

关于我国高等教育从规模扩张向质量提高转移的发展战略研究(上)^{*}

谢作栩, 樊明成

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 1999年以来我国高等教育规模连续几年的大扩张,导致高等教育的办学条件紧缺、毕业生就业困难加大,这与我国的经济发展和大学适龄人口变动等共同构成了制约我国高等教育继续进行规模大扩张的因素。今后一阶段我国高等教育的发展战略应从数量增长转向质量提高。质量提高的对策和措施有:适当控制高等教育规模增长速度、调整高等教育结构、加强师资队伍建设和。

[关键词] 高等教育; 规模扩张; 质量提高; 发展战略



在特殊的时代背景下,我国普通高等学校在大众化目标的驱使下,自1999年以来进行了连续6年

的大幅度扩招,招生数从1998年的108.36万发展到2004年的420万,年均扩招25.33%。2004年,我国各级各类高等教育在校生总规模超过了2000万,居世界第一位,毛入学率也已经超过19%。^[1]可见,我国高等教育在数量上获得了大幅度的增长,不仅实现了大众化的发展目标,初步改变了我国高等教育供不应求的局面,也增大了社会高学历专业人才的供给量。然而,从当前我国高等教育自身及社会经济、人口等影响高等教育发展的重要因素来看,我国高等教育在数量上已不宜继续进行大幅度的扩张,而应该在保持适度数量增长的基础上,将重心转移到质量提高上来。

一、1999年以来我国高等教育数量大扩张的动因与成就

始于1999年的高等教育数量大扩张是在特殊社会背景下的政策选择,其动因主要表现在以下几个方面。

1. 提高全民素质,迎接知识经济的挑战。面对经济全球化和经济形态变迁的国际趋势,1998年,江泽民同志指出了知识经济在我国已初见端倪,强调了科教兴国的重要性。在随后的研讨中,人们普遍认为,知识经济时代国与国之间的激烈竞争实际上是掌握高新知识的人才的竞争,教育尤其是高等教育作为人才培养和知识生产的主要场所无疑将成为影响和制约知识经济的主要的和根本的力量。因此,尽可能地扩大高等教育规模、提高高等教育的毛入学率,增加人口中科技人员的比例,已成为促进国家顺利进入知识经济时代,保证国民经济持续、快速、健康发展的一个前提条件。20世纪中叶以来,许多国家都在致力于提高本国大学生的入学率。到1996年,世界各国大学生平均入学率为16.7%,而我国只有5.7%。^[2]为了迎接知识经济的挑战,我国必须加快高等教育

[作者简介] 谢作栩(1950),男,教授、博导;樊明成(1977),男,硕士研究生。

^{*} 本文系厦门大学“985工程”、“中国特色高等教育体系”项目的研究成果之一。

的数量扩展。1998年8月29日,我国通过了《中华人民共和国高等教育法》,目的便是发展高等教育事业,实施科教兴国战略。其第六条规定:国家采取多种形式积极发展高等教育事业,鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民等社会力量依法举办高等学校,参与和支持高等教育事业的改革和发展。该法使我国高等教育的发展获得了法律支持。

2. 缓减升学压力,满足人们接受高等教育的强烈需求,推进中小学素质教育。我国一向有重文教的传统,“万般皆下品,唯有读书高”便是一种真实的写照。然而由于我国高等教育起步晚,在发展速度上又受到严格控制,使我国高等教育的规模一直偏小,招生数量与适龄青年或高中毕业生数量相比,比例很小,如在1998年,我国高等教育毛入学率仅为9.80%,这就意味着绝大多数的适龄青年无法接受高等教育,即使他们对接受高等教育十分热望。另外,高等教育供给严重不足,还直接导致了我国中学生出国留学的热潮,这既带来了经济损失,也带来了一定的人才外流。此外,高考升学的竞争压力还导致了整个基础教育阶段激烈的升学竞争,严重地干扰了基础教育阶段素质教育的本质方向,成为围绕教育界的一大难题,而通过扩大招生缓减升学压力,将有助于推进中小学素质教育。

