

# 我国高等教育大众化的基本特征与政府的责任

邬大光

**[摘要]** 2005年实现全国高等教育毛入学率15%,已经成为我国高等教育的发展目标,从而启动了我国高等教育大众化的进程。我国高等教育大众化与西方国家业已完成的高等教育大众化有本质区别,主要表现在启动的动因和背景不同。影响我国高等教育大众化进程有许多因素,均取决于政府的制度性安排和政策调整。目前,我国教育经费投入不足,将影响我国高等教育大众化进程,政府在高等教育大众化过程中具有重要责任。

**[关键词]** 高等教育 大众化 政府责任

**[作者简介]** 邬大光,厦门大学高等教育发展研究中心副主任、教授、博士生导师  
(福建厦门 561005)

高等教育资源的供给不足与人民群众对高等教育需求的矛盾正在刺激着我国高等教育大众化的启动。在1999年教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》中,明确提出了到2010年“我国同龄人口的高等教育入学率要从现在的9%提高到15%左右”。世纪之交,在我国又出现了提前实现高等教育大众化的可能,即到2005年达到高等教育毛入学率15%,面对我国政府提出的这一宏伟目标,高等教育面临着极大的机遇与挑战。如何完成这一跨世纪的宏伟目标,是教育界乃至全社会必须思考的问题。

在高等教育大众化启动的时间上,我国比西方国家大致晚了20年。西方国家在20世纪五六十年代陆续进入了高等教育规模扩张时代,并在20世纪七八十年代前后相继实现了毛入学率15%的目标。在一定意义上说,西方国家已经为我国高等教育大众化的发展提供了可资借鉴的经验。但是,西方国家高等教育大众化与我国高等教育大众化有着本质的差异,这不仅仅表现在启动时间的先后,更在于启动的动因和背景不同。我国社会发展的现实和现有的高等教育基础,决定了

我国高等教育大众化的模式将区别于西方国家。我国与西方国家高等教育大众化的区别主要表现在以下几个方面。

第一,西方国家的高等教育大众化基本上是一个自然的过程,其主要动因是教育民主化思潮,教育机会均等和教育公平等理论构成了大众化发展的理论基础。而我国今天的高等教育大众化在总体上表现出一种国家的发展战略和政府的行为。诚然,在我国高等教育大众化的背后,也隐含着人民群众对高等教育强烈的需求,或者说政府在实施高等教育大众化的过程中,也充分考虑到了现有高等教育资源不能满足人民群众需求的现状,但就其启动及实施的过程来说,基本上是在政府的指导下进行的。

第二,西方高等教育大众化的完成是在“高等教育是一种公益事业”的理念下进行的,尤其是在西方福利国家,高等教育被看成是“义务教育”和社会福利的范畴;政府承担了大量的财政投入和责任。而今天,在我国,高等教育属于非义务教育范畴,国家不可能也没有条件提供全部的教育投入,相反,教育成本分担理论和“缴费上学”正在成

为一种共识。但是,我国作为一个比较典型的二元结构社会的国家,面对收费上学的高等教育改革,无论是在观念上和经济承受力方面,对那些收入偏低的群体而言,都存在巨大的压力。对于我国二元结构社会现象,可以从国际上目前通用的基尼系数进行分析。

基尼系数是一个描述集中度的指标,在经济学与社会学的研究中更经常用来描述收入分配方面的差距。一般认为基尼系数在 0.2 以下表示绝对平均,在 0.2 ~ 0.3 之间表示比较平均,而在 0.4 以上则意味着进入警戒线。最近几年,国内外许多学者对我国的基尼系数计算如表 1。

表 1 中国城乡居民收入差距基尼系数表

| 年份   | 基尼系数  |
|------|-------|
| 1980 | 0.30  |
| 1988 | 0.382 |
| 1989 | 0.35  |
| 1994 | 0.434 |
| 1995 | 0.415 |
| 1998 | 0.456 |

