

教育政策研究：传统、视角与方法

黄忠敬

〔摘要〕 从国家层面来看,教育政策研究在不同的国家语境中形成了不同的研究传统,形成了以美国为代表的倾向于实证主义的政策科学传统和以英国为代表的政策社会学传统。从学科视角来看,形成了教育政策研究的经济路径、组织路径和批判路径,经济路径是利用经济学来阐述教育结果的产品和有关市场机制运用于教育领域的问题,组织路径是利用政治科学、社会学和组织理论来解释教育政策执行的运作方式,批判路径是阐述有关教育政策文本生产和教育政策话语中的权力关系。从研究范式来看,教育政策研究主要包括精英研究、轨迹研究、执行研究和话语分析等不同的方法,精英研究是对政策制定者的生命史研究,轨迹研究即跟踪一个具体政策的酝酿、产生和付诸实践的案例研究,执行研究即关注如何阐释政策文本以及这些文本如何转化为行动,话语研究是对政策文本和话语进行权力关系分析。

〔关键词〕 教育政策研究;研究传统;学科视角;研究方法

政策研究来自于传统的理性主义(rationalist)和解释主义的方法(interpretivist),同时使用来自于批判的、后结构主义和后殖民主义的理论,运用多种教育政策研究的路径,确立不同政策研究的视角。不同理论的知识基础与对政策的解释是不同的,也各有优缺点。一般来说,实证主义根据可观察的、可推广的和可预测的数据来判断知识的合法性,而解释主义则强调现实的社会建构,并寻求根据目的来解释人类的行为。反过来,后实证主义的视角关注意义生成的过程,而批判的路径强调权力在建构与判断知识言论合法性中的重要性,从阶级、种族与性别等视角来分析权力在政策中的作用。这说明理论框架与方法工具各有所长,也各有所短,没有好坏之分,关键是研究问题与研究方法的匹配度与适切度。本文回顾了教育政策研究的两种传统,分析了教育政策研究的学科视角,探索了教育政策研究的主要方法,以期对我国的教育政策研究的学科建设有所启示。

一、历史回溯：教育政策研究的两种传统

政策研究的早期阶段,主要是政策科学家运用“政策科学”的方法,探索制定、发展、执行和评估公共政策,在很大程度上满足国家的需要,帮助国家建立优先项目,确保项目的效率与效果。这样,

黄忠敬,教育学博士,华东师范大学教育学系教授、博士生导师,教育部人文社科重点研究基地基础教育改革与发展研究所研究员(上海 200062)。

就出现了所谓的“理性主义”的政策研究方法(rationalist approach),即描述决策的步骤,从分析政策背景与解释政策选项范围,到政策选择、产生、执行和评估的整个过程。这样,政策研究作为一个领域,通过学术的努力,与社会变革紧密相连,逐步推进决策由经验决策走向科学决策。

然而,在20世纪80年代,理性主义的政策研究方法开始受到批评与质疑,逐渐失去了往日的风采,原因是:首先,理性主义的方法并不能产生它期望的可靠的、普遍的和可预计的政策知识。其次,理性主义方法所依赖的实证主义社会科学观念受到质疑,至少受到了挑战。第三,新的理论不断得到发展,比如批判理论、女权主义、后结构主义、后殖民主义等,不断削弱理性主义方法所主张的知识基础和价值中立立场。第四,许多政策干预所依赖的凯恩斯主义的理论也失去了大众的支持,尤其是撒切尔和里根政府对其意识形态攻击。他们信奉新自由主义的思想(Neoliberalism),实施新自由主义的政策,主张以市场化、私有化为核心的改革措施,反对政府干预,紧缩社会福利和各项公共开支。主张弱国家,认为私的就是好的,公的就是坏的。对于新自由主义来说,世界的本质就是一个巨大的超级市场,“消费者选择”便是对民主根本的诠释和保障。^①新自由主义的市场意识形态在全球占了上风,新自由主义的全球化过程不断改变着公共政策发展的政治、经济与文化语境。

在全球化的语境下,公共政策已经超越了国家的边境,在全球体系中定位公共政策的发展。尽管国家政府仍然对发展本国的政策拥有绝对的权威,但是这个权威已经不再是单一的了,它受到全球力量的广泛影响,国际组织比如联合国教科文组织、OECD和世界银行等在全球的影响越来越大。受到跨国力量与世界联结的影响,全球政治关联和全球共同体正在改变着人们的认同感和归属感。旧的理论与方法论已经不再够用了,需要新的视角理解世界的政策过程与不断增强的网络化,这要求一种新的全球想象力,需要全球视角与超越民族-国家的视角。

