

科学发展观与我国教育政策的范式转移

杨东平¹

【摘要】 2003 年以来，在建设和谐社会、贯彻科学发展观的新的社会背景下，围绕制定“十一五”规划、《义务教育法》的修改，全社会呼唤已久的教育发展的转变终于出现，推动了教育领域公共政策的范式转移。教育政策领域的范式转移主要表现在：持续多年的“教育产业化”的发展模式受到阻击，农村义务教育、教育公平和义务教育均衡发展成为教育政策的施政重点，新的教育理念和教育价值开始形成，并且出现了影响教育政策决策过程的新因素。当然，科学发展观指导下的教育政策范式转移尚处在初始阶段，新政策范式的普遍化和制度化必然将是一个缓慢而复杂的过程。

【关键词】 教育政策 政策范式 教育公平 科学发展观

2003 年以来，在建设和谐社会、贯彻科学发展观的新的社会背景下，围绕制定“十一五”规划、《义务教育法》的修改，全社会呼唤已久的教育发展的转变终于出现，推动了教育领域公共政策的范式转移。教育政策领域的范式转移主要表现在：持续多年的“教育产业化”的发展模式受到阻击，农村义务教育、教育公平和义务教育均衡发展成为教育政策的施政重点，新的教育理念和教育价值开始形成，并且出现了影响教育政策决策过程的新因素。当然，科学发展观指导下的教育政策范式转移尚处在初始阶段，新政策范式的普遍化和制度化必然将是一个缓慢而复杂的过程。本文首先对建国以来的教育政策范式演变作一简单梳理，接着勾画出 2003 年以来中国教育政策范式转移的过程和具体表现。第三部分分析推动教育政策范式转移的主要政策力量及其影响。第四部分则概述了制约教育政策新范式普遍化和制度化的因素。最后是全文总结。

我国教育政策的范式演变

自新中国成立以来，随着社会经济政治的变化，我国的教育政策也经历了不同的范式阶段。我们大致可以区分出教育政策的三个范式阶段，即改革前的精英教育阶段、90 年代出现的教育产业化阶段，以及自 2003 年以来的新范式阶段。与这些范式阶段相一致，我国出现了不同的教育制度模式。

1、改革前的制度模式和特征

¹ 杨东平，北京理工大学教育科学研究所所长、教授，21 世纪教育发展研究院院长、“自然之友”副会长。
E-mail: dongpingy1111@263.net

我国目前的教育制度是在上个世纪五六十年代计划经济体制下建立的，围绕迅速实现工业化的赶超战略，形成国家功利主义的教育价值观。其基本特征是具有强烈的精英主义、科技主义、经济主义的取向，将教育的重心放在高等教育、工程和科技教育上；优先培养少数专家和“尖子”人才；资源配置和教育政策重高等教育、轻基础教育，重工程和科技教育，轻人文教育，重城市教育，轻农村教育；构造了以“重点学校制度”为核心的城乡二元、重点和非重点二元的等级化的学校制度。国家掌控资源，实行集中计划管理，具有强烈的行政化，部门化、官本位等价值特征。

这一制度在大量培养专门人才上发挥了历史作用，其负面的后果，是义务教育、农村教育的薄弱，致使国民素质低下成为制约社会发展的重要因素。等级化的学校制度加大了教育不公。升学教育的单一价值在很大程度上异化了教育的功能，酿成日后严重的“应试教育”局面。高度集中管制的管理体制，致使学校缺乏自主性、特色和活力。

2、“教育产业化”的模式和特征

90年代中期之后，在向市场经济体制转型的过程中，教育的外部环境发生了巨大变化，唯一不变的是教育的贫困。它成为一个致命的诱因，使教育走上被舆论称为“教育产业化”的发展路线。作为一种制度模式，它具有如下的价值和特征。

——在发展主义、经济主义的发展背景下，教育以扩大规模、总量增长和提高宏观效率为主要追求。由于教育经费严重不足，政府热衷于利用市场机制扩大资源、学校通过教育活动营利创收。它被视为是一种“财政视角的教育改革”，或者说是一种“经济主义路线”的教育改革。

——在“效率优先”的发展观中，教育公平的价值和人的发展的目标旁落，各种名义的“市场化”改革在很大程度上损害了教育的公共性、公益性和公平性，将政府用纳税人的钱提供的“公共产品”，变成需要花钱购买的服务，加大了教育不公平。教育与医疗、住房问题一起，成为社会转型期最突出的社会问题，激起强烈的社会反响，被喻为压在老百姓头上的新“三座大山”。

——宏观的教育管理体制没有变革。政府对教育资源宏观垄断的格局并没有真正改变，形成公办教育“一元独大”、民办教育孱弱和不公平竞争的格局，中介组织发展缓慢。

——学校的主体地位没有建立。在经济上“微观搞活”之时，学校组织变革缓慢，教育资源使用效率不高、浪费严重；行政权力大于学术权力，学术生态恶化，学术自由受到侵蚀。

3、科学发展观与新的教育理想

随着建设和谐社会和新的发展观的提出，单纯追求GDP增长的思路开始受到质疑。以人

为本、促进基础教育均衡发展、促进农村教育发展、造就“人民满意的教育”之类的教育理念已经提出。解决“上学难、上学贵”等问题进入了操作过程。

就教育现代化的理想而言，这一转变最终需要建立新的教育理想，更新目前国家本位、学科本位的教育哲学，建立现代教育制度和现代学校制度。它意味着建立教育的公共性、全民性、人文性、民主性，建立教育公共财政制度，建立地方化的行政管理制度，建立学术本位的现代大学制度，等等。

