

少數民族高考優惠政策的 認知與爭論

王世娟

新中國成立後，與民族區域自治制度相配合，中央和各級政府推行了一系列旨在提升少數民族個體和群體的政治地位、經濟機會和文化水平的優惠政策。在「普通高等學校招生全國統一考試」（簡稱「高考」或「統一高考」）中，針對少數民族考生的優惠錄取政策是這一總體性政策體系的重要組成部分。

針對少數民族考生的高考優惠政策被公眾籠統地稱為「民族加分」。近年來，隨着高等教育對個體發展的重視程度不斷提升，社會輿論對這項政策的合法性與合理性的討論也日益高漲。然而，由於缺乏對高考優惠政策的整體框架及其變遷過程的歷史性關照，也缺乏對「民族加分」在不同地區的地方性實踐形式的全面了解，相關討論往往流於對「公正」、「平等」等價值觀的抽象爭論，而難於對這項政策的深層價值目標和未來改革方向做出有效解釋和準確判斷。

本文將系統地回顧中國的少數民族高考優惠政策在改革開放後四十餘年的變遷，從價值基礎、實踐形式、引發的社會輿論和近期的改革等角度，呈現中國社會關於少數民族優惠議題的認知與爭論，並在此基礎上展望未來的政策改革方向。

一 背景：中國統一高考中的優惠錄取政策

本文關注的主題是中國統一高考中針對少數民族考生的優惠錄取政策，但是在高考中能夠享受優惠政策的特殊群體並不只有少數民族。因此，在討論所謂的「民族加分」之前，需要對高考優惠政策的整體框架和「民族加分」在其中的位置有所了解。

中國的高考制度於1952年正式設立，在文化大革命期間中斷十一年，於1977年恢復並延續至今。〈關於一九七七年高等學校招生工作的意見〉是文革

結束後出台的第一份關於高考招生、錄取工作的規範性文件。當時面臨的首要問題是文革期間積累了大量知識青年，考生的年齡、社會背景、文化水平的多元性程度很高，「凡是工人、農民、上山下鄉和回鄉知識青年、復員軍人、幹部和應屆畢業生」，符合條件者均可報考^①，因此高考的報名資格和錄取條件要考慮到對多樣化人群的覆蓋和吸納。在此背景下，這份文件中沒有明確的優惠條款，但羅列了一些需要「注意招收」的群體，即：「醫學院校要注意招收表現好的赤腳醫生，師範院校要注意招收表現好的民辦教師，農業院校要注意招收表現好的農業科技知識份子。要注意招收少數民族學生，文化程度可適當放寬，但入漢語授課院校的要具有一定的漢語聽寫能力。要注意招收一定數量的台灣省籍青年、港澳青年和歸國華僑青年。要注意招收女學生。」^②這個「注意招收」的要求可視為優惠錄取政策的雛形。

此後的十年是高考制度日益完善的階段^③。隨着知青入學的遺留問題逐步解決、高中應屆畢業生成為考生主體，國家教育委員會（簡稱「國家教委」，1998年後改稱教育部）於1987年制定和頒布了《普通高等學校招生暫行條例》，統一高考的制度化體系初步建立。該條例明確羅列了十二種可以「適當降低分數，擇優錄取」或「同等條件下優先錄取」的考生群體。這十二種優惠對象根據特點可以區分為兩大類：第一類對象是高中階段在學業、思想品德、體育等方面表現優秀、取得突出成績的考生，如地區級以上「三好」（思想品德好、學習好、身體好）學生、省級以上學科競賽優勝者、地區級以上體育競賽優勝者等。這類優惠的目的是對考生在高中階段的優秀表現和成績予以獎勵，因此可稱為「獎勵性優惠」。第二類對象是具有特殊身份或特殊貢獻的考生，包括少數民族考生、歸僑子女、台灣省籍考生、退役軍人、烈士子女等。這類優惠與政府的政策導向相關，因此可稱為「政策性優惠」。其中，針對少數民族考生的優惠錄取政策的具體表述是：「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，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。」^④

在此後的近三十年中，在統一高考中對一些特殊群體予以優惠的總體原則沒有發生改變，上述分類邏輯也一直保留下來。但與此同時，對優惠對象的資格限定和具體的優惠方式、優惠幅度等細節則始終處於調整和完善中。其中較重要的修訂是在2001年增加了「符合……所列情形的考生增加或降低分數投檔，一般不得超過20分」的條款，即規定了優惠幅度的上限^⑤。儘管在具體實踐中，優惠存在「加分」（「在考生考試成績基礎上增加分數投檔」）和「降線」（「在院校調檔分數線下適當降低分數投檔」）兩種不同的操作方式^⑥，但二者沒有實質差異，因此在一般性的話語中，這項政策被籠統地稱為「高考加分」，其中包含「優秀學生加分」、「競賽加分」、「體育加分」、「民族加分」等類別。

在2001年的調整後，「高考加分」的政策框架基本穩定下來，大體未變地執行到2010年。但在這一時期，公眾對在以公平為第一要義的高考中對特殊群體予以優惠的合理性不斷提出質疑，同時發生了一些引發全國性輿論熱潮

