

# 从权利平等、机会平等到发展平等

## ——基于我国倾斜性招生政策的分析

李立国 吴秋翔

**[摘要]** 中华人民共和国成立以来,教育公平一直是我国教育政策制定与实施的价值基石。在高考招生政策中,伴随着70多年高等教育的蓬勃发展,政府推行过具有鲜明特征的倾斜性招生政策,实现了从权利平等、机会平等到发展平等的政策转变逻辑。特别是自2012年先后实施的国家专项计划、高校专项计划以及地方专项计划,构建了重点大学面向农村和贫困地区倾斜招生的公平性政策体系,标志着新时代党和国家着力发展更加公平更有质量的教育。与原有倾斜性招生政策相比,专项计划实现了三大转变,从照顾性政策向普惠性发展政策转变;从加分为主的分数型政策向拥有优质高等教育资源高等学校集中录取与培养的政策转变;从个体录取机制向大规模集体式的专项录取模式转变。未来要进一步精准人群定位,扩大招生高等学校,严保政策执行和关心学生成长,促使政策更好地惠及受助群体。

**[关键词]** 教育公平;高考;招生政策;专项计划

**[作者简介]** 李立国,中国人民大学教育学院副院长、教授;吴秋翔,中国人民大学教育学院博士研究生(北京 100872)

在我国很长的一个历史发展阶段,上大学是一件奢望的事情。随着我国高等教育蓬勃发展和高等学校招生数量的扩大,更多的人实现了上大学的愿望,2019年高等教育毛入学率更是达到了51.6%,超过一半的适龄人口能够接受高等教育。但高考竞争依然激烈,从“有学上”到“上好学”,人们的期盼在提高,而我国区域发展不均衡,我国高等教育发展不充分,教育机会供给不足的矛盾仍然突出,许多人仍需要激烈竞争才能获得这种供给不足的教育机会。因此,保障教育公平的社会意义与制度价值显得尤为重要。

纵观我国高等学校考试招生制度改革的演进历程,政府出于教育公平的根本目的,针

对不同学生群体采取过各具特色的倾斜性招生政策,这些政策在不同的发展阶段呈现出渐进式的特征,形成了权利平等、机会平等与发展平等在内的三种政策逻辑。这三种政策逻辑并非以时间节点完全清晰分割,而是相互交织且贯穿高等学校考试招生制度的全过程。同时,根据不同时期的境况,政府采取了多样化的倾斜性招生政策。这些政策是时代的缩影,反映出特定时期面临的矛盾、政府的导向与具体解决措施。对此,本文梳理我国在维护高等教育公平方面采取的倾斜性招生政策,探讨政策背后的理论依据与政策逻辑,着重分析当前实施的专项计划在促进教育公平方面的作用并提出政策改进建议。

## 一、促进教育公平的三种政策逻辑

### (一) 确保人人都能参与竞争的“权利平等”逻辑

权利平等具体是指每个人享有平等的报考资格和竞争机会,特别是在参与高考的问题上,学生不会受家庭背景、性别、民族、阶层等因素的限制与影响而丧失考试的机会。权利平等是保障每一个公民平等的受教育权利的前提,意味着社会的制度安排和非制度安排给每个社会个体的考试机会是平等的。<sup>[1]</sup>权利平等无疑是一个基本准则,因为只有拥有了参与考试的机会,才能够参与竞争,才能去谈考试规则、录取规则等后续问题。

中华人民共和国成立初期,受到当时政治环境的影响,教育政策强调的是阶级内的平等,主张工农子女享有受教育的优先权。因此,我国高等学校考试招生制度形成了向工农倾斜的政策,包括工农阶级配额、保送入学与推荐入学等,使得工农子弟在高等学校招生录取中的比例急剧上升。1952年全国录取新生中工农子弟仅占20.46%,到1958年工农子弟的比例已达到50%,1964年后更是超过了70%,短时间内政策收效显著。但这一种教育政策主张依据阶级的不同而分配了不同的考试机会,没有保障每一个公民平等的受教育权利,特别是对“非劳动人民”子女影响巨大。自1977年恢复高考以来,国家政策取消了阶级成分的限制,建立了公平的统一考试招生制度,进入了权利平等逻辑的主干道,逐步减少了高考报名人员的条件限制。而先前实行的工农子弟从宽录取也发生了实质性转变,取消了可能导致出现权力交易的免试推荐政策,转变为德智体条件相同的情况下优先录取工农及其子女,取代了原有降低录取标准的形式。

