

北京高考改革新方案的属地之困

——兼论教育改革的法治转向

■杨小敏 高兵

摘要:北京高考改革新方案是国家教育改革的地方性产物。但是,现实所迫切需要的锐意改革,往往因为过分强调顶层设计的渐进式推进。在上下级行政权力架构中,先行的地方性改革探索因事权不明确而与中央总体改革行动不一致。这一改革是属地困局的破解,迫切需要通过现代教育治理体系和能力的建设,实现多主体参与的良好共治。而共治利益主体的行动逻辑要求实现教育改革的法治转向。

关键词:北京高考改革;教育治理;教育改革;法治转向;属地之困

基金项目:本文系第55批中国博士后科学基金面上资助项目(资助编号:2014M550635)“公共教育政策中的舆情分析机制与模式研究”的研究成果之一。

中图分类号:G40-058 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-2311(2014)09-0046-06

作者简介:杨小敏,男,北京师范大学中国教育政策研究院博士后,北京教育科学研究院教育发展研究中心助理研究员(北京 100875);高兵,女,北京教育科学研究院教育发展研究中心助理研究员(北京 100045)。

高考在整个人才培养体系中具有牵一发而动全身的重要地位,直接关系到学生和家庭教育权益。因此,一直以来,有关高考改革的一举一动都颇受社会各界高度关注。但随着经济社会的不断发展及其对人才培养要求的新变化,以及教育系统自身在教育理念、方法、内容等诸多方面的发展,都使得高考改革在社会各界关于改革的方向、方式和方法等不同的呼声中一路曲折向前。继十八大提出“教育领域综合改革”,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将教育综合改革作为国家推进社会事业改革创新的首要领域进行了部署,明确提出推进考试招生制度改革。并且,考试招生制度被列入教育部改革日程和年度工作任务的计划当中。在这一大背景下,北京和全国其他部分省市基于本地区的教育发展实际,进行高考改革的探索,形成了初步的实施方案。但正是由于改革处在新的探索阶段,在

一个酝酿、观望和等待的氛围中,作为首都的北京,尝试高考改革的举动受到了全社会的广泛关注,甚至被公众当成了借以观察和预知国家高考总体改革方案的风向标。但是,在教育行政权力架构及其关系中,由于缺乏相应的规范,北京高考新方案面临着进退维谷的属地之困,地方改革内在激励制动力于外在的行政约束力量,活力难以释放,改革亟待实现法治的转向。

一、破冰的尝试:舆论中的北京高考改革新方案

自上个世纪80年代以来,为满足首都经济社会发展对人才的迫切需求,为适应基础教育教学改革发展的需要,结合国家中高考改革的总体要求,北京市以渐进方式持续不断地推进着中考和高考的改革,普通高校招生改革走过了自己独特的历程,在考试科目、内容和形式等方面,实现了从宏观到微观、从统一到多元的逐步转变。^[1]在这一改革的历程中,北京高考相继经历了“文理分科”^①、“标准化改革”^②、“毕业会

考与高考‘3+2’改革相结合”^③、“‘3+X’改革和自主命题”^④、“沿用‘3+X’，与新课改配套”^⑤等阶段。在总结过去高考改革经验的基础上，贯彻落实十八大“全面实施素质教育，深化教育领域综合改革，着力提高教育质量，培养学生创新精神”的要求，按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的总体部署，结合《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》与《北京市中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》以及北京教育发展的实际，北京市教育委员会于2013年10月21日发布了《2014—2016年高考高招改革框架方案》（征求意见稿），向社会公开征求意见，以求进一步推动首都高考改革，并以为之重要突破口深化首都教育领域综合改革，以适应首都教育事业科学发展的需要和首都经济社会发展的现实与未来需要。

