

第一章

教育政策本质的变化

教育改革的背景

任何关于教育政策的讨论都应从提供社会和历史背景开始，因为我们不能离开随着时间流逝而发生的社会总体发展而孤立地理解教育。教育是要为其他社会目的服务的，所以教育的理念亦将随那些社会目的的变化而变化。教育也是公共部门或政府职能部门的重要组成部分，因此教育的理念也会受到变化之中的关于政府职能的观点的影响。

为了理解教育政策新近的变化，我们需要回到大约 50 年前第二次世界大战结束时。二战结束后的 30 多年时间里，工业化英语国家（英国、美国、加拿大、澳大利亚和新西兰）的教育政策具有极为明显的共同特点。或许最为重要的是，年轻人数量大量增加应归因于战后出生了人口数量非常巨大的一代——即生育高峰（Baby Boom）。政府大力投资扩展教育系统，30 多年的时间里，教育系统在每一个方面都发生了显著的增长。许多新学校建立起来，同时，由于改变了办学标准，几乎所有学校都拥有了自己的体育馆和图书馆。中等教育实实在在地得到了普及（尽管总是有相当数量的学生未完成学业），中等职业教育也得到了发展。体育和音乐教育的设备得到了改善。第三级教育^①（tertiary education）也获得了快

^① 第三级教育，即中等教育以上的正规教育，包括各种层次的正规高等教育和其他中学后正规继续教育。——译注

速扩展。所有新的高等教育机构类型都被创造了出来。简言之，1945年依然相对适度 and 具有选择性的教育系统，到1975年已经变成了一个庞大的教育系统，各级教育水平上的入学率都空前提高。

人口增长不是促进教育发展的惟一因素。人力资本理论提出了一个强有力的观点，即将发展教育作为促进经济增长的主要因素。在我们研究的这些国家里，教育还被看做处理（如果不是解决的话）许多长期存在的社会问题的手段。不仅学生数量增加了，而且学校的角色也延伸了。学校越来越被要求去尝试减少犯罪和歧视，去教导孩子们不要染上诸如吸烟、酗酒等恶习，去帮助越来越多的残疾人融入社会。由于学校角色的扩展超越了狭隘的学术领域，各级教育都增加了很多新的专业和服务，如特殊教育专业、心理辅导与咨询专业等。班级规模的稳步下降引人注目。就实际费用而言，教育开支飞涨。到20世纪70年代，入学人数停止增长之后，生均经费仍然持续上扬，而学生支出的费用至今仍然不是减少了（在第三级教育的某些领域），就是在某些情况下统统免除了。

教育的扩展不仅受到学生人数增长和人们对教育功能的信念的支持，而且还受到在相当长时期里经济高速增长的支持。政府能够维持他们的财政收支平衡，保持税收的适度增长，并且还要资助很多新的风险投资。历史事实已经说明，经济增长助长了乐观主义。占人口很大比例的人都对扩展和丰富公立教育抱有十分明确的兴趣。

在所有这些方面，教育通常都是政府为公众服务的象征。发生在教育领域的这种公共行为的扩展，也同样发生在诸如医疗卫生和交通等部门。政府行为在所有新的领域，如环境、娱乐和文化领域，都已完全公开。繁荣的经济允许政府增税并充分增加它们在经济活动中的参与。在20世纪70年代以前，所有这些情况都在不同层面上发生着，而这些情况从前只有在战争年代才能看到。

然而，在20世纪70年代，情况发生了变化。促进教育及一般公共部门发展的所有动力都发生了改变。当生育高峰期出生的孩子们纷纷从学校毕业后，不仅入学人数缩减，而且人口总数中在校学生所占比例也开始降低。人们对教育形成了极高的期望值，而当人们越来越明显地看到接受更多学校教育本身并不会自然地减少贫困、犯罪和失业时，幻想就不可避免地破灭了。我们清楚地认识到，我们其实并不知道如何——或者能否——通过教育使所有的孩子都达到很高的能力水平。类似的反应也发生在20

世纪60年代建立的其他社会计划中，人们认识到这些计划并不能带来预期的天堂。事实上人们已经看到，尽管正规教育仍在扩展，一些社会问题，诸如犯罪率和失业率，却在恶化。

博文斯（Bovens）和特哈特（t'Hart）认为，对政府信任度的降低也是与人们期望值的变化联系在一起，特别是同公众承担任何风险的积极性的降低紧密相关。他们说道：

