DOI:10.16382/j.cnki.1000-5560.2018.03.012

高校招生自主权:历史嬗变与困境突围*

刘世清 崔海丽

(华东师范大学教育学部,上海 200062)

摘 要:恢复高考40年来,国家在考试招生制度改革中逐步向不同层面、不同类型的高校赋予了部分招生自主权。然而虽历经多年探索,理论界和实践界对高校招生自主权的性质、内容以及配置问题依然存有争议。实质上,高校招生自主权是一种公、私复合的权力(权利),其运行过程需要合理配置高校的行政权力与学术权力。当前,在扩大高校招生自主权的实践探索中,存在着深受教育行政命令干扰,高校自主招生意识与能力不足,以及权力配置错位、缺乏监督制约等问题。在新高考改革背景下,应根据国情逐步扩大高校招生自主权,提高高校运用招生自主权的专业能力,加强监督机制建设以保障其正当运用。

关键词:高校招生自主权;新高考;权力配置;监督制约

招生自主权是大学依据教育法规享有的一项法定权,是高校最具教育行业特点的办学自主权之一。恢复高考40年来,随着考试招生制度改革的不断推进,我国高校招生自主权的发展经历了一个从无到有、从扩大到落实的过程(吴根洲,甘齐,2017)。2014年,国务院在《关于深化考试招生制度改革的实施意见》中明确提出:“探索基于统一高考和高中学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元录取机制。高校要根据自身办学定位和专业培养目标,研究提出对考生高中学业水平考试科目报考要求和综合素质评价使用办法,提前向社会公布。”(国务院,2014)这一制度规定为新时期高校招生自主权拓展了新的政策空间。扩大和落实高校招生自主权再次成为理论、政策与实践者关注的一个热点问题。

一、高校招生自主权政策的嬗变历程

对于招生自主权的呼唤源于高校办学自主权。长期以来,国家集办学者、管理者与投资者为一身,高校没有任何的办学自主权,严重影响着高校的办学积极性与特色发展(张晓鹏,2006)。1979年,苏步青、刘佛年等上海4所高校的校长书记共同在《人民日报》上撰文,强烈呼吁“要给高等学校一点自主权”。随后,1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出要扩大高校办学自主权,改革高校招生体制;1993年《中国教育改革和发展纲要》要求高校成为“面向社会自主办学的法人实体”,在招生、专业调整等方面扩大高校办学自主权。此后,1998年《高等教育法》第32条明确规定“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例”(国务院,1999),正式以法律形式确认了高校拥有招生自主权。在相关法律框架下,教育部在新世纪初积极进行了高校自主招生试点改革。回溯高校招生自主权政策可以看出,高校招生自主权从理念到实践,呈现出分步推进、分类实施的发展演变特征。

* 基金项目:国家社科基金教育学重大招标课题“适应新高考要求的普通高中学业水平考试与综合素质评价实施策略研究”(VHA150003)。

(一)分步推进:逐步在不同层面赋予高校招生自主权

高校招生自主权体现在考试招生程序中的多个方面,如制定招生计划、决定考核形式、确定考试科目与内容、决定录取标准和录取结果等。我国高校招生自主权的探索从"录取结果"到"招生计划",再到"考核方式",分步实施,逐步推进。

恢复高考制度后,国家就积极探索向高校下放部分招生自主权。《一九八0年高等学校招生工作的规定》在"录取办法"中首次提出"在一个分数段内要给高校一定的选择余地";《一九八一年高等学校招生工作的规定》进一步提出:"各省、市、自治区划分分数段时,应给录取院校有一定的选择余地"(杨学为,2003;第128、139页);《一九八三年全国全日制高等学校招考新生的规定》中指出:"一般应按多于录取20%的比例提供考生的档案材料",这是对高校招生录取结果权下放的初步尝试。其后,1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出"在执行国家政策、法令、计划前提下,高等学校有权在计划外接受委托培养生和招收自费生";1995年《教育法》和1998年《高等教育法》则以法律形式正式确认了高校具有招生方案、招生计划制定的自主权,从而使我国所有高校招生自主权从录取结果拓展到招生计划层面。

2003年,教育部正式启动自主招生政策,允许试点院校制定自主选拔录取方案,并在考试命题、考核形式上赋予高校一定的自主裁量权。2005年,教育部进一步规定"试点高校自主选拔录取招生人数原则上占其年度本科招生计划总数的5%,考生人数较多且生源质量好的高校可以有所扩大"(教育部,2005)。2006年,清华、北大等高校对于特别优秀的学生予以最多降30分录取的政策,复旦大学和上海交通大学试点探索以面试成绩作为主要录取依据,高考成绩仅作为参考。在这些政策探索中,政府对于试点院校下放的招生自主权既涉及量的规定(5%的招生计划),也包括质的内容(选拔标准和录取结果)。伴随着改革的深入推进,教育部逐步对高校自主招生"松绑",各试点院校也不断推出新的招生政策,降低入学"门槛",扩大招生比例(樊本富,2010,第168页)。然而,试点高校在自主选拔人才的过程中也出现了一些问题,如部分高校办学目标和对生源的要求不清,将自主招生当做抢生源的重要工具,"掐尖""小高考"等现象层出不穷,自主招生并没有突出主要招收"偏才""怪才"的政策理念(厉越,2015;叶赋桂,李悦,史静寰,2010);高校缺乏科学合理的选拔标准和评价手段,过多依赖于对学生标准化考试成绩的排名,评价方式过于单一等(樊本富,2010,第179页)。在此情况下,政府逐步收紧了5%的招生计划比例,严格控制自主招生规模和试点高校范围;同时规定入选考生"高考成绩总分录取要求,原则上不应低于考生所在省(区、市)有关高校同批次同科类录取控制分数线",对自主招生试点院校的招生权进行限制。

