

教育政策伦理:内涵与基本问题*

■ 刘世清

摘要 教育政策作为教育机会、教育资源分配或调节的规定和规则,直接关系到千家万户的切身利益。如何分配、何种分配是“公正的”或“善的”,诸如此类的现实问题都强烈地要求教育政策实践从伦理学的角度予以回应与答复。因此,加强教育政策伦理研究,从伦理学的维度对教育政策中所蕴含的“道德性”或“公正性”予以论证与追问,无论对于提升教育政策实践的决策质量与伦理品性,还是对于拓宽教育政策的理论基础和创新教育政策的研究视角,都将具有重要的意义。

关键词 教育政策 伦理学 教育政策伦理 利益关系

中图分类号:G40-011.8 文献标识码:A 文章编号:1004-633X(2009)07-0016-04

教育政策是关于教育机会、教育资源分配或调整的规定或规则,直接关系着不同受教育群体的利益。在教育资源有限的情况下,“应该如何分配”或者“什么样的分配是公正的或好的”是教育政策制订过程中无法回避的一个基本问题。从不同的角度出发,对此问题有不同的回答。如,从经济学的角度来说,收益高且成本低的教育政策是好政策;从政治学的角度来说,能够维持稳定且有利于教育发展走向良性秩序的教育政策是好政策。伦理学是一门思考“应该或应当如何”的学科,其对个体之间、群体之间以及个体与群体之间利益关系应该如何的回答,无疑将有利于教育政策中利益关系的处理。由此,我们提出教育政策伦理问题,即试图立足于教育政策活动中的利益关系,从伦理学的视野为教育政策提供伦理规范支撑或对其进行道德评判。

一、教育政策与伦理学的关联考察

追问教育政策与伦理学之间的逻辑关联与中介基础,是深入理解与思考教育政策伦理问题的理论前提。我们认为,利益关系是教育政策与伦理学联接的天然纽带和中介基础。

(一)利益关系与教育政策

利益是人们通过一定的社会关系所表现出来并努力实现的需要。利益总是依据特定主体而存在的,从主体角度看,利益关系就是不同利益主体在利益方面的相互作用与关系。不同利益主体之间之所以发生利益关系,从根本上说是源于利益自身的对立统一,这是因为利益一经产生就是一个矛盾统一体,即“一

方面,任何利益都有着自我实现的本质要求;另一方面,任何利益又只有在社会中通过一定的社会途径才能得以实现。利益这种实现要求的自我性和实现途径的社会性,是利益的基本矛盾”^{〔1〕}。利益的这一基本矛盾不仅决定和影响利益主体之间其他矛盾的产生和发展,而且正是在它的作用下,也使得社会主体之间利益关系的形成与发展成为必要和可能。

一定程度上,人类社会发展的历史进程可以说是人们之间利益关系不断分化与重组的过程。随着利益关系的不断分化与重组,人们结成各种各样的群体组织,不同的社会群体为了维护本群体的共同利益、实现自身的特定利益,会通过各种社会方式与途径进行斗争。占统治地位的阶级通过建立一整套国家强制力机构来维持整个国家与社会的正常运转。在此条件下,政策作为统治阶级维护与实现自身利益的行动方针与方案,从其产生之日起就与社会利益资源的配置与安排联系在一起。因此,从利益关系的角度看,教育政策实质上就是以政府为代表的公共权力对社会各群体之间的教育利益进行协调与平衡以及由此而形成的结果。

(二)利益关系与伦理道德^①

伦理道德是指调整个人之间、个人与社会之间关系的行为规范和准则。社会伦理规范也与人们的利益关系密不可分。

伦理规范具有普世性,它渗透于人类社会生活的方方面面。一定程度上,人类社会的所有规则体系都是直接或间接地建立

* 本文系作者主持的教育部人文社会科学青年基金项目“教育政策伦理问题研究”(课题编号:07JC880032)和华东师范大学教科院青年基金课题“市场背景下教育政策伦理问题研究”的阶段性成果之一。

