

反思平等主義

——中國高等教育招生優惠政策評議

田方萌

1977年12月，中國政府恢復了文化大革命期間中斷的普通高等學校招生全國統一考試制度。這一制度簡稱「高考」，於1952年正式形成，每年在固定時間舉行全國統一考試，一直延續至今。由於中國的大學升學機會分配主要通過劃定高考錄取分數線（以下簡稱「錄取線」）進行，這種錄取方式也被形象地稱為「一刀切」^①，然而，這是對高考制度的極大誤解。事實上，自高考制度產生以來，中國從來沒有採取過一致的錄取標準，而是針對不同背景的群體採取了多重標準，給予特定群體程度不等的優惠待遇或政策傾斜。本文先介紹中國主要的招生優惠政策及其成效，再討論這些政策的代價與問題，最後對平等主義進行反思並提出政策改革建議。

一 建國以來主要的招生優惠政策及其特徵

1950年5月，成立不久的中央人民政府教育部首次頒布了適用於中國境內所有高等院校的招生條例。該條例規定，若考生屬於某類人員，「考試成績如稍差，得從寬處理」。這些類別的人員包括工作三年以上的產業工人、革命幹部和軍人、少數民族學生和華僑學生^②。次年，教育部公布了招考新生的規定，明確要求錄取時採取配額制：「各高等學校招生，在錄取名額中對曾長期從事革命工作的工農幹部、知識份子幹部及產業工人，應使達到一定的比例……」^③從1950年代到1970年代，中國政府非常重視社會成員的階級出身，將其作為政治忠誠的重要依據。正如高華指出：「執政者在政治和社會生活的廣泛領域，根據形勢的變化，對社會成員不斷進行政治身份類別的劃分和排列，有差別地給予社會成員不同的政治和經濟待遇。」^④依據階級出身的差別待遇也體現在高校招生政策中，工人、貧農、中農和軍隊家庭背景的學

生適用於優惠政策，包括免試保送和優先錄取。如果家庭成份屬於「剝削階級」或其他「勞動人民」以外的群體，這些學生就會受到歧視性的限制就學，甚至被剝奪進入大學的資格^⑤。

文革結束後，極左政策得到糾正，中國恢復了分省錄取的高考模式。各省根據預先設定的招生指標劃定省內錄取線，考生在戶籍註冊地報名參加高考，只同本省考生競爭設定的錄取名額，而不同其他省的考生競爭。由於各省的錄取線差距較大，一些省份的考生即使分數很低也能被大學錄取，分省錄取實際上成為面向某些省份的優惠政策。享有招生優惠的省市包括西藏、新疆、青海等落後地區，也包括北京、上海和天津等直轄市。此外，教育部於2008年開始實施「支援中西部地區招生協作計劃」，即由辦學條件較好的東部省份面向中西部地區擴大招生，為中西部考生提供更多進入優質大學的機會，也屬於一種招生優惠政策^⑥。

除了分省錄取的優惠政策外，少數民族考生在1950年代即享有優惠待遇。1956年，高等教育部頒布了〈關於優先錄取少數民族學生事〉的通知，要求中國大學「在錄取時，應該特別注意照顧他們〔少數民族考生〕。只要他們的學科成績達到最低錄取標準，漢語程度估計能夠聽懂講課，則予以優先錄取」^⑦。1962年，教育部重申了這一原則，規定少數民族學生報考全國普通高校，採取「同等成績，優先錄取」的辦法，報考本自治區的高校可以給予更多照顧^⑧。

1981年教育部在〈關於進一步加強民族教育工作的報告〉中規定：「高考招生，應對民族學生實行擇優錄取和規定比例適當照顧相結合的辦法，在各民族自治地方，少數民族學生的錄取比例應力爭不低於少數民族人口比例。」^⑨由於地方政府官員抱怨難以執行，規定錄取比例的配額制並未落實，後來的優惠措施主要體現為針對少數民族的加分政策，即將考生的高考成績提高一定分數後參與錄取^⑩。這種招生政策雖然屬於偏好制，但在加分力度較大的情況下，也會產生類似配額制的錄取效果。

1987年頒布的《普通高等學校招生暫行條例》規定：「邊疆、山區、牧區、少數民族聚居地區的少數民族考生，可根據當地的實際情況，適當降低分數〔降低錄取線〕，擇優錄取。對散居於漢族地區的少數民族考生，在與漢族考生同等條件下，優先錄取。」^⑪2005年，國務院解釋民族法規的文件稱：「各類高等學校面向民族自治地方招生時，招生比例按規模同比增長並適當傾斜。對報考專科、本科和研究生的少數民族考生，在錄取時應當根據情況採取加分或者降分的辦法，適當放寬錄取標準和條件，並對人口特少的少數民族考生給予特殊照顧。」^⑫根據筆者見到的政策文件，除人口特少的民族等情況外，中國各省給予少數民族考生的加分幅度一般在5分至20分之間。

從2012年開始，教育部啟動了一項新的招生優惠政策——「國家扶貧定向招生專項計劃」，分為國家、地方和高校三個層次。國家專項計劃的招生學校為中央部門所屬高校和各省所屬重點高校，面向集中連片特殊困難縣、國家級扶貧開發重點縣和新疆南疆四地州的考生。該計劃規定了總量規模，要

求指定高校向這些貧困地區招收特定數量的學生^⑬。地方專項計劃要求省屬重點高校招收各省特定貧困區域的農村學生，2016年曾規定招生數量不少於有關高校本科第一批次（本科分兩三個批次錄取）招生規模的3%^⑭。高校專項計劃要求教育部直屬高校和其他自主招生試點高校招收邊遠、貧困、民族等地區縣以下的農村學生，2017年曾規定此類貧困生的比例不少於有關高校當年本科招生規模的2%^⑮。各重點大學為此出台了細則不同的錄取規定，有些院校聲明，只要符合條件的考生達到一本線（第一批次的錄取線），即可擇優錄取；有些大學則規定專項考生錄取時可比普通考生的錄取線低30分至60分^⑯。

