

十二五規劃下中國大陸高等教育的發展與挑戰：

兼論其對我國教育政策之意涵

陳金龍

摘要

近年來中國大陸已躍升為全球發展最快速的經濟體之一，其高等教育政策改革有其經濟發展需求的考量，而整體人力素質的提升，更成為國內經濟能否永續發展的重要關鍵，甚而牽動著區域與全球政經秩序。是以，關注中國大陸高等教育政策的發展，有助於研究者從中辨析其國家整體發展策略，進而掌握全球政經情勢的動態。另一方面，我國在少子化衝擊下，高等教育正面臨著招生員額嚴重不足的問題，政府教育主管機關除推動大學整併之外，亦主張以擴大開放陸生來台就讀政策做為因應。由此可見，中國大陸高等教育改革及相關政策之推行，與我國整體教育發展之間存在政策上的高度連結，並兼具學術研究與政策規劃之雙重價值。基於此，本文擬聚焦於中國大陸第十二個五年計畫，針對其高等教育大眾化趨勢進行理論探討與經驗檢證，以充分掌握中國大陸高等教育政策發展趨勢。首先，本文將彙整目前學界對於高等教育大眾化相關理論主張，特別是 Martin Trow 高等教育三階段發展之觀點，以及相關學者對其理論之批判與修正；其次回顧中國大陸自 1978 年改革開放迄今高等教育政策之演進，特別是十二五規劃下高等教育政策之延續與革新；最後透過高等教育「質」與「量」的思辨，釐清中國大陸推動高等教育大眾化之利弊得失，及其對我國開放陸生來台就讀大學之政策意涵。

關鍵詞：中國大陸；高等教育；大眾化；十二五規劃；陸生來台

壹、前言

自 1978 年十一屆三中全會確立「改革開放」政策後，中國大陸逐漸融入全球化的發展體系之中，除國家經濟與貿易向世界範圍迅速擴張外，其高等教育也為因應世界潮流而著手進行改革。1999 年 1 月，國務院提出《面向二十一世紀教育振興行動計畫》，強調國家綜合競爭力將取決於教育發展、科學技術和知識創新的水準，同時宣佈實施「高層次創造性人才工程」，提出 2010 年高等教育入學率達到適齡青年 15% 之新目標（中華人民共和國國務院，1999）。同年 6 月，

國務院發出《中共中央國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定》，正式確立了中國大陸高等教育擴招政策，奠定高等教育朝向大眾化（mass higher education）的發展方向（中國教育年鑑編輯部，2000）。繼之，2001年3月，國務院頒布《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要》，宣布提前至2005年實現「高等教育毛入學率達15%左右」之規劃。而根據《中國教育年鑑》對的統計，國內高等教育毛入學率自1999年後確實出現了明顯加速的趨勢，並於2002年提前達到15%毛入學率的大眾化目標（中國教育年鑑編輯部，2004）。

事實上，高等教育的快速擴張為二次世界大戰結束後全球普遍的現象，各國為因應世界經濟與社會型態的轉變，競相發展高等教育來提升本國人力素質，加速國家現代化（戴曉霞，2000b）。而學界對於「高等教育大眾化」的討論，首見於美國學者 Martin Trow（1974）對全球高等教育發展的研究。他依各國適齡青年進入大學的比率，將各國高等教育發展區分為三種類型，包括：菁英型（就學率低於15%）、大眾型（就學率15% - 50%）以及普及型（就學率達50%以上）。誠然，回顧國際社會高等教育發展經驗可知，高等教育一開始只為少數政治與經濟菁英服務，其功能亦僅限於培養社會領導人或特定專業人員；而隨著就學率逐漸提升逾同年齡層學生的15%，大學教育功能亦變得多元；當就學率超過50%時，則意味著全民均有接受高等教育的機會，高等教育的定位亦從培養菁英轉化為培養適應社會的國民（楊思偉，2000）。不過，高等教育大眾化促進各國經濟發展、提升公民意識、加速社會流動的同時，學生人數的躍升和教育經費的增加，亦成為各國高等教育體系改革的龐大壓力（Dougherty, 1997）。

值得注意的是，近年來中國大陸已躍升為全球發展最快速的經濟體之一，其高等教育政策改革有其經濟發展需求的考量，而整體人力素質的提升，更成為國內經濟能否永續發展的重要關鍵，甚而牽動著區域與全球政經秩序。是以，關注中國大陸高等教育政策的發展，有助於研究者從中辨析其國家整體發展策略，進而掌握全球政經情勢的動態。另一方面，我國在少子化衝擊下，高等教育正面臨著招生員額嚴重不足的問題，政府教育主管機關除推動大學整併之外，亦主張以擴大開放陸生來台就讀政策做為因應。由此可見，中國大陸高等教育改革及相關政策之推行，與我國整體教育發展之間存在政策上的高度連結，並兼具學術研究與政策規劃之雙重價值。上述二項政經情勢的新發展，共同構成本文研究中國大

陸高等教育大眾化趨勢之動機。

基於此，本文擬聚焦於中國大陸第十二個五年計畫，針對其高等教育大眾化趨勢進行理論探討與經驗檢證，以充分掌握中國大陸高等教育政策發展趨勢。本文主要從下列三個部分進行討論：第一部分為「高等教育大眾化政策之理論與實踐」，旨在彙整目前學界對於高等教育大眾化相關理論主張，特別是 Martin Trow 高等教育三階段發展之觀點，以及相關學者對其理論之批判與修正。第二部分為「高等教育大眾化政策的背景與策略」，焦點放在中國大陸自 1978 年改革開放以來高等教育政策作法之演進，包括中央領導人重要談話與政策文件等，以期完整呈現高等教育大眾化之政策背景，特別是第十二個五年計畫中關於高等教育的規劃。第三部分為「高教資源階層化以及扁平化的兩難」，目的在透過高等教育「質」與「量」的思辨，釐清中國大陸在十二五規劃下賡續推動高等教育大眾化之利弊得失，及其對我國開放陸生來台就讀大學之政策意涵。

