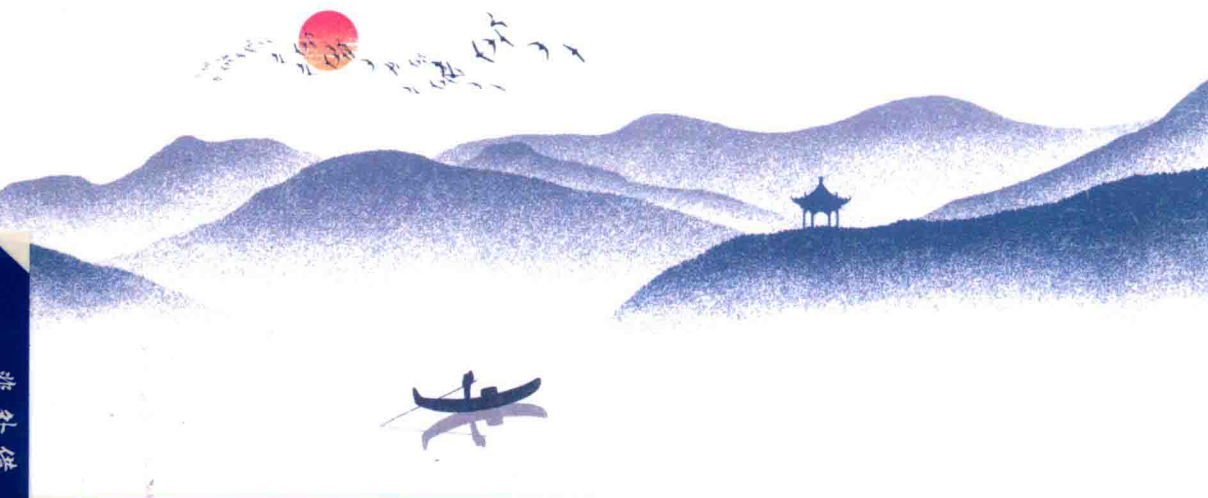


Xinzhongguo Gaoxiao Caiwu 70 Nian

新中国高校财务

70年

乔春华·著



非
外
供



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

新中国高校财务 70 年

乔春华 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

内容提要

本专著运用辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论对新中国成立70年来高校会计与财务领域的大量史料进行考证与研究,梳理了高等教育投入体制、高校预算拨款、高校预算管理、高校财务制度、高校预算会计、高校财务会计、高校管理会计、高校资产管理、高校收费与学生资助体系、高校财务管理体制、高校会计信息化、民办高校财务与会计的发展轨迹。对革命根据地和解放区高校财务领域的概况、新中国成立前国立大学筹资渠道的发展概况和私立大学筹资的发展概况也做了介绍。因此,本书对新时代的高校会计与财务领域的理论研究、政策研究和实务工作,具有明显的理论价值和实践意义。

图书在版编目(CIP)数据

新中国高校财务70年 / 乔春华著. —南京:东南大学出版社,2019.7

ISBN 978-7-5641-8520-6

I. ①新… II. ①乔… III. ①高等学校-财务管理-研究-中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第179376号

新中国高校财务70年(Xinzhongguo Gaoxiao Caiwu 70 Nian)

著 者 乔春华
出版发行 东南大学出版社
社 址 南京市四牌楼2号(邮编:210096)
出 版 人 江建中
经 销 全国各地新华书店
印 刷 虎彩印艺股份有限公司
开 本 700mm×1000mm 1/16
印 张 28.25
字 数 542千字
版 次 2019年7月第1版
印 次 2019年7月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5641-8520-6
定 价 128.00元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系,电话:025-83791830。

本书谨献给

为新中国高校财务事业添砖加瓦的人们

习近平论历史

历史是前人的实践和智慧之书。……你要增加智慧吗？史书是不可不读的。……回顾党的历史可以清楚地看到，重视对历史的学习和对历史经验的总结与运用，善于从不断认识和把握历史规律中找到前进的正确方向和正确道路，这是我们党九十年来之所以能够领导中国革命、建设、改革不断取得胜利的一个重要原因。……历史是一个民族、一个国家形成、发展及其盛衰兴亡的真实记录，是前人的“百科全书”，即前人各种知识、经验和智慧的总汇。