除了以上根據階級、省份、民族和城鄉劃分的招生優惠政策，中國各級政府還出台過面向各類優秀學生、特長生、華僑子女和烈士子女的加分政策^⑰。

二 招生優惠政策的目標與成效

以階級成份為依據的錄取政策執行十幾年後，工農家庭出身的學生在大學新生中的比例不斷上升，從1953年的27.9%上升至1965年的71.2%^⑱。如果沒有給予力度極大的優惠待遇，很難想像這兩類學生的佔比能在短短十二年內上升四成多。與此同時，「剝削階級」家庭出身的學生在高校新生中的比例逐年下降，從1958年的17%下跌至1964年的5.3%^⑲。改革開放時期的高考制度不再考慮家庭的階級背景，工農子弟的比例也大幅下降，重點大學尤其如此。例如，從1978到1998年，北京大學一共招收了16,000多名學生，其中工農家庭出身的學生比例為43.7%^⑳。

從1977到2012年，中國的招生優惠政策主要體現在分省錄取制度和各類加分政策上。分省招生制度沿襲自清代的科舉考試，這一地域劃分模式可以使統治集團根據自身的政治需要分配稀缺的教育資源和社會地位。科舉制中的分省配額制可被用於擴大統治集團的勢力，如宋代的解額制優待國都地區的士子，而朝廷官員多集中於國都；清代增加了邊遠省份的進士名額，以便增強邊疆地區對朝廷的效忠^㉑。改革開放後的高考制度也服務於類似的政治需要，前者如北京、上海等大城市較多的錄取名額，後者如新疆、西藏等省份較低的錄取線（下詳）。

如前所述，在分省制度已經照顧落後省份的基礎上，教育部又於2008年出台了「支援中西部地區招生協作計劃」，由東部高校為中西部地區留出一定的招生名額，以縮小不同區域的入學機會差距。從2008至2016年，這一協作計劃的招生規模從3.5萬人擴大到21萬人^㉒。計劃的持續推行縮小了高考錄取率的區域差異，錄取率最低的省份與全國平均水平的差距從2010年的15.3%縮小到2015年的5%以內^㉓。

針對少數民族學生的招生政策同中國的民族政策一致，目標在於推動少數民族及其聚集地區的社會發展，實現與漢族共同繁榮的願景。1984年實施的

《中華人民共和國民族區域自治法》規定，為了加速民族自治地方的經濟文化發展，「必須大量培養少數民族的各級幹部、各種專業人才和技術工人」。部分由於給予少數民族學生政策優惠，這一群體佔全國大學生的比例從1978年的4.2%提高到1998年的6.6%²⁹，在校大學生人數也從1978年的3.6萬升至2008年的136.7萬，年均增長達11.7%³⁰。

儘管分省錄取制度和針對少數民族的加分政策已經存在多年，近年來國內輿論仍然批評中國社會的教育資源分配不均，前述的「國家扶貧定向招生專項計劃」可能是對這種輿論的政策反應。2014年，中國政府明確提出增加重點大學中的農村學生數量，次年教育部在〈全國普通高等教育招生計劃的通知〉中規定：為了「促進高等教育區域和城鄉入學機會公平」，有關生源省份應「進一步縮小區域和城鄉入學機會差距，暢通農村和貧困地區學子縱向流動的渠道，形成保障農村學生上重點高校的長效機制」³¹。

由於專項計劃優惠力度較大，貧困生在重點大學中的數量從2012年的1萬人上升到2014年的6.9萬人³²，2020年增至11.7萬人，累計超過70萬人³³。其中，高校專項計劃在2017年錄取農村貧困生9,500人，比2016年猛增了17.1%³⁴。雖然貧困生在全國大學新生中的比例較低，可是在重點大學內的佔比顯著。2018年通過專項計劃進入「雙一流」大學（世界一流大學和一流學科建設）的學生約為3.7萬人，佔此類院校招生總數的10%左右³⁵。

總體來看，通過各類招生優惠政策進入中國大學的學生絕對數量持續上升，相對比例也在增長。以清華大學為例，2017年該校共錄取新生約3,800名，其中國際學生330餘名，港澳台學生68名，兩者合計佔比10.5%，他們的錄取標準一般低於國內學生。在3,400名內地新生中，少數民族考生約佔9.7%³⁶。當年清華通過國家專項計劃和本校的專項計劃——「自強計劃」錄取352名考生，佔總招生規模的10.5%³⁷。以上這些類別的學生佔清華當年新生的30.7%，再加上從錄取線較低的省份考入的學生（約20%）³⁸，考慮到重複計算，約有四五成的清華學生在某種優惠條件下進入該校，其他重點大學的情況可能也類似清華³⁹。

值得注意的是，並非每位有資格享受招生優惠的考生都是真正的受益者。每項招生政策中的目標群體可以分為兩類：一類即使沒有優惠政策也能夠考入某一檔次的大學，另一類只有借助優惠政策才能進入，後者才是真正的受益群體。只有對高考數據作出詳細分析，我們才能區分這兩類學生，可惜國內大學很少開放學生數據供研究者使用。考慮到中國的高等教育系統對特定群體的政策傾斜程度較大，真正受益者的比例保守估計也應在兩成左右。

從以上各類招生優惠政策的目標可見，此類政策主要服務於中國政府的各類政治和經濟目標，包括維持政治忠誠和穩定，縮小地區發展差距，促進民族地區繁榮，協助統一戰線工作和實現平等主義的意識形態。作為一個領土廣闊、族群眾多、階層分化的大國，大學錄取制度在省際、族際和城鄉等多種維度招收一定比例的特定群體學生，有助於實現大一統的政治融合，也

