

# 教师发展与政治文化研究



## ——基于教师政策演变的分析

吴文胜◎著

The research of teacher's  
development and political culture  
—— based on analysis of evolution of policy for teacher



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

教育部人文社会科学研究 2010 年规划基金项目资助(10YJA880146)

# 教师发展与政治文化研究

——基于教师政策演变分析

吴文胜 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教师发展与政治文化研究:基于教师政策演变的分析 / 吴文胜著. —杭州:浙江大学出版社, 2013. 10  
ISBN 978-7-308-12373-0

I. ①教… II. ①吴… III. ①师资培养—研究  
IV. ①G451.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 240055 号

教师发展与政治文化研究

——基于教师政策演变的分析

吴文胜 著

---

责任编辑 徐素君 (sujunxu@zju.edu.cn)

封面设计 黄晓意

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13

字 数 240 千

版 印 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-12373-0

定 价 30.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

# 前 言

教师是教育改革与发展的核心力量和关键因素,作为社会结构中最具影响力的群体之一,教师不仅影响着学校的办学方向,也影响着国家和社会的发展未来,其内部的政治文化形成及其对和谐文化的影响,历来都是受到各级政府高度重视的,也是研究者所感兴趣的。

本书试图在整个社会发展转型的宏观背景下,通过对教师发展及其政策演变的梳理、概括与分析反思,并在全景与主线相结合的基础上对阶段性的重点特征进行深入剖析,探究存在的问题;同时,在整个社会政治与经济体制发展的观照下,描述与反思长期以来教师发展的政治环境以及与政策相关的动态关系。本研究试图从整体上建构起教师政策发展的宏大应然框架并进行反思与前瞻,着力在和谐社会建构的背景下,尝试对政策内容与政策过程中存在的主要问题进行了阐释,发挥教师教育研究规约、引领和促进中小学教师政策良好发展的重要作用,为教师政策的调整与革新找寻切入点与改进要素,以期丰富教师政策研究的理论与实践。

政治文化研究是当前政治科学研究的一个重要领域,该研究对于特定时期的政治生活面貌、政治行为以及社会、经济、文化等方面的发展具有重要意义。随着研究的深入,多元化和跨学科等研究方法开始进入学术研究的视野,因此对政治文化的研究不再是政治科学研究的特权,而逐渐进入到教育学、社会学、历史学等哲学社会科学研究领域。虽然政治文化研究的历史可以一直向上追溯到马克斯·韦伯、孟德斯鸠,乃至古希腊的亚里士多德,但是“政治文化”作为一个非常近期的概念,始于1956年由阿尔蒙德主持的“比较政治”的研究。

本书研究教师发展与政治文化的关联问题,是基于从教师政策分析的角度,政策本身即国家治理手段,它与国家政治有着必然的联系。教师政策作为政治文化的一个亚文化,其对教师的发展具有决定作用,它直接影响到教师的社会地位、经济地位、价值观及专业发展。关于教师政策,理论界鲜有讨论;关

于教师政策的界定,论及很少。国内有人认为教师政策是教育政策的一种。它是指党和国家为了调动教师积极性、提高教育质量而对教师的要求及待遇方面所做出的准则性的规定。显然,这一定义仅仅是从教育的角度做出的,尚不够全面准确。教师政策应该是公共政策的一个下位概念,它和教育政策有着十分密切的联系,但同时也和人力资源政策有着十分密切的联系。在我国,长期以来教师政策不仅是教育政策的一部分,而且也是知识分子政策的一部分。我们认为,教师政策是教育政策和人力资源政策的一部分,是党和政府在一定历史时期,为了实现一定的教育和人力资源目标任务而协调教师内外关系所规定的行动依据和准则。同时,教师政策也是其为了实现一定目标而通过政策系统发现教师群体中存在的问题、列入政策议程、研究对策方案、选择政策方案并用一定形式予以表达的过程。在我国,教师政策研究先于教育政治学,前者的发展最有可能带动后者的跟进,但目前教师政策研究本身也还处于起步阶段。中外教育政策研究的语境错位源于中外政府组织、制度与规则的硬件区别,同时也源于中外政治文化背景的差异。而“政治文化”的理论框架正产生于跨国和社会转型政治研究背景之下,因此,政治文化视野下的教师政策研究与源自中国本土的经验材料有相当的适切性,以对教育政策的分析为路径的理论研究,毫无疑问地将有益于健康政治文化的建构。

