



# 教育政策学入门

吴遵民 著

上海教育出版社

华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究成果

# 教育政策学入门

吴遵民 著

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育政策学入门 / 吴遵民著. —上海:上海教育出版社, 2010

ISBN 978-7-5444-2942-9

I. ①教... II. ①吴... III. ①教育政策-政策学  
IV. ①G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 166901 号

教育政策学入门

吴遵民 著

上海世纪出版股份有限公司 出版发行  
上海教育出版社

易文网: [www.ewen.cc](http://www.ewen.cc)

(上海永福路 123 号 邮政编码:200031)

各地新华书店经销 昆山市亭林印刷有限责任公司印刷

开本 700×1000 1/16 印张 17.25 插页 3

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-3,000 本

ISBN 978-7-5444-2942-9/G·2276 定价:37.00 元

(如发现质量问题,读者可向工厂调换)

# 序 一

杜成宪<sup>①</sup>

教育政策是公共政策的一种,其本质上是政党、政府和有关组织解决教育问题的一种政治行为,是有关教育的权利和利益的分配规定。教育政策决策的科学化、民主化对于我国教育的优质、均衡发展有着决定性的意义。具有科学意识、民主精神的教育政策决策者、决策参与者和教育政策研究者的培养是教育政策决策科学化和民主化的重要推动力量。高校教育政策学硕士、博士点的建立正是因应了这一需要。研究生的培养,要有高质量的学术著作,也需要能够深入浅出地引导初学者登堂入室的高质量教材。当前我国的研究生教育面临的一个较大问题就是高质量教材的缺乏,一本优秀的研究生教材,其于专业人才培养之功并不亚于一本好的学术专著。

《教育政策学入门》正是针对这一需要,以作者多年的教学和研究为基础,为教育政策学专业的研究生编写的入门教材。它较好地把握了学术性和基础性之间的关系。上篇“教育政策学的基本理论”部分的梳理非常细致,表述平易,既起到了向读者讲述专业基本概念、基础知识、基本理论的作用,又对这一学科的理论发展进行了一次系统整理,这是学科建设中必不可少的基础性工作。中篇对美国、法国、德国、日本、苏联与俄罗斯、英国等主要国家的教育政策制定及其决策机制分别进行了介绍,这对于学习和研究各国教育政策的读者和研究者是必须要了解的背景知识。而下篇是对中国教育政策的

---

<sup>①</sup> 序一作者系华东师范大学教育学系主任、教授。

分析,有效、深入地剖析了影响我国教育政策决策的价值取向、行政基础等深层因素,其本身就是一份有深度、有见地的研究成果。同时,这些深层因素的揭示,对于学习者理解和研究我国的教育政策具有很好的指导作用。

本书能够做到上述这些,无疑得益于作者对我国教育政策的长期研究和在研究生教学过程中所积累的经验。两者的充分结合,使得这本书能够为初学者提供基本的学科常识、必要的研究方法指引和宽广的国际视野。

一个新的学科点的建设,很需要有一批既有丰富研究经验,又能够深入教学一线,了解教学需要的学者,为这一新的研究领域撰写著作、培养人才,本书作者就是这样的学者。因此我很乐意为此书作序,以表示支持和肯定。

## 序二 “大”时代中的教育政策学之门

李政涛<sup>①</sup>

近年来,“教育政策学”得到越来越多教育研究者的关注,已有成为“显学”的气象。对于我而言,却是一个陌生的领域,虽“心向往之”,但毕竟是“门外汉”,而且是最瘦弱的一个“汉子”,所以常常只能在门外观摩,徘徊不已间努力吸入一些来自门内的真气,以补自身之孤陋寡闻和先天不足。

近日,突然接到吴遵民教授的短信,嘱我为其即将出版的新书《教育政策学入门》写点文字。惊诧之余,深感吴教授的“大胆”:竟然让我这样一位无名之晚辈,而且是“业余爱好者”卷入其风云激荡中铸就的教育政策之学。但作为多年的忘年之交,不敢轻易拂其盛意,更不敢有丝毫“天上掉下了大馅饼”之类的愉悦,只好战战兢兢接下,此等心境难以言表。

