



# 『教育工程』研究

基于政策工具理论视角

李津石 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

# 『教育工程』研究

基于政策工具理论视角

李津石 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

“教育工程”研究:基于政策工具理论视角/李津石著. —北京:北京大学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 301 - 19875 - 9

I. ①教… II. ①李… 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(2015)第 219185 号

- 书 名 “教育工程”研究:基于政策工具理论视角  
“Jiaoyu Gongcheng” Yanjiu; Jiyu Zhengce Gongju Lilun Shijiao
- 著作责任者 李津石 著
- 责任编辑 王 军
- 标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 19875 - 9
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 电子信箱 [zpup@pup.pku.edu.cn](mailto:zpup@pup.pku.edu.cn)
- 新浪微博 @北京大学出版社
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750673
- 印刷者 三河市博文印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 965 毫米×1300 毫米 16 开本 12.25 印张 182 千字
- 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷
- 定 价 35.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

# 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 导言 .....                    | 1   |
| 第一章 序论 .....                | 4   |
| 第一节 研究缘起 .....              | 4   |
| 第二节 研究现状 .....              | 7   |
| 第三节 研究设计 .....              | 21  |
| 第二章 “教育工程”政策文本分析 .....      | 30  |
| 第一节 “教育工程”政策文本的收集和选取 .....  | 30  |
| 第二节 “教育工程”政策文本的层次结构 .....   | 31  |
| 第三节 “教育工程”政策文本的类型结构 .....   | 36  |
| 第四节 “教育工程”政策的演变趋势 .....     | 41  |
| 第三章 政策工具视角下的“教育工程”特性 .....  | 45  |
| 第一节 “教育工程”的政策工具属性 .....     | 45  |
| 第二节 能力建设导向的“教育工程” .....     | 52  |
| 第三节 “教育工程”的工具适用差异 .....     | 62  |
| 第四章 作为政策工具的“教育工程”案例分析 ..... | 67  |
| 第一节 “211 工程” .....          | 67  |
| 第二节 “985 工程” .....          | 74  |
| 第三节 “本科教学质量与教学改革工程” .....   | 82  |
| 第五章 政策工具视角的“教育工程”评价 .....   | 99  |
| 第一节 “教育工程”的评价框架 .....       | 99  |
| 第二节 “教育工程”的工具性优势 .....      | 108 |
| 第三节 “教育工程”的工具性局限 .....      | 112 |
| 第四节 “教育工程”政策工具运用与政府行为 ..... | 119 |
| 第五节 “教育工程”政策工具的推广价值 .....   | 124 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第六章 政策工具视角的“教育工程”优化 ..... | 127 |
| 第一节 历史比较 .....            | 127 |
| 第二节 国际比较 .....            | 132 |
| 第三节 “教育工程”优化的可行性 .....    | 140 |
| 第四节 “教育工程”优化策略 .....      | 150 |
| 第七章 结论 .....              | 157 |
| 附录 .....                  | 164 |
| 附录 A 参考的教育政策文件目录 .....    | 164 |
| 附录 B 访谈提纲 .....           | 177 |
| 附录 C 访谈记录表 .....          | 179 |
| 参考文献 .....                | 180 |
| 后记 .....                  | 189 |

