

教育政策民意表达研究

JIAOYUZHENGCEMINYIBIAODAYANJIU

邓旭◎著

辽宁人民出版社

THE
MAGAZINE
OF
THE
ROYAL
SOCIETY

1881

教育部人文社科规划基金项目《我国教育政策民意表达途径研究》
(项目编号: 10YJA880024) 的研究成果

教育政策民意表达研究

JIAOYUZHENGCEMINYIBIAODAYANJIU

邓旭◎著

辽宁人民出版社

© 邓旭 2015

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策民意表达研究 / 邓旭著. — 沈阳: 辽宁人民出版社, 2015.1

ISBN 978-7-205-08188-1

I. ①教… II. ①邓… III. ①教育政策—研究 IV.
①G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 002837 号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003

<http://www.lnpublish.com.cn>

印刷: 沈阳鸿诚包装装潢印刷有限公司

幅面尺寸: 170mm×240mm

印 张: 12

字 数: 201 千字

出版时间: 2015 年 1 月第 1 版

印刷时间: 2015 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 张天恒

装帧设计: 士高设计

责任校对: 赵小云

书 号: ISBN 978-7-205-08188-1

定 价: 38.00 元

P 序
REFACE

《教育政策民意表达研究》这本著作即将出版了。我感到由衷高兴并对作者邓旭教授表示祝贺。

上世纪 80 年代以来的中国教育政策研究，多集中在教育政策的基本理论（教育政策的本质、价值、体系等），教育政策过程（教育政策决策、执行、评价等），教育政策的历史发展，教育政策比较，教育政策分析及一些具体教育政策的研究。对教育政策民意表达的研究较少，邓旭教授的这本著作借用公共政策的民意表达的理论，较早地对教育政策领域民意表达进行研究，开创了教育政策领域进行民意表达研究的先河。

这本书对教育政策民意表达的研究是全面系统的。本书先对教育政策民意表达的途径和教育政策民意表达的形式进行了界定，然后对教育政策民意表达的政治、经济、文化条件进行了分析，接着对教育政策民意表达的途径及教育政策民意表达的形式进行了探讨，最后对教育政策民意表达的规范进行了研究。全书逻辑清晰，环环相扣，层层推进，对涉及教育政策民意表达的几个重要问题进行了深入的探讨。

在上述对民意表达的诸方面研究中，作者将研究的重心放在教育政策民意表达的途径和教育政策民意表达的形式两个方面，并进行了许多创造性的研究。在教育政策民意表达的途径部分，作者在公共政策领域中的“自上而下，自下而上”研究范式基础上，提出了“自上而下、自下而上、由内及外、由外及内”的研究视角，对教育政策民意表达的途径进行了探讨。文中对这四种途径的相互关

系、具体运行及各自的短长都作了颇有见地的探讨，建构了一个教育政策民意表达途径的较为完整的体系。在教育政策民意表达形式部分，作者从众多的教育政策民意表达的形式中，选取了程序表达和非程序表达、理性表达和非理性表达、积极表达和消极表达、主动表达和被动表达四种形式进行了论述。作者不仅从民意表达中的程序、情绪、态度及意愿这四者在民意表达中的重要地位以及对选取这四种表达形式的理由进行了分析，并且还对这四种表达形式的内在结构及具体内容进行了较为深入的学理分析，建构了既有理论价值又具实际操作价值教育政策民意表达形式的理论体系。

作者在本书中不仅注意教育政策民意表达的理论建构，还十分关照教育政策民意表达中的实际问题。在教育政策民意表达的途径部分，作者用较大的篇幅分析了当今中国教育政策民意表达的现状及存在的问题，分析了这些问题存在的原因并提出相应的解决对策。另外，本书是用公共政策的民意表达理论来阐述教育政策民意表达的问题，为了能更好地说明教育政策民意表达问题，作者在分析政策民意表达问题时，选取了有关教育政策特别是一些具有典型意义的教育政策案例对政策民意表达中的一些理论问题进行了分析说明。作者这些努力，既使读者容易理解教育政策民意表达的理论问题，又有利于读者做好教育政策民意表达。

