

袁振国 主编

中国教育 政策评论

2001

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

2001

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 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论. 2001/袁振国主编. —北京:
教育科学出版社, 2001.6

ISBN 7-5041-2140-1

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 (2001) 第 20952 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

印 刷 保定市印刷厂

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 27.75 版 次 2001 年 6 月第 1 版

字 数 435 千 印 次 2001 年 6 月第 1 次印刷

定 价 39.00 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)

前言 深化教育政策研究 加强两种文化交流

教育活动中“决策文化”与“学术文化”两分的状况，即教育政策的制定脱离研究背景、缺乏理论支撑，教育理论的研究脱离现实要求、缺乏应用价值的状况正在发生根本变化，这种变化是社会发展的客观要求，也是决策者和学者双方共同的主观意识。这种变化的突出一点，就是教育政策研究的迅速崛起。

教育研究的后起之秀

教育政策研究是近 20 年来迅速发展起来的教育研究新领域，虽然这一领域的研究内容还比较泛化，其理论与方法的规范建设尚在进行之中，但是却受到了各国教育决策人员和学者两方面的共同重视，以政策研究为议题的国际教育会议、刊物、组织、研究项目等与日俱增，其研究的影响力也日益巨大^①。教育研究的这种重要变化，是由教育政策的成败好坏在现代社会中巨大的社会效应和经济效应所决定的。

首先，由于教育，由于人才培养在现代社会生

活、在国际竞争中的重要性越来越突出,而教育的复杂性和深刻性的程度又越来越高,政府能不能有效地规划教育的发展、指导教育的改革,极大地取决于教育政策水平的高低,取决于教育政策对教育发展方向和目标的准确把握,由此也就突现了教育政策和教育政策研究的重要性。其次,教育的不断发展需要大量的各种各样的资源,资源的有限性与资源需求的无限性永远是一对矛盾,“好”的教育政策可以在缓解这对矛盾中起到极其有效的作用,可以极大地刺激、调动、聚集各种“不存在”或“不属于”教育的资源,而“坏”的政策可以把极其紧张和宝贵的资源浪费殆尽。再者,教育的发展、教育政策的收益往往总是要付出代价的,没有免费的午餐。好的教育政策可以使代价降低到较低的水平,而坏的教育政策付出的代价可能充抵甚至超过政策的收益。第四,任何教育政策的适用性和收益面都是有限的,一项再好的政策往往也需要明白自身的局限性和可能的负面作用,尽可能提高自身的适用性、扩大收益面,需要考虑配套或补偿性措施,加强教育政策自身的内在统一性。有鉴于此,怎样的政策是好政策和怎样制定出好的教育政策,受到决策者和学者两方面的共同关注,就毫不奇怪了。正因为如此,才有些学者甚至不无夸张地说,所谓教育研究就是关于教育政策的研究。

但教育政策研究不仅仅是“为”教育政策的研究,而且是“对”教育政策的研究。前者侧重于政策制定的因素、内容、策略、方法等的研究,是制定出一项好政策的研究,从学界的角度说,政策咨询报告就是典型的为政策的研究。后者是把政策过程作为客观对象进行的科学分析,侧重于政策制定的程序、模式、特点、角色功能等的研究,是怎样制定出一项好政策的研究,它对于改进和完善政策过程,制定出一项更充分地反映社会各方面的要求和更容易被社会接受的政策有很重要的意义。

政策议题确定

教育政策不等于教育决策,教育决策只是教育政策过程中的一个重要环节。教育政策是一个全过程,这一过程包括四个最主要的环节:政策议题,政策决定(决策),政策执行,政策评估;每个环节又可分为

若干重要阶段。

需要不需要颁布教育政策，颁布什么政策，首先取决于政策问题的确定。教育中的问题千头万绪，有轻重缓急之分，有影响面的大小之分，不同层次的教育决策部门的功能不同，其决策的重点和考虑问题的着眼点也不同。所以并不是所有的教育问题都应成为政策问题的。“搁置不议”有时也是一种必要的政策选择。政策不及时或政策无的放矢、政策力度不够或杀鸡用牛刀、政策重叠或政策不配套、越俎代庖或回避责任等等，很多时候都是因为对教育问题厘定不清、政策议题不恰当而造成的。所以明确教育问题的性质是决定教育问题是否进入政策议题的前提。

