

doi:10.3963/j.issn.1672-8742.2020.06.001

中国高等教育大众化进程及特征

徐高明, 吴 惠

(常州大学 高等教育研究院, 江苏 常州 213164)

摘 要:1999 年-2019 年中国高等教育大众化 20 年进程可以细分为三个发展阶段:快速扩张阶段、提高质量阶段、内涵式发展阶段,每个阶段的发展重点与主要任务各有侧重。由于国情的差异,中国高等教育大众化进程呈现出了不同于西方国家的鲜明特征:在决策机制上,是基于多源流汇聚的合理决策;在发展模式上,是后发国家高等教育超常规、追赶型、跨越式发展;在过程转换上,创造了具有中国特色的有序、有度、有节奏平稳推进大众化的新奇迹、新路子。

关键词:高等教育大众化;内涵式发展;教育质量

中图分类号:G640 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8742(2020)06-0001-14

2019 年,是 1999 年中国高校扩大招生规模 20 周年,也是中国高等教育由大众化向普及化过渡的关键之年。1999 年-2019 年中国高等教育大众化 20 年进程是一个后发国家高等教育超常规、追赶型、跨越式发展的过程,它创造了具有中国特色的有序、有度、有节奏平稳推进大众化的新奇迹、新路子。站在新时代起点上,对标《中国教育现代化 2035》,系统回顾中国高等教育大众化 20 年发展历程,科学细分这一进程的发展阶段,分析梳理各阶段的主要任务和总体特征,对于实现中国高等教育由大众化向普及化顺利过渡,实现高等教育现代化,建设高等教育强国,具有重要意义。

一、中国高等教育大众化 20 年进程的历史考察

在中国高等教育大众化 20 年进程中有四个关键性的时间节点:1999 年,国家作出进一步扩大高校招生规模的决策,拉开了向大众化迈进的序幕;2006 年,国务院常务会议指出,高等教育要控增长,稳规模,切实把重点放在提高质量上,成为大众化进

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“江苏高水平大学建设的推进策略研究”(2017ZDAXM019);江

苏省教育科学“十三五”规划重点资助课题“江苏高水平大学建设的体制机制研究”(B-a/2016/01/24)

作者简介:徐高明,男,教授,教育学博士,研究方向为公共管理与高等教育政策。

吴 惠,女,硕士研究生,研究方向为创新创业教育。

程中的重要转折点;2012 年,党的“十八大”指出“推动高等教育内涵式发展”,提出了大众化后期阶段的新要求;2019 年,中国高等教育毛入学率超过 50%,进入高等教育普及化阶段,具有划时代的意义。因此,根据这四个时间节点,可以把中国高等教育大众化 20 年进程进一步细分为三个发展阶段:快速扩张阶段(1999 年-2005 年)、提高质量阶段(2006 年-2011 年)、内涵式发展阶段(2012 年-2019 年)。每个阶段的发展重点与主要任务各有侧重。

(一)快速扩张阶段(1999 年-2005 年)

虽然中国最近的一次高等教育大规模扩招开始于 1999 年,但这次扩招最早可以追溯到 20 世纪 90 年代初期^[1]。最有力的明证就是,1993 年,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,这是 20 世纪 90 年代乃至 21 世纪初中国教育改革与发展的蓝图,《纲要》鲜明提出:“90 年代,高等教育要适应加快改革开放和现代化建设的需要,积极探索发展的新路子,使规模有较大的发展,结构更加合理,质量和效益明显提高。”^[2]明确将扩招作为 20 世纪 90 年代高等教育发展的一个重要目标。为了落实这一纲领性文件的总体目标,1996 年,国家教委印发的《全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划》,将这一扩招目标进一步具体化:适度扩大高等教育规模,到 2000 年,高等教育在校生达到 650 万人左右,约增加 100 万人,毛入学率从 1995 年 6.5% 提高到 8% 左右;到 2010 年,高等学校在校生增加到 950 万人左右,毛入学率达到 11% 左右^[3]。这两个重要文件为 20 世纪 90 年代的扩招提供了政策依据和保障,从此,中国高等教育新一轮扩招渐次展开。

在其后的两年里,社会要求扩大高校招生规模的呼声不断升高,政府部门和高校增加高校招生计划的节奏也逐步加快。1996 年,江苏省顶住压力和质疑,率先做出高校扩招、“每年增招 1 万”的决策,比全国提前三年启动高等教育大众化进程,为全国提供了新思路和新经验^[4]。1999 年 1 月,国务院批转教育部《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,该计划提出:“积极稳步发展高等教育,2000 年高等教育本专科在校生总数将达到 660 万人,高等教育入学率由 1997 年的 9.1%(新口径),提高到 2000 年的 11% 左右;到 2010 年,高等教育规模有较大扩展,入学率接近 15%。”^[5]同年 6 月,中共中央、国务院颁布《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,又提出:“扩大高中阶段教育和高等教育的规模,拓宽人才成长的道路,减缓升学压力。通过多种形式积极发展高等教育,到 2010 年,中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。”^[6]《计划》与《决定》首次明确提出了到 2010 年进入高等教育大众化阶段的时间表。据此,国家很快宣布启动新一轮的高校扩招,迈向高等教育大众化的大扩招拉开帷幕,正式开启了高等教育大众化的新征程。2001 年,教育部《全国教育事业第十个五年计划》又把高等教育大众化的时间表从 2010 年提前到了 2005 年,提出“十五”期间要“采取各种措施积极扩大高等教育规模,各类高等教育在学人数增加到 1600 万人左右,高等教育毛入学率达到 15% 左右。”^[7]中国高等教育扩招的指导思想,已由“适度扩大高等教育规模”,演变成“积极扩大高等教育规模”,如表 1 所示。

