

# 中国高等教育 运行机制研究

周奉年 熊志翔 王金兴 著  
杨励忠 刘 晖 戴发惠

ON THE MECHANISM OF  
HIGHER EDUCATION IN CHINA

广东高等教育出版社

# 中国高等教育 运行机制研究

周奉年 熊志翔 王金兴 著  
杨励忠 刘 晖 戴发惠

“中国高等教育运行机制研究”课题组

负责人：谢颂凯

成 员：丘基瑶 卢如秀 陈建光  
周奉年 卢青山 王金兴  
戴发惠 林大辉 熊志翔  
杨励忠 刘 晖 徐继超

广东高等教育出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国高等教育运行机制研究/周奉年等著. —  
广州: 广东高等教育出版社, 1994. 6  
ISBN 7-5361-1413-3

I. 中...  
II. 周...  
III. 教育  
IV. G·464

---

书 名	中国高等教育运行机制研究
著 者	周奉年 熊志翔 王金兴 杨励忠 刘 晖 戴发惠
责任编辑	余皓明 余荣阵
出版发行	广东高等教育出版社
经 销	广东省新华书店
排 版	华南理工大学出版社电脑排版室
印 刷	广东省佛冈县美术彩印厂
规 格	850毫米×1168毫米 1/32
印 张	7
字 数	175.6千
版 次	1994年6月第1版第1次印刷
印 数	1~1000册

---

定价: 半精装 7.80元  
精 装 10.80元

G461-21

21

## 序

我国历来对于教育改革的指示、决定、条例、规划，一般只提出应该达到什么目标，完成什么任务，很少论述达到目标、完成任务的过程。而研究教育的文章，也着重于论证目标、任务的理由、意义，很少探讨如何才能达到目标，完成任务；在改革与发展过程中，有哪些因素在起作用，如何处理出现的种种问题。因而目标虽宏伟，任务虽明确，却往往因缺乏可操作性而流于空谈。直到近年来，各级有关部门在制定教育改革与发展规划时，才稍为注意到途径、方法、措施的重要性，不过也只是列举若干条条而已，对于教育改革过程中诸多因素的结构关系、相互作用及其联系方式，仍很少顾及。如今教育改革的热点在于体制改革，这当然是很重要的，但大量研究体制改革的文章，只集中于论述体制改革的重要性与必要性，比较各种体制的优缺点，设想建立什么样的最佳体制模式，却很少探讨教育体制改革与教育运行机制转换之间的内在关系。在一定意义上说，体制只是一种静态的模式，机制则是一种动态的运行过程。体制的合理与否，有赖于能否充分发挥系统的结构功能；体制改革的成功与否，决定于机制运行能否平衡、协调。体制改革必然要求机制转换，否则只能是纸上空谈。

当前我国高等教育改革在目标、任务方面可以说已经绘出基本蓝图，而运行机制的转换不多，基本上仍是计划经济体制下所形成的那一套。这样，不但使人有换汤不换药之感，而且由于新体制蓝图与旧机制不协调，出现了某些混乱现象。因而研究高等教育运行机制，应是当务之急。当然，有不少研究体制改革的文章，也不能不或多或少涉及运行机制问题，但也仅仅是涉及而已，

缺乏对运行机制及其实践检验进行系统深入的理论研究。广东省所提出的高等教育运行机制研究课题，作为改革目标与改革操作的中介，对当前高等教育改革，是有重要的理论意义与指导实践作用的。而谢颂凯教授主持的中国高等教育运行机制研究，也出色地完成了这一任务。在成书出版之际，我有幸先睹为快，竟读全书，获益不浅。

《中国高等教育运行机制研究》一书，运用唯物辩证法，借助系统科学的方法，界定了运行机制的概念并阐述了它的原理。在此基础上，考察了中国高等教育运行机制的历史和新时期运行机制的转换；分别比较了四个发达的国家和四个经济腾飞的发展中国家与地区的高等教育运行机制；分析了广东省改革开放以来运行机制的转换；对社会主义市场经济体制下高等教育运行机制的选择提出了有指导意义的原则性意见。全书系统全面，而又重点突出，紧紧围绕运行机制中国家、社会、市场和学校四个因素的关系与作用而展开。参加编写者虽有多位同志，但基本观点与所用概念，前后一致，逻辑连贯。应特别指出的是，全书理论阐述有相当深度而不流于空泛，联系国内外实际紧密而善于概括提高。例如：对于四个发达国家的比较研究，对其利弊得失评价中肯；对于四个发展中国家与地区的比较研究，也得出令人信服的结论。这些国家与地区在高等教育运行机制上的经验教训，都足以为我国借鉴。对全国和广东省新时期高等教育运行机制转换的分析，也是实事求是的；对于当前高等教育运行机制的选择，所提意见，有指导实践的意义。全书有许多精辟的见解，虽然不一定都很成熟，有的尚待进一步探讨，但能发人深思。此书出版后，如果我们广大的高教干部，尤其是领导同志，能抽空读一读，我相信对于转变观念，加深认识，是有帮助的。

