

高等教育信息与决策参考

2021年第5期

高教研究所

2021年7月9日

高等教育普及化

2020年，全国高等教育在学总规模达4183万人，高等教育毛入学率历史性地达到了54.4%。依照马丁·特罗的高等教育发展“三阶段论”，这一数值标志着中国高等教育进入普及化阶段。

2021年5月7日到9日，在南京大学举行的第三届全国高校高等教育学研究生学术论坛暨高等教育普及化阶段教育高质量发展与科学评价学术研讨会上，十余位高等教育研究领域专家和三十余位高等教育学专业研究生围绕高等教育普及化的过程、普及化后中国高等教育发展的目标和方式进行了讨论。南京大学副校长、南京市教育局局长孙百军表示：“高等教育的普及化不仅仅意味着在校生的规模扩大和毛入学率的提高，还意味着新的社会发展时期对高级专门人才培养规格的更高要求，意味着对教育公平与教育卓越之间关系的重新思考，意味着对高质量高等教育体系的期盼，以及在此基础上，高等教育与经济社会协调发展机制的全面构建。”这是中国高等教育达到普及化目标后，中国高等教育研究领域对高等教育普及化及其相关问题的第一次集中讨论，反映了高等教育研究领域对于中国高等教育普及化过程的回顾和反思，也包含了对于中国高等教育未来发展的展望与期待。

一、高等教育普及化的提出

高等教育普及化，是指高等教育毛入学率在50%以上的高等教育普及化阶段。

通常把高等教育划分为三个阶段：即精英化阶段、大众化阶段和普及化阶段。高等教育三阶段理论的首次提出是在 1973 年，由美国著名的教育社会学家马丁·特罗在世界经合组织召开的“关于中等后教育的未来结构”的国际会议上提出的。其高等教育大众化理论形成于 20 世纪的 70 年代，是以美国本土高校的高等教育大众化发展为样本，以欧洲的高校为参照而提出的。他在会上发表了题为《从精英向大众化高等教育转变中的问题》的文章，首次提出高等教育发展的三阶段理论。他将高等教育的毛入学率作为衡量一个国家高等教育规模程度和划分其历史发展阶段的量化指标。将高等教育发展的过程分为“精英、大众化和普及化”三个阶段。他认为：“一些国家的精英高等教育，在其规模扩大到能为 15% 左右的适龄青年提供学习机会之前，它的性质基本上不会改变。当达到 15% 时，高等教育系统的性质开始改变，转向大众化。如果这个过渡成功，大众高等教育可在不改变其性质的前提下，发展规模直至其容量达到适龄人口的 50%。当超过 50% 时，高等教育开始快速迈向普及化阶段”。

二、高等教育普及化理论及其实践演进：高等教育发展三阶段的主要特征

特征\阶段	精英阶段	大众化阶段	普及化阶段
规模（高等教育入学率）	15% 以下	15%—50%	50% 以上
处于该阶段的国家	英国、许多西欧国家	日本、加拿大、瑞典等	美国
高等教育机会	少数人的特权	多数人的权利	大众的义务
大学入学条件	限定的（出身、才能）	准限定的（制度化的资格）	开放的（个人选择）
高等教育目的观	人的成长与社会化	传授知识、技能	提供新的宽广的体验
高等教育主要功能	养成精英、统治阶层的精神、性格等	培养专业精英与社会领导者	培养适应产业社会需要的全体国民
高校课程	高度结构化（刚性结构）	结构化 + 弹性化（柔性结构）	非结构化（按阶段学习方式的消解）
主要教学方法与手段	重视个别指导、师徒关系的导师制、研讨班制	班级授课 + 研讨班制、非全日制、工读交替制	广播、电视、计算机、教育技术的广泛应用
学生入学样式	高中毕业直接升入大学，不间断学习获取学位，退学率低	高中毕业不直接升学，在大学学习期间中途辍学，退学率增加	入学时间推迟，成人学生、有工作经验的学生人数大量增加
高等教育机构特点	同质性（拥有共同高水准的	多样性（多样化水准的	极度的多样性（没有统一的

