

YIZHONG FENXI FANSHI  
ZHONGGUO GAODENG JIAOYU ZHENGCE YANJIU

# 一种分析范式：

中国高等教育政策研究

康翠萍 著



人民大学出版社

# 一种分析范式：

## 中国高等教育政策研究

康翠萍 著

人 民 大 学 出 版 社

策划编辑:孙兴民  
责任编辑:李椒元  
装帧设计:徐 晖  
责任校对:刘越难

### 图书在版编目(CIP)数据

一种分析范式:中国高等教育政策研究/康翠萍著.

-北京:人民出版社,2010.7

ISBN 978-7-01-008834-1

I. 一… II. 康… III. 高等教育-教育政策-研究-中国  
IV. G649.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 060507 号

### 一种分析范式:中国高等教育政策研究

YIZHONG FENXI FANSHI ZHONGGUO GAODENG JIAOYU ZHENGCE YANJIU

康翠萍 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京世纪雨田印刷有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:17.25

字数:392 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008834-1 定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

## 前 言

当今面对知识经济时代的来临,经济全球化、政治多元化、世界多极化趋势的出现,世界各国政府普遍意识到教育对社会、经济发展的意义,对提高综合国力的作用。同时,各国政府及学者也都深刻地认识到教育政策及其教育政策研究对推动一个国家社会发展中的重大作用。一个国家的教育如何发展,在很大程度上取决于制定什么样的教育政策。当今世界上,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。20世纪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。世界上最著名的教育研究刊物、最著名的教育研究著作,几乎都涉及到教育政策研究。<sup>①</sup>无疑,教育政策研究作为一个重要的领域,越来越受到各国学者的普遍重视。

我国大陆的教育政策学始于20世纪80年代末90年代初,以袁振国和孙绵涛两位学者出版的《教育政策学》为标志<sup>②</sup>。尔后,

---

① 袁振国:《教育政策分析与当前教育政策热点问题》,《复旦教育论坛》2003年第1期。

② 袁振国:《教育政策学》,江苏教育出版社1996年版。孙绵涛:《教育政策学》,武汉工业大学出版社1997年版。

越来越多的学者参与到教育政策研究领域,形成了中国大陆教育政策研究蓬勃发展的局面。然而,我们发现,在教育政策研究中,学者们似乎并没有意识到教育政策研究与教育政策分析的区别,往往将二者完全等同起来。比较常见的是,一些学者在“教育政策分析”的标题之下,做的却是一般意义上的教育政策研究,并没有注意到教育政策分析的特殊性和专业性。正如孙锦涛所指出的,教育政策研究与教育政策分析是两个既有联系又有区别的领域,一般而言,所有的教育政策分析都可以看作是教育政策研究,但并非所有的教育政策研究即是教育政策分析。教育政策分析有其自身特殊的研究理论模式、方法和标准<sup>①</sup>。目前,我国教育研究正面临着学科建设与研究范式的转型,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,教育政策分析研究要走向专业化、规范化的教育政策分析研究。<sup>②</sup> 本书的研究就是在这种理论的指导下,立足于教育政策分析“走向专业化、规范化”的任务,选择了教育政策分析这一研究范式,对中国高等教育政策领域的政策分析问题作一尝试性的探讨。

从教育的角度,高等教育改革与发展主要依靠高等教育政策的制定和实施,而高等教育政策决策与实施主要依靠科学而规范的高等教育政策,因此,高等教育政策研究对高等教育改革与发展具有极为重要的意义。然而,高等教育政策研究在我国起步较晚,科学而规范的研究尚未形成,与一般的教育政策分析一样,学者们的研究缺乏政策分析的专业意识,这在很大程度上不仅影

---

<sup>①</sup> Dunn, E. : *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994.

