

# 高等教育大众化: 理论与实践的反思

潘懋元<sup>1</sup> 左崇良<sup>2</sup>

(1. 厦门大学 福建 厦门 361005; 2. 江西师范大学 江西 南昌 330022)

**摘 要:** 中国在高等教育方面是一个大国, 而不是一个强国。高等教育大众化是我国社会发展的必然选择, 有利于提高国民素质, 优化人口结构, 加快经济发展, 推动社会进步。同时, 我国高等教育陷入质量、平等和就业等多重困境。这种局面的形成, 既与政治、经济、文化的发展状况有关, 又与高等教育自身的发展阶段有关。理论与实践的反思有助于我国高等教育的科学发展, 进而实现高等教育与经济社会的协调。

**关键词:** 高等教育; 改革; 大众化; 反思; 科学发展

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1001—5647(2016)02—0138—07

21 世纪初, 改革成为高等教育活动的主旋律, 世界上许多国家都在进行教育改革。过去的 15 年, 是中国高等教育频繁变革的 15 年, 又是中国高等教育迅猛发展的 15 年。大学生总体人数的大幅上升, 表明中国在高等教育方面已是一个大国; 大学生平均质量的小幅下滑, 表明中国在高等教育方面还不是一个强国。

## 一、大众化高等教育作出的三大贡献

我国高等教育从 1999 年开始大扩招, 2002 年跨进大众化的门槛, 当前, 高等教育在校生数量已居世界第一。教育部发布的报告指出, 2015 年中国高等教育的毛入学率达到 36%, 比 2010 年提升了近 10 个百分点。我国精英式高等教育转向大众化的跨越式发展, 是我国经济和社会发展的现实选择, 对国家社会的贡献十分重大。

### (一) 提高民族整体素质, 推动社会文明进步

十五年前, 我国与发达国家相比, 甚至同许多发展中国家相比, 公民受教育年限和从业人口的文化程度都存在较大差距。根据教育部发展研究中心估算, 1995 年我国从业人口是 6.98 亿, 其中受过大专以上教育的仅占 2.9%, 小学以下的占 49.9%, 接近一半; 相比世界平均水平, 1999 年我国平均每人少受 3.5 年的教育; 我国高中和大学阶段教育规模偏小, 1999 年高中阶段为 44%, 大学只有 10.5%。数据表明: 我国与世界均等国民文化素质有较大差距。因此, 加快高等教育大众化进程, 提高国民受教育程度, 势在必行。

高等教育按其发展阶段可分为精英型、大众型和普及型高等教育。根据马丁·特罗的理论, 高等教育毛入学率在 15% 以下时为精英教育阶段, 15%—50% 为高等教育大众化阶段, 50% 以上为高等教育普及化阶段(高等教育毛入学率指当年各类高等

【收稿日期】2016-03-02

【基金项目】本文系江西省教育科学“十三五”规划 2016 年度重点课题“基于校企合作双主体办学的省域高等教育治理体系构建”(162D010)研究成果。

【作者简介】潘懋元, 男, 厦门大学教育研究院教授。研究方向: 高等教育。

左崇良, 男, 厦门大学教育研究院博士后研究人员, 江西师范大学教育研究院教师, 博士。研究方向: 高等教育, 教育法学。

教育在校生占 18 - 22 周岁人口的比率)。马丁·特罗的理论在中国曾被奉为圭臬,并一度成为中国教育政策制定的依据。按照此类标准,高等教育进入大众化的标准是毛入学率 15%。据有关方面统计 2007 年我国高等教育总规模超过 2700 万人,毛入学率为 23%,显然早已达到大众化阶段。2009 年全国各类高等教育总规模达到 2979 万人。复旦大学葛剑雄教授声称,现在我国高校的毛入学率已达到世界先进水平。

