

全国教育科学“十五”规划重点课题

20 世纪的 中国高等教育

主编 蔡克勇

体制卷

高等教育出版社

全国教育科学“十五”规划重点课题

20 世纪的中国高等教育

体制卷

主编 蔡克勇

高等教育出版社

内容提要

本书是全国教育科学“十五”规划重点研究项目“20 世纪的中国高等教育”子课题研究成果。本书系统研究了 20 世纪中国高等教育体制史,从宏观上论述了 20 世纪中国高等教育体制的变迁及影响体制变迁的经济、政治和文化等因素,并分别对办学体制、管理体制、招生与就业体制、投入体制、内部管理体制等 5 个方面的百年变革条分缕析,还收录了各个历史时期的珍贵史料,内容十分丰富。

本书是高等教育研究及管理人员的重要参考书,也可作为高等学校教育类师生的教材或参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

20 世纪的中国高等教育. 体制卷 / 蔡克勇主编. —北京: 高等教育出版社, 2003. 7

ISBN 7-04-012824-1

I. 2... II. 蔡... III. ①高等教育—概况—中国—20 世纪②高等教育—教育制度—概况—中国—20 世纪
IV. G649.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 030713 号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-82028899		http://www.hep.com.cn
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷	北京奥隆印刷厂		
开 本	850×1168 1/32	版 次	2003 年 7 月第 1 版
印 张	15.5	印 次	2003 年 7 月第 1 次印刷
字 数	390 000	定 价	35.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

《20 世纪的中国高等教育》编委会

主 任 周远清

副主任 张晋峰

委 员 (按姓氏笔画为序)

于富增 王小梅 邓晓春

刘志鹏 陈清龙 陈锡章

张笛梅 翁庆余 龚海泉

谢桂华 谢维和 喻岳青

蔡克勇

《20 世纪的中国高等教育》总序

教育部原副部长

中国高等教育学会会长、教授 周远清

中国近现代的高等教育发端于 19 世纪末,迄今有 100 余年历史。20 世纪的中国高等教育,可以说就是近现代中国高等教育发展的全部历史。

18、19 世纪,正当西方资本主义兴盛、高等教育也获得迅速发展的时候,中国却处于封建统治、闭关锁国的落后状态,以至于 19 世纪中叶开始,西方列强先后入侵,贫弱的清王朝却无法抵挡,战败之后,被迫签订了一系列割地赔款、丧权辱国的不平等条约。在陷入沉重苦难的旧中国,先进的知识分子看到了西方列强的坚船利炮的背后,是伴随工业革命所产生的先进科学教育。于是,以康有为、梁启超为代表的资产阶级维新改良派极力主张废科举、兴学堂、出国留学。在维新改良和维护帝制激烈斗争的夹缝中,北洋大学堂、京师大学堂、山西大学堂终于艰难地先后诞生了。到 1909 年,共有学生 749 人。

1911 年辛亥革命后,到 1927 年民国北洋政府时期,我国高等教育经历了先学日本、后学美国的资产阶级教育改革。先后颁布《大学令》、《大学规程》和《学校系统改革草案》,初步形成了我国近代高等教育体制。高等学校发展到公立大学 34 所,私立大学 18 所,在校学生约 3.6 万人(1924 年)。

1927 年开始的国民党统治时期,到 1949 年新中国成立,22 年中,包括艰苦卓绝的 8 年抗日战争,中国高等教育主要按照美国的办学模式,形成半封建半殖民地的资产阶级教育,同时,在革命根

据地举办了苏维埃大学、抗日军政大学等新型高等学校。到1947年解放前夕,全国有高等学校207所,在校学生约15.5万人。

1949年新中国成立,在薄弱的基础上,开始了建设社会主义高等教育的艰辛探索。在接收、改造旧学校以后,先后进行了全国院系大调整,学习苏联教育模式,以及1958年前后的教育革命等探索,也经历了“文化大革命”10年浩劫的磨难。30年中,高等教育在曲折前进中获得了较大发展,也取得了不少经验教训。到改革开放前夕的1978年,普通高等学校已发展到598所,在校学生85万多人。

1978年党的十一届三中全会以后,我国进入改革开放、建设有中国特色社会主义的新时期,我国高等教育也步入了历史上空前发展的最好阶段。经过拨乱反正,调整、改革、整顿、提高,进行体制改革、教育教学改革,迎来了教育的大发展。到世纪之交的2000年,中国普通高等学校有1225所,在校学生719万多人。

