

全国中文核心期刊

ISSN 1671-9468

CN11-4848/G4



北京大学教育评论



PEKING UNIVERSITY  
EDUCATION REVIEW

---

Vol. 5 No. 4, 2007

2007年第4期 (季刊)



# 北京大学教育评论

PEKING UNIVERSITY EDUCATION REVIEW

创刊主编：汪永铨

(季刊，2003年创刊)

主管：中华人民共和国教育部

主办：北京大学

编辑：北京大学教育评论编辑部

(邮政编码：100871)

电子邮箱：jypl@pku.edu.cn

网址：http://www.jypl.pku.edu.cn

出版：北京大学出版社

印刷：北京大学印刷厂

国内总发行：北京报刊发行局

邮发代号：82-388

订购：全国各地邮局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

国外代号：BM677

国际标准刊号：ISSN 1671-9468

国内统一刊号：CN11-4848/G4

广告经营许可证：京海工商广字第0146号

定价：8.00元

## 编辑委员会

主任

闵维方

副主任

汪永铨 吴志攀

委员 (按姓氏拼音为序)

陈洪捷 陈向明 陈学飞 程郁缀 丁小浩

韩启德 劳凯声 李国斌 李克安 厉以宁

林建华 龙协涛 闵维方 汪琼 汪永铨

王明舟 王善迈 魏新 吴志攀 喻岳青

袁振国 张国有 张力 赵为民

名誉编委 (按姓氏拼音为序)

程介明 杜祖贻 顾明远 郝克明 胡显章

纪宝成 鲁洁 潘懋元 瞿葆奎 谢维和

钟宇平 朱小蔓 Philip G. Altbach (美)

金子元久 (日) Ruth Hayhoe (加)

Henry M. Levin (美) 马越彻 (日)

Ulrich Teichler (德) 天野郁夫 (日)

曾满超 (美)

主编

陈洪捷

副主编

喻岳青

编辑部主任

李春萍

## 联合国教科文组织教育信息技术研究所简介

联合国教科文组织教育信息技术研究所 (UNESCO Institute for Information Technologies in Education, 简称教育信息技术研究所或IITE) 是联合国教科文组织的一个有机组成部分, 依据1997年11月联合国教科文组织第29届大会决议建立, 设在俄罗斯联邦莫斯科。这一届大会通过了教育信息技术研究所章程。1998年3月26日, 联合国教科文组织总干事宣布, 成立联合国教科文组织教育信息技术研究所 (<http://www.iite.ru>), 并组成该所董事会。



根据章程, 教育信息技术研究所董事会由联合国教科文组织总干事聘任的11名董事组成, 董事来源基于地域分布的考虑, 力求体现公平、有广泛的代表性。目前, 教育信息技术研究所董事会主席为沙特阿拉伯的Saleh Abdulrahman Al-Athel博士教授, 并有一名来自中国的执行董事。

教育信息技术研究所的使命在于, 加强联合国教科文组织成员国运用信息和通信技术 (ICTs) 的国家能力。为了实现其目标, 教育信息技术研究所开展以下工作: 促进信息和通信技术的教育运用过程中信息的收集、分析、传播和交流; 应教科文组织成员国的要求提供咨询服务, 并推动成员国开展信息技术运用于教育的研究; 在信息和通信技术的教育运用方面, 依据研究发现在课程设计领域提供技术援助; 组织职前和职后培训, 内容包括开放和远程教育, 为教育人员进行通信和通信技术的教育运用的培训, 并优先考虑对发展中国家和转型国家教育人员的培训; 促进教科文组织面向所有成员国特别是独联体国家发展信息和通信技术的教育运用的区域项目。

根据中期战略, 教育信息技术研究所努力为联合国教科文组织作为一个有机整体履行其作为国际合作促进者、新思想实验室、学习型组织、成员国能力建设者的职能做贡献。为了在全球趋势的背景下努力实现这些目标, 并配合研究所的使命, 教育信息技术研究所努力实现联合国教科文组织中期战略的以下分战略目标(2002~2007): 确认教育发展的新趋势, 促进政策对话; 在教育中运用信息和通信技术。为此, 教育信息技术研究所将这一阶段的战略目标定为: 加强在教育发展中运用信息和通信技术的国家潜力。

在中期阶段, 教育信息技术研究所在以下四个主要的项目领域开展活动: 支持将信息和通信技术运用于教育系统的国家能力; 构筑教育的信息环境; 通过使用信息和通信技术提高教育质量; 推动信息和通信技术运用于教育以学会共处。

教育信息技术研究所战略目标的实现有赖于三种相互关联的活动: 研究; 培训; 信息交流。关于信息和通信技术的教育运用的研究, 是研究所的核心活动。它为进一步的项目发展、培训材料和培训方法的改进、开展培训活动、为教科文组织成员国政策形成提供援助、实施国家试点项目以及提供信息奠定了基础。培训活动与教育信息技术研究所的战略发展密切相关, 对教育人员运用信息和通信技术的培训和再培训, 是教育信息研究所的高度优先事项。信息交流也是教育信息研究所的主要活动之一。

