

# 中国教育改革为什么会这么难<sup>\*</sup>

吴康宁

(南京师范大学教育社会学研究中心, 南京 210097)

**摘要:** 中国教育改革的复杂性、曲折性、长期性世所罕见。理念与利益、文件与文化、前台与后台、官方与民间、中央与地方、城市与农村之间的差异与矛盾是导致中国教育改革步履艰难的重要原因。充分理解中国教育改革的难度及其原因, 是实事求是制定教育改革的合理具体目标与科学推进策略的基础。

**关键词:** 教育改革; 社会学; 教育社会学

当下正在进行的中国教育改革作为一个“总体性社会事件”, 起始于改革开放后, 迄今已逾三十年。没有谁能准确预测这场改革将于何时结束, 我们现在能知道的是, 这场改革至少还将持续十年, 因为不久前正式颁布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》的实施时段便是 2010 至 2020 年。这样一种旷日持久的全国性教育改革在世界教育改革史上也属罕见。事实上, 迄今的改革历程已经一再表明, 中国教育改革经常是在困境中蹒跚前行的, 其基本特征确实可以用人们在形容诸多社会实践时惯常使用的三个词来表达, 即“复杂性、曲折性、长期性”。而这些基本特征本身也容易导致人们对教育改革的过程与效果不时产生疑虑、不满乃至抵触, 从而进一步加大了教育改革的难度。

笔者关心的问题是: 中国教育改革为什么会这么难? 究竟是哪些因素导致中国教育改革成为一种复杂、曲折、漫长的社会过程? 本文拟主要从社会学角度对这一问题进行审思, 以有助于对无论如何都将在世界教育改革史上留下深深印记的这场中国教育改革的难度获得“如其所是”的理解。

## 理念与利益

客观地讲, 三十年来的教育改革一般都是有理念指导的。这些改革通常都是针对教育相关领域的长期积弊, 回应变化了的时代提出的严峻挑战, 顺应教育者、受教育者及社会成员要求改变教育现状的“普遍民意”, 同时借鉴国外有关教育发展启示, 首先提出用以指导改革的理念, 然后制定改革方案, 继而启动并推进改革。应当说, 这些改革的理念本身都比较“先进”, 符合时代要求, 并无多少可诟病之处。甚至可以说, 如果不进行以“先进理念”为指导的这些改革, 相关教育领域就很难摆脱困境, 取得突破性发展。或许正是这一缘故,

<sup>\*</sup> 本文为江苏高校哲学社会科学重点研究基地重大课题“社会学视野下的中国教育改革研究”、国家社会科学基金项目(BAA070044)“中国教育改革的社会学研究”成果之一。

较少见有对教育的理念本身提出具颠覆意义的质疑。就此而论，倘若与教育改革有关的所有人都实质性地参与或支持以先进理念为指导的教育改革，那么，教育改革并无举步维艰的道理。

然而，提出先进理念是一回事，能否顺利实施具有先进理念的教育改革则是另一回事。三十年改革历程也反复提示我们：几乎没有一项重要教育改革因为有了先进理念便一帆风顺、所向披靡；几乎所有重要教育改革的具体过程都充满了激烈的论战、长久的僵持乃至频繁的反复，以至于身处改革之中及置身改革之外的许多人都对教育改革最终能否成功将信将疑。

导致出现这一现象的原因十分复杂，但其中最深刻、最“顽固”的一个原因，显然在于“利益”的制约。由于任何改革都不可避免地涉及到对原有权力行使空间与资源配置格局的重组，并最终导致对原定利益占有份额的调整，因而对绝大多数人来说，最终决定他们是否以及在多大程度上参与或支持教育改革的主要因素，并不是对理念的守持，而是对利益的权衡。倘若权衡之后认为改革结果将使自身利益受损，那么，不满、不参与乃至竭力抵制教育改革当在意料之中；倘若许多人都认为改革结果将使自身利益受损，则教育改革进程一波三折也并非不可思议。

笔者此处绝无指责许多人“重利轻义”之意，而只是想强调人性的这一普遍弱点。笔者并不否认，不论数量如何之少，总有一些可敬可仰之士出于对儿童与民族的深爱而义无反顾地投身教育改革，很少考虑自身利益。但教育改革最终能否成功，并不取决于少数仁义之士的决心，而是取决于“绝大多数人”的行动。而绝大多数人恰恰是主要根据利益权衡结果来选择是否以及在多大程度上参与或支持教育改革的，且正是这绝大多数人，构成了足以推动与加速或者延缓与阻止教育改革的社會基础。

