

● 教育学

关于教育政策创新若干问题的理性思考

黄 明 东

(武汉大学 教育科学学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 黄明东(1964-), 男, 安徽舒城人, 武汉大学教育科学学院副院长, 教育学博士, 武汉大学法学院博士后, 主要从事国内外教育法制比较研究。

[摘 要] 在计划经济条件下, 政府作为全国教育惟一的管理者, 制定着教育领域里大大小小的政策。客观地说, 这种政策制定的模式也曾发挥过积极的作用。但在市场经济条件下, 由于教育主体的变化, 仅仅依靠政府单一的创制模式, 已经不能适应教育的发展。这就需要进行教育政策创新。

[关键词] 教育政策; 创新; 思考

[中图分类号] G40-011.8 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)03-0369-06

新中国成立后的相当长时期, 由于我们实行的是计划经济, 国家管理着境内一切事务, 在教育领域里的情况也是如此, 例如, 教育的举办者、管理者、办学都完全由国家(包括从中央政府到地方政府)承担着, 其结果是国家付出了大量的时间和精力, 以致不堪重负, 而社会和公民的办学积极性却未能充分发挥出来。改革开放以后, 随着国家经济体制由计划经济向市场经济的转变, 教育领域也出现了许多新问题, 例如举办者、管理者和办学不再完全由国家控制, 而是出现了分离。在这种情况下, 我们必须对教育政策进行调整, 这就是我们现在将要讨论的教育政策的创新问题。

一、关于解制与规制的问题

所谓“解制”就是指解除管制。在计划经济时期, 教育领域的各种权力都由国家控制着。例如, 在我国《宪法》的第十九条就规定: “国家发展社会主义的教育事业, 提高全国人民的科学文化水平。国家举办各种学校, 普及初等义务教育, 发展中等教育、职业教育和高等教育, 并且发展学前教育。国家发展各种教育设施, 扫除文盲, 对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育, 鼓励自学成才。”这些规定都从国家的角度来管理教育、处理教育领域的问题。但是, 在经济体制转轨以后, 由于市场力量的介入随之带来了其他力量, 例如, 企业、党派组织、个人、基金会以及海外团体等等。这些力量介入到教育领域后, 必然会改变以往那种由国家统一控制教育的单一的权力结构形式, 随之出现的就是权力的重新分配, 进而导致教育权力结构的重新调整和构建。在这种情况下, 我们就更要对以往的管制式教育政策思维方式进行改革, 这也就是要实行解制, 也就是要在现行教育政策的基础上进行创新。对于教育政策中的解制可以采取两种方式: 一种是激进的剧烈的变革, 即把以往的所有政策全部否定, 重新确立一套新的价值观念和思想体系, 在新的思想指导下制定新的政策。另一种是渐进的温和的变革方式, 即在现有政策的基础上实行部分修正式的改革, 吸收其中合理的因素, 根据现实的需要

进行和风细雨式的改革。教育是一项连续性很强的事业,它具有极强的滞后性和传承性,因此前者那种激烈变革的方式显然不适用。但渐进式变革中也不排除某些具体教育政策的暴风骤雨式的推进。因为有些具体的政策和措施如果不进行疾风骤雨式的推进,就会影响我国教育整体发展水平和速度。例如高校内部管理效率低下的问题,课程内容的陈旧问题,大学生的学习积极性问题,学校教学条件改善的问题等都应当加快改进速度,不可拖拖拉拉,踟躇不前。

所谓规制就是指根据现实社会的发展需要,由有权力的国家机关通过立法等手段修改或重新制定教育政策,规范现行的各项政策,约束新的权力主体,使教育的公共管理权力能够得到合理的划分。我们知道,在新旧体制转换的时期,在教育的公共管理方面,出现了许多新情况,例如办学权、管理权和举办权出现了分离,这就在客观上出现了多个管理主体,特别是私立学校和一些社会集团参与到教育领域之后,必然会把市场运作的某些因素或多或少地带入教育领域。如果我们还局限于以往那种思维方式,不允许其他管理主体进入教育管理领域或者不允许某些集团或个人在办学过程中不带有赢利色彩,已经不能适应现实的需要了。我们只能顺应时代的要求,制定新的游戏规则,理顺各新的利益群体之间的关系,规范各主体之间的责、权、利,充分开发我国和国际上的教育资源,为发展我国的教育事业服务。

