

# 义务教育集团化办学政策扩散的影响因素及扩散机制研究

吴晶<sup>1</sup> 赵宇阳<sup>2</sup>

(1. 华东师范大学 国家教育宏观政策研究院, 上海 200062;

2. 上海大学 社会学院, 上海 200444)

**摘要:**集团化办学是推动义务教育优质均衡发展的重要举措。基于 2014~2023 年全国 31 个省份的面板数据,运用事件史分析方法(EHA)分析义务教育集团化办学政策扩散的特征,识别政策扩散的影响因素和作用机制。结果表明:集团化办学政策的扩散在时间维度上呈现未完成的 S 型曲线特征,在空间维度上呈现由东部向中西部演进的梯度特征;优质教育资源基础、社会公众诉求等内部因素,以及上级行政指令、下级实践需求等外部压力是影响地方政府采纳集团化办学模式的关键因素。据此提出政策建议:根据教育发展不同阶段和学校实际需求,选择合适的政策工具推进教育资源供给侧改革;加强省级政府层面对集团化办学的规范指导,优化集团化办学顶层设计,推进跨部门协同联动;建立健全集团化办学的考核评价机制,总结提炼先进经验加以辐射推广。

**关键词:**集团化办学;政策扩散;事件史分析;义务教育

**中图分类号:**G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1298(2025)02-0147-15

**DOI:**10.14082/j.cnki.1673-1298.2025.02.011

## 一、问题提出

集团化办学是扩大优质教育资源供给、推进义务教育优质均衡发展的重要举措,已成为教育改革发展的方向。2012 年 6 月,《国家教育事业第十二个五年规划》提出,“通过学区化管理、集团化办学、结对帮扶等模式,扩大优质教育资源。”这是国家层面政策文件中首次出现“集团化办学”。同年 9 月,国务院出台的《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》再次提出“探索集团化办学”。近年来,国家层面陆续出台系列文件,从解决大班额、科学划片、校长教师交流等视角多次提到集团化办学。2023 年 7 月,教育部、国家发展改革委、财政部三部门印发《关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》,将集团化

**收稿日期:**2024-05-09

**作者简介:**吴晶(1989—),男,安徽人,华东师范大学国家教育宏观政策研究院副研究员,博士,主要从事教育政策、教育管理研究,E-mail:wujing8902@163.com;赵宇阳(1993—),男,辽宁人,上海大学社会学院讲师,博士,主要从事教育公平、教育社会学研究。

**基金项目:**国家社科基金 2022 年度教育学青年课题“基础教育集团化办学的风险评估及防范对策研究”(CFA220311)

办学作为义务教育强校提质行动的重要内容。

在国家政策引导下,各地陆续开展集团化办学的实践。截至 2023 年 12 月,全国 31 个省级行政区中,共有吉林、上海、北京、广东等 14 个省份出台了省级层面的专门性集团化办学政策,采纳率不足五成。哪些因素推动集团化办学政策在省级政府间扩散? 地方政府对集团化办学政策的采纳是迫于外部压力还是出于内部实际需求? 已有研究尚未给出明确解答。本研究基于政策扩散理论,运用事件史分析方法,通过收集义务教育集团化办学政策在我国省份间的采纳证据,分析该政策在我国省级层面的扩散特征,探寻政策扩散的影响因素,明确集团化办学政策扩散的主要机制。

## 二、理论分析与研究假设

### (一)政策扩散理论

政策扩散是指一个政府采取某项创新政策后,该政策在空间上发生转移,并被其他主体采纳和推广的过程。<sup>[1]</sup>政策扩散的研究始于 20 世纪 60 年代,沃克(Walker)首次研究了政策在美国各州之间的扩散现象。<sup>[2]</sup>随后,诸多学者对政策扩散的过程、机制、动因等展开研究。

关于政策扩散的过程,学者们提出政策扩散的三条规律,即在时间维度上呈 S 曲线、在空间维度上表现为地理位置“近邻效应”和区域上的“领导者—追随者”层级效应。<sup>[3]</sup>关于政策扩散的机制,主要包括学习、模仿、竞争、强制。学习机制指地方政府观察到政策在其他政府中的影响后再决定是否采纳;竞争机制指地方政府由于在经济、公共服务等方面的竞争而采纳或不采纳某项政策;模仿机制指地方政府直接复制其他政府的行为;强制机制指地方政府受到外部行为体施压而采纳政策。<sup>[4-5]</sup>已有文献中,竞争机制与学习机制是最常见的被用来解释政策扩散过程的机制。关于政策扩散的动因,学者们主要从内部因素和外部因素两个视角考察政策扩散的影响因素。内部因素指地方政府的经济社会特征,包括政治制度、经济水平、财政能力、人口结构、地理区位等。<sup>[6-7]</sup>外部因素指地方政府采纳政策的压力来源,分为纵向和横向两个维度。纵向维度包括自上而下和自下而上的因素,如政策文件、会议指示、法律强制、社会舆论。<sup>[8]</sup>横向维度包括同级政府之间学习、模仿、竞争的影响。<sup>[9]</sup>

政策扩散理论因其规范的研究模式,已成为研究公共政策传播的首选。我国学者已将其用于政府购买居家养老服务<sup>[10]</sup>、河长制<sup>[11]</sup>、住房限购<sup>[12]</sup>等多个公共政策领域。在教育政策领域,学者们主要对新高考改革<sup>[13]</sup>、“双一流”建设<sup>[14]</sup>、教师“县管校聘”<sup>[15]</sup>等政策的扩散机制进行研究。集团化办学是近年来义务教育领域的一项重要政策,吸引了诸多学者关注,但尚未发现从政策扩散视角关注和考察集团化办学的创新扩散问题。

