

高等院校教育学系列

EDUCATION

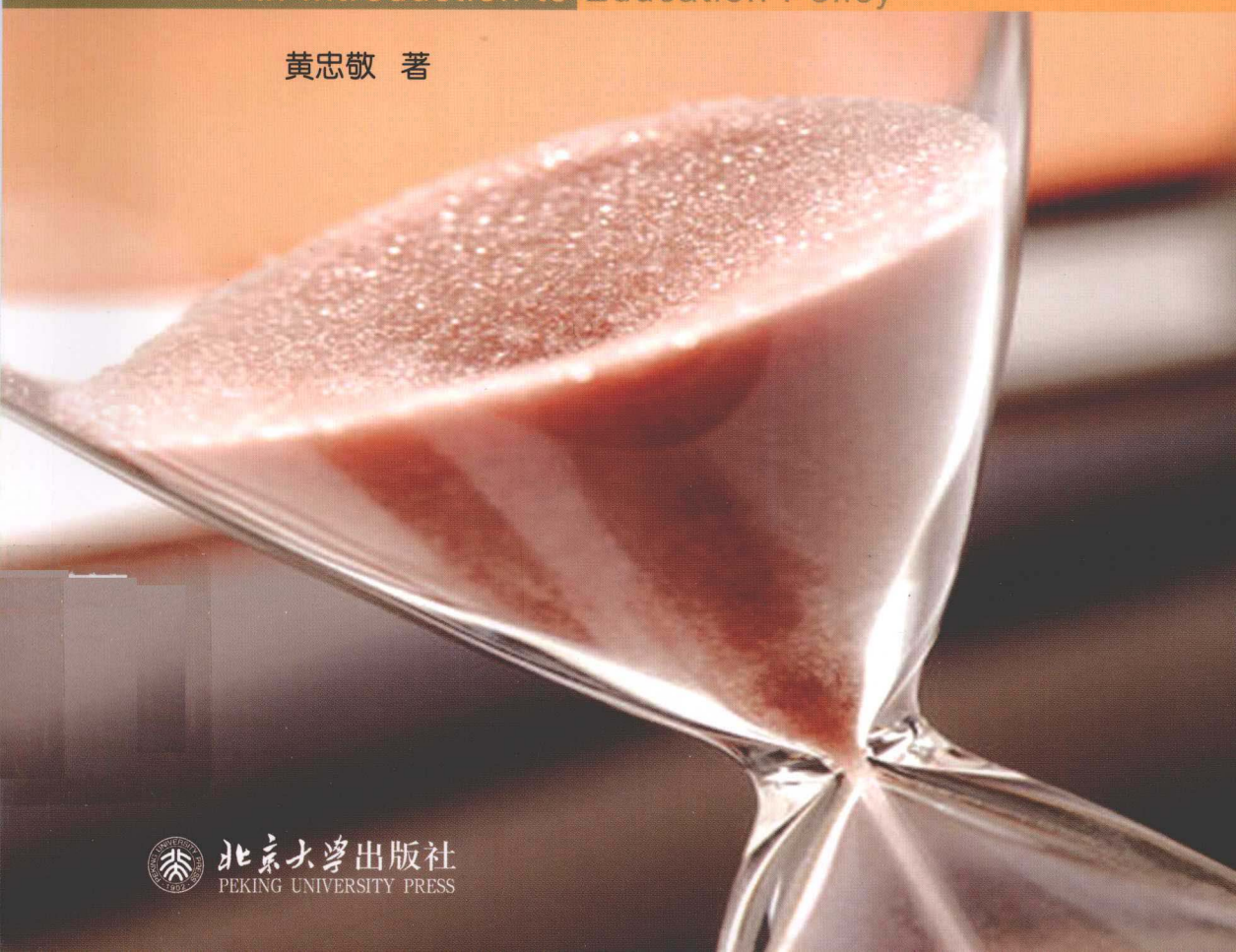
教育政策导论

An Introduction to Education Policy

黄忠敬 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



高等院校教育学系列

EDUCATION

教育政策导论

黄忠敬 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

教育政策导论/黄忠敬著. —北京:北京大学出版社, 2011. 11

(高等院校教育学系列)

