

第參章 新世紀中國大陸高等教育大眾化的發展

中國大陸自一九八〇年代開始採取對外開政策後，便逐漸進入全球化的發展體系中，其高等教育也因為世界潮流的影響而有所牽動。從九〇年代以來，中國大陸便開始大力發展高等教育，以求人力資源的大量提升。一九九九年一月，國務院批轉教育部《面向二十一世紀教育振興行動計畫》（以下簡稱《振興行動計畫》）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準」，宣佈將實施「高層次創造性人才工程」，積極穩步的發展高等教育，明確提出到二〇一〇年高等教育入學率將達到適齡青年的 15%。

¹此為大陸高等教育擴招政策的確定，也奠定大陸高等教育快速發展的大眾化目標。高等教育追求擴張的趨勢已經成為中國大陸人力隊伍優化、人力素質提升的一項重要指標，更為整個高等教育提供了新一輪的發展契機和挑戰，也對原來的高等教育制度產生影響與變革，其中值得注意的是獨立學院在此波高等教育擴張的過程中迅速興起，更被視為高等教育擴張的主要管道之一，其前景與未來成為各界關注的焦點。本章試就中國大陸高等教育擴張以致追求大眾化的整體面向與影響進行探討，另外也將介紹獨立學院的興起與高等教育大眾化的關係。

¹ 「國務院批轉教育部面向二十一世紀教育振興行動計畫的通知」，**教育部政報**（北京），1999 年第 3 期，第 2 版。

第一節 中國大陸高等教育大眾化發展的背景

在一九九九年《振興行動計畫》確定中國大陸高等教育大眾化的目標後。二〇〇一年三月十五日，《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要》頒布，提出二〇〇五年「高等教育毛入學率爭達到 15%左右」，這比原訂的計畫目標提前了五年。²而實際上中國大陸高等教育擴張的速度遠比政策所規劃的時間表超前許多，根據周濟在教育部二〇〇五年度工作會議上的講話中所宣稱的，「中國大陸高各類高等教育在學人數於二〇〇四年已超過 2000 萬人，高等教育毛入學率達 19%」。³也就是說大陸高等教育的規模早已經越過大眾化的門檻，已經處於大眾化的發展階段。中國大陸高等教育走向高速擴張的原因，除了受到全球高等教育大眾化的擴張風潮影響之外，亦存在著國家發展與社會需求等內緣因素的考量，皆為本節討論的重點。

壹、大陸高等教育大眾化發展的政策內容

一九八〇年代初期，為因應經濟的重建和發展之需要，整個中國大陸的人力資源發展有兩項任務：第一是推動「人才流動」，第二是「加速培育人才」，後者成為大陸高等教育發展的主要動力之一，也促使大陸高等教育開始進行擴張。如動機部分中所提，此時期擴張的主要目的在於彌補文革以來所產生的人才市場慌。一九九〇年代，由於高科技產業的快速發展導致許多國家的就業市場呈現兩極化走向，傳統產業的人力需求萎縮，高科技人才炙手可熱。發展人力資源，提

² 許祥雲，「論中共高等教育大眾化背景下的人才質量觀」，**高等農業教育**，2003 年 7 月第 7 期，頁 17-19。

³ 有關講話內容請參閱「用科學發展觀統領教育工作全局---周濟在教育部 2005 年度工作會議上的講話」，2004 年 12 月 19 號，<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info7848.htm>。

升代表技術和能力的人力資本 (human capital) 效益，以及發展知識經濟、知識社會，提升國家競爭力，成為各國政府努力的目標。⁴因此，中國大陸開始將人力資源與高等教育的發展相結合，更進一步以提倡知識經濟與高科技產業為目標，從人力資源的發展轉向人力資本的發展，從強調對勞動力人口量的重視之外亦加強對於人力素質的提升。⁵可以說，一九九〇年代以來大陸高等教育的擴張與大眾化發展，主要是受到人力資源理論的影響而產生對人力資源政策的重視。

對大陸本身而言，高等教育大眾化的目的在於力求大量優化人力資源的開發、轉換人力素質的提升。二〇〇二年，中共召開黨的第十六次全國代表大會，會中江澤民直言人才競爭是大陸面臨的嚴峻挑戰，亦強調「教育是發展科學技術和培養人才的基礎，在現代化建設中具有先導性、全局性作用，必須擺在優先發展的戰略地位」。⁶在一九九六年至二〇一〇年的人力資源政策藍圖中，中國大陸大力宣揚發展高科技，提升國家競爭力，各地方政府也紛紛將「培育高層次人才」作為新舊世紀之交高教發展的任務。一九九六年四月，前國家教育委員會公佈「九五」(一九九六年~二〇〇〇年)期間的教育事業計畫，詳述二〇一〇年各類教育發展的目標，強調質量並重的發展方針。規劃中將「實施科教興國戰略、加快經濟建設和社會發展」列為基本指導思想方針之首，以「提高全民教育水準和人口素質，有效開發人力資源，培養大量專門人才」為其成敗之關鍵。⁷一九九八年十月，中共十五屆三中全會宣稱將培養「數以億計高素質的勞動者和數以萬計的專門人才」，發揮「巨大人力資源的優勢」。這個政策的提出對高等教育的發展產

⁴ 王瑞琦，「九〇年代中國大陸高等教育發展之研析」，前引文，頁 60。

⁵ 『人力資源』是指總人口在經濟上可供利用的的最高人口數量，或指具有勞動能力的人口；『人力資本』是指凝聚在勞動者身上的知識、技能及其所表現出來的能力，這種能力是經濟成長和生產發展的主要因素。有關『人力資源』和『人力資本』的解釋可參閱中國百科大辭典編委會，**中國百科大辭典**（北京：中國百科全書出版社，1999年），頁 4444；王煥勛，**實用教育大辭典**（北京：師範大學出版社，1995年），頁 368。

⁶ 有關報告內容請參閱「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面--江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」，**中國教育年鑑 2003**（北京：人民教育出版社，2003年），頁 1-3。

⁷ 「全國教育事業『九五』計劃和二〇一〇年發展規劃」，**中國教育報**（北京），1996年4月22日，第2版。

生了立即的效應。

從一九九九年開始連續上升的高等教育招生數就可以證明此一發展趨勢：一九九九年全國高等教育共招收本專科 275.45 萬人，其中，普通高等教育招生 159.68 萬人，相較於一九九八年，增幅達 47.37%。全國高等教育在校生的規模也有相當大的增長，一九九九年全國普通高等學校的本專科在校生達 718.91 萬人，其中，普通高等教育在校生達 413.42 萬人，比一九九八年增加了 72.54 萬人，增幅達 21.28%。⁸至二〇〇〇年，普通高等院校更擴大招生為 220 萬人，較一九九九年增加 60 萬人左右，增加幅度在 40% 左右。⁹由招生人數的擴增和在校生人數的增加，顯示中國大陸高等教育日益普及，極力尋求量能的展現，也將大陸高等教育帶入了所謂「跨越式」發展的階段。¹⁰而中國大陸所表現的高等教育大眾化與特羅模式的理論內涵並不相同。中國大陸主要是在國家政策的主導下，將大眾化理論中所設定的階段數據，列為其發展高等教育的指標依據。因此，我們可以發現，中國大陸所強調的高等教育大眾化目標，多半是以數量的展現為主要的訴求。

從（表 3-1）的顯示數據中，可以明顯發現大陸高等教育毛入學率的成長情況自一九九九年之後出現了明顯增快的趨勢，到二〇〇二年已經達到高等教育大眾化目標所要求的毛入學率 15% 的標準，甚至於二〇〇三年時提高至 17%。這充分顯示，一九九九年《振興行動計畫》政策的出現，對於大陸高等教育大眾化的發展起了相當重要的影響。

⁸ 中國教育年鑑編輯部，**中國教育年鑑 1999**（北京：人民教育出版社，1999 年 9 月），頁 182；國家教育發展研究中心，**2000 年中國教育綠皮書**（北京：教育科學出版社，2000 年），頁 9。

⁹ 練玉春、陳亦佳，「我國將繼續擴大高等教育招生規模」，**光明日報**，2000 年 12 月 5 日，第 3 版。

¹⁰ 根據比較高等教育專家阿貝曲（Philip G. Altbach）的理論，高等教育的跨越式發展，指的是高等教育原本處於邊緣狀態的國家，在發展高等教育的路徑上不再採用傳統的按部就班的模式，而是以中心國家大學的學術標準來規範自己現有的高等教育發展模式，從而實現對傳統的跳躍；高等教育的跨越式發展，不是高等教育自然演進的結果，而是一個由國家主動建構的過程。Philip G. Altbach, "Comparative higher education: knowledge, the university, and development" *Greenwich, Conn.: Ablex Pub. Corp.*, c1998. 請參閱樸雪濤，「大學制度創新與 21 世紀中國高等教育跨越式發展」，**高等教育研究**，2002 年第 23 卷第 6 期，頁 6-10。

