

GAO DENG JIAO YU DA ZHONG HUA
de DUO YUAN HUA
SHI CHANG HUA he ZHI XU HUA
ZHENG CE YAN JIU

全国教育科学规划教育部重点项目 刘海波 著

高等教育大众化的多元化、市场化 和秩序化政策研究



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

GAO DENG JIAO YU DA ZHONG HUA
de DUO YUAN HUA
SHI CHANG HUA he ZHI XU HUA
ZHENG CE YAN JIU

科学规划教育部重点项目

刘海波 著

教育大众化的多元化、市场化 和秩序化政策研究



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育大众化的多元化、市场化和秩序化政策研究 / 刘海波著.
—天津:天津教育出版社,2009.11

ISBN 978-7-5309-5854-4

I. ①高… II. ①刘… III. ①高等教育—发展—研究 IV. ①G64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 207875 号

高等教育大众化的多元化、市场化和秩序化政策研究

出 版 人 肖占鹏

作 者 刘海波

选题策划 钟启红

责任编辑 颜 歌

装帧设计 王 楠

出版发行 天津教育出版社

天津市和平区西康路 35 号 邮政编码 300051

<http://www.tjeph.com.cn>

印 刷 天津泰宇印务有限公司

版 次 2009 年 11 月第 1 版

印 次 2009 年 11 月第 1 次印刷

规 格 16 开 (787×1092 毫米)

字 数 250 千字

印 张 11.75

定 价 30.00 元



摘 要

本研究是关于高等教育发展特别是高等教育从大众化走向普及化进程中的一项政策研究,分析了高等教育发展中的多元化、市场化和秩序化政策问题。在研究方法上,采用文献分析、实地调查、个案分析等方法进行研究。

通过研究得到以下主要结论:(1)高等教育大众化与体制改革具有相互促进的影响。(2)我国高等教育大众化进程发展有三个阶段,包括以规模发展为主要特征的强制性启动阶段、以结构调整为主要特征的调整性发展阶段、适应社会多层次需求的适应性自主发展阶段。(3)如何通过丰富办学主体、改善办学主体的结构及协调各种办学主体的关系,促进高等教育事业的发展,是办学主体多元化政策的重要目标。(4)投资体制主体多元化是我国高等教育发展的现实选择,并对高校的行为产生了重要影响。(5)影响高等教育供给和需求的重要因素是教育资源及政府,政府的管理政策和财政支持方式形成了一个不完全竞争市场。(6)高等教育发展秩序包括三个层面,鼓励引导性政策和监管约束性政策两类政策需要相辅相成。政府对高校实施准入监管、运营监管以及质量监管,对高等教育的发展产生了不同影响。(7)对我国高等教育合理规模和发展速度的政策研究,在国际比较基础上分析影响高等教育发展的因素、对我国高等教育的合理发展规模和未来发展速度进行了估算,得出了近期暂停大规模扩招和每年5%左右增幅的结论。(8)高等教育管理体制的层次性带来政策体系的层次性。



目 录

绪 论 / 001

- 一、研究问题与研究意义 / 001
- 二、理论基础 / 001
- 三、研究内容 / 002
- 四、研究思路与研究方法 / 002
- 五、研究发现与结论 / 003
- 六、建议 / 007

第一章 高等教育大众化的理论分析 / 009

第一节 高等教育大众化的内涵 / 009

- 一、高等教育大众化的概念 / 009
- 二、高等教育大众化的特征 / 010

第二节 高等教育大众化与高等教育体制改革的相互促进 / 011

- 一、高等教育体制对高等教育大众化的支持和推动 / 011
- 二、高等教育大众化对高等教育体制的影响 / 013

第三节 高等教育大众化进程中体制改革的动力和实现机制 / 019

- 一、高等教育体制改革的制度根源和动力 / 019
- 二、高等教育体制改革的条件和实现机制 / 022

第四节 教育需求与高等教育发展的理论分析 / 026

- 一、地位竞争理论与高等教育的需求和发展 / 027
- 二、人力资本理论与高等教育的需求和发展 / 028
- 三、技术—功能理论与高等教育的需求和发展 / 028
- 四、经济增长与高等教育的需求和发展 / 029

第二章 高等教育大众化的发展道路与趋势 / 030

第一节 国际高等教育中高等教育大众化阶段性 / 030

- 一、世界高等教育发展的特点 / 030
- 二、亚洲经济的崛起和高等教育的发展 / 032

第二节 高等教育大众化的发展道路 / 033

- 一、美英日韩等国高等教育大众化发展的道路 / 033
- 二、我国高等教育发展的特点 / 035
- 三、我国高等教育大众化发展的道路 / 037
- 四、我国高等教育大众化进程的三个阶段 / 038