在自主招生政策不断推进的过程中,我国一般普通本科院校除了"120%投档比例"和"自主调节系科招生比例"外,在考试命题、考核形式、选拔标准等方面几乎再未获得相应的自主权。"统考统招"的局面一直到2014年才有所改变。《关于深化考试招生制度改革的实施意见》明确规定,高校可以根据社会和自身发展的需求自主制定招生章程、设定考试科目,探索实施"两依据一参考"进行招生录取,这不仅意味着高校招生自主权的改革面向了所有类型高校,也表明了招生自主权在考试科目、考核形式等实质内容方面的进一步扩展。

(二)分类实施:逐步向不同类型高校赋予招生自主权

在扩大和落实高校招生自主权的政策探索中,国家采取由点及面、先试点后推广的原则,由部属重点大学到地方重点高校、由研究型大学到高职院校、由试点高校到全部高校,逐步向不同类型高校下放招生自主权。

自主招生政策是扩大与落实高校招生自主权的重要实践形式。在改革过程中,国家将试点院校逐步由少数部属高校拓展到地方重点高校,试点高校规模不断扩大。2001年,教育部首次批准了江苏省的东南大学、南京航空航天大学和南京理工大学3所重点高校进行自主招生试点改革。2003年,又先后发布《教育部关于做好2003年普通高等学校招生工作的通知》和《教育部办公厅关于做好高等学校

自主选拔录取改革试点工作的通知》，对高校自主招生改革做了统一部署，批准全国22所重点高校进行自主招生试点改革，允许5%的名额用于自主选拔由中学推荐的特长生和特优生。其后，试点院校逐年递增，并新增了云南大学、广西大学、贵州大学等省属重点大学；2014年自主招生试点高校达到90所，其中77所院校面向全国招生，13所院校针对本省招生，但2014年《教育部关于进一步完善和规范高校自主招生试点工作的意见》规定，试点院校的范围不再扩大。

此外，为了探索与高等职业教育特点相适应的多元选拔录取方式，2004年江西省25所高职院校被允许进行自主招生改革试点，规定自主录取人数不超过年度总招生计划的10%。2005年经教育部批准，上海市3所高职院校实施自主招生改革试点，由高职院校自主进行入学测试，自主确定入学标准、自主实施招生录取（樊本富，2010，第185页）；随后，北京市、天津市的高职院校也相继实行了自主招生。从2007年起，广东、江苏、浙江和湖南四省8所高职院校采用自主招生模式招收普通应届毕业生，自主招生规模占全省高职招生计划的5%及更多。在很多高职院校的招生方案中，中学成绩、特长表现、获奖情况等被计入总成绩，考试科目和方法、录取标准和程序完全由学校自主确定，高职院校招生自主权的逐步获得，为其通过科学、多样的评价手段和录取标准进行人才选拔提供了根本保障。2016年教育部《关于做好2016年普通高校招生工作的通知》中又进一步提出："各地要加快推行'文化素质＋职业技能'评价方式，积极探索在高职分类招考中使用学生综合素质评价结果"，为扩大高职院校的招生自主权提供了政策空间。

就其他多数高校而言，如前所述，在长期的考试制度改革中，招生工作的规则制订、考试命题、科目范围及选拔标准等方面的权力仍主要由政府决定，高校的自主招生权几乎为零。直到2014年新一轮高考改革启动，才突破了"统一考试招生与录取"的招生制度，使得招生自主权的高校范围由试点院校逐步扩大到全部高校。

二、高校招生自主权内涵的理论分析

统观40年来的高考改革历程，尽管我国高校招生自主权在院校规模、内容范围等层面呈现整体扩大趋势，但高校招生自主权的政策和实践探索始终出现徘徊、反复的尴尬局面。在新一轮高考制度改革背景下，迫切需要深化对高校自主招生权的理论探讨。

立足于高校这一主体，从理论上来说，高校的自主招生权主要涉及三个基本问题：其一，高校有无自主招生权，其源自于哪里？这涉及到高校自主招生权的法律性质与历史渊源；其二，高校招生自主权如何配置以保障其规范与合法运用，这涉及到高校招生自主权的内外部关系；其三，高校招生自主权的内容要素是什么？这涉及到高校招生自主权在政策实践中的操作抓手问题。

（一）高校招生自主权的性质

当前，对于高校招生自主权具体内容与实际落实的批评和争论一直不断，一个重要的根源在于社会各界对于高校招生自主权的"权力"或"权利"①性质的认识依然存在争议。

对于高校招生自主权的法律渊源与归属有两种基本观点：公权力"让渡"说和私权利"天赋"说。

公权力说认为，高校招生自主权是权力，源自于国家教育权，是高校通过公务分权以及政府委办事务等形式获得的特定公权力之一（劳凯声，2007）。在教育国家化的进程中，人类教育事业迅猛发展，受教育权成为公民权利的重要内容与手段之一，在各国经由宪法、法律等途径取得公权力的地位。国家分配教育资源和招生计划指标，各级各类学校代表国家招收学生加以培养。在此意义上，高校按照国家规定的录取分数线与招生名额公平选择考生，其招生行为代表着国家意志，是国家公权力的延伸。尤其是伴随着市场经济改革的深入推进，政府管理职能与方式不断变革，为了尊重高校在学术事务领域的专业性权威，政府逐步将包括部分招生权、管理权、研究权等在内的一系列权力转移、让渡或委托给高校，构成了高校的办学自主权。

