

国家级新区义务教育资源 供需矛盾及消解路径

——基于N市J区12345政务热线数据分析

任贵州¹, 杨晓霞²

(1. 南京市江北新区管理委员会 社会事业局; 2. 南京市慈善总会 江苏 南京 210061)

摘要:成立国家级新区对迅速改善欠发达地区经济环境、改变落后的民生状态进而促进城市区域发展具有重要意义。国家级新区应努力推动社会公共服务体系与产业发展体系协同共进。义务教育资源是社会公共服务体系的重要组成部分,不容忽视。国家级新区在初创的关键时期需要打好义务教育资源均衡分配的基础,为后续义务教育资源的优化升级提供坚实保障。本文以N市J区为例,通过对12345政务热线服务平台的数据分析和对关键人物的访谈,探讨国家级新区初创期义务教育资源需求特征,同时发现实际存在着义务教育资源供不应求、供需脱节、配置失衡、提质升级乏力等供需矛盾,并依据新区初创阶段的实际需求,从制定规划、资金支持、供需互动、创新升级等方面进一步探讨国家级新区义务教育资源供需矛盾的消解路径。

关键词:国家级新区;初创期;义务教育资源;供需矛盾;资源配置

中图分类号:G46 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2019)04-0093-08

一、问题的提出

无论是从以产业发展促结构转型的经济拉升功能,还是以资源注入促配套升级的民生保障作用来看,我国设立的19个国家级新区(截至2018年5月)已快速成长为其所在地区承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。对此,学界从区域协同^[1]、产业规划^[2]、基础设施建设^[3]、危机管理^[4]等多个方面对国家级新区建设作了较多研究,主要针对国内不同时期设立的新区,结合国内外各类开发区的建设经验,进行政策背景分析、经济结构对比、文化生态讨论,进而探讨国家级新区适应新形势发展的主要路径。但“国家级新区初创期”这一重要阶段的基础结构塑造价值并未得到充分挖掘,且“初创期”这一概念并未得到系统诠释。鉴于“生产要素的全球流动逐渐重塑区域发展的重要性,国内国家级新区的设立应从新区域主义(New Regionalism)这一新的区域空间研究范式出发,在新区成立初期就将如何有效调节多层政府的互动关系、改善区域发展的制度基础、培育城市区域的内源性竞争力作为重点”^[5],以促进新区经济增长与社会公共服务体系的不断完善,进而为建设多位一体协调发展的新区奠定基础。新区初创期是以时间要素与结构要素为划定条件的发展阶段,从国内外各类开发区发展特征来看,新区成立10年内为政策大量出台与经济快速增长期^[6],10年后各类发展要素趋于常态化,各类非常规增长要素逐渐衰退。从内部结构来看,新区初创期虽在规划设计上具有较大空间,但在体制机制构建、公共服务体系配套建设方面存在较多欠账,教育、医疗、就业、社会保障等公共服务与迅速增长的人口不相适应。因此从时间和结构要素来说,国家级新区初创期是指新区设立10年内,区内政策、产业、文化、民生等要素不断互动,从公共产品供需矛盾凸显到逐渐趋缓的发展过程。

收稿日期:2019-02-21

作者简介:任贵州,南京市江北新区管理委员会社会事业局副局长科员。

杨晓霞,管理学硕士,南京市慈善总会办公室科员。

公共产品的供给数量与质量成为新区“多规并行”^[7]环境下民生品质的重要体现。事实上,国家级新区建设是在多重空间规划下开展的,其中包括经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城乡总体规划等,各类规划在管理部门、规划理念、编制依据、规划期限、审批机关和信息系统等方面存在巨大差异,如何规避这些规划之间的冲突与空间资源的浪费是区域重构的重要一环。与港务区、保税仓储区、工业园区等功能性开发区不同,国家级新区承担更多城市功能,是多维一体发展的城市副中心,因而建构与新区需求相匹配的公共服务体系是新区初创期的必然选择。作为教育资金(教育经费)、教育设施、师资储备等各类要素的组合,义务教育资源在新区初创期的合理、有效、均衡配置是实现新区教育均衡发展的基础。曲白、孙贵博认为新区各类服务资源配置应分级配套,强调服务的有效性^[8]。有效服务需要在空间、功能、层次三个方面进行考量,义务教育资源的配置同样遵循公共产品供需规律,需要从这三个方面进行协调。陈建伟、王蕊认为谋求人口集聚与义务教育资源的动态平衡已成为新区民生建设的重点内容,在义务教育层面,伴随学龄人口的不断增加,“产品”与“服务”随即成为政府与公民之间最重要的互动媒介^[9]。俞贺楠从新区流动人口角度进行分析,认为新区明显的开发建设特征意味着流动人口是义务教育资源配置不可忽视的重要群体,必须强化新区义务教育的公益性,从流动家庭自身和政策环境两方面推进新区义务教育均衡发展^[10]。新区初创期,原有教育资源的分配体系无法满足发展需要,这就需要政府协调公共产品供给与社会义务教育需求快速增长之间的内在张力。既要在差异化个体教育诉求与公共服务之间进行协调,也要在民生发展与产业进步之间进行协调,这正是义务教育资源优化配置的关键。

