

# 再制度化与 国家政策能力重构

对美国中小学教育政策（1954—2016）的考察

肖方仁 著

中国社会科学出版社

# 再制度化与 国家政策能力重构

对美国中小学教育政策（1954—2016）的考察

肖方仁 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

再制度化与国家政策能力重构：对美国中小学教育政策（1954-2016）的考察/肖方仁著. —北京：中国社会科学出版社，2019. 1

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3659 - 8

I. ①再… II. ①肖… III. ①中小学教育—教育政策—研究—美国 IV. ①G639. 712. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 268354 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 谢欣露  
责任校对 季 静  
责任印制 王 超

---

出 版 社 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>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京明恒达印务有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2019 年 1 月第 1 版  
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 21.5  
插 页 2  
字 数 352 千字  
定 价 89.00 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营销中心联系调换  
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

# 序 政策能力与政策变迁：一个重要的研究领域

唐贤兴

（复旦大学教授、博士生导师）

呈现在读者面前的这部讲述和分析美国教育政策变迁的著作，提出了一个严肃的学术主题——在维持公共政策的稳定性（连续性）和变革性（变迁）的过程中，国家是如何提升其政策能力的。

剖析现代国家的政策能力是一个很有意思的学术话题。然而，公共政策研究作为一门独立的学科以来，政策能力及其提升这个重要的主题似乎被各种政策研究范式忽视了，至少，在各种理论框架和研究范式那里，鲜有把这个主题作为一个突出的专题来加以分析的。再进一步，如果试图把政策能力置于政策变迁的视野下来加以认识，那么，我们将会发现，那些主要侧重于政策变迁的动力、过程和模式的政策变迁研究，并没有刻意去考察国家的政策能力在政策变迁中所扮演的角色、所面临的挑战，以及所采取的提升政策能力的战略和策略。

显然，对政策能力和政策变迁的考察，无论在公共政策理论那里，还是在政治科学那里，都有着很大的研究空间。然而，研究难度也是显而易见的。在我看来，下面这些因素（我们不在重要性的维度上对它们进行排序）的存在，给我们深入和系统地研究这个学术主题带来了多方面的困难。

首先，政策能力这个术语的含义是比较模糊的。从政治科学的视角来看，政策能力（policy capacity）经常会跟国家能力（state capacity）联系在一起，后者主要表示一个政策体系将如何达到诸如合法性、责任、承诺等方面的恰当结果，以便国家进行有效的统治。而在公共行政学视野下，政策能力往往被用来理解政府的行政能力（administrative capacity），即政府是如何进行有效的资源管理的。到了治理理论那里，政策能力被用来解释那种致力于寻求“有效治理”（effective governing）的政策

设计应该是一种什么样的性质和状态，因此，与连续性、可靠性、决策力等方面要求相适应的知识选择，就成为衡量政策能力的重要指标。考虑到这些相关概念的关联性，一些研究者把上述三个既相互区别但又相互依赖的概念——行政能力、政策能力、国家能力——看成治理能力（governing capacity）的三个构成要素，或者说，这三个要素构成了关于能力的铁三角（the capacity triangle）模型<sup>①</sup>。然而，政策能力这个概念的内涵、外延和分类，在现有的研究文献那里，既多样且模糊，需要又进一步的厘定和讨论。

