

我国高等教育入学机会公平政策变迁

——基于间断均衡理论

石 艳 余赛月

〔摘 要〕 基于间断均衡理论考察我国高等教育入学机会公平政策变迁历程,发现政策图景历经“重塑公平取向”“效益优先、兼顾公平”“‘质’‘量’并重”三个时期,变迁过程呈现长期均衡与短期间断相交替的特征。在政策演进中,社会主要矛盾变化、重大焦点事件推动、决策理念转变作为变迁动因驱动政策打破垄断而促使人们重新审视政策。政策图景与政策场域的互动形成政策变迁的两种机制,负反馈机制实现政策渐进均衡,正反馈机制促使政策间断革新。未来我国还需发挥复合政策范式的系统效应,政策图景达成公共善与个体善的结合,政策理念实现多元叠加,政策场域确保开放包容与主体协同互动。

〔关键词〕 教育公平;高等教育入学机会;间断均衡理论;政策变迁

一、问题的提出与文献回顾

教育公平是社会公平的基础。高等教育公平是表征社会民主化与现代化的一个重要标志,也是推进社会公平、构建和谐社会的重要动力。^①高等教育入学机会公平在促进人们素养提升而摆脱知识贫困、实现阶层跃迁而强化向上流动、缩小社会贫富差距而增进共同富裕等方面具有重要意义。我国虽已步入高等教育普及化阶段,但在高等教育入学机会公平方面仍存在一些关键问题亟须解决,如在优质高等教育入学机会的获取方面,优质教育资源的区域供给失衡问题仍较为凸显。^②加快高等教育供给侧的结构性改革,即是要从高等教育品质和公平水平的提升出发,通过创造更为丰富的“优质”“特质”高等教育资源,提高高等教育供给端的质量、效率和创新性,从而为学生的发展创造出更有效的空间和条件。^③故而,如何优化高等教育入学机会公平政策,乃至探索新的范式与新的治理路径显得尤为关键。

我国高等教育入学机会公平政策的研究主要围绕以下两个方面展开。一是从历时性视角,梳理

石艳,教育学博士,东北师范大学教育学部教授、博士生导师(长春 130024);余赛月,东北师范大学教育学部博士研究生(长春 130024)。本文系国家自然科学基金教育学重大课题“新时代教育公平的国家战略、推进策略与社会支持研究”(VGA220002)的研究成果。

①高树仁、宋丹、曾剑雄:《我国高等教育公平政策范式及其治理路径论析》,《大学教育科学》2020年第6期。

②秦勇:《我国高等教育入学机会区域公平的历史考察》,《重庆高教研究》2022年第4期。

③张继平、董泽芳:《高质量高等教育公平:理念诠释、现状分析与政策进路》,《大学教育科学》2017年第1期。

高等教育入学机会公平政策的历史演进与分配机制的变化。有研究以高校招生政策为线索,探究了我国高校招生政策历经民国时期、摸索调整时期、“文革”时期与改革深化时期的变化发展。^① 有研究梳理了我国高考建制 70 年的政策演进,从统招方向的确定、遭遇否定并中断、恢复与科学化探索以及建立新高考体系四个发展阶段进行考察。^② 从政策取向来看,有研究强调为全体人民提供均衡化的高等教育入学机会,探寻了我国围绕高等教育性别、阶层、民族、城乡与区域公平所出台政策的发展脉络。^③ 从分配机制来看,我国高等教育入学机会公平政策在新中国成立初期关注个人的身份与能力、在教育“革命”时期关注个人的出身与表现、在改革开放之后关注个人的能力与实力的阶段性特征。^④ 二是从共时性视角,分析我国高等教育入学机会公平政策实践中所存在的现实问题与呈现的价值理念,考察了我国高等教育入学机会所存在的阶层差异^⑤以及城乡差异、性别差异、地区差异^⑥等问题,探究了考试公平还是区域公平这一高考招生政策公平性论争的关键。^⑦ 有研究指出我国高等教育入学机会公平政策总体呈现出平等性、补偿性、适己性三重维度。^⑧

总体来说,学界对我国高等教育入学机会公平政策已展开充分探讨,但不难发现,已有研究呈现以下特征:一是多为政策发展历程的静态梳理而缺乏对政策演进脉络的动态把握;二是研究对象多以单一的高考政策或高考招生政策为主而缺乏系统性研究;三是研究多为事实呈现与理念阐释,缺少对政策变迁历程与机理进行理论层面的深入分析。事实上,我国高等教育入学机会公平政策的演进历程在呈现阶段性特征而稳定发展与渐进调整的过程中,也存在短期内取向转变与政策革新的现象,需要将改革开放以来我国高等教育入学机会公平政策文本置于具体的教育历史情境中加以阐释,力求探寻其变迁动因和发展规律,从而为加强高等教育供给侧结构性改革提供建议。在这个意义上,间断均衡理论(Punctuated Equilibrium Theory)作为旨在解释政策在长期稳定性发展过程中存在突发间断性变迁的政策过程理论,能够为本研究提供理论参考,有助于突破以往研究聚焦于政策变迁历程静态梳理的“渐进式”思路,从而让我们在把握我国高等教育入学机会公平政策演进历程的基础之上,探寻其变迁动因与革新规律,分析政策变迁的非线性特征。

二、间断均衡理论及其适用与修正

间断均衡理论由弗兰克·鲍姆加特纳(Frank R. Baumgartner)和布赖恩·琼斯(Bryan D. Jones)提出。他们认为,政策过程中的稳定渐进与间断变迁是同一现象的不同表现形式,需要纳入统一框架进行分析。如果政策仅满足于在较长时期的政策稳定渐进中修修补补,容易形成政策路径依赖,从而导致政治学家由于过多关注当前折中政策的均衡却忽略了均衡中因剧烈变化而出现的中断。^⑨ 间断均衡理论是对政策线性变迁模型的批判,着重解释政策过程中渐进性和变革性的双重面向,即政策过程中既有稳定和渐进的方面,偶尔也会出现重大变迁。