豐富了中國大學生在校園內的體驗和視野。例如，通過與少數民族學生的交流與互動，漢族學生可以了解他們的文化和視角，學習在多元文化環境中相互理解和尊重。然而，政策制訂者、研究人員和公共輿論常常忽視或掩蓋了招生優惠政策的代價與問題。

三 招生優惠政策的代價與問題

首先，招生優惠政策的最大代價在於破壞了高校錄取標準的一致性，通過雙重標準錄取普通考生與特定群體，與「分數面前人人平等」的優績標準相衝突。高考錄取制度針對某一特定群體的招生比例愈大，相應的錄取標準會降得愈低，中國教育部的官方話語常常將這種措施稱為「擴大了某類考生的入學機會」^⑤，並未承認它同時減少了普通考生的入學機會，而後者的高考成績往往高於前者。

以2015年黑龍江普通文科的高考成績為例，在扣除零分考生後，共有70,738名學生參加了當年的高考^⑥。當年該省分三批次錄取考生，較前批次錄取的院校一般檔次較高。本科第二批次(簡稱「二本」)文科的錄取線為410分，19,694名考生的總分在此之上，佔全部考生的27.8%。根據黑龍江的招生優惠政策，該省的鄂倫春、蒙古和錫伯等少數民族考生在報考省屬院校時，在總分的基礎上增加10分參與錄取。考慮到省屬院校多為二本院校，我們可以假想一名少數民族考生總分為400分，借助政策優惠升至410分被錄取。如果將當年黑龍江所有考生排成一列，增加10分意味着這名考生躍過了總分在401至409之間的1,708名普通考生。

專項計劃的優惠力度強於少數民族的加分政策，因為前者採取單獨劃線的方式錄取考生，並且需要確保人數或比例。在2018年滿分為750的十八個省份中，清華大學在這些地區的理科普通錄取線平均比國家專項計劃錄取線高16.5分，文科普通錄取線比國家專項計劃錄取線高22.2分。2015年清華在黑龍江的文科錄取線為648分，只有12名考生上線；該校執行國家專項計劃的文科錄取線為602分，比普通錄取線低46分，超過這一分數的黑龍江考生共有317人。錄取一名總分接近國家專項計劃錄取線的貧困生，意味着清華放棄從三百多名普通考生中挑選成績更好的學生，當然這些學生也並不都報考了清華。

高考錄取標準最顯著的差異一直存在於各個省份之間。在恢復高考之初，各省錄取線相差較小，到1990年代逐漸拉大。西藏、青海、雲南、甘肅和新疆等省份的錄取線一直保持在較低水平，北京、上海和天津的錄取線在1980年代初期較高，後來甚至低於某些邊遠省份^⑦。這三個直轄市的重點大學很多，在本地也招收了較多考生。例如，在1978至1998年的二十年間，北京大學共招收北京考生4,192人(佔比為23.1%)，超過同一時段北大在山東、浙江、

湖北、湖南、河南和安徽六省的招生總數^⑳。又如，2006年清華大學招收的北京學生佔該校當年招生總數的9.8%，上海學生在復旦大學的招生比例為49.7%，天津學生在南開大學的招生比例為23.3%^㉑。省際錄取差異可謂富有中國特色的教育不平等問題，多數西方國家很少出現這種地域性的錄取待遇差別。

2001年8月，三名青島考生聯名上訴最高人民法院，控告教育部侵犯了她們平等接受教育的權利。三人在行政訴訟狀中稱：「只有分數的區別可以決定考生最終是否能夠接受高等教育，以及進入哪一所高校接受高等教育。」^㉒可能為了回應這一事件引發的輿論爭議，北京於次年實行高考自主命題，天津、遼寧、江蘇等十四個省市在2004年單獨組織了本省的高考命題，兩年後四川和陝西也加入了自主命題的行列^㉓，這使不同省份的錄取線變得難於比較，遮蔽了各省入學機會的不平等狀況^㉔。

雖然教育部要求從2015年開始增加使用全國統一命題試卷的省份^㉕，但2020年全國高考仍然使用了十套試卷，包括由教育部命題的全國一卷、全國二卷、全國三卷，以及自主命題的北京卷和上海卷等。在2020年使用全國二卷的省份中，重慶理科第一批次的錄取線為500分，新疆的相應錄取線為431分，相差69分；重慶理科第二批次的錄取線為411分，新疆的相應錄取線為317分，相差94分。在當年使用全國三卷的省份中，四川理科第一批次的錄取線為529分，貴州為480分，相差49分；四川理科第二批次的錄取線為443分，貴州為384分，相差59分。可見各省之間的錄取標準仍然存在很大差距。

其次，招生優惠政策除了減少普通考生的就學機會，也不一定能讓受益群體獲得真正的好處。降低標準錄取的大學生幾乎一入校門就進入差生行列，整個學習階段都面臨巨大壓力，有些學生甚至不得不退學。相反，如果他們進入與自己水平相當的高校，本有可能在自己喜愛的專業上表現出色。這一效應被兩位美國學者形象地稱為「錯配效應」(mismatch effect)^㉖。作為教育的一般規律，同一班級的學生素質愈是相近，教學效果就愈好，否則總有學生感到教學節奏太快或太慢。若把能力一般的學生塞進生源質量較高的快班，他們很可能跟不上老師的講課速度，並因成績低落而自卑。

