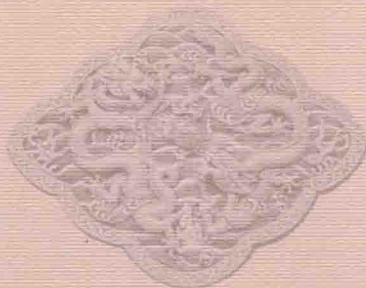




ZHONGGUO
GAODENG
JIAOYU
ZHENGCESHI

中国高等教育 政策史 (1949—2009)

李 均◎著



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press


本书为教育部人文社科项目（10YJA880062）结题成果

ZHONGGUO
GAODENG
JIAOYU
ZHENGCESSHI

中国高等教育 政策史（1949—2009）

李均◎著



 广东高等教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高等教育政策史：1949—2009/李均著. —广州：广东高等教育出版社，2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5361 - 5110 - 9

I. ①中… II. ①李… III. ①高等教育 - 教育政策 - 教育史 - 中国 - 1949—2009 IV. ①G649. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 086302 号

出版发行	广东高等教育出版社 地址：广州市天河区林和西横路 邮政编码：510500 电话：(020) 87551597
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司
开 本	787 毫米×1 092 毫米 1/16
印 张	24.75
字 数	457 千
版 次	2014 年 8 月第 1 版
印 次	2014 年 8 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1 000 册
定 价	57.00 元



目 录

引论 当代中国高等教育政策的历史逻辑·····	(1)
一、当代中国高等教育政策的嬗变轨迹·····	(1)
二、当代中国高等教育政策的形成机制·····	(6)
第一章 高等教育政策的初步奠基 (1949—1956) ·····	(14)
第一节 新中国高等教育政策的基础·····	(14)
一、民国政府的高等教育政策·····	(14)
二、革命根据地的高等教育政策·····	(22)
第二节 新中国成立初期高等教育政策的奠基·····	(26)
一、新民主主义文教政策的确立·····	(27)
二、接管和改造旧中国高等教育的政策·····	(29)
三、共和国高等教育政策的初步构建·····	(32)
第三节 学习苏联高等教育的政策及其实践·····	(42)
一、学习苏联高等教育政策的形成·····	(42)
二、高等学校院系调整政策·····	(44)
三、高等学校教学改革政策·····	(54)
四、对学习苏联高等教育经验政策的评价·····	(60)
第二章 高等教育政策的艰难探索 (1956—1966) ·····	(62)
第一节 独立探索中国高等教育的发展道路·····	(62)
一、教育界对学习苏联高等教育经验的反思·····	(62)
二、社会主义教育方针的提出·····	(66)
第二节 “教育大革命”中的高等教育政策 ·····	(68)
一、“教育大革命”政策形成的背景和原因 ·····	(69)
二、扩大高等教育规模的政策·····	(74)
三、变革高等教育体制的政策·····	(80)

四、对“教育大革命”中高等教育政策的评价	(88)
第三节 教育事业调整时期的高等教育政策	(95)
一、高等教育调整政策形成的背景	(95)
二、调整高等学校及专业的政策	(99)
三、规范高等学校办学秩序的政策	(106)
四、继续探索高等教育体制改革的政策	(120)
第三章 高等教育政策的严重破坏(1966—1976)	(127)
第一节 对新中国成立后前十七年高等教育政策的批判	(127)
一、对新中国成立后前十七年教育路线的全面否定	(128)
二、对新中国成立后前十七年高等教育政策的批判和破坏	(132)
第二节 “文化大革命”中的高等教育政策	(135)
一、毛泽东关于“教育革命”的指示	(135)
二、“教育革命”中的主要高等教育政策	(139)
三、周恩来、邓小平整顿教育的政策	(150)
第四章 高等教育政策的恢复重建(1977—1984)	(155)
第一节 高等教育政策领域的拨乱反正	(155)
一、批判和纠正“文化大革命”中的错误教育政策	(156)
二、恢复全国高等学校招生考试制度	(163)
第二节 高等教育政策的全面恢复与创建	(175)
一、全国科学大会和教育工作会议的召开	(175)
二、各项高等教育政策的恢复与创建	(177)
第三节 加速发展高等教育的政策	(198)
一、关于加速发展高等教育事业的若干政策	(198)
二、邓小平“三个面向”的提出与高等教育改革的萌动	(203)
第五章 高等教育政策的初步改革(1985—1991)	(207)
第一节 《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布	(207)
一、《中共中央关于教育体制改革的决定》的制定过程	(207)
二、《中共中央关于教育体制改革的决定》的主要内容与重大意义	(210)



