



大学制度改革理论研究丛书

主编 胡建华 张乐天

地方高等教育发展轨迹

The Empirical Research on The Development of The Framework of Higher Education in Jiangsu Province

江苏高等教育结构演变实证研究

宋旭峰/著

THE HISTORY OF LOCAL HIGHER EDUCATION



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS



地方高等教育发展轨迹

——江苏高等教育结构演变实证研究

The Empirical Research on The Development of The Framework of Higher Education in Jiangsu Province

宋旭峰/著



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

地方高等教育发展轨迹——江苏高等教育结构演变实证研究/
宋旭峰著. —南京:南京师范大学出版社,2008.6
(大学制度改革理论研究丛书)
ISBN 978-7-81101-693-2/G·1170

I. 地... II. 宋... III. 高等教育—研究—江苏省
IV. G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 087747 号

书 名	地方高等教育发展轨迹:江苏高等教育结构演变实证研究
作 者	宋旭峰
责任编辑	戴联荣 郑朝明
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://press.njnu.edu.cn
E-mail	nspzbb@njnu.edu.cn
照 排	江苏兰斯印务发展有限公司
印 刷	镇江中山印务有限公司
开 本	787×960 1/16
印 张	22.75
字 数	336 千
版 次	2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81101-693-2/G·1170
定 价	36.00 元

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

总序

胡建华

20 世纪 80 年代以来,在世界高等教育的改革浪潮中,大学制度改革始终是许多国家政府与大学界关注的焦点之一。例如,英国 1988 年的《教育改革法》和 1992 年的《继续教育与高等教育法》指导英国高等教育体系完成了由“二元制”到“一元制”的转变,实施了一场“静悄悄的革命”。又如,澳大利亚政府在 80 年代末、90 年代初通过对大学与高等教育学院的合并与改组,也将高等教育体制由“二元制”改为“一元制”。与其他国家相比,日本 90 年代初开始的战后第三次大学改革更加凸显出制度改革与创新的深度。导入大学评价制度、实行大学教师任期制、实施“国立大学法人化”,这些改革都是日本近代大学发展史上前所未有的,特别是“国立大学法人化”在一定意义上改变了国立大学的性质,对日本大学制度的发展产生着深远的影响。

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》公布之后,我国的高等教育发展进入了一个新的改革时期。这次的改革,无论在持续的时间、涉及的范围,还是在改革的广度、影响的深度上,都胜于 20 世纪 50 年代初期的那一次。持续 20 年的改革已经在高等教育的各个领域引起了深刻的变化,其中大学的办学形式、管理制度、人才培养方式等方面的改变尤为引人注目。

由于 80 年代中期以来的高等教育改革是处在我国经济体制转轨、社会全面变革这样一种错综复杂的大背景之下,同时又面临着知识经济在全球的发展以及高等教育国际化、大众化的挑战,因此改革的进程充满了矛盾,改革的发展不断产生出许多亟待解决的理论与实际问题。改革发展到今天,人们愈来愈清楚地认识到在大学改革这样一个系统工程中,制度改革、制度创新是关键与核心,制度改革的成败、制度创新成效的大小将直接关系到大学在我国现代化建设中如何发挥更加积极的作

用。由此,立足于理论与实践的结合之上开展大学制度改革的理论研究就成为当前我国高等教育学研究发展的重要方向之一。

基于上述考虑,我们筹划了这套《大学制度改革理论研究丛书》。该丛书的特点,或许可以从以下几个方面做一粗略的概括。

1. 如丛书名所示,丛书的主要内容是关于大学制度改革的理论研究,换句话说,理论研究是这套丛书的性质特点所在。所谓大学制度改革的理论研究,我们以为主要是运用高等教育学科及其他相关学科的理论分析、探讨大学制度改革之现象,对大学制度改革的历史、现状、问题按照学科的逻辑进行系统的思考与研究。理论研究的对象是人们的社会实践,理论研究的成果并非人们社会实践的经验总结。因此区别于大学制度改革的经验描述,突出理论色彩是丛书所要达到的主要目标。

