

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.01.015

教育研究

引用格式:张辉蓉,覃若男.我国拔尖创新人才自主培养政策的实践样态、现实困境与破解策略——基于政策网络理论的视角[J].西南大学学报(社会科学版),2025(1):191-203.

我国拔尖创新人才自主培养政策的实践样态、现实困境与破解策略

——基于政策网络理论的视角

张辉蓉,覃若男

(西南大学 1. 教育学部;2. 基础教育研究中心,重庆 400715)

摘要:拔尖创新人才自主培养是新时期国家发展的战略需求。依托政策网络理论建立分析框架,厘清我国拔尖创新人才自主培养政策中的行动主体与网络结构,进而揭示出不同网络类型中的行动主体在政策制定、执行、反馈中的互动关系。通过对政策实践样态的深入剖解,发现当前我国拔尖创新人才自主培养工作还存在以下几个方面的问题:一是政策共同体的职责缺位,制约高位推动效能;二是生产者网络的结构封闭,阻滞培养工作推进;三是专业、议题网络的地位边缘,导致社会反馈悬置。要解决上述问题,切实推进拔尖创新人才自主培养政策落实地、出实效,可从完善政策顶层设计,形成政策协同联动格局;贯通人才培养全阶段,凝聚多元主体行动合力;调整网络互动关系,构建高效反馈机制等方面着手破解。

关键词:拔尖创新人才;人才培养;教育政策;政策网络理论

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)01-0191-13

一、问题提出

在世界百年未有之大变局加速演进之际,拔尖创新人才自主培养无疑是实现科技自立自强、应对大国全面竞争的关键性力量。近年来,我国高度重视支撑现代化建设的人才培养,主张教育、科技、人才协同发展。党的二十大报告强调,要“全面提高人才自主培养质量,着力造就拔尖创新人才”^[1]。习近平总书记指出:“要坚持走基础研究人才自主培养之路,深入实施‘中学生英才计划’、‘强基计划’、‘基础学科拔尖学生培养计划’”^[2]。“加强拔尖创新人才自主培养,为解决我国关键核心技术攻关提供人才支撑”^[3]。近日,中共中央、国务院印发了《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》,明确把拔尖创新人才自主培养作为教育强国建设的重要内容予以强调^[4]。拔尖创新人才自主培养政策是我国为选拔和培养拔尖创新人才所制定的一系列政策和方案的总

作者简介:张辉蓉,西南大学教育学部、西南大学基础教育研究中心、中国基础教育质量监测协同创新中心西南大学分中心,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代义务教育学校效能的统计测度与评价研究”(21BTJ021),项目负责人:张辉蓉;西南大学研究生科研创新项目“小学数学教材支撑教育强国建设的理论与实践研究”(SWUB24018),项目负责人:覃若男。

称,涉及选拔标准、培养模式、保障机制等多方面内容。自改革开放以来,我国一直在探索强化拔尖创新人才的顶层设计,出台了一系列有关拔尖创新人才选拔与培养的政策文件。当前学界对拔尖创新人才培养政策相关问题进行了一些探讨,如拔尖创新人才培养政策变迁^[5-6]、政策协同^[7-8]、政策执行效果^[9-10]等。但已有研究多从政策文本或政策执行结果等视角去讨论政策面临的困境与解决路径,极少从静态、动态相结合的角度研究拔尖创新人才自主培养政策中的行动主体、网络结构,亟须全面剖析政策在制定、执行、反馈过程中的动态博弈,进而揭示我国拔尖创新人才自主培养难题的症结所在。

为了解决上述问题,可尝试运用政策网络理论进行分析以寻求破解之道。政策网络理论将政策过程理解为网络中多方行动主体的合作、交换、博弈,通过解构网络结构和行动主体关系来阐释复杂的政策现实,较之于单纯的政策文本分析、政策过程的阶段式研究,其更接近于政策实际^[11]。因此,本研究将借助政策网络理论剖析我国拔尖创新人才自主培养政策中的行动主体、网络结构及其网络互动关系,全面呈现该类政策的实践样态,进而揭示当前产生拔尖创新人才培养困境之根源,并在此基础上探讨如何完善政策网络间的联动协同,以期为我国拔尖创新人才自主培养政策的调整与优化提供参考。

二、政策网络理论在我国政策分析中的适用性及分析框架

(一)政策网络理论的适用性

20 世纪 70 年代,政策网络理论作为一种描述和解释动态的、复杂的政策过程的分析手段应运而生^[12],将公共政策理解为国家与社会行动者基于资源依赖关系的动态互补过程^[13]。政策网络理论作为公共政策研究的重要范式,为真实描述多元主体在政策过程中的互动关系提供了全新的视野和方法,对分析影响政策效果的结构因素和互动行为具有较强的解释力。但也要清楚认识到政策网络理论起源于西方的政策实践,最初用来揭示西方国家的政策过程。那么,明确政策网络理论在分析我国拔尖创新人才自主培养政策中是否具有解释力,是应用此理论的基本前提。

从政策环境来看,政策网络理论源于西方国家的政策实践,认为政策网络是政策过程中相互依赖的国家与社会行动者之间不同互动关系模式的总称^[11]。虽然我国政策主要依靠科层官僚行政体系推动,但随着国家治理体系和治理能力现代化的深入推进,政府简政放权,多元主体参与政策过程是新时代体制改革的现实导向。在此背景下,我国拔尖创新人才自主培养政策的制定、执行和反馈并非仅靠政府自上而下的推动,而是越来越多的社会行动者参与其中,国家与社会在互动中共同推动政策的制定和执行。但不可否认的是,我国现行政治体制下,科层式的影响远远大于网络式影响。因此,运用政策网络理论分析我国拔尖创新人才自主培养政策时,应将科层式垂直力量或立体网络纳入研究视野中^[11]。

从典型特征来看,我国拔尖创新人才自主培养政策作为强国建设蓝图中的一项重要系统性工程,牵涉各级政府、相关职能部门、学校、科研院所以及专家学者等多方行动主体,政策的形成和执行需要各行动主体的关联与协作,从而在利益博弈、资源交换中形成或强或弱、或长或短、或正式或非正式的错综复杂的网状结构。可见,这些特征契合政策网络“行动主体多元、异质”“行动主体相互依赖”“网络关系连接复杂”的三大典型特征^[14],故将政策网络理论应用于我国拔尖创新人才自主培养政策过程分析,具有较高的内在适切性。

