

中国高等教育公平 新进展

重点高校招收农村和贫困地区学生
专项计划研究报告

李立国 崔 盛 吴秋翔 等 著

中国高等教育公平 新进展

重点高校招收

农村和贫困地区学生专项计划研究报告

李立国 崔 盛 吴秋翔 等 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高等教育公平新进展：重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划研究报告/李立国等著. —北京：中国人民大学出版社，2018. 10
ISBN 978-7-300-26338-0

I. ①中… II. ①李… III. ①高等学校-招生-研究报告-中国 IV. ①G647. 32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 236535 号

中国高等教育公平新进展

——重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划研究报告

李立国 崔 盛 吴秋翔 等 著

Zhongguo Gaodeng Jiaoyu Gongping Xinjinzhan

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766

010-62515195

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrn.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限

规 格 185 mm×260 mm

印 张 13

字 数 235 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

次 2018 年 10 月第 1 版

印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

本成果受到中国人民大学“中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金”资助

前言

随着 1999 年国务院出台《面向 21 世纪教育振兴行动计划》，我国高等教育进入了快速发展时期。如今，我国高等教育进入大众化发展阶段，高等教育机会供给持续增加，2017 年高等教育毛入学率已达到 45.7%。党的十九大提出，要优先发展教育事业，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。在这样的背景下，我国高等教育资源供给不再只是一味地追求效率，而是对公平与质量有了更多的思考和实践。

自 2012 年始，我国逐步形成了一套完善成熟的重点高校面向农村和贫困地区的专项招生计划体系，先后实施了国家专项计划、地方专项计划与高校专项计划并由中央部属和省属重点大学承担，划拨专门的招生名额投放给贫困地区和农村地区学生。同时，作为当前考试招生制度改革的重要组成部分，专项招生计划的制度意义更为明显。7 年来，专项招生计划招生规模不断扩大，贫困地区农村学生上重点高校的人数年均增长在 10% 左右，国家专项计划由最初的 1 万人增加到 6.3 万人，2017 年专项更是招收了 10 万名农村和贫困地区学生。2018 年 9 月 9 日新华社发表通讯《立心铸魂兴伟业——以习近平同志为核心的党中央情系教育事业发展》，其中谈到党的十八大以来，农村和贫困地区专项计划累计录取学生 37 万人，形成了保障农村和贫困地区学生上重点高校的长效机制。由此支撑起来的一组组数据，映射着教育公平的阳光洒向神州大地的印记。可见，专项招生计划的实施是我国高等教育公平的最新成果，实现了农村学生从“有学上”到“上好学”的转变，有效阻断了教育资源匮乏的代际传递，让每个孩子都能享有公平而有质量的高等教育机会，标志着我国高等教育公平从追求数量公平的低层次目标向追求质量公平的高层次目标迈进，全面开启了我国高等教育公平新时代。

本书正是在此背景下，对我国当前实施的重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划进行探讨与分析，评估专项计划的实施成效，阐述专项计划在促进高等教育公平方面发挥的作用，为下一阶段高考招生制度改革提供支撑，并总结我国专项计划的实施经验，提出解决高等教育公平问题的中国方案。本书分为三大部分：第一篇“政策背景与制度变迁”。这一篇系统地阐述当前我国高等教育公平的现状与问题，通过对招生政策的梳理与多国政策的比较，诠释重点高校招收农村和贫困地区

学生专项计划的成因与目的，构建当前我国促进高等教育机会公平的倾斜性招生体系。第二篇“招生政策与实施成效”。本书基于国家专项计划与高校专项计划的行政数据，对实施地域、覆盖对象等情况进行描述分析，从宏观层面给出专项招生计划实施成效的基本现状，反映其在促进高等教育机会公平中的作用。第三篇“专项计划学生成长与发展”。为更好地评价专项计划的实施成效，本书从微观视角探讨了专项计划学生在大学的成长与发展情况，以他们的切身经历与真实变化来呈现专项计划的真正价值与长远作用。

