

# 高考制度改革的道与术

## ——新中国高校招生考试制度改革历程的回顾与思考

■王火生

**摘要:**高校招生一头连着高等教育,一头连着基础教育,它采取何种方式、何种制度,至关重要,必须慎之又慎。新中国成立后,我国高校招生制度经过分散与统一、考试与推荐的反复比较,1977年后恢复了高校统一招生考试制度。尽管不断改革,但问题始终存在。如何克服这些问题,需要首先思考并找寻到招生考试制度的本源、终极理想,找到高校招生考试制度建设和改革的规律、原理,即“道”,而不仅仅局限于“术”即途径、手段和方法。回顾总结高校统一招生考试制度改革的历程,得出结论:高校招生制度的理想状态应当是把学术标准和权利标准统一起来,在重视学术标准的前提下相应兼顾权利标准,摆脱对于分数的依赖,把考试制和推荐制结合起来;高校招生所采取的价值取向应同时做到兼顾国家利益和人民利益,兼顾全面与个性,兼顾公平性和科学性;高校招生考试要保证其目标的实现,必须牢牢守住安全底线和质量主线;高校招生必须在考试制与推荐制之间、统一招生与自主招生之间不断依据实时实地的情况进行平衡式微调;新一轮高考改革方案是目前状态下比较理想的选择,需要在实践中不断予以完善。

**关键词:**高校招生制度;考试制度;选拔制度;改革历程;回顾总结;基本规律

**中图分类号:**G40-058

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2311(2018)2-0022-12

**作者简介:**王火生,男,江西省教育科学研究所研究员,曾任江西省教育考试院副院长(江西南昌 330038)。

DOI:10.16477/j.cnki.issn1674-2311.2018.02.003

2017年是我国高校统一招生考试制度(简称统一高考制度或者高考)恢复40周年。有人说,高考制度是西方文化的产物。这是对历史的无知。其实,考试是中国的一大发明,我国是考试的故乡。<sup>[1]</sup>新中国的统一高考制度也并非创建于1977年,而是1952年。本文对我国高考制度改革的研究总结,之所以不是起于1977年而是从新中国成立之时起,目的就是想更好地探寻高考制度及其改革的终极理想、规律、原理或本源,即“道”,而不仅仅局限于高

考制度及其改革的途径、方法、手段或措施,即“术”。

### 一、新中国高考改革历程的回顾

新中国成立之初,我国高校招生考试延续旧制,采取的是分散招生考试制度,1950年过渡到联合招生考试,1952年才正式建立统一招生考试制度,至今整整65年。<sup>[2]</sup>之后,高考制度的改革和探

索,从未停止过。期间,在大的方面来说,就经历了统一与分散,废除与恢复(亦即推荐与考试)的变革过程;具体的、细小的、局部的改革举措就更多,几乎年年有。改革和探索的过程,就是不断完善的过程,就是现代化、科学化、规范化的过程。总体而言,大致可以区分为以下四个阶段:

### (一)统一高考制度的建立与探索

1952年4月,教育部发出《关于一九五二年暑期全国高等学校招生计划及其实施问题的指示》,决定“统一计划,统筹办理全国高等学校的招生工作”。<sup>[2]</sup>6月,教育部发布《关于全国高等学校一九五二年暑期招考新生的规定》,标志着全国高等学校统一招生考试制度的正式创立。实际上,统一起来的主要还是文化考试,艺术、体育等专业考试基本上还是采取分散组织形式(体育稍晚一些,体育专业分散考试始于1960年),录取基本上也是分散形式。即便现在,也仍然是这样。

这样过了6年,1958年7月教育部发文要求“改变高等学校全国统一招生制度,实行学校单独招生或联合招生”,变统一为分散。<sup>[3]</sup>但实际情况是,并没有严格地执行学校单独招生,也就是没有完全分散到各高校,多数学校仍是在省域范围内统一招生,一些全国和跨省招生的学校也参加省域统一招生。

经过一年的反复,1959年教育部又发文恢复全国统一招生制度,“采取统一领导与分散办理相结合的方法”,即教育部统一领导、统一命题,各省、市、自治区组织考试、评卷、录取。<sup>[4]</sup>

统一高考制度经过多年的实践,问题逐渐暴露出来,主要是加剧了应试教育和与之相应的学校教育脱离实际、学生学习负担沉重的状况。对此,毛泽东主席在1964年2月13日召开座谈会,对教育工作提出严肃批评,指出“现在的考试,用对付敌人的办法,搞突然袭击,出一些怪题、偏题,整学生。这是一种考八股文的方法,我不赞成,要完全改变。我主张题目公开,由学生研究、看书去做。有些课程不一定要考。”<sup>[5]</sup>随后,在3月6日的一段批语中再

次提出批评:“现在学校课程太多,对学生压力太大。讲授又不得法。考试方法以学生为敌人,举行突然袭击。这三项都是不利于培养青年们在德、智、体诸方面生动活泼地主动地得到发展的。”<sup>[6]</sup>8月29日,他又指出:“(大学)文科要把整个社会作为自己的工厂。师生应该接触农民和城市工人,接触工业和农业。”<sup>[7]</sup>

为贯彻毛泽东主席的指示,改变应试教育和教育脱离实际的状况,减轻学生过重的学习负担,1964年6月,教育部发出《通知》,规定产业工人、贫农、下中农、退伍士兵及其子女,烈士子女和学生干部,参加两年以上劳动的往届高中毕业生等,考试分数达到报考学校的最低录取线时,可以优先录取;考试科目改为文理两类;文科主要录取“下乡下厂和参加其他体力劳动的知识青年、退伍士兵、在职人员”。<sup>[8]</sup>

