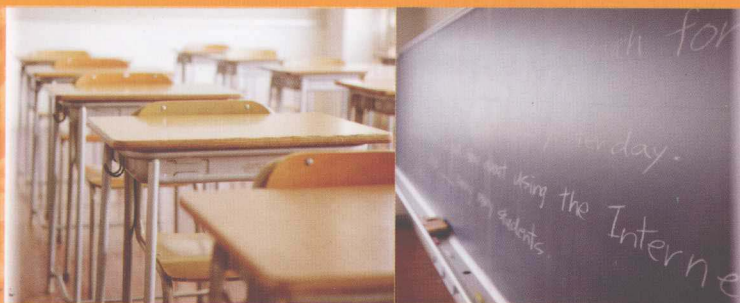


教育政策分析 ——理论与实务

JIAOYU ZHENGCE FENXI LILUN YU SHIWU

孙锦涛 等著

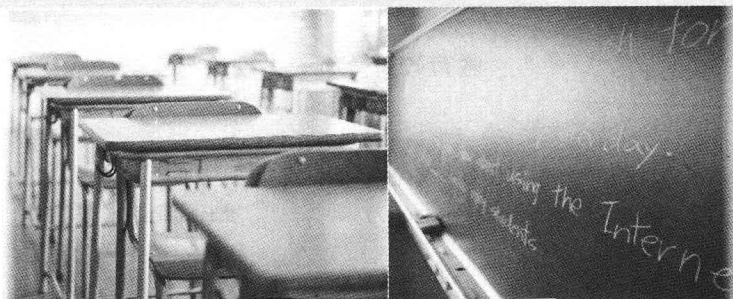


重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>

教育政策分析 ——理论与实务

JIAOYU ZHENGCE FENXI LILUN YU SHIWU



孙锦涛 等著

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育政策分析:理论与实务/孙绵涛等著. —重庆:
重庆大学出版社, 2011. 5
ISBN 978-7-5624-6139-5

I. ①教… II. ①孙… III. ①教育政策—研究 IV.
①G40-011. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 084799 号

教育政策分析——理论与实务

孙绵涛 等著

策划编辑:唐启秀

责任编辑:唐启秀 叶霞 版式设计:唐启秀
责任校对:陈力 责任印制:赵晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝正街 174 号重庆大学(A区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆东南印务有限责任公司印刷

*

开本:720×1020 1/16 印张:16.5 字数:237千

2011年5月第1版 2011年5月第1次印刷

印数:1—4 000

ISBN 978-7-5624-6139-5 定价:29.80 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

前言

20 世纪 80 年代末,我就开始从事教育政策研究,在国内较早地主持了全国教育科学规划教育政策研究方面的课题,发表了教育政策研究方面的论文,出版了教育政策学著作,指导硕士和博士生完成教育政策研究方面的学位论文。本世纪初开始,教育政策分析成为我国教育政策研究的一个热门话题。这种状况与我多年前所倡导的“中国的教育研究要走向教育政策研究,教育政策研究要走向教育政策分析研究”有些不谋而合。然而当前很多研究虽以教育政策分析为名,实则仍为一般意义上的教育政策研究。这不免让人感觉我国的教育政策分析似有一点盲目跟风的味道,缺乏对教育政策分析的专门研究。这种热热闹闹的教育政策分析背后,似乎还缺少一种专业化的理论支撑。为此,在 2002 年我进一步提倡“教育政策分析研究要由一般的教育政策分析走向教育政策专业化分析研究”。并于当年撰写了《关于教育政策分析若干理论问题的探讨》^①一文,提出了构建一种专业化教育政策分析理论的初步想法,对教育政策分析理论中的三个基本问题——什么是教育政策分析,教育政策分析分析什么及如何进行教育政策分析,做了尝试性的探讨。这些探索也可见于我的著作《教育政策论——具有中国特色的社会主义教育政策研究》的代前言中^②。8 年过去了,通过给研究生上教育政策分析的课和指导研究生教育政策

① 孙绵涛. 关于教育政策分析若干理论问题的探讨[J]. 教育研究与实验, 2002(2).

② 孙绵涛. 教育政策论——具有中国特色的社会主义教育政策研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2002.

