

袁振国

主编

中国教育 政策评论

探索决策理论

分析政策热点

积累历史资料

教育科学出版社

袁振国 主编

中国教育 政策评论

教育科学出版社
· 北京 ·

责任编辑 韦 禾
责任印制 田德润
责任校对 徐 虹

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论/袁振国主编. -北京:教育科学出版社, 2000.8

ISBN 7-5041-2055-3

I. 中… II. 袁… III. 教育政策-研究-中国
IV. G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 30733 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·北三环中路 46 号 邮 编 100088
电 话 62003339 传 真 62013803
经 销 各地新华书店经销
印 刷 保定市印刷厂印装

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 20 版 次 2000 年 8 月第 1 版
字 数 307 千 印 次 2000 年 8 月第 1 次印刷
定 价 33.00 元 印 数 00 001-5 000 册

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

ZHONGGUO JIAOYU ZHENGCE PINGLUN

前言：走向政策研究

教育政策研究正成为国际教育研究中最突出的内容和最令人关注的焦点。从世界范围看，二次世界大战后，特别是七八十年代以后，教育研究发生了非常明显的变化，形成了两个新的研究重心，一个是教育政策研究，关心的是怎样的教育政策才是好的教育政策和怎样才能制定出好的教育政策；一个是教师教育研究、课程与教学研究，关心的是怎样的教师才是好的教师和怎样才能培养出好的教师。而教育政策研究与教师教育研究又是相互联系的，比如课程政策、教师培养政策就是一个问题的两个方面。

一

政策研究成为学科发展的主题和新的重心，并不是教育独有的现象，事实上，它是社会科学应用化走向在整个社会学科的反映。80年代以来，一门综合性学科——公共政策学异常迅速地发展起来。这一学科涉及到经济、军事、体育、卫生、教育、社会福利等多门学科。严格地说，这并不是一门学科，而是几乎所有社会科学的一个发展趋势，即从重“是什么”

的理论思辨向重“怎么做”的可应用性发展转变的趋势。现在国际上各学科的知名学者差不多都参与了该学科有关政策的研究；在理论和实践上都具有重大影响的研究成果差不多都与决策有关。在这方面教育研究的转变同样是非常有代表性的。世界银行、重要的国际基金组织支持的教育研究项目差不多都是政策研究的项目；在比较研究领域，政策比较研究更是研究的主导力量；几乎所有著名大学都新增设了与教育政策研究有关的学院、系或研究方向，有的干脆将原先的教育学院、教育系改名为教育政策研究院、教育政策研究系或类似的名称；新增的以某一方面教育政策研究为刊名的杂志，有关教育政策研究的专著更是如雨后春笋。

政策研究在近二十年来之所以受到特别青睐，得到迅速发展，既有社会的原因也有学术自身的原因。

社会原因主要来自于国家职能的变化。30年代以前，西方国家信奉亚当·斯密的自由主义政策主张，相信市场的自发调节这只“看不见的手”是最有效和最公正的，政府对社会生活、经济运行干预得越少越好。可是，30年代的经济大萧条从根本上动摇了这一信念。凯恩斯主张用政府管理这只“看得见的手”代替“看不见的手”。他把现代西方经济的根本病因归结为“有效需求不足”，因此强调要靠政府强有力的手来增加有效需求。此后，国家先是在经济生活中扮演了越来越重要的角色，继而国家的影响和控制向社会生活的每个方面渗透。

国家地位的日益突出，使得国家决策的重要性也越来越突出。第一，当今国家政策的范围比以往任何时候都大。在古代，最重要的政治决策多为军事决策；近代以来，经济性决策的重要性凸现出来。二次大战以后，社会生活空前繁荣和复杂，政治、军事、外交、科学技术、体育、卫生、教育、金融等纷纷成为国家决策的对象。第二，决策成败的后果空前巨大。一个国家的决策不仅会对本国的政治、经济发展等产生严重后果，甚至会对本国以外的地区甚至全世界产生影响。比如，60年代以后在“人力资本”理论的鼓励下，认为对教育的投资是诸种投资中收益率最高的投资，亚洲、非洲和南美的一些国家，出于追求现代化的迫切愿望，拿出国民收入的20%甚至40%投资教育，寄希望于能从中得到高额回报，一举改变贫穷落后的面貌，而不考虑这种高回报率的背景和条件。结果，有些国家至今仍笼罩着当初错误决策的阴影。我国

