



高校招生制度公平问题及对策

刘学岚

摘要：高校招生制度主要功能之一就是分配高等学校入学机会。在构建和谐社会的背景下，高校招生制度改革特别需要坚持公平价值导向，在完善招生计划分配办法、提高命题科学化水平、规范梳理加分政策、推进志愿填报改革等方面加大力度，进一步促进教育公平和社会和谐。

关键词：招生制度；公平；改革

党的十七大报告指出，“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。”教育公平主要包括教育权利平等与教育机会均等两个基本方面，其核心内容是教育机会均等。老百姓最为关心的教育公平，其实就是教育机会均等，尤其是入学机会均等。

高校招生制度作为一项高等教育资源分配的重要制度，其主要任务之一就是分配高等学校入学机会。建国以来，我国的高校招生制度在促进教育公平方面发挥了不可替代的作用，但也面临地区高等教育入学机会差距较大、弱势群体教育保障体系不健全、录取办法有待完善等问题，社会反映比较强烈。

党的十六届四中全会提出要构建和谐社会。和谐社会是社会系统和自然生态系统之间以及社会系统内部协调发展、和谐相处的社会，公平正义是和谐社会的重要原则和目标，从根本上讲，建设和谐社会就是建设协调发展的公平社会^①。在和谐社会建设过程中，公平问题受到政府和人民群众前所未有的关注，已成为许多改革措施，尤其是民生方面改革的重要价值导向。高校招生制度几乎与每个家庭都有关系。收入不公平影响人一时，招生不公平影响人一生。正因为如此，长期以来，招生公平问题一直受到广泛关注和重视。在此背景下，作为教育制度重要组成部分的高校招生制度改革应该始终坚持公平原则，以促进教育公平，维护社会和谐。

一、完善招生计划分配办法

目前的高校招生，不论是否是分省命题，都是分省组织考试和录取的。各高等学校根据教育部批准的招生计划，将招生数量指标分配到各省、市、自治区，各省、市、自治区根据各类招生计划总数，结合本地区高考成绩划定各批次录取控制分数线，分批组织录取。这样组织高校录取工作，是较为有效率的方式，在省级行政区内体现了分数面前人人平等，在形式上体现了教育公平和社会公平。但是，由于全国各地区教育发展的不平衡，各省级行政区间的录取率差别很大。据初步统计，2010年，各省份高考报名及录取率情况如下：

^①陈应奎：《和谐社会与教育公平》，载 http://www.jyb.cn/cm/jycm/beijing/zgjyb/3b/t20060822_30680.htm

2010 年各地高考录取情况统计表

省份	报名人数	录取率	省份	报名人数	录取率
北京	80241	83.50%	湖北	492221	65%
天津	7.1 万	86.62%	湖南	413000	80.87%
河北	50.3 万	73.40%	广东	61.5 万	78.05%
山西	361969	59.15%	广西	29.9 万	70.90%
内蒙古	219134	81%	海南	5.47 万	89.44%
辽宁	25.5 万	87.50%	重庆	196759	78.55%
吉林	168951	77.29%	四川	51 万	70%
黑龙江	195520	90.77%	贵州	234692	68.17%
上海	6.7 万	85.58%	云南	221261	70%
江苏	52.7 万	80.33%	西藏	18060	57.60%
浙江	30.1 万	83.80%	陕西	37.86 万	60.17%
安徽	56.2 万	67.30%	甘肃	29.1 万	61.50%
福建	292679	78.99%	青海	38000	82.65%
江西	311651	82.67%	宁夏	57148	66%
山东	646976	79.72%	新疆	16.45 万	71.77%
河南	95.2 万	65%			

注:1.资料来源:教育部高考阳光平台公布的各地招生动态及各省级招办网站或当地权威媒体报道。
2.北京、天津、河北、山西、吉林、湖北、宁夏七个省份录取率为招生计划与报名人数之比,其余为实际录取人数与报名人数之比。

2010 年,全国共有 957 万考生,招生计划为 657 万,录取率为 68.65%。从表中可以看出,黑龙江、海南、辽宁、天津、上海、浙江、北京等 12 个省份已达 80%以上,其中黑龙江更是超过了 90%;其他 19 个省份录取则在 80%以下,而贵州、安徽、宁夏、河南、湖北等 9 个省更是在全国平均录取率(68.65%)之下,其中甘肃、陕西、山西、西藏甚至还徘徊在 60%左右。通过分析可以发现,录取率偏低的省份,主要是要生源大省或相对落后的地区。对这些地区的孩子来说,获得高等教育资源的机会要远少于其他地区的孩子,显然有失公平。

