

教育政策研究丛书

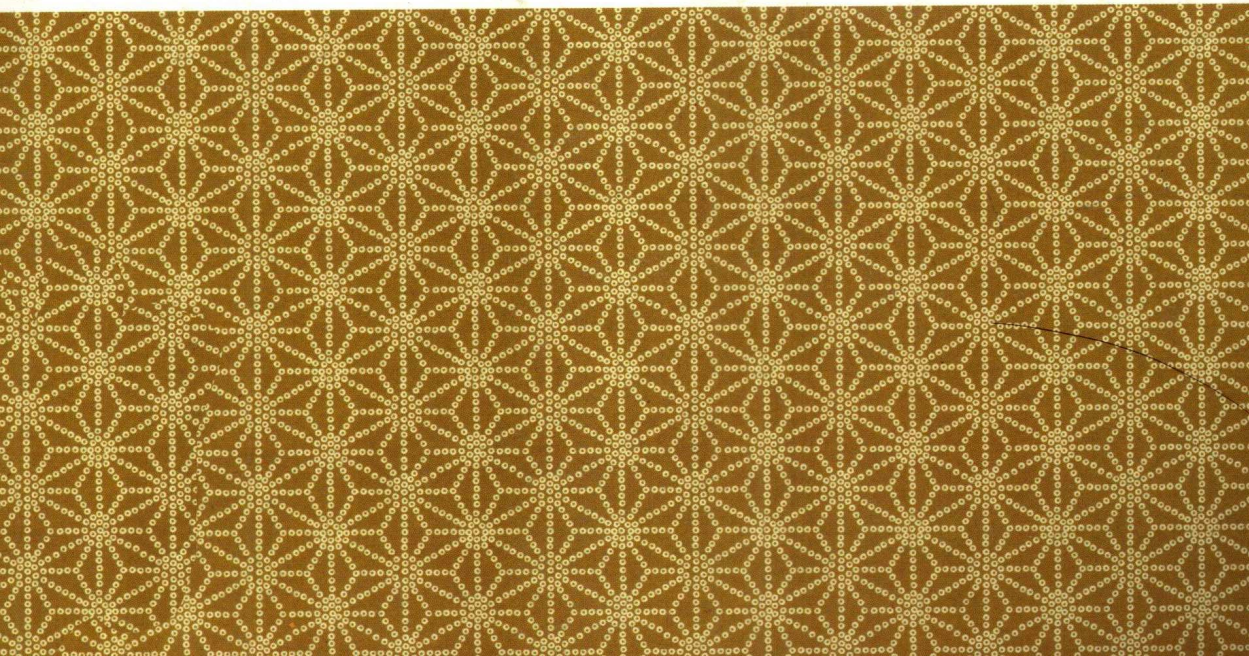
范国睿 杜成宪 主编

# 课程政策

KECHENG ZHENGCE

黄忠敬 著

上海教育出版社



教育政策研究丛书

范国睿 杜成宪 主编

# 课程政策

KECHENG ZHENGCE

黄忠敬 著

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

课程政策 / 黄忠敬著. — 上海 : 上海教育出版社,  
2010.9

(教育政策研究丛书 / 范国睿, 杜成宪主编)

ISBN 978-7-5444-2948-1

I. ①课… II. ①黄… III. ①课程—教育政策—研究—中国 IV. ①G520

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第185892号

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

教育政策研究丛书

范国睿 杜成宪 主编

**课程政策**

黄忠敬 著

上海世纪出版股份有限公司出版发行  
上海教育出版社

易文网: [www.ewen.cc](http://www.ewen.cc)

(上海永福路123号 邮政编码: 200031)

各地新华书店经销 江苏启东人民印刷有限公司印刷

开本 700×1000 1/16 印张 16 插页 4

2010年9月第1版 2010年9月第1次印刷

印数 1-3,000本

ISBN 978-7-5444-2948-1/G·2282 定价: 38.00元

(如发现质量问题,读者可向工厂调换)

