

# 我国高考招生制度改革的几点思考

谢名春<sup>1a</sup>, 郭英<sup>1b</sup>, 荀丽城<sup>2</sup>

(1. 四川师范大学 a. 招生就业处, b. 教师教育学院, 成都 610068; 2. 四川省教育考试院 成都 610042)

**摘要:** 高考招生制度是教育制度的重要组成部分, 对教育社会功能的有效发挥起着重要的导向和影响作用。近年来, 我国高考招生改革的成效十分显著, 但随着基础教育改革和高等教育大众化特点的出现, 我国现有高考招生制度的体制性弊端凸显出来, 尤其是考试法制不健全, 分省制定招生来源计划、分省划定录取控制分数线造成教育机会不均衡等矛盾日益突出, 深化我国高考招生制度的改革迫在眉睫。高考招生制度的改革必须以科学发展观为指导, 把建立创新型社会与构建和谐社会等重要思想作为方向, 以进一步促进素质教育的实施与“公平公正”的原则作为价值取向, 同时顺应当今国际上高考招生制度改革发展的趋势, 并充分考虑我国的国情, 促进我国高考招生制度改革朝着民主化、科学化、专业化、均权化方向发展。

**关键词:** 高考招生制度; 管理; 改革

**中图分类号:** G647.32 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2009)02-0013-10

高等学校统一考试招生制度(以下简称高考招生制度)是普通高校招生考试政策、规定、办法等行事规则的集合, 支配和约束着教育行政部门、招生考试机构、高校、中学以及考生的行为。高考招生制度分为考试制度和招生制度两个不同的方面。考试制度包括考试内容、形式、方法、技术等, 招生制度包括招生政策、规定、办法。

高考招生制度是教育制度的重要组成部分, 对教育社会功能的有效发挥起着重要的影响作用。它不仅关系到高等学校选拔什么样的合格新生, 广大考生平等享有受教育权的实现, 而且还对普通高中有着重要的导向作用, 关系到如何促进学生德智体全面发展的问題。由于高考招生制度承担着巨大的社会责任, 因此广为社会各界所关注。

## 一 我国现有高考招生制度存在的弊端及不良效应分析

我国现行的高考招生制度从主流上可概括为“统一考试+分省录取”模式。从考试形式看是一次性的全国统一考试, 即“一考定终身”; 从录取体制讲实行的是国家统一招生政策, 由地方招生考试委员会(或地方招生考试机构)组织高等学校, 在省(自治区、直辖市)的行政范围内按高考成绩录取新生; 从计划体制看实行中央政府统一控制全国高等学校年度招生的总规模。各高等学校在国家及上级主管部门核定的年度招生计划内, 制订分专业招生计划和分省(自治区、直辖市)的招生数。

应该看到, 从1977年恢复高考招生制度以来, 我国高考招生制度一直处于改革与发展中。目前已经从

收稿日期: 2008-10-08

基金项目: 本文系四川省教育厅教育改革发展重点课题“四川高考招生制度改革对策研究”的系列成果之一。

作者简介: 谢名春(1958—), 男, 江西赣县人, 四川师范大学招生就业处教授;

郭英(1963—)女, 四川内江人, 教师教育学院教授;

荀丽城(1958—)女, 重庆云阳人, 四川省教育考试院副处级调研员, 硕士。

全国统一考试为主、中学保送为辅发展到全国统一考试为主,高等学校多样化考试、免试入学为补充形式和多元化录取相结合的方式共存。其间经历了考试内容、考试时间、考试次数、招生对象、录取方式的巨大变革,考试科目改革与命题方式从全国统一命题改为全国统一命题与分省命题平分天下,录取方式从手工操作改为远程网上录取,高等学校享有一定的自主权,招生考试机构的职能得以转变,改革的成效有目共睹。正如教育部高校学生司姜刚指出的那样:30多年来,高考招生制度不断改革和完善,为高校选拔人才做出了巨大贡献<sup>[1]8-9</sup>。

然而随着基础教育改革和高等教育大众化特点的出现,我国现行高考招生制度的体制性弊端开始凸显出来,尤其是考试法制不健全,分省制定招生来源计划、分省划定录取控制分数线造成教育机会不均衡的矛盾日益突出。从国家、社会和教育三个层面分析,我国现行的高考招生制度存在的弊端和负面影响主要表现在以下方面。

1. 教育机会竞争不均现象成为构建和谐社会的隐患

毋庸置疑,我国现有高考与招生的竞争态势是相当明显的。和发达国家相比,我国高等教育的资源十分有限,而绝大多数公民(尤其是城镇公民)都期盼自己的子女能够上大学接受高等教育。在激烈竞争的条件下,高考招生制度应当确保考生竞争机会的公平、公正,以利于和谐社会的构建。但是,反观我国现行高考招生制度(尤其是在招生方面),不难发现存在着较为明显的地区性差距(分别体现在录取比例、录取学校及专业分布、录取控制分数线的差距上,见图1与表1),部分发达地区与欠发达地区之间的录取率和录取分数线成倒差,加剧了我国部分地区之间已经存在的教育不平等现象,成为社会不和谐的严重隐患。

