责编：曹颖新　E-mail:wenshiban@hotmail.com　Tel:010—62806236　　2014年12月29日

教育问题谈

高考加分不是取消那么简单

□熊丙奇

按照教育部公布的《关于进一步减少和规范高考加分项目和分值的意见》，我国高考将取消体育特长生、中学生学科奥林匹克竞赛、省级优秀学生等5类全国性加分项目，只保留少数照顾、扶持性高考加分。高考加分进一步“瘦身”。

对于取消高考奖励性质加分，舆论点赞居多。这是可以理解的。我国高考加分政策实施多年来，出现严重的异化，并没有起到鼓励学生个性和兴趣发展的作用，反而演变为“加分教育”和加分腐败。“加分教育”是指，为获得高考加分，一些家长送孩子去上所谓的特长培训班，比如奥数班，这反而增加学生的负担；而加分腐败，则成为近年来最严重的高考丑闻，每年高考期间，都会曝出有省市存在严重高考加分造假的丑闻，包括2014年高考，在教育部对加分项目进行大幅“瘦身”后，还是有辽宁和河南两地曝出加分造假丑闻。规范、清理高考加分项目，以此维护高考公平，极有必要。

但是，规范高考加分，并不是将所有奖励性质的加分一取了之那么简单。取消高考奖励性质加分是容易的，可必须思考另一个问题：取消之后，如果在高考录取中，高校只关注考生的高考科目总分，而不考察学生的综合素质、特长，整个基础教育会不会陷入更加严重的应试教育之中？有舆论分析，取消奖励性质加分，学生会真正注重发展自己的个性和特长，这是不顾及现实环境的理想期待——如果没有奖励性质加分，学生会不追求功利的加分而重视自己真实的特长发展。那么为啥当初我国还推出加分政策？

国家高考改革，试图回答这一问题。对于取消高考加分之后，如何重视学生的综合素质和特长发展，教育部门的设想是：在中学推进综合素质评价，将学生的艺术、体育特长等写实记录进综合评价，供高校录取时参考；另外，获得奥赛、科技竞赛奖励的学生，可以申请高校自主招生，获得通过初审的优先权。

这一设想听上去不错，但操作起来，依旧问题重重。

首先，综合素质评价在高考录取中，究竟派什么用场？在目前的高考录取制度之下，高校是按学生的高考分数从高到低进行录取的，很难关注考生分数之外的其他能力与素质。多年前，一些省市，就曾提出要将综合素质评价纳入高考，可最终未能如愿。如果录取制度不改，高校参考综合素质评价进行录取，就只能停留在良好的意愿之中。

其次，综合素质评价能客观评价学生的综合素质、特长吗？一个简单的道理是，高考加分有造假操作，那么，综合素质评价就能保证客观吗？必须注意的是，如果整个基础教育的教育管理制度、学校办学机制不变，出现在高考加分中的弄虚作假，还会继续存在于综合素质评价中。不改革教育治理模式，却期待换一个评价项目，就消除问题，从逻辑上就行不通，变为悖论。换言之，如果综合素质评价能有效推进，也就没有必要取消高考加分操作了。

再次，与集中录取制度嫁接的高校自主招生，能给有特长的学生多大发展空间？我国高校实行的自主招生，从本质上说，并非自主招生。真正的自主招生，应该是学生和学校的双向选择，学生参加统一测试之后，以统一测试成绩申请大学，大学独立根据学生的统一测试成绩、中学学业成绩、大学测试成绩、中学特长表现，进行综合评价、录取，而我国的自主招生，却是学校进行笔试、面试，给符合条件的考生一定的录取优惠，再要求学生填报志愿。这就把自主招生，变为高考加分优惠，这和高考加分的机制，几乎完全一样，出现在高考加分中的问题，也会出现在自主招生中。自主招生试点10多年来，也没有起到促进学生个性、兴趣发展的作用，而变为高校抢生源的手段，学生的负担没有减轻，还滋生招生腐败。

这就是社会舆论既质疑高考加分，又质疑高校自主招生的根源所在。很显然，以取消高考加分、压缩高校自主招生来回应质疑，并非最优选择，是治标而不治本。具有改革精神的回应举措，应当针对导致高考加分变异、自主招生走偏的根源，对症下药。



