

影响力教育理论译丛

袁振国 谢维和 丛书主编
徐 辉 张斌贤

政治与教育政策制定

——政策社会学探索

斯蒂芬·鲍尔 著
王玉秋 孙益 译
袁振国 审校

Politics and Policy Making
in Education
Explorations in policy sociology



华东师范大学出版社

影响力教育理论译丛

政治与教育政策制定——政策社会学探索

袁振国 谢维和
徐 辉 张斌贤

丛书主编

Politics and Policy Making
in Education

Explorations in policy sociology

斯蒂芬·鲍尔 著

王玉秋 孙益 译

袁振国 审校

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治与教育政策制定:政策社会学探索/(英)鲍尔著;王玉秋,孙益译. —上海:华东师范大学出版社, 2003. 4

ISBN 7-5617-3277-5

I. 政… II. ①鲍…②王…③孙… III. 教育政策-研究-英国 IV. G556.10

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 023926 号

影响力教育理论译丛

政治与教育政策制定——政策社会学探索

著 者 斯蒂芬·鲍尔
译 者 王玉秋 孙益
审 校 袁振国
丛书统筹 金 勇
责任编辑 施煜文
责任校对 邱红穗
封面设计 高 山
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
市场部 电话 021-62865537
传真 021-62860410
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 华东师大校内先锋路口

<http://www.ecnupress.com.cn>

社 址 上海市中山北路 3663 号
邮编 200062

印 刷 者 江苏宜兴市德胜印刷有限公司

开 本 787×960 16 开

印 张 17

字 数 231 千字

版 次 2003 年 7 月第一版

印 次 2003 年 7 月第一次

印 数 6000

书 号 ISBN 7-5617-3277-5/G·1723

定 价 27.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

总

序

// 总 序

学术交流是学术发展和繁荣的最重要的动力。改革开放以来,我们陆续翻译引进了一批批外国教育理论著作,这对促进我国教育研究的发展、提高教育研究的水平起到了十分积极的作用。但 20 世纪 90 年代以后教育理论著作翻译引进的工作有所减弱,在已有的教育理论翻译作品中,也较多集中于单科性作品,综合性较强的作品较少,有也多为第二次世界大战以前的作品。20 世纪 90 年代以后经常被人们引用的作品,由于没有系统译介,以讹传讹的也不少。为此,我们筹划了这套影响力教育理论译丛。选题的重点是思想性、综合性较强,学术覆盖面较广,较具原创性的作品;时间上以 20 世纪 80 年代以后的为主。虽然有些作品翻译难度较大,但我们将不避烦难,努力把这项工作做好。我们希望学者同仁共同关心这一工作的进展,为丛书出谋划策,推荐作品,参与翻译,不断提高这套丛书的质量。

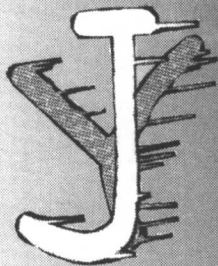
丛书主编

袁振国(华东师范大学)

谢维和(北京师范大学)

徐 辉(浙江师范大学)

张斌贤(北京师范大学)



译者前言

// 译者前言

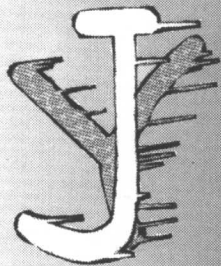
斯蒂芬·鲍尔 (Stephen Ball) 的这本书以对政策制定过程中一些关键人物的访谈为依据, 试图描绘出撒切尔夫人执政的十年间, 教育政策变迁及其形成过程的图像。斯蒂芬·鲍尔是伦敦大学国王学院教育研究中心的教育学教授。他用了 15 年的时间, 参与了不同教育领域内部的政治斗争研究。他以学校层面的政策制定为基础, 将讨论扩展到更加广阔的政治背景, 以研究国家教育政策制定的起源和过程。

阅读这本书可以有三方面的收获:

首先, 本书的焦点是英国 1988 年的《教育改革法》, 包括它的起源、目的及效果。通过这本书我们可以了解《教育改革法》的全貌, 洞悉英国政府在 20 世纪 80 年代后期, 也就是后工业社会特征日益深化、知识经济特征渐露端倪的背景下, 对教育的作用、功能的理解, 以及政府、市场和意识形态与教育变革的关系。