研究表明,一项政策能否扩散,主要受外部压力和内部驱动两方面因素影响。外部压力根据来源不同,可分为自上而下的上级行政压力、同级政府间的政

绩竞争压力、自下而上的下级需求压力。从上级压力看,2012年以来国家多次出台文件,从优质均衡发展角度提到集团化办学,释放鼓励各地探索的积极信号,自上而下推动政策扩散。从同级压力看,义务教育属于基本公共服务,由政府承担供给责任,是政绩考核的重要指标。集团化办学在先行先试地区已取得良好成效,在“晋升锦标赛”驱动下,地方政府会学习模仿同级对手的政策创新以维持竞争地位,横向推动政策扩散。从下级压力看,2023年全国已建立1.6万个义务教育阶段教育集团,覆盖所有省份。293个地级市中有135个已出台专门性政策。各城市在实践中面临组织管理、考核评价等问题,亟待省级层面出台上位政策予以指导,自下而上推动政策扩散。内部驱动主要指本地区义务教育优质均衡发展的现实诉求。随着全国县域义务教育基本均衡发展目标的全面实现,我国义务教育发展的重点已从基本均衡转向优质均衡。集团化办学依托名校品牌效应和示范引领作用,提升中小学校整体发展水平,是推进义务教育优质均衡发展的重要举措,成为诸多地区的政策选择。因此,在内外双重驱动下,义务教育集团化办学实现了政策扩散,可应用政策扩散理论予以审视分析。

## (二)研究假设

参考已有研究,本研究从外部压力和内部驱动两个角度构建义务教育集团化办学政策采纳的影响因素,分析政策在地方政府之间扩散的特征与机制。

### 1. 外部压力

政策扩散的外部影响因素主要有三类,一是上级政府强制性压力所产生的自上而下的扩散,二是同级政府之间互动或竞争产生的水平扩散,三是下级政府自主创新所引起的自下而上的扩散。<sup>[16]</sup>参考此分类,本研究从上级行政指令、同级府际竞争、下级实践需求三个维度考察义务教育集团化办学政策扩散的外部压力。

(1)上级行政指令。我国中央政府与地方政府之间是命令与服从的关系,中央政府可以通过行政指令推动地方政府的采纳行为。中央释放的鼓励政策采纳的信号,在给各级地方政府施加压力的同时,也为地方政府采纳政策提供了保障,会显著影响地方政府的政策创新采纳进程。<sup>[17]</sup>随着简政放权和政府职能改革的深入,地方政府在政策创新上拥有一定自主性,但同时存在诸多顾虑,而一旦中央政府出台政策确定新方向,意味着政策实施后的负面影响将不再由官员承担<sup>[18]</sup>,地方政府采纳政策的积极性将大幅提升。因此,提出以下假设。

假设1:中央政府出台集团化办学相关政策越多,省级政府采纳政策的可能性越高

(2)同级府际竞争。地方政府之间存在提供优质公共产品和服务的横向竞争压力,产生政策竞争效应。<sup>[19]</sup>政策制定者通常会从相邻地区学习有关经验,地理位置邻近的地区之间时常发生政策学习行为。西方政策扩散研究表明,地理相邻的政府信息传递成本低、面临的公共问题相似,彼此之间更容易发生政策扩散。<sup>[20]</sup>我国的公共政策实践也表明,政策扩散具有近邻效应,相邻区域同级政府间的竞争关系是政策扩散的主要动力。<sup>[21]</sup>如果邻近地区政府采纳新政策,会有更强的动力采取类似政策。<sup>[22]</sup>纵观各地集团化办学文件的起草过程,均经历了

赴先进地区调研考察先进理念和做法、借鉴和参考外省市已出台的相关文件等过程。因此,提出以下假设。

假设2:邻近省份采纳集团化办学政策的比例越高,省级政府采纳政策的可能性越高

(3)下级实践需求。义务教育集团化办学作为一种办学模式改革,始于基层的自主实践探索。2002年,杭州市成立全国首个公办基础教育集团,并于2006年出台针对集团化办学的专门性政策文件。此后,部分城市也尝试开展公办学校集团化办学。地市在推进集团化办学的实践中面临规模与效益<sup>[23]</sup>、统一与多样<sup>[24]</sup>、竞争与合作<sup>[25]</sup>等多重矛盾,在放权赋能、人力支持、资源保障、荣誉激励等方面有待更多上位政策支持,需要省级层面出台专门性政策予以规范指导。此外,在集团化办学的规模达到一定覆盖面的基础上,有必要加强集团在组织体系、师资安排、教育科研、评价考核等方面的紧密程度,需要省级层面出台专门性政策推动集团内涵建设和健康发展。因此,提出以下假设。

假设3:辖区内采纳集团化办学政策的城市比例越高,省级政府采纳政策的可能性越高

## 2. 内部驱动

在政策执行网络中,地方政府在对顶层设计政策解构的过程中具有一定的自由裁量权。<sup>[26]</sup>为实现政策目标,需要综合考虑本地区经济社会发展的具体情况,展开自主政策探索。已有研究探讨了经济、区位、城镇化等内部因素对政策扩散的影响,结论比较统一且明确。本研究重点关注教育因素对集团化办学政策采纳的影响,从教育体量规模、优质资源基础、社会公众诉求三个方面解释影响集团化办学政策扩散的内部因素。

(1)教育体量规模。教育体量规模包括学校数量和学龄人口数量两方面。学校数量层面,集团化办学的重要目标是缩小校际差距,促进优质均衡发展,最终办好家门口每一所学校。辖区内学校数量越多,缩小校际差距的压力越大,越需要通过政策创新回应诉求。学龄人口数量层面,人口规模越大,公共服务需求的复杂性、个性化特征越明显,政府对管理改革和政策创新的需求更大。<sup>[27-28]</sup>学龄人口规模大的地区,对优质教育资源的需求更多,政府承受的治理压力也越大,政府更倾向于采纳集团化办学政策。因此,提出以下假设。

