

# 政策文化: 概念解读、生成机制与纠偏 ——以民族教育政策为例

张善鑫

(西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 甘肃 兰州 730070)

**[摘要]** 政策有文化属性,政策文化属性的具体体现就是政策文化。积极的民族教育政策文化是推进民族教育持续发展的舆论保障,消极的政策文化则潜在地影响到政策的执行效果。在民族教育政策执行过程中,如何有效地对政策文化进行合理的扬弃涉及政策链条的所有环节和过程,政策文化也随时随地弥散在其中。这从某种程度上增加了政策有效执行的难度,但只要政策研究者意识到并确认政策文化的存在,这本身就是政策研究取得的可喜进步。

**[关键词]** 民族教育政策;政策文化;概念;生成机制

**[中图分类号]** G750 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1001-7178(2014)02-0011-05

任何政策都有政治属性,这点毋庸置疑。事实上,每一项政策的实施过程中也有“文化涉入”。尤其在民族地区多民族、多文化的现实中,民族教育政策的文化属性尤为突出。本文以民族教育政策为例,对政策的文化属性与概念、公共政策文化的生成机制,以及重视政策制定阶段政策文化的作用、关照政策执行过程及跟进政策评估等问题进行探讨。

## 一、政策的文化属性与概念

政策是有政治意义和价值的,这毫无争议。实际上,公共政策也具有文化倾向和价值旨趣,正如有研究指出的“尽管公共政策的研究与权力息息相关,但公共政策本身并不等于权力的表达,公共政策运作过程也不完全是按照权力实现与表达的程序来进行的。公共政策过程中还会受到许

多诸如价值观念和意识形态等‘非权力性’因素的影响,只不过这些因素是隐蔽的、潜在的罢了。”<sup>[1]</sup>这些价值观念和意识形态等“非权力性”因素,笔者认为就是政策文化的原型。因此,公共政策研究不得不面对政策的文化属性和意义,研究其文化价值应是今后公共政策研究的重要转向。尤其在民族地区多元文化的现实中,教育政策的文化价值和作用更为明显。就民族教育政策而言,当把民族地区的某项教育政策置于“公共政策”视阈中进行界说时,实际上已经不是“纯公共政策”问题了,而成为与少数民族学生文化适应与认同、民族文化遗产、民族社会文化变迁等息息相关的“文化问题”。在此视角下,一项民族教育政策在执行过程中出现的问题,有可能是公共政策导致下的文化冲突和心理矛盾,即决策者的文化初衷与公共政策对象的文化目标形成了某种

**[收稿日期]** 2013-09-10

**[作者简介]** 张善鑫(1977-),男,甘肃平凉人,西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心副教授,教育学博士,主要研究方向为民族教育、教育基本理论。

**[基金项目]** 本文系全国教育科学规划项目“教育公平视野下人口较少民族教育特色研究”(项目编号:DMA110315)、西北师范大学青年教师科研能力提升计划项目“藏汉双语教学实施现状研究”(项目编号:SKQNGG11016)阶段性成果。

偏差,这是政策问题的文化实质所在。

公共政策的文化价值渗透在公共政策执行过程中的每个环节,因此无论是公共政策的制定、执行,还是公共政策的改革与评估,都体现出浓厚的文化意蕴。教育政策尤其是民族教育政策实践中,不同的公共政策利益相关者在不同场合表达出来的看似政治与教育实践产生的某种矛盾,现在看来,则需要对其内涵作进一步探讨。

任何公共政策和制度都是在特定的文化背景和决策者的文化理念下出台的,也是在特定的文化背景中执行的,政策执行的效果也是政策研究者在特定的文化视角下进行评估的。因此,文化渗透在公共政策的各个环节,影响也是全方位的。当然在这些文化影响中,必然包括公共政策视角下主位文化和客位文化对其产生的影响,各利益相关者的立场和角度不同,他们对公共政策评判的结果就大不一样。对公共政策文化价值的研究,首先必须澄清一个前提,即研究者是在何种立场上、用何种文化价值审视公共政策本身的,否则公共政策评估的客观、公正、合理等问题的主观诉求会在评价的实践中大打折扣。