第二节 高等教育体制改革的政策·····	(213)
一、高等教育宏观管理体制改革的政策·····	(213)
二、高等教育办学体制改革的政策·····	(216)
三、高等学校招生和毕业生分配制度改革的政策·····	(220)
四、高等学校内部管理体制改革的政策·····	(227)
第三节 高等教育结构调整的政策·····	(231)
一、高等教育层次结构调整的政策·····	(232)
二、高等教育科类结构调整的政策·····	(238)
三、高等教育形式结构调整的政策·····	(240)
第六章 高等教育政策的深化改革(1992—1997)·····	(247)
第一节 《中国教育改革和发展纲要》的颁布·····	(247)
一、《中国教育改革和发展纲要》的制定过程·····	(247)
二、《中国教育改革和发展纲要》的主要内容与重大意义·····	(249)
三、《中国教育改革和发展纲要》的实施·····	(252)
第二节 高等教育体制改革的政策·····	(254)
一、高等教育宏观管理体制改革的政策·····	(256)
二、高等教育办学体制改革的政策·····	(260)
三、高等教育投资体制改革的政策·····	(265)
四、高等学校招生和毕业生就业制度改革的政策·····	(267)
五、高等学校内部管理体制改革的政策·····	(272)
第三节 推动高等教育事业改革与发展的政策·····	(274)
一、高等学校教学改革的政策·····	(274)
二、加强各类高等教育改革与发展的政策·····	(278)
第七章 高等教育政策的全面振兴(1998—2009)·····	(286)
第一节 若干重大教育法规政策的颁布·····	(286)
一、《中华人民共和国高等教育法》的颁布·····	(286)
二、《面向21世纪教育振兴行动计划》的颁布·····	(293)
三、《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》的颁布·····	(296)
四、《2003—2007年教育振兴行动计划》的颁布·····	(299)



第二节 全面振兴高等教育事业的若干政策····· (302)

 一、扩大高等学校招生规模,推动高等教育大众化的政策····· (302)

 二、加大高等学校教学改革力度的政策····· (307)

 三、加快各类高等教育发展的政策····· (312)

第三节 高等教育体制改革的政策····· (327)

 一、高等教育宏观管理体制改革的政策····· (327)

 二、高等教育办学体制改革的政策····· (330)

 三、高等教育投资体制改革的政策····· (341)

 四、高等学校招生和毕业生就业制度改革的政策····· (343)

 五、高等学校内部管理体制改革的政策····· (349)

附录 中华人民共和国高等教育重要法规政策一览表(1949—2009)

 ····· (354)

参考文献····· (382)

后 记····· (387)



引论 当代中国高等教育政策的历史逻辑

高等教育政策是国家或政党为实现一定历史时期高等教育任务而制定的行动方案、策略和准则。在我国，高等教育政策在形式上既包括党和政府发布的各种法规和文件，也包括高等教育方针、路线、规划、决策乃至领导的重要讲话等；既包括党和政府实际为高等教育采取的行动，也包括计划要采取的行动。^① 1949—2009年，中国高等教育政策从蹒跚起步到形成庞大而较为完备的体系，走过了一条不平凡的道路。全面梳理60年高等教育政策的发展轨迹，解读各个历史时期重大高等教育政策的内涵和意义，重现若干重大高等教育政策的形成过程，探寻高等教育政策背后的各种历史线索，分析高等教育政策与高等教育发展的互动关系，评估各个时期高等教育政策的实际效益，总结当代中国高等教育政策发展的经验教训，无疑有重要的意义。