1958年曾提出，用十五年左右的时间普及高等教育，再用十五年左右的时间提高质量。这种不切实际的普及高等教育的理想成为政策以后，其结果就是变相地取消高等教育。第三，国家决策的难度空前增加。一项重大的决策往往涉及到若干学科和众多领域，需要大量的预算和统计，绝不是仅凭少数人的经验、智慧和勇气就能正确作出的。无论是整体的教育制度改革，大规模的教育布局调整，还是教育经费的分配比例、课程计划的调整等影响的广度和深度各不相同的决策，都要涉及众多的因素和知识。政策研究是如此重要和复杂，所以政策研究受到重视也就毫不奇怪了。

政策研究所以成为众多学科关心的焦点和趋势之一，还有学科自身的原因。50年代以后，政策科学的母体——政治学研究的重点出现了一个明显的变化，即从静态研究转向了动态研究，从形式研究转向了功能研究。传统政治学过于侧重于政治、法律的形式方面，把对政治现象和政治行为的研究局限在对制度和法律文献的分析上，局限于对政治的外在形式如政府、政党、议会、司法机构、权力分配等制度方面的研究，多从宪法、主权等法律条文方面研究政治的千变万化。这种研究固然比较好地反映了政治活动的正式样式和规范，但并不能反映政治活动的运动特征。而二战以后逐渐侧重于过程研究的政治学把研究的重心移向了对政治活动本身的研究，包括政治参与、政党竞争、投票行为、政治沟通、政治冲突、政策制定等的研究。政策发挥作用的过程，政策制定过程中个人的行为过程和组织的行为过程以及相互间的关系，成为政治学研究的主要对象。这两个过程可以归结为政策是怎样制定和怎样才能制定出一个好政策的研究，政策科学也就由此大致分为两大类。一类是对政策过程的研究，即对一项政策是怎样制定出来的研究，这经常被定义为“政策研究”（policy studies）或“政策的研究”（studies of policy），从研究的方法说，称为政策的描述性（descriptive）研究，侧重于理论的探讨。另一类是对因素、策略等的研究，是对怎样才能制定出一项好政策的研究，这经常被定义为“政策分析”（policy analysis），或“为政策的研究”（studies for policy），在方法上则是对政策的规范性（prescriptive）研究，侧重于应用研究。界乎于这两者之间的是对政策的评价。

除此以外，社会科学研究中欧洲大陆的理性传统让位于美国的实用

精神也是政策研究崛起的原因之一。

把政策本身——政策的内容、政策制定的过程、政策执行的结果、评价政策成败的标准等——作为研究的对象，在我国近年来明显引起了极大的关注，这不仅是学术发展的一个趋势，更是社会主义民主与法制建设的要求。当今中国的教育改革正在日益深化，各层各级重要的教育政策不断出台。一项好的政策可以在没有直接投资的情况下产生极大的社会效益和经济效益，一项坏的政策可以使巨大的政府投资化为乌有，甚至产生负面效应。教育政策研究的重要性不言自明。

二

政策研究并没有一个适合于各门学科的统一框架，但有一些共同关心的问题或共同追求的目标。首先是一项政策的绩效性，即一项政策怎样才能以较小的投入获得较大的收益。从最理想的角度说，人们追求的目标是以最小的投入获得最大的收益，也就是我们熟悉的“多快好省”，但历史证明这种两全其美的希望是难以实现的，诺贝尔奖获得者西蒙从理论上证明了这样的想法是不切实际的。代之而起的则是“低调”的追求目标：“满意”或“相对比较好”。这是说，人们只能在若干不甚理想的方案中选取一个较好的方案，在多种弊端中选择一个负面效果不严重的弊端。

怎样确定和选择这样一个较好的方案，就有了政策研究关心的第二个基本问题：政策制定的科学化，特别是政策制定的合理性。这种合理性需要有制度的、程序的、技术的等多方面的保障，实际上如何根据不同的文化背景和国情建立合理的决策制度、决策程序，采用科学的技术和手段，往往是制定一个较好政策的关键。