<sup>②</sup> 孙锦涛:《教育政策学》,中国人民大学出版社2010年版,第3页。

响了对高等教育改革实践的指导,而且影响了高等教育政策学理论的建设。

高等教育政策分析到底分析什么?根据美国政策学研究专家 W. H. Brian and

A. G. Lewis 于 20 世纪 80 年代提出的观点,教育政策研究有三个角度:一是过程(Process),二是内容(Content),三是价值(Value)。① 90 年代中后期,我国教育政策学学者孙绵涛运用公共政策分析理论,对教育政策分析理论中的若干问题进行了比较系统的思考,他认为教育政策分析既要分析教育政策的内容,也要分析教育政策的过程(包括教育政策如何形成、如何执行),还要分析教育政策的结果(包括教育政策的产出如何)、教育政策的环境和价值等。② 从我国现有的政策分析的文献来看,有关教育政策的过程分析和教育政策的价值分析的成果比较多,而对教育政策内容和环境分析却涉及比较少。比如从 2003 年开始,刘复兴教授和祁型雨博士就主要着力于教育政策价值研究③。最近几年,教育政策过程分析成为了博士学位论文的热门选题,比如《进城务工就业农民子女义务教育政策执行研究》(2005)、《教育政策执行模式研究》(2006)、《教育政策执行运行机制分析——以有关新课程改革政策在 X 省的执行为例》(2005)、《区域教育政策行为研究——以县级区域为例》(2005)、《制度规约下的教育政策执行研

---

① W. H. Brian and A. G. Lewis, *Policy Analysis for the Real World*, OXTSRD University Press, New York, 1986。

② 孙绵涛:《教育政策学》,中国人民大学出版社 2010 年版,第 236 页。

③ 刘复兴:《教育政策的价值分析》,教育科学出版社 2003 年版;祁型雨:《超越利益之争:教育政策的价值研究》,高等教育出版社 2003 年版。

究》(2009)等等都是关于教育政策执行过程的研究<sup>①</sup>。在高等教育政策研究领域,也有不少学者开始关注高等教育政策内容分析,但多限于文本或某个单项的政策内容,缺乏对高等教育政策系统、全面的考察与分析。本人一直认为,在教育政策分析的四大分析范畴中,教育政策内容分析是最为基础性的研究,要对教育政策过程、价值、环境进行分析,如果对教育政策内容没有全面系统的把握,事实上是很难进行下去的。因此,本书取向教育政策内容分析的视角,对我国建国以来若干高等教育政策进行全面梳理和分析,以期对相关高等教育政策过程、高等教育政策价值以及高等教育政策环境分析提供一定的分析基础。

本研究在体例上采取了总—分结构式,全书共分八章,第一章是有关高等教育政策分析的理论模式与规范,主要从概念内涵、内容框架、分析标准、分析方法与步骤等维度对高等教育分析的若干理论问题进行了研究,它是后面各章的基础和依据,从第二章开始的各内容都是按照第一章所阐述的规范要求而展开的具体的高等教育政策内容分析。第二、三、四、五章分别是高等教育政策体系中的前提性要素即体制政策、高等教育政策体系中的条件性要素即教师政策、高等教育政策体系中的保障性要素即经费政策、高等教育政策体系中的目的性或结果性要素即质量政策。这四大政策要素构成了国家宏观的高等教育政策体系的核心内容,也是本书

---

<sup>①</sup> 这些论文分别是:周佳的《进城务工就业农民子女义务教育政策执行研究》(北京师范大学2005年博士学位论文)、毕正宇的《教育政策执行模式研究》(华中师范大学2006年博士学位论文)、胡春梅的《教育政策执行运行机制分析——以有关新课程改革政策在X省的执行为例》(北京师范大学博士学位论文2005年)、杨润勇的《区域教育政策行为研究——以县级区域为例》(北京师范大学2005年博士学位论文)、邓旭的《制度规约下的教育政策执行研究》(北京师范大学2009年博士学位论文)。

的主干内容。第六、七、八章是高等教育质量政策内容的具体化,包括高等教育学科政策、高等教育科研政策和高等教育学位政策等三大内容。

规范的高等教育政策分析,首要的也是最为关键的工作就是确立分析标准和分析框架。可以说分析标准就是一个工具,一把尺子,一杆秤,是评判某种或某项政策是否全面、系统、科学的依据。从科学研究的角度,构建政策分析标准其本身就是一个科学研究过程。一般来说,确立分析标准有四种方式:第一种是分解中心概念,构建政策内容框架;第二种是以已有的理论为根据,确定政策内容分析框架;第三种是设计开放性问题,作试探性的小规模调查从而构建政策内容框架;第四种是通过政策文献检索和个案研究方式来构建政策内容分析标准。本书采取了综合的方式,即首先借用了有关教育政策内容体系理论确立了国家宏观的高等教育政策内容体系框架:高等教育体制政策、高等教育教师政策、高等教育经费政策、高等教育质量政策等四大政策分析范畴。在此基础上,本研究又将四大政策概念进行了分解,构建具体政策内容的分析类目即亚类目。