这三个不同阶段教育制度、教育政策的基本特征，大略描述归纳如下表。

表 1 不同时期教育模式的主要特征

	计划体制	教育产业化	科学发展观
社会发展观	实现工业化，赶超战略	“跨越式”发展，GDP 崇拜	以人为本，全面、协调、可持续发展，五个统筹
教育发展阶段	精英主义	从精英主义→义务教育基本普及，高等教育大众化	义务教育普及化，高等教育大众化
教育政策目标	为工业化迅速培养专家，优先发展科技教育	追求教育发展的速度、规模、数量，升学率，所谓“教育 GDP”	均衡发展，内涵发展
教育价值	国家主义、精英主义、科技主义	国家主义、科技主义、经济主义	教育公平与效率并重，保证教育的公共性、公益性，公平性
教育资源配置	城乡二元，重点和非重点学校二元	城乡二元，变相的重点学校制度、“宏观垄断、微观搞活”	政府保证义务教育，重视农村教育，义务教育均衡发展
教育制度特征	集中计划、高度行政化	集中计划、地方为主，行政化、商业化	民主化，地方化，建立现代学校制度
教学模式	升学主义	应试教育	生活教育

教育政策新范式的出现

2003 年 5 月，教育部下发了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》，确定了鼓励独立学院发展的政策。由公立大学举办“民营”的“独立学院”，从而为母体学校创收营利，是基础教育阶段“改制学校”的高校版，是十分典型的“教育产业化”思路，但已是强弩之末。此后，在这一方向上再无新政策出台，主张教育公平、抨击“教育产业化”的呼声则越来越强。2004 年初，教育部高调批评“产业化”思路，“效率优先”、以教育牟利的声音逐渐减小。一系列新的公共政策启动或出台，显示新的发展观逐渐成为制定教育政策的主流价值。

新的政策议程的启动，是从群众反映强烈的“零乱的”经验问题开始的。这大致是一个从查处问题到政策调整的过程。

1、从查处问题到政策调整

2000年之后，教育成为社会高度关注的热点，每年春季的人大和政协“两会”，成为集中曝光教育问题的舞台。社会舆论强烈关注的教育议题包括：如何确保教育经费增长；农村义务教育困难，流失辍学反弹；进城务工的农民工子女受教育问题；教育乱收费；大学生就业难；教育质量滑坡；民办教育政策；贫困生和助学贷款；职业教育发展；教师队伍建设；教育法制建设，等等。查处教育乱收费成为近年来教育部门不变的工作重心。

对教育乱收费的治理早在90年代初即已开始，1998-2002年间，教育部和各地教育行政部门共查出的中小学各种违规收费，5年合计15亿元，清退10亿元。2003年，国务院建立了由教育部、国务院纠风办、监察部、国家发展改革委、财政部、审计署、新闻出版总署7部委组成的治理教育乱收费部际联席会议制度，严查教育乱收费。至年底，共查出12634件教育乱收费案件，违规收费金额达21.4亿元（《新京报》，2003年12月17日）。但教育乱收费问题至今仍反映强烈，并无根本好转。对此现象的认识逐渐深入，开始探究乱收费屡禁不止的机制。如国家发改委介绍，公办学校的教育乱收费的“新动向”，一是借改制为“民营机制”实行高收费、乱收费；二是假借与企业或民办学校联合办学；三是扩大计划外办学规模；四是一些学校以招收文体特长生的名义收取高额费用（《北京青年报》，2003年12月29日）。教育主管部门后来将乱收费区分为“生存型”、“发展型”、“趋利型”、“转嫁型”四种类型。前二者主要是教育投入不足，后二者主要是学校和政府的营利行为（人民网2006年3月21日）。

对农村义务教育危机的呼吁，同样指向了制度安排和政府治理的改善。由于政府投入明显不足，2000年之后农村税费改革，取消农村教育附加费，使农村义务教育经费失去保障。社会对教育问题的抨击聚焦为对教育公平的呼吁，以及对“教育产业化”路线的清理批判。

2、阻击“教育产业化”

教育公平价值第一次进入官方的文本，是2001年颁布的《全国教育事业第十个五年计划》。《计划》首次将教育公平作为教育改革与发展的“指导思想和基本原则”：“坚持社会主义教育的公平与公正性原则，更加关注处境不利人群受教育问题。努力为公民提供终身教育的机会。”（教育部，2002：7）但这一价值真正影响公共决策，主要是在2003年以后。