第三章 高等教育发展的多元化政策研究 / 040

第一节 高等教育办学体制多元化政策 / 040

- 一、办学体制多元化政策的含义 / 040
- 二、办学体制多元化改革和政策变迁的历程与特点 / 040
- 三、高等教育发展中的所有制结构多样化 / 045
- 四、办学体制多元化政策对高等教育发展的促进作用 / 047
- 五、高校产权制度改革与民办高等教育发展 / 055
- 六、产权制度对办学体制多元化和民办高等教育发展的影响 / 060
- 七、产权制度对高等教育资源配置机制的影响 / 063
- 八、案例:办学体制多元化促进独立学院的创办 / 064

第二节 高等教育投资体制多元化政策 / 067

- 一、投资体制多元化扩大高等教育经费供给的国际经验 / 067
- 二、投资体制多元化对高等教育经费增长的促进作用 / 070
- 三、案例:投资体制多元化与上海大学城建设 / 080

第四章 高等教育发展的市场化政策研究 / 084

第一节 高等教育市场及市场机制 / 084

- 一、高等教育市场中的供给与需求 / 084
- 二、高等教育领域的政府与市场机制 / 085
- 三、高校在发展中的利益类型与诉求表达方式 / 088
- 四、政府对高校发展的影响 / 088

第二节 高等教育市场中的高校行为 / 090

- 一、高等教育市场中高校的竞争行为 / 090
- 二、高等教育市场中的高校筹资行为 / 095

第三节 教育市场中的制度性壁垒与政府政策改进 / 101

- 一、教育市场中制度性壁垒的概念和内涵 / 101
- 二、制度性教育壁垒对高等教育发展的影响 / 102
- 三、制度性教育壁垒产生的条件和原因 / 103
- 四、合理运用市场机制的政策建议 / 106

第五章 高等教育发展的秩序化政策研究 / 109

第一节 高等教育秩序化政策的内涵 / 109

- 一、高等教育发展秩序的内涵 / 109
- 二、政府对于高等教育发展秩序的责任 / 110
- 三、高等教育秩序化政策的分类 / 111
- 四、高等教育发展秩序化中的政府与市场关系 / 112

第二节 高等教育发展中的监管政策 / 113

- 一、高等教育监管的基本内涵 / 113
- 二、高等教育监管的必要性 / 114
- 三、高等教育监管的范围及其影响 / 115





四、高等教育监管中的问题及对策 / 123

第三节 我国高等教育发展的合理规模和速度 / 124

一、国际高等教育发展的现状、经验和教训 / 125

二、决定一个国家高等教育发展的主要因素 / 129

三、我国高等教育的合理规模和速度分析和建议 / 134

四、国家利益、社会需求和我国高等教育发展的政策建议 / 136

第六章 高等教育政策体系与高等教育可持续发展 / 139

第一节 高等教育管理体制与政策系统的关系 / 139

一、政府教育管理的层次与职能 / 139

二、国家高等教育发展政策类型及其执行过程 / 140

三、分权化的体制结构与地方的政策执行 / 141

四、制度同型与高校的多样化 / 142

第二节 高等教育的全面、协调和可持续发展 / 143

一、科学发展观对高等教育的影响 / 143

二、深化改革,促进高等教育的可持续发展的建议 / 144

第七章 高等教育改革和发展政策专题研究 / 146

第一节 日本高等教育改革与发展新政策研究 / 146

一、高等教育政策:改革的“三化”方针 / 146

二、高等教育改革的政策演进 / 147

三、日本高等教育政策发展的基本经验 / 150

第二节 不同发展水平下发达城市政府促进高等教育发展的政策比较研究

——以伦敦、上海和宁波为例 / 152

一、大都市的发展对高等教育的需求 / 152

二、三大城市高等教育体系的特点及对城市发展的贡献 / 154

三、政府发展高等教育的政策价值趋向:经济社会的发动机和战略性新兴产业 / 156

四、发展和完善多层次多类别的高等教育体系 / 158

五、政府的资源配置机制 / 158

六、制定系列政策推进高校服务地方经济和社会 / 160

七、政府为高等教育发展提供服务 / 163

八、基本结论 / 164

第三节 苏浙沪高等教育资源整合与发展:政策的视角 / 165

一、苏浙沪地区的高等教育资源状况与发展趋势 / 165

二、高等教育发展中的市场机制与政府规制 / 166

三、行政区划、管理体制与区域高等教育资源优化配置 / 167

四、合作机制:制度安排中的互惠、互利与三方“共赢” / 168

主要参考文献 / 170

后记 / 177



绪 论

一、研究问题与研究意义

教育政策伴随着教育改革和发展的全过程,既起着引导教育改革和发展的作用,同时也在改革和发展的实践中不断地得到检验、修正、完善或终止。

我国高等教育近年来发展迅速,招生规模不断扩大,高等教育毛入学率提高较快,从1999年高等教育大扩招开始,到2008年全国各类高等教育总规模达到2907万人,高等教育毛入学率达到23.3%^①,经历了从“精英高等教育”阶段向“大众高等教育”阶段、再向“普及高等教育”阶段的发展,因此可以认为高等教育大众化成为我国高等教育近十年来发展的基本特征,并对高等教育系统本身的结构和要素关系带来重大影响。高等教育大众化进程中的政策成为高等教育理论工作者和教育行政部门面临的重要课题。

