

论教育行政的伦理精神^{*}

蒲蕊

[摘要] 教育行政是一种追求伦理价值的活动,伦理精神必然贯穿于教育行政管理活动的始终。教育行政中的伦理精神主要体现在维护与增进公共利益、追求公平公正、坚持民主原则以及重视责任与义务等方面,即以维护和增进社会的公共利益为最终目的,以追求公平公正为价值取向,以民主原则作为价值判断。教育行政是一个权力与责任对等的领域,教育行政伦理精神体现为在行使权力、履行职能的同时应具有为自己的行为承担责任的能力。追求教育行政的伦理精神,需要重视制度的重要作用,重视教育行政人员的道德意识的培养与个人修养的提升。

[关键词] 教育行政;伦理精神;公共利益;责任

[作者简介] 蒲蕊,武汉大学教育科学学院副教授,中山大学政治与公共事务管理学院博士后流动站研究人员(武汉 430072)

教育是一种追求价值的活动,与其他领域相比,教育体现着更多的伦理精神,教育承担着极为特殊的人类发展使命。“面对未来的种种挑战,教育看来是使人类朝着和平、自由和社会正义迈进必不可少的一张王牌……是一种促进更和谐、更可靠的人类发展的主要手段,人类可借其减少贫困、排斥、不理解、压迫、战争等现象。”^①在这个意义上,教育行政中的伦理道德有着更为深远的意义,伦理精神必然贯穿于教育行政管理活动,使之遵循伦理规范,追求公共利益、正义、公正、民主等伦理价值。

伦理是指处理人与人之间关系的道理、原则和规范;道德是指个人按照一定的规矩和规范长期身体力行后在自己内心有所得、有所收获的东西。伦理与道德的区别是:首先,伦理是法与道德的统一。法律的基本特征是他律,道德的基本特

征是自律,而伦理规范具有法与道德的两个基本特征,即行为规范的他律与自律的统一,客观性与主观性的统一,外在性与内在性的统一。其次,伦理是道德活动、道德意识和道德规范诸现象的统一。^②教育行政伦理是关于教育行政系统以公正和正义为基础的教育行政伦理价值观、教育行政伦理原则和行为规范的总和。教育行政伦理包括制度伦理和个体伦理两个维度,渗透在教育行政过程的方方面面,体现在教育行政体制、领导、决策、监督、改革等方面。教育行政中的伦理精神主要体现在维护与增进公共利益、追求公平公正、坚持民主原则和重视责任与义务四个方面。

一、维护与增进公共利益

教育行政中的伦理精神,首先体现在一切教

^{*} 本文系教育部人文社会科学一般项目“政府管理教育模式转型的背景、理论与实践研究”(项目批准号:06JA880053)和中国博士后第39期科学基金资助项目“政府与学校关系的重建——一种制度分析的视角”的阶段成果。

育行政制度、教育行政政策、教育行政活动、教育行政行为以及教育行政机关和个人必须坚持公共利益原则,以维护和增进社会的公共利益为最终目的。

维护与增进公共利益是教育行政伦理精神的重要内容。公共权力来源于人民的授权,公共利益是衡量一个政体合法性的主要价值标准。古希腊哲学家亚里士多德曾经在《政治学》一书中指出:“依绝对公正的原则来判断,凡照顾到公共利益的公众政体就都是正当或正宗的政体;而那些只照顾统治者利益的政体就都是错误的政体或正宗政体的变态(偏离)。”^③法国启蒙思想家卢梭也提出,判断一个政府的统治是否具有合法性,最为根本的标准就是看其统治的立场和出发点是否是公共利益。^④在对国家公共事务、社会公共事务、行政事务等方面进行管理的过程中,政府的基本任务就是处理个人与集体、不同社会集团、不同社会阶层之间的关系,寻找在多元的利益冲突中的共同基点——公共利益。公共行政就是实现公共利益最大化的社会管理过程,“对于公共行政而言,公共利益是它的目标,公共性是它的实质,其他方面则都是手段,即作为工具体系的手段”^⑤。对公共利益的追求,使公共行政获得了公共性,也使政府获得了存在的合法性。因此,教育行政机关及其成员行使公共权力的根本目的就是使社会公共利益实现最大化,并对公共利益进行公平、合理的分配。维护和增进公共利益必然是教育行政机关及其成员的根本责任与价值追求。

