

陕西师范大学教育学院优秀著作
SESNU EXCELLENT WORKS

大学组织在自主招生政策 执行中的机会主义行为研究

杨聚鹏 著

DAXUE ZUZHIZAI ZIZHU
ZHAOSHENG ZHENGCE ZHIXING
ZHONGDE JIHUI
ZHUYI XINGWEIYANJIU



陕西师范大学出版总社

陕西师范大学教育学院优秀著作

大学组织在自主招生政策 执行中的机会主义行为研究

杨聚鹏 著



陕西师范大学出版总社

图书代号 JC15N1193

图书在版编目(CIP)数据

大学组织在自主招生政策执行中的机会主义行为研究 / 杨聚鹏著. —西安: 陕西师范大学出版总社有限公司, 2015. 12

ISBN 978-7-5613-8308-7

I. ①大… II. ①杨… III. ①高等学校—招生—教育政策—研究—中国 IV. ①G647.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 291322 号

大学组织在自主招生政策执行中的机会主义行为研究

DAXUE ZUZHI ZAI ZIZHU ZHAOSHENG ZHENGCE ZHIXING ZHONG DE JIHUI ZHUYI XINGWEI YANJIU

杨聚鹏 著

策划编辑 / 钱 栩

责任编辑 / 贾旭彪 钱 栩

责任校对 / 曹克瑜

封面设计 / 金定华

出版发行 / 陕西师范大学出版总社
(西安市长安南路 199 号 邮编 710062)

网 址 / <http://www.snupg.com>

经 销 / 新华书店

印 刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 14

字 数 / 232 千

版 次 / 2015 年 12 月第 1 版

印 次 / 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5613-8308-7

定 价 / 35.00 元

读者购书、书店添货如发现印刷装订问题,请与本社高教出版分社联系调换。

电话:(029)85307826 85303622(传真)

目 录

第一章 绪论	(1)
一、问题提出	(1)
二、研究目的	(2)
三、研究意义	(2)
四、概念界定	(4)
五、文献综述	(25)
六、研究内容	(54)
七、理论基础	(56)
八、研究方法	(65)
九、研究创新	(78)
第二章 大学组织机会主义行为的本性 & 表现	(81)
一、大学组织机会主义行为的本性	(81)
二、大学组织机会主义行为的表现	(88)
第三章 大学组织机会主义行为发生的根源	(111)
一、政策文本相容着两种矛盾	(112)
二、政策执行者拥有两种自有权	(115)
三、政策监管者存在两种监管不当行为	(120)
四、政策执行对象存在弱效反制行为	(130)
五、政策执行环境具有不确还和复杂特性	(136)
第四章 大学组织实施机会主义行为的选择模式	(139)
一、命令服从行为中的逆向选择模式	(139)
二、竞争与合作行为中的博弈选择模式	(146)

三、利益共谋行为中的相互选择模式	(158)
四、供给主导行为中的自我选择模式	(168)
第五章 大学组织机会主义行为对政策改进的影响	(172)
一、教育执行者的机会主义行为过程对政策改进的影响:基于教育 政策制定者的印象性评估分析	(172)
二、教育执行者的机会主义行为结果对政策改进的影响:基于教育 政策制定者的实证性评估分析	(177)
三、教育政策执行者的机会主义行为目标对政策改进的影响:基于 教育政策制定者的对话行为分析	(181)
第六章 大学组织机会主义行为的规制	(185)
一、大学组织机会主义行为的价值取向:管制与放任的选择	(185)
二、大学组织机会主义行为治理的目标取向:效率与公平的抉择	(187)
三、规制大学组织机会主义行为规制措施	(190)
参考文献	(201)
附 录	(211)
后 记	(214)

第一章 绪论

一、问题提出

进入现代社会以来,人们的民主意识和法制观念逐渐增强,“依法治教”的观念已成为治理教育的主要理念。教育政策是“依法治教”的重要手段,教育政策作用的发挥离不开执行者的政策执行活动。执行者的机会主义行为是执行者扭曲、违背政策执行活动的一种行为,它对政策作用的发挥产生重要影响。

