

北京大学教育政策研究丛书

陈学飞 主编



Minban Jiaoyu Cujinfa Zhiding Guocheng Yanjiu



《民办教育促进法》 制定过程研究

程化琴 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京大学教育政策研究丛书
陈学飞 主编

《民办教育促进法》制定过程研究

程化琴 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

《民办教育促进法》制定过程研究/程化琴著. —北京:北京大学出版社,2012.7

(北京大学教育政策研究丛书)

ISBN 978-7-301-20756-7

I. ①民… II. ①程… III. ①社会办学—教育法—研究—中国
IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 120537 号

书 名:《民办教育促进法》制定过程研究

著作责任者:程化琴 著

丛 书 策 划:韩文君

责 任 编 辑:泮颖雯

标 准 书 号:ISBN 978-7-301-20756-7/D·3125

出 版 发 行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 站:<http://www.jycb.org> <http://www.pup.cn>

电 子 信 箱:zyl@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346

出版部 62754962

印 刷 者:北京大学印刷厂

经 销 者:新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 14.5 印张 248 千字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价:39.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:(010)62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

积极开展理论导向的教育政策经验研究

——“北京大学教育政策研究丛书”代序^①

为了对教育进行管理,政府普遍重视制定、落实公共教育政策。这些公共教育政策可能会影响某些个人或家庭的前途命运,影响社会组织特别是教育机构的成败得失,从长远来看还关乎国家和民族的兴盛或衰落。对于这样重大和影响深远的教育政策现象的研究,在西方萌发于19世纪末期,兴起于20世纪50—60年代,迄今已积累了相当丰富的研究成果,成为一个相对独立的研究领域。西方教育政策研究的蓬勃发展,一方面是由于20世纪50年代初政策科学出现以来公共政策研究的不断拓展,另一方面则是由于教育发展和改革现实需要的推动。

相对于西方,我国对教育政策的研究开展较晚,20世纪80年代中期开始有了较快的发展,90年代以来研究成果明显增加。但是,总体上,研究路径比较单一,主要限于思辨研究、文献分析和应然取向的规范研究,较少对教育政策过程实然状态的探究和深入的理论分析。据对国内1994—2004年36种教育学术期刊发表的638篇有关教育政策文章的分类统计,属思辨性研究的占23.4%,属文献研究的占34.2%,属规范性研究的占25.1%,属经验(或实证)研究的占17.4%。^②近年来,探究教育政策实然状况的文章有所增加,但更多的文章仍然是新政策的宣传、一般性的政策建议和政策学习的经验总结,鲜有实然的政策现象研究和以此为创新的理论建构。尤其是在实然的教育政策制定、执行、调整和终结等方面的知识积累和理论分析还相当有限。因此,无论在政策理论的引介和建构方面,还是在研究的路径和方法方面,我们距离教育政策研究的“发达”或“高水平”都还很远。

教育政策研究的创新,有赖于整体的社会环境、学术环境和学术队伍的基础等多方面的因素。单就教育政策研究本身而言,若期望有所创新,特别重要的是需要加强相关的基础研究,尤其是对教育政策过程实然状态的研究。诚如美国学者柯伯斯(Fred S. Coombs)在回顾美国教育政策研究的发展时所言:“问题是与政策相关的基础研究太少。最为主要的

^① 国家教育行政学院学校管理教研部茶世俊博士参加了此序言的写作,北京大学教育学院蒋凯副教授参加了序言的修改。

^② 涂端午.我国教育政策研究现状分析[J].教育科学,2007,(1):19-23.

是对教育政策进行更多的基础研究……如果不深化我们对政策过程的认识,提高和改进教育效果是无捷径可走的。仅仅对政策过程的认识程度不深这一弱点,就使我们远远缺乏那种可以对可能激发新政策出笼的一些变化做出英明预见的能力,缺乏那种自信地对某个建议付诸实施将会有何种成果做出预料的能力,缺乏对政策过程进行及时调整修正的能力。”^①这里所言的教育政策的基础研究,主要是指对于教育政策过程实然状态的研究,因为我们所谓的“研究”,就是“探究事物的真相、性质和规律,或者说社会研究的目的就在于探索、描述和解释”。只有在探究教育政策实然状况的基础上,才有可能揭示其性质,认识其规律,才有可能预见新政策的出现、结果及其变迁。而政策过程的实然状态往往又十分复杂,需要理论的支撑和指导才有可能厘清和认识,正如要在大海中航行一样,没有航海图就很难到达目的地。因此,教育政策研究的创新,在思辨研究、文献研究、规范研究、实证研究之外,更需要一种将理论探索与实然研究结合起来的新路径,我们称之为理论导向的教育政策经验研究。

一、什么是经验研究?

