

教育政策风险评估研究

刘海滨 著

THE STUDY ON
EDUCATION POLICY RISK ASSESSMENT



人 民 出 版 社

教育政策风险评估研究

刘海滨 著

THE STUDY ON
EDUCATION POLICY RISK ASSESSMENT

 人 民 出 版 社

责任编辑:钟金铃

封面设计:石笑梦

图书在版编目(CIP)数据

教育政策风险评估研究/刘海滨 著. —北京:人民出版社,2019.4

ISBN 978-7-01-020687-5

I. ①教… II. ①刘… III. ①教育政策-风险评价-研究-中国 IV. ①G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 073176 号

教育政策风险评估研究

JIAOYU ZHENGCE FENGXIAN PINGGU YANJIU

刘海滨 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23

字数:340 千字

ISBN 978-7-01-020687-5 定价:58.00 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

序

“防微杜渐”是教育政策制定者、执行者和研究者对于政策完美性的追求。这个成语是对教育政策风险评估研究最为朴素的解释。风险是一个“老问题”，却也是教育政策研究的一个“新视角”。这种“新”主要体现在以下三个方面。

首先，教育政策风险评估研究体现了政策科学多学科交叉的特点。自 20 世纪 50 年代政策科学诞生时起，多学科交叉或者称为跨学科就是其重要的特征之一。对教育政策研究而言，政策学、管理学、政治学、教育学、社会学、经济学等学科都为理解、诠释和探索教育政策问题提供了相关的概念和理论。教育政策风险评估研究就是教育政策研究与风险评估技术的交叉研究。风险评估技术是风险管理研究的重要内容。巧合的是，与政策科学同步，风险管理研究也起源于 20 世纪 50 年代的美国。经过半个多世纪的理论发展与实践探索，风险管理已经形成了以风险识别、风险评估、风险决策和风险监控等为主要内容的完整的知识体系，各种风险管理工具也不断在风险管理实践中得到运用和发展。其中，风险评估技术以其“嵌入式”的特点广泛应用在金融投资、企业策划、建筑规划、食品安全、医疗卫生和社会维稳等众多管理领域。刘海滨博士的《教育政策风险评估研究》一书，另辟蹊径，将“嵌入式”的风险评估技术引入教育政策研究领域，开启了教育政策研究的新视野。这种交叉引入之所以具备可行性，既植根于政策科学本身的包容和开放，又生长于教育政策制定过程的风险性和不确定性。在教育政策决策前，众多的教育政策方案都需要进行预测分析，这种对于未来的不确定性的科学推测、预言和猜想，无疑是风险评

估技术最为擅长的攻克领域。刘海滨博士敏锐地抓住了这些关键点，从多学科交叉的视角对教育政策风险评估进行了有益的探索。

其次，教育政策风险评估研究拓展了教育政策研究的范式。研究范式主要指研究问题的角度、视野和参照框架。它由基本假设、概念范畴、方法论等构成，反映了研究者看待世界、解决问题的基本方式。教育政策研究的范式是多元并存的，也是不断发展的，但从始至终基于实证主义的范式一直占有主流地位。以美国国家研究理事会（National Research Council）2002年发表的《教育的科学研究》为参照，教育政策研究科学的范式应该具备六个特征：一是提出重要的、可进行实证研究的问题；二是建立研究和有关理论的联系；三是使用能够直接研究问题的研究方法；四是提供一条严密、明确的推理路线；五是进行重复验证和推广研究；六是公开研究结果以鼓励专家学者的检查和批评。这些特征也正是本书作者在框架设计和行文过程中力图呈现的。从教育政策风险等相关概念的界定开始，作者依次呈现了风险管理和教育政策制定过程等相关理论；基于教育政策问题的风险识别过程；能直接用于教育政策风险评估的方法；包含风险识别、风险分析、风险评价的教育政策风险评估实施过程与研究路径；蕴含在风险评估方法和风险评估过程中的研究信度、效度和可重复性验证；贯穿教育政策风险评估始终的利益相关者的协商、过程监督与风险监测等。这些无不说明教育政策风险评估符合科学的研究范式。从这个意义上说，《教育政策风险评估研究》一书体现了教育政策研究范式的创新性。

