

教育发展战略与决策研究丛书

丛书主编◎徐小洲



*Innovation of Governance Mechanism of
Curriculum Reform: From the Perspective
of Non-profit Organization*

何珊云 著

课程改革的治理 机制创新研究

——基于民间公益组织的视角



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

教育部人文社会科学研究青年基金资助项目(13YJC880025)

教育发展战略与决策研究丛书

课程改革的治理机制创新研究

——基于民间公益组织的视角

何珊云 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

课程改革的治理机制创新研究:基于民间公益组织的视角 / 何珊云著. —杭州:浙江大学出版社, 2014.6
ISBN 978-7-308-13098-1

I. ①课… II. ①何… III. ①课程改革—研究—中国
IV. ①G423.07

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014)第 074075 号

教育发展战略与决策研究丛书
课程改革的治理机制创新研究
——基于民间公益组织的视角
何珊云 著



责任编辑 李玲如
封面设计 续设计
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 德清县第二印刷厂
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 14.75
字 数 250 千
版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-13098-1
定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

《教育发展战略与决策研究丛书》编委会

主 编 徐小洲

编 委(按姓氏笔画为序):

文东茅 史静寰 石中英

张 力 邹晓东 陈 劲

张斌贤 张应强 周谷平

范国睿 胡建华 高宝立

《教育发展战略与决策研究丛书》

总 序

为了引领教育事业的科学、健康、快速发展,人们必须宏观把握教育趋势、深入分析影响教育发展的内外因素、全面探究教育发展的规律、科学制定教育决策与政策。可以说,对教育战略与决策认识与把握程度,决定了一个国家、地区教育发展的水平与速度。

人类文明史充分表明,教育是下金蛋的母鸡。为了国富民强,发达国家普遍将教育视作提升国际竞争力的基础,高度重视教育发展战略与决策研究,以教育优先理念统领社会发展,制定相关教育政策法规,完善运行保障机制,大力推进各级、各类教育改革与发展。

纵观第二次世界大战后发达国家的发展历程,人们不难发现,教育与人才是其可持续发展的根本保障。为推进教育改革与发展,发达国家深入研究教育趋势与战略,制定了一系列教育法律和政策,大力推动教育优先发展。

美国仅在1957—1958年间,国会议员就提交过1500多份有关教育问题的议案,通过了几十项涉及教育的法令。其中《国防教育法》把教育视作关系国家生死存亡的关键性因素,推动美国高等教育跨入黄金时代。1983年,美国政府又通过了《国家在危机中:教育改革势在必行》报告,警示美国国民应充分认识教育改革和创新的重要性。1991年,布什总统签发了《美国2000年:教育战略》,对6项“国家教育目标”做出了具体规定。克林顿总统上台后次年便提请国会

通过了《2000 年目标:美国教育法》,使美国的教育目标更加细化。2001 年,小布什总统签署了《不让一个孩子落伍》的教育改革法,要求所有学校都必须在 12 年内使所有学生阅读与数学达标,并对规定时间内不合格的学校提出相应的整改措施。2006 年出台的《美国竞争力计划》反映出美国政府对新时期科技、创新和教育的高度重视,力图通过利用知识与教育资源,提升美国国家知识竞争力和国际竞争战略地位。同年,美国教育部在《迎接变化世界的挑战:强化 21 世纪的教育》报告中强调,布什总统把创新和教育放在了首位。从美国的一系列教育政策中,我们不难发现政府从国家发展战略高度对教育的持续关注与支持。

欧洲许多国家素有重视教育的传统,对教育问题的前瞻性、战略性研究成为其社会与教育可持续发展的重要保障。20 世纪末,英国首相布莱尔上台后,提出教育是社会保障的重要部分,应该由政府负主要责任。1998 年,英国政府发表题为《我们竞争的未来:建设知识经济》白皮书,指出在世界市场上,要使英国占据竞争优势地位,最需要的是知识、技能和创造能力。德国也于 1998 年发布了《全球竞争能力——教育、科学和经济前景》报告。该报告明确指出:德国良好的先决条件是拥有高效率的教育、科学和研究体系,为了将来在全球竞争中占据领先地位,必须确保和进一步扩大现有的优势。苏联解体后,俄罗斯联邦政府围绕俄罗斯教育发展的战略问题,制订了一系列教育发展规划。如:2000 年通过《俄罗斯联邦教育发展规划》、2001 年颁布《2010 年前俄罗斯教育现代化构想》、2005 年制订《国家教育优先发展计划》等。前瞻性教育战略与决策对这些国家教育改革与发展产生了重要的指导性作用。

