

106

G46
Y28

东北师范大学文库

教育决策的科学化民主化研究

杨颖秀 著

东北师范大学出版社
长 春

本书系东北师范大学
图书出版基金项目

序

青年学者杨颖秀博士的论著《教育决策的科学化民主化研究》即将出版。这本书是作者在她的博士论文基础上进一步加工、补充、修改而成的一项研究成果。面对这项教育研究成果，我不能不想到人类教育的两种现象，一是教育的认识现象，另一是教育的行动现象。前者多以教育思想和理论形态显示，后者多以教育决策过程及其结果的政策的实施和评价形态显示。如果对人类教育活动进行事实判断，不难看出教育思想理论和教育行动二者既有区别又有联系和互补。然而思想理论对教育行动的影响毕竟是间接的、软性的，对教育行动的最直接最有权威的影响却是教育政策。任何一项教育政策又无不是教育决策的结果，所以，教育决策便成为教育行动的开端行为。这一事实表明，任何教育思想理论虽固有其文化学术价值，但如果不能指导或转化为教育决策和政策，仍只能是象牙塔中的遐想和纸上谈兵。值得注意的是，教育决策行为虽然历史悠久，而将教育决策作为现代软科学的研究对象，作为国际教育研究中令人关注的焦点，则是20世纪70—80年代以后的事。令人欣慰的是，教育决策和政策研究，在我国近年来也引起了一些有识之士的关注，本书的作者就是其中之一。

本书作者通过研究认为，教育决策虽然与教育活动并存，但

能否正确地作出正确的决策却一直困扰着决策者和决策的全过程。大量的事实表明,以往的教育决策有成功的典范,也有失败的教训,其主要原因在于决策有理性与非理性的选择。选择理性决策则取于决策者能否自觉地遵循教育规律,以其科学的教育理论为指导,广泛听取多方面的意见。这种决策的实质就是决策的科学化、民主化问题。凡是背离了这种理性决策过程,必将作出错误的决策,导致教育实践的失败,而重大教育决策的失误往往要付出一代人或几代人成长的惨重代价。

本书作者正是深刻认识到教育决策成败具有重大意义,才在强烈的问题意识和责任意识驱动下,投心参与了教育决策科学化、民主化的研究。书中首先将科学化、民主化视为教育决策的两翼,剖析了教育决策科学化、民主化的深刻内涵及其相互关系,从理论上揭示和论证了教育决策的价位。在此基础上,研究了教育决策的环境、程序、方法、法治手段等机制。进而又从对教育决策的焦点反思入手,预测了未来教育决策的发展态势。更可贵的是选择了若干教育决策案例,从分析中发现了教育决策必须回答的重要问题,为其论述增添了鲜活的血肉气息。

通览全书,可以看出作者侧重于宏观、中观层面,试图揭示教育决策过程的内在规律,这的确可谓是一种新的尝试。至今,对教育决策科学化、民主化的系统研究尚不多见。这种研究与政策评价也存有区别。它研究的重心是政策出台之前,为制定一个好的政策而对决策全过程进行结构性的动态研究,而不仅仅是对以政策或法规的形式反映的决策结果的评价研究。当然,作者并未放弃由政策向决策过程的逆向研究。研究中,作者结合有关案例和教育决策实际,客观地剖析了教育决策的合规律性有自觉性和自发性之别。同时也实事求是地宽容地论述了有些不完全正确的决策的不合规律性,确有自觉的对多因素利弊的急功近利的无奈抉择。针对“遵循规律是教育决策者经常思考的问题,却又是教

育决策者最难处理的问题”，作者提出了适应现代社会新要求，转变教育决策观念的初步设想，敏锐地抓住了教育决策过程中，决策者与决策中心对象的关系、决策权力的分配与重组这两个核心的、尖锐的和敏感的问题，从以人为本的核心理念出发，阐述了实现教育决策科学化、民主化的基本准则，这些准则对未来教育决策具有普遍的持久的指导意义。

书中列举了大量中外教育决策案例，引证了具有前沿性的教育学、管理学依据，提出了许多个人的见解。这既显示了作者做学问的严肃态度，又显示了尽可能找到教育理论与教育决策实践之间的最佳结合点。这种密切尊重“实践逻辑”的学风是应受到鼓励的。

毋庸置疑，教育决策研究作为一门新学科，历史较短，时空弹性较大，多学科综合性较强，指令性和指导性又较严。这给研究带来的高难度是容易理解的。一位年轻学者出版的这本书，难免会有这样或那样的欠缺，但毕竟敢于参与研究、创新，提出了可供交流的一家之言。如果书中的见解能够唤起关注者的兴趣和思考，引起更多的人参与研究，我想也就实现了作者的初衷，也是我的企盼。



