

我国高等教育改革中公平、正义与效率的内在逻辑与实现路径

曹方方,刘国瑞

(辽宁大学 高等教育研究所,沈阳 110136)

【摘要】 高等教育作为国家、地方、政府、社会、群体、个体等各种利益主体高度关注的领域,其公平、正义与效率的实现与人民生活及国家命运息息相关。当前,中国高等教育改革面临着正义缺失之痛、政府主观偏颇导致公平正义与效率之失衡、基础性资源与竞争性资源分配之混沌,以及法律缺失与大众置身事外导致保障机制之匮乏等现实困境。实现高等教育改革中公平、正义与效率的和谐统一,应以“教育正义”为基本价值取向,遵循并坚持“竞争中性”原则,推动“差别”原则与竞争性资源“效率优先”原则并驾齐驱,从法律与制度维护二维视角建立保障机制。

【关键词】 高等教育改革;公平;正义;效率

【中图分类号】 G647 **【文章编号】** 1003-8418(2021)01-0020-06

【文献标识码】 A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2021.01.004

【作者简介】 曹方方(1988—),女,辽宁大石桥人,辽宁大学高等教育研究所讲师、博士;刘国瑞(1965—),男,辽宁建平人,辽宁大学高等教育研究所研究员、博士生导师。

一、问题提出

随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,社会公平、正义与效率的均衡日益成为一种时代价值诉求。教育作为关系社会发展及每个成员自身发展的公共事业,其公平、正义与效率的实现是推动社会和谐发展的重要保障。正如美国学者贺拉斯·曼(Horace Mann)所说:“教育是实现人类平等的伟大工具,它的作用比任何其他人类发明都大得多。”^[1]而高等教育作为国家、地方、政府、社会、群体、个体等各种利益主体高度关注的领域,对公平、正义与效率的追求更是与人民生活及国家命运息息相关。在深化高等教育改革的进程中,平衡好公平、正义与效率的关系,使之不断趋向理想状态,不仅是对当下时代主题的积极回应,也是高等教育改革取得新突破、高等教育发展实现新跨越的重要保障。

20 世纪 60 年代,美国斯塔西·亚当斯提出

公平关系方程式“个人:结果/投入=他人:结果/投入”。即当人们认为自己所获得的结果与投入之比等于比较对象所获得的结果和投入之比时,便产生了公平感。可见,公平是一个相对性的概念,并且发生在分配关系之中。值得一提的是,“公平”并不等同于“平均”“均等”,因此,无论是在利益分配还是资源分配的关系当中,都不可能实现完全均等,事实上,结果的完全均等化也是违背公平理念,是不公平的。相比之下,能够最大程度实现的是权利平等,也是“公平”一词的核心涵义,即各主体拥有同等权利去获取相应的利益或资源,它是个体的一种直觉需求,完全依赖于社会共同体所达成的契约共识并去自觉践诺。

与公平不同,“正义”具有两层含义:一是人作为个体“善”的体现,是个体的行为规范和道德准则;二是在社会运行中,对人类关系和人类行为的价值判断标准,是人们的理想追求,也是解决社会矛盾、推动社会发展的重要依据。正义无论对于个体还是社会群体而言,都是在道德理念基础上的价值判断。而公平是无关乎道德标准的,也就

是说公平可以发生在非道德环境之中。可见,正义是公平的上位概念,正义的内涵丰富于公平。正义更多的是人类之所以为人的根本价值所在。正义不满足于当前状态,它是人类本性对于“真、善、美”的憧憬与向往,也是社会群体对于道义与美德的不断追求。“正义”作为一种观念形态的存在具有有限性和无限性双重属性。有限性体现在一定的时空背景下,正义从观念形态落根于实践之中必定要受到来自于政治、经济、文化等诸多现实条件的限制;而无限性是因为完全的“正义”是不存在也不可能的,它是人类的向往,人们只能在不断完善的过程中去与之无限靠近。因此,公平与正义绝不是等同的,公平是实现正义的重要手段,而正义是促进公平的有力保障。

