



北大教育经济研究（电子季刊）
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking

第 12 卷
第 1 期
(总第 42 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

中国高等教育的机制转变与规模扩张¹

阎凤桥² 毛丹³

摘要：从上世纪 90 年代至本世纪初，中国高等教育管理体制进行了分权改革，地方院校及其在校生规模在高等教育系统中所占比例从不足 60% 上升到超过 90%。1999 年开始的高校扩招是在分权格局基本形成后进行的，地方院校在高等教育大众化进程中承担了主要的责任，地方政府之间的竞争行为成为高等教育规模扩张的一个动力。通过对有关统计分析发现，各省高校招生规模的离散程度在 1999-2010 年期间保持在一个较小的变动范围内，该参数在 1999-2004 年高校规模快速扩张期甚至有所降低，隐含着省际入学机会均等化的变化趋势。另外，高校招生规模扩张促进了新生入学和毕业生就业市场的建立。但是，分权格局下的高校规模扩张行为也存在着一定的局限性，由于地方财政预算能力有限，所以规模的快速扩张对办学条件和办学质量产生了不利的影响。

关键词：中国高等教育 机制转变 规模扩张 分权制 大众化

¹本研究得到了教育部人文社会科学重点研究基地课题“我国综合性大学的环境适应、组织变迁与运行机制研究”（10JJD880006）的资助。

²北京大学教育学院/教育经济研究所，教授，研究方向：教育经济与管理。

³北京大学教育学院/教育经济研究所，博士研究生，研究方向：教育经济与管理。

Institutional Transformation and Scale Expansion for Chinese Higher Education System

YAN Fengqiao, MAO Dan
Peking University

Abstract

From 1990s to early of 21st century, Chinese higher education system has experienced decentralization reform, and the share of provincial sector in terms of both higher education institutions and enrollments has increased from around 60% to above 90%. China began to increase its college admission dramatically in 1999, when decentralized system had been ready, this led to a leading role played by provincial sector for higher education massification. It is the competitive mechanism that drove provincial governments to expand higher education enrollments of their disposal. Based on statistical analysis, it was found that coefficient of standard deviation of college admission during 1999-2010 varied narrowly, and the coefficient even declined for the years of 1999-2004. It implies that opportunity for higher education has been improved among provinces. In addition, scale expansion has improved market mechanism for admission and employment. Mobility of freshmen and graduates across provinces has become regulative. Nevertheless, because resources are scarce, quality has been worsened by dramatic expansion.

Key words: Chinese higher education system, institutional change, enrollment expansion, decentralization, massification

一、在分权格局下完成高等教育大众化的进程

在1978年改革开放之前,中国高等教育管理体制的一个显著特点是中央集权,表现为除了地方院校外,中央行政部门集中管理着一大批高等学校,这些学校为某些特定行业培养专门人才。地方政府缺少参与发展高等教育的积极性,把发展高等教育的责任视为一种财政负担。此外,中央院校与地方院校之间少有交流与合作机会,从而造成所谓“条块分割”和重复办学的问题。从上世纪80年代尤其是90年代之后,分权成为中国高等教育管理体制改革的-一条明显主线,即将办学中心从中央向地方下移。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,“为了调动各级政府办学的积极性,实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学的体制。”但是,在随后的80年代中后期,中国高等教育管理体制少有实质性的变动。1989年,中央院校仍然占全部高校的32.83%,中央高校在校生规模占全部在校生的43.89%(参见表1)。

表1: 1989、1999和2010年中央和地方院校数和在校生规模及其所占的比例

年份	中央				地方			
	院校数 (所)	院校比 例(%)	在校生(人)	在校生比 例(%)	院校数 (所)	院校比 例(%)	在校生 (人)	在校生比 例(%)
1989	353	32.83	913,841	43.89	722	67.17	1,168,270	56.11
1999	248	23.16	1,242,943	30.42	823	76.84	2,842,931	69.58
2010	111	6.59	409,742	8.74	1,573	93.41	4,278,001	91.26

资料来源: 1989年、1999年和2010年的《中国教育事业统计年鉴》,北京:人民教育出版社。

1992年邓小平南巡之后,特别是党的十四大将建立市场经济体制作为改革方向确定下来后,中国经济体制改革的步伐开始加快,经济领域的变革对高等教育管理体制改革的提出了相应的要求。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》指出:“进一步确立中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制。中央直接管理一部分关系国家经济、社会发展全局并在高等教育中起示范作用的骨干学校和少数行业性强、地方不便管理的学校。在中央大政方针和宏观规划指导下,对地方举办的高等教育的领导和管理,责任和权力都交给省(自治区、直辖市)。按照这个精神,中央要进一步简政放权,扩大省(自治区、直辖市)的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权。”从此,中国高等教育管理体制的分权改革

