




李立峰 / 著

高考改革研究丛书

刘海峰 / 主编

 华中师范大学出版社

我国高校 招生考试中的 区域公平 问题研究





国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



李立峰 / 著

高考改革研究丛书

刘海峰 / 主编

 华中师范大学出版社

我国高校 招生考试中的区域公平问题研究

本书为2016年度教育部人文社会科学重点研究基地
重大项目「高考制度改革研究」(16JJD880029)之成果



新出图证(鄂)字10号

图书在版编目(CIP)数据

我国高校招生考试中的区域公平问题研究/李立峰著. —武汉: 华中师范大学出版社, 2016. 12

(高考改革研究丛书/刘海峰主编)

ISBN 978-7-5622-7600-5

I. ①我… II. ①李… III. ①高考—研究—中国 IV. ①G632.474

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 260429 号

我国高校招生考试中的区域公平问题研究

© 李立峰 著

责任编辑: 曾 艳

编辑室: 学术出版中心

出版发行: 华中师范大学出版社

电话: 027-67863426/3280 (发行部)

传真: 027-67863291

网址: <http://press.ccnu.edu.cn>

印刷: 湖北新华印务有限公司

封面设计: 甘 英

开本: 710mm×1000mm 1/16

版次: 2016年12月第1版

字数: 380千字

责任校对: 刘 峥

电话: 027-67867792

社址: 湖北省武汉市珞喻路152号

027-67861321 (邮购)

邮编: 430079

电子信箱: press@mail.ccnu.edu.cn

督印: 王兴平

封面制作: 胡 灿

印张: 19.75

印次: 2016年12月第1次印刷

定价: 50.00元

欢迎上网查询、购书

敬告读者: 欢迎举报盗版, 请拨打举报电话 027-67861321



李立峰 1977年生，男，山东淄博人，厦门大学教育学博士。现任上海市教育考试院高招办副主任、副研究员，主要从事考试招生制度与管理及考试史研究。主持和参与国家级和省部级课题若干项，先后在《北京大学教育评论》《清华大学教育研究》等刊物发表文章30余篇。

内容简介

本书以我国统一高考制度下高等教育入学机会的区域差异所形成的“倾斜的高考分数线”以及由此带来的考试公平与区域公平的争论为研究对象，从教育公正的视角，围绕各省之间高等教育入学机会分配这一核心问题，从历史考察、国际比较、实证研究和理论分析等方面做了较全面的分析和研究。

责任编辑：曾 艳
责任校对：刘 峥
封面设计：甘 英
封面制作：胡 灿

总 序

高考是我国各类考试中最重要、影响最大的考试。高考改革不仅关系到国家创新人才的培养、学生的健康成长，而且关系到社会公平的维护、高等教育资源的分配，还涉及宏大的社会利益再分配问题，关系到维护我国改革发展稳定的大局，是一项“牵一发而动全身”的社会系统工程，具有综合性、系统性。高考改革事关教育全局，不仅已成为重大的民生议题，而且是教育领域中最复杂、最敏感的问题，受到民众和国家教育主管部门的高度关注。

2010年7月正式颁布的《国家教育中长期改革和发展规划纲要(2010—2020年)》列有关于招生考试的专门一章，即第十二章“考试招生制度改革”。在中国历次教育改革文件中，这是第一次将招生考试单独列出一章，足见此问题在现阶段的重要性。2012年7月，国家教育考试指导委员会在北京成立，研究制定考试改革方案，指导考试改革试点。国家专门成立一个国家级决策咨询机构来指导高考改革实践，说明考试招生改革意义非常重大。2013年11月，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中教育方面最主要的就是考试招生改革的内容。2014年9月公布的《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》，是恢复高考以来最全面、最系统的改革文件。以往也有各种各样的高考改革政策出台，但多数都是单项的或者某一个侧面的改革，而这次改革涉及考试招生的方方面面，是一个顶层设计的系统改革，标志着高考改革进入一个新阶段。