在户籍与高考不能被立即脱离关系的情况下,为了使每一个考生有均等的入学机会,应该完善高等学校招生计划分配原则和办法,部属高校应参与各省人口总数、适龄人口数和教育投入和发展情况,合理分配招生计划。同时,鼓励发达地区的省属高校向欠发达地区倾斜,尤其是增量部分,应该更加注重公平。高招录取名额投放应遵循三个原则:一是公正平衡原则。我国自有科举制以来,历代统治者大多实行分配额制。现在的高校录取名额投放不可不注意东西平衡、城乡平衡。二是差别原则。平等是正义的第一位要素,而合理的差异亦是正义的重要构成。三是渐进实施原则。改革录取名额投放办法应稳步推进,分步实施^①。

二、提高命题科学化水平

我们目前的高校招生制度,坚持的一项重要原则是“分数面前人人平等”,高考成绩是录取的基础,也是重要标尺,有时候甚至是唯一依据。没有公平的考试和成绩,就不可能公平的招生和录取。决定“标尺”公平与否的关键因素是命题。命题公平是高考的基础性工作,也是根本性工作之一,直接影响高校招生制度的公平。

高考属于选拔性考试,其主要目的是区分考生能力,为高校选拔新生提供依据。因此,对试题的信度、效度都有较高的要求。当前,不管是全国统一命题还是分省命题,采取的都是经验性命题。经验性命题给公平带来的最大不确定性主要是试题没有测试,即便有测试,也是在极小的范围内展开的,标本

①周洪宇、中国昌:《我国考选历史的回顾与反思——兼谈我国重点高校录取名额投放问题》,载《教育研究》2006 年第 4 期。

的参考价值有限。这容易给命题公平带来两方面的威胁。一方面,试题的信度、效度无法科学控制。众所周知,命题人员是高考试卷创作的主体,命题过程和结果不可避免地受到他们的认识水平、知识结构的影响,特别是责任心和公正意识会对命题公平产生重要影响。在目前情况下,在高考实施前,对每道试题和整张试卷的信度、效度,主要是根据经验,进行最理想的努力,对结果并没有把握。这也就容易造成命题质量的波动,特别是试卷难度的波动,既影响考试的公平,又造成不良的社会影响。另一方面,命题要求在不同群体之间保持公平。美国测试实践联合委员会制定的《教育公平测试实践规范》对命题公正作出了较全面的诠释:对于参加测试的人应该是公正的,不受年龄、性别、体能、种族、种族划分、国家来源、宗教、性倾向、语言背景或其他的个人特性的限制^①。经验性命题无法根据项目反映理论进行大量的测试。只有考试结束后,经过分析和统计,才能知道不同群体在面对试题时的公平性。

要解决这一问题,根本途径是提高命题的科学化水平,重要措施是建立高考题库。在教育测量学理论中,题库被定义为是在某种教育测量理论指导下,试题经过试测计算出相关的统计参数,试题参数经过等值并建立在同一量表上,按照一定原则组织起来的能够满足某种考试需要的大量优良试题的组合^②。在题库建设过程中,对入选题库的每一道试题都根据测量目标和标准进行了严格的测试,记录其信度、效度,并根据项目反应理论验证其公平性。这为试卷组配打下了良好的基础。既可以提高命题效率,也可以有效控制试卷的难度或区分度等,提升试题的质量,保证试卷的科学性和公平性。

三、规范梳理加分政策

高考加分政策基本上是与新中国的高考制度同步建立的。几十年来,高考加分政策在弥补统一考试的不足、促进招生公平和素质教育方面作出过积极贡献。但近几年来却饱受争议,主要原因有两方面:一方面是因为高考加分项目过多,濒于泛滥,背离了公平原则。1950年的从宽录取对象只有4类,而2006年,教育部规定的加分政策对象又达到创新高的12类,并且多为鼓励性加分。加分项目的过多,必然造成获得照顾的考生人数大量增加,势必使未获加分考生的权益受到侵犯。另一方面是因为加分弊案频发。近年来,几乎每年都会曝出为获得加分而进行身份和荣誉造假的事件,尤其是2009年,全国多家媒体报道了重庆31名考生民族成分造假事件,其中涉及15名官员子女,影响极为恶劣,严重损害了高考加分政策的公平性,激起了各界的普遍不满,甚至动摇了人们对高考的公平与公正的信心。

最近,教育部、国家民委、公安部、国家体育总局、中国科协等五部门联衔发文规范和调整部分高考加分项目。并要求各省逐步梳理和规范加分政策。高考加分政策的规范和梳理应该始终坚持公平导向,遵循以下三个原则:

1. 最少化原则。高考加分政策本意是促进公平,推进素质教育。但如果操作不当,则会因为部分考生加分造成新的不公平。所以,梳理加分项目时,能取消则取消,争取使加分项目减至最少。

2. 补偿性原则。高考加分政策本来就是一种补偿的手段。为了追求公平正义,享受到加分政策的优惠和照顾的考生,应该是受到了不公平对待的群体。如果不对其照顾,则有损公平。在梳理加分项目时,重点清理鼓励性加分,尽可能保留补偿性加分。

3. 统一性原则。目前,全国各地加分政策较为混乱。各地加分项目不一致,同一项目的加分标准也不一样,导致了区域间的加分差异和不公平。在梳理加分项目时,要注意统一项目和分值。

四、积极推进志愿填报改革

目前,我国的高招填报志愿办法主要有两类。一类是“传统志愿”,另一类是“平行志愿”。

“传统志愿”遵循的是志愿优先的原则。虽然一名考生在一个批次可以填报多个院校志愿,但第一志愿最关键、最重要。这种填报志愿的方法填报难度较高,博弈成分较大;志愿填报先后顺序原因造成

^①Code of Fair Testing Practices in Education. Washington, DC: Joint Committee on Testing Practices, 2004.

