

教育数智化

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2025.05.006

地方政府数字教育政策注意力配置差异与治理路径



李海龙¹, 陈翠荣², 崔红岩², 张雅静¹

(1. 中国地质大学(武汉) 公共管理学院, 武汉 430074; 2. 中国地质大学(武汉) 教育研究院, 武汉 430074)

摘要:注意力配置差异体现了数字教育发展过程中各地方政府的政策思路与工作重点, 加快统筹推进教育数字化战略需要关注并研究其背后的治理逻辑。基于 2000—2023 年各地方政府发布的 248 份数字教育政策文本, 构建“政策工具—政策内容—关键过程域”三维分析框架, 采用内容分析法从空间维度探究地方政府数字教育政策注意力的配置差异情况。研究发现, 我国数字教育政策在空间区位上的注意力分配存在明显差异, 数字教育政策完善程度呈现从东部向中西部扩散、逐级递减的趋势。究其根本, 政策环境作为外部性因素驱动数字教育政策演变扩散, 行政偏好作为科层体制与激励信号交织下的制度性因素发挥作用, 价值理念则构成影响政府注意力分配的内部性动因。结合地方数字教育治理创新模型, 未来应从以下方面加以治理, 力求实现地方数字教育协同发展: 突破政策文本线性局限, 推进政策网络系统性重构; 完善政策工具结构, 创新省际教育帮扶模式; 重申教育政策使命, 转变政策主体价值理念。

关键词:数字教育政策; 注意力配置差异; 地方政府; 分配机制; 治理模型

[中图分类号] G649.2 [文献标志码] A [文章编号] 16738012(2025)05007511

一、问题提出

教育数字化是我国开辟教育发展新赛道和塑造教育发展新优势的重要突破口, 对实现教育高质量发展、促进教育公平具有重要作用。在国家提出实施教育数字化战略行动后, 各地方政府积极跟

修回日期: 20250519

基金项目:国家社会科学基金教育学国家一般课题“数字时代高校科技伦理协同治理体系研究”(BIA240134)

作者简介:李海龙, 男, 山东武城人, 中国地质大学(武汉)公共管理学院博士生, 主要从事数字教育和教育政策与管理研究;

崔红岩, 女, 山东德州人, 中国地质大学(武汉)教育研究院硕士生, 主要从事数字教育和教育管理研究;

张雅静, 女, 河北涿州人, 中国地质大学(武汉)公共管理学院博士生, 主要从事公共政策和教育管理研究。

通信作者:陈翠荣, 女, 湖北汉川人, 中国地质大学(武汉)教育研究院教授, 博士生导师, 主要从事数字教育、教育政策与管理与高等教育治理研究。

引用格式:李海龙, 陈翠荣, 崔红岩, 等. 地方政府数字教育政策注意力配置差异与治理路径[J]. 重庆高教研究, 2025, 13(5): 75-85.

Citation format: LI Hailong, CHEN Cuirong, CUI Hongyan, et al. Differences in attention allocation of local governments' digital education policies and governance pathways[J]. Chongqing higher education research, 2025, 13(5): 75-85.

进,以政策引领为先导,强化基础设施建设,推进应用示范,加速区域教育数字化转型。然而,根据中国教育科学研究院专项调研,我国东部、中部与西部地区在数字基建规模、网络接入质量、教学实施流程等方面存在显著差异^[1]。同时,数字鸿沟^[2]、人才瓶颈^[3]、素养薄弱^[4]、资源单一^[5]等现实挑战进一步加剧我国数字教育发展的区域性分化,教育公平面临严峻考验^[6]。诚然,区域数字教育发展的不均衡不充分是经济差异、资源配置、教育适配性、政策规划等多重影响因素共同作用的结果。但是,作为地方教育数字化转型的行动纲领,数字教育政策的重要性不言而喻。现有研究多将数字教育政策视为教育数字化转型的思维引擎^[7],包括战略规划、价值赋能、关键创新、数字素养等要素^[8],认为其能够引领教育组织数字化转型的规划与实践^[9]。

我国数字教育政策历经萌芽初始、缓慢发展、规模发展及战略规划等阶段^[10],呈现多元互动、试点先行、以人为本的发展特征^[11]。有学者基于国际比较的视野,以英美等国家的数字教育政策为研究对象,总结其教育数字化转型经验,以期对我国数字教育政策的制定和完善提供参考借鉴^[12-13]。此外,在透过政策文本理解政府行为意图时,政策注意力被视为政府行为的话语表征,是影响政府议程设定、政策设计与执行的关键^[14]。已有研究多以政府注意力配置为切入点,对义务教育优质均衡发展^[15]、学前教育幼小衔接^[16]、普通高中高质量发展^[17]、科研评价^[18]等议题进行充分探讨,揭示了政策注意力与教育议题的关联作用,为数字教育政策分析提供了可参考的理论透镜。可见,学术界围绕“数字教育政策”“政策注意力配置”等主题开展了有益探索,但仍存在可拓展的研究空间:(1) 现有数字教育政策研究多聚焦于国际、国家宏观层面,对地方政府数字教育政策关注较少,同时,缺少以质性分析作为工具或方法的研究;(2) 关于政策注意力配置的研究缺乏对数字教育政策体系结构特征、运行特点的系统探讨,且较少将“空间维度”纳入地方政府政策注意力配置研究。本研究以地方政府教育数字化政策为研究对象,通过构建较为科学系统的研究框架,揭示区域间教育数字化转型的行动差异与发展逻辑。