资料来源:《南方周末》2001 年 6 月 28 日第 10 版。

从上述基尼系数的变化中可以看出,我国基尼系数的增长主要表现在城乡收入差距上,而我国高等教育大众化的重点正是在农村,只有真正提高农村适龄青年上大学的比例,大众化的目标才能顺利实施,目前出现的这种城乡收入差距的增长无疑会增加农村适龄青年上大学的难度。据国家计委报告,我国城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比,1988 年为 1.19 : 1,1995 年为 2.2 : 1,1996 年为 2.27 : 1,1999 年为 2.65 : 1,正在呈差距拉大的趋势。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。在一个典型的二元社会结构中,高等教育的规模扩张(大众化)势必受到这种社会结构的影响。我国高等教育大众化的重点和难点,不在城市适龄人口,而在农村适龄人口。

基于这种现实,现行高等学校的收费标准是否超过了我国农村的人均收入,农民对学费的承受力是多少,还有待于我们做进一步的研究。总之,二元结构社会中,处于低收入水平群体的经济承受力,会直接影响到高等教育大众化的进程。

第三,西方高等教育大众化之所以得以顺利实施,还在于其完善的高等教育体制和结构。以美国为例,在 20 世纪初,当社区学院作为一种新型的高等教育机构受到重视,并取得较快发展之后,美国基本上构建了比较合理的高等教育体制,以大量社区学院为底座的高教系统为美国的高等教育的大众化奠定了很好的制度性框架。“金字塔”型的高等教育结构对后来的高等教育大众化具有很好的适应性。英国在《罗宾逊报告》之后,创办了 40 余所多科技术学院,撑起了英国高等教育大众化的半壁江山。而我国今天的高等教育体制和结构折射的是精英教育和计划经济的烙印,层次结构、区域结构、科类结构等不尽合理。

第四,西方国家的高等教育大众化得益于多样化的办学体制,其中私立高等教育起了巨大的作用。在美国,私立学校系统十分发达,既满足了规模扩张的需求,又在一定程度上减轻了政府的负担。在日本,大众化起步相对晚于西方国家,它主要也是靠私立高等教育系统完成了大众化的进程。然而在我国,私立高等教育还不够强大,人们对私立高校的认同程度偏低,私立高校办学层次偏低,能否承担起高等教育大众化的责任,还有待于进一步验证。

第五,西方国家高等教育大众化的完成,基本是在自由“市场机制”下进行的,在整个教育资源的配置中,市场这只“看不见的手”无形中起了很大的作用。而我国目前还正处在社会转型时期,由计划经济向市场经济过渡,市场经济体制的不完善导致教育资源的配置中计划经济的色彩仍十分明显。

因此,中西方两种不同的高等教育大众化启动模式,必然引发两种不同的发展模式和道路选择。马丁·特罗的高等教育大众化理论实际上是对业已完成高等教育大众化的西方国家进行的一种分析,在侧重点上针对的是高等教育内部的若干重大变化。事实上,高等教育大众化能否实现,主要取决于高等教育的外部环境,诸如社会经济的发展对高等教育的需求以及可能提供的条件,人民群众对高等教育的期待以及高等教育体制对大众化的适应性,同时还包括劳动力市场对大学生就业的影响等。

我国的社会背景和高等教育大众化的特征,

决定了推进我国高等教育大众化的进程,必须采取超常规的发展思路和策略。高等教育大众化受制于多种因素,其发展模式和道路在各国不尽相同。就总体而言,采取多样化的办学体制,大力发展私立高等教育,进行大学制度创新;采取多元化的融资策略,教育介入资本市场;更新教育观念,采取成本分担的教育政策等等,这一切都取决于政府的制度性安排和政策调整。目前,我国教育经费投入不足,将严重影响高等教育大众化的进程。

1993年,《中国教育改革和发展纲要》提出教育经费的三个增长:(1)中央和地方政府预算内教育拨款的增长速度必须高于同期财政性收入的增长速度;(2)各级教育生均预算内事业费支出必须逐年有所增长(刨除物价因素后的实际增长);(3)各级教育生均公用经费必须逐年有所增长(刨除物价因素)。但事实上,从1996年开始,我国财政性教育经费占国民生产总值的比例呈下降趋势,据《1999年中国教育统计年鉴》,上述比例1986年为3.84%,1987年为3.49%,1988年为3.20%,1989年为3.16%,1990年为3.10%,1991年为3.05%,1992年为2.99%,1993年为2.76%,1994年为2.60,1995年为2.50%,1996年为2.47%,1997年为2.54%,1998年为2.55%,1999年为2.79%。

