

胡春梅 著

教育政策执行过程研究

JIAOYUZHENGCE ZHIXINGGUOCHENG YANJIU

—— 一种运行机制分析视角

辽宁师范大学出版社

教育政策执行过程研究

JIAOYUZHENGCE ZHIXINGGUOCHENG YANJIU

—— 一种运行机制分析视角

胡春梅 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

辽宁师范大学出版社

· 大连 ·

©胡春梅 2008

图书在版编目(CIP)数据

教育政策执行过程研究:一种运行机制分析视角/胡春梅著. —大连:辽宁师范大学出版社,2008.6

ISBN 978-7-81103-740-1

I. 教… II. 胡… III. 教育政策—研究—中国
IV. G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 098523 号

出 版 人:程培杰

责任编辑:王 丽

责任校对:李 阳

封面设计:方力颖

版式设计:吴长全

出 版 者:辽宁师范大学出版社

地 址:大连市黄河路 850 号

邮 编:116029

营销电话:(0411)84206854 84215261 84259913(教材)

印 刷 者:大连图腾彩色印刷有限公司

发 行 者:辽宁师范大学出版社

幅面尺寸:145mm×210mm

印 张:11

字 数:286 千字

出版时间:2008 年 6 月第 1 版

印刷时间:2008 年 6 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-81103-740-1

定 价:28.00 元

序

胡春梅，这位蒙古族的学者，她身上既有专业的教育研究经历，又有多年教育行政工作的历练。在与春梅的接触中，时时都能感觉到她对教育实践问题的强烈关照，因此，不难理解她对教育政策执行研究的情有独钟。

我们知道，政策目标依靠政策执行得以实现，未执行的政策是一纸空文，这看似简单明了的道理，被人类认识的历程没那么简短，至少在政策学研究领域。早期政策学研究基本是以政策制定为对象而脱胎于政治学中的。政策执行被视为行政细节而被拒于学术大门之外。直到 20 世纪中后期，在美国等西方国家有无数个政策成为美梦一场之后，政策学研究才发现政策不是自然而然被执行的这个道理，政策执行研究才得到理论的关怀。因此，政策执行研究是一个新兴的研究领域，教育政策执行研究更是一片未开垦的荒野。春梅同志是这一领域的先遣者，她希望在这种前人没有涉足或很少涉足的荒野里，修建一所美丽的花园，因为她来自草原！

教育政策执行是一项重要的教育实践环节，大至国家方针政策，小至学校课程教材，无不与教育政策执行

息息相关。同时,教育政策执行是教育行政职能职责之一,与教育行政乃至整个政府工作改革密切相关。随着市场经济体制的建立和政府公共行政改革的推进,教育政策执行过程发生着诸多变化,需要从理论研究上予以关注。

春梅同志的研究从教育学、政策学、行政学等多学科视角,关注新课改这一重要政策在地方的执行,她以教育部于2001年印发的《基础教育课程改革纲要(试行)》为主的有关新课程改革政策在X省的执行过程为案例,对教育政策执行过程进行了深入而具体的分析和探讨。

教育政策执行是将执政党、国家、地方政府的教育政策思想、内容、目标转化为教育政策行动、现实、效果,以解决教育政策问题的行动过程。正如作者在书中反复指出的那样,政策执行是教育政策制定与教育政策结果的中介环节,是将教育政策内容转化成教育政策实践的动态运行过程。它由多种要素构成,运行机制是它的一个基本要素。春梅同志结合自己的经验指出,教育政策执行过程之所以能够形成且能够正常运行,不能只有执行者、政策内容、政策客体等相互游离的要素,而应该是包括更多因素,如制度规则、过程轨迹、方式方法等的有机体,这个有机体就是运行机制。

春梅同志的研究还揭示:在计划经济体制下,教育

政策执行过程主要依靠行政机制运行,行政机制几乎包揽所有的教育政策执行任务。随着市场经济体制的建立,教育政策执行之部分任务从行政机制转移或外包到市场机制来完成,市场机制参与到教育政策执行过程之中。