在社会科学中,“经验研究”一般是指“通过现场观察、访问和社会调查来搜集经验资料的研究。‘经验’一词有两种定义。一是指研究的实证性和操作性。在这个意义上,经验研究不同于旨在建立一套概念体系的研究和旨在概括地提出一种理论以解释某种社会现象,但又不去加以验证的研究。‘经验’的另一种定义是指知识的现实性或实质性。在上述两种定义中,‘经验研究’等同于‘实证研究’^②。实证研究这一术语常用于自然科学中,指采用科学的实证方法(特别是自然科学的实验法)对自然现象所做的研究,它强调知识的经验性和可检验性。”^③英国社会学家安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)认为:“经验研究(empirical investigation)指在任何一个社会学领域中进行的事实性调查”。^④在社会科学研究中,人们的行为、态度、价值判

① 那格尔.政策研究百科全书[N].林明,等,译.北京:科学技术文献出版社,1990:457-458.

② 虽然社会科学研究中“经验研究”与“实证研究”常常可以互用,但在教育政策研究特别是在教育政策过程研究中我们更倾向于采用“经验研究”一词。理由有二:一是经验研究通常是与纯理论研究相对而言的,强调在研究中搜集第一手资料。“经验”一词更能体现我们的研究主张,即在政策研究中用访谈、社会调查、实地观察等方法获得现实中政策现象的经验性知识,并以此为基础开展教育政策研究。二是对教育政策现象的经验性认知并不一定服从于传统实证研究可重复检验的要求,因为政策过程以及有些访谈和观察对研究者而言,并不像做实验那样具有可重复性。

③ 中国大百科全书出版社编辑部.中国大百科全书:社会学[M].北京:中国大百科全书出版社,1991:123-124.

④ 吉登斯.社会学(第四版)[M].赵旭东,等,译.北京:北京大学出版社,2003:880.

断、意愿等都属于可感知的经验事实。与主要运用哲学思辨和逻辑演绎的思辨性研究不同,经验研究强调研究必须以第一手经验资料为依据,研究结论必须经过事实资料的验证这一环节。

就教育政策研究而言,研究者获取经验资料的方法很多,例如查阅文书档案和流转公文,收集各种公开的文献材料(文件、文章、报道等);访谈政策过程的当事人和利益相关者,观察政策过程等。但是,无论通过何种方式,经验资料的获得都是经验研究的难点,属于公共政策领域的教育政策资料的获得往往更加困难。这是因为:(1)教育政策过程同其他许多公共政策过程相类似,一般都特别复杂,它不仅涉及纷繁变换的社会环境,涉及不同的利益相关者及其对同一项政策的不同感知,而且在政策决策和执行的整个过程中,充满着各种各样的矛盾斗争和变化。(2)教育政策制定和执行过程中还存在种种难于洞悉的“黑箱”,其中的某些特殊情境和因素除了决策者外其他人几乎难以真正了解。正如爱因斯坦所言:“当我们努力理解现实的时候,我们有点像一个试着去了解一只密封手表的结构的人。他看到了表面和走动的指针,甚至听到了它的滴答声,但却无法打开手表。如果他富有创意的话,他可以就他所观察到的一切,形成一些关于手表内里结构的想象画面。但是 he 也许永远无法确定他所构想的画面是否是他所观察到的一切的唯一解释。”^①(3)教育政策与其他社会领域政策的重要区别之一是,教育政策(如素质教育政策、创办世界一流大学政策等)的过程和结果往往充满了歧见,在短期内难以得出公认的客观评价。

当然,尽管人们无法洞悉政策现象的全部实景,获得完全的事实资料,但是作为一个政策研究者,总是可以通过分析已公开的文字材料、对相关人员的访谈调查等手段,尽可能地接近这种政策事实。教育政策的经验研究,就是要面向教育政策过程的事实,并想方设法获得和呈现这种事实。那么,经验研究如何面向和呈现这种真实的政策现象,并揭示其本质和规律?我们认为,关键在于寻找和发现事实的“过程”、“要素”和“结构”。任何政策现象总有发生、发展或终结的过程;任何政策过程又总会由若干关键性的必不可少的要素构成;而政策过程中要素之间的关系及其相互作用的方式又会形成特有的结构。当然,真实的教育政策现象往往纷繁复杂,每一项政策形成的背景和过程、执行以及终结情况等都不相同,其中的构成要素及其结构也会有明显的差别。但是,只要能够厘清某一政策过程,寻找出政策过程的构成要素,并发现这些要素的基本结

^① 霍伊,等. 教育管理:理论·研究·实践[M]. 范国睿,译. 北京:教育科学出版社, 2007:3.

