



普通高等教育「十一五」国家级规划教材

人民教育出版社

JIAOYU
ZHENGCE
YANJIU JICHU

教育政策研究 基础

主 编 / 陈学飞
副主编 / 林小英 茶世俊

- 教育政策可以从现象和本质、结构和功能两个范畴的角度进行理解
- 通过具体案例可以透视教育政策过程各个阶段的本质
- 教育政策研究者需要具有进入现场的勇气和理论解释的内功

本书是教育部《“十五”期间普通高等教育国家级规划教材》之一，由教育部组织编写，旨在为教育政策研究者提供理论基础和方法指导。本书共分五章，第一章介绍教育政策的基本概念和类型，第二章分析教育政策的制定过程，第三章探讨教育政策的实施与评估，第四章讨论教育政策的改革与创新，第五章总结教育政策研究的未来展望。本书可作为教育政策专业及相关专业的教材，也可供从事教育政策研究的人员参考。

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

教育政策研究基础

主 编 陈学飞

副主编 林小英

茶世俊

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策研究基础/陈学飞主编.

—北京: 人民教育出版社, 2011

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978-7-107-23817-8

I. ①教…

II. ①陈…

III. ①教育政策—研究—高等学校—教材

IV. ①G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 171977 号

人民教育出版社 出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

北京市白帆印务有限公司印装 全国新华书店经销

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米 × 1 092 毫米 1/16 印张: 29

字数: 440 千字 印数: 0 001 ~ 3 000 册

定价: 34.30 元

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

现代教育论 (黄 济 王策三主编)

中学教育学 (班 华主编)

教育经济学 (靳希斌编著)

教育人类学教程 (冯增俊主编)

学校管理学 (萧宗六主编)

多元文化教育导论 (郑新蓉主编)

现代课程与教学论 (黄甫全主编)

现代教学论 (李 森主编)

教学艺术论 (李如密著)

中国教育史纲 (王凌皓主编)

中国学校教材史 (吴洪成主编)

比较学前教育 (周 采主编)

教育心理学 (冯忠良等著)

智育心理学 (皮连生著)

发展心理学 (林崇德主编)

幼儿心理学 (李 红主编)

人力资源管理心理学 (朱永新主编)

学校心理咨询 (郑日昌 陈永胜主编)

中国现代文学史 (孔范今主编)

数学思维方法 (王宪昌主编)

管理沟通 (赵慧军主编)

光与空间设计 (常志刚著)

丝网版画的语言探索 (张桂林等著)

教育学概论 (石中英著)

教育社会学 (吴康宁著)

教育经济学新编 (范先佐著)

教育法学 (尹 力主编)

教育政策研究基础 (陈学飞主编)

学校健康教育概论 (王建平主编)

现代教学论基础 (裴娣娜主编)

有效教与学的策略 (张大均主编)

小学数学教学论 (马云鹏主编)

中国现代教育史 (李剑萍等著)

外国幼儿教育史 (杨汉麟著)

心理学导论 (黄希庭著)

教育心理学 (张大均主编)

社会心理学 (章志光主编)

儿童心理学 (朱智贤著)

人际关系心理学 (郑全全 俞国良著)

心理与教育测量 (郑日昌主编)

现代汉语教程 (周建设主编)

中国当代文学史 (孔范今主编)

自然科学导论 (李春杰著)

石版画研究 (李晓林等著)

外部空间环境设计 (王 铁著)

文字空间到视觉空间设计 (王 铁著)

编者说明

一、本书的定位

本书是关于如何开展教育政策研究，特别是如何开展教育政策过程理论研究的一本教材。它以关于这一问题的基本知识、基本理论、基本方法以及研究者素质能力四个部分为主要板块，力图为教育学科相关专业的高年级本科生和研究生以及对教育政策有兴趣的教育理论工作者和教育管理人员提供相对完整的知识基础和研究指引。

在阅读本书之前，有必要请读者首先关注教育政策研究的两个基本分类，因为这是理解本书主旨的前提。按照研究的目的，教育政策研究可以分为两种基本类型：一种是重在改善政策质量的政策分析，一种是旨在促进政策理解的政策研究。前者关注如何制定出一项好的教育政策，侧重于研究结果的应用性和对教育决策的贡献；后者关注政策是如何被制定、执行和调整的，侧重于教育政策过程理论的发展和人们认识水平的提高。目前，第一种类型的研究比较多，有的研究成果对我国重大教育政策的出台发挥了积极的作用。不过，在现实中，一个“应如何解决某个政策问题”的理论即使再科学，有时也只是一种主观愿望。因为政策运行过程受到诸多复杂因素的影响，基于某种规范性理论的政策方案不一定按照人们所期望的方向去运作。相反，一项缺乏正确理