进入了实质性的阶段。在改革实践的基础上,不断总结经验,国务院先后于1994年在上海、1995年在南昌、1996年在北戴河、1998年在扬州,召开了四次高等教育管理体制改革的座谈会,逐步形成了高等教育管理体制“共建、调整、合作、合并”的八字方针。¹皮之不存,毛将焉附,随着1998年国务院机构改革以及一些业务管理部门的撤销和调整,一批原中央高等学校的隶属关系也不得不做出相应的调整,于是《关于调整撤并部门所属学校管理体制的实施意见》给出了具体的办法,调整了原中央部委所属93所高校的行政隶属关系,对于参加中央和地方共建的81所普通高校实行了新的管理办法。学校的教育事业费,由财政部按照1998年调整预算数扣除一次性专项后,再上浮15%,作为下划地方的经费指标。学校所需基建经费,按学校前5年预算内非经营性投资平均数,由国家经贸委和有关国家司局与国家计委协商确定投资基数,结合建设项目继续由中央支持一段时间,然后再逐步转由地方政府负责。1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》进一步明确指出,高等教育实行“国家和省级(自治区、直辖市)政府两级管理、分工负责,在国家宏观政策指导下以省级政府统筹协调为主”。经过近十年的改革,到1999年,中央院校占全部高校的比例为23.16%,中央高校在校生规模占全部在校生的比例为30.42%,均比1989年有了显著的降低(参见表1)。2000年《国务院办公厅关于国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批设立高等职业学校有关问题的通知》,授权省级人民政府审批设立职业技术学校,进一步强化了分权管理体制。

到1999年高校扩招时,我国高等教育的分权管理格局已经基本形成,地方高校及其在校生规模在整个系统所占的比例接近或超过了70%。通过采取一系列分权管理改革措施,截至到2004年初,在过去由国务院有关部门直接管理的367所普通高校中,有近250所已经划转由省级政府管理。²在分权管理的格局下,地方政府享有比过去较大的高等教育发展规划权和统筹权,办学的积极性也比过去有了显著的提高,特别是东部经济发达省份的高等教育发展水平无法与其经济地位相匹配,办学的积极性更高,办学的能力和条件更好,除了政府的力量外,还蕴藏着待释放的民间办学潜力。在诸如浙江等经济发达地区,高等学校的办学权力和财政责任进一步下放到地级市,促进了高等教育规模的扩张以及与地方经济发展的关联度。总之,地方院校在实现高等教育大众化目标过程中扮演了重要的角色。经过持续10年的高校招生规模扩张,到2010年时,地方院校所占的比例提高到93.41%,地方院校在校生规模所占的比例提高到91.26%(参见表1)。

¹ 《李岚清教育访谈录》, 85页, 北京: 人民教育出版社, 2003年。

² 《中国教育年鉴2004》, 856页, 北京: 人民教育出版社, 2004年。

综上所述,在上世纪90年代和本世纪前10年,中国高等教育的规模扩张和大众化进程与管理体制的改革相伴随,在分权管理的格局下开始并完成了高等教育大众化的目标。高等教育分权管理体制对于高校招生规模扩张有怎样的影响呢?下节将讨论这个问题。

二、分权管理格局下地方政府的竞争行为加速了高等教育大众化的进程

中国高等教育管理体制的特征与整个国家的经济和政治体制特征密切相关。改革开放之后,中国高等教育管理体制的分权化改革受到整个经济体制、行政体制和财政体制改革的影响。从经济体制改革方面看,市场机制的建立过程也是分散化的区域经济发展模式取代集中型的行业经济发展模式的过程。从行政体制改革方面看,地方政府拥有了比过去较多的发展规划权和决策权。从财政体制改革方面看,在1980年之前的多数年份里,中国实行“统收统支”的集中财政管理体制,1980年开始实行中央和地方“分灶吃饭”的“财政包干制度”,1993年开始实行“分税制”,改革之路是从集权型预算制度转变为分权型预算制度。¹所以,在国家宏观改革背景下,90年代中国高等教育管理体制的分权化改革势在必行。

