

• 教育体制与结构 •

# 论高等教育学制改革与教育现代化

肖 海 涛<sup>①</sup>

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 学制体现出一国教育的基本结构和基本性质, 中国近现代学制的建立与发展推动了中国教育现代化的进程。但是我国现行学制仍是上个世纪 50 年代学制的延续, 已严重滞后于大众化时代高等教育发展的需要。当前高等教育上的诸多弊端, 如分类不清、定位不明、结构性的失衡、人才培养结构与社会需要脱节等, 其症结多在于学制建设的滞后性。要使我国高等教育现代化改革取得突破性进展, 高等教育学制改革势在必行。出台高等教育分类标准、理顺各系统的关系、将高等教育融入终身教育体系等不失为有益策略。

**关键词:** 高等教育学制; 改革; 教育现代化

中图分类号: G649.22 文献标识码: A 文章编号: 1000-4203(2007)02-0039-06

## On the reform of school system and the modernization of education

XIAO Hai-tao

(Institute of Education Research, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** School system symbolizes the basic structure and nature of a country's education. Chinese constructions of school system have promoted the course of modernization of education. But nowadays our school system still remains that announced in 1950s, and can't meet the need of mass higher education. Many disadvantages of higher education, such as the disorders and unclear classifications of institutions, the mismatching of talents to society, etc. indicates the lag of school system. In order to get a breakthrough of higher education reform, school system reform is seriously needed. In order to do that, the reform is urgently needed. Mapping out standards of classifications of higher institutions, clearing up the systematic relations, and integrating higher education into lifelong education system are useful ways.

**Key words:** school system of higher education; reform; modernization of education

学制建设与教育现代化息息相关, 没有科学完善的现代学制体系, 很难有科学完善的现代教育体

系。我国现行学制基本上是个世纪 50 年代学制的延续。由于这种学制体系是在计划经济、精英教

① 收稿日期: 2006-12-10

基金项目: 厦门大学“985 工程”二期创新基地研究课题(A20052001); 中国博士后科学基金(20060390187)

作者简介: 肖海涛(1965-), 女, 湖北浠水人, 厦门大学教育研究院博士后研究人员, 深圳大学高教所副教授, 从事高等教育研究。

育的时代背景下制订的,已不适应市场经济、大众化教育时代教育发展的需要。例如,当前高等教育存在的诸多弊端,包括分类不清、定位不明、结构性失衡、衔接渠道不畅、人才培养结构与社会需要脱节等,追根溯源,其症结多源于学制上的障碍。这些问题不是“头痛医头,脚痛医脚”可以解决的,必须从整体上进行学制上的重构。在某种程度上可以说,高等教育现代化的改革要取得突破性进展,必须从学制改革上寻求突破。

本文试图通过对现代学制的产生及沿革,学制在教育近代化进程中作用的分析,说明学制建设在教育现代化进程中的重要作用,进而分析高等教育学制改革的有关问题,并针对中国现行学制的弊端提出几点对策性建议。

## 一、现代学制的产生及沿革

学制(school system,或system of school education),也称学校制度、学校系统或学校教育制度,是由各级各类学校组织而成的系统,是学校发展到一定阶段制度化的结果。其中,“各个学校之间必须有相互的关系,上下衔接,左右联贯;同时在个别的学校里面亦应该有一定的组织、课程与教学的规则,使学生在教师的指导下,利用学校的各种设备,依照法律的规定循序学习,以达成教育目的”。<sup>[1]</sup>依照《辞海》的解释:“学制,也叫‘学校系统’,是学校教育制度的简称,它规定各级各类学校的性质、任务、入学条件、学习年限以及它们之间的衔接和关系”。《中国大百科全书·教育》卷中虽无“学制”词条,但对“中国学制”有词条释义:“中国学制(Chinese system of school education):中国的各级各类学校教育制度。它反映着中国各级各类学校教育内部的结构及其相互关系,规定各级各类学校的性质、任务、入学条件、修业年限及他们之间的衔接、转换等等”。<sup>[2]</sup>总之,学制体现一国教育的基本体系、基本结构和基本性质,是一国教育的基本制度。若要了解一国教育概况,先要了解其学制状况。

