

教育政策研究的历史制度主义取向及其行动路径

祁占勇, 闫丽媛, 王鹏炜

(陕西师范大学 教育学部, 陕西 西安 710062)

摘要: 历史制度主义既是新制度主义政治学的重要流派, 也是以经验为基础的当代政治科学的主要分析范式。历史制度主义取向的教育政策研究呈现出以回归历史事实为基础, 兼具客观性与综合性, 以诠释政策过程为关键, 凸现历时性与共时性, 以破解政策网络为动力, 内含深入性与指导性等基本特征。其行动路径包括勾勒政策变迁的历史脉络、阐明影响政策变迁的动力性与阻碍性因素、预见政策变迁的未来理性选择等内容。其价值意蕴在于拓宽教育政策学科建设的理论基础与研究思路, 顺应社会科学研究与教育事业发展的时代要求, 促进教育政策研究与教育政策实践的深度融合, 最终助力教育政策研究综合化取向的规范化与本土化发展。

关键词: 教育政策研究; 历史制度主义; 政策变迁; 路径依赖; 动力机制

中图分类号: G40-011.8 **文献标识码:** A **doi:**10.3969/j.issn.1005-2232.2022.06.003

1984年,《新制度主义:政治生活中的组织因素》一文旗帜鲜明地倡导,讨论与制度相关的重大问题,要重视对制度本身的研究,揭开了新制度主义政治学的发展序幕^[1]。历史制度主义作为其内部重要流派,在肯定旧制度主义对正式制度研究的重视、吸纳行为主义研究的非正式制度传统、拓展集团理论与结构功能主义视角的基础上,尝试刻画现实政治生活与规律,解释政治制度变迁^[2],产生了一系列颇具指导性意义的理论观点。具体而言,这些理论观点普遍认为,制度的核心其实是一种将传统的国家和社会联系起来的制度框架和网络结构^[3],既包含正式制度,也涉及非正式制度。其次,制度具有自在的动性,它能从历史过程中寻求政治行动中的关键因素,最终以呈现历史发展中多元变量相互作用的细致化模态为要求。再次,制度变迁与制度稳定交互并存,制度的路径依赖现象保证了制度稳定,制度的动力机制因素促进了制度变迁。此外,对于政治的分析,始终要把制度分析同其他影响因素联系在一起,既要吸纳积累性原因、阈值效应,也要融入因果链分析,充分考虑价值理性与历史理性。随着历史制度主义理论观点的不断成熟,其在实际应用中也得到深入与拓展,在此基础上便逐渐形成了人们认识客观世界与研究解释抽象事物的历史制度主义取向。虽然近年来有学者试图基于历史制度主义取向解释我国教育政策发展过程中存在的特殊现象及问题,发掘政策背后的深层影响因素,但从整体上看,作为从西方政治现实抽象出的理论学派及研究取向,历史制度主义取向中难免表现出与中国政治问题的水土不服的地方,这就意味着只有同中国实际相结合的本土化历史制度主义研究范式才是历史制度主义在我国的发展归宿。据此,从理论层面分析教育政策研究的历史制度主义取向的本质特性,厘清其行动路径及价值意蕴,有助于为历史制度主义取向下的教育政策研究提供一般性理论分析框架与行动路径的借鉴,同时推进历史制度主义的本土化建设。

收稿日期: 2022-06-19

基金项目: 2022年国家社会科学基金教育学重点课题《国际比较视野下职业教育社会认同的提升策略研究》(项目编号: AJA220023)。

通讯作者: 祁占勇, E-mail: qizhanyong@snnu.edu.cn

一、教育政策研究的历史制度主义取向的本质特性

从世界范围来看, 二十世纪七八十年代以后, 教育研究形成了两个新的研究重心, 教育政策研究就是其中之一^[4], 其围绕什么样的教育政策才是好的教育政策以及怎样才能制定出好的教育政策, 开展了对教育政策的研究和为教育政策的研究。在这一过程中, 随着教育政策研究自身的延伸, 以及与之相关联的社会学、政治学等学科的拓展深入, 教育政策研究愈加呈现出历史制度主义取向的不同方面, 表现出以回归历史事实为基础、以诠释政策过程为关键、以剖解政策网络为动力等的本质特性。

(一) 以回归历史事实为基础, 兼具客观性与综合性

历史事实构成一个国家和民族的独特历史, 突出表现为重大历史事件和历史人物, 其本质是真实存在的人类实践活动, 最大特点是不可重复性^[5]。在进行历史比较分析时, 历史事实中所暗藏的历史规律往往对现实有极大启示作用, 因而教育政策研究的历史制度主义取向的首要特性是以回归历史事实为基础。尤其在当下世界政治形式不断变化、传统文化与智慧的复兴向人们传达出政治发展不能抛开历史与传统的背景下, 教育政策研究更应该兼具客观性与综合性。虽然历史事实在历史法中的应用已在教育政策研究中建立基础, 但相关研究多停留在历史描述层面, 对于路径依赖、政策变迁等规律性探索鲜有涉及。此外, 教育政策研究中的其他取向往往将重心置于当下时空的政策文本和政策过程, 利用技术、实证等方法将社会现象描述为社会事实, 忽略了政策全过程中政策长时段背景这一环, 对教育政策发展缺乏更为宏观的启发性意义, 教育政策研究的历史制度主义取向优势因此显现。