《教育政策民意表达》这本书是邓旭教授带领她的研究生所做的教育部人文社科规划基金项目最终研究成果。这些年来，邓旭教授在教育政策领域勤奋耕耘，成果卓著，在前几年以制度的视角探讨教育政策执行基础上，最近又推出了这本新著。我为我们国家在教育政策研究领域有这样杰出的中青年学者，更为我们研究所有这样一位优秀的同事由衷地感到自豪和骄傲。祝愿邓旭教授在教育政策研究领域做出更大的学术成就。

是为序。

孙绵涛

2014.11.12

C 目 录
CONTENTS

序·····	孙绵涛 1
第一章 问题与概念·····	1
一、问题提出·····	1
(一) 研究缘起·····	1
(二) 研究价值·····	9
二、教育政策民意表达的逻辑前提·····	10
(一) 民意及其悖论·····	11
(二) 民意表达何以可能·····	13
(三) 教育政策民意表达合法性与合理性的有机统一·····	13
三、概念界定和理解·····	15
(一) 教育政策·····	15
(二) 民意及民意表达·····	17
(三) 民意表达途径·····	20
(四) 民意表达形式·····	22
第二章 文献与方法·····	24
一、文献综述·····	24
(一) “民意表达”的研究·····	24
(二) “教育政策民意表达途径”的研究·····	30
(三) “教育政策民意表达形式”的研究·····	35
(四) “教育政策民意表达过程”的研究·····	41

(五) “教育政策民意表达环境”的研究	44
(六) “教育政策民意表达价值”的研究	46
(七) 文献述评	47
二、研究方法	49
(一) 文献法	50
(二) 问卷调查法	51
(三) 访谈调查法	53
(四) 案例分析法	53
(五) 定量分析法	54
第三章 教育政策民意表达基础	55
一、教育政策民意表达的政治环境	56
二、教育政策民意表达的经济环境	60
三、教育政策民意表达的文化环境	63
四、教育政策民意表达的价值取向	65
(一) 教育政策民意表达的价值取向: 公共性	66
(二) 教育政策民意表达的价值取向: 正义性	68
(三) 教育政策民意表达的价值取向: 多样性	69
五、教育政策民意表达过程	71
(一) 教育政策决策中的民意表达	71
(二) 教育政策执行中的民意表达	74
(三) 教育政策反馈中的民意表达	77
第四章 教育政策民意表达途径	80
一、教育政策民意表达途径分类标准的建构	80
(一) 政策研究的“二元”分类	80
(二) 教育政策民意表达“自上而下”途径	83
(三) 教育政策民意表达“自下而上”途径	84
(四) 教育政策民意表达“由内及外”“由外及内”途径	86

二、 教育政策民意表达途径的现状与问题·····	90
(一) 教育政策民意表达“自上而下”途径的现状与问题·····	91
(二) 教育政策民意表达“自下而上”途径的现状与问题·····	97
(三) 教育政策民意表达“由内及外”途径的现状与问题·····	109
(四) 教育政策民意表达“由外及内”途径的现状与问题·····	112
三、 教育政策民意表达途径的现实指向·····	120
(一) 教育政策民意表达“自上而下”途径的现实指向·····	121
(二) 教育政策民意表达“自下而上”途径的现实指向·····	127
(三) 教育政策民意表达“由内及外”途径的现实指向·····	132
(四) 教育政策民意表达“由外及内”途径的现实指向·····	135
第五章 教育政策民意表达形式·····	140
一、 教育政策民意表达形式分类标准的建构·····	140
二、 教育政策民意表达形式的现状及问题·····	142
(一) 教育政策民意的程序表达与非程序表达·····	142
(二) 教育政策民意的理性表达与非理性表达·····	143
(三) 教育政策民意的积极表达与消极表达·····	147
(四) 教育政策民意的主动表达与被动表达·····	148
三、 教育政策民意表达形式的规范·····	152
(一) 教育政策民意表达形式的法律规范·····	152
(二) 教育政策民意表达形式的组织规范·····	154
(三) 教育政策民意表达形式运行机制的规范·····	156
结语：教育政策民意表达的中国图式·····	160
附录·····	166
附录 1 我国教育政策民意表达途径的调查问卷·····	166
附录 2 我国教育政策民意表达形式、内容的调查问卷·····	170
参考文献·····	175
后记·····	183

