

## 教育政策伦理研究: 教育公平问题解决的理论途径<sup>\*</sup>

朱永坤

**摘 要:**教育公平已成为我国社会热点问题,教育公平问题产生于教育政策,要解决教育公平问题,应从教育政策入手。公平问题属伦理学范畴,对教育政策进行分析、研究理应运用伦理学的理论与方法。由于应用伦理学的迅猛发展,采用应用伦理学的研究方法对教育政策进行伦理分析研究是现实的需要;另外,教育政策本身蕴涵着伦理性(最重要的是公平性),教育政策研究也应该注重其伦理性的重要一面。只有这样,才能从理论上解决教育公平问题。

**关键字:**教育政策;政策伦理;教育公平

中图分类号: G40-011.8 文献标识码: A 文章编号: 1004-633X(2008)03-0015-04

近来社会对教育公平问题关注备至,对教育公平问题的研究也由原来统计式的现象描述转向对问题根源的分析。形形色色的教育公平问题与教育政策有着或远或近的渊源,教育政策应作为解决教育公平问题的出发点。不但教育公平问题可从政策上寻找原因,解决教育公平问题也必须利用政策进行调节,教育政策公平与否是问题的关键。“公平”属于伦理学范畴,对教育政策的研究应当从伦理的视角来进行。从伦理学的角度来分析教育政策进而探寻教育政策的公平机制,是教育公平问题解决的立足点、教育政策研究的现实着重点。

伦理学一般可分为“理论伦理学”和“应用伦理学”两大类。虽然“理论伦理学”的研究内容包括描述伦理学、元伦理学、规范伦理学、美德伦理学等,然而,伦理学本质上是一门规范学科,其目的是探究道德行为基本规则,从而规范人们的行为,指导人们的社会实践。任何社会活动都是一定目的与规则下的有序行为,伦理恰恰能够提供普遍的有序。伦理学属于价值学科,是关于道德价值的学科。伦理学的理论使命之一就是寻求特定时代的价值合理性根据。伦理学存在的最重要理由与价值就在于反思那个时代的价值合理性根据,进而提供价值判断与选择的依据。价值合理性根据,就

根本而言,并不存在于既有的理论与书本中,相反,它仅仅存在于生活世界自身之中<sup>[1]</sup>。从伦理学发展史看,伦理学与生活实践结合得越来越紧密,再也不是先前那种元伦理学的“分析的时代”,而是密切关注社会转型时期不断出现的伦理新问题和道德难题。伦理学广泛地与现有学科相结合,出现了“应用伦理学”的研究热潮,如经济伦理学、政治伦理学、生态伦理学等。政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程<sup>[2]</sup>。在政策领域中,任何目标都是从价值意义上来确定和把握的。哪些政策问题受到重视、哪些政策问题能够进入政策议程、政策对哪些人有利、政策执行者如何理解政策、政策评估标准如何确定等,都要受到主体的价值选择的影响,这种价值选择有政治的、经济的、社会的、集团的、个人的不同价值取向。所以,任何政策都具有价值特征,无论怎样强调政策的科学性,都不可能不涉及政策的价值和伦理。政策是一种利益分配,如何保证分配的公正、合理,这不得不诉诸于伦理的观照和规范。教育利益分配不公引发的教育公平问题,同样是教育政策公平性缺失的表现。教育公平问题,最终可归结到教育政策的根源上。另外,解决教育公平问题,也依赖于教育政策合乎伦理的安排。

<sup>\*</sup> 本文是“联教教育社 科医学研究论文奖计划”2007-2008 年度课题、2007 年东北师大优秀博士学位论文基金项目《教育政策公平性研究——基于义务教育公平问题的分析》的阶段性研究成果。

作者简介:朱永坤(1978-),男,江苏镇江人,东北师范大学教育科学学院博士研究生,主要从事教育基本理论研究。

伦理学对政策的观照,是政策研究和实践的应然诉求,是政策过程公平性、正当性、合理性的保证。

### 一、教育政策伦理研究的时代需要

“政策伦理”属于应用伦理学研究领域。应用伦理学研究要根据现实生活的需要把理论伦理学运用于人类及其生活的各个方面、层面,特别是运用于人类生活的重要领域和重大问题,可以涉及人类及其生活的每一领域,是一个变动的学科群,这个学科群可以分为四个方面:(1)把理论伦理学应用于社会生活不同领域研究的领域伦理学,如政治伦理学、行政伦理学、法律伦理学、经济伦理学、宗教伦理学、科技伦理学、文艺伦理学、军事伦理学、环境伦理学、生态伦理学、生命伦理学等;(2)把理论伦理学应用于各种不同职业研究的职业伦理学,如教师伦理学、医生伦理学、军人伦理学等;(3)把理论伦理学应用于各类不同人群研究的人群伦理学,如妇女伦理学、青年伦理学、老人伦理学等;(4)把理论伦理学应用于各种重大人类问题研究的问题伦理学,如宇宙伦理学、地球伦理学、动物伦理学、网络伦理学等<sup>〔3〕</sup>。“政策伦理”是从伦理学的角度对政策问题进行的研究,把理论伦理学的原理、原则和准则应用于构建政策领域的价值体系,属于领域伦理学。

