



# 中国教育科研参考

2021年第01期

总第(491)期

中国高等教育学会编

2021年01月15日

## 目 录

- 新高考的现实困境、理性遵循与策略选择.....钟秉林 王新风(02)
- 新高考制度改革的现状与思考:制度变迁的视角.....柳 博(09)
- 关于新高考选择性问题的思考.....边新灿(15)
- 新高考改革:经验、困境与出路.....周 彬(22)
- 新高考背景下高校招生录取制度面临的现实困境与改革路径.....杜 瑛(28)

**编者的话:** 高考是连接基础教育与高等教育的枢纽环节,是我国整个考试招生制度的核心。自2014年9月国务院印发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》,开启了新高考制度变革之“先声”,高考综合改革试点也由最初的浙江、上海扩大到14个省份。新高考制度改革影响重大且高度复杂和敏感,随着试点省份的逐步增多,涉及的利益相关者群体规模迅速扩大,受到的关注度也越来越高,改革已经进入深水区。为了更深入地认识新高考改革的关键问题,保障后续高考综合改革的顺利实施,全面助推素质教育的发展,本刊以“新高考研究”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主编:王小梅

本期执行主编:王者鹤

责任编辑:段爱峰

地址:北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编:100191

电话:(010)82289239

电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com

网址:www.cahe.edu.cn(中国高等教育学会——学术动态栏目)

# 新高考的现实困境、理性遵循与策略选择

钟秉林 王新风

2014年国务院颁布《关于深化考试招生制度改革的实施意见》以来，浙江和上海率先开展高考综合改革试点工作；2017年，北京、天津、山东、海南4省市相继开展试点工作；2019年，河北、辽宁、江苏、福建、湖北、湖南、广东、重庆8省市启动高考综合改革。从经历新高考的利益相关群体的视域解读新高考的现实困境，并在剖析高考改革的价值冲突的基础上提出策略建议，对高考综合改革的政策调整和顺利实施具有重要的现实意义。

笔者以高考综合改革首轮试点省份浙江和上海为个案，在2017年8月两地高考录取结束后，组织和参与了12场次的焦点小组访谈，了解受访者对新高考实施的现实困境及策略选择的看法。访谈对象包括学生46人，高中校长与教师51人，高校招生部门管理者21人，教育行政部门与考试部门管理者14人，共计132人。学生包括刚刚经历高考的大一新生和在读高三学生，高中校长来自浙江和上海的优质高中和薄弱高中，高中教师涵盖语文、数学、外语和选考各科目教师，高校招生部门管理者来自教育部部属院校和地方院校，教育行政部门和考试机构涵盖省、市、县3级。对访谈资料整理与分析主要是运用MAXQDA质性分析工具进行三级编码，形成了142个开放编码、38个主轴编码和8个核心编码，运用扎根理论的操作程序进行整理与分析，在类属分析的基础上形成利益相关者视域中新高考实施效果的评价及相应的策略选择的建议。

从受访者的视角来看，新一轮高考改革在促进教育公平、促进科学选才、引导学生全面发展方面，致力于扭转传统高考模式下不科学的教育评价导向，取得了初步成效。但同时也产生了新的问题争议，这使得新高考的深入实施步履维艰。

## 一、高考改革的现实困境

从浙江和上海新高考不同利益相关群体的视角来看，新高考“平稳落地”，各方获得感较

强，尤其体现在满足学生的兴趣与特长，增加学生选择性，促进学生全面发展；促进中学特色发展和教育现代化进程，激励中学教师提升自身学科素养；倒逼高校专业结构调整，促进与中学的衔接，增强办学自主权等方面。但是同时产生了“田忌赛马”的功利化选科倾向以及加重应试负担、造成新的不公平、降低人才培养质量等问题争议。

### （一）关于应试负担

从受访者的访谈情况看，新高考实施过程中存在着在一定程度上强化应试负担的争议，具体包括对学生学习负担、传统教学秩序、教师工作负担等方面的影响。

1. 对学生学习负担的影响。一是新高考考试次数增加，在赋予学生更多选择机会的同时，多数学生不会放弃第二次考试。备考压力加大，增加了学生学习负担。二是备战等级考试（选考），考试战线拉长，冲刺高考提前，增加了学生心理负担。三是高中学校在高一年级将全部科目开齐，增加了高一学生课业压力。总之，因为新高考在考试时间、考试次数、考试科目等方面的调整，在一定程度上会增加学生学习负担。

2. 对传统教学秩序的影响。一是考试科目时间安排干扰正常教学秩序，浙江第一届学生选考时间在每年的10月和4月，上海等级考在5月，考前学生无心语数外，考后学习内容单调，都在一定程度上影响正常的教学秩序。二是考试次数增加，每次考试的重视程度都很高，学校领导承担主要责任，考点学校承担更多工作，学校教学管理难度增加。三是考试次数增加，学校教学安排发生经常性变化，干扰正常教学秩序和节奏。总之，高考改革打破了传统教学秩序的平衡，高中教师群体对高考改革干扰教学秩序反映比较强烈。

3. 对教师工作负担的影响。一是考试科目改革后学生的选科偏好，导致生物、地理教师结构性缺编，在职教师工作压力大。二是语数外三科的教师

和选考（等级考）三科教师之间工作量和工作时间不匹配，造成语数外三门教师工作压力与强度增加。教师工作压力呈现出结构性的不平衡，物理学科教师出现剩余，教师绩效考核评价面临挑战。三是高考改革初期，因为对改革政策、考试难度等目标不明确，教师压力感觉增加。在笔者针对某高考改革试点省份高中教师发放的问卷调查显示，84%以上的高中教师认为，新高考以来教学压力和心理压力“比以前更重”或者“多数时间觉得在加重”。

## （二）关于功利化选科

新高考实施“3+3”高考科目改革的初衷是鼓励学生发展兴趣特长，加强文理交叉融合，促进学生的全面发展，但实施过程中新高考在增加学生选择性的同时，也出现了“田忌赛马”和物理学科遇冷等现象，引起社会广泛关注。

1. “田忌赛马”的功利化选科。选科并非仅仅根据学生的兴趣进行选择，而是受到家庭、学校、高校、社会等各方面的影响，在优质教育资源有限的前提下，学生科目选择首先考虑如何将学习成绩最大化，在高考这场智力游戏中获得最好的博弈结果。这种充分权衡利弊的选择使选科出现“驱赶效应”和“磁吸效应”，即大量优秀学生放弃选考物理，而转向技术等相对容易拿到高分的学科。上海首轮高考试点中，地理是在高二首批等级性考试科目，多数学生都本着先考掉一门减轻高三备考压力的考虑，放弃自己的兴趣而选择地理科目。

2. 物理选考人数“断崖式下滑”。无论是浙沪两地区域层面，还是学校层面，物理选考人数大规模下降已是不争的事实，薄弱学校甚至出现个位数学生选考以致全部放弃选考物理的现象。这个结果与物理学科能力要求、学生学习基础、等级赋分评价机制、社会环境等多种因素的综合影响有关，有受访者担心，这将对我国高校理工学科、拔尖创新型人才、民族科学素养的提升以及创新型国家建设产生影响。2019年公布高考综合改革方案的省份多数倾向于选择“3+1+2”的科目设置方式，固定物理或者历史为必选科目，一定程度上会缓解这个问题，但接下来化学等科目是否也会出现类似问题，有待跟踪。

## （三）关于公平性质疑

受访者对新高考的公平性质疑包括考试内容的公平性、考试方式的公平性和招生录取方式的公平性等方面。

1. 考试内容的公平性。一是在考试科目设置的选择性衍生出的公平性问题。新高考“3+3”科目设置在增加学生选择性的同时，会出现趋易避难的倾向，大量学生弃选物理学科而选择技术等相对容易的学科，但是技术等学科因为知识基础、师资力量等相对不足，与其他科目成绩不等值。二是考试内容的改革可能会对弱势群体学生不利。新高考在考试内容方面强调能力立意，作为一种改革方向得到普遍的认可，但是受访者表示薄弱学校、社会处境不利的学生短时间内会“吃亏”。

2. 考试方式的公平性。一是等级赋分制的公平性。选考科目实施等级赋分制的初衷是解决不同选考科目之间分值的可比性问题，以等级制计分方式避免学生分分必争的现象，但受访者对其科学性、公平性感到焦虑，认为会造成“学霸给学霸当分母”的现象，这也是学生弃选物理学科的主要原因。二是考试次数的公平性。因为考试时间、考试群体、试卷难度和区分度等各种因素，不同考次分数是否等值受到质疑。三是综合素质评价的公平性。主要体现在综合素质评价的标准不统一，中学层面难以操作，高校将其作为招生录取的重要参考还有待探索，带来信效度的质疑；另外，部分省份将综合素质评价划分等级也会产生不公平现象。

3. 招生录取方式的公平性。招生录取方式的公平性问题主要集中在自主招生和综合评价招生对弱势群体不利方面。受访者认为学科竞赛获得者、能言善辩者、物理成绩好的学生以及中上成绩的学生在自主招生和综合评价招生中更易胜出；而中下办学水平的学校、社会处境不利的学生更不易在自主招生和综合评价招生胜出。综合素质评价标准的不统一和专家面试的主观性等因素也可能影响综合评价招生的公平性。

## （四）关于人才培养质量

受人才培养周期的影响，高考改革的有些问题还需要从更长远的时间角度来考虑，新高考带

来生源结构多样化、生源质量差异大，考试改革与课程改革不同步等问题将会对人才培养质量带来何种影响，尚待观察。

1. 生源结构多元化。新高考模式下高校生源结构多元化表现在选考科目组合多，同一专业学生的学科结构多元化。这种多元化的生源结构对高校人才培养来说是利是弊，尚难权衡。浙沪两地高校开始采取初步措施，比如对某些没有选考物理、化学等学科的学生以自学、微课、选修课等方式进行补课。多元化生源结构对高校专业教学、特色专业建设等带来挑战，倒逼高校深化教育教学改革。

2. 生源质量差异大。因物理选考人数下降、考试难度降低等因素，学生的基础学科知识不够扎实，对高校人才培养带来新的挑战。一是专业间最低录取分数差异大，高校的劣势专业与优势专业间差距拉大，校内学生质量间的两极分化更加明显。二是学生理工科基础薄弱，学生的挂科率，尤其是公共基础课的挂科率增加，这给人才培养和教学管理带来很大压力。

3. 高考改革与基础教育课程改革不衔接。目前的改革顺序是考试改革先行，高中课程标准颁布和新版教科书出版在后，即新一轮高中课程改革在时间上滞后于高考改革，导致在高中不同年级会出现“老课标、老教材、老高考”“老课标、老教材、新高考”“新课标、老教材、新高考”并存的现象，这使受访者感到焦虑，担心影响教学质量和备考工作，无形中也增加了教师的负担。

## 二、高考改革的理性遵循

高考改革作为一种制度变迁，在新旧交替之际，原有模式包括社会制度、资源配置、体制机制、群体和个体的行为模式等都有一定的惯性。除了客观教育资源的限制外，个体行为选择的趋利避害、多元利益诉求、高考制度承载的价值冲突等，都是新高考面临的现实基础，高考改革必须在价值冲突之间寻求一个平衡点，才能作出建设性的策略选择。

### （一）高考功能的复杂性

1. 多重的功能。我国一直强调高考的重要社会功能与工具价值，高考不仅是高校选拔合适人才的主要途径，还引导着中小学教育教学改革方向；

同时还承担着促进社会阶层流动、跨越城乡二元结构的功能，更承担着维护社会稳定与公平的功能。除此之外，受访者还认为，高考作为一种人生历练对个体具有重要的精神价值，高考是对个人努力和价值的肯定。总之，在当前社会背景下，高考被赋予了基本功能之外过多的社会功能，甚至教育系统之外不能解决的社会问题也寄希望于通过高考改革得以实现。如果将这些问题都归责于高考，无疑会背离高考的基本功能，即为高校选拔合适的人才，高考改革会因被捆绑了过多功能而步履维艰，因此，有学者提出要为高考“减负”。

2. 多元的属性。由于高考公平具有多义性和不确定性，高考公平具有多重属性特征。从受访者的视角看，高考的属性包括：（1）相对性。高考只是相对公平的选拔方式，高考公平是在承认应试者个体差异、区域差异等的前提下，寻求公平认可标准的过程。（2）发展性。高考公平会随着社会的发展变化而产生新的内涵，新高考在解决既有公平性问题的同时，也会产生新的公平性问题。（3）合理性。高考公平是一种理想追求，具有超现实性，高考公平的合理性体现在制度设计上充分权衡各方利益。（4）客观性。当前的高考制度依然是比较公平的制度，其客观性体现在程序上的严谨性、系统性和全方位的保障力度，还体现在应试者接受考试评价、筛选甄别等外在尺度的一致性。

（5）多元性。新高考在强调选择性、多元录取、综合评价的背景下，高考公平的维度也更加多元。

（6）差异性。新高考改革过程中高中学校根据自身条件选课走班，尤其是分类分层分班教学就是尊重了公平的差异性。（7）主观性。受访者对高考公平的评价是主观的，对同一件事甚至会有截然不同的态度，伴随着强烈的情感体验。总之，高考公平属性的多元性是造成新高考公平性问题的原因，也是寻求新高考改革策略的路径。

### （二）利益诉求的多元性

随着中国社会结构变迁、体制改革的深化以及高等教育规模的扩张，高等教育利益相关者增多，这使得高考改革牵涉到多元利益主体，包括各级政府、高校与中学、教师与学生及其家长、不同社会阶层、性别群体等，高考改革过程往往体现为不同利益群体的利益博弈过程，新高考必须权

衡各方利益诉求，争取最大限度的价值共识。

1. 行政：效率与公平。从教育行政部门角度来看，高考改革以效率优先，兼顾公平为价值导向。高考改革的目的是为经济社会发展培养所需要的人才，实现高教强国、建设创新型国家的目标，因而具有工具主义的价值导向。因此，新高考强调学生的综合素质、批判精神和解决实际的实际能力，强调多元化的录取方式，为社会发展培养多样化的人才。同时，新高考也重视对弱势群体的补偿，致力于缩小省级高考录取率的差距、增加农村贫困地区学生上重点高校的人数等。在政策实施过程中，教育行政部门也会受其立场的局限，使得科学与公平、效率与公平的价值导向常常发生冲突，进而引发高考公平性的争议。地方教育行政部门在提高工作效率的同时，也可能会因为政策执行的不到位而影响政策目标的实现。

2. 高校：权力与质量。从高校的角度来看，对高考的诉求首先是获得优质生源，适应高校发展的需要，能够获得更好的大学排名。因此，新高考中高校招生部门管理者对招生自主权和生源质量的诉求是最基本的利益诉求，包括：一是在招生模式、招生专业和计划、确定选考科目等方面都要求有更多的招生自主权。二是获得更多招生计划，增加学校每年机动计划调配的比例，预留一定数量的招生计划向生源较好的专业或地区追加投放。三是获得更多综合评价招生的权利，希望进一步扩大综合评价招生的范围和比例。四是获得更好的生源质量，高校受访者担心限定选科会使潜在生源减少，如民办院校、高职院校等会倾向于将选考科目设置更宽泛，以求获得更好的生源。

3. 中学：强制与无奈。从中学校长的角度来看，其目标是要在现有办学条件的基础上保持自己的办学优势，让更多的学生能够考上好的大学；中学任课教师的关注重点则是自己的负担、压力、工作分配是否公平，自己教的这一科的学生能不能在高考中获得更好的机会。优质高中更倾向于选择教育的理想价值，致力于学生的全面而有个性化的成长，在教育改革中发挥引领和担当作用，力争将教育回归到育人的本质；一般中学

更倾向于选择教育的工具价值，即能让更多的学生获得接受高等教育的机会。不同的利益诉求必然会体现在新高考博弈中，部分中学选科会具有强制性，对学生选课走班进行“套餐制”的安排，甚至有学校劝导学生不要选择物理学科，薄弱学校绝大多数学生则会放弃选择物理学科等。这种强制性安排源于中学校长或者教师各自的立场，也是一种无奈之举。

4. 学生：理性与功利。学生在高考科目、考试时间和次数、考试方式以及志愿填报等各个环节都可能会受到来自家长和学校等各方面的影响，继而做出趋易避难的功利性选择。这种功利性体现在：一是追求更高的分数，不能完全尊重自己的兴趣与爱好，趋向于选择较容易获得高分的选考（等级考）科目，而会选择放弃物理等较难获得高分的学科。二是选择更弱的对手，在等级赋分制的博弈规则下，家长和学生自然会有规避强者的选择倾向，出现“田忌赛马”的现象。三是追求更轻的负担，比如上海的地理和生物在高二选考，不少学生为了减轻高三的学习负担，无论是否有兴趣都会选择生物和地理学科。四是追求更多的机会，无论是成绩好还是成绩不好的学生，绝大多数都会选择参加第二次考试，综合评价招生考试也成为学生和家“保底”考试录取的途径。按照理性选择理论的观点，个体行动的目标是追求效用最大化，学生选择的功利性也是在优质教育资源有限的前提下的一种理性选择。

