

教育改革过程中如何守护教育领域的专业性

——一种体制分析的视角

王有升^{*}

[摘要] 在当今社会,教育领域既是一种国家领域,也是当今社会中的一种重要的公共领域,同时还作为一种专业领域而存在。每一种领域的主导力量、运作逻辑以及与之相应的体制架构方式各不相同,各种不同的导向之间时常会彼此冲突,教育改革需要兼顾教育领域的这种复杂性。当前教育领域备受关注的“学校教育过度行政化”、“企业家或官僚办学”、“外行管理内行”等问题使教育领域专业性问题日益凸显。教育领域作为一种专业领域,需要遵循其独特的内在逻辑,不同于纯粹国家领域以及一般公共领域的运作,其体制架构方式也不尽相同,这在对教育改革进行制度设计时予以充分考虑。

[关键词] 教育领域专业性;专业领域;公共领域;国家领域;体制分析

当前我国教育改革已经进入深水区,从宏观层面来看,改革的焦点主要集中在体制与制度变革上。与当今社会整体体制改革一样,教育体制改革同样需要做好“顶层设计”,需要兼顾当今社会对教育的多方面诉求,在多种价值追求的共同作用下寻求改革的方向。在当前时期,教育领域的专业性逐渐受到更多地强调,但因为缺乏有效的体制保障与制度设计,在日常教育现实及教育改革过程中我们时常会感受到这种专业性的缺失与扭曲,也会时常面临教育领域专业性与行政性及公共性之间的矛盾。为此,需要从体制与制度的角度考虑如何守护教育领域专业性的问题。

一、教育领域作为一种专业领域的存在形态与内在逻辑

在当今时代,中国社会正在发生着深刻的社会转型,原有的一元化的由政治主导的总体性社会格局早已被打破,日益向着多元化的方向发展,社会结构日趋复杂与合理。在这样一种整体社会脉络中,教育领域也日益显示出多重面相。在当今社会,教育领域既是一种国家领域,也在一定意义上可

^{*} 教育学博士,青岛大学师范学院教授,266071。本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国教育改革和发展的社会支持系统研究”(12JZD046)成果之一。

以看做是一种经济领域,还是当今社会中的一种重要的公共领域,同时还作为一种专业领域而存在。每一种领域的主导力量、运作逻辑以及与之相应的体制架构方式各不相同,各种不同的导向之间时常会彼此冲突,教育改革需要兼顾教育领域的这种复杂性。

反观我国自20世纪70年代末以来的教育改革与发展进程,先后经过了强调教育改革与发展的政治导向(改革开放之初强调“教育必须为无产阶级政治服务”)、市场导向(20世纪90年代产业化浪潮席卷整个教育领域)、公共社会导向(进入21世纪以来教育的公共性、教育公平、教育的公共治理等问题受到强调),近年来关于教育领域专业性的导向则逐渐凸显出来,关于“学校内涵式发展”、“学校去行政化”、“推进教育家办学”等问题相继引起关注。

现代教育首先是作为一种国家领域而存在的,体现着鲜明的国家意志,并且由行政权力确保其贯彻实施。在教育领域中,国家权力是一种最重要的影响力量,不仅决定着教育的目的方向,而且掌控着办学所需的几乎全部资源,甚至直接决定着学校教育的具体事务。国家教育行政体制的整体架构直接决定着学校教育的日常运作,行政权力的力量远远大于公共社会力量及教育自身的专业力量,其影响几乎渗透到学校教育事务的各个方面,在当前我国社会,学校教育的过度行政架构以及行政权力的官僚作风已经成为制约教育发展的一个重要问题。

教育作为现代社会中的公共事业,在很大程度上不应该被看做是一种经济领域,经济领域中的主导性逻辑不应该被应用于教育领域。但在20世纪90年代,很多人确曾试图运用市场的逻辑来改造同样处于“计划体制”中的学校教育体系。有人甚至认为,“现代学校制度应该具有产权清晰、权责明确、政校分开、系统管理的基本特征。确立学校的主体地位,就是使学校成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的法人实体。”^①这种观念将学校所本来应该具