3. 启动内需,拉动经济增长。20世纪90年代中后期,我国在发展社会主义市场经济过程中,由于受国际经济环境的影响和国内有效需求不足,消费市场疲软,经济发展速度放缓。而发展高等教育,既有通过培养人才而实现对经济增长的长期促进,也有通过扩招,增加教育消费而刺激经济增长的“拉动”作用。据国家统计局和中国经济景气中心在扩招前对居民储蓄消费意愿的抽样调查,当时我国居民大量的存款,主要用于子女教育、买房和预防生病、下岗等突发事件,其中的10%准备用于教育支出,高于准备用于购房支出7%的比重。^[3]因此,通过扩大高等教育规模,提高学费标准,无疑能使人们手中大量的教育储蓄转而投入到经济活动中去,而高校硬件建设等也会刺激消费信贷的增长,以此带动教育消费,从而促进生产。如1999年国家在发行的国债中就拨出近15亿人民币专门用于扩招学校的基本建设,由此带来的配套资金近40亿,隐性投入还更大。

4. 盘活教育资源,提高办学效益。扩招前,我国广大高等学校在规模缓慢增长的过程中积淀了一些富余的办学资源特别是教师资源,办学效益低下,如1998年以前我国普通高校的平均在校学生规模仅为3000人,师生比为10.5:1,许多高校的师生比只有几比一,与国外多数国家14~16:1的师生比相比有较大差距,因此存在较大的规模扩张的空间。同时长期以来,我国高校经费来源渠道单一,主要是靠政府的拨款,由于政府财力有限,投资不足,这使高等教育的发展受到限制,而通过扩大招生规模,既可以使高校获得更好的规模效益,又能运用市场机制,通过各种渠道和方法积极吸纳社会投资、捐资、集资助学,获得额外的高收益,来缓解经费紧张的矛盾。

5. 推迟就业时间,缓解就业压力。在当时的社会背景下,扩大高等学校的招生规模还是出于延缓就业的一种考虑。由于国有企业改革的深入,大量职工下岗的问题一时难得到解决;又由于产业结构的调整升级,使结构性失业问题日益突出,也就是劳动者科学文化技术水平不适应产业结构调整的要求。教育培训是提高职工素质、实现重新就业的根本途径,因此,让更多的人接受高等教育,既能满足青年人的求知欲望,又可延缓一部分劳动力的就业时间。同时,高等教育需求的扩大还会直接或间接地创造新的就业岗位,高校的扩招也能减少高校自身的冗员量,增加就业岗位,从而缓减就业压力。

综合以上各方面的因素,1998年12月24日,教育部发布了《面向21世纪教育振兴行动计划》,明确提出“到2010年,高等教育规模有较大扩展,入学率接近15%”。为此,1999年初普通高校招生计划安排130万人,比1998年增加21.64万,增长19.97%。1999年6月,党中央、国务院召开了改革开放以来第三次全国教育工作会议,主题是振兴教育事业,提高民族素质和创新能力,实施科教兴国战略。为了实现高等教育发展的目标,会议作出了进一步扩大招生规模的决定,使1999年计划招生数增加到153万,比1998年增长近45万,增长率达到41.20%。于是自1999年开始,我国高等教育学校在大众化目标的驱使下,开始连年大幅度地扩大招生,我国高等教育在短短几年时间内取得了数量上的巨大进展(见表1),实现了高等教育的大众化,满足了大量的高中

毕业生的升学需求,增加了高层次人才的供给量,提高了我国从业人员的科学文化素质,也缓解了社会就业压力和保持了社会稳定;伴随着成本分

担机制的推行,大扩招也推动了高等教育办学体制和管理体制改革,拉动了教育消费,弥补了教育经费的不足,提高了办学效益。

表1 我国高等教育在数量上的大发展(1998-2004)

类别		年份							年均增长率(%) (1999-2004)
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
普通高校招收 本专科学生数	数值(万人)	108.36	159.68	220.61	268.28	320.50	382.17	420	25.33
	比上年增长(%)		47.4	38.16	21.61	19.46	19.24	9.9	
各类高校本专 科学生总数	数值(万人)	623.09	718.91	909.73	1175.05	1462.52	1900	2000	21.45
	比上年增长(%)		15.3	26.5	29.16	24.46	29.91	5.26	
普通高考升学率(%)		46.1	63.8	73.2	18.8	83.5	83.4		—
高等教育毛入学率(%)		9.8	10.5	12.5	13.3	15.0	17.0	19	—

