

# 我国高等教育普及化的实现方式、 内在逻辑与政策指向

——以历史社会学为透镜

◆周良奎 顾永安

**摘要:**理解我国高等教育普及化独特的实现方式是把握普及化发展内在逻辑的前提。综合运用结构/机制和时间序列两种叙事方式对我国普及化实现方式及过程特征进行考察,发现我国高等教育普及化以赶超、跳跃、内扩、压力型方式实现,并受意识形态合法性机制、政府主导自上而下改革的路径依赖、对特罗高等教育发展三阶段理论的误读误用、民族重教传统及民间质量立场等因素影响,因而在高等教育的规制性力量与内生性力量、常态治理与非常态治理、数量目标与质量目标之间充满张力。为此,普及化阶段的高等教育政策设计应把提高质量和促进多元发展作为价值指针,以教育法治推动构建有利于内生性发展的治理体系,健全政府政策引导与市场自主调节协同机制,建立以提高大学能力和教育质量为核心的问责机制。

**关键词:**高等教育;普及化;大众化;路径依赖

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2023.11.001

## 一、问题的提出

2019年我国高等教育毛入学率首次超过50%,开始进入普及化阶段。2022年毛入学率更是达到了59.6%,普及化的步伐继续提速。普及化阶段的高等教育如何实现高质量发展,从而在中国式现代化进程中发挥战略支撑和引领作用,既是一个重大的现实问题,也是一个急待回答的理论命题。不少国内学者围绕普及化的标准、背景、趋势、挑战、对策及高等教育体系建构<sup>[1][2][3][4][5][6]</sup>等问题开展了探索,并取得了初步成果,但这些研究几乎都是在“向前看”,对普及化的实现方式及过程特征反思不足,而后者正是马丁·特罗(Martin Turow)多次提请注意的问题。虽然已有国内学者注意到我国高等教育普及化过程的某些特点,但都局限于大众化过程中的“常态”,对“非常态”现象及其逻辑缺乏深究。

众所周知,我国高等教育是在高度压缩了的历史进程中实现大众化和普及化的,因而需要特别关

注高等教育普及化过程中的“时间”和“结构”维度及两者之间的张力。然而,现有的高等教育实践及理论研究过于强调阶段性而忽视连续性,过于简单化而忽视复杂性,过于强调一致性而忽视多样性。在特罗看来,高等教育发展三阶段理论是韦伯意义上的理想模型,是对实践的理论抽象。<sup>[7]</sup>正如马克思对人类历史继承性所作的经典论述那样,我国高等教育普及化也是在既定的、从过去继承下来的制度环境中推进的,普及化与大众化并不是泾渭分明的两个阶段,而是一个连续体,两者所嵌入的制度环境和文化背景也是相互重叠交织的。简言之,我国高等教育曾以什么样的状态进入普及化,也将会以何种方式走向未来;在什么样的制度环境下迈入普及化,也必将在后续的发展中打下什么样的制度烙印。

意义通常是在回溯而不是在展望中发现的。本研究以教育部公开发布的统计数据为依据,从解释主义的立场回顾分析我国高等教育普及化的实现方式、过程特征及其深层逻辑,延伸对高等教育现实问

周良奎/厦门大学教育研究院 博士研究生(厦门 361005) 台州学院研究室(发展规划处) 顾永安/常熟理工学院应用型院校研究中心主任 教授(常熟 215500)

题的解释链条,从历史的确定性中寻觅走向未来的路径,以期为普及化阶段的高等教育体系治理提供政策启示。

## 二、方法论立场与理论框架

结构/机制和时间序列是人类两种基本叙事方式,前者重点考察结构与社会后果之间的关联,后者则关注时间序列中的某些关节点及其对社会后果的转折性影响。<sup>[8]</sup>这两种叙事方式已经分别在高等教育研究中得到普遍运用。

结构/机制叙事模式。结构是指事物自身各种要素之间的相互关联和相互作用方式。<sup>[9]</sup>所谓机制,就是一组在控制条件下持续可见的、能通过推理获得的、可以被解释的、有着固定互动规律的因果关系,对于社会结构有一定从属性。<sup>[10]</sup>结构/机制叙事是国内外高等教育领域研究中的主流理论范式,它关注的是静态下的“局部”与“整体”关系,核心是“功能”问题。以结构功能主义为理论立场的结构/机制叙事模式主要探讨高等教育的供需关系和体系结构问题。其批评者指出,结构/机制叙事对内在统一性、一致性、均衡性与和谐的着重强调,使自身在关注社会结构变迁问题上趋于保守。<sup>[11]</sup>社会是各种力量的角力场,“过度依赖秩序、稳定与共识可能曲解社会的真正本质”,<sup>[12]</sup>以这种相对静止与和谐统一的理念透视处于急剧变化中的我国高等教育不免遭受质疑。

时间序列叙事模式。在社会学家看来,时间是社会系统理论的核心要素,<sup>[13]</sup>试图理解人类行为却不考虑其时间性是愚蠢的。时间序列并不总是统一结构的,也不是统一可预测的。<sup>[14]</sup>有学者认为,组织的未来是通过使用当前可用的材料从过去的经验中不断制定的。对过去的认知是个人和组织自我理解的内在组成部分,影响着如何看待未来的自己。<sup>[15]</sup>依此推理,作为社会子系统的高等教育,其变革也必然与社会变迁如影随形,时间也就成为这一过程的重要变量。时间序列叙事模式具有制度主义的传统,特别关注路径依赖和节点。路径依赖是制度变迁过程中的一个至关重要的因果机制,而关键节点构成了许多路径依赖过程的起点。<sup>[16]</sup>历史学家要求将事物发展代入历史背景之中加以诠释,认为“即使最严重的历史断裂也夹杂着相当的连续性”。<sup>[17]</sup>批

