

试论学校课程管理权的主权让渡

胡少明

(宝鸡文理学院教育科学与技术系, 陕西宝鸡, 721016)

摘要: 课程管理权是国家教育行政机关为保障教育目的实现而对教育机构的课程进行管理的公共权利, 它包括课程设置权、课程实施权和课程评价权。其中课程设置权是核心权利, 不可让渡; 课程实施权和课程评价权是非核心权利, 可以适时适当让渡。但其让渡应经得起民族心理、制度政策、让渡层次、文化传承和利益划分的价值审视, 以防教育的异化和价值的迷失。

关键词: 教育行政机关; 教育主权; 课程设置权; 课程实施权; 课程评价权; 让渡

中图分类号: G40-058

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2013)05-0263-04

课程是实现教育目的的有效媒介, 居于学校教育的中心地位, 是教育改革的关键着力点。当前随着我国课程改革的不断深入, 隐藏于学校课程管理中的深层次问题也逐渐显现出来, 如民族文化与异族文化的矛盾化解、现代中国人的人格塑造、课程管理权的主体划分等。这不仅阻碍了课程改革的顺利进行, 迟滞了教育改革的前进步伐, 而且也将弱化教育功能, 影响旨在人全面发展之教育目的的最终实现。同时, 在我国加入 WTO 的保护期结束之后, 包括课程在内的国外教育资源纷纷抢滩进入我国非义务教育的市场领域, 中外教育竞争日趋激烈。那么我们藉此反思的基点是: 在“国家统一, 主权在我”、改革开放已然成为基本国策的今天, 我们能否以曾经隐隐作痛的近代屈辱史为鉴, 基于互利互惠、合作共赢的基本原则, 将我国学校课程管理权让渡于他国教育机构或组织, 在公平性竞争与有序性开放中推动我国学校课程改革的进一步深入, 和国家课程管理权更高层次的捍卫。

一、教育管理权主权让渡的基本概念

(一) 让渡

指权利主体将自己的有形之物和无形权利, 以有偿或无偿的方式, 全部或部分出让转移给其他主体。让渡的根源在于权利主体理性的有限性、价值期待的

多样性与现实世界无限复杂性之间冲突的常态性存在。即与他人合作是控制、降低风险, 保障、提高收益的必然选择。让渡的本质是利益交换, 主要方式是缔结契约, 最终结果是互利共赢。

(二) 教育主权

即主权国家在处理关涉自身教育事务时所拥有的独立自主权。教育主权是国家主权的下位概念, 先天具有对内最高性和对外独立性。其一般包括教育立法权、教育司法权、教育行政权及教育监督权等。

(三) 课程管理权

学术界关于“课程”一般有学科知识论、个体经验论和生活实践论三种界定。本文基于制度化教育的观察视角, 将其定位于学科知识论层面的使用意义, 即课程是指学校根据一定的教学目标, 从某一门科学中选择出基本事实、基本概念与原理, 并按照一定的逻辑——心理顺序重新组织构成的新的知识体系。从育人目标的角度看, 课程是培养人的一种蓝图。从课程内容角度看, 课程是一种适合学生身心发展规律、连接学生直接经验和间接经验、引导学生个性全面发展的知识体系及获取的路径。课程管理权即是国家教育行政机关为保障学校教育目的实现而对学校课程的设置、实施及评价进行规范有效管理的公共权利。其特点有三: ① 课程管理权是国家公共权利, 是国家教育行政权的组成之一, 属于国家教育主权范畴, 教育公益与教育私益的和谐共生是该项权利的根本取向。

收稿日期: 2013-05-01; 修回日期: 2013-07-14

基金项目: 2012 陕西省教育厅人文社科专项课题“陕西地市本科高校课程建设与区域社会发展需要的对接研究”(12JK0086); 宝鸡文理学院 2011 院级重点项目“地方高校课程建设与区域社会发展需要的对接研究”(ZK11002)的阶段性成果

