

A Study of Local Government Education  
Reform from the Perspective of Policy Analysis

# 政策分析视野下的 地方政府教育改革

朱利霞 著



科学出版社

A Study of Local Government Education  
Reform from the Perspective of Policy Analysis

# 政策分析视野下的 地方政府教育改革

朱利霞 著

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

改革开放以来,由于中央政府与地方政府之间的教育关系和教育职能发生了转变,地方政府成为中国教育转型的重要推动力和地方教育改革的主体。因此,地方政府层面的基础教育改革就显得异彩纷呈。

本书以中国社会转型作为大背景,以政策分析作为基本框架,梳理地方教育改革的背景、现状、特征、问题及其关系结构中的矛盾,进而从合法性与有效性的角度讨论地方政府教育改革何以成功,并在中西方地方政府教育改革案例分析的基础上讨论地方政府教育改革的前提和方法论。

本书适合教育基本理论研究工作者、教育行政人员、中小学教育工作者阅读,同时对感兴趣于基础教育的普通大众也有参考价值。

### 图书在版编目(CIP)数据

政策分析视野下的地方政府教育改革 / 朱利霞著. —北京:科学出版社,2018.4  
ISBN 978-7-03-054296-0

I. ①政… II. ①朱… III. ①地方教育-教育改革-研究-中国 IV. ①G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 213388 号

责任编辑:孙文影 王 丽 / 责任校对:何艳萍

责任印制:张欣秀 / 封面设计:铭轩堂

联系电话:010-64033934

E-mail: edu\_psy@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京建宏印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2018 年 4 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2018 年 4 月第一次印刷 印张:13

字数:234 000

定价:82.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 作者简介

朱利霞，女，1974 年出生，重庆永川人。教育学博士，深圳市宝安区教育科学研究院副研究员。主要从事教育基本理论研究，涉及西方公共教育改革、基础教育改革、中国教育改革比较。先后主持广东省教育科学“十一五”规划课题和“十二五”规划课题，参与研究多项国家级课题，在《中国教育学刊》《教师教育学报》《基础教育》等学术期刊发表论文 20 余篇，出版学术专著一部、译著一部，主编图书一部。

# 目 录

政策分析视野下的地方政府教育改革

## 第一章 绪论 / 1

## 第二章 地方试验：中国教育改革的新时代 / 13

- 第一节 变革中的地方政府 / 14
- 第二节 地方政府教育改革的兴起 / 33
- 第三节 地方政府教育改革的背景 / 45
- 第四节 地方政府教育改革的历程 / 54

## 第三章 地方政府教育改革的基本图景分析 / 66

- 第一节 基于《人民教育》的多样本分析 / 66
- 第二节 地方政府教育改革的当代表征 / 74
- 第三节 地方政府教育改革的主要矛盾分析 / 87

## 第四章 地方政府教育改革的合法性与有效性分析 / 98

- 第一节 地方政府教育改革的合法性分析 / 98
- 第二节 地方政府教育改革的有效性分析 / 110
- 第三节 个案研究：一项地方教育改革何以终止 / 118

## 第五章 地方政府教育改革的经验与启示：以西方教育行政改革为例 / 125

第一节 西方国家地方教育行政改革的背景与基础 / 125

第二节 西方国家地方教育行政改革的实践及特征 / 136

第三节 西方国家地方教育行政改革的借鉴与启示 / 145

## 第六章 地方政府教育改革的挑战与展望 / 150

第一节 当前地方政府教育改革面临的挑战与机遇 / 150

第二节 地方政府教育改革的前提和基础 / 157

第三节 地方政府教育改革的方法论 / 175

## 第一章

## 绪论

改革开放以来,由于中央政府与地方政府之间教育关系和教育职能发生转变,地方政府成为中国教育转型的重要推动力和地方教育改革的主体,地方政府教育改革显得异彩纷呈。

从下面这个案例来看,研究地方政府教育改革无疑是研究当代中国教育改革的一个重要视角。

2014年初,F片区所在的地方政府发现,他们不得不对14年前的一项教育实验进行重新审视。2000年的时候,F片区所在的地方政府与J公司签订办学协议书,同意J公司承办F学校24年。F学校成为一所国有民办学校后,每年设立2个公办班,提供F片区的小学公办学位,其余学位属于民办性质。随着该片区外来人口激增,该学校的公办学位已无法满足就学需求。于是在2014年F片区居民推选代表向地方教育部门提出要求,并通过上访、网络等多种渠道向地方政府施加压力,要求解决孩子的公办学位问题。