2. 就大学制度改革研究的内容来说,丛书体现了多样性与广泛性。列入丛书的专著既有从整体上去分析大学制度改革的目的、动因、模式、过程、价值的所谓“总论”,也有就大学制度改革的某一侧面,如大学学科制度、大学教师制度,进行深入研究的“分论”;既有从宏观上去探讨大学制度改革政策、高等教育结构变迁的,也有在微观上研究大学教学制度、大学研究制度改革的;既有立足于中国高等教育改革实践,探讨文化创新、大学生态与大学教育改革关系的,也有从比较的视角,分析美国大学制度改革与发展的。我们试图以多视角、多方位的探讨,从理论上去理解与把握大学制度改革的全貌。

3. 如丛书名所示,丛书的性质乃关于大学制度改革的理论研究,即各本专著之立论是建立在研究的基础之上。列入丛书的专著有的是全国教育科学“十五”规划重点课题的研究成果,有的是教育学博士后出站的研究报告,还有的是高等教育学专业的博士学位论文。正是这些研究成果、研究报告、学位论文构成了丛书所应具有的理论水平之基础。

这套丛书的出版除了各专著作者的认真研究、积极努力之外,还得益于南京师范大学“十五”“211”工程重点学科建设项目的实施。2002年,以“大学制度的改革与创新”为题,高等教育学被列为南京师范大学“十五”“211”工程重点建设的学科之一。学校的有力支持成为我们进行研究与学科建设工作的重要推动力,同时也是研究成果付诸出版的必不可少的条件。此外,南京师范大学出版社将该套丛书列入重点出版计

划,戴联荣博士为丛书的出版付出了辛勤的劳动,在此我们深表谢意。

大学制度改革是一项牵涉领域广泛、影响程度深刻的重大实践课题,尤其是在当前我国经济社会制度转轨、结构变迁的过程中。对这样一种社会现象进行研究需要长时间的积累和坚持不懈的努力。我们出版这套丛书,应该仅是大学制度改革研究的一些初步尝试,是将思维的轨迹公之于众,以求教于学界前辈、同行。

2005年12月

序

周 川

高等教育结构作为一个范畴,进入人们的意识之中并且成为一个研究的对象,除社会政治经济这一最终的决定因素外,可能还会涉及其他的一些相关因素。首先是时间的因素。高等教育结构是一个历史的范畴,是高等教育发展到一定历史阶段、发展到一定规模的产物。早期的高等教育,规模很小,功能简单,层次模糊,机构单一,因此,那时就不可能出现关于“结构”的问题。只有当高等教育发展到规模比较庞大、分层比较明显、学科专业繁多、高校类型复杂、与社会的关系日益紧密的时候,高等教育的结构问题,才有可能作为决定高等教育整体状况的一个重要量度而被提出来,并且进入人们研究的视野。二是高等教育的性质因素。从国际的视角看,高等教育的结构问题,很大的程度上主要是针对公共性质的高等教育提出的。公共高等教育的举办者是社会的全体公民,用的是社会公共经费,服务的是社会公众。它是否公正公平,是否符合社会公众的要求,是否体现社会的公共利益,是否符合成本—效益原则,这些至关重要的问题,时时刻刻在拷问着公共高等教育,并且直接制约着高等教育体系中各要素的构成、比例及其关系。虽说私立高等教育也有结构的问题,也是高等教育总体结构中的一个部分,但它主要是“渐进”、“自律”式的,它与社会公共利益的关系,远远不及公共高等教育的结构问题那么直接和紧迫。从这个意义上可以认为,高等教育的结构问题,主要就是社会公共利益在高等教育体系中的分布和体现问题。三是权力的因素。高等教育结构的变化与发展,根本动力在社会的需要,但其具体的实现却离不开权力,特别是那些“他律”、“突变”式的结构变化,尤其如此。正是因为有了权力,人们才有可能去“增减”、“调整”高等教育体系中的某些要素及其关系,从而去“建构”与“改变”高等教育的结构,以使其更符合某种需要。高等教育结构发生这样或那样变化的背

后,必定有代表着不同利益的各种权力在博弈。同样,也正是在权力对高等教育结构的实际作用显现到一定程度的时候,对高等教育结构问题的研究,才可能成为“显学”,并且有可能进入到政策的层面。

