



瞿葆奎 主 编

吕 达 副主编

教育科学分支学科丛书

JIAOYU KEXUE FENZHI XUEKE CONGSHU

4

教育政治学

JIAOYU ZHENGZHIXUE

马凤岐◎著



PEOPLE'S
EDUCATION
PRESS

人民教育出版社



教育科学分支学科丛书

JIAOYU KEXUE FENZHI XUEKE CONGSHU

- | | | | |
|----|-------|----|-------|
| 1 | 教育哲学 | 11 | 教育技术学 |
| 2 | 教育逻辑学 | 12 | 教育测量学 |
| 3 | 教育社会学 | 13 | 教育统计学 |
| 4 | 教育政治学 | 14 | 教育评价学 |
| 5 | 教育经济学 | 15 | 教育心理学 |
| 6 | 教育文化学 | 16 | 教育史学 |
| 7 | 教育生态学 | 17 | 教育实验学 |
| 8 | 教育卫生学 | 18 | 教学论 |
| 9 | 教育行政学 | 19 | 比较教育学 |
| 10 | 教育信息学 | 20 | 元教育学 |

ISBN 978-7-107-25965-4



9 787107 259654 >



瞿葆奎 主 编
吕 达 副主编

教育科学分支学科丛书

JIAOYU KEXUE FENZHI XUEKE CONGSHU

4

教育政治学

JIAOYU ZHENGZHIXUE

马凤岐◎著



PEOPLE'S
EDUCATION
PRESS

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

教育政治学/马凤岐著. —北京:人民教育出版社, 2014. 4

(教育科学分支学科丛书: 函装典藏版/瞿葆奎主编)

ISBN 978 - 7 - 107 - 25965 - 4

I. ①教… II. ①马… III. ①教育学—政治学 IV. ①G40 - 053

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 051307 号

人民教育出版社 出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

北京天宇星印刷厂印装 全国新华书店经销

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 11.625 字数: 297 千字

著作权所有·请勿擅用本书制作各类出版物·违者必究

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 “政治”概念及教育政治学的可能性	(1)
第二节 教育政治学研究的对象	(7)
第三节 教育政治学研究的方法论问题	(20)
第四节 中外历史中的教育政治学研究	(30)
第二章 教育与政治的关系	(45)
第一节 教育作为政治的工具	(46)
第二节 教育作为一种独立的政治力量	(64)
第三节 杜威论教育与民主政治的关系	(70)
第三章 教育权问题（一）：国家的教育权	(77)
第一节 国家教育权的发展	(78)
第二节 国家教育权的分配	(98)
第三节 国家教育权的合理性及其限度	(113)
第四章 教育权问题（二）：父母和教师的教育权	(118)
第四节 父母对其子女的教育权	(118)
第五节 学校的教育权及教师的教学自由	(131)

第五章 教育政策·····	(146)
第一节 影响教育政策的因素·····	(147)
第二节 教育政策的政治价值取向·····	(161)
第六章 受教育机会平等问题·····	(172)
第一节 受教育机会平等的观念和标准·····	(173)
第二节 受教育机会平等的政治意义·····	(197)
第三节 我国教育中的受教育机会平等问题·····	(212)
第七章 教育培养的人的规格·····	(227)
第一节 教育培养的人的规格受制于政治目标·····	(228)
第二节 教育：以知识塑造一定规格的人·····	(232)
第三节 考试的功能·····	(258)
第八章 教育与政治社会化·····	(271)
第一节 政治社会化·····	(272)
第二节 学校教育中的政治社会化·····	(287)
第三节 我国的教育与政治社会化·····	(298)
第九章 教育研究的政治学·····	(315)
第一节 知识与政治·····	(316)
第二节 政治权力中的教育研究·····	(331)
结 语 教育的政治性与非政治性·····	(350)
主要参考文献·····	(359)

