

# 教育政策认同的意义、障碍与 对策分析

## ——教育政策执行视域

石火学

(福州大学 公共管理学院,福建 福州 350108)

**摘要:**教育政策认同是指社会公众对即将实施或正在实施的教育政策在心理上的接受和认可,并实现趋同的过程。教育政策认同对教育政策的顺利执行具有极为重要的意义。当前,由于教育政策的精英决策模式,预期值不高,调整频繁,道德性受到质疑,以及社会公众的认知水平有限等原因,导致教育政策认同存在障碍。强化教育政策的认同,必须构建广泛的教育利益表达机制,提高教育政策的预期值,提高公众认知水平,确保教育政策程序正义,实现科学与伦理的统一。

**关键词:**教育政策认同;教育政策执行;社会公众;程序正义

**中图分类号:**G510      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2012)01-0148-06

公共政策的顺利实施很大程度上取决于政策对象对政策的支持和拥护程度。教育政策涉及千家万户,教育政策尤其是涉及利益分配的教育政策的顺利实施更需要教育政策对象——家长和支持,需要社会对教育政策的认同,否则不可能取得相应的政策效果,素质教育政策就是最好的例证。然而,长期以来,由于教育政策制定精英模式的绝对主导地位,政策对象对教育政策的影响力极为有限,理论界对教育政策认同缺乏研究,政策执行部门也未给予必要的重视等原因,教育政策认同存在障碍。随着主权在民的理念不断深入,以及政治民主建设的不断发展,教育政策认同越来越成为教育政策顺利执行的重要心理基础,因此有必要对教育政策认同进行研究。

### 一、教育政策认同的理解

所谓认同即“承认、认可”<sup>[1]</sup>。从心理学的视角,是指“个人与他人、群体或模仿人物在感情上、心理上趋同的过程”<sup>[2]</sup>。把认同的一般概念衍生到教育政策,所谓的教育政策认同,是指社会公众对即将实施或正在实施的教育政策在心理上的接受和认可,并实现趋同的过程。鉴于教育政策认同的主体是社会公众,所以教育政策认同本质上是公众认同。由于教育政策既是以文本形式存在的政策文件等,也是一个系统的过程,所以教育政策认同不仅包括对教育政策内容的认同,而且也包括对教育政策主体、政策程序、执行方式和结果等认同。

收稿日期:2011-09-26

基金项目:2011年福建省社科规划基金一般项目“教育政策程序正义的研究”(2011B128)

作者简介:石火学(1968-),男,安徽安庆人,福州大学公共管理学院教授,教育学博士,硕士生导师,主要从事教育政策与管理研究。

### (一)对教育政策制定直接主体的认同

首先是对教育政策制定主体的认同。教育政策是主体在客观教育政策环境基础上主观判断的产物,具有主观性。主观性意味着不同的主体会有不同价值倾向与内容的教育政策。在公众对教育政策过程,尤其是程序与具体内容不了解的情况下,公众对教育政策的态度很大程度上取决于教育政策主体的认同程度。实际上,由于信息与专业的不对称,以及社会公众的政策参与能力有限,教育政策的制定主体很大程度上影响着社会公众对教育政策的认同。其次是对教育政策执行主体的认同。和教育政策的制定主体相比,执行主体直接面对政策对象,社会公众对执行主体本身以及执行方式和手段的社会评价直接影响社会公众对教育政策的认同。“好经被歪念”式的教育政策执行,无疑会使得社会对教育政策的认同大打折扣。

### (二)对教育政策程序的认同

教育政策程序不仅是教育政策科学化的前提,而且对提高教育政策认同度有着非常重大的意义。社会公众对政策程序的认同意味着对程序正义的认同。心理学实验研究表明,影响人们对政策的态度,除了政策结果是否满足人们的实际需要以外,政策的程序也影响人们的正义感受和实质正义可接受性。而且,对程序的认可更影响所得结果的可接受性<sup>[3]</sup>。正义的程序能提高人们对程序所产生的政策结果的评价以及对程序规则的遵守,无论最终的结果是否对自己有利;否则会产生消极抵制行为,除非政策结果对自己有利<sup>[4]</sup>。所以,提高教育政策的认同度,有必要确保教育政策过程的程序正义,通过程序正义保障社会公众对教育政策的认同。