一、当代中国高等教育政策的嬗变轨迹

建国大业，政策先行。1949年开国大典前夕，中国人民政治协商会议第一次全体会议上通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》确立了新中国文化教育的政策：“为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育。人民政府的文化教育工作，应以提高人民文化水平，培养国家建设人才，肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想，发展为人民服务的思想为主要任务。”^② 这个崭新的文教政策从性质和任务上为新旧中国的教育划出一道鸿沟。此前数十年，经晚清和民国历届政府苦心经营的近代中国高等教育已经初具规模，高等教育政策也有了一个较为完整的体系，但新兴的人民政府显然准备另起炉灶，重新构建属于自己的政策体系。

1949年12月，第一次全国教育工作会议确定的全国教育工作总方针是“教育为国家建设服务，教育为工农兵开门”。根据《中国人民政治协商会

^① 美国政策学家安德森认为：“政策是指政府实际所做的事，而不是政府打算做或政府官员声称他们将要做的事。”（见：詹姆斯·E. 安德森. 公共政策制定 [M]. 5版. 谢明，等，译. 北京：中国人民大学出版社，2009：5.）本书考虑到中国高等教育政策的实际情况，没有采纳这一观点。

^② 中国人民政治协商会议共同纲领 [N]. 人民日报，1949-09-30.

议共同纲领》和第一次全国教育工作会议的精神，1950年6月，教育部召开了第一次全国高等教育会议。这次会议通过了《高等学校暂行规程》《专科学校暂行规程》《私立高等学校管理暂行办法》《关于实施高等学校课程改革的决定》《关于高等学校领导关系问题的决定》等五项草案，并于同年8月14日正式颁布。除此之外，政务院和教育部还颁布了有关高校管理体制、招生分配制度以及研究生教育等方面的文件。与民国政府颁布的高等教育法规相比，新的政策具有鲜明的新民主主义特点，强调要培养全心全意为人民服务、为新民主主义服务的高级专门人才，同时，突出了思想政治教育的重要性的和高等教育的专业性。上述政策搭建了新中国高等教育政策的初步框架，对新中国成立初期高等教育秩序的恢复和重建有积极意义。从政策史的角度看，上述政策是从民国高等教育模式向以苏联模式为蓝本的社会主义高等教育模式转变过程中的过渡性政策，具有相对温和、务实和灵活的特点。

真正对新中国高等教育发展产生巨大影响的是20世纪50年代上半期学习苏联高等教育的政策。这一具有方向性、颠覆性意义的政策导致了近代中国高等教育政策体系的彻底终结，促成了中国高等教育新模式和新体系的创建，并对其后数十年中国高等教育的发展与变革产生了深远的影响。

在那场声势浩大的学习苏联高等教育的运动中，院系调整和教学改革是最具代表性和影响力的两大政策。院系调整以苏联的高等教育制度为蓝本，以近乎政治运动的形式，通过大重组、大转移、大变革，从根本上摧毁了旧的高等教育体制、秩序和结构，建立了全新的社会主义性质的高等教育制度。这场史无前例的大调整使中国高等教育规模得到扩充，科类、专业及布局结构得到一定改善，但其失误和由于失误造成的损失相当严重。教学改革是另一场学习苏联经验的运动。这场中国有史以来最大规模的教学改革运动，目的是建立统一、有序的专业教育制度，加强国家对高等教育事业的统一控制，使高等教育适应社会主义工业化发展的需要。在短短几年内，中国把苏联高等学校一整套教学制度移植过来，如制定专业目录，实施专业教育，制定统一的教学计划和教学大纲，大批翻译和引进苏联高等学校教材，借鉴苏联的教学组织、教学制度和教学方法，加强与苏联高等教育界的人员交流等。

通过全面学习苏联高等教育经验，中国高等教育发生了重大变革，社会主义性质的高等教育体系和政策得以初步建立。但在借鉴苏联经验的同时，各种问题也不断暴露出来。1956年毛泽东《论十大关系》的发表和党的八大的召开，推进了教育界对学习苏联经验的深刻反思，由此揭开了摆脱苏联模式、独立探索中国自己高等教育发展道路的序幕。