表 1 中国政策文件中有关高等教育扩招的总体目标及具体指标

年份	政策文件	扩招总体目标	扩招的具体指标	备注
1993	中国教育改革和发展纲要	使规模有较大的发展		把扩招确定为 20 世纪 90 年代中国高等教育发展的一个重要目标
1996	全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划	适度扩大高等教育规模	到 2000 年,在校生达到 650 万人左右,毛入学率提高到 8% 左右;到 2010 年,在校生增加到 950 万人左右,毛入学率达到 11% 左右	首次为中国高等教育扩招确定了具体指标
1999	面向 21 世纪教育振兴行动计划	积极稳步发展高等教育,高等教育规模有较大扩展	2000 年,在校生总数将达到 660 万人,入学率由 1997 年的 9.1% 提高到 2000 年的 11% 左右;到 2010 年,入学率接近 15%	首次提出到 2010 年接近或实现高等教育大众化的目标
1999	关于深化教育改革全面推进素质教育的决定	通过多种形式积极发展高等教育	到 2010 年,同龄人口的高等教育入学率要从现在的 9% 提高到 15% 左右	毛入学率 11% 的目标由 2010 年提前至 2000 年(提前 10 年)
2001	全国教育事业第十个五年计划	采取各种措施积极扩大高等教育规模	到 2005 年,各类高等教育在学人数增加到 1600 万人左右,高等教育毛入学率达到 15% 左右	实现高等教育大众化的目标由 2010 年提前至 2005 年(提前 5 年)

2002 年,中国高等教育毛入学率达到了 15%,跨进了高等教育大众化的门槛,比 2001 年的《全国教育事业第十个五年计划》目标提前了 3 年。1999 年-2005 年的 7 年中,普通高等学校本专科生招生数从扩招前 1998 年的 108.36 万增加到 2005 年的 504.46 万,增长 4.7 倍,增幅达 366%,年均增长率为 25.1%;各类高等教育在学总规模从扩招前 1998 年的 642.98 万增加到 2005 年的 2 300 多万,增长 3.6 倍,增幅达 258%,年均增长率为 20.24%。2000 年实现各类高等教育在学总规模 650-660 万以及 2005 年 1 600 万的预期指标,被双双突破,分别达到了近 940 万和 2 300 多万,如表 2 所示。

表 2 1999 年-2005 年中国高校招生数、在学总规模

年份	招生数(万人)	增长率(%)	在学总规模(万人)	增长率(%)
1998	108.36	8.32	642.98	5.84
1999	159.68	47.40	742.26	15.44
2000	220.61	38.16	939.85	26.62
2001	268.28	21.61	1 214.38	29.21
2002	320.50	19.46	1 512.62	24.56
2003	382.17	19.24	1 900	25.61
2004	447.34	17.05	2 000	5.26
2005	504.46	12.77	2 300	15.00

数据来源:1997 年-2005 年全国教育事业统计公报。

2005 年,高等教育毛入学率达到 21%,比扩招前的 1998 年提高了 11.2 个百分点,高等教育在学人数达 2 300 万人,规模跃居世界第一位。

(二)提高质量阶段(2006 年-2011 年)

经过 7 年的持续快速扩张,中国高等教育发展与改革取得了举世瞩目的成就,但由于发展速度过快、各方面的准备不够充分,在投入、质量和就业等方面也出现了诸多问题,引起了社会质疑和批评。首先,高校快速扩招造成了经费资源的短缺。其中,最为关键的是普通高校专任教师并没有随着招生数的大幅增加而同步增长,年均增长率仅为 13.23%,远远低于普通高等学校本专科生招生数 25.1%的年均增长率,同时,普通高校生均预算内事业费和公用经费支出总体上也双双呈现负增长态势,如表 3 所示。第二,高校快速扩招影响了教育教学质量的提高。有学者通过对 9 个省市 15 所院校扩招后教学质量的调查与分析,发现高校扩招导致了高校教学条件、教师工作量以及学生学习心态等方面发生了一系列变化,而这些变化又在一定程度上影响着教学质量,教学质量受到影响已是一个不争的事实^[8]。第三,高校快速扩招带来了实实在在的就业难题。北京大学课题组的调查分析显示,随着中国高等教育规模的迅速扩大,就业难的问题日益突出,1999 年扩招的第一届毕业生于 2002 年、2003 年陆续毕业,高校毕业生就业压力大增,2001 年、2002 年、2003 年 6 月的初次就业率分别为 70%、64.7%、50%,呈逐年下降的趋势^[9]。

表 3 1999 年-2005 年中国普通高校专任教师、生均经费

年份	普通高校专任教师(万人)	增长率 (%)	普通高校生均预算内事业费支出(元)	增长率 (%)	普通高校生均预算内公用经费支出(元)	增长率 (%)
1998	40.72	—	6 775.19	—	2 892.65	—
1999	42.57	4.54	7 201.24	6.29	2 962.37	2.41
2000	46.28	8.72	7 309.58	1.50	2 921.23	-1.39
2001	53.19	14.93	6 816.23	-6.75	2 613.56	-10.53
2002	61.84	16.26	6 177.96	-9.36	2 453.47	-6.13
2003	72.47	17.19	5 772.58	-6.56	2 352.36	-4.12
2004	85.84	18.45	5 552.50	-3.81	2 298.41	-2.29
2005	96.58	12.51	5 375.94	-3.18	2 237.57	-2.65

数据来源:1998 年-2005 年全国教育事业统计公报;1998 年-2005 年教育部、国家统计局、财政部关于全国教育经费执行情况统计公告。

为此,仅在 2006 年 5 月的一个月中,国务院和中央部门密集发声,强调高等教育发展要控增长,稳规模,切实把重点放在提高质量上。5 月 10 日,国务院召开常务会议,听取高等教育工作汇报。会议指出:“当前中国高等教育还面临许多矛盾和问题,特别是高等教育质量还不能完全适应经济社会发展的需要,高校教育观念、人才培养方式、教学内容和方法需要进一步转变,高校教师队伍水平亟待提高,高等教育投入增长跟不上规模发展,部分高校办学条件不足,高校毕业生就业面临较大压力”。会议强调:“根据当前高校的实际情况,有必要适当控制招生增长幅度,相对稳定招生规模”“切实把重点放在提高质量上。”^[10]为了落实国务院常务会议精神,5 月 19 日,国

