

# 部门办学与高等教育的改革和发展

赵庆年<sup>1</sup>, 张亚群<sup>2</sup>

(1. 黑龙江科技学院, 黑龙江 鸡西 158105; 2. 厦门大学 高教所, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 部门办学是我国高等教育重要传统之一。它在培养目标、资金来源、学科发展、专业设置、区域分布、招生与就业等方面有其特色和优势。但是在本位利益驱动下也存在过分强调“专业对口”、行业垄断等弊端。部门办学改革与一定的社会经济发展及人才培养模式变迁密切相关, 具有双重影响。我们应结合国情, 扬长避短, 继续推进部门办学体制改革。

**关键词:** 部门办学体制; 高等教育; 改革与发展

中图分类号: G 640

文献标识码: A

文章编号: 1004-8154(2003)04-0019-04

## Education-running by a Line of Industry and the Development and Reform of Higher Education

ZHAO Qing-nian<sup>1</sup>, ZHANG Ya-qun<sup>2</sup>

(1. Heilongjiang Institute of Technology, Jixi 158105 China;

2. Institute of Higher Education, Xiamen University, Xiamen 361005 China)

**Abstract:** Education-running by a line of industry is an important tradition in higher education in China. This practice has its own features and advantages in terms of targets of training, sources of funding, development of scholarly disciplines, enrollment, employment, etc. There are, however, corresponding disadvantages such as obligatory compatibility of disciplines and monopoly by a specific line of industry. In view of those factors and the national conditions, relevant measures of reform need to be introduced.

**Key words:** system of education-running by a line of industry; higher education; reform and development

### 一、新中国部门办学演变的基本轨迹

我国现代高等教育的部门办学体制形成于20世纪50年代, 它是高等教育外来管理模式与国内原有管理方式交互影响的产物。一方面, 建国前革命根据地或老解放区已开始了最初意义上的部门办学实践, 这种实践直接受苏联办学模式的影响, 并在建国初期得到强化。另一方面, 部门办学也是对中国原有办学方式的一种选择。新中国部门办学经历以下三个阶段:

1. 部门办学创立阶段(1949~1965年)。50年代前期, 为适应经济建设需要, 我国高等教育按照“以培养工业建设人才和师资为重点, 发展专门学院, 整顿和加强综合性大学”的方针, 实施跨校跨地区的院系大调整, 初步形成了少部分以文、理科为

主的综合性大学和师范院校, 大部分则为单科性院校的格局。这一时期, 与高度集中的计划经济体制相适应, 国务院业务主管部门相继创立并管理一批单科性高校。据统计, 1955年院系调整结束时, 高等教育部、教育部、中央其他各部委所属院校各为75所、40所和79所, 分别占当时全部194所高校的38.7%、20.6%和40.7%<sup>[1]</sup>。经过“教育大革命”高校数量的短期膨胀以及随后4年的调整与整顿, 1965年全国高校总数为434所, 其中, 教育部直属院校34所, 其他部属院校149所, 地方院校251所, 分别占高校总数的7.84%、34.33%和57.83%。这些院校实行中央教育行政部门、其他行业部门和地方政府三级管理, 由此形成我国高等教育条块分别办学的基本模式。

收稿日期: 2003-04-22

第一作者简介: 赵庆年(1964-), 男, 黑龙江宝清人, 黑龙江科技学院副研究员。

2 部门办学恢复与发展阶段(1977~1997年)。文革时期,我国高等教育受极大破坏,1971年只有高校328所。党的十一届三中全会以后,经过拨乱反正,高等教育逐步恢复。1981年,在全国普通高校704所中,教育部、其他部委及地方政府所属院校各为38所、226所和440所。随着社会发展,一批新的高校应运而生,其中教育部系统之外的“部门属高校”占很大比例。如1985年国家承认的1016所高校中,中央和地方教委系统管辖的院校为459所,占45.2%,中央和地方其他部门管辖的院校为557所,占54.8%;而在原国家教委和中央其他部委管辖的325所高校中,原国家教委直接管辖的只有36所,其余289所均隶属于中央其他部委<sup>[2]</sup>。1992~1994年间,原国家教委直属高校数量未变,而中央其他部委管辖院校分别增至322所、325所、334所,地方高校也相应增为695所、704所、705所。

