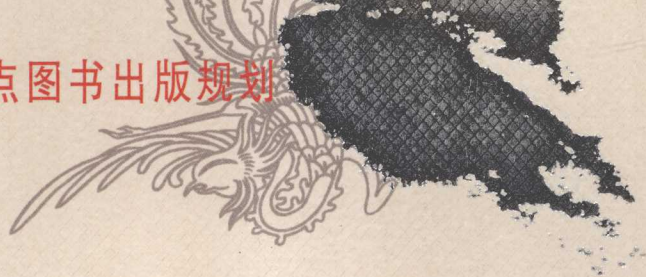


本书列入“十一五”国家重点图书出版规划



# 中国 高等教育大众化 的结构与体系

高等教育大众化研究丛书

丛书主编◎潘懋元



◎ 潘懋元 主编

广东高等教育出版社

本书列入“十一五”国家重点图书出版规划



# 中国 高等教育大众化 的结构与体系

高等教育大众化研究丛书

丛书主编◎潘懋元



◎ 潘懋元 主编

厦门大学教育研究院成果

广东高等教育出版社 广州

## 内 容 提 要

研究中国高等教育大众化的结构与体系问题,首先,要考察中国高等教育大众化发展的时代背景及现实基础。其次,要研究它的“演进”和“变化”的过程,如由过去的单纯公办普通高等教育格局,逐渐转变为公办与民办并存,普通高等教育与高等职业教育、成人高等教育、高等教育自学考试、远程高等教育等共同发展的新格局。再次,还要研究这个结构与体系构建过程中存在的问题,特别是对其中若干重大问题,如高等教育的公平与效率问题、质量问题、财政策略问题,以及大众化教育规模发展的宏观调控模型。本书研究分三部分:高等教育大众化发展概论,中国高等教育大众化进程中结构与体系的演变,中国高等教育大众化的结构与体系若干重大问题研究。

## 图书在版编目(CIP)数据

中国高等教育大众化的结构与体系/潘懋元主编. —广州:广东高等教育出版社, 2009. 9

(高等教育大众化研究丛书/潘懋元主编)

ISBN 978-7-5361-3516-1

I. 中… II. 潘… III. 高等教育-普及教育-研究-中国 IV. G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 177749 号

广东高等教育出版社出版发行

地址:广州市天河区林和西横路/510500 电话:(020) 87557232

网址: <http://www.gdgjs.com.cn>

广东信源彩色印务有限公司印刷

787 毫米×1 092 毫米 16 开本 17.5 印张 323 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~2 000 册

定价:43.00 元

## 总 序

高等教育大众化是社会生产和人民生活发展到一定阶段必然出现的社会需求,也是中国实施“科教兴国”的必由之路。这对于中国这样的发展中大国来说,它是一条前景辉煌、风光无限而挑战不断、困难重重的道路。如何走通、走好这条现代化的大道,要有坚定的信心、正确的政策和妥善的制度安排。“信心”、“政策”、“制度安排”不能只靠拍脑袋和传统的办学经验,要有开阔的视野的理论指引。为此,厦门大学教育研究院(高等教育科学研究所)从20世纪90年代中期开始,就有计划地提出一连串课题立项研究,组织部分教师和历届研究生以及邀约有关学者参加,持续地进行理论和实践探索。

这套丛书第一批出版的各卷,就是十年来的研究成果:

——高等教育的改革、发展,“转变教育思想是前提。”“21世纪初高等教育思想研究”,是教育部“新世纪高等教育教学改革工程”的立项课题。

——高等教育大众化政策的制订需要大众化理论指引,大众化理论的实现需要通过大众化政策方能转化为办学实践。理论与政策内在地存在密切的关系。“高等教育大众化的理论与政策研究”,是教育部人文社会科学重点研究基地(厦门大学高等教育发展研究中心)的重大研究课题。

——高等教育大众化的主要特点之一是多样化。必须结合中国实际,构建合理的结构,形成优化的体系。“中国高等教育大众化的结构与体系研究”,是全国教育科学“十五”规划的国家级重点课题。

——理论上合理的结构和优化的体系,需要制度保障。针对中国高等学校分类不清、定位不明、衔接混乱的情况,构建与社会发展相适应的高等教育制度(学制),以推动大众化进程、迎接终身教育、学习型社会的到来,应是当务之急。“中国高等教育学制改