由于高考是一个至为复杂的大规模选拔性考试，是一项“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”的制度，从某一特定的角度去观察，站在某一种特定的立场去评说，可能所见都是事实，所言也都有一定道理，但也可能会出现盲人摸象、各说各话的情况。因此，在评价高考时，重要的是全面和客观。

而要理性地、全面地评价高考，提出切实可行的改进意见，就应该对高考进行全面深入的研究。

中国是考试制度的发源地，不仅是一个考试古国，而且是一个考试大国。有些西方国家的大学入学考试只是一种测量手段，只是在小范围内引起关注，只是一个部分人关心的话题。然而，受传统和现实的制约，中国人却将高考变成了文化，变成了经济，变成了政治，变成了盛大的仪式，变成了一种备受关注的社会活动，变成了一种惯例式的全民动员。在有五千年悠久文化传统和千余年科举考试影响的中国，在一个幅员辽阔、人口众多、地域和城乡文化教育水平差异很大的中国，在民众高度重视甚至是过度重视教育的中国，高考既与世界各国的大学入学考试有相同的规律，也有不少独有的现象和问题。

长期以来，高考作为一项影响重大、关注度甚高的重要制度，总体而言是“三多三少”，即新闻报道多，理论研究相对较少；一般议论多，深入分析相对较少；零星探讨多，系统研究相对较少。近年来，情况有了一些改观，特别是2012年前后讨论异地高考政策问题，2014年《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》出台以后，出现了研究高考改革的热潮，许多相关论文见诸报刊。但是，对于整个高考制度还缺少系统的研究，尤其缺少真正有分量的高考改革研究著作。

高考改革是一个谁都能说得上两句的话题，但又是一个专业性很强的问题。要谈谈自己关于高考改革的观点，发表一两篇文章不难，而要深入阐述自己的观点，发表不重复的系列论文或出版专著却很难。为了将高考研究推向深入，并为现实高考提供决策参考和理论依据，在深入研究的基础上，特组织一套“高考改革研究丛书”。

作为中国高考研究的重镇，厦门大学考试研究中心一直将高考改革作为重点研究方向之一，推出了一系列研究论文和专著，研究成果为全国性的和部分省市的高考改革提供重要的理论支持。本丛书是中国第一套较全面、深入研究高考改革的丛书，对高考从理论、制度、政策、法治、内容、形式，到招生考试的区域公平、民族政策、效度和评价等各方面进行全面的、研究，同时对美国、英国、法国、俄罗斯、加拿大、澳大利亚、日本和我国台湾地区的高校招生考试制度等进行了探讨；既有对高考制度的理论剖析，又有对高考改革的一些热点问题的专题论述；是从理论到实践、从宏观到微观、从国内到域外，对高考制度及其改革进行的全面而深入的研究。

“高考改革研究丛书”是对高考的基础性、系统性研究。2015年，该丛书获得国家出版基金资助，出版社与丛书主编将原来已出版的十多本著作加以修订，并扩充至22本，使之成为一个更全面、成气候的书系。本丛书基本上由我自己的著作和历年指导通过答辩的高考研究博士论文、博士后出站报告为基础构成。在我历年指导的众多博士论文或博士后出站报告中，以高考研究为选题的占大多数。要想真正为高考改革提供参考，我们的研究应力求建立在对招生考试历史与现实充分了解的基础之上。为了使这些论文的写作不至于陷入空谈，我总是要求博士生和博士后多了解高考实际。多年来，以高考为选题的博士生和博士后一般都要到部分省市教育招生考试院等考试机构实习，真正深入招生考试第一线，多与考试管理工作接触交流，这样他们才不会太书生气，所写论文才能脚踏实地。凡是研究别国高校招生考试制度的博士生和博士后，都通晓所在国的语言文字，并尽可能到研究对象国去搜集资料和实地调研，多位博士生和博士后都在研究对象国留学多年或做访问研究一年以上。

从书中每本著作各有专攻，希望都能切中肯綮，真正做到既有学术价值，也有现实意义；对高考改革的顶层设计，对高考改革的顺利推行，进而对维护教育公平和社会稳定起到一定的作用。恢复高考40周年即将到来，相信本丛书的出版能够为高考改革提供理论支撑，为完善中国的考试招生制度贡献绵薄之力，作为一名上世纪的77级大学生，我深感欣慰。

