

# 高等教育大眾化—— 廿一世紀中國大陸高等教育發展之目標

王 瑞 琦

(國立政治大學國際關係研究中心  
第四研究所副研究員)

## 摘 要

自一九九〇年代中期，中國大陸的學者就呼籲高等教育大眾化的發展。一九九九年，大陸高等院校連續兩年擴大招生，並在政府的強勢主導下進行院校合併、發展民辦大學、進行後勤制度社會化，並提升大學學費。本論文研究指出，過去兩年的擴張政策雖然大幅度地提升了大陸高等教育毛入學率，但是也對學校教學環境和品質產生負面影響。另一方面，為了合理化民辦學的發展和學費的上漲，對於以上改革，中共越過高等教育大眾化，而以經濟發展的需求和定位不明的教育產業化之論為訴求，卻因此在學術界引發激烈的辯論和對立。近日大陸高等教育擴張政策似有重新回到高等教育大眾化理論的跡象。

**關鍵詞：**高等教育擴張、高等教育大眾化、教育產業化、市場化、民辦大學

\* \* \*

## 一、前 言

第二世界大戰結束後，世界各國致力發展高等教育，促進教育機會均等、提升人力素質，以加速現代化。自一九二〇年至一九八五年之間，全球共設立了 1,854 所大學，其中 1,101 所，約占總數的 59%，是在一九五〇年後成立<sup>①</sup>。七〇年代，美國學者特羅（Martin Trow）將世界高等教育的發展分成三類：(1) 適齡青年進入大學的比率

---

註① 戴曉霞，*高等教育的大眾化與市場化*（台北：揚智文化出版社，民國八十九年），頁四〇。

低於 15 % 的精英型；(2) 就學率 15 % ~ 50 % 的大眾型教育；(3) 就學率 50 % 以上的普及型教育<sup>②</sup>。特羅並將各個國家的高等教育問題依「菁英」至「大眾」階段，自「大眾」階段至「普及」階段來加以區隔定位。自此，歐美日等先進國家按特羅模式發展高等教育，至一九九六年，美國、英國已進入「普及型」，日本、法國正跨向普及型。韓國並未循特羅模式發展，但是歷經過數次的超常擴增，至一九九七年時高等教育入學率已達 60.1 %。台灣的高等教育也似在非計劃性的情況下發展，一九五〇年至一九九五年之間，十五歲至二十四歲人口中，每一千人中的大學生人數從六人成長至三十四人，一九九八年，高等教育入學率約佔同年齡層的 37 % 左右<sup>③</sup>。

高等教育大眾化朝兩個方向發展。第一個是加州模式，即將加州的大學分成三個層級：世界級、學費昂貴的加州大學（University of California）承擔菁英教育；學費相對便宜，學術研究和研究生教育相對偏低的加州州立大學；以及學費低廉、教學、配合地方就業市場需求的社區大學。第二類是二元模式（binary model），以政府為高等教育供應者的英、法、澳洲為首，一方面大力發展多元技術院（polytechnics）推展大眾化教育，一方面集中經費投入到少數幾個菁英大學。前者循柯爾（Clark Kerr）的「多元化大學」（multiversity）理念，鼓勵菁英大學朝向規模化、經費多元化、學程多元化、社區化、服務對象多元化的方向發展<sup>④</sup>，並允許學生轉換不同層級的院校。相較之下，不同層級之間缺乏轉換管道，政府主導性又強的二元體系，被批評缺乏彈性<sup>⑤</sup>。

過去二十多年，高等教育大眾化對於各國的經濟發展、利他主義、人道主義的提升、政治的認知、參與、和包容、公民的權力與自由的支持，以及提升機會均等，和降低家庭背景對成年子女職業的影響等方面均發揮了積極的效應<sup>⑥</sup>。學生人數的躍升和教育經費增長的壓力，也在高等教育體系中掀起了改革的風潮。為了提升教育資源分配的效益和辦學效益，教育學者們提出了準市場（quasi-market）、管理主義、高等教育產業化等觀點，強調解除高等教育體系的管制（deregulation）、強化大學自主，以及鼓勵各院校向外拓展資源。但是，誠如特羅所言，發展就必然帶來問題<sup>⑦</sup>。不論加州模式或二元體系，在發展的過程中均產生負面的影響，其中各大學功能的定位、質與量的平衡、學費的增長、與教育機會均等議題最受關注。

1. 高等大學分工的爭議：不論是二元模式或多元化的模式，高等教育體系均朝階

註② Martin Trow, "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education," in OECD ed., *Policies for Higher Education* (Paris: OECD, 1974), pp. 63 ~ 71.

註③ 以上請參閱楊思偉，「高等教育普及化發展模式初探」，*高等教育大眾化與大學改革學術研究*—國際學術研討會會議論文（民國八十九年五月二十九日至三十日）；王麗雲，「台灣高等教育擴張中國家角色分析」，*國立中正大學學報*（社會科學分冊），民國八十八年第十卷第一期，頁二。

註④ 戴曉霞，前引書，頁一四〇～一六二。

註⑤ "All Must Have Degrees," *Economist*, vol. 345, no. 8037 (October 4, 1997), pp. 5 ~ 11.

註⑥ Kevin J. Dougherty, "Mass Higher Education: What is Its Impetus? What Is Its Impact?" *Teachers College Record*, vol. 99, no. 1 (1997), pp. 66 ~ 73.

註⑦ 同註②，頁五五。

層化方向發展，並出現被歸為次級的大學不願配合的現象。例如加州州立大學的教授們有志一同地專注在研究，不願局限於教學的角色。這樣的情形在政府主導性強的英國高等教育體系中更是明顯。自一九六〇年代二元體系建立之後，多元技術學院便不斷地要求升格為大學，終於在一九九二年「繼續及高等教育法案」(Further and Higher Education Act)頒布後實現，施行三十年的二元體系亦告終結<sup>⑧</sup>，但是升格之後的學院是否就此安於教學的角色，不再力爭上游，朝研究型大學發展就不得而知了<sup>⑨</sup>。

2. 質與量的矛盾：由於學生人數連續數年躍增，法英等國的大學均為學生素質降低、校園擁擠、教學品質降低所苦<sup>⑩</sup>。菁英大學陷入了兩難的處境：是擴大招生忍受品質的下降？還是失去社會所支持和所需資源，逐漸萎縮的風險，拒絕擴張<sup>⑪</sup>？Alison Abbot 指出，目前多元化與學術研究只有在美國得以並行不悖，二元體系的歐陸國家或日本的菁英大學均面對如何在市場化與經費削減的雙重夾擊下，維持其基礎研究水平的挑戰<sup>⑫</sup>。

3. 高學費走向：由於學生人數速增，教育經費壓力日漸尖銳，英國、澳大利亞、紐西蘭先後以徵收學費，削減政府補助對之。自一九七六年至一九九五年之間，美國大學學費成長一倍，設若未來二十年中，再成長一倍，將有 700 萬學生被拒於大學門外。儘管學界支持取學費，指其符合社會正義，有利於薪資的提升，而且大學生多出自小康家庭，大學教育免費等於是用相對貧窮的階級的稅錢補貼相對富有者，但是高學費的發展走向亦將學生們推上街頭。克林頓政府期間，美國投下了過去五十年最大的一次的高教投資。現今，國會議員卻面對如何平衡教育、社會保險、健康等經費支出的困境<sup>⑬</sup>。

4. 教育機會均等的爭議：提升教育機會均等原是高等教育大眾化發展的主要訴求，但 Hayhoe 批評韓國、日本、台灣等地以開放私立大學，保護國立大學 (a mass private and restricted public sector) 的策略發展高等教育，反導致高等教育高度的階層化，以至於台灣和韓國收入偏低、資源相對缺乏的家庭子弟，在大學聯招考試中處於劣勢，只能進入學費昂貴，品質較差的私立大學。日本則出現私立大學女生人數占多數，與男生居多的國立大學形成強烈的對比<sup>⑭</sup>。Dougherty 也批評，美國多元化的發展模式在促進高等教育機會均等上亦助益甚微。在七〇年代初至九〇年中期之間，大學生中白人或具上階層環境背景的增長均超過下階層和黑人、拉丁語系背景的增長。此外，家

註⑧ 同註④。

註⑨ 同註⑤。

註⑩ 同註⑤。

註⑪ 戴曉霞，前引書，頁二八六～二九五。

註⑫ Alison Abbot, "Post-war Ideals Trip Over Modern Reality," *Nature*, vol. 391 (January 1, 1998), p. 59.

註⑬ Kevin J. Dougherty, "Mass Higher Education: What is Its Impetus? What Is Its Impact?" *Teachers College Record*, vol. 99, no. 1 (1997), pp. 66 ~ 72.

註⑭ Ruth Hayhoe, "Focus on Higher Education in East Asia and Among East Asians," *Comparative Education Review*, 1995, vol. 39, no. 3, pp. 299 ~ 321.