## 图 表 目 录

|       |                                     |     |
|-------|-------------------------------------|-----|
| 图 1-1 | 我国“教育工程”论文发表数量年度变化 .....            | 18  |
| 图 1-2 | “教育工程”研究的内容与类型定位 .....              | 26  |
| 图 1-3 | “教育工程”的政策工具视角模型 .....               | 27  |
| 图 1-4 | 政策事实分析框架 .....                      | 29  |
| 图 1-5 | 政策工具运用理论分析框架 .....                  | 29  |
| 图 3-1 | 三大“教育工程”的教育政策工具属性 .....             | 65  |
| 图 6-1 | 智慧韩国计划年度投资情况图 .....                 | 134 |
| 表 2-1 | “教育工程”政策文本的层次结构 .....               | 31  |
| 表 2-2 | 各“教育工程”政策文本的层次结构 .....              | 31  |
| 表 2-3 | 各时期“教育工程”的政策目标 .....                | 34  |
| 表 2-4 | 不同历史时期“教育工程”政策的价值取向 .....           | 35  |
| 表 2-5 | “教育工程”政策文本的内容结构 .....               | 36  |
| 表 2-6 | 新旧《“985 工程”建设管理办法》政策文本比较 .....      | 42  |
| 表 3-1 | “教育工程”专项资金投入 .....                  | 50  |
| 表 3-2 | 重点性“教育工程”中权威工具使用 .....              | 53  |
| 表 3-3 | 普惠性“教育工程”中的权威工具使用 .....             | 58  |
| 表 3-4 | “教育工程”中能力建设工具的使用 .....              | 59  |
| 表 3-5 | 我国“教育工程”的实施特点 .....                 | 61  |
| 表 3-6 | 基于强制程度的“教育工程”政策工具运用效果分析 .....       | 62  |
| 表 3-7 | 基于直接性程度的“教育工程”政策工具运用效果分析 .....      | 63  |
| 表 3-8 | 基于自治性程度的“教育工程”政策工具运用效果分析 .....      | 64  |
| 表 3-9 | 基于可见性程度的“教育工程”政策工具运用效果分析 .....      | 65  |
| 表 4-1 | “211 工程”建设概况 .....                  | 70  |
| 表 4-2 | 中国大学学科进入世界前 1% 的情况(1992—2003) ..... | 78  |

|       |                             |     |
|-------|-----------------------------|-----|
| 表 4-3 | C 省实施“质量工程”过程中颁布的文件 .....   | 90  |
| 表 4-4 | C 省“质量工程”项目合作管理单位 .....     | 91  |
| 表 4-5 | “质量工程”建设 C 省级财政投入情况 .....   | 91  |
| 表 6-1 | 传统公共行政、新公共管理和新公共服务的比较 ..... | 142 |
| 表 6-2 | 治理类型比较 .....                | 144 |
| 表 6-3 | 政治领袖与公共管理者的互动关系比较 .....     | 146 |

## 导 言

近 20 年来,“政府工程”现象在社会各领域层出不穷,教育领域也是如此。特别是包括“211 工程”“985 工程”和“本科教学质量工程”等在内的高等教育领域一系列“工程”,建设持续性强,影响广泛。这些“工程”也逐渐进入了政策研究者的视野。公共政策实施的途径或手段问题,在政策科学范畴中可称为“政策工具”问题,无论对政府部门的工作实践,还是为改善政府治理提供方向都至关重要。本书以我国高等教育领域的“教育工程”为切入点,运用政策工具理论对这种教育政策执行中特有的现象展开研究,分析其属性特征、适用性及改进策略,试图为改善教育治理提供研究支持。

本研究通过查阅有关政策文本、进行现场访谈并有选择地运用有关理论进行具体分析后认为,我国的“教育工程”是一种以能力建设为导向的政策工具组合,是我国政府经常选择和使用的政策手段之一。在深入分析“211 工程”“985 工程”和“本科教学质量工程”表现出的治理逻辑和推广价值基础上,进而探讨了这一政策工具的改进策略。本书主要从以下四个方面展开论述:

首先,提出“教育工程”是我国政府乐于选择的、以能力建设为导向的教育政策工具。基于对我国近 20 年来“教育工程”政策文本的历史分析,对比不同历史时期的“教育工程”政策目标与相应的“教育工程”政策手段,从大量的政策事实中发现,“教育工程”是我国政府为实现提高高等教育质量的政策目标,最常用的政策工具之一。

其次,分析“教育工程”的适用差异。通过对“教育工程”三个典型案例在政策工具层面的四种基本属性,即强制性、直接性、自治性和可见性的分析,特别是针对不同教育政策目标,对“教育工程”政策过程各主要阶段的理想与现实二元特性与具体工具表现形式内在联系的系统分析,发现“教育工程”政策工具在实际运用时,是根据不同政策目标和对象,

