

政策借鉴与传播:构建比较政策学的 核心研究领域^①

吉塔·斯塔奈哈姆泽(著),刘 骥(译)

(美国哥伦比亚大学教师学院国际与跨文化研究系)

[摘要] 本文主要以概览的视角回顾了在教育政策借鉴与传播 (policy borrowing and lending) 研究中的主要议题和趋势。政策借鉴与传播是一个在学术上依托于比较教育学和公共政策学的研究领域。在比较教育学中,针对“旅行式改革”(travelling reforms)、全球化教育政策的探索是一个经久不衰的研究课题。本文主要描述了政策借鉴与传播研究领域的历史,并讨论了四个新的研究趋势:第一,由双边框架向国际标准框架的转变;第二,学者们开始关注各国系统与个案背后的逻辑;第三,政策图景(polycyscapes)概念对研究方法论的启示;第四,政策映射研究,即借鉴他国教育政策时的本土解读。

[关键词] 比较与国际教育;全球化;政策研究学;政策借鉴与传播

中图分类号:G40-059.3

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2015)04-0007-08

本文在广义上讨论教育领域中的全球化进程,并客观、具体地分析了不断在全球各地兴起的“旅行式改革”(travelling reform)。全球化进程通常被视为一个去地区化(deterritorialisation)进程。其中,全球化研究的本质是调查跨国间的资金、信息、理念流动,而比较教育研究则关注不同文化背景间教育改革的相互影响。

全球化背景下各国的教育改革相互影响,跨国间存在“旅行式改革”现象,这究竟是好是坏,一直众说纷纭。学界许多研究者非常担心我们在渐渐趋同于一个固定的国际教育模型,而逐步放弃对优质教育的本质概念。这些学者们将全球范围内政策借鉴与传播(policy borrowing and lending)的

扩散归咎于各个具有国际影响力的角色。这些机构向各国政府推荐一系列自己所推崇的最佳实践(best practices)。但是,另外一些学者则大声为“旅行式改革”叫好,因为他们假设这些改革代表了在各国间成功移植的最佳实践与国际标准。这类分析家视政策规划为一个理性任务,认为政策转移证明了经验总结,因此是通过有数据支撑的政策规划所得出的较理想结果。毋庸置疑的是,有关政策借鉴与传播的研究充斥着各种激烈的观点。2012年,《世界教育年鉴》出版了《政策借鉴与传播》一书,为我们提供了一个绝佳的时机来回顾政策借鉴与传播这个比较政策研究中的核心领域。本文试图超越直白的是非判断,描述和分析了在

① 本文节选自 World Yearbook of Education 2012《世界教育年鉴 2012年》第一章节。原文索引:Steiner-Khamsi, Gita (2012). Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies. In G. Steiner-Khamsi & F. Waldow, eds., Policy Borrowing and Lending. World Yearbook of Education 2012. London and New York: Routledge, pp. 3-17.

作者简介:吉塔·斯塔奈哈姆泽(Gita Steiner-Khamsi)教授为美国哥伦比亚大学教师学院国际与跨文化研究系系主任,博士生导师,曾任比较与国际教育协会主席、世界教育年鉴丛书主编;

刘 骥,美国哥伦比亚大学比较教育学硕士,美国堪萨斯大学教育学学士。

全球化时代下的政策借鉴与传播。

一、比较教育学和政策研究学之间的联系

一直以来,那些有关“旅行式改革”的关注相较于其他研究课题更有效地描绘、证明了比较研究学的学科本质与必要性。从方法论上来说,任何跨国的改革研究都从定义上属于比较研究。作为两个不断成熟的大型学科比较教育学和政策研究学的交集,“旅行式改革”吸收了两大学科的研究传统。这两个学科的研究传统从本质方向上是跨学科的,并且通常吸引了许多活跃于全球化与政策转移(policy transfer)等研究的比较政治学、比较社会学者。

与此同时,比较教育学和政策研究学之间又有显著的区别:比较教育学是跨国研究,而政策研究学则是跨行业研究。简而言之,比较教育学最突出的特点是研究本地政策在国际发展大背景下的情况。

