

教育体制综合改革:理论、路径与评价

李玲,黄宸,韩玉梅

(西南大学 教育学部教育政策研究所、统筹城乡教育发展研究中心,重庆市 400715)

摘要:教育体制综合改革包括教育行政管理体制改革,教育实施机构改革和教育制度规范改革,具有综合性与系统性,内生性与交互性,长期性与渐进性,宏观性与纵深性等基本特征。为此,教育体制综合改革需要选择政府主导与全民参与,专项改革与综合改革相结合,与经济、政治、文化、社会和生态文明建设协调配套的改革路径。同时,建立一套由科学评估、实时跟踪调查、深入分析问题、定位风险因素、实时汇报、调整反馈等步骤组成的督导评估机制是确保教育体制综合改革顺利推进的重要保障。

关键词:教育体制综合改革;理论;路径;评价

中图分类号:G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)06-0080-09

一、引言

教育体制改革一直都是我国党和政府关注的焦点,也是教育不断发展的强大推动力。1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》成为改革开放以来教育体制全面改革的里程碑。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》及1999年颁布的《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》标志着我国教育改革进入了新阶段,形成了新格局。21世纪以来,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》、《关于开展国家教育体制改革试点的通知》(以下简称“48号文件”,2010)、党的十八届三中全会做出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)一再强调要深化教育体制综合改革。

当前,国内外学者对教育体制改革的研究取得了诸多成果。对教育体制(educational system/institution)的界定在国内外文献中可以找到多种主张,但学者们基本达成一致的主导观点是,教育体制是由教育机构和教育规范(或制度、规则)组成的一个相互联系的整体^[1-2]。我国学者孙绵涛等对具有中国特色的教育体制的内涵、关系和本质进行了深刻的探讨^[3-4],也有一些学者对中国教育体制所应包含的制度组合范畴等进行了探索^[5-6]。

关于教育体制改革的研究,一些学者对某一重大教育体制改革的历史背景与动因^[7-8]、内容和战略^[9-10]、价值取向与伦理^[11-12]、影响与效果^[13]、问题与路径^[14-15]及经验与模式^[16-17]等进行了探索。

也有学者就某一学段或类型的某一或多项教育体制改革进行研究,如学前教育的成本分担制度^[18]、办学制度^[19]、管理体制^[20]等;基础教育的课程教学与人才培养制度^[21-22]、质量监测与评价制

收稿日期:2015-06-13

作者简介:李玲,哲学博士,西南大学教育学部教育政策研究所、统筹城乡教育发展研究中心,教授,博士生导师。

基金项目:2013年度教育部哲学社会科学发展报告项目“教育体制综合改革发展报告”(13JBGP040),项目负责人:李玲;2013年国家社会科学基金重点项目“城乡一体化教育体制的社会支持系统研究”(13ASH005),项目负责人:李玲;2013年度西南大学教育学部科学研究规划重大攻关项目“教育体制综合改革与发展评价研究”(2013ZGXM05),项目负责人:李玲。

度^[23]、人事制度^[24]、经费投入制度^[25]、信息化保障制度^[26]、管理体制^[27]等;高等教育的经费与资助制度^[28]、考试与质量保证制度^[29]、办学自主权与分权化^[30]、法律保障制度^[31]等。

还有一些学者针对当前形势提出教育体制改革的具体策略和方向,如要重视经济改革与教育体制改革的相互关系^{[32][33]},要把社区发展与教育体制改革相结合^[34],不能忽略教育资源和教育机会的公平分配^[35],坚持公立学校的公共性质和办学的自主性质等伦理问题^[36],通过计划调节与市场调节相融合的体制实现教育资源的合理配置^[37],以及在教育体制改革中要建构和采用科学的可操作的指标体系来对其进程与效果进行监控与评价^[38]等。

从以上概况来看,国内外学者对各教育阶段的不同教育体制改革已经进行了大量的探索,为该研究奠定了重要基础。然而,能够澄清与破解中国当前教育体制综合改革面临的若干重大基本理论问题的创建并不多见。

基于此,本文旨在系统剖析教育体制综合改革的原理、内涵、特征等基本理论问题,探索符合我国国情教育体制综合改革的科学路径,尝试构建用于监测和评价教育体制综合改革成效与进度的指标体系、模型、发展指数和测算方法,为教育体制综合改革提供科学依据。

二、教育体制综合改革的主要理论基础

教育体制综合改革以政策为导向,以实践为检验标准,但同时也需要以科学理论为指导和依据来确保改革方向的正确性,路径的合理性与科学性。公共选择理论、新公共管理理论、系统论和多重制度逻辑理论从不同视角为我国新时期教育体制综合改革奠定了理论基础,为改革的原则与方向提供了科学的指引。

