

我国特殊教育的困境与突破:基于制度伦理的考察

申 仁 洪 闫 加 友

(1. 重庆师范大学 教务处,重庆 401331; 2. 重庆师范大学 教育科学学院,重庆 401331)

摘 要:作为跨学科领域的特殊教育在目前的教育制度体系中处于相对弱势的地位。在特殊教育的制度建设上,存在着制度体系整合乏力、效率优先的残疾人教育导向、专业化支持缺失、制度运行的非操作性等方面的伦理困境。突破这些困境需要在制度建设上凸显以公平正义为核心的伦理价值导向,强化人的全面发展的制度价值,相关制度的系统整合,以特殊需要教育超越残疾人教育,将专业化和支持力量作用制度化,并通过强化监督与约束机制保证其可操作性。

关键词:特殊教育;制度伦理;公平正义

中图分类号:G76

文献标识码:A

文章编号:1673—0429(2012)06—0074—09

作为现代教育体系的有机构成,通观世界各国特殊教育的发展,都有一个通过制度化的过程将其纳入整个国民教育体系之中。目前我国对特殊教育的大力发展也正是这个过程的具体体现。一个合理的制度必然是符合一定伦理法则和道德规范的制度,制度的伦理诉求也就成为保证制度合理性的基本需要。于是,以制度化的方式保证特殊教育的有序发展就不仅仅体现国家的意志,同时也要遵循一定的伦理准则。本文正是力图以制度伦理的视角审视我国特殊教育,分析其所存在的问题,提出相应的应对策略。

一、制度伦理及其与特殊教育的内在关联

罗尔斯把制度“理解为一种公开的规范体系,这一体系确定职务和地位及它们的权利、义务、权力、豁免等等。这些规范指定某些行为类型为能允许的,另一些则为被禁止的,并在违反出现时,给出某些惩罚和保护措施”。^{[1](54)}人类社会的制度设计及其运行都体现着一定的道德观念和价值取向,即任何制度都有它自己含有的伦理意蕴的原则。“制度与伦理的相互关系主要表现在制度的建立是以一定的道德为前题的,道德为制度提供伦理支持”^[2],制度必须接受道德的评价,合乎正义等价值准则,并按这些准则选择安排制度、建构制度伦理。合理的制度安排所形成的良好的利益格局,既能够避免一些不必要的利益冲突或减弱人们利益摩擦的尖锐性,又能把社会资源和社会机会尽可能公平地分配给社会中的每一个成员。相反,一旦制度有背社会公正原则,利益的受体偏向社会上的少数人,导致权利和义务的

收稿日期:2012-09-06

作者简介:申仁洪(1970—),男,教授,博士,重庆师范大学教务处,主要研究领域:特殊儿童心理与教育。

闫加友(1971—),女,重庆师范大学教育科学学院教师,主要研究领域:伦理学。

基金项目:重庆市高等学校市级人才培养模式创新试验区“特殊教育专业复合型人才培养模式创新试验区”建设项目(渝教高[2010]66号)、重庆市教学改革重大项目“残疾人高等教育随班就读的研究与实践”(渝教高[2009]62号)。

非对应关系,就会积聚消解力,对社会的稳定构成极大的威胁和破坏。

因此,制度伦理(system ethic)便成为制度设计及其运行的应有之义。关于制度伦理,可以从广义和狭义两个方面理解其涵义:从广义来看,制度伦理(system ethic)是指对社会性组织的规范体系和运行机制的伦理要求和反思,即对社会组织制度化、规范化的伦理的思考与建构;从狭义来看(systematic ethic)是指对社会性正式组织为主体的规范体系和运行机制的内在联系的伦理思考和要求。它既包括对制度主体的伦理要求,也包括对规范体系和运行机制的伦理安排;既包括对制度本身的道德要求,也包括对制度运行中一系列环节的道德评判和价值判断。^{[3](13)}制度伦理既是人们对制度合理性的道德诉求,也是人们对道德理性最基本的社会认同,制度最基本的功能就是约束与激励。“制度与伦理的相互关系主要表现在制度的建立是以一定的道德为前提的,道德为制度提供伦理支持,制度必须接受道德的评价,合乎正义等价值准则,并按这些准则选择安排制度。”^[4]当人们对制度进行某种判断和评价时,伦理就已经参与其中;当人们要在全社会确定某种伦理精神与观念时,就已经隐含着制度上的要求。