### (三)对教育政策价值取向的认同

任何公共政策都是价值选择的结果,不同的价值选择会导致不同的公共政策。价值选择对教育政策的影响主要通过教育思想与理念而实现。在一个政治社会化比较深入的社会,社会对教育思想与理念的认同程度很大程度上左右着对教育政策的认同,即使个人教育利益受损,也会理解并接受教育政策;否则,即使是教育政策的受益者,也难以高度认同教育政策。以素质教育政策为例,素质教育的价值理念在于学生的全面发展,但在一考定终生的教育模式下,全面发展的素质教育理念无疑难以得到

社会的认同,从而影响对素质教育政策的认同,进而影响素质教育政策的执行与实施效果。

### (四)对教育政策内容的认同

尽管教育政策程序、主体和价值对教育政策认同有影响。然而,由于社会公众的“经济性”和“趋利性”特点,不可否认,社会公众对教育政策最基本的衡量标准是教育政策内容,因为内容决定了政策的受益者或受损者。如部分社会公众是某项教育政策的受损者,即使认同教育政策的程序、主体和价值,也难以高度认同该政策。从理论上讲,任何教育政策都会有受损者,利益受损包括绝对受损和相对受损,所谓相对受损,指的是相对于受益多,受益少也是一种受损。在这个意义上,提高教育政策认同,首先要避免绝对受损的情况,减少相对受损的现象。

### (五)对教育政策执行的认同

从应然的角度看,教育政策的执行应服务、服从于教育政策的内容,这是教育政策执行对于教育政策内容的从属性。但是,在教育政策的过程中,教育政策执行还具有独立于教育政策内容的能动性,也就是说,教育政策执行的方式、手段等对教育政策内容有正面或负面的影响,负面的影响谓之教育政策的执行偏差。执行偏差只是一个现象,根源在于教育政策执行偏离了教育政策内容。显然,内容、程序与理念受到社会认同的教育政策,由于执行的偏差,甚至偏离、曲解,同样会导致社会公众对教育政策的不认同。

## 二、教育政策认同的意义

### (一)提高社会公众对教育政策的支持度

社会公众支持某项教育政策的前提在于对该教育政策心理上的认同,否则必然会反对或漠视该政策。如教育政策未获得社会公众的认同,实施必然困难重重,难以实现政策价值。正如斯诺(C·P·Snow)所言:“在任何高度复杂的组织中,要想使任何决策得以贯彻执行,必需调动各个层次的人员。只有他们的决心、他们的积极性和他们的认可(总之,避免他们的消极抵抗),才能决定一项决策能否及时得以贯彻。”<sup>[5]</sup>

### (二)降低教育政策执行成本

教育政策执行成本构成分为有效成本和无效成本,所谓的有效成本是教育政策顺利实施情况下必要的不可或缺的成本;所谓的无效成本是指教育政

策得不到公众的认同,实施不顺利,需要额外支出的人力、物力、时间等费用。教育政策获得了公众的认同,意味着可以大幅度减少无效成本,从而降低政策的执行成本。

### (三)减少教育政策执行偏差

教育政策执行偏差有多种原因,既有客观上的,也有主观上的,其中,教育政策未获得社会的认同和支持是主要原因之一。如果政策相关执行人员对政策缺乏必要的认同,就会对政策采取消极应对的态度,或采取必要的手段和措施抵制政策的施行,避免或者减少政策实施给自己带来损失。当一项实施中的教育政策由于社会认同度不够而遭受部分甚至大部分社会公众不同程度的抵制,偏差是必然的结果。所以,教育政策获得社会的认同,无疑会减少教育政策的执行偏差。