论支持、在实施过程中被证实存在不少问题的教育政策，在制定阶段却也被顺利通过了。那么，它是如何被制定的？又是如何被执行的？对此，政策方案所依托的规范性理论难以解释这一复杂的现象。这就需要换一个研究视角，即追问“政策问题何以如此来解决”，即从政策运行的实际过程本身来进行反思和探讨，剖析影响这一过程的利益、理性、价值、权力、政治等种种复杂的因素。对这些因素影响政策运行过程的方式和机制进行系统的逻辑化阐述，就形成了政策过程理论。

关于政策过程理论对理解乃至改善教育政策质量的重要性，美国学者弗雷德·库姆斯（Fred Coombs，又译：佛兰德·柯伯斯）有一段著名的论述：“如果不深化我们对政策过程的认识，提高和改进教育效果是无捷径可走的。仅仅对政策过程的认识程度不深这一弱点，就使我们远远缺乏那种可以对可能激发新政策出笼的一些变化作出英明预见的能力，缺乏那种自信地对某个建议付诸实施将会有何种成果作出预料的能力，缺乏对政策过程进行及时调整修正的能力。”理解我国纷繁复杂的教育政策现象，不仅需要引入西方的政策过程理论，更需要建构对中国教育政策现象具有深度解释力的本土性的中层理论。这也是本书作者多年来锲而不舍地关注政策过程研究、尝试进行教育政策过程理论建构，并且力图浓缩自身的研究实践和思考积累来写就本书的重要原因。

二、本书的主要内容

第一编为总论，是本书第一、第二章的主要内容，主要探讨了教育政策和教育政策研究是什么、有着怎样的发展历程等方面的问题。

第二编为基本理论，是本书第三至第六章的主要内容，主要探讨了教育政策过程研究、教育政策制定研究、教育政策执行研究、教育政策参与主体研究等方面的问题。

第三编为方法和工具，是本书第七、第八章的主要内容，主要探讨了教育政策文本及其分析方法、教育政策工具及其选择等方面的问题。

第四编为结果与研究，是本书第九、第十章的主要内容，主要探讨了教育政策产出及其评估、理论导向的教育政策研究的基本路径以及教育政策理论的未来发展等方面的问题。

值得一提的是，本书特意在全书的最后探讨教育政策研究者的“基本功”。目前的方法书籍对研究者自身的关注比较少，常常是探讨研究的工具和技术，却忽略研究者的价值、心灵和学术品位对研究的影响。对教育政策研究者特别是学习教育政策研究的高年级本科生和研究生来说，政策研究是一个对未知的社会世界的探索过程，也是一个自身精神生命的成长过程。因此，这一研究活动应该如韦恩·布斯所说，“是一个严谨而有感情、有血有肉、有生命、有品位与风格、可以促进人类福祉的工作”。这句话告诉我们，教育政策研究不是凭一己想法就能做好的，它需要研究者对教育事业的爱和热情，以及对自身成长的真诚关注，否则就会失去作为学者的独立性、批判性和学术旨趣，最终影响研究成果的客观性和学术价值。

三、本书的写作团队

从事本书写作的作者，主要来自北京大学教育学院从事教育政策研究的学术团队。本书由陈学飞和林小英负责总体框架设计和统稿，林小英和茶世俊负责各章修改和全书整合，郝庆负责全书的文献体例和格式的统一。各章的执笔人分别为：第一章，陈学飞、涂端午；第二章，茶世俊；第三章，包海芹；第四章，江凤娟；第五章，林小英、陈汉聪；第六章，刘妍；第七章，涂端午；第八章，林小英；第九章，周详；第十章，陈学飞、茶世俊。