(一)公共选择理论和新公共管理理论

公共选择理论(public choice theory)和新公共管理理论(new public management)是世界诸多国家自上世纪九十年代以来教育改革中普遍采用的两大主要理论依据。前者从市场经济的视角来审视教育体制中政府和不同层级教育主体间的关系及利益诉求,认为教育具有公共产品的属性,教育决策代表了政府及不同参与主体争取教育主权的各自利益和立场,为了追求市场竞争的自由性和公平性,主张将教育产品看作是一种公共选择,建立教育公共服务的自由市场,削弱政府垄断,强化问责机制。^[39]后者试图将私营企业管理的思想和实践策略移植到教育体制中,通过工具理性和技术理性将教育产业化、教师职业化,强调层级间的管控,注重结果、效率、成效而不是过程,以业绩来评定和问责校长等行政管理领导者。^[40]虽然这两大理论的取向及实践效果受到了一定的质疑,但却指导了西方教育体制改革的实践,提高了政策执行的效率。面对我国教育体制改革的诸多问题,两大理论也应该能够为我国教育体制综合改革提供一定的理论启示和实践指导。如何调整教育层级的分权和问责、如何提高行政管理的效率、如何处理教育体制中政府、公众、教育机构、市场等关系与利益诉求等一系列实际问题都可以从中寻找解决的方法和依据。

(二)系统论

区别于将教育体制看作线性层级结构的公共选择理论和新公共管理理论,系统论跳出了自上而下官僚层级的管控和束缚,强调教育体制的多种元素及结构间多维关系的丰富性和系统性。一些学者用松耦合系统理论(loosely coupled system)和复杂适应系统理论(complex adaptive system)来解释教育体制改革的本质和原理。

松耦合系统论^[41]主张,教育体制应根据地区需求差异而建立多样化的政策选择。不同地区、不同层级的教育部门和机构应该具有充分的自主权,根据自身特殊性来调整中央下达的政策指令。复杂适应系统论^[42]认为体制是由大量紧密相连的机构构成的网络体系。该网络系统呈现出高度的有序性或无序性。复杂系统中的秩序源自于强有力的自组织微结构化过程。这种秩序并不受制于层级管控,而是分散于基层结构中,在基层中运行,给宏观层面的体制带来稳定性或不稳定性。

这两大系统论都反对将教育体制视为线性的层级行政管理结构,都强调教育体制的多元性、综合性、复杂性、整体性,强调其内部多要素(如不同地区、机构、学校、教师、校长等)的不同作用及其相互关联,主张教育体制改革的成败在于能否根据特殊性和差异性来统筹协调其内部各个要素的职能及相互关系。这些理论为处理好我国教育体制综合改革诸多环节(如政策制定、执行、参与)和要素之间错综复杂的关系具有一定的启示意义。

(三)多重制度逻辑理论

制度逻辑是指某一领域长期稳定的制度安排和与之相适应的行动机制。特定的制度逻辑是在与其他制度逻辑互动过程中发挥作用的。实施和推进体制改革,需要识别和定位其中所包含的多重制度要素及其相互间错综复杂的关系。通过调查分析特定领域的表象和行为方式来推测其背后的制度逻辑及其运行机制,揭示其对体制改革的作用,提出合理可行的顶层设计。^[43]

教育体制综合改革是一项系统工程,包含了多重教育制度的改革和变迁。中央政府、基层教育部门、学校和课堂等各包含了不同的制度逻辑。教育的经费投入、人事安排、人才培养等方面也分别具有不同的制度逻辑。在稳定存在的多重教育制度安排和运行机制的作用下,要进行教育体制综合改革,必然要求对其所涉及的多重制度逻辑及其机制进行全面的分析和把握。通过对微观教育现象和行为的调查研究来推测和衍伸更为宏观的多重制度逻辑及其变迁路径和轨迹。此外,该理论也指导我们对教育体制在不同区域、不同制度领域所具有的内生性特征和差异性演变轨迹予以关注和重视。

以上理论从不同的视角出发,对教育体制综合改革给予了认识论层面的阐释和实践层面的指导与启示,为深刻理解教育体制综合改革的根源、本质、特征、路径、方向等奠定了坚实的基础,也为进一步的研究与实践提供了有益的指导和参考。