二、分析框架与研究设计

(一) 分析框架

20 世纪 60 年代,拉斯韦尔(Harold Lasswell)首次提出“政策科学”,为公共政策分析理论的演变创新奠定基础。我国教育政策功能的运行主要依赖政策文本的嫁接与联系,通过引导、要求、规范等方式在“政府—学校—市场—社会”等多元主体间建立规则。教育数字化转型是一个充满复杂性的公共议题,旨在借助数字技术以重塑开放包容、柔韧永续的教育生态^[19],其涵盖的政策目标广泛、政策执行周期较长,受到多重因素的影响和牵引,易带来各地方政府注意力配置的显著差异。为此,本研究以政策类型、政策主旨等为理论基础,构建基于政策工具、政策内容以及数字化转型关键过程域三重维度的分析框架(如图 1),以系统地阐释地方政府在数字教育政策中的注意力配置及选择偏好。

X 维度是政策工具。罗斯维尔(Rothwell)等将政策工具划分为供给型、环境型和需求型,不同类型政策工具对政策执行的作用各有差异。结合各地教育数字化发展过程中对政策工具的使用情况和数字化转型的特殊性,可对 3 类政策工具进行详细划分:供给型政策工具包括地方政府通过资金保障、教育培训、基础设施等措施对数字教育政策落实产生外部推动作用;需求型政策工具指地方政府从需求侧切入,通过政府采购、多元参与、公私合作等渠道推动教育数字化转型进程;环境型政策工具从理论与制度层面为教育数字化转型营造良好的发展环境,具体指通过规划布局、组织变革、行为管控、开展试点等防范环境风险。

Y 维度是政策内容。此维度侧重研究地方政府如何通过政策内容的偏好以实现上层制度建设到底层转型实践的连贯性。数字化转型的关键在于以技术创新赋能转型对象高质量发展,核心要义是

传统路径的跃迁,根本任务是生态体系的重建^[20]。在政策文本的内容表现形式上包括三重视角:技术视角、变革视角和过程视角。其中,技术视角注重以数字技术创新、数字技术应用实现组织效能的提升^[21];变革视角认为教育数字化转型是文化、制度、管理、理念等层面的变革^[22];过程视角强调教育数字化转型的递进过程,强调通过改变教育模式、教学体验、实践样态来创造价值^[23]。

Z 维度是教育数字化转型成熟度的关键过程域。与过程视角侧重研究前期政策选择与制定过程中的内容选择不同,关键过程域侧重研究后期地方政府在政策执行与实施过程中的具体落实,尤为关注政府如何选择政策的重点关注领域以提升教育数字化转型成熟度。教育数字化转型是指向未来的教育范式变革、伦理重塑,应体现“数字技术—教育教学—社会影响”三维交叠的本质属性^[24],可以从新型能力建设、工作流程再造、教育生态重构等方面对教育数字化转型关键过程域进行标定^[21]。

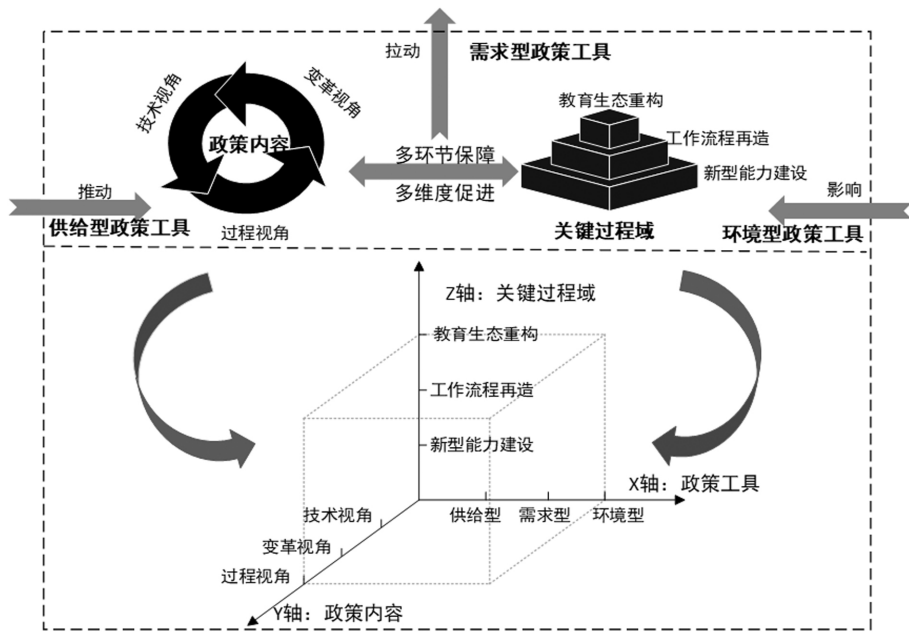


图 1 地方政府数字教育政策注意力配置的分析框架

(二)政策文本选取与编码

首先,教育数字化转型并非独立的发展阶段,而是与计算机化、网络化、信息化、智能化等阶段紧密相连、逐步演进的过程。所以,在样本政策的筛选上,本研究将有关计算机教育、信息化教育等政策均纳入数字教育政策范畴。学界针对地方政府阶段性教育发展规划的政策话语,已从多视角进行深入分析并取得成果,从学理层面证明了将其作为政策分析对象的科学性与可信性^[25]。因此,本研究选取 2000—2023 年各省份出台的教育事业发展规划、行动方案、管理规范、意见通知中关于教育数字化转型的具体内容为研究对象,共计 248 份。所选取的政策文本具有权威性、连续性、全面性、科学性等特征,在内容上高度聚焦教育数字化转型议题,其语言表达模式相对稳定,为后续的编码分析工作提供了有利条件。

