

## 材料综述

### 中国高等教育大众化的现状、问题与展望

袁卫

(中国人民大学常务副校长, 统计学院教授, 博士生导师)

#### 一、发展现状

自1999年中国政府决定大幅度扩招以来, 中国的高等教育进入了规模快速扩张阶段, 发生了巨大而深刻的变化, 一举跨越实现了高等教育大众化。

##### 1、高等教育规模的扩大。

中国普通高等学校本专科招生从1998年的108.36万人增至2006年的546.05万人, 增幅达404%; 普通高校本专科在校生规模从1998年的340.83万人增至2006年的1738.84万人, 增幅达410%。研究生招生人数从1998年的7.25万人增至2006年的39.79万人, 增幅达449%; 在学研究生规模从1998年的19.89万人增至2006年的110.47万人, 增幅达455%。目前, 中国高等教育在学总人数超过2500万人, 毛入学率达到22%, 总规模已跃居世界第一。

在高校学生数量大幅增长的同时, 高校数量及规模也在不断增长。1998年, 中国共有普通高校1022所, 其中本科院校590所, 高职高专院校432所。到2006年, 高校数量增至1867所, 其中本科院校720所, 高职高专院校1147所。1998年, 普通高校全日制本专科在校生平均规模为3335人, 到2006年, 其平均规模已达8148人。

##### 2、高等教育结构发生深刻改变。

中国高等教育结构, 无论是层次结构, 科类结构, 还是布局结构, 在大众化过程中都发生了深刻变化。从层次结构看, 专科比例逐渐提高, 本专比例趋于合理。普通本、专科在校生比例由扩招前的2:1变为2005年的1.02:1; 扩招以来, 专科增长幅度一直高于本科, 自2002年起, 专科招生数量开始超过本科。这表明中国高等教育规模增长的重点正逐步从本科层次转移到了专科层次, 专科教育正成为中国高等教育大众化的主力军, 这符合世界高等教育大众化的一般规律。

科类结构方面, 基础学科的规模及比例呈下降趋势, 而一些实用性以及与经济社会关系密切的应用性学科的规模及所占比例呈上升趋势; 同时, 人文社会学科的比重进一步提高, 并且与理工科的比例关系趋于平衡。1998年, 理科和文科的比例是1.64:1, 而到2005年, 这一比例为0.99:1, 文理科规模基本持平。同时, 大众化以来, 基础学科开始逐步加强本科教育的主导地位, 而应用学科中专科层次教育的地位也逐渐得以加强。1998年基础学科的本、专科比为1.3:1, 2004年变为1.66:1, 本科比例上升, 专科下降; 而在应用学科中, 情况则相反, 1998年应用学科的本专科比为2.2:1, 2004年变为1.12:1。这种变化既符合了学科自身的特点和规律, 也满足了经济社会发展对不同层次人才的需求。

从布局结构来看, 一方面高校设置向西部和地级城市倾斜与延伸, 打破了高校主要集中于东部和大中城市的格局, 地区之间差距正在缩小。同时, 不同地区的高等教育结构无论是科类还是层次, 都呈现出高度的趋同化现象, 缺乏一定的区域特色, 与区域发展的相关性较低, 反映出不同地区高等教育的发展与地区经济社会发展水平及产业结构不相适应的问题和现象。

##### 3、高等教育的形式向多样化发展。

中国高等教育大众化促进了高等教育类型的多样化。目前, 中国高校有各种多样的办学形式, 大学、学院、高职高专、全日制普通教育、高等职业教育、独立学院、民办高等教育、中外合作办学、各种非学历证书教育等。民办高等教育和独立学院从无到有, 发展很快, 目前在在校生人数已占全国总数的16%。此外, 中国还有世界上独有的高等教育自学考试制度, 对于促进中国高等教育大众化起到了一定作用。

