

# 生态承载力视角下中国高等教育普及化规模扩张的问题及对策

饶 佩

(华南师范大学, 广东 广州 510631)

**摘要:** 高等教育规模扩张应基于高等教育系统生态承载力,它不仅取决于系统内部原有的资源、制度和结构基础,还依赖系统外部的资源输入。在普及化进程中,我国高等教育存在规模超额增长、生源质量降低、办学资源不足等问题,本质上是因为高等教育规模决策科学性不足、规模控制机制缺失以及高等教育体系结构失调。未来中国高等教育普及化进程推进,应基于高等教育系统生态承载力进行高等教育规模决策,同时提高高等教育系统生态承载力。

**关键词:** 高等教育普及化; 高等教育规模扩张; 生态承载力

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2023)01-0014-08

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2023.01.006

在党的十八大报告中,生态文明建设正式与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设相并列,构成全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的“五位一体”总体布局。建设社会主义生态文明,实质上是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会。高等教育自身也是一个生态系统,其规模的扩张应以高等教育环境承载力为基础、以高等教育规律为准则、以可持续发展为目标。我国高等教育从 1998 年开始扩招,与西方国家进入高等教育大众化及普及化阶段相比,我国高等教育大众化及普及化进程的推进呈现着“既晚又快”的发展特点<sup>[1]</sup>。从进入普及化的时间来看,我国于 2019 年正式进入高等教育普及化阶段,比美国晚 50 年,比日本晚 30 年,比英国、澳大利亚和德国晚 20 多年<sup>[2]</sup>。从大众化到普及化阶段所花时间来看,我国用了 17 年、美国用了 40 年、德国用了 26 年、英国用了 25 年、澳大利亚用了 22 年、日本用了 20 年<sup>[3]</sup>，“中国速度”在高等教育领域体现得一览无余。高等教育的迅速发展既给我国经济社会发展提供了大量劳动力、促进了社会稳定,也缩小了我国与发达国家生产力发展水平的差距,但是随之而来的是高等教育系统内部出现了质量下滑、学历贬值、大学生失业等问题,这些问题的存在使人们对二十多年的高等教育扩张质疑。2021 年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》对于“十四五”时期“高等教育毛入学率提高到 60%”的提法表明了国家进一步

扩大高等教育规模的坚定决心。与此同时,其他国家在高等教育进入普及化阶段后,纷纷选择了不同的发展路径,例如,英国、意大利、日本等国在高等教育毛入学率达到 60% 左右后便稳定下来,美国、加拿大、瑞典、俄罗斯等国的高等教育毛入学率一路飙升至 80% 以上,澳大利亚、希腊、土耳其等国高等教育毛入学率却超过 100%<sup>[4]</sup>。由此可见,高等教育规模的大小与各国具体国情和高等教育发展战略密切相关,高等教育生态承载力理论为我国高等教育规模决策提供了理论依据。基于此,本文对高等教育生态承载力理论进行了分析和阐释,对中国高等教育进入普及化的发展特征进行了反思,对中国高等教育普及化进程的进一步推进提出思考。

## 一、理论基础: 高等教育生态承载力

生态承载力是生态系统对人类活动的最大承受能力,是在不破坏生态系统结构和功能完整性的前提下,系统所允许的人类活动的最大强度<sup>[5]</sup>。在高等教育学界,学者们主要从以下两个方面对高等教育生态承载力进行研究:一是从高等教育资源配置的角度,强调高等教育生态系统与外部环境系统之间的人才资源、物质资源和文化资源的投入和产出之间的平衡,以提高高等教育系统的稳定和效率。例如,彭勃指出,高等教育系统与环境之间物质、能量、信息的交换,可以归结为高等教育系统与社会之间各种人才资源、物质资源、文化资源的交换。当系统资源投入和产出相对稳定时,系统也相对平衡;当系统资源投入和产出不平衡时,要重建平衡,

收稿日期: 2022-08-17

基金项目: 2020 年度教育部人文社会科学研究一般项目“‘一国两制’下粤港澳大湾区高水平大学集群发展研究”(编号: 20YJA880039)。

作者简介: 饶佩, 华南师范大学教育科学学院博士研究生, 研究方向: 高等教育管理。

必须增加系统的资源供给,同时调整系统的内部结构,以实现资源的最大效益,释放系统的最大功能<sup>[6]</sup>。吉泉、荀虹分析了我国高等教育人才资源、物质资源和文化资源的配置情况,并从提高高等教育人力资源生态承载力、物力资源生态承载力、正确处理市场和计划两种资源配置方式以及提高资源利用效率等方面对高等教育资源生态化配置对策进行了探讨<sup>[7]</sup>。二是从高等教育规模发展的角度,着力探讨高等教育规模增长的上限,强调高等教育规模增长受制并依托于高等教育系统的教育资源供给能力(教育经费、高校基础设施、高校师资配备等)和高等教育发展环境(高等教育发展的政治、经济、文化环境)的支持能力<sup>[8]</sup>。例如,贺祖斌、杨婷婷将生态承载力理论用于探讨高等教育规模扩张问题,指出高等教育系统的生态承载力的承载对象是在校学生数,承载媒体是师资队伍、办学资产状况、高校类型和数量<sup>[9]</sup>;贺祖斌等人建立了高等教育生态系统评价模型,评价区域高等教育生态承载力<sup>[10][11]</sup>;杨春宝认为,资源、环境、结构和人口是影响高等教育生态承载力的主要限制因子<sup>[12]</sup>;邢运凯总结了高等教育规模发展超出承载力的表征,包括生源不足、教育投入效益比率持平或下滑、教育质量发展滞缓以及生态位在极限阈内高度重叠等<sup>[13]</sup>。