联合国教科文组织教育信息技术研究所1998年成立以来, 俄罗斯教育科学院院士、工程院院士弗拉迪米尔·基纳列夫(Vladimir Kinelev)教授担任所长, 此前他任俄罗斯联邦普通和专业教育部部长等职。

蒋凯 编译



正推荐使用正版 Windows Vista® Business

方正集团



# 双网 5 秒切换 内网安全无忧

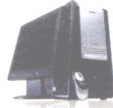


## 5秒钟，世界从此不同！

### —方正尊越A360开辟双网隔离“快速安全”时代

方正尊越A360采用英特尔® 酷睿™ 2双核处理器

方正尊越A360，基于领先专利技术。完全隔离内网(Intranet局域网)和外网(Internet因特网)，安全易用；实现5秒钟实时在线切换，轻松快捷。满足了行业用户既要内网安全，又要随时获取外网资讯的需求。



- 尊越A360-S41**
- 英特尔® 酷睿™ 2双核处理器E4300 (FSB800, LGA775)
  - 正版Microsoft® Windows® XP Professional
  - 945GC主板
  - DDRII 512M
  - 80G SATA2
  - GeForce7300GT(256M/128bit)
  - 16X DVD
  - 方正智能护理专家, Apabi读书卡

- 尊越A360 (双网隔离机)**
- 英特尔® 奔腾® D处理器 925(双核 3.0G 4M)
  - 1G内存
  - 160G(7200R/M)/SATA\*2高速硬盘
  - DVD-RW
  - 双网隔离专用主板
  - 集成声卡
  - 集成网卡

- 君逸M500**
- 英特尔® 奔腾® D处理器 925 (3.0G LGA775)
  - 正版Microsoft® Windows® XP Professional
  - Intel® 945GC芯片组
  - DDRII533 512M (2x256M)
  - 160G SATA2
  - GeForce7300GT(256M/128bit)
  - 16X DVD
  - 方正智能护理专家, Apabi读书卡

- 文祥E350**
- 英特尔® 赛扬® 处理器 420 (1.6G)
  - 正版Microsoft® Windows® XP Home
  - Intel® 945GZ主板
  - DDRII 256M
  - 80G SATA2
  - 集成显卡
  - 16X DVD
  - 方正智能护理专家, Apabi读书卡

## 方正科技集团股份有限公司

服务热线电话: 010-82612299 售前免费咨询电话: 8008101992  
欲详细了解方正科技系列产品, 请访问: <http://www.foundertech.com>

北部区域

北京分公司 010-82528765  
长春分公司 0431-8988991  
大连分公司 0411-82562166  
哈尔滨分公司 0451-53676668  
沈阳分公司 024-83992131  
沈北分公司 0311-86818590/91/92

济南分公司 0531-88389550  
内蒙古分公司 0471-3355599  
青岛分公司 0532-85787180  
太原分公司 0351-5653750  
天津分公司 022-27501621/22/23/24  
南部区域

长沙分公司 0731-4886520/27/28  
广西分公司 0771-5760592/93/94  
广州分公司 020-38219788  
南昌分公司 0791-6304960/1  
深圳分公司 0755-83793783  
武汉分公司 027-87259111  
郑州分公司 0371-65585558

东部区域

福州分公司 0591-87381166  
杭州分公司 0571-87702600  
合肥分公司 0551-5627058  
南京分公司 025-86816100  
上海分公司 021-52373377  
苏州分公司 0512-65213170/71

西部区域

成都分公司 028-85288288  
昆明分公司 0871-5195315/5195951  
西安分公司 029-88360088  
兰州分公司 0931-8186373  
新疆分公司 0991-2332227  
重庆分公司 023-68882299



## 双核 无限可能

本广告中有关产品、机型、配置、功能、颜色、价格描述等内容仅供参考，请以实物为准。方正科技集团股份有限公司保留对本广告解释权。  
Celeron, Celeron Inside, Centrino, Centrino Logo, Core Inside, Intel, Intel Logo, Intel Core, Intel Inside, Intel Inside Logo, Intel Viviv, Intel vPro, Itanium, Itanium Inside, Pentium, Pentium Inside, Xeon, Xeon Inside  
均是英特尔或英特尔所属公司在美国或其他国家的商标。注册商。

## 诚 征 来 稿

本刊明年继续在广泛刊登教育研究论文的同时，设置专题研讨栏目。我们初步拟定了各期的选题，在此诚向各位专家学者征求稿件：

2008年第1期 实践性知识与教师专业发展

2008年第2期 少数民族教育：比较的观点

2008年第3期 蔡元培与中国现代大学

2008年第4期 思想史视野中的大学与文化

投稿者请将匿名打印稿寄至《北京大学教育评论》编辑部（邮编：100871），同时将电子文本（\*.doc格式）发至编辑部电子邮箱jypl@gse.pku.edu.cn。本刊实行双向匿名审稿制度，详情见本刊网页：[www.jypl.pku.edu.cn](http://www.jypl.pku.edu.cn)。