刘海峰

2016年10月6日

目 录

绪 论	1
一、研究缘起	1
二、概念的阐释	4
三、文献综述	6
四、研究预设及思路架构	11
五、研究方法	15
第一章 高等教育入学制度公正的理论分析	17
第一节 复合的教育公正观及其本质	17
一、自由主义和社群主义的正义论	18
二、教育公正：一种复合的正义观	25
三、教育公正的本质及基本原则	27
第二节 高等教育入学制度公正的原则	32
一、个体意义的公正原则	33
二、社群能否拥有权利	38
三、地域意义上的公正原则	41
第三节 高等教育入学制度公正的标准与基础	46
一、高等教育入学制度公正的标准	47
二、高等教育入学制度公正的基础	51
第二章 高等教育入学机会区域差异的历史考察	56
第一节 科举时代人才分布地区差异的历史考察	57

一、察举时代均衡举额制之考察	57
二、隋唐时期科举解额制的萌芽	58
三、两宋之际解额制的确立与科举取士的南北地域之争	61
四、元代的左右榜制度	70
五、明代南北分卷制度及科举人才之流布	71
六、清代的分省定额录取制及进士的地理分布	81
七、科举时代区域配额制度的演进规律及现代反思	86
第二节 民国时期高等教育入学机会区域差异的历史考察	90
一、清末新式学堂的建立及招考制度的考察（1862—1910）	91
二、民国初期高等教育的发展与单独招考制度的考察（1911—1937）	94
三、抗战时期高等学校内迁与统一招考制度的实行（1937—1940）	103
四、民国中后期高校的复员与多元招考制度的实行（1941—1949）	109
第三章 高等教育入学机会区域差异的现代考察及国际比较	114
第一节 “文革”前高等教育入学机会区域差异的考察	114
一、过渡时期的高校招生考试制度及院系调整的序曲（1949—1951）	115
二、统一高考制度的创建与大规模的院系调整（1952—1957）	117
三、高考分省录取制度的改革与地方高等教育的发展（1958—1965）	124
第二节 “文革”后高等教育入学机会区域差异的考察	128
一、高考制度的恢复和高等教育的发展（1977—1984）	128
二、高考制度的改革和高等教育办学体制的调整（1985—20 世纪 90	

年代中期)	131
三、高校招生体制改革的深化和倾斜的高考分数线(20世纪90年代中期至今)	135
第三节 西方发达国家高等教育入学机会差异的相关考察	143
一、美国高等教育入学机会平等的考察	144
二、英国高等教育入学机会平等的考察	152
第四节 我国台湾地区高等教育入学机会差异的考察	157
一、台湾少数民族升学优待政策的历史沿革	158
二、多元文化教育视野中的台湾少数民族升学优待政策之实施	159
三、少数民族升学优待政策之缺失与评价	162
第五节 启示与借鉴	164
第四章 高等教育入学机会区域差异的实证研究	166
第一节 高等教育入学机会区域差异之考察:以两校学生生源地为依据	166
一、两校历年分省招生的整体情况分析	168
二、对两校所在地招生情况的趋势分析	178
三、对两校历年新生省际分布情况的趋势分析	182
第二节 恢复高考以来各省录取分数线之变化	191
一、恢复高考以来各省分数线的变化趋势	192
二、招生数量与高考分数线的变化	195
三、高等教育资源与高考分数线的变化	200
四、基础教育发展水平和高考分数线的变化	205
五、各省高考录取分数线的类型划分	209
第五章 高等教育入学机会区域失衡的理论分析	212
第一节 考试公平和区域公平的论争及其实质	212