第一章

问题与概念

一、问题提出

(一) 研究缘起

当代公共管理的主导性命题已经从阶级关系问题转向对公众与政策关系问题的关注。随着公众与政府关系发生的深刻变革,意味着19世纪以来的传统思维定式和研究的理论方法被民主化的发展趋势所取代。20世纪30年代公众只有“执行”政策。20世纪80年代,政府与公众的关系发生了变化,在政策制定过程中,政策方案向公众公开并通过各种方式、途径让公众表达意见。因此,从教育政策意见的表达到教育政策利益的博弈及至教育政策利益的最终实现,这是教育政策民意表达的基本逻辑线索。阿尔蒙德指出:“当某个集团或个人提出一项政治要求时,整治过程就开始了。这种提出要求的过程称为利益表达。”^①而民意表达是利益表达得以实现的主要形式之一。民意表达是公民运用政治权利,通过政治权利实现利益的政治行动。同时,民意表达也是政策体系获取合法性的重要途径。

教育作为一项民生工程,其宗旨是“办人民满意的教育”,人民满意教育的价值指向是符合大多数人民的利益,表达大多数人民的心声。一方面,虽然教育政策决策者在努力逐渐贴近民众、倾听民声、关注民愿,但民间

^① [美]阿尔蒙德·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程和政策 [M]. 曹沛霖等,译. 北京:东方出版社,2007:179.

丰富的教育智慧被长期忽视和搁置的局面仍然存在；另一方面，虽然“公民参与”与“民意表达”已逐步成为公民的生活方式之一，但在教育政策过程中，难免听到因教育政策利益分配缺乏公正和正义而使得公民发出的宣泄和非理性的不和谐的声音；难免看到因民意表达渠道的不顺畅而导致教育政策执行阻滞的现象；难免体会到公民在扑面而来的教育信息浪潮中所表现出来的迷惑、无措和随波逐流。随着网络论坛、听证会、微信、微博、民意调查等新兴的民意表达渠道的日渐畅通，所呈现出的民意“千面百孔”。这些多重的民意“面孔”中，有主流的公众意见，也有少数人的利益诉求，有真实的，也有虚幻的，似乎也没有一种表达是完美无缺的。“网络民意代表谁？”“听证会与民意调查是否会被操纵……”这些问题，让我们不禁思考：在社会关系日趋复杂的现状下，我们如何认识民意？在各种表达途径日趋多元，表达形式日趋开阔且尚未形成监督机制，表达内容日趋丰富和多样的情形下，民意如何获取？民意表达如何实现？如何及时分析与总结当下民意的特征与预测未来民意的动向？因此，民意研究也需要不间断地进行。

教育民主化是继教育世俗化的教育改革的又一发展形态，而在这个过程中，如何“问计于民，问需于民，问政于民”，考验的不仅是决策者的政治智慧，更考验着执政者的胸襟和气量。亨廷顿曾经指出，“民意是政府行为尤其是政策制定行为的合法性的来源”。^①党的十六大报告中首次将“表达权”作为国民权利进行了概念阐述，十七大报告再度将其列为公民的四项基本权利之一。“表达权”、“参与权”渐渐成为中国政治话语体系的亮点。随着公民社会的形成，“公民参与精神”与“民意表达愿望”已经被唤醒，逐步成为公民的生活方式，网上与网下，现实与虚拟，理性与牢骚、真相与流言都在不同程度上影响着包括教育政策在内的公共政策话语体系及政策过程。

西方主要发达国家的教育政策形式有一个共同特点，即充分利用各种民意表达途径收集民意，努力创建各种机制吸取民意，完善教育政策，以期待教育政策的良好运行。西方主要发达国家的教育政策的决策形成过程，先由政府委托专门的委员会提出研究报告，或者由教育政策制定机构委托学术研究者提出研究报告，然后以此为蓝本吸收各利益群体充分讨论，在

^① [美]塞缪尔·P.亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 25.

