

国际上儿童青少年参与教育决策的发展及启示

薛巧巧

(四川师范大学 教师教育与心理学院, 成都 610066)

摘要:国际上儿童青少年参与与其相关的教育决策,随着儿童权益运动的兴起而发展,伴随着对儿童青少年认知的转变、学校改进运动的实证研究和公民教育的实践需求而逐渐发展,形成了以 Rudduck 参与阶梯模式、Lundy 公约解析模式为代表的参与范式,并在传统社会调研基础上积累起针对儿童青少年参与的技巧、策略和注意事项,其应用领域包括政策制定、公共服务、学校教育和家庭事务,为我国提供了观念转变、政策制定、模式探索、人员培训和研究深化等方面的借鉴和启示。

关键词:儿童青少年;教育决策;儿童青少年参与

中图分类号:G40 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)02-0099-11

儿童青少年参与与其相关的决策受到传统观念的制约,曾广受争议。经过国际上众多学者、教育工作者、政府与非政府机构的长期努力,征询儿童青少年意见,加强其在相关决策中的参与,逐渐由边缘理念转变为主流认知,从单纯的言论主张发展到成熟的理论体系,并成为许多国家在进行学校教育改革和公共服务规划时的一种共识。教育决策对儿童青少年来讲尤为重要,让儿童青少年参与教育决策不仅有利于政策制定、学校发展和民主建设,也有利于儿童青少年在与之相关的教育问题上发挥自主性、能动性和主人翁精神。本文系统梳理了国际上儿童青少年参与教育决策的历史沿革、范式策略和应用领域,并总结了国际经验对我国的借鉴意义。

一 历史沿革与发展

推动儿童青少年参与与其相关的各类决策,包括教育决策,从根本上讲是出于更好地保障和实现

儿童权益的需要。国际上第一次有关儿童权益的正式声明是在 1924 年发布的,主要着眼于为无家可归的儿童提供支持;第二次声明是在 35 年之后发布的,仍然着眼于儿童福利,但开始将眼光投向儿童青少年的学校生活。20 世纪 70 年代,英国年轻人自己发起了对学校组织结构的改造,之后越来越多的学者,例如英国的 Stenhouse 开始倡导从学生的视角去看待和推动学校的改良。1979 年是国际儿童年,儿童权益运动的着眼点又重新回到了儿童保护,并将重心放在了社会福利方面。直到 1989 年,联合国发布的《儿童权利公约》才将儿童保护与儿童参与这两个方面统一在一起;将听取儿童青少年的意见看作是保障他们权益的基础。该公约也被看作是儿童青少年有权对影响他们生活的事件发表意见的最初宣言和协定。公约颁布后,为儿童青少年提供福利保障的各类公共服务机构,各级学校以及学术界

收稿日期:2017-05-05

基金项目:四川省教育厅课题“国际上关于学生参与教育决策的研究及其启示”(14SB0015)的研究成果。

作者简介:薛巧巧(1981—),女,四川成都人,四川师范大学教师教育与心理学院副教授、硕士生导师,研究方向为比较教育和教师教育。

都开始了对儿童青少年参与与之相关决策的探索。可以说,国际上儿童青少年参与教育决策的兴起和发展离不开四种主要思潮的推动:儿童权益运动提供了法律和政策上的保障;对儿童青少年认知的转变肯定了其参与决策的可能性和必要性;学校改进运动展示出一系列儿童青少年参与决策成效的实证支持;此外,民主政治下的公民教育也呼唤着儿童青少年更主动、更广泛地参与各类决策。

(一)儿童权益的提出与发展

儿童青少年参与教育决策体现了他们的话语权和参与权,这两者从属于儿童权益,它不只是成人的良好意愿,更是儿童青少年的合法权利。1989年,联合国教科文组织的儿童权益委员会(UNCRC)(以下简称“委员会”)颁布了《儿童权利公约》(以下简称《公约》),清晰地定义了儿童^①权益的三个维度(3P模式):提供(Provision)、保护(Protection)和参与(Participation)^②,明确提出了尊重儿童青少年的话语权和参与权应被视作保障其权益的基础。尤其是公约第十二条^③要求缔约国^④必须保证儿童青少年可以就与之相关的事务自由表达意见,其意见必须得到认真听取和酌情采纳,这使儿童青少年由单纯的被保护对象成为了意见表达的主体^{[1]1-10}。在公约推动下,世界许多国家和地区进行了儿童青少年参与教育决策的探索和实践。英国颁布《儿童法案》(Children's Act, 1989)和《教育法案》(Education Act, 2002)为儿童青少年的话语权和参与权立法;还通过教育部的一系列文件^[2-3],要求儿童青少年的意见应成为政府各部门、地方教育局和学校制定与之相关政策时的核心依据;地方政府也出台并不断更新指导学生参与决策的行动指南^[4-5]。德国、芬兰、荷兰和瑞典等欧洲国家也有类似体现公约第十二条精神的立法和改革。其他一些洲的国家,例如日本、澳大利亚、加纳等也都采取了一系列措施,促进儿童青少年在学校、家庭、公共服务中参与相关教育决策^[6]。儿童权益运动的发展,不仅为儿童青少年话语权和参与权的确立奠定了法律和政策根基,更为儿童青少年参与与其相关的教育决策积累了大量的案例和经验^[7]。

(二)对儿童青少年认知的转变

一直以来,儿童青少年被认为不足以形成和表达自己的意见,因此难以享有参与决策的权利。传统社会学和心理学倾向于将儿童青少年看作是社会

建构的产物,是社会文化的被动接收者;或将其视作“形成中的个体”,忽略其具有的独立信条、自主选择和社会关系^[8]。成人看待儿童青少年,要么认为他们“受威胁”,强调对他们的保护;要么认为他们“有威胁”,要求加强对他们的控制^{[9]1-8}。在“成人最清楚孩子的需要,而孩子本身并不清楚”的思想指导下,与儿童青少年相关的决策被成人取代,导致儿童青少年本身的意愿时常被忽略^{[10][11]28-31}。

