

共同利益：高等教育决策的价值基础

付八军

摘要：联合国教科文组织近年发布的《反思教育：向“全球共同利益”的理念转变？》，并不是第一次提出人文主义，但却是第一次明确提出要让“共同利益”取代传统概念“公共利益”。从“共同利益”到“公共利益”的概念更替，蕴含着教育理念的重大变化，将对教育实践产生重大影响。在“共同利益”的价值指引下，我国高等教育将呈现新的发展趋势：办学主体越来越多元、学习形式越来越多样，教育国际化纵深推进，政府办学方式发生改变等。顺应这些变革趋势，政府应该推进非政府主体参与办学，扩大高校办学自主权，关注高等教育公平，完善政府监管与服务职能。

关键词：反思教育；共同利益；公共利益；高等教育；教育决策

中图分类号：G649

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2018)05-0011-05

收稿日期：2018-06-18

基金项目：国家社科基金“十三五”教育学一般课题“大学教师学术创业研究”（BIA180207）。

作者简介：付八军(1976-)，男，湖南岳阳人，教育学博士，绍兴文理学院教师教育学院教授，硕士生导师，主要从事高等教育研究；绍兴，312000。

继1972年《学会生存——教育世界的今天和明天》（简称《富尔报告》）与1996《教育——财富蕴藏其中》（简称《德洛尔报告》）之后，联合国教科文组织近年发布了第三份关于教育的重要报告——《反思教育：向“全球共同利益”的理念转变？》（以下简称《反思教育》）。这三份报告，承继了作为全球思想实验室的联合国教科文组织的一贯教育理念与价值主张，但亦各有侧重与追求。有文指出，“如果说《富尔报告》倡导科学主义和经济主义，《德洛尔报告》倡导理想主义和乐观主义，那么《反思教

育》报告的主要内容是提出了人文主义价值观”^[1]。应该说，人文主义价值观还不能具体说明《反思教育》的特色与贡献，《德洛尔报告》就“具有浓厚的人文主义色彩，工具性和市场导向较弱”^{[2] (P7)}。从而，在联合国教科文组织的三份重要报告中，《反思教育》不是第一次提出人文主义，而是“重申人文主义教育方法”^{[2] (P2)}。但是，《反思教育》第一次明确提出要让“共同利益”这个概念取代教育领域中的传统概念“公共利益”，“将知识和教育视为共同利益（common goods）”，以便“摆脱‘公共利益’（public goods）概念所固有的个人主义社会经济理论的影响”^{[2] (P3)}。那么，联合国教科文组织为什么要提出让“共同利益”取代“公共利益”？在“共同利益”的价值指引下，高等教育变革将会呈现什么样的趋势？在这种趋势下，我国政府又应该采取什么样的高等教育政策？这三个问题实质上正是“共同利益”价值指引下对高等教育决策价值基础的具体回答，值得每位高等教育理论工作者与实践工作者在《反思教育》的基础上再度反思。

一、从“公共利益”到“共同利益”的合理性分析

长期以来，“国际教育讨论往往将教育作为一项公共利益事业”^{[2] (P68)}。在我国的许多政策文本中，教育亦被纳入民生工程。在人们的观念中，教育的第一属性便是公益性。总之，教育是民生工程，是公益事业，已成世界框架。但是，在联合国教科文组织最近发布的《反思教育》中，却明确提出，“公共利益理论有着悠久的传统，在市场经济学中有其存在的基础……将原本属于经济范畴的概念引进教育领域，这种做法是有问题的……‘共同利益’概念或许可以成为具有建设性的替代品”^{[2] (P69)}。本文认为，在教育领域，以“共同利益”概念来取代“公共利益”概念具有合理性。

其一,“公共利益”的内涵极为复杂,影响人们对于教育本质的认识。“公共利益”简称公益,是一个与“私人利益”相对应的传统概念。然而,这个传统概念至今没有一个权威的统一界定,以致有文转引美国学者特里·L·库珀(Terry L.Cooper)的话说,“要想给出一个能得到理论界或实际工作者公认的‘公益’定义,是不可能的”^[3]。不同的社会发展阶段,赋予“公益”不同的元素;不同的学科,偏重“公益”不同的方面,其英文词汇亦不尽一致。例如,法学偏重公益(public interest)的社会公平与正义,伦理学偏重公益(public welfare)的人类幸福与终极追求,经济学偏重公益(public interest)的非营利性与非排他性,政治学偏重公益(public good)的社会治理与公共投入^{[4] (P87-88)}。正因为公益性的内涵如此复杂,以致该概念移植到教育领域之后,人们根据不同需要取其不同含义,广泛应用到教育的方方面面,在很大程度上反而模糊了我们对于教育本质的认识。例如,有的是从非营利角度来运用公益概念^[5],有的则是从社会价值来看待公益内涵^①,不仅让我们找不到教育公益性的确切含义,而且从这些相互矛盾的界说中理不清教育到底是什么了。