教育制度以正义为怀,它关注的是教育公平的制度化保障问题,满足的是公民对教育公平的追求。^[5]制度的建立与选择、变革与创新,能够有利于调动人的积极性、主动性、创造性,有利于人的权利实现,有利于人的全面发展,这样的制度才是合乎伦理的。^[6]罗尔斯《正义论》中的关于正义原则:“第一原则,每个人对与所有人所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二原则,社会和经济的不平等应这样安排,使他们在与正义的储存原则一致的情况下,适合于最少受惠者的最大利益;并且,公共职位在机会的公正、平等下对所有的人开放。”^{[7](302)}因此正义的精神实质,一是每个人获得最广泛的与他人相同的自主的平等权利;二是人获得不均等待遇及地位、职位、利益的机会应该对所有的人开放;三是如起始状况(收入和财富分配)不同,处于不利地位者的利益应用补偿的办法来保证。按照这种精神实质,特殊教育应该表现在是否通过制度的安排获得必要的支持与补偿。因此,符合伦理的伦理制度在相当的程度上是通过法律法规的制订确保给每个公民带来同等的受教育的权利和义务,政府通过政策的制定和调整以及教育资源(特别是优质教育资源)的公正的分配制度而给每个公民提供相对均等的教育机会和条件,学校则通过客观公正的制度化和管理措施和教师科学有效的以学生学习为核心的教育教学活动,以防止制度和政策层面上的歧视现象,确保每个残疾主体权利和义务的统一,让每个残疾人获得更好的全面发展机会,使之能够全面而平等地融入和参与社会生活,在现实和未来的生活中有效提升生活质量。

残疾人不仅具有某种缺陷和障碍,而且具有潜能与优势。他们不仅是消费者,而且是非常重要的生产者;不仅享受社会进步所带来的社会成果,而且创造着社会财富。因此,1981年被确定为国际残疾人年,1982年12月3日联合国大会通过第37/52号决议《关于残疾人的世界行动纲领》,都强调残疾人有权享有与其他公民同样的机会,并且平等分享因社会 and 经济发展而改善的生活条件。1993年12月20日联合国大会第四十八届会议通过第48/96号决议《残疾人机会均等标准规则》,确保残疾男女和儿童,作为所在社会的公民,可行使与其他人同样的权利与义务。这样,平等参与社会权利的实现与服务社会责任的履行构成了残疾人价值两个基本维度。

为此,以联合国为代表的国际组织通过各种形式争取残疾人平等、参与、共享目标的实现。在这个过程中有一条清晰的发展轨迹:20世纪40~50年代,主要争取残疾人的社会福利,以此改善残疾人的生活状况。60年代在对有关政策进行反思的基础上,注重推进残疾人全面参与社会。70年代在强调残疾人享有平等权利的同时,致力于实现其特殊需要的权利。80年代通过行动纲领明确各国在残疾人问题上应该履行的责任及其实现状况。90年代通过残疾人机会均等标准规则提升残疾人生活质量和充分参与社会。^{[8](71)}在这个发展过程中,如何充分发挥残疾人通过创造性工作服务社会的潜能,促进平等参与社会权利的实现,并因此赢得充分的尊重,是特殊教育价值实现的核心。这受制于社会政策、制度环境,一个和谐、宽松的社会环境和自由、民主的政策与制度环境是特殊教育价值实现,获得自由全面发展不可缺少的外部条件。残疾人的创造性和责任履行的前提是残疾人平等教育权利的实现。就残疾人教育权利的落实与实现而言,须经由制度化的表达和确认,即由应然性权利主张向实然性权利的转化。

相对而言,特殊教育在我国的教育制度体系之中都处于弱势和不利的境地,我国特殊教育成了义务

教育均衡发展的薄弱环节,主要表现为教育资源短缺、投入不足,师资队伍不健全,体制机制不完善,城乡区域发展不平衡,一些地方“入学难”问题突出。作为跨越这两个领域的学前特殊教育则是整个教育体系中软肋中的软肋。今天,关于教育机会的均等,一个被当今世界普遍接受的解释是:“教育机会均等的原则意味着任何自然的、经济的、社会的或文化方面的低下状况,都尽可能地从教育制度本身得到补偿。”^{[9](68)}这就意味着按照公平的原则,一个合理的社会制度需要对于处于弱势的群体予以补偿性支持。美国早在1975年就通过“全体身心障碍儿童教育法”(The Education for All Handicapped Children Act, PL94-142),要求对3~21岁的所有残障者提供免费、合适而公平的教育方案^[10],并在1986年的“身心障碍婴幼儿法案”(The Infants and Toddlers with Disabilities Act, PL99-457)中要求全美各州为0~3岁的所有婴幼儿建立完善的早期教育和相关服务。^[11]同时,联合国政策协调局残疾人处1993年制定的《联合国残疾人机会均等原则》(The UN Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities),提出各国政府“应对下述几类人给予特别关注:(a)特别年幼的残疾儿童;(b)学龄前残疾儿童;(c)有残疾的成年人,特别是妇女”^[12]。

教育首先要保障弱势群体的教育,而不是相反。作为现代教育有机构成的特殊教育也就需要纳入整个国家教育制度体系之中,并满足作为制度主体而存在的特殊儿童及其家庭的伦理要求,对特殊教育的规范体系和运行机制作出符合伦理法则的安排。所以,我国必须在制度层面上保障特殊教育的跨越式发展,这就迫切需要全面而又深入的制度伦理的构建。而要实现跨越式发展,在制度层面上至少有两项是急需考虑:一是基础特殊教育机构标准化的建设,政府需要确立一个公正合适的最低标准;二是对于已经达标的机构,政府的责任转化为评价与监管,对没有达标的相关机构,政府的责任是扶持。

