

中国高等教育体制改革 世纪报告

国家高级教育行政学院 编著

人民教育出版社

中国高等教育体制改革 世纪报告

国家高级教育行政学院 编著

人民教育出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高等教育体制改革世纪报告/国家高级教育行政学院编著. —北京: 人民教育出版社, 2001

ISBN 7-107-14895-8

I. 中...

II. 国...

III. 高等教育—教育制度—教育改革—中国—研究报告

IV. G649.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 068234 号

人民教育出版社出版发行

(北京沙滩后街 55 号 邮编: 100009)

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 15.25

字数: 400 千字 印数: 0 001~2 700 册

定价: 25.60 元

目 录

引 论 高等教育体制研究的理论范畴与实践基础·····	1
一、高等教育体制的理论范畴·····	2
二、中国高等教育体制的实践特征·····	7
三、中国高等教育体制改革研究概观·····	13
第一章 高等教育体制改革的宏观背景·····	22
一、我国高等教育体制改革的社会基础·····	22
二、社会政治、经济、科技的发展与高等教育体制改革···	24
三、国际高等教育改革的广泛影响·····	33
第二章 高等教育办学体制改革·····	48
一、高等教育办学体制的历史传统·····	48
二、中国高等教育办学体制改革的实践进程·····	57
三、高等教育办学体制改革的理想目标与主体内容·····	64
四、关于高等教育办学体制改革的反思·····	67
五、办学体制改革涉及的基本理论问题·····	69
六、21世纪高等教育办学体制改革的对策建议·····	84
第三章 高等教育管理体制改革的·····	89
一、我国高等教育管理体制的历史沿革·····	89
二、高等教育管理体制改革的的基本经验·····	93
三、高等教育管理体制改革的实践效益·····	103

四、巩固发展高等教育管理体制改革的对策·····	108
第四章 高等教育投资体制改革·····	112
一、我国高等教育投资体制的形成与发展进程·····	112
二、高等教育经费筹措渠道及结构的发展变化·····	117
三、公共高等教育资源在个人之间的公平配置·····	122
四、高等教育公共财政资源的分配·····	126
第五章 高等学校招生制度改革·····	137
一、改革开放以来我国高等学校招生制度的改革历程·····	137
二、高等学校招生制度改革的目标与主要内容·····	141
三、我国高等学校招生制度改革的实践成效·····	146
四、高等学校招生制度改革的主要经验与基本的理论 问题·····	149
五、高等学校招生制度改革的趋势及政策建议·····	156
第六章 高等学校毕业生就业体制改革·····	164
一、计划经济体制下的高等学校毕业生分配与就业 体制·····	166
二、经济体制转轨时期高等学校毕业生分配与就业体制的 改革及其发展·····	171
三、社会主义市场经济体制下的高等学校毕业生就业体制 改革与发展·····	175
四、现行的高等学校毕业生就业体制及其特点·····	186
五、高等学校毕业生就业制度改革的未来发展趋势与政策 建议·····	190

第七章 高等学校领导体制改革	198
一、高等学校领导体制构成的制约因素.....	198
二、高等学校领导体制的构成.....	201
三、高等学校领导体制的变化与发展.....	204
四、现行的高等学校领导体制.....	207
五、改革高等学校领导体制应注意的几个问题.....	210
第八章 高等学校内部管理体制改革	216
一、高等学校内部管理体制的历史沿革.....	216
二、高等学校内部管理体制改革的理想目标与主体 内容.....	222
三、高等学校内部管理体制改革的实践进程与效益.....	229
四、高等学校内部管理体制深化改革需要关注的主要 问题.....	239
第九章 高等学校后勤管理体制改革	245
一、我国高等学校后勤管理体制的历史沿革.....	245
二、高等学校后勤管理体制改革的必然性、理想目标 与主体内容.....	248
三、高等学校后勤管理体制改革的进程与效益.....	254
四、高等学校后勤社会化的基本经验.....	269
五、高等学校后勤社会化的发展趋势与政策建议.....	273
第十章 高等学校科技产业管理体制改革	280
一、我国高等学校科技产业发展概况.....	281
二、我国高等学校科技产业管理体制建构与改革的实践 探索.....	287
三、我国高等学校科技产业管理体制存在的问题.....	298

