

30 年来中国高等教育的十大变革

杨德广

(上海师范大学 教育学院, 上海 200234)

摘 要:在中共中央《关于教育体制改革的决定》指引下,30 年来,中国高等教育有十大变革:从国有化的办学体制向一主多元的办学体制转变;从条块分割的领导体制向中央和地方两级领导体制转变;从高度集权的管理体制向依法自主管理体制转变;从高等学校单一属性论向双重属性论转变;从高等学校是事业性单位向事业性、产业性单位转变;从单一的投资体制向多渠道集资转变;从精英教育向大众化教育转变;从统招统配的唯分数论的考试招生制度,向素质教育导向的考试招生制度转变;从后勤行政化向后勤社会化转变;从封闭的本土化教育向开放的国际化教育转变。

关键词:中国;高等教育;变革;《关于教育体制改革的决定》

[中图分类号]G649.21 [文献标志码]A [文章编号]1673-8012(2015)05-0003-08

1985 年 5 月,中共中央颁发了《关于教育体制改革的决定》,至今已 30 年。在中央《决定》的指引下,30 年来,是我国高等教育大发展、大改革、大提高的时期,是我国高等教育从精英教育向大众教育跨越式发展的时期,是我国高等教育办学理念、办学体制发生重大变革的时期。

30 年来,笔者一直在高等教育岗位上从事管理和教学、科研工作,亲眼目睹了我国高等教育的巨变。概括起来,主要有十大变革。

一、从国有化的办学体制向一主多元的办学体制转变

1949 年新中国建立以后,我国在所有制体制上逐步实行公有制,即全民所有制或集体所有制,以体现社会主义“一大二公”的优越性。各类学校,包括幼儿园、小学、中学、大学,全部变为公有制学校,全部由国家包下来。大学生不仅不付学费,还有 70% 的人可享受国家助学金。高校成了包办型、供给型的事业单位。其好处是家庭贫困的学生有机会上大学,毕业生全部由国家统一分配工作,确保了重要部门、人才紧缺部门可以补充到大学毕业生。但这种国有化的办学体制,所有经费全部由国家负担,导致“穷国办大教育”,教育

收稿日期:2015-05-28

作者简介:杨德广(1940-),男,江苏南京人,上海师范大学教育学院教授,博士生导师,中国民办教育研究院副院长,主要从事高等教育理论、高等教育政策、高等教育管理和德育研究。

引用格式:杨德广.30 年来中国高等教育的十大变革[J].重庆高教研究,2015(5):3-10.

Citation format:YANG Deguang. Ten Big Changes of China Higher Education for the Past Thirty Years[J]. Chongqing Higher Education Research, 2015(5):3-10.

经费远远满足不了各类教育的需求,义务教育经费被占据了,难以实施,高等教育也因经费严重不足发展缓慢,直到1985年,我国仅有高校1 016所,在校大学生170.3万,毛入学率1.56%。

改革开放以后,邓小平提出经济体制多元化,即以公有制为主体,多种经济体制共同发展。私营企业、民营企业、股份合作制企业、中外合资企业等如雨后春笋般发展起来。在邓小平理论指导下,在经济体制改革的推动下,我国高等教育体制从上世纪80年代以后发生了变化,民办高校开始兴起,民间资本进入高等教育领域,逐步形成了“一主多元”的办学体制。“一主”就是以公办高校为主,主要由国家财政支出;“多元”即“公办”以外的多种投资体制办学,有民有民营、公有民营、股份合作制、公立高校整体转制、独立学院、中外合作办学、国外(境外)团体或个人独资办学等。“一主多元”的好处是:有利于拓宽教育投资渠道,有利于扩大高等教育规模,有利于教育制度创新,有利于引入竞争机制。截至2013年,我国民办高校有718所(含独立学院292所),在校生557.52万人,分别占全国普通高校总数的29.5%,占在校生总数的22.5%。民办高校为推动高等教育大众化发挥了重要作用。如果说,新办一所高校至少需5亿元人民币,民办高校则为国家增加了3 590亿元教育资金,如果平均每年每个大学生要投资1万元,民办高校每年则为国家增加了837亿元教育经费。

