

倡导联盟框架下董教总的华教政策博弈研究

张怡

广西师范大学

DOI:10.32629/mef.v9i1.18638

[摘要] 本文以马来西亚华文教育政策博弈为范围,借助倡导联盟框架着重分析董教总联盟长期的策略变化。研究发现,董教总凭借深厚的文化信念、严密组织与强大社会动员,在长期政策压力中展现出显著韧性。其策略从单纯对抗到精细化倡导,实现了从权益捍卫到体系建构的关键转型。其经验揭示了海外华文教育需逐渐把话语重心转向公共价值,构建起制度化组织网络,并在策略上保持灵活与多元,实现可持续发展。

[关键词] 华文教育; 董教总; 倡导联盟框架

中图分类号: G4 文献标识码: A

Research on the Policy Game of Chinese Education by Dong Jiao Zong under the Advocacy Coalition Framework

Yi Zhang

Guangxi Normal University

[Abstract] This article focuses on the policy game of Chinese education in Malaysia, and through the advocacy coalition framework, it mainly analyzes the long-term strategic changes of the Dong Jiao Zong alliance. The research finds that Dong Jiao Zong, relying on its profound cultural beliefs, tight organization, and strong social mobilization, has demonstrated remarkable resilience under long-term policy pressure. Its strategy has evolved from simple confrontation to refined advocacy, achieving a key transformation from defending rights to system construction. Its experience reveals that overseas Chinese education needs to gradually shift its discourse focus to public value, build an institutionalized organizational network, and maintain flexibility and diversity in strategy to achieve sustainable development.

[Key words] Chinese education; Dong Jiao Zong; Advocacy Coalition Framework

引言

海外华文教育承担着传承民族语言文化,保持族群身份认同的使命,维系着与祖国的情感文化纽带。目前马来西亚是海外唯一拥有完整华文教育体系的国家,其教育政策自独立以来始终是族群政治博弈的焦点。马来西亚华文教育的成就离不开董教总的努力,董教总是马来西亚华校董事联合会和教师会总会的联合体,自成立以来,便是华教权益的坚定捍卫者和制度的构建者。在这场持久政策博弈中,不管是面对“最终目标”的压制、法令的强制改制危机、潜在同化威胁还是如今的师资短缺、拨款不均、增建困难等问题,都能看到以董教总为领导的华社为华文教育所做的抗争、协商与调适。

现有研究中,多重于对历史脉络的梳理,如郑良树整理了马华教育的历程与挑战^[1];王瑞萍从华校变迁角度阐述华文教育的发展^[2];李锡锐用国家教育体制内机构的变迁来探讨国家族群认同的平衡^[3]。但是整体上缺乏对董教总的探讨,尤其是其组织韧性

与战略适应性的系统性分析。因此,本文旨在运用“倡导联盟框架”理论,对其与当局博弈的过程进行动态的、策略性的分析,探讨持续发展的原因、策略演变及对海外华文教育的借鉴意义。

1 倡导联盟框架(ACF)及其适用性论证

倡导联盟框架由萨巴蒂尔与詹金斯-史密斯于20世纪80年代所提出,用来研究政策的变迁过程,以及政策稳定和变迁背后的逻辑关系^[4]。该框架围绕特定政策问题、管辖范围和行动者来界定,形成互动的场域^[5]。其中聚集了各级的政府机构、利益集团、媒体等多种行动者,结成了若干个“倡导联盟”,而“政策信仰体系”分为三层:深层次核心信仰主要是最根本的规范性价值观,是很难妥协的,政策核心信仰是根本政策立场,是实现深层信仰的基本战略;次要方面信念体系是经验基础的工具性决策和信息搜寻,具有较强的灵活性^[6]。联盟成员则通过协调行动、共享资源、致力于将自身的政策信仰转化为政策产出,从而与其他联盟进行持续博弈。

倡导联盟框架适用于分析马来西亚华文教育政策博弈。马来西亚自独立以来，关于华文教育的发展问题争议不断，符合框架所关注的“十年以上”时段。该领域清晰地分化出两个长期对峙、信仰体系截然对立的倡导联盟，存在着持续的价值观与利益冲突，这正是框架致力于解释的核心现象。

一方是占据主导地位、倡导“国民教育”的联盟，主要以长期执政的巫统、联邦教育部等为核心。其深层核心信仰聚焦于以马来语为核心、国民身份统一的单元化教育，坚信教育必须服务于塑造同质化的“马来西亚民族”这一最高政治目标。随着全球化的发展，该联盟在坚持国民教育原则下推进多元包容性发展，但政策核心信仰仍是坚持维护马来族群文化与政治主导权。另一方是以“董教总”为核心的“华文教育”倡导联盟，汇集了董教总、华社、研究机构等。其深层核心信仰源于对文化多样性权利的坚持，认为母语教育是基本人权、文化遗产的核心权力，多元文化并存的教育体系是国家宝贵的文化资产，更有利于民族团结。其政策核心信仰始终围绕着争取华文小学的完整性与公平资源分配、争取华文独立中学的合法地位与获得政府承认，以及推动华文高等教育的发展而展开。

