

# 关于深化高等教育宏观结构改革的

## 几点看法

刘 振 天

高教宏观结构是组成高教系统的主体。在一定时期,高教系统规模和数量一定的话,宏观结构状况如何,直接影响其向社会输送的专门人才的层次、品种及其构成比例,也将影响高教投资量和资源的利用效率,影响投

入产出状况。一句话,高教宏观结构决定高教系统的功能。因此,要充分发挥高教系统的作用,必须在结构改革上作文章。这不仅是世界高教发展的经验,也是我国建国以来高教改革的重要启示。

### 一、高教宏观结构是建国以来历次改革的重要内容之一。

高教宏观结构,一般包括层次结构、科类结构、形式结构三大方面。宏观结构是经济、科技和社会发展共同作用的产物,经济和社

会的改革变化必然要求高教宏观结构进行相应的改革。级大科类设置,称多科性学院,比如:工学院、医学院、师范学院、农学院等;有的按二级专业或三级专业来设置,如:工科类中又分为地质学院、化工学院、轻工学院、交通学院等成为二级学院;交通专业中又分设航空学院、航海学院、铁道学院、公路交通学院等成为三级学院。大量的是第二、三级学院。三是根据国家工业化的方针和发展基础教育的方针,加快发展工科高等教育和高等师范教育。四是在系以下设专业,使原来的系向下延伸,其目的是培养国民经济建设需要的现成专家。此外,在层次结构改革中,努力发展旧中国还是空白的研究生教育,除师专、医专适当保留以培养急需人才而外,独立的专科学校大多被取消而并入学院,学院设专修科,实现了本专科一体化。布局结构也作了相应调整。

早在建国初期,我国政府就对高教宏观结构进行了大规模的调整。这次大调整的背景和原因主要是:旧中国遗留下来的高等教育,不仅极端落后,存在封建和买办资产阶级性质,存在严重的教育不平等现象,而且结构也很不合理,脱离社会需要。针对这种情况,政府根据新中国的社会性质、国民经济和社会的发展目标,同时借鉴苏联经验,对旧高教体系做了重大改造,这就是众所周知的50年代的院校大调整。这次大调整的重点:一是整顿和加强综合大学,使过去由多科学院(其中必须有文学院或理学院)组成的大学变为只设文理科系的综合大学。二是大力设置和发展单科性的专门学院。专门学院有的是按一

50年代的高教宏观结构改革,其成效还是比较显著的。主要表现在:总体上奠定了我国现代高等教育结构体系的基本框架,初步

\* 刘振天:厦门大学高等教学研究所博士

形成了多层次多科多形式的高教办学格局。为国家培养了大批各级各类专门人才,满足了国民经济和社会发展对专门人才的需要。但也存在一些明显的问题。例如:层次结构单一,尽管研究生教育和专科教育有所发展,但规模小、数量少;科类结构发展很不平衡,工科、师范科发展迅速,文科、政法、财经类发展缓慢;学科和专业划分过细。专门人才的知识面狭窄,对社会发展变化的适应性较差。50年代高教大改革还形成了中央高度集中管理和部门办学的体制。这一体制在计划条件下为国家工业化发展作出了重要贡献,但也在很大程度上使高教结构模式陷入僵化之中,无法根据社会变化发展需要及时加以调整。

十年浩劫,我国高教事业遭到严重破坏,结构也被完全打乱,其间至少少培养了一百万大学生,使文革结束后首先面临人才匮乏、青黄不接的问题。粉碎“四人帮”后,我国在高教领域首先开展拨乱反正,迅速恢复被破坏了的秩序,其中包括50年代所奠定的宏观结构模式。当然,所谓的恢复,并不是简单地把过去那一套完全不变地重新搬出来。“文革”结束后,我国所面临的环境和问题已经与过去大不一样了。从世界范围来看,科学技术革命已在全球兴起,国际竞争异常激烈,竞争的焦点从军事转向经济和科技,而所有这一切,又都取决于人才的数量和质量,因此,世界高等教育出现了大发展大改革的势头。宏观结构处于改革的浪头上,中心目标是确立多样灵活的结构模式,以更好地适应经济科技和社会发展变化的要求。从国内情况来看,十一届三中全会后,我国迎来了改革开放的新形势,社会主义现代化目标和进程的确立,国民经济产业结构的调整,经济体制和政策的改

