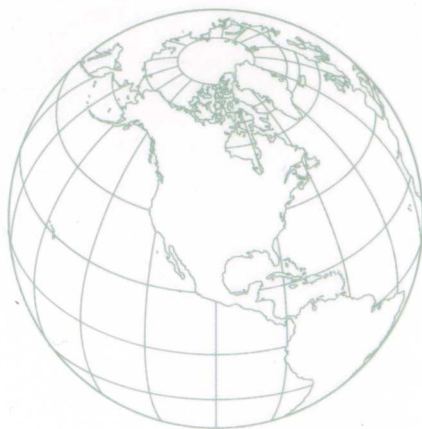


第 2 卷



Educational Development Review

— volume II —

教育发展评论

褚宏启 主编



教育科学出版社

ESPH Educational Science Publishing House

Educational
Development Review

— volume II —

教育发展评论

— 第 2 卷 —

褚宏启 主编

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 何 艺
版式设计 贾艳凤
责任校对 张 珍
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

教育发展评论. 第2卷/褚宏启主编. —北京: 教育科学出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5041 - 4606 - 9

I. 教… II. 褚… III. 教育事业—发展—研究—中国
IV. G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 110197 号

出版发行 教育科学出版社

社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64981167
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京鑫华印前科技有限公司

印 刷	保定市中国画美凯印刷有限公司	版 次	2009 年 6 月第 1 版
开 本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16	印 次	2009 年 6 月第 1 次印刷
印 张	18.25	印 数	1—3000 册
字 数	296 千	定 价	36.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

卷首语

提升我国宏观教育发展研究的水平

Promoting the Research Level of Macro Educational Development Research in Our Country

长期以来，我国的教育研究重微观研究，轻宏观研究；重理论研究，轻应用研究。宏观的应用研究、政策研究尤其薄弱，我国的宏观教育决策缺乏充分、有效的理论指导和智力支持，造成很多失误和很大浪费。宏观教育研究的内容、范式、方法与国际相比有较大差距，亟待改进。

《教育发展评论》是为提升我国宏观教育发展研究水平而搭建的高水准学术平台，是展示本领域重要研究成果的一扇窗口，是与国外学术界开展学术交流的一块园地。其根本宗旨是：改善中国宏观教育发展研究的知识状况，提升中国教育发展的实践水准。

《教育发展评论》主要关注我国教育改革与发展中具有全局性、战略性和前瞻性的问题，主要研究当代教育发展的政策、战略与制度问题，并积极与国际性机构合作，开展教育发展的和国际比较研究。在比较研究别国教育发展战略与政策的基础上，探讨我国教育发展的独特路径和战略重点，深入研究促进中国教育协调发展、均衡发展和可持续发展的战略选择和制度安排。

《教育发展评论》旨在呈现本领域的重要研究成果和最新研究进展，传播教育发展研究的新理论、新思想、新方法，引领我国宏观教育发展的研究趋向，

并为我国宏观教育决策的科学化提供智力支持。《教育发展评论》的特色在于其学术上的专业性，并力图通过方法转型和国际合作，提升和保障这种专业性。这种在学术性、专业性方面的定位，使《教育发展评论》与国内其他类似出版物区别开来。

《教育发展评论》把教育发展理论研究、教育发展战略与政策比较研究、中国教育发展战略与政策研究、区域教育发展战路研究、教育行政改革研究等作为关注的重点。

让我们共同努力，提升我国宏观教育发展研究的水平。希望您支持和关心《教育发展评论》的成长和发展。

褚宏启

2007年9月7日于北京师范大学

目 录

卷首语 提升我国宏观教育发展研究的水平 (1)

教育政策与战略

我国重大宏观教育政策决策机制研究 /杨颖秀 曲正伟 (1)

技术和政治间的取舍：世界教育规划理论的进展 /曾晓东 (35)

区域教育发展

中国城乡义务教育发展差距问题研究 /刘 颂 (47)