二、从条块分割的领导体制向中央和地方两级领导体制转变

我国高等教育在上世纪50年代学习苏联模式,确立了“培养工业建设人才和师资为重点,发展专门学院,整顿和加强综合大学”^[1]的方针。在调整的过程中,专门学院归口中央或地方业务部门,各业务部门又创办了一批为本行业、本部门培养专门人才的单科性高等院校。1955年,全国高等学校227所,全部由高教部和中央各业务部门领导,确立了“部门办学”的体制。这种条块分割的部门办学体制,一直延续到上世纪90年代。1993年,全国普通高校有1 065所,在校生253万人,其中,中央业务部门的直属高校325所,占31%,在校生85.3万人,占34%^[2]。在计划经济时期,主要按“条块”来规划和发展国民经济,导致计划经济成为部门经济、行业经济,各部门、各行业为了培养自身需要的人才,因此要有自己的大学。高校条块分割的领导体制,是适应于当时计划经济的,但弊端是导致大学变成部门所有,自成体系,自我封闭,低水平办学,规模小,效益差。当时高校平均每校学生仅2千人,布局结构、专业结构也不合理,教育资源不能充分利用,学校潜力不能充分发挥,与市场经济的开放性、竞争性是格格不入的。改革开放以后,伴随着市场经济的发展,打破了条块分割的经济体制,高等学校条块分割的状况随之也发生了重大转变。90年代初,国家制定了“共建、调整、合作、合并”的八字方针,把大部分部委属大学归属于教育部主管,或地方主管。先后对国务院49个部委161所普通高校、97所成人高校、271所中等专业学校、249所技工工厂校进行调整。全国高校领导体制改革涉及900多所高校,597所高校合并组建为267所。中央部委院校从366所降为120所。到2000年底,全国共有556所高校合并组成232所。1999年,我国综合性本科院校仅74所,2007年发展到239所。一批高水平的综合大学的组成,有助于发展重点学科和创建世界一流大学。

经过合并、调整,有四个好处:一是高校不再为某一部门、行业服务,而是面向社会,为多部门、多地区服务,有助于挖掘学校的潜力,发挥学校的优势;二是大学不再是部门所有,有较大的办学自主权,可以根据自身优势、社会需求,充分发挥主观能动性;三是学校规模扩大了,提高了办学效益;四是扩大了省(市)级政府对高等教育的决策权和统筹权,形成了中央和省两级政府管理、以省(市)级政府管理为主的新体制。

三、从高度集权的管理体制向依法自主管理体制转变

在计划经济下,我国自上而下实行高度集中的统一管理,高等学校也是如此,都隶属于行政部门领导,上级对下级“统、包、管”,下级对上级“等、靠、要”。从经费的下达和使用、教师的进出和待遇、专业设置、教材编写、招生、毕业生分配等,全部由政府主管部门决定。高校的管理、供给全部依赖于政府,政府成为“全能”政府,集“举办者、管理者、办学者”于一身,学校没有办学自主权。这种管理体制的弊端是:一是政府权力过大,行政化倾向明显,容易导致不切合高校实际情况的“一刀切”,用一个模式统管;二是由于政府统管,割断了高校与社会的联系,削弱了高校主动面向社会、面向市场的积极性;三是捆住了学校的手脚,不利于高校办出特色,发挥优势;四是缺乏激励机制,不利于高校之间的竞争,干多干少一个样,干好干坏一个样。针对高度集权的管理体制,上海6所著名大学的校长、书记于1979年12月6日,在《人民日报》发表了“给高校一点

自主权”的文章,立即在高教界引起了强烈的共鸣和反响,为我国高校管理体制的改革起了推波助澜的作用。1985 年,中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》,指出“国家及其教育管理部门要加强对高等教育的宏观管理和指导”,同时要“改变政府对高等学校统得过多的管理体制,在国家统一的教育方针和计划的指导下,扩大高等学校的办学自主权”。1993 年,中共中央和国务院在《中国教育改革和发展纲要》中指出,为了与我国经济、科技、政治体制改革相适应,我国高等教育体制改革的目标和模式是:“逐步建立政府宏观管理,学校面向社会自主办学的体制。”1998 年《中华人民共和国高等教育法》明确提出了高等学校具有 7 个方面的办学自主权:制定招生方案;自主调节学科招生比例;依法自主设置专业和调整学科、专业;自主制定教学计划;自主开展科学研究、技术开发和社会服务;按照国家有关规定,设置科学研究、行政部门等内部组织机构并配备人员;按照国家有关规定,评聘教师和其他专业技术人员的职务,调整津贴和工资分配。近些年来,随着改革开放的深入,市场经济的发展,政府管理职能不断收缩,改变了“统、包、管”状况,向“服务型”政府转变,高校依法自主办学的权力更大了,充分发挥了学校的优势,增强了办学活力,调动了教学、科研为社会服务的积极性。