评者认为,时间序列叙事往往忘却将自身安置于适切的理论中,而是沉迷于过度琐碎的历史叙事,以至于被细节所淹没。同时,过于强调环境因素对于系统的塑造作用必然导致对研究对象自身结构和功能的忽视。

研究我国这样高度复杂、超大规模、快速变迁的高等教育系统需要结构/机制和时间序列两种叙事方式的整合,历史社会学应担此重任。历史社会学于20世纪60年代首先出现于美国,“它并不是一门边缘性的、交叉性的分支学科,而是一种具有总体性、本源性的研究趋向”,<sup>[18]</sup>是一个较为模糊的领域。西达·斯考切波(Sida Scorchepo)在《历史社会学的视野和方法》一书中对其代表性人物及其理论贡献作了清晰的阐述。历史社会学在我国的发展正呈喷薄之势,赵鼎新、渠敬东、周雪光、周飞舟、肖瑛等一批学者以其为理论视角,做出了大量有深度的研究成果。本文不想旁生枝节,对历史社会学进行全景扫描,而是取其独特的方法论作为“拐杖”。历史社会学融贯拓展观念与经验、历史与现实,将“社会学的想象力”与社会学的历史视野紧紧连在一起,<sup>[19]</sup>致力于“现在的历史”,而非“过去的历史”。历史社会学方法论的特殊性在于它“追求的是一种社会学的结构叙事和历史学的时间序列叙事的有机结合”,从而在两者之间获得一个较好的平衡的、特殊的思维方法和逻辑体系,<sup>[20]</sup>使得“个殊式”(ideographic)或“描述性”(descriptive)研究和“律则式”(nomothetic)或“解释性”(explanatory)研究不再彼此分野。<sup>[21]</sup>西达·斯考切波(Sida Scorchepo)在《社会学的历史想象力》一文中对历史社会学研究的特征作了经典的概括,认为其最基本的特征是基于时空来思考社会结构和过程的问题。他反对将过去看成是一个统一的发展过程或者一套标准的序列,而是既强调“早期”选择对未来变迁既具有限制力又洞见变迁的开放性和非预期后果。<sup>[22]</sup>

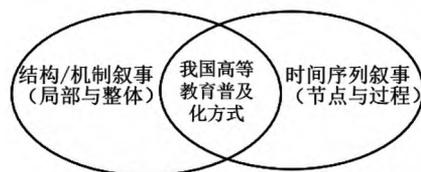


图 基于历史社会学方法论立场的理论分析框架  
本文以历史社会学为透镜,综合结构/机制和时

间序列两种叙事模式,走出对高等教育从大众化到普及化进程作碎片化理解的误区,在局部与整体、节点与过程两对矛盾中开展与时间的历史性相容的结构性思考,观照我国高等教育普及化的深层逻辑及其对高等教育发展的深远影响。

### 三、我国高等教育普及化的实现方式及其过程特征

相比发达国家的内源性普及化,我国高等教育普及化具有明显的外生性特点,速度之快绝无仅有,推进节奏和实现方式具有鲜明的体制文化特征。

#### (一)我国高等教育普及化的实现方式

##### 1.在高度压缩的时间历程中实现的赶超式普及化

我国高等教育普及化是在“压缩式现代化”<sup>[23]</sup>(compressed modernity)的宏观历史背景下进行的,其过程必然受到国家现代化进程的形塑,在战略、路径、模式和动力上深深地打上后者的烙印,呈现出鲜明的赶超式特征,突出表现为政策目标指标化、毛入学率增长“超规划”和规模上的持续性扩张。

从政策目标看,赶超发展是20世纪90年代末以来我国高等教育发展的主基调,也是高等教育最主要的政策目标。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)实施十年,高等教育规模持续扩大,普通高等教育本专科招生由661.76万人增加到967.45万人,增长了46.20%。普通高等教育在校生由2231.79万人增加到3285.29万人,增加了47.20%。毛入学率从26.50%提高到54.40%,提升了近28个百分点,年均增长近3个百分点。在学研究生从153.84万人增加到313.96万人,翻了一倍多。从高等教育毛入学率来看,“十二五”时期的规划目标是36%,实际则达到了40%。“十三五”时期的目标是50%,实则超过了54%。“十四五”末高等教育毛入学率要达到60%,这一目标2022年已基本实现,相比规划又提前了3年。

从时间历程看,美国高等教育从大众化到普及化用了31年,英国耗时25年,法国和德国用时长达26年,即便是速度相对较快的澳大利亚也用了22年,<sup>[24]</sup>而我国才17年。更令人震惊的是,在2006年5月10日国务院常务会议对高等教育“踩刹车”的情况下,仅用13年时间就将毛入学率从15%提高到

40%,短短5年时间就达成了《纲要》设定的目标,速度之快世界罕见。

2.通过个别年份扩招推动实现的跳跃式普及化  
高等教育规模扩张与适龄人口减少的叠加是高等教育毛入学率持续提升的直接因素。<sup>[25]</sup>相比大众化初期的“大扩招”,大众化后期的高等教育规模增长则要温和得多,但其独特的实现方式和结构性特征则要比单纯的数量增长更加耐人寻味。