任何一项政策说到底都是关于权利的分配或再分配，不管是在地区间、民族间或阶层间，政策实施的结果总是反映了不同人、不同集团、不同社会力量的利益。这就要求在政策制定的过程中，保障不同人、不同集团的利益要求有充分发表的机会，政策能最大限度地反映各种利益团体的意志。这便是政策研究关心的第三个基本问题：政策制定的民主化。政策研究的目的是希望政策的内容、过程和结果能接近绩效、科学和民主的目标。

三

教育政策要实现这样的目标，首先要建立科学制定教育政策的观念，使教育政策制定的过程成为理性决策的过程，形成广泛的参与意识，使政策制定真正走出经验判断、个人意志的窠臼。我们知道，理性最根本的体现是法律，法律集中反映了众多人的基本认识和基本意志。法律具有法律内容和法律程序两个基本要素，用法制的观点来看教育政策制定，就是教育政策的制定必须符合有关教育法律的规定和有明确的制定、执行、评估、修订、废止等的程序。也就是说，科学化的政策内容要有科学化的形式作保证。

教育政策制定科学化的另一个重要保证是要有学术研究的基础，但政策属于政治范畴，研究属于学术范畴；政策制定者是现实主义的，理论工作者却不能没有理想主义倾向。这里就提出了两个基本问题：一是决策者和研究者各自的功能分工是什么？二是教育决策和教育研究应建立怎样的关系？早在1984年著名比较教育研究专家胡森就在斯德哥尔摩召开教育政策与教育研究关系的国际研讨会时，邀请了世界许多国家的高级教育行政官员和教育研究专家，试图回答这两个问题。大会虽然没有形成一致意见，但对沟通双方的思想起到了很好的作用（参见袁振国主编：《教育政策学》，第十章，“教育政策与教育研究”，江苏教育出版社，1996）。如果说法制化、程序化和学术化更多是针对决策者而言的话，增强研究的针对性、可操作性又保持独立的理论品格，则是针对研究者的要求。人们通常把学术研究分成基础理论研究、应用理论研究、技术理论研究和工艺研究四个层次，理论的层次越抽象，适用的范围就越广泛，同时离解决某一具体问题的应对性也就越远。根据教育政策研究正逐渐成为教育研究新的重心的发展趋势，我们特别需要加强实证性的综合理论和应用理论研究。另一方面，理论越具体，针对性越强，理论关照的程度也就越窄。我们在进行具体政策方案的研究时，需要重视理论构架的建立，注意保证理论的独立品格，防止使“为政策的研究”流变为“为预意的研究”。

其次，教育政策研究的发展需要有技术上的支撑，保证政策研究是可研究的对象。这就是说教育政策制定的过程是一个公开的过程，是一

个可参与的过程。从人员的角度说，需要根据政策影响的范围和重要性，确定参与讨论的范围，从理论上说，凡是受到政策影响的对象都应该有机会对政策的制定发表意见。从过程的角度说，是一个从明确政策环境、收集政策信息到进行政策评价并不断反馈的全过程，其中有三个过程是最关键的，即决策过程、执行过程和评价过程。从技术上说，为了保证教育政策的科学性和有效性，这三个过程的主体必须适当分离，不能想像，决策者又是执行者又是评价者时，一项政策会是合理而有效的。此外，政策执行的情况必须有民主的反馈过程，也就是说，有顺畅的渠道保证受政策影响的客体了解到政策实施的实际情况，有机会对政策的实施和变更发表评论。这样，政策的科学性才能真正得到保证。

要使教育政策真正成为可研究可评估的对象，另一项重要的技术支撑则是要有公开的、健全的数据系统。从事过教育规划制定工作的同志一定都会有一个共同的感受：我国关于教育的数据很不健全，统计口径出入太大，非十分内行的人士很难搞清楚不同统计口径数据间的关系。各级教育行政部门缺乏规范的数据档案制度，缺乏定期公布教育数据的措施，甚至没有必要地对应予公开的数据实施保密，使得任何一项实证研究都需要从原始数据开始收集、整理。很多重要数据没有被列入统计的要求，比如我国有办好重点学校的政策，但有全体学生的生均经费以及其他教育经费的统计，却很难找到重点学校与非重点学校生均经费及其他教育经费的分别统计数据，这就使得对重点学校政策的评估无法深入。事实上，以前我国教育的统计数据主要是用于统计成绩和制定规划，对数据统计的全面功能甚至主要功能的认识是非常不全面的。