注:表中数据未含“自学考试”的折算生员。

数据来源:“全国教育事业发展统计公报”,教育部官方网站: <http://www.moe.edu.cn/>。

《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴 2004 [J]. 人民教育出版社, 2004年12月第一版, 第93页。

二、当今我国高等教育继续进行数量大扩张的制约因素

连续几年的数量大扩张一改我国高等教育规模偏小的局面,使我国高等教育的发展进入了大众化阶段,不仅满足了相当一部分人接受高等教育的需求,也增大了社会高学历专业人才的供给量,这是我们取得的巨大成绩。但是,从当前我国高等教育发展的质量现状及社会经济、人口等影响高等教育规模发展的重要因素来看,我国高等教育已不宜继续进行数量的大规模扩充,而应在适度的数量增长基础上,将工作重心转移到注重质量上来。

(一)数量的大扩张带来了一些影响质量提高的问题

量的增长虽然不一定带来质的下降,但我们也不能排斥高等教育快速扩张而导致部分高校教育质量下降的可能性,更不能否认已经客观存在的质量问题。一般来说,影响高等教育质量的主要因素除了高等教育的现有基础外,办学条件、专业和课程设置、办学特色等也是重要因素,而毕业生就业则成为质量的一种反映。若从这些方面来考察,当前我国的高等教育经历数量大扩张之后,也产生了一些影响质量提高的问题。

1. 办学条件不足,教育资源紧张

尽管我国高等学校在大幅度扩大招生的同时,也在努力改善和提高办学的基本条件,但办学

条件的改善始终未能跟上招生数的快速增长,尤其是本科院校出现了“一高三低”的倾向,即生师比攀高,生均教学行政用房面积、生均图书册数、生均仪器设备值等办学条件的指标有不同程度的下降。^[4] 见表2:

表2 1998-2003年普通高等学校办学基本条件变化

类别	1998年	2003年	增长率(%)
本科院校:			
1) 生师比	10.5	18.6	77
2) 生均教学行政用房面积(m ²)	14.4	11.8	-18
3) 生均教学仪器值(元)	6409	6209	-3
4) 生均藏书量(册)	117	61	-48
专科院校:			
1) 生师比	10.9	13.1	20
2) 生均教学行政用房面积(m ²)	14.6	17.4	19
3) 生均教学仪器值(元)	3568	5766	61
4) 生均藏书量(册)	110	68	-38

注:本表数据根据2004年教育部颁布《普通高等学校基本办学条件指标(试行)》的规定进行测算。资料来源:谢作栩,黄荣坦. 中国高等教育规模发展宏观调控模型研究. 高等教育研究, 2004(6): 18-24.

高等教育发展史已证明,师资配置的数量、结构和质量同发展高教规模、提高高教质量有着最为直接的密切关系。从表2可知,在2003-2004

学年,我国本科院校的生师比均数为 18.6,中央部委高校和 6 个省市地方高校为 1:24.5。^[5]这不仅远大于国外通行的合理区间 1:14~16,也超过了教育部 2004 年 2 月颁布的《普通高等学校基本办学条件指标(试行)》的合格底线 1:18。生师比过高,教师工作量过大,课时多且常常是超大班授课,教学质量难以保证。

在师资结构上,大扩招也加剧了不合理的现象,使高等教育质量不保。这主要表现为师资学科专业结构失调,许多高校部分公共基础课和热门专业教师短缺。如大学公共英语、计算机基础课、电子信息等高新技术相关的学科专业以及许多专业的实践性师资严重短缺。据统计,2003 年,全国 5 万多名外语教师承担了 75 万名学生的专业外语和近千万学生的公共外语教学任务;占教师总数 4.4%的管理学科教师承担了占学生总数 15.3%的主干课程;目前在校学生总数近一半是高职专科生,40%左右的课程是职业技能训练,但能够适应“双师型”要求的专任教师仅占教师总数的 5.4%。^[6]此外,大量新设专业和课程缺乏相应教师。

数量扩充带来的师资质量问题也影响着高等教育质量的提高。尽管我国有大量的博士、硕士生充实了高校教师队伍,但他们胜任高等学校的教学、科研工作还有一个过程,特别是要真正融入各个学校的教师队伍并成为教学、科研工作的主力军,需要有较长时间的培养和锻炼,而在这样一段时间内,高等教育质量的提高便难以保证。并且,我国高校师资在学历构成上不仅远远落后于发达国家,也明显低于新兴工业国家甚至是同等经济发展水平的国家,我国需要在这方面大力提高自己的水平,以促进高等教育质量的提高。

