

高等教育政策分析

● 李福华 王颖 和绪亮 著

 人民教育出版社

高等教育政策分析

李福华 王颖 和绪亮 著

 人 民 出 版 社

责任编辑:贺 畅

文字编辑:张双子

图书在版编目(CIP)数据

高等教育政策分析/李福华,王颖,和绪亮 著. —北京:人民出版社,
2018.5

ISBN 978-7-01-019041-9

I. ①高… II. ①李… ②王… ③和… III. ①高等教育-教育政策-
研究-中国 IV. ①G649.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 044883 号

高等教育政策分析

GAODENG JIAOYU ZHENGCE FENXI

李福华 王 颖 和绪亮 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.75

字数:256 千字

ISBN 978-7-01-019041-9 定价:59.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

第一章 教育政策分析概述·····	001
第一节 教育政策的内涵与特征·····	002
第二节 教育政策分析的现状与类型·····	018
第二章 教育政策与教育研究、教育实践的关系·····	028
第一节 界面管理的概念界定及其在教育中的运用·····	028
第二节 教育研究、教育政策、教育实践的界面分析·····	032
第三节 教育研究、教育政策、教育实践的界面整合·····	040
第三章 教育政策系统·····	047
第一节 教育政策生产系统·····	047
第二节 教育政策执行系统·····	074
第三节 教育政策评估系统·····	083
第四章 高等教育重点建设政策分析·····	098
第一节 单位制与项目制：高等教育重点建设的 两种形式·····	099
第二节 从单位制到项目制：我国高等教育重点建设政策的 转型·····	103
第三节 我国高等教育重点建设政策转型的思路与对策·····	116
第五章 高等教育人才流动政策分析·····	123
第一节 高等教育人才流动的类型与现状·····	123

第二节	高等教育人才引进政策与人力资本投资风险·····	130
第三节	高等教育人才的“逆向淘汰”及其治理策略·····	140
第四节	高等教育人才流动中的机会主义倾向·····	149
第五节	高等教育人才流动中的人力资本产权·····	157
第六节	高等教育人才柔性流动政策的问题及其治理·····	161
第六章	高等学校职称评聘政策分析·····	169
第一节	高等学校职称评聘政策的历史沿革·····	169
第二节	高等学校职称评聘的结果公正与程序公正·····	176
第七章	高等学校薪酬政策分析·····	191
第一节	高等学校薪酬分配的主要形式·····	191
第二节	高等学校薪酬分配政策的历史演进·····	198
第三节	高等学校教师薪酬水平分析·····	204
第四节	高等学校绩效工资政策分析·····	219
第五节	高等学校特殊人才薪酬政策分析·····	233
第八章	高等学校教师绩效评价政策分析·····	246
第一节	高等学校教师绩效评价政策的价值取向·····	246
第二节	高等学校教师绩效评价政策的国际比较·····	254
第九章	高等教育经费投入政策分析·····	283
第一节	高等教育经费投入渠道分析·····	283
第二节	高等教育经费投入状况分析·····	287
第三节	优化高等教育经费投入政策的建议·····	292
参考文献	·····	299
后 记	·····	311

第一章 教育政策分析概述

政策活动作为人类社会的一种政治现象，是伴随着国家的产生而出现的。但对政策活动加以研究，则是 20 世纪以后随着国家职能的变化而开始的。20 世纪 30 年代以前，西方国家信奉亚当·斯密的自由放任原则，认为市场调节这只“看不见的手”是最有效和最公正的。然而 20 世纪 30 年代的经济大萧条，从根本上动摇了这一信念。凯恩斯主义奉行政府干预的经济政策，重视政府管理这只“看得见的手”的作用。国家在经济和社会生活中扮演了越来越重要的角色，国家决策的重要性也日益突出，从而促进了对公共政策活动的研究，也促进了政策学的产生。

现代意义上的政策学是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科的、综合性的研究领域。政策学既是政治学的一个分支学科，也是公共管理学的一个重要组成部分。本章将在介绍政策、公共政策相关概念的基础上，分析探讨教育政策的基本概念、教育政策分析的意义与特点等。

第一节 教育政策的内涵与特征

一、政策、公共政策与教育政策

政策、公共政策、教育政策三个概念之间是上位概念与下位概念之间的关系，即公共政策是政策的下位概念，教育政策是公共政策的下位概念。

（一）政策与公共政策

政策是外延最广泛的概念。从制定主体的角度来看，政策主体可以是政府、政党、社会团体（组织），甚至是个人。美国著名政策学者安德森认为，政策主体分为官方主体和非官方主体，官方的政策制定者包括立法者、行政官员、行政管理人員和司法人員；非官方的政策制定者包括利益集团、政党和作为个人的公民。^①这是对政策的最广泛的理解。我国的政治体制是中国共产党领导的议行合一制，所以我国政策的官方主体包括中国共产党组织、人大组织、行政机关和审判机关。