私权利说认为，高校招生自主权是权利，源于学术自主权，是一种私权利。学术自主权始于西方中

世纪大学的行会组织及其利益诉求,经由学者个人的学术自由诉求向机构的学术自治诉求不断扩展,其间历经数个世纪,经由诏令、特许状、法院判例等途径而获得法律地位(龚怡祖,2007)。大学招生自主权的核心是学术自主权,大学的招生标准与学校、学科专业的培养目标直接相关,尤其是对于多样与特色的专业录取标准只能由学术自主权来确定。在我国,伴随着《教育法》和《高等教育法》的颁布,高校法人地位得以确认,享有法律上的"人格"和基本权利。在私权利说视野中,高校招生自主权是高校作为法人组织的"自然权利",这种权利不是来自于政府公权力的让渡,而是对于高校独立法人基本权利的法律承认。

上述观点都有一定的合理性,但都忽略了我国高校法律资格主体的特殊性,即我国高校是"事业单位法人",具有"公""私""双重法律主体资格"(龚怡祖,2007)。具体表现为我国高校权利源于高校实际存在的两类基本法律关系:一类是以隶属性为主要特征的纵向型政-校间行政性法律关系;另一类是以对等性为主要特征的横向型高校法人组织民事性质的法律关系(劳凯声,2007)。

我国高校"复合"的法律主体资格与地位源自于政府管理职能与高校自身发展两方面的变革。在改革开放前,国家权力与社会权力高度统一,政府与高校之间是典型的内部行政关系,高校作为政府的附属机构,享有公权力主体资格,代表政府行使国家教育权。在全国统一考试和集中录取的考试招生制度下,高校代表政府招生,高校的招生权依附于政府,服务于政府。伴随着计划经济被市场经济逐步取代,政府职能与管理模式不断变革,政府逐步从部分社会事务领域中退出。尤其是《教育法》与《高等教育法》的颁布也使得高校走向"法人化"成为现实,高校获得一定的私权利主体资格,自主参与了大量的民事活动,以获取更多的办学资源。其中,高校作为"法人主体",也是积极争取包括招生自主权在内的诸多办学自主权。《高等教育法》中对于高校"根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例"的招生自主权的规定,就体现了高校招生自主权的公私权力(利)的复合性质:一方面高校作为国家的教育机构,要依据经济社会发展需要完成国家核定的招生规模;另一方面,作为独立的教育机构组织,又有一定的自主性,可以依据现实情况自主调节系科招生比例。这也表明,现阶段我国高校招生自主权是在"政府分权基础上为实现高校选拔人才而拥有的有限的'自由裁量权'"(覃红霞,2012)。

我国高校招生自主权作为一种公、私复合的权力(利),兼有公权力与私权利的属性。高校招生自主权的这种公、私权力(利)的复合属性是在不同的历史发展阶段发育生长,汇集一身,并由此造成了我国高校招自主权的复杂性。因此,单纯地将高校招生自主权视为公权力或者私权利,都不符合我国高等教育改革与发展的现实情况。前者不利于高校面向市场灵活、主动办学,选择与培养社会需要的各类人才,对高等教育的自主办学与特色发展产生不良影响;后者则导致高校在世人眼中的自主招生行为的"任性"或"随意",过于追求效率,产生诸多教育不公平问题,不利于保护高等教育应有的公益性。

(二)高校招生自主权的配置

当前,我国高等教育快速迈进大众化的新阶段,经济与社会高速发展对多样人才素养的新要求,以及创建世界"一流大学"和"一流学科"的新目标,对于高校招生自主权的呼唤更是迫在眉睫,刻不容缓。就此而言,当前扩大高校招生自主权已经不是一个能不能的问题,而是如何扩大、落实与保障的问题。

在扩大、落实与保障高校招生自主权的过程中,必然涉及到对招生自主权的配置与监督问题。对于配置问题而言,涉及到高校内部的行政权与学术权之间的安排和协调;对于监督问题而言,则涉及到学校内外部主体对于招生自主权使用的监督与制约。

就高校招生自主权的内部配置而言,需要明晰、协调与合理配置高校行政权力与学术权力的关系。高校的行政与学术权力是两种不同性质的权力,前者以行政职能与权威服从为基础,强调对行政事务的管理和控制;后者以学术自治与自由为基础,注重学术事务的民主与自治,两者共存于高校组织内部,呈现出纷繁复杂的状态。

高校招生工作是兼具学术性和行政性的学校事务（秦春华，2017）：一方面招生工作是大学组织管理运行的重要环节之一，带有强烈的行政性功能；另一方面招生工作又是依据大学办学目标与招生标准作出独立的专业决策与选择，富含学术性功用。在高校招生工作中，学术性是根本，而行政性是保障。从推进高校招生专业化的角度与趋势来看，高校招生自主权落实的关键在于合理配置行政权力与学术权力，实现从行政权力主导向学术权力主导转变（罗家文，2015）。这就意味着在高校招生实践中，要发挥以教授为主构成的招生委员会的主体作用，通过相关制度设计减少行政权力对于高校自主招生的干扰；同时，加强行政权力对于学术权力的支持与监督，保障招生自主权的正常运转。