鲍姆加特纳和琼斯列举了大量实证研究证据来检验间断均衡理论的有效性,将其应用于美国政

① 罗立祝:《高校招生考试政策研究》,武汉:华中师范大学出版社,2007年,第8页。

② 李木洲、叶晓芳:《高考建制70年政策演变的逻辑、特征与趋势》,《复旦教育论坛》2022年第5期。

③ 李梦竹、王志章:《跨越四十年:中国高等教育机会公平政策演进、现状测度与提升路径》,《国家教育行政学院学报》2017年第10期。

④ 谭敏、王志丰:《改革开放以来我国高等教育入学机会分配政策回顾与思考》,《现代大学教育》2009年第4期。

⑤ 左崇良:《高等教育入学机会分配的社会学分析》,《社会科学战线》2017年第10期。

⑥ 禹薇、胡中锋:《高考招生区域差异政策制定的理论逻辑与现实境遇》,《全球教育展望》2021年第11期。

⑦ 刘海峰:《高考改革中的两难问题》,《高等教育研究》2000年第3期。

⑧ 王子滕:《我国高等教育入学机会公平政策的多样性分析》,《江苏高教》2023年第2期。

⑨ 杨冠琼:《公共政策学》,北京:北京师范大学出版社,2009年,第164页。

府的开支模式、能源政策分析、社会保障政策等不同政策历史变迁的过程研究。^① 国内学者以间断均衡理论为基础也进行了一定的本土化研究,应用于食品安全监管^②、环境保护^③、应急管理^④与教育领域^{⑤⑥}的公共政策分析之中。该理论对分析我国公共政策变迁的整体过程与变迁规律具有一定适用性。

此外,我们在阐释间断均衡理论分析框架的同时,还要明确以下两点:一是澄清理论框架对本研究问题的适切性,即运用该理论分析我国高等教育入学机会公平政策的合理性与优势性何在;二是基于政策过程的国别差异对理论框架进行修正,即我国公共政策的制定与执行有别于西方国家,将该理论运用于我国政策过程分析需要进行一定调整。

(一) 间断均衡理论的分析框架

鲍姆加特纳和琼斯认为,在大多数情况下,美国的政策过程呈现出一种稳定和渐进主义的总趋势,但是偶尔政策也会发生重大的变迁。^⑦ 间断均衡理论的“均衡”主要指长期渐进变迁的政策状态,而“间断”指的是政策运行的间断。该理论便是在分析政策长期相对稳定的同时也考察其短期内突发的剧变。^⑧

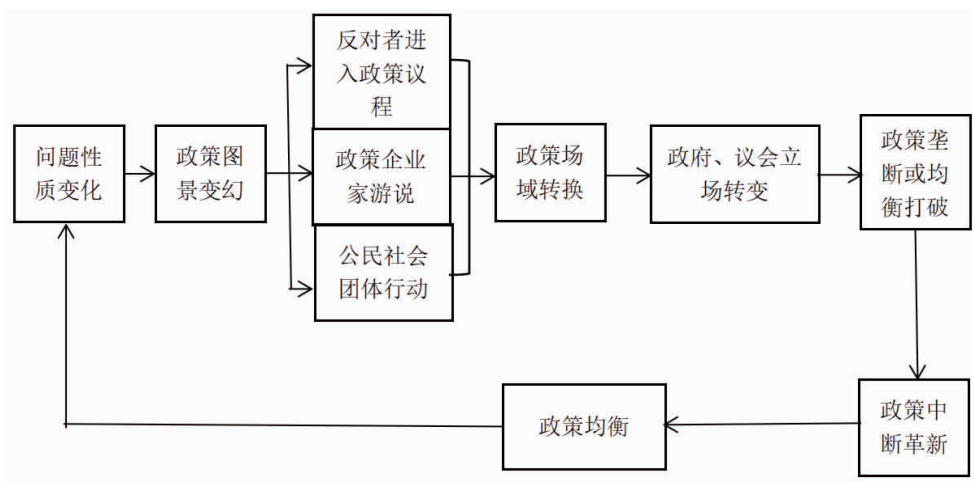


图1 间断均衡模型

具体而言,间断均衡理论(见图1)提出三个核心概念并将其作为关键变量来解构政策的变迁过程,进而在政策的长期均衡演进中探寻其间断变迁的深层动因。一是政策图景(policy images),意指政策是如何被理解和被讨论的,即与政策相关的政策信仰与价值观体系,是不同的行动者经验信息和情感诉求的混合。^⑨ 不同政策图景之间可能会产生竞争,而被确定下来的政策图景是被人们广泛接受的,同时会产生政策垄断。二是政策场域(policy venue),指那些对相关议题决策具有权威的机

①[美]弗兰克·鲍姆加特纳、布赖恩·琼斯:《美国政治中的议程与不稳定性》,曹堂哲、文雅译,北京:北京大学出版社,2011年,第22—23页。
②黄新华、赵荷花:《食品安全监管政策变迁的非线性解释——基于间断均衡理论的检验与修正》,《行政论坛》2020年第5期。
③王颖、王梦:《间断均衡理论视域下我国环保政策变迁研究——基于改革开放以来的政策文本分析》,《东北大学学报(社会科学版)》2020年第3期。
④王妍妍、孙佰清:《间断均衡理论视角下中国应急管理政策的演进逻辑及其提升路径》,《江淮论坛》2021年第1期。
⑤范晓东、郭彤彤:《建国70年学前教育政策变迁研究——基于间断均衡模型的视角》,《教育发展研究》2019年第24期。
⑥贺鹏丽、何芳馨:《渐进均衡与间断革新:新中国托育师资政策变迁探析》,《教育研究与实验》2022年第3期。
⑦杨冠琼:《公共政策学》,第162页。
⑧[美]弗兰克·鲍姆加特纳、布赖恩·琼斯:《美国政治中的议程与不稳定性》,第10页。
⑨[美]弗兰克·鲍姆加特纳、布赖恩·琼斯:《美国政治中的议程与不稳定性》,第24—25页。

构或集团,^①包括政策宏观系统与有限参与的政策子系统(权威机构、集团)。由于政策总系统无法在同一时间处理所有层面的决策,因此必须将各个具体层面的决策交给政策子系统。三是政策垄断(policy monopoly),指在政策制定过程中,由最重要的行动者所组成的集中的、封闭的体系倾向于将政策制定封闭起来,对相关的政策领域进行垄断,从而将其他团体排除在外,^②以此减轻政策总系统变迁的压力,维持稳定的政策图景。^③

间断均衡理论认为政策变迁的根本原因在于政策图景与政策场域的互动作用打破了政策垄断,促进了政策子系统的持续建立与瓦解,从而导致了政策的变化^④。其中包括政策均衡变迁中的负反馈机制与政策间断变迁中的正反馈机制。负反馈机制是指民众被排除在政策垄断之外,因而疏离政治,政策制度安排通常保持常态,政策变迁就只会缓慢进行。因此,政策均衡现象主要发生在政策子系统场域,有限理性与所需支付的成本影响了组织和个人的行为方式,会维持政策的长期均衡状态。正反馈机制是指问题领域处于宏观政策议程中,而客观环境中的微小变化都有可能引起政策上的重大变化,导致政策的非渐进性突变。^⑤因此,政策间断现象主要发生在政治宏观系统内一些人员将政策子系统冲突带到宏观政治系统之中时。因为随着时间的推移以及重大焦点事件的发生,政策总系统必然会产生层面和内容上的变化,如果行动者对当前的政策付诸负面的眼光,政策的反对者会吸纳新的行动者加入政策议定过程,此时政策场域会发生转换,对旧有的政策图景构成威胁。只有打破政策垄断,政策会发生明显的政策变迁。

