

DOI: 10.16382/j.cnki.1000-5560.2018.02.002

# 什么是好的教育政策研究<sup>\*</sup>

王大泉 卢晓中 朱旭东 朱德全 邬大光 刘志军 刘善槐 范国睿

为进一步加强教育政策研究,更好服务新时代中国特色社会主义教育事业,在教育部-上海市人民政府共建的教育经济宏观政策研究院和华东师范大学国家宏观教育政策研究院的支持下,我们特别邀请全国知名教育政策研究专家围绕“什么是好的教育政策研究”展开笔谈。笔谈按作者姓氏笔画排序。

## 教育立法研究对教育立法实践的影响分析

王大泉

随着依法治国基本方略的实施,依法治教的理念和要求愈加深入,实践中对教育立法的研究也越来越受到重视。教育政策特别是宏观政策研究者提出的对策建议中,往往包含制定或者修改相应教育法律法规的内容。甚至可以说,立法已经成为教育政策研究的终极性建议,研究者们希望借助法律的权威性、系统性和稳定性,来有效解决某一方面的教育问题。

那么,什么样的教育立法研究成果会影响立法实践,或者产生实质性的推动效果呢?笔者从事多年的教育法治工作,参与了近十多年来所有的教育法律、行政法规的起草工作。根据笔者在工作实践中的观察,能够影响教育立法的研究一般具有以下特点。

能够提出和研究具有法律和现实意义的教育问题。问题导向是立法的基本原则和方法。能够对立法产生影响的研究,首先应当是围绕实践中的真问题展开的。高质量的教育实证研究所发现、总结和概括出的实践问题则最具有说服力。2006年《义务教育法》修订时,很多研究从实证的角度揭示出我国不同地方、区域、校际之间义务教育公用经费存在着巨大的差距,并提出以立法促进义务教育均衡发展的问题,这对明确法律修订的原则与方向产生了直接影响。其次,研究应当围绕需要由立法解决的问题展开。教育立法通常关注教育法律关系的构建或者重塑,更注重调解教育主体的权利义务关系。解决教育实践中存在的问题,并非只有通过立法解决一条路径。教育立法研究需要提炼出确需立法解决的问题,才能有效促进实践。如促进职业教育校企合作,可以有产业政策、教育制度改革的视角,而立法的视角,就需要更关注如何平衡合作主体的权利义务、保障企业主体的合法权益等问题。第三,最好是研究具体而微的问题。对立法实践产生影响的,可以是对宏观问题的研究,但更受重视的无疑是从具体问题入手的研究。决定是否立法可以是宏观决策,也可以是政治判断,但决定立法的品质和进展的,往往是对具体问题的研究与判断。比如,与是否需要制定学前教育法这样的宏观问题相比,研究学前阶段的经费投入和保障机制,进而解决在学前阶段实行免费政策的必要性和可能性的问题,研究学前教育质量保障机制的问题,无疑会更具有现实意义和研究价值。

\* 基金项目:华东师范大学国家宏观教育政策研究院委托项目“学界有影响力研究成果评判”。

要有正确的研究方法和全面的研究视野。好的教育立法研究,往往需要综合运用多学科的研究方法。从立法角度关注的教育问题,往往并不局限于教育本身,在把握教育需求与教育规律的同时,立法更重视公共政策的选择和公共利益的保护,因此需要有整体思维和全面的研究视野。局限于单一学科或者路径的碎片化研究,远远不能解释和指导丰富的教育实践,也很难提出有价值的立法建议。比如,当前校园安全问题备受关注,关于学校安全立法的研究一直是一个热点问题,但仅仅从进一步强化政府对学校安全保障义务或者具体化学校安全法律责任的角度开展的研究,就很容易将问题过于简化,从而很难从理论上说明立法的必要性和实践的可行性。教育立法研究要遵循理论与实践相结合的研究方法。教育立法要更好为教育实践服务,需要理论支撑,但更需要以实践为出发点和落脚点。比如,《民办教育促进法》修订过程中所涉及的民办学校分类管理问题,不仅包含了民事、公司、金融、投资等多重理论问题,更重要的是这些问题需要结合我国民办教育的发展历史和实践,以实事求是的态度,在制度上予以考虑和回应。此外,教育立法研究要防止将教育公共服务问题的解决,简单归结为加大政府投入、落实保障责任的倾向。加大政府投入,固然是问题的一个方面,但立法研究还要关注构建政府、学校、市场(社会)多元主体的共同治理机制。相关研究需要将研究视野拓展为对实践中已有经验的概括与升华,对其他领域成熟经验的有益借鉴,从而使研究自身能够更好地解释实践,指导改革发展。立法研究需要有理论高度,也需要比较和借鉴其他国家的经验和成果,但如果不能与中国实践和当下教育实际相结合,不能很好地解释现实问题,也就很难产生对立法有影响的成果。

要提出切实可行的制度设计和政策建议。在教育立法研究中比较常见的一个倾向是,提出或者发现了实践问题,但解决问题的思路和办法往往过于宏观,在经过一番分析研究后,就将解决问题的办法简单归结为需要相应的立法;或者比较国外的相应法律制度后,简单套用国内实践就提出相应的政策建议。这样的立法研究,对于实践的帮助并不明显。因为,立法实践需要建立在一个一个具体的法律原则以及制度之上。在教育立法实践中最受重视的那些研究,往往能够围绕具体问题进行全面制度设计和制度比较,并提供若干选择方案和可行性建议。如针对实践中出现的具体学位诉讼案件,很多研究围绕学位制度法律存在的具体问题,在深入分析法律问题之后,对现行学位制度提出了相关修改建议,这样的研究就有很强的针对性,对于修订学位条例就有直接的参考价值。同时,要给出好的可行的立法建议,还需要在研究中处理好改革与法律的关系。事实上,现行的教育法律大多数都是上世纪末制定的,很多规定带有鲜明的时代特点,特别是有很强的计划烙印。因此,在教育立法研究中,如果忽略了对立法背景与改革进展的了解,就很难从法律角度解释现实教育发展的实践。此外,教育立法研究,还要善于综合分析问题,充分利用各种政策工具,来提出有利于制度改进或者重构的建议。将立法与行政运行相分离,单纯从规范法律关系的角度进行研究,也未必能够取得最好的效果。比如,学位条例修订中的核心问题是学位法律制度中不同主体的权利配置和职责明确问题,是相应行政管理制度的重构问题,如果相应的立法研究,没有涉及行政运行体制机制的改革,其针对性和必要性往往就不够突出。

要建立和运用更有说服力的研究工具,提出具有前瞻性或者批判性的立法建议。目前,有关教育立法研究所借助的研究工具,大致有两个类型。一个是基于一般行政法的理论与研究工具,借助行政法的概念与原则,对教育法现象进行解释和分析。其所长是有行政法学成熟的理论和概念框架为依托,问题分析较为系统;但是弱点在于,直接套用行政法的概念,与现实的教育活动有一定距离,难于回应和解释复杂的教育实践现象。另一个是基于教育法律、法规的规范,按照教育法律主体或者教育法律制度的框架,对教育现象进行诠释和解读。其长处在于与教育活动联系紧密,但是由于研究基于成文的教育法律法规,大多采用法律注释的方法,缺乏分析、评价各种教育法现象的理论工具,这种研究往往是跟随式的研究,难以对教育实践进行批判性反思,也难以提出具有前瞻性的研究成果。教育立法的实践,更期待研究者能够以恰当的理论范式或者研究工具,对教育改革发展实践中的法律问题,进行批判反思或者前瞻研究。事实上,无论是学前教育、网络教育、继续教育,还是考试、学校制度、教育行政等方面,都存在着大量的教育法律问题需要研究,有相当多的教育法律关系需要梳理、厘清。当

