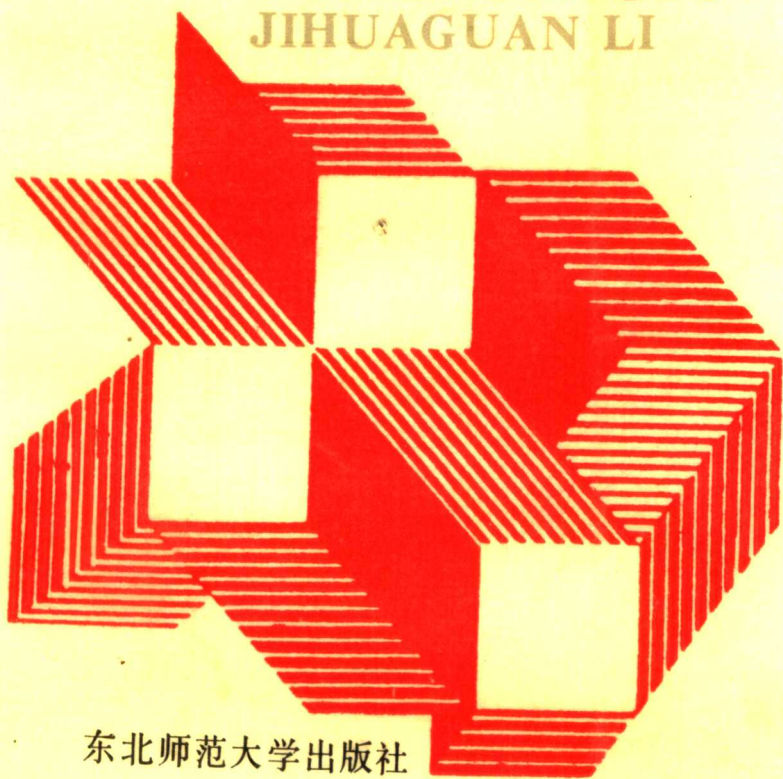


论中国高等教育计划管理

LUN
ZHONGGUO
GAODENGJIAOYU
JIHUAGUAN LI



东北师范大学出版社

论中国高等教育计划管理

东北师范大学出版社

论中国高等教育计划管理

主编 朱育理

东北师范大学出版社出版

(长春市斯大林大街 110 号)

东北师范大学出版社发行

长春市印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 7 字数: 172千

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

印数: 1—4300册

ISBN 7-5602-0075-3/G·14

统一书号: 7334·64 (压膜) 定价: 1.80元

序 言

刘忠德

高等教育计划管理是整个高等教育管理工作中的一个重要组成部分。开展这方面的研究工作，对于保证我国高等教育事业循着有计划、按比例、讲质量、讲效益的正确轨道向前发展，具有重要意义。勿庸讳言，在高等教育计划管理这一领域，理论方面的研究工作还比较薄弱，有关的法规制度亦不够健全，在实际的管理工作中，很大程度上还是依赖于行政手段，与科学化管理尚有较大距离。

目前，正在发展中的我国高等教育事业，已经拥有普通高等学校1000余所、成人高等学校1400余所。这么大的一项事业，要理顺其同经济、社会发展以及内部的各种比例关系，要使所有高等学校都能具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力，是一篇大文章，这是教育体制改革所要解决的问题，也是高等教育计划管理工作的重要任务。另外，还要看到，我国的经济体制、科技体制改革正在深入进行，政治体制改革也已见端倪。随着时间的推移，这些改革必将不断向高等教育计划管理工作提出一些新的课题。因此，加强高等教育计划管理的研究工作，不仅具有现实性，而且是十分迫切的。

令人欣慰的是，当前各地各部门普遍加强了对高等教育计划管理的研究工作，特别是广大从事高等教育计划管理工作的同志，结合工作实践对若干课题进行了比较系统、深入的研究。今年7月，国家教委在长春市召开了首次高等教育计划管理研讨会，许多同志在会上宣读了论文，有些研究成果是有深度、有价值的。这次将其中部分论文汇编成书，奉献给广大读者，所期望的是进一步促进高等教育计划管理研究向纵深发展，加快向科学化管理迈进的步伐。