此外,1977年高考恢复初期,国家高等教育资源十分紧张,《教育部关于一九七七年

高等学校招生工作的意见》中明确限制了报考人员的年龄(不超过25周岁)与婚姻状况(未婚),除对一部分学生如“1966、1967两届高中毕业生”放宽了年龄(至30周岁)与婚否(不限)限制。<sup>[2]</sup>从1982年起,相关的放宽条件(对于学习优秀的青年年龄放宽至28周岁)全部终止,未婚、年龄不超过25周岁的报考限制条件一直沿用。直到2001年,高考招生才取消了“未婚、年龄不超过25岁”的限制,意味着考生不论年龄多大,不论结婚与否,只要具备相关资质和基本学习能力并通过考试,就可以接受高等教育。同时,2018年印发的《残疾人参加普通高等学校招生全国统一考试管理规定》为残疾人平等参加高考提供支持条件和合理便利,保障他们接受高等教育的权利。至此,高等学校招生才在完全意义上实现了权利平等。虽然,对于取消年龄、婚否限制以及残疾人参加高考的社会反响并不是很强烈,但其背后的制度意义十分深远,标志着权利平等在政策层面的真正落实。

### (二) 保障每个人都能进取的“机会平等”逻辑

机会平等是指规则面前的平等,在分配资源如教育机会或职业机会时,相同才能的人获得的机会是平等的,也就是说每一个人具有平等进取的机会。具体到高考而言,即我们经常说的“分数面前人人平等”,国家统一考试、统一划分,在录取方面就考分而言对所有学生一视同仁,是基于制度设计满足的形式意义上的机会平等。自恢复高考以来,我国取消了免试推荐制度,形成了以考试为核心、以学生能力为标准的公平竞争模式,教育公平的主题也由权利平等转变为机会平等,追求“分数面前人人平等”。这种模式让原本建立在出身上的教育歧视迅速消除,使得每个人都具有相同的进取机会,让学生凭借自己的能力来获得接受高等教育的机会。“分数面前人人平等”的择优录取制度也充分

体现了效率原则,有利于提高招收学生的质量,成为高考选才的基本形式并延续至今。

但是,机会平等的能力本位原则逐渐形成分数至上的价值观念,造成“唯分数论”的问题。因此,在统一考试的前提下,为了选拔人才,我国相继实施了高考加分政策和自主招生政策,通过不同形式的倾斜性加分政策以弥补分数至上的缺陷。除了对少数民族考生、华侨子女、退役军人与烈士子女等人群进行政策倾斜外,对学科、艺术、体育等绩优生实行加分优惠,如1986年国家教委规定,获得国家二级运动员称号的考生可降低20分录取。1987年《普通高等教育招生暂行条例》详尽规定了可以享受加分政策优惠的项目与分值,但由于高考的激烈竞争,加分政策制度设计不够严密,缺乏有效监督,出现了诸多问题。因此,2010年教育部等部门联合印发《关于调整部分高考加分项目和进一步加强管理工作的通知》,明确要求各地调整学科竞赛和体育特长生的高考加分标准。从2018年起,我国全面取消体育特长生、中学生学科奥林匹克竞赛、科技类竞赛、省级优秀学生、思想政治品德有突出事迹等全国性高考加分项目,以此促进机会平等,确保高等学校考试招生公平公正和规范有序。

与机会平等相关的另一项政策是自主招生,是高等学校自主选拔具有学科特长和创新潜能的优秀学生的具体形式,在高考中给予学生不同程度的加分(降分)优惠。2003年我国开始自主招生工作,2015年自主招生做出重大改革,统一安排在高考后进行,并且进行严格规范。但社会大众长久以来对自主招生持怀疑态度,从录取结果上来看,城市学生更大概率通过自主招生,能够入选的农村学生人数远低于城市学生。<sup>[3]</sup>同时,自主招生程序公正也存在隐患,过程不够透明、暗箱操作、递条子、权钱交易等现象在一定范围内存在,严重危害了机会平等。<sup>[4]</sup>因此,自2019年起自主招生整体规模大幅缩减,进一步减少

优惠分值,增设体育测试,并从招生政策、招生程序、加强监管等方面提出了规范高等学校自主招生的“十严格”要求。从2020年起,更是不再组织开展高等学校自主招生工作,取而代之的是在部分高等学校开展基础学科招生改革试点,目的是解决自主招生中存在的新挑战和新问题,进一步增强高等学校选才的科学性和公平性,促使“分数面前人人平等”的机会平等得以更好体现。

### (三)关注每个人成长全过程的“发展平等”逻辑

从高等学校考试招生制度改革的历史变迁来看,最先践行的政策便是保障人人都能参与竞争的平等权利,最具影响力政策是通过规则设计保障高考这种筛选机制给予能力相同的人以平等的进取机会,权利平等与机会平等有力地促进了高等教育平等化进程。但是,我们也必须承认,这两种平等逻辑是紧密围绕高考而设计的,谁有权利参加考试是基础,通过怎样的筛选是过程,那么从结果来看呢?在看似公平的考试制度中,那些由于社会境况与自然禀赋差异等外因而造成的考试分数上的差异就自动被忽略了,特别是那些因社会阶层出身、社会境况、自然禀赋条件等差异而处于弱势的学生群体,他们长期以来缺少学习机会,很大一部分群体在高考竞争前已经被各个阶段的教育所分流(特别是初升高阶段),对于能够参与竞争的学生而言想要获得与优势阶层学生等同的成绩,往往要付出更多的个人努力。实际上,学生获得的知识能力是以教育提供了足够的学习机会为前提,公平的教育应该是学生学业的成功与否取决于个人的努力程度、智力高低、学习动机、学习态度等自身因素,而不应由是否缺少学习机会而决定。<sup>[5]</sup>这也反映出权利平等、机会平等并没有回应社会境况、自然禀赋、个人努力等因素,没有以“人”为核心来设计制度和政策。由此,便需要一种新的平等逻辑——发展平等,要求提供考虑每个人一