从教育史上看,现代学制的原型源自欧美学制。

考察欧洲学校制度发展的历史,可以发现,欧洲学校制度的形成有两条线:一是自上而下形成体系;二是自下而上形成体系。首先是前者的发展。欧洲学校制度中发展最早的是大学,其次是大学的预备学校,然后才是小学,慢慢地自上而下,形成体系。例如,11世纪到12世纪之间中世纪大学形成,早期的大学主要有意大利的萨拉诺大学、波隆那大学及

法国的巴黎大学,然后是12世纪到13世纪的英国的牛津大学、剑桥大学等。大学出现之后,需要为大学提供预备教育的机构,于是出现文法学校,如英国的文法学校(Grammar School)、德国的文科中学(Gymnasium)、法国的国立中学里赛(Lyce)等就是这一类学校。文法学校发展之后,下面又出现文法学校的预备学校,相当于小学程度,此类学校在英国称为preparatory School,在德国则称为Vorschule。自下而上的学校系统出现相对较晚。16世纪之后,欧洲工业革命带来工商业的发展,并伴随宗教改革和民族主义的兴起,客观上要求劳工阶级具有基本的读、写、算的能力,以应付生活及工作的需要,因而促进了另一种类型的学校制度的孕育和发展。这种学校制度是为劳动人民子女设立的,自下而上,先有小学,后有因工业社会发展需要而设立的职业学校;职业学校先是与小学相连的初等职业教育,后发展为与初中联结的中等职业教育等。到19世纪末,随着民主化进程的发展,上述具有等级观念的“双轨制”受到学制统一的冲击,逐渐趋于统一和贯通。

当然,学校教育制度的形成和建立,因不同国家的政治、经济、文化制度的不同而有所不同,但基本上都是随着社会的发展而不断变革的。

## 二、中国学制的建立和发展推动了中国教育近代化的进程

学制不仅是教育制度的一个重要方面,而且推动着教育走向近代化的进程,这一点在中国教育近代化进程中得到相当鲜明的体现。

### 1. 中国新的学校教育制度的建立和发展

中国学制的孕育和建立是在清朝末年,并带有一定程度的移植性和计划发展性。

中国在清末以前就有自己的教育机构,包括高等教育机构,但并没有形成现代意义上严格的学制系统。鸦片战争之后,西学东渐,一些开明的知识分子,特别是洋务运动的代表人物,主张兴学育才、富国强兵。例如,1896年刑部左侍郎李端棻在给清廷的《奏请推广学校折》中建议:“自京师及各省、府、州、县皆设学堂”,“京师大学,选举贡监生三十以下者入学,其京官愿学者听之”。<sup>[3]</sup>当时“废科举、兴学堂”成为社会潮流。“新式学堂”采用西方教学制度进行教学,实行分年课程和班级授课制。当时虽还没有形成系统化的学制,但新的学校教育制度已由此产生。

新的学校形式出现以后,具有里程碑意义的是“壬寅学制”、“癸卯学制”、“壬子癸丑学制”和“壬戌学制”的先后确立。学制的出台与颁布,意在作别传统的“科举制”。

“壬寅学制”公布于1902年8月15日,即壬寅年七月十二日,由管学大臣张百熙奏拟学堂章程公布,称为《钦定学堂章程》。这是我国首次公布的系统学制。后来,清政府认为张百熙“喜用新进”,有维新思想,不够可靠,从而使得“壬寅学制”未及施行旋即被废。1903年,清政府又颁行《奏定学堂章程》,称为“癸卯学制”,这是我国近代第一个施行的学制。该学制将学校分为三段七级,整个学制长达29—30年,规定了各级各类学堂的修业年限、入学条件、课程设置及相互衔接关系。从一定意义上讲,该学制反映的是“中体西用”的思想。例如,在学校课程中,既规定了读经课程,也规定了各级各类学堂开设一定数量的西学课程。