分析、考察教育问题是否值得进入政策议题有很多方面需要考虑，这里提供的思维要点是，首先，教育问题的影响有多大，是全国性的问题，还是地方性的问题或某一地区的问题？是持久性的问题还是突发性的问题？对教育问题空间范围的确定，决定着议论和颁布政策的层级，决定着是作为临时政策的议题还是持久性政策的议题。

其次，问题是否清楚。问题的本质是什么，问题的起因是什么，问题涉及的主要对象是哪些人？问题的确定性直接决定着政策的针对性。

第三，严重程度。教育问题客观上严重到了什么程度，在人们意识中严重到了什么程度？这是一个相关但不能等同的问题。不同的价值观念、不同的教育观念、不同的认识水平，对同一个问题会有不同的看法。对这个问题认识的准确程度，对这两种程度差异的正确判断，直接关系到政策的及时性与分寸。

第四，影响问题的因素。有些教育问题是由某些明确的原因引起的，有些问题的原因则非常复杂；有些教育问题是由教育自身的原因引起的，有些问题则是社会问题在教育上的反映。比如现在广为议论的学历主义、考试重压、负担过重等问题，原因就非常复杂，其表现在学校里，可根本原因却复杂得多，它实际上可能是人类文明进程中尚难以完全避免的发展状态。教育可以加重或缓解这些问题，但不可能企望通过教育政策完全解决这些问题，它需要全社会的不断努力和综合解决。

第五，代价。教育问题能不能解决可能是客观条件决定的，也

可能是主观判断决定的。有些问题可能被解决,但我们要付出比解决问题后获得的回报更大的代价。代价观念是现代政策制定的思维基点之一,“不惜一切代价”的非理性态度与现代决策观是不相融的。代价观与可持续发展观实际上是一个问题的两个方面,可持续发展观是从正面鼓励发展的后继性,代价观则是从反面防止竭泽而鱼。这样,代价的分析和计算就成为现代决策理论中的一项重要内容和技术。当然,有时从技术层面看是不划算的政策,从政治上看又是值得的。

第六,是否具有导向性。政策具有抑制和鼓励两种相辅相成的功能。解决某些问题有时是代表一种方向性,代表了一种发展和变化的未来趋势,这种问题就应该被优先考虑,这也正是政府部门应该和能够起到的突破局部利益、超越当下水平的决策功能。

第七,是否可以评估。政策应该是可以评估的:它是否具有明确的目标和目标达成的指标。如果政策不可评估,那只能被看成是一种思想或一种建议。

根据上面这些要点的过滤,无疑可以帮助我们从教育问题中产生有质量的政策议题,而高质量政策议题的确定,是提高决策效能,避免政策资源浪费和产生负面影响的必要前提。

政策决定

通过对教育问题爬梳整理、讨论厘定确定了政策议题之后,便进入了政策决定(即决策)阶段。不同的决策任务、不同的受决策影响的相关对象(政策标的),会有不同的决策内容。但一项政策总是应该包含一些基本内容,比如,决策的方针、原则、目标、要求、手段、保障、评估标准等,有时还会有些附则。

决策的方针是政策的指导思想,它取决于决策人员和决策组织的主导价值倾向和对教育矛盾主要方面的基本判断,比如教育政策如何处理教育优先发展与经济优先发展的关系、高等教育发展优先与基础教育发展优先的关系、大众教育与英才教育的关系、发展数量与提高质量的关系、职业教育与普通教育的关系、规范教育与搞活教育的关系、理论取

向与应用取向的关系、中央权力与地方权力的关系、教育行政与学校权力之间的关系、自由竞争导向与行政选择导向之间的关系，等等。明确政策的指导思想，才会产生合目的的、领先的政策内容和保持政策之间的一致性。

政策目标是政策内容的核心，一项政策的目标在价值上是否被社会认可，政策目标是否明确、具体、可行，决定了这项政策被贯彻的程度。政策目标首先是价值目标，即一项政策在价值理念上崇尚和追求的目标，也就是对为什么制定这项政策的回答；然后应该有明确的可评估的数量目标、质量目标、组织目标和保障措施等，也就是对是什么的回答。这两个问题回答清楚了，怎么样的问题才能迎刃而解。政策目标的明确性也直接决定着政策的可评估性。