在同一程度上，我们对作为重大社会问题解决者的政府越来越失望。然而，与此同时，我们对关于生命摆脱上帝的约束，对自然界的反复无常，以及对其他超越制度控制的众多随意性力量的期望，却持续增长。结果是，公共生活的悲剧维度已经从有关政治的流行话语和政策分析家的评估方案中消退，而这一维度不久前还被视为治国方略和统治之道的一个重要特征。由于我们不再认为灾难是社会病症的原因之一，所以就必须有人为这些社会病症而备受责难。

（1994, p.147）

与此同时，政府开始面对严重的财政问题。在大多数国家，国民生产总值中的公共份额稳步上升，政府越来越难以或不愿在足以维持其运作的水平上征税，赤字越来越大。20世纪70年代见证了一个高通货膨胀的时期，当20世纪80年代早期大萧条袭击许多国家时，政府的开支和借贷变成了一个非常重要的政治问题。支撑现有计划已成问题，持续的扩展从议事日程中消失了。

在扩展时期，关于教育和社会政策的思考为关于政府重要性的观点所支配。在经济上，凯恩斯主义观念掌握着支配权，关于进行公共投入以支持经济增长的观点在社会政策观念中十分突出。不过，在20世纪70年代，所有这些也在发生变化。支持小政府大市场的观点明显增强。公共选择理论强调经济和社会行动者不可避免的利己主义，所以需要对其加以限制。关于将权威从公共组织中转移到个人和家庭的争论日益激烈。

伴随着对各类计划的功效的怀疑的不断增加，政府对这些计划的财政资助能力和政治支持能力也在弱化，这部分地导致了保守政治运动的日益成功，这种保守的政治运动坚持减少政府与公共部门开支并降低税率的立

场。20世纪80年代见证了保守政府在英国、美国和加拿大的胜利，并且在许多国家，不断增长的霸权主义助长了关于小政府、低税率和特别强调个人和家庭自我独立的保守观念。具有讽刺意味的是，那些认为政府对社会不公现象反应不力的人对政府部门的批评，却被用来支持那种认为全体人民都想要一个更小的政府的观点。那些占据最优势地位的人组织起来为支持其优势的决定辩护，他们不管这些决定是否与低税率相关，不管这些决定是否涉及创造新的对赢利活动开放的领域，也不管这些决定是否关涉到政府对私立教育的支持。各个不同的国家都采取了多种措施以促进这种新的政治议程。然而，如此众多的保守政府被选举出来，这显示出新保守主义的宣传也引起了强硬派民粹主义者关于社会政府和疗救问题的观点。

在某些人看来，即便这样广泛的勾画也未能对发生在很多社会中的变迁作出正确的评判。相当一些评论家争辩说，我们实际上经历着一场关于社会组织的基本观念的变革。这种变革被描述为诸如后现代主义、后福特主义或信息社会之类的形形色色的新观念和新思想，其种种表现被用来涵盖关于经济、社会关系和政府角色以及个人如何看待他们自己与他人等方面的观念的变迁。这里仅举少数几个例证，如吉登斯^① (Giddens, 1994) 关于需要一种根据反省性的提高来研究社会政策的新方法，以及需要个人不断彻底改造他们自己等观点的著述；哈格里夫斯 (Hargreaves, 1994) 指出了时间观念的变迁、经验的强化、个人主义滋长和确定性受到贬抑等思潮的重要性。其中许多论点都与对包括教育制度在内的多种制度进行变革以适应社会新情况的需求紧密联系在一起。

另一些人对近来的变化更加持批评的态度。鲍尔 (Ball, 1998) 集中批判许多国家中商业和市场对公共服务的影响力不断增强的现象。还有一些人 (如 Apple, 1996; Dale, 1989; Barlow and Robertson, 1994; Berliner and Biddle, 1995) 也争辩认为，最近这些年，人们看到了富裕而强大的社会作出了深思熟虑的努力，即为他们自己的利益进行改组。

历史是一个连续性和变迁性的复合体，其连续性和变迁性之间的平衡关系总是变动不定的。然而，在评估关于重要社会变革的要求时，人们往往会提出警告。个人自己的历史经历看起来总是充满不确定性，这正是因

