

# 高校扩招后的战略调整：回顾与展望

杨 凯

(浙江大学 高等教育研究所, 浙江 杭州 310028)

**【摘要】** 高等教育发展经历六年“量”的扩张之后, 现已进入“质”的提升阶段。本文通过描述我国高等教育规模发展的轨迹, 回顾改革开放以来历次高等教育规模扩展的基本情况; 特别是政策与理论分析相结合, 解析了1999年以来的大扩招; 从而明确: 高等教育规模发生巨变之后, 高等学校应该切实进行发展战略调整——从“全力应对扩招”到“全面提高质量”。

**【关键词】** 规模扩张; 高等教育大众化; 战略调整

**【中图分类号】** G640 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-8874 (2005) 04-0009-04

## 一、对历次高等教育规模“扩张”的回顾

### 1. 五十年代末的“教育大革命”

在基本完成社会主义改造之后, 我国开始进行全面的、大规模的社会主义建设。在文教领域, 1958年开始了“教育大革命”, 使得全国高校数由1957年的229所一跃而增加到791所, 到1960年高峰期达到1289所; 普通高校招生人数也从1957年的10.6万一跃为1958年的26.5万, 1960年达到32.3万。“现在来看, 当时的扩张纯粹是一种人为因素, 或者说是政治因素引起, 给中国高等教育发展造成了‘永恒的伤害’”。<sup>[1]</sup>

### 2. 八十年代前期的迅猛发展

十一届三中全会后, 尤其是1985年公布实施《中共中央关于教育体制改革的决定》, 我国的教育, 包括高等教育获得了新生。1982年我国普通高等学校为715所, 1983年上升到805所, 1984年为902所, 1985年为1016所, 平均每年递增近百所; 普通高校经过四年扩招, 1985年的招生人数是1981年招生人数的2.22倍。如此迅猛发展引发了有关我国高等教育发展规模的大争论, 由于“当时‘控制派’的观点和国家教委与国务院主要负责人的观点不谋而和”,<sup>[1]</sup>高等教育迅猛的发展势头被人为控制, 在1985年之后, 高等教育总规模出现回落, 在1986年招生人数出现负增长。

### 3. 九十年代前期的短暂扩张

1992年, 高等教育迎来了第三次规模扩张。其中, 1993年全国普通高校招生人数比1992年增加

21.3万, 增幅达27.0%; 全国普通高校在校生从1992年的217.3万人, 增加到1993年的253.6万人。经过短短两年扩张, 1993年普通高校招生数是1991年的1.57倍。1993年后发展速度明显减缓。

### 4. 1999年的大规模扩招

1993年后, 人们就高等教育应以什么样的速度发展展开讨论, 比如有人认为, 改革开放以来“我国高等教育的规模和速度并不快, 总体上说低于社会和经济发展的水平, 还远不能满足经济和社会发展的需要。”<sup>[2]</sup>

1998年, 我国兴起关于高等教育大众化的热点讨论, 有关高等教育发展规模和速度的论争达到高峰。其中, 作为高等教育“大力发展理论”的代表人物, 中科院院士何祚庥从八个方面周密而又详尽地论证了“应大力发展高等教育”, 并提出“分三步走”, 力争在2010年或稍后, 使我国高等教育适龄人口入学率达到甚至超过中等收入国家20世纪90年代初即27%的水平。<sup>[3]</sup>“这篇文章可谓石破天惊一下子使论争的焦点发生了转移, 人们开始关注是大力发展或是适度发展而不是去讨论要不要发展了。”<sup>[1]</sup>

在当时繁复的时代、社会背景下, 1999年我国高等教育开始了举世瞩目的大规模扩招。“大幅度扩大高等学校招生规模, 是1999年6月上旬朱镕基总理主持召开的国务院总理办公会议决定的, 是6月中旬中共中央、国务院召开的全国教育工作会议上朱镕基总理宣布的。”<sup>[4]</sup>政府决定大规模扩招, “有四个主要原因: 一是我国持续快速发展的经济需要更

**【收稿日期】** 2005-05-27

**【作者简介】** 杨凯(1981-), 男, 湖南宜章人, 浙江大学高等教育学硕士研究生。

多的高素质人才……二是广大群众普遍渴望子女都能受到高等教育……三是扩招也可以推迟学生就业,增加教育消费,是拉动内需、带动相关产业发展的重要举措。四是由于过去招生比例低,录取人数少,考大学难,迫使基础教育集中力量应付高难度的考试,因此影响了素质教育的全面推行。”<sup>[3]</sup>