1911年辛亥革命之后,新成立的中华民国政府在清末学制的基础上进行修订,于1912年公布“壬子癸卯学制”。该学制将学校分为三段四级,整个教育期限规定为17年或18年,并对各级学校的教育宗旨、入学资格、年龄、课程及修业年限等,都作了明确规定和具体要求。与以前的学制相比,它具有一定的进步性,如它规定了义务教育的年限,缩短了学生修业年限(3—4年),女子教育正式列入学制系统;废除了毕业生奖励出身的制度;取消了读经课与忠君尊孔的内容,加强了自然科学课程和生产技能的训练;在办学权限上,也取消了清末的种种限制。总体来说,“壬子癸卯学制”以前的学制,基本上仿效日本。因为时人希望效法日本的明治维新,革新中国。而日本的学制又仿自欧洲,因此也可以说,这一时期我国学制是间接模仿欧洲学制。

1922年民国政府颁行“新学制”,又称“壬戌学制”或“六三三学制”,这一学制由仿效日本转为模仿美国。当时依照美国“六三三四”学制,重新调整学校制度架构,规定:初级小学4年(儿童6岁入学),为义务教育;高级小学2年;初级中学3年;高级中学3年;与中学平行的,有师范学校和职业学校;大学4—6年。这个学制缩短了小学修业年限,设置了三年制综合高中,大学取消了预科;职业教育自成系统,代替了实业教育;课程无男女校的区别等。“六三三学制”已是较为成熟的现代学制,对以后的学制产生了重大的影响。

2. 1951年颁布的“新学制”奠定了我国现行学制的基本格局

1949年新中国成立之后,整个国家主要致力于社会主义改造和社会主义工业化进程,与此相应,中国的教育体系也沿着社会主义方向进行改造。在原有学制基础上,1951年10月,当时的中央人民政府政务院公布了《关于改革学制的决定》。此《决定》又被称为“新学制”。这个新学制分为四级:(1)幼儿教育:幼儿园;(2)初等教育:包括实行5年一贯制的小学、工农速成初等学校和业余初等学校等;(3)中等教育:包括实行三三分段制的中学(中学为六年,分初、高两级,各为三年)和工农速成中学、业余中学、中等专业学校等;(4)高等教育:包括大学、专门学院和专科学校等;此外,还有各种政治学校和政治训练班,各级各类补习学校、函授学校以及聋、哑、盲等特殊学校。这个新学制的特点是:(1)突出了“教育为国家建设服务,学校面向工农开门”的方针,保证了工农劳动人民、工农干部受教育的机会;(2)确立了技术学校在整个学校体系中的地位,促使各种技术学校互相衔接,使青年和成年人能够通过各种途径接受专业技术教育,有利于满足社会对劳动者就业的需要,符合当时社会主义建设的需要;(3)强调各级各类学校的衔接;(4)学制年限有所缩短,如大学和专门学院由原来的4—6年缩短为3—5年,专科学校由原来的3年以上缩短为2—3年,专修科由原来的2年改为1—2年;(5)重视政治教育。特别值得一提的是,这个学制确立了各种形式的干部学校、业余学校和专业技术教育的应有地位,将为工农干部和群众专设的学校列入正规的学制系统内,并使它们互相衔接起来,这是一个重大的历史进步。

总体来看,这个新学制是国家用革命的办法发展人民教育的一个重要步骤。由于受各种条件的限制和老解放区经验的影响,它不免带有一定的过渡性质,但却标志着我国学制进入了一个新的历史阶段。更为重要的是,这个新学制奠定了新中国学制的基本格局,虽然后来在实践中又进行了多次修改,但总体框架变动不大。例如,一些明显带有过渡性质的各级政治学校和政治训练班逐步停办,工农速成中学也于1955年5月停办。其中比较大的修改有:1958年的学制改革试验和1964年“两种教育制度”学制改革方案的提出。

1958年,许多地区开展了学制改革的试验,如提早入学年龄,进行了6岁入学的试验;为了缩短年限,进行了中小学十年一贯制的试验;为了提高程度,进行了教材和教法方面的改革。但是,由于“左”的影响,在急躁冒进中,教育改革脱离了客观规律。“大跃进”运动中随之而来的盲目发展和“教育革

命”，不仅使学制改革的试验不可能在正常的秩序下进行，而且由于师资设备跟不上，一大批新创办的各级各类学校难以为继。1961年，中央觉察到这种情况，开始贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针，制定了大、中、小学工作条例，包括“高校六十条”、“中学五十条”以及“小学四十条”，在肯定一些积极成果的同时，对当时各种“左”的倾向进行了纠正。