高等教育大众化进程中面临着许多新情况、新问题,主要集中于高等教育办学体制、管理体制、投资体制、招生和就业体制的改革,在发展存在着高等教育系统本身的快速发展与高等教育体制相对落后的矛盾,如高等教育大众化对经费的巨大需求与经费供给相对有限的矛盾、人民群众对高等教育的巨大需求与高等教育供给能力有限的矛盾,这些矛盾的解决需要调整政策,从有关高等教育发展的制度上、各种主体的关系上进行改革,特别是多元化、市场化、秩序化的政策研究。因此本研究有助于政府决策参考,并对当前高等教育大众化发展具有现实意义。

本研究通过多元化、市场化和秩序化三个维度分析大众化的政策体系,有助于深化对高等教育大众化的理论研究,特别是通过制度变迁理论、政府理论与市场理论探讨政策演变、政府功能与市场功能在高等教育发展中的有效组合,把握高等教育大众化的关键政策,从而促进高等教育政策更加科学化、有效化。

二、理论基础

高等教育在二十世纪获得了较大发展,相应的有关高等教育发展、高等教育规模扩张问题的研究不断增多。在七十年代马丁·特罗提出高等教育发展的精英高等教育、大众高等教育、普及高等教育三个阶段论后,有关高等教育大众化问题的研究遍布世界。高等教育大众化最早在二十世纪四十年代的美国实现,许多发达国家从六、七十年代后陆续进入高等教育大众化阶段,国外关于高等教育大众化的研究主要有各国高等教育扩张的国际比较、大众化对教育功能、教育质量、教育财政等问题的影响等,

^① 教育部. 2008年全国教育事业发展统计公报, 2009. 7. 17

进入大众化阶段的国家又开始关注后大众化阶段高等教育的变化等。我国高等教育大众化的研究主要可分为两类,一类是关于高等教育大众化的国际比较研究,另一类是我国实现高等教育大众化的发展道路研究。在国际比较方面,主要集中于英美等西方发达国家及日本、韩国等亚洲国家。从比较来看高等教育快速发展时期均对应着政治、经济的变革和发展时期,各国高等教育大众化的发展特点各不相同,例如美国是以公立高等教育为主、特别是社区学院承担了上世纪四十年代高等教育的扩张压力,而日本、韩国等则主要以私立高等教育承担了高等教育扩张压力。

高等教育大众化进程中高等教育面临许多问题,不仅需要从高等教育的宏观发展方向上进行研究,还需要从制度方面进一步研究高等教育大众化与高等教育体制的关系,才能通过体制这一关键性因素,创造出促进高等教育大众化的发展动力、发展环境,使得高等教育的发展步入良性的自我激励、自我发展、自我调控轨道。但目前关于高等教育大众化对高等教育体制的影响分析较少,特别是从理论高度系统研究如何改革体制,通过高等教育的多元化、市场化和秩序化以适应高等教育大众化的发展趋势,需要进一步加强。

三、研究内容

本研究分为四大部分,第一部分为高等教育大众化的理论研究与我国的高等教育发展道路分析,包括第一章和第二章。第二部分为高等教育大众化进程中的多元化、市场化和秩序化政策具体研究,包括第三至第五章。第三部分为高等教育的政策体系及可持续发展研究,为第六章。第四部分为专题研究,包括三个专题研究报告。作为高等教育发展的政策研究,特别关注发展的规律和特点,相关要素的关系调整和制度变革。

高等教育大众化的理论研究方面,本研究对相关理论进行了归纳和梳理,分析了基本特征和内涵,并对我国高等教育大众化的发展阶段及特点进行了分析。

高等教育大众化对高等教育体制的要求方面,从体制的先进性进行分析,并分析体制改革的根源和实现机制。

高等教育发展的多元化、市场化和秩序化政策,特别是重点研究相关体制及其对高等教育大众化发展的重要影响。多元化方面,重点研究办学主体多元化、投资主体多元化等。市场化方面,研究教育需求和供给的市场调节、高校的竞争机制等。秩序化方面,重点研究高等教育发展监管、发展规模和速度的合理化等。