假设4:辖区内学校数量越多,省级政府采纳政策的可能性越高

假设5:辖区内学龄人口规模越大,省级政府采纳政策的可能性越高

(2)优质资源基础。集团化办学的初衷是以优质学校带动更多学校高质量发展,扩大优质教育资源覆盖面。优质师资是学校办学的核心资源,是提升学校教育教学质量的关键因素。受交通等客观因素影响,教学及辅助用房、体育运动场馆、教学仪器设备等硬件资源的共享存在难度,师资流动成为集团化办学共享资源的主要形式。各地集团化政策中都强调,要通过教师交流轮岗、开展教研培训协作等形式,提高成员校整体水平。从集团层面培养教师、管理教师,更有利于搭建教师专业发展的平台、激发教师队伍活力。<sup>[29]</sup>因此,提出以下假设。

假设6:辖区内的优质教育资源越少,省级政府采纳集团化办学政策的概率越高

(3)社会公众诉求。教育是重要的民生问题,社会公众是集团化办学的直接受益者,公众对政策的需求是政府采纳政策的动力。多项研究表明,父母的受教育水平越高,对子女的教育期望也越高。<sup>[30-33]</sup>高学历的公众更容易形成对各类促进教育高质量发展政策的认同并促使政府采纳政策。国外研究也表明,辖区内居民的受教育程度越高,该地政府实施政策扩散越容易。<sup>[34]</sup>因此,提出以下假设。

假设7:辖区内的居民受教育程度越高,省级政府采纳集团化办学政策的概率越高

### 三、研究设计与方法

#### (一)研究对象

本文以全国31个省、直辖市、自治区作为研究对象,研究集团化办学政策在省级政府的扩散情况。本研究关注的是专门性的义务教育集团化办学政策,具体包括两类。一类是在标题中就包含“集团化办学”“集团化”“教育集团”等关键词的政策,另一类是在标题中不含上述关键词,但在政策内容里对集团化办学的运行机制、经费保障、师资保障、分类评价等做出全面部署的政策。这些专门性政策的权威性和针对性更强、政策内容更具体、对实践的指导作用更大。吉林省于2014年出台全国首个省级层面的集团化办学政策,因此将2014年作为观测起点。选择2014—2023年31个省份的观测点纳入模型。

#### (二)测量方法

本研究采用事件史分析方法(Event History Analysis,简称EHA)对集团化办学政策的扩散过程进行检验。事件史分析又被称为生存分析,最先应用于生物医学、工程技术等自然科学领域,贝瑞等人首先将其引入政策创新扩散研究。<sup>[35]</sup>EHA通过评估政府在特定时间内采纳政策的概率来识别可能的影响因素。<sup>[36]</sup>该方法最大的优势在于有效处理随时间变化的变量和数据删截的问题,已成为研究政策创新扩散的主流方法。事件史分析方法分为离散型和连续型两类,当以年为时间单位时,更适合用离散型方法分析。本研究以年为时间单位,故采用离散型方法。在离散时间EHA模型中,因变量被称为“风险率”,即个体*i*在特定时间*t*发生事件的概率,是一个二分项虚拟变量,一般用二元logit回归进行估计。根据研究假设,构建模型如下:

$$\log\left(\frac{P_{i,t}}{1-P_{i,t}}\right)=\alpha_0+\beta_n X_{i,t-1}+\beta_m Controls_{i,t-1}+\epsilon_{i,t}$$

其中, $P_{i,t}$ 是因变量,表示省份*i*在*t*年采纳集团化办学的概率, $\alpha_0$ 为常数项, $\epsilon_{i,t}$ 为随机误差项, $X_{i,t-1}$ 为省份*i*在*t*-1年的自变量的值, $Controls_{i,t-1}$ 是控制变量。

#### (三)变量选择

根据前文提出的研究假设,综合考虑数据科学性和可得性,选取各变量相应的测量指标,各指标的测量方法及数据来源如表1所示。

表 1 变量的定义、测量方法与数据来源

变量名称		测量方法	数据来源
因变量			
	政策采纳	省级政府采纳政策的年份取值为 1, 否则为 0	各省份政府网站
自变量			
外部压力	上级指令	中央出台的相关政策数量	教育部网站
	同级竞争	接壤省份中政策采纳数量与接壤省份总数的比例	各省份政府网站
	下级需求	省内出台政策的城市数量占全省城市总数的比例	各城市政府网站
内部驱动	学校数量	义务教育阶段学校数量	《中国统计年鉴》
	学生规模	义务教育阶段在校生数占总人口的比例	《中国统计年鉴》
	资源基础	中级及以上专业技术职务教师数占教师总数的比例	《中国统计年鉴》
	居民素质	大学专科及以上学历人口占总人口的比例	《中国统计年鉴》
控制变量			
	经济结构	第三产业占 GDP 的比重	《中国统计年鉴》
	财政资源	教育支出占财政一般公共预算支出的比例	《中国统计年鉴》
	城镇化水平	城镇化率	《中国统计年鉴》
	地理区域 <sup>①</sup>	东部取值为 1, 中部取值为 2, 西部取值为 3	国家统计局

1. 因变量

本研究的因变量是省级政府对集团化办学政策的采纳情况,即某省在某一年是否出台专门性集团化办学政策。这是一个二分虚拟变量,如果某省*i*在年份*t*出台了专门性的集团化办学政策,则赋值为 1,没有采纳的年份赋值为 0。采纳之后的年份,省*i*因不再有发生事件的概率而被剔除。