本书着力描述建国以来教师政策及其发展历程,从其演变及动态的历史范畴看,均体现了不同阶段的教育观;教师政策的发展史,是一部由片面到全面、从散乱到系统、从宏观到微观不断合理渗透的发展史。

本书将建国后的历史发展分为探索期、停滞期、恢复期和科学发展期等几个时期,当然这样划分并不意味着不同时段之间是截然分离的,只是为了研究的需要而已。

基于教师政策演变的分析是对政策文本内容、政策过程以及影响政策全过程的多种因素进行全面分析的应用性研究。基于自身对政策分析的理解与我国行政决策体制的现状,本书所作的政策分析无意涉及其所有内涵,而是更多地在对教师政策执行的政治背景进行分析的基础上,研究教育政策及教师相关政策的制定与实施。这种分析并不探求其背后不同力量的博弈与角逐。选择这样的分析定位与侧重点,主要基于以下三点思考:一是教师政策分析与其他教育政策分析最主要的不同点和独特之处可能恰恰在于政策内容的变迁与发展;二是我国的决策体制变化不明显,对政策形成过程进行分析的空间有限;三是教师政策与政策过程背后的大量可以述说的因素无法一一展现。

总的说来,作为政治文化亚文化的教师政策是教育改革的航标,在新中国教育发展的不同历史时期,教师政策总是或强或弱地左右着教育的进程与走向。

本研究涉及范围甚广、需要运用的素材极多,但基于本人学识和能力的欠缺,研究尚不够深入,分析也较为肤浅,敬请专家和广大读者批评指正。

作 者

2013年7月

## 目 录

- 总 论 / 1
- 第一章 视域聚焦与政策背景 / 2
- 第一节 视域聚焦 / 3
- 一、本研究的基本内容 / 3
- 二、本研究的基本假设 / 4
- 三、概念整合 / 4
- 第二节 政策背景 / 13
- 一、教师专业发展的政策背景及发展 / 13
- 二、历史发展 / 14
- 第二章 理论视阈 / 17
- 第一节 宏观环境及理论背景 / 17
- 一、全球化对世界文化的影响 / 19
- 二、教育政策发生的空间条件 / 20
- 三、社会锐变加剧 / 23
- 四、教师发展环境与教育转型 / 25
- 第二节 理论视角 / 27
- 一、政治文化视角:政策与政治文化之关联 / 27
- 二、哲学视角:教师发展的理性思考 / 28
- 三、心理学视角:从人性的满足到教师工作的满意度 / 31
- 四、生态学理论:教师专业发展的新视角 / 32
- 第三节 教师政策的理论基础 / 34
- 一、教师政策缺乏明确的理论基础 / 35
- 二、教师职业发展历史:走向专业化 / 35
- 三、建构我国教师政策的理论基础:教师是专业人员 / 35
- 第四节 政策相关理论 / 36
- 一、从政策科学视域到教育学视域 / 36