革研究”，是“985工程”研究课题之一，“中国特色高等教育体系”的重点项目课题。同时也得到中国博士后科学基金的资助。

中国高等教育刚跨进大众化门槛，完成大众化历程，还有漫长的路要走，还有许多问题待解决。高等教育大众化的理论研究还有很大的空间，这套丛书也就不只是出版这一批。

特别需要说明的是，已经完成的这些课题，其研究过程，长的达10年，短的也历4年。其中许多阶段性成果以论文的方式陆续在报刊上发表。有些观点在当时是一种创新的见解，如今已成为人们所共识；有些问题已为决策者所关注而有所解决。例如，关于高等教育大众化的质量观，关于大众化的规模速度，关于高等学校的分类、定位、质量、特色等论点。一种理论成为人们的共识，一种意见为人们所关注，其产生影响，正是研究者所希望的。还应说明的是：高等教育大众化的基本理论、观点，在整个大众化过程中是前后一贯的、恒定不变的；而有些针对某一时期、某一问题的分析、意见，则是随着过程的发展而与时俱进。当然，无论是整个过程的基本理论、观点，还是在具体时间对具体问题的分析、意见，都有其现实的与历史的价值。

潘懋元

2008年3月10日

## 前 言

高等教育大众化,最为外在化的特征是高等教育规模的扩张,而更为内在性的特征则是高等教育结构与体系的变革。自20世纪90年代末以来,我国高等教育大幅度扩招,21世纪初即跨入大众化阶段的门槛,在今后相当长的时期内仍需适度超前发展。这就使得我国高等教育结构——包括培养社会精英的研究型大学和面向社会各行各业的大众型高等教育机构等——将进一步分化,同时也将带来一些新的问题。首先应该承认,我国高等教育经过几十年的发展,已经初步形成了多种形式、多种层次、学科门类比较齐全的高等教育结构与体系。但是,随着高等教育大众化的发展,出现了一些新的问题,如高等教育系统中各级各类高校分类不清、定位不明、衔接混乱等。为此,有必要系统研究高等教育大众化的结构与体系,为我国高等教育大众化发展提供咨询和指南。

长期以来,我们一直关注和研究中国高等教育大众化的理论与实践。前期已经完成了国家重点课题“中国高等教育大众化发展道路研究”(1999—2000),2001年我们又申请全国教育科学“十五”规划国家重点课题“高等教育大众化的结构与体系研究”,教育部人文社会科学重点基地重大课题“中国高等教育大众化理论与政策研究”。经过多年研究,结合国际比较和中国实际,我们在大众化研究方面取得了一些成绩,包括创造性地发展了大众化的理论,一些观点在当时是创见,现已经成为人们习以为常的共识,这正是我们所希望看到的。前期的理论研究成果,是我们进行这一课题研究的基础,之后又不断深化,可谓与时俱进。

### 四大理论贡献,三大政策性原则

这里,首先介绍一下我们在大众化研究中一些理论上的贡献。大致来说,我们对大众化研究的理论成就可概括为四大理论贡献、三大政策性原则。

#### 理论贡献之一:高等教育大众化“过渡阶段”论

马丁·特罗教授在20世纪60年代末70年代初提出高等教育大众化理论时,主要是以战后美国和西欧国家高等教育发展为主要研究对象,讨论高

等教育发展过程中量变与质变的问题,他以高等教育毛入学率为指标,将高等教育发展历史分为“精英、大众和普及”三个阶段:毛入学率低于15%为精英教育阶段;毛入学率达到15%~50%为大众化阶段;毛入学率高于50%为普及化阶段。马丁·特罗认为,在高等教育发展中,是“量变先于质变”,或是“由量的增长带动质的变化”。但是,我们的研究发现,在中国高等教育大众化进程中,存在量的增长与质的变化的非均衡性,甚至是“质变先于量变”。也就是说,中国高等教育在从精英向大众化转变过程中,甚至在距离大众化数量增长最低限还很远的时候,就已经出现了马丁·特罗所说的大众化阶段的一些特征,甚至出现了某些普及化阶段的特征,如课程的模块化模式、学校类型多样化、管理人员的专业化等,通过局部质变推动总体量变。为此,我们提出高等教育大众化“过渡阶段”的概念,即中国高等教育在从精英教育到大众化教育的进程中,存在一个质的局部变化先于量的总体达标的“过渡阶段”。

这一“过渡阶段”的理论丰富了高等教育大众化理论,有助于全面思考大众化进程中的政策问题,闯出一条有中国特色的高等教育大众化道路,而不是削足适履,用马丁·特罗理论来框定我们的发展道路与模式。不仅如此,它也对“后发外生型”国家具有普遍意义。随着知识经济时代的来临和经济全球化的发展,不论发达国家或发展中国家,不论进入普及化阶段或尚未达到大众化阶段,电子信息网络都已进入高等教育领域,从而促使受教育者人数的增长。“后发外生型”国家在量的增长未达到大众化阶段之前,可以借鉴和吸收“早发内生型”国家的经验,结合国情,超前推进某些“质”的改变,以促进“量”的快速增长。

