

改革开放四十年我国教育信息化政策特征与展望

张国强¹, 薛一馨²

(1.北京师范大学 教育学部, 北京 100875; 2.四川大学 艺术学院, 四川 成都 610207)

[摘要] 教育信息化发展的过程也是相关政策实践的过程。改革开放以来,我国教育信息化政策实践具有鲜明的中国特色。一是政策发展以国家教育改革与发展的上位政策为导向,制定和发布主体日趋多元化;二是政策目标以公平和质量为核心价值,结构多元;三是政策设计以行政推进作为主要手段,以工程项目为重要形式,采取“试点为先”的推进策略等。在新的发展阶段,我国教育信息化将对现行教育系统的补充和完善向构建一种适应信息社会发展需要的新型教育形态转向,需要在加大理论研究支持力度、完善统筹协调机制、构建教育信息化政策体系、加强激励性政策设计、建立多方助力的发展机制和加强政策的连续性和衔接性设计等方面不断完善政策建设。

[关键词] 教育信息化; 政策; 文本分析

[中图分类号] G434

[文献标志码] A

[作者简介] 张国强(1974—),男,河北邢台人。高级实验师,博士研究生,主要从事教育技术基本理论和教育信息化政策研究。E-mail:gq_zhang@126.com。

改革开放以来,我国教育信息化建设取得了巨大成就,探索出一条“积极借鉴国际经验,密切结合国内实际”的具有中国特色的教育信息化发展道路。“教育信息化的发展离不开教育信息化政策的制度设计保障”^[1],实践表明,教育信息化发展的过程也是教育信息化政策实践的过程,所出现的各类问题也与相关政策活动密切相关。本文以文本分析法为主要研究方法,从教育部网站公开的各类教育信息化政策文件中筛选出86项重要政策文本,通过量化分析和话语分析,对我国教育信息化政策特征进行了讨论总结,以期准确把握当前我国教育信息化发展所面临的实践问题与未来趋势,推进国家教育信息化政策建设。

一、从政策年度分布与主体变化看我国教育信息化政策发展的特征

政策制定时间、颁发单位等都属于政策文件的基本属性信息,通过这些信息我们可以发现政策沿革的承接关系和参与主体的变化特征等。本文首先对收集

到的教育信息化政策文件相关属性信息进行了量化统计分析,发现我国教育信息化政策发展明显以国家教育改革与发展上位政策为导向,政策颁布和实施主体日趋多元化。

(一)政策发展以国家教育改革与发展上位政策为导向

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,从党中央、国务院到教育部再到地方,构成了我国推进教育信息化发展的基本程式。通过历年的教育信息化相关政策发布数据可以看出,党中央/国务院发布了国家教育改革与发展重要文件后,常会带来一次教育信息化政策的集中涌现。如1999年中共中央国务院发布了《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,对新世纪我国教育改革与发展进行全面设计,随后四年有20项教育信息化相关政策相继出台。2012—2014年再次出现政策的集中涌现,这次是以2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2012年)》(以下简称《纲要》)的颁布为先导,

有 24 项相关政策颁布实施。这说明党和国务院关于国家教育改革与发展的重大决策对于教育信息化政策的制定和实施具有重大影响。进一步结合政策文本内容可以发现,政府在组织制定教育信息化政策时常会积极寻求上位政策、领导讲话等作为支持依据。如 2004 年开启的“农远工程”是“贯彻落实《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》精神”的重要举措;2012 年《教育信息化十年发展规划(2011—2020 年)》(以下简称《规划》)也是以“全面落实《纲要》对教育信息化建设的总体部署和发展任务”作为政策依据。可见,教育信息化政策是我国教育改革与发展的重要组成部分,具有明显的以国家教育改革与发展上位政策为导向的特征,这也是教育信息化建设取得巨大成就的保证。