- 二、公共政策的概念发展及价值理论 / 37
- 三、政策制定的模式理论 / 38
- 第五节 教师专业发展理论 / 39
  - 一、教师专业发展取向理论 / 40
  - 二、教师专业素质内涵理论 / 41
- 第三章 主导政治思想对中国政治文化的整合 / 43
  - 第一节 中国政治文化变迁趋势及发展的不足 / 43
    - 一、治国方略指导下的政治文化变迁 / 44
    - 二、当代政治文化发展的不足 / 45
  - 第二节 党的知识分子政策与知识分子群体政治亚文化 / 46
    - 一、知识分子群体政治文化的历史渊源与改革开放前的知识分子政策 / 47
    - 二、从“第二个春天”到“脑体倒挂”:知识分子群体的失衡心理 / 47
    - 三、从“尊重知识,尊重人才”到“科教兴国”:知识分子群体政治地位不断提升 / 48
    - 四、“科教兴国”、“人才强国”战略的深入实施:知识分子群体对国家权力普遍认同 / 48
  - 第三节 作为公共知识分子的教师:责任和担当 / 49
    - 一、“士”与“知识分子” / 49
    - 二、教师工作的特性 / 50
    - 三、教师的职责 / 51
- 第四章 传统政治文化中的教师发展 / 52
  - 第一节 教师发展所面临的政治环境 / 52
    - 一、原始社会及奴隶社会中的政治文化环境 / 53
    - 二、封建社会中的政治文化环境与教师发展 / 63
  - 第二节 传统政治文化中教师发展概况 / 76
    - 一、古代官学教师 / 76
    - 二、私学教师的发展 / 78
    - 三、小结 / 81
- 第五章 共和国教师政策演变的历史 / 83
  - 第一节 探索期(1949—1966) / 84



一、新民主主义时期(1949—1956) / 85	
二、社会主义初期(1956—1966) / 91	
三、探索期阶段的教师发展 / 97	
第二节 停滞期(1966—1976) / 103	
一、教师发展的政治文化环境 / 104	
二、“文化大革命”中教师命运 / 108	
三、小结 / 110	
第三节 恢复期(1976—1992) / 111	
一、拨乱反正阶段(1976—1984) / 111	
二、体制改革阶段(1985—1992) / 123	
第四节 科学发展期(1992年至今) / 126	
一、体制转型期(1992—2002年) / 126	
二、和谐社会引领时期(2003年至今) / 134	
<b>第六章 促进教师发展的意义建构及政策优化 / 142</b>	
第一节 完善教师政策的意义 / 142	
一、合理调整教师政策的价值取向 / 142	
二、促进教师人力资源投入的科学考量 / 143	
三、改善微观政策制度环境 / 145	
四、尊重教师的专业化要求 / 146	
第二节 促进教师发展的政策 / 147	
一、改革教师管理模式,建立教育公务员制度 / 148	
二、制定并实施教师教育专业标准,提高教师队伍整体素质 / 150	
三、实行国家统一教师资格考试制度,保证教师的专业化 / 152	
四、完善教师权益保障制度,以法律保障教师合法权益 / 155	
五、完善教师培训制度:提高教师发展的有力保障 / 157	
<b>专 题 / 165</b>	
专题一 政治文化、社会地位与教师发展 / 168	
专题二 政治文化、价值体现与教师发展 / 181	
<b>参考文献 / 193</b>	

# 总论

总体而言,希冀通过对教师政策与政治文化的研究,进一步厘清教师发展与某一历史时期的和谐文化之间的关联,促进教师发展与教师政策之间的耦合,推动教师发展与特定时期政治文化的和谐进步。

## 第一章 视域聚焦与政策背景

教育系统是人类知识生产与再生产以及各级人才养成的场域,教师作为社会结构中最具影响力的群体之一,通过影响学生的发展水平和方向以及自身行为的示范作用,不仅影响着学校的办学方向和水平,也影响国家和社会的发展状况,其内部的政治文化形成及其对和谐文化的影响,从来就是受到高度重视的,同时也是研究者所感兴趣的课题。对教师发展的研究,多集中在以下几个领域:

1. 内涵研究,即研究教师的职业信仰、专业意向、需要、职业能力等的变化过程。这一研究认为,教师发展不仅仅是可观察到的外显变化,而且是教师的内在变化。

2. 阶段研究,即教师实际经历的专业发展的变化过程,侧重研究教师发展所经历的阶段,研究各个阶段是否存在关键期、突破期与敏感期等。从已有研究来看,这方面的研究较成熟,且成果也颇丰。

3. 制度研究,即教师发展的有效促进方式,研究影响教师专业发展的因素和在相关理念的指导下,给教师提供哪些以及如何提供外在环境和条件,才能更好地促进教师实现专业发展。