公共政策就是特指由官方主体制定的政策，是一个国家或社会政策整体的最主要的组成部分。公共政策的基本目的是利用国家公共权力来解决社会的公共问题。从逻辑学意义上说，公共政策是政策的下位概念，但在政策科学研究中，人们在许多情况下，把公共政策直接称为政策，这是对政策的一种狭义的理解。在日常的表达

① [美]詹姆斯·安德森：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社1990年版，第44页。

中，我们经常按照狭义的理解互换使用这两个概念。

国内外研究者对政策的涵义尚未取得一致的看法。对政策本身，就存在着从静态角度和动态角度两种不同的理解：从静态的角度，作为名词的政策是指政治活动的结果，即政策文本；从动态的角度，作为动词的政策是指政治活动的过程。而从政策科学发展的历史来看，又形成了两种不同的研究取向，早期占主导地位的是建立在实证科学（positive science）基础上的“经验—技术”（empirical-technical）取向，在经历了20世纪八九十年代的实证主义和后实证主义（post-positivism）的争论之后，逐渐形成了一种议论—批判（discursive-critical）的取向。这两种取向对政策的理解是不同的，前者基本上沿用实证社会科学把社会现象视为“事实”的一种理解，据此，公共政策亦被界定为一个客观存在的事实；后者的基本假设则是社会科学的研究对象本质不是客观存在的事实，而是人类通过社会过程建构出来的现实，负载着人类主观赋予的意义及价值。高庆蓬博士从以上两个维度，把对政策概念的理解区分为4种类型。^①

表 1-1 政策概念的 4 种类型

	静态的作为结果的政策	动态的作为过程的政策
经验—技术取向	类型 I	类型 II
议论—批判取向	类型 III	类型 IV

类型 I 是把政策看作一种结果，又从经验—技术的视角把这种结果界定为一个客观存在的事实。把政策定义为主体的一种“行为准则”“行为规范”或“行动指南”的大都可归为这一类型。例如，西方行政学的创始人伍德罗·威尔逊认为，政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。克鲁斯科和杰克

^① 高庆蓬：《教育政策评估研究》，东北师范大学博士学位论文 2008 年版，第 15—16 页。

逊则在《公共政策辞典》中把政策界定为：“政治系统的产出，通常以条例、规章、法律、法令、法庭裁决、行政决议以及其他形式出现。”^①我国张金马教授将公共政策定义为：党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律法规、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。^②王骚教授认为，公共政策是以政府为代表的公共权力机构针对社会公共问题的解决，通过民主政治程序制定和执行的行动方针和行为准则。其核心范畴是“政府行为”“公共问题”和“民主政治程序”。^③陈庆云教授认为，公共政策是政府依据特定时期的目标，通过对社会中各种利益进行选择与整合，在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则。^④

类型Ⅱ是把政策作为一种过程，又从经验—技术的视角把这个过程理解为一种事实过程。例如，安德森认为，政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的。^⑤我国学者胡宁生认为，公共政策是以政府为主的公共机构，为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展，通过广泛参与的和连续的抉择以及具体实施而产生效果的途径，利用公共资源，达到解决社会公共问题，平衡、协调社会公众利益目的的公共管理活动过程。^⑥

类型Ⅲ是从议论—批判的视角，认为政策是特定时空中人们对社会问题所作的意义阐释及价值判断，强调政策的政治蕴涵。例

① [美] 克鲁斯科、杰克逊：《公共政策辞典》，唐理斌、王满传等译，上海远东出版社 1992 年版。

② 张金马：《政策科学导论》，中国人民大学出版社 1992 年版。

③ 王骚：《政策原理与政策分析》，天津大学出版社 2003 年版。

④ 陈庆云：《公共政策分析》，北京大学出版社 2006 年版。

⑤ [美] 詹姆斯·安德森：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社 1990 年版，第 4 页。

