

教育综合改革背景下我国教育改革思想的变迁研究*

——基于改革开放以来教育政策文本的分析

杨聚鹏

[摘要]在深化教育综合改革背景下,研究我国教育改革思想,发现我国教育改革规律,认识我国教育改革特点,有利于促进教育综合改革。从我国教育改革思想的演变来看,它经历了从强调教育分权到强调教育综合改革、从强调教育改革效率到强调教育公平、从强调教育的国家需要到强调教育的公民需要、从强调技能训练到强调综合素质提升、从强调适应社会经济发展到强调引领社会经济发展、从面向国内改革走向面向国际教育改革、从非章程性管理到按章管理等过程,社会改革进程、教育管理体制、公民意识和国际化浪潮是其中的重要影响因素,其变迁过程呈现出“自上而下”的行政命令式改革、国家至上的改革思维、“大一统”的改革方式、行政选择性的改革试验方式等特征,这些特征各有其优劣之处。

[关键词]改革开放;教育综合改革;教育改革思想;教育政策文本

[中图分类号]G40-011.8 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1009-718X(2019)03-0025-07

教育改革是一个永不停息的过程,但这并不意味着改革是匀速推进的,在特殊社会背景下的教育改革可能是革命性的,具有里程碑式的意义。目前我国所进行的教育综合改革就是在我国社会全面深化综合改革的背景下所进行的一场深刻性改革,这场教育改革的重要特点是具有全面性、深刻性和综合性,必将在教育发展史上产生重大影响。无论教育改革如何进行,其行为仍受制于自身规律的影响,必然要依据其自身发展规律不断变化成长。在全面深化教育综合改革背景下,研究我国教育改革思想的变迁过程,分析其变迁路径、影响因素

及特征,对于推动我国现阶段的教育综合改革具有重要意义。

一、我国教育改革思想的变迁路径研究

变迁路径是事物发展变化的轨迹,彰显事物成长的历史记忆,承载着事物发展变化的内在规律。尽管我国现有的教育体制在新中国成立之初就随社会主义制度而确立,但是开启真正意义上的教育改革的是1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》,因为此文件明确提出“社会主义现代化

杨聚鹏 陕西师范大学教育学院 讲师 博士 710119

*本文为2015年陕西省哲学社会科学基金一般项目“实现陕西省大学治理现代化的治理体系创新研究”(2015N010)、中国博士后科学基金第58批面上资助项目“地方本科高校转型政策执行的选择行为及效力模型研究”(2015M582598)的阶段性成果之一。

建设的宏伟任务……这就向我国教育事业的发展和体制的改革，提出了伟大而又艰巨的任务”，并提出要以“面向现代化、面向世界、面向未来”作为教育发展的方向。因此，下文以1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》为起点来研究我国教育思想的发展变迁状况，并将其具体变迁路径分析如下。

（一）从强调教育分权到强调教育综合改革

20世纪70年代后期，我国社会首先从教育及科学文化领域开始恢复以往的秩序。特别是1982年召开的以“全面开创社会主义现代化建设的新局面”为主题的党的十二大，把社会各项事业的发展带上了一个新的高度，教育也从恢复体系走向开创新局面的发展方向。我国教育教学系统得到恢复之后的首个重大教育体制改革政策是1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》，其提出的重点任务就是促进教育体制改革进行简政放权，该决定共有五条内容，其中第二条、第四条都提及教育分权。此后，1993年出台的《中国教育改革和发展纲要》和1996年出台的《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》共同强调进一步“扩大自主权”。不过，从这两项政策文本的内容来看，教育体制改革从单纯地强调教育分权逐步转向强调监督、评价建设与强调教育分权并重，教育改革的内容逐渐多样化。《2003—2007年教育振兴行动计划》明确提出了“现代学校制度”的概念；《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》（教改[2013]1号）提出了综合改革的概念和思路，提出“要用系统思维、全局意识和全球视野认识改革”的思想；2013年时任教育部部长袁贵仁在《深化教育领域综合改革》的讲话中提出了教育综合改革的方式方法和目标。从这些政策文本中的相关内容来看，我国教育改革由单纯地强调教育分权走向强调教育综合改革，这个转变过程是在丰富分权过程中逐步进行的。

