

# 地方政府教育政策执行中的政策学习机制研究

——基于“县管校聘”典型案例分析

朱月华 乔岩\*

**【摘要】**地方政府执行力是决定教育政策执行成功与否的关键，开展政策学习是提升地方政府执行力的重要因素。本文在政策学习理论的指导下，以“县管校聘”为典型案例，探讨地方政府教育政策执行中的政策学习机制。研究表明，地方政府作为教育政策执行的关键学习者，能够通过学习进行自我建构推动政策执行，形成了一个包括政策内容、地方学习、政策细化、执行效果评估、政策调整/政策纠偏五个环节在内的双环政策学习机制，并在“县管校聘”实践中得以验证。为保障该学习机制的有效持续运行，应坚持渐进主义适时调整政策内容以完善政策学习机制运转的基石，采取内生性学习和外生性学习相结合的多元学习模式来提升地方政府自身的政策学习能力，基于政策执行效果评估来畅通“自下而上”反馈机制以支撑政策学习机制。

**【关键词】**地方政府；教育政策执行；政策学习；学习机制；县管校聘

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.11.005

政策执行是实现政策目标的重要一环，决定着政策目标的实现程度。政策执行过程是一个受多种要素影响的、复杂动态的非线性过程，不仅依赖于理想化的政策文本、充足的执行资源等，也有赖于地方政府作为执行主体在教育政策执行过程中的学习。当前，政策执行研究已进入第四代，更加注重政策执行者对政策文本的阐释和意义建构，这种阐释和意义建构则在一定程度上表现为一种学习机制。地方政府作为教育政策执行的关键学习者，能够把学习活动作为基本政策工具，通过自我建构式的学习推动政策执行。<sup>①</sup>为应对复杂环境和不确定性的挑战，回应现实政策问题，决策者提出新的治理思路，支持地方政府开展政策试验，在政策试验中，构

\* 朱月华，郑州大学教育学院讲师；乔岩（通信作者），郑州大学管理学院讲师。本文系河南省高等学校重点科研项目“乡村振兴背景下河南省义务教育乡村教师队伍建设的需求预测与配置机制研究”（编号：23A880005）阶段性成果。

① 宋雄伟、张婧婧：《政策执行与科层结构中的“关键学习者”》，《经济社会体制比较》2018年第3期。

建政策学习机制，<sup>①</sup>以提升地方政府政策执行力，推动政策有效执行。本文在政策学习理论的指导下，以“县管校聘”为典型案例进行分析，探讨地方政府教育政策执行中的政策学习机制。

## 一、构建政策学习机制的现实必要性与理论创新性

对于一项新的教育政策，进行政策学习不仅能够推动政策的有效执行，同时也对补充和完善该项政策具有极大的作用。换言之，政策学习能够帮助政策执行中的组织和个体去理解专业性较强的信息以解决问题，并最终推动制度变迁，从而获得政策执行的主动性。<sup>②</sup>

政策执行过程既是地方政府落实政策，实现政策目标的行动过程，同时也是理解政策意图、分解政策目标、形成政策执行工具的学习过程。因此，地方政府在执行教育政策时，构建政策学习机制具有极大的现实必要性。首先，构建政策学习机制能够破解主观条件的制约，提升政策执行水平。一项新的教育政策刚出台时，往往只具有承载价值取向的政策目的和总体性的要求，政策内容、政策目标以及政策工具等并不完备和清晰，对政策目标和政策工具等往往进行模糊化处理。在当政策目标和政策工具等不够明晰的情况下，有效的政策执行就依赖于地方政府的学习能力和学习机制，在学习中领会政策精神，细化政策目标，采取新的政策工具，<sup>③</sup>提升政策执行水平。其次，构建政策学习机制是回应客观现实的要求，能够提高政策文本的地方适应性。政策执行嵌套在具体的时空背景下和现实情境中，必然与现有的国情、教情等息息相关。因此，教育政策执行就需要在多样化的地方实践中进行，而中央政府所构建的一统化的政策文本和政策安排，如何在多样化的地方现实中进行，则是中央和地方政府在政策执行过程中所要解决的首要问题。地方差异不可消除，教育现实多元化必然存在，也构成了地方政府教育政策执行的现实环境。为提升教育政策的地方适应性，中央政府在出台教育政策文本时，给予了地方政府一定的政策调整空间，允许结合本地实际，细化政策方案，开展政策执行创新。而这一过程，同样离不开地方政府在政策执行中所构建的学习机制。再次，构建政策学习机制能够降低教育改革风险，稳步推进教育改革。对于比较复杂的政策领域，决策者在提出新的政策安排后，为了降低和控制改革风险，会选择在少数有一定政策改革基础的地区开展政策试验。<sup>④</sup>对于率先开展试点工作的地方政府来说，在无完备的政策执

