

中国高校招生制度的历史沿革与自主招生的利弊分析

全 林¹, 马 磊²

(1. 上海交通大学 马克思主义学院, 上海 200240;

2. 上海交通大学 发展联络处, 上海 200240)

[摘 要]从四个阶段对中国高校招生制度的历史沿革进行归纳,并从扩大地方高校办学自主权、强化地方高校办学特色、全面实施素质教育、高校多元化选拔人才等四个方面论述了中国高校自主招生的必要性。在分析中国高校自主招生利弊的基础上,认为相关部门应该进一步建立法律保障和强化监督机制,建立并完善体现自己办学特色的高校自主招生制度。

[关键词]高校; 招生制度; 历史沿革; 自主招生; 成效; 问题

[中图分类号]G64 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2012)06-0147-05

一、中国高校招生制度的历史沿革

中国的招生制度与经济体制紧密相关。新中国成立以来,高等学校招生制度进行了多次改革。但从招生计划的制定、考试及录取的形式看,中国的招生制度大致经历了四个阶段。

(一) 第一阶段(1949~1977年): 计划经济体制下全国统一招生制度的初步建立

1950年5月26日颁布的《关于高等学校1950年暑期招考新生的规定》是新中国第一个高等学校招生文件。文件规定,高等学校的招生工作可由大行政区分别在适当的地点定期实行全国或部分高等学校联合招生或委托招生,并允许部分高校自行招生或单独招生。1952年,中央政府提出了从各大行政区范围内的统一招生过渡到全国统一招生的方针。除个别学校经教育部批准可单独招生外,其他学校一律参与全国统一考试,全国统一命题、统一规定报名条件;考试科目、政审标准、体检

标准、录取规则及办法由各大行政区组织考务及录取工作。这些系统工作的全面实施标志着中国统一招生制度初步形成。从1961年起,全国高等学校实行统一招生,即由国家统一编制各高校招生计划,统一制定招生方针、政策,国家统一命题考试,地方招生委员会统一组织录取^{[1](PP. 10~13)}。

(二) 第二阶段(1977~1993年): 高校招生制度的恢复与酝酿改革

1977年恢复高考之前,高校招生工作已经停止了10年,1977年制定的《关于1977年高等学校招生工作的意见》,恢复了全国高校招生考试制度。该意见延续了1961年全国招生“四统一”的基本框架,对高校招生工作进行了较为细致和具体的规定。1978年以后,正式实行全国统一命题、统一考试科目,各省、市、自治区集中评卷,招生录取工作采取按批次划定录取分数最低控制线录取新生。

1985年国家颁发了《中共中央关于教育体制改革的决定》,对高等教育的“统招统分”制度进行

[基金项目]全国教育科学“十一五”规划2010年度教育部重点课题(编号: DIA100309)。

[收稿日期]2012-05-20

[作者简介]全林,男,上海交通大学马克思主义学院教授,博士;

马磊,男,上海交通大学发展联络处副教授,博士。

了改革,实行国家任务计划和调节性计划相结合的“双轨制”。同年,从美国引进标准化考试,并于当年首先在广东省进行了英语、数学两科的试点。1985年以后,高考改革的总体趋势向减少高考科目方向发展。先是将理科7门、文科6门各减为“3+2”共5门,上海市则实行“3+1”方案。同年,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。此后,国家教委决定将这种标准化考试逐步在全国推行^[2](PP.21~28)。

(三) 第三阶段(1993~1999年):适应社会主义市场经济体制的高校招生制度的探索

随着社会主义市场经济体制改革的不断深入,高校招生制度也有了新的转变。1993年1月,国务院批转了《国家教委关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》2月印发了《关于普通高等学校招生和就业制度改革的意见》,实行国家计划与调节性计划相结合的招生计划体制,逐步扩大调节性计划的比重和招收自费生与委托培养生的计划;招生计划的管理实行宏观指导、总量控制,中央和省、市、自治区两级管理,分级负责的办法;根据科类、层次和学校的不同,逐步实现选拔新生办法的多样化;改革招生管理办法,逐步把选拔新生的职权交给高等学校等。同时,实行国家任务招生计划和调节性计划的“双轨制”。1993年,招生“并轨”的试点工作开始在上海的部分高校进行。1997年,全国高校实行招生并轨。至此,中国招生制度发生了根本性变革。