的社會事件。影響最大的事件是2009年重慶市文科高考狀元的少數民族身份造假，事件曝光後在重慶本地和互聯網上都引發大規模的討論。在此背景下，從2010年起，高考優惠政策再次進入改革期。當年，教育部、國家民族事務委員會、公安部、體育總局、中國科學技術協會聯合發布了〈關於調整部分高考加分項目和進一步加強管理工作的通知〉，縮減了獎勵性優惠的資格範圍^⑦。2014年，五部委再次聯合發文〈關於進一步減少和規範高考加分項目和分值的意見〉，將包含五個大類(省級優秀學生、思想政治品德方面有突出事迹者、學科奧林匹克競賽獲獎者、科技類競賽獲獎者、體育特長生)的獎勵性優惠全部取消，中國高考開始向「後加分」時代過渡。但另一方面，在這次力度空前的改革中，政策性優惠(包括烈士子女，邊疆、山區、牧區、少數民族聚居地區少數民族考生，歸僑、華僑子女、歸僑子女和台灣省籍考生，自主就業退役士兵，在服役期間榮立二等功〔含〕以上或被大軍區〔含〕以上單位授予榮譽稱號的退役軍人五個類別)的條款全部保留下來，只是提出了加強考生資格審核、信息公示等方面的要求^⑧。

那麼，為甚麼獎勵性優惠與政策性優惠在改革中的命運如此不同呢？對此，教育部和各省(自治區、直轄市)的招生主管部門都就政策變革的背景和目標進行過解釋和說明。例如，廣東省招生委員會在發布本省的改革文件後，專門就改革內容作出解釋，其觀點很有代表性^⑨：

高考加分項目作為高考制度的一項重要內容，曾在推進素質教育、促進學生全面而個性地發展、為高校選拔人才提供多元評價等多個方面發揮了積極作用，但隨着時間的推移和社會的發展，許多當時制定加分政策的條件已經發生了變化，加之近幾年來在政策的執行過程中，全國不少省市不同程度存在着諸如部分家長和考生為獲取加分的資格或身份而弄虛作假、違法亂紀等問題，社會上要求規範和調整高考加分的呼聲較為強烈，調整高考加分項目勢在必行。

而對於保留政策性優惠的原因也作出說明^⑩：

在調研高考加分項目調整時，社會各界有個共識，認為對於為國家、社會做出特殊貢獻的群體及其子女，比如被授予一定榮譽稱號的退役軍人，烈士子女，因公犧牲的軍人和人民警察的子女等，在高考時應給予適當加分。同時，由於我省區域發展不均衡，教育資源也不均衡，欠發達地區學生受教育的條件相對薄弱。因此，對這些特殊群體考生予以照顧，在高考時給予適當加分，體現了國家的關心，也更好地體現了教育的公平和公正。

以上解釋顯示了在「高考加分」這個籠統的標籤下所包含的不同政策目標和價值理念。獎勵性優惠的設立與取締針對的是教育本身的目標(如素質教

育、全面發展等)，而政策性優惠則指向公平、公正、社會團結等更為深刻的社會性目標。這個區分可以作為分析針對少數民族考生的「民族加分」政策的基礎。

二 因地制宜：「民族加分」的地方性實踐

在討論高考中的少數民族優惠錄取政策時，另一個需要了解的背景是，中國高考採取的是「統一考試、分省錄取」的方式。前文梳理的政策文本中的優惠政策條款代表的是中央層面對相關問題的指導性意見，但各省（區、市）的錄取政策是由各省級招生主管部門制定的。在不違背全國性的政策原則的前提下，不同省級行政單位的高考錄取政策有較強的地方自主性。

值得注意的是，在所有的優惠類別中，「民族加分」的地方性是最為突出的。以2010年各省（區、市）錄取政策為例，針對非少數民族類別的優惠對象，不同省級行政單位所執行的優惠條款差別不大，都給予了加分優惠，只是有些省份按照教育部文件規定的上限給予了20分優惠，而有些省份將優惠分值設定為10分。與之相比，不同省（區、市）的「民族加分」條款則差異巨大，各具特色。例如，在山西省，少數民族考生不享受加分優惠，只是「同等條件下優先錄取」；在河南省和安徽省，所有少數民族考生都可獲得5分優惠；在福建省，只有戶籍在規定的縣、鄉、區的畚族、回族、高山族考生，以及戶籍在高山、海島上的少數民族考生可獲得10分優惠，其他少數民族考生不享受加分優惠；在湖南省，戶籍在省內的自治地方（包括自治州、自治縣和民族鄉）的少數民族考生可獲得20分優惠，漢族考生亦可獲得10分優惠，而戶籍不在自治地方的少數民族考生，農村考生可獲得10分優惠，城鎮考生可獲得5分優惠。以上幾個例子充分顯示了高考「民族加分」在具體實踐中的地方性。

「民族加分」條款的多樣性和地方性，反映的是「少數民族」這個身份標籤所具有的社會意義的多樣性和地方性。與之相比，其他的優惠類別——如「學科奧林匹克競賽省級賽區一等獎」或「烈士子女」——的社會意義是相對普適的。這是由中國的民族結構特徵和與之相關的政治制度安排決定的：

首先，從客觀特徵來看，中國的少數民族人口在領土上的分布極不均勻。根據2020年第七次全國人口普查，山東、山西、陝西、安徽、江西、江蘇六省的少數民族人口比例均低於1%，另有十一個省（直轄市）的少數民族人口比例低於5%。在這些位於中國東、中部的省份，少數民族人口不僅數量少，而且聚居程度低，城市化率高，生活方式和經濟社會發展水平與漢族差異不大。與之相對，五個自治區及青海、貴州、雲南三省的少數民族人口比例都超過了20%，其中西藏、新疆的少數民族人口比例超過50%。這些「少數民族大省」的共同特點是少數民族人口的聚居程度較高，文化習俗、生活方式

