

Value-orientation in Fundamental Education Policies in Contemporary China:
A Perspective of the Policy Ecology

新中国基础教育政策 价值取向演变



政策生态学视角

杨志成 著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

Value-orientation in Fundamental Education Policies in Contemporary China:
A Perspective of the Policy Ecology

新中国基础教育政策 价值取向演变



政策生态学视角

杨志成 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 翁绮睿 刘明堂
版式设计 博祥图文 沈晓萌
责任校对 贾静芳
责任印制 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国基础教育政策价值取向演变：政策生态学视角/杨志成著. —北京：教育科学出版社，2015.9 (2015.11 重印)
ISBN 978-7-5041-9797-9

I. ①新… II. ①杨… III. ①基础教育—教育政策—研究—中国 IV. ①G639.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 172625 号

新中国基础教育政策价值取向演变——政策生态学视角
XINZHONGGUO JICHU JIAOYU ZHENGCE JIAZHI QUXIANG YANBIAN
——ZHENGCE SHENGTAIXUE SHIJIAO

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	010-64989421
传真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京博祥图文设计中心

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开 版 次 2015 年 9 月第 1 版

印 张 13.5 印 次 2015 年 11 月第 2 次印刷

字 数 177 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。

自序

教育政策研究的历史观、价值观和生态观

教育政策研究就是要探寻其制定和执行的一般规律。多年的教育实践告诉我，教育政策是一定历史条件下的产物，是价值选择的结果，是具有生态系统逻辑的决策和执行过程。在教育实践中，我不断感悟教育政策的本真和规律，这种思考在我的博士研究生学习过程中，进一步锻造升华，逐步形成了我对教育政策研究的历史观、价值观和生态观。这也正是我关于新中国基础教育政策研究的“框架”。

关于教育政策研究的历史观

政策是政府调整资源的政治措施和政治行为，伴随政府政治意图的发展而发展，因此具有历史性特征。任何政策的生成都不能脱离当时的历史背景。反过来，关于政策历史发展的研究也有利于厘清政策发展路径，为政策的现时决策和未来分析奠定基础、找到依据。教育政策的研究也同样不能脱离历史视角，仅从政策本身进行分析和研究。在基础教育实践的过程中，我们每天都在面对基础教育政策的贯彻执行。缺少历史观的政策执行往往会具有盲目性，缺少科学性。绝大多数政策制定者和执行者都会自觉地对政策设计的相关历史进行调研，从而找到新的教育政策的历史逻辑，使当前的教育政策建立在历史逻辑基础上，避免“走回头路”、“做无用功”。关于新中国基础教育政策价值取向的研究，就是建立在历史观基础上，其目的是从历史逻辑的角度厘清我国基础教育的发展阶段、价值取向和历史任务，从而为当前我国基础教育政策的决策者和执行者提供历史研究的依据。

关于教育政策研究的价值观

政策研究从根本上说是政治学研究，脱离不了相关哲学基础的研究。政策的本质属性是政策制定者价值取向的政治性表达，因此政策研究的最直接哲学基础就是价值论基础。本研究的基本对象之一就是基础教育政策价值取向。研究基础教育政策的价值问题，就是要从哲学逻辑层面厘清基础教育政策的价值本质和价值类型，从而帮助政策制定者和执行者明晰政策价值关系。在前人研究的基础上，我从教育哲学和人的价值哲学角度出发，建构了教育价值分类系统。教育价值分类系统为本研究的教育政策价值逻辑奠定了理论基础。

关于教育政策研究的生态观

政策制定也是决策和抉择的过程。因此，政策的制定和执行是在多种价值选择中的价值平衡。政策制定和执行犹如在一个政策的生态系统之中进行价值选择和价值平衡。基于此，我提出了政策生态学的分析模型和分析方法。这就是教育政策研究的生态观。这一提法有前人相关研究的基础，但要系统构建新中国基础教育政策的生态系统模型，还需要进一步发展和完善。生物学理论基础支持了这个大胆的跨学科分析方法研究，为我顺利建构新中国基础教育政策生态系统分析模型提供了理论帮助。当用这一分析模型对新中国基础教育政策价值取向演变进行原因分析时，各个时期的教育政策价值取向的形成和演变成自然的竞争、选择和平衡的结果。这一分析模型也为当前和未来教育政策的制定和执行提供了科学分析的框架，成为一个相对简便的政策分析工具。