基于国家治理体系与治理能力现代化建设的话语体系,责任、法治、回应、高效的运行标准要求公共部门与公民之间建立“低成本诉求,高效率回应”的互动渠道^[11]。与之相适应,政务热线公共服务平台在疏通公民与政府沟通渠道方面的作用愈加突出。N市12345政务热线公共服务平台自2010年12月创建,迅速搭建起了由12345话务中心、稽核中心、各区热线中心的政务热线工单“线上+实地”办理系统,并将12345政务热线工作推进情况作为各单位年度绩效考核的重点内容。正如吴国玖、金世斌、甘继勇所述,12345政务热线已然成为政府联系公众的重要渠道,也是畅通公民诉求表达渠道、处理社会公共问题、反馈社会管理盲点的重要窗口^[12]。借助政务热线工单办理,政府可有效收集公民诉求,而伴随政务热线服务内容的不断拓展和工单办理效率的不断提升,学界也可通过政务热线的工单数量对比、诉求内容分析、办理结果总结有效把握公众对某一热点问题的诉求特征以及公共服务供需互动实际效果,结合问题与公共政策环境,可为后期政策的出台提供参考。下文以N市J区(国家级新区)、G区12345政务热线工作的推进作为信息来源,通过对这两个区2017年、2018年1月到10月义务教育类工单的办理进行分析,结合对市民和新区教育主管部门的访谈资料,以N市J区为主要研究对象,重点讨论国家级新区初创期义务教育资源的供需现状及优化配置策略。

二、国家新区初创期义务教育资源的需求特征

J区成立于2015年6月,与20世纪90年代国家设立的浦东新区和滨海新区不同。2008年金融危机之后,由于国际环境的变化与宏观调控、协调发展的需要,新一轮的新区创建已由注重全球化发展转变为以启动内部需求项目建设为主,以城市开发为导向的经济升级模式逐渐被以多位一体建设新城为目标的综合协调发展模式所取代^[13]。在新的发展战略指导下,J区于2017年6月完成直管区、共建区、协调区的划分,鉴于直管区为J区管委会主要施政区域,本文所论J区即J区直管区,主要涵盖七个街道。J区虽具备一定产业基础,但经济基础与政策环境、生态环境、社会保障等要素的协调程度不高,故仍处于新区初创期。

依靠原有产业技术开发基础,J区产业结构不断升级,经济贡献率不断提高。基于“三区一平台”(指自主创新先导区、新型城镇化示范区、长三角地区现代产业集聚区以及长江经济带对外开放合作重要平台)的发展定位,J区在推进新型城镇化发展过程中将义务教育资源开发与配置作为重点工作,注重硬件设施与软件资源配套跟进。一是加快教育设施建设,在现有校舍基础上,出台“教育三年提升计划”,规划新建、改建、扩建中小学34所,强化基础设施建设。二是引进优质教学资源,与N市主城区名校集团联合办学,通过资源共享、课程共建提升新区教育品质。三是加强

新区内部教学资源的整合,制定新区教师流动政策,建立精品课程巡讲机制,打通区内教育资源互通渠道,以整合区内义务教育资源。此外,依托较大的资金投入,J区成立以来义务教育资源增量明显。但与N市主城区相比,J区义务教育资源总量与质量仍然不足,通过对比N市主城G区和J区义务教育类工单诉求内容,也可发现两区在诉求内容上有较大差别。2018年1月到10月,G区政务热线平台共接收义务教育类工单1609件,J区共接收义务教育类工单1695件。从诉求内容来看,新区义务教育诉求更注重学区划分、教育规划、入学资格等因素(见图1),而义务教育相对成熟的主城区相关诉求则对校园管理、教师素质、安全督导等方面的关注程度较高(见图2)。