最后对高等教育的政策体系和可持续发展进行研究,以促进对高等教育政策过程的深化。

四、研究思路与研究方法

本研究的研究对象是我国高等教育大众化发展过程中的政策及其相关制度、行为主体等要素。

在研究思路,本研究集中研究与高等教育大众化有关的高等教育发展的多元





化、市场化和秩序化政策,通过多元化促进高等教育办学形式的多样化和高校所有制结构的多样化;通过市场化促进高校面向社会自主办学,政府转变职能通过利用市场规律积极发展高等教育,提高办学效率和效益;通过秩序化促进政府在市场失灵的领域发挥应有的维持社会公平、保证高等教育质量的作用,相应的涉及到办学体制、管理体制和投资体制的改革。通过多元化、市场化、秩序化提高高等教育体制的主体自主性、公平性、效率、整合性,促进高等教育大众化不断深入和高等教育健康发展。在研究中注意理论和实践相结合,宏观政策与微观主体行为研究相结合,客观总结我国高等教育发展的特点,并提出适合我国高等教育发展的政策依据和建议。

在研究方法上,由于高等教育大众化发展涉及高等教育的多个方面,特别是从政策角度进行研究,研究主题具有较强的综合性,还需要对高等教育发展的现实政策、国际发展较为熟悉,因此本研究采用文献分析、比较研究、实地调查、个案分析等方法进行研究。

通过文献分析进行国内外比较研究,了解国外已经实现高等教育大众化的国家的发展政策、经验和教训;通过实证研究和案例分析我国各地区的不同特点,总结我国高等教育发展的特点;通过对相关具体政策的研究,分析有关高等教育发展的多元化、市场化、秩序化的政策,并提出有关政策建议。

在研究中进行了大量细致的调研和访谈工作,在政策方面,在国家决策机关层面先后访谈了国家发展和改革委员会社会发展司,财政部教科文司教育处,教育部的多个司局(发展规划司、财务司、高等教育司、国家教育发展研究中心)等中央行政管理部门,了解国家高等教育的政策过程及重点,从宏观上把握整体趋势。在地方教育行政部门层面,对北京市教委发展规划处、上海市教委发展规划处等进行了调研和访谈,作者对宁波市教育局进行了调研,对一些公办高校和民办高校(包括杉达大学、海淀城市学院、中外合作的宁波诺丁汉大学等)进行了访谈,并参与了上海市高等教育投融资体制改革、上海松江大学城调研论证、高校布局结构调整和学科调查等相关工作,参与了上海高校产学研基地调研,参加了上海市中长期教育发展和改革规划纲要的起草工作,此外主持了国家发展和改革委员会“十一五”发展规划的预研究项目《中国教育发展战略与教育体制改革研究》,2007年作为日本东京大学教育学院客座研究员考察了日本的高等教育改革和政策,在华东师范大学教育管理系讲授《教育政策与法规》课程,这些活动深入到高等教育改革和发展现实中,对高等教育大众化进程和政策有较深刻的认识和体会,都对本研究有较大支持,促进研究理论与实际相结合。

五、研究发现与结论

1. 高等教育大众化与体制改革具有相互促进的影响。高等教育大众化的过程不仅仅是高等教育规模扩张的过程,同时也是教育体制变革的过程。本研究针对我国高等教育快速发展的情况,并根据新制度经济学的基本原理,提出高等教育体制改革的制度根源是高等教育系统本身积极发展的要求与高等教育体制相对落后的矛盾所引起的体制非均衡。高等教育体制改革的条件需要考虑成本效益比较,并分析了教育体

制改革的实现机制,影响制度调整和体制变革的主要力量可以分为政府、市场、文化三种类别,相应的具有三种不同特点的调整方式。

2. 我国高等教育大众化进程发展有三个阶段。从国际比较的角度,运用文献法,分析了世界高等教育发展的特点和英美日德等国高等教育大众化发展的道路,分析了我国高等教育发展的现状及特点。指出近年的高等教育扩招主要是政府主导型增长,针对我国的实际,分析了高等教育大众化发展的长期性,并将发展进程分为三个阶段,即以规模发展为主要特征的强制性启动阶段、以结构调整为主要特征的调整性发展阶段、适应社会多层次需求的适应性自主发展阶段。三个阶段的发展途径将分别是以多种形式的外延发展为主、调整结构的内涵发展为主、外延发展与内涵发展相结合,最终形成学科、形式、层次、布局结构合理的高等教育体系。高等教育供求矛盾在三个阶段的主要特征分别是数量上供给与需求的矛盾、结构上供给与需求的矛盾、质量上供给与需求的矛盾。目前我国高等教育正处于第二个阶段。因此建议应对高等教育发展进程中可能遇到的问题进行预先研究。

