

当代教育新理论丛书

教育政策学

江苏教育出版社

袁振国 主编



JIAO YU ZHENG CE XUE

135839

G51/20

教育政策学

理 论 丛 书

袁振国 主编

江苏教育出版社



北体师 B0091375

教育政策学

袁振国 主编

责任编辑 赵明

出版发行:江苏教育出版社

(南京马家街 31 号,邮政编码:210009)

经 销:江苏省新华书店

印 刷:扬州印刷总厂

(扬州江都路 44 号,邮政编码:225003)

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 11.875 插页 2 字数 290 000

1996 年 9 月第 1 版 1998 年 3 月第 2 次印刷

印数 1,501—3,550 册

ISBN 7-5343-2832-2

G·2563

定价:17.20 元

江苏教育版图书若有印刷装订错误,可向承印厂调换

《当代教育新理论丛书》编委会

主 编：刘佛年

(以下按姓氏笔画为序)

副主编：李少元 赵所生 袁振国

鲁 洁 薛正兴

编 委：冯增俊 刘佛年 李少元

朱述宾 赵所生 赵 明

袁振国 鲁 洁 薛正兴

序

近年来,我国的教育理论研究取得了长足的发展,不少出版社陆续出版了一批各具特色的教育理论著作,初步形成了“百花齐放,百家争鸣”的良好局面。为进一步推进我国教育理论研究,繁荣教育理论著述,促进教育事业的健康发展,并为此提供一些切实可行的理论依据,江苏教育出版社决定出版一套以爬梳整理、分析研究当代教育新理论为主题的“当代教育新理论”丛书,这是一件令人欣慰和鼓舞的事。

这套丛书以“面向现代化,面向世界,面向未来”为指导思想,以“新”为基本出发点,以教育新学科、新论点为主要内容,力求反映当前世界教育理论的研究方向,有益于我们开阔视野,启迪思路,对我国当前教育改革和发展的一些亟待解决的问题也有所思考和回答。各本著述力求相对成熟,自成体系。

我们编纂这套丛书,希望能反映目前国内外教育理论方面的最新研究成果,并能联系我国教育改革的实际,体现中国特色。我们还希望这套丛书既能体现严谨学风,具有较高的学术性,又有生动、活泼的文风,具有较强的可读性。这些愿望是否能变成现实,待这套丛书陆续出版后,敬请专家和广大读者加以评说。

我们相信,这套丛书对促进我国的教育事业和教育科学研究的健康发展,将会产生积极的影响。

刘佛年

1990年7月于华东师范大学

目 录

第一章 引论 教育政策学——一门亟待发展的新学科	1
一 70年代以后的新起之学	2
二 教育政策学的内容	6
三 教育政策学的特征	12
四 启示	14
第二章 教育政策问题的认定	17
一 教育政策问题概述	17
二 教育政策问题的认定	22
三 政策问题认定的不良状态及改善	26
第三章 影响教育政策制定的主要因素	30
一 分析的理论基础	31
二 影响教育政策制定的几个主要因素	35
三 研究影响教育政策制定的因素对实践的启示	54
第四章 教育政策制定的模式	66
一 教育政策制定的目标模式	67
二 教育政策制定的构成模式	86
三 教育政策制定模式给我们的启示	101

第五章 教育政策合法化	114
一 教育政策合法化概述	115
二 立法机关的教育政策合法化	126
三 行政机关的教育政策合法化	131
四 教育政策合法性审查	135
第六章 教育政策的定义与政策分析	137
一 三个案例	137
二 “教育政策”的八种定义	139
三 不同定义的影响及其结果	142
四 对政策成果的检验	156
五 结论	157
第七章 教育政策分析	159
一 教育政策分析概述	159
二 教育政策分析的基本方法	167
第八章 教育政策执行	178
一 教育政策执行的含义	178
二 教育政策执行的几种理论模式	184
三 教育政策执行的逻辑顺序	197
四 教育政策失真的主要原因及对策	208
第九章 教育政策评价	222
一 教育政策评价的形成和发展	222
二 教育政策评价的内涵	226
三 教育政策评价的准则	235