前,迫切需要教育立法研究能找到新的研究工具,从而产生出可以直接影响教育观念和体制机制改革的成果。(王大泉,教育部政策法规司副司长)

## 对教育政策研究的若干思考

卢晓中

教育政策研究是教育研究的应用性的重要体现,也是一种特殊的教育研究,在研究的问题性质、组织形式、分析框架、方法工具及文本类型等诸多方面都有其自身的特点。按照卢乃桂、柯政等学者的分类,教育政策研究通常包括以下两种类型:一种是有关政策和政策过程的研究,即以教育政策为分析因素,来对一定的教育现象进行分析;另一种是教育政策研制,人们也称之为“为政策”的教育研究,这种研究主要有两种情形,一种是对备择的教育政策方案进行分析和选择,另一种则是直接研制教育政策的备择方案。实际上许多“为政策”的教育研究常常融合了这两种情形。本文从科学性、适切性的角度,对教育政策研究中三个密切相关的问题作一探讨。

### (一) 教育政策研究的问题导向

一项教育政策的出台无疑是针对确定的教育问题的,而教育问题通常包括两大类:一类是现状性教育问题,即在现行教育中业已存在的问题,比如义务教育发展不均衡问题;另一类是发展性教育问题,指的是教育未来发展可能出现或遇到的问题,尽管这类发展性问题的在目前教育领域并不一定出现或特别突出,比如,新时代的新需求、新目标给教育带来的新挑战、新压力,显然就是典型的发展性问题。所以,从这一意义上讲,“问题导向”实际上也是“需求导向”和“目标导向”。

在教育政策研究的实际过程中人们往往比较重视现状性问题,而对一些发展性问题关注不够,这导致教育政策研究的前瞻性不强。比如,普及化高等教育问题便是属于这种发展性问题。当前,无论是国家政策规划还是一些省市的政策规划,尽管也提到了高等教育毛入学率将会达到或超过50%,高等教育将在“十三五”期间进入普及化时代(国家预计时间2019年),但多数只是轻描淡写,在政策规划上尚未见到具体详细的应对举措,特别是缺乏对即将到来的普及化可能带来的高等教育质变的准确预判。如果没有准确的预判,当普及化高等教育到来的时候我们很可能会措手不及,这会严重影响我国未来高等教育发展的全局。而要准确预判,值得探讨的问题又有很多,比如:普及化时代高等教育毛入学率到底多少才是比较适当的?普及化给高等教育带来的变化究竟有哪些?当年特罗教授谈及的普及型高等教育的十大变化在高等教育普及化的新时代有哪些变化,我们又该如何应对?普及化高等教育时代给招生考试将带来哪些挑战和冲击?普及化高等教育时代给精英教育与大众教育的共生发展将带来哪些挑战和冲击?普及化高等教育时代给高等教育办学模式将带来哪些挑战和冲击?所有这些发展性问题,都亟需相关教育政策研究给予应有的关注和预判。

### (二) 教育政策研究的分析框架

教育政策研究的分析框架通常包括三个研究视角:第一是科学预测的视角,第二是国际国内比较的视角,第三是现状分析的视角。实际上,在教育政策研究过程中时常需要对以上三个视角综合考量。

基于数据的科学预测。对标社会经济发展的需要和趋势,准确预测教育发展的基本态势,并将其作为教育政策研究的重要依据,对于保证教育政策研究的科学性极其重要。尤其是在大数据时代,更应充分运用好大数据及其相关技术来确保教育政策的科学研制。

基于借鉴的比较分析。我们在教育政策研究过程中,通常要通过比较的方式根据其他国家或区域

教育发展的状况来确定本国或本区域的教育政策目标。在进行国际国内比较分析时需注意两个问题。第一个是比较参照标准的普适性与特色化的问题。一方面要厘清楚哪些是具有普适意义的国际通行标准,另一方面要搞清楚哪些是需要根据国情进行本土化的标准(比如各国财政体制、税收制度不一样)。比较研究要审慎、科学地选择比较参照对象,确保不同对象间的可比性。值得特别注意的是,两个或多个对象的比较可能会出现经济等其他领域具有可比性,但在教育领域又未必具有可比性的情况。第二是比较参照标准的实然与应然的问题。在比较参照的过程中经常碰到的一个现象是,用一个国家或地区教育的实然状态数据,作为确立目标的一个参照标准(即应然参照),很多这样的比较并没有对这一实然状态数据本身进行全面、深入的比较分析。比如,分析国外或其他地区的教育实然状态数据是基于一个什么样的国情、区情,这种实然状态数据是一种理想状态,还是一种发展中状态。如果是理想状态,其普适意义如何?如果是发展中状态,其比较参照的意义又在哪里?这些问题都是我们在使用比较参照标准时必须进行深入分析的。尤其是在进行教育政策目标定位时,更不能简单地用某个国家或区域的教育已达到的水平,来确定本国或本区域相应的目标水平。

基于问题的现状分析。这包括两方面意蕴:一是在动态分析的基础上,通过国际国内的比较,进一步发现和确定教育的现状性问题;二是如前所述,要更关注寻求教育的发展性问题,并关注教育现状性问题与教育发展性问题的内在关联,在进行教育政策研究时将解决两类问题紧密结合起来。

### (三) 教育政策研究的政策分类

教育政策可划分为教育改革政策与教育发展政策两类。对这两类教育政策进行的研究既有差异性又有相关性,教育政策研究兼具两类政策研究的性质。教育改革政策研究,侧重于教育现状性问题,政策着力点为体制机制的创新。如果将“改革”和“发展”视作一个概念,模糊了改革与发展的区别,把一些正常的教育发展问题甚至做法当成是教育改革问题,就会消弭改革的创新度,降低改革的难度预期,从而影响教育改革政策研究的适切性和可行性。而教育发展政策研究,侧重于教育发展性问题,着力点则是教育未来目标的设立和达成。如“中国教育现代化 2035”的研制,首先要明确适当的中国教育现代化 2035 年的目标及相关指标,然后才是确立达成目标的策略、措施及保障条件。

教育改革政策研究与教育发展政策研究很多时候也难以截然分开。教育发展政策的落实措施往往涉及教育改革政策,而教育改革政策的着眼点往往又与教育发展政策密切相关。许多围绕着《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》所做的政策研究,就体现了两类研究交互影响的特征。确保“改革”与“发展”的高度一致,应当是当今教育改革发展的一个重要时代特征,也是教育政策研制的一个重要趋向。(卢晓中,华南师范大学教授、教育科学学院院长,教育部“长江学者奖励计划”特聘教授)

## 什么是好的教育政策研究

朱旭东

作为教育学与政策学的新兴交叉领域,教育政策研究包含着广泛且多元的主题对象、价值观念、范式方法和利益问题,具有融理解现实教育问题、制定教育政策与改进教育政策于一体的多维性、复杂性任务特征。要科学区分并论证何为好的教育政策研究,其复杂性不亚于教育政策研究的主题与任务本身。这个问题涉及三个关键词,即“好”“教育政策”和“研究”。“好”需要有判断标准,“教育政策”需要有边界与自身的规范逻辑,“研究”需要遵循规范逻辑。显然,大问题可以划分为三个小问题:什么是

