

关于中国基础教育政策的历史变迁分析

——基于间断平衡理论

梁怡宁

广西师范大学教育学部，桂林

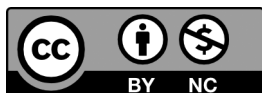
摘要 | 间断平衡理论是西方学者基于西方政治制度提出的，该理论被广泛应用于研究政治制定及政策变迁过程。该理论聚焦于长期的政策变迁过程，将政策过程置于政治制度与有限理性政策制定的双重基础之上。运用此理论分析新中国成立以来中国基础教育政策变迁，可发现其历经了政策平衡期——政策间断期——政策新平衡期三大阶段，呈现出明显的间断平衡发展脉络。通过研究中国基础教育政策长期均衡和短期突变的历史变迁，可揭示其内在机理。

关键词 | 政策变迁；基础教育；间断平衡

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 引言

教育是国之大计，特别是基础教育，其肩负着培养新一代有责任、有担当的社会主义接班人的重任。因此，基础教育政策的设计至关重要。中国的基础教育政策自新中国成立以来已有70多年的历史，在这漫长的历史时期中，中国的基础教育政策在稳定的过程中也存在着间歇性的变迁或突变。而公共政策理论当中的政策变迁理论之一——间断平衡理论就是聚焦于长时段的政策变迁研究，所以间断平衡理论可以用来解释中国的基础教育政策变

迁的过程。

通过对相关文献的整理发现，自新中国成立以来关于中国基础教育政策的研究主要是从以下几个方面展开：一是从不同学科的视角或不同的理论视角对中国基础教育的改革和发展历程进行研究，探索其中的规律，又或是从改革开放时期开始对中国基础教育政策的变迁进行研究。例如，刘智、赵楷夫以多源流理论为分析视角，对改革开放以来我国基础教育政策变迁的过程进行研究，并提出相关的展望；刘秉亚和边隽通过对改革开放以来基础教育发展历程的研究，得出了基础教育历程当中的经验和反思。二是研究范围

作者简介：梁怡宁，广西师范大学教育学部，硕士，研究方向：教育管理。

文章引用：梁怡宁. 关于中国基础教育政策的历史变迁分析——基于间断平衡理论 [J]. 教育研讨, 2024, 6 (5): 1250–1258.

<https://doi.org/10.35534/es.0605165>

局限于中国农村基础教育政策的变迁或民主教育政策等的变迁。如乔三三所研究的就是基于间断平衡理论视角,对新中国成立以来中国乡村教育政策的变迁进行研究;龙立军从间断平衡理论视角对新中国成立初期以来70年的民族教育政策的变迁进行研究。因此很少有研究聚焦于长时间段,运用间断平衡理论对新中国成立以来中国基础教育政策的变迁过程及内在机理进行研究。本文将从间断平衡理论视角出发,研究基础教育政策在长时间段内的变迁过程,探索中国基础教育政策变迁的内在机理。

2 间断平衡理论:分析政策变迁的框架

2.1 间断平衡理论框架

间断平衡理论最早源于埃尔德奇和古尔德等人的生物进化突变理论,经鲍姆加特纳和琼斯对其进行拓展之后用于描述美国政治政策过程。通过大量的案例分析去解释不稳定政策变化给稳定和连续的政治安排带来破坏的原因,逐渐将政策制定的焦点转移到注意力上来^[1]。间断平衡框架关注政策过程中的短期重大变迁的发生,主要用于解释政策过程中与渐进主义逻辑相冲突的偶发性重大变迁^[2]。问题的突出特征可通过注意力被引入决策机构,注意力的转变会导致决策所依赖的价值观和观念发生变化,从而使这些特征转化为决策偏好^[3]。

间断平衡框架认为,政策变迁是由政策图景和政策议定场所之间的互动导致的,政策图景对政策议题的走向有着非常重要的作用。间断平衡理论分析框架将政策过程置于特定的制度与有限理性决策的双重基础之上,以此来研究问题的界定和议程设置^[4]。以下是关于间断平衡理论框架所涉及的一些核心要素:

(1) 注意力瓶颈与有限理性决策。在有限的时间内,决策者的注意力和认知力存在一定限度,即注意力瓶颈。决策者在面对所有公共问题的时侯,其注意力是无法分配到每一个公共问题上的,他的注意力是有限的。所以政策决策者在面对所有公共问题的时侯,会选择性地注意到一部分公共问题而忽略其他公共问题。当政策决定者将注意力分配到这些公共问题上的时侯,这些被注意到的公共问题就进入了政策议定的场所,并形成相应的解决

方案,通过制度上升为公共政策,即政策产出。

(2) 政策图景、政策议定场所与政策垄断。政策图景是经验性和情感性两类信息的混合物^[5],包括政策信仰、价值观和公众的情感倾向等,换言之,就是公众如何理解和看待政策。所以政策图景又可分为两类:正面政策图景和负面政策图景。政策议定场所是指针对特定议题做出权威性决策的制度性场所或系统。通常情况下,决策权威倾向于维持政策垄断,然而现实政治中存在着各种公共危机,可能导致政策垄断的崩溃。在政策垄断的情境下,公众对于政策问题会趋向于一致、单一的正面看法,所以,正面的政策图景和政策议定场所共同构成了政策垄断。根据雷德福德(Redford)的看法,可以将政策议定场所分为子系统政策和宏观政治,一些单一的利益集团或多样化的利益群体可构成开放或垄断的子系统政治,子系统可以同时并行处理许多的问题^[6]。而由政党等构成的宏观政治,就只能处理单一的问题,也就是只能进行串行处理,没有更多的注意力放在很多事情上面。当政策子系统的并行处理和宏观政治的串行处理相结合时,就有可能引发政治的变迁。政策垄断是由最重要的政策行动者组成的封闭式体系,如美国的国会和政府。政策图景和政策议定场所存在一定的变化关系,正面的政策图景通常会引发子系统政治的反馈作用,使得政策变迁在长时间内处于停止状态或者渐进式变革状态;负面的政策图景常常会使政策议定场所产生变化,政策问题从子系统进入到宏观政治层面。而宏观政治的正反馈作用及注意力的转变会打破之前的政治垄断,导致政治崩溃^[7],政策就会在短时间内出现大规模的突变,形成政治变迁的间断式平衡。

(3) 正反馈作用和负反馈作用。正负反馈作用是间断平衡理论框架的重要反馈机制,负反馈作用 and 政策的长期稳定相关,它有助于形成政策的垄断,促进系统的均衡稳定,它包括自我纠正和自我平衡机制^[6]。自我纠正就是通过维持现有的政策现状、抵制变革去维持政策的稳定,负反馈作用就和自我纠正机制相关联。自我平衡机制并不反对变革,而是倡导渐进主义的模式去维持政策的稳定,强调的是一种对政策的微调,在原有基础上进行的强化。正反馈作用就和这种机制相关联,是一种自我增强的机制。

(4) 总的来看, 间断平衡理论致力于解释公共政策中长期均衡和短期变迁现象同时发生的内在机理。在这个长期过程中, 小规模和大规模的政策变迁源于政策子系统和行动决策之间的互动, 这在一定程度上解释了决策者或决策群体推动宏观政治系统政策变迁的方式。

2.2 中国情境对间断平衡理论分析框架的适切性修改

由于间断平衡理论是基于美国制度背景的政策变迁理论, 并非完全适用于中国公共政策变迁的过程。政策图景、政策垄断和路径依赖等公共政策话语虽然具有普遍适用性, 但是中西方的政治环境和社会环境具有本质上的不同。首先, 在决策运行机

制方面, 西方国家的制度结构通常为三权分立和联邦制等, 而中国是官方权威决策系统与非官方决策主体共同参与的决策运行机制; 其次, 在政策变迁动因层面上, 西方国家一般是党派竞争选举以及相关利益集团的游说, 而中国是社会组织、公众和专家学者等非官方团体或组织。中国的政策议定场所具有固定性、单一性和统一性, 主要包括各级党委、各级行政机关、人大以及政协等。也有学者认为, 中国的公共决策系统由官方权威性决策系统和非官方决策系统共同参与构成, 通常情况下, 官方权威决策系统在政策变迁当中起着主导作用^[8]。因此, 需要进行一定的修正, 以下是经过修正并适用于中国语境的间断平衡理论框架。