中國採取的多項招生優惠政策旨在幫助來自弱勢群體的學生，讓他們進入難以適應的競爭環境，反而很可能導致他們學習困難。這類政策的執行力度愈大，錯配效應就愈顯著。據民族問題專家馬戎稱，少數民族學生的數理科目學習成績普遍不高，他們中相當比例的考生通過招生優惠政策進入大學，卻難以跟上漢族同學的學習進度，畢業後也有很多人面臨就業困難^㉗。通過專項計劃進入重點大學的貧困生也表現出類似的錯配效應。一項近期研究發現，通過專項計劃招收的學生進入某重點大學後，主要由於高考成绩較低，帶來了進入大學時的能力稟賦差距，導致他們在大學期間的成績依然顯著低於非專項計劃招收的學生^㉘。

據2017年6月《中國新聞周刊》報導，有些貧困生以低於普通錄取線的成績進入清華大學後，自稱無論怎樣努力都趕不上學習進度，於是變得消極厭

學，也有人因壓力過大患上了強迫症。清華的學生學習與發展指導中心曾調查過該校工程物理系的學生，結果發現該系近六成貧困生「學習跟不上」，而只有約三成的非貧困生存在這一問題；近半數貧困生帶有自卑情緒，感到自卑的非貧困生則不到兩成^⑳。揠苗助長的專項計劃可能起到適得其反的作用，因為優惠待遇並不能賦予受益者內在的知識或技能。

再次，招生優惠政策的問題在於受益者很可能並非這些政策試圖扶助的對象。例如，一項針對1978年後二十年間北京大學學生背景的調查發現，貴州和甘肅學生大部分來自幹部家庭，而這兩省的錄取線很低；山東和廣東的生源主要為工農子弟，兩省的錄取線卻很高^㉑。另一項對某重點大學專項計劃的調查表明，通過國家專項計劃進入該校的「貧困生」其實並不貧困，他們之中50%以上具有城鎮戶籍，大多家庭條件較為優越。這項調查還發現，該校80%的少數民族學生具有城鎮戶籍^㉒；他們的成長環境若與漢族學生沒有多少差別，對校園多元文化的貢獻也就有限。

招生優惠政策的支持者往往對比不同群體的生活條件，說明弱勢群體的經濟資本和文化資本劣於其他群體，而忽視了特定群體內部也存在相當大的差異性。城市人口的平均收入高於農村人口，並不意味着每個城市家庭的收入都高於每個農村家庭，事實上不少農村家庭的收入高於不少城市家庭的收入。現實中的入學機會分配不僅在普通考生和弱勢群體之間展開，還在下述群體之間展開：發達省份的工農子弟與貧窮省份的幹部子弟，大城市中的少數民族考生和農村的漢族考生。即使從扶助弱者的原則出發，在這些群體之間進行機會分配也是困難的。對某一弱勢群體實施的招生優惠政策，往往會讓另一標準下的優勢群體實際享受好處。

由美國斯坦福大學等機構發起的「農村教育行動計劃」(Rural Education Action Project, REAP)近年在中國展開了大規模調查研究，發現城鄉教育不平等的主要原因並不在大學錄取環節，而在於初中升入高中的環節^㉓。據項目人員估算，2006年農村地區只有三分之一的初中畢業生能夠升入普通高中^㉔。相當比例的農村青少年在中小學階段就輟學打工，或者畢業後在外務工，根本不會參加高考。近年來雖然進入普通高中的農村學生比例上升，專項計劃也只能惠及已將孩子送入高中的家庭，不可能改變貧困地區與其他地區的教學質量差距。

為了在較低的錄取標準下參加高考競爭，不少考生會提前改換或假冒身份，也造成招生優惠政策的對象錯位。1990年代初，中國採取向少數民族傾斜的優惠政策後，有幾百萬人將他們的身份從漢族改為其他民族^㉕。「高考移民」是另一種常見的改換身份方式，即考生在中學時將戶籍所在地遷至錄取線較低的落後省份，幾年後再以該省居民的身份參加高考。2002年，海南省查出的「高考移民」高達1,875人，佔全省考生的9.5%^㉖。2011年，在採取了嚴格的檢查和懲處手段後，內蒙古涉嫌「高考移民」的考生仍有909人^㉗。只有嚴格的戶籍和學籍認證才能遏制這種現象。

四 對平等主義的反思

除了出於統戰和其他政治需要，基於階級、省份、民族和城鄉的招生優惠政策都體現了平等主義的意識形態。平等主義推動中國政府採用偏好制和配額制等政策工具實現群體層面的教育均等化，為大學錄取制度提供了基本的正當性依據和宣傳性話語。政府奉行的平等主義雖然在文革時期走向激進化，但是畢竟體現了對弱勢群體的關懷。需要注意的是，它的問題不在於關懷本身，而在於實現關懷的方式和程度。

從1950年代到1970年代，中國的教育政策在多個方面轉向了社會主義的平等主義。1949年12月召開的全國教育工作會議上，與會者就提出中國未來的教育目的在於「為人民服務，首先是為工農兵服務」，因此「學校必須為工農開門」^⑤。1958年9月，《中國青年》雜誌刊發文章〈為甚麼要強調高等學校向工農開門〉：「在我國四十四萬餘大學生中，三分之二左右的學生還是出身於剝削階級家庭或小資產階級家庭」，這被作者認為不符合中國八成人口仍屬工人農民階級的狀況^⑥。儘管當時已經採取了照顧工農子弟的錄取制度，但是按照高考成績分配升學機會仍然被看作社會主義的革命對象。這篇文章還提出了一種不平等理論：出身地主和資產階級家庭的青年享有優越的學習條件，而工農子弟處於劣勢環境中；如果在招生錄取標準中不照顧工農子弟，他們就很難考入大學。高考制度也被主流輿論認為有利於剝削階級掌握權力，文革一開始即被廢止。1970年《人民日報》上的一篇評論稱：「過去，在修正主義教育路線統治下，高校在招生中，大搞『分數掛帥』，鼓吹『分數面前人人平等』，實際上是對勞動人民實行資產階級的文化專制。」^⑦