有的自主性看做是经济自主性,而非专业自主性,忽略了现代学校制度是一种“教育制度”而非“经济制度”,在这种观念主导下,势必会产生大量的“企业家办学”,而非真正的“教育家办学”。

教育作为现代社会中的公共领域是指,现代社会中的教育事务需要公共社会尤其是利益相关者的自觉参与,通过民主沟通达成共识,而非仅仅由国家及行政权力来决定,也不能沦为经济性的私人事务(即所谓“教育的私事化”)。社会公共领域的发育与逐步发展壮大是现代社会的特征,也是我国自改革开放以来社会结构性变革的一个基本趋势之一。它在一定意义上摆脱了国家政治与意识形态的直接束缚,而具有相对自主性,现代国家的职能已在相当程度上转变为维护公共领域的自主运行。当然,教育能否真正成为社会中的公共领域,或者在多大程度上能够成为公共领域,还要取决于我国公民社会的觉醒程度以及社会治理方式的相应转变。“治理意味着国家与社会、还有市场以新方式互动,以应付日益增长的社会及其政策议题或问题的复杂性、多样性和动态性。”^②教育作为一种公共领域,意味着公众对于教育事务的民主参与,意味着教育领域真正成为一个民主开放的领域,而不再是一个直接听命于上级行政权力或仅作为个人事务的自我封闭的领域,对教育事务的治理需要充分考虑公共领域的存在逻辑。

教育事务不仅是一种公共事务,还是一种专业事务,这意味着教育领域需要基本的专业自主权,这在一定意义上独立于国家及公共社会的影响与干预,教育领域同时是作为一种专业领域而存在的。严格说来,专业领域是公共领域中的一种特殊类型,但在很多方面与一般公共领域不尽相同。与一般公共领域一样,在专业领域内部需要通过民主的沟通达成共识,需要其成员的自觉主动参与,但专业领域对其

①范洁梅、李哉平:《关于建立现代学校制度的思考》,《教学与管理》2000年第4期。

②蒲蕊:《公共教育服务体制创新:治理的视角》,《教育研究》2011年第7期。

成员要有更高的专业要求,这种专业要求需要经过专门学习及长期修炼才能达成,在专业领域内部会形成较为公认的专业权威,而在一般公共领域内部则只会产生公共意见的代言人(公意领袖)。教育领域作为一种专业领域,不管是就从事教育事业来说,还是就对教育事务的外界干预或上级领导来说,都需要具备基本的教育专业素质,这样一种专业素质需要经过长期的教育实践及研究积淀才能形成。在当代时代,教育领域的专业性受到越来越多的承认与强调,教育事务不能听凭外部力量的任意摆布,而是需要有自身的教育立场与信念,需要具备基本的专业自主权。作为一种专业领域,教育领域需要形成较为浓厚的研究氛围与文化。

当今社会教育领域所日益呈现出的这诸多不同面相及其各自不同价值诉求,使整个教育事务处于持久的张力之中,教育改革过程中的制度设计需要对此有足够自觉,需要明确每一种力量的作用空间及影响限度,以最大限度上达成有关教育的理想,否则会给教育事业带来种种不应有的伤害。教育作为一种国家领域,是整个教育事业合法性的基石,但这并不意味着国家权力(行政权力)对教育事务的无限度干预,行政权力的作用在于为教育事业的运行提供基本的制度与资源保障,现代社会公共领域的发育需要国家权力为其留出足够的空间,国家权力不应僭越于公共领域之上,也不应替代专业领域的作用而“越俎代庖”。对于教育公共领域属性的强调也不应无视教育作为一种专业领域的存在,否则会使教育事业沦于彻底的平庸化。当然,对教育作为专业领域的过度强调也可能导致教育自身的自我封闭,为此,需要确立专业领域与公共领域之间的沟通对话机制。

当前,强调教育领域专业性的呼声已日益高涨,这最早是从对教师工作专业性的强调开始的。早在20世纪五六十年代,西方国家就开始强调教育工作的专业性。1955年,世界教师