两个方面的研究虽然着力点不同,但是都强调高等教育系统资源输入与输出之间的平衡,在这其中,高等教育规模既可视作高等教育系统输入的一部分,也可视为高等教育资源输入和输出互动过程的承载媒介,在一定的高等教育规模下,既要确保足够的高等教育资源输入,也要保证高等教育输出与社会劳动力市场之间的平衡,从而促进高等教育系统自身以及高等教育系统与社会系统的有效平衡。

由此可见,探讨高等教育生态承载力的实质既是讨论一定质量标准下的高等教育规模发展的问题,也是一个国家在一定历史时期高等教育普及程度的问题。自提出高等教育内涵式发展以来,虽然中国高等教育走上了注重质量的道路,但是在怎么发展规模上认识得还不够,出现了规模与质量“两张皮”的情况,突出表现在这些年高等教育扩张步伐并没有明显放缓,高等教育质量提升也更多地局限于部分重点建设高校。因此,高等教育生态承载力理论为我们探究高等教育普及化进程提供了分析思路,即高等教育规模的调整必须建立在师资队伍、办学资产状况、高校类型和数量等方面条件的丰富和优化的基础上,同时,高等教育作为一个动态的生态系统,与外部生态环境变量之间存在密切的交互关系。高等教育普及化进程的推进,不单是高等教育不断扩大规模以满足社会发展需求,还需要高等教育外部生态环境不断扩大支持以及高等教育生态承载力不断增强,为以后规模的可持续扩张做准备。在这其中,我们既要回答高等教育体量是否足以支撑现有的在校生成数,也要回答我国高等教育在

继承原有发展特点及模式下与普及化高等教育不相适应之处,还要回答普及化阶段作为承载对象的受教育者对高等教育的结构、功能、内容等方面的诉求。

## 二、问题描述:中国高等教育进入普及化阶段规模增长特征

我国高等教育规模的持续扩张,既是为了满足社会经济发展对高层次人才的需求,也是为了响应更广大的人民群众接受高等教育的心声,所以高等教育规模的持续扩张或者说高等教育从精英化到大众化再到普及化,是高等教育发展的必由之路。我国仍处在社会主义初级阶段,高等教育发展历史短、规模大,这决定了我国高等教育发展任务的复杂性,我国高等教育规模与质量之间的冲突仍会在很长时间内继续下去,在规模和质量难以两全的情况下,我们对于高等教育规模决策以及高等教育质量评价应放在更长的历史时期内,与其纠结于评价高等教育规模扩张政策是利大于弊还是弊大于利,不如深入总结其发展特征,客观认识其不足。

### 1. 从增幅变化来看,高等教育规模扩张长期处于超额增长状态

在我国,“超额完成”多出现在各级政府或者是行业部门的工作“喜报”中,一般来说,越“超额完成”,越能体现一个部门的工作成效。如上所述,高等教育规模扩张有其特殊性,它需要一定的师资、硬件、资金条件,因此,中国高等教育规模扩张都会以明确的计划指标出现在政府相关政策文本中,这些指标以高等教育毛入学率、高校在校生成数等形式出现。而如果我们把高等教育政策文本中高等教育发展的规模目标与实际达成度进行对比,不难发现高等教育的实际规模大于预期目标。以高等教育毛入学率为例,1998年教育部发布《面向21世纪教育振兴行动计划》明确提出“到2010年,高等教育规模有较大扩展,入学率接近15%”,然而,这一目标早在2002年就已经提前完成,也就是说,我们仅仅用了4年就完成了计划要12年才能完成的目标。国家教育事业发展“十一五”“十二五”“十三五”规划提出2010年、2015年、2020年的高等教育毛入学率分别达到25%、36%、50%,然而实际的高等教育毛入学率却分别达到26.5%、40%、54.4%。再以高校在校生成数为例,1999年年初颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》提出2000年高等教育本专科在校生成数将达到660万,可实际上却达到了909.73万<sup>[14]</sup>,2004年,我国各类高校在校生成数更是突破2000万人,居世界首位,创造了高等教育发展史上的奇迹<sup>[15]</sup>。

### 2. 从生源素质来看,高等教育生源出现了质量危机

在普及化阶段,接受高等教育不是某些人的特权,而是开放、包容的平民教育,甚至马丁·特罗预言,普及化阶段高等教育将成为大众的义务。根据教育部公布的数据,2020年

高考报名人数是 1071 万,普通高校招生人数是 967.45 万<sup>[16]</sup>,算下来 2020 年高考招生实际录取率已经达到 90%。与此同时,高等教育毛入学率却只有 54.4%,净入学率还不到 40%。人都到哪里去了? 高考生源下降,尤其是冲击了在高考生源竞争市场中本不占优势的专科院校。为了保障生源,确保学费收入,这些专科院校只能一再降低录取分数线,近几年,多个省份高职高专录取最低控制分数线低至 160 分或 180 分<sup>[17]</sup>。而在 2021 年广东省的专科批次征集志愿中,一所专科院校的投档线竟然只有 104 分! 让人大跌眼镜,证明专科院校的招生门槛已经降到非常低,已经放弃生源质量。这样的做法虽然可以让更多的人接受高等教育,但是不免降低了高等教育门槛,最终反而影响了高等教育质量。职业教育已占据我国高等教育半壁江山,在生源质量不高且政府对职业教育投入有限的情况下,职业教育质量提升更是困难重重。不仅如此,根据人口专家预测,我国新生儿将继续进入深度下跌区间,这将直接导致高等教育生源绝对下跌<sup>[18]</sup>。在这一过程中,要维持高等教育系统的稳定,农民工、下岗职工、退役士兵等非传统生源必将成为普及化阶段高等教育尤其是高职教育重点的扩招对象,这些生源的进入将不可避免地给高等教育系统带来新的挑战。

