



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,

第 11 卷
第 4 期
(总第 41 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

中国高等教育规模扩张机制分析：一个制度学的解释^①

阎凤桥^② 毛丹^③

摘要：本文从经济欠发达地区以超出自身财政能力快速扩张高等教育规模、中央制定的高等教育大众化目标提前 8 年实现的现象出发，依循制度学的分析思路，对 31 个省(市)1998-2010 年高校招生规模及其影响因素关系的统计分析，发现各省高等教育规模扩张没有受地方经济发展水平（人均 GDP、第三产业就业人数）的显著影响，而受到高中教育规模（高中毕业生数）和高校专任教师数的显著正向影响，受到高教财政投入力度（生均预算内教育事业经费）的显著负向影响。说明在以地方院校为办学主体分权格局下，中国高等教育发展相对独立于经济发展的影响，形成了各省以提高毛入学率为驱动的动力机制。

关键词：中国高等教育，规模扩张，分权，制度逻辑

Dynamics of Higher Education Enrollment Expansion in China: An Institutional Interpretation

Fengqiao Yan, Dan Mao

(Graduate School of Education, Peking University)

Abstract

Based on phenomena of rapid expansion of college enrollment in both developed and under-developed regions, and massification achieved eight years earlier than the national schedule, this paper, following institutional logic, has analyzed data of 31 provinces between 1998 and 2010. It was found that provincial higher education admission is not significantly affected by such economic indicators as GDP per capita, workforces in the third industry, but is significantly and

^① 基金项目：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）。感谢芬兰坦佩雷大学蔡瑜琢博士对于本文提出建设性的修改意见。

^② 阎凤桥（1963-），男，山西稷山人，北京大学教育学院/教育经济研究所教授，教育学博士，从事教育经济与管理、高等教育研究。

^③ 毛丹（1981-），女，湖南常德人，北京大学教育学院/教育经济研究所，博士研究生，从事教育经济与管理、高等教育研究。

positively affected by graduates of high schools and number of college faculty, and is significantly and negatively affected by public finance per student. It is implied that higher education expansion is independent from economic growth, and higher education gross enrollment ratio has become a criteria for which provincial governments compete.

Key words: China's higher education, enrollment expansion, decentralization, institutional logic

一、研究问题的提出

1999年，中央政府制定了在2010年实现高等教育大众化目标的跨世纪发展规划，并于当年开始大幅度地扩大高校招生规模。经过连续几年的扩招后，高等教育毛入学率于2002年达到了15%（表1），比实现大众化目标的预计时间表提前了8年。（注释1）为什么中央制定的高等教育大众化目标会被提前完成？各省在高等教育规模扩大过程中的实际行为如何？中国高等教育具有怎样的规模扩张机制？一些研究文献认为，高等教育规模扩大是由于经济发展的需要，特别是知识经济发展对于培养高素质人才的需要。也有人认为，中国高等教育规模扩张是入学需求作用的结果，随着生活水平的提高，人们不再满足于只接受中等教育，对于接受高等教育的需求变得越来越具有现实意义。¹虽然上述两种解释都有一定的道理，符合高等教育发展的长期规律，但是却不一定能很好地解释短期内的特定行为（如表1，在1999-2006年期间，高等教育在校生规模年度扩张比例均超过了10%，即超过了国家经济发展速度和财政支出的增长速度）。比如，扩招开始不久就出现了高校毕业生就业难的问题，但这并没有显著地制约高校扩招行为的继续。再如，从1977年恢复高考招生制度以来，青年人接受高等教育的愿望就一直十分强烈，供不应求的状况长期存在，但是为什么扩招不在其他时间出现，却恰恰在1999年这个特定时间点上出现呢？后来的发展过程进一步证实，扩招并非完全是高校应对社会需求的志愿响应，在某种程度上可以说是“政府请客，高校埋单”的行为，导致高校不得不向银行贷款以应对扩招而出现的经费短缺问题。因此，前面提到的理性主义视角下的两种说法都有一定的局限性，不能十分有效地解释中国高校规模扩张机制。或者说，高校规模扩张是一个较为复杂的过程，大而化之的解释会妨碍我们做深入的学理探讨。（注释2）

表1：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：从教育部网站（http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_335/index.html）《中国教育事业发展统计公报》整理得到。2013年3月。

众所周知，1999年高校扩招政策的制定具有一定的偶然性和突发性。1997年亚洲金融危机出现后，由于外贸受阻和内需不足，中国经济发展出现了明显的疲软现象，由过去的短缺经济变成了过剩经济，缺少新的经济增长点。于是，有经济学者建言，扩大高等教育招生规模所产生的经济需求将有利于拉动经济增长并延缓就业压力，是一个两得之举。1999年的高校扩招政策，是中央政府主要从经济发展角度出发考虑制定的，而不是教育行政主管部门的意图，也不是学校的主动作为，甚至教育系统对大幅度扩招的政策还持有保留意见。²

