

新世纪支持农村义务教育发展的 政策执行考察

——以江苏省L县为例

何 杰 著



中国社会科学出版社

新世纪支持农村义务教育发展的 政策执行考察

——以江苏省L县为例

何 杰 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新世纪支持农村义务教育发展的政策执行考察:以江苏省 L 县为例 / 何杰著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3972 - 1

I. ①新… II. ①何… III. ①农村—义务教育—教育事业—发展—研究—江苏省 IV ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 036922 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 罗 莉
责任校对 王雪梅
责任印制 李 建

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 2 月第 1 版
印 次 2014 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.75
插 页 2
字 数 312 千字
定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序

何杰的博士学位论文《新世纪支持农村义务教育发展的政策执行考察——以江苏省 L 县为例》即将由中国社会科学出版社出版，闻之高兴。

这篇博士学位论文，首先表现出作者对农村教育发展尤其是对农村义务教育发展的关切。何杰生于农村，在农村小学和初中接受过教育，体验过农村生活和农村学校生活的艰辛。在农村人看来，他是成功地跳出“农门”的幸运者。今天，他在离老家并不太远却是一座已是中等规模的且颇具现代化气息的城市安家立业。他在一所有着良好声誉的师范院校执教，且也“荣任”为学院中的教育科学学院的副院长。在常人看来，他已是名副其实的城里人，且是在城市中“混得不错”、受人尊重的一族。然而，那种从小就植根于其心的农村情结并没有被城市的“灯红酒绿”所荡涤，在他的身上仍然留存有农村人身上的那种质朴和善良。多少年来，他一直关心家乡，关心农村教育。他今天所从事的工作，也主要是为农村教育事业的发展服务。因此，何杰以农村教育问题作为论文的选题是自然不过的。而农村教育的发展，首当其冲的该是义务教育的发展。

这篇博士学位论文，也表现出作者对教育政策问题的关注。何杰自进入南京师范大学攻读教育原理专业博士学位以来，是以教育政策研究为专业研究方向。这一研究方向，虽然属于“后来者”，但它设置的必要性与重要性已得到认可。因为教育的改革和发展，总是与政策的调整与变革息息相关。在影响教育发展的诸多因素中，没有什么因素比政策因素更重要、更关键。今日我们“曲不离口”的改革开放，本身就是一种政策性表达。而其中所蕴含的政策力量与政策作用也广为人知。作为一位教育研究工作者，关注教育政策研究也是对教育怀有一种责任感的体现。何杰在南京师范大学随我攻读博士学位这几年，不仅对教育政策研究逐步建立了

兴趣,甚至也建立了一种信念。他的博士学位论文,关注影响农村义务教育发展的政策问题,亦可视为受到责任感和信念的驱动与召唤。

进入21世纪以来,随着全面建设小康社会奋斗目标的确立,同时也随着建设社会主义新农村的重大历史任务的提出,我国在科学发展观的引领下,适时地提出了“工业反哺农业、城市支持农村”的方针。在这样的背景下,为了统筹城乡教育发展,我国又适时地制定和颁行了一系列旨在进一步加强农村教育发展的支持性政策。而在支持农村教育发展的政策中,对农村义务教育发展的支持性政策成为整个支持性政策的重心。推进城乡义务教育均衡化与一体化发展,已成为新世纪教育发展的一种时代强音。何杰的博士学位论文,呼应强音,跟踪重点与热点,聚焦于支持农村义务教育发展的政策执行的考察,这无疑是值得肯定的。

在这篇学位论文中,作者所做的主要工作是:在简要揭示支持性政策形成的背景和动因,系统地回顾和评述新世纪以来我国颁布的种种支持农村教育发展政策的基础上,以江苏省苏北某县为个案,重点选取城市教师支持农村义务教育学校教育、对农村留守儿童的教育支持和支持农村教育现代化这三大政策进行考察。这三大政策涉及农村学校教师、学生和物质条件三个方面,体现了对农村义务教育的人力、物力同时也是财力的支持。阅读论文,可以认识到,作者对政策执行的考察是深入、细致的,真实地描述了政策执行的主体和执行对象对政策的理解、感受和复杂的心理状态及应对策略,展现了政策执行过程中经济因素、文化因素以及其他环境因素的复杂影响,同时也展现了政策执行过程中的多种利益诉求与利益博弈。论文对支持性政策执行的过程状态和效果状况的分析读来令人认同,感到可信。

