

我国高校招生制度的改革:过程与走向

朱 国 仁

(国家行政学院办公厅, 北京 100089)

中文摘要: 改革开放以来,我国高等学校招生制度经历了恢复、改革和重建三个阶段。重建就是建立适应市场经济发展要求的新的高等学校招生制度。近几年来,我国在扩大高等学校招生规模、放宽招生条件、增加招生考试次数、改革考试内容、改进录取形式、扩大高等学校招生自主权等方面,作出了积极的努力,取得了一定的成果。但是,我国经济、社会和教育的改革与发展,要求高等学校招生制度进一步深化和加快改革。今后改革的方向,就是要突出高等学校招生工作的公平、公开、科学、多样与灵活、重视能力和素质考核等特点。

关键词: 高等学校; 招生制度; 改革; 过程; 走向

中图分类号: G640

文献标识码: A

建国以后,受政治环境的影响,我国高等学校的招生制度经历了几次大的变化。建国之初沿用建国前的高等学校单独招生的形式,各高等学校自行决定招生计划、招生条件和招生办法;1952年,全国高等学校统一招生制度建立,除个别高等学校经教育部批准外,一律参加全国统一招生,招生名额要报请审核批准,招生日期、考试科目全国统一规定;1958年,全国曾一度实行学校单独招生或联合招生,到第二年,又恢复了全国统一命题、一次考试、分批录取的招生制度,直到“文化大革命”爆发;1966年高等学校停止招生5年;1972年恢复招生后,实行的是“自愿报名,群众推荐,领导批准,学校复审”的办法,招收有两年以上实践经验的工人、农民和解放军战士,不受已有学历限制,取消了文化考试和应届高中毕业生考试资格,这种制度到1977年才被改变。

一、1977年以来我国高等学校招生制度的改革

1977年至今二十多年来,我国高等学校招生制度同样经历了一个不断改革、变化的过程,与以前不同的是,改革是渐进性、连续性的,是稳步推进的。这是与我国整个社会经济、政治的改革相一致的。

1、高等学校招生制度的恢复(1977—1985)

高等学校招生制度的改革是“文革”后我国高等教育改革中较早进行的一项重大改革。但是,“文革”后几年高等学校招生制度改革受当时整个社会大环境的制约,主要是恢复“文革”前的制度,尽管也有一定的改进。

1977年,在“文革”刚刚结束,各项事业百废待兴之际,专业人才不足是当时的最大问题。恢复高等教育事业的发展,尽快培养社会主义现代化建设所需要的各类专业人才,是当时教育领域的头等大事。当时刚恢复领导职务的邓小平对此事十分重视,并亲自过问高等学校招生制度的恢复工作,在政治形势还没有得到根本扭转的1977年就大胆提出:“今年就要下决心恢复从高中毕业生中直接招考学生,不要再搞群众推荐。从高中直接招生,我看可能是早出人才、早出成果的一个好办法”。¹同年10月,国务院批准《教育部关于1977

年高等学校招生工作意见》，这是“文革”后印发的我国关于高等学校招生制度也是高等教育的第一个文件。《意见》指出：“高等学校招生工作，直接关系大学培养高级专门人材的质量，影响中小学教育，涉及各行各业和千家万户，是一件大事”。²由此可见，当时恢复高等学校招生制度的意义不仅是高等教育领域的一件大事，而且是对整个教育事业、整个社会发展都具有重大影响的大事。这个文件包括两个附件：《教育部关于 1977 年高等学校招生工作的意见》和《高等学校关于招收研究生的意见》。前者对招生对象和条件、招生办法、招生计划和分配计划、招生经费和学生待遇等问题作了比较详细的规定；后者对研究生教育的培养目标、专业范围、研究生的条件、来源和招收办法、学制和培养方法、分配、待遇等问题提出了明确要求。文件尽管还带有当时的政治色彩，在具体规定上显然主要是对“文革”前招生制度的恢复，但它揭开了我国新时期高等学校招生制度乃至整个高等教育改革的序幕。根据《意见》要求，1977 年的高等学校招生实行“自愿报名，统一考试，地市初选，学校录取，省、市、自治区批准的办法”。由于刚恢复高考制度，在考生的年龄等方面的要求比较宽松，根据规定，考生应具有高中毕业或相当于高中毕业的文化水平，年龄在 30 岁以内，在应届高中毕业生中招生人数在 20%至 30%。考试分文、理两大类。前者考试科目包括：政治、语文、数学、史地四门；后者包括政治、语文、数学、理化四门。当年考生约 570 万人，录取 272971 人。1978 年，国务院批转《教育部关于一九七八年高等学校和中等专业学校招生工作的意见》，规定招生年龄应主要在 20 岁左右（1982 年规定以后不能超过 25 岁），不限定从应届高中毕业生中招生的比例，实行全国统一命题、由各省、市、自治区组织考试、评卷。考试科目，文科包括政治、语文、数学、历史、地理、外语六门；理科包括政治、语文、数学、物理、化学、外语六门（1981 年加试生物）。外语考分在 1980 年以前只作为参考，不计入总分，1981 年开始逐年提高计入总分的比例，1983 年全部计入总分。1978 年考生 615 万人，录取 401521 人。虽然之后有个别调整，但在整个招生制度上没有大的变化，直到 1985 年，我国高等学校招生工作才逐步走上正规，一个适应计划经济体制的由国家统一命题和下达招生计划的高等学校招生制度得以不断健全。

