

教育大視野叢書

王曉輝 著

教育政治 與決策



＊教育大視野叢書

主編 王大龍

0-05
882

＊山西教育出版社

[晋]新登字3号

教育政治与决策

王晓辉 著

山西教育出版社出版 (太原井州北路11号)
山西省新华书店发行 山西新华印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 3.5 字数: 79千字
1992年6月第1版 1992年6月山西第1次印刷
印数: 1—2,000册

ISBN 7-80578-784-0

G·777 定价: 2.00元

主編 王大龍

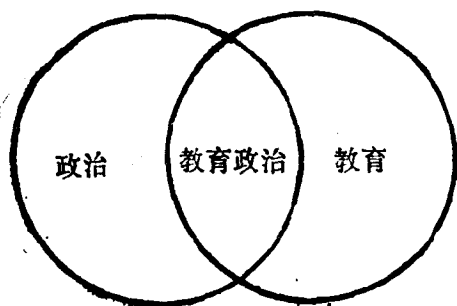
編委 王曉輝 張詩亞 張俊洪 丁 剛
方展畫 吳忠魁 王偉廉

本叢書力圖在深遠的歷史文化背景中和廣闊的世界視野內，對中西教育的某些理論問題和實踐問題進行嚴肅而認真的思索，以此展示中青年學者的思想銳氣，開掘教育科學研究的新天地。

绪 言

教育，在古代社会经常表现为个人行为，即年长一代或教师向儿童或学生传授社会规范和生产知识、文化知识。但是在近现代社会，特别是随着学校教育体系的建立和完善，教育越来越成为国家的事业，成为统治阶级的政治统治工具。国家通过教育立法和行政命令，任命教育管理人员，提供教育经费，实行督导检查，对教育进行全面的干预和控制。教育作为培养人的活动已成为政治的延伸，构成国家政治的组成部分。教育与政治相联结的部分，就是教育政治。

在一般的教育学著作中，都涉及到教育与政治的关系，一方面政治决定教育的性质，另一方面教育又给政治以巨大影响和反作用。但是人们仅仅看到教育与政治的相互联系，认为教育和政治是两类不同的事



物。实际上，教育与政治在相互联系、相互作用的过程中，教育的某些方面就是政治本身。

那么，什么是政治呢？

《辞海》（1979年版）的解释为：1.政治是经济的集中表现。产生于一定的经济基础，又为经济基础服务，给予经济的发展以巨大影响。在有阶级的社会里，经济利益是各阶级最基本的利益。各阶级为了维护自己的经济利益，彼此之间必然展开激烈的阶级斗争。……。2.指国事。

《政治学概论》（赵宝熙主编，1982年版）一书对政治的理解有以下六点：

1.政治是阶级之间的关系，阶级之间的斗争。阶级性乃是政治最基本的特性。

2.它是以国家的产生和存在为其产生和存在的前提和基础。国家是关系全部政治的主要的和根本的问题。

3.国家中的民族、政党、社会集团等现象和它们之间关系，以及它们同国家的关系，也都是政治现象，都属政治范畴。

4.政治是一种有规律可循，可以用科学方法进行研究的社会事物。

5.政治是社会的上层建筑之一，它是由经济基础所决定的。政治是经济的集中表现，又对经济基础起着异常强大的反作用。政治与经济相比，它是指导力量，它的正确与否关系到国家的兴衰存亡。

6.政治是参与国事、指导国家、确立国家活动的

方式、任务和内容。

尽管我们还不能给政治下一个准确的定义，但是我们可以指出政治至少有这样几个特点：

1. 政治不是个人行为，而是政党、社会集团的活动。

2. 政治关系着国家的生存和前途命运。

3. 政治总与权力有关，并且这种权力通常由法律所确定。

从政治的这些特点出发，我们来探索教育政治的特点：

1. 教育政治的范畴限于社会集团参与教育的行为和活动。社会集团的最小单位至少是学校，家庭中的教育不属于此列。教育政治通常涉及的是乡镇、县、市、省，尤其是中央一级的政府。在我国，国家教育委员会是教育政治的主体，行使中央政府对教育的管理权，并且领导着地方各级政府的教育行政部门。

2. 教育是面向现代化，面向未来的事业。我国要在未来二十一世纪实现四个现代化，就必须依靠教育。教育政治的历史使命就是制订教育发展战略的宏伟蓝图。但是教育政治又不是预测，而是预测后的抉择与决策。

3. 教育政治通过教育行政权力来实现。首先是教育立法，一般由政府教育管理部门提出法律草案，提交同级人民代表大会审议通过。第二是行政命令和有关规定，均由各级政府的教育行政部门制订和发布。

