

# 教育综合改革的部委协同性

——基于1986年来部委“联合发文”的文本分析<sup>①</sup>

杨道宇

(渤海大学 辽宁 锦州 121013)

**摘要:**从1986年以来联合发文角度看,教育综合改革的部委协同具有如下特征:协同部门广泛,至少有102个部门参与;协同部门不断增加,并大致可以分为三个相对独立的阶段;部门之间的协同频次呈“随年增加趋势”,并在2008年后形成“高发区”;在各级各类教育中,部委的协同重心在高等教育、基础教育与职业教育上;在七大改革领域中,部委的协同重心在人才培养模式、管理体制、学校建设、教师队伍建设与教育经费上;在41个改革主题中,部委的协同重心在德育、社会实践、高校建设、后勤管理、经费投入与管理、职业学校示范校建设、科研、教师培训、拔尖人才培养和就业上。

**关键词:**“联合发文”;教育综合改革;协同性

**中图分类号:**G640

**文献标志码:**A

**文章编号:**1003-2614(2016)12-0001-05

## 一、问题提出

全面深化教育综合改革离不开部门协同<sup>[1]</sup>,部门协同的关键是国家决策部门的协同,部委协同制定教育政策对深化教育综合改革至关重要;部门协同具有多方面含义,既包括学校、家庭与社会的协同,又包括学校与教育行政部门的协同,还包括政府部门协同。政府部门协同既包括决策部门的内部协同,又包括执行部门的内部协同,还包括决策部门与执行部门之间的协同。其中,决策部门的内部协同至关重要,因为决策部门是领导教育改革最核心、最强大势力,其对教育改革的利益需求直接影响着教育改革的走向<sup>[2]</sup>。在中国,教育决策部门可分为国家与地方两个层面,起主导作用的是国家教育决策部门,地方教育决策部门常常成为中央决策的执行部门。国家教育决策部门主要由国家最高权力机构、教育部与其他部委及相关下属部门所组成,这些部委对教育改革的协同决策构成顶层设计,直接推动着教育改革的深入进行。

“联合发文”是部委协同决策的最直接表现,从“联合发文”角度研究国家教育决策的部委协同性,有利于深入把握国家教育决策部门的协同问题,从而有利于解决教育综合改革的协同性问题:部委协同决策既表现为教育政策的制定过程,又表现为教育政策文件“联合发文”的产生。相关研究可从过程角度进行,亦可从“联合发文”角度进行:前者的优点在于可以深度把握在部委协同制定教育政策的具体过程,其

不足在于实证材料收集难度较大,不太适于历史分析;后者的优点则在于“联合发文”存在的客观性,使得更长时段的系统历史分析成为可能。已有的教育政策分析虽然涉及部委协同性问题,但缺乏对部委“联合发文”的教育文件进行系统的历史分析,从而使我们难以知晓:哪些部门参与教育政策协同制定,这些部门发生哪些历史变迁;这些部门就哪些政策议题进行协同,联合颁发多少项教育政策,形成哪些基本特征等基本问题。这些基本常识的缺乏,使得我们难以把握部委在教育政策制定方面的协同性,从而难以提出有价值的研究课题。有鉴于此,本文通过对1986年以来部委“联合发文”<sup>②</sup>的教育政策文件进行系统分析,从而回答上述提出的基本问题,以期更多地理解教育综合改革的部委协同性。

## 二、研究方法

### (一) 研究工具

依据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》和《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》结合1986年以来部委与教育部协同制定的教育政策文件内容,形成教育改革七大领域38类改革主题的操作化简表(具体见表1)。

### (二) 研究对象

1986年以来,部委“联合发文”的教育文件是本研究的对象,其数据主要来源于教育部发展规划司编、人民教育出版社出版的《教育统计年鉴》(1986-2013),教育部法制