ISBN 978 - 7 - 301 - 19586 - 4

I. ①教… II. ①黄… III. ①教育政策 - 高等学校 IV. ①G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 200156 号

书 名: 教育政策导论

著作责任者: 黄忠敬 著

责任编辑: 杨丽明 王业龙

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 19586 - 4/G · 3227

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 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 17.25 印张 264 千字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 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 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

国家社科基金一般项目(BHA110043)研究成果

上海市浦江人才计划项目成果

华东师范大学教育科学学院课程开发基金资助项目成果

内 容 简 介

教育政策是近几十年迅速发展起来的教育研究新兴领域,引起了国际社会的广泛关注。作为一名教育者,应当学会从政治的角度思考教育,要关心、熟悉与把握教育政策,学习教育政策,研究教育政策,影响教育政策,成为教育改革的引领者、共同愿景的塑造者和合作关系的营造者。

本书内容分为四大部分:第一部分是教育政策理论,阐述教育政策的背景、概念、分类、发展历史以及教育政策研究的方法论特点。第二部分是教育政策系统,分析了教育政策的政治、经济与文化环境以及当前的时代特征,介绍了教育政策的各种工具,剖析了教育政策的活动主体,阐述了教育政策系统的构成因素以及系统运行的内外机制。第三部分是教育政策过程,考察了教育政策制定、执行和评估等几个主要的政策发展阶段,指出西方发达国家和我国教育政策过程的共性与差异。第四部分探讨教育政策与学校变革,分析了学校变革的不同视角,学校变革中的教师与学生,以及作为教育变革引领者的学校领导的变革。

目 录

第一章 导论	1
一、为什么要研究教育政策	1
二、如何理解教育政策	9
三、教育政策研究文献综述	19
四、政策研究的特点及其对教育政策的方法论意义	25
五、本书内容与结构	34
第二章 教育政策的发展历史	37
一、世界教育政策的发展概况	37
二、我国教育政策的发展脉络	43
第三章 教育政策环境	60
一、经济、政治和文化环境	60
二、时代特征	80
第四章 教育政策工具	92
一、教育政策工具分类	93
二、综合运用多种教育政策工具	101
第五章 教育政策活动者	105
一、官方的教育政策活动者	105
二、非官方的教育政策活动者	111
第六章 教育政策制定	121
一、教育政策制定的理论模型	121
二、教育政策制定的阶段	129
三、发达国家教育政策制定简析	136

四、我国教育政策制定过程之探讨·····	143
第七章 教育政策执行 ·····	172
一、教育政策执行的研究回顾·····	172
二、教育政策执行的理论模型·····	176
三、教育政策执行的研究取向·····	179
四、教育政策执行的一般步骤·····	186
五、教育政策执行中的问题·····	191
第八章 教育政策评估 ·····	194
一、教育政策评估的含义和类型·····	196
二、教育政策评估的标准·····	197
三、教育政策评估的方法·····	199
四、教育政策评估的一般步骤·····	200
五、教育政策评估的新方向·····	201
第九章 学校领导与教育政策 ·····	208
一、学校领导者角色的变换·····	208
二、学校领导者角色的分析·····	212
第十章 学校变革与教育政策 ·····	220
一、学校变革的发展简史·····	220
二、学校变革的政策视角·····	225
三、学校变革中的教师与学生·····	241
第十一章 学校领导与教育变革 ·····	249
一、学校领导:个人层面的变革·····	249
二、学校领导:学校层面的变革·····	256
三、学校领导:系统层面的变革·····	260
参考文献 ·····	268

第一章 导论

一、为什么要研究教育政策

公共政策科学是第二次世界大战后西方社会科学领域逐渐发展起来的一门显学,自 1951 年诞生以来,其发展速度异常迅猛,以至于政策专家德罗尔 (Yehezkel Dror) 将其看做社会科学界的范式革命和根本性转向。随着公共政策的崛起,教育政策也备受关注,对教育政策的研究自然也得到了极大的发展。

(一) 国家职能的变化及加强对教育的干预

在农业社会,主要以个体经济为主,社会简单,常规决策只要领导人讨论讨论或者拍拍脑袋就行,所以那时没有必要有政策研究,也不存在“policy”这样的概念。早期的决策主要由当时的知识垄断者或者兼有领袖精神的巫师或祭司作出。在古希腊,有一个智者阶层,他们中的许多人充当统治者的智囊,如柏拉图(Plato)曾是西西里统治者的顾问,亚里士多德(Aristotle)是亚历山大的私人教师。在古代中国,“士”阶层的出现也较早,他们就是政策咨询的谋士。后来发展为半依附性的幕僚制度,如军师、师爷、门客之类,帮着领导人思考论证政策问题,这时政策研究是幕僚们的事。