这本书的作者大都是长期勤勤恳恳从事高等教育计划管理工作的同志，他们勇于探索的进取精神是非常值得称道的。我衷心希望更多的同志满腔热忱地致力于高等教育计划管理研究，为发展具有中国特色的社会主义高等教育事业作出贡献。

目 录

序 言

刘忠德

认真开展计划管理科学研究 促进高等教育事业

健康发展	国家教委	朱育理	1
关于高等教育计划管理中的几个问题	国家教委	尚志	4
实行联合办学是发展高等教育的重要途径	国家教委	徐敦潢	27
高等学校领导管理体制若干问题初探	国家教委	咸立亭	39
试论高等教育事业发展规模与经济发展的关系	国家教委	韩进	51
普通高等学校招生计划管理改革之管见	国家教委	逢广洲	60
关于中央业务部对普通高等教育实行			
宏观管理的探讨	交通部	高贯中	69
委托培养应该纳入学校规模	天津市高教局	王润昌	79
关于高等教育计划管理几个问题的看法	河北省教委	阎春来	83
加强普通高校横向联合的几点意见	山西省教委	李源泉	89
加强计划管理是发展我省高等教育的需要	辽宁省高教局	李淑翠	95

校际实体联合办学是提高高等教育办学

效益的重要途径

吉林省教委 许靖富 102

浅谈进一步加强高等教育事业计划的改革

沈阳市高教局 关宝仁 110

人才预测与高等教育的事业规划 上海市高教局 沈振华 116

高等学校招生计划结构的分析与改革

安徽省教委 谷成久 133

关于计划管理中几个关系的处理问题

福建省教委 张如常 144

浅谈高等教育事业计划的科学性 江西省教委 赖润身 149

关于加强我省普通高教计划管理的体会

山东省教委 张海泉 159

关于建立健全教育计划管理体制的初步设想

河南省教委 马心科 崔炳建 169

关于确定师范专科教育的专业构成比例及招生

规模问题初探 河南省教委 张冰燕 朱玉山 178

对我省普通高教计划管理工作的初步认识

湖南省教委 陈光亮 陈元魁 肖琳琳 185

多种形式发展高教事业 广东省高教局 李金彩 孙 飞 190

试论高等教育投资效益 四川省高教局 辜楷亭 196

计划单列市教育计划管理体制的问题和建议

重庆市高教办 郑大同 205

云南省普通高教事业发展试析 云南省教育厅 张 超 209

结合实际,发挥优势,努力办好我市高等教育

西安市教委 周学纲 寇胜茂 217

认真开展计划管理科学研究 促进高等教育事业健康发展

国家教委 朱育理

全国高等教育事业计划研讨会经过一段时间筹备，今天正式开幕了。尽管今年开展“双增双节”活动，国家教委减少许多会议，我们还是决心召开这个会，并把开好这个会作为计划财务局1987年的一项重要工作来抓。所以要这样做，是出于下面几点考虑。

一、计划工作本身的需要

高等教育事业计划是整个国民经济和社会发展计划的一个重要组成部分。高等教育的计划管理对我国高等教育发展起着客观决策作用。高等教育事业计划制定得科学合理，才能保证高等教育事业与国民经济、社会发展相适应，才能使高等教育内部的各种比例保持协调的关系。多年来，高等教育事业的计划管理工作，如同高等教育事业一样，经历了曲折的发展道路，有许多成功的经验，也有不少失误的教训，迫切需要我们认真加以总结。几十年的实践已经证明，高等教育的计划工作是一项十分重要的工作。即使在资本主义国家，对于高等教育的预测和规划也是很重视的，有不少国家甚至设有庞大的机构专门从事这项工作。我们要建设具有中国特色的社会主义现代化高等教育，就更不能不十分重视计划管理工作了。几年来，我们一直想召开这样一个会，