政策制定绝不仅仅是决策人员的事，而且是所有受政策影响的相关人员的事。政策的制定和颁布往往牵涉到利益的分配或再分配。从决策者的角度看，实现最多人的最大利益是理想的追求。但我们知道，理想与实际总是有差距的，我们只能在若干种各存弊端的政策中选择弊端相对较小的一种。所以所有与政策实施可能有关的人都应有对政策内容发表意见的权利和机会，这就要求政策制定必须遵循公开、透明、民主等的议事程序和合法化程序。而且，决策的民主化是决策科学化的前提。因为决策科学化的本质就在于，在最大限度地调动政策资源与最大限度地满足不同方面的利益要求之间找到最佳结合点。要反映不同利益集团的利益，首先要了解他们的利益要求，因此只有在各种不同的意见得到充分的表达机会时，决策才能比较好地反映不同人、不同利益集团的利益要求。

政策执行

政策制定者总是希望既定的政策能够得到不折不扣的执行。但从理论上说，这是不可能的，政策的偏离和失真是必然的。因为政策的决定通常总是平衡、妥协的产物，是很多人意见和意志的综合，从本质上说，它反映了所有人的利益诉求，又没有完全反映任何一

个人的利益诉求。它遵循的是社会逻辑而不是形式逻辑。因此，不同的决策者和政策执行者对政策语言的理解和阐述势必有所偏差。我们把执行政策时的这种偏差或分歧定义为“政策偏离”。当然，我们希望这种偏离在一个较小的幅度和可以控制的范围内波动。

但政策执行的过程中还有另外一种情形，即有意或无意地遗漏、缩水、歪曲甚至抵制政策，出现了所谓“多说少做，说而不做，不说不做，说是说做是做”的多种情形。我们把执行政策时的这种情形定义为“政策失真”。研究政策失真的原因、条件、程度以及反馈的途径是政策分析的重要内容。政策失真的原因有多种可能性，比如政策内容有损基层的实际利益，政策脱离实际无法完全贯彻，执行政策的代价太大，执行政策的条件尚未具备，政策缺少配套措施、政策执行的奖罚不明或政策执行者的素质不够高，等等。图1是政策执行过程中各种起作用的主要因素相互作用的模式图，从图1中可以看到，从已定的政策到政策执行之间各种因素相互作用的复杂程度。

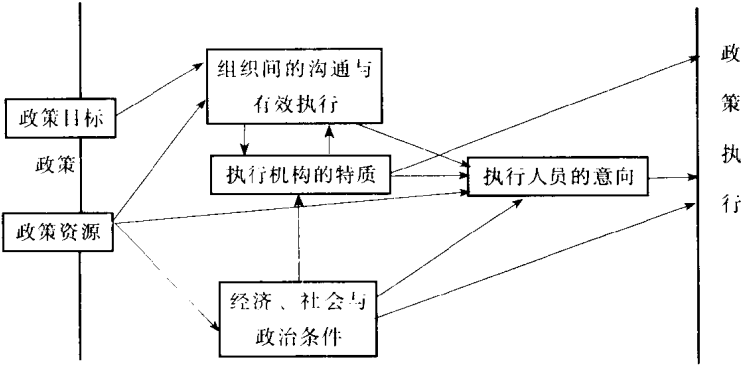


图1 政策执行相互作用的模式

(转引自张芳全：《教育政策》，第268页，台湾师大书苑，1999。)

如果对影响政策执行的这些因素再作一番细析，会对政策偏离或政策失真有更深刻的认识（表1）。

表 1 影响政策执行的因素分析

政策问题的特点	1. 有效而可行的理论与技术 2. 受政策影响人群的差异程度 3. 受政策影响人群的数量 4. 受政策影响人群的行为需要调整的幅度
政策本身的条件	1. 合理的规划与推进速度 2. 政策合法化的程度 3. 理论基础的坚实程度 4. 政策目标的清晰与具体程度 5. 政策资源（经费、人员、信息、权威）的可调动程度 6. 政策规划执行机关的工作效率 7. 政策上安排执行机关人员的素养
政策本身以外的条件	1. 受政策影响人群的服从性 2. 机关间的沟通及整合 3. 执行机关的特性 4. 执行人员的意志及工作态度 5. 对政策执行监督的有力程度 6. 领导管理的技巧 7. 政治环境（政治文化、监督机构、利益团体、民众支持、大众传播媒体及国内外政治气氛等） 8. 经济环境