比如,将高等教育体制政策分解为以协调工作关系的体制政策(包括高等教育行政体制和高等学校内部管理体制)和协调资源关系的体制政策(即高等学校教育体制政策),将教师政策分解为教师教育政策和教师管理政策(包括教师引进政策、教师待遇政策、教师培训政策、教师流动政策),将高等教育经费政策分解为高等教育投资政策、高等教育拨款政策和高等教育资助政策,将高等教育质量政策分解为高等教育工作质量(包括科研、教学、管理质量等)政策和高等教育人才培养质量(包括学科、专业、课程、学位及其学位质量评价等)政策。但由于考虑到政策分析范畴确



立的科学性、系统性和全面性,我们同时采取了开放性、小规模  
的问卷或访谈调查和政策文献抽样分析,比如,通过对参与国家教育  
政策制定和决策的专家学者的开放式访谈和调查,从若干个别的  
认识和观点中归纳出其共同的普遍的政策范畴。为了避免这些理  
论范畴确立的主观性和理性色彩太浓,对相关的政策文献进行抽  
样分析和归类,抽象出其共性的政策内容,直至“理论理性”与“实  
践理性”达到完全统一时,政策内容分析的标准才得以正式确立  
起来。

政策内容分析标准产生之后,还要从不同的角度进行论证,包  
括历史的事实论证和逻辑的价值论证。比如,我们之所以将高等  
教育体制政策、高等教育经费政策、高等教育教师政策以及高等教  
育质量政策作为国家宏观的高等教育政策内容体系框架,主要从  
如下几个方面来论证的:一是从世界各国和地区的高等教育改革  
与发展的实践历史经验来分析,二是从政策所要解决的现实问题  
来论证,三是学理逻辑上论证各项政策之间是否存在必然的联  
系或关系。本书正是按照这样的思路和方法确立了微观的各具体  
政策内容的分析标准和框架,并在充分论证之后采用定量——定  
性相结合的研究方法对我国建国以来若干高等教育政策规范进行  
了全面而系统的分析。

本书的撰写和研究工作是在众多老师、学生的协助、支持下完  
成的,首先是我的研究生徐今雅、郭琳琳、张翠华、孙菲、马晓华、黄  
瞳山、王振鹏、孙杰、褚晨阳、李晓静、尚亚丹等的参与,可以说他们  
的直接参与使得每个专题自成一体,又相互衔接,以致构成了比较  
完整的逻辑体系。从2002年起我指导了近40位研究生(包括教育硕  
士),有近一半的研究生选题是有关高等教育政策分析。比如徐今  
雅的《我国转型期教师培训政策内容分析》、郭琳琳的《学

位制度恢复以来我国学位授予政策内容分析》、孙菲的《建国以来我国英语学科政策内容分析》、马晓华的《我国学位质量评价政策内容分析》、褚晨阳的《建国以来我国公立高校科研政策内容分析》、李晓静的《我国公立高校人才引进政策内容分析》、孙杰的《建国以来我国高等教育质量政策内容分析》等等。本书中的有关章节和相关内容正是在我指导的这些论文基础上进一步整理、修改、完善后而形成的。另外,在本书中“有关教师教育政策内容分析”部分是孙锦涛、张翠华和我共同完成的,有关国家宏观的“教育行政体制政策现状分析”部分,是马焕灵博士与我共同研究而形成的学术成果,在此我要对他们所付出的劳动和汗水表示最真诚的感谢。

我们知道,政策研究的目的在于,为国家政策决策提供理论基础和依据。本书旨在通过研究为国家高等教育政策决策和制定提出建设性建议和构想,并非指责党和国家政府。虽然专家学者不能代替政府来进行政策改革,但可以促进国家教育政策的改革与完善。诚如有学者所指出的,专家学者在改革中主要有四个作用,即一是探讨理论基础,改革需要有理论做支持;二是评介国外经验;三是完善政策框架;四是分析实施难点。<sup>①</sup> 专家学者理应从这四个方而支持党和政府的工作,支持国家教育改革,而不是单纯地批评和指责政府。当然批评也是必要的,但是如果不能提出建设性的建议和完善政策的框架,恐怕作用就不再存在了。

高等教育政策是现代任何一个国家在面对一系列高等教育问题时所采取的战略方略。高等教育政策的科学性、有效性不仅关系到政策本身的生命力,而且也关系到国家改革与发展高等教

