

从学术团体到国家智库:美国公民教育中心的历史考察

束永睿¹ 傅安洲² 胡秋梅¹

(1. 中国地质大学 马克思主义学院 湖北 武汉 430074; 2. 中国地质大学 湖北 武汉 430074)

摘要:美国公民教育中心,是美国公民教育领域最具影响力的智库。在20世纪60年代以来美国公民教育从困境到变革的历史背景下,该中心完成了从学术团体到国家智库的转型,在促进美国公民教育政策制定、实施公民教育国际拓展策略、传播美国民主价值理念等方面发挥了重要作用。本文以美国公民教育变迁和美国现代智库发展为历史背景,系统梳理了该中心的发展转型历程。本文认为,该中心转型发展的决定因素有三:其一,对美国公民教育的时代主题在思想和策略层面作出持续有效响应,并搭建“知识”与“权力”的桥梁;其二,结成有共同政治信念的“政策倡导联盟”影响决策者;其三,实现“设置并引导公民教育政策议程、提供公民教育产品、推动美国公民教育向世界拓展”等智库功能。研究该中心的影响力产生机制、传播策略、智库功能,有助于加深对其运作过程和策略的认识,在中美智库合作及教育领域交流方面提高主动性和策略性,提升对话意识和对话能力,增强话语权。

关键词:美国公民教育中心; 转型发展; 美国智库

中图分类号: G511 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4519(2017)05-0052-09

DOI: 10.14138/j.1001-4519.2017.05.005209

美国公民教育中心(Center for Civic Education)的前身,是1964年成立于加州大学洛杉矶分校的公民教育委员会,经过50多年发展,转型成为美国公民教育领域最有影响的智库之一。本文采用智库研究的历史传统研究范式,梳理了该中心从学术团体成长为国家公民教育智库的历史。在历史叙事中,通过案例分析和数据统计等实证方法,分析了不同时期该机构对美国政府决策的影响,探讨了促成其发展转型的关键因素。

一、地方智库:公民教育中心的初创期(1964-1981)

公民教育中心创立之初,美国正处于社会转型和政治文化转向的历史剧变期。二战后,美国综合实力迅速增强,成为超级大国。民众生活水平得到极大提高,消费主义逐步盛行,这与战前节俭克制的清教主义传统价值相背,新旧观念矛盾凸显。同时,美国社会在向后工业和后城市化转型中,贫富差距增大,不平等现象严重,民权运动高涨,都对传统民主价值体系形成猛烈冲击。“美国社会到了分崩离析的地步,社会结构缺少凝聚力量,政治权威受到嘲弄嗤笑,文化观念出现迷茫混乱。”^①在外,美国深陷越战泥

收稿日期:2017-09-21

基金项目:中国地质大学(武汉)马克思主义理论与学科建设计划重点资助项目“美国公民教育中心历史发展研究——基于智库的视角”(MX1702)

作者简介:束永睿,安徽六安人,中国地质大学(武汉)马克思主义学院博士研究生,研究方向为中外思想政治教育比较研究;傅安洲(通讯作者),河南信阳人,中国地质大学(武汉)副校长,教授,研究方向为中外思想政治教育比较研究;胡秋梅,广西贺州人,中国地质大学(武汉)博士研究生,研究方向为中外思想政治教育比较研究。

①William O' Neill, *Coming Apart* (New York: Quadrangle Books, 1971), 68.

潭,民怨沸腾;古巴导弹危机加剧美苏对抗,民众陷入战争恐慌之中。随着战后出生的“婴儿潮”一代长大成人,美国高等教育在人口红利的刺激下快速发展,但却暗藏危机。这一时期,麦卡锡主义大行其道,“冷战思维”和反共产主义意识形态甚嚣尘上,大学俨然成了“冷战”工具和保守主义的“堡垒”,民主自由思想受到压制。而新一代成长于战后优越、和平的环境,当他们发现大学“处处充满清规戒律,并且存在严重的种族歧视,完全与‘平等’、‘正义’原则不符,于是,他们苦闷、彷徨、烦恼与畏惧”^①。这种情绪逐渐上升为对大学教育体制和教育内容的不满,对政府发动战争动机的怀疑,直至对美国政治制度的质疑,并最终反叛运动的形式爆发。

