

教育部人文社会科学重点研究基地

华东师范大学基础教育改革与发展研究所重大研究课题

基础教育决策论

——中国基础教育政策制定与决策
机制的改革研究

主编 吴遵民

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基础教育决策论：中国基础教育政策制定与决策机制的改革研究/吴遵民主编. —上海：华东师范大学出版社，2006.6
ISBN 7-5617-4763-2

I. 基... II. 吴... III. 基础教育-教育政策-研究-中国
IV. G639.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 065882 号

基础教育决策论

——中国基础教育政策制定与决策机制的改革研究

主 编 吴遵民
组稿编辑 沈 兰
文字编辑 张正江
封面设计 郭伟星
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
电 话 021-62450163 转各部 行政传真 021-62572105
网 址 www.ecnupress.com.cn www.hdsbook.com.cn
市 场 部 传真 021-62860410 021-62602316
邮购零售 电话 021-62869887 021-54340188

印 刷 者
开 本 890×1240 32 开
印 张 14.5
字 数 千字
版 次 2006 年 8 月第一版
印 次 2006 年 8 月第一次
印 数
书 号 ISBN 7-5617-4763-2/G.2777
定 价 24.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题，请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

编委会成员

主 编 吴遵民

编 委 吴志宏 吴遵民 王智新 许庆豫

葛大汇 李家成 黄忠敬 马卫东

郁琴芳 沈俊强

秘书组 马卫东 沈俊强 邓璐 周晟



前言

华东师范大学基础教育改革与发展研究所/教育学系



吴遵民

2002年末,作为教育部人文社会科学重点研究基地——华东师范大学基础教育改革与发展研究所向国家教育部申报的第二批重大研究课题之一“中国基础教育政策制定与决策机制的改革研究”课题获教育部社政司正式批准,该课题的研究由此正式拉开了帷幕。参加该课题研究的人员以基础教育改革与发展研究所的专职研究人员为主,同时也邀请了一些国内外的专家和学者加盟。提出这一课题的最初动机是,有感于我国教育领域民主与法制制度建设不够完善与健全,尤其是在关乎下一代健康成长及人才培养的基础教育领域,由于缺乏法律制度的根本保证,以致在政策制定及决策机制层面出现所谓的“黑箱操作”及随意性现象层出不穷。政策是国家行政的灵魂,一项教育政策,尤其是基础教育领域的政策,其科学性、可行性的程度如何,将直接影响到教育事业的完善与发展。为此,对我国基础教育领域的政策制定及决策机制的现状进行深入地研究和把握,同时在此基础上提出一些建设性的建议和有针对性

的改革措施,是本研究课题的最初考虑与希望达成的目标。

该课题在正式立项后的三年中,为使课题的最终研究成果能够基本反映目前我国基础教育领域政策制定及决策机制的现实状况,课题组采用了实证与量化的研究手段:即在一些子课题的设定中,除了注重一般层面的理论综述之外,还分别以中央及地方涉及基础教育敏感问题的某些具有代表性及典型性特征的政策为例,就其制定及出台的过程,通过案例的形式来尽可能地呈现其原始的状态,由此达到直观了解目前基础教育政策制定的大致过程和影响因素的目的。具体地说,课题组首先通过问卷形式展开了范围广泛的调查研究。2004年初课题组经过多次论证,设计了《关于建立我国科学的基础教育决策机制的问卷调查》^①,调查采用随机抽样的方式,问卷共发放150份,回收56份;其中有效问卷54份,有效回收率为36%。问卷调查的对象以一线教育行政干部为主,也包括一些高校教师和科研工作者。其地域涉及上海、浙江、江苏、福建、安徽、山东和吉林等省、市和自治区。课题组在发放调查问卷的同时,还积极开展访谈活动。课题组共计访谈了21位在职的教育领导干部,其对象包括教育部、上海市教委、上海市某区教育局的领导;安徽省教育厅、财政厅,六安市教育局、财政局,以及五个县的教育局与财政局的领导等。^②毋庸置疑,这些实证调查对课题组成员观点的形成提供了客观的基础。2005年,本课题研究进入了最后撰写各子课题报告及为结题做准备的总报告起草阶段,经过课题组成员的共同努力,这一研究成果都已反映并

