

建国以来高校大规模扩招的历史制度主义分析

刘海兰 姚荣 周光礼

摘要: 运用历史制度主义分析框架发现, 建国以来我国三次高校大规模扩招是特定国家治理结构、意识形态与政策范式等制度环境约束下, 关键行动者在关键时期采取特定行动策略的产物。通过关键行动者、外部环境或关键事件的分析可以发现, 我国高校扩招呈现出“自上而下”与政府主导的“单向管控”逻辑。高校自主权的缺失与自律意识薄弱、民间社会发育的不完善以及政策分析市场或思想市场的“排他性”等因素使得扩招决策往往受制于国家意志的诉求而严重忽视高等教育的内在规律。需要通过高等教育治理体系与治理能力的现代化, 促进高校招生的制度逻辑从“单向管控”向“协商互动”转型。

关键词: 高校大规模扩招; 历史制度主义; 高等教育治理; 单向管控; 协商互动

中图分类号: G649.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-1610(2014)05-0061-08

一、问题的提出

自建国以来, 我国高校招生规模时而剧增或剧减, 时而渐增或略减, 呈现非常态性增长。在建国60多年里经历了两次较大规模的扩招与三次大规模的扩招。两次较大规模的扩招为1983年至1985年, 1983、1984、1985年的招生人数分别为39.10、47.50^[1]、61.92万人^[2], 增长率分别为24.13%、21.48%、30.36%, 至1986年略有回落; 第二次较大规模扩招为1992年至1993年, 增长率分别为21.65%^[3]、22.53%^[4]。而更大规模的扩招则出现在1958年至1960年, 1978年, 1999年至2005年这三个时段(1952年招生人数的增长率为52.05%, 由于从新中国成立到1952年是国民经济的恢复时期, 1952年的高校扩招也具有明显的恢复特征; 1956年招生人数的增长率为88.79%, 具有和1958年“大跃进”的相似特征, 因此1952年和1956年的大规模扩招不作为研究对象), 其中自1999年至2005年的教育大扩招是持续时间最长的。如此大规模的扩招在国际上是罕见

的, 扩招背后遵循怎样的制度逻辑, 为何会在建国后出现三次如此大规模的扩招, 这些问题有待于我们进行深层次的思考与探索。

二、理论基础与分析框架

(一) 历史制度主义的核心观点

历史制度主义盛行于20世纪80年代, 其兴起晚于新制度主义的其它两大流派: 理性选择制度主义和社会学制度主义。因此, 历史制度主义对理性选择制度主义和社会学制度主义进行了批判吸收, 成为一种“整合理论”。从方法论上来说, 社会学制度主义是整体主义, 倾向于宏观层面的分析; 理性选择制度主义是个人主义, 适合从微观层面进行研究; 历史制度主义是一种修正的个体主义, 强调从一个整体的、相互联系的、辩证发展及历史的视角研究制度的演化, 适合在中观层面上做中长期研究^[5]。

历史制度主义的理论假设是围绕着稀缺资源展开竞争的各个集团之间的冲突构成了政治的核心。与理性选择制度主义和社会学制度主义相比较, 历

基金项目: 国家自然科学基金课题“面向创新驱动发展战略的高校创新人才培养改革研究”, 项目编号: 71373274。

收稿日期: 2014-06-23

作者简介: 刘海兰(1976-), 女, 湖南涟源人, 中国人民大学教育学院教育经济与管理学博士研究生, 井冈山大学高等教育研究所讲师, 主要从事高等教育政策与管理研究; 姚荣(1990-), 男, 江苏泰州人, 中国人民大学教育学院教育经济与管理学博士研究生, 主要从事教育政策与法制、高等教育组织与管理研究; 周光礼(1970-), 男, 湖南武冈人, 教育学博士, 中国人民大学教育学院教授, 博士生导师, 从事教育政策与法律、院校研究、高等教育政策与管理研究; 北京, 100872。

史制度主义具有相对明显的四个特征^[6]或核心观点是: 第一, 倾向于使用“算计”和“文化”两种途径来界定制度与个人行为之间相互关系。个人是有限理性的个体, 在策略性算计的基础上同时受到个人世界观所限制, 而制度为个人的行动提供了道德或认知模板, 同时也为行动者提供其他行动者现在或将来行为的确定性程度。第二, 在进行制度分析时强调权力和权力游戏中的非对称性关系, 认为制度给予了有些集团或个人接近决策过程的更多的机会。第三, 在分析制度的建立和发展过程中突出路径依赖和意外后果, 认为从过去继承过来的既定环境因素将会调节某一运作性力量所发挥出的影响, 其中制度因素的作用最为显著。强调了现存制度所产生的非意图性后果和无效现象而并非将制度设想成具有某种目的性和效率性。第四, 认为制度并非产生政治结果的惟一因素, 在进行研究时尤其关注将制度分析和能够产生某种政治后果的其他因素如观念信仰、社会经济发展等整合起来。