专业组织联合会即以“教师的专业地位”为大会研讨的主题。1966年10月,国际劳工组织和联合国教科文组织在巴黎会议上通过的《关于教师地位的建议》中提出:“教师工作应被视为一种专业,它是一种要求教师经过严格训练而持续不断地学习研究,才能获得并保持专业知识和技能的业务;它还要求对其管理下的学生的教育和福利具有个人的和公共的责任感。”1996年第45届国际教育大会以“加强变化世界中教师的作用”为主题,再次强调教师在社会变革中的作用,并建议从以下四个方面予以实施:“通过给予教师更多的自主权和责任提高教师的专业地位;在教师的专业实践中运用新的信息和通讯技术;通过个人素质和在职培养提高其专业性;保证教师参与社会变革以及与社会各界保持合作关系。”当然,关于教育工作能否成为真正的专业,在西方学术界也曾有过广泛的论争。关于一种职业能否称为专业也基本形成了较为广泛的共识,即:“独特的、确定的与重要的社会服务;执行服务时能够应用其智能能力;受过长期之专门训练;在执行个人业务或专业团体业务时具有相当大的自主权;在专业自主范围内,执业者必须为自己所做之判断与行为负责;强调行业的服务性质,而非经济收益;组成专业团体,遵守专业信条;不断的在职进修。”^①关于教育工作能否真正符合这些标准,尽管始终存有争议,但强调并推进教育工作的专业性,已成为当今世界普遍的趋势。国内对于教师专业化及教师专业发展的强调和关注始于20世纪90年代,加强教师专业化,促进教师专业发展,已成为当今教育界及决策界的广泛共识。近年来,随着教育改革的深入推进,教育领域相关问题的日益暴露,不仅加强教师工作的专业性,而且关于加强学校校长工作的专业性乃至教育行政领导的专业性问题都已被逐渐提上议事日程。当前教育领域备受关注的“学校教育过度行政化”、“企业家办学”、“官僚办学”、“社会活动家办学”、“外行管理内行”等问题使

^①参见陈奎喜:《现代教育社会学》,台北:师大书苑,1998年,第252页。

整个教育领域的专业性问题的凸显,对“教育家办学”的呼声也越来越高。另外,从总体来看,当今我国社会正处于历史上前所未有的转型时期,整个人类社会的变化也在加速前行,时代处于前所未有的不确定性之中,教育在推动社会变革中的作用受到前所未有的重视,在这种情况下,理论在人类事务中具有前所未有的重要意义,作为承担着“为未知的社会培养未来的人”的任务的教育尤其需要理论的引领。在这种情况下,整个教育领域尤其应该被看做是一种专业领域。不管是宏观层面的教育制度体制改革,还是微观层面的教育教学改革,都离不开理论研究的支撑与引领,需要专业人员的自觉参与,需要教育实践者专业意识的唤醒,需要将教育领域真正建设成为专业领域。

二、教育改革过程中守护教育领域专业性的体制与制度考量

在教育改革过程中守护教育领域的专业性需要进行“自上而下”自觉的制度设计,在当前,这大致包括以下几个方面:

1. 明确国家行政权力在守护教育领域专业性方面的作用空间与方式

一般来说,国家教育意志所涉足的主要是国家教育事业的发展,在教育专业领域,国家往往相对较少涉足,但随着国家教育事业的发展,国家在教育专业领域的介入正呈越来越多之势。所谓“教育专业领域”是指围绕“教育活动究竟应如何进行”的问题在教育实践与理论界所形成的民主的公共领域,这一问题的解答是具有较强的专业性的,在这一领域可能会存在较为公认的权威,这种专业上的权威不同于行政权威。专业权威的产生取决于常年致力于教育实践与研究取得的杰出成就得到业务圈内的共同认可,而行政权威的产生则源于行政权力的持有。相对而言,行政权威更为强势,因此往往会存在行政权威对专业权威的僭越。尤其对于教育领域来说,教育的专业性似乎较弱,任