① 从词源角度来说,道德与伦理二者没有原则的区别。但是,随着私人领域与公共领域的分离,道德与伦理的内涵也产生了变化。道德更多地指向私人领域,主要指个体的德性或品性,而伦理则更多地指向公共领域。道德与伦理的这种差别也表现在,前者更强调主观、内在与个人,而后者则更强调客观、外在与社会。在本研究中,我们认为,道德与伦理在本质上是一致的,故将道德与伦理作为相同概念来使用。

作者简介:刘世清(1979-),男,安徽萧县人,华东师范大学教育学系讲师、教育学博士,主要从事教育政策、中外教育关系研究。

在伦理关系和道德规范的基础上。如,“当我们发现法律和政治结构的道德缺陷和道德上的不完善时,我们就修改、订正或推翻法律和政治结构,在重新制定某些法律之前,我们常指责旧的法律是‘不公正的’、‘道德上贫乏的’”^[2]。人类社会在组织自己的社会生活、确立社会制度、构建政治体系的时候都要充分考虑伦理价值与道德规范基础。这是因为,统治阶级在构建自己的政治统治时,不仅要解决自身政治统治的“有效性”问题,更要解决自身政治统治的“合法性”问题,即如何使其统治为被统治者认可和接受。但是这种认可、接受与被统治者自身的利益密切相关。所以,“每一个企图代替旧统治阶级地位的新阶级,为了达到自己的目的,就不得不把自己的利益说成是社会全体成员的共同利益”^[3]。因此,可以说,自从人类社会产生政治统治或管理这一活动起,对于政治统治的“正当性”或“合道德性”的辩护也就随之开始了。而对这种统治的“正当性”辩护从一开始起,也就与统治阶级和被统治阶级的利益关系密切联系在一起了。

在现代社会,教育政策是政府部门管理社会公共生活的重要组成部分,它涉及到千家万户的切身利益。从理论上讲,在制订教育政策的过程中,不仅要考虑“有效性”,即“如何分配”的技术性方案,同时更要考量“合法性”,即政策自身所蕴含的“应该如何分配”的伦理精神与道德关怀。而从现实来看,20世纪80年代以来,随着改革开放和我国社会主义市场经济体制的逐步建立,计划经济背景下的利益机制与社会结构发生了根本性的变革。经济体制在变革的同时也带来了社会生活中其他子系统尤其是教育系统的相应变革。特别是在当前社会转型时期,教育政策中所涉及到的价值选择问题、利益与资源的分配问题将会越来越多。因此,如何分配、何种分配是合理的、公正的,诸如此类的现实问题都强烈地要求教育政策实践从伦理学的角度予以回应与答复。

二、教育政策伦理的内涵与特征

(一)教育政策伦理的内涵

教育政策伦理是指国家政府部门为实现特定的教育目标,在调节与分配有限教育利益资源的过程中所遵循的伦理规范与道德原则。正确理解教育政策伦理的内涵,必须注意以下方面。

第一,教育政策伦理是指“教育政策中的伦理”,强调的是教育政策自身所蕴含的道德性。一项教育政策能否解决问题,这是“有效性”问题。然而,“有效性”并不意味着“应当性”。正如罗尔斯(John Rawls)所言,“正义是社会制度的首要价值……某些法律和制度,不管他们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除”^[4]。同时,教育作为培养人的一种特殊社会活动,任何具体教育活动的安排都不能阻碍、压抑与摧残青少年学生的身心发展。因此,对于教育政策自身所蕴含的道德性而言,其不仅要在宏观层面上接受公众的伦理价值评判,使其符合公共伦理精神,同时,在具体教育政策的执行过程中,其还应体现出最基本的“人本”伦理精神。

第二,教育政策伦理是贯穿于整个教育政策活动过程之中的伦理规范与道德原则的系统总和。教育政策活动是一个系统,

它涉及到诸多方面,由不同的要素构成,既涉及到教育政策制订程序、立法等制度方面的安排,也涉及到政策问题择定、方案规划、政策执行、政策评估等具体的政策活动。教育政策伦理即是贯穿于其中的一系列伦理精神与道德规则的系统总和。例如,在制订教育政策的程序与制度安排上,要遵循公开、透明、接受公众监督等伦理原则,而在具体的政策目标、方案的遴选上,又要体现出公平、公正的公共伦理精神。