1958年，伴随着如火如荼的“大跃进”运动，一场狂热的“教育大革



命”席卷神州大地。同年9月，中共中央、国务院发出《中共中央、国务院关于教育工作的指示》，提出“应当大力发展中等教育和高等教育，争取在15年左右的时间内，基本上做到使全国的青年和成年，凡是有条件的和自愿的，都可以受到高等教育。我们将以15年左右的时间来普及高等教育，然后再以15年左右的时间来从事提高的工作”。此乃“教育大革命”中著名的“十五年普及高等教育”口号。为适应大幅度扩充高等教育规模的需要，中央旋即对高等教育政策做出重大变革，如改革高等教育管理体制，除少数高校和中专仍由中央直接领导外，其他高校和中专都可下放归各省、自治区、直辖市领导。同时变革全国统一的招生制度和毕业分配办法，一般的高校可就地招生，各校报名时间不必划一。

“教育大革命”从本质上看是一场突破苏联模式的教育运动，是探索中国自己高等教育发展道路和体制的一次重要试验。教育革命通过重新倡导革命根据地时期“教育与生产劳动相结合”的教育理念和群众性、实践性的办学模式，使人民群众中蕴藏着的巨大的兴办教育事业的潜力得以充分激活。但这场运动是在“左”倾思想指导下发动的，存在急躁冒进的严重倾向，造成了教育秩序混乱、质量下降等严重问题。因此，从1960年开始，中央在“调整、巩固、充实、提高”的“八字方针”指引下，对高等教育进行了调整。这次调整的政策颇为激进，调整幅度过大，大批高等学校被裁并。高等教育在得到充实和提高的同时，也受到了很大的伤害。

在20世纪60年代上半期的高等教育大调整中，《教育部直属高等学校暂行工作条例》（简称《高教六十条》）是最大的政策亮点。它是在时任中共中央总书记的邓小平直接领导下，由教育部制定的，分为总则、教学工作等10章共60条。它是新中国成立以来，中央制定的最为系统和详细的、具有法规性质的高等学校工作条例，具有承前启后的意义，对当时高等教育的调整与发展具有关键的指导作用，对于“文化大革命”后教育领域“拨乱反正”及一系列教育政策的制定也有直接影响。

《高教六十条》的实施过程很不平坦，特别是1964年毛泽东的春节讲话对当时高等教育的严厉批评以及“阶级斗争是一门主课”的指示对《高教六十条》的贯彻执行产生了消极影响。

1966年“文化大革命”爆发后，高等教育成为“重灾区”，新中国成立后前十七年（以下简称“前十七年”）通过艰难探索逐步建立起来的高等教育政策遭到严重破坏。这一时期的高等教育政策并未消失，而是以另一种扭曲和变异的形式存在下来，沦为替错误教育路线摇旗呐喊的工具，具体表现为对“前十七年”高等教育政策的批判和对所谓“教育革命”的鼓噪。这些政治化、语录化的高等教育政策在中国高等教育政策史上写下了令人痛心

的一页。

1976年10月，“文化大革命”的动乱局面终于结束。此时的中国高等教育事业已是满目疮痍，迫切需要通过正确的方针政策拨乱反正，走上全面复兴之路。在这个历史转折的紧要关头，重新复出的邓小平以政治家、战略家的非凡胆略和气魄，自告奋勇，亲自抓科学和教育。在他的正确领导下，高等教育政策领域以推翻“两个估计”为突破口，以恢复高考制度为重大标志，开始了艰巨的拨乱反正和思想解放历程。

恢复高考制度是1977年邓小平复出后做出的一个重大决策，也是中国高等教育政策史上一件具有深远影响、值得大书特书的重大事件。此后，根据邓小平的建议，中央又先后召开了全国科学大会和教育工作会议，陆续恢复和建立了一系列高等教育政策：恢复研究生教育制度，建立学位制度，大规模派遣留学生，加强重点大学建设，构建完备的成人高等教育体系等。这些重大政策激发了高等教育事业的生机和活力，推动高等教育事业走上了全面复兴之路。

1982年9月，党的十二大把教育工作确定为经济发展的战略重点。此后，教育部着手研究加速高等教育发展的政策。1983年4月，国务院批转了教育部、国家计委《关于加速发展高等教育的报告》，提出了加快发展高等教育的一系列政策措施。同年国庆节前夕，邓小平为北京景山学校建校20周年题词：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来。”在“三个面向”的指引下，高等教育领域的改革悄然启动。