在此，特别感谢人民教育出版社给予的大力支持和耐心

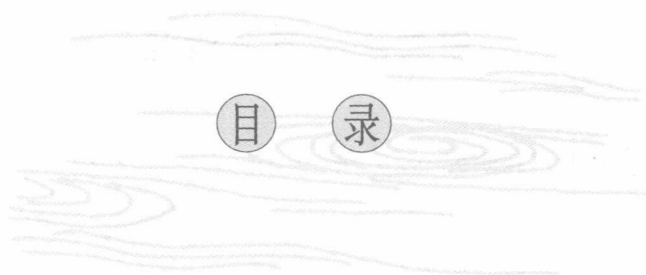
细致的编审工作。

由于能力和时间限制，本书可能还存在不足，提出的一些观点或有不成熟之处。希望读者不吝赐教，以使本书日臻完善。

编著者

2011年6月

于北京大学教育学院



目 录

第一编 总论

第一章 教育政策研究的兴起与发展 [2]

[内容提要] /2 [学习目标] /2 [关键词] /2

第一节 西方教育政策研究的兴起与发展 [4]

第二节 我国教育政策研究的兴起与发展 [12]

第三节 理解教育政策研究 [22]

[要点小结] /26 [思考与练习] /27 [拓展性阅读导航] /27

第二章 教育政策的基本知识 [28]

[内容提要] /28 [学习目标] /28 [关键词] /28

第一节 教育政策的定义 [29]

第二节 教育政策的现象与本质 [44]

第三节 教育政策的结构与功能 [66]

第四节 教育政策特殊性的初步探讨 [77]

[要点小结] /83 [思考与练习] /83 [拓展性阅读导航] /83

第二编 基本理论

第三章 教育政策过程研究 [86]

[内容提要] /86 [学习目标] /86 [关键词] /86

第一节 教育政策过程的含义 [88]

第二节 教育政策过程研究的演进 [93]

第三节 教育政策过程研究的几个理论框架 [112]

[要点小结] /133 [思考与练习] /133 [拓展性阅读导航] /133

第四章 教育政策制定研究 [135]

[内容提要] /135 [学习目标] /135 [关键词] /135

第一节 教育政策制定研究的发展 [136]

第二节 教育政策制定过程的阶段及其理论 [140]

第三节 教育政策制定的新近研究 [162]

第四节 我国教育政策制定的研究评述 [194]

[要点小结] /199 [思考与练习] /199 [拓展性阅读导航] /200

第五章 教育政策执行研究 [201]

[内容提要] /201 [学习目标] /201 [关键词] /201

第一节 教育政策执行研究的途径和阶段 [203]

第二节 政策执行研究的新近发展 [219]

第三节 政策执行研究的本土化努力 [224]

[要点小结] /228 [思考与练习] /229 [拓展性阅读导航] /229

第六章 教育政策参与主体研究 [230]

[内容提要] /230 [学习目标] /230 [关键词] /230

第一节 教育政策参与者的构成 [230]

第二节 教育政策参与者的作用机制	[241]
第三节 分析教育政策参与者的理论视角	[262]
[要点小结] /272 [思考与练习] /272 [拓展性阅读导航] /272	

第三编 方法和工具

第七章 教育政策文本及其分析方法	[276]
------------------------	-------

[内容提要] /276 [学习目标] /276 [关键词] /276	
第一节 教育政策文本的定义和研究意义	[277]
第二节 教育政策文本分类	[286]
第三节 教育政策文本分析	[297]
[要点小结] /316 [思考与练习] /316 [拓展性阅读导航] /317	

第八章 教育政策工具	[318]
------------------	-------

[内容提要] /318 [学习目标] /318 [关键词] /318	
第一节 教育政策工具的基本类型	[320]
第二节 政策工具的选择	[337]
第三节 政策工具研究的展望	[341]
[要点小结] /343 [思考与练习] /344 [拓展性阅读导航] /344	

第四编 结果与研究

第九章 教育政策产出及其评估	[348]
----------------------	-------

[内容提要] /348 [学习目标] /348 [关键词] /348	
第一节 教育政策产出	[348]
第二节 教育政策产出评估	[364]
[要点小结] /377 [思考与练习] /378 [拓展性阅读导航] /378	

第十章 理论导向的教育政策经验研究 [379]

[内容提要] /379 [学习目标] /379 [关键词] /379

第一节 教育政策理论及其发展方式 [380]

第二节 经验研究及其理论发展功能 [394]

第三节 理论导向的教育政策经验研究的基本路径 [400]

第四节 穿行于理论世界与行为世界间的政策研究者 [421]

第五节 教育政策理论的未来发展 [426]