### （三）科学决策的系统性

高考改革面临科学性与公平性的价值冲突，教育政策制定和执行过程中，是否能够站在多元利益群体的视角上，对高考改革措施进行科学论证，平衡这些价值冲突，是影响高考改革顺利进展的关键。

1. 价值选择的两难。新高考面临着选择性与科学性，科学性与公平性等价值冲突，高考改革政策制定者与执行者常常面临两难的价值选择。比如，在浙江首轮试点中，等级考试时间在每年4月和10月进行，每门选考科目都可以考两次。因多次考试给教学秩序带来干扰，浙江省教育考试院对选考时间征求各方意见。地方教育考试机构、

中学校长和统考科目教师同意改为1月和6月，可以减少对正常教学秩序的冲击，缓解学校管理和统考科目教师工作的压力。但选考科目教师和学生并不同意，他们认为原先时间安排压力适中，有张有弛，符合学习和复习的规律。再比如，选考科目实施等级赋分制就是政策执行者应对高考改革科学性和公平性价值冲突的选择。受访者认为，选考科目的等级赋分制在实施之初就存在着异议，但是在实施标准分可能会引起更大范围公众质疑的前提下，政策执行者退而求其次，选择了等级赋分制，就是在科学性与公平性之间做出了选择。教育政策制定者和执行者，需要从不同的利益相关者的实际出发，兼顾各方的利益诉求，尤其是针对在资源分配中可能会利益受损的情况，要进行科学的研判和政策补偿。

2. 利益相关者的缺位。新高考是一场全面系统的改革，从政策方案的制定到实施过程的评价跟踪，各部门的重视程度与参与度都史无前例，但受访者对增加参与依然有强烈的诉求：一是高考改革政策制定者应该加强调研。受访者认为，高考改革专家对一线情况的了解远远不够，应该通过实地考察倾听民意做出决策，而不应该由教育行政管理者主观意志决定。二是利益相关者的参与度依然有待提高。新高考征求了各利益相关群体的意见，但征求意见的程度依然有待深入，不应该仅限于管理者，而应更面向中学校长、教师、学生、家长等利益群体。三是加强信息公开与透明。大学专业限制要求、学校对课程设置的规划应尽早让学生和家长知晓；综合素质评价尤其是社会实践环节，需要家庭、社会等多方合作提供资源支持；自主招生和综合评价招生要有明确的考试范围等。政策制定者和执行者要站在多元利益主体的立场，根据社会和教育发展的状况，做出科学判断，对政策价值进行选择，谨慎地平衡各利益主体的诉求。

3. 科学论证的必要。高考改革“牵一发动全身”，因此在为什么改、改什么、怎么改等方面都应该有充分而科学的论证，受访者对此存有异议。一是新高考是否具备支持不同考试次数的环境。高考科目选考的假设是三门选考科目同等重要，处于相同地位，备选的所有科目是统一水平，但实际上目前不同科目之间的教学质量还有

很大差别，比如物理与技术学科。二是改革是否充分考虑了与之匹配的现实基础条件。不同地区、同一地区内不同学校教师和教室等教学资源差异很大，很多学校难以满足选课走班的现实条件；技术科目的课程开发和师资配备与其他科目相比尚有较大差距。三是选考科目的计分方式。选考科目实施等级赋分还是标准分，这在国家层面并没有给出统一要求，而省级教育考试机构是否能够解决这个问题。这些都对高考改革政策制定和调整过程中的科学论证提出了更高的要求。

### 三、高考改革的策略选择

高考招生制度改革是一项涉及千家万户和社会各个层面的系统工程，改革的基本目标促进公平、科学选才和引导学生全面发展。要正视高考功能的复杂性、利益诉求的多元性以及高考改革科学决策的系统性，在此价值基础之上进行改革策略和政策选择。

#### （一）改进方法技术，加强科学决策

要加强对高考改革具体环节的科学论证，对高考综合改革试点省份的考试时间、考试次数、选考科目计分方式和考试科目等，要客观分析存在的问题，从制度设计层面进行政策调整，通过提高高考制度的科学性来实现公平性。

1. 调整考试安排。一是调整考试时间。受访者普遍建议将选考（等级考）的时间放在高三进行，让学生有充足的时间强化知识基础，更加符合学生成长规律；避免高二高三不同年级的学生同台竞争的不公平，保障高三年级正常的教学秩序。二是减少考试次数。避免考试次数过多对学校教学秩序、教学管理和学生学习负担带来的负面影响，降低同一科目多次考试带来的公平性质疑。三是学考与选考分离。浙江受访者建议将学考与选考分离，包括时间分离、功能分离和群体分离，将组织学考的权力交还给中学。第二轮试点的山东、北京等省份借鉴浙江、上海的经验，都将选考时间放在高三下学期进行；除了英语学科一年两考之外，选考科目均只考一次；浙江在2018年出台的《关于进一步深化高考综合改革试点的若干意见》中将学考与选考分卷考试，这些问题已得到了充分重视和初步解决，可以为后续改革省份借鉴参考。

2. 改革等级赋分。受访者对如何调整等级赋分制有三种建议：一是科学处理等级分与原始分的关系，在保留等级赋分制及其功能的基础上，在考试内容、等级划分、赋分分值等方面进行微调。二是对等级赋分制进行技术调整，按照对不同考试科目的重视程度和考试成绩的分布，对原始分数进行加权调整，比如对物理科目进行调整等。三是探索实施标准分，实现不同批次考试成绩的可比与等值。当然，有研究者认为等级赋分存在的问题标准分一样存在。为解决这一问题，浙江、上海等相继出台指导意见，提出建立科学合理的选考科目保障机制，即当选考某科目某次考试赋分人数少于保障数量时，以保障数量为基数进行等级赋分，保障数量按照国家相关学科人才培养的需求来确定，如浙江将物理学科选考科目的保障数量确定为6.5万。但选考科目保障机制实施效果依然有待观察，而且并未改变选考科目等级赋分本身存在的科学性与公平性问题，这就需要在国家层面组织专家力量，探索更为科学的解决之道。

3. 促进科学决策。新高考相关政策的制定和改革举措的推出要进行科学决策，并接受实践检验。加强相关理论与方法技术研究和实地调查，为科学决策提供基础性依据，提高政策制定者与执行者科学决策的能力，是平稳推进高考综合改革的重要保障。一是加强高考改革的研究。包括新高考改革的模式、文理分科的理论基础、统考科目与选考（等级考）科目之间的关系、学业水平考试中学考（合格考）与选考（等级考）的关系、课程改革与高考改革的关系等。二是加强专业考试队伍建设。国家和地方层面组织专业化的研究团队，深入开展考试理论研究和考试技术研究，加强大规模数据测算，为科学决策和改革实施提供理论、方法与技术支撑。三是加强学校层面的校本研究。高校要组织专家、教授对招生限选科目、综合评价招生录取方式和新生培养方案进行系统研究，加强对新生学习效果和全面发展情况的数据追踪，建立基于研究和证据的政策改进机制。高中则需加强对选课走班、分层教学、生涯规划教育、综合素质评价等问题的研究，因校制宜，扎实推进高考综合改革，引导学生全面发展。

## （二）加强系统设计，促进多方联动

高考改革要加强系统设计和多方联动，包括高考改革本身的政策系统性和动态性，以及高考改革与课程改革的联动、高校与中学的衔接、教育系统内外部和内部子系统协同推进等，共同支撑高考综合改革取得成效。

1. 教考联动。教学与考试之间是辩证统一的关系。新高考应保持教学目标和内容与考试标准和内容的一致性，保证高考改革的科学性和规范性。一是高考改革与基础教育课程改革要有机衔接。随着高中课程改革的推进，2017年启动高考综合改革的省份可以实现新课标、新教材和新高考的统一，高中学校要从促进学生全面发展的高度解读高考改革方案，要抓住机遇，主动通过高考改革推进教育观念更新和课程改革与教学改革的深化。二是课程标准和考试标准制订要扩大参与度。在发挥专家资源优势的同时，应邀请实践经验丰富的一线教师参与相关标准的编制工作。另外，不能以考试大纲或考试说明代替教学大纲，避免又回到“应试教育”的传统模式之下。

2. 中高衔接。高考改革的目标之一是改变传统高考模式下高校被边缘化的现象，加强高校与高中的衔接，为高校选拔合适的人才。一是限定选科。高校要遵循人才成长规律和从专业发展所必备的学科基础出发，确定选考科目，增加高校对物理等学科的要求。目前教育部与地方已相继出台《普通高校本科招生专业选考科目要求指引》，对高校与学生的引导作用初步显现。二是明确综合素质评价使用规范。受访者建议进一步明确高校使用规范，如何使用、用的程度需要让高中学校、学生和家长知晓，减少各方疑惑和焦虑。三是改变总分录取的传统模式。高校承担社会责任，落实高校自主权，改变传统模式下按总分录取的模式，综合考虑学生的兴趣特长等因素，引导学生、家长和中学改变应试教育取向。

## （三）探索体制创新，重视政策调整

高考改革推进的过程中，要保持改革政策的持续性和稳定性，更要以动态发展的眼光看待改革中出现的问题，理性理解争议与质疑，引导后续省份进行政策微调，逐步完善高考制度设计的科学性与公平性。

1. 政策持续性。教育改革是一项长期的事业，保持改革政策的持续性与稳定性，建立高考改革的长效保障机制，对教育发展和人才培养至关重要。一是建立与高考改革相配套的长效管理机制。高考改革不仅仅是基础教育或者高等教育的问题，也不仅仅是教育部门的问题，高考改革面临问题的解决需要从国家和地方政府层面协调解决。建议进一步完善高考综合改革领导机制，加强相关部门的统筹协调，形成合力积极稳妥推进改革。二是建立与高考改革相配套的师资队伍。省级教育行政部门应未雨绸缪，建立区域层面的师资调配中心，探索区域内师资的共享，同时重视引进和培养专业的生涯规划指导教师。三是搭建综合素质评价和综合评价招生的共享平台。建议政府层面加强顶层设计，提供更加丰富多样的社会实践岗位，满足学校和学生对社会实践活动的需求；加强中学综合素质评价信息化建设力度，确定相对统一的标准和操作规范。

2. 动态发展性。高考改革中出现的问题具有动态发展性，部分问题的解决需要在推进过程中不断深化改革加以调整。一是政策制定者和执行者能够从长远发展的角度，对政策进行前瞻性系统评估，从而改变高考改革过程中频于应对具体问题的被动局面。二是正确看待发展中的问题。比如新高考模式下师资队伍结构性缺编的问题等，传统高考招生模式下的文理比例、教师结构、教学组织及设施配套等都相对固定，随着改革的不断推进，新高考对此带来的冲击会逐步趋于合理和稳定。三是理性面对有争议的问题。社会公众理解和接受改革都需要一个过程，改革中出现不同的声音亦属正常，关键是要坚持高考改革促进公平、科学选才的初衷，在对产生的问题进行科学研判的基础上做好政策解读。四是重视高考综合改革过程中的政策微调。高考综合改革试点工作的意义在于在推进本省改革工作有序开展的同时，为全国提供经验借鉴，避免可能出现的问题。2019年公布高考综合改革方案的8省市应充分吸取前期试点省份的经验教训，优化改革方案，进行政策微调，避免前车之鉴。

#### （四）促进多元参与，实现协同治理

多元参与是调和各利益相关者多元利益诉求

的途径之一。新高考在吸纳各利益相关者广泛参与方面进行了一些实践探索，包括行政管理层的高度重视和不同部门之间统筹协调，利益相关者包括家长和媒体的参与等。在发挥国家宏观调控作用的同时，需要进一步扩大参与群体，拓展各利益相关者的实质参与途径。

1. 多元参与。吸纳高考改革利益相关者的多元参与，是其参与社会义务本身的一种自我价值实现，是保证程序正义的前提。一是重视高校招生部门、中学教师、学生等高考改革最直接的利益相关者的利益诉求，通过多种渠道使他们充分表达各自的利益诉求，并在决策中权衡相互的利益。二是倾听高考改革利益相关者，尤其是中学校长和教师的声，尊重其作为高考改革政策最基层执行者的价值和意义，以推进高考综合改革的顺利进行。浙沪两地高考综合改革的透明度较高，多方利益群体的关注与参与对改革的顺利实施起到了不可忽视的积极作用。

2. 协同治理。罗尔斯批判直觉主义的公平观，认为它们由一些可能相互冲突的最初原则构成，不可能给出任何建设性的解答。从利益相关者的视角看待高考公平问题，容易陷入直觉主义的冲突和相对主义的泥沼，而高考综合改革作为一种公共政策，其最终的决策应尽量减少对直觉判断的依赖，这就需要多元参与下的协同治理。一是发挥国家在社会治理体系中的主导作用。高考综合改革过程中，必须保障国家及其教育行政部门发挥主导作用，才能在权衡各种利益诉求的基础上，保证基本社会正义的实现。二是构建利益相关者多元参与的新型教育治理体系。进一步转变政府职能，吸纳利益相关者多元参与和协同治理，赋予学生、教师、中学校长等教育话语权，扩大高校招生自主权。重视学生、家长、高中教师等群体对高考综合改革的参与，是实现教育治理现代化格局的重要途径，也是实现改革目标的重要途径。

（钟秉林，北京师范大学教育学部教授，北京 100875；王新风，北京师范大学教育学部讲师，北京 100875）

（原文刊载于《教育学报》2019年第5期）



# 新高考制度改革的现状与思考：制度变迁的视角

柳 博

2014年国务院印发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》（以下简称《实施意见》），并在上海和浙江启动高考综合改革试点以来，沪浙两地积极探索构建新高考制度，在考试结构、科目组成、成绩处理以及教育教学模式转变等方面进行了创新研究和实践，虽遇到一些风波和争议，但能够较及时地进行调整，使改革进程总体上风险可控、实施平稳。当前，在试点的基础上，加入新高考制度改革的省份逐步增多，涉及的利益相关者群体规模迅速扩大，受到的关注度也越来越高，改革已经进入深水区。高考综合改革是一个复杂的制度变迁过程，“变迁通常由对构成制度框架的规则、规范和实施的复杂结构的边际调整所组成。”由于制度变迁的路径依赖性，包括人们认知和视角的差异，对于新高考制度中的一些改革举措可能还会存在不同的看法和争论。因此，有必要对高考改革的现状和环境进行深入分析，并提出改进建议，明晰新高考制度变迁的发展路径。

## 一、新高考制度的改革现状

2017年，上海和浙江首次通过高考综合改革方案录取新生，根据试点情况，教育部制定了本科专业招生选考科目指引，沪浙两地出台了进一步深化改革的若干措施。同年，试点扩大到北京、天津、山东、海南4省市，将于2020年落地实施；2018年，河北、辽宁、江苏、福建、湖北、湖南、广东、重庆等8省市开始高考综合改革，2021年将服务于高校招生。根据《实施意见》的规划，新高考制度改革的核心是“增加学生选择权，促进科学选才”，制度变迁的目标是“形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生模式”。已经出台的14省市高考综合改革方案和实施细则都体现了新制度改革的宗旨。

### （一）新高考的制度结构

高考综合改革的最大亮点是将高中学业水平考试（以下简称“学考”）有关科目成绩计入普通高校招生总成绩，从而改变传统的以全国统一高考（以下简称“统考”）成绩为主要录取依据的招生模式。学考（会考）以前主要用于评价学

生是否达到国家高中课程学业标准，学考与统考是先后串行的关系，学考一般不计入高考成绩。改革之后，学考定位于主要衡量学生达到国家规定学习要求的程度，增加考试成绩的升学功能，部分科目供高校和学生选择计入招生总成绩（以下简称“选考”）。于是，选考与统考转变为并行等效的关系，共同作为制度框架的两根支柱，再辅之以综合素质评价制度，构建起以“两依据一参考”为主要特征的新高考制度结构体系。在制度变迁理论中，这种将已有的制度要素进行重新组合的制度创新称作“制度重组”，有利于制度通过路径依赖的方式进行演化，新构建的制度也易于被社会广泛接受。

新高考制度在考试管理上，统考由国家教育行政部门负责管理，在全国范围内统一组织实施；选考由省级教育行政部门负责管理，在省域范围内统一组织实施。在考试科目组成上，统考包括语文、数学和外语3科，全国统一考试标准，采用原始分报告成绩，每科满分150分；选考包括思想政治、历史、地理、物理、化学、生物等6科（浙江增加技术科），各省制定考试标准及分数转换规则。在选考模式上，北京、上海等前两批试点省市采取“3+3”模式，3科选考科目地位平等，考试结果形式相同，都是按照等级赋分后计入总分（海南采用标准分）；广东等第三批改革省市为“3+1+2”模式，其中，“1”为首选科目，考生须在物理、历史中选择一科考试，以原始分计入总分；“2”为再选科目，考生可在思想政治、地理、化学、生物4个科目中选择两科考试，成绩按照等级赋分计入总分。在命题管理上，统考科目实行全国统一命题或由教育部授权省市命题；选考科目由各省市自主命题。在考试分类上，新高考不再按照文理分科，而是在统考科目必考的基础上，由学生根据个人需要按照有关规则选择不同选考科目组合报考。总之，新高考的制度结构体现了统一性与灵活性相结合、基础性与学科性相融通的特点。