1985年是中国高等教育政策史上一个具有标志性意义的年份。同年5月，《中共中央关于教育体制改革的决定》比较系统地提出和阐明了教育体制改革的指导思想、目标、任务和具体措施。该决定是中国教育政策史上具有里程碑意义的重要文献，是我国改革开放政策的重要组成部分，其字里行间闪耀着改革的激情与光辉。如果说恢复高考是教育领域拨乱反正的起点的话，该决定的颁布则开启了教育改革的历史征程。

《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布后，体制改革成为高等教育政策的重点。在宏观管理体制改革方面，加强了省、自治区、直辖市人民政府对高等教育的统筹权，扩大了高等学校的办学自主权；在办学体制改革方面，实行了中央、省（自治区、直辖市）、中心城市三级办学体制，探索了跨部门跨地区的联合办学，改变了由政府包揽办学的单一体制；在高等学校招生和毕业生分配制度改革方面，改变了高等学校全部按国家计划统一招生、毕业生全部由国家包下来分配的办法；在高校内部管理体制改革方面，试行了校长负责制、教师聘任制和岗位责任制，启动了后勤社会化改革。

与此同时，高等教育结构改革受到了高度重视，成为与体制改革密切相



关的又一个重大战略性政策。在层次结构改革上，改变了专科、本科比例不合理的状况，着重加快高等专科教育的发展；在科类结构的改革上，加快了财经、政法、管理等薄弱系科和专业的发展，扶持新兴、边缘学科的成长；在形式结构的改革上，通过发展高等职业教育和成人高等教育，促进了高等教育的多样化发展。

1992年，以邓小平南方谈话和党的十四大为标志，中国的改革开放和现代化建设进入一个新的历史时期。1993年2月，中共中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》。该纲要全面和充分地领会了邓小平建设有中国特色社会主义的理论，总结了新中国成立40多年来，特别是党的十一届三中全会以来教育改革和发展的经验，分析了教育工作面临的形势，坚持把教育摆在优先发展的战略地位，第一次明确提出了实现教育现代化的战略目标，从战略高度对20世纪末21世纪初我国的教育发展做出了总体规划。

《中国教育改革和发展纲要》颁布后，高等教育政策的重点仍然是体制改革。与20世纪80年代中后期的改革相比，这一时期社会主义市场经济体制的建立成为高等教育体制最主要的宏观背景，这也促使教育改革的广度和深度都有了较大变化。在宏观管理体制改革方面，重点理顺政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门之间的关系，逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制；在办学体制方面，改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制；在投资体制方面，构建以财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的新体制；在高等学校招生和毕业生就业制度改革方面，推行招生“并轨”、缴费上学、自主择业；在高校内部管理体制改革方面，推动人事分配制度的进一步深化。

与此同时，教学改革受到了前所未有的关注，成为高等教育政策的一个重要方面。1993年2月，国家教委发布的《关于进一步深化普通高等学校教学改革的意见》，第一次明确提出了“在高等教育的改革和发展过程中，体制改革是关键，教学改革是核心”的基本政策，有力地推动了我国高等学校教学改革迈上一个新的台阶。

世纪之交，中国进入全面建设小康社会、加快建设社会主义现代化的新阶段。在“科教兴国”战略的指导下，国家先后颁布了若干重大的教育法规和政策，规划了跨世纪教育改革和发展的宏伟蓝图。以《中华人民共和国高等教育法》的颁布为起点和标志，高等教育法规政策建设进入一个全面振兴的新阶段。

1998年8月29日，第九届全国人大常委会第四次会议表决通过了《中华人民共和国高等教育法》，并于1999年1月1日正式实施。《中华人民共和国高等教育法》是全面规范高等教育领域的各种法律关系、保障和推动我

国高等教育事业改革与发展的重要法律,是我国教育法规体系的重要组成部分。1999年1月13日,国务院批转的教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》提出了跨世纪教育改革的施工蓝图,对高等教育发展目标、高层次创新人才培养、一流大学建设、体制改革等进行了规划。值得一提的是,该行动计划第一次明确提出到2010年“入学率接近15%”的战略目标,正式吹响了实现高等教育大众化的战斗号角。1999年6月13日,中共中央、国务院发布的《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》对全面推进素质教育,深化教育领域的改革提出了明确的目标和要求。