(二) 间断均衡理论的适用性及其修正

间断均衡理论既可以分析政策制定过程中的稳定性变迁层面,也可以分析发生实质性改变的层面,并且能够反映出不同政策图景对政策变迁产生的影响,因而具有较强的理论解释力。本研究在考察我国高等教育入学机会公平政策变迁的历史进程与内在逻辑时,需要在澄清间断均衡理论框架适切性的同时,基于政策过程的国别差异对其进行适度修正。

第一,间断均衡理论对我国高等教育入学机会公平政策具有适切性。其一,我国高等教育入学机会公平政策场域中的主体包括宏观政治系统与政策子系统,并且政策场域在不断变动;其二,我国高等教育入学机会公平政策图景随着政治、经济等结构变量的变化而不断转换;其三,焦点事件的冲击驱动着我国高等教育入学机会公平政策理念的转变,且政策系统对焦点事件进行了响应,将其纳入议程设置之中;其四,政策子系统的路径依赖维持政策图景,负反馈机制作用使得政策变迁呈现长期均衡的渐进态势,当新问题出现时政策子系统无法应对外界压力而引发宏观政治系统注意力转移,因此政策图景发生转换,负反馈机制作用下政策出现短期间断的突变,我国高等教育入学机会公平政策存在这两种变迁样态,与理论模型的要义相符。

第二,我国高等教育入学机会公平政策过程与西方国家具有差异性。其一,政策图景构建的逻辑序列差异化。间断均衡理论认为,问题性质的重新界定导致政策图景的变幻,此后政策企业家、公民团体甚至反对者进入政策议程。根据我国高等教育入学机会公平政策制定过程,应是在政策问题性质变化后,不同行动者通过相应途径表达对问题的认知与态度,共同促进了新政策图景的构建,其后引发新旧政策图景的竞争与变化。其二,政策场域变动的诱发因素差异化。间断均衡理论仅认为

①[美]弗兰克·鲍姆加特纳、布赖恩·琼斯:《美国政治中的议程与不稳定性》,第29页。

②杨冠琼:《公共政策学》,第166—167页。

③胡宁生:《现代公共政策学——公共政策的整体透视》,北京:中央编译出版社,2007年,第265—266页。

④杨冠琼:《公共政策学》,第162页。

⑤[美]萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2004年,第131—132页。

行动者的价值偏好与策略选择是政策场域变动的重要因素,与我国高等教育入学机会公平政策制定过程的实情相脱钩。其三,政策场域的行动主体差异化。间断均衡理论是基于美国政治体制提出的模型,认为不同利益集团通过力量博弈、吸纳行动者等方式调整政策场域。而我国并不存在特权垄断阶层,只存在不同层级的政府部门,并且高等教育入学机会公平政策场域中的行动主体趋于丰富和多元,中央、地方政府与民间力量的互动不断形塑着政策场域。因此,我们要对间断均衡理论进行修正。

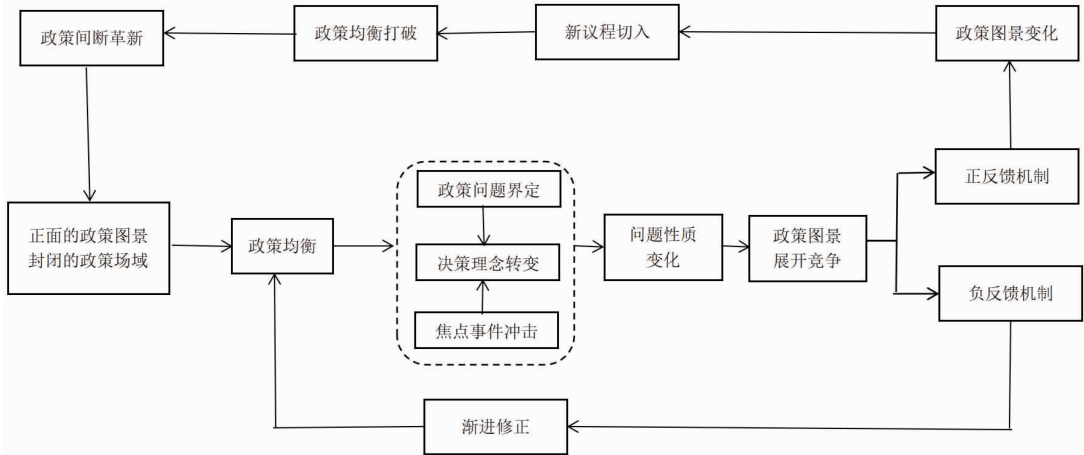


图2 修正后的我国高等教育入学机会公平政策的间断均衡模型

修正后的间断均衡模型(见图2)能够有效解释我国高等教育入学机会公平政策变迁的动态过程与内在规律,即回答政策为何变迁与如何变迁这两个关键命题。第一,政策变迁的动因来自三个方面:一是社会主要矛盾的主要方面界定政策问题的性质;二是焦点事件的冲击驱动政策运行的外部环境发生变化;三是政策问题界定与焦点事件的冲击共同推动了决策理念的转变。第二,在决策理念转变推动政策问题性质变化后,政策图景展开竞争,政策深层次反馈机制开始响应,不同行动者策略的使用对政策状态的切换起着至关重要的作用。一是在负反馈机制的抵消作用下,政策会通过渐进性认知,维护既有的正面的政策图景,形成政策渐进稳定的变迁机制;二是在正反馈机制不断自我强化的作用下,政策图景会发生变化,此时开始切入新的政策议程,政策均衡被打破,政策进入间断革新。在正反馈机制的持续作用下,新的政策会逐渐结构化与制度化,形成正面的政策图景与相对封闭的政策场域,从而促进政策再次实现垄断或均衡状态。

三、我国高等教育入学机会公平政策的变迁历程

已有高等教育入学机会公平政策研究多以公平类型为依据,将其演进历史进行阶段划分。新中国成立初期的高考招生强调学生的个人出身,直至1977年我国恢复统一高考制度,才逐步弱化学生个人出身的影响,重建了依据学术标准^①的高校新生招录原则,意味着高等教育入学机会实现真正意义上的形式公平。