——2011年9月1日，习近平在中央党校2011年秋季学期开学典礼上的讲话

中国革命历史是最好的营养剂。多学习多重温，心中会增添许多正能量。

——2013年7月11日下午，习近平到平山县西柏坡参观时讲话

历史就是历史，历史不能任意选择，一个民族的历史是一个民族安身立命的基础。……历史总是向前发展的，我们总结和吸取历史教训，目的是以史为鉴、更好前进。

——2013年12月26日，习近平在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话

历史是最好的老师，它忠实记录下每一个国家走过的足迹，也给每一个国家未来的发展提供启示。

——2014年3月28日，习近平在德国科尔伯基金会的演讲

历史是最好的教科书，也是最好的清醒剂。

——2014年7月7日，习近平在纪念全民族抗战爆发七十七周年仪式上的讲话

世界的今天是从世界的昨天发展而来的。今天世界遇到的很多事

情可以在历史上找到影子,历史上发生的很多事情也可以作为今天的镜鉴。重视历史、研究历史、借鉴历史,可以给人类带来很多了解昨天、把握今天、开创明天的智慧。所以说,历史是人类最好的老师。

——2015年8月23日,习近平致第二十二届国际历史科学大会的贺信

重视历史、研究历史、借鉴历史,可以给人类带来很多了解昨天、把握今天、开创明天的智慧。……中国人民正在为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗,需要从历史中汲取智慧,需要博采各国文明之长。

——2015年8月23日,习近平在致第二十二届国际历史科学大会的贺信

历史是一面镜子,鉴古知今,学史明智。重视历史、研究历史、借鉴历史是中华民族 5000 多年文明史的一个优良传统。……历史研究是一切社会科学的基础。……希望我国广大历史工作者继承优良传统,……推动相关历史学科融合发展,总结历史经验,揭示历史规律,把握历史趋势,加快构建中国特色历史学学科体系、学术体系、话语体系。

——2019年1月2日,习近平致中国社会科学院中国历史研究院成立的贺信

前 言

“物有本末，事有终始，知所先后，则近道矣。”（《礼记·大学》）

2016年7月1日，习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上讲话强调指出：“一切向前走，都不能忘记走过的路；走得再远、走到再光辉的未来，也不能忘记走过的过去，不能忘记为什么出发。”2018年11月26日，习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调指出：“重视吸取历史经验是我们党的一个好传统。历史记述了前人的成功和失败，重视、研究、借鉴历史，了解历史上治乱兴衰规律，可以给我们带来很多了解昨天、把握今天、开创明天的启示。我们进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，更需要重视、研究、借鉴历史。这对我们丰富头脑、开阔眼界、提高修养、增强本领具有重要意义。”

2009年，我曾有写一部《新中国高校财务60年》的设想，但因准备不足，只写了三篇文章。^①

本书书名《新中国高校财务70年》的两点说明：一是“新中国”，笔者曾在“新中国”和“建国”之间选择，“建国”有根据，如1981年6月中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》以及影视作品《建国大业》等；“新中国”也有根据，如2018年10月10日，习近平主持中央财经委员会第三次会议新闻稿中有“新中国成立以来”，《2018中央经济工作会议公报》指出“明年是新中国成立70周年”，以及李克强在《政府工作报告（2019）》中指出“今年是新中国成立70周年”等。比较起来，中国建国有几千年历史，上述“建国”自然指的“建新中国”，因此“新中国”更一目了然。二是“财务”与“会计”虽是两个学科，前者不能包括后者，前者也不能替代后者。但是习惯上用“高校财务”或“高校财务领域”来囊括高校财务处的一切工作，因此，原来书名《新中国高校会计与财务70年》简化为《新中国高校财务70年》。若严谨地表达，应将“会计”与“财务”分开，因此在第四章阐述了“会计”与“财务”的区别。

我国的史书主要分编年体、纪传体、纪事本末体等六种体裁。编年体是一个以时间为经、以事件为纬来记载历史事件的体裁，代表作有《资治通鉴》；纪传体是以人物为纲、时间为纬以反映人物传记为中心的一种史书编纂体例，代表作有《史

^① 乔春华. 中国高等教育财务会计30年回顾与展望[J]. 教育财会研究, 2009, 20(1): 5-9; 乔春华. 教育财务会计30年十大创新[J]. 教育财会研究, 2009, 20(2): 57-63; 乔春华. 新中国60年事业单位会计发展轨迹和经验教训[J]. 教育财会研究, 2010, 21(2): 3-10.