构,就会接近和揭示政策事实本身。对一个政策现象来说,“果”是现象的发生发展过程,“因”是推动或阻碍发生发展过程的要素,要素之间的逻辑结构就是“因”与“果”之间的作用机制。

以《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《促进法》)的制定过程为例。从1996年八届全国人大常委会决定将民办教育立法列入立法规划起,民办教育立法调研工作就开始启动。起草小组开展了历时5年的调查研究,先后对我国14个省、自治区、直辖市、香港特别行政区以及境外的5个国家展开了调研。形成草案之后,2002年先后经过人大常委会四次审议,最终才得以通过。在这一过程中,与民办教育直接有关的各种利益群体、政府部门、立法机构、媒体、专家学者,以及显性和隐性的制度规则、权力、利益、权威、意识形态等要素,构成了错综复杂的表层和深层政策议题网络结构与政策决策网络结构。

通过对当事人访谈、档案查阅和文献分析,研究者发现,在《促进法》立法过程的不同阶段,其构成要素及结构都会有所不同。例如,在立法调研阶段,相关的利益群体会构成松散的议题网络,就民办教育的发展提出各种各样的政策诉求;在起草法案阶段,起草小组(人大教科文卫委员会)既受到民办教育发展现实需求的压力,又受着国家相关行政部门、专家学者意见的影响;既有明文法律规章的显性约束,又有意识形态以及潜在规则的隐性制约。最终草案是在工具理性与制度的双重约束下的一种折中选择。在审议和表决阶段,主要是权力部门之间(人大常委会、人大教科文卫委员会、人大法律委员会、国务院法制部门等)博弈的过程,法案通过则是人大领导协调、权力部门之间妥协和折中的结果。

经验研究对于事实过程、要素及其结构的呈现,可以是直接的描述和归纳,但这种方法时常会使研究者陷入事实资料的“乱麻”之中,而不能理出政策现象的头绪,或者仅能考察导致政策现象的要素之间的一般关系而无法把握政策现象的实质。教育政策研究的目的不仅是要掌握尽可能翔实、充分的事实资料,还在于对事实资料进行理论分析,最终探寻或抽象出具有解释力和一定普适性的理论,这就提出了经验研究的理论导向问题。

二、什么是理论导向?

理论是对有关社会现象的主要因果变量之间逻辑关系的系统化阐述。所谓经验研究的理论导向,指的是以有关类似社会现象的现有理论或本土概念框架来指导对某一特定教育政策现象的调查和分析,并最终实现教育政策理论的修正、创新和发展。它包括两个层面的含义:一是在揭示实然的政策现象的基础上,运用已有的理论去分析和解释经验现象,从而实现对

现有的理论的检验和发展;二是从实然的政策现象中以扎根理论的方法去挖掘、抽象本土概念和构建新的理论框架。二者都从属于我们所主张的研究必须要有理论做基础这一基本立场,但在本套丛书的经验研究中,我们提倡首先寻求现有理论的支持,再着力发现不能用现有理论进行解释的“灰色地带”并在这一地带挖掘、抽象本土概念和构建新的理论。

之所以强调经验研究的理论基础,是因为理论对研究有着重要的导向性作用:“首先,一个概念框架、模型或理论可以帮助提出一个科研问题或对某个问题做出解答……第二是所有的科学观察都带有理论性……观察什么与如何观察是由该问题或题目的一个明确的或隐含的核心概念来驱动的。也就是说,理论指导着研究问题、研究方法和对研究结果的解释。”^①针对理论和经验研究的关系,阿特斯兰德(Peter Atteslander)曾指出,“没有理论,经验性社会研究工具的使用就是经验主义。而缺少经验性的检验,关于社会的理论就是一种不负责任的或轻率的意识形态”。^②埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)也精辟地指出:“没有理论,人们绝不可能理解作用于不同情形中的许多外在现象的一般的的基本机制。如果不利用理论来解决经验难题,理论工作只能对理论本身有所创造,很少会对现实世界的状况有所反映……理论并不只是影响解释中所使用的特定假设,还影响问题的设计方式。问题的设计方式影响询问什么和在实证调查中了解什么。”^③

综合起来,对于理论导向的经验研究来说,理论的作用具体包括如下四个方面:(1)理论作为研究的基础、背景,为研究提供特定视野和概念框架;(2)理论指导研究的方向,指导研究者去收集特定的事实资料;(3)理论提供研究的解释;^④(4)理论的运用体现研究的“省力”原则,即简化事实并提高研究工作的效率。有鉴于此,我们提出发展理论导向的教育政策经验研究,并在实践中对这种研究路径进行了探索性运用。

例如,自20世纪50年代中期以来,我国在高等教育发展的过程中,长期坚持并不断加强重点高校建设的政策,国家重点高校从1954年的6所增加到1959年的16所、1960年的64所、1978年的88所;“七五”、“八五”期间重点投资建设了少数重点大学;1993年启动“211工程”,其目标是“要集中中央和地方各方面的力量办好100所左右的重点大学和一批重点学科”;

① 沙沃森,等.教育的科学研究[M].曹晓南,等,译.北京:教育科学出版社,2006:58.

② 阿特斯兰德.经验性社会研究方法[M].李路路,等,译.北京:中央文献出版社,1995:300.

③ 奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].余逊达,译.上海:上海三联书店,2000:75.

④ 风笑天.社会学研究方法(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2005:35-37.