事实上,在公共政策的文化视域中,针对少数民族的公共政策(当然包括民族教育政策)其少数民族文化属性与国家文化属性是并存的。作为政策研究者对公共政策的任何评判都会不知不觉地陷入文化矛盾和冲突中。这其中如果说价值中立能尽可能保证的话,但文化中立的要求没有可能也无必要作绝对保证。因为研究者本身就是绝对意义上的“文化人”,存在难以剔除的文化立场和政治取向;公共政策制定者有其文化初衷;公共政策执行者怀有文化取向的政策目标,教育公共政策执行者更是如此。这一切文化取向的“不完全对应”必然导致公共政策执行中的诸多问题,问题的根本解决需要以文化的视角、通过文化的方式和途径进行。表面上看,某些情势下决策者会采用政治方式解决公共政策出现的问题,殊不知通过文化的方式解决才能体现其最原生态的“过程”,这即是“公共政策文化”的根本体现。

“在现代特别是后现代社会中,文化在不断地被解构、被扩散。文化正向着其多元性的方向发展,文化对政治、经济的影响越来越具有弥散性和普遍性”。<sup>[1]</sup>文化的这种时代特性波及公共政策的制定,增加了决策的难度;渗透公共政策的执

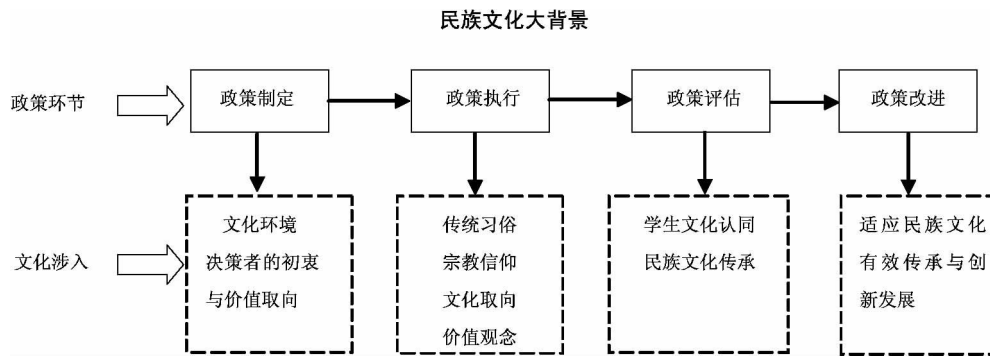
行,左右着利益相关者的取向;影响公共政策评估,左右研究者的立场。但在公共政策研究中有一点是肯定的,秉持公共政策的文化属性、承认公共政策的文化价值,是正确认识和进行公共政策评估的前提,也是未来公共政策研究中的永恒命题。

## 二、政策文化的生成机制

公共政策具有文化属性,民族教育政策是具体的公共政策,因此探讨民族教育政策的政策文化及其生成机制就有着现实意义。事实上,欲审视民族教育政策的文化属性和生成机制,需先从文化的角度对“民族”问题进行解析,因为“民族”本身就有很浓厚的文化内涵。有研究者对民族与国家的关系进行了解读,其实质就是“文化共同体”。“民族乃一种文化精神,不含政治意味,国家乃一种政治组织,具有文化基础。民族者,里也,国家者,表也。民族精神,实赖国家组织以保存而发扬之。民族跨越文化,不复为民族;国家脱离政治,不成其为国家。民族跨越文化,作政治上之表示,则进为国家;国家脱离政治,失政治之地位,则退为民族”;“故民族性不应视为政治上之观念,必视为文化上之观念”。<sup>[2]</sup>从这个意义上讲,民族教育政策在本意上是民族文化政治化的集中体现,理应成为民族或国家教育意志的明确表达。

