

教育政策滞后及其社会消弭机制^一

陈 华

摘要 教育政策滞后是教育行政效率和教育问题解决过程的重要表征,它不仅受主客观因素的影响,而且具有完整的过程意义,并且和教育政策环境存在动态联系。从过程属性看,教育政策滞后的形成因素包括表达与传播的势力偏差、价值认识的局限性和数据信息支持的缺失,同时受到社会、学校和制度等环境因素的影响。教育政策滞后现象的消解,需要在完善政府决策机制的同时建立起必要的社会消弭机制,促进民间力量参与教育决策和政策实施过程。

关键词 教育政策; 滞后; 社会消弭机制

作者简介 陈 华/江苏第二师范学院学前教育学院讲师 (南京 210013)

教育政策滞后是教育行政系统中存在的普遍现象,也是教育行政效率和教育问题解决过程的重要表征。如何正确认识和分析教育政策滞后现象,对于提高政府教育决策的质量和水平以及社会对于教育政策的理解和参与具有重要意义。特别是在政府决策科学化不断推进、社会参与程度不断提高的今天,深刻认识这一现象产生的原因,分析教育政策滞后的基本原理及其消解途径,对于解决教育改革与发展中出现的各种问题具有重要的理论与实践价值。

一、教育政策滞后的概念属性

教育政策滞后现象不仅受到各种主客观因素的影响,而且各种影响因素在教育政策制定与执行过程中相互作用,并同教育政策环境建立起动态的联系。

(一) 教育政策的双重滞后现象

在社会生活或学校实践中涌现出来的许多教育问题,从最初的积聚,到引起教育决策层的重视,再到相关政策的出台和执行,都有一个过程。这就导致教育政策活动中普遍存在着滞后现象。滞后是一个时间意义上的相对概念,指一个现象或事物与另一密切相关的现象或事物相对而言的落后迟延所造成的一种不协调状态。教育政策滞后包含两层含义,一方面是指教育政策相对于教育实践问题而言存在滞延,政策落后于实践,此为教育政策的供给滞后;另一方面是指教育实践活动相对于教育政策而言存在滞延,实践落后于政策,此为教育政策的执行滞后。这两种滞后现象是交错存在的。

(二) 教育政策滞后的主客观因素

在教育政策滞后现象的背后,既有不可避免的客观因素的影响,也有可以避免或化解的

一 本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“教育综合改革的利益协调机制研究”(项目编号:14YJC880003)成果之一。

主观认识或利益关涉等人为因素的影响。对于两个方面的影响因素，学界现有两种解释，一种是客观时滞论，一种是主观滞后论。客观时滞论强调，教育政策供给对政策需求的滞后反应是不可避免的，这是由教育政策运行程序的客观特点所造成的；主观滞后论认为，教育政策过程并非一个完全客观的过程，其中必然涉及到人的因素，教育政策的本质功能是重新界定和分配利益，在利益的重新界定与分配中必然引起各利益群体的冲突与博弈而导致教育政策的滞后。

（三）教育政策双重滞后的过程意义

从已有的研究框架来看，教育政策滞后研究主要集中在客观上的时滞论和主观上的利益博弈论，是一种相对静止的影响因素分析，而对造成教育政策滞后的原因缺少过程性的原理分析，尤其是对于通过何种方式、手段或建立何种机制来干预、消弭这种教育政策滞后，更是缺少深入系统的研究，也就降低了理论研究成果对教育实践的指导意义。在此，需要将教育政策滞后现象置于教育政策从制定到执行的完整过程之中，探讨和分析滞后成因，并尝试建立相应的社会消弭机制。

教育政策制定的基本路径是遵循“从社会诉求到政府决策这样一个基本过程（所谓问计于民和收集民意）”，教育政策执行的基本路径是遵循“从政府到社会的路径”，“是把政府有关的意图、目标和方案贯彻于基层社会的过程”。^[1]可以说，教育政策是否制定得好，关键取决于政府是否及时、全面和真实地反映社会的要求；而教育政策是否实施得好，关键取决于社会能否理解、支持和顺应政府的意图和方案。因此，如果政府与社会两方的信息和意愿不能顺畅地沟通并达成一致，将会造成教育政策在程序上的阻滞，发生教育政策供给或执行的滞后状况。教育政策活动中意愿和信息的传达包括“上传”与“下达”两个部分。“上传”是指由教育实践中的问题产生的政策的需求如何被表达，从而使教育问题进入教育政策议程；“下达”是指教育政策制定出台之后如何被传播，从而使教育政策被政策执行主体知悉、理解、支持和遵循。在教育政策制定与执行的过程中，上传下达的成功涉及三个要件，一是良好的政策意愿表达与政策传播，二是价值认识的认同，三是数据信息的技术支持。这三个方面是一体的，任何一个要件的缺失都会导致教育政策的阻滞。

教育政策滞后现象不仅具有过程属性，而且这些过程属性又必然是发生在一定的环境状态中，并与各个环境要素之间发生密切的相互作用。教育政策滞后的过程属性和环境属性是一个问题的两个方面。

二、教育政策滞后的过程性归因分析

从教育政策滞后的过程属性看，造成教育政策滞后的主要因素包括表达与传播的势力偏差、价值认识的局限性和数据信息支持的缺失。