论文研究作出的贡献或许是:其一,紧贴教育发展的现实需要,运用“多源流”理论,对支持农村义务教育发展的政策执行状况进行了系统的考察。时至今日,有关农村教育政策研究的文章并不鲜见,但对支持性政策进行系统研究且形成博士学位论文的则属新见。这也是符合时下所要求的博士学位论文应有所创新的一种体现。其二,紧紧通过案例研究,清晰地也是深入地分析了政策执行中的积极成效、阻滞因素和问题成因,从而让我们认识到,即使是一种出于良好动机与目标的好的教育政策,在实际的执行过程中,或从执行的结果看,依然是“好”与“不好”的状态并存。其三,论文对现阶段支持性政策及其执行进行了深度反思,归纳了支

持性政策的特征，重点反思了政策执行的现有路径。在此基础上，对增强支持性教育政策的有效执行提出建议。这些建议具有针对性、合理性和可操作性。

我国城乡教育的均衡发展还在持续推进中，对农村教育发展的支持也还需要继续加强。希望何杰继续关注支持农村教育发展的政策执行，不断深化对这一问题的研究，以更好地履行教育工作者的社会担当与学术使命。

是为序。

张乐天

2013年9月于金陵

目 录

序	(1)
第一章 导论	(1)
一 问题缘起	(1)
二 选题意义	(6)
三 核心概念	(9)
四 文献述评	(14)
五 研究方法	(38)
六 研究框架	(45)
第二章 新世纪支持农村义务教育发展政策的产生与行动	(48)
一 政策产生	(49)
二 政策行动	(72)
第三章 个案县情:江苏省 L 县的社会经济发展与教育	(89)
一 L 县的社会经济发展	(90)
二 L 县的教育变迁	(94)
三 L 县支持农村义务教育发展的政策行动及其成效	(98)
四 本章小结	(112)
第四章 L 县教师支教政策执行考察	(113)
一 支教政策的执行与积极成效	(114)
二 支教政策执行中的问题	(130)

三	支教政策执行问题的原因分析	(147)
四	本章小结	(155)
第五章	L 县支持农村留守儿童发展政策执行考察	(156)
一	L 县农村留守儿童发展现状	(157)
二	支持农村留守儿童发展政策执行及其成效	(167)
三	政策执行中的问题及原因分析	(176)
四	本章小结	(186)
第六章	L 县支持农村义务教育现代化政策执行考察	(188)
一	江苏省教育现代化的政策实践	(189)
二	L 县的政策执行与积极成效	(196)
三	政策执行中的问题及原因分析	(217)
四	本章小结	(223)
第七章	支持性教育政策县域执行的反思与建议	(225)
一	支持性教育政策的特征	(225)
二	支持性教育政策县域执行路径的反思	(232)
三	支持性教育政策县域有效执行的建议	(236)
参考文献		(255)
附件一	支教政策执行调查问卷与访谈提纲	(269)
附件二	支持农村留守儿童政策执行情况调查问卷与访谈提纲 ...	(272)
附件三	支持农村义务教育现代化政策执行情况访谈提纲	(276)
附件四	江苏省教育厅、省财政厅关于实施“千校万师支援农村 教育工程”的通知	(277)

附件五	江苏省政府办公厅关于转发省教育厅《江苏省县(市、区)教育现代化建设主要指标》的通知	(281)
附件六	江苏省教育厅关于开展县(市、区)教育现代化建设水平评估的通知	(284)
附件七	L 县政府关于进一步推进全县教育现代化建设工作的意见	(286)
后记		(289)

第一章

导 论

一 问题缘起

1. 农村义务教育是我国教育的重要组成部分，大力发展农村义务教育，对提高我国农村人口素质、全面建成小康社会具有重要的作用

据 2008 年国民经济和社会发展统计公报显示，2008 年年末全国总人口为 13 亿 2802 万人，其中农村人口数为 6 亿 667 万人，占 54.3%，其中 0—14 岁有 2 亿 5166 万人^①，按此比例估算，农村义务教育阶段的人口约有 1 亿 3600 多万人。大力发展农村中小学校特别是农村义务教育，是直接关系 6 亿多农民切身利益，满足广大农村人口学习需求的一件大事，是提高劳动者素质，促进传统农业向现代农业转变，从根本上解决“三农”（农业、农民、农村）问题的关键所在。