貳、高等教育大眾化政策之理論與實踐

Martin Trow (1973)「高等教育由菁英向大眾化過渡的問題」專文中，首次提出將各國高等教育發展區分為菁英型 (Elite)、大眾型 (Mass) 以及普及型 (Universal) 等三階段之主張。他強調，任何國家無論處於「菁英」向「大眾」過渡，還是由「大眾」至「普及」轉型之階段，都會經歷教育變革過程中伴隨的衝突與不安。此一「特羅模式」不僅說明各國面臨到的高等教育問題，亦提示了各國未來高等教育變遷的途徑，適足以做為各國政府擬定高等教育政策時之理論參考。此外，由於「特羅模式」在個案應用上仍難避免解釋上的偏差，部分學者亦對此提出相關批評與質疑，進而促成「高等教育大眾化」理論的調整及修正；這些都是完善理論觀點的重要參考，有助於研究者瞭解不同社經條件下各國高等教育發展模式的差異。

一、高等教育大眾化理論基本主張

Martin Trow 以高等教育在學學生占適齡人口的比例，將各國高等教育區分為三種基本類型，包括：15%以內的「菁英型」、15%~50%之間的「大眾型」，以及 50%以上的「普及型」。Trow 研究已開發國家高等教育發展經驗指出，高等

教育一開始大多被定位為菁英教育，接受教育是屬於少數人專屬的特權，且大學的功能也只限於培養社會領導人或特定專業人員。而隨著高等教育的就學率逐漸超過同年齡層學生的 15%，其招收對象不再僅限於少數的菁英，而是符合民眾對實現教育機會平等的要求，因此大學教育的規模與功能亦逐漸擴張。最後，當高等教育的就學率超過了同年齡層學生的 50%時，全民不分年齡均享有接受高等教育的機會，而高等教育的功能被定位為培養能適應產業社會的國民。楊思偉歸納並彙整 Trow 觀點，進一步將菁英型、大眾型與普及型等三個高等教育發展階段，比較如下表一：

表一 Trow 高等教育發展階段之比較

| 高等教育發展階段 | 菁英型 | 大眾型 | 普及型 |
|-----------|----------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| 整體規模／指標 | 15%以內 | 15%～50% | 50%以上 |
| 符合條件之個案 | 英國、大部分西歐各國 | 日本、加拿大、瑞典等 | 美國 |
| 受高等教育機會 | 少數者的特權 | 相對多數者的權利 | 所有人的義務 |
| 大學升學條件 | 制約的（家世及才能） | 準制約的（某種制度化的資格） | 開放的（個人的選擇） |
| 高等教育目的 | 人格培育、社會化 | 知識及技能的傳承 | 提供新穎廣泛的經驗 |
| 高等教育的主要功能 | 形塑菁英、支配階級的精神與信念 | 培養專業化的菁英及社會的領導層 | 培育能適應產業社會的全體國民 |
| 課程形態 | 高度結構化（固定結構） | 結構化及彈性化（軟性架構） | 非結構性（階段性學習方式的瓦解） |
| 主要教學方法及手段 | 重視個人指導、師徒關係的導生制、小組討論式 | 非個別的多入式講課及輔助式的小組討論、工讀型、三明治型課程 | 函授、電視、電腦及教學機器的利用 |
| 學生升學就學模式 | 高中畢業後直達車式的升學，無中斷地取得學位、中輟率低 | 高中畢業後、非直達車式及一時性的休學、中輟率的增加 | 入學期延後及休學者、成人及工讀生的升學，具工作經驗者再入學的激增 |
| 高等教育機構的特色 | 同質性：具有共同特質的大學及具專業分化的專門學校 | 多樣性：具有多樣水準的高等教育機構及綜合式教育機構增加 | 極度的多樣性：喪失共通的一定水準、對於「標準」有所疑惑 |
| 高等教育機構的規模 | 學生數 2000-3000 人 | 學生及教職員總數 3 萬人 | 學生數的無限制性 |
| 社會與大學的界限 | 明確的區分 | 相對的淡薄化 | 界線區分的消失 |

| | | | |
|-----------|-------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| | 閉鎖式的大學 | 開放的大學 | 大學與社會融為一體 |
| 權力歸屬與決策主體 | 小規模的菁英團體 | 菁英團體 + 利益團體 + 利益團體 | 一般大眾 |
| 甄選學生的方式 | 中等教育的成績或依 考試方式選拔（能力 主義） | 能力主義個人教育機 會均等化的理念 | 全民教育的保證 + 團 體所應達成水準的均 等化 |
| 大學的管理者 | 業餘的大學人兼任 | 專職的大學人 + 巨大 的官僚職員 | 管理者的專業化 |
| 大學內部的運作型態 | 以資深教授為主的寡 頭支配 | 資源教師、年輕教師、 參與民主式支配 | 校內共識的瓦解？依 賴校外者的支配？ |