作为一项牵涉众多利益相关者的重大公共教育政策，在制定和实施之前向社会公开征求意见，体现了政府决策的民主化与科学化意识。经由传统纸质媒体和现代新媒体的持续报道和快速传播，北京高考改革的“新政”很快受到了社会各界的高度关注，一个关于北京高考改革新方案的舆情场^[2]迅即形成，围绕改革行动本身的重大现实意义和针对方案中具体的不同内容呈现出了众多意见和建议，其中也不乏尖锐的批评，尤其是在语文和英语这两个考试科目的分值调整上存在广泛的争议。尽管如此，但对这一先行的地方高考改革尝试，社会舆论所反映出的基本评价是积极和肯定的。基于“英语的高考分值将会逐年下降，直至直接以会考成绩计入高考总成绩，与此同时高考语文分值将大幅提高。优质高中下放到普通中学的名额将逐年加大比重，直至2016年的50%”等内容，《中国青年报》就给予了高度的评价，认为这是一次“大手笔”的改革之举。^[3]总体而言，“破冰的期待”是在“征求意见”前后关于北京高考改革新方案的舆情基调，具体表现在以下三个方面：

其一，新方案是破冰性质的改革，对全国各地高考改革有重要的示范导向意义。“探索招生与考试相对分离的办法，政府宏观管理，专业机构组织实施，学校依法自主招生，学生多次选择，逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度。”是2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》确定的高考改革思路。顶层设计已有，方案却一再难

产，直到2013年教育部“1号文件”《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》将推进考试招生制度改革作为教育领域综合改革的重点领域与关键环节的首要内容，总体方案至今也仍未出台。北京高考改革新方案的公开征求意见率先对中央的改革精神进行了切实回应，正是贯彻实施国家教育领域综合改革的先行动作。因而有专家指出，北京此次公布的改革方案，预示我国各地中高考改革经多年酝酿终于破冰。有媒体评论“本次北京中高考改革方案，让我们嗅出全国其他地区高考改革的未来方向，即进一步实现减负、均衡与公平”。^⑥

其二，新方案是首都系统改革的突破口，对深化教育体制改革有直接促进作用。中高考改革是北京市深化教育体制改革的突破口和切入点。因为高考在整个教育体系当中“承上启下”的特殊地位，尤其是长期以来形成的对基础教育的导向作用。所以，一旦考试招生制度发生变革，那么随之而来的就必然是办学体制改革、课程教学改革、人才培养模式改革等一系列教育制度进行相应地变革，进而实现整个教育体制的改革。正如北京市教委主任线联平所阐述的，“以社会关注度非常高的中高考作为改革的切入点，是想通过试卷结构调整和试卷分值的变化，以及招生方式的更加合理化，给全社会释放一个明确的信号：让全社会从关键性的考试变化看到此次改革的决心和目标，从而建立家长和孩子以及广大教师的信心，在各个环节为孩子减负松绑，传递减负增效的正能量”。也有专家进一步指出，“政府还应拿出更多的配套方案予以支撑，打‘组合拳’，从而不断完善政策，协同推进”。^[4]

其三，新方案是直面民生问题的改革，对于办好人民满意的首都教育意义重大。办好人民满意的教育是首都教育事业科学发展的根本要求，积极面对、关注、回应和千方百计解决人民群众的教育民生问题是提高人民教育满意度的关键之所在，也是以改革促发展的根本目的。尽管一直以来首都教育现代化水平持续提升，各级各类教育普及程度和发展水平都走在全国前列，有些教育发展指标达到或者接近世界发达国家水平，但在新的阶段，制约首都教育科学发展的一些体制机制障碍依然存在，教育领域的一些深层次矛盾和问题还没有从根本上解决，公众对首都教育还存着各种不满。此次改革为解决长期存在的义务教育发展不均衡、优质教育资源供给不足、学生课业负

担过重、“择校热”、素质教育实施等教育民生问题提供了良好的思路和办法，随着相应的配套措施的实施，能够对办好人民满意的首都教育发挥积极的促进作用。

二、抢跑的嫌疑：教育行政权力架构中的属地困境

此次北京高考改革的探索和新方案的出台，是在国家整个教育领域综合改革的框架下，本着落实减负、推进教育均衡发展和促进教育公平而进行的地方性有益尝试，也是基于地方教育改革顶层设计进行的统筹规划，目的在于适应北京整个教育体系在应对首都经济社会发展所发生的发展变化。也就是说，北京作为特大型城市，作为政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心的首都城市功能定位，高考改革方案的设计必然要考虑本地教育系统所面临外在形势的挑战和内在新老问题的要求，比如经济社会转型对人才培养的更高要求，人均GDP向2万美元迈进后人民群众教育需求及其内涵的深刻转变，以及到2020年实现教育现代化，建成公平、优质、创新、开放的首都教育战略目标的要求，等等。因为伴随经济社会发展的人口规模剧增，伴随社会群体与人口结构的剧烈变化与日益错综复杂，首都教育形势已经发生了深刻变化，特别是人口因素正越来越成为首都教育改革的关键变量。