重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划是我国招生计划分配改革的一个里程碑，是高等教育公平的新进展，是一项动态持续的过程，在政策实施过程中仍会出现许多问题，需要不断进行完善与改进。本书通过对政策阶段性的综合研究，旨在总结成效、发现不足、解决问题，提出优化改进建议，借此有效完善重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划，进一步助推高考招生制度改革，为政府的政策制定与高校的政策执行提供研究支撑。

目录

绪论	1
一、研究背景	1
二、理论基础	2
三、现实意义	4
四、内容框架	5

第一篇 政策背景与制度变迁

第一章 中国高等教育机会公平的现状 & 问题	11
一、中国高等教育机会的区域公平	12
二、中国高等教育机会的城乡公平	16
三、中国高等教育机会的阶层公平与性别公平	21
四、高等教育机会公平评价手段	22
五、小结	24
第二章 国外高等教育机会公平的变迁 & 发展	25
一、美国高等教育机会公平的发展历程	25
二、英国高等教育机会公平的发展历程	28
三、印度高等教育机会公平的主要政策	31
四、巴西高等教育机会公平的主要政策	33
五、小结	35
第三章 公平视角下中国高考招生的政策变迁	37
一、向工农开门的“优先录取”政策（1949—1976）	37
二、“择优录取”影响下的政策变迁（1977—1998）	42

三、高校扩招中入学机会差距的增大（1999—2011）	47
四、新时代倾斜性招生政策体系的形成与发展（2012 至今）	51
五、小结	53

第二篇 招生政策与实施成效

第四章 国家专项计划的政策变迁与实施成效	57
一、政策梳理	57
二、实施主体与招生计划分析	62
三、招生过程	72
四、小结	73
第五章 高校专项计划的政策变迁	75
一、政策梳理	75
二、实施主体	77
三、招生过程	80
四、小结	84
第六章 高校专项计划的实施成效	85
一、报名与录取人数的结构性差异	85
二、各省高校录取结果的结构性差异	87
三、各省高校录取率的区域差异	90
四、区域差异的成因分析	93
五、小结	94
第七章 专项计划政策干预对农村学生选择重点大学的影响	96
一、理论基础	96
二、研究设计	99
三、政策干预影响分析	102
四、小结	108

第三篇 专项计划学生成长与发展

第八章 “国家与高校专项计划大学生成长与发展调查” 概述	113
一、背景与范式	113

二、调查理论框架	115
三、问卷内容设计	119
四、样本分布概况	120
第九章 专项计划学生的基本情况	122
一、学生基本信息	122
二、招生及入学阶段	128
三、学生心理健康情况	133
四、大学经济生活	137
五、小结	139
第十章 专项计划学生的大学表现与发展	142
一、大学学习情况	142
二、大学综合表现	147
三、就业发展及意向	151
四、大学满意度	153
五、小结	157
第十一章 专项计划学生学业表现的实证研究	158
一、相关研究	158
二、数据描述	159
三、专项计划学生入学及学业表现分析	161
四、小结	168
总结、建议与反思	169
一、主要结论	169
二、主要问题	171
三、政策建议	172
四、研究不足	176
五、未来研究方向	177
附录 “国家与高校专项计划大学生成长与发展” 调查问卷	178
参考文献	184
后 记	197

绪 论

一、研究背景

党的十九大报告指出：我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一矛盾在高等教育上，具体表现为学生及家长对优质高等教育日益增长的需要，同当前城乡间、地区间高等教育资源配置与发展不均衡之间的矛盾。在全国教育大会上习近平总书记强调，坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋，不断使教育同党和国家事业发展要求相适应、同人民群众期待相契合、同我国综合国力和国际地位相匹配。因此，“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”成为党和政府的郑重承诺。公平与质量这两个词虽然简单，却是对我国长期以来教育发展中不平衡不充分问题一针见血的解读，彰显了党和政府对缩小教育差距的决心，体现了新时代教育改革与发展的方向。

