

高考改革：历史经验与时代使命——访国家教育咨询委员会委员谈松华

原创 2018-01-03 谈松华 中国考试



中华人民共和国教育部主管
教育部考试中心主办

受访者：谈松华，国家教育咨询委员会委员，国家教育考试指导委员会委员，国家教育发展研究中心，研究员。

原文刊载于《中国考试》2018年第1期第1—7页。

摘要：自1977年恢复高考制度以来，高考在高等教育人才选拔、为青年人提供成才通道、营造尊重知识和人才的社会氛围等方面发挥了重要作用。与此同时，高考改革一直在不断进行，2014年9月国务院发布的《关于深化考试招生制度改革的实施意见》开启了新一轮高考改革。为总结历史经验，更好地推进高考综合改革，国家教育咨询委员会委员谈松华研究员围绕恢复高考制度40年来取得的成绩和存在的问题、高考综合改革试点省份的经验总结、高考考试内容改革的评价、高考改革发展方向的预期等问题进行详细阐释。

自1977年恢复高考制度以来，高考改革一直在不断探索和深化。2014年9月国务院发布《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》），由此

开启了恢复高考制度以来最系统、最全面、最深刻的新一轮高考改革。浙江、上海作为第一批试点高考综合改革的省份，目前已经完成首轮试点工作。从2017年起，北京、天津、山东和海南将作为第二批试点省份开启高考综合改革工作。首批改革试点省份的总体情况如何，有哪些经验可以传递给后续试点省份，新一轮高考综合改革将对我国的基础教育产生哪些影响，如何通过本轮改革破解我国长期存在的应试教育的怪圈，高考改革的未来发展方向如何，带着这些问题，本刊专访了国家教育咨询委员会委员谈松华研究员。谈松华研究员作为国家教育咨询委员会考试招生制度改革组组长、国家教育考试指导委员会委员，多次赴上海、浙江等地就高考综合改革进行专题调研。

1

恢复高考制度40年来取得的成绩和历史经验

问：2017年是恢复高考制度40周年，很多地区、很多机构都组织了形式多样的活动，以纪念这一关乎国运、决定国家历史命运的重大改革事件。您作为这一改革的亲历者，如何评价恢复高考制度这一重大事件？

答：对于恢复高考制度的评价，不仅要着眼于教育领域，更要联系当时的社会历史背景。1976年粉碎“四人帮”，十年“文化大革命”终结，国家处于百废待兴、时不我待的时刻，邓小平同志复出后，最先提出的两大举措就是恢复高考和派遣留学生出国，也正是这两大举措，开启了改革和开放的先河。在这两项重大决策的背后，凸显了人才在国家现代化建设中的基础性、决定性的战略地位。我认为这是判断和把握恢复高考和目前正在进行的高考综合改革的基本出发点和立足点。具体而言，恢复高考的意义和作用，主要表现在以下三个方面：第一，对教育事业来说，高考招生制度是教育制度的重要组成部分，高考所建立的科学、公平的人才选拔制度，既保证了高等教育的生源质量，为高等教育人才培养奠定了基础，又对基础教育具有导向作用，引导中小學生健康成长。第二，为青年人提供了成才通道。教育

是社会流动的润滑剂，恢复高考为青年人提供了通过自身努力而发展和成才的通道，激发了青年人奋发向上、刻苦学习、努力成才的热情。改革开放尤其是进入21世纪以来，我国在科技创新、经济社会发展、军队现代化建设乃至党和国家治理现代化等各方面所取得的新成果，与恢复高考后培养的一大批骨干人才的贡献是分不开的。第三，营造了尊重知识、尊重人才的社会氛围。人才的选拔标准对社会起着潜移默化的影响，恢复高考使社会风气发生变化，人们开始尊重知识，尊重科学，尊师重教，热爱学习，社会的文明程度逐步提高。总之，恢复高考，不仅对于教育事业，同时对整个国家、社会都产生了积极而深远的影响。

