■ 高考改革专题

DOI: 10. 15998 / j. cnki. issn1673-8012. 2017. 02. 006

优质大学招生分省定额: 实施现状、区域差异与优化路径

郜丹丹
(安徽大学　高等教育研究所, 合肥　230039)

摘　要: 优质大学主要是指拥有高等学校考试招生录取本科第一批次资格的大学。结合全国不同省份实际人口的数量,通过对 2011—2015 年全国不同省份考生被优质大学录取的机会差异现状以及不同省份考生 2016 年被北京大学或清华大学录取的难度系数的呈现,发现尽管优质大学实际录取率的省际差异总体上在不断缩小,但差异仍然较大,且基本呈现出“两极”录取差异的稳定性高于“中间”部分的显著特征。造成这种省际录取差异的原因既有科举分省定额制度的影响,又与国家优质高等教育资源的现实区域布局、教育政策以及区域经济社会发展的现实需求脱不了关系,而由此带来的一系列问题尤其是“高考移民”现象引发的教育公平问题,昭示着这一制度迫切需要改革完善。基于此,国家和地方政府应加大宏观调控力度,以消除差异为目标,通过重点扶持建设一批中西部有潜力的高校,合理分配全国优质大学的招生计划,严格控制优质大学的属地招生比例,注重新建本科高校的内涵建设和特色发展,在更大程度上缩小省际基础教育发展水平差异等多种方式,将优质大学招生名额的省际差异控制在一个合理的范围内,改变原有省际考生入学机会不平等的现状,力争在人口公平、考试公平与区域公平之间取得相对平衡,最大程度维护不同省份考生平等享受优质高等教育资源的权益。

关键词: 高校招生; 本科第一批次; 分省定额制度; 优质高等教育资源; 教育公平

[中图分类号] G649. 21　**[文献标志码]** A　**[文章编号]** 1673-8012(2017) 02-0037-11

收稿日期: 2017-01-03

基金项目: 安徽省高等教育振兴计划重大教学改革研究项目“高校顺应高考制度改革的人才选拔与评价机制研究”(2015zdjy024)

作者简介: 郜丹丹(1993—) ,女,安徽铜陵人,安徽大学高等教育研究所硕士研究生,主要从事高等教育管理研究。

引用格式: 郜丹丹. 优质大学招生分省定额: 实施现状、区域差异与优化路径 [J] . 重庆高教研究,2017,5(2) : 37-47.

Citation format: GAO Dandan. Provincial quota system of the high quality of universities: current situation, regional differences and optimization path [J] . Chongqing higher education research,2017,5(2) : 37-47.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

自 1977 年恢复高考以来,人才选拔工作日益被社会各界所关注。伴随我国政治、经济、文化、社会的不断发展和日益激烈的国际竞争,社会对人才的需求不断扩大,高校扩招顺势而行。相关数据显示,2015 年全国共有高等学校 2 852 所,高等教育在学总规模达 3 647 万人,比 2010 年增长了 17. 50%,高等教育的毛入学率达到 40. 00%,已经超过中高收入国家的平均水平[1]。这也意味着接受高等教育不再是少数人的"特权",我国高等教育发展已经迈入后大众化时代。但现阶段的社会用人单位制度、社会大众的"名校"心理及其溢出效应,增加了不同省际考生选择并享受优质高等教育的竞争压力,即广大考生从争取上大学演化为竞相上优质大学①。前"985 工程' '211 工程"高校自不必说,就是地方本科院校的部分"热门"专业的竞争也十分激烈。然而现实情境是,优质大学数量的增长及其年度招生计划的增幅远不能满足高等教育后大众化时期人们对优质高等教育不断高涨的渴求。当前全国拥有第一批次招生资格的高等院校仅有 351 所[2],优质大学的供不应求在一定程度上又加剧了不同地区考生之间的竞争,因而优质大学年度招生计划指标的公平分配和合理配置问题愈发引起了社会大众的高度关注。

就目前学界对高校招生实行分省定额的相关研究而言,更多是通过比较高校在各省份的招生名额分配数据以凸显地区间高等教育入学机会的巨大差异。造成这种差异的原因是优质高等教育资源地区分布不均衡,各省份人口数量差异、基础教育质量发展不均衡等[3-4]。同时,很多优质大学在安排招生计划时存在严重的"地方化"倾向,属地招生比例过大。从长远来看,地方保护政策、对教育事业的狭隘认识以及分省招考的高考制度本身也是导致省际录取差异的重要原因[5-7]。虽然高校招生名额分配的省际差异问题一直备受学者关注,但是针对第一批次高校招生名额省际差异的比较研究还较为鲜见。本研究主要采用比较分析方法,通过采集并比较 2011—2015 年全国不同省份拥有第一批次招生资格的高校招生数据、实际录取率以及各省份考生 2016 年被北京大学或清华大学录取的难度系数,着重突出不同省份考生平等享受优质高等教育资源的现状和潜在的社会隐患,并据此提出实现全国优质高等教育资源公平分配的办法。

