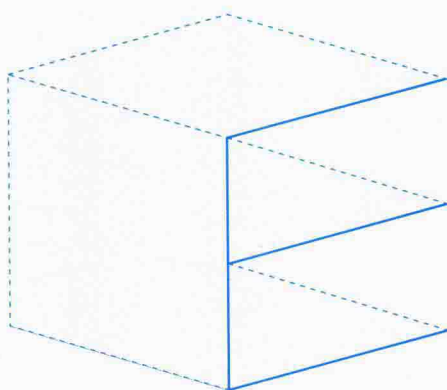


EDUCATION POLICY AND REFORM:
THE LOCAL EXPLORATION

教育政策与教育改革 [上卷]

本土探索

范国睿 等 / 著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

EDUCATION

M:

THE LOCAL EXPLORATION

教育政策与教育改革

本土探索

〔上卷〕

范国睿 等 / 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 李 东
责任编辑 何 艺
版式设计 杨玲玲
责任校对 张 珍 金 霞
责任印制 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策与教育改革. 上卷, 本土探索 / 范国睿等著. —北京: 教育科学出版社, 2016. 7
ISBN 978-7-5191-0662-1

I. ①教… II. ①范… III. ①教育政策—研究—中国
②教育改革—研究—中国 IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 161556 号

教育政策与教育改革 (上卷): 本土探索

JIAOYU ZHENGCE YU JIAOYU GAIGE (SHANGJUAN): BENTU TANSUO

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64989419
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	北京玺诚印务有限公司		
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	版 次	2016 年 7 月第 1 版
印 张	27	印 次	2016 年 7 月第 1 次印刷
字 数	348 千	定 价	68.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

序

教育政策与教育改革的逻辑展开

政策科学 (policy science) 的概念是美国著名政治学家拉斯韦尔 (H. D. Lasswell) 在 20 世纪 50 年代初提出的^①, 至 20 世纪 60 年代末 70 年代初, 相关研究在西方兴起。此后, 德罗尔 (Y. Dror)^②、纳格尔 (S. S. Nagel)^③ 等著名政策科学研究者积极推动政策科学的理论研究和实践探索, 政策研究由此蓬勃发展, 学科发展也日渐成熟。作为政策科学的重要分支学科之一, 教育政策学的发展与政策科学的繁荣几近同步。20 世纪 80 年代早期, 瑞典著名教育学家胡森 (T. Husén) 曾对教育政策制定与教育研究之间的关系展开专题研究^④, 并组织一批世界知名的教育理论研究专家与教育决策者展开对话, 开教育政策研究发展之先河, 也在很大程度上影响了此后的教育政策研究发展方向。

① Lasswell D, Harold D L. The policy sciences : recent developments in scope and method [M]. Stanford: Stanford University Press, 1951; Lasswell D. The decision process [M]. Maryland: University of Maryland, 1956; Lasswell D. The future of political sciences [M]. New York: Atherton, 1963.

② 以色列耶路撒冷希伯来大学教授叶海卡·德罗尔 (Yehezkel Dror) 在 1968 年至 1971 年旅居美国期间写了《公共政策制定的再审查》(Public Plicymaking Rexamined)、《政策科学纲要》(Design for Policy Sciences)、《政策科学进展》(Ventures in Policy Sciences; Concepts and Applications) 等著作, 被称为“公共政策科学三部曲”。

③ Nagel S S. Political science and public policy [M] //George J M, George H W. Social science and public policy: the roles of academic disciplines in policy analysis. Port Washington, N. Y. : Associated Faculty Press, 1984.

④ Husén T. Educational research and the making of policy in education: an international perspective [J]. Minerva, 1983, 21 (1): 81-100; Husén T. Social background and educational career: research perspectives on equality of educational opportunity [R]. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1972.

