

教

刘复兴 著

育政策的价值分析

VALUE ANALYSIS TO EDUCATIONAL
POLICY

教育科学出版社

教

刘复兴 著

育政策的价值分析



B1288680

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 鲁 民
版式设计 贾艳凤
责任校对 徐 虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策的价值分析 / 刘复兴著. —北京: 教育科学出版社, 2003.11

ISBN 7-5041-2603-9

I. 教... II. 刘... III. 教育政策—价值工程—研究 IV. G40-011.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 086358 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·北三环中路 46 号

邮 编 100088

传 真 010-62013803

市场部电话 010-62003339

编辑部电话 010-62375215

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 涿州市星河印刷厂

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 18

字 数 285 千

定 价 29.00 元

版 次 2003 年 11 月第 1 版

印 次 2003 年 11 月第 1 次印刷

印 数 1-3 000 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

作者简介



刘复兴，男，1966年出生于山东省利津县。1985年于山东省东营师范学校毕业后参加工作。1988年至1990年在山东省教育学院教育管理系进修学习。1990年考入山东师范大学教育系，师从陆有铨教授，学习和研究教育哲学，1993年获教育硕士学位。1993年至1998年在山东师范大学教育系任教，历任助教、讲师、副教授。1998年考入北京师范大学教育系攻读博士学位，师从劳凯声教授，学习和研究教育政治学和教育法学，2001年获教育学博士学位。2001年至2003年在北京师范大学心理学院做博士后研究工作。现任北京师范大学教育学院副教授，兼任全国教育政策与法律研究专业委员会理事、秘书长。研究方向为教育政治学、教育政策分析、教育基本理论，目前已出版学术专著《现代教学思想与实践》（1999年）、《学习社会的理论研究》（2000年）、《传统教育哲学问题新释》（2000年）等；在《教育研究》、《北京师范大学学报》（社会科学版）、《清华大学教育研究》等学术刊物上发表学术论文数十篇。先后主持和参与国家、教育部、北京市和世界银行的多个课题和项目的研究工作。

序

劳凯声

20 世纪 80 年代至 90 年代，在中国学术界曾经进行过一次有关元教育学的理论讨论。这场讨论至今尚未取得共识，这表明中国的学者们仍然被有关教育学的学科性质问题深深困扰。应该说，这场讨论在教育学的学科信念、研究范式、知识构成、话语规则以及教育学研究者共同体的学术生存方式等方面都取得了一些成果，推动了教育学这门学科在中国的发展。但是这一讨论就其初衷而言，并不是为了增加实际的教育知识，而是源于许多人对教育学的看法，即教育学是一门尚未成熟的学科。作为一种反身抽象，元教育学的讨论试图把教育学的基本理论和基本问题对象化，作整体性的反省。这种反省或是试图进行自我确证，为该学科进行价值定位，或是试图寻找学科发展的新路。总之，人们希望有关元教育学的讨论最终能形成有关教育学研究的新视野，并进而影响教育学的学科建设与发展。^①

^① 瞿葆奎，元教育学研究，杭州：浙江教育出版社，1998；唐莹，元教育学，北京：人民教育出版社，2002。

似乎可以这样说,在这场以教育学自身为研究对象的元理论研究中,证明教育学是一门严格意义上的科学,这是研究者孜孜以求的一个基本问题。相当多的学者持这样的观点,即教育学必须成为一门真正意义上的科学,而教育学的科学化则取决于能否提出一套类似于自然科学的学科范式,这些范式应该能为整理人类有关教育的知识提供连贯的和确定的理论框架。这种观点正在把教育学引向一条荆棘丛生的道路,因为教育学在追求这种所谓的科学化的过程中,始终不能避免一个两难的问题,即:一方面它要如同自然科学一样地进行事实的研究,必须保持一种价值的中立;另一方面又始终不能不关注现实,关注社会,关注人的问题,因此又不可能如同自然科学那样回避价值问题,也就是说必须把价值作为自己关注的中心。于是在事实与价值之间,教育学要不断地作出痛苦的抉择。