从 1999 到 2014 年,高等教育十五年进程可分为提速扩张、调整结构和提高质量三个发展阶段,呈现出“精英大众化”等特点。1999 年到 2004 年五年间,各类高等教育发展迅速,总规模超过 2000 万人,翻了近一倍。2005 年我国普通高等院校有 1792 所,在校本、专科生 1561 万人,总量位居世界第一;在学研究生 98 万人,其中博士生 19 万人,位居世界第二。<sup>[1]</sup>2006 年我国人才总体规模已近 6000 万人,科技人力资源总量已达到 3200 万人,民族素质整体提高,社会文明不断进步。之后的几年,我国高等教育规模进一步扩大,2014 年我国高等教育在校生 3431 万人,2013 年我国的高校毛入学率是 34.5%,高考录取率全国平均达 73% 以上。也就是说,在 18 岁到 22 岁的青年人中,每 3 个人即有 1 人以上读大学,近 3/4 的高中毕业生可以读大学。根据国家统计局发布的教育统计,2014 我国在校大学生有 2468.1 万人。按照国际口径,我国已经进入高等教育大众化的中期阶段,大学不再是精英教育的象牙塔。

我国高等教育大众化的发展策略,初步满足了公众对高等教育的需求,有助于社会进步。2010 年全国有高等教育学历的从业人数达到 8200 万人,国民受教育程度大大提高,为实现“十二五”发展目标提供了强大的人才保证和智力支持。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出“实现更高层次的普及教育目标”,其中高等教育大众

化水平进一步提高,2020 年毛入学率将达到 40%,即 10 个适龄青年中有 4 个能够读大学,具有高等教育文化程度的人数比 2009 年翻一番。近年来,我国高等教育顺应人才市场要求,普通本专科招生结构有所优化,“211 工程”和“985 工程”建设取得重大成绩。我国高等教育的跨越式发展很大程度上改善了社会公平与教育机会均等的状况,促进了民办高等教育的发展与繁荣,初步实现了高等教育大国的发展战略。

## (二) 加快经济发展、参与全球竞争

高等教育大众化直接和间接地推动了经济的发展,使得现阶段我国经济发展充满生机活力。1999 年我国实行大扩招并加快高等教育大众化进程的一个直接目的,是想借此拉动消费、扩大内需。改革开放以来,我国的经济建设取得了举世瞩目的成就,然而经济发展过程中遇到国内需求不足的难题。中央政府希望借助医疗市场、房地产市场等来打开局面,但收效甚微,后来决定启动教育消费以扩大内需,终于取得实效。重视教育是中国家长的普遍心态,为了让孩子接受好的教育,许多家长会倾尽全力,事实也证明我国高等教育大众化的政策卓有成效,高等教育规模的扩大有力地刺激了经济的快速发展。

知识经济时代,人才优势就是经济优势,知识具有推动经济发展的重要价值。在“人力资本”理论的影响下,教育界和社会各界形成一个共识:国民受教育程度与经济发展水平呈正相关。经济全球化背景下,一个国家要谋求战略优势,科技和人才是关键。教育具有双重性,既有经济基础的属性,又有上层建筑的属性。教育既有经济的功能,又有政治文化的功能。我国有 13 亿多人口,通过高等教育大众化的发展策略,巨大的人口资源可转变为人才资源。高等教育的发展必然促进经济增长,高等教育大众化培养出更多的高级人才,起到促进经济发展,提高综合国力、参与全球竞争的重要作用。

### (三) 控制人口数量,优化人口结构

最近三十年,我国社会发展的一个根本性制约因素是人口负担太重,人口结构不合理。高等教育大众化是在保证基础教育稳步提高的基础上,将沉重的人口负担转化为巨大的人力资源,是中国政府的重要战略决策。增加高等学校入学人数实质上延长了国民受教育的平均年限,又改善了后一代的培养状况,对于缓解我国人口压力和优化人口结构具有积极作用。现在我们作一个简单的比较,一个普通大学毕业生的年龄一般在22岁左右,在城市谋生、结婚生子的年龄多在25岁以后,由于孩子培养成本不断上升,一对城市夫妇往往选择培养一个孩子,这样孩子能得到很好的教育,同时形成典型的三口之家。农村青年平均结婚年龄比城市早3-4年,生育2个孩子的机会大大高于城市,他们的生活水平和受教育状况相对较差,影响着下一代的文化教育和生活质量的改善。由此可见,高等教育大众化的政策与中国当时“晚婚晚育、优生优育”的计划生育政策十分合拍,现实的情况也证明我国教育政策和人口政策已经取得了很大的成功。