## 教育政策研究丛书

教育政策的理论与实践

教育政策伦理

教育财政政策

教育考试与评价政策

课程政策

教师政策

教育政策国际比较

- 教育部人文社会科学项目“当代西方教育政策研究新进展”研究成果
- 上海市浦江人才计划项目成果
- 华东师范大学“985工程”研究成果
- 华东师范大学教育政策学博士点与研究生教育课程建设成果
- 华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究成果

《教育政策研究丛书》编委会

主审

袁振国

主编

范国睿 杜成宪

委员

(以姓氏笔画为序)

宁本涛 刘世清 杜成宪

杜晓莉 吴遵民 范国睿

周 彬 袁振国 黄忠敬

# 序

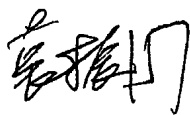
## Preface

“政策和策略是党的生命”。教育政策作为党和国家教育方针路线的具体体现,对教育事业的改革发展起着根本的作用。教育政策的制定需要科学的依据,教育理论的研究也应该加强理论与实践的联系,加强教育政策的前瞻性和效能性研究。

近十年来,华东师范大学教育学系在教育政策领域的研究与教学中积淀了丰富的经验,取得了较为系统的研究成果,培养了一大批优秀的教育政策研究者,形成了一支具有较强影响力的教育政策研究队伍。在此期间,教育政策研究还成为教育部人文社会科学研究基地华东师范大学基础教育改革与发展研究所的重要研究方向,《素质教育政策支持系统研究》、《中国基础教育政策制定与决策的改革研究》等一批教育政策研究课题接连展开,《中国素质教育政策研究》、《国外素质教育政策研究》、《中国基础教育决策机制与过程研究》等论著和一大批学术论文相继出版、发表。2006年,华东师范大学开始“985工程”创新平台/基地建设,在“当代中国基础教育发展”创新基地建设中,“当代中国基础教育与社会发展宏观政策研究”被列为重点建设方向之一。

总结与提升华东师范大学教育学系教育政策研究的学术成果,对于提升我国教育政策的研究水平,促进我国教育政策学术成果的传播,带动我国教育政策学术人才的培养具有重要的现实价值与意义。基于此,华东师范大学教育学系的范国睿教授和杜成宪教授共同主编了这

套教育政策研究丛书,共七本,分别为《教育政策的理论与实践》、《教育政策伦理》、《教育财政政策》、《教育考试与评价政策》、《课程政策》、《教师政策》、《教育政策国际比较》。这套丛书着力于借鉴国外教育政策分析的相关研究成果,致力于结合我国教育政策实践,融教育政策理论与实践于一体,对于当代教育政策研究与中国教育政策实践有一定的学术价值与指导意义,对教育政策学术人才的培养具有一定的教育价值与引领意义。期望有更好更多的密切联系中国教育实际的教育政策研究成果面世。