各具特色，經濟社會發展水平通常低於漢族。但另一方面，它們在民族結構上也不盡相同。在五個自治區，「命名民族」的人口數量佔本自治區少數民族人口總數的比例都超過或接近80%。而在青海、貴州、雲南，省內少數民族的類別更多，人口也更為分散。其中民族結構最複雜的是雲南省，共有二十五個「世居少數民族」^⑩，其中有六個人口超過百萬，九個人口在十萬至百萬之間，還有十個人口少於十萬；有些少數民族（如白族、納西族）的受教育水平與漢族持平甚至超出，有些則顯著低於漢族。可見，儘管在政策文本中，「少數民族」是一個邊界清晰的概念，但在具體實踐中，它的含義具有很強的地方性和情境性。可以設想，在北京、山西、內蒙古和雲南，不同地區的普通民眾在提及「少數民族」時，所指代的具體形象可能是完全不同的。

其次，民族區域自治制度是中國的基本政治制度之一，中國的行政體系中包含了自治區、自治州、自治縣三個級別的自治地方，自治地方相比於非自治地方具有一定程度的特殊政治地位，個體的少數民族身份也具有一定政治意涵。但是，這種「特殊性」的法理基礎和實踐邊界是甚麼？在中國的法律體系和民族理論中，這是一個答案尚不清晰或者說沒有達成共識的問題，不同地區、不同人群對這個問題的認知和理解並不相同。

由於上述特點，中國高考中的少數民族優惠政策是一項典型的因地制宜的政策，各省級招生主管部門在制定「民族加分」政策時，都必須充分考慮少數民族身份在本省（區、市）的政治、經濟、社會生活中的意義，並使之體現在對優惠資格和優惠幅度的限定中。以下兩節將結合案例就高考「民族加分」的地方性差異中所體現的深層邏輯展開討論。

三 權利還是補償？——高考「民族加分」的價值基礎

如果說統一高考中的政策性優惠本身已具有超越教育本身的社會性目標，那麼針對少數民族考生的優惠政策的社會性目標是甚麼呢？如果說各省（區、市）的「民族加分」政策都體現了少數民族身份在地方性的政治、經濟、社會生活中的意義，那麼這個「意義」的實質又是甚麼呢？

由於高考中的「民族加分」是更大範疇的少數民族優惠政策的一部分，因此對上述問題的討論，需要從理解中國少數民族優惠政策的價值基礎開始。梳理建國以來的政策文件，結合學術界和社會輿論的討論，對於「為甚麼少數民族應該在某些領域享受優惠待遇」的問題，可以提煉出兩種觀點：第一種可稱為「權利觀」，主要是指將對少數民族個體或群體的優惠視為這個群體在現行政治體系下的固有權利。這是西方式的地方自治和聯邦體制的法理基礎。這種權利可以進一步區分為對內和對外兩種：對內指根據地方（民族）傳統來制定和執行某些制度、政策及分配資源的權利，可簡稱為「自治權」；對外則是少數民族在全國性的立法機構中佔有一定席位，這通常被稱為「特別代表

權」。由於少數民族人口規模小，因此這個席位的數量通常會超過少數民族人口佔全國總人口的比例，即「超比例代表」。

在目前中國的民族區域自治制度和少數民族優惠政策體系中，顯然包含了對這種權利觀的確認。對內權利體現在對民族自治地方內的民族幹部配額、民族語言使用等的明文規定或隱性規則；對外權利在政治上體現為在各級人民代表大會上少數民族的超比例代表，在經濟上體現為對少數民族地區的援助性的資源再分配。在這個意義上，在全國統一高考中針對少數民族的优惠政策，可以視為對少數民族的特別代表權的認可，只是這裏的「代表」不是體現在立法機構中的「席位」，而是體現在中國社會最重要的社會流動「列車」上的「座位」。

與權利觀相對的另一種解釋可稱為「補償觀」，主要是指將對少數民族個體或群體的優惠視為對這個群體在現行政治、經濟、文化體系下的不利地位的補償。對少數民族予以補償的觀念可以追溯到1950年代新中國成立初期，包含了「向後看」和「向前看」兩個面向：「向後看」是對「歷史上長期處於統治民族的地位」的漢族對少數民族所負有的「歷史債務」的「補償」，即所謂「還債」^②；「向前看」則是指要對當下漢族與少數民族在政治、經濟、文化及社會各方面的發展水平的差異予以彌補和匡正，通過援助性的資源再分配，幫助少數民族地區快速發展，從而實現「事實上的平等」。簡言之，這裏存在一個「少數民族=劣勢群體」的等式。因此，在某些領域賦予少數民族以優惠待遇、拉平少數民族與漢族的發展差距，被視為社會主義價值觀下體現和實現民族平等、團結，各民族共同繁榮的手段。

權利觀和補償觀代表了對中國民族制度的法理基礎的不同理解。二者的矛盾並不僅僅停留在理論層面，當落實為具體政策時，不同的理念可能會導向方向相反的實踐。少數民族高考优惠政策正是這個問題的典型例證。高考中的「民族加分」究竟是少數民族的一項不可剝奪的權利，還是對少數民族相對落後的教育水平和相對欠缺的教育資源的補償？前文引用的廣東省招生委員會對保留政策性優惠的解釋代表了補償的視角和邏輯，但這並不是各省（區、市）在理解和改革高考「民族加分」政策時的唯一邏輯。