在这个博弈当中，“单一国民身份”与“多元文化身份”的价值对立几乎没有妥协空间，政策谈判集中在政策核心信仰上。借助倡导联盟框架深入分析政策长期陷入僵局的深层逻辑，并展现联盟如何运用工具性信念来调整策略。

2 董教总联盟的信仰维系与策略演进

以董教总为核心的华文教育倡导联盟，在这场博弈中站稳脚跟并取得收获，关键之处在于韧性与发展的动态统一，韧性是联盟的定力与资本，发展则是联盟审时度势、灵活策略以拓展生存空间的能力，二者相辅相成。

2.1 联盟的韧性根基：深层信仰、组织网络与资源动员

韧性指的是董教总在逆境中保持不溃散、不迷失目标的能力，这份韧性首先体现于政策信仰体系中，该联盟始终坚守“华文教育是华人文化之根”，认定“维护母语教育”关乎族群生存与尊严，将议题拔高到文化遗产与民族尊严的层面，为抵抗政治同化提供持久精神动力。这份韧性也体现在组织网络中，董教总搭建了高度制度化与专业化的核心组织体系，从中央到地方设置各州的董联会、教师会、独中工委与华小工委等，下设法律顾问团、教育研究中心、课程局等专业化机构，让倡议都有数据支撑与法律依据，都符合国际教育标准，极大增强倡议的影响力。这份韧性还体现于强大的社会与资源动员上，董教总是华社民办教育领导机构的形象代表，有强大的民众基础。经济上，通过社会募捐、义卖等方式维持全国60所独中的运转。董教总用实际行动证明了华文教育的生命力与价值，成为博弈的重要现实依据。

2.2 联盟的策略演进：政策博弈的动态适应

在韧性基础之上，董教总联盟的行动策略会随着政治环境变动、社会结构转型与全球化进程的发展而持续地演进，展现出连贯的战略调适与组织学习能力。

2.2.1 奠基与对抗期(1950-1970年代)：原则坚守与司法抗争

建国之初，国家教育政策剧烈变动，在推行单一语言教育的政策背景下，董教总始终维护华文教育的权利。政策博弈上，提出应将华文教育纳入国家教育体系中，并进行政策游说与舆论抗争。在法律与公共行动上，林连玉领导“反对华文中学校改制”运动以及提出将华文列为官方语言的政治倡议。针对《1961年教育法令》带来的对华文中学校的改制压力以及背后所蕴藏的“最终目标”，董教总选择原则性激烈对抗策略，通过大规模群众集会、司法诉讼等手段，坚决反对任何同化政策^[7]，在法律框架内确立权利边界，这一阶段的抗争塑造了董教总“华教堡垒”的坚定形象，奠定其在华人社会中的道德权威与动员基础，但也使其与执政集团关系高度紧张。

尽管遭遇打压，但抗争唤醒了华社的母语教育意识，守住了华小基本盘，通过召开全国运动大会、接纳《华文独立中学建议书》等方式，建立了以“拒绝改制、自力更生”为精神的华文独立中学体系，为华文教育的存续奠定了关键的法理依据与社会基础。

2.2.2 调适与建制期(1980-1990年代)：从街头抗议到体系建构

这一转型始于1973年《华文独立中学联合建议书》的发布，该建议书明确了独中的母语教育定位与发展方向，推动了“独中复兴运动”。董教总发现单纯原则性抗争不足，决定将策略从“坚持原则”转向“搭建体系”。面对压制，组织通过设立发展基金、编写标准化教材、建立统一课程与考试制度等，为不接受改制的独中搭建共同质量标准与支持体系。虽然独中统考证书未获得马来西亚政府的承认，但得到了国内外高等学府的认可，这让独中毕业生拥有更广的升学渠道。同时，在申办独立大学受挫后，董教总转而创办高等教育学府，先后建立了南方大学、新纪元学院和韩江学院，构建起从小学、中学到高等教育的完整华文教育通道。使华文教育从“抗议符号”转化为具有实质内容、可持续发展的教育体系。董教总还有意识地拓宽同盟网络，尝试和国内其他族裔的公民社会团体及国际人权组织建立联系，将华文教育议题从“华人权益”框架，向“语言人权”与“教育多元化”等更具普遍性的论述领域扩展，为抗争注入新理念。

