

教育部人文社会科学研究一般项目“流动人口随迁子女就读地高考制度改革研究”（13YJC880038）资助

LIUDONG RENKOU
SUIQIAN ZINV
JIUDUDI GAOKAO
ZHIDU GAIGE YANJIU

流动人口随迁子女 就读地高考制度改革研究

李名峰 著

汕頭大學出版社

教育部人文社会科学研究一般项目“流动人口随迁子女就读地高考制度改革研究”（13YJC880038）资助

LIUDONG RENKOU
SUIQIAN ZINU
JIUDUDI GAOKAO
ZHIDU GAIGE YANJIU

流动人口随迁子女
就读地高考制度改革研究

李名峰 著

汕头大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

流动人口随迁子女就读地高考制度改革研究 / 李名峰著. — 汕头: 汕头大学出版社, 2018.12
ISBN 978-7-5658-3033-4

I. ①流… II. ①李… III. ①高考—考试制度—教育改革—研究—中国 IV. ①G632.474

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 302641 号

流动人口随迁子女就读地高考制度改革研究
LIUDONG RENKOU SUIQIAN ZINÜ JIUDUDI GAOKAO ZHIDU GAIGE YANJIU

著 者: 李名峰

责任编辑: 邹 峰

责任技编: 黄东生

封面设计: 汤 丽

出版发行: 汕头大学出版社

广东省汕头市大学路 243 号汕头大学校园内 邮政编码: 515063

电 话: 0754-82904613

印 刷: 北京市金星印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.25

字 数: 188 千字

版 次: 2019 年 3 月 第 1 版

印 次: 2019 年 3 月 第 1 次印刷

定 价 50.00 元

ISBN 978-7-5658-3033-4

版权所有, 翻版必究

如发现印装质量问题, 请与承印厂联系退换

目 录

第一章 中国考试跨地区报考问题的前世今生·····	1
第一节 “分路取人”与“凭才举人”：异地高考制度的 历史镜鉴 ·····	1
第二节 高考分省定额录取：异地高考问题产生的制度根源 ···	8
第三节 冒籍跨考、高考移民与异地高考的比较分析 ·····	15
第四节 随迁子女就读地高考：流动人口对教育公平的呼唤 ···	23
第二章 随迁子女就读地高考改革的政策议程·····	29
第一节 政策议程的多源流模型分析框架 ·····	30
第二节 随迁子女就读地高考政策议程设立的政策溪流 ·····	34
第三节 随迁子女就读地高考政策之窗的开启与政策 企业家的推动 ·····	47
第四节 随迁子女就读地高考政策议程分析的启示 ·····	49