3 高等教育管理体制与“部门属高校”锐减阶段(1998年至今)。随着90年代我国向市场经济体制转轨,行业部门在经济和社会发展中越来越淡化,原来“条块分割、分级管理”的高等教育体制越来越不适应区域经济发展需要,必须加以改革。为此,党中央、国务院、全国人大相继制定一系列相应的决策、法规,逐步改变高等教育条块分割的状况,实行中央与省(自治区、直辖市)两级管理、两级负责为主的高等教育管理体制。1998年7月1日,以《国务院关于调整撤并部门所属高校管理体制的决定》为标志,拉开了我国部门办学管理体制变革的序幕。当年,中央行业部门管辖院校数即降至219所,占全国普通高校1022所21.4%;而教育部直属院校增至44所,占4.3%;另有759所归地方政府管理,占74.3%。2000年,全国1041所普通高校中,中央部门所属高校116所,仅占1.14%<sup>[3]</sup>。另据有关统计,自1990年至2001年底,我国共有241所部门所属普通高校的隶属关系发生变动,其中,划转为地方和教育部管理的院校分别为203所、30所,另有8所院校仍为部门管理<sup>[4]</sup>。

## 二、新中国部门办学的主要特点

部门办学既不同于国家主管教育部门的办学,也不同于地方政府的办学,在其50年的办学历史过程中形成了自身的特点。

一是部门办学为本行业服务的目的性和针对性强,与生产实际结合紧密,产学研结合好。一方面体现在专业和招生人数都是根据本行业生产和管理的实际需要而设置和安排的,而且具有较强的计划性和灵活性,可以根据行业发展的需要培养所需人才,也可以随时根据产业结构的变化而调整人才培养方案,包括学科专业的设置等。如煤炭高等学校在建国后,为了适应兴建大、中型矿井,实现机械

化采煤和企业管理的需要,先后设置了矿区开采、矿山机械制造、矿山机电和采矿工业经济及组织等专业,为企业培养了急需而适用的人才。另一方面体现在各生产企业为学校提供教学科研基地上。很多教学内容来源于企业生产一线的实际题目,学生设计可以搞一些真刀真枪的项目,针对性强,对于培养学生的实际能力起到了重要作用;很多横向科研课题都来自于生产企业;生产企业派较好的工程技术人员到学校当兼职教师,参与学校的教学活动,特别是带领学生实习等。第三个方面是企业支持学校办学。很多大企业都是学校的董事会成员,参与学校重大改革发展战略的制定,特别是随时为学校提供一些人才培养需求方面的信息,使学校的人才培养能够“适销对路”。另外,企业还通过董事会基金、专项合作基金、科研基金以及在学校设立的企业奖学金、给学校提供一些可用于教学科研的生产设备等途径支持学校办学,促进了部门高等教育事业的发展。第四个方面是部门办学毕业生由于受到专业等限制,其就业基本限于本行业,而且生源相对比较稳定。

二是就部门办学内部而言,其结构相对是合理的。从分布上看,各高校大都是分布在行业所属企业比较密集的区域;从办学层次上看,基本形成了研究生、本科、专科和成人教育的多层次;从学科专业设置上看,大都是一些本行业需要的学科专业,相对比较单一。如煤炭行业,在东北、华北、华东、中南、西北各大产煤区均设置了高校。