2、高等学校招生制度的改革（1985—1992）

经过八年的招生实践，在制度不断得到恢复和完善的同时，这种招生制度也渐渐显示出一些问题，与国家经济发展特别是经济体制改革的要求还不大适应，改革势在必行。1985 年，《中共中央关于教育体制改革的决定》把高等学校招生制度的改革作为高等教育改革的重点，提出要“改变高等学校全部按国家计划统一招生”的办法。要求在高等学校的招生中，改进国家招生计划的工作，克服招生计划同国家远期和近期需要相脱节的状况；继续推行并逐步扩大用人单位委托学校培养学生，使之成为国家招生计划的重要补充；高等学校可以在国家计划外招收少数自费生。把“在执行国家的政策、法令、计划的前提下，高等学校有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生”，作为扩大高等学校办学自主权的一项重要内容。³这次改革的要求说明，高等学校国家统一的计划招生模式开始有所变化，高等学校本身在招生方面得到了一定的自主权。这也是 1985 年以后高等学校招生制度改革的一个方向。

为落实《中共中央关于教育体制改革的决定》中有关高等学校招生制度改革的要求，1985 年后，中央和有关部门先后制定了一些措施。关于委托培养问题，1986 年，原国家教委下发了《普通高等学校接受委托培养学生管理工作暂行规定》，对 1984 年由教育部、国家计委、财政部联合颁发的《高等学校接受委托培养学生的试行办法》进行了补充。《暂行规定》对委托培养学生的招收、在校管理、毕业生使用和招生经费等问题提出了具体明确的要求。根据规定，委托培养学生与按国家招生计划招收的学生只有经费来源的区别，在录取、管理等方面，和国家招生计划招收的学生一样，不允许因为是委托培养而随意降低录取分数或标准。委托培养制度的主要目的是使高等学校挖掘潜力，为一些单位培养某方面急需的人才。这是在办学经费有限的情况下扩大招生和培养规模的一条有效途径。据统计，1985 年，

全国普通高等学校共招委托培养生 6.04 万人，约占当年招生总数的 10%。关于招收自费生问题，1990 年，原国家教委等五部委联合发布了《普通高等学校招收自费生暂行规定》，明确指出：“自费生是指普通高等学校按招生规定录取并由本人缴纳培养费、学杂费，毕业后可以由学校推荐就业，也可以自谋职业的学生”。自费生招收计划是国家招生计划的一部分，招生的规模必须符合国家核定的各地区、各部门招生总额中招收自费生的比例。高等学校在招生方面有较大自主权。与委托培养学生不同，自费生的录取分数可略低于计划内招生的分数线（规定是 20 分以内）。由于自费生承担部分教育经费，有助于高等学校缓解经费不足的问题，所以，各高等学校积极按照有关规定招收了部分自费学生。1988 年，全国普通高等学校招收自费生 4.22 万人，以后每年都有一定增加，直到 1996 年取消这一制度为止。定向培养制度是这一时期实行的一项旨在为保证边远经济不发达省区和少数民族聚居地对人才的需要而制定的特殊政策。根据 1988 年原国家教委印发的《普通高等学校定向招生、定向就业暂行规定》，定向培养生是国家招生计划中的一部分（不能超过当年国家计划招生总数的 5%）。除毕业必须去定向单位服务一定年限（6 年）外，在招生和管理方面，定向培养生与国家招生计划内招收的学生完全一样。同年，原国家教委还发布了《高等学校招收定向研究生暂行规定》，对为边远及欠发达地区定向培养急需的高层次专业人才，作了具体规定。定向培养制度的实施，对解决我国人才地区分布不平衡问题、促进边远地区经济与社会的发展和满足个别专业、个别工作条件比较艰苦的单位人才的急需，发挥了积极的作用。此外，为保证在某一方面有特殊才能的高中生能够上大学，在这一时期我国还试行了保送生制度。1985 年，全国 70 多所高等学校招收保送生 6000 多名。这也是我国高等学校招生制度改革的一项有益探索。