从网络类型来看,政策网络理论的集大成者罗茨(Roderick A. W. Rhodes)的观点最具有代

表性,并得到了广泛的应用。罗茨根据网络成员间的“资源分配情况”“利益整合程度”“相互依赖程度”“资格”四个维度,将政策网络划分为政策共同体、专业网络、府际网络、生产者网络以及议题网络五种类型^[15]。如表1所示,五种网络类型的边界清晰且一项政策涉及的各类行动者都能与其中某一类型进行匹配。我国学者把这一分类广泛运用于对不同政策的分析中,如异地高考政策^[16]、“双减”政策^[17]、民办学校管理政策^[18]等。故而,这一分类同样适用于分析我国拔尖创新人才自主培养政策。

表1 政策网络的类型与特征

网络类型	网络主体	网络特征
政策共同体	以中央政府为代表的权力机构,政府内部或政府自身的主要功能性利益是其网络连接的基础	关系具有稳定性,成员资格高度限制,纵向依赖程度高,横向联结有限
专业网络	专业团体或专业人员	关系具有稳定性,成员资格相对限制,纵向依赖程度高,横向联结有限,表达并服务于特定的专业利益
府际网络	地方政府联结而成的组织网络	成员资格高度限制,纵向依赖有限,横向联结广泛
生产者网络	由产品或服务的生产者构成	成员流动性高,纵向依赖有限,为生产者利益服务
议题网络	讨论特定议题,或受特定议题所影响的团体或个人	成员高度流动且不稳定,行动者数量多,纵向依赖有限

从研究领域来看,政策网络理论已经成为公共政策研究中的主要范式之一^[12],在教育^[18]、能源及环境保护、房地产、社会服务等政策领域已获得广泛运用^[19]。

总体而言,尽管孕育政策网络理论的政治生态与我国的政治生态有所不同,但政策网络理论在我国的政策环境、典型特征、网络类型、研究领域等方面仍然显示出较强的契合性和耦合性。由此可见,政策网络理论适用于分析我国拔尖创新人才自主培养政策。

(二)政策网络的分析框架

由于不同国家政治环境和学术承袭的差异,政策网络研究形成了利益协调学派(Interest Intermediation School)和治理学派(Governance School)两大流派。综观两大流派对政策网络与政策结果关系的诠释,利益协调学派是“结构—后果”逻辑,即通过关注网络结构特征来解释、预测政策结果,而治理学派持“行为—后果”逻辑,强调影响政策结果的是网络行动主体的独特特征与相互作用^[20]。遗憾的是,二者皆不同程度失之偏颇,使政策网络研究陷入“结构—行为”二元对立的泥淖之中。为进一步完善政策网络理论,学者们开始寻求统合结构与行为的理论,如马什(David Marsh)和史密斯(Martin Smith)的辩证分析模型^[21]、“利益协调—治理”分析框架^[22]、政策网络的新制度主义视角^[23]等,这为同时分析政策的网络结构和网络主体间的互动关系提供了操作程式。

综上所述,在网络结构分析中应注意对行动主体间关系的分析,而在对行动主体间关系的分析中要避免脱离网络结构的前提和框架^[11]。我国学者基于这一思路分析了保障性住房政策^[22]、本科层次职业教育试点^[24]等。因此,借鉴这一分析思路,本研究将网络结构与行动主体的网络互动有机结合起来,构建我国拔尖创新人才自主培养政策网络的“行动主体—网络结构—网络互动”分析框架(见图1)。