如表1所示,梳理改革开放以来高考招生、财政资助与入学考试相关政策与法规,借鉴已有分期观点,依据政策图景的嬗变,兼顾政策实施的结构背景因素,将政策的发展历程划分为重塑公平取向的政策探索期、“效益优先、兼顾公平”的政策调整期、“质”“量”并重的政策发展期三个阶段。间断

^①诺齐克认为,依据个人能力建立起来的社会分配标准是一种“模式化”的“非历史”性的分配标准,它没有考虑个人过去的历史原因。参见江宜桦:《自由民主的道路》,北京:新星出版社,2006年,第166页。

节点分别为 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布与 2006 年“教育部提高教学质量、深化教学改革工作研讨会”的召开所作出控制高校扩招幅度的决定。“公平”与“效益”“质量”的张力奠定了我国高等教育入学机会公平政策的基本格局与发展脉络。

表 1 我国高等教育入学机会公平政策变迁过程表

代表性政策文本		政策图景	政策场域
发布时间	政策文本及主要内容		
第一阶段(1978—1984 年)			
1983. 03	《关于一九八三年全国全日制高等学校招生工作会议的报告》中要求毕业生面向农村的高等学校普遍实行定向招生:中央部门与地方所属的农、林、医、师范类院校实行部分定向招生,在录取上给予适当降分录取	重塑高等教育入学机会形式公平的取向	教育部
1984. 03	《一九八四年普通高等学校招生规定》提出老、少、边区所在县如不能在最低控制分数下完成定向招生计划,可在分数线下降低 20 分以内择优录取		
第二阶段(1985—2005 年)			
1985. 05	《中共中央关于教育体制改革的决定》内容既包括中央与地方、政府与学校之间关系的调整,也涉及招生、分配等方面的改革,指出要改革人民助学金制度,对学习成绩优异的学生实行奖学金制度	坚持效益优先,兼顾高等教育入学机会公平	国务院、全国人大常委会、教育部(国家教委)、地方政府、社会
1998. 02	《中华人民共和国高等教育法》,高等学校的学生应当按照国家规定缴纳学费;国家设立奖学金、学生勤工助学基金和贷学金,并鼓励社会各界按照国家有关规定设立各种形式的奖学金		
1998. 12	《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,指出要通过多种形式对高校特困生给予资助,积极开展高校学生贷学金等多种助学制度的试点工作,探索社会主义市场经济条件下资助经济困难学生的有效途径		
第三阶段(2006 年至今)			
2006. 03	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,提出要把高等教育发展的重点放在提高质量和优化结构上	发展公平且有质量的高等教育入学机会,解决高等教育资源不平衡不充分的问题	国务院、全国人大常委会、教育部、地方政府、社会、高等院校、专家学者、媒体、民众
2010. 05	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》,指出探索招生与考试相对分离的办法;普通高等学校本科招生以统一入学考试为基本方式,结合学业水平考试和综合素质评价,择优录取;完善助学贷款体制机制		
2014. 09	《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》中提出,改进招生计划分配方式;改革考试形式和内容;改革招生录取机制,完善和规范自主招生;启动高考综合改革试点,改革考试科目设置,改革招生录取机制		
2023. 10	《国务院关于考试招生制度改革情况的报告》提出,深化高考考试内容的改革,完善职教高考的形式与内容,强化高考外部环境治理		

(一) 重塑公平取向的政策探索期(1978—1984 年)

改革开放时期是中国高等教育极速变革的时期,随着思想领域的“拨乱反正”,教育秩序也艰难地恢复与重建。1977 年,我国恢复中断了十年的高等学校统一招生考试制度,以考试为形式的客观标准确立,打破了高等教育入学机会分配不合理的局面,实现学生受教育权的平等。这一时期高等教育入学机会公平政策彰显平等取向,政策内容以兜底性的招生、资助与财政投入为主,政策重点包括以下两个方面:

一是为保证高等教育总体入学机会规模,探索出了针对不同院校与区域的定向招生制度。1981 年,原国家教委提出过“定向招生”的设想。1983 年,教育部正式提出“定向招生、定向分配”,要求在中央部门或属于国防科工委系统的某些院校按照一定的比例招收“定学校、定专业、定就业”的国防定向生和普通定向生。在教育部《关于一九八三年全国全日制高等学校招生工作会议的报告》中,要求毕业生面向农村的高等学校普遍实行定向招生:中央部门与地方所属的农、林、医、师范类院校实行部分定向招生,在录取上给予适当降分录取。^① 1984 年,教育部印发《一九八四年普通高等学校招

^①杨学为:《高考文献·下(1977—1999)》,北京:高等教育出版社,2003 年,第 170 页。

生规定》,进一步提出老、少、边区所在县如不能在最低控制分数下完成定向招生计划,可在分数线下降低 20 分以内择优录取。^①

二是探索并实行高等教育入学机会分配的倾斜政策。政府通过降低分数要求与发放补贴,缓和高等教育入学机会的区域和阶层差异带来的影响。对于少数民族考生,可适度放宽最低录取分数线及录取分数段的要求。在家庭经济困难的学生方面,将原来的人民助学金制度变为奖助学金并立的形式,并细化了奖学金和助学金的发放标准,特别是额外补贴家庭经济困难学生和少数民族学生。

这一时期,高等教育入学机会公平政策以重塑公平取向为政策图景。政策注意力在于保证高等教育入学机会规模与初步探索招生倾斜措施,政策场域内尚未形成体系化的政策子系统,教育部是最主要的政策主体,政策变迁处于均衡状态。

(二)“效益优先、兼顾公平”的政策调整期(1985—2005 年)

1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》,内容既包括中央与地方、政府与学校之间关系的调整,也涉及招生、分配等方面的改革,但是并没有改变高等学校与其主管的教育行政部门之间构成的一种以隶属为基本特征、以命令服从为基本内容的纵向型法律关系。^② 这标志着政策变迁的间断节点出现。新理念与新出现的政策问题开始介入政策议程,使高等教育入学机会公平政策发展的稳定性下降,政策变迁进入短暂的间断期。

20 世纪末,我国社会经济发展面临的高级专门人才存在缺口以及人民群众强烈的高等教育需求等宏观形势,驱动着我国高等教育入学机会政策切入新的议程。1999 年 6 月,国务院总理办公会议决定扩大高等学校招生规模,并随后发布《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,提出“扩大高等教育规模,实现到 2010 年高等教育毛入学率达到 15%”^③的目标。教育部作为宏观系统的另一行动主体,在国务院总理办公会议结束后紧急开会、与专家学者调研,决定进一步扩大招生规模达至 156 万人。