政策伦理研究的出现,是应用伦理学不断发展,逐渐运用伦理学的理论和方法对政策科学进行的研究,是伦理学在政策科学中的运用,也是政策科学中的政策价值研究的需要以及政策实践中不断出现的政策利益分配等伦理价值问题的现实呼唤。这两门学科同时向对方领地延伸,一则说明应用伦理学与现实更贴近,二则说明政策学更关注运用伦理学的理论、方法来对本学科进行研究。作为政策中特殊形态的教育政策,同样需要运用伦理学的理论、方法来进行研究,解决教育政策中利益分配的公平性、合理性。

#### (一) 应用伦理学对教育政策研究的观照

“政策伦理”研究是随着应用伦理学的兴起与政策科学的兴起而逐渐受到人们重视的,目前政策伦理研究日趋深入发展。“政策伦理”属应用伦理学领域,是应用伦理学对政策研究的观照,是应用伦理学与政策学的结合,也是应用伦理学研究内容的扩大。应用伦理学用理论伦理学所提供的伦理学原理,去评价人们行为的对与错,去评价各种社会制度、政策策略乃至技术手段及其应用方式的道德合理性和正当性<sup>〔4〕</sup>。应用伦理学兴起不久,目前还很年轻。

自 20 世纪 70 年代以来,应用伦理学研究迅猛发展,成为西方热门学科之一,并逐渐形成了应用伦理学

运动。20 世纪科学技术的兴起与科技成果在实际生活中的普遍应用,使人们传统的生活方式、认知模式、价值理念和道德观念受到了强烈的冲击,发生了尖锐的冲突。例如,现代医学引起的人伦关系问题、高科技引发的犯罪、环境污染、核战争威胁,这些不得不引起人们的极大关注,使人们不得不面对现实研究,探讨社会领域中的种种道德问题。科学技术的发展和应用不需要伦理道德的证明与约束,科学家是否要承担相应的伦理责任,如何保证科学技术的“善用”而非“滥用”,已经构成了人们重新反思的话题。另外,日渐复杂的社会问题和社会矛盾,也需要伦理学的思考。20 世纪 60 年代,西方处于一种动荡不安的局面,各种社会矛盾突出,一门致力于解决社会实际道德问题的新兴学科——“应用伦理学”应运而生。从 70 年代起,美国出版了大量探讨政治、社会、科技领域中各种各样的道德问题的论著,1971 年罗尔斯发表了《正义论》,就平等自由、公正机会、分配公平、制度正义等一些基本伦理原则进行了探讨,标志着伦理学由理论研究向社会实践问题研究的转换,也为政策伦理研究的建立创造了条件。政策学兴起于 20 世纪 40 年代,目前在西方已较为成熟。西方早期的政策研究抱着科学主义的态度,主张政策分析和研究应采取“价值中立”或“价值无涉”,以提高决策效率为己任。但是,这种态度逐渐改观,政策分析和研究的价值立场和伦理因素越来越受到重视,越来越多地成为政策研究的内容,这也是应用伦理学向政策学领域扩张的结果。运用伦理学的方法对政策进行分析研究已经开展起来。

在我国,应用伦理学和政策学的研究都晚于西方。现阶段,我国社会主义市场经济体制的逐步确立,实现了“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的历史性转变。这种新旧体制的转变,引发了人们思想观念和行为习惯的巨大变化,其中的新旧道德的转变和冲突更引起了人们的关注。随着社会的发展,一些原来掩盖着的伦理问题逐渐暴露出来。现实的道德问题越来越受到人们的关注,伦理学对社会现实问题的研究近年来迅速开展起来。当代社会失衡问题的解决应该从政策入手,需要确立政策伦理的应有地位。如教育公平问题,原本在“多出人才、快出人才”的效率观下被忽视了,但教育中的效率优先使得教育不公平现象越来越突出,人们不得不重新审视教育公平问题的政策性根源。教育不公平源于政策对教育资源配置的不公平,对政策进行伦理审视,开展政策伦理研究,并逐步建立政策伦理学,是伦理学与现实问题结合的现实需要,是应用伦理学应该承担的任务。