其次，人们很难寻找到恰当的标准来衡量和检验某个国家政策体系的能力程度。关于能力的铁三角模型给出了政策能力的构成要素，但在衡量能力程度的指标上设计出足够的、可接受的标准，是一项很困难、有争议的工作。人们通常从质和量两个方面来衡量某种政策行动的产出和结果（outputs and outcomes），并以此为标准来检验政策的成功或失败。这经常是考察和判断政策能力的一个维度。然而，遵循这种路径来进行评估，可能是很危险的。评估和衡量政策能力的质和量，有时候很难统一。比如，在定量上，政府在一些领域和事务上的高投入和高产出，并不必然意味着政策问题得到了较程度的解决，毕竟，人们在评价政策时，既要看结果，也要看影响，而在定量和定性这双重维度上，政策结果与政策影响经常是不一致的。再比如，如果从政策有无实现国家目标——政策有效性——的角度来评估政策能力，那么，我们在评价政策成功或失败时很容易陷入各种社会和政治偏见。随着时空的变化，对政策的评估也会发生改变。一些政治科学家通过比较研究指出，政策的成功“对不同的人在不同的时间里意味着不同的事情”<sup>②</sup>，这就是说，在政治过程中，人们总是根据特定的情景来判断和重构政策的成功或失败<sup>③</sup>，英格莱姆（Ingram）和曼（Mann）对这种经常具有高度主观性的判断提

<sup>①</sup> Martin Painter, Jon Pierre, “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes”, in Martin Painter and Jon Pierre (eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 3.

<sup>②</sup> M. Bovens, P. Hart, B. G. Peters, “Analyzing Governance Success and Failure in Six European States”, in M. Bovens, P. Hart, B. G. Peters (eds.), *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, 2001, p. 20.

<sup>③</sup> Mark Bovens, P. Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1996, pp. 74 - 84.

出了警告，认为“成功和失败是模糊的概念”，它们在“很大程度上反映了个人的目标、对需求的感知，甚至可能有对生活的心理倾向”。<sup>①</sup> 衡量指标之间的冲突性和人们判断上的主观性，加大了定义政策能力程度的困难性。

再次，对政策能力构成威胁或挑战的因素是复杂的。在一般意义上，无论是人的能力，还是机构、体系和制度的能力，都是一个程度性（而不是“有”或“无”）的问题。对能力的认知，意味着它是变化的、可以提高的。关于这一点，人们可以从社会学、人类学乃至生态学的大量文献中有关因为人的天性、生存需要而不得不提高适应性的阐述中得到理解。比如，很多社会学家和人类学家都承认，“人的天性使人类无法共存，或使这种共存变得难以接受的粗鄙和危险，因此，社会的训练和培养必不可少”<sup>②</sup>。当然，通过各种社会控制的形式（比如训练和培养），最后是不是提高了能力，则应该是另外一回事。事实上，面对各种压力和挑战所做出的适应性和变革性的行动，可能提高了能力，也可能降低了能力，还有一种可能的结果是能力状态没有发生变化。这是一个较为复杂的问题。

现在回到对政策能力的讨论。人们虽然可以在较为笼统的意义上归纳政策能力正在受到哪些方面的挑战，但某些特定的挑战因素，对于不同的政策体系而言，是具有不同的含义的。根据一般的理解，政策能力既受到外部因素的刺激和影响（external challenges），也经常同时会受到很多内部因素的挑战（internal challenges）。很长一段时间以来，关于全球化和全球治理的持续讨论和争论，反而模糊了人们对于全球化影响的认识，但是，民族国家内部的政策能力受到全球化——诸如，资本的跨国流动，国家间在经济或财政上相互依赖的日益增长，国际组织的变革，技术革新的速度和穿透力，各种传统和非传统安全威胁——的挑战。这种挑战更多时候是间接的，导致国家控制的弱化。政治科学家提出了丰富多样的国际关系理论，试图去解释全球化对国家能力到底产生了什

① Helen M. Ingram and Dean E. Mann, "Policy Failure: An Issue Deserving Analysis", in Helen M. Ingram and Dean E. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*, California: Sage Publications, 1980, p. 852.