2001年3月7日于寓所

前 言

—

教育决策是决定教育发展的关键,不论什么正确的教育思想、教育理论,如果不转化为教育决策,都难以进入教育活动,成为教育行为的实际支配力量,那就都等于空谈。古今中外的教育活动表明,教育决策是伴随着教育活动始终的管理行为,它从宏观、中观与微观三个不同的层面决定着教育活动的成功与失败。无论哪一层面的教育决策,都是决定这一层面教育活动与教育管理活动始终的第一要素,它以其明确的导向性与高层位的调控性显现着它的重要地位与价值,无论决策是否科学,它的先导性与调控性都将决定着教育活动的轨迹。追溯国内外教育决策的事实可以清晰地看到教育决策成功的硕果,也可以看到教育决策失败的伤痕。半个世纪以来,我国每一次“左”的路线对教育的冲击,都首先通过教育决策给教育带来了悲哀、痛苦与酸楚;每一次教育的蓬勃发展,也首先通过教育决策为教育带来了和谐、顺畅和喜悦。教育改革的起起伏伏,鲜明地反映着教育决策的首要地位与先导价值。因此,教育决策的科学化、民主化研究就显得更加重要,不容疏忽。

教育决策现象和问题古已有之,但作为一门学问——决策,还是在 20 世纪 50 年代才开始问世。自西蒙提出决策理论之后,人们不仅注意到了决策的重要性,也开始了对决策问题的研究。例如,对决策的准则、决策的类别、决策的程序、决策的技术、决策的组织机构、决策的集权与分权以及决策者应具备的素质等问题在有关著述中都有所涉猎,并同时步入教育领域。这些研究都有意或无意地在教育决策科学化、民主化方面作出了努力,从理论上为教育决策的研究奠定了基础。尽管如此,由于人们对教育决策价值、地位上的认识不到位,教育决策理论的发展仍不尽如人意。主要症结在于:第一,对决策的内在涵义还存在着较为片面的认识,即决策仍被视为领导者的事,从而使决策者与决策中心对象之间的关系无法协调。随着科学技术的发展,知识已经成为管理的重要资源,教育决策不仅要直接决定知识的分配与重组,也要通过对掌握知识者的重新分配与重组间接地决定知识的分配与重组。教育决策是否可行,必须接受决策中心对象——人的审视与监督,他们有权利、有能力来判断、鉴别教育决策的科学性与可行性。领导者已不再具有决策的绝对权威,教育决策只有得到决策者与决策中心对象双方的认可才能顺利实施。这一现象表明,决策主体正在发生着变化,它要求从理论上重新认识决策者与决策中心对象之间的关系,这是教育决策民主化的主要标志。第二,对决策的权力分配还趋于集中,它主要表现于宏观组织机构决策负担过重,权力过于集中,这使得不同层次的教育决策出现混乱,有的过于明细,有的过于粗糙,有的限制教育的发展,有的放纵错误行为。例如,教育先行,科教兴国等教育决策已被世界各国所认同,然而,在我国,教育如何先行,怎样兴国等一系列亚层次的教育决策却未能赋予其特定的涵义及操作程序,宏观决策机构没有能力作出相应配套的教育决策,又不肯授权中观与微观决策机构深化决策,结果导致决策不能付诸实施,不具有操

作性，不可操作也就没有绩效。因而，教育决策权力如何重新分配与组合是教育决策科学化的重要问题。第三，教育决策还局限于静态的、封闭的、较为盲目的时空状态之中，不能在动态的、开放的、以人为中心的系统中进行，以经验代替决策，以政策代替决策，甚至以个人主观意志代替决策的现象还很普遍。这些现象导致教育决策违背教育规律，使教育的改革与发展滞后，受阻，干扰不断。研究上述三方面的问题，是本书意欲突破的难点与关键。

教育决策的科学化、民主化是建立在正确认识教育、决策、科学、民主等概念的基础之上的，反映教育决策的科学、民主的性质或状态的转变过程。在不同的历史时期，人们对这些概念的认识会具有不同的历史特色，但随着社会的发展，这些认识会越来越深刻。在当前以知识、信息的激增为标志的社会发展中，教育决策的科学化应当指在遵循教育规律的前提下，采用现代的手段与机制，在动态中恰当选择教育行动方案的活动过程；教育决策的民主化应当指在充分尊重以人为中心的教育对象的基础上，通过对权力的恰当分配及各方面意见的分析、综合，有效选择教育行动方案的活动过程。教育决策的民主化是科学化的前提，教育决策的科学化是民主化的指导，二者不可偏废。这两者的核心问题是规律的遵循与权力的分配，抓住核心的关键是决策的目的应立足于促进人的和谐发展，这是知识社会、信息社会对教育决策的必然要求，也是教育的本质特征对教育决策的必然要求。教育的主体是人，掌握知识的人是社会最宝贵的资产。那么，一切教育活动与教育管理活动都应当围绕着人来进行，教育决策也理所当然应以调动更多的人的参与积极性为目的来反映它的科学性与民主性。