### (四)提高教育政策的合法性

从广义的角度看,教育政策的合法性不限于合法的主体、合法的程序和合法的内容,即狭义的合法性,而且应包括合理性,即广义的合法性。合理性的前提是全社会的广泛认同和接受。缺乏合理性,即使具有狭义的合法性,教育政策也无法有效实施。正如哈特(H. L. A. Hart)所言:“如果一个规则体系要用暴力强加于什么人,那就必须有足够的成员自愿接受它,没有他们的自愿合作,这种创制的权威、法律和政府的强制权力就不能建立起来。”<sup>[6]</sup>

### (五)为教育政策奠定道德基础

教育政策不是关于道德的规定,但教育政策必须与其他的公共政策一样,需要蕴涵道德的诉求,需要道德基础。道德是社会关于利益判断的产物,社会公众是道德评价和客体尺度的主体。教育政策获得公众的认同,是教育政策道德基础的前提。

## 三、教育政策认同障碍分析

### (一)教育政策决策模式的缺陷

其一,教育政策制定的精英模式。教育政策认同,本质上是社会对教育政策的认同,认同的主体应是社会公众。公众认同意味着教育政策体现社会绝大多数人的利益诉求,前提是社会公众拥有参与教育政策制定的机会和权力。然而,目前占主导地位的教育政策制定精英模式,只有极少数人参与教育政策过程,绝大多数人没有参与教育政策过程的机会,对教育政策没有影响力。这种教育政策精英模

式存在着如下固有的缺陷,即在问题的认定上,表现为精英价值取代社会价值;在目标的确认上,表现为形式上的公共利益取代实质上的公共利益;在方案的选择上,表现为精英认知取代社会期待;在权力运行上,表现为以行政权力指导学术权力<sup>[7]</sup>。精英模式下的教育政策主要反映少数精英的教育利益和价值诉求。由于精英的价值取向、利益诉求与社会公众的偏差,难以体现社会公众对教育政策的诉求,教育政策必然难以得到社会的认同。

其二,教育政策的集团决策模式。一般意义上,利益集团对包括教育政策在内的公共政策的影响只存在于西方国家的政策实践中。遗憾的是,近年来,利益集团对教育政策的影响已经越来越明显,有些具体的教育政策已经达到了控制的程度,如近年被社会广为关注和抨击的高考不合理的加分政策等。利益集团影响教育政策,目的在于维护本集团的教育利益,维护集团教育利益必然以牺牲公共教育利益为前提,牺牲公共教育利益意味着牺牲社会公众的教育利益。教育政策作为公共政策,理论上显然应以公共教育利益作为唯一的诉求,如教育政策或多或少维护了强势集团的教育利益,牺牲了社会公众的教育利益,违背了公平的价值诉求,必然难以获得社会对教育政策的认同。

### (二)教育政策的预期值不高

所谓政策预期,是指社会成员对于某种正在施行的政策或未来可能要施行的政策将会给自己带来受益或受损情况的判断。政策预期值的高低将直接影响到政策认同的程度,尽管政策预期值很高不一定就会带来政策认同的同步增长,但是政策预期值很低却肯定不能带来高的政策认同<sup>[8]</sup>。改革开放的30多年,也就是教育政策不断调整与变革的30年,招生政策、课程政策和人才培养政策等宏观和微观的教育政策都处在不断调整之中。以高校招生政策为例,1993年至今的高校招生政策一直处于频繁的调整之中,3+1试点、3+x试点、招生并轨收费、保送生制度、加分政策、推荐录取、自主招生、联合招生、一年多考等等,简直层出不穷,目不暇接。频繁的教育政策调整,不但降低了教育政策必要的连续性和稳定性,人为增加了教育政策执行偏差,而且也大幅度减低了教育政策的预期值。如果社会成员普遍不知道明年或者后年会施行什么样的招生政策,