好?什么是教育政策?什么是研究?我们试着从教育政策研究的本体论、价值论、认识论、方法论和实践论五个维度来讨论上述问题。

首先,教育政策研究的本体论要解决研究什么教育政策的问题。这是终极性的问题,是本质性问题,因此我们需要回答:研究什么好的教育政策?当然要研究重大、重点、重要的教育政策问题。关键是如何确定“三重”呢?显然,一项研究要避免研究那些“假大空”的虚假性问题,而应基于某种普遍而典型的教育政策现象,应缘于现实需要解决的教育矛盾与问题,这又集中表现在对教育问题的真实性、价值性与工具性的判断上。人们既可以将教育政策文本自身存在的问题作为研究问题,又可以基于民众的反馈找到研究问题,也可以通过发现不同教育政策之间自相矛盾的状况发掘研究问题,抑或通过剖析教育政策目标与教育结果之间的偏离现象聚焦研究问题。我过去十几年一直在做教师教育政策的研究,起始时做一些文献性的研究,主要是通过国际教师教育政策文本文献和相关研究文献的阅读来撰写与政策有关的文章,这也是政策制定者需要的。这种工作我至今还在做,但所选的问题一定是教师教育政策制定所真正需要关注的问题。后来我接受政策制定者的委托做教师教育政策课题,因为是委托性政策课题研究,有时候在内容上会有规定性特征,尽管会与自身的学术旨趣不尽一致,但也需要接受。随着对中国教师教育发展的认识的提高,在前面两种研究的基础上,我开始自由地做课题研究,试图去引领政策的制定,但这些研究仍然要解决教师教育的现实问题,解决教师教育中的“重大”“重点”和“重要”问题。我想任何一项教育政策研究都首先要确定本体论维度的现实教育政策问题。

其次,从教育政策研究的认识论上看,任何一项好的教育政策研究都需要有认识框架、认识路径、认识范式。正如国外学者所论,教育政策既可以视为一个具体的文本,又可看作用“复杂方式”进行编码并进行解码的一套陈述;既是可争论的也是可改变的,一直处于一种“形成中”“是”“从来不是”和“不完全是”的状态。基于教育政策本体论意义上研究对象的复杂性,仅仅是本体论视角下的现实教育问题描述是无法穷尽的,只有通过认识论路径才有可能揭示现象背后的本质。教育政策的多维性决定了教育政策研究需要对教育政策现象进行深层解构与重构,需要借鉴政治学、社会学、文化学、经济学、法学等多个学科的理论框架、思想路径和解释范式。我国教育政策现象的复杂性不仅体现在区域、省际、县域、校际之间的共性差异与特殊性差异,以及与这些差异紧密联系的从中央到地方的层级差异,而且还反映在各级各类政策的制定与执行的差异。作为一种典型的复杂性系统,我国教育政策研究亟需通过跨学科或交叉学科的认识论途径对上述现象进行回应,这也是对一项好的教育政策研究的必然要求。具体而言,虽然教育政策要解决现实教育问题,但所涉及领域却有与经济学相关的财政政策,与社会学相关的社区、家庭和社会的民生政策,与管理学相关的行政编制、体制和机制政策,与政治学相关的权利、权力、责任的政策,与文化学相关的民族、习俗、风俗等的政策,等等。因此,教育政策绝不是教育本身,而是与政治、经济、社会、文化等不同领域紧密联系的复杂性系统。这种复杂性内嵌着亟待解决的教育问题的广度和深度,需要教育政策研究逐步向相互关联的“多学科”研究范式转变。

第三,从教育政策研究的价值论来分析,要体现“好”的特征,教育政策研究要兼具学术价值、理论价值和真正的实践价值。亦即,教育政策研究必须要“有用”、“管用”、“实用”。遵循教育政策制定的过程逻辑,相关研究需要从教育政策的制定、实施、监督和评价上都表现出价值、功能和作用。好的教育政策研究既然是学术研究,那么就需要追求学术价值,要有利于教育政策研究自身的知识积累,同时还要有理论贡献;既要有直面教育现实的理论勇气,又要有解释教育现实问题的理论自信。当然,好的教育政策研究绝不仅仅是学术的基础研究,它更需要有教育实践和教育政策指导的价值,它要为教育政策制定提供咨询,要为教育政策实施提供可行的方案,要为教育政策评价提供可判断的依据。讨论教育政策研究的价值论问题十分有必要,因为它涉及教育的学术、政策和实践的多重关系。对于一位教育政策研究者来说,如果他是政府部门研究机构的角色,那么学术是背景,政策研究是前台,其教育政策研究的价值直接反映在有关政府教育政策制定、实施和评价的所有内容上;如果是在与政府的关系中具有一定独立性的教育智库研究者,那么他的研究会显示出更多的政策评论特征,对于社会来说

则具有监督、引导价值; 如果他是高校的科研和教学人员, 那么情况则略显复杂, 他的研究就既具有学术自由成分, 又具有评论特征, 还具有直接咨询功能, 甚至还会发挥教育政策的传播作用。高校新型智库建设任务的提出也让大学开始面临教育政策研究的挑战, 最大的挑战是大学教师如何在研究中处理好人才培养、科学研究和社会服务中的政策研究的关系。

第四, 从教育政策研究的方法论来看, 要体现“好”的研究结果, 教育政策研究采取何种方法也值得探讨。有国外学者指出, 缺少对复杂问题的论证方法是当前政策研究的主要弱点, 也是存在于政策研究的思想 and 目前解决问题的手段之间的一条鸿沟。教育政策作为一个研究对象几乎与所有的教育研究方法有关。例如, 教育政策的历史研究当然要使用历史方法, 教育政策的比较研究显然要使用比较方法。教育政策研究, 特别需要实证研究方法。教育政策与其他所有政策共同具有的特征就是融现实性、时代性和前瞻性于一体。其现实性必须通过实证研究成果来满足, 时代性必须通过实证研究成果来呼应, 前瞻性必须通过实证研究成果来引导。如有关“推动城乡教育一体化和高度重视农村义务教育”的政策研究, 就通过实证研究来揭示城乡教育一体化存在的现实困境, 通过实证研究的成果来体现推进城乡教育一体化和高度重视农村义务教育的必要性、重要性和紧迫性, 通过实证研究的成果来提出“高度重视农村义务教育”的前瞻性方略。

第五, 从教育政策研究的实践论来分析, 一项好的教育政策研究必须致力于教育政策的方案、计划、策略、路径等具有实践性特征的目标的实现。实践性不仅反映在实验性、试验性上, 也体现在行动性上。从教育政策研究的本体论维度上看, 任何一项教育政策研究都要面对复杂的教育现实问题, 没有实践论的逻辑, 它无法成为一个好的教育政策研究。教育政策研究者需要有对教育实践的敏感性和判断力, 敏感性要求他能够及时捕捉到教育实践的未来政策可能性, 判断力要求他对一项教育政策方案的可行性做精准预测。由此看来, 好的教育政策研究是对教育实践的分析、判断、推理和决策的逻辑规范的建构。它是一种对教育实践的理性解释过程, 也是对教育政策的方案、计划、策略、路径等的意义建构过程。好的教育政策研究作为对教育实践的一种理性升华, 和对教育实践行动逻辑的可行性建构, 有利于推动教育决策的科学化、民主化和绩效化。以我所经历过的教师教育政策研究为例, 无论是免费师范生教育政策, “国培计划”政策, 还是教师资格国家统一考试政策, 都无一例外地体现出实践论的逻辑。

