

以招生录取制度改革为重点，推进高考制度改革的建议

21 世纪教育研究院

2010 年 7 月，国务院颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》，要求以考试招生制度改革为突破口，“探索招生与考试相对分离的办法，政府宏观管理，专业机构组织实施，学校依法自主招生，学生多次选择，逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度。”2013 年 10 月，中共中央十八届三中全会《决定》提出深化教育领域综合改革，重申推进考试招生制度改革的任务。

当前，我国高考制度改革的基本价值、原则、目标已经确定，需要将它转化为具有操作性的实施方案。由于高考制度的高利害性、高风险性，每一项具体措施都“牵一发动全身”，利弊互见，十分复杂。正因为如此，就更需要提高决策的科学化和民主化水平，通过社会参与、公开讨论，凝聚改革共识。为此，21 世纪教育研究院提出深入推进高考改革方案的建议，抛砖引玉，供大家讨论和批评。

一、 深化高考制度改革的基本思路

我国现行的高等教育制度和高考制度是在上个世纪 50 年代形成的，其特点是国家包办高等教育，对高校实行高度集中的计划管理，对学生实行免费，统一招生和统一分配。今天，我们已经进入全球化、信息化和互联网时代，教育需要适应市场化进程中社会转型、经济升级、国际竞争对各类人才的需求，适应人的多样化发展的需求，适应大规模人口流动的需求。与此同时，我国高等教育已经进入大众化阶段，供求关系比较宽松，2013 年全国普通高校的平均录取率已经达到 74.3%¹，有可能进行实质性的高考制度改革。

高考制度改革要遵循的基本原则，一是要有利于高校科学选拔人才，二是要有利于促进中学的素质教育，三是维护社会公平，三者不可偏废。形成分类考试、多元评价的考试制度，双向选择和自主录取的招生制度，既有利于高校的人才选拔，也有利于促进中学的素质教育，两者的目标是高度一致的。同时，我们也不能因为担心腐败而拒绝改革，需要建立“以改革促进改革”的新思维，通过程序公正、信息公开、具有公信力的制度建设，促进高校落实自主权的改革。

高考制度的主要弊端是分分计较的总分评价模式，它导致了中小学智育至上、唯分数论的应试教育弊端，严重妨碍了青少年的人格养成、身心健康和个性发展，损害了他们的想象力、好奇心和创造力，影响了民族和国家的未来。近 20 年的高考改革，主要围绕考试科目。实践已经证明，单纯的考试科目改革无法改变单纯追求分数的总分评价模式。目前的改革思路是将高中学业水平考试与高考挂



1 《全国 939 万考生今天奔赴考场 5.6 万人参加异地高考》，2014 年 6 月 7 日，[人民网据教育部官方微博报道](#)。

钩，将等级化的高中学业成绩折合为高考总分。这一过程比较复杂，高中学业水平考试由各省分别实施，覆盖整个高中阶段，评价的科学性、成绩的可比性、考试的公平性都存在一定问题。

高考制度改革的思路需要改变。刻板的总分录取模式源于招考录一体、集中录取的招生录取制度。世界主要国家多实行统一的入学考试；但是，考试成绩只是基本标准。由高校、院系根据对人才的不同需要，形成多元化的招生标准和自主录取机制，才是破除“唯分数论”的关键。我们需要从“招考分离”开始，以招生录取制度改革为重点，形成高校自主招生、高校和学生双向多选的招生录取制度，走出应试教育的困境。

二、改革高校入学考试制度

1. 恢复全国统一命题考试

我国现有 16 个省市实行高考自行命题，这是在 2003 年之后为分担全国统一命题风险和适应高中课程改革而实行的。大规模考试应当遵循简单易行、科学和高效的原则，具有国际化视野。建议高考恢复全国统一命题考试。这也是解决流动人口子女在流入地参加高考的基本措施。