教育政策执行之受益群体主要是各级各类学校、广大师生员工及学生家长。春梅研究的另一个独到之处是,她把教育政策的执行“场域”延展至学校的教育教学活动,同时,她认为基层学校教师即是教育政策的受益者,也是教育政策的特殊的“执行者”和“监督者”,广大教师通过教育教学活动贯彻落实着教育政策,教育教学活动是教育政策执行的必经之路,是教育政策执行过程之一个重要的运行机制。这些结论尽管有不少争议,但是她“言之有理”“持之有据”的研究精神使得这些结论成为政策执行研究的“一派”,也为学术园地的繁荣增添了新的生机。

政策执行机制适应时代变革而变化,春梅同志的研究敏感地意识到教育政策执行中多种机制混合的情形。她认为由于教育政策执行过程中参与着多种运行机制,因此教育政策执行过程由单一的行政管理过程变成集行政管理、外包管理、依法执教、教育教学等为一体的,具有多重特征的综合性过程。教育政策的行政机制运行过程是一种教育行政管理过程,市场机制运行过程是

一种合同外包管理过程,法律机制运行过程是一种依法执教的过程,教育教学机制运行过程是一种特殊的教育教学活动过程等等。教育政策之各个执行过程的结构、模式以及所出现的偏差现象与原因有所不同。但是从各个教育政策执行过程的分析得出,无论行政执行过程、市场执行过程,还是法律执行过程,出现偏差的一个共同的原因就是相关制度规则的缺失和执行者缺失制度规则意识行为。

该书是春梅同志在博士论文的基础上修改而成的。最主要的修改是对研究视角进行了适当的调整。博士论文中主要是分析教育政策执行过程中运行机制发生了哪些变化,为什么,以及不同运行机制对教育政策执行产生哪些影响等问题;本次修改时在分析教育政策执行过程与运行机制关系的基础上,对基于不同运行机制所形成的不同特征的教育政策执行过程进行了分析和探讨。因此,将题目由教育政策执行过程之运行机制分析,改为教育政策执行过程研究,试图从运行机制的角度研究探讨教育政策执行过程。事实上,她在撰写博士论文时也是这么想的,只是由于时间、精力所限未能做到。此外,博士论文中,主要围绕一个案例进行分析,在此次修改中可以看出她新增加了几个小案例作补充。

在春梅同志博士研究论文成型的后期,我才了解到,汉语其实还不是她的母语。除了敬佩,我也体会出

论文写作中她的艰难和努力。

作为研究,胡春梅同志以博士论文为基础的专著,应该还有不少可以推敲、讨论之处。但是我更期待胡春梅同志在教育政策实践的大舞台上,更多地面对复杂真实实践,运用实践智慧,使政府的“良策”变成“良政”,自然也期待她有更多的研究成果问世。

郑新蓉

2008年6月18日于北京京师园

目 录

1 导论	1
1.1 研究的缘由	1
1.1.1 实践的需要	1
1.1.2 研究的缺失	3
1.1.3 个人经验	4
1.1.4 研究意义	5
1.2 研究现状	7
1.2.1 公共政策执行研究现状	7
1.2.2 教育政策执行研究现状	20
1.3 研究方法	34
1.3.1 文献研究方法	34
1.3.2 案例研究方法	35
1.3.3 制度分析方法	38
1.4 核心概念与理论基础	41
1.4.1 核心概念	41
1.4.2 理论基础	56
1.5 研究假设和分析框架	60
1.5.1 研究假设	60
1.5.2 分析框架	60

2	案例分析:新课程改革政策在 X 省的执行过程	64
2.1	选择案例的说明	64
2.2	新课程改革政策的分析	66
2.2.1	新课程改革政策出台及执行的背景	66
2.2.2	新课程改革政策的地位和作用	67
2.2.3	新课程改革政策内容的分解	68
2.2.4	新课程改革政策的目标体系	70
2.2.5	新课程改革政策执行的考察要素	75
2.3	新课程改革政策在 X 省的执行过程	77
2.3.1	教育部层次上的执行	77
2.3.2	省教育厅层次上的执行	81
2.3.3	市教育局环节的执行	88
2.3.4	县教育局的执行	93
2.3.5	学校里的执行	97
2.4	教育政策执行过程之运行机制分析	103
2.4.1	有关新课程改革政策在 X 省的执行模式	103
2.4.2	教育政策执行过程构成要素	104
2.4.3	新课程改革政策执行中的运行机制	108
2.4.4	不同运行机制及其过程之间的关系	137
2.5	新课程改革政策执行情况及其阶段性结果	140
2.5.1	有关新课程改革政策在 X 省执行情况	140
2.5.2	有关新课程改革政策在 X 省执行的 阶段性成果	141
3	教育政策的行政执行过程	143
3.1	教育政策之行政执行过程模式及其特征	143