	大学与专业学院)	高等学校, 综合性高校的数量增加)	标准)
高等教育机构规模	学生 2000—3000 人 (拥有共同价值观的学术共同体的成立)	学生、教职员 30000—40000 人 (大学城市)	学生人数无限制 (拥有共同价值观的学术共同体意识消失)
社会与大学的界限	界限分明, 封闭的大学	界限模糊, 开放的大学	界限消失, 大学与社会一体化
决定权所在与决策主体	小规模精英集团	精英集团 + 利益集团 + 政治集团	一般大众
入学选拔原则	依据高中成绩或入学考试进行选拔 (能力主义)	能力主义 + 个体的教育机会平等原则	为大众提供教育保障 + 集团的教育机会平等
大学管理者	非专业的大学人兼任	专业化大学人 + 庞大的官僚职员群体	专业管理人员
大学内部运营形态	资深教授的寡头统治	资深教授 + 年轻教师与学生参加的“民主”统治	大学内部共识消解, 由大学外部人员统治

(马丁·特罗的高等教育发展阶段论不仅给出了区别不同发展阶段的数量标准, 更是在体现高等教育内涵的诸多方面刻画了不同发展阶段的主要特征。)

三、我国高等教育普及化发展的特殊性

首先, 高等教育规模不同。我国高等教育经过几十年的发展, 以高等教育在学人数计算, 已经建立起世界上规模最大的高等教育体系。根据教育部的统计, 2019 年全国共有普通高等学校 2688 所, 各类高等教育在校学生 4002 万人, 普通本专科招生 914.90 万人, 在校生 3031.53 万人, 业生 758.53 万人, 研究生招生 91.65 万人, 在学研究生 286.37 万人, 毕业研究生 63.97 万人, 普通高校的校均学生数为 11260 人。这样的高等学校在校生人数远远超出众多发达国家。例如, 美国高等教育在校生数为 1984.7 万 (2016 年), 日本为 387.9 万 (2019 年), 德国为 284.5 万 (2017 年), 法国为 268 万 (2017 年), 英国为 251.1 万 (2017 年)。超大规模的高等教育在校生人数当然与我国的人口基数大有着直接关系。在超大规模的高等教育体系内, 无论是高校的教学、管理, 还是高等教育体系的发展、治理, 都将显现出与中小规模高等教育体系不一样的方式与特征。

其次, 高等教育发展速度不同。我国是高等教育后发国家, 高等教育入学率长期在 10% 以下, 20 世纪末、21 世纪初的高等教育大扩招迅速扩大了高等教育规模, 提高了高等教育入学率, 2003 年高等教育毛入学率达到 17%, 高等教育进入了大众化阶段。从 2003 到 2019 年, 我国高等教育由大众化发展到普及化

用了 16 年的时间，可谓发展迅速。其他国家高等教育从大众化到普及化发展的时间一般都长于我国。

第三，高等教育发展方式不同。新中国成立 70 多年来，我国高等教育的发展始终是在政府的计划与管理下进行的，改革开放之前的计划经济时代自不待言，实施市场经济体制改革之后高等教育发展的计划色彩依然十分浓厚，因此可以说，政府主导、计划发展是我国高等教育制度的一大主要特征。发达国家实现高等教育大众化、普及化总体上讲是一个“自然”成长的过程，即高等教育是在经济社会发展、适应经济社会发展所带来的社会对高学历人才的需求增加和人们接受高学历教育需要的增长过程中逐渐成长的。我国高等教育普及化是在上述长期形成的高等教育发展特点基础上实现的，同时这些基础也构成了高等教育普及化进程的约束因素，并形塑着我国高等教育普及化的特征与特殊性。

四、探索高等教育普及化的“大国道路”