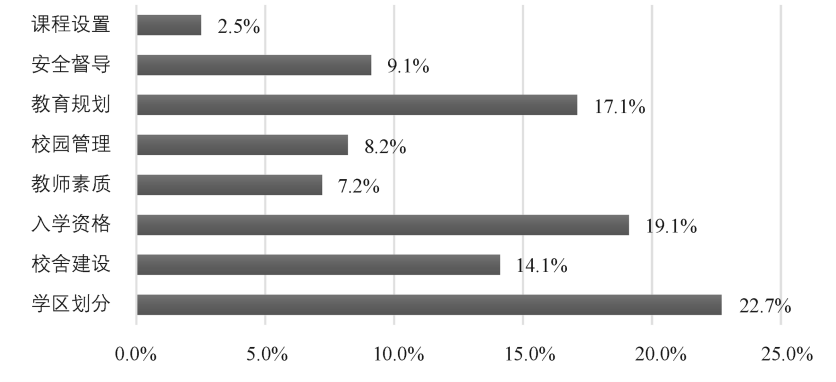


图1 J区义务教育类工单诉求内容
(数据来源:J区2018年1—10月份政务热线工单台账)

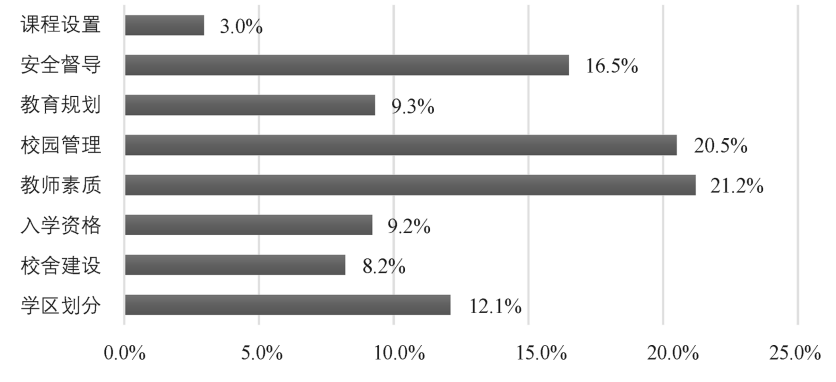


图2 G区义务教育类工单诉求内容
(数据来源:G区2018年1—10月份政务热线工单台账)

通过分析义务教育类工单诉求内容,发现新区初创阶段义务教育资源的需求主要呈现以下特征:

(一)重点关注新区教育规划和学区划分

为与新区建设总体规划相适应,新区教育主管部门牵头研究制定新区教育发展规划,涵盖校舍建设、资源引入、教师分配、课程优化、安全督导等多方面内容。由于涉及较多相关部门的意见征集,J区教育发展规划虽已有部分向社会公布,但推进过程缓慢,因而公众对公开新区教育规划的诉求较为突出。从工单量来看,2018年1—10月J区教育类工单中有290件与新区教育规划有关,占工单总量的17.1%(见图1)。同时,公众对教育规划相关的J区学区划分的关注度也呈快速增长态势。J区多个新建住宅区逐渐完成交付,但配套的教育服务设施跟进不及时。虽然J区学区划分较大程度上沿用原有行政区(功能区)的设置,但义务教育需求的快速增长使得教育资源的供需矛盾不断突显,进而引发家长对学区划分方面的诉求。就2018年1—10月工单办理数量而言,学区划分方面的工单为385件,占工单总量的22.7%,且较同期有较大增长,其中在学区划分文件出台当月(一般为每年4月)增长30.8%(见表1)。通过比较G区教育规划9.3%、学区划分12.1%的工单数量占比发现,国家级新区初创期制定符合社会需要的教育政策是义务教育资源配置的关键。

表 1 J 区有关学区划分诉求的教育工单办件量

月份	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	工单总量
2017 年工单量(件)	11	17	28	65	52	44	15	17	10	4	263
2018 年工单量(件)	12	28	44	85	78	65	17	28	16	12	385
同比增长(%)	9.1	64.7	57.1	30.8	50.0	47.7	13.3	64.7	60.0	200.0	46.4