正如本书开头所说：“高教运行机制有内部机制与外部机制之分……本书所论及的只是高教的外部机制。”结束时又指出：“高

教运行机制与高校内部运行机制相互配套、衔接，……国家干预、社会参与、市场调节对一个内部管理混乱的大学是很难发挥应有效能的。高教运行的理想是高校内外机制协调匹配，……每一所成功的大学背后都有一个高瞻远瞩、智慧非凡的管理者群体和建立符合科学规律的内部运行机制……。”当前高等教育体制改革，不但有外部运行机制失衡的问题，也有内部运行机制失衡甚至缺损的问题。“改善高校内部运行机制”，实现民主化、科学化，是一个高等教育体制改革能否收到实效的紧迫问题。怀着这样的心情，我希望能读到《中国高等教育运行机制研究》的续篇。

潘楚元

1994年4月13日

## 前 言

90年代初的一个晚上，我校几位多年从事高教工作的同事聚在一起，畅谈高教改革的现状和问题。席间有人提议研究我国高教运行机制的问题，获得赞同；之后，又有多位青年同事参加，就这样形成了一个课题组。当时，国内这方面的研究成果尚不多，但许多教育家都有兴趣研究，我们的工作得到了他们的支持，使我们对此课题的重要性的认识得以深化。在该课题研究过程中，小平同志南巡广东，指明了建立社会主义市场经济体制的方向，这使我们更深入研究高教运行中政府、学校、社会、市场诸方面的关系。近年来，我国高教界对教育与市场的关系进行过多次较深入的探讨。广东省继1988年作了《关于高等教育体制改革的决定》后，于1993年通过了第一部地方高教立法《广东省高等教育条例》。国内学者多年来对海外高等教育运行机制进行了研究和介绍。这些都为我们的研究和这本书的写作提供了丰富的材料。

高等教育运行机制的研究是整个现代中国高教研究的一个组成部分，机制的研究必然要触及到体制的研究。可幸的是，近年来我国高教体制改革不但在理论上有了相当的突破，而且已有了初步的实践。笔者生活在广东省，对于经济社会发展如何有赖于深化改革与开放有一些感性的认识；佛山大学是一所较年轻、而又与社会、市场、政府联系得较紧密的大学。同事们之所以有志于研究高教运行机制，当然不是偶然的。

由于本课题较新，涉及的知识较广，涉及的方面较多，而作者大多是在繁忙的教学与行政工作之余进行研究，不免存在错漏，尚祈专家们批评指正。

本课题研究工作得到了北京、上海、江苏和广东等地许多专

家和有关部门的支持，在此表示衷心的感谢。佛山大学为本书的出版提供了有力的支持，可以说没有本校广大师生的热情鼓励，本书是很难预期完成的。

**谢頌帆**

1994年3月10日

于佛山大学



# 目 录

<b>第一章</b>	<b>高等教育运行机制的一般概念和原理</b> .....	1
第一节	高等教育运行机制的涵义.....	1
第二节	高等教育运行机制的构成 .....	11
第三节	高等教育运行机制的操作 .....	19
<b>第二章</b>	<b>中国高等教育运行机制的历史考察</b> .....	30
第一节	清末高等教育体制的草创和运行 .....	30
第二节	中华民国时期高等教育运行机制的曲折发展 .....	42
第三节	新中国高等教育运行机制的重构 .....	54
第四节	新时期中国高等教育运行机制的转型 .....	65
<b>第三章</b>	<b>广东省高等教育运行机制转换的分析</b> .....	79
第一节	广东省高等教育运行机制转换和发展的基础 .....	79
第二节	市场经济与广东省高等教育运行机制 宏观模式转换 .....	88
第三节	广东省高等教育运行机制体系的形成 .....	94
<b>第四章</b>	<b>美国、德国、法国、英国高等教育运行机制     之比较</b> .....	111
第一节	国家要素在四国高等教育运行机制中的 地位与作用之比较.....	111
第二节	四国社会参与机制之异同.....	120
第三节	四国高等教育运行中市场机制之强弱.....	128

