

中国高等教育面临的问题及改革方向

Problems in China's Higher Education and Direction of Its Reform

薛 澜

(清华大学 21 世纪发展研究院,教授、博士 北京 100084)

当前,知识经济初见端倪,经济全球化方兴未艾。中国国内经济发展已经从过去的“短缺经济”进入到了“过剩经济”,很多产业能力过剩,被迫进行重大产业结构调整。在这样的形势下,中央及时地提出了扩大内需、开拓农村市场等重大发展战略,以保证我国国民经济平稳发展,这是十分必要的。但是中国下一步经济发展潜力最大的领域还是在服务业,尤其是以知识为基础的服务业,如教育、金融、文化出版等。高等教育就是这样一个亟待发展的知识型服务产业。

当前,关于中国高等教育的讨论十分热烈。讨论的焦点在于中国的高等教育应当以什么样的速度发展。

一种比较有代表性的观点认为,从中国的社会需求和国际比较等方面看,都迫切要求大力发展高等教育,或需要高教大众化。持有这种观点的学者还从经费需求的角度提出了各种方案,如提高学费、建立学生贷款制度等,论证了快速发展的可能性。

另外一种观点认为中国近些年高等教育发展的速度已经很快了,大学毕业生分配已经出现困难,高等教育比经济的超前发展会造成巨大浪费,因此,今后一段时间内只应适当发展。

这些讨论说明在今后的若干年里,高等教育如何发展已经成为中国社会与经济发展中令人瞩目的重大问题,其涉及面之广,已远远超出了教育领域。

研究高等教育产业的发展,对于目前中国许多知识型服务业的体制改革也具有极其重要的意义。影响我国知识型服务业发展的最大障碍就是旧的体制与观念。在计划经济的体制下,我们把很多这种服务业作为公共事业来办,由国家包揽下来。在当前由计划经济向市场经济转轨的情况下,如何重新界定政府与市场的关系,利用市场经济的手段,发展这些具有很强社会效益的服务产业,也是中国经济体制改革深化亟待解决的问题。把高等教育产业作为这些产业中的一个代表来深入研究,将为我们探索如何发展中国的知识服务业提供有益

的启示。

一、中国高等教育发展存在的问题

中国的高等教育面临的最大问题是我们的高等教育体制还没有摆脱计划经济思想的束缚,没有按市场经济的规律办事,高等教育还没有形成产业,高等院校还没有真正的办学自主权,没有成为高等教育产业的主体。中国的高教体制改革落后于中国的经济体制改革。尽管改革开放以来高教体制发生了很大的变化,但其高度集权和垄断的计划经济两大基本特征并没有根本改变,高等教育领域的多元化、市场化程度大大小于其他经济、产业领域。从而使得高等教育出现了一方面社会对于高等教育的需求远远大于供给,而另一方面高等学校培养的人才因不符合社会需求而难以分配的尴尬局面。

1. 高等教育规模不能满足社会需求

自从 1978 年恢复高考后,中国高等教育发展较快。1978 年普通高等院校在校大学生有 90 万人,近 20 年后的 1997 年,普通高校在校大学生增长了 3 倍多。从普通高等学校招生的情况看,从 1985 年到 1991 年,每年的普通高校招生人数在 60 万上下徘徊。1992 年和 1993 年猛增到 90 万上下,随后又进入了较为平缓的发展态势。成人高校与此类似,在 1993 和 1994 两年间从 150 万人左右猛增到 230 万人左右,随后也进入平缓的发展阶段。

根据国家教育部发布的情况表明,1997 年中国经过国家正式批准的高等教育形式共有 6 种。一是普通高等教育 1 020 所,本专科在校生 317.38 万人。这些学校举办的函授部、夜大学、成人脱产班,在校生 148.95 万人。二是成人高等学校(职工、农民高校,管理干部、教育学院,独立函授学院,广播电视大学) 1 107 所,本专科在校生 123.5 万人。三是军事院校本专科在校生 16.9 万人。四是社会力量举办的高等教育学历文凭考试 157 所,在校生 9.4 万人。五是电视大学举办的高等专科教育注册视听生 25 万人。六是国家高等自学考试在籍考生 915 万