由于我们目前尚处于转型时期,有不少地方可能还存在着不规范的情况,在这种情况下,政府在制定新的游戏规则过程中所发挥的作用就显得尤为突出。实际上,世界各国,无论是民主国家如美国,还是集权国家如法国,政府在规制过程中都起着积极的和主导的作用。而在我国这一点显得非常重要,因为我国进入近代社会的历史比较短,公民民主参与社会活动的经验和素质都不够,加上长期的封建统治的影响,我们的国民已经比较习惯于接受管理而不太习惯于直接参与管理。因此,在我国当代的历次改革过程中往往会出现一收就死、一放就乱的情况。这就需要政府在规制的过程中能够适时地补位。诚然,政府的作用不可忽视,但其他利益主体的存在同样不可忽视,在规制过程中如何发挥他们的积极性也是目前面临的一个新课题。

二、关于教育政策的公平与效率问题

教育领域里的公平和效率问题是长期以来困扰我国教育领域的一对重大难题。在计划经济体制下,这个问题并没有表现得那么明显,因为有国家通过宏观政策进行调整,所以人们没有太多地去关注这个问题。在市场经济条件下,这个问题则表现得日益突出,并引起了各方人士的广泛关注。可以说,教育领域的公平与效率问题已经到了非重视不可的时候了。今天,我们随手翻开一本教育方面的杂志或学术刊物,几乎都有关于教育公平和效率问题的探讨,可见人们对这个问题的重视程度。现在的问题是当公平和效率摆在我们面前时,首先考虑的到底是哪一个,是公平更重要还是效率更重要呢?不同的人由于其代表的利益不同,立场不同,对这个问题的看法不尽相同。作为教育的消费者,他们更希望追求教育的公平性,希望尽可能多地获得教育资源,尽可能多地提高自己的教育水平和自身的素质,从而获得更好的收入,更高的社会地位。

政府当然也希望教育能够更加公平,因为公平的教育不仅可以提高整个国家的国民素质,增强国家的综合实力,同时也可以避免因教育的不公平而引起的社会不稳定。所以,《中华人民共和国教育法》(1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过)第八条就明确指出:“教育活动必须符合国家和社会公共利益。”第九条规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等,依法享有平等的受教育机会。”这就从宏观上表明了政府的一种态度和姿势,这样可以保证我国教育在整体上、形式上的公平性。但是,现实的情况是国家所能提供的教育资源是有限的,不可能让所有的公民都得到同样多的教育机会和同样高的教育水平,于是政府不得不采用教育的实质公平这种方式,因此更多考虑到的是教育的效率问题,这就是在保证大多数人受到基本教育的基础上提高现有教育资源的使用效率,保证少数“精英”受到最好的教育。出于这样的价值目

标,政府在制定教育政策时就不得不把注意力集中到现有资源上。尽管如此,在市场经济条件下,政府的思路仍然可以而且应当拓宽,调动社会各方面的办学积极性,这实际上就是在开拓和发掘新的教育资源。中华人民共和国教育法第二十五条规定:“国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。”在我国的宪法第十九条也规定:“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”《中华人民共和国高等教育法》(1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过)第六条就规定:“国家根据经济建设和发展的需要,制定高等教育发展规划,举办高等学校,并采取多种形式积极发展高等教育事业。”这就说明我国政府也在不断调整政策,充分开发教育资源,促进教育的健康发展。

三、关于教育政策的价值取向问题

教育政策的价值取向问题,说到底就是教育政策到底要解决什么问题,达到什么样的目的?以前,国家对于教育政策的制定往往较多考虑宏观政策,而对于微观政策却重视得不够,这就导致我国的教育政策价值取向不够清晰。而价值取向不明确的结果就是希望解决的问题往往得不到解决,这当然就不利于国家教育的发展。在这一点上,美国在教育政策和立法上的一些做法值得我们借鉴。美国在教育立法上的一个重要特点,就是针对每一个具体的问题立一个具体法律去解决。在教育立法技术上,美国人十分讲求法律法规的时效性。美国教育法(判例法除外),尤其是联邦教育法案一般规定的期限都很短,通常为2~3年左右,最长不超过4年。例如1965年的《初等和中等教育法》这样一个里程碑式的法律也只授权1年;1965年的《高等教育法》授权为3年。之所以如此强调教育法律的时限,是因为他们要确保教育法律的灵活性,立法者可以随时根据政府的财政情况和教育部门的实际需要及时修改教育法,甚至废除某一特定的法律。所以像一些较著名的法案,如《高等教育法》、《国防教育法》等都多次被修改,称为《××法的修正案》,像《初等和中等教育法》到1977年为止已修改10次。当然教育立法部门这种做法也受到行政部门的强烈反对,但他们仍然我行我素,就是不愿把授权期限延得太长,因为非如此就会失去修改或废除法律的自由。