(四) 第四阶段(1999年~至今):新一轮高校招生制度改革的推进

中共十五大召开以后,实施科教兴国战略的力度明显加大。1999年初,国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》。之后,教育部印发了《关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》,启动了新一轮招生制度改革,对高考改革的指导思想、深化高考改革的主要内容、改革的实施步骤等作了明确规定,为近几年高等学校招生制度的改革提供了具体的指导。同年,教育部开始推行“3+X”科目考试方案并率先在广东省部分高校实施。2001年,江苏省3所高校实行了“自主招生”的试点工作。2002年末,教育部在北京师范大学召开了自主招生座谈会,拉开了高校自主招生大规模试点工作的序幕。2003年,教育部宣布开展自主招生试点工作的大学名单,批准22所已进入国家“211工程”的重点大学各自拿出5%的

招生名额自主选拔录取。2011年,全国有包括清华大学在内的80所高校实行自主招生,其中清华大学、上海交通大学等7所高校,北京大学、复旦大学、香港大学等13所高校,东北林业大学、华东理工大学等13所高校实行了联合招生考试。这无疑改变了传统的高校招考模式,激活了高校的生源竞争,扩大了学生的选择范围,是高校招生录取制度改革的重重大突破。

二、高校自主招生的必要性

自主招生是高校在教育部及其他相关部门的宏观调控下,遵循公平、公正、负责的原则,以市场人才需求为导向,从自身的教育教学资源出发,独立自主的拟定招生计划和组织选拔录取的招生制度,其初衷在于打破了“以分为纲”的大一统局面,使那些学习成绩并不突出,但在某一学科或领域有异才能和特殊发展潜力的学生不受高考分数的限制,通过教育其才能和潜力可以得到充分发展,最终成为有用之才^[3]。自主招生适应了当前高等教育大众化的特点和社会对多方面、多层次人才的需求,是社会发展到一定阶段的必然要求。

(一) 扩大地方高校办学自主权的需要

招生自主权是高校依据教育法的规定而享有的一项法定权利,在性质上属于公共权力的范畴,是高校的办学自主权之一。随着市场经济体制的逐步建立和政府职能的转变,高校必然成为相对独立、依法办学的主体,因此,需要国家依法逐步放权给高校,政府由过去的管理者向监督者、服务者的角色转变,从而最大限度地挖掘高校办学的潜力。因此,教育部门有必要转变观念,重新审视高校办学自主权的性质,还政于高校、还权于高校,让地方高校自主招生,落实教育法规定的办学自主权,真正实现高校“政府宏观管理、学校面向社会依法办学”的目标。

(二) 地方高校强化办学特色的需要

学校不仅是传播知识与文化的地方,更是知识创新和先进文化的发源地。因此,必须对高校招生工作进行改革,赋予高校更多的自主权,以适应社会快速发展的要求和灵活多变的市场需求。客观地说,每一所高校都有自己的优势和不足。高校自主招生有利于高校独立自主地采取灵活多样、不拘一格的招生形式,可以根据自己的培养目标、培养方式以及本校的办学特色招收那些才华出众、综合

素质高,适合本校培养的优秀学生。满足社会多方面、多层次的人才需求,培养出具有创新精神、创新能力并为社会所接受的专门人才,从而实现各高校富有特色的办学理念,并形成各高校鲜明的办学特色。

(三) 高校多元化选拔人才的需要

高校所培养的人才,不仅要适应社会主义现代化建设的需要,而且还要适应国际竞争的需要。传统的统招考试以分为纲,选拔录取方式单一,抹杀了考生的各种特殊才能和发展潜力,阻碍了人的全面发展。改变传统的人才选拔模式,加大高校自主招生的力度,给予普通高等学校最大程度的办学自主权,使高校能够根据自身的办学特色和学科专业建设规划,采取灵活多样的选拔方式,多元化的考试评价和选拔录取形式,面向全社会招收符合本校人才培养模式所要求的学生,做到科学选才,必将最大限度地挖掘高校的办学潜力,充分调动高校的办学积极性。