进入 21 世纪以后,欧盟制订与实施一系列教育战略,推动欧洲区域教育的整体发展与质量提升。如:里斯本战略(Lisbon Strategy, 2000)提出把经济增长和就业确定为优先目标,计划到 2010 年将欧盟经济增长率提高到 3%,就业率提高到 70%;欧洲 2020 战略(European 2020 Strategy, 2010)提出了智能经济、可持续发展、包容性增长等战略性任务与举措;教育与培训 2020 战略框

架(Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training, “ET 2020”, 2009)提出了推进终身学习、提升教育质量与效益、促进公平与社会和谐、在各教育层次加强创新创业等战略设想。

随着大数据时代的到来和世界经济社会新格局调整,以教育为基础的综合国力较量、以科技为核心的国际竞争日趋激烈,许多发达国家正根据其发展战略需求积极调整教育政策,力图通过教育的基础性作用、大力培养人才提升其核心竞争力,推动经济可持续发展与国家富强。

在当前日趋激烈的综合国力较量、国家知识竞争力和人力资源角逐等国际竞争潮流中,谁掌握了 21 世纪的教育,谁就把握着未来国际竞争的主动权。改革开放以来,我国教育事业取得了显著成就,为经济社会发展奠定了良好的教育基础与人力资源保障。但是,面对新机遇和新挑战,我们必须更加准确把握教育发展的主要矛盾和基本规律。毋庸置疑,当前我国教育改革与发展面临着一些深层次的问题。我们必须既着眼于研究国家长远发展的前瞻性、全局性、综合性和战略性问题,提出促进教育发展的大战略,探索解决我国教育重大问题的政策措施。我们尤其需要在全球化背景下立足我国实际,针对国家与民族未来发展的重大需求,推动教育发展方式科学化、人本化发展,促进社会与教育协调发展,我们要把握教育发展的关键性问题,如:教育公平、教育质量提升、创新创业教育、人才培养与选拔机制等领域的战略与政策问题,提出行之有效的应对策略,为我国政府优化教育决策提供咨询服务。

同时,我们必须认识到,教育战略研究是多层次、多方位、多视角的。我们要重视分析、解决不同区域、层次、类型等教育发展的复合型、长远性、复杂性问题的,促进相应教育领域的协调发展。

时代呼唤着我国教育理论工作者为教育改革与发展做出更多的贡献。在这个背景下,教育战略与决策研究应该成为当前教育理论界的热点问题。许多学者从不同视角对教育战略问题开展了卓有成效的研究,许多成果在教育决策与实践中发挥出重要的指导作用与

参考价值。在广泛的教育战略研究过程中,我们欣喜地看到国际教育组织、国内外学术机构与学者开展了多种形式的合作。如:联合国教科文组织根据国际教育改革与发展趋势,组织了一系列战略性研究并发布研究报告,其中《学会生存》、《教育——财富蕴藏其中》提出的发展理念与策略成为各国教育发展的重要参考依据;欧盟组织各成员国围绕终身学习、职业教育、创业教育等领域提出了影响深远的战略性计划;我国华东师范大学、浙江大学、国家教育发展研究中心、中央教育科学研究院、上海教育科学研究院等单位共建“国家教育决策协同创新中心”,围绕教育战略与决策问题开展协同研究;南京师范大学、浙江大学、南京大学等单位共建了“江苏基础教育人才培养协同创新中心”,围绕基础教育发展与人才培养等区域战略性问题开展协作研究。这种合作研究无论是研究视野、研究内容的拓展,还是研究方法的创新,对解决国内外教育发展战略问题都是非常有益的。

在学界同仁的关心与支持下,本丛书试图追寻国内外教育改革与发展的重要趋势,选择若干教育发展中战略性问题,从宏观与微观等不同角度探析教育改革与发展的热点问题,以期抛砖引玉,引起人们对教育战略与决策问题的更大关注与思考,恳请各位同仁与读者批评指正。

徐小洲

2014年5月25日

前 言

如何革新基础教育领域现有的决策管理功能,发展多元主体协同解决教育改革与发展问题的“教育公共治理”体系,是近年来教育决策层与理论界共同关心的前沿议题。现有的以教育行政为主的课程决策及管理体系与机制不足以驾驭转型期的课程改革治理挑战,同样需要革新。关于这一点,课程理论界已形成两大思路:一是由省级政府乃至国家直接出面,架构级别更高的“课程领导”机制;二是争取“社会力量”的支持,“向社会分权”。本书认为,需要将两大思路融合起来,开创“国家主导、社会参与”的课程改革治理格局,发展这一格局的突破口在于能否找到“具体的社会力量”以及它们确实可以发挥积极的课程改革治理功能。