我国政府在教育政策制定过程中,所树立的价值取向在现行的条件下也需要适时地创新,特别是作为政府不仅要制定宏观政策(这是制定其他中观和微观教育政策的基础和这些政策运作的边界),同时我们也不能忽视一些具体政策的制定。因为宏观政策尽管可以约束中观和微观政策,但在从宏观政策向微观政策转换的过程中经常会出现政策的偏差。所以,有些特别重要的具体问题还是需要制定一些具体的政策,这可以借鉴美国的经验,那就是立法。在我国,一提到立法人们总是想到要立一个涵盖许多方面内容的法律,甚至就像一部法典一样,一旦制定出来以后就可以管很多方面,很长时间。这种立法思想也需要我们创新。实际上我们这里所说的立法并不仅仅是宏观的基本法的立法,对于一些具体的问题,如教育投资问题,考试问题,乱收费问题,学生学习时间问题等等,都可以立法,而且还要经常地随着情况的变化进行修改或废止。这样,教育政策就既有政策的保证,又有法律的支持,再加上其他法规的配合,教育就可比较法制化的环境中健康成长。

四、关于教育政策合法性问题

这也是目前教育学界和法学界十分关注的一个问题。这个问题的核心就是要回答这样几个问题:我们所制定的教育政策有没有法律依据;是否符合教育规律和政策自身发展的规律;是否与以前的相关政策发生冲突,如果有冲突如何解决等一系列问题。

首先,我们来讨论第一个问题,我们所制定的政策是否具有法律依据。这个问题至少包含两个方面的含义——其一教育政策的出台是否具有相关法律的支持,至少不能与相关的法律、法规相冲突,该项教育

政策的制定是否具有合法的程序。从这两个方面看,我国教育政策的制定过程中,有的政策的出台是符合上述基本要求的,但是,不可否认有些政策的出台主要体现的是某些长官的意志,不仅缺乏足够的调查研究,更缺乏法律基础。当然,我们并不片面地否定长官意志所制定的教育政策也可能有其合理性的一面,可是,从法治社会所具有的本质特征看,这种倾向的存在毕竟不利于教育政策发展。所以,要保证教育政策具有法律依据,就应当首先摒弃凭长官意志制定教育政策的不良现象。每一项教育政策的出台,必须有相关的法律法规依据,保证前后教育政策的继承性和延续性,这样就可以避免新制定的教育政策与相关法律法规相冲突。也许有人会提出这样的问题,如果我们所依据的法律法规本身已经落后于现实社会发展的需要,那么我们还需要依据这样的法律和法规吗?这就需要修改原有的相关法律和法规,在新的法律和法规还没有出台以前,我们所制定的教育政策至少不能与相关的法律和法规的基本原则相冲突。

在符合相关法律法规的前提下,我们要使所制定的教育政策具有法律依据还要注意另外一个问题,那就是在制定教育政策过程中其程序是否合法?法学界有这样的观点,如果一项法律在制定过程中不能保证其程序的公正公平,那么又如何能保证其内容是否公正呢?同样,我们在制定教育政策的过程中,如果其程序不能合法,那么我们又如何能保证其内容一定合法呢?因此,我们在出台政策时,特别是一些重要教育政策的出台,必须经过相关的法律程序,特别是该项政策的相关人员(可委托代表)有参与权和知情权,通过必要的辩论和磋商,在必要的程序履行以后才能提请相关部门批准通过。