无论我们怎么讨论一项好的教育政策研究, 都不应该离开好的教育政策的实际形成或产生。有学者提出了评价一项好的教育政策的三个维度, 即政策话语、政策文本、政策效益。教育政策话语要求政策能被理解和接受, 如“下得去、留得住、用得上”的教师教育政策话语; 教育政策作为文本话语的本质属性要求它必须得到准确解读和贯彻实施, 并可以转化成实施方案, 且具有行动的可建构性; 教育政策效益体现在对现实教育问题的解决程度上。显然, 衡量一项教育政策研究的好坏, 要看它是否通过本体论、认识论、价值论、方法论和实践论的过程产生了一个好的教育政策。(朱旭东, 北京师范大学教授, 教育学部部长, 教育部普通高校人文社会科学重点研究基地北京师范大学教师教育研究中心主任)

## 学习型社会与终身教育体系建设政策框架: 国家理想与推进逻辑

朱 德 全

学习型社会与终身教育体系建设是当前我国教育改革的重要战略目标, 也是我国教育政策研究的重要课题之一。从政策研究的有效性来讲, 好的政策研究必定能促进学习型社会与终身教育体系建设的“顶天”与“立地”, 即顶层设计与底层跟进。但什么样的政策研究才能推动学习型社会与终身教育

体系建设的“顶天”与“立地”?要有效推动学习型社会与终身教育体系建设,相关政策研究在政策设计上,必须参照国家理想与教育实情;在政策建设上,必须统筹制度框架与教育规律;在政策推进上,必须关照供需关系与实践逻辑。

#### (一) 国家理想与政策研究:学习型社会与终身教育体系建设的顶层设计

学习型社会与终身教育体系建设是国家层面的教育改革,因此其相关政策必须体现国家意志与政治逻辑。2015年,习近平总书记提出了建设“人人皆学、处处能学、时时可学”的学习型社会的教育“中国梦”,力主构建“网络化、数字化、个性化、终身化”的现代化教育体系。党的十九大又提出了“完善终身教育,建立学习型社会”的战略要求和“到2020年基本形成学习型社会”的伟大目标。这种战略设计与政策改革是对“学到老,活到老”的中国教育哲学的当代实践,也是新时代人类知识与技能迅速更新趋势的积极应对,更是实现教育公平和人类发展美好理想的大胆探索。

基于学习型社会与终身教育体系建设的国家理想,当前我国学习型社会与终身教育体系政策研究取得了丰富的成果,并呈现出多种多样的研究范式:一是“法理探究”的理论思辨,即运用法理学知识,探究学习型社会与终身教育体系的政策法规体系建设;二是“知识考古”的历史回顾,即通过学习型社会与终身教育体系政策的回顾,反思当下的政策建设与改革;三是“利益相关”的博弈分析,即从利益相关者的视角,分析学习型社会与终身教育体系建设背后的利益与权力博弈;四是“拿来主义”的比较借鉴,即通过对他国学习型社会与终身教育体系政策的比较研究与借鉴,为我国相关政策建设与改革提供启示;五是“问题解决”的政策建议,通过实证调研与分析,明确我国学习型社会与终身教育体系建设的各种政策问题,并提出改革建议。

当前学习型社会与终身教育体系建设的各种政策研究精彩纷呈,但是每一种教育政策研究的范式都有自身的优势与不足。人类理性是有限的,教育政策研究要完全坚持韦伯“价值中立”的认识论和方法论未必可能。因此,不论是教育政策研究的实证方法、解释方法还是批判的方法论,都不能完全还原政策本身的意蕴。从马克思主义的方法论来思考,学习型社会与终身教育体系建设最重要的是抓住主要矛盾。这就必须从政策顶层设计的逻辑起点入手,分析学习型社会与终身教育体系建设的国家理想与政治逻辑,从国家理想的“应然”层面找到学习型社会与终身教育体系建设的风向标与着力点。

#### (二) 制度框架与教育规律:学习型社会与终身教育体系建设的政策机制

本体论是方法论的基础,无论是何种范式的教育政策研究,都必须回归到教育政策的制度框架和教育规律的本体上。事实上,政策建设本来就是教育政策研究的核心内容,常用的文本分析、内容分析、利益相关者分析等教育政策研究都以政策框架为基础。但是学习型社会与终身教育体系政策不同于一般的公共政策,它具有政治性、社会性和教育性等多重属性。因此,学习型社会与终身教育体系政策建设也必须回到教育本身,尤其是要重点考查学习型社会与终身教育体系的内部规律,特别是教育的公共性、发展性等问题。学习型社会与终身教育体系建设的政策研究必须在教育实情与教育规律的指引下,不断建构和完善从国家、社会到地方“三位一体”的制度框架。

“大国”办“大教育”是我国最基本的教育实情。当前我国学习型社会与终身教育体系建设存在着发展基础条件十分薄弱、政策法规建设进程缓慢、组织机构发展严重不足、资源利用效率整体偏低、人力资源配置比例失衡、现代化技术支持不到位等诸多问题,这些现实条件是学习型社会与终身教育体系建设的现实基础,也是学习型社会与终身教育体系政策建设必须考虑的问题。所以,基于这样的教育实情,首先要加强我国学习型社会与终身教育体系的政策制度建设。尤其是要逐步建构从国家、社会到地方的“三位一体”的学习型社会与终身教育政策法规体系,以破解制度性困境。一是尝试建立地方性终身教育法规,完善基层法律体系;二是在修订《职业教育法》《成人教育法》等法的过程中,不断渗透和补充终身教育的内容;三是在“尝试”和“修订”的基础上,出台国家的《终身教育法》,并完成《图书馆法》《博物馆法》等配套法案建设。

在政策法规建设的基础上,还必须理顺政策制度相关的体制机制,确保学习型社会与终身教育体

系建设的有效性。一是废除“多头领导”,成立国家终身教育体系委员会作为最高领导机构,并在各省、市、县、乡(镇)建立相应机构,形成一个“上下协同”的领导系统。二是消解“条块分割”,充分协调各级教育领导与管理部门,形成学校教育、社会教育、非正式教育相互补充的“协同治理”格局。三是大力推行“学分银行”和“学业互认”。建立全国统一的学历资格框架,并促进各类教育机构之间的沟通和衔接;建立个人学习账户制度,推行学分银行,允许学习成果相互转换、相互认可;建立并完善终身学习的质量保障和认证机制,不断引入第三方评价机制,革新教育评价的制度与技术,完善终身学习、培训成果的评估鉴定体系。

### (三) 推进逻辑与供需改革: 学习型社会与终身教育体系建设的政策落地

好的研究不仅能够解释问题,更能够解决问题,所有好的教育政策研究最终都必然指向问题的解决。现代社会的分权化、部门化与碎片化特征明显,“去中心化”是新时代教育治理的实践逻辑。因此,学习型社会与终身教育体系政策的实施要变革政府的“单中心”模式,实现“多中心”协同治理,从供给侧与需求侧双向改革,建构学习型社会与终身教育体系建设的立体化推进路径,实现“强国”办“强教育”的国家理想。

一是出台系列“学习活动与行动计划”,唤醒社会大众的学习意识。首先,各级各类学校要以终身学习理念为指导,推行“为学生一生发展做准备”的教育变革,培养学生的学习兴趣和自主学习的能力。其次,机关、企事业单位、社区等推出“好书推荐”、“好书诵读”、“书友会”、“农家书屋”等各种形式的学习与阅读活动,推动全民学习。最后,图书馆、博物馆、体育馆、电影院等社会机构开展“学习开放日”、“主题活动日”、“专题讲座”、“免费广场电影院”等活动,提供各种学习机会与学习服务。

二是实施各种“关爱与帮扶计划”,保障特殊人群的学习权利。一方面,要特别关注特殊年龄人群的学习机会、学习场地与学习资源。譬如,应对老龄化社会,为老年人口提供学习机会,在社区开办“老年教室”;关爱孤独老人,建立“老年学习交流中心”;关爱青少年成长,设置“青少年社区学习中心”;鼓励儿童接近自然,建立儿童“自然体验学习中心”。另一方面,还应特别关注广大农村、边远地区、少数民族地区的社会成员,努力为他们提供各种学习机会,传送学习资源,提供学习服务。