在上述重大法规政策的直接指导下,一系列振兴高等教育事业的政策相继出台。其中,推动高等教育大众化、加大高等学校教学改革力度、加快一流大学建设步伐、完善高等教育体制改革等政策对高等教育发展有重大影响,使中国高等教育事业出现了前所未有的大发展、大变革的局面。

通过以上回顾,我们可以把当代中国高等教育政策历史大体划分为六个阶段:1949—1956年是“奠基期”,改造旧教育、学习苏联模式是政策的主线索;1956—1966年是“探索期”,摆脱苏联模式、探索中国道路是主线索;1966—1976年是“破坏期”,全面否定“前十七年”教育路线,教育革命化、政治化是主线索;1976—1984年是“重建期”,拨乱反正、恢复和重建中国高等教育秩序是主线索;1985—1997年是“改革期”,体制改革和探索新时期中国高等教育发展之路是主线索;1998—2009年是“振兴期”,深化高等教育改革、全面振兴高等教育事业是主线索。

二、当代中国高等教育政策的形成机制

政策作为一种政治措施和政治行为,只能依附于政治系统,本身不具备独立的“生命”。政策的形成、运行和发展受制于政治、经济、文化乃至领导者的个人意愿等多种因素。当代中国高等教育政策的形成,经历了一个选择、确立、调整、改革、创新的变化过程,这个过程不是自我嬗变,而是一个多种因素合力、一个不断学习和实践的过程,体现了主观意志与客观条件之间,理论与实践之间的不断调整、不断适应。纵观1949年以来的历史,影响中国高等教育政策形成的因素至少包括政治导向、经济驱动、文化冲突、国际借鉴、领导意志以及高等教育自身诉求等相互交织的多个方面。

(一) 政治导向

“政策制定过程实质上是一个政治过程”,是“政治系统对周围环境所



提出要求的反应”，是“对价值的权威性分配”，是政治系统的“输出”。^①从这个意义上看，政策就是政治的体现、反映和价值选择，是“政治通向实践的必由之路”^②。

在当代中国高等教育历史进程中，政治与高等教育政策的关系极为密切。它不仅对高等教育政策具有强大的导向作用，还对高等教育政策的制定和实施起到了决定性作用。换言之，政治导向是我国高等教育政策的初始禀赋，党和政府的政治倾向、选择决定了高等教育政策的性质、方向、目标、任务和生成方式。新中国成立初期的高等教育政策从一开始就与民国高等教育政策明显不同，正是因为它是在《中国人民政治协商会议共同纲领》框架下制定的，是新民主主义政治体制和意识形态的直接产物。由于新民主主义不同于欧美式的资本主义，也不同于苏联式的社会主义，是一种资本主义向社会主义的过渡形态，因而新民主主义的高等教育政策也具有一定的过渡性：既致力于改造旧教育、创建新教育，也保存了包括私立学校在内的一些旧制度。随着“三大改造”的完成，新民主主义性质的高等教育政策迅速向社会主义性质的高等教育政策转型。同样，20世纪50年代末期及“文化大革命”中的两次“教育革命”也都是当时国家政治变革的产物。

高等教育政策尤其是一些重大的政策具有鲜明的政治目的性，成为党和国家政治措施的重要组成部分。当代多次高等教育改革都有强化社会主义意识形态、强化党对高等学校绝对领导的目的。院系调整是为了工业化发展需要的一次高等教育结构调整，但其政治运动的本质属性不容忽视，国家希望通过院系调整，打破旧的高等教育秩序，加大对知识分子思想改造的力度，使他们尽快融入社会主义的教育秩序中。1958年的“教育大革命”中，中央提出的“十五年普及高等教育”，与其说是一个教育政策，不如说是一个政治口号，其一大目的是中央通过“普及高等教育”来配合“跑步进入共产主义”的“大跃进”运动，也尽快让人民群众体验到社会主义的优越性。1961年的《高教六十条》明确提出了“教育为无产阶级的政治服务”的方针。20世纪90年代以后，在我国向市场经济转轨过程中，多数领域逐渐市场化，但高等教育仍然是一个未被攻克的堡垒，真正意义的现代大学制度一直无法建立，其根本原因正在于高等教育系统之上政治逻辑的强大。

（二）经济驱动

如果说政治因素是政策发展的“方向盘”，那么经济因素则是政策发展

^①（美）詹姆斯·E. 安德森. 公共政策制定 [M]. 5版. 谢明, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 18-19.