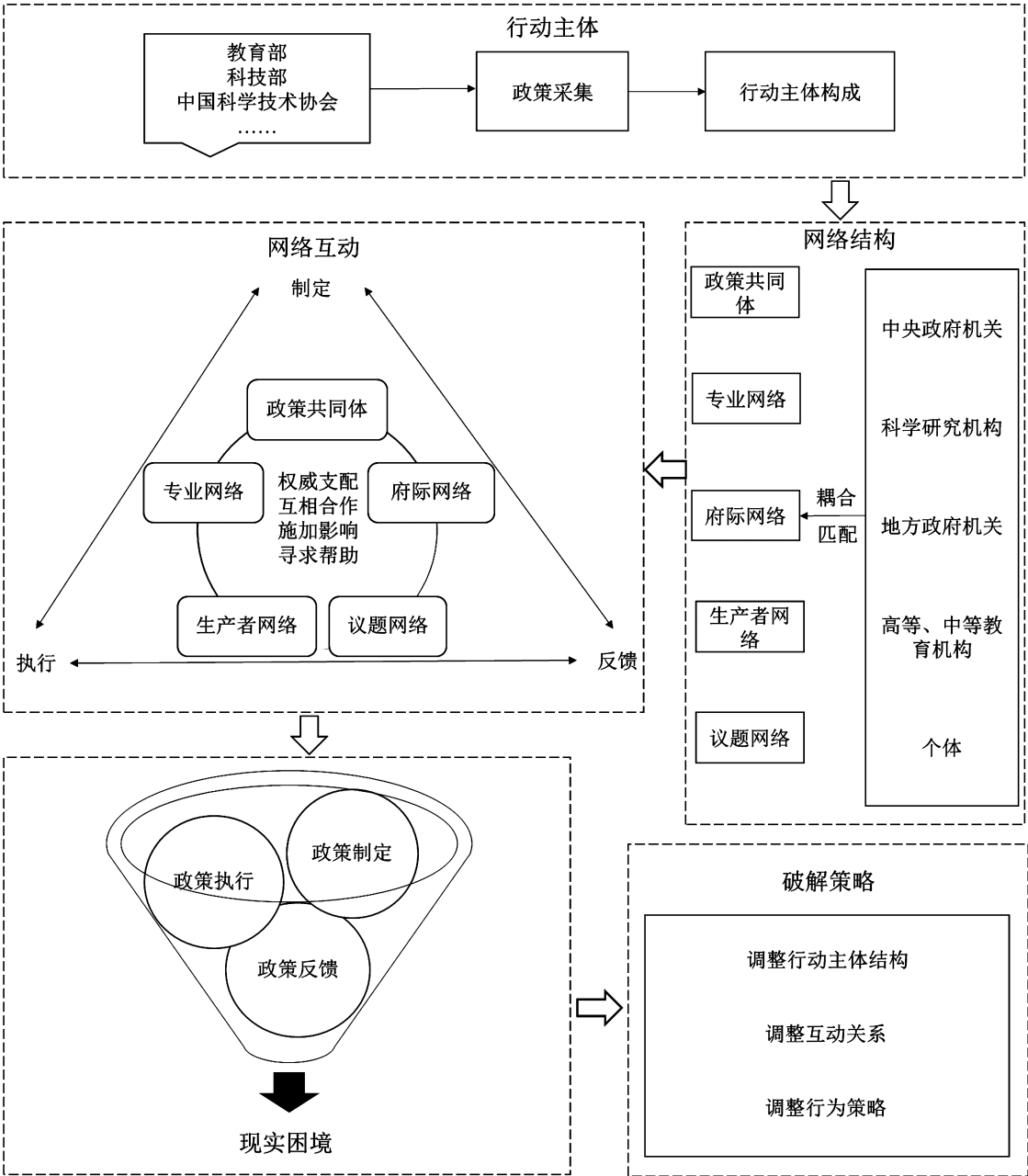


图 1 “行动主体—网络结构—网络互动”分析框架

如图 1 所示,基本逻辑进路如下:多个行动主体直接或间接地参与到我国拔尖创新人才自主培养政策过程中。行动主体各自拥有不同的资源,为了实现自身的目标,行动主体之间进行互动博弈,从而形成了网络结构。不同网络类型中的行动主体具有独有的角色、职责和价值偏好,其行动策略选择受所处位置、资源的限制。在政策制定、执行、反馈过程中,内嵌于网络结构之中的行动主体的互动关系体现政策整体的实践样态,从而针对突出问题从调整行动主体结构、互动关系、行为策略三方面提出治理对策。

其一,多个行动主体直接或间接参与政策过程。在我国拔尖创新人才自主培养政策过程中,行动主体是政策中涉及的各类主体,既包含政府主体,也包括非政府主体,如教育行政部门、高校、专家、研究机构、媒体等。

其二,各行动主体之间的关系模式形成网络结构。在拔尖创新人才培养这一政策议题下,行动主体之间进行互动,这些互动关系被概念化为网络结构,并根据网络结构呈现的特点进一步划

分出政策共同体、府际网络、专业网络、生产者网络、议题网络。

其三,在网络结构的影响下,各行动主体会选择不同的行动策略。在拔尖创新人才自主培养政策的制定、执行、反馈过程中,行动主体基于自身的资源、需求和目标采取相应的行动策略:权威支配、互相合作、施加影响、寻求帮助。

三、我国拔尖创新人才自主培养政策的实践样态

(一)我国拔尖创新人才自主培养政策的主要行动主体构成

不同国家、不同政策的网络环境各异,所识别的行动主体也就不同。分析我国拔尖创新人才自主培养政策的主要行动主体构成,即廓清主要有哪些部门、组织或者个体参与到政策网络中,为进一步探索各行动主体之间的关系提供依据。虽然“拔尖创新人才”这一概念的使用肇始于党的十六大报告,但显然与此前“少年班”“基地班”的实践动机一脉相承。因此,将“少年班”“基地班”“中学生科技创新后备人才培养计划”(简称“英才计划”)“基础学科拔尖学生培养试验计划”(简称“拔尖计划 1.0”)“基础学科拔尖学生培养计划 2.0”(简称“拔尖计划 2.0”)“部分高校开展基础学科招生改革试点工作”(简称“强基计划”)纳入分析范畴中(见表 2),进而以相关政策文本为主要研究对象^①,对政策文本进行逐字逐句分析,摘取文本中出现的行动主体并进行统计。例如,“英才计划”由教育部、中国科学技术协会制定,“强基计划”由教育部制定,可得到我国拔尖创新人才自主培养政策的行动主体有教育部、中国科学技术协会。行动主体总数随着被纳入分析的政策文本的增加而增长,并趋于饱和,具体结果见表 3。

表 2 我国拔尖创新人才自主培养政策的基本情况^[7,8]

政策	制定主体	选拔模式	培养模式	实施主体
少年班	教育部	高考+校测;一考免三考	预科+本硕博;本硕博衔接	西安交通大学+中学(2 年预科)、中国科学技术大学、东南大学
基地班	教育部	保送/自主招生/高考+校内二次选拔	本硕博连读分流制	教育部、部分高校
英才计划	教育部、中国科学技术协会	相应学科成绩排名应在年级前 10%,或者综合成绩排名在年级前 15%	中学—高校协同培养	全国/省级管理办公室、部分高校、部分中学
拔尖计划 1.0	教育部			教育部、部分高校
拔尖计划 2.0	教育部、科技部、财政部、中国科学院、中国社会科学、中国科学技术协会	保送/自主招生/高考+校内二次选拔	本科阶段培养	教育部、中共中央组织部、科技部、财政部、中国科学院、中国社科院、中国科学技术协会、部分高校
强基计划	教育部	高考+校测+综合评价	本硕博贯通培养	教育部、部分高校

^① 本研究主要通过检索中华人民共和国中央人民政府、中华人民共和国教育部、中华人民共和国科技部、中国科学技术协会门户网站以及高校官网,获取“少年班”“基地班”“英才计划”“拔尖计划”“强基计划”相关的政策文件。其中,大部分高校在 20 世纪末陆续终止了少年班的实践探索,目前只有中国科学技术大学、西安交通大学、东南大学 3 所高校设有少年班;从 1991 年起,国家先后建立了 106 个“国家理科基础科学研究和教学人才培养基地”,51 个“国家文科基础学科人才培养和科学研究基地”。

表 3 我国拔尖创新人才自主培养政策网络的主要行动主体构成

行动主体	行动主体性质	占比
国务院;教育部;中共中央组织部;科技部;财政部;中共中央宣传部	中央政府机关	27.3%
中国科学技术协会;中国科学院;中国社会科学院	科学研究机构	13.6%
各省市教育厅/局;各省市科技厅/局;各省市财政厅/局;省级招生办公室;省(市)科学技术协会;省级管理办公室	地方政府机关	27.3%
高校;中学;重点实验室、科研院所等;企业等实践基地	高等、中等教育机构	18.2%
专家学者;学生、家长;校长、教师	个体	13.6%

由表 3 可知,主要有 22 类行动主体参与到拔尖创新人才自主培养政策中,根据行动主体性质分为 5 大类。其中,中央政府机关和地方政府机关分别有 6 类行动主体,占行动主体总数的 54.6%。其次是高等、中等教育机构,所占比例为 18.2%,科学研究机构和个体分别占比 13.6%。故而,我国拔尖创新人才自主培养政策主要是以政府机构为主导、以高等和中等教育机构为依托、以科学研究机构和专家学者为支撑,其他各部门分工协作的政策网络体系。