作为长时段的制度变迁, 中国建国以来出现三次大规模高校扩招都有着特定的制度逻辑, 运用历史制度主义分析框架, 可以考察中国高校三次大

规模扩招背后的深层机制以及关键行动者在关键时段或“机会之窗”开启之时的行动策略。

(二) 分析框架

丹麦新制度主义的研究者尼尔森 (Klaus Nielsen) 教授在豪尔 (Rosemary C. R. Taylor) 和泰勒 (Peter A. Hall) 的基本观点上进行了批判并提出了支撑历史制度主义的四个新的理论支柱^[7]: 制度的形成时段, 即找出前一个关键节点所在的时刻, 确定应当追溯的、对当前的进程或事件产生了实际影响的历史时段的长短; 正反馈的条件, 即导致路径依赖的高昂的固定成本、协作效应、学习效应和适应性预期的实际发生过程; 复制机制, 找出是什么原因保持了正反馈机制的形成和稳定; 自我强化过程的中断, 即新的关键节点的形成和制度的断裂。在高校的三次大规模扩招中, 可以按照尼尔森的理论提出一个分析框架 (见图 1), 分别对高校大规模扩招的形成时段 (即历史时段的分析)、高校大规模扩招的正反馈的条件 (即关键点分析)、大规模扩招的自我复制机制 (即路径依赖分析) 以及大规模扩招的自我强化过程的中断 (即制度断裂分析) 进行深层次的机制剖析与制度逻辑解读。

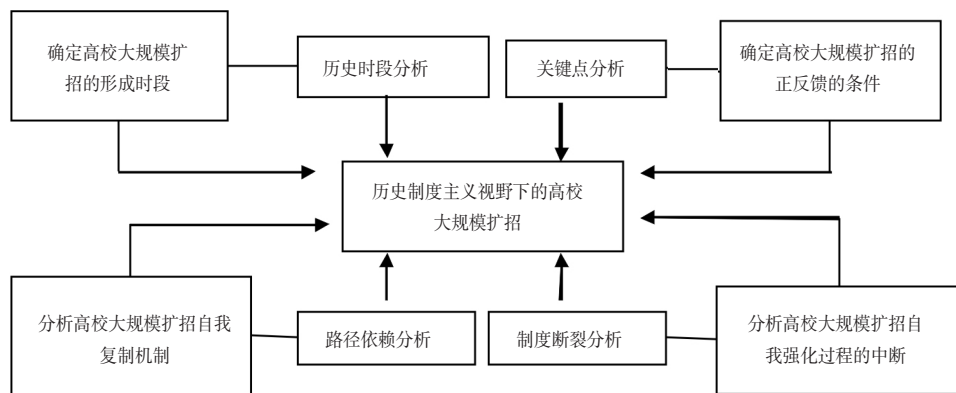


图 1 历史制度主义视野下高校大规模扩招的分析框架

注: 根据潘祥辉. 媒介演化论——历史制度主义视野下的中国媒介制度变迁研究 [M]. 北京: 中国传媒大学出版社, 2009: 22 的图表改编而成。

三、建国以来我国高校大规模扩招的制度逻辑

(一) 高校大规模扩招的形成时段

高校三次大规模扩招的形成时段为 1958 年至 1960 年, 1978 年, 1999 年至 2005 年, 其中自 1999 年至 2005 年开始的教育大扩招是持续时间最长的。

第一次大扩招从 1958 年持续至 1960 年。1958 年伴随着大跃进的风潮, 当时的教育部红头文件提出要在 15 年内普及高等教育, 因此当年扩招增长率达到 151.52% (见表 1)。再经过 1959、1960 年的扩招, 到 1960 年, 高校招生人数已达 32.32 万人, 比 1957 年增长了 3 倍多; 高校数量增幅达 462.9%, 发展到 1200 多所。盲目扩招的结果使高校不堪重负, 在随后而来的经济困难时期, 高校招

生很快跌入低谷, 降幅达到 47.69%。

第二次大扩招是 1978 年, 该年共招生 40.15 万人, 增长率达到 47.09%, 比 1977 年增加近 13 万人, 高等学校数量从 1977 年的 404 所猛增到 1978 年的 598 所, 一年之内新增近 200 所高等学校^{[8]224}。成为建国以来高等学校招生人数的第二个高峰。

