**柳海民，许浙川|教育生态承载力：区域教育高质量发展的必要支撑**

摘要

区域教育高质量发展需要教育生态承载力的支撑。教育生态承载力具有在目标上公平与质量双向寻优、时空上闭合性与开放性共在、形态上静态性与动态性并存的特征。教育生态承载力拥有由情境支撑力、资源基础力、管理弹性力所构成的三维螺旋结构。以教育生态承载力为支撑推动区域教育高质量发展，需要进行洼地识别，设计个性化的权能增持方案；推进专业化管理，加强专业化管理队伍建设；确保循证支持，进行数据的科学化管理。运用教育生态承载力所具有的生态性思维方式，能够更加有序、协调地推进区域教育高质量发展。

党的十九大报告指出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。“高质量发展”成为新时代中国社会发展的新目标、新征程，是当前教育改革发展的重点。为了回应当前教育发展的重点，本文提出了“教育生态承载力”概念，即一定时空范围内，围绕着教育所生成的区域复合系统对于学生接受高质量教育所形成的支撑能力。教育生态承载力对于教育高质量发展的重要意义主要体现在两个方面：一方面，教育生态承载力以区域教育现实考量为基础，型构区域教育发展生态圈，有助于更加全面、持续地推进教育高质量发展；另一方面，教育生态承载力提供了教育发展的结构性框架，为教育高质量发展的循证支持提供理论框架。教育生态承载力在解析教育发展生态圈的同时，也在展现着教育发展的系统性影响因素，更为精准地刻画了教育高质量发展的支撑维度，为教育高质量发展的测量研究提供理论支持。教育生态承载力与教育高质量发展具有内在的一致性，教育高质量发展客观上要求教育生态承载力的提升。

**一、区域教育生态承载力的特征分析**

特征是对概念的深度描述，对区域教育生态承载力的特征分析有助于我们更加准确地把握区域教育生态承载力。区域教育生态承载力的特征体现出矛盾的对立统一性原理，拥有生态性思维的把握方式。生态思维强调用系统整体的眼光看问题，是一种辩证有机的系统论，认为世界是一个具有内在关联、由有机体和环境相互作用而成的生态系统。具体而言，区域教育生态承载力在力的作用方向上寻求公平与质量的统一，在力的作用场域上体现闭合性与开放性的共在，在力的存在形态上体现出静态性与动态性的并存。

**（一）目标指向：公平与质量双向寻优**

区域教育生态承载力内置公平与质量的双重维度，这是由其生态性的特点所决定的。生态具有动态平衡性，平衡性打破的同时便形成新平衡的发展趋势。引申到教育场域，便体现出区域教育生态承载力的公平性。区域教育发展作为一种整体性发展，内部区域间、学校间和个体间的差异性状态使得区域教育生态始终保持在一种不平衡状态，公平性（即一种生态性平衡）便始终成为教育发展的一种趋向，也是区域教育资源承载力的价值追求。这与我国当前“县域义务教育均等化”“学前教育普及”等重要教育政策具有一致性的价值联结。质量是区域教育生态承载力所追求的第二个维度。社会发展至今，人们对美好生活的向往显然不是质量的低位状态所能够满足的，也就是说低位的公平无法适应当代人们的诉求。质量是对公平性的限定，人们所追求的是高阶公平，即高质量公平。以学前教育为例，多轮次“学前教育三年行动计划”实施以后，学前教育普及化程度迅速提升，教育的公平性获得相应的发展。然而相关研究发现，由于数量的迅速推进，学前教育质量成为问题。“入园难”的矛盾转化为“入好园难”。区域教育生态承载力基于区域教育情境的客观现实，深度把握公平与质量的双向并进，推动区域教育可持续发展，以形成教育的高质量品质。