其次, 这是一项难得的教育政策分析的典型研究, 它显示了幕中对政策变化起着举足轻重作用的政治家、公务员及政府顾问所拥有的优先权。书中直接引述了影响政策制定方式的富有洞察力的分析资料, 这些资料由一些高级公务员、皇家督学以及三位前国务大臣提供。

本书集中反映了现实中各种政治力量的冲突, 研究了现代教育政策是如何与撒切尔主义所倡导的社会理想相关联的。它详细调查了新右翼政府顾问、智囊团以及产业界的游说团和教科部, 他们就全国统一课程、全国统一考试、城市技术学院等问题发表了各自的看法。斯蒂芬·鲍尔将这些重要的问题置于一个清晰的理论框架之中, 使整个政



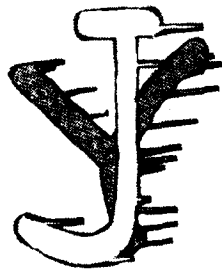
策制定过程通明透亮。

第三，从教育研究方法的角度说，这是一个定性研究或人种学研究的不可多得的教材。

本书不仅对教育研究人员、教育政策制定者和教育工作者有益，而且政策分析家以及政策科学家也会获益匪浅。

袁振国

2002年10月



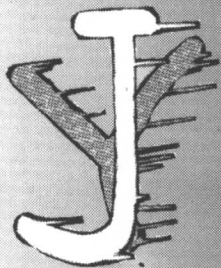
前

言

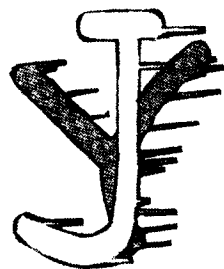
// 前 言

这本书写起来不容易，想搁笔也很难。为了使本书便于出版和阅读，我不得不对研究的视野、文章的篇幅、问题的焦点以及具体的事例诸方面做许多折衷处理。第一稿很长，但仍有许多要说的话没有表达出来，它在 1200 页的采访稿中仅占一小部分，许多我采访过的人根本不能被直接引出来，许多小但重要的事件和环节只能加些注解或一并忽略，有时只能保留分析的内容而去掉了原始资料，有时只能保留原始资料而略去了分析。有些删节和修改真的于心不忍，有些大家喜欢的段落和有趣的引证又不得不删除。

不过，假如没有众人的帮助、支持与合作，整个工作过程会变得更加困难。特里尼达德(Trinidad)自始至终对我的工作给予鼓励与批评；她修改了全稿，而且能够长时间耐心地听我谈论有关研究的情况；没有她就没有这本书。利兹·考德伦(Liz Cawdron)誊写了所有采访记录，并且做到了准确无误(伦敦大学中央研究基金为这项工作提供了经费)。让·纳托尔(Jean Nuttall)打印了给采访者的所有信件。我在国王学院(那是个工作的好地方)的同事们，特别是玛格丽特·布朗(Margaret Brown)，保罗·布莱克(Paul Black)，阿瑟·卢卡斯(Arthur Lucas)和理查德·鲍(Richard Bowe)对我的工作给予了很大的支持。我还要感谢以下诸位对我的研究所做的相关的评论和交谈：梅格·马圭尔(Meg Maguire)，菲尔·巴锡尔(Phil Bassill)，托尼·比彻(Tony Becher)，查尔斯·拉布(Charles Raab)，珍妮·奥兹加(Jenny Ozga)，纳兹·拉苏尔(Naz Rassool)，安·戈尔德(Ann Gold)，杰夫·惠蒂(Geoff Whitty)，查



尔斯·巴特森(Charles Battersen), 藤田裕行(Hiroyuki Fujita), 布赖恩·戴维斯(Brian Davies), 托尼·曼塞尔(Tony Mansell), 彼得·威尔比(Peter Wilby), 马克辛·奥弗雷迪(Maxine Offredy), 托尼·奈特(Tony Knight), 克里斯·希林(Chris Shilling)及朱迪斯·赖德(Judith Ryder)。