① 杨宏山、李娉：《政策创新争先模式的府际学习机制》，《公共管理学报》2019年第2期。

② Tamtik M, Rethinking the Open Method of Coordination: Mutual Learning Initiatives Shaping the European Research Enterprise, *Review of European & Russian Affairs*, 2012 (2).

③ 杨宏山：《创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角》，《中国人民大学学报》2015年第3期。

④ 杨宏山：《双轨制政策试验：政策创新的中国经验》，《中国行政管理》2013年第6期。

行经验可供借鉴的情况下,地方政府开展政策创新必然要依赖所构建的学习机制,凭借较强的政策学习能力,细化政策方案,选择政策执行工具,检验、验证决策者所提出的政策设想和政策成效,识别更有效的政策安排。最后,构建政策学习机制能够推进政策再生产,完善国家顶层设计。在我国,公共政策并非一经制定就不可动摇,而是在实践中不断地被修正,每次修正都是对现行政策做出局部、边际性的调适。<sup>①</sup>由此可见,政策再生产内嵌于政策执行过程,即政策执行过程中进行着政策再生产。

当前,不同学者从不同角度对政策学习进行了研究,主要包括两个视角,即“工具学习”和“社会学习”。<sup>②</sup>美国政策学家霍尔(Hall)聚焦国家(政府)的行为或政策,认为政策学习是一种社会学习过程,<sup>③</sup>国家本身就会相对自主地通过学习来调整或改变其行为,强调新政策知识的生成。其中倡议联盟理论是“社会学习”视角典型的代表,该理论基于联盟互动这一核心概念来解读“社会学习”过程,<sup>④</sup>认为政策学习是不同主体为实现共同议题的求解而积极与他人进行沟通来协调彼此的行动,最终达成一致意见的过程。<sup>⑤</sup>吕佩等人基于价值共创视角来解读倡议联盟理论,从而构建共创性政策学习模式。<sup>⑥</sup>“工具学习”强调微观层面上政策工具的调整,通过对以往政策执行结果进行归纳与反思,促使国家行为或政策改变。<sup>⑦</sup>通过对政策学习视角进行梳理,可以看出政策学习更倾向于渐进性理性路径,<sup>⑧</sup>在实践中通常表现为“摸着石头过河”或“边学边干”。由此可以看出,当前关于政策学习的众多研究者已经肯定了学习因素在政策制定、执行和调整中的重要作用。但存在两点不足:一是当前研究多数聚焦在公共政策领域,较少教育政策领域。虽然教育政策属于公共政策的一部分,但与其他公共政策相比,有其特殊性,需基于中国教育情境进行系统分析。二是未能基于案例解释学习的动态过程机制,多数集中在静态描述上。因此,本研究基于政策学习理论,将学习嵌入政策执行过程,探讨地方政府教育政策执行中的政策学习机制的动态过程,以更好地解释地方政府如何进行政策阐释和执行。

① Lindblom C. E., The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 1959 (2).

② Howlett B.M., The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change, *Policy Sciences*, 1992 (3).

③ Hall P. A., Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 1993 (3).