生的教育，平等面向每个人的教育，这种政策逻辑建立在“以人民为中心”的价值理念，充分考虑每个人成长的轨迹，结合适当的政策倾斜，是提供适应人未来发展机会而设计的精准化、人性化的政策工具，追求的是每个人结果的平等。因此，在不改变筛选规则（高考）的基础上，应该补偿那些先天劣势的弱势群体，把他们的“起跑线”往前提一提，实际上这也符合了罗尔斯（Rawls, J.）《正义论》中所述“平等性原则”之后的“补偿性原则”。

从国际经验方面来看，发展平等逻辑有两种实现路径。一种是以日本为代表的，主要通过扩张性政策，即提高教育的整体发展和普及程度，以扩大总量来提升每个个体接受教育机会的平等。另一种则是以美国为代表的，通过强有力的政府调控和强制性的补偿性政策。20世纪60年代，在《科尔曼报告·教育机会公平》基础上，美国政府制定了肯定性行动（Affirmative Action）等倾斜性优惠政策。<sup>[6]</sup>在现代国家治理中，此类政策常被用于推进处于劣势地位群体的权利及发展机会的平等。<sup>[7]</sup>从我国的实际情况来看，采取的是扩张政策与补偿政策相结合的方式，就时间顺序上来说，先经历大规模教育机会扩张，后采用针对性的倾斜性招生。自1999年高等学校扩招以来，以扩张教育规模为特征的外延式教育发展道路在实践中满足人民群众“有学上”的基本需要，但无法迎合新时期“上好学”的深度价值追求<sup>[8]</sup>，高等教育入学机会呈现质量层面的差异化，优质高等教育资源更倾向于经济资本、社会资本和文化资本较强的家庭子女。<sup>[9]</sup>可见，单纯依靠扩大招生规模来保障教育公平的政策是有局限性的，在我国区域发展不均衡、农村教育资源相对匮乏、仍有大量贫困人口的今天，需要制定向弱势地区和弱势阶层学生进行补偿的倾斜性招生政策，才能有效解决这部分地区和人群的教育公平问题。

自党的十八大以来，高等学校考试招生

制度改革着重采取了基于发展平等逻辑的倾斜性招生政策，其中最具代表性同时也最重要的政策便是重点高等学校招收农村和贫困地区学生专项计划，包括国家专项计划、高校专项计划及地方专项计划，这是由国务院各部委所属高等学校和各省市所属重点高等学校向农村地区、贫困地区投放专门的招生指标，以提高农村和贫困地区学生上重点高等学校的比例，补偿他们原有教育的劣势。专项计划充分考虑到因社会阶层出身、社会境况不同或因自然禀赋差异而处于弱势的学生状况，体现了一种平等地发展个人潜能的政策主张。

## 二、倾斜性招生政策的类型与特征

倾斜性招生政策是中华人民共和国成立以来我国一直保有的特殊招生政策，是针对某些特定的情况与特定的群体给予特殊政策，这些政策既有基于奖励性质的，如文体绩优生、学科竞赛获奖生，也有基于补偿性质的，如专项计划。长远来看我国实施的是以补偿性质的倾斜性招生政策为主，这也符合政府对教育公平的基本把握。从招考过程来看，个体教育机会是受到高等教育机会“分配”与学生能力“匹配”的双重影响。其一是由大学招生规模与各省地区学生所获得的配额所决定，是基于高等教育机会供给的初次分配；其二是基于考生个体能力（分数）高低与大学招生需求为基准，形成二次动态匹配。所以，这两方面也决定着政府在实施倾斜性招生政策时可以采取的两类重要干预手段。第一类是基于分配主义的宏观调控，着力实现不同群体教育机会的均等；第二类是基于微观个体的分数补偿，以实现个人考录结果的优化提升，由此形成了我国极具特色的、复杂的倾斜性招生政策。

从倾斜性招生政策的类型来看，可以划分为配额型政策、分数型政策、分数与配额复

合型政策。其中,配额型政策具体指录取对象为某一独立的、特殊的群体,要求录取达到一定比例或确保录取一定数额,从某种层面来说,这一群体在高考中可以单独竞争、单独录取。分數型政策具体是指针对某一独立的、特殊的群体,在高考中给予一定的考分优惠,但不保证其获得分数优惠后一定能录取,因此这一群体依然与其他未享受政策倾斜的考生共同竞争。配额型政策会对倾斜对象形成较大的竞争保护,未享受政策的学生无法获取政策提供的相应配额,而分數型政策则是适当加强倾斜对象与未享受政策学生的竞争优势,但这种优势并不绝对,因此一般来说分數型政策在配额型政策中意义不大,如配额型政策中采取降分录取的形式只是为了完