2010-2020年间的高等教育规模扩张呈现出持续性和跳跃性的双重特征。前8年,普通本专科招生数保持基本稳定,增长率最高不超过4%。2019年普通本专科招生人数大幅增加,达到了914.9万人,较2018年增加了123.91万人,增长率高达15.67%。研究生教育也不例外,2010-2016年研究生招生规模保持相对稳定,2017年突然大幅增加,达到了80.61万人,较2016年增长了20.84%。其中,硕士招生72.22万人,较2016年增长22.45%;博士招生8.39万人,增长了8.54%。研究生招生人数的突发性增长主要集中在硕士层次。

以上事实表明,我国高等教育发展基本上以五年为一个阶段,每个阶段总体上按照一个预设的目标推进,但实施过程存在诸多不确定性和偶然性。概言之,我国高等教育普及化是一种“目标性的规模增长过程”,而非有学者提出的“计划性的规模增长过程”。<sup>[26]</sup>

3.通过高校内部结构性调整实现的内扩式普及化  
高等教育的规模扩张一般通过盘活存量和扩大增量两种方式实现。如果说大众化初期的规模扩张主要通过新建高校推动的,那么大众化后期的规模扩张则主要是通过高校内部挖潜支撑的。高职院校和新建本科院校充当了规模扩张的主力军。2003-2009年,我国每年新增高校在40所以上,其中2008年多达355所,2004年179所,2003年156所,2006年75所。2010-2019年间,年新增高校从53所减少到25所,招生人数最多的2019年新增高校数量反而最少,仅25所,其中高职(专科)院校5所、本科院校20所,本科远多于高职(专科),新建本科院校成为规模扩张的一支主力军。奇怪的是,2019年的突击性扩招却以高职(专科)为主。高职(专科)当年校均规模增加了939人,而本科高校校均规模则保持相对稳定,即便是增长最为显著的2019年也仅增加

283人。可见,我国高等教育普及化过程也是调整普通本科教育与职业教育结构的过程,高职院校的内部挖潜在规模扩张中发挥了重要作用。

研究生扩招主要靠已有培养高校挖潜。2010—2020年间,我国研究生培养高校增列主要集中在四个年份,分别是2012年53所、2013年14所、2014年23所、2019年13所,其它年份均未超过4所,招生规模大幅扩张的2017年也仅增加2所。研究生培养高校的批准设置与研究生教育规模扩张明显错位,说明研究生教育规模扩张并非因培养高校增列所致,主要是通过已有培养高校内部挖潜实现的。

4. 依赖政府自上而下推动实现的压力型普及化政策驱动的体制机制改革。我国高等教育从大众化走向普及化的过程是政府“以政策为手段、以体制机制改革为重点进行的”。<sup>[27]</sup>在体制机制改革上,宏观体现为加强省级统筹,中观强调落实高校的办学自主权,微观体现在建立现代大学制度、健全内部运行机制中。在政策设计上,突出体系构建和机制建设。例如,2014年6月出台的《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》要求深化体制机制改革,构建职业教育体系。又如,2019年1月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,将深化办学体制和育人机制改革作为重点。再如,《纲要》和《国家教育事业发展规划“十三五”规划》也都将研究生教育改革的重点放在培养机制上。

国家意志决断下的扩招行动。2019年1月,国务院对高等职业教育的体制机制改革作出部署,仅仅时隔不到两个月,中央政府就明确要求高职院校2019年扩招100万人,2020年又要求高职两年内扩招200万。高职院校扩招除了扩充职业教育以外,主要是为了缓解社会就业压力,优化人才市场供给结构。<sup>[28]</sup>类似现象同样发生在研究生教育领域。大众化以来,我国在学研究生规模在较长一段时间内保持基本稳定,2010—2016年间平均每年仅增加约2.14万人。2017年全日制和非全日制研究生招生并轨,当年招生80.61万人,增长达到了20.84%,此后3年增长率又回落至7%以内。2020年招生110.66万人,较2019年增加19万人,增长了20.74%。2021年招生117.65万人,比上年增长7.00万人,增长6.32%。正是这几波“助攻”,我国高等教育毛入学率一举跃过了普及化门槛,提升至2022年的

59.6%。

## (二)我国高等教育普及化实现过程的特征

1. 从动力看,规制性力量对内生性力量经常性遮蔽

外部压力调节发展节奏与系统结构。2010年以来,我国高等教育在宏观调控和内部动力的驱动下呈现出扩规模、调结构、提质量多路并进的特点,但规模增长并未完全停滞,亦非完全循序渐进。个别年份的突发式增长也非高等教育系统自身所驱动,而是由外部力量规制造成的。从产生的效果看,这种外部性力量的干预难免加重质量提升的压力,但在客观上调节了发展节奏,某种程度上也是对高等教育系统自身封闭性的一种强制性矫正。例如,高等职业教育扩招300万是中央决策而非高等教育自身发展的内源性需求,它虽然加重了高职院校的压力,但在客观上助推了职业教育发展,优化了高等教育的类型结构,增强了系统的外部适应性。

合法性机制对效率机制的替代。大学是“研究高深学问”的场所,是一种“松散耦合组织”,具有基层稳定性,其发展的内在动力来源于知识生产,自身的发展与运行有其复杂逻辑,加上我国高等教育管理体制的特点,高等教育系统对经济社会系统的外部压力表现出较强的惰性。但是,在以中国共产党基层组织为载体的政治权力统合下,合法性机制经常代替效率机制和理性选择发挥支配作用,使得高校对来自意识形态的压力高度敏感,中央政府的意志通过党组织迅速传递到校内,进而对决策产生显著影响。从这个角度看,封闭性是高等教育自身所拥有的,而敏感性则是我国高等教育管理体制和国家意识形态所固有的,两种特性构成的张力使得外部强制性力量在该阶段的高等教育规模扩张中占据了主导地位,突出表现为高等教育发展的“超规划”现象和发展节奏上的跳跃式特征。

