



弹性与韧性

魏

峰·著

乡土社会民办教师政策运行的民族志

◎

上海三联书店



弹性与韧性

魏峰·著

乡土社会民办教师政策运行的民族志

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

弹性与韧性:乡土社会民办教师政策运行的民族志/魏峰著. —上海:上海三联书店,2009.5
ISBN 978-7-5426-3037-7

I. 弹… II. 魏… III. 民办学校—教师—教育政策—研究—中国 IV. G525.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 037012 号

弹性与韧性——乡土社会民办教师政策运行的民族志

著 者 / 魏 峰

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 范峤青

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2009 年 5 月第 1 版

印 次 / 2009 年 5 月第 1 次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 250 千字

印 张 / 14.75

ISBN 978-7-5426-3037-7/G·974

定价:29.00 元



南京师范大学教育学原理国家重点学科资助出版
国家社会科学基金项目《新中国成立以来农村教育政策的回顾与反思》
(项目编号: BGA060028)

序

魏峰的博士学位论文《弹性与韧性——乡土社会民办教师政策运行的民族志》即将由上海三联书店出版,这是值得高兴的一件事。

在新中国农村教育的发展史上,民办教师是一种特殊时代的产物,也是一种特殊称谓。它区别于中国传统的乡村私塾教师,也区别于今日民办学校的教师。它是在新中国成立后由于师范教育培养人才的不足却又要实现农村基础教育大发展的背景下“应运而生”的。民办教师们承担起那一特定时期世界上规模最大的农村基础教育发展的使命。根据国家教育统计资料,20世纪70年代中后期,我国民办教师多达490余万。这数百万民办教师几乎散布在中国每一所农村小学与初中,他们含辛茹苦,默默耕耘,尽心尽力于农村教育的发展。今天,当我们回望新中国农村教育的发展历程,尤其是追思农村教育的进步与成就时,我们自然应该记住民办教师,记住他们付出的努力和作出的可贵贡献。

魏峰对民办教师这一特殊职业群体情有所系,这既与他的学习和生活经历有关,更与他自己认定的学术责任感有关。作为一名青年学子,他注意到“农村民办教师作为教育领域中的边缘群体和弱势群体,一直较少受到学术界关注”的事实,因而将关注民办教师引为自己的责任。这样的学术关怀和教育研究旨趣,是值得肯定与鼓励的。

论文的主题是有关民办教师的教育政策研究。仔细品味民办教师这一概念,我们不难体会其所具有的政策性涵义。民办教师是一种特定时代的政策性存在,无论它作为群体的形成还是逐渐消失,都是受到政策的认可、制约、影响甚或操控的。研究民办教师,显然无法绕开与其息息相关的教育政策。换言之,对民办教师的研究,必然要求对与其相关的政策问题进行研究。正是从研究目标群体和教育政策的紧密关联中我们能清晰并深刻地认识到政策研究的意义与价值。也许这不是一种特例。在整个教育领域或全部的教育活动中,又有哪一个具体的教育领域、哪一类具体的教育活动不与教育政策发生着紧密的联系?在

制约教育发展的种种因素中,又有何种因素比政策的影响更深刻?这大概是时下教育政策研究勃然兴起并需要继续加强的缘由所在。

论文聚焦于民办教师与教育政策的关系研究。这一研究主要从两个层面展开:其一,论文系统地考察了M县民办教师生命历程中所经历的种种重大事件,这包括资格获得、全面考核、资格审查、职称评定和民办转公办等。这些重大事件不仅是在教育政策的主导下进行的,而且这些事件的连接与推进深刻地体现了民办教师政策的现代化变迁,同时也体现了国家在走向现代化的过程中现代性的增长。其二,论文紧扣各个重大事件,深入地展示了国家教育政策在乡土社会运行的状况与特征。民办教师政策在乡土社会的运行过程中总是不停地受到乡土文化的影响。这种乡土文化既构成政策运行的特有背景,同时也为国家政策在乡土社会的运行编织出一种以“情”为核心的政策网络。民办教师个体乃至地方教育行政部门官员都在积极地借助于乡土文化所蕴含的策略与教育政策进行互动。同时“在发生了变迁的乡土社会,现代政治运动的行动逻辑和市场交换原则与传统文化融合在一起”,又为民办教师的个体策略注入了新的元素。通过这样的“深描”与揭示,我们可以对乡土社会教育政策运行的历程与特征有着清晰的认识与了解。而透过乡土社会民办教师的政策运行,我们似乎可以对教育政策的运行做更多联想与更深的思考,这或许是论文所启示的一种“言外之意”吧!