我国教育政策执行者的机会主义现象比较普遍,它严重地影响着教育政策作用的发挥。如关于大学收费问题,1998 年相关部门出台《国家发展计划委员会、教育部关于对普通大学组织毕业生收费有关政策问题的通知》(计价费[1998]1349 号)对大学收费问题进行了规定,提出“大学组织行政事业性收费包括学费、住宿费和考试费三类”“严格执行教育收费公示制度”“加强许可证、收费票据和资金的管理”“一把手负责制”和“责任追究制”等。但一些大学仍存在乱收费行为如,《关于进一步规范大学组织教育收费管理若干问题的通知》(教财[2006]2 号)明确指出:“部分地方和大学组织仍存在擅立收费项目和提高标准等违规收费行为。”又如 2003 年《教育部办公厅关于做好高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知》旨在推动大学招生制度改革,但是一些大学组织在自主招生中却出现贿赂现象,一些大学组织仍然以考试成绩为主要选拔标准等。因此,研究教育政策执行者的机会主义行为显得非常必要。

研究大学组织政策执行者的机会主义行为是一项很复杂的工作,执行环境、执行对象、政策文本等都会对大学组织的行为产生影响,只有借助具体政策才有可能把政策执行者的机会主义行为研究得更深入。近年来,我国教育领域所出现的大学自主招生现象是社会关注的热点和焦点,一些大

学在进行自主招生的过程中表现出了明显的机会主义行为。为此,本研究以大学组织自主招生政策为例来研究大学组织政策执行的机会主义行为。

二、研究目的

本研究期望通过研究自主招生政策来认识大学组织政策执行中的机会主义行为,发现大学组织在政策执行中机会主义行为发生的根源及行为规律,找到抑制机会主义行为的方法等,为教育政策执行理论的发展和教育政策执行活动的有效开展服务。具体包括:一是对大学组织在实施自主招生政策过程中所具有的机会主义行为表现进行分类,归纳大学组织机会主义行为的方式和方法;二是找出大学组织机会主义行为产生的根源,找到影响大学组织产生机会主义行为的因素,分析这些因素的影响过程及影响方式;三是发现大学组织在政策执行过程中实施机会主义行为的规律,分析大学组织实施机会主义行为的选择过程与实施策略;四是研究大学组织政策执行机会主义行为对政策改进产生的影响,弄清产生影响的途径和方式;五是找到抑制和消除大学组织实施机会主义行为的有效方法,为政策执行实践活动提供参考。

三、研究意义

大学组织的机会主义行为是执行者在政策执行中扭曲或违背政策内容的一种行为,它对政策执行效果以及政策改进都会产生重要影响,研究大学组织政策执行中的机会主义行为具有重要的理论意义和实践意义。

(一)理论意义

首先,研究教育政策执行者的机会主义行为有利于系统性地认识教育政策执行者的机会主义行为。一些学者已经注意到政策执行者在实施政策中所具有的机会主义行为会导致政策发生替换、扭曲等,但学者们并没有对执行者的机会主义行为进行系统性、深入化的研究。本研究专门对大学组织政策执行中的机会主义行为进行研究,主要研究了大学组织机会主义行为的本质、表现、产生根源、行为模式、行为影响及规制等内容,它是对大学

组织机会主义行为的系统性研究,此研究对系统性认识教育政策执行者的机会主义行为具有重要的意义。

其次,研究教育政策执行者的机会主义行为有利于深化对教育政策执行活动的认识。教育政策执行活动就是执行者通过一定的行为把政策内容进行实践化的活动。政策执行者的机会主义行为研究就是对执行者在政策执行活动过程中为了谋取自身利益而扭曲、违背政策内容的行为进行的研究,它旨在发现执行者扭曲、违背政策内容的行为特点和规律,能够深化对政策执行活动的认识。

再次,研究教育政策执行者的机会主义行为有利于认识大学组织机会主义行为的特点和规律。本研究以大学组织自主招生政策作为案例来对政策执行者的机会主义行为进行研究,它本质上是通过研究大学组织在执行自主招生政策中发生机会主义行为的规律和特点来推论政策执行者发生机会主义行为的一般规律和特点。此研究是建立在对大学组织机会主义行为进行研究基础上的,有利于对大学组织实施机会主义行为的特点和规律进行认识。

(二)实践意义

首先,研究教育政策执行者的机会主义行为政策制定者制定政策提供重要信息。研究大学组织政策执行中的机会主义行为有利于认识大学组织实施机会主义行为的规律和特点。当政策制定者在制定政策或修订政策时就可以根据大学组织实施机会主义行为的规律和特点来制定或修订政策。此外,政策制定者在制定政策或修订政策时还可以采取一些预防性措施来抑制或消除大学组织的机会主义行为,以提高政策质量。