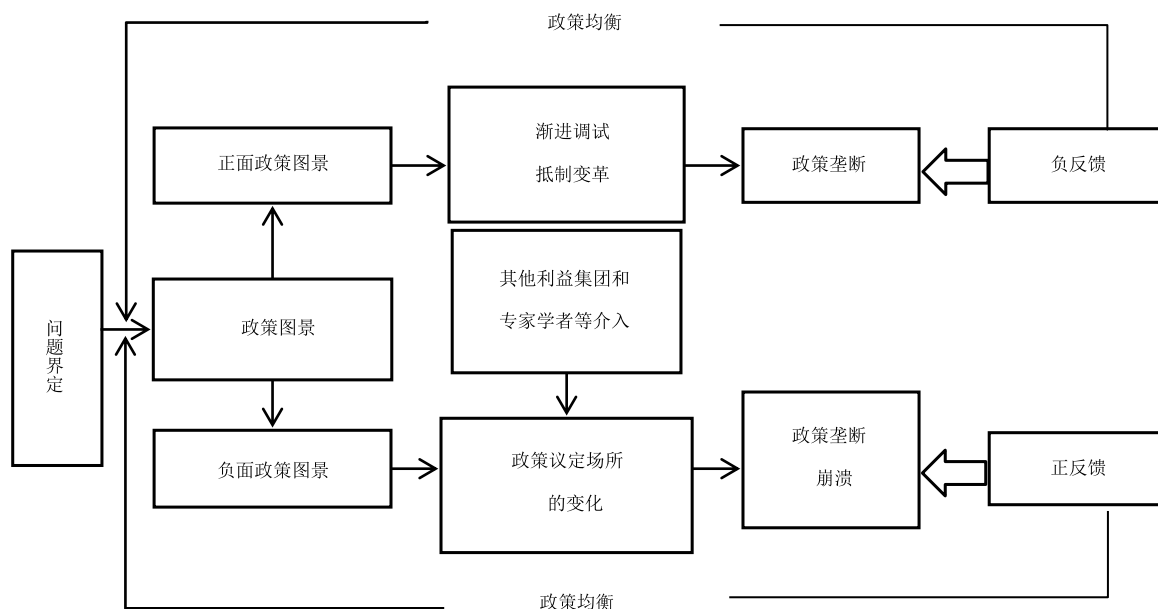


图1 修正过的间断平衡理论框架

Figure 1 Revised punctuated equilibrium theoretical framework

3 中国基础教育政策变迁的间断平衡理论解释

间断平衡理论认为公共政策在长期渐变的过程中, 也会出现间断性的突变或变迁, 因此会呈现出间断式的平衡特点。纵观基础教育70多年的发展历程, 可将其分为三大阶段: 第一阶段是政策的平衡期(1949年—1966年), 第二阶段是政策的间断期(1966年—1978年), 第三阶段是政策的新平衡

期(1978年至今), 呈现出间断平衡理论的平衡—间断—平衡的特点。

3.1 政策平衡期(1949年—1966年): 基础教育基本恢复和发展时期

新中国成立初期, 主要任务是恢复国民经济和稳定政治, 建立社会主义基本政治制度和社会主义基本经济制度, 并进行社会主义建设的初级探索^[9]。这时候也需要对教育事业进行接管和布

局，随后国家实施了一系列关于教育的制定和改革举措。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中与基础教育政策有关的要求是：“有步骤有计划地实行普及教育……响应革命工作和国家建设工作的广泛需要”。1951年10月发布的《政务院关于改革学制的决定》，强调了将普通中小学教育和工农干部、人民群众教育紧密结合起来，使之成为新中国成立之初基础教育政策的决策原则^[10]，同时，该决定也开始统一建立新学制，并着力建设专业化的教师队伍。1953年，在国家经济状况逐渐趋于稳定的情况下，中央决定实行“统一领导”和“分级管理”的财政管理体制。同年11月政务院下发了《关于整顿和改进小学教育的指示》，明确规定农村地区的小学公立校舍修建改造费用等均由县级政府承担，若存在经费不足的情况，需要村民自愿才可以筹集^[11]。