务院召开加强和改进高等学校招生管理工作会议,进一步明确提出,2006 年高等学校招生规模比上一年增加 5%,为高校提高办学质量创造良好的环境。5 月 29 日,中央 14 个部门联合下发《关于切实做好 2006 年普通高等学校毕业生就业工作的通知》,再次强调,省级政府有关部门“要适当控制高等学校招生增长幅度,相对稳定招生规模。”

2007 年,教育部、财政部印发《关于实施高等学校本科教学质量与教学改革工程的意见》,决定由中央财政专项支持实施“质量工程”。质量工程以提高高等学校本科教学质量为目标,加强内涵建设,提升高等教育的质量和整体实力。主要在专业结构调整与专业认证、课程教材建设与资源共享、实践教学与人才培养模式改革创新、教学团队和高水平教师队伍建设、教学评估与教学状态基本数据公布、对口支援西部地区高等学校六个方面进行重点建设。通过实施“质量工程”,中国高等教育改革紧紧抓住了影响本科人才培养的关键步骤和核心环节,选择一些具有基础性、全局性、引导性的项目进行重点建设,有效促进了本科教育教学改革,初步形成了国家级、省级与校级三级质量建设体系,有力推进了人才培养质量的提升。2010 年 6 月,中共中央政治局审议并通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010 年-2020 年)》,教育规划纲要提出,2010 年-2012 年,通过组织实施一批重大项目,进一步提升高等教育质量。2011 年,教育部、财政部颁布《关于“十二五”期间实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的意见》,决定在“十二五”期间继续实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”,在“十一五”质量工程建设成就的基础之上,进一步整合各项改革成果,加强项目集成与创新,把握重点与核心,提高项目建设对人才培养的综合效益。

(三)内涵式发展阶段(2012 年-2019 年)

2012 年 11 月,党的“十八大”报告首次正式提出“推动高等教育内涵式发展”,五年后的 2017 年 10 月,党的“十九大”报告又进一步提出了“实现高等教育内涵式发展”的更高目标与要求。两次党代会,从“推动”到“实现”,发出动员令,提出硬指标和死命令,标志着中国高等教育已从过去的外延式发展时期进入了内涵式发展的新阶段。其实,再此之前的 1993 年《中国教育改革和发展纲要》就指出:“要坚持走内涵发展为主的道路”,但是由于受到 1999 年以来高校扩招的冲击,并没有完全沿着内涵式发展的道路走下去,一直到 2010 年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010 年-2020 年)》才重新提出:“树立以提高质量为核心的教育观,注重教育内涵发展”。2012 年 4 月,教育部发布的《全面提高高等教育质量的若干意见》(俗称“高教 30 条”)再次重申,坚持“走以质量提升为核心的内涵式发展道路”。

潘懋元先生认为,党的“十九大”报告提出的高等教育要实现内涵式发展,主要是要改变学校一味依赖扩大规模、依赖办学升格、依赖外延式发展模式的现象,侧重提高质量,尤其是提高教育教学质量^[11]。实际上,高等教育内涵式发展就是以提高质量为核心、以规模发展为基础的可持续发展。别敦荣教授则进一步把高等教育内涵式发展细分为宏观和微观两个维度,宏观的高等教育内涵式发展旨在保持高等教育

系统规模稳定或小幅增长的情况下,改善和优化高等教育系统结构,提高高等教育系统运行效率和效益,提升高等教育系统办学能力和办学质量,充分发挥高等教育的社会功能。而微观的高等教育内涵式发展则主要涉及高校人才培养能力的加强、人才培养环境的优化、人才培养条件的改善和人才培养成效的提高,充分发挥其教育教学功能^[12]。这种两维度的分析框架,不仅涉及高等教育宏观和微观两个层面,还包括高等教育系统的内部和外部两个方面,以及内外部的互动,既全面又深入,大大提高了对高等教育内涵式发展方式的解释力。

新时代中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这就表明,新时代人民群众对高等教育的需要也同样发生了显著变化,不再局限于“有大学上”的“基本需求”,而是更加强调多样化、高质量以及公平正义等方面的“更高需求”。因此,在内涵式发展阶段,在宏观上,必须优化高等教育结构,发展多样、公平而有质量的高等教育,办好同人民群众期待相契合的新时代高等教育。一是坚持高质量发展。2012 年教育部发布《关于全面提高高等教育质量的若干意见》,提出在保持公办普通高校本科招生规模相对稳定的基础上,注重高等教育学科专业、类型、层次和区域布局结构的优化,鼓励高校合理定位,各展所长,强化特色,全面提高高等教育质量。2015 年,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,加快建设世界一流大学和一流学科。2019 年,教育部、财政部发布《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》,计划集中力量建设 50 所左右高水平高职学校和 150 所左右高水平专业群。二是坚持分类发展。逐步完善高等学校分类发展的政策体系,引导高校科学定位、特色发展。2015 年,教育部、国家发展改革委、财政部联合发布《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》,加之“双一流”建设方案和“双高”建设计划,这样,中国基本上形成了研究型、应用型和职业技能型高校分类分层发展的初步框架。三是坚持区域协调发展。2013 年,教育部、国家发改委、财政部三部委联合印发《中西部高等教育振兴计划(2012 年-2020 年)》,在 2012 年-2015 年的一期建设中,计划投入 100 亿元,先期支持 100 所中西部地方本科高校建设。2016 年,国务院办公厅印发《关于加快中西部教育发展的指导意见》,继续推进中西部高校基础能力建设工程,并按“一省一校”原则,在没有教育部直属高校的省份,重点建设 14 所高校,还采取阶梯式支援方式对口支援中西部高校,先由 100 所左右高水平大学支援中西部 75 所地方高校,形成第一阶梯,再由 75 所受援高校和部省共建高校支援中西部 100 所左右地方本科高校,形成第二阶梯。

