

“二期课改”相关行政公文研究^{*}

(2001年~2007年)

文 冯 明 李伟涛

〔摘 要〕在依法行政背景下,教育行政部门加强公文建设,提升课改实施的法治化、规范化水平,是提高课改政策执行力,保障课改实践有序推进的重要途径。本研究以公文的系统性水平、序列性水平和更新性水平为研究视角,对上海市“二期课改”相关行政公文进行实证分析,明晰当前课改实施相关公文建设的关注点、形态、水平与问题,并对优化课改公文建设提出若干建议。

〔关键词〕二期课改 公文研究 政策执行力

一、“二期课改”相关行政公文的分析框架

公文,是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。^[1]伴随政治文明的不断推进,教育行政部门在推进课改实施过程中越来越多地依赖于公文这一载体,进而提升政策实施的规范化与法治化水平。将课改实施过程中相关公文组合起来,就构成了课改政策实施的图景。如何通过对课改实施过程中相关公文的分析,研究教育行政部门课改政策执行力?本论文提出一个初步的分析框架:

1.分析公文的系统性水平,即公文之间的相关关系水平以及现实公文群和理念政策建构意图之间的匹配度,可以了解课改实施过程中举措之间的完整性与规范性。

2.分析公文的序列性水平,即聚焦同一主题的公文内在一致程度以及该类公文所涉主题的特点,可以了解课改实施过程中举措推进的连续性与持久性。

3.分析公文的更新性水平,即聚焦同一主题的

公文前后更新程度以及该类公文所涉主题的特点,可以了解课改实施过程中政策实施主体的应变水平与特点。

基于上述分析框架,本研究对2001至2007年的上海市推进中小学(幼儿园)课程改革第二期工程(简称“二期课改”)的相关公文进行专题研究。一则因为“二期课改”是在国家课改政策规定下由上海市独立实施,具有一定的独立性和完整性,是一个很好的案例样本。二则2001至2007年基本涵盖了“二期课改”的主要阶段,所涉及的行政公文能够较好地呈现出课程改革政策实施的基本路径与风格。

二、“二期课改”相关行政公文的分析结果

(一)“二期课改”相关公文的系统性水平分析

1.“二期课改”相关公文侧重于课程改革配套机制的建设

上海市在推进“二期课改”过程中,较少以行政公文的形式对具体课程内容与形式变革提出规范性意见。^①所制定的大量行政公文,主要是与课改实施

^{*} 本报告为“上海市教委基础教育文件梳理与分析研究”项目成果之一,项目组组长:傅禄建。

的配套机制相关。“二期课改”的政策意图包括了八大配套制度建设,如表 1 所示:

表 1 “二期课改”配套机制建设图景	
●建立课程改革管理体制	
●课程教材建设工作的管理	
●中小学课程计划管理	
●以校为本的教学研究制度	
●中小学评价和招生考试制度改革	
●加强校长和师资建设	
●课程资源及教师教育资源库的建设	
●营造推进课改的社会环境	

依据上述框架,对 2001 年至 2007 年上海市教委相关公文进行梳理,可以发现大部分公文都可以纳入上述框架之中。具体情况如表 2:

表 2 “二期课改”配套机制相关公文数情况(2001~2007)

配套机制类型	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
建立课程改革管理体制	0	0	1	4	2	3	0
课程教材建设工作的管理	0	0	0	1	1	2	2
中小学课程计划管理	0	0	1	2	4	3	5
以校为本的教学研究制度	0	0	0	0	0	0	0
中小学评价和招生考试制度改革	1	0	2	4	2	3	4
加强校长和师资建设	1	2	1	9	4	1	1
课程资源及教师教育资源库的建设	1	1	0	1	1	2	1
营造推进课改的社会环境	0	0	0	0	0	0	0

2.不同配套制度的相关公文所承担的角色与特点不尽一样

(1) 与课程改革管理体制相关公文包括了对二期课改的试验、全面推进以及总结工作的规划、计划与规范,基本涵盖课改实施的全过程。课改重要的领导机构,如课程改革委员会、课改专家咨询委员会、课改领导小组的建立与调整,均以公文的形式给予发布与明示。

(2) 与课程教材建设工作相关的核心公文侧重于对教材编制、选用与核价等管理领域的规范。

(3) 与中小学课程计划管理相关的核心公文前期侧重于计划和指导,即随着课改的推进,对试验计划、课程计划进行规范,后期侧重于调整,特别是对部分课程内容与要求的调整。

