

高考政策 30年

覃红霞

摘要: 如何对高考 30 年进行总体评价与反思是当前高考进一步改革的基础。本文以高考政策为切入点, 分析了高考政策演变的基本历程, 认为 30 年的高考政策始终坚持了对弱势群体特殊照顾、权力从集中到分散、标准从严到宽与从宽到严的基本特征, 并从权力分配、政策改革、加强政策研究等方面提出了引导高考改革可供思考与进一步研究的理论问题。

关键词: 高考; 政策; 演变

中图分类号: G 642 474

文献标识码: A

文章编号: 1008-1569(2007)04-0016-05

1977年冬, 全国约 570 万考生参加高考, 成为普通高校招生考试的重要转折。三十年来, 高考经历了从“欢呼雀跃”、“奔走相告”到“利弊共存”、甚至被人批评为“人神共愤”的演变, 如何对高考三十年进行总体评价与反思成为当前高考进一步改革的基础。本文以高考政策为切入点, 试图分析高考政策演变的基本历程与特征, 并对高考政策的进一步发展提供理论上的反思与支持。

一、高考政策演变的简要回顾

高考政策自 1977 年恢复高考以来, 大致可以分为两个阶段。第一阶段从 1977 年至 1992 年, 这一阶段在经历了不断的尝试与探索之后, 最终以 1987 年《普通高等学校招生暂行条例》等一系列法令将高考政策固定下来, 并基本保持到 1992 年。1977 年, 刚刚复出的邓小平主持召开了科学与教育工作座谈会, 重新确立了“统一考试、择优录取”的原则, 结束了文革时期“自愿报名、群众推荐、领导批准、学校复审”的办法, 实行“自愿报名, 统一考试, 地区初选, 学校录取, 省市自治区批准”的办法,^①并在以后的发展中, 逐渐进行了许多改革尝试, 初步形成了“学校负责、招办监督”的录取体制以及学校实行“根据志愿, 按比例投档”的录取方法, 逐步明确了政府、招办以及高校在高考管理中的职责; 并在实践中形成了定向生制度、少数民族等特殊群体的特殊招生制度、保送生制度等等。考试科目也在 1977 年确定文科考试科目为政治、语文、数学、史地; 理科考试科目为政治、语文、数学、理化, 1978 年增加了外语, 1981 年理工

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校招生考试制度改革的理论与实践研究”(03JZD0038)。

作者简介: 覃红霞, 教育学博士, 厦门大学高等教育发展研究中心讲师、厦门大学法学院博士后科研流动站研究人员。

科增加生物并最终固定下来。这一阶段,针对以前长期强调的历史审查等问题,相关政策摆脱了过去以政治挂帅、以阶级为划分标准的做法,指出只要政治历史清楚,拥护中国共产党,热爱社会主义,热爱劳动;具有高中毕业生或相当于高中毕业的文化水平;身体健康,考试成绩合格即可录取的规定,淡化了政治因素,而代之以个人的思想品德,这对于更大范围扩大招生范围、实现入学机会均等具有重要意义。

第二阶段从1993年至今,这一阶段普通高校招生考试制度一直处于频繁的变动与改革中,年龄限制的取消、定向生的规模逐渐缩小、招生并轨收费、保送生制度的改革、自主招生的试验等新的问题与现象已经不是《普通高等学校招生暂行条例》所能够囊括与规范,高考进入新的改革期。首先,在考试科目上,在会考的基础上,1993年高考科目试行按招生专业的文理倾向分设两组,文科组为语文、数学、历史、政治和外语;理科组则为语文、数学、物理、化学与外语。1994年,进行了建立标准分数制度的尝试;1999年,教育部提出《关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》,开始启动新一轮高考科目设置改革。1999年,广东开始试行“3+X”方案,2000年推广到五个省,2001年扩大至13个省,2002年全国各省实行“3+X”方案;第二,2004年,作为高考改革的重要组成部分——分省命题,在上海、北京试行的基础上,增加到11省,2005年增加到14省,2006年则扩充为6大区域的16省。至此“统一考试、分省命题”的格局已经基本形成;第三,2000年,教育部在广西、天津、北京、上海、辽宁、四川、重庆、湖北、湖南网上录取试点的基础上公布《普通高校招生计算机网上录取工作试行办法》,2001年全国网上录取系统基本建成,为维护高考的公平性与公正性提供了有力的保证;第四,随着高校招生自主权在法律上逐渐明确,高校如何在高校招生考试改革中实现自己的权利成为一个重点问题。高校招生简章的法律地位逐渐确定、120%的调档权、预留计划、点招制度、3%自主选拔录取等等逐渐稳定,高校,特别是重点高校参与高考改革已经成为当前高考改革的重要内容,上海交大与复旦大学的自主招生改革无疑开启了新一轮改革的先声。