其次,研究教育政策执行者的机会主义行为管理大学组织的管理者提供帮助。本研究对大学组织机会主义行为进行了系统性研究,它研究了大学组织机会主义行为发生发展的规律和特点,管理者在管理中就可以根据大学组织机会主义行为的规律和特点来对大学组织进行干预和管理,将大学组织的机会主义行为消灭在萌芽状态或发展过程当中。本研究还提出了抑制或消除大学组织机会主义行为的具体措施,管理者在管理的过程中可以参考这些管理建议,这对于提高管理者的管理能力具有重要意义。

四、概念界定

在社会科学研究中,概念有着十分重要的作用,迪尔凯姆就提出“人如果不对其周围的事物形成一套用以指导自己行为的观念,就无法生存在这些事物中”^①,韦伯把概念称之为“一切学问性的知识最重要的工具之一”^②,并认为人们认识了概念就等同于人们认识了事物,可见,概念界定在社会科学研究中具有非常重要的作用。本研究根据研究问题和主要内容,对大学自主招生政策、教育政策执行、教育政策执行者、机会主义行为、制度等核心概念进行了界定。

(一)大学自主招生政策

《教育大词典》把大学定义为:“(1)高等学校的一种;(2)泛指各种高等学校。”^③《简明教育词典》把大学定义为:“实施高等教育的学校,大学分为综合大学、专科大学或学院,按照各国的传统习惯,综合大学一般分为文、理、法、教育、农、工、商、医等学院,我国现行大学以本科为基本组成部分,有的设专修科和研究生机构。”^④《教育词典》把大学定义为:“中国古代学校名”^⑤;“实施高等教育的学校,大学分综合大学、专科大学或学院,大学以本科为基础组成部分,有的设专修科和研究生机构,招收高中毕业生或具有同等学历者入学”^⑥。从这些定义来看,“大学”一词有三方面的含义:一是“大学”是指古代的一种学校,二是“大学”是指现代社会中的一种高等教育机构,三是“大学”是指实施高等教育学校的总称。本研究中的大学组织既不是指古代的一种学校也不是指实施高等教育的所有学校;它是指实施高等教育的一种学校;它以本科为基本组成部分,可能设有专修科和研究生机构。

① [法]E 迪尔凯姆.社会学方法的准则[M].北京:商务印书馆,1995:35.

② 钱永祥,林振贤,罗久蓉,等.韦伯作品集[M].南宁:广西师范大学出版社,2004:170.

③ 顾明远.教育大词典:第3卷[M].上海:上海教育出版社,1991:60-61.

④ 周德昌.简明教育词典[M].广州:广东高等教育出版社,1992:193.

⑤ 朱作仁.教育词典[M].南昌:江西教育出版社,1992:25.

⑥ 朱作仁.教育词典[M].南昌:江西教育出版社,1992:26.

从自主招生的发展历史看我国大学组织实施自主招生的时间比较早。在清朝末年,我国大学就实施了大学组织进行自主招生政策。民国时期,我国大学经历了自主招生考试到计划与统一招生考试相结合的变化过程。新中国成立之初,中央政府采取“维持现状,立即开学”的方针,我国大学仍然实施自主招生。1952年开始实施全国统一的大学组织招生制度,此后关于大学实施统一招生还是实施自主招生引发了多次争论。1978年之后的几十年间,我国大学一直实施全国统一高考的招生制度。在2001年时,东南大学、南京理工大学、南京航空航天大学向教育部提出自主招生试点的要求,教育部批准这些学校在江苏省内试点。在2002年时,南京大学、中国药科大学、河海大学申报参加自主招生。同年,教育部召开关于大学组织实施自主招生的座谈会并对江苏大学组织自主招生的工作经验进行总结。2003年2月,《教育部办公厅关于做好高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知》(教学厅[2003]2号),提出:“为了进一步深化高等学校招生录取制度改革,进一步扩大高等学校招生自主权,根据《教育部关于做好2003年普通高等学校招生工作的通知》(教学[2003]1号)要求,我部决定2003年在部分高等学校开展自主选拔录取改革试点工作。”^①北京大学、清华大学、北京师范大学、华东师范大学、复旦大学、同济大学等22所大学组织参加自主招生的试点工作。此后,更多大学组织开始试点自主招生,大学自主招生政策在全国范围内逐步实施。