本刊承蒙北大方正科技赞助，谨此致谢！

ISSN 1671-9468



9 771671 946027

北京大学教育评论 (季刊)

第5卷第4期 总第20期 2007年10月10日出版

国内统一刊号：CN11-4848/G4 广告经营许可证：京海工商广字第0146号  
邮发代号：82-388 国外代号：BM677 定价：8.00元

# 北京大学教育评论

第5卷第4期 (总第20期)

2007年10月

## 目 录

### 专 题 研 究 探索教育政策

曾荣光

教育政策研究:议论批判的视域 /2

陈学飞,茶世俊

理论导向的教育政策经验研究探析 /31

林小英

理解教育政策:现象、问题和价值 /42

涂端午

中国高等教育政策制定的宏观图景

——基于1979~1998年高等教育政策文本  
的定量分析 /53

芭芭拉·M·科姆

博士生教育去向何方?

——全球变化背景下欧洲的新举措 /66

### 教育基本理论

石中英

教育机会均等的内涵及其政策意义 /75

郭 华

论教学现实的社会建构 /83

路德维希·胡贝尔

通识教育与跨专业学习 /92

吴 飞,赵晓力  
作为文化事业的通识教育  
——“全国首届文化素质通识教育核心  
课程讲习班”综述 /102

于述胜  
学术与人生  
——解读舒新城和他的道尔顿制研究 /108

李兴韵  
杜威、孟禄访华与中国高等教育界的派别纷争 /118

克里斯托弗·乌尔夫  
教育的历史人类学:问题与方法 /126

**教育经济与管理** 刘精明  
招扩时期高等教育机会的地区差异研究 /142

康小明  
政府对大学科研间接成本补偿机制的  
国际比较研究 /156

**主 题 书 评** 《学术部落与学科领地》

边国英  
学术文化的影响因素分析  
——《学术部落与学科领地》述评 /167

徐守磊  
人类学方法的蜕变与分类学范畴的贡献  
——评《学术部落与学科领地》的研究方法 /175

秦 琳  
多维视角下的学科、学术文化及高等教育  
——读《学术部落与学科领地》 /180

本刊所载文章均为作者观点  
不代表编委会和编辑部观点

PEKING  
UNIVERSITY  
EDUCATION  
REVIEW

General No.20, No.4, Oct, 2007

- |                           |     |   |
|---------------------------|-----|---|
| Wing-Kwong<br>TSANG       | 2   | Policy Studies in Education: Discursive-Critical Perspective  |
| CHEN Xuefei<br>CHA Shijun | 31  | Exploring Empirical Research on Educational Policies Guided by Theory   |
| LIN Xiaoying              | 42  | Understanding Education Policy: Phenomena, Issues, and Values   |
| TU Duanwu                 | 53  | A Macro View on Higher Education Policy-making in China   |
| Babara<br>M. KEHM         | 66  | Quo Vadis Doctoral Education? New European Approaches in the Context of Global Changes  |
| SHI Zhongying             | 75  | Philosophical Analysis on the Equality of Educational Opportunity and its Policy Significance                                   |
| GUO Hua                   | 83  | On the Social Construction of Teaching-Learning Reality   |
| Ludwig HUBER              | 92  | General Education and Interdisciplinary Study   |
| WU Fei<br>ZHAO Xiaoli     | 102 | General Education as a Cultural Enterprise: A Summary of the First "Nation-wide Workshop of General Education and Core Courses" |
| YU Shusheng               | 108 | Knowledge and Life: Interpretation of Shu Xin-Cheng and His Research on Dalton Plan   |
| LI Xingyun                | 118 | Dewey and Monroe's Visit to China and the Conflicts among Different Groups of Chinese Higher Education                          |
| Christoph<br>WULF         | 126 | Historical-Educational Anthropology   |
| LIU Jingming              | 142 | Examination of Regional Disparities of Higher Education Opportunity during the Rapid Expansion Period                           |
| KANG Xiaoming             | 156 | Comparative Research on the Indirect Cost Reimbursement Mechanism of the Government-Funded R&D Activities in Universities       |

## 专题研究

### 探索教育政策

我们每一个人几乎都和政府的教育政策有关,社会的每一个组织,尤其是教育机构,都或多或少受着政府教育政策的影响与制约。为了管理教育,政府忙于制定、落实或修改政策。这些教育政策,可能会影响某一个人或家庭的前途命运,影响一个组织、特别是教育机构的成败兴衰,从长远来看,还关乎国家民族的兴盛或衰落。

对于这样重大和影响深远的政策现象,在相当长的时期里,我们很少涉足研究。近年来,教育政策研究虽然开始引起学界的重视,并且每年有不少文章发表,但无论是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“发达”或“高水平”都还很远。尤其是在实然的教育政策制定、执行、终结等方面的知识积累还相当有限。

有鉴上述,我们选定“探索教育政策”为本期专题研究的主题,在有限的来稿中,围绕“探索”这一主题,选择了五篇相关论文:

其一是从教育政策研究的新进展出发,整理及评论了“议论批判”视域的研究贡献。

其二是从教育政策现象、问题和价值的角度来解析教育政策的内涵。

其三是从方法论的角度探讨了创新性教育政策研究的可行路径。

其四是运用定量分析的方法,描述了我国改革开放20年中央政府高等教育政策制定的宏观图景。

其五是从全球的视角讨论了欧洲和北美博士生教育与训练政策的背景及其变化。

上述论文,都有独到的视角与新意,同时也都存在不足,发表出来,以期引起学界的关注和讨论,从而推动教育政策研究的开展。

## 教育政策研究: 议论批判的视域

曾荣光

(香港中文大学 教育行政与政策学系)

**摘要** 本文旨在对政策研究、特别是教育政策研究的新近发展,加以评论及综合。有关的发展被部分政策研究者称之为阐释转向、争辩转向或说服转向,这些转向基本上是对自二十世纪六十年代起主导政策研究的一种“经验—技术”视域的回应。本文把这些变化统称为“议论批判”视域,它总结了多个理论视域近年在政策研究中的贡献。它们包括:文本、文本质感及文本互联性的诠释学研究,议论的考古学及系谱学研究,批判政策研究。这些转向将会把政策研究从以往只属于政府官员与政策研究者私下的对话引领至一个更为民主的批判议论的平台。

**关键词** 教育政策研究; 议论批判视域; “经验—技术”视域

**中图分类号:** G40-011.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-9468(2007)04-0002-29

政策研究(policy studies)作为社会科学中的一门学科(disipline),较其他社会科学学科来得迟。一般评论通常把学科的起源追溯至芝加哥社会学学派(Chicago School of Sociology)的政治社会学家哈罗德·拉斯维尔(Harold Lasswell)<sup>[1]</sup>,他在1951年提出“政策科学”(policy science)的理念,继而倡导一套“政策取向”(policy orientation)的社会研究取向。<sup>[2]</sup>经过半个世纪的发展,政策研究已在社会科学中间渐渐确立成为一门独立的学科,教育政策研究(policy studies in education)是其中一个应用的领域。

但在这五十多年的发展轨迹中,我们见证到的并不是一条平坦、顺畅的路途,其中的参与者更非可以一致地建构起一个紧密的“常态科学”的社群(a community of normal science)<sup>①</sup>。事实上,自二十一世纪以降,我们可以读到英美主要政策研究学者多篇回顾性文章,他们均不约而同地勾划出一幅政策研究视域互相更替的画面,并指出一种更具综合及涵盖性的理论视域正在成型。以上的观察,大致上可证之于近年在英、美两地相继出版的几本综论性的论文集<sup>②</sup>,

收稿日期: 2007-09-18

作者简介: 曾荣光,男,香港中文大学教育学院教育行政与政策学系教授。

① 所谓“常态科学”的社群是指库恩(Thomas S. Kuhn)在《科学革命的结构》(1970)一书中所指在科学发展过程中形成的一种科学家的社群。他们认同共同的理论及研究的传统,因而在研究实践上有着共通和常态的信念、假设及研究方法。

② 参见 Goodin et al., 2006; Peter and Pierre, 2006; Fischer, et al., 2007。

文集网罗了欧美著名政策研究学者对政策研究不同领域进行的总结与检讨。讨论中一个至为明显的论断就是:随着战后在欧、美资本主义——民主社会所实践的一种福利国家政策方向的带动下,一种以实证科学(positive science)及“分析—经验主义”(analytical-empiricism)为取向的政策研究视域,在二十世纪六、七十年代取得学科中的主导以至支配地位。在政策实践上,这种政策研究取向的服务对象是一种“技术—管理主义”(technical-managerialism)的政策方向,即政策研究被界定为:为政策及社会问题提供切实可行的技术性解决方案,以协助政府、特别是当年奉行集权式(centralized)的中央或联邦政府,有效经理其公共管理措施。但随着二十世纪七十年代欧美国家中涌现的重大政治事件,如世界性石油危机、多个欧美福利国家政府面临的财政危机、特别在美国出现的反越战运动、水门事件等<sup>[3]</sup>,政策研究在面对现实政治及道德价值争议的冲击下,其可信度及可靠性备受质疑。在经历二十世纪八、九十年代理论视域的一种实证主义与后实证主义(post-positivism)争论之后<sup>①</sup>,至二十一世纪初,一种聚焦于公共政策的辩论(argumentative)、商议(deliberative)及说服(persuasive)的本质的研究取向渐渐成型;其研究目的不再是着力于发现政策现象中具普遍性的因果规律,而是着力于探究在特定社会脉络下,支配着特定公共政策范畴的“议论”(discourse)的形成,继而揭示以至批判特定政策议论所可能合理化以至制度化的意识形态及结构性偏向与扭曲。这一类政策研究视域可统称为议论批判的视域(discursive-critical perspective)<sup>②</sup>。