(表 3-1) 1990~2003 年中國大陸高等教育毛入學率變化情況

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
入學率	3.4	3.5	3.9	5.0	6.0	7.2	8.3
年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
入學率	9.1	9.8	10.5	11.5	13.3	15	17

資料來源：表格整理自中國教育年鑑編輯部，**中國教育年鑑 2004**（北京：人民教育出版社，2004 年），頁 93。

貳、大陸高等教育大眾化發展的影響因素

在上述中國大陸高等教育擴張的過程中，我們可以清楚的看到國家的角色。朱鎔基便為一九九九年的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。¹¹因此，為適應國家整體發展的需要、增強綜合國力、提高國民素質，以及滿足大眾日益遽增的高等教育需求，擴大高校招生規模成為一種必然的態勢，也是整個高等教育擴張的動力。這項決策的形成主要包含著國際與國內的背景因素。以下便依據大陸官方政策文件，以及智庫研究報告等資料，將影響大陸高等教育擴張的主要因素，歸納成以下幾點面向進行討論。

一、強調人力資源的不足與國際競爭力的落後

中國大陸為世界第一的人口大國，於二〇〇三年底時，人口總數近 13 億，約占世界人口的 21%；勞動力人口 7 億多，居世界第一，但是在人口素質的發展上卻落後其他許多國家。¹²如同江澤民曾在第三次全國教育工作會議上指出的「中國大陸人口多、底子薄，教育和科技水準同西方發達國家相比，還有很大的

¹¹ 李大慶，「擴招：教育改革的催化劑」，**科技日報**，1999 年 7 月 12 日，第 2 版。

¹² 國家統計局人口和社會科技統計司編，**中國人口統計年鑑 2004**（北京：中國統計出版社，2004 年 8 月），頁 295；徐頌陶主編，前引書，頁 28。

差距」。¹³教育發展與人力資源開發是一個國家國民素質競爭力，特別是科技競爭力的重要前提，也是形成國際核心競爭力的關鍵所在。中國人民大學競爭與評價研究中心曾引用瑞士「洛桑管理學院」(Institute for Management Development, 簡稱 IMD¹⁴) 的資料指出，二〇〇〇年，在 47 個國家中，中國大陸處於優勢的教育和人力資源指標均為數量指標，如中國大陸人口與勞動力數量排名第 1、就業比例排名第 2、人口負擔係數排名第 6；但許多反映教育和人力資源質量的指標基本上均為弱項，如文盲率第 44 位、熟練勞動力易獲性第 44 位、大學教育對競爭性經濟的滿足程度排名第 42 位、合格工程師在勞動市場的易獲得性排名第 47 位，均是國際競爭力上的弱項（詳見表 3-2）

(表 3-2) 2000 年中國大陸國際競爭力指標

強項	排名	弱項	排名
人口數	1	人均 GDP	45
勞動力總量	1	文盲率	44
人口負擔係數	6	大學教育對競爭性經濟的滿足程度	42
國內投資	4	國民有效專利持有率	38
外國直接投資流入	3	熟練勞動力易獲得性	44
國內生產總值	4	合格工程師在勞動力市場易獲得性	47
就業百分比	2	公共教育經費支出占 GNP 比例	44

資料來源：轉引自中國人民大學競爭力與評價研究中心研究組，**中國國際競爭力發展報告 2001**（北京：中國人民大學出版社，2001 年），頁 17。

從（表 3-2）的排名順序中，中國大陸的國際競爭力指標在人口數量以及勞動力總量方面的排名皆為第一位，這表示大陸人口眾多且勞動力人口充足。然而，國家競爭力的優勢除了表現在勞動力人口數量的充足以外，更重要的是人口素質的優劣程度，從一些表示人口素質程度的指標來

¹³ 教育部，「深化教育改革，全面推進素質教育」，**第三次全國教育工作會議文件匯編**（北京：高等教育出版社，1999 年），頁 15。

¹⁴ 「洛桑管理學院」是一所超過五十年歷史的全球性國際經營管理及領導人才的學院，主要培養經貿及國際管理和決策領導人才。該學院與國際性企業合作，培養具國際觀的企業領導人才。（可參考 IMD 網站，<http://www.imd.ch>）

看，例如：文盲率、合格工程師的比例等，大陸的整體表現皆盡陪後座，而這也是制約大陸社會經濟持續發展與產業升級的關鍵，確實是需要予以重視的問題。

另外，研究報告亦指出中國大陸在勞動力人口受教育狀況方面的表現，比起一些發達國家而言，亦是有著嚴重落後的差距。從（表 3-3）可以看到中國大陸在 25-64 歲勞動力人口中，初中及以下文化程度所占的比例為 82%，具有高中及以上學歷的比例為 18%，與一九九九年 OECD 國家同一指標的平均值 69% 相比，足足低了 51%；與美國同一指標 90% 相比更有 72% 的嚴重差距。在高等教育部分，25-64 歲的勞動力人口中，僅有 5.2% 的人口有高等教育的學歷，這與一九九九年 OECD 國家同一指標的平均值 24% 低了將近 19%。如此顯示，中國大陸表現在勞動力人口結構上的問題與其他發達國家相比為受高層次教育人口比例過低和初中及以下學歷人口過高。¹⁵

**（表 3-3）1999 年 OECD 有關國家 26-64 歲
勞動力人口受教育狀況**

國家	高中及以上	高等教育	人均受教育年限
29 個 OECD 國家平均	69%	24%	11.67
中國（2000）年	18%	5.2%	7.99
美國	90%	39%	13.2
英國	88%	28%	12.9
加拿大	84%	43%	13.2
德國	85%	26%	12.6
日本	82%	33%	12.8
韓國	67%	25%	11.5
澳大利亞	63%	30%	12.1

資料來源：1.OECD：《Education at a Glance, OCED Indicators 2001》, p.44. 2.中國數據為全國第五次人口普查資料。轉引自中國教育與人力資源問題報告課題組，〈從人口大國邁向人力資源強國〉（北京：高等教育出版社，2003），頁 64。

¹⁵ 25~64 歲人口是重要的勞動力資源，其文化素質水準對於一個國家或地區經濟、社會和文化發展將產生重要的直接影響。OECD：《Education at a Glance, OCED Indicators 2001》, p.44.；中國數據為全國第五次人口普查資料。轉引自中國教育與人力資源問題報告課題組，〈從人口大國邁向人力資源強國〉（北京：高等教育出版社，2003），頁 64。

中國大陸人力資源發展的另一項特質是高級專業人才的不足。根據《2001年世界發展指標》數據，在每百萬人中從事研究與研發的科學家和工程師人數，美國一九九三年為 3676 人，日本一九九四年為 4909 人，韓國一九九四年為 2193 人，而大陸在一九九五年為 454 人，僅為美國、日本的 1/8、1/10，不到韓國的 1/4，高端科技人才與發達國家、新興工業化國家的差距十分明顯。¹⁶中國促進發展研究中心研究員楊起全、呂力之亦表示，由於高端科技人才不足，導致大陸在國際科技競爭力評價、高水準研究成果的數量和質量等方面跟其他發達國家相比有著嚴重的差距，據二〇〇二年洛桑管理學院出版的《全球競爭力報告》對 75 個國家和地區的創新能力評價，中國大陸處於第 43 位，顯示中國大陸在科技創新的劣勢和不利地位更為突出。¹⁷二〇〇五年五月，洛桑管理學院的最新《全球競爭力年度報告》出爐，中國大陸在全球 60 個經濟實體的競爭力排名中，列名第 31 位。¹⁸這表示中國大陸的全球競爭力雖有提升，但仍須改善。

二、強調以跨越式發展的策略，追趕先進國家

如果按照世界先進國家的發展歷程進行，以中國大陸目前的發展水準來看，要在二十一世紀中葉達到世界中等發達國家的水準實在難以實現。要達成此一目標，唯有藉由與常態經濟增長模式之間的差距，獲得「趨同效應」，也就是說經濟增長不再只是從技術創新前沿上起步，而是採取「跨越式」發展模式，將能達到其發展目標。¹⁹因此，為了加速對先進國家經濟追趕的目標，中國大陸亦採行人力資源「跨越式」發展的策略。

二〇〇一年，在「十五」綱要中，前國務院總理朱鎔基就強調「實施人才戰略，把培養、吸引和用好人才...是「十五」綱要最重要的內容，也是實現今後五

¹⁶ 世界銀行，2001年世界發展指標（北京：中國財政經濟出版社，2002年），頁310。

¹⁷ 楊起全、呂力之，「透視中國國際競爭力」，瞭望週刊（北京），2002年第48期，頁23-25。

¹⁸ 新華網：http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-05/13/content_2953207.htm。