收稿日期:2016-10-25

\* 本文根据黑龙江高教研究匿名审稿专家意见进行了修改。

基金项目:国家社科基金一般项目“教育综合改革的部委协同性研究”(编号:15BGL161)。

作者简介:杨道宇,渤海大学教授,硕士研究生导师,博士,曾为中国教育科学研究院访问学者,北京师范大学博士后,研究方向:课程哲学。

办公室编、华东师范大学 2010 年出版的《中华人民共和国教育法律法规规章汇编(上、下)》以及中华人民共和国教育部网站公布的重要文件(包括中央文件、教育文件和其他部门

文件),从而使数据来源具备公开性、权威性和全面性等三大特征。从这些数据来源中,挑选出与教育部“联合发文”的教育政策文件,构成本研究的数据处理对象,共计 514 项。

表 1 教育改革领域与主题的概念操作表

改革领域	改革主题
一、人才培养模式	1. 招生 2. 课程 3. 教学 4. 德育(包括法制教育、价值观教育等) 5. 科研(包括学科建设) 6. 社会实践(包括实训基地、语言文字工作) 7. 拔尖人才培养 8. 就业(包括参军) 9. 人才培养模式综合改革
二、办学体制	10. 民办教育办学体制 11. 高校管理体制 12. 职业教育体制 13. 教育对外开放(包括人才引进)
三、管理体制	14. 后勤管理(包括安全、卫生、健康、校舍等) 15. 教育督导 16. 学位与学历管理 17. 中小学管理 18. 高校治理 19. 学前教育管理 20. 职业教育管理 21. 民族教育管理 22. 特殊教育管理 23. 继续教育管理 24. 管理体制综合改革
四、教师队伍建设	25. 师资培训(包括国培等) 26. 教师管理制度(包括编制管理) 27. 教师待遇 28. 师德 29. 教师队伍建设综合改革
五、教育经费	30. 经费投入(包括投入机制、资助机制等) 31. 经费管理
六、教育信息化	32. 教育信息化基础设施建设 33. 教育管理信息系统
七、学校建设	34. 幼儿园学校建设 35. 寄宿制学校建设 36. 职业学校示范校建设 37. 特殊学校建设 38. 高等学校建设

### (三) 数据分析

在数据收集基础上,依据教育改革领域与主题的操作简表对 1986 年以来的 514 项部委“联合发文”的教育文件进行编码和数据录入,并利用 SPSS16.0 对数据库进行量化统计分析。在此基础上,结合分析主题的需要,对相关的文件题目及文件内容进行质性分析,从而使量化分析与质性分析相互佐证与补充。

## 三、研究结果

### (一) 参与部门的总体规模

总体而言,1986 年以来,至少有 102 个部门(不含地方政府)与教育部协同制定过 514 项教育政策。由表 2 可见,“联合发文”次数排在前三位的部门依次是财政部、人力资源社会保障部、发展改革委,参与联合发文的次数分别为 194 次、67 次和 66 次,三者共占联合发文总量的 63.23%(325/514)。这种现象一方面意味着相对于其他部门而言,教育改革特别依赖于财政部、人力资源社会保障部、发展改革委等三个部委的支持;另一方面,意味着三个部委对教育改革有相对较高的协同度和支持度。

### (二) 参与部门的年度变化

随着 1986 年以来教育改革的逐年深入进行,参与教育政策制定的部门在总体上呈现逐年增加的整体特征,并在数量增长上大致可以分为三个相对独立的阶段:

第一阶段是 1986 - 1999 年的“低参与低增长期”,这一

时期的年均参与“联合发文”的部门数为 6.57 个,参与部门的年均增长率为 2.2%,该阶段的年均参与部门数及年均增长率均低于其他两个阶段的相应参数。在该阶段,参与部门最少的年份是 1991 年,参与部门仅有 1 个;参与部门最多的年份是 1992 年,参与部门达 11 个。