1. 理性认识高等教育大众化和普及化的划分标准

过去 20 年，大众化理论对我国高等教育发展产生了重大影响。尤其是“三个阶段”的划分标准已被我国欣然接受，极少有学者对“三个阶段”划分标准进行质疑。其实，除我们熟悉的“三个阶段”划分之外，马丁·特罗的大众化理论还有如下被人们忽视的价值。第一，在西方，大众化理论是关于高等教育发展的一种“预警”理论，并不是目标理论，是告诉人们：当高等教育规模达到一定量的时候，整个高等教育系统尤其是大学内部系统要发生重大变化。第二，大众化理论是关于高等教育发展的“道”的理论，而不是“术”的理论，即随着经济社会的发展，高等教育规模扩张是大势所趋，把握规模扩张带来的一系列变化，是整个高等教育系统的一种理性自觉，任何一个国家都要从规模扩张的视角对此有所准备。说到底，高等教育大众化理论是带有前瞻性的一种“预警理论”。

高等教育规模扩张的“三个阶段”划分标准，其实只是提出者的经验判断，是一个基于只有 2.1 亿人口的美国理论，而不是基于一个人口大国的理论。马丁·特罗自己就坦诚指出“该划分标准没有科学依据”，完全是基于个人经验，而且是基于美国高等教育发展阶段和水平的经验，并不一定具有世界范围内的意义。也正是基于此，当高等教育大众化理论被引入到欧洲和日本之后，面对出现的“水土不服”，马丁·特罗分别于 1978 年和 1998 年两次修订自己的理论。遗

憾的是，马丁·特罗没有看到高等教育大众化理论在中国的实践，也就没有机会修订和提出一个适合高等教育大国的指标体系。

我国高等教育规模扩张从“大众化”到“普及化”有自己的特殊性。西方高等教育规模扩张理论提出的时代背景与我国完全不一样。1998年，面对世界经济危机，我国启动高校扩招，主要是作为“拉动”经济增长的手段。在高等教育大众化后期，质量和就业等深层次问题逐渐凸显，并被带进了高等教育普及化时代。西方的高等教育规模扩张不是在马丁·特罗“预设”的目标理论驱动下完成的，主要是一个自然过程。因此，西方高等教育规模扩张在实践当中遇到的问题与我国也完全不一样。首先，西方的高等教育大众化主要是解决适龄青年接受高等教育的机会问题，而我国的高等教育大众化很大程度上还要解决大学生的就业问题。其次，西方的高等教育入学率与毕业率和就业率是不同的概念，而我国的高等教育入学率与毕业率和就业率是相同的概念。最后，西方的高等教育大众化是建立在市场经济的基础上配置资源，而我国的高等教育大众化阶段的资源配置还在很大程度上受到计划经济思维的制约。

总之，把高等教育规模扩张理论解读为目标理论，是一种理论误解。在西方，没有国家把其当成高等教育的发展目标，也没有一个公认的大众化指标；“三个阶段”的划分标准，只具有统计上的意义，并不具有指导实践的价值，只是作为学术界分析问题的一个方法论或视角。因此，一个人口大国和高等教育大国的普及化，应该有自己的指标体系，不应以一个2.1亿人口国家的指标为参照系，更不应该把该理论解读为目标理论。在我国刚刚踏入高等教育普及化的门口时，既要肯定自己的发展成就，也应该反思：作为一个人口大国和高等教育大国，是否应继续以马丁·特罗划定的标准为参照系？我国现阶段的经济水平和发展水平、经济结构和产业结构是否能支撑起马丁·特罗划定的标准？

2. 多样化的体系和结构是普及化的保障

我国与西方国家相比，无论是进入高等教育大众化还是普及化阶段，最显著的特点是既晚又快。高等教育毛入学率从5%到15%，我国用了9年时间、美国用了30年、英国用了26年、日本用了23年、德国和澳大利亚用了10年；高等教育毛入学率从15%到50%，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。2015年已经有70个国家