对教育的公益性、公共性的削弱，对教育公平价值的损害，主要来自以“效率优先”为价值的“教育产业化”发展模式。但长期以来，对于“教育产业化”，教育主管部门的态度

一直若暗若明，不置可否。或只是做“文字游戏”，称所谓“化”者，即彻头彻尾、彻里彻外之谓，当然不可能“产业化”。

2004 年初，教育部开始高调反对“教育产业化”，从而获得话语的“正当性”，以及应对社会舆论的主动性。教育部长周济在新闻发布会上称“政府在发展教育事业上，始终负有主要责任。教育是一项崇高的社会公益事业，绝不能产业化，”“我们旗帜鲜明地对这种提法予以反对”（《中国教育报》，2004 年 1 月 7 日）。此发言引起网上一片叫好声，并掀起对“教育产业化”的声讨。教育部副部长张保庆成为这一轮民意声讨中敢于直言的明星官员。他说，“今后我国高校教育的收费不能再提高了，”“我国的高等教育不能办成谁有钱谁就能上大学的局面，这不是共产党国家的教育”（新华网，2004 年 11 月 09 日）。2005 年 8 月，他强烈批评 8 省区高校助学贷款不力，同时批评部分高校变相乱收费上瘾、农村中小学被逼乱收费（《新京报》2005 年 8 月 30 日）。

新闻媒体加入声讨行列。如 2005 年 5 月和 7 月，中央电视台《焦点访谈》两次曝光江苏省南通市和重庆万州市实行“名校办民校”，以“转制”名义将公办初中成为高收费的“校中校”。国家审计成为打击“教育产业化”政策的重磅炸弹，其对教育部 2004 年度预算执行情况的审计，发现了违规违纪、腐败现象，以及贷款比重过高、存在债务隐患等问题，其中 18 所高校违规收费愈 8 亿元，（《新京报》，2005 年 6 月 29 日）。这一审计结果令社会对教育的批评达到新的高潮。

在广泛的舆论报道和社会宣传中，教育公平的价值获得“政治正确性”。那种认为教育公平问题主要是媒体炒作的结果；认为教育公平已经谈得过多，不应将公众的胃口“吊”得太高等“圈内”人士的言论，难以公开发表。政府领导人的强力表态，如温家宝总理称今后国家的教育投入将主要用于农村义务教育，主张“平民教育”等言论，对教育政策的价值导向也产生了积极的影响。

3、教育政策的转变

从 2003 年下半年起，围绕解决农村义务教育问题，对农村教育、义务教育、教育公平的关注逐渐成为教育主管部门的主要议题，取代了此前以数量、规模、速度为主的议题。宏观政策的改变主要表现在三个方面，即促进农村义务教育的政策、促进义务教育均衡化的政策，以及控制高等教育发展规模，重在提高质量的政策。

（1）农村义务教育政策

2003 年 9 月，国务院召开建国以来第一次全国农村教育工作会议，出台《国务院关于加强农村教育工作的决定》，提出了对农村贫困地区和贫困家庭学生实施“两免一补”

（免课本费、杂费，补助寄宿生生活费）的政策，启动了在农村实施免费义务教育的进程。这次会议的价值，在于表现中央政府对农村教育的重视，但解决问题的制度化的思路尚未形成。此次会议的一个具体成果，是国务院公布《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，为农民子女接受义务教育奠定了“以流入地政府管理为主、以公办中小学为主”的原则。

建立义务教育经费保障机制、实行免费的农村义务教育业提到了议事日程。农村免费义务教育政策的实际推进，成为一个朝野良性互动促进善治的范例。

在 2003 年初举行的十届人大第一次会议上，王斌泰等 376 名代表提出“关于加快修改《义务教育法》”的提案，在 2004 年的“两会”，问题议案数量又高居教育类议案之首。2005 年“两会”期间，又有 740 名人大代表参与提出修改《义务教育法》的议案，呼声更加强烈。基本诉求是建立义务教育经费的有效保障机制，即建立各级政府义务教育经费分级分担的制度。要求农村义务教育实行免费的呼声也日益高涨。

农村实行免费义务教育迅速提到了政府议事日程。2005 年 3 月，温家宝总理在全国人大所作的《政府工作报告》中宣布，从今年起免除国家扶贫开发工作重点县农村义务教育阶段贫困家庭学生的书本费、杂费，并补助寄宿学生生活费，即对部分农村贫困家庭学生实行“两免一补”政策。这一度被误传为是实行免费义务教育。当中央政府的决策仍在酝酿之时，一些地方开始“抢跑”了。2005 年 9 月 7 日，苏州市宣布将从 2006 年起在全市范围内推行免费义务教育，每年将追加财政性教育支出 3 亿元左右，成为第一个宣布实行免费义务教育的城市。9 月 19 日，北京市教委宣布，从 2006 年起免除义务教育的阶段的学费、书本费和杂费，在“十一五”期间实现 9 年义务教育的全面免费。各地纷纷启动实施免费义务教育的日程，江苏、上海、广东等地都提出了实行免费义务教育的时间表，形成对中央决策的加温和促进之势。

2005 年 11 月 10 日，国务院新闻办发布《中国全民教育国家报告》，提出力争到 2010 年全国农村地区全部实行免费义务教育，到 2015 年在全国普遍实行免费义务教育。这是中央政府第一次明确提出实施免费义务教育的时间表。这一时间表仍在悄悄加速。两周之后，11 月 28 日，温家宝总理在联合国教科文组织第五届全民教育高层会上宣布，“从明年起，中国将用两年时间在农村全面免除义务教育阶段的全部学杂费。”从而将这一进度又提前了 3 年。需要指出的是，各国义务教育免费的项目不完全一样，中国义务教育阶段的学费已经全部免除；打算在农村义务教育准备免除的为杂费和课本费。