关于基础教育专项的政策包括1952年9月的《关于接办私立中小学的指示》《关于整顿和发展民办小学指示》《幼儿园暂行规程（草案）》，1953年11月的《政务院关于整顿和改进小学教育的指示》，1954年4月发布的《政务院关于改进和发展中学教育的指示》，1955年7月发布的《教育部关于减轻中、小学过重负担的指示》^[9]，1959年9月发布的《中共中央关于试验改革学制的规定》，1962年12月发布的《教育部关于有重点办好一批全日制中、小学的通知》，1963年3月中共中央印发的《全日制小学暂行工作条例（草案）》和《全日制中学暂行工作条例（草案）》，1964年7月中华人民共和国教育部发布的《关于调整和精简中小学课程的通知》等，这一系列的基础教育政策的制定和改革都是为了确保新中国成立初期教育秩序的稳定，为构建社会主义基础教育体系奠定基础。

表 1 政策平衡期的主要政策文本与内容（1949年—1966年）

Table 1 Main policy texts and contents in the period of policy balance (1949-1966)

政策文本	政策内容
《中国人民政治协商会议共同纲领》（1949年）	有计划有步骤地实行普及教育，……响应革命工作和国家建设工作的广泛需要
《政务院关于改革学制的决定》（1951年）	强调了将普通中小学教育和工农干部、人民群众教育紧密结合起来，使之成为新中国成立之初基础教育政策的决策原则，开始统一建立新学制，建设专业化的教师队伍
《关于整顿和改进小学教育的指示》（1953年）	明确规定农村地区的小学公立校舍修建改造费用等均由县级政府承担，如存在经费不足的情况下，需要村民自愿才可以筹集
《政务院关于改进和发展中学教育的指示》（1954年）	为了提高教育质量，……有计划地修订中学计划、教学大纲和教科书，为教师编辑一套教学指导用书
《关于调整和精简中小学课程的通知》（1964年）	对1963年颁发的中小学教学计划（草案）中的课程设置进行了调整和精简，作为学制改革前精简课程的临时措施

这一时期的政策制定目标都是全方位为了社会主义建设和生产劳动的需要，自上而下的注意力都集中于此。由于新中国成立后各类资源都匮乏，信息也比较闭塞，因此政策议定场所都集中于政府的各个子系统当中，且都是在社会主义建设同时发展教育事业为无产阶级服务这一一致的政策图景下，政策决策系统存在于较为封闭的党领导下的政府决策系统当中，政策垄断也在不断的形成，其发展呈现平稳的态势。

3.2 政策间断期（1966年—1978年）：基础教育遭遇艰难挫折时期

这一阶段由于受到领导者错误评估当时党和国家的政治状况的影响，基础教育办学政策以工人阶级、农民阶级为主，办学主体主要是乡村社队、乡社。基础教育质量政策以阶级斗争为目标导向，重

视阶级斗争和生产劳动^[12]。可以看出这一时期的学校及其教育教学设施遭到严重的破坏，许多小学被放到村、中学被放到公社进行办学^[13]，该时期发布的政策有1966年5月的《五·一六通知》以及同年8月中国共产党八届十一中全会通过的“十六条”，1967年10月中共中央、国务院、中央军委、中央文革小组调整教育政策发布的《关于大、中、小学复课闹革命的通知》等。这一时期发布的政策文件都是非常规的文件，对教育事业的打击异常严重。因为这一时期基础教育政策的目标也是受到以阶级斗争为主思想的影响，这在很大程度上忽视了基础教育的发展，使得基础教育的教学质量不断下降。具体表现为在教育领域当中对知识分子造成的严重迫害，教育管理权进行下放，教师以及学校的领导等受到不同程度的伤害。

表 2 政策间断期的主要政策文本与内容（1966年—1978年）

Table 2 Main policy texts and contents of the policy hiatus period (1966-1978)

政策文本	政策内容
《五·一六通知》（1966 年）	《通知》否定了《二月提纲》，号召高举无产阶级文化革命大旗，揭露和批判混进党内的资产阶级代表人物，开始了十年内乱
“十六条”（1966 年）	批判资产阶级以及剥削阶级的意识形态，改革教育和文艺，以及不适应社会主义经济基础的上层建筑，去巩固和发展社会主义制度
《关于大、中、小学复课闹革命的通知》（1967 年）	要求全国各地大学、中学、小学一律立即开学，一边进行教学，一边进行改革
“知识青年下乡政策”（1968 年）	召城市中的广大知识青年到农村中去接受下中农的教育
《全国工作会议纪要》（1971 年）	全盘否定了十年内乱前全国教育领域取得的巨大成绩，错误地做出了“两个估计”，认为大多数教师和解放后培养的大批学生“世界观”基本上是资产阶级的