分析方面的学位论文,我对教育政策分析的理解也不断深入,构建的理论也逐渐丰满。特别是在2007年教育部人文社会科学专项任务项目“教育政策分析的理论与实务研究”课题获批后,我更加有侧重性地加快了在这方面的研究。本书就是该课题的最终研究成果,是中国内地第一本论述教育政策分析的专著,它对教育政策分析的理论做了较为系统的建构,并利用教育政策分析理论对一些教育政策的实践及教育政策分析的实践进行了反思。

依据我的看法,教育政策研究与教育政策分析的关系可以简单表述为:所有的教育政策分析都可以说是教育政策研究,但不是所有的教育政策研究都是教育政策分析。教育政策分析是一项规范化、专业化要求较高的教育政策研究。它对分析的主体、目标、内容及方法等需要有较为明确的规定和较严格的要求。为了区分教育政策分析与教育政策研究,而又照顾人们现时把教育政策研究称作教育政策分析这种习惯,我们把那种对教育政策研究称为教育政策分析的这种教育政策分析称为一般性的教育政策分析,而把我们通过研究所建立的一套教育政策分析的理论与技术称为专业化的教育政策分析。

一般性教育政策分析存在的主要问题一般表现为对分析主体、分析的目标、分析的内容、分析的方法缺乏明晰的研究和规范的要求,导致了教育政策的分析存在这样或那样的问题。如对教育政策分析的内容,一般只关注教育政策过程和价值,对于教育政策的内容、环境等缺乏分析。这种状况既不利于丰富和完善教育政策分析理论,也无益于有效地分析教育政策。所以,无论从教育政策分析的理论建构还是从教育政策分析的实践操作上来看,这种一般性教育政策分析都是值得进一步改进的。我们所倡导的专业化教育政策分析,是指教育政策分析者运用一定的步骤和方法,对教育政策的内容、过程(包括教育政策决策、执行和评价)、环境及价值进行研究,从而实现教育政策预期目标的一种活动。这种教育政策分析与一般性的教育政策分析相比,其优势表现在:首先,其内容是全面的,四个分析基本上囊括了教育政策的内容,四者之间比较严密的逻辑联系。教育政策的内容分析是要分析教育政策文本形态中的政策规范;教育政策的过程分析是要分析这种政策规范是如何形成、形成后如何执行、执行后的产出结果如

何;而教育政策的整个过程又是在教育政策环境中进行的,所以除上述分析外,还必须对教育政策的环境进行分析;由于整个教育政策的内容及过程是离不开教育政策价值的,可以说,教育政策的价值渗透在整个教育政策内容、过程及环境之中,因此,除对教育政策的内容、过程和环境分析以外,最后还要对教育政策的价值进行分析。其次,专业化教育政策分析指明了教育政策分析的主体和目标,明确了教育政策分析的步骤和方法。显然,上述这种教育政策分析不是一般意义上的教育政策分析,与一般的教育政策分析相比,它确实是一种专门的教育政策分析。我们将我们所倡导的教育政策分析称之为专业化的教育政策分析,就是因为这种教育政策分析有它专门的理论与技术,而这些理论和技術,是要经过一定的教育政策分析的学习与训练才能掌握和运用的。

本书分为两部分:第一部分是理论篇,是关于教育政策分析的理论研究,包含三章,第一章是教育政策分析概述,讨论了教育政策分析的缘起、目的和类型;第二章是一般性教育政策分析研究,讨论了一般性教育政策分析的概念、内容、理论、过程及方法;第三章是专业化教育政策分析研究,探讨了专业化教育政策分析的概念、人员、内容及方法。第二部分是实务篇,由于一般性的教育政策分析就是一般的教育政策研究,这样的案例研究比较多,而专业化教育政策分析是教育政策分析的一种深化与创新,也是我们倡导的教育政策分析,所以在此我们只选取了专业化教育政策分析的实例,依据教育政策分析的内容,选取了教育政策内容分析、教育政策过程分析(以教育政策决策和教育政策评价分析为例)、教育政策环境分析、教育政策价值分析等五个方面的实例来具体说明如何做专业化教育政策分析。

在本书的结构逻辑方面:宏观上是遵循理论与实践的对应逻辑。微观上,第一部分中,第一章交待了研究教育政策分析的三个基本问题,即为什么要研究教育政策分析,研究教育政策分析要达到什么目的,当前有哪些类型的教育政策分析研究;第二章较为系统地概括了当前我国一般性教育政策分析的理论研究,即一般性教育政策分析是什么,一般性教育政策分析分析了什么,一般性教育政策分析有哪些理论,一般性教育政策分析的过程与方法是什么等问题;第三章则构

建了我们所倡导的专业化教育政策分析的理论框架,其理论逻辑是围绕什么是专业化教育政策分析,谁来进行专业化教育政策分析,专业化教育政策分析分析什么,怎么进行专业化教育政策分析四个层面而展开的。第二部分中,实例是按照专业化教育政策分析的内容来安排的,其内在逻辑可以表述为:内容分析是基础,过程分析是主干,环境分析是范围,价值分析是灵魂。