高等教育的大规模扩招,在扩大入学机会总体数量的同时,也一定程度激化了公平性矛盾。例如学费的持续上涨对高等教育入学机会的公平分配产生负面影响。我国从 1989 年开始试点缴费上学制度,但是在 1999 年之前学费水平相对较低,没有引发争论。而扩招之后,学费水平大幅增加。^④

对此,国家出台多项法规政策并采取应对措施,改革招生制度、收费制度与学生资助制度。一方面,《中华人民共和国高等教育法》的出台在法律地位上明确了高等教育入学机会均等原则。另一方面,国家也加紧完善配套措施,促进高等教育入学机会均等。1999 年以后,国家出台了一系列有关国家助学贷款管理制度的规章条例,逐步完善着资助体系。

这一阶段是我国高等教育入学机会公平政策的调整期,由于政策制定环境的变化,之前形成的政策图景面临压力,客观上促发了国家宏观政治系统注意力的分配与转移,形成了“效益优先,兼顾公平”的政策图景。政策场域也在进一步扩大,除了作为政策主体的国务院、全国人大常委会、教育部(国家教委)之外,也囊括了作为政策客体的地方政府与社会,形成了多元参与的局面。其中,政策既在正反馈机制作用下出现了间断,也在经济环境变动与民众教育机会需求的影响下,通过政府的政策法规调整,由负反馈机制的作用而进入均衡期。

^①杨学为:《高考文献·下(1977—1999)》,第 170 页。

^②劳凯声:《教育体制改革中的高等学校法律地位变迁》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2007 年第 2 期。

^③中共中央国务院:《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,1999-06-13, <http://www.scio.gov.cn/zhzc/6/2/Document/1003546/1003546.htm>, 2023-11-09。

^④康宁:《论教育决策与制度创新——以 99 高校扩招政策为案例的研究》,《高等教育研究》2000 年第 2 期。

（三）“质”“量”并重的政策发展期（2006 年至今）

2006 年,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》出台,提出要把高等教育发展的重点放在提高质量和优化结构上。“教育部提高教学质量、深化教学改革工作研讨会”提出提高高等教育质量,适当控制高校扩招幅度。^① 这标志着我国开始停止高校大规模扩招,扭转了高等教育重视数量规模而不注重提高质量的形势,政策均衡被打破,进入间断革新期。十六届四中全会以后,我国高等教育入学机会公平政策的指向由“量”的扩充正式调整为“质”“量”并重,彰显了高等教育入学机会政策的公平取向。这一时期的政策重点主要体现在两个方面:

一是实行招生与考试相对分离的举措。2010 年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》,规定普通高等学校本科招生的基本方式以统一入学考试为主,并结合学业水平考试和综合素质评价的结果择优录取,突破传统自主招生考试相对固化的局限,保障具有基础学科特长的学生能获得公平的入学机会。2014 年 9 月,国务院发布《关于深化考试招生制度改革的实施意见》,浙江、上海作为首批试点省份启动新高考改革,此后又启动三批新高考改革试点工作。第一、二批试点省份实行“3+3”方案,第三、四批试点省份实行“3+1+2”方案,但皆以“两依据一参考”作为高校招生录取的基本模式。^②

二是以高质量高等教育公平为旨归进行政策优化。我国基于“高质量高等教育公平”的战略高度,以促进公平为价值遵循,以提高质量为核心,出台相关政策推动高等教育进一步跨越式发展。^③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出建设高质量教育体系,此举也为高考这一国家基本教育制度提供了改革取向。2023 年,《国务院关于考试招生制度改革情况的报告》也提出深化高考考试内容改革、强化高考改革外部环境治理等战略任务。^④

历经重塑公平取向、“效益优先,兼顾公平”的政策图景,这一时期政策发展不断优化,形成了“质”“量”并重的政策图景。政策理念也由平等性公平、补偿性公平转向高阶的差异化公平。因为不难看出,这一时期的政策已不仅仅局限于接受高等教育入学人数的增长,而更多地考虑如何为广大民众提供更加优质、更加公平的高等教育资源。政治宏观系统与其子系统前所未有地加大了对教育公平的重视力度,多部门协同形成政策合力,除了招生考试的体系化与高考改革的战略部署之外,也完善着助学贷款机制,包括奖学金制度、学生贷款制度、勤工助学制度、学费减免制度等。可见,我国高等教育入学机会公平政策由形式公平向实质公平纵深推进,政策进入发展提升的均衡变迁时期。

四、我国高等教育入学机会公平政策变迁的内在逻辑

从我国高等教育入学机会公平政策的演进过程可以看出,政策变迁呈现出稳定渐进与间断革新交替发展的现象。间断均衡理论认为,渐进主义模型的错误之处正是在于它忽略了外部事件对政策过程的驱动作用,而那些关注外部力量对政策变迁影响的研究又忽略了政策场域内部动态机制对外

^①中华人民共和国教育部:《关于印发〈提高教学质量,深化教学改革工作研讨会会议纪要〉的通知》,2006-07-19, http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/200607/t20060719_124650.html,2023-11-09。

^②李木洲、叶晓芳:《高考建制 70 年政策演变的逻辑、特征与趋势》,《复旦教育论坛》2022 年第 5 期。

^③张继平:《高质量高等教育公平的主要特点及实现机制》,《高等教育研究》2016 年第 2 期。

^④中国人大网:《国务院关于考试招生制度改革情况的报告》,2023-10-24, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202310/t20231024_432553.html,2023-11-08。

部事件的应对过程。^① 故而从间断均衡理论出发考察政策变迁的内在逻辑,首要的便是阐明在政策稳定渐进的发展进程中,从机制条件、结构基础、“观念结构”三重逻辑探究社会主要矛盾变化、重大焦点事件推动、决策理念转变作为政策变迁动因而驱动政策打破稳定垄断局面,使得人们重新审视现有政策。而政策图景与政策场域的互动则生成政策变迁的两种机制:一方面,政策主体出于政策制定所需成本的有限理性思路,政策过程往往抵制变迁而将政策制定局限于政策子系统,形成政策变迁的负反馈机制,通过自我调试进行渐进修正而实现政策均衡发展;另一方面,在现有政策议题长时间得不到妥善解决时,政策图景开始变化,通过媒体的话语介入、焦点事件纳入政府的政策议程、社会力量进入政策场域互动这三种模式的作用下,政府将这些议题纳入新的政策议程而形成正反馈机制,使得政策均衡被打破而进入间断革新期。