1960年,加州8000多名大学生举行示威,标志着反叛运动的开始。1964年,学生运动升级,出现占领行政大楼、与警察乃至州市政府对抗等过激行为。学生运动逐渐从加州蔓延到全国^②,矛头直指美国的政治制度。学生运动震惊了美国朝野和社会各界,也引发了大学教授和教育家们的深刻反思,许多学者将其归因于基础公民教育的缺失。公民教育中心主任查尔斯·奎格利回忆这段历史时说,“我国50、60年代的公民教育既没有关注政治历史和当时的社会现实,更不关心学生兴趣,公民教育项目的设计严重忽视培养学生对我国民主政治体制的认同,大多数课本死板教条,教师的教学方法因循守旧。”^③1964年,加州大学洛杉矶分校法学、教育学、政治学等学院的11位教授组成公民教育委员会,研究公民教育改革的对策。委员会从当时陈旧乏味且脱离现实的公民教育教材入手,试图“根据社会现状开发学生感兴趣的课程,不仅教给学生公民知识,培养学生的公民态度,更注重提升学生的公民技能,以帮助他们理解美国民主过程的基本原则”^④。

1965年,委员会启动了“法律程序正义”项目,围绕《权利法案》中与法律程序相关的知识体系设计出“法律程序正义”课程。随后,又对18位中小学教师进行了互动式教学法培训。受训教师对600名学生开展实验性教学,引入《法律程序正义》教材并引导学生对争议话题展开辩论。调查发现,课程使学生对民主过程的理解更加准确,对美国民主原则的认同也显著增强。委员会因此信心倍增,继而围绕《权利法案》中的其他内容,如宗教自由、法律平等、言论自由等,开发出相应课程,并汇编成《你作为美国公民的权利与责任》教材。教材深受加州师生欢迎,出版后9个月,就有2万多名学生使用该教材。^⑤

委员会的改革尝试,引起了加州律师协会的关注。该协会一直高度关注大学生反叛运动,并担心法制教育的弱化和青少年法律观念的缺失,会导致对美国民主政体的认同缺失。1969年,该协会资助公民教育委员会启动了“自由社会中的法律”项目。这也标志着委员会脱离加州大学,成为加州律师协会的下属机构。该项目聚焦与“政治和政府”相关的8个基本概念,如权力、隐私、责任、正义、自由、多样性、财产和参与,并从每个基本概念衍生出6个相应的子概念。1974年,委员会以之为基础,成功获批国家人文科学基金会共75万美元的经费。后经不断筛选、测试,围绕“权力、隐私、责任、正义”及相关的24个子概念研发出《自由社会中的法律》系列教材,意图增强学生对政府和公民的角色、权力和责任的理解。

然而,公民教育委员会在发展关键期遭遇了重大危机。70年代爆发的石油危机重创美国经济,政府被迫缩减开支。联邦政府规定政府部门不得再为教育课程类项目提供资金。为此,委员会联合美国律师协会、宪法权利基金会和美国生活法律组织,联名向国会提交了《法律相关教育法案》草案,呼吁联邦政府支持与法律相关的教育项目。1978年,草案作为《美国中小学教育法案》中的重要内容获得通过。法

①孙益. 校园反叛——美国20世纪60年代的学生运动与高等教育[J]. 清华大学教育研究, 2006(4): 3.

②吕庆广. 当代资本主义内部的反叛与修复机制——60年代美国学生运动分析[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2003(2): 57.

③Charles Quigley, “Civic Education: Recent History, Current Status, and the Future,” http://www.civiced.org/papers/papers_quigley99.html, 1999-05-13.

④The Committee on Civic Education of the University of California at Los Angeles, “Past, Present and Future Activities,” <https://eric.ed.gov/?id=ED092460>, 2017-01-20.

⑤Ibid.

案指出,法律相关教育应该成为公民教育及中小学教育的一部分。并强调,培养公民的法律素养能有效维护美国的民主体制和国家利益,政府应支持多样化的法律相关项目和教材的研发;联邦教育部门应同其他联邦机构密切合作,继续支持法律教育项目。^①公民教育委员会随即获得了资助,并将资金用于培训公民教育教师和开发公民教育项目。1978年,委员会联合上述组织,在国会听证会中说服议员同意在拨款中设立专项资金,用于共同开展教育项目。1979-1980年,国会不仅拨款100万美元资助法律相关教育项目,还与教育部联合设立了公民教育办公室。这是委员会影响政府政策的一次成功尝试。1979年,美国教育部组建了“美国实施公民教育项目联盟”,成员包括美国宪法权利基金会、美国生活法律组织、青年公民教育特别委员会等,公民教育委员会也顺利成为联盟成员。^②这为其开展全国性教育项目提供了良好的组织环境。

二、国家智库:公民教育中心的快速成长期(1981-1995)