就高校招生自主权的监督与制约问题而言，任何一种权力都具有“扩张”与“滥用”的特征。因此，在高校招生自主权使用的过程中，迫切需要加强对其监督与制约。这种监督与制约包括三个方面：第一，在政－校层面，政府在下放高校招生自主权的同时，也要建立科学有效的监督与问责机制；第二，在高校内部，加强行政权力对于作为学术权力的高校招生自主权的监督，要加强招生程序与申诉机制建设，强化学术权力主体的自律道德建设；第三，在高校－社会层面，加强与引进社会第三方对于高校招生自主权的监督与制约。在高校招生自主权改革的过程中，只有加强对权力使用的监督与制约，才能保证该权力使用的公正性与公信力。

（三）高校招生自主权的内容

高校招生自主权是一个抽象、笼统的概念，在实践落实与操作中，还需要进一步明晰其内容要素。

对于高校自主招生权的内容要素，不同的研究者给出了不同的解读。比如，三要素说，即高等学校的自主招生权包括自主确定招生范围、招生标准和招生方式（张维平，2009）；四要素说，即高校招生工作的自主权包括自主决定学校招生计划和来源计划、自主决定录取方式、自主决定录取标准、自主决定收费标准（初育国，2012）。尽管学者对于招生自主权的内容要素分析存有差异，但是从招生阶段与内容来看，可以将招生自主权的内容划分为三项基本内容：招生前的计划权、招生中的标准权和招生结果的录取权。

其一，招生计划权，是指根据经济社会以及高校发展需求确定年度招生规模、招生性质和招生来源等。其二，招生标准权，是高校依据办学理念与人才培养目标要求，确定招生专业标准或录取标准，以及采取何种招生考核方式。一般来说，包括招生专业标准、考试科目和内容、考试命题、考核形式等内容（田建荣，2010）。其三，招生录取权，是指高校依据招生专业标准录取何种水平的考生以及录取到何种专业的决定权。

就三者的关系来看，招生计划权是量的体现，表现为高校能否以及可以自主决定的招生规模与数量；招生标准权是质的反映，表现为高校能否自主决定专业录取标准，以及依据标准决定考试科目、考试命题以及考核形式等，这是高校招生自主权的核心与实质；招生录取权是结果的体现，表现为高校能否自主决定录取考生以及录取到何种专业的决定权。在高校招生自主权的改革过程中，上述三项内容既可以单独突破也可以综合推进。

三、高校招生自主权实践的现实困境

纵观我国扩大高校招生自主权的探索，时有反复，存在着“一放就乱、一乱就收”的怪象。这其中既涉及到政府“放不放权”的问题，也涉及到高校能否“接得住、用得好”的问题。高校招生自主权实践探索面临着诸多困境。

（一）深受教育行政命令影响，高校招生自主权“落而不实”

在我国现行的高校招生体制中，政府的行政权力在考试招生和选拔录取过程中占据着绝对主导地位，表现为长期以来高校的招生录取深受教育行政命令的影响，行政计划色彩浓厚，高校根据国家要求“统一考试、统一招生、统一录取”，高校招生自主权在实践中常常是“有名无实”或“落而不实”。

以高校招生自主权政策试点院校为例，其在实践运行中深受教育行政命令影响，表现为：其一，能

否进行自主招生,由政府规定;其二,自主招生的高校范围有限,硬性将高校自主招生规模控制在招生计划的 5% 以内;其三,高校自主招生的录取标准、考试方式等要报备上级教育行政主管部门审批同意后才能实施;其四,通过高校自主招生考试的考生依然需要参加全国统一高考,严重窄化对于“偏才、怪才”等特殊人才的选拔方式,偏离自主招生考试的初衷。此外,政府在高校自主招生政策的探索中缺乏系统规划,随意性较大,频繁出台新政策与新举措,令高校无所适从。

之所以出现高校招生自主权“有名无实”或“落而不实”的现象,要追溯一下我国高校自主权改革的制度缘起。改革开放以来,我国逐步从高度集中的计划经济体制向市场经济体制转型。扩大高校办学自主权作为政府机构分权改革的“副产品”,直接的动因源于缓解高等教育的财政危机(许杰,2005)。因此,包括招生自主权在内的大学办学自主权从一开始就不是一个“学术自由”、“学术自治”范畴的概念,而是在市场经济背景下,高校发展如何主动争取资源自主权的现实问题。这一现实问题既源于高校争取办学资源的“功利”诉求,也源于政府缓解高等教育财政压力的“被动”放权。对于高校而言,争取办学资源的“功利”诉求一旦缺乏制约与监督,高校内部人就会以各种方式进行“指标”与“资格”的利益交易,引发诸多招生贪腐现象,这些现象的产生反过来又促使政府进一步强化对于高校招生自主权的控制。对于政府而言,在市场经济不断推进与深化的过程中,政府本位的政校关系模式依然没有实质性的制度突破,政府是高校各种资源最重要的来源,高校全面“依赖”于政府的资源供给。政府虽然将相关行政管理职权下放给了高校,但是权力主体并没有相应的“换位”,这就意味着政府对高校的管理职权下放并不是真正的“移交”而仅仅是“委托”,政府可以随时将委托出去的权力回收。这也就出现了“高等学校对于办学自主权的要求在市场经济条件下总是强烈而又迫切;政府方面则进退自如,把是否给予、何时给予和给予多少高等学校办学自主权的主动权牢牢掌握在手中”(李泽彧,2001)。

(二)高校自主招生意识与能力不足,招生标准不明晰

在原有的招生制度下,学生的高考成绩是招生录取的主要甚至唯一依据。这种制度“惯性”使高校的自主招生意识淡薄,薄弱的招生意识反过来又强化了对于“分数”指标的路径依赖。因而,在面对新高考所赋予的自主确定专业选拔科目的新要求时,诸多高校考虑的不是如何选拔适合的学生,而是担忧专业选考要求过多或过高会招不到学生。如在新高考试点专业选考科目范围设置上,“单科性大学比综合性大学更为谨慎,单科性大学自主设置选考科目的专业比例仅为 17.14%,明显低于综合性大学 35.96% 的比例(沈超儿,单佳平,2017)。