对此可予有力证明的，便是肇始于上世纪末的基础教育课程改革。

在笔者看来，基础教育课程改革的理念本身无可非议，即“为了中华民族的复兴，为了每位学生的发展”；其总体目标同样正确无误，即“构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系”；其六项具体目标也势在必行，即“改变课程过于注重知识传授的倾向，改变课程结构过于强调学科本位、科目过多和缺乏整合的现状，改变课程内容‘难、繁、偏、旧’和过于注重书本知识的现状，改变课程实施过于强调接受学习、死记硬背、机械训练的现状，改变课程评价过分强调甄别与选拔的功能，改变课程管理过于集中的状况。”<sup>①</sup>然而，这一改革自准备阶段起就不断遭遇各种各样的批评与抵制，推进过程异常艰难。这当中自然有配套体制、机制不完善、教师素质一时跟不上等多方面原因（改革进展不如预期，原因总是多方面的，在当下中国尤其如此），但其中一个要害性问题乃在于这一改革触犯了改革前的既得利益者的利益，以及相当一部分人认为这一改革很难在近期给自己带来利益。所谓改革前的既得利益者，包括靠应试教育为生的相关考试机构人员，相关教研人员，以及靠垄断教材出版发行牟利的相关出版商。所谓认为改革很难在近期给自己带来利益的人，包括任期所剩无几的地方教育行政部门领导、中小学校长，已经习惯于灌输式教学的相关教师，以及在应试教育下反而可能顺利考上大学的那些学生的家长。他们虽然还很难被界定为严格意义上的“利益集团”，<sup>②</sup>但至少可称为“利益人群”。正是来自相关利益人群的不满、抱怨以及明暗兼施的各种形式的抵制与反抗，制约着基础教育课程改革的进程。<sup>③</sup>

顺理成章的是，当利益人群、尤其是改革前既得利益人群感到基础教育课程改革乃大势所趋、若继续抵制下去很可能被置于利益重新分配的边缘时，变抵制为参与往也就成了他

们迫不得已的选择。不过，即便是参与，其主要动机也是想从教育改革所产生的利益中获取一杯羹，而利益至上的考虑又促使其参与动机最终强化为尽可能从教育改革所产生的利益中获取更多的羹。更何况，由于他们在长期的应试教育下形成的行为定势并未发生根本改变，结果便导致他们以应试教育的套路参与基础教育课程改革，谋取自身利益。于是，原先对于基础教育课程改革的外部抵制便转变为内部销蚀，并因此而成为影响人们对基础教育课程改革进行价值判断的一种负面因素。

## 文件与文化

这里所说的“文件”是“红头文件”的简称，指各级政府或其部门正式下达的各种“决定”、“通知”、“意见”、“办法”等等。

文件作为一种正式文本，并非中国所特有。但笔者此处将“文件”当作一个中国概念，视为一种较为独特的“中国现象”。原因在于，中国各级政府及其部门颁布的文件类别之多、数量之巨，绝非其它国家所可及。文件已经被视为一种符号，同时也被作为一种标准。之所以说是一种符号，是因为政府及其部门几乎都会通过“出台”有关文件来表明自身对于某项重要工作（通常是覆盖范围较大、持续时间较长的运动、活动、改革等）的重视程度。之所以说是一种标准，是因为它常常成为政府及其部门对相关工作进行检查、评价的一种基本依据。因此，“文件”便成了理解中国教育改革的一个绕不过去的范畴。对于考察中国教育改革来说，文件的颁布与实施不失为一个独特的切入点。

事实上，纵观三十年教育改革历程，就国家层面来看，几乎没有一项改革是没有出台过相关文件的。从关于整个教育的全局性改革的文件（如《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，1999年6月13日）到关于某一教育领域的改革的文件（如《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，2001年5月29日），直至关于教育某一具体方面的改革的文件（如《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，2005年12月24日），莫不如是。

从政府相关部门及地方层面来看，也是不断出台有关教育的各种文件。一方面，大凡中央出台一个文件，政府相关部门以及各省、直辖市、自治区便会几无例外地紧跟出台有关贯彻落实中央文件的文件。譬如，《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》（2004年3月22日）出台后不久，教育部便出台了《教育部关于学习贯彻〈中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见〉的实施意见》（2004年6月1日）；《中共中央关于教育体制改革的决定》（1985年5月27日）出台后，各省（直辖市、自治区）党委与政府都很快出台了本地区《关于贯彻〈中共中央关于教育体制改革的决定〉的意见》。另一方面，地方政府也会根据本地区实际，就有关教育改革问题出台相应文件，如《陕西省人民政府关于师范教育改革和发展若干问题的决定》（1998年6月17日），《上海市人民政府关于大力推进本市职业教育改革与发展的决定》（2003年2月10日），《江苏省教育厅关于基础教育办学体制改革的意见》（2005年10月31日），等等。

平心而论，不少教育改革文件的出台本身并非轻而易举之事，因为这些改革文件常常是文件制定者对教育的价值取向、推进路向、政策导向及可能结果进行反复权衡与综合判断后的选择。一般来说，文件制定者为保证改革过程平稳有序，通常会考虑到各种现实条件及可能产生的种种社会反应，尽可能在文件中避免提出极端观点与过激措施。在这个意义