4、高教管理体制深化改革进一步深化。从宏观上看，高教管理体制深化改革取得了重大突破，通过“共建、调整、合作、合并”改革，促进了一批学科综合和人才汇聚的综合性大学，形成了中央和省两级管理，以省为主的管理体制。通过“211工程”和“985工程”大学的建设，加上一批地方重点大学的建设，在大众化进程中始终没有放弃精英教育，做到了精英教育与大众教育的协调发展。特别是重点学科建设和世界一流大学及高水平大学建设，不但使高校创新能力和为经济社会直接服务的能力显著增强，而且大大提升了这些大学的整体办学水平和国际影响力。从微观上看，高校内部管理体制深化改革正在深化，后勤社会化改革、人事分配制度、招生和毕业生就业制度改革取得明显成效，计划经济体制下形成的管理模式已被打破。在高校内部，院系决策权力正在进一步增加，高校内部治理面临重大改革。

## 二、问题

中国高等教育经过近10年的发展和扩招，终于改变了自中国现代大学诞生以来多年来徘徊的精英教育性质，跨入国际公认的大众化阶段。高等教育的大发展，对增进入学机会、满足人民群众接受高等教育的愿望，对于中国人口素质的改善，对于中国经济发展和社会进步以及综合国力和国际竞争力的提升，无疑都起到了重要作用。中国高等教育在世纪之交的跨越式发展中取得了历史性成就，但在快速发展中也面临着诸多新矛盾和新问题。

1、质量问题。高等教育质量是高等教育大众化进程中的一个重要方面。分析和研究一个国家或地区高等教育大众化的进程，无疑首先应对其质量变化进行研究。对于中国高等教育质量，目前存在不同的观点和认识。但大多数认为，由于高等教育规模的快速扩张，由于高等教育经费、师资队伍及软硬件建设跟不上其规模扩张速度，中国高等教育存在着一定的质量问题。对于此问题，一方面要控制增长速度，加强师资队伍建设，增加投入，改善办学条件，加快教学改革，切实提高高等教育质量；另一方面，要建立大众化条件下的高等教育质量观，不能用精英教育阶段的质量看待和评价大众化高等教育的发展。

2、结构问题。如前所述，虽然中国高等教育结构在大众化进程中取得了重大进展，但问题也相当突出。主要是两个方面：一是不同学科之间的地位关系并没有发生显著变化，现有学科结构基本上是对精英教育阶段科类结构的复制，即学科存量越大，其学科门类在校生数占全国在校生总数的比例越高，增量也越大，该学科在扩招过程中的增幅也越大；反之亦然。这反映了一种“存量决定增量”的发展模式。所以，2004年中国高等教育在校生的学科结构与1998年比较，并没有发生明显变化，而是基本上保持了原来的比例结构。二是不同地区的高校之间学科结构存在严重的趋同性。

3、高教经费投入问题。2004年国家财政教育经费对高等教育的投入为1009.8亿元，占整个财政性教育经费的22.6%，占当年GDP的0.63%，总额虽然比1998年的383.8亿元增加了2.63倍，但是财政性教育经费的增长速度远远低于高等教育规模的扩张速度，由于在校生规模增加得更快，生均经费大幅度下降。2005年与1998年相比，普通高校本专科在校生人数增加了3.58倍，由此生均预算内公用经费支出由1998年的2892.65元下降到2005年的2237.57元，减少655.08元，降幅22.65%。生均预算内教育经费支出由1998年的9829元下降到2004年的6982元，减少2847元，降幅29%。由此，财政性教育经费占学校总经费的比重由1998年的64.9%下降到2004年的45.5%。即使学校加上收取学费和其他创收经费，生均经费仍然一直呈下降趋势。在中国经济快速增长，政府财政收入增长较快的形势下，如何加大对高等教育的投入，如何科学制定学费的标准，如何办好助学贷款和奖学金，如何保障家庭贫困学生上得起高校，是值得我们关注的一大问题。

4、毕业生就业问题。近年来，中国大学生就业问题日益成为全社会关注的热点，而毕业生就业率低更是其中突出的问题。按照教育部高校学生司主持的“中国高等学校毕业生就业形势的分析与预测”课题组的划分标准，就业率在90%以上表示毕业生供不应求；就业率在50—70%之间表示就业有一定压力；就业率在30—50%之间表示就业有一定困难；就业率在30%以下表示可能产生就业危机。2001年6月的初次就业率为70%；2002年6月的初次就业率为64.7%；2003年是高校扩招后本科学生毕业的第一年，6月份的初次就业率仅为