2. 从过程看,非常态治理对常态化治理间歇性替代

系统惯性与外部压力相互叠加。我国高等教育大众化速度堪称世界奇迹,尽管自2006年后高等教育进入了结构调整期,但快速扩张的庞大系统所产生的强大惯性在相当一段时间内都在发生作用。基于市场经济的供需匹配原理在我国高等教育领域并不总是无条件成立,产业结构决定教育结构的线性

思维显然是在控制了意识形态、学术漂移、文化—认知等变量之后的假设,充其量是结构功能主义的一面之词。高等教育大众化后期的突击性规模扩张并不是高中段教育发展的自然延续,在某种程度上是回应大学毕业生就业困难、应对逆全球化压力以及大国博弈等外部环境刺激的后果。

系统治理上的双模式切换现象。我国高等教育管理体制的一个巨大优势是政府通过制定五年或十年规划,将中长期目标分解为阶段性目标,从总体上保证政策的延续性和高等教育治理的有序性。然而,大量的实践表明,高等教育教育系统实际运行并不总是按部就班进行。例如,《纲要》提出到2020年高等教育毛入学率达到40%,但实际发展速度远远超出预期。高等职业教育和研究生教育的突击性扩招也都非高等教育常态化治理的结果。在高等教育的科层治理过程中,政府常常在科层体制之外以实施“工程”“计划”“项目”等方式进行非常规的治理和资源配置。种种迹象表明,我国高等教育系统的“常态化”治理与“非常态化”治理交替进行。

### 3. 从结果看,数量目标与质量目标交替性占位

提高教育质量在进入普及化前就已经是我国高等教育发展的主旋律。相比高等教育大众化初期,提高质量在2010年以来的高等教育发展进程中被置于突出地位。《纲要》把“全面提高高等教育质量”作为该时期高等教育发展的战略主题。2012年3月,教育部印发了《关于全面提高高等教育质量的若干意见》,提出了提高人才培养质量的30条举措。2019年9月,教育部又出台了《关于深化本科教育教学改革全面提高人才培养质量的意见》,提出了提高质量的22条措施。毫无疑问,提高质量是《纲要》实施以来的十年我国高等教育发展的主线与核心任务。

扩大规模是高等教育赶超发展的一项重要政策目标。我国高等教育普及化是具有强烈“外部目的性”的超大规模普及化。<sup>[29]</sup>在高等教育从“跟跑”到“并跑”进而走向“领跑”的过程中,规模扩张并未因为发展阶段的转变而完全停滞,它仍然是高等教育政策和中长期发展规划一以贯之的重要目标,这既是高等教育发展自身的惯性使然,也是经济快速发展对高等教育提出的要求。在该阶段,高等教育的发展呈现出了质量提升、结构优化和规模拓展协同推进的景象,规模拓展与后果消化循环进行,质量建

设“还旧账”与“偿新债”同步展开,“红利”与“阵痛”并存共生。可以想见,在高等教育普及化初期甚至中期,新一轮规模拓展后的消化期与1999年以来第一轮大规模扩张后的内涵提升期相叠加,给质量建设带来更大挑战。

## 四、我国高等教育进入普及化的深层逻辑

高等教育系统嵌入于特定的制度环境之中,发展中看似矛盾的现象实则有其文化和制度因素,只有掌握内在的逻辑,才能解开我国高等教育发展中的各种谜题和悖论。

### (一)意识形态为高等教育规模拓展提供合法性支持

合法性机制对效率机制的支配。高等教育发展既受到效率机制的驱动,又难以逃脱合法性机制的规制。在我国特定的制度场域中,后者的影响力往往更大更直接。党的十八大要求确保到2020年实现全面建成小康社会,进入创新型国家行列,加快高等教育发展顺理成章地成为了优先事项。党的十九大报告指出,从2017年到2020年是全面建成小康社会的决胜期,要按照党的十六大以来提出的全面建成小康社会各项要求,坚定实施科教兴国、人才强国、创新驱动发展等战略,突出抓重点、补短板、强弱项。基于以上国家战略,加上“竞争型政府”<sup>[30]</sup>对高等教育规模扩张的推波助澜,持续扩展规模、保持“质”与“量”双线并进、加快实现高等教育普及化具有了政治上的至高合法性。

政治论对认识论的超越。随着大学日益走进社会舞台的中央,“政治论”超越“认识论”成为高等教育的主要哲学基础已是不争的事实。<sup>[31]</sup>高等教育作为教育体系的龙头和社会大系统中的一个子系统,承担的社会功能已不仅仅是培养人才和科学研究,其发展水平还是衡量国家竞争力和创新力的重要指标,是推动创新驱动发展的主力军。将高等教育从民生事业提升到兴国战略和创新之源的层面来认识,客观上为高等教育规模持续拓展提供了强大的合法性支持,而中美贸易摩擦和经济下行带来的压力正好为高等教育规模的突击性扩张提供了契机。这种政治上的合法性支持和国家意志的集中性释放共同推动了该时期高等教育“超规划”发展以及个别年份的突击性增长。

