

# 对非批判性教育政策转移的审视： 比较教育学的文化视角

● 吕云震

**摘要** 教育政策与实践的国际转移一直是比较教育研究领域的一个重要课题。随着国际学业成就测试及排名表的兴起，教育大数据风靡全球，带来教育政策的去背景化以及基于政治功用的政策借鉴导向。从比较教育学的文化视角审视与分析这些问题十分有必要，一方面可以厘清教育政策转移的正确逻辑，另一方面可以防止非批判性的教育政策转移为世界各国带来的负面教育影响。

**关键词** 教育政策转移；非批判性；比较教育学；文化视角

**作者** 吕云震，北京师范大学国际与比较教育研究院博士研究生（北京 100875）

21 世纪的教育发展深受大数据的影响。在教育研究和社会科学方面，特别是在比较教育和国际教育方面，以实证为基础的研究范式霸权愈演愈烈。但对“大科学”“大数据”的过度关注造成其他形式的教育和社会科学研究模式的边缘化趋势，也带来对其他教育系统的政策与经验非批判性转移的后果。教育政策与实践的国际转移一直是比较教育研究领域的一个重要课题，比较教育学者们从社会文化角度的分析一直挑战着那种简单复制粘贴形式的、非批判性的政策输入与输出。这种简化的政策借鉴模式引起比较教育学界对于教育政策输入与输出过程的关注。本文从比较教育学的文化视角对当前因全球学业水平测试、教育排名表以及大数据等引起的非批判性教育政策转移进行审视，以期更好地指导教育政策在全球转移中的理论与实践。

## 一、非批判性教育政策转移的背景：教育大数据的兴起

### （一）国际学业水平测试的历史与发展

自 1817 年比较教育学首次被法国学者马克·安托尼·朱利安（Marc-Antoine Jullien）定义并进行系统化地阐释后，人们逐渐开始认识到大型跨国教育调查的巨大潜力。朱利安在《比较教育的研究计划与初步意见》一文中初步设想了对教育统计信息进行整理、比较和分析，如学生入学数量、师资以及教育投资等，从而“推断出教育方面的原则与发展路线，这样教育就会变成一门科学”。<sup>[1]</sup>这反映了西欧历史上对科学的关注，即使是文科领域也不例外。直到如今，这一研究方式依然深深植根于多边组织和研究机构开展的调查中，包括经合组织、教科文组织、国际能源机构和世界银行等。

朱利安所处的时代背景与如今相似，比较的主要动机来自于国家之间的经济竞争——即各国希望通过高质量的教育来巩固自己在全世界的地位。从现代教育理论的视角分析，朱利安的研究旨在为教育发展和改革的方向提供坚实的实证基础，其目的在于找出“什么能够起作用”（What Works），并认为“最佳实践”（Best Practice）可以被识别而且可以成功地转移到其他地方。朱利安关于教育的理论与实践为 PISA（Program for International Student Assessment）等跨国教育调查与研究的发展提供了认识论方面的支撑。其中包括相关的国际排名表，激励、催生且强化了教育政策输入与输出——即教育政策制定者在世界范围寻求教育领域的“高效能系统”（Top Performing Systems），如欧洲的芬兰，亚洲的香港与上海。

这些大规模的比较研究对世界范围内的教育政策的影响可以在国家政策文件、具体的改革措施、公众讨论与媒体报道等各种形式中看到。如，2010年英国发布学校白皮书《教学的重要性》（The Importance of Teaching）<sup>[2]</sup>就是基于麦肯锡咨询公司（McKinsey Consultancy）的报告、经合组织对 PISA 数据的相关解释以及“高效能体系”的教育经验等进行总结与提炼，证明了其自身教育政策和建议的合理性。<sup>[3]</sup>英国教育大臣迈克尔·戈夫（Michael Gove）向议会教育特别委员会表示，“我去过新加坡和香港，令人震惊的是，它们很多宝贵的经验都是可以借鉴的。”<sup>[4]</sup>事实上，他在 2011 年 1 月的一次世界教育论坛上发表演讲时就指出：“对于任何一个高度重视教育的国家，都不会忽视 PISA 与麦肯锡的研究。我们希望将教育领域最有效的实践借鉴到英国。《学校白皮书》是我们精心设计的关于学校教育的一部著作——是我们从其他高性能的国家政策中提取出的。”<sup>[5]</sup>除了对跨国教育政策借鉴的倡导，也有对这种政策借鉴的批判之声，如有学者认为，比较研究被用来作为政治工具，以合法化教育政策。“我们正在见证比较方法的兴起……政客们正在寻求国际教育指标，来构建