严格地说,现代意义上的教育学是19至20世纪的产物,是在近代自然科学的催生下产生的。这样一个背景,导致在其产生之初就不可避免地打上了自然科学的某些印记。其实这也不是教育学的独特现象,那个时代产生的社会科学,无一例外地都经历过这样一个过程,只是教育学至今未能脱胎换骨而已。在教育学的学科史上,德国人赫尔巴特是关注教育学的学科化问题并力图推动教育学科学化的第一人。赫尔巴特认为,教育学必须建立在心理学的基础上才能实现其科学化,对心理学没有真知灼见的人是很少能理解教育事件的。赫尔巴特对教育学的科学化努力是从研究心理学开始的,他用了数年的时间写了一本《统觉心理学》,然后才开始写作他的《普通教育学》一书,这本书被公推为第一本具有完整体系的教育学。

近代的自然科学产生于三个先验的形而上学预设,这就是:自然一致性、实体永恒性和因果性。其实这三个预设都暗含了一个共同的理念,就是确定性。因此可以说确定性构成了近代自然科学的核心,通过确定性的预设,近代自然科学为自己划定了科学研究的阈限,提供了一个合乎理性的结构,规定了严格的方法论原则,界定了最基本的范畴和概念。因此可以说,确定性作为近代自然科学的形而上学原则,为科学思维提供了基本的逻辑形式,起着重要的限定作用。

大概说来,自然科学对早期社会科学的影响是双向的。由于近代科学是人类对世界的一种理性把握,科学理性对于人类自然的探索 and 把握来说,是一种极其重要的思想武器,因此许多自然科学家曾经把这一理性的

形而上学基础当做是理所当然的。但这种观点推到极端,就导致科学主义的产生。科学主义夸大了人类理性的力量,是一种面对宇宙的过分自信乃至自负的态度。科学主义不仅对自然科学本身的发展造成了消极的影响,而且对社会科学造成了极大影响,教育学当然也不例外。例如,19世纪末20世纪初在欧美一些国家兴起的实验教育学,主张用自然科学的实验法研究儿童发展及其与教育的关系的理论。实验教育学反对传统教育学思辨式的和经验式的研究方法,转而强调定量研究的方法,该学派受实证主义和自然科学研究方法的影响,其倡导的实验方法有很大的局限性。

在中国,教育学从其产生以来就一直受到方法论的困扰,这似乎是注定的。最初是19世纪末实证主义思潮的影响,人们过分注重实际,汲汲于功利,在研究方法上则强调心理学的定量方法。接着是在20世纪60年代,这是一个独尊哲学的时代,作为显学的哲学取代了其他分门别类的社会科学,教育学也成了一种具有哲学特征的学科。到了80年代初,中国教育学研究者的眼光又重新转向定量研究方法,试图通过对教育学的实证改造来提升这门学科的品质。这次的转向,由于痛感教育学几十年来的不良形象和自我存在价值的危机,试图重新赋予它一种科学的面貌,定量研究又成为一种时尚。在这样一个螺旋式的历史发展中,中国的教育学始终面临着科学主义与人文主义、事实与价值之间的矛盾与冲突,面临着对自我存在价值的确证。

由于这样一种影响,在很长一段时间里,我们一直认为社会发展与生物体的自然成长之间具有某种内在一致性,所以社会历史发展的决定论就被人们看做是自然的、无需考究的事实,而看不到社会历史的发展与自己的价值选择密切相关,意识不到发展的价值基础或文化基础。中国教育学的理论体系起始于两个基本的问题,即教育与个人发展的关系问题和教育与社会发展的关系问题,这两个基本问题又可以分解为教育与政治、教育与经济、教育与科学技术、教育与文化、教育与个人的社会化、教育与身心发展阶段、教育与个性特征的关系等一系列更为具体的问题。多年来人们一直用一种决定论的观点,用一种既定的胚胎发育式的发展论来解释这些教育的关系问题,并且创设了一些所谓的“教育规律”,要求人们普遍遵守。