将来在出现多个竞争性的专业考试机构之后，可由高校自主选择参加某一机构命题的考试。

2. 国家统一高考的方式和内容

国家统一高考分为“基本学习能力测试”（考试 1）和“指定科目考试”（考试 2）两种。

（1）基本学习能力考试（考试 1）

基本学习能力考试考查学生进入高校学习所必备的能力。按照高中课程改革的要求，主要考察学生概括、推理、判断、探究等基础性能力。内容包括阅读、写作、数学、外语。考试时间 3 小时左右。

（2）指定科目考试（考试 2）

指定科目考试（考试 2）是高校针对不同学科专业提出的加试科目，一般不多于 2 门。目前可在高中的语文、数学、外语、历史、地理、政治、物理、生物、化学、信息技术、体育、艺术等科目中选择。每门考试时间一个半小时。

伴随高中课程多样化的实践，考试科目可更加丰富，形成可供高校和学生选择的考试形式和内容，以突显学生的专长和满足高校选拔学生的需要。

在条件成熟之后，基本学能考试和指定科目考试可一年举办数次，成绩有效期三年。对多次考试的成绩进行可比性技术处理。

3. 高中学业水平考试和综合素质评价

按照国家制定的培养目标和课程标准，高中是具有特定功能的教育阶段，不是大学预科，不是高考补习班。因此，高中学业水平考试不宜与选拔性的高考评价相混淆，采用等级制评价，由全省统一实施。

高中学业水平考试是学生获得高中毕业文凭的依据；作为高职院校入学的学业成绩依据；作为普通高校考试招生评价的参考。

4. 英语等科目实行一年多次考试

英语实行机考和社会化考试的条件最为成熟，可实行一年2次考试，保留成绩2年，对多次考试的成绩进行可比性技术处理。

制定统一的国家英语水平考试标准，整合目前各不衔接的多种考试标准。不同高校和学科可根据需要对考生提出不同的英语要求。

三、改革招生录取制度

《教育规划纲要》已经确立高考制度改革实行“招考分离”的原则。只有实现招考分离，才能从根本上落实高校招生自主权，增加人才评价的多样性，提高人才选拔的针对性和适应性。

1. 实行“招考分离”

国家教育考试中心作为专业化考试机构，负责全国统一高考的命题。

省级招办转变职能，考试报名的责任交给考试中心，制定具体招生政策、评价考生的权力还给高校，取消控制学生志愿和投档的权力。在高校实行自主招生后，成为为高校和考生服务、管理和监督的机构，通过网络系统提供信息服务和技术支撑，保障高考安全和考试公平。

2. 高校实行多元和综合评价

不同类型高校（包括公办高校和民办高校）可根据自身办学理念和学科专业的要求，自主确定采用的考试类型、成绩门槛和其它评价要求，形成多样化的录取标准，不再单纯以总分决定录取。政府进行宏观指导，逐步形成以下主要考试评价类型：

（1）高职专科院校：高中学业水平考试和综合素质 + 职业适应性面试

（2）地方本科院校：基本学习能力考试（考试1）+ 高中学业水平考试和综合素质

（3）高水平大学：基本学习能力考试（考试1）+ 指定科目考试（考试2）+ 高中学业水平考试和综合素质 + 高校自主面试

现行的推荐保送、特长生、加分录取、自主招生、校长实名推荐等都可纳入高校多元综合评价模式，由高校自主确定使用。

3. 高校依法自主招生

配合自主招生改革，高校必须改革招生机制和程序，建设具有公信力的招生录取制度。学校成立有社会人士和家长代表参加的招生委员会，制定《招生章程》和《招生违规处理办法》，对院系招生工作监督 and 问责。招生和录取工作由教师组成的院系招生工作组负责。

高校按照办学定位、不同系科专业的要求，向社会公开评价指标、评分标准和录取程序。招生录取过程接受社会监督，包括采用录像等手段记录录取过程。公开考生各项评价指标的得分，对每位录取的学生出具录取报告，对不予录取的考生给予书面答复。