三、教育体制综合改革的内涵、外延和特征

(一)教育体制综合改革的内涵

在回应“教育体制综合改革改什么?怎么改?”等问题之前,对教育体制综合改革内涵的检视理应成为研究教育体制综合改革的逻辑起点。基于国内外已有研究,教育体制综合改革可以被视为为了适应教育内部诉求与社会外部需要,发现和解决现有教育体制中固有的问题,提高教育质量而进行的一场综合全面的、系统深刻的大规模教育改革。教育体制综合改革既涉及到教育系统内部资源和权利关系的重新配置与调整,又涉及到各学段方方面面的体制结构要素及其关系的改进,将会影响和促进整个教育组织体系的结构调整、制度重组、标准更新及政策改善。教育体制综合改革是一项包含了全面立体的问题诊断、目标设定、路径选择、深入执行、实时监测、效果验证等环节的长期动态的系统工程。

此外,从教育体制综合改革和外部改革环境的关系来看,教育体制综合改革还隐含着更为广阔的内涵,即教育体制内部系统与教育外部其他体制系统间,根据各自的关联、发展阶段、需求、工作机制特征等而相互不断冲突、协商、合作,协力促成教育体制综合系统与外部其他体制系统和谐一体,共同促进社会进一步发展的长期动态的系统工程。

(二)教育体制综合改革的外延

结合我国党和政府各项重要方针政策,考虑到中国特色的教育体制现状,可以将教育体制综合改革划分为以下三大方面的改革:(1)行政管理体制的改革。包括从中央到地方各级政府教育部门与非教育部门就教育结构进行的调整与治理,权力与问责机制的进一步明确和转变,政府与社会力量、市场、学校等关系的调整和职能转变与分工等;(2)教育实施机构的改革。主要包括各级各类学校教育体制的改革,以及可能涉及到的社会第三方教育机构与教育部门合作关系的改革;(3)教育制度规范的改革。主要包括办学体制、人事调配体制、经费投入体制、人才培养与质量评价体

制、入学招生制度等专项体制改革,具体体现在这些专项领域内标准、政策、法律法规的建立、调整与完善。这三个方面的改革都涉及到我国学前教育、义务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育、特殊教育、民族教育、成人教育等各级各类教育。在实际的教育体制综合改革过程中,这三个方面构成了一个复杂的系统。它们之间既紧密联系,又层层嵌套。

(三)教育体制综合改革的特征

较之以往的教育体制改革,我们认为当前《决定》中强调的教育体制综合改革具有以下基本特征。第一,综合性与系统性:从十一届三中全会以来党和政府关于教育体制改革的历次重大部署中不难看到,以往改革所涉及的主题多是某一特定教育阶段、某个专门教育领域。教育体制综合改革与以往改革的重大不同之处在于,其涉及体制内部各个层级、各个要素之间综合、复杂的关系。同时教育体制综合改革也必须顾及教育与经济、政治、文化、社会改革及生态文明建设等外部要素的协调一致性。第二,内生性与交互性:教育体制综合改革强调教育体制内外部结构、因素间的相互关联、相互影响、相互渗透的关系特征。特定体制因素的变动可能会触发其他若干因素的波动和联动。第三,长期性与渐进性:教育体制改革不是一蹴而就的,而是一个循序渐进、动态发展的长期过程。不同阶段的教育体制改革具有与时代背景和社会经济发展要求相适应的独特特征与侧重点,但长期性和渐进性是每个阶段的教育体制改革所具有的普遍特征。教育体制综合改革必然是循序渐进的,改革中多元参与主体的观念转换及行为适应可能会是一个长期的过程^[44]。此外,由于教育自身具有的长效性和滞后性,教育体制综合改革的成效也并非立竿见影,而需要长期实践的检验,具有难以预测的长效性和滞后性特征。第四,宏观性与纵深性:教育体制综合改革体现了宏观层面的政府主导、整体布局、全面统筹、顶层设计以及中央与地方协调一致,同时也应该注重向基层放权、注重全民参与,学校地位、地区差异等纵深层面的问题。

四、教育体制综合改革的目标、路径与阶段划分

(一)教育体制综合改革的目标

教育体制改革的目标是改革行动的价值导向,也是改革路径、策略和规划的依据与指南。“48号文件”明确规定:“把办好人民满意的教育作为推进教育改革的出发点,把能否促进人的全面发展、适应经济社会需要作为检验教育改革的根本标准”,“立足基本国情,遵循教育规律,以促进公平为重点,以提高质量为核心,解放思想,勇于实践,大胆突破,激发活力,努力形成有利于教育事业科学发展的体制机制。”由此可见,教育体制改革的总体目标很明晰,即提高教育质量,促进教育事业的发展,从而促进社会经济的全面发展。