其次,由于部分政策文本涉及非教育数字化转型的内容,因此在编码前对政策文本进行预处理,剔除重复项和不相关内容等,仅针对数字教育的政策条款进行分析。然后,根据各地对每一类政策工具的使用维度进行定性分析,总结不同地区的基本特征并进行分类,描摹我国各地教育数字化转型的实践样态,进而归纳总结各地方政策注意力的配置差异。最后,以 248 份政策文本为“文本库”进行序列编码,根据文本核心内容从中梳理、抓取关于数字教育的关键词频,建立本地语料库;遵循“先目标后形式”以及“紧密度”的指导原则,以政策文本中的句子为基本分析单位,开展变量抽取和 3 个维

度的属性归类编码,并按照“省份—年份—序号”进行标注编码(见表1)。

表1 地方政府数字教育政策文本内容分析单元编码示例

划分维度	政策内容	关键过程域	文本内容举例	编码
政 策 工 具	供给型	变革视角	新型能力建设 强化数字教育发展理念,提升校长数字教育领导力	京-2023-4
		过程视角	教育生态重构 推动形成市、区县级教育信息化平台建设与学校教育信息化特色建设统筹融合的生态格局	甘-2018-39
		技术视角	工作流程再造 整合优化已有业务系统,建成集政务公开、在线互动、资源服务等多种功能于一体的教育信息公共服务平台	鄂-2021-10
	需求型	技术视角	工作流程再造 以教育需求为导向、以教育应用为驱动,建立共建共享、共生共荣的优质教育资源众筹供需平衡新机制	闽-2015-30
		变革视角	新型能力建设 鼓励企业和其他社会力量开发数字教育资源,培育社会化的资源服务市场	陕-2023-27
		过程视角	教育生态重构 推动学校管理、教师发展、学生成长、课堂教学等方面不断进化,构建智慧校园生态体系	鲁-2020-55
	环境型	过程视角	工作流程再造 优化网络学习空间功能和实名制管理,创新数字化资源应用模式,提升教师信息技术与教学融合水平	豫-2022-38
		变革视角	教育生态重构 推进个性化教育资源建设,推进资源考核评价制度建设,共建数字化、个性化教育新生态	津-2022-33
		技术视角	新型能力建设 利用新技术对师生安全行为进行画像分析,确保教育系统网络舆情监测全面、预警及时、数据准确	桂-2020-18

三、地方政府数字教育政策注意力配置差异

政府注意力走向与政策偏好是一个持续连贯的行为过程,但区别于不同决策主体,其政策组合受政策目标、利益博弈、政策工具、价值偏好等多种因素的影响。随着教育数字化战略行动的实施与推进,我国各地方教育行政部门积极探索,通过提升教育品质、更新教育理念、变革教育模式,不断推动教育数字化转型的跨越式发展,但也因建设重心、政策工具的选择不同而呈现显著的区域差异性。

(一)政策工具使用维度

借鉴国务院发展研究中心的区域划分方法,将全国划分为8个经济区以直观地分析地域维度上数字教育政策的注意力配置差异。在此基础上,对供给型、需求型和环境型3类政策工具进行使用频次统计(见表2)。

表2 各地区数字教育政策工具使用类型数量分布

地域划分	供给型	需求型	环境型	累计
东部沿海综合经济区(沪苏浙)	462	148	385	995
北部沿海综合经济区(京津冀鲁)	422	87	293	802
长江中游综合经济区(湘赣皖鄂)	309	31	308	648
南部沿海综合经济区(闽粤琼)	355	77	193	625
黄河中游综合经济区(陕晋豫蒙)	315	57	229	601
大西南综合经济区(云贵川渝桂)	270	55	128	453
东北综合经济区(黑吉辽)	191	37	185	413
大西北综合经济区(甘青宁藏新)	122	23	133	278
累计	2 446	515	1 854	4 815

整体来看,地方政府数字教育政策注意力配置呈现两个特征。其一,各地方政府对教育数字化转型的注意力分配差异明显。东部沿海综合经济区使用关于数字教育的政策工具数量最多,占有所有经济特区教育数字政策工具使用数量的 20.66%,北部沿海综合经济区次之,表明东部沿海、北部沿海两个综合经济区对教育数字化转型的注意力最为集中。这与浙江、北京、上海、江苏、山东等地数字化发展水平居于全国前列,5G 基站数、光纤用户数、智能终端等数字基础设施基本实现全覆盖,数字经济规模占比较高,数字技术创新取得新突破等前期基础优势密切相关。大西南、东北、大西北等综合经济区各省份政策工具使用数量较少,其中大西北综合经济区的政策工具使用量最少,仅占总量的 5.77%,说明该地区对教育数字化转型关注度较低。这与青海、西藏、新疆等中西部地区面临数字产业基础薄弱、产业链条未成体系、数字经济核心产业规模不足,数字基础设施建设有待加强,数字技术应用与创新相对滞后,发展要素支撑不足特别是数字人才流失严重等息息相关。其二,政策工具使用数量上存在较为明显的城市群聚集效应,形成以东部长三角、北部京津鲁、南部珠三角、西部川渝等四大城市群为主的教育数字化发展引领型模式。一个可能的原因是教育数字化转型的力度和成效与政府数字化发展水平密切相关。《2020 年数字政府发展指数报告》显示,上海、浙江、北京、广东、四川、山东等省份位于省级数字政府发展第一梯队,数字技术作为生产要素与治理手段,推动政府治理方式与治理效能逐步呈现高效性、智能性、公共性等特征,从形态、结构、功能等维度转向协作型、智慧型政府。基于数字政府建设的前期经验,教育体系的数字化转型往往更高效、充分,并在地理位置上产生聚集效应。在数字政府建设过程中呈现被动观望发展模式的地区,其政策响应效率与技术存在高低错位,主要依赖纵向行政压力驱动,自我创新的行动意愿较低,教育数字化转型仍处于萌芽发展阶段,难以形成大区域规模化的连锁效应。

