



高等教育财政研究系列丛书
Higher Education Finance Series

沈 红/主编 Hong Shen Chief Editor

教育政策： 主体性价值分析理论与应用

王 宁 著

中国社会科学出版社



高等教育财政研究系列丛书
Higher Education Finance Series

沈 红/主编 Hong Shen Chief Editor

教育政策： 主体性价值分析理论与应用

王 宁 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育政策: 主体性价值分析理论与应用 / 王宁著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5472 - 4

I. ①教… II. ①王… III. ①教育政策—研究
IV. ①G40 - 011. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 014383 号

出版人 赵剑英

责任编辑 赵雨

责任校对 周晨

责任印制 王超



出版 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发行部 010 - 84083685

门市部 010 - 84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司

版次 2015 年 1 月第 1 版

印次 2015 年 1 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 16.25

插页 2

字数 258 千字

定价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

总 序

几年前，华中科技大学出版社出版了一套我主编的《21 世纪教育经济研究丛书·学生贷款专题》，包含六本书，都是关于高等教育学生财政的（学生资助与学生贷款），其中的五本为我指导的已经答辩通过的博士学位论文。现在呈现在读者面前的是由中国社会科学出版社出版的《高等教育财政研究系列丛书》，其中的三本也是由我指导的已经答辩通过的博士学位论文，主题已经超出了学生财政的范围，可扩展为高等教育财政。实际上这两套丛书是有密切关联的，也是我自 1997 年涉足高等教育财政研究的一个小结。

我 2000 年开始以博士生导师的身份独立招收博士生，至 2013 年已 14 年，共培养出了 45 名博士，其中专题研究高等教育财政问题的人和专题研究高等教育管理的人各占一半，分属于教育经济与管理专业 and 高等教育学专业，毕业时分别获得管理学博士学位和教育学博士学位。管理学博士学位获得者大多在高等学校的公共管理学院工作，也有少量的在教育学院工作。他（她）们毕业后的教学、研究重点与我的研究重点相近的管理学博士们的主要研究领域为高等教育经济与财政；与我的研究重点不相近的管理学博士们的教学与研究任务则呈多样化，如有人承担企事业会计课程的教学但研究课题主要是教育经济问题，有人承担社会福利与保障方面的教学但仍以教育财政为主要研究重点，还有人承担的是基础教育管理的教学但研究高等教育财政。作为他们读博时的导师，在毕业一段时间后再来回顾学生们的职业发展经历很有意思，有的“段子”可以称得上是朗朗上口的故事。

我本人具有跨学科的求学经历。本科专业是“77 级”的机械制造与工程，获得工学学士；后获得教育学硕士、管理学博士（1997 年的

2 教育政策:主体性价值分析理论与应用

管理学尚没有从工学中分离出来)。我在华中科技大学两个二级学科博士点(管理学的教育经济与管理,教育学的高等教育学)招收博士生,多年承担的教学课程也跨两个专业:“高等教育财政研究”和“国际高等教育发展”博士生课程,“高等教育财政专题”和“比较高等教育”硕士生课程,还参与了“高等教育管理”和“教育研究方法高级讲座”博士生课程的部分教学工作。当我指导的博士生毕业后到其他高校任教时,不少学校的学院领导都强调,“你的导师教什么课,你就应该能教什么课”。一个典型的例子是一个高等教育学专业的毕业生被她新任职的教育学院院长要求讲授《教育经济学》和《比较高等教育》两门课程,说实话,她教授《教育经济学》是有难度的。这是上面提及的“段子”之一。学术社会(指高校)对博士毕业生在“起跳平台”上的综合性乃至苛刻的跨学科性的要求,提醒了我在指导博士生的过程中既要注重其在某一领域的学问的深度,也要注意拓展他们的知识面使其求职及职业发展具有一定的广度。比如,有博士生将学生贷款研究作为博士学位论文的题目,那么我就要求他/她:学生指的是大学生,因此在研究学生贷款之前要研究大学生,也就需要研究大学生成长、成才的环境,如学生的消费习惯、家庭的经济条件、大学的财政能力等;想要研究学生贷款,就要首先知道与学生贷款相关的其他学生资助手段,如奖学金、助学金、学费减免、勤工助学的本身意义和政策含义,还要知道各种学生资助手段相互之间的关系,得到财政资助对学生当前的求学和将来的工作各有什么意义;若想深入研究学生贷款,那么政府财政、商业金融、担保保险等行业都是学生贷款研究者要“打交道”的地方,谁来提供本金?怎样确定利率标准?如何融资?如何担保?如何惩罚?还有,对学生贷款进行研究的角度也很多,可从主体与客体的角度:谁放贷、谁获贷、谁还贷?可从资金流动的角度:贷多少(涉及需求确定)?还多少(涉及收入能力)?如何还(涉及人性观照与技术服务)?还可从参与方的角度:学生贷款是学校的事务?还是银行的产品?还是政府的民生责任?还是家长和学生的个人行为?最后可从时间的角度:贷前如何申请?贷中如何管理?贷后如何催债?等等。可以说,就学生贷款这一貌似简单的事物就有如此多的、如此复杂的研究角度。正是这样的多样性与复杂性,催生了我们团队的以学生贷款为中心的一系列的