新世纪来临,面对科技进步日新月异,国际竞争日趋激烈,中国高等教育担负着实施科教兴国的历史重任。正如江泽民同志所号召的,我们要“不断培养大批合格的有中国特色的社会主义建设者,不断造就大批具有丰富创造能力的高素质人才,不断提高全民族的思想道德素质和科学文化素质”,“要完成这一历史任务,必须不断推进教育创新”。江泽民同志还指出:进行教育创新,首先要坚持和发展适应国家和社会发展要求的教育思想;关键是通过深化改革不断健全和完善与社会主义现代化建设要求相适应的教育体制;根本目的是要推进素质教育,全面提高教育质量;必须充分利用现代科学技术手段,大力提高教育的现代化水平;必须面向现代化、面向世界、面向未来,加大教育对外开放的力度。

为进行教育创新,我们必须认真总结历史的经验教训,研究探索符合中国国情和历史发展规律、具有中国特色社会主义教育的发展道路。为了未来,研究和总结过去是非常必要的。毛泽东同志早在抗日战争时期就曾经指出:“今天的中国是历史的中国的一

个发展；我们是马克思主义的历史主义者，我们不应当割断历史。从孔夫子到孙中山，我们应当给以总结，继承这一份珍贵的遗产，这对于指导当前的伟大运动，是有重要帮助的。”邓小平同志也曾说过：“历史上成功的经验是宝贵财富，错误的经验、失败的经验也是宝贵财富”，“总结历史是为了开辟未来”。江泽民同志强调研究和学习历史的重大意义，他说：“一名领导干部不善于从历史中吸取营养，不可能成为高明的领导者；一个政党不善于从历史中认识和把握社会发展规律，不可能成为顺应历史潮流的自觉的政党；一个民族不善于从历史中继承和发展本民族和世界其他民族创造的优秀文明成果，就不可能屹立于世界民族之林。”他指出：总结历史，说明现在，探索规律，启示未来，是我们从事历史研究和其他研究工作的同志们的光荣而艰巨的使命。当今世界风云变幻，走向学习终生化、高等教育现代化时代，为了把握稍纵即逝的机遇，必须加强研究，掌握规律，总揽全局，正确决策，包括历史研究在内的高等教育研究，更突显出其重要意义，在这个时候重温党的三代领导人关于历史研究的重要论述，开展高等教育的历史研究，可以说是一项十分重要和紧迫的任务。

我和许多同志在教育部的作品中，都切身感受到党的三代领导人关于研究、学习历史的必要性、重要性的指示是非常正确的。我们在研究论证一些方针问题、制定一些政策措施的时候，都不可避免地要回顾历史，研究历史经验。例如，在研究高等教育管理体制体制改革时，就必然要联系到1952年的全国院系调整问题；在研究教学改革学科专业调整时，也必然要联系各个时期专业设置的调整变化。探索21世纪初期中国高等教育改革发展的一些理论和实践问题时，更要全面回顾和联系百年来中国高等教育发展的历史。不这样，我们就难以吸取历史的经验，使工作少走弯路，甚至有可能重犯历史的错误。因此，我早就想和同志们一起，比较全面地对20世纪的中国高等教育历史进行系统研究。在我担任中国高等教育学会会长以后，这一想法得到学会秘书处和学术委员会

同志们的赞同。因此,由中国高等教育学会秘书处进行组织,成立了《20 世纪的中国高等教育》编委会,于 2001 年 3 月开始工作,并作为一项教育科研项目申报,于 2002 年 2 月得到全国教育科学规划领导小组批准为“十五”重点研究项目。

中国高等教育学会学术委员会部分同志和本书编委会多次讨论,确定了本丛书的指导思想和编撰原则:

一、以马克思主义历史唯物主义为指导思想,按照尊重历史、史论结合、史为今用的原则,努力为中国高等教育改革和发展提供翔实的历史背景资料和宝贵的经验教训。

二、对 20 世纪的近现代中国高等教育整个历史发展过程进行研究,在广泛收集和深入分析现有研究成果、著作、资料的基础上,发掘和补充必要的史料,分领域、专题,按时期进行编撰,形成一部历史研究专著,为中国高等教育通史的编撰打下基础,也便于对现实教育改革发展中专门问题的研究提供参考。全书按 8 个领域编成 8 卷,分别是:中国高等教育的体制;本科、专科、成人、高职教育教学;学位制度与研究生教育;科学研究和科技产业;国际交流和合作;思想政治教育;高等教育研究;地方高等教育。这种不同于通史那样主要按历史时期编写而是分领域、分专题,按时期进行编撰的形式是本书的一个特色。