¹⁹ 蔡昉主編，「中國就業型態報告」，2002年：中國人口與勞動力報告（北京：社會科學文獻出版社，2002年6月），頁85；胡宇芳，二十一世紀初中國大陸「人才強國」策略之分析：從高等教育區域發展差異的角度觀之，前引文，頁45。

年各項任務的重要保證」。²⁰次年的全國人民代表大會正式以專章把「實施人才戰略」列入國家經濟社會發展第十個五年計畫之中。二〇〇二年，「二〇〇二～二〇〇五年人才隊伍規劃綱要」首次提出「人才戰略」口號，把人才強國戰略提到國家戰略決策地位。²¹二〇〇三年二月，由教育部中國教育與人力資源問題報告課題組所提出《從人口大國邁向人力資源強國》的報告一書，便是依照全面建設小康社會的中心思想，根據世界各國的發展經驗，歸結出中國教育與人力資源開發所存在的問題，更規劃出未來五十年特別是未來二十年的發展藍圖。報告中援引美國追趕英國（一八七〇～一九一三）、日本追趕美國（一九五三～一九九二年）、韓國追趕西歐國家（一九六五年以來）等成功範例，強調十九世紀以來，從世界現代化進程的歷史經驗表明，後發型國家對先進國家的經驗追趕往往通過優先發展教育和開發人力資源，縮小與先進國家知識與技術水準上的差距，從而實現對先進國家的經濟追趕。²²

隨後，中國教育與人力資源問題報告課題組，針對「造就數以億計的高素質勞動者、數以千萬計的專門人才和一大批頂尖創新人才」實現全面小康社會的政策，提出未來五十年高等教育與人力資源發展的三個階段性目標與步驟。從(表 3-4)所列出的整個階段性發展目標來看，中國大陸明確的將教育與人力資源開發的關係做了緊密的結合，政策發展規劃則以質量並重為原則。首先，在高等教育量的表現方面，強調提升整體高等教育的毛入學率，規劃到 2050 年正式進入高等教育普及發展階段以致於成為世界教育強國；另外，在人力資源發展方面，則是普及整體從業人口的接受高等教育的比例，以達到發達國家於二十一世紀初的發展水準。因此，為求縮小與發達國家之間的教育差距和知識差距，甚至達成從追趕到超越的目標，中國大陸高等教育擴張儼然已經成為國家發展的重點策

²⁰ 朱鎔基，「關於國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要的報告」，中國人民共和國國務院公報，2001 年，頁 10。

²¹ 徐頌陶主編，《中共中央、國務院關於進一步加強人才工作的決定》學習讀本（北京：人民出版社，2004 年 3 月），頁 16。

²² 中國教育與人力資源問題報告課題組，「大國興衰與人力資源發展」，前引書，頁 15-17。

略。

(表 3-4) 二十一世紀中國大陸高等教育與人力資源政策發展的三步驟

發展階段	教育發展目標	人力資源發展目標
第一階段：發展關鍵期(2001 年至 2010 年)	高等教育毛入學率將從 13% 左右提高到 20% 以上，達到世界中等發達國家水準，實現從教育欠缺發達國家到教育中等發達國家的跨越。	1.每 10 萬人中，大專及以上學歷的人數由 2000 年的 3611 人增加到 7700 人左右；2.從業人員中具有大專及以上學歷的人員比重從 2000 年的 4.66% 增加到 10% 以上。
第二階段：全面提昇期(2011 年至 2020 年)	高等教育毛入學率將超過 40%，達到教育較發達國家的水準，實現從教育中等發達國家向教育較發達國家的跨越。	1.每 10 萬人中，大專及以上學歷的人數達到 1.3 萬人左右；2.從業人員中具有大專及以上學歷的人員比重將提昇到 20% 左右。
第三階段：從追趕到超越，建立教育和人力資本強國(2021 年至 2050 年)	高等教育毛入學率將達到 50% 以上，進入高等教育普及化階段，各級教育都達到較高發展水準，實現從追趕到超越的轉變，跨入教育發達國家行列，以教育人口的絕對規模和普及化水準兩個方面，成爲世界教育強國。	1.每 10 萬人中，大專及以上學歷的人數達到 3.1 萬人左右；2.從業人員中具有大專及以上學歷的人員比重將提昇到 40% 以上，達到發達國家 21 世紀初水準。

資料來源：整理自中國教育與人力資源問題報告課題組，「未來 50 年中國教育與人力資源開發的戰略構想」，從人口大國邁向人力資源強國（北京：高等教育出版社，2002 年），頁 91-113；參考胡宇芳，二十一世紀初中國大陸「人才強國策略之分析」（台北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2004 年 1 月），頁 51-52。

三、強調維持經濟持續增長、減緩失業問題與擴大內需

在上述所提及的背景中，我們可以瞭解到勞動力教育水準的普遍偏低是中國大陸經濟素質不高、經濟效益差的重要原因。經濟增長方式的轉軌需要高素質勞動力做基礎，而高素質勞動力的培養則離不開教育尤其是高等教育的發展。教育除了通過提高勞動力素質、生產人力資本、促進經濟增長方式的轉變等途徑對經濟發展產生長期的推動作用之外，還具有短期拉動經濟發展的功能，可以為國內生產總值（GDP）²³的增長做出直接和間接的貢獻。首先，發展教育需要大量

²³ 根據世界銀行定義，國內生產總值(GDP)是指按購買者價格計算的一國居民生產者在經濟中的

的資金投入到基礎設施中去（如校舍、設備等），如此便為 GDP 的增長做出直接的貢獻；此外，教育的發展還可以帶動經濟相關產業，如文化出版業、房地產業、交通運輸業和生活服務業的發展，此為 GDP 增長的間接貢獻。

二十世紀末，大陸學者紛紛從高等教育擴張對於增加與擴大內需的影響，提出許多研究與看法。北京航空航太大學高等教育研究所的研究表示，一九九九年教育及相關支出對北京 GDP 的拉動為 311.54 億元人民幣，可帶動 103.85 萬個就業機會；預期到二〇〇五年，可望達到 555.66 億元人民幣，將可帶動 123.48 萬個就業機會。²⁴上海於二〇〇二年時接受各類學歷教育和非正規教育的人數達到 4000 多萬，按每年教育消費 5000 元人民幣計算，一年可創造 200 億元人民幣的 GDP，如果把教育對 GDP 的間接貢獻加起來，教育對上海 GDP 增長的貢獻就可達到 400 億元人民幣。²⁵

楊德廣和張興引述美國的經驗表示，教育已經成為經濟發展的第三大產業，僅就高等教育服務一項，每年可創下 2000 億美元的歲入，其中僅招收海外留學生的收入就達 70 億美元，是美國五大出口產業，可見教育對經濟發展的貢獻是相當大的²⁶。由於教育可以帶動建築、商業、服務業、文化、出版、體育等事業的發展，這在增加就業機會與減緩失業壓力方面也提供了相當大的助益，根據估計一所萬人大學預期可以解決五千人的就業問題。²⁷呂一軍、趙降英以國外的經驗證明，民眾接受教育程度越高者，失業率越低。無論是已發展國家還是發展中國家，受過高等教育的群體都有人失業，但是比例比其他群體低的多，例如國際勞工組織對愛爾蘭、西班牙、丹麥、比利時、英國、法國的研究表明，受過高等教育者失業率為 2~3%，而受過初中或初中以下教育者的失業率是前者的 2

總產值，加上所有稅收，減去不包括在產品增加中的所有補貼的總值。資料來源：高書國、楊曉明，**中國人口文化素質報告**（北京：社會科學文獻出版社，2004 年 11 月），頁 50。

²⁴ 馬陸亭，「教育對經濟的推動與拉動」，**高等教育研究**，2000 年第 1 期，頁 80。

²⁵ 張興，**高等教育辦學主體多元化研究**（上海：上海教育出版社，2003 年 11 月），頁 9-10。

²⁶ 楊德廣、張興，「論教育的公益性與產業性」，**江蘇高教**，2000 年第 5 期，頁 6。

²⁷ 楊德廣，「發展教育產業的必要性與現實意義」，**高等教育研究**，1999 年第 6 期，頁 55。

~4 倍，歐洲的企業家們認為，解決失業問題最重要也最有效的方法就是提高教育和培訓的水準。²⁸如此，便可以推遲民眾進入就業市場的時間，並更好的培養更多的較高素質的人才。