內蒙古、寧夏、廣西都是省級自治單位，但三個自治區的高考「民族加分」政策差異巨大。各省的优惠政策在過去若干年中都有不同程度的調整，本節選擇三個自治區在2010年的政策進行對比，代表了它們在2001至2010年的政策穩定期的優惠條款。三者的比較顯示了對這項政策的價值基礎的不同理解如何導向了方向有別的政策實踐。

內蒙古自治區高考中的「民族加分」政策簡單明瞭，確定優惠資格的指標只有一個——是否屬於蒙古族、達斡爾族、鄂溫克族、鄂倫春族和俄羅斯族這五個民族。這五個民族的考生，無論生活在城市還是農村，農區還是牧區，都可以在高考錄取中享受加10分的優惠，而漢族和其他少數民族的考生則不享受優惠。那麼，為甚麼是這五個民族享受加分優惠呢？這五個民族與

自治區內的其他少數民族——尤其是人口數量更多的滿族和回族——的差別是甚麼呢^③？事實上，內蒙古高考「民族加分」的優惠對象是在本區內具有自治地位的民族，即各級自治地方的命名民族。除蒙古族是自治區的命名民族外，達斡爾族、鄂溫克族和鄂倫春族在內蒙古擁有自治旗，俄羅斯族擁有民族鄉。因此，在內蒙古的高考錄取政策中，「誰應該享受優惠」這個問題的答案是在自治區內擁有自治地方，因而具有自治地位的民族。在這個標準下，儘管內蒙古的滿族、回族的人口規模要大於本區內除蒙古族外的其他少數民族，但由於這兩個民族在內蒙古沒有自治地方，不具有自治民族的地位，因此不能享受優惠政策。內蒙古高考中的「民族加分」政策正體現了權利觀對少數民族優惠政策的理解，即將「加分」視為對自治民族的特別代表權的承認和保障。

與內蒙古毗鄰的寧夏回族自治區的高考錄取政策與此相似，但增加了新的指標。在寧夏高考的「民族加分」政策中，同時運用了「民族」和「地區」兩個指標來界定考生身份，從而確定優惠對象的資格。「民族」分為三類：回族、其他少數民族、漢族；「地區」分為兩類：山區、川區。兩個指標交叉，形成六個類別，對應了不同的優惠力度（表1）。

表1 寧夏回族自治區高考「民族加分」的分類和分值，2010年

| 地區 \ 民族 | 回族 | 其他少數民族 | 漢族 |
|---------|----|--------|----|
| 山區 | 30 | 20 | 10 |
| 川區 | 20 | 10 | 0 |

資料來源：本表根據〈寧夏回族自治區2010年普通高等學校招生規定〉（2010年5月12日）中的相關內容整理而得，參見陽光高考網，<https://gaokao.chsi.com.cn/gkxx/ss/201005/20100512/89217834-5.html>。

這兩個指標實際上反映了不同的優惠邏輯。「民族」體現的是權利觀，作為寧夏命名民族的回族享有最大的優惠力度，但同時也給予其他少數民族以一定的優惠，而作為多數民族的漢族則大多不享受任何優惠。「地區」體現的則是補償觀，這裏對「山區」的範圍有明確規定，特指「固原市（含原州區、西吉縣、隆德縣、涇源縣、彭陽縣）和海原縣、鹽池縣、同心縣、紅寺堡開發區及行政區劃調整後部分鄉（鎮）和原陶樂縣」^④，由於這些縣區地理偏遠、交通不便、經濟不發達、教育資源欠缺，因此對來自這裏的考生給予相對於其他縣區考生更大的優惠；即使是山區的漢族考生，也可以享受一定程度的優惠。

與前述兩個自治區相比，廣西壯族自治區的政策體現了不同的價值和邏輯。在廣西的高考「民族加分」政策中，同樣使用了「民族」和「地區」兩個指標對考生進行分類。「民族」分為三類：（1）十個世居少數民族（瑤、苗、侗、毛南、仫佬、回、彝、京、水、仡佬）^⑤；（2）壯族及其他少數民族；（3）漢族。「地區」分為四類：（1）十二個自治縣和五個享受自治縣待遇的縣區；（2）三十三

個山區縣和邊境縣；(3)中間地區；(4)五市(南寧、柳州、桂林、梧州、北海)城區。其中第一、二類是廣西境內經濟最不發達、教育資源最欠缺、少數民族人口佔比最大的地區，第四類是經濟最發達、教育資源最豐富的地區，而第三類則是經濟發達程度和教育資源介於兩者之間的地區。在兩項指標上，優惠力度都是從高到低遞減，但二者並非完全交叉疊加。例如，十個世居少數民族只要不是居住在最發達的第四類地區，就可以享受20分的加分優惠；如果居住在第四類地區，則加分優惠降至10分。而對於居住在較不發達的第一、二類地區的考生，則任何民族(包括漢族)都可以享受加分優惠(表2)。

表2 廣西壯族自治區高考「民族加分」的分類和分值，2010年

| 地區 \ 民族 | 十個世居 少數民族 | 壯族及其他 少數民族 | 漢族 |
|---------------------|--------------|---------------|----|
| 十二個自治縣和五個享受自治縣待遇的縣區 | 20 | 20 | 20 |
| 三十三個山區縣和邊境縣 | 20 | 10 | 10 |
| 中間地區 | 20 | 7 | 0 |
| 五市城區 | 10 | 5 | 0 |