另外，政策研究有一整套政策研究的理论和方法，要使政策制定和实施过程成为科学过程，决策系统、智囊系统、信息系统，都需要有相应的理论准备。从分析政策信息，提出政策问题，明确政策目标，提出政策方案，建立政策模型，到分析政策执行情况，评价政策结果，都需要有专门的人员、资料、方法和手段。随着教育研究重心的转移，随着教育政策研究的深入展开，人员的培训、资料的收集、方法的研究和手段的运用，无疑也需要成为相应的工作重点。在这方面，我们的理论准备才刚刚开始。

目 录

前言 走向政策研究/袁振国	1
---------------	---

第一部分 怎样使教育政策制定得更好

教育决策与政策研究/谈松华	3
论教育决策与制度创新	
——以'99高校扩招政策为案例的研究/康宁	9
论教育政策的价值基础/劳凯声 刘复兴	37
教育代价与教育决策/袁振国 周军	61
政策活动中的不确定性现象研究/吴华	71
影响教育政策制定的因素分析/肖刚 黄巧荣	79
论教育政策的能力限度/姚晓春	105
政策分析/M. 特罗(M. Trow), 谢维和 王薇译	116

第二部分 怎样看待当今中国教育政策

《面向 21 世纪教育振兴行动计划》的政策分析/ 周彬	131
1999 年中国高等教育发展分析/ 季平	147
对高校扩招的政策学分析/ 杜萍	153
从国际高等教育大众化看我国高校 扩招政策/ 黄忠敬	167
加快发展加速变革我国高等教育/ 胡鞍钢 施祖麟	180
教育启动消费呼之欲出/ 汤敏	185
教育刺激经济之说主观色彩过浓 ——评亚洲开发银行汤敏博士启动内需方案/ 钱小英	188
如何看待扩大高等教育规模对短期经济 增长的作用/ 北京大学课题组	192
谨致北京大学课题组 ——关于扩大高教规模的几个计算问题/ 徐滇庆	204
民办教育的规范:从政策到立法/ 卢干奇	207
发展民办教育,前景无限/ 丁笑炯 胡卫	215
民办教育的“外患”与“内忧”/ 傅建明	227
大力发展教育产业 促进中国教育超 常规发展/ 胡瑞文 陈国良	236
“教育产业化”透视/ 赵琦	246
3 + X 高考改革方案:对的选择与 好的选择/ 胡东芳	255
从广东试点,质疑 3 + X 方案/ 沈向	267
中国教育政策大事记(1997—1999)/ 李海生	278
附录:一部教育政策发展史 ——联合国国际教育局建议书一览/ 赵中建	303
后记/袁振国	308

第一部分

怎样使教育政策制定得更好

教育决策与政策研究

教育政策研究与决策机制

政策制定总需要有调查研究的基础，从这个角度说，我国的政策研究早已有之。而把政策研究作为一个独立的领域，在中国教育界则是 80 年代以后逐步发展起来的。究其背景，大致有两个因素促成了政策研究的发展：一是现代教育越来越发展成为一个复杂的社会系统，涉及社会许多方面和不同阶层的利益关系，也使各级各类教育处于复杂的相互关系之中，教育管理、教育决策以及政策制定都需要有系统的政策研究作为基础；二是政府决策民主化、科学化的进展，扩大了参与决策的范围，专家、学者和社会各方面的代表更广泛地参与决策和政策制定。这样，政策研究作为一种专业应运而生，并且取得了初步的进展：一是形成了以政府政策研究部门为主的研究系统，也开始有了一支政策研究队伍；二是产生了一批有影响的研究成果，其中有些成果对国家或地方政府决策产生了重要的影响；三是教育政策研究的学科建设正在起步，吸引了战略学、行政学、管理学、政治