在我国,对高等教育结构问题进行系统的研究,始于上世纪80年代。20多年来,相关的研究已经取得了比较丰硕的成果,其中有一些成果已经转化为国家的高等教育政策,正在对我国高等教育“结构的变革”发生实际的影响。但是,我国关于高等教育结构问题的研究,大多着眼于全国的范围和理论的层面,而关于某一省份、某一区域高等教育结构问题的系统研究尚不多见。宋旭峰博士的新著《地方高等教育发展轨迹——江苏高等教育结构演变的实证研究》,在这方面做了有益的探索。从我国目前高等教育的实际情况看,由于实行了“两级管理、以省为主”的管理体制,各省的高等教育与全国的高等教育,在结构上既有高度同构的一面,又有部分异构的一面。因此,将高等教育结构问题的研究,从全国的层面缩小到特定省份的层面,对于深化高等教育结构问题的研究,显然是有积极意义的。它不仅有助于我们全面认识某一特定省份高等教育结构的本身,而且也有助于我们通过这一特定省份更深入、更具体地了解我国高等教育结构的整体面貌,更深入、更具体地验证关于高等教育结构问题的相关理论。

《地方高等教育发展的轨迹——江苏高等教育结构演变的实证研究》是作者在其博士学位论文的基础上修改、补充完成的。本书运用文献研究的方法,在收集整理大量第一手文献资料的基础上,将建国以来江苏高等教育的发展划分为六个历史阶段,以层次、科类、学校类型为三个主要的分析维度,描述了江苏高等教育结构演变的历史轨迹,分析了各历史阶段中导致结构变化的社会政治、经济背景因素以及一些重要的决策过程,归纳了江苏高等教育发展的主要特点和某些内在机制,并且对江苏高等教育结构的发展趋势作出了合理的展望。本书有两个特点,值得我们关注。第一,书中有相当的篇幅“放在分析影响江苏高等教育发展的重要决策和关键举措上”,介绍了决策过程中提议、争论、博弈的许多细节,为我们具体地认识高等教育结构演变的“非线性”特点,认识我国高等教育管理决策和权力运作的特点,提供了有力的证据。第二,本书查阅了大量的第一手文献资料,包括各种官方档案、会议记录、统计

数据、文件批示、校史资料、当事人访谈记录等等。这些丰富的第一手资料,为论证的观点提供了事实的佐证,提高了结论的真实性和说服力,并且使得本书所描述的高等教育结构演变过程和权力博弈过程变得比较生动、比较鲜活。本书在第一手文献方面,收集的数量之多,工作量之大,在同类著作中是不多见的。这样一种重视第一手文献,肯在文献资料上下工夫的研究态度,在当前是格外值得提倡的。

2008年4月9日

前言

江苏简称苏^①,位于我国大陆东部沿海的长江三角洲,东濒黄海,西连安徽,北接山东,东南与浙江和上海毗邻。江苏历来就是经济比较发达、文化教育比较繁盛的地区。高等教育发展也不例外。继世纪之交江苏高等教育^②迈进大众化门槛以来,经过连续数年的大规模建设,到2006年,江苏高等教育毛入学率已达35.6%,位居全国前列。在纪念改革开放30周年和即将迎来建国60周年之际,深入研究和总结建国以来特别是改革以来江苏高等教育的发展规律与经验教训,不仅有助于江苏高等教育的可持续发展,而且有助于更加科学、全面、深入、准确地总结我国教育发展的规律以及经验教训。

改革开放以来,随着区域经济的发展,高等教育地方化趋势进一步凸显。这对于研究高等教育发展的历史和现实问题,提供了新的维度、新的领域和新的视野。正如《中国地方教育史研究》总课题组曾经深刻地指出的那样:“中国地方教育研究的开展,可能会对人们认识教育的历史意义与现实价值提供一些新的思考与借鉴……以全国教育的共同性、普遍性为参照系探寻地方教育的特殊性、多样性与不平衡性;通过地方教育的特殊性、多样性、不平衡性来进一步研究全国教育的共同性、普遍性。二者间的相互比较与印证,将有助于更加科学、全面、深入、准确地

