

DOI:10.16298/j.cnki.1004-3667.2018.05.08

# 高考招生名额分配正义： 多维价值平衡的困境与出路\*

李子华 周兴国

**摘要：**一项旨在通过招生名额调控来推进高等教育公平的政策，引发出社会公众对高考招生公平的呼吁，表明政策本身面临的正义困境。针对现有的高考招生名额分配之弊端，研究者们提出了诸多替代性的方案，然而这些方案各有局限，也会在不同程度上引发同样的问题。各种替代性的分配方案只是单纯从存量资源和教育公平正义的角度出发，而没有意识到公平正义与高等教育发展、社会和谐稳定、人才选拔等总是紧密地联系在一起。基于多维价值平衡，一种较为恰当的选择是，立足于高等教育发展而产生的增量资源，通过增量招生名额向薄弱省份和地区倾斜分配，在高等教育发展的历史进程中解决历史遗留问题。

**关键词：**高考；招生名额；分配正义

2016年，教育部对高考招生指标进行调控，结果引发多地学生家长向所在地教育主管部门提出陈情，呼吁保障高考招生公平<sup>[1]</sup>。此事引起社会公众热议，折射出现阶段我国教育改革进入深层次以及推进教育公平正义在社会背景和制度背景下所面临的困境。这意味着，实现教育的公平正义，不仅需要改革者的智慧与明智，同时更需要改革者对相关现象及其困境进行深入研究，以期为高等教育改革的深入推进提供理论依据。

## 一、高考招生名额分配改革引发的问题

为推进高等教育资源平衡，促进高等教育的公平正义，教育部和国家发改委联合公布《关于做好2016年普通高等教育招生计划编制和管理工作的通知》（以下简称《通知》）。《通知》指出，为促进高等教育区域和城乡入学机会公平，“2016年，支援中西部地区招生协作计划安排21万人，其中本科14万人，由北京、天津、江苏等14个省（市）的公办普通高校承担，面向河南、广西、贵州、甘肃等10个中西部省（区）招生。国家贫困地区定向招生专项计划安排6万人，由

中央部门和地方‘211工程’学校为主的本科一批招生高校承担。地方重点高校招收农村学生专项计划由各省（区、市）在本科一批招生的本地省属高校承担，招生计划原则上不少于有关高校本科一批招生规模的3%。重点高校农村学生单独招生计划由教育部直属高校和其他自主招生试点高校承担，招生计划不低于有关高校年度本科招生规模的2%。各地各部门要按照统一部署，组织有关高校足额落实上述招生计划。”<sup>[2]</sup>该《通知》附《2016年部分地区跨省生源计划调控方案》，明确规定了包括江苏、湖北等在内的基础教育大省向中西部基础教育薄弱省份调出的具体高考招生名额。关于高等教育资源平衡，《通知》涉及三个方面的内容。一是教育发达省份和不发达省份之间的平衡，二是经济发达地区和贫困地区的平衡，三是城市和农村教育资源的平衡。从机会均等的角度看，这样的名额分配正是一种有关机会的公平分配，因而不是不应该被反对的。

然而，旨在推进高等教育公平的招生政策却引发出人们对招生公平的呼吁。由此，因《通知》而引发出

\* 本文系安徽省教育厅高校自然科学研究2017年重点项目“基于有效学习的高等教育质量提升策略研究”（KJ2017A822）的研究成果

的有关社会现象,使得我们不能不对高考招生名额调控政策本身进行思考和分析。《通知》进行高考名额调控或划拨是追求教育公平的直接体现。这无疑符合当前我国教育改革的基本指导思想和价值追求。然而,局部地区考生家长的不满与反对,也确实折射出调控政策本身的某些不合理之处。

我国采取的高考分省录取制度,一直以来就面临名额分配不平衡的问题,由此而引发的教育不公平,也早为世人所诟病并引发激烈的讨论。实际上,从科举时代开始,名额分配就一直是中央政府采用的做法。但是封建时代科举分配名额,其出发点却并非是现代意义上的教育公平,而是从人才选拔、社会稳定和国家统一的立场来考虑问题的。