二、我国特殊教育制度的伦理困境

特殊教育既是特殊儿童人生发展的基础,同时又是整个教育体系的有机构成。现阶段,我国已经将其提上了议事日程,提升到国家的政策层面,进入制度体系之中。1986年颁布、2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》(2006年修订后的第6、19、31、43、57条),1990年颁布、2008年修订的《中华人民共和国残疾人保障法》(第三章第21-29条),1995年颁布的《中华人民共和国教育法》(第2、10、38条),1995年颁布的《中华人民共和国体育法》(第16、18、46条),1996年颁布的《中华人民共和国职业教育法》(第7、15、32条),1998年颁布的《中华人民共和国教育法》(第8条),国务院于1994年颁布的《残疾人教育条例》,以及中共中央及国务院所制定的重要的教育政策文献,如1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》,1993年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》,2001年国务院发布的《关于基础教育改革和发展的决定》,2008年颁布的《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》,2009年国务院办公厅转发教育部等七部门《关于进一步加快特殊教育事业发展意见的通知》,2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》等。其中《义务教育法》、《残疾人保障法》、《特殊教育条例》等为残障儿童受教育的权利提供了法律保障。1994年《残疾人教育条例》出台,成为我国历史上第一部有关残疾人教育的专项法规,标志着残疾人特殊教育法律独立化。这部法律对于特殊教育的原则、国家社会责任都给予了明确规定。

在法规层面,2007年10月,胡锦涛总书记首次在中国共产党全国代表大会的报告中发出“关心特殊教育”^[13]的号召;国务委员刘延东在第四次全国特殊教育工作会议讲话中明确要求要“特教特办”;国务院办公厅转发的教育部等八部委《关于进一步加强特殊教育事业发展的意见》中提出了一系列新的要求和政策,有许多突破和亮点;党的十七大报告专门提出要“重视学前教育,关心特殊教育”;2010年7月颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》将“特殊教育”首次单独列章,纳入国家教育事业改革和发展大局。其中第十章二十八条提出:“特殊教育是促进残疾人全面发展、帮助残疾人更好地融入社会的基本途径。全社会要关心支持特殊教育。”这些法律法规和政策的制定,在制度层面上有效地保证了特殊教育规范有序地发展。“关心”是从道德层面和社会风气角度提出的要求;“支持”是从行动层面提出的要求。从“关心特殊教育”到“全社会要关心支持特殊教育”正是特殊教

育纳入全民教育体系中的基本要求。但是,以制度伦理的视角对我国现行相关政策进行审视,可以发现其中存在着一些问题,这些问题直接影响着整个制度的效用。

(一)特殊教育制度的系统整合

我国的特殊教育相关法律法规等制度体系之中,基本上都是以义务教育为核心。目前我国的特殊教育已经步入快速发展轨道,在制度层面形成了以全国人大及其常务委员会通过颁布的《宪法》、《教育法》、《义务教育法》、《残疾人保障法》等为代表的相关法律,以及以国务院颁布的《残疾人教育条例》、国务院及各部位制订的相关规划和意见为代表的法规,各级政府颁布的相关实施办法为代表的政策。但是,已有的特殊教育制度与规则大多是对特殊教育的一些“办法”“通知”“意见”等并且多以国务院办公厅、国家教委(教育部)等的名义对外发布,尚未上升到国家法律法规的高度,致使现行的残疾儿童保护法规存在这样的缺憾:从结构上看,我国对残疾儿童权利保护的立法缺乏系统性,规定残疾儿童权利及保护的法律法规散布在各个不同层级、不同类型的法律文件中,难以形成完整的残疾儿童权利保护法律体系。从内容上看,现行残疾儿童权利保护法规存在的不足首先是缺乏明确性和可操作性。这些法规涉及内容虽然广泛,但是却缺乏对残疾儿童权利的明确具体的规定,多是一些原则性的规定,不具操作性的法律,不利于特殊教育的发展。而反观比较发达的世界各个国家和地区,都有一部专门的特殊教育法律。从执行上看,由于相关条款分散、宣誓性的语言过多,法的级别不高,问责不严,因此在执行过程中只能停留在设想、鼓励、倡导等阶段,不能起到应有的作用,难以真正保障残疾人平等受教育的权利。因此,有必要在参照世界各国特殊教育制度的发展历程和相关经验,本着补偿弱势的公平原则,在全国人大或全国人大常委会的层面制订一部具有权威性、可操作性和制约性的《特殊教育法》,整合相关的法律法规体系,形成合力,予以实质性的政策支持,从而为保证特殊儿童获得一个公平的教育提供强力的法律支持。