希望通过总结经验教训，认真研究探索计划工作本身的科学规律，以保证我国的高等教育事业沿着健康的方向顺利发展。

二、深化改革的需要

根据中央提出的坚持四项基本原则和坚持改革、开放搞活这两个基本点，我国的政治体制、经济体制、科技体制和教育体制等各个方面的改革都要深化。高等教育担负着为全国各条战线培养专门人才的重任，因此，高等教育的改革是直接关系到各方面改革深化的一项十分重要的改革。高等教育体制改革包含很多内容，计划管理是一项牵头的工作，是一项综合平衡的工作，无疑必须首先进行改革。只有计划管理改革好了，才能保证高等教育体制改革顺利完成。高等教育计划管理本身应当如何深化改革，许多问题需要深入探讨，如：如何加强计划的客观控制；如何扩大高校的办学自主权；如何打破条块分割，实行各种形式的联合办学，以提高整体效益；招生计划如何改革；高校的人才结构如何改革；如何区分层次，稳定层次，办好层次；如何进行高校评估；等等。总之，核心问题是高等教育事业应当在一个什么样的机制下发展，才能具有主动为经济建设服务的适应能力。

三、新老交替的需要

党的十二届三中全会《决定》指出：“计划工作的重点转到中期和长期计划上来，适当简化年度计划，并相应改革计划方法，充分重视经济信息和预测，提高计划的科学性。”要实现这个转变，计划人员本身有个学习提高、转变观念的过程，要从繁忙的具体事务中抽出时间，深入基层调查研究，并不断总结经验，提高理论水平和业务素质。在座的代表中许多已经从事几十年计划管理工作，许多已经或将要退居二、三线。同时，近几年计划工作队伍中又新增加了大量新鲜血液。通过研讨会，新老同志共

济一堂，将老同志的宝贵经验传给年轻的同志，使年轻的同志对计划工作的内容、方法、程序、作用、要求有一个明确的认识，对进一步加强队伍建设，提高计划管理工作的水平是很必要的。

四、教委机关工作的需要

国家教委计财局的职能，归根到底是为各级各类学校和各省、直辖市、自治区和部委的教育行政部门做好服务工作。但是，服务质量的高与低，关键取决于国家机关的各项工作是否适应不断变化的改革形势的要求，能否及时了解新情况，解决新问题。多年来，由于我们自身的水平和经验所限，工作中还存在不少缺点，迫切需要听取各方意见予以改进。计划管理是一项综合性工作，反映着高等教育方方面面的问题，在研讨会上，肯定会有比较深入的情况反映和许多具有真知灼见的建议。因此，研讨会是信息反馈的一个重要场合。我们很想在这个会上听取各方面提出的批评和建议，以改进国家教委的机关工作。

这次会议是一个研讨会，我们要在马列主义、毛泽东思想指导下，坚持理论联系实际的原则，发扬学术民主的作风，认真研讨高等教育计划管理的科学理论和如何进一步做好计划管理工作，希望同志们敞开思想，交流切磋，共同提高。同志们的发言都是结合长期工作实践总结出来的宝贵经验，是广大高等教育计划工作者学习的好材料，因此，我们准备将同志们的发言稿汇编成一册论文集，供大家学习和参考。

这次会议原定在海拉尔召开，内蒙古自治区已做好准备。后来发生了森林火灾，为减少内蒙的负担，决定易地长春。吉林省和长春市在很短时间内为我们突击做好了会议安排，我们要向吉林省、长春市和内蒙古自治区表示衷心的感谢！

预祝会议成功！谢谢！

（本文是首次高等教育计划管理研讨会开幕式讲话）

关于高等教育计划管理中的几个问题

国家教委 尚 志

高等教育的结构关系和人才需求

高等教育结构，包括内容很多，本文仅论述两个方面的结构问题：一是科类结构或称专业结构，二是层次结构或等级结构。这两个结构存在不合理或者比例失调的问题，需要进一步深入细致地探讨。