世纪之交,中国高等教育管理体制完成了从集权到分权的转变,并在亚洲金融危机和拉动内需的压力下开启了实现高等教育大众化目标的历史进程。²分权管理体制对高等教育大众化进程产生了怎样的影响呢?下面将通过一些特定的事实资料,试图阐述这样一个观点,即分权管理体制促进了高等教育系统的规模扩张,地方政府之间的竞争行为对于快速实现高等教育大众化的目标发挥了重要作用。经济学界将改革后的中国行政体制比喻为M型结构,地方政府在“政治锦标赛”机制作用下,制定并贯彻较高的经济发展目标,从而使中国GDP的增长率长期保持在一个较高的水平上。³在中国常常会出现所谓“中央颁布一个经济目标,下级政府就会竞相提出更高的增长目标”的现象。⁵

在高等教育大众化过程中,我们发现高等教育发展具有类似于经济发展的某些特点。表2为1998-2010年我国高等教育的规模及其发展速度。从中可以看出,1999-2006年是高等教育规模快速扩张期,在校生人数的年增长率超过了10%,毛入学率从扩招前1998年的9.8%提高到

¹吴敬琏,马国川,《中国经济改革二十讲》,157-164页,北京:三联书店,2012年。

²阎维方、文东茅主编《学术的力量:教育与政策制定》,第四章,北京大学出版社,2010年。

³钱颖一、许成钢,“中国的经济改革为什么与众不同---M型层级制和非国有部门的进入与扩张”,张军,周黎安编,《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,23-48页,上海:格致出版社,上海人民出版社,2008年。

⁴钱颖一, B. R. Weingast, “中国特色的维护市场的经济联邦制”,张军,周黎安编,《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,1-22页,上海:格致出版社,上海人民出版社,2008年。

⁵周黎安(2008)《转型中的地方政府:官员激励与治理》,89页,上海:格致出版社,上海人民出版社。

2006年的22.0%。一个有趣的现象是,在1999年中央和国务院批转的《面向21世纪教育振兴行动计划》中提出,高等教育毛入学率到2010年时接近15%,而头两年高等教育规模的实际扩张速度远远超过了中央的预期,于是在2001年制定“十五”高等教育发展规划时,将实现高等教育大众化目标的时间表提前到2005年。但是,事实证明,这个目标仍然制定得保守,到2002年时全国就全面实现了15%毛入学率的目标,提前进入高等教育大众化阶段。国际比较的数据显示,与其他国家相比,中国用了相对较短的时间完成了高等教育大众化的目标。¹因此,我们自然就会问这样一个问题,即为什么中国高等教育规模扩张的实际速度远超过预期的速度?是不是也出现了经济发展过程中“中央颁布一个经济目标,下级政府就会竞相提出更高的增长目标”的现象?

表2:中国高等教育几个主要发展指标(1998-2010年)

年份	学校数 (个)	本专科在校 生 (万人)	本专科在校生比上一 年增加		专任教师 数 (万人)	校均规模 (人/校)	生师比	毛入学 率(%)
			绝对数 (万人)	比例 (%)				
1998	1022	340.87	23.43	7.38	40.7	3335	11.62	9.8
1999	1071	413.42	72.55	21.28	42.6	3815	13.37	10.5
2000	1041	556.09	142.67	34.51	46.3	5289	16.30	12.5
2001	1225	719.07	162.98	29.31	53.2	5870	18.22	13.3
2002	1396	903.36	184.29	25.63	61.8	6471	19.00	15.0
2003	1552	1108.56	205.20	22.72	72.5	7143	17.00	17.0
2004	1731	1333.50	224.94	20.29	85.5	7704	16.22	19.0
2005	1792	1561.78	228.28	17.12	96.6	7666	16.85	21.0
2006	1867	1738.84	177.07	11.34	107.6	8148	17.93	22.0
2007	1908	1884.90	146.06	8.40	116.8	8571	17.28	23.0
2008	2263	2021.00	136.10	7.22	123.7	8931	17.23	23.3
2009	2305	2144.66	123.66	6.12	129.5	9086	17.27	24.2
2010	2358	2231.79	87.13	4.06	134.3	9298	17.33	26.5

资料来源:根据《中国教育事业统计公报》整理得到。

http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_335/index.html。2013年3月。

1999年中央政府在确定我国高等教育大众化时间进程表时,并未充分预计到高校规模扩张会出现如此超前的态势。造成超前发展可能的原因是,在扩招期间,地方政府和高校拥有较大的招生自由裁量权,被压抑多年的能量在扩招政策下爆发出来,因此发展速度超出了预