[要点小结] /428 [思考与练习] /428 [拓展性阅读导航] /428

主要参考文献 [430]

第一编

总 论

第一章 教育政策研究的兴起与发展

【内容提要】

从不同的角度可以对跨学科的教育政策研究划分多种类型。西方教育政策研究兴起于20世纪60年代中后期,在不同的发展时期经历了不同研究范式的转型,伴随这种研究范式的转型,西方教育政策研究与政府行为和社会发展的关系日益紧密,研究也日臻成熟。一般认为,我国教育政策研究兴起于20世纪80年代中期,它的兴起和发展是国家教育法制建设和教育改革的迫切需要。近些年来我国教育政策研究的快速发展给研究者提出了教育政策理论本土化、如何理解和发展教育政策研究等一系列需要深入思考的问题。

【学习目标】

1. 了解教育政策研究的基本概念及其主要的研究类型。
2. 了解西方教育政策研究的兴起和发展过程,认识其发展过程中的主要特点。
3. 比较国内外教育政策研究发展的差异,增进对我国教育政策研究现状的理解。

【关键词】

教育政策研究 研究范式

教育政策是一个国家教育进步和社会发展的基础,它既是与人们获取知识和技能过程有关的法律规章,^①同时也是教育管理机构对教育资源进行权

① [美] E. R. 克鲁斯克、B. M. 杰克逊著,唐理斌译:《公共政策词典》,上海远东出版社1992年版,第97页。政策作为一种政治系统的产出,不仅表现为部门规章,同时也常以条例、法律、法令、法庭裁决、行政决议以及其他形式出现。本书中的教育政策在范围上包括教育法律、法规、规章和相关政策文件。

威控制^①的过程。教育政策研究是对与人们获取知识、职业技能相关的政策问题和政策法规,以及这些政策法规制定、执行、变更的原因、实质和过程的研究。它通常可划分为两大类:一是“对政策的研究”,主要描述和解释政策的运作过程,以增进对政策现象及其生成、发展过程的理解;二是“为政策的研究”,主要通过考察政策的目标、效果及其运作以改进现行政策或通过调查论证、比较研究为政策问题提供新的政策方案。^② 教育政策的研究类型从社会科学研究角度可分为经验(实证)研究^③(指通过运用现场观察、访问和社会调查等方法搜集经验资料特别是第一手资料,以回答是什么、为什么的研究)、规范研究(以一定的价值判断为基础和出发点探讨应该是什么和应该怎样做的研究)、文献研究(通过搜集文字、影像等资料对政策现象和问题进行描述和分析)和思辨研究(主要运用哲学思辨、逻辑演绎的方法进行概念和理论探讨)四大类。从政策科学的角度又可分列八种研究类型:政策理论研究(从学科的角度研究政策理论问题)、政策过程研究(分析教育政策如何制定、执行和演变)、政策分析(对政策目标、实质、特点、影响因素等的分析)、政策评估(对教育政策过程和效果的评鉴)、政策倡导(研究目的是提出政策动议或宣传某项新政策)、政策内容研究(侧重对政策文本内容的定量或定性分析)、政策咨询(受政府资助的课题研究)、政策阐释(阐释、解读政策出台的目的、意义、作用和具体内容等)。

教育政策研究作为一个研究领域兴起于何时,在发展中有哪些主要特点和需要解决的问题,如何理解教育政策研究?本章将通过对国内外教育政策

① 教育政策中的权威控制可以分为分配、规制、倡导三种基本的控制方式。参见涂端午:《政策生产中价值的权威控制及其演变——1979—1998年中国高等教育政策文本分析》,北京大学教育学院博士学位论文2008年。

② 依据研究目的,政策研究可以分为多种类型。把政策研究分为“对政策的研究”(study of policy)和“为政策的研究”(study for policy)是西方学者提出的二分法。例如,拉斯维尔(Lasswell)认为,政策研究包括所有“为政策”的研究以及有关政策和政策过程的研究。参见Lasswell, H. D. *A Pre-view of Policy Science* [M]. New York: American Elsevier, 1971.