^② 马凤岐. 教育政治学 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2003: 146.

的“驱动力”。经济因素对政策发展起到了更为直接的作用，甚至有国外学者通过研究证明“经济因素对政策的影响比政治因素更大”^①。回顾历史，不难发现，当代中国历次重大高等教育政策不少是经济驱动的结果。新中国成立初期的工业化战略促成了院系大调整，20世纪50年代末期的经济“大跃进”催生了教育的“大革命”，60年代初期的经济大调整引发了教育的大调整，80年代的经济体制改革推动了教育体制改革，90年代的市场经济体制的建立带动了高等教育政策的一系列变革，世纪之交的高等学校大扩招政策在很大程度上是扩大内需、拉动经济增长战略下的选择。这些都显而易见，无须赘述。

(三) 文化冲突

文化因素不仅与政治、经济因素一样对高等教育政策起到了直接的作用，而且政治、经济对高等教育政策的制约作用，往往要通过文化的“折射”才能实现。^②因此，考察当代中国高等教育政策的形成机制，文化因素不可忽视。新中国从成立开始经历了多重的“大转型”(great transitions)：从传统农业社会向现代工业社会的转型，从自然、半自然经济和自给、半自给经济向商品经济的转型，从封闭、半封闭经济和社会向开放的经济和社会的转型，从中央计划经济向现代市场经济的转型。^③每次大转型，既是经济和社会的转型，也是文化的转型，伴随着剧烈的文化冲突，这些冲突直接影响了高等教育政策的制定和运行。甚至从某种意义上讲，新中国成立以来的不少重大高等教育政策都是文化冲突的产物。

新中国成立初期的新民主主义高等教育政策反映了新旧文化冲突与妥协。在当时的政策制定和执行过程中，人民政府所代表的新文化与原有的旧文化存在尖锐的冲突，但人民政府没有急于全面“破旧立新”，而是根据当时的实际情况，对一些无关大局的旧政策做出了一定的妥协，如暂时保留私立高等学校等。尽管这些妥协短暂和有限，但对新旧高等教育的平稳过渡是有利的。在其后学习苏联模式的过程中，除了我们熟知的当时国际国内大背景及“一边倒”外交政策的影响外，文化因素也不可忽视，因为“从文化的根源看，苏联高等教育模式与中国传统文化和马克思主义新文化有着精神

① 袁振国. 教育政策学 [M]. 南京: 江苏教育出版社, 2001: 45.

② 张应强. 文化视野中的高等教育 [M]. 南京: 南京师范大学出版社, 1999: 序.

③ 胡鞍钢. 中国政治经济史论(1949—1976) [M]. 北京: 清华大学出版社, 2008: 3.



的高度契合性”^①。正是这种契合性使当时学习苏联模式的政策迅猛推进，基本没有遇到太大的阻力。物极必反，在1958年开始的“教育大革命”中，中国传统的民粹主义文化传统对高度官僚主义化、精英化、等级化的苏联模式展开了全面的反叛和超越，将中国的高等教育推向另一个极端，由此催生了新一轮的大调整。在改革开放以来的高等教育发展历程中，文化冲突仍然接连不断：传统与现代、保守与开放、集权与分权、计划与市场、借鉴与创新……中国高等教育正是在这一系列的文化冲突与文化整合中，不断选择相对合理和适当的政策。

（四）国际借鉴

英国学者大卫·菲利普斯提出了教育政策借鉴理论。该理论认为，一个国家影响另一个国家教育政策有多种渠道，根据受影响的程度不同，构成一个“教育转移的谱系”。在这个谱系中，最左端为被强加的（imposed），最右端为广泛影响下的引进（introduced through influence）。在中间，从左至右依次为：外在约束下的要求（required under constraint）、外在约束下的协议（negotiated under constraint）、主动借鉴（borrowed purposefully）。“在这个连续的、从被动到主动的教育转移谱系中，教育借鉴位于主动的一端，表示一个国家主动对另一个国家感兴趣，为其某种教育政策或实践所吸引。”^②