(二)政府主导型改革对体制机制创新造成路径依赖  
新制度主义的进步之处是认识到外部环境对于组织变革的影响。我国高等教育普及化是伴随着国家的现代化在极其短暂的时间内实现的,因而在动力、过程和结果上都被打上了国家现代化进程的烙印。作为后发的社会主义国家,我国有着中央政府主导高等教育改革的传统。自1952年开展的高校院系设置调整到新时代教育评价制度改革,均由中央政府直接作出决定,并自上而下发动,特别是在改革开放前的高等教育管理体制变革,“知识分子在此过程中只能有限参与,并尽可能地与政府保持一致”。<sup>[32]</sup>这种中央主导的自上而下的改革方式经过不同时期的复制,已经获得了自我强化的机制,值此高等教育进入普及化过程,此改革逻辑一以贯之。对此,伯顿·克拉克(Burton R. Clark)早已发现,“一个体系一旦形成,它就为自身的延续和变化提供了源泉。它变得越来越庞大、复杂,并且形成了自己的工作模式、信念模式和权力模式。”<sup>[33]</sup>

表 新中国成立以来我国高等教育管理体制变革进程

启动时间	管理体制变革举措	后果及成效
1952	照搬苏联模式,全面调整高校院系设置,把中华民国时期效仿英美构建的高校体系改造成苏联式的高校体系。	全国高校数量由1952年前的211所下降到1953年的183所,确立了苏式高等教育体系。
1966	自上而下发动文化大革命,在高等教育领域开展“教育革命”,在高校实行“革命委员会制”。	高校领导体制遭受破坏,高等教育体系陷入混乱。
1985	颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》,推进招生及毕业生分配制度改革,提高高等教育的社会适应性。	实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学体制,扩大了高校办学自主权。
1993	中共中央、国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》,推进办学体制改革,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。	对高校的管理方式从直接管理转变为宏观管理,建立了教育经费多渠道筹措体制。
1995	国家教委下发《关于深化高等教育体制改革的若干意见》,推动以“共建、划转、合并、合作办学和协作办学”为主要途径的管理体制改革。	将637所高校合并组建70所多科性和综合性的高校。
1999	颁布《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,加大省级政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度。	部属院校再次大幅度调整,高职高专招生划归省管,高校开始“大扩招”,拉开了高等教育大众化序幕。
2000	开展以建立高等职业教育体系、民办高等教育法律法规体系、区域高等教育协同发展机制为主要内容的管理体制变革。	推动了我国高等教育结构优化,带动了高等教育体制改革创新。
2010	颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,探索高校分类指导分类管理办法,推进以岗位聘任制度为核心的人事制度改革,改革高校基层学术组织形式及其运行机制。	建立以章程为核心的现代大学制度,普遍实行了岗位聘任制度,完善了高校内部治理结构。
2013	深化教育领域综合改革,推进考试招生制度改革,深入推进管办评分离。	扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。
2017	中共中央、国务院出台《关于深化教育体制机制改革的意见》,推进“放管服”改革;教育部出台“十三五”时期高校设置工作指导意见,对高校进行分类设置分类管理。	建立高等教育国家研究型、应用型 and 职业技能型三大类,省(区、市)细化分类的分类体系,构建了相应的拨款、质评、人事管理和监测评价体系。
2020	中共中央 国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》,健全立德树人落实机制,破除教育评价中的“五唯”。	扭转了不科学的教育评价导向,办学体制和教育管理改革得以深化。

注:作者根据中共中央、国务院和教育部文件整理。

此改革模式是由我国中央集权的行政管理体制决定的,其优势是能确保以较高效率和较低成本实现政策目标,劣势是高校的办学自主权落实不到位,难以真正生发出内生发展动力,高等教育规律发生作用的链路间歇性地遭受外部力量冲击,内涵式发展战略在实施过程中受到固有思维的羁绊。诚如道

格拉斯·诺思(Douglas North)指出:“人们过去作出的选择决定了他们现在可能的选择”。《纲要》实施以来的十年,我国高等教育规模持续扩大,但自身的体系和制度变革却相对滞后,主要是因为自我强化机制作用下,既有体系和制度本身的“惯性”仍在发生作用。<sup>[34]</sup>政府主导的高等教育改革模式与行政手段调节高等教育发展节奏的传统是出现“超规划”现象的制度逻辑所在。

(三)误读特罗高等教育发展三阶段理论助推目标漂移

特罗高等教育发展三阶段理论的警示功能。美国社会学家马丁·特罗(Martin Turow)将高等教育发展分为三个阶段,即毛入学率低于15%属精英教育阶段,大于15%小于50%为大众化阶段,大于50%为普及化阶段。他在比较欧美高等教育“精英化-大众化-普及化”历程时,特别提醒注意该过程可能遭遇的挑战及文化和地区差异。<sup>[35]</sup>相比以上数量标准,特罗本人似乎更关注文化、制度、结构和过程性要素,毛入学率只是其论证过程中需要特别交代的一个变量。“普及化的实质意义并非数字本身,而在于高等教育结构的变化”,<sup>[36]</sup>由规模扩大所引发的后果及国别和文化差异才是特氏理论的核心要义所在。正如斯格特(Peter Scott)所批评的,引用特罗理论者通常将之高度简化和图解,几乎没有保留原文的微妙之处。<sup>[37]</sup>

特罗高等教育发展三阶段理论被误读误用。特罗以美国为样本,以欧洲(尤其是英国)为参照系,说明在高等教育发展的不同阶段、不同国家和不同制度环境下,量的增长与质的变化存在不同的相关性。特罗理论是建立在对欧美发达国家高等教育的观察与反思基础上的,旨在提醒人们为不同阶段高等教育发生的重大变化做好准备。<sup>[38]</sup>该理论在2000年前后引入我国并被狭隘化理解,原本象征性的指标被赋予了实质性意义,成为具有导向性、权威性的政策话语,左右着全国高等教育改革发展的路向。<sup>[39]</sup>在赶超战略驱动下,这一“预警理论”被误作“目标理论”使用,关于高等教育发展“三个阶段”的划分标准被奉为圭臬,<sup>[40]</sup>反倒是特氏特别强调的高等教育发展在结构和内涵上的变化问题被忽略了。大众化和普及化被等同于数量规模扩张,说明即便是在高等教育普及化阶段,数字情结及其背后的传统思维依