第一章 绪 论

教育政治学的存在与教育科学其他一些分支学科的存在，在一些方面有所不同。比如，教育哲学的存在，是由于哲学为人们提供思考的方法和实践的思想基础。教育作为一种社会活动，需要人们的思考，也需要人们将一定的教育观付诸实践，在此过程中，哲学通常是不可缺少的。事实上，在社会实践的每个领域，哲学都是不可缺少的。教育哲学就是要从思考方法的角度，从思想基础的角度，研究教育问题。教育统计学、教育技术学、教育心理学及教育社会学的存在，与教育哲学的情况颇为相似。这些教育科学分支学科是人们深入研究教育学问题的自然结果，它们的存在是理所当然的。而教育政治学的情况就有一些明显的不同。教育与政治是两个被人们分别开来的社会实践领域，教育学和政治学分别研究这两个实践领域，教育政治学的存在，须以这两个社会实践领域的关联为基础。如此，教育政治学存在的可能性，依赖于教育与政治这两个社会实践领域的关联的可能性。

那么，教育与政治两个社会实践领域的关联性如何呢？可以从“政治”的概念谈起。

第一节 “政治”概念及教育政治学的可能性

自从人类出现并开始过群居生活，应该就有了政治活动的萌芽。原始部落中的人们共同劳动，共同享受劳动产品，部落首领决定部落的事务或者征求部落其他成员的意见，这些机制和过程大致

可以看作人类政治行为的萌芽。

以后,私有制度出现了,阶级出现了,阶级或集团之间争取利益的斗争激烈起来,这些斗争本身就是政治现象;同时,在不同的阶级或集团之间,为了维护共同的利益,把它们之间的冲突限制在一定秩序范围内,也形成了一些暂时缓和冲突的机制安排,比如,建立起国家制度,这些也是政治现象。随着社会生产的发展,阶级矛盾不断加剧,当现有的国家制度不再能有效地解决阶级冲突的时候,就会通过某个阶级的革命或改良改变现有的国家制度,建立新的国家制度。在这个不断反复的过程中,人类社会经历了奴隶社会、封建社会和资本主义社会,现在,中国正在实践社会主义制度。

每一种国家制度都不是凭空出现的,它要与当时的社会生产发展水平相适应,同时,也有赖于人们对政治原则和政治制度的思考。在中国,从孔子到孙中山,再到毛泽东、邓小平;在国外,从柏拉图(Πλάτων)、亚里士多德(Ἀριστοτέλους)到马基雅维利(Machiavelli, N.)、洛克(Locke, J.)、卢梭(Rousseau, J.-J.)、杰弗逊(Jefferson, T.)、汉密尔顿(Hamilton, A.),从马克思(Marx, K.)到列宁(Ленин, В. И.),他们提出了有影响的政治原则,或者依照某一些政治原则提出安排具体政治制度的设想。他们丰富了人类的政治思想。政治学研究一般包括政治实践研究和政治思想研究。

对于何谓“政治”,马克思主义经典作家作过多种表述:“一切阶级斗争都是政治斗争”^①,“政治是经济的最集中的表现”^②,“政治就是各阶级之间的斗争”^③,“政治就是参与国家事务,给国家定方向,确定国家活动的形式、任务和内容”^④。总结起来,主要有

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第281页。

②③ 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年版,第382、308页。

④ 《列宁文稿》第2卷,人民出版社1978年版,第407页。

三点内容：（1）政治是建立在经济基础之上的上层建筑的核心；（2）政治的实质是阶级关系；（3）国家政权问题是政治的基本问题。

马克思主义经典作家的方法论和这些具体表述，是我们研究政治问题的指导思想。

一、政治实践的核心内容

如果考察人类的政治史，不难发现，政治活动是围绕着社会资源的分配展开的。社会资源的分配是政治活动的最终目标。社会资源包括物质财富、精神财富以及社会权力等等。

社会资源是有限的，对有限的社会资源的占有具有排他性。各种利益主体都努力争取在社会资源分配中占据优先地位，而做到这一点，就必须掌握分配的权力，自己制定分配方案，或者参与制定分配方案。争取政治权力是政治活动的根本动力。