学、经济学等多学科的学者参与，形成多学科的综合优势，开展理论和实践的探索。

总起来说，我国教育政策研究还处于初创阶段。有如下几个特征。

第一，政府研究机构的研究成果，或者由政府组织主持的研究课题，在研究规模和研究经费保证上均处于有利地位，也容易向决策和政策转化。如关于“普九”目标、高教规模、部门办学等改革的政策举措，大多出自政府研究部门的研究成果。

第二，有重大影响和价值的研究成果，不论出自何处，或早或迟会形成共识，并影响决策。如 80 年代末提出的教育经费“保住两头，放开中间”的思想，90 年代后期提出的“教育产业”的主张等，在后来的教育决策中都有所体现。

第三，有关教育政策的分散研究，大多数游离于决策之外，由于参与人员和信息收集的局限，只是提出了问题，并未形成有重要影响的研究成果。

上述情况表明，教育政策研究的理论和实践的进展，在很大程度上取决于如下因素。一是决策机制。决策的科学化、民主化促进了政策研究的兴起和发展；而恰恰也是这方面的不足制约了政策研究的繁荣，例如决策程序中行政权力过大，会助长其随意性，削弱政策研究在决策过程中的作用，影响政策研究的外部环境。二是政策研究成果的成熟程度。与经济研究相比较，教育研究比较偏重于微观领域，对于宏观决策和政策研究尚缺少理论与实践相结合的高水平的研究成果，更未形成宏观教育领域的比较系统的理论体系和政策框架。最后，归根结底，还取决于政策研究对满足教育改革和发展的理论和实践的客观需要的程度，目前总体上说还是政策研究滞后于客观实际，决策过程也未充分发挥政策研究的参与作用。

教育政策研究与政策选择

政策是理论和实践、理想和现实的结合点，它是处理各种利益关系的原则和决策。因此，政策研究不仅要提出“应该怎样做”，而且要回答“可能怎样做”，即作出现实的选择。我国现阶段教育改革和发展中

存在着一系列政策选择问题，需要从总体上作出回答，主要集中在公平、效率、质量这三个方面。

（一）公平。保证社会公平，这是政策选择的永恒的主题。在我国现阶段，有两个因素使公平问题在教育政策选择中显得更为突出：一方面市场经济的发展改变了国民收入分配的格局，社会居民之间的收入分配差距拉大，不同社会成员之间的教育需求和支付能力产生分化，这种社会经济的公平问题会影响到教育的公平；另一方面我国教育资源短缺，供求关系紧张，不能普遍满足社会各种教育需求，这就存在教育资源配置的公平和效率关系问题。这个问题可以从宏观、中观、微观三个层面进行分析。

宏观层面 主要是普及和提高、农村和城市等的关系，具体表现为“普九”和高教发展的关系。加快高教的发展无疑会推动整个教育事业的发展，扩大社会教育的机会，从长远看有利于实现教育公平。但是，在当前的现实条件下，也会产生一些新问题，例如以高教发展来拉动消费，提高了高校和普通高中的收费标准，一部分贫困家庭估计无法承担孩子升入高校和普通高中的费用，就让孩子在初中阶段辍学，从而影响“普九”目标的实现；高教发展拉动了“普通高中热”，造成中等职业教育滑坡，影响普通劳动者的素质；发展高教和普通高中，实行成本分担原则，但由于城乡居民的收入差距较大，农村居民的支付能力不足，会拉大城乡之间的教育差距。由此看来，如何在确保普及教育目标的基础上，确定积极发展各级各类教育事业的速度和规模，是确保教育公平的政策选择原则。

中观层面 主要是区域之间的关系，涉及东部、中部、西部地区的利益关系、资源配置、发展战略和规划等。适应国家经济发展的区域战略从梯度发展战略向区域协调发展战略转变，教育区域发展的重点要转向加强中西部、特别是西部地区的教育。西部地区教育的发展当然要依靠开发本地各种资源的潜力，但是不能等西部地区经济起飞和人民收入提高之后，才去发展教育，而需要中央给予必要的支持和东部地区的带动，使其教育的发展先于经济的起飞，使人力资源的开发能提前为经济社会发展作好人才和知识的准备。应该把加强西部地区的教育，作为一项重大的政策调整，形成一整套政策框架。

微观层面 主要是学校之间和学生之间的关系，政府在义务教育阶