最后，教育政策风险评估研究丰富了教育政策研究方法。政策科学诞生之初就对方法和工具尤为青睐，那些可以进行量化分析或者提供量化输出的方法尤其受到政策研究者的偏爱。随着教育政策研究的不断发展，越来越多的方法被引入其中，特别是现象学和语言学等学科中质化研究方法在教育政策研究中越来越被广泛地运用。研究方法的多样性在为教育政策研究带来科学化、绩效化的同时，也呈现出一些问题——由于这些方法诞生于不同的国家、起源于不同的学科，在方法的翻译、引入、使用 and 组合等过程中出现了较多失范、误解和不得当的情况。这就要求在教育政策研究领域引入研究方法或创新研究方法时要格外严谨。刘海滨博士在研究

过程中，将 32 种风险评估方法引入教育政策研究领域，这 32 种方法来源于风险评估技术国家标准，作者在行文时对每种方法的起源、优势与不足、适用范围和实施步骤进行了系统的梳理，并尽可能地结合教育政策案例进行呈现。这些方法的引入遵循严谨性准则，为教育政策研究方法的多样性选择作出了贡献。

即便如此，呈现在各位读者面前的依然是一部年轻学者的新作，虽有见地或有贡献，但不足之处在所难免。希望书中的成绩与不足均能引起国内外教育政策研究者的关注与讨论，以此激励这位年轻学者继续成长。

杨颖秀

2018 年 7 月于长春

自序

从进化的角度看，人类逐步学会了制造和使用复杂工具，这促进了人类大脑的发展，最终使人类演变成为自然界的强者。马克思曾指出，制造工具是人类劳动产生、人类形成和人类社会出现的标志。事实上，人类从未放弃过对更好用、更高级工具的追求。《论语》有云：“工欲善其事，必先利其器”，民间俗语也有“磨刀不误砍柴工”的说法。时至今日，与国家发展关系密切的“中国制造 2025”、“工匠精神”和“国之大器”等关键词无不与工具的制造和使用息息相关。而对于政府及教育行政部门而言，教育政策就是最有效的管理工具之一。教育政策是有效解决教育问题，实现教育目标的方式和手段。我们对于工具高层次的追求反映在教育政策领域，就变成了对教育政策科学性的孜孜求索。教育政策的科学化程度体现了政府及教育行政部门的价值取向与管理水平，这也是教育政策学从 20 世纪 50 年代诞生至今，何以在短时期内就迅速蓬勃发展的重要原因。

教育政策的科学化体现在很多方面，其中人们推崇的是教育政策制定的尽可能完美，而不是政策执行后再去修修补补。有的学者认为这是一个悖论：一方面，我们希望获知教育政策执行的效果，从而使得政策方案和决策更加科学；另一方面，制定中的教育政策并没有执行，我们无法未卜先知，穷举所有结果。为了破解这个悖论，教育政策研究者引入了其他学科的相关技术或开发出了一些预测的方法。美国学者邓恩（William N. Dunn）将这些政策方案预测方法分为外推预测、理论预测和判断预测三大类。对于未来不确定性的预测，无疑是风险管理中风险评估技术最擅长的领域。这就是本书的研究对象——将风险评估技术融入教育政策过程

中。事实上,风险评估的方法也来自不同的学科,其中大部分方法早已运用在教育政策研究与实践中。

本书有两个最朴素的研究目标:其一是探讨教育政策风险评估方法;其二是展示教育政策风险评估过程。在前半部分,本书从教育政策风险评估的视角出发,对国家标准《风险管理 风险评估技术》(GB/T 27921-2011)中列出的32种风险评估方法的概要、适用范围、优势与局限和实施步骤等进行了梳理和探讨。在后半部分,本书完整地呈现了教育政策风险评估的三个子过程,即风险识别、风险分析和风险评价,以及教育政策风险应对过程。同时,为了让读者更充分地理解教育政策风险的方法与过程,本书以师范生免费教育政策为例,运用教育政策风险评估方法,通过对政策风险进行识别、分析和评价,得出风险应对策略,并以其为基础提出了政策的改进建议。欣慰的是,本书即将出版之际,教育部等五部委印发的《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》中对师范生免费教育政策进行了调整,将免费师范生(现称公费师范生)的履约服务期从10年调整为6年,这与本书的研究结论之一不谋而合,从而印证了本书的意义和价值所在。