一、考试公平及区域公平的论争及其利弊分析·····	213
二、新的教育公正观建立的宏观社会背景·····	217
三、论争的实质：多重的利益和价值诉求·····	220
第二节 高校招生录取制度公正意涵之检视·····	221
一、制度层面的缺失·····	222
二、个体发展层面的缺失·····	226
第三节 高等教育入学机会公正的理论分析·····	228
一、高等教育入学机会平等的内涵分析·····	229
二、高等教育入学机会平等：公平与效率的统一·····	236
第四节 高等教育入学机会公正的理性思考·····	240
一、高等教育入学机会区域不均的成因及现实合理性·····	240
二、高等教育入学机会公正：在考试公平和区域公平之间·····	244
第六章 余 论 ·····	248
一、研究结论·····	248
二、政策建议·····	254
附 录·····	262
参 考 文 献·····	284
后 记·····	302
再版后记·····	304

绪 论

一、研究缘起

随着市场经济体制改革的深入,我国社会进入一个社会阶层加剧分化和地域利益格局重新调整的转型时期。市场力量的介入,使原有社会结构由计划经济共同体逐步分化出经济领域、政治领域和建立在第三部门基础上的社会领域^①。在这一深刻的社会转型中,不同地域和不同人群之间存在着利益差别进一步缩小与过分扩大同时存在的奇特现象,社会的发展往往以牺牲弱势群体的权利(利益)为代价,这种利益关系的畸形扭曲,在人们心中产生了巨大的社会公正诉求^②。同时,市场和社会力量的有限介入,使得原先由国家专门管理教育的权力逐步向市场和第三部门转移,出现了重新配置教育资源与权力的局面。伴随着整个社会和教育体制的改革,高等教育领域在急剧扩张的同时,也出现了多元的利益分化和对教育公正的诉求。经过连续多年大幅度的扩招,高等教育入学机会整体得到较大改善的同时,也存在社会多元利益主体之间差距逐渐拉大的趋势,由此产生了越来越强烈的对于教育不公正的抱怨。

对教育不公的抱怨突出反映在不同地域间高等教育入学机会的分配上。20世纪90年代以来,由于历史、地理、政策和体制多种因素的影响,各省区之间经济、文化和教育等方面非均衡的发展以及高考实行分省定额录取制度,“倾斜的高考分数线”问题逐渐开始显露。京津沪等直辖市和西部边远省区的分数线明显低于中部的湖北、河南和东部的山东等省份。以1999年各省区普通高校招生录取分数线为例,北京重点文科线为466分,而湖南则

① 劳凯声:《教育法学》,辽宁大学出版社,2000年,第25页。

② 高兆明:《存在与自由:伦理学引论》,南京师范大学出版社,2004年,第512页。

为 556 分，湖北为 544 分，最高相差 90 分；北京第一批理科最低分数线为 460 分，而湖南则为 537 分，湖北为 566 分，最高相差 106 分。即使与西部边远省区云南、贵州相比，北京的分数也还略低些，1998 年，北京重点文科线为 456 分，而贵州则为 465 分，云南为 485 分，青海为 484 分。无怪乎有人将这一现象称为中国教育最大的不公^①，也有学者认为这是教育领域“最刺眼的不公正”^②。

由于高考制度关涉社会方方面面的利益，各省区之间录取分数悬殊的问题不仅成为民众热议的焦点话题，也引起政府高层和决策部门的广泛关注。早在 1999 年 3 月的“两会”上，武汉大学博士生导师万湘鄂教授就提交了《我国高等教育面临的问题与改革建议》的提案，指出湖南、湖北等地的分数线要高出经济发达省市（包括北京）近 180 分，引起了与会代表的强烈反响^③。2000 年的“两会”上，全国政协委员、中科院院士姚守拙教授又提交了题为《高考招生应该全国范围内按分数高低统一录取》的提案^④，之后连续几年的“两会”上，高考录取制度的改革一直被广为关注。2001 年青岛市三考生状告教育部侵犯其平等受教育权的案例，更是将对此问题的讨论推向了白热化。