就政策过程而言，北京在2013年10月推出2014年至2016年高考改革三年“路线图”，并公开征求意见，接下来理应是根据公开征求意见的情况对方案进行完善和修订，进一步做好改革推进的准备。但是，根据高考招生制度改革必须做好“顶层设计”的思路，教育部要求，在全国高考改革方案没有正式明确之前，各省市自治区不得自行出台高考方案，所以北京在这个问题上也不能“抢跑”。于是，和其他地方省市^⑦一样，北京面临着国家层面教育顶层设计和地方改革的所谓步调不一致的处境，对此，有评论认为“面临高考的属地格局，中央将更多自主权交给了地方，地方看似获得了进行改革试验的主导性，但由于宏观导向的缺乏，实践的挪腾空间极其有限，高考改革便很难突破‘科目改革’的范畴。”^⑧所以，尽管地方教育行政部门即便是对高考改革的决心进行了政策宣誓，但在上级行政的命令下不得不妥协，暂停改革并作出解释，进而继续观望和等待一尊之定。

显然，这种属地困境的产生直接源于改革实践中，中央和地方教育行政部门之间的权属矛盾，也是高考改革推进过程中整体和局部之间利益诉求的矛盾。虽然中央和地方改革的渐进式选择是一致的，但在改革的设计上存在着教育部主导的全国层面与省市主导的地方层面的不一致。全国层面着重高考改革的总体设计和全盘谋划，然后由上至下予以推行，具有内生于行政官僚体制的路径依赖与行为惯性。但改革因所处环境及自身的极度复杂，而显得动作迟缓，再加上媒体对方案的“捕风捉影”和官方的“欲说还休”，全国层面高考改革方案的出台给公众以“犹抱琵琶半遮面”的感觉和时隐时现的错觉，这进一步增添了“政策黑箱”的神秘色彩与公众对政策权威性的质疑。而部分省市依据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和教育部综合改革的大政方向，结合本地实际需要而进行快速的改革设计，以借机解决一些深层次的教育问题，体现出了明显的地方教育以改革谋发展的实际需求。而这种不一致的矛盾，本质上就在于改革中政府间权力划分的不明确和缺乏规范，以致中央和地方在高考改革中产生事权的冲突，尤其是中央级政府对事权的行政性干预，甚至是越位。因为分不清改革的事权哪些属于教育部，哪些属于省市一级政府，但在行政权力的上下级关系中，地方必然相对弱势，所以，也就出现了高考改革“地方先行”的所谓“抢跑”嫌疑和被叫停。

回顾高考改革的历程，行政权力架构中不明确的事务领域和权属关系引致的属地之困其实一直存在。在招生与考试的密切关系中，中央层面对高校招生计划配置权力的牢牢把握在根本上制约着高考改革的实质性推进，各地诸多的改革尝试只不过是高等教育和基础教育之间尝试寻找一种短暂的平衡。这也是为什么高考改革长久以来只是更多地表现在科目调整和形式变化方面，难以触碰到问题内核的重要原因之所在，而且这种改变也是中央一统的，地方只是在特定的阶段试行或拥有部分科目的自主命题权。此次教育领域综合改革，高考改革在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的“顶层设计”中已经明确，就是考试和招生的分离。其中，关键就在于权力结构的调整，尤其是中央对地方、政府对学校的放权和权力的规范，推动管办评的分离。

但是，从目前教育部有关高考改革方案的动作来

看,改革权力的下放和规范似乎还不是其重点,没有迹象显示会在国家政治改革的推进中,以更多行政审批权下放和充分发挥市场的作用为契机,进行教育改革事权的配置和教育行政权力架构及关系的调整,实行中央和地方围绕改革的协商共治。反之,中央教育行政部门还是更多地寄希望于从上至下进行一盘棋的总体布局,而忽略和制约了局部性区域改革的内在需要和动力,这就是地方高考改革的属地之困,也是北京高考改革新方案“单兵突进”的属地之困,更是新一轮高考改革的权力配置困境,如此,高考改革难以真正破冰前行。因为,高考的属地化发展以及各地教育发展的独特差异,都使得难以有一个全国统一的刚性高考改革方案。这或许就是事情本身复杂的症结之所在和为什么全国高考方案至今迟迟难以出台以及谨慎的决策者面对公众语焉不详的重要原因。