然根深蒂固。<sup>[41]</sup>

#### (四) 重教传统和民间质量立场赋能规模扩张

民族重教传统增强高等教育刚性需求。对路径依赖的合法性解释是,制度再生产的基础是行动者关于什么是适当的或道德上正确的主观取向和信念。<sup>[42]</sup>中华民族有着悠久的重教传统,“万般皆下品,惟有读书高”充分折射出普通百姓对教育无比重要性的一般性认知,受教育者的意愿是推动高等教育规模扩大的强大动力。<sup>[43]</sup>大学被尊为“知识的殿堂”,大学生被视为精英的代名词。“精英崇拜”构成了儒家政治秩序建构的民意基础,<sup>[44]</sup>对于优绩的追求驱动了高等教育规模的不断扩张。<sup>[45]</sup>从质量文化看,精英教育阶段的质量文化根深蒂固,单维的质量观念与高等教育质量的民间立场相互赋能,形成一股强大力量,影响高等教育的供求关系,导致高等教育需求的高度同质性和供给的结构过度,影响高校的规模扩张意愿,进而影响我国高等教育普及化进程。我国社会主体对高等教育的刚性需求超出了经济决定论和结构功能主义的理论解释能力,有必要辅以基于“文化-认知”<sup>[46]</sup>(cultural-cognitive)要素的新制度主义诠释。

工具理性推动高等教育持续扩大供给。教育特别是高等教育是“修身齐家治国平天下”的起点。“学而优则仕”是两千多年中国士大夫人生轨迹的生动写照,时至今日仍然被普罗大众当作改变命运的康庄大道,加上新自由主义出于政治和经济的目的,强行将教育与阶层流动和经济发展“捆绑”在一起,上大学被认为是改变自身命运乃至整个家庭处境的主要途径,是社会下中下层个体向上层流动的主要通道。一系列文化层面的因素与经济的高速发展相叠加,成为推动高等教育规模扩张的重要力量。

### 五、普及化阶段我国高等教育政策指向

政策因素是我国高等教育发展中的最大最直接变量。进入普及化阶段后,我国应在反思过往实践中优化政策设计,推进高等教育治理体系治理能力现代化。

(一) 把提质量促多元作为高等教育政策设计的价值指针

校准价值航标。尽管提高普及化发展水平仍是我国一项具有战略性意义的任务,但扩大规模在推

动高等教育结构变革与系统重塑方面的边际效用已日渐弱化,实现高质量发展和服务全民终身学习已成为普及化阶段高等教育治理的着力点。要树立科学的教育发展观,摆脱路径依赖和数量迷恋,聚焦高等教育“质的规定性”。一方面,推动“双一流”高校以服务国家战略、推进科技自立自强作为价值标尺,在解决“卡脖子”问题上彰显担当;另一方面,将“双一流”建设拓展到应用型高校,引导他们在服务地方经济高质量发展、服务人的个性化成长和全民终身学习上大显身手,从而形成各类高校各安其位、各尽其责、各展所长、各得其所的良好局面。

促进多元发展。普及化是一个更加开放多元的高等教育发展阶段。一个更多样化的高等教育系统在满足社会需求上也往往表现出更高的收益。<sup>[47]</sup>把建立高质量高等教育体系、优化高等教育内部结构、促进高校多元化个性化发展、提高教育教学质量作为核心任务,健全高校分类制度落实机制,在考核评价制度、资源分配导向等方面真正淡化纵向分层,强化横向分类。加快出台高校分类设置标准,引导各类高校立足自身实际分类发展、特色发展,阻断强制、模仿、规范机制导致的组织趋同,<sup>[48]</sup>防止高校发生使命漂移。

(二) 以教育法治推动构建有利于内源性发展的治理体系

加强高等教育改革立法执法。我国已经建成世界上规模最大的高等教育体系,高等教育领域的一点风吹草动都可能产生重大社会影响。加强高等教育改革立法,将教育行政权力纳入依法治教、依法行政的轨道,确保高等教育领域重要改革重大决策于法有据、依法而行。加强高等教育法治督导,健全《高等教育法》的落实机制,提高法律执行的刚性。处理好“项目制”<sup>[49]</sup>与“科层制”在高等教育治理中的关系,提高高等教育政策举措的衔接性和稳定性,减少非常态治理对高等教育常态化治理机制的干扰和替代。

完善高校自主发展的制度体系。加强对高校办学自主权的保护,把大学自主办学纳入法治化轨道,使其真正成为面向社会自主办学的主体。改革高等教育领导方式和管理模式,减少规制性、管制类政策工具使用,扩大激励类和信息传递类政策工具的使用比例。健全高校分道赛跑、特色发展的高等教育管理评价制度,完善中央指导性与地方规定性相结

合的高等学校国家三大类、分区域多路径发展的分类体系,<sup>[50]</sup>建立与新分类体系相匹配的资源分配与考核评价制度,切断组织同构机制的作用路径,推动研究型、应用型、职业技能型高校自主发展、分类发展、特色发展。