新中国成立以来,我国一直实施高考名额按省分配计划、集中录取制度。我国各地社会经济文化教育发展不平衡,特别是基础教育发展存在水平上的差异,使得单一的能力取向录取制度导向,会带来接受高等教育在地域上的差距,从而造成因单纯的程序正义而产生的实质不正义问题。因此,为了国家的稳定与整体发展,在高考录取上,采取中央宏观控制与地方(省、直辖市、自治区)机会平等原则相结合的方法,以确保教育的公平正义、高级专门人才的培养以及社会的长期稳定等社会目标的实现。1959年,高校招生采取“统一领导与分散办理相结合的方式”,即“各中央部门领导的学校在各省、市、自治区的招生人数,以及考生来源较多的省、市支援考生来源不足的省、市、自治区的调剂人数,由教育部与有关省、市、自治区及有关学校协商制定调剂方案。各省、市、自治区之间彼此招生的少量调剂人数,由各省、市、自治区之间自行商定。”<sup>[3]</sup>改革开放以来,随着信息的公开,人们开始对这一长期执行的政策,持以批评的立场。也正是在这种大的社会背景下,国家开始实施“支援中西部地区招生协作计划”。

从某种意义上讲,无论是公众还是高考学生家长,并没有对分省录取政策本身提出质疑。人们所争议的,是有关招生名额分配的问题。这种争议源于这样一个事实,即“既得”的事实往往会使人们形成一种“应得”的意识,从而使得相关问题讨论和解决变得复杂起来。这就是说,倘若某些省份考生接受高等教育的机会要多于其他省份,且这个更多的机会一直如此,那么更多的接受高等教育的机会,就会被人们视为“应得”。且每个考生接受高等教育的机会往往是一次性的,因而当先前的考生获得了相应的机会,后来的考生就会认为他也应拥有与先前考生相等的机会。

因此,表面上看来是高考招生名额的划拨,但对于考生来说,实质上是接受高等教育机会的减少。也正因为如此,江苏、湖北等地的家长才呼吁“高考招生公平”。从本质上看,考生家长在这里所呼吁的,与其说是“高考招生公平”,不如说是家长在纵向比较和横向比较的基础上所产生的一种不公平感。

## 二、高考名额分配的若干种替代选择及其局限

关于高考名额分配的改革,学者提出多种替代性的选择方案。有人主张,高考应该以能力为本位,采取无差别的分数面前人人平等制度。这种主张持一种“前途向才能开放”的自由竞争理念,但是正如罗尔斯所指出的那样,“由于没有做出努力来保证一种平等的或相近的条件,资源的最初分配就总是受到自然和社会偶然的强烈影响。”<sup>[4]72-73</sup>这种表面上看起来公平的录取原则,其公平性有赖一系列的条件作为保证。如果这些条件缺失,那么它就会引发更大的不公平。有人主张,高考招生录取应该采取大学自治制度,高考招生是大学自己的事情。这种主张的局限在于,它把大学放在一个完全孤立的社会背景下,完全无视大学不仅在培养人才,也承担了社会的其他方面的功能,包括社会整合和融合的功能、政治的功能等。也有人主张,仍然采取名额分配制度但应有一个确定的指标,或按人口比例分配高考名额,或按考生比例分配名额。这种主张表面上具有某种合理性,一旦进入到政策的实施阶段,它就必然意味着对某些地区高考招生名额的划拨,这种做法可能引发出来的社会问题,已在此次的名额划拨中表现出来。还有人主张,应该以分数和经济水平两项指标,作为高考录取的标准。经济指标是指根据全国的经济水平,把高考录取分为三类地区,在进行名额分配时以这种教育水平相当的地区作为一个单位,而不是以省为单位,在每一个单位里采用统一标准;同时对经济发展水平较低地区的考生给予加分,加分后,按照调整后的分数参照考生志愿,自高到低录取<sup>[5]</sup>。此外,还有人认为,应从分省定额制的原本精神——维护公平出发,高考分省定额制的调整应遵循国家利益最大化、兼顾考试公平与区域公平、生源多样化原则,针对高考分省定额制的现存问题,采取分层调控的办法加以矫正,即根据高校的办学水平与层次采取不同的方式进行调控。高校招生名额的调控应以“985工程”大学为主,“211工程”大学次之,省属及其他高校再次之<sup>[6]</sup>。

