

教育政策研究丛书

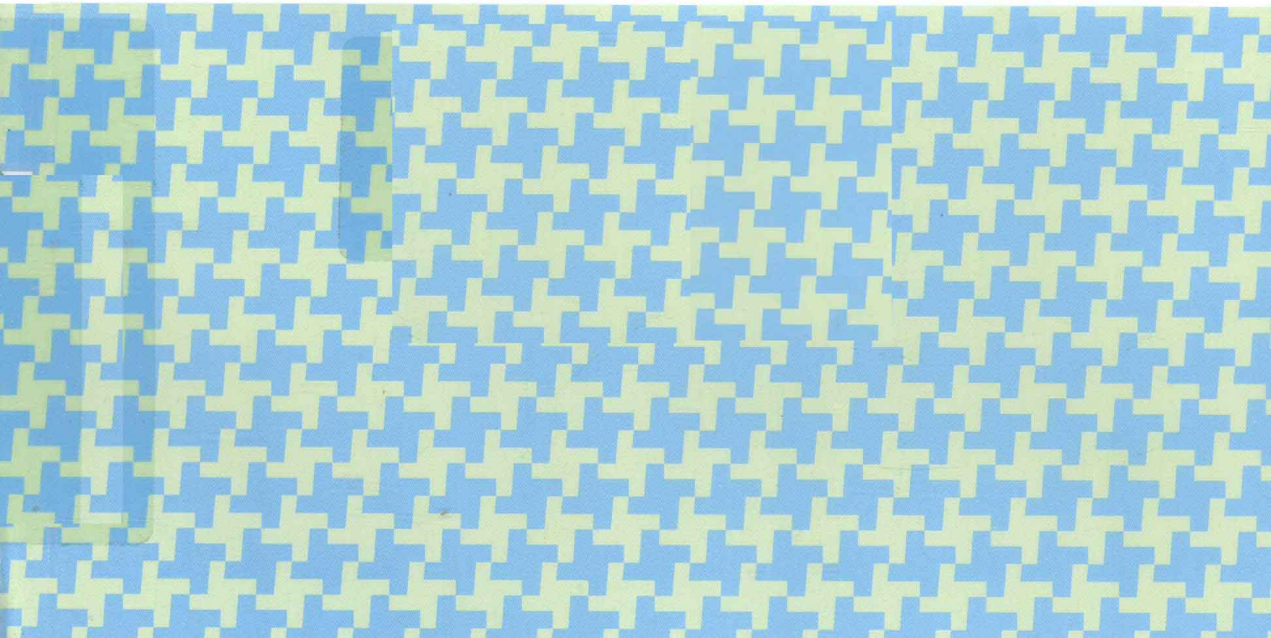
范国睿 杜成宪 主编

教育政策的理论与实践

JIAOYU ZHENGCE DE
LILUN YU SHIJIAN

范国睿 等著

上海教育出版社



教育政策研究丛书

范国睿 杜成宪 主编

教育政策的理论与实践

JIAOYU ZHENGCE DE
LILUN YU SHIJIAN

范国睿 等著

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育政策的理论与实践/范国睿等著.

—上海:上海教育出版社,2011.7

(教育政策研究丛书/范国睿、杜成宪主编)

ISBN 978-7-5444-3293-1

I ①教 II ①范 III ①教育政策—研究
IV ①G510

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第110217号

责任编辑 袁彬

封面设计 一步设计

教育政策研究丛书

范国睿 杜成宪 主编

教育政策的理论与实践

范国睿 等著

出版发行 上海世纪出版股份有限公司

上海教育出版社

易文网 www.ewen.cc

地址 上海永福路123号

邮编 200031

经销 各地新华书店

印刷 昆山市亭林印刷有限责任公司

开本 700×1000 1/16 印张 18 插页 4

版次 2011年7月第1版

印次 2011年7月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5444-3293-1/G·2528

定价 40.00元

(如发现质量问题,读者可向工厂调换)

- 教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目成果
- 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国基础教育决策理论研究及宏观政策评论”研究成果
- 华东师范大学“985工程”项目研究成果
- 华东师范大学教育政策学博士点与研究生教育课程建设成果
- 华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究成果

《教育政策研究丛书》编委会

主审

袁振国

主编

范国睿 杜成宪

委员

(以姓氏笔画为序)