但是应试教育和教育脱离实际、学生学习负担过重的问题依然存在,并没有得到根本性的改变,更没有达到毛泽东主席对教育的要求和学生的期望,他的期望是要让学生在“德智体诸方面生动活泼地主动地得到发展”。1965年底,毛泽东主席在杭州会议上再一次提出批评,指出:“现在这种教育制度,我很怀疑。”“大学教育应当改造。”“高中毕业后,就要先做点实际工作。”“然后读两年书就行了”。次年的5月7日,毛泽东主席进一步提出“学制要缩短,教育要革命”(“五七”指示)。<sup>[9]</sup>6月12日,他在杭州主持召开的政治局常委扩大会议上更为明确地说:“中央要搞个高中、大学入学考试制度,办法是学校推荐和选拔相结合。初中还要考试。”<sup>[10]</sup>

统一高考制度就是在这样的背景下被废除的。

### (二)统一高考制度的废除及推荐制的建立

1966年7月24日,中共中央、国务院发出《关于改革高等学校招生工作的通知》,提出“从今年起,高等学校招生,取消考试,采取推荐与选拔相结合的方法”。<sup>[11]</sup>统一高考制度就此废除,推荐制随后相应产生。

1968年7月21日,毛泽东主席发表“七二一指

示”：“大学还是要办的，我这里主要说的是理工科大学还要办，但学制要缩短，教育要革命，要无产阶级政治挂帅，走上海机床厂从工人中培养技术人员的道路。要从有实践经验的工人农民中间选拔学生，到学校学几年以后，又回到生产实践中去。”<sup>[12]</sup>

1968年9月，上海机床厂创办“七二一工人大学”，招收本厂工人入学，文化程度从小学到高中不等，学生由车间推荐，厂里批准。在举办“七二一大学”和高校各种相应试点班的基础上，1970年6月27日，中共中央批转《北京大学、清华大学关于招生（试点）的报告》，提出招收的学生条件为：政治思想好、身体健康，具有3年以上实践经验、年龄在20岁左右、有相当于初中以上文化程度的工人、贫下中农、解放军战士和青年干部；有丰富实践经验的工人、贫下中农，不受年龄和文化程度的限制；要注意招收上山下乡和回乡知识青年。这就是高校学生推荐入学的条件。据此，多数高校将招生对象规定为：具有相当于初中毕业以上实际文化程度，有2年以上实践经验的优秀工农兵；不招收应届高中毕业生。<sup>[13]</sup>

1973年4月，国务院批转下发《关于高等学校1973年招生工作的意见》，提出：要重视文化考查，了解推荐对象掌握基础知识的状况和分析问题、解决问题的能力，保证入学学生具有相当于初中以上实际文化程度。<sup>[14]</sup>

高校招生所采取的考试制度或推荐制度，遵循的是两种不同的招生价值取向。前者比较注重于考试分数，后者注重于实际表现；前者注重于理论知识，后者注重于实践经验。这两者应当说是各有所短又各有所长。二者在我国历史上都存在过，并且都有很长的历史，推荐制度还要早于考试制度。事实上，高校招生是采取考试制度还是推荐制度，这同时也是一个关乎谁可以上大学、谁应有资格上大学的问题，即受教育权的问题。考试制和推荐制本不应是相互替代关系，而应是互补关系。因此，比较好的办法，本当是将两者结合起来加以实施。果真如此，也不会产生接下来的那些问题。

随着统一高考制度的废除和推荐制的建立，应试教育和教育脱离实际、学生学习负担过重的问题，似乎是得到了解决，但是相应的问题也随之而来，主要有：一是多数大学新生的文化基础不扎实，入学后很难跟得上班，大学教育质量很受影响；二是推荐过程中存在严重的走后门现象，不正之风随之蔓延，颇受社会诟病；三是大学不再招收应届高中毕业生，加上前述推荐入学中的走后门问题，致使绝大多数普通家庭子女失去了继续接受高等教育深造的机会，也阻断了社会纵向流动的渠道。随着时间的推移，这些问题也日益强化，越积越深，这就为后来恢复统一高考制度提供了广泛的社会基础。

### （三）统一高考制度的恢复及不断改革完善

1977年8月，邓小平主持召开科学和教育工作座谈会，决定恢复中断了11年的统一高考制度。之后，教育部又召开了当年第二次高校招生工作座谈会，讨论招生办法。会议期间，邓小平对教育部主要负责人说：“为什么要直接招生呢？道理很简单，就是不能中断学习的连续性。十八岁到二十岁正是学习的最好时期。”<sup>[15]</sup>高校招生考试制度的恢复受到了全社会的热烈欢呼和普遍欢迎，推荐制度随之废止。为了避免考试制度的种种弊端而发扬其优长，高考制度在随后近40年的历程中，不断地在改革完善。可以说，高考改革一直在路上。主要表现在以下几个方面：

1. 招生考试对象。从法理上讲，只要是守法公民，都应该有接受高等教育的机会。

2001年前，参加高考的人员有年龄和婚姻状况的限制。

2001年3月30日，教育部发出《关于做好2001年普通高等学校招生工作的通知》，对报名参加高校招生统一考试的考生，取消了“未婚，年龄一般不超过二十五周岁”的限制，报考普通高校年龄、婚否不限；应届中等职业学校毕业生不再限报高等职业学校，而且可在毕业当年参加普通高考、报考普通高校本专科。<sup>[16]</sup>这样的改革措施，顺应了人权法

则,受到社会的广泛赞誉。

2. 考试时间。高考恢复后,全国统一考试时间逐步定型为7月7日—9日,并且延续了20多年。2003年7月高考制度在考试时间上迎来变革,高考时间提前了1个月,固定安排在每年6月的7、8、9日。时间安排上更加人性化、科学化。

1999年2月13日,教育部印发《关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》,提出进行每年两次高考的试点。2000年,北京、上海、安徽开始实施春季招生开始改革(2001年又增加了内蒙古)。高考因此在部分省(市、区)由一年一次增加为一年两次。