### 理论贡献之二:高等教育大众化的“规模波动”理论

长期以来,高等教育大众化的进度以及规模扩张的合理波动区间,一直是学术界争论最为激烈的问题之一,也是一直困扰学术界的难题。我们在研究中,对我国1949年至2003年高等学校学生数和高等教育毛入学率的发展趋势、固定周期进行了探讨,构建了50多年来我国高等教育规模扩张的时间序列模型:

$$S_t = 77.42 + 5.93 \times 10^{-8} t^6 - 34.36 \sin\left(\frac{2\pi}{8}t\right) + 57.56 \cos\left(\frac{2\pi}{14}t\right) - 112.92 \cos\left(\frac{2\pi}{23}t\right) + u_t$$

$$(9.30) \quad (2.51E-9) \quad (8.43) \quad (16.30) \quad (35.46)$$

$$u_t = \varepsilon_t + 1.43u_{t-1} - 0.64u_{t-2} - 0.86\varepsilon_{t-15}$$

$$(0.07) \quad (0.08) \quad (0.05)$$

从中得出,我国高等教育规模扩张波动的合理区间为“±10%”,但结合实际情况,规模扩张最好不出现负增长。

今后我国高等教育规模扩张的周期性波动仍不可避免。但是需要注意的是,高等教育规模扩张的起伏大,其发展速度反而慢,起伏小反而发展快;而且起伏过大,还会给高等教育发展带来负面影响。因此,在高等教育规模扩张过程中,要以可持续的充分发展为准,尽量减少过大的波动振幅。研究表明,今后我国高等教育规模发展的理想速度,以高等学校学生数的年增长率控制在2%~7%为宜。总之,此规模扩张的数学模型将复杂的概念转变成可以套用的公式,便于实践操作,它不仅可从宏观上预测今后我国高等教育规模扩张的趋势,而且能对扩张过程中将会出现的过急或过慢的现象起到预警作用,为政府的宏观调控提供理论依据。如果说,上述“过渡阶段”理论是对马丁·特罗大众化理论的丰富和发展,这一“规模波动”理论则是国内外在这方面理论研究的创新。

### 理论贡献之三:高等教育大众化的多样化教育质量观

高等教育大众化的前提是办学模式的多样化,多样化的高等教育有着不同的培养目标和规格、学术方向与标准、课程选择与组织、教学方式与方法、办学体制与管理体制等,不能用精英教育的标准来规范大众化高等教育的质量。再者,质量多样化不等于不求质量,更不是不求学术质量。不同类型、不同培养目标与规格的高等教育,应有各自的质量标准,努力达到各自的高质量要求,而不要都向学术型高等教育攀比,都要办成研究型大学。因而,有必要改变以学术型高等教育质量为唯一标准,从思想上轻视职业技术型高等教育,从实践上互相攀比的现象。多元化质量观的确立,有助于纠正“高等教育大众化可以不顾质量或降低质量”、“大众化阶段高等教育将不再成为高等教育了”等错误认识,消除了“数量增加必将导致质量下降”等的担心,有助于高等教育大众化发展不至于陷入误区。

### 理论贡献之四:高等教育大众化有着不同的支持道路

从国际比较来看,在高等教育大众化进程中,因国情不同,存在着不同的高等教育大众化支持道路。欧洲发达国家多数依靠政府财力以发展公立高等教育为主,而亚洲和拉美的发展中国家多数通过发掘民间财力以发展民办高等教育为主。这一理论观点虽带有国外学者研究观点的基础而不是中国高等教育研究的创新性发现,但是我们对研究作了进一步拓展。经过比较论证,确认这一理论对于发展我国大众化高等教育具有深刻的借鉴和启示意义,中国应该坚定不移地依靠社会力量来推进高等教育大众化,纠正“民办”不如“公办”的思想。

在上述重要理论贡献的基础上,结合国情,我们进一步提出了高等教育大众化发展的三大原则,对于高等教育大众化实践更具操作性,更有指导

意义。

### 原则之一：发展速度应遵循“适度超前”的原则

在高等教育大众化的发展速度上，“稳步发展”、“控制发展”、“适度发展”、“积极发展”、“加快发展”等，不是偏于保守，就是有些过激。因为人才的培养有一个周期，必须比经济社会发展速度有一个超前量；同时教育发展要受社会发展所制约，超前只能是适度的；综合起来就是要“适度超前发展”。