我国农村中小学布局调整研究 /范先佐 等 (77)

教育公平背景下县级教育管理机制研究 /胡平平 (114)

教育投入体制

中国的财政分权与教育服务提供 / 郑 磊 (139)

中国非义务教育阶段公办学校学费问题的现状分析与未来走势
研究 / 沈百福 (185)

治理“教育乱收费”政策实施过程中的公众诉求表达 / 徐志勇 (246)

CONTENTS

Promoting the Research Level of Macro Educational Development Research in Our Country (1)

Improving the Educational Macro-policy Decision-making Mechanism in
China /*Yang Yingxiu Qu Zhengwei* (1)

Making a Choice between Technology and Politics: the Evolution of Education
Planning Theory in the World /*Zeng Xiaodong* (35)

Research on the Gap of the Compulsory Education Development between the Cities
and the Rural Areas /*Liu Song* (47)

Research on Distribution Adjustment of Rural Primary and Secondary
Schools: Based on the Survey in 177 Towns/Townships, 38 Countries/Cities,
6 Provinces/Autonomous Regions in Midwest China /*Fan Xianzuo et al.*
(77)

Research on Educational Management System at County-level on the Base of Edu-
cational Equity /*Hu Pingping* (114)

Fiscal Decentralization and Provision of Education Services in

China /*Zheng Lei* (139)

Research on the Status Quos and the Development Trends of Public School Tuitions
in Non-compulsory-education of China /*Shen Baifu* (185)

The Expression of Public Interests in the Implementation of the National Policy of
Crackdown on Illegal Education Fees in China; A Frame Analysis Based on
Internet BBS /*Xu Zhiyong* (246)

我国重大宏观教育政策决策机制研究^①

Improving the Educational Macro-policy Decision-making Mechanism in China

杨颖秀 (Yang Yingxiu) 曲正伟 (Qu Zhengwei)

[提要] 我国重大宏观教育政策决策机制存在的问题导致了政策的低效性和负效性,给教育及社会带来较大的损失。因而,依据相关决策理论,深入研究政策决策机制,借鉴国外经验,改进和完善重大宏观教育政策决策机制,将有助于减少决策失误,保障我国教育事业的有序健康发展。

[Abstract] The lack of mechanism in China's major educational macro-policy decision-making leads to be low and negative effect in policy implementation, also incurs a greater loss not for the education itself but also for the society. As a result, based on the theory of relevant decision-making and foreign experience, we would take an in-depth study of the policy decision-making mechanism, which can improve our educational major macro-policy decision-making mechanism and will help us to reduce errors in decision-making to ensure the healthy development of education.

研究重大宏观教育政策决策机制问题,是政策科学与决策科学交叉的综

^① 此文为全国教育科学“十五”规划重点项目“我国重大宏观教育政策决策机制研究”(DFA030131)的终期成果。参加课题研究的主要人员有:杨颖秀、曲正伟、王智超、苗绘、刘冰、吕敏等。

合性研究。20 世纪 50 年代,西蒙 (Herbert A. Simon) 提出了决策理论,不仅在决策技术上为决策科学化提供了有效的依据,同时以“组织就是作为决策者的个人所组成的系统”,“决策贯穿于管理的全过程,管理就是决策”等理念为决策民主化提供了指导。西蒙的理论可以被称为教育政策的重要元政策。

20 世纪 50 年代,世界各国开始了对公共政策的研究。自美国政治学家拉斯韦尔 (Harold Lasswell) 在《政策科学:在范围和立法上的最近发展》(1951) 一书中提出“政策科学”的概念后,60 年代初,美国科学哲学家库恩 (Thomas Kuhn) 在《科学革命的结构》一书中提出了学科“非常规发展”的观点,使政策研究者意识到了政策科学是在要求创造一种与一般社会科学不同的新规范。60 年代末 70 年代初,以色列旅美学者德罗尔 (Yehezkel Dsor) 在美国出版了被称为“政策科学三部曲”的著作:《重新审查公共政策的制定过程》(1968)、《政策科学探索》(1971)、《关于政策科学的构想》(1971)。他还与兰德公司的库德 (E. Quade) 合办了《政策科学》杂志。70 年代中期以后,政策科学的独立地位得以确立,教育政策研究也在政策科学的发展中受到了关注,许多政策学著作中都包括了对教育政策的分析。