3. 如何通过丰富办学主体、改善办学主体的结构及协调各种办学主体的关系,促进高等教育事业的发展,是办学主体多元化政策的重要目标。国家的多次政策调整,使得办学体制已经从单一的政府办学转变为以政府为主、社会共同参与的办学体制,但还存在一些深层次问题,包括举办者、办学者、管理者关系重建与责、权、利明晰化,民办高等教育发展的不平衡主要体现在现实地位、资源配置的市场化环境、竞争环境、社会认可性不平等,政策环境有待改善。

从学校的所有制结构上,高校办学主体多元化的现实中面临着产权困难及对民办高等教育发展的制约。深入分析了学校产权的内涵和分类,并对学校财产按照基本财产的属性和由于积累而增值部分的财产属性进行了划分,对公办和民办高校的产权结构进行了分析,研究了民办高校面临的产权困境,以及由于政策的限制导致投资者收回投资的困难对发展民办高等教育的制约。当前混合所有制成为一个重要特征,但产权的明晰需要解决。建议借鉴国外私立高等教育的产权制度和相关政策,通过合理的制度改进发挥产权制度对民办高等教育的激励作用,促进办学效益和效率的提高。通过案例分析了办学主体多元化对独立学院的发展的促进作用,将其发展原因归纳为三个方面,包括依托名校和充分利用名校教育资源、政府支持、社会积极参与和配合,并在运行机制上采用民营机制提高效率。

4. 投资体制主体多元化是我国高等教育发展的现实选择,并对高校的行为产生了重要影响。在对我国高等教育经费来源结构进行分析基础上,对相关政策及其影响因素进行了分析,并通过两个大学城建设的案例,分析了多元化投资的作用。建议根据我国的现实情况,高等教育的快速发展所需要的经费巨大,需要各级政府在财政收入中增加对高等教育的投入,对学生进行合理的教育成本补偿,通过税法改革鼓励社会向教育捐赠,以及企业等向高等教育投资。

5. 不同类型和特点的教育市场体现出不同的高等教育供给和需求。我国人口众多,即使目前高等教育具有全世界第一的规模,但相对于众多学生的需求来说,依然是





供小于需的状况。此外,对于许多学生来说,接受高等教育成为可能的情况下,对优质高等教育的需求特别是对名牌大学的需求日益强烈。本研究对我国高等教育市场的特点、供给与需求和市场机制进行了分析,指出影响高等教育供给和需求的重要因素是教育资源及政府,政府特别是地方政府对于发展高等教育具有积极性,政府的管理政策和财政支持方式形成了一个不完全竞争市场,高校之间的竞争更多地体现在不同层次和类型的学校与政府的关系、学校与市场的关系上。政府在高等教育的政策资源上体现出不同,特别是对高校的投入差异、公办和民办高校的差异。

对高等教育市场中高校的行为进行了研究,主要从竞争行为和筹资行为两个方面,提出了高校在市场竞争和发展中具有生存需要、发展需要、成就需要三个层次的需求,对高校竞争的要素、分类、特点、条件进行了分析,研究了高校竞争中的若干机制。分析了高校在发展中面临的筹资压力和筹资方式。教育市场促进了高校的竞争,对学校筹资行为产生了重要的影响,要求学校树立面向社会的开放办学和筹资观念,不断自寻发展,扩大了筹资的需求,学校通过与社会密切联系,逐渐适应了以市场规律处理筹资问题。

针对教育市场的不完善提出了教育市场中的制度性壁垒概念,并分析了制度性教育壁垒产生的条件和原因,提出了合理运用市场机制的政策建议。

6. 高等教育发展秩序包括三个层面,鼓励引导性政策和监管约束性政策两类政策需要相辅相成。本研究界定了高等教育发展秩序的内涵,并进行了分析,以及政府对于高等教育发展秩序的责任,对不同国家和类型高等教育的政府责任进行了分析,对高等教育秩序化政策进行了分类,并提出了实施条件,分析了高等教育发展秩序化中的政府与市场关系。

高等教育发展的良好秩序,可以从三个层面进行考虑。第一个层面是高等教育系统与外部社会系统的相互适应,第二个层面是高等教育系统的良好秩序,体现在高等教育的内部层次和类别结构、发展方式、发展速度等,体现着高等教育本身的全面、协调和可持续发展状况。第三个层面是高等教育系统内部各要素特别是各行为主体的相互关系处于相互适应、协调的状态。

从构建高等教育良好秩序的角度,可以将政府的秩序化政策分为两类,分别为鼓励引导性政策和监管约束性政策,两类政策相辅相成,构成了政府高等教育管理的政策基础。对高等教育发展秩序化中的政府与市场关系进行了分析,提出与不同的政府和市场行为两种力量具有四种作用形态。