1998年启动“985工程”，其目标是“要有若干所具有世界先进水平的一流大学”。那么，我国的重点高校建设政策为什么能够在长达半个多世纪的时间里不断得到延续和加强？有什么样的力量在推动和掌控这一过程？

在详细梳理重点高校建设政策变迁资料和相关理论的过程中，研究者发现政策支持联盟理论和分析框架对于上述现象具有较强的解释力。这一理论和分析框架是由美国公共政策学者萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)等人在20世纪80年代中期提出的，迄今已成为西方政策科学中的一种重要理论。^① 研究者发现，在我国高等教育政策系统中，存在着主要由政治精英和学术精英组成的高等教育重点建设政策的支持联盟，这个支持联盟为重点建设政策提供论证性的政策理念，并在重点建设政策项目中分享利益。这个支持联盟长期存在和稳定发展，成为该政策系统中的主导性联盟，同时也是重点建设政策的主要推动力量。这些结论都证实了支持联盟理论的主要假设。研究者还发现，我国重点建设政策的支持联盟有着鲜明的特点，如未发现明显的反对者联盟、联盟由政府领导和主导、联盟内部仍有利益冲突与平衡等。从这样的研究结果来看，支持联盟理论可以用来研究中国的政策现象，且这种研究无损于研究者对于中国教育政策现象的特殊性的揭示。相反，可以为理解我国教育政策现象提供特定的视角。所以，这种研究既是对政策现象的理论解读，也是对理论的适应性的检验。^②

又如，20世纪80年代中期以来，我国研究生教育管理体制和教育制度经历了一个通过渐进政策调整来不断改革创新的过程。例如，学位授权审核、硕士生全国统一入学考试等制度逐步向培养单位和地方管理部门下放权力，在学术学位制度基础上逐步探索专业学位制度、在毕业生申请学位制度基础上逐步形成以同等学力申请学位制度等。那么，是什么因素导致研究生教育管理体制改革和制度创新采取了渐进而非激进的方式？研究者发现，其中一个重要的影响因素是政府政策部门的“怕乱”心理。政策部门担心如果改革创新步伐过大，将可能引发大学更多的为追求自身利益最大化而实施的机会主义行为，这将导致教育秩序混乱、培养质量下降、学历学位贬值、社会声誉受损等一系列不良后果。而这些后果恰如加勒特·哈丁(Garrett Hardin)所说的“公地悲剧”，即个体理性所带来的集体非理性结果。^③ 政策部门所面临的可能发生教育乱象即预期

① 萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超, 等, 译. 北京: 三联书店, 2004: 150-221.

② 张国兵. 高等教育重点建设政策研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.

③ HARDIN G. The Tragedy of the Commons[J]. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec, 13).

“公地悲剧”的决策情境就是一种“公地困境”。但“公地困境”对政策选择的约束是很复杂的一个过程,它还深受机会主义行为监控机制等因素的影响和制约。制度理性选择理论恰好能够为这种受到乱象约束且缺乏有效监控所导致的渐进政策调整现象提供一个富有解释力的分析框架。该理论的代表流派“制度分析与发展”框架就认为,决策者个体的行动是由决策情境与决策者个体两个变量共同决定的,而决策情境包括自然、规则和共同体属性等变量,其中制度因素是最重要而可控的因素。^①由此,研究者以目标群体(大学)追求自身利益最大化的个体理性与政策部门维护公共利益的集体理性为前提性假设,提出了由情境诱因、制度约束和行动者策略互动构成的研究框架。^②

上述两个教育政策案例的分析,体现了我们所强调的教育政策经验研究中的理论导向。那么,具有适切性的分析和解释理论从哪里来?早在1986年,政策学者德罗尔(Yehezkel Dror)在《逆境中的政策制定》一书中就呼吁要寻求政策科学的宏观理论。^③“宏观理论对付的是社会中规模大且综合性强的实体,甚至是整个社会的事务”^④;与那些宏大理论相对应的则是微观理论,“微观理论处理个人或小群体的社会生活议题,如约会行为、陪审团决策过程、学生老师互动等”。但是,宏观理论与微观理论对政策过程研究都有较大局限性。

我国目前关于教育政策的研究,不少人倾向于使用或追求宏大理论,而这些理论往往并不适合于具体政策过程的研究。更有一些人使用的并非理论,而是宏大的带有终极真理性质的政治口号,这种口号式的研究必然导致内容和结果的空洞化。另一方面,还有一些研究局限于就事论事,缺少理论抽象和提升。这种宏大理论阐述和就事论事的两极现象,都不利于对我国教育政策本真状态的理解和本土教育政策理论的建构。

我们认为,指导教育政策过程研究的适切性理论,应该是美国社会学家默顿(R. K. Merton)所提出的“中层理论”。默顿认为,社会系统的一般理论由于远离特定类型的社会行为、社会组织和社会变迁而难以解释所观察到的事物,而对细节的详尽描述则缺乏一般性的概括,中层理论则介于社会系统的一般理论和对细节的详尽描述之间。默顿还指出了中层理论的一些特性:中层理论由某些有限的假定构成,可以逻辑地从这些

① 萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,等,译.北京:三联书店,2004:45-91.