第二阶段是 2000 - 2009 年的“参与加速期”,这一时期的年均参与“联合发文”的部门数为 16.1 个,是第一阶段的 2.45 倍;参与部门的年均增长率为 6.6%,为第一阶段的 3 倍,比第一阶段的增长速度明显加快。在该阶段,参与部门最少的年份是 2005 年,参与部门有 4 个;参与部门最多的年份是 2008 年,参与部门达到 38 个。

第三阶段是 2010 - 2013 年的“参与爆发期”,这一时期的年均参与“联合发文”的部门数为 45.75 个,是第二阶段的 2.84 倍,是第一阶段的 6.96 倍;参与部门的年均增长率为 41.2%,为第二阶段的 6.24 倍,是第一阶段的 18.73 倍。在该阶段,参与部门最少的年份是 2010 年,参与部门有 19 个;参与部门最多的年份是 2012 年,参与部门多达 72 个。该阶段的年均参与部门数与参与部门的年均增长率两项指标暗示着参与教育政策制定的部门在该时期呈现爆发式增长。这种现象的出现与《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010 - 2020 年)》的制定与实施密切相关:2010 年成立的由国务委员任组长的国家教育体制改革小组,直接推动政府各部门对教育政策制定的积极参与,从而在“联合发文”中呈现参与部门的爆发式增长。

表2 与教育部“联合发文”次数排在前50位的部门及其出现频率

排序	部门	出现频率	排序	部门	出现频率
1	财政部	194	26	国家民委	8
2	人力资源社会保障部	67	27	国资委	8
3	发展改革委	66	28	国家中医药管理局	8
4	共青团中央	38	29	交通运输部	7
5	宣传部	35	30	国家工商行政管理总局	7
6	国家新闻出版广电总局	31	31	国务院扶贫办	7
7	文化部	25	32	中国残联	7
8	卫生计生委	25	33	中华全国总工会	7
9	公安部	21	34	总参谋部	6
10	科技部	19	35	国家质量监督检验检疫总局	6
11	国家语委	16	36	国家外国专家局	6
12	全国妇联	16	37	水利部	5
13	农业部	15	38	监察部	5
14	国务院学位委员会	14	39	外交部	5
15	商务部	13	40	审计署	5
16	中央文明办	13	41	国家税务总局	5
17	组织部	12	42	全国教育工会	5
18	总政治部	12	43	国家林业局	5
19	国家统计局	12	44	中国人民银行	4
20	中国科协	12	45	国防科工委	4
21	民政部	10	46	中央政法委	4
22	中央编办	10	47	国家安全生产监督管理总局	4
23	国家体育总局	10	48	司法部	4
24	住房城乡建设部	9	49	国家粮食局	4
25	工业和信息化部	8	50	中华职业教育社	4

### (三) “联合发文”的年度变化

部委年度“联合发文”的多少反映部委年度协同频次的高低,年度“联合发文”的增减趋势则反映部委年度协同频次的增减情况。部委协同制定教育政策的总体趋势是随着1986年以来教育改革的逐年深入进行,“联合发文”量在整体上呈现增长趋势,年均增长率为13.93%,在2008年出现突增趋势,从而使得“联合发文”的年度分布呈现十分明显的峻峭峰状态(峰度系数为2.485),并在2008年后形成“联合发文”的“高发区”:2008-2013年6年间的“联合发文”量为387项,占1986年以来“联合发文”总量的75.3%(387/514);2008-2013年间的年均“联合发文”量为55.29项,而1986-2008年间的年均“联合发文”量仅为6.05项,前者为后者的9.14倍。这种不平衡现象更为突出地表现在最高发文年度与最低发文年度的悬殊上:在这28年中,年均“联合发文”6.51项,“联合发文”量最多的年份是2008年,共发文125项,占发文总量的24.3%,最少的年份是1991年,仅发1项,只占总数的0.2%,二者相差124项。这种现象暗示着随着教育改革的深入进行,尤其是2008年后教育改革进入深水区,教育问题的解决愈来愈需要教育部联合其他部委协同攻关,同时意味着教育部联合各部委的积极主动性和实际成效越来越明显——部委之间的协同频次不断增加。

