

重点高中政策演进研究

——基于1977-2020年文本分析

徐卓宇 江凤娟

【摘要】运用政策文本分析方法对1977年以来涉及重点高中的53份中央部委政策文件进行整理分析,总结出重点高中政策发展过程的政策协作框架和政策主题聚类特征。依据时间历程和发展空间两个维度对重点高中办学发展进行剖析,梳理出“重点高中—示范性高中—超级中学”的政策文本演进趋势和“外松内紧—重点扩大—收拢规范”的空间发展历程,并进一步探析重点高中向超级中学演化过程中“教育效益认知异化”的内部逻辑和“生源集中优质高中”的外部逻辑。

【关键词】重点高中;超级中学;政策演进;文本分析

【作者简介】徐卓宇,男,中央民族大学教育学院本科生;江凤娟,女,中央民族大学教育学院副院长,副教授,教育学博士,研究方向:教育政策、教育技术(北京 100081)。

【原文出处】摘自《教育学术月刊》(南昌),2021.11.54~60

【基金项目】2020年度中央民族大学交叉学科研究专项项目“大数据驱动智慧教育的逻辑架构和实践研究”(编号:2020MDJC20)。

一、研究设计

以1977年1月至2020年12月间中央和各部委涉及重点中学建设和普通高中教育发展的相关政策文本作为样本来源,使用内容分析法筛选政策文本、确定分析框架、编码文本内容、进行量化统计分析,以深入探讨重点高中的政策演进逻辑,为新时代基础教育尤其是高中教育的发展思路提供借鉴与参考。

二、结果与分析

1.分析得到了重点高中政策年代热度与协作框架。如图1所示,自1977年建设重点中学政策重新启动至今,随着基础教育事业的发展,国家对优质高中教育资源涵育和配置的日益重视,重点高中、示范性高中、超级中学相关政策文件发布数量总体呈波动上升趋势,尤其是近五年来随着超级中学对于区域教育资源配置的影响加剧以及社会整体对获取优质高等教育资源的“教育获得焦虑”快速增长,与之相对应的政策文本显著增多,政策的“时代热度”显

著提高。

政策制定主体在各政策主体中居于首要、基础地位,在本研究中可具化为发文单位。各单位通过决策权力介入到高中办学过程中,发挥教育政策对重点高中及其他相关方面的整合调控作用。通过对发文单位进行统计分析,发现自1977年来共有13个政策发文主体,其中有中共中央、国务院、教育部3个部门单独发布过涉及重点高中的相关政策文本,其余均为教育部牵头的多部门联合发文。教育部是发

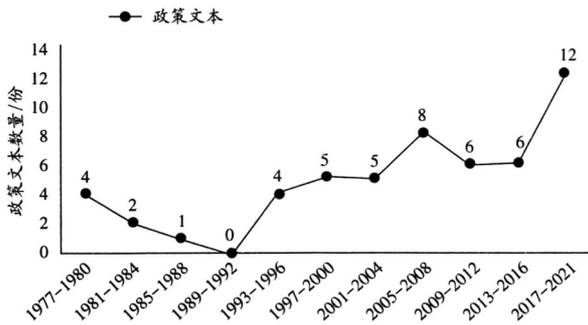


图1 涉及重点高中相关政策发布数量及趋势

布涉及重点高中相关政策的主要部门,其独立发布、下属各厅司和以其牵头的多部门联合发文累计占比76%,体现出重点高中政策有着较强的教育领域专业性。此外,中共中央、国务院以及二者联合发布的相关政策文件占比达到18%,也体现出党和国家对基础教育尤其是高中教育事业的高度重视,反映出长期以来高中教育和重点高中建设发展对于党和国家教育事业的重要意义。统计结果显示,重点高中相关政策是以教育部为主,其他部门(财政部、发改委、编办等)为辅,中央高度重视的政策协作框架。

2.分析得到了重点高中政策主题聚类。对政策主题进行聚类分析有助于增进对政策文本内容和政策目的的理解,对于涉及重点高中的相关政策进行主题类型提取和统计可以将纷繁复杂的政策文本有序化,同时发现重点高中相关政策在内容上的总体构成和在价值上的整体导向。总体而言,根据文本内容可以将53份政策文本聚类为14种主题(如图2)。