(4) 与中小学评价和招生考试制度改革相关公文前期侧重于关注兼容性,即处理好试验学校和学科的考试与评价问题,后期关注评价方式创新,如综合素质评价,初、高中学业水平考试等。

(5) 与加强校长和师资建设相关公文侧重于工作计划,即配合二期课改实施推进的需要,对教师、校长、培训者以及教育行政领导的培训进行计划与

安排。

(6) 与课程资源及教师教育资源库建设相关公文,比较多的关注教学装备的更新和校外课程资源的开发,即时性比较突出,以适应新课程对教学装备标准、仪器等的需求。

3.部分课程改革配套机制的建设意图未能从公文建设中得到反映

(1)在课改推进过程中,上海市陆续在几个区县开展“创建以校为本教研制度建设基地”的实践,并且提出要切实转变区县教研机构的职能。然而,在这些领域,直至 2007 年亦未出台与“以校为本的教学研究制度”相关的专项公文进行引导与规范。

(2)上海市提出“做好舆论、宣传工作认真听取家长和社区对学校工作的意见,整合社区资源,探索建立家长、社区有效参与学校课改工作的新机制。”^[2]这无疑是在日益多元化的开放社会中有效整合各方资源,化解阻力,形成合力的重要思路。直至 2007 年,在这些方面亦未出台具有针对性、专项的公文进行规范与指导。

(3) 课改领导机构建设的政策意图没有全部实现。“二期课改”对课改实施的组织机构建设提出了完整的政策构想,要组建专家咨询、课改评价、信息化推进 3 个委员会(领导小组),加强对二期课改规划与政策制订,教材编写,教师培训,课改实验与推广,评价和宣传等工作的领导、管理、协调、评估。沪教委基〔2006〕11 号涉及专家咨询委员会。然直至 2007 年,其余两个委员会均未见有相关公文给予单独确立与规范。

(二)“二期课改”相关公文的序列性水平分析

1.年度“基础教育工作要点”成为课改有序实施的主要政策载体

《上海市基础教育工作要点》是上海市教委向各级教育行政机构、学校和公众呈现年度基础教育发展与改革的总体计划与工作布置。2001 年到 2007 年,《工作要点》都将二期课改作为重要的内容进行布置与安排。

从下表中,我们可以发现如下特点:

(1)从排位情况来看,“二期课改”从重点实施项目转变为日常推进项目。2001 年和 2002 年,二期课改被置于突出的位置,被设为一级标题,且位置靠前。2003 年始,一级标题基本不提及“二期课改”一

表3 2001~2007年《上海市基础教育工作要点》涉及
二期课改的文本情况

年份	位置	关键词	字数	主要事项
2001	一级标题(排第2位)	全面推进	845	形成课程教材体系和教学体系 编制新的课程标准,推进研究型课程实施 加强外语教学改革。 加强教育信息化工作 重视图书馆(室)建设
2002	一级标题(排第2位)	全面推进	509	构建新课程教材体系 加大研究(探究)型课程实施力度 建立并完善学生素质综合评价体系 推进外语教学改革
2003	二级标题第7位 隶属一级标题(排第2位)	全面推进	497	课程教材与专家网络建设 制订“上海市中小学教学要求” 全面开设研究(探究)型课程 加强外语教材和外语学习环境的建设 《上海市学前教育纲要》的实施试点 建设一批服务教育的资源库和特色网站等
2004	二级标题第12位 隶属一级标题(排第5位) 二级标题第17位 隶属一级标题(排第6位) 二级标题第19位 隶属一级标题(排第7位)	全面推进	585	修订课程标准与齐新教材 推进双语教学实验深化教学改革,加强教学 视导、校本教研 总结各区县教学改革的专题研究 建立义务教育质量监控评价体系 制订高中生综合素质评价实施办法 实施二期课改培训工作
2005	二级标题第13、14、16、18、 隶属一级标题(排第4位)	深化	772	深化课程改革 加强校本教研制度建设 推进双语和多语种教学实验 深化招生考试制度改革
2006	二级标题第12、13、15 隶属一级标题(排第4位)	深化	762	修订和实施学科课程标准 积极开展教育教学研究 加强中小学教育质量监测与评估 深化中小学招生考试制度和评价制度改革
2007	二级标题第12、13、14 隶属一级标题(排第4位)	深化	440	加强对课程改革的管理 深入推进“二期课改” 实施教育质量监测制度

词,二期课改的具体内容是以项目要点的形式,隶属于“教育教学改革”之下,作为二级标题内容呈现于《工作要点》中。

(2)从措辞来看,从“全面推进”转变为“深化”。2001至2004年,对二期课改的措辞上,采用“全面推进”,关注整个课程教材编制、试验与推广。2005年以后,则采用“深化”一词。伴随课程教学核心领域改革举措的推进,课改举措的适度调整,配套制度的跟进建设成为主要内容。