一方面，应该加快推进教育去行政化改革。国家教育规划纲要和十八届三中全会《决定》，都提到要深入推进教育管办评分离改革，落实和扩大学校自主权，提高学校现代治理能力。按纲要和《决定》精神推进改革，才会消除行政因素对教育事务的干扰。比如：以前的高考加分操作，就不该是行政部门确定加分项目、认定加分、要求学校认可，而应变为公众参与民主决策加分项目，同时在加分认定中引入专业监督，并由学校自主认可加分；而实行综合素质评价，则应该在中小学建立教师委员会和家长委员会，负责综合素质评价的实施和监督，这是确保综合评价公信力的基本办学制度。假如不推进制度改革，而推进综合素质评价，综合素质评价的命运不会比高考加分好到哪里去。更进一步说，我国教育领域的教育腐败问题，都与行政治校密切相关。

另一方面，应以招考分离为原则，推进学校依法自主招生。同样，在国家教育规划纲要和十八届三中全会《决定》中，推进考试招生相对分离，都被明确为升学考试改革的重要原则。社会舆论对推进招考分离有诸多顾虑，担心给学校更大的自主权，会不会被滥用。不得不说，我国为维护高考公平，正在强化高考分数在录取中的作用，正这和高考改革要打破唯分数论背道而驰。

其实，如果在推进招考分离中，能科学、合理设计好制度并切实执行，完全可以既建立多元评价体系，又扩大高考公平。这些制度包括：政府部门明确要求所有自主招生高校，必须成立独立的招生委员会，负责制订招生标准，并向社会公布；所有自主招生高校，整个招生过程必须全部透明、公开自主招生信息，给每名学生出具招生报告，接受社会监督；创造条件，实现一名学生可以获得多张大学录取通知书，再根据录取学校、专业、提供的奖学金，进行确认，让学生拥有更大的选择权，并通过学生的选择权，促进学校转变招生、办学理念，用教育质量和教育服务吸引生源，而不再是现在的招生录取优惠抢生源。

上述这些改革，都是可以在现实中实现的。近年来，国家在推进教育综合改革中，已经要求大学制订大学章程，把学术委员会建成最高学术权力机构，推进行政权和教育权、学术权分离。既如此，为何不可把高校的内部治理改革与高考改革结合起来？还有，香港地区高校在内地已实行10年基于统一高考成绩的学校完全自主招生，其操作模式已经成熟，没有技术难题，内地高校为何不可直接借鉴呢？

我国在制定国家教育规划纲要时，已清醒地认识到，困扰我国教育发展的，是基本的教育管理体制、学校办学制度问题，由此提出了改革教育管理体制、构建现代大学制度的改革思路。眼下的问题是，怎样突破既得利益阻力，落实教育规划纲要已经达成的改革共识。

文化长廊

乡规民约与基层社会治理

□杨建华　李传喜

基层社会治理作为国家治理体系中的一个重要层级，它的有效运行是整个国家和社会治理的坚实基础之一。基层社会治理的效果直接影响基层社会的运行状态。打牢基层社会治理基础，既要依靠政府发挥指导作用，也要增强社会治理力量，协调基层社会治理中的关系，建设多元化的基层社会治理主体。

乡规民约具有深厚文化传统

我国几千年文明孕育了丰富的基层社会治理经验，如孟子所说的“出入相友，守望相助，疾病相扶持”（《孟子·滕文公上》），就是这方面的智慧结晶。这些经验与智慧对我们今天完善基层社会治理仍有着极其重要的参照价值。党的十八届四中全会提出，“支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约等社会规范在社会治理中的积极作用”。而乡规民约就是中国基层社会治理的一种重要方式。

乡规民约是村落居民根据本身的实际，制定的关于对生产、生活、行为、道德约束的规章制度，是村民的道德、伦理准则，体现了一种来自日常生活的价值观念，凝聚了乡村智慧。传统乡规民约作为一种超越家族规范的社区公共规范，以劝善惩恶、广教化而厚风俗为己任，内容主要是儒礼教化，纯善民风，在制定上基本是按本村习俗，适应本村实际需要自行制定，且在执行上趋于组织化、制度化。最早的有明文记载的乡规民约可能是宋代陕西蓝田吕大钧制定的《吕氏乡约》。它约定乡民应“德业相劝，过失相规，礼俗相交，患难相恤”。它由乡民自主约定，自愿加入，民主选举，赏罚公开，议事民主。这些约定符合乡土社会的生活实际，也符合长期儒家礼教思想熏陶下的广大农民希望生活安定、社会有序的普遍心理，具有无与伦比的社会适应性和实用性，在国法之外柔性地规范着人们的行为，合理地调整着乡土社会的生活秩序。

