

中国高等教育宏观管理 体制改革研究

邵金荣 著



高等教育出版社

中国高等教育宏观 管理体制改革研究

邵金荣 著

高等教育出版社

(京)112号

内 容 提 要

本书是作者结合所从事工作,系统研究我国高等教育宏观管理体制改革的文集。从揭示 50 年代初我国教育管理决策层对我国高等教育宏观管理体制的争论,到研究当前适应我国经济体制改革的高等教育管理体制,总结了历史的经验教训,用系统分析的方法着重剖析部门所有、条块分割的高等教育管理体制的弊端,提出和阐明了适应社会主义市场经济体制的高等教育宏观管理体制的目标模式、改革思路 and 具体可行的改革方案。本书源于改革实践,引用了大量的统计数据和资料,实践性较强,对教育行政领导和管理人员、教育研究人员、高等学校的管理干部和教育管理学科方面的教师、学生等,都有重要参考价值。

中国高等教育宏观管理体制研究

邵金荣 著

*

高等教育出版社出版

新华书店总店北京发行所发行

国防工业出版社印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张 5.125 字数 130 000

1994 年 11 月第 1 版 1994 年 11 月第 1 次印刷

印数 0001—1 675

ISBN7-04-005151-6/G·447

定价 6.55 元

前 言

改革我国高等教育部门所有、条块分割的管理体制,是长期以来特别是近 10 多年来反复提出而得不到解决的问题。可以说,这是长期困扰我国高等教育工作的一个难题。本书是作者 10 年来研究我国高等教育宏观管理体制改革的成果,全书内容按写作的时间顺序排列,从中一方面可以看出高等教育管理体制反复提出、改革思路反复酝酿的脉络和轨迹,另一方面,又可以清楚地了解改革的难点和难度。全书除了个别短文以外,均未公开发表过。

回顾 39 年来我国高等教育管理体制演变的历史,特别是 10 年来改革的历史,一个很深的感受就是,国家高等教育管理体制也就是宏观高等教育管理体制的改革,决策的科学化和民主化至关重要。历史上不乏一夜之间匆忙决策的事例,但是轻易决策之后要纠正和改变决策的失误,却常常十分艰难,甚至在付出沉重代价之后,改革的客观需求再强烈,也难于有实质性的改革。高等教育宏观管理体制的改革,有的问题并不复杂(如改革高等教育投资体制,只是解决几个中央综合部门的职权划分调整问题),但积重难返,既成事实、既得利益、决策者不了解问题症结所在等等,加剧了改革的阻力和难度。值得强调的是,越是在这种情况下,越需要倡导和推动对改革的讨论和争论。因为它可以避免官僚主义,避免宏观决策失误,是宏观决策科学化、民主化之必需。在这方面,能够引起人们的注意和重视,逐步建立和形成适合我国国情的高等教育宏观决策民主化、科学化的制度和办法,也是本书所要表达的一个心愿。

本书所研究的是高等教育宏观管理体制问题,分析大量的典型事例必不可少,这就不可能不涉及一些部门、地方和学校。公开

发表,若都不写出具体单位名称,则没有针对性,很难说明问题,若部分写出部分隐去,也很难处理。考虑再三,还是下决心一一列出了。这里必须郑重申明:对书中论述所涉及的每一个单位,决无丝毫责备、怪罪和批评之意,用意和目的只有一个,就是通过典型事例来分析和探求我国高等教育宏观管理体制存在的问题和改革出路。对此,书中已多次强调:管理体制的很多问题虽然都表现在许多具体的部门、地方和学校,但责任决不在这些部门、地方和学校,而在国家的宏观管理,在管理体制和制度。十多年来,作者正是把握这一大局进行研究和探索的。在这个大的前提下,如果还有考虑不周、用语不当,甚至个别事实有出入之处,作者诚恳希望得到谅解。

对于书中可能有的偏颇和不妥之处,敬请批评指正。

作者

1993年4月于北京

目 录

中央业务部门管理高等学校的体制存在的问题及

改革建议 (1)

高等学校部门所有制形成的原因及改革出路 (9)

对我国高等教育管理体制问题的探讨 (14)

第一部分 我国高等教育管理体制的历史演变和值得

注意的问题 (14)