本文根据自主招生实施的各个历史阶段特点及《教育部办公厅关于做好高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知》(教学厅[2003]2号)的相关规定,对“大学自主招生政策”这个概念进行了界定。大学自主招生政策是指教育部为了促进普通学校招生制度的改革和扩大普通高等学校的招生自主权而出台的以《教育部办公厅关于做好高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知》(教学厅[2003]2号文件)为起点的一系列大学自主招生政策,它不包括艺术类、推免类等特殊类学生的招生政策。

① 中国教育在线网. 教育部办公厅关于做好高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知(教育部教学厅[2003]2号)[EB/OL]. http://www.eol.cn/news_3202/20061228/t20061228_212168.shtml, 2006-12-28/2012-06-07.

(二)教育政策执行

1. 教育政策执行的定义

教育政策执行的定义有广义和狭义之分。台湾学者张芳全认为,广义的教育政策执行指所有的教育政策活动,狭义的教育政策执行仅指政策制定和政策实施两个方面(张芳全,1999)。不过,从一些学者的研究来看,包含政策制定和政策实施两方面的教育政策执行其实也是一种宽泛的定义,因为有些学者并没有把政策制定纳入政策执行的范畴,他们仅仅把政策实施看作是政策执行(袁振国,2001;吴志宏,2000;王世忠,2001)。教育政策执行是一个过程,是实践教育政策内容并实现政策目标的过程,如吴志宏认为“教育政策执行就是实现教育政策目标,将教育政策内容转变为教育现实的过程”^①,苏国安、李占萍认为教育政策执行是“执行者依据一定的执行目标,经过一个执行过程,以期获得政策效果的教育活动”^②。在教育政策执行过程中,政策制定与政策执行相互作用,政策执行就是政策制定和政策执行相互作用的过程,“教育政策执行就是教育政策执行者按照一定的政策方案,运用各种政策资源,在一定时期内为实现政策目标,把教育政策所规定的内容转化为有效现实成果的双向互动过程”^③。执行者不是被动执行教育政策的,它在政策执行中具有生产性的功能,Narendra Raj Paudel 强调“执行的意思是把一项给定的工作进行推进、去实现、去执行、去生产、去完成”^④。政策执行不是一次完成的,它要经历多次执行活动来不断实现政策目标,政策执行就是不断采取行动来实现政策目标的过程,“教育政策执行是指政策执行者依据政策的指示和要求,为实现政策目标、取得预期效果,不断采取积极措施的动态行动过程”^⑤。

① 吴志宏.教育行政学[M].北京:人民教育出版社,2000:211.

② 苏国安,李占萍.浅议教育政策执行活动的特点[J].教育探索,2008(5):20.

③ 王世忠.关于教育政策执行的涵义、特征及其功能的探讨[J].湖北教育学院学报,2001(1):65.

④ Narendra Raj Paudel. A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration [J]. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, 2009(2):36.

⑤ 袁振国.教育政策学[M].南京:江苏教育出版社,2001:291.

综合上述研究,本研究中所指的教育政策执行是指执行者在现行法律、法规的约束下,在政策文本的指导和规定下将教育政策内容付诸实践并力求实现政策目标的过程。具体而言,教育政策执行包括以下几方面含义:

首先,教育政策执行行为是受一定条件约束的。人类社会制定法律和出台法规的目的就是为了规范和约束人的行为,避免因人的不恰当行为导致人与人之间、人与组织之间发生冲突和斗争。执行者执行政策的行为是在一定社会关系中做出的行为,这种行为会对社会中的其他行为者产生影响,为了保证社会的正常有序运转对行为者的行为采取一些措施来进行约束是十分必要的。执行者的行为不但受普遍性法律及法规的约束而且会受有关教育法律及法规的约束,并且为了使政策执行者更有效地实现政策目标,政策文本也会对执行者行为进行约束。

其次,教育政策执行是受教育政策文本指导和规范。教育政策执行是对政策文本的执行。教育政策文本提出了政策所要达到的目标,它对执行者执行什么以及如何执行等做了规定。政策文本中所包含的政策实施精神、政策目标及政策执行原则等内容都会给执行者行为产生指导和约束作用。有些政策文本列举出了政策执行中的一些不当行为,并明确要求杜绝此类行为的发生,它从反面的角度对执行者行为进行了指导和规定。总之,政策文本为执行者提供了行动依据和指南,它对执行者行为具有指导和约束作用。