---

① 成思危:《制度创新是改革的核心》,《读书》杂志2008年第10期。

育的权威性、合法性和有效性。我相信,在未来将有更多的高等教育政策分析的专业化研究成果问世,为保证我国高等教育政策的科学性、有效性贡献应有的理性力量。

有人说,人生之要义就在于善于而且能很好地“解读生活的文本”,因为现代社会是通过文献组织起来的,无论是政治领域还是经济系统,无论是教育系统还是科技领域,文献体现着社会组织的复杂性。只有批判性地阅读这些文献,而且能分析性地解构这些文献,才能实现心灵之功能,才能建立“精神之账户”。本研究就是在批判和吸取了前人的政策分析理论上,确定了中国高等教育政策研究这一主题,从而完成了“心灵之思”,愿这种“心灵之思”成为现代社会发展与进步的理性之源。

# 目 录

前 言 .....	( 1 )
第一章 研究范式:高等教育政策分析理论模式及其 规范 .....	( 1 )
第一节 内涵:高等教育政策分析的概念维 .....	( 1 )
一、教育与高等教育政策 .....	( 2 )
二、高等教育政策结构体系 .....	( 12 )
三、高等教育政策分析 .....	( 15 )
第二节 范畴:高等教育政策分析的视角维 .....	( 22 )
一、四种分析视角:高等教育政策分析范畴 .....	( 23 )
二、一种研究范式:高等教育政策内容分析 .....	( 28 )
第三节 标准:高等教育政策分析的框架维 .....	( 32 )
一、分析标准确立原则:完整性、科学性、创新性 .....	( 33 )
二、分析标准逻辑建构:高等教育政策内容体系 框架 .....	( 37 )
第四节 方法:高等教育政策分析的方式维 .....	( 39 )
一、系统论视野:高等教育政策分析的方法论 原则 .....	( 40 )
二、“质”与“量”:高等教育政策内容分析的基本 方法 .....	( 42 )

三、一种结构式定量研究:高等教育政策内容分析 设计 .....	(45)
第五节 步骤:高等教育政策分析的路径维 .....	(54)
一、全面系统地考察高等教育政策内容文本 .....	(55)
二、准确合理地建构高等教育政策分析标准 .....	(56)
三、科学规范地分析高等教育政策内容规范 .....	(59)
第二章 体制政策:高等教育政策体系的前提性因素 .....	(60)
第一节 高等教育体制与高等教育体制政策 .....	(60)
一、高等教育体制 .....	(60)
二、高等教育体制政策 .....	(66)
第二节 高等教育体制政策分析标准与内容体系 建构 .....	(68)
一、确立方法:高等教育体制政策内容分析标准 建构 .....	(68)
二、逻辑分析:高等教育体制政策内容分析标准 论证 .....	(70)
第三节 中国高等教育体制政策内容分析 .....	(76)
一、量化统计:新中国成立以来中国高等教育体制政策趋势分析 .....	(77)
二、定性评价:中国高等教育体制各项具体政策内容特点分析 .....	(93)
三、改革建议:中国高等教育体制政策存在的问题与对策 .....	(99)
第四节 中国高等教育行政体制政策内容分析 .....	(101)
一、历史回顾:中国高等教育行政体制改革政策 进程 .....	(102)

---

二、特点分析:中国高等教育行政体制政策改革 评价 .....	(105)
三、现实考察:中国高等教育行政体制改革的现状及 问题 .....	(109)
四、国外借鉴:发达国家高等教育行政体制改革 经验与启示 .....	(116)
五、政策设想:中国高等教育行政体制改革建议与 措施 .....	(121)
第三章 教师政策:高等教育政策体系的条件性因素 .....	(124)
第一节 高等教育教师与高等教育教师政策 .....	(124)
第二节 教师政策内容分析标准与内容体系框架 .....	(126)
一、建构方式:教师政策内容分析标准与政策体系的 确立 .....	(126)
二、逻辑论证:教师政策内容体系与分析标准合理性 分析 .....	(130)
第三节 改革开放以来中国教师教育政策内容分析 .....	(136)
一、历史梳理:改革开放以来教师教育政策进程 .....	(137)
二、特点分析:改革开放以来教师教育政策内容 剖析 .....	(141)
三、现实考察:当代中国教师教育政策存在的 问题 .....	(145)
四、改革设想:完善中国教师教育政策的有效 对策 .....	(148)
第四节 转型期中国教师培训政策内容分析 .....	(151)
一、概念澄清:教师进修、教师教育、教师培训与教 师培训政策 .....	(151)