基于居民的诉求,当地政府决定在F学校设立公办分校区,并派出管理班子和教师队伍进驻F学校,全面负责1~6年级公办班的教育教学和管理,并将公办班招生计划从原计划的2个班增加到4个班。但是居民对此并不满意,继续通过各种渠道表达该片区必须有公办学校的愿望。2014年4月,考虑到F学校形成的历史背景和F片区属于建成区的特殊性,短时间内无法在该片区规划建设新的学校,当地政府最后与J公司办学董事会进行磋商并启动谈判,决定提前终止合同,将F学校在年内收回办成公办学校。事件最终得到了平复。<sup>①</sup>

① 叶志卫. 宝安翻身实验学校小学部年内有望成为公办学校[N]. 深圳特区报, 2014-04-25, (A16).

上述案例说明，地方政府教育治理在社会转型时期面临巨大的挑战。F 学校转制为国有民办学校，是地方政府基于对中央政府鼓励教育体制改革和多元化办学精神的理解而做出一种探索。然而，改革同时也改变了国家全面控制社会领域的状况，公民被允许有更多的空间表达想法、参与社会公共事务。由于本地居民的反对，F 学校最终转制为国有公办学校。

这个案例也体现了中国改革的一个新特征，即改革开放以后，地方政府在国家结构中获得了相当大的权力，并成为中国经济社会改革与发展的主要推动力。1978 年以来的改革开放政策极大地释放了市场的力量，使民营企业得到快速的发展，国家结构也日渐呈现分权化的趋势。国家允许地方政府进行试验，这为地方政府实施不同的改革方案创造了空间。事实上，经济与社会领域的重要改革很多是由地方政府发起的。例如，家庭联产承包责任制首先在安徽、四川等地试验；乡镇企业最早在苏南地区的社队企业中产生；社会主义市场经济首先在深圳特区试验；非公有制经济成为社会主义市场经济的重要组成部分的制度创新，温州做出了很大贡献。作为社会事业的教育也是如此，由地方政府发起的教育改革层出不穷。尽管宏观的教育政策和教育目标仍然由中央政府制定，但中央政府也允许地方政府自主探索具体、可操作的实施方法和手段，地方政府在教育体制、教育规划、学校管理、课程与教学等方面享有越来越多的决策权。地方政府开展教育试验已经成为 20 世纪 70 年代末以来中国教育改革的主要标志。这个案例为探究中国教育改革的复杂性打开了一扇窗，这种复杂性体现为，上述现象处在社会发生大变革、大转型的环境之中，并且出现在地方这一层级。

## 一、地方政府教育改革研究：一种趋势

改革开放近 40 年来，中国的教育发生了翻天覆地的变化：教育思想理论得到空前发展，计划经济体制下的教育转型为市场经济体制下的教育，基本扫除了青壮年文盲、基本普及九年义务教育，高等教育实现跨越式发展，素质教育取得了重大进展，创办了世界上规模最大的教育体系。事实证明，这些成就的取得与地方政府教育角色的转变和教育行为的变化不无关系。

实际上，国家层面的制度设计与地方层面的自主创新相结合，是当代中国经济社会改革的鲜明特征。在地方政府成为经济社会改革主要动力的背景下，研究地方政府的基础教育改革具有重要的实践价值与理论价值。从实践价值来看，梳理我国地方政府教育改革的基本历程，总结概括我国地方政府教育改革的历史经验，是回应改革开放近 40 年我国教育领域所取得的重大历史性成就的应有之义。



从中国的现实来看,体制改革仍然是中国经济前行的动力,而体制改革的核心是如何处理政府与市场的关系,即价值规律发挥什么作用、政府发挥什么作用。这其中就包含地方政府发挥什么作用的问题。地方政府改革行为成为研究改革的重要内容和亮点。在理论价值上,挖掘、深化教育改革的地方模式,展望我国地方政府教育改革的未来之路,对现实具有非常重要的理论指导意义。