与此同时，随着《义务教育法》的修改进入倒计时，修改的核心问题突出为建立义务

教育经费的投入保障机制。2005年12月23日，温家宝总理主持召开国务院常务会议，讨论深化农村义务教育经费保障机制改革。2005年12月，国务院印发了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则，建立起中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。从而打破了近20年的徘徊，通过建设教育公共财政制度，从制度上解决农村义务教育经费问题。政府宣布，2006年至2010年，将逐步把农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。免除学杂费后，平均每个小学生每年可减负约140元，初中生减负约180元。中央与地方各级财政5年间将累计新增农村义务教育经费约2182亿元其中中央新增1254亿元，地方新增928亿元（新华网2005年12月27日）。

（2）促进义务教育均衡发展的政策

早在1998年，中共中央通过正式决定，确定了“素质教育”的地位。2002年，《人民教育》第3期介绍了寿光市推行基础教育均衡化的做法，形成了“义务教育均衡发展”的指导方针。但学校教育的现实是“素质教育轰轰烈烈，应试教育扎扎实实。”严重的择校热并未降温，反而愈演愈烈，“变相的重点学校制度”得到进一步发展。

这是因为导致“应试教育”、择校热的政策、制度和机制都没有改变。其中最主要的三个制度性因素，一是重点学校制度。教育部1995年颁布的在全国评价验收1000所示范性普通高中的政策，极大地助长了各地建设变相的重点学校、扩大学校差距的做法。二是基础教育高收费制度。少数名校形成巨大的“寻租”空间和动力，用金钱购买、交换学额的现象逐渐被合法化、正常化、制度化。三是转制学校制度。所谓的“名校办民校”，将大量教育质量较好的公立初中和小学，转为高收费的学校，从而实际地剥夺了人民群众享受低收费教育的机会。从而在价值、制度、政策几方面形成了家长不得不就范的刚性的择校机制。

宏观教育政策转变的标志性事件，是2005年5月教育部发出《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，显示教育部开始正视和着手解决择校热、“上学难、上学贵”的问题。《意见》承认“义务教育在区域、城乡、学校之间原有的差距在新的形势下仍有进一步拉大的趋势，”要求各级教育行政部门有效遏制城乡之间、地区之间和校际之间教育差距扩大的势头，要采取有效措施遏制义务教育阶段择校之风。坚持义务教育阶段公办学校免试就近入学，不得举办或变相举办重点学校。具有优质教育资源的公办学校不得改为民办或以改制为名实行高收费，等等（教育部，2005a）。

事实上，类似文件教育部已发过多次，并未被认真对待。例如，1997年1月，国家教委就曾发文要求规范当前义务教育阶段办学行为，要求京津沪等城市限期取消“择校生”。

文件明确提出“坚持义务教育‘免收学费’、‘就近入学’及‘平等受教育’的原则。不得人为地加大校际间在办学条件、生源上的差距。义务教育阶段公办学校不得招收‘择校生’和变相‘择校生’，对此应尽量做到一步到位，对一步到位实在有困难的也必须尽快限期到位；”并且明确规定“义务教育阶段不设重点校、重点班、快慢班”，要求“采取有力措施，用三年左右时间，在全国范围内使义务教育阶段免试、就近入学和不招‘择校生’和变相‘择校生’的原则能够全面贯彻落实。”又如，2002年2月，教育部发出《通知》，严管办学混乱行为，规定不得出售、拍卖公办学校；教育质量较高的公办中小学和幼儿园不得改为民办或以改制为名高收费，坚决纠正公办中小学擅自举办实验班、特长班的做法，公办中小学原则上不办学科实验班、特长班，不得违规收费；高中招收“择校生”必须严格遵守“三限”，即限分数、限人数、限钱数；严格控制高中复读班。但均于事无补，成一纸空文。

但是，这一次是动真格的了。伴随贯彻科学发展观的大气候，各地政府都感到了这种变化。从2005年春季开始，各地教育部门相继出台各种措施，开始“紧急刹车”，干预畸形的教育市场。例如，北京市教委紧急叫停了“迎春杯”小学数学竞赛。浙江省停办小学“奥数”竞赛活动。长春市取消小学所有竞赛，宣布竞赛和评奖活动一律与升学招生脱钩。江西宣布停招高中实验班，禁止中招搞不正当的生源竞争。山西省教育厅向义务教育阶段学校发出13条禁令，上海市对示范性高中亮出“七不许”。湖南省教育厅紧急叫停中小学校违规抢生源。宁夏提出清理违规举办的各种实验班。广东省叫停实行了10多年的义务教育阶段“等级学校”评估，等等。

这些文件和禁令，对于遏止畸形的择校竞争只能生效于一时；只有变革现行制度和机制，实现教育均衡化，才能真正改变学校的行为。新的榜样是安徽省铜陵市，经过10年的努力，铜陵市成为一所没有择校的城市。其后，山东省潍坊市、成都市青羊区、湖南省汨罗市促进义务教育均衡化的经验也被介绍到全国。