④ 张克:《从物业税设想到房产税试点——转型期中国不动产税收政策变迁研究》,《公共管理学报》2014年第3期。

⑤ 杨志军、欧阳文忠:《网约车改革实践如何形成渐进学习型政策变迁?——基于政策学习与社会学习的双维度分析》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期。

⑥ 吕佩、邓卫华、李鑫:《价值共创视角下的政策学习及其影响研究》,《公共管理学报》2022年第2期。

⑦ 王英伟:《权威应援、资源整合与外压中和:邻避抗争治理中政策工具的选择逻辑——基于(fsQCA)模糊集定性比较分析》,《公共管理学报》2020年第2期。

⑧ Meseguer C., Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 2005 (1).

## 二、地方政府教育政策执行中政策学习机制的理论分析框架

众所周知，政策执行并非是简单地“自上而下”执行上级决策的线性过程，而是充满着众多要素交互作用的复杂动态过程。在这一过程中，政策学习机制发挥着不可忽视的作用，也是助推地方政府有效执行教育政策的动力之一。关于政策学习，拉斯韦尔（Lasswell）认为学习是社会范围内集体探索和改进的过程。<sup>①</sup>林德布洛姆（Lindblom）则认为公共政策总是“不断地被制定并修正”，因此，政策执行过程的本质是不同行为者之间的讨价还价、冲突和不同观点最终以交换获得共识与治理。<sup>②</sup>而学习作为政治的副产品<sup>③</sup>在讨价还价和观点交换间发挥着重要作用。赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）认为行动者都是有限理性的，在具体的行动中会用“满意”取代“效用最大化”，这就为群体间的互相妥协、协商与调整，以及如何以学习的形式结束提供了理论解释。<sup>④</sup>多伊奇（Deutsch）基于系统理论对学习的核心功能作了界定，认为学习就是产生和传输信息，对一系列信号和事件做出反应、调动自组织机制和反馈管理。<sup>⑤</sup>由此可见，政策的有效执行得益于政策学习，通过学习增进政策认知，政策执行主体在学习中对政策文本进行阐释和解读，在政策细化中开展政策执行工作，并基于对执行效果的评估等反馈机制来实现对现行政策进行渐进性、小幅度的补充与调整。这就形成了是一个包括“政策内容（输入）—地方学习—政策细化（输出）—执行效果评估—政策调整/政策纠偏”五个关键环节在内的双环学习机制，成为地方政府在政策执行中的政策学习机制，推动政策的有效执行。（如图1所示）

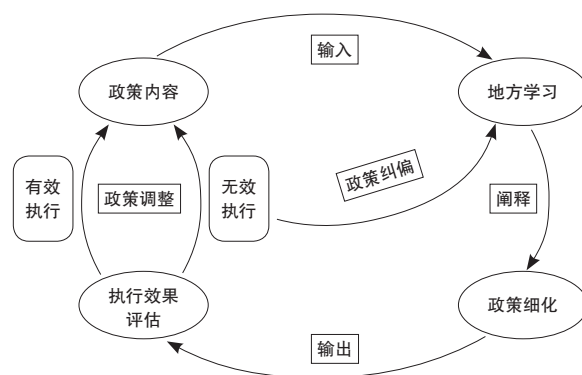


图1 地方政府教育政策执行中的政策学习机制流程

- ① Lasswell H, Some Perplexities of Policy Theory, *Social Research*, 1974 (1).
- ② Lindblom C, The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 1959 (2).
- ③ 刘一弘、田昊玮：《从常态到应急态过程中的学习机制——基于口岸海关疫情防控政策的案例分析》，《中国行政管理》2022年第3期。
- ④ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: How Organizations can be Understood in Terms of Decision Processes*, Springer, 1994, p.13.
- ⑤ Deutsch K, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press, 1963, p.77.



