

# 教育政策伦理的内涵、本质与意义

□石火学 [福州大学 福州 350108]

**[摘要]** 教育政策伦理是教育政策主体调节教育利益所遵循的价值和规范,包括教育政策伦理价值和教育政策伦理规范两个层次。在本质上,教育政策伦理是规范教育政策客观存在的道德关系的准则体系,是调整各种教育利益关系的有效手段,是社会主流价值对教育政策的道德诉求。当前,加强教育政策伦理的研究,对于规范和指导教育政策主体的政策行为,保证教育政策的公正与公平,提高教育政策的效率,确保教育政策公共利益的实现,都具有十分重要的意义。

**[关键词]** 教育政策; 伦理; 价值

**[中图分类号]** G40-011.8 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-8105(2010)06-0088-04

教育问题的根源在于教育政策的问题,教育政策应是解决教育问题的逻辑起点。当前教育的公平与效率问题比较严重,关涉到教育政策的价值选择,是一个教育政策伦理的问题。从教育政策伦理的角度解决教育的公平与效率问题,首先应该明晰教育政策伦理的内涵、本质与意义,这是有效解决教育公平与效率问题的基本要求。

## 一、教育政策伦理的内涵

### (一) 教育政策伦理的内涵

任何一项公共政策都是当时政策环境的产物,都离不开当时的社会历史文化背景,尤其是该社会的伦理要求和价值取向,需要社会的伦理要求为其合法性提供道德基础。反过来,一定的政策必然蕴含、体现社会的伦理要求和价值取向。因此,所谓的教育政策伦理既是社会主流伦理价值对教育政策的要求和体现,又是教育政策中所蕴含的伦理道德要求和价值取向。其包含以下几个方面的涵义:

1. 教育政策伦理包括教育政策伦理价值和教育政策伦理规范两个层次。教育政策伦理价值是社会主流价值的重要构成部分,教育政策伦理价值的实现集中表现为体现教育政策伦理价值要求的教育伦理规范为广大教育政策主体所接受并自觉遵守。教育政策伦理规范是教育政策伦理价值的具体化和规则化,是教育政策伦理价值和教育政策伦理实践相

结合的产物,是教育政策伦理价值实现的必要条件和基础。没有教育伦理规范,教育政策伦理价值就缺乏载体。教育政策伦理价值是教育政策伦理规范的依据,是教育政策伦理规范的抽象化。缺乏教育政策伦理价值,教育政策伦理规范就失去了具体化和规则化的依据。

2. 教育政策伦理作为教育政策伦理价值对教育政策及其主体的要求和体现,表现为教育政策伦理规范。科学合理的教育政策无疑要适应教育政策环境的需要及体现教育政策伦理价值的要求。而教育政策伦理规范是教育政策伦理价值的准则体系,教育政策伦理价值对教育政策的具体要求集中体现在教育政策伦理规范上。社会主流价值,尤其是教育政策伦理价值对教育政策的影响,就是以教育政策伦理规范为中介,对教育政策提出具体的道德要求。“只有当价值表现为一种伦理规范要求时,才真正看作是价值的实现”<sup>[1]</sup>。缺乏教育政策伦理规范的准则体系,教育政策就缺乏具体的道德准则和依据,教育政策的合理性和道德性无法得到保证,从而影响教育政策的合法性。

3. 教育政策伦理是教育政策中所蕴含的伦理道德准则和价值取向,即教育政策中的伦理,其主要表现为教育政策伦理价值,强调的是教育政策的道德性。尽管教育政策本身不是关于伦理道德的规范,但从应然的角度看,教育政策总是以社会广泛认同和接受的道德准则和价值取向为依据和前提的,道

**[收稿日期]** 2010-07-02

**[基金项目]** 福建省社会科学规划“关于教育政策伦理的研究”(2008B026);福州大学“我国高等教育政策公平与效率的价值选择的研究”(2007-XQ(S)-09)

**[作者简介]** 石火学(1968-)男,教育学博士,福州大学公共管理学院副教授,硕士生导师。

德准则和价值取向为教育政策的合理性和道德性提供支持。一项通过合法程序确立的教育政策,只有在获得伦理道德上的合理性和正当性后,使外部约束转化为政策对象在价值观念上的认可和行动上的支持,也就是外部要求内在化后,才能取得良好的政策效果,否则不可能实现教育政策目标。