以上是本研究的理论基础和思维框架，也是本书的基本逻辑体系。本书始终围绕着新中国基础教育政策的历史逻辑、价值逻辑和生态系统逻辑进行分析。本书的读者可以遵循这三个逻辑进行阅读。第一章为读者详细介绍了本研究的理论基础和分析框架。建议在阅读本章的基础上阅读其他章节。第二章和第三章是以历史逻辑为主要脉络，以价值逻辑为辅助脉络的研究，分别从总体上和分阶段对新中国基础教

育政策价值取向进行了描述性分析。第四章和第五章从政策生态系统分析的视角研究新中国基础教育政策形成的价值和影响因素，以及演变的机理。这两章既是对第二章和第三章研究结果的进一步分析和证明，也是对其进一步的发展，使新中国基础教育政策价值取向研究不是停留在“是什么”的层面，还要探究其“为什么”，形成了理论研究的逻辑闭环。第六章是在以上研究基础上，提出对基础教育政策未来发展的建议。结语是对整体研究的总结和提炼。此外，在本研究的过程中，我还就当前我国提出的义务教育均衡发展问题进行了实证研究。这一研究成果作为附录，归于结语之后，以期为感兴趣的政策研究者提供参考。

杨志成

2014年8月

目 录

导 论

第一节 问题的提出	2
第二节 研究设计	7
第三节 概念界定及文献综述	9

第一章

理论框架

第一节 基础教育政策分类框架	24
第二节 教育价值分类框架	26
第三节 基础教育政策生态系统分析框架	36

第二章

新中国基础教育政策价值取向演变的总体回顾

第一节 历史阶段	44
第二节 标志性政策	47
第三节 基础教育政策价值取向的描述性分析	60

第三章

新中国基础教育政策价值取向演变的阶段分析

第一节 改革开放前的基础教育政策及其价值取向	66
第二节 改革开放后的基础教育政策及其价值取向	79
第三节 政策价值取向阶段演变的基本特征	107

第四章

基础教育政策生态系统的构建与分析

第一节 基础教育政策生态系统的成分与结构	118
第二节 政策生态系统的特征与原理	121
第三节 政策生态系统演替与价值取向演变	125

第五章

新中国基础教育政策价值取向的影响因素与形成机制

第一节 政策价值取向的影响因素	134
第二节 政策价值取向的形成机制	145
第三节 政策价值取向演变的生态系统分析	154

第六章

未来建议

第一节 基础教育政策价值取向的系统选择与政策制定	168
第二节 基础教育政策价值取向的系统分析与政策执行	171
第三节 基础教育政策价值取向的系统分析与学校实施	175

