

健全教育政策运行流程, 提高教育政策运行效率

罗志敏, 黄明东

(武汉大学 教育科学学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 罗志敏(1973-), 男, 河南潢川人, 武汉大学教育科学学院博士生, 主要从事教育政策与管理研究; 黄明东(1964-), 男, 安徽舒城人, 武汉大学教育科学学院教授, 博士生导师, 主要从事教育政策与法规、高等教育学原理研究。

[摘要] 在我国教育现代化的进程中, 健全的教育政策运行流程, 对于适时调整与完善以往的教育政策并赋予政策以切合时代的新精神、新内容及新的运作方式, 使教育政策自身保持应有的生命力, 从而提高教育政策的运行效率, 促使教育事业可持续发展, 无疑具有非常重要的作用。

[关键词] 教育政策; 流程; 效率

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)05-0769-04

教育政策的运行流程是我们了解教育政策本质、把握教育政策活动的一个重要维度, 任何一项教育政策都必须在其运行流程中才能确定和实现它的价值。因为教育政策必须解决特定的政策问题, 实现它既定的目标, 才能体现政策存在的意义, 而解决政策问题, 实现政策目标则是通过动态的、连续的、主动选择的政策运行流程来完成的。以流程的角度来审视教育政策的运行效率, 就具备了全局性的眼光, 就会避免追求局部的高效率而忽视相互配合协作所带来的整体运行效率降低的问题。

一、教育政策运行流程的涵义

教育活动和公众教育需求的不断变化, 要求教育政策的运行必须以教育活动和公众的教育需求为中心, 快速响应, 在最快的时间内运转教育政策, 并适时作出调整和完善。要达到这个目标, 教育政策主体不但要具备灵敏捕捉政策环境变化的能力, 而且教育政策内部流程中的各个环节必须能够对变化作出快速反应。所谓教育政策的运行流程, 是指为了满足教育事业发展的需求, 教育政策从制定到评估再到修正完善的整个过程。教育政策的运行流程又叫教育政策运动或教育政策循环, 是指包括教育政策制定、实施、管理、评估等在内的政策活动过程。它具有如下两重含义: 一是指任一具体的教育政策都是一种完整的动态过程, 它内在包含着政策制订、实施、管理、评估等环节。一项具体教育政策的运行, 要求教育政策主体思考教育政策的全过程并注意把握与处理好教育政策运行过程中各个环节的关系。二是指教育政策在总体上会形成一种动态的周期现象。这种周期现象是指教育政策经过制定、实施、管理、评估这几个环节后形成了一个周期, 同时它还表明, 新的教育政策往往不是凭空产生的, 它常常是原有教育政策的延续, 是为了适应新情况对原教育政策加以修改或调整, 从而形成教育政策的一个新周期, 实现新老教育政策的交替循环。

流程决定运行效率, 教育政策运行的流程不健全自然会影响到教育政策的运行效率。在教育政策

运行流程的一系列环节中,任何一个环节出现问题,都会使教育政策运行效率低下,政策目标的实现受阻。如我国的一些教育政策运行效率不高,运行效果不佳,其深刻的原因之一,正是在于教育政策运行的流程不健全。其表现是:“(1)教育政策传递缺少规范,不能及时、准确地把教育政策问题、教育政策信息传达到教育政策运行者和广大群众的手中;(2)缺少积极可靠、切实可行的实施计划,没有明确具体的执行政策的目标责任和准则要求;(3)教育政策管理者既缺乏对教育政策实施者的切实有效的指导,也缺乏对各个政策实施主体之间的关系、人与事之间的关系、事与事之间的关系的协调;(4)对于教育政策运行活动是否有效,运行的结果是否达到了预期的目标,缺乏认真而全面的评估。”^[1]

二、健全教育政策运行的流程

教育政策运行流程的设计和完善是决定教育政策运行效率高低的 key 因素之一。教育政策主体通过对政策运行流程各个环节的规范和管理,并以满足教育事业发展的需求作为流程的起点和终点,从而实现教育政策快速、高效、准确的运作,更好地为教育事业的发展服务。

(一)强化:教育政策研究机构的研究和咨询功能

目前,我国教育政策研究机构存在的一大问题就是研究和咨询作用发挥不够,导致其疏离于教育管理部门的政策决策机构,同时也没有独立思考和研究事关全局的重大政策及其各类政策的配套问题。因此,教育政策研究机构要强化其为教育政策提供咨询和参谋的功能,使其为教育政策决策活动提供多方位、多层次、多角度的理论指导和方法论指导以及技术和程序的论证,积极发挥政策咨询与参谋作用。如“在韩国的教育开发院中,设有部分直属中央政府而非教育主管部门的研究开发机构,使相关的信息和研究与国家发展的总目标更加协调。”^[2](第 82 页)所以,要自上而下地完善和健全教育政策研究机构的研究和咨询机制,成立和扩大教育政策的研究和咨询组织,形成较为完善的教育政策研究和咨询制度,从而为教育政策运行流程中的政策决策活动以及政策创新的实施奠定必要的基础。