在此认识基础上，大卫·菲利普斯根据200多年来英国对德国教育政策借鉴的案例研究，总结和设计出教育政策借鉴的四步模型。其步骤依次是：第一步，跨国吸引，分析和解释一个国家被另一个国家的教育政策和实践吸引的内在动力和外化潜力分别是什么；第二步，决策，分析外国教育产生的吸引力如何作用于本国的教育决策；第三步，实施，分析决策如何在本国具体实施；第四步，内化/本土化，主要讨论这一被本国引进的国外教育模式对原有教育体系产生了怎样的影响，本土和外来教育模式形成了何种新的合成模式，如何评估多种本土化的过程。这四个步骤循环往复，构成了教育政策借鉴的基本过程。^③

近代以来，中国的高等教育政策在借鉴国外经验方面也大体经历了跨国吸引、决策、实施和内化/本土化等阶段，但运行轨迹更为复杂。清末和民

^① 张应强. 中国现代大学制度建设的艰难探索 [R]. 中国高等教育学会高等教育学专业委员会, 2009.

^② (英) 大卫·菲利普斯. 比较教育中的教育政策借鉴理论 [J]. 钟周, 译. 清华大学教育研究, 2006 (2).

^③ 张焯. 重读五十年代的院系调整——基于教育政策借鉴理论的视角 [J]. 华东师范大学学报: 教育科学版, 2007 (1).

国时期的高等教育政策基本上模仿欧美和日本,具有比较鲜明的西化特征,但还没有来得及本土化就被新中国的高等教育政策取代。新中国成立后,西方列强对我国实行经济封锁,苏联成为中国向先进国家学习的唯一目标,而这一目标又代表着中国为之奋斗和向往的社会主义模式,因而“跨国吸引”成为必然。只是由于当时特殊的历史背景和迅速建设新中国高等教育体系的强烈渴望,苏联经验对中国产生巨大吸引力后,中央政府迅速做出学习苏联教育经验的重大决策,未做充分准备便在全国付诸实施,引发了有史以来最大规模的高等教育变革。1952年后的各项高等教育政策,不仅与民国时期的高等教育政策截然两途,对革命根据地教育政策的继承也很有限,脱离了中国国情。学习苏联经验短短几年后,由于中苏关系的变化和各方面问题的充分暴露,中央政府和高等教育界开始反思苏联模式,旋即进入大卫·菲利普斯所说的内化/本土化阶段。但这个本土化,并非苏联模式的本土化,而是通过全面突破苏联模式,探索中国自己的高等教育道路。从20世纪50年代中后期到1977年的20年时间里,中国高等教育实际上基本处于自我封闭状态,除了与一些第三世界国家有来往外,与世界两大阵营的主流国家基本上都无联系。由于学习苏联模式形成的“路径依赖”,苏联模式在中国从未根本消除,而是逐步溶解到中国的文化中,成为中国高等教育内部阻抗变革的一种“传统力量”。

1977年以后,邓小平的改革开放政策使“跨国吸引”再度出现,高等教育政策的借鉴对象从苏联变为以美国为代表的西方国家。与当年学习苏联时几乎全盘引进的做法不同,1977年以来的国际借鉴更为理性,从一开始就重视与中国国情和高等教育发展实际的结合。可以说,1977年以后的不少重大高等教育政策都或多或少地借鉴了国际的经验,但没有任何一项完全照搬某个国家,即使深受西方理论影响的高等教育大众化等政策也具有鲜明的中国特色。随着对外开放的深入发展,中国对待国际高等教育经验的态度也更加开放和理性,既广泛借鉴国际先进经验,又重视结合本国实际,已经成为决策部门制定重大高等教育政策的基本方略。

(五) 领导意志

西方政策形成理论中的“精英理论”认为,公共政策是“握有统治权的精英人物的价值偏好”,“不是人民或‘大众’通过他们的要求和行动来决定公共政策,相反,公共政策是由掌握统治权的精英决定的,并由政府官员和机构加以执行”。^①如果说用“精英理论”分析西方公共政策的形成会

^① (美)詹姆斯·E. 安德森. 公共政策制定 [M]. 5版. 谢明,等. 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 21-22.