政策研究学的一个主要特点是学者们通常乐意吸纳各个不同行业的讨论,这些内容包括社会政策、环境政策、私企政策、非营利与非政府机构政策等。在这样的时代背景下,学科间的相互嫁接是十分必要的。比较教育学和政策研究学这两个学科的交流对双方都有益,并且能够弥补各自研究传统上的概念缺陷。由此,一个积极的结果便是鼓励比较教育学内部的讨论更广地接纳政策研究学的理论。这些理论往往是由多个行业内的情况总结而成,通常不限于政府政策和教育领域。同时,政策研究学也能从比较教育学的视角受益,特别是以比较的眼光来审视与挑战政策分析领域常常产生的国别主义和狭隘主义。

各类改革在全球范围内传播的速度实在惊人。无可厚非的是这样的现象增加了学界对了解政策制定者们为何及如何吸纳少数跨国知识库信息的兴趣,特别是比如经合组织(OECD)、国际教育成就评价协会(IEA)、世界银行、联合国教科文组织(UNESCO)。在各个系统、层次、教育分支领域内的改革都是惊人的相似。即使跨越了不同社会、政治、经济发展程度的国界,我们也会在不同的教育层次发现:人均教育拨款、高等教育中的质量保障、终身学习、自主学习等改革讨论,从蒙古乌兰

巴托到德国柏林、从美国安克雷奇到南非开普敦,各地所推行的改革发展非常一致。政策制定者们开始毫无原则地将这些改革统称为“教育界中的最佳实践”或者“国际标准”,就好像早已形成了一套被明确定义并共享的标准、政策与实践方针。然而,教育界中这样的“空想全球化”(imagined globalization)和那些为了向同地区、各共同教育空间内其他教育系统进行融合和一致化的压力,已经严重影响了各国的改革议程设定。^[1]

二、努力了解本地政策语境

2012年出版的《世界教育年鉴》聚集了比较教育中知名的学者一同对政策借鉴与传播进行反思。书中作者们的共同兴趣不仅仅是比较政策研究,人们也都具有相似的解释框架(interpretative framework)和研究方法,以帮助他们关注“旅行式改革”的本地意义、改良内容、语境重构过程。这些学者系统地采用了一个能解释本地政策语境(local policy context)的视角,从本源中探寻为什么“旅行式改革”、“最佳实践”、“国际标准”会在世界各地被引入。对于这些学者来说,“旅行式改革”并不一定是理性借鉴的结果,而往往由政治和经济因素决定。这样的解释框架就直截了当地反驳了那些所谓的“常识”:认为代表着最佳实践的改革就是已经有过验证的成功经验。

将本地政策语境作为政策转移的基本分析单位,大大增强了政策借鉴与传播过程中媒介、步骤、影响、时间等因素的重要性。对政策借鉴与传播的研究大多是由一个起初看起来非理性或者自相矛盾的现象诱发。当我们所运用的解释框架主要关注跨国间政策吸引力的“社会逻辑”(socio-logic)或者政策借鉴与传播的政治经济原因时,这些不一致的现象往往是可以理解的。^[2]因此,学者们应该仔细研究的是本地政策语境。正是这样的语境内容能为我们提供线索以探究为什么“旅行式改革”会在各地产生共鸣,这些改革都试图想解决什么问题,而它又争取到了哪些政策角色的支持。

由我自己研究所推进的解释框架,大多涉及政策转移的政治和经济维度。^[3]从政治角度来说,政策借鉴与传播往往能通过建立政治联合,对长期的政策冲突产生有益的效果。政策借鉴与传播

也可以让持相反意见的政治团体集合资源来支持一个被视为更中立、从外国引进的第三方选择。各个国际标准在这样的背景下成为了一个越来越受认可的参考方案。

从经济角度来审视,政策借鉴与传播通常是一个短暂的现象,主要与舶来式政策改革的外界经济援助项目资助时间长短有关。较贫穷国家的政策借鉴与传播过程与公共事业领域中的结构调整、增强扶贫力度、提高有效管理等内容相似,是获得国际援助的前提条件。作为在项目层面获得援助和贷款的前提,政策借鉴与传播在发展中国家不仅是强制的,更是单一指向的。各类改革不断从北半球、西半球推向南半球、东半球。

探索政策借鉴与传播的政治、经济动力还是一个比较新的热点。很长一段时间以来,学者们仅仅关注政策借鉴与传播的政治因素,因为他们更关心跨大西洋(美国与欧洲)、跨太平洋(美国与亚洲)及各大陆间的政策转移,而驱动政策借鉴与传播的经济效益却一直被忽略。很显然我们现在需要关注富裕、贫穷两个世界体系内、体系间的政策转移。

