

# 教育政策学

当代教育新理论丛书

新世纪版



江苏教育出版社

袁振国 主编

## 当代教育新理论丛书

new

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

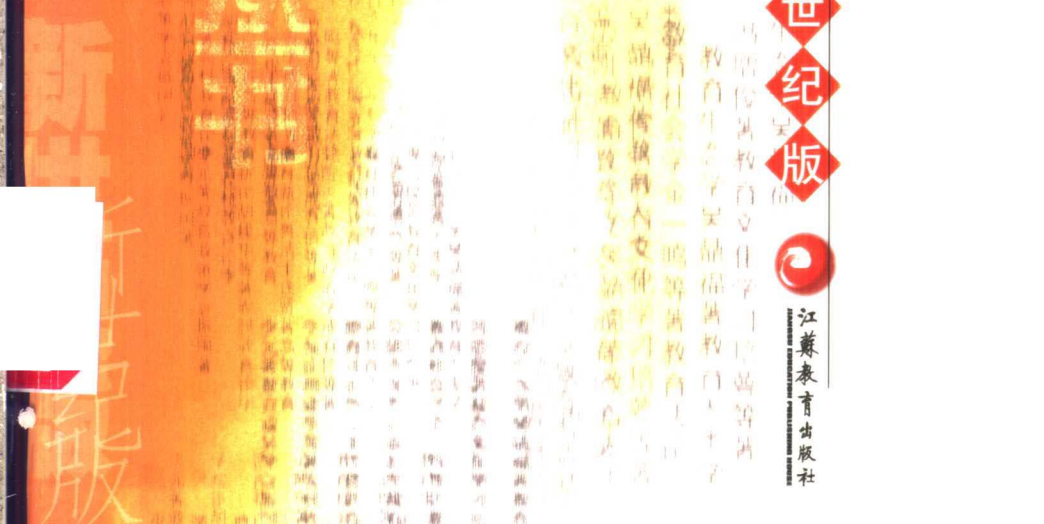
教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学

教育生态学 吴鼎福著 教育人类学



# 当代教育新理论丛书

dangdai jiaoyu xinlun congshu  
新世纪版  
江苏教育出版社

## 教育政策学

袁振国 主编

当代教育新理论丛书  
(新世纪版)

- 书 名 教育政策学  
作 者 袁振国  
责任编辑 赵明  
出版发行 凤凰出版传媒集团  
江苏教育出版社(南京市马家街31号210009)  
网 址 <http://www.1088.com.cn>  
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>  
经 销 江苏省新华发行集团有限公司  
排 版 南京展望照排印刷有限公司  
印 刷 江苏淮阴新华印刷厂  
厂 址 淮安市淮海北路44号(邮编223001)  
开 本 850×1168毫米 1/32  
印 张 16.75  
插 页 5  
字 数 408 500  
版 次 2001年1月第1版  
2005年9月第4次印刷  
印 数 9 021 - 12 040册  
书 号 ISBN 7 - 5343 - 3966 - 9/G · 3661  
定 价 24.40元  
邮购电话 025 - 85400774, 8008289797  
批发电话 025 - 83260767, 83260768, 83260760  
盗版举报 025 - 83204538

苏教版图书若有印装错误可向承印厂调换  
欢迎邮购,提供盗版线索者给予重奖

当代教育新理论丛书 DANGDAI JIAOYU XIN LILUN CONGSHU

# 编委会

主 编	刘佛年	
	(以下按姓氏笔画为序)	
副主编	顾明远	袁振国
	鲁 洁	
编 委	冯增俊	刘佛年
	朱永新	朱述宾
	张胜勇	张斌贤
	吴康宁	赵 明
	顾明远	袁振国
	鲁 洁	

# 序

当代教育新理论丛书

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》,这是一件十分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

# 序

当代教育新理论丛书(新世纪版)

20世纪90年代初,在刘佛年教授主持下,一批中青年教育理论工作者,以他们敏锐的眼光,捕捉世界教育理论发展的新动向,编写了一套《当代教育新理论丛书》,使我国教育理论呈现出新的面目。但是教育的话题是常谈常新的,20世纪90年代以来世界教育改革频繁,教育理论也有了许多新发展。因此整理和充实新内容、新成果到这套丛中,就是丛书新世纪版的新任务。

20世纪90年代世界教育改革所以那样频繁,其动力在于科学技术的迅猛发展,人类认识能力和创造能力的空前提高,从而引起社会深刻的变革,同时也对人的自身发展,对教育提出了新的要求。20世纪90年代世界充满着矛盾:和平与战乱、发展与贫困、全球经济一体化与南北差距的扩大、国际化与民族矛盾的加剧、物质丰富与精神衰退等等。出路何在?有的国家想通过教育改革培养掌握高科技的人才,以战胜竞争对手,有的国家想通过培养人才来摆脱贫困;有的学者想通过教育克服社会的邪恶,有些学者则认为必须实现教育改革,以克服现行教育的弊端,全面提高人的质量。20世纪90年代的教育改革确有许多新内容、新特点,值得教育理论工作者关注,例如教育民主化的浪潮。1990年宗滴恩会议发表的《世界全民教育宣言》,提出“满足基本学习需要”的口号,推动了教育的普及和发展。又如终身



教育的思潮。随着教育的普及,教育已经不是年轻人的专利品,教育要为所有人提供学习机会。终身教育还有着丰富的内涵,它还包括学校教育如何为终身学习打好基础。其他还有教育的国际化、个性化等方面的理念都有新的进展。我们认为,20世纪90年代教育改革的最大特点,也即是与六七十年代教育改革的最大区别就在于:后者是以培养精英为其指导思想,前者则重视教育的大众化,科学为人人,知识为大众。今天,人类已经进入到信息时代、学习社会,信息网络化彻底改变了教育原有的概念。如何用全时空、超文本的大教育观来审视现代教育是教育工作者值得重视的问题。