四 教育政策评价面临的问题	255
第十章 教育政策与教育研究	261
一 “两种不同的文化”——决策者和研究者	262
二 理论研究的应用模式	265
三 在决策与研究之间保持合理的张力	271
附 论 人种学方法与教育政策研究	程介明
一 绪论	275
二 人种学的研究对象	278
三 人种学研究的设计	293
四 人种学研究的运用	300
五 人种学研究的变种	310
六 人种学研究中的资料收集	324
七 人种学研究中的资料处理	341
八 人种学研究中的方法论问题	349
后 记	365
参考文献	367

第一章 引论

教育政策学——一门亟待发展的新学科

政策,从广义上讲,是政策法规的总和;从狭义上讲,是不包括法律条文在内的行政决定。但不管是哪个意义上的政策,在当今国家政治和社会生活中的重要性,都是毋庸置疑的。毛泽东同志有一句名言:“政策和策略是党的生命。”没有什么语言能够比这句话更好地说明政策的重要性了。可是,政策是怎样制定的,怎样才能制定出一项好政策,就没有那么受到重视了。“政策是决策部门的事”,这种观点不仅在行政部门,在学术界也是颇有代表性的。教育领域是不是最严重,我们不敢妄言,但说是代表性的领域之一,想来没有多大风险。在本世纪70年代以前,这种观点在西方也很流行。可是70年代以后,这种观点逐渐发生了根本性的变化,一门以政策制定过程本身为研究对象的学科——政策科学发展起来。教育,在现代社会中,与经济发展、国防建设具有同等的重要性,乃国家发展的鼎足之一,教育政策的好坏成败,对一个国家的现代化进程具有举足轻重的意义。所以,教育政策学在整个政策科学中自然成为十分重要的一支。

政策学首先关心的是,一项政策怎样才能以较小的投入获得较大的收益,包括投入的数量和投入的时间,这就是所谓“绩效化”的概念。从最理想的角度说,人们追求的目标是以最小的投入获得

最大的收益,也就是我们熟悉的“多快好省”。问题是,现实中真的有这样两全其美的境界吗?即使有,追求这样的理想是值得(合算)的吗?这就有了第二:

政策制定的科学化。与“多快好省”的理念相对的“低调”目标是,好的追求是无止境的,人们只能在若干不理想的方案中选择一种相对较好的,即所谓“满意”的理念。这就需要在各种思路与方案中进行比较、选择,需要数量化、系统化、计算机化的努力,而这不是可以凭借“拍脑袋”、凭借经验解决的;

第三,政策制定的民主化。任何一项政策,说到底都是关于利益的分配或再分配。以教育政策为例,是平均发展所有的学校,还是集中精力办好少部分重点学校;教育经费是向高教倾斜还是向普教倾斜,等等。从一个国家来说,这是一个公平与效益的矛盾,可政策实施的结果总是反映了不同集团、不同阶层或不同个人的利益,这就需要政策的制定公开、透明,反映不同集团、不同阶层、不同个人的利益要求;

第四,政策制定的制度化、程序化。制度化、程序化是与随意性、临时性相对的,一项政策从进入议程,形成决策,到废止,在时间、形式、审查、权力的制约等各方面都需要有明确的规定,个人的作用始终是在组织制度内发挥。这是保证决策过程是一个理性过程所必需的。

如何实现教育政策制定的绩效化、科学化、民主化、制度化和程序化目标,乃是教育政策学最主要的课题。

一 70年代以后的新起之学

政策学是一门以制定什么政策和怎样制定政策为研究对象的科学,它的母体是政治科学,但它又从哲学、行政学、行为学、社会学、心理学、人类学、预测学以及具体的结合学科比如教育学中吸

取了丰富的养料,形成了一门富有强大生命力的新学科。

政策科学的概念最早是由美国著名政治学家拉斯韦尔(Harold Lasswell)在《政策科学:在范围和立法上的最近发展》(1951)一书中提出来的。由于时机尚未成熟,当时并没有受到足够的重视。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,使政策研究者们意识到,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,包括它的学科结构、学科本质、研究方法等。60年代末70年代初,以色列旅美学学者德罗尔(Yehezkel Dsor)在美国出版了被称为政策科学三部曲的重要著作:《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);作为兰德公司的高级研究员,与该公司的库德(E. Quade)合办了《政策科学》杂志,并定期举办国际性的高级决策人员国际训练班,为政策科学发展奠定了基础。

