

王道俊 主编

教育科学研究系列

# 教育政策论

JIAOYU ZHENGCE LUN

——具有中国特色的  
社会主义教育政策研究

孙绵涛 等著

华中师范大学出版社

S 93

G5-2-0  
Sf7

教育科学研究系列/王道俊主编

# 教育政策论

——具有中国特色的社会主义教育政策研究

孙绵涛 等著

华中师范大学出版社

2002年·武汉

(鄂)新登字 11 号

图书在版编目(CIP)数据

教育政策论:具有中国特色的社会主义教育政策研究/  
孙锦涛 等著. —武汉:华中师范大学出版社,2002.8

(教育科学研究系列/王道俊主编)

ISBN 7-5622-2567-2/G·1321

I. 教… II. 孙… III. 教育政策—研究—中国  
IV. G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 026871 号

教 育 政 策 论

——具有中国特色的社会主义教育政策研究

© 孙锦涛 等著

华中师范大学出版社出版发行

(武昌桂子山 邮编:430079)

新华书店湖北发行所经销

华中理工大学印刷厂印刷

责任编辑:张红梅

封面设计:新视点

责任校对:罗少琳

督 印:方汉江

开本:850×1168 1/32

印张:14.75 字数:356千字

版次:2002年8月第1版

印次:2002年8月第1次印刷

印数:1-3000

定价:30.00元

本书如有印装质量问题,可向承印厂调换。

## 总 序

华中师范大学出版社决定出版一批由校内作者撰著的教育科学研究的力作，借以从一个侧面显示师范大学出版社和华中师范大学学术研究的风貌。现在，研究者呕心沥血的成果，终于以“教育科学研究系列”丛书的形式出版了。

撰著教育理论研究精品，本是我校教育科学工作者的夙愿，但由于种种原因，教育理论研究者的汗水与智慧的结晶总找不到“婆家”，他们时时陷入困惑与烦恼之中。这就挫伤了研究者的积极性，有的人干脆“偃旗息鼓”、“鸣金收兵”。我们知道，教育是现代社会进步和变革的重要动力。20世纪将作为人类掌握自身命运的时代被载入史册，21世纪人类将加强对自身发展的关怀，我国已将强化教育，提高民族素质列入基本国策，所以，因教育科研成果难于面世而抑制研究者的积极性和首创精神，对于现代化建设事业，对于教育的未来走向，乃至人类社会未来走向，显然是不利的。华中师范大学出版社主动约请校内研究者拿出精品，慷慨地予以出版，力图把出版工作与学术研究紧密地联系起来，实在是一项具有远见卓识、深远意义的举措。这固然为出版社找到了基础较好的稿源，更主要的却是为华中师范大学扶植了一批研究教育科学的学术人才，推动了教育科学研究工作。从某种意义上说，出版社既是出版机构，同时还是学术人才培养机构。

我们将这套教育理论研究著作名之曰“教育科学研究系列”，

却没有依照通常惯例预先确定一个“中心”、“主题”。我们丝毫没有贬抑根据某一中心问题组编丛书的方式，而且认为那种方式的确有不可替代的长处。我们之所以不以某一中心主题筹划“教育科学研究系列”，主要是从我校实际出发和作者又仅限于校内这一情况决策的。