注:数据来源于 J 区政务热线工单台账

(二)入学资格诉求增加明显

J 区在诸多政策上的“先行先试权”较大程度地降低了制度实施成本,较好的生产经营环境促使各类资本、信息、技术不断流入^[14]。随之而来的“产城融合”红利吸引着大量人口投身新区建设,新区初创期的人口集聚效应突出显现。大量人口尤其是外来人口的涌入给 J 区义务教育资源分配带来巨大压力。随迁子女学生数量的增加导致家长对 J 区入学资格问题关注较多。从工单办件过程分析,2018 年 1—10 月,有 19.1%的工单与入学资格问题相关(见图 1),且其中 62.3%的诉求者为异地迁入或外来务工人员,诉求内容涵盖学校分配程序、分配方向、资质条件、所需材料等。同时,入学资格方面的诉求呈现波动上涨趋势,其中从年初到学区划分文件出台期间持续增长,暑假结束后,9 月入学期间为诉求密集爆发期,部分学龄人口尤其是外来随迁子女因未及时递交材料或参与“电脑派位”^①而错过入学时间。新区初创期人口快速增长引发的入学困难从侧面也反映出公众对加强入学政策宣传的需求。

(三)教育需求主要集中在小学阶段

随着产业发展规划、创新驱动发展等纲领性文件的不断落实,产业创新与产业结构优化升级两大系统的耦合效应逐渐突显。新的生产环境为新兴产业提供了原动力和基础条件,大量科创型企业涌入 J 区,其员工结构呈现年轻化态势。加之循环经济生态和新市场要求更多创新生产要素的投入,一大批高校毕业生和青年人才加入新区产业升级浪潮。在此背景下,新入驻青年家庭对新区义务教育的需求主要集中在学前教育和义务教育的小学阶段。从工单的数量来看,2018 年 1—10 月,J 区咨询、投诉小学入学问题的工单占义务教育类总工单量的 61%。经与工单办理人员访谈,诉求者多为新区企事业单位新入职员工,其子女进入义务教育适龄阶段,因而对小学义务教育较为关注。从工单内容分析,公众诉求主要集中于小学学区划分、入学资格、转学条件、师资力量等方面,这也与诉求者的主体特征有较大关联。

(四)教育资源升级需求逐渐突显

为推进义务教育资源配置与 J 区较快的城镇化建设相适应,J 区管委会及教育主管部门出台了“教育三年提升计划”,并将各新建、改建、扩建校舍施工进度及时向社会公布。但与规划内容相比,J 区初创期现有教育资源总量不足,实际状况与规划存在较大差距(见表 2)。对比主城 G 区的现有发展水平,家长对 J 区教育资源升级方面的诉求较为集中。从 12345 工单内容来看,较多家长通过对比新区教育发展规划与现有教育资源条件提出改善需求,积极跟进项目建设进度,并提出合理化建议。具体来看,J 区教育资源升级需求主要包括 3 个方面:一是要求改造现有校舍,要求教育主管部门做好教学面积、硬件设施、校舍安全的及时核算与督查;二是对现有教师素质提出更高要求,其中部分家长通过政务热线投诉教学形式陈旧、教学内容存在遗漏等问题;三是要求积极引入优质教学资源,其中较多家长希望新建学校引入主城区名校资源。教育资源升级的需求虽在工单总量中占据较小比例,但同比增长率却逐月增加。伴随新区初创期公共服务体系建设的不断推进,适龄子女家庭对义务教育品质的提升需求越来越迫切。

① 针对部分学校空余学位,教育主管部门通常采取“电脑派位”的方式填充,要求学龄人口在规定时间内递交《公办中小学电脑派位志愿表》,由教育主管部门组织电脑派位。派位成功后,学龄人口可到派位学校注册入学(详情参见:《N 市 J 区 2018 年小学招生工作实施方案》《N 市 J 区 2018 年初中招生工作实施方案》)。

表 2 J 区“十三五”期间义务教育资源主要指标与实际情况对比

	学校数量(所)		特色教育 中心(个)	教师数量(人) (编内+外聘)	智慧校园 示范校(所)	优质教学 资源项目(个)	资源优化 方案(个)
	小学	初中					
规划指标	51	26	5	9 313	8	18	5
实际数值	34	13	1	5 685	2	10	2