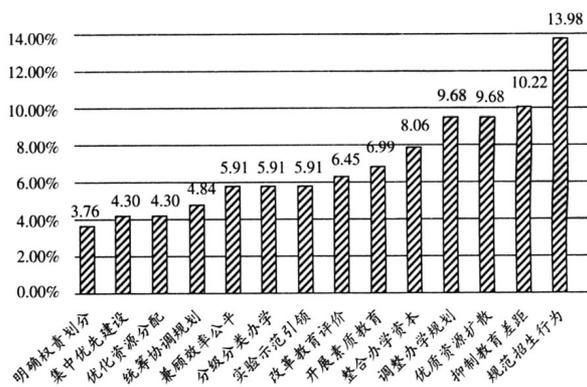


图2 重点高中相关政策主题聚类

三、政策文本演进历程

(一)循序渐进:时间历程中的政策演进

1.1977年到1993年是“重点高中”建设时期。这一时期的高中建设政策导向是集中有限教育资源重点扶持少数重点高中,以此带动一般高中发展,为构建和完善高效优质的高中办学模式积累经验。

这一时期的教育政策有着显著的“加速发展”的时代特点,即“多出人才、快出人才、出好人才”“更快地培养人才”^[1]的任务目标和“不少重点中学还没‘重’起来”^[2]的教育焦虑,以期通过重点高中的示范传导作用来“切实提高中小学的教育质量”。政策

制定者将着力建设重点高中看作是带动基础教育发展的关键举措,即“办好重点中学是迅速提高中学教育质量的一项战略措施”,在开办建设重点高中的过程中迅速积累经验、提高教育质量,从而以示范作用带动一般学校发展。

2.1994年到2009年是“示范性高中”建设时期。这一时期的高中建设政策导向是推动之前的重点高中向示范性高中转变,以优质示范校优化教育结构,提高教育效益。从1994年开始,政策文本中对于建设优质高中的表述逐渐从“重点高中”转变为“示范性高中”。其标志性政策是1993年国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见中提出“要在全国重点建设1000所左右实验性、示范性的高中”和1995年教育部颁发的《关于评估验收1000所左右示范性普通高级中学的通知》中对于示范性高中的定义、定位和评估验收方式。在即将迎来21世纪的当时,我国高中教育面临着加快改革开放和现代化建设的新形势,“对教育改革的紧迫感”^[3]依旧不减,此时的示范性高中政策取代重点高中政策,在继承“加快教育改革发展”时代使命的同时,也体现了“优化教育结构和教育资源配置,进一步提高教育质量和办学效益”的教育发展新目标,即转变“集中有限资源集中投入到极少数重点高中”的政策导向,改为更加广泛普惠的示范性高中建设,着力扩大优质高中的建设规模和服务受众。值得注意的是,这一时期的“重点高中”并未从政策文本中消失,而是一度与示范性高中并存,体现出由“办重点校”到“办示范校”的政策连续性和过渡性,如1999年教育部出台的《关于积极推进高中阶段教育事业发展的若干意见》强调“重点学校与薄弱学校联合办学”“加强示范性高中的建设”,以及在对示范性高中进行定义时,从“示范性高中应是……教师素质与办学条件好……社会和高等院校对学生的评价好,学校的管理水平高,有较长的办学历史……有较高声誉的普通高级中学”^[4]等政策文本可以看出,示范性高中在其建设初期仍带有浓厚的“重点高中”色彩。

这一时期的重点高中从过去政策文本中的建设导向转变为治理导向,涉及重点高中的政策多为督导检查和教育领域反腐相关文件,如2000年教育部

发布的《1998-1999年度全国开展基础教育专项督导检查情况的报告》中提出“重点中学减负效果低于一般中学”，《教育部关于加强从源头上预防和治理腐败的意见》提出“依法实行重点中学只办高中”，体现出鲜明的政策支持变化，即对重点高中经费落实、学业减负、素质教育、招生择校等方面由“增加投入、大力支持”变为“严格规范、重点检查”。