本文的目标正是要评述议论批判这一公共政策研究的理论视域及其在教育政策研究上的应用,在评论中,我主要选取近年影响世界多个国家的“终身学习”的教育改革政策议论作为实例加以说明。对议论批判作为政策研究之一种理论视域的解说,我将分三个部分来进行:研究对象上本体论(ontological)的理解、研究方法上方法学的理解以及研究目标上人类旨趣(human-interest)的理解。

## 一、教育政策研究的对象

政策研究的研究对象当然就是公共政策本身,而教育政策研究的对象是教

① 有关争论可参考 Fischer, 1980; Fischer and Forester, 1987; Fischer, 2003, pp. 117-138。

② 本文所论述的议论批判视域是总结自近年政策研究以至社会科学研究的一些理论视域和方法学取向,详见下文。但必须指出,本文所采用的称谓与另一近年在社会语言学领域流行的研究取向十分接近,故有必要在此澄清。有关的研究取向就是 Critical Discourse Analysis (CDA),有关这方面的说明可参考: Fairclough, 1989; 1992; 1995; 2003; Phillips and Jorgensen, 2002; Wodak, 1996; Wodak and Meyer, 2001。这方面的研究明显是着重于言语及文本方面的研究,因此与下文讨论的一种应用到公共政策、社会学及政治学的议论研究有所不同(虽然亦有相通之处)。而且以下讨论的视域是把“议论”与“批判”置于同等位置,在英语表达上是 discursive-critical perspective,即二者在研究中同样重要,而不是像 CDA 中把批判视为从属于议论的形容词。

育政策;然而这个看似简单明确的问题,却引发了过去三十多年来政策研究领域内无数的争论,而争论的焦点集中在不同理论视域取向对公共政策本体性质的不同理解。

首先,上文提及在二十世纪六、七十年代,在政策研究领域占主导地位的是以实证科学的“分析—经验”作为取向及“技术—管理主义”作为目的的一种可称之为“经验—技术”(empirical-technical)的视域<sup>①</sup>,基本上沿用实证社会科学把社会现象视为“事实”(fact)的一种理解,据此,公共政策亦被界定为一个客观存在的事实。具体而言,公共政策就是政府为实现特定的公众目标,而在众多与该目标相关联的措施中,选择最有效的政策措施并予以落实执行的一种政府行动(governmental actions),其结果是有关公众议题得到技术的控制以至解决<sup>②</sup>。在对公共政策的这种理解之下,公共政策作为政府行动建基于以下几个组成部分:(1) 政策目标:一个或一系列可被明确认定的社会状态,例如人均生产总值的上升、失业率的下降、罪案率的减少、升学率的上升、辍学率的下降、学校之间种族分隔指数的下降、国民的公民意识的提升等;(2) 因果关系:探究并证立政策目标力求实现的社会状态背后的成因,主要通过各种社会实验(包括教育实验)或社会调查的量化方法来证立,例如探究学生辍学的成因、寻求造成学校间种族分隔的原因或证立促进学生公民意识的因素等;(3) 政策措施(或称手段):根据有关因果分析可以对各个可行措施作出成效分析以至“成本—效益”分析,继而作出理性的抉择;(4) 决策与执行:根据以上探究与分析,政府就可以对其特定政策行为作决定,并设计落实成为技术上可行的政策行动纲领,予以颁布执行;(5) 评鉴及检讨:当政策措施推行一段时间后,政府可以并且应该对政策目标的实现情况或程度作调查研究,并对有关政策措施予以检讨及修订。

在教育政策研究方面,在二十世纪六十年代美国国会委托美国社会学家科尔曼(James S. Coleman)所进行的“教育机会均等”研究,及在七十年代英国政府委托英国社会学家哈尔西(A. H. Halsey)所进行的“教育优先区”(Educational Priority Areas)研究,最能代表“经验—技术”视域在教育政策领域的应用。例如,科尔曼通过美国国会委托进行的全国大型调查研究,以揭示有关教育现象的真相——美国学校体制内确实存在着种族间(主要指黑人与白人)的教育机会不均等;研究结果更证立改进黑人学童教育成就落后的一个重要因素是学校内黑白学童的融合程度;据此衍生出其后的“学校巴士”政策(The busing poli-

<sup>①</sup> “经验—技术”视域是相对于议论批判视域而言,这一视域把政策研究对象界定为经验地客观存在的事实,而非透过社会交往建构出来的议论,同时这一视域把政策研究的首要目标界定为协助政府科层官僚(bureaucrats)及技术官僚(technocrats)技术地及有效地管理及控制有关政策现象,而非视政策研究为“批判”政策及社会现象的手段。有关区别可参考:Fischer, 2003; Forester, 1989; 1993。

<sup>②</sup> 以上“经验—技术”视域对公共政策的界定可参考:Dye, 1976; Nagel, 1986; Weimer and Vining, 2005。

cy),即通过学校巴士把不同种族学童运载到不同学校,以提高学校内的种族融合程度。<sup>①</sup>

就以上“经验—技术”视域对公共政策的界定,可知公共政策作为政府行动,被理解为一种建基于实证科学探究、不涉及主观价值判断的客观工具理性的抉择,继而按既定的客观程序予以执行。据此,政策研究被界定为类似自然科学的事实探求、分析性因果关系的证立及具普遍性规律的建立,而政策决策只是科技官僚式解决问题方案的计算与规划,政策执行则是科层管理对方案的规章化及常规化的操作。