4. 考生与高校“双向多选”的录取模式

通过建立“高校招生录取网络服务平台”，实行考生与高校之间直接、双向、多次选择的录取模

式。其步骤是：

高校公布各专业的招生门槛条件。考生完成选择的考试后，在网络平台向多所高校提出申请，填写考试成绩和其他证明材料，经地方招生部门审核确认。考生与高校多次双向选择、网络拟合，考生在网上形成的不同序列中排队，必要时高校可要求考生参加面试。一名考生可同时获得多份录取通知再进行确认。高校根据生源充足状况进行第二轮、第三轮录取。

5. 取消高校录取批次

借鉴部分省（市）的做法，首先合并本科录取第二、第三批次。随着网络录取平台的扩大，完全取消统一录取批次，促进不同特色和定位的高校公平竞争。

四、 高考制度改革的实施

1. 明确不同主体的改革责任

新一轮招生录取制度改革，高校是最重要的改革主体。要围绕现代大学制度建设，建立新的招生录取体制和机制。

主管部门与确定试点的高校签订协议，明确权责，国家要在招生计划、财政等方面予以支持。同时加强监督审查和问责机制，保障改革顺利进行。

各省要负责健全本省高中学业水平考试制度，建立高中综合素质评价制度，配合试点高校进行招生改革。

2. 渐进式的改革策略

高校招生录取制度改革宜采取“放开两头、吸引中间、逐步过渡”的策略。从目前的“985”大学和民办本科高校开始，逐步吸引其他学校参加。

3. 改革的时间表

2015年 在试行自主招生的高校中，采取自愿申报的方式，确定新一轮招生录取制度改革试点高校。试点高校将目前5%的自主招生比例，改为学校或部分学院100%实行自主招生改革。鼓励上海纽约大学、上海科技大学、南方科技大学等新设院校的自主招生与之并轨。民办本科高校也可以自愿申请参加。试点高校自主招生时间可适当提前，以保证没有被自主招生录取的学生有通过传统方式录取的机会。

所有省份合并二本、三本的录取批次。

上海作为教育综合改革试点城市，公布上海市2017年高考科目改革方案（适用于2014年入学的学生）。

各省初步建立高中学业水平考试和综合素质评价制度，并与高职院校招生挂钩。

2016年 建成高校自主招生改革的招生录取网络服务平台。

2017年 所有在上海招生的高校向社会公布采用学能测试成绩招生的办法。国家教育考试中心

公布全国统一高考科目改革方案，并于2020年实施。



2020年 力争所有部委所属大学、50%的地方本科高校（包括民办高校）实现基于学能测试的完全自主招生，大多数高职院校实现依据高中学业水平成绩招生。

五、 高考制度改革的配套措施

1. 从快制定《教育考试法》

明确政府、高校、专业考试机构、考生在国家考试中的权责，对考试招生中的违法行为依法严惩，依法治教。

2. 建立弱势学生补偿计划

部属高水平大学实行“统一测试、自主招生”后，不再有分省招生计划。从各地教育发展不均衡的现实出发，国家制定宏观政策引导和激励研究型大学的行为改善，明确规定国立大学招收农村学生的比例。作为高校社会责任的一部分，高水平大学应公布每年录取新生的城乡、地域、阶层、性别、民族结构，促进教育公平。

整合目前正在实行的具有补偿性的农村连片贫困地区定向生、免费师范生、高考加分等招生政策，实施具有整体性、全局性的“寒门计划”，补偿农村学生和弱势阶层学生的高等教育机会。

3. 引入竞争机制，促进考试机构专业化建设

通行对事业单位的社会化改革，在具备条件的省市，逐步形成2个左右区域命题考试中心，从事高考科目内容改革和考试命题，通过竞争机制提高专业化水平。

附件

部分国家和地区的高考制度

美国的 SAT 考试

SAT, 全称 Scholastic Assessment Test, 学术能力评估测试, 由美国大学委员会主办。

SAT1 (SAT Reasoning Test), 是美国学生读四年制大学需要参加的统一高考, 要求学生运用高中所学, 测量其推理与批判性思维技能, 预测学生在学术方面的能力与素质。考试内容包括批判性阅读、写作、数学三部分, 各 800 分, 最高 2400 分。考试总时长 3 小时 45 分钟。