四、我国高等学校科技产业管理体制深化改革的方向·····	304
五、我国高等学校科技产业管理体制深化改革的基本 对策·····	307
第十一章 21 世纪高等教育体制改革基本走向 ·····	316
一、高等教育体制改革的既有成就与经验总结·····	316
二、外部环境的进一步变化对高等教育体制改革的可能 影响·····	325
三、高等教育体制内外矛盾的发展·····	333
四、21 世纪高等教育体制的若干基本理念·····	342
五、创建有中国特色的社会主义高等教育体制·····	351
附录 高等教育体制改革重要文献 ·····	360
《中共中央关于教育体制改革的决定》(节选) (1985 年 5 月 27 日)·····	360
《高等教育管理职责暂行规定》(1986 年 3 月 12 日)·····	369
《国家教委关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》 (1993 年 1 月 12 日)·····	375
《关于中央部门所属普通高等学校深化领导管理体制改革的 若干意见》(1993 年 2 月 8 日)·····	385
《关于普通高等学校内部管理体制改革的意见》 (1993 年 2 月 8 日)·····	390
《关于普通高等学校招生和毕业生就业制度改革的意见》 (1993 年 2 月 8 日)·····	395
《中国教育改革和发展纲要》(节选) (1993 年 2 月 13 日)·····	400
《国家教委关于深化高等教育体制改革的若干意见》 (1995 年 7 月 19 日)·····	408

《国家教委关于转变职能,加强宏观管理,扩大直属高校办学自主权的若干意见》	(1997年1月21日)	…… 417
《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》	(1997年3月24日)	…… 421
《国务院关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》	(1998年7月1日)	…… 431
《中华人民共和国高等教育法》	(1998年8月29日)	…… 433
《面向21世纪教育振兴行动计划》(节选)	(1998年12月24日)	… 445
《教育部关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》	(1999年2月13日)	…… 449
《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》(节选)	(1999年6月13日)	…… 453
《教育部关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》	(1999年9月15日)	…… 458
《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》	(2000年4月5日)	…… 464
《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》	(2000年6月2日)	…… 470
后记		…… 477

引论 高等教育体制研究 的理论范畴与实践基础

1978年12月，党的十一届三中全会开启了中国改革开放的新的历史时期。以此为起点，中国高等教育事业在全面恢复以后即开始了长达二十余年的持续稳定发展，平均每年保持着9%的发展速度，在这一过程中没有出现大的反复，这在世界高等教育发展史上也是绝无仅有的。到2000年，我国普通高校和成人高校全口径统计的在校大学生已达900万，高等教育的毛入学率达11%，与此同时，我国高等教育的综合结构日趋合理，整体的质量效益也有明显提高。这一切，都为我国社会主义经济建设和社会发展提供了强有力的支持，为我国高等教育事业在21世纪的进一步发展奠定了坚实的基础。在过去的二十多年中，我国高等教育事业创造的业绩和积累的经验是多方面的，其中至关重要的一点，就是十分重视和持续推进高等教育体制的全面改革。这种改革经过多年的不断积累和逐步深化，在2000年取得了历史性的重大突破，初步形成了与社会主义市场经济发展相适应的高等教育体制的基本框架，从而在基本制度的层面上解除了高等教育事业面临的各种制约，为其发展带来了前所未有的活力。毫无疑问，在进入新世纪之时，对我国高等教育体制改革的历史进行系统回顾，对我国高等教育体制改革到2000年为止所取得的成果进行全面评析，这将极大地促进我国高等教育事业在新世纪的进一步发展，因而具有十分重要的理论价值和实践意义。

一、高等教育体制的理论范畴

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》颁发。自此以后,教育体制以及在此基础之上衍生而出的高等教育体制等概念日渐普及,很快就在相关的理论研究和实践领域得到了广泛的运用,高等教育体制无疑是今天人们观察、分析和说明中国教育改革发展最为基本的理论范畴之一。

(一) 高等教育体制的一般界定

结合政治学关于“体制”一词的原始定义以及“教育体制”这一概念在理论研究和实际工作中的应用情况,可以认定:所谓高等教育体制,就是关于国民高等教育事业基本组织制度的总称,其基本内容是通过相关机构的设置、隶属关系的确定、职责与权益的划分,对高等学校与政府、社会三者之间的基本关系作出基本规定或进行宏观调整,从而为高等教育事业的发展提供基本的制度保障。