三、法治转向:建设现代化教育治理体系和能力

如何有效化解这种行政权力关系中由于改革事权的不明确和不规范引起的属地困境,建设现代化的教育治理体系和治理能力极为迫切。也就是说,教育改革进入深水区,深层次的体制改革需要进行权力结构的调整,传统自上而下的行政管理已经不能够适应教育改革和发展的需要,甚至在改革过程中产生了阻力。因为改革所面临的问题越来越复杂,公共服务中政府部门进行改革的包揽和决策的专断已经不再可能,比如高考的改革涉及教育系统内外错综交织的利益关系,政策的制定必然要充分考虑和权衡各利益主体的价值冲突。在市场和政府的关系中,“适度政府”或者“有限责任政府”的职能定位越来越重要。这个意义上讲,教育改革最迫切需要的是给政府减负,是重构教育管理体制的政府与社会权责,其核心在于重构政府在教育领域实施公共权力的职责及其限度。^[9]对于经济社会重大问题的改革,就须要政府部门进行引导和组织各方的参与,作为平等中的首席,依据规章制度进行协商和行动,开展良序共治。

指引中国社会改革的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确指出,改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力建设。教育作为国家推进社会事业改革创新的重要领域之一,是国家治理体系与能力建设不可或缺的内容与载体,也是教育事业本身在适应外在形势变化而着眼于人的培养、谋求自身发展和服务

经济社会的必然要求。在整个经济社会大系统中,教育作为一个相对独立的体系,在应对和破解自身所面临的重大改革与发展性问题的当下,现代教育治理体系和能力的建设是重大的理论与实践机遇。而所谓教育治理,就是传统的管理在经济社会等诸多领域繁杂化进程中的形态演进,是管理的基本理念、思维、方式、行为等因适应教育改革发展的现实需要,而做出的调整与改变,其核心在于秉持善治理念,运用系统思维,以战略谋划、制度安排、机制建设等为支撑而形成的教育领域多元主体共治的行为架构,旨在应对日益纷繁复杂的教育发展态势和解决事关教育发展大局的重大问题、关键环节。^[7]

如何进行教育治理体系和能力的建设,具体“就是要围绕教育治理体系建设、教育治理能力提升,深化教育领域综合改革;通过深化教育领域综合改革,实现教育事业科学发展;通过教育事业科学发展,更好地促进教育公平、优化教育结构、提高教育质量;通过促进公平、优化结构、提高质量,更好地为打造中国经济升级版、全面建成小康社会提供坚强有力的人才支撑和智力支持。”^[8]方向以及行动的内在逻辑已经很明确,涉及改革中一系列关系的处理,比如当下和长远的关系、局部和整体的关系、政府和市场的关系、存量和增量的关系,等等,但进行行政权力关系的调整是关键,否则这就只是一张“看起来很美”的蓝图。教育行政权力配置中的集权管理、越权管理、扩权管理等正是当前许多教育问题产生的根源,也是高考改革属地之困的权力根源之所在,当然也是教育领域综合改革要解决的核心问题。而这种行政权力关系的调整,在整个政治体制改革的框架中,能够在一定程度上实现权力由中央向地方、由行政部门向学校的让渡,但如果不加以框定,没有相对清晰权力边界,那么就会出现改革中权力的反复,教育管理体制中“一放就乱,一乱就管,一管就死,临死赶紧放”的怪圈就会不断出现,混乱的地方改革与有益的地方先行探索被叫停也会不断上演。

内在的变革不借助一个外力往往很难突破,尽管行政权力架构及关系的调整对于教育领域综合改革和教育治理体系与能力的建设极为重要,但是自我革命存在难以跨越的限度。在我们的管理文化中,教育政策在很多时候扮演了对各种权力关系进行调节的角色。教育政策虽然是用以确定和调整教育利益关系

