

“十五”期间和 2015 年 高等教育发展规模、结构与条件研究*

展望 21 世纪，国际间综合国力的竞争越来越取决于科技和人才，高等教育已成为关系现代化全局的关键领域。“九五”期间，我国高等教育实现了由“稳定发展”适时地转向“积极发展”。21 世纪初叶，如何坚持改革和创新，多种形式积极发展高等教育，为实施我国社会主义现代化建设第三步发展战略奠定高层次人才基础，是教育发展的“十五”计划和 2015 年规划要研究的一个重要课题。

一、2015 年中国高等教育发展目标、基本条件和政策选择

(一) 中国高等教育发展的宏观环境

1、中国经济的持续快速发展

经济总量预测（2000—2015 年） 1999 年中国 GDP 总量已突破 80000 亿元，按人均 GNP 计算，中国已进入下中等收入国家门槛。在 21 世纪前十年，较高的国内储蓄水平和高投资率仍将继续拉动国民经济快速增长，2000—2010 年期间，经济发展估计将以 7% 年增长速度递增，GNP 总量将翻一番。2010 年后随着资本增长适度放慢和劳动力增长停滞，经济增长速度将放慢，在 2010—2015 年期间，经济发展估计以 6.5% 速度增长，至 2015 年 GNP 总量可达 23.6 万亿元（按 1998 年不变价），是 1999 年的 2.9 倍。经济的持续快速发展，对增强我国综合国力具有决定性意义，据预测，2015 年我国 GNP 总量世界排序将由目前的第 7 位跃居至第 4 位，仅次于美、日、德等国。但从人均 GNP 看，我国 2015 年估计为 2000 美元左右，仍处于下中等国家水平，要达到中等发达国家水平，还需经过几十年的不懈努力。

*本文是受教育部发展规划司委托，于 2000 年完成的“全国教育事业十五计划和 2015 年规划重点研究课题”中的一个专题研究报告。

表 1 中国经济总量预测(1998-2015)

(1998 年不变价)

项目	1995	1998	2000	2005	2010	2015
GNP(人民币元)	57495	78018	87740	123060	172598	236474
人口数(亿人)	121121	124810	125948	130742	135719	140746
人均GNP(人民币元)	4772	6281	6992	9448	12765	16863
人均GNP(美元)	571	759	845	1141	1542	2037
高收入国家人均GNP低限(美元)		9819	10154	11041	12416	14681
上中等收入国家人均GNP低限(美元)		3185	3303	3618	4111	4933
下中等收入国家人均GNP低限(美元)		801	832	914	1044	1261

资料来源: 1. 国家统计局:《中国统计年鉴—1999》, 中国统计出版社, 1999。

2. 世界银行:《世界发展报告—1998》, 中国财政经济出版社, 1999。

注: 1. 人口水平 0.75% 年增长率计算。

2. 汇率按 (美元=8.27 元人民币 1998 年市场价) 计算。

3. 各个收入组人均 GNP 低限按 1993—1997 年平均年增长率推算, 向收入国家、上中等收入国家、下中等收入国家年增长率分别为 1.69%, 1.84%, 1.91%。

4. 预测未包括中国港、澳、台地区, 下同。

生产要素的变化。中国劳动人口年龄比重的上升趋势将保持到 2010 年, 在 2000—2010 年劳动年龄人口年平均增长 1.23%, 在 2010 年至 2015 年年均增长率降至 0.54%, 至 2020 年, 65 岁以上人口占总人口比例超过 10%, 开始进入老龄化社会。劳动力的缓慢增长和抚养率的提高将导致储蓄水平降低和社会负担增加, 从而导致投资率的下降。估计 2010 年前仍可维持较高的储蓄率, 从而使投资率保持目前 38% 左右水平, 但 2010 年后投资率将出现下降趋势, 从而导致经济增长速度的放慢。

产业结构变化。经济增长是经济结构变化与升级的结果。发展经济学研究结果表明, 人均 GNP 从 1000 美元至 3000 美元的结构转换期, 工业占 GDP 份额具有明显的线性上升趋势, 农业则继续下降, 服务业份额在上升至 40% 左右后有停滞或略微下降的趋势 (钱纳里:《结构变化与发展政策》, 经济科学出版社, 1991)。我国第三产业发展长期滞后, 近几年由于消费需求疲软, 第三产业比重在 30% 左右徘徊, 甚至还未超过 1992 年 34.3% 的水平。估计 21 世纪初叶由于经济的复苏和信息产业的拉动, 第三产业将加快发展。

表 2 中国产业结构变化预测

单位：亿元

	1995年	1998年	王慧炯预测			本报告估计
			2000年	2010年	2020年	2015
GDP总量 (1998年不变价)	58478	79396	87798	123141		231127
第一产业比重 (%)	20.5	18.4	14.7	9.4	6.9	10
第二产业 (%)	48.8	48.7	47.7	49.0	48.3	48
第三产业 (%)	30.7	32.9	37.6	41.7	44.7	45

资料来源: 1. 同表 1

2. 国家计委政策研究室:《迈向 2020 年的中国》, P89, 中国计划出版社, 1997。

注 1. GDP 系本报告预测, 同表 1 的 GNP 预测。

2、居民收入与教育消费

城乡居民收入差距拉开速度将逐渐减小。21 世纪初叶, 随着农业结构调整和城市化进程加快, 农民收入增幅有望回升, 但城乡居民收入差距将进一步扩大, 差距拉开速度将逐渐减小。

居民教育消费将继续有较大幅度提高。“九五”期间, 我国居民教育消费占家庭消费支出份额有较大幅度提高。1998 年城镇居民人均教育消费支出 275 元, 占总消费支出比例为 6.35%, 比 1995 年提高了 1.7 个百分点, 1999 年由于高校扩招等因素, 比例还将大幅度提高。

据世界银行对 78 个国家 1997 年家庭消费结构统计, 低收入国家家庭教育消费占总消费支出比例 14.11% (含政府对学生家庭的教育资助), 下中等收入国家平均为 12.89%, 上中等收入国家平均为 13.0%, 高收入国家平均为 9.37%。发达国家高等教育拨款方式正在改变, 在逐步提高学费占经常性成本比例同时, 加大对贫困学生家庭教育资助力度, 以达到维护教育公平目的。

我国居民教育消费也会沿上述国际趋势发展, 预测至 2010 年居民教育消费占家庭消费份额占 10%左右 (不含政府资助), 2015 年提高至 12%左右。

3、高新技术产业发展与全球经济一体化

以网络经济为核心的高新技术产业发展速度远高出人们的估计。我国国家信息化办公室预测, 至 2005 年网络用户将达 8000 万户, 信息资源 2000—2005 年期间增长 10—20 倍, 信息服务业产值达 1200 亿元。信息技术及服务业对高等教育发展影响是:

- 信息技术及服务相关专业的高校毕业生全球短缺，预计 2010 年前不会缓解；

- 高等学校将成为信息产业的支柱之一，同时又是最大的消费群之一；

- 信息技术将对现有教育教学模式产生革命性影响，成为高等教育扩张的主要渠道，也是最终能对提高学校效率起决定性影响的因素之一。

我国进入 WTO 后，与国际经济关系更为密切，既带来发展机遇，又带来严峻挑战。国务院发展研究中心就加入 WTO 后对我国经济环境的情景分析预测结果表明：

- 进入 WTO，会拉动 GDP 增长率 1 个百分点；

- 进入 WTO 后的效率收益各行业之间分配是不均衡的，农业和资本密集型产业将受到较大冲击，纺织、服装等劳动密集型产业将得到较大利益。

- 对就业结构的影响更为直接，服务业和多数加工业从业人员趋于增加，农业减少

- 进入 WTO 后，国际经济分工中的竞争实力越来越取决于技术和人力资本积累，不注重人力资本积累势必对我国产业结构提升产生不可估量的损失。

4、东西部差距与西部开发战略

东西部地区 GDP 占全国比重的差距拉大。尤其是 90 年代以后，其差距扩大速度加快。1978 年东、中、西部占全国 GDP 的比重分别为 52%、31%、17%，到 1997 年则变化为 61.46%、23.74%、14.8%。不仅西部地区 GDP 总量占全国的比重逐年下降，人均 GDP 的差距也与东部地区逐步扩大。1998 年，广东和福建的人均 GDP 都已超过 1 万元，上海人均 GDP 甚至达到 3400 多美元，西北 5 省区除新疆达到 6435 元外，其他地区均不到 4500 元。