高等教育体制是国民教育体制的重要组成,通常认为它一般包括以下五个方面:一是高等教育办学体制,即关于高等教育办学主体资格与基本程序的原则规定;二是高等教育管理体制(有时也称高等教育宏观管理体制),即关于中央与地方、中央教育行政部门与其他业务部门、政府与学校在高等教育事业发展中有关管理职责、权限的基本规定;三是高等教育投资体制,这是关于高等教育经费来源与配置方式的基本规定;四是高等教育招生与毕业生就业体制,这一体制的核心是关于高等教育招生、毕业生就业机制与方式的基本规定;五是高等学校内部管理体制,即关于高等学校内部领导、劳动、人事及分配方面的原则规定。近些年来,也有同志认为,就基本属性而言,高等教育学制、高校教师专业技术职称与资格制度也应纳入高等教育体制的基本范畴。从一定意义上说,这一观点并非毫无道理,值得引起人们的注意和探讨。

由上述已经形成共识的五个基本方面可以看出，在实践发展和理论研究中，高等教育体制有其内在的规定性，这种规定性从制度的层面上说明了高等教育与其他社会现象的本质区别，形成了高等教育体系的组织特征。高等教育体制所包含的主体内容，实际上在很大程度上直接规定了国民高等教育体系存在、运行和发展的基本方式，制约着高等教育基本资源的开发与配置以及各项社会功能的实现，决定着高等教育办学的质量与效益，因此是高等教育管理中的核心问题。可以说，世界各国高等教育在存在方式和发展模式上的种种不同都相对集中地反映在体制问题上。通过体制的变革与创新来促进高等教育事业的发展，这也是世界各国普遍采取的基本策略。另外需要指出的是，高等教育体制五个方面的内容从不同的环节或角度决定影响着高等教育的发展，这五个方面是一个相互依存、相互补充的关系，并且又是以高等教育管理体制为核心构成高等教育体制的整体。换言之，管理体制在高等教育体制中居于基础和核心的地位，对其他方面具有更大的制约或影响力，所以一直被视为高等教育体制改革的重点和难点所在。

（二）高等教育体制理论要点

作为实践发展和理论研究的基本范畴，高等教育体制问题日益受到人们的广泛关注，这些年来有关于此的理论探索不断深入，在一些基本的理论问题上已经形成共识。归结其要点主要有以下几点。

1. 高等教育体制必须是社会政治、经济、科技和文化特征的客观反映

教育必然决定于同时又服务于一定社会的政治、经济、科技和文化，这是不以人的意志为转移的客观规律，也是为实践反复检验的现代教育科学最为基本的理论观点之一。毫无疑问，这一规律对于高等教育体制有着根本的制约作用，这一观点也是人们分析认识高等教育体制外部社会联系的重要理论支点。由此得出的必然结论

是：高等教育体制的实践发展必须以特定的历史条件为基础，即必须客观反映社会政治、经济、科技和文化的发展水平和一般特征，必须与社会政治、经济、科技和文化体制保持全面协调。不然，高等教育体制就失去了赖以生存的社会实践基础；与此相适应，高等教育体制的理论研究也必须关注其外部环境的发展变化，必须揭示其改革发展的深刻社会动因。只有这样，有关的理论研究才有可能在一个更为宏观的社会背景下形成科学的认识并对实践产生指导作用。

2. 高等教育体制必须符合高等教育发展的内在规律

高等教育是人类社会生活中一个特殊领域，培养高级专门人才、传承和发展科学文化是其有别于其他社会实践活动的本质特征。正是由于这种本质特征，高等教育的存在、运行和发展也必然有其内在的客观规律，例如高等教育过程必须符合大学生群体的年龄阶段特征和个性心理特征，高等教育必须保证与基础教育的科学衔接，高等教育必须实现产、学、研的有效结合，高等学校应该拥有充分的办学自主和民主自由的学术空气等等，都决定于高等教育的本质特征和内在需求。这种本质特征对于高等教育具有基础和普遍的制约作用，高等教育体制的建设也必须以其为基础，符合高等教育发展的内在规律。这应该是高等教育体制改革极为重要的指导思想，也是对高等教育体制进行系统研究必须关注的基本问题之一。如若不然，高等教育体制的改革实践及其理论研究就可能背离高等教育发展的客观需求，进而对高等教育的发展产生一种制度性束缚和制约。

3. 高等教育体制必须遵循民主、法制和高效的原则要求

在一定意义上说，这一点是上述两点必然的延续和发展。民主、法制和高效是有中国特色社会主义政治、经济、科技和文化体制的理想追求或最基本的特征。由于教育与社会政治、经济、科技和文化的必然联系，这种特征对高等教育体制无疑具有根本的决定和制约作用，是今天中国高等教育体制与社会政治、经济、科技和文化