如果说，1999年由中央政府主导的扩招政策打开了高校规模扩张的闸门，那么之后几年的持续扩招以及各个省的具体作法，则不可能完全受中央政府意愿的支配，甚至中央政府在稍后的时间里多次强调要放慢规模扩张速度，注重提高教育质量。现实的情况是，从上世纪90年代开始，中国就进行了高等教育分权化改革，一大批中央业务部门所属的高校被下放而由地方政府管理。从下面三个年份的数据，可以观察到中国高等教育循序分权化的过程。1989年，包括教育部在内的中央部委所属普通高校353所（32.83%），本专科在校生913,841人（43.89%）；地方政府所属普通高校722所（67.17%），本专科在校生1,168,270人（56.11%）。1999年，中央部委所属普通高校248所（23.16%），在校生1,242,943人（30.42%）；地方政府所属普通高校823所（76.84%），在校生2,842,931人（69.58%）。2010年，中央部委所属普通高校111所（6.59%），在校生409,742人（8.74%）；地方政府所属普通高校1,573所（93.41%），在校生4,278,001人（91.26%）。³从上面三个间隔年的数据可以看出，从学校数或在校生人数所占的比例看，从1989—2010年，中国高等教育走的是一条分权化的道路。在分权化的格局下，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，在高校扩招阶段，地方院校比中央院校招生规模扩大的幅度更大。⁴

高校扩招涉及到多方利益团体，中央制定的扩招政策得到了地方政府、高校以及社会各界的不同响应。在中国特定的政治制度下，地方政府不仅在竞争GDP等经济发展指标⁵，也竞争高校升学率、高等教育毛入学率等社会发展指标，并将这种竞争压力传递给由它们所管辖的高校。这正是本文想要探讨的问题所在，即地方政府对于扩招政策采取了怎样的应对方式，使得中央当初的扩招想法变成了持续的扩张动力。在正视提前实现高等教育大众化目标事实的前提下，本文所针对的特定现象是，一些经济欠发达地区为什么会不顾其经济发展的实际需要和可能性，甚至以牺牲办学条件和质量为代价，而扩张其高等教育规模呢？（注释3）

笔者将社会利益团体概念引入，使得本研究所采取的分析视角不同于前面提到的理性视角，这里称之为制度学的视角。在制度学的视角下，经济系统与高等教育系统之间不是一种彼此紧密作用的关系，而是一种“松散联接”（loosely coupled）⁶的关系。笔者由此出发推断，高等教育的发展动力不是完全为了满足经济发展的需求。或者说，即使促进经济发展被尊称为发展高等教育一个名义目的，但并不一定名副其实，高校规模扩张本身也许就是真正的目的所在。（注释4）换句话说，高教扩招行动一旦启动，本身具有自我维系下去的惯

性。

二、文献评述及研究设计

有两种主要的高等教育发展理论范式：一种是以人力资本理论为代表的理性选择范式；另外一种则是制度理论范式。⁷人力资本理论认为，经济发展对于具有特定知识和技能的人才提出需求，从而推动着高等教育规模的扩张和质量的提高。与之不同，制度理论则认为，高等教育规模扩张在一定程度上独立于经济系统的直接作用，政策行动者将“人力资本”作为一种正当性的观念，随着这种观念的传播和流行，使得不同国家脱离各自国家的具体情形，制定了内容相似的高等教育规模扩张政策，从而造成一些国家或地区高等教育的发展规模与本国或本地区经济发展的实际需求相脱节。这种理论推断被发展中国家曾经出现过的“过度教育”（over education）问题所证实。

组织分析中制度学派的代表人物梅耶（Meyer）和罗文（Rowan）（1977）⁸以及迪马吉奥（DiMaggio）和鲍威尔（Powell）（1983）⁹指出，效率机制与制度机制是两种不同的机制，前者属于理性选择机制，后者则假定人的理性是有限度的，于是行动者会将某些惯例“理所当然”（take for granted）地作为“正当”（appropriate）作法而采纳。从制度学的视角看，高等教育规模扩张不完全是一个实质理性过程，同时也受到形式理性下模仿机制的作用。

这里进行的研究文献评述主要集中在以下两个方面：一是从制度学角度对于高等教育规模扩张进行解释的研究文献；二是从地方分权角度对于中国经济发展现象进行解释的文献。做这样的研究文献选择，主要服务于本文的分析逻辑。来自于第一个方面的文献，理论导向性较强，侧重于分析国家层面高等教育规模的扩张。来自于第二个方面的文献，侧重于分析一个国家内部的集权和分权关系，特别是针对中国经济发展的微观机制提出了有针对性的理论解释。笔者认为，将上述两方面的研究文献结合起来，有利于构建适合中国高等教育规模扩张问题的一个理论分析框架。

梅耶（Meyer）（1977）认为，可以从以下三个维度来定义高等教育的扩张行为：第一，高等教育在校生人数的扩大；第二，高等教育社会中心地位的确立；第三，高等教育所生产的实用知识的增长。¹⁰在20世纪，高等教育及其在校生规模有了显著的发展。1950年，大约有110个国家拥有大学这种学术制度建制；1995年，有大学的国家数增加到170个。¹¹1900年，不足1%的世界人口接受高等教育；2000年，这个比值提高到20%。¹²高等教育具有怎样的扩张机制呢？制度学对此给出了独特的理论解释。随着高等教育规模的扩大，高等教育场域或“社会空间”也逐渐形成。¹³这时，处于微观层次的高等教育系统或组织的行为，受到处于宏观层次的业已存在的“普遍性图示”（generalized script）的影响。¹⁴对于一个国家而言，不论其特色和资源状况如何，受世界高等教育发展趋势的影响，都会建立大学系统。¹⁵因此，大学教育的组织背景与其技术过程，对于大学教育产出具有同样的影响力。¹⁶制度学从文化的角度审视高等教育的扩张行为，提出大学的功能逐渐从培养有专门技能的人才，转变为一般性“人力资本”（human capital）的积累。随着新的有关高等教育发展的世界文化的形成，每一个人都被看作适合接受高等教育，“全民教育”（education for all）变成了诸如联合国教科文组织（UNESCO）这样国际机构的常用语。¹⁷同样，在制度机制作用下，雇主倾向于雇用接受过高等教育的人员，于是教育的文凭作用增加，导致文凭膨胀的出现。¹⁸在欧洲，强大的中央集权体制的形成，是理性化的一种表现形式。¹⁹制度理论特别重视对于政府与特定组织之间关系的研究。高等教育在世界范围的理性化，使之成为国家计划的一