在惴惴不安中拜读了书稿,先前脑海中的空白逐渐有了点点滴滴的痕迹,随着阅读的深入,点与点之间发生了诸多联结,在种种弥漫交融中渐次形成了一片未曾有过的风景,由此而生了些许表达的冲动。

无论何种之学,其建构、铺展和运思的过程,都离不开三大任务:进入传统、展示现时代的新机运和解决学者所处的地域文化面临的特殊问题。这三大任务实际上是研究者找门、立门和建门的过程。基于这种认识,《教育政策学入门》(以下简称《入门》)试图展现了三种门:传统之门、时代之门和本土文化之门。

<sup>①</sup> 序二作者系华东师范大学教育学系教授、博士生导师。

就传统之门而言,这是每一位初学者都必须踏入的门槛。当年激情澎湃,总是想打破传统、超越传统,现在想来,无非是“无知者无畏”的一种具体表现。今日之我,已经愈发对钱穆先生的名言“要对历史抱有温情和敬意”有深切的体认。这不仅是情感和态度意义上的,更是学理和原创意义上的。不首先进入一门学科和学问的传统,何以谈超越和原创?这种试图在沙土上造大厦的念头害人害己害文化。《入门》通过教育政策学的概念辨析、核心问题与研究范畴的确立、相关理论的梳理,以及科学基础的阐发,展现和把握的都是这门学科最基本、最基础的传统思想。读之豁然领悟:教育政策学从何而来?其演变的轨迹清晰可见。如此,作者提供的就不只是门,更是一条路,使我和更多的后来者踏入其中,在悠然漫步中蜿蜒而上,渐次领略只有这门学科才能带来的风景。换言之,只有入此门和踏此路的后来者,才有底气声称自己进入了“教育政策学”的大门,因为,他站在了“传统”的根基上,有根基的言说自然声音洪亮,且从容不迫。在这个意义上,这本书可以被称为“我们传统的教育政策学”。

就时代之门而言,无论是人文社会科学,还是我自认为可以与其他科学样式(如哲学科学、自然科学)形成鼎立之势的教育科学,都是时代之学,都不可避免受到时代之魂的浸染。拥有“时代之魂”的首要前提是有对时代的敏感。时代敏感的主要方式是追问:今天的教育政策和教育政策学正处在一个什么样的时代?我们的时代需要什么样的教育政策学?今日的教育政策及其研究,需要做什么,如何做,才能不辜负这个时代?

在我看来,我们正身逢一个“大”时代,“大”在这是一个变革的时代,中国的教育体制、制度和机制在变革,中国教育的课程、教学和班级建设在变革,中国教育政策制定者、实施者、研究者的价值取向和学科立场在变革……“大”在这是一个转型的时代,不是一点一滴的变,不是一招一式的变,而是整个教育型态的整体综合的转变。《入门》一书中体现了这样的信念:治教育政策学者,需要把握“大”时代的变革与转型的具体内涵和特征。所以,书中用大量笔墨解读时代变革与转型,并着重引用了国家教育发展研究中心的观点来凸显这一时代的变化:“中国教育在教育思想、战略规划、结构体制等更