政治文化研究是当前政治科学研究的一个重要领域,该研究对于特定时期的政治生活面貌、政治行为以及社会、经济、文化等方面的发展具有重要的意义。随着研究的深入,多元化和跨学科等的研究方法进入学术研究的视野,因此,对政治文化的研究不再是政治科学研究的特权,而逐渐进入教育学、社会学、历史学等哲学社会科学研究领域。虽然政治文化研究的历史可以一直向上追溯到马克斯·韦伯、孟德斯鸠,乃至古希腊的亚里士多德,但是“政治文化”作为一个非常近期的概念,始于1956年由阿尔蒙德主持的“比较政治”的研究。1963年出版的《公民文化》是采用民意调查的手段,系统研究和分析美、英、德等五国国民政治态度的经典之作,该书为政治文化研究提供了基本概念和理论框架。20世纪60—70年代的政治文化研究与现代化理论相结合,为跨国研究和社会转型研究提供了有力的支持。以后的这些研究散见于科技政策、高等教育政策、知识社会学与院校研究等多个领域,同时政治文化也并非是他们主要的关切所在。

本书研究教师发展与政治文化的关联问题,是基于对教师政策分析的角度,政策本身即国家治理手段,它与国家政治必然有着天然的联系。“不论一个国家的社会道德的或政治的、经济的情况如何,政治社会化曾经是今后仍然是一切教育制度的一个主要功能”。<sup>①</sup> 教师政策作为政治文化的一个亚文化,其教师的发展具有很大的决定作用,它直接影响到教师的社会地位、经济地位、价值观及专业发展。关于教师政策,理论界鲜有讨论;关于教师政策的界定,论及很少。国内有人认为教师政策是教育政策的一种。它是指党和国家为了调动教师的积极性,提高教育质量,对教师的要求及待遇方面所做出的准则性的规定。显然,这一定义是仅仅从教育的角度做出的,不够全面准确。教师政策应该是公共政策的一个下位概念,它和教育政策有着十分密切的联系,但同时也和人力资源政策有着十分密切的联系。在我国,长期以来,教师政策不仅是教育政策的一部分,而且也是知识分子政策的一部分。我们认为,教师政策是教育政策和人力资源政策的一部分,是政党、政府等政治实体在一定历史时期,为了实现一定的教育和人力资源目标任务而协调教师内外关系所规定的行动依据和准则。同时,教师政策也是政党、政府等政治实体为了实现一定的目标,通过政策系统发现教师中存在的问题、列入政策议程、研究对策方案、选择政策方案并用一定形式予以表达的过程。在我国,教师政策研究先于教育政治学,前者的发展最有可能带动后者的跟进,但目前教师政策研究本身也还处于起步阶段,从国外政策研究范式中借鉴的成分多于创新,用国外盛行的研究框架来分析中国本土的经验材料,令人耳目一新的同时却也难免夹生。中外教育政策研究的语境错位源于中外政府组织、制度与规则的硬件区别,同时也源于中外政治文化的差异。而“政治文化”的理论框架正产生于跨国和社会转型政治研究背景之下,因此,政治文化视野下的教师政策研究与源自中国本土的经验材料有相当的適切性,同时以对教育政策的分析为路径的理论研究,毫无疑问将有益于健康政治文化的建构。

## 第一节 视域聚焦

### 一、本研究的基本内容

本书拟完成以下两方面目标与内容:

<sup>①</sup> [美]卡扎米亚斯、马亚拉斯著、福建师范大学教育系等译:教育的传统与变革[M].北京:文化教育出版社,1981:191。

(一)以共和国教师政策史的历史方法,探讨教育系统与某一时代政治文化之间互动关系的理论问题。通过“历史叙事之认同”,跨越研究与实践、思与行的鸿沟,实现创建和谐政治文化、型塑政治共同体的愿景;

(二)以特定历史条件和时空背景下的经验材料为基础,讨论政策活动的若干问题,其中包括教育系统与教师政策态度等关系问题,通过经验研究,丰富基于中国语境的政策理论,积累政策知识。