三、新的课题、新的探索方式

跨国间的政策借鉴与传播研究在学界的讨论非常活跃。正如所有其他理论一样,我们这个学科里的理论也不断随着时间在调整、细化和延伸。政策借鉴与传播既是一种行为,也是一个分析对象,同时在比较教育研究里具有相当长的历史。但它却仅在过去二、三十年间才在社会科学家和政策分析家之间逐渐兴起。对跨国间政策转移的兴趣主要由三代学者们共同发起、发扬。

第一代学者向我们介绍了基本概念,这包括:布莱恩·霍姆斯(Brian Holmes)的“选择性政策借鉴与传播”;伯纳德·兹米克(Bernd Zymek)、于根·施瑞尔(Jurgen Schriewer)的“外向性概念”;大卫·菲利普斯(David Phillips)的“跨国政策吸引力”。这些先贤的思想为强调本地政策语境作为政策转移研究的思潮打下了基础。而像我这一代的学者,在这个全新的、更关注本地特点的研究范畴中不断细化、改良了多个概念以让它们适应有关“旅行式改革”的研究。与此同时,第二代的学者们也扩大了研究的地理范围,以囊括那些往往将国际援助、

贷款与“旅行式改革”或项目直接挂钩的发展中国家。经过这样一个地理和概念层面的重新定义后,我所在的美国哥伦比亚大学教师学院涌现出了多篇探索政策转移中的政治、经济学实证研究和博士论文。^④我们对探索“旅行式改革”所涉机构、原因、影响所付出的努力要求我们必须扩大我们的研究视野,并且多吸收政策研究学中的理论。如此一个概念层面的扩充使我们意识到政策制定者们之所以依赖最佳实践或国际标准的原因,主要是试图为某个备受争议的改革建立政治、经济联盟的策略。言简意赅,全球化并不是一个外力结果,而是一个本国内由长期政策分歧所产生、旨在施加改革压力和建立政策盟友的修辞而已。

过去十年中,有关政策借鉴与传播的研究数量如雨后春笋般地增长,并产生了许多极有价值的文章。如果我们要概括所有那些引入了前沿主题、推动了新视角、重新审视了“老题目”的第三代学者及其研究,那么这将是一个不可能的任务。2012年《世界教育年鉴》中仅能呈现极小量千禧年后较具潜力的研究。这些关注政策转移的第三代学者们将决定比较政策研究的未来研究议题。而我将主要细谈如下四个极具潜力并吸引未来学术与专业兴趣的讨论方向:

- * 由双边转向国际参考框架;
- * 理解系统与个案的逻辑;
- * “政策图景”概念对研究方法论的启示;
- * 政策映射研究——借鉴他国教育政策时的本土解读。

(一)由双边转向国际参考框架

我们可以发现当政策制定者尝试推广政策转移时,他们越来越依赖国际标准而不再参考某一个特定的教育系统具体的经验教训。双边的框架已经明显被分解成一组贴上了复杂而又模糊的国际标准标签。这个现象产生了三个新的方向:政策生命周期研究、以网络分析为方法论的机构分析、融合与强迫式政策转移。

1.在政策生命周期中逐渐地“去地区化”过程

不断增加的国际化的、非双边的参考标准可以被视为某些在全球范围内逐渐扩散的改革正在成熟,并预示着其终将被替代。“流行病扩散模型”认为所谓的“改革流感”总共有三个阶段:缓慢增长

(slow growth)、爆发式增长(explosive growth)、消亡(burnout)。^[9]如今我们周围充斥着从“里根—撒切尔”时代开始遍布全球的改革,例如准市场化、新自由主义、超级自由主义等。这些改革最初被澳大利亚和新西兰引进,后来开始被推广到全球各地。正因为最初的政策引进年代久远,所以后来采用它们的国家经常视这些政策为“国际改革”而不问出处。罗伯特·柯温(Robert Cowen)曾在他的文章中用极为有力的一句“随着它的移动,它也变异了”总结了政策演变的过程。^[10]

一个有据可查、边移动、边改变、最终被去地区化的案例是“有条件现金转移支付计划”(Conditional Cash Transfer Programme)。在2012年《世界教育年鉴》中,姆莱斯·德萨·伊·席尔瓦(Morais De Sa e Silva)的章节主要研究了巴西、哥伦比亚、美国向贫困家庭提供奖金以鼓励他们让孩子完成学业的“有条件现金转移支付计划”。“有条件现金转移支付计划”在过去15年里传播至40多个国家,因此我们可以认为它是一个全球化改革方案的理想研究目标。这个项目在不同的国家产生了不同的共鸣,而在政策引进者的设计与实施的不同阶段中,它也是非常不一样的。