人类进入文明社会以后，国家成为独立的和完整的权力单位，掌握了国家政权就掌握了社会资源分配的最终权力。所以，国家政权是政治活动的焦点。

我们可以从中理出有关政治活动的几个基本问题：（1）谁来分配社会资源（或者谁掌握国家权力）？（2）按照什么样的程序分配社会资源（或者国家权力以什么样的方式运作）？（3）对社会资源的分配作出了哪些具体决策（或者国家权力按照一定的程序制定了哪些具体的政策）？（4）社会资源在各人群之间实际分配的结果如何？

“谁来分配社会资源？”在不同的社会制度条件下是不一样的。奴隶社会和封建社会都是专制社会，由奴隶主或以皇帝为首的封建地主掌握国家政权，制定国家政策，分配社会资源。同时，也存在奴隶或农民阶级争取国家权力的斗争。在资本主义社会，资产阶级掌握国家政权，同时，也通过选举制度和社会监督机制，在一定程度上给广大人民参与国家管理的机会。在社会主义社会，真正实现

了“国家的一切权力属于人民”，人民终于成为了国家政权的主人。这些实践都是政治实践。“谁来分配社会资源？”与国家的国体有关。它是政治活动中最重要的问题，会影响政治活动的其他方面。

“按照什么样的程序分配社会资源？”则主要与国家的政体有关。在我国封建社会，皇帝集立法、行政、司法权于一身，而且他的权力不受限制。在资本主义社会，形成了一套以宪法为核心的法律体系和选举制度，由公民选出国家立法机构成员，有时也直接选举行政机构的首脑，他们按照法定的原则和程序制定政策，分配社会资源。在我国，由人民选出的代表组成全国人民代表大会，行使立法权，选举政府和司法部门的首脑，监督政府和司法部门的工作，以保证人民的权力和利益。这些实践也是政治实践。

“对社会资源的分配作出了哪些具体决策？”主要与国家的具体政策有关。对有关事务进行决策是社会资源分配的直接形式，是政治力量的具体体现。政策的制定有时会包含一些技术因素，在制定政策前一般要分析有关资料，研究具体情况。但几乎所有政策都是政治性的，因为几乎每一项政策都会影响到一些团体的利益。

“社会资源在各人群之间实际分配的结果”，在一些情况下，也被认为是重要的政治问题。比如，在我国的建设和发展中，如果仅仅给东部地区优惠政策，而忽略了中西部的利益，致使那里持久贫困，这不仅是一个经济问题，而且是一个政治问题；如果我们决定由市场供需状况来确定高等教育的收费标准，致使许多学习成绩优秀但家庭贫寒的学生没有机会接受高等教育，不仅这个决定本身有政治意义，而且这个结果也包含着严重的政治问题。

我们从社会资源在不同人群之间分配的角度来理解政治概念，但也不是所有对社会资源分配的行为都可称得上是政治行为。比如，一个村子的村民在讨论土地分配方案时，在“要不要分配给妇女土地”这个问题上发生了争论。这个争论本身有政治意义，而且不管他们最终决定是否分配给妇女土地，这个决定都具有政治意

义。但是，如果这时来了一伙强盗，他们以暴力胁迫村民不分配给妇女土地（或者是分配给妇女土地），那么在今天，这个结果一般就不再被认为具有政治意义了。这引出了政治活动的“合法性”概念。

尽管争取政治权力是政治活动的动力，而且在政治活动中，暴力也是难以完全避免的，但政治实践同时要求权力具有一定程度的合法性。关于政治的这一特征，在韦伯（Weber, M.）之后受到了人们的注意。韦伯曾经为“国家”下过一个定义，他说：“国家是这样一个人类团体，它在一定疆域之内（成功地）宣布了对正当使用暴力的垄断权。”^① 政治活动的“合法性”，大致就是，在一定时期和一定范围内，政治活动受到较多数人的认可，认为它符合某种公认的制度或原则。

韦伯认为，权力的合法性有三个来源：（1）“‘永恒的昨日’的权威，即通过源头渺不可及的古人的承认和人们的习于遵从，而被神圣化了的习俗的权威”；（2）“不同寻常的个人神宠（gnadengabe）型的权威，它来自极端的个人献身精神，个人对救赎、对英雄业绩的信念，或其他一些个人的素质”，韦伯也称之为“超凡魅力”（charisma，克里斯玛）；（3）“依靠‘法制’，依靠对法律条款之有效性和客观性‘功能’的信任而实行的支配；这些法律，则是以理性方式建立的规则为基础的”。^②