（二）从强调教育改革效率到强调教育公平

改革开放之初，我国与西方在教育方面存在的差别逐渐被管理层清晰认识，特别是邓小平对国内

外教育的觉察，有力地提升了我国教育发展追赶西方先进教育的动力和勇气，快速有效地实现教育发展逐渐成为管理层的共识。党的十二大关于社会主义市场经济体制的明确规定，更加强化了教育改革的效率思想。随后出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》就提出“教育体制改革的根本目的是提高民族素质，多出人才、出好人才”，强调义务教育要分地区、有步骤地实施，高等教育要选择优质学校进行重点支持。《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出“合理配置教育资源，提高教育质量和办学效益”。这些政策文本明显地体现了效率思想。在资源极度稀缺的状况下，保证一些学校、一部分人群优先享用资源就变得比较重要，强调效率的分配方式成为主流。在教育资源的稀缺性得到逐步缓解的情况下，教育公平问题得到逐步凸显，促进教育公平成为国家教育改革的重要目标，也成为新时期教育的重点和重要任务。如，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出“建立健全公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，维护教育公平和教育秩序”；《深化教育领域综合改革》提出“深化教育领域综合改革必须有利于促进公平提高质量”。

（三）从强调教育的国家需要到强调教育的公民需要

我国所具有的社会主义体制及传统儒家礼教强调国家利益、集体利益至上，个人的利益远未受到重视。改革开放之初的教育改革仍然强调国家利益、集体利益至上的观念，要求教育改革坚持教育为国家建设需要服务，人才培养和人才建设要与国家社会经济建设的需要相适应。如，《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，要“努力克服招生计划同国家远期和近期需要脱节的状况”；《中国教育改革和发展纲要》指出：“各级各类学校要认真贯彻‘教育必须为社会主义现代化建设服务，必须与生产劳动相结合，培养德、智、体全面发展的建设者和接班人’的方针”。但在《2003—2007年教育振兴行动计划》中出现了教育要满足公民需要的内

容, 强调“坚持教育为人民服务的宗旨, 巩固成果, 深化改革, 提高质量, 持续发展, ……办好让人民满意的教育”。教育改革开始由强调国家需要向强调公民需要的方向发展。此后的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》《深化教育领域综合改革》等都强调要“办人民满意的教育”, 要从群众反映比较强烈的问题入手, 要以学生为主体, 把学生的健康成长作为学校工作的一切出发点和落脚点。可见, 随着我国教育的不断深入, 教育改革从强调满足国家的需要逐渐转为强调重视公民的需要, 教育改革立足点逐渐发生变化。

(四) 从强调技能训练到强调综合素质提升

教育改革之初, 是以适应和支持国家大规模的经济建设为主要目标的, 主要强调如何培养适应社会发展的技术性人才, 要进行专有技能训练, 培养精通某一行业的技能性人才。如, 《中共中央关于教育体制改革的决定》指出, “要造就数以亿计的工业、农业、商业等各行各业有文化、懂技术、业务熟练的劳动者。要造就数以千万计的具有现代科学技术和经营管理知识, 具有开拓能力的厂长、经理、工程师、农艺师、经济师、会计师和其他经济、技术工作人员”。又如, 《中国教育改革和发展纲要》提出要“进一步提高劳动者素质, 培养大批人才”。而《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》则把全面发展作为教育改革的重要理念, 提出教育要让学生全面发展, 提出“全面推进素质教育, 要坚持面向全体学生”; 《2003—2007年教育振兴行动计划》提出“以培养德智体美等全面发展的一代新人为根本宗旨”; 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“重点是面向全体学生、促进学生全面发展”。特别是有些教育政策明确提出要对学生进行“生命教育”, 尊重生命、重视个体价值的教育政策价值凸显。如, 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》还提出“重视安全教育、生命教育、国防教育、可持续发展教育”。这些都

说明我国教育改革发生了重要变化, 从强调培养技能型人才发展到强调培养全面发展的人, 提出公民教育、生命教育等理念, 个人的尊严受到重视, 人格得到尊重。

(五) 从强调适应社会经济发展到强调引领社会经济发展

在教育教学体系恢复之后, 教育改革面临的重要问题是教育与国家发展需要、社会经济发展需求不相符合的现象。前期教育改革强调教育要与社会经济发展相适应, 改变与社会经济发展不相适应的教育内容和教学方式。如, 《中共中央关于教育改革的决定》指出: “改革同社会主义现代化不相适应的教育思想、教育内容、教育方法”; 《中国教育改革和发展纲要》提出: “为了实现党的十四大所确定的战略任务, 指导90年代乃至下世纪初教育的改革和发展, 使教育更好地为社会主义现代化建设服务, 特制定本纲要。”具有明显变化的则是《面向21世纪教育振兴行动计划》, 该计划明确提出“深化改革, 建立起教育新体制的基本框架, 主动适应经济社会发展”, 可见, 此时教育改革要从被动性走向主动性。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化——在2014年全国教育工作会议上的讲话》则把教育改革放在更高的位置, 强调教育为社会经济发展甚至是为民族复兴和人类文明发展作出贡献。