### 二、大众化高等教育面对的三大困惑

我国高等教育在经过长达十五年的高速增长后,已是超前发展,正面临着严峻挑战。高等教育的快速增长,使得高等教育内外出现许多不适应的地方,矛盾错综复杂,值得我们认真反思。

#### (一) 高校学生数量的激增与质量不高的矛盾

几百年前,英国哲学家培根说过一句永不过时的话“知识就是力量”。知识经济时代,每个人都希望能从师受益,能走进大学之门,学习精深知识,成为高级人才。

当今社会,在教育民主化思潮推动下,民众的入学要求日益高涨,政府有责任为他们提供更多的求学机会。新一代中国人接受教育的时间和年限大大延长,义务教育基本普及,高中教育持续扩大,高等教育进入到大众化阶段。

高等教育大众化是一个量与质相统一的概念,量的增长指的是适龄青年高等教育入学率要达到15%-50%。质的变化包括教育理念的改变、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、管理方式等方面的改善和优化。质与量的矛盾是现阶段我国高等教育的一个显著特点。连续多年的高考扩招让高校人满为患,校园里到处都是学生。短暂而急促的启动使许多高校来不及作好准备,教师数量不够,师资队伍缺乏,后勤服务跟不上,特别是学科建设与专业设置,许多高校还来不及进行调整。数量的过快发展导致高教质量的相对下降,经济转轨、社会转型又造成人才过剩和人才不足同时并存的怪现象。大量增加高等教育入学人数导致“教育膨胀”,大量资质平平的学生进入高校,导致高等教育贬值,产生一项学术上的“格雷欣法则”(经济学中“劣币驱逐良币”的现象)<sup>[2]</sup>我国当下的高等教育大众化发展模式弊端凸显,主要表现为:本应承担精英教育重任的研究型大学因抢食大众教育机构的“奶酪”而导致其精英教育质量的下滑,而本应承担大众教育的教学型高校却因盲目青睐精英教育而损害了大众教育。人们不禁疑惑,庞大的中国高等教育靠什么来支撑?是靠规模求生存,还是靠质量谋发展?

#### (二) 高校的无序竞争与学生就业不充分的矛盾

我国高等教育大众化在取得巨大成就的同时,也存在着“三个跟不上”和“三个盲目性”的问题与挑战,即在经费投入、制度建设和教师队伍建设方面跟不上高等教育大众化的快速进程。在高校发展规模与速度、学校发展定位和贷款搞建设方面存在着很大的盲目性。

教育经费的紧缺直接导致了高校的无序竞争和规模的进一步扩张。由于有些地方盲目扩招,高等教育的增长速度实际已经超过了8%,有的地方更是高得离谱。许多高校想通过数量扩张和层次拔高

等多种形式来获取更多的利益, 竟抢生源, 一味求大求全, 盲目升格合并, 教育结构明显失衡, 高等教育变质变味, 显然这是不符合高等教育发展规律的。

与高等教育大众化伴生而来的另一种现象却是文凭贬值、学历泡沫、大学应届生就业率屡创新低 2013 年甚至还迎来了“史上最难就业年”。大学生数量激增的一个更严重后果, 就是大学毕业生就业困难。在过去相当长一段时间内, 大学生被誉为“天之骄子”, 前程无忧。可如今, 中国到处流行着一句话“毕业而失业”。据有关方面统计, 大学毕业后处于失业半失业状态的人数已超过下岗工人数量, 成为一支庞大的“失业新军”。一拨又一拨年轻的教育无产阶级在喧嚣而繁华的各大城市奔波流浪, 称为“漂族一代”, 是现阶段社会的一个新的不安定因素。

一般说来, 高等教育的增长速度, 应不高于或略低于国民经济增长的速度。随着我国教育规模的扩大, 教育层次的提高, 教育所需经费在成倍地增加。单纯依靠国家拨款已经无法解决这一难题, 收取高额学费又超出许多家庭的承受能力。民办高校近年来发展迅速, 然而其教育质量实在令人担心。大多数高校所能实现的科研创收和所接受的社会捐款, 极为有限, 可谓“杯水车薪”。日益加深的教育经费问题不利于高等教育事业的长期稳定发展。面对如此困境, 我们必须坚决反对教育产业化, 坚持教育公益性, 加大财政对教育的投入, 明确教育的发展要求。