历史制度主义取向中的回归历史事实依托历史观, 将历史因素视为人类克服理性局限的关键途径以及政治行为或结果生成的结构性背景, 以宏大历史视界揭示影响政治进程的因素。首先, 历史制度主义取向通过对历史事实的偶然性及无效性的充分考虑, 将历史中的偶然变量以及微小事件同视为有可能促成政治行动及结果的主要因素, 进而分析政治行为全过程。换言之, 历史事实中的重大事件、关键事件、偶然事件都有可能对政策变迁造成影响, 这就需要在研究中结合历史制度主义的关键节点、序列等时间要素, 发掘最根本的历史事实。其次, 对于历史事实的追溯在于强调过去的政治行动与政治选择对当前政治结果的影响, 无论这一影响是好是坏, 其目的在于从中汲取客观规律与经验, 并对现在及未来做出更具针对性的部署与安排。换言之, 过去的政策选择决定并影响着现阶段乃至未来一个阶段的政策结果与方案, 其建立在对一定历史事实分析与把握的基础之上, 因此要以辩证发展的眼光看待某一政治行动。最后, 历史是一个由具体的时间秩序与空间背景构成的微量增加过程, 其中历史事实扮演的角色既包括量的积累, 也内含质的提升, 是量变与质变交互并行的实践过程, 政策研究只有置于这一实践互动过程中, 才可能对政治事件进行更具深度的结构剖析。

(二) 以诠释政策过程为关键, 凸现历时性与共时性

政策过程是将政策作为自变量、分析政策变化规律及其转化因素的过程, 等同于政策变迁过程, 其强调与政策相关的制度能够改变行动者在进行策略选择时所面临的约束, 强调制度能再次塑造政治行动所指向的目标与观念。在历史制度主义取向下, 对政策过程的把握是分析政治行动的关键, 加之政策过程强调的内容与教育政策研究的一个重要目的——理解政策目标及其观念相契合。因此, 对于教育政策研究的历史制度主义取向而言, 其关键便是对政策过程的诠释。其中, 对重大事件进程背后共时性与历时性因果关系的探明, 有助于凸现历史制度主义取向对政策分析的历时性与共时性双重优势。

政策过程包括政策生成与政策转变(政策变迁)。一方面, 政策生成是一种从无到有的过程, 具

有显著新颖性，离不开社会力量的互动以及国家组织作用的推动。众所周知，一旦一项事务的解决措施上升到政策或法律层面，则该项事务及其相关因素势必形成庞大的政策支撑体系，以确保政策的诞生与实施。所以在政策过程中，对政策生成的分析既要关注政治行动者设计与建立政策的目的，也要将其纳入到宏大社会、国家乃至全球背景之内，体现政策分析的共时性。另一方面，关注政策转变实质上是一个通过中层视野来寻找历史动力，回答政策产生与转变根源核心的过程，体现政策分析的历时性。在政策转变中，路径依赖、断裂平衡与渐进转型等理论，为政策过程提供基本的分析模式。其一，在路径依赖理论看来，政策过程中会形成一定的路径依赖机制，政策产生与执行的时间越长，被改变或替代的可能性越小，因此在分析政策变迁时，路径依赖充当着揭示政策转变原因的基本要素。当前路径依赖理论已形成其独特的分析模式，在历史制度主义取向中发挥重要作用。其次，在断裂平衡理论中，政策以长期稳定为标志，期间相对突然的政策变迁危机将促使政策发生周期性的间断波动，之后政策又重回稳定状态，该理论综合了路径依赖与制度创新双重因素，对政策变迁的解释优雅而有力。再次，渐进转型理论将政策变迁分为替换、层叠、转移、转变、衰竭五种类型，政策变迁每一过程特点都能用较为符合的变迁类型表述，这有利于深刻认识那些转变保守、渐进转型的教育政策。综上，政策过程作为教育政策研究历史制度主义取向的关键，已有多种分析模型提供理论与实践上的指导，教育政策研究应把握好这一关键，充分利用历史制度主义的经典与智慧。

（三）以剖解政策网络为动力，内含深入性与指导性

政策网络是政治学与政策分析领域的主流话语与研究范式，被称作是政策研究领域中的“制度”^[6]，同时也是政府及其他行为者围绕共同利益结成的一种制度性联系^[7]。在这一制度性联结中，处于同等地位、拥有不尽相同利益目标的行为者之间存在的相互依赖关系，构成政策网络，合作是这些行为者达成目标的基本策略，权力和利益分别占据重要地位。换言之，政策选择及其结果既包含个人或组织的策略选择，也涉及个人和组织在政策网络中的互动关系，与历史制度主义理论框架中的制度定义：“为系列正式规则和非正式习俗、行为准则，为社会构建稳定的互动框架，实现利益相关者的均衡状态”^[8]一脉相承。力求解释政策塑成条件与背景以及政策作用的历史制度主义取向，正是基于对政策网络的剖解，在把握政策政治特性的基础上，与权力、利益、个人观念紧密结合，揭示政策背后的深层次因素，内含深入性与指导性，并发挥着动力作用。

具体而言，在政策网络中的三个重要内容——权力、利益、行为各有其特点，权力在政策网络中不对称、利益受权力结构的支配、行为受利益与权力的双重支配。历史制度主义以政策网络作为政策选择分析的主要动力，缘于政策选择是行为主体间博弈的结果，同时，行为主体的思想观念、意识形态、政治背景等也会影响其行为选择。具体到教育政策领域，行为主体既包括教育类专家与教育实践者，也包括政府部门及其领导人员等，制度充当影响中介。教育专家与教育实践者掌握最真实的教育状况，其利益行为多从教育现实问题出发，而政府部门则多从国家的资源分配与各行各业协同发展的战略层面进行考量，通过教育政策对教育问题进行表达与提供解决方案，政策过程中源于结果性逻辑与适应性逻辑的矛盾、博弈便不断形成冲突，推动教育政策研究的历史制度主义取向运用政策冲突来解释政策结果。现阶段已有将历史制度主义中的观念变量独立作为分析政策的理论基础与框架的相关研究^[9]，未来，惯例、程序、信念、文化、协议等非正式规则将会成为更重要的分析要素。此外，政策网络与政策后果间存在因果关系假设，对应历史制度主义取向的因果链。这就要求在验证假设之时，有必要将制度化障碍分析、博弈机制分析、矛盾分析等方法纳入历史制度主义分析框架，用以拓展政策网络的研究维度、指导政策实践。