SAT2 (SAT Subject Test) 即 SAT 学科测试, 更详尽地了解申请者的专业能力。分为数学、科学、语言、英语、历史与社会科学五大类, 共 22 门学科供选择, 考生每次最多只能报 3 科, 每科测试时间 1 小时, 每科满分 800 分。

英语类: 文学

历史与社会科学: 美国历史、世界历史

数学类: 数学 1、数学 2

科学类: 物理、化学、生物

语言类: 法语、德、日、中、韩、希伯来、拉丁文等

美国大部分院校都要求提供 SAT1 成绩, 对于 SAT2, 美国许多学校的要求是“选择性提交”, 研究型大学的要求一般不会超过 2 门。学校根据学生的 SAT 成绩、高中阶段学业成就和社会表现、个人申请、教师推荐、面试考察等形成的综合评价, 决定是否录取改学生。

英国的 A-Level 考试

英国高中课程 (General Certificate of Education Advanced Level) 简称 A-Level 课程, 是英国的普通中等教育证书考试高级水平课程, 也是英国学生的大学入学考试课程。A-Level 课程证书被几乎所有英语授课的大学作为招收新生的入学标准。

A-Level 考试体系的目的是通过为学生们提供专业的教育课程, 使他们在 3-4 门学科上有比较深入的学习。A-Level 没有必修课, 学生可以任意选择和组合他们感兴趣的课程并参加考试。英国高中课程 (A-Level) 的学制为两年: 第一年称为 AS 水准, 学生通常选择自己最擅长且最有兴趣的 3~4 门课, 通过考试后获得 AS 证书。第二年称为 A2 水准, 学生可选择 AS 水准中优秀的 3 门课继续学习, 通过考试后获得 A-Level 证书。

A-level 课程包含语言、科学、商业与经济、人文科学、艺术与设计 5 大类共 70 多门, 一般学生选择 3 至 4 门学习。

此外, 还有其他很多考试成绩和证书被英国大学认可并被同样视为入学条件, 可单独或合并使用

作为大学本科入学标准。其中包括国家资格证书（NQF）3级，威尔士资格证书（CQFW）3级，英国商业和技术教育（BTEC）文凭，牛津、剑桥和皇家艺术协会考试委员会（OCR）文凭，国家延伸文凭（National Extended Diploma），国际中学会考成绩（IB），威尔士中学会考文凭（WBQ）等等。

俄罗斯的统一高考制度

2000年以前，俄罗斯的大学实行学校自主招生，大学自主命题，自定录取标准，考生须到所报学校考试，而且多以面试为主。自2001年起，开始试行全国统一考试制度（Единый государственный экзамен）。

全国统一考试包括11门课程：俄语、数学、文学、物理、化学、生物、地理、历史、社会学、外语（英语、德语、法语和西班牙语）、信息和信息技术。其中俄语、数学为必考科目，其它科目由考生自行选择。如果俄语、数学这两门必考科目中有一科成绩低于最低分数线，考生可在当年补考。如果俄语和数学两科均不及格，毕业生只能在1年后再次参加考试。全国统一考试成绩有效期为两年。

规定每个学生只可能投报5所学校，每所学校只可以报考其中的3个专业。高校录取批次由原来的3次减少到2次，第一批次录取时间为7月30日-8月5日，第二次录取时间为8月5日—8月10日。

此外，俄罗斯高校招生选拔人才还有另一重要渠道——俄罗斯中学生奥林匹克知识竞赛。俄罗斯中学生奥林匹克竞赛委员会是一个全国性的权威机构，是以教育科学学术界人士为主导的非营利组织。奥赛共分三级。第一级奥赛胜出者获一级证书，获奖人数不得超过决赛总人数的10%。第二、三级奥赛胜出者分别获二级和三级证书。获奖者在得奖后一年内报考大学时有如下优惠：最高优惠是获奖证书持有人可以免试入学；第二级优惠是视为取得全国统一考试该学科的最高分。

