

教育部人文社会科学研究一般项目资助

Quanli yu Quanli

权利与权力：

教育公共政策的政治学研究

金安平 主编

中国文联出版社

Quanli yu Quanli

权利与权力：

教育公共政策的政治学研究

金安平 主 编

俞滢荣 冯攀攀 副主编

中国文联出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权利与权力：教育公共政策的政治学研究 / 金安平主编.

北京：中国文联出版社，2007.12

ISBN 978-7-5059-5720-6

I. 权… II. 金… III. 教育政策—文集 IV. G510-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 176518 号

书 名	权利与权力：教育公共政策的政治学研究
主 编	金安平
出 版 行	中国文联出版社
发 行 部	中国文联出版社 发行部 (010-65389152)
地 址	北京农展馆南里 10 号(100026)
经 销	全国新华书店
责任编辑	苏 晶
责任校对	李临庆
责任印制	李寒江
印 刷	北京隆昌伟业印刷有限公司
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	7.625
插 页	2 页
版 次	2007 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5059-5720-6
定 价	15.00 元

您若想详细了解我社的出版物

请登陆我们出版社的网站 <http://www.cflacp.com>

目 录

第一编 教育的权利:教育公平与教育民主

教育与政治:一种政治学观点·····	王丽萍(3)
公共经济学视野中的高等教育公平·····	周 采(14)
教育公平是教育政策的重要价值追求·····	李孔珍 洪成文(32)
受教育机会平等:不同的标准·····	马凤岐(43)
教育是公共物品还是私人物品·····	郭 垒(53)
义务教育均衡发展是实现教育公平的基石 ····· 曾天山 邓友超 杨润勇 左晓梅 储朝辉 李协京	(66)

第二编 教育的权力:教育公共政策的制定

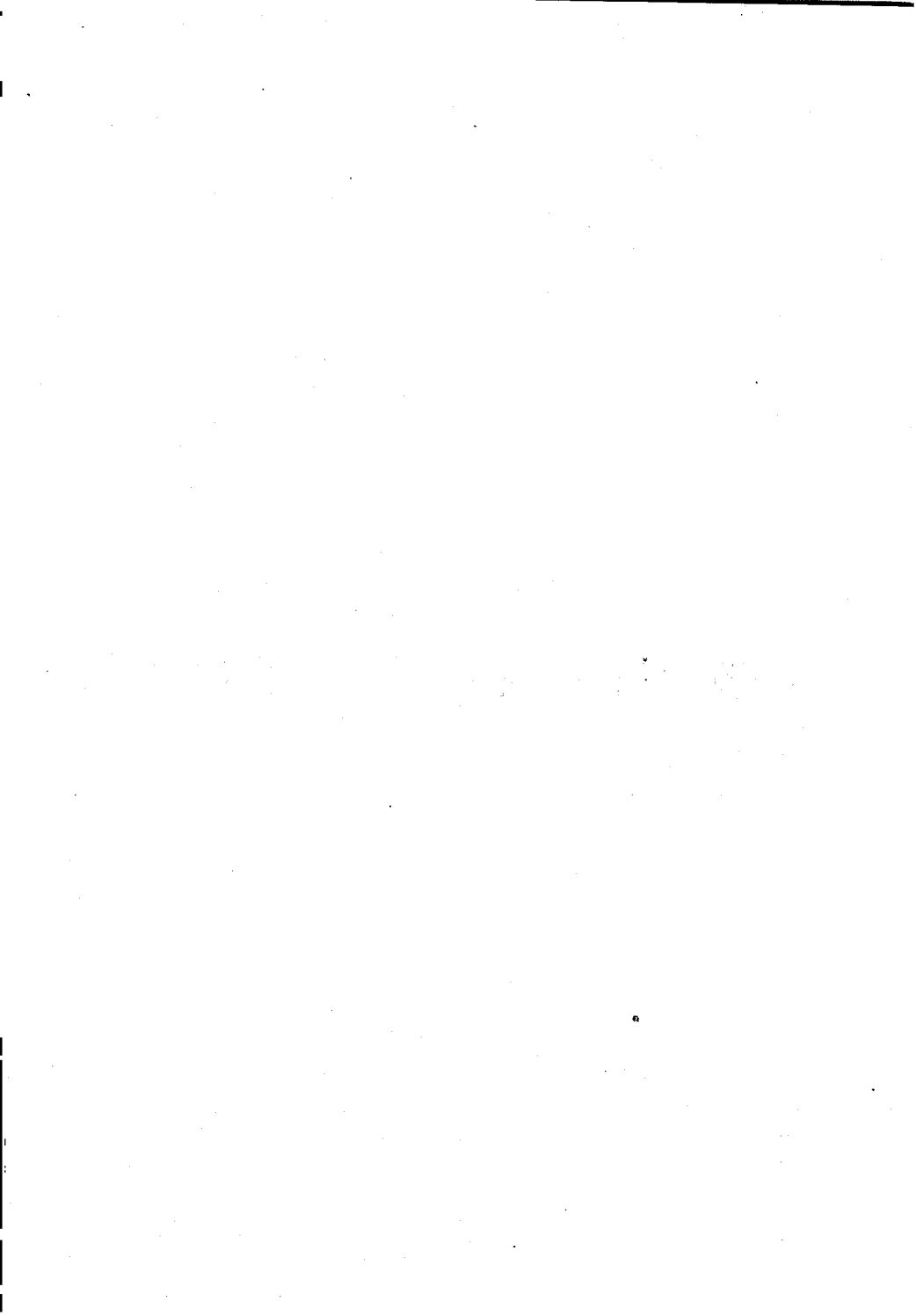
教育政策的制度分析:必要、框架及限度·····	张 烨(107)
从家庭决策到国家决策:中国义务教育的出路·····	张翠娥(120)
中国教育投资机制及其对策分析·····	解百臣(128)
中国教育政策过程中的策略空间·····	林小英(138)
政策与政策问题的关系:教育学的视角·····	谢少华(168)
农村基础教育“以县为主”管理体制的理论基础·····	卢宝祥(176)