二、30年高考政策的基本特征

高考政策演变30年,可以说改革构成了其基本内容,社会对高考公平、公正的关注则是改革的基本推动力。总的来看,高考政策具有以下基本特征:

第一,坚持对弱势群体的照顾原则。对少数民族等特殊群体的特殊照顾,是我国的一贯政策与制度。在高考中,这一原则也得到了充分的体现。高考从本质上而言,在于提供一个机会和途径,让考生能够通过公平的竞争来实现高等教育受教育权。但究竟谁能实现或者谁能更好地实现受教育权则遵循能力主义原则。但是,仅有形式上的平等,也可能导致实质上的不平等,从而与旨在反对不合理差别的形式平等的宗旨相违背。因此,为了弥补这一不足,采取某些合理差别,促使达到实质上的平等,从而在实质上提供平等发展的条件就是必然的。在高考领域,对少数民族以及残疾考生的特殊照顾一直是高考政策的一个价值取向,少数民族不仅可以在一定情况下使用本民族语答卷,而且享受降低分数投档的政策。而在残疾考生方面,《关于做好高等学校招收残疾青年和毕业分配工作的通知》(1985年)、《关于进一步做好高等学校、中等专业学校招收残疾青年和残疾学生毕业分配工作的通知》等也为保障残疾考生的合法权益提供了法律依据。当然,随着考试竞争的加剧以及高校招生自主权的扩大,特殊照顾政策也越来越严格,但保护弱势群体的基本受教育权始终是高考政策的理念之一。

第二,从权力集中走向权力分散是高考政策演变的一个典型特征。这主要表现在考试命

题权与科目设置权的下放与招生录取权下放两方面。在考试方面,从1978年开始实行全国统一命题,自治区组织考试、评卷的基本模式,而从1979年开始,边疆民族自治区用本民族语言授课的高等学校和专业,可不参加全国统一招生,由自治区单独命题、考试、录取;随后1985年上海首先获得自主命题权,而2007年随着广东、山东、海南、宁夏四省区新课程高考改革方案的出台,自主命题的省区数量将进一步扩大,而且其程度也将进一步加深,并对招生产生了重大影响。

在招生方面,1977年实行学校录取,省、市、自治区批准的办法,直到1980年才规定“在政审、体检合格的前提下,从高分到低分,参照考生所填志愿顺序,注意相关科目成绩,分段择优录取。在一个分数段内要给学校一定的选择余地”^②;1983年则指出各省、市、自治区应给录取院校一定的选择余地,一般应按多于20%的比例提供考生的档案材料;从1984年开始,第一批录取的学校实行“根据志愿,按比例投档”的录取方法,学校则可以在控制分数线内的120%档案数中,择优录取;而从1985年开始,第一批录取学校开始试行“学校负责、招办监督”的录取体制,即在第一批录取学校控制分数线内,调阅考生档案数、录取与否由学校决定,遗留问题由学校负责处理;第二批录取的学校实行“根据志愿,按比例投档”^③的录取方法;从2002年开始,高校招生章程的地位与作用在教育部招生考试工作规定中得到确认;2003年北京大学、清华大学等22所高校实行了部分招生计划自主招生,2007年增加到59所,虽然人数不超过学校年度本科招生计划总数的5%,但这也标志着高校自主录取权迈出了重要一步;2006年被称为“破冰之旅”的复旦大学、上海交通大学标榜“高考成绩只作为参考”的完全自主招生模式,虽然引来一些非议,但改革仍在继续,自主招生成为了高考改革的热点问题。