① 历史上江苏省的行政区划曾有较大变化,如无特别说明,本书所称“江苏”或“江苏省”一般指当时行政区划范围。

② 本书“江苏高等教育”、“江苏普通高校”、“全省普通高校”一般是指江苏境内所有普通高等教育或普通高校,而“江苏地方高等教育”、“江苏地方高校”,一般即指地方高等教育和地方高校,不包括部、委属高校。但是,“地方”这一概念本身就具有相对性,对全国而言,江苏全省高校都是地方高校;对于部属高校而言,只有省、市属高校才是地方高校。因此,“地方高等教育”的具体含义有时还须视上下文情况而定。

总结中国教育发展的规律以及经验教训,更好地发展符合国情、省情、区情的具有中国特色的社会主义教育事业。”^①江苏高等教育研究不仅是地方教育研究的组成部分,而且由于江苏特殊的区位优势和省情特点,研究和总结江苏高等教育发展规律与经验教训,对于我国中西部地区高等教育的发展尤其具有重要借鉴作用。因为,江苏的苏南、苏中和苏北,“正是全国经济发达地区、较发达地区和欠发达地区三个不同发展带的缩影。这种格局,大概是东部沿海其他省市中绝无仅有的。”^②

为揭示建国以来江苏高等教育发展的基本规律和经验教训,本书以高等教育结构为对象,以大量翔实的文献为基础,对影响江苏高等教育结构演变的相关因素、内在矛盾和重大举措进行了具体分析,以期通过这样的实证研究,达到对于江苏高等教育乃至地方高等教育发展规律性的把握。

一、高等教育结构

什么是结构?“一般认为瑞士结构主义心理学家皮亚杰(J. Piaget)对‘结构’所下的定义比较全面。皮亚杰认为结构有整体性、转换性和自调性。”^③所谓整体性,是指结构是按一定组合规则构成的整体,而不是各个独立成分的简单混合;转换性又称同构性,即结构中的各个成分可按一定的规则互相替换而并不改变结构本身;自身调整性又称自律性,是指结构具有封闭性,结构内某一成分的改变必将引起其他相关成分的改变,这种改变不必借助外部因素的影响,只是遵循结构自身的规律而自行调整。^④综合起来,结构就是系统内部诸要素之间相对稳定的排列组合秩序及其相互联系、相互作用的方式,结构具有整体性、稳定性和有序性等特征。这些特征往往通过结构要素的数量比例关系、时空组合形式和相互联结方式等表现出来。“结构的实质是系统内部诸要素的相互

① 中国地方教育史研究总课题组:总序。陈乃林、周新国:《江苏教育史》,江苏人民出版社,2007年1月,第6页。

② 龚放:序。袁洪志:《经济欠发达地区高等教育发展战略》,东南大学出版社,2003年12月。

③ 刘放桐:《现代西方哲学》,人民出版社,1981年,第590页。

④ 皮亚杰:《结构主义》,商务印书馆,倪连生等译,1984年,第3~11页。

作用,其表现形式是:①数量比例关系。包括要素的种类数目、各类要素的数量以及不同要素比例。②时空结构关系。时间具有一维性,空间具有三维性,时空结构关系就是诸要素在时空四维空间中的排列组合形成的构型。③相互联结方式。指要素间彼此联结的具体形式。”^①

何谓高等教育结构?目前学界众说不一,但定义大体相近。其中,一些具有代表性观点认为,高等教育结构“就是指高等教育系统各单元、各要素相互关联的方式和相互作用的形式,及其高等教育内部诸要素和外部环境诸因素的关系形式”;^②“高等教育结构是指高等教育系统的内部构成状态”;^③“高等教育结构是指高等教育系统内部各组成部分之间的联系方式和比例关系”;^④高等教育结构是指高等教育系统内部各要素之间相对稳定的联系方式和比例关系;等等。^⑤潘懋元在长期深入研究并博采众长的基础上提出:“对高等教育结构这个概念的理解;应当包括下列涵义:

1. 高等教育结构是指高等教育系统内部诸因素(单位、部分、子系统等等)相互依存、相互作用的关联方式(或组合方式);

2. 对于教育系统来说,特别应当重视各部分的比例关系;

3. 高等教育系统内部诸因素与外部因素的关系,因为教育系统是一个开放的系统;