50%。从2004年开始，教育部公布的是9月份和12月份的就业率，从2004年起，就业率均在70%以上。北京大学“高等教育规模扩展与劳动力市场”课题组对中国东、中、西部16个省份34所高校2005年毕业生就业情况的调查表明，2005年6月下旬，已经签约的是33.7%，已确定单位并准备签约的为13.5%，准备自主创业的为3.6%，保送研究生为4.8%，考取研究生的为12.0%，准备出国的为2.3%，申请不就业的为4.8%，七项合计毕业生毕业时的“落实率”为74.5%。进一步分析，可以发现：不同学历之间差异显著，专科和高职为59.1%，本科为77.6%，硕士和博士分别为84.1%和79.3%；各地区之间差异明显，东、中、西部地区毕业生的就业率分别为78.8%、75.1%和65.0%；各类型学校之间差异明显，“211工程”大学的落实率为84.8%，普通本科院校的落实率为70.8%，专科院校的落实率为58.9%；性别之间差异存在，男性的落实率为77.1%，女性为71.2%。在此次调查中，由已经确定就业单位的毕业生对自己的起薪做了统计。统计结果显示，2005年高校毕业生月薪在1000元以下的占20.3%，1001—2000元的占65.4%，2001—3000元的占9.2%，3000元以上的占5.1%。高校毕业生就业问题是中国高等教育大众化进程中的一个突出问题，已直接影响到高校改革与发展，影响到家庭与社会的稳定。当前急需对人才需求做出较为科学的预测，需要切实转变学生和家庭的就业观念，政府需要为大学生就业提供一定的政策和制度保障。尤其值得关注的是，在就业难的情况下，家庭经济条件和社会条件对就业的影响开始凸现，高校毕业生就业市场出现的一些不合理现象值得我们关注。

#### 5. 教师队伍建设问题

在实施“科教兴国”、“人才强国”战略的过程中，中国高等教育事业得到长足发展，教师队伍面貌发生了巨大变化。但是，仍然存在很多不容忽视的问题：高层次人才、顶尖人才缺乏。纵观国内各高校，整体上尚缺乏一批学贯中西的拔尖人才；高校师资队伍的国际性程度不高，许多重要学科没有形成由国内外知名的学术界顶尖学者为领军人物的学术队伍。

教师队伍数量不足、质量不整齐、结构不合理的问题还比较突出近年来，高等教育规模发展很快，高校在持续扩招的同时却对教师队伍的扩大和素质的提高未能给予足够重视，多数高校缺编严重，生师比过高，教师队伍规模无法满足教学、科研、人才培养的需要。高等教育大众化以来，普通高校在校生增加了4.1倍，而专任教师数量仅增加了1.64倍。高校师生比为1:17.93，许多学校、许多学科师生比已经达到1:30。

学术精神倒退、学术风气不正、学术道德失范在一定范围内存在当前，高校教师的学术精神有所下降和倒退。部分教师过多关注各种评审、奖励、荣誉和称号，表现出浮躁、急功近利的心态，不愿静下心来踏踏实实地做学问。高校教师队伍中的学术风气不正、学术道德失范、学术腐败等问题屡有出现，有的违背基本学术道德，或抄袭剽窃，或请人代写，或署名不实；有的片面追求数量，脱离实际，粗制滥造，甚至篡改、伪造数据；有的热衷于校外兼职，不把主要精力投入到学科建设和教学科研工作，一切为了学生的观念严重淡漠。

#### 6、高校学费问题。

长期以来，中国高等教育主要由政府免费提供，政府承担了高等教育的主要成本和几乎所有直接成本。这种完全由政府负担的高等教育成本分担机制表面上看似公平，但实际上，这样的机制存在两大根本缺陷：一是对于被排斥在高等教育之外的人群而言，免费的高

等教育是最大的不公。因为在大众化之前，仅少数人能有机会接受高等教育。对于私人收益率很高的高等教育而言，如果私人不承担成本，则显失公平。二是导致高等教育经费的严重不足。