## 二、教育政策伦理的本质

第一,教育政策伦理是规范教育政策客观存在的道德关系的准则体系。物质决定意识,道德关系是教育政策伦理存在的物质基础。只要存在道德关系的领域,伦理才有可能且必然存在。因此,只要教育政策存在道德关系,就必然存在教育政策伦理。那么教育政策是否存在道德关系呢?回答是肯定的。教育政策的作用是指协调各方教育利益的关系,而利益又是道德的基础,有利益存在必然有道德关系。具体而言,首先,以文本形式存在的教育政策,是以教育部门为主的政府部门对教育利益所制订的“权威性价值分配”的方案<sup>[2]</sup>。作为分配有限教育资源的工具,不仅涉及分配的效率,即“有效性”的技术性问题,而且涉及到如何分配的问题,即教育资源分配的“合理性”与“正当性”的价值问题。以教育政策为例,是集中有限资源实行“精英教育”,还是平均有限教育资源普及9年制义务教育,这就涉及到如何分配教育资源的问题。其次,教育政策以状态动词的存在,是教育政策理论和知识体系与实践相统一的过程,不仅包括政策行动、自然、经济、技术等事实因素,而且还包括伦理秩序、责任、公平等伦理价值的诉求。在教育政策的起始环节即教育政策的确认上,就涉及道德判断问题,即问题的解决的受益对象。在教育政策执行的环节上,不仅存在有效的问题,而且还存在合情、合乎道德的问题。在教育政策的评估环节上,教育政策的评估标准除了事实标准外,还有道德标准,即教育政策是否促进了教育的公平与公正等。最后,从哲学的角度论,教育政策是教育政策主体对教育政策环境的主观反应,是主观对客观认识的产物。既然教育政策是主观对客观的反应,就涉及到人的价值取向问题,涉及到教育利益分配的道德关系问题。既然教育政策存在道德关系,逻辑上应有调整道德关系的规范即教育政策伦理,这是教育政策伦理存在的理论基础。

第二,教育政策伦理是调整各种教育利益关系的有效手段,是政治、经济、法律手段的有效补充。

由于个体与阶层教育利益的差异性与教育总体资源的有限性,社会公众在追求教育利益过程中必然会导致矛盾和冲突,这些矛盾和冲突有的属于政治、经济、法律手段解决的范畴,有的属于道德层面的矛盾和冲突,处于政治、经济、法律手段调控范围以外,政治、经济、法律手段无能为力,客观上需要有相应的手段对其进行调控,调节和规范公众在追求自身教育利益过程中的道德行为,这是教育政策伦理存在的实践基础。利用伦理规范对教育政策过程中的道德行为进行约束和规范,可以获得政治、经济、法律、行政手段所不能取得的效果,已被教育政策实践所证明。

第三,教育政策伦理是社会主流价值对教育政策的道德诉求,这也是教育政策的本质要求。教育政策的目标在于通过对教育利益的合理公平的分配,实现整体的公共教育利益。教育利益的合理公平的分配是实现整体的公共教育利益的前提。什么是合理公平的分配,这不仅是事实判断,也是一个价值判断。在社会物质财富相对比较丰富,建设和谐社会的今天,更多的时候需要一个价值判断。满足教育利益合理公平分配的标准不是效率,而是是否体现了社会公平与正义的要求。体现教育公平是制定教育政策和教育制度的首要价值取向<sup>[3]</sup>。教育政策只有体现了社会公平与正义的要求,体现社会对教育政策的道德诉求,才能得到社会的拥护与支持。

第四,教育政策伦理是协调教育公共利益与个人利益矛盾的有效手段。以理论的角度论,教育的公共利益是聚合的个人教育利益,是普遍的个人教育利益,所以公共教育利益与个人教育利益之间并不矛盾。由于社会成员的差异性,个人教育利益除了共性外,还有特殊性。鉴于公共教育资源的有限性,公共教育利益与个人教育利益之间必然会出现利益分配的矛盾。教育政策在公共教育利益确定的过程实质上是各种利益群体把自己的利益要求投入到政策制定系统中,由政策主体依据自身的利益的需求,对复杂的利益关系进行调整的过程<sup>[4]</sup>,这不仅仅是一个技术过程,而且也是一个伦理整合的过程。合乎伦理的教育政策能在整合的过程中实现公共教育利益与个人教育利益之间的平衡,达到“教育公共利益是普遍的个人教育利益,教育的个人利益是特殊的公共利益”的整合目标,把个人的发展与社会的发展有机结合起来,使教育政策在满足社会经济发展需要的同时,满足个体发展的需要,遵循人的发展规律,促进个体身心自由全面的发展。