现代乡规民约具有法治性和制度性

现代村规民约与传统村规民约相对比，都具有“广教化而厚风俗”、稳定乡村基层社会秩序的功能，具有适应本村需要、“合村公议”、反映民意的制定形式，具有“慎始慎终”“永为惩戒”的愿望，并设置相应机构保证落实。但两者也存在本质上的差别。现代乡规民约高举民主、自治、法治旗帜，通过确认和保障村民自治权，实行村民自治，达到乡村社会秩序的和谐稳定，服务于乡村基层民主政治建设和法治建设。《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十条规定：“村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。”这是现代村规民约的法律依据。因此，现代的乡规民约是依照法治精神，适应村民自治的要求，由共居同一村落的村民在生产、生活中根据风俗和现实共同约定、共信共行的自我约束规范，它已成为村民自治制度化、规范化的形式而存在。

以乡规民约作为基层社会治理的一种重要方式在全国各地都有很多很好的案例。如中国村务监督委员会发源地的浙江武义后陈村制定后陈村《村务管理制度》和后陈村《村务监督制度》两项制度，与原有的《村规民约》一起，印刷装订成册，分发给每一农户。将村庄民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四个环节中所涉及的规章制度分别加以规定。在这些规章中，规定的最为详尽的就是村务管理和村务监督的制度。再如浙江镇海澥浦镇的十七房村，其环村的河岸边竖有一块“禁碑”。这块碑主要是为保护河道清洁而设立的。碑上刻着在河边禁放牛羊、禁止堆积杂物、不准投放污物等。如有人违反，就会罚他送给每家每户一个馒头。因为“馒头令”的存在，在十七房村，条条河流水洁如镜，经久不涸。乡规民约这一基层社会治理形式也正向城市社区发展。如浙江杭州良渚文化村的《村民公约》，它由小区居民自发参与起草、修改，最后制定了共26条的《村民公约》。它规定：我们乐于参加小镇的公共活动；邻居见面主动问好；我们呵护孩子的自尊，在公共场合避免责罚；在小镇公共场所，我们放低谈话音量；我们在公共场所衣着得体，讲究礼仪；保持公园、游山步道等公共场所的环境整洁，自觉带走废弃物品，等等。

在这些乡规民约（市民公约）中，我们发现其内容与特征主要表现在这样几个方面：

乡规民约融合进了国家的意志因素。乡规民约体现了国家村民自治制度，并努力贯彻和落实党的政策、国家法律维护生活、生产和经营秩序以及加强精神文明建设。乡规民约大多参照国家法的立法技术制定，向着由零散到综合、专项到典章型的趋势发展，具有更高的系统性和规范性，体现出一种形式理性化倾向。

乡规民约从村民日常生活逻辑中形成、生长，具有内生性。乡规民约有不少内容源自村民日常的生活逻辑，在村落这个特定的社区里，村民们日常生活中的知识渐渐发展成清晰明确的规则论述，进而成为村社区的公共行为规范——乡规民约。乡规民约的形成不是“法定”而是“群定”的，从本质上说它是“群规”，是一种为村庄整体或合作群体内部承认的村庄自定的正式规则，是一种合作性契约安排。由于它是“群定”的，村庄传统的规范和社会关系自然融入其中，其在文化深层结构上同村民日常生活方式存在着相当程度的吻合性。

乡规民约自身所有的权威性与制度性，使得它同时具有了独特优势的社会整合力。这种整合作用主要体现在：乡规民约是农村社会各阶层表达自身诉求的良好渠道，是一种融乡土性与现代性于一体的整合与治理机制，是一种符合现代社会整合需求的契约性规范。乡规民约是村民自治背景下村民进行自我管理、自我教育、自我服务的自治规范，它强调村民除依法享有国家宪法和法律赋予公民的基本权利外，还享有本村规定的权利，村民除了履行宪法和法律规定的义务外，在村民自治方面还必须履行本村规定的义务。也就是说，乡规民约包括与村民生产生活密切联系的法律内容，同时结合本村的实际进行了适度的延伸和发展。它熔法律、道德、礼仪等要素于一炉，其社会整合力具有不可替代性。