这些转型不可避免地影响到教育政策。随着全世界的教育制度变得更加复杂,政府要么不能或不愿意支付教育膨胀,因而寻求市场的解决办法。拒绝凯恩斯福利国家,政府不断缩小在教育中的作用,更加依赖于市场的机制。从而导致了教育目的与治理从社会民主向新自由主义的转变,导致了一方面教育的公司化、私有化和商业化,倡导学校选择,另一方面越来越需要教育问责,强化标准化和绩效考核。同时,教育目的重新定位为窄化的人力资本,教育的角色是满足全球经济的需要并确保国家经济的竞争力。^②

就理论与方法而言,教育政策研究在不同的知识背景中会有所不同。从国家的层面来看,政策研究在不同国家的语境中存在不同的意义,在不同的国家背景中也形成了不同的研究传统。例如,比较英国与美国的教育政策分析,就可以看出不同的研究传统。英国主导方法来自于批判社会学传统,而美国主导方法更多的是传统的工具主义视角,倾向于实证主义和功能主义方法论。然而,尽管差异是显而易见的,但是全球化已经加速了思想与学术的全球流动,现在已经出现了全球性的教育政策研究领域。

(一) 政策研究的科学传统

政策科学研究的传统可以追溯到1951年由拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学:范围和方法的最近发展》一书,此书被称为政策科学诞生的标志。它强调了政策科学研究的跨学科性,强调政策研究的时间与空间维度,强调了学术界与政府部门的相互合作,强调了理论与实践的关系以及政策与社会的关系等。作为一个里程碑式的著作,此书指明了社会科学的政策科学方向(policy science),奠定了政策研究的实证主义和功能主义传统,并开启了政策科学研究持久的运动。

①[美]阿普尔:《谁改变了我们的常识》,罗燕译,《清华大学教育研究》2006年第4期。

②F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, London and New York: Routledge, 2010, pp. 1-4.

通过实证的方法或实验的方法开展基于证据的研究,是教育政策科学化的典型特点。一个著名的案例是 20 世纪 60 年代美国芝加哥大学社会学家科尔曼(James S. Coleman)在美国 4000 多所学校对 64 万多名学生和 2 万多名教师开展的大规模调研,研究美国教育不平等的问题。并于 1966 年向国会提交了《关于教育机会平等》的报告,史称《科尔曼报告》。他的研究不仅关注教育的投入如教育经费、教育设备、教师工资等,更关注教育的产出如学生学到了什么等。不仅关注学校的物质条件,更关注学生的社会背景和家庭因素,得出了决定学生成绩高低的并非学校物质条件,而是学生的家庭背景因素的结论,从而重塑了美国的教育政策,对美国教育体系的变革产生了深远的影响。^① 另一个著名的例子是美国田纳西州从 1985 年开始的班级规模对学生成绩影响的大规模随机实验研究,有 80 所小学的一万多名学生参加,通过实验组和对照组的班级规模的大小调整,来分析班级规模与学生成绩的因果关系。研究发现,小班化的确有利于学生学业成绩的提高,尤其对处境不利的学生更有好处。这个研究成果成为美国一些州开展小班化政策的强有力的依据。但是,这个政策并没有得到大面积的推广实施,因为这个教育成效需要大量的教育投入,而不是每个州都愿意投入那么高的教育成本。

21 世纪以来,美国政策科学研究开始关注基于证据的政策(evidence-based policy)。基于证据政策的兴趣与新公共管理相关,与公共政策追求效率与效果的压力有关。这也可以视其为理性主义政策制定的当代版本。比如,为政策的研究,往往是一种委托的政策研究,通常假设一种理性主义的“工程”模式的方法论,涉及一系列的步骤,从具体的政策目标,分析可能的执行策略,选择执行可获得的资源,选择实现具体政策目标最有效的策略,到实际的执行。这种路径的目标与手段是绝对独立的,而效率与效果是最重要的运作价值。它强调证据和绩效计算。近些年来,这个路径,即通过数字来呈现政策现实,已经在全球畅行。Rose 用“数字政策”(policy as numbers)这个短语来指称新公共管理理念下的与某种结果问责相关的政策,通过一些主要的绩效指标来体现。这些指标又被称之为“审计国家”(audit state),很明显,这种审计文化对政策的分析和政策评估具有启示意义。

美国的国家教育政策,无论是《不让一个孩子掉队法案》(No Child Left Behind, NCLB),还是《每个学生都成功》(Every Student Succeeds Act, ESSA),都非常强调基于证据的教育政策。在 ESSA 法案中,证据分为四类,即:(1)有力的证据(strong evidence)——至少一个设计优良并得到很好执行的实验研究(随机控制试验);(2)较有力的证据(moderate evidence)——至少一个设计优良并得到很好执行的准实验研究;(3)有希望的证据(promising evidence)——至少一个设计优良并得到很好执行的相关性研究,此研究对选择性偏见进行了控制;(4)阐释了一个原理(demonstrate a rationale)——活动、策略和干预阐释了一个原理,此原理建基于高质量研究或表明有可能提升学生或其他结果的积极评估。这个活动,必须有持续不断的努力以评估活动、策略或干预的效果。