对“教育产业化”政策的阻击进入到了政策和制度层面。2005年9月，国务院学位办突然通知，北京大学等9所高校研究生收费试点暂停，原定将于2006年推行的研究生收费被搁置。其直接原因似乎是担心在高收费、乱收费形势下，新增收费项目会产生社会问题。它成为遏制高收费政策的一个明显信号。

对“教育产业化”政策真正重大的制度性改变，是2005年12月30日国家发改委、教育部《关于做好清理整顿改制学校收费准备工作的通知》（发改价格〔2005〕2827号）。

《通知》称“一些地方在进行公办中小学办学体制改革试点过程中，存在办学性质不清、改制行为不规范、收费过高等问题，甚至简单地出售、转让公办学校，偏离了教育宗旨和办学

体制改革方向，在社会上产生了很大的负面影响，广大群众反映强烈。”全面叫停各地审批新的改制学校和新的改制学校收费标准，对改制学校情况进行全面调查。这意味着实行十余年的假“市场化”之名，大规模改变公办学校的公益性、以教育牟利的“改制学校”、“名校办民校”政策进入政策周期的尾声。

2006年5月，教育部发出通知要求规范普通高中建设行为，防止豪华建校之风蔓延，并要求坚决制止普通高中高额收费。“普通高中不得自行贷款新建、改建和扩建学校”。“各地要积极争取政府加大投入，坚决纠正通过高额收费增加人民群众负担的做法”。要着力建设好一批合格普通高中，避免将教育经费集中投向一两所学校。严格执行关于普通公办高中招收“择校生”的有关规定，并根据各地情况逐步减少学校招收“择校生”的比例（《新京报》，2006年5月24日；《中国教育报》，2006年5月24日）。这可以视为是对基础教育阶段“教育产业化”政策的又一强力清理。

2006年6月，在成都召开推进义务教育均衡发展经验交流会上，教育部提出实现义务教育均衡化的目标：“力争用3到5年的时间，做到义务教育资源配置更加合理，体制机制更加完善；大中城市基本消灭薄弱校，学校之间差距明显缩小，义务教育阶段择校现象大大减少；农村地区学校普遍达到基本办学标准，贫困地区极其薄弱学校办学条件和弱势群体受教育状况得到明显改善；校长和教师队伍水平得到整体提升，素质教育全面推进；教育乱收费现象得到有效治理，义务教育阶段“上学难、上学贵”问题得到解决”（《中国教育报》，2006年6月14日）。

2006年6月，全国人大常委会通过新修改的《义务教育法》，确立了各级政府分担义务教育经费的机制，以及促进义务教育均衡发展的方针。明确规定国务院和各级政府“应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展”，规定义务教育公办学校不得转为民办学校，不得举办或者参与举办民办学校；义务教育学校不得对适龄儿童、少年实行考试入学；在教育教学中不得按照学习成绩等编排设置重点班，不得因学生的个性特征予以歧视，等等。对“应试教育”和“教育产业化”政策的清理进入了法制轨道。

教育部的一些决策开始出现比较“讲道理”、比较具有弹性的变化。例如2006年6月9日，教育部先后发出《关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知》和《关于切实解决农村边远山区交通不便地区中小学生学习远问题有关事项的通知》，要求对低龄儿童上学道路偏远、交通不便的，要保留一批小学或教学点。对学龄儿童少、学生居住相对分散的，要采取合校分班等方式，寄宿制学校建设应以初中为主，切实解决因布局调整造成学生入学难，寄宿学校建设不能满足需求等群众反映强烈的问题（《中国青年报》2006年6月13日）。

（3）高等教育控制发展规模、提高质量

世纪之交高等教育的“跨越式发展”，有三个主要方面：高校合并、调整，大学扩招和建设“世界一流大学”。其中高等教育的招生规模的“大跃进”令人瞩目。2000年制定“十五”规划时，将进入高等教育大众化阶段（毛入学率达到15%）的目标定在2010年，结果提前8年，2002年就达到了这一指标。2005年，高等教育的毛入学率已达21%。高校扩招极大地增加了入学机会；与此同时，高昂的学费、庞大的贫困生群体、毕业生就业难，以及教育质量滑坡，形成新的社会问题，引起社会的批评和担忧。

2003年5月，教育部推出的积极鼓励独立学院发展的政策，2005年1月，教育部部长周济在教育部直属高校工作咨询委员会上宣布，我国高校工作重心由重视规模到突出质量转移。“经过连续多年的大发展，影响高等教育质量的一些深层次矛盾逐步显露，而经济增长方式的转变和国际竞争的需要迫切要求高校提高人才培养质量”（新华网2005年1月10日）。

2005年10月，国家公布的“十一五”规划《建议》，为教育确定的三个主要任务，是巩固和普及九年义务教育、大力发展职业技术教育和提高高等教育的质量。“提高高等教育质量”的提法是以前从未有过的，从而为高校扩招后教育质量是否滑坡的争论做了一个权威的结论。