第三编 国外教育政策过程与实践

发达国家教育公平问题研究	乐先莲(189)
英德两国教育政策过程中的政治因素	金安平(199)
印度大学拨款委员会及其借鉴	安双宏(211)
美国高等教育成本、价格和学生资助	袁连生(219)
印度政府对高等教育的管理	安双宏(230)

第一编

教育的权利：教育公平与教育民主



教育与政治:一种政治学观点

教育可以开启心智,将无知的个人从蒙昧状态中解脱出来。因此,在许多国家的宪法中,接受教育的权利被视作一项基本人权。在这种意义上,教育一直被认为是一项应该与政治没有关联的普遍的社会价值,或者说,为每个人提供平等的受教育机会,就像是为个体解决温饱问题一样的一种慈善关怀。同时,由于滥觞于西方的“学术自由”传统的影响,教育长期以来要么自外于政治,要么将对政治的介入看作积极的人世,而政治对教育的介入则经常处于一种进退无据的窘境。

在世界现代政治文明史上,人类政治发展每一步都是由与教育密切相关的学术活动,尤其是由其产生的智力成果联系在一起的。主权观念的提出确立了现代民族国家的基础,从而使人类政治文明开始了新的纪元;以三权分立为代表的权力制衡思想将人类从绝对权力的桎梏中解放出来,彻底改变了人们的权力观念,并成为现代国家机构设置的重要原则基础;自由与平等的观念以及与此相关的价值也早已成为人们理想的政治体系应追求的目标和人类政治发展的方向。由“学术自由”传统所产生的学术研究成果,一方面为人类政治文明的进步提供了动力并注入了实际内涵,同时也使学术与政治之间出现了合理的和不应逾越的鸿沟——尽管存在学术思想对政治的实际的即时或滞后的影响,也使一些学者因能够独立于政

治和坚守象牙塔而享受着精神上的满足感和优越感。

人类文明史上令人记忆犹新的政治与宗教一道干预科学的惨痛教训并不久远,哥白尼、布鲁诺为坚持科学真理而献身的精神仍是今天学术界执著努力的重要的动力源泉,而在他们所坚持的科学理论已成为人们的常识时,他们的悲剧也成为后世学术研究忌讳政治介入的事实依据。