^① 安东尼·吉登斯 (Anthony Giddens, 1938—) 英国著名构造主义理论社会学家，英国剑桥大学皇家学院研究员。——译注

为我们不知道事情将来会以怎样的状况展现在我们面前，我们无法看到未来。那些在生活于其中的人看来是巨大的变化，从一个长时段的角度来看却更似稳定。例如，中世纪在如今看来是一个社会极其僵化不变的时代，但对那些经历了那个时代生活的人来说，那也是一个充满剧变和不可预见性发展的时代，正如今天这个时代对我们而言 (Tuchman, 1978)。正如贝内格尔 (Beniger, 1986) 指出的那样，在变迁非同寻常的时候，关于社会变迁的各种断言就会频繁出现。与此同时，社会中大面积的强有力的变迁对那些生活于其中的人们来说也往往在实质上是无法觉察的，因为这些变化的发生贯穿了许多年的时间。

无论你关于历史尺度和变迁缘由的观点是什么，有一点是确定无疑的，那就是近年来社会政策中发生了重要的变化。20世纪80年代，习惯于增长的教育制度与屈服于萧条的政府之间的冲突，在很多国家都给教育政策带来了一个动荡不安的时期。在教育投入方面长期的迅猛增长，是由迅速增长的经济以及对教育能够成为解决持久的社会问题和经济问题的手段这种信念来提供动力的。到20世纪80年代，这一切都走到了尽头。在这里，我们进入了一个以教育投入停滞或下降以及至少在精英阶层对学校取得的成绩存在相当大的不满为标志的时期。政府力争制定新的教育政策，他们希望这些新政策既能花钱更少又能获得更大成效。

教育政策的实质性变化同样伴随着政治过程中的重要变迁。教育政策的制定已经趋向于通过内部参与者之间的讨论和最后的共识来完成，这些内部参与者包括政府管理者、教师组织和学校主管者集团等。在政府更多地干涉、并且教育日益成为一种政治优先事件的情况下，相对缓慢的协商和迁就融合过程消失了。取而代之的是政府采取自上而下的改革策略，并雷厉风行地加以实施。政客们常常把像教师和管理者等这些教育制度内部的群体看做问题的一部分，并且由此合法化地将这些群体排除于政策制定过程之外。教育政策变得更加缺乏共识基础，更加充满冲突，更加公开地为特定政府的政治议程所左右 (Macpherson, 1996; Mazzoni, 1991)。

当教育者们丧失了对政策制定过程的影响力时，商业团体正在获得其影响力 (Whitty, 1989; Borman *et al.*, 1993; Manzer, 1994)。这些富商巨贾们的影响力的上升可以同时看做政府政策变化的原因和结果，因为与其他社会群体相比，公司主管们对教育越来越持批评态度，越来越支持进行诸如削减开支之类的教育改革 (Livingstone and Hart, 1998)。

企业领袖们在官方政策制定过程中占据了重要的地位。他们担任教育委员会主席——例如新西兰的布莱安·皮各特 (Brian Picot); 或发表具有影响力的报告——例如明尼苏达商会和加拿大董事联合会。最近一次美国教育高峰会邀请了政界和企业界领袖人物参加, 但几乎没有一个教育界的代表出席这次会议 (Good, 1997)。对私营部门行为的日益强调也意味着企业经营的方法经常被当做学校办学应当效仿的榜样。像总体质量管理这样一类的理念被输入了教育领域, 私营部门采用的诸如解除合约等运作方法也在教育领域受到提倡。越来越多的公共政策评论按照商业模式或类似商业模式起草, 如缩小国家干预 (deregulation) 和市场机制等这样一些商业理念也常常被当做公共部门的理念来应用。

家长尽管也被赋予重要的角色, 但他们的作用不如企业家来得直接。20世纪80年代, 许多关于教育的花言巧语都声称要给家长就他们的孩子所受的教育以更大的发言权。政府曾经探索让家长参与政策制定过程的方法。例如, 在政策形成过程中比从前更多地利用各种委员会和听证会。在有些情况下, 政府还曾给各种家长组织提供经费和组织上的支持。然而, 由于家长通常都不是在政治意义上组织起来的, 特别是他们的组织没有超越他们的孩子所在的单独一所学校的范围, 所以, 为家长在政策制定过程中寻找一个真正重要的角色, 已被证明是十分困难的。在很多教育问题上, 听证会都趋向于为现存教育机构或企业集团这些组织化的团体所控制。