然而,优质的教育代表着丰富且复杂的含义,包括优质教育资源的充裕和均衡配置、教育机会的公平、受教育者和教育工作者权利的平等、教育工作者的优质表现和工作满意度、学校文化环境的舒适与先进、教育信息技术的发达和全面覆盖、学生的知识能力的养成和人格的全面发展、学校教育的社会服务功能的充分发挥等等。教育体制改革要实现提高教育质量的目標,即要实现其隐含的诸多具体分解目标。教育体制系统中所蕴含的多重制度分别承载着这些目标,它们之间相互关联、相互制约,以共同的合力来实现教育质量的全面提高。此外,优质教育的外在检验标准是是否适应社会经济的发展需求。因此,在实现优质教育目标的同时要确保其与社会经济、政治、文化等外部体制和环境的契合。换言之,教育体制改革有着向内和向外的双重目标。

(二)教育体制综合改革的路径选择

选择什么样的路径来推进教育体制综合改革是决定教育体制综合改革成败的关键。西方学者提出的路径依赖理论(path dependence theory)可以解释过去改革的失败原因并为探索新的改革路径提供启示。受到路径依赖规则的影响,教育体制改革无疑会倾向于在减少成本、保障既得利益的前提下,沿用改良而非彻底革新的路径来推进所谓的“教育改革”。这往往难以取得显著的成效。

当体制长期沿用的利益机制本身和价值导向已经暴露出明显缺陷时,路径依赖下的表层改革就无法改变深层的体制问题。反之,要取得改革的成功,就要抓住关键的历史机遇,摆脱路径依赖,形成新的教育体制路径。通过成本转换和新生利益反馈机制推动改革成效的不断自我强化,从而巩固发展为一套新的教育体制机制。

当前和今后一段时期是深化教育领域综合改革的重要战略机遇期,我们应努力抓住这个契机尽快形成深化教育领域综合改革的新机制。^[45]根据党的十八届三中全会的重要指示,结合我国国情和现实需要,本研究认为我国教育体制综合改革应摒弃路径依赖,选择一条新型改革路径。

第一,政府主导与全民参与,集体与个体之间利益平衡的双赢路径。^[46]教育体制综合改革要强化政府统筹全局、宏观调控、主导引领、监督保障的作用,还要注重发挥地方政府、学校、教师、学生在改革中的主观能动性,确保其教育利益与权利。通过以人为本、“自上而下”与“自下而上”相结合的改革构建政府与地方、学校及全体人民等教育利益相关者共同参与、有效合作的机制和新型关系,实现国家、社会的集体利益与受教育者个体利益的双赢。

第二,专项教育体制改革与教育体制综合改革相结合的路径。教育改革主要分为专项改革(programmatic reform)和综合改革(systemic reform)两种类型。^[47]教育体制错综复杂,改革不但要找准突破口,集中攻坚一些重点难点的体制机制问题,而且还要根据不同体制要素间的内在关联全局把控和系统布局。在改革中要深入地实地调查,准确把握各地的教育发展现状和体制问题,采取差异化推进策略,走一条因地制宜,立足问题,各个击破,渐行渐进,专项和综合改革相互渗透的改革道路。

第三,宏观与微观相结合,国家—地方—学校层层推进的路径。以往改革失败的教训之一是在政策上传下达的过程中出现偏差,造成结果与目标的背离。教育体制综合改革要避免这一问题的出现就需要确保由宏观到微观、由管理层向实施层、由政策制定层向学校的推进过程环环相扣。建立专门的督导组,监督引导从制定到实施改革政策的各个环节,深入到学校、教师和学生中了解实际情况,收集反馈意见。

第四,与经济、政治、文化、社会和生态文明建设协调配套的改革路径。党的十八届三中全会报告中提出的“五位一体”总体布局,即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体。教育肩负着培养高水平建设人才和创造高精尖知识与科技生产力的使命,与社会、经济、政治、文化和生态文明体制的发展密切相关。教育体制综合改革要充分认识到与把握教育与非教育部门间的相互制衡关系,要加强教育部门与非教育部门之间的联系与合作。

(三)教育体制综合改革的阶段划分

教育体制综合改革是一个动态的长期的过程,根据改革的目标和路径,可将其划分为如下几个阶段。

第一,问题探测阶段。问题是改革的立足点。此阶段为教育体制综合改革的基础起始阶段,也是整个改革过程最为根本和重要的基础阶段。在这一阶段中,要对全国及不同地区的教育发展情况和体制改革现状进行全面准确的实地调查和分析,抓准体制机制问题和障碍,对问题的属性、根源、地区差异性及相关联的其他问题进行探索,从而为后续制定问题解决方案和改革规划奠定基础。夯实问题探测阶段是整个改革的基础和根本。但在改革进程中新的问题及问题与解决方案之间的矛盾可能会不断产生,因而问题探测与诊断也是贯穿于整个体制改革全过程的重要环节。

