

中国教育政策过程 本土化研究

贺武华◎著

Indigenization Research on the Process
of China's Educational Policies

中国教育政策过程 本土化研究

Indigenization Research on the Process
of China's Educational Policies

贺武华◎著

图书在版编目(CIP)数据

中国教育政策过程本土化研究/贺武华著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5161-6650-5

I. ①中… II. ①贺… III. ①教育政策—研究—中国
IV. ①G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 166988 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 郭晓鸿
特约编辑 席建海
责任校对 郝阳洋
责任印制 戴 宽

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>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 装 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 7 月第 1 版
印 次 2015 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22.25
插 页 2
字 数 343 千字
定 价 78.00 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: 010-84083683
版权所有 侵权必究

浙江省151人才工程第一层次培养人才计划资助

序 一

我国是一个教育政策生产大国，教育的运行、改革和发展主要不是靠法律，而是靠政府的政策驱动、控制和调节。但长期以来，把政府教育政策本身作为对象开展的实证研究和理论探索却极为缺乏，更遑论系统的本土性的教育政策学科体系建构了！

自进入本世纪以来，北京大学教育学院教育政策研究团队以研究真实的中国教育政策现象为己任，以实然的案例研究为主要路径，不断探索前行，初步形成了“理论导向的教育政策经验研究”这一基本范式。理论导向的教育政策经验研究强调以挖掘实在的教育政策的事实资料为基础，运用已有的理论，或者提炼出本土的概念、理论进行分析和解释，以促进本土教育政策理论的积累和教育政策过程的改进。我们围绕这一主题与路径，尽管是一种“无预期成果”的自由探索，但也渐次形成了可观的“产出”，如已指导完成了十多篇博士学位论文，且以北京大学教育政策研究丛书的形式由北京大学出版社出版了近 10 部专著；编写了由人民教育出版社出版的研究生教育教材《教育政策研究基础》；也发表了一批有较高质量的学术论文、案例成果等，相关探索仍在接力进行中。

贺武华是我于 2008 年招收的一名公费博士后研究人员。在博士后研究期间，他乐于加入教育政策研究团队，勤奋刻苦，善于钻研，勇于在新的学术领域里积极探索。该专著就是在他的博士后出站报告的基础上，又经历了两次在地方教育行政部门挂职锻炼、专门从事教育政策研究，持续修改完善而成的。在北大教育政策研究团队两年的博士后脱产研究与此后两年多在政府政策部门的实践锻炼，这样的双重经历对从事教育政策研究而言，是不可多得的。

政策科学兴起于西方，迄今已有丰富的实证研究和理论成果。只有在学习借鉴他人已有成果的基础上我们才有可能继续前行。然而，在教育政策研究领域，不能照搬照抄，更不能照葫芦画瓢。中国的教育政策过程从议程确立到方案制定、政策合法化，再到执行变迁等等，有其自身的环境、特点和行为逻辑。已有西方的相关理论与话语并不能切实地解释中国独有的教育政策过程，并难能借此将研究推向深入。事实上，国内不少相关研究成果也暴露出了“外来理论”与“本土现象”两张皮，缺乏解释力等问题。我一直主张，研究中国教育政策问题需要在借鉴西方政策理论的基础上，构建本土的话语与理论，需要建立自身的解释分析框架；强调要树立学理意识、问题意识、方法意识、历史意识、中国意识和国际意识。从这层意义上来讲，贺武华尽其所能做了有意义的探索。尽管书中还存在个别观点值得商榷、有些论证有待深入等问题，但总体上看，本书是当前研究中国教育政策的一部力争有所创新的学术专著，愿能起到抛砖引玉的作用；同时，也期待他在构建中国本土教育政策理论方面不断开拓进取。

陈学飞

北京大学教育学院教授、博士生导师

2015年6月

序 二

公共政策是国家和政府实现其职能的主要手段。教育是公共部门中颇为热门且最为贴近民生的一个领域。通过运用教育政策工具来推动教育的改革与发展是新时期我国政府履行教育职责的一个显著特点。自改革开放特别是进入新世纪以来,伴随教育发展与改革创新的深入推进,公共教育问题也日益变得纷繁复杂。教育政策学科在我国仍然是一门新兴学科,相关理论探索方兴未艾,教育政策的制定、执行、调整以及评估等的实践探索亦是异彩纷呈。