第四节	四国学校要素之比较·····	134
<b>第五章</b>	<b>韩国、新加坡及台湾、香港地区高等教育</b>	
	运行机制之比较·····	146
第一节	韩国、新加坡及台湾、香港地区高等教育	
	运行机制构成要素之同异·····	146
第二节	韩国、加坡新及台湾、香港地区高等教育	
	运行机制构成要素功能耦合之同异·····	153
第三节	韩国、新加坡及台湾、香港地区高等教育	
	运行机制失衡及变异之同异·····	161
<b>第六章</b>	<b>社会主义市场经济体制下高等教育</b>	
	运行机制的选择·····	170
第一节	社会主义市场经济与高等教育·····	170
第二节	高等教育市场的建构·····	174
第三节	中国高等教育运行机制目标模式的基本架构·····	184
第四节	中国高等教育机制新模式的运行·····	200

# 第一章

## 高等教育运行机制的 一般概念和原理

高等教育的发展和改革的实践推动着高教理论的繁荣，人们开始由过去那种单纯着眼于社会主义高等教育本质及其规律的研究转向重视研究中国高等教育运行机制问题，在研究高教运行机制及其操作原理的同时研究我国高等教育的本质及其规律。这是我国高等教育理论研究的新发展。近几年，我们在中国高教运行机制研究方面也作了一些探索，逐渐认识到要研究我国高教运行机制，就必须首先对高教运行机制的基本理论有所了解。因此，在深入探讨中国高教运行机制的历史、现状和未来模式之前，我们先在本章对高教运行机制的一般概念和原理作一介绍。

### 第一节 高等教育运行机制的涵义

什么是高教运行机制？

高教运行机制有内部机制与外部机制之分，作为一个社会实体的高等学校内部各要素的关系和作用方式即高教内部机制或称高校运行机制，它不是本书讨论的范畴。本书所论及的只是高教的外部运行机制，即把高教作为一个社会有机体，将其放在相关社会结构中，探讨国家、社会、市场、高校这四个基本要素的相

互关系及活动方式。

换句话说，我们研究的是高等教育这一系统或这一方面的机制及其运行问题。

## 一、机制的含义和基本特征

### 1. 什么是“机制”？

“机制”一词源于古希腊文的 *mechane*，意指工具、机械，一般解释为机器的构造和动作原理。生物学和医学通过类比借用此词。后来在社会科学中也多有借用。马克思在《资本论》中也多次引用机制一词。因其借用的方面多，其内含与外延也不断扩大。譬如，《辞海》中对“机制”一词的定义来说，它对“机制”一词定义为：“原指机器的构造和动作原理，生物学和医学通过类比借用此词。生物学和医学在研究一种生物的功能（例如光合作用或肌肉收缩）时，常说分析它的机制，这就是说要了解它的内在工作方式，包括有关生物结构组成部分的相互关系，以及发生的各种变化过程的物理、化学性质和相互联系，阐明一种生物功能的机制，意味着对它的认识从现象的描述进行本质的说明。”<sup>①</sup> 又例如，对“经济机制”一词，《当代百科知识大辞典》的解释是：“社会经济中有机构成着的各个组成部分和环节，通过相互推动和制约，促进经济运行的内在功能。”<sup>②</sup> 此外，还有各种各样的解释。有人认为，机制是一种按某种方式和规律运行的一种自我调节的机能，机制是事物中各个部分相互联系和作用的基本原理；有人认为机制是社会有机体系统内部由社会主体建立起来，具有特定性质和功能、制约社会主体的活动按一定方式进行的结构体，例如社会协调机制是一个网络，就像高级动物的神经，属于神经系

① 《辞海》（缩印本），上海：上海辞书出版社，1988：1250。

② 《当代百科知识大辞典》，南京：南京大学出版社，1989：213。

统，却又伸向整个肌体的各个部位；还有人认为机制是自然系统和人工系统内构成部分相互作用的关系和工作方式，或者说机制就是社会规律作用形式和利用方式，机制是指事物在运动中，各相关因素（包括内部结构与外部条件）有一定向度的相互衔接的律动作用联系；有的学者还把机制理解为一种合力和效应，认为机制是一定条件下的作用力定势，它将物的运动和人的运行汇集成为一种合力，使分散的、多面的社会矛盾产生集束效应，周而复始地将事物不断引向某种状态。<sup>①</sup>