^① 参见附录一:《关于我国基础教育政策制定和决策机制的调查问卷分析》;附录三:《关于建立我国科学的基础教育决策机制的问卷调查》。

^② 课题组成员进行人物访谈和实地调查的对象及单位主要由两个部分组成:一是国家教育部的有关职能部门及参与制定政策的有关领导;二是省市一级及区县一级的教育职能部门及其相关负责人。

呈现在本专著各个部分之中。^①下面特将本课题所取得的一些研究成果和结论作一简要说明。

基础教育是整个国家教育事业的基础,它的发展不仅事关祖国的下一代,而且也是国家乃至整个民族得以兴旺发达并持续发展的根本。本研究立足于系统而全面揭示我国当前基础教育政策制定的内在问题和影响因素的宏观视角,对我国基础教育政策制定与决策机制的历史进程作了全面的回顾。课题组认为,20世纪90年代以来,随着中国政策研究机构的相继成立,政策课题亦已成为社会科学研究领域的一个重要组成部分。在这一时期,国外政策学研究成果被大量引进,具有本土化特色的政策学开始创建。但这一些研究目前仍较集中于提出政策建议、分析现有政策的利弊、评价已出台政策的执行效果及其影响等方面,真正研究政策制定及决策机制的成果还鲜有问世。因此从这一意义上来说,本课题无疑极大地丰富了这一崭新而又重要的教育政策研究领域。从已经完成的总报告及各项子课题来看,这一步迈得坚实而又富有成效。一方面,本研究融合了中西比较、历史文献综述、实证调查等科研方法,既在广阔的视域进行俯瞰式的横向比较,又在历史回顾的时间长河中进行了缜密的纵向考察,同时更深入政策制定的现场,与制定者及执行者进行面对面的对话和沟通,这一切使本研究显得丰满而扎实。另一方面,本课题既立足于当代,同时又展望于未来,既着眼于理论建构,又倾全力于关注实践层面的操作。因此,研究课题的每份报告都力求做到在客观而细致的研究基础上,能就我国基础教育政策制定与决策机制的改革提出若干现实而可行的对策或建议。基于以上的研究视角,我们通过细致而深入的考察与研究,对中国基础教育政策制定与决策机制的现状、问题及

^① 本专著是在各研究报告的基础上经提炼与浓缩而成。

未来发展动向均有了一定的理解与把握,某些结论与理论成果亦为这一领域的研究作出了具有学术创见的贡献。

需要指出的是,本课题在着手研究之初,我们就曾深刻地预见到开展这一研究可能遇到的艰难与困苦,因为我们所要力图阐明的是存在于我国基础教育政策制定及决策过程中的现实机制。无疑这一研究本身就具有开创性与前瞻性的社会价值。再就我们的研究成果来看,上述努力显然已经取得了一定的实效。这一方面体现为向教育行政机构所提出的建议与对策,均以实证调查为依据,因而具有指导实践的意义。其次,本研究虽然以基础教育领域的政策制定和决策机制为主要研究对象,但其立意却在于通过对基础教育政策制定和决策过程的研究,去揭示仍然根深蒂固地存在于我们社会日常生活中的各种弊端。我们提出问题、发现问题,并针对问题提出建议,其目的在于引发人们对基础教育政策领域内体制问题的重视和关注。我们期待这一领域能加快民主与科学体制建立的进程,同时亦希望创建一种民众参与和监督的机制,以推动权力机构和行政部门对基础教育政策制定和决策机制的自我认识和深入理解,并最终能化为推动基础教育政策制定和决策机制进行改革的自觉行为。如果真能实现这样的愿望,则国家对基础教育的投入将能更为合理地被社会所利用,个人或家庭的付出亦将得到更好的回报,中国的基础教育也将从此获得更加健康发展的可能,而从中获益的乃是与基础教育息息相关的每一个家庭、社会乃至整个国家和民族!