从图1可以看出,政策执行中的政府学习不仅仅局限于地方政府对教育政策的阐释和重构,同时也包括中央政府通过学习机制总结地方政策执行经验,吸纳地方性知识,不断完善国家教育政策。因此,政府的学习机制并不是单向度的政策学习,而是不同层级政府间持续的互动学习过程,既包括“自上而下”的政策理解和政策细化,也包括“自下而上”的政策反思与重构。它的运作过程由一系列的环节构成,且各个环节之间互相联结,并在政策效果评估后,或被中央政府认可和纳入国家政策中来,或再返回至地方政府学习环节。

### 三、地方政府教育政策执行中政策学习机制的案例分析

任何教育政策的出台与落实,都经历了中央政府科学研判制约教育发展中的现实问题,提出政策的目标导向,随后地方政府开展政策执行试验,然后经由政策学习和互动,不断优化政策目标和工具,基于对政策执行效果的评估,完善政策文本,推动政策再生产。本文基于“县管校聘”典型案例分析,以透视出地方政府在教育政策执行中的政策学习机制。

#### (一) 政策文本持续渐进调整和完善,“自上而下”释放政策信号

政策一经发布,便进入了执行阶段。因此,地方政府的学习机制由政策内容这一环节开启,政策内容是经过决策者论证并经过合法程序所形成的正式文本,是教育政策执行的前提和基础。决策者基于现实政策问题和现有政策,以及对政策执行经验与效果的持续性反思,并通过对外部环境和形势作出研判,适时作出恰当的决策,渐进性地补充与完善相应的政策文本,丰富政策内容、明晰政策目标和政策工具。在政策文本渐进调整的过程中,“自上而下”地释放政策信号,激励地方政府开展政策学习。

“县管校聘”是当前我国义务教育教师管理体制变革的高度凝练和基础性政策安排,<sup>①</sup>是一项涉及教师编制、职称、岗位设置、工资、交流等方面的系统工程。新中国成立之初,我国便开启了“聘任制”为核心特征的教师人事管理体制的改革。1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》正式开启了“聘任制”改革的先河。首先在学校内部进行管理体制变革,建立教师“聘任制”,实现定岗定责。随后,又发布了一系列相关政策,但此时的教师编制依旧具有空间性、单位性、终身性等特征,<sup>②</sup>教师依旧属于“学校人”,教师聘任制在实际操作过程中容易陷

① 李廷洲、李婉颖、朱月华:《论义务教育教师管理体制变革——基于“县管校聘”改革实践的分析》,《中国教育学刊》2022年第9期。

② 杨卫安、袁媛:《义务教育教师编制“市域调剂”的障碍与改革思路》,《中国教育学刊》2019年第8期。

入形式化的局面，<sup>①</sup>制度的预期效果并未完全实现。为破解教师编制归属的限制，中央政府基于现有政策和对形势的研判，提出“教师定期交流”的概念，并相继发布一系列政策，进一步丰富了中小学教师人事管理制度政策的内容和目标，明晰政策工具，并为“县管校聘”的提出奠定了基础。2014年，教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合发布了“教师交流轮岗”的专项性政策，即《关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》，首次在国家级文件中提出“县管校聘”，并对“县管什么”“校聘什么”进行了规定，在原则上明确了地方教育行政部门与学校的职责。虽然在政策目标和工具上仍具有极大的模糊性，未形成明晰的教育政策文本，但却将“县管校聘”改革的取向以国家政策文本的方式确定下来，开启了新时代背景下义务教育阶段教师人事管理制度改革。随后，中共中央、国务院发布教师队伍建设的专门文件即《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》，进一步强调要实行义务教育教师“县管校聘”，优化义务教育教师资源配置。2020年2月，中共中央、国务院发布的《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》中指出，为了提高农村教育质量，要“加强乡村教师队伍建设，全面推行义务教育阶段教师‘县管校聘’，有计划安排县城学校教师到乡村支教”。由此，拉开了在全国范围内推行“县管校聘”改革的序幕，再次成为社会各界关注的焦点问题。在近日教育部等八部门联合发布的《关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》中，提出要继续完善教师“县管校聘”具体实施办法，以破解管得过多、激励不够、保障不够、管理机制不健全等影响和制约中小学办学活力的问题。从保障学校办学自主权、增强学校内生动力、提升办学支撑保障能力、健全办学管理机制等方面进一步激发中小学的办学活力。国家层面政策文本的发布，成为地方政府开展政策学习的基础。2022年4月，教育部等八部门联合发布《新时代基础教育强师计划》重申要继续深入推进县域内义务教育学校教师“县管校聘”管理改革，以优化义务教育教师资源配置，再一次将“县管校聘”改革纳入政府工作日程。