(二)政策内容导向维度

以技术、变革、过程三维视角审视 248 份政策文本的内容主题,发现各地方政府数字教育政策注意力配置呈现“大同小异”的发展特征。一方面,大部分的政策文本并非只包含教育数字化转型等相关议题,以教育数字化转型为主题的专项政策文本在数量上远少于组合型、叠加型政策。例如,河北、吉林、甘肃等地均在政府工作阶段性报告与发展规划中提及数字教育体系建设,并将数字教育与本地的技术创新、数字经济、数字基建、数字政府等其他政策议题协同联动。另一方面,八大综合经济区数字教育发展的政策主题在建设中心、建设方向、建设任务上保持较高一致性,但在建设程度和建设重点上有所区别,呈现从东部向中西部扩散的发展特征。以东部沿海、长江中游、大西北 3 个综合经济区政府数字教育政策的文本词频为例,研究发现:(1)样本地区政策内容多聚焦于“信息化”“数字化”“信息技术”等技术视角,说明教育数字化是教育信息化向自动化、智能化进阶而采取的新型发展方式,各地政府均已正式提出教育数字化转型政策,旨在实现从“简单应用”的信息化模式向“智慧赋能”的数字化模式转变;(2)样本地区政策内容的次要关注点有所不同,且数字教育体系建设程度不均。东部沿海综合经济区强调数字化教育体系的整体性变革,主要关注智慧校园建设、智能化场景搭建、个性化教育评价等,其建设成效也较为显著。如上海近年来教育数字化基础和网络实现升级,数字校园建设不断推进,师生数字素养得以提升,实现了教育更高层次的优质均衡与科学决策^[26]。长江中游综合经济区主要聚焦技术视角,网络安全治理、人工智能技术应用等词频较高,说明中部地区依托“承东启西”的区位优势,积极融入国家数字经济发展战略,其教育数字化转型侧重应用性较强的综合性政策,如夯实教育数字化转型根基、提高教育管理与服务网络化智能化水平等。大西北综合经济区侧重过程视角,如信息化资源均衡发展、师生信息素养提升、互联网+教育常态化发展等,表明西部地区教育数字化转型主要聚焦普及性基础工程建设,如建设教育专网、推进“互联网+”师范院校支教服务行动等。

(三)数字化转型的关键过程域

地方政府在数字化转型关键过程域的政策注意力呈现不同的发展特征、分布及应用规律(如图2)。其中,东部沿海综合经济区对新型能力、流程再造和生态重构3个层面均给予了较高关注度,特别是在教育数字化转型的评估与管理方面。浙江、江苏等地已经着手研究和编制相关的工作管理体系,旨在组织和实施区域学校教育数字化转型的评估与分析工作,以系统推动教育数字化转型的业务流程再造。北部沿海综合经济区表现为“重新型能力建设”的发展特征,这可能与地区教育数字化发展水平与高校科技创新效率之间存在显著的正向促进作用密切相关^[27]。北京、天津、山东等地作为高等教育强省(市),通过强化校企合作模式、打造科技创新共同体,将科研成果有效转化为现实生产力,从而为教育数字化转型发展提供坚实的科技支撑。长江中游、东北、南部沿海、黄河中游4个综合经济区在3个维度上均呈现均衡发展态势,各项指标占比均在10%以上,政策注意力集中在数字领导力提升、关键技术创新、数字文化培育等方面。例如,湖北要求在各区教育局和中小学设立“教育首席信息官”,以推进学校教育数字化与教育教学管理的融合创新发展^[28]。大西南、大西北2个综合经济区数字化转型关键过程域的各项指标关注度水平较低,其数字化转型成熟度可能处于成长阶段,即教育行政主管部门已经认识到教育数字化转型的重要性,但缺乏具体实施细节与组织管理制度;数字技术赋能教育应用初见成效,但数字化与教育教学融合的程度仍有待提升;师生数字素养、认知、态度和行为意愿逐步提升,但教育数字化程度对教育质量、教育公平的支撑作用不明显^[29]。究其原因,一方面,我国西南、西北地区教育发展重心仍主要聚焦教育扶贫、教育均衡、教育公平等议题;另一方面,教育数字化转型与中央财政转移支付、地方教育发展水平与技术融合適切性等因素息息相关,二者叠加共同导致各个地区政策注意力配置差异较大。