改革開放後平等主義的教育主張一度式微，但近年來在思想上和政策上都有回潮的趨勢。例如，儘管反對文革時期的激進做法，教育問題專家楊東平仍然肯定文革前的平等觀：「今天看來，毛澤東在60年代強調教育平等的價值，強調教育、衛生事業應當面向農村，面向大多數人，關注廣大人民群眾、尤其是普通工人、農民的教育權利，重視擴大工農子弟的教育機會，採用多種形式發展教育等一系列主張完全沒有過時，而且仍有重要的理論價值和現實針對性。」^⑧類似《中國青年》的文章作者，他也以家庭背景的差異批評優績標準的合理性：「『分數面前人人平等』的考試只是一種表面的、形式上的平等，無法彌補學生家庭經濟社會背景對學習成績的深刻影響，難以改變農村學生的頹勢。」^⑨

我們從上述言論中可以提煉出平等主義關於高等教育的四條命題：一是不同群體擁有高於或低於其人口比例的高等教育機會；二是家庭背景、學習條件、社會制度等外在因素導致不平等的教育機會差異；三是政府有必要改變社會現狀，補償弱勢群體的劣勢；四是貌似公平的統一錄取標準並不公平，因為考生並非在同等條件下參與考試競爭。其中第一條屬於事實判斷，一般並無爭議；第四條可以由第二、三條推出。下文結合中國的招生優惠政策，主要探討第二條和第三條的有效性。

由於將學業表現歸結為家庭環境等外在條件差異，平等主義者相信弱勢群體並不欠缺內在的學習能力，只要給予相同的學習條件，他們的成績就會變得等同甚至超過其他學生。《人民日報》在1958年的一篇社論中稱：「保養和優先錄取一批工農學生、工農幹部等，不僅不會降低高等學校新生的質量，還會提高新生質量。」^⑥當代教育學者儲朝暉也說過：「農村的學生與城市裏的學生，差距最多表現在課程上，在智力上不會有任何差距。而課程上的差距那是極易解決的。」^⑦

2006年進行的一項全國兒童的智商測試發現，中國北部和東部地區兒童的平均智商明顯高於西部和中南部地區。無論在哪個地區，父母的教育水平愈高，孩子的智商水平也愈高，而智商水平與學習成績高度相關^⑧。前述REAP的研究人員在陝西、河北、河南和雲南等地進行的抽樣調查發現，中國貧困農村地區兩歲至兩歲半的漢族幼兒中，有一半(49%)兒童的認知能力發育遲緩，而且具有持續效應。這些地區十三四歲的初中生平均智商為87.4，而一般人群的智商均值為100^⑨。

2005年一次全國性的碘缺乏狀況監測抽樣調查中，38,448名八至十歲的兒童接受了智力測試。結果表明，全國兒童的平均智商為103.4，均值最高的省市為浙江、上海和江蘇等東部地區，西藏、青海和貴州等西部地區最低^⑩。儘管這些數據的可靠性有待進一步研究的調查佐證，但如果我們將智商作為認知能力的指標，不同群體的人口素質分布顯然是不平衡的，而不像平等主義者設想那樣不存在群體之間認知能力的差異。

根據行為遺傳學積累的經驗研究，人類大約一半的智商差異可以由遺傳因素解釋^⑪，基因特性和家庭背景對於升學機會具有類似的預測能力^⑫，因此僅僅建立在外在因素解釋上的政策至少不具有扎實的理論基礎。這些研究主要以發達國家的白人為樣本，是否適用於中國還有待驗證。不過，弱勢群體成員的高考分數較低，究竟因為自身能力還是外在環境，中國現有的招生優惠政策並不能有效地區分，也就很難避免錯配效應等問題。

當代中國的很多平等主義者不再信奉文革時期的階級剝削理論，轉而宣揚美國政治哲學家羅爾斯(John Rawls)的政治哲學。例如，兩位當代中國教育學者主張：「在不改變篩選規則(高考)的基礎上，應該補償那些先天弱勢的弱勢群體，把他們的『起跑線』往前提一提，實際上這也符合了羅爾斯《正義論》中所述『平等性原則』之後的『補償性原則』。」^⑬根據羅爾斯提出的「差別原則」(補償性原則)，公共政策的制訂首先應當促使發展條件最不利的群體利益最大化；就教育問題而言，針對貧困生的專項計劃似乎最符合羅爾斯的倫理訴求。

然而，根據前文的分析，專項計劃並不符合羅爾斯的差別原則。它並沒有將弱勢群體的起跑線往前提(改善發展條件)，而是將終點線往前提(降低錄取標準)。在農村貧困地區內部，比起將孩子送入高中的家庭，那些孩子未升入高中的家庭具有更不利的社會經濟地位。扶助貧困地區居民的政策首先應當

提高當地高中的就讀率，而不是照顧已經升入高中的學生。受到照顧而進入大學的貧困生，由於學習排名靠後而產生厭學行為，也很難說實現了弱勢群體的利益最大化。

即使招生優惠政策貫徹了羅爾斯的平等觀，恐怕也會將中國帶入荒謬的境地。在羅爾斯看來，個體在現實世界中獲得的優勢或劣勢就像全憑運氣抽得的彩票。不僅家庭背景和天賦如此，甚至個人的努力也是如此，因為努力的方向也受到偶然的際遇影響^⑧。既然人與人之間的不平等狀況大都來自偶然的運氣，羅爾斯認為制度設計應當盡量減少運氣造成的差距。可事實上，一個人的智商水平和家庭環境雖然有着偶然的成份，很大程度上仍然來自於父母的遺傳和饋贈，符合另一位美國政治哲學家諾齊克(Robert Nozick)所說的「轉讓的正義原則」^⑨。中國學者理應發展和闡釋一種中和的平等主義，說明教育政策應當干預哪些不平等狀況，同時承認另一些合理性。