### 3. 从资源投入来看,高等教育资源的增长滞后于高等教育规模的扩大

办学经费和教师是高等教育的核心资源。从高校办学经费来看,1993 年,中央政府在《中国教育改革和发展纲要》中明确提出“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,在本世纪末达到 4%”,这一目标直到 2012 年才首次实现,并且在接下来的 9 年一直停留在 4% 的水平上(最低比例为 2019 年的 4.04%,最高比例为 2013 年的 4.30%)。在总教育经费增长缓慢的情况下,高等教育办学经费增长迟缓,普通高校生均经费虽然逐年增长,但是增幅有限,甚至一些年份出现了负增长(见图 1)。在这过程中,高校评估标准的连续上调更是不断增加了高校的建设压力,除了少数顶级高校有政府的大量投入以外,大多数高校尤其是民办高校办学经费捉襟见肘,于是纷纷走上了贷款办学的道路。2011 年,国家审计署科研所副所长刘力云表示,截至 2010 年年底,全国 1164 所地方高校负债约 2634.98 亿元<sup>[19]</sup>。虽然最后这些债务由中央与地方分担,通过土地置换、债务重组等方式得到了化解,但是高校办学经费总体上仍是不宽裕。对全国 621 所公办本科高校 2021 年预算经费进行统计分析,仅有 6.29% 的高校年度预算在 50 亿元以上,54.75% 的高校年度预算处于 5 亿元到 20 亿元之间,29.31% 的高校年度预算在 5 亿元以下,而预算排在后面的多为地方本科高校<sup>[20]</sup>。本科院校尚且如此,高职院校的办学经费更是不容乐观。有研究对 486 所专科(高职)院校 2020 年经费预算进行统计,

其中,经费预算 5 亿元以上的仅有 5.76%,五成以上的专科(高职)院校经费预算在 2 亿元以下,17.7% 的专科(高职)院校经费预算在 1 亿元以下<sup>[21]</sup>。

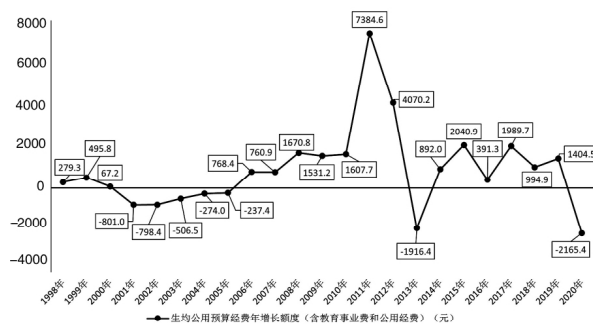


图 1 普通高校生均公用预算经费年增长额度(含教育事业费和公用经费)变化情况

数据来源:教育部网站历年《全国教育经费执行情况统计公告》。

从教师资源来看,2005 年以来,我国普通高校的师生比稳定在 17-18 之间,相对较高,并且总体呈现上升趋势(见图 2)。表明高校教师的增长速度滞后于学生规模的增长速度。不仅如此,师生比出现了办学层次与师生比倒挂的现象,从武书连《2018 年中国大学生师生比排行榜》可以看出,2017 年确立的 41 所世界一流大学建设高校,有 10 所高校师生比排名全国前 100,24 所高校排名全国前 200,34 所高校排名全国前 300,7 所高校排名为 400 之后。而在师生比排名前 20 名的高校中,仅有 6 所世界一流学科建设高校;排名前 50 名的,仅有 14 所世界一流大学(学科)建设高校;排名前 100 名的,仅有 25 所世界一流大学(学科)建设高校<sup>[22]</sup>。这表明我国办学层次相对较高的高校教师存在很大的不足。民办高校、高职院校教师流失问题更是令人担忧,有调查显示,目前民办高校教师的流失严重,根据对民办高校教师离职去向的调查,具有高级职称的教师占比竟然达到 30%,主要流向企业、公办高校<sup>[23]</sup>。

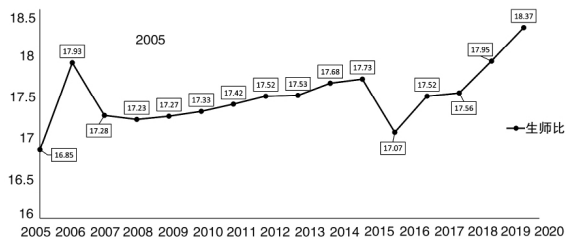


图 2 2005 年以来我国普通高校师生比变化趋势图

数据来源:教育部网站历年《全国教育事业统计公报》。

### 4. 从输出来看,高等教育服务质量有待提升

高等教育生态承载力以学生为承载对象,以高等教育系统为承载媒介,在以往的高等教育实践和研究中,高等教育质量建设和研究更多关注高等教育资源投入和建设,如大学的物力和财力、课程的广度和深度、实验室建设情况、教师的