微观层面的高等教育内涵式发展主要集中于加快建设高水平本科教育。2018 年,教育部召开了改革开放以来第一次全国高校本科教育工作会议,专门研究部署高等学校本科教育工作,会后出台了《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》(俗称“新时代高教 40 条”),强调人才培养为本、本科教育是根,要求各类高校争创一流本科教育,全面振兴本科教育,提高人才培养质量。2019 年,教育部、科技部、中央政法委等 13 个部门又联合启动“六卓越一拔尖”计划 2.0,开启了一

场新时代中国高等教育的“质量革命”。该计划将在 2019 年-2021 年的三年间,重点推进三项建设工作:一是实施一流本科专业“双万计划”,建设 10 000 个左右国家级一流本科专业点和 10 000 个左右省级一流本科专业点,即建“金专”;二是实施一流课程建设“双万计划”,建设 10 000 门左右国家级一流课程和 10 000 门左右省级一流课程,即建“金课”;三是建设 260 个左右基础学科拔尖学生培养一流基地,即建“高地”。

二、中国高等教育大众化 20 年进程的特征分析

虽然三个阶段的发展重点和主要任务各有侧重,但由于中国政治、经济、文化等发展环境的特殊性,在总体上,中国高等教育大众化进程在制度安排、模式选择、过程转换等方面表现出了不同于西方国家的明显特征。科学分析归纳中国高等教育大众化 20 年进程的总体性特征,对中国高等教育大众化 20 年进程作出客观评价,能进一步总结出中国高等教育大众化的基本经验,并指导未来 15 年的高等教育现代化建设。

(一)决策机制:基于多源流的合理决策和满意决策

高等教育大众化决策是建立在一定制度基础之上的政策议程建构,是一种正式性制度安排。美国著名政治学家、政策科学家约翰·W. 金登提出的多源流分析模型为这一决策过程提供了很好的解释性工具^{[13]23}。金登认为,公共政策议程的建构主要受彼此独立的问题源流、政策源流和政治源流的影响,在某些关键时刻这三股源流将在政策窗口汇合,当政策之窗打开时,一个项目被提上决策议程的概率就会大增^[14]。为了弄清楚中国高等教育大众化的决策机制,有必要深入考察其“政策制定的动态本质”。

一个问题引起政府决策者的关注,主要受到与这一问题相关联的指标影响,也可能跟某些焦点危机事件或者政策执行过程中的不良反馈等因素有关。这些指标、焦点危机事件和不良反馈就构成了政策议程的问题源流。20 世纪末,构成中国高等教育大众化决策的问题源流主要表现为高等教育供给与需求之间的矛盾,突出体现在两个关键性的指标上。一是普通高校录取比例偏低,无法满足考生和家长接受高等教育的需求。根据 1996 年-1998 年《全国教育事业统计公报》的数据计算,1999 年扩招前的三年,中国普通高等学校本专科生招生数在普通高中毕业生数中的占比一直徘徊在 45%左右,这就意味着,每年都有半数以上的普通高中毕业生被普通高等学校拒之门外,不能进入普通高校继续深造。人民群众日益增长的接受高等教育需要同落后的高等教育供给之间产生了较大的落差和矛盾。二是高等教育人口的比例偏低,无法满足新世纪知识经济时代经济社会发展的需要。20 世纪 90 年代初期,按照国际通用指标,中国 25 岁及以上人口中受过高等教育者的占比仅为 2.0%,不但远远低于高收入国家平均 27.6%的比例,甚至还低于低收入国家平均 2.7%的比例。一直到 1994 年,中国每 10 万人口中的在校大学生数才达到 440.4 人,才刚刚赶

上低收入国家 20 世纪 90 年代初的水平^{[15]14}。

在某一政策议程建构过程中,如果具备可行的备选方案和政策建议的政策源流,则可以大大增加某一主题被提上决策议程的可能性。在 1982 年-1985 年 4 年里,中国高等教育曾出现过一个快速发展阶段,本专科招生人数每年以 20% 以上的速度增长。但 1986 年至 1992 年的 7 年间,政府主要采取一种稳定规模、调整结构、改善条件的收缩保守路线,扩大高等教育规模的议题暂且搁置。然而,在政府层面,1993 年,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,以及此后的《全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划》《面向 21 世纪教育振兴行动计划》等一系列政策文件的出台,又使得高等教育扩招重新进入了政策决策视野。在学者层面,虽然对于高等教育扩招有不同的声音和建议,例如,有个别学者就认为,在中国提倡高等教育大众化是一种理论误导,并不适合中国国情,是行不通的^[16]。但更多的学者则为高等教育的扩招和大众化鼓与呼,并提出了许多切实可行的建议。有学者提出,由于中国经济发展水平的不平衡,发达地区可以先行一步,分区域推进高等教育大众化^[17]。在科学研判经济发展水平和经济发展所处阶段的基础上,有学者提出,中国高等教育应采取迅速发展、分步提高的方式,按照“三步走”的策略逐步实现大众化的战略目标^{[15]20}。还有学者运用规模经济理论对中国高校规模效益进行科学测算后,建议高校扩招应采用“联合、合作和合并”的机制,充分挖掘现有高校的潜力^[18]。这些政府层面的先期政策以及学者层面的政策建议为高等教育大众化决策营造了良好的舆论氛围,并提供了充分的备选方案。