个内容，于是各个国家纷纷建立起了自己的高等教育系统，以提高高等教育的入学机会。²⁰

斯考费(Schofer)和梅耶(Meyer) (2005)从制度视角出发，分析了20世纪世界不同国家高等教育规模发展的状况。他们发现，从1960年之后，世界高等教育规模呈现加速度的发展态势，学校知识以及接受过学校教育被认为是扮演各种社会角色所必需的和恰当资格。如果某一个国家的组织形式满足“世界社会”(world society)的特征(中等教育普及程度高、经济发展水平高、政府对于教育系统的控制度低)的程度越高，这个国家就越倾向于扩大高等教育规模。²¹ 爵瑞(Drori)和穆恩(Moon) (2006)通过对UNESCO收集的各个国家高等教育不同学科在校生1965-1995年统计数据的分析发现，在校生人数在各个学科都有所增加，但是各个学科的增长速度不同，农业、艺术和人文增长相对缓慢，社会科学增长速度则很快，这说明高等教育在规模扩大的同时，其内部结构也发生了显著的变化。²²

再从有关中国经济发展经验的研究文献看，面对中国经济的持续快速发展，一些社会科学研究人员提出了理论上的解释。其中一个比较有影响的解释是，中国的地方分权体制以及地方政府的竞争行为是促使中国经济发展的一个主要原因。钱颖一等人认为，中国的M型层级制或者经济联邦制是其区别与东欧国家经济发展不同的主要原因。²³周黎安(2008)认为，中国既是行政权力高度集中的国家，行政权、立法权和人事权高度集中在中央，同时又是高度分权的国家，几乎所有事权都分散在地方政府手里。在这种体制下，中央政府可以通过“行政发包”的形式，将发展目标分解交给地方政府去完成，同时通过“晋升锦标赛”方式，对地方政府官员的行为产生激励作用。²⁵在中国常常会出现“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”。²⁶

中国高等教育与其他国家的高等教育既有相似之处，也有不同点。从上世纪80年代开始的中国高等教育体制改革，尤其是90年代末政府部委制的改革，撤消了很多行业的政府管理机构，如机械工业部、冶金部、纺织部等，将行业统筹权转移给行业协会，1994年采取的厘清中央与地方之间经济关系的分税制等一系列作法，使过去的集中计划经济体制逐渐转变为分散的市场机制。在这个过程中，两百余所大学从中央业务主管部门下放给了地方政府。同时，由于劳动力市场的形成和劳动力流动的加速，高等教育的发展超越了计划体制的约束，具有了更强的独立性和自主性。地方教育部门在制定高等教育发展规划时，考虑到市场体制下接受过不同教育程度的劳动力流动的因素，不再以服务于本地经济发展为出发点，更多地考虑满足社会需求一面，表现为将高考升学率和高等教育毛入学率作为制定发展规划和考核行为绩效的主要依据。

在地方政府与地方院校之间存在着“软预算约束”²⁷，在高校规模扩张过程中需要政府部门投入大量的基本建设费用和日常性经费，但是源于亚洲金融危机的高校扩招本身是想要解决拉动经济发展的问题，因此地方政府的财政能力难以满足高教规模扩张的需求，造成高校发展不得不在财政预算渠道之外寻找其他的经费，其中一个办法是增加学费收入，此外，自筹和银行贷款也是解决办学经费不足问题的渠道。(注释5)换句话说，政府的预算内财政经费能力并没有构成制约高校规模扩张的因素。

根据上面的文献评述，从国外的制度理论研究文献中借鉴了形式理性的思想，从国内的地方分权研究文献中借鉴了地方政府竞争行为的思想，确立的本研究的基本研究思路是，除了经济发展需要和财政可能性外，各个省之间对于某些社会指标的竞争，也是影响高等教育规模扩大的一个重要因素，后者的影响程度甚至可以超过前两个因素的影响程度。为此提出以下研究假设：

各省高等教育规模扩张，不仅受地方经济发展水平、第三产业就业容量、高教财政投入力度的影响，而且还受到高中毕业生规模、专任教师数等社会因素和办学条件以及其他政治因素的影响。

为了验证上面的研究假设，本文将分别采用定量研究方法。在验证研究假设时，将分析单位确定为省（直辖市）。研究对象为普通高校（不包括成人高校），规模指普通高校本专科学生人数（招生人数或者在校生人数）。

针对假设，建立下面的分析模型：

$$HEE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 GDP_{it} + \alpha_2 EXP_{it} + \alpha_3 FACU_{it} + \alpha_4 TII_{it} + \alpha_5 HSE_{it} + \mu_i + \nu_i + \varepsilon_{it}$$

(1)