第二,总体规划阶段。立足于对问题的宏观与微观把握基础上,对整个教育体制综合改革系统进行一个全面的总体规划和布局是推进改革全过程的指南针和蓝图。在这一阶段,需要依据上一阶段所得出的基本结论来对地方及全国范围的改革目标和任务部署绘制一份详细的作战图,联合地方力量,经过不断论证,对地方区域性及全国范围的专项和综合改革任务进行厘定,对改革方案、改革时段、组织机构,及相互之间的协调机制、与外部部门之间的协调机制、定期汇报机制等都做出

详细的规划和预案。

第三,局部实验阶段。在总体布局规划的基础上,首先挑选教育体制问题典型和改革方案成熟的地区进行改革试验,为其他地区的改革先行先试。局部实验阶段一方面采用一部分地区先改起来,再带动其他地方教育改革的思想,发挥局部地区的领头作用,积累改革经验与教训,另一方面可以通过局部地区的实验,收集数据与实验地区进行比对,即实验组与控制组的比对,来对改革成效进行检验,从而对改革功效得出一定的推论和预测,并依据结论对改革方案做出相应的调整。

第四,全面推广阶段。局部试验改革所取得的经验和教训将作为依据推进改革的进一步发展。效果显著,且具有一定推广性的改革模式可以作为普适性改革方案向全国其他地方全面推广。在推广的过程中,给予地方自主权,允许推广地区依据自身地区的教育发展特点与需求进行相应的调适。全面推广阶段是教育体制综合改革取得全面进展的关键阶段,决定着最终改革成效的实现程度。因而在推广过程中要高度避免简单复制所造成的副作用,确保对地方差异性的诊断和调整方案的修订,对反对改革或遭遇困难的地区给予特别关照与耐心,对不同地区的改革成本给予不同程度的合理补偿,确保改革过程中的参与者利益均衡。

第五,效果深化阶段。如前文所述,教育体制改革存在自我强制机制的路径依赖特征。当改革取得了一定基础成效时,要继续以积极的成效利益来巩固地区教育对新体制改革的适应,持续强化改革的深化,使其逐渐步入教育发展的正常轨道。在这一阶段,对改革成效的全方位监测和评价要进一步加强,一方面对改革前后重要教育发展指标的大规模数据进行分析,一方面广泛对教育改革参与者的主观感受和反馈进行采集,以确保成效的深度和广度,及时对调查数据呈现出的表面现象下的问题进行预警和修正。

第六,持续发展阶段。教育体制综合改革是一个长期动态的发展过程。各个专项改革和综合改革的任务由于性质、难度以及地区差异性等原因,不可能在特定时期内同步完成。而即使一项改革在短期内实现了一定的成效也有可能在一定时间后凸显出新的问题。因此,教育体制综合改革是一个持续发展的系统工程,要经历一个更长期的、历经考验的持续发展阶段。在这一阶段中,改革继续深化,成效继续巩固,不断呈现的新问题将得到进一步的跟进和解决。社会经济和政治等体制与环境的发展也会对教育做出新的要求,届时具有新特征的新一轮教育体制改革又即将展开,打上新时代的烙印,承担新时代的使命,周而复始,持续不断。

五、教育体制综合改革的评价

评价是保障教育质量、提升教育决策科学化的制度性举措,也是监测教育体制改革进程与效果的关键环节。^[48]《决定》等党中央文件和领导人讲话一再强调要加强对教育体制综合改革实施进度和效果的评估督查。由此可见,建立一套由科学评估、实时跟踪调查、深入分析问题、定位风险因素、实时汇报、调整反馈等步骤组成的督导评估机制是确保教育体制综合改革朝着正确方向和目标推进的重要保障。而构建一套兼顾科学性与操作性、整体结构合理、指标领域全面、指标项目明确的评价指标体系是做好评价工作的重中之重。

(一)教育体制综合改革评价指标体系

本研究以前文对教育体制综合改革的理论为基础,以教育体制综合改革相关的党政方针政策为依据,充分借鉴联合国普遍采用并在国际上具有一定影响的人类发展指数和社会进步指数综合评价方法的思想,基于美国学者丹尼尔·斯塔弗尔比姆(Daniel L.Stufflebeam)^[49]提出的 CIPP(Context-Input-Process-Product)评估模型(又称投入产出评估模型),以义务教育阶段为例,依据导向性、前瞻性、开放性、可操作性的原则,邀请多位专家学者、行政领导参与,通过德尔菲法和层次分析法构建了一套义务教育阶段教育体制综合改革评价指标体系(见表1)。