第五,教育政策自身的合理性是教育政策伦理

主要的实现方式。教育政策伦理有两种实现方式:教育政策自身的合理性和教育政策直接主体(制定和执行主体)的道德性。鉴于教育政策是由教育政策的直接主体制定和执行的,如果教育政策本身不合乎道德要求,与正义、公平、公正的价值准则背道而驰,教育政策直接主体的个体道德行为尽管可以在一定程度上扭转教育政策的负面作用,但这种作用和教育政策自身的合理性比起来极为有限。正如邓小平指出的:“我们过去所发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更加重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使人无法充分做好事,甚至会走向反面”<sup>[5]</sup>。这里“好的政策”就是合乎道德的政策,也就是教育政策自身的合理性。所以,教育政策自身的合理性是教育政策伦理主要的实现方式,教育政策伦理要求首先应是教育政策自身的合理性和道德性。

### 三、教育政策伦理的意义

限于本文讨论内容,在此仅讨论教育政策的实践意义。教育政策伦理对教育政策实践的意义主要体现在规范和指导教育政策主体的政策行为以及保障教育政策的公平,为教育政策提供道德支持,提高教育政策的效率和确保教育政策公共利益的实现这一点上。

#### (一) 规范和指导教育政策主体的政策行为

既然教育政策伦理包括教育政策伦理价值和教育政策规范两个层次,那么规范和指导教育政策主体作用也相应地体现在两个方面:其一,指导教育政策主体的价值选择。“价值问题本质上是一个选择性问题”<sup>[6]</sup>,教育政策伦理价值是价值选择的结果。在教育政策的制定过程中,教育政策伦理价值对指导价值选择起着非常重要的作用。例如在教育政策的目标上,就存在公共教育利益与个人教育利益的价值选择,对这些选择的回答,本身蕴含了对教育政策的道德性以及教育政策公平与否的回答。教育政策伦理价值的意义在于在价值冲突或不能兼顾的时候,指导教育政策主体做出正确的选择,体现教育政策伦理价值的要求,保证教育政策的道德方向。其二,为教育政策主体提供具有可操作性与可执行性的具体规范。教育政策伦理价值只为教育政策主体解决了价值选择的问题,即使有正确的价值选择,但价值选择并不一定能转化为伦理的实践。教育政策伦理规范本质上是制度化的教育政策伦理价值,其

为教育政策主体提供了一系列的符合教育政策需要与特点的伦理规范,以道德性为标准,通过把无形的价值转化为有形的规范,再把“应然”的伦理规范转为“实然”的政策行为,使教育政策的制定和实施过程符合教育政策伦理的要求,这就是教育政策伦理对教育政策主体的规范作用。

鉴于教育政策主体是教育政策的制定者和执行者,是教育政策伦理的实践者,教育政策伦理的意义必须要通过教育政策主体来实现,所以规范和指导教育政策主体的政策行为是教育政策伦理最本质的作用。

#### (二) 保证教育政策的公正与公平

教育政策本质上是价值选择的结果<sup>[6]</sup>。在教育政策制定上,主要面临着社会价值与个体价值、工具理性与价值理性、功利主义与价值要求的选择,对这些价值选择的回答,本身就是对教育政策选择中的公正、公平与效率选择的回答。

“对于公共政策的制定来说,价值考量和价值旨归无论何时都是首要的”<sup>[7]</sup>。教育政策伦理价值本身就是关于“善”的价值体系,那么在教育政策伦理价值指导下,社会价值与个体价值、工具理性与价值理性,功利主义与价值要求的统一,应是符合教育政策伦理价值基础上的统一,公平与效率的统一也是在保证公平基础上的统一。缺乏教育政策伦理价值的指导,有可能在社会价值与个体价值、工具理性与价值理性等价值选择上出现偏差,使教育政策偏离公平与公正的要求,导致教育出现不公平问题。当前,我国教育领域的不公平问题比较严重,原因在于重效率而轻公平的教育政策,进一步推究,在于教育政策缺乏教育政策伦理价值的指导,缺乏教育政策伦理规范的约束。

#### (三) 提高教育政策的效率

效率一般是指量化的资源投入与产出比,注重物质技术的意义,也是效率的物质基础。毫无疑问,物质技术有助于效率的提高。但“效率的真正源泉在于人的积极性、创造性的充分发挥,所以效率除了物质基础外,还有道德基础;物质基础提供的是常规性效率。道德基础不仅保证常规效率的产生,而且还能提高超常规效率。假定缺少效率的道德基础,即使有效率的物质基础,完全有可能出现不充分的效率、低效率,甚至是负效率”<sup>[8]</sup>。如果效率具有的道德基础是正确的,那么逻辑上必须与正义、平等等社会主流价值结合起来才有意义<sup>[9]</sup>。具体到教育政策,教育政策的效率只有体现教育公平等社会主流价值的要求,才能保证效率或提高效率。如