2. 分省编制招生计划的管理体制不利于有效抵制社会不正之风的干扰

我国现行高考招生制度设定分省录取方式,高等学校负责制订分省招生来源计划(录取定额),各省(自治区、直辖市)自行划定录取控制分数线。由于招生来源计划决定着各地录取控制分数线的高低,因此全国各省(自治区、直辖市)之间录取控制分数线的地区性差异十分明显<sup>[2]30-35[14]14</sup>。以2001年全国统一命题的省(自治区、直辖市)为例,表1显示,不同省(市)重点批次录取控制分数线的差异,两者相差有的已超过100分。为了逃避招生中的地区性分数线差异,“高考移民”层出不穷,屡禁不止。因此,我国现行分省制定招生来源计划的管理体制客观上不利于有效抵制社会不正之风的干扰。

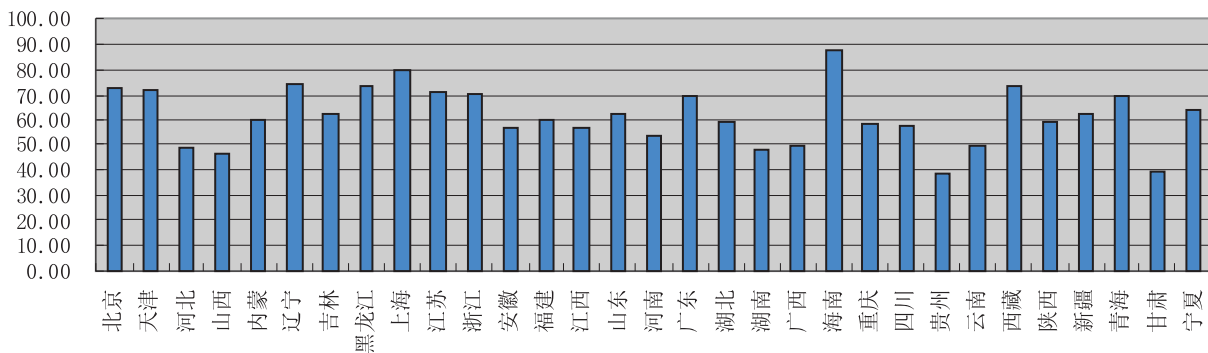


图 1. 2006 年全国各省市自治区高考录取率

(资料来源:教育部阳光高考信息平台 <http://gaokao.chsi.com.cn/>)

表 1. 2001—2005 年全国部分省市自治区普通高考重点院校录取控制分数线

科类	文科					理科				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
省市区										
北京	454	462	470	474	486	488	469	455	491	470
上海(3+1)	424	467	441	463	480	427	456	435	451	469

浙江	543	560	541	576	568	569	573	508	574	550
福建	* 644	543	534	551	555	* 605	555	494	535	542
山东	580	568	552	600	572	607	589	524	606	597
吉林	500	505	474	501	559	518	520	462	492	562
四川	516	528	522	541	570	537	544	488	538	598
陕西	* 648	502	516	576	550	* 598	500	467	562	567
西藏	440	450	450	350/ 490	350/ 490	450	450	440	300/ 480	310/ 520
新疆	468	490	493	538	516	486	499	456	522	507

注:1.本表不包含英语、体育和其他艺术类院校录取分数线;

2.\*表示实行标准分,总分满分为900分。2004年西藏文科“350/490”含义是:少数民族350,汉族490。

(资料来源:中国高校招生研究会主办:《高校招生》2002—2006年每年的合订本

教育部阳光高考信息平台 <http://gaokao.chsi.com.cn/>)

### 3. 单一化的考试标准难以适应大众化阶段多样化人才选拔的需求

从恢复高考制度之初4%—5%的录取率发展为录取率为30%、40%、50%,直至如今70%的入学率,我国高等教育已经从精英教育步入大众教育阶段,清华、北大等研究型大学与一般教学型本科大学以及地方高职院校等各种类型与层次的高等教育办学机构并存。由于各种类型与层次大学的培养目标渐趋多元化,需要通过高考招生来选拔学术研究型、综合应用型、技术操作型等不同类型的专业人才。然而目前我国仍然沿用以往选拔少数精英人才的“一个标准、一次性统一考试”的模式,难以适应大众化阶段多样化人才选拔的需求,不易选拔和甄别出多种类型的大学生。

### 4. 过分强调考试分数不利于中学教学的合理导向和素质教育的推行

众所周知,高考招生对基础教育具有重要的导向作用。由于目前我国高考招生主要看重的是考试分数,导致中学为追求高分和升学率采取各种手段,教学以应付升学考试为主要目的。教学内容围绕高考“指挥棒”转,高考考什么,中学教什么,忽视学生的全面发展和素质教育的开展以及创造性人才的培养。虽然这种状况近年略有好转,如浙江省和天津市近期均向社会公告今后在录取工作中除看重考生高考分数外,还要注重其在中学期间的综合素质情况。但从总体上讲,目前我国的高考招生方式仍然不利于中学教学促进学生全面发展与素质教育的合理导向。

### 5. 过度集权性质的招生考试制度难以使高校充分行使自主权

我国目前从主流上实行的是统一的招生考试制度,属于中央集权制(当然这样做也充分考虑了我国目前的国情)。虽然《高等教育法》等相关法规也赋予了高校一定的自主权,但由于国家有关法律法规对高校招生自主权行使范围、应该履行的义务和法律责任规定得过于笼统,缺乏具体的解释,可操作性不太强。因此对于我国的绝大多数高校而言,目前其招生考试的自主权均没能得到充分的体现。它们很难像国外许多高校那样,可以自主决定是否采用统一的入学考试,自主决定采取什么方式、从哪些方面对学生进行考查等等,从而使学校选拔出符合自己办学宗旨、具有个性特征的人才,促进学校的持续发展与自主管理。在我国,高校的自主权没有得到充分的体现还表现在具有自主招生权利的高校太少(目前仅有部属高校具有自主招生的权利),即使是具有自主招生权利的高校其自主招生的学生人数比例也很小(如在川高校自主招生的学生人数比例大多只有5%)。这种情况对于我国高校自身特色的建设和增强竞争能力是极为不利的。