基于证据的政策被许多政策制定者和决策者视作政策决策的上等路径,相对于政治性的或意识形态的决策,它有诸多的优势。然而,众所周知,证据也可能成为支持采纳某些政策而不是其他政策的工具。尤其在政策研究比较具有争议性的领域,比如教育的半市场化,问责改革,或者激励主义政策。思想库、国际组织和其他的知识经济人能够提炼认同的数据和补充性的资料以支持预先确定的政策偏好。这种过滤筛选的操作意味着研究从意识形态向政策建议的发展,并运用科学和证据作为合法化的外衣。因此,根据 Pawson(2006)的说法,相对于基于证据的政策(evidence-based policy),基于政策的证据(policy-based evidence)更是一种普遍的实践。^②

①[美]詹姆斯·S. 科尔曼等:《科尔曼报告:教育机会公平》,汪幼枫译,上海:华东师范大学出版社,2019 年,第 5-6 页。

②F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, pp. 18-19.

美国的政策分析倾向于在实证主义、多元论和功能主义的框架下关注政策的评价和执行。例如,美国教育研究协会(AERA)的期刊《教育评估与政策分析》(Educational Evaluation and Policy Analysis)体现了实证主义的风格,聚焦于教育评估与政策分析,以及教育政策与二者之间的关系,诸如使用多元线性模式来分析学校特点与学生成绩之间的关系,或者关注于分析问责绩效等具体的治理政策的影响,等等。^①

在美国,教育政策分析作为一个学术领域通常倾向于与教育政治学联系在一起,与法学联系在一起。美国的政策分析比英国更多地关注政策的法律框架和法律后果。美国的政策制定者高度关注法律挑战的可能性,通常一直到最高法院,而政策分析者必须考虑到如何在美国宪法的合法规范内制定政策。即使对美国的教育政策开展批判性研究,例如批判种族理论,也要考虑到合法性问题。

(二) 政策研究的社会学传统

政策社会学扎根于社会的传统,具有历史的视角,往往采用质性的研究方法和阐释学的分析方法。不仅是描述性与分析性的,而且是规范性和想象性的。政策社会学不仅描述了权力与政策过程的关系,而且也指出改进的策略。政策社会学建基于规范性原则基础之上,鼓励平等,尊重差异与民主参与。政策社会学分析拒绝价值中立,强调不仅要体现特殊的价值,而且本身就是一种价值活动。

在英国和欧洲大陆,教育政策分析一般都归于教育管理学的,近些年教育社会学领域也开始关注教育政策分析,比如吉尼·奥兹加(Jenny Ozga)、斯蒂芬·鲍尔(Stephen Ball)、高夫·惠蒂(Goeff Whitty)等都从社会学的视角来分析教育政策。从20世纪80年代开始,英国政策社会学的方法开始流行起来,在撒切尔政府时代,教育社会学作为一个研究领域持续地受到攻击,导致许多教育社会学家转向政策分析。英国的政策研究就很注重定性研究,一些政策研究往往通过采用个案研究的方法。一些新马克思主义者运用批判理论来分析教育政策中的阶级、种族与性别等问题,一些学者关注国家与教育政策的关系研究,还有一些学者关注对精英的研究,通过人种学方法探究关键人物在政策制定过程中的重要作用。主要的研究成果反映在这个领域一个主要的期刊上,即英国的《教育政策期刊》(Journal of Education Policy),此刊物的编委会包括批判理论家、哲学家、学校改革者、经济学者、心理学家和政治学家等一大批批判性学者,对教育政策开展批评性的研究工作。当时,政策社会学受到各种批判社会理论的影响,包括女权主义、后结构主义、后殖民主义和后现代主义等等。Gale拓展了政策社会学的传统,提出政策历史编纂学、政策谱系学、政策考古学作为政策分析的方法,而大量的政策学者如彼得斯(Michael Peters)开拓了基于福柯治理术(governmentality)概念的政策分析方法。奥尔森(Olssen)也提出用福柯的方法分析全球化背景下的教育政策。^②

在20世纪90年代,在英国语境中,斯蒂芬·鲍尔指出,批判教育政策分析受到诸多的争议与批评,也没有得到实证证据的支持。在过去20多年里,这个情景已经发生了变化。它面临着两种压力:一是与社会科学理论的发展有关,二是涉及受到政府的政策研究的影响,即受到新公共管理和基于证据政策的广泛运动的影响。教育的研究范式直接或间接成为政府政策的焦点(通过优先资助、产出和影响力的关注,鼓励政策相关的研究),力图使某些理论和方法框架高于其他框架。教育政策分析走向了折中主义(批评与功能主义的,定性与定量的),而且越来越关注理论与方法的问题。^③

政策研究的社会学范式自然受到法兰克福学派、批判理论、福柯(Michel Foucault)的知识与权力

^①F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, p. 57.

