

## 教育政策伦理及其价值诉求\*

■彭华安

**摘 要** 教育政策是一种追求伦理价值的活动,伦理精神必然贯穿于教育政策活动的始终。教育政策伦理指教育政策安排或供给过程中所体现出来的价值原则,以及教育政策对教育利益进行权威性分配时所表现出来的伦理属性和伦理功能。从教育政策所规制的对象及我国当下特殊的社会转型时期看,教育政策伦理具有“政策公正”、“以人为本”、“政策效益”等价值诉求。

**关键词** 教育政策伦理 政策公正 以人为本 政策效益

中图分类号 G40-011.8

文献标识码 A

文章编号 1004-633X(2010)12-0028-03

### 一、教育政策伦理解读

政策有无伦理基础是政策伦理的根本问题,也是教育政策伦理得以建立的逻辑前提,只有承认并深刻认识教育政策的伦理基础,才能据此对教育政策进行伦理评价。

#### (一)教育政策及其伦理意蕴

教育政策<sup>①</sup>是政府依据特定时期的目标,通过对教育中各种利益进行选择与整合,在追求有效增进与公平分配教育利益的过程中所制定的行为准则,具有整体性、层次性、多样性与合法性等特征。从政策目标选择来看,教育政策关系千家万户的利益,它是公众选择的结果,人人都被卷进教育政策之中,人们不能处于教育政策之外。而人们处于教育政策之中,不可能不追问是一种怎样的教育政策,也不可能不对自己所处的教育政策进行评判。人们不可能仅呼吁一种新的教育政策而放弃对这种新的教育政策正当性<sup>②</sup>的价值追问。

对于教育政策问题,“不仅应该说明人们怎样去行动,而且应该说明他们应该怎样去行动”<sup>〔1〕</sup>。因为教育政策问题总是实践性的问题,而不是理论性的问题。对于一个政策问题的答案总是一种“我们应当做什么”的陈述,而不是简单地提出“我们知道什么”的陈述。因此,教育政策不仅是一个事实判断,同时也必然具有丰富的价值内涵。教育政策的“价值判断”的性质和“应该”指向,决定了教育政策不可能逃避掉价值的判断,无论主观上抱着何种态度。事实上,教育政策不仅无法逃避价值的选择与追问,而且应该“首先要研究的主要是选择、优先性、价值、问题。尽管

制度、程序和权力是重要的,但处于第二位”<sup>〔2〕</sup>。教育政策的本质体现在公共教育利益的选择、整合、分配过程中,它涉及对一套而非另一套价值的谨慎偏好,是决策主体基于特定的价值观念对行为目的、动机、手段、结果等做出评价,进而决定自身的行为。因此,教育政策既是一种人类实践活动,也是一种价值选择活动。

#### (二)教育政策伦理解析

教育政策与伦理虽然属于不同的范畴,但二者的本质都是一种规范体系。从教育政策的起源与本质上看,教育政策其实就是一种伦理底线。因此,笔者认为,所谓教育政策伦理,就是教育政策安排或供给过程中所体现出来的价值原则,以及教育政策对教育利益进行权威性分配时所表现出来的伦理性和伦理功能。教育政策伦理包括广义的教育政策伦理——教育政策的伦理属性及其伦理功能和狭义的教育政策伦理——教育政策的合道德性两个维度,渗透在教育政策过程的方方面面,具体体现在教育政策的制订、规划、执行和评估等方面。

广义的教育政策伦理特指教育政策的伦理属性及其伦理功能,亦指教育政策本身所蕴含的伦理追求、道德原则和价值判断,其主旨是指向“什么是善的教育政策”、“一个善的教育政策应当是怎样的”、“何以可能”、“有何伦理价值”等问题。英国哲学家休谟(David Hume)认为,人的自私、有限慷慨与利益资源的稀缺是导致不同社会个体、群体之间发生利益冲突的主要原因。因此,在社会生活中需要一定的伦理规范来维持与调节人们之

①本文的教育政策是指广义上的教育政策,包括正式与非正式的教育法律、法规。

②正当性,从非严格的意义上,亦可称为应当性、合理性和合法性。有学者指出,在政治学领域中,英文“Legitimacy”一词,译为“正当性”似乎较“合法性”这一通常译法更为合理。参见张健,合法性与中国政治[J],战略与管理,2000(4)。

\* 本文系南京师范大学优秀博士论文培育项目(项目编号 2010bs0021)与江苏省研究生科研创新项目(项目编号 CX10B-081R)的阶段性研究成果。

作者简介 彭华安(1980-)男,江西都昌人,南京师范大学教育科学学院 2008 级博士研究生,主要从事教育政策、农村教育研究。

间的交往,协调主体之间的利益冲突,使社会生活达致“正义”与“善”<sup>〔3〕</sup>。教育政策的这种伦理属性及其伦理功能就是通过对个体的权利与义务的规定来规范人的行为,调节人与人之间的各种教育利益的冲突,进而使人获得全面发展。