记》;纪事本末体是以历史事件为纲的中国史书体裁,每一历史事件独立成篇,各篇按时间顺序编写,能够完整地反映历史事件的全过程,可补编年体与纪传体之不足,始创于南宋袁枢的《通鉴纪事本末》。在这三种体裁中,以编年体为主。

在关于会计史的著作中,如郭道扬的《中国会计史稿》和普雷维茨、莫里诺的《美国会计史:会计的文化意义》是以时间发展为主线,也涉及以人物会计思想评述的编纂体例(如对谢霖、雍家源、潘序伦、徐永祚等的会计思想评述);王建忠、柳士明的《会计发展史(第四版)》是以国别为线(中国会计历史为第 2、4、6、8、10 章,外国会计历史为第 3、5、7、9、11 章),然后按时间发展顺序的编纂体例;陈信元、金楠的《新中国会计思想史》和迈克尔·查特菲尔德的《会计思想史》是以时间发展为主线,兼顾以人物会计思想评述的编纂体例;而文硕的《西方会计史——会计发展的五次浪潮》是以国别为主,兼顾时间发展和人物会计思想评述(如卢卡·帕乔利)相结合的编纂体例。

笔者原以时间发展为主线的编纂体例,如(1)新中国高校财务的建立(1949. 10—1978. 12);(2)改革开放时期高校财务的探索(1979. 1—1992. 10);(3)社会主义市场经济体制下高校财务的发展(1992. 10—2012. 10);(4)十八大以来高校财务的辉煌成就(2012. 10 至今)。但在撰写过程中发现,这种写法不易看出某一专题(如预算拨款、财务管理体制等)的发展轨迹,为了集中阐述某一事件的来龙去脉,采用了纪事本末体的编纂体例(见目录)。

高校财务史,又是一部高校财务制度史。李才栋等曾编写过《中国教育管理制度史》(江西教育出版社,1996),本书以高校财务方面的法规、制度为主要依据,增强了史实的法规依据。因为财务工作是按制度办事,新中国财政部先设会计制度处,后升为会计制度司,直到“文革”后改为会计司。但高校财务史中有些法规虽规定过,但在实践中并未实行,如 1994 年 7 月 3 日,国务院发布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》(国发[1994]39 号)第 24 条提到的“建立教育银行”以及《教育经费保障法》或《教育投入法》都未行之于实践。^① 写史也可以写历史事件,如现代史中的“九一八事变”“七七事变”“西安事变”等,高校财务史也有一些事件,如 21 世纪以来高校财务发生过的三大事件:巨额举债风险、乱收费、科研经费漏洞。但由于本书不是以时间发展为主线进行编纂,因此,未纳入。

高校财务史,又是一部高校财务思想史。如美国迈克尔·查特菲尔德曾撰写

^① 2001 年 7 月,教育部印发的《全国教育事业第十个五年计划》(教发[2001]33 号)第四条第一款指出:“建议研究制定《教育经费保障法》,依法做到教育经费的‘三个增长’,到 2005 年国家财政性教育经费支出占国内生产总值(GDP)的比例达到 4%,到 2010 年应进一步提高。”2004 年 3 月,国务院批转的教育部《2003—2007 年教育振兴行动计划》(国发[2004]5 号)第 30 条规定:“加强和改善教育立法工作,完善中国特色教育法律法规体系。适时起草《教育投入法》……力争用五至十年的时间形成较为完善的中国特色教育法律法规体系。”

