

# 论教育政策的正向舆论构建

■王祖亮

**摘要:**教育政策的顺利推行,舆论的作用不可忽视,其影响将始终贯彻在政策的动机、形成、执行和价值评估的过程中。然而由于教育政策伦理的缺位、教育政策论证咨询的缺乏、教育政策主体之间信息沟通的缺失都导致教育政策的反向舆论的扩散,阻碍教育政策执行。注重教育政策伦理构建,加强教育政策论证咨询,保持相关政策利益主体之间的有效沟通,可以建立有效的教育政策的正向舆论,进而为教育政策的有效执行提供保障。

**关键词:**教育政策;反向舆论;正向舆论

中图分类号:G40-011.8

文献标识码:A

文章编号:1004-633X(2014)25-0021-04

教育事业是一项全民性的事业,集多方面利益和矛盾于其中,同时对公平及公正也非常敏感。教育政策作为重要的缓冲区,不断地为协调社会中多方面的现实矛盾创造空间。然而,教育政策“由于不同的主体所处的地位不一样,持有的立场、观点不尽相同,在利益诉求上存在较大差异”<sup>[1]</sup>。因此,对教育政策自身来说,舆论所起到的作用始终是非常关键的,教育政策中利益获取的相关方一定要注重构建积极的正向舆论,这样教育政策的权威性及稳定性才能保持长久的生命力。

## 一、舆论始终贯穿在教育政策之中

在教育政策动机、形成、执行和评价过程中,舆论始终处于重要的支配地位,既是动力,又是压力,也可能是破坏力。

### (一)舆论产生教育政策动机

伯恩斯认为,若想拥有权力,一定要具备动机和资源。而在现代社会中,尤其是经济物资并不极大丰富的时候,我们可以假设人是逐利的,每个人都祈求获得利益。这样的假设有着一定的合理性。那么,教育政策中也可以说包含着人们在教育方面的利益动机。或许对于道德家和理想家来说,将教育政策描绘成利益驱使的产物是多么地令人伤心,事实上,我们可以找到很多这样的现象。然而,这并不是说,我们可以粉饰那些不好的、不具有代表性的公正的动机,这里还是有所区分的。

那么,这个动机究竟该被什么样的舆论来催生呢?首先是长期性的舆论。动机的形成可以来自于瞬间的

灵感,可以来自于长久的锤炼。而教育本身是一项长久的事业,如果没有长期的舆论支持,便无法形成促成教育政策的动机。对于“长”的具体定义,要根据具体的动机涉及范围及层次来决定。其次是稳定性的舆论。喜新厌旧似乎是很多人的共性,在社会不断发展的过程中,言论自由的边界不断扩大,也不断模糊,这给予了人们更为广阔的讨论空间,但同时从责任角度说,这些言论也更加随意,经不起时间的考验,这一点我们可以在各种“中国教育学西方”论调不断衰亡的情形中看出端倪。再次是群体性的舆论。“意见领袖”和“公知”这样的代表人物在我们渐开放的舆论氛围中日渐高大、伟岸,且常常涉足于教育领域的各种嬉笑怒骂、义正言辞。这些大人物的价值尚待讨论,其影响力却是不可忽视的。这就需要重新定义“群体”这一概念,是不是可以单以“数量的多寡”作为制定教育政策的依据呢?显然不是。总体来说,个人教育需求的实现是国家教育战略得以实施的前提,公民的教育权是其最根本的权力,应该优先予以保障。公民在享有受教育权时所表达的舆论应该可以为教育政策指引方向。

### (二)舆论伴随教育政策形成

教育政策的形成无疑是教育利益各方不断妥协和调和的过程,其主要目的就是将各方的利益分配最终以较为成熟的文本化方式展现出来,并且具有较高的合法性。利益分配是教育政策形成过程中的主导动力。那么,什么是利益呢?高庆鹏等人将其描述为“利益是主体为了生存和发展所需要的资源和条件”,并且将教育利益按结构分为“国家教育利益、教育系统教育利益