在肯定恢复高考制度所产生的积极作用的同时，我们也不能否定，随着高考实践的不断发展和其某些弊端及由此而产生的负面影响也日渐显现，比如：考试偏重学科知识，缺少对学生素养的全面考查，不利于学生全面而有个性发展，由此造成考试分数成为衡量学生的唯一依据，进而导致分分计较的畸形竞争格局，加之用人制度中唯学历倾向和社会攀比习俗的影响，高考成为影响学生未来命运的高利害的博弈，学生前途、家庭希望、学校声誉乃至政府政绩都与其相关，给学生、教师和学校带来越来越重的压力。应试教育这种违背教育规律、违背学生、教师和学校意愿的“反教育”现象愈演愈烈，学生不合理的课业和心理负担越来越重，严重影响了学生的健康成长。这些负面影响使高考遭受社会多方诟病，也使高考改革成为教育的一个重点和难点问题。

问：高考制度恢复40年来，通过高考选拔进入高等学校的学生已经超过1亿人，为国家建设提供了源源不断的人才保障和智力支持，高考的功绩是巨大的，但是您前述提到的问题不容忽视，您认为产生这些问题的主要原因是什么？恢复高考制度40年来，高考改革一直没有中断过，从高考改革的历史轨迹中，有哪些经验值得汲取？

答：我们在看到高考制度取得的成绩的同时，还应理智分析存在问题的原因：

第一，改革开放40年来，我国教育发生了翻天覆地的变化，但是教育发展不平衡不充分的问题比较突出，人们对优质高等教育资源的需求越来越高，由此产生的供求矛盾导致高考竞争的激烈程度依然存在。第二，高考导致的竞争不仅仅影响到个人，对学校乃至家庭教育的影响都是深刻的。中学将高考升学率、学生考取状元作为竞争指标，为此，不断加重学生的学习负担；家长为了让孩子考上大学、考上好大学，不断地给孩子加码，由高考引起的竞争下延至初中教育乃至小学教育、幼儿园教育，整个社会处于一种高考就是指挥棒的状态，严重影响了学校按照教育规律和人才发展规律办学。

从20世纪80年代中期以来，高考改革一直在进行中，大致有14次之多。这一时期改革的重点是考试科目改革，从考6门改为“3+1”或“3+2”，又改为“3+X”，再到“3+文综/理综”。之所以有这样的改革轨迹，主要的考虑是既要选拔符合高校需要的人才，又要减轻高中学生的课业负担。于是在改革实践中就出现了这样一种两难选择：考试科目多了，怕加重学生负担；考试科目少了，又怕学生偏科。改革的过程也是在平衡两者之间摆动，但是，在应试教育的格局下，考试科目的多少，并不能决定学生负担的轻重，实际上也没有解决学生学业负担过重的问题。其次，“一考定终身”和“唯分数录取”一直被认为是高考弊端的主要问题。为了解决这个问题，改革中试行了保送生推荐录取和特长生加分录取的政策。但是，由于社会诚信制度未能根本建立，这些改革举措和政策在实际执行过程中出现了变形，甚至成为了少数处于优势地位的人滋生腐败的通道。为了避免这些情况的出现，保送生推荐录取和特长生加分录取等政策逐渐被放弃，重新回到分数是考试招生公平的唯一可靠依据的老路。第三，如何平衡公平与选优之间的关系，从选优的角度需要给高校更多的招生自主权，采取多种方式进行多个方面的测评，从中选优。但是这种选拔方式可能会使农村学生处于弱势地位，加之一些高水平大学为争抢优秀学生而开展生源大战，不仅破坏了教育生态，也给社会带来了负面影响。