结 语	181
-----------	-----

参考文献	187
------------	-----

附 录：我国义务教育均衡发展阶段性价值归因的实证研究	194
----------------------------------	-----

索 引	206
-----------	-----

后 记	208
-----------	-----

新中国

基础教育政策价值取向演变
——政策生态学视角

导 论

■ 第一节 问题的提出

教育政策对于一名普通的公民来说，听起来好似遥远。然而，当你曾经作为学生走进一所学校的时候，你已经成为入学政策执行的一个对象；当你取得学籍，获得学校注册的时候，你已经成为国家教育体系中的一员；当你坐在课堂聆听教师讲课，翻开书本学习知识的时候，你已经成为国家课程与教材政策的实施对象，正在按照国家设计的人才培养体系成长，也正在成为国家教师政策的实施对象，享受着一名获得了国家教师资格认可的教师授课。也许你是一名家长，你更加纠结于国家和地方的入学政策，你在系统研究入学、升学政策的过程中，做着艰难的选择判断，努力为自己的孩子选择一所理想的学校，填报一个理想的专业志愿，你是入学、升学政策的实施对象。也许你是一名教育工作者，你有幸经过师范大学的培养，最终走进学校成为一名光荣的人民教师，从你入职的第一天起，你就要了解国家教师发展的相关政策，了解国家教育人事政策，了解课程和教学政策，了解学校的相关管理政策，你要履行教育政策对教师提出的要求，也要根据政策要求规划个人专业发展路径，努力成为一名卓越的教师。如果你通过努力，得到组织和教师们的认可，成为一名学校管理者，成为校长，那么你每天都必须有教育政策的意识，在教育政策体系内思考工作，引领学校发展。如果你和我一样，又成为一名教育行政部门的管理者，那么你更离不开教育政策，你的所有工作都可以概括为一个词汇——“政策执行”。如果你成为国家教育行政部门的领导或工作人员，那么你的工作就与教育政策关系更加紧密，你的一句话或一份文件、一个批示可能改变一群人的命运，你的工作也可以概括为一个词汇——“政策制定”。综上所述，我们每个人与教育政策都密切相连。

教育政策涉及千家万户，影响千秋万代，因此教育政策制定与执行是一个艰难的过程。

在教育政策制定、教育政策执行的过程中，把握教育政策最核心的价值选择，最大程度地兼顾各方利益，实现教育政策价值选择的最大公约数，这是一个永恒的难题。本书就是以这样的问题为逻辑起点，以新中国基础教育政策价值取向为研究问题的理论探索。

一、研究背景

2010年7月，我国召开了新世纪以来第一次全国教育工作会议，这也是改革开放以来第四次全国教育工作会议，发布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，标志着我国教育进入新的历史阶段，这就是由人力资源大国向人力资源强国发展的新的历史阶段。新中国成立以来，我国的教育发展取得了巨大成就。这些成就在很大程度上表现为教育政策不断发展和完善。对新中国教育政策发展的研究有利于从教育政策发展史的角度探索规律，为未来教育政策的制定和实施提供实践和理论的借鉴。

2013年11月，十八届三中全会召开，发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标。政策是国家治理体系的核心载体和手段。教育政策是国家教育治理的核心载体和手段。对教育政策的研究就是对国家教育治理核心载体的研究。对教育政策发展的研究有利于在提升国家教育治理体系和治理能力现代化水平的过程中厘清教育治理的历史逻辑，也有利于进一步厘清教育政策制定和实施的理论逻辑。

基础教育是国民教育的基础。基础教育政策是国家公共政策的重要组成部分，涉及千家万户的切身利益，关系到国家未来人才培养的方向和质量。因此，基础教育政策是各国教育政策中最重要、最敏感、最具公共影响力的政策领域。新中国基础教育政策经历了几个阶段的

发展,日趋完善和系统。但当前我国基础教育领域还存在很多亟待解决的热点、难点和重点问题,如择校问题、学生减负问题、义务教育均衡发展问题等。这些问题在很大程度上体现出教育政策的有效性、实效性问题。因此,对新中国基础教育政策的历史性研究,有利于从发展的角度发现基础教育政策制定、实施和发展的规律,有利于从教育政策的规律入手,探索解决当前教育热点、难点、重点问题的有效办法,有利于为未来基础教育政策的制定和实施提供借鉴。

教育政策的研究涉及政策制定与决策、政策实施、政策分析评价等方面。政策制定与决策是教育政策形成的基础与核心。政策的制定本质上是国家政府部门或立法机关对政策事务或政治问题的一种价值选择。教育政策的制定和决策就是政府或立法机关对教育事务和教育问题的一种价值选择。价值选择在政策文件和政策实施中表现为国家决策机构对教育发展方向和教育利益分配的价值取向。教育政策的变化与发展也是国家教育政策价值取向变化与发展的体现。教育政策所表现出的价值取向是多种利益群体价值取向在政策制定过程中相互作用的最终结果,是政策制定与决策机构对各种教育价值冲突选择与平衡的结果。新中国基础教育政策的发展过程是国家对教育利益群体价值取向选择和调整的过程。当前人们所关注的教育的平等与效率问题、教育的公益性与营利性问题、大众教育与精英教育问题、素质教育与应试教育问题,等等,这些问题归根结蒂是教育公共政策的价值取向问题。