可以说,这本书的理论成果也是我 20 多年长期思考教育政策分析的一个比较系统的总结。其理论成果中的一般性教育政策分析的探讨,虽然借用的是一般公共政策研究的理论,但把这种一般的公共政策研究理论作为一般的教育政策分析的理论来进行探讨也不失为一种创新式的尝试。至于专业化的教育政策分析的理论部分,更是我近十几年来反复探索的结晶。本书这部分的内容就是在我撰写的《关于教育政策分析若干理论问题的探讨》这篇文章的基础上改写而成的。为了探讨和印证我所建构的专业化的教育政策分析理论的适用性,一方面,在我本人近年的教育政策分析的研究中,尝试运用这些理论进行了专业化的教育政策分析的探讨,本书实务篇中的有关教育政策内容分析部分,就是这种尝试性探讨的成果。另一方面,在多年特别是近十几年的研究生教学及指导研究生的学位论文撰写过程中,本人也指导研究生运用我所建构的专业化的教育政策分析理论,进行专门的教育政策分析研究。本书实务部分的教育政策决策分析、教育政策评价分析、教育政策环境分析和教育政策的价值分析就是这类研究的成果。其中,教育政策的决策分析由祁型雨教授撰写,教育政策评价分析和教育政策的环境分析是在我所指导的研究生徐赟和寇倩倩学位论文的基础上改写的,教育政策的价值分析是在祁型雨教授指导的研究生任清亮学位论文基础上改写而成的。本书是在课题即将结题之际,由课题组的成员徐赟依据我所设计的书稿的详细写作提纲和提出的观点,以及上述研究成果帮我整理初稿,并在这一过程中由我对整理的文稿进行修改,最后又对初稿进行反复修改定稿后形成的。上述人员特别是徐赟为本书花费了大量的精力,在本书即将付梓之际,特对他们所付出的辛勤劳动表示衷心的感谢,对重庆大学出版社将本书纳入出版计划,对本书责任编辑唐启秀为本书的出版所做的卓

越工作致以深深的谢意。

本书撰写的目的,理论上是为了构建专业化教育政策分析理论,进一步完善教育政策学及教育科学的理论体系,实践上为我国教育政策分析走出困境,走向专业化的教育政策分析,进而为教育政策改革和教育管理及教育的改革提供参考。然而,本书毕竟是第一次对教育政策分析进行专门研究并尝试构建专业化教育政策分析的理论,不足之处在所难免,诚望教育界同仁提出宝贵意见。

孙锦涛

2010年12月30日于沈阳师范大学

教育经济与管理研究所

第一部分 理论篇

第一章 教育政策分析概述	3
第一节 教育政策分析的缘起	4
第二节 教育政策分析的目的	7
第三节 教育政策分析的类型	12
第二章 一般性教育政策分析研究	17
第一节 一般性教育政策分析的概念	18
第二节 一般性教育政策分析的内容	24
第三节 一般性教育政策分析的理论	28
第四节 一般性教育政策分析的步骤与方法	33
第三章 专业化教育政策分析研究	45
第一节 专业化教育政策分析的概念	46
第二节 专业化教育政策分析的人员	54
第三节 专业化教育政策分析的内容	64
第四节 专业化教育政策分析的方法论体系	80

第二部分 实务篇

第四章 专业化教育政策内容分析	93
第一节 教育政策内容分析的方法	94
第二节 改革开放后中国教育体制改革政策的内容分析	99

第三节	改革开放以来中国就近入学政策的内容分析	107
第五章	专业化教育政策决策过程分析	120
第一节	教育决策过程的分析标准	121
第二节	高校扩招政策的决策过程分析	126
第三节	我国教育决策过程的改进建议	133
第六章	专业化教育政策评价分析	138
第一节	教育政策评价分析的标准构建	140
第二节	我国高校扩招政策的评价分析	155
第三节	高校扩招政策评价的改进建议	160
第七章	专业化教育政策环境分析	163
第一节	我国县级市中小学教师培训政策环境分析的标准构建	164
第二节	我国县级市中小学教师培训政策的环境分析	184
第三节	中小学教师培训政策环境的改进建议	190
第八章	专业化教育政策价值分析	195
第一节	就近入学政策的价值分析范畴	198
第二节	就近入学政策价值分析的标准构建	202
第三节	我国就近入学政策的价值分析	227
第四节	我国就近入学政策的改进建议	237
参考文献		246

理论篇

第一部分

本部分是关于教育政策分析的理论研究。从教育政策分析的缘起、目的和类型三个方面对教育政策分析进行了概述,讨论了一般性教育政策分析的概念、内容、理论、过程及方法,探讨了专业化教育政策分析的概念、人员、内容及方法。