考试制度的改革也是这一时期我国高等学校招生制度改革的一个重要方面。针对全国统考的模式，我国从 1983 年起就开始酝酿改革的问题，并开始探索改革的措施。1985 年，经教育部和上海市人民政府的批准，上海市试行高考单独命题，使高考适合本市中学教学的实际情况，体现“注重基础、培养能力和发展智力”的精神。在高考命题过程中，高等学校教师和中学教师共同参与，前者占 60%，后者占 40%。在报考过程中，为避免高中学生过早分科的问题，上海市实行了高中会考制度。从 1988 年起，高中毕业生九门科目（包括文理）会考成绩全部合格，被列为参加高考必备的条件之一。上海市试行高考单独命题是我国高等学校招生权下放的一个探索，也是对全国统考模式改革的一个重大尝试。为实现高考过程的科学化，克服片面追求升学率的现象，使高等学校录取新生更加科学，1985 年，我国部分省、区、市开始进行部分考试科目标准化考试试验，取得了一定成效，并逐步扩大了试验范围。1989 年，原国家教委发布《普通高等学校招生全国统一考试标准化实施规划》，对高考实施标准化的目标、步骤和措施作了具体的规定。

1987 年，原国家教委发布《关于扩大普通高等学校录取新生工作权限的规定》，对高等学校和省、市、自治区高等学校招生委员会办公室在高等学校录取新生方面的职责和应做好的工作，分别作了明确的规定。体现了《中共中央关于教育体制改革的决定》中，关于改革高等学校招生制度、扩大高等学校办学自主权的精神。

为规范高等学校招生制度，巩固改革的成果，1987 年，原国家教委发布了《普通高等学校招生暂行规定》，这是关于高等学校招生工作的专门性法规。《暂行规定》共十二章六十二条，对有关高等学校招生工作的各个方面都作了具体详细的规定。这是对我国近十年高等学校招生制度改革经验的总结和概括，为而后我国高等学校招生工作的规范化以及进一步的改革提供了坚实的基础。1990 年，原国家教委又下发了《关于执行〈普通高等学校招生暂行条例〉的通知》，在肯定《暂行条例》颁布实施几年所取得的良好成效的同时，指出了某些地区或高等学校在执行过程中出现的一些问题，对一些条文作了进一步阐述，并再一次强调要严格执行《暂行条例》。

为加强普通高等学校和中等专业学校招生计划的宏观管理，1990年，原国家教委、国家计委联合发布了《普通高等学校、中等专业学校招生计划管理暂行办法》，对招生计划的范围和内容、招生计划编制的依据、招生计划编制的程序和招生计划的执行等，作了具体明确的说明和规定。为保证普通高、中等专业教育事业稳定、持续、协调地发展，提高计划编制的科学性和执行计划的严肃性，提供了政策基础。

在这一时期，为吸收一些特殊人才接受高等教育，我国还实行了一些特殊的政策，如1987年，原国家教委发布了《关于部分普通高等学校试行招收高水平运动员工作的通知》；1991年，原国家教委、财政部等四部委联合发出了《关于在普通高等学校招收先进模范青年试点工作的通知》；1992年，原国家教委发布了《关于1992年部分普通高等学校试验招收先进模范青年的实施意见》等，对招收这些特殊人才进入高等学校接受高等教育给予了一定的特殊待遇，并作出了特殊的规定。

从1985年到1992年颁布的一系列政策文件看，这一时期我国高等学校招生制度在不断完善的同时，适应整个社会经济、政治和科技体制改革与发展的要求，进行了一定的改革。总的看来，改革是平稳的，高等学校招生工作顺利进行。

3、建立适应社会主义市场经济体制的高等学校招生制度的探索（1992—）

以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革的不断深入，为高等学校招生制度的改革带来了新的机遇。1992年11月，全国第四次高等教育工作会议召开，在会后下发的有关文件，就高等教育的改革和发展如何适应社会主义市场经济体制问题作了全面的说明，关于高等学校招生制度的改革也有详细的规定。1993年1月国务院批转的《国家教委关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》和同年2月印发的《关于普通高等学校招生和就业制度改革的意见》，关于普通高等学校招生制度改革的要求主要有：实行国家计划和调节性计划相结合的招生计划体制，并根据改革的进展和社会主义市场经济体制的发育，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、市两级管理，分级负责的办法，同时建立和完善招生过程的检查制度；改革学生上大学由国家包下来的制度，逐步实行收费和奖学金、贷学金相结合的制度，自费生的收费标准原则上按培养实际成本计算；改革选拔新生办法，在坚持全面考核、择优录取，以文化考试为主的入学形式，公平竞争、公正选拔的基础上，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放给高等学校；改革高等学校招生考试制度，建立高中毕业会考制度，逐步减少高考科目数量，录取新生时可以参考考生高中毕业会考各科成绩。针对当时招生过程中出现的问题，1992年12月，原国家教委印发了《关于加强普通高等学校招生计划管理工作的通知》，提出了具体的改革要求。这次改革的一个突出特点，就是要逐步改变全部由国家统一计划招生的制度，使地方、高等学校在招生方面具有较多的自主权。《中国教育改革和发展纲要》对高等学校招生制度的改革也提出了一些明确的要求，如“改变全部按国家统一计划招生的体制，实行国家任务计划和调节性计划相结合”等。⁴