② [英] 齐尔格特·鲍曼：《通过社会学去思考》，高华等译，社会科学文献出版社2002年版，第11页。

么样的影响，但对全球化对国家的政策能力的影响似乎都缺乏关注。所幸的是，也有一些研究公共政策的学者，已经关注到了这个问题。比如，Skogstad 主编的《政策范式、跨国主义与国内政治》一书，探讨的主题之一就是国内因素（制度的、文化的、话语的）是如何与跨国行为体进行互动的，以及这种互动又是如何对国内的和跨国的政策范式的变化产生影响的。<sup>①</sup> 政策变迁的内容是多方面或多层次的，在我看来，最为重要或重大的变迁当属政策范式的发展和变化。因此，在这个程度上，如何提高政策能力以回应这种挑战，也必然是民族国家的政策体系在重建政策能力时最为关心的方面。

对政策能力形成的内部挑战，几乎每天都发生在国内政治过程之中。20 世纪 80 年代以来波及西方国家和一些发展中国家的行政改革，其中一个主要的目标取向是提升政策能力。根据萨雷曼（Suleiman）的说法，一个并不令人感到惊讶的事实是，在大多数进行这些行政改革的国家，政策能力几乎是突然之间成为政府的一个突出问题，而如何形成一个协调的复杂制度系统则成为这些国家首要的政治和行政问题。<sup>②</sup> 客观上说，很多西方民主国家自愿推进的新公共管理改革取得了多方面的成果<sup>③</sup>，但是，像放松规制、削减开支、专业化、人力资源管理 etc 行政改革最终是提高了还是降低了政策能力，还需要谨慎评估。

最后，在不同的国家，政策能力的构成要素及其在政策变迁中的角色和意义，既有差异，也存在争议。比如，美国社会学家迈克尔·曼所说的制度化能力，在不同的国家就存在不同的含义或意义。在他的一篇广为引用的文献中，曼将国家权力分为专制性权力（despotic power）和基础性权力（infrastructural power）。<sup>④</sup> 其中，后一种权力（肖方仁博士将它翻译为“建制性权力”）涉及国家与公民社会之间如何进行制度化协商从而合理执行政治决策，以及有效地动员社会资源的能力。发达国家的

① Grace Skogstad (ed.), *Policy Paradigms, Transnationalism and Domestic Politics*, Toronto: University of Toronto Press, 2011.

② E. Suleiman, *Dismantling Democratic States*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

③ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

④ M. Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanism and Results", *Archives of European Sociology*, XXV, 1984, pp. 185 - 213.

公共管理在公私伙伴关系的建构上有着较强的能力和有趣的经验，但在公民社会不够成熟或成长较慢的国家里，政治权力对社会的控制而不是合作，通常是公共政策所履行的一个重要职能。因此，在不同的国家和社会，政策能力的含义以及它在政策变迁中的作用，存在一些结构性的差异。

由此经常引发的一个学术讨论主题是，“强国家”（strong state）对公共政策的变迁来说，到底意味着什么。在经验层面上，“强国家”对那些试图有效地调控社会、从社会中汲取资源的国家来说，始终是必不可少的一个因素。“政策无力”（policy incapacity）往往是政府体系内软弱、紧张、不协调等结构性问题的产物，或者说，政策能力的下降是结构不适或不当的结果。因此，人们通常所看到的国家能力和政策能力的塑造，一般是通过改变国家的结构、社会的结构，以及国家与社会的关系等途径来实现。这些方面的结构性设计是提升政策能力的一个关键变量。“强国家”是提升政策能力和推动政策变迁的一个关键因素，如果说这一点是可以接受的话，那么，接下去可能会有争议的一个问题是，因应于“强国家”需要的政策能力，在不同的国家为什么会有差异，以及与此相关的政策变迁为何表现出不同的路径和模式。显然，从基本的层面上来说，政策能力和政策变迁应成为比较研究的一个领域，而这方面大范围的跨国比较研究，目前还处于一个较低的水平。

上述四个方面构成了本书研究的起点和难点。虽然作者避开了比较研究的难点和风险，选取了美国的政策能力和政策变迁作为研究对象，但是，国别研究对于深化公共政策理论研究，甚至提炼公共政策理论是有意义的。如果类似的国别研究能够产生更多的成果，那么，在这个问题上的比较研究，也会有更好的基础。