// 引 论

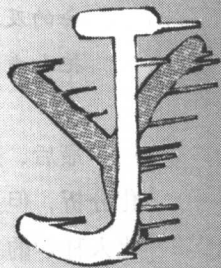
引

论

这本书既可以被看作是当代历史中的一次演练，也可以看成是对奥兹加(Ozga, 1987)关于“政策社会学”的一份贡献。政策社会学“植根于社会科学传统中，历史地研究问题，并且采用定性和阐释的技巧”(p. 144)。我即将描述和分析的是英格兰(不是苏格兰、北爱尔兰，也不是威尔士)自 20 世纪 70 年代即战后时期，到 20 世纪 80 年代后期即撒切尔主义时期教育政策制定过程中的一些变化。我还要特别追溯 1988 年《教育改革法》诸方面的来源、制定和执行情况——特别是与中学和学校课程有关的那些方面。后者——法案的中心，为前者——政策制定研究提供了一个“案例”、一个焦点。政策的理论化及其制定需要过程分析和案例分析的配合。在这方面，我非常理解巴勒克拉夫(Barraclough)关于什么才算得上是严肃的、有价值的研究的观点。他主张：

当代历史只有证实它所声明的规则是严肃的、理性的，而不是随意地、表面化地再现当代社会情景，它才可以着手去弄清楚构成现代世界的基本的结构性变化。这些变化是最基本的，因为它们设定了一个框架或结构，一切政治行为只能在这个框架内发生。(1967, p. 16)

本研究的定位是批判性和解构性的。我坚持莫里斯·科根(Maurice Kogan)的观点，他说：“我个人认为社会科学家的任务就是解



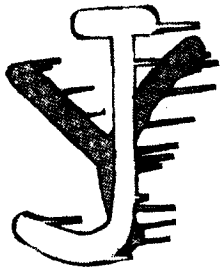
构。”(1979, p. 5)很可能这种解构会一直延伸到对政策可能或实际带来的社会后果进行评论。沃克(Walker, 1981, p. 225)进一步辩论说:“社会政策分析的任务是对现存政策和提议的广泛影响及其理论基础进行评价。”这也是我努力的方向。

从理论和概念上讲,这本书更可能是折衷主义的或实用主义的。**2** 为了妥当起见,对“过程”和对“案例”的解释与分析交替进行。在这方面,我非常明白自己所提出的任务的复杂性,还有保持前后一致的问题。第一章概括论述了这种选择的理论基础及不同理论策略的运用。这样安排使各章节的文章读起来既自成体系又相互关联。

但是细心的读者可能还要问:“你的理论立场和政治立场是什么?”这个问题的前半部分不好回答。我肯定不是个多元论者,至少我认为自己不是。我可能是韦伯主义新多元论者,如果我是,我毫不动摇地坚持“双重政治”的信条。也就是说社会民主政治中有代表性的组织机构及其制度被资本主义固有的、显而易见的权力不均等所限制和歪曲。在维护公共利益政策幌子下有一个“畸形的多头政治”(Dunleavy and O'Leary, 1987)。“政府也对来自企业的经济压力做出直接、迅速、敏感的反应,这些压力有的是公开地或潜在地以经济力量表现出来的,有的是由在各种投资政策领域内存在的强大的国外势力对企业的影响所造成的。”其中有些在第五章谈及。至于问题的第二部分,最好是引用约翰·普朗蒂(John Prunty)给批判性政策分析所下的定义作答:

批判性政策分析家个人的价值观和政治行为(commitment)将受制于一种道德秩序的观念,在这种观念下,公正、平等和个人自由不会向少数人的贪婪妥协。批判分析家赞同这样的政治的、社会的及经济的共识:永远不要把人当作是达到目的的工具,而要把人看作是目的本身,这是人自身的权利。(1985, p. 136)

最后,这本书也是人种学研究的一种形式。尽管这里没有强调文化分析,但是访谈关键人物和参与政策制定过程,构成了精英政治文化人种学的基础(参见 Ball, 1989)。