3. 考试内容。1992年之前,高考分文理科进行。文科主要考试语文、数学、外语、政治、历史、地理等科目,理科主要考试语文、数学、外语、物理、化学、生物等科目。<sup>[17]</sup>

1992年12月31日,国家教委办公厅发出《关于印发<一九九三年试行国家教委高考新科目组考试的方案>的通知》。决定从1993年起,高考实行“3+2”考试科目设置方案。“3”指语文、数学、外语三门基础课,是每个考生的必考科目,“2”指文史类考生需加考政治、历史两个学科,理工类考生需加考物理和化学两个学科。

1999年2月13日,教育部印发《关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》,提出“用三年左右的时间推行‘3+X’科目设置方案”,内容包括:(1)高考科目设置实行“3+X”科目设置方案(“3”指语文、数学、外语,为每个考生必考科目,其中数学仍分文、理科,英语听力考试成绩全部计入总分;“X”为小综合,即文科考生考政治、历史、地理3科的小综合,理科考生考物理、化学、生物3科的小综合);(2)高考内容总体上更加注重对考生能力和素质的考查,命题范围遵循但不拘泥于大纲,试题设计增加应用型和能力型题目,等。

2001年,在广东、山西、吉林、江苏、浙江五省实行“3+X”高考试点的基础上,天津、上海、黑龙江、辽宁、内蒙古、陕西、湖北、湖南、四川、海南、福建、

河南12个省(自治区、直辖市)参加高考科目改革,方案均为“3+文综/理综”。

2002年,高考“3+X”改革在全国31个省(自治区、直辖市)全面铺开。

2007年,山东实行“3+X(文科综合或理科综合)+1”模式,广东实行“3+文科基础/理科基础+X”模式,海南实行“3+3+基础会考”模式,宁夏实行“3+小综合”模式。

无论“3+2”、“3+X”还是“3+X+1”、“3+文科基础/理科基础+X”,等等,总体上都还是没有离开文理分科。

考试题目的命制,经历了分散→统一→再分散→再统一的变化过程。1977年由各省自行命题。1978年恢复全国统一命题。1986年上海开始自行命题,到2006年,实施自主命题的省份增加到16个。2014年后,自主命题的省份又开始由增变减,而使用全国统一命制高考试卷的省份则由减变增。2015年,使用全国统一命制高考试卷的省份增加到18个,2016年进一步扩大到26个。

4. 考试标准化。1989年6月27日,国家教委发出《普通高等学校招生全国统一考试标准化实施规划》,次年,全国高考第一次全面推行标准化考试。

所谓标准化考试,就是按科学程序组织、具有统一标准并对误差严格控制的考试,包括试题编制标准化、施测过程标准化、评分计分标准化、分数解释标准化等。<sup>[18]</sup>标准化考试的实施,就是在教育统计和教育测量理论指导下,所有科目均实行主观题与客观题分卷考试,并逐步增加客观题的比重。试卷回收后,采用信息技术手段进行处理,用科学的方法最大限度控制评分误差,使考试结果更加客观、公正。

1994年4月18日,国家教委办公厅颁发《普通高等学校招生全国统一考试建立标准分数制度实施方案》。

与此同时,评卷手段也在不断改进,人工评卷的方式逐步为网上评卷取代。2001年,湖北和天津两地率先试用网上阅卷。到2012年,全国所有省份

都实施网上评卷。评分效果和效率都有所提高。

5. 考场标准化。2007年开始试点建设标准化考点,2011年正式启动。

2011年2月19日,教育部、财政部印发《关于大力推进国家教育考试标准化考点建设工作的通知》,提出国家教育考试标准化考点建设总体目标是:2012年年底前,在全国范围内建设完成1.3万个标准化考点、3500个试卷保密室、365个考务指挥中心。主要任务包括:建设并完善考试综合业务系统、考生身份验证系统、作弊防控系统、视频及网络监控系统、应急指挥系统,开展标准化考点相关设施建设,加强制度建设和队伍建设。通过系统建设形成安全、实时、高效的国家教育考试运行体系,全面提升国家教育考试管理水平和服务质量。2013年,全国所有省份使用标准化考点组织考试。

标准化考场的全面建成,促进了考试管理手段的现代化,大幅度提升了考试监控效果,有效遏制了考试违规行为,对考试安全、考试公平、诚信体系的建设起到了积极的促进作用,大大改善了组考工作的安全性,不过也同时增加了网络维护的经费成本和技术难度。

6. 招生计划。1985年5月27日,中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,提出改革大学招生计划制度和毕业生分配制度,实行国家计划招生、用人单位委托招生、招收少量自费生三种办法。一向由国家“统包”的招生制度,变成了不收费的国家计划招生和收费的国家调节招生同时并存的“双轨制”。

“双轨制”实施后,计划外招生过程中,时常暴露出一些违规招生问题。于是,1994年4月7日,国家教委发出《关于进一步改革普通高等学校招生和毕业生就业制度的试点意见》,开始招生并轨改革。当年,全国40多所高校招生实行“并轨”。高等学校试行“并轨”招生,消除了国家计划招生和调节招生的录取分数差距。高校学费也开始增加。1997年,我国高校全面实行并轨招生改革。2000年,招生并轨改革全面完成。

随着高校大规模扩招,人民群众上大学难的问题基本解决。但是上优等高校,特别是农村地区和边远贫困地区的学上优等高校,变成了新的难题。

为此,2012年3月19日,教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、国务院扶贫办5部门联合印发《关于实施面向贫困地区定向招生专项计划的通知》,决定自2012年起,“十二五”期间,每年在全国普通高校招生计划中专门安排1万名左右招生计划,以本科一批录取高校为主,面向集中连片特殊困难地区生源,以农林、水利、地矿、机械、师范、医学以及其他适农涉农等贫困地区急需专业为主,采取单列计划、单设批次、单填志愿、单独划线的办法,实行定向招生,引导和鼓励学生毕业后回到贫困地区就业创业和服务。2012年集中连片特殊困难地区学生上一本的录取率提高了10%。

