



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。

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

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。

陈振明：“政策科学研究：论政策分析”，载《岭南学刊》，1995年，第1期。

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避免的问题和研究内容。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.

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

[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。

国外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。

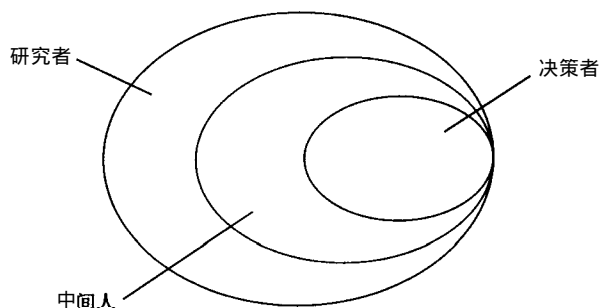


图 1-1 研究者、决策者、中间人具有不同的研究视野和领域

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 and 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

对规范分析之后形成的备选政策方案进行分析和论证，从政治方面、社会文化方面、经济方面和技术方面分别讨论政策方案实施在实践中的可能性及其可能产生的预期结果，并在备选方案中选择最佳的政策方案作为政策决策的依据和基础。

二

教育政策分析

（一）如何理解教育政策分析

教育政策分析是政策科学研究的重要组成部分和特殊形态。根据前述我们对于政策分析的认识，本书中把教育政策分析理解为：教育政策分析涉及整个教育政策活动过程，既包括关于教育政策系统和政策问题的一般理论研究，又包括关于具体教育政策决策、实施与评价的应用性研究，分析和研究教育政策系统和教育政策问题的方法论在其中具有重要的、核心的地位。

从某种意义上说，教育政策分析并没有自身独有的分析技术和研究方法论，一般的政策科学研究方法论和分析技术为教育政策分析提供了十分重要的理论指导和分析技术。例如彼得森（P.E. Peterson）就曾认为，教育政策分析不需要特殊的分析、特殊的概念和特殊的方法^①。但是，作为一个特定的政策科学研究领域，教育政策分析在应用政策科学方法论和分析技术时，应特别注意分析活动中的教育性，不能用公共政策理论中纯粹的功利标准来衡量教育政策^②。也就是说，教育政策分析除了要遵循和使用一般的政策科学方法论和分析技术以外，要特别考虑应用于教育这个特

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442页。

② 袁振国主编：《教育政策学》，南京：江苏教育出版社，1996年，第160—161页。

定的社会领域的教育政策与一般的公共政策相比所具有的特殊性。

教育政策分析是伴随政策科学和政策分析的发展而发展的。政策科学和政策分析是 20 世纪中期以后逐渐兴起的一个新的研究领域。从其形成、发展的历程来看,大致可以区分为四个发展阶段。第一个阶段是政策科学概念和独立学科研究领域的提出。1950 年,在《权力和社会:政治研究的框架》一书中,美国政治学家 H.D. 拉斯韦尔首次提出“政策科学”的概念,1951 年拉斯韦尔与勒纳 (Daniel Lerner) 合作出版了《政策科学:范围与方法的新近发展》一书,对政策科学的基本范畴和方法作了描述,奠定了政策科学发展的基础。在这个阶段,拉斯韦尔、戴维·伊斯顿 (David Easton) 等人都对教育政策研究产生较大的影响。^①第二个阶段是建立完善的政策科学体系和形成政策科学的基本范式。20 世纪 60 年代末 70 年代初,美国的 Y. 德洛尔出版了《重新审查公共政策的制定过程》(1968)、《政策科学探索》(1971)、《关于政策科学的构想》(1971) 等著作,被称为政策科学三部曲,德洛尔对现代政策科学的性质和内容作了新的概括。他所提出的理论形成了政策科学研究的基本范式。第三个阶段是 20 世纪 70 年代政策分析运动的兴起。林德布洛姆于 20 世纪 50 年代末期首次提出了“政策分析”的概念,被认为是政策科学发展中政策分析传统的创始人。在 20 世纪 70 年代,西方尤其是美国政策研究的兴趣逐渐从拉斯韦尔和德洛尔所强调的建立宏大、系统的政策科学体系转移到更能适应社会发展需要和更具应用性的政策分析上面来。第四个阶段是政策科学和政策分析独立学科地位真正确立的阶段。20 世纪 70 年代中期以后,那格尔是政策研究的重要代表。1983 年,那格尔组织编写出版了《政策研究百科全书》,确立了政策科学和政策分析的学科地位。