根据公共管理的基本原理,界定了高等教育监管的基本内涵,论述了实行高等教育监管政策的重要作用 and 原因,根据目前政府对高校实施监管的内容,对其范围进行了准入监管、运营监管以及质量监管分类,并分析了它们相应的监管政策工具,以及对高等教育的发展也产生的不同影响,并以远程高等教育校外学习点的清理整顿、教育经费效率和效益评价与问责制度为例进行了分析。此外还分析了目前高等教育监管中存在的不足,包括监管工具单一,行政措施较为强势,法律治理较为弱势,许多方面缺乏标准;监管主体单一,主要依靠政府部门,缺乏社会参与;对监管结果重视不够,许

多问题没有彻底解决。建议强化法律意识和依法管理,发展社会组织参与高等教育监管。

7. 对我国高等教育合理规模和发展速度的政策研究。本研究从国际比较的角度,对国际高等教育发展的历程和特点、影响高等教育发展的因素、我国社会发展的现状和趋势等方面进行了分析,在比较基础上对我国高等教育的合理发展规模和未来发展速度进行了估算,得出了结论。

关于国际高等教育在校生规模变化情况,按地区、收入水平进行了分析,对九个不同发达程度的典型国家的高等教育在毛入学率、在校生数、毕业生数、毛毕业率等方面进行了比较。从经济发展水平、产业结构、社会对人才的数量、质量、层次和类别的就业需求等方面分析了国际平均、地区指标及典型国家指标。根据国家发展和改革委员会组织的我国有关到2020年的经济和社会发展水平的预测,包括经济和社会结构的转换、城镇化水平的提高和就业结构的转型,产业结构上的调整和GDP的可能增长速度,需要提升产业结构,转变经济增长方式,大力开展自主创新对相应的人才支持的要求,分析了我国高校毕业生就业需求具有的特殊性,经过对我国产业结构、劳动力就业的产业分布、城市化水平等重要社会发展指标的现状与世界不同收入水平国家相应指标的对比及其年代的高等教育毛入学率的对比分析,考虑我国国情,得出在2006年我国的高等教育发展阶段发展的合理水平,并运用多种增长方案模拟,得出未来到2020年的可能发展规模。

研究认为决定一个国家高等教育发展因素较多。在市场调节机制较为完善合理、学生和高校行为较为理性的情况下,高等教育的发展与社会的经济发展水平、产业结构、城市化水平、劳动力的产业分布结构、中产阶级的比重、中学教育普及水平、政府或个人的经济支持意愿和程度、社会对人才的数量、质量、层次和类别的就业需求等相关。

考虑到我国今后的发展趋势和道路需要增强自主创新能力建设创新型国家,实施科教兴国战略和人才强国战略,把教育放在优先发展的战略位置,因此高等教育的发展可以适度超前。因此考虑适度超前是以我国现有的产业结构、劳动力在三次产业中的分布、城市人口比例、收入水平、中学教育基础等基础上与上一个档次的国家的平均发展水平相对应。本研究认为在2006年我国的高等教育发展阶段发展的合理水平应当是在16~20%左右(相当于中等收入国家二十世纪八十年代末九十年代初的水平),因此可以认为目前高等教育的发展已经超出了社会所能承受的资源支持水平和岗位需要的水平,但考虑到未来到2020年我国社会发展在多项指标上的规划目标,应保持高等教育适当超前发展。

在我国高等教育规模发展上,考虑到我国高等教育毛入学率在2005年已经达到21%,从政治和社会稳定的高度,按照社会的平稳发展和未来15年我国社会发展的目标,应保持高等教育10年左右的平稳发展。根据国际高等教育发展在进入大众化阶段后都有一个发展缓和期之后再加速发展的经验,考虑到我国的高校毕业生按时毕业率较高,以及面对新世纪世界竞争和知识经济时代的需要,建议近期高等教育的发展



速度以每年5%左右增长为宜,到2010年后社会进一步发展后可以逐步适当加快速度,达到7~10%。此外根据国家统计局2003年的1‰人口抽样统计,2008~2012年如果高校招生保持5%的增速,则在这几年中高等教育毛入学率指标将会保持平稳,之后将维持到2012年左右,2013年左右高等教育毛入学率将由于适龄人口的减少和招生人数的增加而呈现上升趋势,到2015年估计可以达到26%左右,到2020年达到30%左右。

8. 高等教育管理体制的层次性带来政策体系的层次性。高等教育发展中存在较大的地区差异,而地方政府执行中央政策中具有现实主义。从政策角度,我国高等教育制度结构及其政策的统一性对高校办学模式的雷同具有重要影响。

六、建议

从我国高等教育发展来看,近年的快速发展解决了发展规模的问题,但进入到大众化阶段后,面临着更为直接的压力,包括高等教育与社会的关系协调、高等教育系统内容协调,以及高校如何成为一个面向社会依法自主办学的主体。