### (四) 教育类别层面的协同重心

1. 从各教育类别的“联合发文”数量角度看,在学前教育、基础教育、高等教育、职业教育、民族教育、特殊教育与继续教育等七大教育类别中,“联合发文”数量排在前三位的依

次是高等教育(226)、基础教育(130)和职业教育(79),三者占“联合发文”总数的比例分别是44%、25.3%与15.4%,从而成为部委协同制定教育政策的重心。相对而言,学前教育(10)、民族教育(4)、特殊教育(7)和继续教育(3)则处于部委协同制定教育政策的边缘,占“联合发文”总数的比例分别是1.9%、0.8%、1.4%与0.6%,四者之和仅占“联合发文”总数的4.7%。

2. 从参与各教育类别“联合发文”的部门数量角度看,在七大教育类别中,参与“联合发文”政策制定的部门数排在前三位的依次是高等教育、基础教育和职业教育,其参与部门数分别为66个、63个与27个。相对而言,学前教育、民族教育、特殊教育和继续教育等四个领域“联合发文”的参与部门数分别为11个、6个、10个与5个,明显处于部委协同制定教育政策的边缘。

3. 从各教育类别“联合发文”所分布的年度数角度看,“联合发文”所分布的年度数排在前三位的教育类别分别是高等教育、基础教育与职业教育:在1986-2013年的28个年度中,高等教育方面的“联合发文”分布于23个年度,基础教育方面的“联合发文”分布于23个年度,职业教育方面的“联合发文”分布于14个年度。相对而言,学前教育方面的“联合发文”只出现在6个年度中,民族教育方面的“联合发文”只出现在4个年度中,特殊教育方面的“联合发文”只出现在5个年度中,继续教育方面的“联合发文”只出现在3个年度中。

总之,无论是从各教育类别的“联合发文”数量角度看,

还是从参与各教育类别“联合发文”的部门数量角度看,抑或从各教育类别“联合发文”所分布的年度数角度看,部委协同制定教育政策的参与度由高到低的教育类别,依次分别是高等教育、基础教育、职业教育、学前教育、特殊教育、民族教育与继续教育;高等教育、基础教育与职业教育等三个教育类别在“联合发文”的数量、制定部门的数量以及“联合发文”所分布的年度数等三个方面都明显高于学前教育、特殊教育、民族教育与继续教育,因而成为部委协同制定教育政策的重心,而学前教育、特殊教育、民族教育与继续教育则相对而言处于关注的边缘。

#### (五) 教育改革领域层面的协同重心

1. 从各改革领域的“联合发文”数量角度看,在人才培养模式、办学体制、管理体制、教师队伍建设、教育经费、教育信息化和学校建设等七大改革领域中,人才培养模式领域的“联合发文”数最多,为203次,占“联合发文”总数的39.5%,成为部委协同制定教育政策的重中之重。管理体制、学校建设、教师队伍建设与教育经费等四大领域的“联合发文”数分别为91次、85次、59次与57次,占“联合发文”总数的比例分别是17.7%、16.5%、11.5%与11.1%,亦成为部委协同制定教育政策的重心。相对而言,教育信息化领域的“联合发文”数最少,仅有2次,仅占总数的0.4%,因而处于部委协同制定教育政策的绝对边缘;办学体制领域的“联合发文”数为17次,占总数的3.3%,从而亦成为边缘化政策议题。

2. 从参与各改革领域“联合发文”的部门数量角度看,在七大改革领域中,参与“联合发文”政策制定的部门数由多至少的领域依次是管理体制(69)、人才培养模式(61)、教育经费(29)、学校建设(24)、教师队伍建设(21)、办学体制(13)和教育信息化(6)。管理体制、人才培养模式、教育经费、学校建设和教师队伍建设等五个领域“联合发文”的政策制定部门数明显多于办学体制与教育信息化领域,从而成为部委协同制定教育政策的重心,而办学体制与教育信息化领域则相对处于关注的边缘。