承担本课题的主要研究人员有:吴志宏、吴遵民、王智新、许庆豫、葛大汇、李家成、黄忠敬、马卫东、郁琴芳、沈俊强等。吴志宏、吴遵民为课题组项目负责人。吴遵民全面主持本课题的研究,并担任本书主编,具体负责总报告的起草及专著的形成与编写工作。

2005年12月20日

目 录

前言 / 1

第一部分 理论研究

- 第一章 教育政策与决策的基本理论 / 3
- 第一节 政策与决策的基本概念 / 3
- 第二节 当代西方经典决策理论的回顾与展望 / 17
- 第二章 我国基础教育政策制定与决策机制的理论基础 / 22
- 第一节 基础教育政策与决策的价值定位
——公平、公正的追求与学习权保障 / 22
- 第二节 基础教育政策与决策的行政基础
——党政关系的协调和平衡 / 35
- 第三章 我国基础教育政策制定与决策机制的现状与特征 / 45
- 第一节 我国基础教育政策与决策机制的现状与特征
——“一言九鼎”与“民众参与” / 46
- 第二节 对我国基础教育政策制定与决策机制的若干思考
——走出“谋”、“断”不分和政策受益人缺失的
误区 / 68

第四章	我国基础教育政策制定与决策机制的历史回顾	/ 81
第一节	新中国基础教育政策的历史变迁	/ 81
第二节	当代中国基础教育政策制定与决策机制的状态 分析	/ 94
第五章	我国基础教育政策制定与决策机制的未来走向	/ 113
第一节	基础教育政策与决策的时代审视 ——机遇与挑战共存	/ 114
第二节	基础教育政策与决策的时代选择 ——政策支持系统的构建	/ 122
第六章	新世纪我国基础教育政策制定的策略提升	/ 131
第一节	基础教育政策与决策主体的关系调整 ——民众参与制度的建设	/ 131
第二节	基础教育政策与决策原则的重建 ——确立服务公共利益的原则	/ 136
第三节	基础教育政策与决策方法的创新 ——从经验决策走向科学决策	/ 142
第七章	对我国教育政策制定与决策机制的整体思考	/ 150
第一节	我国教育政策与决策的实现过程	/ 151
第二节	对我国教育政策及决策问题的整体理解与 思考	/ 168

第二部分 实证研究

- 第八章 我国素质教育政策的实施背景与过程 / 181
- 第一节 素质教育政策制定过程的背景 / 181
 - 第二节 素质教育政策实施过程的启示 / 193
- 第九章 省市级基础教育政策的制定过程与决策机制
——安徽省农村义务教育经费维持体系的调查
研究 / 202
- 第一节 安徽省农村义务教育经费政策的现状 / 202
 - 第二节 安徽省义务教育经费政策执行中的地方调适
过程 / 211
 - 第三节 安徽省地方决策机制与权力运作的现状 / 222
 - 第四节 对省市级义务教育经费政策制定过程与决策
机制的建议
——既定体制下的责任主体与问责 / 237
- 第十章 区县级基础教育政策的制定过程与决策机制
——上海市某区教师分配制度改革的实证
研究 / 246
- 第一节 教师分配制度改革的政策过程 / 247
 - 第二节 对区县级教育政策制定机制的理解 / 263
- 第十一章 我国中小学校长产生过程的制约因素分析 / 279
- 第一节 当前我国中小学校长产生的决策过程 / 280
 - 第二节 我国中小学校长选拔过程的政策透视 / 288

第三部分 国际比较研究

- 第十二章 美国基础教育政策制定与决策机制的研究 / 301
- 第一节 美国教育政策与决策的概貌与影响要素 / 301
- 第二节 美国联邦政府教育政策与决策的机构及运作机制 / 309
- 第三节 从“研究报告”到政策形成的模式
 ——以 20 世纪 80 年代美国教育质量政策制定为例 / 318
- 第十三章 英国基础教育政策与决策机制的研究 / 337
- 第一节 英国教育政策与决策的概貌 / 338
- 第二节 团体决策模式
 ——以“直接拨款公立学校”的政策制定为例 / 346
- 第三节 英国教育政策与决策机制对我国的启示 / 373
- 第十四章 日本基础教育的政策制定与决策机制 / 378
- 第一节 日本教育政策与决策的概貌 / 378
- 第二节 日本教科书选用的决策过程 / 394
- 附录一 关于我国基础教育政策制定和决策机制的调查问卷分析 / 403
- 附录二 对三位教育部门领导的访谈纪要 / 417