注:数据来源于 J 区教育三年提升发展规划、J 区教育主管部门工作台账

三、国家级新区义务教育资源供需矛盾及其原因

J 区义务教育资源的需求特征与新区初创的阶段性特征有着密切联系,急速爆发的大量需求与相对滞后的产品供给形成鲜明对比。借助 12345 政务热线平台的短信回访机制,可了解公众对工单办件质量的满意度,进而较为准确地获取 J 区初创阶段义务教育资源供给的相关信息。抓取部分集中出现的群体性工单,可以对国家级新区初创期义务教育资源供需矛盾进行深入分析。结合与 J 区教育主管部门及诉求者的访谈资料,可进一步分析国家级新区初创期义务教育资源供需矛盾的主要原因。

(一)历史欠账与教育资源供不应求

如前所述,大量的人口涌入带来学龄人口数量的快速增长,给 J 区义务教育资源分配造成巨大压力。从 12345 政务工单办理情况分析,大量工单反馈本社区“学位不足、班容过量、食堂拥挤”等问题,这从侧面反映出国家级新区初创期义务教育资源与迅速增长的教育需求不相匹配的状况。快速的城镇化进程引发劳动力人口自由流动,随之而来的是义务教育需求不断增长,而义务教育资源则供不应求,这成为国家级新区义务教育资源供需矛盾的突出表现。以人口聚集、诉求工单量较大的 J 区为例,2016 年以来,多个住宅小区集中交付,教育资源严重不足。其主要表现:一是原城镇或农村社区转移安置人员的子女教育转移问题;二是伴随新型企业和单位的迁移带来的“新市民”的子女入学和教育问题;三是流动人口随迁子女的教育与入学问题。这些问题与地区原有发展思路密切相关,由于 J 区原有城市建设和教育发展规划的前瞻性不足,大量住宅用地出让,相关教育配套用地规划未及时跟进,导致较多新建小区学龄儿童求学无门。此外,房地产开发商违规使用教育用地进行商业开发,行政主管部门未及时监管,也是造成教育资源不足的重要原因,而教育资金投入的不足则加剧了教育资源的短缺。

(二)信息偏差与教育资源供需脱节

国家级新区初创期义务教育资源在总量不足的同时也存在着不同区域之间、人口之间的不平衡,从而导致教育资源供需脱节。一方面,从学龄人口来看,在新型城镇化背景下,“学龄人口密度在不断加大,分布也呈现小范围聚集形态,义务教育资源的分布与学龄人口不匹配的矛盾日益突显”^[15]。J 区一所小学因周边小区拆迁生源数量急剧下降,而与之相距 3 公里的另一所小学却学位不足,教育资源出现了闲置与紧缺并存的现象。另一方面,从义务教育资源分配方式来看,J 区沿用原有教育投资分配方式,参照户籍人口数量进行额度拨付,但人口的流动与迁移已打破户籍制度和城乡壁垒,差异化的受教育人群需要多元化的义务教育服务。从工单办理结果来看,教育资源分配类工单的首次回访满意率均低于 N 市平均值,这与教育主管部门的决策方式有较大关联。通过工作人员访谈可以得知在制定教育资源分配政策时缺少对国家级新区公众教育需求的深入调研,缺乏对国家级新区初创阶段人口流动方向和数量的总体把握,原有学区划分的相关规定已无法满足公众对义务教育资源的需求。教育需求信息的缺乏必然导致教育政策的偏差,不利于教育资源的均衡配置,进而造成义务教育资源供给与需求的错位。

(三)政策惯性与教育资源配置失衡

根据“路径依赖”理论,公共政策在原有政策体系中具有合法性,因此人们“不谋而合”地共同推动公共政策沿着原有轨道发展。受原行政区教育资源分配政策影响,J 区教育规划、学区划分等政

