

影响中国高等教育规模速度发展的因素探析

——实践与反思

毛勇

摘要 在过去的50多年里,中国高等教育规模速度的发展经历了多次的剧烈波动。在对中国高等教育规模速度发展回顾的基础上,对影响高等教育规模速度发展密切相关的经济、政治、高等教育适龄人口、社会结构及办学条件等因素进行了分析。在论证基础上,提出了今后中国高等教育规模速度发展应综合考虑,决策者应理性地对待高等教育发展的规模和速度,避免中国高等教育规模速度的发展再次步入历史循环的怪圈——停滞或大跃进。

关键词 高等教育 规模速度 高等教育适龄人口 政策性原则

一、引言

随着世界经济发展、技术进步、人口增长及社会产业结构的优化,无论是西方发达国家还是新兴的工业国家都必然有一个高等教育规模发展迅速的突飞期。如果高等教育发展规模观念只停留在以政府现有财力规划高等教育发展规模,以现时需要作为高等教育发展的上限这个水平,不仅难以满足知识经济发展对知识人才的数量、质量要求,也难以满足人民群众对高等教育的需要,而且有可能再次拉大中国与发达国家、新兴工业国家在高等教育规模上的差距。必须看到,在将来的人力资源竞争中,高等教育规模过小,将会成为一个国家落后的危险的指标。

实际上,从20世纪80年代中期开始,以高等教育发展规模与速度为主题,中国一直存在着激烈的争论。无休止的争论,对高等教育的发展规模始终未有一个明确量化指标。当然,高等教育发展规模不可能保持同一速度,可以有快有慢,并非要求绝对均衡发展。有一种思想是把高等教育发展等同于高等教育的数量和规模的发展,往往只侧重在发展的数量和规模上进行讨论。就以高等教育大众化问题来说,虽然现在都认为毛入学率达到15%就步入了高等教育大众化阶段,但如果仅仅追求这一项指标,就将步入单纯追求规模和数量的误区,有可能忽视质量、结构、效益等其他许多重要方面。对于高等教育发展规模应当保持一个什么样的增长速度,有的主张稳步均衡增长,有的主张跳跃式增长。应该如何理解经济发展、政治、高等教育适龄人口、社会结构及办学条件等对高等教育规模速度发展的影响与制约,应该如何科学地确定规模发展速度,是个值得探讨的问题。在建国以来的50多年中,中国高等教育发展规模与速度在实践上出现

过几次大起大落,认真反思与总结中国在高等教育发展规模与速度上的成败得失,对今后中国高等教育规模速度的发展有所借鉴。

二、中国高等教育规模速度发展回顾

1. 几种发展观

关于中国高等教育发展的规模速度,认为高等教育规模应大力发展的观点有之,认为高等教育规模应当严格控制的观点有之,认为高等教育规模应适度发展的观点也有之。大力发展论者^[1],其理论支撑为“人力资本”、“知识经济论”、“社会需求理论”,促使中国20世纪80年代初大力发展论占主导,高等教育规模在短期内出现了非常规的扩张;严格控制论者^[2],是基于中国当时的经济实力,高等教育的总规模已超出了国民经济的承受能力和社会经济的需求,应控制发展速度,压缩规模,造成了20世纪80年代中后期对中国高等教育发展规模进行了适当压缩;适度发展理论者^[3],其观点为,高等教育发展长期以来低于经济发展水平,以规模而言,中国教育中最薄弱的环节是高等教育。高等教育作为基础工程,必须适当超前发展。因此,首先是发展而不是控制。适度发展观作为一种折中观点,容易被人们所接受。

2. 规模速度增长方式——从外延到内涵

建国以来,1949—1957年,中国(大陆)高校数在200—230所变动,在校学生数从11-44万人,探索高等教育内涵发展的道路;1958—1960年三年间,新增普通高等学校1060所,在校学生数96万人。教育大革命中,走的是外延式增长的道路。高等教育规模的高速扩张主要是决策者主观意愿的反映,严重地脱离了当时的社会发展实际;在1984-1985年的一年时间里,普通高校净增114所,在校生170万

