

● 教育学

高等教育大众化的体制性障碍与政策选择^{*}

龚 晓 菊

(北京工商大学 高等教育研究所, 北京 100037)

[作者简介] 龚晓菊(1963-), 女, 湖北黄石人, 北京工商大学高等教育研究所讲师, 主要从事高等教育研究。

[摘 要] 我国高等教育发展除受制于经济发展的影响外, 其滞后还源于传统体制性弊端。要想尽快进入高等教育大众化发展阶段, 必须扫除其体制性障碍。因此, 应根据现有状况把高等教育大众化政策分为近期和中长期政策。其中最主要的是适应社会主义市场经济特征, 加大高等教育体制改革力度, 重视教育的生产力属性和产业属性, 并按经济资源特性区分高等教育资源, 按照不同资源给予不同拨款方式, 以实现高等教育资源的最佳配置。

[关键词] 高等教育大众化; 传统体制障碍; 近期和中长期政策选择

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)03-0378-05

高等教育大众化是一国社会经济发展到一定阶段的产物。高等教育的发展和经济发展密切相关, 根据有关部门的研究结果表明, 当人均国民生产总值(GNP)低于 1 000 美元时, 高等教育入学率在 0—10%之间, 当人均 GNP 在 1 000—3 000 美元之间时, 高等教育入学率在 10%—20%之间, 当人均 GNP 在 12 000 美元以上, 高等教育入学率超过 50%。1995 年, 发达国家的高等教育毛入学率已接近 60%, 世界上只有美国的高等教育已进入普及化阶段, 日本、加拿大等国家和泰国等发展中国家的高等教育已进入大众化阶段(有些正在向普及化阶段过渡), 而我国的高等教育仍处于精英化阶段。我国高等教育发展除受制于经济发展的影响外, 高等教育滞后还缘于体制性弊端, 要想尽快进入高等教育大众化发展阶段, 必须扫除其体制性障碍。

一、传统体制阻碍了高等教育大众化发展

长期以来, 在传统的计划经济体制下, 与社会资源的高度集中统一配置相适应, 高等教育也是由国家计划统一分配和直接控制, 资源投入完全依赖政府, 招生分配由国家统揽, 人才的培养与社会脱节, 限制了地方和高校的主动性与活力, 随着经济规模的扩大, 其弊端日渐显现出来: 1. 高等教育经费投入不足, 投资渠道单一, 招生分配也由国家统一管理; 2. 条块分割, 资源分散, 办学效益低下; 3. 高等教育的供求关系脱节, 极其有限的高级专门人才往往不适应社会需求而造成严重浪费。

随着经济体制改革的逐步深入, 高等教育体制也进行了相应的改革。1993 年 2 月, 我国颁布了《中国教育改革和发展纲要》, 高等教育体制改革进入了一个新的阶段。具体表现为: (1. 办学体制方面, 实行政府办学为主, 社会各界积极参与办学, 适当发展民办高校和合作办学; 2. 管理体制方面, 中央和地方

共建共管学校,校际间多种形式联合办学以及合并,部分中央部门所属学校转由地方政府管理,实行条块有机结合;3.投资体制方面,以国家财政拨款为主,多渠道筹集教育经费;4.招生就业体制方面,招生并轨,学生缴费上学,实行奖贷学金制度,毕业生在国家政策指导下自主择业;5.高校内部体制改革也在不断深入。

体制改革使高等教育发生了一系列的深刻变化。1.单一性政府办学的僵化体制得以突破,多渠道筹集教育经费,多方面参与办学,民办或合作形式的高等院校开始出现;2.人才市场的需求信号或供求关系逐步成为影响高等教育及其资源配置的重要因素;3.高级专门人才的培养结构与数量的决策主体由政府单一主体向包括政府、用人单位、高等院校、学生个人及其家庭在内的多元主体转化;4.高等院校进行了内部教学与管理体制的适应性变化,如在培养模式、教学内容和行政管理方面以及人事、财务、分配等方面的各项改革;5.通过校际联合、合并等结构调整措施,部分地克服了计划经济体制下的重复建设或学科不全所引致的效能低下现象;6.高等教育体制开始向政府统筹规划和宏观管理、学校面向社会依法自主办学的新体制转变。