本研究是对于高等教育发展特别是高等教育从大众化走向普及化进程中的一项政策研究,分析了高等教育发展中面临的多元化、市场化和秩序化三个方面的主要问题,但高等教育如何发展、发展中有哪些规律和特点,是一个重要而艰难的领域,因此本研究只是进行了初步的探索。

目前我国在高等教育政策研究方面还比较薄弱,特别是高等教育发展以及高等教育政策的相关研究,由于问题的综合性和宏观性,目前的认识尚不够深入,需要进一步开展研究。

1. 对进一步研究的建议

高等教育发展是一个影响高等教育系统整体的重要领域,不仅涉及高等教育系统本身的众多要素,更涉及了外部经济和社会,需要研究的问题比较复杂和艰巨,而有关高等教育发展的理论目前还处于初级阶段,如何发现和总结我国高等教育发展的基本理论,都是高等教育学科需要进一步探索的。

从政策角度,高等教育发展的政策需要进一步深入研究,特别是不同发展阶段不同的政策工具的组合及其作用效果,如何协调不同地区的高等教育发展,如何吸取不同国家经验特别是合理借鉴国际高等教育发展的经验,如何考虑和测量分散的利益相关者个体和群体利益、如何理解高等教育大众化初级阶段和高级阶段社会形态的不同和测量社会对高等教育的影响和需求需要、分析高等教育对社会的影响,以促进政策的科学化和合理化,需要进一步研究。

高等教育在发展中如何协调政府和市场的关系,特别是在建设公共服务型政府、深化体制改革、合理利用市场机制进行资源配置和促进高校面向社会依法自主办学方面,更是需要结合我国市场经济体制的不断完善,对相关政府服务机制和市场机制进行深入的研究。

从高等教育发展阶段上,我国高等教育在实现普及化的道路还有漫长而艰巨的任

务,因此进一步探究高等教育发展的理论,特别是从政策方面进行研究,将对我国高等教育未来的全面、协调和可持续发展具有重要的意义。

2. 对政府发展高等教育的政策建议

我国高等教育从大众化向普及化发展需要一个较为长期的过程,可能会遇到许多新的困难的问题,建议政府提前开展政策研究,以提高决策的科学化水平。

高等教育发展需要从政策上贯彻和实践科学发展观。建议深入研究高等教育与外界的关系,树立主动适应两大战略和两个转变的思想,进行战略调整。转变高等教育发展方式,实现由外延发展为主向内涵发展为主的转变,正确认识和处理短期效益与长远利益的关系、数量扩张与质量提高的关系,注重提高教育质量和效益,构建相关评价与监控体系,优化教育资源配置,推动高等教育健康、稳定、全面、协调和可持续发展的全面、协调发展。

建议建立高等教育与外部社会的互通机制,促进高等教育面向社会和适应市场,包括建设公平化、公开化、市场化的文化理念和开放的教育观念,根据服务型政府的要求,科学定位政府的职能,规范政府的行为,处理好政府与市场的关系,加强法治的制度建设。

建议合理运用市场机制促进高等教育发展,包括推进高等教育资源配置的合理市场化,建立对高校的绩效评价体系,调整高校的财务制度和会计制度,制定高等教育成本标准,通过改革相关法律鼓励社会向教育领域捐赠。

建议从国家需求、居民需要和教育发展角度合理看待高等教育的发展,包括(1)理性对待我国高等教育存在的发展性问题,特别是高校毕业生大批待业,从我国的情况看目前需要多种渠道和形式引导毕业生就业,并容忍一定规模的待业现象。(2)客观分析社会的就业岗位和居民对高等教育的需求和就业市场对高等教育的实际需求,政府有必要干预市场的发展,根据国家需要和社会平稳发展协调高等教育的供求关系和发展速度,并从社会文化和多种主体渠道引导学生合理的高等教育需求选择,调节供求关系。(3)运用强制性手段调整高等教育的结构,建立多样化的高等教育发展模式。(4)改革高等教育内部教育教学方式,培养具有创新精神和较强实践能力的人才,才能使人力资源得以合理的开发、形成对于提高社会进步水平有效贡献的人力资本。(5)加强高等教育政策研究,建立健全高等教育公共服务信息体系,为高等教育及相关教育的健康发展提供科学研究成果,为政府科学决策提供依据。