一、高等院校每个专业的教学计划和课程设置，同培养目标紧密相联。要求培养出来的人达到何种程度的专业水平，是个什么样的规格，应适合做哪方面的工作，根据这些要求确定专业分类、专业层次及培养方法。这是一方面。另一方面，国民经济、社会以及科学技术的发展，直接影响高等教育培养专门人才的要求，因此，高等院校的种类、专业和专业层次要有一个合理的结构，要同实际需要相适应。解放前和建国初，我国高等教育是进行“通才教育”的，大学之下设学院，学院之下设系，系不再分专业了，学生以学习基础课和专业基础课为主，目的是使学生获得宽厚扎实的基础理论，为在工作中进一步扩展自己的知识和技能打下基础。现在，我国高等教育所进行的是“专业教育”，是学习苏联并适应我国急需各级各类专门人才的需要将“通才教育”调整为“专业教育”的。苏联50年代即第二次世界大战后，急需各级各类专业人才，高等院校采取了“适用式专家”的培养

方法，专业划分得很细。苏联高等院校专业划分，经历了几个时期：30年代专业划分很细，有7900多种；后来感到专业划分过细有许多弊端，1935年放宽专业面，调整为275种；经过近20年，专业种类增加到600多种；1954年又进行一次调整，由600多种调整为271种；60年代后，由于科学技术的发展，增设了一些新专业；70年代，专业种类增加到400多种；1982年达到408种。苏联的高等院校专业种类进行过多次调整，每次都是由多变少，由窄变宽，并不断增设新专业。我国高等院校的专业种类和业务范围，基本上参照苏联的模式。50年代正是苏联高等院校专业种类膨胀的第二个时期，也正是提倡培养“适用式专家”的时期，所以，我们的高等院校专业也划分很窄。1958年“大跃进”，高等院校隶属关系下放，专业设置缺乏全面规划和发展趋势的研究，也未提出专业设置的要求和法规，以致出现了按行业、产品、工艺设专业的现象。到十年动乱时期，甚至有些高等院校受“四人帮”一伙人的瞎指挥，“按典型产品组织教学”，连业务范围很窄的专业也不存在了。为什么我们仍走苏联走过的弯路？为什么已经很窄的专业还要再窄下去？问题是对有益的见解听不进去，“一面倒”，却忘记自己国家的实际，只顾眼前需要，忽视了长远的发展趋势，还有“无知加专断”的瞎指挥。我们应当接受历史的教训，今后把事情办得好些。党的十一届三中全会后，我国高等院校专业设置的混乱状况才逐步得到整顿，工科、农科、林科的专业目录已修订完毕，公布实施，其他各科正在研究修订中，估计一两年内可以完成。这项属于宏观管理的工作，应当说抓得迟了。

二、高等教育的学科门类以及专业是按学科内在联系和专业培养目标来划分的。长期以来，我国高等教育的学科分为10大门类，即工科、农林、医药、师范、文科、理科、财经、政法、体育、艺术，这同苏联是一致的。近几年兴起的管理科学，单列为

一个门类。由于农和林有不同的要求，各为一个学科门类，这样就分成12个学科门类。近期在考虑高等院校必须设置几种不同学科的专业才能称为大学这一问题时，又将12个学科门类合并划分为8个学科门类，即将艺术并入文科，体育并入教育，管理分别列入工科和财经，农和林仍为一个学科门类。这只能作为审查建立高等院校时使用，学科门类划分不能这样做。

目前，我国高等院校设置的专业种类多达826种，在世界各国中居首位。这就不可避免地把专业范围划得很窄。世界各国高等院校的专业种类，大体上分为三种类型：一是苏联，同我国一样，学科门类分为16个，专业为408种。不过，苏联是把37个少数民族语言文学作为一种专业，把英语、德语、法语等10余种西方语言文学作为拉丁—日尔曼语言文学一种专业计算的。如果分开，专业种类也不过450余种。二是日本，学科专业有大分类、中分类、小分类三个层次。大分类11个，相当于我国的10或12个学科门类；中分类81个，相当于我国高等院校各学科门类之下的一级学科；小分类613个，相当于我国高等院校各学科门类之下的二级学科，也就是各种专业。三是西方国家，是按联合国教科文组织制订的高等院校专业目录设置专业的，大分类18个，中分类不清楚，小分类即专业的种类约300多个。比较起来，我国同苏联的学科门类都是10个（或分为12个），学科门类相同。日本的11个学科门类同我们不一样的是，将文科分为人文科学、社会科学，体育包括在保健学科内，另有商船、家政学科。教科文组织制订的专业目录有18个学科门类，同我国不一样的是，学科门类分得比较细，从工科分出运输和通信、建筑学和城市规划、技术工种、手工业和工业工艺，从理科分出数学和计算机科学，从文科分出社会科学和行为科学、宣传和文献（情报资料），从财经分出商业和企业管理，另有家政学、服务行业、宗教和神学等。看来，我国高等院校的专业种类、学科门类即大分类少了，根据科学技术的

