

·新 论·

中国高等教育 30 年改革历程回顾

王洪才, 张静

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 公平是社会进步的基本标尺, 我国 30 年来的高等教育改革也在沿着这个航标前进。随着高等教育改革的不断深化, 人们对公平的理解也在不断加深, 人们从对平均主义模式反思走向了对效率优先模式的质疑, 目前人们更倾向于公平优先模式, 这表明我国高等教育改革逐渐趋向于公平理念的本质。在新世纪, 高等教育应着力解决好多样性高等教育体系面临的问题。

关键词: 公平; 中国高等教育; 改革历程; 回顾

中图分类号: G649.21 文献标识码: A 文章编号: 1672-0050(2008)02-0018-05

A Review on Chinese Higher Education Reforms in Past 30 Years

WANG Hong-cai, ZHANG Jing

(Education Institute, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: Equity is the basic scale of social development, and it is also the guide of Chinese higher education reforms in recent 30 years. With the improvement of the reform practice, the connotation of equity has been deepened greatly, from simply Average mode to Efficiency First mode, now to essence of equity. In all, the course of Chinese higher education reforms is a process of recurrence for equity's essence. In new century, it is a very paramount task to make our higher education system more diversified.

Key words: equity; Chinese higher education; reform; review

公平是社会进步的基本坐标, 一切社会改革都以此为基点, 高等教育改革自然也不例外。然而公平并没有一个绝对的标准, 人们对它的理解常带有主观的色彩。而且随着社会实践的深入, 人们对公平的认识也在深化。我国高等教育 30 年改革发展历程也折射出人们的公平观念的变化。在改革开放之初, 人们把效率与公平对立起来, 之后人们提出了公平与效率兼顾模式, 到今天人们逐渐接受了公平优位原则, 这说明人们对公平理念认识的巨大进步。高等教育改革也是从突破传统的“平均主义”公平观开始的。^{[1]155}

一、改革设计: 从公平与效率对立到效率优先、兼顾公平模式

可以说, 受计划经济体制的根深蒂固的影响, 时至今日, 人们在观念上始终没有完全突破传统的公平概念束缚, 即把“公平”理解为“平等”, “平等”又理解

为“平均”, 没有认识到公平必须照顾到个别差异。^[2] 所以要进行改革, 必须在观念上进行突破, 这样“效率”概念就被作为“公平”的对立面被设计出来了。如此, 公平与效率都已不是它的本义了。从本义上说, “公平”包含了“效率”, 没有公平就没有效率。^[3] 当公平被作为平等、平均解释时, 它就与效率产生了对立, 于是公平与效率的对立在一定意义上就成立了。^[4]

把公平与平等、平均对等起来的理解方式既有其历史根源, 也有其现实基础。在任何时候, 公平与分配的关系都非常密切, 尤其在物质短缺的时代, 资源分配始终是公平所关心的主题, 那么要平等, 就要平均分配, 认为这样才公平——因为财产是公有的, 而且假设每个人的贡献大体相同, 此外每个人的权利也是相同的。由此比较理想的结论就是要平均分配。即使你的劳动贡献比较大, 但这也不能作为物质报酬的依据, 而只能作为精神激励的基础。所有这一切的理论

基础就是财产公有制原则。而且人们认识到,尽管公有制能够为人们的生产、生活提供极大的安全,但无法保证更大的劳动效率,因为我们无法设想每个人的劳动觉悟都那么高。那么要维持比较高的劳动积极性,就需要思想政治教育和精神激发,这也为意识形态的主导地位提供了理论基础。

然而以意识形态作为主导的激励机制,只能激发人的原始的劳动热情,这对于比较精明的理智人而言是失效的^[6],因为他们已经识破了这种分配规则,如此就出现了“出力不出力”的现象。当这种激励模式遇到发展科学技术的任务时就产生了剧烈冲突。从根本上说,政治激励模式不鼓励人的自由探索,从而也就不鼓励科学发明创造,那么科学技术就不能发展起来。甚至发展生产力还可能受到批判^[6],因为它与政治主线发生了冲突。特别在极左时代,先进知识的阶层不仅被排斥在领导阶级之外,甚至成为专政的对象。这样就导致了价值观的混乱,因为它不鼓励人们追求知识,自然而然就束缚了对科学技术知识的探讨,其结果是生产力得不到发展和提高,人民群众的生活状况就得不到真正的改善。