在高等教育日益由社会边缘走向中心的民主社会，对平等接受高等教育权的普遍关注逐渐凸显，这也顺应了世界高等教育民主化改革的趋势。高等教育不仅是个体在激烈的社会竞争中获取社会地位的有效手段，也是促进社会流动、加强社会整合的重要途径。然而，“倾斜的高考分数线”却使各省区考生在高考竞争中因地域身份的限制而处于不平等竞争的地位，这与民主社会中“公民身份平等”的原则产生了内在的冲突。不仅如此，地区间录取分数的差距还衍生出了众多的社会问题，如教育资源配置的“马太效应”、弱势地区应试教育愈演愈烈、高考移民屡禁不止，等等。表面看来，全国统一录取的方案可以解决“倾斜的高考分数线”的问题，而且从教育机会均等的理论来分析也确有合理之处。但深入分析，并不尽然。从历史上看，科举

① 志文：《中国教育最大的不公》，《中国青年报》2000 年 2 月 24 日，第 5 版。

② 肖雪慧：《最刺眼的不公正》，《社会科学论坛》2001 年第 11 期，第 43~45 页。

③ 傅盛宁：《倾斜的高考录取分数线》，《焦点》2000 年第 6 期。

④ 郑琳：《全国政协委员建议高考应统一分数线》，《中国青年报》2000 年 3 月 15 日，第 5 版。

考试从“凭才取人”走向“逐路取人”，且区域配额越分越细的趋势充分说明了分区取人的现实合理性。从各地区经济、文化和教育非均衡发展的现实国情来看，分省定额录取制度有利于提高少数民族的文化水平、维护边疆地区的社会稳定，因此具有相当的现实合理性。如若无视分省录取制度的现实合理性而采行全国统一分数录取的办法，“很可能出现高考名额被少数几个高考大省瓜分而本地生源寥寥无几的局面，而对落后的边远省份则很可能会重演录取‘遗漏’的历史。这不但会导致与发达地区之间更大的不平衡，还可能会留下祖国安定统一的严重隐患”^①。

如何认识和解决在社会转型过程中由于各地经济、政治、人口、文化及教育等诸多问题引发的“倾斜的高考分数线”问题，是实行全国统一考试、统一录取的制度，追求“考试面前人人平等”的考试公平，还是坚持分省定额录取制度，追求照顾弱势群体的区域公平？这是高考录取必须面对的两难问题。而要廓清这个两难问题，又不得不了解高考分省录取制度是如何形成的。是依凭管理者的有限理性建构设计而成的，还是在大规模统一考试制度中以自生自发的秩序演化而来的？高等教育入学机会在各省区间是如何分配的？未来高考录取制度改革所秉持的价值取向和现实选择为何？这是本研究面临的事实层面的问题。

从理念层面来看，如何认识考试公平与区域公平之间的矛盾，它们各自代表了怎样的公平观？对高等教育入学机会分配的公正性抱怨是如何产生的？是因为社会发展而导致的两极分化更为严重，还是由于人们理性自觉水平的提高而产生的一种更高水平的公正期待？是因为我们依凭理性所建构的社会制度严重滞后于社会改革的实践，还是由社会转型所带来的关于社会正义认知上的困惑与迷茫的增多^②？在社会转型过程中，由传统伦理思想的裂变而导致价值多元主义的盛行，如何构建一种新型的教育公正价值体系来容纳社会转型所分化出的多元社会及文化思潮？在不同地域之间经济利益和教育权益相互关联而又互相冲突的情况下，如何综合平衡我国传统的伦理价值和西方正义理论来构建适应中国转型时代的新的教育公正观？这些都是急需

^① 郑若玲：《考试公平与区域公平：高考录取中的两难选择》，《高等教育研究》2001年第6期，第53～57页。

^② 苏君阳：《社会变迁中的教育公正——关于制度、功能与活动的观点》，北京师范大学博士学位论文，2003年，第1页。

从理念层面上解决的问题。

本研究从教育公正的视角来研究高等教育入学机会分配的问题，不仅可以对高等教育资源配置和制度设计进行研究，也可以给予教育场域中的“人”以观照，体现出从“经济学关怀”到“伦理学关怀”的转变。教育公正问题，不仅是一个经济学问题，更是一个伦理学问题^①。因此，从教育公正的视角进行研究，不仅可以完善高等教育学的理论体系，深化公正理论在教育领域的研究，而且有助于在实践中推动高考制度改革，促进基础教育的健康发展和高等教育区域布局的调整，为政府决策部门提供有力的参考和借鉴。

