

基于政策工具的我国省市级基础教育信息化政策文本分析研究

A Text Analysis and Research on the Informatization Policy of Basic Education at the Provincial and Municipal Levels in China Based on Policy Tools

荆璐¹ 王诗蓓^{1*} 陈泽毅² 黄舒婕¹

¹ 扬州大学新闻与传媒学院

² 山东财经大学工商管理学院

*1352346697@qq.com

【摘要】 基于 16 份省市级与基础教育信息化相关的政策文件，首先在基于省市级教育信息化政策特点的基础上，构建基于“政策工具—政策时间”的政策文本分析框架；然后用内容分析法，分析省市级基础教育信息化政策文本使用政策工具的现状和特点；最后从政策工具的命令型、激励型等政策工具使用方面，提出调整政策工具使用维度，完善激励机制等建议，为进一步优化基础教育信息化政策，促进我国教育数字化转型提供参考。

【关键词】 基础教育信息化；政策工具；政策文本

Abstract: Based on 16 provincial and municipal policy documents related to basic education informatization, firstly, based on the characteristics of provincial and municipal education informatization policies, a policy text analysis framework based on "policy tool-policy time" is constructed. Then, with the content analysis method, the paper analyzes the current situation and characteristics of using policy tools of provincial and municipal basic education informatization policy text; Finally, from the aspects of the use of policy tools such as command and incentive, suggestions are put forward to adjust the dimensions of the use of policy tools and improve the incentive mechanism, so as to provide references for further optimizing the basic education information policy and promoting the digital transformation of education in China.

Keywords: Basic education informatization, Policy instruments, Policy text

1. 问题的提出

在如今的信息时代中，推进教育信息化已然成为一个全球性命题，教育信息化是教育数字化的基础性阶段，探索教育信息化发展的历史路径可以为当前教育数字化的驱动和融合提供重要的借鉴（杨宗凯，2022）。技术强化教育有助于创造无处不在的互动教学空间，在这一过程中，“技术+教育”变化为“教育+技术”，即技术从教育创新与变革的外生变量变为内生力量（张双志，2020）。

研究发现，学者们关于基础教育信息化政策的研究多聚焦于国内外基础教育信息化政策文本解读与评价等方面，例如姚佳胜(2022)等人对改革开放以来有关基础教育信息化政策的文本进行分析，提出了我国基础教育信息化政策的未来走向。蔡旻君(2023)等人通过对 2003—2018 年间有关信息化促进基础教育公平的政策文本分析，发现教育信息化进程中可能出现新的教育不公平问题。然而，学者们对具体省份和具体城市的细化研究并不多见。开展省市级教育信息化政策研究能够深入分析当地教育信息化的现状、问题和需求，为政策制定提供科学依据。

政策工具作为达成政策目标的方法和手段，是促进教育信息化发展，教育数字化转型的有力保障。基于此，本研究立足于政策工具视角，以省市级基础教育信息化政策文本为研究对

象，以“政策工具—政策时间”为分析框架，对省市级基础教育信息化政策文本中命令型，激励型等政策工具进行分析，优化基础教育信息化政策，促进教育数字化转型提供参考。

2.研究设计

2.1. 政策工具维度

Kiel 开展了有关政策工具分类方法的研究并提出 64 类政策工具，是政策工具分类的开端 (Kiel, 1964)；Schneider 和 Ingram 更加系统地把政策工具分为权威工具、激励工具、能力工具、符合和规劝工具、学习工具五类 (Schneider et al.,1990)；已有政策工具分类的依据是如何利用不同因素对个人或集体行为施加影响从而使目标群体按照政策意图实施行动（张菁珂等，2022），内涵清晰明确，可适用于本研究。综上所述，本研究将教育信息化政策工具分为命令型工具、激励型工具、能力建设型工具、系统变革型工具和劝告型工具五类工具进行了编码。

2.2. 政策时间维度

政策工具能够探索问题的解决方案，为了深化其对基础教育信息化政策的多维度剖析，有必要引入其他分析视角。而政策的颁布是在特定的历史与社会背景之中，将发布的时间纳入考量范畴，能揭示政策工具在选择与应用层面的演变与调整，全面了解政策变迁现状。鉴于此，本研究构建了“政策工具—时间维度”的理论分析框架，选取命令型，激励型，能力建设，系统变革和劝告型五类政策工具作为“政策工具”维度，用 X 轴表示，参考参考（杨晓宏，2023）等人使用的政策工具维度，将教育信息化“十三五”“十四五”发展规划发布的时间节点作为“政策时间”维度，用 Y1，Y2 表示，以研究政策工具的演进规律。