(四) 全面实施素质教育的需要

实施素质教育是提高民族素质、实现社会主义现代化的内在需要,是教育改革与发展的必然趋向。社会经济的发展必然会对学校培养的人才的数量、质量、结构等提出要求,这种内在要求的变化,必然引起整个教育体系的调整与改革,进而必然对传统的应试教育体系提出挑战。中学教育以考为中心,考试是基础教育的中心环节,学生、教师的一切活动围绕着考试转,使应试教育更强调片面的知识教学,忽视了对学生各种能力的培养。这与大众教育所倡导的素质的全面发展理念背道而驰,要改变传统的教育模式,使中学教育向素质教育转变,向创造性教育转变。变应试教育为素质教育,就要从根本上改变以高考的绝对分数作为高校唯一的选拔人才的方式。因此,对高校招生制度进行实质性的改革,彻底打破现行的不适应高等教育发展要求的招生制度,加快高校自主招生试点工作的进行,对于促进教育由应试教育走向全面素质教育,培养复合型、多元化人才具有重要的现实意义。

三、高校自主招生政策的利弊

自2001年教育部批准了江苏省3所高校实行自主招生改革试点工作以来,根据有关项目组进行的问卷调查显示,自主招生的学生在校学习成绩、参与实践创新及社会化发展等方面的表现较

好^[4]。在2003年开展高校自主招生试点工作之后,各高校纷纷出台相关招生政策,招收那些有发展潜力且符合学校办学特色的学生。自主招生改革把学生从“死记硬背”的重负下解放出来,在培养学生的创造力、社会责任感和审美能力等方面意义重大。实行自主招生破除了现行高考制度的弊端,降低了高考分数在录取标准中的相关度,避免现行高校招生制度中一考定终身的极端化倾向,扩大了学生的受教育权。从有关自主招生高校公布的招生简章可以看出,高校正在对自主招生的各个环节进行良性调整,以期达到科学合理选拔优秀人才的目的。由34所高校构成的四大联合自主招生考试,不仅节约了高校自主招生投入的人力、财力、物力,减少了学生的考试次数和报考经济负担,并给予了考生一次可以有较多选择的机会,有利于高校在全国范围内择优录取。

四、高校自主招生过程中存在的问题

作为中国高校招生制度“破冰之旅”的自主招生制度改革,注重对中学生综合素质和特长的培养,得到了社会各界人士的较高评价。然而,高校自主招生制度是扩大高校办学自主权的一种尝试,在应试教育的大背景下,自主招生制度存在的问题显而易见。

(一) 高校自主招生权的局限

首先,大部分实行自主招生的高校不仅接受中央政府的拨款,同时也接受各级地方政府的拨款。不仅容易受到中央政府的行政干预,也容易受到各级地方政府的行政干预,一旦高校成为招生主体,其现实可行性值得怀疑。

其次,普通高校要拥有完全招生自主权在人力、财力和技术上存在困难。自主招生意味着普通高校成为招考主体,随着高等教育大众化的进一步发展,当前的高校根本没有多余的人力进行如此复杂的操作。而且,自主招生需要更多资金,而目前中国高校尚未走向市场形成独立的经济能力,在很大程度上依赖于国家拨款,缺乏进行自主招生的动力。尽管1999年施行的《中华人民共和国高等教育法》赋予了高校自主招生权,允许高校可以根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模制定招生方案,自主调节系科招生比例。但《中华人民共和国高等教育法》对于政府在高校制定招生方案和自主调节系科招生比例中的权力表述模糊,而

且 国家对于办学规模的核定权在很大程度上限制了高校自主招生的权力。

(二) 自主招生运行机制不健全

首先 招生过程中的诚信问题。高考的教育理念要求科学性、公平性。然而,在社会诚信制度尚未完善的情况下,社会对高考改革的科学性、权威性、公正性和安全性提出了更高的要求。在缺少监督机制的高校自主招生考试中,诚信问题令人担忧。一是考生推荐或自荐资格的诚信问题。表现为中学为了提高升学率而主动造假以及家长主动托关系,请求中学为其造假;二是高校选拔考生过程中的诚信问题。自主招生普遍采用的面试方式有许多不可控因素,不同程度地降低教育的公正性。拥有招生自主权的高校往往是一些在国内有着重要影响的名牌大学,这些可能会借用自主招生的名义划定对本地考生有利而对外地考生不利的分数线,甚或出现人情分、关系分,为权力打开方便之门。可以说,高校自主招生一旦脱离一定的约束和监督其效果可能与初衷其反^[5]。