(二)政策颁布与实施主体日趋多元化

政策文件的颁布机构不仅能够体现政策级别,还提供了该政策的制定者和实施者构成等相关信息。通过教育信息化相关政策颁布实施主体参与情况量化统计发现,随着教育信息化战略地位的提升,我国教育信息化政策的颁布和实施主体日趋多元。2000 年以前,教育信息化相关政策主要由教育部及其下属部门制定和发布,其中原教育部或原国家教委发布了 10 项政策,基教司发布了 2 项政策,中学司发布 1 项政策,广电部、电子工业部、中国科协、国家计委、国家科工委等只是少量参与。进入新世纪以后,国家发改委和国家财政部开始参与相关政策的制定和实施,尤其是在“农远工程”之中,从早期的方案制定到推进实施和后期评估,几乎所有重要政策都是由教育部、国家发改委和财政部联合制定和发布的。2010 年以后,教育信息化被提升到国家战略高度,多部委联合制定和颁发政策逐渐开始成为一种常态,包括科技部、人力资源与社会保障部、工业和信息化部在内的越来越多的部委开始参与其中。

教育信息化政策制定和颁布主体日趋多元化,表明国家在不断加大顶层设计,更加系统地、更大力度地推进教育信息化。而多部门共同制定和实施政策则为教育信息化建设提供了更加有力的支持和保障。同时,伴随着政策制定和实施主体的多元化,教育信息化工作的多头管理、重复建设等问题也会日益突出。能否建立明确合理的分工协作机制和灵活有效的沟通协调机制将直接影响政策的效果和效益。目前,我国教育信息化工作由教育部主管,并已建立了部级协调小组,各级教育行政机构内部也初步建成由领导专门负责的多部门协同工作机制,但教育系统

内外各部门间有关权责划分、协同方式等方面还有待继续完善。

二、从关键词和主题词看我国教育信息化政策目标的特征

政策目标是决策者制定公共政策所要达到的目的,是政策的出发点和归宿^[2]。它深刻反映了决策者的价值偏好和价值选择。为了更清晰地发现我国教育信息化政策目标的特征,本文从收集到的 86 份政策文件中筛选出了 15 份独立性较强、影响较大的重要政策文本,对其中有关意义和目的的文本内容进行了高频关键词聚类分析,并从文本中提取了有代表性的主题词进行了语义比较分析,发现我国教育信息化政策有着明显的坚持以公平和质量为核心价值的多元目标取向特征。

(一)以教育公平和教育质量为核心价值

戴维·伊斯顿(David Easton)认为,“公共政策是对全社会的价值作权威的分配”^[3]。教育政策的价值选择“蕴涵着政策制定者对于政策的期望或价值追求”^[4]。对政策文本中有关意义和目的的相关内容的关键词词频统计发现,“现代化”“教育公平”“教育质量”等宏观目标类关键词出现次数最多,均超过 20 次,说明在以实现教育现代化为目标的教育改革与发展背景下,促进教育公平和提高教育质量是贯穿我国教育信息化发展的主线。结合各项政策的“基础设施”“资源”“教师”“教学”等政策主题词还可以看出,我国教育信息化政策始终将推动教育教学改革、提高教育质量、为社会培养信息化人才作为重要目标。同时,还始终关注利用先进的信息技术手段来促进教育公平、推动教育均衡发展。如为了实现“两基”目标,国家安排了一系列针对中西部、农村等教育薄弱地区的教育信息化专项政策支持,“差异”“农村”“城乡”“贫困”“共享”“民族”等以教育公平为内涵的词汇更是频繁出现在教育信息化政策文本中。《规划》突出了“教育现代化”“共享”“人人”“学习”“水平”“支撑服务”“管理”等政策主题,体现出促进教育公平、提高教育质量的取向。习近平在世界教育信息化大会贺信中再次明确了我国教育信息化“促进教育公平”“共享优质教育”的核心价值追求。

(二)多元目标取向

对政策文本中有关意义和目的的相关内容的关键词词频统计发现,关键词频次分布具有明显的层级特征,高频词聚类分析也显示了这一点(如图 1 政策意义和目的的相关内容的高频关键词聚类分析图所示)。