作为政策科学和政策分析的重要分支,教育政策分析始终是政治学和政策科学影响教育领域问题解决的一个重要工具。许多著名的政治学家、政策科学家都对教育政策研究产生了重要影响。目前,教育政策分析已成为世界范围内教育科学研究发展的新方向和新趋势。教育政策分析作为政策科学研究的一个重要的分支,在许多国家和地区特别是以美国为代表的许多发达国家成为教育科学研究的一个十分重要的领域。这些国家大都把

[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 444 页。

教育政策研究作为教育科学为教育实践服务的中介，作为政府教育决策科学化的一个重要环节而予以重视和支持。世界上许多著名的大学如美国的伊利诺依大学、哈佛大学和英国伦敦大学等都成立了教育政策研究系或教育政策分析系。在教育实践中，教育政策分析在教育决策和教育政策活动过程中日益发挥不可替代的作用，极大地促进了教育政策活动的科学化与民主化。

（二）我国教育政策分析产生与发展的背景

我国的政策科学研究起步较晚，始于 20 世纪 80 年代初期，整体发展水平相对落后于西方发达国家；特别是在政策理论研究方面更为落后。这与世界范围内政策科学发展的状况及其新的发展要求是不相称的。而与经济、政治、社会发展政策研究相比，我国教育学术界关于教育政策的研究尤其薄弱。

长期以来，我国的教育政策活动和政策研究存在许多的问题。例如，（1）教育政策分析的中介价值没有得到全面的、普及性的认识。人们往往认为政策是决策者的事，教育理论及其研究长期以来仅仅充当着教育政策解释者或政策合法性论证者的角色。能够影响决策的政策研究成果大多是由政府及其附属机构组织的，具有强烈的决策主体与研究主体趋同的特征，缺乏独立的学术或者学者角度的政策分析和研究。而现有的“有关教育政策的分散研究，大多数游离于决策之外，由于参与人员和信息收集的局限，只是提出了问题并未形成有重要影响的研究成果”^①。（2）教育政策分析或研究中，缺乏对教育政策学理的、体现时代精神的系统的价值分析和研究。在可能影响教育政策活动的众多因素中，国家政治的、经济的需要往往处于一枝独秀的地位，导致“决策程序中行政权力过大，会助长其随意性，削弱政策研究在决策过程中的作用”^②，而对于教育政策利益主体的需要和价值倾向缺乏重视和研究。（3）许多教育政策分析或研究仅仅是对公共政策分析理论的简单借用，对于教育政策的特殊性研究反映不够。（4）对教育政策侧重于现象形态的静态描述，缺乏对教育政策本体形态探讨和对政策过程的动态研究。所以，从总体上说，教育政策研究水平是滞后于教育

谈松华：“教育决策与政策研究”。参见袁振国主编：《中国教育政策评论 2000》北京：教育科学出版社，2000 年，第 4 页。

改革和发展的客观实际，决策过程也未充分发挥政策研究的参与作用。^①

目前，就我国教育政策分析或研究领域的有关文献来看，相对于一般政策科学的研究，国内规范化的教育政策理论研究文献相对较少，但总体上呈逐年快速增多的趋势。目前能够看到和检索到的教育政策理论研究的相关论著的数量相对来说并不算多，其中主要的研究成果可列举如下：