資料來源：楊思偉，〈高等教育普及化及發展模式初探〉，《教育研究資訊》，第 8 卷第 4 期（2000 年），頁 20-21。

二、理論批判與反思

Trow 提出高等教育大眾化觀點後引發各界討論，部分學者亦就此提出相關反思，由而促成大眾化高等教育概念的修正與調整。天野郁夫（1999）即指出，Trow 觀點主要是分析美國高等教育所得出之結論，但其他國家不一定存在多元開放的「競爭」體制，所以不適合以之作為世界標準。王麗雲（1999）則認為，教育擴張理論存在個案應用上的差異，研究者不能忽略國家因素對社會與經濟要素的干預及調節，特別是對中央集權或未開發國家教育政策的分析，更應考量國家在決策過程中所扮演的角色，包括國家利益、國家強弱、國家與其他社會機構的互動、政治菁英及其脈絡、科層政治等因素的影響。趙婷婷（2002）亦主張，高等教育大眾化的實現，並不僅意味著量的增加，更需在高等教育系統的結構、功能等方面進行深刻轉變；同時，不能過分誇大大眾化理論在指導實踐方面的作用，因為每個國家高等教育大眾化道路的選擇，皆由其獨特的政治、經濟、文化所決定。孫志麟（2005）進一步強調，Trow 的高等教育發展階段理論源自於對工業化社會高等教育發展過程的觀察，以此背景而形構出的概念與分析架構，不一定適用在美國以外的國家，且其所描述的高等教育線性擴張現象，亦可能因各國政治、經濟、社會、文化等背景因素而有所變化。

由以上文獻可知，「高等教育大眾化」雖普遍被用於評估一國高等教育發展階段，但在概念本身在界定及應用上，仍存在一定程度的彈性與討論空間。因此，研究者以此理論對各國高等教育的發展進行分析、解釋甚至預測時，都必須要更

加審慎。

參、中國大陸高等教育大眾化政策的背景與策略

二次大戰結束後，世界經濟出現新的發展契機，為迎接科技革新的新挑戰，各國逐漸體認到教育對國家發展的重要性，致力於發展高等教育以提升加速現代化所需的人力素質。而為滿足國家與社會大眾對高等教育的迫切需求，歐美各國高等教育開始由菁英為主走向大眾化。然而，正當世界各國高等教育蓬勃發展之際，中國大陸方面卻受到文化大革命的影響而幾乎停擺；直到 1978 年由鄧小平主導改革開放政策方針後才又急起直追（王瑞琦，2001）。由此可見，一國教育政策的變革深受其時空背景的影響，並反映出當時國內外政治環境的發展。因此，透過對中國大陸高等教育的回顧，將有助於研究者探究其近年來高等教育大眾化之政策背景。

一、中國政府推動高等教育大眾化背景

歷經 1966-1976 年文化大革命的衝擊，中國大陸在政治、經濟與社會層面均面臨慘重損失，國家發展更在持續衰退下陷入谷底。因此，「救經濟」無疑成為北京當局在文革結束後的首要任務，以期重振國家發展所需之動力。1978 年 12 月召開的十一屆三中全會，不僅從根本上衝破了長期「左傾」錯誤和「兩個凡是」的束縛，更確立了以鄧小平為核心的第二代領導集團，以及建設有中國特色社會主義的「改革開放」道路。循此，中國大陸政府陸續提出政經改革方案，積極推動對外開放政策，其核心主軸即是經濟建設。

胡宇芳（2004）研究指出，即使改革派在 1978 年十一屆三中全會後全面執政，但 1980 年代初期中央政府對於人才培育的政策方向，仍舊停留在文革結束前「教育為政治服務」的意識型態上。此一制度主義者所言之路徑依賴現象，可能和國內教育政策積習已深，而教育改革思維尚未融入政府施政核心所致。但隨著「改革開放」方向下經濟政策的擴張，國內對經濟發展的需求加速了政府對人才培育的重視，而人才發展的途徑主要有二：一是促進人才流動；另一個則是發展教育事業，尤其是高等教育的擴張（胡宇芳，2004）。

事實上，國內外教育研究大多同意，高等教育可視為提升國家競爭力的關鍵生產要素，包括人力資源、知識資源等；此外，高等教育和產業之間的合作，如技術諮詢、契約式研究、合作式研究、技術移轉等，更可提供產業界技術與知識方面的支援。戴曉霞（2000a）即指出，高等教育除了能為產業界提供新知識與新技術外，產業界的競爭也會反過來刺激高等教育從事新領域的研究與教學。二者之間的緊密互動關係，讓高等教育在提升國家競爭力上成為不可或缺的重要關鍵。這正可解釋何以古今中外均將教育視為國力構成的基礎要素。

在此一背景下，隨著政府及產業界對高等教育需求的增加，中國大陸高等教育的理念逐漸出現本質上的轉變，並要求高等教育應配合經濟體系及國家發展重點的需要而進行規劃（戴曉霞，2000b）。楊景堯（1994）指出，中國大陸高等學校數從 1977 年的 404 所，增加到 1992 年的 1053 所；在校學生數從 1977 年的 62 萬 5 千人，增加到 1992 年的 218 萬 4 千人。整體而言，高等教育是呈現遞增的趨勢。弓克（1994）亦認為，中國大陸高等教育在政府與產業界的共同推動下，除提供教育、科學研究等功能外，亦出現為地方經濟發展服務的趨勢。此一現有助於促進高等學校自身發展、開展教育服務市場，進而加速國內教育的良性循環。

二、中國大陸高等教育大眾化發展階段

中國大陸高等教育泛指完成高級中等教育後接受的教育，包括專修科、本科、研究生班及繼續教育，而實施高等教育的機構則包括全日制大學（專門學院）、專科學校、半工（農）半讀大學、業餘大學（職工大學）、管理幹部學院、廣播電視大學、函授大學、夜大學、黨校、研究生院、成人教育學院、繼續教育學院（張念宏，1986）。回顧自文革結束以來教育政策發展，中國大陸高等教育歷經了下列階段的演進：