学历以及科研产出,对于学生的投入情况以及学生作为消费者对于高等教育服务的满意度重视不够,而后者能够从根本上决定和体现学生的成长和发展程度。马丁·特罗在论述美国高等教育普及化进程时一再强调美国的独特性,将“美国系统的目标不是作为生产者的学者集团,而是作为消费者的学生”总结为美国高等教育系统的重要特色<sup>[24]</sup>。当然,学生满意度在美国被重视以及在我国被忽视,与美国高等教育处于买方市场、我国高等教育处于卖方市场、我国高等教育尚处于赶超发展阶段密切相关,但是随着高等教育普及化进程不断推进,高等教育质量建设必须更多地倾听学生发展需求,并根据学生需求优化资源配置,改进教学组织活动,提高大学组织效率,促进人才培养质量的提升。这既是高等教育服务属性的凸显,也是以人为本、以学生为中心落到实处的体现,还是高等教育事业发展的关键指征。

从满意度来看,2011-2013年,厦门大学史秋衡教授主持的“国家大学生学习情况调查”课题组对全国大学生学习情况进行了大规模的问卷调查,调查结果显示:学生对教师教学、校园支持、与任课教师的关系的满意度百分比分别是60.8%、58.6%、68.2%,学生专业知识收获的同意度百分比为63.0%,通用技能收获的同意度百分比为72.2%<sup>[25]</sup>。这表明三至四成学生对教师教学、校园支持以及与任课教师的关系满意度较低,专业知识和通用技能收获水平也较低。可喜的是,近年来,得益于国家对本科教学质量的高度重视,高校学生满意度有效提升,教育部发布的《全国普通本科教育教学质量报告(2020年度)》显示,“93%的学生整体上比较认可教师的课程教学以及学校提供的各种资源、服务和支持,85.2%的教师教学质量得到了单位和学生的认可,96.46%的毕业生对母校总体比较满意,95.2%的毕业生得到了用人单位的认可”<sup>[26]</sup>,但是聚焦到具体的教学环节或者是高等教育服务环节,学生满意度仍有待提升。麦可思对2019届本科毕业生培养质量跟踪调查评价显示,59%的学生认为实习和实践环节是不够的,44%的学生认为调动不起学习兴趣,39%的学生认为课程内容不实用或过时,33%的课堂上学生没有足够参与,还有9%的学生认为教师不够敬业,6%的学生认为教师专业能力差<sup>[27]</sup>。此外,我们还不得不承认一个令人沮丧的事实:为学习而学习的传统观念已被社会抛弃,毕业生的挣钱能力已成为评估大学学位价值的重要指标。针对本科生就业的调查显示,仅有不到七成的本科生对工作比较满意,课上所学知识和技能对职位晋升的帮助仅为48%,仅比学生课下自学高5个百分点<sup>[28]</sup>。这些数据反映高等教育在服务学生就业方面还存在很大的不足。

### 三、原因分析:高等教育普及化进程生态失衡原因

以上分析反映了中国高等教育从大众化进入普及化存

在一定程度上发展失控现象,为了满足规模扩张而降低生源要求,加之高等教育资源投入与规模增长不匹配,以及在培养过程中高等教育服务质量和内容与学生发展需求之间有一定差距,导致高等教育生态系统进入失衡状态。这些既与高等教育规模决策和控制机制有关,也是高等教育规模扩张过程中体系结构建设失衡的结果。

#### 1. 高等教育规模决策科学性不足

二战后,随着高等教育在国家经济社会发展、国家安全以及国际竞争中承担着越来越重要的角色,各国先后走上了高等教育扩张的道路。纵观新中国成立以来历次大范围的高等教育规模调整,无不是为了满足当时的政治、经济需求,例如,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中的高等教育毛入学率的设定是为服务人力资源开发主要目标,即增加具有高等教育文化程度的人数、提高主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例而提出的。而学者们对于高等教育规模的探讨,也多是基于高等教育规模与经济增长相协调的价值立场,对高等教育规模发展情况作出评价,并根据经济发展需求对高等教育规模调整给出建议,相关研究主要使用弹性系数法、相关分析、协整分析、重心迁移理论以及复合系统协调模型对山东、福建、甘肃、江苏、云南、内蒙古等省份以及西部地区、豫鄂湘等更大范围的区域高等教育与经济发展进行实证研究。由此,高等教育规模决策科学性不足主要体现为:其一,高等教育是公益性事业,高等教育规模有自身的发展逻辑,仅从经济发展角度来决定和评价高等教育合理规模,实质上是犯了外部逻辑主导内部逻辑的错误,规模发展是否尊重内部规律直接决定了高等教育系统是否稳定。其二,高等教育规模与经济增长之间是非线性的关系,“高等教育所形成的人力资本只是一种潜在的生产性资本,而经济增长更需要直接的‘生产性资本’来推动,在知识经济时代,这主要依靠科技研发所形成的技能改善和知识创新”<sup>[29]</sup>。换言之,在知识经济时代,高等教育对经济的推动作用主要通过为社会培养大量高层次科研和技术创新型人才、“提升学校的科研创新实力与知识产业化能力为区域经济发展提供更好地科技和人力支撑”<sup>[30]</sup>两种方式来实现,二者对于经济的推动作用远非简单地扩大高等教育规模可比。其三,仅仅从经济发展对人才数量的需求出发而进行扩招,容易陷入高等教育规模越大越好、扩张速度越快越好的误区,进而对高等教育生源质量降低“不做要求”,从而出现前文所说的不断降低录取分数的现象。因此,既不能简单因为经济发展对人才缺口较大,就作出高等教育规模应大幅扩张的结论,也不能仅仅以区域经济发展状况来评价高等教育规模扩张成效,尤其是在我国人口出生率持续下降、高考录取率已经达到90%的背景下,如何正确处理规模扩张、扩大生源(尤其是非传统生源)以及确保高等教育生源质量之