此外,与其他职业活动相比,教育行政的职业活动具有特殊性。首先,教育行政职业活动具有公共性。“就‘公共’一词来说,本身就是一个与私人领域相对应的范畴,它意味着作为个人的私人的超越,也同样意味着对非公共的利益集团、特定的私人组织和群体的超越,它立足于社会整体的公共利益,立足于全社会共有、共享、共利、共需的利益要求。”^⑥所以说,教育行政管理是一项特殊的职业,是一项从业者没有自己的特殊利益的职业。对于任何教育行政人员来说,他的职业活动既不从属于个人的自利目的,也不以所在的组织、集团的利益为出发点,而必须凸显公共利益至上的原则。其次,教育行政的职业活动具有教育性。教育性的特征使教育行政职业活动区别于其他普

通行行政职业活动。也就是说,教育行政职业活动在遵循一般公共行政职业规范的同时,教育性本身的特征还要求所有的教育行政机关及其人员必须热爱教育事业,必须遵循教育规律和人的身心发展的规律,必须以促进人的全面自由的发展为使命。应该说,教育行政职业活动的教育性与公共性并不矛盾。在一定意义上说,教育行政职业活动坚持其教育性就是坚持了公共性。

实践证明,在全球范围内教育行政体制改革的今天,更应该强调教育行政的公共性,更应该重视教育领域中公共利益的维护与增进。从20世纪80年代以来,世界范围内的教育行政改革都是与“解除管制”、“分权”、“市场化”、“顾客导向”以及“质量和效率”等概念联系在一起的,其主要的可见特征包括:减少中央政府对公共教育的管制,将更多的决策权下放给地方和学校,赋予它们更大的管理弹性和灵活度,鼓励学校竞争,加强学校与市场的联系,鼓励家长和学生自由择校,鼓励用市场化的手段吸引多方主体投资教育。

应该说,引入市场机制,提倡分权放权、解除管制和顾客导向有利于提高教育行政效率和质量,也有利于提高教育的质量和效益。但是,当前的一些教育改革措施与政策的确在一定程度上不利于维护和增进公共利益。这不仅仅表现在以市场化、产业化的方式运作教育和学校所导致的诸多问题,也体现在国家、政府对公共教育经费投入的减少以及对社会弱势群体保障方面的忽视。从许多国家的以市场精神改造公共教育体制的改革来看,一个主要的出发点就是缓解政府在教育投入方面的财政压力。因此,不能否认的事实是,在市场化、私有化以及新自由主义精神指导下的教育体制改革,在减轻国家与政府财政负担的同时,却有可能使政府推卸或转移应有的责任;在提高效率 and 效益的同时,却有可能忽视教育公平和弱势群体的权利;在增强市场活力的同时,却有可能导致教育政策的缺位。

所以,在教育体制改革的今天,坚持公共利益更应该成为教育行政机构及其人员的精神信仰和价值追求,成为指导教育行政行为的内在动力,使他们在制定和执行教育政策、指导教育改革以及教育行政管理实践中,优先考虑的是公共利益而不是本机构的利益、少数人的利益或个人利益,公

共利益原则必须进入他们的主观意识, 全心全意为学校、教师和学生服务。

二、追求公平公正

公平公正问题产生于人类物质生产资料的生产以及人与人之间错综复杂的利益关系。公平与公正不是具体的法令条文, 而是一种理念, 一种精神诉求, 同时又极具实践意义。追求公平公正也是教育行政伦理精神中的应有之义。

首先, 在教育行政管理中, 教育行政机关及其人员必须公正公平地行政。显然, 在教育行政管理的实践活动中, 存在公共权力“公属”和“私掌”的矛盾。因为, “在现实中, 政府是由政治家和官员组成的, 他们也都是谋求自身利益最大化的‘经济人’, 政府决策、政府行为和政府目标不可避免地要受到政治家和官员自身动机的支配。”^⑦ 教育行政权力在运行中极有可能违背其“善”的目的, 而具有“恶”的可能, 即权力的异化。因此, 教育行政机构及其人员在行使权力的时候必须坚持公平公正的原则, 即“要求行政出于无私动机和正当考虑, 不相关因素和非正常的影响禁止进入行政过程, 排除私念和特殊利益考虑, 通过制度化的利益安排推动公正行政以维护政府的公正形象”^⑧。

其次, 公平公正意味着各项教育制度和政策的制定与安排是以道德性为前提和基础的, 制度和政策本身蕴含着伦理追求与道德价值理想。也就是说, 在教育政策的制定与实施以及各种具体的教育制度的制定和安排方面, 应该体现公平公正的原则, 即教育利益分配、各种教育资源的配置以及创设规范应当实现平等对待, 社会成员应当平等地成为教育领域的受益人, 教育领域必要的政策优惠不能发展为差别对待甚至异化为特权。