### （二）新高考的价值理念

高考作为联接高等教育和基础教育的重要枢

纽，对于基础教育的反拨与导向作用远远大于对于高等教育的生源选拔作用。在制度变迁的过程中，制度规则和变迁方向是由主要的谈判力量决定的。高考制度改革更多地受到基础教育方面的影响。高考制度建立以来，公平公正为高校选拔人才的功能备受肯定，同时也被认为是导致诸如“片面追求升学率”“一考定终身”等不良现象的根源而饱受批评，虽然努力通过建立学考（会考）制度、深化考试内容与形式改革等措施来缓解矛盾，但实际效果并不理想，学考在有的地方甚至流于形式。与其疏之，不如融之。新高考制度体系纳入选考科目，扩大学生的选择权，“强调按照学生的意愿和能力提供相应的教育，为学生提供更多的选择机会，发展每个学生的天赋才华”，加强高考的教育功能，成为新高考制度设计的逻辑基础。在改革理念上，新高考以学生为中心，坚持育人为本，遵循教育规律，落实立德树人根本任务，深入推进素质教育，选拔和培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。在改革中突出问题导向，坚持“三个有利于”基本原则，以促进公平公正为基本价值取向，针对传统高考中出现的“唯分数论”“偏科严重”等问题，通过将学考分为合格考和选考丰富成绩呈现形式，通过增加外语等科目的考试机会降低一次性考试的风险，通过自主选择科目、综合素质评价等方式促进学生全面而有个性地发展。

传统高考制度按照文理分科考试，每类考试科目相同、试题相同，高校按照总分数顺序录取。其理论假设是，分数代表了学生学习能力的“价值量”，而学习能力综合了认知、思维、表达等多种能力，学习能力强的学生能够得到高分，分数较高的学生具有优先选择权。因此，将所有学生按照分数排序，每个人占据分数之树上的一个点，追求更高的分数成为学习和教学的目的。然而，通过各科累加得出的分数，既体现不出学生的学科特长，也无法满足高校的专业培养需求，还难以引导中学因材施教，致使学生、中学和高校均不满意。在新高考制度中，改变单一的分数的评价模式，从尊重学生个性和特长出发，设计不同的考试类型和评价标准，体现不同的能力及价值，帮助和激励学生去发现自己、成为自己。其中，统考注重发挥基础性和综合性作用，考查必备知识、关键能力、学科素养和核心价值，评价学生的学习能力和综合素质；选考注重发挥多样性和个性化作用，考查学科基础、兴趣

爱好和创新潜质，评价学生的学科能力和专业特长。高校根据专业类别和发展需要确定科目组合，学生根据兴趣爱好和学习实际选择报考，中学根据师资力量和学生需求制定教学计划，在相互选择和竞争中，学生、高校和中学在个人发展、人才培养和教育质量的契合度上都会有所提升。特别是对处于主体地位的学生，通过学习和考试认识自己、提高能力，不断明确奋斗目标，增强独立思考和价值判断的能力，从而促进培养健全人格，实现教育的终极目的。

### （三）新高考的改革难点

制度作为规定或限制人们活动秩序的约束的集合，主要为参与者提供一个相对稳定的互动规则，以减少在实现预期目标过程中的不确定性。制度变迁实质上是制度结构从旧稳态向新稳态转变的过程。由于利益相关者的选择和决策会产生冲突，并且运行机制及效果也需要经过较长时期的磨合、调整与检验，导致在追求新目标过程中的不确定性会有所增大，容易产生对新制度规则及变迁路径的疑惑与不满。新高考制度建立选考机制，在扩大选择性的同时增加了不确定性。学生结合自身条件和报考方向选择科目，不同科目或组合的考生群体间存在差异，并且由于信息的不对称性，导致在选择过程中充满了不确定性。高校作为选拔学生的主体，长期以来在文理分科、按分录取的固定模式下，对于生源学科基础、专业发展需要与中学科目选择的对应性研究不够深入，致使在选考科目组合上采取宽泛、模糊的条件策略，有的甚至不作限定，也增大了选择的不确定性。虽然在2018年，教育部和试点省市对高校选考科目和学生选择报考的对应机制进行了调整，提出了限定性的要求，但仍然留有较大的不确定性。在制度变迁过程中，不确定性会转化为投机行为，侵蚀制度的稳定性，破坏制度的公平性，损害制度的实施效果。如何减少制度变迁中的不确定性，稳定和提高人们的期望和信心，是新高考制度改革中迫切需要解决的问题。

高考制度建立以来，虽然改革措施不断出台，但在制度主体结构和价值导向上保持相对稳定，特别是经过长期的有效运行，人们已经非常适应传统的制度规则和评价标准。潜移默化形成的认知习惯和思维模式，是高考制度变迁产生路径依赖的主要原因，会引起人们用旧制度的标准来评价新制度的成效，也可能产生歧义，或者

用推演替代实践，夸大新规则的不利影响。在改革试点中，“物理选考遇冷”现象具有典型的路径依赖特征。选考科目体现高校专业需求和学生学科特长及兴趣，由学生独立自主选择，难以进行统筹协调，必然会导致不同科目人数上的不均衡，传统高考综合性测试（如理综）包含的各科在新高考选考人数上可能会出现较大的差异。根据招生规则，学生通过理性分析，选择具有比较优势的科目，获得更高的考试成绩等级，更充分地体现学科特长，这无可厚非。至于某个学科的选考人数变少是否会阻碍学生某种素养的养成，甚至会影响国家科技发展，还有待于实践检验。实际上，在20世纪90年代的高考制度改革中，也曾经因为取消生物、地理考试而引起过类似质疑。不过，对于遇冷科目，如果选择人数少到不可接受，给予政策倾斜确定保底人数也未尝不可，毕竟每个学科都是在教学和研究中长期演化形成的，具有独特的学科价值。但是，对于改革试点而言，临时为某个学科调整保底人数显然只是权宜之计，指责选择的动机更是不具有建设性。如何克服和引导由于路径依赖性引起的对制度变迁的认知问题，是制约高考改革进程的难点之一，需要认真应对并及时调整策略，促进新高考制度获得更广泛的认同。

## 二、新高考制度的改革环境

制度主要通过疏导和调节已有或潜在的利益冲突来确保社会稳定，制度变迁不仅出于组织内部规则演变的张力，而且主要受自制度外部要求变革的压力。新高考制度改革是教育系统内外两种力量对考试招生制度作用的结果，也是国家根据形势作出恢复高考制度以来最全面、最系统的一次改革规划。基于改革试点的现状，对目前的教育形势、经济基础和社会环境进行深入研究，剖析影响制度变迁的制约因素，有利于确保新高考制度改革的方向和效果。

### （一）新高考制度改革的教育形势

高考制度本质上属于教育体系的内部制度，既要为高等教育选拔人才服务，又要为基础教育实施素质教育服务，同时，基础教育普及化和高等教育内涵式发展又成为推进高考制度改革的主要动力。近年来，国家在普及九年制义务教育的基础上，积极发展高中阶段教育。2017年，教育部等四部委制定了《高中阶段教育普及攻坚计划（2017—2020年）》，要求到2020年全国高中阶

段教育毛入学率达到90%以上，当下大多数省份已经达标。2019年，国务院办公厅印发《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》，明确提出到2022年基本形成普通高中多样化有特色发展的格局。在实现普及高中阶段教育的过程中，除了数量规模的目标外，还将提高质量作为改革攻坚的重要发力点。通过深化高中课程改革，增强课程的选择性和适宜性，加强对学生课程选择和生源规划指导；推进教育教学综合评价改革，改变单纯的“唯升学”倾向，发挥教育评价正确的育人导向作用等。高中教育越来越明显的选择性发展趋势，必然要求高考制度也要体现选择性的特点，以适应学生个性发展和选择的需要。通过高考改革撬动综合评价改革，带动基础教育整体评价方式的转变，“充分发挥高考在素质教育中的正向指挥棒作用，着力促进学生思想道德素养、科学文化素养、人文和审美素养、健康和劳动素养的全面提升”，从而全面实施素质教育，这是高考综合改革倒逼基础教育改革的逻辑路径。

高考制度作为高等院校选拔生源的输入机制，其制度结构和运行规则须适应高等教育规模和质量发展的需求。近些年来，我国高等教育蓬勃发展，在校生规模已经世界第一。2018年，全国普通高考录取率已达81%，高等教育毛入学率也已达48%，即将迈入高等教育普及化阶段。高等教育更加重视质量提升，而生源质量是决定教育教学质量的基础，所以各高等院校非常重视招生录取工作，甚至在每年高考季都会出现许多关于高校招生“抢生源”的新闻。如果将高考比作由基础教育通向高等教育的桥梁，那么直到20世纪末每年才只有几十万人能挤过桥，而如今每年则高达七八百万人可以挤过桥。在当年高考录取率不到10%的情况下，大部分学生实际上无法参与高校选拔；现在录取率超过80%，几乎100%的学生都要参与高校选拔，人人都想要争取更高的分数。同时，高校招生实施平行志愿，每所高校及院系的有效录取分数区间缩小，专业录取对应性也有所降低。总体上，高考面临的竞争性压力大大超过从前，名校、热门院系尤为明显。因此，在高等教育从大众化迈向普及化的过程中，必然要求对高考制度进行相应的结构改革和机制创新，增加学生和高校的选择性，通过拓宽通道以降低竞争压力，通过增建通道以改进选择针对性，从而提高为高校发展选择适合学生、为学生成长提供

适合机会的有效性，增进人才培养与专业选择的对应性，推进基础教育与高等教育协同发展。新高考制度的构建顺应教育发展形势，虽然在制度设计和改革措施上符合高等教育普及化的发展需求，在试点探索中也取得了一定的经验，但仍需在推广实践中不断地改进和完善。

## （二）新高考制度改革的经济基础

制度决定了交往成本和协调成本，制度的运行和维护也需要相应的经费支持，高考制度也不例外。在我国，高考制度作为一种公共管理制度，是由政府有关部门根据法律法规向社会提供的用于高校考试招生的公共服务产品。在高考的命题、考试、招生等各项管理活动中，除了教育部门外，公安、保密、信息、宣传、监察等部门积极协同，认真履行公共权力，提供公共服务，维护国家和人民的利益。公共权力和公共服务必定占用公共资源，在过去经济发展水平较低、财力有限的情况下，主要由公共财政负担的高考管理工作缺乏充足经费支撑，管理技术与手段相对比较落后。进入21世纪以后，随着我国经济实力的不断增强，对教育方面的经费投入不断加大，高考管理改革不断深化，高考治理水平也不断上升。国家投入上百亿元建立标准化考场，为保证考试过程公平提供强力保障；自主命题省市每年投入五六百万元，提高考试内容与课程改革的切合性；各地加大考试招生信息化技术研发投入，提高考试管理的现代化水平；部分省市增加政府公共支出，单独组织春季高考、英语听力一年两考等考试活动。这些围绕高考开展的改革举措和技术创新，成功实施的背后都是以国家渐强的经济实力为基础的。

制度变迁需要耗费资源。新制度的理论设计、技术试验都需要付出相应的协调成本，甚至在试点应用、改进完善上也要耗费高于正常制度运行多倍的经济成本。当前，我国已经成为世界第二大经济体，国家财政性教育经费连续多年超过国内生产总值（GDP）的4%，为推进新高考改革奠定了坚实的经济基础。新高考中的多科开考、一年多考、多重选择等改革举措，不但需要投入较大的试验成本，而且需要投入较大的学习成本，还会在实施中产生较大的运行成本，这些成本最终都将汇总成为较大的经济成本。为适应新高考改革而进行的教育管理和教学方式改革，如增加有关学科教师数量、加强教师培训、改善

教师待遇、扩充教学场所、配置设施设备等，都需要加大政府的财政投入，也是一笔不小的开支。这些改革带来的经费支出，需要强大的经济基础支撑，只有上海、浙江等经济发达省份，才具备开展高考综合改革试点的经济实力。经过改革试点，新高考制度基本成熟以后，制度的运行成本则会降低并稳定下来，再逐步推广，有利于实现新旧高考的平稳过渡。对考生个体而言，虽然高考改革带来的学习成本和考试费用会有所增加，但在人均GDP已经接近1万美元的情况下，普遍的家庭经济基础能够承担新高考制度下的经费支出，再加上国家教育资助体系的建立，基本不会出现因考致贫、因教致贫的现象，这也是推进新高考制度改革的有利条件。

## （三）新高考制度改革的社会环境

制度是社会发展的产物，制度变迁受到社会环境的制约。社会环境是社会的所有领域状况、层面条件和时空图景的统称。高考制度改革的形式和内容必然受到所处发展阶段的社会环境的制约，制度结构与规则效果也是改革措施与社会环境互动的结果。曾经绵延千年的科举制度“一切以程文定去留”，其公开考试、平等竞争的价值理念已经成为传统文化的重要组成部分，深深地影响着我们的思想模式和评价标准。当代的高考制度不论考生身份背景和地域差别，杜绝徇私舞弊，坚持分数标准，公平公正的原则贯穿始终，符合传统文化的价值取向，受到了广大民众的高度认可。然而，随着经济的发展，仓廩实而知礼节，高考制度只坚守公平公正的底线不但难以满足社会充分均衡发展需要，而且与当下的社会环境也不相协调。主要体现在以下3个方面。其一，中国特色社会主义市场经济体制秉持的政府监管、自主选择、公平竞争的制度理念深入人心，高考作为稀缺的高等教育资源的分配机制应遵循相似的规则，将学生和高校的选择权置于主体的地位。其二，我国已迈入中高收入国家，人们已不再满足于生理和安全的基本需求，大部分转向追求尊重和自我实现等较高层级的需求，而高层级的需求是个性化的，高考应该尽可能帮助不同学生选择和实现多样化的需求。其三，发达国家相对灵活的高校入学考试评价模式，吸引我国大量中学生通过参加海外考试申请出境接受高等教育，增加了要求借鉴先进做法改革高考制度的压力。社会环境的变化反映了高考制度变迁

的社会心理基础，不同方面的意见和诉求由下而上累积到一定程度，形成支持制度变革的社会舆论氛围，新高考制度改革方案的推出恰逢其时。

高考改革属于自上而下的供给主导型制度变迁，由政府根据社会发展要求作出的改革政策和指令，在实践中被吸收和反馈，助力改革渐进式推进，也有利于营造良好的社会环境。新高考制度的改革构想最早成形于2010年制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，其中提出了“逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度”的改革目标；其后，国家教育体制改革领导小组办公室将考试招生制度改革列入专题研究，开展广泛调研；2013年，党的十八届三中全会对考试招生制度改革作出全面部署，进一步明确改革的方向和要求；2014年，《实施意见》颁布，新高考制度改革开始试点；直到如今，新高考制度改革仍在持续推进中。渐进式改革实际上是一个试错的过程，在分散化的试错选择过程中获得知识，达成改革共识，从而提高制度变迁与社会环境的适应性。十余年来，高考制度改革不仅成为教育的重点领域，而且也是社会关注的焦点问题，甚至成为政治生活中的一件大事，每年“两会”上都被代表们热议。同时，高考制度改革也引起专家学者的高度关注，无论是科目设置、能力考查等理论性问题，还是多元评价、成绩转换等技术性问题，乃至分类考试、综合录取等实践性问题，各种观点相互争锋，古今中外借鉴交流，研究文章车载斗量，高考制度改革几乎成为教育研究领域的一门显学。长期的高考改革研究和试点，伴随着各个层次的调研和讨论，既相当于广泛的政策宣传，也相当于持久的社会动员，在争议中凝聚共识，在试点中稳步推进，新高考制度改革的社会环境日趋向好。

### 三、进一步推进新高考制度改革的思考

高考综合改革试点以来，顶层设计与基层探索良性互动，理论创新与技术实践循序渐进，进入新高考制度的省份已经接近全国的一半，将逐步向中西部省份推广，改革进入攻坚期。“成功的综合改革可能取决于对改革努力时间跨度的扩展和对短期波动的缓解”。为进一步推进新高考制度改革，构建稳定有效的制度结构和规则体系，促进高考制度平稳变迁，应着力做好以下三方面的工作。