2. 网络分析与辨认传播媒介的探索

另一个新起研究方向的主要贡献在于不断细化社会网络分析方法论。有别于那些通常轻描淡写各个改革与创新传播机构的“扩散研究”,“网络分析”主要着眼于运用各种方法及手段来辨认政策转移过程中的各个角色。作为一个杰出的网络分析案例,^[11]芭芭拉·舒尔特(Barbra Schulte)就将传播媒介置于她研究的核心位置,这协助她辨认在中国技术教育改革中起主要推广作用的人物、协会与机构。她精心设计的研究方法运用了紧密性(closeness)、中间性(betweenness)、连接性(connectivity)等指标来解释为何各地方机构在建设职业教育过程中愿意将中华职业教育社(Chinese Association of Vocational Education)当作一个“准外部”、可靠的信息来源。通过她的研究方法可以有效地了解中华职业教育社的成员网络为何及如何深深地影响了中国对职业教育的概念认识。

舒尔特的章节对那些主要以个案分析法为方法论的政策转移学者们极其重要。如果运用充分,

个案分析法将不仅能提供了解个案的机会,更能窥视整个机构、系统乃至国家的内部结构。对于我们很多人来说,了解政策转移的传播媒介、原理、影响的过程中,最重要的是以分析地方政策语境为基础,而不是简单地将政策制定者视为无奈接收全球标准、改革、趋势的被动角色。

3. 融合进程:一种独特的强迫式政策转移?

作为外在化的主要形式,双边框架已被目前未明确定义的国际参考标准所取代,曾经的输出—引进、进口—出口、接收—扩散等二维分类是否还适用遭到了质疑。有多位作者提议使用一些不具有强烈地域流动性的词汇。其中一个解决方案就是不再提及一个特定的教育系统或是参照社会,而认可一个存在的“参考网络”。^[12]另一个思路则是承认模糊的轨迹,并将那些被移植的教育改革统一划分为“旅行式改革”。^{[13][14]}由此而言,那么所有的国际化教育改革都可被视为旅行式政策:无人知晓它们从何而来、去往何方,同时它们既属于所有人,又不属于任何人。但是,如此停止使用双边参考框架也将对比较政策研究中的讨论产生深远影响。

对于第一代的借鉴与传播学者们来说,对那些输出教育政策、教育实践和思想的教育系统,即所谓参照社会的定义是十分重要的。通常来说,输出国往往对某个系统的兴趣源自其本身的政治、经济、文化动力。例如,大卫·菲利普斯研究了19世纪时期英国官员对德国教育系统所产生的跨国政策研究兴趣。^[15]一个国家想向另一个国家学习的动力可以多种多样。20世纪90年代初,与美国相近的国家属性吸引了许多美国的学者开始参考英国的系统模式。但与此同时,美国教育政策制定者的兴趣也曾经被国际竞争(50年代末至60年代初对苏联的冷战研究)和好奇心(80年代对日本经济腾飞的研究)所驱动。而现如今,在各个国际学业成绩测试中遥遥领先的中国上海、芬兰、新加坡则受到格外的关注。

可以证明的是,选择参照社会的做法已经变得有些过时了。作为融合进程的结果,现今的研究越来越多地开始关注新的区域性或者国际教育空间,其中包括高等教育中的博洛尼亚进程、里斯本条约和在各个发展中国家进行的全民教育项目(Education For All)。签署这些共同协议的国家最

终会将各自的教育政策与他们所选择的共同教育空间不断趋同。

伊维塔·斯洛娃(Iveta Silova)2005年博士论文明就主要研究了拉脱维亚在前苏联90年代解体后逐渐过渡进入后苏联时代、欧盟教育空间的过程。^[12]她以双语教学政策这个极佳的案例,向读者们呈现了该国的教育系统为了与欧盟政策接轨所实行的“多语言教学改革”是如何保留了并行、独立的教学系统。从政策转移的角度来看,融合进程仅能算作政策借鉴与传播中,代表了区域与国际参考框架取代双边框架的一种模式。