其次 学生自主权的缺失。高校自主招生自主权有限,考生选择的空间也相对较小。很多试点院校都出台了相关的政策条款,要求自主选拔录取资格生必须参加高考,且第一志愿必须报考该校,甚至一些学校要求考生第一志愿必须填报该校且不能填报提前批次志愿,等等。自主招生周期较长。许多高校自主招生从命题的组织到阅卷工作的完成,工作量大、时间长,对中学和学生来说,自主招生的选拔程序更加烦琐和严格,从准备申请材料、参加各种考核到等待最终结果,学校与考生需要投入相当多的时间和精力,极大地打消了许多学生与中学的积极性和自主选择的空间。各个高校安排的考试时间、地点各不相同,考试后的信息反馈先后不一,给中学正常的教学秩序带来冲击。如若缺乏后续管理,还将造成这部分学生心理异常和学习成绩的波动和滑坡。而且,由于奔波于各高校之间,要投入必要的人力、财力,增加了考生的应试成本,让没有经济能力的考生望而却步^[6]。

再次 缺乏必要的监督规范机制。任何制度的实施都离不开相应的规范约束与监督机制,否则就容易偏离原来的方向。招生制度改革作为一项关系千万考生的切身利益、关系社会稳定与发展的大业,若不尽快建立明确的法律、法规及相应的监督机制,很容易出问题。然而,到目前为止,国家还没有一部专门适用于高校自主招生的法律、法规。无

论是在高校还是中学都缺乏相应的监督机制。在实行高校自主招生后,高校自主权力渐渐扩大,如果缺乏强有力的监督,使各种腐败现象找到生存的空间。尽管教育部声明要加强程序管理,规定自主招生必须具备相应的条件、经过相关的环节,并将有关信息和最后结果在指定的平台或者新闻媒体上公布,但是这只公布了自主招生过程中的相关结果,未对招生的实际过程的公开作任何规定。另外,也没有相应的责任处罚规定,监督机制的缺失可能会给腐败现象以生存的土壤。“校领导随便批条子”的现象可能会更加严重;一些高校为了创收,以各种各样的方式向学生收取不合理的费用,甚至出现钱权交易等,不但会加剧社会不公平,还会使高校自主招生考试改革举步维艰。自试行自主招生以来,各中学的推荐已经成了高校进行自主招生的重要一环,高校要求考生提供的报考材料有很多需要中学来把关,基于高校与中学之间具有如此密切的关系,所以中学负有诚信推荐的重要责任。然而,目前缺乏对于中学推荐工作的监督规范。中学为了升学率,往往“推良不推优”,让更优秀的学生参加高考。一些中学为了升学率,甚至给某些考生造假,尽管有些高校规定一经发现作假便取消录取资格,但是也免不了漏网之鱼,这显然影响了教育公平的理念。另外,考生的“毁约”现象存在。很多考生虽然参加了自主招生考试,但是高考成绩突出也让他们另择高枝,这让高投入的自主考试效能变得更低。所有这些问题都说明,目前缺少对中学的监督机制。必须制定明确的法律、法规和规范。

(三) 自主选拔录取制度的规范化和公正性亟待加强

马克思主义的公平观认为,世界上并没有绝对的公平,只有相对的公平^[7]。单一或相同的招生标准并不等于公平。由于中国的历史传统和现实环境,在招生工程中,确实存在不公平的现象。具体表现在以下几个方面。第一 地区公平问题。在试行自主招生的过程中,各试点院校大多明确指定了招生地区,且多集中在经济、教育较发达地区的周边省市,很少或基本没有惠及广大西部地区和边疆地区,其地区歧视和地方保护不言而喻。第二,城乡公平问题。在中国城乡二元结构的社会中,由于地区间、城乡间差距的客观存在,城镇学生与农村学生相比,无论是就近入学,还是自行择校其进入省市重点中学学习的机会之可能和差别明显较