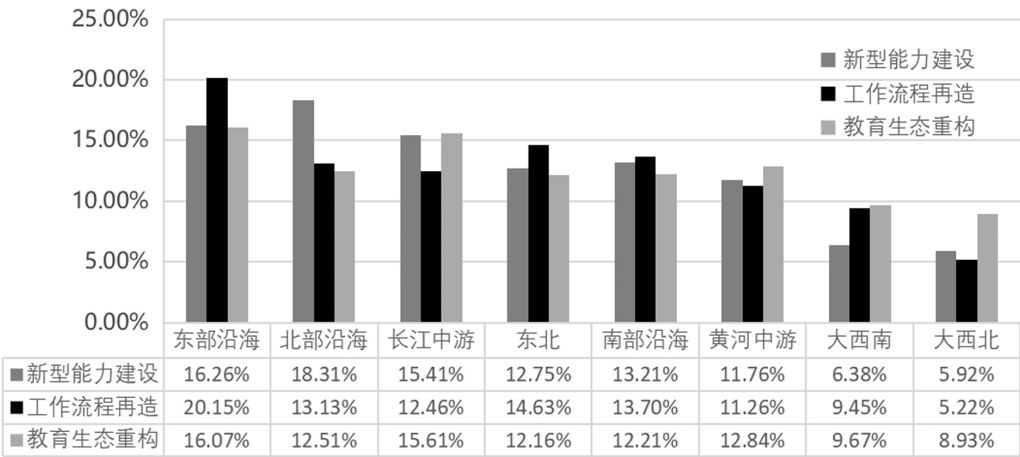


图2 各地区数字教育政策的关键过程域维度文本数量分布

四、地方政府数字教育政策注意力配置的治理路径

(一)地方政府数字教育政策治理创新模型的构建

明确地方数字教育政策注意力配置的影响因素,是构建地方数字教育治理创新模型的基础。研究发现,政策环境、行政偏好、价值理念等是导致政策注意力波动的主要因素。其中,政策环境包括经济、国际、地理环境等外部因素,是政策制定与实施的先决条件,在一定程度上影响数字教育政策注意力的分配过程,其实质是外在环境属性最终带来政策注意力分配上的差异。相比于内陆地区,广西因地理位置与东盟海路相连,其数字教育政策就多次提及加快推进东盟产教融合数字化平台建设等内容。行政偏好体现了地方政府行为决策的倾向与惯习,是影响注意力分配的制度性因素,主要包括政

绩驱动、邻近效应和标杆效应。当注意力资源有限时,地方政府行为决策在差序圈层展开,教育数字化注意力配置遵循“纵向适应、横向吸收”原则,各地方政府会基于自身理解与利益考量解读和实施中央政策,形成特定行为偏好。相邻地区资源禀赋相近,是政策学习与竞争的首选对象,同一区域地方政府数字教育政策注意力“邻近效应”显著。同时,政绩作为评价官员效能和决策正确性的核心指标,对政策制定过程中的注意力分配影响显著。价值理念是影响政府注意力分配的内部性因素,包括教育文化传统、政策公共价值、社会公众需求。教育数字化转型是技治性与人文性并存的变革,教育组织的本土性文化传统直接影响当地数字教育政策注意力分配。例如,东部沿海技术接受度较高的地区数字教育政策易采纳实施,西北部技术接受度较低的地区多持观望或怀疑态度。政策公共价值是政府制定和执行政策的核心导向,影响政策议程设定和资源配置,如新疆、西藏等教育欠发达地区数字教育政策注意力仍聚焦教育扶贫、教育均衡发展等议题。此外,公民需求也会影响地方政府数字教育政策注意力分配,即当公众对教育问题表达强烈意愿时,地方政府会将其纳入政策议程,如关注在线教育资源公平和质量问题,推动数字教育资源均衡发展和质量提升等。

综合来看,各地方政府数字教育政策注意力在地理维度上呈现波动、扩散的基本特征,在数字教育建设程度上呈现从东部向中西部扩散、逐级递减的发展趋势。从公共价值视角看,其行动策略是多元主体共同创造数字教育公共价值的过程,具有公共性、多样性、协同性等特征。借鉴马克·莫尔(Mark Moore)的公共价值战略三角模型,可以系统地刻画地方政府数字教育政策治理创新模型(如图3)。

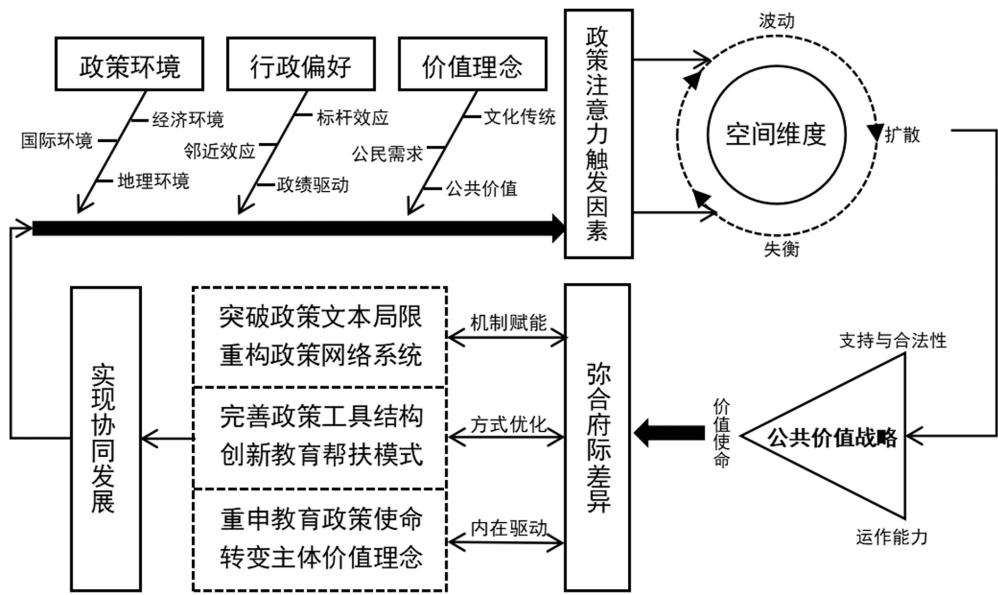


图3 地方数字教育治理创新模型

未来地方政府数字教育发展应指向“弥合府际差异,实现协同发展”。只有当政策价值锚定教育本质、技术创新服务育人目标、资源配置响应真实需求时,区域间的发展差异才能转化为特色发展的比较优势;协同发展与治理并不是追求整齐划一的数字景观,而是通过政策引导形成多元共治的数字教育生态,使每个地区都能基于自身教育传统与现实基础,探索具有生命力的教育数字化转型路径。