在不同时代、不同国家，政治权力的合法性来源是不一样的，中国封建社会统治者权力的合法性来自“传统”，希特勒（Hitler, A.）的政治权力在当时得到许多德国人的认可，与“克里斯玛”有关。在韦伯看来，只有来自理性和法制的政治权力，才符合现代的民主原则。

①② [德] 韦伯：《以政治为业》，载韦伯著，冯克利译：《学术与政治》，生活·读书·新知三联书店 1998 年版，第 55～57 页。

二、政治实践的范围

在人类社会生活中，有一些活动是典型的政治实践，比如，古代希腊的公民大会、元老院会议，资本主义的议会和行政首脑选举，以及它们的各种公共活动、各种政党的活动，等等，这些实践组成的领域大致就是政治领域。在今天，这个领域主要集中在行政组织和立法机构的活动中。

然而，由于公共问题分属于不同的领域，政治要对不同领域的问题进行决策，所以，政治与许多领域的问题都有关系，或者说，许多领域的问题都有政治意味。比如，我国政府决定采取各种手段实现国有企业三年“脱困”，决定采取政策倾斜，发展中西部经济，这些决策是经济领域的决策，同时也是政治决策；我国政府保持文化的民族性，继承和发扬传统文化中的优秀部分，这是文化领域的政治决策；我国政府保护宗教自由，要求宗教团体爱国爱教，独立于国外的宗教势力，这是有政治意义的宗教问题；在教育领域，政府决定普及义务教育，推动高等教育大众化，要求接受高等教育者缴纳一定数量的学费，这些教育政策同样具有政治意义。

我们说政治活动是围绕社会资源的分配而展开的，而社会资源存在于经济、文化、教育、宗教等各个社会领域中，政治要对这些资源进行分配，就必然会渗透进各个社会领域。现代政治也要对经济社会发展全面负责。江泽民在谈到领导干部要“讲政治”时说：“我们讲政治，绝不是简单重复一些政治口号，不是搞空头政治，而是……要使政治同经济、政治同各项业务紧密结合在一起，保证经济工作和其他各项工作沿着正确的方向更好更有秩序地进行。”^①

事实上，我们无法为政治实践划定一个明确的范围，在社会生

^① 1996年3月3日江泽民在参加全国人大、政协两会的党员负责同志会议上的讲话《关于讲政治》，载《求是》1996年第13期。

活的各个领域都需要政府的决策，其中的许多决策都具有政治意义。甚至有人认为，为政治实践划定范围是多余的，政治仅仅是政治学家们所阐述的东西。^①也可以说，政治问题是政治家们所关注的问题。即使主要的政治领域集中于行政组织和立法机构的活动中，它们的活动的触角也肯定是扎根于其他社会领域的，不涉及其他领域的、“纯粹的政治活动”是没有意义的。

教育中的许多问题，如果从另外一个角度看，都是政治问题，甚至有人说，教育就其本质而言，是政治性的。^②教育与政治两个社会实践领域，并不是截然分开的。

对教育领域中具有政治意义的问题，不仅要以教育学的范畴和方法研究它们，也要以政治学的范畴和方法研究它们，正因为如此，“教育政治学”这门学科才会成立。教育政治学是以政治学的范畴和方法研究教育领域中具有政治意义的问题的。

这也决定了，教育政治学不是一门纯粹的理论学科，而是一门实践性很强的学科。这会影响到对这门学科的研究对象的定位。

第二节 教育政治学研究的对象

一、研究领域与学科

说教育政治学是一个研究领域，是没有问题的。但人们经常不满足于将它作为一个研究领域，希望建立一门独立的教育政治学学科，以为这样才有足够的学术价值。

① 参见 [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编，中国问题研究所译：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 575～576 页。

② M. Kogan, *The Politics of Educational Change*, 见瞿葆奎主编，瞿葆奎、沈剑平选编：《教育学文集·教育与教育学》，人民教育出版社 1993 年版，第 874 页。

