



21世纪中国家庭教育政策网络分析

□ 晏 红

[摘 要] 21世纪以来,中国家庭教育政策建构不断丰富与完善,为政策研究奠定了坚实的基础。政策网络既是一种分析工具,也是一种治理模式,本文根据政策网络理论,分析了家庭教育政策网络类型,以及家庭教育政策网络类型的场域关系,提出中国家庭教育政策网络治理模式的设想。

[关键词] 家庭教育;政策网络

广义的政策概念是指法律、法规、规划、规定、规程、条例、办法、细则等各种规范的总和,家庭教育政策则是指涉及人口、家庭、婚姻、妇女、儿童权益以及与直接与家庭教育相关的法律、法规、规划、规定、规程、条例、办法、细则等各种规范的总和。

1990年我国政府代表签署的《儿童权利公约》以及1992年国务院颁布的我国第一部儿童工作纲领《九十年代中国儿童发展规划纲要》,从维护儿童权利的角度对家庭教育指导工作进行定位,直接推动21世纪的中国家庭教育政策建构不断丰富与完善。党中央和国务院出台的有关基础教育政策中,均把

家庭教育发展纳入其中。与此同时,全国妇联、教育部等部委从“九五”到“十三五”期间制定了家庭教育工作专项政策。虽然家庭教育政策文本丰富,但是家庭教育政策缺乏执行力度,导致家庭教育政策成为主要是作为话语的政策,而不是作为行动指南的政策。产生这种问题的原因非常复杂,在此用政策网路理论并根据家庭教育工作的特点进行分析。

一、家庭教育政策网络类型

政策网络是指在公共政策制定和执行

过程中，政府和其他行动者围绕共同的实际是不断协商的信念和利益而结成的正式（制度的）和非正式的联系。这些行动者相互依赖，而政策就是从他们的相互作用中产生出来的^[1]。政策网络概念最早出现于美国，后来在英国和欧洲大陆继续发展，用于隐喻政策过程中的复杂关系，突破了传统政策研究只关注制度层面、正式关系和纵向垂直关系对政策的影响，转而关注结构层面、非正式关系和横向水平关系对政策的影响。政策网络理论作为政策科学的一个分析框架，主要用于分析政策主体之间的互动及其对政策过程的影响。

英国学者罗茨(R.A.W.Rhodes)以参与主体资格和资源分配关系为标准，把政策网络分为政策社群(policy community)、专业网络(professionalized networks)、府际网络(intergovernmental networks)、生产者网络(producer networks)、议题网络(issue networks)等各具特点的五种类型（见表1）^[2]。

表 1：政策网络类型与特征

政策网络类型	网络类型特征
政策社群	成员稳定、资格受限、范围有限，垂直依赖，有限的水平联系。
专业网络	成员稳定、资格受限、范围有限，水平依赖，有限的垂直联系，为特定利益集团服务。
府际网络	成员资格受限、范围固定，垂直依赖有限，水平联系广泛。
生产者网络	成员是流动的，垂直依赖有限，水平联系广泛，为生产者利益服务。
议题网络	成员众多且不稳定，有限的垂直依赖性。

我国家庭教育政策网路类型是由家庭教育和家庭教育工作特点决定的。

由于家庭教育工作的对象涉及儿童及

其家长，涉及卫生学、营养学、生理学、心理学、教育学、社会学、家庭学、伦理学等多学科的专业知识，进而涉及卫生工作、教育工作、社会工作等多领域的专业指导，以及卫生系统、教育系统和民政系统等多个部门的协调工作，因此，文本形式的家庭教育政策以联合发文、共同执行为主，牵头部门常常是全国妇联，联合签署的部门涉及教育部、民政部、文化部、卫生部、中国关心下一代工作委员会等。可见，立法机关、党中央、国务院及其部委等部门构成了家庭教育政策社群。

在政策网络中，专业网络是为特定利益群体提供智力支持和技术标准的。从政策议程设置开始，政策问题认证就需要得到专业网络的分析与论证，以促进政策问题提上议事日程并纳入决策领域。我国家庭教育政策专业网络由中国家庭教育学会、中国教育学会家庭教育专业委员会、家庭教育专家学者以及相关家庭教育研究机构或者中心等构成。