二、概念的阐释

1. 公平

公平，在汉语中，与“私”相对，如“天公平而无私，故美恶莫不覆，地公平而无私，故小大莫不载”^②。“公平”的英文通常用“fair”来表示，但“fair”一词也有公正的、不带偏见的、诚实的意思。亚里士多德把公平原则从形式上系统表述为：平等的应该平等对待，不平等的应该不平等对待。近代自由主义的思想家们理解的公平就是过程公平，过程公平包括机会均等、按劳分配等方面；平等主义者认为，公平是一种分配状态和结果状态，他们主张在道德、政治和经济领域，人人都应受到平等的对待。实际上，社会公平的实现程度总是同一定的社会制度相联系，是一个历史的过程。从不同的交往范畴来看，在集体、民族、国家的交往中，公平指相互间的给予与获取大致持平的平等互利；在个人与集体之间的关系上，公平指个人的劳动创造的社会效益与社会提供给个人的回报的平等合理；在个人与个人的关系上，公平指他们之间的对等互利和礼尚往来^③。

2. 正义

中国古人对正义的一般解释为：正义即公正。公正的含义有二：一曰无

^① 李政涛：《从教育公平到教育正义》，《教育发展研究》2005年第1B期，第27～31页。

^② 《管子·形势》。

^③ 洋龙：《平等与公平、正义、公正之比较》，《文史哲》2004年第4期，第145～151页。

私；二曰不偏不倚。在汉语中，正义与公正、公道、公平含义相当，只不过在意义强弱、范围大小上存在差异而已。正义的英文为“justice”，与“impartiality”、“fairness”相近，表示公正、正确、公平之意^①。柏拉图(Plato)在《理想国》中认为：“正义原则就是每个人必须在国家里执行一种最适合他天性的职务。”正义就是只做自己的事情而不去兼做别人的事。亚里士多德(Aristotle)认为，正义可分为两类，一类是分配财富和荣誉，即分配的正义；另一类是在交往中提供是非的标准，即纠正的正义，正义是中道、平衡、均等和相称，正义就是把个人应得给个人。罗尔斯在《正义论》中认为：“在某些制度中，当对基本权利和义务的分配没有在个人之间作出任何任意的区分时，当规范使各种对社会生活利益的冲突要求之间有一恰当的平衡时，这些制度就是正义的。”^②实际上，正义是指制度的道德、制度的德行，是指称社会基本结构的属性是否道德的一个概念。

3. 公正

《辞海》对公正的解释是：“公正”是社会道德范畴和道德品质之一，指从一定原则和规则出发对人们行为和作用所做的相应的评价，也指一种平等的社会状况，即按同一原则和标准对待相同情况的人或事。其实，“公正”一词包含着非常丰富的思想内涵，它在不同的学科与领域中所指称的对象是不同的，在经济学中，“公正”的含义主要指称的是“贡献与效率的相称”；在政治学中，“公正”的含义主要指称的是“权利与义务之间的相称”；在法学中，“公正”的含义主要指称的是“自由和责任之间的相称”^③。在现代社会中，公正作为社会哲学中的一个重要范畴具有两种属性：一种是观念上的属性。不同的人、不同的群体或组织具有不同的公正观；另一种是规范上的属性。它与社会的基本结构有关，是通过国家强制力与群体的价值认同相互整合而型构出来的用以调整人们行为的规范、标准以及规则等^④。公正作为价值评价范畴，它有多种标准，不同的社会有不同的公正观，不同的阶层或

① E. 博登海墨：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来译，华夏出版社，1987年，第253页。

② 罗尔斯：《正义论》，何怀宏，等译，中国社会科学出版社，1988年，第5页。

③ 袁贵仁：《马克思的人学思想》，北京师范大学出版社，1996年，第264~269页。

④ 苏君阳：《变迁社会中的教育公正——关于制度、功能与活动的观点》，北京师范大学博士学位论文，2003年，第6页。