然而,自七十年代开始,这种客观、科学、理性、技术控制的公共政策“理想类型”(ideal-typical)不断受到现实政治运作及各种社会道德价值争议的挑战,结果衍生出多种对公共政策理解的再界定。这些挑战大致可溯源至二十世纪六十年代末至七十年代在社会科学中兴起的“阐释理论”(interpretive theory),其基本假设为社会科学的研究对象本质上不是客观存在的事实,而是人类通过社会过程建构出来的现实(socially constructed reality),负载着人类主观赋予的意义及价值<sup>②</sup>。因此,公共政策不是一种客观存在的“目标—手段”的技术设计与执行,而是特定时空内人类社会对重要社会问题或政策现象(如教育问题)所作的意义阐释及价值判断;在现代民主社会中,这些阐释已不再由政府或统治阶层所垄断,社会上不同“持份者”(stakeholders,或称利益相关者)均会对有关政策现象及议题形成本身的阐释及判断,即对它们赋予意义、投入价值,并凝聚成信念、态度与行动取向。正如雅诺(Dvora Yanow)所界定的:

公共政策是文本(texts),它会被推行者所阐释并执行(enacted)。……作为文本它亦会被不同持份者团体加以“阅读”(read)。……而以阐释取向为本的政策研究……就是聚焦于探讨政策所显示的意义、价值、感受或信念,并研究这些意义通过怎样的过程传递到不同的听众,供他们“阅读”。<sup>[4]</sup>

然而,政策若被理解为文本<sup>③</sup>,并可供不同政策持份者作不同的主观阐释与“阅读”,则公共政策最终如何可达致一个定案来加以推行?因此著名政治学者伊斯顿(David Easton)提出了以下定义:公共政策是“为整体社会作权威性的价值分配”(the authoritative allocation of values for the whole society)。<sup>[5]</sup>换言之,即使众多持份者团体各自可以对有关政策议题作不同的阐释及表述,但最终仍是要由国家及政府作出“权威性的价值分配”。同理,英国教育社会学者鲍尔(Stephen J. Ball)亦指出:

① 有关的政策讨论可参考 Bulmer, 1996; Grant, 1973; Martin, 1998。

② 有关社会科学研究中阐释理论的说明,可参考 Berger and Luckmann, 1967。

③ 有关文本的定义可简单界定为一种以文字形式固定化的话语及意义(a fixation of speech act, and meaning in writing)。(Ricoeur, 1981, p. 145)更详细的解释见下节。

政策明显地就是权威性的价值分配,政策就是价值的操作性陈述(The operational statements of values),就是企图对特定行动作规范的陈述……(因此)政策就是(一个社会)对理想社会景像的投射,而教育政策就是对什么才算是教育的界定的一种投射。<sup>[6]</sup>

若结合以上两种对政策的界定,即其一是把公共政策界定为社会上各持份者团体阐释及建构出来的“现象”,和其二是把政策界定为国家对价值作权威性分配的陈述;我们便自然会同意“权力与控制政策概念中的主导地位。”<sup>[7]</sup>因为在不同持份者团体争相提出对有关政策议题的阐释与声称的多元化以至竞争状况下,为何其中一种声称与陈述得以脱颖而出而被赋予“具权威性价值”的地位并被确立为“政策”呢?这一过程中无可避免地涉及权力的制衡、竞逐以至斗争。

至此,讨论已进入另一种对公共政策的界定,这就是把公共政策界定为“议论”(discourse)。根据法国学者福柯(Michel Foucault)的界定,议论是“全部有效陈述的统合体”(the totality of all effective statements)。<sup>[8]</sup>根据福柯的理解,议论并非语言学中的话语(speech act),而有效的陈述更非单纯是指一些文字的描述;在福柯的词汇中,陈述的核心性质是对陈述对象的“一系列存在的条件”(a group of conditions of existence)作出了有效的界定。<sup>[9]</sup>例如:“甲是SARS带菌者”、“乙有精神病”、“丙是罪犯”、“丁是高考不及格者”、“戊是大学本科毕业生”、“己是不合格教师”、“庚是特级教师”;以上任何一种陈述若是在特定的议论脉络内提出,就会对有关陈述对象的存在条件带来重要影响。更重要的是一系列有效陈述结合成一个统合体——议论,并加诸一群议论对象,对议论对象的存在条件(包括心理、身体、心理及物质条件)造成一种“全面的”(totalitarian)支配。据此,现代社会的医学议论、精神病学议论、司法及惩治议论及学校教育议论就分别对上述甲、乙、丙、丁、戊、己、庚的相关领域的存在条件产生深刻影响。