由此可见，围绕教师人事管理制度这一核心目标，由“聘任制”到“教师交流轮岗”最后到“县管校聘”，在渐进调整中，政策内容和目标愈加丰富，政策工具愈加多元，释放政策信号，形成政策执行压力，促进地方政府开展政策学习。

## (二) 开展自主地方学习和自我构建，进行政策文本的细化和落实

对于地方政府来说，政策执行过程就是对决策者通过政策内容所释放的政策信号的解读和阐释，并细化和吸收到地方政府的实施方案中和政策执行行为中。政策内容通过“自上而下”科层传递进入地方政府，地方政府针对政策内容开启政策学习，地方政府通过学习能够帮

<sup>①</sup> 罗爽：《义务教育学校教师聘任制的制度反思及其重构》，《现代教育管理》2014年第8期。

助地方政府为代表的执行主体进行自我建构,构建新的政策知识,形成新的政策理念、工具和方案。地方学习具有极强的目的性和导向性,并致力于寻找有效的政策执行工具。通过政策学习,结合本地情境,进行政策细化,将学习转化为行动,开展政策执行工作。

新中国成立以来,关于中小学人事管理制度的改革便是中小学教育改革的重点,特别是“教师定期交流”概念的提出,地方政府随即开启了政策学习,如北京市东城区、四川省成都市、山东省潍坊市、湖北省武穴市等地区的政策试验。湖北省武穴市自2004年起开始学校管理体制和教师队伍改革,探索“一校制”“联校制”“学区制”等制度,打通城乡教师交流通道,2015年,在总结经验的基础上,市人民政府出台《关于推进义务教育教师队伍“县管校聘”改革的意见》,探索“一二三四五”范式的武穴模式。四川省成都市从2007年率先在青羊区、温江区、郫都区、双流区等区县开始“县管校用”教师管理体制的试点探索,2012年教育局、编委会和人社局联合出台《关于推进教师“县管校聘”工作的意见》,开始在全市推行“县管校聘”。2013年,成都市各县区成立了专门的教师管理机构,负责“县管校聘”改革工作。山东省潍坊市作为试点区之一,结合本地已有改革经验,相继出台《关于深化中小学教师县管校聘管理体制改革的指导意见》《关于深化中小学教师队伍管理体制改革的实施意见》《潍坊市中小学教师“县管校聘”管理体制改革的底线清单》等文件,进一步细化政策目标和工具,从职称改革、竞聘上岗、校长职级制改革等将“县管校聘”工作落到实处。北京市东城区自2014年1月15日起,启动学区制综合改革,同年秋季开学,东城区首批1618名干部教师在全区轮岗,这也是北京市最早启动教师轮岗的区县。随后结合东城区现有的教师轮岗方式,制定具有东城区特色的教师轮岗政策。2022年8月起,北京市全面推开教师轮岗交流。同时,中央政府在全国范围内开展两轮地方政府政策试验。试点地区根据先前经验,结合中央政府出台的政策文件进行改革创新,进一步细化政策目标和工具,从职称改革、竞聘上岗、校长职级制改革等将“县管校聘”工作落到实处。