选拔招生是一个专业性极强的工作。对于多数高校来说,自主招生能力的不足或者匮乏既是自身困境之一,也是影响其招生自主权落实的重要因素之一。在全国统一高考制度下,高校无需多少招生能力,只要按照分数排名与高校等级排序进行匹配招生即可。现在需要高校明确招生目标,开发选拔工具,设计考察内容,同时还要保证选拔考核与评价的信度与效度,以高校现有招生部门的人力规模或者专业水平来说,都是远远不够的。高校自主招生能力不足,招生的科学性与专业性无法得到保障,其招生结果的公正性与公信力必将大打折扣。

高校自主招生意识与能力的不足还表现为其选拔招生标准不明晰。高校招生标准越鲜明,越易于考生选择定位。但是,统观各高校的自主招生简章可以发现,各校对于招生标准的规定似乎差别不大,“学科特长”“创新潜质”“成绩优异”“全面发展”与“竞赛获奖”等是高校自主招生报考中的高频词语和基本条件。其中,“学科特长”“创新潜质”“全面发展”等概念抽象主观,缺乏相应维度与指标的具体化,考生在选择报考相关高校的自主招生时亦无法清晰定位,只能跟着感觉走。而对于“学科特长”与“创新潜质”的操作化定位一般又通过“竞赛获奖”与“重点中学”等条件加以实施,这些条件与资格规定凸显的“地方化”与“城市化”倾向,又进一步引发了社会各界对于招生公平的质疑。

高校自主招生意识与能力不足是影响高校招生自主权落实的关键因素之一,其深层的制度内因则在于传统的招生体制。这是因为不同的招生录取制度对高校招生意识与能力要求是不一样的。回顾我国高校招生体制演变的历史脉络可以发现,高校招生权高度集中于国家与政府手中,随后逐渐下放

至各省市招办，并形成了“学校录取、招办监督”的体制。但是在实际操作中，在“唯分数论”的单一标准下，高考成绩成为招生的唯一依据。省考试院按照高考成绩将学生从高分到低分排序，然后对应各高校批次，高校招办只要照单接收即可。在这种制度背景下，高校招生就是一个行政操作过程，根本不需要专业的选拔鉴别能力，甚至都不需要太多的人力财力。这种计划体制背景下的招生制度直接影响与构建了高校“空白”的招生能力，同时高校“空白”的招生能力又进一步强化了政府对于高校招生权下放的担忧。

（三）高校招生自主权配置错位，缺乏监督制衡，滋生招生腐败

高校自主招生政策的实践表明，仅仅通过政府与高校之间划分招生权力来解决高校招生自主权的问题，往往会陷入“一统就死，一放就乱”的怪圈。这种怪圈的背后是高校招生自主权的配置出了问题，是高校在面对政府下放的招生自主权时无法“接得住”和“用得好”。

在当前高校招生制度与运行机制下，首先，高校招生自主权的权力配置错位，常常是行政权力主导而学术权力点缀。于是“目前的高校招生章程大多关注专业级差、总分相同时优先录取、招生志愿不足如何处理等‘行政性’问题”（吴根洲，甘齐，2017），更实质的体现专业特色与素养要求的招生录取标准则因为学术权力的缺位而无法言明。其次，在高校招生过程中，行政权力过度主导参与。招生办包办代替所有事情，从最初的材料审核、初试、复试再到最后公示，行政人员参与了自主招生的所有环节。行政权力的过度主导与参与，再加上高校内外部缺乏相应的监察、督导与制约机制，自主招生权常常被用“歪”了，由此滋生的“内部人”招生腐败问题也就在所难免了。正如媒体所报道的，在一些高校，5%的自主招生权变成了“线下招生费”，即学校招生办拟定好该校“分数线下”希望收费点招的学生名单，然后明码标价，以钱换分（新华网，2010）。事实上，早在自主招生试点之前，教育部也曾允许部分“211”重点大学拥有2%的自主招生机动指标，但是许多高校在实施执行过程中，也被部分人动起了歪脑筋，搞起了权钱与指标交易，致使教育部于2001年就取消了所有高校的机动指标。

正如上文所言，在传统的招生录取体制下，高校只承担录取这一最后环节工作，而且分数标准与高校批次都已计划安排好。在此情况下，高校招生录取就是一个行政工作，高校招生办隶属行政体制，并不是一个专业的独立组织。计划背景下的招生录取体制掩盖了高校招生的权力配置问题，也遮蔽了高校教职员工的招生责任与意识问题。伴随着高校自主招生政策的不断推进与深化，高校招生自主权的配置问题逐渐凸显，尤其是高校自主招生实践中出现的招生腐败问题，更“成功”抢镜高校自主招生的有益探索，引发政府对于高校招生自主权的收紧。扩大与深化高校自主招生权是高校招生改革的必然趋势。在此背景下，单纯靠政府的“收紧”与“下放”高校招生自主权无法从根源上解决上述招生实践中的贪腐现象。正如法国社会学家孟德斯鸠所言：“一切不受约束的权力必然腐败”。在高校招生自主权配置过程中，既要重新配置学术权力与行政权力的治理框架，以提升高校自主招生的能力；也需要构建一个制度的“笼子”，以规范、监督与制约高校招生自主权。