宽泛而言,教育政策的目标是为了解决教育政策问题。面对纷繁复杂的教育政策问题,很多教育管理者和教育政策研究者在面对未来的不确定性时都曾感到束手无策。但事实上,抛开风险评估技术不谈,教育政策问题和解决方法几乎同时产生。方法是问题的对立物,方法总比问题多,只要我们坚定信心、找准问题、选对工具就有可能攻克难关,制定和改进出更科学、更完善的教育政策。

在本书行文过程中,我切身感受到对于风险评估技术和政策科学领域的部分内容已经超出了个人的学识和能力范围,驾驭起来如履薄冰。作为一名教育政策研究者,成书的过程亦是不断学习、不断探索、不断实践的过程。因此,本书难以避免地存在这样或那样的缺陷、错误和不足之处。在将本书奉献给读者面前时,我真诚地希望读者对本书的各种缺点给予批评和指正。同时,在写作过程中,袁振国、褚宏启、刘复兴、孙绵涛等教授关于教育政策学的相关著作给予我很多借鉴和启发,李存健、张曾莲、范道津、尹贻林等教授关于风险评估技术的相关著作也让我受益匪浅。

浅，在这里一并表达深深的谢意。另外，我要把最诚挚的谢意送给我的博士生导师杨颖秀教授。杨老师为人正直、治学严谨、学术精湛，她关注我的学业，更关注我的成长，对我的谆谆教诲让我收获良多并受益终身。

最后，衷心祝愿我国的教育政策科学化进程能够突飞猛进，愿我国的教育事业能够蓬勃发展！

刘海滨

2018年6月

目 录

序.....	1
自 序.....	1
绪 论.....	1
第一章 教育政策风险评估概述.....	20
第一节 政策与教育政策	20
一、政策的内涵.....	21
二、教育政策的内涵	23
三、教育政策的本质	26
四、教育政策过程	28
五、教育政策决策和基本路径.....	30
第二节 风险与风险评估	35
一、风险的概念.....	36
二、风险的特征.....	39
三、风险评估的内涵	42
第三节 教育政策风险和教育政策风险评估	44
一、教育政策风险的内涵和特征	45
二、教育政策风险评估的内涵.....	50
三、教育政策风险评估的功能.....	50
四、教育政策风险评估的过程.....	53
第二章 教育政策风险评估方法.....	56

- 第一节 教育政策风险评估方法概述56
 - 一、教育政策风险评估方法的特征57
 - 二、教育政策风险评估方法的分类57
 - 三、教育政策风险评估方法的适用度58
 - 四、教育政策风险评估方法的选择策略.....60
- 第二节 智库咨询类风险评估方法66
 - 一、头脑风暴法.....66
 - 二、结构化 / 半结构化访谈法.....70
 - 三、德尔菲法72
 - 四、检查表法75
 - 五、根原因分析.....78
 - 六、结构化假设分析80
- 第三节 情景分析类风险评估方法82
 - 一、情景分析83
 - 二、压力测试87
 - 三、业务影响分析89
 - 四、故障树分析.....91
 - 五、事件树分析.....95
 - 六、决策树分析.....99
 - 七、因果分析102
- 第四节 效能分析类风险评估方法104
 - 一、危险与可操作性分析105
 - 二、失效模式和效应分析106
 - 三、危害分析与关键控制点法.....108
 - 四、人因可靠性分析110
 - 五、以可靠性为中心的维修.....112
 - 六、潜在通路分析115
- 第五节 控制模拟类风险评估方法116
 - 一、保护层分析.....117
 - 二、风险指数118

三、蝶形图分析.....	120
四、风险矩阵	122
五、在险值法	124
六、层次分析法.....	126
第六节 统计预警类风险评估方法	128
一、均值—方差模型	128
二、FN 曲线	129
三、马尔可夫分析.....	131
四、贝叶斯统计及贝叶斯网络	134
五、预先危险分析.....	137
六、蒙特卡罗模拟分析	138
七、资本资产定价模型	140
第三章 教育政策风险识别.....	143
第一节 教育政策风险识别概述	143
一、教育政策风险识别的概念	143
二、教育政策风险识别的原则	144
三、教育政策风险识别的角度	145
第二节 教育政策风险识别的内容	150
一、识别引发教育政策风险的潜在事件.....	150
二、识别教育政策风险源	151
三、识别教育政策风险原因.....	152
四、识别后果	153
五、识别后果的影响范围和性质	154
六、识别控制措施.....	155
第三节 教育政策风险识别的输出	155
一、教育政策风险描述	155
二、教育政策风险清单	156
第四节 案例研究：师范生免费教育政策风险识别	158
一、师范生免费教育政策的环境信息	159
二、师范生免费教育政策风险识别的过程.....	168