第三章 流动人口随迁子女就读地高考制度

改革中的利益博弈····· 51

第一节 利益相关者理论研究回顾····· 51

第二节 流动人口随迁子女就读地高考制度改革的利益

相关者界定····· 54

第三节 流动人口随迁子女就读地高考中的利益博弈····· 56

第四节 流动人口随迁子女就读地高考制度改革的利益博弈反思74

第四章 我国各省、自治区、直辖市

异地高考方案对比分析····· 78

第一节 各省、自治区、直辖市异地高考方案的文本对比分析 78

第二节 各省、自治区、直辖市异地高考文件制定及实施

安排对比分析····· 86

第三节 京、沪、粤基于积分制的异地高考政策分析····· 90

第四节 少数民族自治区的异地高考政策分析····· 98

第五节 我国各地异地高考政策评析····· 105

第五章 流动人口随迁子女就读地

高考改革的调查研究····· 108

第一节 中南五省高校干部对于异地高考改革的评价调查····· 108

第二节 网友对异地高考主观评价的在线调查····· 123

第三节 北京、武汉农民工对于异地高考政策的主观评价对比 130

第四节 异地高考政策实施效果的调查研究——基于文献的回顾139

第六章 我国流动人口随迁子女就读	
高考制度变迁的演进·····	147
第一节 我国流动人口随迁子女就读高考制度变迁的动因 ·····	147
第二节 我国流动人口随迁子女就读高考制度变迁的路径依赖	155
第三节 我国流动人口随迁子女就读高考制度变迁的时滞效应	163
第七章 进一步完善我国流动人口随迁子女就读地高考	
制度的政策建议·····	170
参考文献·····	181
附录一 2017 年我国各省、自治区、直辖市异地	
高考政策汇总·····	189
附录二 流动人口随迁子女就读地高考调查问卷	
(中南地区高校干部卷) ·····	196
附录三 流动人口随迁子女就读地高考调查问卷	
(武汉地区农民工卷) ·····	201

第一章 中国考试跨地区报考 问题的前世今生

异地高考政策作为中央政府落实《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020年）》，促进高等教育资源合理配置，协调教育发展与人口变动、经济社会转型的重要制度创新，于2012年在各地陆续开始实施。2012年8月30日，国务院办公厅向教育部、发展改革委、公安部、人力资源社会保障部联合转发了《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》，对社会各界广泛关注的“异地高考”政策做出明确规定，并给各地制定了严格的具体实施细则和时间，规定各地有关随迁子女升学考试的方案原则上应于2012年底前出台。要全面深刻地理解流动人口随迁子女就读地高考问题，即所谓“异地高考”问题，就有必要梳理异地高考制度变迁历史轨迹，以求为当代异地高考问题的认识与解决提供有益的历史参照。

第一节 “分路取人”与“凭才举人”：异地高考制度的 历史镜鉴

我国异地高考问题出现的一个很重要原因就是考试公平与区域公平的

矛盾,而这一矛盾在我国古代的科举考试中就已存在。

一、历代科举跨区域报考的典型案例

(一) 北宋时期“分路取人”与“凭才举人”的论争

北宋中期,科场录取人数的比例出现了南北数量上的转折,南方考中进士的人数远远超过北方。宋英宗治平三年(1064年),发生了一场关于“分路取人”与“凭才举人”的争论。司马光主张分区定额录取,欧阳修坚决反对,认为考试应一切以程文为去留,以保证考试的公平性和客观性。北方大臣代表司马光上奏宋英宗:“国家用人之法,非进士及第者不得美官,非善为诗、赋、论、策者不得及第。非游学京师者,不善为诗赋论策。以此之故,使四方学者皆弃背乡里。”他建议录取进士举人应该:“其诸道州府举人试卷,各以逐路糊名,委封弥官于试卷上题以在京师、逐路字,用印送考试官,其南省所放合格进士乞于在京、逐路以分数裁定取人。”

针对司马光的“分路取人”说,江西庐陵人欧阳修作为南方大臣的代表针锋相对地提出了“凭才取人”说:“今东南州军进士取解者二三千人处只解二三十人,是百人取一人,盖已痛裁抑之矣。西北州军取解至多处不过百人,而所解至十余人,是十人取一人,比之东南十倍假借之矣……东南之士于千人中解十人,其初选已精矣,故至南省所试,合格者多,西北之士,学业不及东南,当发解时,又十倍优假之,盖其初选已滥矣。故至南省所试,不合格者多。今若一例以十人取一人,则东南之合格而落者多矣,西北之人不合格者而得者多矣。”

虽然欧阳修和司马光分别代表了南北区域集团的利益,但是从其争论的内容来看,分路取人,则有利于提高文化相对落后地区士子学习的积极性,促进落后地区的经济文化发展,有利于国家的统一稳定;而凭才取人,更侧重的是对考试本身公平、公正性的考虑,这也就是所谓的区域公平与考试公平之争。不管当时争论的结果如何,从历史发展来看,司马光的观点占了上风,尤其是到了明清时期,统治者从政治立场出发,为了稳定国