(三)健全政府政策引导与市场自主调节互促互融的协同机制

发挥政府和市场“两只手”作用。高等教育与经济发展之间并不是简单的线性关系,前者的发展不但受效率机制的驱动,还受到合法性机制的掣肘。高等教育是一个市场机制、科层制度、教育规律和知识生产逻辑交织的制度密集型场域,其运行的复杂程度远超想象。英国和澳大利亚高等教育体系从二元转变为一元,美国高等教育体系越来越多地出现政府调节的身影,这些动向无不表明在高等教育治理中完全的政府主导和单一的市场调节都不可取。建立政府与市场之间的互补机制是世界高等教育治理的普遍趋势,也是我国高等教育发展中必须解决的重大课题。政府部门应推进高等教育领域放管服改革,抓大放小,在资源投入、信息服务、竞争秩序维护等公共服务方面增加供给。高校则要在改进内部治理、优化学术生态、提高资源配置效率、完善质量保障体系等方面下功夫。

跳出高等教育治理的“周期律”。“办学模式和评价体系能否多样化,从根本上是直接受高等教育调控力量和手段制约的”。<sup>[51]</sup>高等教育治理应坚持宏观结构视角与微观机制视角的有机结合,既尊重国家基于高等教育功能更好发挥对高等教育体系进行的结构调整和过程干预,又充分发挥高等教育自身规律的调节作用,增强高等教育的体系敏捷性和结构适应性,从而跳出高等教育治理“干预-调整修复-干预-调整修复”的怪圈,尽可能避免在发展速度上的大起大落,减少突击性的规模扩张和粗暴的行政干预给高等教育系统带来的消极影响。

(四)健全以提高大学能力和教育质量为核心的社会问责机制

建立各利益相关者共同遵守的质量契约和行为规范。高校是一种声誉优先的组织,对合法性的追求胜于对效率的考量。在“政治论”超越“认识论”成为当前乃至今后我国高等教育发展主要哲学基础的时代背景下,既要特别警惕效率机制的过度扩张对

教育本质意义的遮蔽,又要防止合法性机制的过度张扬导致高校自身主体性的丧失。要强化学生中心、需求导向的理念,把服务国家战略、推动地方经济高质量发展和提高人才培养质量作为核心,将高等教育质量的民间立场、政府立场、高校立场和学生立场结合起来,制定与该阶段相适应的质量标准和行为规范。

把推动高等教育高质量发展作为对地方政府考核的重点。周黎安引入“行政发包制”<sup>[52]</sup>用于解释地方政府官员的激励问题。地方政府与高校构成对上的接包同盟,同时自身又是发包者,有着办好高等教育的意愿,但又往往存在“尚名”和追求短期收益的偏好。发挥对地方党委政府考核的指挥棒作用,优化高等教育考核指标,将推动高等教育高质量发展纳入地方党政主要领导的年度述职内容,引导地方党政端正政绩观,坚持“政治论”与“认识论”相统一,树立支持高校加强内涵建设提高办学质量也是政绩的理念,集中财力、精力办好一两所地方高水平大学。

时间是事物发展中的重要变量,过去的选择将对组织或系统的未来产生影响。普及化阶段的高等教育不可避免地遗传了此前发展阶段的“基因”。结构是我们认识人类社会的一把“钥匙”,要洞察我国高等教育体系的运行规律,必须牢固复杂性思维,掌握结构分析的理论武器,不但关注高等教育系统自身的结构,还要时刻注意所处制度环境的复杂结构及其客观影响。高等教育发展方式的转换是一个循序渐进的过程,不能斩断各发展阶段之间的内在联系,特别是在发展理念转变和发展模式转换的过渡阶段,旧思维尚未退出历史舞台,新理念又尚未完全取得合法性地位,新的发展阶段总是带有上一发展阶段的原形,因而更具复杂性。普及化不仅仅是高等教育毛入学率指标上的达成,高质量高等教育体系建设需要从教育理念、发展战略、体制机制等多个方面入手,在增强三者的匹配性和推动形成合力上下更大功夫。

本文系浙江省高校重大人文社科攻关计划项目“基于地方高校与政府关系的城市共同体研究”(2021QN028)、浙江省教育厅一般科研项目“地方高校与东道城市共生关系研究”(Y202045493)的部分成果。顾永安系本文通讯作者。

(责任编辑 穆树航)

