

成功教育改革的系统设计、协同运行及效果评价

王海英*

〔摘要〕 教育改革是一项系统工程,从改革开启、实施到成效,每一步的成功都不仅取决于教育系统内的各方合力,更取决于系统外、系统内的运作协调。其中系统思维与全局设计是教育改革成功的前提条件,系统整合与部门协同是教育改革成功的关键制约,经验反思与成效评价是教育改革的反馈机制。改革者只有以系统思维为引领,充分的预期改革风险,进行综合的方案设计,监控改革的实施进程,协调系统内外的复杂关系,进行理性的改革效果评价,才能最终赢得教育改革的成功。

〔关键词〕 成功教育改革;系统思维;系统整合;部门协同;效果评价

“改革”是当下社会的热词,不仅在社会领域如此,教育领域也一样。从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》开始,到1993年《中国教育改革与发展纲要》,到2001年的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,再到2010年启动的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》(以下简称《教育规划纲要》),教育领域的改革似乎从来没有停息过。回顾那些早已过了规划期的改革文件,历次改革中所设定的诸如“大学自治”、“义务教育均衡化”等等这些相当基础和重要的改革目标,似乎都没有实现。^①成功的教育改革是一项系统工程,不仅取决于教育系统内的各方合力,更取决于系统外、系统内的运作协调,需要从决策设计、启动实施、效果评估三个阶段进行通盘考虑与整体设计。

一、系统思维与全局设计:教育改革成功的前提条件

所谓系统思维,就是把认识对象作为系统,从系统和要素、要素和要素、系统和环境的相互联系、相互作用中综合地考察认识对象的一种思维方法。系统思维要求改革者在方案的设计阶段着眼全局,放眼全程,在方向定位、舆论动员、制度设计、机构建制上通盘考虑、运筹帷幄。

1. 改革方向定位:追求公平与发展优先

从东到西、自古而今,任何教育改革大抵有两项基本的价值诉求:一是推进教育公平,二是促进学

* 教育学博士,南京师范大学教育社会学研究中心兼职研究人员,教授,210097。本文系教育部重大招标课题“我国教育改革和发展的社会支持系统研究”(12JZD046)、江苏高校哲学社会科学重点研究基地重大项目“社会学视野下的中国教育改革研究”的成果之一。

① 田磊:《中国式教育改革:能否超越医改?》,《南风窗》2010年4月2日。

生发展。不论是“缓解入园难、入园贵”、“减轻中小学生学习负担”、“义务教育经费制度改革”,还是“高中教育多样化”、“师范教育综合化”、“高等教育‘去行政化’”等,其实质都不外乎推进公平与促进发展两个根本性目标。

从推进公平的角度来看,我国当下的大多数教育改革还只是较多地关注“入学机会的公平”与“资源分配的公平”,即是一种起点的公平,还没有更多地关注教育过程的公平与教育结果公平;从促进学生发展的角度来看,教育的根本目标就是“成人”,不仅成为一个有知识有技能的人,更要成为一个有追求、有信仰、有责任的公民。因此,所有的改革都应该围绕“成人”、“发展”这个核心来设计改革方案,展开改革过程,评价改革效果,不要本末倒置,把改革手段当成改革目的,导致“素质教育轰轰烈烈,应试教育扎扎实实”,学生的体质、创新能力、求真意志成为浮云。

2. 改革舆论动员:营造舆论与增进共识

教育改革不是在真空中发生的,它发生于真实的教育情境,牵一发而动全身,涉及价值重构、结构重组、资源调配、利益博弈,与教育内部系统(如教师、家长、校长、官员)、教育外部社会支持系统(如政府、企业、家庭、社区)等密切勾连、互为因果。因此,任何一项教育改革的设计与推行首先得协调政府意志与民众诉求,统筹各方利益与多元声音,使教育改革建立在最大限度的舆论共识之上,获得最广泛的社会基础,减弱拆解的力量与分化的动机。

为了能够凝民心聚民意,改革设计者要高度重视舆论动员与共识营造工作,为各项教育改革创造支持性的环境氛围。具体而言,可采取以下几个方面的步骤:首先,组建多元的改革方案制定队伍,彰显集体意志,摆脱官僚化流程;其次,扩大改革方案征集面,给利益相关者利益诉求的合理通道;最后,进行改革方案的公开辩论与社会宣传,引领观念、化解分歧。