本论文的研究方法也有一定的特色。论文以M县民办教师政策的历史变迁为线索,运用社会人类学中民族志的方法考察国家教育政策在乡土社会的运行。作为本论文的指导教师,我很清楚魏峰为进行田野调查所付出的艰辛与努力,同时也很高兴他的调查“策略”的良好运用,以及他在调查中所得到的来自方方面面的友好配合。如果不是这样,这篇论文恐怕是难以成为现在的模样。

论文在答辩的过程中得到了老师们的肯定。但是对于魏峰来说,这仅仅是其学术征程的开端,我希望他能再接再厉,在今后的学习和研究中继续深入地思考中国农村教育政策的历史和现实问题,取得更多的学术成果。祝愿魏峰在学术的道路上更努力前行!

是为序。

张乐天

2009年2月18日

摘 要

农村民办教师是新中国教育史上一个特殊的职业群体,他们以“亦师亦农”的身份在“民助加公助”的微薄待遇下为农村教育的发展做出了巨大的贡献。在这一群体的生活史中,他们大致经历了资格获得、全面考核、资格审查、职称评定和民转公等重要事件。本书借助于历史文献和口述资料,以人类学中民族志的方法考察了民办教师政策的变迁对苏北 M 县民办教师生命历程的影响,以及民办教师在这些事件中采用个体策略与政策互动的过程。

农村民办教师所经历的各种事件都是在教育政策主导下进行的。在正规师范生培养不足的情况下盲目追求基础教育的普及使得民办教师成为农村教师队伍的主体,由于规模过大以及对民办教师的任用和管理不善给这支队伍带来了严重的质量问题。改革开放后国家开始对民办教师进行治理整顿,通过全面考核、招考合同民办教师、资格审查、辞退不合格教师、职称评审等措施改善了民办教师队伍素质,将民办教师转为公办教师则最终实现了对民办教师的正规化管理。这些措施都体现了国家在走向现代化的过程中现代性的增长。此外,政治经济宏观体制及计划生育政策、户籍制度等具体政策的变革也影响了民办教师政策的运行。

民办教师个体并不是被动地适应政策变革的节奏,在其生命历程的各种事件中,他们都积极地借助乡土社会文化所蕴含的策略与政策进行互动。社会文化中的人情、关系等社会网络资源和“面子”、“成分”等符号性资源都成为民办教师个体策略的资源,这一切都体现了乡土社会“差序格局”社会结构下人们特殊主义的行事逻辑。在发生了变迁的乡土社会,现代政治运动的行动逻辑和市场经济的交换原则与传统文化融合在一起,为民办教师的个体策略注入新的元素。

在国家政策与个体策略互动的过程中,具有乡土社会成员和科层制组织成员双重身份的基础教育行政主管部门官员和民办教师围绕着各种管理活动中的资源分配形成了一个以“情感、人情和情境”为基础的教育政策网络。“情”是这个政

策网络的核心,这不同于西方政策网络高度理性化的特征。教育政策在这样的网络中运作,导致了其强制性在一定程度上被消解而出现了弹性,政策的边界根据具体情境而伸缩;而民办教师则在适应国家政策变革需要的同时借助个体策略来与之博弈,以保证他们生活的基本法则不在政策压力下发生颠覆性的改变,这体现了建立在乡土文化基础上的个体策略的韧性。

关键词:民办教师;乡土社会;民办教师政策;个体策略;民族志

目 录

序	1
摘 要	1
绪 论	1
(一) 论题选择	1
(二) 文献述评	3
(三) 研究对象	13
(四) 研究方法	19
(五) 研究过程	25
(六) 本书框架	27
(七) 体例说明	29
一 M 县的社会和教育	30
(一) M 县的社会发展	30
(二) M 县的教育变迁	35
(三) M 县的民办教师	39
二 “任用民办教师”的任免	45
(一) 民办教师的选择	46
(二) 民办教师的免职	54
(三) 民办教师资格的“失而复得”	56
(四) 人情和政治作用下的民办教师任免	60