通过不断调适内部工具组合方式来达到最佳效果的。

第三,探讨“教育工程”的工具运作机制和体现的治理逻辑。尝试建立起对“教育工程”工具性进行评价的简单模型,从这类工具使用的权威体制环境、带来的有效治理程度分析,对其运作过程进行价值判断。“教育工程”这一政策工具的频繁使用,必将导致一种新的教育治理体制出现。教育政策工具的有意识使用和强化,体现出一种分级治理的教育治理体制要求,在一定程度上缓解了我国特有的权威体制与有效治理的深层次矛盾。研究发现,“教育工程”是在我国特定的政治、经济和文化背景下,基于财政、信息与技术等公共资源相对比较有限的条件下,政府为在较短时间内达到既定的教育政策目标而选取的政策手段。但随着经济社会的快速发展,此类政策的对象和环境都发生了变化,信息技术的普及和广泛应用,公民与教育组织法制观念的增强以及第三方组织作用的日益强大,完善教育治理体系和提升教育治理能力的要求日益迫切,使得“教育工程”的不适因素逐渐显现,“教育工程”作为一种政策工具亟需接受改良和优化。

第四,提出“教育工程”政策工具的优化策略。从时间路径和空间路径两个维度,对“教育工程”的演变及推广做进一步分析,进而提出两个方向的优化策略。研究发现,政策工具的选用偏好直接反映政府的治理方式,而政府治理方式的变革实质上是对政策工具的重新选择。我国“教育工程”政策工具的改进一方面可以根据政策环境的变化,调适“教育工程”中现有的“权威、激励、能力建设、象征与劝诫”等手段的使用强度;另一方面注重借鉴政策工具研究的最新成果和他国经验,及时引入如信息沟通、学习工具等新元素,为“教育工程”焕发更强的活力增添催化剂。

本书第一章主要介绍“教育工程”研究的缘起、研究的理论基础与研究方法,界定研究视角的内涵。自第二章开始,从工具属性、工具选择、工具评价和工具创新四个方面进行论述。具体内容为:第二章和第三章讨论了“教育工程”的政策工具属性。在分析“教育工程”政策文本内容的基础上,分析其体现出的政策工具属性特征,提出“教育工程”作为一种能力建设工具性质的工具组合理论假设;同时,从实践层面,概括了执行过程中遇到的工具困境。第四章为政策工具选用讨论。这是本书的核心

部分。其中分别对三个“教育工程”进行案例分析,观察不同政策对象在不同“教育工程”中的行为特征,进而分析不同政策工具及工具组合的执行效果,为下一章工具评价奠定基础。第五章评价选用的政策工具。以第四章论述为依据,从“教育工程”产生的条件与必然性入手,着重分析“教育工程”的工具理性与价值理性,审视在这一政策工具选用过程中的政府行为特征。第六章提出政策工具优化策略。针对第三、四、五章中提出的“教育工程”工具困境,提出在政府治理体系完善和治理能力提升过程中,“教育工程”优化的策略选择。第七章综合前面六章的观点,做出结论。