### (三) 高等教育中平等与优秀的矛盾

高等教育大众化理论, 其实质就是关于高等教育规模扩张的理论, 其理论根基和研究范畴属于教育民主化的理论体系之中。<sup>[3]</sup> 高等教育大众化战略确实能促进教育机会均等, 推动民主化的实现。然而, 平等与优秀似乎多少有点不相容, 大学校园中存在着种种不平等现象, 入学机会、教育公平成为全社

会关注的焦点。以研究生培养为例, 一些学校推行的“双轨制”“公费”用以吸引优质生源, “自费”用以扩大生源。这种收费和培养方式最大的缺陷是学生受教育过程的不平等, 且不利于成才。分数相差无几的两类研究生享受着完全不同的待遇, 三年时间里他们有着完全不同的心理感受和学习经历。入校后公费生动力消失, 一劳永逸, 不思进取; 自费生感受不到学校的关怀, 没能形成对学校的归属感, 还得四处兼职, 这影响着他们的学习与科研。

我国社会经济发展很不平衡, 城乡差别, 体脑差别和地区差别长期存在, 这些差异都不同程度地反映到高等教育领域, 因为高校分布在全国不同地区, 学生也来自全国各地各种各样的家庭, 高校成为我国社会发展不平衡的一个缩影。现在, 全国各高校都收取数量不等的学费和住宿费, 一个普通大学生一年的各项费用总和在万元以上。这笔钱对那些已经步入小康或过上富裕生活的家庭来说, 自然是微不足道。而对更多的刚解决温饱靠省吃俭用度日的普通家庭来说, 无疑是一个沉重的负担。因此, 在今天的校园里, 部分学生天天吃喝玩乐, 住高档宿舍, 他们在享受着生活之甜; 部分学生每天馒头咸菜, 住破旧的宿舍, 他们在承受生活之苦。

### 三、高等教育科学发展的三大要求

高等教育大众化是中国社会发展的必然选择, 也是高等教育自身发展的必然结果。我们应该用科学发展观来指导高等教育改革, 稳中求进, 通过提高质量走以内涵发展为主的道路, 让高等教育事业健康有序地向前发展。

#### (一) 坚持教育创新, 提升高等教育质量

在全面建成小康社会、基本实现教育现代化的时代背景下, 高等教育只有规模、质量、结构、效益的协调发展, 才能走上健康轨道。综观世界各国, 社会发展有一个有趣的怪圈: 国家的状况取决于教育的状况, 教育的状况也取决于国家的状况。高等教育作为社会大系统的一个子系统, 不可不受其他子

系统的影响。当前我国高等教育所面临的诸多问题几乎都与经济发展不平衡、人口负担大的国情分不开,又都与高等教育的过快发展有着千丝万缕的关系。庆幸的是,党中央、国务院把“增强自主创新能力,建设创新型国家”作为新时期我国经济社会发展的重大战略。

我国高等教育大众化现已进入到了大众化的中期阶段,大众化背景下应该探究精英教育与大众教育的关系、解决研究生资助体系建设等问题。近年来,我国高等教育招生数和在校生规模得到了一定程度的控制,大学生奖助学金标准提高,创新人才培养日趋活跃。2010年国家将助学金标准由年均2000元提高到3000元,资助全国高校学生499万人次,国家财政共投入141亿元。2012年我国设立研究生国家奖学金,对优秀研究生予以奖励。有学者基于适龄人口和经济水平拟合出滚动回归模型分析高等教育纵向发展规模,结果显示:2013-2030年高等教育规模年均增长率应控制在1.76%内,2027年左右我国高等教育迈入普及化阶段,到2030年高等教育毛入学率可达60%。<sup>[4]</sup>根据当前高校的实际情况,适当控制招生增长速度,相对稳定招生规模,把重点放在提高教育质量上,是符合高等教育发展规律的。