(3)从项目内容看,课改项目具有一定的连续性和适应性。《工作要点》作为年度全市教育工作的指导性文件,应该具有连续性,即持续关注课改核心举措的推进与发展,同时应具有适应性,积极反映涌现出的新问题与新要求。从表1可见,新课程教材体系、外语教学改革、研究型(探究型)课程是前期一直受到关注的领域;综合素质评价、教育质量监测、校本研修等是后期一直受到关注的举措。2007年提出的“加强对课程改革的管理”,反映了在新背景、新挑战之下积极的适应与改变。

2.系列化常规公文项目,确保课改实施的有序

推进

课程改革的实施具有推进周期长、阶段特征明显、涉及面广的特点。在改革实施过程中,系列化的公文就成为教育行政部门协调各方面的行动,有序推进课改进程的重要工具。见表4、表5的内容。

表4 “二期课改”推进过程中系列化常规公文项目及说明

	系列化公文项目	说明
1	年度课程试验计划	每年对上海市中小学课程教材改革研究基地学校的学年科目、课时、课时总量及实施说明进行计划和规范。
2	年度课程计划	每年对全市中小学的课程内容、课时、课时总量及实施说明进行计划,并对学校和区县提出计划实施要求。自2004年全面推行二期课改开始,在该计划中对相关阶段的课改实施要求有专门说明。
3	二期课改专题培训	伴随二期课改的推进,对课改实施相关方,如区县教育行政人员、校长、学科教师进行专项培训进行计划和规范。
4	高中阶段招生文化考试命题工作的意见	每年教委对高中招生考试命题的性质、科目、内容、要求、范围等都以公文形式给予规范。在课改试验推进过程中,为了处理好试验学校与非试验学校的考试之间的关系,在该类公文中都会有特别的说明。
5	高中阶段招生考试工作的实施意见	对考试中的命题工作如何处理好试验学校与非试验学校的兼容关系,进行原则性说明。
6	教学用书征订工作	要求征订工作需依据二期课改进程需求实施。
7	教学用书书目	对二期课改的教学用书准用号做说明,区别于一期课改的教学用书。

这些系列化公文,可以分为三大取向:

①计划取向:年度课程试验计划对每年课改基地学校的课程试验重要内容进行计划和规范。

②赋能取向:围绕课改推进进程,每年出台相关公文,计划与规范专题培训项目,以满足课改实施的能力需求。

③兼容取向:课改推进是一个由点及面的过渡过程。在年度常规性项目公文中对二期课改相关方面进行清晰说明与规定,可以有效地避免衔接不当带来混乱问题。

同时,我们亦认为,课改的实施,除了计划、赋能,并关注兼容之外,还需要加强过程性的评价与督导工作,以便于激励、督促与引导基地试验学校或全面推开后的区县和学校积极开展课改实施工作。但从现有的资料来看,尚未有系列化的督导取向公文。

3. 课改推进的重大阶段均有相应公文配套,具有较好的序列性

按照政策意图,“二期课改”经历三个阶段,即单项试验阶段(1999年~2001年),整体试验阶段(2002年~2007年)和全面推进阶段(2004年~2009年)。课改实施的各个阶段均有自己特殊的任务、作用与行动规范,因此需要教育行政部门给出一定的工作计划与规范性意见。从表5可见,在大部分的阶段,都有一些重要的公文出台。

表5 “二期课改”推进过程中阶段性重要公文一览表

沪教委基〔2003〕20号	上海市教育委员会关于印发《上海中小学、幼儿园课程教材改革二期工程试验工作实施方案》的通知
沪教委基〔2004〕33号	上海市教育委员会关于推进上海市中小学（幼儿园）二期课程改革的若干意见
沪教委基〔2004〕78号	上海市教育委员会关于扩大上海市中小学（幼儿园）二期课程改革试验点的若干意见
沪教委基〔2005〕48号	上海市教育委员会关于报送市领导召开全市二期课改推进工作会议方案的请示
沪教委基〔2006〕65号	上海市教育委员会关于印发《二期课改整体试验总结工作实施方案》的通知