¹ 郝维谦,龙正中,张晋峰主编,《中华人民共和国高等教育史》,681页,北京:新世界出版社,2011年。

期。例如,2001年江苏省政府就允许高校突破招生计划的限制,在条件许可和保证质量的前提下,可临时追加招生计划。2001年,四川高校计划招生名额是12万人,实际招生12.88万人,超额比例为7.3%。2004年,全国普通高校本专科招生工作按照8%的增长率制定招生计划,而陕西高校计划招收学生人数比前一年增长26%。³全国高等教育规模扩张速度在表2中可略见一斑。下面是一些省的具体情况:湖北省高校招生规模2005年比2001年增长了239.17%,高等教育招生规模平均以每年20%的速度发展,2000年的高等教育毛入学率为14%,2005年提高到24.9%;安徽省高校招生规模2005年比2000年扩大了1.73倍,毛入学率从2000年的8.5%提高到2005年的17.3%;新疆高校在校生规模2005年比2000年增加了1.49倍,毛入学率从2000年的8%提高到2006年的19.5%。⁴经过6年的连续扩招,到2005年时,除贵州、云南和西藏三个省和自治区外,全国其他省的高等教育毛入学率均超过了15%。可见,高速扩招不是个别情况,而是地方的普遍行为。

在“十一五”期间(2006-2010),高校在校生规模扩大幅度开始保持在一个较低的水平上并趋于平稳(参见表2)。这与中央政府对地方高校扩招行为的干预有一定的关系。本文的笔者之一曾经被邀作为专家于2007年7月参加了教育部发展规划司组织的一个五省高等教育“十一五”发展规划论证会,论证会提供的资料从一个侧面反映了地方政府对于扩大本地高等教育规模所表现出的积极姿态。从总体上看,地方政府提出了超前的高等教育发展速度和目标(包括毛入学率、新设高校数、升格和转制学校数等)。而教育部的意见则是,希望地方政府可以适当放慢高等教育规模的发展速度,将工作重点转移到提高质量上来。2006年发布的《教育部关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》(17号文)指出了高等教育发展在前一个五年中表现出来的一些问题,如“有些地区重增加设置学校的数量、轻质量提高,不顾办学条件保障的倾向依然存在。”并要求各省在“十一五”期间“适当控制招生增长幅度,相对稳定招生规模,切实把重点转移到提高质量上来。”对于新设高等学校提出了三个硬性要求:第一,全省近三年高等学校生均预算内教育事业费年均须达到5,000元;第二,高等学校生均预算内教育事业费年均均在5,000元以下3500元以上、省级预算内教育经费占财政支出比例达到18%以上的,从严控制;第三,低于上述水平且当年高等教育生均事业费没有显著增加

¹ 《中国教育年鉴 2002》, 494 页, 北京: 人民教育出版社, 2002 年。

² 《中国教育年鉴 2002》, 661 页, 北京: 人民教育出版社, 2002 年。

³ 《中国教育年鉴 2005》, 848 页, 北京: 人民教育出版社, 2005 年。

⁴ 教育部规划司 2006 年提供的各省高等教育“十一五”发展规划论证材料。

的,原则上不考虑。¹

即使教育部指出在“十五”期间高等教育高速发展产生的问题,但是多数省份仍然希望在“十一五”期间继续保持高等教育规模较快的增长速度。根据17号文件的精神,包括笔者在内的专家组成员对于各个省“十一五”高等教育发展规划进行了论证,并且提出了修改建议。下面选摘其中的几段:

A省“十一五”规划涉及到需新设、专升本、本科院校更名为“大学”的学校达29所。专家组提出如下的意见:“数量明显偏多,盘子明显偏大,与党中央、国务院以及教育部关于“十一五”期间要适当控制招生增长幅度,控制高等学校设置的数量,相对稳定高等教育规模,把工作重点切实转到提高教育质量上来的指示和要求不符。”

专家组对于B省规划做出的评语是:“与内涵发展、控制规模、提高办学质量的精神反差较大,规划设置的学校数目明显偏多,似乎仍是一个以较快速度发展高等教育的规划”,“十一五末,高等教育毛入学率要提高到30%,目标太高”。

专家组对于C省规划做出的评语是:“规划设置高校的增量仍达15所,数量明显偏多,没有很好地体现稳定规模把握节奏的基本精神。”

专家组对D省的评价近似于上面几个省,“规划设置的高校数量过多”,“提出的目标很难实现”。

通过上面对一些省份制定高等教育“十一五”发展规划的过程分析看出,地方政府制定的高等教育规模扩张速度高于中央政府的期望值。从中央政府与地方政府在制定五年发展规划这项工作中相互博弈的特定角度看,分权制下的地方政府竞争行为是高等教育规模扩张的一个动力。

三、地方政府的竞争行为会扩大高等教育发展的省际差距吗?