“1999年教育部将该年初公布的普通高校招生130万的计划修改为招生153万,实际招生167.8万,而实际上1999年各类高等教育共招生285万,比1998年增长32%。2000年继续扩招,各类高等教育共招生389.61万,比1999年增长35.5%。2001年全国各类高等教育招生480.91万,比2000年增长23%。”<sup>[5]</sup>这样,短短四年,到2002年我国高等教育突破了15%的毛入学率水平,进入高等教育大众化阶段,2004年更是达到19%的毛入学率水平。(详细情况见图一)

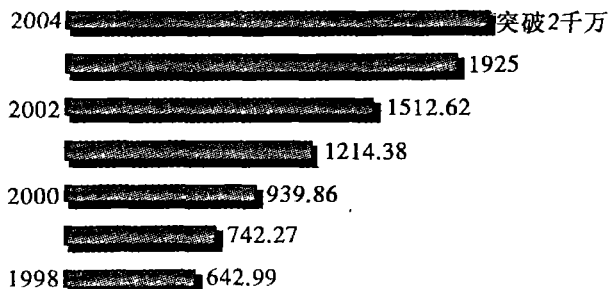


图1 我国高等教育总规模的变化(1998-2004)

## 二、对1999年以来连续大规模扩招的解析

### 1. 扩招前的高等教育规划

“八五”期间我国高等教育有较大发展,1995年,全国有普通高校1054所,在校本专科学生达到547.7万人,18~21岁学龄人口毛入学率达到6.5%。

“1993年党中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》,强调教育是社会主义现代化建设的基础,必须坚持把教育摆在优先发展的战略地位。为贯彻落实《纲要》,1994年6月,党中央、国务院召开了改革开放以来的第二次全国教育工作会议,国务院制定了《〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》。1995年5月,党中央、国务院召开了全国科学技术大会,宣布实施科教兴国战略。这一系列重大决策,对落实教育优先发展的战略地位,推进教育改革发展,起到了十分重要的作用。”<sup>[4]</sup>在优先发展战略的指导下,国家制定《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》,指出:“九五”期间,将适度扩大高等教育规模;到2000年高等教育在校生达到650万人左右,18~21周岁学龄人

口入学率提高到8%左右。

1998年,朱镕基总理在中外记者招待会上向全国和全世界宣布:“科教兴国是本届政府的最大任务”,国家成立科教领导小组,教育优先发展和科教兴国战略成为国家最重大战略之一。1999年1月,在国家科教领导小组的推动下,国务院发布《面向21世纪教育振兴行动计划》,该《计划》提出积极稳步发展高等教育的方针;计划2000年高等教育毛入学率达到11%左右,2010年高等教育规模有较大扩展,入学率接近15%。与此同时,面对21世纪,人们也逐渐认识到,国家的综合国力和国际竞争力将越来越取决于教育发展,特别是高等教育的发展。

### 2. 持续扩招的现实选择

(1)如前所述,扩大高校招生规模,加快发展高等教育,首先是提高国民素质,增强综合国力,实施科教兴国战略的迫切需要。

尽管1992年以来我国高等教育有了较快的发展,但到2000年高等学历人才所占比重以及我国居民的总体文化水平,与世界其他国家相比仍差距甚远。如每百名居民中具有大学文化程度的人数,美国为46.5人,加拿大为21.4人,日本为20.7人,菲律宾为18.7人,韩国为13.4人,泰国为5.1人,而我国仅为2.7人。<sup>[6]</sup>相对于国民经济和社会发展的需要而言,世纪之交我国高等教育从总体上仍严重滞后,高层次专门人才仍然相当匮乏。

从国际发展看,“20世纪后半叶,世界高等教育在校生总数增长了5倍,由1960年的1300万增长到1995年8200万人。特别是在1980~1995年间世界高等教育在校生总数增长了61%,年平均增长率为3.4%。联合国教科文组织曾于1995年预计,全世界高等教育在校生总数在2000年将增至7900万人,此数实际在1995年就已突破,2015年将增至9700万人,2025年将增至1亿人。”<sup>[7]</sup>而我国1998年高等教育的毛入学率仅为9.1%,发展大规模的高等教育是摆在中国面前的巨大挑战。国际经验还表明,当高等教育处于一定发展阶段,在某种条件下,会出现超常的数量增长现象。如美国二战后大批复员军人要求接受高等教育,欧洲60~70年代国家经济的高速增长需要大批高级专门人才,都带来高等教育规模的极度扩张。随着我国经济体制的转型和产业结构的升级,我国已进入以资金和技术密集型为主的高新技术产业为主导产业的发展阶段,特别是加入WTO以后,需要准备足够多的高素质专门人才,并建设向国际科技先进水平