为了适应社会转变和发展社会生产的需要,就必须改变传统的认知方式。从理论上说,就必须把知识分子纳入到领导阶层中来。于是知识分子作为工人阶级的一部分的理论就出现了。^[7]这在政治上提高了知识分子的地位。如此而言,就必须对历史上对知识分子的不公正待遇进行反思。这一工作在改革开放初期的拨乱反正中已经进行了。

要发展生产力,就必须突出效率的价值,效率这个词可以说是第一次作为替代“公平”使用的词汇。尽管这个替代是不完全的,但是人们仍然能够读出其中所蕴涵的深长意味。所以,效率问题第一次被提出来就是由于对平均分配制度的质疑,它认为平均分配制度是落后的,不是社会主义本质性的东西,而且由于它不承认劳动的差别、贡献的差别,因此也是不公平的,当然它对人的行为不能起到激励作用,故而也是没有效率的。而靠良心约束、道德鞭策等方案都不能解决效率问题,于是必须进行制度的调整,即通过设计新的分配制度来解决这个问题。所以改革的第一声呼唤就是要打破大锅饭,打破铁饭碗,消灭平均主义。

消灭平均主义是否就不要平等?是否就主张两极分化?是否会演化出新的剥削阶级来?这些也是人们对改革的忧虑所在。为了回答这个问题,就诞生了共同富裕思想^[1373, 384]。当然这与效率追求是矛盾的。为了调和这个矛盾,就出现了效率优先、兼顾公平的口号。这既是经济改革策略,也是政治稳定策略,因为它能

够起到稳定人心的作用,特别是有助于解除社会中弱势群体的担心和顾虑,为改革争取最大的支持者。改革就是要打破原来的秩序,就可能导致不稳定。而公平是社会的稳定器,所以改革的进展还要用公平作为限度,这也是对改革的速度和力度提出的要求。

二、效率诉求与高等教育改革

社会经济的改革必然要求教育参与,并作为教育改革的指向,这当然与传统的“全国一盘棋”思维方式有直接关系,与“以经济建设为中心”的思路有关系,当然也与集权化的体制有密切关系。系统论告诉人们:教育只是社会大系统的一个子系统,它不可能不受大系统变化的影响。社会大系统的变化就是经济和政治体制的变化。那么教育改革的主题自然也是要贯彻“效率优先、兼顾公平”的这个改革设计了。

这个改革设计自然也运用于高等教育改革中^[8]。事实上,高等教育是教育中最受瞩目的领域,教育改革的成就也往往主要以高等教育改革成就来衡量。高等教育该如何进行改革呢?从基本的策略看就是逐步地引入市场的元素,将分配差异逐步向高等教育活动的领域渗透。从改革的目标上讲就是要逐步地打破传统的“大一统”的模式,向多元化、多样化方向过渡。这种改革自然不是局部改革,而是体制的改革。从人们的分析框架上看,基本上采用二元模式,即“计划-市场”、“集权-分权”,认为传统体制的弊端就在于它过分走向了“计划”和“集权”一极,那么改革的方向自然是向“市场”和“分权”方向偏移。