(六) 从面向国内改革走向面向国际教育改革

前期教育改革的一大特点是对已有教育体制进行改变, 甚至借用国际经验来改革国内落后的教育体制。《中共中央关于教育体制改革的决定》指出, “特别是面对着我国对外开放、对内搞活, 经济体制改革全面展开的形势, 面对着世界范围的新技术革命正在兴起的形势, 我国教育事业的落后和教育体制的弊端就更加突出了”, 要求对我国教育体制进行改变。《2003—2007年教育振兴行动计划》把增强国际竞争力放在教育改革的重要方面, 改变了以往面向国内教育问题的体制改革。《2003—2007年教育振兴行动计划》《国家中长期教育改革和发展

规划纲要(2010—2020年)》《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》等提出,我国教育改革要面向国际社会,增强国际竞争力,引领国际教育的发展。如,《2003—2007年教育振兴行动计划》提出“实施我国教育品牌战略”;《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出:“借鉴国际上先进的教育理念和教育经验,促进我国教育改革和发展,提升我国教育的国际地位、影响力和竞争力”;《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》提出:“完善市场选择和淘汰机制,建立中外合作办学质量保障体系,支持办好一批高起点中外合作办学机构。实施《孔子学院发展规划(2012—2020年)》,充分发挥孔子学院综合文化交流平台作用。加强与港澳台地区的教育合作与交流。推进教育国家合作交流综合改革试验区建设。扩大省级教育行政部门在教育涉外管理方面职权。”

(七) 从非章程性管理到按章管理

我国教育体制改革的另一特点在于政府管理方式的改变,政府对教育的管理由依靠命令、个人权威等非章程性管理转向了按章管理。特别是《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国义务教育法》等教育法律体系的完善,有效规范了政府行为,为政府依法管理提供了依据。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》等把学校章程管理提上了重要日程,从管理学校具体事务走向了对学校章程进行管理。如,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出:“各级政府要按照建设法治政府的要求,依法履行教育职责”,“学校要建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度,依法办学,从严治校,认真履行教育教学和管理职责”;《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》提出:“加快大学章程建设,理顺大学、政府和社会的关系,规范高校办学行为。2013年所有试点高校都要制定章程。扩大公开选拔大学校长试点。”

二、我国教育改革思想变迁的影响因素分析

某种社会现象的发生必然是受到某些因素影响的,不同类型的影响因素和不同程度的作用方式会导致不同社会现象的发生。我国教育改革思想变迁具有与其自身变化相适应的影响因素,这些影响因素作用的自身规律和特点决定了我国教育改革思想变迁的方式和特征。从我国教育改革思想变迁的过程来看,以下几种因素是影响教育改革思想变迁的重要因素。

(一) 社会改革进程

改革开放基本国策实施之后,社会改革成为我国社会发展的基本方式和手段,逐渐形成了从试点到推广、从局部改革到整体改革的模式。通过考察教育改革与社会改革的关系可以看出,教育改革总是在社会改革的大背景下进行的,是在社会改革方向和目标明确之后才进行的改革。

从表1可以看出,在党的全国代表大会确定社会整体改革目标之后,教育领域也会出现与其主题相一致的改革内容与目标,相关政策文本都是在党的全国代表大会确定社会整体改革目标后的1~2年甚至是在更长时间后出台的。这说明教育改革总是伴随社会改革,是在社会改革的推动下进行的。甚至一些政策文本,如《中共中央关于教育体制改革的决定》《中国教育改革和发展纲要》《面向21世纪教育振兴行动计划》《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》等还明确提出,为了贯彻党代表大会的精神,特制定此教育政策。从社会改革的主线和教育改革的主线来看,两者也具有极大的相关性,社会改革的过程是政府简政放权、增强社会组织自主权力的过程,教育改革也是一个逐步增加自主权、积极探索落实自主权的过程,包括中央向地方放权和教育管理部门向学校放权两个方面,这进一步说明了社会改革对教育改革的影响作用。