在上面模型中，t 代表年份，变化范围为 1999-2010，i 代表省（市），变化范围为 1-31。

HEE：高校招生数

GDP：人均 GDP

EXP：生均预算内支出

FACU：专任教师数

TII：第三产业就业人数

HSE：高中毕业生数

μ 和 ν ：分别表示区域和时间扰动因素

ε ：未考虑到的其他影响因素

公式（1）适合做边际影响效应分析。我们还可以将公式（1）中的变量转换为自然对数形式（见如下公式 2），做弹性分析。

$$\ln HEE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln GDP_{it} + \alpha_2 \ln EXP_{it} + \alpha_3 \ln FACU_{it} + \alpha_4 \ln TII_{it} + \alpha_5 \ln HSE_{it} + \mu_i + \nu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

在上面模型中，t 代表年份，i 代表省（市）。

LNHEE：高校招生数对数

LNGDP：人均 GDP 对数

LNEXP：生均预算内支出对数

LNFACU：专任教师数对数

LNTII：第三产业就业人数对数

LNHSE：高中毕业生数对数

μ 和 ν ：分别表示区域和时间扰动因素

ε ：未考虑到的其他影响因素

为验证上面的假设，我们从国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/j/>）上收集了 31 个省（自治区、直辖市）1998-2010 年期间高校招生数、GDP、人口数、第三产业就业人数（代表大学毕业生最有可能的就业去向（注释 6））、专任教师数。从 1998-2010 年《中国教育事业统计年鉴》中收集了 31 个省（自治区、直辖市）高中毕业生数。另外，从教育部财务司获得了同一个时间段各省高校生均预算内教育事业经费。（注释 7）

三、模型计量计算结果

本研究对 31 个省（市）选取多个时间截面（1998–2010）所得的数据属于 panel data（时间序列数据）。通过采用 Eviews 软件进行 F 检验和 Hausman 检验，结果表明适合采用变系数固定效应模型（检验过程在此省略）。

针对前面公式 1 的边际分析模型的计量结果，见表 2 和表 3。

表2：边际分析计量模型拟合

R平方	0.984717	因变量均值	132439.9
调整后的R平方	0.983125	因变量标准差	109146.5
回归标准误	14178.41	赤池信息准则	22.04859
残差平方和	6.75E+10	施瓦茨信息准则	22.42784
对数似然函数值	-4065.038	HQ信息准则	22.19920
F统计值	618.5603	杜宾-瓦特森统计量	0.641226
概率（F统计值）	0.000000		

注：采用横截面固定效应（虚拟变量）方法。

表 3：边际分析计量模型统计分析结果

变量	系数	标准误	T统计值	概率
常数项	-3802.873	4937.479	-0.770205	0.4417
生均预算内支出（EXP）	-2.337864	0.440644	-5.305561	0.0000
专任教师数（FACU）	3.785119	0.217521	17.40119	0.0000
第三产业就业人数（TII）	13.76086	11.45196	1.201616	0.2304
高中毕业生数（HSE）	0.228277	0.025439	8.973575	0.0000
人均GDP（GDP）	0.027909	0.144226	0.193507	0.8467

从表 2 中的 R 方、F 检验结果来看，模型拟合程度良好，且残差没有自相关性。由表 3 可见：（1）高校专任教师数（FACU）和普通高中毕业生数（HSE）对高校招生数（HEE）的变化有显著正向影响，说明各个省在确定高校招生规模计划时，考虑了专任教师和高中毕业生因素，由此推测还包括高考升学率和毛入学率；（2）生均预算内教育经费（EXP）对高校招生数（HEE）的变化有显著负向影响，说明一些省份生均预算内教育经费并没有随着招生规模的扩大而增加，反而有所减少。实际影响过程是，预算内教育经费的增加幅度低于招生规模的扩张速度，从而造成生均预算内教育经费降低；（3）GDP 和第三产业就业人数（TII）对高校规模扩张没有显著影响。

针对前面公式 2 的弹性分析模型的计量结果，见表 4 和表 5。

表4：弹性分析计量模型拟合

R平方	0.979125	因变量均值	11.32936
调整后的R平方	0.976951	因变量标准差	1.151512
回归标准误	0.174822	赤池信息准则	-0.558334
残差平方和	10.26905	施瓦茨信息准则	-0.179086
对数似然函数值	139.8500	HQ信息准则	-0.407724
F统计值	450.2874	杜宾-瓦特森统计量	0.802107
概率（F统计值）	0.000000		

注：采用横截面固定效应（虚拟变量）方法。

表 5：弹性分析计量模型统计分析结果

变量	系数	标准误	T统计值	概率
常数项	-0.794820	0.641913	-1.238205	0.2165
生均预算内支出对数 (LNEXP)	-0.184152	0.048956	-3.761540	0.0002
专任教师数对数 (LNFACU)	0.801903	0.079807	10.04798	0.0000
第三产业就业人数对数 (LNTII)	0.189993	0.097447	1.949703	0.0520

同样，从表 4 看出，模型拟合程度良好，且残差没有自相关性。从表 5 可见：（1）高校专任教师的自然对数 (LNFACU) 和普通高中毕业生数的自然对数 (LNHSE) 对高校招生数的自然对数 (LNHEE) 有显著正向影响，并且高校招生规模对于专任教师影响的弹性系数 (0.801903)，大于高校招生规模对于普通高中毕业生数影响的弹性系数 (0.426963)；（2）生均预算内教育经费的自然对数 (LNEXP) 对高校招生数的自然对数 (LNHEE) 有显著负向影响；（3）GDP 的自然对数 (LNGDP) 和第三产业就业人数的自然对数 (LNTII) 对高校招生规模的自然对数 (LNHEE) 没有显著影响。