2.2.3 多元与拓展期(2000年代至今)：全方位、精细化倡导

迈入新世纪，董教总行动策略愈发成熟多元，面对华小和独中长期师资短缺、校地不足、拨款不公等具体问题，采取精细化、常态化的行政问责策略，通过数据追踪发布年度调查报告与教育部开展对话。标志性成果之一是成功推动“英语教数理”政策的调整，还对《2013-2025年教育大蓝图》展开持续政策批判与游说，试图从政策根源维护多元教育生态；另一方面，董教总内部秘书处下的各部门，工作重心转向教育本身革新，通过发起“我要当老师”招募运动解决师资不足、组织教师赴华培训与举办教学研习班来提升教师队伍的专业素养；在社会层面通过出版教育月刊、举办教育论坛与文化工作坊等，积极传播全人教育与多元智能理念，系统构建华文教育话语体系，将论述框架延

伸至“教育质量追求”与“文化传承创新”,巩固华文教育存在重要性,推动其向更富时代性的现代教育模式发展。

3 对海外华文教育发展的影响与启示

马来西亚华文教育的存续与发展进程,为全球各地的海外华文教育提供重要参考,具体而言其借鉴价值主要体现于以下三个方面。

3.1从“族群权利”话语转型为“公共价值”与“国家资产”话语

在话语策略上应推动华文教育叙事框架从内而外的转变,扩大华教的社会价值,而非仅强调内部诉求。海外华文教育只有主动构建与主流社会对话的叙事,才能赢得更广泛的社会认同与政策支持。董教总用实践表明华教能够为国家培养优质多语人才,证明了华教可以促进社会融合和跨文化的理解,能够有效缓解外部疑虑。这种转型将议题从相对敏感的“权利主张”巧妙转化为更具建设性和共享性的“价值论证”,为各地华教组织争取公共资源、消弭社会偏见提供得关键性的叙事重构思路。

3.2构建以“制度化、专业化与基层动员”的韧性共同体

在组织建设上,华文教育的长期存续终究要靠扎实的组织建设,制度规范、专业能力与基层动员缺一不可。马来西亚华文教育的成功关键在于董教总这个核心机构把各地华校连接起来,培育了自己的专业团队,为倡议行动做好保障,同时与华人社团和家长社群保持联系,维系了深厚的群众基础。这对海外华教机构的启示在于要有意识地建立透明规范的管理机制,发展自己的政策研究与课程开发,并积极维护群众关系,从而能够应对挑战,实现长远发展。

3.3掌握“政策导向学习”能力与灵活运用复合型策略工具箱

在行动策略上需要具备“政策导向学习”的能力,善于运用复合型博弈工具箱,海外华教事业面临着多变的环境,有效地倡导需要敏锐的判断能力与策略调适能力。董教总的发展历程表明有效的博弈应当是多变的。在原则性问题上敢于运用对抗性手段;在处理具体事务上善于通过专业对话寻求解决;在政治

周期中懂得利用时机施加影响,同时积极与外部建立联系。这启示海外华文教育倡导者应摆脱单一策略的依赖,根据环境变化采取对抗、协商、国际倡议等相结合的方法,不断从实践中反思与学习,在博弈中把握主动权,推动华文教育政策向积极方向发展。

4 结语

董教总的经验表明,华文教育的发展,不仅是族群文化的坚守,更是一场持续进化的实践,涉及政策学习、组织进化与话语创新的现代治理实践。在多元文化共生的趋势下,这一历程将继续为语言权利、教育公平与文化多样性发展提供重要的理论与实践参照。

[参考文献]

[1]李仕耘,张晓威.历史学视角下的马来西亚华文教育研究——评《马来西亚华文教育发展简史》[J].语文建设,2023,(21): 87.

[2]王瑞萍,郭怡.马来西亚华文教育简况及其发展趋势[J].世界民族,2020,(04):105-114.

[3]李锡锐,张晓威.在国家认同与族群认同之间:马来西亚国家教育体制内的华文教育发展[J].东南亚研究,2023,(05):134-152+157-158.

[4]李文钊.倡导联盟框架:探究政策过程中的子系统效应[J].行政论坛,2023,30(01):94-107.

[5]MARSH D&RHODES RAW. Policy Networks in British Government[M].Oxford,UK:Clarendon Press,1992.

[6]杨金田,赵越强,贾文彤.从倡导联盟框架理论看我国体育产业政策变迁[J].经济与管理,2020,34(05):88-92.

[7]Lee Kuan Yew,My Life[long Chan]enge:Singapore's Bilingual Journey[M].Singapore:Straits Times Press,2012,p.80.

作者简介:

张怡(2000—),女,汉族,河南驻马店人,硕士研究生,主要研究方向为教育管理。