

中国教育体制改革的伦理问题

——访首都师范大学教育学院劳凯声教授*

■本刊记者 赵 玥

改革开放30年来,我国的教育体制改革也经历了深刻的变化,既与世界范围内的公立学校的教育改革浪潮密切相关,同时也经历了与社会主义市场经济体制相适应的艰辛过程。随着教育体制改革的不断深入,教育领域产生了新的价值取向和价值理念。面对这些新的价值取向和价值理念,如何正确看待中国教育体制改革的伦理问题,在改革中坚守教育的基本伦理价值?就此,我们采访了首都师范大学教育学院首席专家劳凯声教授。

一、中国教育体制改革的價值取向

记者:随着教育的不断深入,教育领域也出现了诸多新的价值观念,对此您怎样看待?

劳凯声:从1995年开始,中国教育成了一个利益冲突集中的领域,不同的人对教育有不同的利益追求,试图通过教育实现不同的目的。同时,它又是一个涉及社会公平的敏感领域,人们关注着教育的公平与效率问题、教育的公益性与营利性问题、精英教育与大众教育问题、应试教育与素质教育问题等等。可以说,不同利益之间的冲突和矛盾从未像今天这样突出。与此同时,一系列新的价值观念渗透到教育领域来了。我在这里列举下面的六大观念:

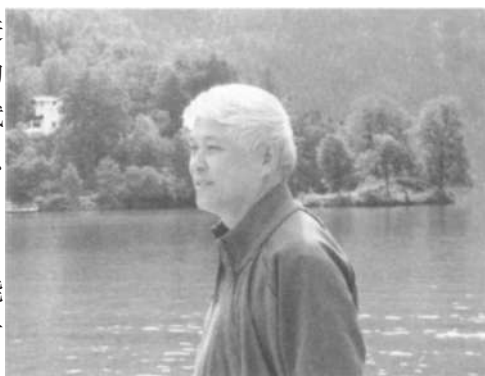
第一,市场竞争。即引入市场机制,取代或部分取代以自上而下的行政管理为基础的传统高等学校的运行机制。第二,学校自主。即在政府与高等学校之

间重新进行权力的配置,赋予学校以办学的自主权利,使学校能够进行市场竞争。

第三,法人化管理。即建立高等学校的法人制度,借鉴工商企业的管理模式,进行学校内部的组织机构改革。第四,经济效益。即强调投入-产出和成本-效益原则,建立明确的责任制,取代线性的国家财政预算制度。第五,成本分担。即通过学习者付费,把价格机制引入到高等学校的教育服务中来,缓和政府的财政负担。第六,教育服务。即强调服务意识,把教育服务的接受者视为消费者或“顾客”,赋予顾客选择和参与学校教育的权利。

记者:您如何看待教育的市场化、民营化倾向?

劳凯声:尽管人们对教育的市场化、民营化问题还有许多争议,但是教育改革的发展已经使这一问题超越了纯理论的界限。可以说,教育市场化、民营化在很大程度上颠覆了公立学校的传统,今日之公立学校已非昨日之公立学校。当然,公立学校的这种改观是双向的,从一个方面说,公立学校的办学积极



*劳凯声教授,博士,首都师范大学首席专家、教育学院教授、博士生导师、首都教育政策与法律研究院院长、中国教育政策评估与研究中心主任;兼任全国教育政策与法律研究专业委员会理事长、教育部政策法规司咨询专家。主要学术方向为教育学原理、教育政策与法律研究。著有《教育权与受教育权:教育法学基本问题研究》、《教育法论》等,主编有《教育学》、《教育法学》、《中国教育法制评论》、《改革开放三十年:教育政策与法律卷》、《新焦点:当代中国少年儿童人身伤害研究报告》、《高等教育法规概论》等。

性提高,绩效意识增强,平民百姓因此有了更多的教育机会,因为在激烈的市场竞争中,消费者就是最大的受惠者。当教育一旦成为一种服务业而进入市场时,教育服务的提供者就会千方百计地降低成本、提高服务水平,使消费者能在价格和服务水平及方式上有更多的选择可能性。不断降低的教育支出把原本属于富人的教育机会带给了平民,使更多的人,特别是社会底层的平民百姓成为最大的受惠者。但是另一方面,由于公立学校市场化、民营化改革的影响,公立学校的公共性质遭到了不同程度的损害。因为当教育通过市场机制来向社会提供时,教育这种公共物品就会转化为私人物品或准私人物品,就必然会在某种程度上具有了可分性和排他性,从而使教育变成一个具有营利性质的领域。这时,如果市场不能得到必要的限制,则教育的公共性就会受到损害。事实上近年来在公立学校领域中,公立学校功能的蜕变问题,公共教育资源的流失问题,弱势群体的国民待遇问题等等,都有加剧的趋势。所以,深刻的认识并且掌握这些价值取向对于教育的不同影响是必要的。