政策是破解社会难题、化解社会矛盾、确立和调整社会关系的规则与措施。从“静态”角度来理解，政策是用以执行或遵守的文本性规范，如法规、准则、计划、纲要、通知、文件、方案或措施，等等，是一种静态存在的“文本”。在公共政策研究发展的早期，研究者们大多认为政策的存在形态是静态的。我国在改革与发展过程中，重视法律、制度建设，在静态的文本意义的政策建设上倾力较多。从“动态”角度来理解，由问题的确认到政策议程、政策方案的形成是一个艰难的“提升”过程，政策制定者与执行者通常也会在确定哪些是达到预期政策目标的关键问题时产生冲突；解读政策是一个复杂的过程，由于各种利益相关者的立场不同，几乎总是存在对政策文本的多种解释。在具体的社会改革实践中，政策执行过程同样极其复杂，至少包括了对政策的阐释与宣传、政策执行、政策过程的监测以及政策效果的评估等一系列复杂过程，而且，在具体的政策实践与社会改革过程中，政策执行的结果几乎总是与政策制定者的意图有所出入。^① 因此，将政策视为一个动态的历时性过程似乎更为适切，政策是“某种有目的地进行价值分配、处理问题或实现既定目标的复杂过程”^②。实际上，仅将政策视为静态的文本或动态的政策实践，都是不完善的。正如泰勒（S. Taylor）所说：“政策的内涵远远超越了政策文本，它还包括先于文本的政策过程，包括政策文本产生之后而开始的政策过程，以及对作为一种价值陈述及行动期望的政策文本的修正和实际的行动。”^③ 因此，在一定意义上可以说，政策是静态的文本表达与动态的变革实践过程的总和，而这一切都表现为以解决现实社会问题为核心的变革性实践。

在现代国家中，随着义务教育的普及、教育规模的扩大和国家职能的加强，教育早已超越家庭事务的范畴，越来越具有社会公共事务

① Trowler P. Education policy [M]. London: Routledge, 2003: 95-96.

② 刘复兴. 教育政策的四重视角 [J]. 清华大学教育研究, 2002 (4): 13-19.

③ Taylor S. Education policy and the politics of change [M]. London: Psychology Press, 1997: 58.

的性质，国家具有办教育、管理教育的权力和责任，因而，“教育政策”便当然地属于“公共政策”的范畴，是国家管理和发展教育的主要手段和工具。教育政策的主体是负有教育的法律或行政责任的组织和团体；教育政策的直接目的在于确定和调整教育关系，从而实现特定历史阶段的教育目的；教育政策不仅是静态的存在，还是在教育活动的过程中产生、存在和调整的“有组织的动态发展过程”，是静态与动态的统一；教育政策是一种行为准则，是规范性的存在，是政策主体用以治理教育事业的工具；教育政策具有时效性，是针对特定时期内教育领域存在和出现的问题、为满足特定时期的发展需要而制定的。作为公共政策在教育领域的具体表现，教育政策秉持公益性的价值取向和具体社会历史条件与政治团体的教育目的，以公权力为依托，以各种具有国家强制力的行为为工具，规范和管理教育实践活动，解决教育领域出现的各种复杂问题，分配和调整不同社会群体在教育活动中的利益关系。教育政策规定了国家的教育目的，规定了学校教育的目标、年限、内容、方式，规定了各种教育资源的来源与配置方案，规定了教师的准入条件、专业身份、工作权责、待遇。公民受教育的宪法权利更是由不同层次、涉及各级各类教育的多样化政策所组成的教育政策系统来保护和维系的。

教育改革是教育政策的逻辑展开。作为政策主体为实现特定的社会与教育目的而制定的规范性准则，教育政策针对特定的教育问题，以确定和调整特定的教育关系为直接任务，具有明确的政策目标，为政策执行者提供行动指示和方案，对学校、教师、学生、家长、教育职能部门、更广泛复杂的教育利益相关者的行为以及社会与教育关系进行规范和调整。教育政策是一个由制定、执行、评价、调整等活动多层次、顺序相接直至终结，并导向新政策活动的连续的复杂过程。在此过程中，执行者、各方利益相关者参与到这一活动中，而各方对教育政策都会有自己的理解，并导向不同的政策行为。相较于其他行业而言，教育工作者往往更为强调自己的教育理念和自主性，天然地排斥行政干预。因此，教育政策过程的冲突、论证就会更为频繁，而