在生均教学行政用房面积和生均藏书量方面,2003 年与 1998 年相比,有了大幅度的下降,特别是生均藏书量一项,2003 年的数值几乎减少到 1998 年的一半,大多数高等学校都不达标。总之,目前我国高等教育办学总体资源已相对短缺,这必然难以保证正常的教学、科研秩序及其质量,最终有可能导致部分毕业生的质量下滑,高校科研水平提高速度减缓等问题。正是基于此,一些办学条件严重不足的高校已被教育部限制招生。

2. 专业结构和课程设置不完全适应经济和社会发展的需要

面对突如其来的大扩招政策,许多高校的专业结构没来得及进行合理的调整,就在大众化的目标下匆忙上马,其结果是在发展中出现了严重不平衡现象,学科专业结构不能适应经济社会发展需要,造成有限教育资源的浪费。如一些师资富余但社会需求量原本就很小的专业招收了过多的学生;一些师资和设备原本就不足的热门专业其专业和课程设置与办学能力、课程资源不相适应,培养出的学生的质量难免受到影响。《中国教育报》登载的对 12398 名大学生的调查表明,79%的人认为学不到有用的东西,77%的人认为所学的与现实脱节,80%的人对课程设置、教学内容不满意等。^[7]清华大学刘西拉教授对一著名高校的调查也显示,只有 8%的大学生认为专业课程设置是合理的,认为基础课设置不合理的 18%,而认为“选修课不合理”的学生比例达 78%。^[8]毫无疑问,高等教育确实面临着质量提高的问题。

3. 许多高校定位不合理,办学特色不鲜明

在这几年的高等教育数量大发展中,高职高专教育是一个重要组成部分,但不少高校对此缺乏自己的合理定位,不是根据自身条件办出特色,而是在争夺生源的过程中,逐步趋同。这主要表现在两个方面,一是一些研究型大学出于经济利益的考虑而不顾自己的师资和设备条件,热衷于办高职,和高职高专院校争生源,抢市场;二是大量新建的高职高专院校仓促上马,在大众化目标的号召下没来得及探索高职人才培养的思路和模式,便按过去办“老大专”的思路、模式来办学,它们往往不是根据当地社会的需要从事职业教育并树立自身特色,而是盲目向本科教育靠拢,以致成为“压缩型的本科教育”。毋庸置疑,这两类办学倾向都是有违高等教育质量要求的,无论用什么类型的质量观,它们都是低质量的高等教育,显然不可能培养出符合社会需求的高质量人才。

4. 毕业生就业困难

就业是质量的一种反映,不难理解,如果高校培养的大批毕业生不能就业,我们只能得出质量不高的结论,而不能将原因主要归于社会的容纳量,因为无论如何,接受过高等教育的人的就业能力总比未接受过高等教育的人要强。对此,国际教育规划研究所(IIEP)对不同经济、教育发展水平的 21 个国家和地区的研究发现,高等教育入学率与毕业生失业率之间的 Spearman 等级相关系

数为 0.0053, 即接近于零相关。据 OECD 的统计, 1995 年 18 21 岁青年高等教育纯入学率意大利、西班牙分别为 27.2%, 25.6%, 美国、加拿大达到了 34.7% 和 37.9%, 但大学毕业生毕业一年时的失业率意大利、西班牙分别达到了 52% 和 46%, 美国、加拿大却只有 6% 和 11%。^[9] 由此可以看出, 并非高等教育规模越大毕业生的失业率就必然越高, 毕业就业与高等教育自身质量或者说是否适应社会需求密切相关。

从我国当前情况看, 伴随着高等教育数量的大发展, 高校毕业生就业难度逐步加大。扩招前的 1998 年, 全国高校毕业生一次就业率本科为 75.7%, 专科(高职)为 43.5%; 到 2003 年首届扩招生毕业时, 一次性就业率相应下降为 60%, 30%。^[10] 另据新华社 2003 年 11 月 12 日报道, 2003 年大学毕业生就业率为 70%, 约有 60 多万大学生未找到工作。面对严峻的形势, 2004 年经过各方的努力, 就业率到年底时达到 84%, 但仍有约 45 万多的大学生未找到工作。2005 年, 全国普通高校毕业生为 338 万人, 比 2004 年增加 58 万人, 尤其是高职高专毕业生将达到 168 万人, 就业压力很大。^[11] 大学生就业困难表明我国高等教育的人才培养质量和结构不完全适应社会的需求。