宁本涛 刘世清 杜成宪

杜晓利 吴遵民 范国睿

周 彬 袁振国 黄忠敬

序

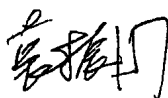
Preface

“政策和策略是党的生命”。教育政策作为党和国家教育方针路线的具体体现,对教育事业的改革发展起着根本的保证作用。教育政策的制定需要科学的依据,教育理论的研究也应该加强理论与实践的联系,加强教育政策的前瞻性和效能性研究。

近十年来,华东师范大学教育学系在教育政策领域的研究与教学中积淀了丰富的经验,取得了较为系统的研究成果,培养了一大批优秀的教育政策研究者,形成了一支具有较强影响力的教育政策研究队伍。在此期间,教育政策研究还成为教育部人文社会科学研究基地华东师范大学基础教育改革与发展研究所的重要研究方向,《素质教育政策支持系统研究》、《中国基础教育政策制定与决策的改革研究》等一批教育政策研究课题接连展开,《中国素质教育政策研究》、《国外素质教育政策研究》、《中国基础教育决策机制与过程研究》等论著和一大批学术论文相继出版、发表。2006年,华东师范大学开始“985工程”创新平台/基地建设,在“当代中国基础教育发展”创新基地建设中,“当代中国基础教育与社会发展宏观政策研究”被列为重点建设方向之一。

总结与提升华东师范大学教育学系教育政策研究的学术成果,对于提升我国教育政策的研究水平,促进我国教育政策学术成果的传播,带动我国教育政策学术人才的培养具有重要的现实价值与意义。基于此,华东师范大学教育学系的范国睿教授和杜成宪教授共同主编了这

套教育政策研究丛书,共七本,分别为《教育政策的理论与实践》、《教育政策伦理》、《教育财政政策》、《教育考试与评价政策》、《课程政策》、《教师政策》、《教育政策国际比较》。这套丛书着力于借鉴国外教育政策分析的相关研究成果,致力于结合我国教育政策实践,融教育政策理论与实践于一体,对于当代教育政策研究与中国教育政策实践有一定的学术价值与指导意义,对教育政策学术人才的培养具有一定的教育价值与引领意义。期望有更好更多的密切联系中国教育实际的教育政策研究成果面世。



中央教育科学研究所所长

2009年12月

目 录

Contents

第一章 导 论	1
第一节 作为公共政策的教育政策	2
第二节 教育政策的价值基础	16
第三节 教育政策的研究逻辑	29
第二章 教育政策系统	39
第一节 教育政策系统概述	40
第二节 教育政策系统要素	47
第三节 教育政策系统运行	68
第三章 教育政策制定	75
第一节 教育政策制定概述	76
第二节 教育政策问题确认	86
第三节 教育政策议程	96
第四节 教育政策方案的设计与选择	104
第五节 教育政策合法化	115
第四章 教育政策执行	121
第一节 教育政策执行概述	122
第二节 教育政策执行模式	127
第三节 教育政策执行过程及其影响因素	137
第四节 教育政策执行偏差及其矫正	156

第五章 教育政策监测与评估_____163

第一节 教育政策监测_____164

第二节 教育政策评估_____179

第六章 教育政策的稳定与变迁_____203

第一节 教育政策的稳定_____204

第二节 教育政策的调整_____209

第三节 教育政策的终结_____215

第七章 教育政策分析_____225

第一节 教育政策分析概述_____226

第二节 教育政策分析的模式与方法_____232

第三节 教育政策分析的内容_____247

第四节 教育政策分析人员_____254

主要参考文献_____258

外国人名译名对照表_____273

后记_____280

第一章 —— 导 论

在现代国家的教育活动中,“政策”是一个看似与“教育”关系并不密切,却是无可回避的存在。教育政策规定了国家的教育目的,规定了学校教育的目标、年限、内容和方式,规定了教育经费的来源与分配方案,规定了教师的准入条件、专业身份、工作职责和待遇,公民受教育的宪法权利更是由各级各类政策组成的教育政策系统来保护和维系。因而,无论是对教育实践问题的普遍性理解,还是对教育理论和实践问题的学术研究,“教育政策”都是必须予以重视的视角,对于实践中需要以教育政策理论知识武装自己的教育政策制定者、执行者和一切关心教育事务的人士来说,更是必不可少。