人。这 6 种形式都能取得国家承认的学历文凭，总人数为 1 556 万人，另外，再加上宗教院校以及各级党校举办的高教函授教育。这样，中国正在接受高等教育的人数应为 1 700 多万。

尽管这样，中国高等教育供给显然远远不能满足需求。1998 年报考大学的学生人数超过 300 万人，而普通高校只能录取 100 万，高考中拥挤现象相当严重。这还没有考虑那些本来也想上大学，但却由于对高考没有信心而干脆放弃了读高中或在高中中途退学的学生（1985～1997 年间，中国初中升高中的升学率始终在 40 %～50 %之间徘徊），如果把他们也计算在内，高等教育的供需矛盾将更加突出。同时，还必须提到，由高考拥挤现象带来的其它方面的负面效应也很多，一个突出的例子就是中小学尤其是中学的应试教育体制。很多人认为，不扩大高等教育规模，不增加大学入学比例，中小学应试教育模式的弊端就不会消除，素质教育就只能是空谈。

从国际比较看，中国的高等教育水平与其他国家比也有一定的差距。以高等教育的入学率来看，1991 年各国高等教育的入学率为：美国 74 %，俄罗斯 52 %，日本 29 %，印度 6 %，中国只有 2.9 %。另外从每年高校毕业生人数看，也不乐观，印度 1991 年是 121 万多人，而中国 1994 年才 104 万多人。表一比较系统地给出了不同收入水平国家高等教育发展的数据。可以看出，尽管中国大学“毛入学率”略高于低收入国家平均水平，但与下中等收入国家相比差距还相当远。而从受到高等教育人群的社会存量来看（25 岁以上人口中受过高等教育者比例），中国比低收入国家平均水平还要低。

表 1 各类国家毛入学率和大学在校人口比例的平均值(90 年代初)

类别	人均 GNP (汇率值) 平均值	毛入 学率	10万人口中 大学在校生数	25岁以上人口中受过 高等教育者比例(%)
低收入国家	430	4.5	417.7	2.7
下中等收入国家	1 670	22.4	1 946.0	8.8
上中等收入国家	4 260	15.8	1 446.1	9.9
高收入国家	24 930	53.0	3 901.2	27.6
中国	620	5.7	440.4	2.0

资料来源：何祚麻，兰士斌：高等教育是适度发展，还是大力发展，科技导报，1998(8)

2. 高等教育结构失调

在当前关于中国高等教育的讨论中有一个错位，即强调发展高等教育规模的学者很少提到高等教育结构的问题，而这正是认为高等教育应当稳步发展的学者所关心的问题。他们担心高等教育的大规模发展可能会加剧由于结构失调所带来的分配

(就业)难的问题。

高等教育结构涉及两个方面：第一个方面是高等教育的产品结构问题，亦即高等教育各种专业各个层次的比例是否合理；第二个方面是高等教育的产业组织结构问题，亦即提供高等教育服务的各种大学及成人高校之间的竞争与互补关系是否合理，这些高校的地理分布及专业分布是否合理等等。不看到高等教育产业存在的这些市场结构问题，就难以全面了解中国高等教育发展的现状及问题，从而也就难以提出合理的政策。由于篇幅所限，以下讨论仅限于第一个方面。

当前，中国高级专门人才供应总量不足与部分专业人才相对过剩的矛盾同时并存的现象比较普遍。其原因主要是近年来中国人才市场的需求状况发生了变化。近些年来社会对于高校毕业生的需求稳中有降，呈逐年递减的趋势。以武汉市为例，社会对高校毕业生的总供需比，1994 年是 1：3.5，1995 年、1996 年和 1997 年分别降到 1：3、1：2 和 1：1.5。据悉，1997 年广东省的 40 余所高校参加就业的毕业生有 4.9 万多名，到 4 月份找到意向用人单位的还不到 4 成，正式订协议的就更少了。除上海、江苏两地外，绝大多数省市反映毕业生需求形势不如上一年。1998 年是历年来毕业生择业形势最严峻的一年，毕业生启动择业时间明显早于往年。1998 年春，《中国青年报》上发表了一篇名为《人才市场风风火火闹京城》的文章，文中就北京市第三届春季人才市场的情况作了报道，毕业生专场里涌动的人潮多达 5 万多名，而用人单位却只有 600 多家。1998 年北京市属的单位一共需要北京生源毕业生 21 000 人，而北京生源毕业生实际人数是 20 434 人，应该说供需基本持平，但是与 1997 年相比，需求量减少了 2 500 人。