60年代末至80年代,美苏争霸升级、“水门事件”、日本和欧盟经济崛起等一系列因素促成了美国智库的极大繁荣。传统基金会、尼克松中心等著名智库都成立于这一时期。具有浓厚意识形态色彩的政策倡导型智库也大量涌现,积极推动政府实施与智库意识形态取向相一致的政策。公民教育领域也出现了一批颇具影响的智库,如近摄基金会、道德品格促进中心等。这一时期,公民教育委员会全力推广“自由社会中的法律”项目,但却暴露出人才匮乏、管理落后等问题。加州律师协会意识到,委员会要想更大作为,必须成为独立智库,于是在1981年将其注册成名为“美国公民教育中心”的独立机构。在“实施公民教育项目联盟”的支持下,公民教育中心开始将视野扩展到全美,尝试开发全国性教育项目,“致力于在美国培养开放、负责任的公民,提高公民对美国民主原则的认同,并积极参与民主实践”^③。

此时,恰逢临近美国宪法颁布200周年。1985年6月,联邦最高法院“宪法两百周年纪念委员会”(以下简称“宪法委员会”)成立。其主要任务是为纪念活动策划、征集和实施教育类项目。公民教育中心不失时机地以“提升美国高年级中小学生公民技能和公民责任”^④为目标,设计了“我们人民:公民和宪法”项目方案,并得到国会和教育部支持。至1987年底,共有75名参议员、350名众议员表态愿意担任项目咨询委员会成员,支持设立教师培训项目,成立由参众两院议员、联邦政府官员、联邦法院法官、学者组成的项目咨询委员会。在纪念活动期间,“我们人民:公民和宪法”成为宪法委员会资助的最重要教育项目。启动当年就有近50万名学生参加了宪法知识竞赛,全国对项目教材的需求也急剧增加,共有21.5万册教材分发给6000个教师所带领的班级,其中4000名教师接受了公民教育中心组织的项目培训。^⑤

“我们人民:公民和宪法”是公民教育中心实施的持续时间最长且影响范围最广的项目。“项目开始至今,有超过2800万学生和75000名教师参与其中”。^⑥它以美国《宪法》、《权利法案》产生的历史和体现的民主原则为主要内容,以学生兴趣为导向,采用“对话问答法”和“角色扮演法”,将知识学习和问答竞赛相结合,引导学生理解认同美国民主原则。在竞赛环节,各州经层层选拔,遴选1支队伍参加在国会山举行的全国总决赛。参加总决赛的师生有机会与美国政要进行深度交流。该项目对学生产生了积极

①Feinstein Sherry et al. "History of Law - Related Education," <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED401163.pdf> 2017-03-12.

②Center for Civic Education. "History of the Center for Civic Education," <http://www.civiced.org/about/history-of-the-center> 2017-03-12.

③Center for Civic Education, "Basic Facts," <http://www.civiced.org/about/37> 2017-03-12.

④Center for Civic Education. "The We the People Program," <http://www.civiced.org/programs/wtp> 2017-03-12.

⑤Commission on the Bicentennial of the United States, *We the People: the Commission on the Bicentennial of the United States Constitution (1985-1992)* (Washington, D. C.: The Commission, 1992) 35-37.

⑥Center for Civic Education, "The We the People Program," <http://www.civiced.org/programs/wtp> 2017-03-12.

影响,表现为:其一,政治知识掌握更加牢固。研究人员对参加课程学习的11至12年级822名学生进行测试,并选取了735名大中学生进行对比研究,结果表明,参与项目的学生在宪法知识测试中的总分超出同龄高中生30%,比学习政治学课程的大学生要高出36%。其二,政治宽容度提高。学生参与项目后有更强的政治自信,主动宣传政治权利的意愿增强。其三,政治认识更透彻。参加竞赛的高中生对美国民主制度及其流程的认识比同龄人和成年人都要深入。其四,政治参与度增强。在2008年美国大选中,曾参与过项目的学生投票率高达95%,而有选举权的年轻人平均投票率仅为53%。^①

如果将该项目的成功实施视为中心的影响力从加州扩展到全美的开端,90年代启动的“编制《公民学与政府国家课程标准》”则是其成为全国性智库的重大机遇。1983年,美国教育部教育质量委员会发布了《国家处在危急中:教育改革势在必行》报告,指出了美国基础教育存在标准缺乏、教育质量低下等一系列问题,受到联邦政府高度重视,并开始酝酿一场声势浩大的基于标准的教育改革。1989年,布什总统召开全美州长会议,商讨教育改革对策。一年后,联邦政府发布了《美国2000年:教育战略》,提出“为公民制定适应新世纪的课程标准”^②。由此在国家战略层面拉开了教育标准化运动的帷幕。