第二部分 我国高等教育管理体制的宏观分析 (33)

第三部分 改革我国高等教育管理体制的原则和建议 (55)

附表 1 全国各行业高级专门人才分布状况 (62)

附表 2 工业、交通部门高级专门人才分布状况 (64)

附表 3 中央各部门所属高等学校 1978—1984 年在校生情况表 (66)

附表 4 25 个工业、交通部门核心专业人才(本科学历)占专门
人才总数(本科学历)的比例变化趋势表 (70)

附表 5 25 个工业、交通部门 2000 年前所需专门人才专业类
统计表 (73)

附表 6 全国高等学校毕业生分配情况统计表 (74)

附表 7 切块式高等教育基建投资体制 1978—1984 年投资
情况表 (74)

附表 8 1978—1984 年中央各部门高等教育基建投资历年
情况表 (76)

附表 9 中央各部门高教基建投资 1978—1984 年平均每年每个
在校学生分担情况 (83)

附表 10 中央各部门高教基建投资 1978—1984 年平均每年新增
1 名学生所分担的投资数 (84)

附表 11 1984 年中央各部门所属高等学校校舍建筑面积按
在校本科生、专科生和研究生平均分占情况表 (85)

附表 12 全国高等工业学校(本科)情况比较表	(86)
附表 13 全国高等工业学校(本科)教学、科研仪器设备情况表	(90)
附表 14 25 个工业、交通部门高教基建投资占全国高教基建 投资的比例	(91)
附表 15 高等教育基建投资中国家投资所占比例情况表	(92)
发展跨部门、跨地区联合办学,深化高教管理体制改革.....	(93)
改革高等教育投资体制势在必行.....	(100)
高等教育宏观管理体制改革的建议方案一.....	(109)
附表 全国高等教育基建投资(国家预算内)情况表	(115)
历史的结论.....	(116)
普通高等学校交给企业或企业集团管理值得研究.....	(121)
日本高等教育宏观经济调控体制值得借鉴.....	(125)
中央管理的高等学校为什么不能全部或几乎全部 下放地方管理?	(128)
附表 1 中央部门所属高等学校地区分布情况表(1987 年).....	(133)
附表 2 全国普通高等学校地区分布情况(1990—1991 学年度)	(134)
高等教育宏观管理体制改革的更明确具体的思路.....	(135)
附录 美、日、英、德、法五国大学系科(专业)设置的审批权限	(142)
高等教育宏观管理体制改革的建议方案二.....	(143)
附录 中央部门所属普通高等学校一览表	(149)

中央业务部门管理高等学校的体制 存在的问题及改革建议

(1983年6月)

当前,在我国加速发展高等教育事业的形势下,改革高等教育管理体制是一个迫在眉睫的问题。现在,这方面最突出的问题是:高等学校条块分割、部门所有的管理体制,严重束缚着高等学校的积极性,阻碍着高等教育的发展。许多高等学校的领导强烈呼吁打破部门所有制,改革现行的管理体制。下面,根据初步调查,对中央业务部门管理高等学校体制的利弊进行具体分析,针对存在的问题提出改革建议。

一、中央业务部门管理高等学校的基本情况

除教育部外,有直属高等学校的中央、国务院部委(包括总局和专业总公司)共48个,所属高校共237所,占全国高等学校总数的33.1%。其中重点高等学校59所,占全国重点高等学校的61.5%。在这237所院校中,理工院校142所,占60%。高等专科学校17所,占7.2%。据1982年的统计,中央业务部门所属高等学校教职工280986人,占全国高校教职工总数的38.5%;在校学生330941人,占全国高校在校生总数29.2%;专业点共2033个,占全国高校专业点总数的24.1%。

从投资情况看,据1981年的统计,全国高等教育事业费204958.5万元,其中中央业务部门所属高等学校68587.9万元,占33.5%;全国高等教育基建投资98199万元,其中中央业务部门所属高等学校51217万元,占52.2%。