的行动准则,但往往体现着一种意向,回旋余地较大,在具体贯彻中常常可以因人、因事、因条件而异,具有较多的灵活性和弹性。^[8]相比较而言,法律在权力的规约和关系的调整与维系上具有与生俱来的优势,它是人类在社会层次的规则,是人与人之间关系的规范,正义是其存在的基础,国家的强制力是其实施的手段。在法律的框架下进行教育领域的综合改革势在必行,这既是教育治理体系与能力建设的现代性体现和重要路径,更是依法治教和依法治国的内在要求。

但之所以需要强调法治的转向,就是因为长期以来我们的教育改革都依赖于政策的推进,有时候政策抵触甚至超越了律法,不够严肃也不稳定。尽管对于改革的路向问题,也有人提出正义^⑨的转向,但诸如公平和正义更多是一种教育的理想情怀和根本原则。教育改革的法治转向,兼顾了教育改革的正义原则和教育治理当中关系调节的实践。法治的转向还因为,尽管党的十八大指出“法治是治国理政的基本方式,要全面推进依法治国,要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,要完善中国特色社会主义法律体系,加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径。”《决定》也强调“建设法制中国”,但是在教育领域综合改革的重大部署中,法治的应有地位没有得到足够的重视,有关改革的三个段落陈述基本上瞄准的是教育领域内部的人才培养与相关体制机制的问题,基本的方向和主要政策。^[9]尽管《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出“推进依法治教”,但是在如何利用法律规章对改革的权力和行为予以规范没有明确的设计和安排。

四、依法治教:切实保障教育领域综合改革推进

进行教育改革的法治转向,加快建设现代教育治理体系和治理能力,目的还是在于深化教育领域综合改革,继以改革谋发展、促发展。但转向的要义就在于依法治教,依照法律体系开展共治,谋求善治,推进基于问题解决和发展导向的教育改革,而不是依靠政策文件和长官意志进行教育管理、管制。邓小平在《解放思想、实事求是,团结一致向前看》的讲话中深刻指出:为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变。1982年宪法进一步明确规定,中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法制国家。随着中国特色社会主义法律体系的基本形成,经济建设、政治

建设、社会建设以及生态文明建设都实现了有法可依。作为社会建设内容的教育改革创新,经过不断地发展,中国特色社会主义教育法律体系也已基本形成,这也为教育改革的法治转向和依法治教提供了“有法可依”的前提保障。

而且整个教育法律体系还处于不断的修订的过程之中,2013年9月由国务院法制办向社会公布的《教育法律一揽子修订草案》(征求意见稿),也体现出了《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020年)》所提出的“推进依法治教”和十八届三中全会所强调的“建设法治中国”在行动,依法治教大势已然。如果说教育法律体系的建设和完善是现代教育治理体系建设的重要内容,属于“器”的层面,而依法治教和教育治理能力则属于“用”的层面。器不存则无以用,存不用则不成其为器。那么,教育领域综合改革如何实现由人治、政治向法治的转向?有这样几个值得进一步探讨的问题。

其一,需要有一种普遍的法治意识。也就是说,对于教育改革,需要一种深入人心的法治观念,包括公民意识、权利参与意识、参与意识和秩序意识,这是对国民的普遍性要求。尤其是对于作为参与改革的利益相关者而言,依法治教,需要契约精神,在法律的框架下参与教育的协商与共治。因为从社会发展的角度而言,法治实际上是一个国家或民族的经济、社会、历史、文化、传统等综合发展的产物,既有社会性又有历史性。依法治教,既是教育法律的实践也是教育社会现象,需要人主观意志的参与。但是,长久以来,由于法制的健全和深厚的人治传统,国人的法律意识极为淡漠,包括教育行政部门的领导也缺乏应有的法制观念和法治行为习惯,以至于有法不依成为普遍的现象。因此,实行教育改革的法治转向并推进教育领域综合改革,需要持久有力地进行法治的普及。

其二,教育的党政领导要严格守法。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,教育事业的改革发展也必须要坚持党的领导。但是,宪法规定“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。中国共产党党章也规定“党必须在宪法和法律的范围内活动。”^[10]因此,对于教育改革而言,各级党组的领导应该依法注重方针