目 录

目

录

总 序 / 1

译者前言 / 1

前 言 / 1

引 论 / 1

第一章 政策是关键! / 1

教育政府 / 17

第二章 规训与混乱:新右翼和嘲讽话语 / 19

新右翼和教育:开端 / 20

1969 / 21

1976 / 28

政治哲学和社会政策 / 31

第三章 新右翼和教育政策 / 41

课程 / 44

教师 / 48

评价和评估 / 51

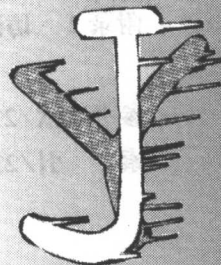
最新报告 / 53

教育市场 / 58

第四章 工业训练或新职业主义? 结构和话语 / 69

结构主义者方案 / 76

重新定位和重新建构 / 80



私有化/83

市场化/84

分化/89

职业主义/93

无产阶级化/96

第五章 走向后工业化的学校?/98

职业进步主义/99

城市技术学院/111

改革的形式和内容/118

后工业主义教育/123

作为道德技术的新管理主义/126

第六章 课程政策:教育改革法、政策、伙伴关系和学校课程/131

全国统一课程的漫长历史/135

公开还是禁止?/147

法庭上的对手?/158

第七章 各执一词:为全国统一课程而进行的斗争/172

国务大臣和学校课程/172

并肩战斗/185

评估和考试任务小组/187

数学是关键!/198

英语,谁的英语?/205

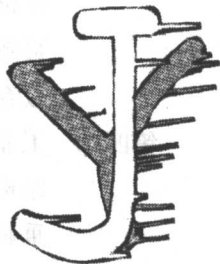
第八章 后记/211

附录1 缩略语目录/215

附录2 访谈者名单及访谈说明/218

参考文献/221

索引/239



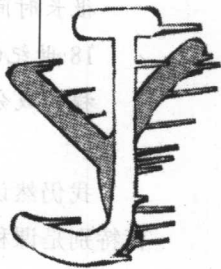
第一章

政策是关键!

政策明显是一件“对价值观进行权威性配置”的事情；政策是对价值观的可操作性表述，是“对法定意图的表述”(Kogan, 1975, p. 55)。但是价值观不是游离于社会背景之外的，我需要问一下在政策制定中谁的价值观是有效的，谁的是无效的。因此，“价值观的权威性配置把我们的注意力集中到了政策概念中权力和控制的中心上”(Prunty, 1985, p. 136)。政策突出对理想社会的构想(教育政策突出教育的真正含义)，我这里试图使当代教育政策与撒切尔主义所设想的社会理想相适应(就社会及经济政策而言，我将撒切尔主义视为一种明确的、稳定的思想体系)。那么，从逻辑上讲，政策与利益、冲突、专制或公正是分不开的。所有这些政策分析的方方面面都被纳入此项研究中。但是我不想将教育政策仅仅描述成撒切尔主义的一种必然延伸。

中断、妥协、忽略及排外也很重要。有时它们是最重要的。在英国这样一个现代的、复杂的多元社会，政策制定也是难以处理的、复杂的。不管政策制定者如何反对，政策制定经常是非科学、非理性的。特别是1988年的《教育改革法》包含大量的主观臆测，政策没有根据。教育政策不只是对上层利益做出直接的反应(见下文关于教育政府的讨论)，而最好被理解为“不是反映某一个社会阶层的利益(主要是企业中产阶级)，而是对一个复杂的、异类的、多种成分的组合体做出反应(包括残留的或新兴的，也包括当今占主流的意识形态)”(Svi Shapiro, 1980, p. 328)。

以上这些使我这项研究的整个分析过程有了一个思想主题。在教育

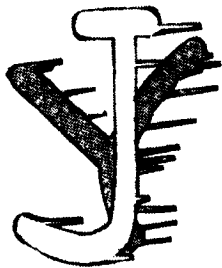


育意识形态这个层面上,我发现雷蒙德·威廉姆斯(Raymond Williams, 4 1962)关于立场概念化的见解是有用的,与本研究有关。威廉姆斯确认了19世纪凸现出来的三类群体和意识形态流派“对教育的确切含义有影响”(p. 161)。将这三类区别开的分界线是“全民教育的观念和通识教育的定义”。前者又进一步被区分为相对应的两派观点,一派以“民主的增长”为论据,另一派则以“工业的繁荣”为经济论据。威廉姆斯认为后者导致19世纪国家基础教育新体系的出现,这使教育的定义考虑到未来成年人的劳动,相应地,教育也培养适应社会所需的性格——规则、自律、服从以及勤劳的习惯(p. 162)。然而,这种由威廉姆斯所称的“工业训练者”宣传的观点受到来自被威廉姆斯称作“旧人文主义”的改革派,以及被他称为“公共教育者”的民主派的攻击。旧人文主义者通常指“极力反对民主的那些人”,他们争论说:“人的精神健康依赖于一种教育,这种教育不仅仅是培养专门的职业技能。”(p. 162)公共教育者主张“受教育是天赋人权,任何好的社会都取决于其政府将恪守此法则视为自身的义务(p. 162)。威廉姆斯承认公共教育者必定引用旧人文教育的捍卫者的论据作为一种手段,避免使全民教育走进前工业教育体制的死胡同”(pp. 162—163)。