## 二、本研究的基本假设

1. 教育系统的教师政策在政治文化形成及其在型塑集体认同方面的作用,是与知识生产、学术传播的方式紧密联系在一起。通过学术陶冶,培养自由之人格、批判之精神,将有利于接受教育的个体提升政治认同与政治参与能力。因此,教育系统要努力营造健康的学术文化,以学术文化提升政治文化的品质。

2. 教育系统内部政治文化的形成,与政府奉行的教师政策具有高度的关联。教育政策是政府在教育领域作为与不作为的总和,是政府对政治与学术关系认识的外显。新中国成立以来的教师政策具有高效的优势,具有型塑集体认同与集体意识的强大功能,而未来则应着力以学术与教育本身的规律作为政策制定的出发点,这将有利于学术文化与和谐政治文化的统一。

## 三、概念整合

### (一)政治文化 政治制度

#### 1. 政治文化

政治文化的理解有广义和狭义之分,广义的政治文化包括政治制度形态的政治文化和政治观念形态的政治文化两个部分。狭义的政治文化仅仅指观念形态的政治文化。西方学者所理解的政治文化一般是指狭义的政治文化,本书所指的政治文化是指广义的政治文化,这种政治文化会表现在各个方面,包括政治制度、经济制度、国家政策(包括教育政策、教师政策等)、礼仪形式以及民众对政治态度的认知、情感和评价等各个方面。其中的政治制度是政治文化的载体之一。

政治文化研究是政治科学研究的一个重要分支,上个世纪中期以来,对其的研究已受到学者的重视。由于政治文化涉及社会生活的方方面面,因此,研究政治文化对于了解特定制度下的政治行为、观察不同国家的政治生活面貌、理解不同国家的不同发展阶段的特殊的发展模式、分析生活在某类政治文化环境中的社会个体或群体的生活方式、生存状态、精神状态等都具有举足轻重的作用,因此,随着对其研究的深入,以及社会各界早已认识到政治文化对各个领

域的直接或间接地影响,其研究领域已从政治学扩展到社会学、教育学、心理学等领域。

政治文化这一概念并不是中国首创,而是一个舶来品。在1956年,美国政治学家阿尔蒙德在《政治学季刊》上发表的《比较政治体系》一文中首次使用“政治文化”这一概念,在该篇论文中,他把“政治文化”界定为“政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和感情。这种政治文化是在该民族的历史和现在的社会经济、政治活动进程中形成的。人们在过去的经历中所形成的态度类型对未来的政治行为有着重要的制约作用。政治文化影响各个担任政治角色者的行为、他们的政治要求内容和对法律的反应。”<sup>①</sup>即一个政治系统(国家或民族)的基本政治倾向,而且认为每一个国家和民族都具有自己独特的政治文化,而且政治文化应该含有与政治相关的各个层次的文化。其中主要的应该是支配和规范人的政治行为的政治思想,代表社会政治运行过程中起着潜在作用的社会政治心理。自此以后,政治文化研究成为东西方政治学界研究的一个重要的领域。

阿尔蒙德在研究政治文化时,曾从狭义的角度把政治文化分成三个层次,即:认知成分;感情成分;评价成分。认知成分是指生活在特定社会中的人们对各自社会中的政治体系活动、现行政策的制定及实施、政治领袖的形象等的了解和认识程度。认知作为心理学的概念,它不仅包括个体自身已有的和正在获得的信息,也包括所获取信息的特征和准确性,同时也包括获取信息、组织信息和处理信息的能力。感情成分是指社会成员对所属国家的政治体系、政治领袖、政治制度及各项政策等的感受是赞同、反对还是冷漠(即事不关己高高挂起)的一种态度,就是对国家的各项政策等加上了一种感情色彩。民众的这种感情成分对国家各项政策实施的有效性往往产生很大的影响,因为每一项政策的制定和实施,最后都会落实到个体或群体的身上,他们对政策的态度往往决定着政策实施的成败。评价成分,指社会成员按照自身的人生观、世界观及价值观,并依据自身的价值标准,对政治体系和各项政治活动等的评价。

从政治文化的角度分析可以把政治文化分成三个层次,但从公民的角度(教师是公民的一部分)分析,即公民对自己在政治过程中的影响力的角度看,也可以把政治文化分成三种类型:地域型;臣属型(依附性);参与型。地域型的政治文化是指社会成员对政治的关注很少,甚至从不关注,他们对政治制度、政治法规、公共政策等的认知极为薄弱,认识不到自己可以对政治系统施加影响。

① [美]阿尔蒙德.比较政治学[M].上海:上海译文出版社,1987:29.