家庭教育府际网络是由省级人民代表大会及其常务委员会以及地方政府构成，在与宪法、法律、行政法规相一致的前提下，可以制定地方性家庭教育法规和地方政府规章。

家庭教育生产者网络是围绕家庭教育市场需要而提供相关教育服务与教育产品的政策行动者群体，这是一股推进家庭教育政策行动的市场力量。家庭教育首先是家庭利益的需求，家长为了提高儿童在学校教育中的竞争能力，针对儿童的课外学习辅导班产生需求；在教育治理过程中，学校教育联合家庭教育的意识在增强，产生了围绕家长工作的家庭教育指导者培训需求，家长提高自身教育能力愿望的增强也产生了学习家庭

教育知识与方法的需求。这样,围绕家庭教育服务供求关系所产生的消费者、生产者和家庭教育指导服务产品形成了家庭教育指导服务市场的基本要素,为儿童、家长和家庭教育指导者提供各种教育产品或服务的市场组织,例如提供与家庭教育相关的书籍、报刊、玩具、课程、辅导班、培训活动等市场主体构成家庭教育生产者网络。

在家庭教育政策网络中,议题网络涉及利益范围最为广泛,包括家庭、家长、儿童、学校、教师、家庭教育工作者、大众传媒及其他家庭教育利益相关者。家庭教育议题网络的形成总是伴随着突发事件引起媒体关注与社会热议。最近几年来,引发家庭教育议题网络的突发事件主要有四种类型。第一种是青少年犯罪事件引发社会关注家庭教育;第二种是家长对儿童实施家庭暴力的事件引发社会关注儿童权益和家长的法制观念及教育素质;第三种是家校矛盾,尤其是家长殴师事件,引发家庭教育与学校教育的话题;第四种是家庭教育服务市场出现消费者利益受损事件,引发社会关注家庭教育管理。

政策社群、专业网络、府际网络、生产者网络和议题网络共同构成了家庭教育政策网络,使政府与社会、公共部门与私人部门、正式关系与非正式关系、个体与群体在家庭教育领域形成了相互作用的复杂关系,共同推进家庭教育政策行动。

二、家庭教育政策网络类型的场域关系

现代社会的各个组织既高度分工又高度关联,某一方面的行动与发展会涉及到相关领域的多个部门和利益群体,形成组织场域。场域中的组织具有各自不同的利益诉

求、资本格局与制度逻辑,因此,组织场域在政策过程中存在着张力与博弈。

在家庭教育政策网络中,政策社群场域具有横向政策行动威权不均衡、组织关系松散的特点。家庭教育政策联合发文是不同系统的同级科层组织之间的政策行为,存在着条块分割的路径依赖,各个系统的组织部门拥有自身的一套经济资本、社会资本和文化资本及其制度逻辑,行政分割带来共同行动障碍。家庭教育政策目标群体是儿童及其家长,儿童与家长的群体特点加剧了家庭教育政策社群的这种横向关系。学生是儿童在未成年阶段的主要角色,学校生活是儿童最重要的生活场域,所以儿童对教育组织场域的隶属性很强,其他场域的力量经常需要通过教育组织场域才能产生一定的政策效果。家长则是因为家庭和亲子关系而产生的社会角色,中国家长视儿童的学生生涯发展为最重要的家庭利益,因此,教育组织与家长和家庭的切身利益产生了紧密关联。可见,教育组织场域对儿童和家长的控制力量都是强大的。从政策实践惯习而言,家庭教育联合发文需要通过上级教育部门的转发才会在教育系统内部得到自上而下的执行。这样,教育组织就拥有了家庭教育政策社群中丰富的资本与强大的威权。与此同时,由于自上而下的组织内部自成体系,组织内部政策直指组织发展目标,完成组织中心任务与中心工作关系到组织发展的切身利益,受理性选择的驱使,组织内部政策行动具有优先组织联合政策行动的惯习,这样,家庭教育联合发文政策在组织场域的地位降低了。可见,家庭教育政策社群力量既不均衡又比较松散。

