

# 一项地方教育改革何以终止

## ——以初中综合科学课程改革为例

朱利霞

(深圳市宝安区教育科学研究培训中心,深圳 518101)

**摘要:**以政策过程理论作为基本的分析框架,梳理初中综合科学课程改革从决策、启动到执行、评价等各个阶段的情况,进而分析部分地方初中综合科学课程改革终止的原因。通过分析研究发现,其主要原因在于:这项改革的发生是基于现实的需要,而不是课程改革的内在需要;其方案的设计和启动是封闭式,而不是开放式;方案在执行时采取的是自上而下的行政方式,而不是多种途径相结合的形式;对改革效果的评价是—种笼统的、含糊的主观评价,而不是科学的、客观的实证检验。因此,地方教育改革必须坚持公共的价值取向和地方治理的理念,采取自上而下和自下而上相结合的改革策略,加强对改革项目的跟踪研究和绩效评估。

**关键词:**教育改革;地方政府;政策过程理论;综合科学课程改革;地方治理

**中图分类号:**G632.0 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2016)04-0119-06

21世纪初,我国启动了1949年以来的第八次基础教育课程改革。在本次课程改革中,我国分别制定了以分科课程为主和以综合课程为主的两种学校课程计划,即:小学阶段以综合课程为主;初中阶段设置分科与综合相结合的课程,并鼓励各地选择综合课程;高中阶段以分科课程为主。2001年秋季,《全日制义务教育科学(3~6年级)课程标准(实验稿)》和《全日制义务教育科学(7~9年级)课程标准(实验稿)》等18门全日制义务教育课程标准(实验稿)和相关实验教材开始在我国38个“国家义务教育课程改革实验区”全面推行,其中只有7个地区开展了科学课程改革实验。后来迫于各方的压力,这7个地区大部分都退出改革。而坚持改革时间较长的武汉地区和深圳地区,也先后在2009年和2012年终止综合科学课程改革,重新回到分科教学的老路。

一般认为,综合科学课程的出现缘于近半个多世纪以来学科发展高度分化与高度综合的趋势。社会生活面临越来越复杂的问题,因此需要综合地运用自然科学、社会科学和人文学科的知识和方法去解决。以初中理科教学为例,其中存在的问题主要表现为:“课程门类较多,教材内容太多,学生负担过重;知识体系以分科为特征,各自为政,割裂了本来是完整统一的对象世界;过分强调理论知识体系,运用知识和技能方面的训练较少”<sup>[1]</sup>。因此,科学课程整合成为当代课程改革的一个重要理念和趋势。但是,看似符合现代教育发展方向并得到众多专家学者赞同的课程改革方案为何不具有可持续性,最终走了回头路?如果这样的改革不能成功,那么什么样的改革方案才有可能成功?国内研究者从改革的指向性、课程实施的整体配备与细节安排、科学课程的初高中衔接、评价机制改革等方面进行了分析。笔者尝试从另外一个视角,即从政策分析的角度探讨改革为何发生、发生之后如何实施、实施之后又为何终止。本文将政策过程理论作为一个基本的分析框架,在这个框

收稿日期:2015-03-12

作者简介:朱利霞,教育学博士,深圳市宝安区教育科学研究培训中心副研究员。

基金项目:2014年度广东省教育科学规划项目“地方基础教育改革经验研究”(2014ZJK052),项目负责人:朱利霞。

架下,对初中综合科学课程改革从启动到对其结果进行评价的整个过程进行分析和反思。

## 一、政策过程理论:一个基本的分析框架

在西方公共政策研究中,政策过程理论是20世纪70年代以来占主流地位的一种理论。该理论不仅描述了公共政策实际是如何制定的,而且阐述了应该如何制定公共政策。其贡献在于,它把复杂的、抽象的政策过程分解为若干简单、具体的阶段,为开展大量的实证研究、经验研究提供了可能性。由于其高度的抽象性、概括性,研究者普遍认为这一模型适用于不同的政策领域和不同的文化环境<sup>[2]</sup>。