3. 从各改革领域“联合发文”所分布的年度数角度看,在七大改革领域中,各领域“联合发文”所分布的年度数从多至少依次是人才培养模式、管理体制、教育经费、教师队伍建设、办学体制、学校建设和教育信息化,其“联合发文”分别出现于1986-2013年的24个年度、22个年度、19个年度、15个年度、13个年度、9个年度与2个年度中。由此可见,人才培养模式、管理体制、教育经费和教师队伍建设等四个改革领域成为部委协同制定教育政策的重心,而教育信息化领域则属于边缘化议题。

总之,从各领域的“联合发文”数量、参与各领域“联合发文”的部门数量以及各领域“联合发文”所分布的年度数等三个方面看,人才培养模式、管理体制、教育经费、学校建设和教师队伍建设等五个改革领域成为部委协同制定教育政策的重心,而教育信息化则一直处于关注的边缘,办学体制亦

属于关注的边缘,虽然比教育信息化受到较多关注。

#### (六) 教育改革主题层面的协同重心

“联合发文”数量排在前11位的政策主题依次是德育(47)、社会实践(46)、高等学校建设(40)、后勤管理(35)、经费管理(34)、职业学校示范校建设(31)、科研(25)、师资培训(24)、经费投入(23)、拔尖人才培养(21)和就业(20),它们共占“联合发文”总量的67.32%(346/514),成为部委协同制定教育政策的重心;相对而言,民办教育办学体制(1)、高校管理体制(1)、学前教育管理(1)、教育信息化基础设施建设(1)、教育管理信息系统(1)、幼儿园学校建设(2)和特殊学校建设(2)等改革主题则成为边缘化政策议题。

具体而言:一是在人才培养模式改革领域,“联合发文”最多的政策主题是德育(47),最少的政策主题则是课程(7);二是在办学体制改革领域,“联合发文”最多的政策主题是教育对外开放(11),最少的政策主题则是民办教育办学体制(1)和高校管理体制(1);三是在管理体制改革领域,“联合发文”最多的政策主题是后勤管理(35),最少的政策主题是学前教育管理(1);四是在教师队伍建设领域,“联合发文”最多的政策主题是师资培训(24),最少的政策主题是教师待遇(2);五是在教育经费改革领域,经费投入与经费管理的“联合发文”量均较高,分别为23次与34次;六是在教育信息化改革领域,教育信息化基础设施建设与管理信息系统两个政策主题各出现1次“联合发文”,优质教育资源开发与应用则没有出现“联合发文”;七是在学校建设领域,“联合发文”最多的政策主题是高等学校建设(41),最少的政策主题是幼儿园学校建设(2)与特殊学校建设(2)。

## 四、结论与讨论

### (一) 结论

从1986年以来部委“联合发文”角度看,教育综合改革的部委协同性具有如下六个基本特征:

1. 从参与部门的总体规模角度看,参与教育政策协同制定的部门广泛,至少涉及102个部门,财政部、人力资源社会保障部、发展改革委成为“联合发文”次数最多的部门。

2. 从参与部门的年度变化角度看,1986年以来,参与教育政策制定的部门愈来愈多,并大致可以分为三个阶段:1986-1999年的“低参与低增长期”,2000-2009年的“参与加速期”,2010-2013年的“参与爆发期”。