3. 改革方案设计:统筹安排与注重行动^①

设定了明确的改革方向,进行了充分的改革动员,教育改革的成功只是具备了基本的土壤,还缺少成功的关键因素——改革方案的整体统筹与配套设计。梁启超在总结戊戌变法失败的原因时说:“变法不变本源,而变枝叶,不变全体,而变一端,非徒无效,只增弊耳”^②。因此,改革者在进行教育改革设计时,要运用系统思维,强化统筹设计,突出核心问题,细化行动方案。唯此,才能既把握改革方向,又呈现行动轨迹。

首先,改革方案要系统统筹、整体设计。所谓统筹,从表层来看,就是统一筹划的意思。具体而言,包括问题统筹、政策统筹、制度统筹、关系统筹、主体统筹等。其中,问题统筹是起点,决定教育改革的方向;政策统筹、制度统筹是关键,保障教育改革的顺利进行;关系统筹、主体统筹是影响因素,左右着教育改革的系统环境。

其次,改革方案要关注核心、突出重点。无数改革案例表明,制约目前各项教育改革成功的根本因素是落后的办学体制、投入体制、管理体制与评价体制,以及四者之间的相互关系。朱清时在南方科技大学进行的高校自主化改革曾经轰轰烈烈,然而,截至当下,也是步履维艰、困难重重。安徽芜湖当年的义务教育均衡化改革也可谓风声水起,然而,经过几轮回合后,也终于偃旗息鼓。可见,体制的结构性阻抗力量有多大。所以,当下的各种教育改革如果不把体制改革作为核心和突破口,就只能在教育的自身圈子里原地打转。当下中国的各项改革,无论是经济改革、政治改革,还是教育改革其实都已进入深水区,各种体制性阻抗力量与利益集团早已彼此山盟海誓、永结同心。如果政府不下彻底的决心,动用十二分的勇气,采取决绝的政治智慧,向教育的最后堡垒宣战,那么,所谓“减负”、“素质教育”、“义务教育均衡化”就永远是海市蜃楼。

最后,改革方案要突出行动、关注细节。改

^①葛剑雄:《教改,机制改革最重要》,《中国改革》,2009年4月29日, http://news.shm.com.cn/2009-04/29/content_2559871.htm。

^②刘道玉:《中国教育需要一场真正的变革》,2008年9月27日, <http://learning.sohu.com/20080927/n259792912.shtml>。

革方案不是哲学家的“理想国”宣言,不是诗仙们的酒后梦话,它必须是实实在在的行动纲领,有理想憧憬,更有对达到理想的路线图和时间表的细节规划。诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆认为“制度细节”是非常重要的,如果不注重制度细节,只是以隐喻作为政策基础的话,只是提出了一种“无制度”的制度^①。我国的大多数改革文本,尤其是1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》、1993年《中国教育改革与发展纲要》、2010年的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》多为宏大设计、愿景描画,配套制订的“实施计划”、“实施办法”之类的行动性措施还不够细化。

4. 改革体制保障:组织建设与制度设计

如前所述,教育改革的核心是体制改革。所谓体制,主要包括“体”与“制”两个方面,即组织与制度。其中“体”决定了谁来改革,“制”决定了如何改革。

在“谁来改革”上,涉及改革的设计者、改革的执行者、改革的参与者和改革的卷入者四类主体。在以往的改革过程中,由于官僚作风的影响,改革的设计者、执行者大多为各级政府,甚至改革的设计者同时也是改革的执行者。^②可见,我国的教育改革基本上还是个“大政府时代”的教育改革,不管是教育部门、发改委,还是直属中央的国家改革委员会,都无一例外地具有政府属性。政府过于庞大、政府介入过多不仅影响经济体制改革的进程,也干扰着教育体制改革的民主化。

在“如何改革”上,最重要的便是制度建设。当下我国的各项改革不成功的重要原因便是制度短缺与制度失范。所谓制度短缺,是指改革设计者没有围绕改革目标,系统地进行相关制度建设,致使改革缺少特定的制度支撑。所谓制度失范,表现在两个方面:一是改革初期制定的制度不能随着改革的不断深入而进行修正与完善,从而在实际上使支持性制度变成了限制

性制度;二是指现行的改革制度不能得到很好的遵守,总是在执行过程中由正式制度转换为非正式制度,由显在制度转变为潜在制度。

教育改革从启动到成果^③要经历一个漫长的周期,这其中,改革的酝酿与准备是非常重要的环节。如果改革设计者能充分运用系统思维、统筹意识进行启动前的方向定位、舆论造势、方案制定与制度建设,那么,教育改革也就成功了一半。而当改革的蓝图已经绘就,改革的序幕已经开启时,教育改革就从设计阶段走向了实施阶段,这时,系统整合与部门协同便成为决定教育成功的关键性要素。