第三次大扩招是 1999 年至 2005 年, 这是有史以来持续时间最长的一次扩招。1999 年招生人数增

加 46.5 万人, 招生总数达 154.86 万人, 增长速度达到 42.90%, 之后 2000 年的扩招幅度为 42.46%, 2001 年至 2003 年以 20% 左右的速度增长, 2004 - 2005 年以 10% 以上的速度增长, 2005 年后一直保持 10% 以下的速度增长, 到 2012 年我国高等教育的毛入学率达到 30%^[9], 《国家中长期教育改革和发展规划 (2010 - 2020)》当中提出高等教育毛入学率 2015 年达到 36%, 2020 年达到 40%, 所以仍然会以较低的速率保持招生人数的增长。

表 1 历年普通高校普通本专科生招生人数与增长率

	年份	招生人数 (万人)	增长率		年份	招生人数 (万人)	增长率
第一次	1958	26.56	151.52%	第三次	1999	154.86	42.90%
	1959	27.41	3.23%		2000	220.61	42.46%
	1960	32.32	17.88%		2001	268.28	21.61%
	1961	16.90	-47.69%		2002	320.50	19.46%
1978	40.15	47.09%	2003		382.17	19.24%	
第二次	1979	27.51	-31.49%	2004	447.34	17.05%	
				2005	504.46	12.77%	

注: 招生人数的数据出自《中国教育年鉴》1949 至 1981 (中国大百科全书出版社)、2000 至 2006 (人民教育出版社); 增长率根据上述年鉴的数据计算而成。

(二) 高校大规模扩招的正反馈的条件

历史制度主义的视角认为: 特定的时间方式其顺序是重要的; 起点条件相同, 但结果却千姿百态; 重要的结果可能来自相对“微不足道”或偶然的事件; 特定的行动过程一旦被引入, 几乎不可能被扭转过来。政治发展可能在塑造社会生活基本轮廓的关键时刻或关节点上改向^{[10]191}。高校大规模扩招既受到相对“微不足道”或偶然事件亦即环境变化的影响, 也受到行动者的影响。

第一, 变化的环境或偶然事件对高校大规模扩招具有不可忽视的影响作用。建国以来三次大规模扩招均与外界环境的变化有着密切的联系。具体而言, 1958 年经过长波电台建设、共同舰队的合作问题, 解放军炮击金门、马祖两岛等事件, 中苏关系裂缝加深, 信任逐渐缺失, 中国从“以俄为师”转向中国独立发展道路的探索; 其次, 1957 年赫鲁晓夫 (Никита Сергеевич Хрущёв) 提出在今后 15 年内赶上和超过美国, 后来又公开宣布苏联进入“全面开展共产主义建设时期”^[11], 中国难免不受影响; 最后, 我国于 1957 年完成了第一个五年计划, 经济得到较好的发展, 国内社会主义改造进展出乎意料的顺利, 错误地认为我国的经济建设也可以

大步伐的前进。在上述因素的影响下, 由于对社会主义建设经验不足以及面对复杂的国内外环境, 在 1958 年进入第二个五年计划时期发动了“大跃进”运动和农村人民公社化运动, 高等教育也进入大扩招时期。

第二次大扩招是由于 1976 年文化大革命之后所恢复的是建国 17 年的教育体制, 并未正确认识到 17 年教育的“左倾”思潮, 到 1978 年左倾思想又重新抬头。同年 2 月举行的五届人大一次会议上再一次提出了“大跃进”时期那种不切实际的高指标。华国锋在《政府工作报告》中提出“到 1985 年在农村基本普及八年教育, 在城市基本普及十年教育。充分发挥现有高校的潜力, 积极扩大招生人数, 加快建设新的高等学校, 认真办好高等的、中等的专业学校和技工学校”^[12]。这种提法使教育又停留在注重数量发展而忽略质量的阶段, 为 1978 年高校大扩招拉开了序幕。

而 1999 年的大扩招主要是经济环境的改变。我国受到 1997 年 7 月爆发的东南亚金融危机的影响之后, 经济发展开始出现全面下滑的趋势, 具体表现为失业情况进入高峰期, 城市居民收入增幅继续下滑, 各类物价指数出现长时期的下跌, 储蓄存款余

额在连续几次的降息的情况下仍然超常增长。1998年下半年虽然我国政府采取了诸如刺激汽车住房消费、增加基础设施建设投资、制造消费热点等政策,但都未能产生良好效果。特别是1999年3月以后,投资下降,消费指标仍继续走低,外贸出口指标逐步下滑,通货膨胀现象日益严重。另外,每年不能继续深造的300多万高中毕业生还将对社会形成新的就业压力。政府的有关方面一直在寻找保住当年经济增长的出路。拉动经济增长的三驾马车为消费、投资、出口,但在当时增加出口与投资都不能作为理想选择的情势下,高等教育扩招实现成本分担,成了拉动国内消费的一个突破口。