东西部地区吸引外资差距巨大。1997 年东部沿海地区吸引外资达 300 亿美元，中西部地区只有 40 亿美元。1998 年，西部 10 个省、市、自治区吸引外资仅占全国的 1.2% 左右，而东部地区吸引外资却占全国的 95% 以上。

东西部地区的人均收入差距明显扩大。一是农民收入差距明显扩大。东中西部地区农民人均纯收入比例差距分别从 1980 年的 1.28 : 1.06 : 1 扩大到 1998 年的 1.95 : 1.37 : 1。1998 年，全国农民人均

纯收入的基尼系数为 0.34。二是城镇居民收入差距扩大。1981 年，城镇居民收入最高的省份上海与收入最低的省份山西分别为 599 元和 370 元，其比例是 1.62 : 1。到 1997 年，城镇居民收入最高的省份广东与收入最低的省份甘肃分别为 8562 元和 3592 元，其比例已扩大为 2.38 : 1。

东西部地区的综合差距拉大。东西部地区的差距不仅仅是经济方面的差距，更主要的是观念、知识、信息、教育、技术及体制等方面的差距。后者的差距甚至远远大于前者。目前，全国近 600 个贫困（综合贫困指标）县，有 90% 以上集中在中西部。

东西部的发展差距并不全部在于物质资本的差距，而在于人力资本积累的差距。改革开放以来，西部地区投资增长率或投资率每提高一个百分点，人均 GDP 增长率仅提高 0.1 个百分点；从影响人均 GDP 增长率的来源看，西部各省人均资本增长与东部大体相当，直接或间接的重要原因应归于知识、信息、教育、技术等无形资产因素的影响。所以，要利用知识促进发展，强化本地获取外部知识的能力和创造本地区知识的能力，提高全体人民吸收和交流知识的能力。充分利用知识、信息、教育、技术要素促进经济和社会的发展，并优先缩小与发达地区之间的知识、信息、教育、技术等差距。

西部开发是一项宏伟的系统工程，必须首先打好基础。预期“十五”期间主要是抓交通、生态、农业、产业结构调整和教育。教育的重点仍然是“普九”，但鉴于基本建设投资加大，会带动高层次人才需求。为此，在西部开发中要对投资政策作重大调整，基本建设投资中要确定一些比例用于人力资本投资，带动职业教育、高等教育的发展，同时通过东西部对口支援，逐步缩小东西部高等教育发展差距。

（二）“九五”期间我国高等教育发展的回顾

1、高等教育发展的总体规模

“九五”期间我国高等教育总体规模的发展分为两个阶段，1996—1998 年期间是“稳步发展”，本专科在校生规模由 1995 年的 547.7 万人增至 1998 年的 623.1 万人，年增长率 4.4%；1999 年后转向“通过多种形式积极发展高等教育”，当年本专科招生增长 32.1%，其中普通高校（含民办高校、高等职业学校）本专科招生增长 42.9%，在校生由 1998 年的 623.1 万人增至 718.9 万人，增长 15.4%。根据 2000 年招生计划估算，2000 年我国高等学校本专科在校生将达 820.8 万人，1998—2000 年期间本专科在校生年增长率估计为 14.8%。整个“九

五”期间本专科学生年增长率估计为 8.6%。

由于高等教育发展方针的重大转变，“九五”期间我国高等教育总体规模的实际增长大大突破“九五”计划的原定目标。这一突破不仅对于改变高等教育规模过小、结构单一的现状、满足居民日益增长的高等教育需求有积极意义，也为 21 世纪初叶我国经济长远稳定发展和科技创新能力的增强奠定了高层次人力资源的基础。

表 3 我国高等教育“九五”计划执行情况统计

指标	计划目标		实际执行情况	
	2000年目标	年增长率 (%)	2000年执行	年增长率 (%)
高等教育在校生 (万人)	650	2.9	847.9	8.6
1.本专科	630	2.6	820.6	8.4
其中：普通高校	350	3.8	478.7	10.5
其中：成人高校	280	1.7	342.1	5.9
2.研究生	20	6.6	27.1	13.3
18~21周岁人口高等教育毛入学率 (%)	8		10.8	

资料来源：教育部发展规划司：全国教育事业统计，1990—1999 年

注 1：2000 年数字为预测数，按招生数普通本专科 180 万，成人本专科 113 万，研究生 12 万，扣除预期毕业生数推算。

注 2：按人口预测，2000 年 18—21 岁人口估计为 7863.6 万人。

2、结构变化

本专科层次结构变化。高等教育层次结构的变化与“九五”计划要求相比出现了很大的偏离。“九五”计划提出重点发展高等专科层次教育，至 2000 年本专科在校生比例由 1995 年的 35 比 65 调整到 29 比 71，而实际执行情况是 1999 年与 1995 年相比，本专科在校生层次比例调整为 45 比 55，本科在校生比例整整提高了 10 个百分点。这里既有经济增长放慢的原因，也有教学模式不适应劳动力市场需求的原因，造成专科层次毕业生就业的结构性供求矛盾，直接导致了本专科教育层次结构的偏离。

形式结构变化。1999 年与 1995 年比较，普通高校本专科学生增长速度高于成人高校，普通高校和成人高校在校生比例由 53 比 47 调整为 57 比 43，普通高校在校生所占比例提高了 4 个百分点。这一期间高等教育形式结构变化的一个特点是成人高校本科在校生由 25.1 万人激增至 48.4 万人，年增长 17.9%，反映了十余年来获得专科层次学历的在职人员继续学习的迫切需求。如何发展远程本科教育，满足在职人员继续教育需求，是下世纪初叶规划高等教育发展需要研究

的一个课题。

科类专业结构变化。1996—1999 年期间，高等教育科类和专业结构的调整逐渐开始反映了劳动力就业结构的变化。科类和专业结构调整有三个显著特点：一是文学、工学、医学和法学在校生比例上升，信息、生物等一些与高新技术发展有关的专业快速增长；二是经济类专科层次在校生比例大幅下降，但本科层次比例却反而上升，反映了经济管理人才结构的提升；三是工科类本科层次比例有所下降，专科层次比例上升，有利于工科人才向中小企业、生产一线的流动。就总体而言，高等教育科类和专业结构正在向积极方向调整，预期 21 世纪初叶，结构调整将进一步与我国劳动力就业结构变化相匹配。

3、高等教育布局调整

“九五”期间，以布局结构调整为主要内容的高教管理体制改革取得了突破性的成就。通过“共建、合作、合并”等多种途径，对高等学校的管理体制进行了调整，其中 208 所中央部属学校以共建等形式从中央部门划转到地方；197 所高校实现了各种方式的共建；317 所学校开展了形式多样的校际间的合作办学，241 所学校与 5000 多家企事业单位和科研院所实行协作办学；304 所普通、成人高等学校合并组建为 125 所高等学校。基本解决了高校管理条块分割的局面。

高等学校的学校规模有较大扩张，1999 年与 1995 年比较，本专科在校生超过 3000 人的学校比例由 30.8%提高至 45.2%，每校平均校舍面积由 12.2 万平方米扩大至 16.3 万平方米，校均教学仪器设备资产值由 1655 万元提高至 2849 万元，生师比由 9.98 提高至 12.04。但是需要指出的是 3000 人以上的学校，随着规模扩大，效益并没有显著提高，特别是校本部专任教师占教职工比例，仍不到 50%，

