

# 教育政策 绩效评估理论研究

张 雷◎著

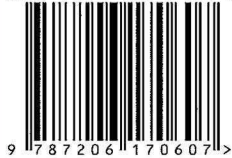


吉林人民出版社

责任编辑：孟广霞

封面设计：子矜

ISBN 978-7-206-17060-7



9 787206 170607 >

定价：48.00元

教育部2016年度人文社会科学研究项目（16YJC880101）成果

# 教育政策绩效评估理论研究

张 雷 著

吉林人民出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

教育政策绩效评估理论研究 / 张雷著. -- 长春:  
吉林人民出版社, 2020.5  
ISBN 978-7-206-17060-7

I. ①教… II. ①张… III. ①教育政策—评估—理论  
研究 IV. ①G40-011.8

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2020 ) 第080500号

## 教育政策绩效评估理论研究

JIAOYU ZHENGCE JIXIAO PINGGU LILUN YANJIU

---

著 者: 张 雷

责任编辑: 孟广霞

封面设计: 子 矜

出版发行: 吉林人民出版社 ( 长春市人民大街7548号 邮政编码: 130022 )

咨询电话: 0431-85378007

印 刷: 济南铭洋广告传媒有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/32

印 张: 7.75

字 数: 200千字

标准书号: ISBN 978-7-206-17060-7

版 次: 2020年5月第1版

印 次: 2020年5月第1次印刷

定 价: 48.00元

---

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

# 序

政策科学（政策学）的概念是美国著名政治学家拉斯韦尔在20世纪50年代初提出的，20世纪60年代末70年代初，相关研究在西方兴起。此后，德罗尔、那格尔等著名政策研究学者积极推动政策科学的理论研究和实践探索，政策研究由此方兴未艾，学科发展也日渐成熟。作为政策科学的重要分支学科之一，教育政策学的蓬勃发展与政策科学的繁荣几近同步。20世纪80年代初，瑞典著名教育学家胡森曾对教育政策制定与教育研究之间的关系进行专题研究，并组织一批世界知名的教育理论研究专家与教育决策者对话，从而开教育政策科学发展之先河，也在很大程度上影响了此后的教育政策研究发展方向。

随着义务教育的普及、教育规模的扩大和国家职能的加强，现代教育早已超越家庭事务的范畴，越来越具有社会公共事务的性质。国家具有办教育、管理教育的权力和责任，因而，“教育政策”便理所当然地属于“公共政策”的范畴，是国家管理和发展教育的主要手段和工具。教育政策的主体是负有教育的法律或行政责任的组织和团体；教育政策的直接目的

在于确定和调整教育关系，从而实现特定历史阶段的教育目的这一根本目标；教育政策不仅是静态的存在，还是在教育活动的过程中产生、存在和调整的“有组织的动态发展过程”，是静态与动态的统一；教育政策是一种行为准则，是规范性的存在，是政策主体用以治理教育事业的工具；教育政策具有时效性，是针对特定时期内教育领域存在和出现的问题，为满足特定时期的发展需要而制定。作为公共政策在教育领域的具体表现，教育政策秉持公益性的价值取向和具体社会历史条件与政治团体的教育目的，以公权力为依托，以各种具有国家强制力的行为为工具，规范和管理教育实践活动，解决教育领域出现的各种复杂问题，分配和调整不同社会群体在教育活动中的利益关系。

通常，一项新的教育政策颁布，能够解决教育政策执行过程中遇到的哪些问题，教育政策实施是否能达到预期的政策目标，教育政策是否有必要继续推行等都有赖于教育政策评估。然而，既有的教育政策评估在很大程度上停留于检测政府行为，或者对教育政策实现预定目标程度的检测，而对更深层面的教育政策总体结果的评估很少涉及。从世界范围看，20世纪80年代以来，西欧高等教育改革中出现了大致相同的发展趋势，即英国学者盖伊·尼夫描述的评估型国家的兴起。在评估型国家中，人们关注的重点是从过程到结果、由输入到输出，政府与教育制度间的关系发生了重大的、全新的发展。