第二,关键行动者在高等教育制度变迁中发挥着重要作用,扩招作为高等教育改革的“先声”都呈现出“关键行动者”驱动的特征。考察三次高校大规模扩招的历史史实可以发现,关键人物在其中都起到了重要或者特殊的作用。

具体而言,1958年毛泽东同志在社会主义改造初步完成的胜利面前急于求成,夸大了主观意志和主观努力,提出了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线及其基本点^{[13]329},提出了“争取七年赶上英国,十五年赶上美国”忽视客观经济规律的要求。受毛泽东赶超思想的影响在高等教育中提出了“争取在十五年左右的时间,基本上做到使全国青年和成年,凡是有条件和自愿的,都可以受到高等教育,我们将以十五年左右的时间普及高等教育,然后再以十五左右的实践从事提高工作”^{[13]350}的宏伟目标。在“大跃进”背景下,由于高等教育与社会经济的密切相关,过度夸大高等教育的作用,导致整个教育体系呈现倒金字塔式的结构。高校招生人数高于普通高中毕业生数,1956、1958、1960年高校招生人数分别为18.46、26.56、32.32万人,普通高中毕业生数分别为15.4、19.7、28.8万人^{[14]969,1001}。

在1978年的高校大扩招中,先后担任天津和北京市第一书记的林乎加起到了特殊的作用。1978年5月林乎加担任天津市委第一书记,针对当时群众的反映,高考中分数及格的考生很多,但由于招生名额太少而进不了大学,林乎加给邓小平同志写信反映情况建言高校扩招,得到邓小平同志的批示后天津依托已有大学自筹经费办了10所分校,扩招了8000名学生^[15]。1978年10月林乎加调到北京任市委第一书记,在北京如法炮制,凡达到300分的北

京考生都可以录取,北京市1978年扩大招生幅度大大超过百分之百。1978年全国高考共有610万人报考,原计划招生29.3万人,后针对高考及格人数比较多的情况增加了近11万人,共录取40.2万人^{[14]969}。

而在1999年的大扩招中前亚洲开发银行中国代表处首席经济学家汤敏与其妻子充当了关键人物,他们于1998年11月基于当时的国内外情况向中央政府提交了《关于启动中国经济有效途径——扩大招生量一倍》,建议政府“制定一个从1999年开始,每年递增25%—30%的扩大招生计划与具体的实行办法”^[16],使高校(含成人教育等)招生量在三至四年内扩大一倍,即从每年的两百万人增加到四百万人。其目的是为了拉动内需,“扩大高校招生每年可增加一千亿元的消费需求”;缓解自1992年国企改革及金融危机所带来的就业压力;提高民族素质,加强我国在知识经济时代的竞争力等。汤敏的建议被正在寻求经济增长出路的政府所采纳,因此在1999年发起了声势浩荡的高校大规模扩招。

(三) 大规模扩招的自我复制机制

诺思(Douglass C. North)认为“历史是至关重要的……因为现在和未来是通过一个社会的连续性与过去连接起来的。今天和明天的选择是由过去决定的,过去只有在被作为一个制度演进的历程时才可以理解”^[17]。历史上发生的事在现在和未来仍有可能发生,尤其在制度层面上,参与制度的博弈主体总是倾向于从历史之中寻找根据,从传统中获得合法性,历史是制度合法性的来源。因此在制度演化的过程中,既有同一时间序列的自我强化,也有不同时间序列的自我复制,亦即产生路径依赖,“在某一时间点上由某一事件或过程引发的这种机制,会随着时间的变化而不断得到复制和再生,即使在早先起引发作用的事件和过程不会重现的情况下也是这样”^[18]。而路径依赖受到各种变量的影响,我国高校三次大规模扩招都是在一定的制度框架和文化传统的形塑中产生的。

第一,国家的单向管控。我国高等教育治理范式深受国家治理结构的影响,呈现出强烈的“国家单向管控”逻辑。具体表现为,政府对大学过度干预,大学的办学自主权严重缺失。例如,高校招生计划指标一直是政府控制大学的重要资源。在国家单向管控的逻辑驱使下,以高校招生自主权为代表的大学办学自主权一直处于徘徊不前的状态。在一

定意义上而言,国家单向管控逻辑的延续受到“回报递增”效应的影响。所谓回报递增是指“沿着同一方向进一步行动的可能性随着在那条道路上每次行动的开展而不断提高。这是因为当前活动与其他可能选择相比,其相对收益随着时间而上升”^{[10]193}。在高度集权的高等教育管理体制下,高校内部治理能力较弱。受行动者的有限理性、资源的稀缺性以及制度供给的有限性等因素影响,高校的自主招生(包括招生计划、招生选拔标准、招生过程等)将面临着付出高额成本来制定一系列的相关制度。目前我国所探索的高校自主招生所导致一系列腐败案的发生实则是缺乏有效的监管制度而导致的。