庭背景的好壞亦與科系、學校的選擇、研究所的深造成正相關<sup>⑮</sup>。

七〇年代，當世界各國高等教育開始邁步發展時，中國大陸的高等教育卻正受文化大革命的摧殘幾至停擺，直到八〇年代初，經濟改革政策展開之後才開始急起直追，並於一九八三～一九八四年、一九九二～一九九三年之間出現兩次大幅度的成長<sup>⑯</sup>。兩次的擴大招生政策均曾引發激烈的爭辯；強調質量者呼籲適度的發展，強調教育投資效益者主張高速發展，爭辯的焦點從規模的發展延伸至高等教育本身的定位。八〇年代，學界先為教育是公益性事業還是產業爭論，商品經濟論盛行後，又引發「教育能否商品化」的筆戰。不過「教育商品化」論所引入的「競爭機制」對於高教體制的改革，尤其是學生招收種類的多元化產生積極的效應。九〇年代市場經濟受到肯定之後，強調效益的學者又提出「教育市場化」，後來雖然仍因「教育商品化」之論再起受到質疑<sup>⑰</sup>，但是市場論中的諸多觀點，如人力資本的發展、重點扶持並重組高等學校功能、擴大辦學規模、人才培育與學費的多元化，以及科技市場化等均受到肯定<sup>⑱</sup>，並成為教育研究者分析九〇年代大陸高等教育發展的基點<sup>⑲</sup>。

一九九五年，Ruth Hayhoe 呼籲大陸高等教育應走向大眾化。她首先引證文化背

註<sup>⑮</sup> 同註<sup>⑬</sup>。

註<sup>⑯</sup> 自文革結束至九〇年代中期，大陸高等院校實際上有四次擴大招生：一九七八年 40.2 萬人，比上年增長 47.3 %；一九八三年和一九八四年分別為 47.5 萬人、61.9 萬人，成長 21.5 % 和 30.3 %；一九八八年的 67 萬（前為官方數據，實際上是 74 萬）；一九九二年和一九九三年，分別成長 22 % 和 23 %。第一次主要在彌補文革後大陸大學校園的空蕩；一九八八年的超常成長並非由政策主導，而是出之於個別地方和院校招生作業的脫序。以上請參閱王瑞琦，*中國大陸大學聯招與高教之發展*（台北：民國八十三年四月）；*中國統計年鑑 1996*（北京：中國統計出版社，一九九六年六月），頁六三二。

註<sup>⑰</sup> 「市場化大潮中的中國教育走向」，*新華文摘*，一九九四年第十二期，頁一四四～一四七。葉之紅，「發展教育產業的概念內涵及其政策取向」，*教育發展研究*（上海）（月刊），二〇〇〇年第二期，頁一六。

註<sup>⑱</sup> 請參閱楊棟梁，「正確認識高等教育的市場模式」，*教育研究*，一九九四年第三期，頁三四～四一；楊峻、焦興旺，「高教改革的市場化取向當議」，*中國高等教育*，一九九五年第四期，頁九～一〇；楊德廣，「關於建立教育市場的思考」，*上海大學學報*，一九九四年第三期，頁四～一〇；楊德廣，「高等院校走進市場才能走出困境」，*探索與爭鳴*，一九九五年第二期，頁一八～二〇；專題座談，「面向新世紀的中國高等教育」，*群言*，一九九六年第七期，頁四～一四；李兆良，「高等教育的五種功能與兩條途徑」，*河南師範大學學報*，一九九六年第二十三卷第二期，頁九七～九九；博士論壇，「面向二十一世紀的高等教育發展戰略」，*高等教育研究*，一九九八年第一期，頁二〇～二九。

註<sup>⑲</sup> 關於大陸高等教育市場化的評析請參閱 Ying Qiping & Gordon White, "The 'Marketisation' of Chinese Higher Education: A Critical Assessment," *Comparative Education*, 30, no. 3 (1994), pp. 217~236; Ka Ho Mok, "Privatization or Marketization: Educational Development in Post-Mao China," *International Review of Education*, 43, no. 5~6, 1997, pp. 547~567; Daniel J. Julius, "Will Chinese Universities Survive an Emerging Market Economy," *Higher Education Management*, 1997, 9, no. 1 (March), pp.141-156; David Chan & Ka-ho Mok, "Educational Reforms and Coping Strategies under the Tidal Wave of Marketisation: A Comparative Study of Hong Kong and the Mainland," *Comparative Education*, vol. 37, no. 1, January 2001, pp. 21~40。

景雷同的日本、台灣、韓國的高等教育大眾化發展並未加劇失業問題，反成為科技發展的主力的經驗。然後引述世界銀行組織按大陸大學的低師生比率和社會的需求，為二〇〇〇年的中國大陸高等教育發展擬定的低度（毛入學率 10 %）、中度（毛入學率 12.5 %）、高度（15 %）三個發展指標。但是鑑於日、韓、台二元化的策略均導致高等教育高度的階層化，以及目前大陸缺乏有關私立大學的法規，又缺乏監督的機制，她認為若大陸以發展民辦大學作為高等教育大眾化的途徑，將難免負面效應，並加劇城鄉之間的差距。因此，她建議大陸仿效美國大學多元化發展的模式，由重點大學承擔大眾化的重責，將普通高校與成人高校的教育合一，不僅可為眾多學子打開進入名校的管道，也有助於大學教育層級的扁平化（flattening of the hierarchy），以及教育機會均等的改善。另一方面，她主張在發展的過程中，大陸若捨台灣重理工輕文的策略，仿效美、日同步發展人文與社會科學，必將有助於大陸公民社會的建立和大陸社會的根本改變<sup>註⑭</sup>。

一九九三年中共決定推動「211 工程」，集中資源建立百所一流大學，令 Hayhoe 頗感失望，認為大陸高等教育將朝向台灣的高階層化模式發展。另外，原先從訪談中獲知公元二〇〇〇年大學在校生總數將達 700 萬人的目標，後來也調降至 600 萬，大學毛入學率的預定目標為 8 %。不過，她樂觀地認為，新目標將仍有可能因環境的改變重新調升<sup>註⑮</sup>。果不其然，一九九九年六月二十四日，中共「國家計劃委員會」、「教育部」聯合宣布，該年招生人數將擴增至 156 萬，比上年增加 44 %，並聲稱二〇一〇年高等教育毛入學率將接近 15 %。

一九九九年的擴大招生政策確立二十一世紀大陸高等教育大眾化發展的目標，同時也帶來了挑戰。大陸高等教育大眾化採取那一種模式，是美式的多元化大學？還是歐洲的二元模式？大陸高等教育大眾化將面對那些挑戰？教育官員如何解決質與量之間發展的平衡，又如何翻轉學界、社會的舊思維，接受高學費教育的時代來臨？本論文將深入分析過去兩年多大陸高等教育大眾化政策的轉折與發展，包括政策的背景、政策的導向、重要的改革措施、發展方向的爭議，以及未來的發展與展望。囿於篇幅，本論文將著重在政策的發展與調整，有關大陸高等教育結構變化的討論、產業化之政策與意識形態的爭辯均將從略。

註⑭ 同註⑬。

世界銀行組織對二〇〇〇年中國大陸高等教育發展所擬的發展指標如下：

成長速度	大學生比率 (%)	普通高校在校生 (百萬)	成人高校在校生 (百萬)	總數 (百萬)
低度	10	5.2	3.7	8.9
中度	12.5	6	5	11
高度	15	7.6	5.6	13.2

註⑮ 同前註。

## 二、大陸高等教育大眾化發展之背景

在一九九二年、一九九三年連續兩年擴大招生之後，一九九四年大陸高等教育呈現負成長，隨後的三年成長率平均只有 0.04 %<sup>②</sup>，但是這段期間，高等教育出現了相當大的變化。首先，人才就業市場中興起追逐高學歷、名牌大學的風潮。受其影響，研究所招生考試的報名人數自一九九二年起躍增，錄取率一年低於一年，形成了另一個「千軍萬馬過獨木橋」的景象。社會關心的焦點逐漸從四年制大學教育轉向碩、博士生教育<sup>③</sup>。其次，正如 Hayhoe 所預期，在「211」工程的引導下，大陸的高等教育發展出現強者恆強、弱者恆弱階層化的走向<sup>④</sup>。進入「211」工程的重點院校者，不僅獲得來自中央、地方和部門的經費支援，爭取到國家重點實驗室、國家基礎科學研究基地、教學人才培養基地、計算中心等設立，而且從有償科研、成果轉讓，或校辦企業上等方面獲取豐厚的額外收入（即所謂的「計劃外收入」）。這些院校教學隊伍穩定，在教學與研究上，也擺脫了過去十年的對立與爭議，正向良性循環發展的階段邁進。相對的，資源少、科研能力薄弱的院校，一方面難與前者競爭大型研究計劃或實驗室的設立，另一方面，計劃內外的經費收入均低，對外交流有限，缺乏生氣與活力，人員流動大，教學尚能勉強維持，研究幾至於零<sup>⑤</sup>。第三，受到大陸人才市場快速發展、中共積極推動科技發展，以及大陸民眾對教育的重視等因素的影響，儘管教育市場化之論仍受質疑，高等教育的發展應配合市場經濟發展，逐漸在學界中獲得共識。