**（二）时空域限：闭合性与开放性共在**

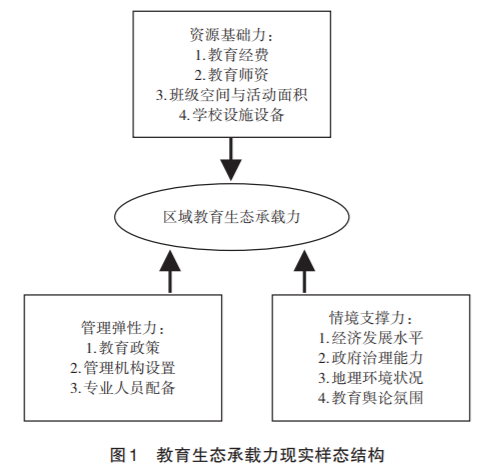
区域教育生态承载力具有时空的双重限定性，体现闭合与开放的矛盾性。教育生态承载力是在一定时空域限内的教育相关生态要素所型构而成的支撑性力量，所有的教育生态要素都是某一时刻下固着在空间上的，具有时空附着的特征。正是时空的差异性引起教育要素的独特性，并最终造成不同区域教育生态承载力的多样性。因而在把握区域教育资源承载力的过程中需要充分考虑区域间的异质性，切勿用一刀切的评价方式漠视教育生态的五彩斑斓。区域教育生态承载力虽然是闭合的，但是其依然拥有面向时空的开放性。面向时间的开放，体现教育生态承载力拥有自我内生性发展。承载力的构成要素、承载标准等都会随着时间发展和演进，与社会政治经济发展水平相匹配。面向空间的开放，体现教育生态承载力拥有持续发展的外部支持。承载力持续地与外界进行物质、能量、信息的互动交流，推动区域内教育资源承载力的优化。

**（三）存在形态：静态性与动态性并存**

区域教育生态承载力拥有静态与动态两种基本形态。承载力时空的闭合性决定其在一定时空内拥有静态形态。以静止的眼光看待区域教育生态承载力，能够对其进行静态层面的剖析，把握区域教育生态承载力的构成状态，有利于承载力指标体系构建，以便承载力获得循证支持。动态性是区域教育资源承载力的本质特性，集中体现在承载力自身拥有一套自反馈调节系统。DPSIR框架展现了区域教育生态承载力的动态运作路径。DPSIR分别代表驱动力（Driving force）、压力（Pressure）、状态（State）、影响（Impact）、响应（Response）。承载力是一种应答力，是对驱动力所驱动的教育需求的回应。驱动力是使得教育需求产生、变动、提升的社会经济文化因子，如人口政策调整、科技水平发展、文化变迁等。驱动力作为外周环境转化到教育领域便生成了教育压力，即人民的教育需求，如教师数量、校舍数量、生均经费等需求。教育需求直接照应状态，即当前教育场域中资源要素的存有状况，代表着区域对教育压力的应对能力。在压力与状态的互动过程中产生影响，影响分为低载、平衡、过载三种情形。在对影响情形的识别下由组织管理系统做出响应，而后进行新一轮的DPSIR运转。区域教育资源承载力走的是一条螺旋式上升的力的运作路线。

**二、区域教育生态承载力的三重螺旋支撑结构**

区域教育生态承载力以区域整体的教育生态为依托综合承载教育需求。根据承载力的发生机制，可以将生态承载力解构为情境支撑力、管理弹性力和资源基础力。情境支撑力是教育生态承载力的约束条件，提供着区域教育发展最为基本的要素，制约着生态承载力的大小。管理弹性力是教育生态承载力的调控条件，对情境提供的要素删选与分配，确定要素的规格与区位配置，决定着现有教育生态所能提供承载力的弹性范围。资源基础力是教育生态承载力的核心条件，直接决定着区域生态系统对教育需求的满足情况。三重螺旋结构代表着教育生态承载力的三重视野，即情境支撑力透视宏观领域、管理弹性力关照中观领域、资源基础力聚焦微观领域。教育生态承载力具有结构多重性和内容层级性。（见图1）



**（一）情境支撑力——教育生态承载力的可能空间**

情境是区域教育发展的原始之基，是教育发展最为深广的背景。教育生态承载力根植于区域情境之中，情境支撑力决定着教育生态承载力的可能范围。教育生态承载力的所有要素都来自于区域情境，是一定地域范围内的承载力。按照行政管理区划可以将地域范围划分为地区、省、市、县、乡镇等，而县作为当前我国基础教育阶段的直接管理单位，获得相关研究的重点关照。