应该看到,虽然我国高等教育改革取得了重要进展,但与社会主义市场经济体制下的资源配置需要及经济特性的要求、全球经济一体化及知识经济对高等教育的要求还存在着较大距离。其集中表现在:一是在经济体制改革过程中,税收机制与征税手段一时间难以适应收入主体多元化的发展,财政收入尤其是中央财政收入在国民收入中的比重下降,主要靠财政支持的包括高等教育在内的各项事业倍感经费紧张,教育严重投资不足。教育优先发展战略没有落在实处,人才培养没有和经济发展放在同步的轨道,虽然这些年我国的经济和财政收入是逐年增长的,财政性教育经费占国民生产总值(GNP)的比重却逐年下降。1990年为3.04%,1993年是2.54%,1994年是2.52%,1995年是2.46%,1996年是2.44%,1999年占国内生产总值的2.79%(GDP与GNP略有差别,这里忽略不计),这与《纲要》提出到20世纪末教育经费占国民生产总值4%的目标有很大差距,与世界各国相比,这个比例也只相当于世界上最不发达国家的水平。当今世界,绝大多数国家都很重视教育的发展,世界各国财政性教育支出平均占国民生产总值的比重多年前就已达到5%以上(1991年为5.1%),二是高教改革仍然滞后于经济和社会发展的需要:1.国家对教育统得过死,学校的办学自主权和法人地位得不到承认。我国现行的高等教育管理体制是在高度集权、高度垄断的计划经济体制下建立起来的满足计划经济需要的一种管理体制。其显著特征是政府对高等学校实行严格的计划管理和行政干预,学校没有自主权,学校与政府主管部门有严格的行政隶属关系,政校不分。这一体制在我国实行社会主义市场经济若干年后仍然没有大的改变;2.不能按经济资源特性配置高校教育资源,高等教育生产力属性和产业属性得不到应有的重视;3.对民办教育的不公正待遇,限制了民办教育自身发展及对社会经济发展的贡献。

二、解决高等教育大众化体制性弊端问题的紧迫性和战略意义

由于我国长期的教育投资不足及传统教育体制的影响,我国人口受高等教育的范围小,就业人口文化程度低。

1999年我国成人文盲率为14%,受高等教育者占同龄人的比例不到11%。我国工人文化素质较低,农民的文化素质更低,这一状况直接制约了我国经济的发展。据权威部门推测,2000年,中国社会经济发展的各个领域共需受过高等教育的各类高级专门人才5000万左右,但目前我国尚存在2000万人的人才缺口。据资料显示,美国、前苏联、日本三国中拥有大学生数分别是我国的14倍、3倍、8倍多;同为发展中国家的印度,万人中拥有大学生也是我国的2倍多。我国受过高等教育人数比例远远落后于世界发达国家,这与社会发展需要极不相称。我国1990—2000年劳动者文化水平构成(%)如下:^[1](第13—15页)

1990—2000 年中国劳动者文化水平构成(%)

文化水平等级	全部社会劳动者			城镇社会劳动者		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
小学及以下	55.55	48.75	42.92	19.63	17.34	14.74
初中	30.97	33.52	34.76	43.73	44.10	41.49
高中和中专	13.37	15.01	18.52	30.58	31.74	35.41
大学和大专	2.11	2.72	3.81	6.07	6.83	8.38

从上表看出,2000 年全国就业人口中,只有 3.81%的人具有大学文化水平,中专及高中毕业的人占 18.52%,初中文化程度的人占 34.76%,小学及以下文化程度的占 42.92%,这不仅远不及发达国家,甚至还赶不上许多发展中国家。10 国居民文化构成显示,中国受大学教育的人口比例最小,受过中小学教育的人口居第六位,文盲和文化程度不明者居第八位^[2](第 19—22 页)。

10 国居民文化构成(%)

国别	大学	中小学	文盲和文化程度不明者	国别	大学	中小学	文盲和文化程度不明者
美国	32.2	64.5	3.3	菲律宾	15.2	73.1	11.7
以色列	23.1	67.2	9.7	泰国	2.9	76.6	20.5
日本	21.2	78.8	0	印度	2.5	25	72.5
加拿大	19.3	79.5	12	巴基斯坦	1.9	19.2	78.9
韩国	13.4	75.6	11	中国	1.4	68.4	30.2

由于中国受高等教育的人数少,从业人员的文化水平低,影响了中国经济的发展和中国的国际竞争力,主要体现在:劳动者素质低,产品质量差,劳动者敬业精神欠佳,无法满足与国际接轨后对人才的需要,要改变这一切,必须大力推进高等教育的发展,实现由“精英教育”向“大众教育”的转变,提高全民族的整体素质,培养各行各业的高级专门人才队伍,以适应 21 世纪社会经济发展的需要。因此,打破旧的国家办教育的计划体制,排除高等教育体制性障碍已成为迫切问题。