上，文件常常是妥协的产物。

但这并不意味着一旦有了文件，其后的教育改革过程便会变得一片通途。从三十年教育改革历程来看，改革文件出台后的实施状况可大致分为三种类型。第一种类型是：改革文件出台后，教育改革变得有据可依、有章可循，且得以认真执行，实施过程比较顺畅。但这种情况为数极少。第二种类型是：改革文件出台后，并未得到一线教育工作者广泛的切实执行，实施过程比较艰难，耗费时间超出文件制定者的预期，实际效果不及文件制定者的预期，这种情况相当普遍。第三种类型是：改革文件出台后，几乎得不到一线教育工作者们的实际响应，他们基本上仍然我行我素，就像一切均未发生一样，结果导致改革文件成为一纸空文。这种情况并不少见。

之所以出现上述后两种情况，除了前已述及的利益因素外，一个重要原因在于“文化阻滞”，即一线教育工作者们的文化观念及相应行为习惯普遍地一时不能适应改革文件提出的相应要求。由于任何“改革”文件都是要明确提出改旧图新的要求的，而这些要求对于一线教育工作者而言的真正挑战，除了要有未必能获得相应利益的思想准备外，就是必须改变自己业已形成的某些文化观念及业已驾轻就熟的某些行为习惯，尽快形成新的文化观念及相应行为习惯。这对许多一线教育工作者来说都是一个艰难的过程，因为经多年打磨业已形成的一套个人文化观念及行为习惯绝非一朝一夕便可轻易改变；同时也是一种痛苦的过程，因为它意味着个人文化上的“脱胎换骨”，尽管脱胎换骨的最终结果可能会使个人感到快乐。进一步来看，它对有些一线教育工作者来说，甚至是一种几乎无法完成的过程，因为他们的文化观念已稳定成型，相应行为习惯已根深蒂固。这样，在改革文件出台后的一段时间里乃至相当长的一个时期里，一些一线教育工作者由于文化观念及行为习惯同改革文件所提要求不相适应而产生疑虑、顾虑、焦虑，以至于在所谓落实改革文件的精神的过程中自觉或不自觉地采取观望、拖延、敷衍的态度，也就不足为怪了。

于是，在教育改革中也同样出现了中国当下社会生活中存在的一个甚为普遍的现象，即“文件归文件、实践归实践”。这方面的例子不胜枚举，与素质教育有关的改革文件的出台与实施状况尤为典型。一个众所周知的事实是，多年来，从中央到地方各级政府及其教育部门为促进学校教育从应试教育向素质教育的转变，出台了一份又一份文件，从教育目的、教育内容、教育方法、教育评价直到对政府教育部门的政绩考核，一次又一次提出改革要求，可以说是千呼万唤、三令五申。然而，时至今日，应试教育之风依然十分强劲，始终未见普遍的实质性减弱，素质教育依然更多地只是停留在口号上、会议中。究其缘由，纵然可以列出许多，但在笔者看来，除了“利益驱使”之外，一个同样具有根本性影响的重要原因，乃在于“人”的观念始终未能在一线教育工作者的头脑中普遍地、虔诚地确立起来，与之相应的行为习惯始终未能在一线教育工作者的身上普遍地、切实地形成。倘若一线教育工作者尚未普遍地真正将学生视为“人”，视为一个个活生生的人，视为有着个体价值、人格尊严、正当需求以及独特个性的人；倘若一线教育工作者尚未普遍地真正形成引导学生人格成长、促进学生思维发展、维护学生精神自由、培养学生民主品质的行为习惯，那么，素质教育始终难见普遍的实质性推进，与改革文件期待的实施效果始终相去甚远，也就在预料之中了。

## 前台与后台

倘若不论教育改革的参与者和支持者，还是旁观者和抵制者，在教育改革问题上都能心

口如一、言行一致的话，那么，对于教育改革能否顺利实施、最终能否获得成功、以及估计可于何时结束等等，我们是可作出大致不会有错的预期的。

然而，中国教育改革中的一个已经让人见多不怪的现象是：不论是在教育改革的参与者和支持者中，还是在旁观者和抵制者中，都有相当一部分人习惯于用冠冕堂皇的理由论证自己项庄舞剑的主张，或者用华丽煽情的辞藻包装自己色厉内荏的观点；都有相当一部分人在行动上或者静观其变，或者雷声大雨点小，或者虚与委蛇。对不少人而言，其在内外无别的“公开场合”中正式表达的教育改革观同其在内外有别的“私下场合”里自由谈论的教育改革观之间存在着明显的“价值落差”，甚至“价值反差”，以至于实际上形成了他们对于教育改革的态度的外表与内里，或者说“前台”与“后台”。<sup>④</sup>显然，我们很难仅凭其前台言论便可准确判断其是否真的赞同与支持或者否定与反对教育改革。而且，即便他们已在参与教育改革，我们也很难仅凭其前台行动而能准确判断其真实动机、并预测其后续行动。

前台与后台的区别，使得在有关教育改革的言论中总会出现一些虚夸、虚幻乃至虚伪的“修辞”，行动中总会出现一些唬人、蒙人乃至忽悠人的“作秀”，从而形成一些“假象”。于是，作为一种公共事件的教育改革竟也平添了些许“神秘感”与“不可知空间”，变得多少有点扑朔迷离、难以预期，这很容易导致人们对教育改革的推进现状与发展态势作出错误判断。