近10多年来,教育理论也有许多新发展。后现代主义理论、新殖民主义理论、建构主义理论、发展教育学、批判教育学等等理论都丰富了教育理论宝库。对于我们中国教育理论工作者来说,对这些理论有一个重新评介、吸收和本土化问题,以有利于促进有中国特色的社会主义教育理论体系的形成和发展。

这10多年来,中国教育也在激烈的变革和发展之中。在教育实践中提出了许多新概念、新问题需要我们去探讨、去研究。教育理论工作者真是任重而道远。好在改革开放以来,成长了一大批中青年学者,他们朝气蓬勃,视野广阔,目光敏锐,很多都经过博士、博士后的专业训练,相信他们有志气、有能力对教育的新问题、新理论开展研究,并取得丰硕的成果。本丛书就是为这些研究提供园地。

这套丛书仍然本着刘佛年教授 10 年前制定的方针,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、新观点为主要内容,力求反映当前世界,包括我国教育理论研究的新成果。

希望《当代教育新理论丛书》(新世纪版)的出版能为教育理论再揭开新的一页。

顾明远 鲁洁

2000 年 8 月



# 目录

---

<b>第一章 引论 教育政策学——一门亟待发展的新学科</b> .....	1
一 20世纪70年代以后的新起之学 .....	2
二 教育政策学的内容 .....	7
三 教育政策学的特征 .....	14
四 启示 .....	17

---

<b>第二章 教育政策问题的认定</b> .....	19
一 教育政策问题概述 .....	19
二 教育政策问题的认定 .....	25
三 政策问题认定的不良状态及改善 .....	30

---

<b>第三章 影响教育政策制定的主要因素</b> .....	34
一 分析的理论基础 .....	35
二 影响教育政策制定的宏观因素分析 .....	40
三 影响教育政策制定的中观因素分析 .....	49
四 影响教育政策制定的微观因素分析 .....	66
五 研究影响教育政策制定的因素对实践的启示 .....	76

---

<b>第四章 教育政策的能力限度</b> .....	89
一 问题的提出 .....	89
二 教育政策能力限度的宏观分析 .....	93



三	教育政策能力限度的微观分析 .....	105
<hr/>		
第五章	教育政策制定的模式 .....	119
一	教育政策制定的目标模式 .....	121
二	教育政策制定的构成模式 .....	144
三	教育政策制定模式给我们的启示 .....	162
<hr/>		
第六章	教育政策制定的程序化 .....	175
一	教育政策制定程序化的意义 .....	175
二	教育政策制定的技术性程序 .....	177
三	教育政策制定的制度性程序 .....	212
<hr/>		
第七章	教育政策合法化 .....	219
一	教育政策合法化概述 .....	219
二	立法机关的教育政策合法化 .....	232
三	行政机关的教育政策合法化 .....	238
四	教育政策合法性审查 .....	243
<hr/>		
第八章	教育政策的定义与政策分析 .....	245
一	三个案例 .....	245
二	“教育政策”的8种定义 .....	247
三	不同定义的影响及其结果 .....	250
四	对政策成果的检验 .....	261
五	结论 .....	263
<hr/>		
第九章	教育政策分析 .....	265

一	教育政策分析概述 .....	265
二	教育政策分析的基本方法 .....	274
<b>第十章</b>	<b>教育政策执行 .....</b>	<b>286</b>
一	教育政策执行的含义 .....	286
二	教育政策执行的几种理论模式 .....	293
三	教育政策执行的逻辑顺序 .....	307
四	教育政策失真的主要原因及对策 .....	321
<b>第十一章</b>	<b>教育政策评价 .....</b>	<b>336</b>
一	教育政策评价的形成和发展 .....	336
二	教育政策评价的内涵 .....	341
三	教育政策评价的准则 .....	353
四	教育政策评价面临的问题 .....	379
<b>第十二章</b>	<b>教育政策与教育研究 .....</b>	<b>382</b>
一	“两种不同的文化”——决策者和研究者 .....	383
二	理论研究的应用模式 .....	387
三	在决策与研究之间保持合理的张力 .....	394
<b>附论一</b>	<b>人种学方法与教育政策研究 .....</b>	<b>(程介明)</b>
一	绪论 .....	398
二	人种学的研究对象 .....	401
三	人种学研究的设计 .....	418
四	人种学研究的运用 .....	426
五	人种学研究的变种 .....	438



六 人种学研究中的资料收集 .....	454
七 人种学研究中的资料处理 .....	474
八 人种学研究中的方法论问题 .....	483

---

**附论二 教育政策研究的一个生动案例**

——我国H省X学院申报硕士学位授予单位 的决策过程 .....	502
------------------------------------	-----

---

参考文献 .....	512
后 记 .....	518
再版后记 .....	520

# 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20世纪70年代以前,这种观点在西方也很流行。可是20世纪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门学科。

政策学第一关心的是,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,乃是教育政策学中最主要的课题。

## 一 20世纪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汲取了丰富的养料,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。由于时尚尚未成熟,当时并没有受到足够的重视。20世纪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。20世纪60年代末70年代初,以色列旅美学者德罗尔(Yehezkel Dror)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,为政策科学的发展奠定了基础。

20世纪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20世纪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。20世纪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20世纪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显出来。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,20世纪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的回报,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。