但是,学术远非教育的全部,因此政治对学术自由的尊重不能成为政治远离教育的依据和政府拒绝承担教育方面责任的借口,也不能成为教育抵制政治影响的理由。事实上,社会急剧变迁对教育提出的挑战和要求,不仅使人们要对国家和政府在教育中应发挥怎样的作用进行新的思考,也使与此相关的教育与政治间关系的问题再次成为人们关注的焦点,甚至在教育学专业领域中出现了“教育是政治的”(education is political)的声音,以对抗、修正或完善关于政治与教育间诸如“将教育带出政治”、“教育不是政治足球”、“政治远离学校”等传统认识。^①

其实,将政治与教育的关系理解为或具体化为政治权威对学术研究的干预,是对二者关系的误解或过于简单的理解,并在一定程度上缩小了政治这一概念的范畴。“教育是政治的”也许在许多看来还是一个比较难以接受的命题,但对教育与政治间关系的具体分析,会使这一命题变得更加清晰和易于理解。也许人们没有意识到,事实上,今天人们对于教育的研究,在很大程度上已经将它置于与政治间关系的背景之中了。

在对政治的多种界定中,将其界定为“对价值的权威性分配”是一种具有广泛影响的定义。教育本身就是一项重要的值得追求的价值,因而教育不可避免地成为政治权威价值分配中的一个方

^① Leslie J. Limage, ed., *Democratizing Education and Educating Democratic Citizens: international and historical perspectives*, Routledge Falmer, 2001, p. ix.

面甚至是非常重要的方面。对教育的分配之所以重要不仅在于教育对于个人的直接意义,还在于教育获得本身的差异又会对其他价值的分配产生影响。因此,在人们的传统观念中,确保所有学生享有接受充分教育的平等机会,是解决教育中的公正问题的唯一途径。这一公正理念建立在分配平等的观念上,即平等资源的平等获得。教育资源的平等分配在很大程度上就蕴涵着这样的命题,即政治权威应在其中发挥积极的作用,而不能依靠市场作用实现教育资源的配置。世界各国普遍实行的年限不等的义务教育制度,是各国政府在消除受教育机会方面的性别差异和族群歧视、杜绝使用童工等方面努力的结果,也是政治影响教育并在此意义上推进社会公平的一个重要表现。

在促进教育机会平等方面,政治在另一个层面的作用,即政府的教育投入和分配,是关注教育的人和专业研究者经常论及的问题,而这方面的问题更是揭示了教育与政治的关系;换句话说,政府在教育资源的分配与使用中具有主导性作用。政府在教育资源分配方面的作用主要体现于教育政策之中,并试图通过对教育资源的分配巩固和确立其合法性。有学者对非洲一些新兴民主化国家民主化与教育支出的研究发现,政府一般都会提高在教育方面的支出特别是基础教育方面的支出从而使尽可能多的人享受到教育这一重要福利,以利于赢得选举多数,而政府在高等教育方面的支出则并未因政治体系的变迁而发生明显变化。^①

教育政策作为国家公共政策的一个重要组成部分,一个重要的前提是教育的国家化和承认政府在教育方面的积极作用。在教育学研究领域,教育政策研究构成了教育学研究尤其是教育与政治间关系研究的重要内容,也体现了教育研究对教育与政治间关

① David Stasavage, "Democracy and Education Spending in Africa", in *American Journal of Political Science*, Vol.49, No.2, April 2005, pp.343-358.

系的一种自觉关注和将教育置于政治体系中加以思考的研究取向。教育政策涉及国家对教育在社会发展中的地位和作用的认识、国家举办教育的目的、关于教育对象和教育内容的限定、关于教育组织形式和资源投入等诸多方面问题的统计。但在实际的教育政策研究中,有关教育政策内容、教育政策过程、教育政策产出、教育政策评价等方面的研究基本上构成了教育政策研究的全部,而教育政策的其他内容和作为教育政策基础的关于教育与政治间关系的一般认知,基本上被当作无须证明的先验命题,尽管在具体研究中又可能自觉或不自觉地否定教育与政治的关系。

即使教育政策研究可能并没有涵盖教育与政治关系的全部甚至是其主要部分,它所关切的重要内容即教育的平等却已在很大程度上突出了教育与政治的关系或政治在教育发展过程中可能发挥的作用,以及教育服务于社会和实现政治方面的目标的途径。