从20世纪70年代起,一种新型的社会学认知提出应将儿童青少年看作独立的社会角色,尊重其意见,理解其立场^{[12]112-139},从而将注意力放在儿童青少年意见的表达和听取,以及成人在此过程中所提供的支持和帮助上^[13]。研究表明,幼儿、少年和青年都能在意见征询中贡献符合自己年龄层次的想法^[14]。随着时代进步,迅猛发展的信息技术使当代儿童青少年较以往的同龄人更易获得多种咨询^{[15]1-18},消费者至上的理念也为教育机构重视儿童青少年的意见提供了契机。新的研究不仅着眼于将儿童青少年作为有效的信息来源,更让他们参与到意见征询的研究设计中,他们不再被动发声,而是与成人一起建构更好的发声方式^[16]。虽然认为孩子是成人的附庸、不能表达意见、不应参与决策的想法仍普遍存在,但越来越多的人形成了一种共识:听取儿童青少年意见,有助于更好的教育决策、更好的权益保护和更好的多边沟通;反之,忽视其意见,可能导致滥用成人权力、损害孩子权益、忽略孩子意愿等问题。认知的转变,一方面肯定了儿童青少年参与教育决策的能力,另一方面也改变了儿童青少年与其他社会成员互动时的地位关系、角色限制和决策机制^[17-18]。

(三)学校改进运动

20世纪60年代起,从北美、欧洲、大洋洲等发达国家到发展中国家都经历了一个旨在改善学校的学习环境和内部结构用以提高学生成绩、完成教学目标国际性教育改革运动^[19-20]。各类实证研究表明:在改进学校过程中,增强学生的参与,对学校发展至关重要。不论是在改善学校制定的目标策略,还是优化学生的学校生活体验,提高教职员工的培训质量,抑或是加强改革措施的贯彻执行上,听取学生意见、加强学生参与都带来了不同方面的积极作用和效果^[21]。各国学者开始注意到学生参与在学校决策过程中的缺失,开始倡导学生应该并且能

够成为学校改进的伙伴,而不应仅仅被视为学校改进的结果。美国学者早在1992年就质疑了学生自身体验在教育研究当中的缺失^{[22]465-485},从而提出了“学校改变的有效方式之一就是开始倾听学生的意见”^[23];英国政府支持的一系列教学研究项目,展示了学生在学校的教学、管理和考核中均可以提出大量建设性意见和建议,推动学校的改革和发展^[24]。加拿大等国也有类似研究^[25]。虽然有学者指责学生参与和学校改进之间缺乏明确的因果关系,另外还存在学校迫于考核压力牺牲学生意愿,或者习惯于让学生仅仅是保持安静、服从管理等问题,学校改进运动还是为儿童青少年参与教育决策提供了实证依据和实践平台。

(四)公民教育的演进

公民教育在许多国家都是学校的必修课程(有的国家也作“政治教育”或“德育”),政府对民主参与的引导和对公民教育的重视为鼓励儿童青少年作为社会成员参与包括教育决策在内的社会事务提供了契机^{[26]186-204}。人们逐渐认识到真正有效的公民教育不能停留在说教,必须要实践,不仅要为学生提供民主社会的相关知识,更要为他们在学校、社区等更为广泛的社会事务中发表意见、参与决策创造条件,让他们熟悉如何在团体中表达看法、倾听他人,捍卫观点、分享权力和承担后果,学会创造性、批判性、独立性地思考,懂得礼貌地质疑和反对等等^{[27]13-28}。这些可以帮助儿童青少年成为更有责任感、更有担当的家庭、团体、社区成员,从而最终成长为一个合格的公民^[28]。公民教育的演进为儿童青少年参与教育决策提供了政治需求。

二 参与范式及策略

日益增多的儿童青少年参与教育决策的实践也暴露出不少问题,较为突出的就是形式主义:不少意见征询和参与活动出发点虽好,其结果却是儿童青少年的意见被操纵、曲解,沦为成人意图的粉饰。要保障儿童青少年“有效”参与与之相关的教育决策,需要有方法论的指导^{[29]11-25}。在学者们的长期努力下,参与范式和策略的探索取得了进展,较有代表性的是Rudduck和Lundy的研究。

(一)Hart、Lansdown和Rudduck的参与阶梯

参与阶梯最早是为成年公民的民主参与设计的,从最低层级的被操纵、被整治,到被告知、被咨询,再到被安抚、相互合作,最终通过参与选举保障

自身权益^[30]。在此基础上,Hart根据幼儿园和中小学的实际情况,设计了适合儿童青少年的参与阶梯^{[31]8}(见图1)。Hart首先区分了两种不同性质的活动:非参与性和参与性的。非参与性活动也可视为伪参与性活动,在这类活动中,孩子意见或“被操纵”或“做装饰”或“走形式”,孩子对于交流的话题、方式和结果没有话语权;而在Hart定义的参与性活动中,孩子的自主性逐级提高,发起活动、提出问题和做出决策的主导权逐步从成人转移给孩子^{[31]8}。Lansdown在Hart的基础上对孩子参与相关决策活动作了一个三分法:意见征询、自主决策和自我维权^[32]。其中,“意见征询”指成人主动了解孩子的经验看法以作出更好决策,活动由成人发起和主持,孩子无法预见也不能左右自己意见对决策的影响;“自主决策”为参与者提供了更多主动性,活动虽由成人发起,但过程往往由孩子主导,孩子可以挑战或者影响决策结果;“自我维权”进一步对儿童青少年赋权,孩子可以采取行动自主回应他们认为重要的事项,关注问题由孩子提出,参与过程由孩子主导,成人角色变为辅助而非主宰。