四、扩大与落实高校招生自主权的政策建议

作为人才选拔与培养主体的高校，只有充分拥有招生自主权，发挥其在招生中的主导作用，筛选出优秀、多样、适合的生源，才能从根本上提升高校竞争力，适应经济与社会发展需要。新一轮高考招生制度改革即将全面铺开，如何突破高校招生自主权困境，进一步扩大与落实招生自主权，使高校能够真正依据办学定位、人才培养目标以及社会需求科学选拔和培养人才，是此次高考改革顶层设计落地的关键所在。

（一）稳步扩权：依据国情逐步扩大高校招生自主权

对于一所高校而言，“只有拥有了自主决定招生计划和招生标准的权力，才能称得上是真正意义上的拥有了招生自主权”（罗立祝，2016，第157－158页）。拥有招生计划和招生标准的权力，意味着高校能够真正根据专业特性、社会需求和学校特色来制定适合于自身的人才选拔标准与尺度，从而采用差

异化、灵活性的测评手段将优秀、适合、有潜力的生源选拔出来,实现学生“择校”和高校“择人”双向匹配的最优化。发达国家高校招生自主权的实践经验表明:越顶尖的大学,招生自主权力越大,选拔录取标准越严格,评价方式越复杂多样,越能够通过综合性、多元的门槛遴选并培养社会精英人才;承担教育和知识传播功能的一般性大学,一般则是在国家设定的基本入学门槛上,依据专业特性、社会需求和学校特色,采取多种测评手段选拔“适合”人才。如通过综合选拔进行招生的美国,其研究性大学均具备完全的招生自主权,招生计划和招生标准完全由高校自主决定,因此可以采取高选择、高竞争的招生录取政策,选拔与培养时代和社会所需要的精英人才(樊本富,2010,第 116 页)。再如日本,实施国家统一考试和高校自主招生相结合,招生权由高校自主掌握,受宪法保护,至于高校招生是否利用大学入学考试中心考试成绩、在多大程度上利用、如何利用,则由高校自主决定,文部省并不直接干预(樊本富,2010,第 134 页;李木洲,2014,第 95 页)。较高的招生标准和自主决定的招生计划制定权,使得这些高水平大学能够针对不同的申请者采用差异化的入学评价方法,科学、精准地选拔出优秀、适合的人才加以培养。

在中国现有教育体制与高考制度下,从招生计划和招生标准两个方面赋予高校完全意义上的招生自主权依然存着诸多制度困难。因此,依据国情在新高考改革推进过程中,通过试点,针对不同类型高校稳步扩大高校的招生自主权将是一项重要的改革策略。

首先,自主招生政策实践中的试点高校一般均属于竞争较为激烈、办学水平较高、办学特色突出的顶尖高校,这些高校在长期历史发展过程中形成了自身独特的办学风格和专业特色,对各类人才的选拔培养存在差异定位,迫切需要通过差异化的人才评价模式和多样化的选拔录取方式来筛选优秀人才。因此,对实施自主招生试点的部属高校,建议逐步放开 5% 的自主招生比例限制,适当扩大通过自主招生、综合评价进行招生录取的人员比例;打破试点高校规模保持不变的限制,地方政府可以借鉴上海市 9 所高校“综合评价录取”和浙江省“三位一体”多元化招生考试评价模式,允许部分办学水平高、品牌好的教学研究型大学试点进行自主招生,自主招生权限和数量可由高校和省级教育行政部门共同协商决定。

其次,在法律制度规定范围内给予多数高校一定的招生自主权。在国家以统一考试成绩为前提进行录取的前提下,允许高校通过多元化考核方式选拔适合的人才。例如,根据国家以及地区对人才培养的宏观定位、人才市场变化和省域各高校自身的实际条件,在整体规划地区高校招生政策基础上,地方政府可以参考上海和浙江试点高校综合评价录取学生的有效经验,有步骤地选取部分高校、院系专业进行“高考综合评价招生”改革试点,赋予这些学校和专业更大的自主招生权限,推进地方试点高校招生录取工作的科学化与专业化,真正选拔出高校所需要的人才。

(二)注重增能:提升高校运用招生自主权的专业能力

在我国高校自主招生改革实践中所出现的种种问题和矛盾,除了招生自主权受限的因素外,高校不敢用权、不会用权也是极其重要的决定性因素。“如果现在就把考试招生主导权交给高校,高校也承担不了,因为高校根本没有做好准备,或者说根本没有这个能力”(袁振国,2017)。因此,在新一轮考试招生制度改革中,高校“增能提效”,进一步提升运用招生权的意识并增强科学招生的能力,是现有招生自主权有效落实的根本保障,也是促使政府进一步“放权”的重要影响因素。

首先,提高高校主动招生的主体意识。要让高校真正走向招生的“前台”,首先就需要高校及其招生部门转变意识,明晰自身是招生录取的第一责任主体,不断增强自身主体意识,变“被动”为“主动”,加大招生宣传力度,深入挖掘高校招生潜力,制定合理有效的招生策略。在招生过程中,高校可动员招生办公室、各院系、甚至是教授、校友等优势资源参与;也可以利用大数据和“互联网 +”所带来的优势,精准分析申请报考的潜在优质生源,多层次立体宣传;同时还可以加强与中学的合作,以多种形式增强双方沟通与交流,吸引优质、适合的生源。