革向传统的高教体制和办学模式提出了挑战,新的社会要求与原有的结构模式之间形成尖锐的矛盾。突出地表现在:第一,科学技术的整体化、综合化和一体化的发展趋势与传统的高教学科、专业的过细化、狭窄化之间的矛盾;第二,经济体制从传统的计划模式向社会主义市场经济模式转变与传统的高度集中统一的高教行政体制和办学模式之间的矛盾;第三,经济结构的多样化发展,尤其是第三产业、高新技术产业的发展与传统的高教宏观结构单一化的矛盾;第四,经济增长方式的转变与传统高教粗放发展模式的矛盾。

80年代至今,整个高教结构改革就是围绕上述矛盾展开的。为此,国家颁布了一系列文件,最有影响的两个文件是1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》和1992年的《中国教育改革和发展纲要》。此外,在各个不同时期还制订了相关的政策。

80年代以来,我国高教宏观结构改革大致可以分为三个阶段。第一阶段是85年以前,其特点是恢复被“四人帮”破坏了的高教秩序,并在恢复中根据社会需要对结构进行局部调整。第二阶段是85年至92年间。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布后,高教结构进入了大改革阶段,改革的重点是改变以往高教结构单一化,在层次结构上,大力发展专科教育和研究生教育,适度发展本科教育;在科类结构上,扩大文科、财经、政法科的规模;在形式结构上,努力发展成人高等教育。同时改革行政体制,扩大地方和高校办学自主权。第三阶段是1992年以来,由于社会主义市场经济体制的确立和发展,客观上要求打破单一化的结构和办学格局,促进了高教宏观结构的全面展开和逐步深化。

## 二 当前我国高教宏观结构改革的成效与问题

通过改革,我国高教宏观结构已发生了重大变化,原有的高教结构与社会主义现代

化建设不相适应的矛盾在很大程度上得到了解决。首先,彻底地改变了过去以本科教育为

主体的单一化的层次结构模式,研究生和专科教育发展迅速。以全日制普通高校在校生为例,1981年研究生、本科生和专科生三者占在校生的比例分别为1.4%,81.7%,16.9%,1986年分别为5.8%,60.4%,33.8%。1992年开始,专科生招生数每年都超过了本科,1994年在校专科生128万,占本专科生总数的46%。其次,科类结构有了重大改观。原来以工科和师范学科为主体的科类结构得到了改变,文科、财经、政法等科类发展很快。尤其是应用学科,专业发展极为迅速,比如外语、对外贸易、旅游、房地产、文秘、会计、金融、计算机等专业,犹如雨后春笋。这些专业的开办并形成热门,对缓解我国过去在这方面人才的缺乏,起到了积极作用,适应了我国改革开放和社会各项事业的发展。对不同类别专门人才的需求。再次,成人高教异军突起。在整个“六五”期间,各种形式的成人高校在校生比例平均超过普通高校在校生比例,大约高出2个百分点。这一比例基本上保持到目前。据最新统计,1996年仅普通高校举办的函授、夜大在校生人数就已达143万人,占普通高校全日制在校生数(302万)的44%,如果加上独立的成人教育机构举办的学历与非学历教育,那么,成人高教在校生总数与普通高教全日制在校生总数大体持平。形成了普高与成人高教并举的局面。

在看到取得成绩的同时,也不能忽视存在的问题。

第一,宏观结构不合乎社会经济科技发展的要求依然很突出,旧问题解决了,新问题又产生了。比如在层次结构方面,90年代初,专科教育已呈过剩的迹象。实际上,早在80年代末就已显露,可当时的理论界和从事实际管理的人们仍坚持认为专科教育不足,要大力发展。之所以这样,是由于统计口径选择错误造成的。我们许多同志在谈到层次结构的时候,总是以本专科在校生总数之比来作标准,而且也总是只统计普通高校本专科在