在工业社会,机器的大生产代替了手工劳动,社会构成和所面对的问题更多、更复杂了,政治与宗教逐渐脱离,国家的职能逐渐转型,知识的地位也越来越突出,人民的民主意识也逐渐增强。在此情况下,就形成了专家制的政策决策,包括体制内专家制和体制外专家制。体制内的专家与幕僚差不多,体制外的是靠市场交换生存的,如美国的兰德公司等智囊机构。这时,经验的、定量的科学方法逐渐代替神秘主义和魔术等方法。

至20世纪,国家在整个社会发展中的地位空前提升。尤其是20世纪30年代之后的经济大萧条从根本上动摇了亚当·斯密(Adam Smith)的自由主义政策主张,市场这种自发调节的“看不见的手”被“看得见的手”代替,管得最少的政府是最好的政府的思想也随着凯恩斯(J. M. Keynes)主义得到根本的改变。国家的地位日益突显。第一,国家决策的范围越来越大,由政治决策、军事决策和外交政策扩大到经济决策、科技政策和教育决策等。第二,决策成败的后果空前巨大,国家决策不仅对本国的经济社会发展产生影响,甚至会对世界产生影响。第三,国家决策的难度空前增加。一项重大的决策往往涉及若干学科和众多领域,需要大量的预算和统计,绝不是仅仅靠少数人的经验、智慧和勇气就能正确作出的。^①

以教育为例,关于公共教育的概念,实际上是在18世纪后期19世纪初提出的,也是国家在教育中的地位逐渐提升的结果。在义务教育实施之前,教育基本上是民间的自发行为,要么是个人家庭的事,要么与宗教相联系。到了19世纪末20世纪初,随着工业的发展,人们逐渐意识到教育是整个社会发展的一个重要因素,是工业社会是否能够持续加速发展的一个重要原因,于是国家开始关注教育,建立了公共的教育,制定了义务教育的法令,这个时候教育的问题才成为国家的问题。到现在,教育成为各国提升综合国力和国际竞争力的重要途径,科教兴国也成为世界许多国家崛起的重要因素,通过教育改革提升国家的综合国力,是许多发达国家的通行做法,通过加强对教育的干预力度提升教育的质量,也是发达国家近几十年来教育变革的共同趋势。

例如,以地方分权著称的美国,在20世纪中期以后国家的作用在不断地加

^① 参见袁振国:《教育政策学》,江苏教育出版社1996年版,第4—5页。

强。在苏联人造卫星上天之后,美国朝野震惊,随之于1958年颁布了《国防教育法》(National Defense Education Act),不仅加大了对教育的投入,而且把数学、科学与外语作为全国统一的课程,开始强化对教育和课程的干预力度。60年代的《初等与中等教育法》通过倡导与扩大教育平等的机会,进一步强化了联邦在教育和课程中的权力,给予弱势群体额外的资源,以保证他们受教育的权力与平等的教育机会。1983年《国家处在危险之中》(A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform)的发布,更显示了国家控制教育的决心,并企图通过国家课程提升教育的质量。2001年《不让一个孩子掉队法案》(No Child Left Behind Act, NCLB)的颁布,更是有过之而无不及,国家在许多方面开始大规模地领导与强化教育改革,大力推进国家课程,通过问责和全国统一的测验保障国家课程的实施。

由此可见,在20世纪中叶以后,为了追求教育的公平和实现教育的高质量,美国联邦政府加强了对教育的控制,大致可以分为两个阶段:在60年代和70年代,主要是以教育平等和公平为主,以《国防教育法》、《民权法》和《初等与中等教育法》的颁布为标志,这时国家的作用尽管有所加强,但还是局限于某些方面,如实施统一的国家课程,加大对教育的投入,让弱势群体获得平等的教育权力与自由等。到了80年代之后,主要是突出教育质量与效率,并努力达成在两者之间的平衡与变通。这不仅表明国家教育政策在从公平向质量的转变,也意味着国家扩大了控制对象的范围,即从关注弱势群体到关注所有学生,从关注机会均等到关注学生的学业成绩,国家通过建立标准、强化考试、回归传统经典提高教育质量与水平,增强联邦政府在课程政策过程中的权力,强化国家的责任与控制。^①

(二) 教育研究为教育决策服务的意识越来越强

多年以来,教育研究为教育决策服务的意识并不很强,突出表现为两个分离:一是研究与决策的分离,二是基础研究与应用研究的分离。一方面,一些教

^① 参见黄忠敬:《当前美国教育研究的政策透视》,载《教育发展研究》2007年第Z1期;Patrick J. McGuinn, No Child Left Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965—2005[M], the University of Press of Kansas, 2006.