四、从高等学校单一属性论向双重属性论转变

新中国建立以后,一直到“文革”期间,关于教育的属性问题,主要按照前苏联的观念,把教育视作上层建筑、意识形态。我国著名的教育家杨贤江早在上世纪 40 年代也把教育归属于上层建筑。坚持认为教育是上层建筑的理由是:在整个社会结构中,教育思想、理论、方针、路线等,都属于社会意识形态范畴;教育部门不同于经济部门、生产部门,教育没有参加生产,同社会生产力没有直接联系;教育是为一定社会统治阶级服务的,为具有阶级性的国家利益服务的;教育是按照统治阶级意志、按照国家的教育方针在实施教育活动、培育人才,教育培育出来的人是具有阶级性的。如果否认教育是上层建筑,便是否认教育的阶级性,将导致偏离社会主义办学方向的严重后果。

1976 年粉碎“四人帮”以后,在教育领域“拨乱反正”中,在强调工作重点转移到经济建设、重视生产力作用的背景下,不少学者认为,教育是生产力。理由是:教育特别是高等教育已间接或直接参加了物质生产过程,成为现代化生产力的重要因素,成为经济建设主战场之一;高等教育的培养目标、组织形式、教育内容、科学研究、社会服务等,与生产力有直接联系。尤其是邓小平提出“科学技术是第一生产力”的论断以后,越来越多的人坚信高等教育也是生产力,因为高等教育中包含科学技术、生产和创造科学技术。还有人认为,在我国进入以经济建设为中心的时代,高等教育已从社会边缘走向社会中心,大学成为发展科学和经济的源泉,成为新思想、新知识、新文化的生长点,成为高新科技产业的孵化器。高等学校承担了许多经济建设、社会发展中的攻关项目,为生产力发展作出了重大贡献,高等学校培养出来的各类专门人才,大多数是为生产力发展服务的,因此可认定高等教育是生产力。

高等教育属于上层建筑,还是生产力? 在上世纪 80 年代争论很激烈,各执己见,各有道理。后来大多数学者(包括笔者)认为高等教育具有双重属性,仅认为只有单一属性是片面的。高等教育的思想、理论、观念,乃至方针、政策、培养目标、办学方向等属于上层建筑。为此,教育必须坚持社会主义办学方向,坚持立德树人,把学生培养成德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。但是高等教育又是生产力,它不仅直接或间接参加经济建设,而且教育培养出来的人是生产力最重要的因素。如果否定教育是生产力,只当作上层建筑,容易把教育当作福利部门、消费部门,忽视对教育的投入。教育是生产力的理念为教育优先发展的地位提供了理论依据。

双重属性论既有利于坚持正确的办学方向,把立德树人放在第一位,又有利于教育为“社会主义现代化建设服务,为人民服务”,直接参与经济建设和发展生产力,既提高了教育地位,又增强了办学效益。

五、从高等学校是事业性单位向事业性、产业性单位转变

在计划经济时代,我国把大学划入事业单位、消费单位,完全由国家投资,由国家包下来,没有投入、产出的成本核算,本不属于义务教育的大学由国家全额拨款。当时高校规模很小,还能勉强维持,但由于国家拨款太少,严重影响了高教事业的发展。由于大学是事业单位,成为政府的下属单位,导致政校不分,以政代校,大学没有自主权,按“红头文件”办学,一切唯上是从。改革开放以后,这种计划经济体制,由国家包下来

的办学模式,已被市场经济打破。随着条块分割的领导体制的变化,行业办学的收缩,政府不再对大学全额拨款,仅投入一部分教育事业费,缺口 $1/3 \sim 1/2$ 的经费要学校自行解决,大学成为非全额拨款的事业单位。因此,要发挥高等学校产业性的特点,通过发展教育产业弥补教育经费的不足。刚开始,有些人反对提大学的产业性,只承认大学的事业性,并以大学的公益性否定大学的产业性。然而在高等教育发展进程中,越来越多的人认为大学既具有事业性又具有产业性的双重特点。大学的产业性是客观存在的,发达国家把发展教育产业和教育市场作为提高教育质量和办学效益的重要途径,作为教育经费来源的重要途径,有力地推动了高等教育和经济社会的发展。许多国家不仅在国内发展大学的教育产业、教育市场,而且拓展到国外,如招收留学生、输出科学技术和高科技人才,建立劳务市场、人才市场、教育消费市场等。据统计,美国每年教育产业总产值高达 2 000 亿美元,居美国经济所有产业的第四位,还提供了 200 万人的劳动就业机会。英国、澳大利亚、加拿大、日本等国教育产业、教育市场也在蓬勃发展,并日益向我国延伸,给这些国家带来了巨大的财源和才源。