(二)规范:教育政策决策系统

规范和改进教育政策决策系统是健全教育政策运行流程的一个重要方面。教育政策决策系统一要按层次、按领域适当分工,明确划分出决策职责和决策范围;二要设立国家教育政策委员会,用它来审查和协调各部门、各地区的具体教育政策措施,调查政策运行反馈情况,并通盘考虑政策的调整和完善工作;三要加强教育政策分解和政策立案工作,要根据各地实际,对中央和各级教育政策进行必要的信息加工和再决策,使各项具体教育政策既与中央和上级教育政策在目标、方向上保持一致,又能适合各地区、教育部门的的具体情况,达到原则性和可行性的统一;四要保证教育决策权力不缺位,合理配置公共教育资源,要尽政府应尽的义务。此外,在目前市场机制不断地介入教育领域、教育政策的运行环境发生很大变化的情况下,教育决策权力还要保证不越位——即严格限制行政权力介入教育的领域,充分尊重公众的教育自主权。

(三)加强:教育政策宣传

教育活动中充分的信息不仅意味着教育机会、教育公平与收益,而且在政府教育管理过程中公开透明的信息就意味着效率,也就是可以提高教育政策运行的效率。其主要表现在:一是信息透明化可以提高现有教育政策的有效性,并且公开透明的信息传导机制便于政府教育管理决策层更迅速地了解情况,以采取更有力措施;二是信息的透明化可以加强民众对自身责任和权益的认识,从而能更好地约束自己、监督他人,同时利用舆论力量使违规者受到惩治,从而提高教育政策运行的效率。

教育政策信息不仅要及时准确地反馈到政府教育管理决策层,而且必须要加强教育政策宣传,公开告知民众,还民众知情权,保证信息透明化,这是健全教育政策运行流程、提高教育政策运行效率的一个重要方面。我们可以从以下两个方面着手:第一,将教育行政权力行使的主体公开。应当将教育决策主体和其决策的全过程向全社会公开,使教育决策主体接受群众的监督与考验,使之承担一定决策风险和

由此带来的道德、舆论压力,这样有利于敢于承担责任的人接受权力,行使权力。第二,将教育行政权力的运行方式、程序、内容和结果公开。在目前情况下,教育行政权力运行方式公开主要有:组织公民个人或团体旁听教育行政机关的各种会议,报纸、杂志、电视、手机短信和其它方式的媒体对教育行政机关的各项活动的告知、评说和实况转播,允许公民个人或团体查阅各级教育行政机关的资料等等;教育行政权力运行程序公开主要有:教育行政机关依职权向社会公开其议事活动及结果的程序,依教育行政相对人申请向其或社会公开有关教育政策出台的程序等等;至于教育政策运行内容和结果公开,是指教育政策议事活动的结果公开,即公开教育行政机关在各种会议上通过的决议、决定、命令、文件等,公开各种教育行政机关会议纪录,公开教育行政决策、决定的依据,公开教育行政机关的行为结果等等。教育政策运行方式、程序、内容和结果公开,有助于消除、杜绝教育行政权力运行的主观性、随意性,化解公众的疑虑并获取其持久的支持,进而提高教育政策的运行效率。

(四)改进:教育政策运行的监控、评估系统

教育政策运行是一个不断调节的过程,因此,教育政策的监控系统是否健全,监控渠道是否畅通,对克服教育政策运行过程中的“流失”、“扭曲”现象,对于强化教育政策的合理性和权威性,从而提高教育政策的运行效率、使其在运行中保持动态平衡和良性循环也是不可忽视的重要一环。为了应对大学入学率提高带来的教学质量下滑的挑战,一些发达国家都建立了独立的、专门的、统一的教育政策运行监控、评估机构。如“美国至20世纪60年代逐步建立起6大地区性教学质量认证机构,德国1997年后评估认证机构由4个扩展到每个州,法国20世纪80年代中期成立了国家评估委员会,荷兰成立了高等教育视导团,整个欧洲也在考虑建立共同的教学质量认证体系,日本在1991年成立了国家学位机构(2001年之后被赋予新的大学评估职能)”^[3](第23页)。此外,“泰国近年来在教育部系统之外建立了一个直接对主管教育的副总理负责的教育调查评议机构,目的是试图通过‘外脑’(民间研究机构 and 学术机构)和‘外眼’(民间调查和认证机构),更客观、真实和准确地反映教育问题,促使国家最高决策层有效解决教育问题”^[2](第82页)。这些机构多为独立的、专门的中介性机构,作为政府、社会 and 高校三方联系的桥梁,对保障这些国家有关教学质量的教育政策的高效率运行起了重要的作用。