一、优质大学招生分省定额的实施现状

(一) 全国优质大学省际分布差异较大

目前全国优质大学有 351 所,占全国高等学校的 12. 31%。然而这 351 所优质大学在全国的区域分布却极度不均衡,基本呈现出东部地区最多、中部地区居中、西部地区最少的分布特征②。其中,东部地区共有优质大学 187 所,省均 14. 38 所,占全国的 53. 28%; 中部地区共有优质大学 61 所,省均 10. 07 所,占全国的 17. 38%; 西部地区共有优质大学 103 所,省均 8. 58 所,占全国的 29. 34%。值得注意的是,北京、辽宁、江苏、上海 4 省市的优质大学最为集中,共计 107 所,占全国优质大学的 30. 48%,高于西部地区 12 省份优质大学的总数(见表 1) 。可见,优质大学在全国不同区域的分布差异较大,且主要集中于部分省份。

(二) 省域优质大学数量与其人口数量极不相称

如表 2 所示,当前我国人口的省际分布差异较大,排名前 4 的人口大省分别是河南、山东、四川和广东,共计 38 813 万人,占全国总人口的 28. 39%。按照考生公平和区域公平的原则,排名前 4 的省份所拥有的优质大学数量应该位于全国前列,但现实是,这 4 个省份优质大学的数量为 49 所,仅占全

① 本研究根据高等学校录取批次的先后,将优质的大学定义为: 拥有高等学校考试招生录取本科第一批次资格的大学。

② 按照现行的行政区划,东部地区包括北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南、黑龙江、吉林和辽宁 13 个省(市) ; 中部地区包括山西、河南、湖北、湖南、江西和安徽 6 省; 其余 12 省(区、市) 均属于西部地区。文中的所有统计数据均不包含香港、澳门和台湾。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

国的13.96%;而且在这4个省份中,除了优质大学数量排名靠前的四川省(第6)与其人口排名(第3)相差较小外,其他3个省份优质大学数量排名和人口排名的差距均较大,呈现出省际优质大学数量与其人口数量极不相称的尴尬境地。

表1 全国优质大学省际分布的基本情况

省份	优质大学数量	占全国的比例(%)	排名	省份	优质大学数量	占全国的比例(%)	排名
北京	35	9.97	1	安徽	10	2.85	15
辽宁	28	7.98	2	福建	9	2.56	18
江苏	24	6.84	3	内蒙古	9	2.56	18
上海	20	5.70	4	江西	9	2.56	18
陕西	18	5.13	5	河南	9	2.56	18
黑龙江	15	4.27	6	重庆	8	2.28	22
四川	15	4.27	6	山西	8	2.28	22
天津	14	3.99	8	新疆	7	1.99	24
湖北	14	3.99	8	广西	6	1.71	25
河北	13	3.70	10	甘肃	6	1.71	25
广东	13	3.70	10	海南	3	0.85	27
山东	12	3.42	12	青海	1	0.28	28
吉林	11	3.13	13	宁夏	1	0.28	28
湖南	11	3.13	13	贵州	1	0.28	28
浙江	10	2.85	15	西藏	1	0.28	28
云南	10	2.85	15				

注: 一本院校有分校区的,均做两次计算。数据来源: 中国统计年鉴(2014)。

表2 全国人口省际分布的基本情况

省份	人口(万)	占全国人口比例(%)	排名	省份	人口(万)	占全国的比例(%)	排名
河南	11 039	8.07	1	黑龙江	3 779	2.76	17
山东	9 612	7.03	2	吉林	2 679	2.66	18
四川	9 133	6.68	3	福建	3 634	2.66	19
广东	8 759	6.40	4	山西	3 535	2.58	20
江苏	7 617	5.57	5	重庆	3 358	2.45	21
河北	7 503	5.48	6	甘肃	2 728	1.99	22
湖南	7 147	5.22	7	内蒙古	2 466	1.96	23
安徽	6 929	5.07	8	新疆	2 267	1.66	24
湖北	6 171	4.51	9	上海	1 423	1.04	25
广西	5 422	3.96	10	北京	1 318	0.96	26
浙江	4 827	3.53	11	天津	1 007	0.73	27
江西	4 819	3.52	12	海南	909	0.65	28
云南	4 604	3.37	13	宁夏	669	0.48	29
贵州	4 286	3.13	14	青海	573	0.42	30
辽宁	4 238	3.10	15	西藏	317	0.23	31
陕西	3 960	2.90	16				

注: 人口统计以2013年全国户籍统计人口数据为参考。

(三)全国不同省份考生被优质大学录取的难度差异大

如表3所示,2011—2015年全国不同省份考生被优质大学录取的平均比例差异较大。例如,2011年实际录取率排名第一的省份(北京)是排名最后省份(四川)的5.52倍;2015年实际录取率排名第一的省份(北京)是排名最后省份(西藏)的4.29倍;2011—2015年的年均录取率排名第一的省份(北京)是排名最后省份(四川)的4.42倍。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表 3 2011—2015 年全国各省份优质大学的录取情况