2013年,重点高校招生专项计划由2012年的1万名进一步增至3万名。招生区域也由2012年的680个集中连片特殊困难县,扩大到832个贫困县以及重点高校录取比例相对较低的河南、广东、广西等10省区。招生高校也由2012年的222所扩大到263所,覆盖所有“211工程”高校和108所中央部属高校。国家同时鼓励地方采取措施,在国家扩大实施专项计划基础上,依据本地实际情况,制定地方所属重点高校进一步提高招收农村学生比例的政策措施。

2014年,农村学生上重点大学机会继续增加。农村贫困地区定向招生专项计划从2013年3万人增加至5万人。

2016年,国家专项计划定向招收集中连片特殊困难县、国家级扶贫开发重点县以及新疆南疆四地州学生,由中央部门和地方本科一批招生为主的学校承担,安排招生计划6万名,再增加1万名。教育部还同时规定,地方专项计划定向招收各省(区、市)实施区域的农村学生,由各省(区、市)所属重点高校承担,安排招生计划原则上不少于有关高校年度本科一批招生规模的3%;高校专项计划主要招收

边远、贫困、民族等地区县(含县级市)以下农村学生,由教育部直属高校和其他自主招生试点高校承担,安排招生计划不少于有关高校年度本科招生规模的2%。

这些措施大大缓解了农村地区和边远贫困地区学生上大学难特别是上优等高校难的问题。

7. 志愿与录取。志愿相当于考生向高校递交的一种“申请书”,一旦录取也可以视同为考生与高校之间的“契约”,它是高校录取的重要凭据。起先,一直实行梯度志愿(也称顺序志愿)。2003年,湖南率先取消梯度志愿填报及投档模式,实行平行志愿。到2010年,实行平行志愿填报及投档模式的省份达到20个。2014年9月3日,国务院印发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》,要求“推行高考成绩公布后填报志愿方式。创造条件逐步取消高校招生录取批次。改进投档录取模式,推进并完善平行志愿投档方式,增加高校和学生的双向选择机会”。<sup>[19]</sup>平行志愿的推广,减少了考生之间在投档录取过程中“撞车”的几率,提高了所填报志愿的命中率。

1999年2月13日,教育部印发《关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》,提出实行计算机网上录取。此前,一直实行现场录取方式,费人费时,效率低,效果也不理想。

2001年,全国31个省(市、区)都采取网上录取,人数达131万人,约占录取学生总数的50%。2002年,高校招生第一次全面实现网上录取,全国网上录取新生率达到85%。信息化手段在招生录取工作中发挥了重要作用,考生及家长满意度也大大提高。

8. 招生考试监督及违规处理。对考生开展诚信教育,加强招生考试监督,防范和打击招生考试舞弊行为,是保证招生考试正常秩序、维护招生考试公平和考生利益的重要手段。

2004年3月5日,教育部办公厅下发《关于在国家教育考试前要求考生填写〈考生诚信考试承诺书〉及有关要求的通知》,规定今后国家教育考试前

考生均需填写《考生诚信考试承诺书》。次年5月27日,教育部办公厅发出《关于建立高等学校招生全国统一考试考生诚信档案的通知》,要求自2005年起,由各省级招生考试机构负责建立本省、自治区、直辖市参加全国统考考生的考试诚信档案。

同样是从2005年开始,教育部提出实施高校招生“阳光工程”,教育部为此先后下发了7个配套文件,要求各地在高校招生考试工作中建立和完善以“六公开”(招生政策公开、高校招生资格及有关考生资格公开、招生计划公开、录取信息公开、考生咨询及申诉渠道公开、重大违规事件及处理结果公开)“六不准”(不准违反国家有关招生规定,不准徇私舞弊、弄虚作假,不准采取任何方式影响、干扰招生工作正常秩序,不准协助、参与任何中介机构或个人组织的非法招生活动,不准索取或接受考生及家长的现金、有价证券,不准以任何理由向考生及家长收取与招生录取挂钩的任何费用)为主要内容的高招工作制度体系。<sup>[20]</sup>并随之开通了集公示、宣传、咨询于一体的“阳光高考”信息平台,这个平台在招生考试期间点击率达到6.3亿次,参与院校达到1194所。

不断加大违规处理力度,是又一行之有效的手段,处罚措施也是越来越严。2004年5月19日,教育部印发《国家教育考试违规处理办法》(教育部第18号令)。2012年1月5日,教育部进一步修订下发《国家教育考试违规处理办法》(教育部第33号令)。与18号令相比,33号令在八个方面进行了强化,进一步堵塞了漏洞。

2015年8月29日,全国人大常委会通过了《刑法修正案(九)》,将组织考试作弊、贩卖作弊器材、替考行为入刑定罪。

同年12月27日,全国人大常务委员会作出《关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》<sup>[21]</sup>,其中第七十九条规定,“考生在国家教育考试中有下列行为之一的,由组织考试的教育考试机构工作人员在考试现场采取必要措施予以制止并终止其继续参加考试;组织考试的教育考试机构可以取消其相

关考试资格或者考试成绩;情节严重的,由教育行政部门责令停止参加相关国家教育考试一年以上三年以下;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)非法获取考试试题或者答案的;(二)携带或者使用考试作弊器材、资料的;(三)抄袭他人答案的;(四)让他人代替自己参加考试的;(五)其他以不正当手段获得考试成绩的作弊行为。”