我校一些颇有造诣的研究者，长期在自己所钟爱的“自留地”中耕耘，而不是围绕着某一中心主题研究。如果要他们放弃自己的研究兴趣，摆脱长期思考与积累的问题，而另起炉灶，避长就短，硬着头皮去写他们自己感到索然无味的东西，结果虽然可以连缀成篇，但是很难产生出上乘之作。也就是说，在一校范围内，不强令围绕某一中心选题组编丛书，更容易推出教育理论研究精品。因此，我们设想，这套丛书的每一本，都要在马克思主义思想指导下，百花齐放，各展所长，各抒所见，各具风格，这也许就是我们这套丛书的特色。其研究选题、研究方法，丛书的形式与体例等，都体现这一特点。譬如，丛书中的侧重问题研究，有的则希图建构一个新学科体系，有的是现实的讨论，有的则是历史的研究。丛书的体例，有的是章节体，有的是论文结集体，只要是教育理论研究的高品位成果即可，决不因文害义，削足适履。丛书的研究方法，也是因题而异，因人而异，以便思想表达轻车熟路。丛书中的使用理论分析方法，有的采用实验实证的方法，有的采用历史方法，有的则兼而有之，只求运用时得心应手，适合所研究的课题，不求方法上的一致性。总之，丛书的组稿，尽可能不给撰写者戴上任何有形无形的脚镣手铐，不规定条条框框，不指定选题范围，旨在使每一作者可以淋漓酣畅地阐释自己的观点，痛痛快快地袒露出自己的胸襟，发表自己的见解。

精品求精，求新，有真知，有创见。对“教育科学研究系列”中的每一本，我们都寄予了厚望，要求每一本付梓后都能掷

地有声，不同凡响，为教育科学的百花园增添春色。无论是这套丛书中理论分析的，还是实验实证的；无论是基础理论研究的，还是应用实践研究的，都要对更新教育观念，推进教育实践发挥积极作用。由于这一套丛书理论层次不同，各自联系实际的形式、方式、方法都不一定相同，但要求审视的对象是新的，观照的视角是新的，所以对于教育改革、学科发展肯定会有所助益，并起到一定的推动作用。当然，这一些都是我们的希望和要求，也是这套丛书努力的方向。最终能否达到目的，我们自己是没有任何资格妄加断语的，最有发言权的是读者诸君，以及铁面无私的实践的检验。

值得一提的还有，这套“教育科学研究系列”的作者大多是我校教育科学学院的中青年教师，在教育理论园地崭露头角的耕耘者。他们是教育科学学院、华中师范大学，乃至我国教育科学发展的希望。我作为教育理论园地的一名老战士，目睹他们茁壮成长，在教育理论研究中深耕细作，已经开始树挂硕果，感到无比的欣慰和由衷的喜悦。还应当说明的是，列入丛书的并不是教育科学学院的全部优秀研究成果，我校对教育科学研究有造诣的，也不局限于教育科学学院的教师。更全面地推出我校教育科学研究精品，全面地展示我校教育科学研究的风采，寄望于全校教育科研同仁，寄望于不断涌现的新人。

对于丛书，如果说我做了什么事的话，那不过是奉出版社之托协助约请作者而已。出版社命我为挂名“主编”，并要我为“丛书”写几句话，我实在尴尬无状，惶愧不安。我最终不得不动笔，也只是出于促成一件好事这么一点动机。

