

关系、结构与利益表达

——教育政策执行的网络模式

邓 凡 著

本书主要从政策科学的前沿理论——政策网络理论出发，结合系统理论、复杂理论，在批判“线性”教育政策执行模式的基础上，运用制度分析、利益分析、结构—功能分析法对我国某些重大教育政策案例进行了分析，并结合我国具体的文化背景构建了新的教育政策执行模式：教育政策执行的网络模式。教育政策执行的网络模式一方面重视正式与非正式制度和结构对教育政策制定和教育政策执行的作用；另一方面注重分析政策行动者的利益表达对教育政策执行的有效性的影响，并突出强调行动者之间关系的强弱程度对政策制定和执行的深远意义，为教育政策的有效执行、为公共教育权力机构对教育的有效治理提供了一个很好的途径和启示。

 云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

关系、结构与利益表达

——教育政策执行的网络模式

邓 凡 ◎ 著

 云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

关系、结构与利益表达：教育政策执行的网络模式 / 邓凡著
—昆明：云南大学出版社，2013
ISBN 978-7-5482-1710-7

I. ①关… II. ①邓… III. ①教育政策—研究—中国
IV. ①G520

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第242014号

策划编辑：蔡红华

责任编辑：冯 峨

封面设计：周 阳

关系、结构与利益表达

——教育政策执行的网络模式

邓 凡 著

出版发行：云南大学出版社

印 装：昆明研汇印刷有限责任公司

开 本：889mm×1194mm 1/32

印 张：8.875

字 数：212千

版 次：2013年10月第1版

印 次：2013年10月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5482-1710-7

定 价：30.00元

社 址：昆明市翠湖北路2号云南大学英华园内

邮 编：650091

电 话：(0871) 65033244 65031071

网 址：<http://www.ynup.com>

E-mail：market@ynup.com

目 录

绪 论	(1)
第一节 研究缘起与分析视角	(1)
一、研究缘起	(1)
二、分析视角	(5)
第二节 文献综述	(13)
一、公共政策执行的宏观研究	(13)
二、教育政策执行的微观研究	(21)
三、教育政策执行模式的研究	(34)
第三节 主要研究问题及基本框架	(40)
一、主要研究问题	(40)
二、基本框架	(41)
第四节 研究方法	(43)
第五节 研究的意义及可能创新与不足	(46)
一、研究的意义	(46)
二、可能创新与不足	(48)
第一章 概念界定与理解	(50)
第一节 政策与教育政策	(50)
一、政策与公共政策	(51)
二、教育政策	(55)
第二节 政策执行与教育政策执行	(59)
一、政策执行	(59)
二、教育政策执行	(62)
三、教育政策执行失真	(65)

第三节	政策执行模式与教育政策执行模式	(68)
一、	模式与模型	(68)
二、	政策执行模式	(71)
三、	教育政策执行模式	(72)
第二章	线性教育政策执行模式及其问题	(76)
第一节	自上而下的教育政策执行模式及其问题	(77)
一、	自上而下的教育政策执行模式的理论基础	(78)
二、	自上而下的教育政策执行模式的研究方法	(85)
三、	自上而下的教育政策执行模式的主要观点	(87)
四、	自上而下的教育政策执行模式存在的问题	(88)
第二节	自下而上的教育政策执行模式及其问题	(90)
一、	自下而上的教育政策执行模式的理论基础	(91)
二、	自下而上的教育政策执行模式的主要观点	(93)
三、	自下而上的教育政策执行模式的研究方法	(94)
四、	自下而上的教育政策执行模式存在的问题	(97)
第三节	线性教育政策执行模式的成因及利弊分析	(98)
一、	线性教育政策执行模式的成因	(98)
二、	线性教育政策执行模式的利弊分析	(99)

第三章 政策网络理论及教育政策执行网络模式

建构的可能性	(106)
第一节 政策网络理论：理论源头、研究视角、流派 及主要观点	(107)
一、理论源头	(107)
二、政策网络理论的研究视角	(113)
三、政策网络理论的主要流派	(117)
四、政策网络理论的基本观点	(126)
第二节 教育政策执行网络模式构建的可能性 ..	(131)
一、政策网络理论对教育政策执行研究的贡献	(132)
二、我国的社会环境有利于政策网络理论在 教育政策执行中的运用	(136)