单位: %

省份	2011		2012		2013		2014		2015		2011—2015	
	录取率	排名	录取率	排名	录取率	排名	录取率	排名	录取率	排名	平均录取率	总排名
北京	27.00	1	25.40	1	24.33	2	24.81	1	24.13	1	25.13	1
天津	22.00	2	22.89	2	24.52	1	24.25	2	23.39	2	23.41	2
上海	19.70	3	20.51	3	22.64	3	21.92	3	20.00	3	20.95	3
青海	16.68	4	14.74	4	18.61	4	17.97	5	15.12	7	16.62	4
宁夏	11.00	10	13.05	8	17.05	6	18.74	4	15.80	6	15.13	5
山东	11.00	10	9.82	14	18.37	5	12.20	11	18.00	5	13.88	6
福建	10.60	13	12.00	10	14.19	8	14.10	7	18.45	4	13.87	7
新疆	12.86	6	13.84	7	12.92	12	12.80	10	12.86	13	13.06	8
海南	13.79	5	13.99	6	11.42	14	9.49	17	14.88	9	12.71	9
吉林	11.90	8	14.22	5	14.47	7	10.33	14	12.40	14	12.66	10
内蒙古	8.80	16	11.06	13	11.21	15	16.38	6	14.51	11	12.39	11
浙江	12.00	7	7.52	23	13.38	10	13.61	8	15.00	8	12.30	12
陕西	8.80	16	11.30	12	13.21	11	13.33	9	14.53	10	12.23	13
云南	8.90	15	11.36	11	12.79	13	8.90	22	10.85	18	10.56	14
黑龙江	9.28	14	9.29	17	9.58	20	9.17	20	12.00	15	9.86	15
安徽	8.00	21	9.05	18	10.12	17	11.38	12	10.60	19	9.83	16
贵州	11.66	9	7.92	22	13.87	9	7.45	26	7.60	29	9.70	17
重庆	8.40	19	8.87	20	9.34	21	8.74	23	11.57	17	9.38	18
江苏	8.45	18	9.45	16	10.00	18	9.38	18	9.60	22	9.38	18
河北	7.45	22	8.14	21	9.03	23	10.23	15	12.00	15	9.37	20
湖南	6.40	26	9.78	15	9.59	19	10.37	13	10.10	20	9.25	21
湖北	5.78	28	7.35	24	8.20	24	10.00	16	14.40	12	9.15	22
辽宁	10.80	12	12.22	9	5.74	29	6.30	28	9.90	21	8.99	23
江西	8.10	20	8.91	19	9.07	22	8.92	21	8.10	27	8.62	24
广西	6.50	25	7.09	25	7.72	25	9.20	19	8.39	25	7.78	25
广东	7.00	23	5.78	30	5.93	27	8.07	24	9.56	23	7.27	26
甘肃	6.00	27	6.22	28	10.46	16	6.30	28	7.12	30	7.22	27
山西	6.80	24	6.41	27	5.89	28	6.17	30	9.20	24	6.89	28
河南	4.89	31	5.84	29	6.79	26	7.60	25	8.20	26	6.66	29
西藏	5.71	29	6.63	26	4.78	31	6.45	27	5.62	31	5.84	30
四川	4.96	30	5.12	31	5.28	30	5.46	31	7.62	28	5.69	31

注: 各省份第一批次录取率 = 各省份第一批次实际录取学生总数/各省份当年参加高考的总人数。部分省份缺失年份的第一批次录取率,按前后两年或近两年的平均值计算。

(四) 生源的属地优势明显,被北京大学或清华大学录取的区域差异大

北京大学和清华大学作为全国高水平大学的典型代表,是广大考生梦寐以求的高等学府。笔者认为有必要针对这两所大学在不同省份的招生计划差异以及录取比例差异做一个统计,以凸显不同省份考生的入学机会差异。如表 4 所示,北京市考生 2016 年能被北京大学或清华大学录取的机会是 1.023%,贵州省考生 2016 年能被北京大学或清华大学录取的机会是 0.034%,差距较为明显。如果结合各省份的人口来看,北京市每两万人中就大约有 1 个人能够被北京大学或清华大学录取,或是从北京大学或清华大学毕业①。而同样的 1 个指标,在内蒙古大约需要 19 万人,河南大约需要 26 万人,安徽大约需要 28 万人。可见,越是高水平的大学,生源的属地优势越明显。

① 各个省份考生能够上北京大学或清华大学的录取率 = 当年北京大学和清华大学在各省份的实际招生计划/该省份当年参加高考的人数。文中所计算的值均是参考值。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表4 2016年全国各省份考生被北京大学或清华大学录取的难度排行

省份	参加高考人数	录取人数	录取比例(%)	排名	省份	参加高考人数	录取人数	录取比例(%)	排名
北京	61 200	626	1.023	1	湖南	401 600	289	0.072	17
上海	51 000	209	0.410	2	海南	60 400	43	0.071	18
天津	59 900	146	0.244	3	河北	423 100	281	0.066	19
浙江	307 400	348	0.113	4	山西	339 100	221	0.065	20
青海	42 000	45	0.107	5	内蒙古	201 100	128	0.064	21
吉林	148 000	157	0.106	6	江西	360 600	207	0.057	22
宁夏	69 100	69	0.100	7	四川	571 000	310	0.054	23
辽宁	218 200	212	0.097	8	河南	820 000	426	0.051	24
湖北	361 400	341	0.094	9	安徽	509 900	250	0.049	25
重庆	248 800	216	0.087	10	广西	330 000	155	0.047	26
福建	235 800	202	0.086	11	山东	709 800	307	0.043	27
黑龙江	197 000	162	0.082	12	云南	281 000	121	0.043	27
江苏	360 400	291	0.081	13	广东	733 000	281	0.038	29
新疆	166 100	130	0.078	14	甘肃	296 000	106	0.036	30
西藏	24 000	18	0.075	15	贵州	373 800	127	0.034	31
陕西	328 000	243	0.074	16					