中央教育科学研究所所长

2009年12月



# 目 录

## Contents

### 第一章 导论:走向课程的政策研究\_\_\_\_\_1

第一节 知识、课程与政策\_\_\_\_\_2

第二节 课程政策研究\_\_\_\_\_9

第三节 本书的理念与结构\_\_\_\_\_12

### 第二章 课程政策的历史之维\_\_\_\_\_25

第一节 中国课程政策的发展\_\_\_\_\_26

第二节 西方主要发达国家课程政策的发展\_\_\_\_\_51

### 第三章 课程政策的价值之维\_\_\_\_\_87

第一节 课程政策是价值负载的\_\_\_\_\_88

第二节 课程政策应确立的基本价值观念\_\_\_\_\_91

第三节 课程政策实践中的价值冲突与协调\_\_\_\_\_96

第四节 不同意识形态下课程政策的价值取向\_\_\_\_\_99

第五节 当前我国课程政策的价值取向\_\_\_\_\_108

### 第四章 课程政策的权力之维\_\_\_\_\_115

第一节 课程政策的核心是权力\_\_\_\_\_116

第二节 国家权力及其对课程的干预\_\_\_\_\_122

第三节 课程政策的民间参与者及其影响力\_\_\_\_\_130

第四节 课程政策的决策体制\_\_\_\_\_140

### 第五章 课程政策的内容之维\_\_\_\_\_151

第一节 作为文本的课程政策\_\_\_\_\_152

第二节 我国新基础教育课程政策\_\_\_\_\_154

第三节 教科书政策\_\_\_\_\_190

第四节 必修课与选修课政策\_\_\_\_\_195

## 第六章 课程政策的过程之维\_\_\_\_\_201

第一节 课程政策制定过程的阶段\_\_\_\_\_203

第二节 西方主要发达国家课程政策制定的特点\_\_\_\_\_211

第三节 我国课程政策制定过程之探讨\_\_\_\_\_218

主要参考文献\_\_\_\_\_244

后记\_\_\_\_\_249

# 第一章

---

## 导论： 走向课程的政策研究

## 第一节 知识、课程与政策

### 一、知识与课程

从知识的发展历史来看,有两种不同的知识观。一种是唯理论,以柏拉图(Platon)、笛卡尔(René Descartes)为代表,认为知识来源于理智。柏拉图认为,知识是人类理性认识的结果,是人们对事物本质的反映和表述,它不同于人类感性认识所产生的“意见”。笛卡尔也指出,感官所获得的知识是混乱的,是应当受到怀疑的,只有由思想获得的知识才是清晰可靠的,一切知识都来源于理智。这种思想经过斯宾诺莎(Benedictus Spinoza)、莱布尼茨(Gottfried Wilhelm Leibniz)等人的发展,形成了理性主义的知识传统。另一种是唯实论,以培根(Francis Bacon)、休谟(David Hume)为代表,认为知识来源于经验。他们反对任何先验的知识概念,认为人类所有的知识都来源于感觉经验,都是对外部世界各种联系的反映,是对外界事物的忠实反映,强调知识的可证实性或可证伪性。尽管唯理论与唯实论的观点不同、基础各异,但都有一个共同的目标,即追求客观的真理或规律,认为知识是客观的、中立的,带有普遍性,是放之四海而皆准的真理。这种封闭的知识观是与农业社会、工业社会相适应的,但是到了信息社会和后工业社会,知识观发生了根本的变化,由以前封闭的知识观转变为开放的知识观。知识越来越被看作是一种社会的构建,它与意识形态有着千丝万缕的联系,也反映着社会的利益关系,因此,知识与权力紧密相连。由于知识具有价值性与意识形态的特性,因此,知识就不再仅仅是客观的真理了,也不能被视作放之四海而皆准的规律,相反,它是一种解释或假设,具有暂时性、相对性与情境性。它是按照一定的方式整理和建构的,它强调什么和排斥什么都包含着一种潜在的逻辑或规则。从这个角度来看,知识是一种深深植根于权力关系联结之中的社会建构。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 黄忠敬. 我们应当确立什么样的课程知识观[J]. 南京师范大学学报(社会科学版), 2002(6): 66—72;  
黄忠敬. 知识·权力·控制——基础教育课程文化研究[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003.

作为人们精心编制与组织起来的课程,它本质上也是一种社会的建构,而且强烈地体现了一种主流阶级的意识形态,体现了社会对阶级、种族、性别与特权的思考,体现了一种“选择性传统”和社会控制的形式。对课程知识的选择、分类、分配与评鉴,与社会权力结构或文化资本的分配有着密切关系,包含着利益、权力与资源分配的冲突问题,就像经济生产方式和过程一样,反映既得利益者的意识形态,并使它们得以不断地生成与再生成。从这个角度来看,课程实质上是政治权力的一种反映。不了解这一点,就不能很好地理解课程的本质。具体来说,我们可以从以下几个方面来理解课程。(1) 作为“官方知识”的课程。由于课程的价值性与意识形态性,我们不能把课程问题仅仅看作一个技术问题或心理学问题,它实质上是一个政治问题和权力问题。课程不仅要考虑“什么知识最有价值”的问题,更要考虑“谁的知识最有价值”的问题。所以,课程实际上是一种官方知识,是一种法定文化。(2) 作为“文化资本”的课程。主要是指课程变成了一个可以与其他价值实行交换的资本市场上的商品。同时,教育的多少、文化符号拥有量的多少也成了区分人与人的重要标准。文化资本少的学生要在学校取得成功非常困难,而文化资本多的学生在社会上可以获得更多的成功机会。这样,作为一种象征符号性资源的课程,就变成了一种文化资本,成了人们增强支配性地位和获得权力的途径,进而成为再生产社会意识形态与阶级结构的手段。(3) 作为“社会控制”的课程。这包括两种含义。一方面是指“课程的控制”(curriculum control),即不同的利益群体寻求决定、影响课程的活动,也就是关注究竟谁应当和实际上对课程产生影响。在其内部,课程不再被视为知识,也不是一个实现教育目标的理性手段,而是多种政治讨价还价的结果。从这个角度来说,课程取决于一个复杂的政治行动者的网中互动。另一方面是指“通过课程的控制”(the control through the curriculum),也就是不把课程看作理性的工具,也不把课程看作协商的结果,而视课程为一个工具,一个在社会中的某些经济和政治利益集团通过界定什么是合法知识并控制获得这些合法知识来支配其他利益集团的工具。由此观之,课程是社会主流利益的表达,也是这些利益集团用以决定知识分配的基本价值的表达。