步入高等教育普及化阶段。我国进入高等教育大众化的时间，晚于美国 61 年，晚于英国、日本、澳大利亚 30 年以上；进入高等教育普及化阶段的时间，比美国晚 50 年，比日本晚 30 年，比英国、澳大利亚和德国也要晚 20 多年。尽管我国高等教育在规模上迈入了普及化阶段，但由于在启动大众化之前，缺乏对高等教育体系和结构的整体设计；在推进过程中，虽然进行了许多体系和结构性改革，并没有形成与大众化相匹配的体系和结构，许多做法是不得已而为之，带来的阵痛也比较多，正面临着许多深层次问题的挑战，急需一个缓冲、修补和恢复过程。因此，我国的高等教育普及化，如果没有一个支撑普及化的体系和结构，当高等教育规模越来越大时，就会影响高等教育的健康发展。我国当前的高等教育发展就处在这个时间拐点上。

高等教育发展逻辑告诉我们：普及化是一个开放的体系，一个关注终身教育的体系；普及化体系是一个包容的体系，既是精英的，又是大众的，既是学术的，又是应用的。在这个意义上说，我们既要弥补在大众化阶段尚未完成的高等教育体系和结构调整，又要提前谋划普及化阶段的体系和结构设计，这是两个相互叠加的重大任务。唯一的选择是站在多样化的高度，重新思考高等教育在普及化阶段的体系和结构。

3. 高等教育普及化阶段的高质量是人才培养质量

高质量的高等教育普及化需要重塑“精英教育”理念。高等教育大众化和普及化提倡多样化的质量观，这是一种新的质量理念，但并不意味着高等教育大众化阶段不应存在精英高等教育的质量观。普及化阶段是多样化的高等教育，应为精英教育提供更宽广的发展空间。

高质量的高等教育普及化需要构筑高等教育质量底线。高等教育进入大众化或普及化发展阶段，改变的只是入学方式，而不是毕业方式。高质量的高等教育普及化需要充分利用现代教育技术。在高等教育普及化阶段，要更加充分有效地运用现代教育技术，建资源、搭平台、拓空间、创模式，构建基于多样性高等教育信息化手段的教学环境，深入推进现代教育技术与人才培养的深度融合。

高质量的高等教育普及化需要一流大学、一流学科反哺人才培养。无论高等教育处在任何时代，高等教育质量不能被“大众”化，人才培养不能被“大众”化，大学文化不能被“大众”化，高等教育大众化和普及化更不是以稀释人才培

养质量为代价的。无论是理论上还是实践上，作为一个人口大国和高等教育大国的普及化道路，不仅应该是中国，也必将成为世界高等教育值得研究的课题。

五、面向新发展格局和高等教育普及化：做“对的教育”，也要做“强的教育”

1. 大变局深刻影响行业特色高校

一是受国际形势变化影响，国家的产业政策变了。在不稳定不确定的国际局势下，我国确立的以内循环为主的新发展格局，将是未来我国在相当长一段时间内的主要战略方向。这势必加速推进国内相关产业转型升级、转换或重塑之路，而这又必然需要大力发展行业经济，以从供给端入手扩大和创造新的内需。与此同时，以大数据、人工智能等为代表的第四次工业革命以及高精尖技术被“卡脖子”的现实压力，势必使国家要大力发展集成电路及专用设备、航空发动机等与世界差距大的产业，同时也要发展高档数控机床、高性能医疗器械等差距较大的产业。此外，2020年突发并在全球肆虐蔓延的新冠肺炎疫情，不仅改变了我们的价值观和行为方式，也将促进医疗、健康等相关产业的迅速发展。

二是高校在高教圈内的生存态势变了。我国高等教育毛入学率在2019年达到51.6%，从而进入普及化阶段后，意味着过去20年来通过扩招释放的生源红利已基本消失，大多数高校将由“卖方市场”变成“买方市场”，这一供需角色互换预示着高校将不可避免地出现生源紧张问题。与此同时，政府在扶持世界最大规模的高等教育上已面临越来越大的财政压力。这一态势以及疫情后政府带头过紧日子的政策趋向，势必又会使高校与高校之间围绕生源、办学经费的强竞争在所难免。

上述变化交织在一起，对行业特色高校的影响直接而深刻。可以预见的是，行业高校已不可能再回到过去，更回不到20世纪90年代以前那种由政府行业管理部门庇护的日子。今后，行业特色高校必将与这个大变革的时代一起，走向一个大洗牌、大改变、大发展的时代。