(二)我国拔尖创新人才自主培养政策的网络结构类型

1. 政策共同体:中央政府及其职能部门

政策共同体是拔尖创新人才自主培养政策网络的权力中心,以服务国家重大战略需求为政策目标,负责政策制定、颁布和评估,自上而下推进拔尖创新人才的选拔标准、培养模式、保障机制、资源配置等政策内容,因而对专业网络、府际网络、生产者网络具有强制支配性。政策共同体的行动主体较少且相对封闭,行动主体之间具有统一的利益关系和互补的职能分工,成员主要包括国务院、教育部、中国科学技术协会、财政部等。

2. 专业网络:专家学者、科学研究机构

专业网络主要以专家学者和科研机构为核心,相对稳定且限制成员资格。政策的制定和实施讲求决策科学性和前瞻性,这必然需要依赖专家学者、科研机构等具有专业知识、专业能力和行业话语权的行动主体。因此,专业网络在政策网络中扮演“智库”角色,提供决策建议、论证政策实施方案、指导人才培养过程、评价政策实施成效等,将专业知识以智力资源的方式融入政策网络中。如“强基计划”明确要求成立由专家学者等组成的专家委员会,负责对政策的实施提供指导、咨询和建议^[25]。

3. 府际网络:地方政府及相关部门

多级地方政府及相关部门作为响应拔尖创新人才自主培养政策的执行主体,构成了纵横交错的府际网络。其成员稳定且成员资格的门槛限制较高,具体来看,府际网络中的行动者主要包括各省市教育厅/局、科技厅/局、财政厅/局、省级招生办公室、省(市)科学技术协会、省级管理办公室。府际网络接受政策共同体的权威支配,在权责范围之内拥有决策自主权,如制定本地区的工作实施方案,组织和监督拔尖人才的推荐、选拔,评估本地区人才培养等工作。

4. 生产者网络:高等、中等教育机构

高等、中等教育机构是拔尖创新人才自主培养政策中生产者网络的主体,是培养拔尖创新人才的主要阵地,为拔尖人才培养提供一流导师、专业课程、学术平台等重要教育资源,其利益与拔尖创新人才自主培养政策紧密关联。生产者网络的结构封闭,具体行动主体受政策共同体、府际网络的控制和约束,主要包括入选或进行试点的高校、科研院所、中学。如 2013 年开始实施“英才计划”时确定了 15 个城市的 19 所高水平大学作为首批试点高校,由省(市)科学技术协会确定参与中学和学生^[26]。

5. 议题网络:学生、家长、媒体等

议题网络的显著特征是具有大量的参与者且相互依赖的程度有限^[15]。拔尖创新人才自主

培养政策的议题网络由学生、家长、公众、媒体、相关学者、社会组织等行动主体构成。议题网络对成员的资格无限制性条件,行动主体在政策制定、颁布、实施、评价等过程中可动态进入或退出,因此其行动主体数量庞大,结构松散且整合度低,也存在行动主体对同一政策的偏好不一、主张各异的现象。值得注意的是,议题网络通过各种媒体渠道形成社会舆论,以舆论压力影响政策的发展走向和实施过程,也在一定程度上推动政策的完善和改革。

(三)我国拔尖创新人才自主培养政策的网络互动分析

1. 政策制定过程中的网络互动分析

在拔尖创新人才自主培养政策制定过程中,各行动主体之间的互动关系如图2所示。政策共同体在拔尖创新人才自主培养政策制定过程中处于核心主导位置,呈现多主体联合发文趋势,如2018年教育部、科技部、财政部、中国科学院、中国社会科学院、中国科学技术协会等六部门印发了“拔尖计划2.0”^[27]。府际网络在政策制定过程中受中央政府的统一领导,接受上级政府划定的权责边界,按要求响应政策、统筹部署地方工作,推进政策落实。生产者网络作为拔尖创新人才培养的具体实施者,网络结构封闭,一般由政府确定参与学校和招生专业,存在中小学试点少、大学试点多的现象。专业网络为政策共同体提供专业的参考意见和指导建议,能够对政策制定产生实质影响,政策共同体也会组织或委托专家学者、科研机构开展政策研究,确定招生高校、专业、规模以及人才培养机制等,为政策制定提供理论依据。学生、家长、媒体等议题网络中的行动主体,在政策制定环节处于边缘位置,难以进入决策过程,对政策的影响较弱。

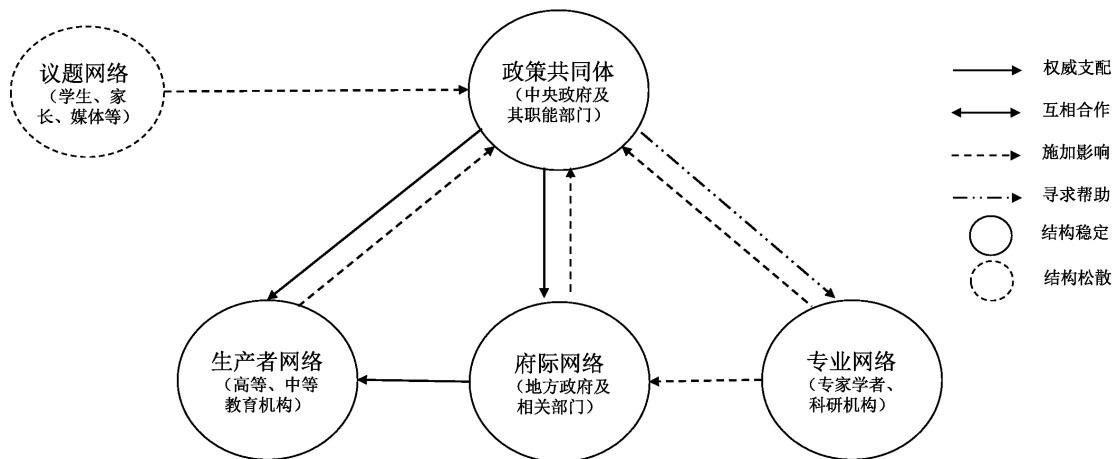


图2 拔尖创新人才自主培养政策制定过程的网络互动关系

2. 政策执行过程中的网络互动分析

在拔尖创新人才自主培养政策实施的过程中,府际网络和生产者网络作为执行主体成为政策执行过程中的核心,但政策共同体仍发挥权威支配作用。与政策制定过程中的互动情况相比,执行过程中的各网络行动主体的互动内容和互动关系发生了变化(见图3)。一方面,府际网络、生产者网络内部和二者之间会进行频繁的互动。地方政府协同省科协、财政部、省级管理办公室等相关部门承担上级部门的政策部署,并制定本地区的实施细则;各相关高校主管校领导协同教务处、科研处、招生办等部门,根据自身办学特色和水平制定相应的招生办法、培养模式以及各学科院系的具体培养细则;同时,府际网络会在政策执行中监督生产者网络的行动,要求人才选拔培养全过程透明、公开。为了促进政策的有效执行,府际网络也会与生产者网络合作,如联合相关学校确定招生名额、开展宣传动员工作、组织笔试面试等选拔工作。另一方面,以府际网络、生产者网络为中心,与专业网络和议题网络进行互动。首先,府际网络和生产者网络会在论证政策实施方案、人才培养成效方面寻求专业网络的帮助,同时专业网络会围绕导师制、拔尖学生培养模式与体制机制改革、拔尖人才培养成效评价标准等方面开展研究,为拔尖创新人才自主培养政

