

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2024 年第 8 期（总第 252 期）

2024 年 5 月 24 日

“基础教育与高等教育的贯通：机会分配制度改革 与财政策略研讨会”会议综述

梁净*

北京大学中国教育财政科学研究所于 2024 年 1 月 6 日举办了“基础教育与高等教育的贯通：机会分配制度改革与财政策略”研讨会，会议系第九届中国教育财政学术研讨会暨 2023—2024 年度中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会的系列学术活动之一。会议聚焦高等教育机会分配制度的国际经验和改革挑战，我国高等教育机会分配的历史演进和公平问题，以及基础教育与高等教育贯通的学生培养问题等议题。会议邀请北京大学教育学院刘云杉教授，复旦大学高等教育研究所陆一研究员，浙江大学教育学院李木洲研究员，中国教育科学研究院教育体制机制改革研究所王烽研究员，北京师范大学系统科学学院吴金闪教授，北京大学中国教育财政科学研究所王蓉教授、田志磊副研究员、周森助理研究员就以上问题进行了深入讨论，现综述如下。

* 梁净，北京大学中国教育财政科学研究所项目主管。

一、高等教育机会分配制度的国际经验和改革挑战

《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》（国发〔2014〕35号）提出改进招生计划分配方式，包括以下三个措施：提高中西部地区和人口大省高考录取率，增加农村学生上重点高校人数，完善中小学招生办法破解择校难题。历史上，美国德克萨斯州、加利福尼亚州、佛罗里达州等多个州也曾进行高等教育机会分配制度改革，以保证成绩排名在全校某个百分比以内的高中毕业生可获得优质大学录取机会，该改革扩大了贫困学生和少数族裔学生比例较高的高中的毕业生进入优质大学的就读机会。

（一）高等教育机会分配制度改革的国际经验

周森以加州大学历年录取情况为例，介绍了加州大学系统对本州居民的两条录取途径：第一条为全州途径，即全州排名前9%的学生可以得到就读加州大学的机会；第二条为地方途径（Eligibility in the Local Context，以下简称“ELC招生制度”），即学生在就读高中的成绩排名为前9%，且满足加州大学的录取要求，在没有被自己所申请的校区录取的情况下，加州大学会录取该学生到还有录取名额的分校中。ELC招生制度确保在整体成绩较差的高中就读、但成绩相对较好的学生拥有进入加州大学读书的机会。对加州大学学生调查的研究显示，ELC招生制度选拔的学生的GPA、学习活动参与程度和毕业率都更高。¹

如何确定高中生是否有ELC录取资格？这需要高中生完成加州大学认定的课程且达到绩点要求。具体来说，学生在加州大学的申请系统中输入课程和成绩后，会自动与所在学校的基准绩点比较来确定是否具有ELC录取资格。加州大学保证录取ELC合格的学生，但不保证按照学生申请的学校或专业来录取，还会采取综合评审方式进行全面评价，如不符合要求将介绍至其他分校，确保学生至少能被一所分校录取。截至2023年，超过1600所加州高中参与了ELC项目，这项招生制度同时促进了加州的高中开设加州大学认定课程的完整度，同时促进了相对弱势高中的课程质量。

¹常桐善. 如何提高高等教育入学机会的公平性——加州大学本科招生“地方合格性标准”的启示[J]. 复旦教育论坛, 2009, 7(06): 42-47.