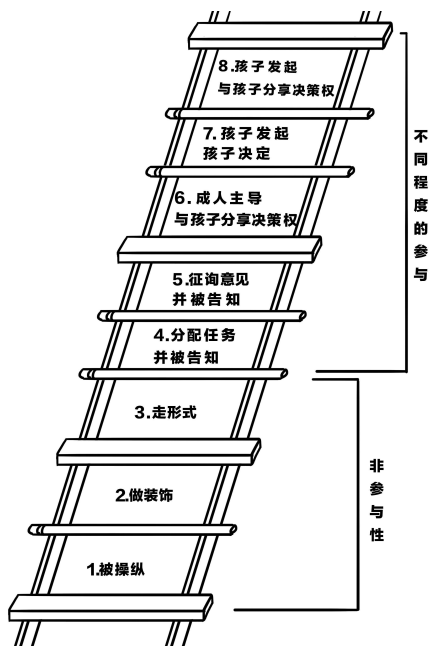


图1. Hart参与阶梯

Rudduck等沿袭了Hart和Lansdown分类法的精神,并基于在学校大规模、长时间的研究,总结出学生可以在学校管理及教学决策中扮演如下四种角色:

信息来源——学生仅仅是决策调研的信息

来源,不能左右决策进程,也无从得知决策结果;

参与者——学生通过积极参与成人发起的意见征询,影响决策结果;

调研者——学生参与决策调研的设计,更大程度影响决策结果;

发起者——学生根据自身需要,与成人共同发起决策调研,深度参与调研设计、信息采集、数据分析和回顾反思,对决策过程和结果有更为主动的影响。

这一分类法又被运用于 Rudduck 所进行的一系列学生参与的研究实践中用以判断学生的参与度和有效性^[33]。

对上述分类,McNeish 等指出,要避免一种误解,即所有的意见征询和参与活动都一定要达到参与度的最高层级^{[26]186-204};采取何种层级,应依据具体条件和针对问题实事求是地进行选择,甚至同一活动的不同阶段都应依时依势选择最佳方式。

(二)Lundy 公约解析模式

在 Rudduck 的基础上,Lundy 从全面理解公约精神着眼,对公约进行了解构,并基于大样本实证研究^⑤,建立了可以广泛应用于学校、社会机构和政府部门用以进行与儿童青少年相关的教育决策时听取儿童青少年意见、增进其参与的模型(见图 2)^[34]。该模型在 2013 年首次发表后,不仅受到了学术界的广泛关注,也逐渐被各类机构予以采用。例如欧盟委员会和联合国儿童基金会将此模型用于培训负责儿童青少年相关工作的员工;2015 年该模型被写进爱尔兰国家儿童参与策略的核心条款;2016 年儿童救助会使用该模型来搜集 70 个国家 1693 个孩子对公共开支的看法。

该模型包含“空间、声音、听众、影响”四个相互关联又各有侧重的基本面,对应公约第十二条为主的一系列条款,对儿童青少年意见的表达和生效两个层面进行了解析。

空间:表达的机会。Lundy 认为,存在鼓励儿童青少年发表意见、分享观点的空间,是他们能够参与决策的先决条件,即起点。创造空间时,首先要就“参与什么”和“怎样参与”听取参与者意见,了解他们关注的问题和倾向的方式。空间要有包容性,允许多种意见并存,不以主流抹杀小众;且有安全性,尊重参与者自身意愿,保护参与者个人隐私。空间

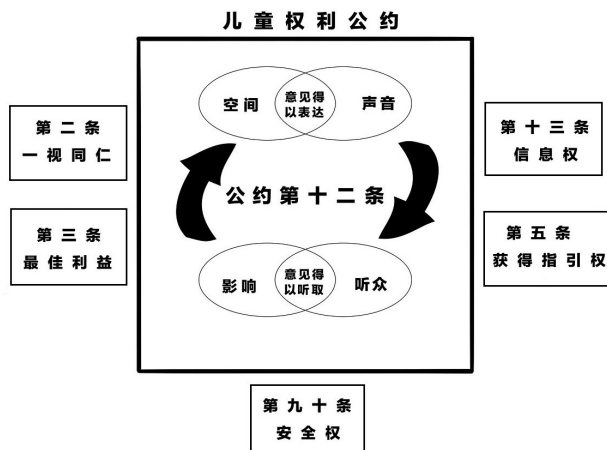


图 2.Lundy 公约解析模式

创设是否成功,还取决于听取意见者是否做好了心理和技能上的准备。

声音:意见的形成。Lundy 指出,即便存在听取意见的空间,儿童青少年能否成功参与教育决策,还有赖于他们能否真实有效地表达自己的想法。有些情况下,儿童青少年可能需要借助他人帮助来形成和完善自己的观点。根据公约第五条,儿童青少年有权得到来自成人的指引,以更好地保障自身权益。因此,教师及其他儿童青少年工作者应该通过职业培训提高对公约的认识和理解,为孩子提供必要的信息、适宜的条件、足够的时间,甚至相关的技能,以支持他们充分表达意见^{[35]122-134[36]130-154}。

听众:意见的听取。在 Lundy 看来,要求儿童青少年所有意见都能直达最终决策者,或认为儿童青少年参与决策就能保证出现不同结果这类想法过分理想化,但至少应该建立由专门人员和机构负责的听取孩子意见的正规渠道。搜集和听取儿童青少年意见的成人,要了解儿童青少年这个群体的特殊性,明白其意见可能通过绘画、摄影、表演等多元方式呈现,并要具备分析理解这些意见的能力。

影响:表达的结果。保障儿童青少年话语权和参与权的真正挑战,不仅仅在于意见的听取,还在于表达的结果。话语权和参与权同时对对应着知情权,儿童青少年需要知道他们表达意见对决策结果产生的影响。虽然没法确保所有意见都得到采纳,Lundy 建议儿童青少年和决策者之间应建立有效的沟通机制,成人应向参与的孩子们说明他们的意见会以何种方式影响和改变决策进程及结果。