#### （一）增强新高考制度改革的协同性

新高考制度改革不仅包括考试类型与形式的改革，还包括高等学校招生评价内容与方式的改革，这需要基础教育改革的配套与跟进，具有复杂性、系统性的特点。随着改革的深入推进，需要增强改革的协同性，确保有关方面在改革政策、举措和落实上相互配合，相互促进。首先，要增强高校招生改革与高中教学改革的协同性。高等院校应根据注重本科教育、优化专业结构、激发学生学习兴趣和潜能的高等教育质量改革要求，结合专业特点和学科发展需要，充分发挥招生自主性，科学合理地确定选考科目组合。高中学校应深入推进新课程改革，在完成国家课程标准全覆盖的基础上，尊重并培养学生的兴趣爱好和学科特长，“重视学生选择能力的培养和对选择结果的担当，保证高考改革为基础教育改革提供正确方向”。其次，要增强统考和选考的协同性。虽然两种考试由不同的单位组织命题考试，但都是为高校招生服务的，尤其是对于承担升学功能的选考科目，在考试内容和考查目标上要对标全国统一高考，依据高校人才选拔要求和国家课程标准，科学设计命题内容，增强基础性、综合性，着重考查学生独立思考和运用所学知识分析问题、解决问题的能力。最后，要增强不同选考科目考试内容及考核要求的协同性。一方面应确保同次考试不同科目在考试内容、试卷结构、考试时间、认知能力及难度水平上的一致性，尽力避免因学科差异影响考生选择的公平性；另一方面应确保相同科目不同考次的考试设计及试卷试题的平行性，尽量消除考试难度的“大小年”现象；此外，不同省份同次考试的相同科目也应该执行统一的考试标准，以利于同一高校在不同省份招录的新生具有相同或相近的学科基础，为大学组织统一教学打好基础。在深化改革的过程中，只有增强各利益相关方的协同性，才能促进在改革成效上相得益彰，确保高考制度变迁行稳致远。

#### （二）提高新高考选择的契合性

增加选择性是新高考制度改革的亮点，也是新时代即将实现普及化的高等教育对高考制度提出的必然要求。选择性体现特殊性，反映高校的学科特色和学生的个性特长，同时也具有差异性，导致在选择过程中产生不确定性。高考作为高校和学生互相选择的制度性平台，改革的主要

目的是帮助高校选择适合专业培养的学生，帮助学生选择适合自己兴趣特长发展的高校。新高考制度改革正延循着这条变迁路径探索前进。从沪浙首批试点方案中的“指定任选，1科对应”，到教育部2018年要求普通高校增加选考科目“2~3门均须对应”的规定，及至近期8省市改革方案提出将“物理、历史二选一”作为首选条件，新高考制度中选考科目的不确定性正在逐渐减小。下一步，各普通高校应跟踪研究通过新高考方案录取的沪浙新生进入大学以后的学习情况，将不同选考科目成绩与相应大学课程成绩进行相关性分析，排列出先后次序，以便更明确地在招生时指定选考科目。对于高校招生的选考科目及成绩评价，科目是本质，成绩是表象；首选科目，再看成绩；科目不同，考生群体不同，考试结果包含了较多的不确定性因素，不宜简单地“唯分数”录取。在录取顺序上，应该先安排限定3科选考的专业投档，其次是限定2科的专业，然后是限定1科的专业，最后是无限定科目投档。选择面临风险，除了要付出智力、时间、经济等成本外，也需要付出机会成本，选择的限定条件越多，意味着需要付出的机会成本越大，风险也越高，理应得到较高的重视和激励。因此，对于难以明确限定又有一定倾向性的选考科目，可以赋予相应的加分权重，如果高校有关院系认为物理、历史重要，则可以对报考的学生加3分，其他科目不加分。这样，既可以达到吸引和鼓励学生选考有关科目，也有利于为本院系招录到适合的新生。高考是高中学生成为成人、走向独立的重要关口，通过高考选择的磨炼，减少未来大学学习的不确定性，为顺利适应高等专业教育奠定良好基础，也有利于积极面对未来人生的各种抉择。政府作为新高考制度的构建者和规则秩序的维护者，需要通过改革减少选择的不确定性，提高选择的契合性，尤其是地方政府“必须克服短视的、片面的教育效益观，要着眼于国家振兴、民族振兴的大局，扭转‘唯升学率’的评价观”，从而在整体上有利于国家提高人才培养的效益，实现建设人力资源强国的目标。

### （三）加强省级考试机构的专业化建设

新高考制度改革以省为单位试点推广，省级

考试机构不仅参与研制改革实施方案，而且具体承担试题命制、考试管理、评分转换、招生服务、社会宣传和录取监管等功能，对于改革成效具有举足轻重的作用。与传统高考相比，新高考改革显著强化了省级考试机构的考试评价职能，特别是选考科目的命题考试、成绩处理、招生协调等业务，理论性、技术性要求都很高，必须加强专业化建设，提高新高考的管理能力和服务水平。首先，应加强教育测评理论与技术研究，根据国家总体改革部署，结合本省教育实际和往年高考招生情况，在理论研究和模拟的基础上，构建适合本省的选考科目成绩转换模型和招生模式。其次，应重视命题在考试评价中的基础性作用，结合高校招生需求和国家课程标准，针对本省考生群体的特点，合理确定考试内容与形式，妥善处理好统考与选考、合格考与选考以及选考科目之间的关系，科学设计试卷结构与难度比例，促进考试组合与成绩转换的平稳性。最后，应加强考试信息技术研发力度，开发选考科目成绩自动转换系统，通过网上评卷并按照相应规则自动将考试结果转换为等级或等级分；研发新的网上录取管理系统，由高校和学生根据选考科目报考要求灵活快速组合投档；开展大数据研究，“挖掘利用好考试成绩背后海量的数据资源，反映学生的性向、潜能、胜任力和思维模式”。考试机构专业化建设的核心在于管理人员队伍的专业化建设，不仅要根据业务需要扩大包括从事选考命题的学科秘书在内的专职考试管理人员队伍，而且要加强培训和教育，提高业务管理和专业研究能力。考试机构专业化建设的关键在于坚持程序正义的原则，无论是规则制定，还是政策实施，必须公开、公正、公平，依法治考，确保制度实施的效果。通过加强考试机构的专业化建设，提高考试招生治理能力，推进新高考的制度结构和制度功能逐步成型成熟，争取早日建成具有中国特色的现代教育考试招生制度体系。

（柳 博，教育部考试中心副研究员，北京100084）

（原文刊载于《中国高教研究》2020年第1期）

# 关于新高考选择性问题的思考

边新灿

从上海、浙江2014年9月首批试点算起，新高考已经走入第6个年头。笔者发现了多个耐人寻味的现象：①理念认识和现实行动形成反差，对扩大学生选择权的教育理念高度认同，但在实际行动中却出现了功利性选科的背离改革初衷的现象；②学生和教师对某些改革举措的评价形成反差；③老高考的一些弊端如“一考定终身”在试点前后得到的评价形成反差；④一些批评性文章在批评时的犀利深刻、酣畅淋漓和提出建设性意见时的捉襟见肘、缺少可行性形成反差。

本研究着眼选择性，聚焦选考问题，从物理遇冷出发，意在抽丝剥茧、追本溯源，对选择性相关的问题进行深层理性的思考。

## 一、正视问题：“物理遇冷”引发对选考的反思

物理遇冷是新高考改革面临的不争事实。为解决此问题，上海、浙江均出台了涵括高校端、中学端和技术端的应对措施，包括建立托底保障机制；教育部面向高校出台选科办法，在继续实施指导性意见的同时，增加了限制性、指令性要求。系列组合措施出台后，物理选考人数止跌回升，但要回复到理想状态还仍须不懈努力。

物理遇冷的实质和原因到底是什么？

表面上首先与等级赋分机制有关。等级赋分旨在解决不同科目之间因为在试题难度上高低差异甚至悬殊造成的不公平问题。但它需要一个前提：各科目群体总体水平大体一致，这一前提事实上并不成立。各科既存在学习难度上的差异，又存在学生总体水平之间的差异。在这样的情况下按等比例赋分，形式上的平衡掩藏着实质上的不平衡。中学、考生和家长敏锐地感知到这一不平衡，于是在确定选科时，除考虑兴趣爱好特长、专业性向、高校选科目录外，还考虑选哪一科能获得较高等级分的功利性因素，从而出现了功利性选科的苗头。试点过程中随着选考科成绩的不断揭晓，实际赋分结果和平时学习水平间的反差逐渐浮出水面。学得好不如选得好使学生的选科方向发生漂移。也有学生想坚持初心，却在家长、班主任的强烈干涉下忍痛割爱。如何有利

于取得较高、更高的等级分，成为最重要的考虑因素。总体上，侧文科目选择人数反超侧理科目，物理科目由于学霸云集，学生为避免垫底纷纷避开，从而导致选考人数快速下降。

可见物理遇冷与等级赋分机制确实有关。但是为何要实行等级赋分？更深层的原因是选考制。在没有选考的时候，采用原始分合成总分是最为社会认可的办法。实行选考后由于各科之间客观上存在学习难度和试题难度上的差异，有时甚至悬殊，采用原始分会造成有的吃亏有的得利的客观结果。因此等级分 and 标准分成了原始分的替代品。标准分因换算过于复杂，难以获得社会的认同，等级分则相对比较简明，从而成为新高考的标配。可见实行等级赋分办法的直接原因是选考制。那么，新高考为何要实行选考？

## 二、理论溯源：选考的理论和政策依据

高考实行选考，有学习主体-学习者和客体-学习内容等方面的实际原因，有学习迁移理论、学分制理论的理论依据，有我国全面发展教育方针和素质教育理念的政策和战略依据，也有要打破文理分类不得不选的内在逻辑。

(一) 人类知识总量的无限性和进入信息社会后知识的高速更新、高等教育的专业性和考生的智能结构差异及专业性向是实行选学和选考的客观原因

1. 人类知识总量的无限性和个体学习的有限性从学习客体和主体两方面揭示了选择性学习的原因。“吾生也有涯，而知也无涯，以有涯随无涯，殆已！”如果2000多年前哲学大师庄子面对人类浩瀚的知识总量发出慨叹，那么在知识日新月异的当下信息社会，要求学生进行百科全书式的学习，更是力不从心之举。欧洲文艺复兴时期出现了百科全书式、精通多科的大家，我国民国时期也出现过古今贯通、中西淹博的大学问家，既与他们的学习态度、学习能力有关，又与知识更新的速度相对缓慢有关。在信息社会，知识呈爆炸式增长，在奠定必备的基础知识的前提下，进行选择学习是时代使然。

2. 个体智能结构的差异进一步支撑了选择性

学习。美国霍华德·加德纳的多元智能理论认为：每个人都拥有语言、逻辑-数理、空间、运动、音乐、人际交往、内省、自然观察等八种主要智能。其重要贡献是：使我们认识到学习者之间在智能结构上存在差异，不同的智能类型无所谓优劣，人人都可以成才。应该在共同的知识基础上制订差异化的教学策略，扬长避短、扬长补短。高考改革以选考对接选学，体现了扬长避短的理念。

3. 高等教育的专业教育特性。高等教育实行分专业的教育，既和学科的分化繁殖有关，又与社会分工、职业结构有关，也与人类知识总量的庞大有关。高校从专业特点出发对学生的学习内容、学习科目提出相关性的要求是合情合理的，因而高考设置选考科目也顺理成章。

### （二）学习迁移原理和学分制理论是选学选考的理論依据

此次新高考是高中新课改深化推动的，学分制理论是高中课改实行选科走班的理论依据。学分制的贡献是给学习活动、经历、成果找到了量化的单位，使学习者在不同学科、课程和时间段的学习可比、可加。因此它是支撑选学选考的理論依据，另一个重要理論依据是学习迁移原理，实际上学习迁移原理也是学分制的理論基础。学习迁移是指“已经获得的知识、动作技能、情感和态度等对新的学习的影响”。面对人类社会浩如烟海的知识总量和几何式、爆炸式增长的趋势，面对传媒发展带来的知识信息检索的便利，单纯的知识和技能传授的重要性日益衰减，而学习能力特别是学习迁移能力、理论运用于实践的能力的重要性日益增强，具备良好的学习迁移能力，就能通过自主学习有效填补未重点学习的其他学科知识的空缺。学习迁移可分为近迁移和远迁移两种。同学科不同知识单元之间、文科类相关学科之间、理科类相关学科之间，具有很强的同质性，其迁移属于近迁移，容易实现；文科类和理科类之间则具有很强的异质性，迁移难度较大，但两种异质性学科之间的碰撞、迁移、融合，更容易爆发出创造性灵感的火花。深入分析，学习迁移之所以能发生，一方面取决于知识之间既有差异又有天然的相关、相似、相通性，有共通的规律，有的学科知识构成另一学科知识的前提，有的学科之间知识、原理相通；另一方面取决于人在智能结构上既有特殊的学习能力，又有一般的学习能力。

### （三）全面发展教育方针和以人为本发展观是实行选考的政策和理論基础

我国的教育方针是全面发展的教育方针，其理論渊源是马克思“人的全面发展”学说。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中宣布：“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”马克思在《资本论》中重申，共产主义是“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”。把这一思想贯彻到教育领域，我们的教育应该是鼓励全面发展的教育，应该是在共同基础上有利于个性充分呈现、释放的教育，因此也应该是受教育者有充分选择权的教育。

从更广的视域看，实行选考也是以人为本科学发展观的体现。长期以来学生在教学过程中处于被动地位，20世纪70年代末以来，我国教育界就学生在教学中的地位展开了广泛的讨论，形成了学生是教学主体的观点。党的十七大把“以人为本”的科学发展观写进党章后，以人为本的教育观成为我国教育的理論基础。姚姿如指出“以人为本”教育理念的实质是“尊重学生的主体性，首先是尊重学生的人格”，“尊重学生的选择权和发展权。”

### 三、历史回眸：30年选考求索奠定的实践基础

1977年恢复高考制度以来，高考招生一直分文理两类设置考试科目。实际上这也是一种选择。但是由于在文科、理科内部，是固化的共同科目设置，我们意识不到这是一种选择。20世纪80年代后期开始，进行了体现自主选择的尝试，可分为以下3个阶段。

#### （一）高中会考制度上的选择性尝试

我国的高中会考制度始于1983年浙江重点高中的毕业会考和1985年上海全部高中的毕业会考。实行高中会考制度的初衷是使高中学生具有比较完备的知识结构，在此基础上把高考解放出来，使高考可以在科目设置和考试内容上更多地体现高校专业的特性，同时有利于测评学生的专业性向。上海从1988年起在高中会考基础上，按照“共同基础+专业性向”的思路实行“3（语数外）+1（政史地物化生6选1）”。这是恢复高考以来首次突破文理两大类的框架，把文理两大类转化为6大类。

在上海探索的基础上，1992年起全国实施“3（语数外）+2（政史/物化）”，在文理两大类的大框架内，较好地处理了共性和个性的关系，科目数量也比较适中，所以在全国推广实施，但是“也



引起生物、地理学科的诸多学者，对高考不考这两科提出反对。”广东1999年根据教育部的部署率先进行“3（语数外）+X（选考科目）”的试点。X由高校自行确定，可以是6选1，也可以是6选多，也可以是综合科目。综合科目可以是“文综/理综”（小综合），也可以是文理综合（大综合）或专科综合。这个方案所呈现的选择多样性甚于15年后新高考的“3+3”。杨学为予以高度评价：“‘3+X’的本质，是在全国统考前提下，考试科目的多样化；是在全国统考的统一性的前提下，尽量体现高等学校的特殊性、考生志愿的特殊性。”按设计初衷，X可以充分体现高校不同类型、不同专业的个性，但是“因为在考生面前，高等学校之间也是竞争关系。为了招揽考生，所有高等学校只选1科，‘3+X’变成了‘3+1’。”

在广东试点的基础上，“3+X”在全国普遍实施，大部分省区市定型为“3+小综合（文综或理综）”。广东于2000年设置大综合，覆盖各科基础知识，2001年改进为“3+大综合+1（除语数外其他科目任选，不分文理）”。江苏在经历了“3+小综合”“3+大综合”的变化后，于2003年实行了“3+1+1”，在“语数外”必考的前提下，6选2，其中一个“1”须符合高校要求，一个“1”任选。

（二）实行高中新课改后全国范围内扩大选择性的尝试

2004年起，全国各省（区、市）根据教育部的统一部署，陆续实施高中新课改，并对高考招生进行配套改革，通过多种措施体现选择性。

1. 广东、江苏等省在原来的基础上进一步深化。广东在“3+大综合+1”基础上演变为“3+文科基础/理科基础+X”，文科基础、理科基础均测试6科内容，但文科科目和理科科目在考试内容上的权重有异，“X”为选考科目，分别从“政史地”“物化生”中选1~2科。该设置较好地兼顾了共性和个性，但在以卷面原始分合成总分的前提下，不同科目的试题难度不同招致公平性上的质疑。由此于2010年起调整到与全国大多数省市一样的“3+文综/理综”，取消了“X”。江苏实行“3（高考统考科目）+2（学考‘选测’科目，物理、历史必选其1）+5（学考‘必测’科目）”的考试科目组合，以“语数外”3门高考统考科目总分为依据划定批次分数线；学考科目成绩以等级报告，考生在5门学考必测科目合格的门槛上，根据高校对2门选测科目等级的要求填报志愿，考