作者简介: 胡少明(1973-), 男, 陕西宝鸡人, 宝鸡文理学院教育科学与技术系副教授; 主要研究方向: 教育经济与管理。

② 课程管理权的应然性主体包括学校课程场域中的所有相关者,即政府、学校、教师及学生(家庭);事实上由于各方所拥资本的非均衡和信息的不对称,决定了课程管理权的实践性主体是国家教育行政机关而非其他。况且我国教育法律也没有赋予他者,尤其是学校具有行政管理的权能。即使学校在实际中不同程度地行使了相应权利,那也只能将其理解为政府对学校的授权,而非学校的自有权利。③ 依据管理实施的层次性与有效性,课程管理权可以分层为课程设置权、课程实施权和课程评价权三部分。

(四) 他国教育机构或组织

即我国国境以外具有课程管理资质的合法教育机构或组织。在性质上,它既可以是政府性的存在,也可以是商业性的存在。亦或其他。其应具备的三个条件是:①具有独立的法人地位;②具有政府或市场认可的专业权威。③具有坚守良知,尊重让渡国国情与法律的第三方品质。根据我国在WTO服务贸易总协定对教育服务的承诺减让表及研究的客观、准确,本文所论的学校教育不包括义务教育和军事、警察、政治等特殊性质的教育。

二、课程管理权让渡的意义

自20世纪90年代初,美国课程视导与开发学会的主要领导者 Alexandria 在其撰写的教育年鉴中正式提出“课程管理”这一概念以来,“课程管理”就一直是学术界关注的课题之一。我国学术界对此开展大规模系统探讨和研究则是在1999年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》的颁布之后。众多研究者基于各自不同的视角对课程管理的概念界定、模式选择、内容组成以及价值取向等问题进行了反思,并取得了一定成果,但同时也存在一定的问题,课程管理理论与课程管理实践之间的“紧张”有余,但“张力”不足。对此,王金云教授将其表述为^[1]:研究内容支离破碎,缺乏系统性;研究视野狭小,研究领域过于集中;研究结论不一,随意性较强,可信度难以评价,积极结论少,消极结论多;研究方法单一,缺乏科学性和创新性。

之所以如此,我们认为原因如下:①执著于实体性思维的应然性探讨,以君临天下的“上帝句式”发布课程管理的实践性指令,此尤以“课程管理改革”的理念及原则为最。②栖身于政治权威,将课程管理等同于行政管理。③热衷于他国课程管理经验的积极宣讲,无视特定文化情境的现实性制约。④缺乏足够

勇气直视以利益为基点的课程管理权的重新配置,而是如上所述,避重就轻满足于课程管理改革的表层常规性探讨。⑤课程管理场域中的利益既得者对既有格局的依赖,以及对利益格局重新调整的本能式抵制。因为“课程改革实质上是一种权力和文化利益的分配活动,课程作为一种事实,不是孤立的存在,而是具有特定的社会形式,并体现了某些利益,这些利益均是支配群体与从属群体相互之间及其内部不断斗争的结果。”^{[2][6]}忽视课程管理改革当下的时代背景,缺乏纵横开阖的国际视野和有容乃大的开放胸怀,将课程管理改革拘泥于一国、一省,或一校之内。

“困境”既是社会发展进程中的常态,同时也是动力。这根源于人性本身对短暂、有限的不满,和对无限、永恒的期盼,其核心是以“利益”为基点,而在目的的确立、手段的选择和价值的取舍上所表现出的两难甚至多难处境。面对困境,我们既不能降格于生物性地本能适应,也不能祈求于万能神灵的施舍,当然更不能如杨子般见歧路泣之不已,而只能在实践中以实践的方式得以突破。因为“全部社会生活在本质上是实践的”,^[3]实践是检验真理的唯一标准,脱离实践的任何讨论都是一个纯粹思辨的哲学问题。同时,“人的本质不是单个人所固有的抽象物,在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”^[4]而这一切关系无非是一种利益关系,包括无形的精神追求和有形的物质满足。因此,利益是我们在实践中以实践的方式突破困境的唯一真实发力点。逻辑与实践已经充分证明,权利的实效性取决于权利主体与权利客体间的利益相关度,也就是说,打破既有利益格局,允许国际性第三方的合法性进入,在多元利益主体的正向博弈中检验并创新课程管理改革理论,应当是问题源头活水式解决的路径之一。