二、中国教育体制改革中的伦理问题

记者: 这些新的价值取向事实上都涉及了中国教育体制改革的伦理问题,您如何看待这一问题?

劳凯声: 近年来,我一直关注着中国“教育体制改革所产生的伦理问题”。我把教育体制改革看成是宏观社会变迁中的一种具体的、关乎社会制度变革和进化的历史过程,是人们基于某种目的对社会制度所作的改造和创新。由于对既成的社会制度所作的这种改造和创新是人们的一种理性选择,因此在这一选择的背后,必定会反映某种不同于以往的政治意图和利益追求,并以某种伦理思想为依据。为此,理性、科学、公共意志就是考量社会改革的重要尺度,这些尺度构成了人们评价某种改革选择的价值依据。就此而言,所谓教育体制改革的伦理问题,可以理解为由于教育体制改革的某些结果与人们的价值企盼相悖而产生的针对改革的价值评判。这些价值评判就其要害而言,都涉及到了教育体制改革的合理性问题。

记者: 您认为中国教育体制改革的伦理问题主要包括哪些方面?

劳凯声: 大致上说,我把中国教育体制改革的伦

理问题归结为如下四个方面:

第一,商业文化的侵蚀问题。商业文化是从自己、从个人出发考虑和外部的关系问题,是个人主义的,而学校文化带有传承性、公共性的特征。从20世纪90年代开始,商业文化对学校的侵蚀已经成为当前教育体制改革中不能回避的问题。教育的市场化、民营化改革正在促成一种新的教育资源分配方式和人才培养模式的产生。它强调知识学习过程中的可选择性,体现学习者本位的思想,包含用户第一主义的新理念。从而导致从消费的角度来重新解释关于学校中知识传授的意义。商业文化对教育的知识传授功能做了一种全新的诠释,这就是我们经常说的“知识经济”,这种新诠释不仅影响着学校功能的发挥,而且影响着学校与教师、与学生之间的关系。知识经济的一个典型特征就是知识的快速产出,它带来的一个重要变化就是教育消费者对知识快速转换的需求,并且要求学校的知识传播必须能够满足学习者的消费要求。根据知识的快速转换,不断地清理出有用的知识,并且以一种规模化和批量化的形式来传播,满足学习者的消费需求。商业文化正在侵蚀着我们的学校教育,这是一种潜移默化的,带有颠覆性的影响,学校正逐步地被商业文化所改造。今天很多人在讨论学校的功能问题,讨论教育本来应该有的含义问题,那么我们必须十分重视商业文化对学校文化的侵蚀问题,因为这才是问题的根本,是过分商业化带来的问题。

第二,教育机会平等问题。就社会公平而言,我认为市场导向的教育改革是一把双刃剑。市场机制增强了教育制度的灵活性、多样性、自主性,扩大了学习者的选择权,满足了不同消费者的不同需求,培植了一种平等竞争、勇于进取的市场精神,这都是市场化教育改革带来的正面效应。它还能形成一个多渠道筹措教育经费的体制,有利于缓解国家投资教育的沉重负担。但是,另外一个方面,市场机制也带来了许多弊端,比如出现了教育机会分配的不公平现象,扩大了强势群体与弱势群体之间的差距等等。人们都说教育会产生社会的不平等,这种不平等又会反过来加剧教育的进一步不平等。这就是现在教育问题的所在。

