

利益表达与整合

——教育政策的决策模式研究

◎祁型雨 著◎



人民出版社

利益表达与整合

——教育政策的决策模式研究

◎祁型雨 著◎

人
民
出
版
社

责任编辑:夏 青

版式设计:顾杰珍

责任校对:方雅丽

图书在版编目(CIP)数据

利益表达与整合——教育政策的决策模式研究/祁型雨著.
—北京:人民出版社,2006.10

ISBN 7-01-005687-0

I. 利… II. 祁… III. 教育政策-研究-中国 IV. G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 074064 号

利益表达与整合

LIYI BIAODA YU ZHENGHE

——教育政策的决策模式研究

祁 型 雨 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12.375

字数:279 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005687-0 定价:24.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

内 容 简 介

现实的教育政策决策一般要有一定的理论模式作为依照，用以作为政策分析的理论架构或寻求解决政策问题的实践方案。本书以我国体制转型和制度变迁为背景，围绕利益表达与整合的现实主题，探讨了教育政策的决策模式，提供了一种理解教育政策决策的思维框架和现实决策的基本思路。本书具体研究了教育政策及其决策模式的本质、教育政策决策模式的类型、我国教育政策决策模式的总体状况及其基本缺陷，以及我国教育政策决策模式的构建及其基本策略，整体来说体现了学理意识、问题意识和对策意识的逻辑关联。



作者简介

祁型雨，男，1966年4月生，湖北武汉人。沈阳师范大学教育经济与管理研究所教授，主要从事教育政策与教育行政研究。1990年获教育学学士学位；2000年获教育学硕士学位；2003年获教育学博士学位。在国内中文核心期刊发表论文二十余篇；专著有《超越利益之争——教育政策的价值研究》；合著有《教育政策论——具有中国特色的社会主义教育政策研究》；参编有《教育管理原理》、《学校管理新编》等；主持和参与了8项国家级和省部级科研课题。

目 录

导 言	(1)
一、研究的缘起	(2)
(一) 利益分化在教育领域的凸显	(3)
(二) 教育决策研究的成就与缺失	(19)
二、研究的论域	(40)
(一) 时间界定: 社会转型前后教育决策 研究的特征差异	(40)
(二) 空间界定: 我国大陆与港澳台地区 教育决策研究的背景差异	(42)
(三) 概念界定: 教育政策——决策—— 模式	(43)
三、研究的方法	(56)
(一) 方法范畴: 收集资料与分析资料 ...	(58)
(二) 范式范畴: 从现象学范式、解释学 范式、批判理论范式、建构主义范式 到符号互动范式的研究逻辑	(64)

- (三) 哲学范畴:价值哲学的世界观和方法论指导 (67)

第一编 教育决策模式的本质研究

第一章 教育政策的本质研究 (75)

一、教育政策的主体需要 (76)

(一) 教育政策主体的利益矛盾与冲突 (81)

(二) 教育法治的困境与教育政策的回应 (89)

二、教育政策的客观功能 (105)

(一) 教育政策是有关教育的政治行为和政治措施 (107)

(二) 教育政策是统治阶级或集团教育意志的表达 (109)

(三) 教育政策是有关教育权利和利益的具体能动反映 (112)

(四) 教育政策是教育理论物化的桥梁 (115)

三、教育政策的实践活动及其本质 (117)

(一) 教育政策的价值表现形式及其层级结构 (119)

(二) 教育政策的本质 (124)

第二章 教育决策模式的本质研究 (128)

一、教育决策在政策实践中的核心地位 (128)

二、可治理型民主与教育决策模式的本质 (132)

(一) 可治理型民主与公共政策行为 (132)

(二) 教育决策模式的本质 (137)

第二编 教育决策模式的类型研究

第三章 输入与支持范畴教育决策模式	(145)
一、教育决策的主体构成与教育决策模式	(145)
(一)教育决策的主体及其构成	(147)
(二)中外教育决策的主体构成比较	(158)
(三)从主体构成维度分析教育决策模式:精英 模式——团体模式——制度模式——系统 模式	(189)
(四)小结:教育决策系统的建立与完善	(199)
二、教育决策的价值取向与教育决策模式	(208)
(一)教育决策的价值取向及其功能	(209)
(二)从利益倾向维度分析教育决策模式:个人 利益模式——团体利益模式——公共利益 模式	(210)
(三)小结:合目的性与合规律性历史的具体的 统一	(217)
第四章 运筹与磨合范畴教育决策模式	(226)
一、教育政策问题的认定与教育决策模式	(226)
(一)政策问题认定与决策目标确立	(227)
(二)从目标达成维度分析教育决策模式:理性 模式——渐进模式——综合模式	(240)
(三)小结:追求教育决策的“满意解”	(250)
二、教育政策问题的议程与教育决策模式	(251)