三是启动多种“模范与示范工程”,激励学习方式的变革创新。首先以模范学习型城市、模范学习型社区、模范学习型企业、模范学习型机关等建设为重点,抓好各类“示范性学习型组织”建设;其次,组织开展“百姓学习之星”、“社区学习之星”遴选活动,抓好“先进学习典范”的评选与表彰,适当表彰并大力宣传;再次,以“示范性学习型组织”和“先进学习个人”为基础,开展学习型社会与终身教育体系建设的“民间赛事”和“项目品牌”,并积极组织赛事、大力宣传学习品牌,形成全民学习与终身学习的良好社会风尚。(朱德全,西南大学教授,教育学部部长,教育部“长江学者奖励计划”特聘教授)

## 教育政策制定中的“时差”现象

邬大光

教育理论研究如何为教育决策服务,是所有教育理论工作者面临的新课题,也是政府管理部门对教育理论研究者提出的新要求。对理论研究者而言,这既是体现理论研究价值的机会,也对研究范式转变提出了要求;对政府而言,这既是提升管理科学化水平的手段,也是制定教育政策的需要。然而,在这一新的要求下,理论工作者与政府之间似乎并没有达到应有的默契,存在着“时差”与“错位”,乃至相互抱怨的情况。

让教育理论研究走出“象牙塔”,是时代和教育变革的要求。提倡“问题导向”和“社会需求”,鼓励教育研究为决策服务正在成为一种趋势。在此大背景下,大量的理论研究成果由于无法成为决策的依据而被束之高阁,这显然不是理论工作者和政府愿意看到的现象。因此,解决两者之间的“错位”,需要时间磨合,需要经过阵痛。对这种现象,大多数理论工作者或多或少都有切身的感受。

症结何在?也许仁者见仁智者见智。在我看来,导致这种错位的原因主要有三个方面。其一,教育政策制定和教育理论研究的两种性质不同的过程。教育政策制定涉及多方利益的平衡问题,是基于公共利益的判断、取舍、选择过程,取舍和选择的结果具有单一性;而教育理论研究一般是基于研究者个体经验的对教育现象和教育问题的理解、解释、判断过程,研究结论具有多样性和理想色彩。其二,教育政策制定者和教育理论研究者之间往往存在价值取向和视野的偏差。政策制定是工具主义或实用主义价值取向,是考虑多方面、多层次关系的复杂抉择;而理论研究一般采取理性主义价值取向,追求可实现完美解释的理想模型。另外,教育政策作为一种社会公共政策,需要跨学科的视野,这是一般的教育理论研究者单一学科视野所达不到的。其三,我国目前的教育理论与教育政策制定之间有一种“错位”现象。具体而言,就是对中国教育发展的阶段性和特殊性的判断问题。比如,虽然学者研究的是同一时空条件下的问题,但由于忽视中国教育发展的阶段性和特殊性,大量的研究成果出现了“淮南为橘,淮北为枳”的现象。再如,在开放和国际化的大背景下,今天许多学者的研究都喜欢到西方去找参照系,但由于历史阶段和文化差异等因素,相关政策迁移到中国之后出现了水土不服的现象。以上现象的根源在于人们对西方经验的适用条件和使用范围研究得不透彻,而我国当前的教育决策,最需要的是那些能够回答“在什么条件下能做什么事”的研究成果。

在近些年的研究中,我对我国教育政策制定和教育理论研究之间的“时差”现象有深刻的感受。2002年,我去美国加州大学伯克利分校做富布莱特学者,当时我的学术兴趣是民办(私立)高等教育,在美国阅读此类文献时,发现美国的私立高等教育已经出现了营利与非营利之分,且营利性高等教育已经进入资本市场。于是从美国回来之后,就把美国私立高等教育营利与非营利以及介入资本市场等问题,作为博士生的论文选题。应该说,当时研究这些问题,完全出于个人兴趣,并没有想到为政府决策服务。在2005年,二篇博士论文先后完成,其一是《美国营利性高等教育机构研究》,其二是《美国私立高等教育介入资本市场研究》,这两篇论文成为了国内最早研究营利与非营利高等教育的博士论文。

也许是巧合,正是在这一时期,国内民办高等教育办学者对“合理回报”和“教育产权”等提出了强烈诉求。民办教育营利与非营利之分也开始进入教育决策者的视野。在2010年,国务院公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》中,明确提出了民办学校要进行分类管理,对民办学校进行营利与非营利的划分。应该说,作为个人的研究成果,能够成为国家政策是一件值得高兴的事。但是,在《教育规划纲要》出台之后,直到2016年11月,经过几年的周折,全国人大通过了《民办教育促进法》(修正案),并再次提出对我国民办学校进行营利与非营利的划分,且教育部给出了时间表。得知《民办教育促进法》(修正案)即将通过,且作为一项“刚性”的国家教育决策,我实在高兴不起来。原因就在于随着对美国私立高等教育的持续研究,发现营利与非营利之分是美国私立高等教育历史悠久、教育市场化高度成熟的产物。基于多年研究国内民办高等教育的经验,以及基于美国私立高等教育发展的成熟经验,我的基本判断是:民办高等教育进行营利与非营利划分,应该是一个国家私立高等教育发展成熟阶段的产物,它是民办高等教育发展的理想目标和终极目标。对于私立高等教育处在起步阶段的国家来说,何时启动营利与非营利之分,需要决策部门进行谨慎选择。

虽然我国民办高等教育经过几十年发展,有了长足进步,但仍处于起步阶段。过早地进行营利与非营利划分,只能让基于投资办学的民办高校看不到预期目标。因此在2010年前后,我们课题组明确提出,我国的民办高校分类应该走“第三条道路”,即不要采取“两分法”,不要过早地进行营利与非营利之分。然而,我们的建议被决策部门忽略。在我们看来,我国民办高等教育的主要特征是“投资办学”,在现阶段推进民办高校的营利与非营利之分,将会影响投资办学的积极性。果然,在《民办教育促

进法》(修正案)颁布之后,许多民办高校陷入了“两难”选择。直到今日,推进营利与非营利的进展十分缓慢,政策的成效还遥遥无期。甚至有部分民办高校在“过渡期”内,打“擦边球”,抓紧时间进入资本市场,然后再选择非营利。而更多的民办高校则处在观望之中,迟迟不进行营利与非营利的选择。这个现象中有许多问题值得我们反思。

第一,作为研究者需要反思。在我们的早期研究中,由于缺乏为教育决策服务的意识,因此忽略了高等教育制度的成熟度问题,也没有十分明确地表明:美国私立高等教育进行营利与非营利之分是该国高等教育发展成熟的产物,是私立高等教育系统十分强大的产物。我们的忽略,或许“诱导”了决策部门将其看成是民办高等教育发展的“正确道路”。

第二,作为决策部门需要反思。虽然理论工作者的研究没有明确指出营利与非营利划分是成熟私立高等教育的产物,但作为决策部门,必须意识到不同国家高等教育制度与文化的差异,在把理论研究成果转化为政策的时候,要在更大范围内接受咨询。实际上,在2016年初,全国人大第二次审议《民办教育促进法》(修正案)没有通过之后,我作为研究者才被邀请介入相关事务。