亞洲開發銀行總經理湯敏曾提出一套通過教育刺激經濟發展的方案，以他估算，若高等教育以每年 25%~30% 的速度擴張，則高等院校的招生量能在三年內增加一倍，而新增的學生一律全額自費，每人每年平均繳學費一萬元人民幣，其他費用 4~5 千元人民幣，高校每年可多收學費 200 億，在校消費約為 40 億，再加上一些間接消費將可拉動 1000 億左右的投資。²⁹上海市教科院智利開發研究所所長蔣鳴也指出，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 4%，城鎮居民年均教育消費份額為 4.4% 左右，均遠低國際水準的 7%。若以一九九七年大陸居民教育消費總額達到 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 億元的內需市場。³⁰湯敏的學費萬元論雖然遭到批評，卻也獲得很大的迴響，畢竟整個教育發展所能刺激的經濟成長實在是一股不容忽視的力量。

四、強調舒緩社會大眾對高等教育的需求

自改革開放以來，隨著經濟的提升、綜合國力的不斷增加和人民生活水準的不斷提高，社會大眾要求接受高等教育的呼聲日益高漲。³¹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)³² 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

²⁸ 呂一軍、趙降英，「大力發展高等教育的必要性與實現途徑」，*安慶師範學院學報*，1999 年第 6 期，頁 31。

²⁹ 湯敏，「教育啟動消費呼之欲出」，*經濟學消息報*，1999 年 2 月 9 日。

³⁰ 王瑞琦，「高等教育大眾化—廿一世紀中國大陸高等教育發展之目標」，前引文，頁 50

³¹ 徐旭東，「高等教育大眾化進程中大學定位研究」，*高教探索* (臺北)，2003 年第 1 期，頁 31。

³² 根據世界銀行定義，國民生產總值 (GNP) 是對國民收入最廣義的測算，它測算的是居民運用國內和國外資源的全部增加值。參考高書國、楊曉明，*中國人口文化素質報告*，前引文，頁 50。

GNP 在二〇一〇年將達 1200 美元，正是大陸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，也是高等教育高速增長的階段。³³根據二〇〇二年五月中國人民銀行儲戶問卷調查顯示，在各項儲蓄目的中，教育儲蓄占第一位，高達 19.8%，高於第二位的養老儲蓄有 6.2% 的百分點。³⁴在一些經濟發達的地區，家長對子女接受優質教育、高層次教育的期望值很高，上海市教育科學研究院一九九八年的研究調查指出，上海居民家庭希望接受大專教育的比例為 13.8%；接受本科教育的為 47.6%；接受研究生教育的為 28.4%，在居民消費排序中把教育消費排在第一、第二位的高達 68.6%。³⁵可見民眾對高等教育的重視程度之高。

中國大陸在一九九九年以前，高等教育發展的速度相當緩慢，遠低於經濟增長的速度。九〇年代前期，全球高等教育規模年增長率平均約為 3.5%，其中亞洲為 5.6%，均超過國內生產總值（GDP）增長速度。而中國大陸在一九九一年到一九九八年 GDP 年均增長率為 10.5%，全社會固定資產投資年均增長 25.8%，城鎮居民教育消費年均增長 25.6%，但普通高校本科在校學生年均增長僅為 6.5%。³⁶高等教育發展明顯滯後於經濟、社會的發展需求。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，唯獨教育，尤其是高等教育成為市場經濟條件下唯一供不應求的商品。³⁷人民對教育的高度期盼使得原先規劃在二〇〇〇年大陸高等教育毛入學率 5.2% 的目標於一九九四年提前達成，此後修正為 8% 之後，又於一九九六年達成。³⁸到二〇〇三年，中國大陸的高等教育毛入學率已經達到 17% 的

³³ 見張偉、張興、宋莉，「我國高等教育發展階段定位問題研究」，**高等教育研究**（北京），2000 年第 4 期，頁 53-57。

³⁴ 張興，**高等教育辦學主體多元化研究**，前引書，頁 12。

³⁵ 中國教育與人力資源發展課程組，**從人力資源大國邁向人力資源強國**，前引書，頁 78。

³⁶ 蔣鳴和，「九五期間我國高等教育發展的回顧與展望」，**教育發展研究**，2000 年第 4 期，頁 13-14。

³⁷ 胡鞍鋼、施祖麟，「改革力度還應加大」，**瞭望新聞週刊**，1999 年第 7-8 期，2 月 15 日，頁 81。

³⁸ 張興，**高等教育辦學主體多元化研究**，前引書，頁 12。

大眾化階段。此外留學熱潮不但持續上升，而且有朝低齡化的趨勢。³⁹皆充分顯示出社會大眾對高等教育的強烈需求。此外，自從一九七七年中國大陸恢復高考制度之後，每年數百萬的考生，二成五的低錄取率，競爭之激烈可想而知，人們將之稱為「千軍萬馬過獨木橋」。這使得中國大陸必須致力於高等教育規模的擴張，以減緩因為大學聯招制度所加劇的升學主義教育。⁴⁰

特羅理論為大陸高等教育大眾化的主要論據，但是這畢竟是在一九七〇年代時提出的，如前所提在遭到各方質疑之後，特羅本人亦對此大眾化理論進行修正。近幾年，大陸學者頻向特羅請益，廈門大學著名教育學者鄔大光便於二〇〇三年時與特羅本人進行對談，其中鄔大光提及大陸教育學界強烈質疑特羅為何以15%作為階段劃分的依據，認為這並不適用於中國的發展情況。特羅對此表示15%只是一個抽象意涵，目的在表示當高等教育發展規模達到一定區間時，大學內部的教育和教學將會發生重大的變化。大眾化理論不僅僅是關於高等教育規模擴張的量的理論，而且是關於發展目標的一種預警理論，同時也是描述高等教育活動變化的一種理論。⁴¹這主要表明，當各國在採行大眾化理論為其高等教育發展依據的同時，除了關注於數量改變的同時，決不能忽視高等教育規模擴張時所存在的潛在危機，對此國家應有所防範與因應措施的準備。

³⁹ 張建華、許宏，「教育產業化問題辨析」，**高等教育研究**，1999年第6期，頁57-60。

⁴⁰ 王瑞琦，「九〇年代中國大陸高等教育發展之研析」，前引文，頁61。

⁴¹ 鄔大光，「高等教育大眾化理論的內涵與價值—與馬丁·特羅教授的對話」，**高等教育研究**，2003年11月，頁6-9。

第二節 中國大陸高等教育大眾化的策略

長久以來，中國大陸高等教育的管理體制是在計畫經濟體制下相互配套發展而成的，是由國家集中計畫、中央政府各部委（俗稱「條」）和省級政府（俗稱「塊」）分別投資辦學並直接管理的體制。⁴²隨著社會主義市場經濟體制的確立和多種所有制並存的背景下，由國家統一計畫且條塊分割的高等教育體制已經無法為經濟與社會服務，更制約了中國大陸高等教育進一步發展的可能，為了因應高等教育大眾化的需要，高等教育的體制就必須有所突破和創新。主要的策略便是藉由高等教育制度方面的調整，來提升高等院校的辦學效益與擴大辦學規模；此外，受到市場化與商品化論述的影響，高等教育機構走向辦學主體多樣化的道路，藉由拓寬投資管道、多方鼓勵社會資源注入的方式，突破傳統由國家一覽辦學的狀況，開闢更多入學的管道，提高社會大眾接受高等教育的機會，這都是直接促進大陸高等教育大眾化發展的策略。

壹、大陸高等教育大眾化策略之一：制度的調整與突破

中國大陸自一九八〇年代以來，為了社會經濟發展之需求與重整，開始進行高等教育的擴張。擴張的主要方式是以招生學生種類的多樣化為主，除了招收公費生以外，另外招收委培生、定向生和自費生三種。前二者學生於畢業後，按照入學所簽之合約至所提供四年教育經費的地方和企業單位服務。自費生是應私營和外資企業發展的需求招收，畢業後自謀職業。由於自費生繳交學費對於各校經費助益甚大，甚受歡迎，但因為錄取作業中出現金錢買分之風，在一九九八年

⁴² 紀寶成，「中國大陸高等教育管理體制的歷史性變革」，*中國高等教育*（北京），2000年第11期，頁4。

招生數超招十萬名之後，受到壓抑。⁴³一九九二年，中國大陸高校招生政策即從「基本穩定」變為「快速發展」，自費生與委培生的招生人數從一九九一年的 6 萬多名躍增為 20.12 萬人，占新生總人數之比例從 11.2% 增長為 26.6%。一九九四年，大陸國家教委提出「使用者付費」、「大學投資效益」的觀念，宣布自費、委培、公費三類招生將逐漸合而為一。至一九九七年，大陸大學「學費併軌制度」全面實施，公費生與自費生合一，所有大學生皆須繳學費上學，畢業後自主就業，高等教育擺脫了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，大學招生突破百萬。⁴⁴由於學費制度的建立，促成公立普通高校日後能夠配合高等教育擴招政策施行之主因，是為大陸高等教育制度之重大突破。

學者 Ruth Hayhoe 曾於一九九五年時強調，中國大陸高等教育要走大眾化，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。⁴⁵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。學者王瑞琦就認為一九九九年六月大陸高校的擴招具有兩個意義：第一、確認二十一世紀大陸高等教育大眾化發展的方向；第二、為計畫經濟的高等教育改換體質。⁴⁶而大陸高等教育制度的革新，除了學費制度的確立以外，自一九九〇年，推出諸多重要措施，而這些措施於一九九八年之後均加速進行：

一、加速高等院校的合併與調整

中國大陸高等教育在原有計畫經濟體制的領導下，是由國家集中計畫、中央部門和地方政府分別辦學並管理的體制，與市場經濟體制無法相互配合，產生的

⁴³ 王瑞琦，〈中國大陸聯招與高教發展之研究〉，前引文。

⁴⁴ 王瑞琦，〈九〇年代高等教育發展之研析〉，前引文，頁 64-66。

⁴⁵ Ruth Hayhoe, "Focus on Higher Education in East Asia and Among East Asian", *Comparative Education Review*, 1995, vol. 39, no.3, pp.299~321.