(二)效率最大化的价值追求

效率与公平都是社会发展的重要主题,追求利益最大化已成为社会生活的普遍性原则,在资源短缺条件下对效率的追求也许是一种自然选择,但并不代表这是一种合道德的选择。效率与公平相互联系、相互包含,相互影响,共同构成社会进步的重要主题,共同成为人类社会发展不懈追求的重要目标。社会主义现代化所追求的是共同富裕,是绝大多数人的民主,是全社会的精神文明,效率与公平作为社会公正的基本问题,其作用与影响涉及社会生活的各个领域、各个层次和各个方面。在计划经济体制下,制度安排长期维持低效率的社会公平造成经济社会发展停滞不前。在改革开放中,制度安排和政策导向放在了效率上,选择了社会主义市场经济体制。从根本上来说,这对中国的发展带来了无限的生机和活力,是完全符合中国特色社会主义的。随着改革开放的不断深入,偏向于效率优先的制度安排也带来了一系列问题,如:城乡发展不平衡、经济与社会发展不平衡,效率与公平的矛盾纷纷凸显出来,人们对各种公平的诉求越来越强烈,如:利益、权利等诉求,如何克服制度和体制带来的公平,为不同的利益群体提供更加合理的制度安排,就成了迫切需要重视的现实问题。

从目前的实际情况看,我国特殊教育资源的分配存在极大的地区差异,残疾儿童的受教育权面临许多过去不曾遇到的新情况、新问题,还有许多过去并不熟悉的探索性、创新性的事情需要去做。由于残疾人个体之间差异很大,教育需求不一致,很多特殊儿童不能够普遍地、平等地获得受教育的机会,遭遇到制度和伦理方面的诸多挑战。在特殊教育中,不论什么事情都追求利益最大化,使效率成了优先考虑的因素,从而忽略了受教育权不同群体在机会和能力上的差别,导致社会资源在优势群体和弱势群体之间形成过大差距,主要表现在:一是特殊教育在制度设计时,忽视特殊儿童的特殊性,对他们造成了制度性的歧视,致使很多适龄特殊儿童无法进入公办特殊学校、民办特殊学校接受教育;二是受经济影响,有些地区经济不发达,连普通儿童上学都不能普及的情况下,特殊儿童入学更是困难重重,根本无力举办特殊教育;三是社会宣传力度不大,对特殊学生症状认识不够,尤其是在农村,儿童得不到及时救助,很多人在成长过程中受周围人的蔑视,自尊心受到摧残,家人的压力也很大;四是特殊儿童进入普通学校随班就读,缺乏必要的资源和技术支持,特殊儿童得不到针对性强的特殊教育。这些充分凸现了特殊教育中制度伦理的缺陷。特殊教育所缺乏的不是制度,而是制度与伦理的有机结合,只有实现制度与伦理的

有机结合,即用道德矫正制度和用制度强化道德,才能弥补学前特殊教育的制度伦理缺陷。从某种意义上说,教育资源的匮乏不能成为特殊教育不公的借口或正当理由,也并不意味着可以只追求效率而漠视特殊教育的公平。

(三) 伦理精神的引导与整合

制度伦理是社会有序发展的制度保障,要进行制度的建设就需要进行制度伦理的构建,构建一种能够真正地对之予以规范和引导的道德基础,即制度安排的道德性、正当性与合理性。在制度伦理的基本原则中,人道原则是价值基础,正义原则是价值核心,公平原则是价值体现。教育公正是社会公正价值在教育领域的延伸和体现,是实现公正社会的前提和保障,是社会伦理价值的核心内容。以公平正义的价值取向观之,如何保证特殊儿童的有质量的生存权利和发展权利,也就成为一个合理制度的基本考虑向度与核心价值追求。在现阶段,儿童生存权和发展权在很大程度上就体现在受教育权的实现程度上。受教育权,是指公民享有从国家接受文化教育的机会和获得受教育的物质帮助的权利。要保证人人享有受教育权,就必须公平配置教育资源。因此,要实现特殊教育制度平等,就要保障特殊儿童在教育方面的机会均等,制定一套既能促进特殊教育发展,又符合我国国情的特殊教育政策和法规。

在不同的人类历史与生产力发展阶段,社会总是不断进步,形成不同的社会制度,这些不同的社会制度反映和肯定的社会关系和利益关系是不同的,所蕴涵的伦理价值和精神也是有差别的。长期以来,我国在制度设计和安排中更多的是从完成目标出发去设计和安排制度,很少从伦理的角度出发安排和设计制度,即便是现有制度也很少遭到伦理的审视和评判,导致大量制度伦理缺位现象的存在。有相当大一批特殊儿童进入到私立机构中被推向市场,导致特殊教育出现了越来越严重的逐利倾向。从制度伦理的角度来讲,制度本身内蕴着一定的伦理追求、道德原则和价值判断。制度要具有效用,首先必须植根于一定的伦理精神和价值理念,每一制度的具体安排都应得到一定伦理观念的道义支持。