随着自费生比例的增加，形成了招生工作的双轨制，问题不断暴露出来，如一些高等学校为招更多的自费生，分数降低过多，出现同班学生高考分数相差200分左右的現象。1994年，原国家教委印发了《关于进一步改革普通高等学校招生和毕业生就业制度的试点意见》，在重申《纲要》有关高等学校招生制度改革精神的同时，提出在招生过程中，缩小不同形式的招生计划所造成的新生文化水平差距。此外还对实行招生“并轨”试点学校提出了一些要求，对“并轨”的方向是肯定的。⁵招生“并轨”的试点从1993年开始，当年只有上海外国语大学和东南大学两所高等学校，1994年增至39所，1995年扩大到238所，1996年达到665所。1997年，全国高等学校全部实现“并轨”。在取消自费生的同时，高等学校

收费制度全面实施，收费标准也逐年提高，并逐步完善了配套的奖学金、贷学金等制度。招生制度由国家“统包”经“双轨”到“并轨”的改革，一方面是我国高等教育快速发展的要求，另一方面也是适应社会主义市场经济体制建立要求的需要。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，高等学校招生制度的全面改革进程加快，适应社会主义市场经济体制要求和高等教育事业发展需要的高等学校招生制度也正逐步建立起来。1999年，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》，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出了明确的规定，为近几年的高等学校招生制度的改革提供了具体的指导。

二、高等学校招生制度改革的新进展

1998年以后，我国教育改革步伐加快，其中高等教育的改革最为明显。在高等教育改革中，高等学校招生制度改革最为活跃。事实上，高等学校招生制度改革是与整个高等教育的改革、与整个教育的改革乃至整个社会的改革息息相关的。这里有必要就1998年以来我国高等学校招生制度改革的有关措施进行比较详细的分析。

1、高等学校招生制度改革的主要措施

(1) 扩招：大众化进程加快

改革开放以后到1999年以前，我国高等教育规模虽时有较大变动，但基本上处于平稳的发展状态，招生数量年平均增长率在9%左右。进入1999年以后，我国高等教育改变了适度发展的态势，转入了大发展的轨道。当年普通高等学校招生159.68万人，比1998年增加51.32万人，增幅达47.4%。2000年，招生220.61万人，比上年增加52.79万人，增幅达31.45%。2001年计划招生250万人，比上年增加29万多人，增幅达13.6%，实际招生人数268.28万人，比上年增加47.67万人，增长21.61%。这三年是改革开放以来我国高等教育发展最快的时期，招生人数和在校生数三年翻了一番。1999年1月正式发布的《面向21世纪教育振兴行动计划》和1999年6月下发的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》（以下简称《决定》）规定，到2010年我国高等教育入学率接近15%，进入大众化阶段。时隔不到两年，在2001年3月通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中又提出，到2005年高等教育毛入学率力争达到15%左右。大众化的目标提前了五年。根据2003年全国普通高等学校招生计划工作会议上的报告，“2002年，我国普通高等学校招生320.5万人。截止2002年秋季，全国各类高等学校在校生已达1600万人，比1998年翻了一番多。高等教育毛入学率由1998年的9.8%，提高到15%，历史性地跨入国际公认的高等教育大众化阶段”。⁶

(2) 一年两次高考：考生机会增加

普通高等学校招生考试制度恢复以后，除1977年特殊情况采取的是冬季招生考试外，二十多年来，我国一直实行的是夏季考试秋季入学、一年一次高考的制度。每年的7月7、8、9三日成为法定的普通高等学校招生考试日期。一年考一次，一次定终身。一年又一年，尽管是夏日炎炎，而考生及其家长的心比天气还要热。有人因此将每年7月嬉称为考生的“黑色七月”。一次考试功败垂成，弊端很多。为克服一次考试的弊病，2000年3月，经教育部批准，北京、上海、安徽进行了春季入学的高考试点。由此拉开一年两次高考改革的序幕。春季高考上海市自行命题，北京和安徽由教育部考试中心负责。尽管春季高考参与的高等学校、录取的专业、人数还很有限，但对高考制度的改革意义是深远的。这不仅为考生提供了更多的机会，而且对打破比较僵化的考试制度具有决定性的影响。同时允许上海、北京等自行命题，也是高考权进一步下放的一种表现。教育部决定，从2003年起，高等学校招生考试时间提前一个月（即每年6月）。