③ 经验研究和实证研究均要求研究的经验基础,常等同使用。其主要区别在于,实证研究强调有明确的理论假设并给予证明或证伪,经验研究则不必然要求如此。

研究历史和现状的分析,尝试回答上述基本问题。

第一节 西方教育政策研究的兴起与发展

西方教育政策研究是伴随 20 世纪 50 年代政策科学的兴起而发展起来的,在 20 世纪 60 年代中后期逐步形成一个相对独立的研究领域。通过吸收、借鉴相关学科的研究方法和理论,西方教育政策研究在机构、规模和层次上不断发展,理论上不断创新,研究方法上表现出日益明显的多样性。

一、西方教育政策研究的兴起

《国际教育评论》(*International Review of Education*, 简称 IRE)^① 早期的教育论文中,“政策”一词的含义是与计划和改革等同的。直到 1976 年“政策”一词才首次出现在 IRE 一篇文章的标题中。但此前,许多论文已经把它们的焦点放在现在所说的“政策”领域。“政策”、“计划”和“改革”三个词常常在 IRE 早期的文章中互换使用。^② 西方教育政策作为一个研究领域究竟始于何时?判断一个研究领域是否形成的标志,关键在于有没有一批专家、学者来专门研究某一类问题并集中、持续地产生一批理论成果。通过相关研究成果的发表情况,可以大致判断某一研究领域的形成和发展。用“教育政策”(education and policy)作题名词检索[WorldCat 是联机计算机图书馆中心(Online Computer Library Center, Inc., 简称 OCLC)为世界各国图书馆中的图书及其他资料编纂的目录数据库],共检索到 26 696 部专著。对检索结果按年份排序,发现最早的专著是 1898 年克罗韦尔(J. F. Crowell)的《社会发展的逻辑过程:社会学视野中的教育政策理论基础》(*The logical process of social development: a theoretical foundation for educational policy from*

① 《国际教育评论》创刊于 1931 年,现由联合国教科文组织下属的教育协会主办,是提供关于政策问题、教育发展趋势及学习创新方面学术信息的国际权威性杂志。

② Joseph Zajda, "Education and Policy: Changing Paradigms and Issues", *International Review of Education*, Vol. 48, 2002, p. 69.

the standpoint of sociology) 一书。1965 年西方教育政策研究专著出版达到两位数并逐年增加。

米切尔 (D. E. Mitchell) 在对西方教育政策研究文献的系统回顾中, 用“教育政策” [education (al) and policy (ies)] 作为关键词检索教育信息资源数据库 ERIC (Educational Resources information Center 的简称, 包含以教育为主题的期刊文章及报道), 发现在 20 世纪 60 年代中期以后, 发表在期刊杂志上的教育政策研究类论文占有所有教育研究论文的比例呈稳步上升的趋势。^① 另用“政策” (policy) 作题名词检索 ERIC 数据库, 在 1956—2003 年期间, 共有 11 674 篇论文。其中, 1964 年前每年论文发表最多为 4 篇, 1964 年发表论文 11 篇, 1969 年达到 107 篇, 随后每年论文发表均在百篇以上。^② 由此, 可以认为, 西方有关教育政策的研究于 19 世纪末出现, 随着 20 世纪 50 年代西方政策科学的兴起, 在 20 世纪 60 年代中后期逐步发展成一个相对独立的研究领域。

二、西方教育政策研究的发展

约瑟夫 (Z. Joseph) 在《教育与政策: 变化的范式和问题》一文中, 对《国际教育评论》(1955—2001 年) 刊发的研究论文进行了全面的历史回顾,^③ 根据他及其他西方学者的相关研究, 西方教育政策研究的发展情况大致如下。

20 世纪 50 年代, IRE 讨论了因社会、文化、经济等因素导致的教育不平等。盖尔 (R. Gal) 1957 年撰文指出法国教育改革中存在的不公平问题。“从 11 岁开始, 我们的孩子的命运即由社会经济条件所决定了。那些来自低层收入家庭的孩子很少能接受更高一级的教育……法国儿童获得第二级教育和高

① Douglas E. Mitchell, “Educational Policy Analysis: The State of the Art”, *Educational Administration Quarterly*, No. 3, 1984, pp. 129-160.

② <http://firstsearch.oclc.org/WebZ/FSQUERY?format=BI;next=html/records.html;bad=html/records.html;numrecs=10;sessionid=fsapp6-56685-gjbcelr0-b36sn9;entypagenum=4;0;searchtype=advanced>, 2005-10-19.

③ Joseph Zajda, “Education and Policy: Changing Paradigms and Issues”, *International Review of Education*, Vol. 48, 2002, pp. 67-91.