

# 我国教育政策伦理的缺位与现实对策

刘世清

[摘要]教育政策中所蕴含的道德价值向度和公共伦理精神直接影响教育政策的效果与效益。教育政策伦理不仅体现在教育政策的内容方面,还涉及教育政策的主体,同时,还贯穿于教育政策的程序之中。我国教育政策实践在上述三个方面却难掩伦理缺位的困境与窘状,突出表现为:教育差距不断拉大,教育腐败现象层出不穷,公众参与机制不畅。因此,现实教育政策实践需要从加强教育政策伦理理论研究、促进教育均衡发展、完善政策程序与强化问责机制等方面加以改进,以努力实现教育政策的善治,促进教育的和谐发展。

[关键词]教育政策;教育政策伦理

[中图分类号]G40-011.8 [文献标识码]A [文章编号]1009-718X(2010)02-0005-05

教育政策作为政府部门解决教育问题的重要手段,必须具备相应的伦理精神与道德关怀,这不仅作为政府行为合道德性的需要,也是教育活动自身的内在要求。20世纪80年代以来,随着改革开放和社会主义市场经济体制的逐步建立,我国教育领域发生了重大变革。因此,面对教育系统内外部诸多转型与变革,理性思考与选择当代教育政策背后所蕴含的伦理价值基础,是当前我国教育政策的研究者与实践者必须回答的重要问题之一。

## 一、教育政策伦理问题的提出

首先,人民群众日益高涨的教育需求与政府供给教育资源能力有限性之间的矛盾将长期存在并日益显现,迫切需要对深层次对支撑教育政策的伦理价值基础重新进行审视与选择。

对于个体的利益需求与合法利益的获得的尊重与保护是市场经济的出发点。因此,改革开放以来,社会大众不是“谈利色变”,而是理直气壮地追求着个人的合法利益,从“饥饿”到“温饱”再到“小康”,我国居民生活水平不断提高,家庭消费结构也发生了重大变化。至2000年,城市居民的文化教育等项目在家庭消费总支出中所占比重达12.6%,是

食品支出之后的第二大消费项目;而农村居民的文化教育等项目的支出比重也上升为11.2%,排在了第三位。<sup>[1]</sup>我国长期实行计划生育政策,独生子女家庭逐年增多。随着家庭恩格尔系数的下降,家长愿意为子女教育提供更多投入。因此,在当前及今后较长一段时期内,人们对教育资源,尤其是优质与特色教育资源的需求将会不断提升,而这种需求与政府供给教育资源能力有限性之间的矛盾也将会更加突出。在此背景下,教育政策作为政府部门制订的分配教育资源的权威方案,其所面临的要求也将越来越高、越来越复杂。这种要求不仅仅体现在表层的对分配方案的技术要求上,同时更体现在深

第二,在当前社会转型期,社会利益结构日趋多元化,各利益群体的政策参与愿望不断高涨,对教育政策的回应日益增强,迫切需要对多方面对教育政策中的伦理价值取向进行审视与选择,以使教育政策获得最大可能多数人的支持与拥护。

随着经济体制的改革,我国的社会结构发生了深刻变化,原有的社会利益格局被打破,新的利益

刘世清 华东师范大学教育学系 博士 200062

群体和利益阶层逐步形成,我国社会从同质的单一性社会逐步向异质的多样性社会转变。同时,在这一过程中,随着政治民主化和社会法治化进程的加快,民众的政治参与与维权意识不断增强。教育事关千家万户的切身利益,每个家长都想让自己的孩子获得优质的教育资源,以不输在起跑线上。因此,当前不同社会群体对教育政策的关注与回应日益增强,典型表现为每年“两会”的教育提案数量都是名列前茅,如,2009年全国政协十一届二次会议共收到提案5571件,立案5035件,其中教育方面的提案最多,达657件。<sup>[2]</sup>公众对教育政策的关注与回应还突出表现为,每一项重大教育政策的出台与实施都会激起不同的回应声音。这种回应声音的不统一,一方面表明了社会大众对教育机会与资源需求的异质性;另一方面更表明了利益需求与维权意识逐步增强的时代背景下,人们试图通过各种媒体与途径表达意见,以争取更多的教育利益。因此,当前社会大众对教育政策日益增强的回应状况,就更迫切地要求政府部门在制订教育政策的过程中应从多个方面来考虑这种回应声音,深入思考其制订的政策方案背后所隐含的伦理价值取向,以使其获得最大可能多数人的支持与拥护。