第八十条规定,“任何组织或者个人在国家教育考试中有下列行为之一,有违法所得的,由公安机关没收违法所得,并处违法所得一倍以上五倍以下罚款;情节严重的,处五日以上十五日以下拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任;属于国家机关工作人员的,还应当依法给予处分:(一)组织作弊的;(二)通过提供考试作弊器材等方式为作弊提供帮助或者便利的;(三)代替他人参加考试的;(四)在考试结束前泄露、传播考试试题或者答案的;(五)其他扰乱考试秩序的行为。”

第八十一条规定,“举办国家教育考试,教育行政部门、教育考试机构疏于管理,造成考场秩序混乱、作弊情况严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

《刑法》《教育法》两部法律都对招生考试舞弊行为作出了处理规定,从而对相应违规犯法行为形成了有力震慑。

9. 其他改革探索。影响比较大的改革项目主要是自主招生改革。

为克服招生录取过程中将高考分数“绝对化”和“唯分是取”的倾向,教育部决定自2003年起开展自主招生改革试点。2003年2月24日,教育部办公厅发出《关于做好高等学校自主招生选拔录取改革试点工作的通知》,北大、清华等22所高校被赋予5%的自主招生权。到2008年,自主选拔录取的试点高校扩大到68所,录取近1.5万人。2012年12月4日,教育部印发《关于进一步深化高校自主选拔

录取改革试点工作的指导意见》,提出要建立健全高校招生综合评价体系,在统一高考基础上,积极探索建立符合高校自身培养目标和要求的创新人才选拔标准,完善高考、试点高校考核和普通高中学业水平考试、综合素质评价等多位一体的高校人才选拔综合评价体系。2012年自主选拔录取改革试点高校达到90所,录取2.5万人。2013年12月24日,教育部办公厅印发《关于进一步加强高校自主选拔录取改革试点管理工作的通知》,进一步规范自主招生改革试点,要求严格控制自主选拔录取招生比例,自主选拔录取计划不超过学校年度本科招生计划总数的5%,考核合格拟入选考生人数原则上不超过学校自主选拔录取招生计划数的2倍。

北京大学在实施自主招生改革试点的过程中,还同时结合实行了“中学校长实名推荐制”,全国有13个省市的39所中学的校长获得了推荐资格。

改革试点项目还有:2010年,江苏省普通高考首次实行文理分开计划、分开划线、分开录取的“三分开”政策。2011年,教育部考试中心在云南、海南两省实行标准分制度,改革传统的高考分数报告办法,尝试建立全方位、多层次、发展性、个性化的综合评价体系,简称“云海工程”。其中,云南在普通高校招生录取中实施了综合评价录取改革,当年首次在中南大学举行试点,录取按照普通高考成绩和面试成绩综合评定。2011年,浙江首次在省内2所大学进行深化完善“三位一体”综合评价招生制度试点,采取自主测试、参加高考、综合素质评价、提前录取模式,将学业水平测试、综合素质评价纳入高校招生评价体系。2013年4月15日,教育部印发《关于积极推进高等职业教育考试招生制度改革的指导意见》,提出要逐步使高等职业教育考试招生与普通本科考试分离,重点探索“知识+技能”的考试评价办法,为学生提供多样化入学形式;逐步形成省级政府为主统筹管理,学生自主选择、学校多元录取、社会有效监督的中国特色高等职业教育考试招生制度。当年,这项改革工作取得积极进展,高职分类考试招生人数达到144万名,较2012年增

加11万名,占高职招生计划总量的43%。等等。

### (四)新一轮高考制度改革

问题是改革的导向。统一高考恢复之后,经过大大小小无数次改革,“唯分是取”、应试教育、学习负担过重等问题始终没有明显好转。有鉴于此,在全社会大力建设创新型国家和努力实现民族复兴梦想的时代大背景下,新一轮高考制度改革应时而生。

2014年9月3日,国务院正式印发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》,明确改革的总体定位是促进公平、科学选才;改革目标是到2020年基本建立中国特色现代教育考试招生制度;改革有五大任务和措施,主要包括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、改革监督管理机制和启动高考综合改革试点。

改革措施主要聚焦于两个方面。在促进公平方面:一是改进招生计划分配方式。针对目前区域间高等教育入学机会差距较大和农村学生上重点高校人数偏少的问题,通过宏观调控和专项计划,进一步提高中西部地区和人口大省高考录取率,增加农村学生上重点高校人数,缩小中西部地区与全国平均录取率的差距,形成保障农村学生上重点高校的长效机制。二是改革招生录取机制。主要是通过大幅减少、严格控制考试加分项目,强化考生资格审查,严格认定程序,确保公开透明和程序公正;进一步规范自主招生,申请的学生必须在参加全国统一高考后,达到相应要求,才能接受报考高校的考核;改进录取方式,全面推行高考成绩发布后填报志愿的方式,创造条件逐步取消学校招生录取批次,减少考生填报志愿的盲目性,增加学生和学校的双向选择。三是改革监督管理机制,保障招生考试公平公正。<sup>[22]</sup>2014年12月10日,教育部等五部门联合发布《关于进一步减少和规范高考加分项目和分值的意见》,对2015年起减少和规范高考加分项目和分值提出明确具体要求。同日,教育部还发布《关于进一步完善和规范高校自主招生试点工作的意见》,对进一步完善和规范高校自主招生