1998年以来，高等教育成本分担结构逐渐发生了变化，政府分担成本的比例逐渐降低，私人分担成本的比例不断增加。高校扩招前的1997年，国家财政性教育经费占高等教育总经费的比例为78.3%，而到了2004年，这一数字已经下降至45.5%。与此相反的是，学杂费收入占高等教育经费总收入的比例从1997年的14.8%增加至2004年的30.41%。目前，由国家、个人和社会共同分担高等教育成本的机制已初步形成。但必须引起注意的是，中国高等教育成本分担机制的变革也存在一些问题，这突出表现为私人分担的高等教育成本比例过高，高校收取的学杂费标准与人民群众的承受能力之间的矛盾日益突出。1997年，全国普通高校学生均学杂费标准为1589元，2004年则升至4785元，是1997年的约3.1倍。而同期，全国农民人均纯收入仅增长了约1.4倍，城镇居民人均可支配收入增长了约1.8倍。由于区域之间和不同群体之间的收入差距在过去十年来日益扩大，导致对部分地区的部分人群而言，学杂费标准和可承受能力之间的矛盾尤为突出。以西部某省为例：1997年该省农民人均纯收入为1299元，高等教育的负担能力指数为0.82；而到了2004年，该省农民人均纯收入为1722元，高等教育的负担能力指数约为0.36。比1997年下降了一半还多。如果算上学生在校期间的学习、生活费用，对该省绝大多数农民而言，分担高等教育成本将面临很大的困难。

#### 7、高校贫困学生资助问题。

高校扩招以来，中国高校贫困学生人数不断增加。教育部公布的统计数据显示，目前中国高校在校生中的贫困生比例约为20%，其中特困生比例为8%。据中国扶贫基金会对其在四省区20所高校的调查，农、林、师范类学校贫困生比例超过30%，特困生比例超过15%。高校贫困学生规模的扩大有着复杂的原因：一是私人分担的高等教育成本迅速增加，高等教育支出成为很多家庭沉重的经济负担；二是中国的贫富分化在过去的十年里呈扩大之势。

高校贫困学生资助是高等教育公平的重要内容。这一问题不仅关系到高等教育本身的健康发展，而且与社会的稳定密切相关。中国实施高等教育大众化发展战略以来，政府部门对这一问题给予了高度重视。经过数年来的探索与实践，初步形成了“奖、贷、助、减、免”的高校贫困学生资助体系。目前，贫困学生接受高等教育的补偿机制逐渐形成，高校扩招以来日益突出的贫困学生资助问题开始得到缓解。

但我们必须看到，中国高校贫困学生资助体系还处于改革与探索阶段，相关的制度需要进一步完善，资助的力度需要进一步加强；从资助的方式看，目前中国高校学生资助的手段还比较单一，基本以学生助学贷款为主，其他的资助方式如奖学金、勤工俭学等的作用需要进一步发挥；从资助的主体看，基本以政府资助为主，非政府力量如公民和企业捐赠等的积极性没有充分调动起来；从资助的力度看来，目前高校学生助学贷款的受益学生数约占全国各级各类高校在校生的10.5%，仅能覆盖一半左右的贫困生。而且，不同类型高校学生申请国家助学贷款的难度也有很大差异。一般而言，列入“985工程”和“211工程”学校的学生更容易申请到贷款，高职高专和民办高校学生申请贷款的难度还比较大。总体看来，由于缺乏完善的信用体系，以及学生助学贷款的风险规避问题未能从根本上解决，目前所形成的高校学生资助体系还比较脆弱，需要进一步变革和完善。

#### 8、高等教育机会公平问题。

大众化对高等教育公平的促进作用最为直接的表现就是使高等教育资源为更多的人所分享，而不是仅局限于少数精英阶层。高等教育规模的扩张提供了越来越多的入学机会，使得高等教育惠及普通人群，满足了人民群众日益增长的高等教育需求。从这个角度而言，大众化对高等教育公平起到了积极的促进作用。