成规定配额的录取。

从政策指向群体来看,可以划分为区域属性、人群属性、人群与区域复合属性三类。区域属性则针对学生所在的环境性因素,包括省份、所在地区(边远地区、民族地区、农村地区)、行业等。而人群属性指基于学生因个人、家庭等因素带来的具体特征,并且是长期保有的属性,包括户籍、性别、民族、收入、阶层等。人群属性更具个体针对性,可以是跨空间的,而区域属性的空间与环境特征更为突出,在某一空间范围内可以包含不同类型的人群。综上,根据不同倾斜性政策的类型与指向,研究将历史上实行过的部分倾斜性政策划分为九类,并就具体政策进行说明。(见表1)

表1

倾斜性招生政策的分类<sup>①</sup>

政策指向 政策类型	区域属性	人群与区域复合属性	人群属性
配额型	基础教育薄弱县的照顾性政策(1979年) 定向招生、定向分配(1983年) 支援中西部地区招生协作计划(2008年) 国家专项计划(2012年)	少数民族班(1980年) 地方专项计划(2014年)	工农阶级配额(1951年) 工农阶级保送入学与推荐入学(1955年) 学科竞赛保送(1978年)
分數与配额复合型		高校专项计划(2014年)	
分數型		少数民族学生加分(降分)(1978年)	工农阶级优先录取(加分排序)(1954年) 体育绩优生加分(1982年) 自主招生(2003年)

基于区域属性的配额型倾斜性政策往往针对生活在特定省份、地区的学生群体,给予一定比例或数量的招生名额。如在《国务院批转教育部关于一九七九年高等学校招生工作会议的报告》中,首次提出“对教育基础比较薄弱的县(没有考生进入最低录取分数线的),可以低于最低录取分数线,择优录取若干名”<sup>[10]</sup>,相当于给基础教育薄弱县高考招生指标的配额倾斜。同样,定向招生与定向分配、支援中西部地区招生协作计划、国家专项计划都是划拨专门的名额给予特定地区学生。如国家专项计划实施区域为集中连片特

殊困难县、国家级扶贫开发重点县以及新疆南疆四地州,在本科批次前投档录取,形成一个只有贫困地区学生单独竞争的场域。这一类倾斜性招生政策的覆盖面大,宏观调控作用明显,操作程序简单明了。

基于人群属性的倾斜性政策往往以单一配额型政策或分數型政策呈现。在我国高等教育倡导面向工农的时期,实行的便是针对工农阶级的配额制度、保送入学与推荐入学等,如《教育部关于高等学校一九五一年暑期招考新生的规定及一九五〇年招生总结》提出,各高等学校招生,在录取名额中应使工农

<sup>①</sup> 鉴于篇幅限制,研究选取部分具有代表性的倾斜性招生政策进行分析,未将对华侨子女、退役军人、烈士子女、艺术绩优生实行的相关政策纳入讨论,但该类政策也能在文中找到对应的类似政策进行对比与参考。

干部、知识分子干部及产业干部达到一定的比例。<sup>[11]</sup>另一类基于人群属性的倾斜性政策采取的是分數型优惠,包括工农阶级优先录取(加分排序)、体育绩优生加分与自主招生等。同样,获得自主招生资格的学生在录取时可享受不同程度的分数优惠,但仍然要参加高考,以实际考分和自主招生优惠分同其他考生竞争,即使获得政策加分也不意味着一定会被录取。可见,这些政策可以基于学生群体的各种特征进行细化,但是政策核心难点也在于如何将人群特征、个体能力与高等学校录取标准相匹配,优惠分值的科学制定与分层界定难度较大,同时也增加了高等学校的选拔成本。

人群属性与区域属性相结合可以使得政策的人群指向更为精准性,政策倾斜的是那些生活在特定区域、具有特定特征的学生群体,例如,生活在边疆地区的少数民族学生、生活在农村地区的农村学生等。因此,基于这些具体属性,倾斜性政策往往更具多样性,形成配額型、分數型以及分数与配額复合型三类。其一,配額型政策,如1980年实行的少数民族班,2014年实行的地方专项计划等,是给予边疆、山区、牧区等少数民族聚居地区的少数民族考生、各省(区、市)实施区域的农村学生适当比例的招生配額。其二,分數型政策,即从1978年沿用至今的少数民族学生加分(降分)政策。其三,兼具人群属性与区域属性且包含分數型政策与配額型政策是最为复杂的倾斜性政策,其代表便是2014年实施的高校专项计划。首先,该政策主要招收边远、贫困、民族等地区县(含县级市)以下高中的农村学生,既规定了政策实施的具体范围,又限定了学生具备的特征属性。其次,由于政策承担高等学校为教育部直属高等学校和其他自主招生试点高等学校,参照自主招生的办法实施,目前高等学校在政策执行过程中既有以自主招生形式给予农村学生不同程度的加分(降分)优惠,也有以完成规定招