这一案例告诉我们:教育理论研究与教育决策之间的“时差”现象,说到底是因为我国高等教育的发展具有阶段性和特殊性,任何“普世”与成熟的西方高等教育经验,在“移植”到我国本土的时候,都必须考虑可能出现的“水土不服”。尤其是政策制定者,作为把教育理论转化为教育政策的“操盘手”,更要判断和把握理论研究的“缺陷”以及时空上的差异。

事实上,在我国教育政策制定的过程中,诸如此类的教育现象还有很多。作为一个“后发型”国家,在崛起过程中学习和模仿西方国家的经验是一个必不可少的过程,但只有充分考虑到东西方的“时差”现象,才可能避免有效的西方经验在我国出现“错位”。同时,由于我国区域间的经济发展和高等教育发展水平有较大的差异,同样也会存在教育政策的“时差”。对此,我们必须有清醒的认识。

教育决策离不开教育理论研究,教育理论研究成果也需要教育实践去检验。我们呼唤回归中国现实的、具有跨学科视野的教育理论研究,也呼唤走向公共讨论、公共选择的教育决策机制。(邬大光,厦门大学副校长、教授)

## 什么是好的教育政策研究 ——以综合素质评价研究为例

刘 志 军

当前我国教育政策出台过程中,教育决策者为了使决策更科学、合理,越来越多地与教育研究者产生互动。通过互动,教育研究者对教育决策者产生着直接或间接的影响。从教育研究者的角度看,有些研究者是主动地作为,如当前教育智库中的研究,研究者经常在对某方面教育现实问题开展研究后,向教育决策部门提出一定的政策建议,有些建议被政策采纳或部分吸纳。有些研究者长期从事某一方面的研究,其研究成果受到教育决策者的关注,从而受邀担任某项教育政策制订与推进实施的专家,承担教育政策咨询或直接的教育政策研究的任务。有些研究者虽然不直接参与教育决策,但其研究成果发表后,他所提出的观点、看法与研究结论对教育决策者的认识产生了影响,进而对某项教育政策也产生了影响。以上教育研究者所从事的研究,我们都可以称之为教育政策研究。什么是好的政策研究呢?下面以我们开展的综合素质评价研究为例,谈谈对这一问题的认识。

综合素质评价是在新课程改革的大背景下提出来的。2002年《教育部关于积极推进中小学评价与

考试制度改革的通知》(以下简称《通知》)中提出“初中升高中的考试与招生中,要综合考虑学生的整体素质和个体差异,改变以升学考试科目分数简单相加作为唯一录取标准的做法。高中录取标准除考试成绩以外,可试行参考学生成长记录、社会实践和社会公益活动记录、体育与文艺活动记录、综合实践活动记录等其他资料,综合评价进行录取。”“继续深化高考改革,积极探索综合评价、择优录取的普通高等学校招生办法。”“高中应探索建立综合性的评价体系,增加反映学生在校期间参加研究性学习、社会公益活动及日常表现等真实、典型的内容,为高等学校招生工作提供更多的学生成长信息,逐步使中学对学生的评价记录成为高等学校招生择优录取的重要参考之一。”《通知》对高校和高中招生均提出了综合评价的要求。但对如何开展,《通知》只是提出了原则要求。2004年首批课程改革实验区的初中毕业生马上面临中考,迫切需要有一种区别于过去的中考模式对这届毕业生进行选拔录取。教育部办公厅印发了《国家基础教育课程改革实验区2004年初中毕业生考试与普通高中招生制度改革的指导意见》(以下简称《指导意见》),这一指导意见首次提到“综合素质评价”一词,并对初中毕业生的综合素质评价的评价内容、评价方法、评价结果呈现与使用等方面进行了规定。此后,综合素质评价逐步在各课程改革实验区的中考方案中出现。随着2004年高中新课程改革的逐步推进,高中学生的综合素质评价也出现在了高中课程改革省份的高考改革方案之中。

2004年之后,各地初高中在综合素质评价方面进行了多方面的探索与尝试,也取得了很多很好的经验,但由于多方面的原因,综合素质评价并没有在课程改革与招生考试改革中取得应有的效果。主要表现在:一是对综合素质评价的认识不统一。综合素质评价一开始定位于除了学业成绩为表征的学术能力之外的素质,而排除了学术能力之外的综合素质是一种不完整的,很难称得上真正意义上的综合素质。二是过于强调量化等级结果。虽然《指导意见》提出,综合素质评价结果应包括综合性评语和等级两部分,但各地区和学校均热衷于进行等级表达,这些等级的取得大多是通过自评、同学评、教师评等综合加权得来。为了提高等级的公平性,大多数地区把学校或班级获A等级的比例均控制在一个适当的范围内(如30%)。三是由于综合素质评价只是为高中或高校招生使用,也导致了相当部分的初中和高中学校到毕业前夕才组织开展综合素质评价,形成了事实上的集中突击现象。四是由于高一级学校在招生过程中仅能看到初中或高中形成的评价等级或评语,而这些由各初中或高中学校提供的等级或评语存在事实上的不可比,招生学校又没有其他材料可以参考,高中或高校在招生过程中也难以真正使用综合素质评价,因此,综合素质评价发挥的作用也非常有限,或基本不起作用。

针对综合素质评价出现的问题,教育部原基础教育二司分别于2011年和2013年委托我和我的研究团队开展综合素质评价的研究工作。经过研究,我们认为,综合素质评价之所以出现以上问题,根本原因在于,人们仅仅把综合素质评价作为高一级学校招生的一个手段,并没有同时把它作为初高中学校日常评价改革的组成部分,也没有把它作为促进学生更好地发展的手段来认识。操作上的原因则是,在中高考制度设计中,过分强调了由初高中学校提供的等级性的综合素质评价结果的重要性。因此,我们建议从两个方面对综合素质评价进行调整:

一是综合素质评价首先应定位于一种促进学生发展的评价,并建议在初高中学校坚持常态化实施。综合素质评价的前提是学生综合素质的发展,没有学生综合素质的提升,再好的评价与测评手段都无法测查出学生的综合素质。综合素质评价的常态化实施要求初高中学校有计划地安排学生课内外、校内外活动,让学生在参与活动的过程中有收获、有体验、有提高。在此基础上,通过自我评价为主、他人评价为辅的方式,使学生在参与活动中有更大的收获,使初高中学生真正通过有效的活动不断提高自身的综合素质。而常态化实施产生的各类事实性材料,可以作为高一级学校招生时了解与分析学生的素材。高一级学校把常态化实施的档案材料作为招生录取时的重要参考,也可以反过来让初高中学校更好地开展综合素质评价。也就是说,为高一级学校招生服务只是综合素质评价的辅助目的。

二是坚持“谁使用谁评价”的原则。即在日常的评价活动中,初高中学校可以依托学生的成长记录等,对学生个体或学生集体进行评价,评价方式可以是自评、互评、教师评、集体评、学校评等,评价结果

的呈现可以用等级、评语、分数等表征。但这一评价性结果并不向高一级学校招生机构提供,向高一级学校提供的是经过学生个人遴选并公示审核的材料,这些材料包括平时成绩和学业水平考试记录、社会实践和社会公益活动记录、体育与文艺活动记录、综合实践活动记录等。这些材料统称为综合素质档案材料,高一级学校在招生中使用时,可以根据学校的办学定位与培养目标,自主设计学生综合素质评价的标准和方法,既可以对综合素质档案材料进行评价,也可以在审核综合素质档案材料的基础上,开展面试等形式的综合素质评价。