在20世纪描写从19世纪继承下来的争论时,威廉姆斯评论说:“从理论上,公共教育者所提倡的原则已经被接受……在实践中,这种体系依然深受其他原则的影响。”(p. 165)特别是在教育的中心,在课程方面,旧人文主义者的影响仍然很大。

教育课程,正如我们在过去各时期反复看到的,表现了新旧观念之间的一种调和。在历史的转折时期,这种调和甚至可能被耽搁很长时间,并且通常很模糊。我们现行的课程实际上基本是根据18世纪的模型在19世纪创立的,其中心附近还保留了中世纪课程的成分。(p. 172)

我仍然认为,威廉姆斯基本的定义分类是与理解当代围绕学校教育特别是课程的含义和目的所进行的争论有关的。我后面将讨论在20



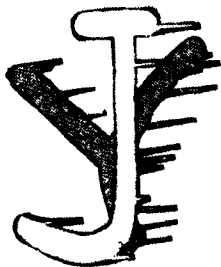
世纪 80 年代,公共教育者处于思想混乱状态,教育政策制定领域笼罩着旧人文主义者和工业训练者的阴影。前者的典型代表一部分在保守派新右翼中,另一部分更谨慎地隐藏在教科部中。后者是由变化的、界限不太分明的,由商业及金融代表、政治家和课程开发者组成的联盟(例如,教科部内设的继续教育分部),他们有贸工部(贸易和工业部)作强大的后盾。

然而,这项研究使用的意识形态及意识形态类型的分类学和术语学是对威廉姆斯的三重分类法的诠释。在各种意识形态及其影响之间进行比较精确的匹配分析,对理解近期教育政策制定的复杂性是必要的。索尔特(Salter)和塔伯(Tapper,1981)已经在这种分类学中加上了一种新的概念——“教育官僚”——尽管这种新的、强大的利益集团在意识形态中的作用还没弄清楚。正如我们后面将要看到的,在教科部的讨论中,索尔特和塔伯认为这些官僚主要关心的是控制及制度的有效性问题。这毫无疑问是适宜的,它不考虑教育事务及其影响,也不考虑对其自身的影响。由于对关于学校知识定义的控制权和讨论权都集中在教科部的教育官僚手中,他们很可能并且有能力直接影响教育的定义。下面我要提到作为旧人文主义改革家,并且与课程和教育学问题有关的一些官僚的立场。劳顿(Lawton,1986, p. 35)进一步将教科部的权力细分为政治的、官僚的和专职的三种类型。他将潜在的、冲突的各派及其意识形态与各自权力的诸方面进行匹配分析(见图 1.1)。

信仰 价值观 取向

政治家	市场力量	选择的自由	独立学校
官僚 (教科部)	良好的行政机构 管理体制 维持	效率	中央控制 考试/测试
专职人员 (皇家督学)	专业主义 经验和实践	质量	凭印象评价

图 1.1 教育中的意识形态
资料来源:劳顿, 1986, p. 35

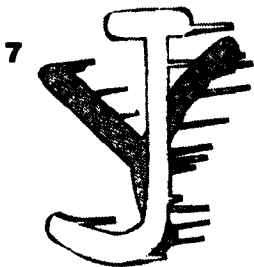


这一分类显然过于简单，它还需要考虑来自外界的其他有影响的人物和利益团体对这些制定政策的关键人物所起的作用。“工业训练者”就属这类影响。另一类，正如已经指出的，是顽固的新右翼旧人文主义者，我将他们称为文化复兴主义者。这种影响的效果对政治家最明显（新右翼意识形态和公务员之间的许多敌意在这里也将表现出来）。文化复兴主义与旧人文主义改革家之间的分歧看起来有一系列特点，事实的确如此。但无论如何，它们是重要的区分点。约翰逊(Johnson)1989年提出的教育中的撒切尔主义就是一个很好的代表，它与贝克主义相对立。约翰逊提出这样的问题：“那是一场现代化的改革运动，‘伟大的教育改革’吗？或者它是否回到了传统的教育‘标准’，即贝克所谓的教育复兴。”(p. 95)