收稿日期:2005—07—04

作者简介:毛勇,厦门大学教育研究院博士生。(厦门/361005)*

本文系国家“985”工程——厦门大学“中国特色高等教育体系”哲学社会科学创新基地的项目研究成果之一。

人,也是以高校数的迅速增长来实现高等教育的外延式增长;20世纪90年代,我国高等教育增长方式开始转变。1993年以来,提出“共建、调整、合并、合作”,先后将700多所高校合并组建为300余所多学科或综合性高校,对500多所高校进行管理体制调整,实行地方和中央共建;1999年以来,中国高等教育规模的扩展主要由精英教育机构来完成,在大众化启动初期,高等教育的增长基本上是靠传统途径来实现的。参见表1。

表1 建国以来我国普通高校招生5次快速增长情况

	年代	标志	高校数增减(所)	招生增长数(万人)	年限	增长率(倍)
第1次	1950-1952	经济恢复期	205 201	3.1 7.9	3	2.5
第2次	1958-1960	大跃进	229 1289	10.6 32.3	3	3
第3次	1983-1985	拨乱反正	715 1016	31.5 61.9	3	1.7
第4次	1992-1993	南巡讲话	1075 1065	61.9 92.3	2	1.5
第5次	1999-2003	拉动经济	1022 1552	109 382	5	3.6

(资料来源:潘懋元“中国高等教育问题研究”讲课稿,2005-02-22。)

三、与高等教育规模速度发展相关的因素分析

1. 与经济的关系

经济发展的基本特征之一,就是经济增长的周期波动。高等教育规模增长速度是经济增长波动十分敏感的“指示器”和“向标”。20世纪下半叶,美国、法国、英国、德国(西德)、日本等发达国家基本上完成了高等教育大众化的发展阶段,相继迈入普及高等教育阶段,与这些国家经济发展及对教育的投入息息相关。自20世纪50年代以来,无论是工业化国家还是发展中的大国,教育经费在GNP中的比重均有显著的增长。比如,1950-1965年上述国家国民生产总值平均增长率分别为5.67%、8.12%、6.38%、10.51%、13.94%^[4],1980年上述各国教育经费投入占该国的GNP的比例分别为4.9%、5.0%、5.6%、4.7%、5.8%^[5]。而1998年上述各国教育经费投入占该国的GNP的比例分别为6.43%、6.24%、4.92%、5.55%、4.72%^[6]。长期以来,中国高等教育发展一直沿着顺经济周期发展。即当经济增长进入扩张期,规模急速扩大,一旦进入经济增长收缩期,随之而来的是高等教育的调整。这在1958—1962年和1987—1990年表现得尤为突出。20世纪80年代以来,中国经济增长速度平均在9%以上。相比之下,中国高等教育的发展速度要慢得多。中国高等教育发展缓慢,在一定程度上与办学经费不足有关,而高等教育办学经费不足,既与政府投入不足有关,又与办学体制单一紧密相连。中国教育投资占GNP比例一直徘徊在2.5%的低水平,远低于发达国家,也低于部分发展中国家。建国50多年来,在过低的教育经费投入的情况下,留下的是一连串很难实现的不切合实际的过高的目标。

2. 与政治的关系

高等教育发展规模的动因,是经济、人口发展及科技进步,但最终决定命运的是高等教育决策,是政治行为。美国高等教育大发展的几个里程碑都与政府果断决策有关,如1944年通过的《退伍军人法案》及因1957年前苏联成功发射第一颗人造地球卫星后美国1958年颁布实施的《国防教育法》。中国高等教育规模速度的发展从1949年建国至今经历了多次剧烈的波动,与中国的政治气候及各个决策者对高等教育与经济及社会的关系的把握不无关系。中国高等教育规模增长速度波动的根源主要来自政治因素和行政手段。参见表2。

表2 建国以来,中国高等教育规模发展的波动与同期主要政治事件的比照

年份	高等教育规模发展情况	教育政治事件
1949-1956	私立大学一夜间消失	“以俄为师”,院系调整
1958-1960	3年增长3倍	“15年左右普及高等教育”的《指示》
1966-1976	高校一度停招	“文化大革命”
1977-1982	招生年均递增7.7%	十一届三中全会及教育工作会议召开
1992-1993	年均递增22.1%	邓小平南巡讲话
1999-	1999年招生增幅达44%	国务院“扩大内需、拉动经济”的政策出台

资料来源:胡建华《现代中国大学制度的原点:50年代初期的大学改革》,南京师范大学出版社2001年版,第114-115页;刘光《新中国高等教育大事记(1949—1987)》,东北师范大学出版社1990年版,第20页;邬大光、赵婷婷《中国高等教育大众化问题研究》,高等教育出版社2004年版,第69页。