学术研究、政策分析、实践讨论。

由本人定义的包含学费、学生财政资助、学生贷款还款在内的学生财政只是高等教育财政中的一个部分，尽管这个部分很重要。高等教育财政投入无非是两个重要部分的投入：公共投入和私人投入。我们团队进行了大量研究的是高等教育的私人投入。然而，全面意义上的高等教育财政必须研究公共投入，在中国，主要是各级政府的投入。

本团队从2007年开始逐步将集中于学生财政的研究扩展到高等教育财政的研究范畴。钟云华从资本转化（经济资本、社会资本、文化资本、人力资本本身及其相互关系）的角度来研究学生贷款带来的社会流动效应；王宁从教育政策主体性价值分析的角度来研究中国的学生贷款；赵永辉从高等教育支出责任与财力保障的匹配关系来分析政府特别是地方政府的高等教育投入（该论文获得中国高等教育学会第九届“高等教育学”优秀博士学位论文【2013年】）。本套丛书将在2013—2015年三年内出齐。

我们的某些“小”的高等教育财政研究还涉及大学评价的成本、政府生/年均拨款额度、大学教师工资，等等。当然，这些议题还处在博士学位论文的研究阶段，有的甚至处在“开题”阶段，还远没有到可以出版专著的时候。

本套由中国社会科学出版社出版的《高等教育财政研究系列丛书》是经我挑选的、作者们在其博士学位论文基础上精心改写并再次获得提高和更新的专著。作为这些作者的博士生指导教授，我对入选本套丛书的博士学位论文都十分熟悉，每篇论文都曾融进我的心血、智慧和劳作。今天，能将这些博士学位论文修改、深化、提升为学术专著，并由我作为丛书主编来结集出版，是我专心从事高等教育财政研究16年来的一大幸事，用心用情来撰写总序是幸福的。我想借此机会，列举一下我心爱的、得意的在高等教育财政研究领域作出成绩和贡献的已毕业的所有博士研究生，尽管他们中的大部分博士学位论文另行出版，没有收入到本套丛书之中。他们的名字和入学年级是：2000级的李红桃，2002级的沈华、黄维，2003级的李庆豪，2004级的刘丽芳，2005级的宋飞琼、梁爱华、廖茂忠，2006级的季俊杰、彭安臣、毕鹤霞、胡茂波，2007级的孙涛、钟云华、王宁，2008级的臧兴兵，2009级的赵永

4 教育政策:主体性价值分析理论与应用

辉,2010 级的王鹏、熊俊峰。还有在职攻读教育经济与管理专业获得管理学博士学位的李慧勤、肖华茵、夏中雷、江应中。作为导师,我感谢你们,正是你们的优秀和勤奋给了我学术研究的压力和动力,促使我永不停步!作为朋友,我感谢你们,正是你们时常的问候和关注、你们把“过去的”导师时时挂在心中的情感,给我的生活以丰富的意义!我虽然达不到“桃李满天下”的程度,但你们这些“桃子”、“李子”天天芬芳,时时在我心中!我真真切切地为你们的每一点进步而自豪、而骄傲!