对于高等教育公平而言，机会公平是保证教育面向大众的根本前提，是实现过程公平和结果公平的先行条件。近年来，为促进高等教育公平，解决高等教育入学机会中区域、城乡、校际间的不平衡问题，我国政府实施重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划（亦称为农村和贫困地区专项招生计划，简称为专项招生计划，或是专项计划），作为当前考试招生制度改革的主要任务和措施之一，以此提高贫困地区农村学生上重点高校的比例，增加弱势地区弱势阶层子女获得优质高等教育资源的机会。专项招生计划的实施是我国高等教育公平的最新成果，其促使重点大学更多地向着农村和贫困地区学生开放，既补偿了农村和贫困地区学生原有基础教育的不足，有效阻断教育资源匮乏的代际传递，又给予他们未来良好发展的可能与机遇，给了他们人生出彩的机会，实现了贫困地区学生、农村学生从“有学上”到“上好学”的转变。

七年来专项招生计划在多大程度上促进了教育公平，这样一项政策究竟有什么样的意义，对于学生、高校、政府乃至全社会的影响究竟如何，还有哪些有待改进的地方？为了回答这些问题，有必要对于专项招生计划亟待开展全面的、系统性的研究，以更好地回应政策本身、回应大众诉求、回应教育改革发展的未来。

二、理论基础

教育公平是社会公平的重要基石。公平与公正是人类社会自古就有的必然追求，是人类社会的基本价值观念，更是社会主义核心价值观的意义之一。从词义上分析，“公平”“公正”与“正义”“平等”基本同义，但在具体的词义与语境上仍有所区别。公正与正义的英文词汇均为“Justice”，但相对而言，正义是“应然”层面上的人类最高价值的追求，而公正则是依据“应然”的基本价值对社会运行所进行的制度安排与政策设计，带有将“应然”“实然”相结合的特性。公平（Fairness）与平等（Equality）存在更大的差异，平等更强调结果的平等，比如正常人和腿部有缺陷的人赛跑，应让后者先跑一段，正常人再跑，而公平更加强调社会的平等；平等里有“价值取向”，并且强调社会重要价值取向的正义性与合理性，而公平则更侧重“工具性”，强调衡量同一事情的标准与价值的“同一尺度”，反对双重或多重标准。严格采用“教育公平”阐述重点高校招收农村和贫困地区专项计划的政策与进展情况，重在强调政策加强机会的平等，强调了招生过程中“同一个尺度与标准”，强调政策的法制性和工具性的统一。

政治哲学家乔万尼·萨托利在其《民主新论》中将不同类别的平等理论统一在一个连续的谱系中（乔万尼·萨托利，冯克利、阎克文译，2017），包括：（1）法律—政治的平等；（2）社会平等；（3）平等利用的机会平等；（4）平等起点（或平等出发点）的机会平等；（5）经济相同性。具体而言，第一类法律—政治的平等是指每个人都有相同的法律和政治权利，即反抗政治权力的法定权力。第二类社会平等是指使每个人都有相同的社会尊严，即反抗社会歧视的权力。第三类是平等利用的机会平等，即对平等的功绩给予平等的承认，使得每个人都有相同的进取机会，是靠自己的功绩获得利益的权力，例如在分配资源和各种教育与职业机会时，不考虑人们的出身、种族、裙带关系、经济条件、性别、相貌等与才能无关的因素，这也被称为形式上的机会平等（Formal Equality of Opportunity），是一种最低限度的机会平等理论（李石，2016）。形式上的机会平等理论虽然保证了大众竞争的机会公平，但没有考虑到人们获得相应才能与拥有竞争资格是受到社会境况与个人自然

禀赋等因素影响，因此这种机会平等事实上并不会使环境更加平等化，相反，其代表着只有实际业绩才能得到承认和奖励，因而导向功绩、能力或才干方面的平等。所以，第四类平等是平等起点的机会平等，即为了平等利用的机会，使每个人从一开始就有足够的权力（物质条件），以便获得与其他人相同的地位和能力。平等起点的概念提出了一个完全不同的基本问题，即如何平等地发展个人潜能。与平等利用的机会平等理论所不同，这种公平理论的逻辑关系要求先有起始条件的平等，其次才是利用的平等，同时实现起点平等的手段难度更大、代价更大。亦如罗尔斯《正义论》中所指出：“在社会的所有部分，对每个具有相似的人和物来说，都应有大致平等的教育和成就前景。那些具有同样能力和志向的人的期望，不应受到他们的社会出身的影响”（约翰·罗尔斯，何怀宏等译，2015）。第五类平等理论称为经济相同性，具体是指不给任何人以任何（经济）权力，要么使大家拥有相同的财富，要么一切财富归国家所有。显然，平等起点的机会平等强调“再分配”，而经济相同性意味着“剥夺”，两者都需要国家或政府不断进行干预，也就意味着政治权力具有决定性作用。综上，在平等理论谱系的五大理论平等中，社会平等是人们在自然和道德意义上的平等，法律—政治平等理论是强调人们在政治与法律层面上的平等，而机会平等和经济相同性则与人们在经济与社会领域的平等相关。