4. 高等教育结构随教育系统内外部因素的变化而变化,是一种动态的结构。”^⑥这一理解既说明了高等教育结构内涵的丰富性、开放性,同时也说明了高等教育结构的复杂性。人们从不同的角度,依据不同的观念或标准,可以对高等教育的结构作出不同分析,从不同的方面进行把握。例如,高等教育宏观结构研究,主要研究高等教育体系的宏观构成及其与经济等外部环境因素的关系问题,主要解决高等教育战略选择和

① 赵文华:《高等教育系统论》,薛天祥主编,广西师范大学出版社,2001年2月,第113页。

② 齐亮祖等:《高等教育结构学》,黑龙江教育出版社,1986年,第40页。

③ 卮克明、汪永铨:《中国高等教育结构研究》,人民教育出版社,1987年,第43页。

④ 郑启明、薛天祥主编:《高等教育学》,华东师范大学出版社,1988年,第105页。

⑤ 胡建华等:《高等教育学新论》,江苏教育出版社,1995年10月,第246页。

⑥ 潘懋元:《高等教育学讲座》,人民教育出版社,1993年,第77页。

实施问题,包括层次结构、科类结构、形式结构、管理体制结构、区域布局结构等;高等教育微观结构研究,则主要研究高校内部各组成部分的关系及其教育效果,着重解决高校内部管理问题,包括学校组织结构、师资队伍结构、学科结构、专业结构和课程结构等。

但是,高等教育有其最基本的结构问题,这是构成高等教育的最基本的要素之间的相互联系和相互作用方式,其他结构问题都以此为基础、与此相联系。“教育结构的依据和归宿,一是社会对知识和人才的需求,二是教育自身的本质和规律。”^①

首先,从高等教育的本质特性来看,科类结构即“不同学科领域的高等教育的构成状态”,^②是高等教育结构的核心。伯顿·R·克拉克认为,以高深知识为核心是高等教育组织的基本特征。高等学校的管理和运行都围绕这一核心展开。^③高深知识寓于既高度分化又高度综合的学科之中。“高等教育以成熟的学术专业和学科为基础。”^④实施专业性教育、培养高级专门人才是高等教育两个最重要的特点之一(另一个特点是它建立在中等教育基础之上)。^⑤因此,学科专业结构是高等教育的基本结构。由于学科发展和社会需求的变化,我国在不同历史时期对学科(专业)门类的划分往往不同。计划经济体制时期,我国按照学科和国民经济主要部门分为:工科、理科、文科、农科、林科、医药、师范、财经、政法、体育、艺术等十一类,每类下面再分若干专业。1997年起,新的专业目录将本科专业划分为哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、理学、工学、农学、医学、管理学(军事学未列入目录)等11个学科门类。各学科门类再分二级学科和专业,共有二级学科71个,专业249种。

① 郝克明主编:《当代中国教育结构体系研究》,广东教育出版社,2001年12月,第4页。

② 郝克明、汪永铨:《中国高等教育结构研究》,人民教育出版社,1987年,第3页。

③ 伯顿·R·克拉克:《高等教育系统—学术组织的跨国研究》,杭州大学出版社,王承绪等译,1994年4月,第11~17页。

④ 潘懋元主编:《多学科观点的高等教育研究》,上海教育出版社,2001年9月,第346页。

⑤ 潘懋元主编:《多学科观点的高等教育研究》,上海教育出版社,2001年9月,第41页。

其次是层次结构。从社会对知识和人才的需求情况看,对于每一种学科专业而言,为适合社会分工的需要,其知识服务和人才培养又是分层次进行的。“科学分化和社会分工是形成高等教育系统结构的两大主要因素。”^①高等教育层次结构,是指在高等教育纵向结构体系中,按“不同要求和程度的高等教育的构成状态。如高等专科学校教育、本科教育、研究生教育等。”^②