《教育决策论》（马超山，1988）、《纵谈我国的教育政策》（吴畏，1988）、《教育系统决策》（岳超源等，1988）、《教育政策学》、《论中国教育政策的转变》、《中国教育政策研究》（袁振国，1996、1999）、《教育政策学》（孙锦涛，1998）、《中国全民教育问题研究》（吴德刚，1998）、“教育政策学：一门正在发展的教育新学科”（袁振国，1996）、“教育政策研究当议”（曾天山，1997）、“走向政策研究”（袁振国，1998）、“教育方针、教育政策与教育法规”（萧宗六，1998）、“美国教育政策执行研究述评”（王明宾，1998）、“关注教育政策出台过程的研究”（吴志宏，1999）、“一个值得关注的课题：教育政策研究的中介价值”（胡东芳，1999）、“论代价与教育决策”（郭文安等，1999）、“教育政策方案的可行性论证问题研究”（李海生，1999）、“拓展教育研究，走向教育政策分析”（胡东芳，1999）、“教育政策概念的规范性探讨”、“简论教育政策的本质、特点及功能”（张新平，1999）、“区域教育政策浅析”（学民冈，1999）、《中国教育政策评论》（袁振国，2000）、“论教育政策的价值基础”（劳凯声等，2000）、《2000年中国教育绿皮书》（国家教育发展研究中心，2000）、《教育政策的经济分析》（曾满超，2000）、“教育政策研究的现状及发展”（谢少华，2001）、“素质教育呼唤政策支持”（袁振国，2001）、“审视教育政策的一个新视角”（刘复兴，2001）、“加强教育政策执行初探”（庞学光，2001）、“不确定性——现代教育决策的重要特征”（孟繁华，2001）、“制定教育政策的理论问题”（朱永新，2001）、《2001年中国教育绿皮书》（国家教育发展研究中心，2001）、《中国教育政策评论》（袁振国，2001）、《中国教育法制评论》（劳凯声，2002）、《我国教育政策评估存在的问题及对策》（刘孙渊，2002）、《中国教育改革决策中的认识论和方法论问题》（王伟廉，2002）、《关于教育政策分析若干理论问题的探讨》（孙锦涛，2002）、《试

谈松华：“教育决策与政策研究”。参见袁振国主编：《中国教育政策评论 2000》北京：教育科学出版社，2000年，第4页。

论教育政策研究分类的理论基础》（谢少华，2002）、《权力下放与课程政策变革——澳大利亚经验与启示》（谢少华，2002），等等。

就上述所提到的文献来说，其研究所涉及的领域主要包括：（1）教育政策研究和分析的意义与紧迫性，这类研究数量较多，占到总数的近四分之一，说明目前的教育政策研究还处于初创阶段。（2）教育政策研究的系统理论，主要以袁振国先生主编的《教育政策学》和孙绵涛先生主编的《教育政策学》为代表。前者通过国外和港台教育政策理论研究的介绍，对教育政策问题、政策目标、政策手段及政策评价等问题进行了研究；后者则涉及和研究了我国教育政策的有关问题，并提出了以“平等、自由和效益”为主要内容的教育政策理念。（3）具体教育政策的研究，如重点中学政策、全民教育问题、区域政策、课程政策的研究等。（4）教育政策认定、执行与可行性研究。（5）教育政策的概念研究。（6）教育决策过程研究。（7）教育政策的价值研究。（8）对于国外有关国家教育政策的介绍和分析。在上述文献中，大多数文献是近两三年发表的，一方面说明我国教育政策分析和研究近年来发展较快，另一方面也说明教育政策分析和研究特别是教育政策的基础理论研究才刚刚起步。但是，其中以教育政策价值系统作为分析和研究对象、特别是关于教育政策理论层面的价值分析框架或“理论平台”的研究并不多见。