结合各项政策中有关意义和目标的文本表述可以发现,政府在制定教育信息化政策时总是期望获得最大收益,政策目标一直是多元结构的(如图2教育信息化政策的多元目标结构图所示)。

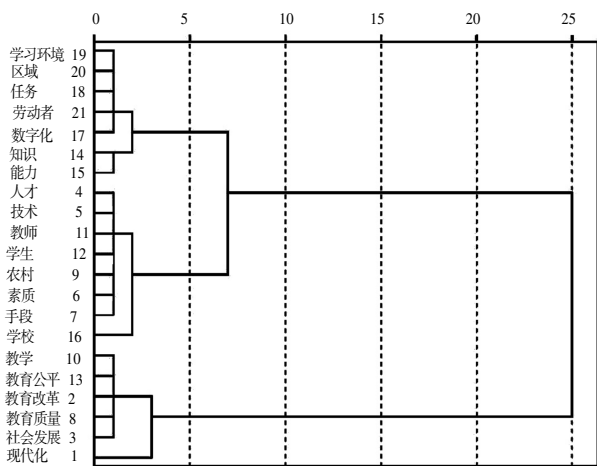


图1 政策意义和目的的相关内容的高频关键词聚类分析图

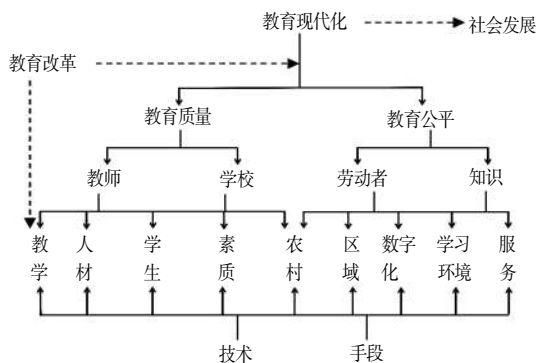


图2 教育信息化政策的多元目标结构图

现有政策的多元目标构成中,既有以“实现教育现代化”“培养信息化人才”“促进教育公平”“提升教育质量”为代表的宏观目标,又有“促进教育教学内容、方法和模式改革”“缩小区域、城乡之间教育差距”“提高信息技术教育应用水平”为代表的中观目标,还有以“扩大优质教育资源共享”“提高学校管理信息化水平”“提高教师信息化教学能力”“提高学生自主学习能力、终身学习能力”为代表的微观目标。

政策目标的多元既反映了党和政府对教育信息化的多重期待,又体现对教育信息化认识的不断加深。同时,我国基础教育发展存在明显的区域、城乡、校际差异,多元目标的政策设计在一定程度上有利于满足不同地方的实际需要。教育信息化是一个系统工程,需要分层分类逐步推进。我国教育信息化建设需要一个结构清晰、层次分明的政策目标体系来引导和规范。但是从现有政策文本来看,我国教育信息化政

策多元目标的结构和层次关系尚不够清晰,目标达成的先后顺序也不甚明确,这对于政策的理解和执行势必带来一定影响,建立完善的教育信息化政策体系值得决策者关注。

三、从话语表述和内容解读看我国教育信息化政策推进和实施特征

政策文本不仅包括了对目标的阐释,还包括关于政策内容的设计和如何推进实施的建议或说明。从国内研究现状来看,有关教育信息化政策内容方面的研究较为丰富,本文此处主要通过政策话语表述方式和文本内容解读来分析总结我国教育信息化政策推进和实施特征。

(一)以行政推进作为主要手段

1. 从教育信息化政策文件的颁布方式来看,“通知”是最常见的一种政策类型,有43项,占所收集政策文本的50%。根据2012年中共中央办公厅国务院办公厅印发的《党政机关公文处理工作条例》,“通知”适用于“发布、传达要求下级机关执行和有关单位周知或者执行的事项,批转、转发公文。”因此,“通知”所包含的内容事项多是上级已经决策完毕的,发布“通知”主要是为了下级机关了解和统一执行上级决策,其背后体现的则是上令下达的行政层级关系。