这也会在教育政策从文本到行动的各个阶段产生作用。进而言之，“学校作为一个比其他社会组织功能更齐全的组织，其内部的微观政治过程提供了政策重新融入情境的环境，这种重新融入与其说是执行政策，不如说是再造政策，与其说是再生产，不如说是生产”^①。

教育政策分析是一个贯穿政策问题确认、政策选择与制定、政策执行与政策绩效评估全过程的价值分析过程；在政策分析模式、策略与方法上，既有按一定的基础理论进行有关政策的应用性分析和研究的线性模式（linear model），有运用相关知识体系在多种政策选择时进行决策的问题解决模式（problem-solving model），有政策制定者出于某种政治利益做出决策或为已被采纳的政策措施辩护的政治模式（political model），也有通过讨论相关价值、观念、意识形态与政策价值而间接影响政策的阐释模式（enlightenment model）或过滤模式（percolation model）。^②在教育政策分析策略上，经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD，以下简称“经合组织”）的做法为我们提供了很好的借鉴。经合组织早在1996年就发起了系列教育政策分析。在经合组织看来，提高教育质量是所有经合组织国家的关键政策目标之一，为响应“为每一个人创造可利用的终身学习机会”的要求，世界各国均在开展重大教育改革。教育政策分析提供了一个反映各国教育改革经验的机会。教育政策分析的主要目的是：协助教育政策制定者及其他与教育政策有关的方面，通过借鉴国际上或类似领域的工作经验提高决策水平；分析总结经合组织的教育活动、国际数据与指标及相关研究的内在性质与政策含义；以简明并可获得的方式公布有关结论及分析与讨论结果。这一点在其每年出版的教育政策分析报告中得到了很好的体现。

我国学者对教育政策以及教育政策研究的关注始于20世纪90年代初期，当时正处于政策科学从初创向成熟转变的阶段，即从个案研

① 林小英. 理解教育政策：现象、问题和价值 [J]. 北京大学教育评论, 2007 (4): 1-2.

② 特罗, 谢维, 王薇. 政策分析与教育 [J]. 比较教育研究, 2000 (6): 35-39.

究向系统研究转变、从经验型研究向理论与实践相结合的研究转变、从政府内部研究向社会参与研究转变的阶段，在体制、制度、队伍等多方面逐步形成教育政策研究的运行机制和体系。教育政策影响着教育系统的变革，同时也是社会发展中一个不容忽视的要素。教育政策是教育与社会发展诸要素正式互动的通道与内容。当前，国内外教育政策研究迅速地走到教育研究的前台，并以解决教育宏观问题、促进教育决策科学化、提高教育政策有效性为宗旨。基础教育与社会发展的宏观教育政策研究旨在结合具体基础教育改革问题，从政策层面分析基础教育与社会发展的相互关系，为两者的相互促进提供政策建议。因此，对国家最新教育政策文本、教育政策焦点问题及教育政策研究前沿问题进行梳理和分析，既是教育政策学研究的重心，也是捕捉国家教育发展趋势的重要途径。在理论研究层面，教育政策研究正日益成为教育科学体系中的“显学”；在实践层面，许多国家的重大教育改革莫不首先从制定教育政策入手。走向基于民主、科学的教育政策与教育改革，成为当下和未来教育事业发展的主要趋势。