⁴⁶ 王瑞琦，〈高等教育大眾化—二十一世紀中國大陸高等教育發展之目標〉，前引文，頁 48。

問題主要表現在政府對高等學校包得過多，統、管的過死，中央部門和地方政府分別辦學造成「條塊分割」的局面，單科性、行業性學校過多，結構佈局不盡合理，辦學效益不高等狀況。⁴⁷

自一九九二年起，大陸官方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，推動少數試點院校和地方院校合併。一九九八年，中國大陸進行機構精簡，將「國家教委」改制為「教育部」，積極推動併校，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。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，預計中央級的院校最後將縮減至 100 所左右。⁴⁸中國大陸前國家總理李鵬曾在第九屆人大報告中便指出，通過共建、調整、合併、合作等形式大力推進高教管理體制改革，其目的在於合理配置和充分利用教育資源，提高教育質量與擴大辦學效益。⁴⁹

根據學者楊瑩的研究，中國大陸高等院校合併之後出現了五種情形：1.綜合性和多科性院校數量增加，單科性院校數量減少；2.中央部委、地方業務廳局所屬院校減少，地方管理或以地方管理為主的院校數量增加；3.成人高等教育數量減少；4.職業技術學院、民辦高校數量大幅增加；5.本科院校數量增加、專科學校數量減少。⁵⁰

⁴⁷ 關有鈞，**中國大陸高等院校合併之研究：以浙江大學為例**（台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，2001年6月），頁17-21。

⁴⁸ 陳至立，「在2001年度教育工作會議上的講話」，**中國教育報**，2001年1月15日，第3版；紀寶成，「中國大陸高等教育管理體制的歷史性變革」，前引文，頁6。

⁴⁹ 周恩文、黃烈修、高建民著，**大陸教育**（台北：商鼎，1999年），頁99。

⁵⁰ 楊瑩，「中國大陸高等教育改革與高校整併之探討」，發表於推動高校整合與提升高等教育競爭力學術研討會會議（南投：國立暨南大學，2002年），頁V-1-1~V-1-41。

二、推動後勤社會化

自文革結束後，學生食堂和住宿一直是大陸高等教育發展的兩大瓶頸。為突破這兩個瓶頸，一九九九年的擴招名額中主要是以走讀生為主，例如人民大學將北京地區的 200 多名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，中國大陸就開始逐步推動後勤社會化，擴招之後，更提出「企業化、產業化、專業化、集約化」的口號，加速實現後勤服務的社會化。⁵¹將以往「平均主義」、「吃大鍋飯」的單純行政管理體制，改變為採取經濟合算制度的企業化管理體制。⁵²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，如建立新公寓和管理食堂，另外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，使後勤服務質量和水準不斷的提高，產生較好的社會效益和經濟效益。⁵³

三、建立助學貸款制度

學費制度的建立，受到衝擊最大的應是校園中為數眾多被稱為「特困生」的超級清貧學生。為了補助特困生基本學費與生活問題，大陸教育當局端出了教學金貸款，勤工助學等辦法，主要朝教育儲蓄、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、南京等八個地方城市推動政府貼息 50%，利率僅 5.58% 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。⁵⁴

⁵¹ 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**（北京），1999 年，第 13/14 期，頁 27-29；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**（北京），1999 年第 21 期，頁 26-27。

⁵² 黃忠敬、李曉軍，**上大學，離我們還遠嗎？—審視高校擴招**（福建：福建教育出版社，2001 年 5 月），頁 130。

⁵³ 柯歡，「二〇〇〇年的中共教育」，**中共研究**（台北），2001 年第 2 期，頁 54-55。

⁵⁴ 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**（北京），2000 年

四、放寬學生報考資格限制

二〇〇一年四月，中國大陸宣布取消大學聯招對於考生年齡和婚姻的限制，開放中等職業學校畢業生報考，破除長久以來普通高校、民辦高校和成人高校三個體系之間相互隔離的傳統，為普通高教和成人高校融合發展的基礎，大學教育對象多元化，大學培養教育模式多元化。⁵⁵數十年中等職業教育與普通高中教育雙軌學制的發展為之終結。人民日報評論認為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，被視為高等教育遷就效率犧牲公平的發展模式回轉至公平與效率並重的指標之一。⁵⁶這樣的措施對許多考生而言無疑為一利多消息，也直接有利於高等教育規模的擴大。

貳、大陸高等教育大眾化策略之二：辦學主體多樣化發展

一九八〇年代初期，經濟體制改革政策確定之後，「現代化」、「世界」、「未來」便成為教育發展的新方針。中期以後，為呼應商品經濟的追展，教育界出現「教育商品化」之論。一九九〇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」。⁵⁷受到商品化與市場化理論的影響，對大陸高等教育制度的改革也發揮了效應，例如從早期的招收學生種類多元化，以致於一九九〇年代後期學費制度的建立，都是受到高等教育市場化的影響。一九九二年，中共黨十四大報告正式中確立了社會主義市場經濟的法則，強調以公有制經濟為主體，多種所有制經濟共同發展的格局。⁵⁸在經濟體制多樣發展的情況下，也為高等教育辦學主體的多樣化奠定了基礎。

第 23 期，頁 7-9。

⁵⁵ 「教育部學生司司長瞿振元談—為何放寬高校招生報考條件」，**信息日報**，2001 年 4 月 8 日。

⁵⁶ **人民日報**，2001 年 4 月 16 日，Taiwan.wisenews.net。

⁵⁷ 王瑞琦，「九〇年代大陸高等教育發展之研析」，前引文，頁 59。

⁵⁸ 「加快改革開放和現代化建設步伐奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利—江澤民在中國共產黨第十四次全國代表大會上的報告」，中共黨委宣傳部網站，http://www.nuaa.edu.cn/xcba_web/flag/history/14_1/9.htm。

根據 Yin Qiping 與 Gordon White 指出，文革後中國大陸高等教育的發展經歷過三個里程碑：

第一個里程碑是一九七八年十一屆三中全會，鄧小平領導地位確立，經濟發展取代階級鬥爭成為國家發展的重點，「四個現代化」的需要為高教發展提供了動力。

第二個里程碑則是一九八五年「中共中央關於教育體制改革的決定」，在這個「決定」裡雖然沒有明確的指出高等教育市場化，但卻提出下放給高教機構更多的自主權、同意學校招收自費生、與增加學校間的合作以及學校與社會和企業間的合作等作法。這些措施皆暗示著未來市場將扮演著重要的角色。

第三個里程碑是一九九二年鄧小平南巡時的講話與「社會主義市場經濟」的提出，在不久後一九九二年十二月中國大陸國家教委的《關於加快改革及積極發展普通高等教育意見》中指出，高等教育經費應大部分來自於社會的多元經費管道、鼓勵私人辦學、甚至主張大學應成為真正面向社會辦學的法人實體等。這些政策在一九九三年中共「十四大」通過的《中國教育改革和發展綱要》中，又再次得到確認，強調高等教育要「改變政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體、社會各界共同辦學的體制」。以上政策發展，在實質上都不斷強化中國大陸高等教育的市場化取向，希望經由市場機制的引入，改革中國大陸高等教育的問題。⁵⁹

長期以來，教育經費不足是制約中國大陸高等教育發展不利的主因，在有限的經費下既要投入基礎教育，又要投入高等教育，這不僅影響到高等教育的發展，也擠壓了義務教育的發展。按照一九九六年大陸全國教育經費統計的數據，培養一個大學生全國平均每年需要開支 10000 元，然國家財政撥款只能解決 6000

⁵⁹ Qiping Yin & G. White, "The 'Marketization' of Chinese Higher Education: a critical assessment." *Comparative Education*, Vol. 30, NO.3 (1994). pp. 218-219. 轉引自關有鈞，中國大陸高等院校合併之研究：以浙江大學為例，前引文，頁三三～三四。

