

论新课程改革中的民主参与

——基于公共政策制定的视角

●河南商丘师范学院 李战营

教育部于2001年6月颁布《基础教育课程改革纲要(试行)》(以下简称《纲要》),拉开了我国新一轮基础教育课程改革的帷幕。新课程改革对基础教育课程体系、课程结构、课程内容、课程评价和课程管理等方面作了重大调整和改革,在课程的组织与实施方面也有明显的变化。《纲要》规定:“基础教育课程改革必须坚持民主参与、科学决策的原则,积极鼓励高等学校、科研院所的专家、学者和中小学教师投身中小学课程改革;……建立教育部门、家长以及社会各界有效参与课程建设和学校管理的制度;积极发挥新闻媒体的作用,引导社会各界深入讨论、关心并支持课程改革”。然而,考察新课程改革推行的过程,可以看到从新课程改革的准备到新课标的研制、审议、定稿到推行,参与者均属上层精英,包括教育、心理或课程专家及一些院士、艺术家和部分优秀教师等,而作为新课改“核心利益者”的学生、家长和大部分教师的参与是缺失的^[1]。可见,新课程改革在具体政策制定和执行的过程中还存在一些问题,“民主参与”还面临着一些障碍。从公共政策制定的角度来分析新课程改革中的民主参与问题,有助于我们拓宽思路,认清其内涵和必要性,进而采取科学合理的策略,促进公众对新课程改革的积极而有效的参与,最终在新课改各参与方之间形成一股合力,共同推进新课改的顺利实施。

一、新课程改革中民主参与的内涵

政策的科学化、民主化是当代各国政府在制

定公共政策时所追求的一个基本的目标取向。政策决策主体引入公众参与,是政府政策决策走向科学和民主的重要标志^[2]。改革开放以来,随着市场经济体制的建立和发展,我国政治体制改革也在逐步深入,公共政策制定的科学化、民主化是其重要内容。在此背景下,作为公共政策重要组成部分,我国“基础教育政策也在变迁中逐渐呈现出民主化、科学化的特征”^[3],《纲要》提出新课程改革要坚持“民主参与、科学决策”的原则正是这一特征的重要体现。

从公共政策制定过程中公众参与的视角看^[4],新课程改革中的民主参与是指政府在制定和推行课程改革系列政策时,公民个人或组织通过合法的方式、途径和程序直接或间接进入政府的决策过程,了解相关政策信息,并对课程改革发表意见和看法,以此来影响课程改革的行动过程。新课程改革民主参与的主体既包括教育、心理或课程专家及一些院士、艺术家和部分优秀教师,也包括学生、家长和大部分教师及其他社会有关人士、新闻媒体等。民主参与的目的主要在于通过影响课程改革政策的制定和推行,使课程改革避免或最大限度地减少对公共利益的偏离。

二、新课程改革中民主参与的意义

公众参与公共政策的制定是当代民主政治发展的必然,新课程改革中的民主参与是我国公共政策制定民主化在教育领域的反映,公众参与新课程改革政策的制定与执行既能实现公民自身的

利益,又能保证公共利益的最大化,对提高新课程改革政策的科学性、增强新课程改革政策的可接受性有重要意义。

1.有助于弥补“精英决策”的有限理性,提高新课程改革政策的科学性

随着我国经济体制由计划经济向市场经济的转变,政府职能和政府角色的转变也在同时进行,即由“大政府”变为“小政府”,由“万能政府”变为“有限政府”^[5]。然而,目前我国公共事务决策的模式并没有发生本质的变化,仍然具有极强的“政府精英”主导的色彩,公众的参与度是有限的。中国公共领域的决策“正确与否,是与决策者个人才能、技艺联系起来的,……并没有达到规范化、程序化、科学化而被大多数人所掌握的程度”^[6]。我国基础教育政策与决策的现状也正如此^[9]。具体到新课程改革,其政策的决策团队中,除了教育行政官员还集合了高校专家学者、社会各界名流,也包括了少数教研员、一线优秀教师。稍加推敲就可发现这个看似组成完备的决策团体仍未跳出上层精英阶层的圈子^[1]。以教育行政官员和教育、心理及课程等领域专家为代表的“精英”的作用固然重要,但我们也应认识到这个精英团队也是由“有限理性的人”组成的,其个人知识、经验和能力及信息的获得都是有限度的,而新课程改革无论从广度还是从深度上看都是一项极为复杂的教育变革工程,因此,把涉及千家万户利益的课程改革交给少数精英,这就可能使新课程改革政策很难摆脱个人直觉和个人知识限制,“而且还不可避免地会出现个人专断与家长制的作风”^[9],这样,政策的科学性容易处于低水平状态。

新课程改革政策制定和决策团队中除了各界精英外,还应包含基层一线老师、学生、家长和其他社会有关人士等普通民众及新闻媒体等组织。这样能够避免精英决策的有限理性,提高新课改政策的科学性。公众的充分参与可以为新课程改革政策的制定提供信息来源和智力支持,弥补“精英决策”模式信息不全的缺陷。由于普通民众直接

