

20 世纪 80 年代至 90 年代中国高等教育体制改革



<https://doi.org/10.5281/zenodo.7335704>

Sabigazina Saule

哈萨克斯坦阿布莱汗国际关系与外国语大学

摘要: 20 世纪 80 年代至 90 年代, 中国高等教育管理体制、办学体制、投资体制以及招生和就业体制改革从初步尝试到全面深化, 取得了很大进展。该项改革是由经济体制改革、国家政策的引导、教育经费短缺的矛盾以及世界科技进步推动的。改革呈现出以下特点: 循序渐进、实事求是、强有力的政策保证以及与经济、社会、科技发展全面适应等。

关键词: 中国高等教育体制改革 20 世纪 80 年代至 90 年代 成果 背景 特点

**THE REFORM IN CHINESE HIGHER EDUCATION SYSTEM FROM
EIGHTIES TO NINETIES IN THE 20TH CENTURY**

Sabigazina Saule

Abylai khan KazUIR&WL, Almaty, Kazakhstan

Abstract: *From eighties to nineties in the twentieth century China carried out the reform in higher education system, involving the management policy, school administration mechanism, financial investment policy, and enrollment and placement methods, and has made remarkable progresses. This reform was driven by the economic system reform, the guidance of national policy, the lack of education funds and the technical revolution in the world. The reform took on some features as follows: advancing gradually, seeking truth from the facts, forceful guarantee of policy, all-round social and technical adjustment, and so on.*

Key words: *China's higher education, the system reform, from eighties to nineties in the twentieth century; progress; background; characteristics.*

教育是衡量一个国家实力的重要依据,而高等教育在提高民族整体文化水平、国民教育和开发国家科技潜力等方面的作用更是不可替代。1978 年中国十一届三中全会召开以后,开始在经济和社会诸多方面进行了一系列改革。与之相适应,中国高等教育也进入了改革和发展的新时期,并取得了显著的成绩,为以后高等教育的发展提供了体制保证。到今天,中国高等教育的蓬勃发展与当年的体制改革是分不开的。本文将对这一时期中国高等教育体制改革进行回顾,以期能为哈萨克斯坦高等教育发展以及哈中两国之间的教育交流与合作提供可资借鉴的经验。

一、20 世纪 80 年代至 90 年代中国高等教育体制改革回顾

20 世纪 80 年代至 90 年代,中国高等教育体制改革是逐步展开和深化的,根据改革的特点、重点以及深度和广度,可以把这一时期的改革历程划分为三个阶段。下面对这三个阶段的改革分别进行阐述。

1.改革尝试阶段(1980年至1984年)

改革开放以后,中国开始对高等教育进行有步骤地调整。1978年9月18日,中国政府批转教育部《关于建议重新颁发--关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定的报告》。在管理体制上,逐步恢复了“中央统一领导,中央和省、市、自治区两级管理”的体制。在招生和就业上,实行国家统一招生和毕业生全部由国家统一无偿分配的制度。投资方面,政府是唯一的投资主体。在高校的隶属关系上,实行条块分割的管理体制。由此,形成了高等教育条块分割和国家包揽办学、政府直接管理高校的体制。这种管理体制在保证高等学校的投资、有计划地进行人才培养等方面起到了重要作用。但是,随着社会经济和高等教育的发展,这种体制的不足逐步显现出来。主要表现为,政府对高等学校约束得过多,使得高校缺乏应有的自主权。在这种情况下,高校开始呼吁要扩大办学自主权。其突出标志是:1979年12月6日《人民日报》发表的苏步青、李国豪、刘佛年等几位著名大学校长、书记关于《给高校一点自主权》的呼吁。这份呼吁在高教界引起了强烈反响和热烈讨论,为推动中国高教管理体制的改革起了重要作用。此后各高校开始了“扩大自主权”的改革。但是,由于受当时种种条件的限制,这一阶段的改革,只是处于尝试阶段,其力度及所涉及的范围都比较小。