被‘全球比较话语’合法化了的教育计划。”<sup>[6]</sup>

## （二）教育大数据对非批判性教育政策转移的推动

上文提到大规模的跨国教育测评对全球教育政策治理的影响。更明确地说，“数据”（Data）在这一过程中起着政策合法化的作用，同时在政策制定者的参与下成为“教育权利”的新代言人。PISA 数据对各国政策制定的重要性在前文的讨论中可见一斑，从全球范围看，其催生了一系列的“全球数据行动”（Global Data Initiatives），主要包括追踪联合国教科文组织《为了所有人的教育之目标与计划》（Education for All Goals and targets）进度的年度全球监测报告<sup>[7]</sup>；新一轮对联合国教科文组织数据司（UNESCO Institute for Statistics）等开发的教育数据库的投资；<sup>[8]</sup>对世界银行出版的《世界发展指标年度汇编》的年度编纂；<sup>[9]</sup>布鲁金斯学会和学习指标工作组当前的教育工作；<sup>[10]</sup>2015 年后发展议程（post-2015 Development Agenda）的全球规划进程；以及社会科学领域的主要研究资助者对定量研究和相关定量研究技能和培训的日益重视。

在更广泛的知识和专业背景下，可以看到大数据运动的兴起为教育研究领域和社会科学领域提供了进一步发展空间，同时也提出更严峻的挑战。目前，提出“大数据革命”的作家维克多·迈尔·舍恩伯格（Victor Mayer-Schönberger）和肯尼斯·库克（Kenneth Cukier）认为，最近在技术和计算领域的发展意味着专家们可以更加彻底与迅速地处理大量的统计资料，这有可能解决许多当代社会和经济问题。<sup>[11]</sup>因此，“数据的世界已经从模拟和数字、定性和定量、交易和副产品，转变为简单的一个字——大（Big）。就好像我们不能完全运用它到极致，所有的形容词都无法形容出其海量。”<sup>[12]</sup>对于大数据未来的发展趋势，有学者指出，“组织、公共和私人公司以及政府都准备好了大数据带来的一切。有人说大数据已经在这里，而且一直以来都是这样，因为我们总是拥有比我们知道的更多的数据。另一些人说，它不像以前的任何东西，因为它

的多维性 (V-dimensionality) 使它与众不同, 也更加强大。其中四个维度分别是速度 (Velocity)、多样性 (Variety)、价值性 (Value) 与海量性 (Volume)。”<sup>[13]</sup>

此外, 现代社会中经济话语的主导地位进一步使得数据在被运用的过程中获得了合法性, 从各行各业对测量和评价的追求, 到人们很难找到“确定性”之时对数据归纳的诉求。

数据的兴起为各大学科的发展带来新的机遇, 在教育研究和社会科学方面, 特别是在比较教育和国际教育方面, 以实证为基础的研究范式霸权愈演愈烈。“教育系统数据的兴起有着悠久的历史, 但直到 20 世纪后期, 经过经合组织、欧盟委员会和各国教育系统的广泛倡导传播, 定量数据对教育系统才开始产生巨大的影响。”<sup>[14]</sup> 这种实证研究的局限性、对数据的判断与解释, 以及利益相关者在决策过程中的干预, 都使得基于大数据的政策决策方式需要以更谨慎、更批判的态度去对待。如, 在反思 PISA 对教育治理的影响时, 有学者提出, “PISA 在全球教育话语中的主导地位, 有可能会引发一场前所未有的全球教育标准化进程, 使学校的运作以经济效率为先, 而牺牲了培养学生独立思考和公民责任感的教育价值。”<sup>[15]</sup>