資料來源：本表根據〈廣西壯族自治區人民政府辦公廳轉發自治區招生考試委員會教育廳關於做好2010年普通高等學校招生考試工作的意見的通知〉(2010年5月17日)中的相關內容整理而得，參見廣西壯族自治區人民政府網：www.gxzf.gov.cn/zfwj/zzqrmzfbgtwj_34828/2010ngzbwj_34837/t1507790.shtml。

單從結構上看，廣西與寧夏的「民族加分」政策似乎差別不大，只是廣西的政策對考生的分類更為細緻；但事實上，二者對民族指標的運用邏輯存在本質差異。在寧夏的政策中，最高等級的優惠賦予了自治區的命名民族——回族，而其他少數民族只能享受次一等級的優惠；而在廣西的政策中，享有最高等級優惠的是十個世居少數民族，其中並不包含自治區的命名民族——壯族。除了居住在最不發達的第一類地區的壯族考生可以享受與其他民族考生同樣的20分優惠外，居住在其他地區的壯族考生所獲得的加分優惠儘管整體上高於同類地區的漢族考生，但遠低於十個世居少數民族的考生。廣西的政策無疑體現了補償觀在少數民族優惠政策中的實踐。壯族作為自治區的主體民族，在政治、經濟、文化等各方面的發展水平都高於其他少數民族，因此，將更高的優惠賦予處於相對劣勢的其他少數民族，有助於彌補和匡正地區、民族間的發展不均衡。

以上對內蒙古、寧夏、廣西三個自治區的高考「民族加分」政策的比較顯示，各級、各地政府部門對少數民族優惠政策的價值基礎的認知和理解並不一致。內蒙古、寧夏兩地的錄取政策更多體現了將優惠視為自治地方命名民族的權利的觀念，而廣西的錄取政策則將優惠視為對劣勢群體的補償。在同樣的總體性原則下，不同省(區、市)發展出了方向相反的政策實踐。

四 「精細裁剪」：高考「民族加分」政策的輿論焦點

儘管權利觀的確存在於中國的民族制度和政策的底層邏輯與具體實踐中，但在中國社會關於少數民族優惠政策的公共認知中，該政策的合法性主要是建立在補償觀之上的。因此，社會輿論關於這個問題的討論基本上是圍繞着「公平」這個現代社會的價值共識展開的，這對於理解關於少數民族高考優惠政策的公共討論非常重要。

如前所述，將補償視為少數民族優惠政策的價值基礎是建立在「少數民族=劣勢群體」的等式之上的。改革開放四十餘年來，隨着中國經濟的高速發展，少數民族地區和少數民族群體在經濟、社會、文化等各方面都發生了很大變化，儘管就平均水平而言，少數民族與漢族的發展仍有差距，但不同少數民族之間以及同一少數民族的不同個體之間的發展差異已經超過了少數民族與漢族之間的平均差異。在這個背景下，要實現補償的社會性目標，前提是對需要補償的對象予以精準的確認。這正是下文所討論的「精細裁剪」(precisely tailored)的要義所在，它構成了關於少數民族優惠政策的公共討論的焦點。

「精細裁剪」的概念借用自美國1990年代以後在「肯定性行動」(affirmative action，又稱「平權行動」)中提出的原則^⑥。美國高校錄取中的肯定性行動在實施初期，廣泛採用種族配額的形式，以增加非白人(尤其是非裔)學生的錄取機會。但隨着時間推移，美國公眾對這一政策的質疑愈來愈多，不斷有白人落選者向法院提出「反向歧視」的訴訟。從90年代起，單一種族配額的錄取方式被全面廢止，但在法律層面上並未否定在錄取中考慮種族因素的原則，只是要求不得將種族作為唯一的考量因素，而需針對每個考生的具體情況，綜合考查各方面的條件來做出錄取決策。這個原則被稱為「精細裁剪」。

儘管中國的高考制度與美國的高校錄取方式存在很大差異，但在美國肯定性行動與中國的少數民族優惠政策之間，仍存在可比較的相似之處。由於中國高考錄取的首要依據是學生的高考成績，而包含「民族加分」在內的優惠政策都是輔助性的，因此中國式的「精細裁剪」就主要體現為如何對考生進行更為精細的分類，從而使得「加分」能夠盡可能精準地惠及那些在經濟和教育資源上處於不利地位而機會受限的群體。事實上，優惠政策的執行方式不夠精準，是公眾對這項政策的批評和質疑中最重要的問題。

以貴州與雲南為例，兩者都是位於西南地區的多民族省份，不僅少數民族人口規模大，而且種類多樣，是高考「民族加分」實施力度最大的省份。同時，兩省的民族結構、類型和基礎教育條件相似，因此具有較強的可比性。

2018年高考成績公布後，貴州的「民族加分」政策引發軒然大波。一張全省文科前二十名的成績單截圖在互聯網上流傳。在這份成績單上，「裸分」(未經任何加分)第一名是一位漢族考生，但最終僅排名全省第二十名，而前十九名考生都因少數民族的身份而獲得了10至20分的加分。這一事件不僅在貴州省內引發了漢族考生和家長的大規模抗議，而且在互聯網上掀起了全國性的輿論熱

潮。但仔細分析輿論內容，公眾的質疑焦點並非「給予教育資源不足的少數民族考生以一定優惠」這個一般性原則，而是以民族身份作為唯一標準而不考慮教育資源佔有情況的「一刀切」的做法，以及由這一政策所導致的民族身份造假現象。