元，經費缺口達 4000 元。⁶⁰可見高校教育經費的需求與國家撥款之間存在著相當大的距離。

為了解決高等教育經費投資不足的問題，在三年的擴招過程中，公立普通高校籌資體制改革便開始不斷的深化，希望透過多元籌資和教育成本分擔來確保高校教育經費的增長。高等教育經費的來源呈現出兩個特點：第一、政府財政性高教投入經費大幅增長。政府撥款從一九九八年的 342.6 億元增加到二〇〇一年的 613.3 億元，增加幅度高達 80%；但政府高校撥款占普通高校總投入的比例卻下降至 52.6%；第二、學校自籌收入的比例加大。大陸普通高校，自籌收入的經費來源從一九九八年的 202.2 億，增加到二〇〇一年的 553.3 億元，占普通高校經費總投入的比例，從 39.1%躍升至 47.4%。其中，學生學雜費的收入從一九九八年的 73.1 億，躍升到二〇〇一年的 298.7 億，增幅達 75%。此為高等教育經費來源成長最快的部分。⁶¹

然而，要實現高等教育大眾化的目標，單靠國家經費支出的力量是很難支撐的。大陸學者王一兵就認為大陸人口眾多，經費有限，根本沒有本錢可以像澳洲、紐西蘭等國家，光靠公立高等教育體系就能實現大眾化。應採韓、日、台等經驗，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。⁶²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種所有制的辦學形式。⁶³

中國大陸高等教育辦學主體多元化的內容主要包括三個方面：一是大力發

⁶⁰ 顧美玲，「初級階段理論與民辦教育」，*四川師範大學學報*，1998 年第 4 期，頁 30。

⁶¹ 上海市教科院發展研究中心，「中國高校擴招三年大盤點」，*教育發展研究*，2002 年第 9 期，頁 13。

⁶² 王一兵，「歷史機遇與與教育決策」，*高等教育研究*，1999 年第 5 期，頁 1-4。

⁶³ 胡鞍鋼、施祖麟，「高教改革力度還應加大」，*瞭望新聞週刊*，1999 年第 7-8 期，2 月 15 日，頁 81。

展各種形式的民辦高等教育；二是加快公立高校改革的步伐，主要是加快公立高校轉制與國有民辦二級學院的試點工作；三是加強公辦、民辦高校之間以及中外高校之間的合作辦學。依據學者張興的分類，多元辦學主體大致可以區分為八種主要的模式：民有民辦、民辦公助、公民聯辦、股份制合作辦學、公辦民助、公立高校轉制、國有民辦二級學院、中外合作辦學。⁶⁴

其中，處於多元辦學主體之一的民辦高校，在中國大陸早有長久的發展歷史，出現的時間最遠可以追溯到清末民初。一九五〇年代，受到政治因素的影響，大陸民辦高校的辦學權全部由國家收回，民辦大學公有化。直到一九七八年，改革開放政策正式確定社會主義市場經濟發展之後，經濟多元化促使社會大眾對教育產生多樣化的需求。一九八二年三月，中華社會大學成立，中國大陸民辦高校正式再度出現。⁶⁵

一九八二年，第五屆全國人大通過的《中華人民共和國憲法》，把「國家鼓勵社會力量依法舉辦教育事業」的條文寫進了中國大陸國家的根本大法，為各種民辦教育事業的發展提供了最根本的法律依據。⁶⁶這也積極的鼓勵民辦高等教育的發展，從一九八四年至一九八六年之間，中國大陸總共成立了 250 所各級各類的民辦高等教育機構，此為民辦高等教育發展的第一個高峰期。一九九二年，鄧小平南巡講話之後，為中國大陸的社與經濟發展帶來了思想上的重大突破。同年，召開的十四大也強調「要改變國家包辦教育的局面，支持和鼓勵民間辦學」，這使得民辦高等教育又取得進一步的發展。民辦高校從業餘培訓班，擴張至全日制的民辦學校，為高等教育的擴張提供了另一條管道。除了原來的民主黨派，出資者亦出現事業單位、社會團體，與企業。由於企業資源雄厚，辦學品質最受肯定。著名的萬里教育集團即於一九九三年創建。⁶⁷在一九九二年到一九九四年之

⁶⁴ 張興，**高等教育辦學主體多元化研究**（上海：上海教育出版社，2003年11月），頁88。

⁶⁵ 楊寧，「中國民辦高校能異軍突起嗎？」**寧波大學學報**（教育科學版），2000年第1期，頁49-50。

⁶⁶ 「中華人民共和國憲法」，1982年12月4日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過。中國人民共和國教育部網站，www.moe.edu.cn/edoas/website18/info7875.htm。

⁶⁷ 岑申、王建社，**世紀之教的民辦教育**（寧波：寧波出版社，1999年），頁69-73。

間，新成立的民辦高等教育機構就有 600 多所，此為民辦高等教育發展的第二個高峰期。⁶⁸此一時期，民辦高校的快速發展，除了來自於國家政策的支持以外，亦為了彌補公立高校擴張空間有限，無法應付社會大眾對高等教育市場的需求。

一九九三年十一月，中國大陸原國家教委頒布了《民辦高校暫行規定》後，使民辦高校開始有了規範性的發展。經過評審，一九九四年大陸第一批 10 所民辦高校獲得了國家承認學歷的資格，成為正規的民辦高校。⁶⁹截至二〇〇〇年，全大陸具有頒發學歷資格的民辦高校共 43 所，非學歷高等教育機構為 1200 多所，註冊學生 98.17 萬人。⁷⁰民辦高校在經過三十幾年的消聲匿跡後，能於短時間內迅速的蓬勃發展，其原因除了來自於政策的支持與經濟型態的改變以外，社會大眾對高等教育的需求亦為關鍵因素。



⁶⁸ 陳寶瑜，「回顧民辦高校歷史，探索復興與發展規律」，**民辦教育動態**，1998 年第 11 期。

⁶⁹ 張興，**高等教育辦學主體多元化研究**，前引書，頁 89。

⁷⁰ 教育部發展規劃司統計訊息處，「2000 年全國教育事業統計主要指標簡析」，**教育發展研究**，2001 年第 3 期，頁 11。

第三節 大陸高等教育大眾化的瓶頸與獨立學院的角色

經由上一節的探討，可以清楚的知道中國大陸的教育體制從早期由國家一攬辦學的格局走向支持民間興學、多種辦學形式並存的模式。這也直接的鼓舞了民辦高校的發展，有效的促進了高等教育擴張的速度。長期以來，大陸官方對於民辦高等教育的發展並非是採取完全支持的態度，一九九七年十月由大陸中央國務院頒布的《社會力量辦學條例》，對於社會力量辦學確立了「積極鼓勵、正確引導、大力支持、加強管理」的十六字方針，卻在第五條中對社會力量舉辦高等教育做了較嚴格的限制，表明「國家嚴格控制社會力量投資舉辦高等教育機構」，這明顯的限制了民辦高校的發展空間。一九九八年八月《中華人民共和國高等教育法》頒布，於第六條中規定「國家積極鼓勵企業事業組織、社會團體及其他社會組織和公民等社會力量依法舉辦高等學校，參與和支持高等教育事業的改革和發展」，這才真正的改變了大陸官方對於民辦高校由過去的不鼓勵、不支持甚至限制轉變為鼓勵與支持。

(表 3-5) 九五期間及 2001 年中國大陸民辦高等教育機構發展情況

年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001
高等教育機構合計	1219	1115	--	1277	1321	1758
具有獨立頒發學歷文憑資格的學校	21	20	25	37	43	89
高等教育文憑考試試點學校	89	157	300	370	467	436
其他高等教育機構	1109	1095	1200	1240	1282	1202

資料來源：轉引自上海市教育科學研究院編著，**中國民辦教育綠皮書**（上海：上海出版社，2003年4月），頁95。

依照（表 3-5）所呈現的數據，可以發現，除了高等教育文憑考試試點學校有所增加以外，一九九七年民辦高等教育其他類學校的數據皆比一九九六年減少，這主要是受到《社會力量辦學條例》政策出台的影響。一九九八、一九九九年，《中華人民共和國高等教育法》頒布後，民辦高校才又開始有明顯增加的趨勢。由之可見，政府政策的走向對民辦高校的發展，具有著相當重要的影響力。

雖然大陸官方以法規條文制訂的方式來強調其支持民辦高等教育發展的決心，然而許多明確鼓勵與扶持民辦高校發展的政策規定並沒有在實際操作中實現。事實上，一九九九年《振興行動計畫》確定大陸高等教育大眾化發展的目標以後，原以為在此一政策環境的宣誓下，會是民辦高校再次成長的契機，結果卻是公立普通高校的不斷擴招，民辦高校的招生數不但沒有增加反而銳減了二十多萬。⁷¹主要原因還是在於國家政策仍以公立普通高校做為高等教育擴張的主體，藉由以公立普通高校的擴招來達成其發展高等教育大眾化的目標。在（表 3-6）的數據中，便清楚地顯示出這樣的發展態勢。