# 第一章 序 论

## 第一节 研究缘起

20 世纪末至 21 世纪初,我国各行各业的“政府工程”此起彼伏,层出不穷。除去通常理解的建设工程、科技工程外,我国政府还推行了涉及文化教育领域的政府工程。

众所周知,“工程”一词在现代社会中有狭义和广义之分。就狭义而言,工程(Engineering)定义为“以某组设想的目标为依据,应用有关的科学知识和技术手段,通过一群人的有组织活动将某个(或某些)现有实体(自然的或人造的)转化为具有预期使用价值的人造产品过程”。就广义而言,工程(Programme/project/work)则定义为由一群人为达到某种目的,在一个较长的时间周期内进行协作活动的过程。<sup>①</sup>依此类推,一般所理解的“政府工程”即政府推进的各类活动,或者新建、改建某个实体,使其成为具有预期使用价值的人造产品的过程。一般来说,政府工程都具备受益人群较为广泛的公益性质。如前所述,“政府工程”也可分为两类:一类是广义的,指以“工程”方式推行和命名的行政行为,即政府或者以政府名义推进的冠以“工程”名称,由若干机构、团体和个人为达到某种政策目标,在一个较长的时间周期内进行协作的政策制定、执行、评估和问责活动的过程;而另一类可称之为狭义的“政府工程”,主要指政府投资兴建的公共设施建设工程或者公共建筑工程。本文主要关注前一类。广义的“政府工程”一般应具备如下四个主要特点:一是公益性质,着眼于服务公民和社会的长远发展;二是“合同—委托”方式,即由政府或以政府的名义以合同的方式委托其他机构或个人施行;三是公共财政投入,有一定数量但实际不仅仅是公共财政支付;四是协作共赢,即由若

---

① 百度百科:“工程”词条[EB/OL]. [2011-11-19]. [http://baike.baidu.com/link?url=Nley35h60sVHLCxDtKvRfPOEeHRvh1iVS5PYwjXj1wkCmT50tg45zt4BOVLh1mbny4oaURwywQMLy3jyow27\\_](http://baike.baidu.com/link?url=Nley35h60sVHLCxDtKvRfPOEeHRvh1iVS5PYwjXj1wkCmT50tg45zt4BOVLh1mbny4oaURwywQMLy3jyow27_).

干公共或私人机构或个人协作达成政策目标,参与方在此过程中获得长足进步。

教育领域的“政府工程”由来已久:

其一,基础教育领域的“希望工程”。该工程是共青团中央和中国青少年发展基金会于1989年发起的以救助贫困地区失学少年儿童为目的的一项公益事业。援建希望小学与资助贫困学生是希望工程实施的两大主要项目。中国科技促进发展研究中心在对实施20余年的希望工程进行效益评估后得出如下结论:希望工程促进了我国农村贫困地区基础教育事业的发展,开辟了一条动员社会力量协助政府办教育的新路子<sup>①</sup>。

其二,高等教育领域的“211工程”。此工程的目标是面向21世纪,重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科的建设工程,是新中国成立以来由国家立项在高等教育领域进行的规模最大、层次最高的重点建设工程,也是我国唯一一个列入当时国民经济和社会发展规划的教育类项目<sup>②</sup>。1995年11月,经国务院批准,原国家计委、原国家教委和财政部联合下发了《“211工程”总体建设规划》,“211工程”正式启动。2002年9月,经国务院批准,原国家计委、教育部和财政部联合下发了《关于“十五”期间加强“211工程”项目建设的若干意见》。其总体目标是面向21世纪,重点建设一批高等学校和重点学科。经过若干年的努力,使100所左右的高等学校以及一批重点学科在教育质量、科学研究、管理水平和办学效益等方面有较大提高,在高等教育改革特别是管理体制改革方面有明显进展,成为立足国内培养高层次人才、解决经济建设和社会发展重大问题的基地。“九五”期间,“211工程”在99所高校中实施建设,主要安排了602个重点学科和两个全国高等教育公共服务体系建设项目。“十五”期间,“211工程”在107所大学中实施建设,主要安排了821个重点学科和三个全国高等教育公共服务体系建设项目。“211工程”三期建设从2007年至2011年实施<sup>③</sup>。

---

① 百度百科:“希望工程”词条[EB/OL]. [2009-10-05]. <http://baike.baidu.com/link?url=fow-n8m7scme>.

② 访谈材料 B-3, 2013-5-10。

③ 中华人民共和国教育部. 211工程[EB/OL]. [2009-11-12]. [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_846/200804/33122.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_846/200804/33122.html).