70年代中期以后,推进政策科学研究的一个重要人物是美国伊利诺斯大学南格尔(Stuart S. Nagel)教授。他先后写了《政策研究和社会科学》(1975),《政策评价》(1982),《当代公共政策分析》(1984)等一大批专著,又组织了47名政策科学家组成国际性写作小组,编纂出版了《政策科学百科全书》(1983),确定了政策科学的独立地位。与此同时,专门的研究机构,大学里的有关课程,政策研究的书籍、论文、杂志,与政府相联系的组织,也如雨后春笋般地涌现出来,形成了政策科学的繁荣时期。

教育政策学作为政策科学家族中的重要一员,也取得了长足的发展,教育政策已成为几乎所有国家级教育研究所的重要研究领域,美国的俄勒冈州则成为教育政策研究中心;教育政策学也成为许多著名大学的研究课程或专业,比如斯坦福大学的教育学科群中有“教育政策研究”群,伦敦大学教育学院有政策研究系,香港大学和香港中文大学教育学院都有“教育政策与国家发展”的博士

研究方向；教育政策研究的专门杂志也纷纷出刊，如《教育政策》（英国），《教育政策月刊》（美国），《教育政策学刊》（美国），这方面的专著更是汗牛充栋，不胜枚举。特别值得一提的是，1984年瑞典著名教育学家胡森（Torsten Husén）邀集了世界几十名著名教育理论家和教育决策部门的高级官员，聚会于斯德哥尔摩大学，举行了一次别具一格的国际研讨会——教育研究是怎样影响教育政策的研讨会。会后，出版了一本以十几个国家为案例的论文集。这次会议对推动教育政策研究，促进决策部门与研究部门的合作，产生了很大的影响。

政策科学所以在70年代以后蓬勃发展起来，既有社会原因，也有学术自身的原因。

社会原因主要来自于国家职能的变化。30年代以前，西方国家信奉亚当·斯密的自由放任原则，相信市场的自发调节这只“看不见的手”是最有效和最公正的，政府对国家生活、经济运行干预得越少越好。可30年代的经济大萧条，从根本上动摇了这一信念。凯恩斯提出要用政府管理这只“看得见的手”取代“看不见的手”。他把现代西方经济的根本病因归结为“有效需求不足”，因此要靠政府的强有力的手来增加有效需求。从此以后，国家先是在经济生活中扮演了越来越重要的角色，继而国家的影响和控制向社会生活的每个角落渗透。

国家地位的日益突出，使得国家决策的重要性也日益突出。因为第一，当今国家决策的范围空前扩大。古代，最重要的政治决策多为军事决策，近代以后，经济性决策的重要性突现出来。二次大战以后，社会生活成为相互融合、相互牵制的联络网络，政治、军事、经济、外交、种族、科学技术、教育、商贸、犯罪、环境保护、核利用等纷纷成为国家决策的对象；第二，国家决策的社会意义和历史意义空前突出。国家政策的好坏成败与国家的命运甚至人类的生存都是息息相关的。就以教育为例，60年代以后在“人力资本”理

论的指导下,非洲、亚洲和南美的一些国家,出于追求现代化的迫切愿望,拿出国民收入的20%甚至40%来投资教育,寄希望于能从中得到高额回报,一举改变贫穷落后的面貌。结果,有些国家至今仍然笼罩着当初错误决策造成的阴影。我国1958年和文化大革命中的两次“教育革命”,使我国的教育科技水平一落千丈,至今我们仍在吸饮当日的苦水。第三,国家决策的难度空前增加,不去说像葛洲坝这样的工程,也不说经济、金融制度的全面改革,就说高等教育的发展速度、普教与高教的经费投入比例、高校校长负责制的推行等,就够挠头皮的了。所以有这样一种说法:当今的时代是一个决策的时代。

决策是如此的重要,又是如此的复杂,往日的经验性的决策行为必然要有根本的改变。这就提出了决策科学化、民主化、绩效化的要求,要求决策程序专门化、规范化,从而要求政策科学的发展。