造成这种局面当然有社会大环境的原因（机构精简压缩、下岗人员队伍不断扩大，严重影响了各单位接受毕业生的能力），但很重要的原因是高等教育供需结构的矛盾。在总体平衡的情况下存在诸多的不平衡，短线专业的供需比可达 1 比 20，而有些长线专业则几乎为零，如机械、电子、建筑。计算机类专业和师范、财经、英语和临床医学等专业的需求量，明显超过毕业生人数，而一些基础理论性专业如农林、地质、中医等专业则供过于求。1998 年 4 月教育部有关负责人就 1998 年教育部直属高校毕业生就业情况做了介绍，截止到当年 3 月底，供需情况见表 2。

表 2 各类大学生供需比

	总供需比	本科供需比	专科供需比
综合性大学	1:1.59	1:1.74	1:0.38
工科类院校	1:3.27	1:3.64	1:0.55
外语类院校	1:1.13	1:1.28	1:0.39
师范类院校	1:1.11	1:1.19	1:0.92

供需不平衡还表现在相同专业在不同层次的院校差别较大；研究生越来越抢手，专科生受到冷落等。其他造成供需不平衡的原因与毕业生的就业期望值、与中国现行的户籍制度等亦有关。

以上情况反映出中国高级专门人才供应总量不足与部分专业人才相对过剩的矛盾同时并存的现象比较普遍。一方面大量青年人希望接受高等教育，另一方面劳动力市场又一时不能吸纳更多的毕业生。这就是中国高等教育面临的两难选择。

3. 高等教育经费严重不足

如前所述，高等教育服务主要属于有良性外部性的私人产品。在中国这样的发展中国家里，高等教育与初等义务教育不同，应当由个人主要负责承担培养成本。但是国内绝大多数的大学所收的学费不到其培养成本的 1/3。这不但限制了大学的发展，而且还给国家造成了严重的负担。

中国长期以来教育重心偏向高等教育，1996 年初等、中等、高等教育生均经费为 1 : 1.4 : 21.38；而世界发展中国家一般为 1 : 1.7 : 8；发达国家为 1 : 1.1 : 1.3 或 1 : 4 : 3.7。中国培养 1 名大学生的费用相当于培养小学生的 20 倍。而研究表明，低收入国家（< 610 美元）的初等、中等、高等教育投资的社会回报率分别为：23.4 %、15.2 %、10.6 %。由此不难看出我们的投资倾斜是不合理的。

尽管如此倾斜，中国的高等教育经费仍然捉襟见肘，1991~1996 年国家财政性教育经费支出占国民生产总值（GNP）的百分比持续下降：1991 年 2.85 %，1992 年 2.73 %，1993 和 1994 年 2.52 %，1995 年 2.46 %，1996 年 2.44 %。虽然自 1999 年起计划将连续 3 年内每年增长 1 个百分点，但由于僧多粥少，实际上仍然只解决了有限几所重点高校的经费紧张问题，不仅于大局没有太多益处，反而进一步加剧了教育资源配置的不公平。

4. 高等教育人员冗余，效率低下

在计划经济体制下，中国高等教育人员冗余，效率低下。据 1994 年的数据，中国高校学生与教师的比例为 7 : 1，而高校员工与教师的比例又为 2 : 1。参照国外的高等教育生师比（见表 3）不难发现，我们的教学人员明显没有得到充分利用。

中国高等教育效率低下还表现在高校的规模不经济的问题。据测算本科院校经济运行的临界学生规模为 8 000 人（另据闵维方 1986 测算为 6 000 人），而中国高等院校平均规模 1996 年仅为 2 927