在普遍的学校教育开始以来的19世纪早期,教育机会的平等还是一个激进的平等主义理念,而在今天已经被广泛接受并成为常识。在教育机会的平等之外,与教育公平相关的教育结果的公平日益成为人们关注的问题,甚至被认为是教育公平问题的核心。教育结果远远超出了人们所理解的考试成绩或不同层次教育的升学率,它是一个综合概念,包括四个宽泛的领域:首先是指个人知道、理解和欣赏自我的能力。这种能力可以提供一个基本的参照点,从而使个人能够从中培养观察美和发现生活及环境的意义的能力;其次是使受教育者获得读、说、写的能力;再次是在个人拥有用以工作的知识之外,还能获得一定的知识结构以发展批评性思维;第四是培养用于解决问题时获得和掌握信息的能力与倾向。^①将教育公平的内涵由教育机会平等扩展至教育结果的平等,一方

^① Robert Berne and Lawrence O. Picus, eds., *Outcome Equity in Education*, Corwin Press, 1994, pp.27-29.

面强调了对作为个体的人的关注,另一方面则超越了教育培养读写能力的基本功能而使它在培养合格的社会参与者和政治体系的合格公民方面发挥作用,并因此与政治直接联系起来。事实上,教育平等无论是指教育机会的公平还是教育结果的公平,都是在政治体系中发生的,其中前者是在教育中体现公平和民主,后者是通过教育实现公平和民主。

因此,通过教育尤其是学校教育塑造合格的公民就成为所有政治体系的重要关切。一个政治体系需要什么样的公民会在教育中体现这种要求。在这种意义上,教育体系也成为国家体系的一个重要组成部分。在政治学研究中,学校一直被视为政治社会化的一个重要机构和媒介。这虽然与将学校看作道德机构而非政治机构的“反政治共识”(anti-political consensus)相冲突,但却更真实地反映了教育的本质和价值,也使久已被人忽视的教育的政治维度变得突出和清晰起来。一般认为,国家义务教育是以国家经济目标和公民目标的结合作为总目标的;其中,前者期待通过教育增强劳动者的技术与能力从而提高劳动者的整体价值,后者则寄希望于通过教育促进共同体价值的形成,尤其是使受教育者获得政治体系需要的社会政治秩序的积极的或消极的参与者。这两方面的目标对于社会的繁荣与稳定都是至关重要的。在一定程度上可以说,教育的功能决定了教育与政治的关系。

教育还是政府满足国民期望的重要途径。首先,教育通过使受教育者获得基本的读写能力,从而使他们能够直接了解与自身利益相关的知识和信息,使他们获得必要的技能,从而服务社会和维持自我生存,并有机会平等地享受社会发展的成果;其次,教育晓谕民众认识和重视社会共同的价值规范,过有意义的生活和符合社会体系要求的生活,在尊重个人价值的同时更强调社会共同体的价值,使社会保持可以使其成员获得安全感的秩序;再次,教育为社会成员的有效流动提供了机会和可能性,从而缓解了政治

体系与社会体系的压力。教育的这些功能虽不完全属于政治的范畴,却构成了政治的重要环境和社会基础。

教育过程在培养符合社会要求的公民方面的作用,一方面体现于教育为接受教育者所提供的除谋生所需要的知识与技能之外,还在于教育可以培养民众政治表达的意愿与能力,引导民众发现和肯定自我价值,培养民众平等参与社会公共事务的能力,并有助于培养公民的社会责任感。早在 1787 年,杰斐逊(Jefferson)在写给詹姆斯·麦迪逊(James Madison)的信中就将教育看作“维护我们自由的最可靠的依赖”。同时,教育机构的特殊环境对于社会公平观念与氛围的形成也具有不容忽视的影响作用。约翰·杜威(John Dewey)极力主张学校应该被当作实现民主社会的一种手段。他认为,学生不应是教学内容的被动接受者,而应完全融入到教育过程中并成为自己的教育过程的主动参与者。杜威关于学校教育的观点虽然没有被广泛采纳,甚至因教育管理者在经营效率方面的考虑而使学校成为对其观点充满敌意的地方,但却提示了学校在培养公民素质方面的潜在作用。^①这也可以看作学校教育的精神特质。教育为培养体制所需要的社会成员而对个体自由的压制,则可以看作教育的政治功能的另一个方面。