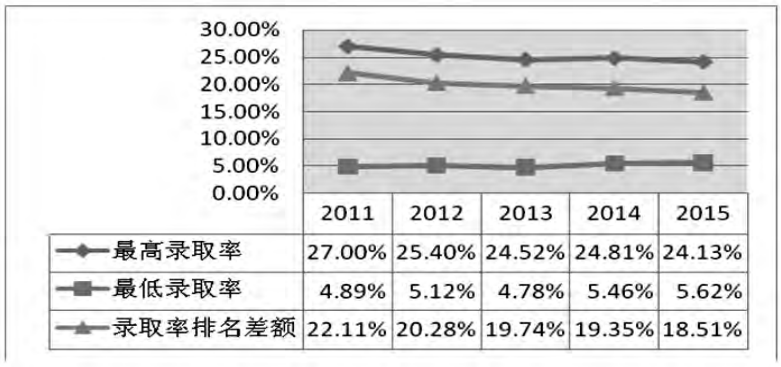
数据来源: 2016年全国31省考北大清华难度排行榜! 详情请见 http://learning.sohu.com/20160921/n468841501.shtml.

综上可知,目前我国无论是优质大学的省际分布,还是考生能被优质大学的实际录取率,均呈现出明显的区域差异,且不同省份考生上北京大学或清华大学的机会也十分不均等,与省域人口之间存在着较大的偏离度。

二、全国优质大学招生分省定额的区域差异分析

(一)优质大学实际录取率的省际差异总体上在不断缩小,但差异仍较大

从全国2011—2015年不同省份高校第一批次的实际招生录取率来看,尽管不同省份高校年度第一批次实际招生录取率之间的差距较大,但总体上呈现出差距不断缩小的趋势。其中,2011—2015年间省际最高录取率呈现出逐年下降的趋势,即从2011年的27.00%下降到2015年的24.13%,年均下降0.57%;而省际最低录取率则呈现出波动上涨的趋势,从2011年的4.89%上升到2015年的5.62%,年均增长0.15%。录取率排名差距虽然在不断缩小,但直至2015年,省际最高录取率仍然是最低录取率的4.29倍,差异依然比较明显(如图1)。



	2011	2012	2013	2014	2015
最高录取率	27.00%	25.40%	24.52%	24.81%	24.13%
最低录取率	4.89%	5.12%	4.78%	5.46%	5.62%
录取率排名差额	22.11%	20.28%	19.74%	19.35%	18.51%

图1 2011—2015年全国高校第一批次实际招生录取率的省际差异变化趋势

(二)"两极"录取差异的稳定性高于"中间"部分

为了进一步说明全国优质大学实际录取率的省际差异,本研究根据表2各省份的实际统计数据,将全国31个省份考生被优质大学录取的难度分为5个等级,并使之对应相应的难度区间(即年度录取比例范围)(见表5)。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表 5　难度区间与录取难度等级

难度区间	[0.00% ~7.00%)	[7.00% ~11.00%)	[11.00% ~15.00%)	[15.00% ~19.00%)	[19.00% ~27.00)
难度等级	非常容易	比较容易	比较难	非常难	特别难

根据表 3 的相关数据,再结合录取难度等级,对 2011—2015 年全国不同省份考生被优质大学录取的比率排名进行区域统计,我们发现不同难度等级优质大学的录取率排名总体稳定,尤其是“非常容易”“比较容易”和“特别难”3 个录取难度等级的区域分布较为稳定(见表 6)。其中,2011—2015 年实际录取率“非常容易”难度等级所涉及的省份最为稳定,共涉及 3 个省份: 北京、天津和上海“比较容易”难度等级所涉及的省份也较为稳定,共涉及 6 个省份,其中青海出现 4 次、宁夏出现 3 次,山东出现 2 次,内蒙古、浙江和福建各出现 1 次“比较难”和“非常难”难度等级所涉及省份的波动则相对较大,除北京、天津和上海的其他 28 个省份均有涉及;“特别难”难度等级所涉及的省份也相对稳定,共涉及 10 个省份(如图 2)。

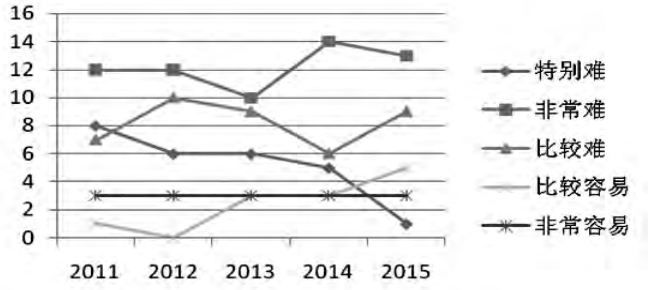


图 2　不同难度等级录取率的省份年度数量变化趋势

表 6　2011—2015 年不同录取难度等级所涉及的省份数量情况

难度等级	非常容易	比较容易	比较难	非常难	特别难
共涉及省份	3	12	18	25	10

三、优质大学招生的省际差异缘何如此大

优质大学招生名额的省际差异缘何如此之大? 笔者认为,存在差异的原因既有科举分省定额制度的影响,又与国家教育布局、教育政策以及区域经济社会发展的现实需求脱不了关系。