2. 自变量

本研究的自变量包括外部压力和内部驱动两大类。外部压力包括上级指令、同级竞争、下级需求三个变量,上级行政指令通过中央出台的集团化办学相关政策数量来测量;同级府际竞争通过接壤省份采纳集团化办学政策的比例来测量;下级实践需求通过省内城市采纳集团化办学政策的比例来测量。内部驱动包括学校数量、学生规模、资源基础、居民素质四个变量。其中,学校数量通过辖区内的义务教育阶段学校数量来测量;学生规模通过义务教育阶段在校生数占总人口的比例来测量;资源基础通过中级及以上专业技术职务教师数占教师总数的比例来测量;居民素质通过大学专科及以上学历人口占总人口的比例来测量。

3. 控制变量

参考已有研究,选取经济结构、财政资源、城镇化率、区域位置作为控制变量。集团化办学涉及干部教师培训、教育教学研究、师资交流、优质资源引进等重点工作,对地区经济结构和财政资源提出一定要求。经济结构反映地区的经济发展阶段,通常用第三产业占 GDP 比重来衡量。<sup>[37]</sup> 第三产业发展得越好,地方政府越倾向于采纳政策创新来满足公众需求。<sup>[38]</sup> 教育相关行业属于第三产业,

① 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 11 个省份;中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 8 个省份;西部地区包括四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古 12 个省份。

教育培训、教育技术支持等行业越好,表明该地区教育需求越旺盛。财政资源反映地区的资金保障程度,可用教育支出占财政一般公共预算支出的比例来衡量。财政资源丰富的政府更容易接纳政策创新。<sup>[39-40]</sup>此外,城市化程度较高的地区更倾向于政策创新。<sup>[41]</sup>区域位置也是影响政策扩散的重要因素,公共服务领域的政策创新普遍从东部地区向中西部地区扩散,形成阶梯状扩散模式。<sup>[42-43]</sup>

地方政府进行决策时,通常会依据上一年的经济社会发展情况,因此对自变量和控制变量进行滞后一期处理。各变量中,学校数量的值较大,为消除异方差和避免共线性问题,对其进行取对数处理。

## 四、研究结果

### (一)义务教育集团化办学政策的扩散特征

截至2023年12月,全国31个省级行政区中,有14个已发布集团化办学的专门性政策,政策采纳率为45.2%,处于较低水平。

#### 1. 时间特征

根据政策扩散理论,政策扩散一般呈现渐进式的S型曲线发展趋势。在扩散初期,政策创新被采纳的频率较低,随着时间推移扩散频率逐渐加速,但由于潜在采纳者的数量同步减少,扩散频率降低,最终实现扩散的饱和。以年份为横坐标、每年新增数和累计采纳数为纵坐标,绘制义务教育集团化办学的政策扩散图(见图1)。可以看出,我国义务教育集团化办学的政策扩散在时间维度上呈现出未完成的S型曲线分布,符合已有文献中提出的政策扩散一般特征。

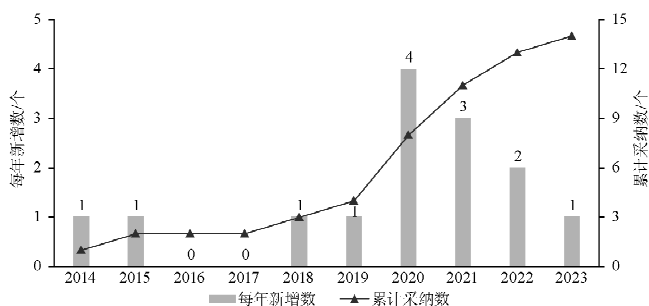


图1 义务教育集团化办学政策的扩散曲线

具体而言,我国义务教育集团化办学政策扩散经历了从政策萌芽到快速发展的过程。第一阶段为政策萌芽期(2015—2017年)。2014年,吉林省出台《关于在城市推行义务教育大学区管理的指导意见》,这是省级层面第一份针对义务教育集团化办学的专门性政策文件。2015年,上海市出台《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》。此后,部分省份尝试集团化办学实践,但直至2017年都没有省份以政策文件形式在省域范围内推广集团化办学。第二阶段为快速发展期(2018年至今)。2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,明确提出探索集团化办学等多种办学形式,将其作为完善义务教育均衡优质发展体制机制的重要举措。这是

以中共中央办公厅名义印发的第一份涉及集团化办学的政策文件。随着中办发  
文推动,越来越多省份出台专门性政策。目前,省级政府的采纳率不足五成,仍  
有很大发展空间。2023 年 6 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建  
优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》,提出“完善集团化办学和学区制管  
理办法及运行机制”。可以预见,未来政策还将处于快速增长阶段。

2. 空间特征

分区域看,东部地区先行先试的省份居多,这与大多数创新政策从东部经济发  
达地区逐步向中西部欠发达地区扩散的趋势一致。截至 2023 年 12 月,全国共有  
14 个省份出台专门性的集团化办学政策,占比 45.2%,政策采纳率并不高。其中,  
东部地区的政策响应最积极,占全国整体发文总量的 57.1%,扩散速度最快。11  
个东部省份中,已有 8 个出台政策,占比 72.7%。8 个中部省份中,仅吉林、湖  
北、河南 3 省出台政策,12 个西部省份中,仅重庆、宁夏、内蒙古 3 地出台政策。

(二)义务教育集团化办学政策扩散的影响因素

1. 描述性统计分析

变量的描述性统计分析结果如表 2 所示。在外部压力维度上,同级竞争、下  
级诉求两个变量的标准差分别高达 20.53 和 17.03,说明与中央行政指令压力  
相比,不同省份面临的同级政府竞争和下级实践指导需求不同。在内部驱动维  
度上,资源基础、居民素质两个变量的标准差较大,说明不同省份拥有的优质资源  
存量、面对的社会群体存在较大差异。天津、辽宁等地区的优质师资比例已超八  
成,而新疆、山西等省份则不足四成,差异悬殊。北京具有大专及以上学历的人口  
比例接近五成,西藏、广西等则不足一成。在控制变量中,城镇化水平、产业结构  
两个变量的标准差较大,说明地区之间的城镇化率、产业发展阶段存在较大差  
异。此外,多重共线性检验结果表明,各变量的方差膨胀因子(VIF)值均远小于  
警戒值 10,表明变量之间不存在严重的共线性问题,适合进行模型分析。