在家庭教育政策网络中,家庭教育专业网络为家庭教育利益群体的服务能力不足,导致这种状况主要有两个方面的原因,一个

原因是外在的政策环境,在现代教育场域,学校教育占据绝对优势,得到国家优先发展的各种资源,包括政策资源。在资源有限的情况下,家庭教育政策问题认定让位于学校教育政策问题认定。另一个原因是内在的专业环境,家庭教育的重要性与地位一直停留在理念层面,制度层面的建设薄弱,智库建设尤其薄弱。家庭教育学科建设和专业设置不足,专业人才和高层次人才培养都缺乏,这样,家庭教育专业网络的构成主要是“兼职”与“转行”的专家学者,即家庭教育专业网络缺乏专职人员,很多家庭教育领域的专家学者是在本专业的研究过程中发现家庭教育的相关性,转而关注家庭教育,也就是说并非出自家庭教育本体问题的驱动,基于家庭教育专业的相对独立性的研究滞后。可见,在家庭教育政策网络中,专业网络具有专业资本不足和专业权威有限的特点。

在家庭教育政策体系中,家庭教育基本政策的法律位阶低,主要存在于府际网络层次,这是家庭教育政策网络与其他许多场域的政策网络的一个重要区别。除了涉及为家庭教育权利提供基本保障的宏观层面的《妇女权益保障法》《反家庭暴力法》《教育法》《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》等法律法规外,家庭教育专项政策与具体政策主体主要是国家部委和地方政府。自从习近平主席在2015年春节团拜会上提出全社会都应该“注重家庭、注重家教、注重家风”,地方政府采取多种政策行动贯彻讲话精神,其中力度较大的政策行动是《重庆市家庭教育促进条例》于2016年9月1日施行,《贵州省未成年人家庭教育促进条例》于2017年10月1日施行,《山西省家庭教育促进条例》于2018年9月1日施行,《江西省家庭教育促进条例》于2018年12月1日施行。

在经济和高等教育等场域,一直存在着中央政府对府际网络放权、分权的呼声,家庭教育场域恰恰缺失高位威权的中央政府政策行动,家庭教育政策主体结构具有分散化与碎片化特点,府际网络的政策行动局限于部门系统内部和地方区域边界,跨界跨区域的共同行动缺乏合法性。

家庭教育生产者网络对家庭教育的市场需求反应最为敏锐,是家庭教育市场多元化、差异化和个性化需求的供应侧。在各个阶段的家庭教育服务中,0~3岁儿童早期家庭教育服务市场最为活跃;在各种类型的家庭教育服务中,家庭教育指导者培训市场最为活跃。但是由于家庭教育政策社群主体责任的缺失,家庭教育服务行业归属不明,家庭教育服务市场存在着乱收费、不规范、不专业、服务质量低等混乱现象,因此,规范家庭教育服务市场、出台家庭教育管理政策的呼声不断出现。

家庭教育政策议题网络具有范围广却整合程度低的特点。许多家庭教育领域的突发事件还达不到触发机制阈限,形成不了政策问题,于是事过境迁,议题网络进入零星的松散状态。相关突发事件再次出现就再次引发议题网络的行动,由于依然达不到触发机制阈限,政策问题依然得不到认定。

政策社群、专业网络、府际网络、生产者网络和议题网络在家庭教育政策网络中的场域特征,反映了各类政策网络在家庭教育政策过程中的利益诉求、资本结构差异与制度逻辑冲突。但由于家庭教育事业是一个社会系统工程,各类政策网络既是理性行动者,又在威权、信息、资本、技术、制度等方面存在着资源依赖,因此,要建立一种基于政策网络的治理模式,以促进家庭教育事业的发展。

三、家庭教育政策网络治理模式的设想

家庭教育政策涉及到千家万户的利益与儿童发展,涉及到诸多相关部门的组织使命与社会责任。长期以来,家庭教育政策网络存在着政出多门、各自为政、政策执行力量薄弱、缺乏有力的集体行动等问题,专家学者曾经开列的处方存在着路径依赖。

1. 中国家庭教育科层治理模式的路径依赖

1981年,中共中央书记处19号文件规定由妇联负责指导家庭教育,全国家庭教育就形成了由妇联牵头的多个部门齐抓共管的管理体制。最近颁布的四个地方性法规《重庆市家庭教育促进条例》《贵州省未成年人家庭教育促进条例》《山西省家庭教育促进条例》与《江西省家庭教育促进条例》,依然是这种路径依赖。妇联系统把家庭教育作为促进妇女事业和儿童事业发展的重要工作,在家庭教育政策网络中发挥着决策、执行、协调的功能,但是政策效果并不理想。2012年开展的“我国家庭教育指导服务体系现状调查研究”结果显示,妇联“牵头”有责无权,承担着“牵头”职能,却缺少保障条件。所以,家庭教育工作常常只停留在发文件和一般性号召或要求的层面,工作凭的是热情和干劲,难以形成可持续发展的机制^[3]。