三是从整体上看,部门办学各高校的办学条件相对好于地方办学。这主要是因为各行业主管部门对所属高校相对比较重视所致。仍以煤炭行业为例,“在煤炭工业部加强对煤炭高校投入的同时,为了保持煤炭高校的持续发展,1990年中国统配煤矿总公司决定,按全国统配煤矿煤炭产量5亿吨计算,每年由吨煤提取5分钱,建立煤炭教育发展基金,共约2500万元,支持煤炭院校的发展和建设。”该基金的3/4左右用于了高等学校,集中开展了煤炭高等学校教师住房“康居工程”,与非经营投资一起共投资1.2亿元,建成150000平方米,共计3000套教师宿舍,基本解决了煤炭高校教师住房紧张问题;开展了基础实验室“达标工程”,按生均1000元标准共集中资金4500万元,对煤炭院校实验室的仪器设备进行充实、更新和改造,解决了煤炭高校基础实验室设备装备不足和陈旧问题;开展了“跨世纪人才培养工程”,投资500万元,对煤炭高校的优秀青年教师和学科带头人进行资助,促进了优秀人才的成长和提高;实施了“现代化教育技术工程”,先后集中400万元,为各院校配备了计算机和语音设备;等等<sup>[5]</sup>。而且各部门还在所属高校中开展了一些教学评估、教育教学研究,开展

课题立项和评奖、统编规划教材等工作,促进了各高校教学基本建设,提高了办学实力和办学水平。

四是行业在“依靠部门办学,努力为行业服务”办学思想指导下,形成了明显的行业特色,特别是在人才培养上都比较注重行(专)业教育。如煤炭行业就教育学生“学煤、爱煤、献身于煤炭事业”,发扬艰苦奋斗,无私奉献,“有一份热发一份光”、“燃烧自己,照亮别人”的“乌金”精神。石油院校就以“爱国、爱石油、献身石油”为主要特征的大庆精神来教育学生热爱石油事业,为甩掉石油落后的帽子而发扬“有条件要上,没有条件也要上”的“铁人”精神等。这些教育在当时的情况下对于稳定人才,调动科技人员的积极性起到了重要作用,有许多人就是在这一教育下毕业时毅然奔向大西北等偏远落后地区,一工作就是一辈子。

### 三、新中国部门办学对我国经济、科技与教育等产生的积极影响

一是为行业培养了大量的高级专门技术人才,促进了行业的发展,同时也促进了国家经济和社会的发展。如我国高等工业教育,到1982年底有工业学校210所,接近全国高等学校总数的1/3,略多于旧中国高等学校的总数;在校大学生46万人,相当于1947年在校大学生的15倍;为国家输送毕业生110多万,相当于解放前工科毕业生总数的34倍<sup>[6]</sup>。以煤炭行业为例,据不完全统计,从1950年至1998年,15所煤炭普通高等学校共培养普通高等学历教育的毕业生近19万人,其中本科生13万余人,专科生5万余人,研究生5600余人。我国煤炭行业的企事业单位和党政领导部门中,80%以上的管理和工程技术高级专门人才是由煤炭高等学校自己培养的<sup>[7]</sup>。

二是部门办学奠定了我国高等教育体系的基础,丰富了学科和专业的内涵,积累了丰富的办学经验,促进了高等教育的发展。到1998年7月,仅煤炭高校就有本科专业点221个,专科专业点68个,硕士学位点105个,博士学位点22个。有部分二级学科和专业是其他院校所没有的。同时,为整个高等教育的发展积累了经验。如,煤炭行业为了鼓励、支持青年学生报考煤炭高校的地、矿类艰苦骨干专业,先后设立了艰苦专业的助学金和奖学金,开展了专业思想教育等<sup>[8]</sup>。这些都为吸引和稳定专业人才起到了非常积极的作用,在今天仍不失为有益的做法。

三是部门办学丰富和发展了本行业的文化,通过各种形式开展继续教育,提高本行业职工的文化素质和技术素质。在几十年的计划经济时期里,由于行业的相对独立性和封闭性,使许多行业形成了具有明显行业特色的企业文化,如林业文化、石油企业文化、冶金业文化等,这些文化的形成与高等