校生数。从在校生数来看,由于专科生数一般比本科在校生数少,因此,给人造成一种错觉,似乎层次结构不合理,本科生过多。实际上,以在校生数来判断层次结构合理与否是不科学、不准确的,而仅以全日制普通高校本专科生数来衡量更欠合理。因为衡量教育结构状况只能看每年高教系统投入到社会的实际的本专科人数,即本专科毕业生数。在我国,专科教育普遍比本科教育少1—2年,其在校生当然要少,但不等于毕业生人数(也可以招生人数计)比本科人数少。以后者言,1996年全日制本专科生数之比为1:2.25,如果再加上庞大的成人高教中有近90%的专科生的话,那么,该年毕业的全部本专科生人数之比竟达1:5以上。专科生超过本科生数倍,这种情况下,还说专科教育不足,要大发展,显然是不切实际的。近两年,大学生毕业分配难已引起了社会的关注,而难分配的恰恰是那些专科学校学生。1996年,有17%的大学生分配没有到位,其中70%为专科毕业生。所以以毕业生数作衡量层次结构的合理性标准来看,专科教育不是不足,而是过剩了,不是要大力发展,而是如何调控的问题,否则,矛盾会更加突出。

科类结构方面,近些年来虽然进行了较大的调整,原来有的科类(如文科、政法、财经)从发展不足到长足发展。但在市场经济体制和制度尚未完善的情况下,也造成了一系列问题。比如,办学中的短期行为使高教科类、专业规模的选择受市场自发因素影响,有些科类、专业发展过快,并形成了热门,远远超过了社会当前及未来一段时间的需求。其中尤以计算机应用、文秘、法律、财经为甚。据统计,由于各高校纷纷开办会计或扩大该专业的招生规模,使得会计专业的招生数已占总数的10%,这个数字是前些年(80年代初)的10倍。目前,许多热门专业的人才已经饱和,再发展下去必然造成人才积压、资源浪费并导致社会问题。

相反,这些年来,由于办学模式向市场化发展,一些基础学科和专业受到冷落,招生不足,国家和高校又缺乏必要的措施予以保障,造成象物理、化学、哲学、语言文字、数学等基础学科专业的萎缩,无法吸引到一流的学生,从长远观点来看,对提高我国高教质量和国家科学事业的发展潜力是极不为利的。

第二,高教系统的整体质量和效益有下降的趋势。高教宏观结构新的不协调,必然影响高教系统整体功能的发挥,降低高教的效益。至于质量方面,因选取的参照标准不同,可能会有不同的结论。比如,若从与基础教育质量比较的话,接受过高等教育的人肯定要比只受到基础教育的人素质高,因此,高教对提高人们的文化水平有积极作用,接受高教人数越多越好,但高教质量毕竟不能仅仅与基础教育比较,最根本的标准还在于高教自身的培养目标和培养规格及其实现程度。从这一点来说,近些年来,高教质量是有所下降

的。这个估计,主要是出于以下原因:一是招生数量的急剧扩充导致的“粉碎‘四人帮’后,国家实行改革开放和以经济建设为中心的正确路线,高教迎来了大改革大发展时期。高教规模迅速扩大,但相应的投入,主要指物质投入和高质量师资投入不可能同时跟上,必然造成数量增长与质量下降的矛盾。当然,也与竞争力减小,生源质量不一有关。二是结构失调造成的。这些年来,专科教育和成人教育发展过快,尤其是成人教育,质量下降十分明显。这是众所周知的。三是管理混乱造成的。追求高层次,形成升格风;争办热门专业,重复布点;不少学校领导不是把主要精力放在教学上,如何改善办学条件和提高教学质量上,而是放到如何创收如何赚钱上;具体办学中,不是从本校的实际情况出发,而是相互攀比,比谁层次高,比谁规模大,比谁学科专业全,等等。所有这些,都有违教育的目标和宗旨,将会贻误高教事业的健康发展。