^②F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, p. 57.

^③F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, p. 58.

理论、布迪厄(Pierre Bourdieu)的文化资本理论、哈贝马斯(Jurgen Habermas)的交往行动理论以及后现代理论等多种理论流派的影响,强调政策研究的价值有涉,并主张由政策分析来取代政策科学。一些政策研究学者也批判了传统的政策研究把政策对象看作是事实的观点(policy as fact),指出政策不过是文本(policy as text)或话语而已(policy as discourse),其中不乏语言、修辞的技巧,也需要不同“读者”对政策进行“再脉络化”。

二、学科视角:教育政策研究的主要路径

从研究的理论基础与学科视角出发,我们可以大致区分出三种教育政策研究方式,每种方式有与此相关的更广的探究领域、典型的研究问题和研究方法。

第一种方式是利用经济学来阐述教育结果的产品和有关市场运用于教育人员和服务的问题。典型的问题包括:学校教育的支出与学生的学习如何关联?教育市场结构的变化(例如,变革老师雇佣的局限)如何影响价格(例如教师薪水)和生产率(例如学生学习效果与教师挣得的工资之间的相关性)?关注这些问题的研究通常使用日常教育制度运作过程中产生的大量数据,分析方法建立在经济模式的基础之上。

第二种方式涉及组织研究,利用政治科学、社会学和组织理论来解释这样的问题,即正式的政策执行时的运作方式。典型的问题包括:政策的目的是什么?当教育者和其他人试图执行政策时会发生什么?哪些因素影响执行?作为执行的政策与作为目标的政策有何区别?政策的效果是什么?如何比较期望的效果与实际的效果?回答这些问题的研究通常综合使用文件分析、调查法、访谈和观察等方法。分析的典型方法包括对访谈的主题编码、调查数据的统计分析和对文件的分析。

第三种教育政策研究的方式是利用批判理论来阐述有关政策和话语在立法和再生产社会地位与收入不平等方面如何发挥作用。典型的问题包括:最近的政府行动和社会趋势如何运作以维持当前不平等的社会结构?教育者甚至是好心的教育者如何开展不同方式的教学以让穷人和富人待在他们各自的位置上?回答这些问题所使用的学术理论通常是社会和政治话语,通常指决策者、新闻报道者和其他学者写的内容。分析的目标是重新解释宣称的政策,揭示有关社会阶级的假设,揭示政策维持当前社会地位的方式。^①

(一) 教育政策研究的经济路径

“经济的方式”在这里要宽泛地界定,它以人们或组织用以预测教育成本与结果为特征。学校财政研究分析了拨款方式、规则、经济条件和可获取的资金之间的关系,所谓的“生产功能”研究就是分析输入(比如学校特征、教师与学生)和输出(比如辍学率、学生成绩和学生学习)之间有相关性。拥有经济学知识的学者做了大量的这方面的研究,而拥有统计学、社会学、政治科学和其他学科的背景的学者也涉及到这方面的研究。人力资本理论就是典型的经济研究路径,例如美国经济学家舒尔茨(Theodore Schultz)对美国1929—1957年教育投资增量的收益率所作的测算,1957年美国教育对美国经济增长的贡献率为33%。世界银行的一些报告也指出,一些国家在过去几十年的经济增长速度很快的一个重要原因就是进行了大量的人力资本的投资。

教育政策的经济研究,重视因果关系,非常关注因果推理。重视人类动机分析,假设是人们的决

^① D. K. Cohen, S. H. Fuhrman & F. Mosher, *The State of Education Policy Research*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2007, pp. 3 - 14.

策是理性的,考虑到行动的成本与收益。重视对政策后果的预计,通过已有的数据,对未来政策走向做出预测。经济学家和其他定量分析就建立了复杂的统计过程,分析共同变量,进行多元回归分析、工具变量分析,进行推断。结果,推断的有效性依赖于分析因果关系的统计模型。当研究与教育政策发生关联的时候,这项研究就成为了政策研究,无论是当前还是未来都是如此。

经济学的研究在很大程度上依赖于分析单位与变量假设,结论很可能会随着分析视角和变量差异不同而有所不同。这里的关键不是这种复杂的统计分析是否适当,而是对统计基础的怀疑。统计的复杂性并没有消除统计的理论假设,而这个理论假设很可能是错误的。对经济视角提出的批评包括人类行动是不可预测的,只能通过解释的方法才能理解,需要考虑到个体的具体情境与现实意义。因果的推理往往依赖于未来是过去的重复这样的假设,也是值得怀疑的,因果关联有循环论证的嫌疑。经济视角没有考虑到价值的意义,往往是价值中立的,假设事实与价值的分离。选择并非完全基于事实,而是以价值为基础的。因此,经济教育政策分析不是价值无涉的,而是需要考虑到价值因素。