美国著名管理学大师彼得·德鲁克说过，评估必须基于绩效。二十世纪八九十年代，由于教育形势的变化和教育理论的发展，教育政策评估也吸收了绩效管理思想，许多国家

将教育政策绩效评估作为政府改进教育政策、分配教育资源的重要依据。我国教育部在《教育部关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》（教政法〔2015〕5号）中指出，“逐步建立健全教育行政绩效评估体系，重点针对履行职责、行政效率、行政效益、行政成本等开展评估，评估的标准、指标、过程和结果应当通过适当方式向社会公开。”教育政策绩效评估成为教育政策理论与教育政策、教育改革实践共同面临的重要课题。

绩效是一个多领域、跨学科的概念，关于教育政策绩效的内涵也是人言人殊、见仁见智。从我国教育发展的实际分析，对教育政策绩效的认识大致历经三个前后联系、重点不一的阶段，即教育政策效果、教育政策效率和教育政策效益。受此影响，人们在评估教育政策绩效时或以教育政策效果为依据，或把投入产出最大化作为目标，或过度重视公众的满意程度，在某种程度上割裂了教育政策绩效的全面性和整体性，给教育发展带来阻碍。实际上，教育政策绩效是教育政策效果、教育政策效率和教育政策效益三者的协调统一，通常指一定教育政策投入产生的具有正向价值、符合公众需求的教育政策效果。

张雷博士在华东师范大学攻读博士学位期间，致力于教育政策绩效评估研究。他毕业以后，继续专注于此，他在博士论文的基础上，反复修订，补充新的研究成果，修正和完善相关观点。呈现给读者的这本书，基于教育改革全局和教育政策过程的整体性视野，从理论上阐释了教育政策效果、教育政策效率、教育政策效益三者的内在联系及其与教育政策绩效的逻辑关系，论证了教育政策绩效评估的主体、标准等方面的问题。

教育政策绩效评估是一个不断发展的复杂过程。教育政策绩效评估也不会仅仅局限于教育政策效果、教育政策效率和教育政策效益三方面的内容，还需要在其他事实和价值层面上进行深入挖掘。本书侧重于教育政策绩效评估的理论探讨。随着教育的不断深入，实践中的教育政策绩效评估会面临越来越多的问题和难题，也会积累更多有价值的经验，期待这些改革的措施和经验能够得到理论上的总结和阐释，同时也为教育政策理论建构提供更富有价值的资源和智慧，这既是对张雷博士的期待，也是对更多有志于教育政策研究的青年学者的期待。

范国睿

于华东师范大学

## 目 录

导 论 .....	1
一、研究缘起 .....	2
二、研究意义 .....	9
三、国内外研究现状 .....	12
四、研究方法 .....	31
五、核心概念界定 .....	33
六、研究内容 .....	38
第一章 教育政策绩效评估的价值指导 .....	41
一、公平性 .....	42
二、人本化 .....	51
三、自主性 .....	59
本章小结 .....	64
第二章 教育政策效果评估 .....	66
一、教育政策效果分析 .....	67
二、教育政策效果的评估 .....	81
三、教育政策效果评估的方法 .....	105
本章小结 .....	113

<b>第三章 教育政策效率评估</b> .....	115
一、政策资源及其有限性 .....	115
二、教育政策效率分析 .....	118
三、教育政策效率的评估 .....	130
本章小结 .....	144
<b>第四章 教育政策效益评估</b> .....	146
一、教育政策效益分析 .....	147
二、教育政策的成本—效益分析法 .....	155
三、公众满意下的教育政策效益 .....	160
本章小结 .....	182
<b>第五章 教育政策绩效评估体系构建</b> .....	184
一、“3E”联系及其与教育政策绩效关系辨析 .....	185
二、教育政策绩效评估的限度 .....	187
三、教育政策绩效评估的原则 .....	202
四、教育政策绩效评估框架设计 .....	207
本章小结 .....	231
<b>参考文献</b> .....	233
一、中文专著 .....	233
二、中文译著 .....	235
三、学位论文 .....	236
<b>后 记</b> .....	238

