的发展水平,给这些评估内容设定不一样的权重。

成立一个跨部门的专项工作组很有必要,由市教育局牵头,联合发展改革、规划与自然资源、财政等部门,一起制定《非主城区高中提升行动责任清单》,把各个部门的职责划分清楚。教育部门主要负责规划的实施,规划部门要优先保障教育用地的供应,财政部门则要管好资金的拨付和监督。同时,建立季度会商和联合审批制度,通过政务数据共享平台,让项目进度实时同步,这样学校新建扩建、采购设施等环节就能衔接顺畅,不脱节。另外,每年都要进行督查问责,

要是疏解区的教育配套跟不上,就挂牌督办,形成“发现问题-整改反馈-效果复核”的完整闭环。

## 2 财政创新机制

按照《杭州市土地储备管理办法》第二十一条的规定,咱们可以建立疏解收益反哺教育的制度。简单说,就是主城区疏解地块出让金,按一定比例提取专项资金(这个比例要报同级人大审议通过),专门用在非主城区高中的基础设施扩容上,比如增加生均建筑面积;还有学校的智慧化改造,像提高信息化设备的覆盖率;以及师资队伍建设,比如给引进的特级教师发补贴、承担教师全员轮训的费用。这笔资金的使用要纳入市级财政绩效审计,从项目申报、专家评审,到过程监控、终期验收,每个环节都要管好。

同时,要想办法调动更多社会力量参与,建立多元筹资的激励体系。对于参与学校非教学设施建设的企业,比如建学生公寓、体育场馆的,按照《杭州市促进社会力量兴办教育实施办法》,可以给企业所得税地方留成部分三年减免50%的优惠。要是企业设立非营利性教育基金,根据《慈善法》第八十条,捐赠额最多能抵扣应纳税所得额的12%。还有,在服务采购方面,要规范PPP项目的范围,只能让社会机构

提供餐饮、安保这类辅助服务，教育教学的核心工作还得由公办教师来承担。

### 3 数字赋能机制

打造一个“一核三翼”的智慧教育平台，能给非主城区高中教育添不少助力。核心资源库要整合全市省一级重点高中的全学科精品课程，包括实验操作的VR资源，还有近五年学选考的真题库，以及基于大数据的选科决策支持系统。教研协同翼要搭建起主城区名师和县域教师的“1+N”线上研修共同体，每个月开展云端集体备课和实时课堂诊断。学习支持翼通过AI学情分析引擎，给每个学生制定个性化的学习路径，精准推送薄弱知识点的微课和变式训练题。管理决策翼要和“城市大脑”的教育专题库对接，随时监测各校设备使用率、课程开足率等关键指标。

当然，数字赋能也得考虑到所有学生，做好数字包容保障。给乡村学校配备千兆教育专网接入设备，保证高清直播课堂能流畅进行。制定《教育数据安全管理办法》，平台所有数据都存到政务云，并且通过等保三级认证。另外，设立流动数字驿站，给经济困难的学生提供免费的终端设备借用服务。

### 4 动态监测与反馈机制

建立“四维预警-三级响应”体系，能及时应对学位需求的变化。预警维度上，对接市人口管理系统，构建一个学位需求模型，里面包含自然增长系数（也就是户籍学龄人口）、机械变动系数（疏解迁入人口）、资源承载系数（校均班额）、质量基线系数（学业合格率）。响应机制分三级：如果学位缺口在5%-10%，就是III级响应，这时候可以开放跨校选课共享学位，调配区域内多余的师资；要是缺口在10%-15%，就启动II级响应，由市级统筹追加教师编制，启用教育用地储备库；一旦缺口超过15%，进入I级响应，就改建公共场馆来补充教学空间，实施小班化教学的预案。

推行循证决策优化机制也很重要。可以委托市教育评估院每年开展独立评估，采用IPOI（投入-过程-产出-影响）

框架。投入方面看生均公用经费增长率、专项债中教育的占比；过程方面关注教师年均培训时数、智慧教室使用频次；产出方面考核学业水平考试合格率、体质健康优良率；影响方面则要看县域内高中升学率的差距、家长对教育的获得感指数。评估结果要作为财政资金分配、校长绩效考核以及政策修订的重要依据，形成“数据采集-分析研判-政策调适-效能提升”的持续改进闭环。

### 5 结语

本研究主要关注杭州主城区非核心功能疏解与非主城区高中教育发展之间的相互影响，深入分析了疏解过程给远城区教育带来的各种挑战和机遇，还系统地提出了协同提升的办法和保障措施。

从研究结果来看，非核心功能疏解在促进产业转移和人口流动的同时，也对非主城区高中教育的供需情况和资源分配产生了深远影响。一方面，人口快速增加使得学位供需矛盾十分突出，缺口率达到了26%。优质教育资源向外扩散的力度不够，而非主城区接收这些资源的能力又比较弱，再加上师资竞争越来越激烈，以及编制僵化、财政事权分配不合理等制度性障碍，教育质量的提升成了稳定疏解人口、打破“疏解-回流”怪圈的关键难题。但另一方面，疏解也带来了不少政策红利，比如教育投入大幅增长53%，教育用地得到优先保障；还带来了空间重构的机会，像“一校双轨”模式的出现；同时产业升级也带动了教育需求的升级，这些都为非主城区高中教育实现跨越式发展提供了难得的机遇。