4、办学条件

普通高等学校扩招后教育资源短缺矛盾突出，尤其是规模较大的学校，资源短缺尤为严重。1999 年与 1995 年比较，按全日制学生（本专科生和研究生）计算，生均教学行政用房面积由 16.19 平方米下降至 14.9 平方米，其中万人以上学校由 18.97 平方米下降至 14.93 平方米；生均教学仪器设备原值由 5841 元增至 7186 元，但按净值计算，估计最多持平，尤其是一、二年级基础实验设施短缺尤为突出；生均宿舍面积基本持平，1999 年为 6.59 平方米，略低于 1995 年 6.61 平方米水平。按常规建设速度很难适应高等教育加速发展的形势，如何

运用金融手段融资、集资，加快建立学校基本建设多元投资体系，是制定“十五”计划要重点突破的难点问题。

（三）高等教育发展方针的重大转变

1999 年中央决定高等教育扩招，适时地由“稳定发展”转向“通过各种形式积极发展高等教育”。中央的决策是实施“科教兴国”战略的重要组成部分，把**立足于 21 世纪初叶我国经济振兴的高等教育中长期发展政策与逆经济周期扩大内需的近期的相机变化政策有机结合，构成了发展方针重大转变的政策基础。**

1、国际背景

高新技术的迅速发展和全球经济一体化是新世纪国际经济生活变化的两个重要标志。20 世纪最后十余年新经济增长理论的一系列研究发现表明：人力资本具有全经济范围的溢出效应，这种外部性的存在，使生产函数呈现规模收益递增，这就成功地解释了为什么 20 世纪发达国家及部分中等发达国家人力资本存量增长远高于经济增长速度，但并未出现因人力资本“过剩”而产生规模收益递减的奥秘，为高等教育的持续快速发展提供了经济学的理论基础。90 年代前期，全球高等教育规模年增长率平均约为 3.5%，其中亚洲为 5.6%，均超过 GNP 增长速度。高等教育的扩张，包括总量规模的扩张、教育内容的扩展以及教育形式的多样化已成为全球高等教育发展的一个重要特征。

创新已成为经济长远发展的发动机，高等教育程度人才资源的存量直接影响科技进步对经济增长的贡献率，而其增量则综合反映了创新队伍的活力，这在创新年龄日趋年轻化的高新技术产业尤为明显。我国正面临高等教育程度人才资源的存量和增量与发达国家及部分中等发达国家差距拉大的严峻挑战，很有可能成为制约 21 世纪初叶我国经济长远发展的瓶颈，因此，用四年左右时间连续扩招，使高等教育规模上一个台阶，是立足于 21 世纪初叶加强我国综合竞争力的战略措施。

2、高等教育的逆经济周期发展与扩大内需

经济增长的周期波动，是现代经济的基本特征之一。自 1991 年起，我国经济进入第 9 个经济增长周期，1991—1993 年为扩张期，1994 年以来进入收缩期。1998 年，面对亚洲金融危机的严峻考验，

中央决定实施积极的财政政策启动内需，保持国民经济持续发展的势头，这就是中央决定高等教育扩招的经济背景。

长期以来，我国高等教育发展一直执行顺经济周期发展方针，当经济增长进入扩张期，投资拉动招生（据测算，弹性指数为 0.54，即基本建设投资每增长 1%，普通高校招生增长 0.54%），规模急速扩大，一旦进入经济增长收缩期，随之而来的是高等教育的调整，造成高等教育毕业生增长周期与经济增长周期的错位，扩招的学生毕业时面临经济收缩，反之调整期学生少招，毕业时上又供不应求，导致人才供求矛盾的加剧。1999 年的高等教育扩招，是建国以来首次实施逆经济周期发展政策，为经济转向复苏和新的扩张期储备人才，对缓解就业压力，调节人才供求关系具有重要的现实意义。

关于高教扩招拉动 GDP 增长的程度，学术界至今仍有争议。这里要消除两种误解，一是拉动 GDP 增长是指扩大全社会的最终消费，并非单指“掏老百姓的钱”进行教育消费，二是只有有效需求才能拉动 GDP 增长，这不是单用投入产出表计算的，例如汽车工业投入—产业拉动系数最大，但如没有有效需求，照样不能拉动 GDP 增长。1999 年高校扩招不仅取得了很好的社会效益，也确实对 GDP 增长作出了贡献：

- 扩招后普通高校本专科在校生增长了 67.7 万人，按 1998 年生均经常性成本 1 万元计算（已扣除属转移支付的奖、贷学金），当年高校扩大支出 67.7 亿元，其中绝大部分将转化为社会最终消费。

- 普通高校建设加快，单是中央直接安排教育国债资金 14.7 亿元，带动部门和地方配套资金 37.7 亿元。

- 学生平均缴纳学杂费以 3000 元计算，扩招 42 万人，每年学杂费收入 12.6 亿元，以 3.5 年培养周期计算，增加学杂费收入 44.1 亿元，加上子女上学的追加生活费用，估计增加居民消费超过 100 亿元。

3、从“抑制需求”转向“扩大供给”

1994 年起我国普通高中教育结束了多年徘徊局面开始加快发展，加上高中学龄人口的急剧增加，高中毕业生升学难矛盾在“九五”初期就开始突出。在编制“九五”计划之初，尽管对高等教育发展速度已存在很大争议，但“九五”计划的基本指导思想是“适度扩大”普通高中教育和普通高等教育规模。

“九五”计划的实际执行情况是：1996—1997 年期间，高等教育发展速度严格按“九五”计划实施，普通高校本专科在校生年递增

3.8%。但由于初中毕业生急剧增加，1997年普通高中扩招40万人，当年就突破“九五”计划2000年在校生850万人的目标。到1998年，普通高中毕业生增加30万人，鉴于升学难矛盾突出，普通高校本专科招生当年递增8%，加上成人高校的本专科在校生合计为623万人，高等教育规模已经突破“九五”计划630万人的目标。

1999年，高等教育发展的指导思想由“抑制需求”转向“扩大供给”，当年扩招42.5万人，普通高校录取比例回升至49%，结束了“九五”以来高中毕业生升学率连年下降的局面。

教育投资短缺和办学条件紧张固然是制约高等教育发展的客观因素，但是不容否认，以“抑制需求”为导向的严格的发展数量由政府管制是制约高等教育发展的体制障碍。1991—1998年期间，GDP年均增长10.5%，全社会固定资产投资年均增长25.8%，城镇居民教育消费年均增长25.6%，但普通高校本专科在校生年均增长仅6.5%，“九五”前两年则下降至3.8%。高等教育发展明显滞后于经济社会发展需求，这就造成高中毕业生升学难矛盾日益尖锐，导致基础教育升学恶性竞争进一步加剧。中央关于高等教育扩招的决策，在发展指导思想上由“抑制需求”转向“扩大供给”，实践表明这一决策得民心、顺民意，受到社会的广泛欢迎。

（四）当前高教发展面临的主要矛盾与对策

中央关于高等学校扩招的决策得到社会广泛的拥护，同时在执行过程中也确实存在一些问题和隐患，例如学校办学条件与规模扩大之间存在的矛盾；招生层次结构与大力发展高等职业教育方针之间出现的偏离；学校收费的失范问题；加大对贫困学生资助力度问题等等。当前的矛盾集中在：**如何充分应用行政配置和市场配置两种手段千方百计扩大教育资源和充分利用现有资源，尽快地建立符合社会主义市场经济体制以及公共财政体制的规范拨款政策和成本分担机制。**

1、扩大教育资源的关键在于观念与制度创新

高等教育基建投资在“九五”期间成倍增长，1998年和1995年相比，普通高等院校基建投资由52.4亿元增至110亿元，翻了一番，年均增长率28.1%，远超过全社会基本建设投资增长速度。但由于欠账甚多，加上学校规模的急速扩大，办学条件改善仍远不能适应积极发展高等教育的需求。