借此思考我国的高考制度，属于第三类理论平等，即平等利用的机会平等。统一考试，划出统一的分数线择优录取，在录取方面就考分而言对学生一视同仁，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到因社会阶层出身、社会境况的不同或因自然禀赋的不同而造成的处于不利群体学生的状况，对于那些在社会阶层、自然禀赋上存在明显先天劣势的学生而言，想要获得与发达地区学生等同的成绩，往往要付出更多的个人努力，这也反映出平等利用的机会平等理论并没有回应社会阶层、自然禀赋、个人努力等因素条件。

因此，需要有一种相应的政策作为现有高考制度的补充，而重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划就是一种具有鲜明特征的倾斜性招生政策，其表达了平等起点的机会平等理论观，要求政府通过再分配手段，充分考虑到农村地区、贫困地区的经济落后、教育资源不足等问题，而制定的特殊类型招生计划，并试图通过特殊政策给予弱势群体学生以社会流动的机会，让他们凭借自己的才能与努力获得接受更优质高等教育的机会。

重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划包括三项子计划，国家专项计划定向招收贫困地区学生，地方专项计划定向招收各自（省、市）实施区域的农村学生，高校专项计划招收边远、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，这些倾斜性招生计划大大增加了农村地区、贫困地区学生的入学机会，促进了教育公平发展。与原有政策相比，专项招生政策有三大转变：

一是从照顾性政策向普惠性公平政策的转变。2012年以前我国一直实施少数民族照顾性政策，高考招生对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，国家需要向农村和贫困地区制定专项的国家普惠性公平政策，以便更好地推进农村地区和贫困地区学生接受高等教育，特别是获得优质高等教育资源的机会。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，政策措施更有针对性，实施力度更大。专项招生计划是围绕着保护社会成员平等的基本权利，通过优质高等教育资源再分配的方式，为社会弱势群体提供必要的且与社会发展水平相适应的高等教育入学机会。

二是从加分为主的政策向拥有优质高等教育资源高校集中录取与培养的政策转变。原先的照顾性政策是以加分为主，例如少数民族学生或者烈士子女符合一定的政策照顾标准，按照不同条件给予加分优惠，学生自主报考大学并选择专业，这样的加分优惠对所有报考的大学均有效。而专项招生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择优录取。这是一项促进高等教育入学机会公平的有效机制，对于提升特定地区学生进入优质高等教育资源集中的大学的机会具有有效作用。

三是从个体录取机制向大规模集体的专项录取模式的转变。专项招生计划虽是一项普惠性公平政策，有其公平分配的属性，但这项普惠性政策并不同于像义务教育均衡分配那样的政策，仍然符合学生需要通过高考竞争从而获得教育机会的应得原则。国家为了扶贫和扶植农村地区教育发展，进一步促进教育公平，把部分指标按照需求指定给了相应的区域和地区，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。因此，这项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。

三、现实意义

第一，紧跟政府为保障弱势学生群体高等教育机会所采取的政策。十九大会议期间，教育部部长陈宝生介绍：“为了促进教育公平，这五年我国实行了对农村和

贫困地区的专项招生计划，以及中西部招生协作计划，多招收了 37 万名大学生，甘肃考生魏祥、河北考生庞众望都通过农村专项计划被清华大学录取。”自 2014 年起，历年《政府工作报告》也均提出要使更多农家子弟获得高校升学机会。近年来，贫困地区农村学生上重点大学的比例增长均在 10% 以上。所以，本书针对当前实施的重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划展开研究，具有很强的现实意义与时效性。