当前,国际高等教育质量保障运动愈演愈烈,各国都从国情出发构建外部质量保障组织体系,并作为政府展示高水平业绩的一种公共责任。我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出“建立健全教育质量保障体系”“整合国家教育质量监测评估机构及资源”和“促进管办评分离”等一系列要求。在国际视野下,结合我国现代高等教育体系的特点,把握高等教育改革大方向,顶层设计中国特色高等教育外部质量保障组织体系,是全面落实教育规划纲要的重要举措和紧迫任务。

高等教育大众化大致分为两种类型:主动型的高等教育大众化模式和被动型的追赶型的高等教育

大众化模式。我国高等教育正在摆脱追赶型大众化模式的某些特征,由外延式扩张开始走向了质量提升的内涵式发展道路,开始由被动型的模式向主动型的模式转变。<sup>[5]</sup>我们可以通过制度创新来成功消减追赶型高等教育大众化的某些困境,警惕只求数量忽视质量的不良倾向,力求教育与社会经济相协调,建立起中国特色的现代高等教育。高等教育学校要做好工作重心的转移,从“扩大规模”迅速转移到“提高工作质量”上来;工作重点要从“改善办学硬条件”转移到“创造办学软环境”上去;学校的兴奋点要从并校、升格转移到立足本层次、创造办学特色上去,校内改革重点要从管理制度改革转移到以教学为中心的教育教学改革上去。2015年我国实施的应用型本科高等教育建设的政策就是这种思想的反映,地方本科院校要立足本地,以教学为主,开发特色课程,加强与周边地区的联系,为地方经济发展服务。

## (二) 实行职能分化,满足社会的多样化需求

多样化是现代高等教育最突出的特征,也是当今世界高等教育发展的共同趋势。为了适应经济、科技和社会发展的多样化需求,高等教育在目标、内容、结构、手段、管理及学校规模、学制、学生来源和经费渠道诸方面均发生了以多样化特征的巨大变化。

我国高等教育结构与体系在大众化进程中正经历着深刻的变革,这种变革反过来又影响着高等教育大众化的发展道路。多样化是高等教育大众化的必由之路。高等教育大众化的前提是办学模式的多样化,其核心则是教育质量的多样化;高等教育大众化促使高等教育融入终生教育体系。<sup>[6]</sup>“十三五”期间,我国高等教育将继续优化高等教育的宏观布局结构,积极稳妥地实行诸如多阶层享受的公平教育、高等教育功能的多样化、人才评价标准的多样化和高校课程的多样化等措施,处理好多样性与统一性的关系以及统筹不同层次高校的定位及分工,顺利

推进我国高等教育大众化的进程。为了适应经济社会发展需求,更好地满足人民群众的渴望,许多地方开始探索分类考试、综合评价、多元录取的高校招生模式改革,大学毕业生就业状况渐渐转好。

实行高校职能分化,分层分类培养人才,方能满足社会的多样化需求。进一步健全教育政策的主导作用、明确各类高校的根本职责、增加高等教育的经费投入是完善我国高等教育大众化发展模式的必然抉择。基于伯顿·克拉克的“教学漂移”观点,我国现阶段高校的定位主要有集中教学型、教学为主型、教学与科研并重型、研究导向型四种类型。<sup>[7]</sup>“教学漂移”现象的出现,意味着教学、科研与服务的统一并非存在于所有类型的高校之中,复杂性和多样性成为大众化高等教育背景下高校的重要特征。在高等教育的内部,高等学校又可分为精英型的大学和大众型的高校。精英型的大学应该继续维持其精英性质,严格控制规模,而大众型的高校提供的就是公平,尽可能满足更多人接受高等教育的愿望,可采取宽进严出的方式。言而总之,良好的高等教育分流体制能形成一种高效率的激励机制,有效的激励又能促使公立高校与民办高校、地方院校和部属院校,高职高专和本科院校之间展开有序竞争,从而形成一种各司其职、多样并存的局面。

### (三) 政府适度介入,高校有限自治

21世纪初我国高等教育规模的迅猛扩张,在不到十年的时间里完成了量的积累,昂首步入了高等教育大众化阶段。简单的外延式发展方式已经产生一系列新的矛盾,量的大幅增长增加了高等教育的治理难度。目前,我国高等教育办学体制存在的突出问题主要有:一是公立高校缺乏办学自主权,办学效率低下;二是民办高校发展不足,办学层次低,管理不规范,难以形成竞争环境。