一九九七年大陸大學學費制度全面實施，除少數冷門科系，絕大多數的學生均需繳交學費。在擺脫四十多年的大學免費教育和畢業生工作分配制度的包袱之後，大學招生總人數突破百萬，而高等教育是否應朝大眾化成為熱門話題：有從應試教育的改革、地區教育的均衡、人力資源的發展與國家競爭力的角度論之，亦有從大陸人民教育消費潛力、紓解失業壓力、擴大內需等經濟需求的角度論之。積極者主張從一九九七年至二〇一〇年之間，以 6 % 的年增長率，將大學毛入學率提升到 16 % 左右，甚至到 27 %；保守者強調西方與大陸國情的差異予以駁斥；中庸者則主張毛入學率可提升至 11 % ~ 13 % 之間<sup>⑥</sup>。一九九七年底，時任教育部計劃司司長的紀寶成訪美時強

註② 「一九九八年全國教育事業發展統計公報」，**中國教育報**，一九九九年五月二十二日，第二版。

註③ 請參閱王瑞琦，「論九〇年代大陸『考研熱』與研究生教育之走向」，**中國大陸研究**，第四十二卷第五期，民國八十八年五月，頁八五～一〇四。

註④ 同註③，頁三二一。

註⑤ 趙懷讓，「論高校在市場經濟條件的變化與發展」，**蘭州大學學報**，一九九八年第二十六卷第四期，頁八六～九〇。

註⑥ 請參閱黃建章，「高等教育的大眾化是實現素質教育的必由之路」，**江西教育科研**（南昌），一九九八年第二期，轉引自**高等教育**（中國人民大學複印報刊資料），一九九八年第九期，頁五六～五九；王一兵，「知識經濟、信息社會與高等教育大眾化」，**上海高教研究**，一九九八年第六期，頁一～一〇；何祚麻、蘭士斌，「淺談大力發展我國高等教育」，**群言**，一九九八年第八期，頁一一～一二；劉勤勇、唐安國，「高等教育大眾化：戰略性的選擇-兼與龐寸興同志商榷」，**高等教育研究**，一九九九年第一期，頁三五～三八；諸平，「根據國情尋找規劃未來高等教育發展的途徑」，**高等教育研究**，頁二六～三〇。

調，要顧及基礎教育的需求和有限的經費，「大眾化」的時機未到，世紀之交的高等教育仍應「穩步發展」<sup>②</sup>。

一九九八年十月，中共十五屆三中全會確立二十一世紀大陸人力資源政策的基本方針將是培養「數以億計高素質的勞動者和數以萬計的專門人才」，發揮大陸「巨大人力資源的優勢」。這個政策對於人才市場和高等教育的發展均產生了立即效應。次年，北京、上海、深圳等大城就先後推出「人才高地」的策略，取消對外地碩士畢業生和大學畢業生就業限額政策<sup>③</sup>。大城市的對外開放政策將大陸人才市場的發展帶入了新的階段。各地方、事業部門，研究機構以至軍方紛紛以吸引「高科技人才」、「外智」推動科技產業化，作為二十一世紀人力資源發展的主要目標。

在高等教育方面，一九九九年一月，「國務院」通過《面向二十一世紀教育振興行動計劃》（以下簡稱《振興行動計劃》）強調，「二十一世紀，國家的綜合競爭能力將越來越取決於教育發展、科學技術和知識創新的水平」，宣布將實施「高層次創造性人才工程」，積極穩步地發展高等教育，將於公元二千年提前達成「九五」計劃中原訂二〇一〇年方達成的 11 % 左右的高等教育入學率的目標，並以接近 15 % 定為新的目標<sup>④</sup>。三月，全國普通高校招生會議在武漢舉行，決定該年高校計劃招生 130 萬人，比前一年 108 萬增長 20.37 %<sup>⑤</sup>。六月十八日，朱鎔基在大陸第三次全國教育工作會議閉幕上強調將加快教育的發展<sup>⑥</sup>。二十四日，「教育部」便宣佈，該年招生人數將擴增至 156 萬。擴招政策的宣布確定了二十一世紀大陸高等教育大眾化發展的目標。

### 三、大陸高等教育大眾化發展的模式與定位

自九〇年代中期，大陸學者就提議高等教育體系應朝多元化、人才培育分工的方向發展。例如積極倡議市場化的楊德廣將高等院校劃分成三類：(1) 培育高層次、外向型人才的重點院校；(2) 培育應用型、複合型人才的一般本科院校；(3) 培養應用型、工藝型、以及中小企業和鄉鎮企業人才的專科學校和成人高校<sup>⑦</sup>。一九九八年，在聯

註<sup>②</sup> 紀寶成，「中國高等教育在改革中發展」，**中國教育報**，一九九七年十二月二十五日，第三版。

註<sup>③</sup> 九〇年代中期，北京、上海等大城對於留在本地工作的非本地戶籍的大學或碩研所畢業生採取限額的政策，並要求留下業者繳納巨額城市「增容費」。新政策廢除以上對本土人才的保護措施，即取消對於非本地的碩士畢業生和大學生名額限制。以上請參閱「滬寧杭爭奪優秀學子」，**中國青年報**，一九九九年十二月二十四日，第五版；袁夢德，「趕進浦江？登上人才高地」，**中國青年報**，一九九九年七月十六日，第 B3 版。

註<sup>④</sup> 「國家教育委員會」，「全國教育事業『九五』計劃和 2010 年發展規劃」，**中國教育報**，一九九六年四月二十二日；「國務院批轉教育部面向二十一世紀教育振興行動計劃的通知」，**教育部政報**（北京），一九九九年第三期，第二版。

註<sup>⑤</sup> 「加大高考招生改革力度，積極穩妥加快高考改革」，**中國教育報**，一九九九年三月十五日，第一版。

註<sup>⑥</sup> 姜言東，「期待轉變高教觀念」，**光明日報**，一九九九年八月四日，第五版。

註<sup>⑦</sup> 楊德廣，「高等院校走進市場才能走出困境」，**探索與爭鳴**，一九九五年第二期，頁一九。

合國教科文組織亞太地區辦事處任職的王一兵指出，澳大利亞、紐西蘭等國，人口不多，經濟富裕，可以靠公立高等教育體系實現大眾化。大陸人口衆多，經費有限，沒有本錢，只能採韓、日、台灣等經驗，扶持和引導私立大學發展，將大陸高等教育形成一個由中央和省市的國家隊伍、私立高校、和開放式遠距離高等教育三個系統分工的體系，為三個系統之間的合作開闢管道，並按組建和強化國家隊伍、強化開放式大學、擇優扶持私立院校順序分配教育經費<sup>⑳</sup>。胡鞍鋼、施祖麟亦支持私人辦學，打破國有部門壟斷高等教育市場的局面，將高等教育從單一所有制的形式發展為多所制辦學體制形式：「國有公辦」、「國有民辦」、「民有民辦」，以及與國外大學合作的「合資合辦」<sup>㉑</sup>。

以上建議在中共的《振興行動計劃》，以及一九九九年六月十三日發出的文件《中共中央國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定》（以下簡稱《深化教育改革的決定》）獲得回應。這兩個攸關大陸二十一世紀教育發展的重要文件均強調集中資源，建立若干所一流的高校和重點學科，並同時加速發展高等職業教育，以「政府辦學主體、公辦學校和民辦學共同發展」作為教育發展的目標<sup>㉒</sup>。

誠如本文前言中所析，高等教育高速發展必然帶來一連串的改革。前述Hayhoe指出，大陸高等教育要走向大眾化，首先就得廢除畢業生就業分配制度、推動院校合併以擴大招生規模。大陸學者亦呼籲要加大力度改革高等院校，更建議改革宿食均包的後勤體制、提高大學學費的標準、並大力發展和提升民辦高等院校及職業教育的水平。以上改革不僅涉及到組織的變革、人事的異動、更牽動到過去五十年大陸平均主義的教育理念的大轉換。簡而言之，一九九九年六月大學擴大招生政策肩負了兩個任務：（一）確認二十一世紀大陸高等教育大眾化發展方向；（二）為計劃經濟體制的高等教育改換體質。為此，對於這次的超常增長政策的定位，中共從三方面著手。