所谓“度”，涉及复杂因素的综合权衡，如经济的增长、科技的发展、就业的形势、适龄青年人口的增减、高中阶段教育的普及率等，但主要是经济发展的速度，“适度超前”就是适应经济发展的速度而稍为超前。为了说明“度”的掌握，我们不妨假设一个例子（只是一种抽象的假设）：如果GNP或GDP的年增长率为7%左右，那么，高等学校招生的年增长率最好是8%左右。如果以此为“度”，来看近年来高等教育发展的规模速度，可以说，1997年以前发展过于缓慢，而1999年之后发展过于迅速。如果继续保持高速增长，学生人数的增长与教育资源的增长严重脱节，就会违反教育与经济外部关系规律，也违反教育自身成长的内部关系规律。

### 原则之二：坚持内涵式发展与外延式发展并重，以外延式发展为主的原则

20世纪80年代后期，中国高等教育的发展主要是走“内涵式发展道路”，这主要是针对80年代中国高校数量增加太快、校均学生数太少而提出的。现在，校均学生数已大大扩张，远远超过其他国家，并使得公立高校系统资源全面紧张。而且，一所高等学校，并不是越大就越好。

研究表明，在大众化进程中，应该坚持走“内涵式发展与外延式发展并重，以外延式发展为主”的道路。所谓“外延式”发展，是指在原有高等教育系统外部，建立新的高等教育结构与体系，这种新的高等教育系统在价值取向、功能、定位等方面有别于精英教育系统。这种观点在理论上突破了原有的“外延扩张”论和“内涵发展”论，对中国高等教育大众化实践具有指导意义。

### 原则之三：在大众化进程中保护精英教育的原则

大众化阶段，是就高等教育总体发展而言，并不排斥而应包括精英教育作为它不可替代的组成部分。精英教育与大众化教育是高等教育发展的两个不同方向。因为精英教育与大众化教育有着不同的培养目标、教育内容、教育方法等。精英教育机构培养的是理论性、学术型人才，理论基础要比较宽厚，并在宽的基础上有所专，即为创新拔尖人才；大众化高等教育机构培养

的是实用性职业型技术人才。只求理论够用,着重于学好职业知识技能,成为生产、管理、服务第一线的、有一定技术的专门人才。

扩招之初,大量的扩招任务落在原来的精英教育机构身上,精英教育机构成为大众化的主要承担者。这种举措当时是为了应急而不得已采取的措施,但若长此以往,弊大于利,精英机构将受到严重冲击,势必导致教育质量下降。同时精英教育机构也不适应大众化教育的需要,如在仪器设备、实习基地上不适应,在师资上也不适应,学术水平高的理论型教授当不了“双师型”的教师。更重要的是办学思想不适应,精英教育机构自觉或不自觉地将理论型模式来培养职业技术型人才。另外,精英教育机构承担繁重的大众化任务,会导致办学力量分散、教育资源分散,势必导致精英教育质量下降。

因此,对各层次各类型的高等学校来说,必须有适当的分工。研究型大学着重于发展精英教育,培养学术型人才;而一般院校,尤其是职业技术学院着重承担大众化任务,培养应用型人才。理论上的正确认识,既是中国高等教育界长期以来对中国高等教育大众化理论与实践研究的总结,也是今后进一步研究的基础。这一课题“高等教育大众化的结构与体系研究”与上述理论贡献相互发展,相互补充,并使研究进一步深入。

我们认为,研究中国高等教育大众化的结构与体系问题,首先,离不开对中国高等教育大众化发展的时代背景及现实基础的考察。因为这是中国高等教育大众化的国情问题。其次,我国高等教育大众化的结构与体系尚未完全形成,仍需要一个“演进”和“变化”的过程,如由过去的单纯公办普通高等教育格局,逐渐转变为公办与民办并存,普通高等教育与高等职业教育、成人高等教育、高等教育自学考试、远程高等教育等共同发展的新格局。中国高等教育的科类结构、层次结构等正在逐渐调整,使其内部结构系统切合大众化高等教育的发展。再者,中国高等教育大众化进程中存在不少问题需要研究,特别是对其中若干重大问题,如高等教育的公平与效率问题、质量问题、财政策略问题,以及大众化规模发展的宏观调控模型进行分析与探讨,有助于我们更好地理解中国高等教育大众化的结构与体系。

因而,我们在研究内容上,大体分为三大块:

1. 高等教育大众化发展概论;
2. 中国高等教育大众化进程中结构与体系的演变;
3. 中国高等教育大众化的结构与体系若干重大问题研究。

总体来说,这三大块先是从宏观上整体把握,再从普通高等教育、成人高等教育、高等职业教育、民办高等教育、远程高等教育、自学考试等各种具体的形式多方位分析中国高等教育大众化进程中结构与体系的演变情况,