综上所述,我国现行高考招生制度亟待改革。改革就意味着创新,而创新是建筑在借鉴已有成功的经验与吸取失败教训的基础之上的。实际上,近二三十年来国外一些发达国家一直在致力于高考招生制度的改革,积累了丰富的经验可供参考借鉴。深入了解和学习吸收国外高考招生制度改革的先进经验,揭示近二三十年来国际上高考招生制度改革的发展趋势,对于促进我国高考招生制度改革向国际化方向发展,从而与国际接

轨具有极为重要的意义。

## 二 近二三十年来国际上高考招生制度改革的发展趋势

研究与实践表明,近二三十年来国际上高考招生制度改革表现出以下趋势和价值取向。

### 1. 高考招生制度改革朝着法制化方向发展

以法律法规推动招生考试制度改革,是近二三十年来国外高等学校招生考试制度改革共同趋势。例如德国1976年通过的全国《高等教育总纲法》,其主要功能是用以保证高等教育(包括入学考试等一系列工作)在各州之间的“平等”<sup>[3]179-181</sup>;日本在1977年修订了《国立学校设置法》,确定设立全国大学入学考试中心,两年后实施全国统一入学考试<sup>[3]221-226</sup>;英国在1988年制定的《教育改革法》中也规定了在本国建立“学校考试和评价委员会”的有关条款。与此同时,英国在1992年出台了《继续教育及高等教育法》,根据相关立法建立了高等教育质量委员会,保证全国高等教育质量(包括考试与招生工作的质量)<sup>[3]367</sup>。法国1984年通过的《高等教育指导法》(《萨瓦里法》),从国家高教政策层面,制定了接受高等教育学生人数的增长幅度,以及中学阶段达到中学毕业证书水平比例数<sup>[3]142-155</sup>。

### 2. 高考招生模式朝着多元化方向发展

从考试的角度分析,国外高考入学模式可分为证书制和高考制<sup>①</sup>。

英国、法国、德国等国家采用证书制,认定中等教育终结取得的合格证书,将其作为升入大学学习的主要依据,由全国或地区统一组织中学毕业考试,全国或地区有基本统一的标准。学生只要通过高中毕业会考,就获得进入相应大学学习的资格。而韩国、日本、美国、俄罗斯等国家则采取高考制,以一定的专业考试机构或学校组织的考试成绩作为高校招生的主要依据。其特点是由全国或者某个考试机构负责组织考试,为大学提供选拔性信息,用统一的标准衡量和区分学生,为高校选拔学生提供依据。无论是采取证书制还是高考制,这些国家的高考形式和考试次数都不尽相同,非常灵活<sup>[4]65</sup>。如日本实行两次考试制,即全国统一考试后再实行第二次考试。日本先由大学入学考试中心举行全国统考,合格者才能参加由各高等学校主办的第二次考试,主要考察某一专业领域的知识,考试内容主要是专业基础知识、学习技能、学术方向等;考试方法可以是小论文、面试、实际操作等<sup>[5]23-25[6]58-62</sup>。美国大学指定考生参加学术评估测验(SAT测验)、美国高校测验(ACT测验)。考生申请入学时,须参加由大学指定的社会考试服务机构举办的测验。SAT考试是一种水平考试,测验考生的综合能力,只要通过某分数段就说明考生具备进入大学学习的最低水平的能力和知识;ACT是一种学业成绩测验,考生在规定的15门考试科目中,根据自己的实际情况任选3门,考试成绩可作为高校录取学生和对学生进行因材施教及指导专业选择的重要参数<sup>[7]49-55</sup>。

从录取的角度来看,国外一些主流国家高校的录取方式和录取依据是非常多元化的。如日本大学在录取时,会对第一次考试和第二次考试成绩进行综合考虑。美国则是不同类型、不同水平的学校实行不同招生制度。著名大学根据考生参加全国性考试服务机构举办的学术性测验成绩及中学所学课程成绩、个人申请书和专家推荐信择优录取,一般州立大学录取则根据学生中学毕业考试成绩或最后两年的学习成绩确定,社区大学则实行开放式招生政策<sup>[7]49-55</sup>。由此可以看出目前国外高考与录取的方式与手段是多元化的。

### 3. 高考招生过程中都强调大学的自主权

国外一些主流国家的高考招生分高校自主决定、高校与地方招生考试委员会共同决定两种类型,无论采取那种方式,高校均具有较大的自主权。这些国家既有全国统一的新生录取标准,又充分发挥了各高校的招生自主权。对于国外许多高校(比如美国不少高校)的管理者来说,他们可以自主决定是否采用统一的标准考试,还可以自主决定从哪些方面对学生进行考查等等(如高校可以根据自身特点和专业设置要求,深入考察入学者基本素质、专业技能和培养潜力)<sup>[8]397</sup>。这样的举措可以使学校选拔出符合自己办学宗旨、具有个性特征、有思想有能力的人才。这不仅有利于学校的持续发展和自主管理,更有利于考生自身全面发展。