## 导 论

“我们日益复杂化的社会使得我们面临诸多越来越难于解决的政策问题。”自1951年美国著名政治学家哈罗德·拉斯韦尔和丹尼尔·勒纳在其合著的《政策科学：在范围和方法上的最近发展》中第一次提出“政策科学”的概念并对政策科学的对象、性质和研究任务等做了较具体的规定始，政策科学逐渐引起学界的重视。其后，由于各种复杂社会问题的不断涌现，1958年，查尔斯·林德布罗姆在《政策分析》一文中首次使用“政策分析”一词后，定性与定量相结合的渐进比较分析的研究方法进入人们视野。1980年和1983年美国的斯图亚特·S. 那格尔主编的《政策研究手册》和《政策科学百科全书》先后正式出版，标志着政策分析这一学科已经渐趋成熟。

自19世纪末以来，世界各国政府普遍认识到教育对社会发展的价值，并通过公共权力的方式介入学校教育，这开始了教育领域中国家干预为主的时期。国家对教育的重视和扶持力度空前加大，教育事业已经成为仅次于经济发展的最重要的社会产业。在近代国家出现之前，教育被看作是私事，因而不时兴教育政策，随着近代国家公共教育制度的确立，国家的教育政策变得重要了。当前，由于教育的作用和地位之重要，其规模与结构之巨大、复杂都是前所未有的，教育政策研究也相应演

变成成为几乎所有国家教育研究和政策分析的重要领域和关键主题。

## 一、研究缘起

在整个20世纪，教育政策作用的领域随着政府角色的变化和功能的改变而呈现不断扩大的趋势。教育政策扩张成为现代国家教育职能强化的表现，同时也是国家教育职能强化的结果，但是，扩张产生的结果并非都是政策制定者和公众所期望的，“政策失灵”在教育领域时有发生。通常，当一项新的教育政策制定、颁布、实施之后，教育政策的制定者、执行者及其他教育政策利益相关者想要了解教育政策的价值如何，教育政策实施是否达到或实现预期目标，在政策执行过程中遇到哪些问题，教育政策执行效果如何，有没有必要继续推行等，这一系列问题的解释和回答必须依靠对教育政策的执行状况进行科学的评价和判断。经过半个多世纪的发展，政策科学已经逐渐完善，政策评估也日益受到重视。但是，当前我国政策评估在很大程度上停留在对政府行为的检测，或者对政策实现预定目标的程度的检测，而对于更深层面的政策影响的评估却很少涉及或根本不涉及。因此，加强对教育政策执行结果的评估，以评估结果作为判定教育政策制定的科学性和教育政策是否继续实施的核心参考，用执行结果佐证教育政策系统的各个环节，以提高政府决策的科学性和管理的有效性，已经成为一项重要的国家战略。

### （一）政策评估的重要性日益凸显

政策是政府的运作手段。伴随着政策科学的越加成熟，政

策研究成为推动社会改革、整合社会资源的强有力的行政工具。在社会文明化、民主化、法治化程度日益发达的今天，政策在社会公共事务中的重要性越来越明显。一个完整的政策过程应该是一个前后衔接的流程，是一个由制定、执行、评价、调整等活动组成的多层次的顺序相接直至终结，并导向新政策活动的连续的复杂的过程。如图0-1所示，政策过程的每个阶段都与下一个阶段密切相关，所有的阶段相互联系、相互影响，形成了一个非线性的或环形的开放的政策行动周期。在政策执行过程中，来自政策执行者的不断反馈的信息会对政策目标和政策内容提出适当的调节要求，而政策过程中的不断评估和多重评估会对政策议题、政策制定、政策执行等各个环节提出局部的、细微的甚或颠覆性的修订、完善要求，使政策趋于最大限度的科学化、合理化。