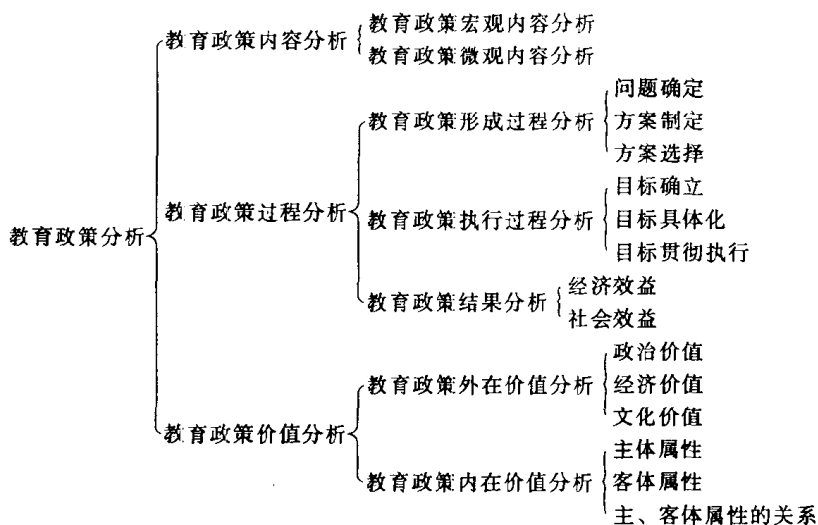
王道俊

1999年3月8日

## 关于教育政策研究（代前言）

教育政策研究包括诸多方面的内容，比如教育政策的理论与实践研究、教育政策的历史与现实研究、教育政策的比较研究、教育政策的内容研究、教育政策的过程研究、教育政策的结果研究等等。对教育政策进行研究，还可以对教育政策进行分析和对教育政策进行评价。西方所指的教育政策研究，多指教育政策分析。教育政策分析的内容包括三个方面：一是教育政策的内容分析，二是教育政策的过程分析，三是教育政策的价值分析。所谓教育政策的内容分析分为宏观内容分析和微观内容分析两方面。宏观教育政策的内容分析指的是一个国家到底要制定哪些教育政策才能满足一个国家教育改革与发展的需要。据笔者的理解，教育体制政策、教育财政政策、教师政策、教育质量政策是一个国家教育改革与发展所需要的基本的教育政策。微观教育政策的内容分析指的是分析某一教育政策的内容是否科学、全面、完整。如对教育体制政策的分析，就看这一政策的内容是否科学和完整。所谓教育政策的过程分析，即对教育政策的形成过程、执行过程及其结果进行分析。教育政策的形成过程包括问题的确定、解决问题方案的制定及方案的选择；教育政策的执行过程包括目标的选择、目标的具体化及目标的贯彻执行三方面；教育政策的结果指的是对教育政策的经济及社会效益进行分析。所谓教育政策的价值分析是对教育政策赖以依托的价值观念进行分析，即分

析教育政策所表现出的外在价值（政治价值、经济价值和文化价值）和内在价值，也就是要分析教育政策主客体的属性及其相互关系所体现出的价值。下面用一简图说明教育政策分析的内容：



怎样对教育政策进行分析呢？根据 Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn 的观点，对教育政策进行分析可采取描述性的方式（description），也可采用规定性的方式（prescription）。比如，对教育政策的制定而言，前者是指教育政策是怎样制定的（how policies are made），后者是指教育政策应该怎样制定（how policies should be made）<sup>①</sup>。显然，采取描述性的方式对教育政策进行分析，不需要分析者价值的介入；而采用规定性的方式对教育政策进行分析，分析者的价值倾向就体现得非常明显。一般来

<sup>①</sup> Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, "Policy Analysis for the Real world", Oxford University Press, 1984, P.3.



说，对教育政策进行分析，无论是教育政策内容的分析、过程的分析，还是价值的分析，脱离分析者的价值观念的分析几乎是不存在的。所以，在教育政策分析中，纯粹的描述性方式实际上是不可能的，它仍然还要采取规定性方式。

对教育政策进行分析，需要一定的哲学理论作指导。在众多的哲学理论中，哲学认识论（或哲学知识论）可作为政策分析的哲学基础之一。一般来说，哲学认识论有三种主要的观点：一是经验论（empiricism），即人们认识某一事物，非要经验那一事物才可能获得对这一事物的认识。二是先验论（transcendentalism），即人们认识某一事物，不需要经验那一事物，只是闭门造车就能获取对这一事物的认识。三是二元论（dualism），即人们认识事物，既需要先验的认识，也需要经验的认识。一般来说，教育政策分析的哲学基础是二元的，它既需要先验的理论构架，也需要将这种理论构架通过经验的过程（即对教育政策进行实地研究的过程）去修改完善。这种先于经验过程所提出的理论构架，表面看来是凭空提出的，实际上却是研究者在大量的经验基础上经过思考而得出的。