### 4. 高考招生制度改革中愈加体现出人文关怀

近年来国外一些国家(如美国、德国、法国等)的高考招生制度不断地改革完善,通过多种途径、多种方

法,如设立奖学金制度、学额分配等措施增加低收入家庭考生、女性考生等弱势群体接受高等教育的机会。大学招生不仅限于应届高中毕业生,而且将招生群体扩大到所有成年人群,使其享有平等的入学机会。此外,一些国家还设有“待机入学”制,建立完备的考试指导机制等等,都体现了国外高考招生制度改革中对广大公民和考生的人文关怀。

### 5. 高考招生过程中更加注重对学生的综合评价

目前国际上不少国家在招生录取时,并不仅仅把中学会考成绩或升学考试成绩作为唯一考查学生的标准。毕竟会考成绩或高考成绩只代表着学生的学业能力(或者某方面的能力),不能全面地考察一个学生在语言表达、领导才能、团队合作、实际操作等各方面的能力。因此,包括美国在内的许多国家会将考生高中所学课程成绩、标准化入学考试成绩、学校推荐信、学生自荐书、面试情况等方面一起综合考查,最终决定录取的结果<sup>[8]396-397</sup>。

应该看到,一定社会的政治、经济、文化是制约和构建高考招生制度的主要因素。在学习和借鉴国外的改革经验时,我们不能机械照搬其高考招生制度,而要充分考虑本国的制度环境和文化土壤,努力探索适合我国国情的高考招生制度,确保改革科学、可行和有效地开展。

### 三 改革我国高考招生制度的几点构想

由于我国现行高考招生制度存在上述弊端或负面效应,推进高考招生制度的改革势在必行。笔者认为,为了进一步推进我国高考招生制度改革,我们首先要以科学发展观为指导,把建立创新型社会与构建和谐社会等重要思想作为高考招生制度改革的方向,推动社会的和谐发展。其次,坚持以教育部提出的关于高考招生制度改革必须达到“进一步科学合理选拔人才,进一步促进中学实施素质教育,进一步确保考试安全和公平公正”<sup>[1]10-11</sup>的要求,作为改革的价值取向,同时顺应当今国际上高考招生制度的改革发展趋势,吸纳国外的先进经验与方法。第三,要充分考虑我国的文化土壤与国情。

根据上述三个方面的指导思想,我国高考招生改革从宏观讲上应力求遵循以下几个原则。

第一,机会均等的原则。一是从政策层面上,加强宏观调控,促进高等教育资源科学、合理的配置,为我国经济落后地区、边远地区、少数民族地区的考生创造更多接受高等教育的机会;二是从技术层面上,继续推进高校招生的“阳光工程”,采取有效措施,维护和促进高校招生选拔的公平性。

第二,分类选拔的原则。我国高等教育目前已从精英化阶段进入大众化阶段,高考招生制度变革的主要任务就是要研究制定不同类型高等学校选拔不同人才的标准和方法。教育部经过调研,提出高考招生制度改革的基本思路是:“解放两端,稳住中间”。稳住中间,就是在维持统一高考招生制度的基础上,不断改革完善;解放两端,就是高水平大学的人才和高职院校人才的选拔,要在现阶段或今后加大改革的力度,进一步探索高水平大学选拔人才的办法,使他们能够根据自己的办学特色和要求遴选考生;而高职类院校的考试权则交由地方政府根据本地实际自行决定招考办法<sup>[1]10-11</sup>。笔者认为,这种分层次、分类选拔人才的原则在我国高考招生制度改革中应逐步予以贯彻。

第三,安全公正与科学合理的原则。迄今为止,由于高考仍然是改变人们命运的重要途径,民众对高考招生的期望值和关注度非常之高,所以,我国高考招生制度的每一项改革方案与措施,都应尊重民意,同时要以安全公正、科学合理和可行作为目标。

应该看到,我国现有高考招生制度存在弊端的根源既有社会、经济和文化背景,也有教育观念和体制的影响,以及招生考试制度本身的缺陷和不完备等原因。因此从根本上讲,深化我国高考招生制度的改革涉及多方面的因素。笔者在此主要从高考招生制度本身<sup>②</sup>提出几点改革构想。

#### 1. 高考招生制度改革要力求民主化

民主化反映在高考招生体制改革方面,要求高考招生考试制度进入立法,实行民主管理、民众参与招生考试制度的决策,体现公民参与的社会性和公开性。放眼看世界,目前部分发达国家的高校招生考试体制一般都分为决策机构、执行机构和监督机构三大部分,其高考招生管理体制民主化的做法是:教育招生考试决策通过立法机构进行讨论,实行民主决议,并以法律的形式做出规定,再由招生考试执行机构依法办事,并接

受监督机构的监督。我们认为,从我国实际情况看,专门针对高考招生制度进行立法还是一个理想,是一个未来发展的目标。根据国情,目前我们在高考招生制度改革的民主化方面可做两个方面的尝试。

第一,公民参与决策。前已述及,高考招生承担着巨大的社会责任,关系千家万户,广为社会各界所关注。国家和地方各级招生考试机构在制定有关招生考试的政策时,可以有针对性地征求公民(如家长、考生、中学校长、教师等)的意见,发扬民主,以体现公民参与政策制定的精神。