（二）中国、美国教育选拔制度差异

美国的选拔制度对于我国有何借鉴之处？陆一认为，美国的英才教育强调才能的多样性，但我国的贤能制更强调统一选拔，这两种制度背后的价值观和政治体制有本质区别。我国的高考制度和美国的大学入学招生机制完全不同，不论是古代科举制还是现代高考制，我国的“选贤与能”在各个时期都是有统一定义的，并且教育选拔制度坚持的是“为国选才”的导向。美国“优绩制”的理想图景是诸多社会团体基于不同的价值取向识别、推举人才，美国教育界对何为优绩的认定是分权的，具体表现在高校的招生自主权。“统一的贤能”定义能够代表“整体权威”和“致公去私”的教育追求，而“分权的优绩”定义代表的是社会中不同局部的偏好性价值观。前者开辟的赛场是奥运竞技式的，所动员的学习努力是公开和同向的；后者营造的场域是拍卖会式的，所激发的竞争首先是目标取舍与策略规划能力，其次才是学业努力。由于政治体制、社会经济结构、教育选拔制度的差异，对于我国相应的改革建议、对过度竞争的调节措施要考虑到教育动员、社会影响和政治形态的本土根基。陆一认为，高考制度承担着全国范围大规模人才选拔使命，对个体来说是高度竞争的场合，过大的选择权会导致竞争性异化。她曾建议高考改革不应使选择高度复杂化，缩窄选择权，例如文科必考历史、理科必考物理。

（三）关于高等教育机会分配制度改革讨论

是否可以参考美国的 ELC 招生制度矫正由于教育资源、教育过程和家庭教育投入等差异带来的教育不公平？王蓉指出，在高等教育从精英化、大众化发展到普及化的背景下，当前必须认识到继续依靠传统的高考制度进行机会分配将导致越来越多的问题，高考作为以政府为主体的机会分配制度，一定程度割裂了高校与中小学的直接联系。当前应该将解决基础教育和高等教育的贯通以及显著提高我国的优质中高等教育资源供给作为最大的教育民生问题来对待，广泛探讨各种可能的政策选择。例如，我国是否可以以省为单位来参考 ELC 招生制度，采取省内的高校配额制作为补充的招生制度？当然这需要考虑到教学质量、课程质量和学生成长等技术化的制度体系设计，还需要给高校更多的激励、使质量稍逊的高中能够很好的承接等财政支持制度的设计。与会者西安欧亚学院院长胡建波

教授也建议我国可以借鉴加州大学做法,在各省设立类似机制,以缩小区域差距,目前的高考改革主要涉及考试内容的改革,强化高层次学校与其他院校的差距。也有与会者认为,ELC 招生制度可能为基础教育带来新的发展契机,在一定程度上解决基础教育阶段学生过度的内卷等问题。

然而,也有与会者分享了对通过农村贫困地区定向招生专项计划录取的学生成绩的实证研究,发现他们在大学的短期学业和长期学业表现并不十分理想,无法赶超其他学生。刘云杉认为造成以上现象的原因可能源于在功利主义背景下大学生群体圈层化严重,相关群体得到的同伴帮助有限。王蓉也指出,这种现象可能源于大学对相关群体的制度化支持不够,并未重视其个体价值。王烽认为,在高等教育普及化阶段,统一考试录取已经不适应多样化人才选拔的需要。从过去的经验看,各省重点大学录取名额可以增加,但不好减,否则可能引起不良的社会后果。他认为重点大学分省录取的方式可以改革,如大学根据学生能力自主录取到某个比例后,国家可用政策调节其余比例,向农村学生和弱势群体倾斜,将重点大学录取名额的省际差异变成一个监测指标而不是计划分配的结果。吴金闪认为,在我国现有的教育评价体系中,ELC 招生制度筛选的学生也不一定是真正有能力的学生。实行 ELC 招生制度在国内有一定的挑战性,政府可以通过试点的方式,研究在我国实行该分配制度的可行性。

二、我国高等教育机会分配的历史演进和公平问题

(一) 我国高等教育机会分配的历史演进

陆一使用 1985—2019 年高考报名率和入学人数等数据考察了高等教育扩张和大众升学热情的变化。如图 1 所示,1985 年起高考报名率持续上升,并呈现台阶式上升规律,2015 年起该比例超过 50%。2000 年之前报名率低于 15%,尚属于“读书的料”上大学的态势,社会因素在高考之前已经实现了自然分流,而 2015 年后报名率超过 50%,意味着前置的自然分流已经消失,基本上所有青少年都被裹挟进学业考试竞争的轨道。

