

“高校招生与宪法平等”学术研讨会议综述

刘额尔敦吐

宪法第 33 条规定“公民在法律面前一律平等”。教育公平是社会公平的起点和核心环节,高等教育入学机会均等在教育公平问题中更为凸显而备受关注。社会各界尤其是教育界和法学界越来越关注高校招生录取中的区域公平、高考民族倾斜政策等具体问题。为此,北京大学宪法与行政法研究中心与中律原咨询(北京)有限公司和美国乔治华盛顿大学法学院于 2009 年 9 月 19 日在北京大学联合主办“高校招生与宪法平等”学术研讨会,此次会议主题是部属高校分省配额制度的合宪性、高考少数民族优惠政策、高校招生制度改革中的中央与地方关系等问题。来自教育部考试中心、北京大学、厦门大学、中央民族大学以及中国青年报、中国教育报、《教育与考试》杂志等新闻媒体的 40 多位专家、学者、硕博士研究生参加了会议,与会人员围绕会议主题进行了激烈而深入的讨论。

一、高校招生的区域公平问题

教育学界专家学者主要从考试发展历史考察高校招生的区域公平问题。著名考试学专家、厦门大学教育研究院博士生导师刘海峰教授指出,我国考试公平与区域公平之争自古有之,科举史上曾多次出现过“分区取士”和“凭才取士”之争,其中最为著名的是北宋中叶的司马光和欧阳修的“分区取士”和“凭才取士”之争。从公平竞争视角考虑,在高考录取中,分区定录取分数线与考试公平原则有些矛盾之处,但从提升落后地区文化教育水平和边疆地区

长治久安的视角考虑,则有合理之处。他进一步指出,对于高考的考试公平与区域公平这对两难问题,并没有完美的解决之道,考试公平是一种理想,区域公平是现实选择,只能在兼顾两者的基础上寻求最佳的平衡点。

厦门大学博士生导师郑若玲教授通过科举取中地域均衡考察发现,无论是古代科举还是现代高考在考试公平与区域公平方面具有相似之处,如何录取是存在于考试公平与区域公平之间的一个两难选择。考试公平追求以考试成绩为录取标准的公平,而区域公平更倾向于在基本遵循考试规则的前提下充分顾及各区域本身的特殊情况。在中国这样一个地域辽阔、人口众多的发展中大国,历史原因造成了地区之间社会发展(包括经济、教育、文化等)的极度不平衡。国家在统一高考的前提下兼顾区域公平,实行分省录取并制定一些有针对性的照顾政策是十分必要的。

高校招生的属地高比例配额是否具有合宪性是学界专家学者关注的重点。北京大学法学院博士生导师张千帆教授的观点鲜明,他认为,中国高等教育资源的地区分布极不均衡,加上各高校招生的标准不统一、录取名额分配不公平,导致不同地区的考生接受高等教育的机会严重不平等。部属高校招生对属地投放了过高比例的招生计划,是一种具有地方保护主义的地域歧视做法,违反了宪法第 33 条规定“公民在法律面前一律平等”的原则。他建议,中央应对部属高校招生的区域公平问题进行干预,以打破地方保护的“囚徒困境”。同时,每一所部属高校在

录取过程中对来自全国各地的考生采用同一个标准，高校招生应朝着高校与考生双向自由选择的方向改革。

郑州大学法学院苗连营教授指出，宪法所能达致的平等实质上只能是一种机会平等或形式平等，即国家只是向受教育者提供平等的竞争机会，确保在升学、入学、进取和升迁的标准方面不存在歧视。教育不平等有可能直接导致人们社会地位的不平等，一个社会成员除非有特殊的才能、机遇并付出特别辛勤的努力，否则，他和他的后代都将无法改变自己已经被注定了的命运和身份。这样一种凝固化的社会利益格局，可能造成社会的紧张和冲突。因此，为了真正实现社会的平等与和谐，确保教育机会平等无疑应该成为公权力在教育领域运行时必须达到的基本目标和不可逾越的底线。

山东大学曲相霏博士从部属高校的“人为地方化”与受教育权平等视角出发，在数据分析的基础上，提出了对关于高等教育入学机会均等问题的看法。她认为，部属高校的高度人为地方化不仅阻止了外地考生的向上流动，也阻止了考生的横向流动，还导致了各地考生被部属高校录取的机会极为不同，并对考生的总录取率也产生影响。她认为，高校招生应该以成绩和能力为主要标准，不得因身份、性别等因素而予以歧视。在统一的高考制度下应该坚持统一的录取分数线，在分省命题的情况下也该有一个分值换算的统一衡量标准。但由于招生名额事先确定并高度地方化，一所部属高校在当地和外地的最后录取标准就不统一，甚至差距极大。相同水平的考生，只由于户籍的不同而得到不同对待，这就是标准的不平等、是高校招生的地域歧视。

杭州师范大学刘练军博士指出，高考公平已然我国最受关注的社会热点议题之一，它不但直接攸关着广大考生的前途命运，而且间接影响到每个考生家庭的和谐美满。以浙江大学招生为个案研究的基础上，他认为部属院校最基本的招生方案应是按各省人口或各省参加高考的人数为基准划分它在各省的招生名额，同时对于少数民族聚居区则要实行特殊的差别原则，部属院校自主招生比例应该控制在一定范围内，现阶段至多不应该超过总招生数