一直到20世纪70年代后期,才开始发生了一些变化。人们开始体会到,社会历史的发展过程,意味着人类对自我的不断超越和改变,而超越

则意味着一种不同于预想的因素参与进了社会历史的发展,这就是价值因素。价值因素穿插在现实以及对现实的超越之间,是教育学必须面对的客观存在。我们看到的事实是,在教育领域中,一个事件如何发展,何者在未来的发展中获得优先权,哪种因素或关系获得重视,哪些问题得到优先解决,都要直接受到参与这一事件的各方主体的价值选择的影响。这种价值选择既有政治的价值取向,也有经济的价值取向;既有社会的价值取向,也有个人的价值取向;既有科学的价值取向,也有人文的价值取向。因此,不同的人从不同的学科视角出发,用不同的话语来分析教育现象背后的价值问题,来讲述对教育问题的不同理解。教育研究正在逐步变成一个开放的研究领域,研究的边界越来越模糊,因而缓慢地趋向于边缘化。这一现象不仅发生在中国,可以说这是一个世界性的现象。尽管不同的国家这种变化的原因和路径不尽相同,但是变化的结果却是非常相似的。^①

教育学的发展正在呈现出某种多元化的特点,它不追求完整的学科体系,不主张把学科的方法、知识绝对化,不把理论看成是人类一切价值生活的决定者,反对以一种先在的、不变的客观规律假说来解释教育的问题。同时这种研究又总是处处透露着一种人文关怀,一种价值追思。20世纪80年代以来,从教育学与其他一些学科的边缘交接之处,正在发展出一系列新的交叉领域和学科,如教育经济学、教育社会学、教育政治学、教育法学、教育人类学、教育文化学、教育生态学,等等。教育已经成为多学科共同关注和研究的对象,在这种情况下,教育学的学科边界越来越模糊,越来越不确定,教育学的学科知识正在发生深刻的转换,多学科的话语典型地体现了知识体系向开放的和多元的方向发展。尽管教育学在其发展过程中还会有共同使用的语汇、语境、逻辑和方法,还会有共同认可的原理、命题、公式和结论,因而还会形成相对稳定的科学研究共同体及其共同关注的问题领域,但是教育研究正逐步成为一个边界不断扩大的专门化的研究领域,多学科的渗透使教育学的研究范式越来越模糊,因

^① 可以举出大量的学术文献来证明教育研究的这种边缘化发展趋势,如: Michael Apple, *Ideology and Curriculum*, Second Edition, Chapman and Hall, Inc, 1990; Michael W. LaMorte, *School Law: Case and Concepts*, 7th ed. Allyn & Bacon A Pearson Education Company, 2002; Harry Brighouse, *School Choice and Social Justice*, Oxford University Press, 2000; Revised Edition Basil Bernstein, *Pedagogy Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000.

而缓慢地趋向于多元化。这一现象不仅发生在中国，可以说这是一个世界性的现象。尽管不同的国家这种变化的原因和路径不尽相同，但是变化的结果却是非常相似的。

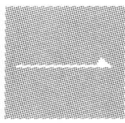
20世纪80年代以来，在中国社会的内部正在发生一场激烈的社会变迁。这场社会变迁使教育发生了一系列根本性的变化。作为一种反映，在教育学的研究文献中开始用新的话语、新的理论来讨论一系列新的问题。在这一发展过程中，公共教育政策成为教育学研究者关注的一个重要领域。人们所讨论的问题领域相当广泛，例如，国家与教育、政府、市场与学校、政府的教育功能、市场介入教育的可能性、教育的改革发展与社会的分化、教育发展中的地域不平等和人群不平等、学校的法律地位及其办学自主权、教师的法律地位及教师与学校的法律关系，等等。我们可以看到，对于教育政策问题的高度关注使许多具有不同学科背景的研究者集合到一起，用不同的话语来讨论共同关心的教育问题，教育学的面貌因此发生了很大的改观，并由此产生了一系列新的学术研究领域和研究课题。这种研究的变化已经导致教育学思维方式、话语方式、研究方式的一系列变化。