② 茶世俊.研究生教育制度渐进变迁研究[M].北京:北京大学出版社,2010.

③ 德罗尔.逆境中的政策制定[M].王满传,等,译.上海:上海远东出版社,1996:228-230.

④ 巴比.社会研究方法(第十版)(上)[M].邱泽奇,等,译.北京:华夏出版社,2005:35.

假定推导出可为经验调查所验证的具体假设;它能够被结合为更加广泛的理论网络;具有足够的抽象程度,胜过纯粹的描述或经验概括;经常是传统理论研究的直接继续,等等。^① 作为社会学发展的战术目标而被默顿提出来的中层理论,主要目的就是指导经验研究。通过近十年的研究实践,我们体会到,寻找、构建和使用中层理论是进行教育政策研究的一条可行途径。本套丛书就借用了“支持联盟框架”、“制度理性选择”等一系列国内外特别是西方的政策过程理论和社会科学理论。

三、理论导向的教育政策经验研究的路径

理论导向的教育政策经验研究强调,要在理论的指导下搜集有关教育政策现象的第一手经验资料并进行理论的分析、修正和创新。这一研究路径既不是纯粹的从理论到理论的推演式研究,也不是从经验到经验的纯粹归纳性研究,更不是对政策文本的诠释性研究,而是力求借用理论工具,以相对客观的视角观察和分析真实的教育政策现象,在理论预测与经验资料对话互动、归纳分析与演绎分析交互验证中认识、把握教育政策现象的真相、性质和规律。

实际上,在社会学研究中,理论与经验研究的关系一直是一个极为重要的问题。默顿社会学研究思想的一个精髓之处,就是强调经验研究必须以理论为指导,而理论研究又离不开经验证明。默顿总结自己的研究时说:“长期以来假想的那种社会理论和经验研究的相互脱离是我自始反对的,而使两者结合则是我的贡献。我从不接受那种假定理论思想和经验调查相分离的观念。理论和经验研究任何一方缺少另一方都不可能有效地进行。”^②他还曾尖锐地指出:我们不喜欢那样的社会学家,他们只空谈而不观察,或者只观察而不思考,或者只思考而不使他们的思想接受系统的经验研究的检验。所以,默顿的社会学理论研究具有显著的经验性;而他对其具体的社会现象和问题的考察总是蕴藏着丰富的理论意义。^③ 默顿的社会学研究方法和他提出的中层理论对我们开展教育政策研究具有重要的启发意义。

在我国教育政策研究起步较晚、研究任务较为艰巨的情况下,对教育政策事实的梳理积累和理论建构几乎是同等重要的,理论分析与经验研究

① 默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰,等,译. 南京: 译林出版社,2006: 60,100.

② 阎鹏. 真正的知识超越国界——访当代社会学大师罗伯特·默顿[J]. 社会学研究, 1992,(3):2.

③ 林聚任.《社会研究与社会政策》中译本前言. 见:默顿. 社会研究与社会政策[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店,2001:1-2.

缺一不可,相辅相成。今天,理论研究与经验研究之间的联系变得如此紧密,以至于唯有经验研究和理论分析携手共进,才能较快地增进人们对现实教育政策现象的准确认识。一般的经验研究可以完全以经验资料的收集和归纳为目的,但理论导向的教育政策经验研究强调经验研究必须以理论为基础和指导;一般的理论研究可以完全是理论的逻辑推演,但理论导向的教育政策经验研究要求理论研究必须经过经验资料的验证。因此,或许可以说,缺少理论难以构成一个对教育政策现象的好的经验研究,而没有实际观察和事实资料同样也难以构成一个对教育政策的好的理论研究。本套丛书首先倡导要进行中国真实教育政策现象的经验研究,同时,由于政策现象的复杂性,我们强调经验研究一般都以有理论特别是相对成熟的理论、框架的指导为宜,而很难完全是一种经验观察和事实归纳。从观察现象中引出的推论,主要取决于研究者所持的一般理论的指导。

根据研究的切入点的不同,理论导向的经验研究可以分为两种不同的运行路径:一种是由理论入手再进入经验现象,即研究者在学习过程中对某一理论发生兴趣,希望进一步验证该理论,或者质疑该理论甚至发现该理论与现实现象不一致的方面,并提出替代或修正的假设,然后从这一理论(或假设)出发,去观察、搜集、分析、解释事实资料,从而证明、修改或提出新的理论。这就是萨巴蒂尔所说的除纯粹归纳和纯粹演绎之外的“第三种分析图式”。^①另一种是由现象入手再引入理论,即研究者先是观察、收集和描述某一政策事实,聚焦于某一研究问题并形成初步的经验概括,然后再引入相关理论,用前人理论或提炼的本土概念对政策现象进行分析和解释,在分析解释中发现已有理论难以说明的政策事实的“灰色地带”,从而改进、修正或提出新的理论。简要地说,第一种路径是为了检验、修正前人理论而寻找现象依据,第二种路径是为了探究、解释现象而寻找前人理论支持。

尽管有切入点的先后之别,但上述两种路径根本上都是先期观点与本土观点的综合与比较过程:一种是先提出先期观点,然后用本土观点来修正、改造和完善先期观点,从而使先期观点更加符合实际情况;第二种结合的方法是,先提出本土观点,然后再与先期观点进行对话,从先期观点中获取一些有益的成分,再对本土观点进行补充和完善。^②这两种运行路径,各有其特点和优势。当一种理论需要在更大区域内进行检验

① 萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,等,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:363.