深层次发生了根本性的变革,形成了中国特色教育体系的基本框架和发展模式。其又具体体现为教育功能从强调教育的某些特定属性转变为基于社会全面进步和人的发展与权利的综合考虑,确立教育优先发展的战略地位,实施低重心的教育发展战略;教育结构从相对单一的普通教育体系向适时分流、多梯度的教育架构转变,发展实用型教育,促进教育与经济社会的紧密结合;教育体制从计划经济体制下的权责集中模式转型为与市场经济体制相适应的集中与分散结合的新模式,体制机制创新同时促进了教育发展;人才培养模式亦从片面强调应试、知识本位的教育向注重提高素质、育人为本的教育转型,其标志是全面实施素质教育;区域教育发展战略已从统一计划到非均衡发展再到逐步均衡协调发展,并施行分区规划,分类指导,共同发展;教育体系也从封闭半封闭走向全方位开放,并积极开展国际教育交流与合作。”我之所以做了一次“文抄公”,无非是想彰显作者对“时代敏感”和“大”时代感悟的具体表达,无非是想表明《入门》给读者建构了一扇鲜明的时代之门。正是时代之门内那些林林总总的变革与转型,以及多种当代热点问题,构建了“教育政策学”的“时代性”和“当代性”的基础,催生了“教育政策学”在价值定位、知识体系、学科立场、基本问题和基本框架等方面的改变和转型,才有了这本打上时代烙印的《入门》。从这个角度而言,此书可以被称为“我们时代的教育政策学”。

再就地域文化之门而言,书中所论及的美国、法国、日本、英国等国的教育政策学现状,在我看来,其之所以有迥异之气,或多或少与其赖以产生的文化土壤有关。如同在人类学领域,英国人类学和美国人类学有着显而易见的学派意义上的差异一样,教育政策学的国别差异,在本书中得到了透彻的表述,这种差异不只是观点的差异,也不仅是学派的差异,归根到底是文化差异。费孝通先生所言的“文化自觉”,至今萦回于耳际,教育政策之学,若没有这种文化自觉,难免会沦为没有“文化根基”的学问。我时常以此“自觉”自勉,同时也以此自觉为眼光,投射于其他学者同仁的研究之中。由此观之,《入门》以四章的篇幅,聚焦“中国”教育政策学,其良苦用心“昭然若揭”:回到中国的语境,发现“中国问题”。这既是表明“教育政策学在中国”,更是凸



显“‘在’中国研究教育政策学”。那么，“在”中国研究教育政策学，意味何在？

首先，意味着发现“中国问题”，作者从价值定位、行政基础以及政策制定过程等多个侧面，使产生于“中国”的特殊问题得以步步浮现。例如，如何在中国的体制背景和文化背景下，实现教育公平和义务教育的均衡发展？如何处理学校变革与政府集权管理之间的矛盾？如何通过问题与问题之间的联结，进而又去描摹出教育政策学的“中国形象”？等等。

其次，也意味着要用“中国概念”来表达和解释教育政策制定与实施过程中的“中国经验”，在人类学科知识生产的链条中，人们已达成共识：经验如果不能被概念化，我们就只有信息而没有知识，只有主见而没有创见，只有信念而没有成就。当代中国的人文社会科学、教育科学之所以在世界范围内地位不高，与中国研究者已经习惯于用西方学者创建的概念来解读和发展自身的经验有直接关系。我们还缺少这样的能力为世界提供合理且能为别人接受的概念。只有当我们为世界贡献出来自中国本土，且能为别人所用的概念时，当代“中国知识”才可能从“取经知识”转化为“传经知识”，从“地方性知识”转化为“全球性知识”。这是一个异常艰难的事业。但我并不悲观，更不会气馁，创造“中国概念”的理想，需要一代代中国学人坚持不懈的努力，需要长期的积累才可能实现。我已经看到了遵民教授所作出的艰苦努力，看到了这一天早日到来的希望。

再次，“在”中国研究教育政策学，并不意味着把“中国”变成孤岛。在全球化的大趋势下，“在”中国，就是“在”世界，就是把中国（教育政策学）放在世界（教育政策学）的视野下，通过参与世界（教育政策学）的改变与重建，来赢得自身的特殊性和地位。如同复旦大学苏长和教授在一次演讲中所言，人类知识演进史表明，美国、英国、德国、法国、俄罗斯等能够成为不同时期世界人文社会科学知识生产的中心，是与其对世界事务的全面参与密不可分的，更大的格局和视野造就了这些国家知识的不断更新和突破。因此，“中国现在对世界事务的深度参与，对中国人文社会科学知识转型是个历史性机遇。新的知识本体更有可能在中国与世界的互动中——而不是在回到传统国故中

