

ZHUANXING SHEHUI ZHONG DE GAOKAO ZHENGCE YANJIU
JIYU LIYI XIANGGUANZHE LILUN DE FENXI

转型社会中的高考政策研究



——基于利益相关者理论的分析

李峻◎著

ZHUANXING SHEHUI ZHONG DE GAOKAO ZHENGCE YANJIU
JIYU LIYI XIANGGUANZHE LILUN DE FENXI

转型社会中的高考政策研究

——基于利益相关者理论的分析

李峻^①著

CS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

转型社会中的高考政策研究：基于利益相关者理论的分析 / 李峻
著. —长沙：湖南人民出版社，2012.11
ISBN 978-7-5438-8923-1

I. ①转… II. ①李… III. ①高考—教育政策—研究—中国
IV. ①G632.474

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第271819号

转型社会中的高考政策研究——基于利益相关者理论的分析

编 著 者 李 峻
责任编辑 戴 军 马明明
装帧设计 杨丁丁

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 湖南广播电视大学印刷厂
版 次 2012年12月第1版
2012年12月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 12.5
字 数 180千字
书 号 ISBN 978-7-5438-8923-1
定 价 30.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

序

我国是一个有着深厚考试文化传统的国家。在现代社会，考试不仅是国家选才用才的重要手段，更是普通百姓改变社会地位，实现社会升迁的重要途径。通过高考而获得高等教育机会，是千万家庭和考生改变自己的命运，实现社会流动，追求美好生活的根本渠道。因此，高考制度直接关系到每个家庭和考生的切身最大利益，为全社会所高度关注。高考制度的每一次改革和调整，都会产生极大的社会关注甚至社会震动。

“一切政治组织及其制度都是围绕着特定的利益而建立起来的，同时也是为其所由以建立的社会成员服务的。”高考政策是公共权力作用于高考领域的有效载体，其有效运行必须以特定的利益取向为基础。高考政策的有效运行，要求政策主体考虑社会政治、经济、文化发展水平，考虑社会舆论和不同社会群体的需要，考虑民众的理解、认同、支持和参与程度，考虑对社会政治资源、经济资源、文化资源整合的力度。高考政策调整的利益取向，关系到高等教育资源能否得到合理配置，高校能否招收到合格生源，关系到高等教育公平和社会公正，也关系到国民素质能否真正提高。因此，作为社会利益二次分配机制的高考政策，它与社会进步、经济发展的关系尤为紧密，是整个社会发展的“润滑剂”与“推进器”。

高考政策的重要性以及所涉及利益关系的广泛性和复杂性，使得高考政策成为全社会关注的焦点，更吸引了众多学者的目光。从上世纪八十年代后期开始，学界对高考政策的研究逐渐增多。主要表现在对高考政策进行历史性描述，或通过不同视角来研究和分析考试与社会、经济、教育的关系，从而更好地界定考试的意义和功能，分析现实社会的教育和考试现象，以及科学、合理地建立适应现实社会的高考制度。到上世纪九十年代后期，高考政策开始成为研究的热点领域，以“公平”为主线的高考政策价值取向研究成为主流，“公平与效率”以及“考

试公平与区域公平”成为高考政策中的两难问题。在这一时期，研究者将高考政策的“公平性”论证从单纯的理论视角转向了现实社会中的利益博弈。从利益视角出发来看高考制度，已经超越了原来的分析框架，具有很强的时代特点。

从理论上讲，高考政策作为高校招生和政府分配教育资源的有效手段是无可指责的。但从实际情况来看，指导高考运行的高考政策所产生的实际效果却往往难以得到人们的信任与认同。围绕高考政策所产生的纷繁复杂、起伏跌宕的争论，其焦点在于目前的高考政策是否具有选拔功能、是否具有公平性，高考政策应该以什么样的逻辑来进行设计和调整。为此，我们首先必须弄清楚以下几个问题：首先是新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国高考政策发展的内在逻辑是什么？其二，是否存在一个针对性与解释力更强的理论来把握高考政策的本质，可以让我们从全局来建构适合时代需要的高考政策？第三，是否还有一个更具针对性的研究方法？现有的高考政策研究往往分别使用社会学、教育学、法学、伦理学的范式进行研究，影响了研究视域的拓展与整合，我们该如何在多学科交叉、互补、共振中吸收理论营养，开拓高考政策研究的新视野？这些问题的解决不但需要研究者的睿智，更需要研究者的勇气。