据1999年末统计，按教育部发展规划司1996年制定的招生计划

管理意见规定的办学条件标准，1071 所普通高校中，超过三分之二的学校办学条件有缺口，教学行政用房缺口 2377 万平方米，学生宿舍缺口 558 万平方米，教学仪器设备值缺口 38.3 亿元，图书缺口 1.7 亿册数，据估算，静态短缺投资 308 亿元。

“九五”期间，高等教育体制改革取得重大突破，推动了现有教育资源的充分利用，但就总体而言，推进的力度还不能适应高教规模的快速发展。为此，必须进一步解放思想，突破“国有政办”的传统办学体制和单一筹资模式，尽快形成多元投资体制。

高等教育的建设是国家最重要的基础设施建设之一，是关系全局和未来综合国力竞争的基础性产业建设，国家应加大投资建设力度，重点投向规模大、质量较高的重点院校。为使投资产生更大的集聚效益，建议从今年起，在“十五”计划期间部署若干高教园区，进一步推动学校资源的调整和重组。

充分应用金融手段融资集资，在推进学生宿舍建设和后勤社会化进程中已取得突破性进展，建议今年应进一步加大力度，提高普通高校基本建设投资中非财政拨款的份额，建立起与社会主义市场经济匹配的多元投资体制。

现有资源的合理配置还有较大潜力，要利用部属院校绝大部分划转地方为主管理的契机，进一步调整学校布局结构，调整要坚持紧密型的一步到位，最大限度地继续挖潜。

2、加强政策调控，建立规范的教育成本分担体制

“九五”期间，我国高等学校经常性成本分担体制已初步形成。1998 年与 1995 年比较，普通高等学校生均缴纳学杂费由 1124 元增至 2062 元，占生均经常性成本的比例由 17.2%提高至 18.7%。由于一部分高等职业学校实行准成本收费，1999 年生均缴纳学杂费已突破 3000 元，接近学生及家庭分担 25%经常性成本的目标。

目前非义务教育阶段建立经常性成本由政府、社会与学生家庭分担机制，已被政府采纳形成决策，并逐渐成为全社会的共识。但也出现了一些不符合科学的误导，以及少数地区和学校收费的失范现象。亟需建立规范成本分担机制。

高等教育是准公共产品，对学生个人而言是人力资本投资，具有较高的回报，对全社会而言，能带动经济发展和社会进步，因此成本理应由政府、社会、个人共同分担。高等教育内又分为若干类型，职业教育和在职继续教育更具有私人产品特性，因此个人成本分担比例

应高一些。

学生缴纳学杂费的政策确定取决于两个因素，一是占经常性培养成本比例，二是学生家庭负担能力，即占家庭支出比例。国际比较结果表明，公立高等学校学生家庭分担经常性成本比例仅有极少数国家超过 25%，私立高等学校则按准成本收费。一些国家，例如韩国、日本和菲律宾，私立高等教育占相当比例，因此，高教经费来源中，学生家庭缴纳费用比例远超过 25%。

成本分担的成本含义是指培养成本，由于效率低下造成的浪费从理论上讲不应纳入培养成本而转嫁到学生及家庭身上，政府有义务对这些学校进行干预，提高学校的办学效率。

当前学生上学的经济负担来自两个方面，一是缴纳的学杂费，二是因上学追加的学习和生活支出。后者估计为前者的两倍，若以年学费 3000 元计算，学生家庭负担子女上学的年额外支出要达 10000 元左右，这对相当部分贫困学生来讲经济负担确实过重。因此，在近期，公立学校学生家庭成本分担的份额仍应坚持调控在 25% 左右。民办高校按成本收费。高等职业学校按新机制运行，准成本收费有一定的合理性，但前提是学校必须加快教学改革步伐，提高教学质量，更加贴近劳动力市场需求。

成本分担的另一个重要问题是如何提高学校办学效率。“九五”前三年我国高等学校学杂费占经常性成本比例提高并不快，关键在于生均经常性成本提高幅度过快，年增长率达 19.0%，从而导致生均学杂费上升过快，高达 22.4%，长期保持这一增幅，势必造成社会的不安定。生均成本的提高，有合理的因素，但也有效率低下的因素，特别是：学校教职工中非专任教师的比例过高，已超过 50%，而且多年居高不下；学校支出重点未转向直接用于教学的开支。

因此，加快学校内部体制改革，从根本上解决冗员问题，同时调整成本支出结构，真正的培养成本应根据不同地区、不同类型学校的不同情况进行调整。

加大资助贫困学生力度，是维护高等教育入学机会公正的主要措施。当前，学生贷款采取个人信用担保方式无疑是一个突破，但从我国国情出发，还是需要增加助学金额度，形成以学生贷款为主，助学金与奖学金为辅的捆绑式资助模式。

（五）面向“十五”计划的政策建议

“九五”期间，高等教育发展方针有了重大转变。从社会主义建

设大局出发，“十五”前两年宜继续实行扩招政策，连续四年的扩招将使我国的高等教育规模上一个台阶，为经济发展进入新一周期乃至今后十五年奠定高层次人力资源基础。“十五”后三年宜适当放慢增长速度，把在校生增长速度调整为7%左右，预测到2010年能实现高等教育入学率15%的目标。

1999年至2003年，宜持续地加大高等教育投资力度，力争高等学校固定资产总值翻一番，学校教学行政用房和学生宿舍面积翻一番，为今后十年高等教育的持续积极发展打好基础。为此，必须进一步解放思想，充分应用金融手段融资集资，在“十五”初期除了向银行融通贷款资金外，建议发行教育彩票，争取非财政融资集资占投资总额比例达到70%。

大力发展高等职业教育必须坚持规模、速度、质量、效益的统一。

“十五”期间随着西部开发的全面展开，高等职业教育将面临很好的发展机遇，关键还在于提高教育质量和针对性，适应劳动力市场的质和量的要求，因此，高等职业教育要根据不同地区的不同情况，分区规划，分类指导。

建立规范的成本分担制度对于高等教育持续发展至关重要。必须在推进成本分担进程中提高办学效率，降低成本，这样既能够提高学生家庭分担教育成本比例，又能使学生经济负担控制在可以承受的范围内。积极发展民办高等教育是高教发展的必由之路，民办高等教育准成本收费，也要提高办学效率。至“十五”末期，通过各种途径，使财政补助支出占经常性成本份额降低到50%左右，学生家庭负担35%左右（公立学校，转制学校、民办学校综合计算），其它渠道筹措15%，进一步确立与社会主义经济体制和公共财政体制相适应的高等教育分担机制。

政府政策调控对于高等教育健康发展至关重要，在“十五”期间，如何进一步掌握应用公共配置和市场配置两种政策工具，改变目前仍依靠较为单一的计划手段调控高等教育发展的做法，是一个值得进一步探讨的课题。

（六）21世纪初叶高等教育发展的战略选择

1、国际趋势

九十年代以来，国际高等教育已进入新一轮的快速发展周期，其主要特征是：

——**扩张** 科学技术与人才激烈竞争，以及社会日益增长的对

高等教育需求，导致机构与数量的扩张、教育内容的扩展以及办学形式的日趋多样化；

——**创新** 高等教育已成为经济长远发展的发动机，创新已成为人才培养和知识贡献的关键，学校的组织结构也正按知识经济的需要重组；

——**市场导向** 发展进程中市场影响日益突出，包括多元筹资体制和成本分担机制的形成；办学体制多元化；地方分权以及学校的自主办学。

——**质量和效益** 学校的过分拥挤、课程与现代经济的脱节以及对高等教育质量监控的不力已成为各国关注的焦点，21世纪的高等教育将更强调扩张与质量、效益的统一。

20世纪最后十余年新经济增长理论的一系列研究成果表明，人力资本具有全经济范围的溢出效益，传统的经济模型偏重于个人投资报酬大大低估了教育对经济增长的贡献。发达国家20世纪人力资本存量增长远远超过经济增长速度，但并未出现因人力资本过剩导致的收益递减，表明人力资本具有规模收益递增的特点，这就为高等教育的扩张提供了经济理论支持。因此，九十年代以来国际高等教育发展主要矛盾不在于总量需求不足，而是供给不足或结构性需求不足，解决这些矛盾的关键在于科技创新和体制创新。