### (三) 实时评估政策执行效果,“自下而上”地为政策调整提供数据支撑

面对同一教育政策,不同的地方政府由于学习能力水平等不同,其所对政策的细化、所制定的实施方案以及所拥有的执行能力水平也具有很大的差异性,这就带来了多样化的执行结果。一般来说,执行结果是政策文本在现实场域内所带来的实然变化。执行效果则是实然状态的执行结果与应然状态中的政策预期目标之间的实现程度,根据实现程度的大小,可以分为有效执行和无效执行。有效执行则是政策目标能够通过执行结果得以实现,并对现存教育问题进行了解决或缓解。无效执行则是政策目标不能够通过执行结果得以实现,出现政策执行失真或偏差。通过对“县管校聘”改革实践进行调研发现,政策执行取得了极好的效果,进一步强化和确认了教师作为“专业人员”的法律身份和“国家公职人员”的身份属性,激发了教师内在

驱动力和自身专业能力，理顺了政府“管”与学校“用”的权责关系，更高层次地推进义务教育优质均衡发展。截至2021年年底，全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团的2895个县都实现了县域义务教育基本均衡发展。一系列数据的取得，都和“县管校聘”政策的有效实施分不开。但当前仍有地方政府关于“县管校聘”改革的政策学习存在偏差，比较常见的是将“县管校聘”政策进行选择性或片面化的解读，或等同于“交流轮岗”，或者等同于“竞争上岗”，导致政策执行的部分失真。

在政策执行的试点过程中，地方政府的举措和行为如果获得极好的执行效果，就可以通过“自上而下”的渠道，被国家所接纳和认可，从而进入政策调整阶段，完善现有的政策文本。政策调整则是对地方政府在政策执行中的经验和创新行为的认可和接受，并将其纳入国家政策之中。为回应中小学教师人事管理面临的现实政策问题，决策者提出新的政策价值取向和理念，为了降低执行风险，支持地方政府开展政策试验，总结并借鉴地方性经验，将其纳入国家政策之中。<sup>①</sup>“县管校聘”改革的提出和全国推广，离不开中央政府对地方政府政策试验的支持，以及及时搜集和吸纳地方政府的改革经验，并将其纳入国家政策中。政策纠偏也发生在政策执行效果评估后，对于地方政府的政策执行行为背离了政策文本所提出的价值导向、政策目标等，导致执行效果不佳甚至无效的情况，上级政府要适当且及时地采取干预措施，通过对地方政策执行行为进行问责，促使地方政府通过学习机制，再次深化对政策文本的认知，从而回归正确的价值取向和目标诉求。如从国家层面对“县管校聘”的含义进行界定，纠偏地方政府对其的片面化解读，从而正确引导地方政府开展政策学习，为丰富和完善政策方案提供可资借鉴的经验。虽然中央政府还未出台“县管校聘”的专门政策，但经过两轮全国性政策试点，新政策从最初的框架性目标演化为各个省区市基本形成了清晰具体的政策安排。

#### 四、完善地方政府教育政策执行中政策学习机制的建议

任何一项政策都不是一蹴而就的，而是在反复的试验和试错中，进行调适和完善的。而构建学习机制，是地方政府作为执行主体能够获得政策执行成功的关键。为促进地方政府建立更加完善的学习机制，应从以下几个方面入手。