第三,和谐社会的提出与教育差距的不断拉大,迫切需要对教育政策的伦理价值基础进行重新定位。

改革开放二十多年来,经济建设一直是政府工作的中心,但过分强调经济建设,也使得社会生活的其他方面发生了断裂。20世纪80年代改革初期,在“做大蛋糕”的改革模式下,虽然受益程度不同,但是社会大众普遍受益。然而“在90年代,由于资源配置机制的变化,社会中的一些人迅速暴富起来,而原来在改革初期得到一些利益的边缘和弱势群体却日益成为改革代价的承担者”<sup>[3]</sup>,这尤其明显地体现在社会成员的贫富差距上。21世纪以来,贫富差距、城乡差距以及地区差距的拉大,已经成为影响我国经济与社会健康而快速发展的重要阻碍之一。在此背景下,2004年9月,党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,明确提出了“和谐社会”的新理念;2006年10月,党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。由此可见,构建公平、公正的和谐社会是当前我国经济和社会发展的必然选择,和谐社会的提出预示着社会生活与发展不再单一地以经济建设为中心,而是以人为本,全面促进社会生活各方面的协调发展。<sup>[4]</sup>

因此,在构建和谐社会的新形势下,在当前不断拉大的教育差距的背景下,重新思考教育政策中所蕴含的公正性与道德性,促进教育公平,就显得更具现实意义。

## 二、教育政策伦理缺位的现状

教育政策伦理是贯穿于整个教育政策活动过程中的伦理规范与道德原则系统,它不仅体现在教育政策的内容方面,还涉及教育政策的主体,同时,还贯穿于教育政策的程序之中。教育政策中所蕴含的道德价值向度和公共伦理精神直接影响着教育政策的效果与效益。从当前我国教育政策实践来看,在政策内容、政策主体与政策程序三方面,我国教育政策都难掩伦理缺位的困境与窘状,突出表现在以下几方面。

### (一) 教育差距不断拉大,教育公正受到挑战

从教育政策的实质内容来看,教育公正是教育制度安排与政策选择的基本伦理诉求。但是,在我国教育事业取得巨大进步的同时,教育差距也在不断拉大,严重拷问着我国教育的公正与公平。

其一,城乡教育差距拷问教育公正。改革开放以来,虽然我国城乡教育发展迅速,但两者之间的差距却在不断扩大。从中小學生人均教育经费来看,城乡小学生和初中生的生均教育经费差距已由1993年的1.9倍和2倍均上升为1999年的3.1倍。从初中毕业生升入高中的升学率来看,城乡学生教育机会的差距则更大。从1985年到1999年,城市初中毕业生升入高中的升学率从40%提高到55.4%,而同期农村则从22.3%下降为18.6%,两者的倍数差距从1.8倍扩大到3倍。<sup>[5]</sup>从在校高中生的城乡比例来看,1990年城市高中生所占比例为75.9%,而2001年则为88.7%,其间这一比例一直处于上升趋势,而同期农村高中生的比例却从1990年的24.1%下降至2001年的11.3%。<sup>[6]</sup>即使考虑到城乡人口的比例构成变化(2001年,我国城镇人口48064万人,农村人口79563万人),这种差距仍是巨大的。

其二,地区教育差距拷问教育公正。20世纪90年代以来,我国地区间的教育差距不断拉大。1995-2002年间,各省之间小学与初中生的生均经费与生均公用经费差距基尼系数不断增大,这表明全国各省间的教育差距处于不断拉大的态势中(如表1所示)。

其三,阶层教育差距拷问教育公正。近十年来,我国社会贫富差距日益拉大,社会阶层发展很不平

1995、1998、2000、2002 年全国普通中小學生  
生均經費省際差異係數比較 [7] 表 1

		1995 年	1998 年	2000 年	2002 年
小學生	生均經費	49.56	60.54	69.82	71.29
	生均公用經費	58.93	68.50	77.98	100.16
初中生	生均經費	40.6	55.70	63.65	64.97
	生均公用經費	55.94	67.60	71.31	87.35