2. 行业高校必须准确识变、主动求变

行业特色高校必须准确识变、主动求变，才能以变应变、有所改变。做到这一点，就要有“做对的教育”的定力，同时还要有“做强的教育”的使命。既要

把握正确方向，守住能匹配行业需求的阵地，避免同质化，也要敢于迎面仰攻，冲上能引领行业发展的高地，避免内卷化。

3. 向外发力突破体制束缚，向内改革激发制度活力

向外突破体制，主要解决的是多方共建问题。行业特色高校与其他高校、地方政府、科研院所、企业之所以难以形成合力，建成真正的大学科、大平台、大团队、大项目，其根本原因就在于经费投入、知识产权、成果转化、利益分配等体制性问题难以解决。同时，体制问题的解决也是一个互动、摸索和渐进的过程，高校不能等到体制问题完全解决了再来提共建，而要通过共建取得的创新成果自下而上地去推动体制改革。

向内突破制度，主要解决的是学科融合问题。当前国家推动的教育评价体系改革，以破“五唯”为着力点，以实绩实效为考察点，改变以往重规模轻质量、重研究轻转化的评价导向。这一政策需要行业特色高校走出舒适区，抓住这次契机，敢于突破常规，推动改革。一是以学科群（大学科）而不是以单一学科或学院为中心，采取灵活的人事制度和“学校—学科”两级治理模式，力求使群内学科及人员做到真交叉、真合作、真交流；二是改革学校的人员编制、岗位设置、职称评定、薪酬待遇等相关制度，让老师不受论文、奖项的羁绊，轻装上阵，从国家、地方和行业急迫需要和长远需求出发，把课题和论文不仅做在实验室里，也同时做在行业企业的第一线。

总之，高等教育普及化阶段已经到来。规模、速度、体制、文化等方面的差异性构成了我国高等教育普及化的诸多特点。随着普及化的不断发展，特点会发生变化，新的问题会时常出现，这需要我们不断地修正认识，调整思路，匡新实践，以促进高等教育在人才培养与社会发展中发挥更大的作用。在普及化后时代，如何通过制度建设，更好地激励高等教育参与者发挥主动性，成为高等教育研究领域的核心议题。在使用评价工具时，应协调好教育评价的价值理性与工具理性，回归教育的初心，注重发挥教育评价的发展性评价和增值性评价功能。

参考资料:

1. 王世岳 周璇. “普及后”的中国高等教育去向何处 江苏高教 (2021年第6期)
2. 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 教育研究 (2021年第2期)
3. 黄福涛. 新阶段高等教育面临的挑战及其对策 清华大学教育研究 (2021年第1期)
4. 刘在洲. 我国高等教育普及化初级阶段若干特征转变研判与对策 国家教育行政学院学报 (2020年第12期)
5. 傅定涛 张凤鸣. 我国高等教育普及化进程、反思与展望当代教育论坛. <https://doi.org/10.13694/j.cnki.ddjylt.20210430.002>
6. 廖苑伶 周海涛. 普及化趋势下国外高等教育系统变革研究综述: 理论与实践 江苏高教 (2021年第1期)
7. 瞿振元 . 科学谋发展 奋进“十四五”——对高等教育“十四五”时期发展的几点思考 中国人民大学教育學刊 (2020年第4期)
8. 教育部: 我国即将进入高等教育普及化阶段 人民网[引用日期 2019-02-27]
9. [反馈] 高职扩招 100 万, 看院校领导怎么表态? 中青在线[引用日期 2019-03-15]
10. 高等教育普及化时代, 质量是每所高校的立校之本 中国网[引用日期 2019-03-15]
11. 我国高等教育进入普及化时代 中华人民共和国教育部政府门户网站 . 中华人民共和国教育部. 2020-10-13[引用日期 2021-02-07]
12. 北青报: “职业大学”如何提高职业教育地位 人民网[引用日期 2019-07-30]
13. 光明日报: 面向新发展格局和高等教育普及化: 做“对的教育”, 也要做“强的教育” 2021-06-17