过《会计思想史》(中国商业出版社,1989)和陈信元的《新中国会计思想史》(上海财经大学出版社,1999)。本书不是“以论带史”,也不是“重史轻论”,而主要是依据史实阐述某一专题的发展轨迹,特别是对现在论文中的一些错误表述明确其历史事实。如从1997年6月9日起,财政部就不再将事业单位划分为全额、差额、自收自支三种预算管理形式;又如财政部决定从2011年1月1日起,将按预算外资金管理的收入全部纳入预算管理,2012年6月27日起,全面取消预算外资金,等等。新中国高校财务70年既是高校财务领域制度变迁的历史,又是高校财务领域实践发展的历史,更是高校财务领域理论不断丰富的发展历史。对新中国高校财务领域中的理论研究,是在总结新中国高校财务70年经验与教训的基础上得出的高校财务发展规律,该部分内容作为本书的姐妹篇拟在明年出版的《高校财务理论研究》(暂定名)中阐述。

在撰写本书的过程中,也搜集到新中国成立前高校财务领域的一些史料,为了系统地反映新中国高校财务的历史发展脉络,将其作为一部分也列入其中。因为不仅包括1928—1948年的国民政府阶段,也包括1911—1928年的北洋政府阶段,还包括清末大学的财务史料,特别是包括“革命根据地和解放区高校财务领域的概况”,统称为“新中国成立前高校财务领域的发展概况”;又因为不属于“新中国”的范畴,因此放在最后,作为第七章。本书未撰写“新中国高校审计70年”和“新中国高校内部控制70年”的内容^①,如有机会再补上。

对历史最庄重的纪念,就是让历史的光辉照亮未来,然而研究历史是艰辛的。我向往明天,期盼明天更美好,但工作中我没有明天,今天的事务必在今天、昨天或前天去完成,每天争取不虚度,珍惜今天是为了明天。娄尔行指出:“搞会计学的人经常提到会计,总是把眼睛看着企业会计,而对事业单位会计、大学会计,是很少研究的,所以这方面的文章和专著也很少,国外也是这种情况,都重视研究企业会计。”^②笔者从1985年起开始研究高校财务,出版过专著、教材25部,其中涉及高校会计与财务的16部;发表过论文100余篇,其中涉及高校的70余篇。但学海无边,书囊无底。南京有一个甘家大院,称为“九十九间半”,明明是300多间房为什么称为“九十九间半”而不满一百呢?“月满亏,水满溢”;“满招损,谦受益”。晓庄师范学院创始人陶行知诫子“宁为真白丁,不做假秀才”。《论语·泰伯》曰:“士不可以不弘毅,任重而道远。”做人要名副其实,知识分子就要以探究、传播知识为己任。高校财务是一个深邃且复杂的领域,我志毕生为其努力。“老当益壮,宁移白首之心?穷且益坚,不坠青云之志。”《国际歌》中“从来就没有什么救世主,也不靠神仙皇帝!要创造人类的幸福,全靠我们自己!……让思想冲破牢笼!要为真理

^① 从教育部财务司的工作范围讲,应包括高校审计和高校内部控制。

^② 高等学校经济效益问题研究会(筹备组),高等学校经济效益问题文集,1983年,第8页。

而斗争！……”的歌词将激励我前进！香花无色，烦恼无华。

本书可作为高校财务理论工作者和实务工作者的参考书，也可供研究高校财务的研究生参考。

这部《新中国高校财务 70 年》是“安徽省高校管理大数据研究中心智库研究项目”的成果之一。

在成书过程中，笔者从南京师范大学、南京医科大学等的档案馆，特别是扬州大学财务处珍藏的 20 世纪 50 年代的会计制度汇编中搜集到很多宝贵史料；同时还参阅了大量同行们的研究成果，借鉴了宝贵的经验，引用了可靠的资料，在此一并表示衷心感谢。