在这一方面,最基本的问题是残疾人教育还是特殊需要教育。我国特殊教育需要在制度层面突破残疾人教育的思维定势。我国特殊教育在很大程度上等同于残疾人教育。《中华人民共和国宪法》(2004年修订)第45条“国家和社会帮助抚养盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”的规定是我国一切特殊教育相关制度的法源。也正是这一条规定将特殊教育局限在残疾人领域。因此,《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国残疾人保障法》、《残疾人教育条例》、《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法》、以及教育部等八部委于2009年联合颁发的《关于进一步加快特殊教育事业发展的意见》等系列法律法规皆将特殊教育界定为残疾人教育。然而一个合理的制度体系应该保证所有处于弱势地位的群体都能够得到相对公平的补偿性待遇。以此观之,我国现行的特殊教育制度体系将学习困难、情绪与行为障碍、自闭症以及其他发展性障碍的孩子排除在外,而这些儿童的特殊教育需求通常在普通教育体系无法很好地获得满足。因此,我国特殊教育的制度体系需要将特殊教育从残疾教育转换为特殊需要教育,将接受特殊教育对象从残疾儿童转换到特殊儿童上来。而这正是发达国家和发达地区特殊教育大发展的基本标志之一。

(四) 专业化支持的制度体现

特殊教育的发展需要将专业化支持在制度层面上加以体现。对于具有各种适应困难和障碍的特殊儿童而言,早期对于缺陷的或者高度危险的可能缺陷的发现,并为其提供特殊的教育方案、医疗照顾与服务措施,来弥补或者预防因为环境、生理或其他因素所形成的缺失,进而满足他们的特殊需求,保证他自由而健全地发展,显得尤其重要。世界各个国家和地区的特殊教育法律和相关的制度体系都有自己独特的理念贯穿其中。特殊儿童发展权利和受教育权利的实现成为特殊教育制度建设的根本理念。这就需要特殊教育的专业作为制度的技术保证。可以说,没有专业的保证,便不可能有一个充分满足特殊儿童需求的制度体系。美国从1975年通过全体身心障碍儿童教育法(The Education for All Handicapped Children Act, PL94-142)到1997年IDEA修正案(The Individuals with Disabilities Education Act Amendments, PL105-17)及其后来的历次修正案,都遵循着零拒绝、最少受限制环境、个别化教育方案、非歧视性评估、家长参与和程序性保护等基本原则,并通过具体的措施加以保证。我国台湾地区历次修订的《特殊教育法》都将保障“特殊儿童接受适性教育的权利,充分发展身心潜能,培养健全人格,增进服务

社会能力”作为立法宗旨,而且通过五个方面的原则安排加以保证:(1)特殊学校、特教班的设置应力求普及,以小班、小校为原则;(2)特殊教育设施以及人员设置应符合个别化、社区化、无障碍、融合以及现代化原则;(3)特殊学生的鉴定应以多元评估为原则;(4)教育安置应以就近入学、最少限制的环境、适性教育、弹性安置、融合安置为原则;(5)特殊教育课程、教材和教法,应保持弹性,以适合学生身心特点及需要为原则。然而我国特殊教育的制度体系在这方面还显得不足。

特殊教育事业涉及的主体很多,其中任何一个主体责任的缺失,都可能导致特殊教育事业无法健康发展。不健康的残疾人观念与社会政策共同造成了对残疾教育的普遍的社会排斥与隔离。使残疾人残疾的是社会条件使然,而非身体和智力条件。作为残疾人,在社会生活参与方面存在障碍,尤其是生理劣势时,更渴望获得他人的尊重,社会要积极帮助残疾人自立,尤其应该成为特殊教育事业发展的重要推动力量,承担更多的人文关怀责任。社会因素干扰适龄特殊儿童受教育权,由于环境、经济、资源、认识等各方面的原因,又由于道路和建筑物设计上存在的通达障碍使得残疾儿童无法独立走出家庭、步入社区,信息沟通上存在的交流障碍使得残疾人无法参与社会生活。家庭对于特殊儿童的教育有着义不容辞的引导责任,是保障残疾儿童受教育权的首要环节,但许多家庭由于种种原因不让适龄特殊儿童接受教育;学校没有提供辅助资源去满足他们的特殊需要,普通教育机构缺少接纳特殊儿童的师资力量和相应设施,特殊学校又稀缺,当正常儿童入学尚且不能满足时,上学对于残疾儿童来说,就更是一个遥远而美丽的梦想了,这样就造成了残疾儿童在他们面临的权益保护问题方面不断地陷入各种类型的伦理困境之中。

因此,国家应提供尽可能多的特殊儿童接受教育的机会,逐步建设残疾人无障碍公共设施,通过辅助手段帮助残疾人补偿部分缺失机能,消除物质和环境给残疾人造成的各种限制和障碍,促进残疾人参与和融入社会生活,使残疾儿童教育普及程度逐步提高,接受科学的学前教育。政府要根据时代的要求,制定出适合时代的新政策,鼓励和支持残疾人自立、自强,参与社会主义现代化建设,扶持残疾人摆脱贫困,共享改革成果。整个社会应特别关注特殊教育的发展,为残疾人提供公正的生存环境,建立起公正的社会秩序,帮助残疾人自立,减轻社会的长远负担,通过各种制度安排有效地维护社会的公平、正义与秩序。良好的“人文关怀”环境要求全社会大力宣传人道主义和现代文明,这样做对于促进教育公平和社会平等、提高社会的总体发展水平、建设一个高度和谐的社会都具有十分重大的意义。