对于当代中国而言，教育是民族振兴、社会进步的基石。作为一种重要的软实力，教育在提升国家竞争力中的作用举足轻重。随着世界范围内政治经济形势的发展，教育领域呈现出现代化、国际化、终身化、全民化、信息化、民主化、个性化等多重趋势，使我国教育决策与管理面临新机遇和新挑战，依靠传统的经验式决策与管理已远不能满足教育现代化发展的需要。当代教育研究，尤其是教育政策研究，客观上需要转换教育研究范式，探索具有中国特色的教育政策理论体系与教育改革实践模式，需要聚焦教育领域综合改革的重大现实问题，破解当前教育改革难点热点问题，预测教育未来发展的前瞻性问题，服务国家教育决策，推进国家教育治理体系和治理能力的现代化，提高国家教育决策科学化与民主化水平。当代中国的教育政策与教育改革的理论与实践呈现出以下特点。

基于复杂问题的教育政策与教育改革。当今社会是一个瞬息万变、以变革为主旋律的复杂社会，教育改革进入深水区、攻坚期，各级各

类教育从规模发展向质量发展转型，各种教育问题的形成与破解涉及面广、关联度高，破解深层次矛盾和问题难度更大，许多问题的解决涉及诸多利益相关者的利益诉求与博弈，涉及诸多社会因素与社会组织，涉及教育与社会发展的多种配套政策。教育政策与教育改革研究要以问题意识、国家意识、任务意识为导向，从当下中国教育实际出发，以促进中国教育健康持续发展为宏旨，紧紧围绕当代中国社会转型与教育变革发展中的重大问题与战略需求，以促进教育与社会协调发展、促进人的全面发展为出发点，着力研究群众反映强烈、制约教育事业科学发展的热点难点问题。国家和地方政府与教育行政部门应重点关注涉及国计民生、需要优先解决的紧迫问题，以及长期积累、悬而不决的复杂问题。

基于民主协商的教育政策与教育改革。当代教育政策与教育改革的理论与实践必将以反映社情民意为基础，以办好人民满意的教育为终极价值追求。随着社会的发展与进步，越来越多的民众认识到教育决策对于自身生活、学习、利益和未来的重大影响，因而期望参与教育决策。教育决策与管理的民主化，就是让社会公众尤其是教育受益者和利益相关者关心教育事业发展，积极表达自己的态度、看法与建议，从而使教育决策更加有效，更加彰显教育的公共性、公益性，使更广更多的人受惠于教育，使国民的整体素养不断提升。因此，在教育政策决策、执行与监测评估过程中，在重大教育改革项目的推进过程中，要坚持依法民主决策，鼓励和吸引社会公众、专业人士广泛参与教育问题实时征集、重大教育问题解决方案咨询、教育政策动态监测、教育政策成效评估等教育政策活动，有序有效地开展教育发展情势综合调查、教育界人士与其他社会人士对话沟通、教育行政领导与一线校长教师专题座谈、重大教育问题招标/委托研究、专家咨询、学术沙龙与学术论坛、政策方案科学论证、区域教育政策实验、政策执行过程与结果的监测与评估等政策活动，从而建立健全具有广泛社会与民众基础的教育决策程序与长效机制，提升教育政策的公众满意度，保障教育事业的科学发展、持续发展。

基于数据与证据的教育政策与教育改革。当今时代是一个以互联网、物联网和大数据为表征的时代，这为宏观教育政策决策与重大教育改革的科学化、现代化提供了保障和可能。教育改革是一个庞大的、复杂的系统工程，对于复杂教育问题的研究和政策建议，必须依赖翔实可靠的数据与证据，依赖对这些反映客观教育现实的数据的处理与分析。这就需要我们注重理论与实践的结合、定量与定性的结合、数据与技术的结合、抽象与具体的结合，积极吸收应用信息科学、数据科学、统计科学、决策科学等多学科的理论、技术与方法，综合集成教育事业发展的结构化统计数据，以及动态反映各级各类教育发展情势、综合重大教育问题现状与归因及公众教育主观体验的非结构化数据，形成多维度、多视角、多层面的分析框架，及时发现教育与经济社会发展的动态规律，综合调适各种利益相关者的教育利益，做出符合人民根本利益的战略抉择。