理性地认识教育政策,需要认真思考并回答许多问题。例如,什么是教育政策?为什么需要教育政策?教育政策和其他政策有何联系与区别?教育政策的价值基础是什么?如何学习、研究和制定教育政策?等等。

第一节 作为公共政策的教育政策

教育政策是国家管理和发展教育的主要手段和工具,随着教育规模的扩大和国家职能的加强而产生和发展。作为公共政策在教育领域的具体表现,教育政策秉持公益性的价值取向,以公权力为依托,以各种具有国家强制力的行为为工具,规范和管理教育实践活动,解决教育领域出现的问题,分配和调整教育活动中的具体利益。

一、教育政策的概念基础

(一) 教育政策的内涵

英语词汇中原本没有“政策”(policy),只有“政治”(politic),后者源于古希腊语中的“politeke”,意为“关于城邦的学问”。随着近代西方政党政治的发展,逐渐由“政治”(politic)一词演变出“政策”(policy)一词,包含“政治”、“策略”、“谋略”、“权谋”等

诸多内涵,一般用以指称政府或政党组织为某一特定目的所采取的行动。在汉语中,“政策”是由“政”与“策”组成的复合名词。根据《说文解字》,“政,正也”,主要与国家的权力、制度和法令等有关。《新华字典》中对作为名词的“政”有“政治”、“法令”、“策略”、“管理”等多个解释;“策”,初意为“头部有尖刺的马鞭”,^①后来演化为“谋略”、“计策”,如“立盐铁,始张利官以给之,非长策也”。^②现在汉语中的“政策”一词受日本语的影响。明治维新以后,日本受西方文化影响日盛,人们在翻译“policy”一词时,将由我国传入日本的日语汉字“政”与“策”组合,译为“政策”。^③现代汉语中“政”和“策”二字合为一词后,也沿袭古汉语之意,与权力、路线、策略相联系。《辞海》对“政策”的定义为,“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则”。^④《现代汉语词典》对“政策”的定义是:“国家政权机关为了实现政治、经济、文化上的目的,根据历史条件和当前情况制定的一套措施和办法。”^⑤《简明政治学辞典》对“政策”的解释为:“国家、政党在一定历史时期为实现一定任务而规定的行动依据和准则。”^⑥学界将这类有关“政策”的概念划归狭义的理解,广义的“政策”则指“人们为实现某一目标而采取的方案”。^⑦而上述工具书的解释,由于将政策主体确定为政府、政党等具有公共权力的机关,实际上是将“政策”视为“公共政策”来理解。^⑧

在现代国家中,教育早已超越家庭事务的性质,伴随福利国家的发展而具有社会公共事务的性质,国家具有办教育、管理教育的权力和责任。因而,教育政策理所当然属于公共政策的范畴:由公共权力机关制定,是公共政策在教育领域的具体表现。

学界对教育政策的定义纷繁多样,例如:

◇ 教育政策是“政府或政党制定的有关教育的方针、政策,主要是某一历史时

① 《说文解字》:“策:馬箠也。从竹束聲。”

② [西汉] 桓宽. 盐铁论·本议.

③ “现在我们常用的一些基本术语、词汇,大都是此时自日本舶来。如服务、组织、纪律、政治、革命、政府、党、方针、政策、申请、解决、理论、哲学、原则等等,实际全是来自日语的‘外来语’,还有像经济、科学、商业、干部、健康、社会主义、资本主义、法律、封建、共和、美学、文学、美术、抽象……数不胜数,全是来自日语。”雷颐. 黄金十年[J]. 读书,1997(9).

④ 辞海编辑委员会. 辞海[M]. 上海:上海辞书出版社,1980:1465.

⑤ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[M]. 北京:商务印书馆,1983:1417.

⑥ 皮纯协,徐理明,等. 简明政治学辞典[M]. 郑州:河南人民出版社,1986:458.

⑦ 宁骚. 公共政策学[M]. 北京:高等教育出版社,2003:182.

⑧ 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:北京大学出版社,2006:3.