##### （一）坚持渐进主义适时调整政策内容，完善政策学习机制运转的基石

在我国，中央政府制定的教育政策通过层层下达至地方政府，作为政策信号，输入给地方

<sup>①</sup> 杨宏山、李娉：《政策创新争先模式的府际学习机制》，《公共管理学报》2019年第2期。



政府,地方政府随之开始进行政策学习。因此,政策学习的开展是以政策内容为前提的,学习机制的建立也是以对政策的学习为基础的。由于政策制定者的认知局限性、地方政府的差异性等,使得政策内容多数具有模糊性,特别是当一项新政策刚刚出台,处于政策试验阶段,政策目标、政策执行方式、资源的投入、参与部门、执行步骤等通常是不清晰的,且不完善的。一方面,地方政府可充分利用政策文本的模糊性,扩大地方政府教育政策执行政策学习机制运作的灵活性空间,以提升政策的地方适用性。另一方面,过度的模糊性往往会造成自由裁量权的滥用,曲解教育政策的目标和内容,造成教育政策执行的失真。因此,为了破解这一问题,在承认教育政策文本模糊性客观存在的前提下,应构建完备的考核约束机制,弥补政策文本的模糊性所带来的弊端。另外,面对复杂且有系统连续的教育问题,应优先在已证明有效的政策体系基础上稳中求变地进行适度调整,达到以最小的改革成本实现最优化的政策目标,<sup>①</sup>完善现有政策内容,为政策学习机制的运转提供基石。在完善教育政策内容时,应充分认识教育政策具有时空性,应基于对现有政策内容和政策执行经验的反思,围绕政策核心目标进行政策内容的渐进调整,明晰政策目标,为地方政府开展政策学习提供可资使用的多元组合的政策工具,使得教育政策能够根据此时、此地的现实状况进行调整。同时,还要清楚地认识到某一个具体的政策文本是众多政策体系中的一个组成部分,是“嵌套”在一定的政策结构中。在完善政策内容同时,不仅要考虑政策文本自身,而且要考虑与之嵌套的其他政策。通过配套政策的完善,完善政策执行的政策体系,为地方政府教育政策执行中政策学习机制的运作提供灵活性空间和坚实基础。

## (二) 内生性学习与外生性学习相结合,提升地方政府政策学习能力

政策学习是提升地方政府政策执行水平的重要抓手。政策执行需要开展专题性的政策学习,并结合本地情况细化政策方案,选择适当的政策执行行为。中国教育改革的巨大成功,其基本逻辑就是各级政府能够通过有效的学习,成功地适应复杂多变的外部环境和有效回应快速发展中不断增长的需求。<sup>②</sup>根据不同的标准划分,可以把学习分为不同的类型。从学习源来看,政策学习包括内生性学习和外生性学习两大类。<sup>③</sup>内生性学习就是基于自身实践经验和教训而进行政策反思与重构,而外生性学习则是借助专业智库和科研机构获得智力支撑,或从国内外其他地区的实践中汲取经验。在教育政策执行的过程中,地方政府应该将内生性学习和外生性学习相结合,拓宽学习渠道,不断提升地方政府政策学习能力,为构建并维持政策学习机制提供

① 朱月华:《新中国成立70年来义务教育师资均衡配置政策的演变路径及展望——基于渐进主义模型的分析》,《教育科学研究》2020年第1期。

② 王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,《中国社会科学》2008年第6期。

③ Bennett C.J., Howlett B.M., *The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*, *Policy Sciences*, 1992 (3).

源源不断的动力支撑。

一是激发内生性学习。内生性学习强调地方政府具有极强的政策学习和创新的主观意愿，能够主动地对当前政策执行环境和政策执行过程中出现的问题进行学习，同时也能够对自身政策执行的成功或失败经验进行反思，形成很强的学习型创新驱动动力。这种学习动力源自对制约本地教育发展的核心问题的识别，以及对改变当前教育现状的坚定信念。教育问题的显著化是地方政府进行政策学习的触发机制，也是地方政府进行政策试验和创新的第一动力。地方政府应充分审视本地教育发展中存在的制约性瓶颈问题，结合政策学习，寻求解决问题的新思路、新举措。同时需要有勇气在“边学边干”中进行“反复试错”，地方政府制度创新能力的高低并非取决于制度的性质，而是取决于该制度能否最大程度地提供“反复试错”机会。<sup>①</sup>因此，发现错误并从错误中学习是内生性学习的关键之一。