教育水平的高低关系到各级各类人才的培养和整个教育事业的发展，关系到全民族素质的提高。我国农村中小学面广量大，农村中小学作为遍布乡村的基层公共教育服务机构，在培养学生的同时，还承担着面向广大农民传播先进文化和知识，提高广大农民素质的重要任务。而大力发展农村义务教育，就是要使广大农民群众子女享有接受良好教育的机会，实现教育公平和体现社会公正，促进社会的和谐发展。党的十七大报告提出我国要全面建设小康社会的奋斗目标，这就需要我国各级政府增强提供基本公共服务包括教育服务的能力。在当前的条件下，我国已经实现了“两基”（基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲）的历史性任务，农村义务教育管理体制改革也取得了突破性进展，

^① 参见国家统计局 2009 年 2 月 26 日发布的“2008 年国民经济和社会发展统计公报”。

为国家经济社会发展提供了大量较高素质的劳动者和丰富的人才资源。但是在我国农村义务教育整体薄弱的状况还没有得到根本扭转的情况下,随着我国城市化进程的加速推进,我国城乡教育差距还有扩大的趋势,农村义务教育为农村经济社会发展服务的能力亟待加强。在新的形势下,国家和政府一如既往地將农村义务教育作为教育工作的重中之重,实施了诸多政策和措施以促进农村义务教育发展,以更好地服务于全面建设小康社会的需要。

2. 农村义务教育的发展需要政府的政策支持,制定与实施良好的政策对于促进农村义务教育的健康发展具有特别重要的意义

长期以来,我国的社会经济发展采取的城乡分割对立的二元经济结构和社会体制,这是导致城乡教育产生严重差别的社会制度原因。而城乡二元经济结构及二元教育结构已内化成城乡人口不同的教育意识与教育观念,这种意识与观念的不同又会反作用于城乡教育差别的存在。^①自1978年以来,我国城乡教育差距越来越大,城里城外仍然是两个不同的生活世界,城市人和农村人仍然处在两种不同的生存境遇中。而且,近几年城乡教育发展的差距还有扩大的迹象。城镇与农村相比,每10万人口高中阶段受教育水平的比率是4:1,大学阶段为18:1。^②我国农村义务教育面临诸多困难,例如当地经济发展较为落后,居民居住不集中致使学校分散,规模办学效益差,加上农村教育的升学模式单一,不能适应工业化生产和城市生活的需要,因而和城市学校相比,其获取国家教育资源的能力差,致使我国的农村义务教育发展处境愈加不利。这就需要政府制定系列的支持农村发展的倾斜性政策,发挥国家的教育政策对农村义务教育发展的导向性功能,以改变农村义务教育发展的不利境地。为了促进农村义务教育的发展,我国不仅通过加强教育法制建设,例如通过颁行《中华人民共和国义务教育法》以保障全国义务教育包括农村义务教育的发展;同时,国家和地方政府还出台了诸多的支持农村义务教育发展的政策以促进农村义务教育的发展,如江苏省教育厅宣布从2001年开始实施的中小学布局调整和危房改造工程,政府利用财政专项经费加大对农村中小学的

① 张乐天:《城乡教育差别的制度归因与缩小差别的政策建议》,《南京师范大学学报》(社会科学版)2004年第3期。

② 高书国:《中国城乡教育转型模式》,北京师范大学出版社2006年版,第6页。

危房改造,使农村中小学布局更合理,学校校舍用房更安全;2006年起实施“万名大学生支援农村教育工程”,“十一五”期间,每年选派3000名左右优秀大学毕业生赴苏北农村学校任教。从2007年开始组织实施的“千校万师支援农村教育工程”,在全省义务教育阶段遴选千所优质学校、万名骨干教师,与苏北农村千所薄弱学校实行“校对校”结对帮扶、对口支教。同时,各地市、县也纷纷制定支持农村义务教育发展的政策,如淮安市2005年在全市范围内规范开展城乡“百所学校结对帮扶”、“百名教干挂职进修”、“百名教师交流支教”活动(简称“三百工程”^①)等,这些支持农村义务教育发展的诸多政策的实施,有效促进了农村义务教育的发展,促进一批相对薄弱学校提高了办学水平,在推进城乡教育均衡发展的进程中发挥了重要作用。