1990年,美国州长会议发表公开声明,强调为保持美国的全球竞争力,急需符合新时代要求的公民标准,即每个学生都要理解公民的责任和义务,并能积极参与到民主社会中。公民教育中心敏锐地捕捉到这一信息,通过游说和人脉关系,成功争取到美国教育部资助其编制《公民:公民教育框架》。框架详细阐释了美国公民教育的三个核心要素:公民知识、公民技能和公民品格,并围绕三大要素提出了课程新模式。它摒弃了传统框架中的冗杂内容,为联邦政府公民教育标准化改革提供了依据,也为后来赢得编制全国性公民教育课程标准的机会奠定了基础。

1994年,《2000年目标:美国教育法》生效,法案要求各州将公民教育课程作为核心课程纳入学校教育体系。公民教育中心因其编制的公民教育框架获得了联邦政府的高度认可,而得到教育部和皮尤基金会的资助,承担编制《公民学与政府国家标准》(以下简称《标准》)的任务。中心以《公民:公民教育框架》为蓝本,围绕“公民与政府基础知识,美国民主核心价值观和基本原则,政府行为中体现出的美国核心价值观,美国与世界的联系,公民角色”五大主题,制定了公民学与政府课程的国家标准。《标准》响应了美国政府编制全国性课标的要求,其五大主题是国家意志的体现,也与美国公民教育的时代主题高度契合。《标准》强调,“自建国以来我们便认识到教育天然具有公民教育的使命,即培养富有学识、理性的、高尚的、具有参与意识的公民,促使公民认同美国立宪制民主核心价值观和基本原则。”^③《标准》经联邦政府颁布之后,公民教育中心将此视为传播自身理念、提高影响力的重要契机,迅速联合美国教师联盟和美国律师协会等机构,广泛宣传标准的基本理念、目标和内容,还译成多国文字,通过网络媒体进行传播。同时,各州政府也以该标准为参照,制定了本州的课程标准。得益于《标准》的广泛影响力,美国教育部长于1999年指定中心主任奎格利担任教育进展评估公民教育部分的汇报人。《标准》也成为1998、2006、2010年公民教育评估框架的重要参考。自此,公民教育中心开始直接为美国联邦政府提供公民教育方面的政策咨询,成为足以影响政府公共政策的国家智库。

三、在全球布局:公民教育中心国际拓展期(1995年至今)

90年代中后期,冷战结束和信息技术革命加速了世界各国间的交流与融合,经济全球化成为世界发展的大势,随之而来的是竞争的全球化。这一时期,美国新保守主义异常活跃,并直接影响美国的对外政

^①Center for Civic Education, “Research and Rvaluation: we the people,” <http://new.civiced.org/resources/research/researchevaluation/re-we-the-people> 2017-03-12.

^②刘宏福.美国“加州公立学校历史——社会课程标准(K-12)”研究[D].上海:上海师范大学,2013:25.

^③Center for Civic Education, “National Standards for Civics and Government,” http://www.civiced.org/standards?page=stds_toc_preface 2017-03-12.

策。“新保守主义推崇美国价值观和民主制度,提倡应大肆宣扬美国价值观和体制的优越性,并认为在全球范围推广美国的民主和价值观,符合美国的国家利益,是美国全球战略的基石,是创建‘美国治下的和平’的重要手段。”^①与此同时,美国智库的发展也进入全球拓展期,如国际战略研究中心、布鲁金斯学会、卡内基国际和平基金会等老牌智库开始进军全球市场。在国内公民教育领域取得一系列成就的公民教育中心,也将触角伸展到全世界。1995年,中心在联邦政府的支持下,启动了“国际公民教育交换项目”(Civitas),旨在搭建连接各国教育工作者、政府官员、私营机构领袖的全球公民教育信息交流平台,实现经验传授和资源共享;引导全球公民教育从业者和教师参与中心组织的培训项目;以在美国设计、研发、推广公民教育项目的经验乃至文本为基础,为各国提供公民教育课程的框架、标准、教材,并提供专业的项目培训和配套推广方案;建立适用于各国的公民教育项目评估体系,帮助各国建立科学合理的评估框架,客观评测项目开展的效果。^②

“Civitas”首先在捷克斯诺伐克实施。1995年,在“布拉格公民教育会议”期间,由美国新闻署主导设计、公民教育中心提供主要内容的全球公民教育网络社区首次上线运行,成为该中心实现全球影响力的重要载体。波黑战争结束后,又启动了“Civitas@波黑”项目,资助美国教师到波黑对相关人员进行培训。该项目得到波黑政府大力支持,1996年至今已吸引近百万波黑学生参与,成为中心开展国际公民教育的成功案例。1996年,“Civitas”凭借在捷克斯诺伐克和波黑的成功实施,成为美国政府正式授权并资助的项目。1998年,中心在教育部和新闻署共同资助下,出版了《民主教育国际框架》,框架涵盖七大主题:民主的概念,民主的参与者和管理者,选择民主的原因,民主实现的条件,民主运行的机制,民主融合、发展、生存、提高的路径,民主和世界的关系。^③系统构建了以美国民主为范本的“普适性”国际民主框架,并详细阐释了国际民主的特点、价值观和原则,成为美国输出其民主价值观的重要依据和载体。依照该框架,中心继续通过“Civitas”项目,将工作扩展至东欧、俄罗斯、非洲、亚洲、拉丁美洲的众多国家,并通过实施一系列国际公民教育项目,同80多个国家的机构合作,实现了自身影响力的全球扩展。