何一个健全的人似乎都可以对教育问题有自己的观点,在这样一个领域,更有可能以行政的权威取代专业的权威。但这对于教育事业的发展来说,显然是不会有什么好处的,大凡在教育领域有过长期的精神与智力投入的人都不会否认教育所理应具有的专业性,他们会时常感受到一种任意的行政权威对教育事业所带来的损伤。最理想的方式或许就是赋予专业权威以行政权力,使之同时成为行政权威,但这在现实中只是具有较小的可行性,因为行政权威的产生往往遵循着不同的逻辑。其次就是赋予行政权威以专业素养,使之兼具专业权威的品质,这是当今较普遍采取的措施,但专业素养的提升绝非一日之功,需要常年浸润于教育实践与研究领域中,行政官员一般都缺乏这种条件,也不可能这样做。或许,最基本的做法是明确专业权威与行政权威各自的边界,给专业权威以充分的自主权,在更大程度上屏除行政权威在专业领域中的僭越。但这在实施起来同样相当困难,尤其是在我们这样一个国家,对政府的功能定位往往是“全方位”的,即“全能”的,政府在教育领域的领导地位似乎毋庸置疑的,就像对国家教育方针政策的解释与贯彻执行一样毋庸置疑。我们看到,很多高级教育行政官员为了满足这种对自身角色的期待而不断更新着自身专业方面的言辞,上层教育行政与被其所器重的“专家”之间有了更为密切的“联姻”。由国家所倡导的新教育理念在近年来不断地被翻新,似乎在不断地诠释着国家专业引领的合理合法性。然而,当我们深入考察学校教育实践的现实时,结果往往是颇具反讽性的,尽管由国家所倡导的新教育思想在表面上宣传地轰轰烈烈,但学校教育的现实却顽强地沿着自身的逻辑前行。在这方面,我们看到,国家的专业引领能力似乎真的是较为有限的。

专业引领能力对于作为贯彻国家教育意志的行政主体的教育领导者来说,是可遇而不可求的,问题的关键或许是划清行政权力与专业权力的边界,行政权力的职能在于为专业领域营造出良好的运行环境,而非直接介入到专业

领域内部,以行政权力直接取代专业权力,或者自身以专业权威自居,全然无视专业领域的真实存在,直接插手到专业事务之中,而对于自己分内的职责却模糊不清,如此只能使本已较为脆弱的教育专业精神遭受损伤,而于教育专业领域的健康发展无益,于国家教育意志的达成无益。对于当今我国教育事业在质量内涵方面的发展来说,真正重要的,与其说是提升教育行政领导者的专业品质,不如说是致力于涵养一种真正的“专业精神”。这种专业精神的涵养只能存在于专业领域内部,这是一种民主的、专业的公共领域,是一种不容行政权力过多干涉的领域,行政权力应从外部积极维护这样一种领域的健康存在,国家教育意志中对教育实践品质的期待只能在这样一种专业领域中才能得到真正实现,行政权力不应越俎代庖。

2. 以专业性的自觉守护为核心推进现代学校制度建设

自建国以后,学校教育体系的建立主要被看做是一项国家事业,被作为国家建设的重要组成部分。由此,确立了我国学校制度的基本形态:(1)所有的学校都是而且只能是由国家举办;(2)所有学校均被赋予了单位身份,这种身份是学校获得办学资源的必要条件;(3)学校属于政府的附属机构,而学校教师也获得了国家干部的身份,很多校长被赋予了不同的行政级别;(4)学校不仅提供教育服务,同时还承担着一定的政治职能,这种政治职能在改革开放之后逐渐淡化。^①自20世纪90年代初开始,关于现代学校制度建设的问题已成为一个热门话题,但当时关注的重点是从计划体制向市场体制转变的过程中学校变革的必要性问题,试图通过市场机制的引入确保学校办学的独立性,事实证明,这并未取得理想的效果,而是徒增了教育领域的混乱。自进入21世纪以来,学校教育事业的公共性以及国家在推进教育公平方面

所承担的作用日益引起关注,对于现代学校制度的关注也日益集中到实现学校内涵式发展以及明确政府与学校之间关系方面上来。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出要建设现代学校制度,推进政校分开、管办分离,落实和扩大学校办学自主权。提出要适应国情和时代要求,建设依法办学、自主管理、民主监督社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间的新型关系。探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,克服行政化倾向,逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。改革的核心被聚焦在学校教育的过度行政化方面。