最后，公共教育者观点的某些方面在当代教育政策制定过程中，通过“新进步主义者”——那些支持者，怯弱地表现出来，特别是在数学和科学领域中所表现出来的教学方法与评估方面的改革，诸如运用调查法和“应用数学”，注重过程和水平评估等（见第六、七章）。在数学方面，科克罗夫特(Cockcroft)的报告(1982)对此清楚地加以说明并提供了权威性的论据。

这些表达优美的对进步主义观点的赞赏受到各级教育者以及其他广泛领域人士的热情欢迎。这个报告有足够的权威性，批评数学教学以及成绩等级偏离了回归基础的要求。（欧尼斯特，1989，p. 2）

正如我们在第五章和第七章将要看到的，科克罗夫特报告是保守派极端右翼文化复兴主义者竭力批评的目标，但是从产业训练游说团那里得到了支持。正如威廉姆斯对19世纪的描述，公共教育者被夹在了其他有影响的意识形态之间。教科部以及皇家督学也处在两大游说团中间的不明显空间中。关于这个以及类似的问题，教科部总体上代表那种威廉姆斯所指的“在新旧之间持折衷态度”那一类(p. 172)。然而，皇家督学对实践和质量的重视明显地受到“新进步主义”的影响，这是



他们经常提到和倡导的。这个意识形态领域及其对教科部周围人员的影响在图 1.2 中表现出来。

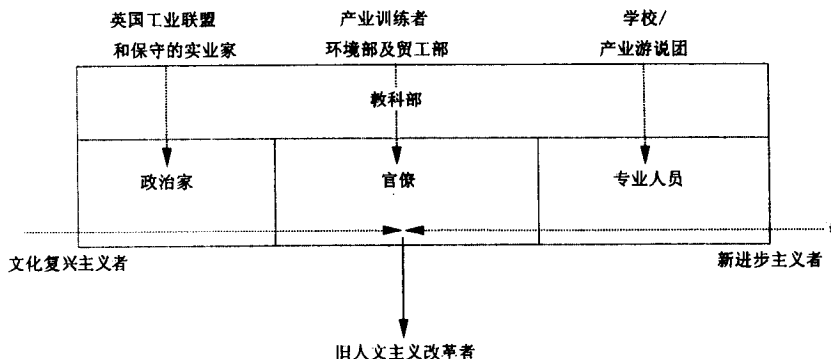


图 1.2 教育政策制定过程中的影响和意识形态

过去十年，教育政策制定过程的变化很大程度上超出了相关分析和概念化的发展。就经典的政策分析而言，到 20 世纪 70 年代中期教育政策制定可以被描述成一种“代理人”(clientist)制度 (Ashford, 1981)，教师联合会和地方教育当局游说团具有相当大的影响力。这些“代理人”团体与教科部一起构成了所谓的“三角张力”(Briault, 1976)。来自教科部的政策推动力至少可以说是微弱的：“教科部自身产生了动力和惰性”(Salter and Tapper, 1986, p. 24)。国务部分明是一潭政治死水，或者是一个新的或未来政治家的客栈。政策带有“杂乱的渐进主义”倾向 (Fowler *et al.*, 1973)。

然而，从 1976 年起，这种舒适的、控制松散的多元体制逐渐瓦解了。⁸ “三角张力”崩溃了。建立在渐变论基础上的进步主义观点不堪一击。学校及地方教育当局的自主权被冲突、竞争及要求加强中央集权的主张所取代。另外，要求在教育与产业之间建立更直接的关系的主张引起了整个职业和职前政策提案权的变化。撒切尔主义的教育政策对教育政治学意识形态范畴进行了全面修改，现在的教育政策方向对准了教育消费者——父母和企业家，产业游说者几乎全被排除在外。现任和前任国务大臣们在政策实施方面都很积极，基斯·约瑟夫 (Keith Joseph) 和肯尼斯·贝克 (Kenneth Baker) 扩大了他们办事处的直接权限。政策现在带有