再者, 教育领域的这些趋向也是其他部门的一面镜子。在过去的20年里, 所有公共活动领域都亲历了经费缩减, 体验了为公共服务经费的担忧, 经历了政治进程中更多的抗争, 看到了对私营部门模式的极度推崇, 也为增强消费者在公共服务中的作用作出了努力。鲍特利 (Bottery, 1998) 指出, 公共性妨碍了英国政府在如教育、医疗卫生和政策制定等如此繁杂的领域中对政策的处理。鲍尔 (Ball) 认为:

过去15年里, 我们在英国以及其他多数西方国家和发展中国家确凿地看到了一场发生在社会供给的组织原则中的彻底贯穿公共部门的重要变革。这也就是说, 就业的形式、组织结构、文化和价值、投资体制、管理的方式和作用、社会关系以及公共福利组织的付费与条件, 都经历了同样的变革。

(1997, p.258, 着重号为原作者所加)

我在本书后文将在更广泛的范围内继续讨论这一问题, 将这些改革作为国际教育改革的一部分来加以思考是非常有用的。不过, 有一点是清楚的, 那就是在工业化英语国家里, 教育政策的变迁有着一定的共同性。在我们所研究的国家里, 改革的四大共同背景要素和改革的三大共同要素看来似乎是特别重要。

背景的共同性

就背景而言, 关注占统治地位的关于变革的经济理论基础、对学校批判的总体思潮、支持变革的额外资助的缺乏以及教育政策思想差异的重要性的增长是十分重要的。

首先, 教育的需要在所有方面都以经济为基础, 特别是牵涉到培养劳动力以及与别国竞争时更是这样 (但莫尔森认为, 在英国保守党执政时期, 这一争论本身已经逐渐发生了变化, 见 Merson, 1995)。教育被描述为国家增进甚或是维持人们经济福利之能力的关键内容。下面这段从经济合作与发展组织 (OECD) 的报告中摘录的话就是一个例证, 它代表了一种推理思路, 这种思路可以在几乎所有国家的政府或其他组织的许多报告中都可以找到。

只有一支训练有素和具有较高适应能力的劳动力队伍才能具备适应结构性变迁的能力, 也才能抓住技术进步带来的新的就业机会。在很多情况下, 要达到这一目的, 就必须对教育和人力资源所受到的经济待遇进行或许是严厉的再检验。

(OECD, 1993, p.9)

我们如今听到如此之多的似乎是不言而喻的漂亮话, 但三四十年前教育政策变革的主要理论基础却是相当不同的, 我们必须对社会流动性和个人福利有所作为。当前对据说是预示着教育失败的重大事情的强调, 在上一次教育改革的伟大时代里多数情况下是不存在的。经济基础肯定不是如今惟一作为教育改革重要原因而受到强调的。教育公平的目标至今仍然作为个人社会流动性和公民责权的保障而被引证, 但天平明显向经济那边倾斜了。一种担心已经取代了预感成为教育变革的推动力量。用美国的报告

《国家处于危机之中》里的一句经典的话来说，教育问题是“一个单方面裁军行动”。此外，人们越来越强调个人对生命后果的责任，吉登斯称之为“自身作为反省的对象”（Giddens, 1994）。

其次，教育变革是发生在对学校批评的背景下的。政府政策文件代表性地采用了那种认为学校教育系统未能将学生所需要的东西成功地交给学生的观点。国际成绩测验成为这种批评的一个特别重要的组成部分。至于这些按成绩排名的国家，大量国家将会不可避免地看到他们自己表现不佳。这种对学校详细而精确的批评因背景不同而异，但其中主要的断言是20世纪60年代被称做进步主义的教育思潮损害了教育质量，教师得到的报酬过多，但常常工作并不十分努力，学校教育制度已经变得过于官僚化，随之而来的就是创造力的降低，学校过度地受到固执错误的理论统治，这种理论取代了传统的扎实的练习。批评者常常认为所谓的教育失败相对于较高的教育投入水平而言尤其令人不快。教育系统的效能看来已经严重下降，在生均投入大幅上升的条件下，各种考试和测验对教育产出的测试结果却仍然不尽人意。总之，众多改革背后的普遍语调是否定的，即是一种消除损害的努力。