即招生政策的预期值低,那么也就不可能对招生政策产生认同感,因为预期值很低的教育政策不可能带来高的政策认同。

### (三)教育政策道德性受到质疑

社会对教育政策的认同,隐含了公众对教育政策的道德认同,也就是说教育政策符合社会公众的价值判断,在这个意义上,道德认同是政策认同的前提。道德认同主要包括公正和合理价值选择。遗憾的是,由于政策实践与研究片面强调其工具性,教育政策道德性受到质疑。首先公正价值受到挑战。公正是教育政策的核心价值,也是教育政策的道德基础,是教育政策获取社会认同的基本前提。但是,由于教育政策制定的精英模式,利益集团的影响,市场经济的负面效应以及其他因素,教育政策的公正价值受到了挑战,除了上述的高考不当加分政策外,还有入学机会、教育机会和就业机会不均等问题,最近还有独立学院的文凭问题,作为三本的独立学院和一本学生授予同样的文凭,显然是对一本学生的不公平,本质上是花钱买文凭。如此等等,使教育政策的公正价值受到社会广泛的质疑。公正受到广泛的质疑的教育政策,无疑会降低教育政策的认同感。其次是合理性受到质疑。公正强调的是公平与正义,就教育政策而言,强调同一教育基础的人机会平等,但由于人的先天和后天的差异,仅有公正还不能够诠释道德认同,所以应在公正的基础上,辅之以合理性,合理性的核心价值是人性和关怀,以为先天或后天不足的人提供帮助和资助,即差异性平等。这不仅是教育政策公共性的需要,而且也是社会稳定和发展的需要。从应然的角度,教育政策应充分体现合理性的要求。遗憾的是,当前教育政策存在合理性不够的问题,在农村中小学,存在家境富裕的小孩在学校领取困难补贴;在大学,由于经费困难,贫困子弟因为贫困而影响到学习;在农民工集中的城市,还存在很多农民工子弟无学可上的情况等。由于教育政策的合理性缺乏,无疑影响到社会公众对教育政策的认同。

### (四)教育政策调整幅度偏大

教育政策作为政策治理教育问题的手段,通过调整政策对象的行为方式而实现政策目标,物质性的教育政策更是如此。调整政策对象的行为方式意味着政策对象要改变原来习惯并接受的行为方式,

这里涉及到改变的幅度问题。如果是微调,在一个政治社会化比较健全的社会,社会公众基本会接受;相反,如果是大幅度的调整,即使教育政策具有科学性和道德性基础,社会公众往往不认同,因为改变习惯的方式意味着利益的明显受损。例如,农村中学的新课程政策,新课程倡导学生自主学习和课堂的开放化,对于习惯“满堂灌”传统教学模式的农村中学教师而言,要在较短的时间内改变以前习惯的授课方式,调整幅度明显超越了教师的接受程度,难以获得认同。即使开设了地方课程,地方课程的建设质量无法保证,实质上是“新瓶装旧酒”,无法实现地方课程的政策目标。

### (五)文化障碍以及认知水平的局限

中国是一个拥有5 000年文化的文明古国,是世界文明的发源地之一,积累和传承了大量的优秀文化。但是,毋庸讳言,也有部分需要更新甚至剔除的糟粕,如“学而优则仕”,“劳心者治人,劳力者治于人”等,这些需要剔除的传统观念阻碍了社会对教育政策的认同。以农村新课程改革为例,《基础教育课程改革纲要(试行)》明确指出,国家、地方和学校三级课程体系的目标是“农村中学课程要为当地社会经济发展服务,在达到国家课程基本要求的同时,可根据现代农业发展和农村产业结构的调整因地制宜地设置符合当地需要的课程”<sup>[9]</sup>。由于传统文化的影响,政策目标未获得政策对象的认同,家长和学生把升学作为根本的目标诉求。调查资料显示,有近90%的人认为“农村孩子上学就是为了考学”,近90%的人担心“课程改革会降低升学率”<sup>[10]</sup>。以上两个90%意味着有近90%的人不支持课程改革政策。另外,以乡土性、封闭性、保守性为特征的农村传统文化,与地方课程建设要求的合作型、开放型、民主型文化南辕北辙,使地方课程改革面临着文化困境,阻碍地方课程政策的实施<sup>[11]</sup>。