李峻博士就是一位具有探索精神的青年学者。他是我指导的高等教育学博士研究生，研究方向是高等教育管理与政策。我给博士生讲授《中国高等教育问题与政策专题研究》课程，其中一个专题研究就是“我国高考政策的发展与论争”，李峻是该专题的主要研究人。他搜集了大量资料，进行分类整理，并认真思考，在课题汇报的时候，内容十分翔实，观点比较新颖。在我的鼓励与指导下，他以高考政策作为博士学位论文选题。2008年上半年，他到厦门大学教育研究院访学半年，在我国著名高考研究专家刘海峰教授的指导下研究高考政策，形成了对高考政策研究的思路。2009年6月，李峻顺利毕业并获得教育学博士学位。博士毕业后，李峻博士一边工作，一边在南京师范大学胡建华教授指导下从事博士后研究工作。在这其间，他围绕高考政策这一主题进一步深化研究，先后申请了“江苏省博士后科研基金项目”、“江苏省‘十二五’教育科学规划重点课题”以及“中国高等教育学会2010年重点课题”等，逐步形成了对高考政策的全方位研究，2011年，有关研究成果还获得了“江苏省第三届教育科学研究（理论创新）成果二等奖”。

李峻博士的这部著作《转型社会中的高考政策研究——基于利益相关者理论的分析》，立足公共管理理论与政府理论，从利益相关者理论出发研究社会转型背景下的高考政策，分析了政府、高校、考生及其家庭围绕高考政策所形成的利益

偏向、利益关系链以及利益博弈关系，较好地说明了不同利益主体的利益偏向、利益博弈对高考政策的影响。分析视角比较独特，对我国高考政策的改革发展有较强解释力，对我国高考政策调整具有重要参考价值。

任何研究都不可能尽善尽美，这本专著也是如此。尽管李峻博士在高考政策研究中付出了艰辛努力，提出了许多具有创新性的思想和观点，但这部著作还有一些有待改进和加强的地方，比如如何准确把握高考政策研究的政治学视角，进一步加强对“异地高考政策”以及“自主招生政策”等现实问题的研究，还需要继续努力。我相信，李峻博士会在今后的学术生涯中进一步深化对相关问题的认识，并形成更为深邃的学术思想。

张应强

华中科技大学教科院院长、教授、博士生导师
中国高等教育学会高等教育学专业委员会理事长

2012年11月28日

摘 要

我国处于一个利益分化的社会转型时期，各群体的利益矛盾十分突出。而公共政策过程就是不断整合利益的过程。我国的高考政策是影响千家万户的一项公共教育政策。近年来，社会各界对高考政策公平性争议的实质是利益之争。由于以往对高考政策分析的技术路径的限制，使得如何合理界定高考政策中各个主体之间的深层关系成为一个刚刚破题而又尚未形成一致性结论的重要课题。

利益相关者理论是一种对公共政策中的利益进行分析而且颇有成效的分析方法。借用该理论的思想与方法，我们发现高考政策的变迁中存在中央政府、地方政府、高校以及考生等核心利益相关者，他们之间存在着不同的利益诉求以及争取自身利益的行为选择。通过截取招生计划政策、反“高考移民”政策以及保送生政策变迁中利益相关者博弈的过程进行分析后发现，中央政府、地方政府、高校以及考生之间为了各自利益最大化存在着非合作博弈行为。类似的非合作博弈会导致个体理性与个体理性、个体理性与集体理性之间的冲突，造成利益总量的“漏损”。而只有通过合理的制度安排，促使各利益相关者进行“无限重复博弈”，各方才有望达成合作，减少冲突。

我国高考政策变迁历程是各个利益相关者利益格局不断调整的过程。这个利益调整的过程是通过利益相关者之间“利益冲突—调整—阶段性均衡—冲突—阶段性均衡”的循环博弈模式实现的，利益非均衡与利益均衡状态交替出现。利益相关者对潜在利益的追求以及制度环境中某些外生性变量诱致了政策的变迁，形成了诱致性制度变迁路径；而一定的非正式制度向正式制度转变形成了政府主导的强制性制度变迁路径，并且在变迁过程中存在“路径依赖”和“政策学习”的现象。

未来的高考政策变革应该致力于建立中央政府、地方政府、高校以及考生之

间的利益均衡机制，促使各个利益相关者在利益均衡点上寻找“合作之路”。因此，高考政策的公平性建构必须在遵循合法性、合理性与现实性的基础上，通过科学界定各个利益主体的权利、建立利益主体的政策参与和利益协商机制以及扩大利益供给等途径实现。

关键词：社会转型 高考政策；利益相关者；政策变迁；利益博弈；利益均衡

Abstract

Our country has stepped into the period of transformation, and the conflict among interest groups is serious. The process of public policy is the process of interest integration. As a public policy, *China's National Matriculation Tests Policies* (NMTP) influent every family. In recent years, the nature of discussion on *National Matriculation Tests Policies* in society is interest diversity. Because technical paths limit analyzing procedure, how to define the relationship between the central government, local government, colleges and students becomes a new but important question remaining to be solved.