育科学研究项目或主题往往与政策制定者和实践者的需要无关,不能很好地满足实践与决策的需要,很少引起决策者的重视,只好被束之高阁。这表现在三个方面:(1)实质上,主要是指选取的研究主题与实践需要相脱离;(2)程序上,由于研究往往需要花费很长时间完成,结果就丧失了政策时效,对决策者来说已经用处不大;(3)呈现方式上,研究者往往喜欢使用内部过分专业化的“学术”语言而不是外在通俗性的“政策”语言,结果研究报告很难被人理解,也就不可能产生广泛影响。这种脱节当然有许多历史根源,如研究前景的“科学”判断与社会需要的“政治”判断之间不对称;研究者与实践者的工作环境不同,他们对问题与学术的看法和立场不同等。另一方面,一些教育科学研究成果往往缺乏学术质量,这主要表现为:(1)科研成果要么是哲学抽象式的宏大叙事,要么是流于表面的泛泛之谈;(2)科研方法欠缺,偏爱质的方法而缺乏量的研究和调查研究,缺乏数据基础,研究成果没有说服力与震撼力;(3)对教育政策和社会实践产生重大影响的高质量研究成果并不多见,许多成果仍然处于“上不着天,下不着地”的状态,不仅与科学前沿发展水平相距甚远,而且与社会的实际需求关系不大。早在1942年,毛泽东在《反对党八股》一文中就指出党八股的“空话连篇、言之无物”,“装腔作势、借以吓人”,“无的放矢、不看对象”,“不负责任、到处害人”八大罪状。余秋雨在《行者无疆》一书的自序中认为,多年来他逐渐深刻感到书斋著述与实际文化现象的严重脱离,英国近代学者科林伍德(R. G. Collingwood)的一段话对他离开书斋起到很大作用:囚禁在象牙塔里的文艺精英除了自己之外别无可谈,谈完了自己就互为观众。全部的无聊、麻烦、伤害,就产生于这种小空间里的“互为观众”。所以,他决定“衔耻出行”,走上了探索活生生的文化历史之旅。

客观地讲,决策者与研究者之间的分离存在一定的必然性,这主要是由双方的立场、地位和看问题的角度不同等原因造成的。(1)不平等的地位。在政府授意或委托下从事研究时,研究者就像商人,而决策者好似顾客,研究成果就如商品。可是,他们之间的买卖并不公平,因为钱掌握在决策者手中,他有权决定资助哪些研究项目,并对研究成果拥有某种垄断权。(2)看问题的角度不同。决策者关注的是现实的问题、亟待解决的问题,并希望研究者能够立刻出成果,以便能及时为决策服务,为实践服务。研究者关注的可以是现实的问题,

也可以是自己所喜欢的理论问题,研究的时间可能较长。(3)对学术的不同看法。研究者所进行的学术研究讲究学术独立与学术自由,研究的目的是为学术而学术。决策者往往看中的是研究的工具价值,把研究工作看做是制定政策的工具,他们可能对研究者的实际工作背离原来的期望而感到不满,不会顾及学术自由的要求。这样就形成了各自代表不同价值观和学术精神的两种文化。^①

这种客观上存在的必然性一方面的要求是:双方必须保持各自相对的独立性,否则它自身的功能就会丧失,存在的价值就被取消。所以要真正使教育理论成为教育政策的基础而不是奴仆的话,就必须在加强教育理论研究独立性和保持学术自由的同时改变研究模式,从传统的注重理论研究逐渐过渡到理论与实践研究并重。这种客观的必然性另一方面的要求是:双方必须架构起相互作用、相互沟通的桥梁,加强两种文化的交流。