对大数据的研究和评估的高级统计技能的培训无疑是重要的。但是需要确保对“大科学”“大数据”的关注在适度的范围内, 而不是从此边缘化其他形式的教育和社会科学研究模式。如果无法批判地运用国际教育排名表, 就可能会破坏良好的教育研究传统, 包括教师之间通过合作完成的各项教学任务, 也会造成不假思索地对其他教育系统的经验直接借鉴的后果。

## 二、非批判性教育政策转移的表现形式

### (一) 教育政策的去背景化

教育政策的去背景化与教育成为畅销产品紧密相关。教育行业热衷于找出能使产品畅销的特性, 政府也开始对教育产品和服务的销售表现出兴趣。如, 英国和德国政府聘用经济学家计算教育服务和

产品出口对经济产生的价值。在当今的全球市场上, 各国政府在向其他国家出口自己的教育商品或吸引其他国家的学生来他们的大学就读方面相互竞争。为了更好地销售自己的产品和教育服务, 政府声称他们的教育系统与国际标准相一致。尽管教育还不是世界贸易组织 (WTO) 监管的行业之一, 但各国政府已发布研究报告, 计算跨国教育贸易和服务带来的经济收益或损失。

如今, 我们被大量这种流行性的改革包围。其中许多被认为是准市场 (Quasi-market)、新自由主义 (Neo-liberal) 或超自由主义 (Hyper-liberal) 改革, 这些都起源于撒切尔—里根时代。最初, 他们借鉴了新西兰和澳大利亚的经验, 在英国和美国加以改造与执行, 然后传播到世界的每一个角落。正是因为英美的这些改革发生在很久以前, 所以后来的政策采用者们将它们称为“国际改革”, 并没有解释他们起源的地方。这些改革越具有国际流传性, 从其他地方采取了改革的可能性越大。每一次新的政策采用, 都被重新确认为“最佳实践”, 最终达到“国际标准”的地位。但它也随着每一次的借鉴, 变得越来越“去背景化” (Decontextualized)。这种全球教育政策往往会引起政客和政策制定者们的共鸣, 因为这不偏向任何一方政治的改革议程具有潜在的动员对立利益集团的能力, 因此各方政客更容易共同支持一个外部的、去背景化的以及中立的改革。

### (二) 基于政治功用的教育政策借鉴导向

“国际标准”“21 世纪技能”和“最佳实践”等术语与政治家和政策制定者产生了极大的共鸣, 他们在议程设定的特定时刻诉诸于这些术语: 即每当需要施加改革压力的时刻。这些术语有效地充当了变革的催化剂, 尽管它们的实际含义没有达成一致。更妙的是, 它们就像空的容器, 在任何需要的时候, 都充满了地方意义。然而, 它们在政治上很强大, 因为它们能让利益集团之间建立联盟, 否则这些利益集团将相互对立。简而言之, 全球化不是一种外部力量, 而是一种由国内引发的言论, 在特

定的政策冲突长期未能解决的时刻被动员起来，以产生改革压力和建立政策联盟。

对于研究者而言，理解“参考标准”的选择是至关重要的，即从政策、实践和思想上借鉴的教育体系。通常，有文化、政治或经济方面的原因可以解释政策借鉴这一国际现象。如，菲利普斯(Phillips)考察了19世纪英国政府官员和学者对于德国教育制度的政策吸引力。<sup>[16]</sup>一个国家从另一个国家的教育体系中寻求灵感的动机范围可能是极其多样化的。在美国，里根和撒切尔政府之间的政治亲缘关系在上世纪90年代初吸引了美国新自由主义改革者的注意，使他们注意到英国的模式。然而，美国教育政策制定者也受到了竞争对手(例如，20世纪50年代末至60年代初的苏联)或好奇心(例如，20世纪80年代的日本)的推动。目前，我国的上海，以及芬兰、新加坡等国的教育体系在国际学生成绩测试中名列前茅。正如前文所述，有特定国家或社会逻辑可以解释排名前列教育系统的成功。德国、日本和韩国的政策分析家对为什么芬兰教育系统的学生国际学生评估项目(PISA)中表现如此出色给出了完全不同的解释。他们的解释更多地与本国有关，而不是与芬兰教育系统的实际系统变量有关。因此，从另一种教育系统中获得的“经验教训”总是包含了对他人教育系统的理解与释义。