学校教育功能的复杂性以及课程在学校教育中的特殊角色,决定了因课程管理权的让渡而产生的影响必然指向于教育自身及其所处的社会环境。从系统论角度看,积极影响如下:①增强我国学校教育课程资源供给路径的开放性与多样性,弱化目前课程资源供给的单一性与封闭性,活跃教育市场,充分满足各方利益相关者的积极诉求。②将国际先进的课程理念、实施模式及评价模式等,逐步融入我国课程改革的实践之中,这对于丰富我国课程理论,构建本土化教育学具有相当的建设性意义。③课程是文化的有效载体,课程管理权的适时让渡可以成为中外文化沟通与交流的积极平台,促进我国文化软实力的提升。④对于营造教育主权说的争鸣态势,构建中国教育主权观具有积极影响。

三、课程管理权让渡的实施方法

如上所述,依据管理实施的层次性与有效性,我们可以将课程管理权分为课程设置权、课程实施权和课程评价权三个组成部分,但是受各层次属性与实现方式不同的限制,课程管理权的三个组成在让渡实施中存在一定的差异。

(一) 课程设置权

课程设置权是国家对其境内学校和其他教育机构课程设置与否的最终决定权,它表明的是一个国家在课程管理权让渡中的主权边界,是学校课程管理权中的核心权利,不可谈判,不可让渡,否则即会蜕变为教育主权的出卖或沦丧。在实践中,基于外方教育机构合作动机的正向激励,课程设置权的不可让渡性可以表现在两个层面,一是在中外合作教育机构中,实行课程设置中外协商制度。但是协商机构或组织中人员组成的比例配置必须以中方为主。1925年北洋政府《外人捐资设立学校请求认可办法》的6条规定和2003年《中华人民共和国中外合作办学条例》对此都有说明。二是在外方独资教育机构中,实行课程设置审核制度。即中方不直接参与课程设置,而是由外资教育机构根据其自身的教育资源优势,及在中国的发展定位,自行设置。但是这一设置必须接受来自中方的最终审核。

(二) 课程实施权与课程评价权

课程实施权是指将以教材为载体的课程内容,在学科教学的实践中转变为现实的权利。从整个课程体系来看,课程实施权扮演着体现课程理念与取向、实现目标与内容的工具性角色,是学校课程管理权中的实践操作性权利,属于非核心权利。

课程评价权是指根据学校教育培养目标,对课程计划、课程标准、教材以及课程实施的过程与结果,进行定量测量和定性描述,进而做出事实判断和价值判断,以期寻求课程品质改善的权利。正如美国评价专家斯塔弗尔比姆(D.L.Stufflebeam)所言,评价是“为决策提供有用信息的过程”,“评价最重要的意图不是为了证明(prove),而是为了改进(improve)”^[5]。在这个意义上,我们认为课程评价权同样属于课程管理权中的非核心权利。

在让渡中,对于实践操作性强的非核心权利,我们可以在严格遵循国家《宪法》和《教育法》精神的前提下,以国家教育改革发展战略为指针,根据各级各类学校教育的性质及地区差异、校际差异,基于教

育服务的市场理念,选择“招标采购”的模式将我国课程管理权中的实施权与评价权让渡于他国教育机构或组织。由此可以衍生出三种情况:一是将课程实施权与课程评价权完全让渡于外方;二是保留课程实施权,让渡课程评价权;三是保留课程评价权,让渡课程实施权。其中,第一种情况是学校课程管理权让渡中最为彻底的选择,它充分体现了让渡方对实现自己教育利益最大化的决心和信心。后两种情况是阶段性的递进选择,其虽然显得相对保守,但却也是明智与本能之举。在具体实现的路径选择上,我们认为可以有行政合同与法律授权两种路径。行政合同者即是政府以合同形式将这两种权利的全部或部分,委托给具备相关资质的他国教育机构或组织来行使,并直接承担相应的法律效果。法律授权者即是政府通过法定程序,依法将二者全部或部分转让给他国教育机构或组织,后者据此以独立法人的身份行使该项权利,并独自承担该项权利的法律效果。在实践中,由于教育功能的复杂性和改革的风险性,我们更多主张采用让渡的后两种形式,即部分让渡而非全部。