（一）重整階段

自文革結束後，1977 年起中國大陸各級教育制度開始重建，並恢復高等學校全國統一招生考試；1978 年進一步恢復研究生招生、設立重點高等學校、教育的國際交流制度等。中國大陸高等教育重整時期主要受到二項政策文件的影響：其一是 1985 年 5 月發佈的《關於教育體制改革的決定》，除總結教育發展

經驗與未來發展方向，更明確指出高等教育問題的癥結與解決方案；其二為 1993 年 2 月發佈的《中國教育改革和發展綱要》，旨在確認前項文件的正確性並延伸其發展方向，使各項教育工作的要點與措施能夠更具體地納入教育綱領之中；其三為。范利民（1996）歸納指出，《關於教育體制改革的決定》標示出現階段中國大陸教育的改革方向，而《中國教育改革和發展綱要》則進一步刻劃出教育發展的藍圖與取向。

由此可見，中國大陸歷經文革十年的衝擊，政府希冀透過政策指導文件的提出，大刀闊斧地進行教育改革。換言之，此二份文件無論在改革方向或具體內容上，均標誌著中國大陸教育的新起點，展現出北京當局徹底重整之決心。

（二）加速階段

1993 年 7 月，中國國家教育委員會提出名為高等教育「211 工程」的重點建設項目，主要內容為「面向二十一世紀重點建設一百所左右的高等學校和一批重點學科點」，其基本精神在於優先發展一批重點學校及學科（范利民，1998）。一般而言，高等教育的擴張有兩個模式，一是屬於美國式的多元化發展，另一個是二元模式。二元模式是一方面大力發展多元技術學院，一方面集中經費投入在少數幾個菁英大學，這種模式的特質是政府主導性強，但不同層級之間的教育缺乏轉換管道而有失彈性。台灣的高等教育擴張過程就比較偏向於二元模式，而且東亞國家如日本、韓國，也都是傾向於二元模式（Hayhoe, 1995）。王瑞琦（2001）即認為，中國大陸集中資源建立一百所一流大學，無疑即是以政府為高等教育的主要供應者，加速朝向上述二元模式發展。

（三）擴張階段

中國大陸在 1992、1993 年連續兩年擴大招生之後，1994 年中國大陸高等教育呈現負成長，隨後三年成長率平均只有 0.04%（王瑞琦，2001）。對此，1995 年中國人民代表大會通過《教育法》，積極地強化基礎教育、改造教育體制及結構上的弊病，並改革高等學校的招生計劃與畢業生分配制度，同時擴大高等學校的辦學自主權（薛光祖，1996）。1997 年中國大陸學費制度全面實施，絕大多數的學生均需繳交學費，在擺脫了四十多年的大學免費教育和畢業生工作分配制度的包袱之後，大學招生總人數也突破了百萬，甚至在 2004 年高等教育的總規模已突破了 200 萬。除此之外，中國大陸的地方政府也為了配合經濟的發展，試圖改善區域發展的不均衡，以挽留當地人才就近就業，所以地

方教育必須自行培養適合當地所需的人才，因此擴大了地區性專科教育的發展（林伯勳，2003；范利民，2000）。

根據中華人民共和國教育部 2013 年公佈之最新統計資料，全國各類高等教育總規模達到 3325 萬人，高等教育毛入學率達到 30%。全國共有普通高等學校和成人高等學校 2790 所，比上年增加 28 所。其中，普通高等學校 2442 所（含獨立學院 303 所），比上年增加 33 所；成人高等學校 348 所，比上年減少 5 所。全國高等教育自學考試學歷教育報考 853.90 萬人次，取得畢業證書 73.12 萬人；非學歷教育報考 871.1 萬人次。詳細數據如下（中新網，2013）：

1. 全國共有培養研究生單位 811 個，其中高等學校 534 個，科研機構 277 個。研究生招生 58.97 萬人，比上年增加 2.95 萬人，增長 5.27%，其中，博士生招生 6.84 萬人，碩士生招生 52.13 萬人。在學研究生 171.98 萬人，比上年增加 7.40 萬人，增長 4.50%，其中，在學博士生 28.38 萬人，在學碩士生 143.60 萬人。畢業研究生 48.65 萬人，比上年增加 5.65 萬人，增長 13.13%，其中，畢業博士生 5.17 萬人，畢業碩士生 43.47 萬人。
2. 普通高等教育本專科共招生 688.83 萬人，比上年增加 7.33 萬人，增長 1.08%；在校生 2391.32 萬人，比上年增加 82.81 萬人，增長 3.59%；畢業生 624.73 萬人，比上年增加 16.58 萬人，增長 2.73%。
3. 成人高等教育本專科共招生 243.96 萬人，比上年增加 25.44 萬人；在校生 583.11 萬人，比上年增加 35.62 萬人；畢業生 195.44 萬人，比上年增加 4.77 萬人。

普通高等學校教職工 225.44 萬人，比上年增加 4.96 萬人；專任教師 144.03 萬人，比上年增加 4.76 萬人。普通高校生師比為 17.52:1。成人高等學校教職工 6.56 萬人，比上年減少 0.34 萬人；專任教師 3.94 萬人，比上年減少 0.15 萬人。

三、十二五規劃對高等教育發展之規劃

繼 2010 年 7 月發佈《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020 年）》指導文件後，中國大陸於 2011 年 3 月第十一屆全國人民代表大會第四次