(一) 科举分省定额传统的影响

考试录取公平作为体现优质资源区域分配公平的重要方面,历来为中国古代各个时期的统治者所重视。为了维护社会稳定和保证优质资源分配的区域公平,中国历朝历代采取了多种资源配置方式,其中就包括科举分省定额制度。但分省定额制度并不是科举形成之初就有的,而是随着科举制度的不断发展而至清朝最终确立的①。科举分省定额制度主要基于维护区域录取公平和赋税人口多少的原则,通过录取名额限制来统辖区域,实现“合理”分配社会资源[8]。这种方式在很大程度上维护了科举考试录取的区域公平,实质上反映了科举时代的“公正”理念,体现了特定时代的政治正义性[9-10]。发展到清末,科举分区取人的办法更为具体,区域配额也更为细致。例如,在京师大学堂创建之初实行的招生录取政策明确规定“大省 7 人,中省 5 人,小省 3 人”,后改为“大省 8 人,小省 6 人”[11]。1901 年《山东大学堂办法》明文规定“各省、府、直隶州考选学生,暂按府治、州治大小,分上、中、下三等酌定名额。十府两直隶州,拟共考选 220 名,余额 80 名,即在省域就近招考,土著、客籍各居其半。”[12]“中华民国”时期亦是如此。例如,20 世纪 20 年代,教育部要求各高校在自主招生过

① 唐朝后期的科举制度出现了按行政区域分配解额的现象,宋代科举在州府试中实行解额制,明代科举实行南北分卷制度,至清代发展为分省定额取中制。详情可参见: 李立峰. 科举配额制演化的历史考察——兼论“凭才取人”与“逐路取人”之争[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2008(1):93 -97.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

程中,应按比例向各省分配名额,照顾到各省的经济发展、人口数量、教育质量、文化水平等诸因素,以维护考选的区域公平[11]。而新中国成立后,基本沿袭了科举分省定额的招生方式,经过10年的改革和发展,到1959年最终确立了高校分省定额的招生政策。因此,当下我国高校实行分省定额的招生方式,在很大程度上是受科举分省定额制度的影响。

我国当下之所以继续实行分省定额制度,而没有像彻底消灭科举"八股文"那样完全抛弃它,不仅仅是对科举分省定额制度的简单继承,是因为分省定额制度具有独特的优越性:(1)分省定额制作为保障少数族裔以及残疾考生、经济条件落后考生等的重要工具,可以保障不同区域考生的教育平等权;(2)分省定额制是根据我国高等教育现实状况做出的制度选择,它较为妥善地处理了公民受教育权与国家教育发展利益之间的关系,有助于实现全局协调发展的利益诉求[13];(3)分省定额制能够根据现实情况适时调整实施方案,能够在更大程度上改变长期以来优质大学招生区域不公平的弊端,更好地弥合我国现实国情与高考招生公平目标之间的差距[14]。

(二)优质高等教育资源地域分配与人口数量严重失衡

由于历史、政治、经济等多方面因素的综合影响,我国中西部省份无论是在优质大学的数量上,还是在教育发展水平上,均远不及东部发达省份。如果单纯依靠分数取才,那么将会导致很多落后地区的考生根本没有机会享受优质高等教育资源。而优质大学在全国不同省份分布的极度不均衡,又与各省份的人口比例极不相称。其中,北京、辽宁、江苏、上海、陕西的一本院校达125所,占全国一本院校的35.62%,可以说这5省(市)的优质高等教育资源远高于其他省份,但这5省(市)现有人口才18 556万人,仅占全国人口的13.57%;比较而言,西藏、贵州、宁夏、青海、海南、甘肃、广西、新疆、山西、重庆、河南、江西、内蒙古、福建、安徽、云南和浙江17个省份共有一本院校108所,仅占全国的30.77%,不及以上5省(市),但人口(62 382万)却是这5省(市)的3.36倍。可见,全国优质大学的地区分布与省域人口分布极不相称是造成优质大学招生录取比例省际差异的重要原因。

(三)高等教育管理政策变更的影响

1998年以来,为了激发地方办学的积极性和适应区域经济社会发展的需要,200多所教育部直属高校被下放到地方,实行中央和地方联合办学,并且以地方办学为主。通过教育部与地方政府的"共建"协议,原各部委直属的高校在不改变原来性质的前提下,积极争取来自高校所在地方政府在财政、土地、政策等方面的支持,以保证大学的持续发展。换句话说,地方政府成为这些优质大学新的"衣食父母"。例如,根据当时教育部与地方签署的协议,在38所重点大学中,除清华大学和北京大学两所"世界一流大学"的投资全部由中央政府负责外,其余重点高校都是由中央与地方联合共建,地方财政较多的省份,按合同负担50.00%的经费投入[15]。这种财政上的隶属关系带来的直接的后果就是高等学校招生的地域化倾向。例如,浙江大学2007年在属地的招生比例超过了60.00%,在教育部会同国家发展改革委员会于2008年推行了"支援中西部地区招生协作计划"后,虽然浙江大学属地招生比例有所下降,但2014年浙江大学的属地招生比例仍然高达39.40%,对浙江省的贡献率为39.38%[16]。虽然在这种"双赢"模式下,高校招生的地域化、本地化倾向在所难免,但实际上也间接损害了其他地区考生的教育权益。