我衷心感谢本丛书中每本著作的作者!感谢为我们的研究提供良好学术环境和工作条件的华中科技大学和本校教育科学研究院!感谢中国社会科学出版社给予的大力支持!最后要感谢阅读我们成果、理解我们追求的每一位读者!



2013 年 12 月 26 日

序

自 20 世纪 80 年代以来，伴随着公共管理理论研究在不同学科领域的扩展，政策研究逐渐成为中国政治学、经济学、社会学以及教育学界关注的热点问题，特别是在市场经济的发展对传统政治、经济以及社会结构大规模解构的背景下，公共政策也逐渐成为社会领域关注的热点问题。这一现象的出现，一方面反映出中国传统封闭的政治系统逐渐向开放与多元化方向发展；另一方面也说明社会的公共性问题已逐渐成为学者或社会公众思考与关注的问题。教育系统作为现代社会规模庞大、影响深远以及政策活动周期较长的公共系统或准公共系统之一，该领域涉及的公共政策问题引起学者们的关注与研究，自然也就成为一种必然。这一领域的一些学者也希望在当前中国的学术语境下发展出某种既具有理论价值又具有实践意义的教育政策分析模式或框架，也在尝试对教育政策领域的问题进行研究。从中国当前的教育政策研究成果来看待教育政策活动，多是基于“中心—边缘”、权威主义或者说自上而下的社会管制结构展开的教育政策分析叙事。“中心—边缘”强调的是集权及其权力的辐射效应，权威主义强调的是基于权力的“精英主义”，自上而下关注的是程序上的“顶层设计”。在某些历史时期，“中心—边缘”、权威主义或者说自上而下的社会管制结构具有一定的效率和合理性，但是，伴随着国家与社会关系的重塑、社会生活的多元以及经济领域的多中心分权机制，几乎在政治、经济、文化及社会生活领域都逐渐彰显着活动主体——人的意义和价值。重新从主体的角度审视人的意义和价值，已成为当前人文社会科学研究的核心理念。当然，在教育政策研究中，从政策活动主体出发更能够洞悉教育政策活动的本真面貌，彰显教育政策的原生意义和价值。

2 教育政策:主体性价值分析理论与应用

王宁博士即将付梓的《教育政策:主体性价值分析理论与应用》就是从政策活动主体展开对中国教育政策研究的一种探索,同时也是他博士论文研究成果的延伸。该书的研究主题侧重于从参与政策活动的主体出发,依据不同主体之间的不同诉求展开政策分析,使得政策分析的逻辑起点落脚于参与政策活动的具体的人或机构上,进而依据这些人或机构的人格化特征展开分析,抓住教育政策活动的本质目标,还原教育政策活动的内在机理,进行规范性的教育政策分析研究。尽管存在研究主题容易陷入空泛的理论探讨的风险,但是作者还是在相对宏观的知识谱系中能够紧贴教育政策活动的具体实践,广泛借鉴已有的不同领域的知识基础和国内外已有的政策研究成果,采取理论论述与经验分析相结合的策略,在独立思考的基础上,运用个人主义的分析方法、理性主义的基本态度和分析哲学的思维进路,尽量还原教育政策主体价值的本真原型,还原教育政策主体的“理想类型”,对教育政策主体属性以及价值追求进行了深度分析,尝试探索教育政策研究中的多中心治理机制,提出了教育政策分析的主体性价值分析框架,可谓是推进了国内的教育政策分析研究甚至是推动了国内的政策分析研究。

特别需要指出的是,该研究还具有以下几个典型特点。

一是该书的研究主题建立在对以往的政策分析研究的基础上,使得本主题的研究能够寻找到坚实的知识基础。政策分析研究是伴随着国外公共管理运动在20世纪逐渐发展起来的,政策分析的知识谱系也是经历了近半个多世纪的积累,但是,由于政策分析具有典型的应用性和时代性特征,政策分析理论通常并不具有普适性的特征,这也就为教育政策分析研究提供了很好的机会。这些原有的政策分析的知识谱系为本书的教育政策研究提供了知识基础,同时,也为教育政策研究的扩展提供了空间,使得教育政策研究不再仅仅局限于教育学科的知识系统内。