會議中通過《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，確立 2011 年至 2015 年國家教育發展的方向與目標。

《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020 年）》關於高等教育的部分主要載於第七章，強調加快建設一流大學和一流學科，包括：以重點學科建設為基礎，繼續實施「985 工程」；以優勢學科創新平台建設，繼續實施「211 工程」；以及啟動特色重點學科項目（中華人民共和國教育部，2010）。

表一 《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020 年）》教育事業發展主要目標

| 指 标 | 单位 | 2009年 | 2015年 | 2020年 |
|----------------|-----|-------|-------|-------|
| 学前教育 | | | | |
| 幼儿在园人数 | 万人 | 2658 | 3400 | 4000 |
| 学前一年毛入园率 | % | 74.0 | 85.0 | 95.0 |
| 学前两年毛入园率 | % | 65.0 | 70.0 | 80.0 |
| 学前三年毛入园率 | % | 50.9 | 60.0 | 70.0 |
| 九年义务教育 | | | | |
| 在校生 | 万人 | 15772 | 16100 | 16500 |
| 巩固率 | % | 90.8 | 93.0 | 95.0 |
| 高中阶段教育* | | | | |
| 在校生 | 万人 | 4624 | 4500 | 4700 |
| 毛入学率 | % | 79.2 | 87.0 | 90.0 |
| 职业教育 | | | | |
| 中等职业教育在校生 | 万人 | 2179 | 2250 | 2350 |
| 高等职业教育在校生 | 万人 | 1280 | 1390 | 1480 |
| 高等教育** | | | | |
| 在学总规模 | 万人 | 2979 | 3350 | 3550 |
| 在校生 | 万人 | 2826 | 3080 | 3300 |
| 其中:研究生 | 万人 | 140 | 170 | 200 |
| 毛入学率 | % | 24.2 | 36.0 | 40.0 |
| 继续教育 | | | | |
| 从业人员继续教育 | 万人次 | 16600 | 29000 | 35000 |

注：* 含中等职业教育学生数；**含高等职业教育学生数。

資料來源：新華網，〈授權發布：國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020 年）〉，

《新華網》，2010 年 7 月 29 日。擷取自：

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/edu/2010-07/29/c_12389320_4.htm。

《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》則在第二十八章第三節「全面實施素質教育」中主張，高等學校應推動本科教學質量和

教學改革工程，健全教學質量保障體系、完善研究生培養機制、嚴格教師資質、加強師德師風建設、提高校長和教師專業化水平，同時鼓勵優秀人才終身從教（中華人民共和國國務院，2011）。

中國大陸教育部為貫徹落實上述二項指導文件，進一步於 2012 年 7 月公布《國家教育事業發展第十二個五年規劃》。該規劃中針對高等教育發展的主要內容如下（中華人民共和國教育部，2012）：

1. 繼續實施「985 工程」和優勢學科創新平臺建設，繼續實施「211 工程」和特色重點學科項目。同時加強區域高等教育中心建設，形成與國家生產力佈局和社會發展需要相銜接的高等學校佈局結構。
2. 改善研究生培養體系。有序推進學科設置權下放，取消對研究生院設置的行政審批，優化研究生培養的佈局結構。
3. 探索建立具有中國特色的學校制度。發佈實施高等學校章程制定辦法，加強高等學校章程建設，明確學校的基本定位、服務面向、治理結構、基本管理制度，保障高等學校依法自主辦學。到 2015 年，高等學校完成「一校一章程」的目標。

其中，關於適應經濟社會發展需求、改革高等學校辦學模式試點部分，更提及「探索閩台高等學校教育合作交流新模式」，顯見兩岸教育交流已是經貿發展下的重要趨勢。

肆、十二五規劃下高等教育大眾化之挑戰

1993 年 7 月，中國大陸國家教育委員會提出「211 工程」之高等教育政策變革，宣告推動「面向二十一世紀重點建設一百所左右的高等學校和一批重點學科點」之目標。此一政策之基本精神在於，透過高教資源集中化的方式提高國內高等教育品質，優先發展一批重點學校及學科（Hayhoe, 1995）。由於此一政策逐漸產生教育「階層化」的現象，中國大陸政府遂於 1999 年推行高等教育大眾化政策，確立「擴大招生」為今後教育政策改革之基本目標（范利民，2000）。然而，大眾化並非解決一國高等教育問題的萬靈丹，擴大提供國民接受高等教育機會的同時，亦須面對「質」與「量」之間如何平衡及取捨的問題。

此外，近年來我國積極開放陸生來台就讀大學，中國大陸高等教育政策後續發展方向，亦將對兩岸教育交流現況產生顯著之影響。

一、質與量間抉擇的兩難困境

從英、法等國高等教育大眾化的經驗來看，大學就學率的提高，反而造成學生素質降低、校園環境擁擠、教學品質低落等新問題。誠然，Trow「大眾化」概念源於進步主義的哲學觀，期許各國放棄過去菁英式的教育觀，以促成各國高等教育進一步的普及。其問題的癥結點在於，究竟在高等教育的發展過程中，應該要將資源集中在少數菁英大學上，還是要任由高等教育擴張而犧牲掉教育品質？或有論者認為，質與量的取捨並不一定得分置在天秤的兩端，它可以在各項方案間進行比例微調而並行不悖；但是就目前各國實踐的經驗來講，只有少數如美國等國家得以如此。陳昭穎（2001）即以台灣為研究個案指出，近年來高度教育擴張後的結果是學生素質、教學品質下滑，其次是教育功能、入學方式、課程結構與機構型態的轉變。進而言之，由於我國過去對於私人辦學以及專科學校升格改制方面相對寬鬆，雖然促使高等教育擴張迅速，但卻未能同時兼顧到教學品質與辦學效率，甚至面臨招生員額不足的永續經營困境。