(3) 3+X 与高考内容的改革：推进素质教育的实施

高考是高中乃至整个基础教育的指挥棒。高考特别是考试科目与考试内容不改革，基础教育的改革就不会有实质性的进展，真正的素质教育也难以全面实施。为此，教育部颁布的《关于进一步深化普通高等学校招生制度改革的意见》，提出用三年左右的时间在全国推行“3+X”（“3”即语文、数学、外语是必考科目；“X”是根据各省甚至一些高等学校的要求灵活安排的考试科目或内容）科目设置方案。考试科目设置的改革是高考改革的核心问题，20 世纪 80 年代，中央教育行政主管部门与个别省市就已经开始酝酿改革并采取了一定的措施。“3+X”方案的正式出台，使这一改革进程进入实质性阶段。1999 年广东省首先试点，2000 年山西、吉林、江苏、浙江、天津四省一市加盟。2001 年，试行这一方案的省、自治区、直辖市达到 18 个。现在，这一方案已在全国普遍实施。但作为一项新的改革措施，虽然已经有几年的试验了，但仍处在探索阶段。问题的关键不在于这项措施的可行性，而在于“X”的确定上。从目前情况看，全国不同地区的高考科目设置有七种模式：“3+大综合+1”（广东等）；“3+综合文科”和“3+综合理科”（江苏、浙江、吉林、山西、天津）；“3+1”（上海，其中“1”是由各高校要求，在物理、化学、生物、历史、地理、政治 6 门科目中任选一门）；专科是“3+大综合”；“3+2”（“2”即或两门文科科目或两门理科科目）；保送生实行的是“综合能力测试”。从各省、自治区、直辖市的有关改革方案看，这项改革将持续数年，3+X 方案仍需不断完善。

除高考科目变化以外，高考内容的改革还更具体地体现在各高考科目的命题上。从近几年高考的情况来看，普遍反映题目的灵活性较大，越来越重视能力与素质的考查。高考命题的改革将重在测试考生对中学阶段相应的基础知识、基本技能的掌握和运用这些知识、技能分析与解决问题的能力。所以，高考试题将继续增加应用性和能力型的题目，注意与现实生活的联系，体现把以知识立意转变为以能力立意为主的命题原则。适应当今社会对人才素质的要求，创新能力、跨学科的综合能力和实践能力的考查都将是今后高考命题的重点。

(4) 网上录取：防范高等学校招生腐败

近几年，高等学校招生过程中暴露出来的违法违纪案件层出不穷，高等学校招生腐败现象有愈演愈烈的势头。其中比较突出的就是考试过程和招生录取过程中的不正之风，严重玷污了高考的公平性和公正性。为防范高等学校招生过程中的腐败现象，不少省、自治区、直辖市利用现代信息技术试行远距离网上录取，还有个别省尝试了网上阅卷。广西、天津在 1996 年率先开展网上录取试验；1999 年全国有 10 个省市 199 所高校试行了网上录取并取得成功；2000 年，试行网上录取的省份及高校分别达到 21 个和 845 所，试行网上录取的普通高等学校占总数的 82%，网上录取学生 111.7 万人，占招生计划的 54.75%。2001 年以后，全国绝大部分省、自治区、直辖市都实行了网上录取。网上录取的形式除远距离外还有现场录取，根据教育部的要求，要尽可能扩大远距离录取的比例。2001 年 4 月，“全国普通高等学校招生网上录取系统”通过了教育部主持的专家鉴定，为高等学校招生网上录取提供了先进、便捷、安全的技术支持。这种系统依托中国教育和科研计算机网，连接 31 个省级招生办和上千所高校，能够对数百万名考生从招生来源计划管理、考生信息采集与录入、电子化档案制作、招生现场信息管理到高校，实现招生网上录取全过程的计算机管理，并能对招生录取信息实行适时查询与监控。新技术手段的运用，不仅能提高高等学校招生录取的效率，而且增强了对腐败现象侵入的防范能力。

(5) 放宽限制：拓宽终生教育渠道

2001 年 4 月 3 日，教育部公布，2001 年普通高等学校招生考试取消“未婚、年龄不超过 25 周岁”的限制；应届中等职业学校毕业生不再限报高等职业学校，可以在毕业当年参加普通高考，报考普通高校本专科。招生条件进一步放宽。这一改革政策一出台，便引起

巨大反响。实际上，放宽招生条件限制 2000 年就已开始，当时是把报考普通高等学校的年龄放宽到 25 周岁，取消公办教师仅限于报考师范院校、中等职业学校毕业生工作满两年方可报考职业技术学院、上一年被高校录取不报到者不得报考、“由于学业、健康及纪律原因当年退学者不得报考”等限制。与往年相比，2001 年的政策可以说是报考条件的全面放宽。这一政策是与世界高等教育主流特别是终身教育的大趋势相一致的。