衡，表现在教育方面，即各阶层之间的教育差距也在不断拉大。杨东平在 2004 年的一项调查结果表明，高阶层（高级和中级管理人员、技术人员）子女约有 62%就读于重点高中，而低阶层（工人、农民、下岗、失业者）子女却恰恰相反，约有 61%就读于普通高中。<sup>[8]</sup> 如果考虑到各阶层的人口比例，社会高、低阶层子女进入重点中学的入学机会差距就更大了。

（二）教育腐败现象层出不穷，公共利益受到损害

从政策主体来看，教育政策主体掌握着公共权力，理应为民众的公共教育利益服务。但近年来由于社会不良风气的影响，在教育领域内，政策主体以权谋私所导致的教育腐败现象层出不穷，严重损害了公共教育利益。

政策主体教育腐败的形式多种多样，归纳起来，主要包括显性与隐性两种类型。显性腐败多发生于教育行政部门，政策主体往往利用手中的公共教育权力以直接或显性的方式进行权钱交易、贪污受贿；而隐性腐败则往往是教育公职人员利用自己掌握的权力，借用“组织”或“部门”的名义谋取私利，或利用权力破坏公正的教育规则换取私利。在众多教育腐败中，名目繁多的教育“乱收费”是其中的害中之害。教育“乱收费”治理已有十余年之久，却依然屡禁不止。2006 年 3 月，在国务院新闻发布会上，时任教育部部长周济宣布：自 2003 年以来，全国共派出 5.6 万个检查组，检查各级各类学校 87.6 万多所（次），清退乱收费资金 13.7 亿元，查处乱收费案件 1.9 万件。<sup>[9]</sup> 此外，以权择校，“条子生”满天飞也是当前教育腐败的重要表现之一。我国中部某市的一位小学校长在接受记者采访时说，按照所划片区该小学 2006 年只需要接收 300 名一年级新生，可是入校生却达 700 人，其中 400 名全部都是走关系而来的择校生，仅上级领导送来的“条子生”就有近 200 人。<sup>[10]</sup> 更有甚者，有些地方府直接出台政策规定：必须是在编干部职工的子女方能入读县城最好的小学。<sup>[11]</sup>

（三）公众参与机制不畅，教育公信力受到影响

程序是教育政策公正制订与执行的重要形式保障。当前我国教育政策程序伦理的缺失严重影响着教育政策的公信力，这尤其显著地表现在公众参与的缺失上。

公众有效参与到教育政策的形成过程中，充分表达自身的利益需求，是制订公正教育政策方案的基本前提。但在我国教育政策制订过程中，公众参与却存在诸多问题。一是公众参与缺失。相关调查表明，在基础教育决策的广泛听取意见环节，经常调查家长、学生意见和征求有关专家意见的仅有 27.8%和 40.7%。<sup>[12]</sup> 二是教育政策参与渠道不广泛，公众影响甚微。当前公众参与教育政策制订的正式渠道主要包括：人民代表大会与政治协商会议，党和政府开设的来信来访渠道、领导接待日和各种不定期的座谈会等。但对普通民众来说，借助于上述渠道直接参与教育政策制订的机会过少。由于当前缺乏政策参与的明确法律规范，这就使得公众参与对于教育决策的影响甚微。三是公众参与不平衡，农民参与堪忧。我国公众的政策参与存在地域、行业和阶层上的巨大差别。一般而言，大中城市居民、文教科研和党政机关的从业者因其工作性质、文化素质和信息接受程度等原因，参与意识较强；工人、农民和个体劳动者则大多数参与意识明显偏低，其中，农民的教育政策参与与教育利益维护意识更是堪忧。

三、教育政策伦理建设的现实对策

教育政策事关千家万户的切身利益，因此，在教育政策实践中提升其公共伦理精神与道德关怀就显得非常重要。然而改变我国教育政策伦理缺位的现状并非易事，这一方面需要加强教育政策伦理的理论建设，同时，更需要教育政策主体发挥自觉性，以提升教育政策的伦理精神，促进教育政策之善治的有效实现。当前，加强教育政策伦理建设，可从以下几方面着手。