同时,之所以以地方政府为主体来研究教育改革,是因为我们知道很多的教育问题并不仅仅是教育自身的问题,特别是教育经费投入、教育用地规划、教师编制需求等制约教育发展的重要因素,都不是教育部门可以解决的,需要地方政府调动和整合全社会的资源来提供支持。而且随着我国教育规模的扩大和城镇化进程的加速,教育公平和质量、教育结构和布局、教育人口迁移等一系列问题受到各方人士的高度关注。怎么解决这些问题呢?这就需要我们跳出教育看教育,从更为广阔的视野进行审视。

从世界范围来看,地方政府教育改革已成为一种全球性的发展趋势。第二次世界大战以后,各国决策权的重心下移,权力下放或分权化使大量决策权和公共财政开支从中央政府转移到地方政府,以致地方政府在发达国家中的地位越来越重要。一是中央与地方政府的相互依赖性增强,地方政府成为公众关注的焦点;二是随着福利国家政策的实施,地方政府承担的公共服务职能越来越多,公共开支不断增加;三是从政府职能与角色的变迁来看,地方政府创新愈来愈成为现代政府的核心价值之一。从亚当·斯密时代的“守夜人”到凯恩斯时代的“政府干预”,从20世纪80年代以来的新公共管理到21世纪初的新公共治理,地方政府改革浪潮席卷全球,地方政府教育改革也成为一种全球性的现象和行为。中国正处于经济转轨、政治改革和经济全球化的洪流之中,这几股洪流正深刻地影响和制约着地方政府的教育职能范围和教育行为边界,也影响着地方政府教育职能和行为方式的未来走向。严格来讲,中国社会转型在100多年前就开始了,这是一个漫长而复杂的过程,但此处我们关注的是20世纪70年代以来中国社会转型的情况。

关于地方政府改革的研究文献非常丰富,足以说明学术界对地方政府改革的关注度很高。根据梳理的结果,相关研究主要围绕以下四点展开:①中央与地方政府关系问题的研究。这主要集中在如何评价分权让利之后的中央与地方关系、对中央与地方分权的探讨、如何规范中央与地方的关系等方面。②市场化过程中地方政府的角色问题研究。这主要是对企业家型、掠夺型、庇护型等三种类型的地方政府进行讨论。③地方政府在制度变迁中的功能问题研究。主要讨论强制性与诱致性制度变迁模式,以及相关的制度变迁模型的构建等。④地方政府间的竞争问题研究。主要是围绕地方政府间的竞争关系、影响因素、

竞争形式、竞争对地方经济社会的影响等进行讨论。<sup>①</sup>在实践层面,影响较大的还有俞可平主持的中国地方政府创新奖<sup>②</sup>研究。该研究通过地方政府创新的案例分析,对地方政府创新的价值、动力、内容、特点和发展趋势等进行了阐述,呈现了国内地方政府创新的基本情况,展示了中国的改革发展历程。

地方政府教育改革研究多以区域教育研究的形式呈现。20世纪90年代以来,学者们从宏观上、整体上对中国教育改革的成功经验进行探索时,发现了区域教育改革的独特重要性,区域教育研究由此兴起。这类研究包括两大类:①区域教育理论研究。主要从区域教育研究的价值、区域教育构成要素及发展要素、区域教育发展不平衡等角度进行探讨。例如,彭世华著的《发展区域教育学》、杜育红著的《教育发展不平衡研究》、刘惠林主编的《中国区域教育投资研究》。②区域教育实践研究和个案研究。这类研究与自上而下、宏大叙事的整体研究视角不同,主要采取的是自下而上、实证性的研究方式,为整体性的研究提供了生动、丰富的侧面。例如,杨小微主编的《中国基础教育改革报告:区域研究》系列丛书,谈松华主编的《中国教育现代化的区域发展》,伍挺、马健生著的《区域教育改革与发展的新探索——鹿城模式研究》,李炳亭、褚清源、张志博著的《课改立场——一个区域教育实践样本》等。区域教育研究侧重从地理空间范围来探讨教育问题,尚未触及区域教育与地方政府的关系。进入21世纪以来,由杨东平等主持的地方教育制度创新奖<sup>③</sup>研究也取得了较大的进展。该研究通过对地方教育制度创新的案例分析,对不同层级地方政府的教育行为、地方教育公共治理改革、地方教育创新的路径与机制、地方义务教育均衡发展等进行了探索,进一步拓展和深化了区域教育研究,也丰富了地方政府改革研究的内涵。