(二) 教育管理体制

我国教育管理体制是一种政府管理型的管理体

改革开放以来党的全国代表大会与教育政策的对应情况

表 1

报告名称	主要内容	教育政策
党的十二大报告《全面开创社会主义现代化建设的新局面》(1982)	提出经济建设的战略目标、战略重点、战略步骤。阐述社会主义物质文明与精神文明建设的问题。提出四个现代化的关键是科学技术的现代化;要发展各级各类教育事业,提高全民族的科学文化水平。	《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985)。教育改革的根本目的是提高民族素质,多出人才、出好人才。
党的十三大报告《沿着有中国特色的社会主义道路前进》(1987)	提出社会主义初级阶段和党的基本路线。确定经济发展战略和经济体制改革、政治体制改革的基本方针。提出把发展科学技术和教育事业放在首要位置。	
党的十四大报告《加快改革开放和现代化建设步伐夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》(1992)	提出建设具有中国特色的社会主义事业,进行社会主义市场经济体制建设、社会主义民主法制和精神文明建设,促进社会全面进步。	《中国教育改革和发展纲要》(1993)。形成具有中国特色的、面向21世纪的社会主义教育体系的基本框架。建立起比较成熟和完善的社会主义教育体系,实现教育的现代化。
党的十五大报告《高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》(1997)	阐述邓小平理论的历史地位和指导意义。提出社会主义初级阶段的基本路线和纲领,经济体制改革和经济发展战略。提出发展社会生产力是社会主义初级阶段的根本任务;建立比较完善的社会主义市场经济体制,保持国民经济持续快速健康发展,是必须解决好的两大课题。	《面向21世纪教育振兴行动计划》(1998)。基本普及九年义务教育,基本扫除青少年文盲,大力推进素质教育;完善职业教育培训和继续教育制度;积极稳步发展高等教育;瞄准国家创新目标,培养创新人才;深化改革,建立起教育新体制,主动适应经济社会发展。
党的十六大报告《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》(2002)	提出全面贯彻“三个代表”重要思想和全面建设小康社会的奋斗目标。提出完善市场经济体制,走新型工业化道路,大力实施科教兴国战略和可持续发展战略;促进文化体制改革,繁荣社会文化。	《2003—2007年教育振兴行动计划》(2004)。构建具有中国特色的社会主义现代化教育体系和学习型社会,培养一批拔尖人才和创新人才,把人口压力转化为人力资源优势。加强教育同科技、经济、文化与社会相结合,为现代化建设提供智力和知识支持。
党的十七大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》(2007)	强调深入贯彻科学发展观,以人为本、科学发展。提出提高自主创新能力,建设创新型国家;加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级;优先发展教育,建设人力资源强国。	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(2010)。战略目标:到2020年,基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列。战略主题:以人为本,全面实施素质教育,面向全体学生,促进学生全面发展,着力提高学生的社会责任感、创新精神和解决问题的实践能力。
党的十八大报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》(2012)	提出全面建成小康社会和全面深化改革的目标。提出推进社会主义文化强国建设;改善民生,创新管理,加强社会建设。提出努力办好人民满意的教育,深化教育领域综合改革,大力促进教育公平。	《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》(2013)。全面落实教育规划纲要,推进教育现代化,办人民满意的教育,破解教育发展中的关键环节和薄弱环节,完善教育体制机制,深化教育领域综合改革。

制,政府拥有管理教育的决策、监督和评价权力。教育管理体制的这些特征决定了教育改革要与政府改革步骤一致,要适应政府所主导的国家社会改革需要,甚至一些教育政策文本明确提出教育改革要适应政府管理体制。如,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出:“适应国家行政管理体制要求,明确政府管理权限和职责,明确各级各类学校办学权力和责任”,“完善以省级政府为主管理高等教育的体制,合理设置和调整高等学校及学科、专业布局,提高管理水平和办学质量”;《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》提出:“中央有关部门要在国家教育体制改革领导小组的领导下,各负其责,切实承担起推进教育改革的责任,积极支持教育改革”,“各省(区、市)也要结合实际,充分发挥本地区教育体制改革领导小组的作用,建立健全改革领导协调机制”。

(三) 公民意识

我国社会管理中的国家导向、集体导向决定了教育发展首先是为国家、集体需要服务,我国前期教育改革就是以满足国家、集体需要为目的的。随着公民素质的提高,公民自身的教育需求偏好得到表达,公民对教育改革发出呼吁,其需要日益受到国家的关注。当国家关注公民需求并有意满足公民需求时,公民意识对政策的影响作用就得以发挥。例如,高考中的获奖加分政策,因受到社会、公民的反对而逐渐取消;高校自主招生政策,因受到社会、公民的质疑,而趋向保守。并且从我国的一些教育政策来看,国家的政策目标逐渐关注公民个人的需求、关注社会公众对教育的满意度。如,《2003—2007年教育振兴行动计划》提出:“健全重大决策的规则和程序,加强预案研究、咨询论证、社会公示、公众听证及民主监督的制度化建设,建