我国政策科学研究始于 20 世纪 80 年代。90 年代,我国对教育政策决策的研究走向深入。除教育政策学著作相继问世之外,2001 年开始,每年一期的《中国教育政策评论》及《中国教育法制评论》都集中地对广义的教育政策(含教育法律)进行了相应的分析。然而,这些研究仍然更多的是对教育政策实施后呈现问题的滞后性反思,对教育政策决策机制的研究尚显薄弱。

本研究聚焦于重大宏观教育政策的决策机制,所采用的教育政策概念是广义的,它不仅仅包括狭义上由政府及其组成部门制定发布的规范性文件,其表现形式包括教育法律法规、教育规划、教育策略等。而重大宏观教育政策是指在全国范围内产生重大影响的权威性政策,正是由于决策的影响范围广,牵扯利益复杂,其决策深刻影响着国家教育事业的发展。一项重大宏观教育政策的出台,如果没有对政策目标的充分预测,没有对政策运行过程的动态关注,没有对政策实施结果的及时修正,那么,政策的低效性、负效性会给教育及社会带来巨大的损失。因此,重大宏观教育政策的决策既需要正确的政策决策理念,也要有完善的政策决策机制来加以保障。这里的重大宏观教育政策决策机制是教育政策决策的系统流程,既包括对于主体的限定,

也包括一种程序的安排,既包括静态的制定过程,也包括动态的执行和评估过程。

我国重大宏观教育政策决策机制的缺失及原因分析

机制的建立健全和正常运作是高效教育政策决策的保障,一旦出现问题就难以保证制定出好的教育政策,难以根据变化的情况和政策实施反馈,难以及时对政策偏差进行调整,这将导致政策实施的负效应累积。在我国重大教育政策决策过程中,机制的缺失是一个突出的大问题。因此,探究决策机制缺失背后的原因,进行相应制度建设,是进行我国重大宏观教育政策决策机制研究的前提。

一、程序观念淡薄,制度建设迟滞

程序主要是指按照一定的顺序、步骤进行的活动过程。法律程序是现代法律的重要特征,被称为法治的推动力量之一,具有自身独立的价值,无程序则无权利。在教育政策决策活动中,程序价值所要解决的核心问题是教育决策活动如何进行,即由谁决策,如何决策,怎样实施。正当的程序有利于确保教育决策的民主化和科学化。我国是一个程序观念淡薄,正当程序“基因”严重缺乏的国家。我国宪法关于公民基本权利的原则性规定与西方国家没有多大的差别,但这些权利义务根据什么标准和由谁来决定,对于侵权行为在什么场合以及按照什么方式进行追究等程序性前提的规定,却一直残缺不全。在政策决策中,程序观念的淡薄表现为重视政策决策的内容、功能,忽视政策决策的程序、结构,偏重政策决策的结果,轻视政策决策的过程。实际上,结构与功能、过程与结果存在着紧密的联系,没有完善的结构、正当的过程,也就很难得到理想的结果,实现预期的目标。况且,正当程序本身就具有自身的价值,对没有经过正当程序而制定出的教育政策,人们有理由怀疑其公正性。

对程序的轻视,造成政策决策过程中的制度化、法制化程度降低,不重视必要的制度建设,大量的教育政策决策活动没有建立相应的咨询制度、听证制度和监督制度等,也没有形成普通公众、民间中介机构、政策研究组织等参与决策,监督决策,评估决策的制度化途径。这种在制度建设上的迟滞现象,反过来又进一步强化了对于决策程序价值的漠视,使我国教育政策决