我国大学的产业性体现在以下 3 个方面:(1)大学是生产知识的产业,在知识经济时代,知识已成为重要的生产要素,其作用超过“工具”这一生产要素,既然生产“工具”的工厂、企业是产业,同样,生产“知识”的大学也是产业;(2)大学是生产人力资本的产业,用知识和科学技术武装起来的人力,是生产要素中的新的资本投入,这种新的资本称之为人力资本,人力资本是现代化生产力中的重要因素,在推动生产力发展和经济发展中具有决定性的作用,因而,“生产”人力资本的大学,理所当然是一种产业;(3)大学的产业性还体现在教育市场的形成和繁衍上,与教育产业相对应,大学有知识市场、科技市场、信息市场和人才市场。

30 年来的实践证明,把高等学校由单一事业性转变为事业性和产业性双重属性,推动了大学主动面向社会、努力为社会服务的积极性,拓展了教育产业和教育市场,有力地提高了大学的社会声誉和经济效益。

六、从单一的投资体制向多渠道集资转变

在计划经济时期,我国实行高度集中的“统收统支”的财政体制。高等学校办学经费根据高校的隶属关系,分别由中央和地方财政各自分担,大学生不仅免缴学费,而且普遍享受人民助学金,即“免费加人民助学金”^[3],当时认为这是社会主义优越性的体现。从 1952 年起,百分之百的大学生享受人民助学金,1964 年改为 75% 的大学生享受人民助学金。计划经济时期,全国中小学和幼儿园全部是公立学校,也全部由国家投资。在我国经济并不发达、财政经费拮据的情况下,对大、中、小、幼全部包下来的做法有悖我国国情,“穷国办大教育”,导致教育发展缓慢。

改革开放以后,我国经济社会蓬勃发展,人民生活水平日益提高,对教育和人才的需求也日益增加,国家不可能对高等教育实行全包政策。当时,人们的思想观念开始发生变化,尤其是经济学的人力资本理论、公共产品理论和成本分担理论的引入,人们认识到高等教育属非义务教育,是准公共产品,按照“谁受益,谁投资”的市场规则,受教育者应当承担一部分教育成本。但国家、社会也是高等教育的受益者,按“教育成本”合理分担理论,应建立以“国家财政拨款为主,多种渠道筹措高等教育经费为辅”的高等教育投资体制。从上世纪 80 年代中期开始,我国高校开始改革助学金制度,试行收费制。1986 年,部分高校开始招收收费的“委培生”和“自费生”,这是我国高等教育在投资体制方面的一大突破。1987 年,把人民助学金改为奖学金。1989 年,全国部分高校开始收取学费。1993 年《中国教育改革和发展纲要》明确提出:高等学校要建立“国家财政拨款为主,社会多渠道筹资的教育筹资体制”“收取非义务教育阶段学生学杂费”。1997 年全国高校招生并轨完成,实行所有新生都缴费上学的制度。1998 年颁布的《高教法》规定“国家建立以财政拨款为主,其他多渠道筹措教育经费为辅的体制”,使我国高等教育经费筹措和管理走上了规范化、法制化的轨道,突破了单一的投资体制。2004 年我国普通高校经费总数为 2 129.76 亿元,其中学杂费为 647.69 亿元,占总额的比例高达 30.41%。

多渠道筹资途径除收取学费外,还包括:通过接受世界银行教育贷款和开展国际合作获得资金;高等学校与地方部门、企事业单位联合办学,取得经费支持;鼓励国内外和海内外企事业单位、社会团体和个人捐资筹资,用于办学助学,国家不征税;鼓励和支持高校发展高科技产业、教育服务产业,政府实行税收减免等优惠政策;利用金融信贷手段,融通教育资金,为教育企业从社会融入资金;设立各种基金,长期定向支持教育事业等。

以国家财政拨款为主,多渠道筹措教育经费的投资新体制,改变了单一的国家投资体制,增加了高等教育办学经费,缓解了国家教育经费短缺的状况,扩大了办学规模,改善了办学条件,有力地推动了高等教育的发展。据调查,我国高等教育财政预算内拨款,1993 年占高教支出的 82.4%,1998 年下降到 69%,2000 年下降到 47.9%,多渠道筹措的经费占一半以上。2006 年,我国高等教育经费总额为 2 939 亿元,其中财政性经费为 1 260 亿元,占 42.9%^[4]。2007 年不少重点大学经费 70% 来自非政府拨款。