为此,教育政策监控、评估机构要在各级教育管理部门的配合下对教育政策的运行情况进行独立的、全面的评估,充分利用评估结果,诊断问题的“病因”,从而“对症下药”,确定新形势下教育政策创新的方案。同时,在教育政策评估的基础上,对已有教育政策体系进行梳理,对其中的单项政策和区域政策进行整合,进一步明确既定政策的时效,整合各项政策的资源,明晰政策的目标体系,纠正政策中的偏颇。

(五)促进:教育政策的调整和完善

实事求是地说,目前我国出台的一些教育政策与客观实际基本上符合,但由于我国地域广阔,教育情况复杂,教育政策难免有局部上的偏差。因此,必须创新教育政策,迅速地对教育政策作出修改和调整,使其进一步适合于现实的教育活动,否则就会贻误时机,造成教育政策的无作为。2006年国务院出台的农村义务教育财政政策,该政策被一些专家认为是解决农村义务教育财政经费投入和保障问题的“治本之策”,但该项政策在随后的运行过程中却有许多需要完善和调整的地方,如义务教育经费单独列项问题,学校校舍重建、再建经费保障问题,教师的激励机制问题,进城务工农民子女义务教育阶段的学费问题,农村儿童后续教育的经费保障问题等等。由此可见,我们还必须根据现实情况,对教育政策作出迅速地修改和调整,实现教育政策内容以及政策策略、政策手段、政策工具、政策体制等方面的创新。

首先要明确教育政策调整的内容、方式。教育政策创新涉及的主要内容,除了要对特定教育政策目标和原政策方案进行调整、完善外,还包括对原政策执行措施的合理化改进和不同政策之间关系的协调。至于教育政策调整的方式,应根据特定教育政策需要调整幅度的不同进行选择。在现实的教育政策运行过程中,更多情况下是通过局部调整来实现的,即只对政策过程做出少量而缓慢的修改,以免引起政策系统较大震荡,防止政策过程出现混乱。具体的教育政策调整方式则主要有政策的增加、政策的删减和政策的更新等。其次,提出教育政策创新的方案。政策创新方案是政策重新运行的参照,直接关

系到政策创新的成败。在方案创新的过程中,首先要根据新的政策环境对原政策目标进行修订,使原目标模糊之处明确化、不确切之处规范化,建立新的、可行的新目标。然后,在政策目标修订的基础上,对政策创新的方案进行多视角设计,以提供多种可供选择的政策方案。第三,搞好教育政策创新方案的选择。这个过程实际上是重新做出政策决策的过程,只不过比原政策决策更加深入和复杂而已,这也是政策创新成功的关键环节之一,因而要求对政策方案的选择必须制定严格的标准,必须充分依靠包括各级教育政策咨询组织在内的政策制定组织的集体力量,采用比较科学的优选方法程序予以实施。第四,实现教育政策调整的优化。教育政策调整是教育政策创新的一个重要过程,其中的一些现实问题必须处理好、解决好,才能达到政策调整的目的。一要尽量化解教育政策调整产生的消极作用,减少政策调整的成本。这就要求各级教育管理部门要把握好政策调整的时机,同时做好必要而充分的政策宣传,化解其产生的负面影响,避免政策代价过大;二要对教育政策的调整要适时、适度。在实施政策调整时,既要迅速果断,防止政策偏差进一步扩大,又要谨慎小心,必须依据政策的影响和运行结果适度实施。

总之,在我国教育现代化的进程中,总会遇到新情况、新问题,这就需要教育政策决策者们不光要有勇于创新的精神和决断的魄力,更重要的是要不断加强理论与实践创造,健全教育政策运行流程,从而不断提高教育政策的运行效率,这既是使教育政策自身保持应有生命力的关键,同时也是教育事业发展对教育政策的要求。

[参 考 文 献]

- [1] 庞学光. 加强教育政策执行初探系列(4)[DB/OL]. 中国校园网, 2001-08-17.
- [2] 袁振国. 中国教育政策评论[M]. 北京: 教育科学出版社, 2005.
- [3] 马陆亭. 高等教育发展趋势与政策分析[J]. 教育发展研究, 2006, (3).

(责任编辑 涂文迁)

Perfect the Flow of Educational Policy Operation & Improve Its Efficiency

LUO Zhimin, HUANG Mingdong

(School of Educational Science, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: LUO Zhimin (1973-), male, Doctoral candidate, School of Educational Science, Wuhan University, majoring in the Policy and law of education; HUANG Mingdong (1964-), male, Professor, School of Educational Science, Wuhan University, majoring in principle of higher education, the policy and law of education.

Abstract: During the process of the educational modernization in China, to perfect the flow of educational policy operation surely plays a very important role for adjusting and revising the former policies and endowing the policies with new spirit, new contents and new operational ways timely in order to keep educational policy itself vital, as well as to enhance the efficiency of education policy operation and to promote sustainable development of educational cause.

Key words: educational policy; flow; efficiency