

顾明远 总主编

比较教育文库

教育宏观决策比较研究

周满生 等 著



人民教育出版社
PEOPLE'S EDUCATION PRESS

比较教育文库

教育宏观决策比较研究

Jiaoyu Hongguan Juece Bijiao Yanjiu

周满生 等 著

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

教育宏观决策比较研究/周满生等著. —北京:

人民教育出版社, 2009

(比较教育文库)

ISBN 978-7-107-21669-5

I. 教...

II. 周...

III. 教育政策—比较研究

IV. G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 078280 号

人民教育出版社出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

北京人卫印刷厂印装 全国新华书店经销

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1 092 毫米 1/16 印张: 21.75

字数: 294 千字 印数: 0 001~3 000 册

ISBN 978-7-107-21669-5 定价: 32.80 元

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

《比较教育文库》

出版前言

人民教育出版社对外国教育、比较教育学科教材和图书的编辑出版工作一贯十分重视。早在20世纪70年代末、80年代初我国刚刚改革开放之际,人民教育出版社就编辑出版了《外国教育丛书》(共三十余册),其中《六国教育概况》《二十国教育概况》《中小学教学理论与实践》等书,曾产生很大的影响。那套丛书虽然只初步介绍了国外教育的一些概况和经验,但是在多年闭关自守尤其是十年动乱,我们对国外教育孤陋寡闻的情况下,起到了瞭望世界教育的窗口作用,令人耳目一新。新华社曾向国外报道过那套丛书,认为它是我国对外开放政策体现在教育出版物方面的一个有力例证。虽然外国教育不等同于比较教育,但是二者确有密不可分的联系。可以说,编辑出版《外国教育丛书》,实为党的十一届三中全会后教育出版界对外开放、面向世界的先河,也是我国新时期比较教育学的滥觞之一。

“九五”期间,人民教育出版社又策划编辑出版了一套《比较教育丛书》(共10册),由中国教育学会比较教育研究会理事长顾明远教授亲自担任总主编。丛书系统总结了20世纪80年代以来中外教育改革与发展的新经验,对于推动我国的教育改革与发展、促进我国比较教育学科建设起到了积极作用;同时它向世界展示了中国比较教育界的研究成果,扩大了我国教育发展经验的国际影响。丛书出版后在社会上得到了普遍好评,荣获第一届全国优秀教育图书奖,其中的若干本还同时获得了由不同主办单位颁发的省部级奖和其他奖,圆满地实现了编辑出版的预定目的。

“十五”期间,《比较教育丛书》续编为《比较教育书系》,它分为两个既相互联系、又相互独立的系列:《比较教育论丛》和《比较教育译丛》。《比较教育论丛》是由我国的专家学者们撰写的比较教育专著。《比较教育译丛》则精选了国外著名专家撰写的在国际上有影响的著作,作

者都是在国际上享有盛誉的学者，有的还是比较教育发展史上的一代宗师，他们的著作是每个从事教育科学工作尤其是从事比较教育研究的人士必读的，相信读者通过研究与鉴别，能从中吸取有益的学术营养。

比较教育是教育科学的重要分支学科，也是一个研究领域，要比一门学科领域大得多；它同时还是一个国际教育论坛，它的对象是教育的整个领域。由于它兼有研究领域和国际教育论坛的特点，所以承担着不同于其他任何学科独特的任务。可以说，比较教育研究的触角伸向教育学科的各个领域和分支，它的研究范围是非常广阔的。比较教育又是一门最贴近现实的学科，最能体现时代的气息；尤其在教育呈现出国际化趋势的条件下，比较教育研究更是大有可为；在这一领域内还有许多工作可做，故比较教育具有良好的发展前景。因此，我们深感有必要把编辑出版比较教育相关著作的工作在“十一五”期间继续下去，拓宽比较教育研究的领域，加大研究的深度和力度。

《比较教育文库》已获准列为“十一五”国家重点图书出版规划项目。我社继续特聘中国教育学会会长、著名比较教育专家顾明远教授担任丛书总主编。这套丛书内容涉及宏观的教育研究、教育改革的专题研究、教育理论和教育思想的研究，以及比较教育学科本身的理论研究等方面。