冲击的高层次创造性人才梯队，这些都需要高等教育的超常发展与持续发展，即走向大众化以致“每个人对高等教育的参与”。

当今世界，各国已把接受高等教育的人口比例作为衡量一个民族整体素质的重要标志之一。中国高等教育的大众化必将大大提升国民整体素质，并为国民经济走可持续发展之路，进一步保持快速增长，提供丰富的人力资源储备。现在来看，高校连续六年大扩招，首先比较好地解决了上大学难的问题，并且，我国高等教育发展取得历史性的成就，将为增强我国的综合国力和国际竞争力，加快现代化建设进程、全国建设小康社会奠定相当坚实的基础。

(2) 缓解就业压力，拉动我国宏观经济的发展。

1998年过后，国企改革进入实质阶段，社会就业压力前所未有。高等教育招生规模扩大一方面直接延缓了高中毕业生的就业，如1999年扩招的48万人就没有立即进入劳动力市场。另一方面由于高等教育规模的发展是以各级中等教育规模的发展为基础的，而各级中等教育规模的发展也会直接延缓低一级教育的毕业生进入劳动力市场的时间。从这种意义上说，高等教育招生规模的扩大对劳动力人口是有一种蓄水池的作用。此外，高等教育规模的扩大还会直接或间接地创造新的就业岗位。总之，高校扩招在很大程度上缓解整个社会的就业压力。

另一方面，在当时经济背景下，政府和经济学界广泛达成共识：拉动内需、刺激消费是经济快速增长的前提；培育新的消费热点，全面启动消费市场，需要扩大教育规模和提高学费，培育教育消费市场。可以说，这次我国高等教育扩大招生直接动因是为了促发新的消费热点，拉动内需，为进一步深化经济改革创造条件。

### 3. 对连续大规模扩招的反思

#### (1) 特点分析

1999年大扩招决策的偶然性是明显的，比如从扩大内需、拉动经济增长决定大规模的扩招，以致对后来应如何控制“心中无数”：普通高校1999年计划招生153万，实际招生167.8万；2001年计划招生250万人，实际招生268.3万人。几年中，不论是普通高校计划招生数，还是各类高等教育计划招生总规模都一再修改扩大，成为“一道风景”。

从我国过去几次高等教育规模扩张的经验来看，如果对高等教育自身发展规模考虑不够，尤其是不能很好地把握高等教育发展的数量、质量、结

构和效益之间的关系问题，就有可能为今后高等教育的可持续发展带来不利影响。前几次数量超常增长之后都出现大幅度的负增长或回落。而这次大规模的扩招与以前有所不同。1999年数量超常增长后，适应经济社会发展，逐年调低增长幅度。不久前召开的2005年全国高等教育招生计划工作会议，确定今年全国高等教育本专科招生计划为475万人，计划增幅8%，保持高等教育发展速度与国家确定的经济社会增长速度一致。与前几次相比，避免不必要的起落。

(2) 对高教大众化的渴求此次大扩招背后深层缘由之一

高等教育大众化是社会发展的必然趋势，自1999年我国启动高校扩招以来，高等教育大众化理论为人们所逐渐认同。然而，曾经一段时间，高等教育大众化被政府、高校和大多数人“误读”，如政府简单化把它作为短期内高等教育追求的硬性指标。实际上“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。”“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>[8]</sup>1962年，特罗教授在《美国高等教育民主化》一文中，首次提出“大众高等教育”这一概念。它“主要的是一个量化的概念，体现在高等教育发展‘三个阶段’毛入学率的划分，它代表的是教育群体中接受教育的比例及关系。”

关于高等教育规模扩张，特罗教授把高等教育划分为精英化、大众化和普及化三个不同阶段。这种划分“旨在说明，随着高等教育入学规模（量）的扩张，不同阶段的高等教育在入学标准、教学内容与方法、培养方法以及教学质量考核与评价的标准等各个方面，都会出现与其他阶段明显的（质）的不同。”<sup>[8]</sup>也就是说，特罗教授大众化理论中蕴含的是一种对高等教育发展的“预警功能”。

在国际上，高等教育大众化的过程与多样化的过程是紧紧联系在一起的，高等教育多样化是实现大众化的必经之路。即高等教育大众化对多数人来说是扩大了入学机会，而高等教育的多样化则是用尽可能多的方法提供适合人们需要的高等教育内容。对此，美国的经验值得我们借鉴。美国高等教育大众化的直接动因是二战后大批复员军人无法安置工作，于是美国制定了《军人权利法案》，鼓励他们上大学深造并且美国把不断满足广泛的、多样化的社会需求，作为高等教育的发展目标，从而形