充分而广泛征求民意的基础上,由政策制定者进行修改,最终通过立法机关或政府行政机构在权衡各方利益的基础上,形成最后的教育政策方案。正如亨廷顿认为,“民意是政府行为尤其是政策制定行为的合法性的来源”^①。卢梭也强调政策和政府的合法性是建立在“民众同意”基础之上的。

美国的教育决策发端于智库(思想库),教育政策的制定、执行和评估都以智库的政策研究作为智力支持。^②英国的教育决策以广泛的公共讨论、专家咨询为基础,公共辩论和吸取专家的研究成果是其特征。与美国和英国不同,法国的教育政策在决策时会考虑公众的社会需求,较早尝试以互联网为交流平台响应民意。该国2003年成立专门组织“学校未来全国讨论委员会”,并且发布了《对学校的初步诊断报告》,涉及22个法国教育系统最为关键的问题,相关利益群体(学生、家长、教师、教育行政管理人员、经济学人士、社会团体人士)通过互联网充分讨论了这些问题,取得了比较好的效果。而日本的教育政策决策受到审议会的影响很明显。如日本中央教育审议会在1953—1983年间提出教育政策咨询报告27个、教育课程审议会从1950—1987年间共提出关于教育课程的政策报告26个、教育职员养成审议会从1953—1987年间共提出有关教育职员养成的政策报告13个。^③政党为了选举,会应和选民们的教育政策民意;教育研究团体出于研究的目的,也会披露教育政策中存在的问题。教师工会出于保护教师的权益,也会奔走呼告;教育行政机构、学生和家长也有相应的团体表达自己的利益。另外,日本教育政策主管机构文部省设有相关审议会,审查教育政策是否反映了各利益群体的利益,为教育政策制定和执行提供咨询。^④1999年加拿大《联邦管制政策》规定,在起草管制或修改管制时,要及时和充分地、与公民、利益团体等进行协商,征求意见同时,还要求在制定管制政策的过程中,要与上述各方进行合作。1995年挪威政府发布的《官员研究和报告的命令》中规定,政府必须给公民提供一些准备进行决策的背景材料,以有利于公民意见的反馈。

从西方国家的教育政策过程可以看出,英国的教育决策依据广泛的社会辩论。法国的教育政策在决策时会考虑公众的社会需求。而日本的教育政策决策受到审议会的影响最大,其教育政策是建立在公众及社会群体积

① [美]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,译.上海:上海人民出版社,2008:25.

②④ 黄忠敬.发达国家教育决策咨询简析[J].教育发展研究,2009(7):13-16.

③ 河源.简析日本教育政策的制订[J].国家高级教育行政学院学报,2001(4).

极参与的基础之上,政策过程的每个环节都离不开公众和社会群体的积极参与,体现“问政于民”的理念。如斯诺所言:“在任何高度复杂的组织中,要想使任何决策得以贯彻执行,必须调动各个层次的人员。只有他们的积极性和他们的认可(避免他们的消极抵抗),才能决定一项决策能否及时得以贯彻。”^①