2. 通过对15项教育信息化重要政策文本进行词频统计还发现,“要”“应”“可(可以)”“必须”“按照”“一定”等指令性词语在政策文本中具有较高的出现频率。其中,具有典型的指令语气的“要”一词出现的频次最高,排除“主要”“要求”“纲要”“需要”“必要”等组合后,平均每篇政策文本出现23.3次。可以看出,在政策表达中,上级政府对于下级机构更多的是命令和规范,要求他们“必须”“按照”已有的政策设计贯彻执行,这属于典型的行政化推进方式,其背后则是基于行政管理体系的上下级权力关系。

3. 通过各项政策文本内容分析还可以发现,我国教育信息化政策设计特别强调行政功能的发挥。多篇政策文本都强调了领导牵头负责,完善组织领导体系、职能管理部门和支持服务体系,健全工作机制,加强统筹规划和部门协调等。从某种意义上看,国家教育信息化政策设计实际上是为各地政府、各级教育行政部门和中小学校等分配任务和制定行动路线。

通过以上几方面分析可以看出,我国教育信息化的主要推动者为从中央到地方的各级政府和教育行政部门,主要通过行政权力关系来颁布实施政策,并通过大量各种指令性词汇来提高政策强制力,其推进

手段具有强调权威、强制性、层级性等行政化特征。

(二)以项目工程为重要形式

工程项目有着明确的目标、时间期限、预算、规范等,具有汇集优势资源、突破重点难点和短期达到预期效益的优势。在教育信息化发展过程中,国家设计实施的各类工程项目对于突破阶段性重点和难题,促进教育信息化快速发展发挥了巨大作用。如中小学教师信息化应用能力建设以及以缩小中西部之间、城乡之间差距为目标的西部农村信息化建设等都以各类工程项目的方式来实施的。

从局部试点到全面展开,从“校校通”到“农远工程”再到“三通两平台”,从硬件基础设施建设到国家基础教育资源库建设再到中小学教师教育信息化能力培训,从全国性的学校信息化领导能力培训到西部农村专项信息化建设,汇集优势资源突破重点和难点成为当前我国教育信息化发展的一种常态策略,几乎每一次国家政策规划都会设计若干工程项目作为主要的推进形式。以工程项目为重点突破手段,体现了党和国家发展教育信息化的决心,也是我国行政体制结构的优势体现,未来仍将成为教育信息化发展的重要推动形式。但是,工程项目往往具有明确目标和起止期限,连续性、衔接性相对较差。因此,加强顶层设计,更加系统地从教育信息化全面持续发展的层面合理设计安排工程项目就变得非常必要。

(三)采取“试点为先”的推进策略

政策试点是中国治理实践中所特有的一种政策测试与创新机制^[5],是中国政策活动的典型特征之一。其运行过程为先试先行、由点到面,体现的是“要素整合”“循序渐进”的稳妥政治策略。在教育信息化政策实践过程中,“先在局部进行试验,然后将有效经验向全国推广”是我国政府推进教育信息化发展的一贯思路。

20世纪80年代,我国中小学计算机教育以实验方式起步,从高中到初中再到小学、从发达地区重点学校再逐步延伸向有条件的其他地区和学校。“以实验校带动”“在试点的基础上逐步扩大”是20世纪80—90年代我国中小学计算机教育及辅助教学发展的重要特点之一。这一时期的重要文件基本都强调了发挥实验校的示范和带头作用,并有建立实验校、试验区的政策安排。2000年以后,我国教育信息化发展进入快车道,但包括设立实验校、试点项目、试验区在内的各种形式的试点实验始终是政策制定的先导。如2000年教育部在“面向21世纪教育振兴行动计划”中实施