二、内容考察:转型期中国教师培训政策演进与特点分析 .....	(157)
三、现实分析:中国现行教师培训政策存在的问题及原因 .....	(179)
四、改革设想:新时期中国教师培训政策的改革背景与对策 .....	(185)
第五节 中国公立高校教师引进政策内容分析 .....	(203)
一、研究缘起:高层次人才成为大学竞争的标识 .....	(203)
二、概念厘定:高层次人才与高校人才引进政策 .....	(207)
三、内容考察:我国现行的高校人才引进政策规范分析 .....	(211)
四、现实剖析:高校高层次人才引进政策存在的问题及原因 .....	(217)
五、改革设想:完善高校高层次人才引进政策的有效对策 .....	(225)
第四章 经费政策:高等教育政策体系的保障性因素 .....	(244)
第一节 高等教育经费政策及其在高等教育政策中的地位 .....	(244)
第二节 高等教育经费政策分析标准与内容体系建构 .....	(246)
第三节 中国高等教育投资政策分析 .....	(249)
一、进程梳理:中国高等教育投资政策的历史演进 .....	(249)
二、体制、机制、来源:中国高等教育投资政策三维度分析 .....	(252)
第四节 中国高等教育财政拨款政策分析 .....	(259)
一、现实考察:中国高等教育财政拨款政策现状 .....	(259)

---

二、体系建构:中国高等教育财政拨款政策	
内容框架 .....	(263)
三、内容分析:中国高等教育财政拨款政策规范 .....	(266)
第五节 中国高等教育财政资助政策分析 .....	(274)
一、国家助学贷款政策:信用贷款 .....	(275)
二、国家奖助学金政策:奖励资助 .....	(284)
三、国家民办教育资助政策:缓解教育压力 .....	(286)
第五章 质量政策:高等教育政策体系的的目的性因素 .....	(289)
第一节 高等教育质量与高等教育质量政策 .....	(291)
第二节 高等教育质量政策分析标准及内容体系建构 .....	(293)
第三节 中国高等教育质量政策内容分析 .....	(296)
一、量化统计:新中国成立以来高等教育质量政策趋势分析 .....	(297)
二、定性评价:新中国成立以来高等教育质量政策特点考察 .....	(301)
第四节 当代中国高等教育质量政策改革对策 .....	(324)
一、现实考察:中国高等教育质量政策存在的问题分析 .....	(324)
二、改革设想:完善高等教育质量政策的有效对策 .....	(328)
第六章 科研政策:高等教育质量政策内容之一 .....	(334)
第一节 高等教育(高校)科研政策与高等教育质量政策 .....	(335)
第二节 高校科研政策分析标准与内容体系建构 .....	(337)
一、高校科研政策内容体系 .....	(338)
二、高校科研政策内容分析标准与逻辑论证 .....	(340)



第三节	中国公立高校科研政策内容分析	(344)
一、	初步发展阶段——“以体制政策为首要内容”	(344)
二、	瘫痪停滞阶段——“无科研政策规范内容”	(349)
三、	恢复调整阶段——“强调科研工作与人员规范”	(349)
四、	深化改革阶段——“高度重视科研评价政策”	(354)
第四节	问题与对策:中国公立高校科研政策改革设想	(362)
一、	我国公立高校科研政策存在的问题及原因分析	(363)
二、	完善中国公立高校科研政策内容的对策	(369)
第七章	学科政策:高等教育质量政策内容之二	(376)
第一节	高等教育学科政策与高等教育质量政策	(377)
第二节	高等教育学科政策分析标准与内容体系建构	(379)
一、	高等教育学科政策内容体系与分析标准的建构方法	(379)
二、	高等教育学科政策内容体系与分析标准	(382)
三、	高等教育学科政策内容体系与分析标准的逻辑论证	(387)
第三节	中国高等教育英语学科政策内容分析	(391)
一、	萌芽阶段——“英语学科的初步恢复”	(393)
二、	初发阶段——“英语学科组织的快速兴起”	(393)
三、	停滞阶段——“英语学科建设状态瘫痪”	(399)
四、	改革阶段——“英语学科师资与评价政策逐显突出”	(399)