第三,教育腐败问题。腐败经常会伴随着社会变革出现,而且不仅仅是教育体制改革。在其他改革领域,甚至其他国家,改革都会伴随腐败的产生。所



以,很多人都把腐败看作改革的伴生物,是改革必须付出的代价。如何能够建立一种有效的机制,来遏制改革中可能出现的腐败问题,这是当前教育体制改革中非常突出的一个问题。由于中国的市场经济体制还没有发育成熟,所以相当多的规则还缺乏可操作性,公、私两种体制的区分还不是那么清楚,在这种情况下,遏制腐败就是相对较为困难的事情。另一方面,现行的教育政策和法律,对于如何防止腐败行为,还缺乏有效的预见和准备,许多情况是过去未曾有过的。比方说,1995年的《教育法》在赋予学校法人地位时,我们没有意识到在改革过程当中由于权力的滥用而产生的腐败问题,以至于到2000年后,在公立学校中一旦出现各种腐败问题的时候,法律就显得苍白了。

第四,坚守教育公益性问题。公益性是现代教育的一个基本特征。教育的公益性,决定了教育不可能像商品一样完全通过市场来提供,而必须要通过市场之外的资源配置机制来提供。这就导致了现代社会中政府所提供的教育越来越具有举足轻重的意义。我反对有些学者的一个观点,他们认为应该还教育以它原初就有的民间性。我把这种观点叫做现代社会的教育乌托邦。因为在现代社会中,我们不可能排除政府对教育的影响。因为教育不是商品,教育的平等、普及只有靠政府才能得到保障。

三、坚守教育体制改革的伦理价值

记者:您谈到了教育体制改革的伦理问题,那么如何理解和评价这一改革?

劳凯声:经过20多年的改革,国家与教育、政府与学校的关系已经发生了深刻的变化。各级各类学校教育机构在最近20年间,已经获得了相当大的办学自主权,从而具有了一种非政府的和非企业的组织特征。学校教育机构向社会所提供的教育产品正在发生某种变化,在一定的条件下被转化为私人物品或准私人物品,通过市场的途径来向社会提供。举办教育的是一个多元化的体制,举办者可以是法人,也可以是自然人,举办目的可以出于纯公益性质,也可以追求合理回报。教育改革发展的实践证明,这一变化正逐步地改变现行教育体制的面貌,引发了前述的一系列有关公立学校的问题。

如何理解和评价改革的这一发展趋势?我们可以

从政府与学校关系的视角来观察。在现代社会中,政府的基本职能有两个,一是提供市场不能提供的产品,二是保证社会的公平。以此观点来看今天的公立学校现状,一个基本判断就是政府干预过度的问题仍未得到彻底解决。这不是我个人的判断,也不是民间的判断,而是官方的判断。因为去年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》仍然还在坚持“简政放权、管办分离”的改革目标,可见这是一个共识。我们可以这样来理解国家与教育、政府与学校的关系:在现代社会中,如果没有国家的力量,教育难以普及,因此现代教育不可能是一种纯民间的事业和活动;但教育就其本质而言又具有社会性,所以不能排斥民间对教育的权力。现在的问题在于,教育如何通过一种形式,在发挥国家对教育的正面作用的同时能真正回归民间。

尽管简政放权仍是中国公立学校改革的一个大方向。但是在简政放权的同时必须格外关注公立学校的公共性问题,要慎防公立学校变质,变成富人学校,变成个人或一小部分人服务的机构。因此,深入理解当代教育的基本价值,把握教育改革和发展的复杂性,特别是其中所涉及到的利益分配的复杂关系,最终提升教育改革的道德水准和改革决策的伦理质量,这可能是当前改革决策者必须面对的一件事。为了做到这一点,教育体制改革在其目标取向及其路径设计上必须时时、处处关注公立学校的自主性和公共性问题,使二者能真正达到和谐和统一。

记者:坚守教育改革的基本伦理价值,有什么思路 and 对策?

劳凯声:对于当前的改革,我归纳了学术界的两种主要思路。一种叫做公法学的改革思路,一种叫做民商法学的改革思路。公法学的改革思路,它的学术立场是从公法学出发的,认为公立学校是国家以培养人才而举办的,由公共财政经费维持的公立公益性机构。因其特定目的的公益性和服务对象的不特定性而享有公权力,有别于以私益为主的企业法人或单一的民事主体。因此公立学校作为公务法人,必须依法享有民事权利,不应当损害公立学校的公益性质。必须依据公立学校的功能,对其法人权利做出必要的限制,我称其为“公务法人说”。