高等教育改革的第一大的举措可谓是就业制度改革,目的是打破所谓的“学好学坏一个样”。这与当时出现的“60分万岁”思潮不无关系。客观地说,“60分万岁”反映当时学子对知识用途的彷徨心理,也间接地指出了理论与实践之间的脱节状况。后来的事实也证明,人们对“高分”也并不欣赏,人们更喜欢“能力”两个字,当然“能力”二字蕴涵太丰富了,因为它可以指适应社会的能力,也可以指理论知识联系实际的能力,还可以指基本的动手能力。起初人们对能力的理解是指与理论知识相对的实践能力,特别是“动手能力”。事实上,大学生的苦闷在于所学知识与社会实际之间的脱离太远,大学里灌输的教条与社会运行规则之间差距太大,这个精神上的差距无法弥补。至于动手能力是比较直接的表现,并不是根本性的问题。所以这个改革对学生的激励作用并不大。从根本上说,要实行毕业制度改革,就必须实行真正意义上的淘汰制,而淘汰制对大学而言是不适合的。因为教师和学生及学校在很多时候是共同体,淘汰就会带来一

系列的麻烦。所以,大学不可能实行严格的淘汰制,因为大学的人才培养过程不能像物质生产过程一样做到严格客观,必然要考虑到诸多的情感因素。这意味着要大学实行淘汰制也只能是象征性的。因为无论学校、教师和学生,都不愿意看到学生分配不出去。所以除个别外,多数学生都会平安毕业获得证书,顺利毕业并找到就业岗位,这大概也是政府和社会所期许的。

而真正实行淘汰的是市场制度本身。大学生就业制度改革不可能从大学内部做起,必须与市场建立起联动。当取消分配的政策出台时,市场开始担当起严格的审判官的角色,此时它可以排除个人偏见的因素,排除唯学理因素,而是采用市场实用化原则对学生的学习结果进行检验。当然,大学生的学习成绩也是市场检验的一个重要参照。

高等教育改革的第二把火是实行奖学金制度,取消助学金制度。改革设计试图以此来激发学生的学习积极性。事实上这个改革也不怎么有效。为什么?因为对于多数来自比较宽裕家庭的学生来说,奖学金只是个符号,因为奖学金的额度太低了,实在解决不了什么实际问题。对他们而言,奖学金有之不多,无之不少。但对于那些家境不佳的学生来说情况大不一样,因为助学金的取消真的使他们感受到了生活压力和经济负担。而且他们的学习动力并不是因为奖学金而激发,对于他们绝大多数人而言,即使没有奖学金也会努力学习的,因为他们知道只有学习好才有出路,不然就会背上良心之债。所以奖学金对他们也是没有什么作用,充其量缓解一些经济的压力。但能够获得奖学金者毕竟是少数,所以取消助学金后对家境困难的学生是非常不利的。特别是奖学金制度在实施过程中经常遇到其它因素的干扰,致使奖学金的奖学意义并没有发挥出来。

第三把火则是针对教师进行的。普遍认为教师中也存在着大锅饭现象。因为受传统体制影响,许多教师素质亟待提高,一些教师已经明显不能适应教学需要了,大学中出现了需要的人进不来,而不需要的人又出不去的现象,传统的吃大锅饭的分配体制又保护了这种现象。采取拉大收入差距成了一个重要的激励机制。这项改革的出发点是非常好的,但由于受到教师教学质量难以测量的影响,激励措施片面地鼓励了教师从事科研活动,特别论文发表,其结果使得教师的劳动越来越表面化,大家的努力方向是发表文章或去兼职,而不是专心于教学了。收入的差距当然也显现出来了,但真正能够获得额外高收入的则并非专心于教学科研业务的教师。这就是在改革过程中出现的新的难题。

可见,上述改革都无法完全达到目标,究其原因可能是把经济改革的措施简单地套用在高等教育活动上了。由于教育改革中的负作用比较凸现,教育内部改革进展不是非常大,于是就有了“教育是计划经济的最后一个堡垒”的称谓^[9]。当然这也说明:教育改革并不像经济改革那么简单,那么直接显效,教育改革要困难得多,显效也慢得多。同时还说明,教育改革不应该简单地套用经济改革的模式,如果用同一套方案可以奏效的话,那教育就与经济同质化了,或说教育发生了异化。颇受争议的教育产业化似乎能够说明这个问题。