教育的文化遗产与创造有着直接关系。除此之外,高等学校还承担了大量的本行业职工的在职培训任务。

四是部门办学推进了本行业专门知识的发展和科学技术水平的提高。如50年来,各煤炭高等学校共承担了近万项科学研究课题,其中与煤炭科学技术紧密相关的重要课题3100多项,获国家自然科学基金、国家发明奖、国家科技进步奖等120余项,获国家和省级优秀教学成果奖40余项,获全国和部优秀教材奖及全国和省级重要图书奖50余项,一些专著和教材,详细地记录了本行业有关学科的理论体系和重大科技成果<sup>[9]</sup>。

五是部门办学拓宽了高等教育国际交流的渠道和范围。许多行业高校都围绕本校学科专业设置的特点,与国外高校和企业建立了学术和业务联系,有的互派留学生,有的开展合作科研,为跟踪世界科技发展前沿和最新学术发展动态创造了条件,学习和引进了一些先进技术,同时也扩大了我国的对外影响,为高等教育面向世界拓宽了渠道。

### 四、站在新的历史时期审视新中国部门办学,其存在的一些主要问题

一是部门办学是计划经济的产物,不适合市场经济,更不适应知识经济,其主要标志是学科专业面过窄,培养的人才规格比较单一。1995年大学生就业制度改革之前,行业院校普遍实行为本行业服务的招生、培养、分配“进出口一条龙”制度,人才培养规格以本行业实用人才为主,人才培养目标专业性过强,适应面较窄。如煤炭院校中设置的机械专业,大多是煤矿机械,包括煤矿机械制造和煤矿机械自动化等;农业院校则只限于农业机械;林业院校则只限于林业机械等。另外,人才培养目标定位层次较低,传统部门办学以熟练掌握实际操作能力的一般工程技术人才为培养目标,忽视了学生科学研究、科技开发和创新能力培养,人才综合素质一般较差,阻碍了学术水平和教学质量的进一步提高。作为某一个行业而言,其学科专业相对比较少,形不成学科、专业群相互影响促进的发展优势,学校发展规模受到限制,不利于高等教育大众化发展。教育资源的共享性差,利用率低,学校的办学效益受到限制。

二是由于部门是以管理企业为主,部门的领导具有管理企业的丰富经验,大多对高等教育的理论不熟悉,缺乏教育专门管理机构的那种专业性和专一性。因此,造成一方面在利用高等教育的内外部规律时往往不那么得心应手,甚至还会出现一些偏差,在一定程度上也会影响高等教育的发展。例如,由于过分强调了教育为经济发展的服务性,导致行业院校的专业设置过于依靠产业自然分工,甚至有的是按产品分工,为生产过程的某个特定的环节而

设置的专业,使专业划分过细,专业面过窄,严重地影响了人才的培养和发展。另一方面,教育在部门内部因领导人认识程度的差异而得到不同的待遇,对教育认识比较高的领导,教育就会得到重视,反之就摆不上重要的议事日程。

三是部门办学带有明显的行业垄断色彩,人才培养只考虑本行业的需要。本行业的毕业生出本行业受限制,如要交“出行费”等,外行业的毕业生要进入本行业中来,也是需要一番周折,甚至是拖人找关系等;部门办学往往只限于在本行业的招生或本行业的生源较其它行业优先,导致教育的不公平;行业与行业之间缺乏交流与互补。

四是部门所属高校一般规模较小,办学效益较低。1990年全国49所综合性大学,平均规模4930人,而部门高校规模只在2000人左右,不足1000人的高校有381所,占高校总数的35.4%,其中还有60所达不到300人<sup>[10]</sup>。