民商法学的改革制度是从现代企业制度当中获得

改革的灵感。这种思路认为,市场的资源配置方式和管理方式是学校可以选择的另外一种运营方式,应该建立一种基于新的市场制度的全新的公立学校体系,加强学校自治并打破科层制的束缚。所以他们提出借鉴现代企业制度中最重要的组织架构,建立公立学校法人治理结构来协调学校与政府之间,以及学校内部各利益集团之间利益关系的改革构想。这种观点我叫做“法人治理说”,区别于刚才的“公务法人说”。

简单地说,“公务法人说”更强调公立学校的公共性,“法人治理说”更强调公立学校作为法人的自主性。在这两种不同的改革思路中,我最初持的是第一种思路,1996年在我的《教育法学概论》一书中就曾表达了这一观点。但是近年来随着研究的深入,我的观点开始发生变化。正如我前面所说,公务法人和民商法人都是在一个“非公即私”的二分法理论框架中来讨论问题的,这是一种被简单化了的理论思维方式,而事情的复杂性远非这种“非公即私”的二分法能够解释清楚的。

以择校问题为例,有人说这是中国特色的教育问题。其实不然,这是一个中外皆存在的问题,据我所知英国的教育改革也有这个问题。但是在中国和英国,择校问题的性质是完全不同的。在英国,择校是作为一种受教育权利,一种学习者的自主选择权存在的,是一种带有平等性质的诉求。而在中国,择校却导致了一系列教育机会的不平等问题。可以说,择校已经成了一些人利用制度不均衡获利的工具,所以遭到批评是必然的。前两三年,中央和各地的教育行政机关又要求对改制学校重新进行改制。教育部下了文,北京市也据此要求原先的改制学校进行再次选择,或者选择回归公立学校,或者选择完全变成民办学校。这种用“非公即私”的二分法来处理教育改中所出现问题的做法本身就值得怀疑。为什么不能在公与私之间创造出更多的教育形式呢?比方说除了非公即私之外,能否还有亦公亦私,非公非私,公私兼顾、以公为主,公私兼顾、以私为主等多种办学形式存在?20多年来的教育体制改革的一个重要成果是形成了一个多元化的办学体制,这个体制是很难用非公即私的二分法思维方式来加以概括的。因此我主张应突破现在的非公即私的二分法思维框架,充分汲取近30年国际和国内有关公立学校改革的成功经验,找

到一条能够有效改造传统学校教育体制,重构国家与教育、与市场的关系、能够适应公共教育体制发展的第三条道路。

记者:在这方面国外有何经验可借鉴?

劳凯声:他山之石,可以攻玉。近几年德国的改革也在经历一个放权的、自主化的改革进程。最近看到德国的公立大学改革,以9所州立大学为试点,其中最著名的是法兰克福大学。这所大学最初就是一个基金会法人,后来变成了公法人。由于是公法人,它和政府的关系就和原先不同,政府对它的管束更为严格。所以,法兰克福大学与其他州立大学的改革就由原来的公法人变成了基金会法人。这对我们有很重要的启示,如果我们简单地把公立学校界定为就是公法人,会给我们的改革带来很大的问题。为了给改革留下更大的余地,我提出的观点就是,我们不要把公立学校法人简单地规定为公法人,能否先制定一部法律,就叫《公立学校法人法》,把公立学校法人界定为一类特别的法人类型。这类法人的性质,该姓公时就姓公,该姓私时就姓私,而不要以简单化的非公即私的二分法把公立学校框死。

中国的教育体制改革正面临两个关乎改革走向的问题:第一,改革应如何坚守公立学校的公益性,现在教育的种种不公平现象就是源于我们的公立学校也去谋求自己的私利,这必然会出问题。第二,改革应如何去维护二十多年来简政放权、自主办学的改革成果。这是两个不同的、很难完全兼顾甚至会产生冲突的问题,所以我把它叫做两难问题。但这又是当前教育体制改革必须要面对并予以解决的问题,既要坚持公共性,又要坚持简政放权的改革成果,两位一体,缺一不可。中国教育体制改革的伦理问题的要害大概就在这里。从根本上说,教育是从文化、精神、体质、社会诸方面开发人的潜能的一种社会活动,通过对个体传递社会生产和社会生活的经验,促进个体身心发展,并最终使社会得以延续和发展。为此我们必须深入理解教育活动的基本价值,准确把握教育改革的复杂性,提升教育改革的道德水准和改革决策的伦理质量。这就是我提出教育体制改革伦理问题的依据。

记者:非常感谢您接受我们的采访。

责任编辑 丙 戌