近十年来已在基础教育领域扮演重要角色、但却被课程决策层及理论界忽视的民间公益组织正是值得争取的“具体的社会力量”。深入考察民间公益组织的所作所为,能为发展新的课程改革治理机制,开创“国家主导、社会参与”的课程改革治理格局,找到一条切实可行的路径。由此,本书选择了中国青少年发展基金会、21 世纪教育研究院、南都公益基金会、真爱梦想基金会、百年职校等四类当前发展最成熟的民间公益组织作为研究对象,并依靠问题建构论、社会资本、关系网络等理论工具,对民间公益组织到底做了哪些对课程改革治理有益的事情,进行初步分析。从中可以看出,通过发挥自己的资源整合能力、社会资本及关系网络,依靠合理把握国家基础教育动向与公众普遍关心的教育议题,民间公益组织不仅开拓了相当广阔的课程改革参与空间,而且建构了四大主要的参与领域,并在每个领域都采取了富有成效的参与行动。

立足民间公益组织的所作所为,本书提出,民间公益组织建构的诸多问

题解决领域及其行动,如地方教育制度创新、多重力量的动员与关系协调、课程改革治理绩效的民间评价与监督等,涉足了国家现有课程决策与管理
体系难以有效应对的问题领域,其行动可以弥补国家现有课程决策及管理
体系的治理机制缺失。因此只要重视民间公益组织的所作所为及其积极的
课程改革治理功能,将其引入国家现有课程决策与管理
体系,便可以获得诸
多课程改革治理新机制,为开创“国家主导、社会参与”的课程改革治理格局
奠定基础。最后本书认为,在正式引入民间公益组织之前,国家及民间公益
组织仍需采取调整与优化措施,使民间公益组织成为结构更健全、更能发挥
其积极功能的课程改革治理新机制。

目 录

导 论	001
一、发展“教育公共治理”亟须争取社会力量	001
二、社会力量、教育公共治理与课程管理变革	007
三、到民间寻找课程改革治理新机制	015
第一章 治理、民间公益组织与课程改革	019
第一节 治理理论的兴起及其课程管理变革意义	019
一、学术界的治理转向及其内涵	020
二、治理理论的课程管理变革意义	025
第二节 民间公益组织与课程改革治理	032
一、何谓民间公益组织	033
二、民间公益组织参与课程改革治理及其与国家的关系	039
第二章 课程改革治理挑战与机制创新难题	047
第一节 课程改革的形成及其双重治理挑战	047
一、“素质教育”理想与课程改革的形成	047
二、国家战略调整与课程改革治理的双重挑战	051
第二节 课程改革治理机制创新难题及破解路径	057
一、举步维艰的课程改革与政府治理能力不足	058
二、地方政府的课程改革治理重任	061
三、课程改革治理的机制创新路径	066

第三章 民间公益组织的课程改革治理参与空间	069
第一节 课程改革治理向民间力量开放	069
一、国家权力变革与民间公益组织成长	070
二、向民间力量开放的课程改革治理:历史与现实	074
第二节 课程改革治理中的民间公益组织及其空间开拓	082
一、课程改革治理空间的理论分析	082
二、进入国家权力开创的课程改革空间	086
三、在教育体制外自主开拓参与空间	093
第四章 民间公益组织的课程改革治理参与领域及行动	100
第一节 以问题建构为中心的分析路径	100
一、一般意义的参与领域及行动分析模式	101
二、“问题建构论”视野下的参与领域及行动	102
三、民间公益组织参与课程改革的内在机制	105
第二节 建构对国家课程改革治理有利的参与领域	107
一、政策的形成、实施及评估	108
二、地方教育制度创新	114
三、中小学课程发展与教学革新	117
四、课程改革治理的多重关系协调与整合	125
第三节 分担国家课程改革治理难题的双重行动	127
一、自主参与领域内的常规行动	128
二、为赢得社会支持、扩大影响采取的辅助行动	140
第五章 民间公益组织的课程改革治理功能、意义与展望	147
第一节 被忽视的民间公益组织及其课程改革治理功能	147
一、民间公益组织:亟须正视的课程改革治理力量	147
二、民间公益组织的课程改革治理功能	152
第二节 民间公益组织的课程改革治理机制创新意义	159
一、三级课程管理体系及其治理机制缺失	159
二、引入民间公益组织,发展课程改革治理新机制	168
第三节 民间公益组织参与课程改革治理亟待解决的问题	179