此外,高校招生制度的设计涉及到不同权力主体的复杂利益博弈,赋予高校招生自主权需要投入大量人力物力以建立和完善相关配套制度并保持制度的相对均衡,这使得制度变迁的“成本—收益”状况不明朗。而在单向管控的国家治理结构长期不变的制度环境下,政府与高校之间的信息的不对称性也会导致政府制定的招生政策方案忽略教育的内在发展规律,偏离高校的实际情况,导致好高骛远或拔苗助长等现象的发生。三次大规模高校扩招都是由国家自上而下发起的,属于强制性制度变迁而非自下而上的诱致性制度变迁。这种国家驱动的强制性制度变迁往往较为激进,可能引发高等教育系统的长期紊乱与结构失衡。更重要的是,受统治者有限理性、意识形态等因素的制约,这种高等教育扩招模式会产生严重的供求错位乃至经济社会风险。

第二,游击队式的教育决策风格。所谓“游击队式决策风格”是与机制化的正常官僚决策相对的,其特点是政治挂帅、重意识形态,多采取群众动员方式,不确定性强。首先,中国的教育决策在“单向管控”逻辑支配下呈现出“游击队式决策风格”,领导的个人意志与强势政府部门往往支配着教育决策过程。我国三次大规模扩招,教育决策都是由个人或少数人决定,权力关系是非对称性的。更重要的是,教育决策往往不受教育行政部门与教育领域思想库的支配,而受诸如国家政治领袖以及国务院发改委等强势部门支配。例如,第一次高校大规模扩招主要是毛泽东同志的个人主观意志发挥了重要作用;第二次扩招主要受到华国锋、林乎加等主要政治人物的影响;第三次扩招主要由国家领导人接受经济学家汤敏及其妻子左小蕾的建议而作出决策。而政治权威和权力的非对称性导致

“一些行动者需要公开地把偏好强加给他人(权力的第一幅面孔);把它转变为权力关系如此地不平衡以至于能得到预期的反应(权力的第二幅面孔),以及意识形态的控制(权力的第三幅面孔)使公开的政治冲突变得没有必要”^{[10]207}。因此三次大扩招中尽管民间有不同的声音,但却得不到任何反馈,高校要么主动迎合要么被动适应国家的政策。尤其始于1999年的大扩招中,高校的资源依赖特性与高校间的竞争格局使得各高校纷纷试图通过扩大招生规模以便从政府汲取更多拨款、指标、项目等资源。

其次,从决策过程的角度而言,一个完整的决策过程包括明确问题、设定目标、制定备选方案、评价与选择方案、在实施中追踪决策等几个基本环节。然而,我国高校扩招的决策过程随意性强,缺乏科学论证,更缺乏实施中的追踪决策环节,游击队式的决策风格突出。如1999年高校大规模“扩招”这一重大教育决策的作出没有遵循正常的决策流程。最初的建议是由经济学家,而不是教育专业人士提出;政策方案是由发改委,而不是国家教育发展研究中心提出。决策时间过短(4个月左右),政策形成、决定、实施三步几乎同时进行^[19]。

最后,在实施决策时,缺乏有效的监督与评估机制,导致理想目标和实践目标的偏离。如1958年—1960年的大扩招和生产大跃进直接造成了人才结构的不合理、质量的低下与经济的困难。持续时间最长的1999年的高校大规模扩招更是遭到人们的诟病与质疑,普遍认为这次扩招直接导致了大学人才培养质量下降以及大学生就业难等问题。

第三,教育的政治——经济关联逻辑。历史制度主义将“理性算计”途径和“文化”途径包容起来进行制度的分析。在三次大扩招中,决策者作为有限理性者,试图充分发挥高等教育的工具理性,以服务于特定时期的国家意志。“建国60年来,中国高等教育数量增长与质量控制的动因虽不乏‘为了教育本身’,但更多的是服从政治、经济的需要和逻辑,也就是更多的是把高等教育改革(从数量和质量着手)作为‘政治改革’、‘经济改革’抑或‘政治——经济改革’。^[20]”同样的,建国以来高校的三次大规模扩招也体现了鲜明的政治——经济关联逻辑。例如,1958年的高校大扩招以政治挂帅,提出教育为无产阶级政治服务,试图通过培养大量的专业人才实现“七年超过英国、十