2001年,“9·11”事件点燃了美国民众的爱国主义情绪。美国国会迅速制定了《美国爱国者法案》,授予执法人员在没有充足证据的情况下对公民实施监禁的权力。“法案一经出台,就受到公民权利团体对其合宪性的质疑。”^④反对者认为,美国政府所采取的加强国家安全的措施,侵害了公民的自由、隐私和权利,与美国民主精神相背离。总之,“9·11”事件发生之后,美国社会充斥着担忧和不确定的气氛,民主遭到破坏,公共生活更加军事化,所有偏离宗教、种族、阶级、年龄和道德方面传统期待的公民自由、机构和同情都被无情撕碎,与此同时,反对的声音都被认为是‘与美国作对’,给美国民主蒙上了厚厚的阴影”^⑤。公民教育中心认为“9·11”事件及全球范围的恐怖主义,使包括美国在内的世界各国人民的生活都发生了巨大变化,这些变化或许破坏了公民的隐私权,或许带来了关于安全与自由的激烈争论,但这正是追溯美国建国基本原则、审视生活变化的难得契机。”^⑥为此,该中心开发了“9·11”和宪法”课程,以美国宪法中有关公民权利和政府权力的条款为依据,从美国的核心价值、立宪制民主制度、政府的运作、政府的行为和宪法要求等方面,详细阐述了国家安全和公民自由的关系,试图澄清那些安全措施看似与民主自由原则相悖,但实质上是践行法律赋予职责的体现。课程还启发学生针对“政府如何更好履行宪法规

①李志东,梅仁毅.冷战后美国的新保守主义思想运动[J].美国研究,2006(2):91-92.

②“Civitas International Programs,”<http://www.civiced.org/civitas-about-us/civitas-about>,2017-07-26.

③Center for Civic Education. “Res Publica: An International Framework for Education in Democracy,”<http://www.civiced.org/pdfs/respublica2006.pdf>,2017-06-11.

④托马斯·帕特森.美国政治文化[M].北京:东方出版社,2007.24.

⑤S. McClenen, R. Maisel. *Is Satire Saving Our Nation? Mockery and American Politics*(New York: St. Martin's Press, 2004), 27.

⑥Center for civic education, “Introduction,”<http://www.civiced.org/resources/curriculum/911-and-the-constitution/introduction>,2017-03-12.

定的职责”开展辩论,引导学生积极参与现实政治生活。该课程在恐怖主义威胁国家安全的特殊时期,起到了重要的舆论引导作用,有效地将社会争论转化成一次学习美国宪法基本原则和建国精神的契机。

2007年,美国次贷危机爆发,联邦政府在教育方面的投资大幅缩减。奥巴马总统于2009年签署《美国复苏与再投资法案》,对教育结构和过程进行重新设计与调整。在法案推动下,教育部颁布了《国家教育技术规划2010》,提出“用先进的理论和技术,支持学习、评价、教学、基础设施的变革……为所有学生——不分种族、收入、或童年经历,消除他们的学习差距,为他们高中毕业后进入大学或职场做好准备”^①。政府资金开始向工程、技术和数学等领域倾斜。正如公民教育中心曾在《学校的公民教育使命》中指出的那样,“每当学校将重心放在提升学生就业率和学生成绩上的时候,投入在公民教育课程上的时间、资金和关注度就会降低”^②。它的担忧不幸再度成为现实。2011年,联邦政府对公民教育的拨款削减了近3500万美金。中心2011年得到的总资助额是2300多万美元,2012年降低至390多万美元,到2013年则减少到220多万美元;其中从政府获得的资助从2011年的2200多万美元减少到2012年的340多万美元,而在2013年,政府只资助了148万美元。因此,中心被迫停止国际教育项目,大量裁减人员,并叫停部分国内项目。