面对各种具体的教育问题,他们提供的信息是全面而真实的。另外,新课程改革政策的参与者来自社会不同的阶层和职业,他们具有不同领域的知识和智慧,因此能够从不同的视角看待和分析课程改革中的问题,能够为教育行政部门提供有价值的参考建议。仅仅依靠教育行政领导和部分专家很难收集到全面而真实的信息,而由于“精英决策”模式的各种局限,这些有价值的参考建议也是领导和专家们难以考虑到的。

2.有利于新课程改革政策的有效执行,消除新课程改革面临的阻力

由政府主导的“自上而下”的公共政策制定模式普遍面临的一个问题是公众参与度不高,政策执行力弱和执行效率低。现代公共管理理论认为,公众对公共政策制定的有效参与能克服这一问题,促使政策目标的顺利实现。美国学者约翰·克莱顿托马斯在其《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》一书中写道:“如果公共管理者花较多的时间吸引较多的相关公众参与决策制定,那么,就会因为决策赢得广泛的支持而加速决策执行的进程;相反,如果公共管理者为了节省时间而将相关公众排斥在政策制定之外,那么,就会延缓政策执行的速度,因为,那些被排斥在决策之外的公众会抵制政策,从而拖延了执行的进程”。

当前,我国基础教育政策的制定和决策过程也具有“行政推行有余,而民主参与不足”的特点。“在国家中心和行政中心的话语模式中,政府、行政机构以及作为其附属机构的学校之外的教育政策利益相关者的利益诉求往往被边缘化甚至被忽视,导致这些利益相关者在教育政策活动中处于‘受益人缺席’的状态。”^[7]我国新课程改革是在教育部主导下,由部分专家和少数优秀教师参与制定新课程标准,然后通过行政命令来推行,而学生、家长和大部分一线基层教师及其他社会有关人士被阻隔在课程改革决策之外,造成学生、家长及大部分基层一线教师等“核心受益人缺席”

的状态,导致其利益诉求无法表达。这种“受益人缺席”状态会导致公众缺乏对新课改政策的正确理解和支持,从而对新课改意义和紧迫性认识不足,甚至在有的地方受到老师、学生和家长的抵制^⑧。因此,把专家、学生、家长和一线基层教师及社会有关人士吸纳到新课程改革政策制定与决策过程中来,广泛听取他们的意见和建议,对学生、家长及一线基层教师等“核心受益者”的利益诉求及时有效地回应,有利于争取他们对新课改理念的理解、认同和支持,减少和消除新课程改革受到的阻力,促进新课程改革政策的有效执行。

三、推动新课程改革民主参与的策略

虽然新课程改革伊始就倡导民主参与,但直到目前公众参与新课程改革的情况并不容乐观,又鉴于公众的参与对新课程改革的顺利实施有着重要的价值,因此,采取科学合理的策略促进公众对新课程改革的有效参与就显得十分必要了。

1. 转变政府官员的决策观念和行为

转变政府官员的决策观念和行为是推动新课程改革中民主参与的前提条件。决策观念决定了政府的公共政策的发展方向,以及政府、社会、公民三者在决策中的地位、作用和关系^⑨。在传统的“行政主导”的决策模式下,政府在政策制定过程中占主导地位,政府官员容易形成“官本位”思想和官僚主义作风,忽视公众合法的知情权与参与权,导致公众不能有效地参与。新课程改革中政府官员必须破除旧有的决策观念,摒弃官本位思想,强化民主决策的观念,充分尊重公众合法的参与权,尤其要重视学生、家长及大部分一线教师在决策中的主体地位。还要克服官僚主义作风,能够主动为公众参与新课程改革创造条件和机会,主动吸纳公众意见和建议,并及时作出回应。

2. 提高公众参与新课程改革的意识和能力

长期以来,受传统政治文化的影响,我国很多公民具有严重的权威服从心理,缺乏对自己的主体地位的充分认识和主动参与意识。政府应加强对公众民主意识、责任意识的培养,让他们认识到

课程改革不仅仅是政府的事情,同时也与自己的利益密切相关,进而引导公众积极主动地发表意见、提供建议,激发公众参与新课程改革的热情。然而,仅有参与的意识与愿望而缺乏必要的参与能力也不能实现公众对新课改的有效参与。因此,政府在培养公众参与意识的同时,还应着力提高公众的文化水平和参与新课程改革的能力。首先,要加强公众的科学文化教育;其次应重视公众的理解能力、沟通能力及表达能力的提高;最后,要通过教育和培训让公众了解参与新课程改革的途径,掌握一定的参与方式和方法,真正让公众有意愿也有能力参与。