以上情况说明,中央业务部门管理的高等学校在我国高等教

育事业中占有很大的比重。

二、中央业务部门管理高等学校的利弊

(一) 有利方面

1. 中央业务部门有积极性办与自己业务对口的高等院校和专业。一部分业务部门资金比较雄厚,有条件为教育投资。特别是国家重点投资的中央有关业务部门,如煤炭部、水电部等,都能拿出较多的钱办教育。然而这种情况通常是波动的。如过去国防工业是国家建设的重点,国防工业院校从国防工业部门得到的投资就较多,现在国防建设费用大幅度削减,这类院校得到的投资就少得多了。各部门的投资情况差别也很大。如中国科学院只有一所中国科技大学,条件得天独厚;而机械工业部则有直属院校 16 所,经费分配就很紧张,其他如轻工业部等也有类似情况。

2. 中央业务部门管理与自己业务对口的院校和专业,便于学校和对口的工厂、科研单位直接挂钩,容易实现教学与科研、生产的密切结合。不仅业务联系方便、教学实习容易安排,而且可以根据生产和科研的具体要求,对业务对口的专业明确人才培养的目标和规格,有针对性地培养专业人才。此外,有关对口专业人才供需矛盾的信息反馈快,对专业设置和发展规模能够作出迅速的调整。

3. 中央业务部门可以向自己管理的学校的对口专业直接下达科研任务,拨放科研经费,购置设备仪器,有利于促进对口专业科学研究工作的开展。

(二) 不利方面

1. 各部门业务的专门性与高等校专业的多科性、综合性之间存在着矛盾,因而使学校中与主管部门不对口的专业以及某些基础、边缘、综合性学科得不到发展,有的甚至被迫长期闲置,多年不招或很少招生,严重影响教师的积极性和高等学校潜力的发挥。

如哈尔滨工业大学是一所基础较好的多科性工科大学,有 9

个系、29个专业。自50年代以来,先后归八个部门领导,平均四年更换一次。除50年代受一机部领导和六十年代受国防科委领导比较好以外,长时期受一个业务面很窄的工业部领导,破坏了学校学科专业的完整性和稳定性。与主管部有关的专业畸形发展;无关的或关系不大的,或被废弃或被闲置;一些边缘学科和基础理论学科则被忽视。现在哈工大大部分专业与主管部门航天工业部的业务不对口,该校过去的一些基础较好的老专业如锅炉专业、蒸汽轮机和燃气轮机专业等,在同行业中已失去领先地位。又如北京工业学院有32个专业,是面向整个国防工业培养人才的,后来划归兵器工业部领导后,有一半专业与兵器工业部不对口,其中的雷达专业是国内建立最早、基础较好的专业,过去每年招收学生300人,现在由于兵器工业部不搞电子工业,不需要这方面的人才,每年就只招30人。全国国防工业院校共有20所,除国防科技大学隶属国防科工委外,其余分别由六个工业部门领导。这20所院校共有313个专业点,其中三分之一与主管部门业务不对口或不完全对口。湖南大学原来是以土木建筑类专业为主的学校,土木工程系有4个专业,教师155人,其中教授5人,占全校教授总数的26.3%,副教授36人,占全校副教授总数的30.8%。过去一个专业每年招收7个班的学生,后来该校归机械工业部领导,机械工业部让该校主要发展机电类专业,土木工程系每个专业每年只能招一个或两个班的学生。部门所有制的限制,不仅严重影响了高等学校潜力的发挥,而且使一些基础较好的专业的办学优势逐渐丧失。再如全国现有财经院校36所,其中由中央业务部门主管的有22所,占61%。这22所院校都是全国基础比较好的老财经院校,一般都是多科性的,共有147个专业点。这些院校的专业有一半以上与主管部门不对口。如湖北财经学院有14个专业,其中只有5个专业与主管的财政部门对口;四川财经学院有7个专业,其中只有1个专业与主管的中国人民银行对口。这些非对口专业多数师资力量比较强,在当前财经人才急缺的情况下,本来可以多培养专业人才,但由于主

管部门对非对口专业学生需要量很少,这些专业的办学能力得不到充分发挥。

2. 自成体系,各搞一摊,造成严重的重复、浪费。

由于人才的部门所有制,不少部门不管条件如何,不论需求状况,盲目追求专业设置的“大而全”、“小而全”,自成体系,造成专业重复设置和人力、物力的浪费。

如选矿专业。中南矿冶学院的选矿专业是我国建专业最早、基础较好的,原来包括黑色金属、有色金属、煤炭、化工等方面的选矿内容,面向全国培养人才。60年代20多名教师一年可以招9个班学生。后来中南矿冶学院被限制只为一个部门服务(原为冶金部,现为有色冶金总公司),办学能力得不到发挥。现在该专业50多名教师,每年最多只能招两班学生,再多招主管部门就需要不了。而煤炭部、化工部、核工业部、建材局、冶金部、有色冶金总公司等部门所属的十多所院校都又分别新办了选矿专业。不少专业的师资和实验条件很差,教学质量难于保证。