了“现代远程教育扶贫示范工程”项目,作为“校校通”工程的示范;2004年教育部启动实施全国中小学教师教育技术能力建设计划,也是率先在辽宁、江苏、河南等九省(自治区)进行试点,以此为基础,2006年才开始在全国范围内推开。2010年以后,我国教育信息化进入新的发展阶段。《规划》提出“坚持以点带面、分类指导,充分发挥试点、示范引领作用,逐步推动信息技术在教育领域的深入应用”的指导思想。2012年教育部开始分批启动和部署了涉及约100个区域和1600所学校的教育信息化试点工作,并及时总结好的试点经验加以推广。

如今,“先行先试”“典型示范”“以点促面”“点面结合”“逐步推广”等特有词汇已经成为我国教育信息化政策文本中的常用术语。“试点为先”的政策安排保证了我国教育信息化快速而有效的推进,并将成为教育信息化持续发展的重要保障。

四、新时期我国教育信息化政策亟待完善的五个方面

2012年,教育部颁布的《规划》从建设信息化公共支撑环境、加强队伍建设、创新体制机制等方面对教育信息化的持续发展进行了设计安排。通过文本关键词提取发现,“融合”“创新”“体系”“学习”“公共服务”“共享”“机制”等成为该政策文本的典型的新生词汇。信息技术与教育的融合创新开始成为我国教育信息化的战略方向,建设重点开始强调推进教育进行系统性变革,这意味着教育信息化的范围将涉及教育的方方面面,我国教育信息化也开始从对现行教育系统的补充向构建一种适应信息社会发展需要的新型教育形态转向。^[6]

这是一场全面而深远的教育变革,加强顶层设计已成为教育信息化自身发展的要求。立足于我国国情实际,为了教育信息化持续健康发展,我国教育信息化政策在以下几方面亟待完善:一是继续加大对教育信息化理论研究的政策支持,这是教育信息化科学健康发展的重要保障;二是完善统筹协调机制,增强跨部门横向统筹协调,妥善解决多头管理问题;三是构建完善教育信息化政策体系,加强评估政策、法律法规和行业标准建设,为构建适应信息社会发展新型教育形态保驾护航;四是加强激励性政策设计,拓展教育信息化社会参与渠道和方式,建立多方助力的发展机制;五是关注持续发展机制的建设,关注政策的连续性和衔接性设计。

[参考文献]

- [1] 钟志贤,曾睿,张晓梅.我国教育信息化政策演进(1989—2016年)研究[J].电化教育研究,2017(9):14-23.
- [2] 陈振明.公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M].北京:中国人民大学出版社,2004:115.
- [3] EASTEN D.The public system[M].New York: Knopf, 1953: 129.
- [4] 刘复兴.教育政策的边界与价值向度[J].清华大学教育研究,2002(1):70-77.
- [5] 周望.中国“政策试点”研究[M].天津:天津人民出版社,2013:绪论.
- [6] 林世员.从强化完善既有教育到重构新型教育体系——“互联网+”时代教育信息化的战略转型[J].开放学习研究,2017(3):35-40.

Characteristics and Prospects of Educational Informatization Policy in China in Four Decades Since Reform and Opening Up

ZHANG Guoqiang¹, XUE Yixin²

(1.Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875;

2.School of Arts, Sichuan University, Chengdu Sichuan 610207)

[Abstract] The development of educational informatization is also the process of practicing relevant policies. Since the reform and opening up, the policy of educational informatization in China has been carried out with distinctive Chinese characteristics. Firstly, the policy development is oriented by the top policy of educational reform and development in China, and the main body of policy-making and release is increasingly diversified. Secondly, the policy goal with diversified structure is to take equity and quality as the core value. Thirdly, the policy design, taking the administrative promotion as the main means and the engineering project as the important form, adopts the "pilot first" promotion strategy. In the new development stage, educational informatization in China will change from the supplement and improvement of the current educational system to the construction of a new educational form that meets the needs of the development of information society. It is necessary to strengthen the support of theoretical research, improve the coordination mechanism, construct the policy system of educational informatization and pay more attention to the incentive policy. It is also important to establish a multiparty assisting development mechanism and strengthen the continuity and coherence of policies.

[Keywords] Educational Informatization; Policy; Text Analysis