在成书过程中，苏州旅游与财经高等职业技术学校财务处处长赵建新、江苏旅游职业学院财务处副处长葛涛搜集了不少资料，在此表示衷心感谢。

作为国内第一部系统论述新中国高校财务 70 年的专著，肯定有众多不成熟或存在谬误之处，敬请各位读者批评指正。

乔春华

2019 年 3 月

目 录

第一章 新中国高等教育体制、办学体制和投资体制 70 年	1
第一节 高等教育体制和办学体制的发展轨迹	1
一、高等教育体制的发展沿革	1
二、高等教育办学体制的发展沿革	11
三、教育体制和教育办学体制与教育投资体制关系非常密切	16
第二节 高等教育投入体制的发展轨迹	16
一、计划经济时期的高等教育多渠道投入体制的雏形	16
二、市场经济体制时期的高等教育多渠道投入体制从建立至完善 (1992 年 10 月至今)	18
三、关于 4%	24
四、全国普通高等学校生均一般公共预算公用经费支出	31
第二章 新中国高校财务领域 70 年	34
第一节 高校预算拨款的发展轨迹	34
一、改革和完善高校预算拨款制度	34
二、高校预算拨款的发展沿革	35
三、生均拨款基本标准	42
四、高校预算拨款制度改革的目标	45
第二节 高校预算管理的发展轨迹	47
一、高校预算的发展轨迹	47
二、事业单位预算管理形式	61
三、高校预算外资金的发展轨迹	68
四、预算执行的发展轨迹	81
五、高校预算治理功能的发展轨迹	84
第三节 高校财务制度的发展轨迹	95
一、高校财务制度从属于行政事业单位阶段(1949.10—1980.5)	95
二、高校财务制度的形成阶段(1980.6—1996.9)	96

三、高校财务制度的成熟阶段(1996 年至今)	99
第四节 高校收费与学生资助体系的发展轨迹	111
一、高校收费的发展轨迹	111
二、高校学生资助体系的发展轨迹	122
第三章 新中国高校会计领域 70 年	160
第一节 会计法规改革对事业单位会计制度变迁的影响	160
一、会计改革文件对事业单位会计制度的影响	160
二、《会计法》与《事业单位会计准则》对事业单位会计制度的影响	165
第二节 高校会计制度的变迁历程	176
一、高校会计制度的依附时期(1949 年 10 月至 1988 年)	176
二、高校会计制度的独立时期(1988 年 12 月至 2018 年)	178
三、高校执行过的会计制度内容的发展轨迹	180
第三节 高校财务会计的发展轨迹	187
一、高校预算会计与高校财务会计的适度分离	187
二、高校财务会计的探索阶段	188
三、高校财务会计的实施阶段	190
第四节 高校管理会计的发展轨迹	191
一、高校管理会计的发展沿革	191
二、高校成本的发展沿革	193
三、高校责任会计	202
四、高校内部银行的发展沿革	203
五、高校业财融合的发展沿革	205
第四章 新中国高校财会领域 70 年	207
第一节 会计与财务关系的发展沿革	207
一、本章“财会”领域的缘由	207
二、关于会计与财务的起源	213
三、“会计”与“财务”:谁包括谁?	216
四、新中国会计与财务的研究	221
第二节 高校财务管理体制的发展沿革	224
一、高校财务管理体制概述	224
二、高校理财管理体制的发展轨迹	228
三、高校会计领导体制的发展轨迹	230

四、高校会计机构的发展轨迹	236
五、高校会计委派制度的发展轨迹	242
六、高校会计人员受重视程度的发展轨迹	245
第二节 高校会计信息化的发展轨迹	256
第五章 新中国高校资产领域 70 年	263
第一节 高校资产管理若干问题的发展轨迹	265
一、高校清产核资的发展轨迹	265
二、高校资产配置及使用的发展轨迹	271
三、高校资产产权登记的发展轨迹	277
四、高校国有资产评估的发展轨迹	282
五、高校非经营性资产转经营性资产的发展轨迹	283
六、高校国有资产处置及其收入的发展轨迹	286
七、高校国有资产资产管理与报告的发展轨迹	291
八、高校国有资产监管的发展轨迹	296
九、高校国有资产管理机构的发展轨迹	298
第二节 高校资产的发展轨迹	300
一、高校固定资产管理的发展轨迹	300
二、高校无形资产管理的发展轨迹	310
三、高校材料管理的发展轨迹	315
四、高校对外投资的发展轨迹	320
五、高校出租、出借、担保的发展轨迹	326
第六章 新中国民办高校财务领域 70 年	330
第一节 民办高校财务的发展轨迹	330
一、新中国民办高校的发展轨迹	330
二、民办高校投入的发展沿革	339
三、民办高校会计与财务制度的发展轨迹	346
四、高水平民办高校的筹资案例	350
第二节 民办高校学费政策的发展轨迹	356
一、民办高校收费政策的发展沿革	356
二、民办高校资助政策的发展沿革	360
第七章 新中国成立前高校财务的发展概况	362
第一节 革命根据地和解放区高校财务的发展概况	362