呈现在读者面前的《教育政策与教育改革（上卷）：本土探索》《教育政策与教育改革（下卷）：国际视野》两本书，是我近十年间研究教育政策与教育改革问题的主要成果结集，从一个侧面反映了我的学术历程。这其中，既有我个人独立完成的作品，也有与同事、学生共同完成的成果。本卷第二章的研究与写作过程中，苏娜、王举、戴成林、朱莺、黄欣、张淑萍、孙闻泽等协助搜集大量文献并撰写部分初稿；第三章与周彬、李树峰等合作；第四章与杜明峰合作；第五章与张晓阳合作；第六章与闻待、何颖合作；在第七章的研究与撰写过程中，范竹君等参与调查，童康、杜明峰参与初稿撰写。在此，对所有参与研讨、写作的各位同仁致以诚挚的谢意！

本书的编撰和出版，得益于教育科学出版社刘明堂先生的反复敦促、鼓励，在此一并表示衷心感谢！

本书的错讹之处，敬请读者批评指正。

范国睿

二〇一六年一月六日

于华东师范大学

目 录

序：教育政策与教育改革的逻辑展开	1
------------------------	---

第一章 教育体制改革与教育生态活力

第一节 体制改革：教育改革之核心	3
第二节 教育改革的体制性障碍	6
第三节 现代教育治理体系之建构	9

第二章 教育改革：国家在行动

第一节 新一轮国家教育改革扬帆起航	19
第二节 构建普惠性学前教育公共服务体系	38
第三节 发展公平有质量的基础教育	47
第四节 以提升职业服务能力为核心发展职业教育	55
第五节 着力培养拔尖创新人才，深化高等教育改革	68
第六节 基于诚信公正多元的考试招生改革	78
第七节 保障和促进教师发展	92

第三章 教育均衡发展的政策分析

第一节 教育均衡发展的理论探讨	105
第二节 促进教育均衡发展的政策实践分析	137
第三节 走向内涵式教育均衡发展	171

第四章 普通高中教育现代化发展

第一节 普通高中教育现代化的意蕴	188
第二节 普通高中教育现代化要素分析	206
第三节 普通高中教育现代化指标体系建构	223
第四节 推进普通高中教育现代化的策略建议	233

第五章 农村中小学布局调整

第一节 政策历程	241
第二节 政策影响	253
第三节 政策分析	263
第四节 农村中小学布局结构优化	268

第六章 师范生免费教育

第一节 历史与困境	279
第二节 时代的呼唤	287
第三节 政策实施与初步结果	292
第四节 过程中的矛盾	307
第五节 理想与现实	318

第七章 高层次科技创新人才的培养与成长

第一节 本土问题	326
第二节 国际借鉴	343
第三节 改革始于足下	359

第八章 学校教育哲学与学校治理

第一节 学校教育哲学	371
第二节 学校活力与学校文化	377
第三节 教师专业发展共同体	381
第四节 学校治理	386

第九章 教育改革的理性化品格

第一节 “改革”和“教育改革”之认知	395
第二节 教育改革的理性化品格缺失	396
第三节 教育改革理性化品格的生成	401
参考文献	408
索引	416

第一章

教育体制改革与教育生态活力

纪念《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),重要的是继承和发扬《决定》解放思想、激发教育活力的精神遗产,以法治机制破解教育改革所面临的体制性障碍,最大限度地调动政府、社会、学校等不同利益主体参与教育的积极性、创造性,营造健康、有序、充满生机与活力的教育生态,促进人的健康全面发展。^①

^① 本章为纪念《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布30周年而作,其中的主要观点曾在2015年5月25日至26日华东师范大学与中国教育学会、中国高等教育学会联合举办的“纪念《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布30周年大型论坛”上报告。原稿最初以“教育体制改革与教育生态活力”发表于《教育发展研究》2015年第19期,《新华文摘》2016年第14期、中国人民大学复印报刊资料《教育学》2016年第3期全文转载,收入本书时已经作者修订。

1985年5月27日,《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)颁布,中国教育体制改革的大幕由此开启。30年弹指一挥间,中国教育及其社会政治、经济、文化背景都发生了重大变化。纪念《决定》颁布30周年,需要思考的问题是:我们应该从《决定》的颁布中继承些什么?与30年前相比,今天教育改革面临的态势有何不同?我们应该怎样推进和深化教育改革?