试机构根据其3门高考统考科目总分投档，简言之“满足等级，按分排序”。

2. 浙江首创“自选模块”。2009年浙江实施的《新课改高考方案》分三类设置考试科目，其中第一类面向“985工程”“211工程”大学和其他原“一本”高校，科目为“3+小综合+自选模块”。“自选模块”囊括“语数外政史地物化生”9科，由考生跨文理从对应18个模块的18道大题里任选6道作答。

3. 大多数省份设置选做题。在各科试卷内设置选做题，由考生自主选答。

（三）新一轮高考改革进一步扩大选择

上述两阶段的脉络可以梳理如下：

1. 从两个方面体现了对“共同基础和有个体发展”的追求。①全部学科高中学考（高中会考）旨在保证学生的共同知识基础，在此基础上体现专业性向；②采用“共同必考科目+专业方向性考试科目”的基本高考科目结构，除1991年“三南”（湖南、海南、云南）短暂实施完全不同的4个科目组外，恢复高考以来全国一直实施“共同必考科目+专业方向性考试科目”的基本结构。

2. 文理分类的大框架和对这个大框架的尝试突破：总体上是在文理两类的大框架内，期间有过对文理分类的突破，如上海的“3+1”、广东的“3+大综合+1”、江苏的“3+1+1”和浙江一类科目的“自选模块”，但没有形成大气候。

3. 套餐的基本模式和突破套餐的尝试：“3+文综/理综”可视为两个套餐，上海的“3+1”可视为6个套餐。“3+X”的探索本意是突破套餐，实行自助餐：X可以是1门，也可以是多门，是门数上的突破；可以是单科，也可以是综合科，是内容上的突破，但在考生和高校心照不宣的共同选择下，“3+X”实质上变为“3+1”，最终演变定型为“3+文综/理综”的套餐。

4. 计分方式上，原始分为主和对标准分、等级报告制的尝试：标准分最多时达到7个省市，后来仅海南省长期坚持实施，其他省（区、市）基本上采用原始分。江苏2008年起对高中学考科目以等级的形式发挥作用。

由上可见，从20世纪80年代起，高考招生制度围绕着体现选择性进行了长时间的探索，总体上是在文理分类的大框架内，高校的招生计划都是按固定的类别配置的，国家可以通过计划数的调配引导学生的选考方向，而且总体上自主选考覆盖

的考生面不大，因此选考的尝试对中学的影响不大，社会也较少关注。而2014年启动的新高考则彻底打破文理分类，实行“必考+自主选考”自助餐式的选考机制，并且实行学生的3门选考科目和高校的选考范围之间“1门对应即可”的机制；同时，高校招生计划没有按固定的类别配置，高校对专业招生人数的配置和学生的选考获得空前的自由度。这样学生的自主选择就容易受到功利性等因素的极大影响。新高考首批两省市5年试点的亮点在此，难点在此，物理遇冷的直接原因也在此。

#### 四、现实诉求：选考的直接原因是有利于文理融通培养创新人才

关于新高考为何实行选考，前文已经进行较充分的阐述。但是在新高考试点5年中，笔者有一个体会：新高考扩大选择的迫切原因有两个，一是呼应高中新课改的选课走班，二是为了把文理融通落到实处，一定意义上后一个原因的推动力更强。研究选考，一定要把它和文理融通结合起来判断和评价。

关于新高考改革的价值取向和主要改革内容，笔者用“一体四面多元”概括：“一体”，以学生为本体，以促进学生的健康成长为旨归；“四面”，围绕着“一体”，从“文理融通”“扩大选择”“综合评价”“过程评价”4个方面采取改革举措；“多元”，形成分类考试、多元选拔的高考招生体系。其中“文理融通”与“扩大选择”有互为前提的关系：一是取消了文理分类，实行文理融通，才能真正扩大学生的选科范围；二是实行选考，才使得文理融动能付诸实施。文理融通有两种思路：一是全部科目均必考，这既不符合学生智能结构的差异性和高校专业教育的专业性，也不利于减轻学生的学习负担；二是由学生自主选择选考科目。实行选考，使文理融通真正落到实处。

为什么要取消文理分科，实行文理融通？公允地说，文理分科利弊都非常突出：①文理分科的利：最具操作性，操作效益高；两类内部科目之间具有高相关性，并且与社会的职业和工作岗位具有很强的对应性，在工业社会大背景下其知识结构能较好满足经济领域和社会发展领域的需要，因而也有较好的质量效益；分两类安排招生计划，国家能有效引导学生选科，把学生的选择、高校的需求和国家需要紧密结合，因而也有较好的扩展性制度效益；整齐划一的科目设置能充分实现评价标准的统

一，完全满足公众对起点公平、标准公平、程序公平的诉求。文理分科的上述优势决定了在建国以来70年高校招生科目设置的演进过程中雄霸天下，碾压其他组合模式。②文理分科的弊：一成不变的套餐式设置固化了学生的思维模式，多数学生形成文理截然分开老死不相往来的学习习惯，强化了非黑即白的两极思维定势，文科思维模式和理科思维模式无法交融、碰撞出灵感的火花；高中学考（会考）合格性考试由于和高校招生没有硬挂钩（仅供参考）无法保证学生全科学学习的必要基础，从而造成严重的偏科，学生的知识和学术视野狭窄，不利于创新意识、创新能力的培养，无法满足知识经济、信息社会背景下社会对创新人才的需求，从而在溢出性制度效益上处于劣势。

事实上，在2009年2月6日教育部就教育改革公开征求意见召开新闻发布会，把是否取消文理分科列入20个问题公开征求意见时，社会对此的意见基本上是五五开。但启动新高考试点后，社会上关于“不分文理科”几乎没有质疑的意见。文理不分科为何在新高考实施后获得高度认同？主要是因为：科学发展中一方面分科越来越精细，一方面学科之间呈现融合趋势，边缘科学、交叉学科不断涌现，逐步为公众所认识；2009年启动的大讨论为取消文理分科作了思想上的铺垫；文理不分作为党中央、国务院的顶层设计，作为国家创新发展战略的重要组成部分，获得了公众的一致认同。

#### 五、功能异化：素质教育的理想遭遇功利应试的惯性

（一）新高考实行选考的美好愿望遭遇应试教育惯性

实行选考以呼应高中课改的选学，使学生可以学其所好、考其所长、录其所愿，从而极大地解放、激发学生的学习兴趣、学习动力和积极性，让学习成为一个快乐的过程；在期冀高中学考保证了学生各科学习达到基本要求的基础上，实行选考有利于学生在共同基础上的有差异、有个性发展，从而激发、锻炼学生的创新意识和创新能力。这是实行选考、扩大选择的良好愿望，要实现这样的愿望需要社会具备良好的环境。但是5年的实践证明，目前社会环境中功利应试倾向仍然比较严重，使新高考的一些改革举措变形、异化，选考制首当其冲。

（二）高校实行学分制也曾经遭遇功利性应对其实，在国内外高校实行学分制的过程中都

遭遇过“避难就易”的功利性选课问题，既表现在学习课程的选择上，也表现在专业方向的选择上。笔者2011年10月随团考察美国的教育考试制度，在天普大学了解到：学校在录取新生时完全满足对专业的选择要求，结果造成严重的不平衡：生物系25名教授当年招了500名新生，物理系教授远远多于生物系，却只招了不到20名学生。据了解，近年美国的高中生选择比较难学科目（STEM科学、技术、工程和数学）的比例在16%左右。为缓解这些专业人才的紧缺，美国将外国留学生的签证（OPT）由原来的1年延长为3年。实际上，在选课和学分制中出现的“集中分配制”“导师制”“绩点制”“共同基础课程”等制度性设计的目的之一就是为了解决避难就易。

### （三）功利应试倾向的复杂成因及其强大惯性

功利应试倾向的客观存在是提出“应试教育”这个概念的基础。“应试教育”和“素质教育”两个相关概念发端于20世纪八九十年代之交。经过近30年的发展，素质教育的理念已经得到广泛的认同，但在实际的教育教学活动中，应试教育仍然大有市场。

新高考改革的目的是把全面发展教育方针和素质教育的理念贯彻到评价选拔环节，克服长期困扰我国教育界的“唯分数论”“一考定终身”“文理严重偏科又个性缺失”等老大难问题，推进中学和高校实施素质教育。在新高考改革以前，素质教育的理念和应试教育的行为同时并存，新高考改革两者正面交锋。在试点实践中，新高考改革精心设计的系列措施的相当部分被应试教育环境像海绵一样吸收，虽也初见成效，但成效大打折扣。到底是什么因素造成了“应试教育”的强大惯性？

笔者经过深入思考得出如下结论：①“应试教育”的实质是对评价选拔制度的过度功利性、片面性和短视性应对，从而对学习者的素质结构的养成造成严重的负面影响；②优质教育机会资源的稀缺性，是应试教育产生的客观基础；③优质教育机会资源的公共性、高利害性，使公平成为公众对其分配制度的最强烈诉求；④统一笔试评价方式最符合公众对起点公平、标准公平、程序公平的诉求，从而成为优质教育机会分配的首选方式，并形成了路径依赖；⑤统一笔试评价选拔不是“应试教育”倾向、行为的根本原因，但放大、加剧了片面性、短视性、投机性缺陷和危害程度；⑥学校、学生、家长的功利驱动是“应试

教育”现象难以消除的最朴素、最直接、最重要的原因；⑦社会“集体无意识”在公众道德和文化心理层面给“应试教育”行为提供了支撑，从而使它具有强大的群众心理基础。

## 六、两难聚焦：寻找理想目标和现实条件的契合点

高考既是为国家选拔人才的教育事业，又是涉及千家万户切身利益的民生工程，既要勇敢承担为中学教育、高校实施素质教育打通瓶颈的重任，又必须考虑公众对公平分配教育机会的诉求，必须全面认识并妥善处理制约高考制度设计和高考改革推进的众多两难矛盾关系，循序渐进、积极稳妥地推进改革。

（一）关于共同基础和个性发展的关系：学生自主选择和国家需要、高校需求的关系

1. 共同基础和专业性向、个性发展的关系。在新高考面临的两难问题中，这是最纠结、最深刻的问题之一。其焦点在于对高中学生是否要实行主干课程的选学、选考。一些学者鉴于物理遇冷的事实，认为高中教育应该实行全面（全科）教育，不适宜选学、选考。

关于这一问题笔者的认识是：①总体上，高校教育作为专业教育要突出专业性，高中教育作为基础教育要突出基础性，这是一个基本认识；但由于科学发展一方面更精细分化，一方面强调学科融合，为培养基础宽厚又有创新意识的人才，高校教育也在强调宽基础、通识教育，高中教育也在强调学生个性的培养。②高考体现选择性一方面具有理论与政策依据，一方面也与“不分文理”有关。在全部科目都考难以实施的前提下，实行选考是为文理融通创造可能性。③文理融通的重要目标是激发创造力、培养创新人才。④老高考实行按文理分科的固定套餐式组合，一方面确实保证了文科内部、理科内部知识基础的扎实，同时也确实造成了严重的偏科并缺失个性，限制了学生的知识和学术视野。⑤在打破文理，又没有建立配套的限制性或引导性机制、由学生任意选择的情况下，由于功利应试倾向的导向，如果不能保证“共同基础”，功利性选科可能会造成新的更为严重的偏科，造成侧文组合报考人数反超侧理组合报考人数，与国家建设的需求不相吻合。⑥因此“共同基础”是“有差异（有个性）发展”的前提，是选考的前提。选考要行远升高，必须先夯实共同基础。

2. 选择能力和受教育者年龄段的关系。选择

能力的培养是此次新高考改革的重要内容。通过实行选考，辅之以中学的生涯规划教育，以促进学生选择能力的培养，是新高考呼应高中课改的目标取向之一。《基础教育课程改革纲要》提出：“普通高中课程标准应在坚持使学生普遍达到基本要求的前提下，有一定的层次性和选择性，并开设选修课程，以利于学生获得更多的选择和发展的机会，为培养学生的生存能力、实践能力和创造能力打下良好的基础。”把选择与“生存能力、实践能力和创造能力”的培养结合起来，隐含着“选择能力”的要素。

关于通过选考促进高中学生选择能力的培养，学界有不同的观点。柳博认为，“高中教育者要改变以往单纯为升学做准备的工具化取向，要面向全体学生，提供丰富多样的教育教学资源，在传道、授业、解惑的同时，指导学生学会选择，逐渐形成独立人格。”陈健坤、梁书嘉则认为“不能过早的让学生自由选高考科目”，因为“一个普通高中生没有足够的经验做出最符合自己未来职业发展的判断”。

关于这个问题，笔者的认识是：①在传统千篇一律的教学模式下，中学生选择能力严重缺乏是事实，但正因为缺失，所以要通过选考来引导养成，不能因为缺失就放弃培养；②中学阶段确实应该把夯实共同基础作为主要任务，分专业的学习是高等教育的主要任务，但选择能力的培养是一个长期的过程，中学阶段也要适度培养选择能力，为学生在高校发展选择能力打下基础。

3. 学生自主选择和国家需要、高校需求的关系。扩大学生的选择权是新高考改革的重要价值取向。试点的实践表明：在功利选科倾向还比较显著的情况下，应该把握好选择性逐步扩大的度和节奏，循序渐进。要建立引导学生合理选科的机制，并加强生涯规划教育，引导学生把自主选择和国家需要、高校需求结合起来，把长远目标和短期目标结合起来，科学、理性选课，实现学生选择、高校选择和国家选择的统一。

4. 横向拓展选修和纵向分层选修、学科内选修模块和学科之间选修的关系。选修课可以是学科内部模块的选修，也可以是学科之间的选修。在2004年起全国各省市陆续启动高中新课改初期，更多的是学科内部的选修，各学校纷纷通过地方课程、校本课程开设选修课。浙江在新课改高考方案中通过“高考学生综合素质评价信息

表”客观记录学生的选修情况，供高校招生时参考。由于仅是参考，不涉及功利，所以没有造成学生选择的纠结。2014年上海、浙江根据教育部统一部署率先实行新高考试点，实行“必考3+选考3”的科目设置，中学在“选修分类”的同时实行“必修分层”，同一学科根据高中学考（合格性考试）和高考选考（等级性考试）的不同要求分别开设教学班教学。由于选考的成绩计入高考总分，触及学生实际利益，所以造成选择的纠结和功利性选科现象。因此，在推进选修和选考的过程中，要根据实际情况循序渐进，处理好横向拓展选修和纵向分层选修之间的关系。

### （二）关于考试规律和教学规律的辩证关系

高考要有利于中学教育是高考制度设计的重要原则之一。考改是为课改服务的，一方面，要通过考改的素质教育导向倒逼、促进中学切实贯彻落实素质教育理念；另一方面，考试是教育的组成部分，考试规律必须服从服务于教育教学规律。浙江省政府2017年出台《关于进一步深化高考综合改革的若干意见》，把高中学考与高考选考分开，考试时间由4月、10月调整为1月、6月，高中选考两次机会均安排在高三年级，就是为了更好地遵循学生成长规律和学习规律。

### （三）关于公平和效益的关系；操作效益、质量效益和制度效益之间的关系

高考制度设计，无论是评价选拔模式在统考和综合评价（自主招生、三位一体等）之间抉择，还是科目设置在套餐和自助餐模式之间抉择，都纠缠着公平与效益的错综复杂关系，包括起点公平、程序公平、形式公平和实质公平之间的关系；操作效益、质量效益和制度效益之间的关系；直接效益、扩展性制度效益和溢出性制度效益之间的关系。此外，还要处理好理想目标与现实条件、长远目标和短期目标、改革的力度和节奏之间的关系。

## 七、对策讨论：标本兼治和道术并举

从教育的发展趋势看，符合人的全面发展理念的素质教育、赋予学生充分选择权的教育，终究是中国教育的发展目标。但是有上千年考试文化形成的社会心理积淀支撑的应试教育的惯性非常强大，因此必须树立综合治理、长期治理的理念，作好打持久战的准备，辩证处理制约高考制度设计和高考改革的两难矛盾关系，采用“正视无法改变的，改变可以改变的，引导可以改变的”和“道术并举、标本兼治”的策略。

(一) 观念、意识、制度和环境层面的长期努力

1. 锲而不舍的法治建设和诚信建设是实现公平性的前提。加大依法治国力度,在全社会强化尊重规则的意识,是从根本上解决教育过度应试问题的治本之举。

2. 公平观的升华有利于为选考营造良好环境。统一科目、统一试题、统一时间在标准化的考场考试这种高度统一的形式,在形式公平、程序公平的表面下其实隐藏着学习内容和学生的个性爱好特长是否匹配的实质公平问题。如果公众能树立“适合的是最好的”“人尽其才、物尽其用”的实质公平理念,则有利于学生的理性选择。

3. 用人制度的完善优化有利于引导学生对学习内容和专业的合理选择,对扭转教育过度应试倾向具有前提性意义。“社会对教育结果的合理使用,是实施素质教育的前提条件。”“如果用人单位对教育的‘产品’的使用真正是从全面的素质着眼的,高能者高用,低能者低用或不用,高能者高酬,低能者低酬,那么教育过程就必然是素质教育的过程。”对学习内容和专业的选择也必然是会真正着眼于自身综合素质和综合竞争力的提升。年轻一代自主创业的蓬勃发展有助于刷新对素质、文凭等的价值和使用价值的认知。

4. 政府对学校评价制度的转变具有重要作用。在扭转教育过度功利化、应试化倾向的综合治理工程中,地方政府和教育行政部门的作用非常关键。地方政府和教育行政部门必须克服短视的、片面的教育效益观,要着眼于国家振兴、民族振兴的大局,扭转“唯升学率”的评价观,真正从有利于学生健康成长的角度评价学校,引导学校。

(二) 具体实施层面的引导

高考制度设置在坚持扩大学生自主权的同时,也要充分发挥政府和高校、中学的引导作用。

1. 选考科目设置模式和“对应机制”的引导。在要求高校和中学克服功利诱惑,高校科学设定选考科目范围,中学引导学生把国家需要和个人兴趣特长结合起来科学选科,杜绝反向引导行为的同时,要完善选考科目设置模式和“对应机制”。在选考科目设置模式上,要根据国家经济建设和社会发展、科技进步的需要,在“共同必考科目+差异化选考科目”的大框架内,适当考虑选考科目之间的权重差异。把选考科目分为必选和自选两类,适当提高物理等科目的权重。在

“对应机制”的设计上,要考虑高校专业和学科对学生选考科目的匹配度。教育部2018年8月出台《普通高校本科招生专业选考科目要求指引(试行)》,在保持原有的“学生选考科目和高校选考范围1门对应即可”的同时,增加了“2门均须对应”“3门均须对应”的要求,浙江据此制订的《2020年选考科目要求》中要求限报物理(包括单限、2限、3限)的高校招生专业大幅增加。

2. 赋分机制的引导。要研究进一步健全完善赋分机制,合理确定赋分比例,引导学生理性选科。同时进一步完善保障机制。

3. 录取环节成绩使用办法的引导。我国台湾地区“招生学校可以根据学科专业特点和对考试科目的相关程度,确定不同的计分权重”的办法可以借鉴,也可以起到引导学生合理选考的作用。

## 八、结语

本研究聚焦高考选考问题,从问题出发回溯缘由、探讨对策。其实对这个问题可以有另外一个视角,即“源头出发、制度设计”的视角。任何问题的源头其实是非常简明的。高考选考的源头问题是:在中学设置很多门(目前为9~10门)主干学科的情况下,高考科目如何设置?