三、历史研究作品,史料的翔实、准确是首要的基本要求,对所收集到的各种史料都要认真选择、审核,重要内容尽量使用原件并注明出处,存在疑问、歧异而暂时无法查核的要加以说明。

四、坚持“百花齐放,百家争鸣”的方针,按照论从史出、史论结合的原则,认真总结教育改革和发展中的经验,力求得出一些规律性的认识,尊重经过科学研究得出或形成的共同观点、评价、结论,也要实事求是地对待目前还有争论的问题和不同的意见、看法,只要是言之有据、言之成理的学术见解,都适当加以介绍。

由于本课题研究时间跨度大,涉及史料浩瀚,虽经大家认真努力,仍然会存在史料收集不全、评价论述不当、各卷结构风格不同

等问题,有待进一步的研究来补充、修正和完善。

2003年5月是中国高等教育学会将迎来成立20周年的日子。20年来,伴随着中国改革开放、有中国特色社会主义建设事业的巨大发展,中国高等教育事业也取得了辉煌成就。这些发展和成就,既有中国高等教育学会的一份功劳,也为高等教育学术研究创造了极好的条件,同时也带来了新的任务和发展机遇。在这个时候先后陆续出版的这部《20世纪的中国高等教育》各卷,既是中国高等教育学会学术研究成果的结晶,也将为以后的研究工作打下好的基础,为推动我国高等教育改革和发展作出新的贡献。

目 录

绪论	1
第一章 20 世纪中国高等教育体制的变迁	4
第一节 影响高等教育体制变革的因素分析	4
一、政治因素及其作用方式	4
二、经济因素及其作用方式	6
三、文化(科技)因素及其作用方式	7
四、高等教育自身发展的要求	7
第二节 中国高等教育初创时期的体制	8
一、中国近代教育制度的创建	8
二、构建中国近代教育行政管理体系	9
三、办学体制的显著特征:教会大学的兴起	13
第三节 中华民国时期的高等教育体制	16
甲、北洋政府时期的高等教育体制	16
一、教育体制由日本模式向欧美模式转变	17
二、私立大学蓬勃发展	19
三、重视发展实业教育	21
四、构建具有民主性质的学校内部管理体制	23
乙、国民政府时期的高等教育体制	25
一、逐步建立日趋完备的高等教育制度	25
二、高等教育管理体制的变革	31
三、整顿和发展私立学校	34
四、初步建立教育经费的保障制度	38
五、初步建立学生资助制度	38
六、高等教育结构的突出弊端是区域分布不平衡	39
丙、根据地的高等教育体制	41
一、根据地高等教育发展的概况	41

二、根据地的高等教育管理体系和学校内部管理体制	43
三、多样性是根据地高等教育办学体制的显著特征	46
四、不失时机地着手建立正规的高等教育体制	47
第四节 新中国高等教育体制 50 年	49
一、高度集中的经济政治体制的建立铸成“大一统”的 高等教育体制	49
二、经济管理的放权导致高等学校管理权限的下放	67
三、社会主义市场经济体制的建立带来高等教育体制 的深刻变革	72
第二章 20 世纪中国高等教育的办学体制	85
第一节 清末高等学校的办学体制	85
一、洋务教育时期新式学堂的创办与留学教育	85
二、维新教育时期的兴办学校热	89
三、新政教育时期的废除科举与推广新式学堂	90
四、私立高等学校的兴办	93
第二节 民国时期高等教育的办学体制	95
一、民国政府高等教育的办学体制	95
二、革命根据地与解放区的高等教育办学体制	105
三、教会大学	109
四、民族私立高等学校的发展	112
第三节 新中国建国至改革开放前高等教育的办学 体制	117
一、建国初期高等教育的办学体制(1949—1957)	117
二、全面建设社会主义时期高等教育的办学体制 (1957—1966)	129
三、“文化大革命”中高等教育的办学体制(1966—1976)	136
第四节 改革开放时期高等教育的办学体制	138
一、高等教育办学体制改革概述	138
二、建立政府办学为主体、社会各界共同参与办学的体制	144
三、转变政府职能,促进高等学校面向社会自主办学	149
四、重点建设,推动高水平大学的发展	154