第三是课程大纲，也是由各级教育行政部门制定。第四是各级教育行政管理人员和教师都需经上级或同级政府部门以及教育管理部门任命和聘任。最后，各级政府和教育行政部门还经常对下级政府和教育行政部门以及各级各类学校进行指示、指导和检查。

这些有关教育的法律、规定、大纲等都不同程度地具有强制性，都体现了国家政权对教育的控制，保证了教育的方向性，使之符合于国家的利益，有利于国家的巩固和发展。

那么国家怎样才能更有效地行使教育管理权力，科学地进行教育决策呢？

首先，国家要制定正确的教育方针，树立既符合于共产主义理想，又立足于社会主义现实的教育目的，并通过建立一系列的各级各类教育的培养目标，形成完整的教育目标体系。

其次，国家还要通过长期的教育管理实践，逐步建立更加合理的教育决策程序和教育决策机制，使教育决策走向民主化和科学化。

第三，深入研究我国教育所处的社会环境和未来发展需要，制订我国中长期教育发展的战略。

第四，树立现代大教育的观念，逐步理顺教育体制，实现学校教育与外部环境，初始教育与继续教育，正规教育与非正规教育和各级各类学校之间的相互联系。

第五，改革教学内容和教学方法，促进教育的现代化。

第六，大力普及义务教育，进一步实现社会主义教育民主化。

第七，加强教育信息管理，改善教育评估，提高教育质量和效益。

以上几个方面都是教育政治理论所应研究的范畴。目前我国在此领域的研究还比较少见，本书也仅仅是一个初步的尝试，粗陋之见，在所难免，敬祈有关专家学者和读者，不吝赐教、指正。

目 录

绪 言	(1)
第一章 教育目的与目标	(1)
一、教育目的体系	(2)
二、教育目的与社会意识	(8)
第二章 教育决策程序与机制	(12)
一、教育决策的基本过程	(12)
二、中央集权与地方自主权	(17)
第三章 教育的发展及其战略	(24)
一、教育发展的局限性	(24)
二、教育发展的外部环境和内部机制	(28)
三、教育规划与战略	(34)
第四章 教育体制的构建	(37)
一、教育体制概述	(37)
二、我国教育体制的现状与未来	(41)
第五章 教育内容的选择	(49)
一、传统教育内容面临挑战	(50)
二、现代课程的内涵	(54)

三、未来课程的构想·····	(60)
第六章 教育方法的确定 ·····	(65)
一、教育与生产劳动相结合是造就全面发展的人 的唯一方法·····	(65)
二、因材施教是教育方法的核心·····	(74)
第七章 学校、家庭、国家 ·····	(80)
一、教育的权利和义务·····	(80)
二、教育的统一与选择功能·····	(83)
第八章 教育效益和教育评估 ·····	(92)
一、教育的普及与效益·····	(92)
二、加强教育信息管理·····	(96)
三、开展教育宏观评估·····	(100)
主要参考书目 ·····	(102)

·第一章·

教育目的与目标

任何教育活动都不可能是没有目的的行为。古往今来的中外教育都要涉及到对未来人的培养目标的自觉的或不自觉的、深刻的或肤浅的哲学思考。只是在今天的现代社会，对教育目的的哲学思考更加广泛，更加深刻了。在人类即将跨入二十一世纪的时刻，我们对现在和未来的教育进行一番思考，是十分必要的。

如果说在动物界也存在着哺育后代的“教育”行为，那么人类的教育活动远比动物复杂得多。从刀耕火种到斧镰犁铧，从男耕女织到手工作坊，从蒸汽机、内燃机到现代电子、激光、计算机，人类文明程度的发展使人的教育活动变得越来越复杂。青年一代已不能在日常生活中自然而然地学会生存本领，他们必须系统地学习人类社会的各种知识，掌握适应社会生产需要的各种技能，他们还要接受社会的道德规范，善与恶，爱与恨，信仰与禁忌。甚至他们需要冷静地思考：我将成为什么样的人？当然，每个社会都有着自己的理想和目标。它们不仅希望自身能够存在和继续，还希望能够按照理想的目标更加完善。这样，社会也要确立合乎自己理想的教育目标，以塑造

青年一代。所以教育目标的确立决不是某些人的突发萌想，而是受到一定社会历史的制约，受着各种社会意识的影响。既然教育目的、目标是整个社会为全体青年一代制定的，就不应是单一的，孤立的，而应构成一个完整的体系。