策大体延续原有思路。虽在一定程度上保持了资源分配的稳定性,但对现有社会需求环境的适应性不足。2012年,国家级新区J区发生了小区业主集体维权事件,其中J小区、Z小区、H小区等部分小区业主因就近入学问题组织群体性活动,集中阻截P区^①交通干道。P区教育主管部门为化解矛盾同意这3个小区学龄人口由P学校代招,代招期限为5年。2018年4月,J区教育主管部门公布学区方案前,J小区、Z小区、H小区业主再次集中拨打12345政务热线投诉并集体围堵教育主管部门大楼,要求学龄人口继续在P学校就读。受政策惯性影响,教育主管部门同意由P学校继续代招。此消息传出,P学校原学区业主认为这3个小区学生挤占了学校教学资源,班级负荷加大,并集中拨打12345要求教育主管部门按照原有学区政策安排学生入学问题。可见,教育政策的惯性延续并不是化解矛盾的良方,原有政策的科学性有待考量,现有资源存量与需求调研的对比才是现行政策的基本依据。政策惯性下原有教育资源分配规则的延续是J区义务教育资源配置失衡的重要原因。

(四)创新不足与教育资源提质升级乏力

国家级新区初创期,各项事业建设离不开创新,义务教育资源的不断升级同样也需要创新要素的支撑。J区教育资源布局存在较大地区差异性,相对成熟的施教区已不再满足于现有形式的资源分配。从12345政务工单办理情况来看,2018年1—10月,J区共有15.9%的义务教育类工单与教育资源升级相关,通过政务热线公共服务平台的满意度回访,仅有8.1%的诉求者对工单办理表示满意,仍有60.1%的诉求者对现有教学形式、教师素质、学科设置、多媒体设施等方面不满意。从工单内容上看,家长对涉及教育资源的软件和硬件要素配备、提质升级规划、优质教学资源引入等问题关注较多,这不仅基于主城区相对成熟的义务教育配套对比,也源自J区义务教育发展规划的方向引领,成为现有资源质量提升的重要外在张力。J区初创阶段的政策重点在于保障义务教育资源的非竞争性和非排他性,化解数量层面的供需矛盾,而中小学教师、学生缺少主体意识和创新能力的现状往往被忽视。但从12345政务热线教育类工单数据可以看出,义务教育资源的升级需求在不断攀升,因此国家级新区初创期若不能将创新升级纳入教育资源配置,就不能促进义务教育资源的提质升级,不利于义务教育的内涵式发展。

四、国家级新区义务教育资源供需矛盾的消解路径

如前所述,国家级新区初创期产业升级带动人口快速增长,义务教育资源能否得到充分供应,学龄人口对义务教育的需求能否得到满足,都将直接影响国家级新区民生事业发展的总体水平。J区义务教育资源供需矛盾是由于历史欠帐与社会发展不平衡、不充分带来的问题,更需要通过综合治理去解决。需要明确的是义务教育资源布局决策并不是简单寻求空间地理上的最优布局,而是要寻求价值上的最优配置,即数量上的满足与质量上的提升才是国家级新区初创期义务教育资源优化配置应坚持的价值取向。

(一)规划先行,研制与初创期相适应的教育资源配置政策

新区初创期,新的经济环境和政策环境需要教育主管部门根据学龄人口的变化趋势及需求特征拟定新的教育发展规划,一方面为资金投入提供方向,另一方面可有效化解政策惯性可能带来的失衡。教育资源的优化配置是为学生服务的,学龄人口的变动对义务教育各阶段规划与资源配置有直接影响^[16]。新区初创期义务教育资源规划应注重教育的公平性与可行性,综合考量土地规划、人口规模、交通配套、校舍容量等要求,对义务教育资源的存量与增量进行分析,综合预测当前的供给能力和未来的新增需求^[17]。以规划先行的建设思路研制与初创期相适应的教育资源配置策略,加强校舍建设、教师流动、学区划分的前瞻性,进而避免教育需求转移可能导致的新一轮供需矛盾。具体而言,新区管委会应组织人事部门、土地规划部门、教育部门、交通部门、经发部门和相

^① J区为新区,由P区、L区部分街道组成,J小区、Z小区、H小区原属P区管辖范围。

关学者建立政策共同体,协同研讨初创期教育资源的调配策略与增量规划,形成综合考量、循序渐进的资源增长方式。不断增强义务教育资源规划的可调节性,结合新区初创的发展实际,在学区规划、校舍容量、教师管理上打破原有思路,探索更具灵活性、适应性的资源配置策略以更好满足学龄人口需要。