2、我国高等教育面临的严峻挑战

我国高等教育在国际竞争力指标分析中的相对劣势。科学技术迅速发展的全球经济一体化是21世纪国际经济生活变化的两个基本标志。在国际竞争力比较中，高等教育发展与增强综合国力的矛盾日趋突出。高等教育程度专业技术人才的存量，特别是从事研究与开发的科学家和工程师存量，直接影响科学技术对国民经济贡献率。据有关部门统计显示：

——我国每万名劳动力中从事研究与开发的科学家和工程师为8.4名，只相当于中等发达国家的1/5和发达国家的1/9。

——我国1998年有专业技术人员总量3877万名，占从业人口比例为5.5%，相当于发达国家的1/4至1/3，其中大学本科及以上学历比例仅占17.5%，中专及以下比例占一半以上。

国际比较表明，我国高等教育人才增量在总量上处于相对劣势，其中高层次人才增量的相对劣势尤为突出。与经济的稳定、快速发展形成短期的反差。

3、关于 21 世纪初叶我国高等教育战略的选择

近年来，在国内经济格局发生重大变化的形势下，以往经济增长的主要动力，例如农业劳动力的转移、高储蓄率带动高投资率、外资引进及出口超常规增长等已有很大幅度削弱。随着人口老龄化，带来的劳动力增长停滞和投资率的下降，将进一步影响经济的长远增长。国际经验表明，义务教育基本普及后，适时发展技术教育，尤其是高等教育，可以带来教育投资更大的边际效应。国际经验还表明，一个国家要建立自主的创新体系，必须具备高素质的技术创新人才和领先于竞争者的商业人才。为适应以信息为基础的新技术发展趋势，同时还要培养受过较高程度技术教育的劳动大军。21 世纪前十年是中国实施第三步发展战略的非常关键时期，一定要抓住机遇加快发展高等教育，使人力资本存量和增量与国际经济实力基本相当，否则就会造成战略性的失误。

当前高等教育发展的主要矛盾不是总量的需求不足，而在于供给不足和结构性需求不足，关键在于体制创新和制度创新。在发展途径上，中国不宜选择部分发达国家单纯通过教育成本分担或发展私立高等教育的路子，而是要动员国家的力量，通过经济政策的重大调整来加速人力资本积累。

目前教育的改革滞后于经济改革，资源配置效应远没有充分发挥。国际经验表明，通过提高效益发展高等教育是政府政策的首要选择。从中国实际出发，关键还在于教育资源的优化配置。进一步深化管理体制和学校布局调整，让质量高、效益好的高等学校在高等教育发展中起主导作用，而不是一味铺摊子开设新校，应成为发展政策的选择；同时进一步深化学校内部管理体制，对学校成本结构作重大调整，把有限投资集中用于对提高教学质量有直接效益的领域，也是政府政策调整的重要选择。

二、实现我国高等教育“十五”发展计划目标的重大政策措施

从分析社会主义市场经济下高等教育发展中存在的突出问题和主要矛盾出发，围绕着高等教育办学体制、投资体制、管理体制、毕业生就业体制和高校内部管理体制等一系列制度的创新，提出采取若干重大政策措施，为政府部门制定我国高等教育“十五”计划及 2015 年发展规划提供政策设计与制度创新方面的决策参考建议。

（一）加大政府投入，拓宽投资渠道，建立符合社会主义市场经

济体制的高等教育财政和管理体制

面对 21 世纪国际经济技术日趋激烈的竞争和我国人民群众日益增长的高等教育需求，1999 年春，党中央与国务院决定进一步扩大高等教育规模，使我国高等教育的毛入学率到 2010 年达到 15% 左右。如何在国家财政紧张的大环境下，弥补高等教育经费缺口，持续扩张高等教育的规模，并确保高等学校的教育与教学质量，亟需研究制定一系列具有创新性的政策措施，这不仅包括如何加大政府投入与拓宽投资渠道的政策措施，还包括如何建立符合社会主义市场经济体制的高等教育财政和管理体制的设想与政策建议。

1、加大政府投资力度，大胆运用创新的筹资手段，尽快扩大高等教育有效供给

尽快扩大高等教育有效供给，除了继续加大政府财政教育投入外，要大胆运用创新的筹资手段，如用国债总额“切块”办法，并采用建设性投入“拨款和贷款相结合”或者允许用政府贴息办法，发挥政府有限资金的扩张效应，还可试行通过资本市场进行教育融资，扩大办学规模。

——加大发行教育国债的力度。最近国务院已决定向高等教育投放长期国债 14.7 亿元，由此带动部门与地方政府投资 37.7 亿元，建议今年中央政府再从国债总额中切出 50 亿，带动部门和地方政府投资 150 亿，总计 200 亿元政府投入用于高等学校基本建设。

——改进目前政府对高等学校基本建设的投入模式，采用高等学校建设性投入“拨款和贷款相结合”或者允许用政府贴息办法，吸引银行资本加快高校基础设施建设步伐，用于鼓励有生源有就业市场的高等教育机构利用银行贷款改造或扩建教育的基础设施。

——充分运用金融手段融资集资或引入社会资金，加快学生宿舍建设和后勤社会化进程的速度。非财政拨款份额要从 1999 年的 40% 扩大到 2003 年的 70% 左右，基本建立起与社会主义市场经济相匹配的多元投资体制。

——可试行通过资本市场进行教育融资，从多方面推动高等教育产业的升级。高等教育具有明显的产业属性，通过资本市场进行融资，不仅能弥补银行单一融资形式的资金短缺与局限，使社会上闲散资金投向具有高成长性的教育产业，而且能从多方面推进高等教育的发展，如资本市场可导入激烈创新的机制，从而提高高等教育产出的水平与质量；又如引入资本市场可推动高等教育的结构调整和资源优化配置；再如利用资本市场，可迅速扩大高等教育机构的办学规模。

——制定税收优惠政策，鼓励和引导社会力量投资举办多种形式的民办高等教育机构。对企业、社会团体与个人投资办学或者捐资助学，免征企业和个人所得税，积极引导社会力量投资举办多种形式

的民办高等教育机构，既可以由普通高等学校通过整体改制，注入社会资金实行“国有民办”体制；也可以由社会各方面筹资，以股份形式合资办学，实行“民有民办”；还可以鼓励和支持普通高等学校与社会力量合作举办二级学院，实行“公有民办”体制，即普通高校以其声誉、师资与管理力量投入，社会力量出资建立教学、生活设施，以扩充高等教育的办学规模与培养能力。

——大力支持与规范高等学校基于知识生产与技术创新的企业化行为。高等学校是我国的研究中心和技术中心，应鼓励高校帮助企业进行技术开发并允许按市场原则获取收益。现在的关键是政府应制定条例规范高校在这方面的企业化行为，以不影响高质量完成正常的教学工作。这样不但能部分弥补高校发展资金的缺口，还有利于增强我国经济的科技创新能力与国际竞争能力。

2、规范与完善高等教育的成本分担制度，确保高等教育可持续发展

合理确定学生及家庭分担经常性成本的比例。目前，我国高等学校经常性成本分担体制已初步形成。1998年我国普通高校生均缴纳学杂费占经常性成本的18.7%，由于一部分高等职业学校实行准成本收费，加上少数地区 and 高校乱收费、高收费，1999年生均缴纳学杂费占经常性成本的比例已接近25%，达到了世界大多数国家公立高校学生家庭经常性教育成本的分担水平。今后随着我国国民收入水平的稳步提高，虽然仍可适当增加公立普通高校生均学杂费占教育经常费的比例，但是考虑到大多数学生家庭负担能力的限度，预计未来这一成本分担比例的上升空间已经不大。