当然，教育改革总是由批评所推动的。20世纪80年代的很多批评在50年代也曾提出过（Levin, 1998b）。当前批评中存在一个有趣的现象，即这些批评是某些特定部门或集团最强烈地提出的，看起来它们并不能广泛代表学生家长。例如，一系列加拿大的民意测验（Livingstone and Hart, 1998）已经表明，只有强烈支持确定的典型改革议程的团体才会一致行动，所有其他团体都更加支持学校而对大范围的改革不感兴趣。利文斯通（Livingstone, 1998）还引证来自美国、英国和加拿大的民意测验数据，也说明公众对学校的信任一直比对政府或企业界的信任要高。普遍说服民众以使其相信教育处于危机状态的努力看来并没有普遍奏效，不过一大堆漂亮的官话倒是保留了下来。

第三，大范围的变革不再伴随着政府对学校做出的充分增加财政投入的承诺。世界各国的教育投资现状颇有不同，某些地区进行了实实在在的削减，而另一些地区则有适度增长，但本项研究所涉及的政府在每一种情况下对教育改革的资助都有很大程度的削减。不过，在本项研究涉及的国家里，对在一个稳定水平上的各种社会服务（包括教育在内）的公共资助，仍然维持在相当高的水平上，并且在稳定或增加教育投入方面仍然存

在重要的支持，即便以高税率为代价也在所不惜（Livingstone and Hart, 1998）。尽管有很多关于教育是一种投资的漂亮话，但政府在更多情况下还是将教育当做一种消费而不是投资，特别是当中学后教育的学生被要求缴纳更高的学费的时候，情况更是这样。如今经常听到解决问题的资金底线的说法，这已经为人们所广泛接受，但我们不应该对其异常性视而不见。我们很难想象任何重大的教育改革不伴随着大量资金的注入。没有财政的润滑剂，要移动教育齿轮，这架机器就会产生巨大的噪音。

最后，世界各国对公共政策管理中的多样性问题变得日益敏感。各国内部的种族、语言、宗教信仰等差异几乎在所有地方都已经成为生死攸关的政策问题。无论是种族、语言还是宗教信仰意义上的少数群体，都越来越对他们认为应当拥有的权利坚信不移，而教育已成为主要冲突领域之一。司法和政治系统都已经以变革加以回应，特别是司法机关经常给予少数族裔以至至关重要的支持。加拿大存在着十分复杂的少数民族问题（Rif-fel *et al.*, 1996）。这个国家两大主要语言族群——母语是英语的人和母语是法语的人，在某些情况下还有宗教信仰方面的少数群体，都同样享有宪法赋予的受教育的权利。越来越多的土著人要求收回管辖他们自己的公共机构的权力，移民少数族裔也为争取教育权而大声疾呼。类似的问题也同样存在于其他几个国家。在美国，白人和黑人之间的关系——并且近来又增加了一个西班牙裔的问题——也业已成为教育政策的核心问题。虽然美国宪法禁止宗教势力控制教育，但关于宗教在学校中地位的争论，也许几百年来从未像今天这样白热化，这在一定程度上要“感谢”正统派基督教群体的迅速增长及其政治影响力的扩大。在新西兰，本土毛利人（Maori）和来自很多太平洋小岛的移民在那些成为关注焦点的政策中已经享有平等的地位。在英国，这个问题在某种程度上处于沉默的状态，但毫无疑问，那里也有关于地区性权力下放（关于苏格兰和威尔士）和关于宗教和少数民族语言在学校中的作用等的重要争论。在如何应对多样性的问题上，观点十分多元，但所有人，包括那些希望多样性消失的人，都明显地认识到了这个问题的重要性。

策略的共同性

我们转而讨论各个政府业已采取的多种措施。认识到这样一点非常重

要，即改革计划的内容在不同国家实在有着非常重要的差异，而在诸如加拿大和美国这样的联邦国家，不同的省和州之间的差异也很突出。尽管如此，有三种策略却是很多改革总体计划的关键性组成部分：