其二,教育私有化现象无法避免,且在不断加强,“公共利益”的非营利性和非排他性已经无法揭示教育的本质特征。尽管教育的公益性或者公益性的教育尚未在内涵上达成共识,但是,无论学术文体还是民间话语,主要还是从经济学的公共产品理论来看待教育领域的“公益”属性。也就是说,所谓公益性,意即公共产品属性。这种属性具有两个最为突出的外显特征:一是非营利性,二是非排他性。从而,教育的公益性,首先意味着教育具有非营利性,教育服务不是纯粹的商业产品,教育不能产业化、私有化;同时,教育具有非排他性,教育服务不能像奢侈品一样,富裕者可以挤兑贫困者,教育应该是社会公民的一项基本人权,公平性是教育的内在要求。然而,在教育私有化现象逐渐扩大并不断纵深发展的今天,非营利性与非排他性的“公益”解读,已经不能深刻与准确地揭示教育的本质特征了。“由于各种形式的私有化复制甚至加剧学

习机会的不平等,教育作为一项公益事业的概念以及国家在确保受教育权方面的作用都受到严重质疑。”^{[2] (P67)}这就表明,“公共产品”已经不能成为指导与规范教育活动的核心概念,我们需要寻找一个新的概念,以便既能涵盖公益“共同善”(common good)的理念和精神诉求^{[4] (P88)},又能应对无法避免且不断加剧的教育私有化趋势。

其三,“共同利益”蕴含着责任与使命,具有超越性与包容性,能够取代“公共利益”成为教育治理的新话语。何谓共同利益?在《反思教育》中,共同利益被定义为“人类在本质上共享并且互相交流的各种善意,例如价值观、公民美德和正义感”^{[2] (P69)}。对此,不同的学者有不同的解读。顾明远先生认为,这里包含三层意思:一是教育的人文主义精神;二是强调教育的共同利益;三是强调多样性、多元化^{[6] (P143-144)}。应该说,“共同利益”既具有真善美的高度,继承了公共利益的人文主义精神,还具有将公益与私益、营利与非营利等全部容纳进来的广度与宽度,体现了参与的多样性、多元化,超越了公共利益的狭隘性与局限性。更重要的是,“共同利益”彰显了责任与使命,远比“公共利益”更能体现教育的价值,走出了教育定位于“民生工程”的无为形象,能让更多的个体、组织投入到教育这项共同利益的活动中来。

二、“共同利益”价值指引下高等教育变革的趋势

当我们将指导与规范教育的理念从“公共利益”转到“共同利益”之后,教育领域各个方面的活力必将得到极大的释放。从我国高等教育领域来看,在“共同利益”的价值指引下,该领域的变革至少呈现以下趋势。

(一)举办教育的主体越来越多元化,教育活动的形式越来越多样化

办学主体确实包含了所有权与经营权的双重身份,是“立”与“办”的统一体。不过,在未作明确说明的前提下,中文语境的办学主体主要指教育

①李钊.论民办高等教育公益性的实现[J].高等教育研究,2009(9):49-54;付八军.高等教育产业性与公益性再辨析[J].山西大学学报(哲社版),2004(6):59-62.

的举办者，亦即投资办学的主体。根据美国学者莱斯特·M·萨拉蒙 (Lester M Salamon) 关于“政府—营利部门—非营利部门”的三元架构理论，学界将高等教育的办学主体亦分为政府、非营利部门（或第三部门）和营利部门（或狭义的市场主体）的“三分法”实践样态^[7]。在“公共利益”的传统价值取向向下，高等教育被视为公共产品或者准公共产品，非营利部门尤其营利部门的办学，长期以来饱受质疑。如今，“共同利益”取代了“公共利益”，高等教育不再被“公共利益”的理念禁锢与约束，非营利部门与营利部门的办学都获得了学理上的支持，必将推动办学主体越来越多元化。同时，在非政府办学主体中，主体的身份越来越多元化，甚至某些大型企业为了维护自己的“共同利益”，也会加入到高等教育领域中来，培养或者训练体现本企业文化的员工，乃至把这种企业精神传播开来。高等教育办学主体的多元化，必将带来教育活动形式的多样化。可以说，越是单一的办学主体，教育活动的形式越单一；越是多元的办学主体，教育活动的形式越多样。