上述不同的主张,有四个共同的特征。一是立足于高考的存量资源,尝试用不同的标准来切分给定的高考招生名额。二是无视方案的实施所必须要具备的

条件,从而忽略替代性方案可能引发的社会问题。任何一种方案的实现都意味着某种或某些条件的预设。如预设的条件并不存在时,则方案本身便是书生之见识,空想之文本。三是单纯从高考的公平维度出发,而无视或忽略高考的其他社会功能。四是把复杂问题简单化,没有认识到各种不同的替代性方案所需要的社会条件是否已经存在。而一旦这些条件缺失,那么这些方案不仅不能解决高等教育的不公平问题,反而有可能引发更大的不公平。

几种替代性方案的特征表明,每一种替代方案都有其自身难以克服的局限性。尽管任何一种可选择的方案都有其自身的局限性,但从实践逻辑的立场看,方案选择必须要遵循最小最大化原则,即利弊的权衡应是最小的弊端最大的利益。高考招生名额分配是一个牵涉面广、影响深远的全局性问题,因而对已有高考名额分配的改革,需慎之又慎。高考指标划拨所引发的集体陈情事件清楚地告诉人们,仅仅立足于存量的高等教育资源来推进教育公平,是远远不够的。立足于存量高等教育资源,能够促进教育的公平正义,但却违背帕累托效率原则,两相抵消,显然得不偿失。关键的问题是,在思考教育的公平问题时,必须要将教育的公平正义与效率原则(人才的选拔)、社会和谐稳定等因素考虑进来。由此也表明,单纯的高考名额划拨方案也显示出内在的局限性。关键的问题是,如何以有效率的和与正义一致的方式实现教育公平这个社会目标。

### 三、高考名额分配需考虑多维价值因素

当有关社会问题之解决受制于某种片面的思维方式时,其结果就会引发出许多意想不到的后果。片面的思维方式就是从某一点出发,或者基于某种单一的价值取向来思考问题,结果是,某种价值取向也许能够在具体的举措中得到实现,但是这种价值取向的实现可能会以牺牲其他方面的价值为代价。

教育中的问题,绝不仅仅是教育的问题。任何一个教育问题的背后,往往渗透或包含着社会的政治、经济、文化、生态等多个问题。这使得教育问题的解决,较之社会其他问题的解决显得更为复杂和艰难。高考名额分配,就是一个表面上看起来是教育分配正义问题而实质上涉及社会政治、经济、文化及传统等诸多因素,因而有关高考名额分配制度改革,是一个比决策者预想要复杂得多的问题,涉及多重价值准则,而不同的价值准则并不是兼容的,而是相互冲突的。择取一种价值准则往往意味着对另外一种价值准则的否定。罗尔斯指出,“有关正义观的某种统一标

准,并不是一个有活力的人类群体的惟一先决条件。还有其他的社会基本问题,特别是有关合作、效率和稳固的问题。……这些计划的实行应当导致以有效率的和与正义一致的方式实现一定的社会目标。”基于这种出发点,罗尔斯进而认为,“我们不可能仅仅通过一种正义观在分配方面的作用来把握它,不管这种作用可能对辨识正义的概念是多么有用。我们必须考虑它的更为广泛的联系,……”<sup>[4]6</sup>罗尔斯的论述告诉我们,在解决教育问题的过程中,我们需要考虑多方面的价值因素,即便是以分配正义为考虑的基本价值,也必须要设定一些基本的条件,并且以满足这些基本条件来考虑分配的正义选项。

首先,高考名额分配改革的正义取向与社会稳定取向的冲突问题。这是教育改革中的公平正义取向和社会稳定取向的冲突困境。教育改革中的公平正义与社会稳定之间的冲突并非是必然的,然而在政策决策程序存在诸多问题的情况下,这种冲突发生的可能性还非常高。的确,我们的政策决策过程和程序,其科学性还有待提高,最后决策结果的合理性也同样有待提高。根本的原因在于,政府在进行关系到国计民生的改革决策时,还沿袭计划经济时代的思维模式,没有看到涉及民生的任何决策都直接关系到社会的整体稳定,关系到改革能否顺利推进的重大问题。因此,仅仅从公平正义的角度来看高考的名额分配,必定会存有偏颇,甚至有可能引发激烈的社会矛盾。毫无疑问,高考名额分配,必须要遵循公平正义的原则。对于公民个体享有高等教育资源的公平正义而言,最主要的也是最为关键的,是机会的公平平等。这就是说,仅有机会平等是不够的,还必须保证机会的公平平等。就前者而言,倘若高考坚持分省录取原则,那么高考的名额分配就是一个分配正义问题,即努力做到使每个省的高考录取机会都是均等的;就后者而言,还必须从整体上考虑教育的公平问题,即必须要保证教育机会的公平平等,就需要对基础教育进行深层次的改革,以使每个公民不仅具有形式上的机会平等,而且创造出尽可能使学生具有大体相近的把握机会能力之发展的教育环境。名额分配的改革,牵涉多方面的问题。不仅涉及教育公平问题,还承担着维护社会稳定与国家统一的重任。名额的分配,涉及分配正义问题。然而,名额的分配又不仅仅是有关分配正义的问题,更是关系到社会稳定和国家长治久安的问题,关系到社会主义现代化建设的人才培养社会发展需求问题。