第二,建立咨询审议制。国家和地方各级招生考试机构在涉及专业性较强的问题时,如制定招生考试政策、高考招生原则、高考命题及录取工作方法与措施等问题时,可以咨询专业招生考试管理人员、命题专家、教育心理专家、专业统计与测量工作人员,以及对高考招生改革研究有较高造诣的专家,广泛听取他们的建议,综合进行研究、决策后再邀请他们进行审议,以保障决策的科学性、民主性与可行性。

## 2. 高考招生制度改革要力求科学化

### (1) 招生计划管理的科学化

要实现高等教育公平,离不开招生计划的科学管理。由于各省(自治区、直辖市)录取分数线与考生人数、招生计划数和高考成绩直接相关,而各高校录取分数线主要取决于招生计划数。因此,招生计划管理的科学化是非常重要的。从稳妥可行的角度考虑,我们在此提出高考招生计划管理体制改革的两点设想。

第一,分类科学管理高等学校招生计划。逐步打破区域界线,实行国家和地方两级统筹管理,招生计划分国家任务招生计划和地方任务招生计划。我国幅员辽阔,各地区经济文化和教育发展水平极不平衡。地方任务招生计划可以按照发达地区和不发达地区的经济及文化、教育状况的区别加以确定,并分别执行不同的录取标准和办法<sup>[9]28-29</sup>。

第二,逐步改革现有的计划管理体制。建议中央部委属院校招生计划不再分配到各省(自治区、直辖市),而在全国范围内择优录取。通过对招生计划体制的改革,达到中央部委属院校在全国范围内实现公平招生的目的,使其全国各地考生接受优质高等教育能够机会均等。

### (2) 命题与考试的科学化

国外许多国家都非常重视考试研究,注重命题与考试的科学化,特别是英、美等国尤其如此。他们设有专门的考试服务机构开展考试方面的研究,其研究力量雄厚,通过研究开发出来的试题较为科学、全面、可靠,同时测试技术、测试系统标准的制订等方面的水平也很高,经验丰富,值得借鉴。我国意欲在高考命题上有所改革、有所创新,也应注意借鉴国外好的做法,从高考命题如何突出素质教育与创新人才的培养,高考命题如何更好地体现地方特色,如何丰富试题形式、提高试题内容的科学性、代表性、信效度与区分度,使试题内容的难度控制在科学适当的范围内,如何科学有效地实施考试,在保证高考顺利进行的前提下怎样节约考试成本,以及高考试题的统计分析等多方面的问题进行研究,探索并揭示教育考试的规律,从而创造出的一套科学的考试理论来指导我国招生考试的改革实践。笔者认为,现阶段我国高考命题的改革应力求做到以下四点。

第一,命题的内容应突出素质教育与地方特色,淡化文理差别。在各科目考试内容的编制上应尽可能做到知识点广泛、注重考察学生的应用能力,在题型上灵活、多变,加大分析型、运用型、尤其是综合运用型题目的分值,同一题型的考试可以出多个选题(比如语文的作文题可以出两个甚至三个题目)供考生选择,充分考虑考生的个人特长与兴趣爱好;同时开始实施分省单独命题的省(自治区、直辖市)在试题内容上应尽量凸显地方特色。如2007年四川卷语文考试和文科综合考试中就出现过“西昌是攀西地区的交通枢纽和物资集散地”、“川江号子·好男当兵上前线”等极具四川特色的试题,今后在此方面的尝试与改革应当坚持。此外,试题内容应淡化文理差别,比如数学不再分文理卷,逐步引导中学不再划分文理科,避免学生因分科太早而阻碍其全面发展等问题的发生。对命题内容的难度也应多做研究和考虑,力求具有横向与纵向的可比性,避免同年几套试题难度差异较大或考题一年容易一年难的问题出现。

第二,进行分类考试的试验,充分发挥考试的选拔和导向功能。随着国家经济与社会的发展,我国高等教育迈向大众化阶段,作为高等教育重要组成部分的高考招生制度改革势必不断深化,才能与我国高等教育

的新形势和新情况相适应。高等教育大众化阶段对人才和质的要求和标准与精英教育阶段高校选拔人才的要求和标准有很大的不同。因为,“高等教育大众化时代的到来,高等教育在培养少数‘学术精英’的同时,更要培养大量的应用型人才”<sup>[10]</sup>。由于大众化阶段高校类型及人才培养模式的多样化,对人才选拔的要求和标准也应多样化<sup>[11]58-62</sup>。

因此,笔者建议学习、吸取和综合英国的精英教育和日本的分层考试经验,全国(省、自治区、直辖市)统一考试试题可以尝试分成AB卷,AB卷在难度上有较大差异。A卷主要针对研究型或学术型大学(如北大、清华等)的选拔性考试,B卷主要针对普通大学和高职院校的选拔性考试。在第一次考试的基础上,由研究型大学自行组织对达到基本线的考生进行自主的多种形式的考试,更深入地审察考生是否具有研究型大学所要求的基本素质及其所报专业的专业能力。A卷成绩也可用于报考普通大学和高职院校,但B卷成绩则不能用于报考研究型大学。如果AB卷的试验成功,今后还可进一步尝试ABC卷。A卷主要针对研究型或学术型大学的选拔性考试,B卷主要针对普通大学的选拔性考试,C卷主要针对地方高职院校的选拔性考试。