今日社会,民意的价值逐步获得重视,当人们把对教育的所想、所思、所盼表达出来时,民意便有可能形成。现在,普通民众会发现自己表达的渠道更加开放和多元,不再是公共事务决策的旁观者。政府对于社情民意的调查、监测与反馈,为民意表达提供持续不断的渠道与平台,则更有助于民意走向决策前台。具体来说,首先,从我国教育政策民意表达的途径来看,民意表达通过一系列途径得以实现。民众对教育政策的观点、意见、态度、情感的传递和表达是通过选举和其他制度化与非制度化的渠道有序地表达他们自己的政策偏好,进而转变成个人对教育政策的选择。我国教育政策民意表达途径以“自上而下”的制度化表达途径为主,中国共产党的组织表达成为最主要的民意表达途径。但是,由于中国共产党的政策输入途径承载了社会大多数的民意表达,无疑会产生拥挤或堵塞,有时只能满足一部分人的利益要求,人民群众的许多民意无法得到有效疏通。尽管同时也存在着如政治协商制度、信访制度、^②行政领导接待制度等补充形式,但仍需要相当长的时间才能够达到政策的中枢,因此,无法从根本上解决草根阶层所遭遇的教育政策问题,甚至还会导致在常规的途径不能满足公民利益诉求的情况下,部分公众民意表达往往转而采取非常规的手段来进行。从“民意表达”的“自下而上”途径来看,一方面,缺乏“自下而上”的多元化、民间化、非结构性的民意表达途径;另一方面,面临着诸如信访制度体制不顺、功能错位、程序缺失、听证会代表性不强、专业性不够;^③民意调查机构独立性缺乏和调查方法科学性欠缺以及媒体途径低俗、媚俗、炒作、商业、娱乐等问题。“自下而上”民意表达途径的贫乏

① 菲利克斯·A. 尼格罗, 劳埃德·G. 尼格罗. 公共行政学简明教程 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997: 158.

② 民众信访的主体较为集中,多是当代中国弱势群体,如企业下岗职工、城市生活困难群众、农民等,这些群体没有获得维权所应具备的知识、财力、社会关系等资源,采用信访的民意表达途径也是其无奈的、唯一的方式。当基层的社会需求无法得到满足时,还会出现越过层级、脱离结构体系的民意表达方式,如上访和群体性事件。

③ 由于信息不对称,政府部门掌握大量信息和资料,老百姓更多地是谈一种感受,很难改变政府设计好的逻辑和结果。

与存在的问题，导致多数民众在教育政策议题上丧失基本话语权。在此背景下，由于网络途径开放性强，受众面广，传播速度快，其隐蔽性的特征也使表达主体真实想法得以表达，网络途径的低门槛和低成本突破了信息传播中的渠道限制，它在汇集民意、了解民生方面有着天然的优势，开放的表达机制和多元的表达途径，使广泛的民意表达成为可能，“沉默的多数”不再沉默。从《规划纲要》第一轮公开征求意见以来，源源不断的意见和建议通过教育门户网站及社会网站、校园网、电子邮件、信件等多种渠道和形式汇集起来，网民投票热情高涨，观点交锋涉及诸如“高中文理分科”、“减轻中小学生学习负担”“考试招生制度改革”等民众关心的教育问题。但是现阶段，作为一个信息的松散集散地，任何人都可以经由互联网对教育政策发表自己的观点，大量网民隐匿在互联网背后，靠网民口口相传自发地发布信息，这种收集和传播信息的渠道决定了信息的不确定性和真实度较低，难以形成媒体的公信力；这样的信息传播方式和心态，会助长民意表达的粗糙和非理性。因此，不仅需要对“自下而上”民意表达途径扩大，也应对其进行规范。^①

其次，从我国教育政策民意表达的形式来看，民意表达形式在一定程度上影响着教育政策价值取向的合理正当性，它不仅是教育政策正确决策的基本前提，让不同的利益群体的意见得以积极自愿、理性地进行表达，同时建立在理性民意表达基础上的教育政策决策更有利于教育政策的执行。“我国教育政策民意表达方式表现为以情绪化的被动表达为主，缺乏以公众诉求为特征的、基于公共理性的主动表达。民意表达的方式应该是基于个人私利的个体理性？还是基于共同利益的集体理性？抑或是基于协调个体理性和集体理性的公共理性？我们知道，‘多元时代，个体理性是多元的，没有人可以宣称自己的理性是绝对正确的，每个个人的理性都是有局限的，法律和政策若以个体理性的聚合或妥协为基础则无法代表公共利益。同时，同质性的集体理性的形成也障碍重重’。^②如果民意表达是以个体理性为基础，那么，教育政策民意表达会表现出一定的分散性和个体性的特点，呈现情绪化的表达方式，仅仅是凭着感情冲动，或者是为了发泄自己心中的不满情绪，以不稳定的剧烈冲突的方式，从民意表达的一个极端——沉默

① 邓旭. 我国教育政策的民意表达及其实现路径 [J]. 教育理论与实践, 2013 (7).