第三,从本质上说,教育政策伦理体现的是不同社会群体之间教育利益的冲突与协调。社会成员的差异性决定了其教育利益需求的多样性。在教育资源有限的情况下,教育政策总是使一部分社会成员受益、一部分社会成员受损。因此,不同社会成员之间的教育利益需求的多样性与利益冲突构成了教育政策伦理问题存在的前提,而如何协调与平衡不同社会群体成员之间的教育利益需求与矛盾则构成了教育政策伦理的核心问题。

第四,合伦理的教育政策既应有利于满足个体的教育利益需求,也应有利于实现国家与社会整体教育利益的需求。教育最本质的功能在于“育人”,并通过培养人才服务社会。教育的个体职能与社会职能应是统一的,强调一方面而忽视另一方面,都是不道德的或不合理的。因此,合伦理的教育活动既要满足个体的需要,遵循人的发展规律,促进个体的自由全面发展,同时也要遵循教育与社会其他子系统之间的和谐与平衡,培养出符合社会所需要的人才。对于教育政策而言也是如此。教育与个人和社会其他子系统之间的关系,反映在教育政策伦理取向上则表现为,合伦理的教育政策既要考虑与满足不同社会群体成员的教育利益需求,同时也要保障与实现国家与社会的发展需要。换言之,合伦理的教育政策是教育的目的价值与工具价值的统一。

(二)教育政策伦理的特征

第一,历史性。不同历史时期的教育政策具有不同的伦理价值取向。这是因为,不同历史时期的社会发展状况、经济基础、社会统治方式以及人们对教育的需要不同,客观地反映在政府部门制订的教育政策也就会相应表现出特定时期的伦理价值烙印。如,在原始社会,虽然生产力水平极其低下,但是在同一部落群体内,所有部落成员都享有平等的教育机会。但是到了奴隶与封建等级社会,教育政策则又表现出鲜明的等级伦理色彩,能够享受到教育特权的往往是那些贵族、僧侣特权阶级,而广大劳动人民子女的教育机会则少之又少。

第二,利益倾向性。从决策主体来看,政府部门往往代表着特定阶级的利益,因而,在其制订教育政策时会相应地体现出统治阶级的利益而倾向于维持其统治。从决策过程来看,不同群体为了实现自身的利益目标而形成不同的压力团体,通过各种渠道影响政策主体去接受其利益诉求。因此,政府制订政策的过程也就是各种利益集团施加政策影响、谋求集团利益的竞争过程。在这种情况下,强势集团或群体的教育利益往往会得到优先考虑,并借助于“公共利益”或“国家利益”的名义和形式在政策方案中优先体现出来。如,近现代西方资本主义社会的“双轨制”学校系统就十分鲜明地体现了这种利益倾向性。

第三,主观性。教育政策的决策活动一般由三个基本要素组成:决策主体、方案集和行为选择偏好。行为选择偏好是决策主体对决策结果的价值判断。而公共政策就是“政府选择要做的或者不要做的事情”,政策主体总是在权衡利弊的基础上尽量选择较为满意的政策方案。如何从方案集中确定最终方案直接受到决策主体对决策结果的主观价值判断。因此,教育政策的伦理取向就会相应地表现出决策主体的主观选择性特征。教育政策伦理的主观性表明,特定时期的教育政策目标往往具有理想性的色彩。

三、教育政策伦理的基本问题

一般而言,一项教育政策是政策主体通过特定程序来制订方案并实施执行的。因此,一项教育政策是否合乎伦理,不仅表现在其实质内容方面的伦理价值取向方面,也表现在其制订与执行程序的公正合理与否,同时,还包括教育政策主体自身的伦理德性要求。

(一)教育政策内容伦理:公共教育利益与个体教育利益

公共利益是一个与私人利益相对的范畴。私人利益指的是单个社会成员的利益,公共利益则着眼于所有社会成员共同的整体利益。公共利益与个人利益之间的关系既是统一的,又是矛盾的。说其是统一的,是因为公共利益是从个人利益中分离出来的共同利益,国家与社会的公共利益依赖于社会成员的个体利益,说其是矛盾的,则是因为公共利益一旦从个体利益中分离出来就相对独立起来,其普遍与统一性的特征就会同社会成员多样性的个人利益之间产生矛盾。