五 政策改革建議

中國在1949年後統一了高等院校體系的教學和管理工作，教育部和其他部門能夠根據既定政策目標有效地執行各項招生計劃，包括高校錄取制度中的優惠政策。這些政策有些已被廢止，有些延續至今，最近十年政府又出台了傾斜力度很大的新政策。招生優惠政策的目標本身都具有合理性，大學錄取也應考慮多重目標，而非以單一的學術標準招收學生。招生政策設計中的關鍵問題在於：考慮到為實現這些政策目標而付出的代價，錄取標準應當降低到甚麼程度？

招生優惠政策的受益群體主要包括工農子弟、少數民族考生、落後省份和貧困地區考生。這些優惠政策的確富有成效，提高了特定背景的生源規模和比例。不過，一項富有成效的政策未必是善政，只有權衡了取得成效的代價後才能做出判斷。根據上文的分析，即使在黑龍江這樣人口較少的省份，10分的加分優惠就意味着受益者跳過一千多名普通考生而被錄取，這些普通考生中不少人的境遇也許同樣值得政策照顧。雙重或多重標準減少了很多普通考生就讀大學的機會，以低分入校的考生也擔心被同學輕視。

當前實行的招生優惠政策在某些情況下將特定群體的錄取標準拉得過低，由此導致了可觀的效率損失，浪費了大量教育資源，也不符合普通考生和部分目標群體的利益。例如，新疆和西藏的錄取線一直很低，兩地內部的少數民族考生還另外享有加分優惠，這在恢復高考後多年來都未進行根本性的調整。完全由於政策原因，新疆、西藏與錄取線較高的省份有時會形成100分左右的錄取標準差距(如上文提到2020年重慶理科第二批次的錄取線高於新疆的相應錄取線94分)^⑩，學生進入大學後更有可能產生跟不上學習進度的錯配效應。

根據一次關於高考公平性的問卷調查，少數民族學生對加分政策的認可度雖高於其他受訪者，可他們當中也只有22.8%的人支持20分到50分之間的加分幅度，支持超過50分加分的人數比例更小，只有3.5%^①。此外，逐漸提高少數民族考生錄取標準的呼聲也出現在中國的官方媒體上。2013年《環球時報》發表了新疆大學教授高波的評論：「以升學和就業為例，在錄取分數和錄用崗位上，可以為少數民族降低分數線和特設一些崗位，但應該向全社會公開表明，將逐步減少這樣的傾斜照顧，若干年後，各民族一視同仁。……傾斜照顧的政策幾十年不變，顯然不利於各民族的共同發展、共同繁榮。」^②

中國在1956年發布的招生錄取辦法曾規定優先錄取的分數幅度在總分以下20分之內^③，教育部在2004年的招生工作通知也規定，同一省份考生的最高加分幅度不得超過20分^④。然而，各類招生政策文件往往並不指明「適當降分」的分數限度，這使優惠政策的問題和代價在執行過程中趨於嚴重。有鑒於此，逐漸縮小各類群體之間的錄取線差異，可以使資質更為接近的學生進入高校，減少因標準不同導致的制度代價。例如，專項計劃將降分幅度縮小到10分至20分，在此範圍內優先錄取確實來自貧困家庭的考生，而非追求貧困地區的招生規模。這樣既可以保證優秀的貧困生繼續進入一流院校，同時避免錯配效應發生在他們身上。有些學者可能擔心此舉會減少弱勢群體的錄取數量，其實減少政策優惠大體而言並不會讓這些學生失去升學機會，只會讓他們就讀於更適合自己學習進度的大學。

2014年，中國國務院頒布了〈關於深化考試招生制度改革的實施意見〉，指出「區域、城鄉入學機會存在差距」的問題，同時也要求招生改革「遵循教育規律」^⑤。教育部門和各類大學應當將高考成績等相關數據開放給學術界，供有關領域的學者對招生政策的實施效果進行深入研究。在這些研究的基礎上，中央和地方政府可以進行一次摸底和清查工作，保留理據充分的優惠政策，削弱代價較大的政策力度。改善貧困兒童的成長環境，而不是等到高考時給予照顧，也許對他們更具有實在的意義。中國政府也應為貧困地區的幼兒教育和基礎教育投入更多資源，將政策重心從終點線轉移到起跑線。

註釋

① 「一刀切」的說法常見於中國媒體對於高考的報導，如艾福梅、葉建平、劉寶森：〈高考英語「一刀切」也影響教育公平〉，《新華每日電訊》，2010年3月13日，第14版。

② 參見楊東平編著：《艱難的日出：中國現代教育的20世紀》（上海：文匯出版社，2003），頁133。由於篇幅所限，本文不討論從中國境外招收的華僑生。

③ 教育部：〈關於高等學校一九五一年暑期招考新生的規定及一九五〇年招生總結〉（1951年4月24日），載楊學為編：《高考文獻（1949-1976）》，上冊（北京：高等教育出版社，2003），頁6。