(一) 政策问题从公众议程到政府议程	(252)
(二) 从政策问题纳入维度分析教育决策模式:	
政治模式——渗透模式——互动模式	(261)
(三) 小结:“政治”与“学术”两种文化的互动	(269)
三、教育政策议案的裁定与教育决策模式	(275)
(一) 政策议案的裁定组织及其规则	(276)
(二) 从议案裁定维度分析教育决策模式:独裁	
模式——参与模式	(285)
(三) 小结:民主集中制的建立与完善	(288)
第五章 输出与反馈范畴教育决策模式	(291)
一、教育决策的质量判别与教育决策模式	(291)
(一) 教育决策质量的判别标准	(292)
(二) 从质量判别维度分析教育决策模式:合法	
性模式——合理性模式	(300)
(三) 小结:合理性基础上合法性的确立	(301)
二、教育决策的质量保障与教育决策模式	(303)
(一) 教育决策的质量管理	(303)
(二) 从质量保障维度分析教育决策模式:观念	
规制模式——行政规制模式——制度规	
制模式	(311)
(三) 小结:教育决策制度及其内生性的提升	(313)

第三编 我国教育政策的决策模式研究

第六章 我国教育决策模式的总体状况及其基本缺陷	(319)
--------------------------------------	--------------

一、精英模式	(320)
二、集团利益模式	(326)
三、渐进模式	(331)
四、政治模式	(334)
五、独裁模式	(336)
六、合法性模式	(338)
第七章 转型时期我国教育政策的决策模式构建	(341)
一、适应我国教育改革与发展的教育决策模式:张力 模式	(342)
(一)本质:张力模式要保持权力控制与讨价还价 之间的张力	(343)
(二)类型:张力模式要保持每个维度内各种教育 决策模式之间的张力	(347)
二、张力模式的构建策略	(349)
(一)完善教育政策的决策体制	(349)
(二)确立合理的教育决策价值取向	(355)
(三)建立教育政策问题的预警机制和政策议程	(358)
(四)优化教育政策议案的裁定规则和方法	(359)
(五)建立健全教育决策的质量保障制度	(360)
参考文献	(363)
后 记	(384)

导 言

从教育的角度而言,教育改革与发展主要依靠教育政策的制定和实施,因而教育政策研究对教育改革与发展具有重要的意义。然而,教育政策研究在我国起步较晚,理论探讨还比较薄弱,这样的状况直接影响了我国教育政策制定和实施的有效性。因此,加大教育政策研究的力度是一项急迫而艰巨的任务。根据美国政策学者白瑞安和刘易斯(W. H. Brian and A. G. Lewis)的理解,教育政策研究要从三个角度进行:一是过程(Process),二是内容(Content),三是价值(Value)。^①从文献检索来看,我国学者对教育政策的过程和内容研究都有著述,而对教育政策的价值研究却所涉不多。“教育政策的价值”是教育政策研究中最根本、最核心的问题,因而这项研究是最富有理论意义和挑战性的研究。在《超越利益之争——教育政策的价值研究》^②著述中,笔者曾经从价值哲学的主体需要、客体属性和实践活动三个范畴,运用历史与逻辑相统一的方法,对教育政策的价值含义、类型、生成与创新等

① W. H. Brianw and A. G. Lewis, *Policy Analysis for the Real World*, OXTSRD University Press, New York, 1986. 转引自孙绵涛主编:《教育政策学》,武汉工业大学出版社1997年版,第195页。

② 该书于2003年由高等教育出版社出版。

问题进行过系统地探讨。教育政策的价值是教育政策的主体需要和客体属性在实践基础上统一起来的一种特定的效应关系。从主体需要来说,教育政策的价值实现依赖于教育政策的不同利益主体的合理构成,以及确立合目的性与合规律性相统一的价值取向;从客体属性来说,教育政策的价值实现依赖于主体对教育政策客观功能的选择与重构;从实践活动来说,教育政策实践是主体需要对象化的过程,是教育政策的价值源泉,教育政策的价值实现依赖于教育政策的决策、实施和评价,其中关键之一在于教育政策的决策,它是一种利益表达与整合的过程。在现代民主社会,国家或政府教育管理的基本职能就是制定和实施教育政策。政府管理教育能力的提高,也集中体现在提高教育政策的决策能力和执行能力,因而教育政策的决策研究是一个非常重要的理论课题。