家统一，已经把科举分区录取作为定制。

（二）明朝“南北榜”事件

明朝洪武三十年（1397年）二月会试，主考官是湖南茶陵人刘三吾，录取的五十二人全部是南方士子，北方士子全部名落孙山。三月殿试，录取的状元是福建人，也是南方人，这样就引起北方士子的强烈不满，指责“三吾南人，私其乡”，朱元璋听到这件事以后，很是气愤，就派人重新评阅试卷，复查官员认为刘三吾等人的阅卷是公正的，并没有偏私。北方士子还是不满意这样的结果，他们就说复查的官员和刘三吾等是相互勾结的，故意将北方士子中最差的试卷让皇帝评阅，朱元璋更是气愤不已，让刑部严查会试考官，最后将刘三吾革职发配充军。“朱元璋亲自阅卷，取任伯安等六十一人。六月复廷试，以韩克忠为第一，皆北士也。”从这个事件，我们能看出：北方士子故意刁难，而朱元璋也是借这次机会笼络北方士子，稳定北方政权。

“南北榜”之争的次年（1398年），朱元璋死去。此后在会试中并没有对被录取人的籍贯做出限额规定。从明惠帝建文元年（1399年）至明成祖永乐二十二年（1424年）之间的9榜进士中，9榜合计南方平均每省有270名进士，北方平均每省只有45名进士，南方人在科场中仍占有压倒性优势。为了改变进士的地区分布过于不平衡的状况，明仁宗洪熙元年（1425年），江西籍的大学士杨士奇提出了南北分卷录取的设想。两年后，这一设想成为现实，南北卷制度正式实施，把一些不易划分为南或北的区域分为中卷，若录取100名，则南卷55名、北卷35名、中卷10名。到明代宗即位以后，科举取人中的南北地域之争又起波澜。景泰元年（1450年），诏令科举遵行明成祖永乐年间的旧例，不再按区域比例分配进士名额。户部给事中李侃等反对说：“今后取士之额虽不可拘，而南北之分则不可改。”但礼部认为“取士若不以文，考官将何以据”，最后明代宗听从礼部意见，在次年的会试中停止了按区域配额录取。但南北卷只中断了一科，至景泰五年（1454年），又得到了恢复，并具体划分了各卷的区域。至此，这种

分地域比例录取的制度一直沿袭至清代。

（三）清朝科举考试的分区定额与原籍应试

清朝科举的学额（学校生员名额）与中额（考中科举录取名额）的配置以分区定额为基本原则。从科举考试的层级来看，在童试一级学额具体分配到府州县学，乡试、会试中额则具体分配至各个省份。

关于分区定额的基本依据，主要包括各地文风高下、赋税轻重以及人口多寡几个方面。科举乡试中额如此，各地学额同样如此。会试则在清初经历了一个从凭文取录到分卷制，再到分省定额录取的发展过程。各省会试中额数，表面上看似乎主要与其最终应考人数有关，但实际上各省会试人数本身也与文风、赋税以及人口规模有关。不过，对于边远地区的科举小省而言，其学额与中额的配置，也包含了政府的一种特别照顾之意。以乡试、会试为例，云南、贵州、广西虽是按照科举小省配置乡试、会试中额，但其中额数均明显超过了单纯按照文风、赋税以及人口规模所应配置之数。这体现了清代政府照顾边远地区文化教育发展之意。

与分区定额原则密切相关的是原籍应试原则。原籍应试原则要求考生在原籍所在地以本身所属户籍类别参加考试。这一原则包括两方面要义，其一为“原籍所在地”，即“原籍地”；其二为“本身所属户籍类别”，即“籍类”。在原籍应试原则中，考生必须同时遵行原籍地与籍类两个方面的规定，违反任何一个方面都可能构成“冒籍”应试。

考试公平与区域公平的历史纷争，实质上就是封建统治者在稳固自身政权的前提下，以“至公”为考量，笼络北方士族。故上演了分路取人与凭才取人两种思潮的交锋。因为实行分路取人、分区定额录取，不同地区必定存在竞争难度的差异，于是便产生了“移民考生”，即所谓的“冒籍”报考。北宋时期，东南地区的士人经常移籍到容易考取的河北五路参加考试。明清两代，由于边远地区的人文水平较低，人文水平较高地区的士子为了减少竞争，增加中额机会，纷纷冒充边远地区籍贯参加考试。