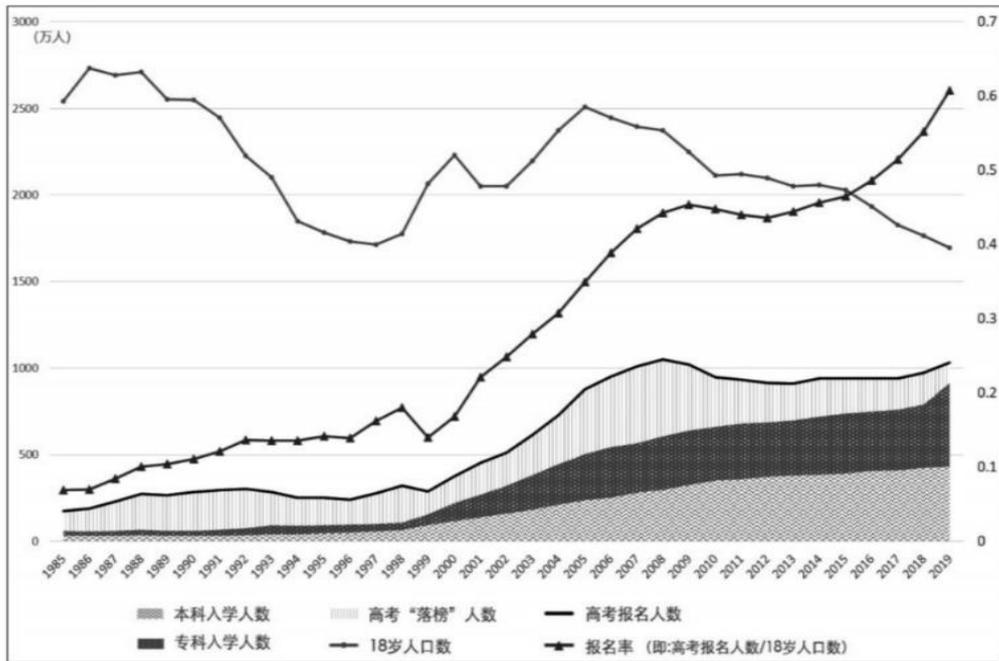


图1 扩招过程中高考“报名率”的变化

陆一根据高考“落榜”率、本专科上线率等数据发现，从“精英选拔”到“大众升学”，高考的功能普惠性增强、选拔功能降低。如图2所示，1978—1998年，高考的基本特征是升学率低，上线率也很低，具有鲜明的选拔属性；1999—2009年，高考升学率猛增近5倍，本科上线、专科上线和落榜生的比例大体稳定在3：3：4；2000年以后，高考越来越服务于“大众升学”的目的，筛选机制发生“重心”下移。