第一，以經濟發展需求為訴求。在前述的第三次教育工作會議致詞時，江澤民指出「象牙塔」式的教育已不能適應時代的需求，教育要成為推動科技進步和經濟、社會發展的重要力量。隨後朱鎔基為一九九九年擴招提出了四大理由：滿足城鄉居民的需求並減緩升學壓力、擴大教育消費拉動內需、促進經濟持續增長、減緩就業壓力，其中三項均是經濟取向<sup>㉓</sup>。第二，將爭論的焦點從大眾化發展本身移轉至大眾化的步調。在擴招政策宣布的同時，**瞭望周刊**專題報導闡釋政策，強調學界對於高等教育大眾化的發展已具共識，問題的焦點是在發展的步調要「快一點」還是「穩一點」。第三，以「教育產業化」論作為配套改革措施的理論基礎。同一篇文章呼籲學界不要再

註<sup>⑳</sup> 王一兵，「知識經濟」，前引文；王一兵，「歷史機遇與教育決策」，**高等教育研究**，一九九九年第五期，頁一～四。

註<sup>㉑</sup> 胡鞍鋼、施祖麟，「高教改革力度還應加大」，**瞭望新聞週刊**，一九九九年第七～八期，二月十五日，頁八一。

註<sup>㉒</sup> 「中共中央國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定」，**中國教育年鑑 2000**（北京：人民教育出版社，二〇〇〇年），頁一～九。

註<sup>㉓</sup> **中國教育年鑑 2000**，頁九～一三；李大慶，「擴招：教育改革的催化劑」，**科技日報**，一九九九年七月十二日，第二版。



將教育視作福利事業，要接受「教育產業」的新觀念，以「賣方市場」的角度審視高等教育發展的潛力，實行非義務教育產業化，大力發展民辦大學，追求效益和效率<sup>②</sup>。

高等教育大眾化的發展政策完成定位之後，學界和媒體紛紛從經濟需求的角度剖析，為新的高等教育政策釋疑和背書。茲將有關前述主要政策訴求的辯護歸納如下：

1. 關於二〇一〇年大學 15 % 毛入學率的目標：多以 Martin Trow 對大眾化發展所作的定義為根據。北京科技大學張興及其學生曾引用美國、印度、墨西哥等 18 個國家的人均國民生產總值（GNP）在 1000~3000 美元之間時，入學率達 10 %~20 % 之間的經驗，認為大陸的人均 GNP 在二〇一〇年將達 1,200 美元，正是大陸的經濟發展由初級產品生產階段過渡到工業化初級階段，是國際公認的經濟發展高速期，也是高等教育成熟菁英教育、高速增長的階段。若以一九九四年大陸高等教育入學率 5.87 % 和一九九八年的 8.42 % 為基數計算，二十一世紀初葉，大陸的高教入學率應在 12 %~15 % 之間，也就是大眾化的階段<sup>③</sup>。該篇論文很快成為大學入學率 15 % 的另一個重要依據。

2. 關於大陸教育消費市場的潛力：分從社會對於高等教育的需求、城鎮居民的消費能力和消費重心兩個角度，強調教育消費市場的雄厚潛力。其一，目前大陸經濟出現通貨緊縮的趨勢，消費疲軟，投資減少，90 % 以上的產業和產品不是出現供求平衡就是供大於求的現象，惟獨各級各類教育，尤其是高等教育，每年考生 300 多萬，普通高校錄取人數只有 100 萬人，將近三分之二的高中畢業生不能進入大學<sup>④</sup>，儘管一九九九年招生人數較前一年擴大 44 %，高教仍是賣方市場<sup>⑤</sup>。其二，二〇〇〇年初大陸人民儲蓄已高達六萬億元人民幣<sup>⑥</sup>。在多項問卷調查中，教育均是人民儲蓄的首要目的<sup>⑦</sup>。人民對教育的高度期盼使得二十世紀末大陸大學毛入學率 5.2 % 的目標於一九九四年提前達成，改為 8 % 之後，又於一九九六年達成<sup>⑧</sup>。留學熱潮不但持續上升，而且朝低齡化的方向發展。一九九九年，廣州和珠江三角州地區中，小留學生佔廣東省留學生的比例高達五成左右。該年大陸國際高等教育展有來自 16 個國家 104 所學校

註<sup>②</sup> 易杏，「教育產業化話題為何升溫」，*瞭望新聞週刊*，一九九九年第二十五期，六月二十一日，頁一九。

註<sup>③</sup> 以上國家的 GNP 低於 1000 美元時，大學入學率大多在 10~10 % 之間；GNP 在 1000~3000 美元之間時，入學率在 10 %~20 % 之間；GNP 在 12000 美元以上時，入學率應超過 50 %。見張偉、張興、宋莉，「我國高等教育發展階段定位問題研究」，*未來與發展*，頁五四~五七。

註<sup>④</sup> 同註<sup>③</sup>。

註<sup>⑤</sup> 王義興、高素惠，「高等教育『大眾化』的研究與思考」，*中國高等教育*，二〇〇〇年第二十一期，頁三一。

註<sup>⑥</sup> 同註<sup>④</sup>。

註<sup>⑦</sup> 一九九九年的一項問卷調查指出，64.2 % 的受訪者表示存錢主要是為了子女的教育，遠高於其他三項的選擇：養老（26.2 %）、就醫（51.4 %）和購房（37.1 %）。在另一項問卷調查中，90 % 的受訪者希望子女能接受高教，60 % 的人表示願借錢供子女唸書。80 % 的學生家長對於非義務教育實行合理收費表示認同，以上請參閱丁文杰，「中國教育產業化發展是正途」，*大公報*（香港），一九九九年九月二十六日，第 C7 版；*中國青年報*，一九九九年十二月二十七日，第五版。

註<sup>⑧</sup> 同註<sup>⑦</sup>。

參展，吸引了近5萬名的參觀者<sup>④</sup>，連一向被動的銀行界都被這股浪潮吸引，推出了留學貸款業務<sup>⑤</sup>。有鑑於此，大陸學者呼籲大陸對於教育應有「明明白白的經濟學覺醒」<sup>⑥</sup>，要致力發展教育產業，建立教育市場，將高等教育從英才教育轉入大眾化教育，留住那些流失的資金，不要「肥水流外人田」<sup>⑦</sup>。

3. 關於發展教育拉動內需之論：贊成應抓住前所未有的大好時機，加速發展教育，以拉動消費需求，刺激短期經濟增長，並成爲一新的經濟增長點。亞洲開發銀行總經理湯敏率先提出學費萬元論。據他估算，如果高等院校的招生量能在三年內增加一倍，而新增學生一律全額自費，學費每年一萬元，其它費用4~5千，高校每年可多收學費200億，在校消費約爲40億，再加上一些間接消費，240億的經費將可拉動1000億元左右的投資<sup>⑧</sup>。湯敏的學費萬元論雖然遭到批評，卻也獲得很大的迴響。上海市教科院智力開發研究所所長蔣鳴指出，按購買力年價計算，目前大陸經濟發展水平正處於1000~4000美元之間，而農村居民教育消費份額約爲4%，城鎮居民年均教育消費份額爲4.4%左右，均遠低國際水平的7%。若以一九九七年，大陸居民教育消費總額達1,280億元人民幣來計算，大陸年居民教育消費還有800億左右。一九九九年擴招人數33.1萬人，如按一年一個學生消費一萬元計算，將可拉動30億元<sup>⑨</sup>。另有學者提出「擴大招收自費生300萬人將擴大內需270億元，加上邊際消費，總共可擴大內需1,350億元」之說<sup>⑩</sup>。

4. 關於發展教育紓解失業壓力之論：自一九九八年，就業問題成爲經濟熱點時，學界就有「以就學代就業」的建議，以解決日漸尖銳的失業問題<sup>⑪</sup>。支持者認爲高等教育的擴張一方面可適時地吸收下崗職工，緩解結構性高失業率，並提供其轉崗的能力<sup>⑫</sup>，另一方面還可帶動建築、商業、服務業、文化、出版、體育等事業的發展。據估計一所萬人大學預期至少可以解決五千人的就業問題<sup>⑬</sup>，至於現今有些地區的中專、大專、高職畢業生就業困難，主要是就業市場高學歷風潮，就業管道不暢，畢業生期

註④ 楊德廣，「發展教育產業的必要性和現實意義」，*高等教育研究*，一九九九年第六期，頁五一；張建華、許宏，「教育產業化問題辨析」，*高等教育研究*，一九九九年第六期，頁五七~六〇；袁秀賢，「教育消費熱遍嶺南」，*大公報*（香港），一九九九年十月十六日，第C7版。

註⑤ 一九九九年七月一日，上海浦東銀行推出「留學貸款」，最高金額達50萬元人民幣，最長期爲六年，見鈕懌，「教育：一個巨大的消費市場」，*文匯報*（上海），一九九九年六月二十三日，第十版。

註⑥ 杜偵，「擴大供給激活內需」，*教育發展研究*（上海），一九九九年第九期，頁二八；張鐵明，「發展教育需要經濟覺醒」，*中國教育報*，一九九九年七月十八日，轉引自*新華月報*，一九九九年第九期，頁六八。