五年超过美国”的不切实际的目标; 1978 年的高校大规模扩招遵循“政治—经济”逻辑, 希望通过扩招迅速弥补文革十年后所造成的人才的缺口, 为再一次“跃进”目标培养专门的政治和经济人才; 其教育目的是将 1957 年和 1958 年的教育目的合在一起, “教育必须为无产阶级政治服务, 教育必须同生产劳动相结合, 使教育者在德、智、体诸方面都得到发展, 成为有社会主义觉悟的, 有文化的劳动者”^[21]; 1999 年的教育大扩招则主要遵循经济逻辑, 试图通过扩招拉动内需以促进经济的增长。教育目的是为社会主义现代化建设服务, 培养德、智、体全面发展的建设者和接班人。我国高等教育政策的制定都服务于国家经济政治的发展需求, 呈现出鲜明的“工具理性”特征。高校三次大扩招亦受到工具理性的宰制而忽视了教育的文化与社会属性以及教育的内在规律, 在一定程度上造成了高等教育质量的下降; 在教育目的上过分注重社会本位论而忽视个人本位论, 只见森林不见树木, 导致对人性与个体的冷漠与忽略。

正是过分注重教育的政治—经济关联逻辑或教育的工具理性, 当外界环境发生变化时, 总是希望通过高校的扩招来解决外部问题, 高校扩招成为了国家经济社会发展的重要工具。改革开放以来, 随着“发展主义”政策范式的逐渐确立, 高教政策的经济属性日益增强。这也导致我国的教育政策长期以来, 过度发展高等教育而忽视基础教育。然而, 世界各国的经验表明, 失去了基础教育阵地的高等教育很难走到世界的前列, 国家的经济社会发展也难以获得持续而强劲的动力。

第四, 偏好的相似性。由于三次大扩招均是由政治家或国家领导所发动, 追求功利是政治家所偏好的永恒主题。“政治决策的主要含义——尤其是复杂的政策干预或主要制度的改革——只有在长远才能表现出来。但是政治行动者, 尤其是政治家, 通常对其行动的短期结果感兴趣, 长期的效果通常被忽略了”^{[10]211}。政治家所作的决策往往希望短期内见到成效, 高等教育数量的显著增长是显而易见, 而质量的提升是一个长期的隐性过程, 通过大扩招能见到接受高等教育的数量的显著增长。

由于我国高校是“单位制大学”, 校长官员化, 高校衙门化, 追求政绩、利益与政治家如出一辙, 因此高校通过贷款、圈地等各种方式扩招。在扩招的过程中, 采取了相似的路径来接收学生。

1958 年高等教育的大扩招是通过高校尽力扩充, 办分校或分出部分系和专业独立建校, 中专或中学升格改为高等学校; 各省、市、自治区、企业、人民公社也大办高等学校等方式来实现。1978 年, 通过创办分校等方式等方式来扩招, 高等学校从 1977 年 404 所增加到 1978 年 598 所。1999 年的大扩招亦具有惊人的巧合, 通过高校尽力扩充, 大办独立学院, 专科升格为本科, 中专升格为专科等路径来实施。急功近利与偏好的相似性导致这三次扩招中带有明显的路径依赖。

(四) 大规模扩招自我强化过程的中断

大规模扩招自我强化过程的中断亦即制度的断裂或新的关键点的形成, 第一、二次大扩招之后紧接着就是招生计划的大萎缩, 第三次大扩招之后却仍然保持着持续的小规模的增长。

第一次扩招由于经过三年的生产“大跃进”, 劳民伤财, 得不偿失, 1960 年又出现了严重的自然灾害以及苏联的逼债还款, 国家陷入了严重的经济困难, 实践结果与理想目标背道而驰, 高等教育的“大跃进”亦造成了严重的脱离国民经济发展的需要。1961 年 1 月, 中共八届九中全会通过了“调整、巩固、充实、提高”的“八字”方针。中央文部小组于 1960 年 11 月召开了全国文教工作会议, 强调了要正确处理教育事业同生产发展特别是农业发展的关系, 以及数量和质量等关系, 妥善解决教育事业过快、战线过长、劳动力占用过度的问题^[22]。对高等学校进行调整, 招生人数得以控制, 1961 年招生人数比 1960 年减少 15.42 万, 降幅达 47.69%。

第二次扩招制度断裂的关键点是 1978 年 12 月召开了中共十一届三中全会, 会议确定了改革开放的战略决策, 提出全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来, 其重新确立的实事求是的科学精神在一定程度上压抑了教育界左倾狂热势头。1979 年确立了“调整、改革、整顿、提高”的八字方针, 同年 5 月, 国务院批转教育部《关于 1979 年高等学校招生工作的意见》, 指出高等学校招生指标的确定, 必须注意需要与可能的统一, 当前与长远的统一, 在确保质量的前提下发展数量, 稳步增长, 避免大起大落^{[8]225}。在此种精神的指导下, 1979 年的高校招生人数为 27.51 万人, 比 1978 年减少了 12 万多人, 降幅达 31.49%。