由此可以看出，该时期的政策图景已经发生了变化，变为以阶级斗争为主，其他组织和利益集团参与到宏观政治系统中，原先子系统政策的垄断遭到破坏。根据政策制定的路径依赖关系，相关问题被提上政治日程，进入宏观政治系统，正反馈作用的强化致使政策垄断的崩溃，进入政治变迁的时期。

3.3 政策的新平衡期（1978 年至今）：基础教育全面发展时期

1978 年，进入了改革开放时期，学校的教学恢复了正常的状态，教育事业的发展也在慢慢的恢复。十一届三中全会的召开提出了以经济建设为中心，从原来的以阶级斗争为中心转变为以经济建设为中心，由此承担着为现代化建设培养人才重任的基础教育开始重新恢复生机，由此，基础教育政策制定也发生了整体变迁，基础教育在经济建设中的基础性地位得到认可。随着国门的逐渐打开并与世界进行接轨，中国置身于全球化语境当中，与世界的联系交往日益密切，基础教育的发展也就逐渐与经济进行挂钩。1983 年邓小平同志为景山学校题词体现出了“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”的思想。在这一时期，教育的发展慢慢地自觉服务于经济发展的需要，并且努力改变制约基础教育发展的教育体制，以提高全民的文化素养。

在这一时期的前期，我国普及义务教育的实行可以分为三个部分来看：第一步，逐步推进。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》确定了地方负责、分级管理的基础教育管理体制^[14]；1992 年党的十四大提出“双基”任务，1994 年具体化为“双八五”。第二步，两基攻坚。2004 年国家实施西部地区“两基”攻坚计划，计划于 2007 年如期完

成。第三步，免费普及。从 2008 年 9 月开始，国家宣布全部免除城市义务教育阶段公办学校学生的学杂费。

具体的相关政策如下：1986 年我国颁布了中国历史上第一部义务教育法律——《中华人民共和国义务教育法》，解决了基本能力教育的问题^[15]。1993 年发布的《中国教育改革和发展纲要》在基础教育领域提出了一项任务：全国普及义务九年义务教育，要求改善其办学条件并逐步将其标准化实行。1994 年 6 月召开的全国教育工作会议，讨论了《中华人民共和国（草案）》和《中国教育改革和发展纲要》的实施意见（征求意见稿），全面落实了教育优先发展的战略。1995 年颁布的《中华人民共和国教育法》成为了中国教育发展的基本法律保障。同年 5 月中共中央、国务院发布的《关于加速科学技术进步的决定》，明确地提出实施科教兴国的战略，1996 年的“九五”计划进一步将科教兴国战略确定为经济和社会发展的重要方针。1998 年 12 月，中华人民共和国教育部发布《关于贯彻十五届三中全会精神促进教育为农业和农村工作的意见》，指出农村中小学要大力推进素质教育，全面提高学生素质，着重培养学生的创新精神和创造能力。1999 年，召开的全国教育工作会议，中共中央、国务院联合发布的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，在这一《决定》里面，不仅提出了发展素质教育，培养现代化的社会主义新人的要求，也从深化教育改革为素质教育的发展创造一定条件的角度，在各方面对学校提高教育教学水平提出了要求^[10]。2001 年 5 月，国务院发布了《关于基础教育改革与发展的决定》，该《决定》提及我国已初步实现基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲（简称“两基”）的目标，并再次强调要全面推进素质教育的发展。同年 6 月，教育部印

发了《基础教育课程改革纲要（试行）》的通知，决定大力推进基础教育的课程改革，构建符合素质教育要求的新基础教育课程体系。2002年2月，教育部发布《关于加强基础办学管理若干问题的通知》，提到要积极推进义务教育阶段学校均衡发展。2010年《国家中长期教育改革和规划纲要》明确将“坚持以人为本、全面实施素质教育”作为教育改革发展的战略主题^[16]，同时又再次强调义务教育是教育的重中之重。同年6月，中华人民共和国教育部发布了《教育部关于深化基础教育课程改革进一步推进素质教育的意见》，意见指出要进一步完善基础教育课程体系，大力推进教学改革并健全和完善考试评价制度。2014年是全面深化改革的开局之年，教育领域紧紧抓住促进教育公平和提高教育质量的战略主题，教育综合改革全面开展^[17]。2018年印发了《国务院办公厅关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》，在这当中又一次强调要始终落实义务教育是教育投入的重点，要落实政府的责任。这些都说明了政策上对于义务教育的重视，巩固义务教育成果的重要性^[18]。