通过粗略地梳理高考改革历史轨迹的某些侧面，可以发现在以往的改革中，改

改革的初衷是好的，有些设计也是合理的，但是在实践中往往变形走样，甚至背离改革的初衷。分析出现这种现象的原因，总结和思考改革的历史经验，对于推进当前和今后的改革具有借鉴意义：第一，单项改革难以达成高考改革的整体目标，也难以实现改革的初始要求。多年来高考科目改革之所以在原有格局中循环，未能牵动整体改革，其原因就在于未能进行整体性的系统设计，因此，应该把考试科目、考试内容、考试方式乃至招生录取作为一个整体，实施系统性改革。第二，高考有其自身的功能和价值，不能承载过多又无法承受的教育和社会诉求。在历次高考改革中，公平和减负是对高考改革最直接和现实的要求，也是社会考量高考成败的最敏感的指标。高考所能体现的公平是以教育公平和社会公平为前提的。抛开这些前提，简单地要求高考结果公平，就会演变为完全依赖分数录取成为被普遍接受的公平，这实际上绑架了高考改革的手脚。减轻学生学业负担同样如此，如果不从根本上杜绝应试教育的陋习和社会、家庭对高学历的盲目追求，难以缓解高考的非理性竞争，也就难以通过高考改革真正解决学生学业负担过重的问题。第三，高考改革不是单一的考试改革，而是需要上下联动的综合改革，特别是对于那些破坏教育生态的违规行为必须制止，而且必须制止于萌芽状态。例如某些高中学校严重违背教育规律的依考定教、加班加点、弄虚作假等，高校的生源大战、不择手段抢夺生源以及招生中的舞弊行为等。只有维护健康的教育生态，保证风清气正、公平公正的竞争环境，才能确保高考改革不受干扰，真正落地。

问：前已述及，高考制度恢复40年来，在为国家选才、社会公平作出巨大贡献的同时，也带来诸如“唯分数论”“应试教育”等弊端。我国从1999年明确提出实施素质教育，到目前已经推行了近20年，但是效果不是很理想，您认为主要的原因是什么？目前正在实施的考试招生制度改革能否破解这个难题？

答：从1986年开始就有关于素质教育的讨论。素质教育最初是针对应试教育而提出的，人们认为应试教育影响了学生全面素质的提高，应该用素质教育代替应试教育。1999年第三次全国教育工作会议颁布了《中共中央国务院关于深化教育

改革，全面推进素质教育的决定》，提出“实施素质教育就是全面贯彻党的教育方针”，同时提出“减轻中小学生课业负担已成为推行素质教育中刻不容缓的问题，要切实认真加以解决。各级政府都要建立健全减轻学生课业负担的监督检查机制”。尽管提出了这样的要求，但是实际来看，效果并不显著，主要有教育和社会两个方面的原因。第一，目前我国高等教育已经进入大众化阶段，从总量上来说，人们对高等教育的基本需求得到满足。但是，由于高等学校分层分类明显，高职院校、地方院校大量出现，文凭价值发生变化，一般高校的文凭贬值，高水平大学的文凭升值，由此导致高考的结构性竞争加剧。第二，改革开放以来，我国的社会发展与经济建设都取得了重大进展，最为突出的是，人民的物质文化生活水平得到显著提高，对高等教育的需求已经并不满足于考上大学，而是要求接受优质高等教育；与此同时，我国社会的结构性变化也日益凸显，贫富差距、区域差距、城乡差距在扩大，一部分先富起来的人群和中等收入人群扩大，据有关机构统计约占总人口的近四分之一，这部分人对高等教育有更高的、有支付能力的需求。对教育需求的这种新变化，要求高考需要满足不同层次院校的需求，因此高考用一张试卷选拔不同层次高校需求的学生已经不能适应社会和教育发展的新需求。

正是针对教育和社会发展的新变化，在前期素质教育专题研究的基础上，经过近4年的调查和研讨，2014年国务院发布了《实施意见》，作出了新一轮高考综合改革的顶层设计，提出建立“分类考试、综合评价、多元录取”的高考招生制度。分类考试就是针对不同类型院校有不同的选拔标准，学生有不同的入学通道，使竞争合理化。综合评价就是对学生的思想品德、学业水平、身心健康、艺术素养、社会实践等方面进行综合考核评价。多元录取就是说，分数不再作为唯一录取标准，而是用多维度的考核标准，综合评价选拔学生，2014年启动的高考综合改革方案中的“两依据一参考”就是要打破唯分录取，实现多元录取。