上述两个方面具有联动关系,如果没有学校常态化实施的要求,而仅仅强调在中考或高考中使用,综合素质评价将成为无本之木、无源之水。如果不能坚持谁使用谁评价的原则,简单地把初高中学校的评价性结果交给高一级学校使用,在中高考这一高利害性的制度安排中,初高中学生和学校极易形成利益共同体而出现“共谋”现象,这会导致综合素质评价缺乏可用性,其社会公信力也会降低。这样一来,综合素质评价也无法真正在高一级学校的招生录取中发挥应有的作用。

受教育部委托开展研究后,我与我的研究团队通过撰写综合素质评价研究报告、直接参与决策文件起草讨论等,逐步把我们对综合素质评价的理解,对高中学校综合素质评价常态化实施的建议等成果,融入了2014年出台的《教育部关于加强和改进普通高中学生综合素质评价的意见》。在该意见指导下,各省(自治区、直辖市)也相继出台了各自的综合素质评价实施方案,在这些方案中,也大多吸纳了上述关于综合素质评价的调整建议。

通过这一案例,可以得出结论:一项研究能够长期深入地关注某项教育政策问题,能够主动分析和研究教育实践中的具体问题,并通过教育决策,把教育理论研究和教育决策实践有机地结合起来,实现教育研究与教育政策的契合,为教育决策提供科学、合理并有可行性的解决方案,这样的教育政策研究才能称得上是好的教育政策研究。(刘志军,河南大学副校长、教授)

## 好的政策研究是科学性与人文性的交互融合 ——基于农村教育政策研究的探索

刘善槐

农村教育政策是学术弹性非常大的重要研究领域,这是由研究问题的重大性和丰富性所决定的。这一研究领域的发展并不依赖于理论体系的演绎式拓展,而主要取决于从现实问题中所提炼的学术问题的深度和广度。农村教育研究多是“问题驱动下的研究”。当下,“如何让农村学生享受公平而有质量的义务教育”是农村教育研究需要回应的时代命题;其中,“如何进行资源配置”是首要问题。作为教育资源配置的主要方式,农村教育政策的相关问题被首先提出来,政策研究的重要性在农村教育领域得以凸显。研究问题的重要性、研究方法的科学性和研究结论的可靠性使这一领域的许多研究成果能够直接服务于国家重大教育决策,而这又反过来助推了该研究领域的发展。现阶段,农村教育政策的研究议题包括学校布局调整政策、经费配置政策、教师资源配置政策等,这些研究议题通常涉及诸多学科,包括教育学、社会学、统计学和经济学等。研究问题的多样性、研究对象的丰富性、研究范式的混合性决定了农村教育政策研究多是复杂的综合性研究。那么,什么是好的农村教育政策研究呢?

农村教育政策研究的优劣取决于研究的理性化水平。如果把理性划分为工具理性和价值理性的话,那么,好的农村教育政策研究应是在工具理性和价值理性上的演绎与融合。在农村教育政策研究中,科学性能够准确呈现工具理性的要义,而人文性可以适切表达价值理性的内涵。因此,好的农村教

育政策应是科学性和人文性的交互融合。

科学性是农村教育政策研究的基本属性,这也就意味着农村教育政策研究必须遵循客观规律。一方面,科学性为政策研究提供了完备的分析框架,效用构建、限制域分析以及政策方案优化是农村教育政策研究的基本框架。这也就意味着农村教育政策研究本质上是基于清晰界定的政策效用,在客观限制条件下寻求最优的政策方案以使政策效用最大化的过程。在政策研究的基本框架中,政策效用是提前设定的,限制条件是难以改变的,因此,研究的焦点集中于政策方案。这体现在政策研究的多种类型中,政策设计是对政策方案的设计、比较和优选以使政策效用最大化的过程;政策评价是对政策方案能否达成政策效用的评价;政策改进是对原有政策方案进行优化以提升政策效用的过程。在农村学校布局调整政策的研究中,核心问题是“农村学校应如何进行布局”。按照科学性原则生成的研究框架,这个问题可以变成“基于提前设定的包含教育、文化、社会等维度的综合效用,在经济、地理、环境、交通等客观条件限制下,如何进行学校布点以使综合效用最大”。在农村教育资源配置政策的研究中,核心问题是“应如何为农村学校配置硬件、经费和师资”。与上同理,这个问题可以变成“基于提前设定的配置理念,在资源总量有限的条件下,如何为农村学校分配硬件、经费和师资使其吻合该理念”。政策研究按照这种框架开展,显得结构完整,路径清晰,研究得以精细推进。另一方面,科学化还是系统的方法论,也即研究需采用数学或统计学等学科的分析方法,基于客观的数据,清晰判断政策方案的影响因素和相互关系,以更好地实现方案比较和优选。比如,采用学校撤并的方式进行学校布局调整时,就必须精确度量撤并学校对每个学生的上学距离、安全风险、经济成本、学业成绩的影响,对政府的经济成本的影响,对学校不同群体融合的影响等,只有这样才能清晰判断学校撤并有没有突破限制条件,并且测算撤并前后政策效用的变化。

然而,政策研究的科学性是价值中立的,其回答不了“什么是重要的”和“什么更重要”这个构建政策效用函数最为根本的问题,也解决不了限制条件中价值底线的界定问题,更协调不了政策相关主体之间的价值冲突。因此,农村教育政策研究还应包括价值的理性选择。

人文性是农村教育政策研究的价值归属,这就意味着农村教育政策研究涉及价值选择、价值排序和价值底线界定时应遵循人文性的原则。在农村教育政策研究的许多情况中,具有人文性的价值关照并不意味着能够直接回答“什么是重要的”或“什么更重要”这两个决定目标效应函数关键性的价值选择问题,但是,其能提供一种良好的协调机制,民主化就是其中一种。民主化通过协调利益相关主体来回答这两个问题,也即“由利益相关主体来决定什么是重要的和有多重要”,人们据此可通过对效用赋权的方式来构建综合效应函数。为了形成多方认可的综合效用,民主化通常需要采用类似“少数服从多数”的原则来协调不同主体之间的利益诉求以达到“满意度最大”的政策效用。但是,这种协调机制易导致对弱势群体的伤害,为此,人文性还应包含弱势保护的价值向度,也即任何一项农村教育政策都不应该损害极少数弱势群体的利益,这为农村教育政策研究划定了一条价值底线。在农村教育政策研究中,价值选择也并非总是需要复杂的程序来对接政策研究实践,有许多价值向度和价值标准是蕴藏在制度体系和文化背景中的。在农村学校布局调整的政策研究中,基于民主化的价值关照,可以通过多方参与的方式来构建一个包含了教育、经济、社会和文化效用的综合效用函数;而在弱势关照这一价值底线的限定下,政策方案可通过利益补偿的方式来保证极少数农村贫困学生的家庭的经济利益、教育权益、身心健康和安全等不会受到损害。与此同时,蕴含在制度体系和文化背景中的价值向度也应得到充分考虑,比如,布局调整应有利于促进教育公平和提升教育质量,应注重对有特殊历史价值的学校的保护,应避免新的辍学现象产生等,这些都可以变成限制条件。涉及底线标准的条件可以通过“一票否决”的方式表达,也即,政策方案一旦触碰底线标准,该方案将被无条件否决。在农村教育资源配置政策的研究中,价值选择就显得更加直接。为了避免资源配置中出现的各类问题,资源配置的理论应从“投入公平”转向“获得公平”,“让不同学校学生能够享受均等的教育服务”必然成为教育资源配置的核心理念,基于该理念,硬件和经费配置标准、教师编制核算标准均需进行调整,而“应如何进行调