1964年，教育部成立学制问题研究小组集中研究学制问题，草拟了《学制改革初步方案（征求意见稿）》，基本指导思想是：（1）建立“两种教育制度”，一方面继续改革和办好全日制学校，另一方面大力发展各级各类半工半读、半农半读和业余学校；（2）根据城市和农村对于生产和教育的不同需要，确定城乡各级各类学校的修业年限、课程设置、教学内容，适当安排上课、劳动、军事训练和放假的时间，并照顾少数民族地区对学校教育的不同要求；（3）适当地缩短各级全日制学校的修业年限。按照该方案，我国新学制将有全日制、半工半读和半农半读、业余三类学校。在全日制学校中：小学5年，不分段；中学4年，不分段；高等学校设预备教育，作为四年制中等教育同高等教育的衔接和过渡。其方式为高等学校预科二年和由地方办二年制的分科预备学制。对半工半读、半农半读学校的中等专业教育，明确为中等技术教育和师范教育（农业中学，初、中级技术学校，师范学校）。业余学校分初、中、高三级。应该说，这一规划有一定的进步性和历史意义。

文革中，整个教育制度，包括学制遭到极大破坏。

改革开放以后，经过拨乱反正和恢复高考，被破坏了的学制系统得到了重建和发展。高等教育恢复专科和本科两个层次；扩大高等专科学校的比例，恢复和重建很多院校、科系和专业；建立和健全学位制度和研究生教育制度；恢复和重建各级各类成人教育机构等。1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》、1986年的《中华人民共和国义务教育法》和1995年的《中华人民共和国教育法》等教育法规的颁布和实施，为新时期的学制建设指明了方向。

### 三、高等教育现代化发展迫切要求进行与之相适应的学制改革

首先应该承认，学制具有一定的稳定性和继承性，它一经产生就有自己的历史惯性。但是，当社会发生重大转型、教育发生深刻变革之时，如不进行相

应的学制改革，旧学制就会阻碍教育的深入发展；反之，如果进行成功的学制改革，就会将教育引入发展的快车道，加快教育发展。

在知识经济和全球化的背景下，我国正积极推进高等教育现代化的进程，也迫切要求进行与之相适应的学制改革。

自上个世纪50年代之后，我国基本上没有正式颁布过新的学制，虽然其间做过一些修订。中国科学院院士李德仁教授认为：“我们现在的学制是在50年代形成的，中间虽经过几次改革，但制订学制的指导思想和基本原则基本没有变化，其典型特征是充满着浓厚的计划经济体制色彩，不利于人才的脱颖而出”。<sup>[4]</sup> 改革开放以来，我国的教育、特别是高等教育发生了前所未有的深刻变化，如市场经济对高等教育的冲击、高等教育大众化、高等教育的地方化、高等教育国际化、院校合并与规模扩张、终身教育的发展等等。这一切使得计划经济时代制订的学制系统难以适应市场经济、大众化教育时代的需要，尤其是在高等教育方面。而且，学制系统中最复杂的部分、最困难的部分也是高等教育这个层次的学制。<sup>[5]</sup>

几十年来，我国学制上存在的问题不少，但在精英高等教育阶段，矛盾并不突出。因为中国传统的高等教育的体系大体上分为大学、学院和专科学校三种类型，主体基本上是单一的理论型本科教育，向上伸出少量的研究生教育，向下伸出若干本科压缩型的专科教育；研究生很少，基本上到高等学校当教师或到研究机构搞科研；老大专在人才市场上虽不能“适销对路”，也还能“分配”就业。但是，当精英教育阶段向大众化教育阶段发展，计划经济的分配制度转变为市场经济的自主择业时，各种问题就暴露出来了。