性的领导作用,不要越位介入教育的管理当中。而现实中,这种插手是很常见的,成为了教育治理不顺的重要原因。另外,在我国的教育行政和管理体制当中,按照教育法的规定,各级政府都有相应的教育管理职能,但是在教育实践中,由于法律意识淡漠和法律规定内容本身的不明确问题,导致教育改革发展中常见的“人治”和“政治”,也就是领导干部的主观决断和文件挂帅。

其三,完善教育法律体系建设。改革开放以来,尽管由《教育法》这一教育基本法和若干单行法律、行政法规、地方性法规、政府规章构成的中国特色的社会主义教育法律体系框架已基本建立,但对于依法治教而言,还存在着法律体系建设上的许多问题,还不能满足教育法治实践的需要,还不能为教育改革的法治转向提供充分的法制条件。法律体系还不健全,有些重要的领域,比如高中阶段的教育发展问题和考试的问题就存在法律上的空缺,缺少相应的单行法,这就使得高考以及教育的改革难以依法行事。在法律条文的内容上,还存在着立法技术上的问题,无论是具有基本法地位的《教育法》还是其他一些单行法,不少法律条文只有假定条件和行为模式而无法律后果,^[11]难以做到“执法必严”和“违法必究”,法律变成“一纸空文”。再加上程序性条文太少和重要概念含糊,在根本上影响了教育改革以法律为准绳。

其四,《教育法》的可司法性问题。^[12]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,建设法治中国,要深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。《教育法》是教育法律体系的基本法,是依据《宪法》制定的教育“母法”,很多内容没有具体化为普通法律规范的可操作性条款,于是难以被纳入现行法律体制中的诉讼和其他法律救济途径而被“虚置”,确定的法律效力也难以形成。如果《教育法》规定的内容不能在司法领域得到贯彻落实,就不能保障公民在宪法上所享有的基本权利,也就无法实现真正的依法治教和依法治国。因而,教育改革的法治转向,须要跨越单纯的法制建设进而从司法的层面,探索建立符合宪政原理的教育基本法的实施机制和监督机制,实现《教育法》的司法化,通过司法程序的引入直接成为法院裁判案件的法律依据。

注释

①北京市自1977年开始单独命题,经过不断探索,1986年文理分科考试模式基本定型。即文史类(含外语类)考政治、语文、数学、历史、地理、外语;理工科考政治、语文、数学、物理、化学、生物、外语。这种考试模式一直延续到1992年。

②恢复高考后,原国家教委历经13年的研究和试验,在1993年推出标准分数制度,形成具有中国特色的标准化考试方案。北京市高考也随之进入标准化改革阶段,逐步实现了命题标准化、考务管理标准化、试卷评阅标准化、分数解释和使用标准化。

③从1991年开始,原国家教委鼓励一些省在会考的基础上开展高考科目“3+2”改革试验,并于1992年公布了“3+2”的高考改革方案,即语、数、外三科作为共同考试科目(数学分文、理卷),文科加考政治、历史,理科加考物理、化学。每科满分原始分为150分。北京市1993年进入会考基础上的“3+2”高考时期,这一形式一直持续到2001年。

④广东省于1999年率先探索“3+X”高考科目组改革方案,X部分为“综合能力测试+考生选择的考试科目”,即大综合。2000年以后各省市陆续实施“3+X”科目组方案。北京从2002年开始“3+X”改革,文科综合科目为政治、历史和地理,理科综合科目为物理、化学和生物,文综和理综满分均为300分,语、数、外三科满分均为150分。2003年开始,北京试行“3+X”高考自主命题。

⑤为适应新一轮普通高中课程改革的需要,北京新高考方案2009年制定完毕,2010年执行。总体思路是坚持高校招生考试改革与高中课程改革相结合,坚持国家统一考试改革与高中综合评价改革相结合,坚持考试改革与高校录取模式改革相结合,按照“引导方向、系统设计、分类定位、重点突破、稳步推进”的思路,实行综合改革。

⑥北京发布中高考改革方案 <http://edu.people.com.cn/n/2013/1022/c1053-23281299.html>。

⑦根据教育部的意见,江苏省也明确表态,“高考改革‘不抢跑’不大动”,酝酿的改革方案暂停,以等待全国高考改革方案的出台。<http://js.xhby.net/system/2014/01/18/020010006.shtml>