第三,尝试进行多次考试,避免一考定终身,缓解考生心理压力。自恢复高考制度以来,我国高考在大多数情况下都是一年一考,每年在夏季举行。这样做的效果有利有弊,利的方面是节约成本,考试与录取管理实施的工作量和难度更小。然而对于考生来讲,这种状况往往导致“一考定终身”,心理压力相当大。因此每年高考之前,许多中学都会邀请专业心理工作者为高三的学生做缓解心理焦虑方面的辅导,但是对于多数考生来说效果并非很理想。2000年,教育部批准北京、上海、安徽三省市实行每年两次高考的试点,即在夏季高考的次年春天,针对夏季高考落榜生再举行一次高考和录取。2001年,内蒙和天津参加试点,2002年又增加海南、山东、云南等省,尝试增加高考次数和录取机会。我们认为,一年两次考试可以逐步在全国范围内加以推广。这样做虽可能增加考试与录取的管理难度和工作量,加大考试成本,但是对于降低考生心理压力,避免“一考定终身”,以及人才的合理选拔是具有积极意义的。

第四,逐步建立考试指导机制,通过各种途径与方式加强升学与考试指导。据悉,目前美国、英国等高等教育较为发达的国家均设有专门的考试服务机构,这些机构除开展考试方面的研究、进行试题开发、组织各种考试之外,还有一个重要功能就是对于考生进行考试与升学指导。如指导考生如何应试,利用各种心理量表在开展专业测试(如气质测试、性格测试、能力倾向测试、职业兴趣测试)的基础上指导学生填报高考志愿。同时,国外不少中学也会通过专业人员对毕业生进行升学与考试指导,充分体现对考生的人文关怀。过去,由于我们忽视对考生进行升学与考试指导,其后果也是有目共睹的。一是考生普遍缺乏高考应试经验与技巧,考试中难以发挥正常水平。二是考生疏于对自我兴趣与能力的认识与思考,缺乏对高校各专业性质与培养目标的认识,导致其在填报高考志愿时往往比较盲目,要么是根据家长的意愿填报;要么从众、随大流,难以考虑自己的兴趣与特长。然而进入高校以后其不良反应就逐步显现出来:一方面填报录取的专业可能与考生能力特长不相适应,学非所长,导致人力资源的浪费;另一方面填报录取的专业可能不是考生真正感兴趣的专业,从而使其失去继续学习的动力。近年来我国的招生考试机构和部分学校也开始重视对考生开展应试与升学指导,甚至在借鉴国外升学指导测试量表的基础上也尝试开发出了本土化的升学指导测试量表,并在部分省(自治区、直辖市)进行了试用(包括四川省),但是从总体上看,我国目前还没有真正建立起考试指导机制,升学与考试相应的指导工作还做得很不够。因此,我们应逐步建立考试指导机制,在时机成熟时可以组建专门的考试指导机构,通过各种途径与方式加强对考生的指导。

### (3) 招生评价机制的科学化

前已述及,目前国际上高考招生评价机制的改革趋势是突出学生创新能力的培养,综合考查评价。比如美国的哈佛大学,实行的就是三结合考评模式:高考成绩+高中平时成绩+社会活动、学术活动、文体活动、公益义工和工作经历<sup>[8]396-397</sup>。我们要促进高考招生评价机制向着科学化方向发展,就必须改革目前过分看重分数的单一评价机制,注重学生的素质评价,从而给我国的基础教育以正确的导向,推进素质教育的实施与创新人才的培养。值得称道的是目前我国部分省(自治区、直辖市)已着手进行高考评价机制的改革,比



如浙江省和天津市均向社会公告今后在高考成绩与录取工作中除了看重高考分数外,同时也注重考生在中学期间的综合素质情况。笔者认为,这种方式值得在全国推广。

### 3. 招生考试机构与人员要力求专业化

#### (1) 高考招生管理机构的专业化

目前在英、美等发达国家都设置了专门性的考试机构,统一管理大学入学考试或中学毕业考试。法国和日本的考试机构由国家管理,德国、英国的考试机构由地方负责,美国则是私人设置考试机构。但是上述发达国家中不论是中央或地方的专门性考试机构,在运用相关理论指导考试实践,尤其是在试题命制、考试实施、试卷评阅和分析、分数解释和使用等方面,都进行了系统而专业化的实验和研究,其目的在于保证考试有效而科学地进行,维护高校招生公平、公正和公开。

我国实行国家教育考试制度,从中央到地方也设置了专门性的考试机构(比如地方设置的省级教育考试院或招生办公室)。其招生考试机构的性质不尽相同,有行政单位性质的,有事业单位性质的,也有事业单位性质参照行政单位管理的。不管招生考试机构是什么样的性质,实行什么样的管理体制,无一例外都受权承担着国家教育招生考试的组织工作。今后应从进一步完善组织机构,明确工作重任与职责,组织开展高考招生研究等方面继续探索、努力,从而确保我国高考招生公平公正、持续高效地实施。各级教育考试机构在具体开展工作时,应力求做到以下三点。

第一,以追求公共利益为其价值取向。招生考试管理的主要目的与动机、一切工作措施都是在公平、公正、公开的原则下来为所有的考生服务,并以最好的服务来争取考生以及社会各界的拥护和支持。

第二,招生考试管理权的正当合理使用应置于公共权利的监督和制衡之下。招生考试工作应公开、透明,充分接受社会大众和新闻舆论的监督。2005年,教育部组织实施了高校招生“阳光工程”,采取“以招生政策公开、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”的“六公开”做法,其目的就是为了引起公众的高度关切和对招生考试工作的严格监督,使招生考试工作真正以民意为重。对于上述“阳光招生”的精神应坚决予以贯彻执行。