2.3. 数据来源

为研究省市级基础教育信息化政策工具的使用特点，本研究在兼顾“十三五”“十四五”发展规划文本可获得性的基础上，从我国经济较为发达、具有发展潜力的城市中，选取北京，成都，上海，广州，深圳，天津，长沙，舟山 8 市公开发布的教育信息化“十三五”和“十四五”发展规划作为研究样本。

3.研究结果与分析

3.1. 政策工具维度分析

表 1 X—Y 二维交叉频率

政策工具类型 (X)	十三五 (Z1)		十四五(Z2)	
	频次	比例	频次	比例
命令型	262	28.48%	328	31.94%
激励型	3	0.33%	15	1.46%
能力建设	517	56.20%	530	51.61%
系统变革	38	4.13%	47	4.58%
劝告	100	10.87%	107	10.42%
合计	920	100%	1027	100%

本研究根据基础教育信息化政策工具分布频数和占比，总结了 X—Y 二维交叉频率，表 1 显示，样本市在制定政策时大多运用了命令型，激励型，能力建设，系统变革，劝告政策工具，但主要以能力建设政策工具为主（占 50%以上）、命令型政策工具为辅（占 28%以上），剩下三种政策工具的使用比例较小。进一步分析，本研究还发现：

政策工具在使用的过程中与其自身的特点有密切关系。其中，能力建设政策工具具有针对性强，形式多样的特点，对教育信息化的发展有着重要意义，选用较多；命令型工具是利用政府法律法规，明确规定管理职能，具有较强的强制性，高效性，直接性的特点，可有效

促进政策目标的实现，因此被广泛应用（蔡旻君，2019）。激励型政策工具使用较少的原因可能是因为政策制定者可能相对保守，缺乏活力，更倾向于使用权威型政策工具；系统变革政策工具使用较少的原因可能是政策制定者的认知与理解不足、资源分配问题等，增加了制定和执行的复杂性，故选用较少。劝告型政策工具的有效运用需要大量的宣传、教育和引导工作，这需要相应的人力、财力和物力支持。然而，在实际操作中，由于资源有限，可能无法为劝告型工具提供足够的投入，所以更偏向于使用命令型工具。

通过研究不同时期政策工具选用的省市级比较，结果如图 1 所示：

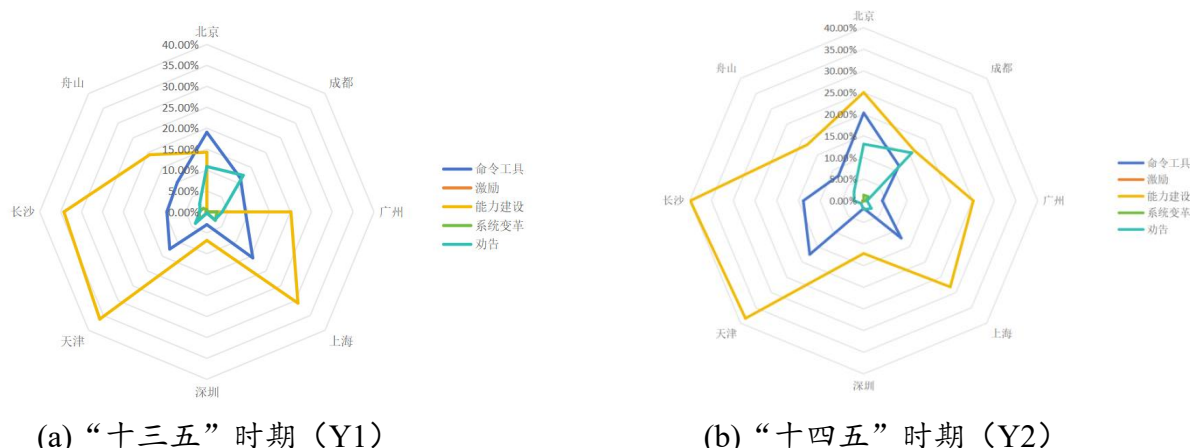


图 1 不同时期政策工具选用的省市级比较

Y1 期间，长沙、天津、上海等相比其他城市更注重能力建设政策工具的使用，北京则更多地使用命令型政策工具；Y2 期间，长沙，天津，北京，上海更侧重使用能力建设型工具。相对于 Y1 时期，长沙，天津，北京使用能力建设工具的比例上升，各地重视硬件条件的建设促进教育信息化的发展。