在2012年《世界教育年鉴》一书中,多位作者都通过理论角度反思了“融合进程”,其中主要有罗杰·戴尔与苏珊·罗伯特森、索提莉亚·格里克(Soitiria Grek)、安雅·贾克比(Anja Jakobi)。从本质上说,国际与区域协定就是一套具有指导性与强制性的规范,例如博洛尼亚进程、全民教育、巴黎有效援助宣言等。所以这些学者提出了多个对比较政策研究影响深远的根基性问题:“融合进程”对本地的政策与实践方针意味着什么?当国家系统受到压力需要向“区域教育空间”的政策靠拢时,什么样的权利机制会被触发呢?如果我们认同“全球治理”不仅仅是各国现有管理在国际层面所形成的叠加,那么我们会意识到,了解跨国间社会运动、网络、联系等内容的紧迫性,因为它们大大削弱了各国在政策设定、实施上的自主能力。

(二)理解系统与个案的逻辑

本书中有多位比较教育学者将本地政策语境当作理解政策借鉴与传播的主要途径,其中更有不少将他们的解释框架与更广泛的理论联系起来。例如,有些学者就认为,与尼克拉斯·鲁曼(Niklas Luhman)有关的“自参照系统理论”(self-referential systems theory),适合用于理解政策转移前、中、后等过程的系统内部运作。我们经常将这个理论运用于探究所选系统的解释框架,而不去计较这些“系统”到底是指某个特定的教育系统还是地方教育机构、非政府组织、援助机构或者其他参与的有机角色。我们故意将“个案”与“系统”两词交替地使用,因为从方法论上来说,个案就是一个具有内在因果关系网,并能够将不同因素串联起来的封闭系统。^[13]但是这一对同义词只有当个案分析法被

大量使用时,才能被认为有效,也就是说我们的重点应该放在检验因果关系网、相同案例、封闭系统的内在联系上。

如下的几个例子,也许能更好地帮助我们理解系统的内部结构和逻辑。2004年,在了一项关于教育知识的里程碑式研究中,^[14]舒伟尔和马丁内斯解释了西班牙、俄罗斯(苏联)、中国三国的主要科研期刊不断增加为国际著作所预留刊位的现象。通过主要测量这三个国家已发表论文中对他国引文的使用数量和种类,他们发现相较于由国际学者们所总结的外部逻辑,由本国政治发展方向决定的社会逻辑能够更准确地测量一个国家对国际学术成果的接受程度。

事实上,西班牙、前苏联和中国等国教育知识最趋近的时代是20世纪二三十年代,特别是当这几个国家的教育学者都对“杜威思想”着迷的时候。当这一段时期很快过去后,杜威思想在苏联的教育刊物的引文目录中很快被列宁的妻子娜捷施达·克鲁普斯卡娅(Nadezhda Krupskaya)所取代。20世纪八十年代中期以后,这三个国家分别打开了国际合作与意识形态的大门,但各国的学术著作却并没有像大部分“国际趋同化理论”学者们预测的那样显著地国际化。舒伟尔和马丁内斯的“个案选择理论”为复杂的文化、文明概念提供了有效佐证,并为国际趋同化、趋分化过程提供了研究思路和方法。

同样的,我们也受到《非政府机构如何应变》(How NGOs React)^[15]一文中“自参照系统理论”启发,来分析索罗斯基金会网络(Soros Foundation Network)的逻辑。我们比较了那些既包含援助机构又具有执行分支功能的索罗斯基金会网络和在后社会主义地区其他援助机构的运营情况,并发现援助方逻辑(donor logic)对在该地区运营的各个机构所设定的项目目标、执行方式和退出策略等起到了重要作用。援助方逻辑对于我们理解各个机构是如何定义援助的有效性、可持续性以及其他在发展援助中的关键概念提供了很多线索。我们对索罗斯基金会网络的研究主旨在于,为现有的双边与多边外部援助分析提供外交政策目的、经济利益及其他援助原理背景。^{[16][17]}对索罗斯基金会网络的援助方逻辑的研究不仅对现有的援助方逻辑文

献有所贡献,更以实例证明了“自参照系统理论”的具体应用。

聚焦于社会逻辑及援助方逻辑的研究,仅能代表两个探索个案与封闭系统内因果关系网的例子。还有一种第三类研究叫制度逻辑(institutional logic),其探寻的是在各个系统“选择性政策借鉴与传播”、“再本地化”、具体实施过程中负责“翻译”各项改革的内部结构与制度。其实准确来讲,大部分的政策借鉴与传播研究都是由接收、翻译、选择性借鉴与传播等部分组成,而学者们研究这些内容是为了了解一个特定本地机构的运行逻辑,也就是所涉及国家中的教育系统逻辑。