如前所述，教育生态承载力具有闭合性与开放性的双重状态。不同地域范围内的教育生态承载力是不同的。根据研究或者监控的需要，我们必须合理划定教育生态承载力的边界。在教育生态承载力的监测过程中，我们需要优先关注闭合性。只有以静态的方式关照固定边界内的承载要素时，承载力监控才获得可操作性。同时，受市场调节或政府调度，教育生态要素具有跨区域流动的功能，使得区域教育的发展具有更为广阔的地域背景。在区域教育生态承载力机制研究中，我们需要优先关注开放性。只有以动态的方式审视承载力的变化与作用方式，承载力的内部运行逻辑才能够获得澄明。

具体而言，情境支撑力在现实中具体呈现如下样态：第一，区域经济发展水平。经济发展水平越高，区域政府的教育财政拨付能力越强，区域社会力量的教育支撑能力也越强。综合言之，经济发展水平越高，区域的教育资金汇聚能力就越强。此外，区域经济发展水平越高，对域外教育资源要素的吸引力就越强，区域教育资源承载力的提升潜力就越大。第二，区域政府治理能力。政府治理能力越强，区域教育生态的管控和形塑的效果也就越好。治理能力与管理弹性力具有相通性，政府治理能力为其在教育领域的管理弹性力提供了可能性条件。第三，区域地理环境状况。不同的地形拥有不一样的生态承载能力。在山区，人口相对分散，无法形成集聚效应，且可供给教育用地较少，教育生态承载能力相对就弱；在平原，地势平坦、人口集中，教育资源集聚效应明显，教育生态承载能力相对就强。第四，区域教育舆论氛围。教育舆论氛围展现的是整体的文化底蕴。教育舆论氛围趋向良好，那么区域内各主体对于教育的重视程度也就更高，投入力度也就更大，有利于承载力水平的提升。

**（二）管理弹性力——教育生态承载力的弹性空间**

教育生态并不是自然生态，而是一种人为构造的生态。教育生态要素并不会自主组合和搭配，而需要由人根据要素规格要求进行删选，并按照教育规律进行组合。情境支撑力提供着教育生态承载力的可能性，而可能性向实在性转换需要经过中介机制——管理弹性力。管理弹性力发挥着对情境支撑力所提供的教育资源优化配置的功能。

管理弹性力作用的发挥体现在两个层面：在政策制定层面，管理弹性力在政策文本中呈现出来。政策文本是对区域教育生态的顶层设计。政策文本根据社会发展要求、人民教育需求、教育发展规律确定了教育生态承载力的承载标准，明确了教育要素之间的比例关系、空间关系、规格关系等，为教育资源进入教育生态设置了准入门槛。同时，政策文本对各方的教育职责进行规定，为教育管理提供标准。在政策执行层面，管理弹性力存在于政府对区域教育机构的设立、空间规划和质量监管中。迈向教育高质量发展，必须在教育生态的规划、准入、过程监控各方面保证教育的高质量。教育生态承载力在保证教育高质量的同时，还需要确保供给与需求关系的适切性。高质量不是少部分人的高质量，而是大多数人甚至是全部人的高质量。管理弹性力需要完成教育供需匹配的任务，及时向教育生态薄弱、承载力较低的地区提供政府支持。

具体而言，管理弹性力在现实中具体呈现如下样态：第一，教育政策。教育政策体现出政府对于教育的重视程度，规定着教育管理的内容，明确政府对教育的管理职责。教育政策规定的准确性与全面性，保证着区域教育生态的有序性，使得区域教育生态具有面向教育需求变动的自主调节弹性机制。第二，教育管理机构设置。是否拥有健全的机构是管理弹性力能否顺畅发挥的前提，静态政策文本转变成弹性力必须要靠相应的管理机构履行相关职责。以学前教育为例，在《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》颁布以后，完善学前教育生态链一个十分重要的举措就是恢复建立区域学前教育管理机构，一大批学前教育管理中心、学前教育处、学前教育科等专职管理机构在各地建立起来，支撑着当前学前教育优质普惠发展。第三，专业管理人员配备。管理弹性力能否有效发挥的关键在于是否拥有一支专业化的管理团队。“外行管理内行”在教育领域是非常普遍的现象，要想推动教育高质量发展，必须吸纳懂得教育理论、熟悉教育实践的专业化人才充实到教育管理队伍中来。