沪教委基〔2003〕20号是对整体试验阶段的指导思想、目标与任务、试验原则与过程、领导与组织机构、保障措施等进行了较为明确的规划与规范。

沪教委基〔2004〕33号出台于全市范围内全面推开之际，其内容侧重于课改相关配套机制的建设上，冀图从机制上保障课改得以成功实施。

沪教委基〔2004〕78号、〔2005〕48号、〔2006〕65号均为按照课改推进进程以及政策设计意图而开展的行政公文，反映出政策的延续。

（三）“二期课改”相关公文的更新性水平分析

课程改革是一项非常复杂的系统改革工程，自身的复杂性决定了在课改推进过程需及时进行调整与更新。同时，在当下日益多元、开放的社会环境之下，课程改革也需面对外界的各种意见与利益的表达，并做出相应的反映。从2001年至2007年课改相关公文的分析可以发现，教育行政部门在有序推进“二期课改”的过程中也适当地做出调整，见表6

表6 涉及“二期课改”实施调整的相关公文

沪教委基〔2006〕71号	上海市教育委员会关于上海市中学历史教材问题的情况报告
沪教委基〔2006〕77号	上海市教育委员会关于上海市中学历史教材的后续情况报告
沪教委基〔2007〕14号	上海市教育委员会关于进一步加强上海市中小学教材审查工作的若干意见
沪教委基〔2006〕8号	上海市教育委员会关于印发上海市中小学（幼儿园）课程改革委员会办公室《关于本市小学一、二年级语文教学的调整意见》的通知
沪教委基〔2007〕44号	上海市教育委员会关于印发《上海市小学一、二年级课程调整方案》的通知
沪教委基〔2007〕46号	上海市教育委员会关于深化中小学课程改革加强教学工作的若干意见
沪教委基〔2007〕48号	上海市教育委员会关于调整上海市中小学2007学年度部分课程计划的通知

表6所涉及调整内容的公文主要涉及几个方面：历史教科书问题、课程计划与管理。历史教科书问题源自国外某些媒体误读“二期课改”历史教科书引发了社会关注，进而促使教育行政部门加强了对教材编写与审查的要求。课程计划与管理领域的更新源自于公众对学生学习现状的不满，进而促使教育行政部门对小学低年段语文课程调整、在低年级增加学习准备期，以及加强教学常规管理。

从上述分析可见，当前“二期课改”政策更新和调整的动因主要源自对公众、媒体与舆论的主动反应。在国内外诸多课程改革都面临的一个问题，即公众、媒体与舆论越来越多地关注课程改革。有学者对国外教育政策的研究发现，上世纪60年代以来，包括教育政策在内的许多社会领域，增加了另一个显著的功能集结和管理公众对变革的呼吁，向公众发

布规范和指导。随着社会变得越来越复杂，利益团体也越来越活跃，政府不得不制定政策，力图有效地回应公众的需求。^[3]因此，如何加强与公众媒体的互动，构建起一种良好的互动机制，是当前课改政策的重要议题。

三、讨论与建议

经过上述分析，我们可以对二期课改相关公文特点作出初步判断：

1.从系统性水平来看，公文建设侧重于课改推进过程的配套制度建设领域，已有公文体现了大部分政策意图。大部分公文的内容主要涉及课改实施中的计划与规范要求。部分领域仍缺乏具有专门、明晰的公文进行规范。

2.从序列性水平来看，课改推进过程中有多种公文工具，作为政策载体，确保课改实施的有序推进；课改推进的各个阶段都有相关公文出台；系列化的公文以计划、赋能与兼容取向为主，督导取向的公文建设较为薄弱。

3.从更新性水平来看，对公众、媒体与舆论的积极反应，是这一时期公文更新与调整的重要动因。

为提高课改公文的系统性水平、序列性水平和更新性水平，课改政策研究者与决策者有必要强化课改公文的规划意识。在课改政策制定之初，应对课改实施过程中所需的公文，特别是具有制度性、规范性的公文进行规划，并组织专门力量进行研究、设计，确保公文从内容上体现全部政策意图，从时间上契合政策推进进程，以提升课改推进的规范化、法治化程度。

注释：

①在二期课改的早期，如在2000年，上海市教育委员会曾就研究型课程实施给予指导意见。见沪教委基〔2000〕68号《关于印发〈关于本市普通高级中学研究型课程的实施指导意见（试行）〉的通知》。之后，未见以教委公文的形式对具体课程实施给予规范。

参考文献：

- [1]国务院.国家行政机关公文处理办法.国发〔2000〕23号
 - [2]参见上海市教育委员会关于上海市中小学（幼儿园）课程改革情况的报告.沪教委基〔2005〕53号
 - [3]林小英.理解教育政策现象、问题和价值[J].北京大学教育评论,2007,(4).
- 〔冯 明 李伟清 上海市教育科学研究院普教所 200032〕