肖方仁博士当初在选择研究方向和寻找毕业论文选题时，与我有过多次探讨。我建议他不妨对公共政策的一些传统主题进行深入的反思，其中，我提到了政策稳定与变革的问题，同时也提到了像政策能力这样相对缺乏系统研究的课题。通过阅读文献，他发现，通过梳理美国教育政策的变迁，可以更好地理解国家是如何在保持政策变迁和政策稳定的过程中提升政策能力的。于是，他确立了研究主题，并在博士学位论文基础上经过一些修改而形成了这本专著。对于美国基于平等的价值而设计的教育政策及其历史变迁过程，以及不同阶段的相关内容，本书通过

历史和案例研究的方法进行了较为详细的描述和分析。在这篇序言里，我将不再赘述。

如何建构解释性框架来分析政策变迁过程及其对重构政策能力的意义？显然，这是一个很有挑战性的工作。本书的研究也只是一个初步的尝试。在这里，至少有两个方面的工作需要有序地展开和深化。

第一，所建构的分析框架要能有效解释，美国的公共政策为什么可以在它独特的政治过程中既保持政策的连续性和稳定性，又能进行一些对后来的发展产生积极影响的调整和变革。美国的政治科学家已经开发出了众多分析框架来解释这一政治过程，本书作者对此进行了一定的借鉴。公共政策领域就其学术起源来说是美国式的，没有一个国家或地区像美国政府那样，将稳定的政府与来自体制外的解决社会问题的建议结合得如此紧密。<sup>①</sup>在这种美国式的政策观念下，国家（尤其是强国家）并没有被视为政治过程的分析中心。这种情形在教育领域尤其明显，在那里，强国家的建议和行动不受人欢迎。而作者却采用了以国家为中心的分析思路，那么，在思考公共政策的规范性问题（比如民主建设与再分配、平等之间的两难选择）时，就需要去解释这一以国家为中心的思路是如何加强美国在教育政策中的能力的。

第二，由于政策能力的概念本身有些模糊，我们需要定义政策能力，设计美国教育政策能力评估指标。在作者的分析框架中，“再制度化”是重构和提高政策能力的一个途径和过程。同时，美国的制度和国家的自主性，虽说在一定程度上是考察美国教育政策能力的可能维度，但在实际的政治过程中，这两个因素更多地表现为政策能力及其变化的制约因素，而不是直接衡量政策能力的可靠指标。因此，在美国教育政策变迁中，政策能力是指国家在教育领域的政策过程维持稳定和变革的能力，还是指有关的政策解决了教育本身存在的问题，不够明确和清晰。基于提高政策能力的需要来深入分析特定的政策变迁，包括变迁的动力和制约条件、变迁的过程、变迁的方式和途径、变迁的结果和影响等，从完善分析框架的角度来说，依然还有一段路要走。

---

<sup>①</sup> 芭芭拉·J·纳尔逊：《公共政策与公共行政：综述》，载[美]罗伯特·古丁、汉斯-迪特尔·克林格曼主编《政治科学新手册》（下册），钟开斌等译，生活·读书·新知三联书店2006年版，第789—790页。

诚然，我们必须对青年学者的研究工作抱有开放和包容的态度。毕竟，有了良好的问题意识，科学研究就迈出了最关键的一步。在分析框架的设计、案例分析和历史学分析方法的运用等方面，肖方仁博士做了细致而深入的工作。本书的研究，对于拓宽公共政策的研究范围，对于丰富公共政策的理论知识，都是有贡献的。我作为肖方仁的博士学位论文指导教师，很高兴见到他在过去几年里所付出的努力。本书在一些方面可能会存在问题，我们乐意听到学界各方面的批评。