狭义的教育政策伦理指教育政策的合理性,亦指对教育政策的正当、合理与否的伦理评价。从发生学角度考察,不管是用以调整人与自然关系的技术制度,还是用以调整人类社会关系的社会制度,都是“事实判断和价值判断相结合的产物,是真和善的统一,……,是对客观必然和客观规律的把握,是规范(即教育政策——笔者注)得以形成的必要条件”<sup>〔4〕</sup>。因此,尊重人类活动之根本目的与符合绝大多数人利益是教育政策获得合理性的前提条件。一项教育政策,只有经过人们价值合理性诘问后取得合理性根据,才能获得社会的普遍认同,得到人们的遵从,进而变为真实有效的教育政策,以维护正常的教育秩序。

## 二、教育政策伦理的价值诉求

从教育政策所规制的对象及我国当下特殊的社会转型时期出发,笔者认为,教育政策伦理具有“政策公正”、“以人为本”、“政策效益”等价值诉求。

### (一)政策公正<sup>③</sup>

公正是教育政策的基本前提和首要价值,离开了公正性,教育政策便失去了“合法性”,也就不能成为其有效的教育政策。在日益追求公正与权利的今天,任何一项教育政策,其生存或发展空间的大小越来越取决于公正的程度。

教育政策公正包括实质公正与程序公正两个方面。就实质公正而言,教育政策应当体现社会公平的原则:一是公正无偏的原则。教育政策必须公平地对待任何一个当事人、利害关系者和社会公众,应当尊重他们合理的教育利益要求,如果因公共利益的需要而要对某些人或群体利益进行限制,必须是正当而审慎的。二是民众受益原则。任何一项教育政策的最终受益者都是公民,政府与国家不应当与民争利。教育政策是多数人的政策,应当表达多数人的意志与利益要求,也应当使少数人的合理利益得到满足。如果教育政策只是反映了那些在某些方面居于控制地位的集团与少数利益群体的利益,教育政策就偏离了其公共性要求,其公正性的伦理精神就会丧失。三是弱势补偿原则。在教育政策的形成过程中,弱势群体由于掌握较少的社会资源,人微言轻,缺乏利益诉求与博弈的能力,往往被边缘化,造成“强者越强,弱者越弱”。故政府在维护大多数人利益、公平分配教育资源的同时,应该优先关注弱势群体利益。如果为了实现所谓的公共利益,甚至不惜牺牲少数弱势群体的利益,那依此取向而制定的教育政策从形成之日就有失公正,很难被称为“好的”、“善”的教育政策。

就程序公正而言,教育政策必须坚持公开原则,保护公民对教育政策的参与权、知情权、监督权与批评权。民主社会允许也

应当允许公民参与到教育政策制定过程中,他们有权发表自己的观点,而且他们的观点也应当被政府重视。他们应当可以通过意见表达机制,将自己正当合理的利益要求整合到政策之中<sup>〔5〕</sup>。教育政策的形成过程,实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入到政策制定系统中,由政策主体依据自身利益的需求,对复杂的利益关系进行调整的过程。作为决策主体的政府有责任通过合法的渠道使公民的政策权得到充分的落实。

### (二)以人为本

教育是关涉人、培养人的一项特殊的社会实践活动,人的问题是教育政策的核心问题,也是发展最终要解决的问题。在政策活动中,人既是主体,同时也是客体。从政策问题的产生到政策问题的解决其实都是围绕人的需要进行的,政策活动的目的就是从认识和实践解决“人是什么”和“人应当如何做”的问题。因此,教育政策是以解决“人的问题”为己任的,与“人的问题”相关的公共教育问题构成教育政策的客体,从这个意义上说,教育政策实质是一个价值实体,包含着一整套关于人的本性及人与人之间相互关系的价值观,它本身就是以人性为基础而不断演化的一种管理方式,“以人为本”便成为教育政策伦理的旨归,只有真正促进人的全面发展的教育政策才是道德的,反之,则是失范或不道德的教育政策。

“制度是以人性的需要为基础的,制度的基本价值诉求是以人性为最基本的依据,从而发挥其保障人性需要的作用。”<sup>〔6〕</sup>然而,处于社会转型期,我国教育政策实践的结果却是“人的需要”往往被当作实现“政策决策者需要”的工具和手段。在教育政策领域,工具理性和技术理性占据主导位置,借助“科层制”和“科学管理”方式,以实现效率的最大化,由此导致教育政策的结果有违初衷,出现“政策的异化”和“人的异化”。很明显,这种教育政策与其本身的内在追求是相悖的,也不符合人对教育政策建构时的价值诉求。

教育政策伦理的根本目的是人的发展,是人的解放,应是“善”、“道德”、“好”的体现。教育政策活动的实质和核心就是教育政策主体通过政策实践将政策客体同化,通过发展使主体需要得到满足,同时,主体自身也在发展中得到改造和提高。人通过致力于发展的政策而实现客体主体化和主体客体化,表明人是进行自我创造的主体性存在。“人是教育的中心,是教育的目的;人是教育的出发点也是教育的归宿;教育在人的交往与活动中展开;人在教育交往与活动中成长和发展;人是教育的基础,也是教育制度的根本。”<sup>〔7〕</sup>故一切教育政策都必须以人为本,这是教育政策应确立的基本伦理道德价值。从底线伦理上来看,“以人为本”的教育政策,意味着在制订和执行教育政策的过程中,要尊重每一个受教育个体的生命、受教育者的权利与尊严,促进每一个受教育者个体的自由与全面发展。尊重人和满足人的发展需要,最终都是为了实现人的自由全面发展的需要,这是教育