在政策文化的视域中,对民族教育政策进行多维的文化分析是政策研究的重要方面,相关研究给予很多有益的启示。R. M 克朗在其著作《系统分析和政策科学》中将影响政策过程的文化因素归纳为 13 个方面,其中包括文化上的强制,诸如传统习俗、宗教礼仪、行为禁忌和宗教信仰,以及观念等方面。对照民族教育的政策因素,上述因素在其中体现得更为突出。作为民族教育政策,政策文化是怎样产生和形成的,是值得关注的理论问题,除了具有共同的公共政策文化的生成机制之外,还有其特殊性。笔者以图示的方式表明民族教育政策环节与文化涉入的对应关系,即民族教育政策文化的生成机制。

不难看出,政策文化的生成渗透在民族教育政策的各个环节。在政策制定阶段,决策者试图针对民族教育发展中存在的现实问题,结合民族教育的特殊性,制定促进民族教育发展的政策和



民族教育政策文化生成机制图

措施。笔者认为,此时的政策文化因素是决策者所处的文化环境、秉承的政策初衷与价值取向等。如某项民族教育政策的出台,主要是促进公平,抑或凸显民族教育与普通教育的差异,还是兼而有之,以及要取得什么样的效果在决策者内心是有一定考虑的,其实这都是政策文化的雏形。

政策一旦出台,就政策环节来看,便是政策执行了。这个环节是政策文化生成的重要阶段。所有政策的实施,我们会显性地看到政策规定、文本等和政策的实施过程,有时也能直观地看到某些政策的实际效果。但实事求是地讲,政策实施在利益相关者内心引起的一些变化,即他们的一些主观感受,很难直接观察到。探明这个内部的运作过程是政策研究,尤其是政策评估研究的难点。当前的政策研究试图通过“深描”的方法走近民族教育政策“事件”,走进各个利益主体的内心世界,将政策制定和政策执行过程中由于信息不对称而产生的内心矛盾和冲突充分反映出来。就其属性而言,这些内心矛盾和冲突具有较强的主观性,同时主观感受具有文化性,是较为复杂的文化现象。因此,就像克利福德·格尔茨(Clifford Geertz)强调的方法论一样,一定要深入到“文化模式”中去,不带有任何民族本位的偏见去看待、认识和研究某种文化,才能获得真实的、客观的知识。人们的行为是受文化制约的。在民族教育政策研究中,少数民族生活中的风俗习惯等因素无疑在其中发挥了非常重要的作用。个体从他最初的行为开始,便晓得他自身是被一些自己无法以一己之力量影响的事物所决定和限制的。而那对他加以约束的,就是风俗习惯的力量(Macht der Sitte)。<sup>[3]</sup>在这个过程中,少数民族的“文化模式”会弥散在民族教育政策的执行中,作为形成政策

文化的重要因素而在政策实践中发挥重要作用。

最后则是政策的评估与改进阶段。在这个阶段,将对政策执行中存在的问题进行归纳和总结,也是对一项政策执行效果的整体评估和把握。这一环节的政策文化生成主要是政策评价者价值立场的影响。评价的实质是将政策的初衷和政策实施的效果进行比较,考量政策目标的达成度。民族教育政策属于典型的公共政策,对民族教育政策的评价必须借鉴公共政策评估的相关研究。政策绩效评估的实质是政策实施后评价政策效果“好”与“坏”的问题。但从某种意义上讲,对于正在实施中的政策而言,不能主观地用“好”和“坏”进行定性概括。因此,“政策绩效评估也是一种重政策实施过程,同时关注政策实施结果的工作。就公共政策评估本身而言,政策评估作为衡量公共政策成效的重要工具,其实有两层意义,一是检查资源分配的妥适性;二是以系统的、科学的方法评估公共计划”。<sup>[4]</sup>事实上,“有关少数民族教育的政策评估更是所有链条中最薄弱的一环”。<sup>[5]</sup>政策评估不仅影响到已有政策的实施效果,也影响到原有政策的改进和新政策的出台,从而使政策过程进入一个完整的政策周期并不断实践。在民族教育政策评估与改进中,民族教育政策文化在其中发挥的作用不容低估。评估主体的价值立场、政策制定者的政策理念和政策初衷,以及政策实施者遭遇的文化冲突等都现实地影响到政策的评估,实质上都是政策文化在其中的持续生成和艰难博弈。