大。自主招生的高校对于中学规格的限定,无形中剥夺了众多优秀的农村学生通过这一渠道接受大学教育的机会,体现了城市和农村之间教育的不公平。第三 校际公平问题。试点高校规定了具有推荐考生参加自主招生资格的中学规格。有些高校明确提出生源所在地中学为省、直辖市的重点中学,显然,绝大多数的普通中学被拒之门外。尽管省市级重点中学的学生在学习成绩上可能占有相对优势,但偏才、怪才的分布并不存在校际差别。因此,自主招生对地区、中学以及其他招考条件的硬性限定有意或无意地造成了教育不公的现实,使自主招生拓宽录取空间、促进教育公平的初衷发生了颠倒性变化^[1] (PP. 10~13)。这不利于招生制度朝着科学的方向发展,也不利于整个教育改革的健康进行。

(四) 自主招生效能低

随着教育体制改革的不断深入,高校自主招生的规模越来越大。目前,教育部批准了包括清华大学在内的80所高校自主招生试点工作,这些学校拿出5%的名额进行自主招生,给那些在某一方面符合本校特色的学生通过优惠政策能够进入高校深造的机会。

然而,从高校自主招生的有关招生信息可以看到,自主招生周期较长,投入成本较高,很多高校从报名到考核,再到最后的录取,往往经历半年多的时间,其间,学校会收到几千份申请,从审核到选拔、从命题的组织到阅卷工作的完成,高校无不投入巨大的人力、物力和财力。然而,由于高校自主招生区域性限制以及对考生的高标准要求,一些具有特殊才能的学生未必符合高校的选拔资格。另外,很多中学推良不推优,使得高校最后选拔的学生未必是符合学校特色要求的学生,甚至一些被圈定的考生,一旦高考成绩优异,也会另择高枝,这使高校自主招生受恩惠面窄,效能低。

(五) 自主招生引发的一些社会问题

2003年以来,高校的自主招生比例逐渐扩大,很多学校招生政策更具个性,使越来越多的学生心向往之,但是,随之也出现了一些不和谐的音符。为备战自主招生,各种自主招生攻略应运而生,一些教育机构办起了自主招生培训班,专门培训口头

表达能力、言行举止,包括如何在面试中给老师留下好印象等。这些辅导班所讲授的“面试攻略”将一张试卷变成了另一张试卷,不但未必有“现实意义”,更忽视了对考生能力和素质的培养,念歪了自主招生这本经,有百害而无一利;由于受到洋高考的冲击,许多人又从一个极端走向另一个极端,即把素质教育与应试教育视同水火,认为要倡导素质教育就必须排斥应试教育。殊不知综合素质应包含应试能力,考试时不能将平时所学的表现出来比高分低能更可怕。

五、结语

培养高素质、全面型的人才离不开自主招生,要解决中国高校自主招生制度存在的问题,提高招生的效能,需要建立起经济与社会、政府与市场、高校与考生等全方位的联动,因此,一方面,政府应该进一步建立健全法律保障和强化监督和机制,规范自主招生中的各种行为,坚决杜绝各种不正之风;另一方面,高校也要建立体现自己办学特色的招生制度,只有这样,高校自主招生考试制度改革才不会背离初衷,朝着良性的方向发展。

[参考文献]

- [1]吕小芳.我国高校自主招生制度的研究[D].武汉:武汉理工大学,2007.
- [2]黄榕榕.1978年以来我国教育功能的历史演变[D].广州:华南师范大学,2007.
- [3]张继明.从高等教育大众化角度审视高校自主招生[J].湖北招生考试,2004,(6).
- [4]聚焦08自主考生[DB/OL].<http://edu.sina.com.cn>, 2008-01-02.
- [5]全林,等.大学自治与高校自主招生[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2010,(12).
- [6]孙玉霞.高校自主招生研究[D].长春:东北师范大学,2008.
- [7]卫兴华,赵家祥.马克思主义基本原理概论[M].北京:北京大学出版社,2008.

(责任编辑 李静丽)