作为一种权威性的价值与资源分配的活动,政策在现代社会中的地位越来越凸显,在课程领域中发挥的作用也越来越大。正因为如此,从政策的角度来探讨课程问题不仅成为一种趋势,而且成为一种需要。当然,政策的逻辑与教育和课程的逻辑并不一致。从政策的视角来研究课程与课程研究的其他视角有很大不同,主要表现在四方面。第一,如果说学术研究是为了科学知识的增加,是出于认识自然和理解自然

的话,那么政策研究更偏向于考虑实际的应用,其目的在于改变实践。可以说前者更偏向“求真”,而后者更偏向“实践”和“行动”。套用马克思的一句话,政策研究的目的不仅在于解释世界,更重要的是要改造世界。马克斯·韦伯(Max Weber)曾区分了信念伦理与责任伦理:信念伦理更倾向于自己的信念,而对自己行动的后果往往很少有所顾忌;责任伦理要求人们在行动之前便能预测到可能出现的种种后果,并为自己的行动承担一切责任。政策研究更倾向于后者。第二,学术研究常常按照科学的逻辑来进行,揭示事物的发展规律,阐述事物的原理,并在此基础上建构理论体系,而政策研究往往按照政治的逻辑来行事,其作用在于均衡各方利益,在政治博弈过程中达成妥协。第三,为学术而学术的研究在多数情况下能够做到比较客观或价值中立,而政策研究是绝对不能排除价值的,因为政策本身就是人们在比较、鉴别、协调和平衡的基础上作出价值判断与价值选择的结果,所以,政策研究关注的不是所谓的“规律”,而是事实背后的利益关系、价值选择与冲突。第四,与学术研究所追求的客观性与科学性标准不同,政策研究更强调可行性与合理性原则。再“科学”的政策也要考虑到它的可行性,应当合乎主体的需要与价值选择。因此,如果说学术研究更多地考虑科学性的话,那么政策研究更多地考虑可行性。

## 二、如何理解课程政策

### (一) 政策

对课程政策的理解是建立在对公共政策的理解基础之上的。综合目前一些公共政策专家的观点,主要从以下几个方面来界定公共政策:(1) 政策是由政府或政党制定的计划或规划。如政策科学的创立者拉斯韦尔和卡普兰(H. Lasswell & A. Kaplan)认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。<sup>①</sup>(2) 政策是政府或政党对社会所做的权威性的价值分配。这是伊斯顿(D. Easton)的观点,他认为,“政策是对全社会的价值作权威性的分配”。<sup>②</sup>(3) 政策是政府或政党选择作为或不作为的行为。如著名政策专家戴伊(Thomas R. Dye)认为,“凡是政策选择作为或不作为的行为就是公共政策”。<sup>③</sup>(4) 政策是政府或政党的一系列活动过程。安德森

① Lasswell H, Kaplan A. Power and society[M]. New Haven: Yale University Press, 1970: 71.

② Easton D. The political system[M]. New York: Kropf, 1953: 129.

③ Thomas R. Dye. Understanding public policy[M]. 6th ed. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall Inc., 1987: 2.