⑥ 胡宁生：《现代公共政策研究》，中国社会科学出版社 2000 年版。

如，政治系统学说的代表人物、美籍加拿大政治学家戴维·伊斯顿（David Easton）从政治系统分析理论出发，认为公共政策是政治系统权威性决定的输出，是对全社会的价值作有权威的分配。英国学者鲍尔（Stephen J. Ball）亦指出：政策明显地就是权威性的价值分配，政策就是价值的操作性陈述，就是企图对特定行动作规范的陈述。国内学者刘伟东认为：政策是政治实体在一定时期用来调动或约束社会力量以实现预期目标所采取的一系列政治行为，其主要表现为行为规范。^①

类型Ⅳ是从议论—批判的角度，把政策定义为一种价值分配的政治过程。自20世纪90年代，政策研究者开始把公共政策界定为社会的一种议论形成与议论实践，例如费希尔把政策研究的焦点界定为：强调议论在社会建构现实形成过程中的作用，这种（政策）分析集中研究社会上重要政治团体如何确立并延续一种现实的构想的霸权地位，并探讨反对团体如何寻求争辩的策略以挑战那些具支配地位的社会建构。^②

有的研究者试图将不同的角度加以融合，既把政策定义为行为规范，也看作一种行为，还视为一种活动过程。例如，我国政策学者陈振明就对公共政策作了综合的界定，认为公共政策是国家（政府）、执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。^③

① 刘伟东：《政策学原理新编》，哈尔滨工业大学出版社1992年版。

② Fischer F., *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

③ 陈振明：《公共政策学》，中国人民大学出版社2004年版。

（二）教育政策的涵义

教育政策作为公共政策的一个分支，对教育政策内涵的界定直接受到政策涵义的影响。与对政策涵义的多重理解相关联，对教育政策的涵义也有不同界定。国内学者大多把教育政策理解为一种行动准则。例如，在张焕庭先生主编的《教育辞典》中，把教育政策定义为：党和政府在一定历史时期为教育工作制定的基本要求和准则。^①成有信教授等认为，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为准则。^②在萧宗六和贺乐凡先生主编的《中国教育行政学》中认为，教育政策是针对教育工作的目标、途径和方法的总体规定，是国家或政党为实现教育目标而制定的行政准则。^③袁振国教授在其主编的我国第一部教育政策学著作中也把教育政策界定为：一个政党或国家为实现一定历史时期的教育任务而制定的行动准则。^④吴志宏教授认为，教育政策是国家较高决策层为实现教育目的并依照一定程序而制定的教育事务的行动纲领和准则。^⑤以上这些对教育政策的认识实际上代表了我国教育政策长期以来的一种思维模式，这种模式的特征是对教育政策主要做静态的认识和突出强调教育政策作为一种行为准则的强制性。

随着研究的深入，许多学者开始突破“行为准则”的限制，通过对各种教育政策的表现形式、实质、过程等进行归纳总结，从更宽阔的视野对教育政策的内涵进行了界定。刘复兴教授认为，教育政策是公共政策的一部分，它是由政府及其机构和官员制定的、调

① 张焕庭：《教育辞典》，江苏教育出版社 1988 年版。

② 成有信、张斌贤、劳凯声等：《教育政治学》，江苏教育出版社 2000 年版。

③ 萧宗六、贺乐凡：《中国教育行政学》，人民教育出版社 1996 年版。

④ 袁振国：《教育政策学》，江苏教育出版社 2001 年版。

⑤ 吴志宏：《教育行政学》，人民教育出版社 2000 年版。

整教育领域社会问题和社会关系的公共政策，并提出了理解教育政策的四个维度，即教育政策的现象形态：教育领域政治措施组成的政策文本及其总和；教育政策的本体形态：教育利益分配；教育政策过程动态：连续的主动选择过程；教育政策的其他特殊性质。^① 祁型雨教授认为，教育政策是有关教育利益表达与整合的政治措施和政治行为，是通过保证和促进教育的生存与发展而培养全面自由和谐发展的人，从而促进社会政治经济文化可持续发展的战略性和准则性的规定和行为。^② 杨润勇认为，教育政策是指各级政府组织或依靠相关的社会团体，在一定历史时期，为使所管辖的区域教育实现既定的发展目标或为解决其中的突出问题，适时协调教育内外关系，并按照一定程序制定的具有规范意义的行动方案和行为依据及其运行的整个过程。^③

我们认为，教育政策在很多情况下表现为一种行为准则，但行为准则并不是教育政策的唯一表现形式。因为，许多教育政策不仅规范人们的行为，也指向于提高人的思想认识，有时教育政策可能体现为某种具有导向意义的价值选择，表明教育政策主体的一种认识、态度。