2006年5月10日，国务院常务会议决定适当控制高等教育招生增长幅度，把重点放在提高质量上。教育部宣布今年高等学校招生规模比去年增加5%，要求各地区、各部门严格执行国家下达的招生计划。这一控制比例低于业内人士的预期，此前他们普遍认为与高校招生规模与GDP增速同步，即10%左右是一个比较合适的比例。

高等学校的无序扩张，严重的贷款风险，使对高等学校贷款规模的清理、控制也提到了日程。在2005年1月周济的上述讲话中，他谈到“去年以来，中央和国务院领导对教育的关注，已经从主要反映经费投入不足转向主要提出财务管理中存在的问题，要求我们加强管理的批示越来越多。这为我们进一步从严治校、规范管理敲响了警钟。”（周济，2005）教育部开始对直属高校进行检查、规范和约束，要求“教育部直属高校必须坚决落实科学发展观，树立正确的政绩观，从严控制银行贷款的规模和节奏。”“即使经过教育部审批同意的银行贷款，高校作为贷款主体和还款主体的地位不变，必须承担贷款管理和偿还贷款的一切责任”（教育部，2005b）。

推动中国教育政策范式转移的主要力量和方式

长期以来，由于体制内的教育研究缺乏独立性和影响力，对重大的教育政策问题有分量

的发言、有价值的意见，基本是教育界之外发出的。在新的社会环境中，尽管公众社会参与、影响公共政策的渠道、机制仍十分有限；但也呈现新的变化。“两会”作为正式的参政议政渠道的功能逐渐得到强化；新闻媒体放大社会问题，挑战政府责任，推动将重大社会问题进入正式政策议程；学界的研究在观念启蒙和价值更新的同时，探讨具有操作性的方案；在新的政绩观的引导下，地方政府的教育制度创新，成为推动教育政策范式转移的新因素。

知识分子的政策倡议

在高度集权和行政化的管理体制中，国家和政府领导人的意见、批示对教育的影响最为重要和直接。事实上，教育部的一项基本工作，就是回复、落实领导人的指示、批示。因此，给领导人上书是影响决策重要的传统渠道。在新的条件下，一些有影响力的知识分子通过给领导人上书这一传统形式来影响教育政策。

近年来，出现了对教育政策决策产生重要影响的上书，如 1999 年初，亚洲开发银行的经济学家汤敏夫妇给国务院总理朱镕基上书，从拉动内需角度力陈高等学校扩招，促成了这一政策。

2004 年夏，原复旦大学校长、中国科学院和工程院院士杨福家给国家领导人上书。在题为《我对高等教育发展中若干现象的困惑》的意见书中，他反映高等教育重大楼、大校园，忽视人的培养等严重问题（《中国青年报》2004 年 11 月 16 日）。

2005 年 2 月，湖南省教委原党组书记朱尚同等 5 位教育资深人士发表呼吁教育公平的公开信（《中国青年报》，2005 年 2 月 2 日）。

2005 年 6 月，原教育部部长何东昌给中央领导人写信，反映当前基础教育的严重问题。他认为：“党的教育方针在中小学大多受到扭曲甚至是严重的扭曲。问题的严重性还在于对这个问题迄今尚未找到切实有效的解决方案和思路”。“要使各级党政领导都能对问题的严重性有充分的比较统一的认识，并采取一致的措施，这是对党执政能力的考验”（杨东平，2006）。胡锦涛等领导人批示，教育部组成庞大的调研组进行调研。

科学家、院士、海外人士也多次对教育问题集体呼吁和上书。最近比较著名的如 2004 年 7 月，11 名华人生物科学学家联名给中国政府高层写信，质疑生物“大科学项目”规划，认为科学无法规划，难以公平竞争。2004 年 11 月，国际著名科技杂志《自然》发表饶毅、鲁白和邹承鲁撰写的文章《中国科技需要的根本转变：从传统人治到竞争优胜体制》，引起强烈反响（《中国青年报》2004 年 8 月 10 日）。2006 年 5 月 4 日，120 余名在美国和中国工作的生命科学教授和其他科技工作者，联名致信国家科技部、教育部、自然科学基金委和中科院，表达对科研诚信问题的严重关切，呼吁有关部门采取行动（《中国青年报》2006 年 5

月 11 日)。

体制内的“压力集团”

对教育的不满和批评同时来自国家机关的其它部门,它们对教育主管部门的压力无疑更大。比较典型的,是 2004 年 1 月,中纪委发布的调查结果,群众心目中不正之风和腐败问题比较严重的 5 大领域依次是建设工程,公安、检察院、法院,医疗,教育和组织人事(新华网,2004 年 1 月 26 日电)。可见,教育已成为“五大腐败重地”之一。它呼应了此前教育被列为“十大暴利行业”的民意调查。据报道,2003 中国十大暴利行业依次为房地产、中小学教育、殡葬、出版、汽车、眼镜、电信与手机、医药、出国留学中介和网络游戏(《青年时讯》,2004 年 1 月 1 日)。

国家发改委、国家审计署、财政部等部门对教育乱收费、教育产业化政策一直持批评态度,保持高压状态,是叫停“改制学校”、控制建豪华校园、控制高校扩招等政策的主要推动者。2006 年 2 月 19 日,国家发改委通报西安美术学院、华南理工大学等 8 院校乱收费总金额达 2270 万元,成为近年来通报的比较严重的案件。通报遭遇个别被查高校的抵制而酿成新闻事件,可能对全面清理“教育产业化”政策起到了促进作用。