② 杜霖雪, 杜泓, 曾星. 民主审议与政治正当性的充分实现 [J]. 社会科学战线, 2009 (4).

不语,走向另一个极端——极端行为表达。”^①按照哈贝马斯的看法,教育政策从利益主体那里获得的合理性才具有真正的关键性的意义。合理的民意表达形式能够缩短政府与公民之间的距离,减少教育政策制定者对于信息真实度的辨别,增加了利益群体诉求的成效性,从而在一定程度上增加了公民对于教育政策的认同,减少了教育政策执行过程中的阻碍因素。同时合理的、合法的民意表达形式和内容也为教育政策调整提供了重要的依据。教育政策涉及广大公民切身的利益,它来源于社会,且是为广大利益群体服务的,所以教育政策应当最大程度体现民意。例如:制订《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》过程中,^②连续两年通过大众媒体尤其是网络媒体向全社会征集意见和建议。据统计,第一轮公开征集意见自2009年1月7日至2月28日,《规划纲要》工作小组办公室共收到电子邮件、信件14000多封,网络用户通过教育部门户网站发帖11000多条,主要门户网站、高校校园网等网站上的发帖量达210多万条。第二轮自2010年2月28日至3月28日公开征求意见,《规划纲要》工作小组办公室共收到意见建议27855条,其中电子邮件8317封,信函1064封,教育部门户网站网友发帖18474条,从媒体和网络收集的报道评论与意见、建议达249万多条。^③最后专家学者对信息进行理性分析,在充分考虑社会群体的利益诉求的基础上,制定出适合社会需求的教育政策,从而使得教育政策更加的科学合理。所以,为保证教育政策价值取向能够获得完整的合理性,公民需自愿、主动、理性地进行表达,使得教育决策最大程度地满足最广大群众的利益主体,获得广大群众的积极支持和执行,使得教育政策做到真正的合理、合法。民众通过成熟有效的民意表达形式进行积极主动有序的表达,扩大和提高了政策表达者的权利基础及政策相关信息的提取范围,增强了教育政策的整合功能,确保了教育政策在价值和目标上能够得到社会成员内心的支持,从而使得公众在思想上理解和认同教育政策,在行动上更加支持教育政策的贯彻和执行,真正使得教育政策能够真正解决教育方面的问题,确保社会广大群体利益的实现,以及保证

① 邓旭.我国教育政策的民意表达及其实现路径[J].教育理论与实践,2013(7).

② 教育部网站.《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第一轮公开征求意见工作顺利结束[OL].<http://www.moe.gov.cn/public files/business/moe/moe-1485/2009.html>, 2009-03-01.

③ 教育部网站.《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》公开征求意见结束公告[OL].<http://www.Moe.gov.cn/edoas/website18/zhuanti/2010zqyj/jsg.htm>, 2010-03-29.

教育政策质量的客观需要。

再次,从我国教育政策民意表达的过程来看,民意表达贯穿于教育政策的全过程。在教育政策决策过程中,民众通过各种有效的途径,充分表达自己的意见,形成合意,对政府公共决策产生积极而有效的影响。教育政策执行过程中,民意表达的合理性提高了公民利益诉求的成效性,使得教育政策在更大程度上满足了多数人的利益,增加了政策执行者对教育政策的认可程度,而教育政策的执行效能更多地依赖于公民自愿合作精神。若缺乏民意表达,可能导致执行效率低下等特征。如我国的宏观教育规划大多采用的都是自上而下的决策、执行路径,它虽然保证了决策、执行的效率,保障了集体利益的实现,追求了规划的理性与效率,但是,它缺少规划执行主体在执行过程中的制定权、知情权等诸多权利的实现,容易造成规划过程的垄断和信息的屏蔽,导致政策执行过程中公众的抵制;在教育政策反馈过程中,教育政策的最终目的是为广大公众服务,公众是检测政策合理有效强有力的手段。公民通过理性的思维,对政策执行中出现的问题进行意见和建议的反馈,政策制定者对其进行积极的回应,一方面使得政策制定者与公众的隔阂在一定程度上得到了化解,避免了公众与政策制定者之间的冲突,提高了公众对政府的信任感;另一方面,公民与政策制定者之间的良性互动,便利了政策制定者对于公共利益诉求的及时掌握,促进教育政策不断从实质理性和形式理性层面获得合法性的源泉,增强了政策的目标导向性,使得教育政策各个环节都更加的贴合民意,更具有可行性,减少了政策各个环节中的失误。但是,现实中由于官本位思想的存在,以及国家政策模式的特征,造成广大民众出现“搭便车”和冷漠的态度,使得民意表达不能真正起到对政策应有的作用。从我国教育政策民意表达的主体来看,一方面,目前,我国教育政策民意表达主体格局呈现出不均衡态势,是精英主导,漠视、忽视和排斥处于“沉默的多数”的社会弱势群体民意诉求,弱势群体的权利和利益遭到忽视和侵害时,丧失基本的话语权。