二、“冒籍跨考”现象产生的原因

对于“冒籍跨考”的原因，明清两代多有论及。如嘉靖二十二年（1543年），因顺天乡试冒籍中试者多，礼科给事中陈斐疏陈冒籍之出现，“或因居家之时，恃才诈奸，败化伤风，削籍为民，兼之负累亡命，变易姓名，不敢还乡者有之；或因本地生儒众多，解额有限，窥见他方人数颇少，遂逃入京，投结乡里，交通势要，钻求诡异者有之；或以顺天乡试多四海九州之人，人不相识，幕业无知，可以买托代替者有之”。又如康熙九年（1670年），浙江巡抚范承谟分析了士子“冒籍跨考”的原因：“盖人之必欲冒籍，或因问拟罪犯，本地难容，或系劣行黜生，条例难容，或出身下贱，图他郡之不知，或才学低微，希小邑易取。”具体而言，“冒籍跨考”的直接原因有：

（一）避难就易，考生冒籍流入考试压力相对较小的地区

明清两代的乡试所录取的举人数额是按省分配的。会试的录取，明初采取全国统一录取的形式，洪武后期曾用南北榜制度，洪熙元年（1425年）正式提出南北分卷制度，到宣德年间又发展为南北中分卷制度并得以实行，至康熙五十一年（1712年）代之以分省取中的办法，即按各省应试人数的多寡，钦定会试中额。地方府州县学的学额也是有规定的，如顺治四年（1647年）定：“各省儒学，视人文多寡，分大中小学，取进童生，大学四十名，中学三十名，小学二十名。”以后对于学额的规定屡有变更，但都是比较严格的。

应该说，以上每种规定都有其合理性与进步性。明代直至清初所实行的分卷制度，客观上起到了稳定政局的作用，体现了协调、优待和照顾边远与经济落后地区的政策性支持。而分省取中的办法，对边远省份和落后地区是大有益处的，使边远省份每科都有一定的进士中额，从而避免了脱科之省现象的出现。学额的规定也是为了保证不同区域之间的相对平衡。这些措施应该说是历史发展的必然结果，但这些做法又会由于对不同考生采取不同录取标准而影响到全国性考试的公平程度，对于那些文化教育发达地区的士子而言，显然存在着很大的不公平。在这种情况下，必然使人

产生避难就易的想法，从而造成了“冒籍跨考”现象的产生。明清时期，浙江、江西、广东、湖广等地的考生往往到直隶及广西、贵州、云南、四川等地“冒籍跨考”，同一省份也有“冒籍跨考”者，如广东东部冒籍广东西部，从浙江杭州到温州、台州等地冒籍应考，一些外来人口相对较多的地区也成为“冒籍跨考”的多发地区。

（二）隐藏不合格的报名条件，异地获取入学和考试的资格

中国古代社会对入学及科考资格有严格规定，明代规定有劣迹的“奸佞之徒”不得报考。到了清代，对报名条件有了更严格的限制，“身家无刑丧替冒各项违碍，方准应试”。也就是说，应试者必须是身家清白，没有犯罪前科，并且不是倡优皂隶这些阶层的子孙辈，不在守父母之丧期间，没有冒名顶替，才能参加考试。不让有犯罪前科和冒名顶替者应试，应该说是合乎情理的，也能为社会所接受。但不给改过者以重新做人的机会，确实也断绝了很多人人仕的愿望。同时，不让守父母之丧者应试的规定也过于僵化，不允许倡优皂隶子孙等出身下贱者应试，更是打击了一些人希图入仕的愿望，使之有永无出头之日的感觉。这些规定，都促使一些人产生他想，试图以“冒籍”来克服自身的不足。