乡规民约是乡土性与现代性的融合。在村民自治背景下形成和生长的乡规民约，受到了法律法规精神的引导而愈益彰显其现代性的一面。但作为多少是村民共识的反映和村民利益表达的乡规民约仍具有很强的地方性，按照本村“村情”而定，体现着本村公共生活特有的丰富而生动的内容。维护村落的日常生活秩序仍然是制定村规民约的主要目的，社会生活的历史延续性决定了传统乡村生活逻辑中与当地生产、生活相应的内容和原则在今天依然具有现实影响。乡规民约一方面以或公开或隐蔽的方式承接和接受了带有浓厚乡土色彩的内容；另一方面，为了适应变化了的村落生活的实际需要，又必须进行新的乡土化改造。同时，村民自治作为农村现代化改造的生长点，在基层民主制度推进进程中形成和生长的现代村规民约融入了大量现代的价值观。

乡规民约是一种契约

乡规民约是民主化基层社会治理的一条重要途径，是解决当前村级治理难题的一条有效途径，为村民的公共参与提供了一个制度化载体。当然，目前各地在乡规民约制定中也还存在着一些问题，如有的制定主体不合法、制定程序不规范。一些村庄的乡规民约是以少数村干部提议，交由村两委会议或村两委扩大会议讨论通过的形式而制定，不符合国家法律规定的村民会议是乡规民约唯一合法的制定主体要求。乡规民约中一些对于违反规定的村民所做的处罚规定与国家法律相违背；有的乡规民约的执行手段重经济处罚，尤其是对普通村民经济上的处罚，缺乏批评教育的有力措施和适当形式，缺乏终极保障措施。

但无论是村民自治还是居民自治，只要有社区团体的存在，只要有社区公共资源和公共权力的存在，社区自治团体的自治规范依然是不可或缺的。乡规民约，实际上是一种社会契约，乡规民约的社会整合力是全体村民对自身部分权利和自由的让渡而形成的公共权力。其力量的源泉不是村级基层组织的权威，更不是村党支部书记或村民委员会主任，乡规民约的社会整合力来源于村民的整体利益，是一种内生的公共权力。因此，乡规民约应当成为村落或城市社区契约型整合机制构建中的重要组成部分，成为基层社会治理的一种重要方式，其社会整合及社会治理作用的发挥具有无可替代的优越性。

现代乡村需要乡规民约的文化滋养

□陈旭峰

在新形势下加快建设社会主义法治国家，推进多层次、多领域的依法治理，就必然要求发挥乡规民约、市民公约等社会规范在社会治理中的积极作用。

“皇权不下乡”“绅权不上朝”

乡规民约是在一定地域范围内以自下而上的方式自发形成的，乡民们所共同遵守的具有内在约束力的一系列行为规范。我国最早的乡规民约可以追溯到《周礼》，书中就有关于乡里敬老、睦邻的约定性习俗。北宋神宗熙宁九年由“蓝田四吕”所制订和实施的《吕氏乡约》是我国历史上第一个有文字记载的民间行为规范，《吕氏乡约》包含的“德业相劝，过失相规，礼俗相交，患难相恤”等四项内容对中国传统社会的乡村治理模式具有重要的里程碑意义。明代著名教育家冯从吾对《吕氏乡约》给予了极高的评价，他指出，自从《吕氏乡约》在关中推行以后，“关中风俗为之一变”。明代的王阳明主政赣南时曾制定并推行《南赣乡约》，成为古代社会力推乡规民约的典范。二十世纪二三十年代的乡村建设运动时期，梁漱溟等人也曾仿照《吕氏乡约》在山东邹平等17县制定并大力推行“乡农教育”，使得传统的乡规民约得到了一次短暂的复兴。在中国传统社会中，“皇权”和“绅权”的界限是分明的，“皇权”治理国家，“绅权”治理社会，因此，出现了“皇权不下乡”“绅权不上朝”的现象，“皇权”和“绅权”处于相安无事的有序状态。俗话说，“国有国法，家有家规”，中国传统社会的典型特征就是“家国同构”。“皇权”治理国家靠的是“国法”，而“绅权”治理社会靠的是“家法”。“家法”是建立在血缘基础上的，处理的是家族内部关系。“绅权”治理社会不仅需要协调好血缘关系，也就是家族内部关系，还需要协调好地缘关系，也就是家族外部关系，或者说是家族与家族之间的关系，这就在“家法”基础上形成了“乡规民约”。“皇权不下乡”并不是说皇权不想下乡，而是皇权下不了乡，因为传统社会是一个农业社会，国家控制的资源非常有限，皇权的力量不足以触及乡村社会。此时，乡村社会就必须依托于“绅权”通过乡规民约来实现治理。因此，可以说，乡规民约在构建和维持传统乡村社会秩序上发挥了不可替代的作用。

