

教育政策公平与效率关系和谐的内涵与实现

石火学

(福州大学公共管理学院, 福建福州, 350108)

摘要: 教育和谐是社会和谐的重要内容之一。实现教育和谐的前提在于教育政策的和谐, 最终在于教育政策公平与效率关系的和谐。教育政策公平与效率关系和谐是教育政策所体现的公平与效率关系的和合相配、协调统一, 达到相对稳定、均衡和理想的状态。实现教育政策公平与效率关系和谐的要求主要有: 准确把握教育政策环境, 教育政策主体的价值选择符合社会的期待; 正确理解公平与效率的内涵及其关系, 体现教育政策特点; 合理整合公共教育利益, 完善制度建设; 等。

关键词: 教育政策; 和谐; 公平; 效率

中图分类号: G40-011.8

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)04-0101-05

现今的教育状况是过去和现在的教育政策相互作用的结果, 教育要实现和谐, 前提在于教育政策的和谐。鉴于公平和效率是教育政策既对立又统一的价值选择, 所以, 教育的和谐最终在于教育政策公平与效率关系的和谐。教育政策公平与效率关系的和谐对教育, 乃至对整个社会的和谐有着非常重要的意义, 是一个亟待研究的重要课题。本文在理解和谐的基础上, 对教育政策公平与效率关系和谐的内涵与实现进行了初步的探讨, 力求对该问题的研究有所借鉴。

一、和谐的理解

和谐的内涵是本文研究的逻辑起点, 在讨论教育政策公平与效率关系和谐的内涵以前, 有必要首先明晰和谐的内涵。和谐涉及天地人关系状况的总体范畴, 是哲学中一个非常重要的概念。自古至今, 众多专家学者从不同的研究角度对和谐进行了阐释, 如古代的“中庸”、“中和”、“和合”、“和实生物”、“相成相济”、“以和为贵”、“无过无不及”等。^[1]当代关于和谐的理解, 主要有状态说、协调说、平衡说和多元统一说等。^[2]笔者认为和谐首先是一种状态, 协调与平衡是实现状态的手段或方式, 多元统一说侧重描述的是“元”之间的关系, 而非状态。状态说主要有如下四种理解: (1)和谐是“配合得适当和匀称, 互相协调的状

态”。^[3](2)和谐是“同一事物不同方面, 或不同事物之间的和合相配、协调统一, 是事物存在、发展的相对稳定状态”。^[4](3)和谐是“反映事物与现象之间的协调、适中、秩序、平衡和完美的存在状态的范畴”。^[5](4)和谐是“客观系统内部要素以及系统之间的联系有序、动态协调、充满活力的存在和发展的最佳状态”。^[6]鉴于本文的研究目的, 在此不对以上理解进行进一步讨论。参照以上四种和谐的理解, 结合本文的研究, 在此把和谐阐释为: 同一事物不同方面, 或不同事物之间的和合相配、协调统一, 是事物存在、发展的相对稳定、均衡和理想的状态。在该阐释中, 同一事物不同方面, 或不同事物之间的关系是和谐的主体; 和合相配、协调统一是实现和谐的方式; 相对稳定、均衡和理想状态是和谐的要求和结果, 也是衡量是否和谐的标志。鉴于和谐在本质上是主观判断的产物, 体现的是一种社会的理想期待和价值诉求, 随着和谐主体联系状况的改善, 对和谐的要求也不断提高, 从低级的和谐逐步发展到高级的和谐, 所以在结果的描述中, 强调了状态的理想, 而不是最佳或完美, 因为最佳或完美否定了和谐的层次性。“平衡”原指事物在同一水平线上或质量相等, 侧重于几何或质量的解释, 无法准确表达同一事物不同方面, 或不同事物之间和谐的关系, 所以阐释使用均衡, 而非平衡。一定的稳定性是状态存在的前提, 和谐作为存在状态, 当然具有一定的稳定性, 但稳定是相对的, 不是绝对的。理

收稿日期: 2010-06-22

基金项目: 福建省社会科学规划课题《关于教育政策伦理的研究》(2008B026); 福州大学《我国高等教育政策公平与效率的价值选择的研究》(2007-XQ(s)-09)