二、系统整合与部门协同: 教育改革成功的关键制约

改革方案的制定是对改革复杂性的预期与算度,改革方案的执行则会使改革者深陷改革的复杂性之中,不仅会面临改革方案设计时所面临的一系列问题、复杂的内外系统、胶着的利益冲突、旁逸斜出的多元关系,还会在改革方案的展开过程中不断地遭遇新的矛盾、新的冲突与新的关系。世界是普遍联系着的,而改革恰是对既有的联结进行重构、重组与再造,因此,必然会在改革方案的所到之处遭遇各种反抗。鉴于此,在改革方案的执行过程中,要关注系统的支持性条件,做好系统整合、利益均衡与部门协同三大工作,以实现上下协调、左右关联、内外沟通。

1. 增进系统整合

教育改革是一项复杂的系统工程,简言之,至少涉及教育改革的内部系统与外部支持系统两部分,必须处理好三层关系,即内部系统关系、外部支持系统关系和内部系统外部支持系统之间的关系。本课题研究重点关注教育改革的外部社会支持系统,而对其他两层关系存而不论。

^①[美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海:上海译文出版社,2012年,第213页。

^②马相武:《政府要把自己作为教改的对象》,2009年4月29日, http://news.shm.com.cn/2009-04/29/content_2559871.htm。

^③[加拿大]莱文(Levin, B.):《教育改革:从启动到成果》,项贤明、洪成文译,北京:教育科学出版社,2004年,第4页。

所谓教育改革的外部支持系统^①,是指教育改革的“外部社会”,如政府、经济与非政府组织、公众与社会群体对教育改革给予的各种各样的支持所构成的总体格局。从政府的职能来看,主要包括政策支持、体制支持、财政投入支持;从经济与非政府组织的作用来看,主要包括人才市场支持、社会投入支持、社区支持;从公众与社会群体的影响来看,主要包括专家支持、家庭支持、社会舆论支持、公众文化支持。也就是说,教育改革的外部支持系统包括三大版块、十个要素。

要想实现教育改革外部支持系统的系统整合,就必须对系统的十个构成要素的运转规律与作用机理进行分门别类的研究。同时,还要进一步借鉴系统论、博弈论、生态学思想,考察十个要素之间的关联与互赖,探明在不同教育改革和发展案例(如择校、减负、创新性人才培养)、不同时空背景中各要素间的作用方式与联通策略,以真正实现教育改革外部支持系统的系统整合。

2. 展开利益博弈

正如孙立平所言,当下时代是一个利益时代,每个人都是不同意义上的利益主体,有着特殊的利益诉求。而任何改革又几乎是一场利益再分配,它总会在伸张了一部分人利益的同时,又贬损了另一部分人的利益,利益失衡由此产生。为了避免教育改革过多地产生零和博弈与负和博弈,改革方案设计时便要吸纳利益各方的代表或不同利益主体的代言人,并通过公开辩论、社会听证等方式把各方诉求明示于众,一方面供公众选择,一方面供决策者明察。这种公开的利益宣示方式使各种利益观点能够进行现场交锋与公正博弈,避免了改革过程中太多的利益失衡、暗箱操作与潜规则盛行。

但特别需要说明三点:一,利益博弈的仲裁方必须是第三方,而不能是政府、学校等利益相

关者;二,利益博弈必须遵守弱者优先原则。在进行公开的利益辩论之前首先要保护好处境不利人群的利益诉求,不能以牺牲他们的利益换取博弈的公正、透明;三,当下社会已经利益集团显性化^②,寡头精英与垄断集团通过结盟操控改革进程。因此,在利益博弈过程中要慎防话语垄断与符号暴力现象的发生,把一部分人的利益诉求误判为整个社会的利益诉求。