间的关系需要政府更多的治理智慧。

## 2. 缺乏有效的高等教育规模控制机制

我国宏观管理高等教育规模的办法主要包括:一是通过政府文件对高校在校生规模作出规定,如1986年颁布的《普通高等学校设置暂行条例》规定:称为大学的,全日制在校大学生计划规模在5000人以上;称为学院的,全日制在校大学生计划规模在3000人以上;称为高等专科学校的,全日制在校大学生计划规模在1000人以上;称为高等职业学校的,全日制在校大学生计划规模在1000人以上。随着经济社会和高等教育事业不断发展,政府对于高校在校生规模的设定不断上调。2006年,教育部颁布的《普通本科学校设置暂行规定》规定:称为学院的,全日制在校生规模应在5000人以上;称为大学的,全日制在校生规模应在8000人以上。所有的政策文本均只规定了高校在校生规模的下限,并未规定上限,尤其是在前几年鼓励高校合并的情况下,校均规模逐渐提升(见图3)到2020年,全国普通高校校均规模已经达到11982人。

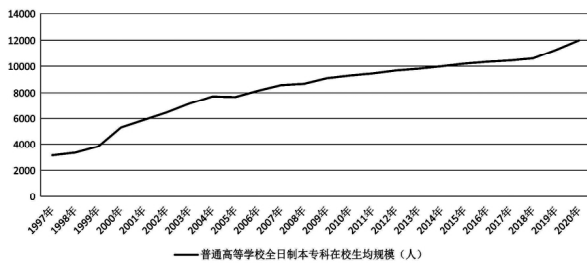


图3 普通高校全日制本专科在校生均规模变化情况

数据来源:教育部网站历年《全国教育事业发展统计公报》。

在此过程中出现了一批规模超大学,根据各高校官网显示,郑州大学、吉林大学、四川大学等高校全日制在校生7万余人,浙江大学、山东大学、中南大学等高校全日制在校生6万余人,武汉大学、华中科技大学、中山大学等高校全日制在校生规模也超过了5万余人,而这些大学的规模甚至还在持续增长。二是对招生计划进行管理。国家发改委和教育部制定教育发展五年或者是十年规划,规定高等教育毛入学率的增长比例,并结合国家年度国民经济和社会发展实际情况,对每年全国普通本专科招生计划总量及各省份普通高校本科招生计划总量作出安排,经过全国人大审议通过后执行。各省份发改委和教育厅发布通知,组织各高校编制招生计划,不言而喻,各高校在编制招生计划时,都承担着提高本省份高等教育毛入学率的重任,会不约而同地扩大招生规模,如广东省发展改革委、广东省教育厅在《关于编报广东省2021年教育事业计划的通知》中要求“根据我省提高高等教育毛入学率要求,鼓励适度扩大优质本专科招生规模,按教育部要求,重点高校适度扩大本科招生规模”<sup>[31]</sup>,如此一来,必定会导致实际招生超出计划招生的情况(见表1)。三是政策文本中直接表达控制高等教育规模的要求。2006年以后,我国高等教育进入了控制规模的稳定发展阶段。2006年

9月,《关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》规定,“今后一个时期特别是‘十一五’期间,高等教育发展必须全面贯彻科学发展观,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”。2012年4月,《全面提高高等教育质量的若干意见》虽然明确提出,“坚持稳定规模、优化结构、强化特色、注重创新……今后公办普通本科招生规模将保持相对稳定”,但是由于“相对稳定”的类似表述比较模糊,加之教育事业发展中的指标建设现象由来已久,以致高等教育规模发展仍保持着指标逐年增长的惯性。正因为如此,无论是扩招以来全国普通高校数还是本专科招生数,增幅并没有明显放慢,仍是持稳定增长态势(见图4)。

表1 全国普通高等教育招生情况(单位:万人)

年份	计划招生	实际招生	实际超出数
2005年	475.32	504.46	29.14
2006年	530	546.05	16.05
2008年	599.143	607.66	8.517
2013年	694	699.83	5.83
2014年	698	721.4	23.4
2015年	699.9865	737.85	37.8635
2017年	700.1190	761.49	61.371