二是在厘清教育政策活动主体的基础上,对教育政策主体进行程序性阶段分析,还原教育政策主体的诉求和期望,把教育政策看成是不同政策主体价值的融合。特别是在当前全球民主政治体制范畴内,把政策活动主体归纳为国家、执政党、政府、非政治社会组织以及个人和家庭等,并把这些政策活动主体在教育政策各个阶段的诉求进行分析,特别是依托大量政治学、经济学、社会学等领域的知识经验和理论观点来论

证这些教育政策主体的价值诉求和行为。国家、执政党、政府、非政治社会组织以及个人和家庭等教育政策主体的归纳为以后的研究提供了研究核心和论述的中轴。

三是对教育政策主体展开人格化或人性化的分析。在传统的政策分析中，过多地关注的是政策活动的内容或资源条件，教育政策主体性价值分析是在厘清教育政策主体的基础上，对教育政策活动主体进行人格化的分析，强调的是参与教育政策活动的人所表现出来的具有人格化的主体特征，这种分析范式事实上彰显了教育政策活动中人的意义和价值，特别是彰显了个人和家庭这一最为真实的教育政策主体的意义和价值，反映出作者具有的人文主义情怀，同时，在政策分析研究中也具有教育政策民主化的深刻意蕴。

还有就是该书把一个具体的现实的教育政策——国家助学贷款政策作为具体实例对所构建的教育政策主体性价值分析框架进行验证，回应了对该研究主体应用性、操作性和实践性的质疑，同样，也为本研究增光添彩。

总的来说，该研究主题是作者多年思考的结果，同时作者也具有宽泛的知识背景，能够从宏观的面上思考问题，在中观层次上看待问题，在微观的操作层面来研究问题，因此该研究具有重要的学术价值。该书的学术价值主要反映在三个方面：第一，对教育政策活动主体的厘清，还原教育政策主体的本真诉求，给教育政策研究带来了全新的视角，不再把先入为主的价值判断作为中国教育政策研究的出发点；第二，把教育政策活动过程看成是一个一般的政策活动过程，并不具有神秘性也不具有形而上的特征，这是对教育政策看法的一个突破，主要的目的是说明教育政策活动并非一定需要先入为主的价值预设；第三，该研究所采用的方法以及研究结论切合了当前多中心治理理论的知识系统要求，为多中心治理理论在教育政策实践活动中的运用提供了前期的研究成果，这种思维为将来的教育政策问题研究提供了较好的研究视角。

当然，任何研究都具有一定的局限性，比如在本研究中，作者对教育政策主体行为的分析相对而言并不是非常深入，当然，瑕不掩瑜，作者对教育政策研究的关注、对教育政策的洞察以及对教育政策分析中的

4 教育政策:主体性价值分析理论与应用

知识谱系的判断都给我留下深刻的印象，实在难能可贵。

张治库

2013 年 12 月 10 日于海南大学

自序

从1950年美国政治科学家拉斯维尔提出“政策科学”概念以来，政策研究以社会生活中的政策领域，即现实的政策实践、政策系统及政策过程作为研究对象，逐渐形成了相对独特的研究领域。现在，政策研究成为政治学、经济学、社会学、行政学等学科领域越来越受关注的热点问题，这与学术界与社会公众对公共领域的关注越来越多有极大的关系，这是因为政策在更大广度和深度上影响着社会公众的生活，同时，得益于现代媒体技术发展的影响，政策也越来越多地受到社会公众的关注。

同时，也有越来越多的各个领域的学者开始把政策研究作为一项学术追求或职业选择，他们或来自传统的学术机构，或来自具体的政策实践领域，或来自第三方的政策评价机构。但是，在中国，政策研究的发展实质上并没有更深刻地影响到更优的政策决策，正如美国政策学者罗伯特·海涅曼所言，“在各级政府和政策过程的每个阶段，问题的分析和项目的评估司空见惯，然而，尽管复杂调查分析方法不断发展，政策分析仍然没有对政策制定者产生重大的实质性影响。政策分析人员仍然远离决策的权力中心”。这种情况可能产生的原因一方面是政治系统运行的封闭保守规则；另一方面就是政策本身就具有非常复杂的属性。封闭保守的政治系统使得外部社会公众或专家没有机会和条件了解政策的运行机理或者获得政策运行的全部知识与信息，政策本身运行也是多主体参与的复杂系统。所以，探寻一种简单而有效的政策分析方法成为政策研究者必须面临的问题。同时，政策是与具体的社会实践联系在一起的，任何政策都具有相对独特的对象领域，如经济政策、文化政策、民族政策、社会保障政策、教育政策等，这些独特的对象领域更增