作者简介: 石火学(1968-), 男, 安徽安庆人, 教育学博士, 福州大学公共管理学院副教授, 主要研究方向: 教育政策, 高等教育管理。

想是基于一定状况的理想,状况不同,理想当然有差异,也是一个相对的概念。所以,阐释中强调了稳定、均衡和理想相对性。

二、教育政策公平与效率关系和谐的内涵

在理解和谐的基础上,教育政策公平与效率关系和谐是指教育政策所体现的公平与效率关系的和合相配、协调统一,达到相对稳定、均衡和理想的状态。具体而言,包括如下内涵。

首先,教育政策公平与效率关系和谐是一种彼此契合的状态。从词义的角度,公平属于政治学、伦理学的范畴,是社会的主流价值目标或取向,而效率无疑是经济学的核心概念,一般是指可货币化的物质资料投入与产出比,很明显两者并不构成矛盾。但在教育政策和实践上,两者往往是矛盾关系,呈现既对立又辩证统一的关系。和谐即契合,即教育政策对公平与效率价值的选择和安排符合“度”的要求,恰到好处,“无过无不及”,强调的是教育政策公平与效率辩证统一的关系。教育政策公平与效率只有呈现辩证统一,而不是对立的关系,才能实现教育公平与效率关系的和谐,在实现公平的过程中提高效率,培养更多的人才;在增进效率的过程中实现公平,达到教育的机会公平、过程公平和结果的公平。

再次,教育政策公平与效率关系和谐是适应教育政策环境需要的动态均衡。所谓“公平与效率均衡”,其含义是:既不过分强调效率,适当追求较高的效率;也不过分强调公平,要保障相对的社会公平,^{[7][9]}也就是说公平与效率都不放弃,两者兼顾,没有先后之分。从应然的角度,公平与效率当然要两者兼顾。没有效率的公平只是乌托邦式的公平,低水平的公平,实质上是平均主义,违背了公平的本质要求,影响社会的发展;没有公平的效率,效率就缺乏道德基础,影响社会和政治的稳定,效率也无法维系。从实然的角度,由于教育政策环境的复杂性,公平与效率的均衡是动态的,而不是静态的;是相对的,而不是绝对的。有时不是两者兼顾,而是有所侧重,才是均衡。如何处理两者之间的关系,达到和谐的目标,必须充分考虑当时的教育政策环境的要求。比如,在社会物质财富极度匮乏的改革开放初期,教育政策秉持效率优先兼顾公平的原则,就是公平与效率的均衡。如两者兼顾,没有先后之分,反而不是均衡。当前,教育公平问题成为影响社会稳定的一个现实问题,迫切需要解决。从教育政策的角度,公平优先兼顾效率,实现公平与

效率的动态均衡,无疑是教育政策正确的价值取向,也是教育政策公平与效率关系和谐的要求。

第三,教育政策公平与效率关系和谐辩证统一的基础是公平。为什么教育政策公平与效率关系辩证统一的基础是公平?首先,公平直接就是人与人之关系的存在,始终是人类追求的精神内核;而效率首先是作为人与物关系的存在,必须通过人这一主体才能获得价值。^[8]在这个意义上,公平是效率的目的,效率是实现公平的一种手段。其次,教育政策不是企业政策,而是公共政策,其根本目的是实现公共教育利益。所谓公共教育利益,最通俗的理解是普遍性的、人人都有均等机会分享的教育利益,公平无疑是均等机会分享的前提。再次,教育政策是一定社会制度体系的核心构成,公平是社会制度的首要价值。教育政策尽管追求效率,但效率必须是一定公平基础上的效率。基于以上三点原因,尽管公平与效率是教育政策两大价值选择,但公平是教育政策基本的价值选择,公平与效率辩证统一的基础是公平。

公平是教育政策基本的价值选择,是辩证统一的基础,并不意味着公平在教育政策中的安排始终优先于效率,而是指公平的价值始终优于效率。由于公平是基于一定物质基础上的公平,物质基础的实现要依靠效率。在教育资源匮乏的情况下,效率优先公平才能更好地实现公平,体现公平价值要求。一般来说,在社会教育资源有限,人才匮乏的情况下,效率无疑要优先于公平,目的是更好地实现公平,这和公平是教育政策基本价值取向并不矛盾。改革开放后,我国的教育政策总体上是效率优先兼顾公平,是适应当时社会经济和人才状况的正确选择。如把公平是教育政策的基本价值选择,错误理解为公平在教育政策中的安排始终优先于效率,不但不能适应当时社会的需要,而且最终会牺牲公平。相反,在社会物质财富、教育政策资源比较或非常丰富的情况下,公平优先于效率应是教育政策的价值选择。