三、师范生免费教育政策风险描述	185
第四章 教育政策风险分析	217
第一节 教育政策风险分析概述	217
一、教育政策风险分析的概念	218
二、教育政策风险分析的目的	219
三、教育政策风险分析的原则	219
第二节 教育政策风险分析的主要内容	221
一、分析潜在教育政策风险事件、风险源和风险原因	221
二、分析教育政策风险后果	222
三、分析教育政策风险发生的可能性	222
四、分析影响后果、可能性的各种因素	226
五、确定风险等级	227
六、分析控制措施	228
七、分析风险之间的关系	229
第三节 教育政策风险分析的输出	230
一、教育政策风险的 P 值和 C 值	230
二、教育政策风险的风险等级 R	230
三、控制措施的有效性、效率和对风险分析的影响	231
四、教育政策风险事件、风险源和风险原因的分析结论	231
第四节 案例研究：师范生免费教育政策风险分析	231
一、师范生免费教育政策风险分析的方法选择	232
二、师范生免费教育政策风险分析的过程	233
三、师范生免费教育政策风险分析的结果	236
第五章 教育政策风险评价	258
第一节 教育政策风险评价概述	258
一、教育政策风险评价的概念	258
二、教育政策风险评价的目的	259
三、教育政策风险评价的输出	260
第二节 教育政策风险准则	261
一、教育政策风险准则的概念	262

二、教育政策风险准则的建立	262
三、教育政策风险准则的主要内容	265
第三节 案例研究：师范生免费教育政策风险准则的建立	270
一、风险准则建立的方法	270
二、风险准则建立的过程	272
三、风险准则建立的结果	273
第四节 案例研究：师范生免费教育政策风险评价	291
一、绘制风险图谱	291
二、确定风险等级	292
三、确定风险带	293
第六章 教育政策风险应对	296
第一节 教育政策风险应对概述	296
一、教育政策风险应对的概念	296
二、教育政策风险规避	297
三、教育政策风险降低	298
四、教育政策风险转移	299
五、教育政策风险分担	300
六、教育政策风险保留	300
第二节 教育政策风险应对策略	301
一、教育政策风险的重要程度	301
二、教育政策内容的可修改性	301
三、教育政策环境的宽容度	302
四、教育政策利益相关者的承受能力	302
第三节 案例研究：师范生免费教育政策风险应对	303
一、师范生免费教育政策风险应对措施的选择	303
二、师范生免费教育政策改进的具体建议	309
附 录 师范生免费教育政策调查问卷	323
参考文献	335
索 引	342
后 记	348

绪 论

一、教育政策风险评估研究的重要意义

自 20 世纪 50 年代,以解决公共问题为导向的政策科学产生以来^①,政策科学在不断地自我完善,并越来越多地参与到社会变革之中,越来越多地对我们的生活产生重要影响,其作用也越来越为人们所认可。特别是进入 21 世纪以来,随着政策在公共领域内功能的不断凸显,人们对于政策科学的关注不断增强,政策科学研究的每一次进步都与现实事件密不可分。实践推动了政策科学研究的不断前行,也使政策科学自身的理论建设不断完善。

随着政策科学理论研究的不断推进,人们逐渐注意到,无论是政策研究者自身还是政策自身都还存在一些缺陷,这些缺陷的存在使得政策面临诸多风险,当人们被迫承认人类并非完全理性之时,就已经开始正视政策过程中的风险问题。政策科学研究者开始由追求政策的“最优”过渡到了追求政策的“满意”。^②近代以来,人们已经越来越多地认识到风险防范在政策运行过程中的重要性,政策风险评估正逐渐成为政策科学研究的一个重要领域。