策的深入实施提供参考。此外,府际网络、生产者网络有义务开展面向学生、家长的政策咨询,回应社会公众关切,畅通诉求表达渠道。

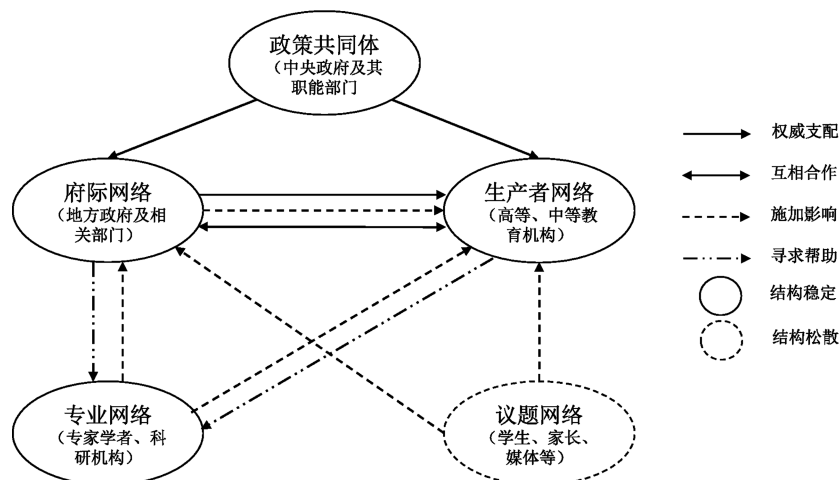


图3 拔尖创新人才自主培养政策执行过程的网络互动关系

3. 政策反馈过程中的网络互动分析

由图4可知,拔尖创新人才自主培养政策的反馈过程主要包括三部分。一是政府部门或第三方的评估。政策共同体是反馈过程中的核心且占据支配位置,可直接管理相关学校,要求学校定期汇报政策实施情况,并实行动态管理机制和准入退出机制,可取消生产者网络中不符合要求的学校或专业的招生资格。此外,政策共同体、府际网络和生产者网络也会在反馈过程中寻求专业网络的帮助,如组织专家学者对计划实施效果、经费使用效益进行评估,但并未建立官方第三方评估机构。政策共同体根据各方反馈意见,可对政策进行修改、完善或终止。二是政策对象的反馈。拔尖创新人才自主培养政策的主要对象是实施政策的学校和入选的学生。高校、中学向政府主管部门提交工作总结和验收材料,或建立拔尖学生跟踪调查机制和人才成长数据库;学生的反馈一般是被动的,如“强基计划”中,要求建立科学化、多阶段的动态进出机制,对进入强基计划的学生进行综合考查、科学分流,根据质量监测和反馈信息持续改进招生和培养工作^[25]。三是家长、社会公众等的评价。社会公众、家长针对拔尖创新人才自主培养政策的评价多借助社交媒体,由于利益诉求差异很难形成共同诉求,缺乏稳定性极容易受舆论引导,因此反馈意见很难被直接采纳。

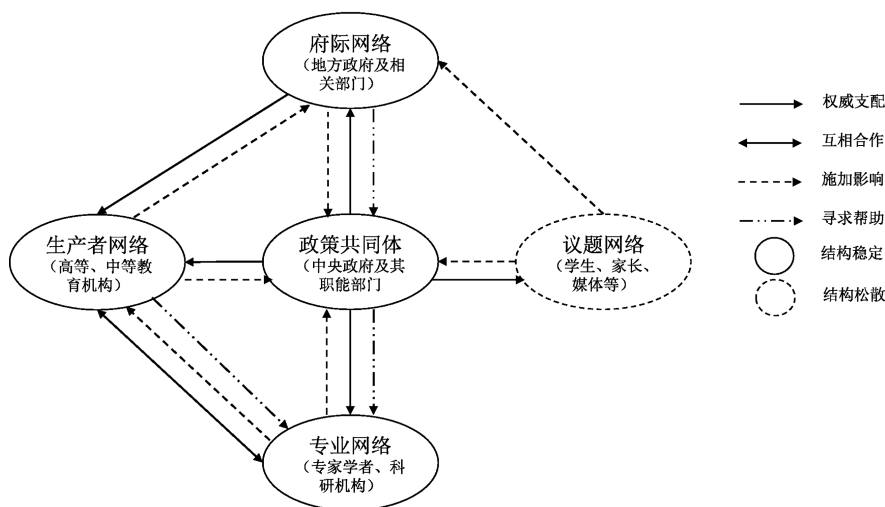


图4 拔尖创新人才自主培养政策反馈过程的网络互动关系

四、我国拔尖创新人才自主培养困境的现实表征

运用政策网络分析拔尖创新人才自主培养政策,实际上就是诠释网络结构中各行动主体通过依赖关系进行资源交换的利益互动与博弈的过程。立足于各项拔尖创新人才自主培养政策执行的现实样态,通过解构其主要行动主体、网络结构,透视政策制定、执行、反馈三大过程中各行动主体的网络互动关系发现:拔尖创新人才自主培养政策网络中的行动者越来越多元和异质;垂直科层制的政府行动者在政策过程中仍然占据中心位置,却不再是推动政策过程的唯一主体,专业网络、生产者网络发挥的作用愈加凸显;强制与命令不再是推动政策的主要手段,出现了互相合作、寻求帮助等行为策略。但是,我国拔尖创新人才自主培养在政策制定、执行和反馈过程中仍存在如下问题。

(一)政策制定:政策共同体的职责缺位,制约高位推动效能

近年来,我国拔尖创新人才自主培养政策在数量上不断丰富,在质量上不断提升,但法定职责的元政策缺位、效率与公平的二元冲突及各项政策协同不足制约了拔尖创新人才培养整体效能的释放。