近年来，北京师范大学教育学院教育学系的国家重点学科教育学原理在基础研究和应用基础研究方面已经出现了一些明显的变化，可以说明政策研究已经成为教育学发展的一个重要特征。在教育与法律关系研究、教育与经济关系研究、学校发展战略研究、市场经济条件下的学校经营研究、弹性学习制度研究、教育政策分析的理论与方法研究、教育改革理论和教育体制创新研究、教师管理与教师教育政策研究、学校法律问题研究、青少年研究、女性和女童教育研究等一系列课题中，都体现了教育学的这种实证研究精神。刘复兴博士的专著《教育政策的价值分析》就是这一系列成果中的一项新的具有原创性的新成果。该书以教育政策为研究对象，最后对教育政策基本价值的反身抽象不仅对于政策的制定，而且对于其他教育实践都具有非常重要的意义。尽管研究的话语是政治学的话语，但是讨论的仍然是教育学原理中的重要问题。谁又能说，这不是教育学应该研究的范围呢？在该书出版之际，作者嘱我为之写几句话，是为序。

目 录

第一章 导论	(1)
一、政策科学与政策分析	(1)
二、教育政策分析.....	(7)
三、价值问题与教育政策分析.....	(14)
四、如何研究教育政策中的价值问题.....	(21)
第二章 教育政策及其价值定位	(28)
一、如何理解教育政策.....	(28)
二、教育政策的价值定位.....	(44)
三、教育社会定位与教育政策价值定位的内容.....	(55)
第三章 教育政策价值分析	(74)
一、公共政策价值分析.....	(74)
二、教育政策价值分析.....	(80)
第四章 教育政策的价值系统	(89)
一、价值及其来源.....	(90)
二、教育政策活动中的价值要素及其基本价值关系.....	(92)

三、教育政策价值与教育政策价值观·····	(103)
四、教育政策的实质价值——教育政策价值选择的内容·····	(108)
五、教育政策的形式价值——教育政策活动的程序标准·····	(132)
六、分析教育政策价值的三维立体模式·····	(139)
第五章 教育政策过程中的价值问题·····	(141)
一、教育政策价值问题的本质：价值冲突与价值平衡·····	(142)
二、教育政策过程中的主要价值问题·····	(149)
第六章 教育政策价值目标的指标体系·····	(183)
一、教育政策价值目标指标体系的含义与建立的方法·····	(184)
二、教育政策价值目标指标体系的结构·····	(185)
三、教育政策价值目标指标体系的构想·····	(188)
第七章 教育政策的个案分析和问题研究·····	(206)
一、我国教育政策问题与价值关系的实证分析	
——1995—2000 年我国部分教育政策的“编码”研究·····	(206)
二、高校扩招政策的价值分析·····	(215)
三、素质教育政策与《美国 2061 计划》	
——教育政策决策和实施程序的比较分析·····	(225)
四、我国教师教育的转型与政策选择·····	(234)
五、权力转移背景中教育政策的有效性分析·····	(246)
六、转型时期我国教育政策活动的理论基础·····	(256)
参考文献·····	(269)
后 记·····	(278)



导 论

政策科学与政策分析

政策科学最初产生于 20 世纪 50 年代初期的美国。“本世纪 50 年代，美国政治学界发生了一个革命性的变化，即政策科学在传统政治学中开始脱出，并逐渐生长成一门新的学科。”^① 作为一个综合性的、跨学科的新的学术研究领域，政策科学的产生和发展被认为是西方社会科学历史发展进程中的一次“科学革命”和西方政治学的一次“最重大的突破”^②。20 世纪 60—70 年代，政策科学在欧美、苏联及日本等国家和地区获得了快速和长足的发展，在经济、科技、教育领域和社会生活中得到广泛应用。在许多国家以至于形成了“不分析不作决策”的政策活动倾向。