保持协调一致的基本内容。另外，民主、法制和高效也是现代化高等教育的本质特征，反映了中国高等教育发展的内在需求。高等教育体制的民主化，这是开发高等教育资源、激发高等教育活力、保证高等教育公平发展的基础；高等教育体制的法制化，则是规范高等教育行为、维护高等教育秩序和保证高等教育效用的必要条件，也是高等教育民主化的具体表现；高等教育体制的高效，其意义在于强调体制本身的系统完整和运行的顺畅高效，从而为高等教育资源的有效利用和高等教育整体的高效运转提供制度上的保证。

4. 高等教育体制必将处于永远的变革与发展之中

这一点已为高等教育发展的历史所反复证明，也是高等教育理论研究得出的基本观点之一。一方面，高等教育生存环境的变化即社会政治、经济、科技和文化的发展必然影响到高等教育，对其提出体制变革的要求。另一方面，高等教育自身的发展，如数量规模的扩大和质量效益的提高也会对其体制不断提出新的需求，希望通过体制改革为高等教育的发展开拓新的空间和提供新的动力。在内外需求的双重作用下，高等教育体制就不可能保持一成不变，而必将处于永远的变革和发展之中。体制创新既是高等教育改革的重要内容，也是高等教育发展的重要动力。所以，我们强调一定要不断深化高等教育体制改革，要重视用动态和发展的观点来观察研究高等教育体制问题。

（三）现代高等教育体制的基本类型

毫无疑问，高等教育体制的建立及其改革发展有着客观普遍的原则要求。世界各国都是以这些原则为基础，并根据各国社会政治、经济、科技发展的实际，结合文化历史传统进行了各具特色的实践探索，形成了不同类型的高等教育体制。

1. 中央集权型

这种体制的基本特征是强调统一和集中，中央政府对国民高等

教育事业实行高度集中的统一管理，中央政府掌控着高等教育资源开发与配置、高等教育立法、规划、评估及督察的主要权力，承担着发展和管理高等教育的主要职责。地方政府和办学单位对中央负责，主要完成执行职能。在发达国家中，法国、芬兰等国的高等教育体制具有中央集权的历史传统和一般特征。

2. 地方分权型

地方分权型体制的基本特征，就在于管理高等教育权力和发展高等教育的职责主要由省（州）一级地方政府拥有或承担，地方政府在高等教育立法、事业规划、资源配置、质量标准制定、新学校和新专业的审批等方面发挥着主导的作用。在这种体制下，中央政府居于辅助地位，主要通过专项资助或发展计划对高等教育的区域性发展进行一定的平衡。在这方面，美国和加拿大等国具有典型的意义。

3. 大学自治型

该体制的特征是特别重视大学作为高等教育基本存在单位的意义，重视大学办学过程中的自主性，突出强调大学要面向社会和根据高等教育的客观实际，自主就办学中的各种问题作出决定。在这种体制下，政府仅对高等教育提供资助和信息服务，但不直接干预高等教育的运行过程和大学的实际管理工作，而不具行政约束力的各种学术性团体往往发挥着比较大的作用。

4. 综合型

这种体制是上述几种类型的综合，其特点是强调要根据社会条件和高等教育的实际，在中央政府和地方政府之间对管理和发展高等教育的职责与权限进行合理划分，在政府宏观统筹管理和大学自主办学之间保持平衡协调，形成相互制约和依存的关系，以求最大限度地调动各方面的积极性。德国在这方面比较具有代表性，二战以后，日本的高等教育体制也逐渐表现出综合性的特征。

应该指出，高等教育体制的类型划分一般来说只具有相对的意

义，并且综合型日益代表着高等教育体制改革发展的方向，国际高等教育体制发展变革的现状与趋势充分说明了这一点。这是因为，其他几种类型的高等教育体制固然各有其优越性，但各自的弊端也客观存在。中央集权制可以对国民高等教育事业进行有效的宏观规划和协调，有利于高等教育事业发展的统一性和规范性；地方分权和大学自治型则可以更大程度地调动地方政府和办学单位的积极性与创造性，有利于激发高等教育的活力。显然，前者的优势恰好是后者的不足之处，而后者的长处又正好是前者的局限所在。所以，综合各种体制类型的优势，在高等教育事业的发展中普遍推进中央政府、地方政府和办学单位之间的均权化，建立综合型的高等教育体制，这是国际高等教育改革发展的基本趋向，也是我国高等教育体制改革目标所在。

二、中国高等教育体制的实践特征

如果说，理论要点可以为人们分析认识一种高等教育体制提供基本的理论支持，则实践特征就是研究分析一种高等教育体制的基础和重点所在。新中国高等教育事业已经走过了半个世纪，有中国特色的社会主义高等教育体系逐步形成和不断完善。在这一历史过程中，高等教育体制表现出以下实践特征。