从政策科学的角度来说,地方政府教育改革研究也是政策研究的重要内容。本书以政策分析作为基本的研究框架,对近年来的地方政府教育改革实践进行了全面、系统的梳理和分析,以期进一步丰富中国教育改革研究和地方政府改革研究的理论与实践。

① 沈荣华,钟伟军.中国地方政府体制创新路径研究[M].北京:中国社会科学出版社,2009:12-23.

② 中国地方政府创新奖由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心于2000年联合创办,每两年举行一届,至今已举办八届。自2015年起,名称变更为“中国政府创新最佳实践”。根据创新程度、参与程度、效益程度、重要程度、节约程度和推广程度六项标准,每次评选十名优胜奖和十名提名奖。目前,已有1000多个改革创新项目申报评选,成为诸多人士观察地方政府改革创新的样本。第八届“中国地方政府创新奖”评选活动启动[EB/OL].<http://www.chinanews.com/sh/2015/04-15/7210100.shtml>[2015-04-15].

③ 地方教育制度创新奖由21世纪教育研究院联合多家社会机构于2008年发起,每两年一次,至今已举办五届。评奖对象为所有省(自治区、直辖市)、市、县(区)地方政府或地方教育部门开展的制度性变革和政策调整。该奖主要是通过专家评选、媒体记者评选和网络评选,从全国各地汇集的案例中,精选出一定数量的入围案例,并通过调研,从中选出获奖案例。地方教育制度创新奖[EB/OL].<http://www.21cedu.org/?y/id/333.html>[2017-08-16].

## 二、政策分析：一种研究框架

政策分析源于政策科学。第二次世界大战以后，美国的一些学者因为社会科学进步的“内力”和当代社会发展需要的“外力”的推动，开创了一个以人类社会的基本问题尤其是公共政策问题为对象的新学科——政策科学的研究。这种新研究在 20 世纪 60 年代末 70 年代初得到了快速发展，并最终形成了一个相对独立的社会科学研究领域。此后，一些政治学家把微观经济学多年来对效率问题进行分析的方法运用到社会政治领域，从而建立了政策分析的基本框架。也就是说，政策分析最初是一种最优对策的研究，最后普及到社会一般决策领域。政策分析对各国政府的政策制定和社会发展都产生了积极意义，因而成为当代社会科学中一种重要的研究领域和研究范式。

### （一）政策分析的相关概念

#### 1. 政策的界定

“政策”是现代社会生活中使用非常广泛的一个概念，但是人们对其含义并没有达成一致，歧义颇多。以下为几种代表性的定义。<sup>①</sup>

威尔逊（Woodrow Wilson）认为，政策是由政治家即具有立法权者制定而由行政人员执行的法律和法规。这个定义界定了政策的基本形式，但对政策制定主体规定比较窄。

拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）和卡普兰（A. Kaplan）认为，政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。这个定义强调了政策与一般计划的区别，但内涵过于笼统、宽泛。

戴伊（Thomas R. Dye）认为，凡是政府决定做的或不决定做的事情就是公共政策。这个定义说明了政策的表现形式，但其界定同样过于笼统、宽泛。

我国学者陈振明认为，政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。这个定义对政策制定主体作了比较宽泛的界定，突出的地方是将政治行为和行为准则都界定为政策。

《辞海》将政策定义为国家、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<sup>②</sup>。这个定义也将政策制定主体限定为国家和政党。

① 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 2 版. 北京：中国人民大学出版社，2003：48-50.

② 辞海编辑委员会. 辞海[M]. 上海：上海辞书出版社，1979：14.