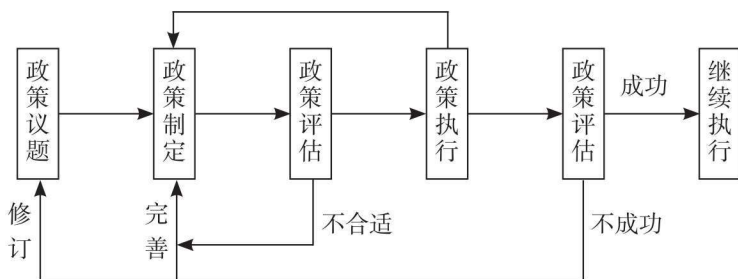


图0-1 教育政策流程图

政策颁布以后不再需要调整、修订、更新是少有的，偶然的；政策颁布之后，需要不断进行必要的修订、补充、完善、更新是经常的，是正常的。任何政策都是针对当时的教育问题和社会需要，在若干种并非十分理想的方案中选择一种相对较为满意的“最优化”的方案的结果，所有的政策都是“有限理

性”的产物，在制定的初始阶段并非十全十美的，都不同程度地存在缺陷。更重要的是，社会情况总是在不断地发生变化，任何政策的适用条件在政策制定以后实际上已经发生了改变，更遑论政策执行过程中出现的各种人为问题，如对政策的误解、有关人员的阻碍等。从事物发展的内在特点和规律分析，对政策的跟踪修订是政策系统的本质要求，再不好的政策根据实际情况经过不断调节和更新，也可以成为比较好的政策；再好的政策一成不变、墨守成规，也会变成坏的政策。因此，政策评估必须成为政策运行这一有机链条中非常重要的一环。但从现实看，政策评估恰恰是政策过程中最薄弱的环节，长期以来，人们只顾无休止地制定、颁布这样或那样的政策，对政策的效果如何，所知甚少，缺乏关心。面对日益加快的社会发展进程和愈加复杂的政策运行环境，为了提高政策制定和实施的有效性，增强政策执行与政策目标的一致性，必须重视对政策进行评估。

## （二）“评估型国家”对结果与质量的重视

美国学者埃贡·古贝和伊冯娜·林肯在《第四代评估》中开篇名义即提出，评估是对人民和进步的投资。自评估理论诞生以来，历经半个多世纪的发展、完善，日渐成熟，评估研究已经成为学界普遍关心的重要课题。20世纪80年代以来，西欧高等教育改革中出现了大致相同的发展趋势，用英国学者盖伊·尼夫的描述就是“评估型国家”的兴起。尼夫认为，在评估型国家中，人们关注的重点是从过程到结果、由输入到输出，政府与教育制度之间的关系发生了重大的、全新的发展。

与评估型国家的兴起相伴而生的是在政策制定和政策支持

过程中评估时机、目的和定位的两个重要转变。前一个转变是将“系统维护”评估和“战略变革”评估联系起来，而后一个转变则明显是朝“后验”评估的转变。我们用一种后验性评估取代了先验性评估。对我们来说，关键的并不是达到目的的过程，而是结果。后验评估不是通过“过程”控制和预设的条件而是通过对“结果”的评估来确定整个目标的实现程度，运用这一方式试图发现在多大程度上实现了预定目标。