The stakeholder theory can be used to analyze the interest of public policy, and it would be a feasible resolvent. In the view of the stakeholder theory, we find that there are some core stakeholders in *China's National Matriculation Tests Policies* (NMTP), such as central government, local government, colleges and students. The core stakeholders have their own interest and they pursue different interests in the policy change of *China's National Matriculation Tests Policies*. By offering and analyzing the game instances in the change of *Planning Policy*, *Anti-immigrants Policy* and *Recommended Students Policy*, we can find that the core stakeholders play non-cooperation game for their own maximum interest. Suchlike game will always arouse the contradictions between individual and individual rationality, individual and collective rationality. Only through reasonable institutional arrangement can these stakeholders play infinite repeated game, come to an agreement and then the contradictions be solved.

The change of *China's National Matriculation Tests Policies* is the interest adjustment process of every core stakeholders. The interest adjustment process of every core stakeholders' interests realizes in a circulating way: from "confliction" to "adjustment"

to “periodic balance” to “confliction” to “periodic balance” and so on. The state of interests equilibrium and non-equilibrium emerges alternately. The claim to potential interest of stakeholders and some exogenous variables of institutional environment induced the institution change, and led to the path of induced institution change; some informal institution transferred to formal institution and formed force-derivative institutional evolution led by government. We also find there are path dependence and policy learning in the change of *China's National Matriculation Tests Policies*.

The reform of *China's National Matriculation Tests Policies* should build up a set of profit-balanced mechanism among central government, local government, colleges and students, make all the stakeholders research a *cooperative path* at their profit-balanced point. Therefore, *China's National Matriculation Tests Policies* should be built on legitimacy, rationality and actuality, be defined all the stakeholders' rights. In addition, we should construct a set of mechanism for policy participation and profit negotiation, and increase supply.

Keywords: Translation Society; China's National Matriculation Tests Policies; Stakeholders; Policy Evolution; Interest Game; Interest Equilibrium

目 录

1 绪 论	(1)
1.1 问题之源.....	(1)
1.2 研究的意义.....	(18)
1.3 研究的论域.....	(19)
1.4 研究综述.....	(23)
1.5 方法之镜.....	(32)
1.6 研究思路、特点与内容.....	(35)
2 社会转型与高考政策的利益相关者	(38)
2.1 社会转型的基本理论与我国的社会转型.....	(38)
2.2 分析框架的建立：“利益相关者”理论.....	(46)
2.3 高考政策的利益相关者.....	(50)
2.4 高考政策利益相关者的利益诉求.....	(56)
3 高考政策变迁与利益格局的演变	(70)
3.1 国家利益主导时期的高考政策与利益格局（1949—1976）.....	(71)
3.2 过渡时期的高考政策与利益格局（1977—1992）.....	(82)
3.3 多方利益博弈时期的高考政策与利益格局（1993— ）.....	(90)
4 高考政策变迁与利益相关者的博弈	(96)
4.1 博弈论的基本分析框架.....	(97)

4.2	高考政策利益相关者非合作博弈的基础模型	(99)
4.3	招生计划：中央政府、地方政府与高校的角力	(102)
4.4	反“高考移民”政策：地方政府与考生的利益周旋	(118)
4.5	保送生政策变迁：多源流的政策博弈	(126)
4.6	“非合作博弈”的合作解：无限重复博弈	(138)
5	高考政策变迁的机理分析	(141)
5.1	高考政策变迁的主要内容	(141)
5.2	高考政策变迁的发生机制	(144)
5.3	高考政策变迁的外部动力	(146)
5.4	高考政策变迁的主要路径	(148)
5.5	高考政策变迁路径选择的基本规律	(154)
6	高考政策利益均衡模式的选择	(159)
6.1	高考政策变革的目标定位：制度公正	(160)
6.2	高考政策利益均衡模式选择的基本原则	(162)
6.3	高考政策利益均衡模式的建构途径	(165)
	参考文献	(170)
	附录 高考政策利益相关者问题专家调查表	(182)
	后 记	(184)