数据来源:教育部网站历年招生计划及《全国教育事业发展统计公报》。

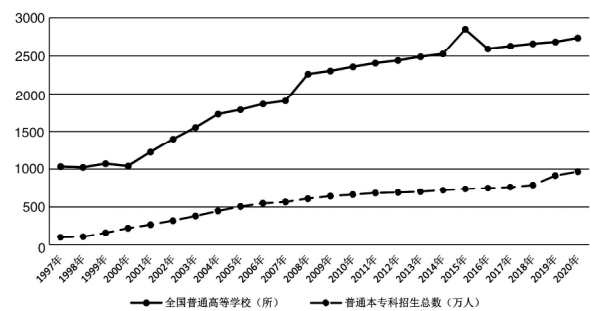


图4 全国普通高校规模增长情况

数据来源:教育部网站历年《全国教育事业发展统计公报》。

## 3. 高等教育体系结构失调

马丁·特罗认为,学生规模的扩张必然要求高等教育多样化的发展格局,高等教育结构必须进行分化,而高等教育的结构分化只有通过以分权管理和学校自治为特征的市场机制才能实现,集中管理的科层体制不利于系统分化<sup>[32]</sup>。发达国家在扩大高等教育规模的同时,高度重视高等教育评估,以保证高等教育质量,并通过发展不同类型和层次的高等教育来优化高等教育结构<sup>[33]</sup>。自新中国成立以来,我国高等教育的改革和发展始终体现着一种加快赶超发达国家的意图,主要表现为对超高目标提法的普遍偏好、对快速发展的执着追求、对“超常规”发展方式的刻意强调、对集中力量办大事战略的反复运用、对发展绩效的过度关注等<sup>[34]</sup>,如此导致我国高等教育一手抓规模、一手抓质量。一方面通过

兴建大学城、大力发展民办高等教育和高等职业教育等举措扩大高等教育规模;另一方面,通过“985工程”“211工程”和“双一流”建设等举措建设一批高水平大学,同时辅以本科教学水平评估提高高等教育质量,表面上是双管齐下,但是在扶强不扶弱的政策主导下,我国高等教育只有分层而无分类,高校之间发展贫富差距悬殊,出现了一批弱势高校,这些高校或是因为新建、民办抑或是办学层次不高而资源极度匮乏,或是区位优势明显,或是竞争战略失误、错失机会而发展落后<sup>[35]</sup>,师资力量、教学设施、实验设备、图书资料、实践场所等资源的欠缺极大地制约了教学质量的提升,政府组织的评估对这些高校教学水平的提高作用十分有限。更有甚者,为了争取重点高校、学科和项目带来的经费资源、优质生源和师资力量以及实现向上流动,这些弱势高校努力模仿强势学校,被迫陷入同质化、内耗式的竞争,但这些努力多半是徒劳无功的,只能使自身陷入低水平发展的循环。在政府总投资投入有限的情况下,随着资源不断向重点建设高校和项目集中,重点建设高校会愈发挤压普通高校尤其是弱势高校的生存和发展空间,高等教育的质量、均衡和公平性的问题便逐渐凸显出来,并且迅速上升为高等教育事业发展的主要矛盾。

#### 四、对策分析:高等教育普及化规模扩张应以高等教育系统生态承载力为依据

从高等教育系统与社会政治、经济系统的互动来说,以上这些问题的产生与高等教育受限于我国社会政治和经济发展水平不高、需要服务于“拉动内需、刺激消费、促进经济增长、缓解就业压力”<sup>[36]</sup>等四大目标有关;从高等教育系统内部来说,我国高等教育规模扩张是以牺牲高等教育系统生态承载力的健康发展为代价的,也就是常说的重量轻质、重局部轻整体,以致我国高等教育事业发展在短时期内揠苗助长,整个高等教育系统矛盾丛生。在一定的时期内,高等教育的资源供给是有限的,而规模扩张必然会加剧数量和质量之间的矛盾,我们需要重视这些问题并对高等教育规模扩张问题进行重新审视,但与此同时,我们也需要认识到,高等教育规模也并非越小越好,高等教育规模的扩大确实满足了越来越多的适龄人口接受高等教育的需要,不能简单依据高等教育规模扩张中的结构性失业、大学生初就业水平不高以及各种“质量下滑表征”,就对高等教育规模扩张政策进行否定。不仅如此,从成本与产出角度看,“规模过小,不仅会造成生均管理费用相对高,而且教育总体效益相对低,适当扩大规模则能有效提高学校内部管理的水平”<sup>[37]</sup>。因此,我们的出路在于:一方面基于高等教育系统生态承载力理性作出高等教育规模决策;另一方面,需要不断提高高等教育系统生态承载力,扩大高等教育规模效益。

#### 1. 建立更理性的高等教育规模决策和控制机制

高等教育是嵌入社会的一个子系统,自然应该为社会政治经济文化服务,但这种服务应该建立在维持自身系统稳定性和可持续发展的基础上,公平和质量是高等教育发展的两大关键词。2021年政府工作报告提出“发展更加公平更高质量的教育”,高等教育系统的发展任务也应是建设更加公平更高质量的高等教育。虽然高等教育系统公平与质量的关系十分复杂,但是毫无疑问,高等教育规模的扩张无论是对于高等教育公平还是高等教育质量都有直接而又深远的影响,因此,我们必须建立更加科学合理的高等教育规模决策和调控机制。

首先,加强调查研究和科学论证,认真研究经济增长、人口变化趋势与高等教育规模的关系,建立分析模型,测算人力资本以及未来接受高等教育人口变化趋势对高等教育发展需求模型,同时加强对已有高等教育资源存量(包括学校资产、学校容量、师资、财政投入等)的调查研究,在平衡供需条件基础上测算得出高等教育适度规模<sup>[38]</sup>。在此过程中,高等教育规模扩张应建立在学生生均资源投入有效增加以及高等教育系统整体质量有效提升的基础上,对应每一个省份、每一所大学,应是先有资源才扩大办学,而不是依靠收取学生学费来维持生存。