3. 当前支持农村义务教育发展的政策执行中存在诸多问题和困惑,影响了政策的运行绩效

近年来,我国政府越来越把教育政策看作是关注民生、解决教育问题的一种重要的教育治理手段。一项项有着较好价值理念和目标预期的教育政策相继颁布实施,但从这些教育政策的执行过程和执行效果来看,却存在着诸多不尽如人意的地方。比如,在20世纪90年代初我们国家就提出素质教育政策,在新的《义务教育法》当中也规定“推进实施素质教育”,但其在很多中小学的执行仍然是“素质教育轰轰烈烈,应试教育扎扎实实”;教师交流政策的执行让一些教师陷入了“事业追求与生活尊严的两难困境”;禁止择校政策的执行使得家长在学校不断飞涨的择校费潜规则运作中发出“无奈的叹息”;教育政策执行中出现了我们不愿看到的教育行政部门在执行过程中的“官本位”等现象的发生。而在政策执行过程中,地域文化也会对政策执行产生制约与影响,它有时会使得政策执行偏离了原有的政策目标,导致政策执行的失真现象。例如,在诸多支持农村义务教育发展的政策执行过程中,由于一些支持农村义务教育发展的政策在原先设计的时候对农村义务教育的区域文化因素考虑不周甚或根本没有考虑,致使政策在执行过程中遭遇极大的文化抗拒,政策的目标、执行程序或被修改,甚或执行终止的现象比比皆是。鲁洁教授认为:许多社

^① 参见《淮安市教育局关于印发〈淮安市城乡教育结对帮扶“三百工程”实施意见〉的通知》。

会改革（包括教育改革）都尖锐地表现为一种文化问题，因为文化是社会的一部分，而教育是文化的一部分。^① 支持农村义务教育发展的政策是对农村义务教育的一种“改革”，其政策过程当然也离不开“区域文化”的影响，而任何无视甚或试图削弱“区域文化”对政策执行产生影响的做法都将显得无奈和徒劳。另外，政策执行中的人（包括政策执行者、政策的目标群体等）也是影响政策执行效果的重要因素之一。由于政策目标群体的政策认知水平有限，政策的目标群体的政策认知水平相对较低，加之政策执行者对政策文本的理解差异，等等，都会导致政策的执行目标和政策的设定目标形成一定的差异，形成极大的“政策目标落差”，对政策执行的绩效产生严重的制约。而在一些地方实施的城镇教师支教的政策执行中，由于农村义务教育学校在政策执行中处于“被支持”弱势地位，致使学校层面的政策执行出现较为明显的表面积极与背后消极的“虚于应对倾向”；加上政策资源的有限性和农村义务教育学校以及师生对政策的高期望之间存在的极大落差，也使得政策的目标群体对政策执行的效果产生一定的失落，等等。对于当前支持农村义务教育发展的政策在执行过程中出现的种种问题和现象，都应当引起政策理论与实践者的重视。

支持农村义务教育发展的政策从政策出台到教育行政部门以及学校层面的政策宣传、政策传达直至学校和教师的具体的政策执行过程中，“是一个充满着连续不断的交易、谈判和政治互动的复杂过程”^②。在这个过程中，政策的执行者出于利益的考量和执行环境所具有的价值判断，而决定采取何种态度、方式和行为策略来执行政策。因而，教育政策执行者对收益的计算不仅仅是物质上的，还有专业的提升与发展；不仅仅是经济效益还包括政策执行所能带来的社会效益。较为典型的例子是，在江苏省实施的“城镇教师支援苏北”的支教政策执行中，很多大城市包括省城的教师就是因为“支教可以评职称、评先进优先”而“主动”去偏远的农村中小学去从事支教工作的。显然，当一项新出台的政策能够给执行者带来收益时，政策执行效率和效果就会明显。当然，任何一

① 鲁洁：《教育社会学》，人民教育出版社1990年版，第125页。

② [英] 米切尔·黑尧：《现代国家的政策过程》，赵成根译，中国青年出版社2004年版，第129页。

项政策的执行都是在利益博弈中完成的,不同的执行者在政策执行过程中会有不同的利益诉求,这个过程充满着各种权力、价值、利益的交换和分配,会产生大量的自由裁量行为。教育行政部门出于“政绩”的考虑,往往会对学校采取“行政命令”式的硬性规定;学校为了完成上级的任务甚至是指标、名额,而不得不对教师采取权威式的号召、动员以及制定奖惩措施;处于政策执行的最底层的教师以及其他一些利益团体或人员,往往会出于自身的利益考虑,致使政策执行中出现纷繁复杂而又生动的博弈图景,并产生诸多的政策执行问题,使得政策执行难以取得良好的效果。