第四章 关系、结构与利益表达：教育政策执行网络

模式关注的核心内容	(148)
第一节 关系与结构：教育政策执行网络模式中的 重要变量	(148)
一、点：教育政策行动者	(149)
二、关系：教育政策行动者之间的联系	(152)
三、结构：教育政策行动者之间的关系形态	(154)
四、关系及其结构对教育政策执行结果的影响	(159)
第二节 教育利益表达与协调：教育政策执行网络 模式的目的	(165)
一、教育利益表达与协调：和谐社会教育政策 决策过程新要求	(165)
二、教育政策执行网络模式：教育利益表达与 协调的有效手段	(167)

第五章 教育政策执行网络模式的构建	(170)
第一节 教育政策执行网络模式建构的维度	(171)
一、从一元到多元：教育政策执行网络模式的 执行主体建构	(171)
二、“中心—边缘—中心”：教育政策执行 网络模式执行信息传递的路径选择	(174)
三、从单一到灵活多样：教育政策执行网络 模式政策工具的选择	(178)
第二节 教育政策执行网络模式有效运行的保障 机制	(184)
一、信任机制：教育政策执行网络模式运行的 基础	(184)
二、协商机制：教育政策执行网络模式运行的 操作方法	(191)
三、监督反馈机制：教育政策执行网络模式的 合法性基础	(193)
四、学习机制：教育政策执行网络模式持续 发展的保障	(195)
第六章 教育政策执行网络模式的运用分析	
——以农民工子女义务教育政策执行为例	(199)
第一节 农民工子女义务教育政策出台的背景及其 政策的演进	(199)
一、农民工子女义务教育政策出台的背景	(199)
二、农民工子女义务教育政策的演进过程	(200)
第二节 农民工子女义务教育政策的基本体系及 政策执行中的问题分析	(202)
一、农民工子女义务教育政策体系的基本内容	(202)
二、农民工子女义务教育政策执行中的问题	

分析	(205)
第三节 农民工子女义务教育政策的网络、行动者 及其互动分析	(207)
一、农民工子女义务教育政策网络及参与行动者 分析	(207)
二、农民工子女义务教育政策政策网络间的 互动分析	(211)
三、农民工子女义务教育政策网络互动小结	(214)
结 论	(217)
参考文献	(221)
后 记	(236)

绪 论

第一节 研究缘起与分析视角

一、研究缘起

党的十七大报告指出,“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”民主是人类社会长期追求的一种价值观,也是政治制度改革追求的一个长远目标,推进民主政治建设是 21 世纪中国社会改革面临的重要任务。

民主是人民当家做主的简称。它既是一种价值追求,也是一种特殊的政治体制形式。“民主政治是指,政治共同体(古希腊是指城邦,现代主要是指国家)的公共权力掌握在忠诚于政治共同体并捍卫公共利益的公民集合体即人民的手中。这种蕴含着自由、平等、公平和正义的政治治理模式是人类文明史上最为优秀和首要的政治成果,是衡量政治共同体是否实现正义和公平最大化的基本原则和价值。”^①从这个意义上讲,民主政治既是确保社会公民自由和平等的一种制度设计,也是政治共同体内所有公民孜孜以求的一种价值理念,更是政治生活的高级形式,因此民主理当成为政治体制改革追求的目标。

^① 郭台辉. 民主政治是不断完善的动态进程[N]. 南方日报, 2007-4-18(8).

党的十七大报告提出要发展社会主义民主至少要体现出以下两个方面：第一是扩大人民民主，保证人民当家做主。第二是发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利。可以说人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心。保证人民当家做主必须要体现人民的意志，让社会公民行使自己的权利。毕竟民主政治是一种公共权力掌握在大多数人手中而不是少数人手中的政治制度。古希腊著名政治家伯里克利(Perikles, 约公元前495—前429年)在公元前431年的演说中指出：“我们的制度之所以称为民主政治，是因为政权是在全体公民手中，而不是在少数人手中。”^①民主是自由的保障，也是德性的基础，它有助于社会的稳定与凝聚力的增强。随着我国社会主义民主政治建设的推进，特别是在党的十七大报告以后，我国的民主政治建设更是上了一个新的台阶，在各种重大政治决策、公共政策决策中，国家广泛征求民众意见，群策群力，无论是在教育领域还是在其他公共领域，群众的愿望和意见逐渐得到政府的重视，各种政治决策越来越体现出绝大多数人在拥有公共权力，民主政治在实际中处处体现，民主政治决策成为必然的发展趋势。