《比较教育文库》是人民教育出版社在“十一五”期间奉献给我国教育工作者的一份礼物。谨向各位作者和一切关心、支持这套丛书的同志们，致以衷心的感谢。《文库》中或有不足和缺点，欢迎广大读者批评指正。

人民教育出版社

2009年1月18日

目录

本书前言 1

上篇 总论

第一章 什么是科学的教育宏观决策 9

一、教育宏观决策的含义及特征 9

二、什么是科学的教育宏观决策 13

第二章 科学的教育宏观决策与外部环境 17

一、政治因素 17

二、经济因素 19

三、价值因素 20

四、人口因素 21

五、教育决策与教育环境 22

第三章 影响教育宏观决策的主要组织因素 24

一、政府 25

二、国际组织 41

- 三、企业（跨国公司） 47
- 四、非政府组织和利益集团 55
- 五、大众传媒 61

中篇 国别研究

第四章 美国联邦教育政策制定的模式与特点 70

- 一、美国联邦教育政策制定中政策问题的认定和政策议程的设定 71
- 二、美国联邦教育政策制定的程序 76
- 三、美国联邦教育政策制定的基本特点 78
- 四、美国联邦教育政策制定的模式 98

第五章 美国基础教育政策发展研究 113

- 一、以追求教育公平为目标的年代 114
- 二、以教育质量为导向的年代 117
- 三、重提“教育机会均等”的年代 121
- 四、“人人享有优质教育”的年代 126
- 五、美国基础教育政策实施的成效 152

第六章 英国教育宏观决策研究 158

- 一、英国中央教育行政制度的历史考察 158
- 二、英国教育宏观决策的主体与模式 162
- 三、英国教育宏观决策的若干特点 173

第七章 日本教育宏观决策机制及其特点研究 177

- 一、日本教育行政体制概况 177
- 二、日本的教育决策机制及过程 184
- 三、教育政策咨询审议机构的作用 188

四、日本教育决策模式的变化及特点 201

第八章 日本教育宏观决策模式与特点的研究 209

- 一、日本法律及教育法律的形成过程 210
- 二、日本教育决策机构的组织形式 216
- 三、日本教育决策的具体方式及决策特点 219

第九章 澳大利亚教育政策制定的案例分析 228

- 一、教育政策制定案例 228
- 二、教育政策制定程序和形式 231
- 三、科学的教育决策的主要经验 234

第十章 东南亚国家教育宏观决策的分析 237

- 一、东南亚国家教育宏观决策的组织层次分析 238
- 二、东南亚国家教育宏观决策的利益集团分析 253
- 三、东南亚国家教育宏观决策的模式特点分析 267

下篇 借鉴与启示

第十一章 教育宏观决策的科学化、民主化与政策模型的选择 278

- 一、教育政策的主体 279
- 二、教育政策模型的内涵 281
- 三、教育政策制定的主要政策模型 282
- 四、教育宏观决策与环境之间的关系模型 290
- 五、教育政策分析模型在教育政策分析中的作用 294
- 六、结合我国实际的教育政策模型的构想 297

第十二章 科学的教育宏观决策的过程 300

一、美国教育宏观决策的过程 300

二、英国教育宏观决策的过程 302

三、日本教育宏观决策的过程 304

四、澳大利亚教育宏观决策的过程 306

五、中国教育宏观决策的过程 307

第十三章 外国教育宏观决策对我国的启示 310

一、教育宏观决策主体的国家化 310

二、教育宏观决策过程的民主化 315

三、教育宏观决策基础的专业化 317

四、教育宏观决策模式的多样化 322

主要参考文献 327

后记 336

这本书是我承担的全国教育科学“十五”规划国家一般课题“教育宏观决策的比较研究”的研究成果。在课题获批准时，我就深感这项研究难度很大，疑难之处主要在于究竟是以决策理论探讨为主，还是以教育决策过程的国别研究为主。教育宏观决策过程从广义上讲涉及教育政策的制定、实施、评价等多个环节，狭义上主要讲教育政策的制定。究竟该从什么角度探讨和取舍，以上这两个问题一度使我感到很难把握。此项研究于2002年7月在大连开题，参加开题会议的有国家教育发展研究中心、北京大学、北京师范大学、北京科技大学、上海师范大学、福建师范大学、辽宁师范大学等对此项研究感兴趣的二十余位专家。专家们对这项课题的科学性、可行性进行了充分论证，确定了以教育决策理论探讨和国别比较研究相结合，主要限于政策制定环节，即国别研究和专题研究相结合的研究范围和路径。这次会议上专家们申领了不同的国别研究任务。随后，浙江大学、华东师范大学、华南师范大学的部分专家也加入到课题研究中来。本研究原定2006年结题，由于课题主持人生病和部分子课题