一、教育目的体系

一个社会对教育的最大关心莫过于教育目的，因为教育目的决定着教育的方向。社会对教育的影响又是全方位的，教育目的和目标的制定往往也呈现出不同的层次：

——教育目的。是一定社会对青年一代的最高和最普遍的要求。一个社会总有自己的理想模式，它要用自己的面貌来造就新的一代，使青年一代都能成为这一社会中理想的成员。教育目的有时可能带有理想的成分，虽然可以被社会上多数人接受，但并不一定能够圆满实现。

——培养目标。通常是对教育体制的任务加以规定。如要求职业技术教育培养能够适应现代经济发展的既有理论知识又有实践能力的劳动者。

——教学目标。往往是对某学科教学活动所提出的要求。例如语文课的基本任务是掌握祖国语言文字的基础知识，但同时也应当培养学生的道德情操。

以上三个不同层次的教育目的与目标构成完整的目标体系，它们对教育具有不同的指导意义，下面分别加以论述。

1. 教育目的与教育立法

法律是国家意志的体现，任何国家的基本法律都要涉及教育目的，教育目的只有以法律的形式确定下来，才能更有效地指导

教育活动。

教育目的经常体现于国家的宪法之中。我国的宪法明确规定：“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”（第46条），“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设”（第24条）。另外，在我国，党和政府的文件中也经常强调我国的教育目的。比如，毛泽东同志在《正确处理人民内部的矛盾》一文中指出：“我们的教育方针，应该使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者”。1985年，中共中央关于教育体制改革的决定，又根据社会主义发展的需要，进一步提出：“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育。”

在许多发展中国家，宪法及一些教育基本法律都对教育目的有所规定。例如墨西哥的宪法明确指出，教育要促进个人潜力的和谐发展，使青年热爱国家，争取民族的政治、文化、经济的进步。

然而，并不是所有宪法或教育基本法都在语言表述上明确指出了教育目的。一些国家，主要是欧美国家，经常用比较含混的字眼间接地表示其教育的目的性。美国各州的法律均提出了教育平等的原则，反对教育的种族歧视。但是美国宪法对此就没有明确规定，因此，对一些教育政策，如黑人的课程大纲，就没有绝对的法律约束力。法国的各种教育法律极少明确指出教育目的，唯一可见的官方教育目的在宪法序言中有所表述：“国家保证儿童与成人接受文化与职业教育的平等权益。”尽管资本主义国家法律很少明确规定其教育目的，并非他们的教育目的不明确。他们

只不过是“民主”、“平等”的字眼来掩盖其统治阶级的教育目的，以兴办全民教育的姿态，实行统治阶级的教育。

不论各国法律是否明确阐述其教育目的，它们的教育立法总要涉及维护国家的统一，适应经济发展需要，促进社会平等和谐，发展人的能力和个性等。这样，教育目的对于教育发展就具有三重意义：参照目标，协调机制，未来导向。

——参照目标。教育目的应当是全部教育活动的总规范。教育目的一旦确定下来，就应当成为所有教育政策和教育改革的基本依据。任何偏离教育目的的教育政策都应当及时修正。教育评价也要以教育目的为最高标准，以保证教育功能的发挥处于最佳水平。

——协调机制。教育的各个方面在个别运行时可能是可行的，但在总体范围内就可能形成过激或偏差。比如有时可能偏重于智育而放松德育，或者过分强调教育的政治意义而忽视了教育的经济功能。这就需要按照教育目的来协调教育的各方面功能，促进教育的和谐发展。

——未来导向。教育是一个长期行为，其效益需要十几年甚至几十年才能体现出来，因此教育目的就具有超前性。它预示着教育发展的未来趋势，保证教育能适应未来社会发展的需要。

2. 培养目标与教育体制

教育目的涉及到全体公民，不区别层次也不划分群体。实际上，教育不可能不区分对象地实行完全一致的模式。首先教育要根据儿童成长的进程，实施幼儿教育，初等教育，中等教育，高等教育，另外还要根据社会的需要和个人的能力与爱好进行各种专业的培训。这就需要国家在教育目的确定之后，进一步制定切实可行的培养目标，以构建整个教育体制。

西方资本主义国家过去普遍实行双轨制教育。一方面培养社会高级管理人才和文化精英，为资产阶级政治统治服务；另一方面培养熟练的技术工人及其他生产劳动者，使之成为资产阶级的驯服工具。法国十九世纪末和二十世纪上半叶的教育制度就带有鲜明的双轨制特点：平民的子女接受初等教育和职业教育，资产阶级子女享有中等教育和高等教育的特权。不仅大学昂贵的学费把平民子女拒之门外，而且两种互不衔接的教育轨制也成为平民子女跨入大学的重要障碍。