果教育政策只重视效率的物质基础,只重视资源的投入,而忽视效率的道德基础,从短期看,也许可以提高效率,满足功利的要求,但从长期看,由于不利于人的积极性与创造性的充分发挥,必将降低效率。因为教育的对象是人,教育政策的根本目的在于培养人才,尤其是创造性人才,而创造性人才的培养,在于发挥人才的积极性与主动性,在于效率的道德基础。只重视效率的物质基础,忽视道德基础,就会抑制人才的创造性,违背了教育政策的根本目的,最终牺牲教育政策效率。

#### (四) 确保教育政策公共利益的实现

从应然的角度论,任何公共政策都指向公共利益,公共教育利益是教育政策唯一的利益追求。但从实然的角度看,教育政策追求的公共教育利益有可能不是实质意义上的公共利益,而是形式上的公共教育利益。所以实然和应然之间存在偏差,偏差的存在是教育政策伦理发挥作用的前提。

公共教育利益是全社会普遍性的教育利益,具有客观性。但公共利益是整合的利益,是客观的反应,同时又是主观判断的产物,不同的价值选择,会有不同内容与形式的公共教育利益。以公平与效率的关系为例,是持“效率优先,兼顾公平”,或“公平优先,兼顾效率”,还是“公平效率同等”原则,就蕴含了教育政策截然不同的价值选择。教育政策伦理价值是社会主流价值的构成部分,也是社会对教育政策的期待,社会期待本身就蕴含了公共利益的要求。教育政策伦理的作用在于通过教育政策伦理价值的选择,保证观念形态公共教育利益满足社会的期待,成为实质意义上的公共教育利益,再通过教育政策伦理规范的约束指导,使观念形态的公共教育利益成为现实的公共教育利益。没有教育政策伦理的协调指导,就有可能使教育政策成为少数人合法获取个人教育利益的工具。

#### (五) 为教育政策提供道德支持

教育政策的顺利实施,其有效性、正当性和合法性缺一不可。有效性指教育政策要有效率,能满足效率和经济性的要求。正当性指教育政策要体现正义原则。在有效性和正当性的相互关系中,正当性是基础,为教育政策提供道德上的支持,教育政策的有效性不能没有正当性。正如温家宝总理指出的“一个正确的经济学同高尚的伦理学是不可分离的”<sup>[10]</sup>。“正确的经济学”即政策的有效性,具体到教育政策,是指教育政策要有效率。“高尚的伦理学”即政策措施的正当性,具体到教育政策,是指教育政策要体现正义原则,符合教育政策伦理的要

求。在正当性与合法性的关系中<sup>①</sup>,没有正当性,合法性受到质疑。“正义是社会制度的首要价值,某些法律与制度,不管他们如何有效率、有条理,只要他们不正义,就必须加以改造和废除”<sup>[11]</sup>。胡锦涛在甘肃考察时指出:“这些政策,你们说好,我们就继续办;你们说还不行,我们就改进”<sup>[12]</sup>。好的或还不行的政策当然包括教育政策,好的或还不行的政策衡量的标准在于政策是否符合社会的期待,是否有道德支持,是否具有正当性。教育政策伦理在教育政策过程中的作用在于对教育政策进行道德上的审核,确保教育政策符合社会主流价值观的要求,为教育政策提供道德伦理支持。

### 注释

① 广义的教育政策合法性本身就蕴含了教育政策的正当性,本文指狭义的合法性。

### 参考文献

- [1] 潘自勉. 在价值与规范之间[J]. 哲学研究, 2005, (1): 88-92.
- [2] 戴维. 伊斯顿. 政治体系—政治学状况研究[M]. 马清槐. 北京: 商务印书馆, 1993: 123.
- [3] 邓卓明. 论教育在城乡统筹发展中的作用[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2008, (3): 11-13.
- [4] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996: 5.
- [5] 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1999: 333.
- [6] 劳凯声, 刘复兴. 论教育政策的价值基础[J]. 北京师范大学学报(人文社会科学版), 2000, (6): 5-18.
- [7] 张康之. 公共政策过程中科学与价值的统合[J]. 江苏社会科学, 2001, (6): 59-60.
- [8] 厉以宁. 效率的双重基础[J]. 经济研究参考, 1999, (15): 12.
- [9] 高力. 公共伦理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2002: 104.
- [10] 新华社. 国务院总理温家宝答中外记者问[N]. 人民日报, 2010-03-14(1).
- [11] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏. 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 1.
- [12] 新华社. 胡锦涛总书记在甘肃同各族干部群众共迎春节[N]. 人民日报, 2007-02-18(1).

(下转第112页)