整”则是研究的科学性需回答的问题。

如何协调科学性和人文性的关系是农村教育政策研究需要面对的关键问题。为了使二者能够交互融合,科学性应为人文性提供与政策实践对接的基本框架、程序和方法,并且实现所有的价值的重要性在政策方案中应该能够进行度量和比较,否则人文性只是价值探讨而难以推向政策实践;人文性应为科学性提供合理的价值指引,否则科学性也只能沦为没有灵魂的工具。科学性和人文性可通过多种方式进行交互,以达到融合的状态,从而互相弥补和强化。在农村学校布局调整的政策研究中,科学性和人文性的交互的方式是嵌入互推式的,这体现在研究的诸多环节:在综合效用构建过程中,运用了数学的方法整合效用,采取了“满意度”最大的原则对效用进行赋权;在限制条件分析的过程中,运用了统计学的方法来估计各类风险,通过价值底线来设置限定标准;在方案设计和方案比较的过程中,采用了数学规划的方法来构建决策模型,通过民主化程序对价值参数进行赋值。在农村教育资源配置政策的研究实践中,科学性和人文性的交互方式是交替互推式的,先由系统性问题分析来驱动配置理念更新,再基于新的配置理念,运用科学方法来构建公用经费测算模型、教师编制核算模型等资源配置模型并设置相应的配置标准。(刘善槐,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院教授,教育部“长江学者奖励计划”青年学者)

## 坚持以人民为中心的教育政策研究

范国睿

政策研究不同于基础理论研究。政策研究具有很强的实践性,因此,好的教育政策研究,除了理论建构,更重要的是担负起政策研究本应有的社会责任。自然,我国的教育政策研究,从借鉴国外教育政策研究、公共政策研究的思想、观点、研究范式,到着力创建中国特色社会主义教育政策的学科体系、学术体系、话语体系,任重道远。教育政策研究“必须坚持以人民为中心的研究导向”,这是对教育政策研究工作社会责任担当的基本要求。

坚持以人民为中心的大方向。习近平同志在党的十九大报告中把坚持以人民为中心作为新时代发展中国特色社会主义的重要内容。习近平同志指出“以人民为中心的发展思想,不是一个抽象的、玄奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节,而要体现在经济社会发展各个环节。”百年大计,教育为本。十九大报告围绕“优先发展教育事业”作出新的全面部署:“当今世界的综合国力竞争,说到底就是人才竞争,人才越来越成为推动经济社会发展的战略性资源,教育的基础性、先导性、全局性地位和作用更加突显。”“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育。”教育政策研究要紧紧围绕中国特色社会主义新时代优先发展教育、不断深化教育改革、加快推进教育现代化建设、大力提高国民素质的大方向。要在促进教育现代化的发展过程中,牢记教育为人民服务的教育方针,把国民素质提高、全民发展和人民对美好生活的向往作为奋斗目标。要突出人民群众的主体地位,把人民的教育利益摆在至高无上的地位,把人民群众作为改革、发展、创新的主体,研究人民的教育需求,倾听人民的意见和建议,让教育改革与发展的成果更多更公平地惠及全体人民。

坚持人民关切的重大教育问题导向。发现和解决重大教育问题是教育政策研究的原动力。问题是实践的呼唤,是时代的声音,问题来自教育事业发展与教育改革实践。教育政策研究成果理应回答和解决当下社会面临的重大教育问题,尤其是我国教育现代化发展过程中人民群众普遍关心的热点、

难点问题。当今社会是一个瞬息万变、以变革为主旋律的复杂社会,教育改革进入深水区、攻坚期,进入各级各类教育从规模发展向质量发展转型的关键时期。这一时期各种教育问题的形成与破解,涉及面广、关联度高,破解深层次矛盾和问题的难度更大,许多问题的解决涉及诸多利益相关者的利益诉求与博弈,涉及诸多社会因素与社会组织,涉及教育与社会发展的多种配套政策。中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在教育领域,我国教育事业发展的主要矛盾由“保障每个孩子有学上与教育资源供给不足之间的矛盾”转化为“人民日益增长的优质教育需要和优质教育资源不平衡不充分的发展之间的矛盾”,这是从“有学上”到“上好学”的矛盾转化。坚持以人民为中心的教育政策研究,就是要着力研究当前我国教育的主要矛盾并寻找破解矛盾的政策与策略,着力研究公众的个性化、终身化、社会化教育需求,着力研究优化教育资源的丰富化、均衡化、城乡一体化供给。

以人民为中心、以问题为导向的教育政策研究。教育政策研究必须着力研究如何在我国教育现代化进程中持续推进教育公平、补齐民生短板。党的十九大报告指出,“必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板,促进社会公平正义”。教育公平是社会公平的重要基础,保基本、补短板、促公平,是教育政策研究的重中之重。这就要求我们在社会的现代化、城市化发展过程中,关注有特殊困难人群的教育需求,关注贫困和经济欠发达地区的教育发展,保障每一个儿童、青少年的教育权利。

以数据与证据反映人民真实教育需求的实证研究。当今时代是一个以互联网、物联网和大数据为表征的时代,这为宏观教育政策制定与重大教育改革的科学化、现代化提供了保障和可能。教育改革是一个庞大的复杂系统工程,教育政策研究要反映人民群众最真实的教育需求与教育建议,必须依赖于翔实可靠的数据与证据,依赖于对这些反应客观教育现实的数据的处理与分析。这就需要我们注重理论与实践的结合、定量与定性的结合、数据与技术的结合、抽象与具体的结合,积极吸收应用信息科学、数据科学、统计科学、决策科学等多学科的理论、技术与方法,综合集成教育事业发展的结构化统计数据,以及动态反映各级各类教育发展情势、重大教育问题现状与归因、公众教育主观体验的非结构化数据,以形成多维度、多视角、多层面的分析框架。也需要我们深入社会与教育系统,不断地挖掘新材料、发现新问题,及时发现教育与经济社会发展的动态规律,综合调适各种利益相关者的教育利益,作出符合人民根本利益的教育战略抉择。

基于人民满意的教育政策评价研究。教育政策评价是教育政策研究的重要组成部分。教育政策评价是对教育政策价值的评价,其中,评价标准是教育政策评价的核心,是选择教育政策方案的依据,是衡量教育政策优劣、质量高低的重要尺度。美国政治学家保罗·狄辛(Paul Diesing)在其《社会中的理性:五种决策类型及其社会条件》一书中认为,公共政策的评价标准包括技术理性、经济理性、法律理性、社会理性、实质理性等五种不同类型。在研究过程中,我们也曾提出过教育政策评价的“3E”“3F”“3C”标准,即教育政策的效率(Efficiency)、效果(Effect)和公平性(Equality),可行性(Feasibility)、可预测性(Foreseeability)、程序公正性(Procedural Fairness),以及兼容性(Compatibility)、简明性(Conciseness)、满意度(Contentment)。教育政策的分析与评价贯穿于教育政策从制定、到执行再到终结的全过程,教育政策的评价标准包括政策问题的认定是否正确合理、政策目标是否恰当、政策方案是否可行、政策资源是否充裕等。以人民为中心的教育政策评价要重点考察如下方面:在政策问题的选择过程中,是否把人民的教育利益放在首位,所提出的问题是否反映了人民的教育诉求,是不是广大人民群众广泛关切的教育热点、难点问题;在政策制定过程中,是否有畅通的渠道听取人民的意见和建议,是否采纳了人民的合理化建议,相关政策措施是否赢得人民群众的认可与支持;在政策执行过程中,是否接受人民的监督;在政策实施的结果与成效评价过程中,是否以人民的教育满意度为首要评价标准,人民群众是否获得更多实实在在的教育利益,人民群众的教育获得感与幸福感是否得以提升。(范国睿,华东师范大学教授)

(责任编辑 胡岩)