④ 高華：《身份和差異：1949-1965年中國社會的政治分層》（香港：香港中文大學香港亞太研究所，2004），頁2。

- ⑤ 《艱難的日出》，頁169-72、194；錢理群：《燭火不息：文革民間思想研究筆記》，上卷（香港：牛津大學出版社，2017），頁34-35。
- ⑥ 〈教育部、國家發展改革委關於下達2008年全國普通高等教育招生計劃的通知〉（2008年4月28日），中華人民共和國教育部網，www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s7050/200804/t20080428_77150.html。
- ⑦ 林仕梁：《中國少數民族高等教育的發展與研究》（北京：高等教育出版社，2001），頁18。
- ⑧ 程斯輝主編：《高校招生考試問題研究》（鄭州：大象出版社，2010），頁149。
- ⑨ 教育部、國家民委：〈關於進一步加強民族教育工作的報告（節錄）〉（1981年8月11日），載《高考文獻（1977-1999）》，下冊，頁145。
- ⑩ Minglang Zhou, "Tracking the Historical Development of China's Positive and Preferential Policies for Minority Education: Continuities and Discontinuities", in *Affirmative Action in China and the U.S.: A Dialogue on Inequality and Minority Education*, ed. Minglang Zhou and Ann M. Hill (New York: Palgrave Macmillan, 2009), 62.
- ⑪ 中國國家教育委員會：《普通高等學校招生暫行條例》（1987年4月21日），法律圖書館網，www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=4250。
- ⑫ 中華人民共和國國務院：〈國務院實施《中華人民共和國民族區域自治法》若干規定〉（2005年5月11日），中國政府網，www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64258.htm，第二十一條。
- ⑬⑭ 〈2017年貧困地區農村學生上重點高校人數再增長9.3%〉（2017年8月28日），中華人民共和國教育部網，www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201708/t20170828_312509.html。
- ⑮ 中華人民共和國教育部：〈教育部關於做好2016年重點高校招收農村和貧困地區學生工作的通知〉（2016年3月29日），中華人民共和國教育部網，www.moe.gov.cn/srcsite/A15/moe_776/s3258/201603/t20160331_236165.html。
- ⑯ 中華人民共和國教育部：〈關於做好2017年重點高校招收農村和貧困地區學生工作的通知〉（2017年4月6日），中華人民共和國教育部網，www.moe.gov.cn/srcsite/A15/moe_776/s3258/201704/t20170414_302572.html。
- ⑰ 〈高校專項計劃來了：農村學子考清華最高可降60分〉（2016年4月19日），湖北網絡廣播電視台網，<http://news.hbtv.com.cn/p/132648.html>。
- ⑱⑲⑳㉑ 馬國川、趙學勤：《高考年輪：高考恢復三十年的民間觀察》（北京：新華出版社，2007），頁68；220、226；264；68。
- ㉒⑳㉓㉔ 《艱難的日出》，頁171；153；195；205。
- ㉕ 高教部黨組：〈關於一九六四年高等學校招生工作情況的簡報〉（1964年10月31日），載《高考文獻》，上冊，頁525。
- ㉖㉗㉘ 劉雲杉、王志明、楊曉芳：〈精英的選拔：身份、地域與資本的視角——跨入北京大學的農家子弟（1978-2005）〉，《清華大學教育研究》，2009年第5期，頁46；48；53。
- ㉙ 田方萌：〈配額制的功能與代價——以科舉及其他制度為例〉，載王天夫主編：《清華社會學評論》，第八輯（北京：社會科學文獻出版社，2017），頁119-35。
- ㉚ 張男星、孫繼紅：〈中西部地區招生協作計劃實施的成效及意義〉（2016年5月17日），新華網，www.xinhuanet.com/politics/2016-05/17/c_128990995.htm。
- ㉛ 萬玉鳳：〈協作計劃不影響支援省份高招錄取率〉，《中國教育報》，2016年5月16日，第1版。
- ㉜ 劉額爾敦吐：《中國高校少數民族招生考試政策研究》（武漢：華中師範大學出版社，2012），頁69。

- ⑳ 原文有誤，將「萬」寫作「百萬」，參見 Sam Huang, "Reverse Discrimination in National College Entrance Examination—Epitome of Preferential Ethnic Affairs Policies in China", *Global Journal of Comparative Law* 4, no. 1 (2015): 124。
- ㉑ 〈教育部國家發展改革委關於下達 2015 年全國普通高等教育招生計劃的通知〉(2015 年 7 月 29 日)，中華人民共和國教育部網，www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/s3011/201508/t20150811_199347.html。
- ㉒ 〈重點高校招收農村貧困地區學生人數顯著增加〉(2015 年 12 月 4 日)，中華人民共和國教育部網，www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2015nztzl/2015_zt18/15zt18_mtgz/201512/t20151207_223296.html。
- ㉓ 樊未晨、葉雨婷：〈教育扶貧斬「窮根」——全國教育系統脫貧攻堅綜述〉，《中國青年報》，2021 年 3 月 3 日，第 4 版。
- ㉔ 馬海燕：〈中國通過貧困專項計劃進入「雙一流」高校學子比例約 10%〉(2018 年 11 月 24 日)，中國新聞網，www.chinanews.com.cn/gn/2018/11-24/8684855.shtml。
- ㉕ 陳彬：〈清華大學喜迎 2017 級新生〉(2017 年 8 月 23 日)，科學網，<https://news.sciencenet.cn/htmlnews/2017/8/386006.shtm>。
- ㉖ 任敏：〈在京高校「寒門學子」錄取創新高〉，《北京日報》，2017 年 9 月 6 日，第 6 版。
- ㉗ 〈重磅！北大、清華公布 2017 年在全國各省市錄取人數〉(2017 年 8 月 4 日)，搜狐網，www.sohu.com/a/162235385_335487。
- ㉘ 例如，2019 年中國人民大學本科生總計 2,841 人，其中國際學生 864 人(含蘇州校區)，國家專項計劃學生 221 人，本校專項計劃——「圓夢計劃」學生 79 人。參見鄒碩：〈中國人民大學迎來 8,000 多名新生〉，《中國日報》，2019 年 9 月 10 日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/201909/10/WS5d77060da31099ab995def3c.html>。
- ㉙ 例如，教育部轉發的一篇相關報導就稱「我國農村和貧困地區學子進入重點高校的通道不斷拓寬」。參見陳鵬：〈教育部：力促高等教育入學機會公平〉，《光明日報》，2015 年 9 月 28 日，第 4 版。
- ㉚ 近年的高考數據可在相關網站上查詢，本文不註明數據來源。
- ㉛㉜ 李立峰：〈高考錄取分數線的歷史演化及理性分析〉，《考試研究》，2008 年第 1 期，頁 67-69；68-69。
- ㉝ 杜瑞軍：〈從高等教育入學機會的分配標準透視教育公平問題——對新中國 50 年普通高校招生政策的歷史回顧〉，《高等教育研究》，2007 年第 4 期，頁 33。
- ㉞ 張首登、郭叢斌：〈高考命題：全國統一還是分省自主？——從縣、市高中學生精英大學入學機會差異的視角〉，《華東師範大學學報(教育科學版)》，2021 年第 6 期，頁 103。
- ㉟ 一份全國範圍的抽樣調查顯示，大部分高校教師、招生人員、家長和學生都認為分省命題不太有助於或無助於高考環節的人才選拔。參見王後雄、王世存：〈不同利益群體對高考制度公平性認同度的調查與分析〉，《教育測量與評價(理論版)》，2011 年第 9 期，頁 7。
- ㊱㊲ 〈國務院關於深化考試招生制度改革的實施意見〉(2014 年 9 月 4 日)，中國政府網，www.gov.cn/zhengce/content/2014-09/04/content_9065.htm。
- ㊳ Richard Sander and Stuart Taylor, Jr., *Mismatch: How Affirmative Action Hurts Students It's Intended to Help, and Why Universities Won't Admit It* (New York: Basic Books, 2012).
- ㊴ 馬戎：〈學校教育是少數民族走向現代化和共同繁榮的橋樑——少數民族大學生的學習與就業〉，《民族教育研究》，2019 年第 2 期，頁 8。
- ㊵ 王小虎、潘昆峰、吳秋翔：〈高水平大學農村和貧困地區專項計劃學生的學業表現研究——以 A 大學為例〉，《國家教育行政學院學報》，2017 年 5 月，頁 66-74。
- ㊶ 符遙：〈教育是為了點燃每個人心中的燈：從寒門到清華園〉，《中國新聞周刊》，2017 年 6 月 6 日，頁 13-14。