(四)不同省域生源质量差异的影响

高等教育质量的好坏受制于基础教育生源质量的优劣。基础教育质量水平的高低及其生源质量的好坏也是优质大学在制定招生计划时的重要考量。尽管2006年教育部召开高校招生来源计划编制会议提出"要依法自主、科学、合理地决策,坚持以生源质量为主兼顾地区包括考虑少数民族地区平衡的原则"[17],但各个高校的招生计划仍坚持以属地生源招生为主,积极抢夺其他省份的优质生源,以保障生源的总体质量。而生源的区域质量差异主要受制于区域基础教育投入的多少以及基础教育水平的高低。一般而言,经济发达地区的基础教育投入要远高于落后地区,基础教育水平和质量也有所保障,优质生源数量也相对较多,这也是导致优质大学愿意或不得不招收更多发达地区考生和

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

属地生源的重要原因。

由于以上诸因素的影响,优质大学招生实行分省定额制度是必然的。分省定额制度的实施虽然在一定程度上满足了考生希望享受优质高等教育资源的愿望,但同时也带来了一系列的负面影响,尤其是"高考移民"现象的产生,严重影响了教育公平的实现和社会的和谐稳定: (1) 不同省份存在的高考分数差(分数线) 和不同的录取率导致了各地"高考移民"现象的产生。高考大省的考生通过各种手段争取到拥有更多优质高等教育资源的省份参考高考,以此作为跳板和捷径,竞相争夺上"好大学"和"优质大学"的机会,严重破坏了原有的高考生态,引发了社会大众及广大考生的强烈不满。但事实上,"高考移民"不能被单纯地看成一种投机行为,它也是考生对高考入学机会省际分配不均衡的一种反抗,最终的目的是为了争取平等的高等教育入学机会。(2) "高考移民"导致腐败犯罪行为频发。部分考生家长为了让子女能够在具有更多优质高等教育资源的省份拥有户口和学籍,不惜以身犯险,通过各种非法途径,尤其是通过权钱交易等不正当方式来实现其目的。据新华网报道,2007 年海南保亭县教育与科学技术局原办事员李沿、保亭县公安局南茂派出所原副所长徐涧楠、南茂派出所原户籍协管员符馨月等人非法收受他人财物,利用职务之便,采取假手续办理入户等手段,为 25 名外省考生获取高考报名资格[18]。(3) "高考移民"挑战社会公平正义,影响社会的和谐稳定。例如,在 2002 年高考前,近 400 名应届高中毕业生聚集海南澄迈县委门口,高喊"保障海南学生利益" "反对外地学生来琼考试"等口号,抗议日趋严重的外省考生来琼高考的不公平现象[19]。此类事件的频发不仅是对主流价值观所倡导的公平正义现实的不满,一定程度上也影响了社会的和谐与稳定。

四、优化优质大学招生分省定额制度的路径

由于优质高等教育资源的区域分布不均衡,加之高校招生分省定额制度的实施,导致不同省份学生平等享受优质高等教育的机会相差甚大。虽然这在一定程度上是合理的,但也应当控制在社会大众可接受的范围内。当下优质大学的招生应当借鉴科举分省定额制度主要基于各行政区域作为政治实体的平等地位和区域人口因素作为录取各省份生源名额的主要原则[8],从加大投入、夯实基础、扩大比例、提升水平等几个方面共同推进优质大学招生名额的合理分配,彰显教育公平与正义。

(一) 重点扶持建设一批中西部有潜力的高校

由于优质高等教育资源的区域分布不均衡,导致不同省份考生上优质大学的机会不均等,因而国家有必要对这种不均衡的状态加以宏观调控。一方面,借助国家实施"中西部高等教育振兴计划" "推进共建'一带一路'教育行动"[20]等政策契机,贯彻并落实"重点支持 100 所左右有特色、高水平的地方普通本科高校加快发展' '重点支持每个省份建设 1 所地方高水平大学"[21]等计划,加大对中西部地区有潜力大学的投入,从改善中西部地区高校的基础设施着手,围绕强化本科教学,提高本科教育教学质量,改善教学条件,提高学校本科教学基础能力,通过省部共建、对口支援、扩大开放、加强合作等方式切实提升中西部高等教育的质量,为中西部地区优质大学方阵的形成奠定基础; 另一方面,省级政府应加强对区域优质高等教育资源的调控能力,在坚持内涵建设和质量提升的基础上,适度增加本区域内优质大学的数量及其年度招生计划,如可以通过试点部分第二批次院校的部分优势学科和特色专业实施第一批次招生,切实提高考生被优质大学录取的机会。

(二) 合理分配全国优质大学的招生比例

如果优质大学的招生计划能够综合考虑属地和人口两个关键因素,最大程度照顾不同省份的考生利益,让不同区域的考生可以获得相对公平的入学机会,那么实现优质高等教育资源的区域公平和考试公平就指日可待了。相比于调整或改变优质大学的区域分布,调整和优化优质大学的招生计划更具可操作性。当然优质大学的招生计划调整也应当是分层次、分步骤的。首先,前"985 工程"高校作为全国高水平优质大学的代表,应当充分考虑不同区域的人口因素,按照人口比例适当扩大对中、