目前, 我国教育发展极不均衡, 东西部之间、城乡之间、区域之间乃至学校之间的差距甚大。这些差距不仅带来了诸多难以解决的教育问题, 如教育乱收费、教育不公平、择校、薄弱学校等, 也极大地影响着和谐社会的建立, 其根源更多的是制度和政策上的原因。为此, 要解决教育发展不均衡问题的关键是从制度和政策入手。任何教育法律法规、制度和政策, 不管它们如何有效率、有条理, 只要它们不正义、不公平, 就必须加以改正

和废除。这一点, 正如罗尔斯所说: “正义是社会制度的首要价值”。^⑨ 在教育立法和教育决策中, 不能只考虑效率和经济的原则, 还必须保证各项政策照顾到最少受惠者的长远利益。也就是说, “社会制度应当这样设计, 以便事情无论变得怎样, 作为结果的分配都是正义的。为了达到此目的, 我们有必要把社会和经济过程限制在适当的政治、立法制度的范围内。没有对这些背景制度的恰当安排, 分配过程的结果便将不会是正义的”^⑩。在教育行政管理中, 追求公平公正的价值取向, 应处理好两个方面的关系。

第一, 处理好多数人利益与少数人利益的关系。世界上没有绝对的公平公正, 教育行政主体应维护多数人的利益, 并关注教育弱势群体的利益。“所有的社会价值或基本的社会善——自由和机会、收入和财富、自尊的基础——都要平等地分配, 除非其中的一种价值或所有价值的一种不平等分配合乎每一个人的利益。”^⑪ 因此, 教育行政人员在制定教育政策、执行教育政策以及行政管理实践中, 必须“尊重和关怀”每一个人的利益, 在代表大多数人的利益时更要关注教育弱势群体的利益, 特别是更多地关注老少边穷地区、贫困家庭的子女、进城务工就业农民子女、女童, 即让“最少受惠者的利益”最大化。这样, 才是真正的公平公正。

第二, 处理好公共利益与私人利益的关系。教育行政的公共性质决定了教育行政机关及其人员只能获得符合法律精神的自身利益, 不得利用公共权力、公共资源为个人或者部门谋取利益。在现实生活中, 不同利益主体都会从自己的利益角度出发做出价值判断。因此, 实现社会利益关系的协调不是一个简单的经济安排, 它的解决需要教育行政系统在社会的制度安排与政策调整上有更大的合理性, 确立更为公平公正的原则与程序, 以最大化地实现教育和社会的公平公正。

三、坚持民主原则

“民主”原本是一个政治学范畴, 包括两层含义。其一, 民主是一种政治思想范式和文化精神, 反映了人们的政治理想和文化意识取向, 具有信仰的意义。其二, 是指国家政权的组织形式, 是一

种肯定所有社会公民享有同等的权利参与和管理社会政治生活的政治体制。在这种意义上,民主就是一种手段,是保障公共权力为公共利益服务的政治手段。^⑫由此可见,作为一种政治理想和世俗信仰,民主是人类追求的目标;而在现实的政治操作中,民主则是保障公共权力公共性质的手段。因此,在教育行政管理中坚持民主原则是教育行政伦理精神的应有之义。

从更为根本的意义上说,教育行政管理中民主原则提出的是一种价值判断,即判断教育行政机关及其人员有无坚定的民主信念,他们的教育行政行为是否以其民主信念为依托,是否根据民主的要求去建立和调整教育行政管理中的各种关系。坚持民主原则,意味着教育行政活动与教育行政行为以国家和社会的公共利益为出发点,维护教育的公共利益;意味着教育行政的决策过程更贴近公共服务的客户,改变传统决策的不透明性和暗箱操作带来的弊端,鼓励地方、家长、社区、教师和学生的积极参与;意味着乐于承认每个人的权益,以开放的心胸面对每个真正的个体,尊重每一个人的尊严与价值,并给予人性化的待遇。

坚持民主原则,要求教育行政机关及其人员必须明确以下几点。第一,在教育行政管理活动中的每一个人在人格上都是平等的,每一个人的权利都应受到尊重。第二,教育行政管理者与被管理者是相对的,而不是绝对的。教育行政人员由于社会分工而被定位在行政管理者的位置上,作为管理对象的学校、教师以及社会其他成员有权参与教育行政决策,有权监督教育行政管理,参与的广度和深度以及范围构成了衡量教育行政管理是否民主化的标准。第三,教育行政管理活动的程序化、公开化与透明化是社会参与和监督的必要条件,教育行政机关及其人员必须不断扩大社会参与的途径,建立社会共同参与的有效机制。第四,作为人民的公仆,教育行政人员必须摒除行政职位的等级和行政经验的资历偏见,广泛听取来自社会各个方面的意见和建议。