2019年11月，教育部发布了《关于加强和改进新时代基础教育教研工作的意见》，这当中就提到了教研要服务学校教育教学，引领课程教学改革，提高教育教学质量。在这一年的教育政策文件中也反复提到了推进基础教育关键领域改革，全面推动基础教育高质量发展^[19]。2020年2月，教育部办公

厅、工业和信息化部办公厅印发《关于中小学延期开学期间“停课不停学”有关工作安排的通知》，全面落实“停课不停学”工作^[20]。2020年虽然面临着新冠疫情，但也圆满完成教育的“十三五”规划，中国基础教育发展站到了新的历史起点上^[21]。2021年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》，提出的主要目标是切实提升学校育人水平，持续规范校外培训（包括线上培训和线下培训），有效减轻义务教育阶段学生过重作业负担和校外培训负担。同年在基础教育方面也提出了要实行“五育”并举的育人体系^[22]。2022年4月，教育部等八部门印发了《新时代基础教育强师计划》的通知，指明了要全面进行新时代教师队伍建设的深化改革，建设高水平的教师教育体系，培养造就高素质专业化创新型中小学教师队伍，推动教育高质量发展。2023年1月，教育部等十三部门联合印发了《关于健全学校家庭社会协同育人机制的意见》，指出主要目标之一是到2035年，形成定位清晰、机制健全、联动紧密、科学高效的学校家庭社会协同育人机制。同年5月，教育部办公厅关于印发《基础教育课程教学改革深化行动方案》的通知，进一步指出要继续有组织地持续推进基础教育课程教学深化改革，至2027年，形成配套性的常态长效实施工作机制。从《中国教育现代化2035》文件当中也可以看到，我国要发展中国特色世界先进水平的优质教育^[23]。

表3 政策新平衡期的主要政策文本与内容（1978年至今）

Table 3 Main policy texts and contents of the new policy balance period (1978-present)

政策文本	政策内容
《中国教育改革和发展纲要》（1993年）	全国普及义务九年义务教育
全国教育工作会议（1994年）	讨论了《中华人民共和国(草案)》和《中国教育改革和发展纲要》的实施意见(征求意见稿)，全面落实了教育优先发展的战略
《中华人民共和国教育法》（1995年）	真正落实教育优先的地位，促进教育的改革与发展，建立中国特色的社会主义现代化教育制度，维护相关教育关系主体的合法权益，加快教育的法制建设
《关于贯彻十五届三中全会精神促进教育为农业和农村工作服务的意见》（1998年）	农村中小学要大力推进素质教育，全面提高学生素质，着重培养学生的创新精神和创造能力
《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》（1999年）	提出了发展素质教育，培养现代化的社会主义新人的要求
《关于基础教育改革与发展的决定》（2001年）	我国已初步实现基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的目标，并再次强调要全面推进素质教育的发展
《关于加强基础办学管理若干问题的通知》（2002年）	提到要积极推进义务教育阶段学校均衡发展
《国家中长期教育改革和规划纲要》（2010年）	明确将“坚持以人为本、全面实施素质教育”作为教育改革发展的战略主题，再次强调发展义务教育是教育事业的重中之重
《关于加强和改进新时代基础教育教研工作的意见》（2019年）	提到了教研要服务学校教育教学，引领课程教学改革，提高教育教学质量
《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》（2021年）	提出的主要目标就是要切实提升学校育人水平，持续规范校外培训，有效地去减轻义务教育阶段学生过重作业负担和校外培训负担

续表

政策文本	政策内容
《新时代基础教育强师计划》（2022 年）	要进行新时代教师队伍建设的深化改革，建设高水平教师教育体系以及高素质专业化的中小学教师队伍，推动教育高质量发展
《关于健全学校家庭社会协同育人机制的意见》（2023 年）	主要目标之一是到 2035 年，形成定位清晰、机制健全、联动紧密、科学高效的学校家庭社会协同育人机制
《基础教育课程教学改革深化行动方案》（2023 年）	进一步指出要继续有组织地持续推进基础教育课程教学深化改革，至 2027 年，形成配套性的常态长效实施工作机制