因此,分析我国高等教育入学机会公平政策变迁的内在逻辑,就要阐释驱动政策变迁的动因以及政策变迁的反馈机制。

(一) 认知、制度与政策图景的形成:我国高等教育入学机会公平政策变迁的动因

政策变迁的动因来源于三重逻辑:行动者的认知是政策变迁的机制条件;制度是政策变迁的结构基础;而政策图景构成了政策行动的“观念结构”,是政策变迁的合法性基础。由此,我国高等教育入学机会公平政策的动因存在三重逻辑,分别为政策问题性质的认知、教育制度体制变革与政策图景的形成。

1. 社会主要矛盾的变化界定政策问题性质

间断均衡理论认为政策问题性质的重新界定是打破政策均衡的驱动机制,换言之,主要矛盾的主要方面界定了政策问题的性质。新时期,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。教育领域的主要矛盾已表现为人民群众接受高质量教育的热切期盼与优质教育资源严重短缺且发展不均衡之间的矛盾。^②

我国社会的主要矛盾是制定新时期战略发展规划的逻辑起点和基本遵循,教育领域主要矛盾的变化也对教育政策的制定与实践产生重要影响。因此在当下,政策的问题性质不再是分配公平与规则公平问题,而变成了“高质量教育公平”的问题。

2. 重大焦点事件推动教育体制变革

高等教育入学机会作为一种稀缺资源而存在。1977年高考制度的恢复否定了前溯时期高校招生的“血统论”和“出身论”,改革开放成为我国高等教育入学机会公平政策变迁的重大焦点事件。政治、经济体制的改革推动了教育体制的变革,在高等教育领域体现为高等学校自主权逐步确立、办学体制走向多元、高等学校多样化的层次和类型结构初步形成与高等学校招生分配制度改革的逐步深入。

党的十一届三中全会提出以经济建设为中心,使得高等学校招生考试工作指导思想产生根本转变。20世纪80年代中期,初步形成了中央、省(自治区、直辖市)、中心城市的三级办学体制。中央和地方、行业 and 部门分别办学、分别管理的体制,虽然极大地推动高等教育发展,但是难以提高办学的规模和效益,也不利于政府职能的转变和促进高等学校主动适应社会经济发展的需要。^③ 随着市场经济体制的建立,高等教育促进社会分层和社会流动的功能得到强化,“分数面前人人平等”在此时

^①李文钊:《间断—均衡理论:探究政策过程中的稳定与变迁逻辑》,《上海行政学院学报》2018年第2期。

^②程天君:《以人为核心评估域:新教育公平理论的基石——兼论新时期教育公平的转型》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2019年第1期。

^③杜瑞军:《高等教育入学机会分配中的政府角色研究》,北京:北京师范大学出版社,2013年,第209—211页。

期成为大众认可的入学机会分配的主要标准。21 世纪初,我国高考制度取消了对学生标准的限制,进一步完善非歧视性招生政策,规范高校招生的规则公平与程序公平。教育体制也有所变革,加强省级政府统筹为主的条块结合,基本形成中央和省级政府两级管理、分工负责,以省级政府统筹为主的条块有机结合的新体制。

3. 决策理念的转变主导政策图景

从决策理念考察我国高等教育入学机会公平政策,呈现出从平等性公平到补偿性公平再到质量与公平的叠加的转换逻辑。

改革开放伊始延续计划经济时期的制度安排,致力于恢复高等教育格局,形成了平等性公平的政策图景。以 1985 年为转折点,实现的是“效益优先”的高等教育入学机会分配,以区域、民族、性别为核心体现补偿性公平的决策理念。1998 年至 2015 年间,地区经济发展水平对高等教育规模的影响逐渐减弱,但是民众的高等教育入学机会需求对高等教育规模始终存在显著影响。在 2006 年之后,虽然高等教育入学机会的政策图景从量的扩充转向质的提升,进而指向“质”“量”并重,但在提供高品质的高等教育资源方面还有待加强。

党的十八大之后,我国将教育放在改善民生和加强社会建设重要领域,地方政府“晋升锦标赛”模式由经济竞争激励向民生竞争激励转变,相应的高等教育入学机会的核心评估领域则由经济利益向民生效益转变。新时期,随着高质量高等教育发展的要求,高等教育入学机会公平政策逐渐从以效益优先逐步走向人本理念指导下的质量与公平的叠加。

(二) 政策图景与政策场域的互动:我国高等教育入学机会公平政策变迁的反馈机制

随着社会主要矛盾变化与焦点事件推动等外部环境的变化,我国高等教育入学机会公平政策逐步生成新图景,从而与旧政策图景展开竞争。通过政策图景与政策场域中行动者的互动,形成了政策稳定和变迁的反馈机制。

1. 政策均衡变迁中的负反馈机制

间断均衡理论遵循有限理性的核心思想,认为人们在决策时总是意图理性,但不可能完全理性。^①在政策系统将政策输入转化为政策输出的过程中,“为了应对环境的变化会作出反应,决策系统在制定决策时需要承担四种不同的成本:决策成本、交易成本、信息成本与认知成本。”^②我国高等教育入学机会公平政策变迁呈现长期均衡的态势,这与制度成本与制度摩擦力对政策行动的影响作用密切相关,因为其给政策变迁带来了阻滞效应,具体体现在政策主体行动所需支付的高昂成本上。

中央政府价值导向定势提升认知成本。在高等教育入学机会公平政策的变迁过程中,中央政策与地方政策共同形塑着新政策议程的政策场域,实质反映了地方与中央政策目标序列的一致性程度。当中央政府察觉到政策问题性质的变化时,往往会基于公众利益诉求,在“办好人民满意的教育”宗旨的引领下主动出台指导性政策文件。为推动政策的顺利扩散,中央基于认知成本与决策成本会下放政策创新的权限,在一定范围内赋予地方政府以弹性和自主选择权。^③而中央政府的这种认知定势,需要支付高昂的认知成本。政策的负反馈机制会不断强化政策的正面图景,央地形成相对封闭的政策场域,政策维持均衡的局面。

^①李文钊:《认知、制度与政策图景:间断-均衡理论的重重解释逻辑》,《南京社会科学》2018 年第 5 期。

^②B. Jones & F. Baumgartner, *The politics of attention*, Chicago: University of Chicago Press, 2005, P151.