建国之初,高等学校在全国的地理分布是非均衡的,高校多建于沿海城市,建于内地的高校较少。针对这种情况,中央政府曾经对于高等学校的区域分布状况进行过调整,高教部1955-1957年调整高校布局的原则是:沿海城市除少数设置特殊专业的高校外,其他高校不再扩建,要缩小教育规模,集中力量提高质量;接近沿海高校的办学规模可稍有扩大;适当扩

¹据教育部有关负责人说,国家教育部制定这个规定的一个目的,可以作为地方教育部门向地方财政部门申请教育经费预算的借口。

大内地高校的规模。¹但是,那时中国高等教育的发展水平仍然处于规模很小的精英阶段,只有极小比例的适龄人口有机会接受高等教育,所以社会对于高等教育布局及其公平性还没有提出强烈的诉求。

从上世纪90年代开始,公平逐渐成为社会考量高等教育发展状况的一个指标维度。经过90年代高等教育管理体制分权改革,我国高等教育的区域布局结构得到了调整,但是,随着部分中央院校下放到地方,由地方政府管理,并且主要面向所在地招生,这是否会扩大区域之间高等教育资源分配的差距和接受高等教育机会的差距?在高校扩招过程中,接受高等教育机会的省际间差异是扩大了还是缩小了?对此,学术界有大量的研究。

下文将通过一些统计数据进行分析,对上述问题做一些简要的讨论。通过对1998-2010年各省高校招生规模离散度的计算,得到表3中的“极差”和“标准差系数”两个描述离散程度的参数,想要通过这些参数反映扩招过程中各省高等教育规模之间的差距是扩大了还是缩小的,从而间接地回应分权制下的扩招行为是否有利于改善社会公平这个问题。需要说明,在计算离散指数时,由于无法将面向全国招生的中央高校的招生数从现有的数据中剥离出来,也无法将招生的省际交换关系考虑进去,因此计算得到的参数无法准确地反映面向各个省招生的真正差异。但是,我们仍然可以据此对于省际招生离散程度进行一些初步的估计。表3中极差参数呈现逐年扩大的趋势,但是由于这个参数不是反映离散程度的最佳参数,所以我们在此不做专门讨论,将讨论的重点放在标准差系数上。标准差系数变动区间从0.615(1998年)到0.649(2006年),变化幅度不是很大。在1999-2003年,该系数从0.625降低到0.616,表明招生规模的省际离散程度有所下降,隐含着招生规模较小省份比招生规模较大省份的招生增幅要大,可以据此推测各省入学机会在这个时间段上有趋于均衡的变化趋势。

表 3: 1998-2010 年各省普通高校招生规模的离散程度

年份	最小值	最大值	极差	平均值	标准差	标准差系数
1998	1385	84946	83561	34955.71	21495.408	0.615
1999	1657	127013	125356	49953.35	31237.224	0.625
2000	2320	172491	170171	71163.61	44176.021	0.621
2001	2420	215734	213314	86541.61	53675.672	0.620

¹中华人民共和国教育部编,《共和国教育 50 年》,364 页,北京:北京师范大学出版社,1999 年。

2002	3414	222880	219466	103386.32	63914.734	0.618
2003	4279	273894	269615	123280.68	75985.668	0.616
2004	6003	327452	321449	144303.94	91520.996	0.634
2005	7589	400573	392984	162728.42	105004.741	0.645
2006	8359	422220	413861	176146.13	114235.014	0.649
2007	8046	417544	409498	182554.65	114956.461	0.630
2008	8520	465593	457073	196019.74	124642.417	0.636
2009	9020	469097	460077	206288.13	130634.180	0.633
2010	9213	475212	465999	213469.39	134283.151	0.629

资料来源：根据国家统计局网站 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>) 上数据计算得到。2013 年 3 月。