表 2 变量的描述性统计分析结果

变量	均值	标准差	最小值	最大值	
VIF	因变量				
政策采纳	0.05	0.21	0	1	
外部压力					
上级指令	7.26	3.34	3	14	2.39
同级竞争	11.87	20.53	0	100	2.09
下级诉求	12.52	17.03	0	93.75	1.95
内部驱动					
学校数量	8.63	0.88	6.81	10.33	2.94
学生规模	10.72	2.50	4.98	16.14	3.72
资源基础	55.38	10.28	34.25	81.96	1.70
居民素质	14.17	6.23	2.39	47.61	4.88
控制变量					
产业结构	49.65	6.80	34.66	82.69	2.46
财政资源	16.18	2.64	9.89	21.39	3.18
城镇化水平	58.33	11.26	23.71	89.60	5.69
区域位置	2.11	0.86	1	3	2.59



2. 回归结果分析

基于 Logit 回归的事件史分析结果如表 3 所示。模型 1 报告了控制变量的基线回归结果;模型 2 加入外部压力的变量;模型 3 加入内部驱动的变量;模型 4 纳入所有变量。在加入自变量后,模型的 R 方逐步提高,表明模型的解释力逐步增强。

表 3 基于 Logit 回归的事件史分析结果

变量	模型 1		模型 2		模型 3		模型 4	
	系数 (标准误)	优势比	系数 (标准误)	优势比	系数 (标准误)	优势比	系数 (标准误)	优势比
外部压力								
上级指令			0.210 (0.151)	1.233			0.607** (0.307)	1.835
同级竞争			-0.018 (0.021)	0.982			-0.013 (0.026)	0.987
下级诉求			0.035** (0.017)	1.036			0.053** (0.025)	1.055
内部驱动								
学校数量					0.581 (0.806)	1.788	0.292 (1.082)	1.339
学生规模					0.487* (0.280)	1.628	-0.348 (0.404)	0.706
资源基础					-0.031 (0.054)	0.969	-0.130* (0.074)	0.878
居民素质					-0.076 (0.091)	0.927	-0.428*** (0.162)	0.652
控制变量								
经济结构	0.008 (0.043)	1.008	-0.013 (0.056)	0.987	0.047 (0.085)	1.048	0.201* (0.114)	1.222
财政资源	-0.138 (0.146)	0.871	-0.202 (0.155)	0.817	-0.455 (0.301)	0.634	-0.425 (0.385)	0.653
城镇化水平	0.096** (0.049)	1.101	0.068** (0.057)	1.070	0.268*** (0.092)	1.307	0.300** (0.125)	1.350
区域位置	0.157 (0.564)	1.170	-0.357 (0.681)	0.700	0.391 (0.827)	1.479	0.478 (0.927)	1.613
常数项	-7.763** (4.878)	0.000	-5.113 (6.060)	0.006	-23.391 (14.210)	0.000	-18.416 (16.915)	0.000
似然函数值	80.492		70.841		58.813		45.584	
R <sup>2</sup>	0.203		0.312		0.330		0.495	

注:\*表示 P<0.1,\*\*表示 P<0.05,\*\*\*表示 P<0.01。

在外部压力方面,模型 2 和模型 4 的回归结果显示,在控制其他因素的情况下,上级指令、下级诉求两个变量对省级政府采纳集团化办学政策都产生正向影响且显著性逐渐增强。中央层面相关文件每增加 1 份,省级政府采纳集团化办学政策的概率显著提高 1.84 倍。省内城市采纳率每提高 1%,该省份采纳集团

化办学政策的概率显著提高 1.06 倍。假设 1 和假设 3 通过验证。同级竞争对政策采纳的影响始终不显著,假设 2 未通过验证。

在内部驱动方面,模型 3 和模型 4 的回归结果显示,在控制其他因素的情况下,资源基础、居民素质两个变量对政策采纳产生负向影响,在加入外部压力因素变量后,这种负向影响变得显著。优质师资比例每提高 1%,该省份采纳集团化办学的概率显著降低约 0.88 倍,假设 6 通过验证;大学专科及以上学历人口占比每提高 1%,该省份采纳集团化办学的概率显著降低约 0.65 倍。假设 7 没通过验证。学校数量和学生规模对集团化办学政策采纳始终不显著,假设 4 和假设 5 没通过验证。

此外,在控制变量方面,经济结构、城镇化水平两个变量对集团化办学政策采纳产生显著的正向影响。其中,城镇化水平的显著性较高。城镇化率每提高 1%,该省份采纳集团化办学政策的概率显著提高 1.35 倍。三产占比每提高 1%,该省份采纳集团化办学政策的概率显著提高 1.22 倍。

结合模型结果和政策文本,集团化办学政策扩散是外部压力和内部驱动共同影响下产生的行为。各类影响因素的具体作用如图 2 所示。上级指令的强制压力、下级政府的实践诉求、内部资源的存量基础、辖区居民的整体素质四个因素是影响省级政府采纳集团化办学政策的关键。外部压力对政策采纳起到积极的推动作用,上级行政指令越多、下级实践覆盖面越广,政府受到的压力越大,显著加速省级政府出台政策。内部因素则起到抑制作用,优质教育资源越丰富、居民受教育程度越高,政府顾虑得越多。优质师资越缺乏、居民素质越低,采纳集团化办学的概率越高。