美国学者格恩里(J. W. Guthrie)和考贝克(J. Koppich)从经济的视角考察了教育政策,分析了在美国非常有影响的全国性的教育改革,比如《国防教育法》《初等和中等教育法》《全国残疾儿童教育法》和《国家处在危险之中》等,得出一个重要结论:经济繁荣是广泛的教育改革的前提条件。^①这一结论具有重要的启示意义。虽然不能说所有的经济繁荣都会激发教育改革,但教育改革总是在经济高速增长的背景下发生的,尤其是成功的教育改革更是如此。

(二) 教育政策研究的组织路径

“组织”的路径(organizational approaches)是分析教育政策执行的捷径,这些研究通过访谈与文本分析来描述政策执行,解释正式政策与真实政策之间的差距。通过对学区督学、校长与教师等的正式或非正式的访谈,研究者搜集有关政策目标与实际的执行情况数据。通过访谈校长和开展不同主体的问卷调查,搜集多方面的数据信息,通过这些数据的相互验证来描述政策的实际运作,分析政策目标的达成情况以及产生的不可预料的结果。

组织研究突出行动的理由,强调真实的情景,使用各种证据对真实情景中的行动者做出解释。这种政策研究路径认为人们对他们目的和理解的自我报告是值得信任的。组织政策研究需要考虑多种证据,一个是行动观察,另一个是来自于教育者的本人的自我报告,通过多方证据解释行动的原因。政策执行与政策效果的组织研究,最典型的是带有强烈评估性的案例研究。它们把政策目标看作起点,然后阐释与解释政策的后果。问题是:在何种程度上政策实现了目标?如果结果与目标期待较远,政策需要修订或被抛弃吗?如果结果与目标一致,如何做使它更有效?为了政策更有效,政策如何适应其他的语境?这种政策分析更像是项目评估,具有强烈的应用取向,不是学术研究。

这种实践取向既有优点,也有缺陷。优点是及时回应政策制定者的问题,关注当前的利益,调整也比较容易实现。缺点是与政策制定者靠得太近,不能做出理论贡献,也不能照顾到长期政策目标。

运用组织视角开展教育政策研究的经典案例是美国斯坦福大学胡佛政治学院的约翰·丘伯(John E. Chubb)和泰力·默(Terry M. Moe)合作研究的《政治、市场与学校》,从制度的视角分析作为组织的学校,以500所公立学校和私立学校作为分析样本,以两万多名学生、教师和校长为分析对象,搜集了大量数据,分析了政府与市场的关系,批评了科层制的缺陷,倡导以市场机制来改革公立

^①[美]弗朗西斯·福勒:《教育政策学导论》(第2版),许庆豫译,南京:江苏教育出版社,2007年,第65-66页。

学校,主张家长择校,产生了广泛的影响力。^①

(三) 教育政策研究的批判路径

批判理论,与前面两种理论不太一样,采取一种与当前政策相反的立场。他们的出发点是认为当前社会与政治的组织模式维持了现在的权利与利益,需要进行不断的批判性反思。批判理论者不会迎合政策制定者,而是不断发现政策制定者的问题,他们有意地与政策制定者处于对立的立场。他们不会直接参与政策的制定,然而,他们的目标是通过揭示政策内在的问题和分析政策制定者的目的、意图与价值立场来改进政策。他们往往并不开展实证研究,而是依赖他人的研究成果,包括实证研究成果与政策团体的研究成果。

批判理论在很大程度上是对社会的权力关系的分析,根据哈贝马斯和马克思的思想,批判理论认为社会的权力与利益是不同的,表现在种族、阶级与性别的差异。白人、上层阶级和男人拥有权力,他们有意或无意地控制了政策。批判理论者不断质疑政策的目标,质疑其他分析者对观察的事件的解释。经济的和组织的分析者或许诟病批判理论者不太关注“数据”,而批判理论者诟病其他分析者过于“浪漫”地对待数据,没有理解隐藏其中的权力与不平等。^②

英国著名教育政策专家斯蒂芬·鲍尔在《政治与教育政策制定》一书中,以英国《1988年教育改革法》为焦点,通过对一些关键人物的访谈,批判性地分析了撒切尔夫人执政的十年间,教育政策的变迁及其形成过程,对此法案中规定的全国统一课程所引发的广泛的社会争议进行了深入的考察,分析了教科部、皇家督学、地方教育当局、教师联合会等利益集团之间的斗争,剖析了影响教育政策制定的各种意识形态(如新右翼、新进步主义、新职业主义等),反映了政策实践过程中各种政治力量的冲突、斗争与博弈。他得出了这样的结论:“政策制定经常是非科学、非理性的。……教育政策不只是对上层利益做出直接的反应,而最好被理解为‘不是反映某一个社会阶层的利益,而是对一个复杂的、异类的、多种成分的组合体做出反应。’”^③