立科学民主决策机制。”

（四）国际化浪潮

在改革开放基本国策的引领下，我国积极参与国际竞争和合作，不断深化和融入国际社会，特别是加入世界贸易组织（WTO）之后，与国际社会的交往和联系更加密切。“在90年代以来的世界教育改革过程中，与市场化直接联系在一起的另一主题就是教育的中央集权化和地方分权化”^[1]，可见，国际化的另一种影响是教育管理走向分权。从我国教育改革实践来看，我国在20世纪80年代中后期的教育改革中都在强调教育分权问题，如，《中共中央关于教育体制改革的决定》《中国教育改革和发展纲要》《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》等共同强调进一步“扩大自主权”。甚至为了强化教育发展与国际接轨，我国一些政策文件专门强调教育改革的国际化问题。如，《中国教育改革和发展纲要》提出：“当今世界政治风云变幻，国际竞争日趋激烈，科学技术发展迅速，世界范围的经济竞争、综合国力竞争，实质上是科学技术的竞争和民族素质的竞争。……为此，必须高瞻远瞩，及早筹划我国教育事业的大计，迎接21世纪的挑战”；《面向21世纪教育振兴行动计划》提出：“当前，许多国家政府都把振兴教育作为面向新世纪的基本国策，……我们应该及早准备，迎接新的挑战”；《2003—2007年教育振兴行动计划》提出：“建设世界一流大学和高水平大学是党和国家的重大决策，对于增强高等教育综合实力，提高我国国际竞争力具有重要的战略意义”。

三、我国教育改革思想变迁特征及优劣性分析

教育改革的变迁特征是对教育变革外在于现象的直观性描述，是其内部规律的外在反映和区别于其他改革变迁的显性标志，总结其变迁特征是深入认识此现象的重要方法。教育变革变迁特征还隐含着其所带来的影响，因为某种变迁特征会带来相应的作用结果，对变迁特征的优劣性进行分析，能够进一步深入认识此种特征，并能为后期的发展和

改进提供重要参考。下文对我国教育改革思想变迁的特征及其优劣性进行分析，具体如下。

（一）“自上而下”的行政命令式改革

“自上而下”式的改革是通过上级发布命令或政策指令方式进行的，这种模式“把政策设计者视为中心角色，他们主要关注在中心层面上能够被人为操作的这些因素”^[2]。我国教育改革是一种典型的“自上而下”式改革，这种特征表现在三个方面：“在政府与学校和社会关系上，一种情况是政府主导比较明显，学校和社会参与比较薄弱”；“在政府的主导中，政府对教育改革发起的多，推动的多”；“在学校和社会的配合上，学校与社会执行得多，而参与决策‘推行’评价和监督的少”。^[3]

“自上而下”式的改革有利于在上级统筹全局的基础上进行改革，教育改革更能与社会改革相适应。但是其改革模式是由上级统一计划和安排的，忽视了下级解决具体问题方式的多样性。Narendra Raj Paudel指出，“政策的成功执行很大程度上依赖当地执行结构中的个人技能”^[4]。上级负责计划和安排，下级负责实施，上下级之间缺乏有效的沟通，上级易忽视计划的操作性，下级易误解上级的确切意思。上级的自主计划和安排，把下级执行者置于决策之外，导致下级的责任感和积极性丧失。特别在社会快速发展的今天，上级统一计划和安排的方式会忽视下级接触具体实际和了解具体问题的信息优势，导致上级的计划和安排的变化性较差，对社会快速变化的适应性较差。“自上而下”式的改革模式不是天然地存在这些问题，而是它在具体实施中存在问题。如果上级在决策时能积极吸纳下级的意见、能与下级协商、能充分了解下级在实施活动中可能面临的问题等，就能很好地发挥“自上而下”式改革的优势，克服此种改革模式的劣势。

（二）国家至上的改革思维

我国教育改革是以国家思维为主要导向的，前期改革特别强调教育与国家社会改革的适应性，后期改革虽逐渐关注到公民的需求，但国家思维仍居于主导地位。判断教育改革优劣的标准有三个方面：“一是能否促进所有学生的发展，它涉及教育