- ④⑨ 文雯、連志鑫、楊帆：〈招生傾斜政策下的弱勢學生群體：入學機會和教育公平——基於某重點大學入學數據的實證研究〉，《清華大學教育研究》，2018年第2期，頁119。
- ④⑩ Prashant Loyalka et al., "Inequalities in the Pathway to College in China: When Do Students from Poor Areas Fall Behind?", *The China Quarterly*, no. 229 (February 2017): 1-23.
- ④⑪ 〈中國發展所面臨的挑戰、高中教育及學費障礙〉，REAP簡報第108號，<https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/REAP108-%E4%B8%AD%E6%96%87%E7%89%88.pdf>。
- ④⑫ Thomas Sowell, *Affirmative Action around the World: An Empirical Study* (New Haven, CT: Yale University Press, 2004), 9.
- ④⑬ 蔣夫爾等：〈懲處力度加大，今年高考移民現象明顯減少〉（2011年7月8日），中國新聞網，www.chinanews.com.cn/edu/2011/07-07/3165963.shtml。
- ④⑭ 錢理群：《燭火不息》，上卷，頁34。
- ④⑮ 楊東平：〈應試教育是寒門子弟的福音嗎〉，騰訊網，<https://xw.qq.com/amp/html/20160209017543/CUL2016020901754300>。
- ④⑯ 〈加強黨的領導做好高等學校招生工作（1958年7月3日《人民日報》社論）〉，載《高考文獻》，上冊，頁330。
- ④⑰ 引自何忠洲、王尋：〈中國政法大學捅破高考招生名額的窗戶紙〉，《中國新聞周刊》，2006年3月27日，www.chinanews.com.cn/news/2006/2006-03-27/708247.shtml。
- ④⑱ 王愛平、周黎明、張厚燊：〈中國兒童智力測驗的弗林效應及其影響因素〉，《中國考試》，2016年第5期，頁7。
- ④⑲ Huan Zhou et al., "'At Three Years of Age, We Can See the Future': Cognitive Skills and the Life Cycle of Rural Chinese Children", *Demographic Research*, vol. 43 (July 2020): 174.
- ④⑳ 李穎等：〈2005年全國碘缺乏病監測8-10歲兒童智力測定結果分析〉，《中國地方病學雜誌》，2006年第4期，頁432。
- ㉑ Valerie S. Knopik et al., *Behavioral Genetics* (New York: Worth Publishers, 2017), 95.
- ㉒ Kathryn P. Harden, *The Genetic Lottery: Why DNA Matters for Social Equality* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2021), 123.
- ㉓ 李立國、吳秋翔：〈從權利平等、機會平等到發展平等——基於我國傾斜性招生政策的分析〉，《教育研究》，2020年第3期，頁98。
- ㉔ 羅爾斯(John Rawls)著，何懷宏、何包鋼、廖申白譯：《正義論》(北京：中國社會科學出版社，1988)，頁301。
- ㉕ 參見諾齊克(Robert Nozick)著，何懷宏等譯：《無政府、國家與烏托邦》(北京：中國社會科學出版社，1991)，頁157。
- ㉖ 王後雄、王世存：〈不同利益群體對高考制度公平性認同度的調查與分析〉，頁12、14。
- ㉗ 高波：〈逐步淡化對少數民族的照顧政策〉，《環球時報》，2013年11月12日，第14版。
- ㉘ 中華人民共和國教育部：〈教育部關於做好2004年普通高等學校招生工作的通知〉(2004)，中華人民共和國教育部網，www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_1/moe_2/tnull_5400.html。