其次,加强各部门的对接,促进不同政策文本之间关于高等教育规模发展指标的统一,同时加强高等教育系统大数据平台建设,建立高等教育规模扩张监测和预警机制,确保高等教育规模扩张大致与规划文本一致。

最后,加强高等教育规模的动态调整。必须转变将规模增长作为高等教育事业发展的硬性指标的做法,扩大和落实高校在规模控制方面的自主权,加强对高校规模扩张的规范和科学论证,针对办学不力的高校、专业进行规模压缩甚至撤销,同时鼓励办学基础较好、培养能力较强的高校依据自身的资源储备适度扩大招生规模,以寻求资源利用与生态系统可接受的限制之间的动态平衡点。

#### 2. 加强高等教育系统生态承载力建设

正如帕金斯所说“现代大学是人类事务中最奇异的反论之一,大学几乎变成它自身成功的牺牲品。”<sup>[39]</sup>随着高等教育规模越来越大,越来越多的人接受高等教育,人们对高等教育的要求会更加多样化,对其质量和公平的要求也会更加迫切,而与此同时,高等教育生源质量下降,高等教育体量过大,增加了高等教育质量提升的难度,学历贬值也带来了人们对高等教育的信任危机,高等教育再想进行改革已经积重难返了。因此,在合理控制高等教育规模的同时,必须兼顾高等教育系统生态承载力建设。

首先,优化高等教育体系建设,这是提高高等教育系统生态承载力的根本。一是减少项目审批的资源配置模式,丰

富高等教育资源配置方式,将现有的层次与资源挂钩的资源配置方式调整为不同类型内部高校的贡献水平与资源相匹配的模式,引导不同类型高校结合自身优势办出特色,以满足普及化阶段学生来源的多样化对高等教育产生的多样化需求;二是加大对弱势高校的扶持,不断提高高等教育办学质量底线和标准线,促进高等教育整体质量的提升以及优质均衡发展;三是大力发展线上教育,扩大优质高等教育资源覆盖面,同时加快线上教育学习成果认证,缓解实体高等教育机构承载压力。

其次,加强高等教育人力、物力资源建设和管理,是扩大高等教育系统生态容量的首要任务。一方面要优化高等教育投资结构,高等教育经费的增长不能止于“三个增长”,应通过拓宽经费来源渠道,实现高等教育经费跨越式增长,必须大力扩充教师队伍,将师生比控制在合理范围内;另一方面,高校资源应切实围绕全面提高人才培养质量这个核心点进行配置和使用,政府和高校应进一步优化资源配置,促进资源共享,提高资源利用效率,避免资源浪费。

最后,扩大和落实高校办学自主权,是提高高等教育生态承载力的制度保障。深入推进高等教育领域“放管服”改革,推行“负面清单”制度,“负面清单”之外的权限和事项均属于高校办学自主权的范围,从而最大限度地激发高校办学活力,引导高校办出优势和特色。

## 五、结语

高等教育普及化进程的推进对于任何国家来说都是充满未知的旅程,即便是早已实现高等教育普及化的美国,“1970-1990年间,对美国高等教育的批判如同一场流行病,其中,1975-1985年问题为‘灾难’‘危机’的文章和书籍数量是1965-1975年的两倍多,而且直到90年代以后,这种趋势有增无减”<sup>[40]</sup>。因此,未来中国高等教育普及化进程的推进,既需要坚定决心,平衡好社会及人口对高等教育的需求与高等教育容量之间的关系,也要审慎地处理好高等教育扩张的节奏、速度和时机问题。在这其中,市场力量的引入至关重要,只有大力促进民办高等教育的发展,畅通高校融资渠道,才能缓解政府财政压力,不断扩充高等教育容量。此外,加强基础教育与高等教育的衔接,不断提高基础教育育人质量,对于提高高等教育人才培养质量、扩大高等教育规模效益同样必不可少。