表 1 义务教育体制综合改革 CIPP 模型评价指标体系

背景 Context	A1 人均财政收入
	A2 人均财政支出
	A3 人均 GDP(元)
	A4 每万人口 6~14 岁人数
师资水平	B1 生均专任教师
	B2 生均高级职称教师
	B3 生均高学历教师
经费投入	C1 生均事业经费
	C2 生均公用经费
投入 Input	D1 生均占地面积
	D2 生均校舍建筑面积
	D3 生均教学仪器设备值(万元)
	D4 生均计算机台数
	D5 生均图书册数
过程 Process	E1 通识/素质课程比例
	E2 生均课业量(小时/天)
	E3 综合素质考核比重
产出 Product	F1 升学率
	F2 入学率
	F3 语文成绩
	F4 数学成绩

由表 1 可见,该指标体系由四大指标领域构成,即教育背景系统(context)、教育投入系统(input)、教育过程系统(process)和教育产出系统(product)。教育背景系统共有 4 个指标,代表了影响和制约教育体制综合改革的人口、经济因素。教育投入系统共有 10 个指标,涵盖了师资、经费、办学改革三方面内容。教育过程系统共有 3 个指标,包含人才培养体制改革的三个要素。教育产出系统由教育质量评价的 4 个指标构成。其中教育背景要素系统是教育改革外部要素系统,其他三大系统是教育改革内部要素系统。四大系统间联系紧密。整个教育体制综合改革与四大系统间也具有复杂的互动关系和相互作用机理。该指标体系用于呈现教育体制综合改革的系统结构及其要素,为深入探究教育体制综合改革与其内、外部要素系统间关系及相互影响作用提供分析框架,为教育体制综合改革进度和成效的测算提供量化工具,为诊断教育体制综合改革进程中出现的问题提供依据,为建立教

育体制综合改革的评价和督查机制以及相应的动态监测数据库提供可操作的模板与框架。

由于篇幅有限,本研究仅以义务教育为例,其他各级各类教育均可依据各自的特征在此指标框架的基础上对具体指标项目进行增减和调整。

(二)教育体制综合改革评价指数

教育体制综合改革评价指标代表影响教育体制综合改革内外部系统的关键因素。这些指标因子相互联系,相互作用又彼此独立。我们将这一系列指标因子以改革前某年为基期,以改革实施后某年为阶段报告期,采用加权平均法进行有序集成即可形成各因子相互作用后产生的综合评价指数,我们称之为教育体制综合改革评价指数(如下公式所示)。

$$Index = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \left(\frac{X_{ij2013}}{X_{ij2010}} \right) - 1$$

以 2010~2013 年为例,公式中 n 为三级指标个数, m 为二级指标个数, X_{ij} 表示第 ij 项指标的观测值, X_{ij2013} 即为 2013 年第 i 项指标的观测值, X_{ij2010} 即为 2010 年第 ij 项指标的观测值。换言之,此公式表达了特定地区在特定教育阶段的各项指标因子在 2010—2013 年期间改革前后差异值的综合集成,即该地区该教育阶段综合体制改革的成效与发展程度。该指数的区间为 $[-\infty, +\infty]$,指标值为正且越大,表明指标在改革前后差异值的综合评价值越高,即该地区该教育阶段的体制综合改革成效与发展程度越高;指标值为正且越小,则表明指标在改革前后差异值的综合评价值越低,即该地区该教育阶段的体制综合改革成效与发展程度越低。指标值为负则表明改革产生了负向作用。总之,该指数可用于监测和评价特定地区和特定教育阶段的教育体制综合改革的整体性成效与发展程度,也可以用于各地区在综合改革进程中的差异性比较与分析。

(三)测算实例

为检验教育体制综合改革评价指标体系和指数在实践中的適切性,本研究采用 2010 年和 2013 年我国东部、中部、西部 8 个教育体制综合改革试点县义务教育阶段的调研数据样本进行实例测算,结果如表 2 所示。