政治源流对于政策议程具有明显的促进或者抑制作用,在中国高等教育大众化决策中,政治源流中的国民情绪和政府共识(或者政府主流意识形态)发挥了重要的促进作用。中国老百姓中普遍存在着“知识改变命运”“学而优则仕”的认知和价值观,他们一直把接受高等教育作为实现社会合理流动的主要途径和手段,上大学接受高等教育承载着无数底层家庭向上流动的梦想与诉求。所以,许多家长本着“再苦不能苦孩子”的原则,即使自己节衣缩食、含辛茹苦,也要支持孩子读书上大学。这种存在于老百姓当中的普遍情绪恰恰就是中国高等教育扩招和大众化的强大需求和不竭动力。除了国民情绪,当时能够促进高等教育大发展的还有政府的主流意识形态,主要表现在两个方面:一是科教兴国战略的提出。1995 年,《中共中央、国务院关于加速科学技术进步的决定》首次正式提出实施科教兴国的战略。强调科技和教育是国家振兴的重要手段和基础,要坚持教育为本,要在经济社会发展中进一步突出科技和教育的重要位置,要把经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。二是高等教育是准公共产品共识的形成。高等教育具有有限的非竞争性和有限的非排他性,它既不属于纯公共产品,也不属于私人产品,而是介于两者之间的准公共产品。因此,高等教育投资具有“双重性”,即既是消费行为,又是投资行为,对于高等教育的供给,应采取政府与市场共同分担的原则,发挥市场在资源配置中的重要作用,实现效率和公平价值,进而满足人民群众对于高等教育的需求。基于这种共识,20 世纪 90 年代,中国高等教育在办学体制、管理体制、投资体制、招生制度、毕业生就业

制度、学校内部管理体制等方面的改革取得了许多进展和突破,为高等教育大众化扫除了一些制度性的障碍。

政策之窗就是政策建议者提出其解决问题办法的机会。当一扇政策之窗打开时,问题源流、政策源流和政治源流就会汇合在一起,这时候提出的政策建议最容易被采纳,并被提上政府的决策议程。当然,政策之窗的打开需要具有“催化剂”作用的触发机制。中国高等教育扩招和大众化政策之窗打开的触发机制就是 1997 年亚洲金融危机。1997 年,亚洲金融危机肇始于泰国,随后波及亚洲其他国家和地区,造成企业倒闭、工人失业、经济社会萧条。当时中国的经济增速也大大放缓,国内需求相对疲软,同时由于国企改制,出现了大规模的下岗工人,因此,刺激消费、拉动内需、促进经济增长、缓解就业压力成为一个亟待解决的社会难题。当三股源流汇聚时,最后要冲开政策之窗,政策企业家的努力也很重要。1998 年 10 月,后来被称作“高校扩招之父”的汤敏与其夫人左小蕾撰写了《关于启动中国经济有效途径——三年扩大招生量一倍》的建言书。他们认为,扩大高校招生是一个国家投资少,刺激内需力度大,又能实现群众迫切愿望的有效措施,因此,建议中央扩大大学招生数量^[19]。这一建议很快就被中央采纳,1999 年 6 月国家正式宣布启动扩招。

中国高等教育大众化扩招政策,平衡和兼顾了国家、社会、高校和家长(学生)各方利益和诉求,顺应了经济社会和高等教育自身发展的必然需求,是一个兼具科学性和民主性的水到渠成的决策过程,其即使不是一项“最优决策”,但至少是一种基于多源流汇聚的“合理决策”和“满意决策”。然而,有学者同样运用多源流理论对中国高等教育扩招政策进行了分析,却得出了几乎相反的结论,认为此项政策“并未经过长期酝酿及科学论证”,是一个“并非完全理性的选择。”^{[13]27}造成这种不同甚至相反研究结论的主要原因可能有三:一是对中国扩招历史史料的把握和认识上存在一定的偏差,论证过程中掌握的论据性史料可能并不充分;二是对高等教育内外部关系和规律的把握和认识存在一定偏差,没有充分认识到,中国高等教育改革既要主动适应外部经济社会发展,还要把握自身大众化、普及化的趋势性规律,特别是在社会转型时期这种内外部关系并不是割裂的和对立的,而是具有很强的内在一致性和统一性;三是对中国高等教育的后发优势认识不足。

(二)发展模式:超常规的追赶型跨越式发展

所谓模式,就是事物的标准样式,就是解决某一类问题的方法论。在实践中,选择了一个适合的模式,也就意味着掌握了解决问题的最佳办法,往往就会达到事半功倍的实际效果。从世界范围来看,以欧美和日本为代表的少数发达国家的高等教育大众化是一种引领型发展模式,而大多数后发国家的高等教育大众化则是一种追赶型发展模式。根据美国教育部的统计,1940 年,美国高等教育在校学生数已达到 150 万,约占 18-24 岁青年人口的 9.1%,到了 1949 年,美国高等教育的在学规模则达到了 240 万人,约占 18-24 岁青年人口的 15%。同时,基于联合国教科文组织统计研究所公布的近 200 个国家的高等教育毛入学率数据统计分析发现,到 1975 年,世界上

就已有超过 1/4 的国家的教育毛入学率达到了 15%^[20]。而中国高等教育毛入学率直到 1997 年和 2002 年才分别达到 9.1% 和 15%,中国高等教育迈入大众化门槛的时间,比美国慢了半个多世纪,也远远落后于世界上其他许多发达国家,甚至还落后于一些发展中国家,这与中国老百姓的期盼、经济社会发展的需求以及大国地位极不相称。发达国家高等教育大众化引领型发展模式主要依靠经济的增长,并且是与经济社会发展相适应的,是在经济发展到一定水平的基础上,国家对高等教育的投入相对充足的前提下的一种自然演变过程,总体来看,一般发展时间较长,发展速度比较平稳和缓慢。而后发国家高等教育大众化的追赶型发展模式则是充分发挥“后发优势”,在投入、准备相对不足、政府强力推动下的一种跨越式发展,常常以比发达国家高得多的速度,在较短的时间内实现高等教育规模的快速增长和高等教育大众化进程。与西方发达国家相比,在各方面条件并不充分的背景下,中国以较快的速度大大缩短了高等教育大众化进程的时间。高等教育毛入学率从 5% 到 15%,美国用了 30 年,英国 28 年,法国 25 年,德国 24 年,日本 23 年,而中国仅仅用了 9 年时间^[21]。因此,中国高等教育大众化进程是一个典型的追赶型发展模式。