从这个问题出发,派生出其他相关联的次级问题:①是否全部科目都考?我国高校招生制度演变史对此作了否定的回答:近70年,除建国初期短暂实施全部都考和“文化大革命”期间曾经停止高考外,绝大部分年份都是考部分科目。②是否全部都考个性化科目?回答也是否定的,“共同必考科目+专业方向性考试科目”的组合是最为大家接受的组合。③分几类(几个套餐)考好?1955年起曾经有过持续10年的分3类(理工、医农和文史政法财经)的实践,绝大部分年份分文理两类。④文理分科的利弊是什么?为何要打破?⑤要打破文理分科,在无法全部科目都考的前提下,选考是唯一的选项,但是如何选?⑥先行试点的实践表明,选考承载的素质教育理念遭遇功利应试的惯性,因此,必须树立长期治理、综合治理的理念,要从观念、制度、技术等多方面入手,处理好改革力度和速度的关系,积极稳妥,循序渐进,道术并举,标本兼治。

(边新灿,浙江省教育考试院副院长、研究员,浙江杭州 310012)

(原文刊载于《中国高教研究》2019年第3期)

# 新高考改革：经验、困境与出路

周 彬

教育改革最艰难的部分，是对教育标准的调整和革新，它不但影响怎么样育人，更决定育什么样的人。改革开放四十年来，中国社会已经发生深刻变化，社会生产力也得到迅猛提升，对国家建设人才的要求在发生急速变化，对国民素养的要求也在更新，“培养什么样的人”这个涉及教育标准的问题再次被提了出来。正是在这样的背景下，2014年9月，国务院印发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》（以下简称《实施意见》），明确了考试招生制度改革总体要求、主要任务和具体措施，揭开了考试招生制度改革的序幕，“本轮改革努力让每个学生都有人生出彩的机会，确立了以学生全面发展为本的宗旨，以尊重个性为核心理念，以多样实践为形态特征，以主动选择为行为方式，以奠基终身为育人目标。”随后上海和浙江一市一省高考招生制度综合改革方案相继出台，试点工作率先启动并全面铺开。在这四年里，通过高考新政的试点，上海和浙江为推动全国考试评价制度改革，尤其是促进高中教育育人模式的整体转型积累了丰富经验，也暴露出了一系列的问题。为了保证上海和浙江更好地落实高考新政，为了高考新政在全国有序推进，有必要总结目前两地形成的改革经验，系统分析目前暴露出来的实际问题，为后续改革的顺利进行提供政策建议。

## 一、新高考改革的试点经验

从2014年开始，上海和浙江以试点高考新政为抓手，大力推动高中育人模式整体转型，在高考学科的设置上增大了高中生的选择权限，在教育教学中推动“分层走班教学”，在高校招生上试行“两依据和一参考”，把高考志愿填报与高考学科选择有机联系在一起。这一系列的改革对高中教育、招生考试和高校办学都极具变革力，推动整个教育体系在“选择性教育”的路上越走越远。作为先行先试的一市一省，在落实国家关于考试评价制度改革的任务上，虽然整个改革过程充满了不确定性，但在高考改革这个牵一发而动全身的领域，依然迈出了坚定的改革步伐，将最为艰巨的高考改革向前推进了一大步。按照

“重大的高考改革一定要试点先行，在试点取得经验的基础上，再渐进推广实施，稳扎稳打才能避免高考改革走弯路，或出现反复之后‘终点又回到起点’的折腾。”在先行先试的四年里，一市一省为改革的后续完善和政策的全面推广积累了大量的经验。

第一，直面基础教育核心问题，以鲜明的政策意图引领改革进程。既然这是一个先行先试的项目，那就意味着对作为试点单位的一市一省来讲，整个改革过程就不可能被准确预测，高考改革方案也不可能考虑得特别完备，至于高考改革方案会对不同群体或者个体产生什么样的影响，就更是充满不确定性了。在这种背景下，高考改革方案在内容上的完整性就大打折扣了。于是，既然在内容上的完整性不够，那就必须在方向上增强引领作用，让改革各方虽然在各自的利益上有所争论，但在改革的目的上却需要达成高度共识。尽管上海和浙江的方案有诸多的不同，但两者都直面当前基础教育，尤其是高中教育，存在的核心问题，比如过度关注学生在考试选拔中的结果，而忽视学生选择能力的培养，两地都高举“选择教育”的大旗；又如面对千校一面的高中学校，新高考方案通过学生对不同高考学科的选择与组合，逐渐体现不同高中学校的办学优势与办学特色，推动高中学校办学的多样性存在；再如针对学校和学生过度关注考试成绩，甚至在考试成绩面前分分计较，新高考方案在计分方式上采用了等第制，希望不要过度关注学生的成绩，而是更加关心学生的成长。新高考力求解决的问题是真实存在的，这是启动这一轮高考新政的政策动力所在，但当新高考为了解决这些问题，而不得不暴露这些问题时，又成了否定高考新政的理由。

第二，全面深化课程改革，破除基础教育在应对传统高考时的路径依赖。重大改革最大的阻力，并不来自于谁会反对改革，而是被改革事物强大的行动惯性，以及每个人对旧有事物形成的路径依赖，让改革变得困难重重。改革最艰难的地方，就在于所有的人并不反对改革，只不过他

们并不想改变现状而已。所以，越是重大的改革，越需要通过前期类似改革的预演，来探索新路径的可行性，这就是我们常讲的为后续改革打下基础。作为第一轮高考改革试点地区的上海和浙江，之所以勇挑重担，并不只是他们有改革的勇气，更在于两地以往教育改革的方向与高考新政的改革方向有着很大的契合度，这为以增强选择性为基调的高考新政提供了厚实的改革基础。早在1986年，上海市就启动了第一轮课程改革，又从1997年开始进入了第二轮课程改革，在课程结构上，一期课改率先在全国改变了必修课一统天下的格局，提出了必修课、选修课和活动课组成的“三大板块”，一方面强调了开展素质教育的必要性，另一方面强调了学生对课程内容的选择性，回头看则是实实在在地开启了选择教育的大幕；二期课改在此基础上提出基础型课程、拓展型课程和研究型课程，进一步加强了课程改革的综合性、选择性、拓展性和开放性。浙江于2006年实施高中课程改革，加强了学校的课程意识，推动了教与学方式的改变；又于2012年高举深化高中课程改革的大旗，认为现阶段基本由必修课主宰的普通高中课程设置，无法满足学生的自主学习和个性化发展需要。深化普通高中课程改革，确立因材施教的教育理念，构建富有时代精神、体现多元开放、充满生机活力、多层次、可选择的学校课程体系，必将有力地推动育人模式的转变，扩大学校教育、教师教学和学生学习的自主权，引导学生自主选择、自主学习、自主发展，实现学生全面且有个性化的发展。两地在高考新政前持久而又前沿的课程改革，既为高考新政所提倡的“选择教育”做了充分的思想动员工作，又培养了能够迅速适应“选择教育”的一线教师和学校管理人员，尤其是对校长课程领导力的培养和对教师校本课程开发能力的锻炼，都有利于学校管理和教育教学迅速适应高考新政的要求。

第三，尊重基层学校教育创新，让改革过程与教育智慧创新同行。尽管这一轮高考改革源起于国务院印发的《实施意见》，上海和浙江正是在该《实施意见》的基础上，结合一市一省的具体情况 and 不同的思考，同时于2014年9月19日印发了《上海市深化高等学校考试招生综合改革实施方案》和《浙江省深化高校考试招生制度综合改革试点方案》。尽管一市一省制订的综合改革试点方案的上位文件是相同的，都是《实施意

见》，但两者落实《实施意见》的方法和路径却是不同的，不管是综合改革的内容，还是综合改革的程度，都有较大的区别。这就意味着，越是重要的改革，越要在上位文件中寻找到改革的方向，但却更要在教育教学实践中寻找到改革的方法与路径，只有尊重实践的改革才可能有效地落实改革的政策目的。一市一省深知高考改革是错综复杂的，那么实践和实现高考综合改革模式也应该是多种多样的，于是只要能够顺应高考改革趋势和方向的做法和模式，都是值得珍惜的，当然也是需要完善的。尽管一市一省有着各自成熟的改革方案，但对于学校如何落实高考综合改革方案，总体上还是尊重学校的尝试与革新，像浙江就大规模地组织省内高中学校，分别就涉及到高考新政的九大问题开展自主研究，在研究中破解问题，这九大问题为：新高考背景下学校的课程体系建设、课程的教学安排、学生职业规划的安排、在教学班和行政班并存情况下的学校管理制度、学生的过程性评价、学科教师的统筹安排、新高考课改下的教师评价，教育质量的监控、教育资源的保障。尽管浙江省教育厅意识到了这些问题的存在，但并没有用行政指令的方式来破解，而是允许高中学校尝试与创新，并在高中学校改革经验与教训的基础上，通过大家的交流和专家的提炼，形成科学而又成熟的做法。在上海，虽然市教委鼓励高中能够根据六选三的需要，在学校开展更加多样的走班教学，但在教育教学实践中，高中学校存在着大走班、有限走班和小走班等多种模式，在不同走班模式下又存在着不同的课程组合种类，市教委并没有要求大家都要用统一的大走班，而是尊重学校的实际情况，允许学校有不同的做法，在推进高考改革新政时有不同的进度。

## 二、新高考改革面临的实践困境

之所以要对传统高考进行如此彻底的改革，一定是传统高考遭遇到了难以克服的困难，或者传统高考陷入了难以跳出的困境。但是，随着高考新政在上海和浙江的推行，要解决传统高考碰到的问题还需要假以时日，而新高考引发的问题又层出不穷，尤其是两者交织在一起时，就让大家感觉到新高考似乎比老高考的问题还要多。这就意味着，在分析高考新政面临的实践困境时，需要我们区分哪些问题是高考新政意欲解决的问题，哪些问题是高考新政自己导致的问题。在

此，我们分析的主要是在新高考过程中由于高考新政导致的问题。

“高考改革呼唤的新做法”和“学校实际运行的旧模式”之争。不管是为了提高教学效率的教学改革，还是提高教育品质的课程改革，都是采用不同的方法或者内容的方式来固化或者优化学校教育教学工作，很难去要求或者造就一种全新的学校教育教学模式。尽管教学改革和课程改革也会对学校育人模式的变革提出要求，有些富有革新意识和能力的学校管理者也会根据教学与课程改革来调整和优化学校层面的育人模式，但这种变革是“顺势而为”而非“不得不为”。可是，高考改革的变革路径则是自上而下的要求，这就是我们常讲的，高考是高中教育，甚至是整个基础教育的指挥棒，当指挥棒变化时，学校的教育教学模式就要随之变化，否则再怎么有效的教育教学方式，如果与指挥棒指引的方向不相一致，教育教学成效也不会有多高。所以，当教学改革或者课程改革发生时，学校都不会给予坚决的反对和抵制，因为教学改革或者课程改革会有助于学校育人模式的转变，但却不具备挑战学校育人模式的实力。高考新政的出现，直面的就是当下学校育人模式存在的问题。尽管高中学校现有育人模式过于关注学生的选拔，过于关注知识的传授，过于注重教师的教学，但这样的育人模式在不同教育环节上是相融的；整个育人模式方向不一定正确，但自身是“成熟的”，而且学校管理和教师教学对这样的育人模式是高度适应的。所以，当高考新政以改变指挥棒的方式来强力变革高中学校育人模式时，高中学校和教师在目标是赞成的，在理念上也是接受的，但在行动中却步履维艰，不但要否定自己建构起来而且已经非常适应的育人模式，还要重新去建构全新的而且自己也非常陌生的育人模式，这种挑战是巨大的，既有心理层面的，也有技术层面的。随着高考新政在高中学校的落地，高考新政并没有就教学、课程、德育等具体工作领域提出要求，而是直接指向育人模式的系统变革，这就导致学校和教师要么以不变应万变，要么针对具体的考试科目和考试内容进行技术层面的调整，很少从育人模式层面来进行新的建构。

“高考改革育人导向”遭遇“学生选择利益导向”的狙击。对教育行政部门来讲，推进高考新政的重要原因，就是要打破教育整齐划一的育

人局面，为每位学生的个性成长创造条件和机会，其中最重要的举措就是给予学生更多选择机会，包括对高考学科进行自由组合的权利，包括在高考志愿填报时可以有更宽泛的专业选择权。尽管上海和浙江都赋予了学生较多的教育选择权，但要将学生的教育选择权落到实处，还得看学生的选择能力和选择意向。在政策设计时，有一个基本预设，那就是学生会根据自己的专业兴趣和职业爱好，来选择高考学科和大学专业，也只有这样，才可能真正发挥出新高考成就每位学生个性成长的政策目的。但在高考新政落地的时候，才发现学生的专业兴趣与职业爱好并没有那么大的差异，也没有成为决定学生高考学科和大学专业选择的主要依据。“自主选科的内在假定是：学生依据自身兴趣特长以及学科的内在价值自主选择适合自己的学科。但事实上，这一自主选择过程受到一定约束从而可能存在长远价值上的非理性。”当个人的兴趣与爱好不再是学生进行教育选择的主要依据时，教育利益就成为学生及其家长进行选择的主要考虑。正是“育人导向”和“利益导向”在教育选择依据上的冲突，使得高考改革从原本促进学生个性成长的政策意图，异化成了追求利益最大化的制度博弈；甚至为了在高考新政中获取更大的利益，在极端情况下，大家反倒会放弃或者违背自己的专业兴趣与职业爱好。最直接的表现，就是学生在进行高考学科的选择时，大家更倾向于选择容易取得好成绩的学科，更倾向于选择费时较少的学科，于是生物和地理选择的学生呈上升趋势，而较难的物理却呈下降趋势，这对于培养中学生的科学素养有着明显的削弱功能。高考新政的目的，是尊重学生的兴趣，培养学生的选择能力；但现实中的问题，却是长期在重视选拔的教育环境下，学生兴趣并没有我们想象中那么强烈，至于学生的选择能力，尤其是学生对选择原则的定夺，对选择目标的确定，却是不容乐观的。换句话讲，之所以高考新政要致力于培养学生的选择能力，就是因为现在的学生并没有选择能力；是故，在高考新政的政策设计时，就应该考虑到学生因为非理性、不科学或者因为短视选择带来的后果，并在政策执行过程中，有对学生非理性、不科学或者短视选择的纠错机制，这也正是目前高考新政还没有达到的深度。