注：极差=最大值-最小值。标准差系数=标准差/平均值。

高等教育毛入学率是衡量高等教育发展水平的一个通用指标，它反映出一个地区接受高等教育机会达到怎样的水平。由于在我国一般统计年鉴中没有这个统计指标，所以笔者只能从《中国教育年鉴》和其他渠道获得 12 个省 2002 年和 2005 年的数据（表 4），下面利用这些数据比较一下高等教育毛入学率的变动情况。按照前面标准差系数（标准差/平均值）的计算方法，得到 2002 年各省毛入学率的标准差系数为 0.38，2005 年的为 0.31，后者小于前者，说明 12 个省接受高等教育的机会在招生规模扩大的特定年份趋于均等，从一个侧面说明，分权制下的规模扩张有利于缩小接受高等教育机会的省际差距。

表 4：2002 年和 2005 年 12 个省高等教育毛入学率

年份	内蒙	吉林	江苏	浙江	安徽	江西	山东	河南	湖北	广东	四川	贵州
2002	12.3	18	20	20	12.5	13.5	15	13	18	15.3	14	9
2005	18.4	28.0	33.5	34.0	17.3	20.5	19.2	17.0	24.2	23.7	21.0	10.0

资料来源：2002 年的数据来自于《中国教育年鉴 2003 年》；2005 的数据来自于教育部规划司 2006 年提供的各省高等教育“十一五”发展规划论证材料。

在我们对个别省份和高校的调查中也发现，随着高等教育招生规模的扩大，接受高等教

育机会会有均等化的变化趋势。例如,部分北京市属高校为了提高生源的入学考试成绩,倾向于扩大招收外地学生的比例;2003年,江苏省普通高校招生录取率达到了74%,即使如此,该省还是从本位角度出发,当年招生政策规定,要适当控制江苏地方高校向外省投放本科招生计划的比例,确保省内考试的升学机会,2008年,我们去江苏调研时,教育厅的负责人告诉我们,随着当地高考录取率的不断提高,特别是近几年高考适龄人口的减少,面向本省发展高等教育的空间受到了限制,为了保证本省高校生源及其质量,本省高校开始扩大招收外省高中毕业生的比例。2010年我们到浙江调研时,也获得与江苏相同的信息。

因此,在高校招生规模扩大过程中,发达地区的高校在满足当地基本需要后,开始自觉和自发地拓展发展空间,扩大招收来自欠发达地区的学生,这种力量将有利于缩小地区之间接受高等教育机会的差距。当然,发达地区和欠发达地区在接受高等教育机会,尤其是优质高等教育机会方面,仍然存在着明显的差距,这可以从不同省份高等教育毛入学率、高中毕业升学率、重点高校入学比例等指标上反映出来。继续缩小省际差距是今后高等教育发展的一个重要目标,切实产生效果仍然需要时日,首先要解决经济发展中的非均衡问题,然而高等学校追求质量机制的作用,让我们看到了高等教育自身调节规律有利于促进公平乐观的一面。

四、高等教育规模扩张与制度变迁

通过上面的分析,我们看到,分权管理体制不仅有利于各地政府积极扩大高等教育规模和增加接受高等教育的机会,而且从一些侧面表现出改善高等教育机会公平的迹象。高等教育规模的扩张是否也会对高等教育制度产生一定的影响呢?通过系统地检索2000-2007年《中国教育年鉴》中各个省在规模扩张中的作法和行为表现,并借助于其他相关资料,我们在此对这个问题进行一些探讨。

首先,高等教育规模扩张有利于建立一个多样化的高等教育系统。在高等教育规模扩张的同时,高等教育系统的多样化程度比以前有所提高,民办高等教育和高等职业教育的长足发展就是两个突出的方面。这可以从下面表5中民办高校和高等职业学校数量的逐年增加数据中看到。根据《中国教育事业统计》有关年份统计数据计算得到民办普通高校招生数占招生总数的比例为:17.2%(2005),18.5%(2006),20.4%(2007),21.5%(2008),21.3%(2009)和22.2%(2010)。与此同时,成人高等教育随着社会需求的变化而产生转型,不少成人高校

¹ 《中国教育年鉴2004》,508页,北京:人民教育出版社,2004年。

转为普通高校，因此成人高校的数量在逐年减少。1999年，广东为了实现高校扩招任务，采取了以下几个措施积极挖掘高校内部潜力：在几所大学内设立职业技术学院，将高职作为扩招的重点；选择条件较好的成人高校承担普通高考招生任务；允许少量中专开设高职班。¹四川为了完成扩招任务，也采取了与广东相类似的作法，包括：大力发展高职教育，2001年新设8所高职院校；充分利用民办高校和民办二级学院的力量，2001年新设13所民办高校；利用部分成人高校和中等专业学校的办学资源；支持部分高校开展网络教育。²