2018年8月25日

上海·复旦大学

# 目 录

第一章 导论 .....	(1)
一 研究缘由 .....	(1)
二 研究对象及研究问题 .....	(4)
三 研究意义 .....	(22)
四 本书的基本观点 .....	(23)
五 研究方法 .....	(28)
六 本书结构安排 .....	(33)
第二章 政策过程与政策能力：文献综述 .....	(35)
第一节 政策过程理论：回顾与评价 .....	(35)
一 政策稳定与变迁的一般理论 .....	(35)
二 主要理论评价 .....	(38)
三 其他一些解释政策发展的理论 .....	(43)
第二节 文献世界里的美国教育政策发展 .....	(47)
一 教育哲学与教育发展 .....	(47)
二 美国教育政策发展及解释 .....	(55)
第三节 国家自主与政策能力：国家引导政策发展 .....	(61)
一 以国家为中心的研究 .....	(61)
二 国家自主与国家能力 .....	(65)
三 国家政策能力的本质 .....	(68)
第三章 再制度化与国家政策能力重构：一个分析框架 .....	(74)
第一节 制度的本质：文化—认知视角 .....	(75)
一 制度的权力关系本质 .....	(76)

## 2 | 再制度化与国家政策能力重构

二	制度的建构本质	(78)
三	制度的动态本质	(81)
第二节	美国国家能力的制度性约束	(83)
一	政治文化：非正式制度的约束	(83)
二	分权制衡的宪政体制：正式制度的约束	(86)
三	利益集团和政党政治	(88)
四	小结	(93)
第三节	再制度化与政策能力重构：一种解释	(94)
一	国家政策偏好	(95)
二	政策过程中的国家自主：制度支持与权力资源	(99)
三	历史维度中的政策发展与政策能力	(111)
第四章	国家利益与问题建构：艾森豪威尔的遗产	(116)
第一节	政策问题建构的逻辑	(116)
第二节	社会危机与国家责任：政策能力重构的历史背景	(119)
一	进步主义运动：社会问题与公众认知转变	(119)
二	新政改革：经济危机与国家责任的兴起	(121)
三	从进步主义运动到新政改革：政策能力 提升与国家自主	(124)
第三节	“布朗案”判决与国家承诺的平等	(126)
一	种族问题：美国一个遗留问题	(127)
二	国家利益与“布朗案”判决	(130)
三	“平等教育”的国家承诺	(135)
第四节	《国防教育法》：国家需要与优异教育	(137)
一	国家安全与公共教育	(138)
二	苏联卫星上天与问题建构	(142)
三	《国防教育法》与国家优异教育	(148)
第五节	艾森豪威尔的遗产	(153)
第五章	借势与国家自主：国家偏好的两次转变	(155)
第一节	民权运动与“平等教育”：国家偏好第一次转变	(155)
一	“布朗案”判决之后：国家自主的严重挑战	(156)

二	民权运动与《1964年民权法案》	(161)
三	“伟大社会”与ESEA	(168)
四	肯尼迪与约翰逊：简单评价	(178)
第二节	《国家处于危机之中》与教育责任：	
	第二次偏好转变	(179)
一	国家政策偏好又一次转变	(180)
二	《国家处于危机之中》报告：国家引领优异教育	(186)
三	目的性行动的意外后果？	(193)
第三节	权力关系突破：再制度化逻辑	(195)
第六章	掌舵与权力渗透：合作性政府的实现	(198)
第一节	ESEA之后：“弱”国家的困境与自我探索	(198)
一	“弱”国家的困境	(198)
二	国家自我探索	(209)
第二节	合作性政府的实现	(215)
一	掌舵：适时的国家引导	(215)
二	权力渗透与合作性政府关系	(220)
三	协商与两党合作	(228)
第三节	国家自主再讨论	(247)
第七章	时间与妥协政治：NCLB的胜利	(252)
第一节	历史维度下的政策发展：政策遗产与NCLB	(252)
一	“布朗案”判决的历史回响	(253)
二	国家利益与作为执行的政策强化	(256)
三	NCLB：一个妥协政治的结果	(264)
第二节	NCLB立法：国家权力的实现	(270)
第八章	更严格的要求与国家能力的限度：代结束语	(285)
第一节	NCLB政策执行中的问题	(285)
一	目标难以实现	(286)
二	经费不足	(289)
三	其他的正负影响	(291)