分析和研究这些情况，寻找合适的沟通模式，是教育政策分析的重要内容。此外，政策内容对受政策影响人群（政策标的）来说，有不同的情形。有时可以用“紧张”来形容，有时可以用“敌对”来形容，有时可以用“尴尬”来形容，有时则可以用“正中下怀”来形容。政策标的的态度不同，政策执行的情形自然会有不同。政策执行在不同的阶段其矛盾表现形式也有所不同。研究不同政策标的的不同心态、不同阶段的表现特征和原因，对提高政策执行水平、达成政策目标是非常重要的。

政策执行是一个不断调节的过程，因此政策执行过程的反馈机制是否健全，反馈渠道是否畅通，对提高政策执行的效率也是不可忽视的重要一环。当然，能否根据反馈信息主动灵活地调节政策内容和政策执行方式，关系到更多的条件和因素，比如政府机构的工作效能、政策人员

的素质,等等。

政策评估

政策颁布以后有没有被贯彻?贯彻的程度如何?政策目标的达成度怎样?如果政策目标没有达到预想的实现,我们就要问,为什么没有实现预想的目标?甚至这种目标本身就需要评估,比如目标本身是否清晰、是否合理、是否需要调整?政策的颁布只是政策过程的开始,而不是政策过程的完成,更不是政策过程的终结。政策颁布以后不再需要调整、修改、更新、是少有的,偶然的;政策颁布之后,需要不断进行必要的修订、补充、完善、更新是经常的,是正常的。这种调整和更新主要就是根据不断的反馈和评估的结果进行的。再不好的政策根据实际情况不断调节和更新,也可以成为比较好的政策,再好的政策不再调整和更新,也会变成坏的政策。因为任何政策在制定的时候就不是十全十美的,是有缺陷的,是在若干并不是最理想的方案中选择的一种相对较理想的方案;更重要的是客观的情况是在不断变化的,任何政策的针对性实际上在政策制定完成后已经发生变化了,政策的跟踪修订是事物变化规律的要求。所以说政策制定、政策选择没有最好,只有更好。

基于这样的分析,我们就会看到,政策的终期评估固然重要,政策活动中的过程评估更为重要。一项政策的基本过程应该是图2所展现的流程:从政策议题到政策评估是基本流程,执行过程中不断反馈的信息对政策目标和政策内容提出适当调节的要求;政策过程中的不断评估和终结评估对政策议题、政策内容和政策执行提出较大的甚至是根本性的修订要求。

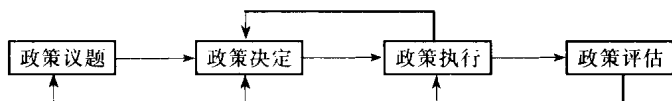


图2 教育政策流程图

拿这样的观点对照我们的现实,我们会发现,教育政策的过程评估

正是我们政策过程中最薄弱的环节，由此也可以暴露出对反馈作出及时反映、进行政策调节的机制缺陷和力度不够的问题。

不同的政策内容不可能有千篇一律的评价标准，好的政策本身就提供了评估的指标。但是从政策评价科学的角度说，规范的政策评估有一个可以参考的基本框架（表2），具体的政策评估可以以此为基础予以改变和改进。

表2 政策评估的一般框架

标 准	问 题
明晰性	政策目标和要求是否明确
效率性	政策目标是否已经达到
效能性	需要多大代价才能达到该目标
适当性	政策目标在多大程度上解决了问题
公平性	成本与效益在不同的团体中是否有公平的分配
回应性	政策的结果是否满足特定团体的需求、偏好及价值
适切性	希望的结果（目标）实际上有价值吗