貴州所執行的高考「民族加分」政策，正是典型的「一刀切」式優惠，所有具有少數民族身份的考生都可以獲得10至20分的優惠（表3），這導致在2018年的貴州高考中有超過40%的考生獲得了至少10分的「民族加分」，然而其中很多考生的家庭經濟狀況和享受的教育資源都與漢族考生無異，甚至更優。當補償沒有精準地惠及真正的弱勢人群時，它就成為了損害社會公平的幫兇。

表3 貴州省高考「民族加分」的分類和分值，2018年

| 地區 \ 民族 | 少數民族 | 漢族 |
|--------------------------|------|----|
| 三市（貴陽、安順、遵義）城區 （共九個區） | 10 | 0 |
| 其他地區 | 20 | |

資料來源：本表根據〈貴州省2018年普通高等學校招生工作規定〉（2018年4月28日）中的相關內容整理而得，參見貴州城市職業學院網，www.gzcsxy.cn/article.jsp?id=6071&itemId=69。

事實上，在西南地區的幾個省級行政單位（貴州、雲南、四川、重慶）中，貴州的高考「民族加分」政策是非常「不典型」的。就全國範圍來看，在東、中部各省，由於少數民族人口少、優惠分值較低，「民族加分」對各省高考成績結構的影響不大，因此這些省份的相關政策對優惠對象的資格限定通常也較為寬泛。與之相對，西南各省的少數民族類別繁多、地方性的多民族結構非常複雜，同時優惠分值也普遍較高，「民族加分」的社會影響便較大，受到的社會關注也更高。因此，總體而言，西南省份的高考少數民族優惠政策的精細程度是比較高的^⑩。

與貴州毗鄰的雲南的高考優惠政策就是中國式「精細裁剪」的典型示例，綜合運用了「民族」、「地區」和「城鄉」三個指標，對考生進行了細緻的分類。首先，「民族」一項並非簡單區分為「少數民族」與「漢族」，而是根據本省二十六個世居民族的經濟、社會發展水平——尤其是教育資源分布——劃分為四類：（1）十九個教育水平最低的世居少數民族（哈尼、傣、苗、傈僳、拉祜、佤、景頗、瑤、布朗、怒、阿昌、普米、德昂、獨龍、藏、蒙古、基諾、水、布依）全部擁有加分資格；（2）兩個教育水平較低的世居少數民族（彝、壯）部分擁有加分資格；（3）四個教育水平較高的世居少數民族（白、納西、滿、回）僅在居住於特殊地區時具有加分資格；（4）漢族和非世居少數民族在居住於特殊地區時具有加分資格。其次，除「民族」外，還同時運用了「地區」和「城鄉」兩個指標。「地區」區分為邊疆縣、內地山區縣、內地非山區三類；居住在教育資源最欠缺的邊疆縣的考生，不論甚麼民族，都可以獲得最高標準的20分加分；而居住在教育資源較豐富的內地各縣區的考生，則或者

沒有加分資格，或者僅可以獲得較低標準的加分。「城鄉」指標是對「內地非山區」的進一步細化，且只針對彝族、壯族這兩個民族，其農村考生可以享受一定的優惠，而城市考生不享受(表4)。

表4 雲南省高考「民族加分」的分類和分值，2010年

| 地區及城鄉 | | 民族 | | | |
|--------|------|-----------|-------|--------------|------------|
| | | 十九個世居少數民族 | 彝族、壯族 | 白族、納西族、滿族、回族 | 漢族及非世居少數民族 |
| 邊疆縣 | | 20 | 20 | 20 | 20 |
| 內地山區縣 | | 20 | 20 | 20 | 0 |
| 內地其他縣區 | 農村戶口 | 10 | 10 | 0 | 0 |
| | 城市戶口 | 10 | 0 | 0 | 0 |

資料來源：本表根據〈雲南省2010年普通高等學校招生工作規定〉(2010年5月31日)中的相關內容整理而得，參見陽光高考網，<https://gaokao.chsi.com.cn/gkxx/ss/201005/20100531/94081983-5.html>。

對比貴州與雲南的「民族加分」政策，有助於更好地理解2018年的貴州高考所引發的爭論。最近十餘年，公共討論中對少數民族優惠政策一直存在大量批評，但不應該將之簡單地理解為公眾對「應該給予弱勢群體以一定的優惠政策」這一社會價值的否定和放棄。與過去幾年影響範圍更大的「精準扶貧」工程類似，這類以扶持弱勢群體為目標的社會政策在價值層面上依然是為公眾所接受和認可的，而影響輿論評價的關鍵詞是「精準」。當優惠無法精準地惠及目標對象時，補償的社會價值就從根本上被損害了。在這個意義上，「精細裁剪」實際上構成了補償觀無法剝離的要件。

五 改革與展望

儘管在2014年五部委聯合發布的〈關於進一步減少和規範高考加分項目和分值的意見〉中，包含「民族加分」在內的全部政策性優惠都被保留下來，這顯示在中央層面仍然肯定少數民族高考優惠具有合理的社會性目標和價值；但在地方層面，各省(區、市)的清理加分項目的改革已經逐漸拓展到「民族加分」。這類改革首先在東、中部少數民族人口比例較小的省份發生，並逐漸向西部省份擴展。不同省份的調整力度和節奏不同，但總的方向是一致的，即縮小優惠規模、降低優惠力度。至2023年，取消「民族加分」的省份已增加至六個(山西、陝西、山東、江蘇、江西、安徽)，其他許多省份也出台了調減或取消「民族加分」的時間表。至2026年，「民族加分」在各省高考中的覆蓋範圍和優惠力度都將大幅減小。