负责人出国以及其他原因，课题研究进程一度滞缓。但在全国家教育科学规划领导小组办公室的敦促下，课题终于在2008年得以圆满结题。

现在从总报告完成情况来看，这项研究基本实现了课题设定的研究目标，取得了课题预计的研究成果。总报告从决策机制、制度环境角度分析了教育宏观决策的理论基础，从不同国家的社会经济水平、产业结构、科技发展、人口变化、社会价值观及政治路线等方面对教育政策进行科学的分析，重视对教育与社会各要素之间的关系进行分析论证，特别是对决策研究的组织构成因素进行了具有创新性的系统分析。总报告认为：决策组织是从制度上保障教育宏观决策科学化的手段，是保障教育宏观决策科学性的制度因素。影响科学教育宏观决策的主要组织因素由政府、国际组织、企业（跨国公司）、非政府组织、大众传媒等构成。宏观决策过程不是抽象的，它涉及广泛的各方面的利益关系。教育政策的产生也不是孤立的，它必须顾及各方面的利益。经济全球化和市场化进程并不意味着减少政府的责任和作用，但政府的责任和作用不应该是独家包揽，教育决策主体必须由多种组织因素构成，教育决策的科学化和民主化的实现离不开其他组织因素的关键性参与，通过对影响宏观决策的体制环境进行整合，决策才能更科学民主，更有效益。决策组织构成因素部分应该是这本著作区别于其他同类研究的一个特色。

这项课题研究综合应用政治学、经济学、社会学、比较教育学等多种学科的分析方法和手段，采取多角度、多层次的研究思路，从全球化的视野，重点研究了美国、英国、日本等国教育宏观决策的

历史沿革和最新进展,追踪国外教育宏观政策变化的最新动向,努力紧密结合中国国情,为我国的教育宏观决策提供咨询建议和实践服务。本课题部分研究成果已以研究报告或文章的形式(如对国际教育政策的研究、对世界贸易组织(WTO)与教育政策关系的研究、对非政府组织与教育政策的研究,等等)对宏观教育决策产生了积极的影响。部分文章发表在《教育研究》、《中国教育报》、《比较教育研究》、《集美大学学报》等报刊上,被《中国人民大学复印报刊资料·教育学》等转载。

2008年10月,顾明远、王英杰、王长纯、王一兵、周南照五位著名专家受全国教育科学规划领导小组委托,对这项课题进行了鉴定,结论是:“该研究对于我国宏观教育决策具有重要而直接的启示作用,同时丰富了比较教育研究的领域,具有一定的学术价值,并为后续的研究提供了一个良好的开端。第一,该研究对宏观决策的概念、外部环境、影响教育宏观决策的重要组织因素及教育宏观决策的科学过程,进行了深入的探讨,具有现实意义。第二,当代教育发展成为国家发展的重要基础,各国都重视教育的宏观决策。此项研究对美国、英国、日本、澳大利亚以及东南亚等国的教育决策进行了较为详细的分析比较,资料详实,论证明晰。第三,通过比较提出了对我国教育宏观决策的几点启示:教育宏观决策主体的国家化、教育宏观决策过程的民主化、教育宏观决策基础的专业化、教育宏观决策模式的多样化。对提高我国教育决策的科学性、民主性具有重要借鉴意义。”该项研究鉴定等级被评为“优秀”。