的中学本体,或者唯西学本体的解释框架下——挺立起来”。《入门》的中篇“世界主要国家的教育政策及其决策机制”,放在下篇“中国的教育政策”之前,就体现了一种不应被忽视的以互动为前提和基础的努力:从周边看中国,从世界看中国,从全球性的教育政策看中国的教育政策。基于以上努力,《入门》又能够被称为“我们中国的教育政策学”。

掩卷而思,眼前浮现吴教授或演讲或授课时激情澎湃的面容,耳边响起他独有的嘹亮之声,同为问学、问道者,时常为其这种难得的涌自肺腑的真情所打动。这位自嘲为“阿富汗”回来的留日博士,常常会有惊人妙语,在令我辈前仰后合之际,竟然也随着其情感脉络的牵引,卷入其话语和思想营造的气场,同时,也思入了一片“教育政策学”的天地。恍惚间顿悟:治教育之学,包括教育政策之学,无论如何是少不了这种激情的滋润的。

思想,何尝不是一种理性的激情?何尝不是一种运思与运情的交融共生?

2010年5月9日

写于成都川音爱乐酒店

改定于海上·涛声·心斋

# 前言

差不多十年前的某天,当我打点行装准备离开留学 11 年的日本回国任教之际,时任华东师范大学教育学系代理系主任的郑金洲教授来电,希望我能在国外多收集一些有关教育政策学的资料,以便回国接手这一领域的教学与研究。但我当时查遍了大学图书馆的所有资料,却发现仅有寥寥数本教育政策学的书籍,而且都年代久远,新的竟一本也没有找到。

我在日本师从教育行政学泰斗、素有东大“三 M”<sup>①</sup>之称的宗像诚也先生的两位弟子——平原春好教授和土屋基规教授,我曾就此事请教过两位先生,他们答曰:1955 年前日本学界还称“教育政策学”,1955 年之后“教育政策学”的名称就被“教育行政学”所代替。至于为何改,两者之间又有什么区别,他们并没有作详细解释。

回国后,有一次拜访大学时代的前辈教授——瞿葆奎先生,闲聊中也谈起了这一话题。先生当时正在编教育科学分支学科丛书,他碰到一个问题,即同一个“教育政策学”却有不同称呼。如英国和中国香港地区称“教育政策学”,在美国却称“教育政治学”,而到了现代日本则又称之为“教育行政学”。那么这三者之间又有何区别?其中又有何历史变迁呢?我闻之十分愕然。由于当时尚未对这一问题有深入研究,我只能回复先生以抱歉。

此事过去好多年了,如何圆满地解答以上问题,以及如何就“教育政策学”中更深刻的问题予以思考,亦就变成了鞭策我撰写此书的内在动力。

---

<sup>①</sup> 第二次世界大战结束后,日本推行民主主义思想及教育体制改革的三位东京大学最负盛名的教授之一,除从事教育行政学的宗像诚也之外,还有从事社会教育学的宫原诚一及研究教育哲学的胜田守一。由于他们的姓名中都带有 M 的字母,因此而闻名。

本书原为我向教育学系硕士生和博士生授课的讲稿,历经四五年的修改与磨砺而成。全书共分为三大部分,第一部分是教育政策学的基本理论,着重从教育政策学的内部机理和多元的视角来全面审视这一学科的理论机制和内在规律。第二部分是世界主要国家教育政策的介绍,笔者选取了六个发达国家,不仅对这些国家制定的一些重要教育政策进行了历史回顾和分析,而且还就每个国家因不同的历史传统及政治制度而在教育政策制定过程中形成的不同特点与机制,作了详尽的诠释。第三部分则以中国为例,就新中国成立以来教育政策的发展历程、政策与决策的制定机制以及未来发展的方向与趋势,作了较为深入的剖析与评价。