表 5：1998-2010 年中国各类高等学校数

年份	普通			成人	民办	
	合计	本科	高职		纯民办	独立学院
1998	1022			962		
1999	1071			871		
2000	1041			772		
2001	1225			686		
2002	1396			607		
2003	1552			558	173	
2004	1731	684	1047	505	228	
2005	1792	701	1091	481	252	295
2006	1867	720	1147	444	278	318
2007	1908	740	1168	413	297	318
2008	2263	1079	1184	400	318	322
2009	2305	1090	1215	384	336	322
2010	2358	1112	1246	365	353	323

资料来源：教育部网站：http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_335/index.html。

2013 年 3 月。

其次，市场机制开始被建立和完善，在高等教育资源配置中发挥作用，并在高校招生和

¹ 《中国教育年鉴 2000》，685 页，北京：人民教育出版社，2000 年。

² 《中国教育年鉴 2002》，661 页，北京：人民教育出版社，2002 年。

高校毕业生就业方面自发地发挥调节作用。如前所述,在生源数量和质量的压力下,发达地区高校扩大了对欠发达地区招生的数量。同时,发达地区也鼓励本地考生报考外地的优秀高校,例如上海在1999年扩招的第一年就鼓励考生报考外地院校。¹对于上海、北京等发达城市来说,多数考生不愿意离开家庭,而且担心毕业后无法回到原籍,因而倾向于在本地选择学校就学,这样造成有相同高考成绩的学生如果报考外地高校的话,可以选择较高水平的学校。为了鼓励学生到外地上学,北京等地允许考生在外地上学时户口仍然留在本地。随着扩招的进行,高校毕业生就业问题逐渐凸显出来,为解决就业问题,迫使一些地方改变限制性就业的作法,如2001年全国高校本科生初次就业率为75%,专科生为40%,在就业压力下,政府要求取消限制人才流动的规定,废除对高校毕业生收取城市增容费、出省费、出系统费等政策。²取消限制性就业规定后,促进了毕业生的跨地区流动。2001年,湖南省辖区内普通高校毕业生研究生出省就业率为37.86%,本科毕业生为57.4%,专科生为22.03%。³2003年,湖南省取消影响毕业生就业的各种限制性规定,努力拓宽毕业生到省外就业的渠道。⁴2004年,黑龙江省教育厅也取消对高校毕业生出省的限制,不收出省费,取消师范类专科以下毕业生出系统费等。⁵在市场机制作用下,欠发达地区既出现人才流出现象,也出现人才回流现象。如贵州2001年有省外院校毕业生0.57万人,其中回省人数为0.25万人,回省率为44%,回省就业率为79%,高于本省本科和专科毕业生就业率。⁶

第三,在高等教育规模扩大和机会增加的过程中,促进了不合理限制性政策的取消,产生了有利于构建终身教育体系的要素。上海在高校扩招的过程中,由于普高毕业生数量有限,所以扩大了“三校生”(技校、中专、高职)接受高等教育的机会,这种作法有利于打通普通高中教育与职业高中之间的联系。⁷在扩招过程中,国家还取消了接受高等教育人群的年龄限制和婚姻状况限制性规定。