但不容忽视的是，大众化对高等教育公平的促进作用仅仅反映在总体层面，事实上，在



短期内大众化并没有缓解不同区域和社会阶层在高等教育入学机会及其质量上的差异。就区域差异而言，在此我们选择三个指标予以说明：一是各地区普通高中升学率，这一指标可以反映不同区域高等教育入学的难易程度。2005年，全国范围内高中升学率为76.25%，但最低的宁夏仅为53.64%，最高的北京高达216.84%，二者之间的差距达四倍；二是各地区普通高校生均教育经费支出，这一指标可以间接反映各地高等教育的质量差异。就绝对差异而言，2004年，全国普通高校生均教育经费支出为14929元，最高的北京为30634元，最低的贵州为8103元，二者相差高达约3.8倍。就相对差异而言，据测算，高校扩招前的1997年，各省份普通高校生均教育经费的变异系数约为0.29，而到了2004年这一指标已经变为约0.38。三是每十万人中高等学校在校生数。2005年，全国每十万人中高等学校在校生数为1613人，但各省份之间的差异极为显著，最高的北京高达6580人，最低的贵州仅为838人，差距高达7.85倍左右。在阶层分化上，我们可以参照高等教育辍出率这一指标。截止到目前，关于高等教育入学机会阶层分化的研究主要还是一些抽样调查，但诸多研究均发现社会中不同阶层高等教育辍出率的差异不断扩大。例如，厦门大学教授谢作栩等的研究发现，私营企业主、国家和社会管理者的高等教育辍出率分别为5.9和3.9，远远高于工人、农民、商业服务人员 and 城乡无业人员的辍出率，后者的辍出率依次为0.76, 0.59, 0.51和0.46。刘精明通过对1978—2003年间的高等教育扩展与入学机会差异的研究发现，高等教育扩展对教育平等的影响十分复杂。如果将各类高等教育机会看成一个统一的整体，我们会发现1998年以后高教领域中的教育不平等在总体上呈现一种下降的趋势。然而深入的分析表明，这样的平等化过程是有条件的，内涵于高教领域的社会阶层差异仍然十分明显。高等教育本身的质性差异决定了各社会阶层对这种机会的竞争取向和策略；在地位取向明确的本科教育中，高校扩招导致优势阶层较大程度地扩大了他们的相对优势；而生存取向明确的成人高教领域的机会扩大，则使下层社会群体获得了更多的益处。

### 9、大学评价问题。

从国际上看，大学排行(排名)通常是用一套共同适用的指标体系将一定范围内的大学(一般是一个国家或地区之内)按照得分高低的顺序进行排列。因此，大学排行榜实质上是把许多大学的全部工作归结为单一的、可比的、量化的指标体系。排行榜不同于大学评估与绩效评估，大学评估与评价通常是由政府或其他机构发布，其目的是为了说明该高校与某些基准指标相比办学状况如何。而在特定指标体系基础上编排出的大学排行榜，则是作为一种比较的手段，使各个大学一比高低。并且，世界绝大多数的大学排行榜是由商业出版机构运作的。把不同学术领域内的工作转化为单一的、可量化的分数来比较各大学，这是人们批判大学排行榜的关键所在。

从国际上看，大学排行榜是西方国家在20世纪60—70年代经过高等教育大发展，完成高等教育大众化的历史任务，高等教育系统完善之后出现的。中国目前高等教育仍处于大变革、大发展时代，高等教育虽然在数量上已实现大众化，但在质量、结构、效益等方面巩固、完善高等教育发展成果的任务仍很艰巨。高等教育结构、高等教育体系与高等教育制度还处于不断发展与完善过程之中。因此，中国目前进行大学排行的条件并不成熟。客观条件不具备环境下推出的各种大学排行榜有可能误导大学、社会公众及政府，诱导大学追求短期效益，而忽视长远发展，追求急功近利而漠视学术道德。目前，中国高等教育界出现的浮躁之气与大学排行榜有一定的关系。

在大学排行日益火爆的今天，我们只能以理性精神引导大学排行向比较科学的方向发展。针对中国高等教育现实和大学排行榜的问题，我们认为大学排行榜的指标体系设计固然重要，但比之更为重要的是大学排行的理念，只有以科学的理念作指导，才可能设计出科学合理的指标体系，引导大学排行健康发展。