需要特别强调指出的是,在本书由“讲稿”变为“书稿”的过程中,我的博士研究生赖秀龙,硕士研究生张艳、杨秀娟、李佳和张成做了诸多富有成效的辅助工作。他们在资料整理、部分章节的初稿形成过程中都倾注了精力和心血,其中尤其是赖秀龙和张成,在我患眼疾及手术期间,承担了大量的文稿梳理和校对的工作。因此,与其说此书是我个人的一个成果,毋宁说它是我们师生共同努力的结晶。在书稿即将付印之际,应我的诚邀,教育学系主任杜成宪教授与年轻的李政涛教授又分别为本书惠写了充满鼓励、支持与关爱之意的序言。对于这样两位长年来无论在公或私的学术活动中都给予热情支持的师兄和挚友,他们在序言中所表达的愿望与期待,将继续勉励与鞭策笔者再接再厉,勇往直前。

本书是一本适合于高校从事教育政策研究的教师或学者的教学参考书,同时也可作为教育学专业的本科和研究生的教学用书;对于广大教育行政人员和教育政策爱好者而言,其更是一本学习教育政策前沿理论的入门书。

本书在编撰过程中,还参考与引用了大量中外学者的观点与著述,对此笔者均在文中一一标示了出处。但一部书稿的成就,诸事繁杂,难免有疏漏与不足之处,若能得到读者与有识之士的不吝赐教,本人将深表感谢!

吴遵民

2009年9月5日

于上海虹桥银鑫寓所

# 目 录

绪论 教育政策学的形成与发展 / 001

## 上篇 教育政策学的基本理论

第一章 教育政策学的概念梳理 / 015

第一节 教育政策学相关概念的整理 / 015

一、何谓政策及政策学 / 015

二、何谓教育政策 / 022

三、教育政策学的核心问题 / 027

第二节 教育政策学的研究范畴 / 028

一、教育政策的主体 / 029

二、教育政策的客体 / 030

三、教育政策的内容 / 032

四、教育政策的实现过程 / 035

五、教育政策的评价总结和反馈 / 038

第二章 教育政策学的理论梳理 / 040

第一节 教育政策的决定力量 / 040

一、对政治权力性质的考察 / 040

二、政治权力是如何发生作用的 / 041

第二节 教育政策的实现过程 / 044

- 一、教育政策与教育行政的关系 / 044
- 二、教育政策的实现程序 / 046
- 三、教育政策实现过程中值得探讨的问题 / 048
- 第三节 教育政策学的具体内容 / 050
  - 一、教育政策学的研究内容 / 050
  - 二、教育政策学内容研究领域目前存在的问题 / 052

### 第三章 教育政策学理论的科学基础 / 055

- 第一节 政策的价值问题 / 055
  - 一、迪尔泰的观点 / 055
  - 二、西莫拉与韦伯的论争 / 056
  - 三、里凯特的观点 / 057
- 第二节 斯普兰格的理论贡献 / 059
- 第三节 价值判断和教育政策学 / 062
  - 一、教育政策学的价值判断基础 / 062
  - 二、教育政策学的科学基础 / 063
- 第四节 教育政策学的客观性 / 065

## 中篇 世界主要国家的教育政策及其决策机制

### 第四章 美国教育政策的制定与决策机制 / 069

- 第一节 美国教育政策概述 / 069
- 第二节 美国教育政策的制定过程 / 071
  - 一、美国教育政策形成的动力和目标 / 072
  - 二、影响美国教育政策及其决策的各种因素 / 074
- 第三节 美国教育政策的特点及其启示 / 079