### 三、深化高教宏观结构改革的几点看法

中国高等教育宏观结构改革在经历一个漫长曲折的过程后,如今面临着如何进一步深化的问题。通过对整个改革和发展历程考察后,我们发现,高教结构改革经验是丰富的,成绩是巨大的,同时,教训是深刻的,失误是严重的。我们必须认真总结成功的经验,吸取失败的沉痛教训,把一个结构合理、功能高效、质量优良的高教系统带入崭新的21世纪。为此,要明确以下几个问题。

第一,高教宏观结构改革必须以可持续发展理念为总的指导思想。

建国以来,中国高教改革曾出现过几次大起落,高教与社会需要之间发生了严重的不协调,不仅给高教自身发展带来障碍,也影响了社会的发展。之所以出现这种趋势,主要是我们缺乏始终如一的正确指导思想。经过反思,我们认为,中国高教宏观结构改革只

有走可持续发展之路,才是最佳的选择。

可持续发展思想,是70年代以来形成和发展起来的一种关于人与人、人与自然、人与社会之间关系的新的世界观、价值观和发展观,其理论的核心在于强调发展的协调性、整体性和持续性,建立一种代际之间、国家之间、民族之间发展的平等性。它对高等教育的发展也具有世界观和方法论的意义。

高等教育结构改革必须与整个社会发展变革的要求相协调。高教结构的形成和发展的主要依据和动力是外部社会经济政治科技文化等因素共同作用的结果。因此,高教宏观结构的调整 and 改革必须综合考虑社会诸因素的变化发展状况,努力使之与社会需要协调一致。大到一个国家的整个高等教育,小到一所高等学校,教育结构的调整要全面考察和研究经济社会发展条件、经济结构情况对专

门人才层次、品种的需要,哪些层次、科类、专业要开办发展或减撤,若有增减则规模及其幅度该多大,哪些是必须发展的,哪些是不急于发展的,哪些是具有发展潜在价值的,等等,都应综合地、全面地加以协调,否则,结构不合理就是不可避免的。改革开放以来,我们吃过这方面的亏。结构调整脱离实际,或新专业仓猝上马,一哄而起,或招生失调,导致高教发展缺少持续性,极大地降低了高教系统的效益和质量。

第二,高等教育宏观结构改革和调整必须要立足现实条件,着眼于未来,走渐进式的改革之路。这就要求处理好基础学科与应用学科的关系,处理好经济效益和社会效益的关系,处理好市场规律和教育规律的关系以及国家调控和高校自主办学的关系。高等学校不是企业,而是育人场所,它的目的不是追求和获得物质财富,而是塑造人的心灵。因此,我们的高等教育必须把教育人培养人作为第一义。高校的活动当然离不开物质条件,但物质条件必须为更好地为提高教育质量服务。那种抛开这一根本目的,只想为了获利,为了暂时之利一己之利,把高校办成赚钱工厂,什么来钱就办什么,不见利就弃之不办的短期行为,必须坚决制止。只有这样,才能保证我们高教系统为社会源源不断地输送大批合格人才,从而促进社会和高教自身的持续、稳定和协调的发展。

第三,高教宏观结构改革必须体现出高等教育的特色和质量。

目前,我国高等教育结构的一个最大缺点是层次、科类、形式之间划分不清,特色不明。各个层次的高校定位不准,相互重叠、交叉严重,从而导致办学混乱,质量和效益低下。

先说层次之间的问题。长期以来,本科院校办专科,有些本科院校专科教育比例甚至超过本科主体;有些专科院校又大力上本科专业,结果在本专科之间出现界限模糊现象。

本科专科化,专科本科化,在层次、能级、学术性以及培养规格方面差异不明显。这样,一方面,本科大办专科后,分散了本科主体的人力物力财力和精力,专业划分越专、细,越降低了本科的学术质量。而专科则成了“压缩了的本科”,没有自己的特色。由于时间短,课程又是本科的模式,培养过程也是如此。所以专科教育的质量既不可能达到本科的水平,而实践本领又没培养起来,因此,专科生不受社会欢迎,出现过剩就不足为怪了。