三 全面考核	63
(一) 全面考核政策的制定和地方化执行.....	63
(二) 业务考核.....	66
(三) 文化考试.....	70
(四) 第一次考核的结果.....	72
(五) 第二次考核及其结果.....	77
(六) 民办教师的国家化和 管理技术的进步.....	80
四 合同民办教师的招考	83
(一) 合同民办教师招考的背景.....	83
(二) 合同民办教师招考的组织.....	85
(三) 合同民办教师招考的效果.....	91
(四) “内招”:一种例外情况.....	92
(五) 任用、招考与“内招”:现代性的增长及其阻力.....	95
五 资格审查	100
(一) “对民办教师进行一次普遍的资格审查”:政策的制定与执行.....	100
(二) “检举”和“揭发”:资格审查政策执行的关键技术.....	103
(三) “豆饼干部”:资格审查中的乡镇教办.....	107
(四) 地方情境、变通政策与教育政策的地方化.....	112
六 辞退与反辞退	115
(一) “不够格”、“超生”与师德问题:辞退的政策原因.....	115
(二) “伤感情”、“不顾实际”与同情:辞退政策的影响与评价.....	117
(三) “闹”、“求情”和“走关系”:反辞退的三种策略.....	121
(四) 情感和关系网:辞退民办教师政策运行的边界与空间.....	129
七 职称改革	133
(一) 民办教师职称改革的背景.....	133
(二) 职称改革的前提:成为一名合格的民办教师.....	135
(三) 民办教师职称改革政策的运作.....	140
(四) 规范、承认抑或区隔:职改政策的实质追求与多重意义.....	147

(五) “透明”抑或“神秘”: 职改政策的形式追求	150
八 工资待遇	153
(一) 新中国成立初期: 薪金制	153
(二) 大集体时期: 工分加补助	154
(三) 分田到户的影响	162
(四) 工资改革后的待遇改善	165
(五) 工资拖欠与罢课	170
(六) 待遇、生存伦理与抗争	172
九 转正	176
(一) “转正”的政策和进程	177
(二) “转正”的形式、影响因素和个体策略	188
(三) 从“民选公”到“民转公”: 基于历史和尊重人心的政策变迁	200
十 乡土社会教育政策运行的特征	203
(一) 民办教师政策: 在社会变迁中走向现代化	203
(二) 以“情”为核心构成政策网络: 民办教师政策在乡土社会的运行特征	206
(三) 弹性与韧性: 乡土社会的教育政策与个体策略	212
参考文献	215
后 记	223

绪 论

本书以新中国成立后苏北地区一个普普通通的县农村民办教师政策的历史变迁为线索,运用社会人类学中民族志的方法考察了国家教育政策在乡土社会的运行及其对民办教师个体生活的影响,以及民办教师应用在乡土社会的文化中所生成的个体策略与国家政策互动的过程,力图展示乡土社会教育政策运行的基本特征。在绪论中,笔者将阐述选择此论题的理由,对相关的既有文献进行述评,界定自己的研究对象,介绍自己的研究方法,并对本书的框架进行简要说明以利于读者阅读。

(一) 论题选择

农村民办教师是在一个特殊的国度中、一段特殊的历史时期里出现的一个特殊的职业群体。伴随着国家在 20 世纪末彻底解决民办教师问题,“民办教师”作为一个群体已经成为历史,但是,还有许多曾经是民办教师的人仍然以公办教师身份活跃在农村基础教育的舞台上。农村民办教师作为教育领域中的边缘群体和弱势群体,一直很少受到学术界的关注。对这样一个为新中国的基础教育事业作出巨大贡献的群体,我们没有理由遗忘。就个人而言,我与民办教师有颇深的渊源。在我的亲属中,有数位民办教师,他(她)们的言行和辛苦操劳早就在我的心里打下深深的烙印。小学阶段,教育我的老师几乎都是民办教师,直到现在我仍然记得我的老师一手拿着镰刀一手拿着教材走进教室,下课后又匆匆奔向田间的形象。后来,从新闻媒体上阅读了诸多关于民办教师艰辛奉献于教育的报道,加之由于研究课题的机会系统梳理了民办教师政策,从而使我能够在个人情感所系之外理性地思考民办教师对于中国农村教育的意义。作为一名被民办老师教育过的学生,于情于理,我都有责任以学术的方式关注他们。