(五)强有力的监督和制约机制

制度伦理的道德合理性问题是制度建设的核心问题之一。制度作为社会存在的内容,具有合理性、合法性、规约性的特点。合理性是指制度安排是人们共同生活的内在要求,必须体现公共理性的价值精神,符合人们对社会公正的普遍认同;合法性是指制度的制定是依据一定的合法程序设计并确定下来的,具有被社会认可的形式有效性;规范性是指任何制度安排都有其严格的适用对象和范围,对人们应该如何行为具有明确的规定和指示;强制性是指制度的实行都是以某种强制性的力量作后盾,借助对违规者的惩罚来确保非这样不可的执行刚性。^{[14](139)} 建立一个优越的、符合人道精神的、没有缺陷的社会制度,就需要通过制度伦理建设来提升制度安排和制度执行的合理性、合法性和公正性,为人们的价值追求和社会交往提供一个和谐稳定的活动空间。在特殊教育制度伦理建设中应将合乎时代要求的具有普遍意义的道德规范尽可能制度化,变成一种可以操作的“制度”,使制度伦理建设落到实处,而不再是一种空洞的“理想”或“应当”,使一些政策、制度流于形式,没有得到有效的贯彻实施,使制度伦理成为形式上的虚设。

任何制度都隐含着价值追求和道德理念,每一制度的具体安排都要受一定的伦理观念的支配,以一些强制性的条款明白无误地要求人们应该怎么做和不能怎么做,使制度通过“明示”的方式发生作用,即用制度来调节社会利益关系。结构化和程序化了的制度体系是保证伦理观念得以变为现实的有效措施。在特殊教育中,已有的特殊教育政策、法规缺少强制性的制度保障,缺乏完整、严密的监督制度,制约制度操作性和约束力不够强,有些制约制度间还存在着相互冲突或衔接不够等问题。正是政策、法规制度和监督机制的缺失,导致特殊教育事业无法健康发展,特别是当某种行为对特殊教育的主体任意践踏时,不但受不到社会舆论的谴责,而且也没有相应的制度规定对其进行惩罚。所以就习惯于从精神层

面号召、宣传,而忽视从制度规范层面建立伦理的运作保障机制,过于强调自律而忽视他律,这就使得对社会成员和其他部门的要求只限于软约束,缺乏硬性的强制力。

三、特殊教育制度的伦理建构

当前制度伦理建设工作的重点是在制度创新的过程中融入自由、民主、公平等价值理念。制度伦理构建要注重制度与道德建设的协调统一,即通过制度安排维护社会的公平与正义。制度伦理建设的价值在于为人的价值的实现提供保障。是通过制度的合理化设计能有效地保证人的行为的合理性。在特殊教育中,制度伦理建设的根据或基础应该是特殊儿童的全面发展,而不仅仅是为了建立对人的行为起规范、导向作用的刚性的规则体系。制度伦理建设的意义就在于不断促进特殊教育方面的制度变迁和不断满足特殊儿童走向自由而全面发展的客观要求相适应。特殊教育需要制度伦理的建设和规范的制定,也不是说所有经济生活、政治生活和法律生活都是制度伦理的研究对象,制度伦理关注的只是与“制度”有关的经济活动、政治活动和法律活动。构建制度伦理,需要从以下几方面建设。

(一)效率与公平

任何制度的伦理都不是一成不变的,作为现实社会实践最基本的道德要求,制度伦理的建设始终是一个不断发展和完善的过程。“任何制度背后都有一个伦理取向,有什么样的价值观就有什么样的制度建设,更重要的是要建立一个‘亲近穷人的制度’。”^[15]制度安排不能仅仅考虑社会生产效率的增长,而且还要考虑到社会成员权利和义务的对等性,考虑到社会成员之间的平等合作。公正与效率也不总是矛盾,效率是教育公正普遍化的保证,效率低下是不可能保证教育资源分配的普遍化的。也就是说,如果仅仅追求效率,而忽略公正,那么这种教育制度是不合乎道德的。在特殊教育中,效率与公平是制度安排是否具有合理性的两个基本维度,教育公平与否是特殊儿童生存和发展机会平等与否的前提条件,特殊教育必须考虑人的自由存在和自主发展的需要,制度的建设必须考虑人的自由与创造性的发挥空间,必须具有人性化色彩,没有效率的制度安排必然限制人们社会行为积极性、主动性和创造性的充分发挥,直接影响社会生产的发展和社会财富的增长,不能为更好地实现公平分配创造物质条件。没有公平的制度安排会引发各种不可调和的矛盾和冲突,造成社会治理的无序和失控,难以做到人与物两大生产要素的合理化组合,导致效率无法提高。