其三,高等教育领域的“985工程”。1998年5月4日,江泽民同志在庆祝北京大学建校100周年大会上代表党和政府向全社会宣告:“为了实现现代化,我国要有若干所具有世界先进水平的一流大学”。1999年,国务院批转了教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》,“985工程”正式启动建设。“985工程”一期建设率先在北京大学和清华大学开始实施。2004年,根据国务院批转教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》,教育部、财政部印发《教育部、财政部关于继续实施“985工程”建设项目的意见》,启动了“985工程”二期建设,列入“985工程”建设的学校共39所。2010年,根据中共中央国务院印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,教育部、财政部印发《教育部、财政部关于加快推进世界一流大学和高水平大学建设的意见》,新一轮“985工程”建设开始实施。“985工程”的建设目标是,通过持续重点支持,加快推进世界一流大学和高水平大学建设。力争在2020年前后,形成一批达到国际先进水平的学科,使若干所大学跻身世界一流大学行列;使一批学校整体水平和国际影响力跃上一个新台阶,成为国际知名的高水平研究型大学;使一批学校成为特色鲜明的高水平研究型大学<sup>①</sup>。

其四,高等教育领域的“高等学校本科教学质量和教学改革工程”。2006年8月29日,胡锦涛总书记在中共中央政治局第34次集体学习时强调:“普及和巩固义务教育,大力发展职业教育,提高高等教育质量,是‘十一五’规划纲要对教育事业发展的三项主要任务,必须切实抓实抓好。”2007年1月,经国务院批准,教育部、财政部联合下发《关于实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的意见》,正式启动了“高等学校本科教学质量与教学改革工程”(以下简称“质量工程”)。该工程的立项主旨在于,通过搭建资源共享平台,扩大优质教育资源受益面;通过全国性的改革措施和激励政策,引导高等学校教育教学改革的方向;通过中央财政的投入,调动地方财政和高等学校提高教育质量的积极性和自觉性。中央财政规划25亿资金实施此工程。“十二五”期间,国家继续针对本科人才培养质量提高实施该工程。

<sup>①</sup> 中华人民共和国教育部. 985工程[EB/OL]. [2009-03-04]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6183/201112/128827.html>.

初步的研究发现,以“政府工程”的形式推进公共政策实施,在一定程度上可以提高行政效率、节约行政成本、实现短时间政策效益最大化,进而推进政府转变职能,提升形象。而诸多行之有效的“教育工程”大大提升了国家教育整体发展水平,促进了各级各类教育的协调发展。上述工程虽然涉及不同的教育领域,实施主体也不尽相同,既有民间组织的公益活动又有政府行为,但可以看作是一种非常有效的手段。那么,在教育领域,我国政府为何热衷于“工程”式行政手段?“211工程”“985工程”“质量工程”这些高等教育领域“教育工程”的实施有何共同特点?“教育工程”在实践中的利弊怎样?如何在现实中改进和有效运用?这种教育政策工具有无推广价值?这些问题构成了本研究的出发点。

## 第二节 研究现状

根据《公共政策词典》中的解释,教育政策是“与人们获取知识和职业技能的过程有关的政府法规和程序。它是一个国家和民族智力发展和科学进步的基础”。<sup>①</sup>李允杰、丘昌泰(2008)认为,作为统治机构的政府,对于社会拥有概括性的统治权,政府机构本身就是一个拥有各式各样治理工具的盒子。政府机关可以依据不同的问题性质设计不同工具,以获得可行的政策目标。因此,有人将政府称为“工具箱”。<sup>②</sup>从这个观点看,教育政策工具可看作是教育政策手段与目标之间因果关系的联结,是教育政策研究的最终价值。从理论角度,教育政策工具研究可以看作是教育政策学的工具论基础,又是公共政策工具理论在教育政策学中的具体运用,并对指导教育政策实践具有重大意义。

以下从公共政策工具与教育政策工具两个层面分别描述研究进展与趋势。

### 一、国外公共政策工具研究状况

荷兰学者范·尼斯潘等人发现,在20世纪70年代以前,公共行政学

<sup>①</sup> E. R. 克鲁斯克, B. M. 杰克逊. 公共政策词典[M]. 上海:上海远东出版社,1992:97.