七、从精英教育向大众化教育转变

由于在计划经济时期,我国高等教育实行国有化的办学体制、单一的投资体制,在思想认识上,把高等教育当成上层建筑,当做消费部门、福利部门,不承认其生产力地位,国家对高等教育的投入不足,严重影响了发展步伐。1949 年,我国高等学校 205 所,在校大学生 11.7 万人,毛入学率 0.26%。30 年后,即 1978 年,我国高等学校只发展到 598 所,在校大学生 132 万人,毛入学率仅为 1.5%。改革开放以后,在邓小平理论指导下,对“四人帮”“左”的思想路线进行了“拨乱反正”,从“以阶级斗争为中心”转移到“以经济建设为中心”。邓小平提出优先发展教育,他说:“我们要实现现代化,关键是科学技术要跟上。发展科学技术,不抓教育不行。”^{[5]407}“我们国家要赶上世界先进水平,从何着手呢?我想,要从科学和教育着手。”^{[5]48}他还说,我们的国家现在面临一个严重问题,就是缺乏人才,因此必须大力发展教育,努力培养大批人才,要把教育放在优先发展的地位。从 1982 年党的十二大开始,就确定了“教育优先发展”的战略。但是不少地区的党政主要领导,只顾把精力、财力放在发展经济建设上,不重视发展教育。因此改革开放后的一段时间内,我国高等教育仍然发展不快,一直停留在精英教育阶段。截至 1988 年,全国普通高校只有 1 075 所,在校大学生 206.6 万人,毛入学率为 1.4%。邓小平对这一状况非常不满意,尖锐地批评一些领导不重视教育的问题,他说:“工作重点的转移,包括转移到教育上来”“一个地区、一个部门,如果只抓经济不抓教育,那里的工作重点就没有转移好,或者说转移得不完全。忽视教育的领导者,是缺乏远见的、不成熟的领导者,就领导不了现代化建设”^[6]。他大声疾呼:“我们要千方百计在别的方面忍耐一些,甚至牺牲一点速度把教育解决好。”^{[5]250}在邓小平理论指导下,在经济大发展的推动下,在人民群众生活水平日益提高迫切需要加强高等教育的促进下,我国高等教育有了较大发展,但仍然满足不了经济建设和人民群众的需求。在 1999 年 6 月的全国教育工作会议上,江泽民总书记代表党中央提出“要大力发展高等教育,尽可能满足人民群众上大学的需求”,有力推动了高等教育的大发展。从 1999 年到 2006 年连续 8 年的高校扩招,促使我国高等教育跨越式地从精英教育阶段进入大众化教育阶段。1998 年我国高校数为 1 070 所,在校大学生 642.99 万人,毛入学率 6.8%。2002 年我国高校数发展到 1 510 所,在校大学生 1 512.62 万人,毛入学率 15.3%。2006 年我国高校数 1 867 所,在校大学生 2 200 万人,毛入学率 22%。8 年扩招,平均年招生增长率 22.9%,招生数增长 5 倍,在校生增长 3.6 倍。中国高等教育跨越式发展是符合当时中国国情的,而不是像有些人说的是“经济主义的产物”“教育产业化的产物”。中国高等教育的大发展体现了中国高等教育在观念上、体制上、制度上的变革。中国高等教育大发展的途径是多方面的:一是国家增加了投入。二是老校通过改革扩容挖潜。三是利用学校自身力量、社会力量及政府支持、银行贷款等新建大学城、大学园区。四是利用民间资本大力发展民办教育,包括名校办民校的独立学院,以及混合所有制的民办高校。五是积极开展高等教育自学考试。我国于 1981 年创建高等教育自学考试制度,为未能上大学的青年提供接受高等教育的机会,是对自学进行以学历考试为主的高等教育国家考试,是个人自学、社会助学和国家考试相结合的高等教育形式,具有机会均等、选择自由、宽进严出、教考分离、机动灵活、收费低廉等特点。每年有数百万人报名,十万人获得毕业证书,对推动高等教育大众化发挥了重要作用。六是充分发挥成人教育、继续教育、电视大学(开放大学)、网络学院的作用,每年增加上百万名大专毕业生,对提高高等教育毛入学率作出了重要贡献。