其次,提升高校鉴别与选拔生源的能力。招生能力的核心在于鉴别与选拔生源的能力(袁振国,

2017)。鉴别与选拔生源涉及到两项基本内容:其一,选拔鉴别的标准;其二,如何进行选拔鉴别。对于前者而言,涉及到高校招生的目标定位和选拔标准。高校自主招生不是招收高考成绩最优秀的学生,而是要招收适合本校、最具发展潜质的学生。高校的招生标准越明晰,特色越鲜明,越利于考生选择定位,越有助于大学选拔到满意的生源。基于此,大学要在明确本校在高校布局和同类高校中的位置、特点、目标和前景的基础上不断深化自身办学定位,明晰育人目标,基于学校在国家需要、地方发展和行业贡献中的地位、作用和特色,结合自身学科特点和专业特色,规划明确院系与专业的选才标准,为考生提供清晰可选的专业方向。对于后者而言,则涉及到大学选拔人才的方法与程序问题。单一的考核评估方式无法综合评估考生的多元才能,就如同传统的纸笔测试可以很好的测试考生的知识学习与认识能力,但对于社会性合作、领导力等方面的鉴别则不太适合。就此而言,高校在明确招生标准基础上,选择科学、适切、多样的鉴别方式并开展测评工作,也是高校在自主招生工作中“增能提效”的关键所在。

再次,发挥学术权力在高校自主招生中的主导作用。在当前新高考从“统一招生录取”向“综合评价录取”转型的过程中,要充分发挥学术权力对于招生标准、选拔方式与结果录用中的主导职能作用,实现由行政权力主导转向学术权力主导(罗家文,2015)。而招生自主权学术性的回归,需要高校积极调整学术权力和行政权力在高校招生中的配置关系。对此,《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》中明确提出,要“加强学校招生委员会建设,在制定学校招生计划、确定招生政策和规则、决定招生重大事项等方面充分发挥招生委员会作用”。因此,高校一方面要通过组织建设,重新配置招生过程中的学术权力与行政权力,要通过加强学校招生委员会、招生办公室以及辅助招生数据库建设和数据分析的信息中心等机构建设,发挥招生过程中学术权力的主导作用。另一方面则需要加强招生机构与招生队伍的专业化,建立一支专兼结合的考试招生专家队伍,努力通过招生机构、招生程序和招生人员的专业化建设来实现高校招生能力的专业化。

(三)加强督权:通过机制保障招生权的正当运用

高校招生自主权的合理运用,需要建立完善的监督与制约机制,才能有效促进招生自主权的切实落实。根据我国《教育法》和《高等教育法》,教育部主要拥有招生与考试的管理权,而省级招办主要行使监督权。政府将招生自主权赋予高校后,作为招生权力实施主体的高等院校将在考试招生中发挥主导作用。就此而言,政府和省级招办需发挥保障公平、规范秩序、提供服务和强化监督等作用,来确保招生权力的规范运用。

一是加强法治建设,约束、引导与保障高校自主招生的规范性和有效性。政府、省级招生办和高校要认真研究招生自主权内涵,责任分担和风险防范措施,通过法律规章形式来确保政府、省级招办和高校在招生录取过程中各司其职,正当运用权力。同时,还要进一步完善招生考试程序的制度设计,通过系统、完善的招生考试程序来全面地评价与考核学生,这是高校招生专业能力的重要体现,也是防范权力滥用的有效手段。高校在自主招生过程中,要加强选拔程序的系统设计,提高考核评价的专业水准,减少因考试程序漏洞或个人判定权力过大所造成的权力腐败现象,维护考试的公平性和有效性。

二是加强信息服务能力建设,保障高校自主招生的公开性和透明性。高校考试招生尤其是学校自主组织测试,涉及到考试方式与内容、录取标准的制定、选拔程序与结果呈现等诸方面。社会大众关注更多的是选拔标准和选拔方式是否公开公正,政府部门则较多关注高校能否正当地行使权力,因此,高校应提前公布报考条件、考试科目与选拔标准,及时地公示考核结果和录用名单,使考试招生录取程序运作在阳光下,提高招生考试的透明度和公正性。

三是加强招生监督制约,保障高校自主招生的公正性和公信力。招生的公平、公正是考生、家长、社会各方面最为关切的问题,不仅关乎高校的声誉,更关系考生的前途命运。在高等教育尤其是优质高等教育资源依然相对匮乏的情况下,高校招生不可避免地会受到学校内外部权力、人情、金钱等的诱惑和压力,易滋生“走后门”、“拉人情”等腐败现象。如何抵抗住这些压力,在选拔考生中做出公正、合

理的判断,是高校招生机构面临的挑战和考验。在这一过程中,一方面应强化招生考试机构的自我约束和自我管理能力,“突破单纯的‘权力收放’的改革逻辑,以高校办学环境为着力点,利用声誉机制的作用来实现一种有效地高校自我约束”(王寰安,2015);另一方面,则需要加强内外部的监督制约。《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》提出“高校可通过聘请社会监督员巡视学校测试、录取现场等方式,对招生工作实施第三方监督”。在招生制度建设中,要积极建立开放的社会监督机制,形成高校自我监督、政府宏观指导和社会广泛监督的良好机制,以保证高校自主招生的公正性和公信力。

参考文献

初育国.(2002).论扩大高校招生工作自主权与完善自我约束机制. *中国高教研究*,(09),51-52.

樊本富.(2010). *中国高校自主招生研究*. 武汉:华中师范大学出版社.

龚怡祖.(2007).我国高校自主权的法律性质探疑. *教育研究*,(9),50-54.

国务院.(2014).国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见. 取自 http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-09/04/content_9065.htm.

劳凯声.(2007).教育体制改革中的高等学校法律地位变迁. *北京师范大学学报(社会科学版)*,(2),5-16.

李雄鹰.(2012). 自主招生改革的社会期待与大学应对. *考试研究*,(02),20-26.