### 五、新中国部门办学对高等教育改革与发展的启示

启示之一:部门办学改革的必然性。高等学校的设置和高等教育管理体制的建立与经济和社会的发展相适应是高等教育生存发展的前提。在建国后,国家根据经济和社会发展的需要,实行了部门办学,充分调动了部门办学的积极性,为国家经济建设做出了积极贡献。经过50余年的发展,市场经济体制的建立,原有的条块分割的管理体制已经不适应经济和社会发展的需要,因而国家又做出了转制的决定,这一调整必将使高等教育在自身得到较大发展的同时,为经济和社会的发展发挥更大的作用。

启示之二:部门办学作用的双重性。前面我们已经讨论了部门办学的积极作用,同时也分析了其存在的一些问题和负面影响,这正是其双重性所在。这一点启示我们,在今后的办学中仍然要继续继承和发扬部门办学过程中所形成的优良传统和作风,以及好的做法和一些特色。比如,鼓励学生发扬无私奉献、艰苦奋斗精神,到边远和落后的地方建功立业等,在西部大开发的今天显得尤为重要;要保持部门办学过程中所形成的学科专业特色,并努力依此在本地区打造名牌;开展产学研,合作培养人才。同时要努力克服或避免部门办学中所出现的一些问题,吸取经验教训。

启示之三:适应新的时代要求及结合我国国情,扬长避短,不失时机地推进我国高等教育的改革。通过对新中国部门办学的研究,笔者认为适时

地对高等教育的规模、结构、质量、效益进行调控,对高等教育内部管理体制、办学模式、人才培养模式等进行改革是保持高等教育(学校)活力的关键。部门在办学的过程中,尽管也在这些方面作了许多工作,但由于受到行业的局限,所作的一些调整只是适应性的,收到的效果是不显著的。当进入20世纪90年代末期的时候,随着部门产业结构的战略性调整,高等教育也随之进行了战略性调整之后,高等教育便表现出了旺盛的生命力。也正因如此,在部门高等院校转制到地方后,都比较快地融入了区域经济建设和社会发展中去。笔者还认为,开放式办学是促进高等学校发展的高效动力源之一。在部门办学过程中,各个高校都较好地与企业进行了产学研合作,请企业参与学校人才培养方面的重大决策,学校主动到企业为其进行科技、智力服务,企业为学校提供办学支持等,实践证明这一做法对合作双方都是有利的,特别是对以培养应用型人才为主的高校更为有利。因此,应予以坚持,并进一步扩大开放式办学的范围和领域。还有一点,笔者认为也应引起重视,即如何处理经济发展与高等教育之间的关系问题。按照高等教育的外部规律,高等教育要适应经济的发展,但并不意味着依附于或从属于经济的发展,高等教育也要保持自己的相对独立性,还要按照自己的内部规律搞好人才的培养。

部门办学是我国高等教育传统之一,新中国部门办学更有其独特之处。部门办学作为高教的一种管理体制虽然已失去其主体地位(目前只有国防等特殊部门仍管理着百余所高校),但其留给我们的财富是丰富的。我们不仅应该公正客观地对这段历史进行总结和评价,更应该从中借鉴和吸取经验和教训,使我国的高等教育健康地向前不断发展。

### 参考文献

- [1][2] 大丰. 现代中国高等教育的形成[M]. 黄福涛译. 北京: 北京师范大学出版社, 1998. 126-118.
- [3] 教育部. 2000年中国教育事业统计简况(一)[EB/OL]. <http://www.edu.cn/20011219/3014655.shtml>
- [4] 1990年以来普通高等学校隶属关系变动情况[J]. 教育发展研究, 2001, (12).
- [5][7][8][9] 中国煤炭高等教育史编写组. 中国煤炭高等教育史(1949-1999)[M]. 徐州: 中国矿业大学出版社, 2002.
- [6] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴(1949-1981年)[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984.
- [10] 孙首臣. 部门高校办学的困扰与出路[J]. 高等教育研究, 1996, (5).