政策科学迅速发展的第二个原因是学术自身的原因。

50年代以后,政策科学的母体——政治学的研究重点出现了一个明显的变化,即从静态研究转向了动态研究,从形式研究转向了过程研究。传统政治学过于侧重于形式和法律研究,把对政治现象和政治行为的研究局限于对制度和法律文献的分析上,局限于从政治的外在形式如政府、政党、议会、司法机构、权力分配等制度方面,从宪法、主权等法律条文方面,研究政治的千变万化。这种研究固然比较好地反映了政治活动的正式样式和规范,但并不能真正反映政治活动的本质。而侧重于过程研究的政治学则注重政治活动本身的研究,包括政治参与、政党竞争、投票行为、政治沟通、政治冲突以及政策制定、政治文化、大众传播的研究。它注重的是功能过程和行为(包括个人行为和组织行为)过程的研究。政策研究在狭义上正是这两个过程的研究,或者说,政治学的转变特别表现在重视对政策过程的研究上。

50年代以后的政治科学以及整个社会科学都逐渐改变了以

往重理论轻实际、重基础轻应用的传统,走向了实用化、应用化。这一趋势与从形式向功能研究转化的趋势正好相辅相成。教育学也发生着相应的转变。教育理论应用化的主要途径就是对教育政策制定,对教育规划、预测的贡献。事实上,70年代以来,国家教育理论界的知名学者差不多都参与了教育政策研究的工作,在理论上和实践上都具有重大影响的教育研究成果差不多都与教育决策有关;世界银行在世界教育发展中的作用已越来越突出,而世界银行关于教育的研究报告差不多全都是有关教育政策的报告;在国际比较教育研究中,教育政策的比较研究正成为比较教育研究的主导力量。所以可以预言,教育政策学不仅是一门新兴的学科,而且是一门极有生命力的学科,会成为未来教育研究的核心学科。埃德蒙·金在《别国的学校和我们的学校》一书中就这样说:比较教育的研究,实际就是教育政策的研究。^①

二 教育政策学的内容

“政策科学,政策研究和政策分析是这一领域最常用的三个概念。有时这些概念有特别的用法,有明确的定义,有时它们则可以互换使用。”^②一门学科的建立需要有自身的规范,包括它的理论框架、概念系统、相应的研究方法等。一门学科规范的建成不可能在一朝一夕,需要有一个发展过程。上述概念正反映了这种状况。著名政策学家南格尔也说:“广大的政策研究是对根据具体的社会问题选择公共政策的性质、原因和影响的研究。有些人,比如杜凯·马克莱(Duncah Mavkae)、叶海尔·德罗尔(Yehzehel Dror)强调对政策的效用和评价或这些效用得到最佳化的研究,另外一些人,如戴(Dye)和查克·杰民(Chulk Jones)重点则是对决定的原因和过程的研究。”^③南格尔揭示的这种情况反映了目前政策研究的基本状况,即政策科学大致分为两大类,一类是对政策过程的研究

究,也就是对一项政策是怎样制定出来的研究,这通常被定义为“政策研究”(Policy Studies),或“政策的研究”(Studies of Policy),也称政策的描述性(Descriptive)研究,侧重于理论探讨;另一类是对因素、策略方法等的研究,是对怎样才能制定出一项好政策的研究,这通常被定义为“政策分析”(Policy Analysis),或“为政策的研究”(Studies for Policy),也称政策的规范性(Prescriptive)研究,侧重于应用研究。对政策的评价界乎于这两者之间,关于评价标准的研究很接近于政策研究,评价的方法、手段更接近于政策分析。见图 1-1:^④

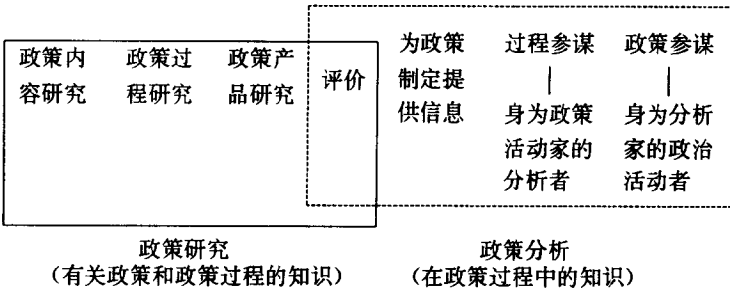


图 1-1 政策制定研究的类型 来源:Hogwood & Liuan(1981)