以学术研究的方式关注民办教师可以有很多种选择,可以从教育史的角度书写他们的历史,也可以从社会学的视角研究他们亦师亦农的双重身份。当我进入博士阶段的学习后,进入一个新的领域——教育政策学。在学习过程中,我试图将自己感兴趣的民办教师问题与教育政策学结合起来思考。在此过程中,我发现民办教师政策与民办教师应对政策的个人策略之间的互动关系是一个很好的结合点,这是因为我一直把“个体与社会结构的关系”理解为社会学的研究对象。一方面,民办教师群体从产生到治理整顿直至这一群体的消失,每一步发展都是政策主导的结果;另一方面,依笔者的生活经历和阅读经验来看,民办教师作为一个能动的群体,他们不是仅仅消极地受政策的影响与支配,他们往往试图通过个人的或者集体的策略来应对政策的变革,在可能的范围内甚至突破政策的界限来应对政策。他们的行动在一定程度上影响着国家宏观教育政策的变革,也更加深刻地在微观范围内影响民办教师政策的运行。因此,研究民办教师与政策的关系,通过展现国家对解决民办教师问题所作出的努力以及这种努力对民办教师生命历程的影响,还原作为乡村文化负载者的民办教师与国家政策互动的微观历史,有助于我们更加深刻地认识民办教师在宏观的新中国教育发展历程中的重要地位,也可以增进我们对作为政策客体的人与政策之间关系的理解。进一步说,政策与人的关系背后折射的是政府与社会、政治与文化的关系。因此,在一定的意义上可以说,研究人与政策的关系是我们理解政府与社会的关系、政治与文化之间关系的钥匙,甚至可以说是理解整个中国社会的钥匙。

之所以选择民族志的研究方法来考察一个县的民办教师及其与政策的关系,缘于笔者在既有的阅读和写作经验中一向喜欢“以小见大”而在心底里拒斥宏大叙事,追求通过对微观世界的“深描”来理解宏观世界的意义。人类学的民族志方法恰好是这样一种符合我的兴趣并且能助我实现目标的方法。笔者运用民族志的方法,通过考察民办教师生活史中的重要事件以认识这些事件背后折射出来的民办教师与国家教育政策之间的互动关系,更重要的是理解这些事件和关系所蕴含的意义。笔者选择一个县的民办教师作为研究对象而不是研究更大的范围,一方面由于时间和精力有限,更重要的是可以通过自己亲手获得的原始资料更深刻地展示一个群体的生活及其与政策的关系,克服大范围研究存在的过度依赖统计资料的弊端,毕竟,以活生生的人作为研究对象,出自对象之口的第一手资料要比简约的数字更有价值。对于一个在政策意义上已经成为历史而在生命层面上逐渐消失的群体而言,保存一些口述史资料,也不失为本研究的意义之一。

如果以新中国成立后袁振国在1996年出版的第一本《教育政策学》为标志,教育政策学作为一门学科在我国大陆的发展已历经十余年。十余年来,国内的教育政策研究取得了长足的进步,受到了学术界的重视。对教育政策制定和执行过程、教育政策的价值问题以及“流动人口子女教育政策”等具体政策案例进行了深入的研究。综观国内的教育政策学研究,笔者认为存在以下几个特点:教育政策研究偏重于从政府层面出发的研究,忽视人——尤其是作为政策客体的人的地位;教育政策研究多局限于对政策文本的分析,较少实证的或实地的研究;偏重于对当前教育政策热点和焦点问题的研究,缺乏具有历史深度的研究;存在很多从哲学角度对教育政策的抽象研究,缺乏从社会学角度进行的经验研究;偏重于对于西方政策理论的介绍和引进甚至嫁接,少有基于中国本土教育政策经验的概念和分析框架。针对这些特点,笔者提倡教育政策研究应该关注被政策影响的人或者说从人与政策关系的角度来研究教育政策、从中国的历史和现实的教育政策变迁过程的角度来研究教育政策、超越“政策只是政府的事务”这一传统观点而从政府与社会关系的角度来研究教育政策,放宽教育政策研究的视界,致力于构建有中国特色的教育政策学科体系。笔者斗胆选择这一论题,就是实践这一理论追求的尝试。在这个意义上,既具有从产生到终结的完整过程又极富有中国特色的民办教师政策,对于笔者的研究而言实在是一个不可多得的案例。