综上所述,中国高等教育跨越式进入大众化阶段,不仅是数量上的增长,更是对教育认识的飞跃,教育观念的重大变革。人们认识到高等教育不仅是上层建筑,而且也是生产力;不仅是事业单位,而且具有产业性;不再是消费福利部门,而是生产知识、生产人力资本、生产高新科技的产业。中国高等教育跨越式进入大众化阶段,是邓小平教育优先论,是国家科教兴国、人才强国战略结出的丰硕成果。

八、从统招统配的唯分数论的考试招生制度,向素质教育导向的考试招生制度转变

我国从上世纪 50 年代开始就实行全国统一高考制度,即由教育部组织专家统一命题,考生在同一时间

考试,统一阅卷、统一划定录取分数线。这种方式的优点是公平、公正、便捷,但也存在明显的弊端。一是“唯分数论”,完全从高分到低分依次录取,不利于有专特长的学生进入大学;二是逼着学生拼命追求高分,应试教育愈演愈烈;三是全国数百万考生考同一张试卷,统考变成了“陪考”,有些基础较差的学生,明明考不上一本、二本,也陪成绩好的学生一起考,最后以失败者身份进入高职高专,挫伤了这些学生的学习积极性。从上世纪90年代以来,教育部试行了一系列关于高考制度的改革,包括“高考内容的改革”“综合能力测试”,减少考试科目,改革录取方式。2001年,教育部又批准部分高校“自主招生”。但这些改革治标不治本,尤其是所谓的“自主招生”,不仅没有减轻学生负担,反而加重学生负担;不仅没有招收到专特长学生,反而变成争夺生源的“掐尖”大战。

在党中央、国务院亲自领导和关心下,2014年9月,教育部颁发“考试招生制度改革配套政策”并批准《上海市深化高等学校考试招生综合改革实施方案》,这是一个超越以前任何一项考试招生改革的方案,是一个有助于遏制应试教育、实施素质教育的改革方案。方案明确规定“分类考试、综合评价、多元录取”,有利于科学选拔和培养人才。这次综合改革有4个亮点:

第一,强调把普通高中学业水平考试与高考挂钩,有助于促进学生努力学好每门功课。高中阶段采取“门门清”的办法,即学完一门考一门,分散在不同年级、不同时段考,减轻了学生集中考试的负担。在13门课程中,学生可自选3门为等级性考试,其余为合格性考试,有助于学生发展兴趣爱好,不要平均使用力气。

第二,进一步改革高校春季考试招生办法。上海等地的春季考试招生已实施多年,但原来只招收上一年秋考落榜生,现在扩大到了高中应届毕业生,“依据统一考试成绩、普通高中学业水平考试成绩、面试(或技能测验)情况进行录取”。增加春考有4方面好处:一是有利于考生分流,不必都挤在秋考;二是增加了应届高中毕业生在升学时的选择机会;三是学生可以量力而行,不必与秋考的同学争跑道;四是有助于高校办出特色,挑选适合本校、本专业有专特长的学生。

第三,加快推进高职院校分类考试和招生。即高职院校及专科学校不再与普通学校放在一起招生,采取“文化素质+职业技能”招生录取制度,这样就避免了“三校生”扮演“陪考”角色,有助于中专、职校按职业技能型人才培养目标实施教学计划。当“三校生”有了明确的上大学通道后,每个学生就不必统统往普通高中、普通高校挤,以便小学和初中实施合理的分流,有利于素质教育的开展。

第四,“建立高中学生综合素质评价制度”,改变了过去高考只看分数,学生素质高低与升学毫无关系的局面。建立综合素质评价制度,把学生平时表现、成长过程如实记录下来,包括个人特长、兴趣爱好、实践能力、创新能力、身心状况等,有助于促进学生提高思想道德水准,沿着德智体美全面发展的道路前进。

九、从后勤行政化向后勤社会化转变

在计划经济体制下,大学是一个封闭的独立体系,一切依赖于政府供给,与社会各方面联系很少。在政府统包统配下,大学成了一个小社会,从托儿所、幼儿园到商店、医院,从食堂、浴室到住房等,应有尽有。大学的“总务处”是学校“吃喝拉撒睡”的总管处,是学校机关中一个重要的行政管理部门,师生员工的生活服务全部归入“总务”范畴。教育部设有总务司,大学有总务处。总务处完全采取行政化的管理模式,职工属学校编制,领学校工资,按教职工作息时间上下班。学校党政领导要花很大精力讨论研究总务工作。教职工、学生对伙食、住房、维修、服务质量等方面的问题都要找校领导“告状”,严重影响了学校领导的正常工作。随着高校规模的不断扩大,政府及大学自身越来越难以承受日益繁重的总务工作,担当不了“统、包、管”的角色。“文革”以后,邓小平提出高校“后勤工作”的概念。他在1977年全国教学和科学工作座谈会上说道:“后勤工作的任务,就是要为科研工作、教育工作服务。”1998年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出:“高等学校后勤服务工作的改革,对于保证教育改革的顺利进行,极为重要。改革的方向是实行社会化,学校所在地方党政领导机关要把解决好这个问题的责任担当起来。”根据中央指示精神,高校和各级政府积极采取措施,鼓励和支持各种社会力量参与高校后勤服务。