（6）收费与助学贷款：兼顾公平与效率

高校收费制度是 20 世纪 90 年代逐步建立起来的。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“要改革大学招生的计划制度”，实行国家任务计划和调节性计划相结合的制度。国家任务计划主要保证国家重点项目、国防建设、文化事业、基础学科和高技术以及边远地区、某些艰苦行业所需人才。属于国家计划内的学生免除学费并享受人民助学金。调节性计划是指在保证完成国家任务计划的前提下，可以根据社会各方面的需要和高等学校具备的办学条件，安排招收委托培养生和自费生，这类学生的培养费由委托单位和自费生家庭负担，形成招生工作中的双轨制。到 90 年代初，两种计划的招生总额基本持平。由于国家任务计划招生的分数线较高，调节性计划招生的分数较低，双轨制造成了一系列问题，如同一学校、同一专业的学生，在经济待遇、录取资格和文化程度上存在着明显的差距等。为此，我国从 1993 年起开始进行两种体制并轨的改革尝试。1994 年原国家教委印发《关于进一步改革普通高等学校招生和毕业生就业制度的试点意见》，要求所有大学生都要缴纳部分培养费，同时，建立与收费制度和人才培养计划相配套的奖学金和贷学金制度。在招生中不再区分两种计划形式，在录取过程中也不再采取两条分数线的降分办法。在收费上实行老生老办法，新生新办法。1996 年，原国家教委发布《高等学校收费管理暂行办法》，明确提出，“高等教育属于非义务教育阶段，学校根据国家有关规定，向学生收取学费。”并对学费的标准、收取办法等作了明确规定。根据这项规定，高等学校学费占年生均教育培养成本的比例最高不得超过 25%。不同地区、不同专业、不同层次学校的学费标准可以有所区别。1998 年 8 月通过的《中华人民共和国高等教育法》规定，“高等学校的学生应当按照国家规定缴纳学费”。至此，大学生交学费有了明确的法律规定。

高等教育属非义务教育，上大学交学费是天经地义，这也是在高等教育资源有限和只有少数人享用的情况下达到公平的体现。为保证来自家庭经济比较困难的大学生不至于因此而上不起大学或中断学业，体现社会效益，国家在实行收费制度的同时，提出建立学生贷款、国家助学贷款、助学金和勤工助学以及减免学费的制度，针对品学兼优的学生还建立了奖学金制度。1987 年，原国家教委、财政部联合发布了《普通高等学校本、专科学生实行奖学金制度的办法》和《普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法》。1998 年实施的《中华人民共和国高等教育法》对此也有明确规定。其中助学贷款制度已成为解决家庭经济困难学生后顾之忧的主要途径，政府也给予了高度重视。2000 年 8 月，中国人民银行颁布了《中国人民银行助学贷款管理办法》，对高等学校在读学生申请助学贷款及其管理作了具体规定。国家助学贷款是一种政府贴息，由国家指定的商业银行面向在校的全日制高等学校本、专科生和研究生发放的贷款形式。学生贷款的额度主要根据其所在学校的学费标准、所在城市规定的基本生活费决定的，一般情况下学生通过申请每年可得到 8000 元左右的贷款。

（7）自主招生试点：高校招生自主权扩大

在高等学校招生中，高等学校的自主权在逐步扩大，如江苏省在 2001 年允许一些高等学校单独招生，或在统考生中自主招生。为学有所长的高中毕业生和有特殊招生条件要求的高等学校提供了较大的自由度。2003 年 3 月，教育部决定在 2003 年普通高等学校招生工作中，22 所高等学校开展自主选拔录取新生的改革试点。自主选拔录取招生人数控制在试点学校年度本科生招生计划总数的 5% 以内，由试点学校及有关省级招办单独公布，并报教

育部备案。这是扩大高等学校招生自主权的又一尝试,反映了高等学校招生制度改革的发展趋势。

此外,招生报名和填报志愿改革、实行新的招生专业计划、高等职业教育招生权的下放等等,也是近几年我国高等学校招生制度改革的重要内容。从以上改革情况看,可以说我国高等学校招生已进入全面改革和调整时期。

2、加快高等学校招生制度改革的原因分析

从上述不难看出,近几年我国高等学校招生制度改革力度加大、涉及面广。我国为什么在高等学校招生方面采取这样大的改革力度?原因是多层次、多方面的。

(1) 经济、社会变革与发展的客观要求

我国经济与社会发展对各类高素质专业人才的需求与我国高等教育规模相对较小的矛盾,迫切需要高等教育规模的扩大。人民生活水平的提高和独生子女家庭的增多,使接受高等教育的经济能力和需求增强。国际教育市场与人才的激烈竞争,迫切需要我国提高高等教育的能力,扩大高等教育的规模。