笔者力图通过展现一项具体政策——农村民办教师政策历史变迁的全部过程,从社会人类学的视角关注在政策变迁的过程中民办教师与教育政策的互动关系,既包括来自国家的教育政策如何渗透进入乡村社会并影响民办教师的生活轨迹,也包括民办教师如何通过自己的个体策略和实践行动以应对甚至是影响国家政策。本研究的理论意义在于通过对民办教师个体与民办教师政策之间关系的揭示,进而试图从中国教育政策变迁的本土经验中概括出具有一定解释力的、有中国特色的教育政策概念体系甚至建构出分析框架,以助于我们理解中国教育政策的历史和现实以及变迁过程中存在的问题,甚至是理解当下中国社会的问题。

(二) 文献述评

本研究涉及的关键词主要有“民办教师”、“教育政策”和“个体策略”,因此,笔者从这三个方面收集相关文献,简要介绍这些领域的研究现状。

关于民办教师的研究

在已出版的著作中,直接以民办教师为主题的仅有孟旭和马书义合著的《中

《国民办教师现象透视》(1999)、靳希斌和劳凯声主编的《中国民办教师问题研究》(2004)。前者分为七编对中国民办教师现象进行了较为全面的研究,主要包括民办教师的历史渊源、发展轨迹和历史地位及其存在的问题、20世纪末国家解决民办教师问题的迫切性、可能性和解决问题的建议以及“民转公”中存在的弊端及其对策等方面;^①后者是“技术援助民办教师专题研究项目”的成果,研究者通过对湖南、山西、贵州等六省的民办教师的任职资格、经济收入、地位、作用及培训进修措施等方面进行全面调查后提出了一些解决问题的对策。^②

李建东的博士论文《政府、地方社区与乡村教师》基于在甘肃靖远县的调查,采用“教育体系与社会结构之间关系”的视角,研究了“清末尤其是1977年以来国家权力不断进入乡村教育、乡村教师不断被纳入到国家管理体系”的过程,该研究通过对比,分析了民办教师与政府、社区、学校关系上以及行为和归属意识上不同于公办教师的特点,指出了乡村民办教师转为公办导致了其边缘化的问题。^③王献玲的博士论文《中国民办教师始末研究》对我国民办教师发展的历史渊源、产生和发展的过程、国家对民办教师的治理整顿、民办教师在艰难境况下的历史贡献及其最终消失进行了较为全面的研究。^④闫引堂的博士论文《国家与教师身份——华北某县教师流动》专章论述了G县民办教师转正的遗留问题。他从“国家与社会关系”的理论视角出发,通过民办教师转正的遗留问题这个较为极端的事例,论述了在华北G县教育局依据自己对政策话语的解释而实现的对民办教师转正政策的改造,以及这种改造导致的政策断裂所造成的后果——“遗留教师”为了争取自己的利益多次上访,这种断裂一方面根源于国家政策合法性的条件与“地方性知识”的差异,同时也是G县的社会结构中蕴含的潜在力量运作的结果。^⑤

最后尤其值得一提的是,刘醒龙的中篇小说《凤凰琴》^⑥以文学的形式表现了一所山区小学五位民办教师的工作和生活,尤其刻画了他们在争取一个“民转公”名额过程中的悲与喜。这篇小说及其改编的同名电影,丰富了笔者关于民办教师个人策略的想象。

① 孟旭、马书义:《中国民办教师现象透视》,1999。

② 靳希斌、劳凯声:《中国民办教师问题研究》,2004。

③ 马戎、龙山:《中国农村教育问题研究》,2000:第六章。

④ 王献玲:《中国民办教师始末研究》,2005。

⑤ 闫引堂:《国家与教师身份——华北某县教师流动》,2006。

⑥ 刘醒龙:《凤凰琴》,2006。

关于教育政策的研究

本研究将民办教师政策在乡土社会的运行理解为一个包括制定、执行、评估、反馈等多个环节的完整过程,并且从社会学的视角考察在政策运行过程中各种社会文化因素的影响。因此,这个部分从教育政策过程研究和教育政策社会学研究这两个维度来进行述评文献。