在 20 世纪 90 年代特别是 90 年代后期，我国教育学术界的学者开始越来越多地认识到这些问题，认识到教育政策分析和研究的意义。在洞察世界教育政策研究发展趋势的基础上，指出：“教育政策学不仅是一门新兴的学科，而且是一门极有生命力的学科，会成为未来教育研究的核心学科。”^①并发出了“走向政策研究”、“拓展教育研究 走向教育政策分析”的呼声，认识到加强和突出教育政策分析和研究是教育理论研究面临的一个重要的紧迫的课题。

随着 20 世纪 90 年代末期以来我国教育政策研究的不断深入发展，成立教育政策研究领域的全国性的专业研究会，以组织、协调国内的教育政策研究和学术交流活动，推动国际性的教育政策研究学术交流活动，成为

袁振国主编：《教育政策学》，南京：江苏教育出版社，1996 年，第 6 页。

参见全国首届“教育政策分析”高级研讨会综述：“拓展教育研究，走向教育政策分析”。1999 年 8 月。

一个迫切的要求。在国内多位教育政策研究开拓者的奔走和努力下，在国家教育部和中国教育学会的支持下，中国教育学会教育政策与法律研究专业委员会筹备委员会于 2000 年成立，负责筹备成立中国教育学会教育政策与法律研究专业委员会。2000 年 10 月，在北京师范大学、华东师范大学、西南师范大学、华南师范大学、华中师范大学、国家高级教育行政学院和沈阳师范学院等单位及有关专家学者的发起和组织下，在北京大兴国家高级教育行政学院召开了全国教育政策与法律研究专业委员会（筹）的第一届学术年会，会议学术研究的主题是“中国教育政策与法律研究的回顾与展望”。与会代表一致认为，教育政策与法律研究是一个非常重要的学术研究领域，全国教育政策与法律研究专业委员会的成立将为进一步发展和繁荣教育政策与法律研究提供有利条件，对我国教育法制化进程也将起到积极的推动作用。2002 年 10 月，全国教育政策与法律研究专业委员会在辽宁省沈阳师范学院召开了第二届学术年会。会议学术研究的主题是“新时代我国教育政策研究与教育法制建设的主要问题”。这次学术年会充分体现了教育政策决策领域、学术领域、教育实践领域的交流和融合。与会学者普遍认为，我国的教育政策与法律研究要密切联系我国教育改革和发展的实际，教育政策与法律的学术研究要根植于教育实践，学术与理论要从教育实践中“生长”出来，要能够真正为教育改革和发展服务。这是我国教育政策与法律学术研究发展的根本方向。与此同时，设立于北京师范大学的全国教育政策与法律研究专业委员会秘书处定期编辑专业委员会的通讯，推动了教育政策与法律研究领域的学术交流。2003 年 2 月，北京师范大学教育政策与法律研究所主持建立了国内第一家以教育政策与法律研究和教育政策与法律知识普及为主要目的的专业性网站——“中国教育政策法规信息网”。这些学术活动大大推动了我国教育政策分析事业的发展步伐。

（三）教育政策分析：一个必不可少的中介

如何认识教育政策分析在教育科学研究和教育科学体系中的地位？作为一个新兴的教育科学研究领域，教育政策分析是联系教育科学和教育实践的一个必不可少的中介。作为一门新兴的教育学科，教育政策分析是教育科学体系中一个日益重要的组成部分。有的学者甚至认为，教育政