### 第五章 法国教育政策的制定与决策机制 / 081

- 第一节 法国教育政策概述 / 081
- 第二节 法国教育政策的决策机制及影响因素 / 085

- 一、法国教育政策决策机制 / 085
- 二、法国教育政策的影响因素 / 087
- 第三节 法国教育政策的特点 / 089
  
- 第六章 德国教育政策的制定与决策机制 / 092**
  - 第一节 德国教育政策概述 / 092
  - 第二节 德国教育政策的制定与决策 / 094
    - 一、德国教育政策制定与决策的机构及其职责 / 094
    - 二、德国教育政策制定与决策的基本机制 / 098
  - 第三节 德国教育政策制定与决策的特点及其启示 / 100
    - 一、德国教育政策制定与决策的基本特点 / 100
    - 二、德国教育政策制定与决策的启示 / 101
  
- 第七章 日本教育政策的制定与决策机制 / 103**
  - 第一节 日本教育政策概述 / 103
  - 第二节 日本教育政策的制定与决策 / 107
    - 一、日本教育政策制定与决策的机构及其职责 / 107
    - 二、日本教育政策制定与决策的基本机制 / 110
  - 第三节 日本教育政策制定与决策的特点及其启示 / 112
    - 一、日本教育政策制定与决策的特点 / 112
    - 二、日本教育政策制定与决策的启示 / 113
  
- 第八章 苏联与俄罗斯教育政策的制定与决策机制 / 116**
  - 第一节 苏联与俄罗斯教育政策概述 / 116
  - 第二节 苏联与俄罗斯教育政策的制定与决策 / 120
    - 一、对教育政策制定问题的论证 / 122
    - 二、对教育政策决策内容的讨论 / 122
    - 三、对教育政策与决策实施的评价与改善 / 127
  - 第三节 苏联与俄罗斯教育政策与决策的特点 / 128

第九章 英国教育政策的制定与决策机制 / 130

第一节 英国教育政策概述 / 130

第二节 英国教育政策的制定与决策 / 131

一、专家建议与教育政策问题的提出 / 132

二、教育政策议题的社会公开讨论 / 132

三、决策——教育政策文本的出台 / 133

第三节 英国教育政策的发展趋势和动向——国家主导化趋势 / 134

下篇 中国的教育政策

第十章 我国教育政策概览 / 141

第一节 我国教育政策的价值定位 / 141

一、教育公平的价值取向 / 141

二、教育现代化的功能定位 / 144

三、基础教育“基础性”的确立 / 145

第二节 教育政策制定的行政基础 / 147

一、党政协作 / 147

二、中央与地方的权力分层 / 150

三、地方政府与学校的关系 / 152

第三节 教育政策的制定 / 154

一、影响我国教育政策制定的因素 / 154

二、我国教育政策制定的过程 / 159

第十一章 我国当代教育政策的历史发展 / 165

第一节 从新中国成立到十一届三中全会之前的教育政策 / 165

一、基础教育 / 166

二、职业教育 / 168

三、高等教育 / 168

第二节 从十一届三中全会到 20 世纪 90 年代中期的教育政策 / 170

一、基础教育 / 171



二、职业教育 / 172	
三、高等教育 / 173	
第三节 从 20 世纪 90 年代末到 21 世纪初的教育政策 / 176	
一、基础教育 / 176	
二、职业教育 / 179	
三、高等教育 / 181	
<b>第十二章 我国教育政策制定的状态分析 / 184</b>	
第一节 我国教育政策制定的现状 / 184	
一、当前教育政策制定面临的问题 / 184	
二、未来教育政策制定的展望 / 187	
第二节 我国教育政策制定的时代走向 / 194	
一、教育政策与决策的社会背景 / 194	
二、教育政策制定与决策的时代走向 / 198	
<b>第十三章 我国教育政策热点问题回顾 / 202</b>	
第一节 素质教育政策 / 202	
一、素质教育政策的形成背景 / 203	
二、素质教育政策的文本概览 / 205	
三、素质教育政策形成过程的启示 / 207	
第二节 基础教育课程改革 / 214	
一、新课程改革的背景 / 214	
二、新课程改革的政策沿革 / 217	
三、新课程改革的政策评析 / 219	
<b>附：中华人民共和国教育政策大事记 / 222</b>	
<b>主要参考文献 / 254</b>	