这里的核心机制是“产业-人口-教育”三者形成了动态的相互反馈系统。疏解通过资源的重新分配，推动非主城区的产业发展和人口回流，这反过来又促使教育资源投入增加。而教育质量的提升，尤其是通过职普融通特色化发展、专项招生政策倾斜等方式增强本地教育的吸引力，能够有效稳定并吸引人口留下来，进而促进区域经济发展，形成与疏解目标相互促进的良性循环。实际案例也能说明这一点，比如桐庐依靠本地产业开发特色课程，就明显提高了学生

留在本地的意愿, 这验证了教育质量作为关键“拉力”因素的重要作用。

基于这些发现, 本研究从多个维度提出了协同发展的路径。在空间重构方面, 推行“产教同步规划”和“教育用地弹性储备”, 保证教育资源的供给能准确匹配人口流动的趋势。在师资优化上, 创新“市级编制池”动态管理模式, 深化跨区域联合教研以全面提升教学水平, 同时让“银龄讲学”真正发挥作用。在质量提升上, 以区域特色产业为基础, 深化职普融通课程, 争取专项招生政策倾斜, 提高本地升学的吸引力和学生、家长的信心。在政策协同方面, 推广“基础+特色”的选科组合包, 依托省级平台提供公益性的生涯规划服务, 以此应对新高考带来的挑战。为了让这些路径能够顺利实施, 需要建立强有力的保障机制: 建立疏解成效与教育核心指标挂钩的“政策协同机制”, 设计用疏解收益反哺教育的“财政创新机制”, 打造整合优质资源的“数字赋能平台”, 以及构建“四维预警-三级响应”的“动态监测反馈系统”。

本研究的理论价值在于, 进一步深化了“核心-边缘”理论在公共资源配置中的应用, 证实了教育作为人口流动的核心“拉力”在区域协调发展中的作用, 并且通过构建“产业-人口-教育”系统耦合模型, 丰富了非核心功能疏解的理论内容。在实践方面, 研究为杭州解决非主城区高中教育面临的困境、实现“疏解提质”与“教育公平”的双赢提供了具体且可行的解决方案。其中的空间策略、师资管理创新、特色化办学以及协同治理机制, 也能为国内其他同类超大城市优化功能布局、促进区域协调发展提供可参考的“杭州经验”。最终, 通过切实提高教育质量来助力非主城区发展, 将有效激发疏解政策的长期效果, 为杭州乃至更大范围的可持续发展提供持久的动力。

#### [参考文献]

[1] 郭丛斌, 王家齐. 我国精英大学的生源究竟在何方—

—以 A 大学和 B 大学 2013 级生源为例[J]. 教育研究, 2018, 39 (12): 99-108.

[2] 郭丛斌, 林英杰. 精英大学入学机会校际差异的马太效应研究[J]. 北京大学教育评论, 2020, 18 (04): 151-167+189.

[3] 盛维, 陈恭, 江育恒. 全球城市核心功能演变及其对上海的启示[J]. 科学发展, 2018, (05): 46-53.

[4] 周海蓉, 张云伟, 崔园园. 上海建设全球城市的核心功能与非核心功能研究[J]. 科学发展, 2018, (01): 26-34.

[5] 上海市人民政府发展研究中心课题组, 肖林, 周国平等. 上海城市非核心功能疏解研究[J]. 科学发展, 2016, (11): 38-42.

[6] 张学良. 国际大都市疏解城市非核心功能的经验及启示[J]. 科学发展, 2016, (11): 43-45.

[7] 孙斌栋, 黄鑫楠. 上海城市非核心功能疏解研究[J]. 规划师, 2018, 34 (09): 11-17.

[8] 浦再明. 上海城市非核心功能疏解研究[J]. 科学发展, 2017, (07): 40-52.

[9] 郭丛斌, 何菲, 胡昶臻. 人口流动中的县域教育: 变化与困境[J]. 教育学报, 2023, 19 (06): 141-152.

[10] 郭丛斌, 朱昱治, 祝军. 县域高中背景的大学毕业生硕士入学机会研究[J]. 北京大学教育评论, 2022, 20 (04): 97-115+187

作者简介: 侯嘉硕, 男, 2006年1月出生, 河北石家庄人, 中国计量大学24级信息管理与信息系统专业在读本科生, E-mail: 1942373374@qq.com;

陈奕玮, 男, 1990年7月出生, 中国计量大学经济学院国际贸易专业教师。

基金项目资助: 杭州市社科规划常规项目 (Z24YD049) 推进杭城非核心功能疏解背景下杭州非主城区高中教育提升研究。