^③易兰丽、范梓腾:《层级治理体系下的政策注意力识别偏好与政策采纳——以省级“互联网+政务服务”平台建设为例》,《公共管理学报》2022 年第 1 期。

地方政府路径依赖提升决策交易成本。地方政府需要对中央政府的政策信号进行回应,但地方政府与中央政府的匹配程度可能不一。如果中央层面的政策导向与地方局部利益存在差异,一些地方政府受到“注意力策略主义”的影响并出于维护利益的需要,为其后政策执行中的策略主义、机会主义行为提供机会空间。中央政府持续出台各项政策举措以缓和高等教育入学机会公平的阶层差异,但有研究对某市1988年至2005年保送生档案资料进行考察,发现实行保送生制度所产生的入学机会阶层差异要比高考制度更大。^①此时政策图景不会发生剧烈的变动,政策仍处于均衡期,但这容易造成政策调适失真的后果,提升决策交易成本,地方政府也容易出现目标偏离的现象。

社会反馈互动提升信息成本。除了政治宏观系统的互动协调,在高等教育入学机会公平政策话语秩序的塑造过程中,院校的政策传导促进了国家政策的落地。高校的招生政策制定依循国家政策的理念原则,对于调整难度更大的高等教育入学机会的区域差异和城乡差异,部分院校甚至做了国家政策导向的排头兵。随着民间话语力量逐渐形成,政府不断自我调适,政府与院校、民众共享政策场域,不仅维持了旧有的政策图景,也形成了“自下而上”政策均衡变迁的内生动力。例如,以“三模三电”加分为代表的高考加分政策,受到了一定程度的质疑。政策话语对民众意见进行了积极回应,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,“规范学校招生录取程序,清理并规范升学加分政策”^②,随后教育部出台了调整高考加分的具体规定。

2. 政策间断变迁中的正反馈机制

正反馈机制包含着自我强化系统,与趋势同行甚至强化趋势,一般表现为自下而上的媒体话语介入、政府对焦点事件的制度化吸纳、社会力量的共识与动员三种模式。

第一,媒体具有议程设置的功能,通过动员与集结民意的方式,扩大焦点事件的影响度,将个人事件转化为公共事件。而中央媒体则通过框架整合与集体行动的方式,强化政策议题,以多元话语的集中力量来影响政策变迁方向。如2006年暑假某高校教职工针对本校子女降分入学的事件,引起了《中国青年报》的调查,加速公共问题进入政策议程之中。教育部在接受采访时表示将禁绝该现象的发生并制定惩戒机制。^③这意味着政策的正反馈机制不断强化政策的负面图景,媒体与政府二者的互激改变了原有的政策图景,^④此时政策均衡被打破。

第二,焦点事件则是诱致政策发生间断的必要条件。首先,焦点事件是外部诉求表达的渠道,当原有政策无法有效回应新的经验信息和情感需求之时,就会推动政策图景发生改变,促使国家宏观政治系统将注意力分配在解决社会焦点的政策问题上。例如,高等教育机会不公事件的曝光,使社会关注度不断提升。在保送制度实施之初,原国家教委就强调“端正保送入学的指导思想,杜绝各种不正之风”,对各种形式的徇私舞弊和走后门等不正之风要“严肃查处”。^⑤《关于高等学校招生工作实施阳光工程的通知》等政策的颁布也旨在维护高校招考的公平公正。其次,当不同层面的决策主体难以在沟通协商中达成利益平衡之时,地方政府会选择妥协或者资源优势创新的方式,将情况上报到中央政府,便形成政策间断的结果。例如,高考招生实行省区配额制而进行分省划定分数线和投放招生指标,但1999年“省部共建”之后,一批重点大学招生名额在属地过度投放,隐性侵犯了欠发达地区考生的利益。地方政府为改变本地的不利地位,不断为考生争取教育机会,因此从2006年

①罗立祝:《社会阶层对保送生高等教育入学机会的影响》,《高等教育研究》2008年第8期。

②中华人民共和国教育部:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,2010-07-29, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201008/t20100802_93704.html, 2023-11-09。

③北方网:《公开的秘密——不分高校降分录取本校子弟调查》,2006-08-30, <http://news.enorth.com.cn/system/2006/08/30/001396936.shtml>, 2023-12-12。

④曾繁旭:《媒体作为调停人:公民行动与公共协商》,上海:上海三联书店,2015年,第11页。

⑤何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)》,海口:海南出版社,1998年,第2358页。

开始教育部不断完善招生计划安排模式^①等举措强化政策的正反馈作用,为政策导向的剧烈间断积蓄势能。

第三,政策议题中会出现不同的利益群体甚至联盟,由于权力形式和资源占有的不同,在政策议题网络中往往呈现出不均衡的零和博弈特征。议题的开放程度在一个统一体范围内变化,统一体范围的边界由议题网络和政策社区构成。^② 在开放的政策过程中,虽然主要的政策议程由政府和专业团体主导,但是政策客体仍然可以参与到决策过程中,不同行动主体在互动中达成共识。如2000年的“两会”上,全国政协委员提交了《高考招生应该全国范围内按照分数高低同意录取》的提案。^③ 代表们并非官方决策者,但是他们采集民意,代表公众发出声音,在正反馈机制的作用下会不断强化旧政策图景的负面形象,其声音可直达决策层,推动政策均衡的打破,以至逐渐建立新的政策图景。

五、结论与展望:发挥复合政策范式的系统效应

彼得·霍尔(Peter A. Hall)认为政策存在政策范式,即政策背后存在大致的目标,决策者为实现该目标,必须采用各种手段解决政策背后目标的广泛性、相关问题和难点,以达到这些目标,像格式塔一样,基本框架得到承认,决策者受到这种范式的引导。^④ 本文基于间断均衡理论考察我国高等教育入学机会公平政策变迁的发展历程与内在逻辑,发现“公平”与“效益”“质量”的张力贯穿于政策的变迁脉络,并且政策变迁呈现出长期均衡与短期突变的非线性发展特征,进而探究了政策变迁的动因与反馈机制。总体来说,我国高等教育入学机会公平政策以“间断性均衡”的方式进行变迁,过程中以间断节点为界限,政策子系统不断用新的政策范式取代旧范式。

新时期,我国高等教育入学机会公平政策,应从注重“量”的形式公平迈向注重“质”的实质公平,为实现高质量高等教育入学机会公平提供坚实的保障。而“优质”“特质”高等教育公平资源的稀缺问题,涉及政策变迁深层次结构的范式变革。然而,任何单一的政策范式都难以实现高等教育入学机会公平的整体性目标,需发挥复合政策范式产生的系统效应,实现政策图景的转换、政策理念的叠加与政策场域的开放包容。

(一) 政策图景要在保障公共善的基础上,促进个体善的实现

政策图景在不同时期具有不同的价值标准。阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)认为,由于“人们对财富、幸福、自由、机会、权利和效率的取舍是有差别的,依据某一评估变量得到的平等是一种结果,转换其他变量得来的平等是另一种结果,二者未必是相一致的。”^⑤而一旦把制度安排当做公共产品,把制度变迁当做设法获取公共产品的过程,那么效率驱动的动机假设及其逻辑结果就或多或少带有目的论色彩。所有的制度都是改善福利的均衡状态,因此具有道德正义性和社会稳定性。^⑥

公共善,强调人们对共有价值的追求,它在一定程度上限制个人选择和追逐自己的生活方式的

^①余源晶:《话语分析视域下的政策构建——高等教育入学机会公平的政策研究》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第168—170页。

^②R. A. W. Rhodes, “Policy network analysis”, in R. Goodin, M. Moran & M. Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 425–447.