这里，我们列举这些定义，既无意去评判它们的优劣上下，也不要求从中归纳出一条具有融通性即与每条定义都有足够相容性的定义。因为现实总是无比丰富多彩的，人们在思维活动中形成的某一概念，作为某一现实的反映，也常常只是从某一方面某一角度把握了这一现实，并非对现实的一幅“全息”照片；而表述人们思维概念的语言定义，某种意义上又只能是从人们的思维摄下的现实画面而来的一帧剪影。然而，尽管任何语言定义总会有某种不足和缺陷，但为了避免研究中的歧义性和含糊性，又总需要我们对所研究的对象作出确定的解释；另一方面，虽然任何语言定义都只是我们所研究对象的一帧不完全的剪影，但我们总期望它能尽量集中、鲜明地反映出我们所研究的主要特征，就像给人照相要照出人的脸部一样。

为此，我们认为，尽管“机制”一词在实际应用中可作的解释是各种各样的，但要回答一个机体应该具有什么机制的话，从使用概率看，较多地把“机制”解释为机体“内在功能”及其作用方式的总和。这种解释包含以下三层意思：

(1) 机制是事物内在的而非外部环境施加于其上的一种要素。虽然机制必然会受到外部环境的影响，但在常规情况下，机制主

---

<sup>①</sup> 钟良征. 机制研究述评. 学术研究动态, 1991; (10).

要依赖于事物机体的基本元素所形成的特定结构，就像生物活动机制依赖于生物有机体，机械运行机制离不开机件组合一样。

(2) 机制又是反映事物机体动态特性的要素。这又告诉我们，机制随同机体的变化而变化，对机制的研究，不仅要在机体自身的“结构空间”以及和环境相互作用的“关系空间”中考察，还要从机体活动的时间进程中来考察。换言之，对机制的研究，离不开时间参数。

(3) 机制还反映了机体的自然能动性，反映了机体内部所产生的保持机体活动的各种作用能力及其作用方式，表征了机体自身实现其运行目的所具有的活动能力。

## 2. 机制的基本特征

机制有下列四个基本特征：

(1) 客观性。就机制本身来讲，它有其自身的不随人的主观意志为转移的发展过程和运行规律。它在具体环境中，依不同的内外条件而顽强地表现出它的客观性来。机制的客观性也就是规律的客观性的具体体现。在建立和完善某种机制时必须遵循机制的客观性原则。

(2) 动态性。有人认为——笔者也这样认为——表征系统内部要素静态联系的是结构，表征系统内部要素和环节动态联系的是机制，这说明机制具有显著的动态性，它存在于事物的运动状态中。机制在正常情况下具有择优去劣的功能，即机制总是朝着最符合客观规律的方向波动。由于机制具有很敏感的变动性，所以要准确地把握它具有相当的难度。

(3) 联动性。机制贯穿于相互联系、相互依赖、相互制约、相互作用的事物的复杂过程中，每一个具体机制本身就是一个严整体系。所以有学者将机制的整体性称之为联动性或相互制约性。

(4) 层次性。事物结构及运动的多层次性、交错性、复合性决定了机制具有层次性。如社会总体运行机制下分别有政治机制、

经济机制、科技机制。每个机制下面又有局部运行机制，如经济机制可分为计划控制机制、市场调节机制、利率利税机制等等。局部运行机制中又有低层次机制的运行，这种局部运行机制，又是高层次机制运行的基础。

## 二、高教运行机制的含义及其相关概念

### 1. 高教运行机制的含义

“机制”一词引伸使用于高等教育系统时，有关机制定义和运行原理等概念，学术界有比较一致的认识，只是文字表述略有不同，实质差异不大。通常的表述有：

(1) 高教运行机制是指高等教育系统在其运行过程中，与运行有关的各部分相互作用、互为因果的联结关系、工作方式和运行原理。

(2) 如果我们把高等教育的运行看作一个过程，高等学校是这个过程中的中心环节；这个中心环节的一头是入口，另一头是出口，组成“投入——教育过程——产出”大系统，上述系统的工作原理，其结构中各要素之间的联结关系及运转方式，就是运行机制。<sup>①</sup>

(3) 高等教育系统在其运行过程中，构成系统诸要素之间相互关系、相互作用及其动作原理。

如此等等，不管哪一种表述，其内涵都包括四个方面的内容：

- (1) 构成高教运行机制各部分，即高教运行机制要素；
- (2) 各要素在其运行过程中彼此之间相互作用关系及作用方式；
- (3) 运行过程中的动作原理，视其具体的运行机制体系而定；
- (4) 高教运行机制体系具有多层次结构，如图 1.1。

<sup>①</sup> 戴发惠等. 确立和选择新的高教运行机制. 高教探索, 1993; (1).