第三,各级各类招生考试机构之间应注意横向与纵向的密切配合。各级各类招生考试机构彼此是相互依存的,一个单位的工作必须在其他单位的配合下才能完成。因此,各省(自治区、直辖市)彼此间及其所属市、县招生考试机构之间应力求通力合作,以促进高考招生政策的有效执行。

#### (2) 招生考试管理人员的专业化

要实现招生考试管理科学化,提高招生考试管理的效率和效益,必须对招生考试管理人员进行专业训练,从而提高其专业素质。招生考试管理人员的专业素质是指其心理方面稳定的特点和胜任本职工作所具备的基本条件,具体包括政治思想素质、身体素质、文化业务素质、智能素质等方面。

第一,具有一定的政治理论水平和政策水平,政治思想作风正派,能够超越自我利益,廉洁奉公守法。

第二,热爱招生考试事业,有强烈的事业心和政治责任感,以国家、社会和考生利益为着眼点,努力维护教育公平和招生考试的良好声誉。

第三,有尊重群众、密切联系群众、善于团结同志、了解群众的各种需求,并做出适当反应的民主作风。

第四,有胜任招生考试管理工作的文化科学知识和专业知识,特别是教育学、心理学、教育管理学和考试理论方面的知识,并乐于学习、善于分析和深入思考。

第五,具有一定的管理才能,即计划、组织、指导、控制、协调等方面的管理能力。

除上述基本条件要求外,在选拔任用招生管理人员时,还可考虑根据招生考试组织的领导者、专门技术人员与一般工作人员的任务、职责以及具体岗位所需基本管理技能的不同,在条件上有所侧重。

### 4. 高考招生管理体制要力求均权化

在21世纪,随着社会经济、科技的迅猛发展,高等教育对国家经济建设和社会发展的服务能力不断增强,贡献力度不断加大。世界上不少发达国家都把教育看作是国家发展的重要前提,人们对接受高等教育的需求也非常迫切,高等教育始终处于一种短缺状态。因此,“教育政策应把公平作为基础性的政策价值目



标,承认政府、市场、公民、社会之间教育权力博弈的合法性,建立起政府、市场、公民、社会之间公共教育权力的制衡机制”<sup>[12]</sup>。为实现高等教育公平与效率的动态平衡,需要合理分配国家、地方教育行政部门、招生考试机构和高校的管理权限。而要实现这个目标,在社会主义市场经济体制下,只靠中央或只靠地方都不行,只靠教育行政部门和招生管理机构或只靠高等学校也不行,必须调动和发挥多方面的积极性。

中央政府在制定招生政策和招生规模时要起到调节公平与效率关系的作用,对涉及国家利益的事业,如社会稳定与发展的大事进行统一管理;同时扩大政府宏观调控下的市场参与,促进和激励地方政府发展为本地经济建设服务的高等教育,抓好高等教育资源的合理配置问题。地方政府以及由各职能部门组建的招生考试委员会,应在全国统一法制规范下主要负责实施本地区的高考招生制度运行的各种保障职能,维护社会稳定。教育行政部门结合本地经济建设需要,宏观管理和指导本地高等学校专业设置和招生计划制定,拟定具体的招生政策,指导招生考试工作。地方招生考试机构在上级招生考试机构和教育行政部门的领导下,负责实施招生考试管理工作。高等学校在教育部高等学校招生工作规定和地方招生委员会制定的高等学校招生工作实施规定或补充规定范围内,自主行使招生权<sup>[13]282</sup>。这样做才能真正发挥各方面、各部门的功能与作用,搞好招生考试工作,推进高考招生制度的改革进程。

为此,笔者建议,我国高考招生制度改革从管理的角度应注意协调好以下关系。

### (1) 注意协调好招生考试机构与教育行政部门的关系

招生考试机构与教育行政部门是隶属关系,还是独立自主的关系,对于招生考试机构的建置及其作用的发挥有重要影响。一般而言,招生考试机构与教育行政部门之间的关系有合一与分离两种。前者之设计为招生考试机构隶属于教育行政部门体系中,其主要领导也由教育行政部门的领导人兼任或聘派。后者之设计为招生考试机构与教育行政部门是相对独立的。在我国,实施考试管理的机构是国家教育部考试中心和各省、市、县招生考试机构,绝大多数招生考试机构隶属教育行政部门。也有极个别省(自治区、直辖市)招生与考试机构相分离,因此,在开展招生考试工作时,注意协调好招生考试机构与教育行政部门的关系是十分重要的。

### (2) 注意处理好招生考试机构与高等学校的关系

高等学校是招生考试机构管理和服务的主要对象,招生考试管理活动的终极目标是为高等学校录取新生提供依据材料,办理有关录取手续。但高等学校作为从事实际高等教育活动的实体,是由国家审核、批准成立的一种组织,是具有法人地位、相对独立的教育事业单位。因此,招生考试机构与高等学校的关系既不同于招生考试机构与教育行政组织的关系,也不同于各级招生考试机构之间的关系。

具体地说,各省(自治区、直辖市)招生考试机构负责组织本省范围内的招生考试管理,准确、完整地向高等学校提供思想品德考核和身体健康状况检查合格、统考成绩达到同批录取控制分数线并符合学校调档要求的考生档案(包括考生个人基本信息、身体健康检查、考试成绩、专业志愿以及其它国家规定采集的必备信息),监督高等学校执行国家招生政策、招生计划完成情况,纠正违反国家招生政策、规定的行为。