教育民主，是民主原则在教育领域中的深化和扩展，是现代教育追求的一个目标，也是推进教育公平发展的方式之一。温家宝同志在作政府报告中多次提出要解放思想，大胆突破，推进教育公平的发展，满足人民群众多样化的教育需求。当前，由于各种历史与现实的原因，我国的教育民主化程度不高，教育不均衡发展突出，主要表现在受教育机会不均等、教育资源分布不均等方面，这深深影响了我国的教育质量，因为教育民主化的程度直接体现了一个国家的教育发展水平。教育民主关系着我们怎么样培养以及培养什么样的人的问题，它涉

^① 修昔底德. 伯罗奔尼撒战争史[M]. 北京：商务印书馆，2004：147.

及教育价值的实践方式，更涉及我们以什么样的方式来做出教育决策，以什么样的教育理念来管理教育。

教育是一个国家发展和强盛的动力，教育对于一个国家的综合国力水平的提高具有举足轻重的作用。温家宝同志也多次提出，只有一流的教育，才能建设一流的国家。目前，世界各个国家把教育在国家发展中的作用放到了相当重要的位置，相继提出各种教育长期战略发展规划。比如 2007 年 5 月，美国联邦教育部发布的《2007—2012 年战略规划》；2007 年 12 月英国政府发布的《儿童计划——创造更美好的未来》；2005 年法国制定的《学校未来的导向与纲要法》；2001 年 1 月日本文部科学省向国会提交的《21 世纪日本教育新生计划》，等等。我国政府在 1999 年 1 月出台的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中指出，在 21 世纪，“国家的综合国力和国际竞争能力将越来越取决于教育的发展、科学技术和知识创新的水平，教育将始终处于优先发展的战略地位”^①。这表明教育已经成为振兴国民经济的重要力量之一，教育事业也因这些政策性的文件得到了进一步的发展，教育事业的发展需要教育政策的指导。

教育政策，本质上是国家对教育利益和教育资源的权威性分配过程，它主要是对当下社会中各种利益群体在教育领域的利益矛盾和冲突的协调和处理，是一种对有关利益群体在教育领域里的利益表达与整合的政治措施和政治行为，也是通过促进和保障教育的良性生存与发展，从而促进社会、政治、经济、文化可持续性发展的战略性规定和行为。目前，我国社会正处于转型期，主要表现在政治的民主化，经济领域的市场化和社会领域的自治化，进而形成新的社会结构与利益格局。反映在教育领域，主要表现在公共教育权利的变迁上。从某种程度上说，1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》的发布

^① 袁振国. 中国教育政策评论[M]. 北京：教育科学出版社，2001：1.

实施,我国的公共教育权利就开始变迁了。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出:“改革学校管理体制,在加强宏观管理的同时,坚决实行减政放权,扩大学校的办学自主权。”^①从此,在我国教育领域的纵横内外发生了天翻地覆的变化:基础教育领域开始实行“地方负责、分级管理”的体制,基础教育管理权下放到了地方;高等教育领域中高等学校拥有了更多的办学自主权,教育资源重组;民办高等教育领域复兴以及我国加入WTO(世界贸易组织)后对教育贸易服务的承诺;教育中介组织的产生和发展;非政府部门、行业协会等参与到提供教育服务的体系中来,等等。公共教育权利的变迁,教育利益的分化,新的利益格局的形成,各种利益群体要求更多地参与到教育中来,对教育权利的诉求更多。由于党的十七大提出要发展社会主义民主政治,推进社会主义政治文明建设进程,保障人民享受更多更切实的民主权利。在教育领域中,这就要求教育决策必须考虑社会各方的教育利益诉求,而这种诉求的最终是要靠教育政策的调控来实现。