综合而言,政策包含以下几个要素:①政策主体。任何政策都有主体,它可以包含政府、政党、非政府公共组织及其他政治团体。政策与个人、企业所做出的决定不同,具有法定的权威性。②表现形式。政策的基本形式是行为准则或行为规范,它规定作用对象应该做什么或不应该做什么,具有一定的强制性。③目标取向。一定的政策总是服务于一定的目标,其指向性非常明确,同时,这个目标具有一定的时效性,只在特定的历史时期发挥作用。

## 2. 政策分析的界定

正如对政策的理解一样,国内外的学者对政策分析的理解也千差万别。以下是几种代表性的看法。<sup>①</sup>

奎德(Edward S. Quade)认为,政策分析是应用研究的一种形式,旨在获得对社会技术问题更深刻的了解,并提出更好的解决办法。政策分析试图利用现代科学技术来解决社会问题,寻求可行的行动过程,产生信息,排列有利证据,并推导出这些行动过程的可能结果,以便帮助决策者选择最优的行动方案。

邓恩(William N. Dunn)认为,政策分析是一种应用性的社会科学学科。它使用各种研究和论证方法,产生并转变相关信息,以便政治组织解决政策问题。

小麦克雷(Duncan Macrae, Jr.)认为,政策分析可以定义为,凭借推理和证据的运用,在一组备选方案中选择出最好的政策。

威廉(Walter William)认为,政策分析是一种综合有关政策决策研究结果的信息和决定未来有关政策信息的工具。

巴顿(Carl V. Patton)认为,政策分析是关于备选政策方案(计划或项目)的技术和经济的可行性、政治的可接受性、执行战略和政策选择结果的系统评估。

韦默尔(David L. Weimer)认为,政策分析是面向当事人提建议,这些建议与公共决策相关,并反映社会的价值观。

陈庆云认为,政策分析是对政府为解决各类公共政策问题所采取的对政策的本质、产生原因及实施效果的研究。<sup>②</sup>

综合而言,他们都是将政策分析看作一门应用性的社会科学领域来定义,这与拉斯韦尔-德洛尔(Lasswell and Dror)的政策科学范式有本质的区别。拉斯韦尔和德洛尔是现代政策科学发展史上的关键人物,拉斯韦尔更是被誉为“现代政策科学的创立者”。拉斯韦尔认为,政策科学关心的是“社会中人的基本问题”,政策科学是一门跨学科的、综合性的全新研究领域,其目标是端正人类社会发展方向,改进公共政策制定系统,提高公共政策质量。德洛尔继承和发展了拉斯韦

① 陈振明. 是政策科学,还是政策分析——政策研究领域的两种基本范式[J]. 政治学研究, 1996, (4): 85.

② 陈庆云. 公共政策分析[M]. 2版. 北京: 北京大学出版社, 2011: 18.

尔的政策科学理论,对政策科学的对象、性质、理论和方法作了进一步具体而详尽的论证,从而形成了政策科学的拉斯韦尔-德洛尔传统。就研究对象及范围来看,政策分析不再将人类社会的基本方向问题或一般的政策系统及过程作为主要研究对象,而关注现实具体的政策问题,因而政策研究或分析方法及技术在其中处于核心地位。目前,政策研究领域的名称五花八门,不少学者还将政策科学和政策分析作为同义词使用。因此,陈振明提出,将“政策科学”作为政策研究领域的总名称,并在拉斯韦尔-德洛尔所规定的方向上来理解其对象及学科性质;将“政策分析”作为政策科学或政策研究领域的一个重要组成部分,以政策研究方法论或分析方法及技术作为对象。<sup>①</sup>本书也在这个意义上来使用“政策分析”一词。

## (二) 政策分析的基本框架

从系统论的角度来看,政策分析有行为、价值和规范等三个相互关联的维度,以及可行性分析<sup>②</sup>。行为研究是对客观存在的事实、事件的分析,主要回答“是什么”的问题;价值研究是对优先考虑什么的一种价值判断,主要回答“期望什么”的问题;规范研究是对应该如何行动及行动结果评断的分析,主要回答“应该是什么”“应该怎样做”的问题;可行性分析是对政策是否具备了相关的基础和条件的分析,主要回答“这样做是否行得通”的问题。上述每一种分析在政策分析中都不是孤立的,而是相互制约、相互联系的,缺少任何一种分析都不是全面的分析。