一是缺少上位的法律法规。梳理我国各项拔尖创新人才自主培养政策发现,这些政策属于规划纲要、实施意见、通知等指导性意见,国家层面尚未为拔尖创新人才自主培养提供法律法规保障。而澳大利亚、韩国等国家均颁布了专门的英才教育法,从法律上确立了拔尖创新人才培养的正当性和必然性^[8]。一项全国性调查显示,96.3%的被调查者支持超常教育事业的发展,超80%的人认为国家应制定超常教育政策^[28]。正是因为缺少法律层面的支持,超常学生的早期识别和高校拔尖学生的选拔常因社会舆论质疑而步履维艰^[8]。

二是缺少统一的选拔标准。由于缺少由国家层面制定的、统一的、科学有效的拔尖创新人才选拔标准,我国拔尖创新人才自主培养陷入公平诉求和效率追求的二元冲突^[29]。从表2可知,我国拔尖创新人才自主培养的选拔模式可大致概括为保送、自主招生、高考+二次选拔三种形式。其中,自主招生政策一直被社会各界诟病,而政府初衷是给予高校充分的招生自主权用于选拔奇才、偏才、怪才,但由于政府的过度放权,制度黑洞所导致的腐败问题层出不穷^[5],最终自主招生政策于2020年走向了终止。保送政策同样也存在标准弹性大、权力失衡等流弊而备受争议。教育部门迫于社会舆论压力,使得拔尖创新人才选拔标准不得不重新依附高考。不置可否,以高考作为单一的拔尖创新人才选拔机制,难以满足人才选拔灵活性、多样性、个性化的要求,不可避免地造成人才资源浪费^[30]。

三是缺少整体性的政策协同。综合对拔尖创新人才自主培养政策的分析,可以发现政策制定涉及教育部(高教司、学生司)、中国科学技术协会、财政部等多元行动主体,但各自管理权限的限制^[8]、各部门有效沟通与合作的缺乏^[31]在一定程度上会降低政策管理的效能。此外,各项政策最主要的实施主体是高校,部分高校同时承担多项政策的实施,如北京大学、清华大学、中国人民大学等多所高校同时承担“英才计划”“强基计划”“拔尖计划”。这必然会在师资力量、基地设施、资金支持等方面出现资源竞争和挤兑问题,而资源的有限使各项政策陷入零和博弈^[7]。

(二)政策执行:生产者网络的结构封闭,阻滞培养工作推进

生产者网络直接关系到拔尖创新人才自主培养政策执行的质量和效率。然而,生产者网络的封闭性使得网络中的行动主体有限,阻滞了拔尖创新人才培养工作高效推进。

一是拔尖创新人才培养阶段的封闭。已有研究显示,拔尖创新人才培养是一个周期长、见效慢的过程,每个阶段的培养效果均受前一阶段培养基础的影响^[32]。从前述分析中发现我国对拔

尖创新人才的培养主要集中在高等教育阶段,仅有“英才计划”将培养对象延伸到了中学。而国外在基础教育阶段的英才教育模式已经相当成熟且主要聚焦于中小学^[33],然而我国基础教育阶段受到中高考指挥棒的影响,尚未形成成熟的拔尖创新人才培养体系,致使高校人才选拔连接链的断层^[34]。

二是拔尖创新人才培养主体的封闭。长期以来,似乎拔尖创新人才培养是研究型大学的专属,大量的应用型高校和职业技术学院被排斥在外,这无疑制约了拔尖创新人才的类型^[29]。此外,无论是政策制定层面,还是高校实施政策层面,生产者网络都是“非请莫入”的局面。试点学校作为拔尖创新人才政策的主要实施者,享受政策保护和特有资源,这种“优先地位”助长了拔尖创新人才培养主体之间的排他性现象,出现个别高校闭门办学思想严重,对拔尖创新人才标准研究不透等现象^[35]。这进而导致学生缺乏科学应用转化能力、创新性思维和战略意识,影响拔尖创新人才培养效果。如调查显示“拔尖计划 1.0”培养的首批 500 名学生毕业后,近四成偏离基础学科方向,且总体拔尖率未尽如人意^[36]。

(三)政策反馈:专业、议题网络的地位边缘,导致社会反馈悬置

在政策反馈过程中,专业网络的有限参与、议题网络的地位弱势、反馈机制的乏力滞缓等现实问题,一定程度上影响了拔尖创新人才培养,高效互动的反馈机制有待持续探索。

一是专业网络的评价效能有待加强。专业网络在政策反馈阶段主要扮演第三方评估机构的角色,能够客观评价我国拔尖创新人才培养成效,甄别政府、学校囿于自身视野而忽略的现实问题。但当前我国并未建立拔尖创新人才培养的官方第三方评估机构,而非官方第三方评估机构的专业性和权威性又容易受到社会质疑,不被政府和公众认可^[37],因此缺乏公信力且缺少说真话的勇气。

二是议题网络的参与度不高。由上述分析可知,由于议题网络资源占据的失衡,议题网络与其他网络间难以进行深度互动。议题网络中的学生、家长、公众是政策的直接利益主体,但主体间缺乏有效的信息交流和共享机制,信息沟通受限,形成了相对孤立的“信息团块”,致使他们难以形成共同诉求,对政策的偏见和误解也导致政策认同度低和执行阻抗。同时,我国也尚未形成较为成熟的吸纳公众参与决策的机制,议题网络难以进入政策制定、执行、反馈过程中,从而影响民众对政策的参与度。

三是反馈机制的乏力滞缓。首先,反馈渠道狭窄。现有反馈渠道如问卷、座谈交流、工作验收等,难以触及拔尖创新人才培养过程中的深层次需求和专业性反馈。其次,问题解决周期较长。由于跨部门协调复杂、责任划分不明,问题解决往往陷入冗长流程,效率低下。如偏科学生的选拔标准、导师激励等问题都被多次提出但并未得到实质性解决^[7]。

五、我国拔尖创新人才自主培养困境的破解策略

要切实有效地开展拔尖创新人才自主培养,必须基于多元行动主体共同构成的互动博弈关系,聚焦突出问题,从政策的顶层设计、实施执行和沟通反馈等多方面同步施策。

(一)完善政策顶层设计,形成政策协同联动格局

拔尖创新人才是体现国家核心竞争力的国家符号,应当跳出教育领域的具体工作,将选育拔尖创新人才上升至国家重大战略^[38],强化政策顶层设计,明晰拔尖学生甄别标准,增强各政策的协同整合效能。