一、优化民间公益组织的管理政策、制度环境与体制支持·····	180
二、民间公益组织自身的组织架构及运作机制完善·····	182
结 语·····	186
一、社会力量参与课程改革治理的可行路径·····	186
二、走向“国家主导、社会参与”的课程改革治理·····	188
三、民间公益组织作为课程改革治理新机制·····	190
中文参考文献·····	192
外文参考文献·····	207
后 记·····	217
索 引·····	219
图表索引·····	223

导 论

1830年,初到美国的近代法国政治思想家托克维尔(A. Tocqueville)看到美国社会的特殊形态,就像是哥伦布发现了“新大陆”一般。他满怀激情地写道:“美国人无论老少、贫贱、脾性,都永远在成立组织……在所有的情况下,特别是在新领域的开拓过程中,在法国你会看到政府的作用,在英国你会看到贵族的作用,而在美国,你一定会看到一个民间组织在发挥力量。”^①

历史演变到今天,形势依然如托克维尔所言,各种民间组织仍旧在美国公共生活中发挥重要作用。^②教育领域的情况也是如此。美国民间组织的活跃身影对本书选题产生了影响。然而本书的问题之所以能够形成,仍主要是受启于近年来中国本土课程决策与管理改革所面临的重要议题,这便是如何革新已有的课程决策与管理体制,开创能让“社会力量”积极参与进来的课程改革治理新格局,从而有效应对转型期课程改革治理的巨大挑战。

一、发展“教育公共治理”亟须争取社会力量

2010年7月,《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)正式颁布。国家在构思未来十年的“政府教育管理职能”转型时,首次引入“教育公共治理”这一新理念,并明确提出,要“积极

^① Tocqueville, A. Democracy in America[A]. 卢咏. 第三力量:美国非营利机构与民间外交[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011: 5—6.

^② Tocqueville, A. Democracy in America[A]. 卢咏. 第三力量:美国非营利机构与民间外交[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011: 6.

发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用”。^①或许这些政策话语会是一种历史起点,它意味着未来中国教育决策与管理将进入“公共治理”时代。

尽管《规划纲要》并未进一步界定“教育公共治理”的内涵、结构与运行机制,在列举“教育公共治理”中发挥作用的“各类社会组织”时,也没有提到“基金会”以外近40万元被民政部民间组织管理局认可的其他两大类社会(民间)组织(即“社会团体”与“民办非企业单位”),但《规划纲要》却为本书从治理角度分析为什么政府现有的课程决策与管理体系不足以有效应对当前的课程改革治理挑战,探索民间公益组织参与课程改革,发展“国家主导、社会参与”的课程改革治理格局,提供了重要的现实依据与动力。

(一)决策层与理论界的前沿议题

从文本内容来看,《规划纲要》是在探讨“转变政府教育管理职能”时提出要“积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用”。不久,国务院通知启动《规划纲要》中的“国家教育体制改革试点”项目时,再次强调,必须把“整体部署与尊重基层结合起来”,“努力形成全社会共同推进教育事业改革发展的良好局面”。^②

事实上,1985年,中国“改革开放”以来首次决定实施“教育体制改革”时,就已经提出,要“鼓励各民主党派、人民团体、社会组织、离休退休干部和知识分子、集体经济单位和个人,遵照党和政府的方针政策,采取多种形式和办法,积极地自愿地为发展教育贡献力量”。^③也就是说,吸收包括“社会组织”、“人民团体”在内的政府体系以外的社会力量参与教育事业,其实是近30年来国家推动教育改革与发展的基本经验之一。此后,国家实施教育体制改革时,都会思考如何发挥这一基本经验。

正如1999年颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》重点从“办学体制”入手探讨了如何吸收社会力量参与教育发展,制订了“以政府办学为主

① 中共中央,国务院.国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)[A].《教育规划纲要》工作小组办公室.全国教育工作会议文件汇编[C].北京:教育科学出版社,2010:126.

② 国务院办公厅.国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知[EB/OL].
http://www.gov.cn/jzwgk/2011-01/12/content_1783332.htm,2010-10-24/2011-1-12.

③ 中共中央.中共中央关于教育体制改革的决定[A].中华人民共和国国务院公报[J].1985(15):476.