附录三 关于建立我国科学的基础教育决策机制的问卷
调查 / 432

附录四 关于我国基础教育政策制定民主化、科学化问题的
访谈提纲 / 437

主要参考论著 / 439

执笔者一览表 / 445

后记 / 447

5

第一部分 理论研究

.....

基础教育既关乎一个国家、一个民族整体素质的提高,也关乎每个国民教育权益的保障和实现。对我国基础教育政策制定与决策机制的理论研究,必须在时代变革的整个视域中进行综合考察,即将基础教育的发展历史与基础教育政策的演变历史结合起来,这样就既能看到基础教育的变革发展对基础教育政策的出台及调整所提出的客观要求,同时又能看到基础教育政策对基础教育改革与发展的进程所具有的重大促进意义。除此以外,我们还应在整个政治、经济乃至社会文化变革的背景中去审视基础教育政策的未来发展方向,因为只有将社会条件、时代挑战及以往的历史积淀融合在一起,我们才有可能对我国基础教育政策制定与决策机制的现状有一个比较全面而深入的了解。也只有如此,我们才能较为正确地评价或反思我国基础教育政策制定与决策机制的成果与问题,并进而为展望新世纪的基础教育政策制定与决策机制的形态及走向作出一番正确的描述。而最终目的,则是为了将这些

研究成果转化为提升我国基础教育政策制定与决策机制的科学化与民主化水平的推动力,以及提出一些有效及可行的对策与举措。

本书的“理论研究”部分共七章组成,第一章着重阐明了政策研究领域的主要概念及决策理论模型,为本书的实证分析奠定了理论基础。第二章对基础教育政策与决策的价值定位、基础教育政策与决策的行政基础作了全面阐述,由此就新中国成立以来基础教育政策制定与决策机制的主要特征作了全面的揭示。第三章从中央、省市、区县等三个层面进行归纳与提炼,对当前我国基础教育政策制定与决策过程中存在的问题与困惑作了较为详尽而有说服力的描述。第四章承上启下,既对新中国基础教育政策的历史变迁进行了高屋建瓴般的俯瞰,同时又在此基础上对基础教育政策与基础教育改革发展之间的相辅相成关系,从决策的关系、变革及发展状态等层面进行了整体分析,并站在系统和动态的高度对当前基础教育政策制定与决策机制的状态给予了准确定位。第五章及第六章则从我国 21 世纪初基础教育改革面临的一系列挑战入手,对今后十年我国基础教育政策的走向作了科学的预见。第七章则对我国基础教育政策制定与决策机制进行了全面回顾和理性思考。

第一章 教育政策与决策的基本理论

第一节 政策与决策的基本概念

虽然政策学的建立只有短短的几十年,但是在政策学研究领域却已经有了比较具体的学科分化,并取得了一些颇受关注的学术研究成果。在对我国基础教育政策制定及其决策机制的基础理论进行深入探讨之前,我们有必要首先阐明有关教育政策制定的理论及其所涉及的诸如政策、决策和政策过程等一系列基本概念。而对这些概念涉及的基础理论进行仔细梳理和深入分析,无疑将对我国基础教育政策制定及其决策机制的课题研究具有理论奠基的作用。本节将首先对关于政策与决策的基本概念进行讨论,具体内容包括:政策、决策、政策过程、决策过程、决策规划及其相关的政策分析、决策分析、决策要素、决策执行、政策执行、政策主体、政策失真等。

一、基于“决策”的“政策”

(一)“政策”在“政策过程”中的运作

1. “政策”释义

政策是理论和实践、理想和现实的结合点,同时也是处理各种利益关系的原则和行为。关于“政策”的概念,《牛津英语词典》曾作过如下的界定:“政府、政党、统治者和政治家等采取或追求的一系列行动或所采取的任何有价值的行动系列。”学者海克罗(Hecllo, H.)亦把“政策”一词的概念定位于行动,他指出:“一项政策可以看成是一系列行动或不行动,而不是具体的决定。”持相同