在这一时期，可以看到原来政策图景的改变，现在已经形成了新的政治图景，就是要以经济建设为中心发展生产，人们迫切需要发展经济，发展生产力，而教育在这其中扮演着重要的角色，尤其是对外开放之后，我国人民生活水平的逐步提高以及国外先进教育理念的冲击，致使公众对于基础教育质量的集中关注，加上留学归来的教学研究者的进一步推动，这些情况不得不引起政策决策者的注意，并将其提上议题日程，以回应社会的关切，努力解决人民群众热切关心的教育问题，不断加快促进义务教育优质均衡等，让人民群众享受比之前更高质量、更加公平的基础教育^[24]，出台一系列的教育政策，依赖于政策制定的路径进行渐进式改革，政策垄断得以维持下去。因为这一系列基础教育的政策文本都是在原来的基础上进行的渐进式微调或改革，只是小修小补，并没有大刀阔斧的进行改革。所以在该时期基础教育政策的政策图景是没有什么变化的，政治垄断也在继续维持着，加上政策制定的路径依赖的惯性^[25]，该时期的基础教育政策继续处于长期渐进式的平衡当中。

4 中国基础教育政策变迁的内在机理

中国基础教育政策变迁的内在机理就在于三者之间的联系：政策图景变化、注意力的转移和政策制定的路径依赖，这三者之间的不同联系造成了不同政策变迁过程的不同结果。

如前所述，随着基础教育政策所面临的社会情况的不同，政治经济和社会环境的变化，政策图景也在不断地变化。而正面的政策图景，全体的注意力集中于社会主义的建设和发展上面，负反馈作用的不断加强通过路径依赖的惯性建立起了政策的垄断，因此1949年—1966年形成了以建国初期的党领导下的各级政策子系统为主导的政策垄断格局。而在1966年—1978年这一阶段，主要是由于政策图景

的变化，和政策议定场所的变更，加上正反馈作用的加强，政策进入到了崩溃的时期，政策变迁就发生了。在最后一个阶段（1978年至今），由于原先的政治图景不再受人们的关注，已经转变为了以经济建设为中心，相关的问题没有上升到宏观政治系统，或者相关的政治系统及时发现了社会所关注的问题并及时进行自我平衡，同时借助专家、社会媒体等非官方系统的智力支持，及时的进行调整和改革，才使得现有的政策垄断得以维持下去，从而进入政策的新平衡时期。

5 结语

通过梳理新中国成立以来我们基础教育政策的历史变迁，以及相关的政策文本，发现了基础教育政策的演变过程随着政治经济社会的发展而发展，呈现出平衡—间断—平衡的特点。同时也探寻出中国基础教育政策变迁的内在机理，即政策图景的变化、领导人注意力的转移以及政策制定的路径依赖都会对基础教育政策的制定和改革产生一定程度的影响。对于像基础教育政策这样长时期的政策来说，一般都是趋于长期的平衡和短期的变迁特点的。因此政策制定不能单纯依靠渐进式主义的逻辑思维进行制定，也需要关注短期重大变迁的预设，保持正面的政策图景。同时也需要积极的关注教育领域届的专家学者的意见，因为他们掌握着最为真实的教育发展现状，更多的是从教育现实出发考虑问题^[26]。而且，他们作为非官方决策系统当中的一部分，对问题的看法有着专业性的理解。所以，可以多关注他们的研究动向，听取他们的意见，为政府决策提供智力支持。

参考文献

[1] 保罗·萨巴蒂尔. 政策过程理论 [M]. 彭宗超, 钟开斌, 译. 北京: 三联书店, 2004: 125-128.