教育决策的成功与否，不仅受制于理论上的正确指导，还取决于决策的组织机构与决策程序。从组织机构来说，信息机构、咨询机构、核心决策机构、执行机构、监督机构、评价机构是实现

教育决策科学化、民主化的必要保证；从决策程序来说，搜集资料、进行预测、专家论证、方案抉择、决策实施、决策反馈、决策修正是实现教育决策科学化、民主化的必要环节。

教育决策的科学化、民主化，无论是从国外还是从国内来看，都是一个历史的进程，是一个由量变到质变的发展过程，它不会在短期内完满地得到解决。但我们却不应当因为它的长期进程而放弃对它的重视与研究。教育决策由每一瞬间的抉择而汇聚为决策的全过程，以至于影响到教育的全过程。如果我们忽视了每一个瞬间，就等于忽视了教育的全过程。为了保证教育在国家发展中的战略地位，教育决策就要以它的科学化、民主化保证它的先导性，进而保证教育的良性循环。

二

研究方法对完成研究任务具有决定性的意义。毛泽东关于桥和船与实现过河任务的关系的比喻论证，是极为精辟的，是每个科学研究者应严格遵守的。

方法的选择首先受任务性质的制约。研究教育决策的科学化、民主化问题，定性需要思辨方法固然不可不用，但面对当今时代教育决策科学化、民主化的新难问题，运用社会学的实证调查方法肯定是更为有效的。遗憾的是我的处境，只能使我随机选择综合方法，将调查研究法、文献研究法、比较研究法、案例分析法结合起来。

运用文献研究法，查阅大量历史上、现实中、国内与国外的文献资料，通过间接的文献资料，了解教育决策的史实与问题，为论题研究奠定基础；运用调查研究法，通过座谈、访问等形式了解教育决策中的有关问题，意见与建议，掌握第一手资料，丰富

论题研究的感性认识；运用比较研究法，除了收集比较教育方面的资料外，还有幸充分利用出国访学的机会，对国外教育决策的有益经验进行了解、分析、比较，力争找到中外教育决策的差异点和结合点，使研究更具有开放性、前瞻性；运用案例分析法，选择中外教育决策典型案例，进行客观分析，为论题研究提供实证资料，其中有些案例是笔者参加某些决策环节和在教育实践中接触的真人真事，是具有较高可信度的。

三

用什么样的框架能够较完整地合乎逻辑地反映教育决策科学化、民主化的基本问题和我初步研究所形成的见解，这是本书写作过程中所碰到的又一大难题。经过三番五次的设计，在几个方案中确认了这样的方案，即将本书设计为由四个部分构成。

第一部分（第一、二、三章），对教育决策科学化、民主化的有关理论问题进行了探讨。第一章对教育决策的价值与地位进行了分析。首先从案例入手，探讨了教育决策的内涵，分析了教育决策的构成要件。在此基础上，分析了教育决策的价值，确认了教育决策的地位。第二章界定了教育决策科学化、民主化的内涵，分析了二者的相互关系及其在教育决策动态过程中的相对性。第三章评鉴了教育决策科学化、民主化的管理学基础理论，提出了教育决策应当在三维结构中妥善处理人、组织及社会环境之间的相互关系的看法。

第二部分（第四、五、六、七章），探讨了实现教育决策科学化、民主化的机制问题，论证了教育决策组织机构、教育决策程序、教育决策方法、教育决策法治手段都是影响教育决策科学化、民主化重要机制的构成要素。在这里特别强调了要依法设定教育

决策的民主程序问题。教育决策能否坚持民主程序，不仅直接影响着教育决策的科学化问题，也明确地反映着决策者对决策中心对象的认识问题。教育决策的科学化、民主化是一种理性的思考。实践中，由于教育决策条件的限制，特别是教育决策者自身素质的限制，必定会有许多非科学、非民主的教育决策行为影响着教育决策的效益，甚至会导致重大失误，给教育带来严重的损失。为此，专设一章（第七章）论述了教育决策的法治化问题，探讨依法分配教育决策权力、确定教育决策程序、发挥教育决策监督职能、追究教育决策违法行为责任问题，这在教育决策科学化、民主化的进程中是十分必要的。