（一）体制变革始终是中国高等教育事业发展的焦点性问题

在新中国高等教育事业五十余年的发展历程中，体制的调整和变革始终是一个焦点性的问题而受到重点关注，而每一次调整和变革都有着特定的时代背景并对高等教育事业的发展产生了全面和基础性的影响。这一点不仅是“十年文革”前我国高等教育事业曲折前进的重要原因，而且也是改革开放以后实现我国高等教育事业持续发展的基本策略。概观二战以来世界高等教育发展的历史，可以

认为，作为影响高等教育发展的基本因素，体制问题得到了世界各国的广泛关注，其不断的发展变化是一种世界性的普遍现象。但比较而言，中国高等教育基本体制变革之深刻和调整之频繁都是世界上所少有的，这种状况客观反映了我国社会政治、经济发展在这一时期的主要历史特征。

回顾新中国五十余年的历史，可以看到我国的经济体制前后发生了两次根本性的变革，政治体制也经历了若干次重大的发展，而这种变革与发展必然要求高等教育体制作出相应的变化。1949年，中华人民共和国成立，这意味着反映中国社会发展客观要求的全新的政治、经济体制的初步确立和逐步完善。在此基础上，人民政府也从基本制度着手并以此为重点，开始了对旧的高等教育的改造，进而建立起与社会主义政治、经济制度相适应的高等教育新体制，这无疑是中国高等教育历史上划时代的重大变革。1978年，党的十一届三中全会开启了我国改革开放的新的历史时期。随着改革的不断深入，计划经济体制逐渐为社会主义市场经济体制所取代，继而完成了又一次历史性的跨越。与此同时，以建成社会主义民主政治和法制社会为集中目标的政治体制改革也全面展开，日渐深入。在这种社会背景下，高等教育与社会发展要求之间的不适应首先表现在体制问题上，全面而又深刻的变革自然也就在所难免，理所当然的成为了高等教育改革的突破口所在。另外，建国以后的相当一个历史时期中，我们实行着中央高度集权的计划经济体制，这一特征也非常明显地体现在高等教育体制上，其结果是不仅在实际效用而且还在思维习惯上促使人们往往把体制调整作为首选目标，以此为支点或动力推动高等教育的发展。可以认为，这是我国高等教育体制在20世纪50~60年代频繁调整的一个极为重要的原因，有关于此的具体历史过程和基本事实，将在后面的专门章节中进行陈述和分析。

（二）集权与分权是贯穿于历次高等教育体制变革的主要矛盾

由高等教育体制的基本类型可以作出一个判断，即广义的权力结构是高等教育体制的实质性问题，在这一问题上，集权和分权是两种不同的价值取向。从一定意义上说，我国高等教育体制所经历的种种发展变化，在总体上也就是一个集权与分权此消彼长的过程，集权和分权是贯穿于历次变革的主要矛盾，历次变革的整体目标和具体内容都是围绕着这一矛盾而加以设计和规划。在不同的历史时期，由于社会政治、经济大环境的制约，人们对这对矛盾有不同的认识和理解，进而导致对高等教育体制的不同实践探索。一般来说，宽松和谐的政治环境和快速发展的国民经济必然要求高等教育的相应发展或变革，同时也为这种发展变革提供了必要的条件。在这种背景下，人们往往更为看重或期待高等教育发展的多样性、自主性和灵活性，以分权为基调对高等教育体制进行调整和改革。从我国高等教育体制调整改革的实践来看，这里有必要强调以下几点。

1. 高等教育体制改革应该在集权和分权二者间寻求平衡

上面已有所提及，对于高等教育体制而言，集权与分权相互依存，各有其不可取代的价值。合理的集权有利于保证高等教育发展的统一性、计划性和规范性，有利于集中优势资源实现高等教育发展的重点项目；而科学的分权则是高等教育发展多样性、自主性和灵活性的必要条件，有利于更充分有效的开发高等教育资源，高等教育体制改革应该努力在集权与分权二者间寻求平衡。在特定的历史条件下，是加强集权还是扩大分权，这主要决定于高等教育发展的外部环境、现实状况与实际需求。在这一问题上，认识和实践的最大误区，就是将二者绝对对立起来而作出极端化的选择，历史上的经验与教训都非常深刻地说明了这一点。

2. 进一步分权是我国高等教育体制深化改革的趋向所在

以1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》发布为基本标志，我国开启了新时期高等教育体制改革的实践进程。二十多年来，