试点工作提出明确具体要求。截至2016年,已有河北、广东、湖北等15个省份取消了本科第三录取批次,上海已率先将本科一批次、二批次合并,成为一个本科录取批次。

在科学选才方面:一是改革考试形式和内容。完善高中学业水平考试,促进学生认真学习每门课程、避免严重偏科;通过成长记录的方式建立包括学生思想品德、学业水平、身心健康、兴趣特长、社会实践等内容在内的学生综合素质档案,为学生毕业和升学做重要参考;加快推进高职院校分类考试,更加有利于学生选择适合自己的教育;依据高校人才选拔要求和国家课程标准,科学设计命题内容,增强基础性、综合性,着重考查学生独立思考和运用所学知识分析问题、解决问题的能力;改进评分方式,加强评卷管理,完善成绩报告;加强国家教育考试机构、国家题库和外语能力测评体系建设;从2015年起增加使用全国统一命题试卷的省份(截至2016年,已有26个省份使用教育部考试中心命制的全国高考试卷)。这是恢复高考后第一次对考试改革提出全面系统的要求。二是启动高考综合改革试点。积极探索招生录取与高中学习相关联的办法,以增加学生的选择性,分散学生的考试压力,促进学生全面而有个性的发展。按照统筹规划、试点先行、分步实施、有序推进的原则,选择少数条件比较成熟的省(市)开展高考的综合改革试点。<sup>[23]</sup>国务院《实施意见》明确2014年率先在上海、浙江试点,通过不断总结经验、调整完善措施,为其他省(区、市)高考改革提供依据。2014年9月9日,浙江省人民政府印发《浙江省深化高校考试招生制度综合改革试点方案》。同年9月18日,上海市人民政府印发《上海市深化高等学校考试招生综合改革实施方案》。

这些改革措施概括起来,就是“两依据一参考”。作为高校招生录取的两个依据,一个依据是文化统一考试成绩,一个依据是学业水平考试成绩,还有一个参考是综合素质评价。为淡化对分数的高度依赖、避免“分分计较”,学业水平考试成绩

不实行“百分制”而采取等级分形式。综合素质评价,主要是记录考生的平时表现和社会实践等情况,是考生的成长记录,是一种形成性评价。可以看出,这次高考改革是明显针对现实问题而来的,是历次高考改革中最科学、最切合实际的。所以说,这次高考改革是恢复高考以来最全面、最系统的一次改革,也是教育领域综合改革中最重要最复杂的一项改革。

## 二、对以往高考改革的几点思考

通过上面的回顾,可以看到,新中国成立以后,我国高校招生制度经历了分散与统一、考试与推荐的反复探索。为什么会有这样的反复?原因在于,分散招考与统一招考、考试制度与推荐制度,古今中外都有采用,各有优劣,反复探索的目的就在于比较。通过比较,大家感知到,统一招考与分散招考相比,考试制度与推荐制度相比,还是利大于弊。所以,1977年后高校恢复考试招生后,便一直采用了统一考试招生制度。

必须指出,统一高考制度恢复40年来,尽管改革从未中断,但统一招考中暴露出的问题、考试制度本身固有的问题并没有因此消解。统一招考中“统一”的问题主要是权力过于集中,遏制了个性和自主权;考试制的问题主要是导致了“分数挂帅”、应试教育和过重的学习负担。正如《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》所指出的“这一制度总体上符合国情,权威性、公平性社会认可,但也存在一些社会反映强烈的问题,主要是唯分数论影响学生全面发展,一考定终身使学生学习负担过重,区域、城乡入学机会存在差距,中小学择校现象较为突出,加分造假、违规招生现象时有发生”。<sup>[24]</sup>

与此同时,社会对于高考制度的批评同样从未中断过,并且很多都是相当中肯的建设性意见,报刊上对于高考制度提出批评的很多文章也都十分切中要害。比如,有批评说,“‘统一高考’在保证社会公平的同时,却使教育的本性发生了变化,使本

来应该专门‘育人’的教育,却变成了专门应对‘高考’的教育。”“令人们意想不到的是,由这种最公平的高考制度主导的中小学教育,却没有为学生带来学习过程中的愉快感、幸福感、自由感,没有为教师们带来自豪感、成就感、快乐感,而是导致了背离教育本性的应试教育的流行与泛滥。”<sup>[25]</sup>“复杂的教育过程异变成了简单的考试和分数,进而异化了教育目的。”“教育的核心问题不是出在我们的术、不是出在我们学生的能力、不是出在改革、不是出在技术层面,原来我们的教育缺乏灵魂的东西。”“中国的教育技术层面已经走得太快了,‘灵魂’跟不上了。”<sup>[26]</sup>还有批评说,“今天高考存在的主要问题表现为对基础教育的导向方面。一次性笔试比重过大的招生方式,对基础教育产生两个重要的负面影响:一是冲击了儿童健全人格的发展,几乎摧毁了教育的‘传道’功能;二是扼杀了儿童的好奇心,用外在的功利动机取代了基于好奇心之上的内在的探索动机,扫荡了儿童的学习兴趣。”“忽视非智力因素的考查是现行招生制度的重要缺陷,也是中国大学与世界上真正的一流大学在招生方面的差距。”等等<sup>[27]</sup>。

如何克服以上这些问题,怎样才能谋划好正确、科学的高校招生考试制度,需要我们首先思考并找寻到招生考试制度的本源、终极理想,找到高校招生考试制度建设的规律、原理,即高校招生考试及其制度建设、改革之“道”,而不仅仅局限于“术”即途径、手段和方法。不难看出,过去几十年我们所进行的高考改革,比如“3+2”“3+X”、高考标准化、考场标准化、网上录取、平行志愿、阳光工程等等,基本都属于“术”这个层面的。

“道”与“术”的问题,乃是哲学层面的问题。一般认为,“道”用于解决原理问题,“术”用于解决技术问题;“道”用于解决长远问题,“术”用于解决当前问题;“道”用于解决系统问题,“术”用于解决局部问题。为此,我们特别需要对高考及高考制度建设、改革进行一些深层次的务本穷源式的哲学思考。