(三)方式、策略和注意事项

儿童青少年参与教育决策除了要考虑使用的模型框架之外,方式策略的选取也同样重要。标准的社会学调研方法,如访谈、问卷、叙事和观察等,同样适用于采集孩子们的意见,但在运用过程中要考虑到儿童青少年这个群体所呈现的特性而对研究手段进行相应的调整。以问卷调查为例,研究表明,只要以适当方式呈现,小到7岁的孩子已经能够填写问卷调查^[37]。须注意的是,由于孩子受环境影响大,填写问卷的地点不同,可能导致孩子回答的差异。此外,填写冗长的问卷,很容易让孩子丧失兴趣。可以采用调研者与孩子面对面问答的方式:一方面,调研者能够帮助孩子解释难懂的问题;另一方面,调研者可以请孩子进一步阐明其模糊的回答。访谈也是征询意见的常见办法,但用在孩子身上存在不少局限。如许多学者担心孩子可能在突如其来的问题面前变得少言寡语,而且孩子习惯了老师的指导和标准答案,在回答问题时可能会去揣度成人的意图和“正确答案”^{[38]659-680}。相对而言,小组讨论这种方式对孩子可能更自然、更易于接受,且有助于他们思考。然而,这种方式也存在挑战,例如组里一部分孩子可能比别的孩子更加内向,在这种情况下耐心、包容以及良好的活动设计和进程控制都非常必要^[39]。不论是问卷、访谈或讨论,恰当使用诸如卡片、图片、照片、录像等辅助道具,往往能起到积极作用。除上述传统调研方式外,征询儿童青少年对某项教育决策的意见,可以运用许多创新形式,例如场景模拟、角色扮演、日记、诗歌、绘画、讲故事、建议盒、任务单、匿名墙和涂鸦墙等等^[40-42];对于年龄小一点的孩子,比起传统的纸笔或对话,可以让参与者通过肢体行为表明观点,比如让孩子们选择站在直线的不同位置或房间的不同角落以表达自己的立场和认可度等等。对儿童青少年而言,这类活动可能比填写问卷或回答问题更有趣、也更易参与。研究还表明,当活动是由孩子们自主设计、自行推进时,孩子们的参与热情尤为高涨^[38]。要警惕的是使用这类方式不能一味求新,要参照涉及的主题、背景、阶段和对象因势而定。近来,线上征询儿童青少年对教育政策的意见的做法也日渐增多,其优势在于涉及范围广,回复速度快,数据分析便捷;然而,也存在公平性和安全性问题,如接触不到电脑和网络的孩子可能被排除在外,参与者的隐私没有被保护等。即便如此,这种新的方式仍有可能促进儿童青少年对教育

决策的参与,例如1998年的青少年峰会就设置了网上论坛,搜集了139个国家超过3000名未成年人针对各类教育问题的不同意见^{[43]123-144}。

此外,邀请儿童青少年参与教育决策从一开始就要有清晰的价值框架,成人和孩子都要清楚该活动的性质、目的、各自的角色定位等,征询意见过程中要注意遵守社会调查的道德准则,包括知情权、隐私权和退出权等^{[44]57-70}。

三 应用领域及实例

提到儿童青少年参与教育决策,往往只联想到教育政策或学校规章的制定,其实这种参与可以发生在多个层面的不同领域。早在2003年,联合国儿童基金会就将儿童青少年可以参与决策的领域梳理为家庭、社区、学校和更为广泛的社会生活。具体说来,国外儿童青少年参与相关的教育决策主要可以涵盖公共服务、学校教育和家庭生活等几个方面。

(一) 公共服务

各国政府和非政府组织为促进本国儿童青少年发展都会提供各类公共教育服务,包括拨付教育款项、设立教育机构、建立游戏场所和保障福利设施等。过去30年,将儿童青少年看作是能动的社会事务参与者并在与其相关的决策中享有话语权和参与权的观点日益获得支持,不少国家通过儿童青少年的论坛、委员会和议会等形式来实现其对公共事务决策的参与^[45]。例如英国设立了地方青少年论坛、自治会、专门集会和议会,作为青少年表达意见的正规途径^[46]。诸如此类的还有法国的青少年委员会,斯洛文尼亚和津巴布韦的儿童议会,尼泊尔的儿童俱乐部等等。在公共教育机构的考核和评估中,儿童青少年的声音也日益受到重视,例如英国教育督导局(Ofsted)在对学校进行督查时必须听取学生意见。此外,一些地区性或国际性NGO组织的大型公益活动和调研项目也逐渐成为儿童青少年表达看法和参与决策的途径。

(二) 学校教育

与儿童青少年相关的众多教育决策都在学校形成、发生和执行,学校也是成人与孩子联系最紧密、互动最频繁、甚至矛盾最尖锐的场所^{[47]81-96}。因此,倾听学生意见,加强学生对相关教育决策的参与,在学校显得尤为重要。孩子们在学校可以通过班级委员会、学生会等学生自治组织来表达意见,也可以通过选举和派出学生代表参加学校管理委员会(校委

会)来影响相关决策。不少学者都推崇学生参与校委会这种参与形式,认为校委会机制可以“在一定程度上创造机会让孩子们对学校政策的制定做出自己的贡献”^[48];有学者认为校委会应该成为学生参与学校决策的结构性途径^[46]。不过,学校固有的等级制和权威制可能使这些学生参与形式难以实现或名存实亡。在已有研究中,不少学生对本校校委会持讥讽态度,认为学生代表仅是个装饰,学生仅能对无足轻重的事情发表看法,学生意见不被采纳的原因也无从得知^[14]。