的10%。

二、高校招生对少数民族的特殊照顾问题

高考民族倾斜政策的实施隐含着和谐之意。厦门大学教育研究院博士生刘额尔敦吐认为，实施高考民族倾斜政策是为了促进少数民族政治、经济和文化教育发展，缩小经济和文化教育发展差距，实现少数民族高等教育入学机会均等。虽然在高考民族倾斜实施过程中，某种程度上存在着“搭便车”等现象，但是这些局部的问题不会影响党和国家这一伟大举措。高考民族倾斜政策是党和国家保障少数民族高等教育入学机会的制度化的绿色通道，是国家培养少数民族优秀人才的重要途径，它的实施隐含着和谐之意。

厦门大学法学院硕士研究生陈鹏以美国加利福尼亚大学诉 Bakke 案为例，该案判决一方面支持了 Bakke 的入学请求，另一方面却裁定加利福尼亚大学在招生时仍可将种族因素纳入考虑范围。加利福尼亚大学的招生计划是否构成一种“可疑的分类”，必须对其进行严格审查。若依照布伦南大法官与布莱克蒙大法官在 Bakke 案中的逻辑，将少数民族考生与汉族考生区别对待不处于“可疑的分类”之列，历史上存在的实质不平等之局面应当得到补救，相应的补救措施并不违反宪法对公民受教育权的平等保护，因此少数民族考生在高考录取时享受倾斜性政策具有合宪性。

另外，北京大学法学院博士生牟其波对美国德克萨斯大学奥斯丁分校和哈佛大学有关地域、种族的本科招生政策进行研究，德克萨斯大学奥斯丁分校是一所州立大学，州财政拨款占较大比例，录取本州学生比例占 74%，而且对非本州学生收取的学费是本州学生的两倍，该州从 20 世纪 90 年代起不再优先录取少数民族裔的学生。哈佛大学则是一所私立大学，经费来源主要依靠资产投资所得与学费收入，这所大学没有明显倾向性的少数民族招生政策，对校友子女采用优先选择政策，学费对所有地区的学生一视同仁。

三、高校招生的中央与地方关系

从权力格局演变来分析高考录取公平是高考改

革理论研究的一个新的视角。《教育与考试》杂志罗立祝博士以 60 年以来中央、地方与高校之间的高校招生考试权力格局的演变历程为基础,认为高度集中于中央政府的权力逐渐向地方与高校转移有助于提高地方与高校的办学积极性,这种转移是一种政府主导的渐进式过程。针对部属高校招生的地方保护主义,他建议中央应直接干预各部属高校的分省招生计划。招生权由政府向高校转移才是最终改革的方向,理论上说,高校应该具有制定招生计划、招生标准、收费标准等自主权,但诸多现实因素决定了高校招生自主权是一种有限的权力。

北京航空航天大学法学院博士生杨世建认为,所有部属高校在普通本科招生时一直都是依据行政区域来事先分配录取指标的,而且分配给学校所在地的招生指标均大大超过了其他地区的招生指标,这种招生计划涉嫌地域歧视。这种“部属高校地方化”的主要成因在于教育部和高校的招生权力之间法治化程度不够。要改变“部属高校地方化”现状,须在法治化理论指导下,重新配置教育部和高校的招生权力。他主张取消高校招生自主权,强化教育部的领导和监督权。

四、高校自主招生改革问题

高校自主招生是高考改革的一种趋势。熊丙教授认为,1998 年颁布的高等教育法明确规定高校有七项自主权,其中第一项就是招生自主权。但是直到今天,高校还没有完全落实办学自主权,自主招生仍步履蹒跚,且遭受广泛质疑。他还认为,推进高校自主招生,首先要解决的一个问题是如何确保高校自主招生的公信力。如果只有招生自主权,而没有大

学的自主办学,真正的自主招生是无法实现的。在这种情况下,高校自主招生的公信力也将无法得到保证。

北京教育考试院樊本富博士认为,高校自主招生改革试点的推行,是对我国高校招生考试制度的补充与完善,也是与国际高校招生考试制度接轨的一项重要举措。但高校自主招生的运行受政治经济体制改革不够完善、文化传统观念和统一高考的“强势干扰”、高校办学自主权没有真正得到落实、科学合理的评价手段、选拔标准和社会诚信机制的缺失、高昂的自主招生成本等因素的制约。他认为,应合理协调政府、高校与社会三者之间的关系,正确处理统一高考与高校自主招生的关系,研究、制定科学合理的评价手段和选拔标准,建立健全高校自主招生的相关配套机制。

“高校招生与宪法平等”学术研讨会与会代表一致认为,高考制度好比是一种保证社会安全的“政治安全阀”和缓解社会和政治冲突的“政治缓冲器”,这也是高考制度的主要政治功能所在。党和国家通过高考,使每位社会成员在考试的引导下形成为之共同奋斗的价值观念和诉求,向每位社会成员灌输主流文化价值观念和理念,使每位社会成员的思想统一,最终达到社会一致性,有效地缓解了各种的社会矛盾和冲突,保持了国家的长治久安。进而高考制度在很大程度上维护了社会的公平正义,形成分数面前人人平等和能力本位的价值观念体系。在和谐视野下高考制度是最公平、最合理、最有效的选才和育人制度,有利于构建和谐社会。

(责任编辑 刘辉雄)