## (二) 教育政策研究中伦理学运用的深化

伦理学研究的发展转变体现在由理论研究转向实际应用,由个人伦理转向社会伦理。社会科学的各门分支学科,如教育学、政策学、经济学、政治学、行政学等,不断吸收伦理学的理论与方法来解决本学科中的伦理道德问题。伦理学是政策研究的重要学科基础,伦理视角是政策研究的基本方面。

伦理学是一个关于道德价值的有机的知识系统,它是一个旨在研究人们道德判断的本质和主要根据的系统理论<sup>[5]</sup>。简单地说,伦理学是一种价值科学。政策科学不仅是描述性的,而且也是规范性的。规范性涉及的是以某种价值判断为前提的选择、评价活动,而选择、评价则以价值为基础。因此,价值或伦理问题在政策科学中占有重要地位<sup>[6]</sup>。但是,政策科学的伦理分析在相当长的时期内没有引起人们的关注,被忽略或有意排除在外,主要原因是近代自然科学的方法运用到了政策领域,政策研究也体现了方法上的“科学性”。人们相信政策科学的哲学基础是理性主义,采用的方式是实证主义,主张政策研究中的事实与价值、实然与应然分离,反对将价值分析作为政策研究的组成部分。“价值中立”或“价值无涉”是此时政策研究的一大特点,“事实分析”是政策研究的重点,政策研究是处理“是”的问题而不是处理“应该”的问题。到了20世纪60年代以后,这种情况开始改观。经过对“科学主义”与“工具理性”的反思以后,人们发现实证主义哲学的“价值中立”观点是错误的。运用“观察渗透理论”可以证明,在科学发现、发展评价、理论选择和检验等众多方面,“价值观”都起着重要作用。以我国教育方面的政策为例,义务教育是一项公共性的国民教育,国家在制定政策时,就面临着这样的价值选择:是集中有限教育资源为高等教育输送人才而施行“精英教育”,还是平分教育资源满足义务教育的达标而实施全面的国民教育?是优先发展东部地区以带动中西部地区的“极”发展模式,还是地区间的均衡发展?政策的这些选择,是政策的不同价值观和价值取向的体现,无论怎样强调政策的科学性,政策的价值考量都不可或缺。对这些价值选择的回答,本身就是对政策选择中公平与否的回答。因为公平性是公共政策的本质属性与内在要求,制定公共政策就是为了公平合理地分配资源。今天,政策的伦理学研究越来越受到人们的重视,以至于出现了与政策伦理研究十分相近的行政伦理学和政治伦理学等分支学科。教育中的许多问题,如教育公

平问题,急待在教育政策中深化伦理学的运用。

## 二、教育公平问题源于教育政策

公平,是一种按平等的原则调节人与人之间利益关系的规范、原则。这里的“平等原则”,一方面指人所享有的基本权利应该完全平等(教育是人的基本权利,应该完全平等),另一方面指人人所享有的非基本权利应该比例平等。“公平”是一个含有价值判断的“规范性概念”,是一切关于人与人利益关系的伦理道德关系问题。任何一个国家政权、一种社会制度,无不都是维护一定原则的人与人的利益关系的。这个原则就是这个社会的基本公平原则。所谓不同性质的社会,也就是实行不同性质公平原则的社会<sup>[7]</sup>。公平主要是约束统治者、管理者的道德,是社会治理的道德原则。这里不难看出,社会上各种公平与不公平的现象,从根本上说产生于管理者的管理,即产生于社会利益调节的不合理。教育公平与否,源于管理者(包括教育系统内管理者与外部更高层的国家领导者)对教育资源的调节和分配。管理者实施管理的直接手段就是政策,教育政策是否具有公平性直接影响着教育资源分配的公平。

教育政策对教育公平的影响有两种情况。第一,教育政策价值取向上的不公平。政策是对社会资源的一种分配,政策制定者在制定教育政策时,主观上将教育资源进行不合理分配,制定出有利于某一集团或阶层的教育政策,损害了另一些人的利益,从而人为地制造了不公平。第二,教育政策运行程序上的不公平。公平可以分为“程序公平”和“实质公平”。实质公平是一种结果的公平,程序公平是一种过程的公平,其公平是由程序建立或保证的。程序公平不同于实质公平,它的着眼点不是公平的具体内容,而是公平的普遍形式。公平的程序一旦执行,其结果必然是公平的,无论它们本身是什么。也就是说,只要政策制定、执行过程严格按照规则进行,没有违规行为,无论结果如何都是公平的。然而,现实中很多教育不公平现象产生于教育政策运行程序的不公平。从深层次上说,价值因素影响到方方面面,程序公平与否也受到价值因素的影响。