最后对大众化进程中存在的若干重大问题进行思考。由理论到实践,又由实践到理论,层层深入,基本上涉及中国高等教育大众化结构与体系改革的问题。在研究内容上,涉及经济社会、人口、文化传统等因素;在时间跨度上,贯穿过去、现在和未来;在空间跨度上,既有对中国的研究,也有对国外的研究,如美国、英国、日本、韩国等;在研究方法上,采用社会学方法、历史学方法、数理统计法和比较方法等。在研究过程中,将理论分析与实证分析有机结合,力图理论联系实际,试图提出具有中国特色的高等教育大众化结构与体系改革创新的对策与建议,以促进和完善我国大众化高等教育结构与体系。

我们在研究中,力求相互衔接。在统稿过程中,我们力求前后照应,篇章结构上保持一定的统一。但是,由于各个专题是分工负责、齐头并进、各自成篇的,某些重叠在所难免。现将各部分内容分述如下。

## 第一部分 高等教育大众化发展概论

高等教育大众化发展的时代背景及现实基础,为中国高等教育结构与体系的改革提供了现实可能性。这一现实基础,既包括了同高等教育相关的中国经济、政治、文化、思想等方面的状况,也包括了中国高等教育发展过程中的特殊困难和问题,以及由此形成的现实可行的发展策略。这一部分的研究主要包括以下内容:宏观上概括分析中国高等教育大众化的时代背景与现实基础、国外高等教育大众化的结构体系与理论、中国高等教育大众化的思想观念等。

回顾中国高等教育发展演变的历史,可以看出,中国高等教育大众化是中国社会发展和人的自身发展的必然选择,中国高等教育大众化政策的形成与发展是高等教育内外部因素共同作用的结果,中国高等教育大众化的思想观念是在高等教育国际化、民营化、产业化思潮影响下不断发展的。其现实基础包括:社会基础,策略基础,国情实际,国际影响等。

### 现实基础之一:社会基础

中国高等教育大众化建立在中国自身的社会发展基础之上,制约中国高等教育大众化发展的社会因素主要有:社会对于高等教育发展的基本价值观念、中国社会实际发展水平以及国情特点。中国在政治方面的高等教育观、经济方面的高等教育观和文化方面的高等教育观等基本价值体系中的取向是明确的,但是对于21世纪初高等教育发展模式的选择仍处于探索之中。中国高等教育大众化除了受社会价值观影响外,还受制于社会物质基础。从国

际比较中可以看出,中国高等教育大众化所依托的社会发展基础与西方国家是不同的。

### 现实基础之二:策略基础

宏观调控高等教育结构与体系和发挥市场机制作用相结合,是一项重要的策略选择。推进中国高等教育大众化,首先需要积极主动、大量增加高等教育机会,通过主动设计合理的高等教育结构来实现可接受的规模增长,确立中央与地方分级管理的体制,重视利用市场、引导市场。内涵发展与外延发展相结合、分层分工与合理竞争相结合是另一项策略选择。实施外延式发展策略,要求中国高等教育突破现有体制,改革创新高等教育管理体制、办学体制和投资体制。外延式发展的核心是办学体制上的突破,办学体制的多样化必然带来投资体制的多元化,投资体制的多元化反过来可以促进办学体制的多样化。长期以来,中国高等教育实行的是精英化的发展模式,从国情实际出发,中国高等教育大众化应该采用分层分工与合理竞争相结合的发展策略。根据国情,倡导构建类型层次分明的高等教育结构是当前比较现实的选择。但是,随着中国经济发展水平和高等教育自身发展水平的不断提高,多层次多样化的高等教育结构与体系可能成为未来合理的选择。

### 现实基础之三:国情实际

中国高等教育大众化以中国国情为基础,必然面临许多现实困难和问题。一直以来,困扰中国高等教育的办学自主权问题、投资体制问题、毕业生就业问题、产权问题、民办高等教育发展政策问题等,在大众化背景下,仍是制约中国高等教育持续、稳定、和谐发展的“瓶颈”。上述问题,虽然不是由大众化引发的,却会由于大众化而变得更加尖锐,并可能产生较大的负面影响。因此,需要处理好一些矛盾,如大众化发展目标与中国高等教育持续、稳定、和谐发展之间的矛盾;持续、稳定、和谐的大众化发展与中国高等教育体制多元化之间的矛盾;等等。