从以上几个方面的情况来看, 我国高等教育在数量大扩张中确实已产生一些影响质量提高的因素。人们的反映也大致如此, 广东省对学生进行问卷调查的结果显示, 对教学质量满意的仅 2.7%, 不满意的竟高达 77%。^[12] 清华大学的一位教授对某所重点大学两个工科系教学质量调查结果也表明: 学生对整个教学环节认为“很满意”和“满意”的只有 5%, 认为“不满意”和“很不满意”的达 53%, 认为在大学只能“学到一点点”和“根本学不到”有用东西的学生占 79%。^[13] 类似的报道在国内几乎同时得到多家媒体的披露。在第二次中外大学校长论坛上, 斯坦福大学校长马丁·卡诺依也认为, 随着大学的扩招, 更多的人有机会进入大学。顶级大学仍然保持他们的顶级地位, 而进入这类大学的竞争也越来越激烈。与此同时, 出现了很多低质量的大学, 因此, 提高大学自身质量的压力也加重了。^[14]

(二) 经济和人口发展状况客观上要求减缓高等教育的扩张速度

除了高等教育自身的质量提高受到制约外, 高等教育在数量上的发展还受到高等教育外部关系规律的支配, 特别是受到我国的经济发展和人口变化状况所制约。

1. 社会经济发展水平的制约

高等教育的发展直接受社会经济发展水平的制约, 这是高等教育外部关系规律的反映。有学者对 68 个国家在 2000 年的经济发展水平与高等教育规模之间的关系进行研究, 得出人均国民收入与高等教育毛入学率的关系为 $R^2 = 0.7934$,^[15] 相关性显然很高, 这说明高等教育的数量受经济发展水平的制约。由于高等教育对于社会的发展具有基础性的作用, 这决定了高等教育可以而且应当适度超前于经济的发展, 但这不等于说它可以超越社会总的经济状况, 即随意或过度超越国家的经济发展的需要, 超越经济和社会经济承载能力。在这方面, 印度、韩国和我国“大跃进”时期高等教育都曾有过不顾经济规律的制约而在数量上高速增长的现象, 结果导致了高等教育质量的严重下降和资源浪费, 是值得吸取的经验教训。对此, 北京科技大学高等教育研究所对 19 个国家(包括高、中、低收入水平)的 GNP 与高等教育入学率的关系研究表明: 当人均 GNP 低于 1000 美元时, 高等教育入学率在 0~10% 之间; 当人均 GNP 在 1000 美元~3000 美元之间时, 高等教育入学率绝大多数在 10%~20% 之间, 平均值约为 14%; 当人均 GNP 在 3000 美元~6000 美元之间时, 高等教育入学率绝大多数在 15%~30% 之间, 平均值为 22%。^[16] 2003 年, 我国人均 GDP 刚超过 1000 美元, 目前的人均 GNP 在 1000 美元左右, 但高等教育在近几年的时间内大大超过了国民经济的增长速度(见表 3), 毛入学率已由 1998 年的 9.8% 发展到 2004 年的超过 19%。如果按现在的速度发展下去, 我国的经济实力将难以支撑继续快速扩大的高等教育规模, 经济社会发展也很难充分满足如此快速增加的、数量庞大的大学毕业生就业需求。^[17]

从现实上看, 由于经济发展水平的限制, 我国高等教育获得政府财政支持的力度较为有限, 特别是在今后一段时间内, 国家财政性教育经费的投入将向农村教育特别是农村义务教育倾斜, 因此, “国家财政性教育经费用于高等教育的投入是不可能有很大幅度的增长”^[18]。同时, 随着扩招

表3 我国 1998 2003 年高等教育与社会经济
(GDP) 增长情况

年份 类别	1998	2003	年均增长(%)
普通高校在校本 专科学生数(万人)	340.87	1108.56	26.60
各类高校在校本 专科学生数(万人)	623.09	1900	24.98
国内生产总值(亿元)	79553	116694	7.96

资料来源:教育数据源自中国教育年鉴 1999 和中国教育年鉴 2004.