二、我国高等教育改革中公平、正义与效率的内在逻辑

党的十一届三中全会以来,我国高等教育改革不断深化,为高等教育事业发展提供了强大动力。随着经济社会进入深度转型时期,高等教育所面临的利益关系日益复杂化,高等教育改革自身面对诸多质疑,其中最受社会关注的就是公平、正义与效率问题,而高等教育改革中公平、正义与效率的本质关系是我们研究相关问题的逻辑起点。

(一)我国高等教育改革中公平、正义与效率的表象冲突

正义是人们不断追求的道德理想,公平是在分配关系当中的一种主观感受,那么效率即投入与产出之比,当产出大于投入时,称之为“正效率”,而产出小于投入时,则称之为“负效率”。在高等教育改革中,教育资源作为有限资源,无论从政府层面还是高校层面,都力求以最少的投入获得最大的收益,即实现效率最大化。在此过程中,势必会出现与教育公平、正义与效率相冲突的现象。例如为了尽快缩小与发达国家高等教育的差距,从20世纪90年代起,我国政府先后实施“211工程”“985工程”以及当前的“双一流”建设,也就是将有限的教育资源进行重点倾斜,所得到的益处是部分高校的教育质量和办学效益得到快速提高,进而推动我国高等教育整体水平的快速上升,

但同时从表面上来看也导致了不同区域高校间的不公平竞争问题。我国高等教育改革中公平、正义与效率之间在表象上时常体现出互相矛盾与冲突的逻辑关系。

(二)我国高等教育改革中公平、正义与效率的内在统一

我国高等教育改革中公平、正义与效率从根本上来说不应矛盾,因为它们的作用各有侧重,效率的重点作用领域是利益的生产,而公平的重点作用领域是利益的分配^[2]。我们既要追求效率最大化,也要维护公平与正义。而在教育资源的分配上,按照罗尔斯的观点,教育资源属于“中度匮乏”资源,但其中的竞争性资源必属“极度匮乏”资源,对于“极度匮乏”的竞争性资源如果按照普通资源依据公平原则处置,实际上是一种资源浪费,违背正义原则,也是最大的不公平^[3]。例如当前的“双一流”建设,就是在追求效率最大化的同时,将优质教育资源分配给最需要且最具发展潜力的高校建设和学科建设,相反如果分配给不具备相应“生产力”和“发展空间”的高校或学科,才是真正的非公平和非正义。因此,高等教育改革中公平、正义与效率虽然时常表现出外在的矛盾与冲突,但在本质上是相互统一的,而实现公平、正义与效率的充分融合始终是我国高等教育改革之不懈追求。

三、我国高等教育改革中公平、正义与效率的现实困境

我国高等教育的在学总规模已经居于世界第一位,毛入学率与总体办学质量也正在缩小与世界发达国家的差距。然而高等教育高速发展的同时,也带来了诸多令人堪忧的现实困境。

(一)我国高等教育改革中正义缺失之痛

目前,我国的高等教育改革存在的最大问题就是并没有真正树立教育正义基本价值取向。政府和高校虽时刻将正义作为一种理想追求,但现实中却对数量和速度保持着“锲而不舍”的坚持。2019年,我国高等教育毛入学率已达到51.6%,标志着我国已进入高等教育普及化阶段,不可否认,这对我国高等教育具有里程碑式的重大意义。然而,有学者通过对高校在校生和毕业生进行实

证调研发现,“优势社会阶层的阶层优势对其子女的高等教育机会获得、学业表现以及毕业后的就业情况均会产生连贯的、持续的显著性影响”^[4]。出现这种问题的原因,正是教育正义基本价值取向的缺失导致单纯追求高等教育毛入学率,而没有充分考虑教育权利平等教育正义因素。另一方面,片面追求教育机会平等的形式正义,忽略高等教育过程中的实质正义,也是造成该问题的重要原因。故而高等教育自身的道德危机以及社会公众对高等教育的信任危机相继出现。因此,“治愈”我国高等教育改革中正义缺失之痛已成为当务之急。