五、分权管理体制对于高等教育发展的局限

分权管理体制既有促进高等教育规模扩张、缩小区域差距、完善制度的一面,也有其局限性,主要有以下问题:由于财政投入无法与高校规模扩张同步,“十五”期间,只有北京、

¹ 《中国教育年鉴 2000》, 510 页, 北京: 人民教育出版社, 2000 年。

² 《中国教育年鉴 2002》, 217-218 页, 北京: 人民教育出版社, 2002 年。

³ 《中国教育年鉴 2002》, 604 页, 北京: 人民教育出版社, 2002 年。

⁴ 《中国教育年鉴 2004》, 633 页, 北京: 人民教育出版社, 2004 年。

⁵ 《中国教育年鉴 2005》, 618 页, 北京: 人民教育出版社, 2005 年。

⁶ 《中国教育年鉴 2002》, 677 页, 北京: 人民教育出版社, 2002 年。

⁷ 《中国教育年鉴 2000》, 510 页, 北京: 人民教育出版社, 2000 年。

上海、天津、广东、浙江、西藏和青海七个省(市)生均预算内教育事业费在5,000元以上,其他省均在5,000元以下,造成生均预算内教育事业费下降,学生学费增加,基本建设经费主要靠高等学校自筹或贷款解决,高校不得不向银行贷款从而形成了学校的债务。如2005年河北生均预算内教育事业费仅为2,757.33元,内蒙为3,600元。山东省的情况也基本相同,十五期间,在校生规模增长了2.9倍,而财政性教育经费仅增长了0.78倍,使生均经费支出大幅度下降,多项办学条件的生均指标下滑,甚至到了警戒线以下,同时高教事业快速发展主要依靠学校自筹经费和贷款,学校负担很重。2005年,江苏生均教育事业费为14,084元,但是生均预算内教育事业费仅为4,971元,高校累计有30亿元的债务。2005年,安徽生均教育事业费为8,445.1元,但是生均预算内教育事业费仅为3,000多元。宁夏“十五”期间高校基建支出53,880万元,其中预算内仅为19,379元,高校自筹34,501万元。

地方政府和高校为什么会超越自身的财力去扩大办学规模呢?在政绩机制驱动下,地方政府存在着要发展和做出业绩的冲动,因此会表现出只给学校扩招政策而不给学校相应经费的惯常作法,另外地方政府对于中央政府还存有依赖心理,觉得扩招是中央的政策,并且中央政府鼓励通过贷款方式解决经费短缺问题,因此按照这种正常行为而出现的问题,中央政府不会无视,不会将全部责任推到地方政府身上。另一方面,高校自身的招生动机和行为也是不容忽视的。普通高校在确定招生规模时,经济因素是重要的一个方面。1986-2001年期间,政府对于普通高校的拨款实行“综合定额加专项补助”,2002年实行“基本支出预算加项目支出预算”。¹不论何种拨款模式,拨款金额都与学生规模成正比,即学生规模越大,经费收入就越多。学费制度也是促进高校扩大招生规模的一个因素。1997年对于所有高校学生统一实行收费制度,学费和杂费占比逐年提高,分别为15.71%(1997),13.42%(1998),21.30%(2000),27.00%(2002),32.38%(2004),31.76%(2006),40.39%(2008)。²在特定的高校经费收入和成本支出结构下,地方普通院校和高等职业院校比隶属高校具有更大的动机扩大办学规模。³相对而言,质量是难以考核的,在求学需求旺盛的情况下忽视质量并不会从社会上受到应有的负反馈。

如何才能遏止地方政府和高校不顾办学条件和质量而盲目扩张规模的冲动呢?显然,在扩大地方政府的高等教育统筹权和高校办学自主权的同时,需要建立政府和高校各自的行为

¹黄永林主编《新中国教育财政六十年》,150-153页,武汉:华中师范大学出版社,2010年。

²陈晓宇,《中国教育财政政策研究》,168页,北京:北京大学出版社,2012年。

³易千,“我国高等教育大众化进程中高等学校的分化及影响因素分析”,38页,40页,北京大学硕士学位论文,2009年。

自律机制, 并且接受中介组织的监督和评价, 在评价政绩时不仅要注重显示度高的发展指标, 也要重视显示度低的制度建设, 这些都是与分权机制相配套发挥积极作用的制度保证。

六、简短的结语

发展是社会组织自发的一种行为表现, 在一定的环境激励作用下, 组织发展呈现出加速、减速甚至负向变化的趋势。在诸多发展形式中, 规模的扩张是一种简单形式的发展, 也是最为直观的发展, 但其中蕴含着并不简单的逻辑, 存在着“小的是美好的”或则“规模经济”之间的悖论。在比本文讨论的区域高等教育规模扩张以及政府逻辑更微观的层面上, 实际上也存在着类似的现象以及待探讨的问题, 比如在一所大学中, 为什么也存在着院系之间对招生规模的竞争, 教务处和研究生院这些负责本科和研究生招生指标分配的管理机构经常能够感到院系对扩大招生规模的紧迫需求, 以致表现出院系之间在学生规模上的显著差异, 比如北京大学规模大院系的学生人数以千为计数单位, 而小的院系则以百为计数单位, 即使这种行为从经济角度看并不是理性的, 或者换句话说, 招生规模越大, 经费缺口也越大, 从普遍的具有研究倾向的教师角度看, 也不愿意因为学生人数多、教学工作量大而影响研究工作, 但是规模膨胀仍然是一种客观实在。一个有待论证的逻辑是, 在大学组织内部也存在着微观政治作用逻辑, 院系之间在竞争规模的背后实际上是在竞争权力和影响力, 而权力和影响力也是一种资源, 在某些情况下, 其稀缺性和重要性并不亚于我们通常所关注的经费。