特殊教育离不开一个公正的制度伦理环境。“制度公正是制度的基本价值取向和首要的美德。公正是衡量制度优劣的首要标准,制度的首要德性不是效率而是公正问题”^[16]合理的制度可以促成教育公平,不合理的制度将会加大教育的不公平。要建立公正的制度伦理环境,必须对现有学前特殊教育有关法规、制度进行深入改革,特别要注重从道德层面上促进宏观调控机制的建设,努力控制和消除在特殊教育方面存在的伦理缺陷。特殊教育制度,本身也是一个不断完善的过程,关键是怎样解决效率与公平的统一,坚持注重效率与维护社会公平相协调,是市场经济下如何化解效率与公平的矛盾,制度伦理建设的重要目标。经济的发展是教育发展的基础,决定着教育发展的规模和速度。^[17]“教育制度的安排,应有利于人人平等地享受教育发展的成果,使每个人都能依靠教育获得发展的机会。”特殊儿童所接受的教育不应是形式上的教育,必须是符合其身心特点的、残疾儿童所需又是其能接受的教育。从制度伦理建设的角度看,制约特殊教育的因素很多,最主要原因是特殊教育机构的稀缺。教育机构稀缺的背后隐藏诸多原因,最主要的原因取决于制度设计和制度安排的合理性,即效率优先,还是公平优先,还是效率与公平的统一。如何在效率与公平之间寻求合理的平衡点,消解顾此失彼的二难选择,就成为制度伦理建设始终无法回避的任务。

(二)全面发展的制度价值整合

人的全面发展是个人发展和社会发展的统一。任何时代,民族要繁荣昌盛、安宁幸福,必须使个人、集体和国家的利益统一起来,必须承认,人人都有享受同等的机会和与自己的能力、贡献成比例的生活。个人总是集体中的一元,集体总是由个人组成的有机集合体。人的全面发展是人的自然性、社会性和思想性的充分发展,制度的伦理安排要充分体现这三者的内在统一。制度伦理决不只是一个制度建设问

题,同时还是一个人格完善的问题,必须在人与制度互动、在人的道德行为与制度安排的良性契合中来推进与提升制度伦理。制度伦理对人的全面发展具有非常重要的现实意义,通过肯定人的价值、维护人的尊严、保护人的权利,不断为实现人的自由而全面发展提供越来越合理的制度安排。

在我国基本普及九年义务教育之后,特殊教育相继进入国家政策和立法保障的视野。特殊儿童的社会行为、情绪、情感、性格和认知等方面的发展,各种潜能最大程度的开发,缺陷通过多种康复教育训练手段所获得的最大程度的补偿、代偿和矫正,将对人的一生可持续发展起到极其重要的奠基作用。首先,从人的自然性来看,特殊儿童全面发展意味着自身的体力和智力都得到充分发展。其次,从人的社会性来看,特殊儿童全面发展意味着人与人之间平等与自由关系的充分发展。再次,从人的思想性来看,特殊儿童全面发展意味着自身的思想观念、精神面貌和道德境界的全面提升。符合伦理精神的学前特殊教育制度可以更有效和更合理地协调各种社会利益关系,减少或消除制度变革中必然出现的利益冲突,特殊教育需要一套制度伦理框架来协调人们的利益冲突,在特殊教育中,某些制度中内含的伦理精神没有通过具体的制度安排体现出来,制度主体身份的合道德性和其行为的合道德性没有受到相应的伦理质询,要使人人都有良好的伦理素养,唯有将法律规范内化为自身的道德修养。

(三)合理性与规范性

对一个社会来说,能否在制度中体现道德精神,在很大程度上反映了这个社会的成熟性和进步性,也直接影响着个人道德的进步和提高。对社会成员来说,制度伦理建设从实践层面对人们的道德自觉提供着直接而有效的伦理支持和指引。正如邓小平同志所指出的,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^{[18](333)}所以说,制度也有好坏、合理不合理之分,问题的关键还是要诉诸制度伦理。“快乐幸福的生活,才是我们经济、社会发展的最高目标,尤其是最大多数人的最大快乐,应该成为我们立法和道德的基础,为最广大的人民谋幸福,应该成为我们最高的宗旨和法则。”^[19]让每一个适宜教育的残疾人都能接受必要的特殊教育,使其本身潜能得到发展,从而获得融入社会的通行证,获得高质量的生活,是发展特教事业的基本目标。如何使特殊教育的软硬件得到完善,在制度伦理的建设中,制定面向全体残疾学生的普及性政策,不仅要有远景的展望,而且要有近期的目标,不仅要有很高的认识,而且要有切实的举措,制度伦理建设通过制度内含的价值观念、伦理精神引导人们的行为,整合人们的德性,为实现人的自由而全面发展提供越来越具有道德理性的思想价值体系。