在一定程度上,中小学义务教育在公民培养方面可能更多地体现了政治体系主导者的政治意图,那么大学经常被认为是对话和交流的论坛,其公民使命(civic mission)就是培养自由共同体并创造言论民主和行为民主(the creation of a democracy of words and a democracy of deeds)。^②也许,在某种意义上这可能只是对大学教育

① [美]雷·马歇尔、马克·塔克著:《教育与国家财富:思考生存》,顾建新、赵友华译,教育科学出版社,2003年版,第38-39页。

② Bernard Murchland, ed., *Higher Education and the Practice of Democratic Politics: a political education reader*, the Kettering Foundation, 1991, p.157, p.169.

的一种理想预期,因为现实生活中的大学被赋予了各种各样的功能和使命。譬如,有的国家将高等教育的目标定位于普通教育以培养合格的公民,也有的国家将专业教育和职业教育作为高等教育的目标,还有的国家将思想教育和意识形态教育当作大学教育的教育指导原则,等等。在人类文明的历史和大学的历史上,大学一方面保持其客观性和自由,即它既可以“走在时代的前面,也可以落后于时代;可以站到公众的左边,也可以站到他们的右边”,另一方面又被当作社会改革的直接动力,并被有意识地用来变革社会。^① 不管包括大学在内的教育机构对于现实政治会产生怎样的实际影响,它对于人的观念的影响进而对于社会进步包括政治发展的影响却是现实的。

如果说学校是政治实体的观念与一般公众意识相去甚远或对许多人来说太具有冲击力,但教育所具有的传递社会价值的功能却是不应该有人质疑的。整个教育体系以及作为教育重要载体的学校向受教育者所传递的价值事实上受到了政治的强烈影响。政治权威在识别和传达共同体基本价值与准则中起着决定性作用。政治决策就已经“内在地承载了价值——一些价值被强化,其他价值则受到压制”。^② 这一过程在很大程度上就是教育厌恶和抵制政治介入的一个重要原因,也部分地解释了学术中立与自由可能经常走向极端的原因。

其实,教育对政治的这种抵触似乎已经成为一种本能,在这种本能的背后则可以发现教育与政治两方面的原因。在政治方面,一个稳定、有序的社会必须有一套社会体系价值,并与被社会普遍

① Clark Kerr 著:《大学的功用》,陈学飞、陈恢钦等译,江西教育出版社,1993 年版,第 81、122 页。

② Douglas E. Mitchell and Margaret E. Goertz, eds., *Education Politics for the New Century: the twentieth anniversary yearbook of the Politics of Education Association*, The Falmer Press, 1990, pp. 153 - 154.

接受的政治权威对社会生活的有效规范与引导联系在一起,而教育则是其中的一个重要领域,也是实现社会发展目标的重要过程和机构。因此,人类社会不同时期的政治权威都极为重视学校的政治教育功能,尤其希望通过系统的学校教育过程培养和塑造符合政治体系要求的公民,并以此维护和传承社会政治主导价值。同时,教育是一个专业化极强的社会领域和部门,有其自身发展规律和特性,如果政治对教育的介入漠视其特点和贬抑其自主性,非但使政治与教育的关系持续处于紧张状态,更是使政治成为教育的先天性敌人;而即便政治在教育领域的预期目标能够实现,也往往被认为是教育在政治压力下的无奈和妥协。

在教育方面,教育对政治的敌视,一方面源于对政治的误解,另一方面则是源于官方意识形态不适当、不适度的渗透而使其成为教育和学术的禁锢与束缚,以及不同党派势力在教育领域的竞争。

就教育而言,可能出现的对政治的抵制和敌视,一方面是教育对自身功能理解的局限性的结果,另一方面则源于将教育看作游离于社会体系之外的一个领域的认识。教育的目的不仅仅是培养受教育者的读写能力和使其获得赖以生存的工作技能,还包括向他们传递有助于维系社会体系存续和稳定的价值。在这种意义上,没有一种教育是完全祛除价值和不受政治影响的。也是在这种意义上,教育体系不可能成为游离于社会体系之外或与之并列的一个领域,尽管它对后者可能会产生重要的影响作用。