(二) 地方政府数字教育政策治理的实践路径

1. 突破政策文本线性局限,推进政策网络系统性重构

教育数字化发展的区域不均衡不充分,本质上是数字化转型中制度供给与资源调配的结构性矛盾。作为推动教育数字化转型的核心要素,政策文本的协同效能如同“杠杆支点”,决定教育数字化

转型成效的边界。研究表明,数字教育政策若未与数字经济、数字政府战略深度嵌套,易陷入政策孤岛,导致区域间数字教育政策势能差异拉大,加剧发展的不均衡^[30]。因此,构建教育数字化发展战略蓝图的核心本质是通过政策系统创造制度性公共品,形成政策合力场,以实现教育数字化转型发展的整体推进与协同布局。一方面,构建多中心协同机制,突破传统线性思维。跨部门协作质量依赖节点间资源流动与信息交互效率。在实施路径上,各地方政府需突破传统科层制线性思维,建立多中心数字教育政策网络协同机制。通过制度化沟通平台,促进教育、科技、财政等部门政策工具的创新组合,打破部门壁垒,形成政策执行协同效应。例如,各地方政府可以参考并推广浙江“教育魔方”工程,通过跨区域数字教育政策的数据池建设,实现教育决策服务供给的流程再造,为区域均衡发展提供技术治理典范。另一方面,革新资源调配机制,弥合区域发展差异。传统资源配置模式往往会向优势区域集中,容易产生“数字鸿沟”的马太效应,进一步拉大区域间教育数字化发展的差距。精准化行动方案的实施,旨在通过政策工具的空间重构实现资源的再分配,从而有效弥合区域发展差异。为此,中央政府应发挥主导作用,通过建立动态监测与评估体系,对教育数字化政策在不同区域的实施效果进行模拟预测;通过构建教育数字化转型发展的数字孪生模型,将政策干预因素纳入模型,分析不同政策方案对区域教育数字化转型发展的影响,为政策优化提供科学依据^[31],并在此基础上形成“地方政策实验—反馈优化”的闭环结构;鼓励地方开展政策实验,根据实验结果及时反馈政策执行过程中存在的问题与不足,中央政府同时根据反馈信息对政策进行调整与优化,确保政策的有效性与适应性。此外,还可以借鉴欧盟《数字教育行动计划》中的区域协作模式,构建区域教育数字共同体^[32]。借助区块链技术的去中心化、不可篡改、可追溯等特性,实现区域间教育信息的流通与资源的共享。例如,建立区域教育数字资源共享平台,将各区域的优质教育资源、教育科研成果等上传至平台,通过区块链技术确保资源的安全性及可信度。同时,通过区块链智能合约技术,实现资源交易的自动化与透明化,促进区域间的教育合作与协同发展,形成自组织的协同发展网络,有效激活西北部地区等相对落后区域的教育数字化潜能。

2. 完善政策工具使用结构,创新省际教育帮扶模式

政策工具是地方政府推动教育数字化转型的重要调控手段,其科学合理的使用结构对优化资源配置、提升转型成效至关重要。然而,当前各地方政府政策工具使用存在诸如供给型工具过度依赖、环境型工具标准化建设滞后、需求型工具激励效能不足等问题。为此,各级政府需秉持分层治理理念,构建精细化、差异化策略以优化政策工具使用结构。在基础资源供给保障方面,稳定供给型政策工具的使用数量与质量。一方面,加大物力资源投入,升级数字教育基础设施,如建设高速稳定的校园网络、配备智能化教学设备等,为转型发展提供物质基础;另一方面,强化人才资源投入,通过设立专项人才培养计划、完善人才引进与激励机制,吸引和培养既懂教育又懂信息技术的复合型人才,为转型发展提供智力支撑。在教育标准体系构建方面,增加环境型政策工具的使用频率与深度。加快推进数字教育国家、地方、行业标准化建设,制定涵盖数字教育资源建设、教学平台开发、教育数据管理、师生数字素养评价等多维度、多层次的统一标准体系。例如,明确数字教育资源格式、质量标准与版权规范,规定教学平台功能模块、数据接口与安全防护要求等,以规范数字教育发展。在多元共治格局方面,扩大需求型政策工具的使用范围与影响力。借助国家信息平台资源整合与传播优势,培育学校数字化特色发展的样板范例。通过设立专项扶持资金、提供政策优惠,支持样板学校在教学模式、课程体系、教师专业发展等方面探索创新,形成可复制、可推广的经验模式。同时,鼓励高校、企业和社会组织参与教育数字化科研项目立项,构建产学研深度融合的创新生态体系。此外,数字教育公共价值的实现,关键在于数字红利的普惠共享。中央政府应发挥统筹协调作用,建立科学完善的区域数字教育帮扶制度,采用“强省带弱省”的梯度推进模式,实现教育数字化转型方案的系统性输出与