生配額的分省择优录取方式,形成分數型与配額型措施在同一政策体系下并行的局面,强调了政策对象的导向性、政策设计的复杂性、高等学校实施的自主性与学生补偿的精准性等特点。作为当前考试招生制度改革的主要任务和措施之一,专项计划显著提高了农村和贫困地区学生上重点大学的比例,增加他们获得优质高等教育资源的机会,标志着我国从追求数量公平向追求质量公平的高层次目标迈进。<sup>[12]</sup>

### 三、新时代倾斜性招生政策 对教育公平的促进意义

我国实行的高考招生制度是在保证每个人都有平等接受高等教育权利的基础上,以“分数面前人人平等”的机会平等原则保证基本的公平。在录取方面就考分而言对所有学生一视同仁,让每一名考生都有平等的进取机会,是基于制度设计满足了形式意义上的机会平等,但这也就意味着传统高考制度并没有考虑那些因社会阶层出身、社会境况不同或因自然条件禀赋差异而处于弱势地位的学生群体。因此,以专项计划为代表的倾斜性招生政策强调教育机会的再分配机制,通过政府的宏观调控以及高等学校的适当分数优惠对弱势群体学生重新进行匹配,体现了如何能够平等地发展个人潜能的发展平等理念。这种制度设计并非基于政策一时的补偿,而注重的是个人成长发展的全过程,让农村和贫困地区学生通过适当的教育补偿、凭借自己的才能与努力来获得更优质高等教育的机会。与原有政策相比,专项计划实现了三大转变。(见表2)

第一,从照顾性政策向普惠性发展政策转变。随着高考招生制度的变迁与发展,原有针对工农阶级、基础教育薄弱县的照顾性招生政策逐步取消,特别是1999年扩招以来,政府并没有针对贫困地区、农村地区学生

表2

专项计划的政策比较<sup>①</sup>

	国家专项计划	高校专项计划	地方专项计划
实施年份	2012年	2014年	2014年
执行高等学校	中央部门高等学校和各省(区、市)所属重点高等学校	教育部直属高等学校和其他自主招生试点高等学校("985"、"211"高等学校占97%)	各省(区、市)所属重点高等学校
招生对象	定向招收贫困地区学生,实施区域为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。	主要招收边远、贫困、民族等地区县(含县级市)以下高中勤奋好学、成绩优良的农村学生。	定向招收各省(区、市)实施区域的农村学生的农村学生。
政策指向	区域属性	人群与区域复合属性	人群与区域复合属性
政策类型	配额型政策	分数与配额复合型政策	配额型政策
分配主体	教育部	教育部指导,高等学校自主	教育部指导,各省自主
招生规模	2017年安排招生计划 63 000万名,中央部门高等学校计划招生 28 600万人,占45%。	不少于有关高等学校年度本科招生规模的2%。 2017年共录取9 505人。	不少于高等学校本科一批招生规模的3% <sup>②</sup> 2017年共录取27 000万人
选拔方式	符合报考条件,高考报名,填报志愿即可。	参照自主招生办法执行(30%的高等学校设置复试)	符合报考条件,高考报名,填报志愿即可
录取方式	分省择优录取	降分录取(10~60分,最大100分) 线上分录取(20~90分,最低一本线) 分省择优录取(75%的高等学校采用) 破格录取	各省自行制定,以考分高低录取

出台过明确的优惠政策。相比较实施至今的少数民族照顾性政策,保持了对于少数民族学生实行择优录取和规定比例、适当照顾相结合的方法,这是国家民族政策的重要组成部分,对于促进民族平等和少数民族学生接受高等教育发挥了巨大作用。随着经济社会发展,特别是高等教育的发展,需要在国家层面制定面向农村和贫困地区的普惠性公平政策,以便更好地提高农村地区和贫困地区学生接受高等教育、特别是优质高等教育机会。普惠性政策与传统意义上的照顾性政策相比,覆盖人群更广泛,政策措施更具针对性,实施力度更大。<sup>[13]</sup>重点大学招收农村和贫困地区学生专项计划自实施以来招生规模不断扩大,已累计录取学生37万人,2018年共录取农村和贫困地区学生10.38万人。根据笔者调研结果显示,各重点大学通过国家与高校专项计划招收的学生数量基本保持在当年本科招生规模的10%左右。再以高等学校专项计划为例,2015年入选计划的农村学生仅为26 409人次,2016年达到了76 382人

次,2017年更是高达192 586人次,2018年入选187 120人次,参与规模趋于稳定,同时录取人数也基本稳定在9 500人上下,形成了保障农村和贫困地区学生上重点大学的稳定长效机制。