表2则反映了1989~1998年期间财政性教育总支出增长速度低于财政收入增长速度。

表2

| 年份   | 财政性教育总支出<br>(亿元) | 财政收入<br>(亿元) | 财政收入增       | 财政性教育经         | B-A    |
|------|------------------|--------------|-------------|----------------|--------|
|      |                  |              | 长速度(%)<br>A | 增长速度(%)<br>(B) |        |
| 1989 | 503.9            | 2664.90      | 13.1        | 13.6           | + 0.5  |
| 1990 | 548.7            | 2937.10      | 10.2        | 8.9            | - 1.3  |
| 1991 | 599.5            | 3149.48      | 7.2         | 9.3            | + 2.1  |
| 1992 | 705.4            | 3483.37      | 10.6        | 17.7           | + 7.1  |
| 1993 | 867.8            | 4348.95      | 24.8        | 23.0           | - 1.8  |
| 1994 | 1174.7           | 5218.10      | 20.0        | 35.4           | + 15.4 |
| 1995 | 1411.5           | 6242.20      | 19.6        | 20.2           | + 0.6  |
| 1996 | 1671.7           | 7407.99      | 18.7        | 18.4           | - 0.3  |
| 1997 | 1862.54          | 8651.14      | 16.8        | 11.4           | - 5.4  |
| 1998 | 2032.45          | 9875.95      | 14.2        | 9.1            | - 5.1  |

资料来源:根据《1999年中国教育统计年鉴》计算。

从国际比较的角度而言,我国教育经费的投入远远落后于世界许多国家和地区。(表3、表4、表5、表6)

表3 不同经济发展水平国家公共教育经费占GNP比例和生均高等教育经费指数情况

|        | 公共教育经费占GNP(%) |       |       |       | 生均公共高等教育经费<br>/人均GNP(%) |       |       |       |
|--------|---------------|-------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|
|        | 1980年         | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 1980年                   | 1985年 | 1992年 | 1995年 |
| 世界总计   | 4.9           | 4.9   | 4.9   | 4.9   | —                       | 66.1  | —     | 58.2  |
| 发达国家   | 5.2           | 5.0   | 5.0   | 5.1   | 32                      | 30.5  | 29.4  | 25.5  |
| 发展中国家  | 3.8           | 3.9   | 3.9   | 4.1   | 127                     | 103.9 | 84.9  | 78.9  |
| 最不发达国家 | 2.9           | 3.0   | 2.7   | 2.5   | 265                     | 153.9 | 142.8 | 125.6 |

资料来源:联合国教科文组织:《世界教育报告》(1993年版、1995年版、1998年版)。

注:生均高等教育经费指数1990年数据不齐,暂以1992年数据替代,“—”表示数据缺。

表4 公共高等教育经费支出占国民生产总值百分比的国际比较

| 国别              | 中国   | 美国   | 日本   | 英国   | 法国   | 德国   |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| 年份              | 1997 | 1992 | 1993 | 1993 | 1993 | 1993 |
| 公共高等教育经费占GNP(%) | 0.45 | 1.2  | 0.7  | 1.4  | 0.9  | 1.6  |

资料来源:《2000年中国教育绿皮书》第94页。

表5 世界一些国家高等教育毛入学率达到

10.5%左右(中国1999年高等教育毛入学率为10.5%)时公共教育经费占国民生产总值的比重

| 国家   | 年份   | 高等教育毛入学率<br>% | 公共教育经费占国民<br>生产总值的比重(%) |
|------|------|---------------|-------------------------|
| 全世界  | 1975 | 10.2          | 5.5                     |
| 印度   | 1993 | 10.3          | 1.2                     |
| 尼西亚  |      |               |                         |
| 伊朗   | 1990 | 9.6           | 4.1                     |
| 马来西亚 | 1994 | 10.6          | 5.3                     |
| 巴西   | 1987 | 10.9          | 3.9                     |
| 罗马尼亚 | 1985 | 10.0          | 2.2                     |
| 中国   | 1999 | 10.5          | 2.79                    |