但是需要說明的是，從2014年起中國統一高考中的各類優惠項目(包含獎勵性優惠和政策性優惠)陸續縮減乃至取消，並不意味着與這些優惠政策相聯

繫的價值觀(鼓勵高中生德智體全面發展、學有專長,「給予弱勢群體以一定的扶持性優惠」)被否定和放棄。優惠政策的縮減和取消是與高考制度在其他方面的改革和完善同步進行的。在「競賽加分」、「體育加分」等獎勵性優惠項目被全面取消的同時,高校自主招生、高校「高水平運動隊」和「高水平藝術團」等招生渠道已經建立起來,並日益完善。這些新的渠道依然為在高中階段表現優秀、擁有特長的考生增加了入學機會,避免了採用「加分」這種形式上有悖公平競爭原則的方式。

與此類似,在各省(區、市)的「民族加分」項目不斷縮減乃至取消的同時,國家專項計劃^⑧、高校「築夢計劃」^⑨等各類針對貧困地區、農村地區的專項招生計劃逐步發展起來。由於中國少數民族地區與貧困地區、少數民族人口與貧困人口的重合度很高,因此這些專項計劃仍可惠及大量少數民族考生。

上述改革和替代方案主要涉及中西部相對欠發達地區,而另一項值得關注的改革則發生在北京、上海等經濟發達的地區。

北京是中國教育資源和高校資源最豐富的地區之一,高考錄取難度相較於其他省份小很多。在2004年以前,北京高考錄取政策中「民族加分」的分值是10分,並且不區分民族和地區,只要是少數民族的考生都可以享受這項優惠。從2005年起,「民族加分」政策進入持續改革期,首先增加了「僅適用於北京市屬高等學校招生錄取」的條款,即將「民族加分」從全國性加分降格為地方性加分,如果考生報考教育部直屬高校或其他省市高校,將不能享受此項優惠。這體現了政策性優惠「保底但不拔高」的改革方向。隨後在2014年,這項地方性加分的分值進一步下降至5分。2017年,北京的高考「民族加分」項目迎來了最重大的改革,優惠對象從「少數民族考生」變更為「從邊疆、山區、牧區、少數民族聚居地區在高級中等教育階段轉學到本市就讀的少數民族考生」。當年,北京共有6,405位少數民族考生,但只有四人符合高中階段從「四區」轉學至北京的條件,即僅有四位考生有資格享受「民族加分」,而前一年在原来的優惠條款下符合資格的考生達到6,391人^⑩。在此後的幾年中,符合「民族加分」條件的考生數量經常是0。

這個改革方案的值得探討之處並非是大幅縮小了優惠對象的範圍。儘管從實際效果來看,北京的方案與山東、陝西等省直接取消「民族加分」的方案並無太大差異,但從底層邏輯上看,它體現了一種不同的價值取向,代表了對新形勢、新情況下少數民族優惠政策改革方向的探索。這裏的「新形勢、新情況」是指改革開放四十餘年來大規模的人口流動給中國的民族結構帶來的變化。在1950年代新中國民族制度的奠基時期,中國的民族分布特點是「大雜居、小聚居」,少數民族的傳統聚居區主要分布於西南、西北的邊疆地區,而且大部分是鄉村地區(包括農區和牧區)。作為國家基本政治制度之一的民族區域自治制度和與之相關的少數民族優惠政策體系,正是建立在這一結構性特徵之上的。改革開放以來,大規模的人口流動構成了中國社會變遷的主要動力,這一流動不僅發生在漢族地區,也發生在少數民族地區。大量少數民

族人口離開傳統聚居區(同時可能也是少數民族自治地方),流動到本省的城市地區,甚至東部發達省份。儘管少數民族人口流動的規模遠不足以在總體上改變中國的民族分布特點,但在一些地區已經出現了一些值得關注的變化和應對方法。例如,有些少數民族自治地方人口大量外流,並在其他地區形成新的聚居區。在這個意義上,北京的方案代表了教育發達地區在全國性人口流動的新形勢下對高考優惠政策改革方向的探索;未來的優惠對象不一定局限於高中階段從「四區」轉學至北京的少數民族考生,也可能拓展到所有高中階段從貧困地區轉學至北京的考生。

北京的這項「特立獨行」的改革並非北京市招生考試委員會的一己之見,2017年上海的高考招生政策也做出了同樣的改革^②。這兩個當前中國經濟最發達、教育資源最豐厚的直轄市同時進行的改革,無疑反映了中央層面對「民族加分」乃至高考優惠錄取政策的改革方向的思考。

註釋

①② 〈教育部關於一九七七年高等學校招生工作的意見〉(1977年10月6日),載教育部高校學生司編:《1977-2003年全國研究生招生工作文件選編》,上冊(北京:北京航空航天大學出版社,2004),頁3:4。

③ 參見田方萌:〈反思平等主義——中國高等教育招生優惠政策評議〉,《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所),2022年2月號,頁29-31。

④ 〈關於發出《普通高等學校招生暫行條例》的通知〉(1987年4月27日),中華人民共和國教育部網, www.moe.gov.cn/s78/A15/xss_left/moe_776/s3258/201001/t20100128_79925.html。

⑤ 〈教育部關於做好2001年普通高等學校招生工作的通知〉,中華人民共和國教育部網, www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_7/moe_13/tnull_5496.html。