### 三、未来展望

1、相对稳定招生规模，控制增长速度。未来中国高等教育不可能再以过去10年那样的速度快速增长，预计将依据中国经济发展速度和中国适龄人口变动情况，保持高等教育以较

低速度增长。中国未来高等教育发展不仅要考虑经济增长速度，同时要考虑人口变动情况。2005年中国高等教育阶段适龄人口为10995万人，到2008年达到峰顶，为12487万人，从2009年开始则持续下降，到2015年为9257万人，2020年8717万人。即使保持现有招生规模不变，在2008年高等教育适龄人口高峰之后，高等教育毛入学率也会随着适龄人口的下降而不断上升。

2、调整高等教育结构，适应经济和社会发展的需要。在层次结构方面，致力发展高等职业技术教育，培养职业操作型人才；在科类结构方面，高校应主动结合经济社会需求特别是产业结构的调整，调整科类和专业结构，使高校的类型、科类和专业结构与经济社会发展需求相协调；在布局结构方面，要逐步形成与地方经济社会发展相适应的布局结构。

3、大力提高高等教育质量，实现从规模扩张向质量提高转移的发展战略。当前，提高高等教育质量已成为高等教育跨越式发展之后的主要任务和战略重点。教育部发布了《教育部关于进一步深化本科教育改革全面提高教学质量的若干意见》。为此，需要从宏观上解决教学投入不足、师资队伍建设不强、管理不到位、教材与教学方法等问题，要从全局高度思考优化人才培养结构，优化教学内容和课程体系，优化教育教学手段和教学方法、创新人才培养模式等，以切实提高教育质量。

4、完善投入机制和学生资助体系，高度关注毕业生就业问题，努力促进高等教育机会公平。中国政府需进一步加大对高等教育的投入，建立科学合理的学费体系和学生资助体系，保证每一个学生的受教育权益。同时，需要切实关注高等教育公平。大众化只是从数量上促进了高等教育公平，而如何从“质”的方面去促进高等教育公平，还需做出艰苦的努力。

5、完善高校内部治理结构，建立现代大学制度。大众化不仅意味着高等教育宏观的变革，同时也对高校内部改革产生重大影响。当前中国高校不同程度存在着权力集中、监督机制弱化、学术权力缺失、行政权力失范及内部权利配置失衡等问题，急需根据中国国情，借鉴国际先进经验，以完善内部治理结构，建立现代大学制度。

同时，为了完善大学与政府及社会的关系，需要发展教育中介组织。自1978年改革开放以来，中国高等教育体制改革不断深化，高等学校的办学自主权逐步落实，但相应提出的一个重要问题就是：在政府职能转变与高校办学自主权在一定程度上有所落实之后，谁来承担那些从政府职能中分离出来的，或者新体制提出来的新的不宜由政府承担的管理责任？当然，理应属于高校自主决定的有关权力和责任应该由大学自己负责，如《高等教育法》规定的七项办学自主权。但有些职责却是单个高校自身所难以承担的，例如高等教育质量监控、高校评估与排名、高校的行业自律以及高校如何去影响政府教育决策等。在政府权力下放之后，便会出现某些“权力真空”地带，如其他行业或事业一样，能够承担“权力真空”的便只能是协调大学与政府、市场、社会关系的教育中介组织。如大学联合会这样的教育中介组织能得到充分发展，不仅能降低政府管理的成本，而且将提高政府管理的成效。因此，建立中国研究型大学联合会是高等教育体制改革的反映与要求，是适应社会主义市场经济体制改革、政府职能转变和高等教育体制改革的必然选择。

6、建立较为科学的大学评价体系。高等教育进入到大众化以后，社会对高校的认识与需求发生了较大的变化，高校不但为社会培养“精英”，而且要为各行业培养高素质的从业者；不但要满足社会对高水平学术的要求，还要满足越来越多的社会成员接受高等教育的要求。因此，建立起科学的大学评价体系，无论对于政府，还是对于社会、个体，都是十分必

要的。特别是中国的“211工程”和“985工程建设”，需要以科学的评价体系为支撑。

袁卫（中国人民大学常务副校长，统计学院教授，博士生导师），2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>