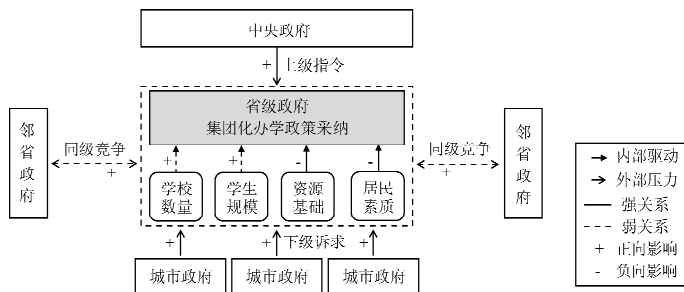


图 2 义务教育集团化办学政策的扩散机制

## 五、结论与建议

本研究基于对我国省域数据的实证分析,采用事件史分析法,探讨义务教育集团化办学政策在省级政府间的扩散过程,揭示出政策扩散的时空演变规律,分析了扩散机制。

### (一)主要结论及讨论

第一,在时间维度上,义务教育集团化办学政策的扩散呈现未完成的 S 型曲线分布特征。2017 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体

制机制改革的意见》使集团化办学进入快速扩散期,目前仍处于该阶段。

第二,在空间维度上,义务教育集团化办学政策的扩散呈现由东部向中西部演进的特征,梯度效应显著。截至2023年底,全国共有14个省份出台专门性的集团化办学政策,占比不足五成。东部地区响应最积极,超七成东部省份出台政策。中西部明显滞后,出台政策的省份比例在三成左右。

第三,在外部因素中,纵向压力是推动集团化办学政策扩散的关键因素,包括自上而下的上级行政指令和自下而上的下级实践需求。其中,中央政府自上而下的行政指令对政策扩散的正向推动作用最大。纵向垂直压力是政策扩散的中国特色,地方政府进行政策创新时通常以中央政府的指令为导向。<sup>[44]</sup> 本研究结果进一步验证了该观点。下级实践需求对省级政府采纳集团化办学政策也具有显著推动作用。地市级政府在集团化办学实践中积累的经验做法需要上位政策予以推广,存在的集团无限无序扩张、名校负担过重、评估及问责机制不健全等问题也需要上位政策予以引导和规范。此外,同级政府间的横向竞争压力对省级政府的采纳行为没有显著影响。各地根据自身实际选择了学区制管理、学校共同体建设等多样化的政策工具。在资源共建共享、教师交流轮岗等具体举措上,集团化办学与其他政策相比并没有本质区别。地方教育行政部门只要贯彻落实已有政策要求,即使不实施集团化办学也能实现同样的发展目标。<sup>[45]</sup> 因此,即使邻近省份采纳了集团化办学政策,也不会显著影响本省的采纳进度。

第四,在内部因素中,优质教育资源基础、辖区内居民受教育程度是影响地方采纳政策的关键因素。优质教育资源越缺乏,省级政府采纳集团化办学的概率越高。在优质教育资源基础薄弱的地区,政府更有意愿和动力将有限资源发挥最大的作用,提高存量教育资源的办学效益,集团化办学成为实现该目标的重要路径。辖区居民受教育程度越低,政府采纳集团化办学的概率越高。这可能由于居民受教育程度越低,对政府公共服务的满意度越低。<sup>[46]</sup> 为提升居民对教育服务供给的满意度,政府通过推广集团化办学的方式回应居民对优质教育的需求。为真正实现优质均衡发展的预期目标,集团化办学需要满足一定条件,例如,区域内有百姓认可的优质学校、在经费投入和物质保障等方面有足够支持等。如果不具备基本条件,但出于优质均衡发展的道义考虑和提升政绩显示度的仕途考虑,盲目跟风推进集团化办学,则存在将优质学校冠名薄弱学校,造成所有成员校都已优质的假象<sup>[47]</sup>,最终沦为给群众的一种精神安慰。

## (二)政策启示

第一,根据教育发展不同阶段和学校实际需求,选择合适的政策工具推进教育资源供给侧改革。集团化办学只是推动区域教育优质均衡发展的诸多政策工具之一,并非唯一选择。各地要根据自身教育发展需求,综合考虑资源条件、辐射幅度、保障能力等因素,科学选择政策工具,采取集团化办学、委托管理、学区制管理、名校办分校、结对帮扶等多样化办学体制,为校际共享资源、以强带弱、整体提升管理水平和教育教学水平搭建平台,推进教育资源供给侧改革。根据在校生规模和教育资源富裕程度,拟定各类学校的发展规划。对于规模小、资源多的学校,可通过县域范围内师资流动、设施设备共享,激活闲置过剩的资源,服

务地理位置相近的其他学校;对于规模小、资源少的学校,充分结合人口分布、地理特征、交通资源、就近入学等因素,做好撤并工作;对于规模大、资源少的学校,重点补足资源缺口,满足居民接受优质义务教育的需求;对于规模大、资源多的学校,可通过集团化办学的方式,扩大优质教育资源覆盖面,合理分流学生。已实施集团化的地区,要根据集团化办学的不同阶段科学规划、有序推进。初级阶段重在补短板,用名校改造和优化薄弱学校,强调以优扶弱的供给帮扶;中级阶段重在优化结构,强调集团内部结构优化,通过合作办学、委托管理等多种形式实现规模效应;高级阶段重在协同共生,强调集团发展内驱力。<sup>[48]</sup>