针对这种情况,中国教育学会家庭教育专业委员会前理事长、北京师范大学教授赵忠心认为,妇联是个群众团体,不是行政部门,教育部门应该承担家庭教育的系统指导工作^[4]。江西省教育科学研究所原所长谭虎认为,家庭教育管理体系必须成为我国行政管理体系的一部分,才能保证统一领导、统一指挥^[5]。这种思路更加鲜明地体现了政府主导的自上而下的科层管理模式。

2. 中国家庭教育科层治理模式的反思

科层治理模式依赖权力进行自上而下的政策传输和自下而上的政策执行,随着科层制度的封闭性、政府权力边界的扩张与官僚腐败等现象,新的治理模式已经势在必行,市场治理模式和网络治理模式陆续出现,成为当今社会公共政策治理三个基本模式。市场治理模式具有自由竞争、效率较高、反应灵活等特点,但是难以兼顾公平。政策网络作为一种治理模式,试图解决科层治理模式和市场治理模式的困境,在政府、市场与社会、公共与私人部门之间建立相互依赖、相互信任的自组织网络治理模式。

中国家庭教育政策科层治理路径还停留在政府与行政依赖的思路,把行政管制手段当成包治百病的灵丹妙药,把复杂的发展问题简单化,忽略政策网络主体的多样性和复杂性,这种自上而下的垂直维度的思维方式和行动模式不但不适合我国现代社会多元利益格局以及公民社会治理的发展趋势,也不符合家庭教育工作的性质。家庭教育指导既有教育工作性质又有社会工作性质^[6],需要社会资源的综合援助,建构家庭教育政策网络共同体。

3. 中国家庭教育网络治理模式的设想

根据政策网络理论,联系我国家庭教育政策网络发展现状,对中国家庭教育政策网络治理模式做如下设想与分析。

(1) 在家庭教育政策社群中,政府职能转变与强化政府职能相结合

改革开放以来,我国政府职能转变一直在持续不断地深入推进,但是各个领域的政府职能状况差异很大。如果说在经济领域,政府存在的集权、管得过多、管得过死限制了经济发展的活力,那么政府职能转变的重心就是放权、由微观管理转变为宏观

管理。我国家庭教育政策治理则既存在着政府职能缺位、行政力量薄弱,又存在着弱化政府依赖、去行政化、加强政策网络主体治理能力的问题。仅从家庭教育指导工作的经费保障而言,国务院在《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》中提出要将家庭教育指导纳入城乡公共教育服务体系,但是2011年纳入地方财政预算的家庭教育工作经费,按本省(自治区、直辖市)未成年人数平均计算,除上海以外,其他省(自治区、直辖市)人均不足1元^[7]。可见,开展家庭教育指导服务的经费严重不足,政府在家庭教育政策保障机制以及监督管理机制方面都存在职能缺位现象。

但是这并不意味着家庭教育政策治理要依赖科层治理模式,这种模式也是与我国政府转变职能的改革方向相悖的。政府职能转变强调政府要有明确的职能边界,由单一的政治统治转变为综合的社会治理,在治理方式上由单一的行政手段转变为经济手段、法律手段和必要的行政手段相结合,为社会提供良好的公共服务。所以,政府要加强家庭教育政策治理角色,在建设有利于家庭教育事业发展方面提高社会治理能力。

(2) 在家庭教育政策网络中,塑造政策网络共同体价值观

改革开放以来,我国家庭教育政策体系不断丰富与完善,但是家庭教育工作依然薄弱,家庭教育政策效果不佳。许多专家学者都从相关部门落实不到位、缺乏监督管理的角度进行批判与反思,但是较少从政策网络理论的角度分析。家庭教育政策行动滞后与执行失真等现象与政策网络缺乏共同体价值观塑造密切相关。