一、研究的缘起

教育政策的决策总是需要有调查研究的基础,从这个角度来讲,我国教育政策的决策研究早已有之。而作为一门独立的或专门的研究领域,教育政策的决策研究在中国教育理论界却是 20 世纪 80 年代以后逐步发展起来的。随着我国政治民主化和科学化进程,许多专家学者都广泛地参与了教育政策的决策研究,逐渐形成了一支专业化的政策研究队伍,产生了一批对国家或地方教育决策有重大影响的研究成果。然而,理论是灰色的,生活之树常青,理论的命运总是同历史发展的进程密切相关。当今中国正处在计划经济体制向市场经济体制的转型时期,这一社会性结构变迁必然会打破既往的利益关系和利益格局,使得社会利益基于新

的规则而迅速实现重组。因此,教育政策的决策研究绝不能醉心于淡漠的自我直观,也不能成为游离于现实世界之外的主观遐想,而必须参与生动的现实生活,反映并解读时代生活的种种关系。马克思曾经提出这样一个科学研究的方法论原则:“一个时代的迫切问题,有着和任何在内容上有根据的因而也是合理的问题共同的命运:主要的困难不是答案,而是问题。因此,真正的批判要分析的不是答案,而是问题”。“问题是时代的格言,是表现时代自己内心状态的最实际的呼声”。^① 每个历史时期的教育政策的决策研究,应当密切关注时代所提出的种种问题,这乃是教育政策决策研究的时代生命力之所在。那么,现时代给教育政策的决策研究提出了什么样的问题呢?

(一) 利益分化在教育领域的凸显

利益问题是关涉到人的生存与发展的根本性问题。马克思曾经明确指出“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”^②,并且这个“世界并不是一种利益的世界,而是许许多多利益的天下”^③。利益具有本源性、普遍性、永恒性和不断增长的刚性,个人、群体和组织的思想、动机和行为都可以从其对自身利益的追求中找到合理的解释和深层的底蕴。利益是社会关系的本质,利益原则是支配人类社会活动的基本原则。从社会分工来看,现实生活中的利益关系并不是永远和谐一致的,利益分化是社会生活中客观存在的矛盾现象;不仅如此,在合理的制度安排下,利益分化在一定程

① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1995年版,第203页。

② 同上书,第187页。

③ 同上书,第272页。

度上还构成了社会发展的动力机制。但是,利益分化是有限度的。利益矛盾并不等于利益冲突,但利益矛盾是利益冲突的起点;如果对利益矛盾不进行及时有效地协调,那么它就会趋于激化而导致利益冲突。尤其是在社会转型时期,利益分化实际上是利益格局的重新调整过程,它表明一种既定的利益关系被打破,一种新的利益关系迅速形成,意味着利益的差别化和差别的扩大化。由于新旧体制的胶着、价值取向的日趋复杂以及文化碰撞的加剧,这种利益分化不可避免地使社会产生广泛的利益矛盾与冲突。“由于社会合作,存在着一种利益的一致,它使所有人有可能过着比他们仅靠自己的努力独自生存所过的生活更好的生活;另一方面,由于这些人对由他们协力产生的较大利益怎样分配并不是无动于衷的(因为为了追求他们的目的,他们每个人都喜欢较大的份额而非较小份额),这样就产生了一种利益冲突,就需要一系列原则来指导在各种不同的决定利益分配的社会安排之间的选择”。^① 公共政策正是作为调控利益矛盾与冲突的制度安排而登上了社会历史的舞台。

我国正处在计划经济体制向市场经济体制的转型时期。恩格斯指出:“每一既定社会的经济关系首先表现为利益。”^② 社会转型是一种社会结构性变迁,利益分化是社会转型最主要的特征,是社会结构性变迁过程中表现出来的一种重要的社会现实。社会各种利益主体的自主权不断扩大,不同社会阶层的利益意识被不断唤醒和强化,利益的分化和重组也就势在必然。改革开放以来,经济

① 约翰·罗尔斯著:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第2页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第209页。