策学不仅是一门新兴的学科，而且是一门富有生命力的学科，将会成为未来教育研究的核心学科。^①

首先，教育政策分析是教育科学理论与教育实践之间一个不可缺少的中介。在教育科学、教育政策与教育实践之间存在一种特殊的关系。作为教育科学研究的一部分，教育政策分析的理论 and 结论是教育科学理论的结晶和有机组成部分；同时教育政策分析的对象是教育政策系统、教育政策问题和政策活动，它可以把教育科学与教育政策密切联系起来。教育政策是国家、政府领导、管理和发展教育的主要手段和工具，它依靠国家的强制力量发挥效力，具有行政的效力和法律的效力，因而对教育实践活动具有直接的强有力的影响，一切教育教学的活动都必须遵循国家或地方的教育政策展开，从而注定了教育政策与教育实践之间具有密切的、千丝万缕的联系。而从教育科学与教育实践的关系来看，在理论上，教育科学虽然能够反映教育发展的客观规律，对教育实践活动具有重要的指导意义，但是，与教育政策所不同的是，教育科学不具备行政效力和法律效力，不能强制性地要求学校和教育者遵照执行。所以，教育科学必须有效地影响（服务、支持、解释、批评和纠正）乃至转化为具体的教育政策，才能更有效地指导教育实践活动。因此，以教育政策为研究对象的教育政策分析是沟通和联系教育科学与教育实践的一个必不可少的中介。尤其是在当代我国教育理论研究严重脱离教育实践这样一个背景中，教育政策分析的中介作用显得特别重要。

其次，教育政策分析可以综合利用多个人文社会学科和自然科学的知识、理论和方法，研究和解决教育问题和教育政策问题。教育政策分析还可以综合利用大多数的教育学科的知识、理论、方法来研究和解决教育问题与教育政策问题。教育政策分析可以从根本上克服教育科学理论和教育科学研究脱离教育实际的弊病，通过把理论应用于解决实际的教育问题和教育政策问题，使教育科学具备联系实践的、可操作性的品质；通过对现实教育实践中的教育政策进行分析、批评，通过及时纠正不科学的、不合理的教育政策以及在特定教育政策指导下的教育实践，教育政策分析可以大大提升教育科学理论的实践价值。所以，教育政策分析是教育科学体系中一个日益重要的有机组成部分，甚至可能成为教育科学体系中的核心学科。

价值问题与教育政策分析

(一) 教育政策活动中，价值问题具有特殊的核心地位

教育是一种特殊的培养人的社会实践活动，教育实践活动的主体和客体都是活生生的能动的人，这是现代教育理论公认的结论。现代人生活的过程就是教育和受教育的过程，学习和教育是贯穿现代人一生的重要特征，这是终身教育思想的基本观点。人的生活与价值、意义等问题是密不可分的。狄尔泰认为，人类的生活是有意义的。因为人类的生活具有一种时间的结构，在这里时间的意义并不是钟表所标志的时间，而是表示人类生活的每一刻承负着对于过去的觉醒和对于未来的参与。这种时间结构组成了包括感觉经验、思想、情感、记忆和欲望的人类生活的内在结构，所有这些则形成了生活的意义。^① 马克斯·韦伯（M. Weber）用“文化事件”来表征人类的社会生活，而“文化事件的规定包含着两种基本的要素，这就是价值和意义”^②。李凯尔特也认为，“没有价值，我们便不复‘生活’，这就是说，没有价值，我们便不复意欲和行动，因为它给我们的意志和行动提供方向。”^③ 由于教育与现代人类生活具有特殊联系，价值和意义也是教育的题中之义。教育政策活动既是人类社会生活的重要部分，同时又是以教育这种特殊的培养人的社会活动为自身的对象，价值与意义因此成为教育政策活动的基本要素，并往往对教育政策活动产生决定性的影响。

① H. P. Rickman, "Meaning in History: W. Dilthey's Thoughts on History and Society", London 1961 p.95.

② [德] 马克斯·韦伯著，韩水法等译：《社会科学方法论》，北京：中央编译出版社，1999年，“韦伯社会科学方法论概论”（汉译本序）第5页。

③ H. Rickert, *System der Philosophie I*, Tübingen, 1921. p.113. 转引自[德] 马克斯·韦伯著，韩水法等译：《社会科学方法论》，北京：中央编译出版社，1999年，“韦伯社会科学方法论概论”，（汉译本序），第8页。