① 参见王达梅等:《公共政策分析的理论与实践》,南开大学出版社 2009 年版,第 10 页。

② 参见[美]赫伯特·西蒙:《现代决策理论的基石》,杨砾、徐立译,北京经济学院出版社 1989 年版,第 13 页。

作为公共政策的一部分,教育政策在教育资源分配及教育利益导向等方面都具有重要的地位与作用,特别是在民主越来越得到重视的今天,教育政策在社会公平与正义得以实现方面承担了重要使命。这些在客观上促进了政策科学(包括教育政策学)的蓬勃发展,人们在研究教育政策的同时更为关注如何通过教育政策使社会资源得到更好的分配,如何通过政策实现人们对于社会公平与正义的追求。政策作为一种社会制度的具体化,已经成为对于社会基本权利和义务进行正义分配的一种规范。^①随着政策科学的发展,人们开始广泛使用工具来促进政策的科学化、民主化、绩效化和程序化,各种方法、手段、范式层出不穷。从政策科学发展的历史来看,政策科学研究走过了从实证主义到后实证主义的变迁过程,这一变迁过程也证明社会对于政策科学的一种迫切期盼。当政策科学落户在中国这样特殊的环境之中时,也必须探寻适合中国特色的政策科学研究之路。

风险评估是风险管理的重要组成部分。^②当今,“风险”(Risk)一词的基本含义已经远远超越了“遇到危险”,其核心更多指向由于系统行为的不确定性给人们带来危害的可能性。风险管理作为一种管理活动,以指导和控制某一组织进行与风险相关问题的协调活动为目的。^③包括风险识别、风险分析、风险评价(risk evaluation)、风险应对和风险监测等相关活动环节,其中风险识别、风险分析和风险评价又合称为风险评估(risk assessment),是风险管理的关键所在。在政策科学领域引入风险评估的概念,有助于我们提升政策决策的科学化、民主化、绩效化和程序化。近年来,我国政府越来越重视决策的科学性与民主性,特别强调重视与群众利益密切相关的重大政策决策的科学性。党的十八届三中全会制定的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,一方面,要推进协商民主广泛多层制度化发展,建立健全决策咨询制度;另一方面,要着眼于维护最广大人民根本利益,健全重大决策社会稳定风险评估机制。这说

① 参见[美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社1988年版,第5页。

② 参见刘海滨、杨颖秀:《我国教育政策风险评估问题及消解策略》,《现代教育管理》2011年第12期。

③ 参见《风险管理术语》(GB/T23694-2013),中国国家标准出版社2013年版,第3页。

明,党中央已经认识到了公共政策决策中风险评估机制建立对于政策有效执行具有重要意义。

当前,我国教育政策风险评估并不成熟,存在着机制不健全、机构缺失、评价标准和方法单一等诸多问题,教育政策决策阶段的风险评估被弱化或缺失。这些问题使得进入执行阶段的教育政策可能存在较大的政策风险,进而导致政策目标难以实现,政策效能低下,政策生命周期缩短,甚至可能会造成重大的资源浪费或无法挽回的灾难性后果。因此,利用风险评估方法对处于决策阶段和执行阶段的教育政策风险进行评估,以作为政策方案选择和政策改进的参考,具有重要的现实意义。

风险的存在是教育政策自身特点的一个具体体现,也是教育政策研究的魅力所在。政策学是一个让人着迷的学科,这种魅力来自于政策自身的不确定性和其对于未来的预判能力。正是因为未来充满了未知,政策风险才有存在的可能。巧合的是,与政策一样,风险是一个既有趣又复杂的概念。从某种意义上说,它关心的总是与未来、可能性以及还没发生的事情相关。^①正是基于这个原因,本书尝试着将风险评估引入到政策科学领域之中,从风险评估的视角来探讨政策决策和改进等相关问题。本书将公共政策研究领域内较为普遍的风险评估技术引入到教育政策研究领域,利用风险评估的方法对已经出台的政策进行再次评估,这种教育政策分析和改进方式是理论上的创新和有益尝试,对于丰富教育政策分析的相关理论具有一定的意义。

风险管理已经由传统的多元化向标准化迈进,风险管理的标准化为本书的研究提供了确定的准则,而将这一准则的适用范围逐步推广具有更大的理论意义。教育政策要进一步向科学化、民主化、绩效化、程序化方向迈进就必须借此机会在自身风险规避方面寻求更多的方法与策略,将未来的不确定性控制在可控范围之内。风险管理与教育政策研究的结合已经成为一种必然的趋势,无论对于风险管理还是对于教育政策来说都具有重要意义。

近年来,随着政策科学研究的不断进展,我国已开始逐渐重视教育

^① 参见 Elms D.G., *Risk Assessment In Blockley*, London: McGraw-Hill, 1992, pp.28-46.