无论如何,改革必须继续寻求突破,当然改革的主题仍然是效率。为了取得效率,改革从中心走向了边缘。原先试图在教学领域中进行的改革在无法获得巨大的突破之后转向了边缘。这就是从招生制度上进行突破,具体而言就是招收自费生和委培生或定向生,这些生源能够带来额外利益,也使大学开始体验到了规模效益的意义。在招收“非计划内”学生上这一突破造成的结果是学校内部和学校之间出现了收入差距。在学校内部,热门专业率先获益,因为这些专业更容易招收到自费生和委培生,也就容易获得大量计划外的收入。与此相关的高校也从中受益。这个改革举措使大学体验到效益与市场的紧密联系。可以说,招生制度改革效果比较显著。

但招生制度改革也引起了人们的质疑^[10]。当引入了收费生制度后,自然而然便出现了两类学生群体,这打破了传统的“分数面前人人平等”观念,并在客观上造成了学生的分化,对教育的负面作用大于正面的,后来这种制度被迫转向“并轨”。毋庸置疑,部分高校在招收自费生中吃到了甜头,这激发了他们大搞经营的欲望。后来的民办二级学院的出现也许就在此时埋下了伏笔。

与此同时,招生制度改革也使人们对传统的计划招生制度产生了深刻的质疑。人们质疑为什么地区的招生名额分配那么不均衡,为什么发达地区的录取分数那么低,为什么许多人口大省的入学机会那么少。这样招生制度讨论将高等教育内部的改革引向了外部。

与社会改革几乎同步的是高校后勤改革。后勤服务质量始终是一个大问题,对待这些问题一直以来没有很好的对策,引入市场机制则是一个出路。到目前为止,几乎所有大学的后勤都已经实现了社会化经营,这确实改进了服务质量和办事效率,但同时却存在着成本太高的问题。

可以看出,第一阶段以效率为中心的改革,与社会上的经济体制改革基本上是一致的,其主导性话语

都是反对平均主义,提倡社会主义的分配原则——按劳分配。这些改革,可以视为大学开始与市场经济接轨。

三、高等教育改革转向:公平凸显

在招生制度改革中,由于不同类型学生的出现,使人们开始关注公平问题,但还没有成为高教改革的主流,而且由于后来的“并轨”使“公平”主题并不突出。但在大扩招之后,出现了生源竞争,使得公平问题才开始真正显现出来。在大扩招之前,高等教育机会一直是作为短缺资源存在的,民办高等教育的市场非常广阔,所以在1992年之后经历了一个快速发展期。但在1998年“大扩招”之后,民办高等教育开始感到生存压力,感到自己受到了不公平的待遇。在中国,民办高等教育经历了萌芽期、发展期,在1998年之后则进入了考验期。民办高等教育在开始时其地位并不明朗,一直在怀疑的目光下成长。1992年邓小平同志“南巡”之后,民办高等教育才较快地发展起来。1997年《社会力量办学条例》出台,从客观上基本确立了民办高等教育的位置,但当时政府采取的是紧缩的政策,是要严格限制其发展,这与高等教育的“适度”发展路线是一致的^[11]。可以说,直到2002年《民办教育促进法》出台,才正式确立了它的法律地位。在过去很长时间,民办高等教育一般都属于体制外生存,没有正式的部门管理,或者说也不清楚该如何管理。直到现在,虽然对民办高等教育要进行规范管理的呼声很高,但仍然没有一个比较独立的职能部门来管理。这种情况的出现也是由于制度不完善造成的,因为现在还没有成熟的经验来管理民办高等教育。目前国家对他们的管理主要是进行办学资格的审查,如果是办成学历文凭的机构则对他们的办学水平进行评估。他们能够生存下来完全是利用了法律的空挡,利用了传统的办学体制中的不足发展起来的。

从发展过程看,绝大多数民办高校原先都是由学历文凭考试助学单位而来^[12]。学历文凭考试是中国高等教育制度的一个重要设计,目的在于缓解国家办学力量的不足,为青年自学成才提供一个途径。因为自学考试采取国家统一命题的方式,较好地保证了质量,所以有较高的信誉,这使得不少青年开始追逐起这种学历文凭来。^[13]一些社会力量看到这一市场潜力,通过举办自学辅导的方式获得了第一桶金。