在高校后勤改革过程中,关键是理念的变革。由计划经济下大学办后勤、大学办社会的观念,逐步改变为由社会提供后勤服务的观念。大学由后勤提供者转变为向社会购买服务,是社会后勤服务的消费者。许多高校的后勤改革从伙食改革先行:学校提供条件,校外人员承包经营,保障质量,独立核算,自负盈亏。伙食质量有了提高,尝到了改革的甜头。1999年6月,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》指出,为适应高等教育规模扩大需要,要“加大学校后勤改革力度,逐步剥离学校后勤系统,推动后勤工作社会化,鼓励社会力量为学校提供后勤服务,发展教育事业”。当时教育部提出分两步走:第一步,高校后勤人员从学校行政管理系统分离出来,组建自主经营、独立核算、自负盈亏的学校后勤服务实体;第二步,各省市组建跨高校的后勤服务集团,以产业化、企业化等形式,承担本地区范围内高校的后勤服务保障工作^{[7]243}。

许多高校加快了后勤社会化步伐,学校行政管理中不再包含后勤服务,全部交给独立运行的社会化的后勤部门,以便学校领导集中精力、财力抓好教学、科研工作。为了推动全国高校后勤社会化改革工作,从1999年到2002年,国务院连续4年每年召开一次全国高校后勤社会化改革工作会议,取得了显著成效。高校在探索后勤改革方面采取了多种模式:一是并入方式,即将学校后勤并入校外企业,学校将房产租赁给校外企业,校外企业实行收费服务;二是托管方式,即将学校分离出来的后勤服务项目部分或全部委托给校外企业直接进行经营管理;三是联办方式,学校转制后的后勤实体与校外企业联合经营管理,为学校提供后勤服务;四是引进方式,引进外单位到学校办后勤,学校收取一定的房租费、管理费;五是校内独立型,即学校后勤相对独立,在学校宏观指导下,自我管理,有偿使用学校房产,有偿为学校服务。

高校后勤社会化改革实践,深化了人们对高校后勤社会化重要性的认识,各高校和广大师生员工享受了改革带来的丰硕成果,有力地支撑了高等教育大众化的发展。据统计,在新一轮高校后勤社会化改革攻坚阶段的几年内,新增学生公寓3800多万平方米,改造1000多万平方米;新建学生食堂500万平方米,改造130万平方米,新建学生公寓和食堂面积超过了新中国成立后50年的建设总量,解决了400多万大学生的食宿问题。同时,高校面貌和周边环境,尤其是社会投资环境得到了极大改善。仅学生公寓一项就拉动社会资金330亿元,不少高校还重新规划校园建设方案,通过置换后勤用地,开辟或清理了办学空间^{[1]245}。我国高等教育规模从1998年的643万在校生增长到2007年2720万在校生,之所以得以顺利运行,高校后勤社会化的改革功不可没。

十、从封闭的本土化教育向开放的国际化教育转变

上世纪五六十年代,我国高等教育基本上属于本土教育,除了部分高校与苏联、东欧社会主义国家有些交往外,与其他国家基本上没有往来,“文革”期间又中断了与苏联和东欧各国的关系,我国高等教育处在封闭办学的状况。封闭的主要原因是以美国为首的资本主义国家敌视中国并实行封锁政策,我国只能“自力更生”,再加上当时受“左”的思想路线影响,受意识形态领域阶级斗争观念影响,对资本主义国家的东西采取排斥态度。直到“文革”后改革开放初期,我国的高等教育仍停留于本土教育,没有打开国门。邓小平对我国长期以来以“独立自主”“自力更生”为名搞闭关自守的做法提出了尖锐批评。他说:“独立自主不是闭关自守,自力更生不是盲目排外。科学技术是人类共同创造的财富。任何一个民族、一个国家,都需要学习其他民族、其他国家的长处,即人家先进的科学技术。”^{[5]91}针对当时教育主管部门不敢邀请外国专家来华讲学,邓小平于1977年8月在“科学与教育工作座谈会”上指出:“接受华裔学者回国是我们发展科学技术的一项具体措施,派人出国留学也是一项具体措施。我们还要请国外的著名学者来我国讲学。同中国友好的学者中著名的学者多得很多,让人家来讲学,这是一种很好的方法,为什么不干?”^{[5]51}1983年10月,邓小平亲自题词:“教育面向现代化,面向世界,面向未来。”“面向世界”,就是教育要向其他国家学习并吸收先进的经验,赶超世界先进水平。在邓小平理论的推动下,从上世纪80年代中期以来,我们加快了高等教育国际化的步伐。主要体现在:增加派遣出国留学人员,大力发展来华留学生教育,积极开展国际交流与合作,聘请外籍教师来华任教或讲学,派遣中国教师出国任教或讲学,参加国际会议和在国内召开国际学术会议。