四、课程管理权让渡的保障措施

在我国,教育主权让渡研究虽然是初步的,但改革开放的基本国策与渐趋深入的全球化,决定了主权让渡视域中学校课程管理权的分层与让渡必然是我国当前教育改革进程中不可避免的现实课题。而教育育人的本质性,及其功能的复杂性决定了这一让渡,应经得起民族心理、法律制度、民族文化、利益划分等的逐一审视。

(一) 化解民族心理的排斥

19世纪中期以后,中华民族在西方列强的殖民侵略中,遭遇了千年未有之变局,主权沦丧,国破家亡。一个多世纪的艰辛历程虽然使我们最终赢得了完整主权,取得了民族独立。但是曾经的耻辱与苦难却一直是我们中华民族心理挥之不去的集体隐痛。因此,面对我国课程管理权的让渡实施,我们会产生本能的心理排斥,并以或隐或现的方式进行抵制。所以,如何化解民族心理的排斥将是我国学校课程管理权让渡具体实施中可能遇到的前提性障碍。

(二) 落实相关的制度保障

目前我国的《中外合作办学条例》和《中外合作办学条例实施办法》虽然对改革开放中的中外教育合作,进行了较为详细的规定。但是学校课程管理权的让渡与否并没有在其间得以明确体现;而《教育法》

和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》也只是以较为笼统的“鼓励”口吻对教育开放中的中外教育合作的多元化方式给予肯定。但这显然与“良法”所必备的明确性、具体性和操作性强的特征相距甚远。

(三) 重视各类教育让渡的差异性

各级各类教育虽然在终极意义上都遵从于教育目的本身,具有教育的共同属性。但是这并不能消解其各自的独立性。因此,我们在学校课程管理权的让渡实践中,应当着眼于单个教育目标与整体教育目标互融共生的前提下,寻求“差异性”的制度安排与政策设计,而不是划一式的齐整。

(四) 注重民族文化的继承与创新

课程是文化的载体,那么在学校课程管理权的让渡性实施与评价中,他方教育机构或组织能否“忠实”将课程设置权所认可的法定内容全部交给学生?换言之,除法定内容之外,有没有其他“非法内容”被悄悄带入?显然,这对民族文化的有效传承与创新

存在可能的隐性消解。

(五) 落实教育利益的有效划分

利益是合作双方的联系纽带,那么在学校课程管理权的让渡实施中,能否构建一个利益各方相关者“共同同意”的利益划分机制,将是无法回避的现实问题。其间就包括中外的利益划分及中央与地方的利益划分。否则,很有可能导致教育主权的隐性弱化和国家教育利益的无形受损。

参考文献:

- [1] 王金云. 我国课程管理问题研究综述[J]. 河南大学学报(社科版), 2011(5): 141-146.
- [2] 王洪席, 靳玉乐. 课程改革: 基于改革方法论的反思[J]. 现代教育管理, 2011(2): 10-13.
- [3] 马克思恩格斯选集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 60.
- [4] 陈玉琨等. 教育学文集·教育评价[M]. 北京: 人民教育出版社, 1989: 263.

Thoughts of release about the Power of Course Management in Perspective of Sovereignty

HU Shaoming

(Department of the Educational science and technology of Baoji University of Arts and Sciences,
Baoji 721016, China)

Abstract: The power of course management which ensures the aims of education realized normatively and effectively is implemented by the national education administration, in which there exists three sides: offering, implement and estimate of the courses. However, power in course offering is the core which must not be released, and the others could be released properly. But all of them have to be scrutinized strictly in the following aspects: national psychology, legal system, release level, culture protection and division of earning.

Key Words: educational administration; educational sovereignty; power of course allocation; power of course implementation; power of course assessment; release

[编辑: 胡兴华]