除了校委会这种形式,学生还可以通过师生互动、校本调研等多种方式,参与课程设置、教学设计、学业评估、学校管理等学校教育决策的方方面面。CPTL 和 CPAL 是两个较有代表性的项目,这两个项目均由英国经济社会研究委员会教学研究计划支持。CPTL 主要研究学生如何更好参与学校教学和管理,涵盖 6 个子项目,历时数年,有 43 所学校参与;CPAL 研究学生如何参与学业评估。研究发现,学生通过谈论自己的学习以及与成人共同设定目标,使其对教学任务和学校管理有了更强归属感;在此过程中,他们的自我认知得以提升,变得更有责任感和主人翁精神;该研究同样让教师对于学生能力有了深入了解,对自己熟悉的教学领域有了全新视角。

(三)家庭事务

家庭中直接或间接的涉及儿童青少年的教育决策非常多,例如家庭纪律、学校选择、学习时间、亲子关系等等。此外,家庭是孩子学习参与决策的第一个场所,也是孩子学习尊重他人同时表达自己观点的理想地点。委员会指出:“国家政府应该通过立法和行政手段鼓励父母及其他监护人在与儿童青少年相关的决策上倾听他们的意见并给与充分考虑”,还主张推行父母教育课程以培养尊重孩子意见的父母^[49]。当代儿童青少年掌握信息更多,对参与家庭事务更为主动,然而通过何种方式使孩子更好参与家庭内部决策却鲜有研究。在有限的研究当中,有发掘孩子对父母行为和家庭关系看法的^[50]¹³⁰⁻¹⁴⁴;或是孩子对家庭纪律和体罚的意见的^[51]。Thomas 等学者指出,儿童青少年可以通过多种形式参与家庭决策^[48]。事实上,开明的家长从孩子幼童时代起就经常征询孩子的意见。现代家庭中,这类协商非常普遍。孩子还可以通过正规途径表达其教育需求,

以影响诸如法庭离婚判决等。阻碍儿童青少年参与家庭内部教育决策的仍旧是成人与孩子的关系定位;孩子权益往往让位于父母操控。显性和隐性的家庭纪律束缚着儿童青少年,使其在相关决策中没有发言权,只能默默忍受后果^[52]。

四 借鉴意义和启示

通过国外的理论研究和实践经验我们可以总结出儿童青少年参与教育决策所具有的一系列带有普遍性的积极意义。事实上,儿童青少年话语权和参与权的发展同样影响到了中国,我国的政府和非政府机构、学术界、学校和大众都在这方面做出了一系列积极的探索。虽然其深度和广度还有很大的局限性,但是在新的时代背景下,我国推动儿童青少年参与教育决策在面临挑战的同时也具备很多机遇,国外的经验和教训也为我国提供了观念转变、政策制定、模式探索、人员培训和研究深化等方面的借鉴和启示。

(一)在我国推进儿童青少年参与教育决策是必要的

前联合国秘书长安南曾说过:“儿童青少年为我们带来了他们的观念、希望和梦想。他们让公约的价值得以显现。他们为我们贡献了他们所独享的二十一世纪的年轻感受。”^[45]⁶ 总结起来,推动儿童青少年参与教育决策有四个方面积极作用。第一,从根本上保障儿童青少年的权益。儿童青少年应该享有表达观点和影响决策的权利,这是保障儿童青少年其他权利得以实施的基本前提。第二,推动民主政治建设。民主政治的建设始于儿童的青少年,只有儿童青少年在实践当中操练和掌握了如何倾听、表达、坚持和妥协,他们才具备成为民主社会积极参与者的有效知识和能力储备。第三,有助于做出更好的教育决策。正如在学校改进运动中所体现出来的,学生以自己独特的视角为学校的规章制度、课程设置、考核标准、管理方式等提出了自己独到的见解,这些见解不仅能够引导成人关注可能被忽略的重要方面,采纳这些意见还能增强学生对自己学习环境的认同感和归属感,从而真正有效地改善学校的学习和生活体验。第四,有助于建立更好的儿童青少年和成人的关系。许多实证研究表明,与我们担心的儿童青少年拥有权力却不承担责任相反,当儿童青少年真实有效地参与到与之相关的教育决策中时,他们变得更加自信,有责任心,好沟通,更容易

与教师和父母合作,从而减少很多儿童青少年和成人间不必要的紧张和冲突,有助于建立更和谐且有建设性的师生、亲子关系。

反观我国,无论是当前的新课程改革,还是学校公民教育的开展,又抑或是教育信息化对教育方式和学习方式的冲击,都要求我们在尊重儿童青少年话语权和参与权的前提下,进一步建立他们表达意见的渠道和途径,更好地实现他们的教育权益。因此,应改革我国的课程体系和学校设置,推进有中国特色的社会主义公民教育,使儿童青少年更加和谐地参与到教育决策中来,并由此成为自己参与的受益者。

(二)我国对儿童青少年参与教育决策的探索

中国是《公约》的发起国和缔约国之一。《公约》签订后,中国比照《公约》精神颁布和修订了包括《中华人民共和国未成年人保护法》在内的一系列与儿童青少年相关的法律法规,而政府部门和群团组织如民政局、妇联等均组织了对公约精神的学习。正如有的学者描述,从20世纪90年代开始,“儿童权利的实现在我国经过了从认识上的空白到法律上的建构再到实践上的尝试三个阶段”^[53]。然而,中国对《公约》精神的贯彻大都体现在福利、安全等“保护”维度上,忽略了儿童青少年在决策过程中的参与。委员会对中国儿童权益报告的回应中特别提出儿童青少年不仅需要拥有表达意见的途径,这些意见还应该在政策制定、学校教育和家庭事务中得到重视和听取;此外,委员会还鼓励儿童青少年自己的组织参与到包括教育政策等相关决策的制定中,并建议设立专门机构和正规途径以代表孩子们的想法。

值得一提的是,我国在与联合国儿童基金会合作开展的“基础教育与儿童早期关爱”教育项目中进行了“爱生学校”的尝试,对儿童青少年的各项权利尤其是参与权给予了特别的关注。该项目以西部12省、区、直辖市部分中小学为实践基地,通过对中小学校长和教师的培训,希望推进参与学校以学生为本,改善学校、社区、家庭之间的关系,使其更符合公约的理想,为儿童青少年参与学校事务提供有效场景,唤醒他们的参与意识,提高他们的参与能力。然而,在实践中,“爱生学校”的“实然”状态与“应然”状态相距甚远,校长和教师受到传统观念的制约而导致孩子集体“失声”^[53]。学者孙云晓将这种现象