又如地质专业。武汉地质学院的煤田、石油地质专业建专业最早,过去为几个业务部门培养人才,一年可招8个班,现在为地质部所有,一年只能招一个班,不能发挥应有的作用。而煤炭工业部在其所属的十所院校都设了煤田地质专业,其中有几个院校办此专业条件较差。石油部也在其所属的院校中增设了4个石油地质专业。工程地质、水文地质也是武汉地质学院的老专业,现在都吃不饱,每年只能招一两个班,而全国竟又新建了17个这种专业点。另一方面,按照地质部的需要,武汉地质学院又不得不办自己无优势的专业,如勘探机械、矿场机械、勘探掘进等,这些专业在石油部、煤炭部所属的院校中都是很强的。

再如造船专业。全国已有7个教学力量很强的专业点,目前的毕业生已经供过于求。象上海交大的造船专业本可以一年招四五个班,由于毕业生难于对口分配,最多一年招两个班。而交通部根据自身的需要又新建造船专业。船舶工业总公司曾建议不要新建

专业点,交通部所需的造船专业人才完全可以满足,但交通部担心分不到人,还是投资支持天津大学新建了造船系。

3. 不利于学科的发展和人才的培养。

各部门业务分工很细,在办学上又往往忽视教育规律,因而形成一个部门生产一种什么产品,所属院校的专业就得为这种产品服务。本来院校的专业是学科性的,归一个部管以后往往就变成了产品性的。有的还只为一种产品中的一种型号服务。如雷达专业,按部门分工,竟有机载雷达、舰载雷达、炮瞄雷达、预警雷达、气象雷达之多。又如导弹专业,受部门分工之限,业务内容竟有反坦克导弹、空空导弹、地空导弹、反舰导弹、地地导弹之分。航空和航天,本是同一学科的内容,由于工业部门的分工,高等院校搞航空的却不能搞航天。同是一个建筑材料专业,因分属国家建材局和城乡建设环境保护部领导,建材学院的只搞硅酸盐而不搞制品工艺,建工学院的则只能搞制品而不能搞硅酸盐。

这种违反科学规律的人为分割和限制,影响了高等院校学科的健康发展,使培养的人才基础薄弱,专业面窄,适应性不强,十分不利于生产和科技水平的提高。

4. 各部门所管的高等院校,只能培养本部门的核心专业人才,而不能培养各种配套专业人才,只能满足部分人才需要量,而不能满足全部人才需要量。同时,高等学校的部门所有制又堵塞了人才分配、流通渠道。急需的配套专业人才进不来,多余的专业人才又不放,大量专业人才长期积压甚至被迫改行。国家某些短缺急需的专业,也往往由于部门所有制的障碍而无法建立和发展。如当前急需法医专业人才,但是现在法医人才的培养却无法落实。司法部没有条件培养法医,医学院有条件培养法医,但主管的卫生部不同意,因为从卫生工作上着眼并不需要法医。又如医药专业,医和药本来是密切相关的,由于医和药分属卫生部与医药总局,医药总局急需中药专业上马,而卫生部却要其所属的医学院的中药专业下马。

5. 由于部门所有制的限制,高等教育的投资存在很大的盲目性和浪费现象。

以财经专业为例。天津的南开大学原有经济系,天津市又有财经学院,最近,商业部又在天津新建了商学院,外贸部新建了外贸学院。原来商业部曾要南开大学经济系为其培养人才,南开大学要商业部出400万元投资,可以满足商业部的需要。商业部担心以后人、财两空,不肯出这笔钱,便自己在天津新建商学院。现在已经花了1500万元,连房子都还没建起来。