2

高考综合改革试点省份的经验总结

问：从2014年9月国务院颁布《实施意见》至今已有3年时间，浙江、上海作为第一批高考综合改革试点省份，2017年已经举行了首次“新高考”，并实行了“两依据一参考”的新录取模式。从调研的情况看，首批试点省份落实《实施意见》的情况如何？有哪些经验值得推广？存在哪些问题需要调整？

答：本次新高考改革方案的基本原则和主要特点有：第一，科学选才，满足不同类型的高校对于培养对象的要求；第二，促进公平，保证大多数人接受高等教育的机会公平；第三，促进素质教育发展，本次改革旨在减轻学生负担，减少了统一高考科目，使学生有自由发展的空间和时间；第四，以人为本，以学生为出发点来设计考试和招生，让学生有选择考试科目和选择专业的权利。从第三方的评估结果来看，这个改革方案得到了学生、学校及社会的肯定。从调研情况来看，改革整体进展平稳，实现了预期目标，社会反响积极，试点省份第一轮落实情况良好。从试点经验来看，选考对基础教育和高等教育的影响比较明显：第一，学生的选择性增强，动了其内在积极性；第二，对高中教学改革具有明显的倒逼和推动作用，出现了走班、小班教学等形式；第三，促进高校改进招生工作，加强专业建设。

从试点反映出来的问题主要有：第一，选考问题。在学业水平考试选考科目的选择上，高校和学生出现功利化倾向，选择物理科目的人数明显下滑。长期来看，这种倾向会对国民的科学素养以及国家的发展战略造成影响。学业水平考试作为高考的组成部分，从实践看，如何理顺其与统一高考的关系，使得二者的定位以及关系更加清晰，需要进一步研究。第二，测量技术问题。比如：选考科目的计分方式、外语一年两考之间的等值、不分文理的数学考试难度和区分度把握，等等。这些问题对于招生录取的科学性以及公平性具有重要影响。第三，改革的进度和条件匹配问题。高中选课课后，出现了教室、教师资源短缺等情况。第四，学业负担问题。选考以及一年多考后出现学生负担不但没有减轻反而加重的问题。这些问题都需要在总结试点经验的基础上分析、研究，提出改进方案，为后续调整实施方案及即将试点省份提供决策依据。

问： 高考综合改革对基础教育产生一定影响，特别是高中学业水平考试的选择性给中学教育教学带来一系列挑战。在大学教育都强调通识性的今天，您认为这种选择性是否与通识教育的理念相矛盾？如何从根本上转变我国传统的考试观和人才评价观？

答： 通识教育的内涵丰富，不同专家有不同的解释。我理解你这里提到的通识教育，是与专业教育相对的概念，即通识教育是非专业、非职业性的教育。我们的中学教育涵盖所有基础学科，因此可以说是通识教育，高考解决的是人才选拔问题，不能因为高考综合改革中高中学业水平考试的选择性就否定中学教育的基础性、通识性。在我国，考试对教育教学产生比较大的影响，这是由我国长期以来形成的传统考试观所造成的，必须从根本上加以改变。2014年发布的《实施意见》明确提出“改革招生录取机制。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”。落实这一改革举措，将引导教育界乃至整个社会扭转“唯分数论”的人才选拔观，创造不拘一格选人才的良好氛围。此外，通过考试内容的改革，加大“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”的试题比重，也是改变传统考试观的一个重要方面。

问： 对学生进行综合素质评价是高考综合改革中非常重要的一个内容，从浙江、上海的试点情况看，高校录取学生时是否真正使用了综合素质评价作为参考？综合素质评价是否对农村特别是贫困地区的学生产生了不公平？

答： 在高考综合改革中有“综合评价”和“综合素质评价”两个概念，前者是指在高考招生录取中的综合评价，是由高校负责实施的，例如包括自主招生中的测评和面试等；而综合素质评价是由高中实施的对学生进行的综合评价。对于高中综合素质评价的使用，浙江省在“三位一体”招生试点中，将综合素质评价作为综合评价录