第二,从加分为主的分数型政策向拥有优质高等教育资源的高等学校集中录取与培养的政策转变。从倾斜性政策的演变过程来看,单一的配额型政策主要集中在1998年以前,而之后的政策多以分数型政策为主,例如少数民族学生符合一定的政策照顾标准,在高考时给予考分优惠,这类政策性加分往往针对学生个人,获得加分的学生进入什么样的大学并非政策设计的重点。而专项计划是集中我国最优质的高等教育资源(包括中央部属、省属的重点大学以及自主招生改革试点校),向农村地区和贫困地区投放招生指标并予以适当倾斜后择优录取,是从人才培养机构的高等学校角度出发,着眼于取得专项机会的学生可获得的高质量教育资源,两类政策的出发点显然不同。因此,这一类倾斜

① 具体政策文本与数据以2017年公布为准。

② 招生规定的3%来自2016年地方专项计划政策要求,2017年招生计划比2016年增加10%以上。

性政策是解决当前教育发展不平衡不充分问题的特色方法,对于提升特定地区学生进入优质高等教育资源集中的高等学校具有积极作用,特别是构建了区域属性导向(贫困地区)、人群属性导向(农村学生)、教育资源质量导向(部属和省属重点大学)的倾斜性招生体系。从具体政策来看,国家专项计划实施区域为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,强调贫困地区学生的入学机会,是基于区域属性的配额型倾斜性政策,重在调整区域差异。地方专项计划解决的是各省内部城乡学生教育机会差距,是基于人群与区域复合属性的配额型政策。而高校专项计划面向边远、贫困、民族等地区县(含县级市)以下高中勤奋好学、成绩优良的农村学生,重在缩小(全国层面)城乡差距,是兼具人群属性与区域属性且含分数与配额的复合型政策,政策导向明确,学生优惠精准,政策设计复杂。因此,专项计划通过贫困地区生源由全国高等学校一起承担、农村生源按学校层级和区域逐步消解的方式,部属高等学校面向全国,省属高等学校服务地方,凸显不同计划与高等学校集中录取、培养的鲜明特征。

第三,从个体录取机制向大规模集体式的专项录取模式转变。专项计划虽是一项普惠性公平政策,有其公平分配的属性,但这项普惠性政策不同于义务教育均衡分配那样的政策,仍然需要通过高考竞争获得教育机会。专项计划录取批次置于本科一批次前,对于受益考生而言,即是多了一次录取机会(有的甚至两次,如贫困县的农村学生,既符合国家专项计划又符合高校专项计划的报考条件),因此他们可以主动选择自己的竞争对手,在专项计划批次与他们具有同样“劣势背景”的考生竞争,然后再进入本科批次与其他考生竞争。这样的规则设计兼具公平与效率,也证明专项计划不是单纯的、无底线的补偿,即使政府为了扶贫和扶持农村和贫困地

区教育发展,把部分指标按照需求指定给了相应群体,但享受政策的考生仍然需要通过高考竞争获得进入大学的机会。可见,此类政策既是基于社会再分配的分配公平原则,也具有以竞争获得机会的应得原则的特点,体现的是在权利平等、机会均等之上的发展平等理念。这一系列政策既补偿了农村和贫困地区学生原有基础教育的不足,又给予他们未来良好发展的可能与机遇,帮助有能力的寒门子弟实现跨阶层的社会流动,有效阻断教育资源匮乏的代际传递。

#### 四、政策建议

伴随着我国脱贫攻坚的不断推进与考试招生制度的深化改革,基于发展平等理念的专项计划也有待进一步转型与完善,促使政策更公平更有效地惠及农村及贫困地区学生,切实促进教育公平。

第一,精准人群定位。究竟什么是应该帮扶的弱势群体,并没有普遍适用的标准,在不同时期、不同场合下有不同的说法与概括。弱势是一个相对概念,对于城市地区和发达地区而言,生活在农村地区和贫困地区的人便相对弱势,他们在获取和占有资源、机会方面处于相对不利境地。但即便是生活在农村和贫困地区的人,也有相当一部分属于经济资本、社会资本乃至文化资本处于优势的群体。现在的专项计划只是倾斜到农村地区和贫困地区或农村户籍,可能导致农村地区、贫困地区的优势群体子女占有了这部分额外的入学机会,并没有真正普惠到需要的家庭和学生身上。如对某精英大学专项计划的调查表明,“国家专项”中学生户籍为城市户口的超过了50%以上,少数民族生源中“城镇户籍”比例超过了80%,专项计划的对象变成了招收家庭背景较好和基础教育较好的学生,违背了政策初衷。<sup>[14]</sup>同时,随着2020年我国全面脱贫任务的完成,国家级扶贫开

发重点县将脱贫摘帽,国家专项计划是否继续实施,其因区域属性的招生指向将如何改变?而高等学校专项计划与地方专项计划也面临类似问题,伴随着我国户籍制度改革,新一轮的居民户口将取代原有的户籍分类,农村户籍亦将成为历史,那么对于持有居民户口但实际生活在农村的学生来说,他们是否还能成为政策的受益者?这一系列变化都是即将面临的问题,需要尽快进行新的认定标准的设计与论证。研究认为专项计划的标准与对象都应该着眼于精准人群定位,要立足于保障社会处境不利的群体或者根据社会弱势群体的具体问题来制定适用标准,而不是单纯地按照地区或农村这样的区域性质大范围、大规模地制定政策,使倾斜性招生政策更具针对性、精准化。具体而言,就是以家庭年收入和学习所在地教育水平作为衡量标准来锁定扶持对象,将帮扶人群定位精准化,亦可使政策人群的覆盖面从农村扩展到城市,从贫困地区扩展到所有地区,从大水漫灌式的粗放的教育倾斜转变为真正为处于社会弱势阶层的孩子提供扶持的完善政策。