（三）由于客观原因形成的“冒籍跨考”

明清时期社会人口流动较以往更加频繁，包括常年在外地经商的商贾、异地任职的官吏及大量的由于各种原因出现的移民，他们往往携家带口，长期居于外地，这些人中有相当数量的人并未取得本地的户籍，由于客观原因不能回原籍应考，因此往往发生“冒籍跨考”的现象。

三、政府针对“冒籍跨考”的应对措施

尽管对部分士子来说，“冒籍跨考”实属无奈之举，但它对于明清政府协调不同地区文化教育相对均衡发展方针、满足不同地区士子入仕的需要及科举考试的正常进行而言，无疑是一种挑战，因此明清政府采取了

很多措施禁止“冒籍跨考”，其中最重要的两项措施是在应试前严格报名、审核程序及颁布禁令对冒籍者和涉嫌官员严加处罚。

（一）在考试前严格报名、审核程序

此项措施带有预防的性质，故明清政府一直采用，并且不断完善。洪武十七年（1384年）关于乡试的考试资格中规定：“各县年甲、籍贯、三代、本经，县州申府，府申布政司乡试。”清代对应试资格特别是府州县学的入学考试——童生试的应试资格做了更为明确的规定。顺治初规定：“考试前一月，县官出示考试日期，应考的童生向本县署礼房报名，填写姓名、籍贯、年龄、三代履历。报考的童生须五人联保，并由本县一名廪生作担保人，开具保结，以证明该童生确系本县籍贯，身家清白，非倡优皂隶子孙，未居父母之丧，方准应考。”府试时，又加派保一项，即府学教官先将官府指定的廪生名字榜示于署前，由考生在其中任选一人为其加保。清政府为严禁冒籍，还不断采取一些新的措施，如乾隆十年（1710年）规定：“州县考试之时，童生报名，查对烟户无讹，方许廪保填结。府考、院考，俱令原保廪生识认。”应该说，随着制度的不断完善，考试前的报名、审核程序越来越严格了。

（二）颁布禁令并对冒籍者和涉嫌官员严加惩处

明清政府为严禁冒籍，不断颁布禁令，并对冒籍生员和涉及官员进行惩罚，以儆效尤。如万历十三年（1585年）乙酉科，顺天乡试后，浙人胡正道等以二月入都，冒通州籍入学，冯诗、章维宁等八人中举，当地士人哄然不平，给事中钟羽正劾奏，请清冒籍生儒，除冒籍之人发原籍为民外，史记纯之父编修史珂以纵子冒籍而褫职，主考张一桂改南京别衙门用，并谪提学御史董裕于外，同时谕天下巡按御史，各核新科举人，复原籍为诸生及削籍者凡十余人。对冒籍生员的惩罚是非常严厉的，将冯诗等二人“枷示顺天府前，满日，同六人俱发为民，禁锢终身。是时讯治，二生被重创，荷三木，穷年盛寒，皆濒死而苏盖自来冒籍受法，未有此严峻且滥及者”。

又如康熙四十年（1701年）规定：“嗣后如有彼州县人，在此州县入学，又同省异府，同府异县，冒籍入学，许本籍童生出首，将失察各官，题参治罪。”此外，康熙、雍正两朝还多次颁旨，要求冒籍者主动自首，改归原籍。