其次,教育政策的制定还必须符合教育规律和政策自身的发展规律。教育作为一种社会现象有其自身特有的发展规律,如教育促进经济发展的规律,教育必须遵循学生心理发展阶段的规律,教育发展的超前性和滞后性的规律等等。这就要求我们在制定教育政策的时候,必须遵循这些规律,否则这项政策的出台就不能促进教育的发展,相反会阻碍教育的发展。同样,教育政策自身也有其发展规律,如教育政策的衔接性规律,教育政策的相对稳定性规律,教育政策反映政治需要的规律等等。只要我们能遵守并反映这些规律,我们所制定的教育政策就会发挥其应有的效果。

再次,如果所制定的教育政策与相关政策发生冲突,应当如何解决。这首先要看两个政策之间的关系,如果是同级部门所制定的政策,则要看哪一项政策与上位政策冲突,冲突的政策自然要修改或废除。其次,要看哪一项政策更能代表大多数人的利益,显然能够代表更广泛利益的教育政策应该保留。当然,我们还需要考虑政策自身的延续性和衔接性等因素,要加强各政策制定部门之间的协调和沟通。

五、关于教育政策的精神问题

随着对教育政策研究的深入,关于教育政策的精神问题也受到越来越多的关注。所谓教育政策的精神即是“现代教育政策”的内在精神,也就是现代教育政策应当具有的精神。在西方国家,主要是指资本主义教育政策已经具有的主要精神。由于教育政策与教育法律有着十分密切的内在联系,所以,我们可以参照孟德斯鸠的主张,教育政策同教育法律一样,应同国家政体的性质和原则、国家的自然状态等等都有关系,这些关系结合起来就构成所谓法的精神和政策的精神。古今中外思想家、法学家提出过各种各样的法所促进的精神,但归纳起来,主要是“正义”和“利益”两大类价值。教育政策的精神也当可以从这两个方面来分析。

所谓“正义”通常可称公平、公正、正直、合理等。从实质上看,正义是一种观念形态,是一定经济基础之上的上层建筑。恩格斯在批判蒲鲁东关于“永恒的公平”(justice éternelle,也可译为永恒正义)的唯心史观时指出,“这个公平则始终只是现存经济关系的或者反映其保守方面、或者反映其革命方面的观念化的神圣化的表现”^[1](第212页)。对于正义这个概念,很多思想家、哲学家、法学家从不同的角度进行了分析。美国法学家庞德讲过:“在伦理上,我们可以把它看成是一种个人美德或是对人类的需要或要求的一种合理、公平的满足。在经济和政治上,我们可以把社会正义说成一种与社会理想相符合,足以保证人们的利益与愿望的制度。在法学上,我们所讲的执行正义(执行法律)是指在政治上有组织的社会中,通过这一社

会的法院来调整人与人之间的关系及安排人们的行为;现代法哲学的著作家们也一直把它解释为人与人之间的理想关系。”^[2](第73页)古希腊思想家亚里士多德也提出过正义的概念,按照他的学说,正义意味着某种平等。当代美国哲学家罗尔斯(J. Rawls)在其《正义论》也论述过正义问题。他把正义分为社会正义和个人正义以及实质正义和形式正义。社会正义是指社会制度的正义,主要问题是“社会的基本结构,是一种合作体系中的主要的社会制度安排”^[3](第50页),个人正义是“用于个人及其在特殊环境中行动的原则”^[3](第105页),只有首先确定社会正义原则才能进一步确定个人正义的原则。实质正义是制度本身的正义,形式正义是指对法律和制度的公正和一贯的执行,而不管它的实质原则是什么。形式正义意味着对所有入平等地执行法律和制度,但这种法律和制度本身却可能是不正义的,所以形式正义不能保证实质正义。但形式正义可以消除某些不正义。例如,一种法律和制度本身是不正义的,但如果它一贯使用的话,一般地说,至少能使服从这种法律和制度的人知道对他有什么要求,从而使他可以保护自己。

与正义不同,利益的概念比较简单。通俗地讲,利益就是好处,或者说就是某种需要或愿望的满足。庞德在论述法的作用和任务时曾这样来界定利益:“它是人类个别地或在集团社会中谋求得到满足的一种欲望或要求,因此人们在调整人与人之间的关系和安排人类行为时,必须考虑到这种欲望或要求。”^[2](第81-82页)利益存在于各种社会关系中,在不同的历史时期和不同的社会条件下,利益的性质、内容和相互关系是不同的。