现在,在教育领域“没有研究的政策不可能成为好政策”、“不关心政策应用的研究不可能成为有价值的研究”的观念,正成为越来越多的人的深刻理念和价值追求。正是这种共同的社会责任感,促使决策者和学者进行越来越频繁、越来越深刻的对话,这种对话对加深决策者和学者的相互理解,加深相互间的思想、智慧和信息的交流,从而提高教育政策的效能和整体水平,提高教育政策研究的理念水平和技术分析能力,不仅具有桥梁意义,而且具有终极意义。^②

这不仅要求决策者应当具有研究意识,决策者要成为“研究型决策者”,而且要求研究者应当具有政策意识,即研究者要成为“政策型研究者”。^③要成为一名训练有素的政策型研究者,固然有许多专业性的知识和技术性要求,但首先重要的是要关注现实世界,了解现实需要,有解决现实问题的强烈意识,为解决现实教育问题提供有根据的政策建议和可操作的措施。关注现实世界,关注教育政策研究,并不是要丧失教育理论工作者具有的独立品格,与之相反,正因为教育理论工作者具有独立意识、独立知识结构和独立思考能力,对教育政策的研究才显得特别重要。

^① 参见袁振国:《教育政策学》,江苏教育出版社1996年版,第262—263页。

^② 参见袁振国:《中国教育政策评论》,教育科学出版社2002年版,第356页。

^③ 参见袁振国:《政策型研究者和研究型决策者》,载《教育研究》2002年第11期。

目前,世界教育研究的趋势是为教育决策服务的意识越来越强。在我国,原教育部部长陈至立在2002年全国教育科学“十五”规划课题评审会上强调:“教育科研工作必须树立为重大教育决策服务的意识,研究教育发展中出现的一些热点、难点问题,对一些教育问题作长远的、全局性的和深层次的科学研究,提出新思路、新办法,为教育决策当好参谋。”我国的科技政策要求大学发挥作为基础研究和高技术前沿探索研究的主力军作用,据经合组织(OECD)的报告,我国的研发点GDP的比重已由1995年的0.6%升至2004年的1.2%,到2006年,科研投入达1360亿美元,超过日本居世界第二位。为了确保21世纪继续在科学和工程领域保持领先地位,美国2006年发布了科技报告《迎接风暴》,非常强调科学研究的重要性,并加大科研投入力度。日本明确提出“科技创新立国”战略,以技术创新和发明创造为中心推动社会进步。2003年,欧盟委员会决定加大对科技的投入,欧盟的年科研经费总额将从2003年的占GDP的1.7%提高到2010年的3%。

总之,由基础科学到技术创新、再转化为开发、生产和经济发展的传统研究范式已经过时,在基础研究与应用研究、研究者与决策者之间划出一条泾渭分明的界线也不恰当,它们之间相互作用、相互渗透的动态关系日益明显。

(三) 应当从政治的视角思考教育

从历史上看,古希腊哲人亚里士多德早就指出,人天生是政治的动物,谁也脱离不了政治。古人早就有“政教合一”的主张,既强调教育的政治功能,又强调政治的教育意义。尤其是进入工业社会之后,随着公立教育的兴起,国家通过拨款、普及义务教育、建立公立学校、制定法律等措施加强了对教育的重视和干预,教育与政治的关系更为紧密。1969年,在美国教育学会的年度大会上设立了“教育政治学会”,此后,教育政治学会在集合一批学者和政策专家探讨学校教育与管理形成的动力学方面,发挥了国际组织的作用。经过多年的探讨,使“学校的政治基础”尽人皆知。借助教育政治学的研究,教育专家和教育决策者越来越理解公共教育在本质上所具有的政治性质。^①