经济数据源自中华人民共和国年鉴 1999 第 626 页;中华人民共和国年鉴 2004, 第 455 页.

的进行, 学生上交的学杂费不断上涨, 2002 年, 普通高校学生上交的学杂费已占到学校所有经费来源的 27%;^[19] 同年对教育部直属的 31 所高校教育事业费支出与学费水平的研究表明, 学费占生均教育事业费支出最低为 23.16%(复旦大学), 最高为 51.83%(合肥工业大学), 大部分高校学

费超过生均教育事业费支出的 1/3, 11 所大学超过 40%。^[20] 这与国外相比已属过高比例。并且, 现阶段我国高校学费占人均收入比重高达 80%(城镇居民)和 200%(农村居民), 而美、日、德、韩等国高校学费仅占人均国民收入的 20%。^[21] 我国居民储蓄总量虽不小, 但居民收入差距较大, 近几年的基尼系数已超过 0.4 的国际警戒线, 居于国际上“贫富差距过大”的区间。由于学费的提高, 已有不少学生因交不起学费而上不了大学或者中途辍学。因此, 靠提高学杂费来维持继续增长的空间十分有限。

2. 人口数量和结构的制约

缓减升学压力, 满足广大人民群众接受高等教育的需求, 提高办学效益等是近几年扩招的重要动因, 但经过 5 年的扩招, 这些因素的影响力已急剧下降。首先是高中升学率已大幅度提高, 从 46.1% 提高到了 83.4%, 也就是说, 大部分高中生都能升入大学。其次是根据人口发展预测, 2008 年后, 接受高等教育的适龄青年(18 22 岁)人数开始下降(如图 1)。

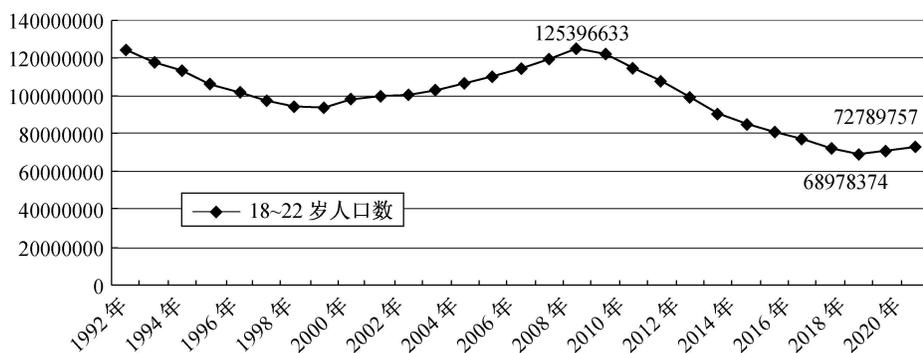


图 1 1990 2020 年中国 18 22 岁人口变化曲线

从图 1 可以看出, 至 2020 年, 高等教育适龄人口仅为 7279 万, 是 2008 年的 58%。也就是说, 在 2010 2020 年, 即使我国高等教育总规模不再扩大, 高等教育毛入学率也将扩大 1.7 倍, 在 2020 年时达到 36% 56%, 实现“十六大”提出的毛入学率为 40% 的奋斗目标。若在 2010 年至 2020 年间, 我国高等教育规模仍保持以与我国经济增长(即 GDP 年增 7%) 同步的速度发展, 那 2020 年我国高等教育毛入学率将高达 80% 左右。^[22] 如果再进行扩招, 则今后的生源会受到严重影响, 随着学生数的下降, 高校的办学效益随之下降, 不少高校将不得不关闭。据统计, 2004 年

北京 100 多所民办高校只招收 4 万新生, 平均每所不到 400 人。^[23] 且个别民办高校已经被迫关门, 这是值得警惕的现象。

综上所述, 自 1999 年来, 我国高等教育奉行数量优先的发展政策有着特殊的社会背景和动因, 在全国人民的支持和努力下也取得了巨大的成就, 但经过连续几年超常规的数量扩充, 高等教育发展的背景发生了巨大改变, 原有动因大多不复存在; 更为重要的是, 我国高等教育在数量大发展中产生了不少影响质量提高的因素, 这客观上要求我们放慢数量增长的速度, 将工作重心转移到质量提高上来。(未完待续)(文字编辑: 徐洁)