**（三）资源基础力——教育生态承载力的实在空间**

情境支撑力和管理弹性力是一种“虚”力，是间接力；资源基础力是一种“实”力，是直接力。“虚”力本身无法直接面对教育需求，必须与“实”力相结合才能发挥作用。资源基础力是教育生态承载力的核心部分，主要由教育机构的办学条件构成。办学条件要素是教育生态承载力最为重要的物化依托，使得教育生态承载力具有了重要的质料，而非仅仅是一种结构化的形式，从而具有了实在性力量支撑起机构教育这一形式。资源基础力直接面向教育生态承载力的承载对象，并以一个个微型承载单元——学校作为教育需求的承载机构。

教育生态承载力的核心作用关系，即承载媒介与承载对象间的关系。承载媒介就是教育资源要素，教育资源要素具有从区域情境到办学条件的巨大延展性。初始承载媒介是无机生态环境，而终极承载对象是学生。从最基本的无机生态环境到最终的承载对象人，其承载是逐级向上、分层和递进的。如区域地理空间状况承载着区域经济、区域经济状况承载着区域教育经费、区域教育经费承载着校舍数量与规模、校舍数量与规模支撑着学位数量以承载教育需求。所以处在中间环节的教育要素即可以成为承载媒介，也可以变为承载对象。教育资源间的关系还是多向的。相同的教育资源可以作为承载媒介支撑多个承载对象。如教育经费既要支撑校舍等基础设施建设，还要支撑教师资源。除了作用关系，教育资源还具有比例关系、空间关系、规格关系等。教育资源的组合并非是杂乱无章的，而是遵循教育基本规律的。就比例关系而言，师生比、班师比、教育经费占GDP 4%等都是教育资源的比例关系；就空间关系而言，区域学校布局、学校内部功能空间配置就是教育资源的空间关系；就规格关系而言，教师准入资格、图书质量等就是资源的规格关系。教育资源间具有非常复杂的关系。但以往研究中，教育资源的立体结构被扁平化，分析缺乏综合性，致使施策的精准性受到影响。

具体而言，资源基础力在现实中呈现如下样态：第一，教育经费。毋庸置疑，教育经费是核心资源，支撑着其他所有办学资源。教育经费投入是衡量一个地区教育发展水平的重要指标。第二，教育师资。师资是办学条件中的关键资源。教师的专业化水平直接影响教育质量的高低。由于教师培养需要一定周期，在所有资源要素中，师资是最容易造成供应不足的资源。第三，班级空间与活动空间。所有的教育要素都必须在一定的场所内固着才能产生力量，班级空间和活动空间是办学条件中的重要空间资源。第四，学校设施设备。学校设施设备维持着承载单元——学校的运行，设施设备的先进性与完整性可以反映出学校教育活动的开展状况，表征教育质量的高低。

三、以区域教育生态承载力提升推动教育高质量发展

教育生态承载力提升是教育高质量发展的充要条件，以区域教育生态承载力提升为杠杆推进教育高质量发展是中国教育事业发展的必由之路。推进区域教育生态承载力提升的价值立场是确保区域教育合理有序发展。合理有序发展的核心内涵便是平衡与质量。平衡是区域教育发展的首要价值，预示着教育的公平取向。承载力视角下的平衡具有多维意蕴，即承载力资源要素的平衡和承载力支撑结构的平衡。要素平衡，即教育资源能够符合既定的比例关系达到差异性平衡，没有资源要素短板。结构平衡，即承载力的三维结构达到平衡。这是一种更为深刻的平衡，从现象到背后本质状态的平衡，即区域教育生态的平衡。质量是区域教育发展的根本价值，规定了平衡的层次。质量体现在教育资源要素的规格和承载结构所处的层级。为了推动区域教育合理有序发展，具体应当做到如下几个方面。