二次世界大战之后，随着民主运动的高涨和科学技术的进步，西方国家也相继打破了双轨制的教育体系，在统一初等和中等教育的基础上建立了具有各级各类不同培养目标的教育系统。

对于各国不同的培养目标我们不可能作出具体描述，但是培养目标的多样化是许多国家教育体制的共同特点。

法国的中等教育是整个教育体系中最复杂的一部分。纵的方面有初中和高中两个阶段，横的方面，在初中和高中两个阶段都划分普通教育和职业技术教育。1975年7月的阿比法规定了初中的培养目标是在强化小学所获知识的同时，提供新的文化基础知识，使学生能够继续接受普通教育或开始接受职业教育，并准备个人与社会就业。

法国初中划分观察期和指导期各二年的二个阶段。实际上学生的第一次分流从初中二年级后即开始，部分学生进入职业教育班。根据1981年的统计，除了13%的初中二年级学生留级外，5.8%进入职业预备班，2.8%进入学徒预备班和12.1%进入职业高中学习。

法国高等教育培养目标的多样化也是显而易见的。大学的培

培养目标主要是科研与教学人员，而大学学校的培养目标则是工商企业的管理与科技人才。特别值得提到的是法国的短期高等技术教育。1966年为适应现代经济发展需要，法国设立了大学技术学院，招收技术高中的毕业生，进行两年实用性很强的高级科学技术培训，为第二、三产业提供了许多颇受欢迎的高级技术与管理人才。

我国的中等教育结构经过十余年的调整，高中阶段的普通教育与职业技术教育在比例上正趋向于合理。但是初中的培养目标仍然是普通教育。尽管初中作为义务教育的组成部分，还属于基础教育，其培养目标面向普通教育应该说是毋庸置疑的。对于我国这样幅员辽阔，经济发展极不平衡的大国，初中的单一培养目标尚值得重新审视。因为在一些落后地区，大量的青少年不能完成初中学业；即使初中毕业，也不能升入高中，更无望进入大学。多数的学生在初中后就要就业谋生，因而应当在初中阶段学习一定的职业知识和技能。

我国的高等教育的培养目标也偏重于理论型的科研人才，层次也较高。目前在校本科生保持在180万，硕士生为12万，博士生近万人的规模，而专科生的比例极小。实际上，我国大中型企业中极其缺乏操作技能较强的技术与管理人才。这类人才的匮乏，加之其他原因，造成我国企业的质量和效益很低。

因此，从我国实际状况出发，不断调整培养目标，协调教育体制制约各种功能，对于提高教育的整体效益有着重要的意义。

3. 教学目标与教学活动

教学目标规定着教学活动的方向性。通常国家颁发的教学大纲都规定了各学科的教学目标。在我国，各科的教学目标是：

(1) 培养学生的求知欲，向他们传授系统的文化科学和技术的基

基础知识，培养一定的技能、技巧，给学生以认识世界和改造世界的基本工具。(2)在传授知识和培养技能、技巧的过程中发展学生的智力与培养独立学习的能力，使他们具有不断吸收新知识、探索新问题的能力，以适应科学技术发展的时代要求，并在发展智力的同时，促进体力的发展。(3)培养辩证唯物主义世界观和共产主义的道德品质。

然而，由于教学活动总是具体的实践过程，在某一阶段的教学过程中以上三个方面的教学目标既难以同时实现，又不允许任何教学活动背离教学的基本目标。教学活动的复杂性可能使应达到的教学目标与现实状况出现分离。

第一，教师作为班级的主持者、指挥者，在课堂中具有相对的独立性。他可以根据自己的认识和理解来组织教学，突出某方面的教学目标或淡化另外方面的教学目标。教师的某些特点或特长也可能成为学生模仿的楷模，为学生的学习目标提供导向性影响。

第二，学生对自己的学习目标也会有所选择。由于个人兴趣爱好和特长等原因，有的学生可能偏重于书本知识的学习，有的可能更爱好体育活动。由于理想追求的不同，有的学生为了获得实际本领，比较注重能力的训练，有的只希望得到好成绩，升大学，只求记住老师所教的知识。

第三，家长的参与成为学生目标选择的重要导向，有的家长出于子女升学的考虑，可能逼迫学生死记硬背，有的家长还可以凭借某种权势，造成学生得天独厚的生活环境，使之形成高人一等，有恃无恐的心理。

第四，社会意识也会给教学活动带来影响。比如，文凭贬值、脑体倒挂可能使学生认为学习无用。