（二）个性化学习的主张越来越强烈，个体学习形式越来越灵活多样

“公共利益”往往与社会福利联系在一起，更多地强调了政府的责任。当我们把高等教育当作一项社会福利的时候，个体学习的主动性是难以体现出来的，更不用说个性化的学习主张。作为提供教育服务的唯一举办方，政府会强势地以工具理性作为行动纲领，更多地从社会进步与经济发展、政治稳定角度来开展教育活动，不会基于学习者个人发展需要提供个性化的教育服务，以至出现高等教育的千篇一律、整齐划一现象。在“共同利益”的价值指引下，教育不再只是政府的事情，而是与所有人都有关的事情，无论参与办学的主体，还是接受教育的个体，都会从自身的利益出发，体现出前所未有的热情与关切。一方面，高等教育的市场属性、商品属性会更加明显地展现出来，各种营利与非营利性的非政府办学主体纷纷登场，为个性化学习提供丰富的选择机会；另一方面，学习者不再满足于政府自上而下无条件提供的教育服务，在课程内容、组织形式、教学方法、后勤服务等许多方面提出合理要求，推动教育举办方从学习者利益出发，不断提高

教育质量，改善教育服务，丰富教育形式，满足学习者个性化的教育需求。

（三）国际教育交流与合作纵深发展，全球教育治理新格局逐步形成

从《反思教育》的分析思路来看，解决社会问题的重要钥匙之一便是教育，具有“教育万能论”“教育救国论”的价值取向。为此，联合国教科文组织倡导的教育理念常常被批评为“乌托邦式”的空论。但是，《反思教育》这次提出教育向“全球共同利益”的理念转变，确实为我们共同解决全球乃至地区问题提供了理论指引。通过全球范围内的教育活动，可以培养具有国际视野的人才，可以借鉴他山之石完善本国或者地区的教育制度，可以合作研究以便共同攻克诸如环境污染、癌症等世界性的难题等，这些都是超越国家、超越政治、超越信仰的全人类共同利益。正如西班牙大提琴家和指挥家帕布罗·卡萨尔斯 (Pablo Casals) 所说，“我们应将全人类视为一棵树，而我们自己就是一片树叶。离开这棵树，离开他人，我们无法生存”。

（四）国家承载的教育责任更加凸显，政府参与教育的形式发生改变

教育是人类的一项共同利益，强调参与教育活动的普遍性与主动性，鼓励非政府主体投资办学，并不意味着政府责任的放弃或者减少。相反，随着高等教育市场的开放与扩大，相对于计划经济条件下单一的政府办学而言，政府面对的问题会越来越复杂，处理起来也会越来越棘手。例如，某些民办高校一味迎合市场需求，追求低成本与高收益，忘记了教育发展的基本规律和基本价值，容易引发潜在的办学风险^{[8] (P17-21)}；高考的失利者可以在国内或者境外接受昂贵的国际教育，最后能够获得比国内高考胜出者更具有竞争力的文凭；类似慕课一样的在线教育，如何获得政府的认可甚至支持，以满足更多不同类型学习者的个性化需求，如何应对上机模式取代上学模式的挑战；如何形成非政府办学主体的进入与退出机制，如何保障在不同主体办学、不同形式办学中学习者的权益，以便更好地维护高等教育是人类社会的共同利益；等等。这些新问题与新情况，都需要政府妥善解决。只不过，政府治理教育的内容与模式会发生变化，亦即下文探讨的高等教育政策的价值向度。

三、政府顺应高等教育变革与发展趋势的价值向度

在“共同利益”的价值指引下,高等教育将会发生重大变化。以上所列不是这些变化的全部内容,只是代表高等教育变化的某些重要领域。但是,从这些重要领域的变化可以看出,我国政府的高等教育决策至少应有以下重大调整。