期国家或政党的总任务、总方针、总政策在教育领域内的具体体现”。^①

- ◇ “教育政策是负有教育的法律或行政责任的组织及团体为了实现一定时期的教育目标和任务而规定的行动准则。”^②
- ◇ “教育政策是一个政党或国家为实现一定时期的教育任务而制定的行为准则。”^③
- ◇ “教育政策是一种有组织的动态发展过程,是政党、政府等政治实体在一定历史时期,为了实现一定的教育目标和任务而协调教育的内外关系所规定的行动依据和准则。”^④
- ◇ “教育政策是教育行政机关针对目前社会需求及未来发展趋势,拟定方针与方案,经由立法或行政命令之合法化程序,以作为教育机关执行的准则。”^⑤
- ◇ “教育政策是有关某种态度的表述,这些表述通常记录于政策文件上。”可以被定义为“即将或者应当遵循的,有关教育议题的原则和行动的特定化,用以达成所期待之目标”。^⑥

人们对教育政策的理解虽有差异,但国内有关教育政策的概念界定大都是从《辞海》的“政策”定义演绎而来的,认同教育政策是指导、规范教育实践活动的行动纲领和准则。

对教育政策的界定,不仅要概括教育政策的静态文本形态,还应当体现教育政策在实践中运行创生的过程性、动态性。由此,教育政策是负有教育的法律或行政责任的组织和团体为实现特定时期的教育目的,在管理教育事业过程中制定和执行的,用以确定和调整教育利益关系的行为准则。

这一定义的内涵至少包含以下五个要点:(1)教育政策的主体是负有教育的法律或行政责任的组织和团体;(2)教育政策的直接目的在于确定和调整教育关系,从而实现特定历史阶段的教育目的;(3)教育政策不仅是静态的存在,还是在教育活动的过程中产生、存在和调整的“有组织的动态发展过程”,是静态与动态的统一;^⑦

① 叶澜. 教育概论[M]. 北京:人民教育出版社,1991:148.

② 成有信,等. 教育政治学[M]. 南京:江苏教育出版社,1993:201.

③ 袁振国. 教育政策学[M]. 南京:江苏教育出版社,1996:115.

④ 孙绵涛. 教育政策学[M]. 武汉:武汉工业大学出版社,1997:5.

⑤ 颜国梁. 教育政策执行理论与应用[M]. 台北:师大书苑,1997:序2.

⑥ Trowler P. Education policy[M]. London: Routledge,2003:95.

⑦ 孙绵涛. 教育政策学[M]. 武汉:武汉工业大学出版社,1997:5.

(4) 教育政策是一种行为准则,是规范性的存在,是政策主体用以管理教育事业的工具;(5) 教育政策具有时效性,是针对特定时期内教育领域存在和出现的问题,为满足特定时期的发展需要而制定的。

这里,所谓“负有教育的法律或行政责任的组织和团体”,主要是指各级权力机关(如我国的人民代表大会,英、美等国的议会)、政府机构、教育行政部门等公权力机关,在当代民主法制社会,也包括其他有关的公民组织和团体。在这些主体中,政府作为公权力机关,是最终有权决定将哪些政策建议上升为正式的教育政策的机构。本书中并未将政策主体限于公权力机关,这是因为,随着民主政治的发展和公民社会的成长,教育政策的制定和执行已不再只是政府单方面的事务,公民参与日益广泛。虽然教育的公权力机关才是最终有权制定具有公共约束力的教育政策的机构,但在其决策前,往往需要听取来自智囊机构和社会公众的意见;在教育政策的执行过程中,利益相关群体更是直接参与乃至影响教育政策的走向。因此,当我们在民主的语境下谈论教育政策主体时,教育政策主体不仅包括公权力机关,而且要结合实际情况,还将包括政党、公民组织、公众媒体、利益群体等其他参与教育政策活动的主体。

教育政策有广义和狭义两种理解。狭义的教育政策,在我国是“由党中央和中央政府所授权的部门或地方政府制定的,不经过立法程序,对教育机构、个人教育行为都具有指导性,它体现着一种意向,回旋余地较大,在具体贯彻中常常可以因人、因事、因条件而异,就是说,教育政策具有较多的灵活性和弹性”。^①即根据在法律体系中位阶的高低、制定程序的差异和制定执行的灵活程度,将由立法部门通过立法程序制定的、具有较高确定性和强制性的教育法律排除在教育政策之外。对教育政策的广义理解则不作如此细致的区别,教育政策不仅包括由各级政府和教育行政部门制定的规章、制度、条例,也包括由立法部门制定的具有法律约束力,可作为司法裁判依据的教育法律法规。