### 1. 政策行为研究

政策行为研究是对政策内容及其实施过程的客观描述、观察、计数、度量与推理。政策内容包括“政策将要影响的特定目标或目标集合,期望的特定事件过程,选择的特定行动路线,提出的说明意图的特定陈述,以及采取的特定行动”<sup>③</sup>。简言之,政策内容涉及政策主体、目标、手段、对象等。对于政策内容的事实分析可以从纵向和横向两个维度展开。在纵向上,分析不同层级的政策主体、目标、手段、对象之间的一致性程度,防止“上有政策,下有对策”的情况发生;在横向上,分析某项政策的主体、目标、手段、对象之间的一致性,以及与其他政策的衔接程度。

政策过程则包括政策发生、形成、执行及实施效果等各个阶段。对政策过程的事实分析主要描述政策在事实上是如何制定的,以及应该如何制定。被国外广为接受的阶段理论是由琼斯(Harles O. Jones)和安德森(James Anderson)提出

① 陈振明. 是政策科学,还是政策分析——政策研究领域的两种基本范式[J]. 政治学研究, 1996, (4): 86.

② R. M. 克朗. 系统分析和政策科学[M]. 陈东威, 译. 北京: 商务印书馆, 1985: 47-59.

③ 转引自: 陈庆云. 公共政策分析[M]. 2版. 北京: 北京大学出版社, 2011: 18.



的。琼斯把政策过程概括为如下阶段：问题确认、形成建议、决策过程、选定政策、政策执行、政策评估。安德森将政策过程划分为如下阶段：问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过、政策的实施、政策的评价。不管怎样划分，政策过程研究都包含问题的确定、启动方案、实施方案及效果评价等阶段。其重要性在于，它将复杂的、抽象的政策过程分解为若干简单具体的阶段，为开展大量的比较研究、经验研究提供了可能性。由于其高度的抽象性、概括性，研究者认为这种分析适用于不同的政策领域和不同的文化。<sup>①</sup>

政策行为研究最重要的是能够尊重客观事实，排除主观干扰。从研究角度来说，那就是必须搞清楚事实与价值的关系。赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）认为：“一项决策都包含两类要素，分别称为事实要素和价值要素。对管理来说，这些要素的区别具有根本意义。”<sup>②</sup>但在描述事实时，观察、计数、度量、推理都离不开价值取向的引导。同样一个事实，在不同人的描述里会有不同的价值呈现。因此，更准确地讲，政策行为研究的一个基本点其实是选择特定价值的事实。

## 2. 政策价值研究

政策价值研究的假定为，一项政策，无论是面向社会还是面向团体，都包含一系列价值分配的决定和行动。袁振国认为，政策是关于权力的分配与再分配，不论在不同地区、民族还是在不同阶层，政策实施结果的不同反映了不同团体、不同人、不同社会力量的利益<sup>③</sup>。在一个完整的政策过程中，从政策问题的构建，到政策方案的制定与出台，再到政策的实施与效果评价，其自始至终都贯穿着价值的调节作用。

政策价值研究的核心内容是以价值目标为标准对事实进行评判，最终确立价值规范的过程。一般来说，价值目标越大，同活动主体的需求越一致，所激发的潜能也就越大。因此，政策的价值取向对人们的活动具有决定性的导向作用。政策价值分析包括政策的价值取向、政策主体的价值倡导、利益群体的价值协调三个方面。首先，政策价值研究要确立政策的公共价值追求。教育政策是一个公共议题，其价值取向主要涉及的是公平与效率的博弈。由于教育尤其是义务教育的公共性质，教育政策的基本价值取向应该是公平优先，在有利于实现公平的前提下，可以将效率、竞争等价值植入教育政策中。其次，政策价值研究要探讨政策主体的价值追求。政策所提供的价值标准不可能对全社会每一个成员都产生相等的意义。政策不仅要把每个成员的积极性、主动性、创造性发挥出来，而且要把

① 魏姝. 政策过程阶段论[J]. 南京社会科学, 2002, (3): 64-69.

② 赫伯特·西蒙. 管理行为[M]. 杨砾, 译. 北京: 北京经济学院出版社, 1988: 44.

③ 袁振国. 中国教育政策评论[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 5.