2 教育政策:主体性价值分析理论与应用

加了政策的复杂性。所以,部分政策学者开始把复杂性理论引入政策研究领域。反过来,如果从具体的政策对象领域来思考政策复杂性的问题,或许能够探索出一条相对独特的分析思路,这其中,教育几乎是所有现代民主国家都必须面对并且具有极其广泛影响的一个政策领域。

在计划经济时代的中国,教育政策制定与运行与其他的国家系统政策一样,是作为自上而下的权威系统或行政系统的附属物出现的,并没有太多的政策学者参与其中进行研究。当时,把整个国家的社会生活都纳入计划范畴是非常典型的时代标签。在计划经济体制下,由所谓精英构成的国家权威体系安排社会生活的各个领域,社会公众仅仅是社会生活的参与者而并非创造者。非权威系统的政策研究者并没有机会把政策研究的内容、技术、方法应用到更为具体的政策领域,社会公众更没有条件把自己的想法传递到政策决策层面内。而且,在计划经济时代,如果严格来说,是不存在所谓的公共领域这个概念的,为什么会有这种说法,因为在强调集体主义的时代,一切都可谓公共领域,但这种公共领域是没有更多个人空间的公共领域,并非当前与多样化的私人领域相对的公共领域。没有真正意义上的公共领域也就意味着不可能形成符合社会公众需要的公共政策,当然,没有真正公共领域的时代不可能产生强调不同人的权利和多元诉求的公共政策,更多的是强调基于阶级分析概念的政策。这种基于阶级分析概念的政策事实上应该说是一种指令性计划的变种,并非当下所言的政策。自然而然,我国的教育政策同样与其他领域的所谓政策一样,具有着典型的权威主义气质、精英主义色彩或计划经济影子。

与中国教育政策深受权威主义影响不同的是西方的教育政策则似乎相对较少地和权威系统发生联系,至少在权威系统和教育系统之间还有专家、社会组织或公民团体等作为中介,美国教育政策学者彼得森曾经论述美国的教育政策时指出,“教育政策的形成完全由这一领域的专家独立完成,并不受外界压力的影响”。虽然后来的很多教育政策也逐渐会看到权威主义的影子,但是,2013年3月26日,美国印第安纳州最高法院全体法官以五对零满票支持该州学券(School Voucher)项目又使得该州的教育系统远离了权威主义的影响。这并不是说西方国家的教育政策就完全不受权威主义的影响,比如法国的教育政策的制定同样深

受精英主义的影响，法国学者布尔迪厄在其名著《国家精英：名牌大学与群体精神》中曾经深刻而实证地论述过教育领域中的精英主义或权威主义思想。但是，至少来说，西方的教育政策囿于西方的民主政治体制，不得不在出台教育政策的时候需要相应的政策研究者、利益相关者或政策直接参与者参与其中，用于证明政策自身的科学属性。

人类独有的教育系统同样是公共政策的对象领域，公共政策所从事的无论是价值分配、机会分配还是物质资源的配置，同样适用于教育领域。教育领域同样是非常复杂的系统领域，也是不可能形成统一标准或达成一致的领域，这同样也是教育领域的特征。如果要在教育系统追求统一与标准，那或许是一个民族的悲剧。这是因为本来接受教育的人就是多种多样且千差万别的，如果对人追求统一与标准，必然是一个更悲剧的结果，历史的经验已经充分证明过这一点。马克思曾经用“人的异化”来概括这一类问题。伴随着改革开放，中国社会主义市场经济体制的确立急速地改变着中国社会的各个领域。社会各个领域发生了重大的变化，社会多元价值观念开始形成，社会活力开始恢复，社会诉求开始得到关注，社会自由度开始增加，扩大范围的私人领域开始出现，同样，公共领域也逐渐成为社会关注的内容，政策也逐渐伴随着中国公共管理学科的生根发芽，逐渐发展起来。教育领域的公共政策也就表现出更多样化、多元化甚至是多层次的诉求。教育政策的复杂性可见一斑，美国教育政策学者弗兰德·S·柯伯思在考察美国教育活动的基础上指出，“教育政策的制订是一门极为复杂的学科，有成千上万的人参与了这项令人眼花缭乱的制订工作。它有它自己的文化历史背景，它自己的合法惯例，它自己财政上和政治上的依托，以及它自己的专门术语，总之，因为它的领域之广阔和多变，以致使大多数学者想对它的本质增加些真正理解，是需要费些力气的”。理解教育政策也是非常艰难的一门技术与学问。同样，在计划经济时期中国的教育系统虽然深受权威主义的影响，但同样也是存在着足够的复杂性。