政策是在国家政治、经济、文化、社会等综合环境影响下制定和实施的。在诸多对教育政策研究的论著中,多是以教育经济学视角、社会学视角、教育学视角、法学视角和公共管理学视角分析教育政策问题,鲜见运用政策系统论及政策生态视角研究基础教育政策的价值取向、适用性和实效性问题。运用政策生态系统分析新中国成立以来基础教育政策的价值取向和实践效果,有利于科学系统地分析政策,有利于丰富基础教育政策制定、有效实施和政策分析的方法和工具。

21 世纪以来,我国一些研究者已经开始以政策价值取向为政策研究的内容。这些研究中以刘复兴的《教育政策的价值分析》和祁型雨的《超越利益之争——教育政策的价值研究》为相对系统的研究教育政策价值问题的著作。针对新中国基础教育政策价值取向的研究也有一些研究论文发表。研究者们对基础教育政策价值的研究主要侧重于国家宏观政策的价值取向及其描述,缺少对政策形成过程中,政策系统内部因素与外部环境因素利益关系及其价值取向的综合分析和分类分析;缺少对基础教育政策价值取向历史纵向与系统横向的动态交叉比较研究;缺少对基础教育政策系统内外利益群体和影响因素的价值取向系统和教育政策决策系统的立体整合研究;对基于基础教育政策史学的经验借鉴和未来基础教育政策制定与实施的发展建议较少论述。本书将在此前研究基础上,以政策生态学为研究视角,深入系统地就基础教育政策价值取向及其分类、系统和发展规律进行探索,以期对当前和未来基础教育政策的制定和实施提供借鉴。

二、研究目的与价值

新中国基础教育政策价值取向研究是基于新中国教育史研究的基础教育政策分析研究,政策分析的核心对象是政策的价值取向。以政策生态学为研究视角是对政策分析方法的进一步界定与发展。研究的主要目的是:

第一,从政治学和教育史角度分析新中国基础教育政策发展的历史阶段及其规律。新中国成立以来,基础教育政策伴随国家总体政策发展而发展。从政治学和教育史的角度对国家基础教育政策进行梳理,是对国家教育政策进行研究的一种视角。从新中国基础教育政策发展过程可以探寻基础教育政策制定和执行的一般规律。

第二,从政策分析角度分析新中国基础教育政策的生态系统及其规律。政策制定是多种利益兼顾、多种价值平衡的结果。政策制定和

执行是政策生态系统作用的结果。通过建立基础教育政策生态系统分析模型,可以探寻政策制定和执行的生态规律。

第三,从价值哲学角度分析新中国基础教育政策演变的价值取向及其规律。价值选择是政策制定的本质核心。教育政策的价值选择结果表现为教育政策的价值取向。教育价值的分类及其逻辑关系是教育政策价值选择的基础。教育政策制定和执行过程应注重各种教育价值的有效平衡,找到价值竞争的平衡点,从而使教育政策实现价值最大化。

第四,从政策实施角度,运用以上规律,对基础教育政策制定和执行提出建议。历史研究的目的是以史为鉴,政策生态系统分析模型的建立是为了更好地指引未来,因此本研究在前述分析的基础上,提出政策制定和执行的建议,对未来基础教育政策制定、执行和分析提供分析工具。

本研究在新中国基础教育政策史、基础教育政策分析和政策制定与实施方面均有一定的理论和实践价值。

(一) 理论价值

本研究的理论价值主要体现在以下三方面:

一是系统总结并分析了新中国基础教育政策体系的阶段性演变及其价值取向,丰富了新中国基础教育政策历史研究(见第二章、第三章)。

二是基础教育政策制定和实施受各种政治、经济、文化、社会等因素制约,本研究基于这种相互制约关系构建了一种政策制定和实施的政策生态系统分析模型,为政策分析提供了新的视角和方法(见第一章、第四章、第五章)。