——提高学校经费使用效率。今后几年，建立规范的高等教育成本分担体制的一项重大措施应是提高教育经费的使用效率。目前我国高等教育经费严重短缺的原因不仅在于学生数激增而资源有限，更重要的原因是生均成本太高、很不合理，所以要详细分析高等学校成本项目，剔除不合理的成本。当前的突出问题是高校非专任教师的比例过高，已超过50%，这样就占用了大量的经常性费用，因此可以通过精简机构，把一些非学术性行政管理与后勤服务工作分离出去，通过社会化服务来完成，这样就能大幅度的提高学校办学效率。

——完善助学贷款制度与运行机制。完善高等教育成本分担制度的另一个问题，是如何让家庭贫困学生不会因缴不起学费而无法上学。目前已开展的助学贷款是解决这一问题的积极尝试，但从实施的效果来看似乎不太理想，建议从以下几方面逐步加以完善：

一是完善学生贷款制度，简化贷款手续。建议采用学生个人信用担保方式贷款。二是成立一个专门负责管理和运作学生助学贷款的机构。这是一个非盈利或微盈利机构。其运作资金一部分由国家财政

拨款，一部分向商业银行借贷，甚至可以发行债券和彩票，这实质上是一个基金管理机构，只不过国家和银行是其股东而已。三是对于助学贷款 的偿还，不要求所有资金全部被偿还，对于高校毕业生到艰苦行业或西部地区就业者应给予减免。四是对要求偿还的本金，其偿还期定为四年似乎太短，应该适当延长，特别是在经济大环境不太景气时更应如此。

3、推进高等教育财政和管理改革，提高公共教育经费的使用效率

高等教育财政与管理改革的目的是提高财政性教育经费的使用效率与效益，其主要政策措施有三个方 面：一是引入绩效预算管理机 制；二是改善高校开支结构，将支出重点转向教学业务领域；三是改革传统的人事管理制度，建立与健全充满活力的人事管理与分配制度。

——引入绩效预算管理的运行机制，将财政性教育经费与高等学校的若干绩效指标以及教育资源的利用效率挂钩。诸如，对在校生达不到一定规模效益的高校大幅度减少甚至不给拨款；在对普通本科院校的教育拨款中，要考虑学位授予数、外语、计算机等级考试以及其它科目统一考试通过率、毕业生一次就业率、正副教授获取竞争性研究经费或基于同行评议的学术声誉等。

——改善高等学校成本开支结构，将支出重点转向直接用于教学的开支。目前，我国高等学校的成本支出构成中，人员费用比例过高，而学校业务费支出比例过低，其中有半数以上学校业务费支出比例不足 10%，严重影响了教学质量。据此，在教育财政与管理上应制定必要的规章条例，确保将支出重点转向教学业务领域。

——建立新的充满活力的高效的人事管理与分配制度。我国现行的高等学校人事管理与分配制度一直是沿用了以行政级别为核心的公务员人事管理与分配制度，这种传统的行政人事管理与分配制度完全不适合高等教育这样迅速变化的知识劳动密集型部门。建立新的充满活力的高效的人事管理与分配制度，主要应包括高校学科带头人应实行公开招聘制度，并付高薪，也可对特殊需要的人才付奖金；规定聘用一定比例的兼职教师；允许聘用非全日制员工；尽可能将非学术性管理与服务工作分离出去，实行社会化管理与服务。

（二）深化管理体制改革与布局结构调整，以部属院校划转地方为主管理为契机，进一步调整高校布局结构使之与我国生产力布局相适应

2000 年要完成中央部属 242 所普通高校和 106 所成人高校的管理体制改革工作，2003 年基本完成高教管理体制 改革和布局结构调整任务，初步建立起新体制的基本框架和合理的高等学校布局结构。

随着中央部属院校管理体制改革的推进，把高等职业教育和大部分高等专科学校的设置权交给省级政府，高等专科学校的招生计划也将放到省级政府。这是省级政府在中央宏观政策指导下，加强地方统筹的良好契机。要抓住这次机遇，统筹规划，优化教育资源配置，逐步形成与我国及区域生产力布局相适应的高等学校布局结构。

——通过高等教育资源优化组合，由中央统筹，全国一盘棋，规划创建若干所世界一流大学、高水平研究型大学和高新技术专业的布点。

——中央部属高校的划转与大学园区、大学科技工业园区的建设紧密结合，既降低园区建设成本，扩大园区规模，又促进地区的开发与经济建设。

——东部沿海地区和经济发达地区以及城市化进程较快的地区如珠江三角洲地区、长江中下游地区、渤海湾地区可以重点发展一批普通高校的二级学院、初级学院，一批社区性、综合性高等职业技术学院。

——中西部地区的高等教育主要依托中心城市高等学校集聚的优势，向边缘地区幅射，扩大高等学校规模。在地级市或者地区适度建立专科性质的高等职业技术学院。

（三）积极发展多种形式的民办高校，加强民办高等学校的管理，建立高等教育多元化办学体系

我国现有各类民办高等教育机构 1200 余所，在校生人数 120 多万人，打破了长期以来由国家包揽办学的格局，标志着我国高等教育开始走向多元化的办学道路。但是，由于相关的法制建设与政策措施滞后，民办高等学校的发展还存在种种矛盾、困难与不足：民办高校的法人地位还没有真正确立；政府对民办高校的扶持不够；民办高校的经费严重不足；民办高校无法与公立高校进行公平竞争；民办高校都定位在专科层次，与劳动力市场的需求及毕业生的就业期望值偏离甚至相逆，再加上教学质量还没有达到令人满意的程度，将影响毕业生的就业和实现自己的愿望，因此在高中毕业生及家长中已经出现了民办高校的热情下降、被录取了也不去学校报到的趋向。随着公立高校的放开搞活，民办高校可以占领教育市场的份额将缩小或使成本提高，民办高校的某些优势将转向劣势，有些民办高校将面临生存危机而引发一些不规范行为。因此，当务之急是要尽快制定鼓励民办高等学校发展的政策措施，同时也要加强对民办高等学校的科学管理和合理规范，引导民办高等教育事业健康发展。

1、尽快制订《民办教育法》，对民办高等教育的法律地位和民办高等学校的法人资格、政府对民办高等学校的责任、民办高等学校教师和学生的权利与义务等问题作出明确规定，加强民办高等学校的法

制建设。

2、将一部分公立高等学校（含成人高校）转制为民办高等学校。凡转制的学校，在拨款体制上实行3年过渡的政策，保持原公立学校的拨款渠道，每年递减拨款1/3。原公立学校的资产及转制后的3年拨款作为国家投资，与民间投资共同作为股本金，由董事会和董事会任命的校长负责经营，实行国有民营或混合型的办学体制。

3、在普通高校创办一批“国有民办”的二级学院。这是现阶段比较适合我国国情，切实有效地发展民办高等教育的重要途径。发挥现有高水平普通高校在设备、师资上的优势，取得新建一所高校投资少、见效快、质量高、容易为人民接受的效果，还可以进一步促进普通高校的改革与发展。具体途径可采取：鼓励普通高校整合民间教育资源创办“国有民办”二级学院，实行“一校两制”；放宽“国有民办”二级学院录取分数的限制；“国有民办”二级学院实行按成本收费和收费备案制。

4. 政府给予民办高等学校鼓励和支持的政策。具体途径可采取：政府为民办高等学校向银行贷款筹措学校建设经费提供担保并给予贴息；企业用税后利润在本地投资办学的，其投资额原已缴纳的所得税由同级财政列收列支，予以返还，全额用于教育；企业捐资给民办高等学校的款额可在税前列支；对民办高等学校实行按成本收费的政策和收费备案制度；政府设立“民办高等教育发展基金”，依据民办高等学校的招生规模和教育质量评估，给予一定的经费资助和奖励；民办高等学校在征用土地和减免建设配套费等方面享受与公立学校同样的优惠政策；给予民办高等学校在招生、用人等方面更多自主权。