3. 与高等教育学龄人口的关系

人口在高等教育规模速度发展中既是动力,又是压力。从人力资源开发的角度来看,人口增长既能促进社会的发展,通过经济增长来促进高等教育发展;同样,人口增长也会延缓社会的发展。人口的剧增是高等教育扩张的重要张力。西方发达国家几个高等教育规模发展的高峰都与高等教育学龄人口因素密切相关。比如,美国、法国、英国、德国(西德)、日本等国在二战后的1950—1970年间,基本上沿着“高等教育学龄人口增长—经济增长—高等教育规模增长”这一基线。上述西方发达国家进入大众化初期的20世纪五六十年代高中教育普及水平占高中学龄人口的60%以上,人口城市化水平已超过50%^[7],相比之下,中国与之对应的高中教育普及水平及人口城市化水平2002年为42.8%和39.01%^[8]。

4. 与社会结构的关系

中国作为一个农业大国,恩格尔系数、基尼系数的变化充分说明,我国二元结构社会的特征十分明显。也就是说,中国在相当长的时间内表现为一种二元社会结构及与此相伴

随的二元经济发展水平。在一个典型的二元社会结构中，高等教育的规模扩张势必受到这种社会结构的影响。二元结构社会中，处于低收入群体的经济承受力，会直接影响到高等教育大众化的进程。2001年中国高校学费收入达312.43亿元^[9]，占当年高校经费收入的25.75%，已经接近发达国家水平。近几年高校收费不能不说已严重脱离了中国的基本国情。到目前为止，高校收费比1989年增加了20—50倍，而城镇居民收入只增长了4倍。供一个大学生需要一个城镇居民4.2年、一个农民13.6年的纯收入^[10]，这会严重挫伤广大农民子女及城镇低收入家庭接受高等教育的积极性。因此，中国高等教育大众化的重点和难点，不只是城市适龄人口的大众化，而是农村适龄人口的大众化。

5. 与办学条件的关系

满足人民日益增长的对高等教育的需要是社会经济发展的一个重要目标，但是高等教育规模扩展的方式和速度必须考虑高等学校所能提供的硬件、软件及经费需求。比如，高校师资的质与量、教学设施条件、招生容纳力等都在很大程度上制约了高等教育发展规模和质量的提高。美国、法国、英国、德国、日本等西方发达国家1999年的生师比分别为14.01、16.9、18.5、12.1和11.5^[11]，生均经费在7000—10000美元之间。相比之下，在建国以来的50多年里，中国高等教育事业曾多次仅凭主观的愿望，热衷于追求学校数量、招生数量和专业数量的增长，对于国家的承受能力、办学条件和社会效益缺乏科学的预测和分析。1998—2002年普通高校专任教师年平均增长8.8%，而同一时间招生数年均增长23.3%，中国近几年的生师比已突破18:1。高校过高的生师比在提高了办学效率的同时，会制约高等教育质量的提高。从办学条件来说，这种超常规发展在短期内是允许的，但如果长期保持这种速度则是危险的。

四、反思与启示

1. 自新中国成立以来，我国高等教育发展规模出现过两次明显的高峰，一是大跃进时代由于不顾社会经济发展水平和高等教育自身发展规律盲目上马，高等学校达1289所；二是亚洲金融风暴之后，为了拉动内需，高校连续几年的大扩招。也出现过两次明显的低谷，一是受20世纪六七十年代的“文化大革命”影响，高校曾一度停止招生；二是20世纪90年代初受“六四”政治风波的影响。此外，在建国初期的院系调整中，我国的私立大学包括教会大学一夜之间从中国现代大学名册中彻底消失了。不难看出，建国后高等教育规模、速度受政治因素的影响较大，由决策者主观意志引起的反复也愈加剧烈，此种反复有时往往是决定性的和致命的。历史已证明，过分政治化和人为的干预高等教育规模速度的发展对中国高等教育的发展只能带来负面影响。政治因素导致高等教育发展规模速度的大起大落，在教育科学上是很难找出依据的。

2. 在中国，从1980年到1998年的19年间，中国高等教育适龄人口平均每年在1亿人以上^[12]，而1980年大学招生人数仅为27万人。实际上，20世纪80年代初高等教育毛入