长期以来，比较教育研究人员一直专注于理解参考标准的选择及其对国内政策制定的影响。<sup>[17]</sup>从政策转移研究的角度看，抛开教育本身进行政策借鉴并不是什么奇怪的事，因为对于当权者而言，利用经验借鉴而达到政治目的的政策转移更让他们觉得有价值。

### 三、比较教育学文化视角的批判性分析

#### (一) 大数据对比较教育学研究范式的影响

数据挖掘与运用的趋势对比较教育学本身也带来挑战。因为数据的可获取性与公共性巩固加强了实证主义跨国比较与研究，但有趣的是，完成这些数据分析的大多是没有直接参与到教育实践中来

的统计学家和数据分析师，而不是在学术上训练有素的比较教育学者。与此同时，对“最佳实践”的非批判性国际借鉴依然是当前各国所面临的重大挑战。<sup>[18]</sup>更具体地说，比较的观点现在越来越多地被运用，以对国际大规模学业成绩比较的性质和应用进行批判性地审度。有学者指出，“随着质量与评价保证机制的兴起，对数据运用于分析提出了基本要求，已达到问责和性能改善的目的。”<sup>[19]</sup>也有学者提出，“比较研究能够揭示出PISA被当作一个非常强大的政策工具，能够在不同类型的决策环境与政治制度下生存，由于其高度的可信度，通常被当作绩效评估的‘黄金标准’(Gold Standard)，因为它可以迎合不同的政治目的，而且具有良好的适应性。PISA催生了技术性客观知识的生产和流通，对那些简化了的、具有比较性质的、规范性的且可以迁移的知识大倡导。同时，PISA加强了那些非政府人员对教育的干涉与经营，如外部专家、商业机构和咨询公司等，既生产着PISA相关的知识与服务，也从中获得极大的商业回报。”<sup>[20]</sup>

在全球化时代，政策制定者常常会寻求那些“有效的”的指导意见。<sup>[21]</sup>例如《2013年国际最具影响力的评估报告》非常具有说服力，因为它得到了大量的量化数据的支持，而这些证据越来越受到决策者和研究资助者的青睐。这种以实证为基础的现代教育政策研究方法，受到自然科学研究的认识论与医学领域的随机对照试验模型(Randomised Controlled Trials, 简称RCTs)等的大力支持。这也是国际教育发展的新趋势，即教育大数据领域的兴起与应用带来大规模的、定量的社会科学研究。

(二) 教育政策是否能够转移——比较教育学的文化视角审视

在从比较教育学的文化视角出发之前，有必要更详细地了解整个教育研究在全球政治经济范畴的意义。如，有学者就对在英国和美国等地的当代教育研究主导文化形态的强势话语地位进行了质疑。他们认为，与其说提高教育研究的质量，不如说是在最近几十年引入的许多“结构性转变”(Struc-

tural Transformations), 仅仅是为了迎合当权者的政治目的, 即在教育研究中引入市场管理主义。对于这些作者而言, 相关研究模式的持续全球化, 在国内外都是值得批判与比较的。<sup>[22]</sup> “关注社会文化背景一直是英国比较教育学领域相对敏感的一部分。这种对文化背景的关注也是社会学所强调的, 这也奠定了社会学领域定性研究的基础……未来比较和国际教育的研究人员所面临的挑战是利用这两个传统, 以抵制越来越具有全球话语霸权的实证主义的教育研究和决策方式。”<sup>[23]</sup>