在我们看来,无论制定主体的层次高低、调整教育及其相关社会关系的强制力度的大小,教育的法律、法令、条例、规定、规章等都是依托国家强制力对教育的利益关系进行调整分配的规范,其调整效力在本质上都是公权力,目的都是为了促进教育的发展,形式上也都是由公权力机关以“明文”正式公布,广义和狭义的教育政策在较宽泛的意义上具有同质性。另外,西方议会制政党政治的国家多采用立法、行政、司法

^① 顾明远. 中国教育大系: 现代教育理论丛编[M]. 武汉: 湖北教育出版社, 1994: 1337.

三权分立体制,其政策、法律的颁布需要通过议会这一立法机构的批准,故狭义的外延理解中提到的有关法律和政策在位阶、程序等方面的差异,是仅就我国情况而言,不具有国际普适性。无论是在学术研究还是在政策实践中,采用狭义的外延理解有时不利于教育政策的国际比较研究和借鉴交流。所以,本书对“教育政策”的理解和分析采用上述广义的理解。

(二) 教育政策的存在形态

教育政策是确定和调整教育关系的行为准则,尽管其作为“准则”的性质为学界所公认,但人们对“行为准则”的理解有所不同。在以往的政策研究与实践中,人们对包括教育政策在内的公共政策形态有静态与动态两种不同的认识。

从静态角度来理解,政策是由人制定的用以执行或遵守的文本规范,如法规、准则、计划、纲要、通知、文件、方案或措施等,即政策是一种静态存在的文本。在公共政策研究早期,研究者们大多对政策的存在形态持静态的观点,如 W. 威尔逊(W. Wilson)、拉斯韦尔(H. D. Lasswell)等人。在我国,由于政策科学起步较晚,许多学者,甚至包括《辞海》等工具书,也大多秉持这种理解。

从动态角度来理解,政策制定者与执行者之间通常会在关于哪些是达到预期政策目标的关键问题上产生冲突。解读政策是一个积极的过程:由于政策相关者的立场不同,政策文本几乎总是存在多种解释。在基层,政策实践是极其复杂的,至少包括“宣读的政策”和“计划付诸实施的政策”。对政策的简单描述并不能掌握其多样性和复杂性,并且,实践中执行政策的结果几乎总是与政策制定者的意图有出入。^①因此,将政策看作一个动态多于静态的过程更为适宜,政策是“某种有目的地进行价值分配、处理问题或实现既定目标的复杂过程”。^②伊斯顿(D. Easton)^③、安德森(J. E. Anderson)^④等人都持这种观点。

此外,还有一种调和的融合了两种观点的理解,如:“政策是文本和行动、言论和作为,它是我们根据计划制定的。由于与地方层面丰富而又繁乱的实践情况相关联,

① Trowler P. Education policy[M]. London: Routledge, 2003, 95 - 96.

② 刘复兴. 教育政策的四重视角[J]. 清华大学教育研究, 2002(4).

③ Easton D. The political system: An inquiry into the state of political science[M]. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1953; Easton D. A framework for political analysis[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Inc., 1965; Easton D. A systems analysis of political life[M]. New York: John Wiley and Sons Inc., 1965.

④ Anderson J E. Public policymaking: An introduction[M]. Cengage Learning, 2010.

政策总是不完善的。”^①在此意义上,政策是静态的文本叙述与动态的实践过程的总和。

政策的内涵远远超越了政策文本,它还包括先于文本的政策过程,包括在政策文本产生之后开始的政策过程,以及对作为一种价值陈述及行动期望的政策文本的修正和实际的行动。^②