註⑦ 同註④；陳建華，「高教能否成爲新經濟增長點」，*人民政協報*，一九九九年八月七日，第一版。

註⑧ 魏新，「擴大高教規模對短期經濟增長作用是有限的」，*人民政協報*，一九九九年八月五日，第七版；丁文杰，前引文。

註⑨ 袁秀賢，「教育消費熱遍嶺南」，*大公報*（香港），一九九九年十月十六日，第C7版。

註⑩ 博士論壇，「高等教育發展與高校擴招問題研究」，*高等教育研究*，二〇〇〇年第一期，頁六七。

註⑪ 易查，「教育產業化話題爲何升溫」，*瞭望新聞週刊*，一九九九年第二十五期，六月二十一日，頁一九。

註⑫ 同註⑩。

註⑬ 楊德廣，「發展教育產業的必要性和現實意義」，頁五五。

望值過高等因素導致；大陸人力資源的問題並非人才太多，而是太少<sup>㉔</sup>。再者，高等教育大眾化對於淡化大學生群體的特殊性，消除其不恰當的優越感，從根本上轉變大學生就業觀亦應有所助益<sup>㉕</sup>。

#### 四、大陸高等教育大眾化之重要改革措施與障礙

如前所析，一九九九年的擴招政策主要任務之一是為高等教育改換體質。而積極者亦藉著學生人數的急遽擴張和教育產業化論，力促整個高等教育體制以至個別院校轉型。以下是攸關大陸高等教育發展的四項重要措施的推展情形。

1. 加速高等院校的調整：自一九九二年起，中共就著手部署將屬於中央部門之下的高等院校移轉給地方或是教育部的作業，推動少數試點院校與地方院校合併。一九九八年，藉中央政府機構重整的機會，「教育部」開始積極推動併校，並在過去三年之中以「共建、調整、合併、合作」的原則，將 556 所高校合併調整為 232 所，又調整了 509 所高校的管理體制，形成中央和省級政府兩級管理，以省級政府為主的新體制。調整的範圍涉及 31 個省、市、自治區，60 多個國務院部門和 900 餘所高校。其成果是組建了一批新的綜合性和多科性大學，將中央級的院校縮減至 120 所（其中教育部管理 71 所，部門所屬 49 所），地方政府所屬或以地方管理為主的高校達 896 所<sup>㉖</sup>，預計中央級的院校最後將縮減至 100 所左右<sup>㉗</sup>。

近年，重點大學先後開始採用原文教材、試行學分制、教師分級制，大陸學者長期以來所期盼的國立大學、省立大學、民辦高校的格局目前以見雛形。

2. 推動後勤社會化：自文革結束後，學生食堂和宿舍一直是大陸高等院校發展的兩大瓶頸。。為了突破這兩個瓶頸，一九九九年的擴招名額中以走讀生活為主（如人民大學將北京地區的 200 多名的擴招名額全部定位在走讀生）。另一個策略就是推動後勤管理社會化。自一九九三年，中共就開始逐步推動後勤社會化，擴招之後，中共更提出「企業化、產業化、專業化、集約化」的口號，加速實現後勤服務社會化<sup>㉘</sup>。改革主要朝兩個方向進行，一是透過聯辦、托管、協作服務等方式，依托社會力量和運用社會資源，為學校承擔和提供後勤服務，如建設新公寓和管理食堂。另一個是將現有的學校後勤服務部門轉制成自主經營、自負盈虧的企業。

3. 建立助學貸款制度：朝教育儲蓄、教育保險、助學貸款三個方面發展，又以助學貸款制度的建立為重心。先於一九九九年九月一日起，在北京、上海、南京等八個

註<sup>㉔</sup> 同前註。

註<sup>㉕</sup> 劉勤國、唐安國，「高等教育大眾化：戰略性的抉擇」，**高等教育研究**，一九九九年第一期，頁三七。

註<sup>㉖</sup> 陳至立，「在 2001 年度教育工作會議上的講話」，**中國教育報**，二〇〇一年一月十五日，第三版。

註<sup>㉗</sup> 紀寶成，「中國高等教育管理體制的歷史性變革」，**中國高等教育**，二〇〇〇年第十一期，頁六。

註<sup>㉘</sup> 姚發明、龔映杉，「迎難而上大力推進校內管理體制改革」，**中國高等教育**，一九九九年第十三/十四期，頁二七～二九；張鷹、龔映杉，「走出瓶頸：大學生公寓開發建設破解難題」，**中國高等教育**，一九九九年第二十一期，頁二六～二七。

城市推動政府貼息 50%，利率僅 5.85% 的無擔保信用助學貸款試點辦法，稱之「國家助學貸款試點」，並於二〇〇〇年九月全面實施，對象亦由全日制的本專科學生擴大到研究生<sup>④</sup>。

4. 發展民辦大學和職業技術學院：發展民辦大學被視為高等教育大眾化的主要途徑的理由之一，是至今大陸農村人口仍在全大陸人口的 70%，發展職業教育顯然比高等教育更務實。其次，重點資助成人高等教育中的廣播電視大學、遠程教育等，可吸引更多的成人接受高等教育。楊德廣稱，發展民辦教育可吸收 800 多萬名的落榜生，減緩市場需求。而且，民辦大學學費若按辦學成本費收取，不僅不會增加財政負擔，還會拉動內需<sup>⑤</sup>。

對於發展職業教育，中共採取了兩個措施。第一，從二〇〇〇年起，將高等職業學校和專科學校審批權力，以及專科的招生計劃的制定下放給省級政府，並推動成人高校和普通高校中專科教育的地區化<sup>⑥</sup>。第二，設立新的職業技術學院。一九九九年，批准設置了 45 所職業技術學院，其中主要是由成人高校改制，一部分由成人高校與國家級和省部級重點中專合併組成，以及中專升格。45 所中，11 所具有頒發學歷文憑的民辦高校<sup>⑦</sup>。二〇〇〇年，大陸民辦高等教育機構中，具有獨立頒發學歷文憑資格的共 43 所，比上年增加 6 所，其在校學生增加 2 萬多人。不具學歷的共 1,282 所，比上一年增加 42 所，學生 98.17 萬人，比上年減少 20.27 萬人，其中，實施高等教育學歷文憑考試試點的有 370 所，註冊學生數 29.7 萬，比上年增 3.9 餘萬人<sup>⑧</sup>。

鑑於擴招政策轉折過於突然，各校準備不及，以上措施一如過去二十年改革的一貫模式：「摸著石頭過河，邊做邊改」，因此先後都遇到阻力和挫折。首先，院校調整在強勢的行政命令下，快速完成規定的作業程序後，轉制症候群正逐漸浮出。從中央部門劃轉成地方所屬的高校抱怨原有經費被挪他用，和地方主管干預過多<sup>⑨</sup>。而併校方面，因牽涉到領導階層的重新組建、校名的確立、辦學理念的統合、內部管理制度的建立，又由於絕大部份的併校非出於自願，整合的過程相當辛苦，出現了併而不合，各自為政的現象<sup>⑩</sup>。

其次，後勤社會化的成敗主要繫於地方政府、學校本身資源的多寡。例如財力、人力雄厚的上海市採取「高校提供土地、銀行融資、企業投資建造、學生宿費還貸」

註<sup>④</sup> 戴根有，「積極探索符合中國國情的商業銀行助學貸款途徑」，**中國高等教育**，二〇〇〇年第二十三期，頁七～九。

註<sup>⑤</sup> 同註<sup>④</sup>。

註<sup>⑥</sup> 同註<sup>⑤</sup>。

註<sup>⑦</sup> 董洪亮，「高校擴招：民所願國所需」，**人民日報**，一九九九年九月十一日，第七版。

註<sup>⑧</sup> 金力，「大力促進民辦高教的規範化管理」，**中國高等教育**，二〇〇一年第七期，頁四一。

註<sup>⑨</sup> 陳浩、徐越，「中央部委高校轉制大行動」，**中國高等教育**，二〇〇〇年第一期，頁一二。

註<sup>⑩</sup> 以上請參閱註<sup>⑧</sup>，頁六；盧鐵城，「併校改革應把握的若干問題」，**中國高等教育**，二〇〇〇年第三期，頁一六～一八；劉在州，「實現高校合併預期目標的制約因素」，**上海高教研究**，一九九八年第六期，頁三八～四一；宋樂永，「偉大而深刻的變革—透析中國高校合併現象」，**科技日報**，二〇〇〇年七月十九日，第二版。

的方式。相對的資源匱乏、財政不足的地區，因貸款條件嚴苛，開發商興趣缺缺，發展速度緩慢。同樣的，資源雄厚的大學與周邊企業、事業單位合作，共建學生公寓<sup>⑥</sup>，或成立後勤企業集團，招聘具有博士、碩士學歷的專業管理人員，業務蒸蒸日上<sup>⑦</sup>。經驗不足的學校，卻得面對學生的抵制罷餐和媒體報導的窘境<sup>⑧</sup>。另一方面，後勤轉制企業後，其與母體學校之間的責、權關係亦急待法規制度的確定<sup>⑨</sup>。