表 2 我国东、中、西部 8 县义务教育体制综合改革评价指标因子与综合指数分布

地区	县	学段	A	B	C	D	E	F	教育体制综合改革评价指数
东部	S 省 X 县	小学	0.14	0.09	0.45	0.11	0.05	0.17	0.17
		初中	0.14	0.14	0.21	0.12	0.03	0.13	0.13
	S 省 L 县	小学	0.14	0.02	0.45	0.13	-0.04	0.08	0.14
		初中	0.14	0.09	0.22	0.1	-0.02	0.06	0.11
中部	C 省 Y 县	小学	0.21	0.13	0.44	0.17	0.02	0.06	0.19
		初中	0.21	0.31	0.21	0.29	-0.01	0.09	0.2
	C 省 C 县	小学	0.2	0.14	0.44	0.52	0	0.12	0.26
		初中	0.2	0.25	0.21	0.23	0.17	0.15	0.21
西部	C 省 B 县	小学	0.17	0.05	0.44	0.13	0	0.22	0.16
		初中	0.17	0.14	0.21	0.11	0.08	0.2	0.14
	H 省 K 县	小学	0.19	0.05	0.45	0.27	0.02	0.21	0.2
		初中	0.19	0.05	0.2	0.32	-0.09	0.2	0.14
H 省 D 县	小学	0.11	0.25	0.45	0.76	-0.07	0.18	0.3	
	初中	0.11	0.64	0.21	1.25	0.25	0.17	0.49	
H 省 G 县	小学	0.14	0.13	0.43	0.37	-0.03	0.13	0.21	
	初中	0.14	0.12	0.23	0.43	0.06	0.16	0.2	

表 2 呈现了我国东、中、西部 8 个样本县义务教育体制综合改革评价指标因子与综合指数的测算结果。首先,从整体上可以发现,8 个县的综合指数均为正值,表明 2010 年至 2013 年改革期间中、东、西部试点地区义务教育发展水平都有一定程度的提高。其次,以上分项指标中某些省份某些县某学段的指标在 E 类所代表的人才培养体制改革领域呈现为负值,这表明我国东、中、西某些县在推进素质教育,减轻中小学生课业负担方面尚存在问题,截至 2013 年此领域的改革未取得预期成效。最后,依据指数值,改革期间中部、西部改革效果较东部更为明显,可见我国前期教育体制改革中对中西部的政策倾斜取得了一定成效,而东部地区发展较为平稳。显然,该指标体系和综合指数可以为我们了解全国、各改革试点地区教育体制综合改革整体发展状况提供依据和监测信号,同时通过对各分项指数的掌控也能实现对具体体制机制问题的识别与诊断,并为该体制机制的优化调整提供参考。

本研究系统探讨了我国当前深入推进的教育体制综合改革的理论基础、内涵、外延、特征、目标、路径选择、阶段划分和评价方法,建构了教育体制综合改革评价指标体系、评价模型与指数,并通过改革试点数据样本进行了验证与示例。这些为建立覆盖全国范围的系统、综合、动态、可持续发展的教育体制综合改革与发展数据库提供了理论模型和分析框架;为深入剖析影响我国教育体制综合改革与发展的内部和外部深层次因素,破除教育体制改革与发展障碍提供了科学依据;也为决策部门评价各地各项教育体制改革与发展的成效及制定政策提供了理论依据与科学参考。

参考文献:

- [1] Cummings W. The Institutions of Education; Compare, Compare, Compare! [J]. Comparative Education Review, 1999, 43(4): 413-414.
- [2] 孙绵涛,康翠萍. 教育体制改革与教育机制创新关系探析[J]. 教育研究, 2010(1): 69-72.
- [3] 孙绵涛. 教育体制理论的新诠释[J]. 教育研究, 2004(12): 17-22.
- [4] 孙绵涛,康翠萍. 教育机制理论的新诠释[J]. 教育研究, 2006(12): 22-28.
- [5] 谈松华. 制度创新: 深化教育体制改革的重点[J]. 中国教育学刊, 2009(6): 卷首语.
- [6] 褚宏启. 教育制度改革与城乡教育一体化——打破城乡教育二元结构的制度瓶颈[J]. 教育研究, 2010(11): 3-11.
- [7] 叶澜. 21 世纪社会发展与中国基础教育改革[J]. 中国教育学刊, 2005(1): 2-7.
- [8] 郝克明,杨银付. 改革开放以来我国教育改革发展的若干启示[J]. 教育研究, 2010(3): 3-11.