取依据的一部分；上海市在高校自主招生中使用综合素质评价作为参考。综合素质评价的目的是解决“唯分数论”，不以分数作为评价学生的唯一标准。要保证其有效性，必须首先解决真实性问题，现在一般采取写实记录或成长记录的方式，尽可能记录下学生各方面的表现。其次是高校的使用问题。现阶段的目标首先是让高水平大学能够认真地使用综合素质评价。另外，还需要考虑招生录取时间，比如，美国大学通常利用半年以上的时间来审查考生的材料。要延长录取时间，使高校能够充分地阅读和审查学生的材料。现在综合素质评价的使用率还不高，但已经破冰，大范围的使用还需要进一步探索。不同高校对综合素质评价有不同的使用方法，要考虑高校招生中的供求关系变化，一些学校招生已经从“买方市场”转变为“卖方市场”。那么对于这些学校来说，将会根据招到适合自身培养的学生来使用综合素质评价的材料。至于综合素质评价是否对农村特别是贫困地区的学生产生了不公平，无论是从评价内容的5个方面（思想品德、学业水平、艺术素养、身心健康、社会实践），还是从目前评价方法（以学生成长档案袋和计算机系统记录为主）来看，难以得出一定对农村或贫困地区的学生不利的判断。但对于某些高校招生的特殊要求，比如钢琴、机器人等，农村地区学生因家庭经济条件、学校教学条件等所限，可能接触不多或接触不到，但这不能成为多数学校录取的条件。目前的矛盾不是在综合素质评价，而是在高校的面试环节有可能会对农村学生不利。因此，高校在面试环节要考虑并尽可能消除对农村学生产生不公平的测试内容，将来在延长综合素质评价材料审查时间的过程中，还应该考虑学校面试的设点问题。

问：通过对浙江、上海高考综合改革试点经验的总结，您作为《实施意见》制定的参与者，对这项改革有何新的认识和解读？

答：浙江省和上海市的高考综合改革试点证明了国务院对考试招生制度改革顶层设计的方向和思路是正确的，两个试点省市高考综合改革的顺利落地证明了改革方案的合理性、可行性。试点经验说明，只要遵循因地制宜、从实际出发做好顶层设计和组织实施，就有可能在不同地区推行并落实新高考改革目标。同时，高考改

革是一个高风险、高难度、高利害的改革，需要有攻坚克难的胆识，有如履薄冰的谨慎和多谋善断的智慧，既要坚持改革的方向和原则，又要及时发现和妥善处理改革中出现的问题。对改革中出现的新情况新问题要区别对待，对那些存心钻改革空子、对改革的方向和原则具有破坏作用的，要旗帜鲜明地坚决制止；对那些程序性、策略性和科学性的问题，要有一定的包容度，用专业的办法逐步研究解决。

3

对高考考试内容改革的评价

问：《实施意见》对高考考试内容改革提出明确要求。为落实这一要求，教育部考试中心作为全国统考科目命题的专业机构，提出高考命题要紧紧围绕“立德树人、服务选才、引导教学”的核心功能。您对此有何评价？您认为高考考试内容改革的关键点是什么？

答：“立德树人、服务选才、引导教学”作为高考命题的指导性原则，服务于国家人才培养的宗旨和目标，立德树人是教育的根本任务，是一个总目标；服务选才是高考的本职功能，保证科学、公平才能选好才；引导教学是高考的延伸功能，是高考对基础教育影响的体现。坚持这些正确的原则，有利于落实高考改革的要求，办好专业化的国家考试机构。

考试内容改革是高考综合改革中的关键点和着力点，科学、合理的考试内容能够为选拔人才提供依据。高考内容改革，一要从高中教育课程改革的要求和实际情况出发，既要适应、又能推进高中课程改革，同时还要借鉴国际上有益的经验，探索符合中国实际的高考评价体系。二要从高校选拔人才的需要出发，要逐步形成相对稳定的测量方法，不因内容变化而影响测量准确性。高考考试内容改革的关键点，概括地说，是要实现从以知识为主向以能力为主的转变，就是要适应新时代对人才培养的新要求，从根本上改变过于偏重学科知识重现的思路和范式，突出考查