(二)政府主观偏颇导致公平、正义与效率之失衡

高等教育改革涉及多方利益主体,其中包括政府、高校、教师、学生、家长、用人单位等等,各方主体由于利益诉求不同,对教育公平与正义的认知与要求也就各不相同,政府作为主要利益相关者之一,本能地倾向于从自身利益出发看待问题和解决问题,而作为公共政策和制度的制定者及执行者,这种主观偏颇就是造成高等教育改革中公平、正义与效率失衡的重要因素。例如,我国高校当前的配额制招生制度,初衷是弥补地域性差异造成的高等教育机会不均等问题,但在实践中,各高校的名额分配却呈现出明显的属地化倾向,造成该问题的重要原因就是政府的主观倾向,于是加剧了不同省(市、区)域的高等教育机会不公平。有研究数据显示,2009—2013年间,上海和北京考生的入学机会指数分别为5.99和5.93,而河南、甘肃、河北分别为0.56、0.55、0.54,北京和上海考生的入学机会是其他省(市、区)的2~11倍^[5]。另外,政府主观偏颇也是导致中央院校与地方院校之间、公办院校与民办院校之间等在教育政策制定和教育资源分配诸多方面出现违反公平、正义原则的重要原因。因此,政府如何摆正立场,坚守教育公平与正义之初心,从宏观层面把控全局,满足多方利益主体之利益诉求的同时,实现效率最大化,成为当前我国高等教育改革的根本目标和重大使命。

(三)我国高等教育改革中基础性资源与竞争性资源分配之混沌

按照前文所述,可以将“中度匮乏”的教育资源称为基础性资源,将“极度匮乏”的教育资源称为竞争性资源。在高等教育改革中,公平、正义与效率问题大体上就是围绕高等教育资源分配来展开的,而目前存在的诸多争议究其原因主要就是基础性资源与竞争性资源分配之混沌。例如统计分析《2019年国家社科基金年度项目和青年项目立项结果公布》相关数据可知,2019年度国家社科基金年度项目和青年项目中高校系统共立项4032项,其中42所世界一流大学共获项目资助1052项,约占总数的26%。依据教育部2018年公布的全国高等学校共计2879所计算,相当于占全国1.46%的高校获得了超过总数四分之一的国家社会科学基金资助。从这项数据明显看出,高校科研基础越雄厚,所获得的科研资源越丰富,越有利于高校科研竞争力提升,从而形成“马太效应”,即强者越强,弱者越弱,但这对于客观原因造成科研基础较差的高校是有失公平的。解决诸如此类问题,首先就需要在高等教育资源的配置上分清哪些属于基础性资源,哪些属于竞争性资源,既不能将基础性资源过多投入给某一类主体,也不能将竞争性资源完全均等地进行瓜分,必须在兼顾公平与正义的前提下,实现竞争性资源效率最大化。

(四)法律缺失与大众置身事外导致保障机制之匮乏

“法律是治国之重器”,“宪法和法律是公共治理的最高权威”,我国高等教育改革中公平、正义与效率只有在明确的法律法规之下才能有效运行和实现。然而当前许多不公平、非正义现象不同程度地存在于各高校之中,追根究底,就是相关法律法规缺失所致。例如高校招生没有约束性的降分或加分政策、高校乱收费问题以及政府人员主观倾向问题等等,既没有相关法律明文规定,也没有强有力的追责条款,造成实现高等教育公平与正义成为“纸上谈兵”。另外,在我国的教育治理体系下,中央政府通过自上而下的方式制定相关法律、制度和政策,地方政府及高校与之相配合,从而保证教育系统的有序运转。然而,一方面由于长期“被动接受”,使得社会大众对高等教育改革态度淡漠,这种置身事外的状态导致我国高等

教育改革中监督匮乏且反馈缺失等问题;另一方面我国高等教育改革中缺少大众参与的相关制度,造成社会大众缺乏维护自身权利的正规渠道,导致在高等教育改革中,社会大众在面对自己认为违背教育公平和正义的问题时,往往出现两个极端现象,要么选择沉默,要么通过激烈的方式进行反抗。