第三,标准上的从宽到严与从严到宽,具体而言,从宽到严体现在高校招生的机动指标、保送生制度以及对特殊人群的优惠政策与优先录取政策方面的变革,反映出高校招生考试改革在社会与法律的监督下逐渐规范化与制度化;而从严到宽则体现在报名资格与体检标准上,从中折射出高考政策以人为本的基本关怀。1984年,教育部发布《关于改革招生来源计划试点工作的通知》确定南京大学、武汉大学、上海交大等六所院校作为试点,给各校来源计划留了5%~10%的机动指标;1999年教育部在《关于做好1999年普通高校招生工作的通知》规定,具有2%招生计划调节权的78所高校,其2%招生计划调节数,原则上只用于该校在有关省(区、市)按生源计划数的120%调档内的考生;2005年,教育部要求安排跨省招生的本科高校,所预留计划不得超过本校本科计划总数的1%。在保送生的政策也反映出这一点。1985年,国家教委决定在北京大学等43所高等学校进行招收保送生的试点工作;1988年,国家教委颁布《普通高等学校招收保送生的暂行规定》对推荐保送生的中等学校的条件、保送生的条件、高等学校招收保送生的程序作了明确的规定。^④但保送生制度由于缺乏有效的监督,其带来的不良社会影响,也引起了社会的极度不满,要求废除保送生制度的呼声也有相当的市场。1999年,教育部发出《关于1999年普通高校招收保送生的通知》明确规定除获全国中学生学科奥林匹克竞赛省级赛区一等奖的保送生外,必须参加由教育部统一命题的综合能力测试,并以此成绩作为录取的重要依据。2001年,教育部对保送生工作作出了“压缩规模、严格标准,严格管理”的规定,保送生制度逐渐规范化。

而在报名资格上,教育部《关于1964年高等学校招生工作的通知》规定,一般不再录取已婚学生,此规定一直延续到2000年。对此,有人评价说,“当今中国普通高等学校中完全实行的考生年龄限制,在世界上是很少见的”。^⑤但从2001年起,高考取消了原有的年龄(25岁以下)限制和婚否限制,允许各个年龄阶段的人自由报名参加高考。在2001年夏季高考中,有

16265位25岁以上的考生参加了高考,其中1924人被高校录取。尽管这与260万的招生总规模相比,微不足道,但意义深远。放宽高考年龄限制,使公民平等接受高等教育的权利能够得以实现,同时,也为构建终身教育体系提供了一个制度上的保证。^⑥同样,在体检标准上,最初的体检标准对此作了十分严格而详细的规定。从总的发展趋势来看,对考生的体检标准越来越人性化,除了特殊院校、特殊专业有特殊的身體要求外,对考生的身體标准,主要以不影响正常学习、没有传染性疾病为原则。近年来,《体检办法》转型成《体检指导性意见》反映出教育部希望进一步扩大高校招生自主权的意图,也为进一步扩大受教育权的范围提供了可能。

三、关于高考政策的几点反思

政策在宏观上体现着国家的战略目标与意志,在微观层面则体现着规范、引导以及资源配置的重任。高考在30年的改革中不断遭人诟病,但也在不断的质疑中不断改革与发展,高考政策在其中扮演了重要的角色。正是在这一系列政策的引导下,高考逐渐形成了基本的制度,如统一考试制度、高校录取、招办监督的招生体制、网上录取制度、对少数民族以及残疾考生、华侨考生等特殊群体的照顾制度、保送生制度、体检制度、建立学生档案制度、信访制度、开展招生工作的科学研究制度,此外,考生年龄限制的取消、体检标准的规范化、考试时间的提前,都反映出政策制定过程中逐步确立了公平、公正与以人为本的基本价值追求。当然,高考改革中的基本问题与两难问题也不断对政策制定提出新的要求,高考移民、高考分数线不统一始终困扰着政策的基本取向;高考的指挥棒作用以及与之相伴随的应试教育和压力问题则呼吁有效的政策进行引导。从高考改革的基本问题出发、反思高考政策30年的演变,为完善当前的高考政策及其研究、引导高考进一步改革提供了可供思考与研究的理论问题。

(一)权力分配是高考改革的基本问题,也是高考政策制定的核心问题。自改革开放以来,政府下放权力与转变政府职能成为了中国行政改革的一个重点。在高考领域,高校自主权的明确、分省命题的推广都体现了权力下放与重新分配的意图。但一个基本的事实是,高校招生自主权仍然十分有限。如何明确政府、各省考试管理机构以及高校的权力与界线仍是一个需要不断探索的问题。一般而言,宏观方面的管理职能或全局性的关键事务的管理,主要由政府来承担,政府以行政指导和行政服务为主要特征,通过政策制定与推行对高考进行宏观管理;而省级招生委员会及其管理机构主要行使监督权,组织考试实施以及根据招生计划数和考生的考试成绩,综合考虑并确定各批次录取控制分数线的权力,而高校则本着“学校负责,招办监督”的原则,履行招生自主权。但高校在多大范围、多大程度获得招生自主权,以及如何行使招生自主权仍是一个需要不断探索与试验的问题,而这两个问题又是相互关联的,即高校招生自主权行使得好,得到社会的认同,则有可能在更大的范围内获得更多的自主权,相反如果自主权行使得不好,得不到社会的认同,则自主权的范围也可能相应地萎缩。在实践中,高等学校的招生自主权犹如一把双刃剑,在一定程度上甚至影响了高校参与高考改革的热情,而监督权与录取自主权也往往难以清晰地规定。笔者认为,招生自主权不仅是高校提高竞争力、形成自身特色的重要手段,也是实现政府职能转变与高等学校自治与成熟的表征。但政府职能的转变与高等学校的自治与成熟都是长期的,操之过急与徘徊观望的态度都不利于高等学校与政府良性关系的发展,因此如何引导高校在信息公开与法律监督的前提下,逐渐实现高校招生自主权将是高考政策的一个重要内容。