① [美] 斯图亚特·S. 那格尔编著，林明等译：《政策研究百科全书》，北京：科学技术文献出版社，1990 年，序言，第 2 页。

② 陈振明主编：《政策科学》，北京：中国人民大学出版社，1998 年。

(一) 政策科学、政策研究与政策分析

根据著名的政策科学家 S.S. 那格尔 (Stuart S. Nagel) 的论述, 政策科学的研究可以分为“政策研究”和“政策分析”两种类型。那格尔认为, 在政策科学的研究中, “有些人……强调对政策的效用和评价或这些效用得到最佳化的研究; 另外一些人……重点则是对决定的原因和过程的研究”^①。这实际上是那格尔在试图区分一般所谓的“政策分析”与“政策研究”。目前, 国内外政策科学研究中, 人们从不同的目的和角度出发, 对于政策科学、政策研究和政策分析几个概念的关系及其界定和解释是各不相同的。为了自身研究的确定性, 政策领域的研究者往往首先必须对于自己思考问题所使用的概念做出限定。

西方政策科学发展的历史上大致存在两种不同的传统, 一种是第二次世界大战以后形成的以 H.D. 拉斯韦尔 (Harold D. Lasswell) 和 Y. 德洛尔 (Yehezkel Dror) 为代表的“拉斯韦尔-德洛尔传统”, 即“政策科学运动”, 其特征是重视宏观的政策理论研究, 试图建立超越于哲学、自然科学、技术科学、管理科学和行为科学之上的综合性的政策科学。另一种是 20 世纪 70 年代以后, 以 C.E. 林德布洛姆 (Charles E. Lindblom) 为代表的政策分析传统, 即“政策分析运动”, 其特征是注重具体的政策的研究, 着重研究具体公共政策制定的方法、技术和模式。并且林德布洛姆把政策分析概括为“完全理性的分析”和“连续的有限的比较途径”。^② 这里可以看出, 政策科学与政策分析实际上代表着政策科学发展的不同时期。

从概念的界定来看, 我国学者陈振明先生认为, 政策科学是政策分析的上位概念, “是整个政策研究领域的总称”, 政策分析“则主要指对政策相关信息及其方法论研究”^③。袁振国先生在其《教育政策学》中则严格区分了政策分析与政策研究, 指出政策研究 (Policy Studies) 或政策的研

① [美] 斯图亚特·S. 那格尔著:《当代公共政策分析》, 阿拉巴马大学出版社, 1984 年 (英文版), 第 1 页。转引自: 袁振国主编,《教育政策学》, 南京: 江苏教育出版社, 1996 年, 第 6—7 页。

② 严强:“西方现代政策科学发展的历史轨迹”, 载《南京社会科学》, 1998 年, 第 3 期。

③ 陈振明:“政策科学研究: 论政策分析”, 载《岭南学刊》, 1995 年, 第 1 期。

究 (Studies of Policy) “是对一项政策是怎样制定出来的研究”, “侧重于理论探讨”; 政策分析 (Policy Analysis) 或为政策的研究 (Studies for Policy) “是对因素、策略方法等的研究, 是对怎样才能制定出一项好政策的研究”, “侧重于应用研究”^①。这些学者倾向于要求严格区分政策科学、政策研究和政策分析。

另外, 关于政策研究, 那格尔则认为, “政策研究可以总的定义为: 为解决各种具体社会问题而对不同公共政策的性质、原因及效果的研究”^②。这里那格尔对“政策研究”概念的使用基本上相当于“政策科学”。而且目前尚未看到严格区分政策研究与政策科学的观点。

关于政策分析, 有的学者在总结了西方学者的各种观点之后, 归纳出广义的、次广义的和狭义的政策分析三种类型。一是对政策分析作最广义的理解, 以那格尔和戴伊 (Thomas R. Dye) 为代表, 基本是把政策分析等同于政策科学; 二是对政策分析作次广义的理解, 以夸德 (Edwards S. Quade) 和邓恩 (William N. Dunn) 为代表, 把政策分析看做一门使用科学研究方法解决社会问题的应用性的社会学科; 三是对政策分析作狭义的理解, 以小麦克雷 (Duncan Macrae, Jr.) 和巴顿 (Carl V. Patton) 为代表, 认为政策分析主要是研究备选政策方案的评估和选择。其中次广义的政策分析主要是指“政策分析是一个跨学科的、应用性的研究领域, 它采用各种研究和论证方法, 产生和转变与公共政策相关的信息, 以便帮助决策者或当事人发现和解决公共政策问题。政策分析所涉及的是整个政策过程, 包括问题界定、目标确定、方案选择和效果评估等环节。在政策分析中, 方法论占主导地位”^③。