(一)鼓励民办高等教育发展,加快国民教育观念转变

新中国成立一段时间后,我国高等教育属于纯粹的公益事业。1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》、1993年《中国教育改革和发展纲要》颁布后,我国民办高等教育迎来了发展的春风。随后,国家亦多次出台各种条例、促进法、规定等,力推民办高等教育的发展。例如,2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出要对民办学校实行营利与非营利分类管理,2017年修改通过的《民办教育促进法》对此在法律上予以了确认。但是,我国民办高校至今尚未获得与公办高校同等的法律地位,而且“营利与非营利的分类管理问题、取得合理回报的问题、民办学校法人属性问题、落实民办高校办学自主权问题”^{[8] (P17-21)}都没有得到落实。应该说,这与我国政府对高等教育的性质定位有关,仍然是在“公共利益”的传统教育理念下谋划民办高等教育的发展。在“共同利益”的价值指引下,政府首先应该做的事情便是在分类管理的基础上,对非营利性民办高校实行与公办高校同等身分认同,借鉴美国联邦政府“不带任何附加条件地向公私立高校均提供资助”^[9]的做法。当政府将高等教育视为“共同利益”而不再局限于“公共利益”之后,高等教育到底由谁来举办与管理就不是最重要的,最重要的便是能否高效提供符合人们共同利益的教育服务。当民办高校享有公办高校同样的法律地位、非营利性的民办高校能够得到与公办高校同样的资助,人们也就不再执拗于教育“公益性”与“私益性”之争,更容易接受高等教育也是我们人类的共同利益。

(二)下放高等教育管理权限,激发大学自主创新活力

在这个世界上,有一个组织非常特别,既需要政府给其大力资助,又不能过多地限制其活动自

由。这个组织,便是大学。从全球高等教育中心的转移就可以发现,世界一流大学的集聚地不一定是经济最发达的地区,但一定是给予大学更多自由的地区。正如张楚廷先生概括指出的,“最自由与最高水平紧密相连,这是德美两国大学的根本共同点。如果论及大学规律,最自由与最优秀同在便是最根本的一条规律”^[10]。大学为什么需要自由呢?这是因为教学育人与科学研究活动,只有在一个自由的环境中,才能达到最理想的效果。培养人才,就像作物成长,过多地干涉只会影响其自然生长;发展科学,需要慢工细活,过多地催促甚至会影响其灵感闪现。然而,我国高校的办学自主权虽然自20世纪80年代以来总体上呈现扩大趋势,但政府办大学、大学围着政府转的基本格局并没有发生实质变化,以大学自治、学术自由为基本特征的现代大学制度尚未建立。在“共同利益”的框架下,高等教育的改革与发展需要国家、政府、社会、大学、家长、学生等多个利益主体共同参与,而且每个利益主体均有自己的权利与责任边界。政府的角色定位应该在于为作为共同利益的高等教育提供经费与公共服务,同时确保学术共同体制定的活动规则不偏离既定轨道,从国家机器角度为高等教育健康有序发展提供法律保障。可见,确立“共同利益”的高等教育理念,可以进一步“撬动和倒逼”政府下放办学自主权,把本该属于大学的办学自主权还给大学,让属于教师的学术自由权还给大学教师,将属于学生的学习选择权还给大学生,最终激发大学自主创新活力,最大限度实现高等教育的共同利益。

(三)扶持弱势高校弱势群体,弥补人类共同利益短板

教育公平问题,是教育领域讨论最持久、最广泛的话题之一。我国历次重大的高等教育改革,都涉及到教育公平的问题。例如,20世纪90年代中期开启的招生并轨、收费并轨、新一轮高校扩招,进入21世纪之后启动的高等教育质量工程、应用型本科建设,以及一直主导政府发展思维的重点建设,诸如“211工程”“985工程”“2011计划”“双一流”等,都无法绕开社会各界对于教育公平问题的关注。在讨论中国高教变革走向时,美国马丁·卡诺依(M. Carnoy)教授曾指出,“大学收费完全依靠市场因素来左右不可取,因为教育永远也不能市场化”^[11]。