政策科学的创始人之一叶海卡·德洛尔认为，政策推行具有“乘数效应”和“相同结局”的特点。所谓乘数效应，是指政策的推行必然会导致某种政策结果，政策渐进影响的积累会产生数量相乘而激烈爆发的最终结果；而相同结局，是指对于一项政策问题的解决，不同政策系统的运行可能会导致相同的政策结果，而相同政策系统的运行也可以导致不同的政策结果。因此，必须加强对政策结果的科学分析。当前，国家已经明确提出“把教育摆在优先发展的战略地位”，而作为引导教育密切贴近国家优先发展战略的一种方式，这种从过程控制到结果控制的转变，意味着应该把关注的焦点从原本教育、社会、国家三者关系中首要的“投入”问题上转移到对“产出”结果的关注。

### （三）绩效思想在教育政策领域的推广应用

1966年，约翰·霍普金斯大学的詹姆斯·科尔曼向美国国会提交了《关于教育机会平等》的报告，即著名的《科尔曼报告》。自此始，教育政策评估研究逐渐进入人们的研究视野。许多发达国家，例如美国，在二十世纪七八十年代，由于政府的大力推动和教育工作者的不懈努力，教育评估工作蓬勃发

展，创造出惊人的成就，形成了所谓的“教育评估时代”，其影响遍及全球并随着时间推进日益深远。

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”。绩效理念源于企业管理思想，二十世纪七八十年代，随着西方国家政府改革运动和“新公共管理”理论的提出并获得广泛运用，绩效管理思想被引进公共管理领域，形成了政府绩效管理系统，并于20世纪末21世纪初引入我国的政府公共事务活动中。

在整个绩效管理体系中，绩效评估起着元工具的作用。20世纪70年代，以杰弗里·普雷斯曼和亚伦·韦达夫斯基为主要代表的政策分析家把政策科学研究的重点转向政策执行研究。政策执行研究将问题的焦点由组织，特别是由结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上。这使绩效管理问题成为公共行政中人们所关注的焦点问题。绩效评估作为一种增进政府管理服务、提高政府服务效率的实用工具，逐渐在政策实践中得到推广和应用。二十世纪八九十年代，由于国际教育形势的变化和教育理论的发展，教育政策评估也吸收了绩效管理的思想，一些发达国家已经将教育政策绩效评估作为政府制定教育政策、分配教育资源和改进教育质量的重要手段。众多教育政策评估机构，如美国的兰德公司、布鲁金斯研究所等纷纷建立，客观上推动了教育政策绩效评估的快速发展。

受此影响，我国也成立了许多教育政策研究室、各省市设立教育评估院，对教育政策的执行状况进行监测与评估。作

为新世纪最重要的指导教育发展的文件《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》）着重强调要“改进管理模式，引入竞争机制，实行绩效评估”“完善学校目标管理和绩效管理制度”“建立经费使用绩效评估制度”等，这是我国在国家层面的纲领性教育文件中首次提出绩效的思想。可以预见，对教育政策绩效评估将会成为当前和未来很长时间内教育政策理论研究者 and 教育实践工作者研究和关注的重心之一。

#### （四）对以往教育政策实施状况的审视

国外有学者对过去二三十年绩效概念的研究进行了追踪。最初，政府部门只记录它们的成本，并未试图将成本与结果联系起来。但是到20世纪80年代末，效率概念出现。在20世纪90年代，公共服务生产率每年递增三个百分点——比私营部门的速度还快。但是这时候更广泛的效益概念取代了效率。类似的，在我国，受国家发展水平的限制和建设重心转移的影响，对教育政策绩效的认识也大致经历了三个阶段的演变，即效果为先、效率为主、效益为要。

教育系统作为整个社会系统中不可分割的重要部分，在许多情况下，出台教育政策不仅仅是为了教育现象的改进和人的发展，更主要的是解决其他社会问题。从我国教育发展的进程分析，自新中国成立到“文化大革命”结束，国家百废待兴，外有患、内存忧，一切社会活动都定位为国家重建和经济复苏服务，教育政策也无可避免地以此为目标和导向。1951年国家颁布了《关于改革学制的决定》，将正规教育、业余教育、成人教育等放在同等重要的位置，把教育事业发展的重心放在普