再次,研究教育政策执行者的机会主义行为教育政策执行行为是实践政策内容的行为。教育政策执行行为是政策执行者所具有的一种行为,只有在一项具体的政策实施过程中对某项政策内容进行实践的行为才能称之为该项政策的执行行为,与此项政策无关的一切行为都不能称之为该项政策的执行行为。如关于大学自主招生政策,只有大学组织从事自主招生的行为才能称之为自主招生政策的执行行为,大学组织的日常教育教学行为以及大学组织参与的全国统一招生行为都不能称之为自主招生政策的执行行为。

最后,教育政策执行是一个活动过程。一种政策往往不是经过一次性执行来终结的,它要经历“执行—修订—执行”的多次活动。政策制定者往往根据实践情况对教育政策的具体实施目标和计划进行修订和调整,普瑞斯曼和威尔达夫斯基就认为政策执行是一个演进的过程,“我们经常处于该

过程的中间,必须面对过去已经执行的结果与未来即将实施的蓝图”^①。从政策执行活动本身而言,政策执行活动是由一系列亚活动构成的,如政策文本的理解活动、执行计划的制定活动、执行计划的实施活动等。政策执行活动就是在政策文本理解、执行计划制定、执行计划实施等活动进行的基础上推进的,政策执行活动要经过一系列的亚行为活动。

2. 教育政策执行的本质

关于事物的本质,黑格尔提出:“本质映现于自身内,或者说本质是纯粹的反思,因此本质只是自身联系,不过不是直接的,而是反思的自身联系,亦即同一性。”^②黑格尔强调本质是事物的内在一性,相同的事物应该具有相同的本质而不应该有差异,但是,本质不只是规定着事物的同一性,它同样体现着事物的差别性,“本质只是纯同一和在自己本身内的假象,并且使自己和自身相联系的否定性,因而使自己对自身本身的排斥,因此本质主要地包含有差别的规定”^③。本质的差别性不但反映了此事物不同于他事物,同样也反映了他事物之所以是他事物而不是此事物。黑格尔关于事物本质的论述体现了本质同一性与差别性的内在统一,强调“纯粹的反思”的认识方式,很显然认识事物的方式与唯物主义认识论和培根的“经验观察”思想是相悖的。尽管如此,黑格尔的认识论所具有的认识价值仍然是存在的,因为在实践中要穷尽事物的所有现象而归纳其本质属性本身就是理想化的,对其进行理论逻辑的思辨是必要的。

教育政策执行的本质,是教育政策执行本身的同一与差别的统一,规定了教育政策执行之所以是教育政策执行的内在性和外在性,其特性体现在以下几个方面:

首先,教育政策执行是阶级性利益和公众性相互实现的一种过程。教育政策的一大特点在于教育政策的阶级性及政治性,它是统治阶级实现统治的一种工具,是统治阶级为实现自己目的而进行的一种策略性管理活动,如张新平提出“教育政策是一种有关教育的政治措施”^④,所以,政策执行中不可避免地要涉及政治因素。“所有的政策都具有符号功能,并且被用来实

① 李允杰,丘昌泰.政策执行与评估[M].北京:北京大学出版社,2008:13.

② [德]黑格尔.小逻辑[M].贺麟,译.北京:商务印书馆,1980:115.

③ [德]黑格尔.小逻辑[M].贺麟,译.北京:商务印书馆,1980:116.

④ 张新平.简论教育政策的本质、特点及功能[J].江西教育科研,1999(1):36.

施(project)、争夺(contest)重要的政治价值或符号”^①,但是教育政策执行在实现统治阶级利益的过程中,从自身的功能来说,它会启发民智、促进知识向民众的普及及传播也会使民众受益,有利于社会成员只是文化水平的普遍提高和社会关系的改善,“政策实施,它像变色龙一样能够突然改变它的特性,它一边显示了知识和价值理性特点,另一边它会反映政治结构的力量”^②。从政策执行者行活动的事实来说,由于“政策实施包含公共性的和私人性的组织与个人性活动,这些活动以政策中所决定的目标为方向”^③,所以,各种执行者在执行政策决定的过程中也存在为自身谋取利益的可能性。因此,教育政策的实施是促进统治阶级利益与公众利益相结合的一种行为。