### (一)什么人有资格上大学、什么人又能上大学

从法理上讲,根据人权精神,社会适龄人员,无论种族、男女、老少,都应该有资格上大学。我国《宪法》规定,“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”《教育法》规定,“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等,依法享有平等的受教育机会。”《高等教育法》规定,“公民依法享有接受高等教育的权利。”但是,在可以预见的很长时间里,我国高等教育资源的有限性始终存在。既然谁都有资格上大学,那么怎样分配这有限的高等教育资源依然是一个问题,要解决这个问题,自然还是得采取遴选的办法。谁来遴选?怎么遴选?推荐制便是相对有效的可选路径。这就是高校招生对象的权利标准,是应然性标准。

实际上,有没有资格上大学是一回事,而能不能读得进大学即能不能上大学又是一回事。如果一个表现不错的人被推荐上了大学,但他始终读不进,跟不上班,没法培养成才,那同样是对大学资源的浪费。所以,要上大学,还必须具备一定的文化基础。那什么样的文化基础才能上大学,这就需要采取考试的办法。这就是高校招生对象的学术标准,是实然性标准。

也许在过去很长一段时间里,我们过于注重了学术标准即过于注重了考试,才有了“学好数理化,走遍天下都不怕”这样似是而非的偏识,致使应试之风愈演愈烈,大家都把分数看得太重,社会、学校、家长、考生都把教育看成了是挣分数的事业。

所以,高校招生制度的理想状态应当是把学术标准和权利标准统一起来,在重视学术标准的前提下相应兼顾权利标准,高校招生必须摆脱对于分数的依赖,把考试制和推荐制结合起来,不仅仅是考查考生的学科知识,而应对考生进行多方面、全过程的考查。这样,我们的教育才能真正成为素质教育,学生才能生动活泼地主动地得到发展。如此,高校招生制度的指挥棒作用才能正常发挥出来。

### (二)大学招生的价值取向(大学应当招什么样的人)

搞清楚什么人有资格上大学、什么人能够上大学之后,接下来就要搞明白大学应当招收什么样的人即大学招生的价值取向,这如同一个硬币的两面,二者互为主(体)客(体)关系。

大学要招什么样的人,应当围绕大学的培养目标即国家对于人才培养的要求来确定。我国《高等教育法》规定,“高等教育必须贯彻国家的教育方针,为社会主义现代化建设服务,与生产劳动相结合,使受教育者成为德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。”“高等教育的任务是培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才,发展科学技术文化,促进社会主义现代化建设。”这就是我们国家为大学规定的教育方针和培养目标,在此之下,不同的大学固然各有其自身的具体要求(比如北大清华自然同一些地方性大学有着不同的要求),但都未能脱离国家的这一大政方针。按照这样的教育方针和培养目标,大学应当招什么样的人,高校招生应采取什么样的价值取向,总体上可以从以下三个方面考虑:

1. 兼顾国家利益和人民利益,既服务于国家建设又服务于人才成长。我们的大学是为国选才、为国育人,因此大学招生必须有利于社会主义制度的巩固和发展,有利于国家的长治久安和现代化建设,有利于中华民族的伟大复兴,这就是国家利益。与此同时,每位考生又都有自己的人生抱负和理想,有自己的愿望和追求。为此,高校应当树立以人民为中心的思想,在保证国家利益的前提下,尽最大努力帮助考生实现自己的愿望。

2. 兼顾全面与个性。全面+个性,是考量培养对象的重要标准。全面+个性,可以是针对同一个人的要求,就是要求一个人既有对知识的全面掌握又具有某一方面的特长,这是选拔优秀拔尖人才的标准,是选拔创新人才的标准。全面+个性,也可以是针对不同人的要求,大学招生还应该是多方面的,可以是全才,也可以是某个方面有特长的个性人才。因为我们不能要求所有人都成为拔尖人

才。“每个考生都具有不同的个性、生活环境、教育经历,都具有能动性,以相同的‘标准’测评不同的个体,这是考试最根本的局限性。在标准化考试中,一些创新型人才未必具有明显的优势。为了给潜在的创新型人才提供机会,需要降低一次性的、终结性的考试在招生决策中的比重,需要引入一些相对长期性的、形成性的评价方式。今天,中国面临一个激烈竞争的世界,我们别无选择,必须选拔和培养出需要的优秀人才,必须给创新型人才提供更多的个性发展空间。”<sup>[28]</sup>

3. 兼顾公平性和科学性。公平性是道义标准、伦理标准。公平包括起点公平、结果公平和程序公平。只讲起点公平,不分种族、不分男女、不分地域、不分强弱,给所有人同样的对待,久而久之就会产生两极分化;只讲结果公平,就是老百姓常说的平均主义,是对优异和天赋的不尊,就会抹灭个性,使社会丧失活力。我们应当突出程序公平(规则公平),也就是程序公正(一碗水端平),同时又兼顾起点公平和结果公平,做到扶弱而不压强。科学性是效率标准、学术标准。“考试招生制度改革要遵循科学性原则,在理论层面要做到考试招生符合教育原理和规律、符合人才选拔培养和成长规律;在实践层面要做到考试选拔目标与人才培养目标一致、考查内容与人才知识结构相符,不断追求人才选拔与人才培养的高度统一。简言之,无论是考试招生制度的宏观调控与中观设计,还是微观层面的考试命题、组织实施与评价结果运用,都要讲究理论与实践相结合的科学性。”<sup>[29]</sup>“好的考试招生制度应该是促进公平和科学选才的‘协奏曲’,而不是以发展一个去牺牲另一个,促进公平和科学选才这两个主题必须始终坚持。”<sup>[30]</sup>

### (三)怎样保证高校招生考试目标的实现

高校招生考试,是全社会关注度最高的领域之一,同时又是高利害、高风险的领域。因此,要保证大学招生价值取向和高校招生考试目标的实现,必须始终绷紧安全和质量两根线,牢牢守住安全底线和质量主线。