^②王后雄:《高考命题公正的现实困境与两难选择》,载《教育研究》2008年第8期。

一二三志愿落差大,出现低分录取、高分落榜的现象是很常见的。这些都引起了考生和家长强烈不满,甚至出现“考得好不如报得好”的说法,在一定程度上,减弱了高招的公平性。

“平行志愿”遵循的是分数优先的原则。2010年,实行平行志愿(或部分批次实行)的省份达到24个,占77.4%。目前,尚有黑龙江、山西、内蒙古、湖北、甘肃、山东、新疆等7个省份仍实行传统志愿^①,点22.6%。平行志愿在促进公平方面优势明显,但也有自身的缺点。实行“平行志愿”将使考生更多地选择服从专业调剂,其专业的选择面临考验。更重要的是,生源充足高校均超过招生计划一定比例投档,投档考生如果退档,将丧失填报的同一批次其它志愿的投档资格,其不公平将更加显著。另外,各高校录取考生分数扁平化倾向,无助于高校特色专业的发展,引起了部分高校的不同意见。

为更好地促进招生公平,应该进一步完善志愿填报和录取方式改革。

1. 扩大平行志愿的范围。平行志愿虽然有缺点,但在促进录取公平方面,有着传统志愿不能比拟的优势^②。所以,平行志愿取代传统志愿应该是大势所趋。我们应进一步扩大平行志愿的实施范围。一方面,要扩大实施地区。目前,实行平行志愿的省份已达24个,其它7个省份也应在综合考虑各地实际上的基础上,积极创造条件,在合适的时机实施平行志愿。另一方面,努力进一步平行志愿适用批次。目前,实行平行志愿的24个省份中,平行志愿适应批次范围不尽相同。有不少省份平行志愿连普通文理类都没有完全实现。北京、青海的平行志愿仅限于专科,试探性质更为明显。实行平行志愿的省份,应先把适用范围扩大至普通文理类,再在此基础上,探索艺术和体育实行平行志愿的途径和办法。

2. 完善平行志愿保障措施。要进一步完善平行志愿的保障措施,尽量减少和避免退档。可以采取两种措施。一是合理控制投档比例。投档比例问题是平行志愿实施中一个非常重要的问题。投档比例过小,不利于招生院校录取;投档比例过大,退档考生增加,这有违改革初衷。目前各地的投档比例从11:11.05到11:11.2不等。平行志愿已实施近十年,应进一步总结各地经验,确定合适的投档比例,既有利于高校选拔,又能最大限度地减少退档人数。二是要给高校一些预留计划。在平行志愿适用范围越来越广的情况下,教育主管部门和高校在制定招生计划时,应有一定的预留计划。这些计划仅用于生源充足时,录取已公布招生计划1:1之处投档的考生,即在考生同意专业调剂时,做到“投档即录取”,避免和减少退档。

3. 开展平行到专业的研究。要想解决目前平行志愿面临的考生专业不匹配和高校录取新生成绩扁平化的问题,平行到专业可能是一个不错的选择。平行到学校,以学校为志愿,考生可在每个学校再选择若干专业。若平行到专业,直接以专业为志愿,考生可以跨学校选择自己喜欢的专业。高校生源也不再以整体的形式出现,而是因专业不同而不同。实力总体不十分突出的高校,其有较强实力的特色专业也会吸引报高分考生报考。实力很强的高校,若个别专业实力弱,生源也会较差。届时,可以考虑取消一本、二本等的批次设置,甚至取消本科和专科的界限,让所有的高校在同一平台竞争。这样,考生以专业为志愿,专业匹配程度高,投档时可考虑按1:1投档,杜绝退档。另外,有利于高校发挥优势,办出特色,使高校竞争向良性互补方向发展。虽然目前实行平行到专业,可能会遇到一些困难和障碍,但要积极开展这方面的研究,待时机成熟时推出,促进教育公平在录取操作过程的进一步贯彻落实。

■作者简介:刘学岚,上海市教育考试院办公室副主任,讲师;上海 200235。

■责任编辑:车 英

①一志愿不设平行志愿,而仅是二志愿或三志愿设若干平行志愿者,不列入平行志愿统计。

②何 颖:《更好的公平与更高的效率——高考平行志愿录取机制改革的政策分析》,载《教育科学》2008年第3期。