## 参考文献:

- [1][2] 邬大光. 探索高等教育普及化的“大国道路”[J]. 中国高教研究, 2021(2): 4-9.
- [3] 张 炜. 中美两国高等教育学生规模的比较与思考[J]. 高等教育研究, 2008(8): 104-109.
- [4] 别敦荣, 易梦春. 高等教育普及化发展标准、进程预测与路径选择[J]. 教育研究, 2021(2): 63-79.
- [5] 欧阳莹. 环鄱阳湖区生态承载力与经济发展关系的实证研究[D]. 南昌: 南昌大学硕士学位论文, 2010: 6.
- [6] 彭 勃. 高等教育资源的生态化配置与培植[D]. 徐州: 中国矿业大学博士学位论文, 2008: 45.
- [7] 吉 泉, 苟 虹. 高等教育资源的生态化配置与培植研究[J]. 当代教育科学, 2013(5): 46-47.
- [8] 贺祖斌. 高等教育系统的生态承载力研究[J]. 高等教育研究, 2005(2): 14-17.
- [9] 贺祖斌, 杨婷婷. 作为高等教育话语的新视角: 生态承载力研究[J]. 大学教育科学, 2021(3): 23-31.
- [10] 贺祖斌, 等. 高等教育系统生态承载力调控模型研究[J]. 广西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2012(4): 60-65.
- [11] 贺祖斌, 等. 广西高等教育生态承载力调控模型及其应用[J]. 广西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2010(4): 71-77.
- [12] 杨春宝. 高等教育演替过程中的生态承载力分析[D]. 武汉: 中南民族大学硕士学位论文, 2009: 17-26.
- [13] 邢运凯. 分离、扩张与匹配: 高等教育生态位压力的释放——基于我国高等院校生态位重叠现状的分析[J]. 现代大学教育, 2012(3): 28-34.
- [14] 中华人民共和国教育部. 2000年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/tnull\\_843.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/tnull_843.html), 2001-06-01.
- [15] 唐万宏. 高等教育招生规模适时调控与政策选择[J]. 教育与职业, 2007(26): 44-46.
- [16] 中华人民共和国教育部. 2020年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202108/t20210827\\_555004.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html), 2021-08-27.
- [17] 阳光高考. 历年高考录取分数控制线[EB/OL]. <https://gaokao.chsi.com.cn/z/gkbfmslq/pcx.jsp>.
- [18] 中国教育在线. 2020年高招调查报告[EB/OL]. [https://www.eol.cn/e\\_html/gk/report/2020/content.shtml#11](https://www.eol.cn/e_html/gk/report/2020/content.shtml#11), 2020-07-07.
- [19] 荆楚网. 全国1100多所院校负债超2600亿元[EB/OL]. <http://focus.cnhubei.com/columns/wujie/201107/t1757188.shtml>, 2011-07-04.
- [20] YiRon 教你填志愿. 公办本科高校办学经费对比, 100亿高校仅18所, 15亿成名校分水岭[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1709779676318880107&wfr=spider&for=pc>, 2021-09-02.
- [21] 博雅数据库. 全国486所专科(高职)院校2020经费预算: 他们更需要呵护[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685424682180379531&wfr=spider&for=pc>, 2020-12-07.
- [22] 武书连大学排行榜. 武书连2018中国大学生师比排行榜, 清华大学获双一流大学冠军[EB/OL]. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4b2cb00e0102x5kn.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4b2cb00e0102x5kn.html), 2018-04-

- 25.
- [23] 华经情报网. 师资队伍流失严重 2020 年民办高校的出路在哪里 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684135833886169856&wfr=spider&for=pc> 2020-11-23.
- [24] [日]天野郁夫,著. 陈武元,译. 21 世纪的高等教育系统: 特罗“理论”的再思考[J]. 现代大学教育, 2007(5): 1-12.
- [25] 史秋衡,汪雅霜. 大学生学习情况调查研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2015: 235-239, 218-221.
- [26] 教育部发布《全国普通高校本科教育教学质量报告(2020 年度)》[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/202112/t20211217\\_588017.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202112/t20211217_588017.html), 2021-12-17.
- [27] [28] 王伯庆. 2020 年中国本科生就业报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 150-152, 104-105.
- [29] 郑磊. 高等教育规模与经济成长的互动——基于高校内涵式发展视角的反思[J]. 国家教育行政学院学报, 2014(11): 28-32.
- [30] 许长青. 人力资本、高等教育与区域经济增长——基于广东省的实证分析[J]. 高等工程教育研究, 2013(2): 90-96.
- [31] 广东省发展改革委 广东省教育厅关于编报广东省 2021 年教育事业计划的通知[EB/OL]. [http://drc.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3157/post\\_3157216.html#877](http://drc.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3157/post_3157216.html#877) 2020-12-24.
- [32] 阎凤桥. 高等教育规模可持续扩张的制度保障——《二十世纪的高等教育: 从精英到大众再到普及》读后感[J]. 高等教育研究, 2011(9): 6-13.
- [33] 董泽芳,张继平. 二战后发达国家与我国高等教育规模调控的比较与思考[J]. 国家教育行政学院学报, 2012(5): 27-32.
- [34] 贾永堂,罗华陶. 新中国高等教育发展道路的历史考察——基于后发展理论的分析[J]. 高等教育研究, 2016(5): 1-12.
- [35] 贾永堂. 试析我国弱势高校的生源困境及出路[J]. 现代大学教育, 2010(5): 32-38.
- [36] 夏斐. 理性客观看待大学扩招[N]. 光明日报, 2008-12-10(5).
- [37] 康宁. 当前我国高等教育体制改革与结构调整的理论基础[J]. 教育研究, 2000(10): 9-14.
- [38] 胡保利. 关于科学决策高等教育发展适度规模的思考[J]. 中国高教研究, 2003(12): 53-54.
- [39] 陈文申. 公共组织的人事决策——转型期中国大学人事改革的政策选择[M]. 郑州: 河南人民出版社, 2002: 29.
- [40] 施晓光. 美国大学思想论纲[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2001: 180.

## Problems and Countermeasures of the Scale Expansion of Higher Education in China: From the Perspective of Ecological Carrying Capacity

RAO Pei

(South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

**Abstract:** The expansion of higher education should be based on the ecological carrying capacity of the higher education system, which depends on the original resources, institutions and structural foundations within the system, as well as on the input of resources outside the system. In the process of popularization, China's higher education has problems such as excessive growth of scale, degeneration in the quality of students, and insufficient resources for running schools. Essentially, it is due to the lack of scientific decision-making on the scale of higher education, the lack of scale control mechanisms, and the structural imbalance of higher education systems. In the future, the popularization of China's higher education should make decisions on the scale of higher education based on the ecological carrying capacity of the higher education system, and at the same time improve the ecological carrying capacity of the higher education system.

**Key words:** popularization of higher education; the expansion of higher education; ecological carrying capacity