第三,不同类别的高等教育构成状态,即类型结构或形式结构也是高等教育的基本结构之一。高等教育类别划分问题比较复杂,学界也无定论。管理实践中人们常常将高等教育分为普通高等教育、高等职业教育和成人高等教育三大类。“高等教育的类型结构,是指在高等教育横向结构体系中,按人才培养的类型不同而形成的结构,其实质是高等教育的范畴问题。高等教育的范畴有狭义和广义之分,狭义的高等教育指的仅仅是高等科学教育(目前我国称为‘普通高等教育’),重点是本科以上的高等科学教育。这是一种传统的观念。广义的高等教育指的是完成高级中学教育基础上实施的教育,即人们常说的高中后教育,包括学历教育 and 非学历教育两个体系,高等科学教育、高等职业技术教育、成人高等教育和高中后短期高等教育四种类型。”^③形式结构的演化反映了高等教育培养目标和培养人才方式的变化。因此,研究高等教育形式结构的变化,除了要分析狭义高等教育或普通高等教育,还必须分析其他办学类型的变化,具体而言,就是要分析高等职业教育、成人高等教育、以及高中后短期高等教育的发展变化。由于高中后短期教育“专指学习时间从几个月到一年左右的专业学习和职业训练,一般属于非正规学校教育”^④,因此,往往也归入成人高等教育之列。

中华人民共和国成立以来,我国高等教育类别划分大致经历了四个阶段:第一阶段,20世纪50年代初期,除了普通高等教育,其他类型的

① 潘懋元主编:《多学科观点的高等教育研究》,上海教育出版社,2001年9月,第360页。

② 郝克明、汪永铨:《中国高等教育结构研究》,人民教育出版社,1987年,第3页。

③ 王冀生:《宏观高等教育学》,高等教育出版社,2000年1月,第88~89页。

④ 王冀生:《宏观高等教育学》,高等教育出版社,2000年1月,第92页。

高等教育尚处于萌芽状态。1951年,政务院第97次政务会议通过了《关于改革学制的决定》,将高等教育分为大学、专门学院和专科学校,并且规定高等学校得附设专修科,大学和专门学院得设研究部。同时,为便利工农干部入学,高等学校得附设先修班或补习班。第二阶段,从1958—1966年,非正规高等教育得到一定程度的发展,出现了独立设置的成人高校,如“红专大学”、“劳动大学”等,普通高校举办的函授教育和夜大学也得到一定程度的发展。但由于缺乏经验,发展较慢,有的办学形式质量难以保证,还处于试验、摸索阶段。第三阶段是“文化大革命”期间,名义上虽有“七·二一大学”(厂办大学)等其他教育类别的存在,但实质上已是面目全非,甚至普通高等教育也失去了专业教育的性质。第四阶段是改革开放以来,不仅函授教育、夜大学和独立设置的成人高校如职工大学、管理干部学院、教育学院、广播电视大学等快速发展,而且高等职业教育也迅速崛起,并日益成为我国高等教育的重要组成部分。本书主要研究科类结构、层次结构和形式结构这三大基本宏观结构问题。

二、地方高等教育发展中的结构演变问题

作为地方高等教育发展研究的一部分,本书旨在弄清中华人民共和国成立以来,江苏高等教育结构演变的过程,分析影响江苏高等教育教育结构演变的主要因素,探索江苏高等教育结构演化的一般规律和具体特点,为建构适应江苏经济社会发展需要的高等教育结构体系提供经验和依据。

中华人民共和国建立以来,我国高等教育实行的是中央高教主管部门、有关部委和地方政府分别办学的体制,地方主办的高等教育一直是我国高等教育体系的重要组成部分。例如,1953年全国181所高校中,中央41所,地方140所;1966年全国434所高校中,中央183所,地方251所;“文化大革命”期间,整个高等教育的领导和管理权几乎全部下放地方。^① 改革开放以来,随着地方经济的发展和高等教育管理体制改革的深入,高等教育地方化的趋势日趋显著。所谓高等教育地方化,大

^① 刘英杰:《中国教育大事典:1949—1990》,浙江教育出版社,1993年,第1087页。

致“包括两层含义:其一,在管理上,高等教育属于地方管理,并以地方财政拨款或集资作为办学资金的主要来源;其二,在目标上,高等教育要适应地方经济发展和文化建设需要,为地方发展服务。”^①