四、我国高等教育改革中公平、正义与效率的实现路径

我国高等教育改革中公平、正义与效率虽然时常表现出矛盾与冲突,但本质上三者是相互作用、内在统一的关系。然而实践中,公平、正义与效率完全统一是不可能实现的,而且事实上,不同的历史时期和文化背景之下公平、正义与效率也分别具有不同的含义。我们仍然可以通过系列举措使我国高等教育改革中公平、正义与效率无限趋向统一与融合,以完成高等教育的重大使命。

(一)更新理念:以“教育正义”为基本价值取向

1. 政府承担教育公平与正义之责,树立“教育正义”基本价值取向。高等教育作为准公共产品,具有公益属性,高等教育的公平与正义是实现社会公平与正义的重要实践,政府作为公共权力的掌控者和执行者,理应在高等教育改革中肩负起“教育正义”的重大责任。“教育正义”是一种价值取向,是我国政府在追求效率时是否愿意坚守的道德底线,虽然我国政府已经通过各类文件及举措表达了对高等教育公平与正义问题的重视,但更应该从根本上更新观念,将“教育正义”作为基本价值取向,要在不违背教育正义原则的基础上追求效率,尤其在面临社会诸多质疑时,政府更应该勇于正面应对,时刻反省自身,承担起政府应负之责,调节多方利益相关者的利益冲突,促进我国高等教育公平与正义的实现。

2. 统一形式正义与实质正义以促进公平与效率实现。形式正义即高等教育改革中所制定的政策、制度及各项举措都要以正义为名义和前提,并在具体的程序设计和实施过程中要遵守公平与正义原则,从客观上保障高等教育公平与正义的实现。与形式正义相对应,实质正义强调内容的正

义性。即高等教育在承担知识创造、知识传承和服务社会三大职责时,教育正义作为最高的价值追求应内化到高等教育理念之中,不仅主张初衷和过程的正义性,更加关注结果的正义性。如果说实质正义是高等教育的理想模型,那么形式正义就是促进这种理想模型实现的具体操作。当前我国高等教育改革中存在的诸多公平、正义与效率失衡现象,很大原因来自于形式正义与实质正义的失衡:要么偏重形式正义,以求利益主体获得公平感受,但结果正义却相对忽略;要么偏重实质正义,过于主观理想化,而缺乏实践操作性。因此,为了实现公平、正义与效率的融合,必须将形式正义与实质正义相统一,例如在高考制度改革中,形式正义要求政府和高校在扩大招生规模的同时,追求不同区域、不同层次、不同民族等考生的教育机会均等,而实质正义则要求政府和高校关注高等教育质量,将着力点放在受教育者素质与能力的全面开发上,使受教育者不仅能上大学,而且能上“好”大学^[6]。

(二)坚定立场:政府遵循并坚持“竞争中性”原则

1. 一视同仁,保障各方主体平等权利。“竞争中性原则”是国务院在2019年中央经济工作会议中明确提出的企业竞争原则,强调对各类所有制企业和大中小企业一视同仁。在高等教育领域,竞争中性原则同样适用且应坚决遵守。在我国,各高校由于各自属性和层次不同,各有各的特色和优势,均为我国高等教育的快速且有质量的发展做出了重大贡献,理应具有同等的竞争权利。因此,政府作为公共权利的代表,对中央院校和地方院校、公办院校和民办院校等不同层次、不同类型的高校在竞争发展中应一视同仁,相关的政策制定、经费补贴、资源分配以及监督管理等方面应同等对待。例如应使民办高校与公办高校同样享有校园征地、免税、贷款等优惠政策,教师同样具有职称评定、业务进修以及社会保险、医疗保险等对待,学生也具有公平竞争奖(助)学金、助学贷款等权利。