可以看出, 上述这种对政策分析的解释, 与那格尔对政策研究的解释非常相近。从这个意义说, 政策研究与政策分析并没有本质性的区别。关于这一点, 国内就有学者认为, “从各国政策研究的文献来看, 过分强调政策研究、政策分析、政策科学的区别并无太大必要”^④。国外也有学者

① 袁振国主编:《教育政策学》, 南京: 江苏教育出版社, 1996年, 第7页。

② [美] 斯图亚特·S. 那格尔主编, 林明等译:《政策研究百科全书》, 北京: 科学技术文献出版社, 1990年, 第7页。

③ 陈振明:“政策科学研究: 论政策分析”, 载《岭南学刊》, 1995年, 第1期。

④ 张金马:“公共政策: 学科定位和概念分析”, 载《北京行政学院学报》, 2000年, 第1期。

作过类似的说明,认为政策研究、政策分析等这些概念有时“可以互换使用”^①。而且,就上述那格尔所区分的“政策分析”和“政策研究”来看,二者在政策科学研究中是互相依赖而不是彼此严格分离的,因为人们对于政策效用最大化和政策评价的研究必然要依赖对政策原因和过程的研究,而当人们研究政策原因和政策过程时,政策效用的最大化和政策评价又是不可回避的问题和研究内容。所以,在政策科学领域,单纯地把政策研究与政策分析区别开来是不可能的。

基于这样一种认识,本书中对政策研究和政策分析不作严格的区别使用,而是采用上述关于“次广义政策分析”的界定来理解政策分析,认为政策分析涉及整个政策过程,既包括关于政策系统和政策问题的一般理论研究,又包括关于具体政策的应用性研究,分析和研究政策系统和政策问题的方法论在其中具有重要的、核心的地位。特别需要指出,西方政策分析的发展经历了从完全理性的政策分析到林德布洛姆所倡导的“有限理性”的政策分析等不同阶段,前者更多地依靠政策理论作为指导,而后者则主张减少和取消对政策理论的依赖。但是20世纪70年代以后,伴随着“公共选择理论”的发展,完全理性的政策分析又重新受到人们的重视。^②这种趋势将意味着政策理论及其研究在政策分析中重新获得了重要的意义。尤其在教育政策研究中,即使在作为政策科学发源地的西方国家,教育政策研究的理论也一直没有得到很好的发展。^③这种状况容易导致教育政策分析失去系统理论的支撑,使教育政策分析缺乏理论高度,产生政策分析的表面化、随意性、情绪化等问题。如果我们进一步考虑到教育和教育政策所具有的特殊的社會文化意义时,教育政策分析中政策理论方面的研究就显得更为迫切了。

(二) 政策分析的主体及其类型

佛兰德·S. 柯伯思(Fred S. Coombs)曾认为,教育政策分析具有三

① Ham Christopher & Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf, 1985. pp.3—4.