始于上世纪末本世纪初的我国教师教育体制改革即为典例。<sup>⑤</sup>

教师教育体制改革的一项重要内容，是打破由封闭的传统师范院校独家培养教师的旧体制，形成师范院校与“其它高等学校”共同参与的开放的教师教育新体制。<sup>⑥</sup>这一改革曾被视为我国教师教育改革的重中之重，国家有关教育部门为此投入了巨大热情和不懈努力。但时至今日，并未见有重要的实质性进展。原因自然不止一二，而其颇为耐人寻味之处，莫过于改革启动之初“其它高等学校”为参与教师教育以及师范院校为阻止“其它高等学校”参与教师教育而各自提供的“理由”，或者说“借口”。

“其它高等学校”、尤其是一些部属高水平综合性大学起初十分赞同旨在建立“开放的”教师教育体制这一改革，希望参与教师教育。就笔者所知，这些学校的主要参与动机，几无例外地是想拓展本校的学科覆盖范围，并凭借综合性大学的声誉占领教师教育市场，为学校寻求新的利益增长点。不过，这样的动机虽然是公开的秘密，却不宜摆到桌面上来，只能隐身于后台。于是，“其它高等学校”在公开场合阐述最多的“正当”理由便是：综合性大学具有强劲的学科优势与浓郁的学术氛围，更有利于高素质教师的培养。而这，恰恰是师范院校难以相提并论的。显然，仅从这种前台理由，很难对“其它高等学校”支持和参与教师教育改革的真实动机作出准确判断。

与此同时，尽管许多师范院校自身都很愿意通过向综合性大学转型来提升整体实力与办学水平，改变已不适应时代要求的传统的教师培养内容与培养方式，但对“其它高等学校”、尤其是对一些“高水平综合性大学”参与教师教育的诉求却普遍心存芥蒂，十分担心这些学校的介入会使师范院校原本在教师教育领域的垄断地位受到严峻挑战，以及随之而来的在教师教育市场中原本所占份额出现减损。而此类担忧虽然也是“司马昭之心路人皆知”，但却同样不宜宣之于前台。要想阻止综合性大学进入教师教育体系，也得另找可以公开的理由。于是，诸如综合性大学没有师范教育传统、没有较强的（教师）教育学科及其队伍、对基础教育缺少了解和研究，因而不具备从事教师教育的资质等等，便成了师范院校将“其它高等学校”拒之于教师教育体系之外的一道挡箭牌。

可以想见，只要师范院校和“其它高等学校”继续采取上述前台与后台迥然有别的态度，那么，旨在实现从“封闭”向“开放”转型的教师培养体制改革便依然会止步不前。

## 官方与民间

在中国，任何一项大规模教育改革要想顺利推进并获得成功，都必须同时仰仗于“官方”与“民间”两种力量，二者缺一不可。

官方之所以重要，全在于当今中国“行政本位”的管理体制。一方面，教育改革不能是无米之炊，尤其是大规模教育改革，需要财力、物力及人力方面的大量重要资源。而在行政本位的管理体制下，这些重要资源几乎全在政府部门掌控之中，由政府部门进行基本配置及使用效益评估。另一方面，在行政本位的管理体制下，寻求“官方认可”成为许多单位与个人普遍存在的一种自觉或不自觉的行动趋向。包括争取在政府部门（哪怕是准政府机构）审批的各种“计划”、“工程”、“课题”中立项，在政府部门组织的各种成果评审或荣誉评选中获奖等。上述两方面因素的综合作用，使得官方支持成为中国教育改革（至少是大规模教育改革）必不可少的一种外在推动力量。在中国，若无官方的意志与行动，许多教育改革都无法启动；且即便是民间发起的一些教育改革，若无官方的相应认可与支持，也很难顺畅、持续地推进下去。

但教育改革说到底是要在学校的教育活动场景中、在教师与学生的素质中看到切实的、鲜活的变化，是要得到社会对于这些变化的认可。因此，教育改革能否取得成功，甚至能否顺利启动，不仅要看在是否有官方意志，而是要看是否有民间意愿；不仅要看在是否有官方资源，而且要看是否有民间智慧。

所谓民间意愿，包括学生的要求、教师的吁求、校长的呼声、家长的希望、用人单位的期待等。民间意愿不可能完全一致，对教育改革而言，至关重要的是广泛的、强烈的民间意愿。当然，由于种种复杂原因，即便是广泛的、强烈的民间意愿，有时也未必与时代要求相符，此时自然需要官方对民间意愿的必要引导。不过，引导的前提是官方自身对于时代要求要有正确判断。但不管怎样，民间意愿都是制约教育改革的一道“天命”，也是官方自身确立教育改革意志的一种“合法性依据”。无视民间意愿而不及时进行教育改革，将使教育陷入四面楚歌的困境，甚至成为严重的社会问题；无视民间意愿而贸然发动教育改革，则教育改革将寸步难行，并会导致教育发展出现不应有的弯路。