- [2] 安世遨, 黄晓芳. 我国民办高等教育政策演变逻辑分析——基于间断—均衡的视角[J]. 现代教育管理, 2020(11): 51-57.
- [3] [美] 布赖恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定[M]. 李丹阳, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 58.
- [4] 吴光芸, 周芷馨. 基于间断—平衡理论的中国未成年人保护政策变迁[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2021, 42(6): 45-57.
- [5] 贺鹏丽, 何芳馨. 渐进均衡与间断革新: 新中国托育师资政策变迁探析[J]. 教育研究与实验, 2022(3): 73-79.
- [6] 龙立军. 间断平衡理论视角下70年中国少数民族教育政策变迁分析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(1): 22-31.
- [7] 刘春丽, 左一爽. 间断均衡视角下基础教育减负政策的变迁——基于1978—2022年政策文本分析[J]. 商丘师范学院学报, 2023, 39(2): 94-101.
- [8] 李金龙, 王英伟. “间断平衡框架”对中国政策过程的解释力研究——以1949年以来户籍政策变迁为例[J]. 社会科学研究, 2018(1): 64-72.
- [9] 杨志成. 新中国基础教育政策价值取向研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2013.
- [10] 吴遵民. 基础教育决策论: 中国基础教育政策制定与决策机制的改革研究[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2006.
- [11] 赖明谷, 李东栩. 中华人民共和国成立70年来农村基础教育经费投入政策变迁研究[J]. 教育理论与实践, 2019, 39(34): 20-24.
- [12] 古翠凤, 周劲波. 基础教育政策变迁的路径分析[J]. 辽宁教育研究, 2007(11): 60-63.
- [13] 孙霄兵, 徐玉玲. 中国基础教育70年: 成就与政策[J]. 课程·教材·教法, 2019, 39(2): 4-10.
- [14] 吴莹. 从“教育效率优先”到“更加注重教育公平”——基于30年来中国基础教育改革的政策视域[J]. 教育探索, 2010(11): 22-24.
- [15] 薛二勇, 李健. 建设基础教育强国: 解读二十大报告新部署[J]. 中小学管理, 2022(12): 9-12.
- [16] 范国睿. 从蓝图到行动——全国教育大会一周基础教育政策与教育改革述评[J]. 人民教育, 2019(18): 30-38.
- [17] 李兰荣, 郝志军. 基于政策的中国教育改革趋势透析[J]. 当代教育科学, 2015(15): 34-37.
- [18] 袁振国, 刘世清. 改革开放40年中国基础教育发展的历史经验[J]. 中国教育学刊, 2018(12): 6-11, 42.
- [19] 余慧娟, 董筱婷, 赖配根, 等. 2019中国基础教育政策分析[J]. 人民教育, 2020(2): 13-24.
- [20] 金马妮, 范国睿. 为学正如撑上船: 2020年我国基础教育政策评析[J]. 现代教育管理, 2021(7): 70-80.
- [21] 余慧娟. 2020中国基础教育政策分析[J]. 人民教育, 2021(2): 7-25.
- [22] 陈志伟, 周飞, 余慧娟, 等. 2021中国基础教育政策分析[J]. 人民教育, 2022(Z1): 7-32.
- [23] 薛二勇. 深化基础教育改革的关键问题与政策路径[J]. 中国教育学刊, 2020(12): 7.
- [24] 李帆, 钱丽欣, 邢星, 等. 2022中国基础教育政策分析[J]. 人民教育, 2023(Z1): 13-41.
- [25] 万卫. 我国民办教育产权政策的稳定和变迁——基于“间断—平衡”理论的分析[J]. 江苏高教, 2013(1): 58-59, 149.
- [26] 祁占勇, 闫丽媛, 王鹏炜. 教育政策研究的历史制度主义取向及其行动路径[J]. 基础教育, 2022, 19(6): 46-56.

Analysis on the Historical Changes of China's Basic Education Policy

—Based on Punctuated Equilibrium Theory

Liang Yining

Faculty of Education, Guangxi Normal University, Guilin

Abstract: Punctuated equilibrium's theory was put forward by western scholars on the basis of western political system. This theory is widely used to study the process of political formulation and policy change. This theory focuses on the long-term policy change process, which puts the policy process on the dual basis of political system and bounded rational policy formulation. Applying this theory to analyze the changes of China's basic education policy since the founding of the People's Republic of China, it is found that it has gone through three major stages: policy balance period, policy discontinuity period and policy new balance period, showing an obvious development vein of punctuated equilibrium. By studying the historical changes of long-term equilibrium and short-term mutation of China's basic education policy, we can find its internal mechanism.

Key words: Policy change; Basic education; Punctuated equilibrium