（一）加强教育政策伦理理论研究，指导教育政策伦理实践

教育政策伦理理论是教育政策伦理实践的理性指引力量。国外学者对于教育政策伦理相关问题已进行了相当深入的探索与思考，相关研究课题已经细化到教育政策的价值取向、政策主体的职业操守与伦理守则，以及政策程序伦理和政策内容的伦理分析等不同方面，这些研究对于提升教育政策的实



践道德水平发挥着重要作用。目前,我国教育政策伦理问题还没有引起人们足够的关注与重视。这就需要从根本上加强教育政策伦理的理论建设,逐步深化对这一领域的研究,以为指导教育政策的善治提供强有力的价值支撑与理性引导。

## (二) 缩小教育差距,促进教育均衡发展,提升教育公正

公正是教育政策的首要道德精神与根本价值基础,而当前严峻的教育差距却是阻碍与影响我国教育公正与和谐发展的最大问题之一。因此,缩小教育差距,促进教育均衡发展,提升教育公正应成为当前及今后较长一段时期内我国教育制度安排与政策选择的基本伦理诉求。对于我国教育现实而言,由于许多教育差距是由历史与社会原因长期积淀造成的,缩小教育差距、促进教育均衡发展就必须坚持实事求是、分区规划、分类指导的原则与精神。首先,政府要加强对教育的宏观调控,继续提高教育投入,合理利用市场与社会资源,增强教育资源供给能力;其次,政府在教育治理上还需要进一步明确自身职能,调整越位,弥补缺位,以充分实现公共教育资源的利用效率;第三,政府对于弱势地区与阶层应给予更多关注,优先扶持;同时,考虑到弱势群体、弱势学校、弱势地区的规模及其短期内难以消除,政府还应从法律与制度上保证弱势地区与群体最低限度的义务教育,防止弱势群体的规模扩张和代际遗传。

## (三) 扩大公众参与范围,创设公共对话机制,完善政策程序

教育政策关系到广大人民群众切身利益,因此,教育政策制订过程就更迫切地要求从程序上采取措施保障公众参与,以使民意能够得到真实、充分的反映。加强与完善公众参与机制建设,需要注意以下两个方面。

其一,扩大参与公众的范围,使公众参与渠道多样化。在教育政策制订过程中,可以从阶层结构、职业状况和地域分布等多个角度选择代表参与到决策过程中,尤其是对于那些带有两难伦理特征的教育政策问题,政府可以通过听证会、信访、民意调查、网上博客和新闻媒体等多种渠道形式保障公众参与,广泛征求民意,以保证教育决策的科学性与民主性。此外,专家是特殊的公众,在教育政策参与的过程中,政府部门尤其要注意发挥专家的参与作用,要鼓励与加强教育研究者与政策制定者之间的对话,促使教育决策者成为“研究型的决策者”,

教育研究者转变为“政策型的研究者”。

其二,完善信息服务机制,创设公共对话机制。信息是决策的重要基础。加强公众参与机制建设,需要政府相关职能部门推行信息公开制度,定期将教育信息公布于众,让公众共享信息,从而使他们在参与教育决策的过程中处于平等地位。在一定程度上,政策是不同主体之间的利益博弈与妥协,因此,还需要构建多层次的利益表达与对话平台,如听证会、教育决策方案征询意见会等,以使利益各方的意见能够充分交流与协调;同时,政策主体在公众参与对话中,还要尽可能地保持“中立”,即政府在其中不能有所偏袒,以保证不同利益主体之间的合法教育权益。

## (四) 构建监督网络,强化问责机制,预防教育腐败

一般而言,为了预防与制止教育政策主体以权谋私,发生伦理越轨,可主要采取两种方式,即美国行政伦理学者特里·L·库珀(Terry L.Cooper)所言的外部控制与内部控制。前者即利用强制性的外部约束,如制度或法规,对政策主体的行为进行监督限制;而后者则意味着通过训练和职业社会化的过程来培养和强化政策主体的职业价值观和伦理信念,以提高政策主体的职业伦理素养。<sup>[13]</sup>