4.政策改进建议

研究发现，发达地区的省市级政府在采用政策工具时与当地的发展水平就必然联系，但是在使用的过程中存在政策工具类型使用不均衡，较为单一，基于此，本研究遵循“政策工具-政策时间”的二维框架，提出了以下建议，旨在为后续的政策制定方面提供参考。

4.1. 优化命令型工具的内部维度，加大检查授权政策工具的使用

通过研究结果可以发现，省市级基础教育信息化政策的使用多偏向于命令型工具，而规范要求是占据很大一部分比重，因此在政策制定的过程中应该减少单一政策工具的使用，加大监督检查，许可授权政策工具的使用，比如相关部门可以成立监督小组，建立相关监督机制，确保相关政策全面落地（周德青等，2022）。

4.2. 增加激励工具使用，完善激励分配机制

在基础教育信息化的政策工具使用中，激励工具使用非常少。信息化推进基础教育公平政策，激励工具运用较少会导致目标群体激励不足。为此，各地方政府，加大使用劝告与激励工具，建立奖励机制，建立健全激励机制，通过财政补贴、税收优惠、表彰奖励、考核评估等方式激发政策执行者的积极性和创造力（玉智安等，2024）。

4.3. 稳定能力建设，加强人才培养

接下来要强化制度建设与政策引导，继续加大制度建设力度，在保持基础设施建设适度投入的同时，更加注重与制度建设的协调发展。通过优化资源配置，实现基础设施与制度建设的相互促进、相互支撑，确保教育信息化发展的可持续性。加强师生信息素养培训与应用能力培养，提高他们利用信息技术进行教学、学习和管理的能力水平。

4.4. 强化系统变革工具，平衡职能调整机制改革

要加强系统变革的顶层设计,制定具有前瞻性和全局性的教育信息化系统变革规划,例如在学校建设中,政府可以通过建立教师队伍,建设指导委员会等机构,对教师队伍进行职能调整(周德青等,2022),促进教育信息化发展。

4.5. 优化劝告工具使用,发挥榜样激励作用

建立有效的榜样示范机制,可以通过组织现场观摩、经验交流、网络直播等形式,让更多的人能够近距离接触和了解榜样的实践经验。同时,鼓励榜样之间的相互学习与交流,形成一个良性互动以及共同进步的良好氛围(胡钦太等,2024)。

总之,为进一步优化基础教育信息化政策,应构建全面而有效的政策工具,发挥命令型工具的作用,建立激励机制,进而稳定能力建设,加强人才培养。同时,需根据教育信息化的发展需求,合理调配资源,确保政策的有效实施与持续发展。

参考文献

- 杨宗凯.元宇宙推动教育的全面数字化转型[J].*教育研究*,2022,43(12):23-26.
- 张双志.教育信息化 2.0: 议题构建与路径选择——基于政策工具分析的视角[J].*教育学术月刊*,2020(09):57-63.
- 姚佳胜,林晓文.我国基础教育信息化政策的演进逻辑及未来展望[J].*辽宁师范大学学报(社会科学版)*,2022,45(01):77-83.
- 蔡旻君,魏依云,程扬哲.信息化促进基础教育公平政策研究——基于政策工具的分析视角[J].*电化教育研究*,2019,40(11):48-55.
- 张菁珂,祁占勇.我国高等教育国际化政策工具的选择偏好及改进策略——基于施耐德和英格拉姆的分析框架[J].*中国高教研究*,2022(1):49
- 杨晓宏,李肖锋,马娟,等.政策工具视角下的省级基础教育信息化政策文本分析[J].*现代教育技术*,2023,33(06):64-72.
- 玉智安,李娟,莫雅晶,等.政策工具视角下我国中小学教育信息化政策文本分析[J].*教育信息技术*,2024,(Z2):73-76.
- 周德青,杨现民.我国推进因材施教的政策分析、发展脉络及问题——以 2001~2021 年间提及因材施教的 72 份国家政策文件为研究样本[J].*现代教育技术*,2022,32(06):15-24.
- 胡钦太,王姝莉,郭锂.政策工具视角下我国教育数字化转型的现状与审思[J].*电化教育研究*,2024,45(01):61-67+99
- SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioural assumptions of policy tools [J]. *The journal of politics*, 1990 (2): 510-529