第四,教育政策公平与效率关系和谐是在事实基础上的一种价值判断。和谐作为对教育政策公平与效率关系的追求,本质上是主体根据一定的标准,基于自身的需要对两者关系的一种价值判断,一种善的肯定和积极性的认识和评价,主体不同,标准不同,评价结果也不同,所以具有一定的主观性。鉴于价值判断是主观对客观的产物,判断对象是客观存在的教育政策公平与效率的实际关系,尽管教育公平与效率关系和谐本质上是价值判断,但必须以客观存在的实际关系为前提和基础,所以教育政策公平与效率和谐是在事实基础上的一种价值判断。

第五，教育政策公平与效率关系和谐是社会关于公平与效率关系的理想期待。理想期待前提条件是与实际状况之间差距的存在，没有差距无所谓理想期待。教育政策公平与效率关系和谐要求两者关系契合，并实现动态的均衡，达到理想的状态，是社会基于教育政策公平与效率安排不够和谐的现实基础上的理想期待，体现了社会对教育政策公平与效率关系的一种美好的追求。由于公平与效率的复杂关系，政策环境的不断变化，以及教育政策主体的认识能力的限制，这一美好的追求只能是奋斗目标，在现实中无法做到。现实中即使能实现，也是偶然的、短暂的现象，非主观意志的结果。所以，现实的选择只能是在满足基本公平的前提下，实现更高的效率；在满足效率的基础上，不断追求更高水平的公平。通过不断的现实选择逼近理想目标，逐步实现公平与效率关系的和谐。

第六，教育政策公平与效率关系和谐的目的是实现教育公平与效率的和谐。当今的教育状况是过去的教育政策和现在的教育政策相互作用的结果，从这个意义上，教育状况是现象，是“果”；而教育政策是本质、是源，是“因”。教育政策只是解决教育问题的工具，追求教育政策公平与效率关系的和谐，目的是教育的公平与效率的和谐，是教育政策的实践，而不是教育政策本身的和谐。但教育公平与效率的和谐前提是教育政策公平与效率关系的和谐，没有“因”，无所谓“果”。当今，我国人民群众对教育公平与效率状况满意度不高，原因之一在于教育政策没有处理好公平与效率的关系，也就是教育政策公平与效率关系存在较多问题，远远达不到和谐的要求。没有和谐的教育政策，岂能有人民群众满意的教育。

三、实现教育政策公平与效率和谐的要求

(一) 准确把握教育政策环境

由于教育政策环境的瞬息万变，决定了教育政策公平与效率关系和谐是一种动态的均衡，两者关系的安排没有一定之规，是公平优先，是效率优先，还是两者兼顾，主要根据当时教育政策环境的要求。教育政策环境分为事实环境和价值环境，事实环境主要包括社会的经济基础、教育政策资源、行政执行力和社会对人才数量、质量和层次的需求等；价值环境主要包括意识形态、传统文化以及社会主流价值对教育政策公平与效率的期待等。社会期待就是公众对政策主体的行为，以及政策所体现的价值所寄予的希望，是政策制定环境中的一个重要的构成要素。^[9]在教育政

策实践中，教育政策主体普遍存在重事实环境轻价值环境的问题，尤其是忽视社会公平期待对教育政策的要求。如教育政策公平与效率的安排没有反应社会的期待，教育政策公平与效率关系不可能实现和谐。这些年来，教育事业蒸蒸日上，但教育公平问题越来越严重，人民群众对教育的满意度并不高，原因之一就是在于教育政策未能很好体现价值环境的要求。另外，鉴于教育政策环境是整个社会大环境中的构成部分，对教育政策环境的把握离不开对社会环境的准确把握，要具体分析社会经济和个体发展对教育政策公平与效率的要求，并根据环境的变化和要求，适时调整教育政策公平与效率的关系，在动态过程中实现教育政策公平与效率关系的和谐。