这样看来，如果把政策研究与教育领域结合起来进行研究就可以具有两方面的好处，一方面可以紧贴政策的对象领域开展研究；另一方面，教育领域的政策活动丰富了政策研究的内容。在纷繁复杂的教育政策领域，探寻出一种政策分析方法不仅仅丰富了教育政策研究，为中国

4 教育政策:主体性价值分析理论与应用

的教育政策研究提供一种不同的视角,同样,也可以促进一般的政策研究,推动政策科学的发展。

教育政策分析是一个方兴未艾的研究领域,近年来,受到了越来越多研究者的关注,而且,教育政策几乎是现代民主国家都必须面对的一项公共政策内容。但是,即使在国外,在教育政策研究中理论一直很难发展起来,这种情况的出现与教育问题研究中缺少一种能广泛为人们所接受的知识分类学有关。教育领域繁纷复杂的活动内容与价值要求也使得教育领域的知识分类显得非常困难,甚至任何分类都不为人们所接受。那么,基于众所周知的原因,与西方国家的政策研究相比,中国公共政策研究起步相对较晚,国内学界对教育政策的研究则相对就更少。更根本的原因在于,自改革开放以来,中国的教育政策事实上和其他领域的政策一样仍然是一个封闭运行的相对保守的系统,无论是研究者还是社会公众几乎很难一窥教育政策的决策及运行过程,根本不了解政策决策的程序、信息甚至是结果。其中,比较明显的表现就是无论是具有强制性的义务教育还是非义务教育领域,基于权力系统行政化的倾向依然严重,权威系统仍然在很大程度上负责配置教育资源,调控招生规模,设置教育标准甚至是直接左右教育评价标准与结果,参与教育政策活动的直接主体——教育者和受教育者并没有获得足够的权利支持来表达自己的意愿和诉求,特别是作为受教育者的个人或家庭几乎没有表达受教育意愿的机会、渠道和条件,这或许是中国的教育政策研究最应该关注的问题。这问题的核心是公民的教育权利表达渠道相对狭窄或者说根本就没有表达的机会,如何在政策分析中体现公民的教育权利表达或许是当前政策研究必须关注的问题。而且,在教育政策制定过程中,受教育者天然地居于相对劣势的地位,教育行政权威、知识权威和价值权威的存在使得受教育者居于信息严重不对称的劣势地位,比如庞大而严密的考试系统、国家控制的教材体系甚至课程体系、教育系统的奖惩体系甚至是教育科研的项目管理等,这些都必然导致受教育者对教育政策的知识信息获得相对较少,参与的机会较少,不能完全体现自己的意愿和诉求。还有,也是比较重要的是受教育者自己或家庭依然没有形成作出自我受教育决策的习惯。基于这些背景来探讨教育政策应该是中国教育政策研究者的基本出发点和落脚点。

当前中国的教育政策分析所取得的研究成果，也多是借鉴西方的政策分析框架来研究中国的教育政策的。西方的政策分析理论应用到中国的教育政策实践存在着本土化政策环境不同的风险，并非一定适用于中国的政策环境。西方国家已经建立起的比较成熟的社会民主制度能够更完善地保护公民的基本权益，包括表达教育诉求和愿望的权利。加之因为中国社会制度的历史原因和社会主义制度确立以后教育领域模仿前苏联的做法，更多的教育政策研究者多倾向于从政治论的视角、权威主义或民族主义的视角来界定或审视教育政策，把教育政策看作是权威政治系统运行或符合集体主义需要的产物，忽视了教育政策活动参与主体本身所具有的其他属性及特征。因此，探讨基于不同政策环境和其他政策属性来研究教育政策是一种有益的尝试。