② 边燕杰.理论导向的社会学实证研究[M]//21世纪与中国社会:庆祝北京大学社会学系建系20周年学术讲座论文集.北京:北京大学出版社,2004:230-238,234.

和扩展时,往往采取从理论入手的第一种研究路径。例如,要使制度理性选择理论在我国教育政策研究中得到运用和发展,就需要以本土实践经验来检验该理论。但在这种路径下,中国经验可能仅成为验证西方理论的一种手段和工具,从而忽视了本土经验提升的理论发展目的。^①因此,我们提倡在教育政策研究中进行由经验入手的第二种研究路径的探索,使研究真正关注中国教育政策本土经验,西方社会科学理论只是作为解释本土经验逻辑的一种手段和工具。按照这种研究路径,理论导向的经验研究路径的要点主要包括四个方面:(1)捕捉现象,聚焦问题;(2)搜集资料,分享经验;(3)引入理论,建立框架;(4)理实互动,发展理论。这四个要点又大体可细化为如下几个步骤:

(1)理论准备。研究者首先要有政策研究相关理论的学习和准备,并对这些理论的概念工具和分析框架有足够的理解和熟悉,使这些理论成为随时可以被提取出来与经验进行对话的基本知识和工具。

(2)事实观察和问题聚焦。研究者在纷繁复杂的政策现象中找到感兴趣的政策现象,并聚焦研究问题和进行初步的经验资料收集和分析,为理论的引入打好基础。

(3)引入理论和建立研究框架。在理论储备中寻找可以较好地解释初步发现的经验逻辑的理论,并将经验资料中的本土概念及其变量关系与前人理论中的概念工具及其逻辑结构相对接,然后借用前人分析框架或提出经过修正后的研究假设和分析框架。

(4)深入调查和分析。在研究框架的引导下,对经验资料进行深入搜集、挖掘和分析,进一步提取可以验证分析框架的经验要素及其结构。

(5)进行理论与经验资料的互动分析。这是经验资料与理论预测进行比较、对接和互动的分析过程,是通过经验研究进行理论发展的关键阶段。

(6)进行理论修正、建构和创新。对理论预测与经验资料互动分析的结论进行理论的加工和改造,最终实现教育政策理论的发展。

上述步骤只是一个大致的划分,在实际研究中,这些步骤不是线形运行的,而是一个螺旋式上升的过程,内在地体现了经验资料与理论预测的互动、归纳和演绎两种思维方式的结合。本丛书的各卷专著,基本上都选

^① 贺雪峰认为,对话式的中国经验研究,即试图用中国经验来验证西方社会科学的一般理论,将中国经验的价值定位为对西方社会科学某一具体命题的证实或证伪,无疑是有意义的。但如果将这种对话教条和僵硬化,可能使研究者在寻找经验材料的过程中,过于关注问题而忽视经验本身的逻辑、对兴趣点以外的经验及调查中的意外,甚至会因难于找到理论预设所需经验材料而产生理论与经验“两张皮”的弊病。参见:贺雪峰.回归中国经验研究——论中国本土化社会科学的构建[J].探索与争鸣.2006,(11).

择了第二种研究路径,即从某一政策现象入手,再寻找适切性的理论予以解释分析。下面仅以近十年来我国学科基地政策的发展为例来说明。

就这一研究案例来说,问题的提出缘起于研究者参加某学科基地验收评估工作中的现场观察,并由此对各种基地政策之间的趋同化现象产生了兴趣,从而进行了初步的资料收集。研究者注意到,为了保护高等学校中基础理科人才培养和科学研究,从1991年开始,原国家教委先后分四批在有关高校建立了83个“理科基础科学研究和教学人才培养基地”(以下简称“理科基地”)。1995—1998年,在理科基地建设的基础上,国家教委又依次建立了文科基地、工科基地和经济学基地。1999年以来,为了加强高校人文社科研究和推动人文社科研究改革,教育部建立了一百余个人文社会科学重点研究基地。20世纪末,为了迎接新时期世界新技术革命的挑战,教育部先后在有关高校建立了软件人才基地、集成电路人才基地与生命科学与技术人才培养基地等新兴技术学科基地。上述基地在政策目标、形态、工具等方面呈现出一种趋同化现象,例如在名称上都采用“基地”称谓,在基本做法上都遵循“重点投入、重点建设、重点突破”的原则,优先选择那些教学科研水平高、在国内同类学科中能够起骨干带头作用学科点进行建设,实施机制上都采用“经费配套投入”、“定期评检”和“滚动淘汰”。从学科基地演进的脉络反映出,从第一个理科基地的建立,到后续的各种学科人才培养、课程教学、文化素质教育、研究等基地的“遍地开花”,基地建设政策呈现出一种在部门之间持续扩散和趋同的过程。