所谓民间智慧，主要是指民间智库（包括大学中的与体制外的研究机构、咨询机构）的探索智慧及基层学校的实践智慧。民间智库是否有足够的探索智慧，主要体现在是否能针对教育改革问题提出有分量的研究报告与咨询报告来，体现在这些研究报告与咨询报告在思想的敏锐性、数据的真实性、反思的深刻性以及政策建议与实践建议的创新性等方面是否有别于隶属于政府部门的智库。而基层学校是否有足够的实践智慧，则体现校长与教师在教育活动中是否能进行日常性的反思与独特性的发挥。唯有在鼓励探索、支持创新的体制环境与文化氛围中，校长与教师们对于教育问题的切身感受与丰富经验才有可能普遍提升为教育实践智慧。

民间意愿与民间智慧相结合，便形成民间力量。这种民间力量既是对教育改革能否顺利启动具有根本制约作用的一种“原动力”，也是对教育改革最终能否成功具有根本制约作用的一种“终结力量”。

据此审视不难发现，在三十年来的中国教育改革中，官方力量处于一种既强大又弱小的

状况。之所以说强大，是因为政府通过其为数众多的职能部门，对教育改革进行着全方位、全过程、高强度的控制，同时扮演着教育改革的设计者、指导者、管理者、监督者及调控者的角色。<sup>⑦</sup>就此而论，中国教育改革甚至可以说基本上是“官方主导的教育改革”。之所以说弱小，一是因为在官方发起的一些教育改革中，由于缺少深入细致的调查研究，缺少对于人性及社会现状的深刻洞察，因而未能全面准确地把握对于改革的民间意愿，未能得到民间的广泛支持和积极参与。而一旦缺乏民间的广泛支持和积极参与，则改革的过程与实效便难如预期。其结果往往是改革启动不久便广招质疑频陷困境，或者是流于形式不了了之，或者是不温不火勉强维持。二是因为作为教育改革主导方的政府未能得到民间的探索智慧与实践智慧的有力支撑。现行管理体制不利于鼓励与支持民间智库对教育改革进行完全独立的反思、研究、批评及建议，阻碍着民间智库无拘无束地形成与表达自己的探索智慧，从而限制了民间智库在帮助官方反思、设计、推动、评价教育改革方面实际发挥的作用。<sup>⑧</sup>与此同时，现行管理体制也不利于保护与激发校长与教师们的反思力、想象力、创造力的发挥，阻碍着他们源源不断地产生与表现自己的实践智慧，结果使得基层学校在教育改革中无所用心，缺少活力。所有这些，都使得不少教育改革甚至有点官方孤军奋战的悲壮色彩。

与之对应的是，在中国教育改革中，民间力量处于一种既弱小又强大的状况。之所以说弱小，主要是就民间智慧而言，尤其是就民间智库的探索智慧而言。如上所述，现行管理体制使得民间智库的自由探究空间实际上较为窄小，探索智慧较难生成，所能发出的声音比较弱小，在教育改革问题上很难形成能同官方自由对话、平等互动、相得益彰的一支独立力量。之所以说强大，主要是就民间意愿而言。尽管民间意愿通常只是“分散地”存在于一个一个的个体身上，并无公认的代言人物及有组织的集中表达，但只要教育改革与民间意愿相符，那么，改革过程也不会一步三停、久滞不前。而一旦教育改革与民间意愿相悖，改革便会遇到来自民间的顽强抵制。这些抵制未必惊天动地，甚至可能只是“静悄悄的”，包括拒绝执行、改头换面、消极怠工、弄虚作假等等，但却足以让改革或者止步不前，或者虎头蛇尾，或者面目全非。这，其实也是不少教育改革的设计者、组织者、推动者的切身体验。

## 中央与地方

在上文中，为方便起见，笔者将“官方”视为同“民间”相对应的一个整体。但实际上，在推进教育改革的问题上，官方未必总是一个统一的整体，而是常常可区分出“中央”与“地方”这两个不一致的层面。这就不能不再次述及中国行政管理的体制问题。

自秦始皇统一全国后，中国长期实行的是中央高度集权的行政管理体制。地方没有任何独立性与自主权，必须严格服从中央的命令，一切受控于中央。

中华人民共和国成立后，地方的积极性发挥问题开始受到重视。1954年颁布的宪法规定地方各级人民代表大会可以“在本行政区域内，保证法律、法令的遵守和执行，规划地方的经济建设、文化建设和公共事业，审查和批准地方的预算和决算。”（第58条）但宪法同时也明确规定“国家用经济计划指导国民经济的发展和改造”（第15条），“地方各级人民委员会执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决议和命令。”（第64条）因而，此时在中央和地方的关系中，地方并无实际上的独立性和自主权。

改革开放后，适应着整个社会转型的需要，中央与地方的关系开始发生实质性变化。1978年颁布的宪法规定，地方各级人民代表大会拥有本行政区域内“审查和批准地方的经济计划和预算、决算”的职权，（第36条）即是说，“经济计划”的职权不再仅限于中央。