(James E. Anderson)认为,“政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的”。<sup>①</sup>

以上这些界定都是从某一方面对公共政策所作的阐述,尽管在一定程度上揭示了公共政策的内涵,但不可避免地带有片面性。比如,把政策视为计划或规划就忽视了行动的维度,把政策理解为价值分配就把指导行动的准则等同于行动本身,把政策界定为政府选择作为或不作为的行动也过于宽泛,忽视了政府决定(选择)与政府行动之间的一致。有鉴于此,我们认为政策不仅仅是计划和目标,也不等同于价值分配,更不等同于政治行为,同时,政策不只是操作性和动态性的,政策应当是它们的集合,以上观点只不过是政策不同层次的形态表征而已。正如有学者指出:

一般的文献总是表面化地把政策定义成规则、社会目标、方案、政府决策、计划、项目,甚至法则、法案等具体文件化的范本。……实际上,政策具有不同的深层形态:首先,它是一种政治行为,政策是政府意志的体现。它表征:政府想干什么,怎么干,不想干什么,为什么不想干。政策还是一种过程概念,这种过程性表现在政策是政府为达到某一既定目标而采取的一系列可操作性的活动。因而它是动态的,并与历史的过去和未来有关。政策还可视为是一种权威性的社会价值分配方案。对某一具体政策而言,这种价值分配将在与政策相关的目标群体范围内进行。<sup>②</sup>

考虑到课程本身的复杂特征以及课程政策涉及多方面维度的事实,我们在本书中使用广义的政策概念,即把政策界定为以政府和政党为代表的公共权力机构为了解决公共问题,实现一定的政治、经济、文化目标,通过一定的程序制定的行动方针、准则以及相应的行动过程。其表现形式包括方针、路线、战略、规划、规章、条例、决定、纲要、办法、通知、法律和法规等外显的形式以及相应的行动活动策略等动态的形式。这一界定至少包括政策的四个方面的构成要素。(1)政策的主体。政策要体现主体的意志,这个主体即指国家权威机构、政党等政治实体。在我国主要是指:中央和地方各级党委、各级人民代表大会(如教育上的教科文卫委员会)、政府(教育上主要是各级教育行政部门)。(2)政策的客体。即政策所作用的目标对象,包括所要处理的事和所要作用的人两个方面。(3)政策的目标。政策总是为了解决一定的社会

① 詹姆斯·安德森.公共决策[M].唐亮,译.北京:华夏出版社,1990:4.

② 张金马.政策科学译丛总序[M]//叶海·德罗尔.逆境中的政策制定.王满传,等,译.上海:上海远东出版社,1995: I-VII.

问题,为了实现一定的目标,这反映了政策的方向。(4) 政策的过程。政策是由一系列行为规范和活动过程构成的,规定了目标对象应该做什么和不应该做什么,以及哪些行为受鼓励和哪些行为被禁止等措施,并要求对象开展一系列政治行动以实现政策目标。

从对政策的界定来看,法律是政策的一种表现形式,也属于政策范畴,可以说,法律是政策的法律形态,但这并不意味着两者之间没有区别。一般而言,两者的主要区别表现在三方面。第一,从制定主体来看,法律是由国家立法机关制定的,必须遵循一套严格的程序,比如我国的法律必须由人大或者人大常委会来制定;而政策更多的是由政府或政党等政治实体制定的。第二,从执行主体来看,法律是由国家机关来执行,由国家强制力保证实施,具有普遍的约束力,具体规定了应该做什么和禁止做什么的行为规范,违法要承担相应的责任,接受法律制裁;而政策的执行者主要是政党和政府,主要通过思想工作、说服教育、纪律规章来实现。第三,从表现形态来看,法律由宪法、法律和法规等规范性文件形式来表现,比较明确具体,具有相对的稳定性;政策由决议、纲要、通知、宣言、条例等形式来表现,相对而言比较原则和概括,执行中具有一定的灵活性和变通性。