教育是否公平源于教育政策,加强对教育政策的伦理性分析,是找出教育公平问题的症结之所在。

## 三、教育政策伦理研究是教育公平问题解决的理论途径

政策是分配一切资源的手段,几乎每一项政策都涉

政策有广义与狭义之分。广义的政策既包括宪法、法律、法规等正式的成文法,又包括非正式形式的命令、指示、规划、策略或决定等;狭义的政策指除宪法、法律、法规等正式成文法之外的非正式形式命令、指示、规划、策略或决定。这里取广义政策概念。

及利益的分配和交换。任何一项公共政策,从政策问题提出到解决,都是价值因素参与政策过程的结果。政策主体对政策方案、利益分配等众多选择中,都受到政策主体价值观念和价值标准的影响。对于政策的研究与分析主要涉及三个基本的内容领域,即事实分析、价值分析和规范分析。事实分析,即对政策及其活动做出事实判断,主要是解决“是什么”或“怎么样”的问题。价值分析,即对政策及其活动做出价值判断,主要是解决“期望什么”、“喜好什么”、“为什么期望和喜好”、“利益为什么如此分配”等问题。规范分析,即对政策及其活动做出现范判断和命令判断,主要解决“应该是什么”、“应该怎么样”等问题<sup>〔8〕</sup>。要解决教育公平问题,就要在对政策的这三类研究中,重点突出政策的价值研究,运用伦理学的理论与方法分析、解决教育政策的公平性问题。伦理标准是政策价值的一项重要指标。

伦理学属价值哲学,政策伦理就是公共政策的价值体系。它包括政策道德价值目标、价值追求、价值选择、价值导向、价值实现以及价值评估等众多的政策价值系统。“价值标准直接影响甚至决定公共政策的性质、方向、合法性、有效性和社会公正的程度,因此,价值标准的确认和选择是公共政策的决定性的因素之一。”<sup>〔9〕</sup>如果一项教育政策不能体现该社会大多数人所公认的价值标准,不能体现政策的公平性,该政策就无法得到普遍的认同,也不会得到有效实施并取得预期的效果。政策是政治系统、政府等公共部门进行社会公共管理,维护社会公平、公正,协调公众利益,确保社会稳定发展的措施与手段。在政策的一切职能中,提供和维护社会公

平是它最基本的内容,公平性是政策的本质属性。我国教育绝大部分由政府承办,教育资源属于公共资源,公平合理地在不同个人、不同集团的利益中分配是教育政策最基本的职责。政策伦理的所有价值关系中,最根本最重要的是政策的公平性。如果政策丧失了公平性,那么必然意味着利益分配的不公,社会成员就感受到不公平的压抑,政策执行受损,甚至引发社会动乱。所以在对政策的研究中,政策伦理方面的研究是非常必要的,分析、解决教育公平问题,首要的就是分析、研究教育政策的公平性问题。

参考文献:

- 〔1〕高兆明.伦理学理论与方法〔M〕.北京:人民出版社,2005.1
- 〔2〕孙 光.政策科学〔M〕.杭州:浙江教育出版社,1988.14.
- 〔3〕江 畅.从当代哲学及其应用看应用伦理学的性质〔J〕.中国人民大学学报,2003,( 1) .
- 〔4〕卢 风,肖 巍.应用伦理学导论〔M〕.北京:当代中国出版社,2002.3.
- 〔5〕路德·宾克莱.二十世纪伦理学〔M〕.石家庄:河北人民出版社,1988.214.
- 〔6〕陈振明.政策科学——公共政策分析导论(第二版)〔M〕.北京:中国人民大学出版社,2003.566.
- 〔7〕戴文礼.公平论〔M〕.北京:中国社会科学出版社,1997.113.
- 〔8〕刘复兴.教育政策的价值分析〔M〕.北京:教育科学出版社,2003.6.
- 〔9〕张国庆.现代公共政策导论〔M〕.北京:北京大学出版社,1997.49.

作者单位:东北师范大学教育科学学院,吉林 长春 邮编 130024

## Researching Educational Policies from the Perspective of Ethics: Theoretical Approach to the Fairness of Education ZHU Yong-kun

( College of Education Science, Northeast Normal University)

Abstract: The fairness of education has become the heated social topic in China. If we want to solve the problem of educational fairness, we must first start from the educational policies. The problem of fairness falls into the ethics classification, so we must apply the ethical theories and methods to analyze and research the educational policies. The rapid development of applied ethics makes it necessary to make ethical analysis and research of educational policies using the researching methods of applied ethics. Besides, educational policies are inherently ethical, with fairness as the most important, so the researches of educational policies should also pay great attention to its ethicality. Only by this way can we resolve the problem of educational fairness theoretically.

Key Words: educational policy; policy ethics; educational fairness