第一章 高等教育大众化的理论分析

第一节 高等教育大众化的内涵

一、高等教育大众化的概念

高等教育大众化的概念,起源于美国加州大学的 Martin Trow 教授的研究,1970 年、1972 年和 1973 年他在《从大众向普及高等教育转变的思考》^①、《高等教育的扩展与转变》^②、《从精英向大众高等教育转变中的问题》^③等文章中提出了高等教育发展的三个阶段论述,即一个国家适龄青年中接受高等教育者的比例小于 15% 时称为“精英高等教育”(Elite Higher Education)阶段、处于 15% 至 50% 之间时称为“大众高等教育”(Mass Higher Education)阶段、大于 50% 时称为“普及高等教育”(Universal Higher Education)阶段。这种划分方法是按照一个国家高等教育的总体规模来确定的,后来作为衡量高等教育规模和发展水平的数量指标,被广泛运用于各国高等教育的比较研究和有关发展政策的制定中。联合国教科文组织将其定义为高中教育毕业后五年年龄组人口中接受第三级教育的比例^④,世界银行定义为接受高等教育的人数与 20~24 岁年龄人数的比^⑤,为各国之间进行高等教育发展水平的比较提供依据。根据高等教育发展的渐进性,“高等教育大众化”成为国内学术界对高等教育发展过程特点描述中常用的概念,许多学者认为高等教育大众化的过程包括两层含义,一是高等教育从“精英高等教育”阶段过渡到“大众高等教育”阶段的发展历程,即高等教育毛入学率增长到 15% 的发展过程;二是在进入“大众高等教育”阶段后的发展历程,即高等教育毛入学率超过 15% 后向“普及高等教育”阶段的毛入学率 50% 进步的过程。我国高等教育在 1999 年开始大规模扩招,到 2002 年高等教育毛入学率达到 15%,实现了快速的从“精英高等教育”阶段向“大众高等教育”阶段过渡,目前的发展正处于从“大众高等教育”阶段向“普及高等教育阶段”时期。考虑到我国高等教育十年来的发展,本研究中对高等教育大众化的内涵包括了上述两个阶段的含义。

① Trow, Martin. Reflection on the Transition from Mass to Universal Higher Education, Daedalus. Winter. 1970:1~40.

② Trow, Martin. The Expansion and Transformation of Higher Education, International Review of Education. Vol. 18, No. 1. 1972.

③ Trow, Martin. Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education, Conference on Future Structure of Post-Secondary Education, Paris 26th~27th. 1973

④ UNESCO. World Education Report 2000, UNESCO Publishing. 2000:125

⑤ 世界银行. 1997 年世界发展报告. 中国财政经济出版社, 1997:255

二、高等教育大众化的特征

“大众高等教育”阶段与“精英高等教育”阶段是高等教育发展的两个阶段,由于两个阶段发展规模和水平的不同,在高等教育的多个方面存在着差异。

Martin Trow 不仅提出了高等教育发展阶段的一种划分方法,而且还阐述了高等教育不同发展阶段的特征,认为精英高等教育、大众高等教育与普及高等教育三个阶段存在着十一个方面的区别,包括高等教育规模、高等教育观、高等教育的功能、课程和教学形式、学生的经历、领导与决策、学术标准、入学和选拔、学术管理形式、高等教育内部管理等。高等教育规模的增长表现在学生人数的增长、教育系统和单个教育机构绝对规模的增长、高等教育适龄人口入学率的增长^①。

表1-1 不同发展阶段高等教育制度与机构类型比较

类别 \ 阶段	精英高等教育	大众高等教育	普及高等教育
毛入学率	15% 以下	15% ~ 50%	50% 以上
高等教育观	少数人的特权	有资格者的权利	一种义务
高等教育的功能	培养学术精英与统治阶层	培养更广泛的精英,包括所有技术和经济组织的领导阶层,重点是技术英才	为发达工业社会大多数人的生活做准备
教育内容和课程	高度结构化和专门化(必修课和学年制)	模块化、半结构化、灵活性、学分制	仍有模块课程、非结构化,课程之间的界限被打破
教学形式和师生关系	重师承关系的导师制、个别指导或讨论式教学	师承关系弱化,以课堂讲授为主,辅之以讨论式教学	形式更加多元化,更多地运用现代教育技术和手段
学生的就学方式	中学毕业后直接进大学、住校且连续学习取得学位、辍学率低	多数学生中学毕业后直接入学、入学更容易,水平参差不齐,辍学率高,住校和走读相结合	延迟入学现象较普遍,学时辍学者增加,多数学生有就业经历,大部分走读
教育机构特点和界限	共同标准,高度统一性、相似性	标准多样性,更具有综合性	无共同标准,更加多样化
院校规模	校均规模二、三千人,学术小社会	师生总数达三、四万人,住读与走读相结合的大大学城	规模没有限制,教学时才集中,联系松散

① Trow, Martin. Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education, Conference on Future Structure of Post-Secondary Education, Paris 26th - 27th, 1973. 中译文见:从精英向大众高等教育转变中的问题. 外国教育资料, 1999(1)