根据上述分析，教育政策研究的历史制度主义取向主要依靠历史事实、政策变迁、政策框架三大

核心要素展开政策分析, 这三种要素看似独立, 实则相互作用、紧密连结。对历史事实的把握为政策过程提供坚实的基础, 缺乏历史事实的政策过程就如无源之水; 政策过程对政策网络具有推动与塑成的作用; 政策网络的发展也是历史事实不可或缺的一部分, 这三大要素相生相成, 共同呈现出教育政策研究的历史制度主义取向本质特性 (见图 1), 促进教育政策研究的历史制度主义取向向纵深发展。

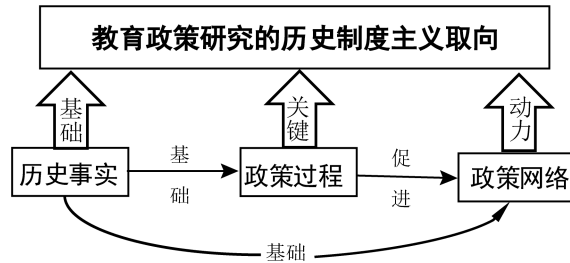


图 1 教育政策研究的历史制度主义的本质特性

二、教育政策研究的历史制度主义取向的行动路径

行动路径本质上是一种动态规则, 受社会中制度、文化、意识形态等因素影响, 也会发生渐进变化。基于此, 历史制度主义取向下的教育政策研究行动路径也应是一系列相互联系和规则化的教育政策研究体系, 对研究者的研究行为具指导作用, 具体包括政策变迁的历史阶段勾勒、政策变迁的制度逻辑阐释、政策变迁的趋势与理性选择三个部分, 其中制度逻辑又包含对深层结构、动力机制、路径依赖的分析。

(一) 阶段勾勒: 政策变迁的历史脉络梳理

在历史制度主义框架内, 强调制度环境的重要性, 强调历史因果关系, 关注政策过程变更的历史轨迹。其中, 与历史轨迹相关的表述, 即对政策变迁的历史脉络梳理, 贯穿政策分析全过程, 在历史制度主义取向下的教育政策研究中发挥主线作用。具体而言, 首先, 对政策变迁的历史脉络梳理通过关键事件节点确定研究总时段。在我国社会科学研究语境下, 多数研究以新中国成立、改革开放、中国共产党的建立作为关键节点确立“新中国成立以来”“改革开放以来”“建党百年来”的政策变迁总时段, 将教育置于社会政治、经济、文化大背景中, 一方面这三个关键节点几乎是我国各项事业进程的转折点, 意义重大; 另一方面其确实与大多教育政策的确立、起步与发展紧密关联。此外, 也有少数政策确立于其他时期或基于其他社会背景, 研究总时段也据此有所调整, 但始终遵循客观历史事实。其次, 通过教育政策变迁的方式特征以及政策自身发展特点, 对已确立的总时段进行历史分期。历史的最大特性是“变”, 历史分期的目的就是要找出“变点”, 观察历史的“质变”与“量变”, 从而了解各阶段特性^[10]。一方面, 政策变迁的方式包括制度微调、制度置换、制度转换与制度断裂^[11], 政策变迁具有启动性、试误性、渐进性、激进型、断裂性、探索性、建构性等特征, 这些方式与特征结合即可划出多种变迁阶段, 例如渐进性制度转换阶段、探索性制度置换阶段等。另一方面, 立足于教育政策自身发展呈现出的特点, 确定分期。例如发展主导型、巩固发展主导型、改革发展主导型、深化发展主导型等。再次, 确定研究对象, 也就是相关教育政策的历史脉络分析维度, 它是对每一阶段政策演变进行论述的具体方法, 包括政策内容维度与政策变迁维度。就政策内容维度而言, 在分析政策时, 一般选取具体到某一领域的政策, 这些政策因本身具有对教育事业某一方面的指导性、规定性作用, 又可继续细分为多个横向内容, 并列层次性明显, 遂要清晰呈现某一教育政策的演进历程,

还需将其包含的具体政策确立为分析维度，否则整个梳理的阶段表述难寻关键。以大学生英语课程政策为例，其中包含教材政策、考试政策、课程标准等^[12]，在研究时确立教材政策、考试政策、课程标准三个分析维度论述每一阶段的政策变迁，彰显研究逻辑理性。就政策变迁维度来看，在进行历时分析时充分利用历史制度主义相关理论概念，对每一阶段的序列分析（政策过程）、关键节点（政策聚焦点）、效果评价（政策特征）做出具体说明，比起只论述事实及特点更具社会科学分析的厚度。最后，对历史的描述性梳理与对政策的历时性分析以最基本的历史真实性为底线，个人主观性表达、妄自揣测政策变迁的相关内容容易扭曲历史事实，影响政策分析信度。因此，应尽可能地为制度逻辑分析提供真实可靠的分析依据，充分发挥历史制度主义在教育政策研究中的价值。