资料来源:联合国教科文组织《统计年鉴》1985年、1988年、1992年、1997年。

表6 世界一些国家高等教育毛入学率达到 15% 左右时公共教育经费占国民生产总值的比重

| 国家   | 年份   | 高等教育毛入学率 (%) | 公共教育经费占国民生产总值的比重 (%) |
|------|------|--------------|----------------------|
| 伊朗   | 1994 | 14.8         | 4.7                  |
| 蒙古   | 1994 | 13.0         | 5.6                  |
| 韩国   | 1980 | 14.7         | 3.7                  |
| 新加坡  | 1985 | 13.6         | 4.4                  |
| 泰国   | 1980 | 14.7         | 3.4                  |
| 土耳其  | 1991 | 15.2         | 2.4                  |
| 埃及   | 1980 | 16.1         | 5.7(1981年数字)         |
| 南非   | 1993 | 14.7         | 7.0                  |
| 墨西哥  | 1980 | 14.3         | 4.7                  |
| 保加利亚 | 1980 | 16.2         | 4.5                  |
| 捷克   | 1980 | 17.5         | 4.0                  |
| 波兰   | 1985 | 17.1         | 4.9                  |
| 罗马尼亚 | 1993 | 15.0         | 3.2                  |
| 英国   | 1987 | 14.6         | 4.7(1988年数字)         |

资料来源:联合国教科文组织《统计年鉴》1985年,1988年,1992年,1997年。

在我国,一方面高等学校办学条件严重不足;另一方面高等教育大众化的序幕已经拉开,并且有加快的趋势。据上海教科院高教所陈国良先生测算,到2005年实现毛入学率15%,高校平均每年要扩招100万人。按照政府现有对高中和高等教育阶段的经费投入计算,每年轻费缺口高达400亿元。

表7 2000~2010年年均所需建设性投入缺口估测  
单位:亿元

|      | 新增规模所需增加投资额 | 政府可供额<br>(按现行比例推算) | 缺口      |
|------|-------------|--------------------|---------|
| 高等教育 | 150~210     | 38                 | 112~172 |
| 高中阶段 | 300         | 16                 | 284     |
| 合计   | 450~510     | 54                 | 396~456 |

资料来源:陈国良《2010年中国高等教育和高中阶段教育发展目标的可持续性分析》,载《教育发展研究》2000年第1期。

上述对高中和高等教育阶段经费投入的计算,是按照2010年实现高等教育大众化为依据的。如果我国在2005年实现高等教育大众化,按照现有的投入力度,教育经费的缺口会更大。

诚然,随着我国高等教育体制改革的深入,民办高等教育会获得较大的发展,政府的投入压力会相对降低,高等教育的产业运作也会开辟多样化的融资渠道。但是,这一切都不能代替政府对高等教育的投入,在我国高等教育大众化的进程中,政府具有重要责任。

### 参考文献:

- [1] 马丁·特罗.从精英向大众高等教育转变过程中的问题[J].外国高等教育资料,1999,(3).
- [2] 联合国教科文组织世界高等教育会议.世界高等教育宣言[J].教育参考资料(教育部教育管理信息中心主办),1999,(3).
- [3] 联合国教科文组织.从统计数字看世界高等教育[J].教育参考资料,2000,(1-2).
- [4] 潘懋元,谢作栩.试论从精英向大众化高等教育转变的“过渡阶段”[J].高等教育研究,2001,(2).
- [5] 纪宝成.关于“高等教育毛入学率”问题[N].中国教育报,1999-1-16.
- [6] 郭飞.高校扩大招生将拉动内需[J].新华文摘,1999,(9).
- [7] 陈至立.高教要保持强劲改革发展势头[N].中国教育报,2000-1-12.
- [8] 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.
- [9] 陈国良.2010年中国高等教育和高中阶段教育发展目标的可持续性分析[J].教育发展研究,2000,(1).

[责任编辑:高宝立]