1 绪 论

1.1 问题之源

问题是研究之源。马克思曾经提出一个科学研究的方法论原则：“一个时代的迫切问题，有着和任何内容上有根据的因而也是合理的问题共同的命运：主要的困难不是答案，而是问题。因此，真正的批判要分析的不是答案而是问题。”“问题是时代的格言，是代表时代自己内心状态的最实际的呼声。”^①而政策问题的形成是政策活动的逻辑起点，美国学者 T·S·利问斯顿指出：“问题的挖掘和确认比问题的解决更为重要，对一个决策者来说，用一个完整而优雅的方案去解决一个错误问题对其机构产生的不良影响，比用较不完整的方案去解决一个正确的问题大得多。”^②因此，任何历史时代的政策研究都应该关注时代所提出的问题，这个也是政策的时代生命力所在。

我们正处于一个社会转型与利益分化的时代。改革开放 30 年来，随着计划经济向市场经济的转变，我国的社会结构也发生了变迁，社会出现了一些新的阶层和群体。在改革开放之前，由于户籍制度的刚性化、人事制度的僵化、“一大二公”的人民公社体制、“以阶级斗争为纲”的政治身份等各种因素的影响，出现了干部、工人、农民为主的各种社会身份，社会的整体福利也主要是在这三大社会身份中进行分配。但是，随着改革开放的深入，特别是我党废除了以原有的阶级方式来划分社会阶层以后，人们合法实现自己的利益行为得到鼓励与支持，社会的阶层进一步分化，出现了非身份化、非行政化以及非政治化的特点。江泽民

① 中央编译局. 马克思恩格斯选集（第一卷）[M]. 北京：人民出版社，1995：203.

② 转引自周树志. 公共政策学：一种政策系统分析新范式 [M]. 西安：西北大学出版社，2000：16.

同志在庆祝中国共产党成立 80 周年大会上指出：“改革开放以来，我国的社会阶层构成发生了新的变化，出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业者等社会阶层。”^① 2001 年，中国社会科学院社会学研究所的《当代中国社会阶层研究》以当代社会群体的职业分类为基础，以权力资源、经济资源和知识资源为标准对中国的社会结构进行了五大社会等级、十大社会阶层的划分，即高级政府官员、高级经理层、私人企业家、专业人士、公司职员、自谋职业者、服务业从业者、工人、农民和下岗失业人员。^② 尽管上述划分的方法未必完全准确，但是反映了当前我国社会阶层的现实，在新的历史时期，当新的社会阶层取代旧的社会阶层以后，社会的整体利益分配模式也会发生变化。恩格斯指出“每一既定社会的经济关系首先表现为利益”^③，社会结构性的变革使得一种既定的利益关系发生重组并进而使社会成员的利益关系发生急剧的变化，不同社会群体、阶层的利益意识被不断唤醒和强化，各个阶层之间的社会地位、经济地位、生活方式以及利益取向也出现了明显的差异：如原来的政府、集体、个人开始有了自己具体的利益诉求，成为相对独立的利益主体；在各大利益群体中，如农民、工人和知识分子内部，由于所处的经济、政治条件的变化，又进一步分化，利益群体更加多样化，对利益的追求已经成为人们社会行为的一种强大的推动力。利益分化表明一种既定的利益格局被打破，新的利益差别在扩大，新的利益关系在形成。在这一深刻的社会转型中，社会出现了利益主体多元化、利益主体自主权扩大化、利益表达公开化以及利益关系复杂化的局面。在这样的背景下，社会不同利益主体既存在因为分化与重组而产生的矛盾与冲突，还会在政治系统和社会系统中重新寻求依托来表达自己的利益诉求。

在这样的时代背景之下，我对高考政策问题产生兴趣主要是基于我国高考政策研究中两个现实问题：一个是高考政策已经成为当今教育利益的聚焦点；其二是基于对我们现阶段教育政策研究的反思。

1.1.1 高考政策已经成为当今教育利益的聚焦点

随着“公有制是唯一的利益源泉”的观念淡化和利益群体的主体意识增强，社会利益群体和个人为了生存与发展，兼并、联盟、重组等多样发展战略模式使

① 江泽民。在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话 [M]。北京：人民出版社，2001：31。