1982年颁布的宪法中首次出现有关中央与地方分权的条款，提出“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”（第3条）。长期以来基本上只是“中央”之依附体的“地方”，终于开始被赋予一定程度的独立性与自主权，这与“国家实行社会主义市场经济”（第15条）在启动时间上是同步的。当然，即便在此时，中央对于地方的制度权威也依然存在，且正因为开始实行中央和地方的职权划分，宪法同时也强调了地方权力行使的限度问题，即所谓“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院”（第110条）。中央与地方分权及地方服从中央这两种条款同时存在的状况，一直延续到2004年颁布、至今仍在施行的宪法修正案中。

这便是三十年来中国教育改革所依附的一个基本的行政管理体制背景。一方面，国家已经无意且也无法包揽一切，开始逐步增加地方的独立性与自主权，同时也要求地方承担相应责任；另一方面，国家赋予地方的独立性与自主权又是有条件、有限度的，其条件与限度就是服从“中央的统一领导”。于是，三十年来便逐步形成了中央与地方之间两种关系并存的局面。一种是不断商谈、相互博弈的关系，中央通常希望能以一定的权力下放及尽可能少的资源投入，换取地方在其自身发展过程中担负更多的责任；地方则几无例外地希望既拥有更多的独立性与自主权，又尽可能少地担负责任。另一种是行政管属、命令服从的关系，这种关系说到底是由中央拥有的对于地方领导人的组织人事调配权来保证的。当然，在已经赋予地方以独立性与自主权的那些方面，中央一般不会轻易采取强制性命令手段。

花费笔墨叙述中央与地方关系的基本状况，旨在解释为什么中央与地方在国家力图实施的某些重要教育改革问题上不能较快地步调一致，以至于尽管中央高度重视、反复推动，但许多地方却每每按兵不动、静观其变，或草草启动、再观其变，或弄虚作假、流于形式。在笔者看来，其中一个很重要的原因便是地方实际上在以自己的特有方式同中央“讨价还价”，进行着博弈。<sup>⑨</sup>

譬如，在近年来被作为教师教育改革重大举措而推出的师范生免费教育所遭遇的“地方性阻滞”中，中央与地方在教育改革中的博弈关系便表现得十分明显。

为了“进一步形成尊师重教的浓厚氛围，让教育成为全社会最受尊重的事业”、“培养大批优秀的教师”、“提倡教育家办学，鼓励更多的优秀青年终身做教育工作者”，国家自2007年起，由中央财政支持，在六所教育部直属师范大学实行师范生免费教育。<sup>⑩</sup>不用说，对于从根本上解决优秀师资短缺问题来说，仅靠6所部属师范大学实行师范生免费教育无异于杯水车薪，有必要使所有地方师范院校都实行师范生免费教育。但师范生教育毕竟不是义务教育，国家不可能、也不会承担起所有师范生教育所需的全部经费，只能采取中央与地方分担的办法。在这个意义上，国家首先在六所部属师范院校实行师范生免费教育的目的之一，是要“以身作则”，促使地方政府尽快在本地区实施师范生免费教育。

但实际状况是，尽管对于师范生免费教育这件事的意义本身，没有任何地方政府提出异议，在相关会议及媒体报道中可听到与可见到的都是一片赞同声，但除了极少数省份（直辖市）在其少数师范院校实行极为有限的师范生免费教育外，绝大多数省份（直辖市）都未仿效中央、“雷厉风行”地采取值得称道的实质性行动。<sup>⑪</sup>有的省份曾一度提出师范生免费教育招生计划，但公布不久便又取消；有的省份曾早早明确提出本地区实施师范生免费教育的时间表，但并未按期兑现，至今也看不出有很快兑现的可能；有的省份只是试探性地推出一些举措，但这些举措离真正的师范生免费教育还相去甚远。所有这些都表明着一个人人心



知肚明的事实：许多地方政府都在“等”——等待国家对于地方师范院校实行师范生免费教育正式出台明确的中央财政支持计划、优惠政策及相关配套举措，希望能把需由自身承担的经费份额以及有关招生、就业方面的责任风险降到最低。与此同时，国家也在“等”——等待有更多地方政府拿出尽可能多的经费来，在本地区主动实行师范生免费教育。即是说，地方与中央，相互在观望。

当然，在中国当今体制下，倘若中央政府以强迫命令方式要求所有省市均在其区域内推行师范生免费教育，也不是办不到，但这件事毕竟不像命令各省市按规定要求立即、无条件支援灾区那样简单。在支援抗震救灾之类的问题上，依凭的就是中央与地方之间命令与服从的关系，几乎不容许商谈及博弈之类的关系存在。而在推进免费师范生教育的问题上，主要依凭的只能是中央与地方之间不断商谈、相互博弈的关系。甚至可以说，在市场经济已成主体及地方已有一定分权的大背景下，即便中央政府规定期限，强命各省市在其所辖区内实行师范生免费教育，也很难收到实效。拖延与敷衍，便是可以想见的地方政府通常会采取的两种策略，这其实也同样是诸多类似改革的过程反复证明了的一种普遍现象。