用西方政治学、公共管理学、公共政策学等学科的相关理论来研究中国的教育政策,这是学界一个较为普遍的现象与趋势。然而,西方相关学科理论与话语体系并不能简单对号入座用于解释或揭示有中国特色的教育政策过程,存在“水土不服”的问题。由此,我们需要探索本土化的教育政策学科理论与话语体系,对有中国特色的教育政策过程进行“中国式”的学术表达。政策科学的本土化,实际就是政策科学的中国化,就是要从中国的传统文化和思想意识形态基础、政治系统与政策体系以及党政关系、各级政府与行政部门间关系等国情特点出发,探索符合中国现实和未来需要的公共政策理论体系,积极开展符合中国政策过程特点和逻辑的政策研究。本土化的教育政策研究就是要通过丰富的教育政策经验的发掘来解析、构建具有自身国情特色的学科观点、理论体系,以此来对中国教育政策过程中的理论基础、实践逻辑等问题进行学理阐释,探索我国教育政策过程的一般特征和规律性的东西,从而深化对教育政策及其运行规律的认识,最终为提高教育政策质量服务。

贺武华是我院2006年毕业的比较教育学专业博士,他读博期间也是

我授课的学生，学习刻苦认真，善于钻研。2012年，他入选浙江省151人才工程第一层次人才培养计划，按照培养要求，需聘请一名相关专家担任指导老师。他申报了我做他的导师，我亦欣然接受。《中国教育政策过程本土化研究》是作者积七八年之心血所成，也是他151人才培养工程所要达到的一项学术提升任务。该书既有对本土化教育政策过程理论的探讨，也有对教育政策过程实践的探索，是理论与实务的结合。为了推进这两方面的结合，该著作一方面用符合中国国情特色的话语、思维、视角进行学理建构与阐释；另一方面通过扎扎实实的实证研究，给读者呈现了系列大大小小的案例实证分析。该书不是对我国教育政策基本情况进行梳理介绍，也不是对我国教育政策现象进行评头论足，其所作的最大的努力，在于回答论证何谓“中国教育政策现象”、“中国教育政策特色”等貌似简单实则复杂的问题。由此，著作以学理建构为志趣，从实际出发，致力于本土化的研究，从整体上把握中国教育政策过程的整体概貌与一般特点，寻求对有中国国情特色的教育政策现象的深度表达，探索发掘“中国式”教育政策过程的实质性内涵与内在机理。这是该著作自始至终力求加以贯穿落实的立意与构思。当然，该著作中的有些问题还有待深入探讨，有的案例分析还欠火候，但总体上瑕不掩瑜；且作为一名中青年学者，勇于在一个新的领域开拓创新，其学术勇气与钻劲本身就是可喜可贺的。

当前，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所确立的“深化教育领域综合改革”的目标任务正如火如荼地实施推进。今年又适逢《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布30周年，回顾研究这三十年来有中国特色社会主义特色的教育政策，大力开展本土化的教育政策研究是时代之需，也是教育研究特别是教育政策研究的一个紧迫性课题。祝愿《中国教育政策过程本土化研究》一书的出版能带来与传递中国教育政策研究的“好声音”。

徐小洲

浙江大学教育学院院长、教授、博士生导师

2015年6月

目 录

序一	陈学飞 (1)
序二	徐小洲 (3)
第一章 教育政策·过程·案例研究	(1)
第一节 本土化教育政策研究的提出	(1)
一 恰逢其时:这是一个教育政策大生产大繁荣的时代	(2)
二 扎根土壤:教育政策的环境基础与本土化教育政策研究	(4)
三 南橘北枳:西方公共政策学理论与话语引入的局限性	(5)
四 时代召唤:本土化教育政策研究日益受到各界重视	(7)
第二节 教育政策与教育政策过程	(9)
一 从静态表现形式来理解教育政策	(9)
二 教育政策过程及其研究的学理基础	(11)
三 从政策过程看我国教育政策的类型	(14)
第三节 教育政策过程的案例研究	(16)
一 本土化公共政策过程研究的自省	(16)
二 教育政策过程的案例研究方法思路	(18)
三 教育政策过程案例研究的基本特点	(21)
四 教育政策过程案例研究的方法与技术路线	(24)
五 政策经验与理论导向的关系	(27)
第二章 本土化教育政策过程研究现状评述	(30)
第一节 国内教育政策的基础性研究概况	(30)