尽管研究范式的开发与建构在国际发展领域是很重要的, 但在比较教育学自身学科范围内, 目前占主导地位的西方研究模式的国际转移则更值得关注。比较研究者应该考虑在这一政策转移的过程中, 谁的能力得到了加强? 谁的价值和研究方法被优先考虑? 谁的模式将被应用? 这些模式能够满足当地的需要、能够考虑政策的优先次序以及能否适用于地方议程? 而国际发展机构日益推崇的大规模量化调查, 以及当前对学生成就的国际研究, 产生的数据是否足以帮助改善那些具有不同文化背景和传统的低收入国家的教育质量? 这些问题都构成比较教育学社会文化研究范式的基础, 成为比较教育学者透过社会文化视角开展研究工作的理论前提。

实际上, 这种因大范围跨国调查与排名表而兴起的政策借鉴模式很大程度上导致这一过程“去情境化”以及“过于简化”。其实从社会文化角度开展比较教育研究可以追溯到 20 世纪初的萨德勒时代, 而当前的这种简化了的政策借鉴模式也正引起学术界对于教育政策输入与输出过程的关注。<sup>[24]</sup> 这也催生了一批具有批判性的学术研究, 主要从一项政策是如何从一个社会环境转移至另一个社会环境的、政治因素在政策转移的过程中起到什么样的作用、以及在转移的过程中发生了哪些变化、是否具备地方适应性问题进行分析。2012 年《世界教育年鉴》(World Yearbook of Education for 2012) 以《教育政策的输入与输出》(Policy borrowing and lending in education) 为题, 更说明了这一研

究领域的发展趋势。

关于教育政策是否可以转移, 不能仅从单个教育系统的表现、教育排名等量化指标中得到答案。有学者根据自己在肯尼亚和坦桑尼亚的教育研究工作表明, 非洲研究人员采用点的扎根于地方的、混合的研究方法, 对于研究非洲教育十分有效果, 这些教育改革措施可以转化为成功的实践案例。如, 关于肯尼亚的小学管理项目 (Primary School Management Project, 简称 PRISM) 实施情况的研究, 表明深入的、定性的实地研究是如何成功地促进小学校长的国家在职培训方案的形成。专家研究人员与从业人员、局内人和外部人员以及当地和国际人员之间的研究伙伴关系, 对于深入了解基层现状、问题和现实至关重要。<sup>[25]</sup> 坦桑尼亚最近的工作也表明, 研究范式是如何在长期的国际合作研究伙伴关系下逐渐形成与发展的。这项工作也强调了这种伙伴关系的重要性。<sup>[26]</sup>

鉴于此, 有学者认为英国的《2010 年英语学校白皮书》也体现了政策决策者从社会文化的视角对教育政策是否可以转移进行了考量, 以支持更大程度教育市场化与私有化。在这一过程中, 教师教育政策在意识形态上发生了转变, 这与政府将教师教育从大学的一个分支部门向建立专门的教师培训机构的转变相一致, 以“教学第一”(Teach First) 为核心价值导向。<sup>[27]</sup> 英国的政策制定者们越来越多地用“东方教育”作为证明此政策合理性的范例, 而不是欧洲的成功案例——芬兰, 在很大程度上因为芬兰的政策和实践与英国政府的价值观和优先考虑事项并不太协调。在这里, 政策转移的政治学意义被揭示出来, 强大的国家机构只会选择那些能够最好的支持自己倾向的政策取向的“比较实证形式”(Forms of Comparative Evidence), 这也充分体现了比较教育研究从社会文化视角分析国别之后做出的“最优政策选择”特征。