3. 从2010年至今是“超级中学”时期。从2010年开始，“超级中学”现象逐渐成为政策文本和媒体话语中的重要问题，全国各地开始涌现出一批“超级中学”，其对政策制定、执行和教育实践的影响远超过普通示范性高中，因此在政策意义上可视为重点高中发展到了“超级中学”时期。2011年《中国青年报》刊发《冲刺好大学，高考仅是最后一棒》一文，“超级中学”的概念首次出现在国家级官方媒体中。2013年教育部官网转载《光明日报》的《别让超级中学继续“一花独放”》，也是首次在教育部层面提到“超级中学”现象。考虑到媒体传播的相对滞后性，显然超级中学现象的产生稍早于此，但从国家教育政策的角度出发，“超级中学”大致出现于此时，即21世纪第一个十年末期。这一时期的教育政策文本对于超级中学的表述多以间接表述为主，散见于诸多关于高中招生名额分配、禁办重点校重点班、优化教育布局、反对应试教育、改制学校清理规范的文件中。

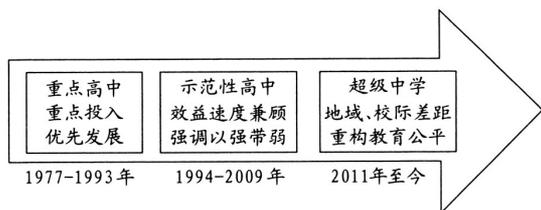


图3 重点高中向超级中学的时间演进历程与阶段特征

(二)宽严相济:发展空间中的政策演进

从政策文本所反映的高中办学发展空间来看，以办学主体、招生指标和教育评价为核心的高中发展空间是重点高中政策演进历程中的关键要素，决定着高中发展的上限标准和外延空间。总体而言，高中办学发展空间经历了“外松内紧—重点扩大—收拢规范”的三个演进阶段，分别对应重点高中的起源期、快速发展时期和向超级中学的异变期。

在重点高中的起源期，政策对其赋予的发展空间呈现出“外松内紧”的阶段特征，即如上文所述给予大量以资源优先配给为代表的政策扶持，但同时将全国各地重点高中的招生工作和评价权力置于较高层级的政府部门手中，如《教育部关于分期分批办好重点中学的决定》中一方面对重点高中采取“今后增加的中学教育经费在统筹安排下要确保重点中学的需要”的优待措施，另一方面又对其班级数和班容量有着明确的规定，并强调“规模和轨制一经确定，不要随意变动”。在办学主体上，这一时期的重点高中主要为“国家办重点”，且主要为“中央和省级政府办重点”，这与当时民间社会资本发育不成熟、基层教育财政经费短缺有着密切关系。

在重点高中的发展期，政策对其赋予的发展空间呈现出“重点扩大”的阶段特征。在基础教育政策制定权和学校管理的权责全部划归地方后，教育政策对于高中尤其是重点高中(示范性高中)采取“积极普及、重点建设、加快发展、扩大规模、多样办学、多资办学”的态度。从1993年到2004年十年间，涉及高中教育的政策文本中多次出现“积极普及高中教育”等类似表述，体现出这一时期政策制定者对于高中办学发展空间的放权，以期能够同时扩大高中教育规模和重点高中(示范性高中)的引领作用。这一政策取向基于此前重点高中长期相对一般高中的“压制性发展”的办学实际情况，通过收拢甚至压缩重点高中(超级中学)的办学发展空间来倡导“规模与效益并重”的高中办学理念，即通过权威和规范措施这一政策工具来补偿高中办学效益。如1999年教育部《关于积极推进高中阶段教育事业发展的若干意见》对高中教育提出了“适应普及九年义务教育后人民群众对高中阶段教育日益增长的需求，缓解初中升学压力”的目标定位，对业已建立起一批示范性高中的“已经基本普及高中阶段教育”的地区要“在加快发展、扩大规模的同时，努力提高教育质量和办学效益”。在高中办学经历了近20年的快速发展期后，政策制定者已经认识到规模和速度不再是高中教育的首要之急，故而提出“避免发生盲目追求速度和规模，忽视质量和效益的倾向”，以期充分发挥公办高中尤其是示范性高中的作用，对高中办学规模做到