一	教育政策的学科理论性研究	(30)
二	具体教育政策的综合性研究	(33)
第二节	教育政策过程研究的基本类型	(36)
一	理论导向的教育政策经验研究范式	(37)
二	运用某种理论对教育政策的解释性研究	(41)
三	教育政策的文本与话语分析路径	(43)
四	教育政策过程的案例研究	(44)
五	教育政策过程访谈回忆类的研究	(47)
六	我国教育政策过程研究现状简评	(52)
第三章	中国教育政策过程的脉络渊源	(54)
第一节	“源与流”:中国特色社会主义事业与公共教育政策	(54)
一	相关研究对中国特色社会主义教育的探索	(55)
二	中国特色社会主义理论与中国特色社会主义教育事业	(56)
三	中国特色社会主义教育事业与教育政策	(58)
第二节	党政关系变量与中国教育政策过程特点	(63)
一	理解我国公共政策过程中的“政府”	(63)
二	共产党组织在我国教育政策过程中的公权履行	(65)
第三节	中国教育政策过程中的价值取向特点	(68)
一	教育政策价值的多维取向与动态平衡	(69)
二	教育政策效力因教育政策价值功能而异	(71)
三	教育政策价值的冲突与政策的频繁波动	(75)
第四章	中国教育政策过程的路径特点	(78)
第一节	精英决策与群众路线相结合	(78)
一	教育决策精英角色地位的日益凸显	(78)
二	教育政策过程中的群众基础与参与	(79)
第二节	自上而下与自下而上的互动	(81)
一	两种政策路径的利弊简析	(81)

二 综合型决策模式的理想选择	(82)
第三节 政策试点与示范并举	(85)
一 政策试点与示范的国情特色	(85)
二 政策试点与示范中的问题分析	(88)
第四节 政策传递、继承与仿效扩散	(91)
一 政策传递与继承类型分析	(91)
二 政策仿效与扩散现象概述	(93)
第五节 政策学习与本土化移植创新	(96)
一 教育政策的学习与借鉴	(96)
二 从舶来品到本土化创新	(97)
 第五章 有中国特色的教育政策多维关系	(100)
第一节 “政策间性”:生命型教育政策过程初探	(100)
一 主体间性的启示与移植	(100)
二 政策间性概念的自主阐释	(101)
三 政策间性教育运用的意义	(102)
第二节 教育问题政策办:教育政策的常规功能	(103)
一 教育政策配套:政策加强与支持	(103)
二 教育政策的应急与救火	(110)
第三节 政策问题政策办:教育政策的膨胀与低效	(113)
一 “政策问题政策办”现象识读	(113)
二 “政策问题政策办”的政策低效与膨胀分析	(114)
第四节 政策弹性空间:利益相关者博弈的温床	(126)
一 政策弹性空间概念的提出	(126)
二 政策弹性空间存在合理性解读	(127)
第五节 政策矛盾:教育政策间的冲突与挤兑	(129)
一 教育政策“打架”现象探析	(129)
二 教育政策矛盾的原因分析	(130)
第六节 政策调控与干预:教育政策的人为左右	(132)

- 一 人为调控与教育政策倾斜 (132)
- 二 教育的政策干预与调控 (133)

第六章 “中国式”教育政策过程的案例实证分析 (137)

第一节 政策制定:《教育规划纲要》与中国特色教育决策 (138)

- 一 《教育规划纲要》政策形成过程简要回顾 (138)
- 二 《教育规划纲要》的政策过程特点解读 (144)
- 三 《教育规划纲要》政策过程的行动意义 (148)

第二节 政策执行:农民工子女教育政策从中央到地方 (151)

- 一 国家在倡导:农民工子女教育政策的发展演变 (152)
- 二 地方在执行:浙江落实农民工子女教育的政策行动 (157)
- 三 同在蓝天下:绍兴“两个为主”政策的示范性执行 (165)
- 四 样板难示范:农民工子女教育好政策的尴尬 (175)

第三节 政策转型:“国家示范高职建设”的政策发展 (184)

- 一 国家示范性高职院校建设政策制定的合理解释 (184)
- 二 从示范性院校建设看外源性政策的合理借鉴 (192)
- 三 从“示范”到“骨干”:一场没有硝烟的战争 (194)

第四节 政策变迁:独立学院办学政策的浙江经验 (204)