<sup>②</sup> 李允杰, 丘昌泰. 政策执行与评估[M]. 北京:北京大学出版社,2008:102.

界对于政策工具的系统研究非常匮乏。政策工具研究在 20 世纪 70 年代以后,特别是 80 年代和 90 年代,在欧美得到了迅速的发展。在环境政策、节约能源的政策、经济政策等研究领域出现了大量涉及政策工具理论发展的经验性研究。

随着对政策工具理论研究的深入,出现了关于政策工具研究的三本代表性著作,即胡德(Hood)的《政府工具》(1983)、彼德斯(B. Guy Peters)和尼斯潘(Fran K. M. van Nispen)的《公共政策工具——公共管理工具评价》(1998)以及美国约翰·霍普金斯大学著名公共管理学者萨拉蒙(Lester. M. Salamon)教授主编的《政府工具——新治理指南》(2002)。此外,牛津大学出版社 1995 年出版的霍莱特和拉梅什(Howlett & Ramesh)合著《研究公共政策:政策循环与政策子系统》(Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems)将政策工具列为专门的一章,提出了有影响的政策工具分类方法,也是国外政策工具研究有影响的著作。

相关文献显示,以对工具性研究认识的不断深化为线索,国外关于政策工具的研究可划分为三个发展阶段。初期是工具至上论阶段。这一时期,学者们从目标和手段的意义上思考问题,对“目标—手段—结果”三者之间的关系持一种理想化的认识,认为工具的性质构造了政策过程的路径(Hood, 1983; Geelhoed, 1983; Mayntz, 1983)。此时的政策工具研究着重于对政策工具属性和特征的探讨。许多学者从不同的角度对政策工具进行了分类,但在这些分类中没有一种是穷尽且相互排斥的,而且没有对非正式的政策工具给予足够的关注。学者们认为,政策工具是中性的,对于政策工具应用于其间的政策环境的复杂性没有过多的讨论;影响政策工具选择的因素也相对单一,即主要受政策工具特性的影响。这实际是一种工具主义至上的观点或工具决定论。

第二个阶段可以称为多种研究途径阶段。随着政策实践的丰富和发展,人们逐渐认识到工具主义至上的观点存在很大的局限性。特别是许多政策工具在政策实践中的频频失灵,达不到预期的政策效果,人们的注意力便逐渐从政策工具的类型和特征转向了政策工具实施的政策环境和试图解决的政策问题,进入了多种研究途径并存的阶段。这时,学者们注重于影响政策工具选择的因素分析、政策工具与政策问题的匹配性研究;

注重于对政策工具运用的相关环境变量的研究,如实施组织、目标群体以及与同一政策领域的多种政策工具的相互影响等。如,林德尔和彼德斯在《政策工具研究:四个思想学派》<sup>①</sup>一文中,将政策工具研究划分为工具主义、过程主义、权变主义和建构主义等四个学派。

第三个发展阶段可以称为新公共管理和新政府治理影响下的政策工具研究阶段。进入21世纪以来,随着新公共管理思想对西方政府管理方式的变革产生越来越深刻的影响,政策工具研究的重点逐渐转向新公共管理影响下政府管理方式的变革。美国萨拉蒙(Lester. M. Salamon)教授在其《政府工具——新治理指南》(2002)中用“新治理”为政府工具研究做出了新的解读。他将政府工具提高到公共治理的高度,概括了“新治理”的两个主要特征。一是公共问题的治理已经成为需要私人部门、非营利部门和政府协同参与的团队工作;二是众多部门的合作治理并非自我运作的,它面临着组织和管理方面的巨大挑战。政策工具研究在公共问题的治理方面可以发挥重要作用。政策共同体(policy community)和政策网络(policy networks)的视角以及公共选择理论、博弈论成为了政策工具研究的重要理论基础。此外,萨拉蒙还密切关注用于公共管理的新工具,如第三方组织的特性、意义与作用。<sup>②</sup>在这一研究阶段,政策工具研究与公共管理方式变革的研究逐步接轨,注重与新公共管理相适应的政府治理的新工具研究以及政策工具的绩效评价研究。正像彼德斯指出的,过去政策工具和公共管理的研究之间存在一条鸿沟,政策工具和公共管理手段的研究呈现出一种分离的状态。新公共管理的兴起,促使研究者必须将政策工具和公共管理方式的研究进行整合。<sup>③</sup>