**（一）洼地识别：设计以承载洼地为主体的权能增持方案**

区域教育生态承载力提升的关键在于洼地识别。所谓洼地即承载力的薄弱地域。承载洼地必然是由承载要素弱项决定的，在洼地识别的同时，洼地的弱势信息就相应明确了。通过以往研究可知，县镇和乡村是目前教育生态承载力的两个主要洼地。县镇成为洼地的主要原因在于城镇化进程的持续推进，大量人口从乡村进入城市边缘的镇区，导致该部分地区入学压力陡增，教育供给无法满足教育需求。冯婉桢通过考察2001—2013年城镇化数据判断，从东部、中部、西部地区学前教育需求规模及发展趋势看，未来教育资源投入重点可能在东中部地区的县镇。齐燕在分析中西部工业欠发达县域的基础上认为县镇存在着过度教育城镇化现象，教育资源要素无法满足城镇大量教育人口涌入的需求。相比较而言，乡村教育生态承载力低下属于原生性低下，乡村的教育资源在质和量两个方面远低于城市。农村教育是我国未来较长一段时间内都必须予以关照的重点方向。

洼地承载力的提升必须做到责与能之间的匹配。“以县为主”的教育政策决定了县级政府的责能匹配是所有区域类型中最为重要的。能责失衡的主要形式是能力无法承担责任，具体表现为两大方面：一方面，区域可利用的资源有限，而其核心则是区域财政资金的限制。另一方面，区域政府授权限制，职能发挥受阻。如诸多县域政府缺乏编制调配的权力。因此，在明确洼地之后，需要辨明洼地生成的权与能的相关因素，进行个性化的权能增持方案设计。

**（二）专业管理：推进以管理力量为重点的人才队伍建设**

区域教育生态承载力提升的重要一环在于高质量管理，而高质量管理的核心在于是否拥有一支有教育背景的专业化管理队伍。专业化管理队伍在承载力中的核心职责是资源监管和资源调配。所谓资源监管，即以教育政策的形式明确资源标准并据此控制资源的准入。所谓资源调配，即通过统筹的方式推动教育优质均衡发展。在笔者与校（园）长的沟通过程中，校（园）长反映了区域管理存在的核心问题在于专职管理机构的缺乏与专业化管理人员的欠缺。因此，必须加强管理队伍建设。

为了增强区域管理的弹性力，区域政府应该组建相对应的分种类的管理机构，同时吸纳具有教育理论与实践背景的专业化管理人员。专业化的管理人员配置有利于避免教育生态承载力所反对的两种妨碍教育高质量发展的道路，即政府不合理作为与学者非理性诉求。政府的不合理作为表现在两个方面：一方面，片面追求政绩而导致教育工程盲目上马，最终导致资源配置失当而降低了区域教育生态承载力；另一方面，片面性地看到区域承载力的静态特征而忽视了动态发展特征，以此为理由阻碍教育的进一步发展，如农民工子女教育多在此列。学者非理性诉求即片面站在教育立场，盲目照搬国外成果，忽视本土实际情况，导致承载标准定制过高，引起区域教育生态承载力过载现象。

**（三）循证支持：建设以指标体系为核心的资源数据系统**

教育生态承载力在提供生态性思维视角的同时，还提供了多层次实在的教育要素。实在性要素的提取为循证支持提供了可能。根据教育生态承载力现实样态结构，可以建设相应的指标体系，确保要素的完整性。以区域为单位所进行的承载力监测必然涉及诸多的要素信息，缺乏数据系统将难以保障监测的及时性与有效性。

第一，需要明确数据系统的专职管理机构或者组织。数据系统建设是一项专业性很强的工作，可以由政府中的某一对应部门来完成，或者向第三方组织购买服务。向第三方组织购买服务是当前发达国家比较常见的做法。第三方组织因其专业性、中立性、非营利性而获得社会各界的认可，具有较强的可信度。第二，需要明确机构的相关职能，即数据的搜集、获取、分析、共享与承载力报告的发布。承载力报告中需要明确承载力的等级，如以红橙黄绿等颜色代表不同等级的承载力。不同等级的承载力具有相应的政策工具包，能够提升施测的精准性。第三，需要信息技术的支持，以强化数据的存储性与直观性。海量化的数据需要强大的信息技术予以支持，以增强数据的可利用性，进一步降低对人员的依赖。同时教育生态资源承载力具有很强的地域性，通过空间成像技术增强要素与地域之间的有效连接，能够增强结果的可视性。如目前有学者通过GIS地理信息系统来判别区域学前教育资源附着状况。这对于区域间资源的及时调配具有重要作用，也有利于信息发布的直观性与信息的多元共享。