政策过程理论阐述了从问题的确定到政策的规划、启动,再到实施及其效果评价等整个政策过程。在国外被广为接受的政策过程理论是琼斯(Charles O.Jones)和安德森(James Anderson)的观点。琼斯把政策过程概括为6个具体阶段:问题确认、提出建议、形成决策、制定政策、政策执行、政策评估。安德森将政策过程划分为5个阶段:问题的形成、政策方案的设计、政策方案的通过、政策的实施、政策的评价。

在本研究中,由地方政府发起的教育改革可以分为决策、启动、执行和评价4个阶段。(1)决策阶段。教育改革的发生往往基于一定社会环境(国内、国际)的推动和影响,同时这种推动和影响还只是外部驱动,某个问题要成为改革的议题还需纳入地方政府的议程。这就涉及改革动因和改革的价值取向问题。(2)启动阶段。启动是改革活动的起始阶段,包括确立改革目标、设计改革方案、预测改革的可行性、推动改革方案合法化等环节。从决策的产生到实际改革方案的颁布,这期间涉及的主要问题是各相关利益主体发挥什么作用以及改革方案有无充分征求意见并获得相关利益主体的认可。(3)执行阶段。在执行过程中需要考虑如下问题:地方政府采取什么途径和手段将改革付诸实施,改革本身有什么特点和难点,学校的态度、教师的能力及学校文化传统对改革有什么影响,改革的支持系统是否完善。(4)评价阶段。评价的着眼点主要是改革的效果如何,它对学生、学校以及社会产生了什么样的影响。这4个阶段的划分是按照改革的逻辑顺序确定的,但在实践中改革并不一定按顺序进行。

## 二、具体原因分析

### (一)决策的产生是基于现实的需要还是课程改革的内在要求

任何决策都体现了一定的价值取向。马克斯·韦伯(M Weber)用“文化事件”来阐述人类社会活动,而“文化事件的规定包含着两种基本的要素,这就是价值和意义”<sup>[3]</sup>。教育改革本质上是改革主体的一种主动选择活动,其价值取向是否合理以及能否体现社会所公认的价值标准,是改革能否成功的主要因素。本体价值和工具价值是构成教育改革价值的两个主要方面,从改革的价值取向来看,本体价值相对于工具价值具有优先性。然而,从综合科学课程改革这一个案来看,由于现实的需要(工具价值)压倒课程改革的内在要求(本体价值),从而使得改革的性质和方向陷入混乱,失去了其应有的内在逻辑。对地方政府而言,这项改革在很大程度上只是对上级要求和外部影响的一种积极回应,而这恰恰就忽视了自身对改革应有的认识和判断。例如,深圳市教育局在2007年回答人大代表关于初中综合科学课程的质疑时,提出了两点理由:其一,开展综合课程教学改革实验是依据上级文件精神逐步推进的,其中列举了教育部的改革文件、省教育厅的意见以及有关领导的鼓励和肯定等;其二,开展综合课程教学改革是符合当前教育发展趋势的积极探索,其中列举了联合国教科文组织的报告,显示在亚洲只有中国和老挝设置传统的物理、化学、生物等分科课程<sup>[4]</sup>。理由看似很充分,但唯独缺少对深圳市为什么要进行综合课程改革的分析和阐述,因而人大代表质疑“目前全省唯有深圳进行此项初中课程改革实验,为什么其他地区不实验”<sup>[4]</sup>。

沈荣华、钟伟军将这种改革称之为“中央统合主义下的改革”,即“地方政府的制度创新要么源

于中央政府的指令,要么得到中央政府的许可和认同,中央政府是地方政府制度创新的最终权威。而中央政府通常会在地方政府改革开始之前,就制定出预定目标、改革规程、改革策略,甚至一系列技术性的操作机制,并以标志性的统一标准和统一模式在全国范围内有计划地层层推进,最终在各级地方政府的各项改革策略中落实”<sup>[5]</sup>。这种改革策略在中国近30年改革进程中获得了很大的成功。但是,其弊端在于,如果地方政府对某项改革并没有正确的认识和判断,如对地方特定的制度环境缺乏分析、对微观主体的特定需求缺乏认识等,就有可能导致改革的失败。