- 一 浙江独立学院政策的创新历程 (205)
- 二 从独立学院办学与发展看教育的浙江模式 (221)

第五节 政策扩散:“中国式教育券”的本土化演进 (235)

- 一 教育券在长兴的历史使命评鉴 (235)
- 二 长兴教育券政策的时代性变化与走向 (241)
- 余论 一件颇具启发性的事件 (251)

第六节 政策创生:蒙阴标准化寄宿制学校建设政策考察 (252)

- 一 蒙阴农村寄宿制学校建设政策的基本过程 (252)
- 二 蒙阴寄宿制学校办学的初步评估与政策建议 (259)

第七节 政策评估:“国家质量”工程的省级行动 (280)

- 一 浙江省“十一五”质量工程政策执行实况考察 (280)

二 “行动计划”政策执行的利益相关者调研	(289)
三 质量工程“行动计划”的政策改进	(311)
结语	(319)
附 调查问卷	(322)
参考文献	(334)
后记	(341)

第一章 教育政策·过程·案例研究

虽说公共政策学科的产生与发展不过半个世纪，但自新兴民族国家相继建立并由政府主导兴办公共教育以来，公共教育的改革与发展史，也得上是一部公共教育政策的变化发展史。公共教育政策对于一个国家教育事业的发展具有十分重要的控制和导向功能，是现代政府的一个重要杠杆。我国是一个地地道道的政策大国，在几千年的中华文明的思想宝库中，有一脉就是政策（政治）思想。自新中国成立尤其是改革开放以来，只要稍作梳理，我们就能清晰地看到，无论是中央层面还是地方层面，无论是宏观领域还是微观领域，公共教育政策作为一项重要的常规工具，在启动与推进教育改革和发展中充分显示了极其重要的作用和旺盛的生命力。

第一节 本土化教育政策研究的提出

公共政策是国家和政府实现其职能的主要手段。“现代政府的基本活动方式就是制定和实施政策，通过一系列的政策来实现对国家政治、经济、文化、社会等各个领域的有效领导与管理”^①，对一个民主、服务型
的现代政府而言，政策是它用来解决在理政职责范围内出现的社会问题的

^① 沈辛：《当代中国政府过程》，南开大学出版社2008年版，第2页。

基本手段(工具)。教育是公共部门中颇为热门且最为贴近民生的一个领域。通过运用教育政策工具来推动教育的改革与发展是新时期我国政府履行教育职责的一个显著特点。当前,从中国特色社会主义国情出发,大力开展本土化的教育政策研究是时代之需,也是教育研究特别是教育政策研究的一个紧迫性课题。

一 恰逢其时:这是一个教育政策大生产大繁荣的时代

自改革开放特别是进入21世纪以来,我国相对进入了一个教育政策大生产的时期,公共教育政策问题异彩纷呈。如袁振国教授曾指出:“当今中国的教育改革正在日益深化,各层各级重要的教育政策不断出台。”^①另有学者指出:“最近几年,中国则是当今世界上高等教育公共政策活动最为活跃的现场之一。”^②反观现实,中国教育政策在改革开放以来的三十余年里也取得了不少重要的突破与创新。从“免费生师范教育政策”到《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,从“一费制”到“两免一补”再到“义务教育阶段全免”,一句话,从中央到地方,从宏观到微观,出现了一大批推动教育改革与发展的标志性政策成果。而且,伴随教育的深入改革与发展,我国教育政策还将持续处于一种“躁动不安”的阶段,成为社会关注的焦点之一,政策的推陈出新也势在必行。根据谢维和等人的一项研究的不完全统计,1985—2001年,中共中央、国务院、教育部(原国家教委)共颁布各种教育政策1511项,其中,中共中央、国务院颁布教育政策98项,教育部颁布教育政策1414项,平均每年出台教育政策88.8项。最低的年份是1989年的56项;而最高的年份是1999年的123项。^③这确实是一个不可思议的数量规模,如果加上各省、市、县等各级政府和有关部门的教育政策文件,无疑是一个巨大的教育政策文件库。无独有偶,涂端午博士新近的一项研究截取1978—1998年的