中国高等教育大众化追赶型发展模式的后发优势的发挥主要体现在三个方面:一是基于实际国情、制度优势和资源条件,中国高等教育大众化追赶型发展模式,在发展道路上选择了市场力量比较有限的自上而下的政府顶层设计和政府推动,而不是西方发达国家主要依靠政府引导与市场主导相结合的自然演变的大众化之路。这种发展道路上的一种合理性替代,大大节约了中国高等教育大众化的时间。二是西方发达国家在大众化进程中既形成了丰富的理念、实践和制度等方面的成功经验,也积累了许多失败的教训,这样,中国就可以借鉴西方发达国家的先进经验,并吸取他们失败的教训,尽量避免或者少走弯路,采取一种经过优化了的赶超策略,从而节省大众化的成本和时间,为在短时间内的赶超西方发达国家提供了可能性。三是中国老百姓的期待、经济社会发展的需求与相对落后的高等教育之间产生了一种紧张的状态,在“落后就要挨打”民族利益和民族自尊心的刺激下,在西方发达国家成功大众化典范的激励下,这种紧张状态激起了中国高等教育模仿、追随、并跑和超越的强烈欲望,形成了一种社会压力,并转换成了高等教育大众化追赶型发展策略的关键性动力,从而大大促进了高等教育大众化的跨越式发展。

当然,后发优势只是实现追赶型跨越式发展的一个必要条件,而非充分条件。跨越式发展能否实现,或者说能够在多大程度上实现,还取决于经济社会发展的其他一些因素。中国高等教育大众化跨越式发展进程中还有两个不可忽略的因素:首先,改革开放以来经济的持续快速发展及不断增长的教育投入,为大众化进程的推进奠定了坚实的经济基础。扩招前的 1991 年-1998 年,国内生产总值(GDP)年均增长率高达 11.1%,大众化进程中的 1999 年-2018 年 GDP 年均增长率也保持在 9% 以上。虽然财政性教育经费占 GDP 的比例在大众化初期并没有随 GDP 同步增长,1999 年-2011 年一直徘徊在 3% 上下,直到 2012 年才首次超过 4%,但 2012 年以来已连续 7 年保持在 4% 以上。经济的高速发展一方面为高等教育发展提供了一定的经济基础

和保障,另一方面也对高等教育提出了强烈的人才需求。其次,老百姓具有强大的投资高等教育的实力和意愿。重视教育是中华民族的优良传统,能给子女提供一个接受高等教育的机会是每一个家长的最大心愿,老百姓储蓄的第一动机也是为下一代上大学做准备。尽管从 1998 年以来国家进行了七次银行降息,但到 2003 年中国个人储蓄仍高达 80 000 亿元。根据经济学家的分析,在当时各种消费市场基本上都是买方市场的情况下,只有教育主要是高等教育领域是卖方市场。个人的高储蓄率 and 高等教育的卖方市场是中国高等教育走向大众化的最有力的基础^[22]。所以说,这两个因素是促进中国高等教育大众化实现跨越式发展的重要推动力。

(三)过程转换:有序有度有节奏的平稳推进

任何事物发展的过程,不仅是一种输入与输出之间的转换关系,而且还是一种增值性的转换,通过这种过程转换,把人、财、物、制度、方法等进行有效集成和高效配置,以产生一种人们所期望的理想结果。因此,过程既是事物发展的“黑箱”,更是事物发展的关键之所在,只有打开这个“黑箱”,把握这个关键,才能真正掌握事物发展的内在机理,并评价其成败得失。中国特色的有序、有度、有节奏平稳推进高等教育大众化,顺利地实现了这种输入与输出之间的增值性转换。

有序,就是分主次,有先有后。在中国高等教育大众化进程中包含着多种矛盾,而这些矛盾所处的地位以及对大众化发展所起的作用是不同的,总有主次之分。其中,处于支配地位并对大众化发展起决定作用的矛盾就是大众化的主要矛盾。在中国高等教育大众化进程中,正是由于我们分清楚了主与次,重点与非重点,我们也就抓住了大众化的关键,集中力量解决大众化进程中的主要矛盾。这主要体现在两个方面:一方面,中国高等教育大众化是一个由数量到质量的发展过程。中国高等教育大众化进程的前 7 年的主要任务是规模的扩张,这一时期,数量就是主要矛盾,或者说,是矛盾的主要方面,一直到大众化中期的提高质量阶段,才在规模扩张的基础上开始兼顾质量提升。因此,中国高等教育大众化是一个先数量发展而后质量提升的过程,是一个在“大发展”之后的“大提高”的过程。另一方面,中国高等教育大众化还是一个由外而内的发展过程。在汤敏、左小蕾夫妇的扩招建议中,他们提出了两个最重要的理由:一是高校扩招每年可增加 1 000 亿元左右的消费需求;二是高校扩招还可以让每年 100 万-200 万的新增劳动力延迟进入劳动力市场,并且在今后 4 年内为国企下岗职工腾出 500 万-600 万个工作岗位,可缓解社会就业压力。中国高等教育扩招的最初最直接的动因是为了刺激消费、拉动内需、促进经济增长、缓解就业压力,主要是为了满足外部的社会需求。到 2012 年党的“十八大”提出推动高等教育的内涵式发展,才真正把目光从外部移向高等教育的内部,实行高等教育的“大改革”。