发展趋势，需要增多，二级学科即专业又过多了。现在正研究修订专业目录，总的趋势是放宽专业面，修订后的高等院校专业目录肯定要比826种减少。

专业划分过细过窄的弊端概括起来有以下几点：

（一）专业知识面过窄，既不能适应工作需要，也不适应科学技术之间互相渗透、互相交叉的发展趋势需要；

（二）专业知识面过窄，不可避免地缺乏创造性、开发性的工作能力；

（三）专业知识面过窄，学生读完专业后，再想进一步探索新知识，困难很多，影响继续提高；

（四）专业知识面过窄，办学受到局限，教师教一门课程，长期局限于小的范围内，跟不上科学技术发展的要求，教师的提高受到一定影响；

（五）专业知识面过窄，不利于提高办学的经济效益，人力浪费，编制加大，在人事安排上也很难做到合理地分配专业干部。

基于上述各点，专业过窄的问题必须想法解决。这里讲的专业过窄，不是指所有学科；师范院校所设置的专业，业务范围是较宽的，基本上都是以一级学科作为一个专业的，其他院校则多数以二级或三级学科作为一个专业的。在许多专业面很窄的专业中，也还要具体分析，有些专业划分得细一些更为有利，但大多数专业面还是要放宽的。有人主张医科专业不能太放宽了，专业划分细些才有利于培养高精尖人才，这个问题值得探讨，不能“一刀切”。

三、高等院校学科专业比例失调的问题，近几年虽有好转，但仍然存在。最重要的是财经、政法、管理三个大学科的在校学生人数少，供需矛盾大。据统计，这三大学科在校学生所占比重，1949年为33.1%，1953年为14.9%，1965年为10.1%，十年

动乱后，经过努力，逐年有所提高，1985年恢复到18.3%，1980年为18%，已经超过了1953年和1965年的水平，但还未达到1949年的水平。这三大学科的在校学生究竟占多大比重才算比例正常，不能照搬外国，也不能以恢复到1949年的水平为准，而要根据四化建设的实际需要来考虑。据人才需求预测，这三大学科的在校学生数（包括本、专科及成人高校学生）大体上占24%以上为宜。外国有13个国家根据预测推算，属于这三大学科的在校学生大体占25%左右。问题是我国现有专门人才中，上述三类学科的毕业生太少，如何把现有人员的专业水平提到高等教育的应有专业水平，是一项十分艰巨的任务。据调查，我国目前从事财经、政法工作的干部，70%以上连中等财经政法的系统教育也未接受过，至于管理干部受过系统管理教育的人更是寥寥无几。这一现状促使我们必须积极发展财经、政法、管理教育。可喜的是，这几年成人高等教育在这方面发挥了积极作用，1980年成人高等院校中财经和政法两大学科的在校学生约占24%。另外，文科中的应用方面专业，工科中的轻工和通用专业，学生也较少，新兴学科不多，需要创造条件增设。

四、我国高等院校的学科专业，有些已经陈旧，需要更新专业内容，同时还需要考虑创造条件增设一些新兴学科的专业，以适应社会主义四化建设对这方面专门人才的需要。在科学技术迅猛发展、知识总量增加和某些知识内容更新的情况下，我们培养的专门人才必须跟上这一形势的需要。因此，改造陈旧的专业，增设新兴学科的专业，势在必行。

五、高等教育结构的另一个重要内容是层次结构，即招收和培养的学生高低层次要合理，或者说，各种类专业的学生的高低层次应有一定的比例。总地说，现在的层次比例不协调。但不是所有类专业都如此，要具体分析才能得出比较准确的数据和情况来。长期以来，人们对专门人才层次存在的问题有不同的