而自 1999 年发动的高校扩招制度仍在持续进

行,表现出与前两次扩招的不一致性,其主要原因是第一,在此期间经济仍然保持着持续的增长,除了2012年GDP增长率为7.8%,自2000年——2011年我国GDP的增长率保持在8%与15%之间,2007年高达14.2%^[23],持续的经济增长为高校的扩招提供了正反馈机制;第二,人民仍有接受高等教育的需求。受传统文化的影响,中国人对高等教育趋之若鹜,尽管扩招规模不断扩大,仍有不少人愿意接受高等教育。1998年高中毕业生升学率率为46.1%,1999年为63.8%,到2005年达到76.3%^[24],仍有25%左右的高中毕业生没有接受高等教育。

到2005年后高校扩招的速度会放缓,主要原因包括:第一,经过持续七年的大扩招之后,高校招生人数从1998年的108.36万人增加到2005年504.46万人,增加近400万人,毛入学率从1998年的9.8%达到2005年21%^[25],迅速的实现了高等教育的大众化。毛入学率与人均GNP水平是正相关关系,国际上毛入学率从10%上升到20%时,该国人均GNP则要从1000美元提升到3000美元水平^[26],而我国当时人均GNP还不到1700美元。我国高教在7年时间里完成了国外大约20~30年的发展历程,投资少、生均经费低使我国高等教育质量面临着严峻考验。十八大正式提出高等教育发展从外延式扩展转向内涵式质量提升。在今后一段较长的时间内质量的提升将成为高校的主要任务。第二,随着能源的日益枯竭、人口红利的逐渐消失,国家经济结构面临着从粗放型向集约型的转化。面向创新驱动发展战略高校人才培养模式亟待变革,培养各级各类的富有创造力、想象力的应用型与学术型人才成为高等教育的重要使命。当前我国大学生就业难与高级技工人才短缺同时并存的“结构性失业”状况也对我国高等教育人才培养模式的转型提出了诸多挑战。从深层次而言,高校扩招政策制定的“单向管控”逻辑是引发高等教育结构紊乱乃至经济社会结构性风险的重要诱因。

四、从“单向管控”走向“协商互动”: 高校招生制度逻辑的转型

我国高校三次大规模扩招都遵循着政府“单

向管控”的制度逻辑,在中央与地方关系、政府与社会关系的处理上呈现出中央政府优先与政府优先的原则。国家治理结构与意识形态、政策范式等多重因素交互影响高校招生制度,使其呈现出“治理权垄断”与“政经关联”逻辑的基本特征。由此,引发了高校招生在一段时期内的“起伏不定”,更严重的是这种招生制度逻辑使得高等教育结构功能呈现出与经济社会发展规律以及高等教育自身发展规律的不匹配。从某种意义上而言,当前我国普通高校大学生就业难与高级技术工人短缺并存的状况,正是1999年扩招后盲目“专升本”的后果。最近,国务院与教育部实施的应用技术型高校建设的“职业教育”转向,建设“学术型”与“职业型”两条高等教育轨道的政策方案则是对当前我国大学生就业形势以及产业结构转型诉求的回应,也是对1999年高校扩招缺乏多方民主论证而陷入高等教育“内卷化”格局的矫正。

从“单向管控”走向“协商互动”是当前我国高校招生制度逻辑转型的基本趋势,高等教育治理体系与治理能力的现代化则是治本之策。具体而言,需要以下三个方面着手改革:

第一,促进教育行政管理体制改革;通过管办评分离与政府购买服务等多项政策措施,促进教育行政管理的职能转变,优化民间教育中介组织的发展环境。协调中央与地方政府之间的关系,提高省级政府高等教育的统筹权,激发地方政府教育治理创新的积极性。通过教育行政管理体制改革,从“高度集权”走向“适度分权”,形成不同层级、不同部门政府之间以及政府、大学与社会之间的治理权责优化配置,健全公共教育治理格局。高度重视大学招生自治权的培育与监管,尊重大学章程作为高校“宪章”的地位,在“权威管控”与“依法自主”之间实现平衡。

第二,构建完善的政策分析市场,培育竞争性的思想市场。当前我国高等教育招生制度等教育决策还呈现出“关门决策”或“专家治策”的特征,教育决策的思想资源也主要来自官方思想库与少数“思想风格”符合政策范式的学者。例如,1999年扩招的决策制定受到经济学家汤敏的政策建议,而这与此时期我国“发展主义”的政策范式具有高度“亲和力”。通过国家思想库制度建设,拓展不同类型、不同层次的思想库发展空间,促进不同思想库之间形成竞争性的思想市场,建构话语博弈的