一是颁布拔尖创新人才培养的法律法规。把拔尖创新人才自主培养作为教育法治建设的重要组成部分,促进拔尖创新人才培养事业法治化,填补当前拔尖创新人才培养领域的法律空白。

具体行动上,建议制定《拔尖创新人才教育法》或修订现有的《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国特殊教育法》,构建拔尖创新人才自主培养“法律—法规—政策”的顶层设计框架,利用法律法规为拔尖创新人才培养划出生存空间。

二是由国家开发一套兼具科学性、操作性的拔尖创新人才选拔和鉴定标准。事实上,拔尖创新人才自主培养政策一直以来争议不断,其被诟病的根源不在于政策目的正义或者内容正义,而在于程序正义,即缺少统一的拔尖创新人才选拔标准。大多数利益群体对程序正义的关注往往甚于牵涉自身利益的内容^[39]。也正是因为没有刚性、强势的选拔标准,面向少部分人的拔尖创新人才培养把整个教育带入集体焦虑和过度内卷之中。反思当今我国拔尖创新人才的选拔标准中充斥着各种“加分项”“科研论文”等弹性条件,美国英才教育依靠广泛实行的统考(如 SAT)成绩选拔人才,通过人人平等的考试,让学生、家长清楚自身定位,不至于盲目卷入教育竞争之中,从而使其对英才的选拔与培养能够在大众化教育系统中获得生存空间^[40]。显然,划清英才教育与普通教育的边界,是平衡二者关系的基础,更是拔尖创新人才培养获得发展空间的前提。

三是统一各部门政策执行目标,形成价值共识。政府及相关高校在执行国家系列拔尖创新人才自主培养政策时要增强各政策的协同整合效能,改变一个政策“一张网”,网与网之间杂乱交错而造成教育资源重叠或冲突的现状。教育部门可对各政策进行整合与衔接,着力构建多个政策并行、互嵌互融的拔尖创新人才自主培养立体网络。如,“英才计划”可作为“拔尖计划”“强基计划”的前置政策,通过“英才计划”助力中学阶段拔尖创新人才的识别与选拔,辅助“强基计划”的选拔工作,并将“强基计划”与“拔尖计划”进行互鉴融合^[31]。

(二)贯通人才培养全阶段,凝聚多元主体行动合力

拔尖创新人才的自主培养是一项社会本位的教育事业,既需要教育体系内大中小各层次学校的共识和普遍参与,也需要社会、企业各相关主体对拔尖创新人才自主培养问题有统一的认识并积极主动参与^[41]。

一是贯通基础教育与高等教育阶段,推进拔尖创新人才大中小学校一体化培养。拔尖创新人才培养成效主要体现在高等教育阶段甚至是毕业后的工作阶段,但选拔培养的根基却在基础教育阶段^[42]。因此,不仅要探索建立本硕博衔接的培养模式,更要建立起人才培养全链条。在统一的选拔标准下,鼓励各级、各类学校开展拔尖创新人才培养工作,面向中小学生实施科学素养培育“沃土计划”,面向具有创新潜质的高中学生实施“脱颖计划”等^[4],及早发现、及早培养,为拔尖学生提供各学段畅通的培养机制。

二是突破高校内部管理壁垒,整合多方资源育人。一方面,一流大学必须承担起拔尖创新人才培养工作,在选拔、培养、考核等过程中做好工作总结和经验提炼,为进一步扩大试点学校提供诸如“一制三化”(导师制、小班化、个性化、国际化)的典型模式。同时,我们应该认识到人才会出现在各个领域,为此应该也鼓励应用型大学、职业技术大学等创建应用型拔尖创新人才培养机制。另一方面,高校在培养拔尖创新人才的过程中,注重吸纳企业、实验室、研究所等实践单位,促进学科交叉、科教融合,为拔尖学生提供直面技术挑战、产品研发的实践机会,从而坚定拔尖学生致力于解决高精尖领域“卡脖子”问题的信念,把所学所思落实到报效国家的实际行动中。

(三)调整网络互动关系,构建高效的双向反馈机制

在拔尖创新人才自主培养政策反馈过程中,调整各网络结构的互动关系,构建政府与社会之间的双向互动关系。即政府可通过专业网络、议题网络,运用评估、调查等方法了解政策情况并提供反馈与指导,同时,高校、学生、家长等也可向政府反馈问题与需求,以便政府更好调整政策,从而形成完整反馈循环,发挥社会各界力量推动政策不断完善。

一是以专业网络为主体构建英才教育官方第三方评估机构。在管办评分离的背景下,首先,政府要鼓励专业网络中的行动主体建立英才教育第三方评估机构,以评价报告为拔尖创新人才自主培养政策执行中的问题提供详实、可信的依据。其次,政府要健全监管体制,保障英才教育第三方评估机构的规范运行,不仅对评价团队的素质、能力设置标准,还要制定科学规范的评价标准、评价程序。最后,第三方评估机构将评价结果反馈给政府、学校、家长和社会。政府根据拔尖创新人才培养的现状和问题调整政策;学校和教师针对问题完善人才培养模式、改进教学方式;家长和社会据此了解我国拔尖创新人才的培养水平和育人模式。

二是保障议题网络在政策网络中的参与权与话语权。政府部门可以建立开放的政策对话机制,注重培养议题网络多元主体的话语能力,将广泛征求公众的政策建议确立为政策议程的常规程序^[43]。此外,政府部门可通过问卷调查、座谈会等形式向学生、家长、公众等收集关于拔尖创新人才培养的意见,了解各方政策偏好和利益诉求,保障目标群体的参与权与话语权。