除了对冒籍者及涉嫌官员的严厉惩罚外，平日清查冒籍生员也是各巡按御、提学官、提调官及儒学教师的重要任务，如万历十五年（1587年）六月，礼部覆礼科都给事中苗朝阳疏称“冒籍生儒，先年累奉明旨发行禁革，今该大比之年，本部已曾通行申饬去后，兹据该科建议，犹恐人情易玩，合候命下，移咨都察院行各监临御史、各提学，严督所属提调及儒学官，将应试生儒逐一查核保勘。但有冒籍、来历不明之人，一概不准送考。已在取中者，即据实申报，不准入试。如有疏略容隐，或被人报讦，或中后事发本生照例黜退，教官并保勘生员、邻里人等坐赃究问如律，有司及提调官参奏罚治”。此外，清代在禁止“冒籍跨考”上也推行过新的制度，如在京师地区专门设置审音御史，实行审音制度，这是专门针对童生“冒籍跨考”而制定的一项颇具特色的制度，即对应试的童生进行核对口音从而判断是否为本州县人士或是否已入籍达二十年。审音制度主要在京师的大兴、宛平两县实行，因为两县是四方人文汇聚之地，历来入籍者很多，客观上为冒籍者提供了条件。

明清政府为禁“冒籍跨考”而采取了诸多措施，并且随着时间的推移和经验的积累，此类措施越来越完善。但纵观整个明清时期，完善的措施并没有有效地杜绝“冒籍跨考”现象的发生，相反，越到后来，“冒籍跨考”现象越严重，清代“冒籍跨考”已形成了一定的规模，成为见多不怪、习以为常的社会现象。所以我们说，从总体上看明清政府为禁冒籍所采取的措施并没有从根本上解决这一问题。

第二节 高考分省定额录取：异地高考问题产生的制度根源

一、我国高考分省定额录取制度的历史演进

在高考录取问题上我国长期以来实行分省定额录取的政策，高等教育资源是公共资源的一部分，其分配公平与否关乎大多数考生的切身利益。

在分省定额录取的政策下，为了获取更优质的高教资源，一些优质资源较少或高考录取分数线较高的地区的考生开始向目标地区流动，形成了“高考移民”现象。在异地高考制度改革前，各地针对“高考移民”，大都采取封堵的“异地高考”政策。为此我们有必要审视各地针对“高考移民”问题产生的制度根源——高考分省定额录取，才能找到解决流动人口随迁子女就读地高考问题的有效途径，真正促进实现教育政策公平、实现高等教育资源的有效分配。

上文已经说明“分省定额”在科举时代便已成制，并有效地维护了科考录取的区域公平，为国家的稳定与统一做出了重要贡献。高考分省定额，虽非直接继承科举分省定额，但二者异曲同工，且都是在历经一系列变革调整后做出的历史选择。当代高考分省定额是高校招生名额分配的一种方式，即各高校根据国家政策、社会需求及办学条件，以省（区、市）为单位分配招生指标。它决定着各省（区、市）的高考录取率和考生接受高等教育机会的竞争激烈程度，是一项集公平性、科学性、政治性于一体的制度安排，具有调控国家人才结构及培养总量的重要功能。纵观其历史变革，大致经历了以下三个阶段。

（一）招生定额权上收阶段（1949—1965）

1949年，除了北京大学、清华大学、南开大学等少数几所高校实行非实质性的联合招生外，全国其他高校都实行单独招生。但各校单独招生却造成了招生结果不平衡。为解决此问题，1950年教育部发布《关于高等学校1950年暑期招考新生的规定》，指出：“各大行政区分别在适当地点定期实行全部或局部的联合或统一招生，并允许各校自行招生。”从实施情况看，本次招生考试基本达到了联合招生的目的，大部分学校一次招生即招满足额。三年过渡时期，从单独招生到联合招生，既体现了国家政权的强制性，又反映了高校招生考试发展的内在要求和演进规律。统一招考和联合招考在一定程度上消除了地域的限制，以其经济高效的特点为几乎没有经济负担能力的工农群众敞开了大学之门，在一定程度上解决了高校