2. 保持中立,维护各利益主体关系和谐稳定。“竞争中性”原则当前主要应用于为国有企业和民营企业提供公平竞争的市场环境,“本质要求是摒

弃国有企业在市场竞争中政府主导的优势地位”^[7]。同样,在高等教育领域,“竞争中性”原则要求政府不只是尽最大努力保障所有高校的平等权利,更重要的是政府在各高校竞争发展中必须保持中立态度,摒弃中央院校或公办院校的主导优势,尤其在各高校发生利益冲突时,政府应一碗水端平,不站队、不歧视。例如在支援与振兴中西部高等教育事业上,既要从政策制定和资源分配上予以适当关注和倾斜,也要切记矫枉过正导致东部地区高等教育发展受到严重影响;政府应从宏观上尽可能创造公平的竞争制度环境,但决不能人为地为某一类或某一地区高校“抬高身价”,从而抑制其他高校的发展动力和激情。另外,为了保证“竞争中性”原则的可操作性,必须建立竞争中立投诉制度,确保各高校在自身利益受到侵犯且自行沟通无效时,有正规渠道为其提供帮助,以使“竞争中性”原则能够真正落实且受到监督。

(三)统筹全局:“差别”原则与竞争性资源“效率优先”原则并驾齐驱

1.以“差别”原则为指导实现基础性资源的平等分配。“差别”原则也被称为“最不利者受惠原则”,是指所有主体均具有平等的权利和机会,只允许能给最少受惠者带来补偿利益的不平等分配。如前文提到对中西部高等教育进行政策倾斜,就是“差别”原则的体现。更具体来讲,在高等教育改革中,对于中度匮乏的教育资源需要充分考虑客观原因所致的弱势群体的利益诉求,以满足弱者需求为前提进行有差别的公平分配。例如在学术资源分配中也应遵循差别原则,在保证所有高校都享有平等竞争权利的基础上,给予由于地域劣势、建校时间短或基础条件匮乏等客观原因造成竞争劣势的高校及教师适度“关照”,如此,有利于激发弱势高校教师的科研热情,从而化解当前高校科研能力的“马太效应”。但需要注意的是,必须重视弱势群体的真正利益诉求,防止在遵循“差别”原则时,由于执行偏差或对政策理解偏颇导致对弱势群体造成新的伤害^[8]。

2.以“效率优先”原则为指导提高竞争性资源的使用效能。如果完全按照“差别”原则进行资源分配将造成另一种不公平和非正义现象,即对于能力出众者的压制。所以,为了鼓励能力出众者

最大程度发挥自身潜力去创造最大价值,就必须遵循“效率优先”原则来分配竞争性资源。竞争性资源是在基础性资源基础上所提炼出来的,必须在政府高度管控之下进行分配,竞争性资源一定是极度匮乏且具有高价值性的资源,需要各利益主体凭借自身能力公平竞争而获得。因此,政府首先必须明确竞争性资源和基础性资源的边界,在资源分配和制度制定时采取静态和动态相结合的方式,在不断调整和转移中实现柔性创新,使“弱者变强、强者更强”。例如在完成了基于差别原则的学术资源分配之后,对于具有高价值性又极度匮乏的优质学术资源就需要按照效率优先原则进行竞争性分配,如国家重大项目资助、重点实验室建设、博士点授予等等,都属于竞争性资源,如果再以差别原则为指导,就是对竞争性资源的浪费,也是对“强者”的不公平,是违背正义理念的。可见,欲提高竞争性资源的使用效能,实现教育资源分配的实质公平与正义,就必须以效率优先原则为指南。

(四)顶层设计:从法律与制度维护二维视角建立保障机制

1.以法传神,通过法律将公平与正义由观念转向实践。在高等教育改革中,公平是各利益主体的共同要求,正义是最高的价值理想,要使二者从观念层面落实到实践之中,必须经过顶层设计。首先就是通过制定相关法律以传达相关精神。2001年我国首次从国家层面上提出“教育公平”理念,自此,关于教育公平的政策制定不断提升,并于2016年明确将促进教育公平写入我国新修订的《中华人民共和国教育法》之中,但只用“国家采取措施促进教育公平,推动教育均衡发展”一语概括。可见,我国关于教育公平与正义的法制建设虽然取得了一定进展,但仍有很多空白之处需进一步完善。这具体体现在相关法律法规的内容不清晰、过于笼统,而责任追究的相关规定也缺乏“刚性”,造成部分法律的强制性弱,执行不力。例如在高等教育领域,缺乏关于民办高校具体权利和义务的相关法律文件,是造成民办高校和公办高校存在诸多不平等的重要因素。因此,必须加强高等教育公平与正义的法制建设,明确各利益主体的权利与义务,规定具体执行程序,建立追责