再看建筑工程专业。湖南大学的建筑工程专业不能发挥作用;武昌也已有三个中央部门的3所院校设有建筑工程类专业,城乡建设部最近又在武昌新建建工学院。

6. 各业务部门忙于生产和业务,工作安排上一般是生产第一、科研第二,管理学校不是其工作重点,往往无暇顾及教育工作。由于部门的局限性,往往对眼前的人才需要考虑得多,对人才培养的长远考虑以及教育的特点、规律注意不够。

7. 从发展趋势看,随着国家经济体制的迅速改革,中央许多业务部委将分设为更多的更专门化的专业公司。如冶金部已分化出独立的有色冶金总公司,纺织部分化出独立的丝绸公司,石油部已分化出独立的石化总公司,机械部已分出汽车总公司,等等。原属冶金部的中南矿冶学院等几所院校已划归有色冶金总公司,原属纺织部的苏州丝绸学院已划归丝绸公司。原属石油部的石油学院办学也遇到了问题。本来石油学院是石油勘探开发、石油加工专业配套齐全的,而现在石油部只管勘探开发,石化总公司管石油加工,使石油学院原来不存在的跨口问题现在出现了。可以看出,现有院校今后跨行业、跨部门、跨系统的问题会愈来愈多,学科专业发展与部门所有制之间的矛盾也将越来越尖锐。

综上所述,尽管中央业务部门有管理高校的有利条件,如果不克服其本身的弊端,就会影响高等教育的发展。

三、改革的具体建议

(一) 高等院校学科专业的多科性、综合性与部门业务的专门性之间的矛盾,随着现代科学技术的发展和国民经济体制的改革,将会越来越尖锐。这是部门管理高等学校产生弊端的根本原因。多年的教训是:多科性院校交给一个业务面很窄的部门管理弊多利少。根据我国 50 年代和 60 年代的经验,与几个业务部门有关的多科性重点高等学校,由教育部门管理或委托相应的综合业务部门管理,比较合适。当前应对一些多科性的、跨口矛盾突出的高等学校的管理体制,作必要的调整。如哈工大、北京工业学院等国防工业院校,过去由国防科委管理要比现在各工业部管理有利的多,应交国防科工委管理。

(二) 对中央业务部门管理的院校应加强统一规划和管理,制定必要的管理法规。

建国初期,全国的高等学校都由教育部门管理,随着国家经济建设的发展,50 年代初期,一部分学校改由中央各有关业务部门和地方管理。过去相当长一段时期对业务部门管理学校出现的问题估计不足,研究不够,缺乏统一规划和管理,也没有制定必要的政策、法规,这也是产生前述问题的一个重要原因。今后要在人才预测的基础上,根据全国一盘棋的精神,对全国高级专门人才的培养和高等学校的发展、布点进行统一规划。各部委凡新建、撤销、合并高等学校和专业,应经教育部门审核和批准。当前教育部门要抓好现有高校专业调整的审批工作。为了克服业务部门管理高等学校的某些弊端,要尽快制定一套必要的教育管理法规。如制定跨部门的高等学校和专业的管理条例,对跨部门的系科专业实行按行业归口管理;规定业务部门对所属高等学校基建、科研等投资比例的最低限额等等。这些法规应由国家颁布,各部门(地方)都必须遵照执行。

(三) 采取有效措施,充分发挥现有高等学校的潜力。

1. 扩大高等学校的办学自主权。学校有权接受主管部门以外的部门和地方的委托, 签定人才培养合同。如与主管部门意见不一致, 应报教育部门审批。

2. 鼓励和提倡各业务部门把资金用于委托办学、联合办学, 充分发挥现有老校的潜力。今后几年内要适当限制有关部门新建本科高等院校。

(四) 改革现行的一些管理制度。现在我们的一些管理制度使部门的权限越来越大, 造成人、财、物的部门所有制合法化。

如高等学校毕业生的分配制度, 国发〔1981〕23号文件规定: “中央部门主管的院校, 主要是为本系统、本行业培养人才, 毕业生实行国家抽成分配。国家抽成的比例, 一般不超过毕业生人数的10—20%。”这样部门对其所属的高校毕业生, 不管专业对口与否, 任意分配使用, 就合理合法。国家急缺的专业人才要不到, 而在部门内却大量存在任意改行的不合理现象。如重庆建工学院的供热与通风(空气调节)专业, 为当前社会所急需, 人才供不应求, 1982年的毕业生国家抽成20%, 分给四川省20%, 60%由主管的城建部分配。由于主管部门需要不了这么多毕业生, 因而让多余的毕业生到建筑工地改行当施工员。这样的分配制度, 显然是弊多利少, 应当改革。