他们集中到政策主体所追求的目标上来。最后,政策价值研究要探讨政策对象之间的价值冲突与取舍。在面对各种利益需求冲突时,拥有权威性的政策主体需要在比较、鉴别、平衡的基础上寻找到一个平衡点,使教育利益分配达到帕累托最优。<sup>①</sup>

政策价值研究对于发挥政策的导向和调控功能,以及正确评价政策效果,都是必不可少的。价值研究能够帮助人们树立正确的价值观,有效解决政策中的价值冲突,使得政策能够为其对象所认同。

### 3. 政策规范研究

政策规范研究是以一定的价值判断为基础,提出某些分析处理公共问题的标准,将其作为制定政策的依据,并分析如何才能符合这些标准的研究。在哈贝马斯(Jurgen Habermas)的语境中,“规范”是与“事实”相对立的词汇,“规范的‘应当性’具有一种无条件的、普遍的、义务的绝对意义;‘应做之事’所要求的……不同的规范如果它们所主张的有效性覆盖相同范围的承受者就不可以是相互矛盾的;它们必须处于一个融贯的整体之中,也就是形成一个体系”<sup>②</sup>。

规范研究的前提是价值研究,规范要有效,必须以相关的价值为基础。价值的变化必然带来规范的变化。但规范与价值又有本质的区别,规范意味着“应当”,这种义务性规定要求人们对于行为的选择要么是“是”,要么是“否”,而不是程度上的差别;价值则不然,对于不同的“价值”,人们可以对之做出程度不同的权衡和取舍。一般而言,政策规范分析主要回答以下三个问题:一是政策行为“应该是什么”或一个政策问题应该怎样解决;二是什么政策方案是好的,什么是政策方案是不好的;三是某种政策方案是否应该,是否合理,为什么要做出这样的选择。

政策规范研究的价值在于,政策本身虽然不是法律,但与法律一样,具有很强的规范性,也是维护社会基本秩序的重要机制,因此,对于政策的规范性要求就更具有特殊意义。从政治的角度来说,政策规范所具有的社会教化作用是极其强大的。

### 4. 政策可行性研究

政策可行性研究是对规范研究中所提出的方案进行政治、经济、技术上的考证,论述其是否具备了实施的条件与能力。政策规范研究属于认识的范畴,主要是应用演绎推理的方法,即从抽象的各种普遍原则得出有关特定行动或事件的结

① 孟卫青. 教育政策分析: 价值、内容与过程[J]. 现代教育论丛, 2008, (5): 39.

② 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 童世骏, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003: 315.

论，但它归根结底离不开实践。因此，政策可行性研究就是从政治、经济、技术等实践层面来分析政策是否行得通。

政治可行性，指政策被决策者或公众接受的可能性。指导社会成员行为的一项政策，必须能够反映和代表那些具有共同经济地位的人们共同要求和愿望，否则，该项政策就失去了它的政治意义。同时，一些即使代表了广大人民利益的政策，在实际执行中由于人们的认同度、理解度等问题，也不一定能够得到顺利推进。这是我们进行政治可行性研究时必须考虑到的。经济可行性，主要研究一项政策的经济效益，能够使用的资源的可能性。制定与实施政策的过程都需要消耗人力、物力和财力等各种资源，很多政策无法顺利实施与推进与资源限制有很大的关系。因此，经济可行性研究的就是一项政策的投入与产出的效益。技术可行性，就是对实施一项政策的操作程序、技术手段是否可行的分析。这几个方面的可行性研究相互联系、相互作用、相互制约，只有综合考虑各个方面的可行性，并寻找到一个最佳结合点，才有助于政策的成功实施。

从时间上讲，行为研究涉及的是过去和现在“发生了什么”的问题；价值研究既涉及过去和现在，也涉及将来；而规范研究则涉及未来的期望。当政策的实际状态不同于期望的状态时，就产生问题。因此，政策分析必须把所有这些方面综合起来进行评价、判断和分析。