教育政策是推动教育改革、促进教育发展、整合教育资源的有力的行政手段，随着教育政策在教育活动中的重要性越来越明显，随着社会变化的日益加快和影响政策制定因素的更加复杂，为了提高教育政策的效能，提高政策目的与政策结果的一致性，教育政策过程本身成了研究的对象。在一个相当长的时间内，决策虽然不像有些舆论说的是“拍脑袋”，但把政策看做是一个从议题到评估的全过程，看做为一个需要专门研究的循环的科学程序，不仅有观念上、理论上和技术上的障碍，而且有制度上、机制上的弊端；另一方面，教育研究虽然不像有些舆论说的是“自我独白”，但教育研究自觉地面向社会需要、面向现实需要，有根据、有针对性、能深入浅出地回答政策需要解决的问题，也是凤毛麟角。这就造成了长期以来教育活动中学术文化与决策文化紧张、教育研究中理论与现实两张皮分离的局面。

现在，在教育领域“没有研究的政策不可能成为好政策”、“不关心政策应用的研究不可能成为有价值的研究”的观念，正成为越来越多的人的深刻理念和价值追求。正是这种共同的社会责任感，促使决策者和学者进行越来越频繁、越来越深刻的对话，这种对话对加深决策者和学

者的理解,加深相互间的思想、智慧和信息的交流,从而提高教育政策的效能和整体水平,提高教育政策研究的理论水平和技术分析能力,不仅具有桥梁意义,而且具有终极意义。

注释

- ① 参见拙作:《教育研究重心的转移》,载《教育研究》,1999(7)。

参考文献

- [1] [美] 斯图亚特·S. 南格尔著,林明等译:《政策研究百科全书》,科学技术文献出版社,1990。
- [2] 陈振明主编:《政策科学》,中国人民大学出版社,1998。
- [3] 当代国外教育研究编译组:《当代国外教育研究:教育研究与教育政策》,华东师范大学出版社,1968。
- [4] 张芳全著:《教育政策》,台湾师大书苑,1999。
- [5] 张芳全著:《教育政策分析与策略》,台湾师大书苑,1999。
- [6] 袁振国主编:《教育政策学》,江苏教育出版社,1996。
- [7] 袁振国主编:《中国教育政策评论》(2000),教育科学出版社,2000。

目 录

前言 深化教育政策研究 加强两种文化交流/袁振国	1
--------------------------	---

第一部分 对教育政策的现实评论

要十分关注和重视农村义务教育/李连宁	3
试论素质教育的政策导向/康 宁	10
附：“减负”与推进素质教育的社会意义 ——访国家教育部办公厅副主任康宁/林 一	28
对我国基础教育发展及几个相关问题 的政策分析/朱永新	36
中小学教师队伍建设政策分析与世纪 展望/管培俊	61
对 2000 年后我国义务教育发展若干 问题的思考/陈德珍	75
“普九”工作取得的主要进展和面临的 困难与问题/韩清林	88

安徽省农村税费改革与农村教育工作 的思考/金汉杰	116
中国农村义务教育投资：基本格局和 政策讨论/蒋鸣和	126
·	
课程改革的政策基础/朱慕菊	136
基础教育课程发展政策的反思/马云鹏	142
·	
创新教育的政策导向/杨福家	154
加强和改善德育工作的政策基础/檀传宝	159
对基础教育几个社会关注热点的分析/尹后庆	178
关于“减负”的政策思考/鲁林岳	186
教育投资的地区差异与政策思考/沈百福	195
我国教师资格证书制度评议/翁朱华 唐玉光	211
素质教育政策失真的原因与对策/蒋建华	221

第二部分 对教育政策的理论探索

教育功能分化与政府责任定位/张 力	231
特稿：教育，机会与公平分配/查尔斯·豪威尔	239
·	
教育政治学的新方向：教育政策分析/钟启泉	247
我国教育政策研究的回顾 与展望/曾天山 金宝成	260
当前中国基础教育政策定位分析/冯增俊	280
试论教育政策研究的分类及理论基础/谢少华	288
谁来决定我们学校的课程： 一种分析的框架/崔允漷	301
教育政策的价值定位 ——社会“三元结构理论”的视角/刘复兴	310
教育政策过程中的个体选择/周 彬	326

对地方教育行政部门贯彻国家教育政策的政策 学分析/杨四耕	343
西方教育政策的历史和理论基础/叶富贵	357
基础教育财政制度比较研究/董秀华	367
附录一 国务院关于基础教育改革与发展的决定	380
附录二 2000年中国教育政策大事记(刘复兴整理)	394
附录三 基础教育研究著作、论文索引(黄忠敬整理)	406
后记	426

第一部分

对教育政策的现实评论