学习能力、思维能力，包括独立思考和批判性思维的能力。为满足考试内容改革的要求，考试方式也需要进行多样化探索。

问：2014年教育部在《关于全面深化课程改革，落实立德树人根本任务的意见》中提出要研究“各学段学生发展核心素养体系，明确学生应具备的适应终身发展和社会发展需要的必备品格和关键能力”。目前“中国学生发展核心素养”总体框架已经发布，正在修订的普通高中课程标准也提出各学科核心素养的内涵以及评价标准。您认为如何通过高考综合改革特别考试内容的改革促进学生核心素养的养成？

答：这次高中课程改革的一个新变化是提出了学生发展核心素养。按照学生的核心素养确定学业质量标准，在学业质量标准之后再确定课程标准，在课程标准中体现核心素养。促进学生核心素养的养成有三方面的途径：课程改革、教学实践和考试评价。要充分利用高考的导向作用，在考试内容中体现对学生核心素养主要是各学科核心素养的考查。同时，要研究核心素养的考查路径，在命题中积极探索评价学科核心素养的方式和方法，创新试题形式以及评分方式，通过测评技术促进核心素养目标在高考中体现。

4

对高考改革发展方向的预期

问：《实施意见》提出“改革招生录取机制”，您认为理想的高校招生录取机制是什么？高校在招生录取中的地位和权利如何得到充分体现？高校如何提升招生能力？

答：本次高考综合改革是全面系统的改革，不仅涉及考试，还涉及招生体制机制改革，高校招生录取改革的空间还比较大。目前上海、浙江试点地区高校招生开始取消本科录取批次，未来理想的办法应该是按照学生志愿，一档多投，由学生与高校之间多次、双向选择。要改变政府（包括省市招办）在招生中的核心地位，充分体现高校是招生的主体，是科学选才的主体，并赋予高校更多的招生权利。高校要充分认识到招生工作的重要性，制定招生章程，结合高校发展定位、人才培养目标规格和办学特色，确定本校的人才选拔标准、招生方式和程序、规则等。要成立招生委员会，由学校主要领导担任招生委员会的主任，各个院系和大类专业的专家作为招生委员会成员。各高校应逐步按专业大类录取学生，由各专业的专家参与选拔学生。要建立第三方监督机制、问责机制，确保招生工作公平、高效、有序实施。

问：您对本轮考试招生制度改革有何预期？高校招生制度改革的未来发展方向是什么？

答：在浙江、上海试点的基础上，北京、天津、山东、海南4个省份从2017年也启动试点工作，到2020年将全面实施新高考制度。尚未启动试点的省份，要在总结试点经验的基础上，从地区实际条件出发，按照循序渐进的原则，逐步加以完善。

党的十九大明确提出，中国特色社会主义事业已经进入新时代，高校招生制度改革要“不忘初心，牢记使命”，坚持改革的既定方向和原则，适应新时代的要求，为培养建设中国特色社会主义的建设者和接班人，为建设教育强国作出无愧于时代的贡献。对于高考综合改革的未来发展走向，我认为应该从以下三个方面加以考虑：第一，制度层面，探索建立和完善招考分离、分类考试、综合评价、多元录取制度的相关路径和举措，形成政府宏观管理、学校自主招生、专业考试机构提供考试服务、学生自主选择的良性运行机制。第二，政策层面，要充分发挥政策在高考综合改革中的调节和指导作用，一是要完善对特殊人才的选拔政策，为不拘一格选

拔人才提供政策保障；二是对于弱势地区、弱势群体的保护性、补偿性政策，应提高政策落实的精准度，真正确保应该享受优惠的群体和个人受惠。第三，技术层面。考试评价和招生录取作为一项专业性很强的工作，要加强考试机构的专业化建设以及教育测量的专业建设、人才培养和招生人员的培训，要更好地探索利用新技术进行测量，评价手段应该更加多样化，要加强题库建设，探索使用技术手段解决考试中出现的问题。



扫描二维码关注公众号，定期接收历史教、学、考资料