3. 从“联合发文”的年度变化角度看,1986年以来,部门之间的协同频次不断增多,其“联合发文”量呈现“逐年增长趋势”,并在2008年后形成“高发区”。

4. 从教育类别角度看,协同的重心是高等教育、基础教育与职业教育,学前教育、特殊教育、民族教育与继续教育则属于边缘化政策议题。

5. 从改革领域角度看,协同的重心是人才培养模式、管理体制、学校建设、教师队伍建设和教育经费,办学体制和教

育信息化则属于边缘化政策议题。

6. 从改革主题角度看,协同的重心是德育、社会实践、高等学校建设、后勤管理、经费投入、经费管理、职业学校示范校建设、科研、教师培训、拔尖人才培养和就业,而民办教育办学体制、高校管理体制、幼儿园学校建设、教育信息化基础设施建设、教育管理信息系统和特殊学校建设等改革主题则属于边缘化政策议题。

## (二) 讨论

基于以上研究结论,以下四个方面问题值得关注:

1. 某部委在教育综合改革中的参与度,既反映该部委对教育综合改革的重视程度,又反映教育综合改革因其自身的复杂性而对该部委参与的依赖性。其他部委参与“联合发文”越多的教育类别、改革领域与改革主题,相应的教育类别、改革领域与改革主题越复杂,越依赖于其他部委的改革协同,同时亦越受其他部委重视。

2. 部委“联合发文”涉及较少的教育改革领域与主题,并不意味着这些改革领域与主题没有问题或问题难度较小,而是意味着这些改革领域与主题并不十分需要其他部委的协同攻关,或者是需要其他部委协同攻关却受到其他部委忽视。对于这类问题,应具体情况具体分析。

3. 统计中每种问题的各年度数据均值代表着该问题的年度平均趋势,并不代表该问题在哪一年的具体情况,更不代表该问题的当下情况。比如,学前教育问题虽然从年度平均值趋势上看,属于被其他部委忽视的情况,但当前的学前教育改革却受到教育部及其他部委的重视。

4. 在各种教育改革领域与主题上,并不是参与其中的部委越多越好,因为参与的部委越多亦可能在协同不当的情况下出现更多的“相互扯皮”现象。有鉴于此,应根据各种教育改革的具体情况,具体分析是否需要其他部委的协同,需要哪些部委的协同。

注释:

①一般认为教育领域综合改革作为一种国家意志和总体战略起始于1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》,详见吴康宁. 理解“深化教育领域综合改革”[J]. 清华大学教育研究, 2013(1): 8. 本研究的统计分析对象定位为1986年以来部委“联合发文”的教育文件(1985年没出现相关“联合发文”)。

②1986年以来,有些部门的名称发生变化,主要沿用现今的名称;有些部门发生撤并,统计以各部门的现状为依据,将原来独立但现今合并的部门统计归入合并后的部门,不再单独进行统计。此外,“联合发文”的部门统计没有将教育部统计在内,因为教育部参与所有的“联合发文”制定,没有必要进行统计。

参考文献:

[1]曾天山. 教育综合改革的现实意义和实践路径[J]. 教育研究, 2014(1): 5.

[2]张荣伟. 论我国基础教育改革的五种主体形态[J]. 课程·教材·教法, 2012(1): 24.

## Ministry Coordination in Comprehensive Education Reform

——Based on Texts Analysis on “Joint Document” from 1986

YANG Dao - yu

( Bohai University , Jinzhou 121013 ,China)

**Abstract:** From analysis on joint document ,the six characteristics of ministry coordination in comprehensive education reform are as follows: First ,ministries are widely engaged ,including at least 102 departments. Second ,the number of cooperation departments is increasing ,and three independent periods can be divided. Third ,frequency of ministry coordination has been increased ,which formed the increasing peak after 2008. Fourth ,the focuses of ministry coordination are higher education ,foundation education and occupation education. Fifth ,in seven major reform areas ,the focuses of ministry coordination are talent training mode ,management system ,construction of teachers and schools ,education appropriations. Sixth ,in the 41 reform themes ,the focuses of ministry coordination are moral education ,social practice ,university construction ,logistics management ,budget management ,vocational demonstration school construction ,research ,teacher training ,top - notch talent cultivation and employment.

**Key words** “joint document”; comprehensive education reform; coordination

[责任编辑: 郝文斌]