是倾向于政策研究,还是倾向于政策分析,不仅显示了个人的研究风格和志趣,而且显示出国家的不同。比如英国和美国的差别就很明显。在英国,政府和学术界是相对分离的,学者很少直接参与政府机构的决策,他们更热衷于构造精致的理论构架;而美国则大力支持研究机构的研究,邀请学者参加政府机构的决策,学者也以参加政府部门的工作为荣。所以著名的政策分析学家多数产生在美国。而德国则是另一种模式,教育政策的制定是通过社会招标的形式与学术研究机构联合,对于重要的政策,他们往往邀请两个以上的课题组承担同一课题,然后对不同方案进行比较,决定取舍。

政策研究

政策研究主要是对对象、过程和方法的研究。对象是指影响政策研究的社会重大问题,这些问题往往牵扯政府的大量精力,花费大量的投资,对象的研究就是要帮助回答孰轻孰重,做还是不做,政府的精力和投资花在哪些问题上最合算。

过程研究则是要研究政策的制定是怎样的程序和应该有怎样的程序,“是怎样”是对现状的研究,以便了解现行政策制定过程的优缺点,为改进决策程序提供基础;“应怎样”是根据当今社会科学化、民主化、理性化、绩效化的要求,结合本国的实际情况,提供理想的决策模式。它涉及到的核心问题通常有:

1. 政策的形成在政策和目标之间的理性分析基于在错误中的摸索吗?
2. 在政策选择和政策推行的研究中,相对于政策变化的决定因素和影响而言,在多大程度上强调对过程分析的研究?
3. 在政策研究的培训中,多大比例用于过程培训,多大比例用于方法、对象的训练?
4. 针对不同的对象,比如教育政策和环境政策,政策过程发生多大程度的变化?
5. 不同的政府层次、不同的政府部门和不同的国家,选择和推行政策的过程有何不同?
6. 对过程本身的评价目标,在公众参与,程序公正、公开和确定性方面应达到怎样的程度?
7. 在评价可选择的政策时,政策分析应在多大程度上考虑政治的、行政的灵活性?
8. 各决策部门之间怎样协调,怎样分配权力和权力制约,才能构成一个权威、高效的政策过程?

研究方法也是政策研究中很重要的一个组成部分,事实上方

法论的转变是政策科学发展的一个重要因素。

二次大战以前,政策研究主要受马克斯·韦伯理性科层社会学理论的影响,相信科层制度是最有效的组织形式,是人类自己管理自己的最有效的方法。因此,最理想的政策结构就是由极少数人组成最高层次的决策控制,由下级行政人员负责执行的政策体系。认为这样的决策模型有五个特点:职业专门化,等级系列化,办事程序化,行为理性化,技能优胜化。在韦伯的政策模式中,强调权威的作用,政策制定与政策执行是一个自上而下单向的传递关系,整个政策系统也是封闭的和静态的。

50年代以后,传统的政策模式受到了挑战,认为很难有固定的、普通的原理法则可以解决千变万化的政策问题,寻求用科学的方法来研究政策过程,“行为主义”理论统帅了政策研究领域。这种方法不再拘泥于制度、组织、条文的研究,寻求研究的量化、实证化和心理化,着重动态的过程研究,着重对人的角色和相互关系的研究。赫尔伯特·西蒙对于决策行为的研究,在行为主义流派中具有代表性。西蒙的著名论点是:管理就是决策。因此他的理论不仅适用于企业,而且适用于一切正式组织机构,特别是政府机构。西蒙理论的最大特点是把决策过程看做是一个社会心理学的问题,强调管理者、操作者、监督者的有机协调,从而形成有效的行为模式。

60年代以后,后行为主义兴起,认为过于注重细节、实证的行为主义“纯科学”是以叶障目,沉湎于方法论的精细化,偏离了政策的实际内容,对于充斥社会的各种问题无应变能力。

后行为主义并不反对技术性的、“纯科学”的研究,但更强调对解决实际问题的贡献。主张既重视政策制定过程的研究,也要重视政策实施过程的研究。在具体方法上,除了传统的政治学、社会学的研究方法外,近来又比较注重模式研究、个案研究和人类学研究方法在教育政策研究中的应用。模式研究如理性模式的研究、渐进模式的研究、综合模式的研究。个案研究如1972年乔尔·伯克等