（二）影响解释：政策变迁的深层结构分析

随着历史制度主义发展的渐进深入，其结构观、历史观等理论观点逐渐衍生出政治活动的结构分析模式与历史分析模式，并产生一种以宏观结构——中观制度——微观行动者为主的解释框架。其中，宏观结构强调的是：历史制度主义虽孕育于对宏大制度的批判继承之中，但并不否认制度作为政治产品在社会宏观背景中的嵌入性^[13]，且支撑着政策变迁的深层结构分析。因此，对教育政策变迁的深层结构分析，核心在于从社会宏观结构背景出发，寻求影响政策变迁的因素（这些因素多为重大的或具有普遍意义的因素，其被概念化为政治、经济、文化等相关内容），并用这些因素来解释具有特殊性和复杂性的制度或政策现象，进而明确宏观制度环境下教育政策变迁的特征^[14]。具体而言，首先，政策变迁的深层结构分析将揭示教育政策背后具有普遍意义的一般性因素视为关键。经济、政治、文化构成社会生活的基本领域，其相互作用关系影响着社会生活的方方面面，又包含着社会生活中的众多因素，构成社会宏观结构系统。教育政策背后具有普遍意义的一般性因素正是从政治、经济、文化这些宏观性领域中确定，可能是权力管理模式、经济体制基础、思想观念环境，也可能是政策法规环境、经济结构、文化心理结构、传统文化观念等，始终建立在社会宏观结构系统内。其次，深层结构分析需在一般性因素与特殊政策现象间建立逻辑联系。逻辑联系包括条件关系、因果关系等，经济作为基础，囊括于其中的各类因素与教育政策间呈现条件关系。例如，我国高等职业教育由“按政府计划办学”转变至“按市场需求办学”，受到经济结构向市场经济体制转变的影响。政治因素与教育政策间构成因果关系。例如，在集权体制和政府主导的管理模式下，高校教师受制于政府统一管理，自主性发展被抑制，但因政治体制按照简政放权、放管结合等要求开始改革，高校教师职业自主性便逐渐得以实现。文化是人类全部精神活动及其产品的总和，具有整合、导向、传续等多种功能，渗入到教育与政治中，又影响着教育活动，尤其对于我国这样一个传统文化博大精深的社会体系而言，诸多历久弥新、根深蒂固的思想不但会时常在教育政策文本中被诠释，也会左右个别教育政策的产生与发展。最后，深层结构也需要分析不同因素对教育政策的影响机制、解释其动因。以中小学教师培训政策为例，市场经济体制转型是影响这一政策的深层结构，但并不是市场经济体制转型直接作用于这一政策，它们间存在中介或媒介。实际上，经济体制的转变使得资源配置的方式发生变化，资源配置方式的变化又使得中小学教师培训的规模与质量得到发展，而中小学教师培训得到发展后，与其相关的政策也要不断改进与变化以适应现实机制。在这一过程中，资源配置方式与中小学教师的培训是更为直接的影响因素，深层结构的分析就是要找出在市场经济体制转型宏观因素背后、更为具体的影响因素，以对其影响机制进行深入分析。

（三）障碍阐明：政策变迁的路径依赖分析

路径依赖用来描述制度变迁中存在的报酬递增与自我强化机制，指的是一旦制度变迁进入某一条路径，它将沿着该既定的路径一直发展下去，这一路径可能是低效率甚至是无效率的^[15]。历史制度

主义学者倾向于用“报酬递增”来阐释政策变迁的路径依赖形成机制,以亚瑟为代表的经济学家认为,报酬递增产生于高昂的创设费用或固定成本、学习效应、协调效应和适应性期待等因素^[16]。所以于教育政策而言,一旦进入某种政策模式后,沿着同一条路径深入下去的可能性会增大,原因在于这一政策模式提供了相对于其他政策之下的更大收益。一旦这种政策固定,退出成本的增大、协同效应、学习效应、适应性预期就会不断产生报酬递增,使得政策变迁愈加困难,而这些退出成本等因素就构成了教育政策变迁的路径依赖障碍形成机制。具体而言,首先,退出成本的增大主要从政策的内容、政策实施的形式、实施政策的相关项目等层面阐明路径依赖的形成机制。以教育扶贫政策为例,对于政策内容来说,一项教育政策本身就是一系列相关制度的高度集合,教育扶贫政策的内容会涉及到基础教育、高等教育、职业教育等领域,其实施形式包括一系列资助政策、优惠政策、扶持政策等,而实施政策的相关项目既有关于学校的、也有关于教师或学生群体的。这三个层面的政策因素相互联结,依附于整个教育扶贫政策体系中,形成了顽强的自我强化机制,无论寻求政策的改变是大是小都需付出高昂的退出成本,所以政府的理性选择会试图摆脱政策变迁的高昂成本,沿用旧的政策路径,形成政策路径依赖,继续在该项政策中获益。其次,学习效应是指个体或组织为适应现有制度框架,在制度反复使用过程中会通过学习手段来更好地发挥制度作用,其模仿性强、成本低、风险性低等特点决定了政策对象能够在其理性选择下,通过学习主动适应政策。政策对象是通过何种举措主动学习,以适应既有的制度框架,并在其中不断发展,便构成了学习效应分析的主要内容。再次,在政策实施后阶段,为扩大政策效应,会建立起与该政策匹配的一系列正式制度与非正式制度,这些制度与政策构成复杂的政策共同体以发挥作用,进而产生协同效应。在政策共同体中,存在权力不匹配等问题,因此协同更多意味着妥协、折中、适应与求稳,共同体在对自身利益的考虑下做出最保守的决定,进而促使政策陷入渐进式变迁。最后,适应性预期强调制度一旦确立,并得到大多数行为者的认同与实践时,类似趋同行为,对于制度的适应性预期就会增加。要呈现适应性预期的产生,需进一步明确政策确立强化的过程与结果,并就此基础解释路径依赖。值得注意的是,渐进式政策变迁产生的路径依赖也具有一定积极作用,如保证教育政策的系统性与连贯性,形成一定的规模与效益,为政策转型提供准备等。