一、中国革命根据地和解放区高校的概况	362
二、中国革命根据地和解放区高校的会计	366
三、中国革命根据地和解放区高校的财务	374
第二节 新中国成立前国立大学财务发展概况	380
一、新中国成立前国立大学概况	380
二、新中国成立前国立大学筹资的发展概况	382
第三节 新中国成立前私立大学财务发展概况	405
一、新中国成立前私立大学筹资的发展概况	406
二、新中国成立前教会大学筹资的发展概况	427
三、新中国成立前私大学筹资的启示	435
主要参考文献	438

第一章 新中国高等教育体制、 办学体制和投资体制 70 年

第一节 高等教育体制和办学体制的发展轨迹

1986年10月15日,国家教委、财政部发布的《高等学校财务管理改革实施办法》(教计字〔1986〕162号)第二条指出:“高等学校财务管理改革是高等教育管理体制改革的的重要组成部分,应按照教育规律和经济规律办事,讲求社会效益和经济效益。”因此,研究高等学校财务管理必定涉及高等教育管理体制。

我国公办高校的高等教育预算拨款体制取决于高等教育体制和办学体制,即“谁举办,谁拨款”,公办高校的预算拨款隶制度取决于其行政领导体制。1995年7月19日,国务院办公厅转发了国家教委1995年5月29日的《关于深化高等教育体制改革的若干意见》(国办发〔1995〕43号),其中指出:“特别是高等教育体制改革的各项工作都有赖于投资和财务管理体制改革的深化,有关方面应加强调查研究,积极进行试点,加强投资和财务管理体制改革的力度,促进高等教育管理体制的改革。在体制改革和转轨过程中,原主管部门不能削弱对学校的领导或减少对学校的投资,而应加强领导和增加投入,大力支持地方政府把学校办得更好。”

2016年8月16日,《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号)中指出划分原则:“体现基本公共服务受益范围。体现国家主权、维护统一市场以及受益范围覆盖全国的基本公共服务由中央负责,地区性基本公共服务由地方负责,跨省(区、市)的基本公共服务由中央与地方共同负责。……做到支出责任与财政事权相适应。按照‘谁的财政事权谁承担支出责任’的原则,确定各级政府支出责任。对属于中央并由中央组织实施的财政事权,原则上由中央承担支出责任;对属于地方并由地方组织实施的财政事权,原则上由地方承担支出责任;对属于中央与地方共同财政事权,根据基本公共服务的受益范围、影响程度,区分情况确定中央和地方的支出责任以及承担方式。对中央和地方有各自机构承担相应职责的财政事权,如科技研发、高等教育等,中央和地方各自承担相应支出责任。”

一、高等教育体制的发展沿革

《教育大辞典》解释:“教育体制指教育事业的机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、组织机构、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发展的规划与实施,也涉及教育结构各个部分的比例关系及组合方式。教育体制大体分为两种类型:一为集权制类型,如苏联、法国;二为分权制类型,如美国、加拿大。中国随着社会主义建设的发展需要,正在进行教育体制改革。如把基础教育权力下放给地方,农村教育实行分级办学、分级管理;中等教育结构改革;高等学校扩大办学自主权和改革招生及毕业生分配制度等。”^①

(一) 1949—1953 年实行集中统一的高等教育体制

1949 年 10 月至 1956 年 9 月是新民主主义社会向社会主义过渡时期,也是社会主义制度的全面确立时期。这个时期逐步建立了生产资料公有制和计划经济体制。在教育部的 1952 年工作要点中提出了准备拟定全国教育建设计划。