调控与扩大兼顾,并逐渐提升高中办学质量在高中建设中的重要性。

在重点高中向超级中学的异变期,政策对于这一类高中群体的办学发展空间采取了较为审慎严格的态度,总体上呈现出收拢规范的态势。从2005年起,“缩小高中校际差距”和“严格执行高中三限政策”成为政策文本中的热点。这一时期的基础教育面临着以学校办学条件、办学水平为代表的教育资源区域差距、城乡差距以及校际差距不断扩大的教育断层压力,故而对于重点校(班)、大班额、过度应试教育、生源竞争等一系列问题进行规制,而主要手段即为压缩重点高中在招生规模、考核评价、课程设置、收费等全方位发展空间。2006年《教育部关于进一步规范普通高中建设兴办节约型学校的通知》中明确指出在招生方面各地高中要逐步减少“择校生”比例,在经费投入方面县域和农村高中要均衡发展,“避免将紧张的教育经费集中投向一两所学校”,在办学规模上“对于超大规模高中学校要从严控制、逐步调减计划,使学校保持适度规模”,在对示范性高中的教育评价上“调整评估指标和重点,强化反映学校实施素质教育、提高教育质量等方面的要求”,对于办学规模过大、应试教育倾向明显、吸纳同区域教育经费过多的高中进行多方限制。2008年《教育部关于深入推进和进一步完善中考改革的意见》严厉批评了“考什么教什么、机械重复训练、唯分数录取、恶性竞争生源、以升学率作为评价学校和教师唯一标准”等高中升学过程中的负面现象,矛头再次指向以超级中学为代表的高中群体。与此同时,上述政策文本表述也反映出这一时期超级中学的“野蛮生长”,但同样部分政策原因也可以在文本中求解——优质公办高中与社会民间资本联合办学的方式产生出一批既有充足社会资本提供物质保障,同时又有传统公办重点高中政策保障和口碑延续的强势优质高中。其中,将上述两方资源整合利用效率高的学校便自然地演进为超级中学。后续政策又对此进行限制,客观上造成政策精神与教育实践脱轨的结构不良:在高中投资建设主体方面,既倡导“促进办学体制多样化,扩大优质资源……积极鼓励社会力量参与公办学校办学”,又面对公办公办性质模糊的

复杂局面提出“全面完成高中改制学校的清理规范工作”;在招生方面,既提出“改进非义务教育公共服务提供方式”,为高中办学多元发展提供政策支持,又在2012到2019连续八年间的《关于高中阶段教育招生工作的通知》和《关于做好普通中小学招生入学工作的通知》中不断要求:“严格管理招生信息发布……严禁公办普通高中超出核定计划”;“严禁公办普通高中违反规定跨区域、以民办学校名义招生”;“严禁违规招生、违规借读等行为”。这些兼具授权与收权、鼓励和规制、引导与压缩的政策话语,很大程度上体现出过去的重点高中以一种异变的形式向现今的超级中学演进,而教育政策在其中既扮演负责评估的“裁判员”,又扮演主动参与办学管理的“运动员”和客观上起到催化作用的“教练员”,呈现出一种复杂关系。

四、结语

基于对重点高中政策文本的梳理,可以看出国家层面的教育政策对高中办学行为的管治出现价值与手段的失衡,从而促成了重点高中向超级中学的异变,主要体现为下述四个方面:

第一,相关教育政策中对长期以来“扩大高中教育总体规模”和后期力图“压缩部分超级中学个体规模”“稳定各校现有办学规模”之间存在鼓励整体发展与限制部分扩张的方法悖论。高中整体办学规模在政策引导下呈现出持续走高的态势,而政策力量的下泄同时带动部分重点高中的办学规模不断扩大,最终演进成超级中学的形态。鼓励扩大高中教育规模和限制部分高中规模增长的政策效应相互抵消,形成相关教育政策对高中整体和局部约束力的失衡,从而为超级中学不断扩张办学规模,形成“超级办学规模”提供可能。

第二,在前期重视办学效率的理念影响下,对于高中“教育效益”和“教育质量”的理解在政策执行中存在偏差,提高效益逐渐异化为“效率至上”乃至“分数至上”。一方面,重点高中作为基础教育向高等教育晋升的关键场域,在开展教育活动时容易受到工具理性影响,面对提高教育效益的政策要求在具体执行时往往转变为重视经济学意义上的效率;另一方面,相关政策对教育质量并未做出明确的指标界