概括之，教育政策的主体是政府、执政党等公共权力机构，其根本目标是促进教育的发展，进而实现人的全面发展。教育政策的主要内容是教育资源及其合理配置、教育权力及其分配、受教育权利与机会及其分配、教育制度建设、教育教学活动安排等，其核心可以概括为教育利益。由此，我们认为教育政策是以促进教育事业发展、实现人的全面发展为目的的公共政策，是公共权力机构依据特定的目标，为分配和增进教育利益而制定的行为准则和显示的价

① 刘复兴：《教育政策的价值分析》，教育科学出版社 2003 年版。

② 祁型雨、武绘锦：《教育政策的概念：发展与阐释》，教育管理研究 2005 年第 1 期。

③ 杨润勇：《区域教育政策行为研究》，北京师范大学教育学院博士学位论文，2005 年。

值导向。

二、教育政策的类型

对教育政策进行科学的分类，有助于我们正确认识教育政策的内涵与意义，有助于深化我们对教育政策概念的理解。综合高庆蓬、孙锦涛、成有信等学者的观点，^①我们可以对教育政策进行以下分类：

（一）按照层次的不同，可以分为教育基本政策和教育具体政策

教育基本政策是以党和国家总的路线和方针为指导而制定的有关教育发展的总要求和基本原则，是指导教育工作的全局性政策。制定教育基本政策的机构级别高，权限属于党和国家最高权力机关。基本教育政策适用范围广、权威性大，是统管全局的战略性政策，也是制定教育具体政策的依据。如我国宪法中有关教育的条款、《中华人民共和国教育法》以及1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》、1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》、2010年中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》等就是我国教育的基本政策。教育具体政策通常是为解决某一范围内的教育问题而制定的政策，是教育基本政策的具体化。这类政策富于操作性，体现并服务于教育基本政策，是实现教育基本政策的方法和手段，实际上是为有效落实教育基本政策而制定的具体实施措施。教育基本政策因其内容是概括性较强的原则性规定，难以直接规范人们的行为，因而只有通过正确的具体

^① 分别参见高庆蓬：《教育政策评估研究》，东北师范大学博士学位论文2008年版；孙锦涛等：《教育政策论》，华中师范大学出版社2002年版；成有信等：《教育政治学》，江苏教育出版社2000年版。

化过程转化为一系列具有可操作性的具体政策，才能发挥其功效。这类政策又可划分为若干层次。较高层次的政策在所涉及的领域中又有统辖作用，是其他较低层次政策制定的依据。如，义务教育政策是我国为全面普及义务教育、提高民族素质而制定的具体政策，在这项具体政策中，层次最高的是《义务教育法》（1986年首次颁布，2006年修订），其他义务教育具体政策，如《义务教育法实施细则》（1992）、《流动少年儿童就学暂行办法》（1998）、《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》（2003）等都是依据《义务教育法》而制定的。

（二）根据内容的不同，可以分为教育管理政策、教育经费政策、教育人员政策和教育质量政策

教育管理政策是国家为实现教育目的而制定的有关教育体制以及各类教育管理方面的政策，规定着由谁来办学、谁来管理教育的问题。包括办学体制政策、管理体制政策、学校领导体制政策、教育行政管理政策、学校管理政策等。按照新制度主义的观点，教育体制作为一种制度结构，是由包括正式规则和非正式规则在内的一系列制度安排构成的。教育管理政策的实质就是对原有的制度安排作出调整，以提高教育体制的运行效率，实现国家的教育目标。如，我国基础教育管理政策就经历了从“地方负责、分级管理”到“地方负责、分级管理、以县为主”的变化。教育管理政策涉及教育权力的分配和教育责任的承担，尽管权威性较强，对政策执行者有强制性，但如果与执行者自身利益存在冲突，便很难得到不折不扣的执行，所以需要在这种政策的执行及时进行监督与评估。

教育经费政策是为保障教育事业发展而制定的有关如何筹措、分配和使用教育经费的政策。包括国家财政性教育经费投入“三个增长”政策、国家财政拨款政策、学校收费政策、征收城乡教育费

附加政策、学校预算外资金管理政策、学校公用经费政策、教师工资政策、贫困生资助政策等。教育经费投入是教育事业赖以发展的物质前提。研究制定并不断调整教育投入政策，加强教育经费的管理，提高教育经费的使用效益，对教育事业的发展起着保障性作用。教育经费政策与国家的经济政策和社会公共保障政策密切相关，影响因素众多，实施难度较大，评估结果也往往不能得到及时利用。