首先是分类不清、定位不明。其主要表现是，精英教育机构和大众化的教育机构不能准确定位、各司其职，精英学校拼命搞大众化的教育，大众化的高等教育机构拼命往研究型、学术型的路上挤。例如，一方面，不少重点大学在利益的驱动下热衷于办“专升本”，“挤”、“占”原本就不充裕的教育资源，冲击精英教育；另一方面，非重点大学热衷于综合性、研究型。现在不论理工、科技、农林、师范或以地方命名的大学、学院，都标榜学科齐全，追求综合性学术型；高职高专，也是热心于“专升本”，升了本科，就要办成多科性大学，进一步争取评上硕士生、博士生的授予单位，成为综合性、研究型的大学。全国1792所全日制普通高等学校，除少数外，大都争奔一条道，

目标定为国内(或省内)一流,国外(或全国)有影响的多科性、综合性、研究型的巨型大学等。

其次是衔接不顺、转换不畅。其主要表现是,各级各类学校之间封闭壁垒,各高校之间关卡林立,学分不能互认,转学更是难于上青天。例如,近年来“专升本”的热潮就在一定程度上反映出升学渠道的不畅。<sup>[6]</sup>若要想“专升本”,就得舍弃职业技术教育,进入普通本科教育系列,这就人为地降低了职业技术教育的地位和人们接受职业技术教育的热情,影响到职业技术教育的发展。

上述两大方面相互关联,相互影响,造成“千校一面”的雷同现象不但没有缓解,反而愈演愈烈,教育的单一化发展与社会多样化需求的矛盾日益突出,高等教育培养的人才结构与社会需要严重脱节等,从而影响到高等教育质量的全面提升。

仅从高等教育培养的人才结构与社会需要的脱节来看,就可以发现不少问题。现在我国的人才状况存在一个既“过剩”又“短缺”的奇怪现象:一方面大量的毕业生学非所用、无法就业,表现为某种“过剩”;另一方面社会所需要的顶尖级的创新人才和高级应用型技能型人才不能充足供应,存在巨大的“缺口”。据调查,现阶段我国最缺乏两类人才:一是原创性的顶尖级的创新人才,二是高级应用型和技能型人才。而在中高级应用型、技能型人才方面,又存在两个缺乏:一是总量缺乏,二是结构性缺乏。“过剩”与“缺口”,两相对应起来,反映的是高校培养的人才结构与社会实际需求脱节,凸现的是高等教育不适应社会发展的需要。这既不符合现代建设化的需要,也不符合高等教育自身的发展规律。

党的“十六大”明确提出了全面建设小康社会的奋斗目标,也明确提出:中国的现代化建设,需要一大批拔尖创新人才,需要数以千万计的专门人才和数以亿计的高素质劳动者。这就表明,社会各行各业的发展需要不同层次的多样化人才,也必然要求高等教育体系具备多样化,并以多种层次、多种类型构成合理化的结构。因而,必须对高等教育从整体上作结构性的调整、学制上的重构。

#### 四、高等教育学制改革的 几点对策性建议

高等教育学制改革是个系统工程,涉及问题很多,而且牵一发而动全身,需引起教育决策部门、教育主管部门、教育工作者和教育研究者等的共同关

注,需要进行全方位、深入系统的研究。这里提出有关学制改革的几点对策性建议。

##### 1. 尽快出台高等教育机构分类标准

中国现在还没有明确的高等教育或高等学校的分类标准,高教法只规定:“高等教育包括学历教育与非学历教育”,“学历教育分为专科教育、本科教育和研究生教育”。在统计分类上,又将高职院校与专科合并在一起,统称为“高职高专”,如果“专升本”之后,通常也就不称为高职院校,而认为已是一般普通本科院校。这也容易给人一种错觉,似乎“高职等于高专”,职业教育就不可以有本科。因而针对现行分类不清、定位不明的问题,要尽快出台分类标准,促进高等院校多样化发展。国际上几种不同的分类,如美国卡内基的分类(Carnegie Classification of Institutions of Higher Education)、联合国教科文组织的《国际教育标准分类法》(International Standard Classification of Education, ISCED 1997)等,我们可参考国际标准和中国的国情进行具有中国特色的分类。<sup>[7]</sup>

##### 2. 变“单轨制”为“多轨制”,理顺各系统内和系统之间的关系,使其相互衔接、纵横贯通

我国现行学制基本上是单轨制,各系统内和相互之间衔接不畅。在学制改革中,可将不同层次、类型的教育系统区分为普通本科教育系统,高等职业教育系统,研究生教育系统,继续教育(包括成人高等教育)系统等,对于这些系统进行统筹考虑,系统梳理,逐一研究。以下问题尤为值得关注。