第二，回顾政策背景与制度变迁，阐述专项招生计划在促进教育公平方面发挥的作用。为了提高农村地区和贫困地区学生接受高等教育的机会，专项计划有力支撑了公平理论下不同学生的教育机会均等，彰显了教育公平与社会公平，一定程度上有效缓解了我国长期以来在高等教育机会方面存在的区域差异与城乡差异问题。所以，对专项招生计划的制度变迁、政策环境与实施逻辑进行梳理，是对公平理论的回顾与实践，具有较强的学术价值。

第三，评估专项招生计划的实施成效，为下一阶段高考招生制度改革提供支撑。在 2014 年发布的《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》中，改革主要任务和措施的第一条便是改进招生计划分配方式，提高中西部地区和人口大省高考录取率，增加农村学生上重点高校人数，并要求在 2017 年取得阶段性成效。因此，本书研究处于我国高考招生计划分配方案改革的阶段性评估时期，对有效改进重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划，并推动未来高考招生制度的改革具有政策意义。

第四，总结我国专项招生计划的实施经验，提出促进高等教育机会公平的中国方案，为世界各地的教育实践提供借鉴。中国已成为世界高等教育第一大国，通过多年的招考改革与实践，形成了一套稳定且有效的专项招生计划体系。因此，我国在维护高等教育机会公平中的做法与经验也可为其他国家提供借鉴与参考，形成具有中国特色的解决方案，更好地传播中国教育故事。

四、内容框架

本书核心研究内容为我国高等教育公平新进展，具体研究对象为重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划，包括招生政策、实施成效、学生发展等诸多内容。本文研究思路如下（参见图 0-1）：