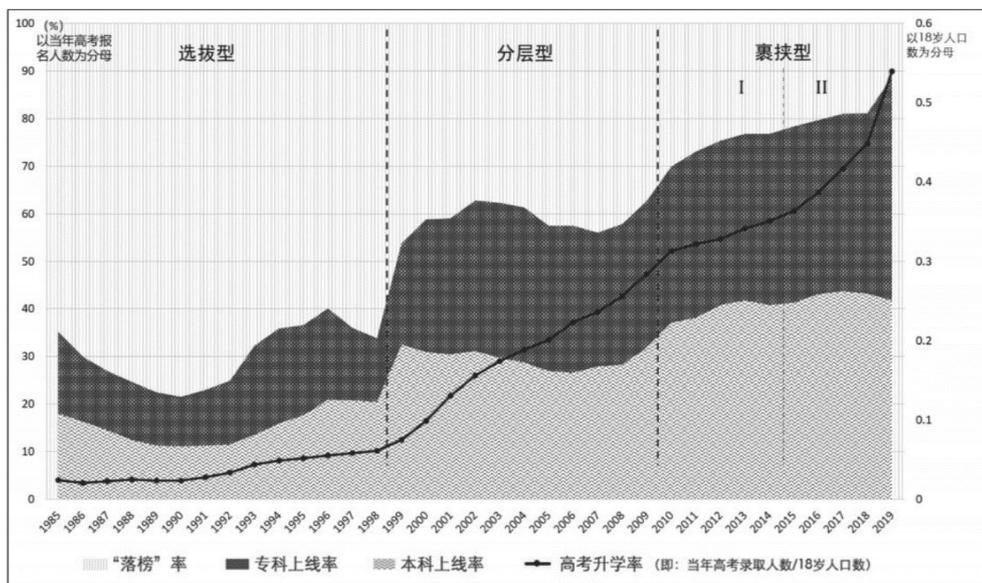


图2 扩招过程中高考筛选功能变化

由于以上历史时期高考筛选功能的变化，竞争被急剧挤压、提前到青少年阶段，学校教育成为了所有人的筛选装置。高考从为精英体系提供竞争机会，转变成支撑大众教育体系并容纳精英选拔所必需的竞争。她认为，新高考改革的目标应区分拔尖创新人才选拔和大众升学两种功能，不能简单将两者混为一谈。

（二）我国高等教育机会分配的公平与效率

我国的优质高等教育资源不足，无论是全国层面研究生数和本专科生数比值、就读一流大学的本科生比例，还是代表优质高等教育资源的研究型大学数量，均与美国有一定差距。²王蓉指出，由于特定时期的经济发展限制，我国高等教育在历史上不得不采用集中投入模式，而当前我国对精英的界定过于狭隘，未来需要显著扩大优质中高等教育的供给。王蓉根据北京大学中国教育财政科学研究所魏易等老师的研究结果发现，近期我国义务教育阶段区域和城乡之间的投入差距再次拉大，主要体现在东部地区、城市地区超速发展，西部地区、农村地区追赶困难。当前还是要回到突出的教育公平问题来谈，就是如何缩小不同收入阶层的家庭、不同区域的孩子的孩子接受中高等教育的机会差距。刘云杉分享了美国历史上对于考试评价的改革，改革内容主要包括将已经取得的成就和付出的努力分开，考试内容越来越侧重于思维操作化，更侧重考策略和方法而非考具体的内容。

王烽指出，“双一流”高校和学科作为国家培养拔尖创新人才的主要阵地，应该是效率优先的，但是要以基础教育阶段的公平为前提。陆一认为，高考改革的目标不应只从公平与效率的视角来分析，在我国由中央集中定义“选能”、全面吸纳人才的态势下，是否可以从中央和地方结构的分析视角，承认地方的特有价值，带来中央和地方人才的平衡。

三、基础教育与高等教育贯通的学生培养问题

（一）高等教育的学生培养问题

美国高校的学生选拔和培养有一定的可借鉴性，周森分享了加州公办高等教育系统的设置和分类。加州公办高等教育系统分为三个层次，包括加州大学系统、

² 魏建国,周森,毕建宏,周娟.我国优质高等教育资源不足及其扩展策略[R].北京大学中国教育财政科学研究所科研简报 2020 年第 8 期(总第 187 期). 魏建国,周森.研究型大学建设的特征及对我国的启示[R].北京大学中国教育财政科学研究所科研简报 2024 年第 4 期(总第 248 期).