教育政策依靠什么精神来支撑,这是决定政策是否有活力的主要因素。这些主要因素的集中表现就是“正义”和“利益”,也就是说我们所制定的教育政策要用正义和利益作为价值方向。教育政策只有能够体现出正义才能有说服力和影响力,同样,教育政策只有体现了利益才能具有吸引力和推动力,才能调整好各种社会关系,赢得最广泛的支持。

六、关于教育政策的评价问题

一项教育政策出台以后,其效果如何,能否达到预期的目的,在运行过程中有没有需要进一步完善的地方,如何完善,等等,都涉及到对教育政策进行评价的问题。对于教育政策的评价,我们也进行过,但不可否认的是,我们过去的评价比较粗糙,评价的目标比较模糊,评价的技术和手段也比较单一,评价的结果也未能及时进行反馈,从而未能对现行的教育政策起到准确的校正作用。随着我国逐步进入法制化社会,教育政策和教育法律等将在教育发展过程中发挥越来越重要的作用。这就对我国教育政策的科学化、时效性等提出了更高的要求。为了保证我们的教育政策能够促进教育的发展,我们必须加强对教育政策的评价。在对教育政策进行评价的时候,应当在过去评价工作的基础上,树立创新的评价观念、借鉴西方国家教育政策评价的最新成果、运用现代化的评价技术和方法,力求使评价的结果规范、科学,从而真正对我国教育政策的制定和完善起到积极的推动作用。

七、关于教育政策制定者自身素质问题

教育政策制定者自身的素质直接关系到教育政策效益问题。政策作为一定社会集团意志的反映,体现出一定的价值倾向,对政策所要调整的对象进行调整和规范,这其中都反映着政策制定者的思想和理念。这种思想和理念的树立是否合理、科学,境界是否高尚,都是政策制定者素质的体现。同样是制定某一项政策,两个素质水平不同的人,所制定的政策水平可能是不一样的。素质高的人所制定的政策的立意会比较深远,具有高瞻远瞩的作用,因此,可能会产生积极的划时代的作用,成为后世制定政策的典范。而素质低的人所制定的政策也许只能解决一些浅显的问题,甚至根本就无法执行。纵观中外教育史,如美国的《莫里尔法案》、《国防教育法》,日本的《学制》、《帝国大学令》,英国的《1899年教育法》、《巴勒特法案》,德国的《改组和统一公立普通学校教育的总计划》、《高等学校总纲法》,法国的《费用法

案》、《阿斯蒂埃法案》,苏联的《统一劳动学校规程》、《关于加强学校同生活的联系和进一步发展苏联国民教育制度的法律》,印度的《国家教育政策》、《教育和国家发展报告》,我国的《中国教育改革和发展纲要》、《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,等等,所有这些优良的政策和法规,之所以能够在实践中产生积极影响,除了社会环境因素之外,无一不与政策制定者的素质紧密联系在一起。所以,从这个意义上说,若要提高教育政策的水平,提高政策制定者自身的素质是非常必要的。

提高政策制定者的素质可以通过多种途径进行,其中理论学习和调查研究是两个重要的途径。理论学习可以提高自身的理论修养和认识水平,进而提高政策理论水平,使所制定的教育政策具有广泛的适用性和长效性。而调查研究则可以使政策具有较强的针对性和可操作性,提高了教育政策的效率。

当然,教育政策创新过程中还涉及其他许多问题,但就我国教育的发展历史和目前的状况看,以上所提出的这些问题也许最为紧迫,解决了这些问题对教育政策其他问题的解决具有促进和引领作用。实际上,这些问题的解决也是非常艰难的,它们具有十分密切的内在联系,所以,解决这些问题的本身就是教育政策的创新过程。

[参 考 文 献]

- [1] [德] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [2] [美] 庞德. 通过法律的社会控制——法律的任务[M]. 北京:商务印书馆,1984.
- [3] [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.

(责任编辑 涂文迁)

Thinking Rationally on Innovation of Educational Policy

HUANG Ming-dong

(School of Educational Science, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: HUANG Ming-dong (1964-), male, Doctor, Associate professor, School of Educational Science, Wuhan University, majoring in principle of higher education, the policy and law of education.

Abstract: Under planned economy, as only one governor, our government has been making all policies in the field of education. In fact, this kind of model of making policy had acted action. But if we made all educational policies only depending on the government under market economy, we would have not promoted the development of education. So we must innovate our educational policy.

Key words: educational policy; innovation; consideration