## 四、提高教育政策认同的建议

(一)构建广泛的利益表达机制,平衡各方教育利益

首先,破解精英模式利益表达主体狭窄的弊端。精英模式最大的问题在于利益表达主体狭窄,解决该问题,有必要构建教育政策广泛的利益表达机制,使社会公众真正成为教育政策的主体,有机会表达教育利益的诉求。美国政治学者阿尔蒙德将社会的

利益表达作为利益综合和政策制定的前提和基础,认为只有通过广泛的利益表达机制,才能奠定政策的群众认同基础,使政策得到最大程度的认同和支持。而这种认同程度的提高,将使政策的施行更为有效且施行的成本更低<sup>[12]</sup>。其次,消除利益集团对教育政策的影响。教育政策是平衡教育利益的产物,社会公众对教育政策的态度取决于是否从教育政策中获取利益,一项教育政策要取得政策认同,就要做好教育利益分配的平衡工作。从绝对意义上看,最基本的要求是要做到没有因为某项教育政策实施的利益受损者,即使有利益的受损者,也要做好相关的利益补偿工作。

(二) 审慎调整教育政策,提高教育政策的预期值

首先,限制教育政策主体恣意的教育政策调整行为。教育政策调整的必要性应是教育政策环境变化的要求,但在教育政策实践中,不少教育政策调整只是教育政策主体主观判断的产物,而不是教育政策环境要求的结果。广受非议的大学城建设等,对于这样的教育政策调整无疑必须要严格的限制。其次,提高教育政策科学性。在构建广泛的利益表达机制的基础上,充分发挥专家的作用,根据社会发展的要求和人才培养的规律,对教育政策调整的必要性进行充分论证,既防止民主绑架科学,又防止少数领导任意调整。最后,提高教育政策的前瞻性。物质决定意识,教育政策无疑要适应环境的变化,但不是适应短时期,甚至是几个月的环境的变化,如这样,教育政策必然会处在不断的调整之中,这不是适应政策环境变化的正确选择。所以,为了避免适应环境变化所导致的频繁调整问题,教育政策调整要有前瞻性,不仅预测后几年教育环境对教育政策的要求,而且要预测后10年20年,甚至更长时期的教育政策环境对教育政策的要求,这不仅是保持教育政策的稳定,提高教育政策的预期值,从而提高教育政策认同的需要,而且也是教育政策特点和人才培养规律的要求。

(三) 加强政策宣传,提高公众认知水平,消解文化障碍

尽管改革开放以来,国民文化水平得到了大幅度提高,但对政策的认知水平有限,难以准确理解教育政策,导致教育政策认同障碍,所以有必要加强教

育政策宣传,使教育政策对象领会教育政策的目的、内容以及实施对自己造成的影响,尤其是利益方面的得失,受损的补偿问题等,使教育政策对象能全面准确理解教育政策。每项教育政策都有特定的政策对象,在教育政策宣传中,要注意宣传的针对性,根据具体政策对象,采取相应的宣传方式。

(四) 确保教育政策程序正义,提高教育政策的可接受性

做到以上三点,并不能确保社会对教育政策的认同。因为在理论上,教育政策作为调节教育利益的手段,不可能使利益关联方都满意,总会有利益受损或相对受损方。在教育政策环境不断变化的情况下,教育政策调整不可避免,不可能无限提高教育政策的预期值。由于社会大众教育政策参与能力有限和教育政策成本等方面的压力,精英决策模式在短期内不可能根本改变。所以,强化社会对教育政策认同,还有必要通过教育政策程序正义,来保障教育政策的实质正义(结果正义),提高教育政策的可接受性。当前,影响教育政策程序正义的就是教育政策的暗箱操作。由于暗箱操作的存在,社会公众对教育政策过程一无所知,自然而然假设教育政策不公正,除非教育政策对自己有利,否则绝对不会认同教育政策。为解决教育政策暗箱操作的问题,必须提高教育决策过程的透明度,教育政策问题的认定、目标的确定、方案的拟定、评估与选择以及方案的合法化等环节向社会公布,通过社会公众对程序的认同,获取社会公众对教育政策的认同。