(四) 驱动把握: 政策变迁的动力机制分析

动力机制是事物发展的全部动力及其相互联结互动的方式,对于政策变迁受制于深层结构、表现出强大路径依赖的事实,对变迁动力机制的分析与把握能够从动力因素出发,破解路径依赖、实现政策创新。政策变迁的动力机制分析既包含历史制度主义结构性分析中微观行动者对政策实践的推进,也包括历史性分析中历史否决点或关键节点对政策变迁的推动,旨在把握政策变迁的驱动性因素,逐渐实现路径突破。具体而言,动力机制分析的具体对象是多元利益主体与制度安排。在多元利益主体部分,制度演化是一个渐次展开的过程,行动者并非只是受利益驱使的行动单元,也是制度环境塑造的对象与规则的顺应者,更是组织的建构者,行动者之间的互动会作为动力形成自下而上的诱致性政策变迁^[17]。因此要从微观行动者视角分析各主体间的博弈,充分把握行动者对稀缺资源或它类资源角逐上的权力非对称性,进而揭示教育政策变迁的内在动力。例如,在分析学术不端行为治理政策时,博弈存在于政府与高校的治理权责归属层面。一方面,政府代表国家对学术不端行为的治理具有统摄权;另一方面,高校自主性逐渐恢复与高校自治权利不断落实。所以,《高等教育法》提出要建立高校学术委员会,确立高校在学术不端行为治理中的合法性地位,以推动这一政策走向完善。此外,政策变迁的内在动力因素也可分为内部驱动因素与外部驱动因素。以职业教育学生资助政策为例,政府与院校在资助经费的数额与形式上存在矛盾、政府和院校以及学生和家長在资助规定中存在

矛盾属于内部驱动因素，而国内其他教育资助制度与国外相关资助制度的示范性效应构成了职业教育资助政策变迁的外部驱动因素。在制度安排部分，制度变迁过程被分为制度存续的“正常时期”以及制度断裂的“关键性枝节点时期”，对应渐进式变迁与决裂式变迁。渐进式变迁在原有制度框架内进行制度转换、制度微调等，而决裂式变迁则是直接对原有制度的否定与推翻，等同于制度断裂。具体分析时，首先要寻找政策的微调式变迁，微调式变迁产生于政策制定者的有限理性，对于政策可能产生的后果预判不足，为使政策可持续发展，就要对政策进行微调。其次，发现政策的置换式变迁。置换式变迁指随着社会基本领域的变化，原本重要的政策变得不再重要，而原本不重要的政策变得颇受重视，这种“重轻倒置”本身就是一种政策变迁，其典型特征为“外围创新”。再次，分析政策转换式变迁。政策的转换式变迁是指当新的行动者出现，并沿用原有或现存制度追求新目标时，原有或现存制度就可能服务于新的目标，进而发生转换现象，其典型特征为政策或制度的功能扭曲，一旦制度或政策长期处于这种扭曲状态，其弊端就会暴露，在可行范围内进行变迁就成为必行之路。最后，把握政策的断裂式变迁。政策的断裂式变迁意味着政策变迁的关键“否决点”出现，其将带来充分把握时代背景和发展需要的新政策，一般发生于外部巨大的冲击力之下，或内部日积月累的路径依赖与固化的“自我锁定”而造成的政策瘫痪之下，其革命性变迁的本质可以有效突破路径依赖，是政策变迁及创新的重要契机。

（五）趋势预见：政策变迁的未来理性选择

教育政策分析的范式特征包括：教育政策分析是一个科学性、综合性和应用性的研究领域；教育政策分析既是技术又是艺术；教育政策分析是从问题发现到问题解决的全过程；教育政策分析是描述的，而且也是规范的^[18]。由此看来，基于历史制度主义取向的教育政策研究中的政策变迁历程描述和变迁逻辑分析只能作为描述性地发现问题过程，不满足范式的全部特征。要实现解决问题的全过程，构成完整的教育政策研究范式，还需从分析中汲取经验教训与启示，对政策的未来发展提供借鉴或建议。首先，未来基于对过去及现在的理性把握，对未来的预见需要阐明政策变迁的基本结论，包括政策动力、政策目标、政策路径、政策创新四个维度。在政策动力部分以体现变迁呈现何种特点为主，例如，从自上而下的强制性变迁主导逐渐转换为自下而上的诱致性变迁主导，或是政策的价值目标由工具本位转至教育本位，由注重工具理性向注重价值理性转变，或是基于对路径依赖与动力机制的分析总结，将政策变迁描述为集“制度微调”与“制度渐进”于一体。其次，将客观现实紧密融入分析政策变迁的全过程中，比如主体间博弈使得教育政策发展表现出不均衡性，具体存在于城乡之间、东西部之间、量与质之间、高等教育与基础教育之间、成本与效益之间等。再次，基于历史制度主义取向下的政策变迁分析对现存问题提出合理建议。例如，将顶层制度设计与创新置于宏观环境之下，充分整合社会环境中的有利因素和资源；抓住制度变迁的历史否决点，利用关键节点，打破路径依赖，努力发挥行动者的能动性与创造性，积极促进教育政策内部体系的改革完善与外部体系的嵌套衔接等。最后，预见政策改革的趋势，具体内容实则受到研究立足点及具体目的影响。