三、研究范式:教育政策研究的主要方法

从政策过程的视角,政策研究还可以分为精英研究、轨迹研究、执行研究和话语分析等不同的方法。^④

(一) 精英研究

精英研究(elite studies)是通过对卸任的和现任的高级政策制定者的生命史研究(life history method)关注长期的政策倾向。

精英研究通常涉及对主要政策行动者进行访谈,以理解政策文本和政策环中的政策过程,尤其关注政策文本生产的政治性。这类研究认识到政治家和政策制定者之间关系的政治,以及政策制定本身的实际场所所涉及的政治。精英研究也涉及政策发展历史,关注随着时间发展的政策变化。例如,Lingard等人曾经采访了十年期间的高级的政策制定者、教育顾问和教育部长,以理解澳大利亚教育政策在国家层面的发展以及联邦与州之间在劳动党执政(1983—1996)期间的妥协过程。这项研

①[美]约翰·丘伯等:《政治、市场和学校》,蒋衡等译,北京:教育科学出版社,2003年,第61—62页。

②D. K. Cohen, S. H. Fuhrman & F. Mosher, *The State of Education Policy Research*, pp. 3—14.

③[英]斯蒂芬·鲍尔:《政治与教育政策制定》,王玉秋等译,上海:华东师范大学出版社,2003年,第1页。

④F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, p. 58.

究关注结构与主体,尤其关注政策过程中的现场与实践。事实上,正是这些采访,表明了全球教育政策的出现,以及 OECD 对澳大利亚教育政策制定的重要作用。

精英研究方法也有方法上的问题,因为此研究利用访谈法来采访精英政策人物,因而需要有机会接触他们。对于这个机会,经验丰富的研究者往往比新手研究者要更容易获取,研究者与被访谈者之间的权力关系越来越成为问题。采访过程也有性别与种族之分。有时访问的方法问题也可以提供重要的研究证据。例如,作为高级研究者,Fazal Rizvi 等人采访了许多参与 1987 年澳大利亚《学校女童教育的国家政策》制定的高级官员,有许多的采访机会,但是他们的博士生们就很难获得这样的机会,反映了他们不同的学术地位和不同的政策氛围。近年来,越来越多的政策制定者更加关心他们所说的话,小心翼翼地检查采访手稿,以确保他们的话不会引起政治上的麻烦或问题。^①

(二) 轨迹研究

轨迹研究(trajecory studies)即跟踪一个具体政策的酝酿、产生政策文本的政府内部的微观政治学和政策付诸实践的案例研究。这种研究往往从详细采访这个政策出台过程中的关键人物开始,然后检视文件资料,接着跟踪学校层次上的政策执行和采访学生家长,做具体的案例研究。轨迹研究涉及整个政策的不同阶段,从精英采访开始,关注政策的酝酿,在政策制定过程中的勾心斗角,在政策执行和接受政策影响中的斗争。

这种研究与政策生态研究(policy ecology studies)类似,把政策定位在更大的生态系统中思考。Weaver-Hightower 认为,“一个政策生态由政策本身和其他文本、历史、人们、地方、群体、传统、经济以及政治条件、机构和影响政策以及受政策影响的关系等组成”。轨迹研究追踪整个政策过程,政策生态研究也会这样做,但是它把政策文本与政策过程放在更多大的语境中,正如“生态”的隐喻。公共政策的人类学方法也采取与生态学类似的路径,区别于学科内的框架。^②

运用轨迹研究方法开展教育政策研究的经典案例是由澳大利亚昆士兰大学教育学院的政策研究学者 Bob Lingard 和 Barbara Garrick 在 1997 年对澳大利亚昆士兰教育部于 1992—1993 年实施的一项教育公平政策进行的研究,此研究分析了此项公平政策在教育部的出台过程,并追踪了此政策在一所中学的接受情况,此学校位于一个工人阶级的社区。此研究运用轨迹研究的方法,阐释了政策文本出台和在基层接受之间的紧张关系,考察了政府部门与学校等不同政策主体之间的协商、博弈与斗争,分析了影响政策发展轨迹的各种政治、经济和组织文化等因素,尤其强调校长和教师的重要作用。此研究剖析了作为学校主体的广大教师的抵制行为,并强调教师专业发展和教师的时间是政策从文本到实践的关键,进而反思了教育政策变迁过程中的宏观和微观政治学。^③

(三) 执行研究

执行研究(implementation studies),即关注如何阐释政策文本以及这些文本如何转化为行动,政策在各级层面上的反应以及抵制行为,所采用的方法是参与者观察法与采访,以及批判性的人类学案例研究。^④

①F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, p. 59.

②F. Rizvi & B. Lingard, *Globalizing Education Policy*, p. 59.

③B. Lingard & B. Garrick, “Producing and practising social justice policy in education: A policy trajectory study from Queensland, Australia”, *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 7, No. 2, 1997, pp. 157 – 179.