第二,扩大招生高等学校。虽然我国高等教育毛入学率已经达到了51.6%,上大学已经不是奢望,但进入重点大学的竞争依然十分残酷。我国“双一流”高等学校招生人数占全国招生总量的比例大约为4.7%,而通过专项计划进入重点大学的人数为3.7万人左右,大约占重点大学招生总数的10%左右。应该说,专项计划为贫困地区和农村地区学生进入重点大学学习提供了有利条件,大大促进了教育公平。但研究团队仍发现一个现象,“双一流”高等学校通过专项计划录取的学生分差较大,国家专项计划普遍在20分左右,而高校专项计划的录取分差更大,部分“双一流”大学在一些西部省份征集多轮志愿仍然录取不到学生,而那些省属大学的专项计划录取分数甚至高于其本科批次录取分,其原因在于大量农村和贫困地区学生的考分处于

一本中后段和二本段,那些符合条件的学生会扎堆选择本省的重点大学,从而抬高了分数线,对于他们而言省属重点大学往往是其自以为的最优选择。因此,鉴于专项计划政策的出发点、招生规则的相似性以及政策对象的部分重叠,三大专项计划可以整合,逐步走向制度设计、招生规则与人才选拔的统一,进一步统筹合并、删繁就简。同时,不同层次高等学校的招生政策应有所区别,特别是政策实施高等学校由全国重点大学扩展到省属重点大学,即扩大高等学校覆盖面来减轻部分高等学校的招生压力,并适度增加专项指标,扩大省属重点大学在专项计划中的招生占比。并且,允许各高等学校根据本校人才培养目标,在国家规定的基础上提高录取要求,在倾斜招生的基础上设定一个适当比例的分数保护机制。目前仅以一本线去框定一本线上所有高等学校略有偏颇,应允许各高等学校可根据本校人才培养目标,在国家规定的基础上提高录取要求,给予一个适当比例设定分数保护机制,比如不仅要达到一批次录取分数,而且可以考虑规定达到一批次学生的前30%、40%或50%,或者学生高考投档成绩达到高等学校在当地最终模拟投档线分数下20分、30分或50分以内。这样既体现了高等学校办学自主权,细化了招录规则,又能减少学生进入大学后因为成绩差距太大而可能带来的不适应。<sup>[15]</sup>

第三,严保政策执行。专项计划既是普惠式倾斜,也是一种针对优秀学生的选拔性考试,是选拔特定地区、特定群体中的优秀生源。既然是招生选拔,就必须做到政策公平特别是过程公平,严格考生信息、严格招生指标投放、严格招考过程,防止此类公平政策再造新的不公平。特别是防止专项计划招生集中于部分“超级中学”现象的出现,这一类“超级中学”有别于传统意义上的名校,更多是得益于专项计划政策,通过举办针对性的培优班,富集地方优秀学生而迅速成长起来的县

级中学。根据笔者掌握的数据显示,在2017年高校专项计划中,全国有108所高中录取人数超过了20人,这108所高中占全国高中数量的0.7%,但专项计划录取人数却占当年的35%。诚然,这种现象有其形成的合理原因,但是是否会愈演愈烈,将倾斜性政策引导向另一个极端结果。从方案设计上是否应该优化招生名额分配方式,是否可以适当引入基于高中的均等化推荐机制,从一个方面遏制“超级中学”现象?同时,注重招生政策的宣传到位与报考服务支持,防止学生因信息获取而产生新的不公平,这就要求各级教育行政部门与学校做好信息发布工作,特别是落实县级教育行政部门与高中的政策宣传主体责任,采取符合农村和贫困地区学生信息获取特点的方式发布信息,如组织专题政策说明会等,提前将招考政策传递到每个考生。加强高中的报考指导与行政服务工作,确保每一名有资格享受政策的学生知晓信息,给予有报考意愿的学生相应的时间支持、行政支持与条件支持,打通政策精准执行的“最后一公里”。

第四,关心学生成长。相关研究表明,无论是通过国家专项计划还是高等学校专项计划招收的学生,其高考录取成绩有差距,学习能力也存在一定差距,导致他们在专业学习中存在诸多困难,特别是在理工科等专业问题尤为严重。<sup>[16]</sup>因此,我们不仅要给农村和贫困地区学生进入重点大学学习的机会,更需要对他们的培养给予关心和具体指导,入校后安排有针对性的教师指导与学业辅导,确保他们顺利完成专业学习。从国际比较看,只要教育得当,倾斜性招生的学生完成学业不成问题。<sup>[17]</sup>但是,根据笔者在8所执行专项计划的重点大学调研所得结果显示,没有任何一所高等学校对于专项计划学生有除经济资助以外的其他帮扶与支持,高等学校的人才培养口径没有与招生端结合。因为专项计划学生因其劣势背景与学业准备不