(五) 实现科学与伦理的统一,构筑教育政策的伦理基础

教育政策程序正义“把价值问题转化为程序问题来处理也是打破政治僵局的一个明智的选择”<sup>[13]</sup>。政策实践证明,通过设置符合正义要求的教育政策程序,克服信息杂多的干扰,化解价值冲突,确实能提高教育政策的认同度。但是,程序正义只是结果正义的前提和必要条件,并不一定保证结果的正义。基于程序正义下的认同,只能有低度的政策认同,低度的政策认同是基于利益考量,或压力或程序下的认同,如愿赌服输、少数服从多数等,前者基于程序即游戏规则,后者基于压力,但心理上不会接受。毫无疑问,低度的政策认同难以构建政策需要的稳定的社会心理基础。提高教育政策的认

同,根本在于构筑坚实的教育政策伦理基础。首先,在教育政策思想上,要有政策伦理的考量,把公正、合理与公共教育利益价值贯穿整个教育政策过程。其次,在教育政策过程中,如上所述,坚持程序正义,构建广泛的利益表达机制,平衡各方教育利益。最后,在教育政策评估上,改变重事实轻价值的错误倾向,不仅要有价值标准,而且还应把价值标准作为事实标准的基础,对教育政策进行伦理的审查。在当前和谐社会建设的背景下,最根本的价值标准是该政策是否促进了教育公平,是否体现了科学发展观的要求。

#### 参考文献:

- [1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[K]. 北京:商务印书馆,1999:1067.
- [2] 车文博. 弗洛伊德主义原理选辑[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,1988:375.
- [3] 李晔,龙立荣,刘亚. 组织公正感研究进展[J]. 心理科学进展,2003(1):78-84.
- [4] 李大治,王二平. 公共政策制定程序对政策可接受性的影

- 响[J]. 心理学报,2007(6):1 093-1 101.
- [5] 菲利克斯·A·尼格罗,劳埃德·G·尼格罗. 公共行政学简明教程[M]. 北京:中共中央党校出版社,1997:158.
- [6] 哈特. 法律的概念[M],张文显,等,译. 北京:中国大百科全书出版社,1996:196.
- [7] 石火学. 教育政策制定之精英模式的伦理缺失与重建[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2010(4):601-605.
- [8] 桑玉成. 政策预期与政策认同及其对于社会公正的意义[J]. 吉林大学社会科学学报,2006(4):32-37.
- [9] 基础教育课程改革纲要(试行)[N]. 中国教育报,2001-7-27(1).
- [10] 白中军. 农村课程改革之现状[J]. 中国教育学刊,2008(11):49-52.
- [11] 肖正德. 农村课程改革文化阻隔与突围[J]. 中国教育学刊,2009(4):68-71.
- [12] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德,小G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程与政策[M]. 上海:上海译文出版社,1987:34-35.
- [13] 季卫东. 法治秩序的建构[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999:3.

## An Analysis of the Significance, Impediments and Solutions of Educational Policy Recognition: Based on the Angle of Educational Policy Implementation

SHI Huo-xue

(School of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou 350108, P. R. China)

**Abstract:** Educational policy recognition means the psychological acception, acknowledgement and inclination of the oncoming or implemented educational policy on the part of the public. Educational policy recognition plays a very important role in smooth educational policy implementation. But at present, it meets with the following impediments: elite decision pattern, low expected value, frequent regulation, questioned morality, limitation of public recognition, etc. Therefore, it is imperative to strengthen educational policy recognition. To achieve this end, it is necessary to construct the expressive system of universal educational interests, lift the expected value of the educational policy, enhance public recognition ability, ensure procedural justice of the policy, and realize the union of science and ethics.

**Key words:** educational policy recognition; educational policy implementation; the public; procedural justice

(责任编辑 彭建国)