5. 加强对民办高等学校的科学管理和规范办学。具体可实施：

严格把握民办高等学校的审批标准。把民办高等学校纳入整个高等教育事业发展规划，统筹安排，合理布局，严格审批；

加强对民办高等学校的审计。建立和健全年检制度，依法加强对民办高等学校财产、财务的监督管理；

加强对民办高等学校的办学水平评估和教学评估，建立和健全由政府部门与社会共同组成的评估机构、评估制度，完善评价体系，进行定期评估，督促民办高等学校全面贯彻党的教育方针，不断提高教育质量。

（四）打破普通高等教育与成人高等教育的界限，实行高等教育资源优化配置，扩大高等教育供给

独立设置的成人高校已经积累了相当可观的教育资源，并在职业技术教育方面有其独特优势。但是，由于长年来受到高等教育办学体制和办学形式以及限制招生规模的影响，许多资源被闲置甚至流失。有些企业、行业办的职工大学囿于为本企业、行业培养人才，规模小，

效益低，教育资源严重浪费，很多学校在企业、行业“减员增效”的过程中被停办。1995年至今，全国职工大学学校数从703所减至507所，其中大部分高等教育资源被企业、行业置换、流失；绝大多数行业、企业办的职工大学和地区办的业余大学由于招生受到限制，现有资源利用不足。因此，当前要抓住高等教育发展机遇，打破普通高等教育与成人高等教育的界限，实行高等教育资源优化配置，扩大高等教育供给。

1、各类高等教育机构都实行全日制和部分时间制的教学制度，打破普通高等教育与成人高等教育界限

——在大城市和设在中心城市的普通高校有条件率先扩大部分时间制的在校生规模，加强教育信息网建设和充分利用图书馆等社会教育资源保证学生学习的需求。

——根据地区需求和高校布局情况，逐步放开成人高校招收普通高中控制，纳入总体招生计划，兼招全日制和部分时间制学生；随着成人考生的低龄化趋势，可采取混合编班，提高办学效益，适应扩大规模的需要。

2、鼓励通过合并、改制等形式，对成人高等教育资源进行重组优化配置

——选择办学基础较好和在学科、专业、教学方面有特长的成人高校，在仍保持其地方、行业培训功能的同时，采取互相合并，与普通高校合并或改制，达到标准与要求的可升格为本科院校等方式，以吸引和鼓励地方、行业参与共建重组。

——将一部分成人高等学校改制成为普通高等学校的二级学院。在管理体制上实行一校两制，原由企事业单位举办的学校，其人、财、物和基本建设继续由举办单位负责和管理。

——将一部分成人高等学校改制成为民办高等学校，按民办高等学校的管理体制和办学体制运作。

3、对经济建设和社会发展迅速、高等教育需求强烈、高等教育资源匮乏的地区，进行高等教育办学体制和机制创新，在一部分成人高等教育基础上兴办初级学院、社区学院。

——在区域内现有成人高等学校基础上，组合其它教育资源，兴办初级学院，并与普通高等学校合作，在课程、学分上进行衔接，以便初级学院毕业生中的一部分人经过普通高校的选拔考试，升入普通高校3年级继续深造，另外一部分人走上就业岗位，既满足地区经济建设、社会发展对高层次人才的需求，又扩大了普通高等学校的办学规模。

——将原有的地区政府举办的成人高等学校改建成为社区学院，适应地区经济建设和社会发展需要，拓展社区学院的教育功能：依托

行业、企业，举办社区性高等职业技术教育；加强与普通高等学校合作，举办大学基础段教育；举办各种学历与非学历的成人教育与职业技术培训。

（五）继续推进高校毕业生就业制度改革，缓解就业高峰压力

近几年我国高等学校集中的一些大城市出现高校毕业生“就业难”的现象，已引起了社会各界的关注与忧虑。总体而言，这并不表明当前我国大学毕业生已经多了。所以产生这种现象，原因是多方面的，其中有我国经济处于调整期，用人需求不旺的因素，也有经济处于转型期，教育未能及时适应而产生的人才结构性失衡。还有一些并不是单纯的“供过于求”的矛盾，如毕业生就业期望值升高，追求高薪、高待遇、岗位高层次和大城市；县以下的基层机构、国有中小企业、民营科技企业、艰苦行业、西部地区等等愿意去的更少；就业信息不畅通，服务工作不完善等等。1999年的大幅度扩招势必带来数年后高校毕业生就业人数剧增。预测今后几年经济稳步回升，将会带来人才需求的增长，只要形成经济和教育的良性互动关系，总体上大学毕业生的就业就不会形成严重问题。但是，如果上述制度性、结构性、观念性的矛盾不解决，加之经济发展处于低谷，单位用人需求又不旺盛，以致大学生待业人数过多，超过一定比例，则也可能造成社会动荡。因此必须坚持高校毕业生就业制度改革，并以此为切入口，既要完善毕业生就业服务制度，又要及早反馈市场信息，及时推进教育改革的深化。只要采取切实措施，就一定能够缓解就业高峰来临出现的矛盾。现提出具体措施如下：

1、改革毕业生就业制度，增强就业竞争力

彻底打破进大学就是“包当干部”、“保底包分配”的毕业生就业制度，教育和指导学生主动根据市场需求信息提高自身的综合素质，增强竞争就业的能力。迄今为此，我国的高校毕业生就业制度改革，国家一方面在放开，另一方面仍在保底，即区县以上部门的所属单位用人自主权已经放开，但经过双向选择未落实单位的毕业生，仍回到生源区县由有关部门安排就业，而有些专业性比较强的行业也不同程度的利用行政干预分配毕业生。这种“保底包分配”、“行政干预分配”的毕业生就业制度，不仅导致不少区县高校毕业生隐性待业严重，而且还助长了许多毕业生的期望值居高不下，追求高待遇、“好”单位、大城市，对自己的就业设置了障碍，现在是到了彻底打破这种毕业“包分配”制度的时候了。

2、加强毕业生就业指导和信息服务

强化以学校为基础的毕业生就业服务机构，采用现代技术，尽快建立和完善全国毕业生就业信息网络，及时向毕业生提供准确、有效的需求信息、就业政策、择业指导和心理咨询。

3、跟踪市场需求信息，积极推进高等教育制度、专业结构与课程体系的改革

——在教育制度上，创造条件实行弹性学习制度，允许学生中途就业、边工作边学习等分阶段完成学业；允许普通高校高年级招收成人高校、高职校低年级学生或以其他形式完成基础学业的学生；允许高校毕业生暂缓就业，继续选择原学专业以外的专业学习或接受职业技术培训，等等，总之，要把大众化的高等教育作为终身教育的组成部分或者仅仅是基础部分。

——在专业设置上，宜宽不宜窄（包括高职校），要根据不同地区不同岗位的要求，确定专业的口径，如为发达地区培养商务人员，即使是高职校，口径也宜宽，为欠发达地区培养高职校学生，口径也宜宽，以适应不同岗位，而高职校培养特定岗位的专业技术操作技师、技工等人员，则要针对性强。

——在课程设置上，要增加学生择业教育内容，更要加强学生自主创业教育内容，包括思想意识教育，以及基本的金融、财会、管理、法律等知识教育和技能培训。

4、引导和鼓励学生自主创业

营造鼓励学生自主创业的政策环境，对自主创业的毕业生采取小额贴息贷款、设立风险基金参与投入等激励机制。

5、鼓励毕业生走向西部地区、艰苦行业和基层

除对毕业生进行思想教育与就业指导外还应采取减免教育贷款、实行经费补贴等配套措施，鼓励毕业生走向西部地区、艰苦行业以及县级以下的基层机构和国有中小型企业。

6、采取过渡性方法缓解就业矛盾

在就业矛盾比较突出的时候可采取过渡性就业方法，即：对一时未落实就业的相当数量的学生，由政府建议、学生自我选择，可签定短期合同，到行业先进技术领先的大型企业或社会公益性机构从事临时工作。