（表 3-6）1998~2001 年普通高等學校本、專科生在校規模發展情況

（單位：萬人）

	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
在校人數	623.1	718.91	909.73	1175.05
其中：普通高校在校人數	340.87	413.42	556.09	719.07

資料來源：全國教育事業發展統計公報(1998-2001)。轉引自張興，**高等教育辦學主體多元化研究**（上海：教育出版社，2003 年），頁 22。

公立普通高校在經過連續三年的擴大招生之後，在校人數急速增加，從一九九八年尚未擴招前的 340 萬人，快速攀升到二〇〇一年的 719 萬多人，占全國高等教育在校人數的 62%。公立普通高校如此大規模且迅速的招生，必然會直接衝擊到民辦高校的生源。而民辦高校發展不利的問題，除了因為政府政策傾

⁷¹ 廖華紅，「我國民辦高校辦學現狀和前景分析」，**現代教育論壇**，2001 年第 5 期，頁 43。

向重視公立普通高校以外，民辦高校由於資源匱乏、辦學品質較差、畢業生學歷不被承認等問題，促使社會大眾普遍對民辦高校產生不信任感，若不是在非不得已的情況下，一般民眾是不會優先考慮選擇就讀民辦大學的。另外，公立普通高校雖然在政府政策大力的支持下，發展迅速且規模持續的擴大，然連續幾年的迅速擴招，也致使公立普通高校的辦學條件無法繼續容納持續增加的學生，辦學品質嚴重下降，更引來社會大眾批評聲浪不斷。因此，就在民辦高校發展不利與公立普高校無法繼續支撐擴招壓力的同時，便形成了大陸高等教育大眾化發展的瓶頸。以下便藉由兩個部來分別探討民辦高校發展的困境與公立普通高校在擴招過程中所產生的問題。

壹、民辦高校發展的困境

關於民辦高校發展不利的因素，除了國家政策因素的影響之外，也由於民辦高校的辦學品質參差不齊，長期得不到社會大眾的青睞。中國大陸多數的民辦高校都是處於資源匱乏、師資隊伍素質結構較差的情況，由於辦學條件太差、管理能力較少能夠達到或接近普通高校的水準，令民辦高校難與普通高校競爭，更因為公立普通高校的擴招而面臨著生存的危機。為了爭取生源，各民辦高校的錄取分數一降再降，卻仍然得面對錄取生放棄就學的問題。大陸學者萬潤龍便指出民辦高校有三大不足：第一是師資老化，主要的是師資隊伍是由公辦大學離退休人員構成；第二為兼任多、專任少，甚至有些學校沒有專任教師；第三是校舍少，北京 100 餘所民辦高校中只有 10 所有自己的校舍。⁷²

形成民辦高校發展困境的原因有很多，主要有來自於外在環境因素的影響，亦有自身內部問題的產生。屬於外在方面的因素主要有：（一）由於社會主義制度的影響，社會大眾對教育仍存在國家辦學才是最好的觀念，許多人認為公

⁷² 萬潤龍，「2000：民辦高校面面觀」，*文匯報*（上海），2000年9月13日，第8版。

辦教育是國家投資、國家創辦，品質等各方面較有保障，對民辦高校普遍採取懷疑和觀望的態度。(二) 政府對民辦高等教育立法落且缺乏相應的法令法規來對民辦高校進行保護和約束，因而經常發生侵害民辦高校合法權益的事例無法處理，同時對許多辦學行為不佳、辦學條件不合乎規定的學校，亦難以給予明確的規範與懲罰。(三) 公辦高校與民辦高校的關係尚未理順，難以形成兩種教育體制公平競爭的環境與機制。⁷³

另外，民辦高校自身存在的問題有：(一) 缺乏穩定的資金來源。民辦高校主要的經費來源是靠學校的學費支撐學校的辦學，社會捐資和國家投資少。經費不足是民辦高校普遍存在的問題，也是學校改善條件提高水準的障礙。⁷⁴ (二) 辦學條件差、效益不高。大多數的民辦高校仍處在起步階段，規模小、經費不足、招生數量有限，沒有自己的校舍，教學設備簡陋、專業設置偏向文科、外語、企管等辦學成本低的學科；另外，圖書、儀器設備等，與一般國際標準的要求差距很大。⁷⁵ (三) 管理體制不健全，缺乏一套比較完善的管理運行機制，難以維持學校整體的辦學品質。有些民辦高校天天接受學生報名，有規章制度，卻無意落實和執行，任意變動教學計畫、更換任課教師和上課地點，管理混亂，導致辦學質量不穩定。⁷⁶ (四) 民辦高校師資隊伍兼職多、水準參差不齊，有些偏遠學校師資學歷達標準的偏少，教學只是在低水準的狀態下維持。⁷⁷ 根據估計，民辦高校中有 80% 以上是兼職，而專職的教師中，又有 60% 以上是離退休人員。⁷⁸ 民辦大學在整體師資條件素質低落的狀況下，也是直接阻礙學校辦學層次提高的因素。(五) 缺乏明確的教學目標與完善的教學系統，與公辦高校相比，民辦高校

⁷³ 胡群鵠，「私學、書院、民辦高校—論我國民辦高校的歷史、現狀及其發展」，*西安教育學院學報*，2004 年 3 月，頁 67。

⁷⁴ 邱潤銀，*21 世紀的大陸（私立）民辦高等教育*（台北：師大書苑，2001 年），頁 225。

⁷⁵ 張學軍，「湖南社會辦學的現況及發展思路」，*民辦教育*，1997 年第 2 期，頁 11-12。

⁷⁶ 邱潤銀，*21 世紀的大陸（私立）民辦高等教育*，前引書，頁 256。

⁷⁷ 馮克誠、田曉納主編，*中國高等學校辦學模式全書*（北京：國際文化出版公司，1997 年 8 月），頁 2557。

⁷⁸ 劉莉莉，*中國民辦高等教育發展的研究*（長春：吉林人民出版社，2002 年），頁 96。

較無屬於自己的辦學特色，難以吸引生源。⁷⁹

貳、公立普通高校擴張的瓶頸

中國大陸的公立普通高等院校在經過九〇年代所採取的共建、調整、合併、合作等一系列的改革措施後，普通高校的辦學效益可說有了較高的提升，然而這樣的提升標準並不足以能夠完全應付高等教育大規模擴張的需求。高校擴招直接引發人們對高等教育的廣泛關注，其中關注的焦點之一便是高校擴招會不會影響高等教育品質的下降，而研究結果也不斷顯示，普通高等院校在一波波大量擴招的情況下，導致辦學品質不斷下降，這不僅僅成為了普通高校的辦學困境，也是中國大陸高等教育持續擴張的瓶頸。

在擴招政策確定以前的一九九八年，許多公立普通高校的辦學條件已經接近飽和或者出現辦學條件未達標準的狀況。經由（表 3-7）與（表 3-8）的數據，可以清楚看到大陸公立普通高校的整體辦學條件未達標準的情況相當嚴重。在本科高校方面，591 所本科高校中，就有 453 所學校的生均教學行政用房面積未達標準，占整體比重的 76.55%；生均學生宿舍未達標準則有 376 所，占整體比重的 63.62%；生均教學儀器設備未達標準的情況較好，低於總數的一半，占 46.53%。另外，專科院校整體的辦學情況，相較於普通高等院校而言，是有比較良善一點，但仍然是未達標準的居多。這樣的數據是顯示高等院校還未大量擴招之前的辦學情況，可以想見，在高等院校進行擴招之後，直接加劇辦學條件嚴重不足的情況更為嚴重。

⁷⁹ 胡群鵠，「私學、書院、民辦高校—論我國民辦高校的歷史、現狀及其發展」，前引文，頁 68。

(表 3-7) 1998 年中國大陸普通本科院校辦學條件未達標準學校情況

學校總數	生均教學行政用房		生均學生宿舍		生均教學儀器設備	
	未達標準學校數	比重	未達標準學校數	比重	未達標準學校數	比重
591	453	76.55	376	63.62	275	46.53

(表 3-8) 1998 年中國大陸普通專科院校辦學條件未達標準學校情況

學校總數	生均教學行政用房		生均學生宿舍		生均教學儀器設備	
	未達標準學校數	比重	未達標準學校數	比重	未達標準學校數	比重
431	241	55.92	167	38.75	256	59.40