其次,教育政策执行是集团价值观、利益观的实现方式。教育政策体现的是政策制定者的一种价值观和利益观,尽管这种价值观、利益观可能是政策制定中各方利益集团相互讨价还价后形成的一种妥协性价值观、利益观,但是这种讨价还价依然是统治集团之间的讨价还价,仍然是统治阶级的利益观、价值观。教育作为价值观输入的重要场所,统治阶级必然会把自己的主流价值观灌入到教育政策中,教育政策所体现的一种利益观也正是这种集团的利益观,这就是说教育政策中充满了统治集团的利益观、价值观,而对教育政策进行实施,不仅仅是实现统治集团的利益,而且是把统治阶级的价值观、利益观向政策对象进行灌注的过程,如胡春梅提出“教育政策执行是一个教育教学过程”^④。所以,教育政策执行实际上是灌注集团价值观、利益观和实现自身阶级利益相结合的双重过程。

再次,教育政策执行是一种具有复杂性和欺诈性的博弈过程。教育政策执行的过程,不是从目标到结果的一个简单过程,而是各利益群体不断追

① Jonathan D Jansen. Explaining non-change in education reform after apartheid: political symbolism and the problem of policy implementation [C]// Yusuf Sayed, Jonathan D. Jansen, Implementing education policies: the south african experience, University of Cape Town Press, 2001: 286.

② Susan borody hasazi A P johnstion, annette M liggett, richard A schattman. A qualitative policy study of the least restrictive environment provision of the individuals with disabilities education act, exceptional children, 1994: 491-507.

③ Narendra Raj Paudel. A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration [J]. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, 2009(2): 37.

④ 胡春梅. 教育政策执行过程之四重特征[J]. 教育理论与实践, 2006(7): 21-23.

求自身利益而推动政策执行不断进行的一个复杂过程,这个过程中各利益群体为追求自身利益而不断斗争与博弈;政策执行中间人与直接的政策实施者之间存在控制与反控制的斗争现象,如道德风险、逆向选择的问题;政策实施者与政策实施对象之间存在的利益冲突现象,如政策执行者对政策资源的私自窃取引起政策实施对象的不满,政策执行者执行政策过程中存在不公正行为等。这些冲突和斗争现象都会使斗争双方不断地改进各自的行为,重新调整自己的行为方式,这样,政策执行过程中的各利益主体根据具体情况不断调整行动策略的行为,将会给教育政策所做出的结果预测带来挑战,教育政策往往由于执行结果与预期目标的差异而不得不调整 and 改变,而这种调整和改变又会引发新一轮各利益群体的斗争与博弈。由于教育政策执行中教育政策执行结果的难预测性及政策实施对象专业自主相结合的特点,教育政策执行中的这种博弈斗争有较强合理性,教育政策执行相关人员为争夺自身利益找到更加合理的理由,正因为如此,专业自主的要求及结果难测量性让教育政策执行中的博弈更具有隐蔽性。还由于教育本身与社会联系的广泛性,使得教育政策执行比其他政策执行中的博弈现象更为复杂和广泛。

最后,教育政策执行是对教育事业进行综合性管理的一种活动。教育政策是对教育活动进行管理的一种方案,教育政策的执行就是把这种管理方案进行实践,如《教育评价辞典》所指出的“我国教育政策的制定与实施是实现党对教育领导的重要途径,是国家行使其教育行政管理职能的重要手段”^①。但是这种管理活动不只是或计划,或组织,或领导,或监督,或评价等单一性的管理活动,而是集计划、组织、领导及监督等职能在一起的管理活动。如台湾学者张芳全对教育政策执行进行定义时就提出:“就广义而言,从教育问题认定、教育问题建构、教育政策分析、教育政策评估、教育政策执行、教育政策终结与教育政策检讨等都是教育政策执行范围;狭义言之,教育政策执行专指教育主管机关制定完成之教育政策、教育方案、教育预算及教育计划,在教育组织、教育人力及教育资源限定下,某段时间所进行的教育政策。”^②教育政策执行正因为是一项综合性的管理活动,所以,教育政策

① 陶西平.教育评价辞典[M].北京:北京师范大学出版社,1998:47.

② 张芳全.教育政策[M].台北:台湾师大书苑有限公司,1999:21.