三是基于教育学基本原理和价值哲学基础理论,构建了教育价值分类系统,这是对教育政策价值分类的理论丰富(见第一章)。

(二) 实践价值

本研究的实践价值主要体现在以下两方面:

一是在新中国基础教育政策生态和价值取向的历史研究中获得了启示（见第六章和结语）。

二是对影响新中国基础教育政策价值取向的因素及基础教育政策生态的分析，为基础教育政策的制定、实施和发展提供了理论参考（见第六章）。

■ 第二节 研究设计

一、目标与内容

本研究的目标与内容包括：

第一，从教育史的角度梳理新中国基础教育政策发展史及其阶段特征（见第二章、第三章）。

第二，从政策分析角度，基于政策生态学视角，探索建立新中国基础教育政策生态系统分析模型（见第一章、第四章）。

第三，从价值哲学的角度，探索建立新中国基础教育政策的价值分类系统（见第一章）。

第四，运用新中国基础教育政策生态系统分析模型和价值分类系统，分析新中国基础教育政策价值取向演变及其影响因素（见第四章、第五章）。

第五，运用新中国基础教育政策生态系统分析模型和价值分类系统，对未来基础教育政策制定和实施提出建议（见第六章）。

二、研究假设

本研究是基于以下理论和实践假设开展的。

首先，新中国基础教育政策发展具有阶段性规律。这一规律的核心内在原因和外在表象为基础教育政策的价值取向演变。

其次，基础教育政策制定和实施受多方面因素影响，这些影响因素构成了基础教育政策生态系统，这一系统与自然科学中的生态系统具有相似的结构，可借鉴和迁移生态系统理论分析政策生态系统的结构和功能。

再次，基础教育政策价值取向是基于政策生态系统中各组成成分的价值冲突和平衡形成的。

最后，借鉴价值哲学价值分类系统和教育学理论，政策生态系统各组成成分的价值取向具有多元层级分类，构成了教育价值分类系统。

三、研究方法

本研究是基于新中国基础教育政策史的基础教育政策分析研究。政策分析的核心对象是政策的价值取向。以政策生态学为研究视角是对政策分析方法的进一步界定与发展。本研究涉及政治学、行政学、历史学、教育学、政策分析理论、价值哲学理论、教育政策理论、教育管理等多学科知识，此外还要借鉴自然科学中的生态学、进化论等理论和方法。

在新中国基础教育政策发展研究上，主要运用政治学、历史学研究方法，包括文献分析、调查法等。

在新中国基础教育政策生态系统的模型构建上，主要运用政治学、行政学、政策分析等理论和方法，并借鉴和迁移生态学、进化论的分析方法，如归纳法等。

在新中国基础教育政策价值分类系统的构建上，主要运用价值哲学价值分类系统和教育学理论及方法，如演绎法等。

四、研究的创新点

本研究的创新点包括：

第一，提出并完善了基于政策生态学的新中国基础教育政策分析模型。基础教育政策制定和实施受政治、社会、经济、文化等因素制约，基于这种相互制约关系构建一种政策制定和实施的生态系统分析模型，为政策分析提供了新的视角和方法。

第二，提出并完善了教育价值分类系统。本文通过借鉴价值哲学和教育学的理论，提炼形成教育价值分类系统，为新中国基础教育政策价值取向研究提供了价值分类基础。

第三，基于历史学、价值分类与政策生态学视角，对新中国不同发展时期基础教育政策价值取向及其影响因素进行了跨学科综合分析，丰富了新中国基础教育政策分析的成果。

■ 第三节 概念界定及文献综述

一、关于教育政策

教育政策的概念是仁者见仁，智者见智。刘复兴（2003a）⁷⁻⁹认为教育政策是政策主体控制教育资源、追求教育利益的一种活动。教育政策应该是一个动态过程，是一个不断解决在教育实践活动中出现的问题的过程，一个不断对已经运行的政策进行补充和修正的过程，一个不断在特定时期为实现特定的教育发展目标和任务而做出的关于教育的决策的过程。