足,入学后大概率转化为贫困生或学困生,只有通过这种形式的转化后,大学才有针对贫困生或学困生的额外帮扶,甚至一线辅导员们都不知道班级内谁是通过专项计划录取的,这显然与国外成熟的经验与做法不符。所以,高等学校应打通人才培养与招生环节,重点关注专项计划学生的大学成长与发展,特别是制定合适的入学适应计划与培养计划,帮助他们度过第一、二学年最为关键的时期。同时,除了学习成绩之外,高等学校教育工作者还应关注专项计划学生的非认知发展,鼓励他们积极参与学校的各项学生活动,促进不同家庭背景、个性特征和能力表现的学生实现良性互动与互助,更好地融入大学的学习生活环境。

#### 参考文献:

- [1] 王后雄,等. 高考公平的内涵及属性[J]. 中国教育学刊, 2012,(5).
- [2][10] 杨学为. 高考文献下(1977—1999)[M]. 北京:高等教育出版社, 2003. 70—112, 122.
- [3] 荀振芳, 汪庆华. 自主招生:精英角逐的场域[J]. 清华大学教育研究, 2011,(2).
- [4] 李雄鹰. 自主招生改革的难点与突破[J]. 国家教育行政学院学报, 2012,(5).
- [5] 辛涛, 等. 从教育机会到学习机会:教育公平的微观视域[J]. 清华大学教育研究, 2018,(2).
- [6] 杨东平. 从权利平等到机会均等——新中国教育公平的轨迹[J]. 北京大学教育评论, 2006,(2).
- [7] 王丽萍. 国家治理中的公共政策范式转型——从肯定性行动到多样性管理[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2017,(3).
- [8] 程天君. 以人为核心评估域:新教育公平理论的基石——兼论新时期教育公平的转型[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2019,(1).
- [9] 丁小浩, 梁彦. 中国高等教育入学机会均等化程度的变化[J]. 高等教育研究, 2010,(2); 王伟宜. 高等教育入学机会获得的阶层差异分析——基于1982—2010年我国16所高校的实证调查[J]. 高等教育研究, 2013,(12).
- [11] 杨学为. 高考文献上(1949—1976)[M]. 北京:高等教育出版社, 2003, 5—6.
- [12] 李立国, 吴秋翔. 专项招生计划, 从数量公平到质量公平[N]. 光明日报, 2018-08-28.
- [13] 李晓华. 加强省际协作, 突出专业需求[N]. 光明日报, 2019-08-20.

- [14] 文雯,等. 招生倾斜政策下的弱势学生群体:入学机会和教育公平——基于某重点大学入学数据的实证研究[J]. 清华大学教育研究,2018,(2).
- [15] 李立国,吴秋翔. 专项计划的今天与未来[N]. 光明日报,2019-08-20.
- [16] 王小虎,等. 高水平大学农村和贫困地区专项计划学生的学业表现研究——以A大学为例[J]. 国家教育行政学院学报,2017,(5).
- [17] Bowen, W., Bok, D. The Shape of the River: Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions[M]. Princeton: Princeton University Press, 1998; Niu, S. X., Tienda, M. Texas Top 10% Law and Minority Student Academic Performance: Lessons from UT-Austin [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 2010, (1).

## From Equal Rights and Equal Opportunities to Equal Development: An Analysis of China's Preferential Policies for College Admissions

*Li Liguo & Wu Qiuixiang*

**Abstract:** Since the founding of the PRC, educational equity has always been the value-oriented cornerstone of China's educational policy formulation and implementation. With the prosperous development of higher education over the past 70 years, the Chinese government carried out preferential policies for college admissions, transforming the policies from equal rights and opportunities to equal development. In particular, since the National Special Admission Program, the Key University Admission Program and the Local Special Admission Program were carried out in 2012, a fair system of policies has been established for elite universities to enroll more students from rural and poverty-stricken areas, marking a new era when the Chinese government highlights the development of fairer and higher-quality education. Compared with the previous preferential admission policies, these new special programs make changes from a caring policy to a public-interest policy, from a score-based policy (awarding bonus points to students with exceptional abilities in sciences and sports) to a policy for centralized enrollment by colleges and universities housing high-quality higher education resources, and from a policy for enrollment of certain individuals to a policy for collective enrollment on a large scale. In the future, to help disadvantaged students, we need to target specially-fixed groups of students, increase universities which enjoy the right to carry out these new special programs, strictly implement these policies, and care for the development of the disadvantaged students enrolled according to these new special programs.

**Key words:** educational equity; college entrance examinations; admission policies; special program

**Authors:** Li Liguo, Vice Dean and professor of the School of Education, Renmin University of China; Wu Qiuixiang, doctoral candidate of the School of Education, Renmin University of China (Beijing 100872)

[责任编辑:张平]