(二) 教育政策主体的价值选择符合社会的期待

教育政策是公共政策的构成部分，公平与效率的安排应指向公共利益，符合社会发展的需要，体现社会的期待，这是教育政策本质上的要求。教育政策只有符合本质要求，才能获得“善”的肯定，具有道德基础。而在形式上，教育政策公平与效率关系和谐是教育政策主体基于教育政策环境基础上价值判断的产物。从应然的角度，形式应体现本质，与本质一致。但在政策实践中，教育政策并非都能体现本质的要求，存在着背离或偏离社会期待的现象。具体到我国当前的教育政策实践，毋庸讳言，一定程度上存在教育政策主体的价值选择偏离社会的期待的问题，主要表现在教育政策主体轻公平的价值选择与社会对教育公平要求有差距。为实现教育政策公平与效率关系和谐的要求，教育政策主体的价值选择应符合社会对教育公平的期待，在制定教育政策过程中，切忌以个人的判断取代社会的期待，以个人的主观理解取代社会的客观要求。

(三) 正确理解公平与效率的关系

公平与效率存在着复杂的关系。首先，两者是矛盾的对立面。在教育政策的实践中，两者往往呈现此消彼长的关系。重视效率往往会降低公平水平，反之亦然。其次，两者彼此联系，相互渗透。从效率的构成的角度，效率除了经济性即物质配置的效率外，还包括社会性效率，用教育的发展速度，人才培养的质量来衡量。从效率的基础来看，效率除了物质性基础外，还包括道德基础。^{[10][12]}在这个意义上，效率本身就包括教育公平的成分。从公平构成的角度，教育公平包括物质层面和精神层面的公平，无论是物质层面的公平，还是精神层面的公平，都必须建立在一定的物质基础之上，没有物质基础的公平违背了公平的本质，而物质基础要依靠效率来实现，所以教育公平本

身也包括了效率的要求。可见,两者是互相联系,相互渗透,没有教育公平的效率不是真正的效率,既缺乏道德基础,也无法最终实现;没有效率的教育公平,本质上是平均主义,违背教育公平的本质。其三,两者互相促进。一方面,公平有利于促进效率。“物质基础提供的是常规性效率。道德基础不仅保证常规效率的产生,而且还能提高超常规效率。假定缺少效率的道德基础,即使有效率的基础,完全有可能出现不充分的效率、低效率,甚至是负效率”。^{[10][12]}公平是道德基础最基本的内容,没有公平无所谓道德。教育政策体现公平的要求,不但能保证常规效率,而且还能促进效率,提高超常规效率。另一方面,提高效率有利于促进教育公平。效率的提高有利于增加教育资源,为教育公平的实现与提高提供经济基础。从提高效率的目标上,教育政策是公共政策,提高效率是为了追求更高层次的公共教育利益,实现更高水平的公平。最后,两者是辩证的统一。两者统一于当时社会的教育政策环境之中。尽管公平是教育政策的基本价值,但在政策实践中,如何安排两者的关系,主要根据教育政策环境来确定。

正确理解公平与效率的关系是实现教育政策公平与效率的前提,根据以上分析,两者的关系是对立与统一的关系。但在教育政策实践中,由于认识上的偏差,存在过分强调对立而忽视或无视两者的统一的问题,结果使得公平与效率呈现此消彼长的恶性循环,当然不能实现两者的和谐。为实现教育政策公平与效率关系的和谐,在处理公平与效率关系时,统一是矛盾的主要方面,应在相互联系、相互促进的统一关系中解决对立的问题。

(四) 准确理解公平以及与效率和谐的内涵

鉴于教育政策资源有限性,教育政策无疑需要效率,但教育政策的效率应是保证基本公平基础上的效率。这里涉及两个概念,其一,什么是公平?其最基本的涵义就是平等,也就是相同的人得到相同的东西,不同的人得到不同的东西,即算术的平等与几何的平等,前者重公平,后者侧重效率。具体到教育政策,教育政策首先要做到为相同的人提供平等的接受教育的机会,平等享用公共教育资源,尤其是师资、信息和设备等软硬件资源,实现算术的平等,这是教育政策体现公平最基本的要求,适合于义务教育阶段。然后,在此基础上,缩小因为“不同的人”享用不同教育机会和教育资源的差距,满足公平与效率的双重要求,体现几何的平等要求,适合于高等教育阶段。其二,基本公平的标准是什么,主要根据当时社会的总体环境,尤其是经济条件来确定。“公平从来都是具体的,