## 二、国内公共政策工具研究状况

从专著来看,我国公共政策工具研究呈现出如下发展脉络:20世纪

<sup>①</sup> B·盖伊·彼德斯等. 公共政策工具——对公共管理工具的评价[M]. 顾建光,译. 北京:中国人民大学出版社,2007:32—44.

<sup>②</sup> 莱斯特·M·萨拉蒙. 新政府治理与公共行为的工具:对中国的启示[J]. 李婧,译. 中国行政管理,2009(11):100—106.

<sup>③</sup> G·Peters. Policy Instruments and Public Management Bridging the Gap [J]. Journal of Public Administration Review and Theory,2000(1): 35—36.

80年代,为西方政策工具研究的兴起阶段,国内未见相关专著;20世纪90年代,中国学术界开始逐渐关注公共政策执行,郭渐强的《政策执行研究》(1999)为我国第一本与教育政策工具直接相关的专著,但其中并未过多涉及政策工具的内容;直至21世纪初,有关政策工具的论著才陆续问世。2002年陈振明编著的《公共政策分析》中率先将政策工具作为专门一章进行介绍;之后,他主编的《政策科学》(2003年第二版)中,将政策工具篇幅上做了较大扩充,而且取得了一些新的研究突破。2007年,我国第一部关于政策工具的中文版译著《公共政策工具:公共行政工具评价》出版问世。该书由美国学者盖伊·彼得斯等主编,由顾建光翻译。2009年,陈振明等的专著《政府工具导论》由北京大学出版社出版,这是国内第一部关于公共政策工具研究的学术专著。在教育政策学专著中,袁振国在政策执行的相关章节中提到“执行计划与行动措施”<sup>①</sup>,孙锦涛<sup>②</sup>、吴遵民<sup>③</sup>都提及教育政策执行,但均未涉及“政策工具”。即便在有关教育政策执行的专著中,如张强(2004)的《农村义务教育:税费改革下的政策执行》,周佳(2007)的《教育政策执行研究:以进城就业农民工子女义务教育政策执行为例》虽然涉及实现政策目标的手段,但未提及政策工具。至今,教育政策工具的专著还未出现。由此体现出两大趋势:一是有关政策工具的研究呈缓慢上升态势;二是教育政策工具的研究亟需关注。

从学位论文看,首篇以“政策工具”为题的学位论文成文于2003年,即许晨光的《中国货币政策工具选择的实证分析》;教育领域第一篇以“政策工具”为题的学位论文是2009年陈庄瑜的《高中新课程改革执行分析——政策工具的使用角度》。至2014年,可查到的题为“政策工具”的学位论文共104篇,其中3篇是关于教育政策工具方面的。<sup>④</sup>此外,还

① 袁振国.教育政策学[M].江苏:江苏教育出版社,2000:289.

② 孙锦涛.教育政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2010:174—184.

③ 吴遵民.教育政策学入门[M].上海:上海教育出版社,2010:52.

④ 分别为:王邦永.基于政策工具视角的民办教育扶持及工作机制研究[D].上海:复旦大学,2011;曲洁.义务教育改革与发展的政策工具研究[D].上海:复旦大学,2013;胡仲勋.纽约市教育改革中的政策工具创新与运用[D].上海:上海师范大学,2014.