制度,加大惩罚力度,实现高等教育公平与正义有法可依、有法必依、执法必严。

2.制度维护,激发社会大众发挥监督者、反馈者与合作者职能。任何法律法规的制定最终目的都是为了服务社会,推动社会发展有序进行。高等教育公平与正义的相关法律法规也不例外。对高等教育领域公平与正义的判断,最有发言权的不外乎就是社会大众。社会大众作为高等教育公平与正义的最直接受益者,既扮演着合作者的角色,同时也具有监督和反馈的义务。由于我国法律法规的制定是自上而下的模式,社会大众并没有参与其中,只能被动接受,这造成社会大众置身事外的漠然态度。而由于相关制度和渠道的缺失,也导致社会大众在切身利益遭到侵犯时易出现极端情绪和行为。因此,要解决此类问题,就必须唤醒社会大众的责任意识,激发其参与热情,制定出科学合理的大众参与制度,从法律制定开始,就要充分听取人民群众的诉求和建议,实现真正的自由与民主。同时,建立监督和反馈机制,使人民群众能够真正行使监督者的权利和义务,有渠道且能够有效地进行反馈,而政府和高校必须高度重视来自社会大众的反馈信息并予以妥善处理 and 回应。当社会大众切身体会到自己是实现高等

教育公平与正义的监督者、反馈者与合作者,且个人的合理诉求和建议能够得到回应时,必然不会再对此漠不关心,各类极端情绪和行为也会大大减少。

【参考文献】

- [1](美)约翰·布鲁贝克.高等教育哲学[M].王承绪,等译.杭州:浙江教育出版社,1998:71.
- [2]俞可平.走向善治[M].北京:中国文史出版社,2017:101,62-63.
- [3]吕伟.权利正义还是价值正义:教育正义的矛盾与选择[J].教育科学,2018(3):7-12.
- [4]高耀,刘志民.机会扩展、社会分层与高等教育公平——基于高校学生调查数据的实证研究[J].教育科学,2015(1):44-54.
- [5]汪梦姝,马莉萍.重点高校招生名额分配——基于2009—2013年12所“985”高校招生数据的实证研究[J].清华大学教育研究,2016(3):64-71.
- [6]林玲.有质量与适切的教育:新时代高等教育公平的意义建构及实施策略[J].浙江社会科学,2018(5):102-108.
- [7]沈伟.“竞争中性”原则下的国有企业竞争中性偏离和竞争中性化之困[J].上海经济研究,2019(5):11-28.
- [8]柏豪.中国教育公平之维:罗尔斯正义论的视角[J].山东社会科学,2018(6):150-155.
- 基金项目:中国高等教育学会2019年度立项重点课题“高等教育改革的动力机制研究”(2019ZXZD003)。

The Internal Logic and Realization Path of Fairness, Justice and Efficiency in China's Higher Education Reform

Cao Fangfang, Liu Guorui

Abstract: Higher education is an area of high interest to various stakeholders including the state, local, government, society, groups, and individuals. The realization of fairness, justice and efficiency is closely related to people's lives and the fate of a country. At present, China's higher education reform is facing many realistic dilemmas such as the lack of justice, the subjective bias of the government leading to the imbalance of fairness, justice and efficiency, the chaos of the allocation of basic resources and competitive resources, and the lack of guarantee mechanisms caused by the lack of laws and the public's exclusion. To achieve the harmonious unity of fairness, justice and efficiency in higher education reform, we should take "educational justice" as the basic value orientation, follow and adhere to the "competitive neutral principle", promote the principle of difference and the priority of competitive resource efficiency and establish a safeguard mechanism from the two-dimensional perspective of law and system maintenance.

Key words: higher education reform; fairness; justice; efficiency

(责任编辑 肖地生 刘梦青)