#### 4 | 再制度化与国家政策能力重构

(1) 第二节 国家能力的限度 .....	(292)
(2) 第三节 结语 .....	(300)
一 结论 .....	(300)
二 值得进一步思考的问题 .....	(303)

参考文献 .....	(307)
------------	-------

后 记 .....	(330)
-----------	-------

# 第一章 导论

## 一 研究缘由

传统的政策分析范式有两种，即成本—收益分析法和传统的阶段分析法。

成本—收益分析法，是把经济上的成本—收益分析作为主导性的政策分析标准。<sup>①</sup>这种简单思维忽视了政策过程中更为复杂的政治意义，遭到了很多人的批判。公共政策是对社会价值的权威性分配。<sup>②</sup>特别是在现代社会的复杂性和多元价值观念的影响下，政策选择本身就存在多元价值判断。正如哈罗德·拉斯韦尔所总结的，政治涉及“谁得到什么？什么时候和如何得到？”<sup>③</sup>政策过程的复杂性不是用简单的成本—收益的数量分析法就能解决的。<sup>④</sup>

传统的阶段分析法，将政策过程一般分为发现问题、确定问题、政策准备、政策制定、政策颁布、政策执行、政策评估、政策终结八个阶段。这种分析范式能为政策分析提供一个较为清晰的脉络，使分析者和实践者能够更好地对政策过程进行操控，从而能够向理想的政策目标前进。但是，随着社会的发展，传统的孤立的阶段分析法、因果分析法以及政策效益最大化等方法，已经因为政治过程本身的复杂性而不再适用。阶段分析法也忽略了政策过程中更多的行动者和政策参与者，掩盖了政

① [美] 迈克尔·豪利特、M. 拉米什：《公共政策研究：政策循环和政策子系统》，庞诗译，生活·读书·新知三联书店2006年版，第2—3页。

② David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf, 1953.

③ [美] 哈罗德·拉斯韦尔：《政治学：谁得到什么？什么时候和如何得到？》，杨昌裕译，商务印书馆2000年版。

④ 参见 [英] 尚塔尔·墨菲《政治的回归》，王恒等译，江苏人民出版社2005年版。另外，德博拉·斯通认为，政策话语内在地就是政治的，参见 [美] 查尔斯·福克斯《后现代公共行政》，楚艳红等译，中国人民大学出版社2002年版，第109页。

策过程的复杂性以及动力学特征。<sup>①</sup> 在认识到这种“教科书式的研究途径”的缺陷的情况下，政策过程理论成为一种流行的政策分析范式，它更重视把公共政策作为一个过程来分析，并且重点研究这种过程的发展动力。

对政策发展过程的历史分析，离不开对政策本身稳定与变迁的考察。合理的公共政策在完成其使命之前，有个较长的稳定时期，这是有效实现政策目标的关键。但是，随着经济社会的发展，也需要对政策做出适当调整。在某种制度环境下，相关制度安排和权力约束导致政策变迁尤为困难。从理论上说，公共政策的本质在于其公共性，其目的是实现公共利益。如果能够按照公共利益的要求，实现政策的制度化发展，这可能是最为理想的模式。但是公共性和公共利益本身很难界定，它们受到一定时期的价值观和社会环境的影响，同时也受到政策过程中行动体本身的价值判断的制约。