综合科学课程改革就是有着很明显的“中央统合主义”特征的一次地方教育改革。教育部制定了综合科学课程标准,并进行通盘的策划,提出整体规划,然后委托地方教育机构进行实验。当初实验区的改革轰轰烈烈,但时至今日,实施综合科学课程的只有上海和浙江两地。究其原因,主要是由于地方政府的自主创新能力和积极性并没有发挥出来,对改革本身并没有清楚的认识和判断。人们对一项课程改革的认识越充分,其实施的效果就越好。地方教育改革缺少对本土问题的认识和判断,这说明决策者对改革并没有清晰的定位,改革是基于现实的需要而非“课程发展本身的需要”。有研究者认为,浙江综合科学课程改革之所以具有可持续性,主要是因为“其改革不仅在时间上基本跟上了国际科学改革的步伐,其理念也与国际同行高度契合,浙江的课改先行者一开始就站在了较高的起点上”<sup>[6]</sup>。

## (二)方案的设计是封闭式还是开放式

教育改革的真正目的在于最大程度地满足公众的教育需求。但是长期以来,我国主要是以“控制型的政府管治方式”为主,公众参与和政府回应机制缺乏。一方面,公众极少参与教育改革方案的制定;另一方面,政府和公众之间沟通的渠道也比较单一。以综合科学课程改革为例,各实验区基本上抱以“不讨论”的态度,直接照搬教育部的方案,教师、学生家长、社会公众等利益相关主体根本不可能有机会参加方案的设计和论证。

目前,我国正处于社会转型的关键时期,各种社会问题和利益冲突不断出现,而社会问题和利益冲突能否得到有效解决,则与公共政策的合法性密切相关。公众参与是其合法性的重要来源和政治民主程度的重要标志之一,如果公众参与不足则有可能使某些改革面临严峻的挑战。我国的初中综合科学课程改革也是如此。由于这项改革直接关系到广大学生的利益,关系到学校教师学科结构的调整,甚至关系到教科书出版集团的利益,因而社会关注度极高。但是,封闭的方案设计和论证方式显然不利于解决其中的利益冲突和矛盾,也很难体现公众的呼声和愿望。

值得注意的是,本次改革反对者的声音主要是通过地方人大和地方政协的渠道发出,这是地方政府不得不回应公众呼声的合法渠道。例如,2003年,锦州市百余名政协委员联名提案要求初中综合科学课程重新恢复为课程改革前的物理、化学、生物3门课程,因而初中综合科学课程在实施半年后恢复原貌。2005年,武汉市多名政协委员质疑刚开设半年的初中综合科学课程,呼吁有关部门暂停普及这一课程。政府每年都向人大提出年度工作计划(包括改革项目),并向政协征求意见和建议。但事实上,人大和政协在相当大的程度上对这些规划仅起到一个确认的作用,难以进行科学判断。在这项初中综合科学课程改革中,人大代表和政协委员的活跃一方面说明了他们对改革的敏感,另一方面更反映出政府与社会公众对话渠道单一、对话机制不完善等问题。如何完善包括普通公众、专家和社会组织在内的公众参与机制,是当前教育改革应该注重的问题。

## (三)方案的实施是采取自上而下的行政方式还是多样化的形式

在初中综合科学课程改革方案的实施过程中,关于改革本身的难度和相关支持系统的不足,已有大量的反思,在此不赘述。从公共政策学的角度分析,影响改革方案执行的还有一个重要因素,就是实施方式的问题。从实施过程来看,初中综合科学课程改革是一种较为明显的自上而下的行政推进过程,即由教育行政部门确定改革目标,提出改革要求,学校领导和教师按照上级的规定和要求不折不扣地执行。这种自上而下的方式导致改革产生了如下后果:

## 1. 改革推进表面化

综合科学课程改革政策在表面上得到了宣传和贯彻,但在实际工作中并没有针对需要解决的问题进行改进。比如关于考试的衔接问题,学生家长就认为“如果中考、高考的相应改革跟不上,还不如以前分科踏实”。而高考实行的仍是分科考试制度,这显然与课程改革脱节。另外,还有教材的科学性问题、课程方案的实践性问题、师资问题等,一直都没有得到重视和解决,导致改革的措施没有真正落实到位,从而形成了教育改革政策的“象征性执行”。

## 2. 改革政策执行不到位

改革方案在执行过程中没有得以全面实施,因而导致改革的目标也难以全面实现。比如,虽然初中综合科学课程改革在武汉地区推行了几年,但该地区至今仍没有一所学校拥有完整的综合实验室。在改革方案的执行过程中出现了“上有政策,下有对策”的不合理现象。“一些学校表面上实行综合教学,实际上暗自实行分科教学,各校使用的教材和教辅资料五花八门。”<sup>[7]</sup>虽然教师在教学实践中明显感受到分科课程的弊端,并认同综合课程改革的目标和方向,但由于改革推进表面化、政策执行不到位,影响教师参与教育改革的积极性、主动性和创造性。根据深圳市某区 2011 年的调查,深圳综合科学课程推进 10 年后,仍有 70% 的科学教师主张重返分科教学。

### (四)对实际效果的评价是主观的还是客观的

人们对初中综合科学课程改革的评价存在争议,其原因在于始终没有出台科学的评价指标、实证的检验标准。综合科学课程改革的倡导者一般习惯于从科学教材修改前后版本的比较中进行评价,或者根据一个短时间的问卷调查作出判断,这样的评价值得商榷,也很难得到大家的认同。而地方教育行政官员更是习惯于用一种放之四海皆可的、含糊的、笼统的语句对改革的实际效果进行主观评价,例如:实施科学课程,激发了学生学科学、爱科学、用科学的热情,改变了教师的教育观念,强化了教师的课程意识,拓宽了教师的视野,促进了校本教研,探索了教师培养的方式和方法,也在一定程度上推进了学科评价改革,等等。具体有多少学生学科学、爱科学、用科学的热情被激发?这种热情体现在哪些方面?改革前和改革后学生的理科成绩有无对比?未改革地区和改革地区学生的理科成绩有无对比?教师改变了哪些教育观念?评价者对这些问题并没有作出客观的回答。这样的评价仅凭主观判断和感性认识,缺乏客观的实证检验,因而导致改革者和反对者各说各有理,改革始终缺乏社会支持。

## 三、启示和建议

### (一)地方教育改革必须坚持公共的价值取向

在本案例中,现实的需要压倒课程改革本身的需要,这在某种程度上可以说是改革者对公共价值的忽视。改革者考虑到了外部的影响和上级的要求,但是对改革本身所牵涉的利益相关主体的需要和感受关注较少。现代社会是一个价值多元、开放的社会,一项改革是否具有公共性,是该项改革能否成功的社会基础。所谓改革的公共性,是指改革不是为特定的个人、组织或利益集团所服务的,而是为全体公众服务的,是为了满足公众需要。无数次的实践证明,如果一项改革偏离了公共价值取向,遇到的阻力就会很大,成功的可能性也就很小。

关于如何评判一项改革是否具有公共性,罗尔斯提出了“正义性原则”。公众基于正义性原则对某项改革达成“重叠共识”,从而评判其是否具备公共性。教育的正义性原则强调现实利益的合理分配。教育改革在对社会价值进行权威性分配时要体现公平、正义,尤其要考虑和兼顾弱势群体的利益。就具体的教育改革实践而言,教育的正义性原则要求保障每个公民的受教育权,不断为公众增加教育福利。在教育改革实践中,我们曾经实行“效率优先”的原则,结果导致“改革蜕变为各种集团进行利益争夺的改革,教育自身的空间也变成各种权利斗争的场域”<sup>[8]</sup>。