至於民辦大學，因普通高等院校增收名額，未因擴大招生受惠，反而面臨著生存的危機。例如，二〇〇〇年北京地區高考錄取率達 70 % 以上，5.6 萬名考生中只有 1 萬多人落榜。為了爭取生源，各民辦大學的錄取分數一降再降，卻仍得面對錄取生放棄就學的問題，有些省高達錄取名額的三分之一<sup>⑩</sup>。大陸學者指出，民辦大學有三大不足。第一是師資老化，主要由公辦大學離退休人員構成，根據最近的一次數據，56 % 的教學人數在 60 歲以上，40 歲以下僅占 21 %。第二，兼任多，專任少。在前述調查的百所高校中，專職教師少於 20 人的占 38 %，20~40 人的占 29 %，一些甚至沒有專任教師。第三是校舍少。北京 100 餘所中只有 10 所有自己的校舍<sup>⑪</sup>。辦學條件太差，再加上一些學校的學店行為，令民辦大學難與普通大學競爭。

最後，助學貸款制度也因客觀環境因素的限制，效果不彰。其一，大陸缺乏個人信用徵信系統，新辦法中借款人提供的二位見證人不負還款的法律責任，學校不願意出面作保，承擔風險。其二，再加上呆壞帳的核銷標準、程序、權限不明，貸後管理相當困難。為求保障，銀行只得立下層層關卡，從貧困的界定、地區範圍的限制（如只貸本地生）、學生學業成績水平、歷年學業成績資料、見證人當面背書，以至學生畢業後的去向資料的要求，過程極其繁瑣，令學生望而生畏。浙江省二〇〇〇年九月核下利率 5.85 % 的助學貸款額一億元，至次年三月只貸出 3000 多萬<sup>⑫</sup>。此外，貸學金的貼息款是分由中央和地方承擔。前者負責部屬和省屬的高等院校的部分，均及時撥放，但是特困生人數眾多的市屬院校的貼息款，卻因負責承擔的各市政府到二〇〇〇年第二學期都未撥出，使得學生無錢可貸<sup>⑬</sup>。

除了上述的阻力，大陸高等教育大眾化還面對著另一個嚴厲的挑戰，即學界對改革理念的認同。

註⑥ 同註⑤。

註⑦ 謝湘，「博士生碩士生競聘後勤創業舞台」，*中國青年報*，二〇〇〇年十二月二十五日，第五版。

註⑧ 張東操，「喝水收費學生罷餐」，*中國青年報*，二〇〇〇年三月二十二日，第五版。

註⑨ 周大平，「打通『瓶頸』走向市場」，*瞭望新聞週刊*，二〇〇一年第三期一月十五日，頁四四~四五。

註⑩ 郭扶慶，「民辦學校怎麼了」，*光明日報*，二〇〇一年二月一日，第 B3 版；孫士杰，「論我國『高等教育大眾化』實施中的問題及對策」，*襄樊學院學報*，二〇〇〇年第三期，轉引自*高等教育*，二〇〇〇年第十期，頁三六。

註⑪ 萬潤龍，「2000：民辦高校面面觀」，*文匯報*（上海），二〇〇〇年九月十三日，第八版。

註⑫ 以上請參閱劉韜，「助學貸款：一路走好」，*人民日報*，二〇〇〇年九月十九日，第二版；林莉君、潘劍凱，「7000 萬元貼息助學貸款為何貸不出去」，*光明日報*，二〇〇一年三月二十一日，第 A2 版；李翔等，「助學貸款豈能挪作他用」，*文匯報*（上海），二〇〇〇年十月十七日，第十版。

註⑬ 程剛，「助學貸款怎麼這麼難」，*中國青年報*，二〇〇一年一月四日，第五版。

## 五、大陸高等教育發展政策的爭議

如前所析，對於這兩年的擴大招生，中共採取的策略是以經濟發展需求為訴求，以教育產業化作為改革與推展的理論基礎。因此，《振興行動計劃》和《深化教育改革的決定》兩個重要文件中，雖然中共將二〇一〇年大陸高等教育毛入學率的目標定在15%，卻未提及「高等教育大眾化」。在闡述政策時，前述的《瞭望周刊》雖以方塊介紹高等教育大眾化，重心卻放在教育產業化的分析。而其後續的相關評論亦著重在擴招政策、毛入學率、解決經濟發展需求，對於高等教育大眾化仍是隻字不提<sup>④</sup>。在政策的刻意引導下，高等教育大眾化的議題逐漸淡化，但是教育產業化卻因定位不明，並未能及時取代。

本文前言中提及，自一九八〇年代以來，大陸學界就為教育屬於公益事業或產業爭論不休，雖然一九九二年《中共中央、國務院關於加快發展第三產業的決定》的文件納入教育，為其產業屬性背書，「教育產業」一詞並未獲得學界的認同，教育產業化的概念更是模糊<sup>⑤</sup>。前述《瞭望周刊》在肯定教育的產業屬性時，亦承認教育產業化是大陸迄今對教育功能和教育本質問題中最尖銳的議題。在此情況之下，大陸學者們根據自己的意識形態或教育理念詮釋，真可以說南轅北轍<sup>⑥</sup>。當此之際，擴大招生之後的適應不良症逐一浮現，其中兩個現象受到教育人士和社會的高度關切，成為支持與批判兩方激烈爭辯的引爆點。

第一個是校舍的擁擠。一九九九年擴大招生之後，全大陸有600多個普通高校的基本教學和生活設施的人均使用面積超過標準<sup>⑦</sup>。有的學校騰出所有退休人員的宿舍、舊有的校舍做為學生宿舍，被迫日間、夜間輪流上課，調用圖書館、閱覽室上課，甚至暫停實驗課程<sup>⑧</sup>。熱門專業如金融、管理、國際貿易、新聞等也傳出了師資嚴重短缺的問題<sup>⑨</sup>。

第二是學費的高漲與混亂。一九九九年招生結束之後，各地方和院校的學費平均上浮30%<sup>⑩</sup>，並且對於第一批次錄取的普通生和以擴大招收名額，低於錄取分數標準

註④ 周大平，「高校擴招-發動全局」，《瞭望週刊》（北京），一九九九年第三十三期，八月十六日，頁六；易查，「中國教育蘊釀第三次歷史巨變」，《瞭望新聞週刊》，二〇〇〇年第二十期，五月十五日，頁五一～五三。

註⑤ 王善遇，「關於教育產業化的討論」，《北京師範大學學報（人文社科版）》，二〇〇〇年第一期，頁一二～一六；曹霞，「對『教育產業化』的深層思考」，《中國信息導報》，二〇〇〇年第一期，頁一六～一八。

註⑥ 請參閱諸平、王蕊，「關於發展教育產業的討論-訪北京大學劉偉教授」，《教育研究》，一九九九年第六期，頁三七～三九；靳希斌，「關於教育經濟學若干熱點問題的爭鳴」，《教育研究》，一九九九年第六期，頁四〇～四四。

註⑦ 周大平，「高校擴招-發動全局」，前引文。

註⑧ 蜀人，「擴招學校變擠了」，《人民政協報》，二〇〇〇年四月十日，第六版。

註⑨ 劉興元，「高校擴招還有多大餘地」，《人民政協報》，二〇〇〇年二月二十九日，第一版。

註⑩ 姜言東，「期待轉變高教觀念-換一個視角看擴招」，《光明日報》，一九九九年八月四日，第五版。

所錄取的學生（以下簡稱「擴招生」）採取不同的收費辦法，稱之「學費雙軌制」。依據報導，二〇〇〇年公立大學普通生一年的學費在 3000 元至 5000 元之間。擴招生並需另外繳交高達數萬元至十幾萬元的擴招學費，此外一些學校還徵收「贊助費」、「擴容費」、「定向費」、「一次性建校費」、「跨地區建設費」、「轉專業費」等各種名義的費用。爲了帶來創收，許多學校將原定的錄取分數標準提高 10~20 分，減少普通生的名額，同時降低擴招的錄取分數標準 30~50 分<sup>①</sup>。「黑箱作業」、「隨行就市，因人而異」、藉機詐財等現象的普遍<sup>②</sup>，招致主張擴招的經濟學人士和教育人士背上「不知民間生活現況」的批評<sup>③</sup>。

校舍的擁擠與學費高漲引發了一連串的質疑：擴招還有多大的餘地？二〇一〇年大學毛入學率 15% 的目標如何達成？大學的學費究竟應該多少？質與量之間如何平衡？囿於篇幅，本文中僅略述以下攸關未來大陸高等教育大眾化發展之走向的三個重要議題。