改革的道德正当性问题；二是能否对积极支持并参与教育改革者予以合理的利益回报，它涉及改革的社会合法性问题；三是能否采取民主的推进方式，它涉及教育改革的过程有效性问题。”^[9]所以，教育改革的一个重要方面应该是兼顾参与各方的利益，如“学生及家长、教育者（包括教师和行政人员）、知识工业者（包括投资者、研究者、考试组织、出版界）和其他利益集团（工商界），以及国家与政府（包括中央与地方政府部门的教育行政人员）”^[10]的利益。教育改革的另一个重要方面就是能否促进所有学生的发展和采取民主的方式推进。但国家导向的教育改革面临的重要问题是教育改革可能被某些利益集团所实施，变为其谋求自身利益的工具，会损害公民生活和工作的积极性。当教育管理权力被少数权威人士掌控时，容易发生决策不当的情况，易对教育改革产生重大的负面影响，会影响一代甚至是几代人的发展。此外，国家导向的教育改革却是一种国家利益、集体利益至上的改革观，这有利于把教育改革与社会发展、国家发展密切结合起来，但不利于对公民需求偏好的照顾，是一种忽视个性需求的国家思维观。所以，在已有国家思维前提下，积极树立公民意识，强化改革中的公民利益和公民参与程度，对于调动公民积极参与和支持教育改革，促进教育改革质量提升具有重要作用。

（三）“大一统”的改革方式

我国教育体制改革是在中央统一领导下，通过整体推进、统一标准进行的，各省市必须在中央规定框架下活动，是一种“大一统”的体制改革模式。如，《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，“大政方针必须集中统一，……涉及全局和广大范围的改革措施，要经上级批准”。“大一统”的改革有利于按照比较统一的方式推进改革，不至于使各主体的行为方式、行为结果差异过大，是保证公平的一种重要方式。这种方式以一种比较统一的方式来要求行为者进行改革，有着比较统一的标准，有利于保证改革主体的行为质量。但是，随着市场经济的逐步深入发展，我国教育差异、经济发展水平在区域间、民族间迅速扩大，仍以国家“大

一统”形式促进改革会面临许多问题。如，过低的国家标准对于经济发展水平较高、教育发展水平较好的地区没有实质性的促进作用，相反，它会影响这些地区改革教育的积极性。过高的国家标准虽然能够满足经济发展水平较高、教育发展水平较好的地区，但高于经济发展水平较低、教育发展水平不好地区的承受能力，会对他们改革教育形成过大的压力。省域统筹也许是解决目前教育改革问题的一种有效方式，能够实现经济社会发展状况、行政管理体制与教育管理的匹配，提高教育改革绩效。因此，我国教育改革要逐渐增加灵活性和差异化，逐渐改变“大一统”的政策制定方式和政策实施方式。

（四）行政选择性的改革试验方式

我国教育改革逐渐走出了一条先试验后推广的道路，是在探索中推进改革的一种渐进式改革，它通过摸索的方式为未来大规模改革积累经验，有利于减少改革不利造成的损失。试验性改革发挥作用的前提包括两个方面：一是科学选择试验的样本；二是实验结果具有推广性。但是，从我国试验性改革的具体过程来看，以传统思维、行政手段确定试验对象的现象比较明显，也就是说改革试验样本是通过行政方式指派的，而不是基于试验项目本身的需求特点，这会严重影响试验准确性。此外，通过行政指派方式所选择的试验对象一般是资源条件较好的主体，这些主体所获得的经验向其他主体推广时会存在不适应。因此，在充分发挥先试验后推广教育改革模式的优势基础上，要注重试验样本选择的科学性，使所选择的试验样本既符合试验项目的需求特点，又具有代表性。

【注释】

- [1] 项贤明.当前国际教育改革主题与我国教育改革走向探析[J].北京师范大学学报(社会科学版),2005,(4).
- [2] Matland, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 1995, 5(2): 145-174.
- [3] 孙锦涛.关于我国教育改革规律问题的探讨[J].教育研究与实验,2009,(5).
- [4] Paudel, N. R. A critical account of policy implementation theories: Status and reconsideration[J]. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, 2009, 25, (2), 36-54.
- [5] 吴康宁.教育改革成功的基础[J].教育研究,2012,(1).
- [6] Sping, J. Conflict of Interests: The Politics of American Education[M]. Longman Publishing Group, 1993: 7.

（责任编辑：刘宏博）