中國大陸自 1990 年代初期實行高等教育大眾化政策後，亦浮現上述「質」與「量」之間的兩難困境。為滿足人民接受高等教育之大眾化需求，政府同時採取扶植國家級大學，開放地方大學，尤其是新興的民辦大學。然而，在高等教育迅速擴張下，政府對教學品質與辦學效率的控管卻相形不足。特別是「985 工程」及「211 工程」下集中資源設置重點學校下，更大幅擴大大學校辦學素資之間的落差。王瑞琦（2001）即認為，「211 工程」重點院校除了能獲得來自中央、地方和部門的經費支援，還能取得更優渥的硬體設施，同時也在科技研發、技術移轉上獲取額外的收入；反觀資源少、研發能力較弱的院校，就很難與重點學校競爭。換言之，如何兼顧高等教育的質與量，已是目前中國大陸面臨的重要挑戰。

二、區域發展失衡的結構問題

范利民（1998）指出，中國大陸推動「211工程」的基本精神，在於優先發展一批重點高等院校及學科，以期有效率地培養國家經濟發展所需的專業人才。但政府當局卻未審慎評估高教資源的排擠效應，以致「211工程」的實施很大程度衝擊到地方大學和民辦大學的發展。胡宇芳（2004）亦認為，中國大陸扶植重點學校，發展重點學科的政策，導致大多數學科群集中在東部的大學，使得地區高等教育發展在本質上是極度的不均衡。這些受國家扶植的菁英大學以重點學科、國家的雄厚資源、企業的捐助，持續藉由改革試點在各項政策發展中取得先機，同時憑藉座落在大城市的優勢為後盾，吸引中國大陸最優秀的學生和學術研究人才。相對於菁英大學的各種優勢，金字塔中、下層的一般大學和地方院校，尤其是內陸偏遠地區，學術研究因競爭力不足而快速萎縮，獲取資源的管道亦因對外交流有限而不斷縮減。

事實上，自1978年推動市場經濟改革之後，中國大陸的東、中、西部地區的經濟發展差距的擴大已開始受到矚目；思考如何均衡區域發展，由而成為1990年代中期後國家發展政策中的重要議題。尤其是高等教育的發展為了配合經濟體制改革，採取「重點學校和重點地區」的策略，此一時期的發展策略改為重點發展，而其他大學，尤其是內陸偏遠地區資源匱乏、資訊又不足的學校，根本無法和東部學校競爭。自1978年到1990年代中期為止，不論是大學生在校學生人數占全國大學在校生的比率或是每萬人中的大學生在校學生人數，東部均遙遙領先，對西部更是差距甚大，由此可見，高等教育發展的區域差距加速擴大。

三、民辦大學永續經營的危機

蕭群（1996）指出，隨著中國大陸九年制義務教育的逐步普及，還有高等教育辦學規模的迅速擴大，政府面對內部龐大的學齡人口壓力，教育經費增長的幅度根本無法解決經費不足的問題，因此中國大陸需要改變以往單純依靠國家財政的模式，改採多渠道籌措辦學經費，例如義務教育階段仍是依靠國家財政，而選擇性教育階段，如高等教育則須轉變為多元化的辦學經費來源。王瑞琦（2001）研究指出，雖然普通高等院校增加招生人數，但是民辦高等學校並沒有因教育擴張而受惠，反而面臨著生存的危機。為了爭取生源，民辦高等學校的錄取分數一降再降，卻仍得面對錄取學生放棄就學的問題。

此外，就目前中國大陸所進行的高等教育體制改革而言，是有利於擴大學校辦學自主權，條件好的普通高等學校除了能接受到國家的扶植外，還能在科技研發上與產業界結合，獲取更多的資源；而民辦高等學校除了政府財政協助少，還得與公辦的普通高等學校競爭學生來源，同時在管理體制上也有所不周、師資素質不齊。假使中國大陸政府未來欲從民辦高等學校推動高等教育大眾化，必須得先設立一套周全的監督管理機制，否則民辦教育難有蓬勃發展的機會。

總結以上問題，十二五規劃下中國大陸政府希望在改革方向上進一步拓展高等高等教育發展，應重新調整體制、注重辦學績效；在規模管控上，應立基於穩定發展的基礎上，逐步擴大並提昇效率品質。

伍、對我國高等教育發展之政策意涵：代結論

我國高等教育大眾化早於中國大陸，早年在經濟發展帶動教育普及的趨勢下，高等教育的迅速擴張的確解決國內學子升學之需求，並對國家經濟發展提供豐沛的人才資源。然而，面對國內日益嚴重的少子化趨勢，大專院校逐漸浮現出供過於求的現象，特別是 2016 年大學新生將減少 6 萬名，大學整併或倒閉的危機正衝擊我國高等教育永續發展之基礎。基於此，政府開放大陸學生來台就讀及採認大陸高等教育學歷政策，似乎為我國高等教育發展開啟一項契機。

一、我國大專院校招生缺額持續擴大

據教育部統計，98 學年度大專校院招生缺額逼近 7 萬人，平均缺額率首度超過二成，創歷年新高。因為招生缺額擴大，2009 年全國 164 所大專校院中，已有 54 校教師員額因為資遣、遇缺不補而減少。教育部統計處進一步指出，1998 年逢虎年，當年新生兒出生人數比前一年驟減 5.5 萬人，1997 年以前新生兒人數約 32~33 萬人，但 1998 年出生的新生兒驟減至 27.1 萬人。18 年後，即 2016 年時，這批新生兒成為大學招生的來源，在生源銳減之下，大學招生問題將雪上加霜（聯合晚報，2010）。