因此,高考招生管理机构不能够直接控制高等学校,要赋予高校充分的自主权<sup>[14]16</sup>。但各高校也必须在 不违背国家法律法规和招生政策的前提下,制定本校的招生章程,确定自主招生的比例、人数和自主招生的方式等;同时在录取工作中须在省(自治区、直辖市)招生考试机构提供的考生名单内,确定考生的录取与否以及录取专业,严格杜绝违规招生现象。妥善处理好招生考试机构与各级各类高等学校的关系,对于我国高考招生制度改革的顺利实施具有十分重要的意义。

### (3) 注意处理好招生考试机构与社会的关系

高等学校招生考试工作是关系到国家稳定和社会公平的大事,广为社会所关注。如何将社会压力转变成支持招生考试工作的动力,调动社会各界的积极性,构建自主的、开放的、和谐的社会稳定结构,确保我国高考招生工作安全顺利实施,是各级各类招生考试机构的重要职责。为此,我们有两点建议。

第一,建立联动机制,确保考试安全。我国目前正处于社会转型时期,社会诚信机制缺失,考试法制不健全,经济利益趋使一些不法分子铤而走险,甚至采取高科技手段作弊,利用高速发展的信息技术传播窃密,确

保考试安全的难度很大。在这种情况下,仅靠招生考试机构自身的力量难以完成包括考试安全在内的多项职能工作。尤其是在法律没有规定或者不够明确的情况下,一个尝试性的做法就是建立部门联动机制,确保考试的顺利实施。我国各级招生考试管理机构应主动牵头联系或邀请当地宣传、公安、监察、信息产业、保密以及武警等相关部门,通过多种形式,在充分发扬民主的基础上进行合作,明确各部门在招生考试期间各自的职责,形成具有约束力的规范性意见,用以指导高考招生工作,预防并解决高考招生过程中可能发生的各种疑难问题。

第二,进一步完善民主监督制度,确保招生考试公平公正。精英型高等教育直接影响的仅仅是少数人,但在进入大众型高等教育时代后,公众对入学机会和高等学校招生更加关注,高考招生的社会影响越来越大。因此,我国各级招生考试机构应注意发掘广大人民群众蕴藏的参与和监督招生考试工作的巨大热情和潜力,动员、吸纳、组织全社会力量,对涵盖高等学校招生全过程的机构及人员,即高等学校、省、市、县三级招生考试机构、中学、体检单位及其工作人员进行监督,建立和完善高等学校招生监督制度,保证高等学校和招生考试机构真正代表广大考生的利益。

### 注释:

- ①在实行证书制的国家中实行严格的高中毕业考试,学生只要顺利地通过高中毕业考试或会考,并获得毕业证书,就意味着学生已经获得了大学学籍的注册权和进入大学学习的资格;而在实行考试制的国家,都有官方或民间的考试机构负责实施全国性的统一考试,为大学提供选拔性的参考信息。此外,国外还有少量开放式学校实行开放制,学生既不需要高中毕业证书,也不需要参加升学考试即可进入大学学习。参见陈晓云《中外高校招生制度比较与研究》,《湖北招生考试》2004年第4期。
- ②高考招生制度划分成两个范畴:制度环境和制度安排。制度环境是影响高考招生制度制订的一系列基本的经济、政治、社会及法律规则的集合;而制度安排既高校招生考试政策、规定、办法等行事规则的集合。在本文中笔者主要是从高考招生制度安排的角度提出改革构想的。

### 参考文献:

- [1]姜刚.公平公正,构建和谐[J].中国考试,2007,(8).
- [2]据四化.教育机会均等下的我国高考招生的地区差异[J].青年研究,2005,(1).
- [3](荷兰)弗兰斯·F.范富格特.国际高等教育政策比较研究[M].王承绪等译.杭州:浙江教育出版社,2001.
- [4]陈晓云.中外高校招生制度比较与研究[J].湖北招生考试,2004,(4).
- [5]赵丽丽.浅议日本大学入学考试制度的多样化及对我国的启示[J].基础教育参考,2005,(12).
- [6]宋红霞.中日普通高等学校招生考试制度比较研究[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2001,(5).
- [7]乐毅.美国本科招生模式及录取标准:启示、借鉴与本土实践[J].现代大学教育,2008,(1).
- [8]吴向明.美国高校自主招生及其启示[J].浙江工业大学学报(社会科学版),2007,(12).
- [9]邹继良.高考制度的不公平因素及修正对策[J].教育探索,2001,(8).
- [10]徐建春.高校招生制度改革的思考[N].<http://202.121.15.143:81/document/2003-4/gj03040525.htm>.
- [11]覃红霞.大众化阶段国外大学招生制度的变革及其启示[J].湖北招生考试,2004,(8).
- [12]周济.期待教育公平的制度保障[N].[http://news.xinhuanet.com/edu/2005-02/21/content\\_2598139.htm](http://news.xinhuanet.com/edu/2005-02/21/content_2598139.htm).
- [13]杨学为.高考文献(下)[M].北京:高等教育出版社,2003.
- [14]金松.我国普通高校现行招生制度改革研究[D].东北师范大学硕士学位论文,2005.

[责任编辑:李大明]