包括教育政策在内的公共政策活动本质上是政策主体的一种主动的选择活动，而选择即意味着价值理性相对于工具理性的优先性。尽管目前人们对公共政策的定义多种多样，但是不论如何定义，从公共政策的过程来看，公共政策都是政策主体的一种主动的选择活动。任何一项公共政策，从提出政策问题到解决问题，都会引起社会现实生活的变化，这种变化首先是价值因素参与政策过程的结果。政策主体在经历一系列选择时要面对多种相互冲突的因素、关系和问题，如哪些方面应在未来的教育发展中获得优先权，哪种关系或因素应得到重视，哪些问题要得到优先解决，在进行政策选择时都直接受到政策主体价值观念和价值标准的影响。这种价值标准在时间顺序上首先发生于政策主体与外部现实生活世界构成某种选择性关系之前，决定着政策主体对于现实生活世界的感觉、经验、情感、思想、态度及其选择性行动。因此，明确的价值标准是进行政策选择的必要条件，否则公共政策本身就会陷入混乱，失去其应有的内在逻辑。也就是说，“价值标准直接影响甚至决定公共政策的性质、方向、合法性、有效性和社会公正的程度。因此，价值标准的确认和选择是公共政策的决定性的因素之一。”^① 如果一项教育政策不能体现该社会大多数人所公认的价值标准，该政策就无法得到普遍的认同，就会损害社会公正，也不会得到有效实施并取得预期的效果。

当代发展中国家的公共政策存在着一个政策内生性问题^②。各国的公共政策解决的是各自不同的问题，这些问题一般都具有区别于别国的某些价值特征。因此，任何公共政策都必须建立在与本国的历史沿革、文化传统、政治经济体制和公众心理特征相适应的价值基础之上。如果公共政策所确定的目标和模式不能从本民族或本国的社会政治、经济、文化等一系列特征出发，公共政策就很难在社会公共生活中实施并取得预期效果。就此意义而言，公共政策的内生化可以理解为公共政策的本土化、乡土化，这一问题的核心是如何根据本民族和本国的特点来确立自己的政策活动模式。由于教育与社会政治、经济、文化、历史之间具有直接的密切的联系，教育政策内生化过程中的价值问题就显得尤其突出。宏观政策环境中政治的、经济的、文化的、历史的价值标准都会通过某种途径转化为教育

张国庆：《现代公共政策导论》，北京：北京大学出版社，1997年，第49页。

张国庆：《现代公共政策导论》，北京：北京大学出版社，1997年，第359—361页。

政策的价值标准,进而使教育政策本土化和乡土化。可见,研究教育政策的价值系统特别是价值标准,是教育政策内生化的必然要求。

然而,在政策科学发展历史过程中,“价值中立”的观点曾经产生很大的影响。行为主义和实证主义学派^①主张政策分析要保持“价值中立”和“技术性”。按照实证主义的看法,政策科学“系统研究价值准则是肤浅的、多余的,甚至是不合时宜的”^②。政策科学的主要奠基人之一 H.D. 拉斯韦尔认为政策科学的哲学基础建立在理性实证主义之上,政策分析要坚持科学的方法论^③。当代美国的专家政治协商派甚至认为后工业社会的政策分析者也要通过科学和技术为利益集团服务,他们中立、无私,是一种工具^④。马克斯·韦伯以“价值无涉”或“价值中立性”为特征的社会科学方法论为这种倾向提供了强有力的方法论基础。从政策科学历史发展的过程来看,大多数现有的政策理论模式如理性决策模式(理论)、渐进主义决策模式(理论)、政治系统理论、团体决策模式(理论)以及精英决策模式(理论)等,都是侧重于对决策过程的研究,关注的是政策活动的秩序问题,它们更关注“是什么”等事实问题,而对于政策的价值内容不够重视。国内有的学者认为西方政策科学发展中的这些政策模式的理论基础是功能主义和客观主义(实证主义)^⑤。

政策科学的这种特点自然影响到教育政策的研究,国外的有关文献认为,过去的“大多数的教育政治学研究倾向于描述政治决策的结构、要素和进程。而(政策)问题所包含的价值内容却没有得到很好的分析”^⑥。