议政团体和“两会”提案

全国和地方的人民代表大会和政协会议,民主党派等议政团体,在影响舆论、影响公共决策方面正在发挥越来越重要的作用。事实上,一些政府部门在“两会”前夕推出有关举措以塑造形象,高度重视“两会”期间的媒体报道。如上所述,“两会”对于教育乱收费、农村义务教育、农民工子女教育、重点学校制度和改制学校政策等等许多教育问题的抨击、揭示,尤其是 2003 年以来每年全国人大数百名代表联名提案,要求制定农村义务教育经费保障制度、实行免费义务教育,对决策产生重大影响和推动。一些民主党派,如民进中央成为民办教育政策的主要推动力量。

“两会”的提案直接推动了立法。近年来农村教育和义务教育均衡化政策的推动,是围绕《义务教育法》的修改同步进行的。

大众媒体

教育持续成为大众媒体关注的热点,主要是由于教育问题多,群众反映强烈。与其它社会问题相比,由于教育问题的敏感性不那么高,或许也是教育成为新闻热点的一个“技术性”原因。

大众媒体的功能,一是揭示问题和进行舆论监督;二是问题讨论和民意表达。媒体对农

村义务教育困境、高考和招生舞弊事件、学术腐败事件、打工子弟学校、高收费导致农村家长自杀等恶性事件等的揭露，有力地促进了有关问题的查处和解决。媒体对高校贫困生、民办教育政策、一些地方基础教育“市场化”改革等的揭示，都产生巨大的冲击力和社会效应，引致教育主管部门的回应和管理改善。

网络媒体成为活跃的舆论场所，成为主管部门了解和评价民意的重要渠道。2004 年，教育部在国家教育发展研究中心成立舆情研究室，专门搜集、分析舆论中的教育评价，作为政策制定和政府处理公共关系的参考。

专家系统和 NGO

在新的社会环境中，专家系统和学者建言也对决策产生影响。他们的研究成果通过给领导人和主管部门，以及向大众媒体披露这样两个渠道发布。2006 年 3 月，亚洲开发银行驻中国办事处的研究报告《从实行农村免费义务教育入手，进一步减轻农民负担》，指出人均 GDP 仅为中国三分之一的越南、柬埔寨、老挝、孟加拉、尼泊尔等亚洲邻国，都已实行了全部免费义务教育。据了解该研究对农村免费义务教育决策产生影响。

与大众媒体的结盟、通过影响舆论而影响决策，越来越为学者所重视。将干预现实的应用性研究成果付诸媒体，产生了重大社会影响，如杨东平关于教育公平的研究，袁振国、袁桂林等关于农村初中辍学的研究等。以另一种方式，2005 年，清华大学美术学院教授陈丹青辞职、北京大学法学院教授贺卫方罢教等个人“反抗”行为，经媒体传播，也对研究生教育和招生政策产生深刻影响。

海外学人方舟子的《新语丝》、国内学者杨玉圣的《学术批评网》等网站，对学术腐败的追踪、揭示，产生了重要的监督、警示作用。2006 年 3 月，吉林大学邓正来等全国 109 名教授联名，致信教育部、国务院学位委员会办公室和中国社会科学院有关领导，呼吁抵制学术腐败，驱除一些大学的“本校保护主义”，建立学术规范。

一些非政府组织（NGO）参与影响公共政策，致力于成为民间“智库”。如“21 世纪教育发展研究院”举办沙龙和论坛，对教育政策和热点问题进行公开讨论，对民办教育政策、义务教育法修改、促进体制改革等诸多问题建言献策，发挥了积极作用。“西部阳光行动”通过大学生假期支教活动，于 2005 年底首先提出西部农村代课教师问题，并对改变农村学校过高的电费标准发挥重要作用。

地方政府制度创新

在落实新的社会发展的气候下，新的政绩观开始出现。一些聪明的地方领导人意识到创造政绩并非仅发经济一途，在政府职能转变、行政改革、教育改革、环境治理等非经济

的领域做出成绩，同样可以引人瞩目。山东潍坊等地，党政领导全力支持教育创新，取得显著成就，成为全国的榜样。实行免费义务教育政策，出现了地方政府与中央的“赛跑”。由于中国地域广大、情况各异，与中央政府号令天下的传统治理相比，自下而上的地方教育改革实践往往是真正能解决问题、具有生命力的。促进地方领导政绩观的转变，通过地方教育制度创新以促进教育体制改革，也成为一种重要的工作思路。

制约教育政策范式转移的主要因素

虽然教育公共政策开始调整，但由于政治体制、行政体制改革的滞后，传统的决策模式、参与过程、政策工具等尚未发生实质性的变化。伴随社会生活和利益主体的多元化，教育政策面临不同价值观的冲突较量、不同部门之间的利益博弈，以及中央-地方政府-学校之间的利益博弈。单一政府主导的行政管理，正在被政府-学校-市场的复杂关系所取代。因而，教育公共政策的变化，必然是一个价值冲突、利益重整的过程。