### 现实基础之四:国际影响

国际高等教育大众化的趋势,影响着中国高等教育大众化的道路选择。当前,世界上不仅是发达国家,还有一些发展中国家都已经进入高等教育大众化甚至普及化阶段,并对中国高等教育大众化产生影响。因而,中国高等教育大众化需要正确处理好国际高等教育借鉴、合作、竞争、开放与中国发展民族高等教育之间的矛盾。

对各国高等教育大众化结构与体系进行比较研究,可以发现若干规律性认识,如大众高等教育受国情影响的规律、大众高等教育演化的规律等,明确制约高等教育大众化发展的各种具体因素,同时对中国高等教育大众化的

结构与体系进行构建具有重要的价值。比较美国、英国、日本和韩国的高等教育大众化发展历程,可以得出若干结论:一是以社会需求为导向及时调整高等教育的结构与体系;二是建立多样化的高等教育系统;三是根据国情实际发展“国营”和“民营”高等教育系统;四是需要调控高等教育大众化的区域、城乡、阶层的差异性问题的。

变革和创新中国高等教育大众化的结构与体系,应确立正确的指导思想和可行的发展策略。坚持人文与功利相统一的高等教育价值观,坚持可持续发展的高等教育发展观,坚持和谐多样的高等教育质量观,坚持国际化与民族化相统一的行动准则,确立“转变理念、创新制度、持续发展”的高等教育大众化发展策略,以推动高等教育大众化。

在此指导思想下,中国高等教育结构与体系的改革应遵循:一是公平与效率统一的思想。对于高等教育结构与体系而言,不能在效率与公平之间走极端,必须两者协调统一,找到一个切合实际的平衡点。二是分层分类发展的思想。高等教育大众化若仅仅依靠传统的精英教育体系来完成,会使精英教育机构因无限度扩张而瓦解,导致高等教育质量的下滑。从国情实际出发,在精英高等教育系统之外,建立新的大众高等教育系统,倡导构建类型层次分明的高等教育结构是一种比较现实的选择。在普通高等教育与职业高等教育之间做出划分比较容易,在职业高等教育内部通过竞争发展划分出层次也相对容易。但是怎样对普通高等教育系统内的高等教育机构定位、分层,如何形成一个相对稳定的层级状态,相对比较复杂,不可能一蹴而就。历史、实力、竞争、区域发展、分工合作等因素都需要考虑。为此,政府需要出台相对公平的政策,特别是财政政策,经过高等教育市场检验、社会评价以及高等教育机构的自我定位,争取在一段时期内形成一个相对合理的层级结构。

## 第二部分 中国高等教育大众化进程中 结构与体系的演变

随着我国高等教育规模的不断扩大,如何使我国高等教育体系更加完善,结构更加合理,已成为我国高等教育大众化进程中必须面对的一个重要问题。这一部分主要内容是:对普通高等教育、成人高等教育、高等职业教育、民办高等教育、远程高等教育、自学考试等几种办学形式进行具体考察,分析中国高等教育大众化进程中结构与体系的演变情况,以促进我国高等教育发展的自觉性和有序性,不断完善我国高等教育大众化体系,合理调

整高等教育结构。

### **第一，普通高等教育致力于培养高层次人才和提高学术水平。**

普通高等教育是一国高等教育水平和质量高低的主要标志，是一国高等教育结构与体系的骨干，在国家高等教育发展中具有举足轻重的作用。20世纪90年代末以来，我国高等教育持续扩招，由于事先准备不足，只能主要依托原有的全日制普通高校，包括一些重点大学。这就使得精英教育机构受到大众化教育的冲击，出现精英教育机构泛化、导致普通高等教育不“高等”等问题，严重影响了精英人才培养的质量。为此，有必要加强对高等学校的分类指导，各高校也应根据社会要求及自身实际情况正确定位，以使高等教育满足社会对多样化人才的需要。

与此同时，普通高等教育层次结构也将逐渐上移。新中国成立后，我国普通高等教育逐渐形成了专科、本科、研究生的层次系统。尽管专科教育对我国经济社会发展做出了一定的贡献，但是目前专科教育正面临着生存危机。为寻找生存出路，我国原有的普通专科学校朝两个方面发展：相当一部分普通高等专科学校直接升格为普通本科院校或与其他高校合并升格为普通本科院校；另一些普通高等专科学校则转为高职。可以预期，在不久的将来，专科将退出我国普通高等教育系统，并入高等职业教育系统的一个层次。届时，我国普通高等教育系统将只有本科、研究生两个层次。