其次,高考名额分配正义与高考改革的效率困境

问题。在现有招生规模的基础上,将一些省份的考生名额划拨到另外一些省份,这种划拨本身也不能说没有问题。当名额的划拨直接影响到高等教育机会时,则一部分接受高等教育机会的提升必定会以另一部分人的机会受损为前提。显然,这并不满足帕累托最优原则。这样的划拨引发部分群众的集体聚会,从而引发不良的社会反应。在政府大力推进社会公平正义的背景下,这是一个值得深思的问题。无论社会的公平正义有着怎样的感召力及正当性,它都是一个在特定的社会凝注和环境通过采取行动而实现的理念,而且这个理念也并非孤立地存在于社会之中,必定和诸多同样值得欲求的其他社会理念为社会推崇。例如,着眼于社会发展的效率,着眼于社会秩序建构的稳定,着眼于人们凝心聚力的合作,都具有同样的价值和意义。因此,在考虑追求教育公平正义的同时,不得不考虑和兼顾社会发展所必需的人才选拔,考虑社会的和谐与稳定。无论如何,公平正义都非唯一的或终极的价值,而是我国社会的基本价值。高考名额划拨,作为推进教育公平的一种策略,其实质是损有余而补不足。虽然这种做法确实能够实现高等教育的机会均等,但也会引发一定的社会问题,使得不同省份之间人民相互误解,从而降低了现代化建设的凝心聚力。

再次,高考名额分配改革的程序正义问题。由高考名额划拨所引发的群体抗议,反映出这样一个事实,即随网络化和信息化而来的公民意识的觉醒,公民为维护自身的权利而集体抗争。无论社会是否承认公民意识觉醒这一事实,它都已经是事实的存在;无论这样的抗争有着怎样的非公共性特征,也无论这样的抗争反映出多少自利性的追求,它都向政府呈现出这样一个现实,即一项政策的制定与实施,已经绝不仅仅是有关部门闭门讨论就能够顺利完成的事情了。它需要公众的参与和理解,更需要公众的支持和配合。在这种背景下,当改革牵涉众多人们的利益时,改革政策的制定程序,就绝不只是一个可有可无的问题,而是直接关系到改革政策能否有效推进改革根本性的问题。实际上,不仅仅是高考名额的分配,即便是中考名额分配到学校,也存在同样的问题。的确,改革毕竟要触碰到部分人的既得利益。当既得利益者的利益受到“想象出来”的损失,即可能发生的损失,损失并没有实际发生时,同类学校家长对政府的集体抗议,就会使得政策的实施变得不可捉摸。其结果是,特定政策的实施便有了一个过渡期。

最后,改革政策本身的正当性辩护问题。高考名

额分配改革,损有余而补不足的策略,在一个强势的政治背景下,也并非不可能。但是,随着社会民主化程度的不断推进,这种策略并没有获得足够的正当性辩护。如当公众提出“损有余”的政策缺乏应有理据时,改革的决策者往往拿不出有说服力的理据来说服公众,从而使得改革的方案有些苍白无力。其结果是,决策者缺乏改革的正当性辩护。

在既定利益格局和制度背景下,如何卓有成效地推进教育公平进而促进社会公平的同时,又保证社会发展的效率、程度与稳定,更能选拔出国家建设需要的人才,使得这些价值准则的冲突显得不那么突出?如何在公众已经将“既得”意识转化为一种“应得”意识的情况下,来推进高等教育的公平正义?如何使一项有利于高等教育公平的政策得到顺利而切实的推行?凡此种种,都需要改革者具有高超的政治智慧和系统的哲学思维。