教育发展中的滞后于经济的问题以及教育经费的不足,使得中国的教育资源配置明显不合理,西方国家正是看中了这一点,而加快了对中国教育市场的“抢滩登陆”,尤其是我国高等教育和职业教育的市场价值引起西方国家的极大兴趣。目前,我国每年约有 25 万人自费出国留学,按每人每年人民币 14 万元至 18 万元来计算,每年就有 40 亿元民间教育投资流向国外。

英国首相布莱尔曾对英国的教育官员说:“中国人从我们手中收回了香港,我们可以从他们手中夺回比一个香港甚至几个香港更大的利益。抢占中国教育市场,就是从中国人那儿可以重新‘占领’的又一个‘香港’。”英国一位前来中国招生的校长坦率地说:“中国的教育是一个潜在的市场,而市场就意味着钱。”由此可见,中国比任何时候更迫切需要更好的高等教育,我们必须加快我国高等教育大众化步伐。

总之,要尽快克服体制性弊端,加快高等教育改革步伐,只有这样,才能促进高等教育大众化的健康发展,才能提高整个民族的综合素质,才能适应中国经济和世界经济的发展。

三、摒弃体制性弊端,加强高等教育大众化的政策选择

高等教育大众化涉及到政策、资金、人力、物力等方方面面的问题,是一个渐进式的过程,我们应根据现有状况把高等教育大众化政策分为近期和中长期政策。

(一)高等教育大众化近期政策,主要是:1.在不增加投入的情况下,利用现有教育资源,挖掘潜力,利用各高校现有的校舍、设备、师资等资源,适度扩招,而不是受行政指派、受各种利益机制驱使的盲目

扩招;2.改革办学模式,实行办学主体多元化,充分调动全国现有的1200多所民办大学的积极性。在对其进行全面评估的基础上,把合格的民办大学纳入国家公立大学同等地位给予承认,这样既减轻了国家投入的压力,又扩大了教育资源,使民办大学在高等教育大众化进程中起到应有作用;3.加快后勤社会化改革步伐,使之为高等教育大众化打下坚实基础,当前高校后勤改革的重点是学生生活后勤的改革,当务之急是要加快学生公寓的建设,把教育系统联合办后勤和地方政府协调社会力量办后勤相结合的改革进一步推向深入。

(二)高等教育大众化的中长期政策,要吸收国外在高等教育大众化进程中的经验教训,并结合本国实际情况进行决策,我国社会主义市场经济体制的逐步建立,意味着我国高等教育体制及相应的资源配置方式必须进行根本性变革,这就需要我们转变教育思想和观念,建立按经济资源特性配置高等教育资源的中国高等教育大众化政策体系。

1. 确定国家为高等教育投入的主渠道地位,依法保证教育投入。目前,世界上无论是实行计划经济或者实行市场经济的国家,教育经费的主要来源都是由政府提供的,国家是高等教育的最大受益者,由国家提供主要经费来源是理所当然的。在我国,应该保证教育经费的投入,这是落实党中央“科教兴国”战略决策的保证,是教育优先发展战略的保证。教育投入占国民生产总值的比重,是衡量一个国家和地方政府对教育重视程度与投入水平的重要标志,也是检验一个国家和地区社会发展布局是否合理,政府宏观调控是否得当的重要依据。应该把《教育法》规定的国家财政教育经费支出占国民生产总值的比例,用教育投入法加以保证,使教育投入规范化。

2. 按经济资源特性区分和划分高等教育资源,按照不同高等教育资源给予不同的拨款方式,对平均分配的拨款方式予以改革。

众所周知,与物质生产和社会资源的不同类型相关,市场经济条件下的高等教育资源也呈现三种形式:(1)适应那些与公益性物质生产和精神生产相适应的高级专门人才的需求,创造纯粹公共品生产要素的高等教育资源;(2)适应那些与竞争品生产相适应的高级专门人才需求结构和数量,其教育资源是由市场供求关系所决定的人力资源配置要素;(3)适应那些兼具公益性和竞争性特点的高级专门人才的培养需要,具有在充分利用市场机制的基础上,适度发挥政府的支持及调控作用的高等教育资源。