策缺乏必要的制度上和心理上的基础保障。

二、决策主体单一，行政权力过大

政策决策主体是指直接或间接地参与、影响政策过程的组织或个人，包括立法机关、政府、司法机构、政党、利益集团、公众以及新闻媒体等。目前我国教育政策决策主体比较单一，主要是政府及其官员，教育政策利益主体在决策过程中缺乏应有的地位，广大家长、教师、学生和社会组织等往往被排除在决策之外。这种决策主体的单一性，容易排斥决策过程中的价值冲突，造成教育政策利益主体的价值期望和利益要求得不到充分的表达，最终可能导致教育政策决策结果的代表性和针对性差，削弱政策实施的效果。

决策主体单一，还使得政府作为决策者在决策过程中处于绝对的主导地位。行政权力过大，往往导致政策决策过程中重视决策权力的行使和管理效能，忽视对权力的控制，重视公共利益的实现，忽视作为个体的利益主体的权利、利益的保证，从而使教育决策的制定和实施表现出权力化特征。

三、问责制度缺失，决策失误难以追究

教育政策的生命力在于它在社会生活中的具体实施。要提高政策实施效果，必须加以监测。教育决策监督是伴随教育决策全过程的，它有利于审查教育决策方案是否正确，追究教育决策失误的有关责任，有利于督促教育决策的落实，纠正执行不力的现象。但由于教育决策的执行主体主要是各级政府，教育政策法规在规定政府职责的同时，没有建立责任追究制度。政府不落实法律规定，不执行甚至违反有关要求，在监督薄弱的情况下，很难追究其法律责任和行政责任。在义务教育的实施中，监督乏力的情形比比皆是。这一方面降低了国家法律政策的尊严；另一方面也强化了政策的各级执行者惯有的精英取向的政策偏好，乐于锦上添花，而不是雪中送炭，甚至明目张胆地寻求利益集团的私利。

正如管理伦理学认为的那样，权力和责任是统一的，一个行政领导者拥有了某项权力，就必须承担相应的责任。同权力相比，责任更根本，责任是第一位的，权力是第二位的，权力是尽责的手段，责任是行政领导者的真正属性。但是，一些教育决策主体却将权力和责任本末倒置，过于强调手中的权力，而对于在决策的制定和执行过程中遇到的问题却忽视或逃避，使权力

和责任严重错位。权力范围表述过于笼统,不尽详细,这就为教育决策主体在决策活动中侵权、越权或不尽权责提供了滋生的空间。决策主体权力范围模糊,也往往导致决策主体缺乏深思熟虑而仓促“拍板”。而对于与决策权力相对应的责任,就更缺乏详尽的规定。当决策出现偏差和失误的时候,也就无法追究到某个具体的个人身上,甚至出现互相推诿的现象。

四、政策研究滞后,缺乏对政策结果的可预测性

20世纪80年代以后,我国的教育政策研究才开始起步,但目前仍处于初创阶段。能够影响决策的政策研究成果大多是由政府及其附属机构组织的,具有强烈的决策主体与研究主体趋同的特征,缺乏独立的学术视角的政策研究。而现有的有关教育政策的分散研究,大多数又与决策部门相分离。同时,我国对于宏观决策和政策的研究尚缺少理论与实际相结合的高水平的研究成果,更没有形成宏观教育领域的比较系统的理论体系和政策框架。所以,从总体上说,我国教育政策研究水平滞后于教育改革与发展的客观实际,决策过程也就很难充分发挥政策研究的参与作用。

我国政策环境的一些弊端也限制了教育政策的研究,关于教育的统计数据很不健全,统计口径出入较大。各级教育主管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,使得教育政策研究往往需要从原始数据开始搜集、整理。加之一些统计数据的不实,都制约着教育政策研究水平的提升。教育政策研究不能对教育决策产生实质性影响,也就难以抵制和消除决策的随意性。因此,积极建立对教育决策有帮助的科研决策分析机构,以更专业的视角为教育决策者献计献策,更全面地评估决策的风险,降低决策失误的几率是十分必要的。比如美国的兰德公司成立初期的职能是为美国空军提供军事信息,后服务范围扩展到国家的安全、外交和财政方面的政策、技术、计划评估、运筹分析,以帮助政府提高决策的效率,成为美国最著名、最重要的思想库之一。