成了高等教育的多样性特征。而在我国,持续大规模扩招是创造了世界高等教育大众化发展的奇迹,但是众多高校求“大”求“全”、盲目追求学校“升级”等等现象是有悖发展主旨的。

### (3) 警惕“过量教育”的潜在危机

六年来,高校扩招,使更多学子圆了大学梦。同时,高校大规模扩招过程中也出现了许多必须正视的问题,如很多高校每年的招生人数都30%的速度递升,校舍紧张、师资、教学设施短缺;生源质量下降,教学质量难以得到保证,就业形势日趋严峻。

从总体上说,发展高等教育必须量力而行,高教发展应与经济发展相适应。如果超越国情,不顾教育发展的客观规律,单纯为了拉动经济增长和延缓就业,片面强调高等教育在经济发展中的作用,不顾实际地增加高校招生数量,很可能会严重恶化经济发展的整体环境,并给高等教育带来“灾难”。在这方面,印度、巴西的教训是相当深刻的。本世纪70年代,在人力资本理论的影响下,这两国大力发展高等教育,其结果是不仅文科毕业生大量失业,而且理工科毕业生也难以找到合适工作。70年代巴西72%的工程专业毕业生所从事的职业与其所学专业无关,这种盲目发展的后果造成了社会动荡,同时也使大批优秀人才流向美国等西方发达国家,致使本国高等教育成为发达国家的“预备学校”。

近年来,社会对高校毕业生的整体需求呈现减弱的趋势,供需矛盾加剧,工作难找等各类问题突出,高等教育持续扩招,要警惕“过量教育”的潜在危机。因此,我们必须对我国国情以及高等教育超速发展可能带来的危害性保持清醒的认识,决不能走某些国家“先过量再调整”的老路子。要使我国的高等教育适应并促进经济发展,除了适度扩大受教育人数外,更重要的是要根据社会经济发展的需要调整专业结构,提高教育质量和办学效益。

此外,还必须看到,在校园、校舍、图书资料、师资条件均不成熟或不充足的情况下,大量招生或招生过度,将导致许多毕业生在质量上得不到有效保证,毕业后专业不对口,学用不一致,这是教育资源的浪费。

## 三、树立正确的高等教育质量观,全面提高高等教育质量

### 1. 质量问题的提出

高等教育发展是一个由数量、质量、结构、效

益四要素组成的相互依存、相互协调的过程,这些要素贯穿高等教育发展的全过程。“高等教育发展不仅要有数量的增长,还要有质量的提高,是一种有质量的数量增长。”<sup>[9]</sup>扩招一开始,高等教育质量问题就引起人们极大关注,首先扩招后在经费、师资、设备、图书资料、管理、生源等方面出现困难和问题。如大学的实验室容量有限,以前是1人一组做实验,现在是5人一组做实验;在师资队伍方面,有的高校生师比高达20:1,甚至34.8:1,大班上课已是“常情”,教师工作量急剧增加,有的教师每周要上20多节课;伴随扩招,部分高校录取分数线一降再降,不少学生素质不高,学习动力不足,给教学和管理带来很大困难……从而影响高等教育质量。

另一方面,2001年,在“适度超前发展思路”的指导下,并考虑到现实可能的条件,教育部制定了《全国教育事业第十个五年计划》,提出到2005年各类高等教育在学人数达到1600万左右,高等教育毛入学率达到15%左右。而实际上,2002年我国高等教育毛入学率达15%,而2004年我国高等教育总规模已经突破2000万人,高等教育毛入学率达到19%。经历这种超常发展之后,高校需切实调整发展战略,认真把握好高等教育改革与发展的节奏,将高等教育工作的战略重点从规模扩张转移到深化改革、提高质量上。

### 2. 树立多层次、多标准的高等教育质量观

在精英阶段,高等教育的质量以精英教育的标准来衡量,在进入大众化阶段以后,则应建立与此阶段相适应的质量观。可以说,能否形成正确的质量观,将直接关系到高等教育大众化的进程和健康发展。

从整个社会来讲,所谓高等教育质量,是指“高等教育所具有的,满足个人、群体、社会明显或隐含需求能力的特性的总和。这些特性往往通过受教育者、教育者和社会发展所要求的目标、标准、成就水平等形式表现出来。”<sup>[9]</sup>在大众化阶段,高等教育的质量不应只是一个标准、一个模式,单一的、统一的高等教育质量观,必将束缚人们的思维,形成一种固定模式、定势思维。而在现实中一讲到高校质量、水平,就以多少院士、多少博士点、多少科研经费、多少科研论文为标准;用研究型大学的质量标准来衡量教学型大学,用本科教育的质量标准来衡量成人高等教育、高等职业教育、民办高等教育、电视大学,使得这些学校不顾自身的条件和特点,盲目攀比,结果质(下转第61页)