對此，我國行政院院會於 2008 年 12 月通過修正《兩岸人民關係條例》第 22 條草案，開放招收陸生來台就讀大專校院與放寬大陸學歷採認，並強調政府將採「六不三限制」原則，審慎規劃相關配套措施，包括：大陸學生不給予加

分優待、入學管道不同不會影響台灣學生就學權益、政府不編列獎助學金、不允許在校外打工或兼職、陸生停止修業或畢業後不可續留台灣就業、大陸人民不能報考公職、限制僅認可大陸學術聲望卓著的學校學歷、限制來台陸生總量、限制醫事學歷採認。

2010年8月，立法院臨時會完成陸生三法（大學法、專科學校法及兩岸人民關係條例）修正案三讀通過，並訂於2011年開始招收大陸學生來台就學。

教育部對於招收陸生規劃要項如下：

- 1.招生名額：全國招生總量限制以1%（約2000名）為原則。
- 2.招生模式：學士班以「聯合招生」模式為原則。碩、博士班採「聯合受理報名」。
- 3.聯合招生委員會：下設三組：（1）學士班組，（2）碩、博士班組，（3）技專校院組。
- 4.報考資格及招生入學時程：預計100學年度招生及首批陸生入學。
- 5.成績參採方式：
 - （1）學士班擬參採大陸高考成績。
 - （2）碩、博士班由各校自行決定。
- 6.審查、評分方式及錄取公告：
 - （1）學士班由聯招會以高考成绩統一分發、統一公告。
 - （2）碩、博士班由各校單獨進行試務及審查作業，由聯招會統一公告。
- 7.學歷採認時點：預計在報名後辦理學歷採認作業。
- 8.報名費及學雜費收費標準：收費標準不得低於國內私立大學收費標準。

二、我國高等教育仍具相當的競爭力

綜合前文對中國大陸高等教育大眾化的分析可知，雖然中國大陸積極努力地整頓高等學校的辦學效率，並在高等教育上進行改革工作，以期提昇人力素質，但在推動「211工程」的過程中，將資源重心擺放在少數重點高等學校的建設，已經嚴重影響各級教育的平衡發展。這是由於，1980年代中國大陸高等教育的發展採取「重點學校和重點地區」的策略，給予少數幾所大學專項經費，以之做為發展研究生教育、重點學科、國家重點實驗室，以及博士後流動站的基礎。進而這些東部重點大學在各項改革措施中扮演試點的角色，憑藉著

重點學科、國家財政支援、企業的贊助、得天獨厚的地理位置，得而能在改革中搶得先機。反觀其他大學，金字塔中、下層的一般大學、地方院校和內陸偏遠地區，資源、資訊、學術競爭力樣樣均不足。長期發展下來，中國大陸各區域之間的高等教育發展差距將會加深加劇。

換言之，除「985 工程」及「211 公程」等重要建設學校外，中國大陸高等教育大眾化的結果，反而造成偏鄉或民辦學校普遍低落的教學品質與學校素質。由此可見，我國大學無論在硬體設備、師資或教學品質上，對陸生而言仍具一定之吸引力，提高其來台就讀大學之動機。

三、應以永續經營觀點思考未來發展

近年來中國大陸積極改革高等教育，並列入第十二個五年規劃之施政重點。繼 2010 年 7 月發佈《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020 年）》指導文件後，2011 年 3 月第十一屆全國人民代表大會第四次會議中通過的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》中，更在第二十八章第三節「全面實施素質教育」中要求高等學校應推動本科教學質量和教學改革工程。2012 年 7 月，中華人民共和國教育部公布《國家教育事業發展第十二個五年規劃》，確立以健全教學質量保障體系、完善研究生培養機制、嚴格教師資質、加強師德師風建設、提高校長和教師專業化水平等，做為國家教育發展的方向與目標。

從教育市場的觀點而言，我國高等教育在兩岸市場的競爭力，除硬體設備、師資與教學品質外，更得利於中國大陸高等教育總體規模迅速擴張下不平衡的弊病。事實上，無論是教育體制上還是區域發展上的不均等，均提高了陸生來台就讀的意願。然而，在中國大陸有規模、有計劃地改革國內高等教育品質的同時，對於亟需擴大招收陸生來台以解決學生員額不足問題的台灣來說，不可不謂一項新的挑戰。

2014 年 1 月，教育部長蔣偉寧於全國大專校院校長會議上表示，目前大陸學生名額占臺灣大學招生總量的 1%，約 2850 人。至 2013 年底為止，我國教育部已承認『211 工程』所包括的 111 所大學的學歷以及 191 所專科學校的學歷，接下來將規劃擴大承認 18 所大陸藝術類大學學歷，同時在本年度將招收大陸學生的額度增至 5700 人（自由時報，2013）。值得注意的是，陸生來台的確

有助於緩解我國高等教育招生危機，但比思考如何為擴大陸生來台政策解套更重要者，在於我國是否能常保教育品牌的吸引力，而不讓陸生來台成為曇花一現的泡影。換言之，陸生來台政策不應淪為學歷承認以及開放員額等數字上的討價還價，而是從永續經營的思維出發，針對我國開放政策與國內高等教育環境的改善擬訂通盤計畫，才能有系統、有步驟地永續推動兩岸教育合作與交流。