第三部分（第八章），对教育决策科学化、民主化的历史嬗变进行了反思，在广开视野中，鉴往知来，对未来的教育决策科学化、民主化的发展态势进行预测性的研究。

第四部分（第九章），对教育改革中的主要决策问题进行了分析。通过分析，寻觅教育决策理论与教育决策实践的结合点，以此推进教育决策的科学化、民主化，回应教育工作者的历史使命与责任感的殷实呼唤。

作 者

2001年2月26日于小斋

目 录

第 1 章 教育决策的价值与地位·····	1
一、教育决策的内涵及其要件分析·····	3
二、教育决策的价值·····	7
三、教育决策的地位 ·····	18
第 2 章 教育决策科学化、民主化的内涵 ·····	21
一、教育决策科学化的界定 ·····	21
二、教育决策民主化的界定 ·····	29
三、教育决策科学化与民主化的相对性 ·····	37
四、教育决策科学化与民主化的关系 ·····	40
五、教育决策科学化与民主化的困境分析 ·····	43
第 3 章 教育决策科学化、民主化的管理学基础理论评鉴 ···	50
一、“经济人”假设还是“社会人”假设·····	50
二、“自我实现人”假设还是“复杂人”假设·····	57
三、“寻求满意”还是“寻求最优” ·····	63
四、由平面环绕走向立体整合 ·····	69
第 4 章 教育决策科学化、民主化的基本因素 ·····	73
一、教育决策环境 ·····	73
二、教育决策科学化、民主化的实行机构 ·····	90

三、教育决策者的基本素质	99
第5章 教育决策科学化、民主化的基本程序	110
一、确定教育决策目标	110
二、拟定教育决策方案	115
三、抉择教育决策方案	121
四、实施教育决策方案	128
五、追踪教育决策	129
第6章 教育决策科学化、民主化的基本方法	131
一、教育决策的“软”技术方法	131
二、教育决策的“硬”技术方法	136
第7章 教育决策的法治化	142
一、教育决策法治化的厘定	143
二、教育决策过程中的几个人治问题	145
三、教育决策法治化的法理分析	157
第8章 教育决策科学化、民主化的历史嬗变与 发展态势前瞻	167
一、教育决策的历史反思	168
二、教育决策失当的主要表现	178
三、教育决策失误原因分析	183
四、教育决策科学化、民主化的发展态势展望	187
第9章 教育决策问题分析	195
一、教育管理体制改革的决策分析	195
二、学校领导体制改革的决策分析	207
三、办学体制改革的决策分析	215
四、教育投资体制改革的决策分析	226
五、高等学校招生制度改革的决策分析	241
参考文献	254
后 记	262

第1章

教育决策的价值与地位

什么是教育决策？它在教育管理活动中具有什么样的价值与地位？这是每个教育管理者必须认真思索的问题。因为做决策已经成为每个教育管理者必须从事的活动，如何做决策已经在教育管理理论研究中成为最重要最核心的课题。要对此进行研究，让我们先从对教育决策案例的分析入手。

案例 1—1 1985 年，《中共中央关于教育体制改革的决定》中指出：高等学校今后要实行招收自费生制度。自此，高等学校打破了以往国家一包到底的学生就学制度，学生来源出现了两条线。一条线来自低于高考录取线一定分数的自费就学生，另一条线来自按正常高考录取线录取的公费就学生。实行招收自费生制度以后，一些高等学校拓宽了经费来源，解决了当时财政拮据的窘境。一些先富起来的个体经营者们也喊出了 10 年以后上大学的都是个体户的孩子的口号。10 年以后，结果如何？1997 年，国家取消了高校自费与公费并行招生的制度，开始实行缴费就学制度。国家要转变教育经费分配上宽下窄的不合理状况，也要扭转招收自费生后在一部分学生中出现的教育质量滑坡的情况以及民众心理不平衡的社会负效应。

案例 1—2 1977 年，国家恢复高考制度，开始了全面贯彻教

育方针，全面提高教育质量，全面认识教育功能的新的教育改革热潮。在历尽十年浩劫之后，人们渴望读书，企盼接受较高层次教育的愿望凝聚成了评价教育质量高低的标准。于是，校长、教师、学生、家长、社会、教育行政部门不约而同地将目光集中于升学率上。教育承受的重型压力与国家百业待兴的困境形成了尖锐的矛盾。在此种状态下，一些学校片面追求升学率的教育愈演愈烈，全面发展的教育变得畸形化了。对此，1993 年国家提出实施素质教育，力争以此纠正教育的偏差。实施素质教育需要进行课程改革，其中活动课与学科课的结构安排成了校长们的难题。一些学校便将原来 45 分钟一节的课堂教学压缩为 40 分钟，上午上五节学科课，下午集中上活动课。对此，有人称上午是“应试教育”，下午是“素质教育”。