因此,民意表达是民意诉求的集合体,不仅指教育政策决策精英,也包括社会大众,特别是社会弱势群体。另一方面,与公共政策其他领域相比,教育政策具有“大多数公民都对教育系统有一定的接触和了解”的特殊性,针对教育政策领域自身的特点,其民意表达主体主要由“家长、教师、学生、教育行政人员、教育研究人员、教育传媒人员、教育评论人员及相关的教育从业人员构成,其中不乏各个领域的专家、学者、教育家型

校长、研究型的教师群体与高学历的学生家长等。体现了教育政策民意表达主体构成整体素质高的特点”。^① 这些群体构成教育政策民意表达的多元主体，体现着公众的教育智慧。《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020年）》决策过程中对公众意见的吸纳成为我国教育政策关注民意表达的典范，共收集意见建议 210 多万条。民意表达的主体从十几岁的小学生到九十几岁的老人，从专家学者到普通百姓；民意表达的内容，一定程度上反映了教育现状和问题，一针见血，直陈利弊，具有客观性的视角和可操作性。民意表达形式既有万字有余的专题论文，也有言简意赅的观点陈述，既有深思熟虑的教育经验总结，也有点石成金的要点提示。^② 因此，民意表达是民主政治的基础，公民通过何种途径和形式把民意反映在政党的施政纲领和具体的行为中。总之，“在现代社会中，民意表达蕴含着人类所追求的普遍价值，同时又是人类社会生活的重要组成部分，在促进社会沟通、控制社会矛盾、释放社会情绪、参考社会各方的普遍需求、促成个体自由和全面发展、防范社会风险方面具有不可替代的社会功能”。^③ 民意能否表达，能否得到充分自由的表达，能否实现顺畅理性的表达是教育政策品质保证的前提和重要指标。

因此，对于“教育政策民意表达的研究”，应从“谁来表达”（本体论层面）、“怎样表达（价值论层面）”和“表达什么”（实践论层面）进行研究，也就是从教育政策民意表达的起点、过程、结果三个范畴构成一个完整的教育政策民意表达理论框架和实践指向。其包含三个方面：教育政策民意表达主体、教育政策民意表达途径和形式、教育政策民意表达过程。其线索体现为：教育政策民意表达“是什么”，这是其起点；教育政策决策、执行、反馈过程中的民意表达是其过程；而教育政策民意表达的路径及每条路径指向的结果则是其实践归宿。这是进行教育政策民意表达实践的理论基石和法理依据。也是构成教育政策民意表达研究的分析框架。充分的教育政策民意表达可以改善教育政策决策品质，提高教育政策执行效能，为教育政策反馈提供依据，实现理性、主动、多元且有效的民意表达。

① 张天雪，张冉. 教育舆情研究：从兴起到有效的路径探索 [J]. 清华大学教育研究，2011(5).

② 邓旭. 我国教育政策的民意表达及其实现路径 [J]. 教育理论与实践，2013 (7).

③ 钱超. 论民意表达 [D]. 复旦大学博士学位论文，2008.