事实上,我国高等教育的发展一直处于一种非常规的外部环境,这种外部环境并不在高校决策者和管理者的控制范围内,它的存在制约着高校办学

自主性、办学资源的获取和办学目标的实现。制约高等教育发展的外部环境因素最主要的是办学体制和管理体制。伴随着中国高等教育进入到大众化阶段,管理体制也从中央集权制逐步转变为中央和地方分权管理,高校自主权日益扩大。然而,权力下放以后,许多高校不能自我约束,竟抢生源,不合理收费,盲目升级合并,学科重组流于表面形式,人才培养过多过滥(真正需要的人才难得),师生比例失调,后勤服务跟不上,高校管理层的私自行为增多,各种功利倾向日益明显。种种问题在不同方面反映了我国高等教育秩序的混乱,影响着人们对高等教育改革的评价。

遵循高等教育规律,优化高校办学体制环境,正确处理举办者和管理者关系,可以激发高校自身的动力,培养更多高素质的创新人才。我们可在以下两个方面进行大胆探索,取得新突破:第一,大胆改革办学体制,发展多种形式的联合办学,形成一种政府主导和社会参与相结合、公办教育和民办教育共同发展的多元办学格局,打破条块分割和封闭状态,使教育资源得到优化配置和合理使用。第二,深化公办高校办学体制改革,积极鼓励行业、企业等社会力量参与公办高校办学,扩大优质教育资源,增强办学活力,提高办学效益。如今,高校的活动范围,面对的社会环境以及与社会联系的深度和广度,达到了前所未有的高度,高校与政府的关系在市场机制介入后变得更加微妙。政府和高校双方需找到一个支点,形成政府的适度介入和高校有限自治之间的平衡。高校注重面向社会,依法自主办学;国家通过拨款、规划、信息服务、政策指导和必要行政手段进行宏观管理,加强宏观调控的力度,为高等教育的改革与发展护航。

### 四、结语

教育改革是永恒的主题,教育创新是时代的主题。西方国家传入的“高等教育大众化理论”在中国影响巨大,高等教育大众化战略一度成为我国教

育的政策导向和追求目标。事实上,高等教育大众化理论在西方是存在激烈争议的学说,高等教育大众化的实践也是负面效应与正面效应兼具的实践。当前我国教育界对这一理论及其实际效果的评价分歧巨大,其中的褒贬与利弊分析将对今后相当长一段时期高等教育的改革路径产生深远的影响。

高等教育大众化是一个历史的概念,又是一个发展的概念,有其自己的形成和演变过程。在不同的发展阶段,其概念表述的形式和内涵不同,彰显的是不同的教育价值观。高等教育大众化理论,其理

论根基寓于教育民主化的理论体系之中。目前我国教育界对于高等教育数量扩张与质量提高、外延发展与内涵发展的争论,依然停留在当下的问题和短期的对策,就教育论教育,较少将大众化问题放到中国社会的宏观历史和教育的长远目标这样的大背景下展开讨论。高等教育大众化的真正内涵当是高等教育成长,在科学发展中形成具有中国自身文化传统的教育生态,并借助于中国的制度环境和现实境遇,实现大众化的外显目标——通过规模增长使更多的人接受有质量保证的高等教育。

#### 参考文献:

- [1]教育部 2005 年全国教育事业发展统计公报[N]. 中国教育报 2006-07-04.
- [2][美]约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 杭州:浙江教育出版社 2002. 67.
- [3]邬大光. 高等教育大众化的理论内涵和概念解析[J]. 教育研究 2004 (09).
- [4]李硕豪,李文平. 2013-2030 年我国高等教育规模发展研究[J]. 开放教育研究 2013 (06).
- [5]李立国. 中国高等教育大众化发展模式的转变[J]. 清华大学教育研究 2014 (01).
- [6]潘懋元. 中国高等教育大众化的理论与政策[J]. 高等教育研究 2001 (06).
- [7]王一军,龚放. 高等教育大众化阶段高校教学定位的再思考[J]. 高等教育研究 2010 (02).

责任编辑:马先惠