政治在许多人的眼中都是一个含义消极的概念,甚至被简单理解为尔虞我诈的政治斗争,而被赋予救赎人类于无知状态使命的教育,在人们看来是不能与政治相提并论的神圣领地,因而教育与政治被理所当然认为应当是两个相互隔绝的领域,或至少教育应避免受到政治的玷污和影响。

在教育与政治的关系中,对学术自由的尊重和捍卫可能是政

治与教育之间最可能发生冲突的领域。学术自由是一种精神,是学术工作者的一种信仰。尽管象牙塔里的学术研究也是值得社会承认和尊重的社会劳动,但富有入世精神的学术工作者却是以通过学术研究影响社会、改造社会为己任的,这种对社会、对政治的积极介入在人类文明史上也曾发挥了积极的推动作用。这种意义上的学术自由和中立并非绝缘于政治,而是排斥不同政治势力的影响和左右。因此,一般而言,明智和富有远见的政治权威都乐于和善于吸收学术研究的积极成果,把学术研究当作制度创新和政治发展的重要智力源泉。

在稳定的、允许和接纳渐进变革的社会中,无论政治还是教育都有其不受侵犯和干预的核心领域。就政治而言,这个核心领域是其政治正当性与合法性,因此对挑战、威胁政治体系权威与合法性的任何价值、观点都保持着一种警惕和戒备,甚至会不惜侵犯教育的相对中立,以政治意识形态为教育与学术设定界限与范畴;如果要將教育与学术混为一谈,学术也不过是教育的一部分。教育不受政治侵犯和干预的核心领域,则是被奉为圣明的学术自由以及教育的非党派属性。因此就有许多教育者不能容忍政治对教育的染指,不屑于政治却有志于以学术思想影响政治,同时又不齿于以学术逢迎政治和依附权势。

当然,学术自由也是以对学术工作者的道德要求或曰职业要求为前提和基础的。首先,学术自由要求学术工作者具有高度的社会责任意识,避免不负责任的言论在社会公众中产生消极影响和使公共利益蒙受损失;其次,学术工作者应确立科学与民主的研究取向,以开放与宽容的心态研究问题,避免因狭隘的观点和学派之争导致社会动荡和政治不稳定;再次,学术自由还要求学术工作者秉持学术良心与良知,既尊重社会主导价值,捍卫社会公平与正义,努力促进社会和谐与繁荣,同时坚持实事求是,不使自己沦为某个特定集团和强势群体的代言人。这些要求一方面是学术自由

的前提,从另一个角度看则是学术自由的限度。学术自由一旦不能满足这几方面的要求就是危险的和对社会具有破坏作用的。

教育可以使受教育者获得自信、自尊、安全感、参与效能感等多方面的重要品质,并进一步成为具有社会责任意识的高素质公民。如果说教育的这种社会效果具有实质意义,那么教育的象征意义或象征效果也往往具有强烈的政治色彩。一些学者认为,现代国家的最大象征之一就是普及现代学校教育和设置大学。在这种意义上,国家在这方面的作为事关国家的“体面”问题,其象征作用大于实质效果。^① 在社会发展的跨国比较中,教育被看作社会发展的一个重要指标,教育发达、学术昌明既是社会发展与进步的结果,又为社会的进一步发展提供了动力和无限可能。

不同国家的教育体系可能向受教育者传授同样的实用知识,但却不可能向他们传递同样的体系价值。一个国家的教育体系构成了民族性格的外在表达(outward expression of national character),它代表着每个国家背景中的一个特别的制度。^② 在这种意义上,教育不可能完全脱离政治或失去政治维度。

政治学研究中对于国家的产生有不同的解释,但被称为“利维坦”的庞然大物的国家越来越成为控制社会、维持社会秩序的重要力量。在人类政治文明发展进程中,还没有可靠的证据或明显的迹象表明人类可以没有国家而生活于必要的秩序之中;相反,由于社会的快速发展和日益多样化,国家对于人类生活变得越来越重要和不可或缺。教育作为国家政治管理的一项重要内容,将在国家事务中占据日益重要的地位,并成为政府日程中的优先工作。

① [日]市川昭午编著:《教育的效果》,李守福等译,江西教育出版社,1993年版,第33页。

② Leslie J. Limage, ed., *Democratizing Education and Educating Democratic Citizens: international and historical perspectives*, Routledge Falmer, 2001, p. 30.