招生地域失衡的问题，体现了高校招生考试发展的内在要求和发展方向。

（二）大行政区配额阶段（1952—1959）

在完成对高考名额分配权力的上收后，国家开始逐步加强对高考名额的区域调控。1952年，根据国家建设初期的需要，按照大行政区分配名额“华北 15550 人，华东 15910 人，东北 6020 人，中南 7560 人，西南 3300 人，西北 1660 人”，高校招生以培养国防和工业经济建设的技术干部、医药卫生干部及中等学校师资为重点。1953 年，为保证培养各类建设干部计划的实施，缓解各大行政区招生名额与学生来源不平衡的矛盾，教育部除统一规定全国高校招生总额、各系科名额及各高等学校的招生名额外，还规定“华北、东北、西北三区学生来源少，不敷本区需要，上述各该区学生以报考本区高校为原则。华东、中南、西南三区学生来源较多，应鼓励和帮助这三个区的一部分学生，报考华北、东北、西北等区学校”。1954 年又补充规定：华北、东北、西北学生除准予报考指定的几个外区学校外以报考本区学校为原则，同时，华东、中南、西南报考青年除个别情况外，一般不得互调。1955 年后，又进一步开始按学校类型与地区生源情况划分录取范围。1957 年，工业、国防、外交等特殊专业院校，还可根据情况由全国高等学校招生委员会安排到非所在地招生，厦门大学除了华东地区招生外，还可在华北、中南地区招收一部分华侨学生。到 1958 年，“为使高校招生便于落实因地制宜、因校制宜的原则，发挥地方和高校办学积极性，改为实行学校单独招生或联合招生”，但“考虑到各高校的性质和专业设置情况，对于各类高校招生的地区范围，根据就地取材与地区调剂相结合的原则作统一安排”，主要是以各省、市、自治区为单位招生，全国性高校可在全中国招生，同时也允许部分院校在协作区招生。可见，通过 1958 年招生计划的调整，特别是教育管理权的下放，高校招生已进入由“大行政区定额”向“分省定额”的过渡阶段。在 1958 年极“左”的教育方针下，统一高考制度被各省单独招考所取代。但随后在 1959 年的高校招生中，恢复了全国统一考试的做法。此后，高考分省招考制度一直保持到“文革”

前高考被废除。

（三）分省定额制恢复与发展阶段（1977 年至今）

1977 年高考恢复之后，继续实行分省录取的制度，并逐步进行了招生体制的改革。《关于 1977 年高等学校招生工作的意见》中指出：“在高校招生中，首先保证完成重点大学和部属院校的招生任务。普通高等学校招生按照国家计划执行。”1983 年，教育部开始对新生来源计划进行改革，在《关于 1983 年全国全日制高等学校招生工作会议的报告》中提出：“要打开培养单位和用人单位直接联系的渠道，采取合同制委托培养人才的办法，作为国家培养人才计划的补充。”这体现了其对市场经济体制的回应，市场因素开始在高校招生中体现出来。1984 年，在教育部发布的《关于改革教育部部属高等学校招生来源计划的意见》中提出：“1986 年在教育部部属学校全面试行，高校保留年度计划招生人数的 5% ~ 10%，自主决定到考生志愿多、质量好、招生工作也较好的地区招生。”改革招生来源计划管理体制，将原来由教育部编制、下达招生来源计划改为由高校直接编制、发出。这样，高校便获得少量的招生来源计划机动数。

在经济体制改革的形势下，1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出“要改变高等学校全部按国家计划统一招生的办法，实行国家计划、委托培养和自费生三种计划形式”。在这一时期内，高校招生来源计划由不收费的国家计划的“单轨制”，变成了不收费的国家计划招生和收费的国家调节招生并存的“双轨制”。随着改革开放的推进，1987 年颁布的《普通高等学校招生来源计划编制工作暂行规定》要求：“省、自治区、直辖市党政机关、中央、国务院部门、全民所有制企事业单位委托培养的学生，一般应在省、自治区、直辖市范围内招生，不得任意缩小招生范围。全民所有制企事业单位中工作或生活条件比较艰苦的单位，城乡集体所有制企事业单位，个体户以及山区、边远地区、少数民族聚居地区的委托培养可以划定较小招生范围，同时明确预备生源，首先在划定的招生范围内择优录取，如在规定的录取标准内录不满额，则在预备生源中择优录取。”“双