为应对此次危机,公民教育中心加快推进数字化进程,通过制作电子版教材以节省开支。广受欢迎的“我们人民:公民与宪法”高中、初中课程电子书相继上线。中心还力图通过自身影响力去改变公民教育遭政府轻视的境遇。2014-2015年,中心联合参议员本·卡尔丁和查尔斯·格拉斯利,促成两项决议在参议院获得通过。其中,427号决议提出“充足的资金支持是培养合格公民的保证”^③,150号决议则进一步强调“有关公民与政府方面知识的教育对于保护和提升美国立宪制民主十分关键,支持与之相关的项目有利于促进公民理解美国宪政政府的历史和基本原则”^④。两份决议的通过是中心影响政府政策的又一次成功尝试。在决议的支持下,“詹姆斯·麦迪逊遗产计划”项目于2015年获得教育部资助,该计划提出“至少培养2025名公民教育方面的专业教师,至少帮助202500名学生提升学习公民学与政府相关课程的表现”^⑤。同年,中心还利用关系网络,成功促成支持公民教育的《每个学生成功法》获得国会通过并于2015年12月10日正式生效。这是中心影响政府政策的里程碑式事件。法案明确规定“教育部有权资助与美国历史和公民教育相关项目,为学生提供有关《宪法》历史和基本原则的教育。”这为公民教育重获政府资助提供了重要法律保障。

四、美国公民教育中心转型发展评析

1. 对美国公民教育的时代主题在思想和策略层面作出持续有效响应,并搭建“知识”与“权力”的桥梁,是美国公民教育中心转型为国家智库的决定因素

从二战以来美国智库发展进程看,大致经历了三个阶段:20世纪40-60年代国家战略研究时期;60-80年代末历史转折中的爆炸式发展,智库竞争市场形成,政策倡导型智库逐步兴盛;90年代初至今开启国际化战略,在全球范围建立研究和影响网络。^⑥美国公民教育中心转型发展成为国家智库,固然适应了智库发展的潮流,但这仅仅是历史表象,这一历史进程的真相和规律隐藏在美国公民教育发展变革

①祝智庭,贺斌.解析美国《国家教育技术规划2010》[J].中国电化教育,2011,(6):17.

②Julie Silverbrook. “The crisis in civic education funding,” <http://www.washingtontimes.com/news/2015/sep/8/constitutional-literacy-the-crisis-in-civic-educat/>, 2017-03-12.

③Sen. Reed, “S. Res. 427,” <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-resolution/427/text>, 2016-08-11.

④Sen. Grassley, Chuck, “S. Res. 150,” <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-resolution/150/text>, 2016-08-11.

⑤Center for Civic Education, “The James Madison Legacy Project,” <http://civiced.org/programs/jmlp>, 2017-03-12.

⑥王莉丽.旋转门:美国思想库研究[M].北京:国家行政学院出版社,2010.44-49.

的历史当中。60年代以来美国公民教育先后历经多次重大挑战和危机,如学生反叛运动、政治与价值观认同危机、教育标准化运动下联邦政府对公民教育实施国家干预与州权博弈的矛盾、应对恐怖主义背景下的公民教育变革、公民教育为适应美国全球化战略向世界拓展等。公民教育中心几度转型,是该机构在面对美国公民教育面临的危机和挑战,做出思想与策略上的持续响应的结果,即在教育思想和实践策略层面,对危机和挑战做出契合统治集团意志且符合美国公民教育基本规律的“合目的性”、“合规律性”的持续响应,才是其转型发展的内在动力和根本原因。

美国国际战略研究中心总裁约翰·哈姆雷指出“智库要做的就是为政府提供它们所需要的新思想”^①。60年代之后,美国公民教育政策和实践随着国家现代化进程而快速变革,并利用学校课程作为维系政治价值观的重要工具,根本使命是培养认同美国民主原则和价值观的公民,公民教育已成为系统的、有组织的政治文化传承创造机制,成为更长久最有效的美国民主制度的保护方式。公民教育中心作为典型的政策倡导型智库,始终“将致力于培养开放的、负责任的公民,提高公民对美国民主原则的认同”作为宗旨,在智库竞争空前激烈的情势下,坚守自身宗旨和政治倾向,同时也为了获取生存空间而取得了政府和议会的财政支持,鲜明地表达自身秉持的意识形态取向与价值诉求。该中心汇聚了一大批知名学者,他们将“公民教育是美国民主制度的保护工作,应培养认同美国立宪制民主制度并积极参与民主政治的公民”作为研究问题和提出政策建议的基本立场,积极回应了美国公民教育的时代课题。学者们思考问题的历程,都力图与美国政治文化的客观历史相吻合,立足于公民教育和民众政治思想观念的现实基础,形成关于培养怎样的美国公民以及如何培养公民的知识体系和教育策略。从微观上看,学者们研发的课程教材、标准所蕴含的政治立场和价值观进入文本构成,不是偶然的,是他们在提炼理论范畴或建构观念体系、内容体系时,将源于美国宪法的政治理念、民主原则纳入其中,成为一种既化入主体政治认同、又化出主体政治认同的具有教育属性的政治主题。中心为政府(国会)提供的政策法案等文本所隐含的政治主张和价值观,更是鲜明体现了作为国家智库的意识形态取向,其建构的公民教育体系的实质,是基于“宪法保护”基础上的对美国基本政治制度的维护。可以说,中心所作出的思想响应和提供的教育产品,是智库学者充分认识并努力解决60年代以来美国公民教育特殊矛盾的结果。持续应对美国公民教育的危机,既为中心转型发展导航,为中心发展成为国家智库提供了演进的动力,也使其成为美国公民教育思想理论的重要源头和改革力量。同时,该中心坚持不懈地通过游说决策者、设置政策议程、提交立法建议、提供公民教育产品对决策层施加影响,逐步建立了与权力精英的密切关系,搭建“知识”与“权力”的桥梁,从而也巩固了其在公民教育领域智库中的优势地位。