1. 关于教育政策过程的研究。

在已有的各种关于政策过程的理论性框架^①中,奥斯特罗姆(Ostrom)提出的制度性的理性选择框架具有广泛的适用性和较强的解释力。这个框架试图整合政治学家、经济学家、人类学家和其他对制度如何影响个人面临的诸多激励及其相应的行为感兴趣的学者所做的研究,提出了包括行动情境(action situation)和行动者以及由此二者构成的行动舞台(action arena)这三个概念,聚焦于解释制度规则如何改变受物质自利推动的特别理性的个人行为及其结果。^② 这个框架值得借鉴之处在于其从行动者个体出发,分析它们的资源、信息和信念以及用来决定策略的内部机制,并将个体行动者置于行动情境中分析其社会文化背景,但是其问题也很明显,那就是在其人性前提假设上使用“经济人”模型,而忽视了社会文化背景中人的复杂性。其他几种关于政策过程的理论如“间断—平衡框架”主要用于解释长时段的政策变迁的动力;多源流分析框架着重于解释政策制定中政治流、问题流和政策流在“政策之窗”开启时如何导致政策的变迁;支持联盟框架则侧重于解释政策变迁中各种支持联盟——政策子系统里面拥有共同信仰的不同组织的行为者——之间的互动及其对政策变迁的影响。这些分析框架都可以为我们考察影响中国民办教师政策变迁的多种因素及其互动提供不同的视角。

教育政策研究在西方的公共政策研究领域占有的比重虽然日渐增长,但与教育在社会中的重要地位还是不相匹配。公共政策研究专家戴伊(Thomas R. Dye)利用团体理论来解释美国的教育政策,认为政策的变革是联邦和州政府、地方教育管理机构、社区和家长以及教师联合会等利益集团相互平衡的结果。^③ 莱斯特和斯图尔特(James P. Lester and Joseph Stewart, Jr)则侧重于从意识形态如自由主义和保守主义的斗争、教育资源在不同人群的分配、教育质量的下降等

① 保罗·萨巴蒂尔:政策过程理论,2004。

② 保罗·萨巴蒂尔:政策过程理论,2004:45—91。

③ Thomas R. Dye: Understanding Public Policy, 2004。

因素对教育政策变迁的影响角度来解释美国教育政策在战后的变革。^①柯伯斯介绍了一些对美国地方教育政策过程中教师组织通过与政府的讨价还价来获得利益从而影响教育政策变迁的研究。^②这些研究给予笔者的启发是：长时段的政策变迁能够帮助我们更清晰地分析政策变迁的动力因素，这些因素可能包括政治、经济、意识形态、文化等多种因素；西方比较发达的教师组织在教育政策变革过程中所起的作用较大，而中国民办教师的无组织状态对他们的利益表达和个体应对政策有何影响。

在国内教育政策研究中，研究者们通常把政策循环分割为多个孤立阶段进行研究。关于教育政策的分阶段研究主要成果有祁型雨、毕正宇和周佳等人的博士论文，前者是关于教育政策制定的研究，后两者是关于教育政策执行的研究。

祁型雨把教育政策的制定理解为利益的表达与整合，他把现有的教育决策模式概括为“输入与支持”、“运筹与磨合”与“输出与反馈”三对范畴，并认为我国转型期教育决策存在六种模式，它们分别是：精英模式、集团模式、渐进模式、政治模式、独裁模式及合法性模式。他在批判这些模式存在问题的基础上构建了所谓的“张力模式”。^③毕正宇在评述西方现有的“过程模式”、“互适模式”等七种政策执行模式后，以《教师法》的执行为例分析了我国教育政策执行的现状，认为我国的教育政策执行主要是“官僚组织模式”，并在此基础上重构了作者称为“参与式互动链模式”的教育政策执行模式。^④我认为，毕文介绍的国外七种政策执行模式共同存在的问题在于其忽视了人和文化在政策执行中的因素，因此略显“机械”，局限于“在政府内讨论政策执行”的惯有思维。他所提出的“参与式互动链模式”的进步之处在于注意到人的因素和非正式制度如文化传统、风俗习惯的影响。袁振国注意到目标群体和社会环境对于政策执行的重要意义，认为目标群体的服从和适宜的社会环境是政策顺利执行的保证，而目标群体的不顺从和不良的社会环境则可能成为政策失败的重要原因。^⑤我认为这样的二分对立失之于简单化，没有注意到政策实施过程人和环境因素的丰富性。周佳以进城务工人员子女就学政策为对象，分析了教育政策

① James P. Lester and Joseph Stewart · Jr: Public policy: An Evolutionary Approach, 2004.

② 那格尔：政策研究百科全书，1990：451—453。

③ 祁型雨：利益表达与整合：教育政策决策模式研究，2003。

④ 毕正宇：教育政策执行模式研究，2006。

⑤ 袁振国：教育政策学，2001。