教育政策执行是教育政策目标转化为教育现实的桥梁,也是唯一途径。即使有再好的教育政策目标,如果不付诸执行,那也是枉然。教育政策执行的过程,也就是教育目标转化为教育现实的过程,是各利益群体教育利益表达与整合的过程。教育政策执行中如何更好地使各利益群体的教育利益得到体现,关键在于选择一种合适的教育政策执行模式。在我国的教育政策执行实践中,线性教育政策执行模式(即“自上而下”和“自下而上”的教育政策执行模式)长期占据着主导地位,这种教育政策执行模式要么忽视了人民大众的利益,只有少部分人参与教育决策;要么没有考虑到政府在政策执行中的中心作用,使教育政策执行经常背离其初衷,常常出现教育政策失真现

^① 中共中央关于教育体制改革的决定[J]. 江西教育, 1985(Z2): 3-9.

象,使教育政策的核心精神得不到体现,民众的教育利益也得不到很好的体现。在建设社会主义民主政治、体现教育民主的背景下,线性教育政策执行模式的弊端更加明显,寻求新的教育政策执行模式很有必要。

二、分析视角

(一) 系统分析

毋庸置疑,政策过程是一个复杂的系统过程。在公共政策研究领域,由戴维伊斯顿发展起来的公共政策系统理论,是一个很有用的分析政策决策与执行的框架。在政策分析中,系统分析方法被广泛地采纳和应用,系统分析在政策科学研究中的地位和作用也是有目共睹的。美国著名政策学家 R. M. 克朗(Krone, R. M.)在《系统分析与政策科学》一书中指出,如果明智地应用系统分析方法,将改善政策制定和执行的质量;而如果完全缺少系统分析能力的话,将会使复杂系统中的情况恶化。^① 教育政策执行研究作为教育政策研究的一部分,因此,从系统分析的视角出发研究教育政策执行问题也是理所当然。

系统分析的方法在政策科学研究中之所以如此重要,是因为与政策科学有机地结合在一起的系统分析方法既是一门科学又是一门艺术。把系统分析视为科学,是因为它能够为系统中的各种管理问题提供能够加以验证的理论、模式和技巧;把系统分析视为艺术,是因为在分析的过程中要做出创造性的选择,并且需要把各种定性的和定量的工具巧妙地搭配使用。^② 在教育政策执行过程中,运用系统分析的方法,我们一是要找出教育政策执行系统中的各个关键要素以及这些要素之间的关

① R. M. 克朗. 系统分析和政策科学[M]. 北京:商务印书馆, 1985: 19.

② R. M. 克朗. 系统分析和政策科学[M]. 北京:商务印书馆, 1985: 10.

系,另一个是要对教育政策执行各要素之间关系进行理论的概括,从理性的高度建构教育政策执行模式,以为教育政策执行实践服务。要使教育政策执行模式更好地为教育政策实践服务,就要求该模式更清楚地反映教育政策执行现实,这样它的预见能力和操作性就更强。

戴维·伊斯顿(David Easton)在《政治分析的框架》一书中指出,政治是一个开放和具有适应性的系统。公共政策作为一种政治举措,其全过程同样是一个开放和具有适应性的系统。伊斯顿在《政治生活的系统分析》一书中提出系统分析的范畴,即输入与支持、运筹与磨合、输出与反馈。在教育政策执行研究领域,输入,主要是探讨在教育政策执行中有哪些教育利益主体以及何种教育利益需要反映在教育政策执行之中;支持,按照伊斯顿的理解主要分为“显性支持”和“隐性支持”,^①显性支持主要探讨的是教育政策执行体制建构问题,隐性支持主要是探讨教育政策执行的价值取向问题;运筹,主要是探讨教育政策执行中政策失真等问题的确认和教育政策执行目标的确立;磨合,主要是探讨教育政策执行议案最后裁决的问题;输出与反馈,主要是探讨教育政策执行的效果以及保障策略等问题。需要指出的是,本研究虽然采用了系统分析的方法,但在行文上并不刻意用系统或系统论的专业术语来说明教育政策执行模式,系统分析方法只是为本研究提供了一种能更好地把握教育政策执行过程的思维方式或分析范畴。

(二)有限理性利益人

任何一门学科或一种理论,都是以一定的基本理论假设为前提的。假设就是根据已有的经验事实、经验知识和理性认识进行的创造性的、推测性的猜想。人性假设理论是人文社会科学研究得以进行的基础,因为社会是由人的实践活动和人与人

^① 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京:华夏出版社, 1999: 185.