史前文明时期的部落、地方或村落一般处于这种“地域型”的政治文化状态,但在当今科技发达、文明进步的 21 世纪,甚至在一个个文明超前发展的现代化大都市仍然不缺乏这种“地域型”政治特征的社会公民,他们对各种政治活动都不热情,认识不到自己也是国家的一分子,对国家既有权利也有义务,而只认同自己身边的事务,过着“各家自扫门前雪,哪管他家瓦上霜”的小家寡民的日子。臣属型政治文化也叫依附型政治文化,具有臣属型政治文化特征的公民一般能认识到政治体系、政治活动、公共政策等对自己的生活有影响,对政治体制和政治体系中政治权威人物也有亲疏的情感倾向,但他们普遍都认为自己对政治系统没有影响力,对任何政治事务都没有自己的意见和建议,只是把自己作为一个臣民而被动地接受政治所给予自己的一切。这种政治文化的影响是单向的,最终会形成一种缺乏民主独断专行的政治环境和文化氛围,而且这种政治文化常常是没有生机、缺乏创新的,这对社会的政治、经济、文化的发展以及对个体自身的发展都是极为不利的。参与型的政治文化是三类政治文化中最优的政治文化类型。它指社会成员对政治体系、政治法规、公共政策等政治文化的方方面面都有强烈而明确的认知、情感和价值取向,对自己作为政治体系成员的权利、能力、责任等具有积极的认知和较高的评价,并能积极地介入政治事务,用一种主人翁的积极态度来处理与之相关的政治活动。该类政治文化的特征是政治与个体之间双向互动,这种双向互动往往形成一种活跃、创新、发展、向上的民主政治环境,也可以说参与型的政治文化和民主政治制度是一致的。其实,在当今社会,这三类文化不是孤立存在的,而是混合在各类社会当中,三者 in 政治文化中所占的比例不同就可以形成不同政治制度,比如,参与型政治文化比例大的国家一般就属于民主政治制度的国家,这种国家就比较有活力,发展就比较快;民众的生活就比较积极,不仅有开拓精神而且有创新意识,这种参与型的政治文化对社会的进步和个体的发展都是有非常的积极意义。

尽管政治文化作为一个专门的研究领域只有半个世纪的时间,但却有着相当悠远的学术渊源。从思想史的角度看,政治与文化的相关性自古以来就一直是学者们关注的问题。在古希腊时代,对于民族的文化特征和政治制度及政策的关系就有过论述。柏拉图在其《理想国》中论述到,国家政体的存在不是以执政者人数的多寡来定,而是由每种政体的内在精神和执政原则决定,这种内在精神就是每种政体下所有的统治者和公民所拥有的内在品格和心灵(公民的内在品格和心灵则属于精神范畴)。政体是随着其统治者及公民的品格和心灵的改变而改变。由于政治文化这一概念提出的时间较晚,因此中西方传统文化对该领域的研究使用的都不是政治文化这一概念。在古希腊时期,柏拉图所使用

的“公民的习惯倾向”、“公民的品格与心灵”，以及亚里士多德在其《政治学》中所描述的促进政治稳定和政治变革或政治改革的心态等，都是现代政治文化所涵盖的内容。政治文化属于政治社会的精神范畴，它是一个社会关于政治体系和政治问题的态度、信念、情绪和价值的总体倾向。一方面，由于政治文化与政治体系关系密切，政治文化研究也就成为政治体系研究的一个重要方面。又由于政治文化反映了政治体系的特点，且影响政治制度及相关政策的制定与实施。