高等教育规模不断扩大、国家经济承担能力有限以及部分家庭经济困难的状况,使高等学校招生必须兼顾公平与效益。收取学费和实行多种助学制度,则是真正实现公平与效益兼顾的主要途径。我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,已有的包括招生制度在内的高等教育体制,已不能适应新形势的要求,迫切需要进行相应的改革。

此外,社会上的不正之风与腐败现象在高等教育领域尤其在高等学校招生过程中也有明显表现,严重影响了高等学校招生的公平、公正性。现代信息技术的发展为提高高等学校招生的科学性、公平性、公正性和效率提供了先进的手段,客观上对高等学校招生中的腐败现象具有防范作用。

(2) 整个教育改革与发展的需要

基础教育的发展影响高等教育的发展,高等教育也在很大程度上制约着基础教育的发展。改革开放以来,我国基础教育的发展特别是普及九年义务教育的实现,接受高中教育的人数不断增加,在不少大中城市,高中教育(包括普通和职业技术)基本普及,使现有的高等教育全国统一招生考试这个独木桥显得越来越拥挤。因此,基础教育的发展是推动高等教育规模扩大的重要和直接的因素。

高考不仅是高中教育也是整个基础教育的指挥棒,高考是导致应试教育的最终动因。高考制度不改革特别是高考形式、科目与内容不改变,应试教育问题就不可能得到根本解决,素质教育也不可能中小学得到真正全面地实施。所以,《决定》指出:“改革高考制度是推进中小学全面实施素质教育的重要措施”。⁷无论从提高全民族的素质还是从培养高素质的专业人才方面来说,确立以考察基本知识、技能、能力和素质为重点的高考改革目标势在必行。

终生教育正成为教育发展的主要趋势,高等教育是实施终生教育的重要环节。我国多年实行的普通高等学校与成人高等学校并存的体制,随着成人高等学校大量招收应届高中毕业生,现在正变得名存实亡。实行两种体制实际上是对成人选择高等教育的限制,并轨已成大局,允许成人考普通高校就是并轨的先声。因此,改革高考制度,取消一系列的限制,是拓宽终生教育渠道的必然选择。

(3) 高等教育改革与发展的必然

我国高等学校招生制度的改革不仅是我国国情、教育实际的客观要求,也符合国际高等教育改革与发展的大方向。高等教育大众化是二次世界大战以后世界高等教育发展的趋势。

在 20 世纪 60、70 年代，发达国家先后实现高等教育大众化，80 年代以后，发展中国家的高等教育大众化进程加快。在高等学校招生方面，我国正在或将要采取的一些措施，事实上其中不少在国外早已有之。

高等学校招生制度改革是我国高等教育改革的一个重要方面，与高等教育的其他方面特别是高等教育体制的改革密切相关。如扩大高等学校自主权、改变政府“大包大揽”的现象等，都包括高等学校招生方面的内容。高等学校招生制度改革在整个高等教育改革中的地位十分重要，作为高等教育的入口，它与高等教育的过程、高校后勤等一系列改革都有密切关系。高等学校招生质量的高低，对高等教育的质量也会产生直接的影响。从实现培养高素质专业人才的目标来说，通过高等学校招生能否录取到素质较好、有发展潜力的学生十分关键。全面的高等教育改革需要有高等学校招生的改革，高等学校招生制度改革对整个高等教育的改革具有积极的促进作用。

高等教育的发展需要高等学校招生制度的改革。随着高等教育规模的不断扩大，已有的高等学校招生制度不能适应要求。提高高等教育的效率和适应高等教育大众化与多样化的发展趋势，改革实属必然。

三、高等学校招生制度改革的走向

高等学校招生制度改革正在全面展开，人们对改革的目标或将形成什么样的高等学校招生制度十分关心。概括起来，高等学校招生制度改革的目的就是要使我国未来的高等学校招生制度更突出以下特点：

1、公平

公平是高等学校招生的一个基本原则。维持公平性也是高等学校招生制度改革的一个重要目标。尽管我国高等教育规模在不断扩大，但受经济和人口等因素制约，要在短期内实现人人都能接受高等教育是不现实的，所以在今后相当长的一个时期，只有少数或部分适龄人口能够上大学。就是实现了人人都能上大学，也还存在上什么样的大学的问题，因此高等学校招生就是一种挑选、选拔，竞争永远避免不了。有竞争就有公平的问题，不论对哪些方面进行改革，不论采取什么样的改革措施，最终都是要使比较优秀的或具有较好能力和素质或潜力并比较努力的人得到接受高等教育的机会。

2、公开

公开既是高等学校招生制度改革的一个目标，也是避免腐败、实现公平的重要保证。高等学校招生方面的公开是多方面的，包括报考过程、考试过程、试卷阅改、录取过程等等的公开以及提供多方面的信息咨询等。目前推行或试行的网上录取、网上阅卷、允许查分、报考志愿的更改等等，都是公开的具体表现，这些公开将不断增大和扩展。高等学校招生中的反腐力度也将进一步加大。