“参照系统理论”有三个主要的研究方向:社会逻辑、援助方逻辑、制度逻辑。我认为一个新生的第四研究方向的大致轮廓可以定义为行业逻辑(sector logic),特别是将教育行业逻辑与经济行业逻辑进行比较。重新探究经济领域的思维模式是如何进入教育行业的讨论已经不是最前沿的研究了,但是仔细调查经济领域思维模式是如何在政策转移背景下被再本地化,并适应了教育行业逻辑的过程将是极为新颖的。在千禧年来临之际,大量的文章都指出了以市场为导向的教育改革在具体实施中所产生的矛盾。作为教育研究者,我们显然能够更容易地思考他人的理论原则是否足够理性,然而,详细剖析一个人自身的教育逻辑可能相对过于困难。尽管教育学者们非常善于总结经济逻辑或者各类关键词(如供求关系、利润、竞争、问责制),但是我们却经常回避对教育行业特有的教育逻辑进行详细描述。

然而,人们期望新一代的政策借鉴与传播学者们在教育逻辑这一领域有开创性的贡献。例如,2007年富黎安·沃尔道(Florian Waldow)对瑞典经济领域与教育行业间的跨领域政策转移研究,就是一个非常有潜力的新方向。^[18]从“参照系统理论”的观点来看,如下的研究课题是目前尚未被开发的:教育系统从其他领域或者子系统(如经济、医疗、宗教、家庭)所引进的政策是如何被翻译、重构语境、改良的?这样的翻译如何体现出了教育行业的逻辑?教育系统是如何面对子系统由于在翻译或重构语境过程中无法有效适应教育行业的逻辑所导致的不一致、矛盾、不连贯现象?对于我们来说,

这些不一致、矛盾、不连贯等现象往往不过是松散耦合(loose couplings)或者是某种不悦耳的“噪音”,我们仅需忽略它们即可。然而恰恰相反,它们能为我们试图理解“类”教育行业的系统、个案、制度的特点提供重要线索。

(三)“政策图景”概念对研究方法论的启示

2012年《世界教育年鉴》专门抽出一个章节讨论“旅行式改革”的研究,以更全面的方式来探讨“政策图景”(policyscapes)。如果我们先入为主地认为“旅行式改革”与政策图景是同义词,那么肯定是错误的。后者引出的是一个具有全球化视野、呼吁重新审视那些把各国教育系统当作基本研究单位的分析方法。我在这里想重申我之前介绍的史蒂芬·卡尼(Stephen Carney)在其2009年获奖的文章中提及的政策图景的创新性。^[19]

卡尼所造的新词“政策图景”推动了现有关于语境比较与比较个案研究法的争论。个案如何才能具有代表性?个案代表了什么?这些问题不仅触发了定性研究者的不安,它们更是单一国别研究的致命缺陷。卡尼的研究本身回答了比较个案研究中的多个漏洞,最值得注意的是个案代表了什么、国际化背景下国别研究的命运等核心问题。

在卡尼研究丹麦(500万人口)、尼泊尔(2,600万人口)、中国(13亿人口)的教育改革与实践的过程中,他将“横向比较”与“纵向比较”融合为一体。前者主要牵涉一个国家或个案中的不同层次、地点、角色,而后者则关注三个国家或个案所共有的问题。卡尼的方法论由多个解释框架组成,其中包括阿君·阿帕杜莱(Arjun Appadurai)对流动的理解,^[20]还有詹姆斯·弗格森(James Ferguson)关于国别空间性中的跨国横向比较、本国内纵向比较及多维度比较等想法。^[21]卡尼将这些元素提取出来,为其所创造的政策图景下了定义,阐述了跨国间超自由主义政策的流通是多么地无孔不入,在多层次多方面不断变化,影响着教育系统中的每一个角色。

正因为全球化是一个普遍存在的现象,每一个案例都使我们能够理解教育政策与实践的跨国特性。任何一个地点、分析层次及案例中的角色在一个给定的情况下都是可以比较的。作为推论过程,卡尼比较了三个不同的国家、三个不同的教育