表 6 中的数据为 2005 年各省的横截面数据，表中的数据变量与前面模型分析中所使用的变量不太一样，特别是它提供了各省的毛入学率，可以作为研究上述问题的一个附加数据资料。

表 6：2005 年全国各省高等教育、经济和社会发展情况

省份	人口数 (万人)	GDP (亿 元)	高校数 (所)	本专科在 校生人数 (人)	高等教育 毛入学率 (%)	生均预算 内教育事 业费(元/ 生)	高考录取 率 (%)
北京	1493	4283	80	548270	53.00	17037.00	74.0
天津	1024	2932	45	331553	55.00	9134.45	83.6
河北	6809	8769	88	774006	20.00	2757.33	64.7
山西	3335	3042	58	407036	22.00	4049.50	54.4
内蒙古	2384	2712	37	230902	18.36	3314.83	69.3
辽宁	4217	6873	78	659351	33.00	4352.45	84.2
吉林	2709	2958	43	407262	28.00	3992.94	74.9
黑龙江	3817	5303	66	540867	24.00	3511.08	77.0
上海	1742	7450	60	442620	57.00	11500.73	77.7
江苏	7433	15403	116	1159795	33.50	4971.73	72.9
浙江	4720	11243	68	651307	34.00	6417.74	65.7
安徽	6461	4813	85	589075	17.30	3468.17	54.3
福建	3511	6053	64	406996	18.50	4914.56	76.8

江西	4284	3496	66	263015	20.46	2206.07	69.7
山东	9180	15491	109	1171284	19.17	3195.17	66.3
河南	9717	8815	82	851864	17.00	3727.09	55.2
湖北	6016	6310	86	1012665	24.20	2636.97	72.6
湖南	6698	5612	97	754859	15.00	2685.48	66.5
广东	8304	16039	105	874686	23.65	7529.40	69.4
广西	4889	3320	55	338261	16.00	3968.03	63.2
海南	818	769	15	69984	20.00	3968.48	85.7
重庆	3122	2665	38	333563	20.00	3652.81	63.3
四川	8725	6556	74	775436	21.00	2076.09	53.8
贵州	3904	1592	36	206754	10.00	3721.96	60.8
云南	4415	2959	50	254687	11.50	4874.59	53.8
西藏	274	212	6	18979	13.20	11864.34	66.1
陕西	3705	2884	76	666943	23.50	3283.87	58.3
甘肃	2619	1559	33	229459	15.00	3979.20	48.9
青海	539	466	11	32753	20.00	5972.89	82.7
宁夏	588	460	13	48650	19.18	3157.96	69.9
新疆	1963	2200	31	181814	16.60	3135.87	71.3
全国平均 或总计	4193	4415	60	15617767	21.00	5552.50	65.4

资料来源：教育部规划司提供的会议论证材料。

依据表 6 中数据，选择因变量为各省高校在校生人数，自变量分别是各省人口数、GDP、高校数、高等教育毛入学率、生均预算内教育事业费，采用各个变量的自然对数建立弹性分析模型：

$$\ln HEE = \beta_0 + \beta_1 \ln POP + \beta_2 \ln GDP + \beta_3 \ln HEI + \beta_4 \ln ER + \beta_5 \ln EXP + u \quad (3)$$

在上面模型中，各变量含义如下：

LNHEE：高校在校生人数的对数

LNPOP：人口数对数

LNGDP：GDP 的对数

LNHEI：高校数的对数

LNER：高教毛入学率的对数

LNEXP：生均预算内教育事业费的对数

μ ：随机扰动因素

将数据代入模型，采用 SPSS 软件程序运算结果如下：

表7：2005年高校在校生规模弹性分析的拟合优度

R	R 平方	调整后的R 平方	估计的标准误
.985 ^a	.971	.965	.19193

表8：2005年高校在校生规模弹性分析的F检验

模型	平方和	自由度 (df)	均值的平方	F	显著性水平
回归	30.412	5	6.082	165.116	.000 ^a
残差	.921	25	.037		
合计	31.333	30			

表9：2005年高校在校生规模弹性分析的自变量系数

模型	非标准化系数		标准化系数	t	显著性水平
	B	标准误	Beta		
常数项	4.327	1.663		2.601	.015
人口对数 (LNPOP)	.499	.226	.439	2.207	.037
GDP对数 (LNGDP)	.001	.151	.001	.003	.997
高校数对数 (LNHEI)	.745	.208	.521	3.582	.001
毛入学率对数 (LNER)	.527	.204	.214	2.587	.016
生均预算内经费对数 (LNEXP)	-.014	.111	-.007	-.128	.899

注：因变量：在校生对数

表7和表8中相关参数表示，所建立的回归方程总体上显著，且具有较好的解释力。由表9中回归结果参数看出，高校在校生规模的自然对数 (LNHEE) 受人口自然对数 (LNPOP)、高校数自然对数 (LNHEI) 和毛入学率自然对数 (LNER) 的显著影响，且是正向变化关系，在校生规模对高校数的弹性系数 (.521) 最大，其次是人口数 (.439)，毛入学率最小 (.214)，而生均预算内经费自然对数 (LNEXP) 对于在校生规模的自然对数 (LNHEE) 没有显著的影响。这个结果的含义与前一节计算结果的含义基本一致，从一个侧面说明高等教育规模扩张具有独立于经济发展水平的特点。