看法，有的人或单位写文件、作报告，往往只以普通高等院校学生的层次来论述问题，得出的结论是片面的，不准确的。普通和成人两类高等院校是一个整体，不应抛开成人高等院校学生而另以普通高等院校学生的层次来研究高等教育层次问题。只有把两类高等院校学生都计算在内，对层次问题的研究才会得出全面的、准确的结论。成人高等院校经过多年的调整整顿，已逐步走上了正轨，院校都经过国家审核批准，学生入学由院校或地方考试已改为国家统一考试了。成人高等院校的学生，绝大部分是在业人员，他们都工作若干年了，有一定的实践经验，绝大部分是往届高中毕业生，也有一部分初中毕业生或高中肄业生，这些人在报考前都补习过一年或两年高中课程，应当说他们绝大多数人是做过充分准备的。考取了成人高等院校后经过几年的教育，毕业后到工作岗位上，一般并不比普通高等院校同类专业毕业生发挥作用差，有些人可能发挥作用更大些。

六、把成人高等教育的学生计算在内，1986年本专科在校学生共374万人，其中本科生141.5万人，占37.8%，专科生232.5万人，占62.2%，本、专科比例为1:1.65。根据需求预测，要求高等院校本科和专科学生之比为1:1或1:1.5，而现在是1:1.65，似乎不该说是比例失调的。如果仅以普通高等院校学生计算，在校本科生占64%，专科生占36%，本科和专科生之比为1.79:1，按招生数计算，本科生占54.5%，专科生占45.5%，本科和专科生之比为1.2:1；普通高等院校的本科和专科生之比，都是本科生多于专科生。问题是用普通高等院校的数据是不合理的。其次，考虑本科和专科生的比例，是以在校学生来计算还是以招生或毕业生来计算，究竟用哪个数据合理？笔者认为，用招生数和一定时期的毕业生数更为合理，道理很简单，本科生在校有四、五个年级，专科只有二至三个年级。用在校学生数计算本科生和专科生的比例不准确。例如，1986年两类高等院校共招生113.64万

人，其中本科生为35.15万人，占31%，专科生为78.49万人，占69%，本科生和专科生之比为1:2.5，同在校学生本科生和专科生之比1:1.65，差距很大。

再进一步说，笼统地不分学科专业来研究本科生和专科生的比例关系，也是不确切的，得出的结论是模糊的。分学科来研究，得出的结论是切实可靠的，对实际工作才有指导意义。据笔者分析研究，只能说工科、农科、医科、师范等科类的本科和专科生比例失调，而文科、财经、政法等科类的本科和专科生的比例基本正常。根据1986年统计资料分析：从在校学生人数看，工科的本科和专科生的比例为1.04:1，农科为1.55:1，医科为2.15:1，这三大科类的学生都是本科生多于专科生，而师范为1:2.1，为何列入本科生多于专科生的科类？这是因为师范的本科和专科生的比例关系应按高中生和初中生之比来考虑，大体上1:6较为合适。现在是1:2.1，仍是专科生少，或者说本科生多于专科生。文科为1:5.0，财经为1:4.0，政法为1:6.9，这三个科类都是专科生多于本科生，本科和专科生之比均为1:4以上，这个比例关系基本上是合适的。再从招生人数看，比例关系就不同了，工科为1:1.3，农科为1.4:1，医科为2.4:1，师范为1:3.6，文科为1:2，财经为1:8.3，政法为1:2.4。工科、师范、财经三大科类的专科招生数在增长，其他各科类特别是农科、医科、政法等科类的专科招生数增长缓慢，仍是本科招生多。医科主要是要不要发展专科的问题。镇江会议上曾确定不发展专科的方针，经过几年的实践，收效如何，今后是否仍贯彻这个方针，需要认真总结。

七、从高等教育向大众化、多样化、专业化发展的趋势来看，我国高等教育也应向这个方向发展。首先要考虑如何使更多的人能接受低层次或初级的高等教育，把人民群众和职工干部的文化、思想素质提高一步，这对促进工作和生产都会产生直接的影响。采取多种形式积极发展低层次的高等专科教育，是逐步