3. 保障公众的知情权,及时向社会公开新课程改革信息

我国于2007年4月公布的《中华人民共和国政府信息公开条例》要求涉及公民、法人或者其他组织切身利益的,及需要社会公众广泛知晓或者参与的政府信息,行政机关应当主动公开。显然,新课程改革政策“涉及公民切身利益”并“需要社会公众广泛知晓或者参与”,因此,对于新课程改革政策的及时、充分了解是我国公民的一项基本权利。另外,信息公开也是公众有效参与新课程改革的一个先决条件,只有新课程改革的相关信息合理、顺畅地流动,才能满足公众参与新课程改革的需要。新课程改革信息的公开要体现在新课程改革政策的制定、执行和评价的任何一个环节中,还要保证信息的真实性及实现程序的公开和可操作性,因为信息公开的范围、程度、真实性和可操作性会影响到公众参与的广度、深度及实际效果。为了保证新课程改革信息能被公众及时获知,可采取多种途径和方式。比如,可借鉴其他公共领域的新闻发言人制度,及时向公众披露新课程改革的相关政策、进度及实施现状;可调动报刊、电视、互联网等大众传媒的积极性来制造社会氛围,及时向社会宣传新课程改革的背景、理念、意义、目标及任务,争取公众,尤其是学生、家长及广大一线教师的理解和支持,让他们积极地参与到新课

程改革中来。

4.完善新课程改革民主参与的法规制度

在公共政策制定的过程中,公众的参与权需要法规制度来保护,公众的参与行为需要法规制度来规范。然而,我国相关的法规制度并不完善,对公民参与公共政策的制定方面缺乏系统的法律规章,关于公民参与的规定只是零星地散见于一些相关的法律和行政法规的部分条款中^[9]。在新课程改革相关法规制度中,除《纲要》规定课程改革要坚持“民主参与,科学决策”的原则之外,其他政策文件中鲜有民主参与的相关规定,而且《纲要》中也并没有对民主参与的主体、范围、方式、途径和权限作进一步详细的阐述。因此,新课程改革中民主参与的相关法规制度亟待完善。完善公众参与新课程改革的法规制度,首先要明确规定民主参与的主体及其权利和义务。这样可以使公众意识到自己的主体地位,明确自己的参与权限和应履行的义务;然后要对民主参与的程序、步骤、方式和方法作出明确具体的规定,使公众合理有序地参与新课程改革,避免盲目和无效。

5.拓宽新课程改革民主参与的渠道

公众参与新课程改革的渠道应该是多样的,除了充分发挥人民代表大会及政治协商会议的作用外,民意调查、专家咨询、听证会及网络参与等都不失为有效的选择^[9]。通过民意调查一方面可以宣传新课程改革的政策,另一方面能够掌握民众的利益需求,为新课程改革政策奠定良好的民意基础;通过专家咨询制度可以利用专家的专业知识和智慧,为新课程改革提供理论和哲学基础,保证新课程改革的正确方向。近年来,有研究者提议,新课程改革可以借鉴和引入当前一些社会公共事务决策中的听证制度来保证新课改各“利益相关者”有效参与^[10]。通过听证会,公众可以自由表达自己的意愿,从而为新课程改革决策提供智力支持,增加新课程改革政策制定过程的透明度;另外,互联网大大便利了新课程改革的民主参与,公众可以通过发电子邮件、写博客、上BBS论坛等

方式向政府提出自己的利益诉求或各种建议。

新课程改革中的民主参与是当代社会公共政策民主化在教育领域的重要体现,也是增强新课程改革政策科学性和执行力的内在要求。虽然有政府的倡导和支持,但新课程改革中的民主参与水平还不容乐观,公众参与的范围和发挥的作用还十分有限。这说明实现公众对新课程改革的有效参与将是一个长期而艰巨的任务,但随着政府部门决策观念和行为的转变,相关法规制度的完善,多种参与途径的构建及公众参与意识和参与能力的提高,民主参与在未来新课程改革中将发挥越来越重要的作用。

参考文献

- [1] 李芳.拷问新一轮课程改革.当代教育科学,2007(22).
- [2] 石亚洲.论民族政策制定专家参与制度的完善.中央民族大学学报(哲学社会科学版),2008(2).
- [3] 吴遵民.基础教育决策论.上海:华东师范大学出版社,2006.
- [4] 许佳娜.公共政策制定过程中的公民参与问题浅析.厦门特区党校学报,2011(3).
- [5] 姜杰,马全江.公共经济学.济南:山东人民出版社,2003.
- [6] 贺仲雄,王伟.决策科学——从最优到满意.重庆:重庆出版社,1988.
- [7] 刘复兴.论我国教育政策范式的转变.北京师范大学学报(社会科学版),2004(3).
- [8] 陈俊,刘芳.试述农村中小学在新课程改革中存在的障碍性因素.内蒙古师范大学学报(教育科学版),2010(6).
- [9] 李朝智.探索政府公共决策的多元化机制提高公众的参与能力.四川行政学院学报,2005(4).
- [10] 官灵芳.我国公共政策制定中公民参与的制度缺陷及对策分析.湖北社会科学,2009(3).
- [11] 王军强.论课程的社会听证和准入制度.现代中小学教育,2006(6).

(责任编辑 付一静)