作者简介:王祖亮(1987-),男,安徽天长人,华东师范大学公共管理学院硕士研究生,主要从事教育管理研究。

和个体教育利益”<sup>[2]</sup>。这种分法清晰地展示了各教育主体的利益分配。那么,在利益分配的过程中,各个主体是如何形成自己舆论的呢?首先,国家实现其教育利益主要是通过集合权威专家的论证以及官方媒体的宣传来表达教育政策主张;其次,教育系统的教育利益主要是为了在财政分配的过程中为教育领域获取更多的资源,这主要通过游说相关资源分配部门,为教育的发展寻求更多的人、财、物的支持;再次,个体的教育利益主要有两种渠道:一方面是通过个体直接的努力,利用传播媒体的手段形成舆论力量;另一方面是通过个体的集合形成“巨型个体”,增加力量,利用团结互助的方式放大声音,形成舆论导向。

### (三)舆论左右教育政策执行

在政策执行过程中,我们常常说要做到因地制宜。一般来讲,这个“地”指的是“地域”,其实,不妨扩展它的外延,将其说成“各种情境”。也就是说,在执行政策过程中,需要不断地“权变”,为适应环境作出实际有效的调整。在这个权变过程中,舆论是一个极其重要的导向因素。

人们经常这样说:上有政策,下有对策。政策的执行常常与其制定初衷相违背,这需要辩证地来看。从国家角度来说,其政策当然是希望能够得到彻底有效的执行,即便是修正,也需要通过其宏观引领,而不希望看到执行方随意变动,因为在“实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余90%取决于有效的执行”<sup>[3]</sup>。国家或许对执行鞭长莫及,于是采用各种各样的手段控制教育政策执行,其中,舆论引导既可以释放信号,也可以探寻需求,是一种合理、经济的手段。从教育系统来看,其执行教育政策一是为了执行上级命令,二是为了实现下级的发展,三是为了为自己的存在寻找合法性,满足自身的利益需求。通过舆论宣传,可以表明立场、寻求支持。从个体来看,主要是利用教育政策使得自身所需求的教育利益最大化。当然,个体的力量也最为微小,实现的手段也更为贫乏,因此不得不更加依赖舆论的手段了。

### (四)舆论帮助教育政策改善

任何教育政策都不是尽善尽美的,在各个时间段内都要根据环境变化作出调整,也就是教育利益的重新分配。这意味着通过此次教育政策获得利益的既得利益者可能或多或少地要放弃部分利益。那么,这个过程艰难是可想而知的。而通过舆论探寻教育政策改善的可行性,相当于再一次利用舆论完成了完整的教育政策动机、形成和执行过程。从这点可以看出,舆论对于教育政策真的是不可或缺的。

## 二、反向舆论阻滞教育政策

当前,我国正处于激烈的转型时期,传统道德不断受到挑战,甚至连底线也被不断地突破,社会舆论对此

高度关注。教育也陷入了同样的困境。在关于教育行政部门对是否存在教育政策舆论困境的调查中,贺春兰发现,“48.4%的人认为存在比较严重的舆论困境,49.5%的人认为存在舆论困境,只有2.1%的人没有感受到舆论困境的问题”<sup>[4]</sup>。据此可以看出,人们普遍对教育持悲观态度,同时,教育的阴暗面也不断地通过各种渠道尤其是网络暴露出来,使得教育行政部门在疲于应付的同时公信力也在大幅度地下滑,造成了人们对“政策”这个词持普遍怀疑的态度,往往是政策一出,在没有充分论证的情况下,各种反对的声音就群起。这些反向舆论的形成值得我们进行深刻的反思。