据此,当政策研究者把议论这一概念应用于公共政策研究,并把政策界定为议论,就把政策研究带进了另一个境界。自二十世纪九十年代,政策研究者开始把公共政策界定为社会的一种议论形成(discourse formation)与议论实践(discursive practice),例如费彻(Frank Fischer)对政策研究的焦点作以下界定:

强调议论在社会建构现实(socially constructed reality)形成过程中的作用,这种(政策)分析集中研究社会上重要政治团体如何确立并延续一种对于现实的构想(conception of reality)的霸权(hegemonic)地位,并探讨反对团体如何寻求争辩的策略以挑战那些具支配地位的社会建构(social construct)。<sup>[10]</sup>

费彻更以全球化作为一种政策议论来说明把政策视作议论的研究取向:

在议论斗争的赢家得以他们的标准来界定现实是什么,同时并利用这些标准来压制相反的构想。例如,全球化的捍卫者会采用他们既有的标准与方法,以求延续并扩展一种有利于跨国资本主义扩张的议论场域(discursive field)。那些反对这种议论的人士就会被描述为过时或无政府主义分子;议论过程中,这些反对分子的质疑与理据就会被压制。<sup>[11]</sup>

至于在教育政策研究中,费尔考(Norman Faircough)则应用议论取向来分析一种教育商品化的政策议论的出现及形成。从分析教育政策议论中所采用的新“词汇”的出现作为起点,费尔考指出一组他称为“技能的词汇”(vocabulary of skills)自二十世纪八十年代在英国教育政策中涌现,“它不单只包括‘技能’一词,还包括一系列词汇,如技能为本的教与学过程、技能训练、技能运用、技能转移等。……这些讯息为教师与课程规划者带来一种隐含的(教育)理念,这种理念建基于一种以消费者权益为核心的市场推广原理之上”。其结果就是“把商品及市场的用语转移到有关教育秩序的议论之内”。费尔考更指出这样一种教育商品化议论的形成,与当时英国流行的放任经济(laissez-faire)及市场主导的经济议论起着互相补充、互相促进的作用。<sup>[12]</sup>

总结以上讨论,可见政策研究对其研究对象的本体论理解已从六十年代的视政策为“事实”,渐渐转变为视之为“文本”与“议论”;而且这种文本与议论的政策界定,更不是互相对立或排斥,而是有机地互补,形成一种本文称之为议论批判的政策研究视域。这种政策理解的整合,正好从鲍尔对自己教育政策研究的经验总结中得到印证:

近年在政策议题的著作中,我采用了截然不同的政策概念。……我称它们为政策作为文本与政策作为议论。……我对二者的立场却并非一种非此即彼的取态,而是一种互相蕴含(implicit in each other)的取态。<sup>[13]</sup>

这样一种文本与议论互相蕴含而成的社会现象,构成近年在公共政策研究中出现的对研究对象的一种崭新界定。

## 二、政策研究的方法 I: 政策文本的阐释

在理解了议论批判视域的政策研究对其研究对象的性质界定的之后,我们可以进一步说明其方法学基础。根据议论批判政策研究的理解,公共政策既然是一种文本及一种议论,据此政策研究的基本命题就是:第一,公共政策的文本如何得以制作完成?具体而言,一套特定的意义及价值如何得以权威性地固定化在一种政策文本之内?第二,政策议论如何得以形成?具体而言,一系列政策陈述如何得以整合而成为一种有效的以至具霸权性的统合性?简言之,前者是政策文本的研究,后者是政策议论的研究。在以下两节,我将分别对这两种研究的方法学作简要说明。

当公共政策被界定为一个文本,则它本质上就是一种社会建构的现实,亦可供不同持份者作不同阐释的对象;因此对这个阐释与建构的社会过程进行研究,就成为公共政策研究的主要课题;这样一种研究方法,基本上属于人文社会科学领域中“诠释学”(hermeneutics)的范围。所谓诠释学,根据英国学者汤普森(J. B. Thompson)的界定:“诠释学是一门学科,它的主要关注在于说明文本(text)阐释的法则。”<sup>[14]</sup>有关诠释学及文本阐释的研究,近几十年在社会科学的应用成就丰富,不可能在此详述;但为说明有关研究在政策研究的作用,以下选择本人认为最清晰和有系统性的三位学者的理论观点,综合并应用到政策研究的学科内。

首先,加拿大哲学家查尔斯·泰勒(Charles Taylor)对“阐释”作了扼要界定:“阐释……尝试对研究对象加以厘清,以理解其意义。因此这对象一定是一种文本或接近文本的物体,它同时呈现某种的不清晰,如混淆、不完整、模糊、矛盾。阐释的目的就是要把研究对象背后的统合性与意义(coherence and sense)呈现出来。”<sup>[15]</sup>据此泰勒把阐释的对象——意义——概念化为三个基本导向:对一个主体的意义或由一个主体而作意义(meaning for or by a subject)、在一个场域内的意义(meaning in a field)、对于一个事物的意义(meaning of something)。进而若该意义以语言形式表达(linguistic meaning),则“对一事物的意义”又可细分为:意谓媒体的意义(meaning of signifier)及关于指谓对象的意义(meaning about a referent)。<sup>[16]</sup>若应用泰勒的意义与阐释的概念到政策文本的阐释过程上,可以把政策文本阐释细分为四个向度:首先,政策文本本身就是一种语言形式的表达,其本身可界定为一种媒体,故政策研究先要厘清政策文本所意谓的意义;其次,要探究文本及其意义所指谓对象为何;第三,要辨别清楚作出此政策文本及其意义的主体是谁,这又可再划分为由谁人及为谁人两方面;最后,探究这一政策文本及其意义在怎样的脉络及场域内产生。