四、重视责任与义务

责任和义务是教育行政伦理精神的关键概念。教育行政是一个权力的领域,教育行政也是

一个责任的领域,是一个权力与责任对等的领域。因此,教育行政系统或教育行政人员作为伦理主体的基本前提是在行使权力、履行职能的同时应具有为自己的行为承担责任的能力。

有什么样的权利就应该有相应的义务,行使什么样的权力就应该承担相应的责任。权力无法脱离责任而单独存在,权力与责任总是一致的,否则,这种权力就是非法的、不合理的。权力与责任同一原则体现了对教育行政权力的规定和控制。一方面,“对公共权力课以相应责任规定体现了责任对权力的明示作用,即责任包含对权力的性质、行使范围的明确规定,这是责任对权力的确认和保护”,从而使权力规范化、合法化;另一方面,“在权力行使的每一个过程中,都必须有相应责任的具体规定,也就是说任何权力都被责任所制约和控制,从而可以有效地抵制公共权力的非法扩张,通过对公共权力的这种约束和控制,以确保公共权力的行使更加正当和合法”。^⑬因此,任何教育行政权力必须处于责任状态,任何行使教育行政权力的主体都应该是责任的承担主体。

弗雷德里克·莫舍曾经说过:“在公共行政和私人部门行政的所有词汇中,责任一词是最为重要的。”^⑭对于目前我国的教育行政改革来说,强调教育行政机关及其人员的责任意识比强调权力更为重要。原因在于,一段时间以来,一些教育行政机关及其个人为了本部门或私人的利益,对教育领域进行不正当的干预,运用手中的权力为个人或部门捞好处,出现权钱交易、越权行政、关系用权、以权谋私等权力腐败现象。一些教育行政机关将本应属于教育行政机关及其人员的责任和义务推给学校、家长或社会,美其名曰是向学校、家长和社会放权,实质是“卸包袱”。也有一些教育行政部门颁布了管理学校、教师的种种文件和规定,强调了自己所具有的各种权力,但却没有规定自己的责任。

在教育行政管理中,享有权力者同时应尽相应的责任是最起码的道德要求。没有责任约束的权力一方面容易造成权力的滥用;另一方面也使权力失去应有的权威,给政府带来失去其合法性基础的危机。因此,在当前的教育行政体制改革中,必须健全教育行政管理中的责任控制机制,强化教育行政主体的责任意识,力主权责并重。

具体来说,第一个层次的责任是教育行政机关整体的责任,包括教育行政机关在对权力机构负责,下级教育行政机关在对同级政府负责的同时,还应该对上级教育行政机关负责。此外,不同级别的教育行政机关需要有明确的责任划分,这样才能各司其职。第二个层次的责任是教育行政人员的责任,即教育行政人员能够正确有效地行使行政权力。库珀指出:“公共行政人员作为一种代理人角色,包括了复杂的责任内容,即对多种委托人负责,这些委托人包括组织的上级、政府官员、职业协会和公民。”^⑤对于教育行政人员来说,他应该对上级负责,贯彻执行上级的指示和决策,同时也应该对下属的行为负责,对自己的行为负责,更应该对学校发展、学生的发展和社会其他成员的教育要求及教育利益负责。每个从事教育行政管理的人不仅要坚定忠实地执行上级的命令,又要对自己的作为负不可推卸的和无法由人旁贷的责任。在采取任何行动和决策以前,教育行政人员不仅要依据其心中的最高信念而行事,同时必须对各种可彼此替换的善(包括信念价值和效果价值)作细致的衡量;不仅要合理地选择达到目的所采用的最有效的手段,同时应考虑自身行动的可预见性后果。也就是说,教育行政人员必须具有一种将炽热的激情与冷静的判断力协调地结合在一起的理性精神。具有这种精神的教育行政人员会满怀激情地投身于超个人的教育事业,在教育事业发展中,他们具有强烈的使命感,忠诚自己的信仰,并不断鞭策着自己做出相应的行动去追求这个目标的实现,同时还具有冷静地面对现实和洞察现实的能力,而不会在这一过程中迷失自我。

需要关注的问题是,追求教育行政伦理精神,首先需要重视制度的重要作用。就我国目前所处的社会变革时期而言,教育行政人员个体的道德理性是有限的,个体的道德意志也是有限的,这就需要以制度的形式,建立一系列明确的教育行政道德规范,告诉教育行政人员什么是应当做的、什么是不应当做的,通过各种有组织的、强制性的方式来强化个体的道德要求,协助个体确立正确的伦理道德观。需要制度所提供的约束,包括舆论的谴责和法律的制裁,都可以强化教育行政人员的道德意志。