3.1.1	教育政策之行政执行过程模式·····	143
3.1.2	教育政策之行政执行过程特征·····	147
3.2	行政执行过程中的偏差·····	152
3.2.1	执行要求缺失·····	152
3.2.2	政策文本被搁置·····	153
3.2.3	政策内容被减损或歪曲·····	156
3.2.4	执行错过时效期·····	157
3.2.5	执行被阻滞·····	160
3.3	原因分析·····	164
3.3.1	“组织海绵”现象严重·····	164
3.3.2	官僚制的原因·····	167
3.3.3	行政职能存在偏离·····	171
3.3.4	制度规则的缺失·····	174
4	教育政策的市场执行过程·····	180
4.1	教育政策市场执行过程产生的背景·····	180
4.1.1	西方政府改革运动及新公共管理 理论的影响·····	180
4.1.2	我国政府行政改革的推进·····	184
4.1.3	教材开发与建设改革本身的需要·····	187
4.2	教育政策市场执行的条件·····	189
4.2.1	适合教育政策类型和执行任务特征·····	189
4.2.2	符合法律法规的要求·····	193
4.2.3	政策本身的要求·····	195
4.3	教育政策的市场执行模式及特征·····	197
4.3.1	教育政策的市场执行模式·····	197

4.3.2	教育政策的市场执行过程特征	200
4.4	市场机制在教育政策执行中的作用	204
4.4.1	“组织海绵”现象得到有效避免	204
4.4.2	有效控制自由裁量权	206
4.4.3	拓宽执行资金来源	208
4.4.4	有效降低执行成本	209
4.4.5	提高执行质量	212
4.5	教育政策外包执行中的偏差	214
4.5.1	理论上的问题	214
4.5.2	实践中的偏差	216
4.6	原因分析	224
4.6.1	法律约束不到位	224
4.6.2	行政与市场之间不够协调	226
4.6.3	相关部门及其人员职业操守不到位	228
5	教育政策的依法执行过程	230
5.1	教育政策与教育法	230
5.2	教育政策的依法执行过程	235
5.2.1	法的实施理论	235
5.2.2	教育法的实施理论	237
5.2.3	教育政策之依法执行	241
5.2.4	教育政策依法执行过程特征	244
5.3	教育政策依法执行中的问题	248
5.3.1	有法不依的问题	248
5.3.2	执法不严的问题	250
5.3.3	重执轻适的问题	253

5.4 原因分析	256
5.4.1 法律规范与其行为能力之间不协调	256
5.4.2 教育法体系不够健全	257
5.4.3 法制化社会环境薄弱	259
6 教育政策的学校执行过程	263
6.1 学校如何执行教育政策	263
6.1.1 学校是否执行教育政策	263
6.1.2 学校如何执行教育政策	266
6.2 教育教学是学校执行教育政策的主要途径	270
6.2.1 教育教学活动是教育政策执行的一种 运行机制	270
6.2.2 教育政策在教育教学过程执行	273
6.3 教育政策之学校执行具体过程	277
6.3.1 教育政策之学校执行过程模式	277
6.3.2 存在的问题	279
6.3.3 原因分析	285
7 教育政策执行过程之变化分析	294
7.1 教育政策内容形式的变化	294
7.2 教育政策执行主体的变化	296
7.3 教育政策执行规则的变化	300
7.4 教育政策执行过程模式的变化	304
7.5 教育政策执行行为的变化	305
7.6 教育政策执行功能的变化	307
7.7 教育政策执行偏差及原因的变化	309

8 结束语	312
8.1 运行机制是教育政策执行过程的基本要素	312
8.2 教育政策执行过程变为具有多元特征的 综合性过程	313
8.3 教育政策执行过程中存在着多种偏差的 根本原因	316
8.4 建设和完善制度规则是提高教育政策执行 效果的有效途径	318
参考文献	320
后记	336