不过,在笔者看来,教育政治学作为一个研究领域与作为一个学科,两者其实是可以共存的。事实上,所有成熟的学科,都首先是一个研究领域。比如说经济学,是一门学科,而在被称为经济学家的人的研究实践中,就包括了许多具体的问题。所谓“经济学研究”,主要是对这些具体问题的研究。教育学也是如此。

先研究一下“学科”(discipline)这个概念。在英语中,discipline有“学科”和“训练”两个含义,这两个含义也存在于作为discipline词源的拉丁语disciplina一词中。在早些时候,discipline亦指寺院的规矩,以后又指军队和学校的训练方法。^①从这些错综关联的含义中,我们可以窥探到“学科”的一些历史渊源。学科反映某种权威授受关系。拥有权威的一部分人(教师、主教、军官等)在某一领域对另一些人(学生、一般教士、士兵)进行培训和训练。

在中文中,人们并没有赋予“学科”一词如此复杂的意义,不过,多数学科是从西方传进中国的,学科分类也是从西方传入的。

在西方,对知识分门别类由来已久了。在古希腊,就已有文法、修辞、辩证法等划分。到中世纪,“三学”(trivium)(包括文法、修辞、辩证法)、“四学”(quadrivium)(包括算术、几何、天文、音乐)完整地建立起来了,并在当时的大学中一直延续。这对现代学科的出现产生了深远的影响。17世纪和18世纪,英国、法国分别建立了重要的学术研究组织——皇家学会(Royal Society)和科学院(Academie des Science)。然而,这两个组织并没有继承经院课程中的知识划分,而是全心研究整个自然。现代学科“是以

^① 参见[美]沙姆韦(Shumway, D. R.)、梅瑟-达维多(Messer-Davidow, E.):《学科规训制度导论》,载[美]华勒斯坦(Wallerstein, I.)等著,刘建芝译:《学科·知识·权力》,生活·读书·新知三联书店1999年版,第13页。

教育为缘起”^①的。在教育实践中，特别是在大学中，对学生进行某一知识领域的训练，并且对他们的学习成绩进行分科考核。到18世纪末19世纪初，知识分科逐渐在教育机构中固定下来。开始的时候，是自然科学和人文领域各学科，而社会科学各学科在19世纪中叶到20世纪初，在各主要大学才得到承认。^②

从一般意义上说，“学科”指代被人为分割开来的各个知识领域，同时，这些知识领域也是研究和学习的领域。从这个意义上说，如果在一个领域，有许多研究者，他们能够意识到自己领域的界限以及与相邻领域的关系，而且，积累了一些研究成果，这些成果的学术性被人们所承认，那么，大致就可以认为这就是一个学科了。

在笔者看来，如果按照这个标准，教育政治学在西方已经可以算作一个学科了。在西方，教育政治学领域的研究自20世纪50年代以后大量增加，积累了很多的文献。据不完全统计，在美国，1973~1978年，单是学位论文，选题属于教育政治学领域的就有一百多篇。而且，这一问题逐渐从政治学问题中区分出来。1976年，美国成立教育政治学协会（PEA），1977年，协会创办学术刊物《教育政治学会刊》。^③

然而，在我国，人们习惯以严格的标准要求一门学科。多数人

① 参见[美]霍斯金（Hoskin, K. W.）：《教育与学科规训制度的缘起》，载[美]华勒斯坦等著，刘建芝译：《学科·知识·权力》，生活·读书·新知三联书店1999年版，第43页以下。

② 参见[美]华勒斯坦等著，刘锋译：《开放社会科学》第一章，生活·读书·新知三联书店1997年版。

③ 参见成有信等著：《教育政治学》，江苏教育出版社2000年版，第33页。钟启泉提供的资料表明，PEA成立于1969年。笔者也注意到，在钟提供的资料中提到，PEA“是以美国教育学会的特别研究小组（Special Interest Group）为基础发展起来的”。参见钟启泉：《教育政治学的新动向：教育政策分析》，载袁振国主编：《中国教育政策评论，2001》，教育科学出版社2001年版，第247~259页。是否在1969年在美国教育学会中成立了一个专门研究教育政治学问题的“特别兴趣小组”，这个小组在1976年更名为“教育政治学会”？由于笔者手边资料缺乏，无法考证。