## 参考文献

- [1]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,2021,42(02):63-79.
- [2][26]钟秉林,王新风.迈入普及化的中国高等教育:机遇、挑战与展望[J].中国高教研究,2019(08):7-13.
- [3]张应强,姜远谋.超大规模的高等教育普及化:时代背景、现实挑战和道路选择[J].高等教育研究,2022,43(08):1-28.
- [4]张伟.普及化初级阶段高等教育学生规模增长与结构优化[J].中国高教研究,2022(06):11-18.
- [5]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[J].国家教育行政学院学报,2020(12):12-19+45.
- [6]陈先哲,卢晓中.层类交错:迈向普及化时代的中国高等教育体系构建[J].教育研究,2018,39(07):61-66.
- [7]Scott P. Martin Trow's Elite-mass-universal Triptych: Conceptualising Higher Education Development[J]. Higher Education Quarterly, 2019, 73(04): 496-506.
- [8]赵鼎新.时间、时间性与智慧:历史社会学的真谛[J].社会学评论,2019,7(01):3.
- [9][17][美]小威廉·H.休厄尔.历史的逻辑:社会理论与社会转型[M].朱联璧,费滢,译.上海:上海人民出版社,2012:13,99.
- [10]赵鼎新.论机制解释在社会学中的地位及其局限[J].社会学研究,2020,35(02):1-24+242.
- [11][12]邱泽奇.社会学是什么[M].北京:北京大学出版社,2002:59,60.
- [13]郑作棻.时间的系统构成——卢曼社会系统理论中的时间概念[J].社会学研究,2022,37(02):69-91+227-228.
- [14]Elman J L. Finding Structure in Time[J]. Cognitive Science, 1990, 14(02): 179-211.
- [15] Lawrence B S. Historical Perspective: Using the Past to Study the Present[J]. Academy of Management Review, 1984, 9(2): 307-312.
- [16]Capoccia G, Kelemen R D. The Study of Critical Junctures:Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism[J]. World Politics, 2007, 59(03): 341-369.
- [18]应星.略述历史社会学在中国的初兴[J].学海,2018(03):18-24.
- [19]渠敬东.返回历史视野,重塑社会学的想象力——中国近世变迁及经史研究的新传统[J].社会,2015,35(01):1-25.
- [20]赵鼎新.什么是历史社会学?[J].中国政治学,2019(02):101-117+217-218.
- [21]孟庆延.事件及其理论意涵:历史社会学的隐藏文本[J].社会发展研究,2022,9(02):66-83+243-244.
- [22][美]西达·斯考切波.历史社会学的视野与方法[M].封积文,等译.董国礼,校.上海:上海人民出版社,2007:2.
- [23]Kyung-Sup C. Compressed Modernity and Its Discontents: South Korean Society in Transtion[J]. Economy and society, 1999, 28(01): 30-55.
- [24]高书国,杨晓明.中国人口文化素质报告[M].北京:社会科学文献出版社,2004:214.
- [25][43]赵庆年,曾浩泓.我国高等教育何以迅速迈入普及化——基于供需关系的视角[J].高等教育研究,2020,41(10):35-45.
- [27]王志强.中国高等教育普及化的总体方位、实践样态与未来进路[J].国家教育行政学院学报,2019(11):8-15.
- [28]祁占勇,杜越.我国高等教育结构改革的过程与成效:以《教育规划纲要》为轴[J].高等教育研究,2020,41(12):30-39.
- [29]张应强.高等教育质量民间立场与我国高等教育普及化[J].大学教育科学,2022,196(06):4-12+61.
- [30]刘晖,马浚锋.竞争型政府:中国高等教育规模扩张的一种解释[J].华东师范大学学报(教育科学版),2022,40(10):42-53.
- [31]史秋衡,周良奎.校城共同体:地方应用型本科高校与城市共生关系新范型[J].高等工程教育研究,2022(04):128-134.
- [32]许美德.中国大学 1895-1995:一个文化冲突的世纪[M].许洁英,主译.北京:教育科学出版社,1999:47.
- [33][美]伯顿·R·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994:204.
- [34][51]冯向东.高等教育大众化的制度变迁与路径选择[J].高等教育研究,2004,25(03):33.
- [35][美]马丁·特罗,濮岚澜.从大众高等教育到普及高等教育[J].北京大学教育评论,2003(04):5-16.
- [36][39][41]张继明.构建有质量的普及化高等教育——论从大众化到普及化高等教育过渡阶段的大学治理[J].高校教育管理,2019,13(02):49-56.
- [37]Scott P. Martin Trow's Elite-mass-universal Triptych: Conceptualising Higher Education Development[J]. Higher Education Quarterly, 2019, 73(04):496-506.
- [38][40]鄢大光.高等教育大众化理论的内涵与价值——与马丁·特罗教授对话[J].高等教育研究,2003,24(06):6-9.
- [42]Mahoney J. Path Dependence in Historical Sociology[J]. Theory and Society, 2000, 29(04): 507-548.
- [44]胡锐军.儒家政治秩序建构的合法性基础[J].中南大学学报(社会科学版),2008(03):329-334.
- [45]王建华.优绩主义与高等教育的未来[J].教育研究,2022,43(06):99-111.
- [46]Scott W R. Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities[M]. 4th ed. London: SAGE Publications, 2013: 59.
- [47]Morphew, C C. Conceptualizing Change in the Institutional Diversing of US Colleges and Universities[J]. The Journal of Higher Education, 2009, 80(03):243-269.
- [48]DiMaggio P J, Powell W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields[J]. American Sociological Review, 1983, 48(02):147-160.
- [49]渠敬东.项目制:一种新的国家治理机制[J].中国社会科学,2012(05):113-130.

[50]史秋衡.高等学校分类体系及其设置标准研究[M].北京:经济科学出版社,2019:291-298.

[52]周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:上海人民出版社,2017:21.

**The Implementation Approach, Inherent Logic and Policy Direction of Universalization of Higher Education in China :  
from the Perspective of Historical Sociology**

**ZHOU Liangkui & GU Yongan**

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, Research Office (Department of Development Planning),  
Taizhou University; Research Center of Applied Colleges, Changshu Institute of Technology, Changshu 215500)

**Abstract:** Understanding the distinctive implementation approach of universalization of Chinese higher education is the premise to grasp the inherent logic of its development. The article comprehensively uses two narrative ways of structure/mechanism and time series to investigate the implementation approach and process characteristics of universalization of Chinese higher education. The result shows that the universalization of higher education in China was realized in the ways of catching up, jumping, expanding and pressure, and was influenced by factors such as ideology legitimacy mechanism, path dependence of top-down reform led by the government, misreading and misuse of Trow's three-stage theory of higher education development, as well as the national tradition of valuing education and the demand side quality position. Consequently, there is a lot of tension between the regulation power and the endogenous power, the normal governance and the abnormal governance, the quantity goal and the quality goal of higher education. Therefore, the higher education policy design in the universalization stage should take the improvement of quality and the promotion of diversified development as the value indicator, promote the construction of governance system conducive to endogenous development with the rule of law in education, improve the coordination mechanism of government policy guidance and market independent regulation, and establish an accountability mechanism that focuses on improving university capacity and education quality.

**Keywords:** higher education, universalization, popularization, path dependence