“高考改革系统设计”与“政策执行短期博



弈”的对峙。高考改革是一个异常复杂的系统工程，它既要引领高中教育，乃至整个基础教育的改革方向，并据此建立一个与新的高考方案相适应的高中教育体系；而且它对高中生的影响也是非常深远的，选择上什么样的大学，尤其是选择攻读什么样的专业，既决定着学生就学层次，还影响着学生将来从事什么样的职业，追求什么样的事业。高考新政有着一个非常远大的政策抱负，那就是尊重学生的学习兴趣，通过提供和保障学生教育选择权的方式，有针对性地满足学生的专业兴趣，成就学生的美好未来。高考新政最值得赞扬的地方，是新的改革方向不仅关注学生在高中阶段的成绩，更关注学生的未来成长；既希望高中学校能够从学生成长的角度来布局育人模式，还希望高等学校能够以学生发展来综合考虑学生录取情况。在政策设计时，会觉得学生成长是一个有机的整体概念，是对学生成绩的拔高和超越；可是，在学生和学校来看，学生成长就是学生不同学科成绩的组合，甚至可以把学科成绩看成是学生成长的数据化表达，所以学科成绩是学生成长最硬的证据。在对高考学科没有选择机会的时候，要取得好的学科成绩，就只有认真学习这条道路了；当学生有了选择高考学科的机会，甚至可以选择不同学科参加高考的时间，这使得高考学科成绩的获得，除了努力学习之外，还要善长于通过不同的选择来提高自己的学科成绩。于是，原本用于促进学生成长的选择权利，就变成了学生获得更好学科成绩的投机机会；一个促进学生成长的政策设计，反而变成了如何更好地通过选择不同学科和不同考试时间获得更好成绩的博弈过程。原本用来满足学生兴趣的学科选择，在失去学生成长这个高位教育目标引领时，反而变成了让学习兴趣让位于学科成绩的又一个“博弈场”。事实上，在上海执行的“六选三”和浙江省执行的“七选三”中，由于学生只要选择一门自己喜欢的学科，就可以对应于自己喜欢的高校专业，这在政策设计中就为另外两门选择优势学科提供了空间，而所谓的优势学科自然不再是学生感兴趣的学科，而是学生能够在学科成绩上占有相对优势的学科。

### 三、深化高考改革的未来之路

从2014年到2017年是上海和浙江试点新高考的时段，尽管在试点过程中有着各种各样的问题和困难，但由于一市一省前期有着深厚的教育改

革基础，在试点过程中也采取了较好的应对举措，还算是比较平稳地过来了。上海和浙江还将在试点基础上持续深入，全国各地也将在今年以及随后几年里推进新高考改革。因此，高考新政并不是一项具体的方案，而是一个渐近的过程，是一个不断借鉴吸收，不断变革和创新的过程。上海和浙江在这四年里取得的改革经验，以及在试点过程中表现出现的问题和困境，正是深化高考新政这个过程的宝贵财富，是进一步优化和深化新高考改革的实践基础。

第一，推动高中学校建立与高考新政相适应的“选择性教育模式”，为“学生选择权”育人功能的实现提供课程与教学支持。尽管高考的存在，是为高等学校招生做准备的，但在东亚这种重视考试胜过重视教育的地方，改革高考所产生的影响，对高中教育模式的影响，远远胜过对高校招生工作的影响。这一轮高考改革，是一次集基础教育、高校招生体制机制以及高校学科专业建设于一体的综合性改革，但整个改革的起点和着力点，还是在于如何改变目前基础教育，尤其是高中教育，过于强调选拔而形成的“应试教育”育人模式。“招生考试制度的变革具有引领高中学校教育教学变革、转变人才培养方式的作用。然而，学校、教师表现出职责立场与利益立场的纠结与角力，使得高中学校的教育教学面临困境。”因此，高考新政是不是得到了落实，并不是看高考新政的具体做法是否得以实现，比如学校是不是让学生自行选择和组合高考学科，更重要的是看高考新政所招唤的育人模式，是不是在基础教育的学校，尤其是高中学校建立起来了。赋予学生选择和组合高考学科的权利，看起来只是让学生在高考学科中六选三或者七选三，但之所以学生可以在高考学科中进行自主选择和组合，并不是因为有了高考新政这个制度，而是学校形成了以选择为基调的育人模式，因此学生在高考学科中进行六选三或者七选三，这是学校育人模式派生出来的做法，是学校办学的内在追求，是达成学校培养目标的教育路径，而不是外在政策的要求。实际上，现在大家感觉到高考新政很难在学校落地，并不是高考新政的具体规定很难实现，而是学校还不具备执行高考新政具体做法的土壤和氛围。学生教育选择权育人功能的实现，并不是靠学校规章制度可以落实的，仍然要回归到学校课程体系的重构以及学校教学管理

体系的重建上。在学生拥有教育选择权的情况下，学校课程体系就必须变得更开放而又多元，学校教师就必须面对学生对自己教学水平的评估，教师教学就必须“以学为本”而不是“以教为本”。反过来，也只有学校课程与教学模式都已经支持学生教育选择权的实现时，学生和家长才可能真正体会到选择权的育人功能，从而弱化选择权的博弈功能。是故，对高考新政的理解，不能只是停留在具体条文和条款的层面上，这样理解导致的结果，就成了如何机械执行或者合理规避相关的政策规定；只有站在学校育人模式的层面上，才可能顺应高考新政的引领，建立起与学校发展和学生成长相适应的学校育人模式。

第二，从“保障选择权利”到“引领选择结果”，重视学生选择能力的培养和对选择结果的担当，保证高考改革为基础教育改革提供正确方向。与以前的高考改革相比，这一轮高考改革更有教育思想和教育情怀，在高考改革方案中就蕴藏着为学生提供更多教育选择机会的政策意图，让学生自主选择高考学科并进行组合，学生可以在多次考试成绩中进行选择，学生填报志愿时更加重视对专业的选择，这都是对以前高考方案的重大突破，也是对当前基础教育，尤其是高中教育的巨大挑战。由于上海和浙江是首轮高考新政的试点地区，在保障学生选择权利上，基本做到了不遗余力，尤其是浙江的高考改革方案，给了学生更大的选择空间，比如可以从七门中选择三门高考学科，给了学生更多的选择机会，比如所有的选考科目都有两次参考的机会。可是，在试点过程中，为学生创造和保障选择机会是容易的，但对于学生如何有效利用选择权利，究竟会按照什么样的原则来进行选择，会选择出一个什么样的结果，考虑的并不是非常充分。根据杜芳芳等对浙江五所高中的调查，“尽管43.08%的学生对新高考改革赋予学生自主选科的举措表示支持，认为可以选择自己感兴趣或擅长的科目，但仍有41.32%的学生对此举感到茫然，不知道该作何选择”。因此，鉴于上海和浙江的高考试点工作已经经历完整的两轮，对学生进行选择的原则和标准可以进行系统总结，对学生选择的结果可以进行科学分析，从而让上海和浙江后续的高考改革方案，以及在上海和浙江高考改革试点基础上进行推广的各省、自治区、市的高考改革方案，能够在保障学生教育选择权利的基础上，高

度重视对学生选择能力的培养，对学生选择标准的引领，以及对学生选择结果的应对。从政策的角度来看，选择以一种权利的形式授予了学生。但对学生来说，选择则是一把双刃剑，如果学生具备了与选择权利相对应的选择能力，就会因为选择而个性成长；如果学生只是拥有了选择权利但并不具备相应的选择能力，选择的结果就会比目前的被计划或者被安排的结果更糟糕。因此，要在高考新政中发挥学生教育选择权的育人功能，前提就是培育学生的选择能力和学生对选择结果的担当精神。

第三，加强“育、考、招”的一体化设计，用制度设计的系统性减少执行过程的投机性。有了什么样的招生标准，就会形成与之相应的考试方案；有了什么样的考试方案，很快就会形成与之相应的育人模式。尽管这种为了考试而育人，为了招生而考试的模式，并不是一个尊重学生成长规律的模式，但这种模式却对教育教学过程起着支配性的作用。因此，要让“育、考、招”在这种看似不正常，但却广泛存在的模式中起到相对好的育人功能，就需要打通“育、考、招”的分隔局面，不是通过彼此独立地发挥教育功能，而是通过彼此的深度理解，来促进彼此的科学化进程，最终实现“育、考、招”各自功能的有效实现。目前的问题，是育人的过程只盯着考试，但究竟考试会对招录产生多大影响，每个人心里都没有底。在大家都不知道招录标准是什么时，就认为只有什么东西都抓住了，才会在以后的招录过程中有好的结果。于是，所有学科的考试，所有类别的考试，都成为师生志在必得的东西。“仍以等级考分数折算为例，原本这样设计的初衷是打破分分计较，但事实上采用赋分制之后，原本卷面分差1分的，很可能在折算之后差3分，如果极端的情况出现，一个学生3门课就有可能差9分。在高考这种高利害关系的选拔性考试中，9分意味着什么，大家都是可以想象的。”这样的结果，一方面让学生的学习负担变得越发地沉重，另一方面让学生为了获得更高的分数在高考学科选择上情愿牺牲自己的专业兴趣。当每个学生都知道招录在执行什么样的标准，采用什么样的原则时，大家就会有选择性地备考和应考，也会有针对性地学习，把自己的学习不再局限在获得更好的成绩上，而是将自己的高中学习与将来的大学学习对接起来，将自己高考学科的选择与

将来大学专业选择对接起来，让自己在高中学习和高考学科的选择上更听从于自己的兴趣，也会用更长远的眼光来看待自己的高中学习以及更理性的眼光看待每次考试成绩。只有有了确定性，才会去除恐惧，没有了恐惧才不会分分计较，才不会急功近利，才可能有科学规划，才可能有长远应对。

第四，要用“教育生态系统重建”的方式来迎接高考新政的落地，用系统推进的方式才可能让高考新政“安全着陆”。高考新政的目的，并不完全是改变高考体制和高考模式，还希望通过对高考体制和高考模式的改变，实现改变基础教育育人模式的目的。可是，基础教育育人模式并不是孤立的存在，而是深深地镶嵌在教育系统之中，如果不把高考改革的事情，看成是整个教育生态系统重建的事情，那么高考改革就必将流于形式，难以起到引领教育系统变革的目的。即使改变了传统的育人模式，但支撑新育人模式的生态系统没有建立起来，新的育人模式也很难持续下去。事实上，在上海和浙江试点地区，有些学校严格执行高考新政的相关规定，在学校落实和保障学生的选择权利，但随着学生选择结果的产生，新型育人模式与学校既有的人事管理制度、教师绩效工资制度以及教学质量评估体系等管理制度有着极大冲突，在这种情况下，他们不得不退回到原来的育人模式里。因此，在学校落实高考新政，这并不是一个专项的考试任务，而是一个系统的教育生态工程。这次高考改革，是结构性的改革，是体制层面的改革，要在高中学校中全面落实高考新政，就意味着对高考新政的制度保障，也应该是结构性，也应该上升到体制层面与生态层面。比如，为了保障学生走班教学，学校办学硬件也需要进行相应的改造，让学校有足够的空间和教室供学生在教室间走动和休息；有了学生对高考学科的选择，就意味着学校的人事编制模式就要发生变化，毕竟对行政班的教师配置，和对教学走班的教师配置是不一样的。而且，随着高考新政在考试和招录标准上的变化，特别是招录模式和标准的变化，对高中学校办学质量的考核标准也将随之发生变化，与之相应的办学资源的配置标准和配置模式也应该做相应的调整。尤其需要注意的是，在高考改革的进程中，不是用现有的制度与标准去规范新的育人模式，而是要改变这些制度去适应和保障新的育人模

式，这对教育行政部门和学校管理部门都是很大的挑战。从另外一个角度来看，判断学校是否真正落实高考新政，是否真的建立起了与高考新政相适应的育人模式，除了看学校的教育教学活动是如何组织和开展之外，还需要看当地教育行政部门和学校管理部门，甚至是当地党委和政府部门，在推动学校落实高考新政的同时，是否也在改造或者新建相关的管理制度和资源配给方式，从而固化、保障和规范高考新政的改革成果。

在作为新政试点地区的一市一省，已经完整经历了两届三年一轮的高考改革，在这些地区“旧高考形成的习惯性压力”与“新高考带来的变革性压力”交织在一起，“学校办学过程中的深度转型”与“改革试点的深度探索”交织在一起，“教师教育教学重负担”与“育人模式新创造”交织在一起，如何把旧有的问题与困惑、已有的压力与负担和高考改革过程中的试点与变革相分离，提炼出供高考新政即将推广地区行之有效的改革经验，是目前大面积推进高考新政的当务之急。在试点过程中，老问题与新压力交织在一起，容易模糊改革新政的利与弊，往往那些老问题正是改革新政要解决的问题，但在不经意间却成了改革新政导致的问题，这些现象都需要有科学的分析和回答，才可能让高考新政轻装上阵，走得更稳更远。尽管高考新政是由行政部门自上而下推动的改革，但改革背后的理念却是教育发展的内在需求，尤其是学生个性成长和学校特色发展的需要。在高考新政的深化过程中，还需要对基于选择性教育思想的高中育人模式变革，进行更深刻的思考和更具操作性的设计；高考新政在一市一省之外的推广，要关注高考新政对高中教育，甚至整个基础教育育人理念的更新和育人模式的变革。也只有让大家在理念层面上接受，在育人模式上努力，才可能真正地接受和落实高考新政。正是有了理念层面的普及、理解和接受，才可以让高考新政进入学校管理者和教师的思想，把高考新政的落实视为学校变革和学生成长的内在需要，从而避免大家在技术和交易层面来理解高考新政，从而再一次陷入“上有政策，下有对策”的局面。

（周彬，华东师范大学教师教育学院教授，上海 200241）

（原文刊载于《教育学报》2018年第4期）

# 新高考背景下 高校招生录取制度面临的现实困境与改革路径

杜 瑛

随着上海和浙江高考试点改革的持续深入，继2017年北京、天津、山东和海南启动第二批试点，2018年全国近20个省份宣布即将形成高考改革实施方案，新高考时代即将全面来临。对于高校而言，相对于以往的考试招生制度，上海、浙江的高考综合改革试点通过赋予高校招生自主权和学生选择性而凸显出多重突破性价值；但在试点政策实施过程中许多高校面对新高考还存在明显不适应之处，高校招生能力建设、学科和专业建设以及教学管理、内部招生体制机制改革已经迫在眉睫。本研究主要从高校层面阐述新高考对高校招生录取制度带来的突破性价值，分析由新高考带来的高校在招生录取方面面临的困境及成因，以期提出有效的改革路径。

## 一、新高考对高校招生录取制度的突破性价值

新高考的制度设计在高校的招生录取方面带来了考试环节、选拔模式和录取机制层面的重大变化。这在一定程度上确立了高校在招生中的主体地位，促进了人才选拔方式的多元化，同时也对促使高中教学回归素质教育形成了一种良性政策导向。

1. 新高考制度规定高校具有确定选考科目权，彰显了尊重高校的招生自主权。以往的高考制度设计中，高校在统一录取批次分数线之上录取，不需要根据办学目标定位和专业要求制定有针对性的选科要求。新高考的制度设计规定高校具有确定学业水平等级性考试的选考科目权，明确赋予高校按照自己的办学目标和专业设置要求，确立高中学生学习相关专业必备的高中课程的知识基础，是尊重高校招生自主权的重要体现，驱动高校招生由之前的“被动收档”走向“前置引导”。如上海、浙江的高考综合改革要求普通本科院校根据办学特色和定位，以及不同学科专业人才培养规格需要，从6门或7门学业水平等级性考试科目中，分学科大类（或专业）自

主提出高中学业水平等级性考试选考科目范围要求与限制。这样的制度设计把高校的人才培养、人才选拔和高中教育有机衔接起来了，促使高校根据人才培养目标，结合专业教学对学科基础的要求，深入思考每个本科专业需要什么样的人，每个专业学生要拥有什么学科基础，每个专业要指定什么样的选考科目。

2. 新高考探索从单一的选拔模式走向分类多元的评价选拔模式，建立了一种多方参与的机制，高校由利益主体变为评价主体。政府、高校、中学、学生（和家长）是高考改革的利益主体，它们有着各自的利益诉求和价值主张。长期以来，我国的高考招生录取制度是采用统一考试的形式对学生进行选拔、筛选和评价。按照基于分数的统一投档划定的某一层次的学生来录取新生，在这种情形下，高校实际上只是在接收教育考试院基于分数的配给，作为利益主体的高校在招考中一直处于被动接受的地位，并没有足够的话语权，高校招生选择的主体性并未得到体现。

新高考改革试点中，上海、浙江探索在选拔模式上体现“分类考试、综合评价、多元录取”基本改革走向，采取“两依据、一参考”的多元录取机制，其中的“一参考”将学生的综合素质评价信息纳入了高校招生录取的评价范围，为高校选拔符合自身办学特色的人才提供了制度平台。如上海探索在8所教育部直属高校和上海大学共9所高校实施的综合评价招生及春季考试招生，校测在综合评价招生和春考中的录取方面均发挥着重要的作用，高校由利益主体变为评价主体。浙江的“三位一体”把统一高考、高中学考和综合素质评价融为一体，这种招生选拔模式给予了高校在招生录取中发挥一些主导作用的空间，为高校选拔符合自身培养目标和办学特色的、具有专业潜质的最适切的新生搭建了平台。这种招录模式的改革也使高中素质教育的实施有了制度性