### 三、政策文化的“纠偏”

从政策文化的生成机制来看,无疑会因为各利益相关者的现实需要,在政策制定、执行、评估、

改进过程中伴有政策文化的生成。政策实践表明,积极的政策文化能给政策的执行创造良好的氛围,并使政策得到创造性的执行,而消极的政策文化则对政策的执行产生消极的负面影响。“上有政策、下有对策”则是在政策执行过程中形成消极政策文化的现实反映,会严重影响到政策执行与实施的积极效果。正因为如此,需要在政策执行的过程中克服消极的政策文化,弘扬积极的政策文化。笔者将此过程表述为政策文化的“纠偏”,其目的是保证政策的顺利执行并取得理想的效果。如何“纠偏”?笔者认为:

### 1. 重视政策制定阶段政策文化的作用

在政策制定过程中,决策者应该考虑到民族教育政策对象的特殊性,使政策的初衷能和民族教育政策利益相关者达成很好的契合,为政策的顺利执行创造前提条件。就民族教育政策而言,一些民族教育政策难脱“给制定”、“被制定”的尴尬,直白地讲,是“局外人”给民族教育参与者制定民族教育政策,这样难免产生民族教育政策的适切性问题,即政策没有很好地满足政策对象的政策需求,这涉及决策者的立场问题。决策者是从民族教育“当事者”的角度和立场考虑政策取向问题,还是从民族教育“局外人”的视角审视民族教育的发展,这是民族教育政策文化形成的源头。从少数民族教育发展的现状和教育当事者的立场考虑,势必形成积极的政策文化,否则,消极的政策文化就难以避免。因此,关于民族教育政策文化的纠偏,从政策制定的角度来看,要求决策者要有明确的立场和对民族教育政策的准确定位,如果政策能真正反映和体现民族教育发展的特殊性,不仅是对消极教育政策文化的“纠偏”,更是对消极政策文化的预防。

### 2. 关照政策的执行过程

政策实践表明,如果政策制定者的初衷不能很好地适合政策对象的现实需要,政策创造性地执行便是空谈。事实上,对于某些政策而言,作为政策设计者的初衷,与最终“实践的政策”在目标上不一定完全一致。多数情况是政策执行在各个利益相关者层面会出现不同的实际效果,使政策在实施中出现不同程度的变异,这也是政策执行过程中的常态。但这种变异有时也会走上极端,使政策效果完全衰减或递增。衰减的现象即政策在实施过程中,越来越远离了设计者的初衷,甚至

与事前政策目标背道而驰。递增的现象即政策在实施过程中,不仅达到了预期设定的目标,而且在某些方面也远远超过了事前设定的目标,使政策在实践中得到了创造性的执行。无论在实践中出现哪种情形,都需要对其进行适时的调整。到底怎么调整?不同的执行者对此有不同的看法。就民族教育政策而言,比如民族预科教育的主要任务是帮助少数民族青少年补习中学以上的基础课程以及进行语言补习,“文化补习、语言补习”是民族预科教育政策的基本出发点。但是对此初衷在很长时期内人们是存在误解的,甚至对民族预科政策的对象也发生了错误的认识,实践中也使一部分汉族学生进入了民族预科班,甚至在整个预科班人数中还占有一定的比例。殊不知民族预科教育是高等教育的一个特殊层次。它既不同于大学本、专科的专业教育,也不是高中教育的简单继续,而是大学专业教育前的预备、过渡阶段,起着承上启下的衔接作用。预科阶段的任务是根据少数民族学生的特点,采取特殊措施,着重提高文化基础知识,加强基本技能的训练,使学生在德、智、体、美几方面都得到进一步的发展与提高,为在高等院校本科进行专业学习打下良好的基础。<sup>[6]</sup>偏离了民族语言和民族文化这两个根本,无疑就将民族预科教育演变成了普通教育,进而使民族预科教育失去了应有的价值和作用。