1. 安全第一。安全是高校招生考试的底线、红线、生命线,是招生考试公平公正的重要保证。必须始终做到“六个确保”,即确保命题和试卷安全,不出现任何试题泄密情况;确保招生考试信息安全和网络安全,不出现考生档案信息成绩信息等任何招生考试信息遗泄情况,不出现任何网络负面信息炒作现象;确保招生考试组织规范,杜绝有组织的大面积舞弊;确保招生考试过程中自始至终无中介参与;确保不发生考务人员与考生营私舞弊特别是串通作弊行为;确保考生交通和饮食卫生等方面安全,不发生任何交通事故、食物中毒事故和其他人身安全事故。

2. 质量至上。招生考试的核心功能,就在于甄别人才、选拔人才。人才选拔的质量如何,根本取决于招生考试事业全方位全过程的工作质量。质量是招生考试事业永恒的主线、控制线。为此,必须牢牢树立质量至上观念,强化人员管理、任务流程、工作细节、过程监控等各个方面的质量措施,建立健全从命题到录取的招生考试全员全程认真负责没有遗漏不留死角的质量工作体制机制。

以上三个方面是关于高校招生考试及其制度建设、改革之“道”与“术”的思考,前两个方面言“道”,第三方面讲“术”。当然第三方面关于“安全”“质量”的思考也可以认为是“道”,只不过是“术”中之“道”。

在这些思考之下,高校招生是采用考试还是推荐,是统一招生还是自主招生,考什么,怎么考,是文理分科考还是全科考或者“3+X”,是一年一考还是一年两考,招生考试怎么组织,怎么监控,采取何种行之有效的措施,等等,这些都是“术”这个层面的问题。道是河,术是舟;道是舵,术是桨;无河无以载舟,无舟难以渡河;无舵则无方向,无桨则无动力。把“道”的问题解决了,“术”的问题就都不是问题。当然“术”也很重要,但必须以“道”一以贯之。原因在于,不仅“道”可以统“术”,而且“术”中也有“道”,就高校招生而言,其“术”中之“道”我们认为应该就是在考试与推荐之间,在统一与分散(即统

一招生与自主招生)之间不断地依据实时实地的现实情况进行平衡式微调,这就是辩证法。如此,才能终有所成。

依据“道”与“术”的这些思考,可以认为,新一轮高考改革方案是目前状态下比较理想的选择。这个高考改革方案,既重视知识考核又重视能力考查,既重视理论测试又重视实践经历,既重视考试分数又重视平时表现,既重视智力测量又重视非智力因素考查。汲取、借鉴了新中国成立以来历次招生考试改革的经验和教训,这是真正重视顶层设计的一次高校招生考试制度改革,蕴含着对高校招生考试事业发展规律的总结。接下来的关键和难点在于如何将其落到实处细处,确保操作到位。其中尤其难在将新一轮高考改革的“两大突破点”切实操作到位,一是将高中学业水平考试纳入统一高考范畴,二是将综合素质评价结果作为招生录取的参考,这两点是以往高校招生考试制度中没有过的。当然,新一轮高考改革还需要在实践中接受检验,并且需要通过对实践的总结,不断予以完善。比如,英语两考、学业水平考试、综合素质评价、自主招生等,都需要通过深入的实践探索来加以完善。特别是综合素质评价,这是一个相当有意义的实质性突破,如果将来通过不断的实践摸索,能够将综合素质评价的结果不仅是作为招生录取的参考而是作为招生录取的一个重要依据,并且使得其有效性、可靠性、可操作性能够得到确保。那样的话,高考改革就又向前迈进了一大步,应试教育或会真正退出历史舞台,素质教育必会因此大行其道。

### 注释

①本文第一部分《回顾》中所采用的史实,除了“参考文献”中所注明的出处外,其余基本源自杨学为《中国高考大事记(1949—2016)》、教育部考试中心《我与高考改革同行:恢复高考40周年纪念

文集(1977—2017)》和《江西省教育考试志(1977—2010)》,其中又以《中国高考大事记(1949—2016)》居多。

### 参考文献

- [1]王火生等.自学考试发展论衡 [M].北京:人民邮电出版社,2016:14—15.
- [2][3][4][7][8][9][11][15][16]杨学为.中国高考大事记(1949—2016)[EB/OL].中国考试APP微信平台.
- [5][10]毛泽东年谱(1949—1976)第5卷 [M].北京:中央文献出版社,2013:315,593.
- [6]毛泽东邓小平江泽民论教育 [M].北京:中央文献出版社,2002:77.
- [12][13][14]张远增.论我国高考招生标准体系[J].招生考试研究,2014,(2).
- [17]江西省教育考试志(1977—2010)[M].南昌:江西高校出版社,2015:21.
- [18]郑日昌.教育测量学用于高考改革的尝试[J].中国考试,2017,(6).
- [19][24]国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见[EB/OL].www.gov.cn/zhengce/content/2014-09/04/content\_9065.htm .
- [20]教育部考试中心.我与高考改革同行:恢复高考40周年纪念文集(1977—2017) [M].北京:高等教育出版社,2017:73.
- [21]全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国教育法》的决定 [EB/OL].www.edu.cn/edu/zong\_he/zong\_he\_news/201512/t20151228\_1352089.shtml.
- [22][23]姜钢.《实施意见》:我国新一轮高考改革的纲领性文件[J].中国考试,2017,(2).
- [25]王长乐.迷惑重重的高考公平[J].招生考试研究,2014,(1).
- [26]达良厚.读书改变命运是对教育价值的狭隘解读[N].中国教育报,2016-10-11.
- [27][28]谢小庆.关于高考40年的审辩式思考[J].中国考试,2017,(5).
- [29]刘海峰,李木洲.兼顾公平与科学的高考改革[J].中国考试,2016,(9).
- [30]瞿振元.努力建设中国特色现代考试招生制度[J].中国考试,2017,(5).

责任编辑:肖第郁