李泽彧.(2001).我国高等学校办学自主权研究(高等教育学科博士学位论文提要). *高等教育研究*,(1), 110-110.

厉越.(2015). 我国高校自主招生改革的政策与实践矛盾分析. *教育与考试*,(04),27-31.

罗家文.(2015).从行政权力到学术权力:高校招生权的性质走向. *课程教学研究*,(2),11-15.

罗立祝.(2016). 高校招生考试政策研究. 武汉:华中师范大学出版社.

吕世伦等.(2007).权利与权力关系研究. *学习与探索*,(4),99-106.

沈超儿,单佳平.(2017).高考招生新制度——促进学生全面发展的视角. *中国高教研究*,(8),36-38.

覃红霞.(2012).高校招生自主权的法律阐释. *江苏高教*,(6),68-70.

田建荣.(2010).论高校招生自主权的意蕴. *陕西师范大学学报(哲学社会科学版)*,(04),32-36.

王寰安.(2015). 运用办学竞争和声誉机制推动高考制度改革. *中国教育学刊*,(7), 22-25.

吴根洲,甘齐.(2017). 高校招生自主权:实践探索与理论思考. *陕西师范大学学报(哲学社会科学版)*,(07),13-19.

新华网.(2010).透视高招背后的三大乱象高考加分有“猫腻”. 取自 http://edu.sina.com.cn/gaokao/2010-07-07/0939257227.shtml.

许杰.(2005).大学自主政策的市场取向受制于政府分权取向. *现代大学教育*,(6),14-15.

杨学为(2003). *高考文献(下)*. 北京:高等教育出版社.

叶赋桂,李越,史静寰.(2010).统一考试 自主招生——高校自主招生改革研究. *中国高教研究*,(01),26-29.

袁振国.(2017). 高校招生能力建设七人谈.提高高校招生能力是深化考试招生制度改革的关键. *华东师范大学学报(教育科学版)*,(01),11-29.

张维平.(2009).高校招生自主权的滥用与规约. *现代教育管理*,(11),41-45.

张晓鹏.(2006).我国高校自主招生改革若干问题的探讨. *复旦教育论坛*,(03),12-16.

中华人民共和国教育部.(1999).中华人民共和国高等教育法. 取自 http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs__left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226196.html.

中华人民共和国教育部.(2005). 教育部关于进一步做好普通高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知. 取自 http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3110/201006/88998.html.

注　释:

①权利(right)和权力(power)是法学中的两个基本概念,但常为人混淆。一般来说,权利是指特定主体为实现一定的利益,依法直接拥有或依法为他人设定的做或不做一定行为的可能性。权利具有自主性和不受干涉性,权力必须秉持公正的立场确认与保护权利,而不得随意干涉和损害。而权力表达的是命令人与受命人之间的关系,即特定人向其管辖下的他人或不特定多数人乃至管辖下的全体人实行的自上而下的强迫力量。权力具有非对称性和强制性,它可能是合法的、甚至是合理的,但也可能是非法的、不合理的。权利主体一般指公民与法人,常被称为私权利;对于权利而言,法无禁止皆可为。而权力主体一般指国家机关及其特定工作人员,常被称为公权力;对于权力而言,法无授权不可为。具体可参阅吕世伦等(2007)的论文。

(责任编辑　陈振华)

Keywords: the reform of college entrance examination; college admission; morality-focused education

The Ideas, Methods and Effects: An Introduction to the Comprehensive Admissions of Fudan University, 2006 – 2017

YOU Chang[1] WANG Yang[1] ZHU Xiaochao[1] SONG Keji[1] HE Xin[1]
HUANG Xiaoping[1] CHEN Changan[1] ZHENG Fangxian[2] DING Guanghong[3]
(1. Admissions Office, Fudan University, Shanghai 200433, China; 2. Municipal Educational Examinations Authority, Shanghai 200433, China; 3. Shanghai Committee of The China Democratic League, Shanghai 200041, China)

Abstract: Since 2006, Fudan University has been exploring a scientific method of evaluating and enrolling creative candidates to support student development. In the reform context, Fudan is seeking a practicable way of comprehensive admissions, while changing the situation of assessing students based on scores alone. After years of exploration, Fudan has created its own method, combing written examinations, applications and interview. It turns out that the method is both scientific and practicable, and has been introduced into many other universities, which has promoted the reform of undergraduate education. Besides, it serves as a valuable guidance for all-round development in quality education.

Keywords: reform of college entrance examination; admissions system; students evaluation; comprehensive admissions

The Autonomy of College Enrollment: Evolution and Predicament

LIU Shiqing CUI Haili
(Faculty of Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China

Abstract: Since the resumption of college entrance examination forty years ago, the Chinese government has gradually granted some enrollment autonomy to different types of higher education institutions (HEIs) at different levels in the reform of examination and enrollment system. Despite many years of exploration, there are still extensive debates among theorists and practitioners about the nature, content and allocation of college enrollment autonomy. In essence, college enrollment autonomy involves a kind of combined public and private power(right) and in its operation process, the administrative power and academic power of HEIs should be rationally allocated. In enlarging college enrollment autonomy, there exist many problems, such as the interference of educational authority, HEIs' lack of awareness and ability of independent enrollment, misplacement of power allocation, and lack of supervision. In the context of new college entrance examination reform, we should gradually expand the college enrollment autonomy based on China's national conditions, improve the professional ability of HEIs exercising enrollment autonomy, and ensure the proper application of enrollment rights through mechanisms.

Keywords: colleges enrollment autonomy; new college entrance examination; autonomy allocation; supervision and restriction