总之, 比较教育学者们主张的是不要让单一研究模式过度主导教育研究的思维, 特别是在对不同的哲学和认识论范式、文化、管理结构和评价体系

的相对价值进行假设的前提下。如果不能坚持这一点,在国际多样性的环境中,教育研究模式可能会被塑造为偏向利益相关者的专有权和话语权,而没法真正满足当地方需求。

---

#### 参考文献:

- [1] Jullien, M. *Esquisse d'un Ouvrage sur L'Éducation Comparée*[M]. Paris: De Fain. Reprinted by the Bureau International d'Éducation. Genève, 1962; 20.
- [2] Barber M., M. Mourshed. *How the World's Best Performing School Systems Came out on Top*[M]. London: McKinsey and Company, 2007; 12.
- [3] Department for Education. *The Importance of Teaching—the Schools White Paper* [R]. London: Crown Copyright, 2010; 3.
- [4] Gove, M. *Oral evidence on the Schools White Paper* [EB/OL]. <http://www.parliament.co.uk>, 2010-12-14.
- [5] Gove, M. *Michael Gove to the Education World Forum* Department for Education; *Speeches* [EB/OL]. <http://www.education.gov.uk/inthenews/speeches/a0072274/michael-gove-to-the-education-world-forum>, 2011-01-11.
- [6] Novoa, A., T. Yariv—Marshall. *Comparative Research in Education: A Mode of Governance or a Historical Journey*[J]. *Comparative Education*, 2003 (4): 428.
- [7] UNESCO. *EFA Global Monitoring Report 2012: Youth and Skills, Putting Education to Work* [R]. Paris: UNESCO, 2013; 27.
- [8] UNESCO. *UNESCO and Education* [R]. Paris: UNESCO, 2011; 9.
- [9] World Bank. *World Development Indicators 2013* [R]. Washington: The World Bank, 2013; 118.
- [10] Brookings Institution. *Toward Universal Learning: Recommendations from the Learning Metrics Task Force* [R]. Washington: Brookings Institution, 2013; 56.
- [11][13] Mayer—Schonberger V., Cukier K. *Big Data: A Revolution that will Transform how we Live, Work and Think* [M]. London: John Murray Publishers, 2013; 13, 19.
- [12] Uprichard, E. *Focus: Big Data, Little Questions* [EB/OL]. <http://www.discoverysociety.org/focus-big-data-little-questions>, 2013-10-01.
- [14] Lawn M., ed. *The Rise of Data in Education Systems. Collection, Visualisation and Use* [M]. Oxford: Symposium Books, 2013; 3.
- [15] Mayer H. D., A. Benavot. *PISA, Power and Policy. The Emergence of Global Educational Governance* [M]. Oxford: Symposium Books, 2013; 12.
- [16][20] Phillips D. *Toward a Theory of Policy Attraction in Education* [M]. New York: Teachers College Press, 2004; 54, 55.
- [17] Silova, I. *From Sites of Occupation to Symbols of Multiculturalism: Transfer of global discourse and the metamorphosis of Russian Schools in Post—Soviet Latvia* [M]. Greenwich: Information Age Publishing, 2006; 41.
- [18] Crossley M., K. Watson. *Comparative and International Research in Education: Globalisation, Context and Difference* [M]. London: RoutledgeFalmer, 2003; 58.
- [19] Grek S., M. Lawn, B. Lingard, J. Ozga, R. Rinne, C. Segerholm, H. Simola. *National Policy Brokering and the Construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland* [J]. *Comparative Education*, 2009 (1): 5.
- [21][27] Morris, P. *Pick n Mix, Select and Project; Policy Borrowing and the Quest for 'World Class' Schooling. An Analysis of the 2010 Schools White Paper* [J]. *Journal of Education Policy*, 2012 (1): 89, 94.
- [22] St Clair, R., A. Belzer. *In the Market for Ideas: How Reforms in the Political Economy of Educational Research in the US and UK Promote Market Managerialism* [J]. *Comparative Education*, 2007(4): 478.
- [23] Vulliamy, Graham. *The Impact of Globalisation on Qualitative Research in Comparative and International Education* [J]. *Compare*, 2004(3): 264.
- [24] Sadler M. *How Far Can We Learn Anything of Practical Value from the Study of Foreign Systems of Education* [M]. Liverpool: DeJall & Meyorre, 1990; 27.
- [25] Crossley M., A. Herriot, J. Waud, M. Mwiroti, K. Holmes, M. Juma. *Research and Evaluation for Educational Development. Learning from the PRISM Experience in Kenya* [M]. Oxford: Symposium Books, 2005; 36.
- [26] Barrett A. M., M. Crossley, T. P. Fon. *North—South Research Partnerships in Higher Education: Perspectives from South and North. In Internationalization of Higher Education and Global Mobility* [M]. Oxford: Symposium Books, 2014; 114.