随着社会的发展及教育改革的深入推进,学校教育过度行政化的弊端已充分显露出来,不仅破坏了学校教育作为一种公共领域的存在逻辑(在公共领域中需要充分的民主参与),而且也破坏了学校教育作为一种专业领域的存在逻辑(往往以行政权威取代了专业权威),学校教育改革陷入步履维艰之中。但这样一种行政化的管理方式在我国社会中却似乎是根深蒂固的,而且近年来反而有进一步加强的趋势。在许多地方,与口头上的承诺相反,学校在涉及人财物以及具体教育教学事务方面的办学自主权反而呈现出被逐年上收之势。

长期以来,我国教育行政和学校管理之间的关系根本特征不是制度性的,而是以行政性(上下级)、管理型(管与被管)、习惯性(随意的、人际的)为根本特征。^②“长官意志”往往凌驾于制度之上。许多校长反映,一些教育主管人员严重缺乏法治观念,决策和办事的主要依据是“长官意志”和个人好恶。所以,校长在与政府主管部门打交道时,只好把主要精力花在与“顶头上司”联络“私人感情”上。^③另外,由于与学校对应的行政部门机构杂多,也时常使学校处于疲于对上级指令及检查的应付之中。

^①杨挺、龚波:《论教育管理体制改革背景下的学校法人身份问题》,《教育研究》2012年第5期。

^②蒲蕊:《政府与学校关系重建:一种制度分析的视角》,《教育研究》2009年第3期。

^③葛新斌、胡劲松:《政府与学校关系的现状与变革——以珠江三角洲地区公立中小学为例》,《华南师范大学学报》(社会科学版)2001年第6期。

就学校内部管理而言,学校教育的过度行政化往往会带来校长的官僚化,而现代学校制度的建立首先需要校长具有专业领导力,具有民主的作风与开放办学的勇气,使学校真正成为名副其实教育的场所,具有浓厚的专业研究氛围。

3. 确立学校教育实践变革的专业引领机制,提升教育领域专业性的内在品质

教育领域作为一种专业领域,需要教育专业人员的介入支持,需要理论与实践的密切结合。不论是国家层面的教育改革,还是区域层面教育改革,以及学校自身的改革,当前都非常注重发挥专家的作用,尤其是学校层面高校与中小学的合作正在被广泛推进,在此过程中也面临着一些问题,很多问题需要从体制层面上予以研究解决。

当前得到较为广泛开展的由高校教育专业

人员与中小学“主动深度介入式”合作研究为这样一种专业引领机制的建立确立起了典范。“深度合作”意味着专业人员深入教育实践现场,已实践变革合作者的身份参与到实践变革之中,以此实现理论与实践的交互创生式发展。在此过程中,专业人员提供教育变革所必需的新理论参照系与思维方式,推进研究过程中理论与实践的相互转换与交互生成。这样一种过程即是一种“研究性变革实践”的过程。^①也正是在这样一种过程中,教育领域才真正成为一种专业领域。

这种机制的建立需要冲破现实体制所造成的制约屏障,包括高校与中小学之间的制度区隔以及基础教育领域的行政主导体制。

(责任编辑:蒋永华)

How to Protect Professionalism in Education Reform: An Institutional Analysis

WANG You-sheng

Abstract: At present, the field of education, as an intersection of the state sphere, the public sphere, and the professional sphere, are under different or even conflicting influences from these different spheres, for each of them has its characteristic leading force, operation logic and institutional framework. Such a complexity, therefore, should be accommodated by the education reform. Currently, the issue of how to protect the professionalism in education is becoming increasingly prominent due to the facts of great concern like: the school management is under too much government control; schools are run by entrepreneurs and government officials; and educational experts are supervised by non-experts. As a professional sphere, the field of education, different from the typical state and public spheres, has its own institutional construction and should follow its own intrinsic logic. All this should be taken into consideration when we make institutional designs for education reform.

Key words: professionalism in education; professional sphere; public sphere; state sphere; institutional analysis

^①叶澜:《大学专业人员在协作开展学校研究中的作用》,《中国教育学刊》2009年第9期。