二是活用外生性学习。除了内生性学习之外，还有外生性的学习，就是从外部吸取经验教训，凭借可依赖的智库资源，地方政府更易于获取政策创新的新实践、新知识、新信息，从而产生政策创新灵感。地方政府在开展政策试验前，一方面应充分学习国内已有的成功经验，结合本地情况进行消化吸收。另一方面应借助专业智库资源和科研院所，通过与国内专业智库建立合作，针对遇到政策改革的问题，能够及时地组建专家团队进行调研和分析，在改革中进行完善，在完善中实现政策目标。

### （三）畅通“自下而上”效果反馈机制，为政策学习机制提供结果支撑

为了应对政策执行的不确定性、政策文本的模糊性等的挑战，应基于已知情境吸取经验，畅通“自下而上”的政策执行效果反馈机制，为后续政策内容的完善和政策的有效执行提供可供借鉴的数据支撑。政策学习的核心目标是为了提升政策执行主体的执行能力，以及通过对政策执行结果的评估来完善现有政策内容。当前我国政策内容传输和政策执行均以“自上而下”为主，地方政府作为政策信息接受者、政策信息解读者，政策执行主体的地位和作用还未凸显，其主动性和能动性并未充分发挥。但不可忽视的是，当前我国教育政策执行更多的是选择“试验—推广”模式。在该模式中，地方政府变成政策信息的主动接受者，并通过学习机制的构建成为政策文本的主动阐释者以及政策执行的推动者，能够更好地推动政策执行，取得更好的政策执行效果，并通过“自下而上”的效果反馈机制，为地方政府政策执行中的政策学习机制的运作提供结果支撑。因此，一方面要对地方政府的执行效果进行真实客观的有效评估。建立健全教育政策执行评估是纠正政策执行偏差的有效手段。<sup>②</sup>要构建以专家学者、以智库为代表

<sup>①</sup> Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Penguin, 2008, p.5.

<sup>②</sup> 刘复兴、邢海燕：《论教育政策执行评估中的公众参与问题》，《华南师范大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

的社会组织等多元参与的第三方政策评估机构,使用专门的工具和技能,在评估过程中,要更加关注不同价值主体的诉求,合理组合多元化的评估模式,综合运用量化和质性研究方法,准确有效地监测政策执行过程,定期对其进行评估,合理评估政策目标的实现程度。另一方面要加强纵向央地间的信息沟通和交流,在促进政策意图自上而下地准确传递的同时,也要使得信息能够“自下而上”地传递,帮助决策者获得政策执行的实际情况,<sup>①</sup>保障纵向信息反馈。从而基于已知情境吸取政策执行经验,提升信息交流互动的程度,加速政策学习机制运作。

## Study on the Policy Learning Mechanism in the Implementation of Education Policy of Local Government

——Case Study Based on the “County Management & School Employment”

ZHU Yuehua QIAO Yan

**[Abstract]** The implementation ability of local government is the key to the success of education policy implementation, and policy learning is the key factor to enhance the implementation ability of local government. In the process of China's education policy implementation, it is of practical necessity and theoretical innovation to build a policy learning mechanism in the policy implementation of local government. As the key learner of education policy implementation, local government can promote policy implementation through self-construction by learning, forming a dual loop policy learning mechanism that includes five links: policy content, local learning, policy refinement, implementation effect evaluation, policy adjustment/policy correction, which has been verified in the reform of “county management & school employment”. Therefore, in order to ensure the effective and sustainable operation of the learning mechanism, we should adhere to the principle of gradualism and timely adjust the policy content to improve the cornerstone of the operation of the policy learning mechanism, adopt a multiple learning model combining endogenous learning and exogenous learning to enhance the local government's own policy learning ability, and smooth the “bottom-up” feedback mechanism based on the evaluation of policy implementation effect to support the policy learning mechanism.

**[Key words]** Local Government; Education Policy Implementation; Policy Learning; Learning Mechanism; County Management & School Employment

(责任编辑:朱瑞)

<sup>①</sup> 潘健平、马黎珺、范蕊等:《央地交流与政策执行力:来自政策文件大数据的证据》,《世界经济》2022年第7期。