动态的。脱离特定的社会经济条件,空谈公平不仅不能达到所谓的公平,反而会导致严重的效率危机与更大的不公”。^{[7][10]}在此需要强调的是,教育政策重视效率而影响到了公平,影响的程度必须是社会总体所能接受的范围内,否则,教育政策不但实现不了效率,而且还影响到公平,进而给社会稳定带来危害。

实现教育政策公平与效率关系和谐,当然要以准确理解教育政策公平与效率和谐内涵为前提,如前所述,教育政策公平与效率关系和谐是两者的契合状态,是适应教育政策环境需要的动态均衡,是社会的理想期待,是价值判断的产物,目标指向教育实践。只有正确理解,才有可能避免教育政策制定与执行偏差,实现教育实践公平与效率的和谐。令人遗憾的是,教育政策公平与效率关系和谐,无论是作为目标还是作为一个理念,还没有受到相应的重视,理论界和实践界关于两者关系的目标安排更多是停留在均衡或平衡上,缺乏和谐的理念,没有和谐的要求,怎能和谐的结果呢?当务之急是,在正确理解公平与效率关系和谐内涵的基础上,应把公平与效率关系和谐作为教育政策的目标,这是实现教育公平与效率关系和谐的基本要求。

(五) 体现教育层次要求和教育政策特点,适度超前

按照强制性标准,教育分为义务教育和非义务教育两个阶段。义务教育包括小学教育和初中教育,非义务教育包括高中教育、大学教育和研究生教育。教育政策相应划分为以上5个层次的教育政策。由于各层次教育的特点,教育政策公平与效率关系实现和谐的要求也有所不同。一般而言,总的趋势应是:层次越高,越应偏重效率;层次越低,越应偏重于公平。义务教育阶段,公平几乎是教育政策唯一的价值选择;而在研究生教育阶段,毫无疑问,教育政策要效率优先,否则无法满足社会发展对高精尖人才的需要。教育政策只有充分体现各个不同层次教育的特点,有区别对待公平与效率的关系,教育政策才能真正实现公平与效率关系的和谐。

同时,要体现教育政策的特点。教育政策的公平与效率的安排要适应教育政策环境的需要,并不是简单地被动适应,而应是主动适应,适度超前于教育政策环境的要求,这是由教育政策的特点决定的。第一,人才培养的长期性。教育政策的根本目标是培养人才,人才是教育政策的产品,人才的“生产”和其他产品不同,是一个长期的过程,俗话说“十年树木,百年树人”,就是这个道理。第二,教育政策效果的滞后性。这与人才培养的长期性紧密联系。教育政策作为公共政策,

从效果的角度，与其他公共政策有突出的不同，就是政策效果滞后，不象其他公共政策有立竿见影的政策效果，有的教育政策需要几年甚至20年才能见成效。教育政策人才培养的长期性和效果的滞后性特点，无疑要求教育政策对公平与效率的安排要有前瞻性，要适度超前，主动适应社会经济发展对教育政策公平与效率的要求。

我国教育政策存在体现教育层次要求和教育政策特点不够的问题，在义务教育阶段，公平几乎应是唯一的价值选择，但事实上效率也成为了重要的价值选择，重点校、重点班随处可见，另外，升学率等等也是效率的表现。而在非义务教育阶段，公平显然受到忽视，效率几乎成为唯一价值。教育政策公平与效率是被动适应社会环境的需要，缺乏主动性。公平问题很严重的时候，再来强调公平，其一，增加了政策成本；其二，从公平与效率对立的角度，而不是从统一的角度解决公平问题，不但牺牲了教育效率，而且最终无法有效解决公平问题，当然无法实现和谐。所以实现教育政策公平与效率的和谐，要充分认识到公平与效率和谐的主体是教育政策，而不是其他政策，必须体现教育政策的特点和层次的要求。