註：大陸教育部規定的生均宿舍面積標準是 6 平方米，生均校舍面積標準是 30 平方米。

資料來源：教育部規劃司、上海市教科院智力研究開發所編，**中國教育事業發展狀況 1998**（上海：上海教育出版社，1998 年 5 月），頁 109。

儘管在連續幾年擴大招生的過程中，不管是大陸官方或高校本身都在加大投資的力度，努力想改善與提升辦學條件，例如普通高等學校事業經費總收入就從一九九九年的 545 億上升至二〇〇一年的 1167 億，擴大了 2.14 倍，年增長率為 46%。⁸⁰然而由於規模增長過快，使得辦學條件改善的情況相對滯後，許多高等院校根本是在超出負荷的情況下繼續維持著運作。北京大學高教所便曾針對大陸全國 616 所普通本科院校的各類物質資源配置情況進行抽樣調查，結果表示大多數高校的各類物質資源均處於不足狀態，低於教育部一九九六年《核定普通高等學校招生規模辦學條件標準》的規定。⁸¹辦學條件低落的現象包括有校舍擁

⁸⁰ 劉海峰、謝作栩，「我國普通高校擴招前後辦學條件變化分析」，**發展教育研究**（上海），2002 年第 12 期，頁 23。

⁸¹ 魏新，「高教規模擴大的可能性有多大」，**中國高等教育**，1999 年第 22 期，頁 15。

擠、班級規模大與生活設施嚴重不足等問題；在生均教學行政用房面積、生均圖書冊數等教學條件的主要指標均有較大幅度的下降。

(表 3-9) 1998 年~2001 年普通高校(本科)辦學條件變化情況

	1998 年	2001 年	增長率%
生均教學行政用房面積 (M2)	13.5	10.3	-24
生均教學儀器設備值 (元)	5979	5190	-13
生均圖書量 (冊)	115	70	-19

(表 3-10) 1998 年~2001 年普通高校(專科)辦學條件變化情況

	1998 年	2001 年	增長率%
生均教學行政用房面積 (M2)	18.0	12.6	-30
生均教學儀器設備值 (元)	4411	5704	29
生均圖書量 (冊)	126	82	-35

資料來源：張興，**高等教育辦學主體多元化研究**（上海：上海教育出版社，2003 年 11 月），頁 22-23。

經(表 3-9)、(表 3-10)數據，可以發現不論是普通本科高校或是普通專科院校，在經過三年連續大量擴大招生之後，整體的辦學條件皆出現明顯下降的現象，除了普通專科院校的生均教學儀器設備值出現 29%的正增長以外，其餘的辦學條件指標皆是負向增長，可以想見公立普通高校隨著學生人數的不斷增加，加劇了教學品質惡化的現象，直接影響的便是學生受教品質的保證。

師生比例的擴大亦是直接影響教學品質下降的原因。從國際比較數據和經由對中國大陸不同地區、不同類型高校的抽樣實證調查表明，生師比的合理區間為 14:1~16:1。中國大陸教育部於一九九九年發佈的《關於新時期加強高等學校教師隊伍建設的意見》中也提到，到二〇〇五年要使高校生師平均比例達到 14:

1，說明了大陸教育行政部門也認同此一比例的合理性。⁸²一九九八年，大陸普通高校的生師比例為 11.6：1，經過三年的擴招，在大陸全國普通高等學校學生規模增長近一倍的情況下，教師總量只增長了 31%，嚴重滯後於學生規模的擴大，以致到二〇〇一年，大陸全國普通高校生師比驟然增加為 18：1，已遠遠超出國際上普遍認可的合理比例。⁸³部分省市高校的生師比過高的情況更為嚴重，如廣東、四川、上海、江蘇等省市均已超過 20：1，有的甚至已經超過 30：1。⁸⁴

師資不足導致教師工作量過大，負擔日益加重，特別是外語、數學、計算機等公共基礎課任課教師短缺的問題更為突出，甚至許多普通高校會由應屆本科畢業生和在讀研究生擔任英文、計算機等公共基礎課程的主講教師。在湖南省高校中，教師一週授課 20 節數的情況十分普遍，有的甚至到一週授課 40 節數，一人承擔 3 門課以上的教師占 60.2%，最多達 6 門。⁸⁵而且班級規模膨脹過快，合班上課、上大課的現象增多，致使教師組織教學難度也跟著加大，教學量過重的結果便導致教師疲於應付，很少有時間和精力進行教學研究和知識更新，最後必然會影響教學品質與教學效果。此外，高等教育品質下降的另一個原因便是生源素質的偏低，為了廣納學生，各校降低擴招名額的錄取分數。在擴招前，上大學每科平均成績一般為 70~80 分；而擴招後，每科平均成績 30~40 分就可以上大學。⁸⁶可見大規模的擴招雖然讓更多的高中畢業生有了更多上大學得機會，然而擴招生素質偏低的情況亦讓人對高等教育的品質產生質疑。

⁸² 上海市教科院發展研究中心，「中國高校擴招三年大盤點」，前引文，頁 15。

⁸³ 來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**（浙江：浙江大學出版社，2004 年 11 月），頁 39。

⁸⁴ 潘懋元，「新時期中國高等教育的質量戰略」，**高等教育理論研究精論集(中)**（北京：中央編譯出版社，2004 年 9 月），頁 5。

⁸⁵ 張應強、劉在洲，「高等教育大眾化背景下的教學質量保障問題」，**高等教育研究**，2003 年 11 月，頁 65。

⁸⁶ 來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**，前引書，頁 38。

參、獨立學院的興起

綜合上述的情況，可以瞭解到中國大陸公立普通高校與民辦高校在辦學過程中各自遭遇的困境和危機。由於民辦高校的發展不利與公立普通高校的資源無法再繼續容納大量擴招的學生時，便形成了大陸高等教育持續擴張的困境。而在國家政策仍以公立普通高校作為高等教育擴張的主要途徑之時，公立高校為了減緩擴招的壓力和解決教育經費不足的問題，紛紛成立二級學院（此為獨立學院發展的前身）來因應高等教育擴張的要求。一九九九年開始，以浙江和江蘇兩省大量興辦的二級學院逐漸受到重視，並進而推展到全國，成為中國大陸高等教育大眾化發展的另一個主要的管道。

所謂的二級學院是指利用國有普通本科高校在多年辦學中累積的有形和無形資產（聲譽、師資、校園、設備、圖書、資料、管理人員等），利用國家對民辦高校的優惠政策，採取民辦高校的辦學運作機制，獨立於母體高校自主辦學的二級學院。二級學院是國有與民辦相結合的產物，可以充分運用市場機制引進社會資金，解決教育經費短缺的問題，為更多的人提供接受高等教育的機會。⁸⁷二級學院所突顯的辦學優勢，便是歸結公立普通高校和民辦高校不足的地方。這種借助公辦高校母體教育資源的辦學模式，可以更大程度的吸引民間資金，又能採用民營機制發展，其主要興起的關鍵是突出了其較為靈活的辦學優勢，有效的協調了高等教育擴張過程中質量下降與資金缺乏的部分。

二級學院是公立大學在面對落實國家擴招政策的壓力與教育經費不足的困境中應運而生的新興辦學機制，並非是經過詳細規劃與準備之後才設置。為了有效規範二級學院的發展，以及有一致性的政策參考依據，二〇〇三年四月，中國大陸教育部《關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試辦獨立學院管理的若干意見》中，正式將二級學院更名為「獨立學院」，主要用以區分體制規範前後

⁸⁷ 劉根東、鄧小泉，「民辦二級學院轉變為獨立學院的實質」，*教育發展研究*，2004年3月，頁57-58。

不同的狀況。

肆、本章小節

中國大陸高等教育的擴張，不論是從國家的政策層面或是社會需求的層面來看，確實有其大力發展的必要性，除了有效提升整體人力素質的潛能以外，對於社會經濟的扶持與發展，也有相當大的助益。為了因應擴張的需要，大陸高等教育體制也改變早期以國家統包辦學的形式，由於社會資源廣泛的注入，也讓高等教育的辦學形式更加多元化，藉由市場機制的運作，讓教育資源分配的效率提高，這些都有助於實現大陸高等教育大眾化的目標。而為了解決高等教育持續擴張的瓶頸，除了民辦高校與公立普通高校以外，出現了一批結合公辦高校與民辦高校辦學特質的獨立學院，成為高等教育擴張的另一主要管道。

獨立學院的設立，在某些層面而言，就是為了滿足民眾對高等教育市場的需求。在公立普通高校的教育資源無力再容量大規模的學生數量時，而高等教育仍舊處於市場供不應求的狀況，結合社會力量辦學以擴充學校規模，成為一股新興風潮。獨立學院是一個體制新穎且獨特的辦學類型，是隨著大陸高等教育迅速擴張時所衍生出來的產物，大陸官方也將其定位為高等教育大眾化的重要管道之一。何以獨立學院能在短短幾年的過程中，迅速發展且影響範圍持續擴大，實在令人感到好奇。有關獨立學院整體發展的狀況與內涵，將成為本論文皆下來主要的討論重點。