(二)资金支持,建立多元教育资本协同投入机制

国家级新区初创期,教育资源不足和快速增加的学龄人口需要大量的资金投入,以在短时间内快速增加资源,填补学位空缺,缓和供需矛盾。作为义务教育资源的主要供给者,政府的公共财政投入是国家级新区初创期教育发展经费的主要来源^[18],应进一步提高新区教育经费在公共财政预算支出中的比例,完善省级统筹与区县为主的经费投入机制,理清新区财政与教育主管部门、土地规划部门的关系。此外,要不断拓宽新区教育经费的来源渠道,鼓励社会资本投入教育领域,探索实施以财政投入为主、多元教育资本协同投入的机制,“增强教育资源多元化与需求多元发展的耦合度”^[19]。新区应进一步调动社会资本投入义务教育的积极性,借助社会资本进一步拓宽民办教育发展空间,通过政府购买服务和“以奖代补”等方式为民办教育创造良好的发展环境,在发挥公办教育资源“普惠、保底”作用的同时,扶持和引导民办学校提供普惠性的教育服务,进而提高新区基础教育供给能力,构建“广覆盖,保基本”的基础教育服务体系^[20]。

(三)供需互动,加大教育资源的供给侧优化力度

义务教育均衡发展是指一定区域内教育资源与教育需求的相互推动与协调发展,很明显,这种均衡是动态性的,非决定性的。“教育资源作为公共服务产品之一,产品需求与产品供给需要某种形式的信息传播以致两方效益的最大化。”^[21]供给侧结构性改革以重点提升供给质量为主攻方向,不断提高经济发展质量,这也是国家级新区初创期义务教育资源配置应坚持的改革方向。以供需互动推进教育资源的供给侧优化,满足学龄人口的教育需求,才能更好地推动新区教育事业的发展。如前所述,J区义务教育设施配置的依据仍主要参照“学生千人指标、校舍服务半径、设施设置规模以及各类学校的人均建设用地与面积”^[17],这只能为新区教育资源优化配置积累基础性数据参考。要实现教育资源的高质量供给,还应继续拓展供需互动的渠道,提高教育政策与公众需求的匹配度。要扩充政策制定与公民诉求的互动形式,形成以政务热线、访谈调研、定期回访、网络问政等多平台互动为基础的信息交流机制,减少政策制定的悬浮化。针对学龄人口大量涌入,应积极征询公众诉求,短期内加强小学学位的扩充,集中力量增加校舍,填补空缺,缓解较为突出的矛盾。在此基础上,进一步加强政策信息反馈机制,针对各类平台收集的义务教育问题,确保新区教育主管部门在限定期限内给予解决方案,公布办理程序,不断提高对公众诉求的重视度。

(四)注重创新,促进教育资源的提质升级

基于现有固态资源不足的现状思考,可通过数字化共享教学的形式增加国家级新区初创期优质教育资源的覆盖面积,有效缓解新区义务教育质量区域不平衡的现状。不同于传统教学模式,形式多样、日新月异的数字化教学手段将显著增强学生学习的互动性、合作性、创造性、积极性,并提供全新的学习评价方式,便于完善学生自我测评、教师教学成效和个人成长的追踪评价体系^[22]。创新型教学可以在资源普及速度和质量上较快达到共享的需要。数字化的教学资源可在不同终端间流传,并通过对不同学校学生基本情况进行阶段性学习效果分析,为教学计划提供有益参考,进而满足不同学生多元化学习需要。因此,国家级新区初创期应加强教育创新,促进义务教育资源的提质升级。主要注重以下方面:一是将创新理念融入义务教育发展的各环节,尤其在教学方式、资源流动、信息共享等层面注重创新要素的融入;二是加强数字化信息共享设备的配置,鼓励在学校每间教室设置数字化互联教学平台,使教学平台与家长通讯设备互通,使校际教学资源得到共享的同时家长也可及时了解学生学习进度;三是鼓励各级学校在教学实践中进行创新实验,通过设立新区层面的教育教学创新激励项目,鼓励教育创新。

参考文献：

[1] 郝寿义,曹清峰. 国家级新区在区域协同发展中的作用——再论国家级新区[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2018(2):1-7.

[2] 陈好凡,王开泳. 武汉东湖新技术开发区产业创新与产业结构优化升级的耦合研究[J]. 中国科学院大学学报,2018(5):654-662.

[3] 朱良成. 青岛西海岸新区地下交通基础设施规划研究[J]. 地下空间与工程学报,2018(Z1):27-31.