精准落地。例如,通过遴选东部、南部等数字教育强省,组建“数字教育援助中心”,与西北部等薄弱省份建立“一对一”或“多对一”的长期稳定帮扶关系;搭建远程协同互动平台,实现优质教育资源实时共享与远程教学指导;建立双向研修机制,组织薄弱地区教师到强省跟岗研修,邀请强省专家到薄弱地区开展专题培训与现场指导;签订对口帮扶协议,明确帮扶目标、任务、责任与考核机制,确保帮扶工作取得实效,逐步缩小区域数字教育鸿沟,推动全国教育数字化高质量发展。

3. 重申数字教育的政策使命,转变政策主体的价值理念

在数字教育深化发展的关键阶段,亟须通过政策使命的重申与政策主体价值理念的转变,构建具有内生发展动力的数字教育治理体系。地方政府数字教育治理的终极价值应超越技术工具理性的束缚,回归教育数字化转型的本质属性,即通过技术赋能实现人的全面发展。面向未来,各地方政府数字教育的政策制定应坚持需求导向,即以学生、教师等教育主体的实际需求为根本出发点,对智慧教育体系的发展环境进行全方位改造。政策制定者需将数字教育公平纳入区域协调发展指标体系,通过政策扩散理论中的垂直示范与水平扩散机制,推动发达地区形成可复制的经验模板,欠发达地区构建适应性改进方案。在个体层面,构建基于多模态数据融合的学习者数字画像系统,整合认知特征、学习风格、情感状态等异构数据,采用知识图谱技术实现学习路径的动态优化与学习资源的智能推荐;在组织层面,建立包含基础设施完备度、数字资源应用率、教师数字胜任力、管理信息化水平等维度的学校数字成熟度评估指标体系,通过物联网设备实时采集学校运行数据,并通过数字孪生技术进行模拟推演,为技术支持策略的动态调整提供决策依据;在系统层面,绘制涵盖教育机构、技术企业、科研院所、家庭社区等多元主体的区域教育数字生态图谱,通过复杂网络分析技术识别关键节点与薄弱环节,建立基于区块链的教育服务供需智能匹配平台,实现教育资源配置的精准化与决策的科学化。此外,还应转变政策主体价值理念,增强教育数字化转型发展的内生动力。地方政府应树立科学的政绩观,不再将单一的绩效指标作为衡量工作成效的唯一标准,而应更多地关注数字化转型过程中教育系统的整体改进、教育资源的优化配置、教育技术的创新涌现、社会公众数字教育的满意度等方面。高校、企业、公众等多元行动主体应积极倡导创新文化,鼓励各层次学校在教育数字化转型过程中进行大胆尝试和探索,通过营造和谐、开放、包容的政策环境,提升政策主体的执行效率,支持各主体自主创新实践,探索新的教育模式与机制,推动数字教育系统的持续改进和高质量发展。

五、结 语

本研究基于 2000—2023 年地方政府发布的 248 份数字教育政策文本,通过构建“政策工具—政策内容—关键过程域”三维分析框架,系统揭示了我国地方政府在数字教育政策注意力配置上的差异。同时,研究构建了地方政府数字教育治理创新模型,明确了政策注意力配置的影响因素及作用机制,为理解区域教育数字化转型的差异化路径提供了理论透镜与实践参照。然而,本研究也存在一定的局限性:(1)政策文本的量化分析虽然能揭示注意力配置的宏观趋势,却难以深入捕捉政策执行中的微观动态与复杂交互;(2)研究主要聚焦政策文本本身,对政策实施效果及受教育者实际体验的考察尚显不足。因此,未来关于数字教育政策研究至少可以从以下 3 个方面进一步拓展、深化。(1)综合考量时间维度下地方数字教育政策的整体性变迁。例如,可以依托动态追踪数据,考察数字教育政策注意力配置的历时性演变特征及其对教育公平的长期影响。(2)剖析如何实现数字教育政策工具的组合创新。例如,可以结合案例比较,挖掘不同治理模式下政策工具组合的创新机制,尤其是中西部地区如何通过政策学习实现弯道超车。(3)如何将公众需求精准嵌入政策议程,以及如何通过不同层级或者同一层级政府之间建立一种合作协调机制,以激活欠发达地区教育数字化转型发展的内生动力等,也是值得深入探究的重要议题。

参考文献:

[1] 刘丙利,徐鸿丽.空间理论视域下的数字教育公平:现实表征、逻辑框架与行动路径[J].现代教育技术,2023,33(12):3644.

[2] 韩世梅.我国教育信息化促进教育公平的政策演进、问题分析和 发展建议[J].中国远程教育,2021(12):10-20,76.

[3] 郭绍青,华晓雨.教育数字化转型助推城乡教育公平的路径研究[J].国家教育行政学院学报,2023(4):37-46,95.

[4] 马欢.教育数字歧视的规制逻辑:从技术理性、价值理性到制度理性[J].现代远程教育研究,2024,36(3):46-54.

[5] 李玉顺,安欣,代帅,等.数字教育促进教育公平实践的反思[J].开放教育研究,2023,29(3):6978.

[6] 刘骥.数字鸿沟下的教育公平:基于 PISA2018 中国四省市的分析[J].国家教育行政学院学报,2020(9):3543.

[7] 钟志贤,杨佳,张义,等.国际数字化转型框架研究:比较与镜鉴[J].中国电化教育,2024(2):7988.

[8] 程莉莉.教育数字化转型的内涵特征、基本原理和政策要素[J].电化教育研究,2023,44(4):5356,71.

[9] 祝智庭,胡姣.教育数字化转型的实践逻辑与发展机遇[J].电化教育研究,2022,43(1):515.