计划经济时期的惯性

计划经济时代形成的国家主义的目标和价值具有很大的惯性，仍在当下的社会生活、公共政策制定中发挥重要作用。其基本特征是强调中央政府所代表的国家利益，强调效率优先，习惯性地主张由国家掌控资源，实行集中计划，强化政府和部门的权力，存在行政化，部门化、官本位等价值特点。在资源配置上存在城市中心、扶持重点之类的惯性，倾向于维系城乡之间、重点学校与普通学校之间、公办教育与民办教育之间的“二元结构”。

来自市场的动力和价值

市场经济的发育改变了教育的外部环境，政府的教育行为发生异变，如何保持公办教育的公益性，如何处理教育中政府与市场的关系成为需要学习的崭新课题。多元的教育投资主体，强调微观的管理效率和经济效益，具有用企业管理改变教育管理、将市场准则（如利益交换原则）引入教育的倾向，它推动了入学机会标准的多元化、教育地方化的发展，也带来文凭主义、就业功利主义的强烈影响。学生和家长成为重要的利益主体，越来越明确地主张自身的教育权益，要求提高和改善教育服务的质量。

教育利益集团的特殊利益

转型期体制改革的重要特点被称为是“内部人改革”，即在缺乏有效的社会参与和利益博弈机制的情况下，由掌控重要资源的权力部门主导的改革。在这一机制下的市场化改革，其实际关注往往不是开放教育市场，更多、更好地提供公共服务，以及通过改革提高微观效率；而是集中在经营、创收等营利性环节上，以弥补由于政府投入不足、学校扩张冲动和管理效率低下造成的资金匮乏。

由于垄断和缺乏监督，教育资源短缺形成的巨大市场与陈旧落后的体制相接，出现了公开地设租寻租、权学交易、钱学交易等制度性腐败，逐渐形成基于部门利益的特殊利益集团，它在造成“市场化”现实的同时，造成教育对“市场化”的“路径依赖”。

在高度行政化、大一统的管制中，作为教育主体的学校反映的主要国家主义的价值、目标和上级的计划、指令，成为以服从、照章办事为能事的准行政机构。由于缺乏教育民主化的价值和机制，在许多情况下，以国家名义行使、体现的往往只是教育主管部门的价值和意志。90年代以来，强化学校的行政级别，将校长和高校的干部视为党政干部进行管理，助长了官本位价值的蔓延。

因而，如重点学校制度、转制学校、考试制度、高校民主化等教育改革，固然有理念和价值之争，其真正的难度却是利益格局的调整，是利益之争。当前谈最突出的问题是政府治理，规范政府在市场经济环境中的行为，确立政府提供公共服务、公共产品，维护公平竞争的市场秩序等基本职责。同时，在多元利益格局的现实中，建立新的公共政策决策机制，通过公众参与、多元利益表达和利益博弈等制度创新，达到价值和利益的平衡，确保教育公共政策的公正性、科学性。

结论

改革开放以来，在经济改革和市场化的宏观背景下，我国的教育政策和教育体制也进行了深入的改革，形成了以“产业化”为特征的教育政策范式，对中国教育的发展产生了重大影响。科学发展观的提出，为人们重新思考以产业化为导向的教育政策提供了契机。在知识分子、公众和大众媒体等社会政策主体的推动下，中国教育政策开始出现重大调整，新的教育政策范式正在形成。不过，在旧范式的惯性和既得利益团体等因素的制约下，新教育政策范式的制度化还将是一个长期的过程。

参考文献

- [1]教育部，2002，全国教育事业第十个五年计划，北京：人民教育出版社。
- [2]教育部，2005a，教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见，<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info11661.htm>。
- [3]教育部，2005b，各司局工作思路和要点，<http://www.ncu.edu.cn/ksljml/gljg/html/biaoti2.htm>
- [4]周济，2005，以科学发展观为指导，加快高水平大学建设与发展——在教育部直属高校工作咨询委员会第15次全体会议上的讲话，<http://222.206.1.130:8000/ztg/70790.nsf/fa65745ae14925d2c825669e002c5ecf/6b82043e6f2d876848256f890075b292?OpenDocument>。
- [5]杨东平，2006，走向公平：2005年中国教育发展报告，2006年：中国社会形势分析与预测，北京：社会科学出版社。

The Scientific Approach to Development and the Paradigm Shift of Education Policy in China

Dongping Yang

Abstract: Since 2003, in the context of building up “Harmony Society” and practicing the “Scientific Approach to Development”, the long expected conversion of the perception of educational development has finally emerged based on the formulation of the "Eleven-Fifth" Plan and the amendment to the Compulsory Education Law. Such a conversion impules the paradigmatic shift of China’s education policy. Such a policy paradigm shift has many dimensions: first, the development pattern named “industrialization of education” which has lasted many years has blocked; second, the rural compulsory education, education equity and balanced development of compulsory education have become the keystone of education policy; finally, new notion of education and new value of education have begun to take shape, and some new factors have emerged which can influence the process of education policy. Of course, the new paradigm of education policy is still at the very beginning, and its universalization and institutionalization will be a slow and complicated process.

Keywords: education policy policy paradigm educational equality scientific approach to development