1950 年 7 月 28 日,中央人民政府政务院发布《关于高等学校领导关系的决定》中强调指出:“凡中央教育部所颁布的关于全国高等教育方针、政策与制度……以及对于高等学校的设置、变更或停办,大学校长的任免,教师学生的待遇,经费开支的标准等决定,全国高等学校均应执行。……中央和各大行政区人民政府或军政委员会有关部门直接领导有关高等学校的日常行政、教师调整配备、经费管理、设备及参观实习等事宜。”

1953 年 10 月 11 日,政务院发布的《关于修订高等学校领导关系的决定》规定:“中央人民政府高等教育部必须与中央人民政府各有关业务部门密切配合,有步骤地对全国高等学校实行统一与集中的领导。”以上两个法规明确了新中国高等教育管理体制的中央集权。这个统一与集中领导的体制一直延续到改革开放。在高等学校大规模的院系调整中,私立高校或并入他校,或改变校名由国家接办,从而使在我国历史上存在了半个世纪之久的私立高等学校消亡了,形成了以单科性专门院校为主的、单一的公有制社会主义高等教育体制。新中国教育制度的建立体现了国家对教育的直接管理和干预,高等教育成为国家的公共事务,从制度上保证了高等教育为政治、经济建设所服务。

1953 年,在全国高等学校院系调整后,在原有政府直接领导之下,又衍生出一个由业务主管单位直属领导的高等教育体制。

从 1952 年起,全国高等学校按照国家经济建设的需要统一招生,毕业生统一分配。1953 年起,开始实行国民经济的第一个五年计划。在第一个五年计划中,将教育事业的发展纳入了其中,招生数作为国民经济计划的主要指标之一,明确提出了要从无计划到有计划,从盲目发展到计划发展转变,私立学校执行指导性计划。到 1956 年社会主义改造完成后,教育发展计划成为计划体制的组成部分。

^① 顾明远. 教育大辞典(1) [M]. 上海:上海教育出版社,1992.

1949年10月,全国(除港、澳、台外)共有高校227所,其中大学65所,约占29%;学院92所,约占40%;专科学校70所,约占31%。

1951年11月至1953年底,教育部对高等学校院系进行了调整,调整后高校数为181所,其中综合大学14所,工科院校38所,师范院校31所,农业院校29所,医药院校29所,财经院校6所,政法院校4所,其他院校30所。

据1957年统计数据,全国高校229所,在校人数约为41.1万人。

(二) 1958年至1966年5月实行集中统一的领导、分级管理的高等教育体制改革探索

1. 1958年至1960年11月,教育事业管理权力下放的高等教育体制

新中国成立初期,我国建立了高度集中统一的教育管理体制。在教育管理上,实行中央集中统一领导;地方也管理教育,主要是执行中央的指令,管理的职责相当有限。中央教育行政部门对学校,尤其是对高等学校,都实行直接指挥和管理。这种高度集中统一管理的弊病在20世纪50年代中期已经开始显露,主要是地方的办学积极性不高,限制了教育事业的发展,不能满足人民群众日益增长的对教育的需求。

1956年4月25日,毛泽东在《论十大关系》中指出:“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾,当前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有。……处理好中央和地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。……为了建设一个强大的社会主义国家,必须有中央的强有力的统一领导,必须有全国的统一计划和统一纪律,破坏这种必要的统一,是不允许的。同时,又必须充分发挥地方的积极性,各地都要有适合当地情况的特殊。”

如何在教育方面解决中央向地方放权的问题?1958年4月5日,中共中央发出的《关于召开教育工作会议的通知》中指出,定于当月15日在北京召开教育工作会议,讨论中央最近关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见,并具体解决下述问题:第一,是关于高等学校和中等专业学校的问题。内容包括高等学校和中等专业学校下放名单;高等学校招生办法;高等学校毕业生分配办法;各省市办高等学校的大致计划……1958年4月,中共中央颁发的《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》指出:“为了切实加强党对高等学校和中等技术学校的领导,为了使这些学校培养出来的人才更加适合各地社会主义建设发展的需要,除少数综合大学、某些专业学院和某些中等技术学校仍由中央教育部或中央有关部门直接领导以外,其他高等学校和中等技术学校都可以下放,归各省、市、自治区领导;改