① 袁振国:《中国教育政策评论》,教育科学出版社2000年版,前言第4页。

② 鲍嵘:《高教政策研究:两种可能的范式》,《清华大学教育研究》2009年第6期。

③ 谢维和:《忧虑与期望·努力提高教育政策研究的质量教育研究》,《教育研究》2009年第5期。

高等教育政策为分析对象,纳入其统计的现行有效的教育法规政策就有533项。^①

为什么当前的教育政策制定会如此繁富、生机勃勃?上面所提及的现代政府公共政策工具自身的价值与功能是一方面。我国社会经济政治的转型也构成了中国公共教育政策发展的重要动力,相关公共教育政策的研究及其理论基础也进入了百家争鸣与全面快速发展的新时期。一般而言,社会处于转型时期需要通过制定和实施大量的政策和法规来倡导、调节、规范甚至是控制社会行为,对社会资源进行合理配置,处理好社会各种利益冲突。当前我国正处于经济转轨、社会转型以及诸多领域改革深入推进的历史时期。以社会转型言之,涉及社会结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变等。在社会转型时期,人们的行为方式、生活方式、价值体系都在发生明显的变化。在教育领域,与之对应的则是教育的体系结构、办学管理体制、人们对教育所持的价值观念等的全方位转变。我们熟知的“教育分权”、“扩大办学自主权”、“教育消费”、“成本分担”、“优质教育争夺”乃至“新读书无用论”等,就是发生在这一从社会转型到教育转型的背景之下。而要应对转型期教育领域中的诸多问题与挑战,公共教育政策的功用便不可小觑。点火也好,烧火也好,救火也好,现实中,政府早已习惯于通过前赴后继的政策工具来“日理万机”。可见,大量的教育政策制定是事出有因的。

如何看待教育政策制定的异彩纷呈?从积极的方面来说,其一,体现了政策工具的价值,因为政策不无时效,所以教育改革与发展需要通过大量的政策法规来协调推进;其二,这也说明,我国政府执政理念与方式日渐成熟,依法治教的理念落实更加到位,教育政策乃至教育法律体系逐步健全。但从消极方面来说,人们不禁要问,是不是教育政策实施低效、无效呢?为什么要不断制定甚至重复性地制定那么多的教育政策呢?是不是“软政策”、“软法规”解决不了实际的教育问题呢?无论是正面的注解,还是反面的质疑,针对当前纷繁复杂、栩栩如生的

^① 涂端午:《价值的权威控制及其演变——1979—1998年中国高等教育政策文本分析》,博士学位论文,北京大学,2008年。

教育政策“生产”实践，致力于探索本土化的教育政策研究是必须跟进的。

二 扎根土壤：教育政策的环境基础与本土化教育政策研究

当前，符合国情、有中国特色的教育政策研究仍大大滞后于我国生动活泼的教育政策实践的需要。从自身的政策环境基础出发，以自己的话语体系和理论方式来研究我们的教育政策有利于科学决策。温家宝同志曾在2002年指出，“本届政府的一个重要工作就是科学决策，依法行政，民主监督”。我国教育政策的环境基础，最主要的就是中国的教育实情，以及中国特色社会主义教育事业的政治、经济、文化等基础。人们对教育政策研究的重要性的认识，是伴随经济社会发展与教育改革的深入而不断提高的。以《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的政策制定为例，无论是作为政策主体的各路精英与群众路线的紧密结合，还是政策制定过程中自上而下与自下而上的有机互动路径，等等，都充分体现了符合我国民主政治与行政传统以及思想文化内涵等国情元素的政策制定方式。

实际上，把视线稍稍拉远一点，稍作一个纵向的历史回顾就不难看出一项好的教育政策是多么重要，而一项坏的教育政策又是多么可怕！在新中国成立以后并不算长的历史中，我们在办学指导思想及教育决策上犯过不少错误，一些重大教育决策失误的教训甚至是惨痛而影响深远的。例如，自1958年“大跃进”以来的一段时期里，我们的教育过分强调通过参加生产劳动、阶级斗争、科学研究来进行学习，忽视了学科知识、间接经验的系统学习、积累；在“文化大革命”中，我国教育事业受到严重破坏，“文革”时期的种种做法，破坏了学生接受知识的科学性、系统性和完整性，学生不以学习钻研为业，荒废学业，学到的也只是支离破碎、片面的知识，实际用途不大。而且，把学校教育教学工作引向完全服从当时的某种政治需要，被“四人帮”所利用，这是十分有害而危险的。对此，1985年5月颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》在总结新中国成立36年来的教育成就时，十分明确地指出：从20世纪50年代后