概括为儿童的“集体失语症”,即由于长期以来儿童不被鼓励参与学校、家庭或公共事物,参与能力较弱,大多数情况下都是沉默的;即使有机会说话,也难以形成独立的声音;在儿童话语中,通常可以看出成人对他们的控制和影响;成人不习惯听儿童独立的声音,习惯用自己的价值观来判断儿童的对错。

一直以来,认为孩子要听话服从的传统观念仍是中国儿童青少年在其相关决策中享有话语权和参与权的重要阻碍。虽然社会发展和经济改善,尤其是之前的一孩政策使独生子女在家庭和学校中的地位显著提高,其意见也得到了成人前所未有的重视,他们对重大决策尤其是教育决策的影响仍然微乎其微^[52]。在学校管理方面,大部分学校都设立了班委会、少代会、团委和学生会等学生组织,也有部分学校会让少数学生代表参与一些决策活动,然而,多数情况下,学生组织完全被成人操控,极为有限的自治权压抑了学生组织的自主性和创造性,也使其难以成为学生表达真实意愿、影响校方决策的有效途径;另一种积极做法是不少学校将学生评价作为考核教师的标准之一,但缺点是存在显著的形式主义,即学生意见对教师任免升迁的影响无从得知,反而损害了学生参与的积极性。在学校教学方面,新课改确立了学生在教学活动中的主体地位,客观要求学生更多参与教学的设计、实施和评估。我国学者李宝庆、刘宇等已开始对学生参与课程设计和学校变革的国外经验进行介绍,并对本国模式进行摸索。但总体说来,我国学术界对学生参与的具体方式和渠道缺乏系统深入的研究。

另一个视角是冯建军等学者开始从参与式公民教育、积极公民教育和协商民主的角度关注儿童青少年在学校领域的民主参与和意见发表,主张学生以积极、主动的姿态投入公共生活之中,通过主动参与和平等交往来实践公民的公共精神、道德、理性并培养公共参与能力,最终成长为合格公民;他们还提出学生的公民参与在范围上可以包括学校、社区和社会。当然,也有学者在学生在校民主参与呼声渐高之时,对民主在学校治理和师生关系中所能运用和实行的界限作了冷静的反思。所以,对学生在校进行民主参与的探索,学界还有很长的路要走。

(三)国外经验带来的借鉴和启示

首先是观念转变。国外儿童青少年参与包括教育决策在内的一系列决策存在的主要阻力还是来自

于成人的不信任和不重视。要真正在全社会范围内形成一种儿童青少年可以并且应该参与决策的共识,必须从转变成人的观念入手。这主要包括两个方面观念的转变:一是明确儿童青少年享有话语权和参与权,即与儿童青少年相关的决策机构,不论是政府部门、服务机构,还是学校甚至相关家庭成员,都必须意识到听取和采纳儿童青少年在相关教育决策上的意见不仅是出于成人的良好意愿,而且是相关法律法规的要求;二是承认儿童青少年具有参与决策的能力和效用,要认识到孩子具备成人没有的独特经验和视角,对制定合理的教育决策至关重要,要从简单要求他们听话服从转变到尊重、听取并酌情采纳他们的意见和看法。

观念的转变不会自然而然地发生,这就要求有相应的政策配套和人员培训。从国外的经验来看,政府不仅需要根据公约精神修订和颁布一些具有宏观指导意义的法律法规,还需要结合不同的教育部门和区域颁布一些具体的指导文件,才能使儿童青少年参与教育决策得到具体实施和落实保障。例如英国针对儿童青少年对教育决策的参与,除了颁布基本法案,也出台了教育部的文件,还有地方性的政策解读和相应的标准设立。教育部甚至对学校如何设立和运作学生委员会都进行了细致的指导和规定。相邻的爱尔兰共和国也出台了专门针对儿童青少年参与的行为准则,供相应机构作为参考。不仅如此,为了消减法律法规、政策文件的理论化和僵硬性,同时也为了大众,尤其是儿童青少年自身,可以更清晰地依据需要对政策进行了解,政府还可设立类似英国的儿童青少年中心这样的为儿童青少年参与决策提供支持和帮助的机构。

出台相应的政策和设立必要的机构,只能从“硬件”上保障参与的实施,要让儿童青少年参与决策落到实处,还需要涉及这一环节的所有成人都拥有正确的理念和适当的方法,而这需要长期、系统、专业的人员培训作为保障。正如欧盟利用 Lundy 所在的儿童权利中心来进行相关的员工培训和活动开

展;基于 Lundy 公约解析模式制作的公约介绍动画片,也被联合国儿童基金会采用,成为全球员工入职培训的一个核心部分。这些又可以看作是建立在长期调研和实践经验基础上的 Lundy 模式在不同场景和需求中的良好运用。所以,机构设立和人员培训又对系统深入的研究,尤其是对儿童青少年参与教育决策的范式和范畴的探索提出了新要求。儿童青少年参与相关教育决策要去形式化,建立真实有效的参与途径。不少教育决策过程复杂、涉及广泛,要建立儿童青少年表达意见、参与决策的渠道,往往需要多方合作、长期努力,根据不同决策主题、主体和对象进行参与模式、层级和策略的选择。国外的 Rudduck 和 Lundy 模式虽然提供了较好的借鉴,但要真正运用于我国的实践,我们也需要向西方学者一样进行扎实的实证研究,摸索出适合我国国情的模式和方法。