学率仅为1%左右，1990年超过2%，而中国从1978年改革开放以来，每年平均国民经济增长率在9%左右。中国在制定高等教育发展规模的政策时，一味地通过人为地控制在招生数量来控制高等教育的发展规模，却很少更多地考虑中国巨大的高等教育适龄人口及人民群众的社会心理。当时中国高等教育适龄人口数量很多，但为什么高等教育的规模和速度的发展仍连续十余年如此缓慢呢？分析其中的原因，可以得出：其一，当时的人们思想观念相对保守，加上中国当时的计划经济体制，总认为高等教育只能是精英教育，办学体制单一，没有意识到数量与质量是对立的统一。“只注意质量而不注意数量是片面的。我们现在就应该想到这一点，改变这一点，不要等后人写历史时再来总结教训”。^[13]其二，没有重视人力资本的理论在人口质量上所起的作用，没有及时将中国第一人口大国转变为人力资源强国，忽视人口因素对高等教育的影响。其三，对高级人才培养的规律认识不足，没有尽可能创造条件推动高等教育适当超前发展。据有关学者预测^[14]，我国高等教育适龄人口的变动在未来50年里分为四个阶段：即，2006—2008年，从9800万人增加到1.17亿人；2009—2022年，下降到9277万人；2023—2031年，增加至1.01亿人；2032—2050年，下降至9000万人以下。面对今后50年高等教育适龄人口的“两峰两谷”的波动形势，中国高等教育发展规模速度不仅要充分考虑人口因素对高等教育的影响，还要考虑人民群众的上学愿望及社会心理需求。将沉重的人口负担转变为人力资源是落实科学的发展观，确保高等教育规模持续健康发展的重要因素。

3. 从短期看，高等教育发展规模速度，似乎为决策者意志、高等教育适龄人口上学意愿所左右；但从较长时期看，高等教育发展规模或早或晚一定会反映到经济上来，最终还是为经济因素所制约。高等教育规模速度主要与该国经济规模、经济发展水平相关联。高等教育规模的扩张和收缩受经济波动的影响极为显著，波动的周期也与经济增长波动周期大体相同。即，经济平衡发展—教育平衡发展，经济“大跃进”—教育“大跃进”，经济调整—教育调整，经济加快发展—教育加快发展，经济大起大落—教育大起大落。中国经济与教育之间的这种波动趋势，一方面反映了经济基础决定上层建筑的普遍规律；另一方面，人们对教育周期长、见效慢，其波动周期应该比经济波动周期缓慢得多缺乏足够的理性认识，也反映了我们对教育认识和决策上的片面性。但是，这并不意味着在社会发展的每一阶段、每一环节、每一具体事物上都由经济因素决定。在一定的时期，政治事件、高等教育理念、高等教育适龄人口、科技、文化都可能表现出超越社会现实的经济发展的强大力量，高等教育发展的规模与速度在特定时期可以超越经济发展水平。不可否认，1999年以来的大扩招是快了一些，但在某种意义上又是必要的。

4. 长期以来，我国经济发展对高等教育的“反哺”能力较弱。加之，过分地单纯地依靠国家和政府的办学体制，抑制了社会力量对高等教育投资的积极性。只依靠政府办高等教育，势必影响高等教育规模的扩大。21世纪初，中国将努力实现经济增长方式的转变，由粗放型增长转向集约型增长，

高等教育要为产业结构的高度化、产业的升级提供各类专业人才。经济结构的进一步优化要求教育结构层次上移和学科结构的调整,必需依靠科技进步和提高劳动力素质来提高经济效益。在未来15年里,我国将有2亿农业劳动力转向非农业,城市制造业的人口要向服务业转移,中国正处于经济高速发展和经济结构向高层上移的阶段,高等教育人才需求旺盛,对高等教育的投入将持续增加。但同时,为了缩小城乡和地区教育差异、扩大教育公平,国家教育财政拨款将更多地向农村义务教育和职业教育倾斜。在此情况下,未来15年需要新建近1000所高校才能满足我国高等教育适龄人口入学的愿望,应主要依靠社会资金的投入。也就是说,中国未来高等教育规模的扩大,要更多地通过体制创新。20多年前,中国私营经济对GDP的贡献率几乎等于零,2003年私营企业共创产值20083亿元,我国非公有制经济对GDP增长的贡献已经占到三分之二。^[15]潘懋元教授对未来中国民办高等教育15年有一个明确的预测:“我国多种模式的民办高等学校及其学生可能达到高等教育人数的三分之二左右。”^[16]从20世纪50年代初的社会力量办学被取消到20世纪80年代重新恢复,中国民办高等教育走了一段本不该走的弯路。