## 城市与农村

改革开放初期，中国是一个完全意义上的城乡二元结构的社会，城市与农村在经济、文化及社会发展等方面几乎都是截然不同的两个世界，尽管当时中国城市本身的经济、文化及社会发展也很落后。经过三十年的发展，农村面貌虽然已有很大改观，但除了城市化进展较为迅速的少数经济发达地区之外，农村的经济、文化及社会发展水平同城市之间的差距依然十分明显。在许多地区，城乡发展差距甚至在逐渐拉大。这是三十年来中国教育改革所伴随的又一基本社会背景。

对于这一社会背景，从中央到地方的各级政府都十分明了，在制订与实施教育改革方案时通常也会对城市与农村的要求及进度予以必要的不同考虑。但即便如此，由于教育改革的顺利推进需要经济发展、文化发展及社会发展的有力支撑（良好的政治生态自然也必不可少），由于在许多农村，人们的物质生活实际上（笔者强调的是实际上）仍未达到温饱水平或者尚处于温饱水平中的低级阶段，人们（包括教师）的文化观念依然比较陈旧，社会发展基本上还是空白状态，因而，教育改革在农村的进展一直十分缓慢，在许多农村甚至基本没有进展。这样，十分明显甚至有增无减的城乡发展差距便成了中国教育改革总是很难全面推进、协调发展的一个重要原因。从某种意义上讲，如果说三十年来中国教育改革（而不是“发展”，改革与发展是有联系但又有重要区别的两个概念）毕竟取得了不俗进展的话，那么，这些进展主要也是在城市中取得的。

城乡发展的明显差距使得教育改革的领导者、设计者及组织者每每处于一种两难困境之中，<sup>①</sup>这在基础教育改革领域、尤其是在义务教育改革领域体现得尤为明显。

为了更好地保障每一个适龄儿童的义务教育权利，使每一位适龄儿童都能接受最低限度的素质教育，国家实施了基础教育课程改革，颁布了关于义务教育课程的统一的国家标准，并由具有相应资质的专业人士根据国家课程标准编写了教科书。这在法律适用上与理论逻辑上都没有问题。从国际上看，迄今实施强制性免费义务教育的国家所制订的义务教育课程国家标准都是统一的，通常都只有一个国家标准，而不是针对城乡发展差距（或地区发展差距）分别制订不同的义务教育课程国家标准、并分别编写教科书。

事实上，即便想针对城乡发展差距分别制订不同的义务教育课程国家标准、分别编写教

科书，在法律适用上、理论逻辑上及技术操作上都是难题。从法律适用上看，若是针对城乡发展差距分别制订不同的义务教育课程国家标准、分别编写教科书，也就意味着城乡儿童实际接受的将是文化层次、文化特征迥异的义务教育，意味着城乡儿童的义务教育机会实质性不公平。从理论逻辑上讲，由于即便是城市与城市之间、农村与农村之间，也存在着发展差距，因而，如果可以针对城乡发展差距分别制订不同的义务教育课程国家标准、分别编写教科书，那就意味着同样可以针对不同城市之间的发展差距与不同农村之间的发展差距而分别制订不同的义务教育课程国家标准、分别编写教科书，意味着可以有若干套义务教育课程国家标准以及相应的种类繁多的教科书，意味着对所有公民而言的国家统一的最低限度教育标准实际上将不复存在。更何况，在今天，倘若针对城乡发展差距分别制订不同的义务教育课程国家标准、分别编写教科书，一个很难避免的结果，便会是农村义务教育的课程与教科书同科学技术及社会文明的当代成就缺少关联，同迅猛发展的现代化、信息化、城市化的当下气息格格不入，同儿童素质全面发展的当下要求相去甚远。果真如此，便会导致农村儿童最终将无法在变动不居的未来社会中很好地生存，社会也将因此而难以和谐安定。从技术操作上看，在今天这样一个人员流动日益频繁的社会里，即便针对城乡发展差距而分别制订出不同的义务教育课程国家标准、分别编写教科书，也很难具体实施。就此而论，制订统一的义务教育课程国家标准并据此编写教科书，其实也是迫不得已的选择。

可是，统一的义务教育课程国家标准及相应教科书又很难完全避免对于农村儿童的“忽视”、“疏远”乃至“伤害”。只要义务教育课程国家标准及相应教科书同科学技术及社会文明的当代成就有机关联，同迅猛发展的现代化、城市信息化的当下气息自然吻合，同儿童素质全面发展的时代要求切实适应，那么，相对而言，其同城市儿童已有生活经验及知识基础之间的联系无疑会远多于农村儿童。它意味着，义务教育课程国家标准及相应教科书对城市儿童而言更多地具有文化上的“亲和性”，从而有利于城市儿童的课程学习乃至相应的对学校生活的适应，而对农村儿童来说则更多地存在着文化上的“疏远性”，从而不利于农村儿童的课程学习，并因此而容易导致他们对于整个学校教育的“文化不适”。对于这个问题，从教育理论工作者、一线教师到相关教育行政部门都有清醒认识，并不乏深刻反思及相应建议，但因存在着笔者此处所说的“两难困境”，目前尚未见有可予彻底解决的万全之策。