7、毕业生就业率作为高等学校评估的重要指标

在高等学校评估中，把毕业生一次就业率的高低作为衡量一所

高校办学水平的重要指标之一。这不仅能促进高校不断调整专业结构，提高教学质量，而且也能促使高校校长与教师高度重视毕业生就业指导工作。

（六）实施机制创新，积极推进高校内部管理体制变革

高校内部管理体制关系到增强学校办学活力，提高办学效益，适应高等教育的规模扩大和发展。目前较为突出的问题是：

——学校管理机构设置繁多，非教学行政人员比例居高不下，据统计 1999 年全国普通高校的非专任教师占教职工总数的比重高达 51.69%，导致效率低下，事业费中人员经费支出比例过高。

——尚未真正做到教师和管理人员的评聘分离，人事分配制度中的“铁饭碗”和“大锅饭”并未根本打破，一些教学任务繁重的骨干教师报酬偏低，致使高水平教师、青年教师不愿多上课。明显存在改革的内在动力不足的问题。

上述问题不加以纠正，有可能出现因学生培养成本过高使社会家庭不堪重负而影响高校规模发展，缺乏激励机制的用人制度和分配制度又可能因教职工工作积极性不高影响办学的水平。效益与质量问题将成为今后进一步扩大高等教育规模的主要矛盾。高校管理体制变革，根本上取决制度和政策的创新。

1、转变学校行政管理职能，精简机构，降低管理成本

——在积极实行学校后勤社会化的同时，进一步推进非学术性的教学行政服务社会化。学校以教学、科研的行政管理为主，不仅要加速学校后勤社会化改革，同时也要把一些行政职能界限模糊的部门进行再剥离，如教材和设备的采购仓储、财务核算、人才交流服务等，通过契约委托形式或将具体事务转移出去，促进其社会化，做到服务、管理两分开。

——学校行政机构的职能要适度综合化，精简机构数。职能相近的部门尽可能合并或合署办公，组合成学校行政、教学与科研管理、基建设备管理和综合服务管理等几大管理职能部门。不仅可减少非教学人员数，还可避免过去因机构职能划分过细不易协调的弊病。

——简化校内院、系管理职能，校内院系以教学、科研和教师业务管理为主，不要求与校级机构设置对口。

2、改革用人制度，切实做到评聘分离，按需设岗

——推行高校管理人员教师聘任制和全员合同制，由身份管理向岗位管理转变，破除职称、职务的终身制。规定聘用任期是否续聘需

视工作绩效和能力综合考评结果。

——适当扩大管理岗位的职责范围，实行一岗多职；减少管理层次，如系不设副主任，配以助理或业务秘书。

——不同级别、职称的管理人员、教师岗位设置数，应根据所在院系、部门的科研学术水平、工作量等客观需要决定，不作统一比例规定。

3、建立与工作绩效密切挂钩的收入与分配制度，形成体现贡献激励机制，提高教职工的工作积极性与进取心

——教职工的工资收入中要淡化“职称”、“年功”，切实根据其工作量、工作的成效取得相应报酬。

——提高工资中用于教学授课的份额，使教学工作量大、教学质量高并受学生欢迎的教师的收入有较大幅度提高，鼓励更多的高水平教师多授课。

4、加大高校内部教育资源统筹配置、管理的力度，提高使用效率，扩大吸纳学生能力

——将学校一些具有综合性、基础性的教学设施实行校级统筹使用管理，如计算机中心、实验中心等。

——延长教学设施的开放时间，利用假日、假期为教师、学生多提供实验与学习机会。

（七）激励进取、优化配置，加强高校教师队伍建设

高等教育规模扩大和教育质量的提高需要建立一支结构优化、素质良好、富有活力的高水平教师队伍。目前高等学校教师队伍中存在的主要问题是：

——高水平的学科带头人紧缺，骨干教师新老交替形势严峻，高水平的主讲教师为数不多，年龄偏大，青年教师中不安心于教学工作的现象还较普遍。

——教师职称评定的“终身制”与教师隶属的学校所有制未得到根本突破，缺乏激励竞争机制，整个教师队伍显得活力不够，尤其是影响了中青年教师的进取心和工作积极性。

——教师工作考核制度不完善，收入分配与工作业绩不挂钩。缺乏以教师工作绩效为中心的、科学、可行的考核方法，仍以教师评定职称级别作为收入分配的主要依据，还存在以教学工作为主的教师收入偏低状况。

现有教师队伍中存在的问题，若不加以解决，必将产生高等教育

规模扩大和质量提高的要求与教师队伍整体素质不高的矛盾，面临一线骨干教师后继乏人的矛盾。必需采取积极的政策，促进高校教师队伍建设。

1、建立评聘分离，按需设岗，聘用任期制的教师管理制度

——教师职称评定开放，聘用岗位数则按学校、学科的学术水平和规模设置。教师职称评定建议今后根据教师达到教学和学术研究水平按标准评定，一般不作硬性比例规定，并适当放宽对教龄最低年限要求。评定后作为聘用的必要资格。有利于激励青年人才脱颖而出，也有利于学校在更大范围选用人才，及早完成骨干教师新老交替。按学校、学科的学术水平和发展规模的需要，不同学校、不同学科的高级职称教师岗位数可以有较大差别，以利于高水平学科人才群落的形成。

——规定教师岗位职务任期的聘用年限和年龄要求。教师岗位职务可规定1年一聘或2年一聘，任期满后，重新考核决定续聘与否；主要学术岗位规定不同职级聘用年龄要求，如一般40岁以上不再聘任中级职称岗位，55岁以上不再聘任副高级职称岗位。

2、破除教师身份的学校所有制，实行学校间、地区间互聘制度，统筹配置教师资源，激活教师队伍

改革原有教师与学校的终身隶属关系，突破囿于校内选聘教师的惯例。建议今后一流大学与重点学科的学科带头人的选聘视野要扩展到国际范围，吸引一批能够领导本学科达到国际先进水平的优秀人才；一批高水平的教学研究型大学的教授选聘应在全国范围内进行；一般高校也应鼓励教师在地区间、学校间互聘。作为过渡期，外聘教师在一定期限内人事编制可保留在原学校，也可转出。逐步形成良性互动的教师合理配置的机制。

3、强化教师考核制度，落实以绩效为中心的分配制度

——教师考核不仅注重工作量，更要注重工作绩效。教师的考核要重视教学工作在整个教师绩效考核中的份量，对教学工作量大、教学效果好的教师在评聘职称和收入分配中应体现其贡献。

——教师收入分配，应与评定职称级别逐步脱钩，减少年功工资的份额。在同一职级岗位上，工资收入可设一定弹性幅度、根据岗位要求的完成情况予以分配，不同职级工资可有一定交错，低职级教师如工作出色收入可以超过表现平平的高职级教师，激励各级岗位教师工作进取心。

4、建立首席教授或特聘教授的任期目标制度，加速形成一批高水平的学科带头人，促进学科建设

通过设置学科首席教授或特聘教授，以任期目标形式进行招标竞标遴选才俊。实行首席教授年薪制，并在工作条件和经费上给予重点配置。学科带头人在人员聘用、经费使用方面享有更高的自主权，促进一批重点学科在其前沿领域赶超国际先进水平，同时也带动高校学术梯队和中年骨干教师队伍的建设。

5、加强和鼓励高校教师开展与社会经济界和国际间的合作交流

——政府应对高校与企业社会界和国际间高校学术交流、合作研究，给予政策、信息支持及必要的资金资助，尤其要向重点学科、新兴科学技术学科倾斜。

——要促进和鼓励高校教师的学术成果推向国际，至少对一流大学和高水平教学研究型大学的教师应以其在国际权威杂志发表论文，或取得国家、地区级重大经济科技项目成果作为评聘、升职的要求。

——鼓励和要求教师参与社会经济界的技术、制度的改革与创新活动，并纳入工作考核范围，作为教师任职的资历。