#### 四、基于多维价值考量的高考名额分配正义

尽管高考名额分配需要考虑效率、社会稳定、人才选拔等诸多因素,并且在特定的历史时期,某个因素可能处于主导性地位。但就现实的问题而言,它首先是一个有关有限高等教育资源的分配正义问题。从根本上来说,好的分配正义必须要在承认现实合理性的前提下,针对已经存在的问题实现帕累托改进。而满足帕累托改进的高考名额分配改革不仅不会引发教育发展的效率问题、社会程序与稳定问题、人才选拔问题,而是应该能够促进上述问题的解决。而现有的分配方案所引发出来的社会问题,可能恰恰表明,这样的方案并不真正满足分配正义。它的根本性问题在于,我国高等教育资源的等级性和分配方案的均等性之间存在冲突与矛盾。换言之,现有的高考名额分配方案,只是从表面的不均衡性入手,而没有顾及我国高等教育深层次的不平等分布。

从纵向的角度看,教育公平问题主要是一个历史性问题。历史的问题需要通过历史的进程来解决。所谓历史的进程,就是采用增量累积的方法,通过增量名额且将其用于弱势群体和弱势地区,以此来消除因历史产生的高等教育不公平现象。

不同于现有的高考名额分配正义的已有选择及其他替代性选择,立足于多个方面因素的统筹考量,兼顾公平、效率、人才选拔、社会稳定等多种价值准则的高考名额分配改革方案,要从高等教育总体出发,将高等教育分配正义的重点放在增量分配的改革上。它一方面要求扩大高等教育存量,特别是扩大优质高等教育存量,做好增量部分的分配工作,而不是存量

的分配调整。既要提高增量,同时更要分配好增量,在现有的基础上,增量部分应该在考虑现有录取率的基础上,根据可能与必要,将增量的名额分配给高等教育落后地区。这意味着,要真正解决当前我国高等教育招生名额分省分配不公平问题,就需要中央政府将增量的高等教育资源用于中西部地区、贫困地区和农村地区,即用于高等教育薄弱的地方,如增加“985工程”“211工程”大学招生的名额,并将新增的名额用于上述高等教育薄弱地区的招生。这样,通过几年的努力,我国高等教育地区之间的不平衡矛盾就会在很大程度上得到缓解,而相关的问题也会随着历史进程的推进而得到解决。

(李子华,安徽师范大学教育科学学院教授,安徽师范大学皖江学院院长,安徽芜湖 241000;周兴国,安徽师范大学教育科学学院教授,安徽芜湖

241000)

#### 参考文献

- [1] 南京、苏州、盐城多地家长反对高考名额外调[EB/OL]. (2016-5-14)[2018-4-1]http://news.qq.com/a/20160514/038527.htm.
- [2] 教育部国家发展改革委关于做好2016年普通高等教育招生计划编制和管理工作的通知[EB/OL].(2016-5-5)[2018-3-25]http://www.ahedu.gov.cn/163/view/18260.shtml.
- [3] 杨学为.高考文献·上(1949—1976)[M].北京:高等教育出版社,2003:343-344.
- [4] [美]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988.
- [5] 范立平.改革高考名额分配制[J].法制与社会,2006(1).
- [6] 刘海峰,李木洲.高考分省定额制的形成与调整[J].教育研究,2014(6).

## Distribution Justice of College Entrance Examination Quota: The Predicament and Solution of Multidimensional Value Balance

LI Zihua ZHOU Xingguo

(Anhui Normal University, Wuhu 241000)

**Abstract:** A polic for promoting higher education fair enrollment quota distributiony, triggering the social public on the call for the college entrance examination enrollment fairness, shows that such a policy gets into the distributive justice dilemma. Aiming at the existing disadvantages of higher enrollment quota distribution, researchers have proposed many alternative schemes, however, these schemes also have their own limitations, and will make the same problem in different extent. All kinds of alternative distribution plans simply start from the stock resources and from the fairness and justice of education, without realizing that the fairness and justice is always firmly connected with the development of higher education, social harmony and stability and talent selection, all these cannot be divided. A more appropriate choice based on multidimensional values is that incremental resources are generated based on the development of higher education. And historical problem is solved in the process of history by increasing the amount of quota to the weak provinces and regions.

**Key words:** college entrance examination; enrollment quota; distribution justice