显然，导致中国教育改革不可避免地成为一种复杂、曲折、长期的过程的原因，并不仅限于本文所述，且本文也只是对这些原因进行了极为粗略的分析。但无论如何，客观地、冷静地分析制约中国教育改革的各种因素，在确立坚定不移进行教育改革之决心的同时，深刻认识到中国教育改革的难度，这对于实事求是地制定出教育改革的合理的具体目标及科学的推进策略，无疑是至关重要的。

#### 注 释：

①详见《基础教育课程改革纲要》（试行，教育部 2001年 6月 8日印发）。

②关于教育改革中的利益集团问题，请见马健生：《教育改革阻力的利益性质思考》《教育科学研究》2002年第 12 期；庄西真：《利益分化时代的教育改革——一个拟议中的教育社会学论题》《当代教育科学》2007年第 22期。

③参见拙文：《制约中国教育改革的特殊场域》，《教育研究》2008年第 12期。

④加拿大著名社会学家戈夫曼（Erving Goffman）的“拟剧理论”将人的日常生活视同于舞台表演，认为人们的行为空间可分成“前台”与“后台”两个不同区域，前台中的行为是受规范制约的角色表演，后台中的行为则是自我的真实呈现。详见戈夫曼著，黄爱华、冯钢译：《日常生活中的自我呈现》第三章“区域与区域行为”，浙江人民出版社 1989 年版。

（下转至第 36 页）

此，我们在实践中要重视教育过程本身的价值和意义。

注 释：

①刘放桐等编著：《新编现代西方哲学》，人民出版社 2000年版，第 393 页。

② [法] 埃德加·莫兰著，陈一壮译：《复杂性理论与教育问题》，北京大学出版社 2004年版，第 43 页。

③ [法] 埃德加·莫兰著，陈一壮译：《迷失的范式：人性研究》，北京大学出版社 1999年版，第 3 页。

④刘放桐等编著：《新编现代西方哲学》，人民出版社 2000年版，第 228 页。

⑤陆杰荣：《论马克思的“事件”思考方式及其当代意义》，《哲学研究》2004年第 11 期。

⑥ [德] O·F·博尔诺夫著，李其龙等译：《教育人类学》，华东师范大学出版社 1999年版，第 37 页。

⑦参见叶澜主编：《新编教育学教程》，华东师范大学出版社 1991年版，第 101 页。

⑧邹进著：《现代德国文化教育学》，山西教育出版社 1992年版，第 74 页。

⑨联合国教科文组织编著，华东师范大学比较教育研究所译：《学会生存——教育世界的今天和明天》，教育科学出版社 1996 年版，第 195—196 页。

⑩ [法] 埃德加·莫兰著，陈一壮译：《复杂思想：自觉的科学》，北京大学出版社 2001年版，第 186 页。

⑪ [美] 约翰·杜威著，王承绪译：《民主主义与教育》，人民教育出版社 2001年版，第 63 页。

⑫转引自联合国教科文组织编著，华东师范大学比较教育研究所译：《学会生存——教育世界的今天和明天》，教育科学出版社 1996年版，第 197 页。

(上接第 19 页)

⑤参见拙文：《地位与利益：制教师教育改革的两大制约因素》，《当代教师教育》2009年第 3 期。

⑥详见《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(2001年 5 月 29 日)及《教育部关于“十五”期间教师教育改革与发展的意见》(2002年 2 月 6 日)。

⑦详见拙文：《制约中国教育改革的特殊场域》，《教育研究》2008 年第 12 期。

⑧近年来人们已愈发意识到这是一个不可忽视的问题，并不断有所呼吁。譬如，请见朱永新：《教育改革必须问计于民》，《教育科学研究》2008 年第 12 期；《民间智慧拷问高考改革》，《北京晚报》2009 年 6 月 16 日；孙绵涛：《改革教育的主导力量的根基在民间而不是政府》，“搜狐财经新闻论坛”<http://cache.baidu.com>, 2010-05-14; 信力键：《教育改革的力量在民间》，<http://bbg.sina.com.cn/xinlijian> 2010-06-25

⑨有学者曾从政治学角度讨论中央与地方在教育改革中的关系。譬如，请见王邦佐、谢岳、岳龙：《政治学视野中的中国教育改革：关于教育问题的对话》，《探索与争鸣》2003 年第 9 期。但对于地方和中央在教育改革中的博弈问题，尚未见有直接的具体研究。

⑩《教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法》(试行，国务院办公厅 2009 年 5 月 9 日)。

⑪《省属师范院校推行师范生免费教育任重道远》，《中国青年报》2007 年 5 月 22 日 <http://news.qq.com>

⑫长期以来，“地区差距”一直被视为我国经济与社会发展(包括发展)的一个重要特征。但本文此处未将地区差距与“城乡差距”相提并论。原因在于，即便在东部发达地区，也存在着不发达的农村；即便在西部欠发达地区，也存在着比较发达的城市。东部沿海发达地区中不发达农村的教育显然无法与西部欠发达地区中比较发达的城市的教育无法同日而语。