综上所述，本书政策分析的基本框架如图 1-1 所示<sup>①</sup>。

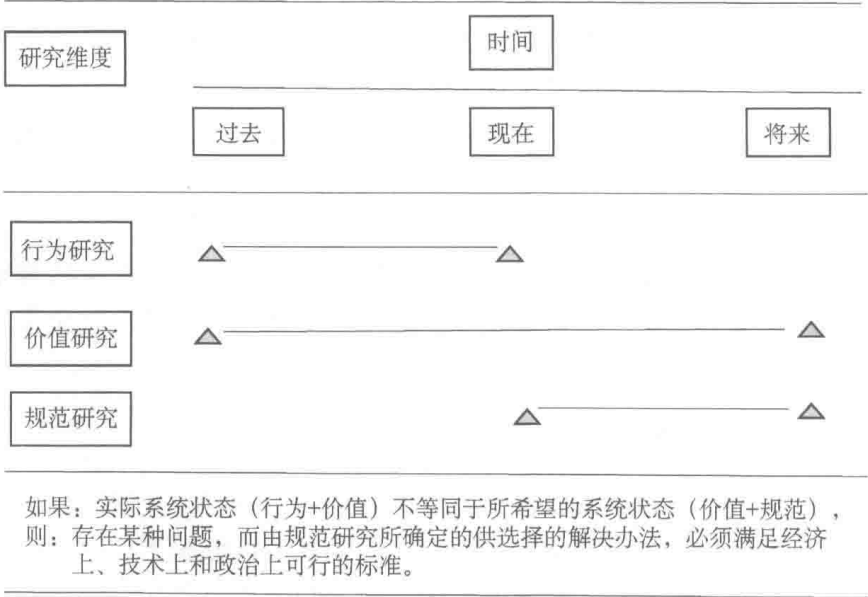


图 1-1 本书政策分析的基本框架

① R. M. 克朗. 系统分析和政策科学[M]. 陈东威, 译. 北京: 商务印书馆, 1985: 52.



### 三、本书的基本思路与观点

本书以中国社会转型作为大背景，以政策分析作为基本分析框架，梳理地方政府教育改革之背景、现状、特征、问题及其关系结构中的矛盾，进而从合法性与有效性的角度讨论地方政府教育改革何以成功，从宏观层面分析地方政府教育改革的前提和方法论。上述研究从两条线索展开，第一条线索是关于地方政府教育改革本身，笔者分析其涉及的构成要素，如改革背景认知、改革动因、改革主体、改革内容、改革路径、改革影响等，呈现何种状态和特征，并提出将公共利益分析作为地方政府教育改革的一个基本的方法论框架。第二条线索是关于地方政府教育改革涉及的关系结构，笔者主要介绍了地方政府与中央政府、地方政府与地方政府、地方官僚系统与地方教育系统、地方教育系统内部之间的对立统一状态，提出明晰中央政府与地方政府、政府与社会的关系是地方政府教育改革的前提和基础。

面对如此复杂的问题与现实，本书的立论前提及对于未来地方教育改革展望有如下几点。

第一，理解和领悟地方政府教育改革必须把其置在现实背景当中。改革是从政策调整和制度创新开始的，“制度的性质不过是在特定时代，以特定形态出现的存在；时代和形态是什么样的，存在于其中的制度就是什么样的”<sup>①</sup>。特定时代造就特定的改革行为，特定时代也催生特定的改革行为。为何此时要改革？为何是这样改而不是那样改？这些都需要放置在现实的背景中进行考量。

第二，地方政府教育改革的历程，其实是中央政府权力下移的过程，也是中央与地方关系日趋法定化的过程。中国是单一制国家，1949年中华人民共和国成立以后，为了集中、动员有限的资源搞建设，建立了高度集中的体制，这种体制在当时发挥了重要的作用。改革开放以后，将中央集中调控与发挥地方的主动性、积极性有效结合起来是主要的改革方向和思路。为了避免中央与地方之间收放循环，中央政府与地方政府的关系需要以法定化的形式确立，否则权限的随意变动较大，地方政府可能以经济发展推卸或逃避教育发展责任。

第三，在权力下移过程中，地方政府的权力扩大以后，并不意味着地方政府的权限可以无限延伸，而是意味着必须扩大公众的参与和发展非政府公共组织。在现代国家治理转变的背景下，我们一方面要借鉴国外经验，不能简单地拿当代西方国家的制度安排与中国的进行同时比较，另一方面要在中国独特历史文化传统及基本国情的基础上，通过完善市场机制，推进行政体制改革，培育社会体系，

① J. M. 凯利. 西方法律思想简史[M]. 王笑红, 译. 北京: 法律出版社, 2002: 261.