体制的转轨和现代化进程的推进促使中国社会阶层发生了结构性改变,原来“两个阶级一个阶层”(工人阶级、农民阶级和知识分子阶层)的社会结构发生了显著的分化,一些新的社会阶层逐渐形成,各阶层之间的社会地位、经济地位、生活方式以及利益认同的差异日益明晰化,以职业为基础的社会阶层的分化机制逐渐取代了过去以政治身份、户口身份和行政身份为依据的分化机制。我国社会经济变迁已经导致了一种新的社会阶层结构的出现,并且这种结构正在趋于稳定。与改革开放前的社会阶层结构相比,这一新的社会阶层结构在基本成分、结构形态、等级秩序、关系类型和分化机制等方面都发生了深刻的变化。中国社会科学院社会学研究所基于国际学术界对现代社会阶层结构普遍特征的研究结论,也基于对当代中国社会一些特殊性的认识,在调查研究的基础上对当代中国社会阶层分化现象作出了一些基本判断。他们以职业分类为基础,以组织资源、经济资源和文化资源的占有状况为标准,把中国社会结构划分为十个阶层,即:国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务业员工阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业、失业、半失业者阶层。^① 研究还表明,在这种社会阶层结构中,国家与社会管理者阶层、专业技术人员阶层、企业主和经理人员阶层,由于其拥有的组织资源、文化资源和经济资源最多,所以一直处于最高或较高阶层的位序;而农业劳动者阶层和产业工人阶层,由于其拥有的资源有限或较少,所以其阶层位序较低。社会关系的变化就意味着利益分化,一方面,社会各种利

① 参见陆学艺主编:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002年版,第10—23页。

益主体将处于利益分化和利益重组的过程之中,利益矛盾与冲突在所难免;另一方面,社会各种利益主体势必会在政治系统和社会系统中重新寻找依托来表达自己的利益需求。“拥有和选择机会”往往是以社会利益主体的权利形式凸显出来的,因而我国社会阶层结构的变迁也给教育领域带来了相关的利益问题。

第一,利益主体问题。在市场经济条件下,社会各阶层所拥有的组织资源、文化资源和经济资源不可能是绝对均等的,其差别将长期存在。在政治、经济和文化领域,总会有一些人拥有较多的资源而处于社会精英地位。他们之间既存在着利益的一致性,也存在着利益的差别。利益一致可能使他们走向结盟,利益差别则可能使他们走向对抗和冲突。这两种状态对任何一个国家和社会都是不利的,前者容易损害其他阶层的利益,后者则容易造成国家分裂和社会动荡。在现代化水平较高的国家,既存在着各种精英群体相互协商、谈判、妥协与合作的渠道和机制,又具有限制他们在协商过程中结成同盟的制衡机制。但是,我国一些政府部门和官员对资源的垄断权正在严重干扰正常合理的市场经济分配机制的运行。目前人们不满意主要不是针对市场因素所导致的收入差距,而是针对一些不合理的分配机制,以及各种通过“非生产性努力”来实现自身利益最大化的机会主义行为,特别是权力市场化和部门垄断。从我国社会阶层结构来看,国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层和专业技术人员阶层的收入水平最高,办事人员阶层和个体工商户阶层的收入水平居中,商业服务业员工阶层和产业工人阶层的收入水平较低,而农业劳动者阶层和无业、失业、半失业者阶层的收入水平最低。这种收入状况与家庭生活消费水平是一致的,它决定了不同阶层的教育支付能力。可以说,相对于改革开放前的经济分配平均化的社会结构而言,目前

社会阶层分化出现了明显的经济等级分层,这种经济等级分层与职业和技术等级分化高度相关。早在 20 世纪 60 年代,美国社会学家帕金(F. Parkin)在研究社会主义国家经济分配的平均化现象时就提出了一种“工业化的逻辑”,即只要社会主义国家追求工业化目标,就必然会出现体力劳动者与非体力劳动者、技术人员与非技术人员、管理人员与非管理人员之间的经济差异扩大的格局。^①这说明,目前中国出现的社会阶层之间的经济分层是一种必然现象。现代社会分工和专业化程度非常高,降低了传统社会所讲究的如家庭身份、宗教、种族等特殊品质对阶层地位形成的重要性,社会成员资格被标准化和普遍化了。不论一个人的出身和地位如何,只要达到某种职位的最低标准要求就构成了社会利益主体,其利益需求都都需要通过直接或间接方式在教育政策中得到合理表达与整合。

第二,教育利益问题。现代社会阶层分化是以成就为取向的,决定一个人社会地位的因素主要是后致性因素,而不是先赋性因素。在传统社会,教育很不发达,并且为少数有钱人、有权人和少数文人所掌握,成为大多数人很难获得的稀缺资源;同时,就业的市场化水平也很低,大多数人都难以获得流动的机会,这就使得社会各阶层之间的边界固定化了。而在现代社会,由于教育的普及和就业的市场化,每个人都可以接受一定程度的教育来参与就业竞争,因而都有机会改变自己的社会地位。20 世纪 60 年代,人力资本理论开始把接受教育当做增加将来就业收益的一种投资:“尽管在某种程度上教育可以说是一项消费活动,它为受教育的人提供满足,但它主要是一项投资活动,其目的在于获取本领,

① Frank Parkin, *Class Stratification in Socialist Societies*, British Journal of Sociology, 1969, pp. 358—360.