在阅读大量政策研究文献的基础上，可以轻易地发现，政策主体是任何政策得以开展的条件和目的，而且也是必要条件。没有政策主体的政策活动是不可想象的，没有以政策主体作为政策目标的政策更是虚妄的。政策主体可谓是政策活动的灵魂所在，没有政策主体参与的政策不能称为政策，单一政策主体的政策也是不存在的，因为单一主体不需要政策调整，不朝向政策主体的政策活动更是盲目的。在现有的政策分析研究中，很多学者通常过多关注的是政策活动的过程、利益或价值的分配或者政策活动的结果，较少关注政策活动的参与主体。教育政策主体同样也是教育政策活动的目的所在，任何政策活动如果缺乏政策主体的考察，必然会偏离政策施行的初衷及目的。从政策主体的角度考察教育政策或者其他的政策事实上可以称为政策的基础研究，是把政策活动中人的因素分析出来，然后再回过头来进行政策分析研究。但是，现实的教育政策研究总是存在着两种倾向，一是过分地关注应用性的政策研究，强调立刻见到效益的政策研究，或者过多地关注政策资源配置；二是过分地把政策研究抽象到所谓的哲学层面、阶级层面、民族层面或价值高度，忽略了政策活动的实在性特征。从教育政策中人的因素也就是政策主体的因素来研究政策，既可以提升教育政策研究的理论意蕴，同样又可以回到教育政策活动的逻辑起点——受教育者或教育活动参与者的不同诉求。当然，为了进行该项研究，能不能准确地对教育政策活动主体进行分类是必要进行而且必须进行严谨思考的问题。

如果按照价值的哲学概念来理解,政策对于政策主体的意义和价值可以称为政策主体性价值,政策主体与政策之间的关系可以用主体性价值来表述。政策主体性价值是政策主体活动的内在的约束和规定性,也就是说政策活动是基于政策主体性价值展开的。脱离政策主体性价值的政策活动本质上是脱离了政策活动的原来目的,这种政策只能是虚妄的,没有实际的价值和意义的,或者说是存在其他不良目的。作为公共政策领域一个分支的教育政策,也必然会有各种主体参与其中,也必然要以主体活动为前提条件,更要以政策主体作为目的而存在。而且,教育政策是以发展人的心智、提升人的能力和促进人的文明为目的的活动,政策的主体性在教育政策领域应该具有更切实的意义和价值。教育政策主体性价值可以简单理解为参与政策活动的主体对教育政策这一客体所表达出来的诉求和期望,当然,也可以理解为教育政策这一客体对政策主体的存在价值和意义,更通俗易懂地讲,就是参与政策的人想从政策活动中得到什么,政策活动又会给予政策主体什么。

本书从参与教育政策活动的不同主体入手,尝试依据个人主义的视角、理性主义思维以及分析哲学进路的基本理念,试图建立基于教育政策主体性价值的分析模式或框架。

在当前的中国语境中,个人主义通常会与自私自利联系在一起。自私自利一词是一个含有严重贬义的词,可以想象,顺带着个人主义也就不会留下什么好的名声了。仔细考察西方很多政治学、经济学、社会学之类的著作,可以很清楚地发现个人主义并非真有这么坏的名声,反而受到很多研究者的褒扬,并把个人主义当成分析问题的有效视角。美国公共经济学家和宪政经济学家詹姆斯·M. 布坎南曾经在其著作《宪法秩序的经济与伦理学》一书中谈道“认识论个人主义主张,个人被授予特权充当选择者,因为他或她要比任何其他他人更为清楚地知道什么‘最有利’于自己的幸福”。在哈耶克的《个人主义与经济秩序》一书中,更是强调了真正的个人主义之于政治系统、经济系统以及社会生活系统的意义和价值。即使是马克思也在其著作中承认个人主义的积极意义,“任何人类历史的第一个前提无疑是有生命的个人的存在。这是一些现实的个人,是他们的活动和他们的物质生活条件,包括他们得到的现成的和他们的活动所创造出来的物质生活条件”。奥地利经济学派的