2. 结成有共同政治信念的“政策倡导联盟”,借助联盟的力量和搭建的关系网络影响决策者,是美国公民教育中心实现转型发展的基本策略

公民教育中心转型发展,也得益于美国公民教育领域以坚守和捍卫共同信念体系为纽带的“公共政策倡导联盟”。其发展崛起的60至80年代末,正值政策倡导型智库快速发展期。随着冷战格局和国际国内局势的演进,许多美国政治学和政策科学学者已经放弃了进步主义思潮有关政治过程的价值中立观念,对此前智库所信奉的唯科学主义、价值中立的可行性进行批判,进而转向带有政治倾向和价值判断的政策倡导,这使得众多智库的首要目标是推销政治主张而且具有浓厚的意识形态色彩。它们向政策制定者灌输智库的政治信仰,力求影响政治过程或公共政策。因此,“意识形态冲突模型”被广泛引入政策研究,它把意识形态理解为“基于人们内心的信念形成的基本认知假设和价值观,从而构成了人们思考社会问题的基本的思考方式”^②。“对于意识形态冲突模型来说,政治过程就是不同意识形态之间的竞争过

^①王莉丽. 旋转门: 美国思想库研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2010. 205.

^②Robert Nelson, “The Economics Profession and the Making of Public Policy,” *Journal of Economic Literature* 25 (1987): 45.

程;对于政策分析者来说,政策研究不是为了抽象的公共利益,而是捍卫他心中的意识形态。”^①

在公民教育领域,这一政策倡导联盟包括加州律师协会、美国实施公民教育项目联盟、美国律师协会等众多机构。拥有相同的政治信念体系是该联盟最重要的整合力量。其核心的政治信念和基本的政策策略包括:第一,教育天然具有公民教育使命,即培养富有学识、理性和参与意识的公民,促使公民认同美国民主价值观;第二,有关公民与宪法方面知识的教育对于保护和发展美国民主制度十分关键,支持与之相关的项目有利于促进公民理解认同美国民主制度的历史和基本原则,因而是最有效的美国民主的保护方式;第三,学校公民教育课程是维系统一价值观的重要载体,政府有权资助与美国历史和公民教育相关课程的研发及活动项目。由于共享一套基本的民主价值观、民主与教育因果假设以及由此形成的对问题的认知体系,这一政策倡导联盟能进行长期的深度合作,形成稳固的政策共同体,并与美国教育部、联邦政府新闻署、联邦宪法法院和参众两院众多议员结成千丝万缕的联系。正是借助政策倡导联盟的力量,中心不断将其基于自身政治信念的政策偏好与政策目标,通过设置政策议题和有效的传播策略,转变为公共政策。

3. 美国公民教育中心在实现“设置并引导公民教育政策议程、有效提供公民教育产品、推动美国公民教育向世界拓展”三大功能中,展示出国家智库的重要影响力

智库是以影响公共政策为最终目的的政策研究与倡导机构,影响力是智库生存发展的核心要素。公民教育中心从学术团体向国家智库转型的历程,也是其影响力生成的历程。通常认为,智库影响力的实质是舆论力量,即对政策制定者、精英群体、大众传媒和公众产生的舆论力量,形成并体现在设置政策议程、引导讨论和提供政策方案等智库功能实现过程中。公民教育中心影响力生成机理,既遵循着一般智库影响力生成的共同规律,也彰显出公民教育类智库的特殊性。主要体现在:

第一,设置并引导公民教育政策议程。中心自建立以来,对美国公民教育的重大问题开展持续研究,从中确定出应当进入政策议程的关键问题,并提供政策思想和政策实施方案。例如60年代“自由社会中的法律”教育政策建议及其相应的课程教材;70年代“支持法律相关教育”政策建议,并促成《法律相关教育法案》草案通过;1987年“公民与宪法”教育政策建议及其实施方案“我们人民:公民与宪法”;90年代公民教育标准化政策建议及其实施方案《公民学与政府国家标准》、“国际公民教育交换项目”政策建议及其实施方案《民主教育国际框架》;21世纪初“国家安全与公民自由”教育建议及其实施方案“9·11’和宪法”课程;2015年“支持公民教育”政策建议与《每个学生成功法》获得国会通过等等。在这一过程中,该中心通过人际传播、组织传播、大众传播等完整有效的传播策略和途径,为政策制定者、教师群体、社会公众和大众传媒提供了公民教育的思想观点和舆论内容,开展了广泛深入的政策教育和政策培训,引导了政策议题进程,既搭建了“政策建议”与“权力”的桥梁,也培养了公众的政治参与热情和民主素养,客观上发挥了智库的政治社会化功能。同时,有效的传播策略也成为其核心竞争力的重要因素。

第二,有效提供公民教育产品。中心自创立至今,成功研发了30多种有全国影响的公民教育材料。可分为三类:一是中小学公民教育课程教材,如《自由社会中的法律》、《我们人民:公民与宪法》、《我们人民:公民养成方案》等,目的是帮助中小学生学习公民学知识,培养公民品格与技能;二是公民教育通识教材,以传播美国立宪制民主相关知识为目的,如《美国遗产》、《民主社会中公共政策的制定》、《民主的元素》等;三是公民教育课程大纲和标准,如《公民:公民教育框架》、《公民学与政府国家标准》和《国际民主教育框架》等,主要内容是关于公民教育的理念、课程目标、课程内容和教学要求。这些教材和文本影响广泛,涉及美国50个州的24000多所学校,学生累计达2650万。^②它们成为社会了解该中心项目和活动的重要媒介,能将读者转化为中心工作的支持者。中心也十分重视电子产品的生产推广,借助互联网进

^①余章宝. 政策理论中的倡导联盟框架及其应用[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2009(1): 27.

^②王琪. 从《公民读本》看美国公民人格教育[J]. 北京青年政治学院, 2009(1): 29.

行大范围传播。

第三 推动美国公民教育向世界拓展。冷战结束后,中心积极响应美国输出价值观和民主制度的战略需要,以其民间组织身份迅速成为行动主体和重要工具。它借助研制的《民主教育国际框架》,通过实施国际交换项目、培训项目、国际论坛等路径渠道,实现着在公民教育领域的全球化布局,并已经显示出主导国际公民教育话语权的趋势。可见,智库已经成为公民教育“国际市场”交流合作乃至竞争布局的主体,成为公民教育双边、多边合作交流的重要平台,成为美国民主和价值观在全世界的积极传播者。也正因为如此,公民教育中心在近十多年中获得了政府大量资金支持,曾连续多年获得超过2000万美金的总资助额,资金规模堪比同时期美国最顶级的全国性智库。

From Academic Organization to National Think Tank: A Historical Study on Center for Civic Education

SHU Yong-rui¹ FU An-zhou² HU Qiu-mei¹

(1. Institute of Marxism, China University of Geosciences, Wuhan, Hubei, 430074;

2. China University of Geosciences, Wuhan, Hubei, 430074)

Abstract: Center for Civic Education is the most influential Think Tank in the field of civic education in America. Since 1960s, while American civic education experienced dilemma and reform, Center for Civic Education, at the same time, has transformed from the Civic Education Committee of University of California at Los Angeles to a national Think Tank. This plays an important role in promoting policy-making of American civic education, curriculum standardization of school citizenship education, sustained development of nationwide education programs, implementation of international development strategies, and spreading of American democratic values. With the historical background of American civic education and American modern Think Tank, this paper summarizes the stages of development of the Center. This paper holds that the decisive factors of the Center's transformation include the following points: building a bridge between “knowledge” and “power” through continuing and effective responses to the theme of civic education at ideological and strategic level, affecting decision makers by forming a Policy Advocacy Coalition with those who have common political beliefs, realizing such functions of Think Tank as setting and guiding policy agenda of civic education, providing effective products of civic education, promoting the international development of American civic education. This research contributes to promoting understanding of operating process and strategies of the Center, giving effective advice to Chinese Think Tank in cooperation with American Think Tank, enhancing Chinese Think Tank's the sense and ability of dialogue, so as to strengthen their voices.

Key words: Center for Civic Education; transformation development; American think tank