④S. Taylor, F. Rizvi, B. Lingard & M. Henry, *Educational Policy and the Politics of Change*, London and New York: Routledge, 1997, p. 42.

执行研究涉及政策实践的背景,使用各种研究方法,包括采访、观察、文献分析以及人种志的案例研究等。执行研究反对把政策制定与政策执行绝然分开,强调“执行者有明确的政策作用,并非仅仅是技术上的”。美国的执行研究一直关注教育政策分析,即为了政策的分析,二者的研究文献基本上重合。在美国,与执行研究有关的政策研究是政策评估,通常由政府或州行政部门委托,在委托者委托的研究范围内,仅限于满足委托者的要求。评估研究认为政策问题是给定的,根据行政与委托者的要求测量和评估政策的效果。传统上,评估研究运用理性主义的方法,受到实证主义认识论的影响。评估结果以及研究成果,常常发表在美国的《教育评估与政策分析》期刊上。

执行研究较早地在美国引起重视,它起源于对政策实施的关注。在 20 世纪五六十年代,美国联邦政府支持多项教育改革,如修订科学教育和补偿教育等政策。联邦政府希望知道大笔钞票是否实现了预期的目标,因此政府组织了对这些改革项目的评估,结果却非常令人失望,很多政策根本就没有得到执行,比如一项执行研究的副标题就恰如其分地表达了当时的状况“华盛顿的远大前程为何会在奥克兰破灭?”(Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland) 1966 年 4 月,联邦、州、城市官员与地方领导者公布了一项计划,即对加州奥克兰地区的失业非裔美国人实施就业计划,由美国的经济发展部领衔实施。但是,到了 1970 年,大部分项目并没有完成,培训项目从来也没有落地,创造的就业岗位也是一般的,找到工作的工人并非政策的目标群体,商业贷款项目也完全失败了。为了探索到底发生了什么,Jeffrey L. Pressman 和 Aaron B. Wildavsky 揭示了适用于公共政策的“执行”这个概念。他们没有泛泛而谈地讨论决策者数量和政策范围,而是更加关注对执行的批判,把焦点放在实际决策的数量。为了提高成功执行的可能性,管理者应当限制参与者人数,减少政策执行中的决策数量,意识到参与者的偏好强度对政策结果的影响。^① 这个结果极大地激发了政策执行研究。在经历了 20 世纪 60 年代末 70 年代初注重政策制定或规划的研究之后,到了 20 世纪七八十年代,西方尤其是美国公共政策研究领域出现了一场研究政策执行的热潮,形成了声势颇大的执行运动(implementation movement)。^②

进入 21 世纪之后,执行理论又得到极大的拓展,更加强调基层行动者尤其是学校主体的能动性 with 创造性。有学者指出,政策不能简单地理解为自上而下的线性过程,政策在执行过程中不同主体会不断地解码、阐释、转化与再建构,并进行创造性的行动,这个过程不是执行(implementation),既不是自上而下的政策执行,也不是自下而上的政策实施,而是行动(Enactment),是不同行动者、文本、话语、技术与对象之间的互联与互动,是动态的、非线性的复杂过程。^③ 从这个角度来说,基层主体不仅是教育政策的执行者,也是教育政策的制定者。这个行动理论的基本假设是:政策通常不会告诉你做什么,而是创造了一种环境,在这种环境下,决定窄化或泛化地执行,或者设置特定的目标与结果,都具有一定的灵活度。从政策文本到政策实践是一个创造性的、相当复杂的过程,政策执行渗透着权力关系。政策文本通过官方权力,让行动主体更好地理解自己的主体性,政府也会利用自身的权威为政策辩护并让政策过程合法化,政府在让每个个体进行自我管理中发挥着重要作用,这就是福柯所强调的治理术。^④

① J. L. Pressman & A. B. Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press, 1984, p. 117.

② 黄忠敬:《教育政策导论》,北京:北京大学出版社,2011 年,第 172 - 173 页。

③ S. J. Ball, M. Maguire & A. Braun, *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*, London and New York: Routledge, 2012, p. 3.

④ S. J. Ball, M. Maguire & A. Braun, *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*, pp. 6 - 9.

(四) 话语研究

话语研究(Discourse Studies)包括政策文本分析、内容分析和话语分析等多种形式或层次。政策既可以看作是文本,也可以看作是话语。因此,可以做相应的文本分析或话语分析。

政策话语是文本,但它们又不仅仅是文本。也就是说,它们既是话语的构成部分,也是社会实践的组成部分。话语分析的理论基础是借鉴了福柯的话语思想与布迪厄的“场域”(field)理论,福柯分析了知识与权力的关系,布迪厄使用“场域”的概念,指出文本生产的语境有其特殊的逻辑,应当在不同接受语境中进行解读,这有别于政策接受的逻辑,也有别于学校和课堂实践的逻辑。斯蒂芬·鲍尔认为作为话语的政策(policy as discourse),政策话语不单单是“文本”或只是“语言”和“言语”,而是社会生产意义得以发生的社会现象的汇集。政策文本被更大范围的话语所形塑。文本指实际的文本语言,使用某种语言来表示意义。比如,政策常常用第一人称复数,“我们”或者“我们的”,力图反映或建构政策制定者与阅读者之间的公认的共识。他认为,这个文本处于更大的话语之中并受之影响,是概念化语言的更加复杂的方式。正如他所言:“话语不仅是有关说什么,想什么,而且是有关谁说、何时说、在哪里说以及带着什么权威说”。