我国重大宏观教育政策决策机制建构的理论基础

要从根本上解决教育政策决策机制中出现的问题,就要从政策制定的理论着手,通过对政策决策理论模型进行分析,明确教育政策决策机制建构的理论基础。政策模型能够简化政策问题的分析,帮助区分问题中的本质和非

本质特征,强调重要因素或变量之间的关系,从而帮助解释、预测政策选择的结果。因此,对政策模型的分析研究一直以来都是国内外公共政策分析的重要内容及主要工具,为我们科学地制定政策提供理论基础和逻辑起点。根据这些决策模型研究的侧重点的不同,可将其大体划分为三种类型:主体决策模型、过程决策模型以及综合性决策模型。

一、主体决策模型

主体决策模型是指侧重于从决策主体的角度来研究政策问题的理论模型,主要包括理性决策模型、满意决策模型、精英决策模型、团体决策模型。

理性决策模型通常被称作科学决策模型,它以“经济人”假设作为理论基础,强调能够用最小的代价获取最大的利益,强调决策者能够以比较理性的方式来探讨政策决策,有能力使组织目标最大化,使边际成本等于边际收益。该模型认为,公共政策应是有效目标的达成,一个理性的决策就是效率最高的决策。这一模型是根据数字和事实,用合理的科学方法与精细的计算,分析解决问题的各种政策方案的优劣,从而求得最佳的政策或问题解决方法,其实质是一种政策选优的方法。该模型主要是从“决策应如何做”而不是“实际如何做”的角度来研究决策制定的。

满意决策模型是建立在人的有限理性基础上的,因此又被称为有限理性决策模型。该理论认为,在实际生活中,决策者面对的是复杂多变的决策环境,受诸多变量的影响,他只可能作出满意决策,而不可能作出最佳决策。西蒙认为,传统理性决策模型所依托的“经济人”和“理性人”假设是不切实际的。他提出,现实生活中的决策者应是介于完全理性与非理性之间的“有限理性”(bounded rationality)的“管理人”(administrative man)。管理人的价值和目标取向往往是多元的,不仅受多方面的因素制约,而且处于变动之中并表现出冲突特征:管理人的知识、信息、能力都是有限的,其决策行为往往受到心理因素的制约。因此,决策者不可能也不应奢望达到绝对的最优解,而应以找到满意解为目标。

精英决策模型也称为杰出人物决策模型,是将公共政策看成是反映统治地位的精英们的价值和偏好的一种决策理论。其基本假设和结论是:公共政策的形成和内容不是由人民大众通过他们的需求与行动来决定的,而是占统治地位的少数精英们最终决定了公共政策的产生,然后由政府机构和官员去

加以实施。可见,精英模型是以政策决策过程中的直接决策主体为分析对象,它所描述的是一个相对集权和理性的决策过程,社会精英作为直接的政策决策主体,在整个决策过程中占有绝对的优势地位。政策是这些精英们由上向下施行的产物。

团体决策模型又叫利益团体决策模型,它是描述各利益集团之间的竞争如何影响公共政策的一种动态模型。它认为,公共政策是利益集团之间力量均衡的结果,是政府受集团压力的综合表现,政府制定公共政策的过程就是集团竞争对政府施加压力,从而使政府不断作出反应的过程。

团体决策模型提出,作为政治过程产物的公共政策是利益团体间斗争的产物,并反映占支配地位的利益团体的利益。该模型以政策决策过程中具有影响作用的各个利益团体为出发点进行分析,它所描述的是在一个多元的、分权的决策环境中的一种既非集权又非理性的决策过程。在这个决策过程中没有既定的问题和目标,也没有一个决策者或机构在整个决策过程中占有优势地位,公共政策是参与者们彼此竞争和妥协的结果。