### (一)反向舆论之根:教育政策伦理缺位

无论是何种政策,或许在某种程度上都应该追求高效,但更应该追求公平,追求为大多数人谋取福利。教育政策更应具备这种特点,因为教育正是公平的象征,是很多人改变命运、获得尊严的途径,这就是教育政策所肩负的伦理任务。从学理上看,石火学将教育政策伦理内容分为“教育政策伦理价值、教育政策伦理规范、教育政策伦理实践三个层次”<sup>[5]</sup>,形成了一个从抽象理论过度到具体实践的教育政策伦理,结构完整,具有很高的指导意义。

在现实中,政策伦理常常是缺位的。刘世清认为,“在现实生活中,以社会共同善优先为基本取向是在教育政策制定过程中实际起作用的主要原则”<sup>[6]</sup>,无疑这与我国的传统文化是相符合的,但是这种政府舆论极力倡导的以社会共同善优先的价值是危险的,因为这常常需要为考虑国家的利益而主动或者被动放弃个人的教育利益,这是我们国家几千年来的主旋律,曾经或许有其合理性,但如今已然显得落后了。近年来,义务论逐渐兴起,认为教育政策伦理应该坚持个体权利优先,个体的教育利益应该得到充分的保障,这种过度强调个体利益的舆论企图推翻中国人的传统伦理观的行为,又显得有些鲁莽和浪漫。我们似乎应该摒弃这两种略显极端的舆论习惯,找寻另一条出路,为教育政策扫清各种障碍,也为了给中国教育“正名”!

### (二)反向舆论之因:教育政策论证咨询缺乏

彭华安认为,在制定教育政策的过程中,应该“完善专家咨询机制,加强教育研究者与政策制定者的对话”<sup>[7]</sup>。此处的“对话”也可以认为是形成一种舆论领导力,这正是我们积极需要寻求的。原因有三,第一,利用专家的专业知识,形成更具有专业性的舆论表达;第二,利用专家的权威性,形成更具有说服力的舆论传递;第三,利用专家的群体智慧,使得教育政策专业领域内的行为获得领域外舆论的支持和帮助。但是,这里需要重新辨析一个概念:“专家”。是不是拥有专业知识、专业学位和背景的就就可以称为专家或者才能称为专家?对于专家的内涵和外延有没有更开阔的定义?笔



者认为,“专家”的内涵可以解释为教育相关者的代表,具有敏锐的观察力和深刻的体验力即可,对于其外延可以拓展,因为“高手在民间”。

然而,现实情况是,我们拥有如此多的资源却没有很好地利用。很多论证教育政策的文章中都会提到这个问题,并且给出众多意见。但遗憾的是,至今我国的教育政策论证咨询仍然是极度缺乏的,很多政策并没有通过严格的论证程序就和公众见面,并试图用行政强制力来突破利益、调整障碍,使得教育政策的公信力不断下降,人们不断对此发出质疑和批评的声音,严重阻碍了教育政策的改善和新的教育政策的推出。

(三)反向舆论之本:教育政策主体之间的信息沟通缺失

李孔珍表示,教育政策中“在解释、组织和实施的各个阶段,沟通、协调都起着重要作用,沟通是政策执行的首要条件”<sup>[8]</sup>。然而,我们常常发现,政策执行者与目标群体之间彼此的需求和观点不一致,不是采取沟通的方式,而是隐藏信息,试图通过“不对称”的信息战略将问题隐藏。这种局面的形成主要有三个方面的原因:第一,利益矛盾冲突还比较尖锐。当前,我们的教育资源尤其是优质教育资源匮乏,谁能获得,谁就具有了强大的竞争优势,于是人们私欲膨胀。第二,监管不力。监督管理很多时候形同虚设,人们投机取巧的惩罚成本较低,更多的人愿意冒险。第三,渠道不畅。现在还没有形成系统的沟通渠道,沟通的成本还很高,而且人们普遍没有得到训练,而新的成熟的公民参与还需要较高的经济支出和时间成本。

基于以上分析,我们不难看出,当前种种对教育政策的非议正是来源于不成熟的沟通体系。虽然构建成熟的沟通体系比较艰难,但沟通不畅的存在导致教育政策相关成本的提高也是不容忽视的。