加州州立大学系统和加州社区学院系统。不同层次的公立院校有不同的定位，彼此之间不能升格或降级。根据 2018 年的数据，加州大学系统为加州排名前 12.5% 的高中毕业生提供本科教育，加州州立大学系统录取在州内排名前三分之一的学生（近 47 万名学生），社区学院系统则为学生提供更为基础的高中后教育，面向没有被加州大学系统和加州州立大学系统所录取的学生（约 210 万学生）。值得注意的是，加州公办高等教育的三个系统之间是有效衔接、高度合作的，如社区学院的学生在完成大一、大二的课程，满足一定条件和要求后，可转学至加州大学或加州州立大学系统。

李木洲和胡建波认为，我国的高等教育更加强调层次之间的差异和竞争，院校排名更高将带来更多的财政投入和其他预算外收入，不利于院校的长远发展。王烽认为由于我国本科高校的办学定位、评价标准、录取标准是相对同质化的，导致了高中生的内卷，而高中学校办学、评价指标单一导致了初中和小学的内卷，他建议增加教育体系多样性，使不同学校找准自身定位，为学生提供多样化发展通道。

（二）基础教育的学生培养问题

我国有些地区由于优质生源流失，存在县域高中教育塌陷的情况，然而全国的县域高中情况如何？田志磊分享了 2021 年全国县级高中、初中、小学占比的数据研究发现，全国来看，县级小学占比为 43%、县级初中占比为 51%、县级普高占比为 53%，从县级学校占比来看，县级小学“塌陷”更明显。分省来看清华和北大录取人数的分布情况，河北省主要集中在几所超级中学因而存在比较普遍的“县中塌陷”；河南省的县中表现则较好，郸城一高、光山二中等学校的清北数都名列前茅，然而可能存在更加严重的内卷问题；陕西省大多集中在大学附属中学，县中表现一般。田志磊认为，《教育部办公厅关于组织实施部属高校县中托管帮扶项目的通知》（教基厅函〔2022〕13 号）决定组织实施部属高校县中托管帮扶项目，此政策如何影响未来机会分配还需要更多研究。王蓉分享了我国某地的普通高中财政投入和办学质量关系的实证研究发现，普通高中教育财政投入也存在一种“中部塌陷”问题，即办学质量最好的高中预算内外生均投入都比较高，办学质量最差的高中由于生源流失和公平导向的政策投入因素，生均投入也

较高，办学质量中等的学校则显示出按照生均指标衡量的“塌陷”现象。

对于基础教育与高等教育贯通中的人才培养问题，刘云杉认为基础教育主要承担人格培养，高等教育承担专业教育。基础教育是奠定人生的基础，包括思想的范围、精神的志趣、工作的习惯、生活的性情、品格的形成以及内在兴趣的养成。而现在的基础教育更加目标导向，目标导向的教育和能力导向的教育，产出到结果培养模式将带来无意义的学习。我国拔尖创新人才选拔和培养必须实现转型，从过去侧重培养赶超尾随、模仿趋同和目标导向的拔尖人才，转向侧重培养敢于提出根本问题、突破知识边界、不怕挫折、有科学精神和家国情怀的创新人才，这要求我们从学习模仿转向自主探究，从结果导向转向育人本位，从识别个体特质转向涵养创新生态。

上期回顾

2024 年第 7 期（总第 251 期）

国际免费学前教育政策与财政投入概况及启示

摘要：免费已经成为当前国际学前教育发展的普遍趋势。本文整理了世界 222 个经济体和 43 个 OECD 成员国实施免费学前教育的政策，并将各国学前教育财政投入相关指标数据与我国进行了粗略比较。结果发现，在世界范围内，约半数国家和地区及绝大多数 OECD 国家制定了免费学前教育政策，其实施呈多维度动态推进特点；越来越多的国家和地区开始实施免费学前教育，覆盖的人群面逐渐扩大，公共财政支持力度在逐渐提高。通过对比分析发现，2010—2020 年间，我国学前教育领域的公共财政投入水平大幅度提升，增速超过同期 OECD 国家水平。尽管如此，我国学前教育仍存在财政投入不足、家庭分担比例过高的问题，主要表现在：投入的总量和中央政府的分担比例明显低于 OECD 国家平均水平；生均财政性经费占人均 GDP 比例和财政性经费占财政性教育总经费的比例均低于世界各国均值和中位数，处在较低水平；家庭分担比例明显高于 OECD 国家和欧盟的均值。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

邮箱：workingpaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