參考書目

- Dougherty, Kevin J. 1997. "Mass Higher Education: What Is Its Impetus? What Is Its Impact?" *Teachers College Record* 99, 1: 66-73.
- Hayhoe, Ruth. 1995. "Focus on Higher Education in East Asia and among East Asians." *Comparative Education Review* 39, 3: 299-321.
- Trow, Martin. 1974. "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education." in OECD ed., *Policies for Higher Education*. Paris: OECD.
- 弓 克。1994。高等教育發展的十大趨勢。台海兩岸，夏季號，101-105。
- 中國教育年鑑編輯部。2000。中共中央國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定。中國教育年鑑 2000。北京：人民教育出版社，頁 1-9。
- _____。2004。《中國教育年鑑 2004》。北京：人民教育出版社。
- _____。2004。中國教育年鑑 2004。北京：人民教育出版社。
- 中華人民共和國國務院。1999。國務院批轉教育部面向二十一世紀教育振興行動計畫的通知。教育部政報，1999 年第 3 期，頁 99-113。
- 中華人民共和國教育部。2010。國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020 年）。擷取自
http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/China/China_National_Long_Term_Educational_Reform_Development_2010-2020.pdf。
- _____。2012。國家教育事業發展第十二個五年規劃。擷取自
<http://www.moe.gov.cn/ewebeditor/uploadfile/2012/07/20/20120720183753810.doc>。
- 中新網。2013。教育部發布 2012 年全國教育事業發展統計公報。中新網，2013

- 年 8 月 16 日。擷取自 <http://www.chinanews.com/edu/2013/08-16/5173046.shtml>。
- 天野郁夫。1999。高等教育的大眾化與結構變動。教育研究資訊，7（3），22-41。
- 王瑞琦。2000。〈九〇年代中國大陸高等教育發展之研析〉。《中國大陸研究》，第 43 卷第 4 期，頁 59-79。
- _____。2001。〈高等教育大眾化：廿一世紀中國大陸高等教育發展之目標〉。《中國大陸研究》，第 44 卷第 5 期，頁 41-60。
- _____。2004。〈中國大陸高等教育的追求卓越與金字塔發展模式的形成：從菁英大學的轉型與發展論之〉。《中國大陸研究》，第 47 卷第 2 期，頁 57-92。
- _____。2006。〈論中國大陸高等教育研究的新途徑：國家、學術專業與市場的三角協調〉。《中國大陸研究》，第 49 卷第 3 期，頁 23-50。
- 王麗雲。1999。臺灣高等教育擴張中國家角色分析。國立中正大學學報，10（1），1-29。
- 自由時報。2013。中生 3 限 6 不鬆綁 馬承諾跳票。自由時報，2014 年 1 月 10 日。擷取自：<http://tw.news.yahoo.com/中生3限6不鬆綁-馬承諾跳票-055024130.html>。
- 吳清山。2011。〈我國高等教育革新的重要課題與未來發展之分析〉。《長庚人文社會學報》，第 4 卷第 2 期，頁 241-280。
- 林伯勳。2003。大陸教育改革概況。今日教育，68，86-96。
- 胡宇芳。2004。二十一世紀初中國大陸「人才強國」策略之分析：從高等教育區域發展差異的角度觀之。淡江大學中國大陸研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 范利民。1996。檢視中共高等教育的整體發展。中國大陸研究，39（7），74-92。
- _____。1998。大陸高等教育「211 工程」之研析。中國大陸研究，41（8），31-40。
- _____。2000。〈中國大陸教育五十年：一九四九至一九九九〉。《中國大陸研究》，第 43 卷第 10 期，頁 57-71。
- _____。2000。中國大陸教育五十年：一九四九至一九九九。中國大陸研究，

43 (10), 57-71。

- 孫志麟。2005。台灣高等教育擴張政策分析：困境與轉化。2006年4月17日，擷取自 <http://www.nttu.edu.tw/nttc2005/>
- 張念宏主編。1986。教育學辭典。北京市：北京出版社。
- 莫家豪、盧一威。2004。〈大學整併與中國高等教育治理變遷〉。《教育政策論壇》，第7卷第1期，頁83-100。
- 陳昭穎。2001。從菁英走向大眾：台灣高等教育擴充過程之政策分析。國立台北師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 楊思偉。2000。〈高等教育普及化發展模式初探〉。《教育研究資訊》，第8卷第4期，頁17-32。
- 楊景堯。1994。經濟掛帥·教育跟進：大高等教育與經濟發展的關懷。當代青年，6(2)，60-63。
- 趙婷婷。2002。高等教育大眾化理論的修正與發展。教育研究，23(12)，44-49。
- 盧曉梅。2012。《發展與困惑：我國高等教育大眾化政策研究》。武漢：華中師範大學出版社。
- 蕭 群。1996。中國大陸教育概況介紹。比較教育通訊，42，1-5。
- 戴曉霞。2000。高等教育的大眾化與市場化。台北：揚智文化出版社。
- _____。2000a。新世新世紀高等教育的展望：回顧與前瞻。教育研究集刊，44，35-58。
- _____。2000b。《高等教育的大眾化與市場化》。台北：揚智文化出版社。
- 聯合晚報。2010。虎子少 105年大學招生難。聯合晚報，2010年2月22日。
擷取自：http://mag.udn.com/mag/edu/storypage.jsp?f_ART_ID=236365。
- 薛光祖。1996。近十年來中國大陸教育改革的趨向。台灣教育，541，24-30。
- 謝維和、文雯、李樂夫。2007。《中國大陸高等教育大眾化過程中的結構分析：1998-2004的實證研究》。北京：高等教育出版社。