对教育政策进行分析还需要一定的研究范式（research paradigm）。一是现象学的范式（phenomenological paradigm），运用这一范式，就要去客观地描述或获取研究者所需要的事实或材料；二是诠释学的范式（interpretive paradigm），运用这一范式，就要去理解所获取的事实或材料，并对其进行意义解释；三是批判理论的范式（critical paradigm），此一范式要求研究者在理解和解释材料或事实的基础上，再运用一定的价值观念、一定的标准对其进行分析和批判；四是符号互动的范式（paradigm of symbolic interaction），此一范式是指研究者与被研究对象的互动过程，实际上是具有一定意义符号系统的作用过程，事物藉此而

被理解和认识，从而建构出新的符号系统（新的知识体系）。对教育政策进行分析，一般要综合运用上述几种研究范式，即首先要获取有关教育政策的资料，然后对其进行解释和批判性的分析，从而建立新的教育政策理论体系。

对教育政策进行分析还需要运用具体的研究方法。过去人们将研究方法分为两类：一是定量的方法，二是定性的方法。其实，这种划分是值得商榷的。因为无论是从研究方法的产生与发展来看，还是从实际的研究过程中所体现的方法来看，研究方法一般可分为三种：一是哲学思辨的方法，二是定量的方法，三是定性的方法（或质的研究方法）。19世纪以前的研究方法，多是哲学思辨型的。19世纪以后，由于自然科学的兴起，人们一般崇尚实证的量的研究方法，而现代这种单纯强调量的研究方法又受到质疑，而又提倡一种质的研究方法。所谓人类学的方法（anthropological research method）、扎根理论的方法（grounded theory）、行动研究法（action research）等就是比较典型的质的研究方法。从研究过程看，一般来说，量的方法和质的方法二者是不可偏废的，而无论是量的研究还是质的研究，都离不开思辨。可见，如果要借助一般的研究方法对教育政策进行分析，以上三种方法都是不可忽视的。运用具体的研究方法对教育政策进行分析，最为重要的是两点：一是资料的收集，二是资料的分析。收集的资料要全面可靠，最常用的收集资料的方法是文献检索、访谈和问卷调查。资料的分析是一个逐步把资料提炼为与研究主旨有关的概念架构的过程，首先要选择有意义的资料，然后选择关键资料，最后将这些资料概念化、普适化。

本书是对教育政策进行分析的一本专著。从分析的内容来说，侧重于对教育政策的内容进行分析。在宏观内容方面，分析了国家教育政策的体系；在微观内容方面，分析了我国几项主要

教育政策的内容。本书还对教育政策的价值进行较为全面系统的分析，不仅分析了教育政策的外在价值，而且还分析了教育政策的内在价值，即分析了教育政策的主客体属性及其相互关系。读者不难发现，本书对教育政策分析的哲学基础是经验论和先验论的结合，研究范式则是现象学、诠释学、批判理论、符号互动理论的综合运用；在具体方法上，哲学思辨、量的研究及质的研究方法都有所体现；在资料的收集上，文献收集、访谈及问卷调查方法均有所采用；在资料的分析上，也历经了一个去伪存真、去粗存精的过程。可以说，本书是运用现代教育政策分析理论对教育政策的若干问题进行分析的一次尝试。既然是尝试，就难免有不周全的地方。但毕竟已经迈出了一步，我们将继续沿着这条路走下去。在分析的内容上，不仅对教育政策的内容进行分析，而且对教育政策的过程也进行分析。在分析的范式、模型上，也要有所发展，争取在教育政策分析这一领域取得更新、更多的成果。

本书是全国教育科学规划“九五”重点课题“具有中国特色的社会主义教育政策研究”的最终研究成果。1997年11月，作者出版了《教育政策学》一书，该书是这一课题的初步研究成果。这两本书各有特点，前一本书偏重于教育政策的理论及现实教育政策的研究；后一本书偏重于教育政策的历史比较及教育政策的过程研究。读者如将两本书结合起来阅读，可以更全面地了解本课题的研究成果。这里要说明的是，由于本书是“九五”重点课题的总成果，为保证这一成果的系统性和完整性，在本课题结题时，把本课题的初步成果《教育政策学》中的有关内容，如教育政策本质、教育投资政策、教师政策及高校学生资助政策也纳入到了本书之中。当然为使这些内容与总的成果相一致，这次选编时对其中某些观点和部分材料作了适当的修改和补充。然