《反思教育》亦指出,“教育是机会平等链条上的第一环,不应将教育完全出让给市场”^{[2] (P73)}。应该说,尽最大可能维护教育公平、保证弱小成员的利益,既是政府无可规避的传统职责,也是衡量政府公正有为的关键指标。在“共同利益”的价值指引下,关注教育公平还是政府实现社会和谐发展、可持续发展的前提与基础。这是因为,“如果大多数公民没有一个最低限度的文化和知识,也不广泛地接受一些共同的价值准则,稳定而民主的社会不可能存在”^[12]。反思人类历史的每次重大战争与浩劫,往往不是一个人的过错,而是一个群体的无知与胆怯。教育是推动社会民主进程的起点,从而我们不应该将任何人排除在教育之外。毫无疑问,政府是这项历史使命的设计者、承担者与责任者。一流大学、一流人才是在市场竞争中走出来的,不能完全依赖政府的公共经费与行政权力来打造。从人才培养与科学研究的规律来看,在保证教师体面的生活条件与大学基本的办学条件基础上,过强的物质激励与荣誉攀比只会破坏学者基于学术兴趣来开展工作。因此,作为一个赶超型的发展中国家,中国虽然需要“锦上添花”,但政策天平还是应该倾向“雪中送炭”。

(四)完善教育监管惩罚职能,提供教育配套综合服务

如果说,鼓励非政府主体参与办学、扩大高校办学自主权、优先关注高等教育公平是政府贯彻落实“共同利益”理念的被动行为,带有分权、放权与赋权特征,那么,加强教育监管、提供服务则是其主动行为,体现了政府特有的权力与公信力。这一块也应该是政府在高等教育领域可以唯一行使行政指令的地方,亦即我们平常所说的权力性职能。但是,政府的监管权力只是规范高等教育市场,保证大学按照学术共同体的规则开展竞争,而不是意味着政府代替大学来操办高等教育,也不是当前这种通过各种工程、计划、项目、评估等手段来间接管控高等院校。在具体如何监管大学方面,有学者提出的大学负面权利清单模式比较可取^[13]。例如,大学不得违反章程的内部约束性条款,非营利性高校不得将办学盈余在规定之外另行分配,营利性高校不得发布严重违背事实的虚假广告,等等。一旦高校

违反了负面权利清单,政府可以发挥国家机器的监管职能,对高校进行相应的处罚。可以说,政府的这种监管职能做得越好,高等教育的“共同利益”就会维护得越好。同时,作为教育行政主管部门,其定位要从权力性职能向服务性职能转变,在教育调研、数据统计、信息服务等方面发挥相应的作用,提供更多更好的公共服务。当然,落实与固化大学的负面权利清单,捍卫大学面向社会依法自主办学的法人实体,需要党和中央政府认识到其重要性与紧迫性并予以立法,仅仅依靠教育行政主管部门是无法解决问题的。总之,正如顾明远先生所说,《反思教育》“必定像前两份报告那样对世界教育的发展产生重大的影响”^{[6] (P142)},其发生影响的力度与广度主要在于我们对于“共同利益”理念的理解、执行与落实上。

参考文献

- [1] 陶西平.在交流与借鉴中创新——《每一个学生成功法》与《反思教育》[J].未来教育家,2016,(8):12.
- [2] 联合国教科文组织.反思教育:向“全球共同利益”的理念转变?[R].联合国教科文组织总部中文科,译.北京:教育科学出版社,2016.
- [3] 黄静潇,汤晓蒙.从公益事业到共同利益——从联合国教科文组织教育理念的转变谈起[J].教育发展研究,2017(9):78-79.
- [4] 卓高生.公益精神概念辨析[J].理论与现代化,2010(1).
- [5] 原青林.论高等教育的公益性及私益性[J].高等教育研究,2009(8):43-48.
- [6] 顾明远.中国教育路在何方[M].北京:人民教育出版社,2016.
- [7] 祝爱武.高等教育办学主体结构调整的策略选择[J].现代教育管理,2014(4):66.
- [8] 黄藤.秉承民办高等教育公益性的对策与实践[J].国家教育行政学院学报,2016(10).
- [9] 方芳.政府“为何”和“如何”资助民办高等教育?——来自美国的经验与启示[J].国家教育行政学院学报,2017(3):90.
- [10] 张楚廷.校长·大学·哲学[M].重庆:西南师范大学出版社,2016:110.
- [11] 廖海青.进退失据的教育产业化[J].经济,2006(6):103.
- [12] [美]米尔顿·弗里德曼.资本主义与自由[M].张瑞玉,译.北京:商务印书馆,1999:83.
- [13] 张应强.我国高等教育改革的反思和再出发[J].深圳大学学报(人文社科版),2016(1):150.

(责任编辑 黄建新)

(下转第123页)