费尔克拉夫(Norman Fairclough)试图在福柯和布迪厄等人的社会和政治的话语理论里面融入更多的以语言为主的话语分析方法。话语分析不仅是语言学式的文本分析,也是文本的“互文性”分析,更是话语的社会性分析。不仅关注文本本身,更关注文本的意义生成的互动过程以及权力关系结构。不仅关注文本“说出来”的话语,更关注文本“没说”的隐藏话语。^①这不仅需要更加注重语言在实际文本中的特别运用,还要注意那些文本与话语社会实践所属的更广泛领域之间的关系。因此,就像费尔克拉夫主张的这样:

要视语言为话语和社会实践,不局限于仅仅分析文本,也不局限于仅仅分析文本产生过程和文本解读过程,而是要分析文本、过程和它们社会环境之间的关系,既有情景语境的当前环境,又有遥远将来的体制环境和社会结构环境。

费尔克拉夫的批判话语分析模式由三个相互联系的分析过程组成,即文本分析、话语实践分析和社会实践分析。它们三个相互联系的话语维度,每个维度都需要不同的分析方式:文本分析注重描述(description),过程分析注重解释(interpretation),社会分析注重诠释(explanation)。^②(1)文本分析。在费尔克拉夫的架构内,文本是书面语言或口头语言的具体体现,它们是话语实践维度之一。话语文本分析集中在语言程序,分析对象包括口头文本、视觉文本的或口头和视觉文本等。(2)话语分析。话语实践分析超越文本语言特征之外,集中在文本的产生、分配和运用,是社会实践的体现(政治的、思想的等等),人类主体产生对象和接受对象的过程(写/说/设计和阅读/听/评)。(3)社会分析。即分析控制这些过程的社会—历史条件。所有这些程序都具有社会性,需要考虑产生话语的一定经济背景、政治背景和制度背景。^③

以上是从政策过程的视角对教育政策研究方法进行的粗略分类,其实,教育政策研究的方法是丰富多样的,研究者需要根据研究主题的需要来选择适切的研究方法。所以,并不能仅仅考虑方法本身,而是应当考虑研究问题或主题与研究方法的适切度或匹配度,只有用合适的研究方法去探索特定的研究问题,才能实现预期的目标和效果。

(责任编辑:蒋永华)

①[英]诺曼·费尔克拉夫:《话语分析:社会科学研究的文本分析方法》,赵苋译,北京:商务印书馆,2021年,第14页。

②H. Janks, “Critical discourse analysis as a research tool”, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 329–42; J. Marshall & M. Peters (eds.), *Education Policy*, Cheltenham, UK; Edward Elgar, 1999, pp. 49–62.

③S. J. Ball, “What is Policy?”, in S. J. Ball (ed.), *Education Reform: A Critical and Post-Structural Approach*, Chapter 2, Buckingham: Open University Press, 1994, pp. 14–27; J. Marshall & M. Peters (eds.), *Education Policy*, pp. 3–16.

Education Policy Studies: Traditions, Perspectives and Methods

HUANG Zhongjing

Abstract: According to the geo-political origin, the following two research traditions can be identified out of educational policy studies: one is the positivistic policy science tradition represented by the United States and the other is the policy sociology tradition represented by the United Kingdom. From a disciplinary perspective, however, the economic path, organizational path, and critical path can be identified out of educational policy studies. The economic path is the use of economic theory to explain the products of educational results and the application of relevant market mechanisms to the education field. The organizational path is the use of political science, sociology and organization theory to explain the operation mode of education policy implementation. The critical path is to explain the power relationship between the production of the text of education policy and the discursive practice of education policy. From the perspective of research paradigm, education policy studies mainly include different methods such as elite research, trajectory research, execution research, and discourse analysis. The elite research is the study of the life history of key policy makers; the trajectory research is to track the conception, production and implementation of a specific policy; the implementation research focuses on how to interpret policy text and how the text is translated into actions; and the discourse research is an analysis of the power relationship between the policy text and its discursive practice.

Keywords: education policy studies; research tradition; disciplinary perspective; research methods

About the author: HUANG Zhongjing, PhD in Education, is Professor at Faculty of Education and Research Fellow at the Institute for Basic Education Reform and Development Research, a Key Research Base for Humanities and Social Sciences of Ministry of Education, East China Normal University(Shanghai 200062).