有度,就是懂节制,收放自如。“度”就是临界点、分寸、火候。在中国高等教育大众进程中的及时转换发展主题和发展阶段,实际上就是应势而谋、因时而动、顺势而为,适时地把握住了大众化进程的临界点、分寸与火候。这尤其集中体现在对转换阶段过程中发展速度的准确拿捏上,不同的发展阶段,及时换挡调速,采取了快慢有所

不同的发展速度。在 1999 年扩招前,中国高等教育总体上处于一种长期低速增长状态,1999 年扩招启动以后,在 1999 年-2005 年的快速扩张阶段,中国高校普通本专科招生数呈井喷之势,以两位数的增长率持续增长,年均增长率达到了 25%的历史峰值;2006 年-2011 年的提高质量阶段,普通高校本专科招生数有所下降,增长率下降到个位数,年均增长率则下降为 5.16%;而到了 2012 年-2018 年的内涵式发展阶段,普通高校本专科招生数的年均增长率仅为 2.16%,如图 1 所示。同时,中国高等教育在学总规模的增长与招生数的变化情况基本相似,三个阶段的年均增长率分别为:20.24%、5.51%及 2.77%,呈现出渐次下降的明显特征,如图 2 所示。这种发展主题、发展速度和发展阶段的适时转换,在很大程度上促进了中国高等教育大众化由高速增长转向高质量发展。

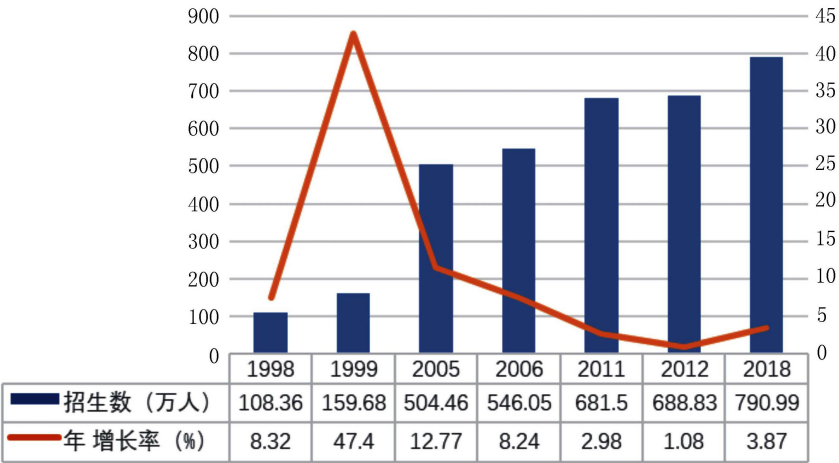


图 1 大众化转段关键年份普通高校本专科招生数及其年增长率
数据来源:相关年度的全国教育事业发展统计公报

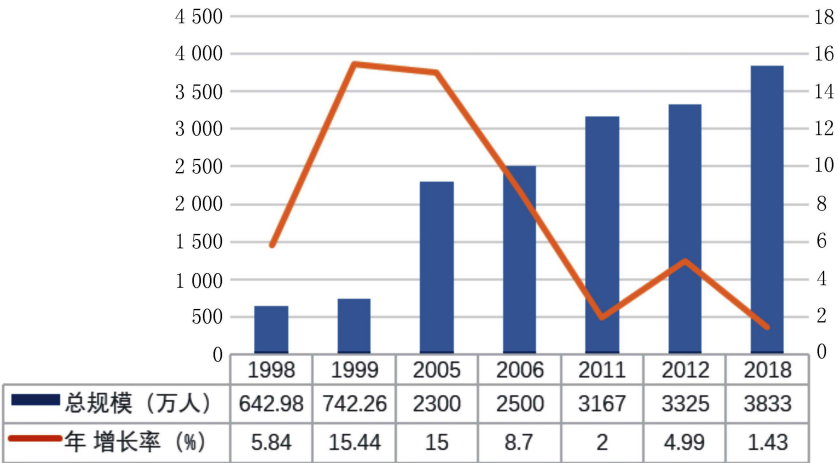


图 2 大众化转段关键年份高等教育在学总规模及其年增长率
数据来源:相关年度的全国教育事业发展统计公报

有节奏,就是讲规律,浑然一体。在中国高等教育大众化进程中之所以能够实现对“序”和“度”的有效把握,主要得益于对以下两方面发展规律的深刻认识和科学运用:一是对数量与质量关系的正确认识。强调数量与质量是对立统一的关系,两者不可偏颇。没有一定的数量就没有质量,一定的数量和规模是质量和效益的基础和保障;如果数量和规模过了头就会影响甚至失去质量,没有一定的质量,数量和规模也会变得毫无价值和意义;虽然质量占据主导地位,但数量也可能成为某一阶段的主要任务。二是对增长速度阶段性、周期性的正确认识。任何事物发展都会有起伏,中国高等教育跨越式发展也具有明显的阶段性特征,开始从低速增长到高速增长,然后再到中速增长,最后又恢复了低速增长,这种阶段性、周期性增长,既有效地达成了追赶先进的目的,又实现了平稳过渡。因此,中国高等教育大众化的跨越式发展,不仅仅是一种快速度的发展、赶超先进的发展和超常规的发展,更是一种平稳持续的发展;不仅仅充分利用了非均衡化发展的策略,用尽可能短的时间达到了预定的发展目标,缩小了与发达国家的差距,并努力赶超发达国家,还追求与经济社会发展相协调,提高了可持续发展的能力,避免了高等教育发展的大起大落,从超常规平稳地进入了新常态,实现了规模、结构、质量、效益的新跨越。所以说,中国高等教育大众化进程虽然是一种打破常规的突进式发展,但突进不等于冒进,并没有背离高等教育发展的客观规律,也非盲目的狂热,而是一种基于“合理决策”的“理性的激情”^[23]。