建立规范特殊教育的制度体系,应根据特殊教育发展的需要,紧紧围绕公正合理的伦理要求来安排制度设计的程序、内容和运行的规则。修订原有教育法律制度的不足,制定符合时代需求的特殊教育法律制度,尽量避免对权利界限表达的模糊性,对各种教育权利边界进行清晰的规定,达成合理性与规范性的统一。“正义所关注的是法律规范和制度安排的内容、它们对人类的影响以及它们在增进人类幸福与文明建设方面的价值。”^{[20](252,318)}建立一套规范行政活动的制度化体系,使特殊教育的各种立法和决策充分考虑特殊儿童的特殊性,使不同群体的利益要求在制度上得到表达和维护。从政策和法律法规层面保证特殊儿童与普通儿童一样具有同等的法律地位和享有平等的权利,寻求各方主体利益之间的平衡,充分发挥其制度的潜在优势,需要我们对每一种制度进行具体的科学、合理设计,同时要在遵循一定原则的基础上,以公平、公正、合理为原则加强制度创新。

在制度内容方面,设计出的制度对任何人权利和义务安排必须对等,我国特殊教育在立法和决策时,要保证制度所涉及的社会成员都在制度面前一律平等,不允许一部分人比另一部分人拥有更多的权利。在制度运行规则方面,制度运行程序的设计和安排要有利于所有的社会成员,特别是社会的弱势群体能够实现自己的权益,从而推动特殊教育的发展,使特殊教育在道德践行方面越来越有法可依、有制度可循。这就要求政府在制定与实施特殊教育发展规划时,为特殊教育事业可持续发展提供根本保证。要保证制度运行程序的设计和安排有利于所有的社会成员,特别特殊儿童能够实现自己的权益。防止制度执行者滥用制度或不作为,使违规者侵害他人利益的行为能够得到公正的处罚。目前,我国每年在特殊教育领域所颁布的大量法规、政府条例、规章制度,一方面使人们在社会生活过程的道德践行越来越有法可依、有制度可循。另一方面,制度伦理规范发挥作用时,相互之间缺乏协调性。判断一个行为

是否合伦理,不在于行为者自己的最大幸福,而在于全体人员的最大幸福。

参 考 文 献

- [1] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包钢,廖申白译. 中国社会科学出版社,1988.
- [2] 鲁鹏. 制度合理性的根据——道德根据论批评[J]. 东岳论丛,2010,(3).
- [3] 倪榛襄. 制度伦理研究[M]. 人民出版社,2008:13.
- [4] 王文贵. “经济人”、制度和制度伦理探微[J]. 武汉大学学报(人文科学版),2003,(2).
- [5] 申仁洪. 教育均衡发展的困境与对策[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2003,(2).
- [6] 何颖、霍建国. 制度伦理:人权保障的新途径[J]. 中国行政管理,2009,(12).
- [7] Rawls J., A Theory of Justice. Cambridge, Massa - chusetts: Harvard University Press,1971:302.
- [8] 方俊明. 特殊教育学[M]. 北京:人民教育出版社,2005.
- [9] 查尔斯·赫梅尔. 今日的教育为了明日的世界[M]. 北京:中国对外翻译出版公司,1983.
- [10] PL 94 - 142 Regulations. In L. F. Rothstein (1990). Special Education Law, Appendix D. (pp. 287 - 324). White Plains, NY : Longman.
- [11] Yell, M. L. (1998). The Law and Special Education. Upper Saddle River, NJ : Prentice - Hall, Inc.
- [12] 联合国. 残疾人机会均等标准规则. 联合国大会第四十八届会议 1993 年 12 月 20 日第 48/96 号决议通过. UN (1993). The UN Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. Adopted by the United Nations General Assembly, forty - eighth session, resolution 48/96, annex, of 20 December 1993. <http://www.un.org/esa/soc-dev/enable/dissre00.htm>.
- [13] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[J]. 求是,2007,(21).
- [14] 李仁武. 制度伦理研究[M]. 人民出版社,2009.
- [15] 郭之纯. “亲近穷人”应是教育的核心伦理[N]. 新京报, 2006 - 01 - 16.
- [16] 何颖. 制度伦理及其价值诉求[J]. 社会科学战线, 2007, (4).
- [17] 王本陆. 教育公正:教育制度伦理的核心原则[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2005,(4).
- [18] 邓小平. 邓小平文选(第二卷)[M]. 人民出版社,1994.
- [19] 江泽民. 在学习《邓小平文选》第三卷报告会上的讲话[M]. 人民出版社,1993.
- [20] E·博登海默. 法理学—法律哲学与法律方法[M]. 中国政法大学出版社, 1999.

The Dilemmas and Breakthroughs of Special Education from the Point of System Ethics

Shen Renhong Yan Jiayou

(Teaching Affairs Office; College of Education and Science, Chongqing Normal University, Chongqing 400047, China)

Abstract: Education for the children with special needs is a cross field of education and other subject, while it is in a relatively weak position in the current education system. There exist many ethical dilemmas in the system construction of preschool special education, like the insufficient integration in system, efficiency - oriented disabled education, the lack of professional support and operability of running the system. Making breakthroughs in this dilemmas need to highlight the orientation of ethical value that fairness and justice as its core, to strengthen the system value of people's all - round development, to integrate relevant systems, to transcend disabled education with special needs education, to institutionalize the function of specialization and supporting force, and to ensure these functions by strengthening the supervision and restriction mechanism.

Keywords: special education; system ethics; fairness and justice