基于上面的分析以及研究者对我国农村义务教育发展的现实关怀和学术旨趣,笔者以“支持农村义务教育发展的政策执行”为研究选题,并以“江苏省L县”为研究个案,对21世纪以来江苏省L县实施的支持农村义务教育发展的政策执行情况进行考察。至于笔者为什么选择江苏省及江苏省的L县而不是全国、X省或X县,是基于以下的考虑:一是江苏省是全国较为发达的省份,但在江苏省整体发达的同时,局部差异却较为明显,形成苏南、苏中、苏北的梯度发展状况,这种梯度发展状况,不仅仅表现在经济层面,在区域教育文化等层面也有明显的表现,这种情况在全国是不多见的。L县是江苏苏北的一个经济贫困县,但又是一个典型的教育文化大县,其历史悠久、人口众多,历来重视教育,教育文化事业在江苏省并不落后;因民间及政府极其重视文化教育,加之是革命老区,县域内可以说是人才辈出,具有浓郁的区域文化特征(L县的情况在后面的第三章有较为详细的论述)。二是因为研究者为江苏省籍人,并曾长期生活在L县,对江苏省及L县的社会、经济发展感同身受。加之工作上的关系,时常与L县的教育行政部门、学校及教师保持一种较为频繁而密切的联系,对L县的教育发展一方面从内心深处希望其更好,同时通过与L县相关人士的交往,笔者对L县教育发展情况的了解也在不断深入。而笔者所要开展的这项研究需要通过实地研究,需要甚或去建构一个“熟悉的场景”,笔者的研究任务和笔者的经历之间似乎存在着一种“吻合”,所以,L县也就自然而然成为研究者考察个案县的首选。通过L县支持农村义务教育发展的政策执行的考察,笔者试图描述支持农村义务教育发展的政策在县域执行的现状与成效,发现政策在县域执行中存在的问题,并对政策执行中为什么会产生这样问题而不是那样问题的原因进行分

析和解释,同时就如何提高地方政府教育政策执行的效果提出一些建议和设想。通过本研究,研究者在对政策执行中种种问题的产生进行合理性的分析与解释的同时,也希望能够探索教育政策执行理论的本土化运行策略,实现教育政策执行理论和政策执行实践的合理统一,并能够为地方政府提高教育政策执行的实效提供参考。

二 选题意义

1. 理论价值

当代的教育研究已呈现出从纯理论研究转向关注教育实践、从教育领域内研究转向教育领域内外结合式的研究趋向。教育政策,是教育理论通向教育实践的重要桥梁,日益成为当代教育研究者所关注的学术领域。

从政策制定的过程来说,政府部门首先要界定公共问题,确立政策目标,进行政策方案的规划,然后经过政策合法化的过程,取得公共政策的权威性,配置执行政策的经费预算,这样就形成了公共政策。^①然而,公共政策的产生与形成并非就此结束,其一还将面临一个政策执行问题。一项政策的成功,不仅取决于好的政策制定,更取决于好的政策执行。一项政策之所以不成功,固然可能有政策设计的问题,例如目标设计不正确、方案没有包含多元价值等,但更重要的原因可能来自政策执行过程中出现的问题,例如政策执行的标准不够清晰,政策执行者的个人与团体素质等。因此,政策执行是政策实施过程的中枢,它是左右政策目标或政策理想能否落实的关键环节。“对政策执行的研究和控制迄今依然是公共行政和政策研究的核心问题。政策的执行是一个会受到内外多方面因素影响的过程,这一过程会受到参与其间的多元主体和卷入其中的各种资源的制约。因此,深入研究政策执行的制约因素和这些因素的影响方式及其关系,探讨优化执行资源配置和执行效果的路径,无疑具有十分重要的理论意义和实践意义。”^②