就外部控制而言,即意味着要加强外部监督机制,以促使教育政策主体尽职尽责。对于政策主体的监督包括政府组织的监督、社会舆论媒体的监督和社会公众的监督。三种监督各具特色,其渠道也各不相同,三者可以构成多层次的监督网络,对政策主体在教育政策的各个环节进行监督。同时,政府部门还应制定和颁布相关的监督制度与规范,以保证监督者的合法渠道和权益,同时也保证政策主体自身的合法权益。就内部控制而言,一方面需要通过营造相应的社会文化价值氛围,使政府官员能够廉洁公正、为民服务;另一方面则需要通过建立相应的责任追究机制,以使政策主体能够将教育治理的职责内化为自身的道德律令,自觉遵守相应的外部职责法规等。当前,我国在问责程序的启动方面往往取决于领导的意志,问责力度与随意性较大,还没有形成一种规范性和程序性的制度。<sup>[14]</sup>这就需要建立、健全相应的问责模式与程序机制,以使问责程序启动与运行时能够依据相应的法律程序规则,推动问责制的良性运行;在确定责任追究的对象时,还要注意分清政策主体所承担的责任性质,依法追究其相关责任。

需要指出的是,正如马克斯·韦伯(Max Weber)所言:“这个世界上没有哪种伦理能回避一个事实:在无数的情况下,获得‘善的’结果,是同一个人付出代价的决心联系在一起的——他为此不得不采用道德上令人怀疑的、或至少是有风险的手段,还要面对可能出现、甚至是极可能出现的负效应。当什么时候、在多大程度上,道德上为善的目的可以使道德上有害的手段和副产品圣洁化,对于这个问题,世界上任何伦理都无法得出结论。”<sup>[15]</sup>尽管期望通过伦理关怀与道德诉求来解决教育政策实践中存在的所有问题是不现实的,但我们仍然期望通过教育政策的伦理关怀与道德诉求,努力实现教育政策的善治,促进教育的和谐发展。

#### [注释]

- [1] 中国教育与人力资源问题报告课题组.从人口大国迈向人力资源强国[M].北京:高等教育出版社,2003:44.
- [2] 两会数据:今年政协收到教育、就业方面提案最多[EB/OL].  
<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/03-12/1599211.shtml>.
- [3] 李培林.中国社会分层[M].北京:社会科学文献出版社,2004:341.
- [4] 孙立平.博弈:断裂社会的利益冲突与和谐[M].北京:社会科学文献出版社,2006:66-70.
- [5] 刘世清.论城镇化进程中农村基本教育的问题与政策建议[J].教育科学,2005,(3).

- [6] 彭静雯,胡华秀.弱势群体的平等受教育权与我国高等教育政策的调整[J].教育科学,2005,(10).
- [7] 丁金泉.我国义务教育均衡发展问题研究[D].上海:华东师范大学,2004:54-57.
- [8] 杨东平.中国教育公平的理想与现实[M].北京:北京大学出版社,2006:176.
- [9] 叶莎莎.加大力度,建立长效机制——2003年以来治理教育乱收费综述[N].中国教育报,2006-03-23(001).
- [10] “条子生”泛滥,谁之错?[EB/OL].<http://www.people.com.cn/GB/32306/32322/4843139.html>.
- [11] 余智晓.“特权学校”校长栽了[N].中国教育报,2005-07-04(001).
- [12] 吴遵民.基础教育决策论[M].上海:华东师范大学出版社,2006:412.
- [13] 特里·L.库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].张秀琴,译.北京:中国人民大学出版社,2001:123.
- [14] 毛寿龙.咎辞制、问责制与治道变革[J].浙江学刊,2005(1).
- [15] 马克斯·韦伯.学术与政治[M].冯克利,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998:108.

本文为教育部人文社科青年基金项目(07JC880032)、上海哲社规划课题青年项目(2009EJY001)和2008年上海高校选拔培养优秀青年教师科研专项基金项目的阶段性成果之一。

(责任编辑:刘宏博)

## 本刊严正声明

本刊版权归教育科学研究杂志社所有。未经本刊书面许可,任何团体和个人不得以任何形式或手段,以本刊名义组稿或组织其他商业宣传活动;本刊从未以任何形式收取过版面费和编辑费,也不允许任何人以本刊名义向学校和教师收取任何费用。欢迎知情者来电或来函举报。一经发现,本社将追究其法律责任。

本声明解释权归教育科学研究杂志社所有。

教育科学研究杂志社