## 2. 政治制度

本书中的政治制度是政治文化的一部分，所谓政治制度指“在特定社会中，统治阶级通过组织政权以实现其政治统治的原则和方式的总和。”<sup>①</sup>具体说：政治制度是指在社会政治领域中要求政治实体所应遵循的各类准则、规范、规则、条例等总称。它是随着人类社会政治现象的产生而产生的，是人类为了维护各类共同体的安全和利益，维持一定的共同利益、公共秩序及分配方式等而对各种政治关系而做的一系列规定，也是社会成员共同遵守的行为准则。政治制度体现的是政治体系内各种结构之间相对稳定的政治关系，政治制度作为政治文化的一部分，它是政治体系的核心。特定社会采取何种政治制度模式不仅取决于当时的社会生产方式和经济发展水平，而且政治文化在形成政治制度模式的过程中也发挥着重要的作用。政治文化作为社会成员实施政治行为的因素，其影响涉及政治体系的方方面面。首先，政治文化是政治体系得以存在和运行的重要因素之一。一旦这种政治文化因素不再适应政治体系的存在和发展，那么此时的政治体系就会出现生存危机，甚至导致政体的解体。其次，作为政治文化一部分的政治制度决定着政治体系的实际运作状况，因为不同的政治制度在不同的政治体系中实施会产生不同的机制和效力。再次，政治文化制约着政治体系的变革与发展。由于政治体系是随着社会的发展而变化的动态系统，它的发展与变化不是自身可以进行的，而是由政治行为主体的人去推动和完成的，因此，各行各业的社会成员对政治体系（政治文化和政治制度）的态度、情感、评价及价值观都会直接影响着政治体系变革的目标和方式，同时制约着政治体系变化的进程、成效和结果。

### （二）政策 教育政策 教师政策 教师教育政策 教师发展

本书从教师政策演变史的角度分析教师发展，其中涉及教师政策自然离不开对有关政策和教育政策的探讨和分析。

<sup>①</sup> 白钢，中国政治制度史[M]，天津：天津人民出版社，2002：12



### 1. 政策是什么

政策科学主要创立者之一,亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)和哈罗德·拉斯韦尔(Harald D. Lasswell)认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”<sup>①</sup>,此定义强调了对社会发展的规划以及政策的价值取向。

毫无疑问,“政策”是现代政治生活中使用较广的概念。但对它的涵义似乎没有一致的界定,歧义颇多。国外学者的定义包括:

公共行政学的倡导者之一,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为“政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。”<sup>②</sup>美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为:“公共政策是对全社会的价值做权威性的分配。”<sup>③</sup>政策科学主要的倡导者和创立者,哈罗德·拉斯韦尔与亚伯拉罕·卡普兰则认为政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。<sup>④</sup>詹姆斯·安德森(James E. Anderson):“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>⑤</sup>

总之,西方学者的政策内涵表述,基本上概括了如下主要内涵:(1)政策是由政府或权威人士所制定规划或方案;(2)政策具有明确的方向或目标;(3)政策是对社会价值所做的权威性分配。

在我国,一般认为政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标而采取的政治行为或规定的行动准则,它是一系列谋略、法令、法规、措施、办法、方针、条例等的总称。<sup>⑥</sup>

政策主要是国家机关或者政党组织为了实现一定历史时期的目标和任务而制定的、需要社会成员遵守的行动准则,它的实质是阶级利益的观念化、主体化、实践化的体现。具体地说:政策是指国家政权机关、政党组织或其他政治集团为了实现本阶级、阶层的利益和意志,在特定的历史时期内,规定所应达到的奋斗目标、完成的明确任务、遵循的行动原则、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施等。政策一般具有几大特点:①阶级性。阶级性是政策的最根本

① H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and society*. New Haven, Yale University Press, 1970: 71

② 伍启元. 公共政策. 香港:商务印书馆, 1989: 4.

③ D. Easton. *The Political System*. New York: Kropf, 1953: 129.

④ H. D. Lasswell and A. Kaplan. *Power and Society*. New Haven, Yale University Press, 1970: 71.

⑤ [美]詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 北京:华夏出版社, 1990: 4.

⑥ 陈振明. 政策科学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 1998: 59.