日本的高考制度

日本在20世纪90年代初形成了现行的大学招生制度，即全国性的“大学入学中心考试”和各大大学单独考试二者并存的选拔体系。国立和公立大学的入学考试分两个阶段进行。第一阶段是参加由“大学入学考试中心”主持的全国共同学力第一次考试。在“中心考试”成绩公布后，考生还要参加由报考院校单独举办的第二次考试。

日本大学入学考试中心的“中心考试”，考试科目为5门28种类，学生一般选择考3-4门。

2003度大学入学考试中心考试出题学科、科目

| 学科 | 组 | 出题科目 | 考试时间（分） | 分数（分） | 科目选择方法 |
|----|---|--------------------|---------|-------|--------|
| 国语 | | 国语Ⅰ现代国语 国语Ⅱ古典国语 | 80 | 200 | 2选1 |

| 学科 | 组 | 出题科目 | 考试时间（分） | 分数（分） | 科目选择方法 |
|-------|---|--|---------|-------|--------|
| 公民与社会 | ① | 现代社会 伦理学 政治和经济学 | 60 | 100 | 3 1 |
| | ② | 世界史 A 世界史 B 日本史 A 日本史 B 地理 A 地理 B | 60 | 100 | 6 1 |
| 数学 | ① | 数学 I 数学 I、数学 A | 60 | 100 | 2 选 1 |
| | ② | 数学 II 数学 II、数学 B 工业数理 簿记会计 信息关系基础 | 60 | 100 | 5 选 1 |
| 理科 | ① | 综合理科 物理 IA 物理 IB 生物 IA 生物 IB | 60 | 100 | 5 选 1 |
| | ② | 化学 IA 化学 IB 地学 IA 地学 IB | 60 | 100 | 4 选 1 |
| 外国语 | | 英语 德语 法语 中国语 | 80 | 200 | 4 选 1 |



此外，日本高等院校还通过推荐入学考试、AO 考试方式、面向归国子女、成人、职业高中毕业生的单独考试以及秋季入学考试等方式招收学生，其人数逐年增长，目前已经到达日本高等院校当年

招生总人数的 45%。

台湾和香港地区的高考制度

台湾地区自 2002 年开始实施大学多元入学制度，替代了实施了近半个世纪的联合考试和联合招生制度，打破了“一试定终身”、智育为主、招生和考试合一的痼疾。其特色在于“多元入学”、“考招分离”和“招生自主”。“多元入学”是指入学途径多元化，包括“甄选入学制”与“考试分发制”两轨，学生可依据自己的兴趣和能力选择考试方式。

“甄选入学制”分为由高中推荐学生参加的“学校推荐”、学生自行申请的“个人申请”和各类择优保送等升学方式，由各大学自行决定招生方式。“推荐甄选”只限高中应届毕业生，且比例有一定限制。“个人申请”无论是应届或非应届、岛内学生或岛外学生、全日制和在职生都有资格。“甄选入学制”兼顾了大学自主选拔人才的诉求，符合学生的多元发展需求。

“考试分发入学”是主要的入学途径，占每年招生人数的 75%左右。考试分为两个阶段，第一阶段考生需参加二月份举行的学科能力测试，以供未来考试分发时成绩“检定”之用。第二阶段为五月举行的各大学“指定科目考试”，分为社会组（相当于文科）和自然组（理科），社会组考国文、英文、数学乙、历史、地理 5 门，自然组考国文、英文、数学甲、物理、化学及生物 6 科。

香港特区高校实行证书制及联招制并行的招生考试制度。证书制指凭规定的高中毕业证书即可取得升入高校的资格。但与一般证书制不同的是，在香港考试合格的学生并不意味着能保证升入大学。自 2009 年香港新高中学制公布后，香港中学文凭考试逐渐取代了香港中学会考及香港高级程度会考。香港中学文凭考试不按文理划分，主要设置 4 个核心科目和甲、乙、丙 3 类选考科目。学生在中学阶段就可以根据自己的兴趣和志向选择学习科目，有利于其发挥潜能、培养特长和个性发展。