1. 学校设立和实际运作权力的分权化 (decentralization)，包括家长委员会分享这种权力；
2. 增强成绩测试并发布测试结果及其引申结果，增加统一课程 (centralized curriculum)；
3. 多种形式的择校或其他的类市场 (market-like) 机制。

教育改革中一个超越国家疆界的最强烈的趋势就是权力向当地学校的下移。在美国和加拿大，这一方向上迈出的第一步就是在很大程度上实行政治管理上的分权化 (Brown, 1990)，给予学校管理者更多的人权和财权以提高效能。最近强调的重心是政治上的分权化，即在管理学校方面更多地发挥家长的作用，某些情况下还包括加强社区其他成员在学校管理中的作用。就目的和策略问题而言，这场运动或许是在效能而不是在效率上有更多事情要做。分权化的逻辑假设管理上的变革是改善学校成绩的关键，而地方机关处在确定和实施必要改革的最佳位置上，家长们对教育事业如何在他们的孩子身上最好地实施尤其具有重要的认识。由觉察到庞大学校教育体系的官僚特征带来的不快是分权化的根本原因之一。父母参与管理学校的情形同某些关于权利问题的建议也是联系在一起的，这些建议认为家长应当能够充分地对他们孩子教育的实质发挥影响力，即便这些影响力不是决定性的。

管理权力转向地方学校的程度，通常以诸如学区等地区性权力发生改变为代价，不过这种改变多数情况下都是变得更加具有实质性权力了。在加拿大以及美国的大部分州，家长委员会仍然是顾问性的；但在英格兰和新西兰，也包括美国的某些地区（如芝加哥和肯塔基），由家长和社区其他成员组成的学校管理机构拥有非常实质性的权力。

第二个策略是对学生进行更多的有关标准课程或一整套学习目标的考试，其结果将公布于众。在倡导者们看来，考试与引入市场机制同样重要。由于考试结果被视为择校的主要基础，所以学业成绩考试需要公开结果。同样，考试在逻辑上会导向指定课程，这样所有的学生就都既有机会学习被认为最重要的知识和技能，又能就这些知识和技能进行测试。不同的地区对这两方面问题采取不同的方法，但采取更多的国家控制课程和实

施更多的学生评价是很多地方的共同点。

越来越多的国家考试还受到越来越多的国际评价的补充，并且这些评价结果也同样公开地应用于比较 (Cibulka, 1991)。如今很多国家都骄傲地把他们在最近国际学业成绩测试中的排名当做一个荣誉徽章高高举起，就像学校会引证他们的考试成绩（在英国，这些结果是公布在报纸上的）或者引证他们的考试分数和大学升学率（在美国）以作为他们工作质量的证据一样。一种关于评估与可说明性的新的教育文献即将出现 (Cuttance, 1994; Macpherson, 1996; McEwen, 1995)。

在很多情况下所采取的第三种改革策略是通过给家长选择学校的权力来增强家长对学校的影响力。择校政策的倡导者们为两个信念或其中之一而工作。某些倡导者迫切要求建立模仿经济市场特点的体制，他们相信市场体制必定比政府体制有更高的效率和效能，因而，类市场机制必将通过严酷的竞争来改善学校教育。

第二个更为复杂的争论建立在这样的信念基础上，即家长会为他们的孩子选择最好的学校，并且也应当享有作出这种选择的权力，哪怕他们的选择不是惯常的。这些选择的倡导者可能对资本主义经济制度并没有特别的喜好，有些人相当保守（诸如那些把择校当做认可学校中宗教信仰的途径的人——如霍尔姆斯，Holmes, 1998），另一些人把现存体制看做一个高度分层的体制，并将择校视为那些缺少经济或政治敲门砖的人们获得更多对学校教育的影响力的一条途径 (Nathan, 1996)。

普兰克和博伊德 (Plank and Boyd, 1994) 对喜好市场化改革方案的趋向进行了较少吹捧的描绘，他们称之为“从民主中逃走”。他们看到对私营部门模式的鼓吹中含有一种对民主政治根深蒂固的不信任。

在过去 10 年中，美国学校政治的两个显著特点是：对教育制度多种“失败”的固执的担忧和在寻找解决方案时逃离民主的固执倾向。其结果是教育中反政治 (antipolitics) 的增长，对教育政策及其执行的反对意见越来越倾向专注于教育管理制度的冲突，而不是关于选择性目标和策略的优越性的开放性讨论……对新制度的希望将把教育孩子们的责任赋予勇敢、聪明和高贵的人。