第三章 20 世纪中国高等教育的管理体制	166
第一节 清末高等教育的管理体制	166
一、京师大学堂的创建	166
二、学部的建立	168
第二节 民国时期的高等教育管理体制	173
一、民国初期的教育管理体制	173
二、高等院校的发展与管理	174
三、国民党统治时期的高等教育管理体制	175
四、革命根据地和解放区的高等教育体制	176
第三节 新中国建国至改革开放前高等教育管理体制	180
一、建国初期高等教育管理体制概述(1949—1958)	180
二、全面建设社会主义时期高等教育的管理体制 (1958—1966)	182
三、“文化大革命”中高等教育的管理体制(1966—1976)	184
第四节 改革开放中的高等教育的管理体制	186
一、高等教育管理体制改革概述	186
二、加强教育立法工作,改善和加强对教育事业的宏观 管理	192
三、调整中央与地方的关系,扩大省级政府的管理权限	194
四、中央业务部门高等学校管理体制的改革	200
五、附录 20 世纪 90 年代普通高等学校合并及隶属 关系变动情况	210
第四章 我国高等学校招生、就业体制的变革	238
第一节 20 世纪上半叶我国高等学校招生、就业体制 的变革	238
一、高等教育初创时期学校的招生体制	238
二、北洋政府时期高等学校的招生体制	239
三、国民政府时期的招生体制	240
四、根据地和解放区的招生就业体制	241
第二节 新中国高等学校招生体制的变革	241
一、我国大学入学考试的过渡时期(1949—1951)	242

二、高等学校统一招生考试制度的形成与发展时期 (1952—1965)	243
三、高校招生制度遭到严重破坏时期(1966—1976)	246
四、恢复高考,招生工作开始走向正轨时期(1977—1981)	248
五、招生体制改革酝酿、试验时期(1982—1998)	250
六、新一轮高考改革全面、平稳、顺利推进(1999—2002)	256
第三节 新中国普通高等学校毕业生就业体制的变革	263
一、高等学校毕业生就业的分配计划体制和办法的形成	263
二、高等学校毕业生计划分配制度演变历程	266
三、在改革开放的形势下,毕业生分配计划体制改革的 措施	270
四、高等学校毕业生自主择业的就业制度的提出与建立	279
五、20 世纪末的高等学校毕业生就业体制及其特点	289
六、20 世纪末中国高校毕业生就业制度改革的成绩和 21 世纪的前进方向	290
第五章 20 世纪中国高等教育投入体制的演变	294
第一节 1949 年以前的高等教育投入体制	294
一、草创期的高等教育及其投入体制	294
二、民国时期高等教育投入体制的变化	298
三、高等学校的经费来源与支出结构	302
四、高等学校奖贷学金及公费生制度的建立	305
第二节 新中国成立后的高等教育投入体制	308
一、计划经济体制下的高等教育经费投入体制	308
二、高等学校事业费拨款方法与标准的确定	311
三、人民助学金制度的建立与完善	313
第三节 改革开放以后高等教育财政体制改革	315
一、高等教育投入体制改革的背景	315
二、改革开放以后高等教育投入体制改革的进展	318
三、高等教育投入体制改革的成效及今后的展望	327
第六章 20 世纪中国高等学校内部管理体制的变革	334
第一节 高等学校内部领导管理体制的变革	334

一、我国近现代高等教育初创时期高等学校内部管理	
机构及职能	334
二、北洋政府时期学校内部管理机构 and 职能	340
三、国民政府时期学校内部管理机构 and 职能	350
四、新中国 50 年高校内部领导体制的变革	356
五、新中国成立后组织结构变革	368
第二节 学校内部财务管理和分配制度的变革	373
一、我国近现代高等教育初创时期学校内部财务管理	
和分配制度	373
二、北洋政府时期学校内部财务管理和分配制度	374
三、国民政府时期学校内部财务管理和分配制度情况	378
四、新中国成立后财务管理制度的变革	380
五、新中国成立后分配制度的变革	388
第三节 教师 and 行政人员制度的变革	394
一、我国现代高等教育初创时期教师评聘 and 行政	
人员任命制度	394
二、北洋政府时期教师聘任 and 行政人员的任免制度	398
三、国民政府时期教师 and 行政人员制度的变革	404
四、新中国成立后教师管理制度的变革	408
五、行政人员管理制度的变革	425
第四节 学校后勤服务制度的变革	430
一、建立高等学校自办为主的基本封闭的后勤体系阶段	431
二、改革既有后勤体系,探索建立新的管理制度	434
三、以后勤社会化为目标,构建社会化后勤管理体制	439
第五节 基本经验和展望	444
一、借鉴西方发达国家举办大学的理念	444
二、高等教育管理的本土化	445
三、教授治校,发挥教师办学的作用	446
四、扩大高等学校的办学自主权	447
五、加强高等学校人事制度改革,理顺各种办学关系	447