认为,一门学科要有其特有研究对象、独特的研究方法和完整的理论体系。如果按照这个标准,在人类的知识领域,就找不出几个学科来;大部分交叉学科就不可能存在,因为它们大多没有自己特有的对象;在学术实践中,几种有限的研究方法被各个学科所使用。

如果按照这一标准,即使在教育政治学研究文献较多的西方,它也算不上一门独立的学科。西方的教育政治学研究集中于有政治意义的具体教育问题,并没有建立起一个完整的理论体系。20世纪80年代出版的《国际教育百科全书》第一版中,有“教育政治学”(politics of education)这个条目,从这个条目的内容中看不出教育政治学的理论体系。这个条目引用文献99种,全部都是对教育政治学具体问题的研究成果。^①1994年,该书出版第二版,其中不再有这个条目,但所列的与这个领域有关的其他条目并没有减少,而是增加了,每个条目中的内容也有更新和补充。^②从中可以大致看出西方教育政治学研究的旨趣。

即使一门学科不一定要有特有的研究对象,不一定要有完整的理论体系,然而,在一个成熟的学科中,对于各种不同的具体研究,要有一个统一的规范及解释体系,以对本学科研究进行规范,或者对有关研究的成果进行解释。这个问题在自然科学领域较为简单(不过,自然科学的认识论原则的建立,也经历了一个漫长的过程),实证性和可检验性是判断研究成果可靠性的主要标准,它其实也是对自然科学研究的规范。而在社会科学和人文学科领域,问题就要复杂一些。因为这两个领域要直接面对人类实践,而在人类实践中,存在着重要的价值因素和主观因素。比如,对于教育政治

① 参见[瑞典]胡森、[德]波斯特尔斯威特主编:《国际教育百科全书》第7卷,贵州教育出版社1990年版,第255~277页。

② T. Husén & T. N. Postlethwaite (Editors-in-Chief), *The International Encyclopedia of Education* (Second Edition), Elsevier Science Ltd., 1994.

学来说,如何解决政治价值取向与客观研究的关系呢?或者说,是要研究成果符合特定时间、特定地点的需要,还是要它有更大的普遍性呢?这是一个很基本的问题,它会影响到对要研究的问题的选择,影响到研究成果的基本形态。对此类问题的研究可以归结为一门学科的“元研究”。

在我国,对教育学的“元研究”在20世纪90年代开展起来,然而,直至今天,研究者对它的概念、范围和框架还有不少争论,局外的一些人对它的意义还有所怀疑。

在西方,教育政治学的“元研究”也有开展,《国际教育百科全书》第一版“教育政治学”条目总结介绍了关于这门学科“解释问题”的不同观点,对研究的方法论问题也有涉及。然而,这个工作刚刚开始,对一些问题还没有形成完整的被多数人接受的观点,这个条目中讲道:“教育政治学本身迄今还未成为比较研究的一个领域。但这并不是说,它不能够或者不应该成为这类研究的对象;这只是说明,至今为止,那些有关研究还没有发展成为统一的观点和方法。”彼得森(Peterson, P.)也说:“教育政治学是一个新的研究领域,但迄今为止,它仍然无章可循。”他甚至认为,由于教育政治学跨越政治科学与教育学之间非常广泛的领域,是多轨迹学科的结合,它不可能有非常明确的框架。^①

这大致就是教育政治学这门学科目前的状况。已经有许多人在这个领域做研究工作,也积累了许多研究成果,但是,关于这门学科的“元研究”还没有深入开展,对于多种多样的研究成果还缺乏具有逻辑连贯性的解释,在研究的方法论问题上,人们也没有形成共同的认识,更没有形成完整的理论体系。虽然在不太严格的意义上,可以说教育政治学已经是一门独立的学科,但它显然还不是一门成熟和完善的学科。

^① 参见成有信等著:《教育政治学》,浙江教育出版社2000年版,第55页。