在现代社会,政府部门在制订教育政策方案解决公共教育问题时,统一的、普遍的国家公共教育利益与多样化的个体教育利益之间的矛盾将贯穿始终。这一基本矛盾表现为两个方面。

一是普遍的、统一的国家教育利益与多样化的个体教育利益之间的矛盾。在现代社会,公共教育利益是以国家整体利益的形式出现的。就其利益内容而言,国家教育利益是从全体社会公众的教育利益中分离、独立出来的共同部分,而多样化的个体教育利益则是社会成员的特殊利益。个体教育利益与从其中分离、独立出来的国家教育利益是特殊与一般的矛盾关系。因而,普遍的、统一的国家教育利益与多样化的个体教育利益之间的矛盾又具体体现为教育政策制订过程中经常遇到的间接利益与直接利益、全局利益与局部利益、长远利益与当前利益之间的矛盾。^②一项好的或公正的教育政策,意味着既要较好地适应多样化的个体教育利益需求,同时也要较好地满足国家整体教育利益的需要。

二是个体之间多样化教育利益之间的矛盾。进入现代社会以来,随着国家化与制度化教育系统的逐步建立与发展,国家对于教育的影响与控制越来越强烈,国家教育利益在政策制订的

过程中占有越来越主导地位。在此背景下,在国家供给教育资源一定的情况下,如何“公正”地对待不同社会群体成员多样化的教育利益需求,就逐步成为教育政策伦理中的核心问题。在各国政府的教育政策实践中,如何“公正”对待不同社会群体成员的教育利益需求,如何处理公共教育利益与个体教育利益之间的矛盾,往往取决于多方面因素,这既涉及到国家的总体教育发展目标、教育财政能力等客观因素的影响,同时也涉及到决策主体对教育的认识以及社会传统价值观念等主观因素的影响。

(二)教育政策程序伦理:政策程序的民主化与科学化

正如戴维·米勒(David Miller)所言,教育政策的实质或内容是指“在任何时候,不同的个体由此享有各种资源、商品、机会或者权利的事实状态”,与之相应,教育政策的形式或程序则指“一个机构——一个人或一种制度——向若干其他人分配利益(或负担)的规则或途径”^[5]。在制订与实施过程中,教育政策总是按照一定的顺序、步骤并遵照相应规则进行的,这种顺序或步骤即教育政策程序的公正合理与否,直接影响着教育政策实质公正的实现。

教育政策程序伦理主要包括两方面的内容:政策程序的民主化与科学化。前者主要表现为:公众或利益主体享有自由表达自身利益需求的权利和机会的状况、相关利益主体参与决策的渠道与平台、参与秩序的设计安排状况等。而后者主要表现为,政策信息的收集与梳理、决策议题的选择与确立、方案的咨询与论证、政策方案实施的调适与监督、政策的评价与终结等政策活动环节的完备以及在不同阶段对现代科学决策方法与机制的运用状况等。教育政策程序的科学化与民主化问题是相互依存、相互促进的。没有教育政策程序的科学化,不运用科学的决策方法与手段,仅凭经验拍脑袋决策,就不可能真实、有效地反映不同主体的教育利益需求,而没有教育政策程序的民主化,社会大众不参与到政策过程中,制订出的政策方案也就无法充分、全面地反映出不同主体的教育需求,相应地,政策方案也就无法获得社会大众的认可与遵循。

(三)教育政策主体伦理:公共教育权力与社会责任

作为一种特殊的政治活动,教育政策的开展与行使权力密不可分。在现代社会中,这种权力是公共权力,这也就意味着政策主体在行使公共权力时,应该代表并服务于全体社会成员的公共教育利益。但是在公共选择学派看来,政治人与商人并无本质的区别,都追求个人私利的最大化。因此,在教育政策活动中,当政策主体行使公共权力追求公共教育利益时,如何保证其尽可能地履行自己承担的社会责任,而不是滥用公权追求个人私利,也就相应地成为教育政策伦理中的基本问题之一。