(1994, pp.264-265)

近年来,倡导择校的改革已经成为最具争议的改革之一。这些择校改革被诋毁者视为对公立教育的根本挑战。阿斯平(Aspin)和查普曼(Chapman)写道:

很显然,过去的10年里,公立教育赖以发展的社会、政治和伦理基础在很多地方已经屈从于激进的审查制度……新的观点……建立在把教育较少设想为公共产品或一种福利机构,而更多将其设想为一种日用品(commodity)的观念基础上,教育选择被看做一种私人选择,因此认为它取决于个人储备和市场标准。

(1994, p.5,着重号为原作者所加)

形形色色的传媒都被利用来把教育变得更加类似于市场,包括允许甚至要求家长选择学校,将学校经费与入学率挂钩,各种限制版本的学券计划,以及各种特许学校(charter school)^①。不管怎样,在每一种情形下,学校都只是在有限的意义上与市场存在某种相似之处。除了私立学校以外,至今还没有哪一个国家或地区在家长和学校之间建立起一种直接买卖的体制,相反却出现了通过更高的公共津贴来减少家庭直接成本的趋向。同时,人们通常更多关注的是供求平衡中的需方,而不是通过提供大量不同层次的学校来改变供方。事实上,市场机制已经受到同时发生的诸如考试和督导等其他改革的制约,这些改革趋向于推动所有学校走向均衡。

作为一个系列,这些改革议程被一种或许可以称做“管理主义的焦点”的东西所驱动,这是这样一种信念,即认为教育的核心问题可以通过改变教育系统的组织和管理,从而使之与一整套放之四海而皆准的理论原则相一致的办法来加以解决。改革都包含一系列重要的或许有时还未明确阐明的假设,这是一些关于学校是如何工作的以及变革的结果将会是什么等的一系列假设。这些假设基于这样一个共同的信念,即我们不能相信教

^① 特许学校,又译“委托学校”。美国1992年开始的一场教育改革实验中所产生的新型学校,即将公立学校交由私营的教育管理公司(MOE)经营,以提高办学效率,颇受家长及社会各界欢迎,但也引起广泛争议。最初由马里兰州巴尔的摩市开始试行,截至1999年9月,全美有36个州和哥伦比亚特区通过了特许学校立法,其中有32个州创办了共计1484所特许学校。——译注

育者能够提供令人满意的教育,因为他们都有私利。因此,改革必须主要来自外部的压力。在这种模式下,人们倾向于把学校看做一种产业,学生是其产品,课程是手段,而管理结构则被视为变革的关键变量。改革的策略似乎意味着:如果学校面临公开暴露其可怜的成果的威胁,如果入学和资助都基于学业成功,如果不同的人能够主宰决策,那么人们就会制定出正确的决策,学生的成绩也将提高。

这些荒谬的假设看起来与其他部门有关增进组织产出的传统智慧步调不一致。在这些改革计划中,有很少能够反映出在私营部门中流行的诸如质量管理、学习组织、重视客户服务或持续发展与创新等趋势。虽然学校教育改革集中于施加外部压力和削弱教育工作者自治权,而相反,企业界的文献却充斥着给工人更多自治权、特别强调团队以及强调内部指导下寻求改进等内容。至于这种发展在私营部门实际发生与否,那完全是另外一个问题(Lowe, 2000)。具有讽刺意味的是,与企业部门倡导的多数改革相比,企业主管为了提高经济成就而支持的教育改革,如今却正在向另一个不同的方向发展。

结 语

本章简要概述了本书将要探讨的改革计划的背景和环境。虽然近期的改革包含了一些与早期政策及其实践之间强烈的不连续性,但它们也还是从过去生长出来的,并且需要联系过去来加以理解。20世纪80年代和90年代的改革努力显然是对过去发生的事情所做出的反应,部分是回应早期的失败或过剩。认识到教育政策变革受到更大范围的社会发展和经济发展的影响是非常重要的。这个分析将我们拉回到清醒中,让我们看到隐藏在教育政策核心中的政治问题,毕竟这些是政府作出的选择。下一章将展示一种思考教育中政治改革的实施和发展的思路。