① 李允杰、邱昌泰:《政策执行与评估》,北京大学出版社2008年版,第3页。

② [英] 迈克·希尔、[荷兰] 彼特·休普:《执行公共政策:理论与实践中的治理》,黄健荣等译,商务印书馆2008年版,第79页。

首先,笔者从利益关系的视角出发对支持农村义务教育发展的政策执行开展研究。一直以来,利益关系都是研究公共政策问题(包括教育政策问题)极为重要的范畴。以利益关系为视角分析、研究教育政策执行,具有重要的理论意义和现实意义。从政策的本质看,政策是政府对社会利益实行的权威性分配。美国著名学者戴维·伊斯顿从政治系统分析的理论出发,认为公共政策是政治系统权威性决定的输出,因此它是对全社会的价值作有权威的分配。^①戴维的这个定义包含了四层内容:一是政策的实质是分配;二是分配的内容是价值;三是分配是面向全社会的;四是分配的行为与结果具有权威性。政策既是一定利益的确认形式,也是利益的调整工具和分配方案,政策所体现的意志的背后乃是各种利益。从过程来看,在政策问题的构建、政策方案的制定、政策内容的实施与政策效果的评价的全过程中,始终贯穿着利益关系。从方法论看,无论是事实分析、价值分析、规范分析,还是可行性分析,政策分析都离不开利益分析,利益分析是政策分析方法论中的重要组成部分。从我国的社会现实来看,在社会转型过程中,人们的利益意识不断觉醒,产生了多元化的社会利益群体,利益上的差距和冲突不断加剧,教育政策正是在解决这些利益冲突的过程中,不断产生并发挥其应有的功能。作为政策过程的关键环节的政策执行,本身就是一个充满利益冲突与竞争的过程,而且人们从事政策执行活动的动力也是由利益推动的。巴瑞特和福吉说过,政策执行过程是“一个政策(行动)的连续统一体,在这一连续统一体中,那些寻求将政策付诸实施的人和那些采取行动需要依靠的人之间的互动和谈判过程,随着时间的推移,一直进行着”^②,正是在多元化的利益群体的互动与不断谈判过程中,教育政策的执行效果才会越来越体现出各方利益的平衡。所以在本研究中,笔者从利益关系出发,对江苏省L县实施的城镇教师支持农村义务教育发展、支持农村留守儿童学习、教育现代化(包括农村义务教育学校布局调整和危房改造、农村中小学“校校通”工程、教育现代化创建等政策内容)等诸多的政策执行过程进行分析,力求呈现政策执行过程中各种利益群体的

^① David Easton. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf, 1971: 129—134.

^② 转引自谢伟《中国公共政策执行中的利益关系研究》,学林出版社2009年版,第3页。

利益冲突与利益平衡的动态性特征，避免过于静态的政策执行研究的弊端。

其次，探索支持农村义务教育发展的政策执行路径和本土化策略。教育政策研究的意义不仅仅在于解释教育现象和教育问题，更在于能够提供实现教育政策目标的路径和方法。美国公共政策专家保罗·A. 萨巴蒂尔（Paul A. Sabatier）曾指出，政策执行研究有自上而下（top-down approach）和自下而上（down-top approach）两种基本研究途径。^① 爱尔莫尔在《向后探索：执行研究和政策制定》一文中认为，在政策执行研究中存在着“前向探索”（forward mapping）和“后向探索”（backward mapping）两种不同的路径。^② 前向探索采取的方式是自上而下的，而后向探索则主张利用基层官员的自由裁量权来推进政策执行过程，其方式是自下而上的。后向探索的研究路径，我国台湾学者林永波称其为“草根途径”。^③ 在我国，由于长期以来实行的中央集权的教育管理体制，教育组织机构具有明显的科层取向和官僚情结，政策执行的运行方式呈现上传下达的垂直走向，是在一个权力系统中纵向流动的。随着社会改革的不断深入，教育行政机构的效能化、教育政策执行过程中民间话语的扩张及专家团队质询作用的不断强化，教育政策执行中公众参与意识的兴起以及公共理性的张扬，仅从纵向上思考教育政策执行的路径就显得较为狭隘。因而，在对支持农村义务教育发展的政策执行研究中，需要对自上而下和自下而上或者前向探索和后向探索这两种政策执行的基本研究路径和方法进行整合，形成政策执行的双向互动沟通的整合机制，并切合农村义务教育所处的区域社会文化，探索具有地方特征的教育政策执行的本土运行策略。

2. 实践价值

2006年党的十六届五中全会通过的《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，明确了推进社会主义新农村建设的政策措施。推进社会主义新农村建

① Paul A. Sabatier, "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 1986, No. 6, pp. 21-48.

② Richard F. Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4 (Winter), 1979-1980, pp. 608-612.

③ 参见林永波《公共政策新论》，台北智胜出版公司1999年版，第106页。