乡规民约是铭刻在公民们内心的法律

在传统社会，国家与社会的边界是异常清晰的，在乡村社会看不到国家的影子，更多的是通过社会自治的方式来实现治理的。此时，在乡村社会国家力量与社会力量之间并不存在矛盾。但是，随着乡村现代化进程的不断推进，国家与社会的联系日益密切，两者在乡村社会的交集越来越多，这也就增加了国家力量与社会力量在乡村社会发生摩擦和冲突的可能性。乡村现代化的过程同时也是一个国家触角不断“下移”的过程，其结果导致代表国家力量的法律法规的影响越来越大，而代表社会自治力量的乡规民约的教化、规范作用日渐式微。再加上乡规民约存在不少与现代法治精神不符的内容，使得人们对乡规民约的质疑越来越大。那么，在现代乡村社会治理中我们到底还需要不需要乡规民约呢？答案当然是肯定的。俗话说，“没有规矩不能成方圆”，对于乡村社会来说，乡规民约就是非常重要的“规矩”。乡规民约不仅在传统乡村社会治理中发挥了重要作用，在现代乡村社会治理中同样扮演着不可替代的角色。

汉代的王充在《论衡》中说过，“知屋漏者在宇下，知政失者在草野”。我们知道，法律法规是针对普遍性问题而制定出来的，对于国家层面的法律法规来说更是如此，而乡规民约则是针对特殊性问题而制定出来的，与乡民们的生活更加息息相关，对于乡村社会治理来说具有更好的适用性。卢梭曾经说过，“一切法律之中最重要的法律既不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民们的内心里”。习近平总书记也谈到，“鞋合不合脚穿着才知道”。对于乡民们来说，乡规民约更加铭刻在他们的内心里、更加“合脚”，也正是这一特征使得他们更加愿意遵守乡规民约。乡规民约在现代乡村社会治理中的作用在乡村的经济事务、社会事务和文化事务等各个方面都有着众多表现。例如，四川隆昌县有着“川南民风民俗的活化石”美誉的“鬼市”，形成了颇具地方特色的“夜半相聚、鸡鸣则散”的半夜市场规矩，这种乡规民约延续至今，发挥了规范乡村市场的重要作用。可以说，乡规民约对乡村社会治理仍然具有重要的现代价值。

乡规民约是依法治国的文化营养

在我国社会主义法治建设过程中，乡村的社会治理必然会存在不少“真空地带”。比如，化解婆媳关系、解决邻里纠纷等问题都是法律法规很难有效解决的，在这些领域法治并不能有效发挥作用，此时往往就需要依赖于乡规民约等社会规范的介入。因此，可以说，乡规民约往往能够很好填补法治建设的不足。在乡村社会治理中，法治建设与乡规民约之间的关系很多时候犹如是“显规则”与“潜规则”的关系，法治建设是制度层面的“法律法规”，是乡民们“应该”遵循的规则，也就是所谓的“应然”，而乡规民约则是内心层面的“法律法规”，是乡民们“实际”遵循的规则，也就是所谓的“实然”。

那么，怎么样处理好法治建设与乡规民约之间的关系呢？王岐山在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第四次全体会议上指出，“我们要尊重自己的历史文化，把握文化根脉，取其精华、去其糟粕，坚守和弘扬优秀传统，发挥礼序家规、乡规民约的教化作用，为全面推进依法治国提供文化营养”。王岐山的讲话为我们当前处理好法治建设与乡规民约之间的关系指明了方向：法治建设是乡规民约的前提和方向，乡规民约是我国法治建设的有益补充。一方面，要强化法治建设对乡规民约的“渗透性”，乡规民约要与法治建设的精神相一致，以法治建设为前提和方向，加强国家对乡规民约的整合、引导和制约作用；另一方面，要强化乡规民约对法治建设的“渗透性”，在法治建设过程中，对乡规民约要坚持“取其精华、去其糟粕”，对乡规民约中有利于乡村社会治理的内容要做到尊重、认可、采纳，在法治建设中能够更多看到乡规民约的元素，从而使乡规民约能够真正成为我国法治建设的有益补充。

文化视野