总之,即便是传统认为孩子要听话服从的中国,一方面,时代的发展呼唤着儿童青少年在家庭、学校和社会以及与之生活相关的方方面面拥有越来越多的话语权与参与权,同时有越来越多的父母、教师和儿童工作者开始有意愿、有意识听取儿童青少年的声音以获得更好的育儿或者教育体验及效果。另一方面,激烈的社会竞争和对优异学业表现的渴求往往使父母和教师难以让儿童青少年在与之最密切相关的学习和教育决策上享有太多的自由度和选择权。由于国情的不同,我们的亲子关系、社区架构、学校体系以及总体的社会环境和文化氛围均有自己的特点。我们要在西方关于儿童青少年话语权与参与权的研究基础上,根据自己国家的社会文化氛围和历史发展阶段,立足于我国儿童青少年真实的家庭、学校和社会生活的调查研究和探讨,以此来建议和划定我国儿童青少年可以参与教育决策的范畴,探索合理可行又真实有效的参与办法,并在此过程中提高我国儿童青少年的参与能力和参与素养,提高与儿童青少年相关教育决策的有效性。

注释:

- ① 公约第一条规定:“儿童系指 18 岁以下的任何人,除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁。”中国《未成年人保护法》规定,已满 18 周岁的为成年人,未满 18 周岁的为未成年人。公约中所指的“儿童”与中国法律中“未成年人”的概念一致。
- ② “提供”指为儿童青少年提供必要的资源和信息;“保护”包括让儿童青少年免受忽视、虐待、歧视等;“参与”指听取儿童青少年的意见,给他们机会参与影响到他们的决策。

- ③ 公约第十二条：“1. 缔约国应确保有主见能力的儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。2. 为此目的，儿童应有机会在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中，以符合国家法律的诉讼规则的方式，直接或通过代表或适当机构陈述意见。”
- ④ 世界绝大部分国家都认可并执行该公约，除了索马里和美国。
- ⑤ 该项实证研究由北爱尔兰儿童青少年委员会(NICC Y)支持，对 350 名成人、27 所中小学校的 1064 名在校学生进行了涵盖学校、课堂、公共服务等各个教育决策领域的调查和分析。

参考文献：

- [1] FREEMAN M D A. Children's education: a test case for best interests and autonomy [C]// DAVIE R, GALLOWAY, D. *Listening to children in education*. London: David Fulton, 1996.
- [2] Department for Education. *Listening to and involving children and young people* [R]. [2017-04-04]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/437241/Listening_to_and_involving_children_and_young_people.pdf.
- [3] Department for Education. *UNCRC: How legislation underpins implementation in England* [R]. (2010-03-15) [2017-04-04]. <https://www.gov.uk/government/publications/united-nations-convention-on-the-rights-of-the-child-uncrc-how-legislation-underpins-implementation-in-england>.
- [4] Welsh Government. *Children and young people's participation in Wales... good practice 2016* [R]. [2017-04-04]. <http://gov.wales/docs/dsjlg/publications/cyp/170314-participation-good-practice-2016-en.pdf>.
- [5] Welsh Government. *Children and young people's national participation standards* [R]. [2017-04-04]. <http://gov.wales/docs/dsjlg/publications/cyp/170105-national-participation-standards-en.pdf>.
- [6] LANSDOWN G. *Promoting children's participation in democratic decision-making* [M]. Siena: Arti Grafiche Ticci, 2001.
- [7] GAL T, DURAMY B. *International perspectives and empirical findings on child participation: from social exclusion to child-inclusive policies* [M]. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- [8] FREEMAN M D A. *The rights and the wrongs of children* [M]. London: Frances Printer, 1983.
- [9] HALLETT C, PROUT A. *Hearing the voices of children: social policy for a new century* [C]. Oxon: Routledge Falmer, 2003.
- [10] JAMES A, PROUT A. *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood* [C]. London: Falmer, 1990.
- [11] JAMES A, JAMES A. *Key concepts in childhood studies* [M]. Cornwall: MPG Books Group, 2008.
- [12] MAYALL B. *Towards a sociology of childhood: thinking from children's lives* [M]. Buckingham: Open University Press, 2002.
- [13] LUNDY L, MCEVOY L. Children's rights and research processes: assisting children to (in)formed views [J]. *Childhood*, 2012, (1): 129-144.
- [14] ALDERSON P. *Young children's rights: exploring beliefs, principles and practice* [M]. London: Jessica Kingsley, 2000.
- [15] BECK U. *Democracy without enemies* [M]. Cambridge: Polity Press, 1998.
- [16] LUNDY L, SWADENER B B. Engaging with young children as co-researchers: a child rights-based approach [C]// SARACHO O N. *Handbook of research methods in early childhood education, volume 2: review of research methodologies*. Charlotte: Information Age Publishing, 2014.
- [17] JAMES A. Understanding Childhood from an Interdisciplinary Perspective: Problems and Potentials [C]// PUFALL P B, UNSWORTH R P. *Rethinking childhood*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2004.
- [18] PROUT A. Participation, Policy and the Changing Conditions of Childhood [C]// HALLETT C, PROUT A. *Hearing the voices of children: social policy for a new century*. Cornwall: MPG Books Ltd, 2003.
- [19] HOPKINS D, AINSCOW M, WEST M. *School improvement in an era of change* [M]. London: Cassell, 1994.
- [20] TEDDLIE C, REYNOLDS D. *The international handbook of school effectiveness research* [M]. Oxon: Routledge, 2000.
- [21] DAY C. *The routledge international handbook of teacher and school development* [M]. Oxon: Routledge, 2011.