教育政策分析概述

本章主要探讨了教育政策分析的缘起、教育政策分析的目的和教育政策分析的类型。教育政策分析研究既是适应教育管理学学科的发展走向——教育政策理论研究的重心从一种宽泛的教育政策分析走向科学的规范的专业化教育政策分析的需要,也是回应教育政策实践的现实需要。教育政策分析的目的在于完善教育政策的内容、改进教育政策的过程、增进教育政策的价值、改善教育政策的环境、提高教育政策的效能。以往对教育政策分析类型的划分有三个维度:范围维度、时间维度和价值维度。从范围上看,有广义的教育政策分析、次广义的教育政策分析、狭义的教育政策分析;从时间上来看,分为未来的政策分析、回溯的政策分析、整合的政策分析;从价值维度来看,分为应然分析和实然分析。我们按照分析的规范化程度分为一般性教育政策分析和专业化教育政策分析。



第一节 教育政策分析的缘起

一、教育管理学科的发展走向

19 世纪初,教育管理在美国开始作为一个研究领域,至今已有近两百年的历程。^①初创时期的教育管理学侧重于提供一种规范性的判断标准,教育管理的专家凭着自身经验和现有书本知识,提供规范性的标准,告诉教育管理者应当如何去做。随后,伴随着行为科学和实证主义的兴起,人们才将注意力转移到现实中来,开始强调实践中应当如何去做。20 世纪 80 年代之后,两条路线结合,研究教育管理的专家不仅仅“高居庙堂”凭着想象和现有书本知识,宣扬教育管理者要做什么,不要去做什么,而且深入教育管理实践,搜集教育管理的典型案例,发现问题,探索解决之途径。20 世纪 80 年代后,教育管理也开始注重吸纳各种理论,除了教育学、哲学、管理学、政治学、经济学、伦理学等各种理论流派和管理模式也在教育管理的领域里激烈交锋。教育管理理论出现蓬勃发展的繁荣局面,完成了从一元性的理论科学到多元综合的学科发展。

在我国,教育管理研究及教育管理学学科建设则滞后于西方,现代意义上的教育管理起源于 19 世纪末的清政府办“新学”的过程中。20 世纪 20 至 40 年代期间,曾有过一段较快的发展史。“解放后,我国因受苏联教育学模式的影响,相对独立的教育管理学及其研究被放弃了。教育管理学成为了普通教育学中的一个并不重要的部分,成了‘一门被人遗忘了的学科’”。^②改革开放后,国内学者积极移植借鉴西方的研究成果和研究方法,从翻译学习西方教育管理著作开始,进

^①孙绵涛. 教育管理学[M]. 北京:人民教育出版社,2008:3-4.

^②张复荃. 重温一门被人遗忘了的学科[J]. 教育丛刊,1983(3).

而关注我国教育管理改革的实际问题,出版了一批有一定质量和影响的教育管理学著作和教材,发表了大量的教育管理学的论文。在理论研究的同时,也弥补学科建设的不足,以北京师范大学为首,在全国陆续开设了教育管理学科的课程,培养了大量的教育管理理论研究者和管理实践人员,教育管理学的研究也逐步科学化、规范化。结合不同的理论基础和实践需要,教育管理学也逐渐产生了一些新的分支学科,逐渐形成了具有中国特色的教育管理学科体系。

目前我国教育管理学存在的问题是:如何有效地利用教育理论指导教育实践。教育政策便是这种理论研究应用于实践的重要桥梁,是将二者有机结合的重要手段。教育政策是国家为实现教育目的、完成教育任务而协调教育的内外关系所制定和实施的一种战略性的、准则性的规定^①。教育管理是一种管理活动,包括宏观的教育行政和微观的学校管理。国家管理教育必须通过制定和实施教育政策来管理^②。教育政策的制定需要教育管理理论来指导,教育政策又作用于教育实践,同时,教育实践又催生新的教育问题,引发教育理论的困难,促进教育理论的提高与升华,呼唤新的教育政策的出台来协调教育内外关系。正如王金霞所说的那样,教育政策既具有教育理论的特征,又具有教育实践的特征,它是将教育理论通过复杂地、合理地构建并系统地作用于教育实践的桥梁。教育理论与教育实践发生作用的过程也是教育政策系统的运行过程、完善过程、发展过程。^③因此我们认为,未来教育管理研究的重心要走向教育政策研究。教育政策研究是教育管理理论与教育管理实践的双重诉求。

二、教育政策理论的重心转移

教育政策分析是在教育研究走向教育政策研究需要的基础上,由教育政策研究走向教育政策分析研究,由一般的教育政策分析研究走向教育政策专业化分析研究的需要。

^①孙绵涛.教育政策论——具有中国特色的社会主义教育政策研究[M].武汉:华中师范大学出版社,2002.