的设计与安排，引领高中学校与高校从以前的单一分数对接走向多元衔接。

3. 新高考合并或取消录取批次，以院校专业组及专业优先的招生录取机制，为高校优化学科专业结构提供了制度平台和内驱力。从录取模式来看，新高考在上海、浙江等试点省份合并或取消录取批次，改革录取志愿选择顺序，变“学校优先”为“专业优先”，这些措施从形式到内容改变了原有的高考招生录取机制。如上海率先合并本科第一、第二批次，所有在沪招生的本科院校均在同一批次平台上招生，仅保留了本科和专科高职的区别；浙江则把原本科、专科高职的3个批次合并，在全国率先取消录取批次，凸显专业在招生选拔中的作用。这些录取规则的变化为部分专业特色鲜明但综合实力不占优势的高校招收到优秀生源创造了条件，有利于引导高校聚焦提升学科专业发展水平和人才培养质量，为高校分类办学、特色发展提供了驱动力。同时，合并录取批次破除了高中学校盲目追求“一本率”的倾向，有利于引导高中学校践行特色多样发展的办学方向。

录取机制的改革倒逼高校调整专业结构，放弃自己不擅长的学科专业，为高校优化学科专业结构、实现特色办学提供了平台和内驱力。在对浙江的调研中发现，高考改革以后，高校自动愿意撤销专业、调整专业的自发性非常强，2016年浙江省大约撤销了58个专业。一些本科院校，如温州医科大学和浙江工业大学停招和撤销的专业较多。温州医科大学把专业设置中比较边缘化的专业，及以前扩招时期比较热门的英语、汉语言文学，以及和学校本身的优势学科专业关联度不太大的专业，包括前几年招生情况不太好的，全部都已撤销。

## 二、新高考背景下高校招生录取制度面临的现实困境

考试招生制度改革作为一项公共政策，涉及社会众多利益主体的利益。“制度的发展是行为之间的一场竞赛，他们力争创立的规则会导致产生最有利于自身的均衡结果……”每一项制度的改革，往往不可避免地衍生出新的制度弊端。新的招生录取制度在给高校带来机遇的同时，又带来各方主体地位模糊不清、主体责任不明、主体能力不强等问题，在政策实施运行中面临着种

种现实困境。

1. 面对新高考带来的生源结构的变化，高校作为人才培养主体面临重构人才培养体系的意识和能力不强的困境。新高考最终应指向人才培养模式变革，高校是人才培养的责任主体，然而作为改革主要承担者，高校在推进人才培养改革方面的力度远不及高中学校，多数高校尚未把招生工作融入到人才培养的过程中，主动调整人才培养模式的步伐迟缓，很大一部分高校尚未在新规则下充分彰显在培养中选拔人才的倾向。上海、浙江的高考综合改革取消文理分科，实行6选3或7选3的选科制度，由于高校指定的选考科目和学生自己选择的科目中只要有1门交集就可以报考此专业，报考同一专业的学生在科目组合方面会存在较大偏差，这种由于选择的差异性和多样性带来的生源结构的变化给学校的教学和管理提出了新的要求。然而，面对这种新的教育生态，高校显然准备不足，多数高校尚未结合学校办学特色重构人才培养方案，教学安排和课程体系改革等方面仍然缺乏创新性的探索实践。

在对浙江高考试点改革的调研中发现，在没有文理分科的学生接收进来以后，在物理、化学学科知识方面，可能遇到学生基础和能力相差比较大的现象。从浙江某理工大学部分要求有物理基础的专业，如机械类、电气类、电子信息类、计算机类、化学类专业的选考科目情况来看，存在纯理工科专业录取的学生没有选考物理或化学类专业没有选考化学的情况，如电气类约有15.7%的学生没有选考物理/化学，计算机类约有18.6%的学生没有选考物理/化学。目前该校相关院系和教务处已酝酿给这部分学生开设普通物理基础课程，相当于大学物理的预修课程。但据部分学生反映，类似于普通物理基础的课程设置还比较仓促，不能很好满足学生需求。

在上海某大学的调研中学生反映：大学的教学安排并没有随着上海高考的试点改革而改变，大学并未及时进行教材或课程体系的改革及变动，导致部分上海生源的高三毕业生在大学的数学和物理基础课上可能无法跟上学习进度，且在学习过程中较外地学生处于相对不利的境地。

2. 在高校基于招生录取利益考量提出的宽泛的选考科目要求与考生基于获得高分利益牵引选

科结果的共同作用下，选考政策实施陷入集体非理性选择的困境。新高考要求大学每个专业提出选科要求，这样的制度设计的预期目标是要增强学生的选择性和为落实高校的招生自主权提供一定的制度空间。然而，在政策执行过程中，“这一自主选择过程受到一定约束从而可能存在长远价值上的非理性。”在新高考选考制度设计下，高校的行为充满了对自身招生录取利益诉求的考量。在当下统一录取制度下，一所高校依旧无法避免和竞争对手比拼分数线的高低，多数本科高校从追求录取利益最大化或体现学校“身价”等角度来考量选考科目，担心如果选考科目太严，考生选考群体会变少，招生分数线会变低，影响当年招生计划的完成和学校的社会声誉，于是很多高校对专业选考科目提出了较为宽泛的选科要求，不敢轻易提出物理等科目的限选要求，这就给考生带来了很大的选科投机空间。从新高考改革试点实践看，很少有大学的专业提出必须选择某一科目的要求，基本是提出科目不限、三门科目或者两门科目要求。在上海的“六选三”和浙江的“七选三”中，由于学生只要选择三门或两门中的任一门，就可以对应于自己喜欢的高校专业，这就在政策设计中为选择另外两门优势高分科目提供了空间，这就不可避免地造成不同科目的考生基数不均衡和能力分布不均衡的局面。与此同时，高中学校也更多地以“趋利避害”获取高分作为引导学生选科的原则，试图帮助学生获得基于高分数的优异表现，赢得家长及社会的更多认可和声誉。

高中学生选科行为受多种因素的综合影响。高中考生（包括家长）在确定选考科目和填报专业志愿时，首先考虑的并不完全是专业爱好，而是选考什么科目可以最大程度上确保自己能够取得高分或高名次，以有利于进入某一心仪大学和专业。调研访谈中发现：学生的现实期望和未来期望存在矛盾和冲突。多数学生的现实期望是上个好大学，未来期望是能够有一份适合自己的职业。如果为了未来期望适合自己的职业，也许会选择一些最感兴趣的科目，但是最感兴趣的科目不一定能得到最满意的分数。最后，学生在学习压力、家庭压力，甚至在中学的升学压力下，学习兴趣让位于考试成绩。于是，获得高分的利益

诉求成为学生及家长进行选择的主要考虑。这就使得“原本用于促进学生成长的选择权利，变成了学生获得更好学科成绩的投机机会；一个促进学生成长的政策设计，反而变成了如何更好地通过选择不同学科和不同考试时间获得更好成绩的博弈过程”。这也印证了上海、浙江高考试点中选择生物和地理的学生呈上升趋势，而较难的物理却呈下降趋势的现象。选科制度的初衷是促进学生的个性发展和多元化成长，这样的选择结果带来了制度设计的预期结果与实际效果产生偏差的现象，背离了新高考改革的初衷。

综上所述，从上海、浙江的高考改革试点情况来看，政府选科制度设计的政策预期、高校对提出选考科目要求的把握，高中、学生（家长）对待选科的现实利益主张的考量的不一致，带来了高考改革系统设计与政策执行短期博弈的冲突，与最初的政策设计的初衷相背离。然而新高考的政策设计对学生因为非理性或短视选择带来的后果估计不够，缺少纠错机制。

3. 目前新高考的综合素质评价以高中学校为评价主体，高校在录取环节面临在平行志愿投档模式下无法真正使用的实践困境。新高考政策规定以高中学校为主体记录和评价学生的综合素质，高校在招生录取中参考学生综合素质评价报告。目前上海是高中学校和社会机构统一录入，最后由信息管理系统自动生成《上海市普通高中学生综合素质纪实报告》。浙江使用高中学生互评和教师评议相结合的办法，规定学生评价权重不低于70%，最后的总体评价以等级的形式汇总到综合素质评价的总表格上。以高中学校为主体评价学生综合素质，涉及学校、学生、家长、社会组织等多方主体，高校究竟用不用，如何用是各方利益主体的质疑点。确保高校可以参考使用的前提是综合素质评价档案具有“可信性”和“可比性”。然而，当下各校的综合素质评价结果还缺乏公信力，不同高中之间的区分度不高，区域之间、学校之间不具有可比性，高校陷入无法使用，也不敢采用的尴尬境地。

从高校录取工作的操作机制来看，综合素质评价还没有真正与高校的录取相关连。在当前投档录取模式“分数优先”的规则下，高考分数依然是入围的基本条件。平行志愿的制度设计中，

综合素质评价结果并未成为投档的门槛，高校作为价值主体，也就难有机会有效使用综合素质评价信息，由此综合素质评价的“参考”也就落入了形式主义的困境。虽然自2017年起，上海的春考和综合评价批次录取、浙江的“三位一体”招生中均以不同形式参考了综合素质评价信息，但其高中的综合素质评价档案只是象征性地作为校测的前置条件。如2018年上海的综合评价招生是在初审或面试环节中参考综合素质评价信息，为在校测评中多方位综合考察学生提供背景信息，如上海交通大学、同济大学和华东师范大学等。而且上述招生类型的规模和占比有限，大多数高中学生的综合素质评价信息基本游离在录取标准之外，在录取环节可能都没有机会被参考。如何把综合素质评价进行量化，解决评价信息的“可用”“可比”和“公信力”问题，是新高考面临的重大困境和难题之一。

### 三、高校招生录取制度改革的路径选择

高考改革需要有系统的顶层设计，更需要直面政策执行中面临的现实困境。高考改革的实质是通过改革促进人才培养模式的变化，新一轮高考综合改革能否发挥对高中素质教育的引导作用，既取决于政府和高校协同提升高考政策的执行力，也取决于考生、家长和其他社会组织的理性选择，更取决于高校自身人才培养理念和育人模式的创新发展。正视新高考改革中高校招生录取制度面临的困境，并剖析改革背后交织的复杂因素，可以采取以下策略。

1. 高校要顺应新高考带来的生源结构和育人生态的变化，推动人才培养模式和招生体制机制的变革。高校要顺应新高考改革带来的学生知识结构和育人生态的变化，主动推动人才培养模式的转型，彻底变革相应的教学及管理制度以适应和保障新的人才培养模式。要加强专业基础课程建设，探索建立适应新的招生模式的、面向不同选考科目学生的、包括通识教育、专业分流和专业教育等过程的人才培养机制，以弥补学生专业基础差异化、不均衡的问题。

随着招生权力向高校转移，高校招生必将走向专业化和专门化。高考改革应有相应的体制层面的改革和制度保障，高校招生能力建设和内部招生体制机制改革已迫在眉睫。哈佛大学的罗纳

德·德沃金指出：“录取中的公正并不是在奖赏优点与德性，只有当一所大学界定了自己的使命时，我们才能知道，什么才算是分配大学新生名额的公平方式。”高校需要建立适合自身使命和发展定位的招生体系，根据自身使命和目标定位确定人才培养方案和课程教学体系；建立有效的招生信息公开和宣传机制，加强科学选才和科学育才的意识。高校招生标准要实现“精准引领”，要为高中学校和学生提供足够详尽的、有针对性的信息，如除公布历年录取分数线和录取比例之外，还需要提供院校的办学目标、办学特色、特色专业、学校的育人理念和育人模式、校内外资源丰富程度等全方位的招生信息，将人才培养特色融入到招生信息中，为学生和家长选择学校和专业提供足够丰富精准的参考依据。与之相适应，高校需要改革内部招生体制机制，拓展招生部门的统筹、协调和管理职能，加强学校招生委员会建设，强化制定重大政策和监督院系招生行为，最终逐步实现招生与人才培养、专业结构调整、教学改革乃至学校的使命和发展定位的密切结合。

2. 建立政府、高校和社会等多元利益主体协同治理的选考引导平衡机制。目前的选科政策运行结果带有很强的博弈色彩，这是进一步推进高考改革必须加以解决的。当前的选科制度设计按照政府对各参与主体行为的判断进行政策制定，但实践中各参与主体的行为经常超出政策制定者的预期，导致政策意图难以实现。从政策实施的角度看，解决这样的问题需要从对利益主体博弈的分析出发，基于各主体行为的特点，更多通过多方博弈、协同治理达成政策目标。选考制度博弈的出现背后折射的是利益主体对优质教育机会的争夺得失的焦虑。“关注相关行动主体的诉求是破除选考制度改革困境的重要维度”。建立新的多元利益主体协同治理的选科机制，在动态博弈中保证合理的选考结果。学生及其家长的认识是完善选考机制中最大的困难点，也是各方利益博弈的难点。如何协调当下学生升学需要和孩子未来发展利益的矛盾需要社会各界合力推动，协同治理。

政府要借助各类传媒和专业的力量加大正面引导，并通过适当的制度修正，寻求合理的利益平衡点，抑制或缓解高考利益相关者的过度博

弈。如针对物理选考人数的持续下降，上海、浙江已相继颁布了“选考科目保障机制”的举措，这是利用外部的政策补救和制度修正对某一学科给予的特殊政策调整的思路，短期来看，是走出“个体理性选择导致群体非理性结果”困境的出路，但长远来看，治标不治本，招生录取制度的优化和改革势在必行，需要在今后的政策制定或修订中加以关注。

专业力量的发挥是健全选考引导机制的必要路径。调研中发现，浙江正在借助于专业机构力量对大学专业的选科要求进行规范和引导。浙江探索选取了32个专业教学指导委员会，配合考试院出台专业选考科目指引，对每一个专业在大学里人才培养方案所需要一些基础的知识、能力来进行分析，通过人才培养方案中一些课程的设置来倒推高中必须要具备的知识。同时浙江也结合考虑了教学质量国家标准以及教育部相关教学指导委员会专家意见，出台了《选考科目的指引》，试图借助专业力量通过发布文件的形式引导高校科学规范提出选考科目。

高校有责任通过完善专业选考科目设置机制，尽可能抑制功利性的选考。各高校应基于自身的办学目标和办学特色的考量，根据不同学科专业人才培养需要，提出适合自身的选考科目要求，尽可能抑制从招生生源的“量”与分数线高低上考量等功利性选择。为激励高校科学确定选考科目的积极性，可探索借鉴台湾高校根据院系招生需求对“指考”（指定科目考试）科目成绩加权的做法，允许部分高校在录取时对指定“等级考”科目成绩进行加权处理（如将3分变为4分）。这样有利于减少学生在科目选择时的投机性，也能一定程度上体现高校的招生自主权。

3. 探索实现招考分离，为综合素质评价的真正使用创设体制基础和机制保障。赋予高校招生自主权，是亚太各国或地区招生管理体制改革的共同特征之一。在英国，高校招生实行考试、招生和录取三职分离制度，并由政府实行严格的监管。其中，录取选拔完全是大学的自主行为，是

大学基于学术判断的责任，有权自主设置录取标准、评价方式和实施过程，但其录取政策的制定与实践必须遵从政府设定的政策和法律要求。

高校作为专业化的育人机构，理应最有权且最有能力确定招生录取标准，决定如何利用考试机构和高中提供的评价信息。可探索招考分离，还原相关主体相对独立的身份，让其各司其职，形成多方协同的格局，为综合素质评价的真正使用创设体制基础和机制保障。强化综合素质评价与高校录取的关联，在录取环节赋予高校更好地运用自主权进行科学选才的权力，可探索以高考总分的某一分数段作为门槛，分数段内参考可以比较的综合素质评价的材料，让综合素质评价真正发挥“一参考”的作用。

创新综合素质评价的信息收集方式，逐步解决综合素质评价科学性及其在高校录取中实际应用的有效性。目前，上海、浙江已经率先在高校自主招生、综合评价招生改革试点和“三位一体”等招录环节参考使用，未来可坚持在原有框架的基础上加强顶层设计，探索多方协同基于大数据的学生综合素质评价的信息收集方法。如探索让客观中立的第三方社会机构来承担综合素质评价项目，高中提供相关信息数据，信息收集机构负责学生综合素质发展相关数据信息的收集，专业评价机构作出基于大数据信息的综合素质评价结论，教育行政部门负责信息的解释和反馈使用。各部门功能分离、协同建立更有效的制衡机制，以对学生的综合素质状况作出客观公正的评价。如此方可为高校真正使用综合素质评价信息的结果提供前提条件，逐步解决综合素质评价科学性及其在高校录取中实际应用的有效性，真正发挥高校在综合素质评价中的评价主体作用，使综合素质评价与高校录取关联起来。

（杜 瑛，上海市教育科学研究院智力开发研究所副所长、副研究员，上海 200032）

（原文刊载于《中国高教研究》2019年第3期）