## (二)在地方治理的视野下思考地方教育改革

“地方治理运动”在 20 世纪 80 年代以后逐渐发展成为一个遍及欧美发达国家以及许多亚非拉发展中国家的国际现象。“它发生在地方,却又不仅仅限于地方的边界;它强调以分权化为主导的地方权力和自主管理能力,但又倡导不同层级政府之间、地方政府与私企之间、政府组织与公民社会之间广泛的合作与伙伴关系。”<sup>[9]</sup>“地方治理”强调通过多主体的合作对地方公共事务进行管理,多主体包括民营机构、社会组织等。经济全球化的影响、信息技术的飞速发展、不同地区人文和地理环境的差异等,都对地方政府提出了挑战,因此地方公共事务的治理不可能仅由地方政府来完成。

在“地方治理”的视野下,“全能型政府”必须让位于“有限型政府”。地方政府要重新调整和完善自身职能,依托民营机构、社会组织等各种组织机构,共同应对地方的公共问题,实现公共服务和社会管理最优化。因此,地方教育改革应扩大公众参与的范围,这将是今后的一个重要发展方向,而如何操作和实施也是一个需要长期探索的过程。受专业知识、视野和利益等因素的制约,普通公众对教育公共事务的认识可能会存在局限,因而可以通过专家论证、专业机构的参与来保证政府决策和规划的科学性。就课程改革而言,它需要多个团队的力量联合起来开展,而且团队成员应包括不同背景的人员,如学科专家、教育专家、教师、学生和家長等。目前,一些地方政府在制定重大教育改革方案或者教育发展规划的过程中,也会借助专家力量开展相关论证,这是一个好的趋势。现在的问题在于如何使这种论证制度化,并且如何从论证的形式、范围、方法等方面来保证论证的质量。另外,如何完善公众参与机制以了解公众的需求和意愿,如何通过民主决策程序来寻求公共利益的合理分配,也是地方教育改革需要面对和解决的问题。

## (三)采取自上而下与自下而上相结合的改革策略

目前,大多数地方教育改革主要是由中央政府或地方政府强有力的行政推动而实现的,改革的实施过程也是通过行政力量来组织完成,采取的是一种自上而下的策略。由于传统计划经济体制所形成的习惯性的行政依赖,使得过去计划经济时期行政命令式的行为模式,非常明显地体现在地方政府改革的过程中。这种以行政权力推动的强制性制度改革,可以大大降低改革成本,避免浪费更多的时间和精力。但是,这种改革策略却导致改革陷入两个不可避免的困境。一是以行政组织和行政人员的偏好代替现实的制度需求。由于缺少制度改革主体之间的互动,有可能导致强制性的制度改革与现实的制度需求之间脱节,使改革的效果大打折扣。例如,虽然教育行政部门已经制定了初中综合科学课程方案,但在实际操作中学校仍然采取分科教学。二是地方政府寻租问题。由于地方政府是改革的核心力量,其他力量难以形成对它的制约。当改革与地方政府官员的利益发生冲突时,地方政府官员有可能基于某种利益的考虑就会绕开改革,出现“绕道现象”<sup>[10]</sup>。

从今后的发展趋势来看,自上而下和自下而上相结合的改革策略,将为我国地方教育改革提供合理的创新驱动动力。也就是说,改革方案的执行过程不是完全由上级政府控制,而是由改革利益相关方和执行者共同讨论、配合、实施,学校适度的“自由裁量权”将得到尊重和发挥。这是一种自上而下和自下而上相结合的推进方式。

## (四)加强对改革项目本身的跟踪研究和绩效评估

根据相关文献资料的不完全统计,目前我国对综合科学课程的研究大多数还都停留于对综合科学课程的内涵、特点、功能、价值、开设的意义和价值等一些最基本的理论问题的研究以及对国外综合科学课程的一般性介绍<sup>[11]</sup>,对综合科学课程改革的实施过程缺少跟踪研究,对实施过程中遇到的问题以及对实施效果的监测与评判等研究不多,因此,改革本身的科学性、严肃性、长效性也大打折扣。由于社会公众,甚至学校对综合科学课程改革的过程与成效知之不多,因而导致改革的社会基础不稳定。