定,但同时又将提高教育质量作为对重点高中、示范性高中等优质高中的考核评价标准。在此种情况下,教育效益和教育质量通常在概念上被解读为效率,在操作中被量化为分数与升学率,形成重视效益质量与唯分数论、唯升学率论的失衡,从而为超级中学异于常校的“超级教育产出”提供可能。

第三,前期国家重点办学导致的重点高中整体“高积累”与后期市县重点办学导致的重点高中个别“吃独食”形成效应叠加,致使高中校际资源配置始终存在显著倾斜。国家统筹建设重点高中虽然一定程度上削减了地方办学积极性,但同时以国家力量和对各地政府的行政要求保障了重点高中在前期建设过程中持续获得高资源注入。随后对于基础教育办学权的下放使得各市区县可以独立自主建设市属重点、区县重点,并积极与上一级行政区域内的其他高中开展竞争。基于以“教育GDP”为代表的政绩需要,各级政府对于辖区所属重点高中必然倾力投入以确保“区域教育水平提升发展”,形成不同层级单元内的“顶端优势”,最终形成同省内各校在本级和上级部门支持下的教育军备竞赛,而超级中学即是此种军备竞赛中的“佼佼者”。总体而言,政策支持下的重点高中前期高积累和后期“吃独食”造成了教育资源配置失衡,从而为超级中学取得“超级办学条件”提供可能。

第四,国家层面的“优秀人才焦虑、人才饥渴”引发社会和个体的“优质教育焦虑、教育饥渴”,优质高中长期处于教育政策制定者、执行者和政策目标群体等多方的决策焦点,故而使得招生和择校成为重点高中向超级中学演进的重要催化剂。重点高中从一开始便肩负起培养优秀人才的重任,国家对于优质人才的迫切需求和市场经济体制改革推动了全社会的优质教育需求,因而使得重点高中无论在官方还是在民间眼中都天然地具有“将最优秀的中学生培养成为最优秀的大学毕业生”的教育使命,从而成为社会对获取优质教育资源的整体偏好,即普遍的择校行为。而当重点高中通过办学规模和升学业绩将社会口碑提升到一定高度时,教育供求转变为卖方市

场,重点高中各种以“掐尖”为目的的招生手段便大行其道,最终在优质生源竞争中取得较大优势的学校便演进成为超级中学,从而为超级中学拥有“超级优质生源”提供可能。

随着超级中学不断引发社会对于教育公平的思考争论,过度增加高中生学业压力,尤其是虹吸区域教育资源致使一般高中急剧衰落等超级中学衍生问题的浮现,近年来学术界、教育界、媒体等社会各界“重振县中”的呼声逐渐升高,体现出全社会对于解决超级中学及其衍生问题,缓解教育焦虑、重构教育公平的期待——重点高中演进过程中的政策失衡获得新的调整思路。经由县域高中振兴政策而得以修正完善,从而真正实现兼顾高中教育效益提升与规模扩大,发挥教育政策对学生、家长等目标群体选择教育资源的导向作用和对高中办学行为、教学理念的控制规范作用。在2021年“两会”中,“加强县域高中建设”写进中央政府工作报告;与此同时,教育部将制定出台县域普通高中发展提升行动计划,将着力提高“县中”办学水平列入本年度工作要点,规制超级中学和重振县中这一教育问题已渐渐引起决策者重视,并走向政策议程。因此从教育政策视角来看,长期以来应对超级中学问题的“政策缺席”和“政策无能”现象正走向成为历史,重振县域高中极有可能成为未来高中学校建设的政策走向和解决超级中学系列问题、真正实现优质高中育人价值的关键实施路径,以此引导基础教育实践发展,重塑以素质教育为导向的教育价值。

参考文献:

- [1]杨建业.多出人才,快出人才,出好人才[N].人民日报,1983-07-16(1).
- [2]张健主编.教育部关于分期分批办好重点中学的决定[Z].中国教育年鉴(1949-1981年),2011:778-779.
- [3]中国教育改革和发展纲要[J].中国高等教育,1993,(4):8-17.
- [4]关于评估验收1000所左右示范性普通高级中学的通知[J].课程·教材·教法,1995,(9):1-3.