- [9] 丁钢. 关于我国教育目标和体制改革之探讨[J]. 社会科学, 1987(12):41-44.
- [10] 石中英. 知识性质的转变与教育改革[J]. 清华大学教育研究, 2001(2):29-36.
- [11] 檀传宝. 制度缺失与制度伦理——兼议教育制度建设[J]. 中国教育学刊, 2005(10):10-11.
- [12] 廖其发. 论我国教育改革与研究的价值取向[J]. 西南大学学报:社会科学版, 2011(1):107-114.
- [13] 王冀安. 我国高等教育体制改革为何成效不足[J]. 高等教育研究, 2011(4):30-36.
- [14] 靳希斌. 教育产权与教育体制创新——从制度经济学角度分析教育体制改革问题[J]. 广东社会科学, 2003(2):74-80.
- [15] 刘复兴. 改革开放以来我国基础教育体制改革的问题与路向[J]. 理论视野, 2008(9):20-22.
- [16] 杜育红, 梁云艳. 教育体制改革 30 年的辉煌与展望[J]. 人民教育, 2008(19):2-5.
- [17] 杨小微. 介入式合作互动: 学校变革的策略创新及其方法论转换[J]. 上海教育科研, 2011(2):4-8.
- [18] 赵景辉, 刘云艳. 政府分担学前教育成本的合理性及其运行机制[J]. 学前教育研究, 2012(2):15-19.
- [19] 朱家雄. 建立公平的竞争机制, 积极鼓励和大力支持民办学前教育事业的发展[J]. 学前教育研究, 2003(Z1):67-68.
- [20] 庞丽娟, 范明丽. 当前我国学前教育管理体制面临的主要问题与挑战[J]. 教育发展研究, 2012(4):39-43.
- [21] 吕达, 张廷凯. 试论我国基础教育课程改革的趋势[J]. 课程·教材·教法, 2000(2):1-5.
- [22] 裴娣娜. 论我国课堂教学质量评价观的重要转换[J]. 教育研究, 2008(1):17-22, 29.
- [23] 董奇. 构建具有中国特色的基础教育质量监测体系[J]. 人民教育, 2007(Z2):2-3.
- [24] 陈向明. 教师资格制度的反思与重构[J]. 教育发展研究, 2008(Z4):42-45.
- [25] 范先佐. 教育投资体制改革的理论与实践问题研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2003.
- [26] 宋乃庆, 杨欣, 李玲. 以教育信息化保障城乡教育一体化[J]. 电化教育研究, 2013(2):32-35.
- [27] 熊川武. 中小学需要战略管理[J]. 中小学管理, 1997(6):8-9.
- [28] 丁小浩, 李锋亮, 孙毓泽. 我国高等教育投资体制改革 30 年——成就与经验、挑战与完善[J]. 中国高教研究, 2008(6):1-5.
- [29] 陈运超. 高等教育质量的判识维度[J]. 西南大学学报:社会科学版, 2011, 02:128-134.
- [30] 朱清时. 培养创新人才根本在于“去行政化”[J]. 理论参考, 2010(5):50.
- [31] 劳凯声. 教育体制改革中的高等学校法律地位变迁[J]. 北京师范大学学报:社会科学版, 2007(2):5-15.
- [32] 国家教委教育体制专题调研组. 社会主义市场经济与教育体制改革[J]. 教育研究, 1994(1):3-11.
- [33] 王善迈. 社会主义市场经济下的中国教育体制改革[J]. 北京师范大学学报:社会科学版, 1994(6):42-47.
- [34] 厉以贤. 社区教育、社区发展、教育体制改革[J]. 教育研究, 1994(1):13-16.
- [35] 劳凯声. 公共教育体制改革中的伦理问题[J]. 教育研究, 2005(2):3-11.
- [36] 劳凯声. 教育体制改革与改革伦理问题[J]. 首都师范大学学报:社会科学版, 2011(4):1-16.
- [37] 范先佐. 论教育资源的合理配置与教育体制改革的关系[J]. 教育与经济, 1997(3):7-15.
- [38] 李玲, 宋乃庆, 等. 城乡义务教育一体化: 理论、指标与测算方法[J]. 教育研究, 2012(2):41-48.
- [39] Udehn L. The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics[M]. London: Routledge, 1996.
- [40] Fitzsimons P. Managerialism and Education 2004[EB/OL]. [2005-04-13]. <http://www.vusst.hr/ENCYCLOPAEDIA/Managerialism.htm>.
- [41] Chris Goldspink. Rethinking educational reform: A loosely Coupled and Complex Systems Perspective[J]. Educational Management Administration & Leadership, 2007, 35(1):27-50.
- [42] Ralph Stacey. Complex Responsive Processes in Organizations: Learning and Knowledge Creation[M]. London: Routledge, 2001:31-69.
- [43] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010, 04:132-150+223.
- [44] 潘新民, 石雷. 基础教育课程“渐进”改革的理论构建与实践探索[J]. 教育发展研究, 2012, 02:13-17.
- [45] 宋德民. 尽快形成深化教育领域综合改革新机制[N]. 中国教育报, 2013-12-19002.
- [46] Timar & Kirp. Educational Reform and Institutional Competence[J]. Harvard Educational Review, 1987, 57(3):308-330.
- [47] John Martin Rich. Rationales of educational reform[J]. Urban Education, 1991, 26(2):149-159.
- [48] 袁振国. 教育评价的十大问题[J]. 上海教育科研, 1986(3):66-68.
- [49] Stufflebeam, Daniel L, Madaus, George F, Kellaghan, Thomas. Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation[M]. Hingham: Kluwer Academic Publishers, 2000.