观点的还有政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)和史密斯(Smith, B. C.)。伊斯顿指出:“一项政策是由配置价值的一系列决定和行动所构成。”史密斯也认为:“政策概念意味着理性地选择行动或不行动。”需注意的是,以上这些学者在强调政策具有行动属性的同时,也强调指出政策还具有“不行动”的特征。换言之,当人们对政策进行研究之时,不能只把“注意力放在那些导致变迁的决定上,而且也应该对那些反对变迁,并且没有在立法机关所制定的法令中得到体现,因此难以观察的决定保持敏感性。”米切尔·黑尧(Michael Hill)在评论上述的观点时,发现“政策制定出来并不意味着有关的需要已经在政策中确定下来,在政策过程的执行环节,而不是在决策环节,政策经常继续演进”^①。

然而,一些个体或组织对“政策”的理解通常局限于他们所要采取的行动,而对不行动的属性及特征则熟视无睹。要对这一问题进行深入理解,我们可以引入“公共政策”的概念来对此进行说明。所谓公共政策,指的就是国家政策。其特征是具有社会合法性及对其他政策具有权威性的指导作用。若单就政策的基本特点来看,“公共政策”与上述定义的“政策”似乎并没有根本的区别。但一旦国家或代表国家的组织机构作为政策主体出现之时,政策也就被赋予了公共的意义,这时的国家公共政策与其他政策就存在了差异。换言之,国家赋予了“公共政策”以特殊意义——社会合法性和权威性。因此,这时的公共政策“就是国家组织的控制者决定要做的事”。诚然,国家组织的控制者选择不做的事,这同样也是一种决定,从本质上说它也可归属于国家的政策。美国学者

^① 如无特别说明,本节中关于“政策”一词说明的相关引文均转引自[英]米切尔·黑尧著,赵成根译:《现代国家的政策过程》,中国青年出版社2004年版,第5—15页。

林德布洛姆(Charles E. Lindblom)曾有过一段生动的说明:“政策有时并不是决定的,而是‘发生’的。没有人认为第二次世界大战期间印度的不列颠政府在孟加拉策划了大规模的饥饿,当时人们以为政府不过是未将足够的粮食运往饥荒地区而已,而它本来是可以运去的。那么,从这一重要的意义上来看,容忍孟加拉的饥荒应被认为是一项政府政策,虽然没人明确地作出这一决策。”^①简而言之,“公共政策”与一般政策确实存在差异。“公共政策”一词的存在,其实质是旨在凸显国家作为政策主体的地位及意义。

2. 政策过程

事实上,任何一项公共政策的制定和实现都不是一蹴而就的,它是一个由不同的环节、阶段或程序相互联结而形成的政策链。美国学者莱斯特与斯图尔特曾描述过这样一个政策的循环过程:政府面临的议题(a problem for government)、议程设定(Agenda setting)、政策制定(Policy formulation)、政策执行(Policy implementation)、政策评估(Policy evaluation)、政策修正(Policy change)、政策终结(Policy termination)、新议题的出现(a problem for government)。^②我国学者在考察了目前国内外关于政策过程阶段划分的理论以后,也曾勾画过一个我国公共政策制定过程的政策周期:政策制定、政策执行、政策评估、政策监控、政策终结。^③虽然学者们基于不同的角度和理念,在阐述政策过程及描述政策的阶段方面有细微的差别,但是一个完整的政策周期应包括如下四个部分的内容则是基本一致的:(1) 议题的出现;(2) 政策方案

^① [美] 查尔斯·林德布洛姆著,竺乾威、胡君芳译:《决策过程》,上海译文出版社1988年第1版,第5页。

^② 詹姆斯·P·莱斯特 & 小约瑟夫·斯图尔特:《公共政策导论》(第二版),中国人民大学出版社2004年版,第5页。

^③ 详见陈振明主编:《公共政策分析》,中国人民大学出版社2002年版,第64页。