[4] 薄文广,谭鑫. 后危机时期我国产业发展的区域布局——浦东新区与滨海新区的对比及对鄱阳湖生态经济区的借鉴意义[J]. 江西社会科学,2012(5):51-57.

[5] 苗长虹. 从区域地理学到新区域主义:20 世纪西方地理学区域主义的发展脉络[J]. 经济地理,2005(5):593-599.

[6] 马海韵. 共建共治共享:国家级新区社会治理格局[J]. 学海,2018(5):89-95.

[7] 晁恒,林雄斌,李贵才. 尺度重构视角下国家级新区“多规合一”的特征与实现途径[J]. 城市发展研究,2015(3):11-18.

[8] 曲白,孙贵博. 广州南沙国家级新区公共服务设施规划初探[J]. 现代城市研究,2016(4):127-132.

[9] 陈建伟,王蕊. 我国城市新区义务教育服务设施配置研究[J]. 教育发展研究,2016(22):9-14,27.

[10] 俞贺楠. 流动人口子女义务教育问题研究——基于上海市浦东新区的调查[J]. 兰州学刊,2011(3):97-106.

[11] 张韬,杨小虎. 行政文化创新对服务型政府建设的影响[J]. 黑龙江社会科学,2018(5):132-135.

[12] 吴国玖,金世斌,甘继勇. 政务热线:提升城市政府治理能力的有力杠杆——以南京市“12345”政府公共服务平台为例[J]. 现代城市研究,2014(7):98-102.

[13] 王磊,李成丽. 新城新区发展模式演变与雄安新区建设研究[J]. 区域经济评论,2017(5):44-52.

[14] 张宁. 国家级新区人口流入问题分析——来自陕西西咸新区的案例[J]. 开发研究,2016(2):26-31.

[15] 刘善槐. 我国城镇义务教育学校布局调整研究[J]. 教育研究,2015(11):103-110.

[16] 郑雁阳,刘凯兴. 滨海新区学龄人口变动与教育资源需求研究——基于 CPPS 的分阶段预测与分析[J]. 现代教育科学,2018(11):20-26.

[17] 陈建伟,王蕊. 我国城市新区义务教育服务设施配置研究[J]. 教育发展研究,2016(22):9-14,27.

[18] 何明. 金州新区义务教育均衡发展现状与问题研究[D]. 大连:大连理工大学硕士学位论文,2014.

[19] 廖逸儿,原珂. 公共财政如何促进教育公平? ——基于广东省“基础教育创强”专项资金绩效评价[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2018(6):153-162.

[20] 方长春. 义务教育“资本化”:成因及社会影响[J]. 江苏行政学院学报,2018(5):62-67.

[21] 赵海利,陈芳敏,周晨辉. 省直管县改革对地区义务教育投入差距的影响——基于江西省的经验分析[J]. 经济社会体制比较,2018(4):42-51.

[22] 臧艳美. 学区内优质教育资源共建共享存在的问题与对策[J]. 教育理论与实践,2018(26):26-28.

Demand Characteristics and Resolutions of the Contradiction between Supply and Demand of
Compulsory Education Resources in the National New Area
——An Analysis of 12345 Government Hotline Data in J District of N City

REN Guizhou¹, YANG Xiaoxia²

(1. Social Affairs Bureau of Nanjing Jiangbei New Area Management Committee;
2. Nanjing Charity Foundation, Nanjing 210061, China)

Abstract: The national new area, with the aim of building a comprehensive and coordinated development new city, should promote the synergy of public service system and industrial development system. As an important part of the public service system, compulsory education resources should lay a good foundation for increasing and balancing the distribution in the initial stage of the new area, which is the critical period, so as to provide a solid guarantee for optimization and upgrading of compulsory education resources in later stage of the new area. Taking J New Area of N City as an example, with the help of data analysis of 12345 government hotline service platform and interviews with key persons, we can know that the demand for compulsory education resources in the initial stage of the national new area has its own characteristics, and there are contradictions between supply and demand, including short of supply, inconsistency with demand, unbalanced continuation and low quality. Based on the analysis of the causes of the initial stage of the new area, the paper discusses the solution of the contradiction between supply and demand of compulsory education resources in the initial stage of the national new area from four aspects: planning, financial support, supply and demand interaction, innovation and upgrading.

Key words: the national new area; initial stage; compulsory education resources; supply and demand contradictions; resource allocation

责任编辑 秦 俭