在很多人眼中，政策是团体平衡的产物，是阶级斗争的结果，而国家（政府）仅仅是以裁判者的身份出现。或者说，国家只是提供了一个利益争斗的舞台。虽然在政策发展研究过程中，约翰·金登（John W. Kingdon，以下简称金登）、保罗·萨巴蒂尔（Paul Sabatier，以下简称萨巴蒂尔）、弗兰克·鲍姆加特纳（F. R. Baumgartner，以下简称鲍姆加特纳）等学者提出了一些重要的概念，比如“三源流”的汇聚是政策行动的必要条件，信念是政策过程研究的重要变量，政策形象具有重要性，以及焦点事件的出现对政策变迁产生影响。但“机会之窗”理论过于强调“三源流”汇聚的时机性和行动者的被动性，忽视了行动者，特别是国家作为行动者的能动性，国家在很多时候因为其本身利益和偏好，会寻求引导政策发展。萨巴蒂尔的核心信念来自哪儿？它是自然形成的，还是来自国家在其中起着重大作用的社会建构？我们不得而知。政策形象和信念一样，也存在同样的问题。这些理论，忽视了国家作为一个重要的行动者在政策过程中的独特作用，忽视了国家作为引导者和推动者的角色及其成功实现偏好、引导政策信念（思想）的国家能力或政策能力。因而，需要引入一个以国家为中心的研究途径。

<sup>①</sup> Peter M. Hall and Patrick J. W. McGinty, "Policy as the Transformation of Intentions: Producing Program from Statute", *The Sociological Quarterly*, Vol. 38, No. 3, 1997, pp. 439-467.

对国家自主引导政策发展过程相关问题的研究，需要聚焦这样两个问题：第一个问题与国家政策能力有关，它关注于国家依靠什么提升了其在政策过程中的自主性。第二个问题与国家的干预模式有关，它聚焦于国家的政策选择以及政策过程中国家与其他行为体的关系。国家能力主要表现为能够对其他行为体产生影响的权力。在单一制国家中，地方政府权力来自中央政府，而且地方政府可以被中央政府单方面改变甚至取消。与之不同的是，在联邦主义国家，联邦政府和州政府都享有自治权。<sup>①</sup> 特别是美国，联邦政府（全国性政府）<sup>②</sup> 的权力甚至还来自各州权力的让与，美国联邦宪法<sup>③</sup>就专门列举了联邦政府的权力范围，而没有明确列举的权力由各州和人民保留，比如教育就是各州和人民的保留权力。因而，在美国，国家管理教育似乎本身就存在一个合法性的问题。美国政策学家琼斯区分了政治系统的合法化和公共政策的合法化过程。<sup>④</sup> 政治系统的合法化是公共政策合法性的前提，只有具备合法性的政府才能颁布具有合法性的政策。这样，要分析联邦制下美国教育政策发展中的国家自主与政策能力，首先要关注的问题是，国家权力在政策过程中是如何突破制度性约束而实现的，以及如何引导全国政策发展的。为此，我们选取1954—2016年美国中小学教育政策<sup>⑤</sup>作为分析对象，对其发展过程进行分析，以解释国家在其中的作用。当然，在对中小学教育政策的分析中，也会适当涉及比如职业教育、高等教育等政策内容。

选取美国中小学教育政策作为考察对象，有以下理由：第一，教育对国家而言，是一项异常重要的政策领域，伴随着国家的发展历程。基础教育质量的好坏，对一国的总体竞争力非常重要。“教育是立国之本。”从现代意义上讲，教育与现代经济、现代科技紧密相关，对现代生产、国家和民族生存与发展全局都会产生实质性的影响。<sup>⑥</sup> 美国是世界大

① [美] 托马斯·戴伊：《理解公共政策》，彭勃译，华夏出版社2004年版，第110页。

② 在本书中，国家政府、联邦政府、全国性政府都指代国家。这种用法吸取了保罗·彼得森（2011）的观点，见本书结论部分的解释。另外，用联邦政府指代国家时，是为与州政府相区别；而用国家政府时，是为了和社会分开。

③ 即指《美利坚合众国宪法》。

④ Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977.

⑤ 中小学教育即 K-12 education，或者 Elementary and Secondary Education。

⑥ 靳希斌：《教育经济学》，人民教育出版社1997年版，第8页。