3、科学

高等学校招生制度如果缺乏科学性，就谈不上真正的公平。科学是公平的客观基础。高等学校招生的科学性具体表现在命题的科学性、评分与记分的科学性、录取过程的科学性等等。命题的科学性就是考试内容能够真正考查考生的真实水平；评分与记分的科学性就是尽量减少阅卷人的主观性，使评分结果客观反映考生的实际考试成绩；在记分方面科学的做法如现在部分省市实行的计算标准分办法；录取过程科学性主要表现为能使考生所学专业与其个人的特点、专长和性向基本一致。

4、多样与灵活

高等学校招生的多样与灵活，主要表现在高等学校招生形式多样，逐步实行一年两次高考或统考与高等学校单独考试相结合等形式。扩大地方和高校在高等学校招生制度改革方面的自主权，使各省、自治区、直辖市实行与当地情况相适应的高等学校招生形式。逐步实现高考命题权的下放，使高校在招生方面有更多的自主权。正如《决定》中的要求，“加快改革招生考试和评价制度，改变‘一次考试定终身’的状况”。“逐步建立具有多种选择的、更加科学和公正的高等学校招生选拔制度”。⁸

5、突出能力、重视素质

《决定》要求，“高考科目设置和内容的改革应进一步突出对能力和综合素质的考查”。⁹基于此，考试科目的设置以及各科的考试内容将在考查考生基础知识和基本技能的同时，更加向能力和素质的考查倾斜。特别是综合科目将增加对考生运用多学科知识分析与解决问题能力考查的分量。各科考试命题将更加灵活，以往的应试教育和死记硬背的学习将不适应高考的需要。

6、完善学费与助学贷款、奖学金等制度，保证优秀考生入学

上大学缴学费的政策不会改变，学费会随着教育成本的增长而不断增加，但增加的幅度不会很大。与此同时，助学贷款、奖学金等制度会逐步完善，经济问题不会成为上大学的主要障碍。

此外，高等学校招生制度的改革还应注意与中等教育的衔接，应当切实把高中毕业会考或考生在中等教育阶段的成绩与表现作为新生录取的重要参考。

经过建国五十多年特别是改革开放二十多年教育改革与发展的实践，正反两方面的经验都告诉我们，不改革或改革过激都不会有好的结果。我国高等学校招生制度改革的目标和方向已基本明确，具体的措施正一步一步地探索、制定、颁布、实施。近几年改革进程明显加快，但还是比较稳妥和理性的。随着整个改革环境与条件的成熟，建立适应社会主义市场经济体制要求的高等学校招生制度改革的目标最终会实现。

Reform on Enrollment System of Entrance Examination for Higher Education in China—Process and Tendency

ZHU Guo-ren

(General Office of National Administrative College, Beijing 100089, China)

Abstract: Since our national reform, the enrollment system for higher education has undergone three periods: restoration, reform and reconstruction. Reconstruction is to build a new enrollment system to meet the requirements of market economy. In recent years, our country has made great efforts and achieved many achievements in the aspects of enlarging enrollment scale, reducing enrollment requirements, increasing times of enrollment examinations, reforming contents of examination, improving of admission process and extending enrollment autonomy of higher institutions. However, the reform and development of our national economy, society and education still require faster and further reforms in these aspects. The tendency of the future reform of enrollment system will focus on equity, openness, reasonable, versatile and flexibility, with emphasis on capacity and quality of students.

Key words: institutions of higher education; enrollment system; reform; process; tendency

[收稿日期] 2003-5-30

[作者简介] 朱国仁（1964-），男，河南上蔡县人，国家行政学院研究员，厦门大学高等教育发展研究中心兼职教授，教育学博士，从事高等教育研究。

¹邓小平.邓小平文选（第二卷）[M].第 55 页.北京:人民出版社,1994.

²何东昌.中华人民共和国重要教育文献（1976—1990）[Z].第 1579 页.海南:海南出版社,1998.

³中华人民共和国教育部.共和国教育 50 年[C].第 692 页.北京:北京师范大学出版社,1999.

⁴中华人民共和国教育部.共和国教育 50 年[C].第 705 页.北京:北京师范大学出版社,1999.

⁵所谓并轨,就是取消计划内招收公费上学和计划外招收自费上学录取分数不同的两种体制,实行同一分数线录取,改变上大学全部由国家包下来的做法,逐步实行收费制度。

⁶刘茜.今年各类高等教育拟招生 655 万,中国跨入高教大众化阶段[N].光明日报,2003-2-19.

⁷中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定[N].中国教育报,1999-6-13.

⁸中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定[N].中国教育报,1999-6-13.

⁹中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定[N].中国教育报,1999-6-13.