上面的分析结果表明，各省高等教育规模扩张，不受地方经济发展水平、第三产业就业容量、高教财政投入力度的影响，而受到高中毕业生规模等社会因素的影响。这部分地验证了前面所提出的研究假设。

四、小结

在中国宏观经济和政治背景下，经过管理体制改革，中国高等教育发展格局呈现出分权化的特征，地方高校成为高等教育系统的主体，地方政府在高等教育方面的统筹权和控制权越来越大。在政府教育管理部门与经济管理部门、财政部门业务工作分离以及经济要素市场配置的格局下，高等教育的发展相对独立于经济发展的需求，地方政府不再将促进经济建设作为高等教育规模扩张的主要依据（注释8），而是将满足社会需求作为重点考虑内容，如地方政府追求和竞争高等教育毛入学率就起到类似于经济发展中GDP所发挥的行为激励作

用。

从中央政府与地方政府之间的关系看，由于中央政府仍然拥有某些审批权，比如高校招生计划、国家级的重点工程建设（211 和 985 工程）、研究生教育学位点、新建本科院校、专科向本科的升格、校名的变动、成人高校向普通高校的转制等，于是地方政府开始竞争这些资源。

经验资料表明，对中国高等教育规模扩张动力机制的分析，既不适合用纯粹理性行为视角，即扩大规模就是为了满足经济发展的需求，也不适合用纯粹的制度视角，即规模扩大是正当性观念作用的结果，而适合将上述两种分析视角综合起来而构建的制度学分析框架。本文所选用的经验资料，对于地方政府竞争行为引起高等教育规模扩张这个断言或者说制度分析思路提供了一定的支持，但是需要更加详实的经验资料以及推理逻辑，才能全面和有效地理解我国高等教育规模扩张动力机制这个重要命题。其他领域学者提出的地方政府之间的政治锦标赛游戏规则是否在高等教育领域存在以及采取何种方式表现，有待于进一步的探讨。

对于中国高等教育规模扩张机制的研究，涉及到变动着的高等教育系统与经济系统之间的关系、中央政府与地方政府之间的关系、政府不同部门之间的关系、政府与高校之间的关系，可以采用多重分析视角探讨多重行动逻辑。下面笔者试着从经验感受出发，提出一个简单的分析思路。第一，从中央政府角度看，在高等教育分权的格局下，地方政府有责任承担本地区高等教育发展的使命，中央政府的责任则是进行宏观调控，并且直接管理好一批办学条件好和水平高的央属高校，着力于发展高水平的高等教育。同时，面对着社会对于接受优质高等教育机会的需求压力，中央政府不得不采取一定的办法解决区域间高等教育发展不平衡的问题。如，《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出，“部属高校属地招生比例逐渐降低至 30%以内”，以缩小央属高校集中和缺少央属高校地区学生入学机会的差异。另外，中央政府与地方政府开展合作，共同建设一批地方优质高校。第二，从地方政府角度看，在分税制体系下，地方高等教育办学经费主要来自于地方财政，因此从本位角度出发，地方财政提供的高等教育经费要尽量发挥其效益，解决本地高等教育入学机会问题。入学机会较少的省份要求所属高校主要招收本地学生。²⁸但是，对于一些经济发达省份而言，由于高考录取率已经很高，有些省份达到 90%以上，加上高校适龄人口有下降的趋势，所以本地生源不足问题逐渐凸显出来，在这种情形下，地方本位主义可以得到一定程度的抑制。另外，随着高考录取率的提高，本地生源的质量问题也是影响继续扩大本地招生规模的一个因素，在我们调查过程中也发现，一些地方政府为了保证本地某些重点高校的办学质量，允许其招收较大比例的外省生源。人口和质量因素有可能迫使经济发达省份，向经济欠发达省份开放高等教育供给市场，将招生名额投向其他省份。一些统计数据显示了这种变化趋势，如各省高校招生自给率，2000 年为 78.31%，2005 年变为 72.95%，2010 年进一步降低到 58.09%，说明跨省招生比例在逐渐提高。²⁹第三，从中央高校角度看，由中央财政提供办学经费以及面向全国招生是其基本特征，央属高校要根据多种情况决定向不同省份投放的招生指标，这时要顾及到生源质量和社会公平性的要求。央属高校所采取的不同的自主招生制度安排，就体现了这两种不同的倾向性。从规模与经济关系角度看，一般而言，央属高校获得的生均事业性经费（预算内事业拨款加学费）要低于生均成本，因此本专科生规模越大，给学校造成的经济负担就越重，规模扩张本身并不构成一个发展的动力。2000-2010 年，央属高校招生人数从 30.3 万增加到 36.4 万，年均增长率为 1.83%，其中 2006-2010 年期间，央属高校招生的年均增长率为 0.77%。³⁰显然，央属高校规模发展速度低于地方高校规模发展速度。在控制本科生规模的同时，央属学校更重视扩大研究生规模。但是，在访谈中，一些央属高校