在理解泰勒对阐释的概念之后,第二步我们就可通过法国哲学家保罗·利科(Paul Ricoeur)对文本的概念化来深化我们对文本阐释研究的理解。如上节(第5页注③)已指出,根据利科的定义:“文本就是一种经由书写形式加以固定化的话语。”<sup>[17]</sup>亦据此,文本就具备一种日常话语所没有的耐久性(durability),因为通过文本的固定化,话语可以超越时空而留传下来,但亦因此,文本本身衍生出多种利科所谓诠释功能上的分隔(distanciation),为阐释文本意义的工作造成多种困难。于是,利科把这些诠释学上的分隔细分为以下四个向度:

1. 文本这一固定化话语与其所指谓的意义之间的分隔。利科更强调超越这一层面的分隔就是“整个诠释学问题(hermeneutic problem)的焦点所在”。

2. 文本与作者意图(author's intent)之间的分隔。利科指出文本可理解为一个“作品”(text as work),即文本的作者有意识地将其意图、思想及意义“客体化”(objectification)而成为文本,“这种客体化就等同于人在劳动及艺术创作作

品中的表现”。<sup>[18]</sup>因此,尝试减少及拉近文本与作者意图构成文本分析的第二个诠释学问题。

3. 写作与阅读行动之间的分隔。利科指出写作本身亦可理解为作者将其意义从本身所处的时、空、社会文化以至物质性脉络超越出来,而使之具备耐久性,所以是一种“去脉络化”的过程(decontextualizing process);同理,阅读可视为读者把文本置于其所处的脉络内重新理解,所以是一种“再脉络化”的过程。源于作者与读者所处的不同脉络及二者所从事的“去脉络化”与“再脉络化”行动,构成文本分析的第三个诠释学问题。

4. 文本与所所谓的世界(the world of reference)之间的分隔。文本与语言的基本分别是后者与现实世界没有经验上的关联(empirical connection),它是一个自足的文字系统;前者则是个人运用语言来描述、说明及指谓现实世界,是“针对着事物,应用到现实,呈现出世界”。<sup>[19]</sup>因此,文本分析的第四个亦是“最基本的诠释学问题……就是说明在文本面前所呈现的那种存在的世界(the type of being-in-the-world),即生活世界(life-world)”。<sup>[20]</sup>

综合以上查尔斯·泰勒与保罗·利科的理论,可以把文本的阐释研究归纳为以下几个研究问题:1. 文本作为一种经固定化的话语,它背后所蕴含的意义与统一性是什么? 2. 文本的主体是谁? 这问题又可分为:(1) 文本的作者是谁? 意图通过文本表达意义的是什么? 作者是在怎样一个脉络下写作文本? 换言之,文本“去脉络化”了些什么?(2) 谁是读者? 他(或他们)从文本中阅读得到那些意义? 他是在怎样一个脉络下从事阅读? 即文本在被阅读过程中再脉络化了些什么? 3. 文本所指谓或尝试呈现的究竟是怎样的一种现实及存在的世界?

可以从个别教育政策文件入手,应用以上文本阐释研究的架构到教育政策研究中去。例如近年在世界各国所进行的一种以终身学习或学习为本的教育改革的有关政策文件,就是研究有关教育的最佳文本阐释研究的起点——例如香港特区政府在2000年9月提出的《终身学习、全人发展:香港教育制度改革建议》,英国政府教育及就业部1998年发表的《学习的年代:为新不列颠的文艺复兴》<sup>[21]</sup>,1996年发表的《终身学习》<sup>[22]</sup>,加拿大政府在2002年发表的《知识有价:为加拿大人的技能与学习》<sup>[23]</sup>,澳洲政府在1996年公布的《终身学习在澳大利亚》<sup>[24]</sup>,荷兰政府在1998年公布《终身学习:荷兰的新措施》等<sup>[25]</sup>。

若要对以上政策文本进行诠释学研究,首先要分析该政策文件所呈现及蕴含的统一性意义,分析该政府在文件中对哪些价值给予权威性的分配;第二个需进行探究的问题就是该教育政策文本的作者、意图为何及其身处的脉络探究作者在写作过程中“去脉络化”了些什么。然而,在教育政策文本分析中,研究者却会遇到一个在一般文本分析中没有的问题,这就是鲍尔所指出的多元作者(multiple writer)的问题<sup>[26]</sup>,这是因为教育政策文件(其实亦可适用于绝大多数公共政策文件)是由一些委员会或工作小组所撰写,而在一般民主国家中,重要