- [22]ERICKSON F, SCHULTZ J. Students' Experience of the Curriculum[C]// JACKSON P W. *Handbook of research on curriculum*. New York: Macmillan, 1992.
- [23]NIETO S. Lessons from Students on Creating a Chance to Dream[J]. *Harvard Educational Review*, 1994,(4):392-427.
- [24]RUDDUCK J, FLUTTER J. Pupil participation and pupil perspective; carving a new order of experience[J]. *Cambridge Journal of Education*, 2000,(1):75-89.
- [25]LEVIN B. *Improving educational productivity through a focus on learners* [EB/OL]. [2017-04-04]. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED369174.pdf>.
- [26]MCNEISH D, NEWMAN, T. Involving Children and Young People in Decision Making[C]// MCNEISH D, NEWMAN T, ROBERTS H. *What Works For Children?*. Buckingham: Open University Press, 2002.
- [27]HOLDEN C, CLOUGH N. "The child carried on the back does not know the length of the road": the teacher's role in assisting participation[C]// Holden C, Clough N. *Children as citizens: education for participation*. London: Jessica Kingsley, 1998.
- [28]KIRBY P, BRYSON S. *Measuring the magic? Evaluating and researching young people's participation in public decision making* [M]. London: Carnegie Young People Initiative, 2002.
- [29]HALLETT C, PROUT A. *Hearing the voices of children: social policy for a new century* [C]. Cornwall: MPG Books Ltd, 2003.
- [30]ARNSTEIN S. A ladder of citizen participation[J]. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969,(4):216-224.
- [31]HART R. *Children's participation: from tokenism to citizenship* [M]. Innocenti: UNICEF, 1992.
- [32]LANSDOWN G. *Promoting children's participation in democratic decision-making* [M]. Siena: ArtiGrafiche Ticci, 2001.
- [33]RUDDUCK J. Students and school improvement; "transcending the cramped conditions of the time"[J]. *Improving Schools*, 2001,(2):7-16.
- [34]LUNDY L. "Voice" is not enough: conceptualizing article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child [J]. *British Educational Research Journal*, 2013,(6):927-942.
- [35]WARREN S. Let's do it properly; inviting children to be researchers[C]// LEWIS A, LINDSAY G. *Researching children's perspectives*. Buckingham: Open University Press, 2000.
- [36]KELLETT M. *How to develop children as researchers: a step by step guide to teaching the research process* [M]. London: Paul Chapman Publishing, 2005.
- [37]ALDERSON P, ARNOLD S. *Civil rights in schools* [R]. London: ESRC, 1999.
- [38]BRAGG S. "It's Not about Systems, It's About Relationships": Building a Listening Culture in a Primary School[C]// DAVIE R, GALLOWAY D. *The international handbook of student experience of elementary and secondary school*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2007.
- [39]LEWIS A. Group child interviews as a research tool[J]. *British Educational Research Journal*, 1992,(4):413-421.
- [40]BARKER J, WELLER S. 'Is it fun?' developing children centred methods[J]. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2003,(1-2):33-58.
- [41]LEITCH R, GARDNER J, MITCHELL S, et al. Researching creatively with pupils in Assessment for Learning (AfL) classrooms on experiences participation and consultation[J/OL]. [2017-04-04]. https://www.researchgate.net/publication/237121175_Researching_creatively_with_pupils_in_Assessment_for_Learning_AfL_classrooms_on_experiences_of_participation_and_consultation.
- [42]LUNDY L, MCEVOY L. Developing outcomes for educational services; a children's right-based approach[J]. *Effective Education*, 2009,(1):43-60.
- [43]CASSELL J. We have these rules inside; the effects of exercising voice in a children's online forum[C]// CALVERT S, COCKING R, JORDAN A. *Children in the digital age: influences of electronic media on development*. New York: Praeger Press, 2002.
- [44]RAYNER M. Citizen child; London children's participation in the office of the children's rights commissioner for London [C]// HALLETT C, PROUT A. *Hearing the voices of children: social policy for a new century*. Cornwall: MPG

Books Ltd, 2003.

- [45] BELLAMY C. *The state of the world's children 2003* [R]. New York: UNICEF, 2002.
- [46] SMITH A B. Children and young people's participation rights in education [J]. *International Journal of Children's Rights*, 2007, (15): 147-164.
- [47] ROBINSON C, KELLETT M. Power [C] // Fraser S, Lewis V, Ding S, et al. *Doing research with children and young people*. London: Sage, 2004.
- [48] THOMAS N. Towards a theory of children's participation [J]. *International Journal of Children's Rights*, 2007, (2): 199-218.
- [49] CERD. *Consideration of reports submitted by states parties under article 9 of the convention; concluding observations of the committee on the elimination of racial discrimination: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions)* [R]. (2009-09-15) [2017-04-04]. <http://www.refworld.org/docid/4adc35852.html>.
- [50] ALLATT P. Conceptualizing parenting from the standpoint of children: relationship and transition in the life course [C] // BRANNEN J, O'BRIEN M. *Children in families: research and policy*. London: Falmer Press, 1996.
- [51] DOBBS T A, SMITH A B, TAYLOR N J. "No, we don't get a say, children just suffer the consequences": children talk about family discipline [J]. *The International Journal of Children's Rights*, 2006, (2): 137-156.
- [52] JAMES A, PROUT A. *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood* [M]. London: The Falmer Press, 1997.
- [53] 石义堂, 高建波. 西部农村学校儿童参与权实现的现状与目标——以“爱生学校”为例 [J]. *全球教育展望*, 2007, (4): 76-79.

International Development of Children and Young People's Participation in Educational Decision-making

XUE Qiao-qiao

(Teacher Education and Psychology College, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610066, China)

Abstract: The international development of children and young people's participation in educational decision-making was aroused and stimulated by children's rights movement, along with the shift of the cognition of children, schools improve movement of empirical research and the practice of citizen education demand and gradual development. It formed a ladder on Rudduck participation model, Lundy convention analytical model represented by the participation of the paradigm, and accumulated for children to participate in the techniques, strategies and matters needing attention on the basis of traditional social research. Its application areas include policy, public service, school education and family affairs. It provides ideological transformation, legislation and policy-making, experiences of model exploration, personnel training and systematic research to Chinese researchers.

Key words: children and young people; educational decision-making; children and young people's participation

[责任编辑:罗银科]