行为主义强调:用科学方法和观点研究政治社会问题,但重视研究社会政治生活过程和具体实际的行为,不重视探讨事物的本质。实证主义则主张:以自然科学的方法论为标准来研究社会科学。从社会科学知识能够保持价值中立的假设出发,主张政策分析应以对基本的客观事实的最系统的观察为背景,建立在经过验证的经验事实的基础上。并由此把政策分析与政策辩论(Policy advocacy)严格区分开来,形成政策分析的理性模式或线性模式。

[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,第634页。

陈庆云著:《公共政策分析》,北京:中国经济出版社,1996年,第70页。

① William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, pp.52—57. 转引自陈庆云著:《公共政策分析》第75页。

谢少华:《试论教育政策研究的分类及理论基础》,见袁振国主编:《中国教育政策评论2001》,北京:教育科学出版社,2001年。

⑥ Robert T. Stout Marilyn Tallerico and Kent Paredes Scribner, “Values: the What of the politics of education”. *The Study of Educational Politics*. Edited by Jay D. Scribner and Donald H. Layton. The Falmer Press, London, 1995. pp.5—19.

并且还认为,在教育政治学研究中,“关于价值对于政治过程和结果的影响的直接考察只是最近的事情”^①。但是,实际上,从20世纪70年代开始,“政策科学试图改变有史以来的决策方式……开始把价值分析引入政策过程的研究之中,并初步取得了一些进展。”虽然“当代科学的规范完全排斥价值观问题,而政策科学则试图把完全由伦理学和哲学所垄断的价值观问题,引入科学研究之中。即试图通过探讨价值的涵义、价值的协调、价值的代价和信奉价值的行为基础,进一步帮助决策者进行价值观的选择”^②。其中,Y.德洛尔、J.哈贝马斯(J. Habermas)等人对“价值中立”的倾向进行了强有力的修正^③。特别强调科学方法论的拉斯韦尔也没有完全否定政策活动中的价值问题,也曾认为“政策科学的研究方法不仅强调基本问题和复杂模型,而且在相当程度上要澄清政策中的价值目标”^④。

特别是在当代西方教育政策研究领域,S.泰勒(Sandra Taylor)等人提出了批评性政策分析(Critical Policy Analysis in Education)的概念,认为教育政策分析不可避免地要引入价值因素^⑤。实际上,在20世纪60—80年代,经过实证主义的方法论的统治以及对其的反思之后,人文社会科学研究强调“价值涉入”已成为一种趋势。与这个趋势相适应,教育政策研究和分析也面临着由强调“价值中立”的研究范式向强调“价值涉入”的研究范式的转变。

威廉·N.邓恩在评价西方政策科学发展时也指出,“当前政策分析的主流仍是价值中立”。“大多数标准的政策分析性步骤并没有帮助对竞争性伦理假设进行系统和深思熟虑的评价。需要的是方法论的创新,这能提高现有能力来全面观察政策分析这一广泛的多学科领域中存在的问题:公共

① Robert T. Stout, Marilyn Tallerico and Kent Paredes Scribner, “Values: the What of the politics of education”, *The Study of Educational Politics*, Edited by Jay D. Scribner and Donald H. Layton. The Falmer Press, London, 1995. pp.5—19.

② [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4、5页。

德洛尔批评拉斯韦尔过分推崇行为科学方法论的作用,主张政策分析的系统群研究法。认为政策科学以探讨价值、价值协调、价值代价和信奉价值的行为为基本内容,帮助决策者对价值观进行选择。哈贝马斯则提出了“交往合理性”概念,强调了反映价值原则的交往行为的意义。他们都对马克斯·韦伯的“价值中立”方法论进行了反思。

[美]卡尔·帕顿、大卫·沙维奇著,孙兰芝等译:《政策分析和规划的初步方法》,北京:华夏出版社,2001年,第30页。

⑤ Sandra Taylor, Fazal Rizvi, Bob Lingard and Miriam Henry, *Education Policy and the Politics of Change*. London and New York: Routledge, 1997.