### **第二，高等职业教育定位将更加合理，结构与体系将更为完善。**

高等职业教育体系是高等教育大众化的重要生力军。经过20多年的发展，我国高等职业教育已初具规模，对经济社会发展和教育体制改革所起的作用越来越大。但是，由于种种原因，高等职业教育的社会评价和社会认可率仍偏低。究其原因，有两大问题亟待解决：其一，高等职业教育层次结构单一。作为一种高等教育类型，职业教育与普通教育一样，学历层次应有专科层次、本科层次以至研究生层次。但是，本科及以上层次的职业教育仍未得到认同和发展。其二，职业培训制度尚不适应终身教育体系的构建。职业教育不仅包括学历教育，还包括职业培训。建立以职业培训为主体的终身教育体系是经济社会发展的需要。然而，我国职业培训制度与终身教育体系相当不适应。当前，高等职业教育主要是进行学历教育，而职业培训制度还不健全。

为了促进高等职业教育的持续健康发展，高等职业教育必须有一个合理的定位和完善的结构。我们有必要完善高等职业教育体系，实现学历与非学历、全日制和非全日制并举，教学模式多样化，保证不同年龄、不同岗位、不同需求的公民都有机会比较容易进出高等职业教育的大门，使“学者有其校”。为此，需要进行如下努力：一是高等职业教育与中等职业教育相衔接、

与普通教育相沟通；二是提升高等职业教育的层次；三是从终身教育的视角来审视高等职业教育的定位。这样，既有利于满足学生希望提高教育层次的要求，也有利于协调专科与本科比例的严重失调，使人才结构进一步合理化，同时也可以缓解就业压力。

### 第三，成人高等教育从学历走向学习。

成人高等教育对促进我国高等教育的发展做出了重要贡献。但是，由于历史与现实的原因，长期以来我国成人高等教育是学历“补充教育”的形式，并依托于普通高等教育而发展，社会、受教育者以及少数办学主体把成人教育视为学历教育的速成班。因此，在大众化和终身学习的社会背景下，需要对成人高等教育进行重新定位。

1999年以来，我国普通高等教育的连续扩招，导致成人高等教育陷入困境之中，如生源萎缩、生源质量下降、成人教育资源大量流失等。但是，我国才迈入高等教育大众化的门槛，就已经面临精英教育机构压力过大、质量下降、教育经费紧张、毕业生就业难等问题，随着高等教育规模继续扩大，这些问题将更加突出。为此，我们必须继续坚持“两条腿走路”方针，以成人高等教育作为推进高等教育大众化的一条重要途径。

对成人高等教育准确定位，在其培养目标、学习形式、培养层次等方面重新审视，通过改革确保成人高等教育积极、稳步、健康的发展。在培养目标上，以“技术教育”为主，注重特色和质量；在学习形式上，以函授、网络、夜大、半脱产及短期培训为主；在培养层次上，稳步发展专科教育，逐步发展本科教育和开展本科后继续教育。总之，我国未来成人高等职业教育将步入全面提高受教育者素质的轨道，成人高等教育的领域将不断扩展，从单一学历教育向多形式的教育扩展，由专科教育向多层次教育扩展，由学历教育走向终身学习的格局。

### 第四，民办高等教育日益成为高等教育的重要组成部分。

推进高等教育大众化，必须利用社会力量多种形式办学，积极发展民办高等教育。经过20多年的发展，我国民办高等教育不仅在数量上已经达到了相当规模，在质量上也逐步取得了社会的认可，形成了一定的结构、层次和办学特色，逐步成为我国高等教育的重要组成部分。

可以预见，在高等教育大众化进程中，我国民办高等教育的发展格局将有重大变化，主要表现为以下两个方面：其一，民办高等教育规模将进一步壮大。由于政府投入增量有限，今后高等教育发展的重点将是民办高等教育，高校扩招的增量部分将主要投放在民办高校。因此，民办高等教育规模扩张将是我国高等教育未来的必然趋势。其二，民办高等教育发展方向不断调整。改革开放初期，我国民办高等教育发展方向主要是非学历教育，随着

时间的推移,一部分优秀的民办高校正在脱颖而出。估计再过十年、二十年甚至更长一段时间的发展,将有一部分民办高校具有较高的科研教学实力和竞争力,在国内外高等教育界享有较高的声誉和地位。其余众多的民办高校在学历层次上大多属于专科层次,它们的主要任务是发展高等职业教育。