与此同时,追求教育行政的伦理精神,必须重视教育行政人员的道德意识与个人修养,也就是教育行政人员内心的德性、良知与信仰,必须落实在教育行政机关及其人员的职责上和行为上。从根本的意义上讲,教育行政人员个体才是真正的教育行政管理中的伦理主体,是一切教育行政伦理责任与义务的最终承担者和践履者。政策、制度和环境作用的有效发挥,教育行政伦理价值目标的最终实现以及教育行政人员对自身解放和自由的追寻,都离不开教育行政人员主体精神的高扬,离不开教育行政人员道德人格的完善。更何况,制度本身总存在着“先天”的缺陷。对于公共权力的运行来说,无论制度设计和法律规范如何具体、周密,它也不可能穷尽教育行政活动中的一切复杂问题。这样一来,法律制度的规范必然会有着许许多多覆盖不到的空间。即使在它的覆盖范围内,它所提供的也仅仅是一个原则性的框架而已,对于教育行政体系的良性运行来说,这是远远不够的。制度的欠缺必须依靠教育行政主体内在德性和人格力量来弥补。因此,在教育行政管理中追求伦理价值,就必须承认并肯定教育行政人员的道德主体性和自主性,使他们能够运用其个人的道德价值观念,对行政关系、行政行为的伦理正当性,对教育政策的价值合理性做出自己的判断和评价,依据正当的伦理标准,采取行动,反对不正当之举。

注释:

- ①联合国教科文组织国际教育发展委员会.教育——财富蕴藏其中[M].北京:教育科学出版社,1996.1.
- ②王伟.行政伦理界说[J].北京行政学院学报,1999,(4).
- ③亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1965.132.
- ④卢梭.社会契约论[M].北京:商务印书馆,2003.72.
- ⑤张康之.论“公共性”及其在公共行政中的实现[J].东南学术,2005,(1).
- ⑥张康之.公共管理理论学[M].北京:中国人民大学出版社,2003.142.
- ⑦俞可平.西方政治学名著提要[M].南昌:江西人民出版社,2000.154.
- ⑧肖金明.公共行政、平衡行政、法治行政[J].中国行政管理,2000,(12).
- ⑨⑩⑪约翰·罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1998.1、275.
- ⑫唐凯麟.西方伦理学名著提要[M].南昌:江西人民出版社

On the Ethic Spirit of Educational Administration

Pu Rui

Abstract: Educational administration is a kind of activity prusuing ethic value. Ethic spirit must run through educational administrative activity all the time. The ethic spirit in educational administration is mainly reflected in the maintenance and promotion of public interest, pursuing equity and justness, adhering to democratic principle and attaching importance to responsibility and obligation, which means to take the maintenance and promotion of social public interest as its ultimate objective, the pursuit of equity and justness as its value orientation and the democratic principle as its value judgment. Educational administration is a field where power is reciprocal to responsibility. The ethic spirit of educational administration reflects that you should pay the fiddler for your own behavior while exerting power and implementing functions. The pursuit of ethic spirit of educational administration needs to attach importance to the important role of system, as well as the cultivation of moral consciousness of educational administrative staff and the upgrading of their personal self-cultivation.

Key words: educational administration, ethic spirit, public interest, responsibility

Author: Pu Rui, associate professor at Educational Scientific Institute of Wuhan University, member at post-doctoral research center of Politics and Public Affairs Management Institute, Sun Yat-Sen University (Wuhan 430072)

[责任编辑: 杨雅文]

(上接第 38 页)

Curriculum Cultural Self-consciousness: Significance, Essence and Characteristics

Wang Deru

Abstract: The curriculum reform in the real sense must be the reform of curriculum culture, the interaction and synchro transformation of noumenal curriculum culture and self-conscious curriculum culture. Curriculum rationality is the essence of curriculum cultural self-consciousness. The self-consciousness of curriculum culture is the course of determining the rationality, standard and objectivity of curriculum based on rational thinking. Its essential stipulation includes rational thinking, rational unity, rational attitude, rational selection and rational objective, which gives concrete expression to the characteristics such as the subjective curriculum cultural consciousness, open-minded curriculum culture, systematic curriculum cultural structure, fresh curriculum cultural life and surmounting curriculum cultural quality.

Key words: curriculum rationality, curriculum culture, self-consciousness of curriculum culture

Author: Wang Deru, Party Branch Secretary and Ped. D. at Equipment Center of Henan Provincial Educational Bureau(Zhengzhou 450003)

[责任编辑: 金东贤]