第一节 体制改革:教育改革之核心

《决定》的精神遗产是解放思想,激发教育活力,而《决定》的颁布也得益于党的十一届三中全会以来的思想解放。1976年以后,中国社会进入“拨乱反正”时期,但是,改革与发展的激情与热情仍被“两个凡是”的桎梏束缚着。^①1978年5月10日,中央党校内部刊物《理论动态》第60期刊登了《实践是检验真理的唯一标准》一文;5月11日,《光明日报》以“本报特约评论员”署名公开发表了这篇文章,新华社将这篇文章作为“国内新闻”头条转发全国;5月12日,《人民日报》《解放军报》及不少省级党报全文转载;5月13日,全国多数省级党报都转载此文。一场中国社会前所未有的思想解放运动的序幕——关于“真理标准”问题的大讨论由此拉开。1981年6月,中共十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,标志着党完成了思想上“拨乱反正”的任务,对于调动一切积极因素、动员全党全国各族人民同心同德进行社会主义现代化建设起了巨大作用。此后的几项重大决策都得益于这场史无前例的思想解放运动。20世纪80年代初,国家在非常短的时间内出台了三个重要文件:1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》、1985年《中共

^① 所谓“两个凡是”,即:“凡是毛主席作出的决策,我们都坚决维护;凡是毛主席的指示,我们都始终不渝地遵循”,出自1977年2月7日《人民日报》《红旗》《解放军报》刊登的社论《学好文件抓住纲》。

中央关于科学技术体制改革的决定》和《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称“三个《决定》”），从而形成了一个时代社会改革与发展的整体框架。

社会发展的动力与活力源于基层，顺势而为，保护这种动力与活力是体制改革成功的关键。中国社会的改革开放是从经济体制改革开始的，经济体制的改革又是从农村开始、从基层开始、由农民推动的，是一种自下而上的改革。1978年12月的一天夜里，安徽省滁州市凤阳县小岗村的20户农民聚集在村民严立华家中，神情严肃地写下“分田到户”的“生死契约”，“每户保证完成全年上交公粮，不再向国家伸手要钱要粮”，全国第一个包产到户的责任制由此诞生。一张源于民间的小小契约，成为中国农村一场大变革的开始。此后，中央对这一现象一直给予非常谨慎的观察、保护。1981年10月，全国农村工作会议通过《全国农村工作会议纪要》，高度评价了十一届三中全会以来农业生产责任制的发展，使它具备了合法性；1983年1月，中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》全面肯定了家庭联产承包责任制；1984年10月20日，中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，确立改革的基本任务是建立具有中国特色、充满生机和活力的社会主义经济体制，促进社会生产力的发展。

同样的情形发生在教育领域。“文化大革命”之后，邓小平主动请缨，分管科技与教育。恢复高考，如一石激起千层浪，对激发千万学生的学习动力、恢复被“文化大革命”破坏殆尽的教育与学习生态发挥了重要作用。此外，当时我国的教育水平远远不能满足社会发展的需求，与发达国家的教育水平也存在相当大的差距。1983年国庆节，邓小平为北京景山学校题词：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”，为中国教育的改革与发展指明了方向。在改革与发展过程中，出现了一些源于基层的改革探索，而“三个《决定》”，特别是《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布，在很大程度上反映了这些源于基层、符合本地区特征、富有成效与活力的改革探索。1984年11