### 三、积极构建正向舆论的对策

周挥辉认为,“正向舆论除了纠正负向舆论的偏见与误区,消解反向舆论的消极作用外,还要挖掘一切积极因素”<sup>[9]</sup>,从而把人们的注意力引导到教育政策所涉及的现实问题上来。积极构建正向舆论,除了可以让教育政策顺利进行外,也可以为构建社会公平提供支持。

#### (一)正向舆论之先:教育政策伦理

刘春梅认为,政策问题可以被定义为“引起社会上某一部分人的需要或不满足的某种条件或环境,并为此寻求援助和补偿的活动”<sup>[3]</sup>,这正是教育政策的伦理价值所在。而我国目前的教育政策,尤其是在其研究方面,还是“政府主导的力量格局”<sup>[10]</sup>,这就为政府的舆论能力增添了很大的力量,他者的利益受到无情的侵犯。我们一定要提高民间的和专业的力量,打破政府一统天下的格局,进而为发展教育政策中的民间和

专业舆论领导力提供支撑,建设更为关注政策伦理的影响力。

那么,究竟应该如何把握教育政策的伦理内涵呢?刘世清认为,“教育政策伦理贯穿于整个教育政策活动过程之中,是教育政策的内容伦理、程序伦理与政策主体伦理的统一”<sup>[11]</sup>。从逻辑上看,从政策主体伦理先行构建到内容伦理,再发展到最后程序伦理的根本追求,是非常完整的教育政策伦理的逻辑链条。为了更好地把握教育政策伦理,我们要在以下三个方面做好工作:第一,把握教育政策内容伦理,做好价值理性和工具理性的统一;第二,注重教育政策程序伦理,扩大公众参与机制,实行政策的善治;第三,关注教育政策主体伦理,强化监督机制,保障公共利益。因为“在政策的一切职能中,提供和维护社会公平是它最基本的内容,公平性是政策的本质属性”<sup>[12]</sup>。

#### (二)正向舆论之力:教育政策论证咨询

随着时代的发展和进步,政策的制定者们倾听来自社会大众的反响和声音的必要性越来越显现,广大公众参与政策的意识也呈现出迅速提升的态势。与此同时,社会的转型升级和国际形势的不断变换,尤其是互联网的迅速发展,使得舆论成为人们生活中不可忽视的方面。放眼我国的教育领域,教育政策所受到的关注度也在快速提高,比如“学区房”、“独生子女”以及“随迁子女参加异地高考”等问题时时刻刻影响着教育价值的取向。在这里,教育政策的引导就尤为重要,因为社会中任何一个群体乃至个体都有关于教育表达的热切期望。政策制定者对任何一股力量有意无意的忽视,都会导致教育政策难产或者夭折,这是需要极为慎重对待的。

为了规避上述可能出现的问题,首先,教育政策的制定必须注重专业性,最重要的是,能够充分利用政策专家的手段和智慧,为制定教育政策奠定基础。其次,争取来自最广大人群的支持。教育涉及千家万户的利益,需要将利益个体按照群类标准划分,满足他们不同层次的需求,只有更好地保障他们的话语权利,才能得到他们的舆论支持。再次,注重教育政策的持久性,这需要具有前瞻的眼光,根据社会经济的发展来不断改善教育政策。所以,在政策制定中,如果没有听取广泛的意见和建议,如果没有经过充分的事实论证,是不能轻易制定的。

在教育政策形成和制定的过程中,政府的作用不可忽视,其主要功能是加强政策解说和听证,保证教育政策的各个舆论环节真正有法可依、有法必依。此外,教育政策的监督机制也必须建立健全,尤其是在我国政治改革不断推进的过程中,要加强各级人民代表大会及其常务委员会的监督职能和各类形式的新闻媒体包括广大社会公众的舆论监督作用,让政府的权力在阳光下运行,让教育政策能够朝着民众所期待的方向前行。