综上，一个完整的教育政策研究历史制度主义取向的行动模式（见图2）主要囊括五部分，即政策变迁的历史脉络分析、政策变迁的深层结构分析、政策变迁的路径依赖分析、政策变迁的动力机制分析以及政策变迁的未来理性选择。其中历史脉络分析、路径依赖分析以及动力机制分析中的部分内容基于历史制度主义的历史观，深层结构分析与动力机制分析中的另一部分内容基于历史制度主义的结构观。这也是为什么有些研究中将结构性分析与历史性分析，或变迁路径分析与动力机制分析，或自我复制与路径依赖分析，或关键节点与制度变迁分析作为对政策变迁的逻辑分析，实质上，理论基础恒定，具体内容具有内在一致性。最后行动模式不是唯一的，此处模式只是一种普遍意义上的模

式, 基于历史制度主义取向进行教育政策的研究时, 无论是结构上的调整还是内容上的变化, 都是有可能的, 只要将教育特殊性与教育政策特殊性统筹考虑在内即可。

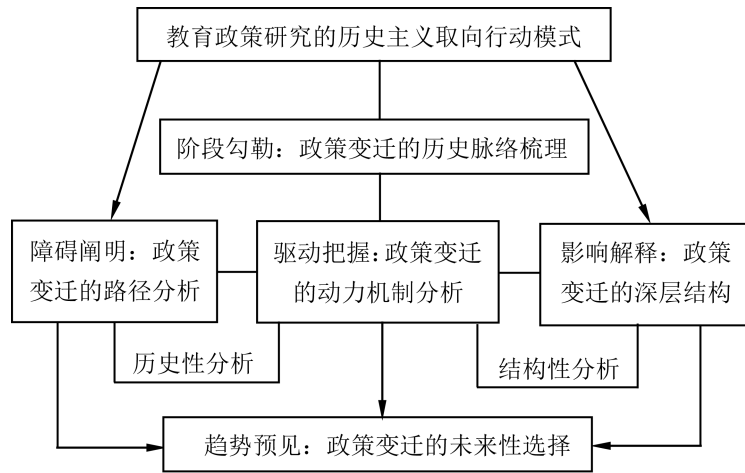


图2 教育政策研究的历史制度主义取向及其行动模式

三、教育政策研究的历史制度主义取向的价值意蕴

历史制度主义作为一种将制度的宏观、中观、微观环境背景与制度本身统筹分析的取向, 并非教育政策研究的唯一取向, 也非唯一范式, 其总是与其他各类取向融会贯通地服务于教育现实问题的解决策略生成, 且作为舶来品, 教育政策研究的历史制度主义取向仍有漫长的规范化与本土化进阶之路。在当前提倡多维视角、多元呈现以及跨视域融合的开放性环境下, 教育政策研究的历史制度主义取向, 其价值意蕴主要体现在对教育政策学科建设的理论基础与研究思路的拓宽、顺应社会科学研究与教育事业发展的时代要求、促进教育政策研究与教育政策实践的深度融合等方面。

(一) 拓宽教育政策学科建设的理论基础与研究思路

教育政策研究为解决现实中涉及教育与政策双重领域的问题服务, 同时也为教育政策自身的学科建设之路筑基, 其中多元化研究取向是教育政策学科成长的典型性标志之一。因为每一种取向的背后, 都有坚实的理论基础与方法论做支撑, 随着取向在实际研究中的广泛应用, 其会同教育政策学原有内容“碰撞”, 在旧的基础上擦出新的“火花”。作为教育政策研究中颇具研究厚度的取向——历史制度主义取向亦是如此, 其基于的历史制度主义以相对成熟的学派形式存在, 为教育政策研究予以新的视角, 它的“火花”, 即价值首要体现在对教育政策学科建设的理论基础与研究思路的拓宽上。首先, 学科是研究机构和研究组织的安身立命之本, 指向学科领域高深知识的发现与生产, 众多研究领域为获得合法的学科建制, 将“以独立的学科形式存在”作为领域发展的首要任务, 试图确定领域的特定研究对象与学术范式等要素, 将领域名称逐渐过渡为“学”字后缀的形式, 无限接近于一门独立且成熟学科的标准。事实上, 当前交叉性较强的研究领域, 以教育政策学为例, 看似其已披上独立学科的“外衣”, 具有一定学科性, 却并非严格意义上的独立学科, 类似领域的学科化道路仍需以加强领域的理论基础建设和确定领域专门的研究思路与方法为重点继续进阶。其次, 在教育政策研究的历史制度主义取向中, 历史制度主义不限于关于制度的系列理论观点, 如历史观与结构观, 也有基于整个新制度主义学派的, 与国家政治、历史事件相关的分析理论, 如断裂平衡理论与国家自主性理

论, 这些理论通常与教育事业的发展存在着某种内在联系性, 会在其优越性不断显现的过程中自然地 被教育政策研究吸纳, 拓宽教育政策学科建设的理论基础。最后, 历史制度主义对制度的理解与研究 比较适用于政策分析。一方面, 制度通过约束行为者的选择对政策或政治结果产生影响的方式, 为教育 政策分析提供新的思路; 另一方面, 通过制度与历史相结合的方式对一个较长时间内的教育政策变 迁进行分析, 注重从历史维度的思考更具社会科学分析的厚度, 以提供长时段社会变迁研究结果。此 外, 历史制度主义有其独特的史学关注领域, 一定程度上增加了教育政策研究的范围, 且这一范围并 非停留在理论层面, 或是经验假设层面, 而是摆脱既定假设的限定性, 依赖于历史现实。