层次(高等教育、普通教育、非本科教师教育)和两个不同的改革领域(包括管理与治理系统、课程改革)。他通过比较不同的案例、教育层次和改革的领域,拓展了跨国比较中传统的规则。他对情景比较中的两个重要问题:“个案选择”(个案的代表意义是什么?)及“可比性”(个案是否可以比较?)的回答非常使人信服。丹麦、尼泊尔、中国三个个案间的共性就是其跨国维度,也就是勾画出的政策图景。有关卡尼的政策图景,马克·布雷(Mark Bray)的“多层分析”、弗朗西斯·瓦乌鲁斯(Frances Vavrus)和莱斯利·巴特莱特(Lesley Bartlett)的“垂直个案研究法”、约瑟夫·托宾(Joseph Tobin)的“录像式多音民族志分析法”等都是有效地摆脱了比较研究中民族主义方法论的办法,特别是涉及跨国比较的时候。

(四)政策映射研究——借鉴他国教育政策时的本土解读

本文开始之初,我就强调了多数比较政策研究学者的共通方法论:认为与政策借鉴和传播现象真正有关的是本地政策环境内现有的因素,而不是那些在某处等待被移植来的最佳实践或者有效政策。在过去几年中,学者们开始分析各国媒体对例如 TIMSS(国际数学和科学趋势研究)或者 PISA(国际学生评估项目)等国际测试的接受程度,并且开始探查那些活跃于舆论中的“事后诸葛亮”是如何解释各个表现优异的教育系统是如何成功的。新加坡和芬兰(分别为 TIMSS 与 PISA 等国际测试成绩中的领头羊)的教育系统受到了诸多对其教师培训系统的赞许。从俄亥俄州到日本,再到德国的政策制定者们都开始在“映射”这两个系统里的特点,而事实上,这些所谓的“系统特性”并无大作用。^[2]

考虑到这一点,2012年《世界教育年鉴》中富黎安·沃尔道(Florian Waldow)和高山·圭太(Keita Takayama)运用了一个文化学者的维度来推进政策转移的研究,并检验了各国在他国教育系统中的映射情况。高山近期的研究吸引了大量的比较教育学者关注,其调查关注了日本的政策改革家们是如何重新描述那些以效仿“芬兰式 PISA 成功”为目标的改革。同样的,沃尔道也在其近期文章中分析了德国政策改革的吸引力源头。他详细

介绍了“映射”这一概念,辅以对在德国媒体中被曲解、简化、甚至充满矛盾的芬兰教育系统形象的描述。对于德国和日本这两个例子来说,政策制定者们在本国政策讨论中都将芬兰的教育成功重新包装或是“使更芬兰化”,然而这些做法与芬兰学生本身在 PISA 测试中的优异表现的原因都无关。

与其他关注本地政策语境研究的学者们一样,沃尔道和高山都将政策映射研究当作分析各国内部政策分歧的方法论。也许下一代,也就是第四代的政策借鉴与传播研究学者们,会将他们的注意力放在分析各国的教育政策议程是如何被映射入各类所谓的国际标准中。的确如此,各个系统、国家、个案都根据其自身需要对国际标准重新定义,而结果往往大相径庭。

传统上,《世界教育年鉴》一书一直以来都与比较教育研究密切相关。它预示了比较教育学良好的前景。目前,两位政策借鉴与传播研究者卡尼^[23]和高山^[24]连续因其各自发表在《比较教育研究》中的文章而分别于2010年与2011年荣获“乔治·贝尔德最佳文章奖”(George Bereday Award)。在过去几年间,似乎有一个共同的理解就是,作为比较教育研究中一个经久不衰的领域,“旅行式改革”不断扩大了其受众。毋庸置疑的是“政策借鉴与传播”的研究在较广阔的教育研究与政策研究学领域内增强了学者们的兴趣。根据比较政策研究学者所贡献的前沿方法论与内容,对这个方向的关注极具前景。

参考文献:

- [1] Novoa, A. and Lawn, M. (eds) *Fabricating Europe: The Formation of an Education Space*, London: Kluwer, 2002.
- [2] Schriewer, J. and Martinez, C. 'Constructions of Internationality in Education'. In G. Steiner-Khamsi (ed.) *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, New York: Teachers College Press, 2004.
- [3] Steiner-Khamsi, G. 'The Politics and Economics of Comparison', *Comparative Education Review*, 2010, 54(3): 323~342.
- [4] Steiner-Khamsi, G. 'The Politics and Economics of Comparison', *Comparative Education Review*, 2010, 54(3): 323~342.
- [5] Watts, D. J. *Six Degrees: The Sciences of a Connected Age*, New York: Norton, 2003.