而，由于这一课题的研究历时近6年，我们认为不可能也没有必要对几年前研究的东西再用现在的观点和材料来加以分析。就让这一成果体现一点研究的过程感和真实感吧。而且我们觉得增选内容中的主要观点，如坚持教育投资要占国民收入的4%，占整个财政支出的15%的观点，要进一步加大教育投入，改善教师待遇的观点等，即使在今天都是有现实意义的。

为了保质保量地完成这一课题的研究任务，近几年来，笔者结合研究生的培养工作，对研究生的毕业论文选题作了总体部署，要求他们按照这一课题的要求完成各自的毕业论文。因而，这几年多数研究生的毕业论文是围绕教育政策分析而展开研究的。这本书的主要内容就是对这些论文进行修定、整理后而形成的。本书各部分的执笔人是：关于教育政策研究——代前言，孙锦涛；教育政策的本质研究，张新平；教育政策的价值研究，祁型雨；国家教育政策的体系研究，孙锦涛；普通中学办学模式政策研究，王世忠；职业教育体制政策研究，蔡红；民办高等教育体制政策研究，欧阳琼；教育投资政策研究，何玉静；高等教育学生资助政策研究，洪哲；私立学校教育经费政策研究，黄部兵；教师政策研究，董亦频；特殊教育质量政策研究，雷江华。

本书试图通过对教育政策进行分析，从而构建教育政策理论的新体系。本书分为两部分：第一部分是对教育政策的基本理论进行探讨，教育政策的理论涉及诸多方面，笔者认为教育政策的本质问题、价值问题及国家教育政策的体系问题是教育政策理论中的三个最为基本的问题。第二部分是对我国当代几项主要的教育政策进行分析。这几项教育政策是围绕着教育体制政策、教育经费政策、教师政策及教育质量政策等一个国家所应该制定的四大基本的教育政策而展开的。第二部分“四”、“五”、“六”属于教育体制政策的范畴；“七”、“八”、“九”属于教育经费政策的

范畴；“十”和“十一”分别属于教师政策和教育质量政策的范畴。本书的两部分从表面看来是理论与实践两个层次，实际上，本书的理论构架却是四个逻辑层次。教育政策的本质回答教育政策是什么的问题，教育政策的价值回答教育政策作用是什么的问题，教育政策的体系回答的是教育政策作用的范围问题，而对当代中国若干教育政策的分析既是进一步回答教育政策作用的范围问题，也是回答怎样发挥教育政策作用的问题，因而，本书的理论逻辑是围绕教育政策是什么，教育政策的作用是什么，教育政策作用的范围是什么和怎样发挥教育政策作用四个层面而展开的。

本书除了试图建构教育政策研究的理论体系外，还希望通过这一理论的构架对教育政策的实践，特别是我国教育政策的实践起到一定引导作用。教育政策是教育理论指导教育实践的中介。发挥教育政策的中介作用还必须借助教育政策理论的指导。因而国家要发挥教育政策在管理国家教育中的作用，不仅要认识教育政策是教育理论指导教育实践的中介，而且更重要的是要认识教育政策理论在完成这一中介作用中的指导作用，从而重视教育政策理论的研究，自觉运用教育政策理论去指导教育政策实践。只有这样，才有可能真正发挥教育政策的作用。

在本书即将付梓之际，还要衷心感谢华中师范大学出版社的大力支持和责任编辑张红梅女士所付出的辛勤劳动。

孙绵涛 谨识  
于武昌古林斋  
2000年12月

# 目 录

总序.....	( 1 )
关于教育政策研究 (代前言) .....	( 5 )