教育质量政策是关于各级各类教育培养目标和教育质量、人才培养类型等方面的政策。包括学生政策、课程与教学政策、德育政策、考试与评价政策、学历与学位政策、招生政策等。教育质量政策是最基本最重要的教育政策之一，对教育的改革和发展起着规定培养目标、确定培养方向和人才规格、决定培养模式、课程结构和教学内容等方面的作用。教育质量政策直接关系到千家万户的利益，社会关注程度高，由于人们价值观念的差异，评估标准难以统一，对这种政策的评估比较困难。

教育人员政策是为保证人才培养而制定的对有关教育人员要求、待遇、管理等方面的政策。包括教师资格制度政策、教师培训、任用和调配政策、教师聘用政策、教师职务政策、教育行政人员政策、校长培训、任用和管理政策等。教育人员政策是调整教师与政府、校长与教师、教师与学生关系，保障教育人员权利的重要手段，是建设一支高素质教师队伍的基本保证。教师利益是教育利益的重要方面，对教师利益的保护是实现学生利益的前提。由于教师利益既包括物质利益，也包括精神利益，主要涉及物质利益的政策评估相对容易进行，而对精神利益的评估则比较困难。

（三）根据功能的不同，可以分为分配性政策、调节性政策和再分配性政策

分配性教育政策是指政府对教育利益直接进行分配的政策。分

配性的政策涉及将服务和利益分配给人口中的特定部分——个人、团体、公司和社区。某些分配政策只向一个或几个受益者提供利益。一般说来，分配计划与运用公共资金去援助特定的团体相关。那些寻求利益的人们彼此并不直接竞争，他们的利益并不意味着由特定的团体支付，而是由公共财政即所有纳税人支付。在这种情况下，分配性政策只会产生得利者，而不会产生失利者，尽管的确有人为得利者付出代价。如，我国2005年开始实施的免除国家扶贫开发工作重点县农村义务教育阶段贫困家庭学生的书本费、杂费，并补助寄宿学生生活费的政策，就是教育分配性政策。这种政策目标明确，政策执行阻力较小。

调节性教育政策指的是政府用来调控社会上组织、个人之间的各种教育利益关系的政策。调节性政策的形成通常涉及两个团体或团体联盟之间的冲突。其中一个团体（或团体联盟）试图将某种控制加于对方，而后者通常加以抵抗，或争辩那种控制没有什么必要，或认为提出的那种控制是错误的。如，我国基础教育管理政策就属于调节性政策，1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出基础教育实行地方负责、分级管理的体制以后，在农村出现了县、乡、村三级办学，县、乡两级管理的体制，乡镇政府和农民承担了农村义务教育的主要责任。从20世纪90年代中期开始，随着“分税制”和农村“税费改革”的推行，这种管理体制引发的问题日益显现。2001年5月，国务院颁发了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，明确规定基础教育实行在国务院的领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制。这种管理政策就涉及不同部门的利益矛盾，因而比分配性政策的执行要难得多。

再分配性教育政策是指涉及政府在社会各阶层或团体中有目的地进行教育利益的转移性分配。如，我国中央和省级财政对贫困县义务教育的转移支付政策，就是教育再分配政策。尽管这种政策可

能会因某些既得利益者的干扰和阻挠比较难以制定和通过，但是，一旦这种政策得以制定和通过，它执行起来一般会比较顺利。

（四）根据地域的不同，可以分为农村教育政策和城市教育政策

这是我国特殊国情所导致的一种政策分类。我国是一个城乡差距巨大的二元社会结构国家，在政策和制度安排上，存在着明显的偏向城市的倾向。针对城市的教育与面向农村的教育有别，存在着城市教育政策与农村教育政策之分。农村教育发展的弱势和滞后，已引起决策层的高度关注，2003年9月，国务院召开全国第一次农村教育工作会议，下发了《国务院关于加强农村教育工作的决定》。这是新中国成立后第一个关于农村教育改革与发展的纲领性文件，肯定了农村教育在全面建设小康社会中的重要地位，提出了新时期的农村教育政策。

此外，在教育实践中，比较常见的是按教育层次、性质分为学前教育政策、基础教育政策、职业和成人教育政策、高等教育政策、民办教育政策、民族教育政策等。

三、教育政策的特征

教育政策具有其他公共政策的一般特征，但由于其各方面的特殊性，也具备自身的一些特征。

（一）教育性

教育性是教育政策的首要特性，是区别于其他公共政策的主要标志之一。教育政策以培养人、促进人的发展为最终目的，同时也是对教育活动进行规范和指导，对教育场域内的教育关系和教育