综上所述,中国高等教育大众化 20 年进程,既具有鲜明的中国本土独特性,又具有普遍意义的规律性,为世界高等教育发展贡献了中国智慧、中国方案和中国经验,丰富、完善和发展了高等教育大众化理论与实践,并大大增强了其对后发国家高等教育大众化的指导作用。同时,中国高等教育大众化进程毕竟是一种超常规的跨越式发展,其必然也是一种非均衡的发展,不可避免地在结构、质量、公平、体制等方面存在一些短板和薄弱环节。因此,根据《中国教育现代化 2035》“着力提高教育质量,促进教育公平,优化教育结构”的战略重点,以及十大战略任务的要求,未来中国高等教育在向普及化过渡过程中还应在以下四个方面重点发力:一是制定多样化高等教育人才培养质量标准,完善高等教育质量标准体系,提升一流人才培养与创新能力;二是进一步优化高等教育的区域布局结构、学科专业结构和人才培养结构,推动高等教育高水平高质量普及;三是聚焦高等教育发展不平衡不充分的突出问题,补齐短板,让高等教育发展成果更多、更公平地惠及全民;四是坚持改革创新,把体制机制创新作为高等教育普及、质量、公平、结构等方面整体水平提升的根本动力。

参考文献

- [1] 许美德,等. 21 世纪中国大学肖像:向大众化高等教育的转型[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2015:17.
- [2] 中共中央,国务院. 中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. [1993-02-13]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [3] 国家教委. 全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划[EB/OL]. [1996-04-10]. <http://>

- www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2485.html.
- [4] 龚放,范利群. 高等教育改革“中层突破”的成功尝试——1996 年江苏高等教育率先扩大招生的政策分析[J]. 江苏高教,2013(4):1-7.
- [5] 国务院,教育部. 面向 21 世纪教育振兴行动计划[EB/OL]. [2008-08-29]. <http://gov.hn-edu.cn/c/2008-08-29/784083.shtml>.
- [6] 中共中央,国务院. 关于深化教育改革全面推进素质教育的决定[EB/OL]. [1999-06-13]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2478.html.
- [7] 教育部. 全国教育事业第十个五年计划[EB/OL]. [2002-06-06]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2486.html.
- [8] 谢安邦,等. 高校扩招后教学质量调查与分析[J]. 教育发展研究,2005(8):84-89.
- [9] 闵维方,等. 2005 年高校毕业生就业状况的调查分析[J]. 高等教育研究,2006(1):31-38.
- [10] 国务院办公厅. 温家宝主持国务院常务会听取高等教育工作汇报[EB/OL]. [2005-05-10]. http://www.gov.cn/ztl/yzn/content_479593.htm.
- [11] 潘懋元,贺祖斌. 关于地方高校内涵式发展的对话[J]. 高等教育研究,2019(2):34-38.
- [12] 别敦荣. 论高等教育内涵式发展[J]. 中国高教研究,2018(6):6-14.
- [13] 李 宁,韩 浩. 中国高校扩招政策的多源流理论分析[J]. 高教探索,2013(6).
- [14] [美]约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌,译. 北京:中国人民大学出版社,2017:183.
- [15] 何祚庥,兰士斌. 高等教育是适度发展,还是大力发展[J]. 科技导报,1998(8).
- [16] 庞守兴. 高等教育大众化:一种理论误导[J]. 高等教育研究,1998(5):44-45.
- [17] 冒 荣. 世纪之交的中国高等教育[J]. 辽宁高等教育研究,1995(4):43-50.
- [18] 丁小浩,闵维方. 规模效益理论与高等教育结构调整[J]. 高等教育研究,1997(2):1-8.
- [19] 汤 敏,左小蕾. 扩大高校招生量一倍的建议[EB/OL]. [2005-10-23]. <http://finance.sina.com.cn/review/20041023/15201102716.shtml>.
- [20] 别敦荣,易梦春. 普及化趋势与世界高等教育发展格局——基于联合国教科文组织统计研究所相关数据的分析[J]. 教育研究,2018(4):135-149.
- [21] 陈宝生. 中国教育:波澜壮阔四十年[N]. 中国教育报,2018-12-18(1).
- [22] 邬大光. 中国高等教育应走外延式发展道路[J]. 求是,2003(10):51-52.
- [23] 冒 荣,张 焱. 改革开放 40 年高等教育的规模扩张与当前的“两极失衡”——冒荣教授专访[J]. 苏州大学学报:教育科学版,2019(1):99-107.

(编辑:平 古)

ABSTRACT

The Popularization of Higher Education in China: Process and Characteristics

XU Gaoming, WU Hui

Page 1

Abstract: The 20 — year process of popularization of higher education in China from 1999 to 2019 can be divided into three stages: rapid expansion (1999 — 2005), quality improvement (2006 — 2011) and intensive development (2012 — 2019). Each stage has its own development priority and main tasks. The process of popularization of higher education in China presents distinctions different from those in Western countries due to different national conditions: rational decision — making based on the convergence of multiple sources; supernormal, pursuant and leap — forward development as a developing country; and a new miracle and new way in orderly, moderate and steady multiphase transformation.

Key words: popularization of higher education; intensive development; quality of education

Transformation and Upgrading of Traditional Engineering Disciplines by Industrial College

LU Yong, FANG Hailin

Page 15

Abstract: Under the new engineering vision, around the transformation and upgrading of traditional engineering disciplines, local undergraduate colleges and universities should follow the basic principles of insisting on talent training, basing on existing professional conditions, docking regional industrial development and high recognition of multi — participants, and set up industrial colleges. It is necessary to open up the joint points of the restructuring of the talent training system from four aspects: focusing on talent training goals, professional curriculum system, talent training mode and collaborative education efficiency, and gradually realize the transformation and upgrading of traditional engineering disciplines while promoting the development of industrial college.

Key words: new engineering; industrial college; local undergraduate colleges and universities; traditional engineering disciplines