再说科类之间的问题。50年代形成的单科学院制虽然存在一些问题,但各科类、各院校的学科和专业的性质、培养目标和规格却是十分明确的,其间的分工也是相当清楚的,因而也可以说,是有特色的。但改革开放以来,由于弱化专业界限,高校的学科专业的区分已不如以往明确。尤其是高校自主权扩大后,在拓宽门类、挖掘潜力、走向综合化的改革中,高等学校大多向多科性、综合性发展。这就出现了师范院校大办非师范专业,农林院校大办非农非林专业,围绕市场所需门类,高校都广置热门的专业,这不仅引起了专业结构、科类结构的严重失调,也大大冲淡了传统的主体学科专业,一些高校有特色的、质量很高的学科专业受冷落,而新兴学科专业因条件不具备又一时难于形成特色,无法保证质量。因此,这些问题应引起足够重视。

再就是形式结构问题,也陷入了混乱状态。普通高教大办成人高教,这本无可厚非,但若超过一定规模,或把主要精力放在成教上,以成教来获得利益而置普高于不顾,那问题就严重了,而实际上问题已普遍存在。成人教育,问题更多,一方面学历主义相当严重,办学不严格,质量无法保证;另一方面片面地向普通全日制高教看齐,也举办全日制高教,从培养目标、课程设置、培养模式到教学方法鲜有自己特点。

综上所述,高教结构改革应在特色和质

(下转第77页)

国外二、三流的大学或学术研究机构,有的还专业不对口,或者原国内的课题与方向,在国外的相应单位却早淘汰不搞了,从而降低了留学效益;还有延长问题,新的国家留学公派政策是不允许的,即使是非常需要延长也不行,实际出国3个月到一年,对大多数第一次出国的人,要想取得很好的效果,这么短的时间是很不够的,实际延长期不增加国家负担,反而会提高留学人员积极性和留学效益,关键是要有对策防止因延长而引起逾期不归人数增加;再有很重要的一点是,对于新的国家留学公派人员的留学效益缺乏准确有效的及时的评估,回国后的安置及使用,也缺乏独特的规定与指导,使不少回国人员未得到应有的安排与重用,甚至比单位公派人员还低一等(被认为无本事拿不到国外单位资助才去申请国家公派的),从而影响了公派留学回国人员的积极性

### 三、解决问题的几点建议

对于上述问题,我们的建议如下:

(上接 37页)

量上作文章。要明确不同层次、不同类型、不同形式的高校在人才培养目标、水平、规格、方式之间的差别,找准自己的位置。要有特色,不要一味地趋同,都讲究所谓的高、大、全。同一专业,若属不同层次、科类、专业性,则其目标规格应有所差异。本科院校要提高学术水平,基础要宽厚。专科要在技艺、操

1. 要进一步提高国家公派留学人员的质量,根据国家及部门的学科建设、工程项目、国民经济和紧缺人才的需要,择优选拔,宁缺勿滥。而且,一定要到国外对口的一流大学或学术研究机构,真正提高留学效益

2. 逐步提高公派留学人员的费用标准,最终要接近于同类人员“单位公派”到国外得到的待遇,目前可以从挑选到的特别优秀人才作试点,或者新增设一些高待遇项目,如“学术、学科带头人”,或“拔尖优秀年青人才”项目。在保证质量和提高待遇的基础上,根据需要,再逐步增加公派留学人员的数量

3. 对确因工作需要延长的公派留学人员,在重新签约并保证回国的前提下,可以同意其适当延长,但延长时间不应超过原定派出期限的一倍

4. 对国家公派留学回国人员,要进行评估及跟踪调查,对他们均要作好妥善的安排与使用,充分发挥他们的聪明才智,对其中的优秀者,要大力进行宣传报道。这样,我国国家公派留学工作的效益将会得到较大提高。

作上形成特色,培养“上手快,适应性强”的专门人才。而成人高教应侧重非学历的职后培训,课程紧密结合工作需要,方法灵活多样,时间可长可短

此外,要把宏观结构改革和微观教学改革联系起来,这样,不仅可以保证专门人才的适销对路,而且能提高专门人才的内在素质

### 参 考 文 献

1. 郝克明等:《中国高等教育结构研究》,人民教育出版社,1988年第一版。
2. 《中国教育事业发展统计简报》(1996年),国家教委计划建设司,1997年。