在教育政策活动中,对于政策主体来说,其行使公共教育权

^②对于个体利益而言,其注重的是自身教育利益需求的直接满足、局部满足与当下满足;而相对于国家利益而言,其关系着全体社会成员,因而就其实现而言,具有间接的、全局的与长远的性质。因此,在制订教育政策的过程中,普遍的国家教育利益与特殊的个体教育利益之间的矛盾具体体现为间接利益与直接利益、全局利益与局部利益、长远利益与当前利益之间的矛盾。

力,同时也承担着相应或相称的社会责任。其承担的社会责任包括以下方面:其一,行政责任。即政策主体经法定程序进入政府组织中,确立行政职务后所承担的相应职务责任。我们认为,在现代社会,教育政策主体承担的行政责任主要是由宪法、法律和各種教育行政法规所规定的,它在本质上是一种伴随着社会的法治化而出现的法律责任。它包含依法应履行的行政义务或职责和因违反或不履行行政职责或义务而承担的惩罚。其二,政治责任。政治责任是指政府机关以及政府公务人员的行为必须符合公众的利益与福利。在教育政策实践活动中,政策主体承担的政治责任常常会同行政责任发生冲突。如,是对上级行政机关负责还是对人民群众的利益负责经常会使政府公务人员陷入“道德困境”之中。在此情况下,一方面,要求教育政策主体要不断提高觉悟,以人民群众的利益为重,使其行政责任服从于政治责任;另一方面,也要求政府机构提升教育决策的科学化与民主化水平,以使教育政策方案真正反映人民利益。其三,道德责任。道德责任是指政策主体在日常工作与生活中必须遵守符合社会所要求的道德规范与准则。教育政策主体作为政府的公务人员,其道德责任包括两个方面,一是作为普通社会成员所应承担的社会道德义务,并要力争成为其他社会成员的道德榜样或楷模;二是在开展教育政策活动时,政策主体应该具备服务人民、廉洁、正直、诚实、公正等道德品质。

在教育政策活动中,政策主体在行政公共教育权力时,行政责任约束其不能越权而为,也不能有权不为;政治责任约束其要

做到权为民所用,情为民所系,利为民所谋;道德责任则约束着主体要自觉、主动地尽心服务于人民。对于政策主体而言,上述三种责任相互统一、缺一不可。唯有将三者结合起来,才能保证政策主体在行使公共教育权力时,既有外在的行政、政治责任要求,同时也有内在的良心责任约束或制约其对个人私益的攫取,以更好地为社会公共利益服务。

总之,教育政策伦理贯穿于整个教育政策活动过程之中,是教育政策的内容伦理、程序伦理与政策主体伦理的统一。相应地,唯有正确地处理好公共教育利益与个体教育利益、政策程序的科学化与民主化、公共教育权力与社会责任之间的矛盾关系,才能真正解决好教育政策的“应当性”问题。

参考文献:

- [1]王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,1995.49.
- [2][美]汤姆·彼彻姆.哲学的伦理学[M].北京:中国社会科学出版社,1992.18.
- [3]马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1972.53.
- [4][美]罗尔斯.正义论[M].何怀宏等译.北京:中国社会科学出版社,1988.1.
- [5][英]戴维·米勒.社会正义原则[M].应奇译.南京:江苏人民出版社,2001.102.

作者单位:华东师范大学教育学系,上海 邮编 200062

On the Ethics of Educational Policy: Connotation and Basic Problems

LIU Shi-qing

(Department of Pedagogy, East China Normal University)

Abstract: Educational policy refers to the stipulations and regulations in allocating or adjusting the educational opportunities and resources, which is closely related with everyone's interests. There are some actual problems including how to distribute the opportunities and resources as well as which kind of distribution is just or good, which strongly require the response or answer from the educational policy practice from the perspective of ethics. Therefore, it is of significance to strengthen the research of the ethics of educational policy, and explore and question the "morality" and "justice" contained in educational policies from the dimension of ethics for both the improvement of quality and ethical nature of the educational policy practice and the broadening of the theoretical basis of education policies and the perspective of innovative researches.

Key words: educational policy; ethics; ethics of educational policy; relationship of interests