- [6] Cowen, R. 'The Transfer, Translation and Transformation of Educational Processes: And Their Shape-shifting?' *Comparative Education*, 2009, 45(3): 315~327.
- [7] Schulte, B. 'Webs of Borrowing and Lending. Social Networks in Vocational Education in Republican China', in G. Steiner-Khamsi and F. Waldow (eds.) *Policy Borrowing and Lending. World Yearbook of Education 2012*. New York: Routledge, 2012.
- [8] Vavrus, F. 'The Referential Web: Externalization beyond Education in Tanzania,' in G. Steiner-Khamsi (ed.) *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, New York: Teachers College Press, 2004.
- [9] Seddon, T. 'Travelling Policy in Post-socialist Education,' *European Educational Research Journal*, 2005, 4(1): 1~4.
- [10] Coulby, D., Ozga, J., Popkewitz, T.S., and Seddon, T. (eds) *World Education Yearbook in Education 2006: Education Research and Policy*, London: Routledge, 2006.
- [11] Philips, D. 'Toward a Theory of Policy Attraction in Education,' in G. Steiner-Khamsi (ed.) *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, New York: Teachers College Press, 2004.
- [12] Silova, I. *From Sites of Occupation to Symbols of Multiculturalism: Transfer of Global Discourse and the Metamorphosis of Russian Schools in Post-Soviet Latvia*, Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2005.
- [13] Tilly, C., 'Means and Ends of Comparison in Macrosociology,' *Comparative Social Research*, 1997, 16: 43~53.
- [14] Schriewer, J. and Martinez, C. 'Constructions of Internationality in Education'. In G. Steiner-Khamsi (ed.) *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, New York: Teachers College Press, 2004.
- [15] Silova, I. and Steiner-Khamsi, G. (eds) *How NGOs React: Globalization and Education Reform in the Caucasus, Central Asia and Mongolia*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2008.
- [16] Alesina, A. and Dollar, D. 'Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?' *Journal of Economic Growth*, 2000, 5(1): 33~63.
- [17] Riddell, R.C. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press, 2007.
- [18] Waldow, F. 'Der Traum vom "Skandinavisch Schlau Werden" Drei Thesen zur Rolle Finnlands als Projektionsfläche in der Gegenwertigen Bildungsdebatte,' *Zeitschrift für Pädagogik*, 2010, 56(4): 497~511.
- [19][23] Carney, S. 'Negotiating Policy in An Age of Globalization: Exploring Educational "Policyscapes" in Denmark, Nepal, and China,' *Comparative Education Review*, 2009, 53(1): 63~88.
- [20] Appadurai, A. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- [21] Ferguson, J. *Global Shadows: Africa in the Neo-Liberal World Order*, Durham, NC: Duke University Press, 2006.
- [22][24] Takayama, K. 'Politics of Externalization in Reflexive Times: Reinventing Japanese Education Reform Discourses through "Finnish Success,"' *Comparative Education Review*, 2010, 54(1): 51~75.

Policy Borrowing and Lending: Building a Core Research Area of Comparative Policy Studies

Gita Steiner-Khamsi, LIU Ji

Abstract: The article provides an overview of major debates and trends in research on policy borrowing and lending in education. It is a research field that draws on the scholarship in comparative education as well as in public policy studies. The study of "traveling reforms" or global education policy has a long-standing tradition in the field of comparative education. The author identifies the genealogy of this research area and discussed four new trends in research on policy borrowing and lending: (1) the shift from bilateral to international reference frames, (2) the attempt of authors to understand the "logic" of systems and cases, (3) methodological implications of the concept of "policyscapes" and (4) new initiatives to decipher projections in cross-national policy attraction.

Key words: comparative and international education; globalization; policy studies; policy borrowing and lending

本文责编:曾晓洁

政策借鉴与传播：构建比较政策学的核心研究领域

作者：[吉塔·斯塔奈哈姆泽\(著\)](#)，[刘骥\(译\)](#)，[Gita Steiner-Khamsi](#)，[LIU Ji](#)
作者单位：[美国哥伦比亚大学教师学院国际与跨文化研究系](#)
刊名：[比较教育研究](#) 
英文刊名：[Comparative Education Review](#)
年，卷(期)：2015(4)

引用本文格式：[吉塔·斯塔奈哈姆泽\(著\)](#)，[刘骥\(译\)](#)，[Gita Steiner-Khamsi](#)，[LIU Ji](#) [政策借鉴与传播：构建比较政策学的核心研究领域](#)[期刊论文]-[比较教育研究](#) 2015(4)