一般认为,由国家统一举办的自学考试比传统的广播电视大学、业余大学、夜大学、函授大学等成人大学更严格,所以声誉更高。^[14]此外,由于自学考试辅导不受计划的影响,比这些成人类大学的招生面更宽,因此效益也更显著,所以生命力极强。但自学考试辅

导方式毕竟是一种非正式的办学方式,没有真正的合法办学地位,它要得到正规化的承认,就必须提升自己的水平。一批民办高等教育就是这样诞生了,它们在一些专业开始具有授予学历文凭的资格,当然其主体仍然是从事自学考试辅导。^[15]

这批民办高校始终感到自己地位低微,认为国家对自己不公,特别是在招生计划和办学用地及学生补助方面。当民办二级学院或独立学院兴起后,这个问题就更加突出了,他们直接感受不公平的竞争,因为他们无法与挂靠在名牌大学的民办二级学院进行竞争^{[16][17]}。不仅如此,许多公办大学把办二级学院当成一个赚钱的机器,^{[18][19]}这严重损害社会公平,造成了多方面不公平,使民办二级学院一诞生就享有一种特殊的保护,几乎是自动获得了举办本科学历教育的资格,这使那些靠自己力量发展起来的民办高校尤其感到不平衡。他们认为许多名牌大学举办民办二级学院行为其实是一种学术资源稀释化的现象,也是与民办高等学校争夺资源的行为,从而也是一种学术资本主义行为^[20],甚至是一种学术市场垄断行为。此外,一些大学为了办好二级学院,开始把优质教育资源向二级学院倾斜,致使母体高校的学生利益受损。这一现象不抑制,就形成了一种鼓励大办民办二级学院的行为。现在民办二级学院发展迅速,目前已经达到三百多所,已经形成了公办大学竞相举办民办二级学院的现象。^[21]其主要原因是利益驱动,但这留下了一个深刻的命题:公平谁来照顾?

在这种情况下,似乎民办教育走向了一个死胡同,而民办高等教育能否成为一个独立的办学体系也成了问题。独立学院的存在似乎在昭示着它要走必须依附于公办大学的道路。这样的话,中国的多元的高等教育体系就不可能真正存在。那么,要想形成真正具有竞争力的高等教育体系的设想也可能胎死腹中。所以,一个不公平的制度设计可能会完全颠覆高等教育改革发展的整体思路。在这个发展过程中,民办二级学院能否真正独立是一个关键性的问题。从实际办学主体的利益考虑,独立学院不可能实现真正的独立。可以说,独立学院的存在,使公私大学的界限更模糊了^[22]。我们无法预期能否得到一个更好的结论。

结论:建构中国的公平理论?

客观地说,中国还没有自己的比较现代的公平理论。^[23]在古代,中国人有“不患寡而患不均”的思想,有“大同世界”的设想,包括后来的“均贫富”和“共产风”等,基本上都是平均主义式的公平观。近代以来,中国受西方影响较大,所接受的主要是西方的公平理论。

在教育方面,基本是运用西方的教育机会平等的思考方式。如科尔曼的教育公平的理论^[24]或胡森的公平理解。如胡森将教育公平分解成三个部分,入学机会的公平、过程的公平、结果的公平。^[25]从目前社会对教育公平的的关注点看,基本上都集中在教育入学机会公平上。在其中都提到了对社会弱势群体照顾的问题。即便是在招生收费制度改革中我们使用的成本分担理论,也是从西方经济学借鉴来的理论,当然,它用在教育方面是有局限的,因为教育有自己的特殊性。