国家学科基地代表一种资源投入方式,这种方式对于高等教育的资源配置以及高等教育的发展具有重要影响。那么,学科基地政策为什么会在教育部内部的各部门之间不断“扩散”和“趋同”?其发生的机理或内在机制是什么?用什么理论来解释和指导对这一教育政策现象的经验研究?

研究者在占有大量事实资料的基础上,努力寻觅和引入适切的解释理论。最后发现,制度主义对创新扩散和制度与组织的关系已有大量的研究。在新制度主义理论中,制度同形性在组织领域的研究中占有核心的地位。制度理论家在组织结构、程序等的趋同性层次上广泛讨论了制度同形性问题。他们的研究要集中解答的是“组织何以具备现有形式”或“组织在结构上为什么变得越来越相似”,即“组织同构”现象。对同一组织域中的组织之间的这种同构性,迪玛乔和鲍威尔(Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell)归纳为强制同形化、模仿同形化和规范同形化机制。^①

^① 迪玛乔,鲍威尔.组织领域中的制度同形性与集体理性性[M]//薛晓源,陈家刚.全球化与新制度主义.北京:社会科学文献出版社,2004:401-414.

经过制度主义理论与经验资料的初步对接,研究者将国家学科基地政策扩散看做是一种组织行为的“同构”现象,并提出如下假设:制度环境对组织的影响不仅体现在组织结构方面的趋同,还体现在组织的行为包括政策行为方面。建立假设后,研究者进行了第二阶段的资料收集和深入分析。经过理论预测与经验资料的深入对比分析,研究的主要发现为:(1)学科基地政策扩散过程是一种组织基于资源获取和合法性获得的制度同形化过程;(2)由于各基层行政组织政策“同形”策略的不同,学科基地政策发展过程体现出多元的扩散类型与模式;(3)政策扩散更多地体现为组织间和组织内部自下而上“渗透”和“赢得”决策权威认可的过程,是制度约束与组织能动选择互动的结果;(4)基地政策扩散呈现出模仿成功经验的行动路径。^①

四、理论导向的教育政策经验研究的初步进展

社会科学的研究目的依照研究者的需要,可以多种多样。就政策科学来说,也可以分为把公共政策过程本身作为研究对象的政策研究、为政府部门提供政策方案的政策分析、为政策部门提供决策参考的政策咨询研究,以及公共政策的国际比较研究等。显然,把政策过程本身作为对象的政策研究是政策科学的基石。由于“经验研究在理论发展上具有创立理论、修订理论、转变理论和澄清理论四个主要功能”^②,因此,理论导向的经验研究是构建本土政策理论,推进政策基础研究的基本途径。从所构建理论的结构和功能来看,中层理论指导下的经验研究所发展的教育政策理论,本质上也是一种中层理论。本套研究丛书的结果说明,正如有的学者所言,“建构中层理论是教育基本理论”,同时也是教育政策基本理论研究“不同于演绎路径和归纳路径的第三条道路”。^③

近年来,依照理论导向的教育政策经验研究的取向,我们组织和整合了一批教育政策研究的新生力量,以包括政策科学在内的西方和我国社会科学理论为指导,陆续开展了对改革开放以来我国民办高等教育、高校助学贷款、高等教育重点建设、现代远程教育试点等一系列重大高等教育政策过程的研究。本套丛书涉及的研究主要有:高等教育重点建设政策研究;国家学科基地政策扩散研究;研究生教育制度渐进变迁研究;《民办

① 包海芹.国家学科基地政策扩散研究[M].北京:北京大学出版社,2011.

② 默顿.社会理论和社会结构[M].唐少杰,等译.南京:译林出版社,2006:225.

③ 柳海民,等.教育基本理论研究的第三条道路——建构中层理论[J].教育理论与实践.2009,(1).