^②孙绵涛.教育政策学[M].武汉:武汉工业大学出版社,1997.

^③王金霞.教育政策——教育理论与实践的桥梁[J].教育理论与实践,2005(6).

20 世纪六七十年代,将政策制定过程本身作为研究对象的政策科学开始发展起来。教育政策,凭借教育在现代国家中举足轻重的地位,也慢慢成为政策科学大家族中不可或缺的一员。因此,当时我们就倡导,中国的教育研究要走向教育政策研究^①,袁振国也持同样的观点,他提出,“教育政策研究是 20 世纪 60 年代以来发展最快的学科领域之一”。在我国社会科学分类的 12 个学科中,教育学又是应用性最强的学科之一,在某种意义上可以这么说,教育学的研究主要就是:第一,为政策的研究和对政策的研究;第二,怎样提高教与学的效果的研究。教育政策的研究已经成为学科发展的一个潮流、一个趋势,在世界上,对国家教育发展发挥影响的研究机构几乎都是教育政策研究机构。60 年代以后全世界最著名的学者,几乎都是教育政策研究者。现在世界上最著名的教育研究刊物、最著名的教育研究著作,几乎都涉及教育政策研究。因此,他认为:“没有研究的教育政策不可能成为好的政策,不关心教育政策的研究难以成为有价值的研究。”^②20 世纪 90 年代后期以来,我国的教育政策研究得到了广泛的重视,然而,如何做好教育政策研究又是当时教育政策研究中遇到的一个难题。为了做好教育政策研究,我们提出,中国的教育政策研究要由一般的教育政策研究走向教育政策分析研究。2005 年前后,教育政策分析成了教育政策研究的一个热门的话题。多数的教育政策研究都冠以教育政策分析之名。然而,这种教育政策分析实质上还是一般意义上的教育政策研究,规范化、专业化的程度不够。针对这种情况,我们又提出,中国的教育政策分析要走向专业化的教育政策分析。可以说,教育政策分析理论的专业化,是中国教育政策理论重心不断转移和深化的需要。

三、教育政策实践的现实需要

新中国成立以来的教育政策实践已充分证明,教育政策是教育改革的关键。教育政策对了路,教育改革必然成功。如果教育政策错了,教育政策的执行越得力,对教育的危害就越大,例如“文化大革命”期间的教育政策就是这种情况。我国当前正在进行大规模的教育改

^①孙绵涛. 教育政策学[M]. 武汉:武汉工业大学出版社,1997.

^②袁振国. 教育政策分析与当前教育政策热点问题分析[J]. 复旦教育论坛,2003(1).

革,努力将我国从人力资源大国转变为人力资源强国,推进创新型人才的培养,教育公平和教育均衡发展等问题成为热点,都需要通过国家的教育政策来协调和解决其中的利益问题。此外,高校扩招政策、高校后勤社会化政策、农民工子女入学政策、就近入学政策等,也都是受全社会关注的重大教育政策,关系到每个公民的切身利益,甚至关乎国家的安全和稳定。教育行政部门要想使好这双“看得见的手”,就需要一系列的高质量、高效能的国民教育政策。那么,如何才能保证每一项教育政策都是高质量的,都是高效率、好效益的呢?这就需要依靠科学规范的教育政策分析理论和方法。教育政策分析虽然不是万能的,它不能取代教育政策的制定和实施,也不能解决所有问题,但是教育政策分析能从学理的角度来解释政策,以对教育政策改革提供实质性的帮助。从这个意义上讲,教育政策分析是教育政策实践的现实需要。

第二节 教育政策分析的目的

任何科学的分析活动都是具有一定目的的,前面提到,教育政策分析不是万能的,它不能取代教育政策的制定和实施,它的能力限度决定着它不能解决所有的政策问题。但这不妨碍教育政策分析的最终的目的取向——实现教育政策目标。正如公共政策讨论的,公共政策分析“其基本功能或价值基点,在于应用人类社会一切可能的知识、理论、方法、技术,以及直觉、判断力、创造力等能力及潜能,正确地制定公共政策和有效地执行公共政策”。^①对任何一项教育政策进行政策分析,教育政策分析者都是奔着实现教育政策目标去的。因此,从根本上来说,教育政策分析的目的就是为实现教育政策目标,这个目

^①陶学荣,崔运武.公共政策分析[M].武汉:华中科技大学出版社,2008:368.