为此,在投入体制上可做以下改革:第一,明确国家财政对那些与公益性物质生产和精神生产的需求相适应的高级专门人才培养的支持政策,高等教育经费应当实行基本拨款与追加拨款相结合制度。即在核定一般性教育经费的基础上,对那些与社会进步有关的高等教育项目如基础科学教学和研究、义务教育的师资培养、传统文化的开发与保护、科技赶超教育以及与国家有关的高等教育项目如公、检、法、司专业和军事、国防专业教育等等,给予分门别类的追加投资,同时也积极寻求社会支持。第二,对于那些与竞争性物质生产和精神生产相适应的高级专门人才培养,实行基本拨款制度,其不足部分,通过与人才需求结构和数量相关的市场供求机制提供资金支持,由此逐步促使有关专业或学科的高等教育或人力资源配置与社会的物质生产和精神生产对高级专门人才的真实需求衔接起来,拓宽教育资源的供给渠道和高等院校的办学效益。第三,国家对于兼具社会功能和经济收益的学科教育,在基本拨款之外,以部分追加拨款予以支持,并通过适当的政策措施促使相关专业或学科充分利用经济活动和市场供求机制求得自身的生存与发展。

3. 民办高等教育是高等教育大众化的重要力量,要大力发展民办高等教育。纵观全球,在接近或已经进入大众化教育阶段,大多数国家都积极支持私立高校的发展,其发展速度往往高于公立学校。六、七十年代,日本、亚洲四小龙在自然资源和资金相对短缺的条件下,制订私立教育法,大力扶持非政府办学,大规模发展民办高校,超常规积聚人力资本,高速度提升人力结构,用较短的时间实现了高等教育的大众化,创造了教育超前经济发展的东亚模式,并以此为支撑,实现了经济的腾飞。泰国私立高校学生数占全国高校50%左右且不断增长,韩国、菲律宾、日本比例都在70%至80%以上。20年来,我国民办高校从无到有,从小到大,在短短的时间内,全国已发展民办高校1200多所,在校生逾200多万,已

与国办大学、成人高校一起形成三足鼎立的局面,构成了一块庞大的教育资源。

我们必须采取大力支持民办高等教育发展的政策措施,加大政府扶持力度,鼓励社会各主体投资办学、集资办学、合作办学、形成投资主体多元化、投资渠道多样化、管理方式多样化,以国家办学为主,社会各界参与办学的投资模式。把民办大学纳入国家公立大学同等地位给予承认,打破文凭瓶颈,使其真正成为我国教育事业的一个新的增长点。同时,使其真正成为高等教育发展的重要力量。我们知道,在西方发达国家,最著名的一流高校,如剑桥、牛津、哈佛都是民办的。

4. 加大高等教育体制改革力度,重视教育的生产力属性和产业属性。教育行政部门在对教育产业的宏观管理中,要特别注重市场机制在资源配置中的基础作用,要把经济调节手段和规范行政制度措施结合起来,理顺政府与高等学校之间的关系,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体,建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我激励、自我约束的运行机制,不断提高教育的规模效益与社会效益。

总之,只有扫清高等教育体制性障碍,才能更快更好实现高等教育的大众化进程。

[参 考 文 献]

- [1] 姚裕群. 人力资源素质:最根本的国力[J]. 中国人才, 1996, (6).
- [2] 何祚庥. “适度发展”高等教育,还是大力发展高等教育[J]. 人大复印资料(高等教育), 1997, (6).

(责任编辑 涂文迁)

Breaking the Road Blocks in China's University Education System Synopsis

GONG Xiao-ju

(Beijing Technology and Business University, Beijing 100037, China)

Biography: GONG Xiao-ju (1963-), female, Lecturer, the Research Institute, Beijing Technology and Business University, majoring in higher education.

Abstract: The current stagnation in the university education system is woefully inadequate—even shoddy at times—and that China's education system is “forever tied” to the nation's economic development. Gong states that all barriers to furthering education—including its polarizing impact on the “university and above” system—need to be dropped and that the highest standards in education policies should be divided to meet short, medium and long term goals. “It's important that China's education system adapts to people's lifestyles... that is makes a difference in an individual's daily life. We should demand excellence and most importantly—accountability by our instructors and students—in our higher education system an emphasize that positive attributions that degrees such as and MBA brings to the society as a whole.” Gong adds that resources such as classroom space and funding should be evenly fairly and wildly distributed.

Key words: higher education popularization; traditional system barrier; short; medium and long term goals