⑥ 例如,在教育部發布的〈2001年普通高等學校招生工作規定〉中,第三十條針對「省級優秀學生」等四類考生的優惠方式是「可以在考生考試成績基礎上適當增加分數投檔」(「投檔」指將分數達到一定標準的考生檔案投放給招生高校),第三十一條針對「少數民族考生」等另外四類考生的優惠方式是「可以在院校調檔分數線下適當降低分數投檔」(「調檔」指將分數達到一定標準的考生檔案調出)。這一區分分別對應於前述「獎勵性優惠」與「政策性優惠」的區分,但在實際錄取工作中的效果是相同的。參見〈教育部關於做好2001年普通高等學校招生工作的通知〉。

⑦ 〈教育部 國家民委 公安部 國家體育總局 中國科學技術協會關於調整部分高考加分項目和進一步加強管理工作的通知〉(2010年11月14日),中華人民共和國教育部網, www.moe.gov.cn/srcsite/A15/moe_776/s3258/201011/t20101114_112379.html。

⑧ 〈教育部 國家民委 公安部 體育總局 中國科協關於進一步減少和規範高考加分項目和分值的意見〉(2014年12月10日),中國政府網, www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2843782.htm。該意見規定從2015年起取消全部獎勵性優惠,但根據「老人老辦法,新人新辦法」的原則,在2015、2016、2017三年高考中,對2015年1月1日前取得、在原政策下享有優惠資格的成績予以承認,因此直到2018年高考,獎勵性優惠才真正全部取消。

⑨⑩ 〈廣東:2014年高考加分項目調整方案出台〉(2012年3月2日),陽光高考網, <https://gaokao.chsi.com.cn/gkxx/ss/201203/20120302/286320095.html>。

① 「世居民族」是中國民族制度體系中的一個本土化概念，指歷史上就居住於該地區的民族；各省（自治區、直轄市）的「世居少數民族」名單是在1950年代民族識別時確定的。

② 1957年周恩來總理在政協全國委員會邀請廣西籍人士協商建立廣西僮族自治區會議上的總結發言中提到：「我國歷史上事實存在着大漢族主義，漢族處於優勢，得到了發展，少數民族處於劣勢，不易得到發展，而且常受欺壓，所以應該講還債，漢族應該幫助少數民族共同發展。如果不叫還債，叫作『陪〔賠〕不是』也可以。」參見〈政協全國委員會邀請廣西籍人士舉行會議 協商建立廣西僮族自治區 一致贊同建立省一級僮族自治地方和採用「合的方案」 周恩來主席作總結發言，談我國當前的民族政策〉，《人民日報》，1957年4月20日，第1版。

③ 根據2020年全國人口普查數據，內蒙古自治區人口佔比前五位的民族是漢族76.74%、蒙古族19.33%、滿族2.32%、回族0.89%、達斡爾族0.36%。

④ 〈寧夏回族自治區2010年普通高等學校招生規定〉（2010年5月12日），陽光高考網，<https://gaokao.chsi.com.cn/gkxx/ss/201005/20100512/89217834-5.html>。

⑤ 在官方定義中，廣西有十二個世居民族，包括漢族、壯族和此處所列的十個少數民族。

⑥ “Affirmative action”指形成於美國二十世紀60年代的一系列政策和法規，旨在消除對少數族群和婦女等劣勢群體在就業、教育等領域的歧視。該詞條於1961年3月6日在肯尼迪（John F. Kennedy）總統簽署的〈第10925號總統行政命令〉中首次正式提出，要求政府承包商「採取affirmative action，以確保申請人在被僱用、僱員在工作中一律不考慮其種族、信仰、膚色或原籍」，此後逐漸發展成爲一個由總統行政命令、部門條例、司法裁決、法律條文等多種類型文件構成的政令和法律體系。目前中文學界對此詞條的翻譯尚未統一。可參見王凡妹：《肯定性行動——美國族群政策的沿革與社會影響》（北京：社會科學文獻出版社，2015），頁23-28。

⑦ 貴州省的「民族加分」政策在2021年進行了改革，提高了精細程度。至於貴州省爲甚麼多年執行非典型的「粗放」加分政策，應該與地方性的族群政治有關，這超出了本文的討論範圍。

⑧ 國家專項計劃是一項面向貧困地區定向招生的計劃，於2012年開始實施，具體方式是在普通高校招生計劃中專門安排適量招生計劃，面向集中連片特殊困難地區生源，實行定向招生。

⑨ 「築夢計劃」是一些重點高校在自主招生中面向優秀農村學生的專項招生計劃，主要招收邊遠、貧困、民族等地區縣及縣以下高中勤奮好學、成績優良的農村學生。

⑩ 張航：〈今年高招照顧對象名單公示 7,123人次可享照顧 僅4人獲少數民族加分〉，《北京晚報》，2017年6月14日，第7版。需要說明的是，由於北京高考的「民族加分」從2005年開始就僅適用於市屬高校招生，因此並非所有少數民族考生都會在錄取中享受到這項優惠，這項優惠政策的實際覆蓋範圍遠小於符合條件考生的人數。

⑪ 參見〈關於印發《2017年上海市普通高等學校秋季統一考試招生工作辦法》的通知〉，上海教育網，https://edu.sh.gov.cn/xxgk2_zdgz_xgkyzs_04/20201015/v2-0015-gw_420032017006.html。另外，根據2020年天津市教委等五部門聯合發布的〈天津市關於進一步深化高考加分改革工作實施方案〉，從2023年起，天津市的高考「民族加分」政策更改爲與北京、上海相同的條款。參見〈天津：2022年普通高校招生工作規定〉（2022年2月28日），陽光高考網，<https://gaokao.chsi.com.cn/gkxx/zc/ss/202202/20220228/2169912292-9.html>。