表 3 部分国家高等教育生师比

国家	年份	比例	国家	年份	比例	国家	年份	比例
加拿大	1991	28.9	美国	1990	16.4	俄罗斯	1992	10.7
法国	1991	24.8	英国	1991	15.5	日本	1991	10.1
菲律宾	1988	22.6	印度	1986	15.0	德国	1991	8.6
韩国	1992	22.4	印尼	1992	14.6	越南	1989	7.0
澳大利亚	1992	20.6	马亚西来	1990	11.9	中国	1992	5.9

人，有 85% 的院校规模小于 5 000 人。无法形成规模经营同样带来了高等教育效益的低下，由此带来教育成本的大幅偏高。以相对成本计，1990 年，中国高等学校生均日常经费与人均国民生产总值之比为 1.93，分别是韩国的 32 倍、菲律宾的 17 倍、美国的 9 倍、加拿大的 6 倍、日本的 4 倍。

二、中国高等教育体制改革，产业化的基本思路

高等教育体制改革的基本思路是首先理顺基本的市场供求关系，然后再进入更深层次的改革。从步骤上说，应首先将高等院校面向市场，政府逐渐减少对高等教育的投入比例（不是高等教育投入的绝对值减少；而是更多地增加义务教育的投入），同时赋予高校在人事任免、专业设置、招生收费等方面的自主权，使高校像企业一样面向市场、独立经营。在此基础上让高校主动地通过进行院校合并、规模发展等方式进行规模和结构的调整，从而使高等教育服务形成一个知识型的新兴产业。为了使这种改革能够有条不紊地进行，可以在部分高校或地区内试行特殊政策，然后全国推广。具体要解决好以下问题。

1. 首先要确定政府、学校和社会的关系

应当明确，政府的主要职责是建立高等教育产业发展的基本市场条件，扶持专业协会，在市场准入方面把好质量关。同时制定各种税收、贷款等优惠政策，调动社会各界的积极性，鼓励社会私人办学，以满足社会对高等教育服务的需求。应逐步取消由国家发文凭的做法，学校的质量由学校来创，由政府、中介机构、专业协会来评。

2. 给高校以完全的自主权

在市场经济的条件下，作为高等教育市场的主体，除了在思想政治教育等方面外，大学应当有完全的自主权，包括招生、专业设置、收取学费等等。使大学能够像其他企业一样，在市场的竞争中根据各自情况，在培养人、科研及具体方向上作出自己的选择，形成多种办学模式。

大学应当提高学费，使学费能够反映实际成本。同时，实行奖学金、贷款制度，使合格学生不会因经济困难不能上学。学生毕业后，可以由自己或所在工作单位偿还。

3. 通过政策引导，改善高等教育结构

目前高等学校的结构在不同专业、不同层次（大专，本科，研究生）、不同类型（学术型，实用型）等方面很不合理。在开放市场，让高校间互相竞争的情况下，政府也可以采取一些相应的政策，鼓励不同学校通过竞争定位，办出自己的风格来。在调

（下转第 28 页）

另外, 土地使用权也可以采用出让、出租、发包、转让、转包、转租、抵押等方式进行流转。

三、走以合同销售与合作销售为主线的农业产业一体化之路

农业产业一体化是发达国家“二战”后改造农业的主要方向和有效形式, 其基本内涵可以表达为: 以市场为导向, 以加工企业或合作经济组织为依托, 以广大农户为基础, 以科技服务为手段, 将农业再生产过程的产前、产中、产后诸环节联结的一个完整的产业系统。

目前, 国内一说到农业就只谈产业化, 而不谈一体化。世界发达国家农业制度运行规律业已证明, 一体化是产业化的制度保障。一体化的核心是合同销售与合作销售。只有通过一体化, 才能保障农产品的正常流通, 避免倾销, 也防止过剩, 防止谷贱伤农、果贱伤农、菜贱伤农等。解决社会主义市场与过度小型、分散的农户经营之间的矛盾, 根本的办法是农户扩大经营规模 and 经营空间, 建立直接连接市场的产、供、销、运、贮服务一条龙的体制。