⑧袁贵仁2014年1月15日在“2014年全国教育工作会议”上的讲话:加快推进教育治理体系和治理能力现代化。

⑨教育学者金生铤在十年前提出教育改革的正义转向,认为因为只有教育正义才能提供教育制度分配权利和义务的合理方法,教育正义是教育制度和教育行动的底线伦理,国家、政府和教育本身的教育行动必须首先追求教育正义,必须实现和保证教育制度的正义性。但笔者认为这种所谓转向实际上教育改革基本立场的问题,而在技术可操作层面,以法律规范为基础进行法治的转向是合适的。金生铤.教育正义与教育改革的转向[J].当代教育科学,2004年第20期:3-7.

参考文献

[1]丁秀涛,周轩.北京:高考30年在改革中创新[N].中国教育报,2007-8-8,(3).

[2]杨小敏.重大教育决策过程中的网络舆情——基于《纲要》

(下转第92页)

[19]蔡敏.美国中小学教师评价及典型案例[M].北京:北京大学出版社,2009:24.

[23]马克斯·韦伯.新教伦理与资本主义精神[M].康乐,简惠美译.广西师范大学出版社,2009.

[20][21][22]杨东平.中国现代教育的20世纪[M].上海:文汇出版社,2003:40,41,44.

责任编辑:武杰

Historical Approaches of Teacher Professionalization

Huang Xuhua

Abstract: Teacher is a profession with a long history, but the process of teacher professionalization is full of difficulties. To develop teacher professionalization, it is needed to focus on the following 4 aspects: to built a well-defined system of knowledge and skills; to strengthen the standards of teacher certification and the requirements to be a teacher; to enhance autonomy ability in the professional field; to win social acceptance by establishing a lofty prestige.

Keywords: profession; professional development; teacher professionalization; autonomy



(上接第51页)

二次征求意见期间新闻门户网站 Web 文本的分析 [J]. 复旦教育论坛,2011,(6):68-73.

[8]顾明远.中国教育大系:现代教育理论丛编[M].武汉:湖北教育出版社,1994:1337.

[3]樊未晨,堵力.北京市中高考改革强调减负均衡公平[N].中国青年报,2013-10-22:(1).

[9]张力.深化教育领域综合改革的基本方向和政策要点[N].中国教育报,2013-11-26,(2).

[4]贾晓燕.改革框架方案出台 用考试倒逼减负[J].北京日报,2013-10-22,(5).

[10]李树忠.依法治国语境下的县域法治[J].新华文摘,2014,(5):28-29.

[5]张墨宁.高考改革的“渐进式”之困[J].南风窗,2013,(23):29-31.

[11]张玉堂,王娅.《教育法》的问题、成因与对策——执行教育法十年反思[J].人大复印资料.体制改革,2005,(9).

[6]向蓓莉.减负政府:重构实施教育领域公共权力的职责及其限度[J].今日教育,2011,(4):18-19.

[12]劳凯声.改革开放30年的教育法制建设 [J]. 教育研究,2008,(11):3-10.

[7]杨小敏,李政.走向治理:首都教育改革面临的机遇和挑战[J].北京教育,2014,(6).

责任编辑:戚务念

Territory Dilemma of New Reform Approach of College Entrance Examination in Beijing: On Education Reform's Transformation to the Rule by Law Concurrently

Yang Xiaomin, Gao Bing

Abstract: The new reform approach of college entrance examination in Beijing is a local product of the national education reform. However, owing to too much emphasis on progressively promote with top-level design, the urgently needed reinventing in the current education management system is always popularly showing the contradiction between the whole and the part, the central and local governments. In the administrative power structure with relationship between higher and lower, due to undefined responsibility and power, the reform action is always inconsistent between the central and local government, so that the leading reform exploration of local government is forced to stop, appearing a tertiary dilemma of education reform. The break of the dilemma urgently needs orderly governance with multi reform subject participated through the construction of modern education governance system and capacity and the action logic of co-governance of stakeholders require education reform transforming to the rule of law.

Key words: reform of college entrance examination in Beijing; education governance; education reform; transformation to the rule by law; Territory Dilemma