二、过程决策模型

过程决策模型是指主要侧重于从政策决策的过程角度来探讨政策问题的理论模型,主要包括渐进决策模型、政策过程模型、博弈决策模型。

渐进决策模型是直接针对传统理性决策模型的缺陷,根据实际政策制定的特点,从“实际上如何做”而不是“应如何做”的角度出发,建立的一套有特色的决策模型。渐进决策模型主张政策决策只能根据以往的经验,在现有的政策基础上实现渐进变迁;只要依据现有的方案,并对其进行局部的小范围的调整和修改,并与以往政策进行比较,不断适合环境变化的需要,就可以作为新的政策并被采纳。渐进决策模型遵循“按部就班”“积少成多”和“稳中求变”三个基本原则。渐进决策模型具有一定的合理性。从认识论上看,它以历史和现实的态度将事物的运动看作一个前后衔接的,不间断的过程,它注重事物从量的积累导致质的变化的过程;从决策的角度看,它是在某种条件下的一种有用的思维的方式。渐进模式是一种有益的描述性和分析性的决策理论,但不能扩大到一切决定,因为它自身也具有局限性。一方面,根据渐进模式作出的政策决策只是反映了社会中势力最强大的而且又组织起来的那部分人的利益,而处于社会下层的,政治上又无组织的那部分人的利益并没有被考虑进去。另一方面,渐进模式把注意力集中在短

期目标上,只是改变现行政策的某些方面,因而往往忽视基本的社会变革,对一些重大长远的基础性的决定,渐进模式就无能为力了。

政策过程模型致力于对作为政治行为表现的公共政策制定系统提供一个统一的过程模式的描述,或者说是通过政治行为与公共政策的关系,对政治行为的表现进行一个程序化的分析。这个过程大致如下:政策问题的确认—酝酿并提出备选方案—政策立法—政策执行或实施—政策评估。该模型提出了一般政策制定过程的操作性程序,把政策制定的全过程看成是一种政治行为的有生命过程。而且它没有涉及实质政策的具体内容,只是提出了一般公共政策从产生、实施到终结的一般生命过程。因此,这一模型几乎可以适用于所有政策领域,特别是当它与系统决策模型结合使用时,会对理解公共政策的实际过程以及行为过程的政治实质十分有益。

博弈决策模型是研究决策主体的行为在发生直接的相互作用时,人们如何进行决策以及这种决策如何均衡的理论。其主要观点为:在有两个或两个以上的参与者时,他们彼此存在相反的利害关系,其中每个人的选择都会对他人的决定产生影响,最终的结果依赖于所有参与者的选择。博弈的每个参与者不仅要考虑自己的需要和能力,还要对他人的预期行为作出判断,然后调整自己的决定。博弈的参与者可以是个人,也可以是一个组织或政府,只要他们能够以明确的目标为导向实施理性的行动。

三、综合性决策模型

综合性决策模型是指主要侧重于从对以往政策模型优势的综合的角度提出的分析政策问题的理论模型,其中较有影响的是综合扫描决策模型。

所谓综合扫描,就是指在选择与执行的过程中对信息的不断寻求、收集、加工、评价和权衡。这一模型主要用于战略决策。

综合扫描决策模型提出的目的在于试图保留理性决策模型和渐进决策模型各自的优势并弥补其缺陷。该模型要求决策者在不同的情况下运用不同的决策模型,把两种决策模型结合起来,并根据实际决策的情况来具体运用。一方面,该模型考虑到了决策者的能力问题,认为不同的决策者并不具备同样的能力,只有能力较高者,才能进行较广泛的观察,而观察越详细,决策的过程就越有效。另一方面,该模型也强调应适应不断变化的环境,从而使决策的制定过程有了更大的弹性。