本书分为上、中、下三篇。上篇为总论,中篇

为国别研究，下篇为借鉴与启示。上篇包括三章，该部分力图从整体上剖析科学的教育宏观决策的核心因素，首先分析科学的教育宏观决策的含义，解决什么是科学的教育宏观决策的问题；然后从外部环境的角度阐述影响科学的教育宏观决策的外因，回答在什么情况下做出科学的教育宏观决策的问题；接着探讨科学的教育宏观决策的组织构成因素，分析科学的教育宏观决策由谁做出的问题。中篇包括七章，分别阐述了美国、英国、日本、澳大利亚和东南亚国家教育宏观决策的模式与特点，美国和日本各为两章，侧重点不同。下篇包括三章，首先从政策模型选择的角度阐述了教育宏观决策的科学化与民主化问题；然后探讨科学的教育宏观决策的过程，解决科学的教育宏观决策如何做出的问题；最后分析国外科学的教育宏观决策为我们提供的借鉴和启示，解决国外教育宏观决策如何为我所用的问题。上、中、下三篇相互呼应，是一个有机的整体。本书上篇的作者为周满生、卢海弘；中篇作者分别为陈学飞、程化琴（第四章），赵中建、李敏（第五章），汪利兵、阚阅（第六章），韩民（第七章），杨民（第八章），李韧竹（第九章），马早明（第十章）；下篇作者为周满生、毛祖桓、高峰、卢海弘；全书统稿为周满生。

成书之际，我们仍感有许多欠缺。教育宏观决策与教育改革、发展的实践存在着密切联系。教育宏观决策的科学化、民主化是中国特色社会主义民主政治建设的一项重要内容。这项艰巨的历史任务要求中国教育政策研究工作者不断地加强对各种教育政策问题的研究，也要不断地深入学习借鉴国外公共教育政策学科的成果。因此，本书是这项研究

的一个初步的阶段性研究，我们今后仍需要不断探索和拓展。另外，如何使课题研究的成果有效地为制定教育政策服务，为教育改革、发展实践服务，也需要做大量的工作。本书在教育宏观决策国别研究方面还有待进一步深入，尤其是在全球化和信息化的背景下，教育宏观决策与跨国公司、国际组织、非政府组织和大众媒体等的相互作用与影响还有待进一步充实和完善。

周满生

2008年12月

教育宏观决策研究既是一个新兴交叉学科，又是理论与实践结合非常紧密的一个重要研究领域。如今，教育发展越来越成为国家发展的重中之重，科学的教育宏观决策在世界诸国的教育发展中起到关键作用，因而教育宏观决策的地位和作用也受到前所未有的关注。如何制定科学的教育宏观决策更是摆在我们面前的一项亟待解决的时代课题。总体而言，相当长时间内，我国的教育宏观决策体制是在计划经济以及与此相联系的权力相对集中的政治体制的条件下形成的，决策体制比较单一，行政垄断现象比较严重，决策者既是“运动员”，又是“裁判员”，政府组织作为公共管理权的唯一主体，决策者几乎包揽了决策过程的所有环节，使得决策组织在制定教育发展目标、处理与教育组织外部关系，以及在实现可持续发展的教育功能方面存在诸多问题。虽然我国在教育决策改革方面进行了很多尝试，也取得了一定成绩，但仍不尽如人意。从总体上看，我国教育宏观决策存在的问题主要表现在四个方面。第一，前瞻性不强，教育宏观决策缺乏长远的决策规划。第二，现代化水平不高。受体制因素、传统文化和固定思维模式的影响，教育决策者的思维方式、工作方法和操作手段具有较强的教条性（本本主义）、依赖性（唯上主义）和惯性（经验主义），创新、自主思维不足，利用现代技术的能力和现代理念的水平还亟待提高。第三，针对性不强。许多教育宏观决策难以解决教育中的难点问题。第四，缺乏对教育决策的评估和反馈。造成这种状况的重要原因在于“中国的公共政策研究仍然没有跳出传统的思维模式，没有形成自己独特的理论体系、知识框架和研究方法。因此，当我们面对中国公共管理与公共政策实践的各种复杂问题时，难免感到力不从心”^①。鉴于此，必须结合中国国情，深入开展教育政策研究，同时从国际比较的角度探讨科学的教育宏观决策的问题就成为必要而且迫切的任务。

^① 薛明主编：《政策过程理论》，生活·读书·新知三联书店2004年版，第1页。