在此意义上,教育政策首先是政策主体为实现特定的教育目的而制定的行为准则,它针对特定的教育问题,以确定和调整特定的教育关系为直接任务,具有明确的政策目标,而这些对教育关系的调整首先以政策文本为载体来阐释。因此,作为对政策内容直接明确的书面表达,静态的文本是教育政策的初始形态。同时,教育政策并不是文本“昭告天下”便宣告完结的过程,“文本的政策”的意义在于向政策执行者提供行动指示和方案,对学校、教师、学生、家长、教育职能部门以及更广大、复杂的教育利益相关者的行为进行调整。教育政策是一个由制定、执行、评价、调整等活动组成的多层次的顺序相接直至终结,并导向新政策活动的连续的复杂的过程。在此过程中,执行者、各方利益相关者参与到这一活动中,而各方对教育政策都会有自己的理解,并导向不同的政策行为。较之其他行业,教育工作者往往更强调自己的教育理念和自主性,天然地排斥行政干预。因此,教育政策过程的冲突和论证更为频繁,而且会在教育政策从文本到行动的各个阶段产生作用。再者,“学校作为一个比其他社会组织功能更齐全的组织,其内部的微观政治过程提供了政策重新融入情境的环境,这种重新融入与其说是执行政策,不如说是再造政策,与其说是再生产,不如说是生产。”^③因此,教育政策也是在其自身的制定执行过程中动态创生的,除“静态的”文本形态之外,它同样存在着一个“动态的”实践形态。

(三) 教育政策的本质: 教育利益调整

在教育政策实践中,具体的教育政策是针对教育实践各个具体领域中各种不同的政策问题制定的,如教育目标确定、教育发展规划、教育经费调配、教育机会分配、教育资源配置、教育权力监督、教育权利保护、教育行为规制、人才选拔机制等,由于

① Ball S J. Education reform: A critical and post-structural approach[M]. Buckingham: Open University Press, 1994: 10.

② Taylor S, Rizvi F, Lingard B, Henry M. Education policy and the politics of change[M]. London and New York: Routledge, 1997: 28.

③ 林小英. 理解教育政策: 现象、问题和价值[J]. 北京大学教育评论, 2007(4).

所针对问题的领域、层级、性质乃至相关的政策环境不同,这些教育政策有着各自的政策目标,调整不同的教育关系。如果对各个具体教育政策所调整的教育关系进行归纳,便会发现,存在于具体教育政策中的“条件”、“经费”、“机会”、“权利”、“权力”、“资源”等核心调整对象具有一个共性:教育利益。因此,隐藏在具体教育政策“外衣”之下的教育利益,是教育政策的调整对象。可以说,教育政策活动的本质在于调整教育利益。“教育政策是有关教育权利和利益的具体能动反映。”^①这里所谓的“教育利益”,无论以“条件”、“经费”、“机会”、“权利”、“权力”、“资源”等哪一种形式存在,都并不只是经济利益和物质利益,还包括对个体身心和谐发展的机会的分配以及对此发展的权威性认定。教育政策对教育利益的分配与调整主要发生在两个层次:

第一层次是对受教育权利和机会进行分配。这是一种权能的分配。教育政策的这一分配层次仅仅给利益主体提供了一种获得利益的可能性,它尚不能保证利益的完全实现;第二层次是分配教育资源(教育条件),提供教育服务,这一分配层次提供了利益主体获得利益的充分条件,使第一分配层次的权能在具体的教育活动中得到体现和落实,最终保证教育价值的完全实现。^②

“从某个受教育者来看,这种利益分配体现为三个阶段,即发展机会的分配、发展条件的分配和发展水平、资格的认定。”^③受教育者凭借获得的机会与认定,可以进一步在社会生活中获得其他各种利益。

何以要对教育利益进行分配?“公共政策的本质是社会利益的集中反映。政策的形成过程,实际上是各种利益群体把自己的利益要求投入到政策制定系统中,由政策主体依据自身利益的需求,对复杂的利益关系进行调整的过程。”^④教育政策也不例外。利益关系是教育政策平衡的基础。教育政策是教育乃至整个社会领域中政治活动和教育活动的形式与结果,而教育政策活动是社会政治行为在教育领域的体现。教育政策主体提出的要求、愿望或需要,教育利益在教育政策活动乃至政治活动中的价值在于:“利益是人们结成政治关系的原始动机,而政治关系只不过是人们用来满

① 祁型雨.超越利益之争——教育政策的价值研究[M].北京:高等教育出版社,2003:59.

② 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,2000(6).

教育活动中的利益分配与调整还存在第三种形态,即学校领导人或教师在学校或课堂等微观情景中的教育资源分配,这往往不属于教育政策调整的范畴,而与学校领导人或教师的教育管理或教育教学行为相关。

③ 刘复兴.教育政策的四重视角[J].清华大学教育研究,2002(4).

④ 陈庆云.公共政策分析[M].北京:中国经济出版社,1996:5.