^③李立峰:《中国高校招生考试中的区域公平研究》,武汉:华中师范大学出版社,2007年,第2页。

^④[加拿大]迈克尔·豪利特、M. 拉米什,《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2006年,第329—333页。

^⑤[印度]阿玛蒂亚·森:《再论不平等》,王利文、于占杰译,北京:中国人民大学出版社,2016年,第22页。

^⑥唐世平:《制度变迁的广义理论》,北京:北京大学出版社,2016年,第44页。

自由。在高等教育入学机会公平政策的政策图景上,体现在为社会民生与经济建设的发展服务。个体善强调最高的利益是个人的快乐和幸福,在高等教育入学机会公平政策的政策图景上,体现为人本理念下高质量教育公平的追寻。教育公平的核心评估域已发生了质的转向,即由“社会”转为“人”,实现对人直接关照的复归。^①然而社会公正和个人公正赖以生存的土壤,罗尔斯(John Bordley Rawls)认为,一个人友爱、信任、同情、正义感的形成,都要“诉诸一种公正的制度背景”^②。因此,高等教育入学机会公平政策则需要处理好公共善与个体善的关系,弥合理念世界与经验世界的割裂,追求伦理至善问题,重新对核心评估域进行整合,实现质量与公平的叠加,以促进社会公正和个人公正、目的公正和手段公正的辩证统一。

(二) 实现多元叠加的政策理念

政策范式与政策子系统成员所秉持的理念密切相关,政策子系统成员的理念决定了决策者的追求目标、公共问题的理解方式以及采纳的方案类型。随着社会的发展,接受一定程度的高等教育将对个人向上流动产生重要影响已成为共识。而经济、政治体制改革以及市场因素的介入对高等教育供给和个人利益分配产生影响。随着多元主义时代的到来,差异性、多样性和不平等性已然成为社会常态,政府需积极将平等性和补偿性公平理念纳入多元化和差异化的治理逻辑和框架中。^③

因此,政府需要确保政策理念能够反映社会经济发展需要与社会全局利益,发挥政策理念在政策议程确立中的价值导向作用,并不断调整,保持政策的回应性、及时性与有效性。当前在高质量高等教育公平的背景下,政府需要不断提升治理能力,调整政府、市场、高校与个人之间的利益格局,明晰不同区位、不同群体的价值需求,实现多元叠加政策理念,形成科学的调控标准。

(三) 确保政策场域的开放包容与协同互动

政策场域的开放包容,可以接纳更多政策主体,使政策主体多元化,进而为高等教育入学机会公平政策的制定提供更加多元的理念与经验,使政策具有更持久的生命力。

首先,要提升政策领域的内部开放程度,加强各级政府之间协同互动。中央政府要与地方政府互联互通,为高等教育入学机会公平政策的制定和实施提供多方位的资源和保障。其次,推进高等教育政策系统对外开放,重视决策中多元主体的参与价值。政府在保持权力适度集中的同时,应积极引导专家学者、公益组织、企业、公民等有序进入政策领域。最后,国家层面的决策者应关注不同地方、院校的政策与国家政策的连贯性与中断处,防止政策空转现象的发生。地方和院校的决策机构同样需要考虑决策与语境系统的协调性。^④由此,通过参与机制来强化利益表达机制,促进高等教育入学机会公平政策决策的民主化和科学化。

本文基于修正后的间断均衡理论分析框架,尝试性地融合政策文本内容与政策变迁的复杂要素,对改革开放后高等教育入学机会公平政策的变迁历程、政策变迁过程中的间断均衡特征与变迁的内在逻辑进行了探索性分析,并提出优化高等教育入学机会公平政策的展望。事实上,随着20世纪五六十年代政策科学等相关理论研究的兴起,教育政策研究一度成为“显学”,而我国高等教育政

^①程天君:《新教育公平引论——基于我国教育公平模式变迁的思考》,《教育发展研究》2017年第2期。

^②罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1988年,第93页。

^③刘宁宁:《从平等性公平、补偿性公平到差异性公平——我国高等教育入学机会公平主导理念的演变逻辑》,《高教探索》2022年第3期。

^④余源晶:《话语分析视域下的政策构建——高等教育入学机会公平的政策研究》,第219页。

策研究多表现出对西方政策理论的移植与借鉴而缺乏本土化关怀、经验研究多而理论研究少的特征。因此,研究既需要关注结构背景变量的变化也需要关注实践的需要,期望修正后的间断均衡模型能够为我国高等教育政策其他方面的变迁研究提供参考与启发。

(责任编辑:蒋永华)

Policy Changes in Equity of Opportunities for Admission to Higher Education in China: An Analysis Based on Punctuated Equilibrium Theory

SHI Yan, YU Saiyue

Abstract: Utilizing the punctuated equilibrium theory, this study examines the evolution of policies governing equity in higher education admission opportunities in China. The analysis reveals three distinct phases in the policy trajectory: “reshaping the orientation of equity”, “prioritizing efficiency while considering equity”, and “giving equal weight to both ‘quality’ and ‘quantity’”. The evolutionary process is characterized by a dynamic interplay between long-term equilibrium and short-term punctuations. Key drivers of policy change include shifts in societal contradictions, significant events, and evolving policy paradigms that challenge monopolies and prompt a reevaluation of policies. The interplay between policy images and venues gives rise to two mechanisms guiding policy changes: the negative feedback mechanism, fostering gradual policy equilibrium, and the positive feedback mechanism, propelling punctuated policy innovation. Looking ahead, China must leverage the systemic impact of a composite policy paradigm. This involves aligning policy images with a dual focus on public and individual benefits, ensuring that policy concepts embrace multiplicity, and establishing policy venues that uphold openness, inclusivity, and collaborative interactions among stakeholders.

Keywords: educational equity; opportunity for admission to higher education; punctuated equilibrium theory; policy changes

About the authors: SHI Yan is Professor and PhD Supervisor at Faculty of Education, Northeast Normal University (Changchun 130024); YU Saiyue is PhD Candidate at Faculty of Education, Northeast Normal University (Changchun 130024).