体、社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制”改革计划,^①2010年的《规划纲要》在调动社会力量这一点上同样有其开拓之处。这一开拓不仅体现为,开始由“办学体制”转向“管理体制”入手思考社会力量的作用,而且将1985年的体制改革方案中只是点到即止的“社会组织”,进一步展开为“行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织”,试图明确“社会组织”的定义与内容,使“各类社会组织”成为“教育公共治理”的新机制。

在1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》中,国家虽然就已开始思考如何发挥社会力量的积极作用,但在国家各项事业均要“拨乱反正”的20世纪80年代初期,国家自身还没有形成能够有效推动全国教育改革与发展的政府组织体系,远未到将社会力量参与教育决策与管理列为“体制改革”基本议题的时候。因此80年代初国家在探讨“教育管理体制”改革时,只能适时将重心放于“成立国家教育委员会”,同时按照“简政放权”、发挥地方教育行政力量的积极性与创造性等原则,思考如何合理界定国家与地方的教育发展权力与职责。^②

但此后形势发生了极大变化:一方面,在国家、政府的领导下,国家教育事业取得了显著发展;另一方面,国家主导的经济、社会建设又对教育改革提出了新的要求,国家因此必须进一步适时调整已有的教育决策与管理。尤其是20世纪90年代末以来,随着经济社会转型加速,民主、公平、和谐等呼声与要求日益高涨,更是如此。事实证明,正如国家在政治经济等领域的体制改革准确把握了转型期的趋势与要求,因此可以持续有效地推动当代中国的经济发展与社会进步一样,^③在教育改革领域,国家也在根据社会转型期的新形势及新要求,积极探索新思路与新机制,优化80年代中后期以来的教育决策与管理体系。

以《规划纲要》为例,其思路创新之处表现为,在继续坚持国家及政府的主导作用的基础上,首次引入“教育公共治理”这一可以有效适应时代新要求的新理念,使“各类社会组织”成为“教育公共治理”的机制之一。诚如国

① 教育部. 面向21世纪教育振兴行动计划[Z]. 人民教育, 1999(4): 8.

② 中共中央. 中共中央关于教育体制改革的决定[A]. 中华人民共和国国务院公报[J]. 1985(15): 475.

③ 林尚立. 社会主义与国家建设——基于中国的立场和实践[J]. 社会科学战线, 2009(6): 1—10.

务委员刘延东 2010 年 7 月在全国教育工作会议上强调的那样,启动新一轮的国家教育管理体制改革的时,要“尊重基层和群众首创精神”,争取“形成自上而下和自下而上共同推进教育改革创新的局面”。^①

毫无疑问,这些教育决策与管理改革方面的新思考,充分说明国家十分注重回应转型期社会、教育领域日益高涨的“民主”、“公平”与“和谐”等时代新要求,因此引入“公共治理”理念。在地方教育行政界,近年来同样已开始探索如何变革已有的教育决策与管理体制,而且也引入了“公共治理”这一旨在吸纳“社会力量”乃至“个人”参与教育决策与管理的新理念,并在实践中进行了尝试。如上海浦东新区近年便在“尝试建立政府、市场、社会、学校和公民个人共同参与的教育公共治理格局”。^②

与国家、地方政府的前沿探索相一致,20 世纪 90 年代末以来,当“管理体制”取代“办学体制”成为国家“教育体制改革”的重点时,教育理论界也非常关注如何创新中国教育决策与管理体制,正如陈学飞教授所提醒的那样,无论办学体制与机制多么丰富,如果不改革当前“行政化的教育管理理念与制度”,仍难以营造“充满生机和活力的教育局面”。^③ 为了创新教育决策与管理体制,许多学者近年来开始引入“治理”这一新理念,来思考如何建构可以吸纳“社会力量”参与“教育公共治理”的新体系。

孟繁华教授认为,教育理论界已形成了从“治理”、“社会”等角度探索教育管理变革的热潮。他本人也在思考怎样在政府、学校、社会之间,建立“合作的教育治理运行机制”。^④ 尹后庆教授更是明确提出要“从教育管理转向教育治理”,认为“政府不能包办一切”,而应形成“政府与非政府组织管理上的合力”,因此提出,必须引入“教育治理”这一新模式,来变革由政府单独操办一切的教育管理模式,如政府以“契约”方式,将“管理的实施交给非政府的、专业的机构承担”。^⑤ 张民选教授甚至还引入了“全球治理”理念,来考

① 刘延东.在全国教育工作会议上的总结讲话[A].《教育规划纲要》工作小组办公室.全国教育工作会议文件汇编[C].北京:教育科学出版社,2010:70—71.

② 姜美玲.教育公共治理的国际经验及其启示[J].世界教育信息,2010(6):88.

③ 陈学飞.高校去行政化,关键在政府[J].探索与争鸣,2010(9):63.

④ 孟繁华.从竞争到合作:教育公共治理的运行机制[N].中国教育报,2008-11-14.

⑤ 尹后庆.从教育管理走向教育治理——政府转变管理职责方式的思考[J].上海教育科研,2008(1):4—6.