(二) 顺应社会科学研究与教育事业发展的时代要求

时代更迭对社会各领域提出的要求是推动社会整体进步与发展的关键, 其前提是各领域要以顺应 时代发展的要求为准绳, 且时代要求会因背景范围的不同而不同。教育政策研究既隶属于社会科学研究 领域, 也关乎教育事业的发展, 大到世界, 小到国家, 每一范围下的每一领域对于教育政策研究的 时代要求都不同。历史制度主义在教育政策研究中不断释放出的巨大活力, 突出了教育政策研究的历史 制度主义取向顺应社会科学研究与教育事业发展的时代要求, 强化社会科学研究与教育事业发展对 时代使命积极回应的价值。一方面, 自 20 世纪以来, 合理性问题成为当代人文社会科学研究中的重 大问题^[19], 代表着合规律性、合目的性与合规范性三性统一的当代人文社会科学研究合理性进程与 发展方向, 构成了以教育政策研究为代表的一系列人文社会科学研究的时代要求。在教育政策研究 的历史制度主义取向中, 政策变迁的历史脉络梳理建立在对历史事实分析与把握的基础之上, 合乎合 规律性中客观社会对象与社会研究法则的具体要求, 即社会科学不应追求那种现实中一般并不存在的假 设性的东西, 而应揭示貌似自然的事实背后的利益关系以及由此而产生的一系列价值选择活动^[20]。 对于政策变迁的深层结构、路径依赖与动力机制变迁的分析, 与合目的性中人文社会科学研究应当有 服从于社会发展和历史进步的价值取向与发展目标, 且能对社会发展方向提供价值指导相呼应, 正如 马克思所言: “经验的观察在任何情况下都应当根据经验来揭示社会结构和政治结构同生产的联系, 而不应当带有任何神秘和思辨的色彩”^[21]。最后, 合规范性要求研究要以规范人类行为、指导人类实 践, 并使之趋于合理化为最终目的, 预见政策变迁的未来理性选择与之高度重合。这些皆意味着历史 制度主义取向下的教育政策研究, 始终顺应着社会科学研究的时代要求。另一方面, 近年来如火如荼 的互联网+、人工智能正全力渗透人类生活的方方面面, 加之突如其来的疫情, 教育事业面临前所未 有的冲击, 各项变革事宜成为当务之急, 政策在变革中发挥着导向与指挥棒的作用, 教育政策研究在 这之中的意义也就不言自明。教育政策研究的历史制度主义取向看似是对过去政策变迁事实的把握, 实则其时间跨度从政策诞生之初一直延续到研究诞生的现阶段。同时, 研究最后的政策建议是综合众 多内外部、主客观、过去与现在因素, 形成的客观的、以史为鉴的、以合理性与发展性为规范的政策 性指南, 为任意一项教育政策中的表述提供历时性与共时性的学理背景, 使得教育政策研究服务于教 育政策实践, 教育政策实践服务于教育事业变革, 体现了教育政策研究的历史制度主义取向顺应着教 育事业发展的时代要求, 进而推动着教育政策研究与教育事业发展的同频共振。

(三) 促进教育政策研究与教育政策实践的深度融合

庄德水教授曾指出历史制度主义对政策研究具有三重意义, 即制度观对政策研究具有解释性意 义, 历史观对政策研究具有描述性意义, 方法论对政策研究具有建构性意义^[22]。这三重意义于教育 政策研究自身而言, 无论是理论的夯实还是方法的探究, 最终都要放在时代和社会实践中去审视, 方 法体系的建构和多维视野的呈现均立足历史制度主义的实际以及教育政策研究的具体问题, 这一目标 应贯穿于教育政策研究的始终。因此, 教育政策研究的历史制度主义取向总是在一定的理论基础之

上, 通过与政策相关的政治实践中发掘规律性因素与偶然性因素, 探寻这些因素的共性与个性, 构成影响政策实践的逻辑理路, 并结合当下的现实背景指导新的政策实践, 形成理论与实践的“闭环”, 促进教育政策研究与教育政策实践的深度融合。首先, 历史制度主义的理论观点源于政治实践, 为教育政策研究提供牢实的理论与经验基础, 是教育政策研究与教育政策实践的初次融合。例如, 在整个历史制度主义学派中, 许多代表性著作中都论及了美国的绿背纸币运动 (Greenback Movement) 与平民党运动 (Populist Movement) 等政治运动, 试图从制度层面探寻阶级、权力、战争及改革这类宏大问题, 久而久之, 塑造了历史制度主义丰富的理论观点。其次, 历史制度主义的分析过程是多维度、多层次、全方位解构教育政策实践的过程, 力求“解谜”于政策背后潜藏的动力机制以及难以突破的路径依赖, 实现了教育政策研究与教育政策实践的再度融合。在这其中牵涉的主体理性行动以及时间、学习效应等都是解释与再次建构教育政策实践的关键要素。再次, 深层结构、路径依赖与动力机制分析揭示的只是静态规律。要实现“动静”之间的转换, 还需在不影响政策性机构公信力的前提下, 结合实际给出积极因素如何进一步发挥作用的建议与如何摒弃消极因素, 指导教育政策实践, 最终实现教育政策研究与教育政策实践的深度融合。当下不论是在时代背景下寻求新的制度“变革点”, 抑或是制度逻辑应该遵循质量逻辑与制度价值应该突出专业取向, 都对教育政策乃至政策规定的教育事业具有深远意义。总之, 学术研究的开展除了繁荣学术自身的建设, 也包括对与之相匹配的实践活动提供科学化的参考依据。理论与实践的复杂关系辐射到教育政策研究中, 便成为教育政策理论研究与实践教育活动之间的复杂关系。无论在教育政策研究中基于哪一取向开展研究, 研究都需秉承促进教育政策研究与教育政策实践深度融合的价值追求, 为未来以实践为导向的教育政策研究取向贡献智慧与发展选择。