实践证明, 农业一体化经营是增强市场农业发展内在动力的根本途径, 农工商综合体是推进农业产业一体化发展的主要组织形式。在美国, 有些产品生产纳入一体化农业的比重达 90 % 以上。例如肉鸡占 97 %、鲜牛奶占 98 %, 农场生产的农产品大多数是根据合同, 由食品加工公司定期到农场收取。法国联结农业产前、中、后产业的组织形式是农业食品综合体, 遍布农村。

另一种形式, 就是农民自我兴办的产销服务组织——合作社。在合作社中, 农民既是农产品的生产者, 又是加工或销售或农业服务合作社的社员。通过合作社把产前、产后的专业化组织与相应的农户在地区发展空间上紧密结合起来, 垂直发展, 使农业加工、销售和购买系统通过合作社控制在农民手里, 形成了农村特有的社会经济结构。瑞典农民合作社在国民经济生活中扮演着重要角色, 在与农业和食品有关的加工、营销等各个领域, 合作社的市场占有率分别为: 奶业 99 %、牛肉 79 %、猪肉 81 %、粮食销售 70 %、混合饲料 80 %、原材料 80 %、林业 50 %。法国是欧盟主要的粮食生产国, 1991 年

粮食产量占欧盟的 34 %, 法国粮食营销的主要渠道是合作社, 占粮食市场营销的 75 %, 其余通过商人以及最终用户来经营。美国合作社几种农产品营销的市场份额分别为: 奶制品 85 %、棉花制品 35 %、谷物/花生 42 %、水果/蔬菜 21 % (1993 年)。

国外的农业产业一体化进程中, 农产品综合公司为中小型农业企业提供产前、产后服务, 农产品由这些公司根据合同来统一收购, 与农产品生产者一同承担销售风险。而中国恰恰是因为缺少这种公司, 才使农产品销售中出现断环而导致农业增产不增收的状况, 如瓜果、蔬菜等往往是在时间上供应不连续, 在空间上分布不均匀, 地区生产结构趋同, 导致市场混乱, 给农民造成巨大损失。因此, 建立适应中国具体情况的农工商综合体或合作社是一个亟待解决的问题。

国外丰富多彩的合作社形式给我们很多启示。由于农业产业一体化是一个渐进的产业发展过程, 中国农业产业一体化刚刚起步, 尚处于初级发展阶段; 而且中国经济发展的地域差异性很大, 因此, 建立合作社时一定要根据各地的具体情况, 抛弃历史上过时的传统的合作社原则, 确立新的合作社原则, 组合形式多样的合作社, 使每个农民都成为各自独立的企业家。只有这样, 才能使合作社更有效率, 才利于推动生产、销售的发展。

总之, 加入世界贸易组织将为中国实现由谷物大田耕作制向混合饲养型耕作制的转变、土地经营方式的转变和农业产业一体化进程注入新的外在推动力, 势必带来一场全新的农业结构调整革命。走向与世界农业接轨而又符合国情的道路, 既是实现农业结构大幅度调整的关键, 也是提高中国农业国际竞争力的必然选择。

参考文献

- [1] 刘宗超, 于法稳. 加入世贸组织与农业产业结构调整. 科技日报, 1999-12-25
- [2] 厉为民. 我国农业的国际竞争力. 科学对社会的影响, 1999(1): 12-22
- [3] 张汉林. 世贸组织与未来中国. 北京: 中国物价出版社, 1999
- [4] 中国国际竞争力发展报告 (1999). 北京: 中国人民大学出版社, 1999

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第 21 页)

整高等教育结构时, 应当考虑以下原则: 高层次少而专, 低层次多而宽, 低层次到中层次和高层次之间要有“桥”连接。

4. 出台配套政策, 促进高等教育产业化

高等教育改革, 势必将涉及学生贷款制度的建立、劳动力市场改革、工资制度改革和完善、国有和

私人单位用人制度、户籍政策等等。只有制定相应的配套政策, 才能确保高等教育改革的顺利进行。使高等教育产业真正成为中国 21 世纪知识服务业的带头兵。

(本研究得到了国家计委长远规划司“国家十五规划前期研究项目”的资助。王孙禺、赵劲松、侯悦民同志参加了研究)

(责任编辑 蔡德诚)