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

西部地区考生的招生计划,改变招生本地化的倾向,将属地招生比例控制在25.00%以内①,将剩余的其他招生计划向河南、山东等人口众多而优质高等教育资源匮乏的省份倾斜,使更多的优质高等教育资源惠及偏远落后地区的考生。其次,除去前"985工程"高校的其他前"211工程"高校,尤其是部属高校,不仅承担了建设世界一流大学的任务,也在一定程度上肩负着促进社会公平的重担[22]。因此应严格执行部属高校属地招生比例低于30.00%的规定,对于地方政府举办的前"211工程"高校而言,也应逐年减少在本地的招生人数,将名额更合理地分配到其他高考大省,逐步均衡招生名额的省际分配[23]。最后,对于具有第一批次招生资格的省属高校来说,招生的比例应结合区域经济社会发展需要做出相应调整,但属地招生比例也应控制在40.00%以内,以确保区域高校生源的多样性和现实竞争力。

(三)注重新建本科高校的内涵建设和特色发展

优质高等教育资源的供需矛盾是引发大众对高校招生分省定额制度不满的内在原因。如果省域高校尤其是新建本科高校的教育教学水平能够得到社会的高度认可,优质高等教育资源的供需矛盾也能在一定程度上得到缓解。当然,地方本科高校教育教学水平的提升也并非朝夕之功。地方院校尤其是新建本科高校应积极抓住国家实施"双一流"战略的契机,按照"既要与全国重点大学错位,避免研究型追赶误区,又要与同类地方院校错位,避免同质化发展倾向,积极开拓本土资源和全球市场,在服务、特色和优势上下功夫"[24]的思路,坚定追求卓越的决心,制定具体的战略规划,真正扎根地方,服务区域现实需要,着力开设具有地方特色的专业,力争在"点"上有所突破。笔者相信,经过若干年的内涵建设和特色发展,新建本科高校能够在更大程度上得到社会、家庭及考生的认可,进而吸引更多的优质生源,间接缓解优质大学的招生压力。

(四)在更大程度上缩小省际基础教育水平差距

为了缩小东部地区与中、西部地区基础教育水平的差异,国家教育财政的分配应进行相应的调整。即国家在向地方政府分拨基础教育经费时,需要综合考量不同省份经济发展水平与教育水平的实际情况,教育经费着重向经济发展水平较差、基础教育发展水平较落后的地区倾斜,适当减少经济发展水平高、基础教育发展水平领先的地区的财政拨款,由原先"先东部、后中西部"的教育政策调整为"先中西部、后东部"的战略策略,为中、西部地区基础教育的发展提供有力的财政支撑。地方政府则应加大对基础教育的投入力度,将教师队伍的建设置于中心地位,通过实施中小学师资的城乡流动,逐步缩小基础教育的城乡差距,进而缩小省际基础教育水平的差距。

五、结语

保障高等教育入学机会公平不仅是维护教育公平的重要方面,也是维护社会公平、彰显社会正义、维持社会稳定的重要基础。全国优质大学省际招生名额分配的公平与否直接关系到不同省份考生进入高校尤其是优质高校的机会。科举分省定额制度的传统、优质高等教育资源分配不均衡、优质大学招生的本地化倾向等是造成高等教育入学机会不均等的主要原因。由此带来的一系列问题尤其是"高考移民"现象引发的教育公平问题,昭示着这一制度迫切需要改革完善。基于全国优质大学招生比例省际差异较大的现实,国家和地方政府应加大宏观调控能力,以消除差异为目标,通过重点扶

① 尽管教育部出台的部属高校属地招生计划比例要求是不超过30.00%,但笔者认为可以再适当地压缩至25.00%。因为相关研究显示,2014年"985工程"高校属地招生比例在25.00%以上的高校仅有6所,且多集中在广东、浙江、福建,其余高校均未超过25.00%。这6所高校分别是华南理工大学(46.30%)、中山大学(45.50%)、浙江大学(39.40%)、厦门大学(27.10)、中国海洋大学(26.20%)和西北农林科技大学(25.30%)。因而根据"少数服从多数"原则和现实的可操作性,实现属地招生控制在25.00%以下的比例是绝对可行的。详情请见:张小萍,张良. 中国高校"支援中西部地区招生协作计划"实施成效分析——"985工程"高校为例[J]. 清华大学教育研究,2015(3):48-56.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

持建设一批中西部有潜力的高校,合理分配全国优质大学的招生计划,严格控制优质大学的属地招生比例,注重新建本科高校的内涵建设和特色发展,在更大程度上缩小省际基础教育发展水平差异等方式,将优质大学入学机会的省际差异控制在一个合理的范围内,力争在人口公平、考试公平与区域公平之间取得相对平衡,最大程度上保障不同省份考生平等享受优质高等教育资源的权利,维护教育公平[25]。

参考文献:

[1] 我国高等教育毛入学率达 40%,超中高收入国家平均水平[EB/OL].(2016-09-01)[2016-12-23]. http://news.cbg.cn/gndjj/2016/0901/4585735.shtml.

[2] 2015 年全国高等学校名单[EB/OL]. [2016-11-07]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_634/201505/187754.html.

[3] 关义合. 重点大学招生配额公平性研究[D]. 广州: 暨南大学,2008: 24.

[4] 乔锦忠. 优质高等教育入学机会分布的区域差异[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2007(1): 23-28.