第二,加强省级层面对集团化办学的规范指导,优化集团化办学顶层设计,推进跨部门协同联动。各地市在集团化办学的政策执行阶段存在不少共性问题和矛盾,主要表现为财政投入、教师人事、管理工作等方面配套尚不充分,亟待通过深化改革加快矛盾破解。中央政府出台的政策对地级市的影响是间接的,省级层面的政策对地级市政府的影响更加直接,将显著影响基层执行行为和政策最终效果。在集团化办学领域,中央层面尚未制定详细的政策实施方案,已有相关政策内容多为“积极探索”“鼓励”“建议”等劝告性政策工具,本身不具有强制性。需要省级层面优化集团化办学的顶层设计,从创新办学模式、控制办学规模、激发办学活力等方面完善相关制度建设,化解集团化办学改革发展过程中出现的新矛盾和新问题,回应地方政府实践需求,为集团化办学健康有序发展提供指导。此外,集团化办学政策的执行阶段涉及多个部门,需要省级层面统筹管理,制定教育部门与其他部门的权责清单,推动跨部门的沟通协调,突破体制机制障碍。已出台集团化办学政策的各省份中,发文主体已呈现多样化趋势。新近出台政策的省份,发文主体多为联合发文。如浙江、广东、海南等地由教育、编办、财政、人社4部门联合印发,河南由教育、深改办、编办、财政、人社5部门联合印发。多部门联合发文推动集团化办学政策的系统性、协同性不断增强。

第三,建立健全集团化办学的考核评价机制,总结提炼先进经验加以辐射推广。根据集团化办学的既定目标,实施分阶段的考核评估,发挥评估的导向、诊断和激励功能,强化集团之间、地市政府之间的良性竞争。目前,虽然各个教育集团都制定了办学章程和行动计划,但大多缺少一个明晰的系统路径设计,更缺少针对各阶段的检测。需要指导、评估各集团办学规划的制定与实施,使规划可行、可检测。每学年组织专家评审组从管理建设、优质资源共享、教师队伍成长、教育质量提升、办学特色发展等方面,对各县市区集团化办学具体实施情况进行评估,建立问题清单,加强督促、指导整改。将教师发展作为集团化办学实践和评估的重点,完善教师编制管理、职称评审、绩效考核、经费使用等政策设计,体现多劳多酬,激发教师柔性流动和优秀教师跨校带教、年轻教师跨校跟教的积极性,形成核心校愿意输出、成员校愿意交流的良好局面。在成员学校达到一定办学标准后,应回归每个学校独立自主办学。此外,要特别评估集团学校和非集团学校的竞争与合作情况,考察集团化办学是否会导致其他学校生存环境恶化,影响区域教育生态。通过考核评估对集团化办学的具体措施进行调整完善,总结成功经验和典型做法,在省域内进行推广。

## 参考文献:

- [1] BARBARA W. Integrating Models of Diffusion of Innovation; A Conceptual Framework [J]. Annual Review of Sociology, 2002, 28(1): 297-326.
- [2] WALKER J L. The Diffusion of Innovations Among the American States [J]. American Political Science Review, 1969, 63(3): 880-899.
- [3] BROWN L A, COX K R. Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation [J]. Annals of the Association of American Geographers, 1971, 61(3): 551-559.
- [4] 朱旭峰, 张友浪. 地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(17): 63-77.
- [5] 韩啸, 吴金鹏. 政府信息公开制度扩散的多重逻辑——面向中国省份的事件史分析 [J]. 东北大学学报(社会科学版), 2019, 21(5): 489-496.
- [6] 朱亚鹏. 政策创新与政策扩散研究述评 [J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2010, 63(4): 565-573.
- [7] TEODORO M P. Contingent Professionalism; Bureaucratic Mobility and the Adoption of Water Conservation Rates [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2010, 20(2): 437-459.
- [8] SHIPAN C R, VOLDEN C. Bottom-Up Federalism; The Diffusion of Anti-smoking Policies from U. S. Cities to States [J]. American Journal of Political Science, 2006, 50(4): 825-843.
- [9] SHIPAN C R, VOLDEN C. Policy Diffusion; Seven Lessons for Scholars and Practitioners [J]. Public Administration Review, 2012, 72(6): 788-796.
- [10] 吕宣如, 章晓懿. 多重逻辑视角下政府购买居家养老服务政策扩散研究——基于中国省份数据的事件史分析 [J]. 东北大学学报(社会科学版), 2022, 24(4): 54-63.
- [11] 曾莉, 吴瑞. 从弱激励到强激励: 河长制政策创新扩散研究——基于省级数据的事件史分析 [J]. 软科学, 2023, 37(2): 20-26.
- [12] 刘琼, 职朋, 佻玲莉, 等. 住房限购政策扩散: 内部诉求还是外部压力 [J]. 中国土地科学, 2019, 33(2): 57-66.
- [13] 韩月. 教育政策创新扩散的风险及其规制——以新高考改革试点为例 [J]. 教育发展研究, 2019, 39(12): 37-42.
- [14] 张端鸿, 陈庆. 省级行政区域高等教育政策创新扩散的动力机制研究——以“双一流”政策为例 [J]. 教育发展研究, 2019, 39(7): 53-59.
- [15] 逢世龙, 张婉莹, 李云龙, 等. “县管校聘”政策扩散的影响因素及扩散机制研究——基于中国 286 个地级市数据的实证分析 [J]. 教师教育研究, 2022, 34(6): 36-43.
- [16] SHIPAN, C R, VOLDEN C. The Mechanisms of Policy Diffusion [J]. American Journal of Political Science, 2008, 52(4): 840-857.
- [17] 朱旭峰, 张友浪. 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起 [J]. 管理世界, 2015(10): 91-105.
- [18] 李智超. 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析 [J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 145-156.
- [19] 王浦劬, 赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, 50(6): 14-23.
- [20] MOONEY C Z, LEE M H. Morality Policy Reinvention; State Death Penalties [J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1999, 566(1): 80-92.