5. “高等教育不仅在数量上要比经济发展适度超前,而且要在结构、规格上预为之谋。高等教育的先行性、超前性在现代社会发展中具有必然性。”^[17]在国家教育经费一定的前提下,高等教育的规模过大,必然占用更多的有限的教育资源。必须考虑我国教育体系中高等教育、中学、义务教育的实际,使之形成科学的、合理的结构体系。与世界其他国家甚至教育发达国家相比,高等教育经费占教育总经费的比例已居高不下。比如,中国1999年至2003年高等教育经费占教育总经费分别为24.48%、23.35%、26.26%、27.80%、29.21%^[18],已超过美国。在有限的教育财政拨款内部,高等教育财政拨款挤占其他类型教育拨款的现象将更加严重,整个教育系统内部公平和不同层次教育的协调发展将受到威胁。在未来一段时间里,在考虑规模扩大时,要把握好规模、速度、结构、质量、效益等五个方面的协调发展。与世界发达国家相比,中国高等教育存在本研比例偏高,硕博比例偏低的结构性问题,高等教育的结构布局也应当进一步优化,包括区域高等教育的布局,高职高专院校、本科院校和具有博士、硕士授权的重点院校的结构比例,改变将招生规模增长速度作为考核高校办学成功与否的主要依据,克服高校片面追求规模增长和局部利益的本位主义做法,逐步达到结构、质量、效益及规模、速度的协调发展。

6. 鉴于建国50多年的中国高等教育规模速度发展的实践与反思,高等教育的规模也不是越大越好,关键是要有一个度,这个“度”决定了高等教育规模速度在今后相当长的一段时间内必需坚持适度超前原则。如何科学的、理性的确定中国高等教育规模速度的发展?在此提出几条基本的政策

性原则。第一,与国民经济发展的速度相协调;第二,适度的满足社会对人才的接纳能力;第三,满足人民群众日益增长的学习需求;第四,与办学条件允许的限度相平衡;第五,与基础教育、职业教育发展相适应;第六,考虑人民群众实际经济承受能力;第七,规模、速度、质量、结构、效益等自身协调发展。

参考文献:

- [1] 何祚庥, 兰士斌. 高等教育适度发展, 还是大力发展? [J]. 上海高教研究, 1998 (7).
- [2] 周贝隆. 面向21世纪的中国教育: 国情·需求·规划·对策 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1990.15—16.
- [3] 潘懋元. 中国高等教育面临的挑战——在教育与社会进步中外学者研讨会上的报告 [J]. 南京大学学报, 1995 (3).
- [4] 蔡克勇, 韩民. 中国高等教育——办学与管理体制改革研究 [M]. 南宁: 广西教育出版社, 2002.205-207.
- [5] 周贝隆. 危机: 反思与对策——世界教育改革动向及思考 [J]. 科技导报, 1998 (7).
- [6] [11] 中国教育与人力资源问题报告课题组. 从人口大国迈向人力资源强国 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.670, 684, 693.
- [7] 蔡克勇, 韩民. 中国高等教育——办学与管理体制改革研究 [M]. 南宁: 广西教育出版社, 2002.208.
- [8] [9] 中国教育年鉴编辑部编. 中国教育年鉴 2004 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2004.93, 106.
- [10] 高校收费也要讲国情 [N]. 科学时报, 2005—04—12.
- [12] 谢作栩. 中国高等教育大众化发展道路的研究 [M]. 福州: 福建教育出版社, 2001.140—141.
- [13] 瞿葆奎. 教育与社会发展 [M]. 北京: 人民教育出版社, 1989.575.
- [14] 高书国. 21世纪初中国高等教育大众化水平预测与分析 [J]. 教育发展研究, 2002 (4).
- [15] 中华全国工商业联合会、中国民(私)营经济研究会主编. 中国私营经济年鉴 (2002年—2003年) [M]. 北京: 中华工商联合出版社, 2003.26.
- [16] 潘懋元, 林莉. 2020: 中国民办高等教育的前瞻 [J]. 浙江树人大学学报, 2005 (3).
- [17] 潘懋元. 新编高等教育学 [J]. 北京: 北京师范大学出版社, 1996.21.
- [18] 教育部财务司、国家统计局人口和社会科技统计司编. 中国教育经费统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 1999-2002.10.