的负责人告诉我们，学生规模本身除了有经济意义外，其本身也是学校发展水平的一个指标，标志着学校的社会影响力，因此，央属高校也不敢将在校生规模控制得太小。上述情况可以被看作是高校规模扩张的政治考虑，它也同样是学校内部院系在考虑学生规模时的一个方面，或者说是院校学生规模扩张的微观基础。央属高校的校均规模变化趋势以及与地方院校之间的比较就说明了这一点。（注释 9）第四，从地方高校的角度看，特定的行政隶属（财政）关系决定了它要满足地方对于发展高等教育的需求，招生主要面向地方生源。另外，还可以分别从经济、质量、政治等侧面分析它对于扩大招生规模的态度。从经济方面看，学校的行为受到招生规模、生均拨款经费数、学费水平等因素的影响。前几年生均预算内财政经费额较低，且学费水平受到限制，在这种情况下，地方院校缺少持续扩大招生规模的动力，最近几年随着预算内事业经费水平的提高，不少省已经超过生均万元的水平，对于学校扩大在校生规模产生了促进作用，“规模效益”（scale economy）作用机制表现明显。从质量方面看，对于招生批次靠后和录取分数线较低的地方高校而言，招生规模与生源质量之间存在着负向变化关系，这构成学校规模扩大的一个制约性因素。虽然地方院校的主要责任是在本地招生，但是考虑到质量问题，这些院校希望和争取扩大外省生源，在这种作用机制下，提高了过去入学机会较低省份考生的入学机会，从而会缩小省际之间接受高等教育机会的差异。

综上所述，我们可以从不同的行动者主体和不同的逻辑（经济、政治、公平、质量）视角，对于高校规模发展动力机制作出全面的分析。

注释：

(1) 1999年1月国务院批转的《面向21世纪教育振兴行动计划》指出，到2010年，高等教育规模有较大扩展，入学率接近15%。

(2) 2008年9月，笔者到甘肃省教育厅和当地部分高校进行调研。省教育厅发展规划处的负责人说，1999年之后，高校享有比较充分的招生自主权，可以自行确定招生计划，因此扩招的动力来自于高校，高校希望在扩张中得到发展。从省政府角度看，一部分本省高校毕业生会选择到经济发达省份去就业，因此扩招并不会对本省经济发展所需要的人才供给发挥100%的作用，而扩招要求地方政府加大财政投入力度，所以地方政府缺少扩招的动力。但是，从省政府与省人大的关系看，人大希望政府扩大高校招生名额，以满足当地居民以毛入学率为标志的高校升学需求，这是人民群众利益的直接反映。被调查的高校领导则告诉我们，扩招刚开始时，学校还有一些积极性，通过扩大招生规模可以多获得一些学费收入，但是政府只给政策不给经费（尤其是基建经费需要学校自筹）的作法，学校不得不购置土地、为新增的学生盖宿舍、食堂和教室，于是学校采取向银行贷款的办法以解决发展中的经费不足问题，使扩招高校陷入了债务危机。高校的扩招是省政府为攀比其他省的毛入学率而压下来的任务。政府和高校的不同说法，说明高校规模扩张是一个复杂过程，不是由某一方决定的，其中蕴含着中央政府、地方人大、地方教育行政部门、地方财政部门 and 高校多重行动逻辑。

(3) 根据“高校招生人数增长率”和“人均GDP增长率”两个指标，可以将中国31个省市划分为三种类型：(1) 第一种为“高校招生人数增长率”大于“人均GDP增长率”，包括了绝大多数省市，既有经济发达省市（如浙江、福建、广东、山东、重庆、河北等），也有经济中等和欠发达省市（如山西、安徽、黑龙江、河南、湖北、湖南、海南、四川、江西、贵州、云南、西藏、甘肃、宁夏、新疆等）；(2) 第二种为“高校招生人数增长率”与“人均GDP增长率”基本相等，包括天津、上海和江苏三个省市；(3) 第三种为“高校招生人数增长率”小于“人均GDP增长率”，包括北京、内蒙古、辽宁、吉林、陕西和青海六个省市。

(4) 从地方制定的“十一五”高等教育发展规划文本内容看，高教发展的规模主要是由学龄人口和毛入学率指标确定的，经济发展的考虑只是笼统和间接的。

(5) 根据1998-2011年全国普通高校生均经费数据计算得到，预算外生均经费与预算内生均经费之间的比值如下：0.61（1998），0.72（1999），0.96（2000），1.11（2001），1.27（2002），1.47（2003），1.53（2004），1.55（2005），1.47（2006），1.35（2007），1.07（2008），1.02（2009），0.93（2010），0.66（2011）。

(6) 还可以将第二产业和第三产业就业人数作为变量，带入前面的模型进行分析。

(7) 对于本研究而言，这个数据集有一个不足，就是无法将中央院校从总体数据中剥离出去。

(8) 这并不排斥高等教育的专业和课程设置、教学和科研内容、经费来源、活动形式，会受到经济发展因素的影响，甚至影响程度比过去还要明显。

(9) 根据《中国教育事业统计年鉴》中相关数据，计算得到下面三个年份央属高校和地方高校的

校均本专科生规模。央属高校: 9,532 人 (2000), 14,710 人 (2005), 15,763 人 (2010); 地方院校: 4,816 人 (2000), 8,306 人 (2005), 10,110 (2010)。

参考文献:

- ¹ 秦宛顺, 厉以宁. 教育投资决策研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 1992: 119-127.
- ² 闵维方, 文东茅. 学术的力量: 教育研究与政策制定[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 49-71.
- ³ 1989 年、1999 年和 2010 年 中国教育事业统计年鉴[S]. 北京: 人民教育出版社.
- ⁴ 阎凤桥, 卓晓辉, 余舰. 中国高等教育大众化过程与普通高等教育系统变化分析[J]. 高等教育研究. 2006 (8): 1-7.
- ⁵ 张军, 周黎安. 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学[P]. 上海: 格致出版社. 上海人民出版社, 2008.
- ⁶ Weick, Karl. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems [J]. Administrative Science Quarterly, 1976 (1): 1-19.
- ⁷ 曾满超. 西方教育经济学流派[P]. 北京: 北京师范大学出版社, 1990: 1-6.
- ⁸ Meyer, John. Rowan, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony [J]. American Journal of Sociology. 1977(11):345-56.
- ⁹ DiMaggio, Paul. Powell, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields [J]. American Sociological Review. 1983(48): 147-60.
- ¹⁰ Meyer, John. The effects of education as an institution [J]. American Journal of Sociology, 1977(83):55-77.
- ¹¹ Drori, G. Moon, H. The Changing nature of tertiary education: neo-institutional perspective on cross-national trends in disciplinary enrollment, 1965-1995[A]. David P. Baker. Alexander W. Wiseman (eds.) The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory. Elsevier Ltd, 2006: 157-185.
- ¹² Schofer, Evan. Meyer, John. The World-Wide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. retrieved from http://cddrl.stanford.edu/publications/worldwide_expansion_of_higher_education_in_the_twentieth_century_the/, September 2, 2012: 3.
- ¹³ Wiseman, A. Baker, D. The symbiotic relationship between empirical comparative research on education and neo-institutionalism theory [A]. David P. Baker and Alexander W. Wiseman (eds.) The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory. Elsevier Ltd., 2006:18.
- ¹⁴ Krucken, G. Meier, F. Turning the University into an Organizational Actor [A]. Gili S. Drori. John W. Meyer. Hokyu Hwang (eds.) Globalization and Organization: World Society and Organizational Change. Oxford: Oxford University Press, 2006: 242.
- ¹⁵ Riddle, P. University and State: Political Competition and the Rise of Universities, 1200-1985[D]. Stanford University, 1989. 转引自 Drori, G. Moon, H. The Changing nature of tertiary education: neo-institutional perspective on cross-national trends in disciplinary enrollment, 1965-1995[A], David P. Baker. Alexander W. Wiseman (eds.) The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory. Elsevier Ltd., 2006: 158.
- ¹⁶ Wiseman, A. Baker, D. The symbiotic relationship between empirical comparative research on education and neo-institutionalism theory [A]. David P. Baker. Alexander W. Wiseman (eds.) The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory. Elsevier Ltd., 2006: 1-26.
- ¹⁷ Kamens, D. The theorized society and political action effects of expanded higher education in the polity [A]. David P. Baker. Alexander W. Wiseman (eds.) The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory. Elsevier Ltd., 2006: 49-74.
- ¹⁸ Collins, R. The Credential Society: A Historical Sociology of Education and Stratification [M]. New York: Academic Press, 1979.
- ¹⁹ 周雪光, 刘世定. 折晓叶. 国家建设与政府行为[P]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 1.
- ²⁰ Drori, G. Moon, H. The Changing nature of tertiary education: neo-institutional perspective on

cross-national trends in disciplinary enrollment, 1965-1995[A]. David P. Baker. Alexander W. Wiseman (eds.) *The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory*. Elsevier Ltd, 2006:157.

²¹ Schofer, Evan. Meyer, John. *The World-Wide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century*. retrieved from

http://cddrl.stanford.edu/publications/worldwide_expansion_of_higher_education_in_the_twentieth_century_the/, September 2, 2012: 3.

²² Drori, G. Moon, H. The Changing nature of tertiary education: neo-institutional perspective on cross-national trends in disciplinary enrollment, 1965-1995[A]. David P. Baker. Alexander W. Wiseman (eds.) *The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory*. Elsevier Ltd, 2006:157-185.

²³ 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[A]. 张军. 周黎安. *为增长而竞争: 中国增长的政治经济学*.上海: 格致出版社. 上海人民出版社, 2008: 23-48.

²⁴ 钱颖一. B. R. Weingast. 中国特色的维护市场的经济联邦制[A]. 张军. 周黎安. *为增长而竞争: 中国增长的政治经济学*. 上海: 格致出版社. 上海人民出版社, 2008: 1-22.

²⁵ 周黎安. *转型中的地方政府: 官员激励与治理*[M].上海: 格致出版社. 上海人民出版社, 2008:19.

²⁶ 周黎安. *转型中的地方政府: 官员激励与治理*[M].上海: 格致出版社. 上海人民出版社, 2008: 89.

²⁷ 周飞舟. *以利为利: 财政关系与地方政府行为*[M]. 上海: 上海三联书店, 2012: 15.

²⁸ 潘昆峰.我国高等教育入学机会地区差异的理论解释与政策分析[D].北京大学, 2012: 45-46.

²⁹ 潘昆峰.我国高等教育入学机会地区差异的理论解释与政策分析[D].北京大学, 2012: 48.

³⁰ 潘昆峰.我国高等教育入学机会地区差异的理论解释与政策分析[D].北京大学, 2012: 33.