- [21] 赵强. 制度压力如何影响地方政府公共服务创新的扩散? ——以城市网格化管理为例[J]. 公共行政评论, 2015, 8(3): 103-119.
- [22] 陈芳. 政策扩散理论的演化[J]. 中国行政管理, 2014(6): 99-104.
- [23] 杨小微. 探寻区域义务教育优质均衡发展的新机制——以集团化办学为例[J]. 教育发展研究, 2014, 33(24): 1-9.
- [24] 钟秉林. 关于基础教育集团化办学的若干思考[J]. 中国教育学报, 2017(12): 3.
- [25] 张爽. 教育治理现代化视阈下基础教育集团化办学的中国道路[J]. 中国教育学报, 2020(11): 1-6.
- [26] 曹海军, 陈宇奇. 政策解构差异何以影响部门间协作网络的结构? ——基于市、县两级部门间协作的社会网络分析[J]. 行政论坛, 2021, 28(4): 73-82.
- [27] 李健, 张文婷. 政府购买服务政策扩散研究——基于全国 31 省数据的事件史分析[J]. 中国软科学, 2019(5): 60-67.
- [28] KEARNEY R C, FELDMAN B M, SCAVO C P F. Reinventing Government: City Manager Attitudes and Actions[J]. Public Administration Review, 2000, 60(6): 535-548.
- [29] 张爽. 教育强国背景下指向构建育人新载体的集团化办学[J]. 人民教育, 2024(1): 21-24.
- [30] 晏月平, 张舒贤. 教育婚姻匹配模式对子女教育期望的影响——基于 CFPS 数据的实证分析[J]. 人口与社会, 2023, 39(2): 54-65.
- [31] 李佳丽, 胡咏梅. “望子成龙”何以实现? ——基于父母与子女教育期望异同的分析[J]. 社会学研究, 2021, 36(3): 204-224.
- [32] 杨春华. 教育期望中的社会阶层差异: 父母的社会地位和子女教育期望的关系[J]. 清华大学教育研究, 2006(4): 71-76.
- [33] 刘保中, 张月云, 李建新. 社会经济地位、文化观念与家庭教育期望[J]. 青年研究, 2014(6): 46-55.
- [34] ADJEI N K, BILLINGSLEY S. Childbearing Behavior Before and After the 1994 Population Policies in Ghana[J]. Population Research & Policy Review, 2017, 36(2): 251-271.
- [35] BERY F S, BERRY W D. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis[J]. The American Political Science Review, 1990, 84(2): 395-415.
- [36] 樊博, 石语希. 中国政府数据开放的政策创新扩散研究——成本收益和外部压力的竞争性解释[J]. 现代情报, 2023, 43(10): 74-84.
- [37] 刘启君, 林举. 社会治理政策扩散驱动力研究——基于网格化管理政策的实证分析[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2023, 25(4): 48-58.
- [38] 陈潭, 李义科. 公共政策创新扩散的影响因素——基于 31 个省级居住证制度的数据分析[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020, 26(5): 107-118.
- [39] VAN DER HEIDEN, N, STREBEL F. What about Non-diffusion? The Effect of Competitiveness in Policy-comparative Diffusion Research[J]. Policy Sciences, 2012, 45(4): 345-358.
- [40] 彭川宇, 刘月. 城市科技创新人才政策扩散动力因素时空差异研究[J]. 科技进步与对策, 2022, 39(24): 81-90.
- [41] 张克. 西方公共政策创新扩散: 理论谱系与方法演进[J]. 国外理论动态, 2017(4): 35-44.
- [42] 吕芳. 条块差异与公共服务政策的扩散[J]. 政治学研究, 2021(5): 77-88.
- [43] 阎琨, 侯煜欣. 我国教育强国战略的政策扩散研究[J]. 清华大学教育研究, 2022, 43(5): 79-92.

- [44] 雷叙川,王娜. 地方政府间的政策创新扩散——以城市生活垃圾分类制度为例[J]. 地方治理研究, 2019(4): 2-19.
- [45] 吴建涛,冯婉桢. 教育一体化视域下集团化办学的多元反思与进路[J]. 现代教育管理, 2023(9): 34-43.
- [46] 陈新宇,裴志军. 居民收入、受教育程度对政府公共服务供给满意度的影响——基于2012年中国家庭追踪调查的实证分析[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2016, 19(4): 83-90.
- [47] 陶西平. 关于集团化办学的思考[J]. 中小学管理, 2014(5): 59.
- [48] 孟繁华,张蕾,余勇. 试论我国基础教育集团化办学的三大模式[J]. 教育研究, 2016, 37(10): 40-45.

## The Influencing Factors and Diffusion Mechanism of Group Oriented School Running Policy

WU Jing<sup>1</sup>, ZHAO Yuyang<sup>2</sup>

(1. National Institutes of Educational Policy Research, East China Normal University,  
Shanghai 200062, China;

2. School of Sociology and Political Science, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

**Abstract:** Group oriented school running is an important initiative to promote the quality and balanced development of compulsory education. Based on the panel data of 31 provinces in China from 2014 to 2023, this study applies the event history analysis (EHA) method to analyze the characteristics of the diffusion of the policy of group-run school in compulsory education, and to identify the influencing factors and the mechanism of policy diffusion. The results show that: the diffusion of group schooling policy is characterized by an unfinished S-curve in the time dimension and a gradient from the east to the central and western parts of the country in the spatial dimension; internal factors, such as the foundation of high-quality educational resources and public demands, and external pressures, such as higher-level administrative directives and lower-level practical demands, are the key factors affecting the adoption of group schooling by local governments. Accordingly, we propose the following policy recommendations: choose appropriate policy tools to promote the supply-side reform of educational resources according to the different stages of educational development; establish and improve the assessment and evaluation mechanism of group-run schools, select municipal and county-level model groups, and summarize and distill the advanced experience for radiation dissemination; strengthen the overall management of group-run schools at the provincial level, promote cross-sectoral synergies and optimize the top-level design of group-run schools' organization and management; establish a sound assessment and evaluation mechanism for group schooling, summarize and refine advanced experiences, and disseminate them.

**Key words:** group-oriented school running; policy diffusion; event history analysis; compulsory education

(责任编辑 张东娇)