西方政策网络理论是建立在政府、市场、社会以及公私部门之间的激烈竞争,竞

争的前提是因为利益关联,利益关联的前提是对共同价值观的认可,这样才会产生关系密切的博弈,形成政策共同体。而中国家庭教育政策社群、专业网络、府际社群与家庭教育利益并没有产生紧密关联,也就是说有它无它并不增加部门绩效也不损伤部门利益。生产者网络虽然围绕家庭教育服务市场会产生经济利益,但是目前家庭教育服务行业规模有限,经济利益规模小,尚未形成以此活动为主要收入来源的经济实体群体,需要同时进行其他市场业务活动以获得从业收入。可见,家庭教育服务也并非具有决定生产者网络利害攸关的价值。至于议题网络本身就是松散的利益诉求群体,以舆论为主要政策行动方式,而舆论本身就具有时效性,若达不到触发机制阈限,就是事过境迁的随机行动。

所以,中国家庭教育政策网络治理不仅涉及到西方政策网络治理普遍指向的加大政策网络开放程度、包容性与参与性,还涉及到在我国社会环境中各类政策网络加强家庭教育价值观塑造和政策认同,加强自组织建设,促进组织内部发展家庭教育政策行动的自主性和自我管理机制,这样才有可能形成因家庭教育利益紧密关联而产生竞争与合作需求的家庭教育政策网络。

(3) 在家庭教育管理体制中,加强组织场域的制度化建设

我国虽然明确了家庭教育管理机构体系,形成了形式上的组织体系与政策网络,但是由于组织之间关系松散、政策网络缺乏互动,并没有在功能上形成制度化的组织场域。2000年,中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于适应新形势进一步加强和改进中小学德育工作的意见》,第十三条规定首次明确了党和政府在家庭教育管理体系中的

领导职能,但是仅仅定位了“软性”的“关心和支持”,并没有提出对组织场域进行“硬性”的制度化建设任务。《关于指导推进家庭教育的五年规划(2016—2020)》在继续明确党和政府的领导职能的基础之上,进一步细化了各个部门的分工,但是仍然没有对组织间关系和组织场域的治理进行制度化建设,尚未建构边界清晰又激励合作的结构关系。

家庭教育组织场域制度化建设要在组织之间建立制度化的互动关系,促进组织之间观念沟通、信息交换、资源流动、技术共享与行政关联,建立完善的家庭教育场域运作秩序的治理规则,促进家庭教育政策的共同行动,提高政策效果。

(4) 在家庭教育政策网络中,整合多种制度逻辑冲突

组织或个人的行为都有制度塑造的因素,每种制度都有一个核心逻辑,在政策网络中的多个组织或者个人在政策行动中必然存在着制度逻辑冲突。虽然如此,管理制度

逻辑冲突的基本走向是不仅将其视为制度性约束力量,更将其作为一种制度性战略资源,从策略性规避走向整合式创新^[8]。

在家庭教育政策网络中,政府的制度逻辑核心是通过立法威权和科层组织对家庭教育活动进行理性化规制,议题网络的制度逻辑核心是通过非正式关系和公民社会治理权利进行家庭教育政策过程的民主参与,专业网络的制度逻辑核心是通过家庭教育专业权威行使专业知识权力,生产者网络的制度逻辑核心是通过市场机制获得家庭教育服务经济利益。家庭教育政策网络的制度逻辑冲突既是场域约束又是资源依赖,充分利用各种制度逻辑的价值,有利于提升处理复杂问题的治理能力,促进中国家庭教育治理不但能够制定或执行正确的政策,而且能够正确地制定与执行政策。☞

晏红:清华大学教育研究院博士生

责任编辑/弓立新

参考文献:

- [1]林震.政策网络分析[J].中国行政管理,2015(9).
- [2]转引自林震.政策网络分析[J].中国行政管理,2015(9).
- [3]中国儿童中心.我国家庭教育指导服务体系构建与推进策略研究[M].北京:中国人民大学出版社,2016:21.
- [4]晏红.指导家庭教育是教育部门分内之事:采访赵忠心教授[N].现代教育报,2001-6-25.
- [5]谭虎.中国特色家长教育管理体系的构建思路[J].教育学术月刊,2008(8).
- [6]晏红.家庭教育指导不仅仅是教育工作[J].人民教育,2017(13-14).
- [7]中国儿童中心.我国家庭教育指导服务体系状况调查研究[M].北京:中国人民大学出版社,2014:10.
- [8]毛益民.制度逻辑冲突:场域约束与管理实践[J].广东社会科学,2014(6).