### (三)正向舆论之道:教育政策主体沟通

为了加强教育政策舆论的宣传,2006年“教育部设立了定时定点新闻发布制度,设立了专职新闻发言人,随后一些地方教育行政部门和学校也效仿,意在加强与媒体其实也是与公众的沟通”<sup>[13]</sup>。由此可见,加强宣传和沟通是非常必要的,尤其是涉入教育政策的各个主体。第一,要不断扩大公众参与程度和保障公众参与渠道。教育舆论的形成是社会不同阶层声音表达的合体,要建立好各个利益群体之间利益的协调机制,特别注重社会弱势群体的利益保障,最终形成既有利益博弈也有利益分享的局面,进而保障每个公民的受教育权力。第二,做到教育政策信息公开透明。知情权与话语权是公民享有的基本权力,这既是实现教育政策善治的前提,也是提高教育政策有效性与合法性的重要途径。教育政策信息的全方位输出,也是消除信息不对称问题的根本方法。第三,教育政策制定程序的规范化。教育政策制定者一方面是自利性的,另一方面其理性也是有限的。这就导致其可能“玩弄”甚至是“践踏”程序,使教育政策的合理性出现危机。而规范化的教育政策制定程序可以做到权力的相互制约及监督,同时各方的力量在不断的博弈中达到相对均衡,这就使得各个主体就现实问题进行沟通妥协,当然其中最主要的是“教育行政部门要有充分的意识,要以积极的姿态在参与对话中,澄清和梳理虚拟空间中杂乱无章的信息,在互动中引导舆论”<sup>[13]</sup>。

#### 参考文献:

[1]姚永强.教育政策主体的利益冲突与整合[J].教育学术月刊,

2012(2).

- [2]高庆蓬,杨颖秀.论我国教育政策评估的价值基础[J].高教发展与评估,2011(4).
- [3]刘春梅.失衡与制衡:教育政策执行的困境与消解[J].教育研究与实验,2011(4).
- [4]蒋建华.教育舆论分析的价值与思路[J].教育研究,2011(4).
- [5]石火学.教育政策伦理的构成、要求与特点[J].中国行政管理,2010(8).
- [6]刘世清.优先保护谁的教育利益——论教育政策伦理观的基本取向[J].现代大学教育,2010(2).
- [7]彭华安.教育政策的伦理性:缺失与回归[J].中国教育学刊,2011(3).
- [8]李孔珍.我国公共教育政策执行:影响因素、问题和路径选择[J].中国行政管理,2010(11).
- [9]周挥辉.对免费师范教育政策正向舆论构建的思考[J].教育研究与实验,2011(5).
- [10]刘世清.教育政策伦理:内涵与基本问题[J].教育理论与实践,2009(19).
- [11]朱永坤.教育政策伦理研究:教育公平问题解决的理论途径[J].教育理论与实践,2008(7).
- [12]屠莉娅.从旨趣的变迁看我国教育政策研究的演进[J].全球教育展望,2012(4).
- [13]贺春兰.关注我国教育舆论环境建设[J].教育科学研究,2010(6).

作者单位:华东师范大学公共管理学院,上海 邮编 200062

## On The Positive Opinion Construction of Education Policy

WANG Zu-liang

(College of Public Administration, East China Normal University)

**Abstract:** Public opinion can not be ignored in the smooth implementation of education policy, because its influence will run through the whole process of motivation, formation, implementation and evaluation of the policy. However, due to the absence of ethical education policy, the lack of consultation of education policy and the insufficient communication among education policy subjects, the spread of reverse public opinion of education policy has been brought about, hindering the implementation of education policy. We can construct effective positive public opinion of education policy through the emphasis on the ethics construction of education policy, the argumentation of education policy and the effective communication between policy stakeholders so as to provide guarantee for the effective implementation of education policies.

**Key words:** education policy; negative public opinion; positive public opinion