[10] 杨聚鹏.新时代教育数字化转型的政策议题及建构路向[J].电化教育研究,2023,44(11):3644.

[11] 唐玉溪,何伟光.智能教育政策变迁的中国模式[J].教育研究与实验,2020(1):4046.

[12] 段世飞,龚国钦.国际比较视野下的人工智能教育应用政策[J].现代教育技术,2019,29(3):1417.

[13] 韩倩倩,蔡连玉.美国中小学人工智能教育推进的规划目标与特征研究[J].外国教育研究,2021,48(1):115-128.

[14] 谭海波,范梓腾,杜运周.技术管理能力、注意力分配与地方政府网站建设:一项基于 TOE 框架的组态分析[J].管理世界,2019,35(9):8494.

[15] 马立超,蒋帆.义务教育优质均衡发展的政策注意力分配偏差及其优化:基于“空间·过程·要素”三维框架的文本编码分析[J].现代教育管理,2021(12):2938.

[16] 闵慧祖,王海英.政策工具视角下省域幼小衔接攻坚方案研究:基于对 27 份省级政策文本的分析[J].教育学术月刊,2022(7):4351.

[17] 郅庭瑾,李大印.普通高中高质量发展:政策注意力视角的检视[J].教育发展研究,2023(24):3440.

[18] 李彦,代阳.我国科研评价政策注意力配置的范式转换与决策偏向[J].重庆高教研究,2025,13(2):6979.

[19] 祝智庭,胡姣.教育数字化转型的本质探析与研究展望[J].中国电化教育,2022(4):48,25.

[20] 李锋,顾小清,程亮,等.教育数字化转型的政策逻辑、内驱动力与推进路径[J].开放教育研究,2022,28(4):93-101.

[21] 钟志贤,卢洪艳,张义,等.教育数字化转型成熟度模型研究:基于国内外文献的系统性分析[J].电化教育研究,2023,44(6):2937.

[22] VINCENZO M. Digital transformation challenges for universities: ensuring information consistency across digital services[J]. Cataloging & classification quarterly,2018,56(7):592606.

[23] MORAKANYANE R, GRACE A A, O’REILLY P. Conceptualizing digital transformation in business organizations: a systematic review of literature[C]. Bled eConference,2017,21:428444.

[24] 吴永和,许秋璇,王珠珠.教育数字化转型成熟度模型研究[J].华东师范大学学报(教育科学版),2023,41(3):25-35.

[25] 刘复兴.教育政策的四重视角[J].清华大学教育研究,2002(4):1319.

[26] 2024 年上海市教育数字化转型工作推进大会召开[EB/OL]. (2024-11-01)[2025-05-01]. https://edu.sh.gov.cn/xwzx_bsxw/20241101/46085bc331834e74a9a2537d3ba711ee.html.

[27] 王晓燕.数字化视域下科技信息服务对校企协同创新效率的影响机制研究:基于 SD 模型的演化分析[J].江西社会科学,2022,42(1):194205,208.

[28] 武汉中小学将设“教育首席信息官”[EB/OL]. (2020-10-13)[2025-05-01]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1680396069738757882&wfr=spider&for=pc>.

[29] 袁磊,刘沃奇.民族地区教师数字素养的发展现状与提升路径:基于广西 9 市教师样本的实证分析[J].民族教育研究,2024,35(1):117124.

[30] 丁宝根,方羽. 数字技术与高等教育发展耦合协调的时空演化及障碍因素[J]. 重庆高教研究,2025,13(1): 21-31.

[31] 张海生. 人工智能赋能大学治理:多重效应与治理效能转化[J]. 重庆高教研究,2024,12(2):25-36.

[32] 胡瑞,蒋蓓蓓. 面向公共价值的欧盟教育数字化转型:路径与机制——基于欧盟《数字化教育行动计划 2021-2027》研究[J]. 外国教育研究,2024,51(11):6477.

(责任编辑:张海生 杨慷慨 校对:杨慷慨)

Differences in Attention Allocation of Local Governments’
Digital Education Policies and Governance Pathways

LI Hailong¹, CHEN Cuirong², CUI Hongyan², ZHANG Yajing¹

(1. School of Public Administration, China University of Geosciences, Wuhan 430074, China;
2. Education Research Institute, China University of Geosciences, Wuhan 430074, China)

Abstract: The differences in attention allocation reflect the policy thinking and work priorities of local governments in the development of digital education. Accelerating the coordinated promotion of the education digitization strategy requires attention to and research into the governance logic behind it. Based on 248 digital education policy texts issued by local governments from 2000 to 2023, a three-dimensional analytical framework of “policy tools-policy content-key process areas” was constructed. Content analysis was employed to explore the spatial differences in attention allocation among localities and attempt to uncover the governance paths of local governments. The study found that there are significant differences in the spatial allocation of attention in China’s digital education policies, with the degree of digital education construction showing a trend of diffusion and gradual decline from the eastern region to the central and western regions. Fundamentally, the policy environment acts as an external factor driving the evolution and diffusion of digital education policies, administrative preferences function as institutional factors shaped by the interplay of bureaucratic systems and incentive signals, and value concepts constitute internal motivations influencing government attention allocation. Combined with the local digital education governance innovation model, future governance efforts should break through the linear limitations of policy texts and promote the systematic reconstruction of policy networks, improve the structure of policy tools and innovate inter-provincial education support models, reaffirm the mission of education policies and transform the value concepts of policy actors, striving to achieve coordinated development of local digital education.

Key words: digital education policy; differences in attention allocation; local government; allocation mechanism; governance model