② 陆学艺。当代中国社会阶层研究报告 [M]。北京：社会科学文献出版社，2002：10—23。

③ 中央编译局。马克思恩格斯选集（第三卷）[M]。北京：人民出版社，1995：209。

各利益主体之间的关系纷繁复杂,导致社会利益结构的分化与耗散加速,而流变、多元的利益结构又加速了社会阶层的分化。

目前我国社会阶层呈现层次增多、数量增大、界线模糊、变动频繁等特征,导致了我国社会经济、政治、社会利益关系的多样化和复杂化。马克思认为,阶级社会中的社会关系反映的就是各阶级之间对生产资料的占有关系。而在一个利益分化的社会中,各社会群体关系也是社会资源配置关系的本质反映。教育一直都是社会经济利益的矛盾冲突、延伸和折射的一个重要领域。“现代社会分工和专业化程度非常高,降低了传统社会所讲究的如家庭身份、宗教、种族等特殊先赋性品质对阶层地位形成的重要性,社会成员资格被普遍化和标准化了。”^①一个人从出生到成为社会利益主体中的一员,就必须获得某一职位。与农耕社会不同,现代工业社会中,个人获得某一地位的可靠途径往往是要接受足够的教育,达到某种职位的最低标准,然后进行职业选择,最终才能成为新的利益主体。这就意味着,每个人都必须从一定的教育政策中获得自己接受教育的机会。现代社会逐步在走向一个以知识和教育为基础的社会。教育已经成为社会分层和个人社会流动的决定性机制,接受教育成为个人生存和发展的前提和基础。因此,从这个意义上来说,每个人的利益需求都要通过直接或者间接的方式在教育政策中得到合理的表达。市场经济的转型不但使我国原来计划经济条件下“两个阶级,一个阶层”的社会结构发生了显著的分化,而且使我国社会结构的演变动力模式也正由“先赋型”模式向“后致型”(社会身份经过后天努力可以改变的)模式转变。在传统经济社会,由于经济水平的制约,使得教育,特别是高等教育成为少数经济、权力或知识强势人群所掌握和享有,而与大多数人无缘;同时,由于就业的市场化水平很低,人们很难得到阶层流动的机会,这就使得社会的阶层结构固化。而在现代市场化趋势的经济社会中,由于基础教育的普及化、高等教育的大众化以及就业方式的市场化配置趋势,使得越来越多的人有机会接受一定程度的教育来参与就业竞争,从而达到改变自己社会地位的目的。20世纪60年代以来,人力资本理论发现教育特别是高等教育与人的经济和社会收益存在很强的正相关性,这更加引起了人们对高等教育的兴趣。并且,我国“学而优则仕”的文化传统经过千年历史的演变而成为我们当今“学历社会”的基础性观念。因而,学历在决定一个人的社会地位中具有比其他因素更为重要的作用和意义。而我国的高考政策决定了谁有资格进入高等学校学习从而获得较高的文凭,它是直接关系到考生接

① 祁型雨. 利益的表达与整合——教育政策的决策模式研究 [M]. 北京:人民出版社,2006:10.

受高层次的职前教育机会的利益分配机制。入学机会在很大程度上决定了考生未来的职业选择、财富收入和社会地位，是考生的根本利益所在。因此，高考政策一直受到全社会的广泛关注。

我国自从1952年开始实行全国统一高考以来，高考的规模在不断扩大，参加高考的人数逐年在增加（不算废止高考的年份）：1952年全国只有5.9万人参加高考，而2008年参加全国普通高校招生考试的人数约1100万名，规模几乎扩大到原来的200倍。考生的绝对人数是我国各类教育考试中最多的，在这个意义上来说，高考毫无疑问地成为“中国第一考”，甚至还可以称为是“世界第一考”。高考规模的扩大涉及的家庭就必然增多，影响的社会面也势必扩大，人们对高考以及高考政策的关注度也就越高。