3. 促进部门协同

教育改革是一项涉及多系统、多部门、多主体的活动,没有彼此之间协同,教育改革的成功几乎不可想象。在教育改革进程中,最重要的是横向部门协同与纵向部门协同。

首先,加强横向部门在教育改革中的协同。在教育改革中,横向部门协同包括三种不同的协同类型:一是同级政府不同部门之间的协同,如教育局与财政局、审计局、卫生局、规划局、编制办、人事局等;二是不同区域之间的协同,主要包括三种子类型:区域间政府协同、区域间高校协同、区域间机构协同。区域政府间协同最成功的改革案例便是“长三角教育综合改革试验区”^③;区域间高校协同最典型的改革案例是“江苏省高等教育综合改革协同创新模式”^④;区域间机构协同的典型案例是由北京大学、国家教育发展研究中心、中国教育发展战略学会三方建立的“教育发展战略与政策研究协同创新合作体”^⑤;三是区域政府与社会各方之间的横向协同。这类协同在高等教育领域表现得更加典型。如江苏省教育厅先后与省农林、卫生、体育、文化等有关行业、企业主管部门建立联席会议制度,积极探索高校与行业、企业合作实施的运作模式。

其次,深化纵向部门在教育改革中的协同。所谓纵向部门的协同主要指不同级别政府之间的协同。由于我国的大多数教育改革是自上而下

① 详见教育部重大课题《我国教育改革与发展社会支持系统研究》开题报告。

② 张振华:《利益集团与社会管理:挑战与出路》,《社会科学》2012年第2期。

③ 吴华:《长三角区域教育协同发展的战略与政策选择》,中国教育先锋网2004年1月30日, <http://www.ep-china.net/article/strategic/2004/01/20040130162042.htm>。

④ 《江苏省高等教育综合改革协同创新模式》,2012年6月19日, <http://www.zjedu.gov.cn/gb/articles/2012-06-19/news20120619091601.html>。

⑤ 剡溪:《北京大学、国家教育发展研究中心、中国教育发展战略学会签署加强教育发展战略与政策研究协同创新合作协议》,2011年12月19日, http://pkunews.pku.edu.cn/xxfz/2011-12/19/content_224748.htm。

式,因此,纵向部门协同有时会演变成改革设计者与改革执行者之间的协同。在我国的大多数改革文本中,中央政府发起的改革通常都要求地方政府进行地方性转化,以保证改革能适应地方性土壤。在1922年的壬戌学制中确立了七项目标。其中“多留各地方伸缩余地”具有重要意义,这意味着自上而下的教育改革必须为各地落实改革提供弹性空间和自主余地,否则地方政府一定会以各种方式阻抗改革措施的落实。

三、经验反思与成效评价: 教育改革成功的反馈机制

在改革进展到一定阶段或暂告一段落后,改革设计者与执行者要有意识地对改革效果进行反思与评价,发现问题,总结经验,为下一阶段改革做好必要的智力准备。从系统论的角度来看,教育改革评价是对教育改革活动的系统协同度、政策矩阵相容度、改革成效的系统性调查研究。

1. 系统协同度

根据系统论的观点,系统是物质的基本属性^①。教育改革作为一个系统,可以分化为教育改革内部系统和教育改革外部支持系统。无论是哪个层面的系统都需要对其系统的内在协同度进行检测与评价。教育改革能否取得成功、是否取得成功,也可以通过系统协同度的方式来加以度量。所谓系统协同度是指系统之间或系统要素之间在发展过程中彼此和谐一致的程度,体现系统由无序走向有序的趋势。^②

在教育改革领域,目前还未有相对成熟的数学模型用来计算教育改革各子系统之间的有序度,从而计算出系统协同度。但可以借鉴协同学

原理和管理熵理论,寻找一系列反映教育改革内部系统、外部支持系统的协同度指标^③,如系统要素的构成协同、功能协同、组织管理协同、技术协同、权力协同、文化协同、环境协同等七个方面。有研究者曾运用这些要素对前面提及的“长三角教育综合改革试验区”的协同度进行研究。^④ 结果发现:长三角区域创新系统的整体协同度很低,而江浙沪各自的创新系统的有序度却相对较高。

2. 政策矩阵^⑤相容度

除了测量教育改革外部支持系统的系统协同度,教育改革是否成功,以及在多大程度上获得成功,还可以通过测量政策矩阵的相容度来加以说明。在任何一项教育改革从启动到成果的漫长过程中,总会出台大大小小的多类政策,有的政策以法的形式出现,有的政策以条例、法规、意见等形式出现;有的政策起始于教育改革之初,有些政策发端于改革进程之中,还有些政策甚至就是改革的成果。