之间的关系进行的,人性假设也由此成为人文社会学科或理论的根本出发点。公共政策理论是以公共政策实践为出发点的,它反映的是公共政策主体和公共政策对象之间的关系,这实质上是人与人之间的关系,由此,对人性的假设就成为公共政策理论形成的基础,也是揭示公共政策本质和规律最重要的前提。也就是说,公共政策学需要从一定的人性假设理论出发来展开理论研究。教育政策作为公共政策的一种,其区别于别的公共政策的特殊性在于其对象始终是人。教育是面向未来的事业,由此,教育政策面对的不仅仅是过去的人、现在的人,还有未来的人。要面对如此复杂的人,教育政策研究必须以一定的人性假设为基础才能展开科学的研究。关于人性的假设几经历史变迁,形成了不同的理论形态。在我国历史上有“性善说”、“性恶说”;在西方则有“理性人”、“经济人”、“社会人”、“复杂人”、“文化人”等各种假设,在公共政策研究领域,尤以“理性经济人”假设影响最为深远。教育政策执行作为一种实践活动,需要有公平与正义的价值取向,同时也需要科学合理的理论知识做指导。但在教育政策执行过程中,教育政策执行参与者之间的利益冲突、价值冲突等矛盾会影响教育政策执行的效果,如何认识这些利益冲突和价值关系,对教育政策执行的模式建构起着重要作用。

(1)有限理性利益人:教育政策学的人性假设

教育政策学把教育政策的本质和规律作为自己的研究对象。教育政策的本质从一定意义上来讲就是以权威性价值分配的形式对社会教育利益关系的反映。教育政策过程不仅是价值观在教育行为上的反映过程,也是教育利益表达的过程。价值是教育政策研究不可避免的一个领域,“价值问题本质上是一个选择性的问题,在政策制定和实施的全过程中,价值不仅体现着对人的需要的某种满足,而且还体现着人的主动追求。如果政策研究试图寻求一种普遍的人文规范来统摄人的多样化的生命欲求,遮盖人的价值世界,就会出现理性与价值关系的严

重失衡，导致偏颇的结论”^①。分配价值，满足人们的教育利益要求，协调好教育利益关系是公共教育政策的根本任务。在公共教育政策实践中，每一个人都承载着各种各样的利益要求，这是他们从事公共教育政策实践活动的真正动力。法国启蒙思想家霍尔巴赫说：“利益就是人的行动的唯一动力。”^②马克思也曾指出“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关”^③，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”^④。这些都明确地表述了利益对于人的重要作用。公共教育政策本质反映的是社会教育利益关系，在公共教育政策实践中的人们都承载着各自的教育利益需求，教育利益又是他们从事公共教育政策实践活动的根本动力。由此，可以把教育政策实践活动中的人设为“利益人”。公共教育政策本质所反映的社会教育利益关系，实际上就是不同“利益人”之间的关系。

从事教育政策实践活动中的人既具有人的共同特性，也具有自身的特殊性，教育政策的本质规定了这种特殊性。公共教育政策是为了协调社会教育利益关系而产生的，任何一项教育政策都代表某种利益，不存在不承载某种利益的教育政策。教育政策制定者为了某种利益而制定教育政策，教育政策执行者为了某种利益执行教育政策，教育政策对象同样为了某种利益按照教育政策的要求而调整自己的行为。利益既是他们行动的

① 劳凯声，刘复兴．论教育政策的价值基础[J]．北京师范大学学报：人文社会科学版，2000，6．

② 霍尔巴赫．自然的体系：上卷[M]．北京：商务印书馆，1999：260．

③ 马克思，恩格斯．马克思恩格斯全集：第1卷[M]．北京：人民出版社，1995：203，187

④ 马克思，恩格斯．马克思恩格斯全集：第1卷[M]．北京：人民出版社，1995：203，187