^① 参见袁振国:《中国教育政策评论》,教育科学出版社2001年版,第248页。

从各个国家的教育实践看,教育改革尤其是正规的学校教育改革主要是由国家进行的,这就决定了学校教育过程本质上是一个政治的过程,它涉及教育的政治目标是什么、什么被看做官方知识、如何选择知识、谁有权选择知识以及权力如何在我们的日常生活中运用等问题。从现实看,有些教育者可能有意回避政治,但忌谈政治并不表明不存在政治。事实上,不仅教育与政治的关系实实在在地存在着,而且教育本身就是一种政治形式。学校也不是中立的,它是政治的场所。正如著名的批判教育学者阿普尔(Michael Apple)所说:“我坚决认为教育并非一个价值中立的事业,就教育制度的本质而言,无论教育工作者是否意识得到,他们已经被卷入了一项政治活动。”^①保罗·弗莱雷(Paulo Freire)也一直主张,教育本身就有政治性,这种政治性蕴含着认识论、分析法和伦理道德。麦克拉伦(Peter McLaren)也说:“将教育和政治隔离开来,这是不可能的,而且在理论上,这种隔离也是不合理的。”^②在这方面,意大利思想家葛兰西(Antonio Gramsci)也有深刻的论述,他认为教育是国家的一个重要组成部分,从根本上说,学校是一种文化霸权的工具,作为社会与政治控制的一个过程,是统治阶级通过控制道德和知性的领导权,在建立共识的基础上,对从属阶级进行控制。福柯(Michel Foucault)也从知识与权力以及话语理论的角度阐述了学校教育的作用,认为整个学校教育实质上是话语分配、占有和分层的工具,学校教育如何分配、该做什么、不该做什么,都遵循社会差异、冲突和斗争所制定的规则,任何教育系统都是通过知识与权力维持和调整话语占有的政治手段。

在现代社会中,学校教育是由国家控制的,其主要作用是维持整个社会的权力关系。作为政治机构的一部分,教育往往处于政治斗争的中心,因此,要分析国家与教育之间的复杂关系,当然离不开对学校中知识、课程与教学等的关注,其本质是探讨教育与权力之间的关系。再生产理论者认为,学校不仅再生产了知识,而且再生产了不平等的社会关系结构,如鲍尔斯(Samuel Bowels)和金蒂斯(Herbert Gintis)十分关注学校教育机构的经济角色,提出了经济再生产理论;布迪厄(Pierre Bourdieu)注重学校中的文化因素,认为学校不仅再生产了

① [美]迈克尔·阿普尔:《意识形态与课程》,黄忠敬译,华东师范大学出版社2001年版,第1页。

② See James Marshall & Michael Peters, *Education Policy*, Edward Elgar Publishing, Inc., 1999, p.

经济资本,而且再生产了文化资本;伯恩斯坦(Bernstein Basil)和杨(Michael F. D. Young)揭示了学校教育机构中知识和符号结构与整体社会中的社会和文化钳制原则的密切关系,提出了学校知识实质上是一种控制形式。美国著名学者阿普尔更是不遗余力地深入剖析教育与政治、教育与权力、国家与教育之间的复杂关系。他认为,在教育研究中仅仅关注“什么知识最有价值”这个问题是远远不够的,更值得追问的是“谁的知识最有价值”。他认为,可以从三个方面思考这个问题:一是学校中所教的和生产的知识,这不仅包括“认识论”问题(如我们所认为的高地位的知识应当是什么),而且也是一个“价值负载”的问题,即主流阶级的文化资本往往被看做是最合法的知识,此知识和与此相关的能力作为再生产阶级、性别、种族的一个复杂机制,联系着更大社会的政治、经济和文化。二是在学校怎样获得这些“合法性”的知识,这主要是通过教科书进行。因为人们常常把教科书视为权威性的、正确的和必不可少的,教科书规定着课程的内容,支配着学生的学习,教师也依赖教科书组织课程和安排科目,但是却很少有人对教科书的生产和分配和消费进行意识形态的、政治的和经济的批判,其实教科书中涉及大量的阶级、种族与性别等问题。三是学校到底做了什么。他认为,学校发挥了三方面的功能,即积累、合法化和生产。学校为再生产一种并非一一对应的经济提供了某些必要条件,从而有助于资本的积累过程。学校也是促进合法化的重要机构,在进行知识传授时要潜移默化地进行思想与意识形态的渗透,以便于使国家与学校自己取得合法化的地位。同时,学校教育机构也是构成生产的重要力量,学校为了满足发达工业社会的需要,最大化地生产技术知识,使技术成为支配社会的一种意识形态,从而工具性意识形态取代了伦理和政治意识形态,这样有利于再生产处于支配地位阶级的文化和意识形态。^①

总之,无论是古代的亚里士多德、柏拉图,还是近代的卢梭(Jean-Jacques Rousseau)、杜威(John Dewey),或者是现代的弗莱雷、阿普尔等,都指出教育与政治的密切关系,教育总是被看做政治计划的一部分,教育问题从来也没有离