——本科教育如何多样化的问题。本科教育是高等教育学制中的基本组成部分,进入大众化阶段,单一的、学术取向的普通本科教育已经不适应时代发展的需要,应考虑构建多样化的本科教育系统。

——职业技术教育系统是否成为独立系统问题。职业技术教育在大多数国家已经是一个成功的人才培养模式,但在中国,由于社会传统心理的影响,很难在实践上得到很好的认同。因此,它更有着特殊的要求,需要进行制度上的创新,甚至是制度上的倾斜。例如,在目前职业技术教育层次上移的过程中,是否让职业教育系统成为独立的系统,使其有向上的“通道”,就十分值得研究。

——各种类型高等教育如何建立“立交桥”问题。例如,普通高教系统中也存在的研究型教育与应用型教育问题,两者应该如何沟通,需要探讨。另一方面,职业教育系统与普通高教系统也需要进行沟通等。

——研究生教育问题。研究生教育的大力发

展,使得它不再是单一的学术取向,如何分类取向?硕士、博士阶段是否都应分为学科型与专业型两类?以及研究生教育的学制年限的灵活性问题等,都有待于深入研究。

——教师教育(师范教育)问题。长期以来,教师教育(师范教育)一直是一个相对单独的系统,培养了大批优秀教师,但关于教师教育的师范性和学术性一直存在争论。在新的时代,教师发展仍是重要问题,但教师教育是否有必要建构单独系统,也是一个需要进行研究的问题等。

3. 将高等教育纳入终身教育体系,学制建设融入终身教育体系进行大教育、大视野的综合考虑

终身教育不仅是一种重要教育思想,也是一种新型的教育制度。高等教育作为通向终身教育的桥梁,就要为公民接受终身教育创造条件。联合国教科文组织在《21世纪的高等教育:展望和行动世界宣言》中明确提出:“高等教育应从终身的角度使学生成为其主要的关心对象,使他们能够充分地融入未来世纪的全球知识社会。……应使学生有各种选择的自由,包括入学、退学的灵活性”。因而,建立和完善终身教育制度,形成学习化社会,就需要从制度上保证个人对教育选择的自主性和灵活性。这就对现代教育的学制建设提出了新的要求,包括课程、时间、地点和形式等多方面的选择性。比如,通过建立学分制、学分的保存以及转移和认可制度,可保证学生选择的自主性、灵活性和多样性。当然,这是一个长期的过程,也是现代终身教育体系形成并走向成熟之路。但目前阶段,应该充分考虑成人高等教育、继续教育在高等教育学制中的地位,以及终身教育

体系在学制中的体现,等等。

总之,建立现代高等教育体系,需要建立科学完善的现代高等教育学制体系。为推进我国高等教育现代化的进程,必须将高等教育学制改革提上议事日程。改革现行高等教育学制,理顺高等教育学制系统中的普通本科教育系统、高等职业教育系统、研究生教育系统、继续教育(包括成人高等教育)系统的关系,使我国高等教育呈现出一个类型多样、层次分明、结构合理、环环相扣、相互贯通的学制系统,有利于高等教育活动的有序运行,有利于高等教育质量的全面提升,有利于为全民学习、终身学习提供一个良好的制度架构。

参考文献:

- [1] 黄光雄. 教育概论[M]. 台北: 师大书苑有限公司, 1990. 300.
- [2] 中国大百科全书·教育[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1985. 550.
- [3] 朱有. 中国近代学制史料(第一辑·上册)[M]. 上海: 华东师大出版社, 1983. 593.
- [4] 李德仁. 论我国学制的改革[J]. 世界科技研究与发展, 2000, (1).
- [5] 潘懋元. 中国高等教育的定位、特色和质量[J]. 中国大学教学, 2005, (12).
- [6] 潘懋元, 肖海涛. 论我国高等教育学制改革[J]. 高等教育研究, 2006, (8).
- [7] 潘懋元, 吴玫. 高等学校分类与定位问题[J]. 黄河科技大学学报, 2005, (3).

(本文责任编辑 邓建生)