从产生之时起，高考就一直在赞扬和批判的夹缝中发展，可以说高考一直扮演着“一半是天使，一半是魔鬼”的角色。特别是上世纪90年代后期以来，对高考的争议已经从学术层面走向国家的政治生活层面。1999年3月的“两会”上，武汉大学博士生导师万鄂湘教授提交了《我国高等教育面临的问题与改革建议》的提案，指出在全国统一试卷的情况下，湖南、湖北、江苏等省的分数线要高出经济发达省市（包括北京）近180分，引起了与会代表的强烈反响。2000年的“两会”上，全国政协委员、中科院院士姚守拙教授又提交了题为《高考招生应该全国范围内按分数高低统一录取》的提案；2002年第九届全国人大四次会议上，张汉青等代表也提交议案，质疑高考录取分数线的划定是否公正，并引起了国家权力机关的高度重视。之后连续几年的“两会”上，高考录取政策的改革一直被广为关注。2005年的“两会”上，朱永新在《关于加快高考制度实质性改革》的提案中，建议把全国的高考分数线统一起来。而2001年青岛市考生张天珠、栾倩和姜妍状告教育部侵犯其平等接受高等教育权利的案例，更是将对此问题的讨论推向了法律诉讼的层面。2007年的第十届全国人民代表大会上，来自宁波的全国人大代表范谊在经过五年的思考、三年的斟酌写作向全国人大提交了长达8000余字的《关于废除高考，创新高校招生制度的建议》，质疑高考的合理性，呼吁“我们要破除‘分数面前人人平等’的神话”。2008年“两会”期间，全国人大代表、武汉大学洪可柱教授《关于对现有高考制度进行改进和完善的提案》，对“取消发达地区的高考特权、实行全国三十所名校联考与地方自主招生、两次考试相结合模式试点”进行了第三次建议。2004年开始，海南、青海、宁夏和北京等地陆续出台的限制“高考移民”政策的出台，又引起了社会各方面对这些政策的合法性问题进行争议，甚至还有人提出要对这些政策进行违宪审查。2006

年,上海交通大学和复旦大学率先在上海市进行自主招生试点,各录取上海籍新生300人。此后,试行自主招生的重点高校不断增多,招生比例也不断扩大。自主招生政策得到了很多高校的赞同和效仿,但是也受到广大学生的质疑和反对。他们认为,这种自主招生方式容易滋生腐败、侵占普通学生的入学机会,等等。

可以说,对高考的争议远没有结束。但是,我们也看到,社会对高考进行争议的焦点并不是对高考本身作为选才工具的适切性问题,而是在于高考政策的合理性与公平性。而对高考政策公正诉求产生分歧的主要原因之一就是不同的利益群体对高考政策的利益期望不一样,主要体现在处境不利的人群期望通过高考政策的“公正原则”改善自己的教育处境,获得或支配更多的教育资源。无论是在人大会上痛陈高考政策之流弊,还是试图在法庭之上与教育部针锋相对,他们要么是某个群体的利益代言人,要么本身就是高考竞争中的弱势群体,他们有共同的目标指向:即提出有利于自身教育利益的政策主张。表面上看,这是在公共政策中利益受损者对高考政策公正性的质疑,是他们要求改变自身不利处境的合理要求,但是,从更深层次来看,这些要求的背后折射出不同利益群体对高考政策公正性诉求的强大利益动因。

“政策是对全社会的利益(价值)做权威性的分配。”^①政策的本质就是利益的分配,高考政策就是围绕高等教育入学机会分配所产生的利益进行分配的机制。政策的公平与否是一种价值性判断,价值性判断一定会和主体的个人认识相关。18世纪法国唯物主义者爱尔维休认为,利益是社会生活的基础,并坚信一切错综复杂的社会现象都可以从利益那里得到解释。“利益支配着我们的一切判断”,^②“人并不邪恶,但却是服从于自己的利益的。”^③“意见惊人的分歧的原因”是因为这些分歧是“完全系于他们的利益差异上的”^④。“利益在世界上是一个强有力的巫师,它在一切生灵的眼前改变了一切事物的形式。”^⑤因此,对高考政策公平性问题的分歧,实质是我国当今社会转型时期因为社会结构变化而导致的利益主体分化的必然结果,是不同利益主体的利益诉求在高考政策中的集中反映。

“一切政治组织及其制度都是围绕着特定的利益而建立起来的,同时也是为其所以建立的社会成员服务的。”^⑥高考政策是公共权力作用于高考领域的有效载

① [美]戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬译. 北京:华夏出版社,1999:4—5.

② 北京大学哲学系. 十八世纪法国哲学[M]. 北京:商务印书馆,1963:457.

③ 周辅成. 西方伦理学名著选辑(上卷)[C]. 上海:商务印书馆,1987:117.

④ 北京大学哲学系. 十八世纪法国哲学[M]. 北京:商务印书馆,1963:458.

⑤ 北京大学哲学系. 十八世纪法国哲学[M]. 北京:商务印书馆,1963:460.

⑥ 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京:北京大学出版社,1995:72.