绩效评估实质上是一种确立责任以及落实责任的过程,是建构“责任政府”的一种途径。通过绩效评估机制的建立可以推动改革的规范化,避免“脚踩西瓜皮,滑到哪里就算哪里”以及“想怎么

改就怎么改”的弊端。作为一种管理工具,绩效管理不是一般意义上的投入与产出的简单测量。它必须对4个问题作出回答:一是为什么评估,即绩效评估的目的是为了回应公众需求,体现对公众负责的服务理念;二是评估什么,即绩效评估是对教育改革活动效果进行评估,检查教育改革目标的实现程度;三是谁来评估,即绩效评估的主体是多元化的,在内部评估的基础上,应引入第三方参与评估,尤其应建立公民参与机制和专家评估机制;四是回答如何评估,即“教育改革绩效评估可以借鉴私人部门的方法和技术,测量和评价绩效信息”<sup>[12]</sup>。绩效评估在评价和促进教育改革的同时,也有助于提高社会公众对教育的了解程度,增强教育的合法性。

#### 参考文献:

- [1] 杨晓微. 中小学科学课程改革:理念、趋势、困难和代价[J]. 课程·教材·教法,2000(11):11-15.
- [2] 魏姝. 政策过程阶段论[J]. 南京社会科学,2002(3):64-69.
- [3] 马克斯·韦伯. 社会科学方法论[M]. 韩水法,译,北京:中央编译出版社,1999:5.
- [4] 傅大伟. 教育局:初中“科学”“历社”课程要坚持[EB/OL]. (2007-10-24)[2008-04-01]. [http://www.sznews.com/zhuanti/content/2008-04/01/content\\_1951921.htm](http://www.sznews.com/zhuanti/content/2008-04/01/content_1951921.htm).
- [5] 沈祖华、钟伟军. 中国地方政府体制创新路径研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2009:35.
- [6] 尤炜. 追问初中科学课程的“中国问题”[J]. 人民教育,2013(2):34-38.
- [7] 郭会桥. 4年饱受争议,科学课终“分家”[N]. 楚天金报. 2008-12-20(1).
- [8] 唐小俊. 论教育改革中的价值共识——基于公共哲学的视角[J]. 教育理论与实践,2009(11):21-24.
- [9] 陈潭,肖建华. 地方治理研究:西方经验与本土路径[J]. 中南大学学报(社会科学版),2010(2):29-33.
- [10] 沈祖华,钟伟军. 中国地方政府体制创新路径研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2009:42.
- [11] 王秀红,马云鹏,范雪媛. 我国综合科学课程发展的羁绊与对策[J]. 东北师范大学学报(哲学社会科学版),2006(4):155-158.
- [12] 郑志龙. 走向地方治理后的政府绩效评估[J]. 中国行政管理,2009(1):49-54.

## Why a Local Education Reform Was Terminated: A Case Study on the Integrated Science Curriculum Reform in Secondary School

ZHU Lixia

*(Institute of Education Sciences, Bao'an District, Shenzhen 518101, China)*

**Abstract:** Adopting the theory of policy process as the basic analysis framework, we combine the secondary school integrated science curriculum reform policy's decision, initiation, implementation and evaluation stages, and analyze the reason why this reform ended in some places. The main reasons are as follows. The reform is based on practical considerations but not on its own needs. The scheme design and start-up are by closed approaches rather than by open approaches. The scheme at execution is promoting the top-down administrative but not combining various ways. The evaluation of the effect of the reform is a general and vague implicit evaluation but not the dominant and scientific empirical test. So the local education reform must adhere to the value orientation of the public, adhere to the vision of local governance, and take a combination of top-down and bottom-up reform strategy, and strengthen the reform project tracking and performance evaluation.

**Key words:** education reform; local government; theory of policy process; integrated science curriculum reform; local governance

责任编辑 秦 俭