“公共能量场”，破除教育决策中“权力的不对称性”与“游击队式”决策风格。

第三，促进“理想导向型”教育改革政策风格的重构。我国三次高校大规模扩招，都呈现出特定的“理想导向”。与“211”、“985”工程等一流大学建设政策类似，高校扩招也与国家“赶英超美”、建设高等教育强国等议题相关。“理想导向”型的教育改革能够为国家教育改革提供精神动力与合法性来源，却可能因忽视高等教育的发展规律而对经济社会发展产生严重负面影响。扭转“理想导向”型的教育改革模式需要促进不同行动者之间的协商互动，超越由“国家的视角”所衍生的“致命的自负”。□

参考文献

- [1] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴1982 - 1984 [K]. 长沙: 湖南教育出版社, 1986: 61.
- [2] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴1985 - 1986 [K]. 长沙: 湖南教育出版社, 1988: 3.
- [3] 根据中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴1993 [K]. 北京: 人民教育出版社, 1994: 86. 中的数据计算而成.
- [4] 根据中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴1994 [K]. 北京: 人民教育出版社, 1995: 79. 中的数据计算而成.
- [5] 转引自: 潘祥辉. 媒介演化论——历史制度主义视野下的中国媒介制度变迁研究[M]. 北京: 中国传媒大学出版社, 2009: 17.
- [6] 豪尔, P.; 泰勒, R. 政治科学与三个新制度主义流派 [M]// 何俊志, 等, 译. 新制度主义政治学译文精选. 天津: 天津人民出版社, 2007: 49.
- [7] 何俊志. 导论: 新制度主义政治学的流派细分与整合潜力 [M]// 何俊志, 等, 译. 新制度主义政治学译文精选. 天津: 天津人民出版社, 2007: 13.
- [8] 张俊洪. 回顾与检讨——新中国四次教育改革论纲 [M]. 长沙: 湖南教育出版社, 1999.
- [9] 佚名. 2012教育发展统计公报发布 高教入学率30% [EB/OL]. 新浪教育. 新浪网. (2013 - 08 - 20) [2014 - 06 - 01]. <http://edu.sina.com.cn/1/2013-08-20/1026232100.shtml>.
- [10] 皮尔逊, P. 回报递增、路径依赖和政治学研究 [M]. 何俊志, 等, 译. 新制度主义政治学译文精选. 天津: 天津人民出版社, 2007.
- [11] 董宝良. 中国近现代高等教育史 [M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2007: 300.
- [12] 华国锋. 团结起来, 为建设社会主义的现代化强国而奋斗——在五届全国人大一次会议上的政府工作报告 [EB/OL]. 360个人图书馆. (2013 - 08 - 18) [2014 - 06 - 02]. http://www.360doc.com/content/13/0818/19/9851038_308101887.shtml.
- [13] 陈学恂, 高奇. 中国教育史研究 现代分卷 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2009.
- [14] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴1949 - 1981年 [K]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984.
- [15] 丁东. 林乎加给邓小平写信建言高校扩招 [J]. 文史参考, 2011(21): 50.
- [16] 汤敏, 左小蕾. 扩大高校招生量一倍的建议 [EB/OL]. 新浪财经. 新浪网. (1999 - 02 - 19) [2004 - 10 - 23]. <http://finance.sina.com.cn/review/20041023/15201102716.shtml>.
- [17] Ikenberry, J. Constitutional Politics in International Relations [J]. *European Journal of International Relations*, 1998 (2): 147 - 177.
- [18] 皮尔逊, P.; 斯考克波尔, S. 当代政治科学中的历史制度主义 [M]// 何俊志, 等, 译. 新制度主义政治学译文精选. 天津: 天津人民出版社, 2007: 185.
- [19] 宿亮. “扩招”经历了怎样的决策过程? [N]. 青年参考, 2014 - 06 - 04(03).
- [20] 程天君. 教育改革的转型与教育决策的调整——基于新中国教育60年来的基本经验 [J]. 北京大学教育评论, 2012(4): 34 - 49.
- [21] 陈劳志, 赵慧君. 教育学概论 [M]. 长春: 东北师范大学出版社, 2000: 55.
- [22] 方晓东. 中华人民共和国教育60年 [M], 武汉: 湖北教育出版社, 2009: 14.
- [23] 佚名. GDP 年增长率 [EB/OL]. 新浪教育. 新浪网. (上传日期不详) [2014 - 05 - 30]. http://finance.sina.com.cn/worldmac/indicator_NY.GDP.MKTP.KD.ZG.shtml
- [24] 中华人民共和国教育部. 各级学校毕业生升学率 [EB/OL]. 中华人民共和国教育部网. (上传日期不详) [2014 - 05 - 30]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7567/201309/156874.html>
- [25] 李江帆. 教育服务产品理论研究 [M]. 广州: 中山大学出版社, 2009: 43.
- [26] 杨曾宪. “上学难”“就业难”与中国高教大跃进危机 [J]. 社会科学论坛, 2007(1): 54 - 81.

(责任编辑 曾山金)