为了中国教育改革能够更加理性,更加成功,有必要对教育改革过程中出台的各类政策进行矩阵式评估,考察各类政策的相关性、一致性与延续性。从有利于改革成功角度来看,伴随着改革过程出台的各类政策应该成为一个首尾衔接、互相促进、互相影响的连续封闭回路,^⑥成为一个自在的政策系统。只有前后出台的各类政策具有了这样的系统属性,各类政策才能在教育改革的系统回路中发挥整体功能。

当我们用政策矩阵的相容度来度量《教育规划纲要》时,则会发现《教育规划纲要》的改革内容与现有政策文本之间的不相容。^⑦

3. 改革的总体成效

除了系统协同度、政策矩阵相容度外,最常见的评价教育改革成效的方法还包括目标达成评价、

①刘永振:《系统是物质的存在方式》,《哲学研究》1984年第3期。

②周毓萍、秦顺子、李清:《招商银行核心竞争力系统协同度研究》,《武汉理工大学学报》(信息与管理工程版)2012年第5期。

③王姣:《组织间信息系统协同形成机理研究》,吉林大学博士学位论文,2008年,摘要。

④陈丹宇:《长三角区域创新系统中的协同效应研究》,浙江大学博士学位论文,2009年,第159页。

⑤王慧炯:《中国发展与改革的综合研究:从工程系统到社会系统》,北京:五洲传播出版社,2004年,第255页。

⑥秦德:《公共政策的国家产出:质量与绩效》,《社会科学》2007年第3期。

⑦熊丙奇:《南科大还有多少改革空间?》,《南都周刊》2011年6月13日, <http://www.nbweekly.com/column/xiongbiqi/201106/26361.aspx>。

最小代价评价和弱者优先受益评价^①三个方面。

从目标达成来看,任何改革都有预期的目标,这些目标或微小或宏大,或具体或抽象,或远期或近期。但无论什么样的改革目标,其核心离不开推进教育公平与促进学生发展两个基本面相。因此,对不同的改革目标,可采用不同的评价方式。如过程性评价结果性评价、定量评价定性评价、诊断性评价发展性评价等。在基础教育课程改革效果反思中,尽管官方的评价中规中矩,但许多基层教师与学生的感受却是茫、盲、忙。

从最小代价来看,改革不可能不付出代价,但改革不能付出巨大代价。

从弱者优先受益来看,任何改革的底线是坚守公平、促进公平,千万不能通过改革而使“弱者更弱,强者更强”。“虏弱助强”的强盗逻辑是社会不平等的产物,它再也不应该出现在当下的教育改革中。然而,吊诡的是,在当下的众多教育改革中,这样的强盗逻辑不但没有消

失,反而愈演愈烈。如学前教育领域中的财政投入政策就是典型的“锦上添花”之举,义务教育领域中的星级学校制度、校中校也是变了形的利己性政策。而台湾地区从20世纪90年代开始推行的“大学多元入学方案”、“国民中小学九年一贯课程”等措施,也事与愿违地加剧了出生贫寒家庭学生的教育不平等。^②

可见,良好的改革愿景,美好的改革蓝图并不意味着改革的必然成功。一项改革从启动、实施到初具成效要经历一个艰难的过程。改革者只有以系统思维为引领,充分的预期改革风险,进行综合的方案设计,监控改革的实施进程,协调系统内外的复杂关系,进行理性的改革成效评估,才能最终赢得教育改革的成功,造福全体学生,探寻出我国教育改革特有的“中国模式”或“中国道路”。

(责任编辑:蒋永华)

System Design, Collaborative Operation and Effect Assessment of Successful Education Reform

WANG Hai-ying

Abstract: Education reform is a systematic project: from its beginning to its implementation to the achievement of its goal, success in every step depends not only on the collaboration between different parties within the education system, but also on the cooperation between external forces and the education system as a whole. A successful education reform relies on: among others, system thinking and global design; system integration and department coordination; and experience reflection and effect evaluation. In the process of education reform, reformers should take the system thinking as the leading force, fully understand reform risks, make a comprehensive project design, monitor the implementation of the reform policy, coordinate the complicate relationship between the inside and the outside elements of the system, and appropriately evaluate the effect of reform. In doing so, they will inevitably win the success of education reform.

Key words: successful education reform; system thinking; system integration; coordination between different sectors; effect evaluation

^①朱丽:《什么是成功的教育改革?—教育改革成效评价标准构想》,“教育改革的哲学反思”国际学术研讨会,2011年1月10日。

^②邢红军:《三论中国基础教育课程改革:方向迷失的危险之旅》,《教育科学研究》2012年第10期。