再如国家对中央业务部门所属高等学校基建投资和事业费的划拨, 教育部门均不掌握, 特别是高等教育的基建投资, 对各部门划拨投资的多少, 不仅没有明确的比例要求, 而且也无人统筹协调。结果就使国家投资变成了“部门投资”。“部门投资”就是部门利益, 部门利益不能触动, 部门所有制就成了正常现象。这种制度、体制, 也应当改革。

高等学校部门所有制形成的 原因及改革出路

(1984年7月)

高等学校部门所有制的弊端已经逐步为人们所认识,研究其形成的原因,找出改革的出路,是当前急待解决的问题。

我国高等教育条块分割、部门所有的管理体制是逐步形成的。50年代中央委托一些中央业务部门和地方管理一部分高等学校,基本上不存在部门所有制问题,甚至60年代这个问题也不突出,可以说,当时高校与中央业务部门是正常的隶属关系。后来,形成了高等学校的部门所有制,最突出的有两个问题,一是投资问题,一是毕业生分配问题。国家在这两个重要方面,把权力完全或基本上交给了部门,也就是把高等教育投资决策权和毕业生分配权交给了部门,这就使本来是国家所有的高等学校变成了部门所有。这就是高等学校部门所有制形成的根本原因。很明显,高等学校的部门所有制是国家管理体制中的问题,更确切地说,是国家宏观管理失控的问题,而不是中央业务部门造成的。

一、部门所有制的核心问题是投资问题

国家对高等学校的投资主要有两项,一项是高教事业费,一项是基建费(含5万元以上的设备费)。当然,高等学校承担国家科研任务,还有国家拨给的科研费。

中央部门所属高等学校的高教事业费,是由财政部根据部属高等学校的实际情况,统一核算按指标拨给部门的。中央部门所属高等学校的基建投资,除了教育部直属高等学校有明确指标,由国家计委文教局直接拨给教育部外,其他均无明确指标,投资多少,

完全由高等学校的主管部门自己决定。投资程序是，国家计委各业务局向其归口的中央业务部门拨放基建投资，亦即部门基建总投资，其中并不规定教育的投资数量或比例，部门得到投资后，自行决定对各方面的投资数量。

可见，部门所有制的的关键问题是基建投资。

全国高等教育基建投资，1981年为9.82亿，其中中央业务部门高等教育基建投资5.12亿，占52.2%，教育部直属高等学校1.57亿，占16%，地方高等学校3.13亿，占31.9%；1982年为10亿，其中中央业务部门6亿，占60%，教育部1.5亿，占15%，地方2.5亿，占25%；1983年为15.18亿，其中中央部门7.73亿，占50.9%，教育部3.49亿，占23%，地方3.96亿，占26.1%。基建投资按在校生平均，中央部门所属高等学校高于教育部直属高等学校。1982年，中央部门平均每生1813元，教育部平均每生806.82元；83年，中央部门每生2094.9元，教育部每生1883元。

从实质上讲，部门所有制的主要问题，就是这7亿元左右的投资问题。经常说的调动部门办学的积极性，也就表现在这里。一部分地方高等学校愿意归中央业务部门管，究其原因就是“可以从部门得到比地方更多的投资”。若谈到打破人才培养的部门所有制时，就会听到部门的同志说“我们自己投资不能为别人培养人”，症结也在这里。但事实上，这7亿元左右的投资并不是部门的，而是国家的，不过是由部门从国家拨给的总投资中抽出一部分给学校罢了。问题就出在投资体制上。

这种投资体制，有以下几方面的弊端：

第一，国家对中央部门所属高等学校的基建投资心中无数。中央49个部门所属的248所高等学校的基建投资，国家一不统筹规划，二不提比例和指标，三不过问投资情况，四不管综合平衡，完全由部门自行决定。对高等学校的基建投资究竟是多少，国家统计局无数据，国家建设银行无帐目，负责计划投资的国家计委不掌握，对各部门一概心中无数。放弃了高等教育方面的宏观计划决策权，