2011年,我国加入世贸组织(WTO)以后,进一步认识到加快高等教育国际化的必要性和重要性。伴随中国经济实力增强、市场经济的快速发展,中国在国际舞台上的地位越来越重要,面临的竞争压力也越来越大,必须要有一大批具有国际视野和国际竞争力的高水平人才。但仅仅依靠本土学校来培养是远远不够的,必须要引进世界高水平的优质高等教育资源,以推动本国高等教育的最优化发展。1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》明确规定:“国家鼓励和支持高等教育事业的国际交流与合作。”30年来,我国高等教育国际化有了进一步发展,不仅在人员往来、中外合作办学、文凭互认等方面取得了很大成绩,而且在引进先进的教育观念和理论,引进先进的专业、课程和教材,引进先进的教师和教学方法,引进先进的管理模式和评价标准^[8]等方面也取得了明显效果。

在高等教育国际化中,西方发达国家占有优势,他们利用中国的对外开放政策,到中国来抢占教育市场,这对我国高校来说,既是机遇又是挑战。一方面,我们可以趁机利用外国的优质教育资源;另一方面,我国也要积极向外国开放国内教育市场,既要请进来学习外国的先进东西,也要走出去传播中国先进的文化。孔子学院在外国的的发展就是成功的案例。

从封闭的本土化教育向开放的国际化教育转变,并非否定和削弱本土化教育。高等教育国际化与本土化是互相促进、内在统一的关系。国际化是从本土化出发的,为本土化服务的,“越是民族的就越是世界的”。中华民族有着几千年的优秀文化传统,继承和弘扬中华优秀传统文化是中国高等教育的责任。但在现代化发展过程中,中国落后于西方发达国家,应通过国际化办学途径学习他们先进的科学文化,加快我国现代化建设步伐。中国高等教育只有走国际化与本土化相结合的道路,才能不断提高办学水平和教育质量,在世界高等教育系统中占有重要地位。

参考文献:

- [1] 郝维谦,龙正中.高等教育史[M].海口:海南出版社,2000:85.
- [2] 纪宝成.世纪之交中国高等教育管理体制改革的历史回顾[J].中国高教研究,2013(8):6-13.
- [3] 中央人民政府政务院.关于调整全国高等学校及中等学校学生人民助学金的通知[N].新民报,1952-07-11(01).
- [4] 郝维谦,龙正中.高等教育史[M].海口:海南出版社,2000:87.
- [5] 中共中央文献编辑委员会.邓小平文选:第二卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [6] 中共中央文献编辑委员会.邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993:121.
- [7] 别敦荣,杨德广.中国高等教育改革与发展30年[M].上海:上海教育出版社,2008:243.
- [8] 王佐书.论中国民办高等教育国际化发展战略[J].浙江树人大学学报:人文社会科学版,2011(5):1-4.

(责任编辑 蔡宗模)

Ten Big Changes of China Higher Education for the Past Thirty Years

YANG Deguang

(School of Education, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

Abstract: Guiding by the “Decisions about the Education System Reform” issued by the central government, there are ten big changes in the China higher education for the past thirty years, changes from the state running system to the multiple running system with one direction, changes from the leadership system of compartmentation to the two leading system of the central and the local, changes from the highly – centralized administration system to the system of self – management by law, changes from the single attribute to the double attributes of the universities, changes of universities from the non – profit making units to the both non – profit making and industrial units, changes from the mono investing system to the multiple channel to raise capital, changes from the elite education to the popularized higher education, changes from national unified entrance examination to the quality education orientation, changes from logistic administration to the logistic socializing, and changes from closed local education to the open international education.

Key words: China; higher education; “Decisions about the Education System Reform”