## 第一部分 教育政策的基本理论研究

一、教育政策的本质研究.....	( 3 )
(一) 教育政策的概念 .....	( 3 )
(二) 教育政策的本质 .....	( 15 )
(三) 教育政策的特点 .....	( 20 )
二、教育政策的价值研究.....	( 25 )
(一) 教育政策的价值概述 .....	( 25 )
(二) 中外教育政策的价值比较分析 .....	( 49 )
(三) 我国市场经济体制下教育政策的价值探讨 .....	( 59 )
三、国家教育政策的体系研究.....	( 73 )
(一) 国家教育政策体系的界定 .....	( 73 )
(二) 国家教育政策体系的内容分析 .....	( 76 )
(三) 国家教育政策体系的原因探讨 .....	( 79 )

## 第二部分 我国当代若干教育政策研究

- 四、普通中学办学模式政策研究…………… (87)
  - (一) 普通中学办学模式政策概述…………… (87)
  - (二) 中外普通中学办学模式政策的历史考察…………… (92)
  - (三) 我国普通中学办学模式政策问题分析…………… (103)
  - (四) 完善我国普通中学办学模式政策的对策…………… (114)
- 五、职业教育体制政策研究…………… (125)
  - (一) 职业教育体制政策概述…………… (125)
  - (二) 我国职业教育体制政策的演变与现状分析…………… (138)
  - (三) 发达国家职业教育体制政策的现状和改革趋势…………… (148)
  - (四) 健全我国职业教育体制政策…………… (151)
- 六、民办高等教育体制政策研究…………… (169)
  - (一) 民办高等教育体制政策概述…………… (169)
  - (二) 构建我国民办高等教育体制政策体系的思路…………… (174)
  - (三) 实现民办高等教育体制政策的条件分析…………… (194)
- 七、教育投资政策研究…………… (200)
  - (一) 教育投资政策的内容及实施中的问题分析…………… (202)
  - (二) 解决我国教育投资政策问题的若干建议…………… (214)
- 八、高等教育学生资助政策研究…………… (229)
  - (一) 高等教育学生资助政策概述…………… (230)
  - (二) 高等教育学生资助政策的历史与现实…………… (243)
  - (三) 完善我国高等教育学生资助政策的对策…………… (262)
- 九、私立学校教育经费政策研究…………… (274)
  - (一) 私立学校教育经费政策概述…………… (274)

---

(二) 我国私立学校教育经费政策的内容及现状分析 .....	(283)
(三) 国外私立学校教育经费政策的分析 .....	(299)
(四) 解决我国私立学校教育经费政策问题的对策 ...	(306)
<b>十、教师政策研究</b> .....	<b>(318)</b>
(一) 教师政策在教育政策中的地位 .....	(318)
(二) 科学教师政策的探讨 .....	(319)
(三) 建立我国科学教师政策的对策 .....	(339)
<b>十一、特殊教育质量政策研究</b> .....	<b>(344)</b>
(一) 特殊教育质量政策的界定 .....	(344)
(二) 我国特殊教育质量政策中质量标准的历史回顾 与剖析 .....	(348)
(三) 我国特殊教育质量政策中质量标准的建构与阐 释 .....	(379)
(四) 实现我国特殊教育质量政策应具备的条件 .....	(396)

## 附录 湖北省民办教育发展的现状与对策研究

<b>一、湖北省民办教育发展的现状</b> .....	<b>(405)</b>
(一) 规模速度与类型结构 .....	(406)
(二) 办学目的与指导思想 .....	(410)
(三) 教育行政体制和学校管理体制 .....	(412)
(四) 办学条件与育人环境 .....	(417)
(五) 办学质量与综合效益 .....	(423)
<b>二、发展湖北省民办教育事业的对策</b> .....	<b>(429)</b>
(一) 湖北省民办教育事业发展的整体目标和思路 ...	(429)
(二) 发展湖北省民办教育事业的对策和措施 .....	(436)



## 第一部分

# 教育政策的基本理论研究