结束语	451
一、继续扩大高等学校办学自主权	453
二、继续加强省级政府的统筹决策权	455
三、继续加强社会参与办学和管理,加强校企合作	458
四、继续转变政府职能,加强宏观调控	462
五、继续加强合作办学,促进合并院校深度融合	463
六、继续优化结构,引导院校正确定位,办出特色	469
参考文献	471
主要参考书目	474
后记	477

绪 论

什么是体制?《辞海》给出的定义是:“国家机关、企业事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体制、制度、方法形式等的总称。”^① 潘懋元教授给出的定义是:“以领导管理制度为核心的制度体系,它规定某个系统各个有关部门及方面的管理权限和工作范围,以便于各司其职,提高工作效率”。^② 刘海波博士给出的定义是:“系统的各组成要素间的组织结构及相互关系的制度规定的总和。”^③ 有的说得详细些有的说的简单些,基本内涵大致相同。

什么是高等教育体制?潘懋元教授给出的定义是:“根据国体形式和社会发展需求确定的一种以高等教育的领导管理体制为核心制度体系,是由国家权力机关和领导结构制定的,相对稳定的高等教育体系结构模式,其功能划分为高教管理权限,规范人们高教活动范围、方式和行为,维护和促进高等教育事业的良性循环”。^④ 顾明远教授主编的《教育大辞典》,把教育体制定义为:“教育事业的结构设置和管理权限划分的制度。主要是教育内部的领导制度、组织结构、职责范围及其相互关系,涉及教育事业管理权限的划分、人员的任用和对教育事业的发展的规划与实施,也涉及教育结构各个部分的比例关系和组合方式。”^⑤ 该辞典没有高等教育体制的词条。彭玉芳等人给出的定义是:“关于内部的结构设置、

① 《辞海》,上海辞书出版社 1999 年版,第 644 页。

② 潘懋元:《高等教育学》,福建出版社 1995 年版,第 66 页。

③ 刘海波博士论文:《高等教育的大众化与体制改革》,第 3 页。

④ 潘懋元:《高等教育学》,福建出版社,1995 年版,第 66 页。

⑤ 顾明远主编《教育大辞典》,上海教育出版社,1990 年版,第 23 页。

隶属关系和权限划分的体系和制度的总称,内涵包括高等教育从中央到地方各级结构的设置、各结构的责任、权利、利益的规定、高教系统内部各结构相互间关系的规范原则和程序,高等教育管理的基本方式和方法,高教系统内部设立保障、监督的措施等。”^①刘海波博士给出的定义是:“关于高等教育的结构设置及隶属关系,主体职责和利益划分等的组织体系和制度的总称,反映教育内部各要素之间、高校与政府、社会之间的关系以及相对的组织形式,对某一具体的体制而言,它既是一种各行为主体必须遵守的行为规则,也是一种要素间相互关系的制约和保障。”^②

我们认为,定义应尽可能简单明了,故把高等教育体制定义为:关于高等教育事业的结构设置,隶属关系和职责、权益划分的体系和制度的总称。它主要反映高等学校与政府、社会三者的关系。这种关系是动态的,是随着社会的发展而不断变化的。

体制改革是高等教育改革的关键。在整个高等教育系统发生变革的时候,其体制的变革处于关键的地位。这是由教育的基本规律所决定的。一定社会的教育必须适应一定社会的经济、政治、科技、文化的要求,这是教育的一条基本规律。所谓“适应”包括两个方面的含义:其一要“受制约”,其二是“为之服务”,“受制约”是前提,“为之服务”是方向,不受制约就不能为之服务。这条基本规律决定了教育体制必须随着经济、政治、科技体制的变革而改革,使之受其制约,为之服务。作为与经济、政治、科技文化关系最为密切的教育的最高层次——高等教育,其体制的改革就成为教育教学等其他各项改革创造必要的条件、环境的前提和关键。

任何体制都具有动态性。一定的体制都具有一定的生命周期。一定的高等教育体制也具有生命周期。因为决定高等教育体

① 彭玉芳等:《关于高等教育体制改革的若干思考》,载《建设有中国特色社会主义高等教育理论研究》第2集,兰州大学出版社1999年版,第381页。

② 刘海波博士论文:《高等教育的大众化与体制改革》,第3页。