不断增强党员使命感、责任感。党员先进性教育活动,是新时期加强军队党的建设的一个有益探索。要认真总结先进性教育活动的成功做法,把集中学习与经常性建设结合起来,把先进性教育活动融入党的创新理论学习、党的组织生活、党员教育管理和日常工作之中,不断完善学习培训、教育管理、民主监督、考核评估、奖惩激励制度。要努力研究解决军队院校党的先进性建设中遇到的新情况、新问题,积极探索新方法,健全和完善保持先进性的长效机制。一方面,要紧紧抓住坚定理想信念、强化精神支柱这个核心问题,加强理论灌输,搞好思想引导,注重用党的创新理论来解疑释惑,切实把先进性要求建设在高度自觉的思想认识基础上。另一方面,要充分运用批评与自我批评这一思想武器,通过严肃的组织生活,广泛开展党员评议活动,使大家在深刻的反思中找到差距,在批评帮助中受到触动,在组织鞭策中明确方向,切实增强教育的原则性和战斗性,从而使每一个党员都得到党性锻炼、思想净化,达到触及思想、解决问题的目的。

(三)在增强针对性有效性上下功夫,积极探索党员教育管理的新途径新方法。近年来,军队院校在深化党员先进性教育过程中,对加强研究生党员队伍思想建设,在实现途径和方法上作了一些探索。针对他们追求真理,但缺乏对马克思主义理论的系统学习;崇尚科学,但缺乏对党的创新理论的

深刻理解;渴求知识,但缺乏对政治理论学习的浓厚兴趣。为此,我们要注意加强正面灌输,用党的创新理论武装头脑,切实打牢听党指挥、为军服务的思想根基。针对他们思想活跃,但看问题容易偏激;喜异求新,但对各种社会思潮缺乏辨别力;忧国忧民,但对理想与现实的差距感到迷茫。为此,我们要注重发挥主体潜能作用,引导党员在自主教育中掌握科学世界观和方法论,学会正确地看待事物,不断升华思想认识,从而增强党的创新理论武装的针对性和有效性。针对他们渴望成才,但责任意识淡化;成就感强,但过分追求个人价值的实现;立志献身国防,但到部队建功立业的思想准备不足。为此,我们要注重实践引导,使党员队伍把人生追求与建设信息化军队的目标一致起来,积极投身为军事斗争准备和积极推进中国特色军事变革作贡献之中。

#### [参考文献]

- [1] 总政治部组织部编.按照“三个代表”重要思想,加强和改进军队党的建设[M].北京:长城出版社,2004.
- [2] 总政治部宣传部.全军深入学习贯彻“三个代表”重要思想经验交流会材料汇编[M].北京:国防大学出版社,2004.

(责任编辑:阳仁宇)

(上接第12页)

量不但没上升,而且丢掉了自己的特色。

总之,高等教育是社会发展的产物,必须满足社会各方面的需要。现代大学不只是培养少数精英人才,而是要适应社会需要、适应人们的需求,培养出能适应社会和市场的需要的多样人才。进入大众化高等教育阶段,必须树立多层次、多标准的质量观。

#### 四、结语

只有具备了一定的历史感才能正确认识现实,把握住变革的战略方向。建国以来我国高等教育规模的发展历经“艰险”,才逐步走上正常轨道,如今,我国高等教育在数量和规模方面发生了“质”的变化,进入新的发展阶段,提高质量成为高校改革和发展的主旋律。

#### [参考文献]

- [1] 潘懋元主编.中国高等教育百年[M].广州:广东高等

教育出版社.

- [2] 郭峰.关于我国普通高等教育的规模和速度的思考[J].高等教育研究,1997,(3).
- [3] 参见:高等教育适度发展,还是大力发展?[J].上海高教研究,1998,(7).
- [4] 参见:李岚清教育访谈录[M].北京:人民教育出版社.
- [5] 陈至立.在教育部2000年年度工作会议上的讲话[N].中国教育报,2000-01-18
- [6] 参见郭飞:高校扩大招生将拉动内需[N].中国改革报,1999-06-09
- [7] 国家教育发展研究中心.2000年中国教育绿皮书[M].北京:教育科学出版社.
- [8] 邹大光.高等教育大众化的理论内涵和概念解析[J].教育研究,2004,(9).
- [9] 薛天祥.高等教育发展与高校扩招问题研究发展是一个“综合”[J].高等教育研究,2000,(1).

(责任编辑:赵惠君)