公平理论怎样来建构才符合中国高等教育改革发展的需求呢?或怎样才更符合中国人的心理特征和文化特征呢?这是一个非常大的课题。目前很难有一个理想的答案。

注释

学术界倾向于承认:高等教育体制改革的一个重要目标是要建立一个具有竞争性的高等教育体系,激发大学内在的办学活力,从而提高大学办学实力。

参考文献

- [1]邓小平.邓小平文选 第三卷[C].北京:人民出版社 1993.
- [2]袁银传.试论平均主义的平等观[J].毛泽东邓小平理论研究,1994(4):49-53.
- [3]李松龄.有公平就有效率[L].山东社会科学,2003(1):12-16.
- [4]胡建华.高等教育领域中的公平与效率是一对矛盾吗?[C]//刘海峰.公平与效率:21世纪高等教育改革与发展.福州:福建教育出版社,2003:28-37.
- [5]李彦,陈文江.公平、效率与分配价值观[J].兰州大学学报(社会科学版),1998(1):91-96.
- [6]中共中央文献研究室.邓小平思想年谱(1975-1997)[C].北京:中央文献出版社,1998:46-47.
- [7]邓小平理论小辞典:何为知识分子是工人阶级一部分[E/OL].[2007-09-01].<http://news.sina.com.cn/a/2004-08-22/10493460898s.shtml>
- [8]潘懋元.公平与效率:高等教育决策的依据[C]//刘海峰.公平与效率:21世纪高等教育改革与发展.福州:福建教育出版社,2003:2-9.
- [9]林樟杰.论“四育人”[J].上海高教研究,1997(7):51-54.
- [10]苗苏菲.高等教育实行收费制度与教育公平[J].高等教育研究,1996(1):23-27.
- [11]中共中央.中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议[E/OL].(2005-7-24).<http://www.falvfagui.com/fagui/Class1187/200507/125605.html>.
- [12]谢国东.国家文凭考试刍议[J].教育研究,1995(3):37-42.
- [13]上海市教科院智力开发研究所.一项重要的教育政策——对取消高等教育学历文凭考试的思考[J].中国教育报,2004-09-21(12).
- [14]刘海峰,郑若玲.自学考试是中国高等教育大众化的重要途径[J].高等教育研究,1999(5):72-75.
- [15]杨学新.目前我国民办高校层次结构的探讨[J].江苏高教,1997(3):38-40.
- [16]马陆亭.独立学院发展分析[J].国家行政学院学报,2005(5):77-80.
- [17]方慈,等.独立学院与民办高校的博弈分析[J].教育发展研究,2005(6B):72-75.
- [18]周贤君.关于独立学院收费问题经济学思考[J].民办高等教育研究,2006(9):34-36.
- [19]黄静宜.独立学院的发展与高等教育公平问题[J].职业技术教育研究,2006(2):22-23.
- [20]Slaughter S. & Leslie L. Academic capitalism: Politics, policies and the entrepreneurial university [M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997:8.
- [21]教育部.教育部公布独立学院名单[E/OL].(2007-04-04).http://www.jyb.cn/jyzl/jytj/gjgxxjbbqk/gdjy/t20070404_75460.htm.
- [22]王建华.我国独立学院制度:问题与转型[J].教育研究,2007(7):46-49,83.
- [23]李善民.我国公平与效率关系的变动趋势分析[J].学术研究,1997(1):17-20.
- [24][美]詹姆斯·科尔曼.教育机会均等的观念[C]//张人杰.国外教育社会学基本文选.上海:华东师范大学出版社,1989:180.
- [25][瑞典]托尔斯顿·胡森.平等——学校和社会政策的目标[C]//张人杰.国外教育社会学基本文选.上海:华东师范大学出版社,1989:208.

(责任编辑:赵友良)

收稿日期:2008-01-16

基金项目:本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“高等教育大众化与终身教育体系建构”(基金号05JJD880068)、中国特色高等教育体系985创新平台课题成果之一。

作者简介:王洪才,1966年生,男,河北永年人,厦门大学教育研究院教授,教育学博士,博士生导师,主要研究方向为教育基本理论与高等教育管理;张静,1983年生,女,山东莱芜人,厦门大学教育研究院2006级硕士研究生。