## (二) 课程政策

目前主要存在如下几种对课程政策的理解。(1) 从内容的角度来界定,认为课程政策是关于学校教授什么的正式法律与规则,课程政策研究就是探讨官方行动如何决定、这些行动要求学校和教师做什么以及它们如何影响向特定学生教授的内容。<sup>①</sup> (2) 从计划的角度来界定,认为课程政策是一种有关课程问题的稳定的、连续的计划或行动的指南。<sup>②</sup> 它强调的是外在形态的课程政策。(3) 从权力的角度来界定,认为课程政策本质上是课程权力和利益问题,涉及课程权力的分配与再分配。<sup>③</sup> (4) 从过程的角度来界定,认为课程政策是指经过问题认定、政策形成与评估等多阶段的过程,也是一个政策循环的过程,这个循环与政策文本生产、执行和影响的背景密切相关。<sup>④</sup>

① Philip W. Jackson, Handbook of research on curriculum: a project of the American Educational Research Association[M]. New York: Macmillan Publishing Company (part), 1992: 186.

② Decker Walker, Fundamentals of curriculum[M]. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1990: 303; 胡东芳. 课程政策研究——对“课程共有”的理论探索[D]. 上海: 华东师范大学博士学位论文, 2001.

③ 胡东芳. 课程政策研究——对“课程共有”的理论探索[D]. 上海: 华东师范大学博士学位论文, 2001.

④ Sandra Taylor, Fazal Rizvi, Bob Lingard, Miriam Henry, Educational policy and the politics of change [M]. London and New York: Routledge, 1997: 24 - 25.



(5) 从过程与结果两个方面来论述课程政策：“有两大类型的政策对学校课程施加影响。一类政策规定了课程设置所要遵循的程序，包括粗略的和详细的程序，这类政策通常要说明由谁参与并规定参与者的权限，这可认为是制定课程政策的政策。另一类政策是课程政策制定过程的产物，可视为课程政策本身。这种政策规定课程的性质，常常要规定必须教的、应该教的和可以教的内容。”<sup>①</sup>相对于前面几种理解课程政策的方式，这种理解更进了一步，较为全面。

尽管对课程政策的理解千差万别，但有几点是共同的：(1) 课程政策往往是政府或政党的行为，属于公共政策范畴，有别于私人组织或机构制定的规则规章；(2) 课程政策具有非常明确的政治目的或政治特色，体现的是官方的意志；(3) 课程政策是对课程所作的权威性的价值分配，是价值负载与意识形态渗透的；(4) 课程政策建基于政治的逻辑和实践的逻辑，而不是学术的和科学的逻辑，追求的是改变课程的实践而不是为了揭示课程的规律，但这并不否认或排斥在课程政策研究中运用规律和发现规律。

从上面的论述可以看出，课程政策是一个“复数”的概念而不是一个“单数”的概念，是一个复杂的、建构的和多层面的概念。在理解公共政策的基础上，我们试着给予课程政策一个规范性的定义。我们认为，课程政策是指以政府和政党为代表的公共权力机构为了解决课程问题，实现一定的课程目标，通过一定的程序制定的有关课程方面的行动方针、准则以及相应的行动过程，其表现形式包括课程规划、课程纲要、课程标准、课程方案、教科书等文本形式以及相应的课程行动策略。它着重解决的问题是：课程政策的价值取向是什么，课程改革要实现什么样的目标，如何制定课程政策，制定了怎样的课程政策，课程的权力如何分配，课程政策的实践效果如何，等等。课程政策的核心是课程权力的分配和再分配。从内容来看，课程政策包括直接的课程政策文本和间接的课程政策文本（如课程计划、课程标准和教科书等）；从主体来看，课程政策包括国家课程政策、地方课程政策和学校课程政策等；从价值来看，课程政策有知识本位、社会本位和学生本位之分，等等。总之，这种“复数”的课程政策既包括文本，也包括过程；既包括计划，也包括行动；既包括话语，也包括行为。也就是说，政策不仅包括政策制定者的意图或计划，而且包括根据这些计划所采取的行动；政策不仅是权威性的命令，而且是能够检查目的和手段的不确定预言；政策不只是官方行动的单一决定，而且是一个活动过程，还必须与其他力量合作；政策不但是实现实实在在结果的工具，而且是动员政治利益集团的有力象征，也是使权力合法化

<sup>①</sup> 江山野. 简明国际教育百科全书·课程[M]. 北京：教育科学出版社，1991：80.