### 3. 跟进政策评估

对于公共政策评估,以往的研究少有涉及。当前民族教育政策评估严重不足,这在客观上增加了民族教育政策跟踪评估的难度。政策研究表明,政策评估不仅影响到已有政策的实施效果,也必然影响到新政策的出台。就民族教育政策而言,有研究者认为评估主要存在如下问题:“一是评估主体对少数民族教育政策的评估认识不到位。二是缺乏专业的评估组织。三是评估标准单一化,如重视社会公正的价值标准,而忽视了对政策效率、政策效能和政策效益等事实标准的关注。另外就是方法单一,主要使用定性的方法而很少使用定量的方法。”<sup>[5]</sup>

就民族教育政策跟踪评估而言,目前还没有完全形成自己独特的方法体系。从本质上讲,对民族教育政策跟踪评估必须借鉴公共政策的相关理论。在检索到的相关公共政策评价的理论中,

有些研究成果给我们以新的启示。但有些公共政策的研究结论显然不能完全拿来套用到对民族教育政策的评价当中。如“前-后对比”的公共政策评价方法显然不适合对民族教育政策的评价,因为教育政策,包括民族教育政策的效果都不可能立竿见影地用简单数量化的结果来表征。直面民族教育的特殊性时,就存在民族教育政策的适切性问题。因此,对民族教育政策的跟踪评估就要对民族教育政策实施后的“纯效果”进行测评。实际上对政策“纯效果”的评判是任何政策的理想评估,也是任何政策研究的难点。只能在研究

过程中尽可能地克服相关因素的干扰,做到对其“纯效果”的审视。

积极的民族教育政策文化是推进民族教育持续发展的舆论保障,而消极的政策文化则潜在地影响到政策的执行效果。在民族教育政策执行过程中,如何有效地对政策文化进行合理的扬弃,涉及政策链条的所有环节和过程,政策文化也随时随地弥散在其中。这从某种程度上增加了政策有效执行的难度,但只要政策研究者意识到并确认政策文化的存在,这本身就是政策研究取得的可喜进步。

#### [参考文献]

- [1] 王平. 教育政策研究:从“精英立场”到“草根情结”——兼论教育政策研究的文化敏感性问题[J]. 清华大学教育研究,2010,(4).
- [2] 吴文藻. 吴文藻人类学社会学研究文集[M]. 北京:民族出版社,1990:26.
- [3] 恩希特·卡希尔(关子尹译). 人文科学的逻辑[M]. 上海:上海译文出版社,2004:2.
- [4] 李允杰,丘昌泰. 政策执行与评估[M]. 北京:北京大学出版社,2008:155.
- [5] 陈立鹏,李娜. 我国少数民族教育60年:回顾与思考[J]. 民族教育研究,2010,(1).
- [6] 宋太成,刘翠兰. 少数民族预科教育培养模式研究与实践[J]. 黑龙江民族论丛,2005,(1).

## Policy Culture: Concept Interpretation, Generation Mechanism and Rectification

### ——Exemplified by Ethnic Education Policy

ZHANG Shan-xin

(Research Center for Education of Northwest Ethnic Minorities, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070)

**[Abstract]** In real life, policy is correlated with politics reflecting obvious political attributes. Whereas it also has cultural attributes reflecting policy culture. Positive policy culture of ethnic education guarantees public opinion which promotes sustainable development of ethnic education. On the contrary, negative policy culture will pose potential impact on policy implementation. In implementing ethnic education policy, how to develop healthy policy culture and abolish what is not useful in an effective and rational way is related to all the steps and the whole process of the policy chain in which policy culture is always diffused. To a certain degree, this makes it more difficult to implement policy effectively. However, if policy researchers are aware of the existence of policy culture, it can be regarded as great progress in policy research.

**[Key words]** ethnic education policy; policy culture; concept; generation mechanism

(责任编辑 娜木罕)