[5] 刘希伟. 2006—2009 年"985 工程"高校招生区域公平问题的研究[J]. 中国高教研究,2010(3): 41-43.

[6] 江雪松,赖秀兰,张昌辉. 考试公平与区域公平——由我国高考录取地域差异看受教育权平等[J]. 江苏高教,2007(4): 104-106.

[7] 陈耐帅,许友谊. 我国优质高等教育招生本地化现象研究——基于 119 所高校招生计划的调查[J]. 教育探索,2014(3): 78-80.

[8] 谢海涛. 科举录取名额分配制度发展形成的历史[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2009(1): 86-91.

[9] 李立峰. 科举配额制演化的历史考察——兼论"凭才取人"与"逐路取人"之争[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2008(1): 93-97.

[10] 刘海峰,李木洲. 高考分省定额制的形成与调整[J]. 教育研究,2014(6): 73-80.

[11] 周洪宇. 我国考选历史的回顾与反思——兼谈我国重点高校录取名额投放问题[J]. 教育研究,2006(4): 43-48.

[12] 琚鑫圭,唐良炎. 中国近代教育史资料汇编: 学制演变[G]. 上海: 上海教育出版社,1991: 46-47.

[13] 秦前红,徐亦鹏. 配额与平等——评我国的高校招生制度[J]. 法学评论,2010(3): 12-18.

[14] 温泽彬. 受教育权的多元属性是分省定额制招生改革的法理依据[J]. 法学,2016(8): 74-82.

[15] 戴廉,张冉燃,王玉娟. 如何看招生名额分配公平[J]. 瞭望新闻周刊,2006(23): 23-24.

[16] 张小萍,张良. 中国高校"支援中西部地区招生协作计划"实施成效分析——"985 工程"高校为例[J]. 清华大学教育研究,2015(3): 48-56.

[17] 李腾. 分省定额录取政策公平问题研究[D]. 武汉: 华中师范大学,2009: 45.

[18] 征玉韦. 高等教育获得机会省际差导研究[D]. 武汉: 华中师范大学,2009: 29-30.

[19] "高考移民": 挑战公共教育体制[EB/OL]. (2003-04-14)[2016-12-26]. http://edu.-sin-a.com.cn/exam/2003-04-14/41017.html.

[20] 教育部关于印发《推进共建"一带一路"教育行动》的通知[EB/OL]. (2016-07-15)[2017-01-02]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A20/s7068/201608/t20160811_274679.html.

[21] 教育部、国家发展改革委、财政部关于印发《中西部高等教育振兴计划(2012—2020 年)》的通知[EB/OL]. (2013-02-20)[2017-01-02]. http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/22/content_2408927.htm.

[22] 汪梦姗,马莉萍. 重点高校招生名额分配——基于 2009—2013 年 12 所"985"高校招生数据的实证研究[J]. 清华大学教育研究,2016(2): 64-71.

[23] 彭贤,陈礼灶. 从 985 和 211 大学的区域分布看我国高等教育的公平性[J]. 煤炭高等教育,2014(3): 22-25.

[24] 蔡宗模,吴朝平,杨慷慨. 全球化视野下的"双一流"战略与地方院校的抉择[J]. 重庆高教研究,2016(1): 24-32.

[25] 张海生,张晶. 高考制度改革的调研分析——基于安徽 3 地高中生的视角[J]. 重庆高教研究,2016(5): 45-52.

(责任编辑　张海生)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

Provincial Quota System of the High Quality of Universities: Current Situation, Regional Differences and Optimization Path

GAO Dandan

(*Institute of Higher Education, Anhui University, Hefei* 230039, *China*)

Abstract: The colleges and universities of high quality mainly refer to the college entrance examination and enrollment of colleges and universities with the first batch of qualified university. Combined with the number of different provinces with the actual population, the status difference of admission opportunities to the high quality of universities from 2011 to 2015 and the coefficient of difficult of candidates in different provinces admitted to Peking University or Tsinghua University in 2016, it is found that although the quality of college admission rate of the actual inter provincial differences in the overall is shrinking, the difference is still great. It shows that the stability of the difference between the two poles is higher than that of the middle part. The provincial admissions difference reasons are not only the influence of the imperial examination provincial quota system, but also the reality of the regional distribution of higher education, the education policy and the actual needs of regional economic and social development which cannot be separated. And a series of problems, especially the issue of educational equity caused by the phenomenon of "college entrance examination immigrants", show that the system is in urgent need of reform and improvement. Based on this, national and local governments should increase the macro-control capacity to eliminate the difference as the goal, through the key support of the construction of a number of potential colleges and universities in the Midwest, a reasonable allocation of national high-quality university enrollment plan, strictly controlling of the proportion of high quality college's territorial enrollment, paying attention to the connotation construction and characteristic development of newly built undergraduate universities, to a large extent reducing the level of inter-provincial basic education and other means, the quality of university admissions quota inter-provincial differences in a reasonable range, to change the existing status of unequal access opportunities for the provincial candidates, and strive to achieve a relative balance among the population fairness, fairness of examination and regional fairness, and to the maximum extent to maintain the right of equal access to high-quality resources for higher education students of the different provinces.

Key words: college enrollment; the first batch of undergraduate; provincial quota system; quality of higher education resources; education equity

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net