(二)改革是30年高考政策的基本主题。1990年代以来高考政策频繁变动,这反映出随

着个体利益意识的觉醒以及利益要求的多元化,社会大众对高考日益关注。但是,另一方面也隐含着政府对改革的方向与目标,还缺乏深思熟虑的考量与计划。政府如何制定相应的政策以指导高考改革走向深入?如何推动高校自主权的扩大,其具体的目标究竟应该是什么?政府、各省考试管理机构、高校之间的权力边界应该如何合理划分?高考与素质教育的症结应该如何有效地逐步解决?政策如何在个人利益、政府利益与公共利益,长远利益与短期利益,经济目标与政治目标之间取得平衡?这些基本理论问题都需要政府根据社会发展的要求以及考试发展的内在规律进行权衡,确定长远目标与计划。否则,政策必然左右摇摆或者被特定的利益阶层左右,无法兼顾不同社会群体的利益,最终也失去了其对高考改革的指引意义。

此外,政策频繁变动也影响了政策的权威与严肃性,影响政策的执行。对于高考而言,频繁的政策变动将带来不良的后果。以科目设置为例,高考科目既要克服偏科导致的知识结构不完整的现象,考虑大学不同专业对新生的基本要求,也要处理好中学生负担过重的问题,因此,科目设置对中学教育、对人才的质量都将产生重大的影响。高考科目一旦确定下来,应保持一定的周期,以免影响中学的正常教学秩序。当然,政策的稳定总是相对的,强调高考政策应在一定周期内保持不变,并不意味着反对政策应根据具体的情况适时调整与改变。需要反思的是在坚持改革的同时,如何避免为改革而改革的简单逻辑。改革总是需要付出一定成本与代价的,为改革而改革往往造成极大的浪费。因此,采取慎重的态度稳步推行改革应是高考政策的基本取向。

(三)加强高考政策研究。开展对高考政策制定、执行与评估等方面的研究对于指导我国高考改革的推进与创新、提高高考政策的科学性与有效性具有重要意义。实事求是地说,当前关于高考政策的研究还刚刚起步,如何通过科学的研究,确定高考改革的基本价值与方向,制定合理的政策,帮助高考政策的推行,决定政策的延续、革新或终结,并对高考政策过程的各个阶段进行全面的考察和分析,总结教训,吸取经验,为以后的政策实践提供良好的基础,不仅有助于管理部门制定、补充、推进、修正和完善高考改革的具体步骤、程序以及方向,而且有助于建立政府与公众之间良好的合作关系,为高考改革与政策的制定与推行提供良好的社会环境。研究意味着理性而客观的建设性态度,意味着开放的、接纳的、民主的态度,它要求研究者既要摆脱仅仅为政府的决策提供智力支持的研究途径与模式,也要避免情绪性的批评与偏激的言论。中国的高考改革不仅是一个理论问题,更重要的是一个实践问题,因此,理想化的改革固然为高考改革提供了可供畅想的远景,但根于国情的稳健才是现实的选择。如何在吸收公共政策学的研究成果的基础上,结合高考研究的特殊性,把高考政策研究作为一项经常性的制度纳入主管部门与决策部门的工作日程将是十分有意义的。

注释:

- ① 杨学为:《中国考试史文献集成》(第八卷),北京:高等教育出版社,2003年版,第54-55页。
- ②③ 杨学为:《高考文献》(下),北京:高等教育出版社,2003年版,第128、227页。
- ④ 刘海峰等:《中国考试发展史》,武汉:华中师范大学出版社,2002年版,第355页。
- ⑤ (日)大塚丰著、黄福涛译:《现代中国高等教育的形成》,北京师范大学出版社,1998年版,第256页。
- ⑥ 胡甲刚:《高考改革的五年回顾与前瞻》,《教学与管理》2003年第1期。