② 严强:“西方现代政策科学发展的历史轨迹”,载《南京社会科学》,1998年,第3期。

③ [美]斯图亚特·S. 那格尔主编,林明等译:《政策研究百科全书》,北京:科学技术文献出版社,1990年,第447页。

种层次：一是“在大多数政治学家的概念中，政策分析就是关于政策制定和贯彻过程的分析”；二是对于“教育部门的教育政策的制定者而言，政策分析可能意味着识别教育上的主要问题并寻求正确的行动——即在一定的财政条件下确定解决这些问题的优先顺序”；三是“对于一个工作在教育机构或立法委员会的政策分析家来说，政策分析则很可能意味着对一个已经提出的特殊政策选择进行分析，并与其他可行选择进行比较研究，以企望预见这些选择实施的结果”。^① 上述三种政策分析的层次实际上是把从事教育政策分析的人员划分为三类，即政策研究者或“政策知识分子”（policy intellectuals）、政策决策者、政策分析家，他们在政策活动中分别担任不同的角色，具有不同的研究视野，其政策研究和分析活动对于政策过程来说具有不同的功能。这三类人员也就是 M. 科根（M. Kogan）所说的“研究者”、“决策者”和“中间人”。^② 本书所进行的研究主要是属于在“研究者”意义上进行教育政策价值问题的研究，但这样的研究在讨论具体的教育政策时不可避免地会涉及“决策者”和“中间人”的研究领域。在三个层次的政策分析中，“研究者”所涉及的研究领域和范围是最广阔的，他们有条件对政策活动进行研究型分析（researched analysis）；中间人的研究范围次之，他们更多的是进行价值中立性的技术性分析；而一般来说，决策者所思考政策问题的领域和范围是最为集中和狭窄的，由于受到快速解决政策问题的压力和其他条件的限制，决策者或政策规划者往往只能对政策问题进行初步分析（basic analysis）。如图 1-1 所示。

（三）政策分析的主要内容领域

一般认为，政策分析主要涉及三个基本的内容领域，即事实分析、价值分析和规范分析^③。这三个方面内容的研究要解决关于政策活动的一系

① [美] 斯图亚特·S. 那格尔主编，林明等译：《政策研究百科全书》，北京：科学技术文献出版社，1990 年，第 446 页。

② T. Husen and M. Kogan, *Educational Research and Policy: How do They Relate?* Pergamon Press Ltd. Institute of International Education, University of Stockholm, 1984. 参见赵中建等译：《当代国外教育研究·教育研究与教育政策》，上海：华东师范大学出版社，1986 年。

③ 国外有的学者又把这三部分内容称为“行为研究”、“价值研究”和“规范研究”。参见 R. M. 克朗著，陈东威译：《系统分析与政策科学》，北京：商务印书馆，1987 年。

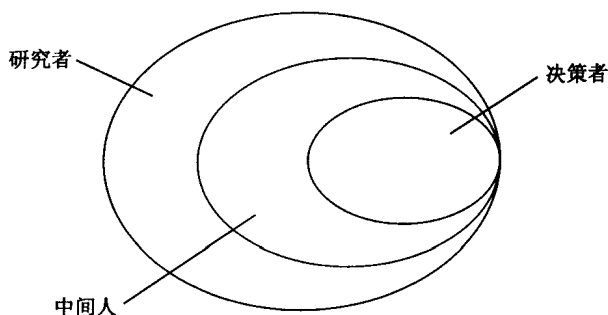


图 1-1 研究者、决策者、中间人具有不同的研究视野和领域

列基本问题，一是利用事实判断提供关于政策的事实信息，对政策活动进行完整的事实性描述；二是利用价值判断提供关于政策的价值信息，对政策选择做出价值判断和评价；三是利用规范判断和命令判断提供关于政策价值选择的伦理依据和政策活动准则。

事实分析。即对政策及其活动做出事实判断，主要是解决“是什么”或“怎么样”的问题。如政策问题是什么，政策环境如何，政策目标是什么，政策决策和实施表现为什么过程，政策结果怎么样，政策的受益者和受损者是谁，等等。

价值分析。即对政策及其活动做出价值判断，主要是解决“期望什么”，“喜好什么”，“为什么期望和喜好”，“利益为什么如此分配”等问题。如政策问题是不是最应该关注和解决的问题，以及政策环境的利弊、政策目标背后的期望和喜好、政策过程的民主化和科学化程度、利益分配的价值原则，等等。

规范分析。即对政策及其活动做出规范判断和命令判断，主要解决“应该是什么”、“应该怎么样”等问题。如应该创建良好的政策环境，政策目标应该怎么样，应该怎样决策和实施政策，应该如何进行利益分配，等等。在规范分析的基础上，应形成解决政策问题的一套或多套完整的政策方案。

另外，政策分析还必须关注政策的可行性问题，即要进行政策的可行性分析。上述三种分析所关注的还只是政策活动理论层面的问题，可行性分析要关注的则是政策活动的实践层面的问题。政策的可行性分析就是要