### 第五,远程高等教育是促进高等教育发展新的生长点。

我国远程教育经过了函授教育、广播电视教育和现代远程教育三个发展阶段。当前,函授教育、广播电视教育仍然在发挥作用,但更为重要的是,伴随着现代信息技术的发展产生了一种新型的远程教育形式——现代远程教育。1999年初国务院发布的《面向21世纪教育振兴行动计划》中明确提出实施“现代远程教育工程”,形成开放式教育网络,构建终身学习体系。到2002年6月为止,获得国家批准进行现代远程高等教育试点的高等学校已经达到67所。远程高等教育成为促进我国高等教育发展的新生长点。

我国远程高等教育将越来越走向成熟。其一,远程高等教育从局部试点走向全面推广,最终形成我国高等教育办学形式的一种法定体制;其二,现代远程高等教育逐步按产业化、商业化的运作模式;其三,数字电视将成为现代远程高等教育又一重要的传播媒体。随着计算机网络技术和卫星数字压缩技术的发展和普及,现代远程教育将成为一种速度更快、传播空间更大的新型教育方式,并与广播电视教育一同构成多元化的教育手段,从而形成具有创造性、多样性、开放性、个性化、互动式交流的全新网络环境,计算机网络教学将成为我国现代远程教育的发展方向。

### 第六,高等教育自学考试在构建终身教育和学习型社会中发挥着重要作用。

高等教育自学考试是我国改革开放以来教育制度的一项重要创新,有着开放灵活、经济实惠、教育容量大等特色,是普通高等教育、成人高校教育无法取代的教育形式,是实施大众教育、终身教育的有效途径,在我国高等教育中占有重要地位。

自20世纪90年代末高等教育大规模扩招和多样化高等教育形式出现之后,自学考试面临新形势、出现新问题:一是自学考试报考人数呈下降趋势,各地区、城乡之间发展不平衡;二是报考自学考试本科人数高于专科人数;三是考生考前学历上升,更多高校在校生参加自学考试;四是报考自学考试非学历教育人数快速增长。面对新形势和新情况,自学考试需要结合国情及社会需要做出相应调整:一是积极发展自学考试本科,提高自学考试报考层次;二是大力发展农村自学考试;三是积极开拓非学历教育市场;四是加强与其他教育形式之间的沟通与合作。总之,自学考试应该不断拓展自身功能,在构建终身教育和学习型社会中发挥重要作用。

### 第三部分 中国高等教育大众化的结构与体系若干重大问题研究

为了持续、稳定、和谐地推进中国高等教育大众化，高等教育结构与体系改革必须遵循公平与效率相统一以及分层分类发展的指导思想，需要处理好若干重大问题，如公平问题、质量问题、财政策略问题等。

#### 第一，大众化高等教育如何促进教育公平。

高等教育大众化从总体上提高了高等教育入学机会，促进了教育公平，但是，高等教育机会不均等并未真正得到解决。因为，教育机会受多种因素影响，如社会出身、家庭经济状况、性别和居住区以及高等教育形式结构、层次结构、学科结构、布局结构等，这些因素存在差异是必然的，因而教育不均等现象普遍存在。高等教育在由精英向大众化发展过程中，高等教育规模扩大与高等教育机会均等之间并没有必然的联系。一方面，高等教育大众化有利于提高人们接受高等教育的机会，促进教育公平；另一方面，高等教育大众化中分化的高等教育结构又引起新的结构性不平等的特点。

在我国高等教育大众化的进程中，公平是相对的，不公平是客观存在。我们要承认不公平的存在，但对教育公平也要有正确的观念，对高等教育平等与大众化的“两难”应该有清醒的认识，并采取各种有效措施：一是调整和优化高等教育结构，合理而有效地解决规模扩张与教育公平问题，包括扩大高等教育机会应当与招生制度改革相配套；二是高等教育机构合理分布，对薄弱学校进行扶持；三是增加学生贷款、直接资助，对社会弱势群体进行适当照顾与扶持；四是把教育资源投向为所有适龄儿童提供一流的小学教育及初中教育，减少不平等的起源；五是处理好教育发展 with 教育公平的关系；六是转变教育观念，走高等教育多样化的道路。

总之，高等教育公平应该是高等教育发展中自觉追求的一个目标，不同性质、类型的高等教育应该有不同的教育目标和功能，具有不同的规格和特色，以真正平等的方式区别对待人们要求接受不同类型和层次的高等教育。

#### 第二，大众化高等教育如何树立多样化的质量观。

高等教育大众化不仅意味着高等教育规模的扩大和数量的增加，而且必将带来“质”的变化，包括教育观念的改变，教育功能的扩大，培养目标和教育模式的多样化，课程设置、教学方式与方法、入学条件、管理方式以及高等教育与社会的关系一系列的变化。因而，在高等教育大众化进程中，不能只顾量的增长而不顾“质”的变化，否则将由于“无法解决增长所引起