案例 1—3 班级要开队会了，这是一次很重要的队会，因为学生们要退队了，学校领导也要来参加，教师、学生忙得不亦乐乎。关键时刻，班主任和学生在旗手出场时谁打旗、谁护旗的问题上发生了争执。班主任让一名女生打旗，两名男生护旗，学生说这样不对，应该是一名男生打旗，一名女生护旗。最后，老师还是坚持按自己的意见去做了，结果学生说：“老师平时好像很民主，一到关键时刻就地球自转不公转了。”

上述案例向我们揭示了这样一个事实：教育问题存在于不同的层次、不同的方面、不同的过程之中。每一层次、每一方面、每一过程的教育问题都需要教育管理者采取科学的、民主的态度选择解决问题的方案，恰当作出抉择。教育管理者对教育问题所作的有效抉择则是我们需要探讨的教育决策的科学化与民主化的问题。

一、教育决策的内涵及其要件分析

（一）教育决策的内涵

关于什么是教育决策的问题基本上有两种主张。一种主张认为教育决策是对教育行动方案的最后抉择，是“拍板”。另一种主张认为教育决策是对教育未来行动确定目标，并选择一个能实现预期目标的行动方案的过程。这两种主张既有相同点，又有不同点。相同点表现于两者都认为教育决策是对行动方案的选择；不同点在于前者将行动方案的选择视为一个点，后者将行动方案的选择视为一个过程。这一分歧构成了教育决策能否为坚持科学化、民主化创造条件的出发点。如果将教育决策仅仅视为一个点，那么教育决策就成了领导者个人权力的一种象征，领导者拍板、领导者决定，无需征得他人的同意，无需在管理过程中修正。如果将教育决策视为一个过程，那么就为教育决策的科学化与民主化提供了时间与空间上的可能。坚持教育决策是一个过程的观点，源于赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）等人的决策理论。“西蒙等人认为，组织就是作为决策者的个人所组成的系统。决策贯彻于管理的全过程，管理就是决策。”^① 西蒙等人对决策的界定有两点是特别值得注意的。第一，组织中的每一个成员都是决策者，每一个成员的决策行为与组织目标的一体化则构成了组织的行为。第二，个体与整体目标的统一是体现在管理的全过程之中的，为使两者统一，双方都要不断地作出选择，即不断地作出决策。这种对决策概念的理解已经完全超出了那种将决策理解为最后行动

① 孙耀君：《西方管理思想史》，山西经济出版社1987年版，第503页。

方案抉择的狭隘范畴，为决策行为能在动态管理过程中升华提供了前提。因而，教育决策行为不是一个点，而是由无数个点构成的一条线。这条线是直线还是曲线，取决于点与点之间的内在联系以及决策者对这种联系的正确认识和理解。教育决策者所追求的不应当是决策的直线表现形式，而应当是决策方案不断成功的螺旋状的运动趋势。案例 1—1 可以对此作出解释。高等学校由基本上免费就学到部分学生收费就学，直至全部学生缴费就学，经历了一个螺旋上升的运动过程。

（二）教育决策要件

教育决策是诸多的教育决策要件相互作用的结果，这些要件包括教育决策者、教育决策目标、教育决策对象、教育决策环境、教育决策方法和教育决策结果。

教育决策者是指有权对教育组织的行动方案作出选择的个人或集团。从他们在教育管理中所处的地位来看，可以分为宏观的、中观的以及微观的教育决策者三个层次。宏观的教育决策者存在于中央一级，他们要对全国教育的战略性问题作出决策，以此统筹和协调管理全国的教育事业。中观的教育决策者存在于地方省、市、县教育管理部门及有关的职能部门，他们要在各自的权限范围内具体落实中央的战略性教育决策，制定相应的教育措施，有效管理地方教育事业。微观的教育决策者是指基层的学校管理者，他们要在学校内部具体落实宏观的与中观的教育决策方案，决定学校的行为。

教育决策目标是教育决策所要达到的目的。目标明确，教育决策才具有方向性与激励性。教育决策目标可以不同的标准划分为不同的类型。以时间为标准可以分为长期目标、中期目标和短期目标；以层次为标准可以分为总体目标、部门目标和个人目标；以内容为标准可以分为人、财、物、时间、空间、信息等不同方