1. 質與量的取舍：對於二十一世紀大陸高等教育的發展，教育產業化論者主張「連續四年擴招，最大極限是 424 萬人」<sup>④</sup>，並建議中共十五計劃的前三年可快速增長，平均達 20%~30%，後二年控制在 7%，以完成入學率 15% 左右，學生總人數 1700 萬人的目標<sup>⑤</sup>。此一主張遭到以質爲重者的強烈反擊。首先，普通高中教育發展緩慢，自一九八〇年至一九九五年之間，小學畢業生的升學率從 75.9% 上升到 90.8%，初中畢業生升學率卻只上升了 4.6 個百分點，現今一直徘徊在 50% 上下。以此等中等教育的結構，很難保證大學有足夠數量的生源，也很難適應或滿足高等教育大眾化的要求<sup>⑥</sup>。其次，呼籲不要忘記一九五八年~一九六〇年大躍進時期，高教的超常增長導致高教品質嚴重下降的教訓。一九九九年擴招後，曾推行數年，以「紅、黃牌」警示不合格大學的作業即告終止<sup>⑦</sup>。一九九八年大陸普通高等院校的師生比已達到 1:11.16，學校超負荷 133 萬人，占全部在校生的 31%，次年更達 40% 以上。高校發展的空間已然有限，師資隊伍的學歷和教學水平更待提升，尤其一些院校不顧本身師資和設備的局限盲目擴招，許多教師臨陣磨槍，教授新專業課程<sup>⑧</sup>。更重要的是，高等教育過度擴張將直接影響到中、小學教育經費的緊縮，極易導致「泡沫」教育的發展。事實

註① 據報載，武漢大學對擴招生加收 20000 元。山西省的一些大學將錄取的分數從專科錄取線下延 50 分：進入普通高校的擴招生除正常學費，加繳 30,000 元；進入體育、藝術、外語等專業加繳 40,000 元。以上請參閱註②；何方，「擴招乎？擴『錢』乎？」，**中國青年報**，一九九九年九月二十八日，第五版；冰洋，「教育收費有沒有章法」，**中國青年報**，一九九九年十二月十三日，第八版。

註② 朱小石，「擴招應當『雙軌制』嗎」，**中國青年報**，一九九九年十月十四日，第五版；周芳等，「假『擴招』坑了 50 個仔」，**湖北日報**，二〇〇〇年三月十六日，第十版。

註③ 何方，「擴招乎？擴『錢』乎？」，前引文。

註④ 同註①，頁七〇。

註⑤ 同註④。

註⑥ 陳中原，「教育結構缺陷影響教育大眾化進程」，**科學時報**（北京），二〇〇〇年五月十一日，轉引自**教育學**（中國人民大學複印報刊資料），二〇〇〇年第六期，頁七。

註⑦ 丁敏，「高校擴招與高等教育改革」，**教育發展研究**，二〇〇〇年第六期，頁三九~四一。

註⑧ 孫士杰，「論我國『高等教育大眾化』實施中的問題及對策」，前引文；陳建吉，「應該理性地估計教育『賣方市場』」，**教育發展研究**，一九九九年第十二期，頁三九。

上，現今大陸仍在社會主義初級階段，也只能實現高等教育「初級大眾化」，因此應採有限擴招，也就是維持7%~10%的年遞增率，以保證教育的永續發展<sup>⑤</sup>。

2. 學費高低之爭：大學的學費究竟應該多少？市場論者主張應由各大學按教學成本核算後自行決定，也就是年學費11,020萬元（一九九八年生均實際經濟費用成本），再由市場作調整<sup>⑥</sup>。亦有建議先訂定收費的基礎（如擴招生年生均學費5,000~6,000元），再由地方政府依據本身經濟發展和學校的實際情況制定收費政策：發達地區、重點高校、熱門專業的擴招生學費可上浮20%~50%；欠發達地區、非重點高校、長線專業的擴招生學費可下調10%。此外，不同分數段的學生可實行不同的收費標準<sup>⑦</sup>。有的則寄望大陸高等教育體制能朝低收費重點大學、公立大學（預計可吸納70%的大學生），收費較高的專業大學（如藝術院校等），按准成本、成本價收費的國有民辦大學和民辦大學多元的形式發展<sup>⑧</sup>。

強調低學費者批評學費標準直線攀升，例如，一九九六年至二〇〇〇年之間，中部某省普通高校年學費增長5倍，從人民幣800元躍升至4000元，激化貧困民生的問題。紀寶成指出，目前大陸絕大多數省、市的公辦學校學費已屬於高標準，不宜再提高學費<sup>⑨</sup>。那些強調六萬億人民存款者忽略了這些存款實際上集中在極少數人（20%）手中<sup>⑩</sup>。同樣的，倡議年學費一萬元（相當於5個農民的年均收入）者亦忘記了農村4000多萬貧困人口、城鎮中下等收入職工、偏遠地區和少數民族的需求。大學學費若以城鄉居民的收入為基準，前述地區一些優秀青年將被拒於大學門外，勢將激化城鄉文化貧富、區域經濟發展的差距<sup>⑪</sup>。而一些人將學籍和商品劃上等號，以及「以教養教」、「辦教育也要盈利」的觀點更被視為學費混亂之源<sup>⑫</sup>。

3. 公平與效率之爭：強調效益者認為以現今大陸的經濟實力，教育資源不足的情形，不可能實現教育公平或教育機會均等，因此應循市場經濟優勝劣敗的法則，先保證效率，而後再談公平，必要時可以犧牲公平<sup>⑬</sup>。反對者則呼籲要合理解決效率與公

註<sup>⑤</sup> 同註<sup>④</sup>；夏晉祥，「高校擴招：一個需要研究的經濟學問題」，**教育與經濟**（武漢），二〇〇〇年第二期，頁二三~二六。

註<sup>⑥</sup> 薛煥玉，「試論高等教育的產業性和產業化管理」，**教育發展研究**，一九九九年十月，頁一九；魏新，「擴大高教規模對短期經濟增長作用是有限的」，前引文。

註<sup>⑦</sup> 同註<sup>⑥</sup>。

註<sup>⑧</sup> 同註<sup>⑥</sup>，頁五六。

註<sup>⑨</sup> 紀寶成，「中國高等教育大眾化趨勢的政策選擇」，**中國高等教育**，二〇〇〇年第二十四期，頁五；周大平，「高校學費標準攀升後的冷思考」，**人民政協報**，二〇〇〇年十一月二十一日，第六版。

註<sup>⑩</sup> 陳建吉，「應該理性地估計教育『賣方市場』」，前引文，頁三八。

註<sup>⑪</sup> 請參閱孟明義，「高等教育不能產業化」，**高等教育研究**，一九九九年第六期，頁四八~五〇；張孝文，「『教育產業化』的思考」，**光明日報**，一九九九年九月二十二日，第五版；王善遇，「關於教育產業化的討論」，前引文；余秀蘭，「要正確估計老百姓的教育投資能力」，**教育發展研究**，一九九九年第九期，頁六三~六四；胡維定、姜采英，「我國高等教育大眾化的二難選擇」，**黑龍江高教研究**，一九九九年第五期，轉引**高等教育**，一九九九年第十一期，頁五六~六一。

註<sup>⑫</sup> 孟明義，「高等教育不能產業化」，前引文。

註<sup>⑬</sup> 靳希斌，「關於教育經濟學若干熱點問題的爭鳴」，**教育研究**，一九九九年第六期，頁四四。



平之間的關係，應在「效率優先」的時效內，在「可為」的範圍內，最大程度地追求公平。夏晉祥批評目前過高估計大陸人民教育消費支付能力是悖於教育公平，並引用 James Coleman 的教育公平的四項標準，強調應以教育公平作為實現社會正義的深層動力和價值泉源<sup>⑧</sup>。

此外，反對教育產業化論者亦批評學費過高迫使人民節衣縮食投資教育，不僅無助於擴大內需，反導致消費的壓抑<sup>⑨</sup>。紀寶成指出，大陸人民若不能放棄昔日望子成龍的觀念，堅持大學畢業生就只能當白領，大學生就業難勢必難免，並將會對社會造成很大的壓力<sup>⑩</sup>。孫士杰更直言一九九九年的擴招是政府強力干預教育，未按照市場規律操作<sup>⑪</sup>。

簡而言之，在高等教育大眾化論被淡化之後，教育產業化之論一直受到強烈的抨擊，使得教育改革的理論呈現真空的狀態，高等教育整體發展的方向模糊不清，導致學界有「擴招之後高等教育往那兒去？」之問<sup>⑫</sup>。其間，又因反對教育產業化論者刻意強調擴招政策是由「經濟理論界提出並直接影響決策層」<sup>⑬</sup>，隱然形成了教育學派與經濟學派論之間的對立。

## 六、未來發展與挑戰

一九九九年六月，在學界不斷地呼籲，以及人力資源與國家競爭力提升的考量之下，中共決定大幅度地擴大學的招生名額，為二十一世紀大陸高等教育大眾化發展跨出第一步。擴招使得高等教育的在學人數高達 1100 萬人，生師比達到 16.3:1，平均錄取率亦不斷地提升，以至 56.8%（見表一）。一九九九年，北京、上海、遼寧等省的錄取率更是高達 70%<sup>⑭</sup>。