执行比较复杂。此外,教育政策执行活动在实施的具体过程中重视说教、重视激励,不具有较强的强制性,实施进度的差异往往会影响政策执行的效率及效果,增加了政策实施的复杂性。

3. 教育政策执行的特点

教育政策执行特点是教育政策执行自身所表现出来的一种现象,是教育政策执行本质的体现方式,反映了教育政策执行自身的存在方式。

首先,教育政策执行对外依存度高。教育政策执行虽然是对教育政策自身的执行,但是教育政策的执行往往与教育系统之外的系统及资源密切联系,它依赖外界提供的财政、信息、人力、权力等资源。如2012年出台的《研究生国家奖学金管理暂行办法》由财政部和教育部联合出台,此政策需要财政部的财政支持;2012年出台的《关于指导推进家庭教育的五年规划(2011—2015年)》由全国妇联、教育部、中央文明办、民政部、卫生部、国家人口计生委、中国关工委等共同制定,此政策需要全国妇联、民政部等部门的支持。在我国由于教育行政部门属于政府部门的一部分,所以,教育政策执行的力度还直接受政府行政部门对教育政策重视程度的影响。

其次,教育政策执行对内控制度低。教育政策执行虽然有系统的组织机构及相应的监督体系,但是对教育政策执行的控制程度相对较低,之所以出现这种现象的原因主要有以下几个方面:一是受教育政策本身特点所影响。教育政策目标一般比较模糊,执行原则比较开放,如《软科学大辞典》中指出的“教育政策的约束力是有限的,它并非对任何公民都有约束作用;教育政策的规定一般都比较原则,它一般不像教育法规那样普遍、公开、具体”^①,它给教育政策执行绩效的评价带来了困难,给执行行为的判断带来困难。二是受教育政策执行过程的影响。教育政策执行过程不是简单的执行过程,而是一个不断解释政策—不断执行政策的过程,执行过程中的政策解释直接影响到教育政策执行方向和效果。三是受政策执行对象的影响。教育政策执行对象虽然是针对一类共同问题的对象,但是这类对象在文化水平、个体习性、价值判断、行动方式等方面是存在巨大差别的。这种差别的大小直接影响政策执行能力,但是这种因素对执行者而言很难评价,所以对政策执行的管理带来了困难。四是受教育产品自身特点的影响。教育产品

^① 李忠尚. 软科学大辞典[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,1989:722.

是一种公共产品,它具有多效性、滞后性等特点,这些特点使执行者能力表现很难衡量,影响对执行者的绩效管理。

再次,教育政策执行过程复杂。教育政策执行是实践中的一种活动,是对教育政策内容的一种实践,所以它是一个动态的过程,普瑞斯曼和威尔达夫斯基(Pressman&Wildavsky,1973)就认为政策执行是一个演进的过程,“我们经常处于该过程的中间,必须面对过去已经执行的结果与未来即将实施的蓝图,我们所停留的任何一点都将面临新的环境挑战,以致当我们企图实现政策理想时,执行方式上必然允许不同程度的改变”^①。但是教育政策执行的动态实践性不仅仅如此,教育政策执行过程更为复杂,相对于其他政策而言,由于教育政策模糊性较强,它根据实践情况对教育政策的具体实施目标和计划进行修订的幅度更大、修订次数更频繁。另外,就像前面所述,教育政策执行对外依存度高,需要教育系统外的组织、人员及资金等资源的支持,所以,教育政策的执行还掺杂了其他系统的运动等。

最后,教育政策执行重视非强制性方式。教育政策执行不同于其他政策执行之处还在于重视非强制性方式,其主要原因就在于教育系统的三大特性:结果的难测量性、尊重专业人员的专业自主权和教育工作人员的道德感。这种非强制方式包括管理中的动机激励,重视号召的力量,强调职业情操等。由于在我国社会中官本位思想的存在,教育行政部门实施政策中所运用的号召力量可能对执行者具有更为强大的激励作用,因为对管理部门号召的积极响应往往会得到执行者职位的晋升或后续资源的优先获得权,如高等院校对口支援政策,尽管教育部这种政策缺乏资金的支持,但是一些学校积极争取资格向中西部高校给予对口支援。

(三)教育政策执行者

教育政策执行者的定义实质上就是要指出哪些人员是政策执行者。Paul Trowler 指出:教育政策会在各种场合形成,如中央政府、与国家及其有关的管理部门、当地权威或教育机构中,但是他们总是被组织中的个人和群体实施,如学校、学院和大学(schools, colleges and universities),所以,管理研究的内容与理解教育政策密切相关,尤其是什么是所谓的组织发展,组织发

① 李允杰,丘昌泰.政策执行与评估[M].北京:北京大学出版社,2008:13.