（1）逻辑框架梳理与政策体系构建：阐述当前我国高等教育机会公平的现状与问题，通过倾斜性招生制度的政策梳理与多国政策的比较借鉴，采用文献与政策文

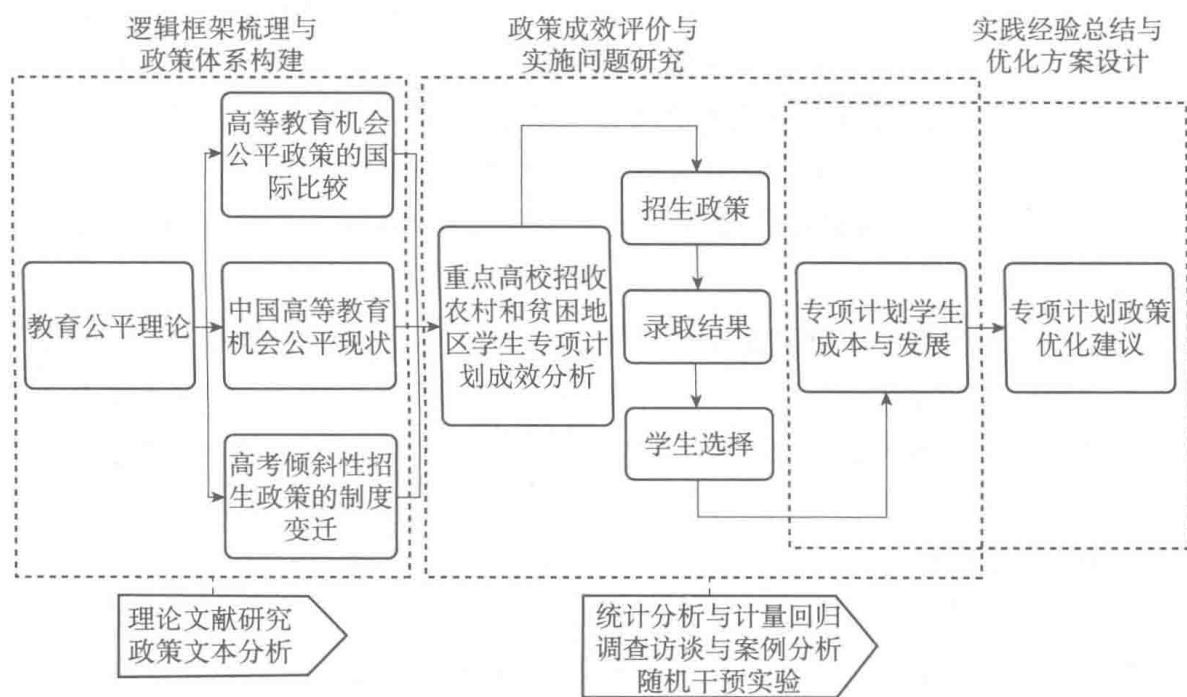


图 0-1 研究思路图

本分析方法，系统性诠释重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划的背景、成因与目的，梳理专项招生政策的逻辑起点与关联因素，构建当前我国促进高等教育机会公平的倾斜性招生体系。

(2) 政策成效评价与实施问题研究：本书对当前重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划的实施成效进行评估，通过宏观招生政策与微观学生成长与发展两个层次，以高等教育机会数量与质量两个维度，采取统计分析与计量回归等实证研究方法，评价政策的实际效果。其一，基于国家与高校专项计划的行政数据，对实施地域、覆盖对象等情况的描述分析，从宏观层面给出专项招生计划实施成效的基本现状，反映其在促进高等教育机会公平的作用。其二，综合运用量化研究方法，分析两大专项招生计划录取学生在大学期间的成长与发展，探究招生政策对学生的长远影响。

(3) 实践经验总结与优化方案设计：招生计划分配改革是一项动态持续的过程，在政策实施过程中仍会出现许多问题，需要不断进行完善与改进。研究通过对政策阶段性的综合评估，旨在发现问题、解决问题，提出优化改进建议，并对专项招生计划的进一步实施展开动态监测与跟踪研究。

本书分为政策背景与制度变迁、招生政策与实施成效、专项计划学生成长与发展三篇，包括绪论部分共计十三章，每章核心内容如下：

绪论：概括性介绍本书的整体框架与研究内容。

第一章：系统介绍当前中国高等教育机会公平的现状与问题，重点阐述高等教育机会的区域差异、城乡差异两方面，介绍高等教育机会公平的研究现状。

第二章：介绍美国、英国、印度、巴西等四国高等教育机会公平的发展阶段，从比较的视角分析世界各国政府在维护高等教育机会公平中采取的政策和措施，以此为我国的政策制定与实施提供参考借鉴。

第三章：基于教育公平视角，梳理从建国起我国政府在不同阶段维护高等教育机会公平采取的政策与措施，重点论述在高等学校招生考试方面的主要举措，从历史维度呈现我国高等教育机会公平的历史进程。

第四章：分析国家专项计划的政策变迁与实施成效，从政策文本、实施高校、实施区域、报考条件以及招生办法等方面，清晰地梳理出国家专项计划政策的发展脉络和变化趋势。

第五章：分析高校专项计划的政策变迁。考虑到高校专项计划的复杂性与独特性，全面梳理高校专项计划的政策变迁、实施主体、招生过程。

第六章：分析高校专项计划的实施成效。研究基于高校专项计划招生数据，重点分析高校专项计划的录取结果与区域差异，进一步分析该计划的实施效果与存在的问题。

第七章：研究基于高校专项计划，对高三农村学生展开信息干预实验，通过给予不同政策信息，探究专项计划对学生选择大学产生什么样影响，进一步论证专项计划的微观作用。

第八章：系统性介绍本研究实施的“国家与高校专项计划大学生成长与发展调查”，包括调查背景与范式、调查理论框架、问卷内容设计以及样本分布情况。

第九章：基于本研究实施的专题调查，从学生基本信息、招生及入学、心理健康、经济生活等方面反映专项计划学生的基本情况，总结此类学生的基本特征。

第十章：基于本研究实施的专题调查，从学业表现、综合表现、就业发展及意向、大学满意度等方面描述专项计划学生的成长与发展，总结此类学生存在的规律性成长路径，发现他们发展中的瓶颈与不足。

第十一章：研究基于某重点大学招收农村和贫困地区学生专项计划学生数据，通过实证方法具体探讨专项计划学生的大学学业表现。

总结、建议与反思：总结本书研究结果与研究发现，并对专项招生计划中存在的问题以及未来发展方向提出针对性建议。