从 20 世纪 90 年代以来的我国高等教育管理体制改革的实践看,加强省级政府对高等教育的统筹决策权是高等教育地方化的重要内涵。1993 年,《中国教育改革和发展纲要》提出,要“扩大省(自治区、直辖市)的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权”。1994 年,《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》进一步提出:“高等教育逐步实行中央和省、自治区、直辖市两级管理,以省级政府为主的体制。认真贯彻落实国务院关于《高等教育管理职责暂行规定》中有关中央和地方对高等教育的管理权限,逐步扩大省级政府的教育决策权和统筹权:(1)随着中央业务部门管理的部分高等学校转由省级政府管理或实行联合办学,省级政府应对这些学校连同省属高校,进行统筹,合理布局,对学科和专业在充分协商的基础上进行必要的调整。(2)有条件的经济发展程度较高地区的中心城市办学,由中央和省两府统筹。(3)现阶段仍由国家教委审批高等学校的设置,同时,积极做好高等专科学校和高等职业学校审批权下放的试点工作。”随后,按照“共建、调整、合作、合并”的方式,“前后总共用近十年的时间,基本完成了我国高等教育宏观管理体制的改革和布局调整,形成了中央和地方政府两级管理、分工负责,在国家政策指导下以省级政府统筹为主的新体制。除少数关系国家发展全局的高校以及行业的特殊性强、地方政府不便管理的高校继续由国务院委托教育部和其他少数部门管理外,多数高校由地方管理或以地方为主管理。”^②就江苏省而言,1981 年,全省有普通高校 50 所,其中,部属高校和地方高校各占一半;1991 年,全省普通高校 71 所,其中,地方高校 42 所,部属高校 29 所;2006 年,全省普通高校增至 119 所,其中,地方高校 109 所,部属高校 10 所,地方高校的数量占绝大多数。

适应中央宏观管理、以省级政府统筹为主的高等教育管理体制的建

① 潘懋元、郇大光:《关于中国高等教育地方化的理论探讨》,《福建高教研究》1990 年第 2 期。

② 李岚清:《李岚清教育访谈录》,人民教育出版社,2003 年 11 月,第 85~86 页。

立和完善,迫切需要进一步总结地方高等教育事业发展的经验,深入研究地方高等教育结构演变的规律和特点,为地方政府决策高等教育发展提供历史借鉴,以更好地发挥地方高等教育事业在发展科技文化、培养专门人才和直接开展社会服务等方面的功能。在诸多研究中,包括高等教育结构演变分析在内的地方高等教育发展历史研究更应当先行。鲁迅先生说“治学先治史”,即指研究历史对于探索理论、研究规律的重要性。

对江苏高等教育结构演变的实证研究,有助于认识地方高等教育发展的特殊规律。地方高等教育结构既要适应国家对知识和人才的需求,又要紧密结合地方经济社会发展的需要,因此,其发展既有与全国高等教育发展相似的方面,也面临着特殊矛盾和问题,具有自身的特点和规律。例如,地方高校与部委高校联合办学问题、地方普通高校发挥多功能作用问题、地方高等学校学科专业设置中如何处理“全国一盘棋”和“全省一盘棋”的关系问题等。研究这些特殊的矛盾和问题,既可为江苏省高等教育的发展提供某种借鉴,也可探讨地方高等教育发展中的共性问题提供某种思路和借鉴。

三、研究路径及主要内容

作为一项历史研究,基本的前提是弄清史实。弄清不同时期江苏高等教育发展的具体进程以及反映高等教育层次、科类和形式结构变化的基本数据,这是研究工作的出发点。例如,按办学层次划分的院校数、招生数、在校生成数以及研究生、本科生和专科生的比例关系是层次结构的重要表征。但是,如果仅仅停留在这一步,就成了资料汇编,而不是研究。更进一步的工作,就是要弄清导致结构变化的原因、因素,特别是作为诸多原因和因素集中体现的重大决策和关键举措。只有这样,才能使过程和动因相互结合,达到对于高等教育发展机制的把握。引起高等教育结构变化的原因往往十分复杂,某一变化往往是多种因素共同作用的结果。这些因素对高等教育结构变化的具体影响,突出地体现在重大决策和政策的形成与改变上。对此,许嘉璐认为:“教育结构的实现,与以下几个因素有着极为密切的关系。第一,社会的人文环境和受教育者的观念。社会人文环境的形成和改变是渐进的,受教育者观念的形成和改