总之，高教运行机制是把高等教育作为一个有机系统，一个运动过程来加以描述的，是指与高等教育活动有关的各个环节及其所处的环境诸因素，包括体制、政策、条件、管理等的相互联系相互制约，从而发挥特定教育功能的运行过程。它是高等教育的内在功能及其作用方式的总和，存在于高等教育的投入与产出、供给与需求的全过程。由于这个系统

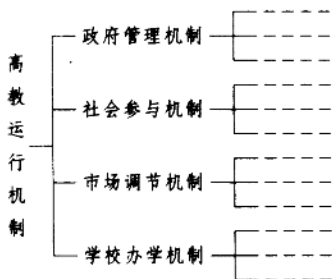


图1.1

机制是在高等教育机体的运行中发挥功能的，因而往往称之为高教运行机制。当然，高等教育机体的整体运行中包含着它的各构成要素的局部运行。各构成要素又都自成系统，各自也都有特定的运行机制，犹如市场机体内存在着市场机制，计划系统内存在着计划机制。于此，我们必须加以说明的是，我们不能简单地把任何高等教育机制都理解为一个孤立的要素，而应将它们看作是特定教育过程的联系和运动，既要注意其构成要素的运动，又要注意各构成要素在高教运行整体中的联系和功能。举个例子来说，我们谈到计划机制时，不能只简单地理解为计划，而应当考虑到它必须包括计划的制定、计划的调节、计划的校正、计划的实现等过程，犹如我们在研究机器运转时一样，需要了解机器是由哪些零部件构成的，这些零部件有什么样的功能，相互按什么样的机理联系和组合，按什么方式运转。

## 2. 高教运行机制的相关概念

我们在上面阐明高教运行机制概念的述说中，又提出了体制、职能、原理等等概念。因此，这里，我们还必须遵循着机制的这



一定义，进一步深入探讨与机制相关的几个概念，譬如，高教机制与高教体制的关系，高教机制与高教职能的关系，高教机制与高教规律的关系等等，从而进一步明确机制这个概念的本质意义。

(1) 高教机制与体制的关系。体制一词已有确切的定义，一般词书上都解释为“国家机关、企业、事业单位等的组织制度，如领导体制、教育体制等”。高等教育体制，就是在高等教育系统活动中，国家、社会、学校之间相互关系及其组织方式。从定义的表达上可以看出它们有联系又有区别。它们的联系表现为体制是运行机制的载体，运行机制又要通过体制来实现。机制同体制有着内在的联系，存在着互相依赖、彼此强化的关系。这体现在如下两个方面：首先，一定的机制是在一定的体制下形成的，具体地说，机制既是指体制结构及各构成要素的联系方式，又是指这种结构和联系方式在运行中的功能；其次，体制的改革和设计，实际上是对机制的选择，也就是说，所选择的机制形成体制改革的目标，体制各构成要素及联系方式的改革和调整，要依据所选择的作为目标的机制的内在机理。体制一旦形成，其含有的机制便会客观地发挥其功能。不过，机制本身是一个系统，其构成要素的联系是有规律的联系，其运行是有规律的运行。我们说，“机制”和“体制”不是一回事，实指体制是实体，机制只是不同事物之间的一种联系和作用方式。从表征上看，体制是有形的，而机制是无形的。因此，体制的设计不能随心所欲，必须考虑机制的这一特点。体制的不配套会造成机制构成部分间的矛盾，相互抵消功能，造成功能性紊乱。如果综合考察体制与机制的关系，我们可以从马克思的一段话中受到启发。马克思在《资本论》第2版“跋”中引用了这样一段话：“各种社会机体像动植物机体一样，彼此根本不同，……由于各种机体的整个结构不同，它们的各个器官有差别，以及器官借以发生作用的条件不一样等等，同一个现象却受完全不同的规律支配。”根据马克思的这一论断，我们也可