历史制度主义的系统性与复杂性, 决定了一篇学术研究难以穷尽其在教育政策研究中的全部内容, 但这并不影响一幅基于历史制度主义的教育政策分析图景跃然纸上, 历史的光辉与制度的影响力在教育政策研究中相映成趣。那些存在于历史制度主义中的历史事实、政策过程、政策网络、深层结构、动力机制、路径依赖等理论观点, 都将积极作用于教育政策分析活动。其关键便在于对历史制度主义不断深入挖掘的同时, 与其他教育政策研究取向、其他学科的理论范式有机融合, 逐渐拓宽历史制度主义取向的分析理路, 突出其在教育政策分析中的显著优势。此外, 教育政策研究本身是理论与实践研究相结合、思想观念与经验积累相结合、长线研究与短线研究相结合的过程^[23], 教育政策研究的历史制度主义取向分析理路的延伸, 有必要同实践经验步伐一致开展, 还望未来有更多学者跻身于教育政策的理论与实践应用行列, 为进一步开创具有中国特色的教育政策研究新局面, 构建中国特色社会主义教育事业发展道路“添砖加瓦”。

参考文献:

- [1] 张晒. 历史制度主义: 从“制度回归”到“路径依赖”——兼论在中国政治学研究中的适用性[J]. 理论月刊, 2014(3): 112-116.
- [2] 刘圣中. 历史制度主义: 制度变迁的比较历史研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010: 6.
- [3] 陈振明. 政治的经济学分析——新政治经济学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 25.
- [4] 袁振国. 教育研究重心的转移[J]. 教育研究, 1999(7): 11-14.
- [5] 陈先达. 历史唯物主义的史学功能——论历史事实·历史现象·历史规律[J]. 中国社会科学, 2011(2): 42-52+220-221.
- [6] David Marsh. *Comparing Policy Network*[M]. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1998: 75.
- [7] Kickert W J M, Klijn E H, Koppenjan J F M. *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*[M]. London: SAGE Publication, 1997: 5.
- [8] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 1994: 126.
- [9] 张浩. 观念变量塑造下的农民工教育政策探析——基于历史制度主义的视角[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2014(2): 129-132.

- [10] 张玉法.现代史的分期问题[M].台南:久洋出版社,1985:1.
- [11] 卫建国,秦一帆.建国70年研究生教育政策的变迁分析——基于历史制度主义视角[J].研究生教育研究,2019(6):1-7.
- [12] 陈建琦.中国大学英语课程政策变革研究[D].西安外国语大学,2015.
- [13] 李志峰,罗桂.高校教师劳动关系变迁的深层结构与治理逻辑——基于1978年来的政策文本分析[J].复旦教育论坛,2019(4):96-102.
- [14] 周光礼.公共政策与高等教育[M].武汉:华中科技大学出版社,2010:123.
- [15] 时晓虹,耿刚德,李怀.“路径依赖”理论新解[J].经济学家,2014(6):53-64.
- [16] 河连燮.制度分析:理论与争议[M].李秀峰,柴宝勇,译.北京:中国人民大学出版社,2014:68-88.
- [17] 牛风蕊,沈红.建国以来我国高校教师发展制度的变迁逻辑——基于历史制度主义的分析[J].中国高教研究,2015(5):74-79.
- [18] 周小虎,张蕊.教育政策分析的范式特征及其研究路径[J].教育理论与实践,2010(10):15-18.
- [19] 欧阳康.合理性与当代人文社会科学[J].中国社会科学,2001(4):16-25+203.
- [20] 劳凯声.人文社会科学研究的“问题意识、学理意识和方法意识”[J].北京师范大学学报(社会科学版),2009(1):5-15.
- [21] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1972:29.
- [22] 庄德水.论历史制度主义对政策研究的三重意义[J].理论探讨,2008(5):142-146.
- [23] 顾明远.教育政策研究的三个结合——《国家教育发展报告(2019)》序言[EB/OL].(2021-04-06)[2022-05-12].<http://www.niepr.ecnu.edu.cn/a9/2b/c33660a370987/page.htm>.

The Historical Institutional Orientation and Action Path of Educational Policy Research

QI Zhan-yong, YAN Li-yuan, WANG Peng-wei

(Faculty of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an, Shaanxi, 710062, China)

Abstract: Historical institutionalism is both an important school of neo-institutionalist political science and the main analytical paradigm of empirically based contemporary political science. The research of education policy-oriented by historical institutionalism presents the basic characteristics of returning to historical facts, which is both objective and comprehensive, with the interpretation of the policy process as the key, highlighting the diachronic and synchronicity, taking the cracking of the policy network as the driving force, and containing the basic characteristics of depth and guidance. The action path of historical institutionalist education policy research includes mainly outlining the historical context of policy change, clarifying the dynamic and hindering factors affecting policy change, and foreseeing the future rational choices of policy change. The value implication of the historical institutionalist orientation of education policy research aims to broaden the theoretical basis and research ideas of the discipline construction of education policy, conform to the requirements of the times of social science research and education development, promote the deep integration of education policy research and education policy practice, and ultimately help the standardization and localization of the comprehensive orientation of education policy research.

Key words: educational policy research; historical institutionalism; policy change; path dependence; dynamic mechanism

(责任编辑:李 栋,戴 孟)

(责任校对:戴 孟,于金申)