三是构建运转高效、沟通快捷的反馈机制。一方面,依托数字技术赋能多元反馈渠道建设,建立人才成长数据库,为质量监测、学生评价提供完整连贯的数据支撑,同时建设网上交流和信息共享平台,学生、家长、公众等主体可通过线上平台就政策公平性、可行性提出建议和意见,进一步扩大议题网络诉求表达和问题反馈的机会。另一方面,政府要保证政策沟通与反馈渠道的高效畅通,明确责任主体,高效处理其他行动主体反馈的问题,及时发现政策实施与现实状况的错位,消解由于目标群体的对抗而引发的政策隐形失灵,消灭相关行动主体利用“自由裁量权”扭曲政策以谋求私利的行为。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [2] 习近平. 加强基础研究 实现高水平科技自立自强[J]. 求是, 2023(15): 4-9.
- [3] 习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调 加快建设教育强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑[N]. 人民日报, 2023-05-30(1).
- [4] 中华人民共和国教育部. 中共中央 国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》[EB/OL]. (2025-01-19)[2025-01-23]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202501/t20250119_1176193.html.
- [5] 王新风. 我国高校拔尖创新人才选拔政策变迁与机制优化[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2023(4): 29-39.
- [6] 戴妍, 杨雨薇. 我国拔尖创新人才培养政策的变迁逻辑与未来展望——历史制度主义分析[J]. 高校教育管理, 2024(3): 62-72.
- [7] 段易含, 刘桂芝. 我国拔尖创新人才培养的政策协同及其优化[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2024(4): 1-8.
- [8] 王新风, 钟秉林. 拔尖创新人才选拔培养的政策协同研究[J]. 清华大学教育研究, 2023(1): 38-45.
- [9] 马莉萍, 倪奥华, 赵书艺, 等. “择智”与“择志”: 对强基计划人才选拔效果的实证研究[J]. 国家教育行政学院学报, 2024(1): 58-68.
- [10] 张建红. “双一流”建设背景下我国高校拔尖创新人才培养研究[J]. 江苏高教, 2021(7): 70-74.
- [11] 侯云. 政策网络理论的回顾与反思[J]. 河南社会科学, 2012(2): 75-78.
- [12] 朱亚鹏. 政策网络分析: 发展脉络与理论构建[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2008(5): 192-199.
- [13] 陈敬良, 匡霞. 西方政策网络理论研究的最新进展及其评价[J]. 上海行政学院学报, 2009(3): 97-105.
- [14] 胡伟, 石凯. 理解公共政策: “政策网络”的途径[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2006(4): 17-24.
- [15] R. A. W. 罗茨. 理解治理: 政策网络、治理、反思与问责[M]. 丁煌, 丁方达, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2020: 33-34.
- [16] 邓凡. 异地高考政策执行困境与破解——基于政策网络视角的研究[J]. 教育发展研究, 2014(5): 60-65.
- [17] 钟程, 谢均才. 长效落实“双减”政策的困境与对策——以政策执行网络视角分析[J]. 中国电化教育, 2022(7): 64-72.
- [18] 徐赞. 政策网络视角下民办学校分类管理政策执行的困局与破局[J]. 教育科学, 2022(5): 83-90.
- [19] 杜兴洋. 国外政策网络理论研究的最新进展(2010—2015)[J]. 江汉论坛, 2015(9): 76-81.
- [20] 石凯, 胡伟. 政策网络理论: 政策过程的新范式[J]. 国外社会科学, 2006(3): 28-35.
- [21] MARSH D, SMITH M. Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach[J]. Political Studies, 2000(1): 4-21.

- [22] 谭羚雁, 姜成武. 保障性住房政策过程的中央与地方政府关系——政策网络理论的分析与应用[J]. 公共管理学报, 2012(1): 52-63.
- [23] 石凯. 政策结果的多面向: 寻访新政策网络理论[J]. 社会科学研究, 2008(5): 33-38.
- [24] 管辉. 本科层次职业教育试点困境及其破解策略——基于政策网络理论的视角[J]. 高等教育研究, 2024(2): 68-78.
- [25] 中华人民共和国教育部. 教育部关于在部分高校开展基础学科招生改革试点工作的意见[EB/OL]. (2020-01-15) [2024-12-02]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A15/moe_776/s3258/202001/t20200115_415589.html.
- [26] 吴爱华, 侯永峰, 陈精锋, 等. 深入实施“拔尖计划”探索拔尖创新人才培养机制[J]. 中国大学教学, 2014(3): 4-8.
- [27] 中华人民共和国教育部. 教育部等六部门关于实施基础学科拔尖学生培养计划 2.0 的意见 [EB/OL]. (2018-10-17) [2024-12-02]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/201810/t20181017_351895.html.
- [28] 贺淑曼. 《关于我国超常教育现状问卷》的调查分析[J]. 中国特殊教育, 1999(1): 3-6.
- [29] 陈先哲, 王俊. 新时代中国拔尖创新人才培养: 理念重申与体系优化[J]. 高等教育研究, 2023(3): 65-73.
- [30] 侯浩翔, 倪娟, 屈晓娜. 拔尖创新人才的选拔困境、模式借鉴及优化路径[J]. 中国教育科学(中英文), 2024(2): 151-159.
- [31] 郭丛斌, 林琨, 寇焜照, 等. 基础学科拔尖创新人才选育一体化的政策探索——基于政策群理论的分析[J]. 教育学术月刊, 2024(6): 10-18.
- [32] 钟秉林, 常桐善, 罗志敏. 拔尖创新人才自主培养(笔谈)[J]. 重庆高教研究, 2023(1): 3-13.
- [33] 常桐善, 黄海涛. 美国拔尖人才教育研究: 中小学天赋与才智教育[J]. 清华大学教育研究, 2022(5): 48-58.
- [34] 杨德广. 拔尖创新人才培养的成效、缺失和建议[J]. 重庆高教研究, 2022(6): 3-9.
- [35] 孙粤文. 从平庸走向卓越: “双一流”建设视阈中地方本科高校发展抉择[J]. 当代教育科学, 2017(9): 59-61.
- [36] 李硕豪, 李文平. 我国“基础学科拔尖学生培养试验计划”实施效果评价——基于对该计划首届 500 名毕业生去向的分析[J]. 高等教育研究, 2014(7): 51-61.
- [37] 孙科技. 高等教育第三方评估公信力提升: 挑战、国际经验及中国进路[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2021(2): 105-113.
- [38] 刘玉祥. 拔尖创新人才选育特点及其保障体系构建[J]. 教育发展研究, 2024(8): 1-10.
- [39] 赵静, 薛澜. 探究政策机制的类型匹配与运用[J]. 中国社会科学, 2021(10): 39-60.
- [40] 陆一, 朱敏洁. 美国的“少年班”何以成立: 一种高选拔适度竞争的英才教育路径[J]. 国家教育行政学院学报, 2019(9): 61-68.
- [41] 虞宁宁, 刘承波, 李仲浩. 高水平拔尖创新人才自主培养体系的基本特征与建设原则[J]. 中国高教研究, 2024(3): 36-44.
- [42] 景安磊, 周海涛, 施悦琪. 推进拔尖创新人才的一体化选育[J]. 教育研究, 2024(4): 17-27.
- [43] 陈水生. 公共政策失败及其治理: 一个整合性分析框架[J]. 学术月刊, 2022(2): 91-102.

责任编辑 蒋 秋

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>