1 导 论

1.1 研究的缘由

1.1.1 实践的需要

随着教育在社会经济发展中重要作用的日益凸显,作为国家重要调控手段的教育政策亦打破樊篱,走进公众的视野,成为舆论关注的焦点。教育政策及其执行情况也随之备受关注。

教育部副部长吴启迪女士曾在第五届教育政策分析高级研讨会上指出:“最近几年,在基础教育和农村教育上国家下了大决心,经费是不少的。经费的大头还是用在基础教育上的,但是没有起到应有的效益。有好多经费可能已经用在别的地方了。这是值得研究的。”^①这段话已经道破了教育政策执行中存在问题的严重性。的确,有法不依、有政不行是中国教育乃至各行各业中存在的老大难问题。

如:为帮助高校贫困家庭学生安心完成学业,国家出台了助学贷款政策,并要求各省、市、自治区认真贯彻执行。但截至2005年7月31日,海南省、天津市、黑龙江省基本没有执行,内

^① 袁振国. 中国教育政策评论[M]. 北京:教育科学出版社,2004:6

蒙古、青海、新疆、宁夏、甘肃等省市自治区执行情况相当薄弱或者基本没有执行。^①

再如：据某省教育厅有关人员透露，2002 年国家为某省投入专项资金几百万元，重点改善几所独具特色学校的办学条件。但政策文件从教育部经过各级教育行政部门运行之后，其项目学校数量及其资金数量都发生了较大的变动，有一半以上的资金都被挪作他用，并没有到达项目学校。

此外，各级教育行政部门对上级政策文件不够重视、有选择地执行、拖延执行等情况非常普遍。

教育政策执行实践中存在的种种问题，对于本来就基础薄弱、负担沉重、发展滞后的我国教育来说，无疑是雪上加霜。同时，教育政策执行中出现偏差的问题，也是一个较为普遍的现象。据美国学者艾利森的研究，“在达到政策目标的过程中，方案确定的功能只占 10%，而其余 90% 取决于有效的执行。”^②也就是说，一项政策的实际效益或者作用，只有 10% 在于制定和出台上，而 90% 在于执行上。这种比例划分是否严密暂且不论，但教育政策执行不够到位，常常出现种种偏差，无疑是制约教育改革与发展的一个重要原因。

长期以来，教育政策执行被教育行政系统所垄断，教育政策执行的所有任务由教育行政独自承担完成，教育行政成为教育政策执行的唯一的合法主体。

社会结构、经济体制、科学技术以及教育本身的内涵、性质、

① 人民日报[N]. 2005 年 9 月 2 日，第二版

② 转引自张金马. 政策科学导论[M]. 北京：中国人民大学出版社，1992：210

任务等发生着重大变化。教育行政体系独揽教育政策执行大权存在哪些问题,如何改善,这种模式能否继续,教育政策执行过程是一种什么样的过程,有哪些特征等等,这些问题都是教育政策执行实践中渴望得到解释和解决的问题。

1.1.2 研究的缺失

教育政策研究尚处于起步阶段,有诸多问题未来得及涉及,教育政策执行就是其中的一个。就以中文学术期刊网搜索结果为例,以“教育政策执行”为关键词进行搜索,只能搜索到《美国教育政策执行研究述评》^①、《教育政策执行:问题、成因及对策》^②、《关于教育政策执行的涵义、特征及其功能的探讨》^③、《教育政策执行中的委托代理问题》^④等几篇文献。华东师范大学李军的以《我国教育政策研究现状分析》为题目的硕士学位论文中,参考的695篇论文、文章与32部著作中,没有一个文献是专门研究教育政策执行的^⑤。可见,教育政策执行研究还相当滞后或薄弱,这与教育政策执行实践的需求之间存在着极大的反差。

近年来,随着经济领域和公共政策领域里对执行研究的关注,教育政策执行研究也得到一定的青睐,出现了一些新的研究

① 王明宾.美国教育政策执行研究述评[J].江苏教育学院学报(社会科学版),1997(4)

② 陈学军,邬志辉.教育政策执行:问题、成因及对策[J].教育发展研究,2004(9)

③ 王世忠.关于教育政策执行的涵义、特征及其功能的探讨[J].培训与研究——湖北教育学院学报,2001(1)

④ 包海芹.教育政策执行中的委托代理问题[J].江苏高教,2004(3)

⑤ 李军.我国教育政策研究现状分析[D].华东师范大学,2004