(六) 合理整合公共教育利益

教育公平侧重于个人教育利益，为不同个体提供公平的教育机会；教育效率侧重于公共教育利益，满足社会经济发展的需要。所以从利益的角度，教育的公平与效率各有所侧重，分别是实现个人教育利益和公共教育利益的手段。实现教育政策公平与效率的和谐，有赖于个人教育利益与公共教育利益的和谐。从哲学的角度，公共教育利益是普遍的个人教育利益，是矛盾的普遍性，而个人教育利益是个人的公共教育利益，是矛盾的特殊性。没有矛盾的特殊性，无所谓矛盾的普遍性；没有矛盾的普遍性，也就不存在矛盾的特殊性。从公共政策学的角度，公共政策所追求的公共利益在客观上是不存在的，而是一种整合的利益，是普遍的个人利益，是全体社会成员个人合理利益的整合，是社会各阶层、各群体不同特殊教育利益的聚合。所以无论从哲学的角度，还是从公共政策学的角度，公共教育利益与个人教育利益是统一的，统一的前提是公共教育利益是个人教育利益的代表，是个人教育利益的聚合。如公共教育利益只代表少数人或少数阶层的教育利益，只是形式上的公共利益，而不是实质上的公共利益，则教育政策公平与效率的安排必然会出现对立，无法实现统一。当前，教育公平问题比较严重，原因之一在于公共利益整合上的偏差，公共利益聚合程度不够，未能很好体现社会各阶层、各群体特殊教育利益的要求，一定程度上还出现了公共

教育利益与个人教育利益的对立，从而导致教育政策公平与效率安排上的偏差。

(七) 完善教育政策公平与效率和谐的制度建设

教育涉及千家万户，教育的和谐是社会和谐的重点之一，而教育的和谐在于教育政策的和谐，最终在于公平与效率关系的和谐。鉴于教育政策是教育政策主体对教育政策环境认识的产物，实现教育政策公平与效率关系和谐，从教育政策主体的角度当然非常有必要，但教育政策主体是人，既然是人，在教育政策主体整体的思想道德境界和教育政策能力有待提高的情况下，主观上难以避免“经济人”和趋利性的缺陷，客观上不可避免地存在认识上的偏差。在我国，教育政策制定模式本质上是精英模式，由少数精英负责教育政策的制定，由于文化背景等方面的差异，对教育政策公平与效率的安排，不可避免地与社会要求出现偏差，所以，为了避免教育政策精英主体主观认知上的缺陷而导致的偏差，有必要加强制度建设，实现教育政策精英模式向大众选择模式转轨，把教育政策公平与效率关系和谐建立在制度的基础上。

注释：

邓红蕾教授在其《论中国传统和谐理论的创造性转折—先秦儒家中庸观新探》中(载《哲学研究》1987年第1期,第64页)认为,“和谐有高低之分。低级的和谐仅指形式相异,实质却同于一源的事物之间的协调状况;高级的和谐才指相异乃至相反事物之间兼容而致的协调状况。”从和谐内涵的角度,和谐是基于一定状况的理想期待,状况不同,期待当然有差异,既然和谐内容有差异,必然有高低层次之分。

参考文献：

- [1] 管向群. 传统和谐思想启示[N]. 光明日报, 2005-10-18(8).
- [2] 吴祖春. 和谐内涵析论[J]. 社会纵横, 2009(8): 16-19.
- [3] 邓红蕾. 论中国传统和谐理论的创造性转折—先秦儒家中庸观新探[J]. 哲学研究, 1987(1): 60-65.
- [4] 王其俊. 孟子和谐观初探[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 1989(2): 92-97.
- [5] 张士英. 中国古代的和谐思想及现代教育价值[J]. 教育探索, 2006(5): 50-51.
- [6] 张永昌、朱凤荣. 论和谐的内涵和范畴[J]. 石家庄学院学报(社会科学版), 2006(5): 47-50.
- [7] 裴德海. 公平与效率的均衡: 社会主义和谐社会的必然选择[J]. 理论建设, 2008(1).
- [8] 孙中民. 效率 or 公平: 中国教育政策价值取向的反思[J]. 社科纵横, 2009(4): 153-157.
- [9] [美]库珀. 行政伦理学—实现行政责任的途径. 张秀英译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 175.
- [10] 厉以宁. 效率的双重基础[J]. 经济研究参考, 1999(15).

(下转 116 页)