教育促进法》制定过程研究;高等教育政策生产研究;退役军人教育资助政策研究;教育政策变迁中的策略空间研究;国家助学贷款及对照政策的政策议程设置研究;高校现代远程教育试点政策研究;等等。通过这一系列的研究,我们在教育政策基础研究方面取得了一些进展,对我国教育政策理论建设和实践发展发挥了一定的积极作用。

1. 积累本土教育政策知识,促进政策认识水平的提高

我国政府对于教育的管理,主要是通过颁布政策法规来实现的。1979—1998 年仅中央政府(涉及 50 余个部门)公布的高等教育政策就达 533 项,年均近 27 项^①。那么,这些政策是怎样产生的,执行的情况如何,是否终结或改变等均需要学者进行研究。“社会科学必须探究事情真相和了解其原因。”^②通过已经研究的这些政策案例,研究团队积累了较为丰富的我国重大教育政策制定、执行、变迁实然状态的知识,从而为促进人们认识政策现象、推动本土教育政策理论的构建奠定了一定的基础。

2. 检验、修正和创新相关理论,促进本土教育政策理论的发展

迄今为止,社会科学的研究已经为教育政策的研究提供了较为丰富的理论成果。然而,一些重大政策理论几乎全部产生于西方。要超越这些理论,前提是要了解和应用这些理论。几年来,在对中国教育政策过程的研究中,我们尝试运用政策理论、制度理论、组织理论、认知理论等作为研究框架来分析我国的教育政策现象,发现其中的一些理论具有较强的解释力,从而扩大了该理论的适用范围,比如以支持联盟框架解释重点建设政策的浪潮式发展、以制度理性选择理论解释“乱象”约束下的渐进政策调整等。

但是,也有一些理论是需要通过修正、丰富、整合、创新等工作来完善的。以理论导向的经验研究发展教育政策理论的基本途径有:(1)有一些理论假设需要予以某些修正并提出新的假设。经验事实在挑战理论的同时,也可以丰富和发展理论。例如,有研究者 in 应用支持联盟理论分析重点建设政策的“浪潮式发展”现象时发现:当联盟共享的政策理念明显地限制了部分联盟成员实现其利益的时候,政治过程会造成体现于特定政策项目中的政策理念的耗蚀。这作为特定个案研究的结论,尚有待其他研究的印证,所以该研究者将其作为支持联盟理论的一个新假设提出。^③

① 涂端午.政策生产中价值的权威控制及其演变:1979~1998 年中国高等教育政策文本分析[G].北京:北京大学教育学院,2008.

② 巴巴.社会研究方法(第八版)(上)[M].邱泽奇,译.北京:华夏出版社,2000:31.

③ 张国兵.高等教育重点建设政策研究[M].北京:北京大学出版社,2010.

研究者的这一发现,丰富了支持联盟理论,对于理论的发展是有益的。(2)对现有的一般性概念通过赋予其新的内涵和变量,发展成为新的理论分析框架和理论性概念。如有研究者针对传统的政策制定、政策执行、政策终结等阶段划分法在理解复杂的政策过程中的不足,结合研究的基本假设——教育政策是一种价值的权威控制,发展了国外学者所提出的“政策生产”(policy production)这一概念。研究者将政策过程看做是作为生产者的权威部门对政策文本进行编码以及作为消费者的政策对象对政策文本进行解码,共同生产权威、价值、控制三种要素和与之关联的政策空间的过程,并结合政策文本系统的概念,进一步构建了用以对我国改革开放以来的高等教育政策文本进行系统的定量与定性分析的政策生产分析框架。^①(3)还有一些理论需要进行整合、重构和改造。例如,有研究者将“公地悲剧”理论、集体行动逻辑、制度分析与发展等制度理性选择理论进行整合、改造和提升,提出了一个渐进政策调整过程的解释框架——“公地困境与制度分析框架”。^②该框架在理论整合、变量结构调整并引入新变量以及强调原先较薄弱变量等方面,体现了对原有理论的一定的拓展。(4)还有一些现象,用现有的理论无法解释,需要提出新的概念进行解释。例如,有研究者在研究我国“985工程”政策中,发现该政策制定过程有重大决策在先、具体方案设计在后,理想目标宣示在先、具体政策在后的鲜明特点,即这是一个比较典型的“以理想为导向”的政策制定过程^③,而国外的公共政策理论,都是以“政策问题”作为政策过程逻辑起点的。又如,有研究者在研究我国转轨时期民办教育政策变迁时发现,普遍存在的“政策空间”使得政策行动者获得了较广阔的“策略空间”,政策部门的自由裁量权、政策规范的可变通性和政策资源的可交换性是政策对象得以发现和利用“策略空间”的实现途径,如果将策略空间放到长时段的、不断循环的政策过程之中来考察,那么策略空间是中国民办高等教育政策变迁的动力。^④在政策和法制较为完备的国家,这种策略空间是相对较少的,因而相关的理论解释就不多见。

当然,一项研究可能采取上述某种理论发展途径,也可能是某几种理论发展途径的组合。不同的理论发展途径,对理论创新贡献的大小是存

① 涂端午.政策生产中价值的权威控制及其演变:1979~1998年中国高等教育政策文本分析[G].北京:北京大学教育学院,2008.

② 茶世俊.研究生教育制度渐进变迁研究[M].北京:北京大学出版社,2010.

③ 陈学飞.理想导向型的政策制定:“985工程”政策过程分析[J].教育发展研究,2006,(5).

④ 林小英.中国教育政策过程中的策略空间:一个对政策变迁的解释框架[J].北京大学教育评论,2006,(4).