^① 参见黄忠敬:《知识·权力·控制——基础教育课程文化研究》,复旦大学出版社2003年版,第10—12页。

开过权力的问题,国家理论规定了教育研究、教育政策与教育实践的本质、目的和作用,因此必须从政治的角度思考教育问题。这就要求学校领导要准确把握国家以及各级政府所制定的教育政策以及教育政策的价值取向与发展走向。在学校教育领域,教育政策研究构成了教育学研究尤其是教育与政治关系研究的重要内容,也体现了学校领导对教育与政治间关系的一种自觉关注和将教育置于政治体系中加以思考的研究取向。作为国家公共政策的一个重要组成部分,教育政策研究的一个重要前提是教育的国家化和承认政府在教育方面的积极作用,关注教育政策就意味着要充分认识到国家在教育发展与学校变革中的主导作用,认识到国家举办教育的政治目的,认识到国家的教育投入,认识到国家的课程开发与教学改革,也就是充分认识到国家的教育政策的价值导向、财政政策、教师政策等各个方面。同时,作为学校领导者,要具备教育政策学的基础知识,熟悉教育政策学的含义与分类,了解政策系统,把握政策过程,在此基础上引领学校教育的变革。

二、如何理解教育政策

(一) 政策

对教育政策的理解是建立在对公共政策的理解基础之上的。综合目前一些公共政策专家的观点,主要从以下几个方面界定公共政策:

(1) 政策是由政府或政党所制订的计划或规划。例如,政策科学的创立者拉斯韦尔(H. Lasswell)和卡普兰(A. Kaplan)认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^①。

(2) 政策是政府或政党对社会所作的权威性的价值分配。这是戴维·伊斯顿(D. Easton)的观点,即“政策是对全社会的价值作权威性的分配”^②。

(3) 政策是政府或政党选择作为或不作为的行为。例如,著名的政策专家

^① H. Lasswell, A. Kaplan, *Power and Society* [M], New Haven: Yale University Press, 1970, p. 71.

^② D. Easton, *The Political System*, New York: Kropf, 1953, p. 129.

托马斯·戴伊(Thomas Dye)认为,“凡是政策选择作为或不作为的行为就是公共政策”^①。

(4) 政策是政府或政党的一系列的活动过程。詹姆斯·安德森(James Anderson)认为,“政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的”^②。

以上的这些界定,都是从某一方面对公共政策所作的阐述,尽管在一定程度上揭示了公共政策的内涵,但不可避免地带有片面性。比如,把政策视为计划或规划就忽视了行动的维度,把政策理解为价值分配就把指导行动的准则等同于行动本身,把政策界定为政府选择作为或不作为的行动也过于宽泛,它忽视了政府决定(选择)与政府行动之间的不一致。有鉴于此,我们认为,政策不仅仅是计划和目标,也不等同于价值分配,更不等同于政治行为,也不只是操作性和动态性的,政策应当是它们的集合,以上的观点只不过是政策不同层次的形态表征而已。正如有学者指出:“一般的文献总是表面化地把政策定义成规则、社会目标、方案、政府决策、计划、项目,甚至法则、法案等具体文件化的范本……实际上,政策具有不同的深层形态:首先,它是一种政治行为,政策是政府意志的体现。它表征:政府想干什么,怎么干,不想干什么,为什么不想干。政策还是一种过程概念,这种过程性表现在政策是政府为达到某一既定目标而采取的一系列可操作性的活动。因而它是动态的并与历史的过去和未来有关。政策还可视为是一种权威性的社会价值分配方案。对某一具体政策而言,这种价值分配将在与政策相关的目标群体范围内进行……政策又是有关集体成员之间的一种默契,它要求所有成员,在给定的环境下能把握其他成员的行为准则。”^③

考虑到教育本身的复杂特征以及教育政策涉及多维度的事实,本书中使用广义的政策概念,即把政策界定为以政府和政党为代表的公共权力机构为了解决公共问题,实现一定的政治、经济、文化目标,通过一定的程序制定的行动方

① Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* [M], 6th ed., Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1987, p. 2.

② [美]詹姆斯·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第4页。

③ [以]叶海·德罗尔:《逆境中的政策制定》,王满传等译,上海远东出版社1995年版,“总序”第I—VII页。