<sup>③</sup>本文中仅仅将“公正”理解为社会正义在教育政策中的具体体现,为讨论的方便,故对“正义”、“公平”、“公正”的内涵不做严格区分。

政策的出发点和根本归宿。什么样的教育政策是“合道德性”、“正当”、“善”的教育政策,什么样的教育政策是“不好”的教育政策,其价值判断标准只能是“以人为本”或“人的自由全面发展”。

### (三)政策效益

如果一项教育政策安排是低效率或无效率的,即既无经济合理性,也无伦理正当性,那么它就是不可接受的,甚至是有害的。因此,政策效益也是教育政策伦理的重要价值诉求之一。

教育政策是政府为了实现某种目的而做出的策略性选择,是否实现了目标,在多大程度上实现了目标,实现这一目标所耗费的资源情况,这些指标就构成了教育政策的效益问题。一般而言,效益是指在一种状态下总收益和总成本之间的关系。换言之,要从一个给定的投入量中获得最大的产出,即以最少的资源消耗取得同样多的效果,或以同样的资源消耗取得最大的效果<sup>[8]</sup>。而政策效益是政府通过政策制定、政策执行与政策评估等政策实践活动所实现的公共目标与为实现这一目标所耗费的社会资源的比率。这些资源既包括有形的资源,也包括无形的资源。前者比如人力、物力、财力的支出;后者比如政治资源、政策主体的敬业心与自觉性等。

政策效益就是教育政策实施的结果,政策实践所产生的结果是决定政策是否有效益的前提。如果政策实施所产生的结果与政策预设的目标相一致,这样的教育政策是有效益的。相反,如果政策实施的结果与政策预测的目标相左,教育政策效益就无从谈起。由此,作为教育政策效益表现的政策成果就表现在教育政策对社会公正的实现程度上,表现在政策最终促进教育与人的全面发展之上。从长远来看,公平与效率二者并不是鱼与熊掌不可兼得,相反,政策效益的提高有助于教育公平的实现,教育公平的建设与维护可以促进社会生产力长期稳定地发展。

政策效益虽然是一个复杂的指标体系,但是还是需要一个评价的标准,以便对政策的有效性进行评估。常用的标准包括有

效性、效率性与公平性,也就是“三E”标准。有效性是一项政策实现其预定目标的程度;效率是一项政策取得的收益与其所投入的比例;公平性是政策的收益与成本在相关群体之间分配的平均程度<sup>[5]</sup>。因此,提升教育政策效益可以从两方面着手:一方面,在教育资源投入一定的情况下,要尽可能地从教育政策制定与执行的方法、技术与程序的科学性、合理性方面不断改进与完善,以提高教育资源投入与产出的比率<sup>[3]</sup>;另一方面,提升教育政策主体的道德性,充分发挥教育政策主体的积极性、创造性与自觉性,大力培育教育政策主体诚信与服务的道德品质,把外部性约束转化为自律性的约束,使教育政策伦理目标得以实现。

### 参考文献:

- [1] 万俊人.现代西方伦理学史(上)[M].北京:北京大学出版社,1990.299.
- [2] 莱斯利·里普森.政治学的重大问题——政治学导论[M].北京:华夏出版社,2001.21.
- [3] 范国睿.教育政策观察(第1辑)[M].上海:华东师范大学出版社,2009.323.333.
- [4] 李兰芬.当代中国德治研究[M].北京:人民出版社,2008.184.
- [5] 谢金林.公共政策的伦理基础[M].长沙:湖南大学出版社,2008.135.193.
- [6] 施惠玲.制度伦理研究论纲[M].北京:北京师范大学出版社,2003.124.
- [7] 李江源,胡斌武.论教育制度的伦理道德之维[J].教育理论与实践,2006(1).
- [8] 张文显.法学基本范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,1993.273.

作者单位:南京师范大学教育科学学院,江苏 南京 邮编 210097

## Educational Policy Ethics and Its Value Pursuit

PENG Hua-an

(College of Education Science, Nanjing Normal University)

**Abstract:** Educational policy is a kind of activity pursuing ethic value. Ethic spirit must run through the educational policy activities all the time. Educational policy ethics refers to the value principles demonstrated in the process of arranging and offering educational policies as well as the ethical attributes and the ethical functions displayed when the educational policies do the authoritative allocation of educational interests. Looked from the educational policy object and the current special period of social transition, the educational policy ethics has such value pursuits as “policy fairness”, “people-oriented” and “policy efficiency”.

**Key words:** educational policy ethics; policy fairness; people-oriented; policy efficiency