在連續兩年的擴大招生的壓力和教育產業化論的引導下，大陸的高等教育體制經歷了重大的調整：普通高等院校朝向國立、地方兩級的方向調整和發展，成人高等院校與職業教育的發展再受重視、後勤制度開始走向社會化，以及學分制的試行。自一九九九年初，大陸即調整高等教育毛入學率的計算方式。除了原來的普通高校、成人高校各類型的學生人數，新的計算方式的分子數值加入了軍事院校、自學考試在籍考生人數、具有學歷文憑考試的 157 所民辦高校；分母的年齡人口數則由 18~21 歲擴大

註<sup>⑧</sup> 同註<sup>⑦</sup>。

註<sup>⑨</sup> 魏新，「擴大高教規模對短期經濟增長作用是有限的」，前引文；趙振國，「小議高教發展與擴大內需」，光明日報，二〇〇〇年八月九日，第 B2 版。

註<sup>⑩</sup> 滿秀芳，「中國高教能跑多快？」，華聲月報（北京），一九九九年第八期，轉引自高等教育，一九九九年第十期，頁二四。

註<sup>⑪</sup> 孫士杰，前引文。

註<sup>⑫</sup> 同註<sup>⑩</sup>，頁七〇。

註<sup>⑬</sup> 同註<sup>⑩</sup>，頁六。

註<sup>⑭</sup> 中國教育年鑑 2000，頁一八二。

至22歲。新的計算方式使得一九九七年的毛入學率原來的7.6%變為9.1%<sup>④8</sup>，二〇〇〇年為11.5%，實現了前述世界銀行組織所訂的中度發展目標<sup>④9</sup>。

表一 一九九八年~二〇〇〇年大陸大學招生統計數據

	1998	1999	2000
報考總人數(萬人)	320	341.8	388.5
總錄取人數(萬人)	208.50	275.45	376.76
1. 普通高校錄取人數(萬人) (原計劃錄取人數)	108.36 NV	159.68 (156)	220.61 (180)
比上年成長(%)	0.08	51.32	31.45
錄取率(%)	36.1	48.2	56.8
2. 成人高等教育招生	100.14	115.77	156.15
比上年成長(%)	(少0.22萬人)0	15.61	45.08
生師比	11.6:1	13.4:1	16.3:1

參考資料：中國教育年鑑一九九九（北京：人民教育出版社，一九九九年），頁一三八~一三九；中國教育年鑑2000（北京：人民教育出版社，二〇〇〇年），頁九一；中國教育報，二〇〇〇年三月十四日，第一版；教育部發展規劃司統計信息，「二〇〇〇年全國教育事業統計主要指標及簡析」，教育發展研究，二〇〇〇一年三月，頁六、十；姜言東，「解讀二〇〇一年高考」，中國教育報，二〇〇一年一月三日，第五版。

不過，由於擴招政策轉折過於突然，以上的改革仍未脫離摸索的階段，尤其是成人高校和職業教育未見受益，反因普通高校的擴張，呈現萎縮。另一方面，擴招後學費高漲、校園擁擠、教學品質下降，以及招生作業中脫序現象和個別學校的學店行止，引發學界對高學費趨勢、質與量的平衡、公平與效益平衡，以致擴招對於擴大內需和紓緩失業壓力的效益的激烈爭辯。百家爭鳴的結果卻是議題的失焦，而教育產業化的是與非更激化了正反兩方的對立。從本文中引用的論述中，仍可看到許多學者尚未能擺脫抄襲、人云亦云、和意識形態導向的習慣，但是同時也看到了一些客觀、嚴謹的分析，顯示了近幾年大陸在教育研究發展上具有相當大的進展。

二〇〇〇年末，反對教育產業化的大將，中共「教育部計劃司司長」紀寶城轉任中國人民大學校長。十一月底，「教育部副部長」韋鈺透露大陸將有可能提前進入大眾化的高等教育階段<sup>⑤0</sup>；今年四月一日，中共正式頒布《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要》，決定二〇〇五年全國範圍內初中毛入學率達到90%

註<sup>④8</sup> 見紀寶成，「關於『高等教育毛入學率』」，中國教育報，一九九九年一月十六日，第四版。另自一九九八年起，初中畢業生率的分子數值也納入了普通高中、職業高中、技工學校、普通中專、成人中專等招生各類的高中的招生人數，請參閱中國教育年鑑2000，頁九七。

註<sup>④9</sup> 教育部發展規劃司統計信息，「二〇〇〇年全國教育事業統計主要指標及簡析」，教育發展研究，二〇〇〇一年三月，頁六、一〇。

註<sup>⑤0</sup> 「我國將進高教大眾階段」，大公報，二〇〇〇年十一月二十八日，第A3版。

以上，高中階段毛入學率提高到 60 % 左右，高等教育毛入學率達到 15 % 左右。值得注意的是，綱要中強調將積極發展服務業以擴大消費、拉動經濟增長，以及擴大就業<sup>⑳</sup>。另外，即將出爐的《全國教育事業『十五』計劃》，將以大眾化、社會化的終身教育體系為目標，強調發展現代遠程教育、發展職業教育、職業培訓和繼續教育。相關的報導中只提「高新技術產業化工程」，並未提到「教育產業化」<sup>㉑</sup>。

四月中旬，中共「教育部」宣布今年的大學招生，將取消年齡和婚姻狀況的限制，也允許中等職業學校畢業生報考<sup>㉒</sup>。緊接著**人民日報**刊載北京師範大學教授勞凱聲的評論，指出考生資格限制的取消對大陸高等教育的發展具有四個意義。第一，打破普通高校、民辦高校和成人高校三個體系相互隔離的傳統，普通高教和成人高教的融合將是大勢所趨。第二，取消 25 歲以下高中畢業生報考條件，不僅將大學教育從對象一元化的體制導向多元化，也意味著高等學校的培養目標和教育模式多元化的走向。第三，結束數十年來，大陸中等職業教育與普通高中教育雙軌學制的發展。職校學生可報考大學將改善過去幾年職業高中缺乏生源、普通高中競爭激烈的情形。最後，大陸的整個教育體系將從過去二十多年，因教育資源有限，遷就效率犧牲公平的發展模式，回轉公平與效率並重的軌道<sup>㉓</sup>。從以上有關「十五計劃」的教育目標和學者的詮釋觀之，在歷經兩年多的爭議和對立，二十一世紀大陸高等教育發展似有回歸到大眾化與終身教育的體系的軌道。

近年，台灣對於過去數年高等教育的高速發展，頗有重量不重質的批評。楊思偉指出，近日我經建會報告已發出台灣高等教育容量已太多的警告。高等教育發展不可避免地將導向市場化，但是台灣教育環境尚未成熟，市場化又非一蹴可就。觀諸先進國家高等教育在發展的過程中均有一平板和鈍增的階段，並不是一路攀升，他認為台灣高等教育和其他發展中的國家應採「大眾管道型」(mass access) 或「大眾參與型」(mass participation) 的模式<sup>㉔</sup>。楊教授的觀點值得一心提升高等教育入學率的大陸高等教育決策者參考。

\*

\*

\*

註<sup>⑳</sup> 「『十五』中國跨越空間有多大」，**新華社**，北京二〇〇一年四月一日，[Taiwan.wisenews.net](http://Taiwan.wisenews.net)。

註<sup>㉑</sup> 「新世紀之初我國教育發展的宏偉目標和戰略措施教育部將頒佈」，**科技日報**（北京），二〇〇一年四月十一日，[Taiwan.wisenews.net](http://Taiwan.wisenews.net)。

註<sup>㉒</sup> 「教育部學生司司長瞿振元談一為何放寬高校招生報考條件」，**信息日報**，二〇〇一年四月八日；**瀋陽日報**，二〇〇一年四月十一日，[Taiwan.wisenews.net](http://Taiwan.wisenews.net)。

註<sup>㉓</sup> **人民日報**，二〇〇一年四月十六日，[Taiwan.wisenews.net](http://Taiwan.wisenews.net)。

註<sup>㉔</sup> 同註<sup>③</sup>，頁一八六～一八八。

# The Massification of Higher Education in the Chinese Mainland in the Twenty-first Century

*Juechi Wang*

## Abstract

Since the mid 1990s, mainland Chinese scholars have advocated the development of mass higher education. This calling eventually resulted in the PRC's policy of fast expansion of its higher education after 1999. The expansion policy has been accompanied by a series of breakthrough measures, such as encouraging the mergers of universities, the development of private of *minban* universities, and the marketization of university boarding. The study has found that the expansion policy has resulted in a rapid growth of the enrollment rates of the higher education. These changes have also negatively impacted the enhancement of overall quality, however. In the meantime, in order to justify the rise in tuition fees and the development of *minban* universities, the government has focused on fulfilling the needs of economic development and marketization, rather than those of mass higher education. Such strategies have, however, aroused serious debates in academic circles over the role of higher education.

**Keywords:** expansion of higher education; mass higher education, marketization; private university