2.全面改革阶段(1985年至1991年)

随着对外开放、对内搞活,经济体制改革全面展开,中国高等教育体制的弊端就更加凸显出来。为此,1985年政府颁布了《关于教育体制改革的决定》。《决定》的颁布拉开了新时期中国高等教育体制改革的序幕。此后,中国高等教育体制进入了全面改革时期。

管理体制改革方面,高校的办学自主权不断扩大,《决定》赋予了高校有权招收自费生、委培生,有权调整专业服务方向等六个方面的自主权;政府职能得到了一定程度的转变,即政府由控制模式逐渐向监督模式转变;扩大了地方管理高校的权力和责任等。

办学体制改革上,主要是改革单一的政府办学模式,具体表现是,掀起中心城市举办高校的热潮、民办高校开始创办并迅速崛起。中心城市办大学萌芽于20世纪70年代末和80年代初,到80年代中期以后,许多城市,特别是经济比较发达的中心城市,出现了办大学的热潮。到1991年,中国中心城市举办的高校已达到全国高校总数的30%左右。中心城市办学,突破了以往中央、省(自治区、直辖市)两级办学的模式,形成了新的中央、省、中心城市三级办学的体制。改革开放以后,特别是由于多种经济成分的存在及其生产力水平的提高,使得民办高校的出现与发展有了赖以生存的客观基础。从1983年开始,中国第一批民办高校开始招生,到1986年底,全国已有民办高校370所,至1991年底,全国民办高校的数量增加到450所。民办高等教育的发展突破了单一政府办学的体制。

投资体制改革上,改变中国高等教育单纯依靠政府拨款的单一投资体制,改革进展主要体现在以下方面:由少量自费“试点”,到“双轨并存”(既有自费,又有公费),到“收费制”基本确立;兴办校办产业;接受捐赠,允许私人依法办学。经过改革,中国高校的投资渠道得以拓展,高等教育经费全部由国家包下来的状况逐渐得到改变。据世界银行调查,1990年代初,在中国高等教育经费来源中,学校创收收入占学校经费总收入的比重呈上升趋势,1990年为12.3%,1991年为13.1%,1992年为18.2%。学费收入也逐年增长,而政府拨款比例呈下降趋势,1990年87.7%,1991年为86.9%,1992年为81.8%。

招生改革方面,实行国家计划招生、用人单位委托培养和招收少量自费生三种形式,后两种形式称为调节性招生计划,作为国家任务招生计划的重要补充。这项改革对当时适应经济体制改革需要,为社会培养更多人才以及为高等教育招生体制的完全“并轨”奠定了

基础。就业体制改革方面，对纳入国家统一招生计划内的合格毕业生，实行在国家计划指导下，由本人选报志愿、学校推荐、用人单位择优录用的制度。委托招生的毕业生按合同规定到委托单位工作，自费的毕业生，可以由学校推荐就业，也可以自谋职业。

总之，这一阶段，高等教育管理体制已经取得了很大进展，高校自主权得到扩大，多元办学体系初步形成；中国高等教育单一由政府投资的状况逐渐得到改变；上大学全部由国家包下来的制度开始被打破。

3.深化改革阶段(1992年至1997年)

随着市场经济体制的逐步确立和国家新的经济管理体制的出台，高等教育体制方面仍然有许多不适应性，需要进一步深化改革。1993年2月，中国国务院颁发了《中国教育改革和发展纲要》。与《关于教育体制改革的决定》相比较，《纲要》提出体制改革的目标更明确，政策措施更到位。《纲要》是政府推进高教体制改革的又一篇纲领性文件，标志着中国高等教育体制改革进入了一个新阶段。这一阶段，中国高教体制改革是在全面深化改革的基础上“突出重点和难点”。管理体制改革的重点是解决“条块分割”的弊端，为此提出了五种联合办学的形式，即共建、合并、合作、协作以及划转。到1997年末，中国实行不同形式共建的高校已经有100所，进行各种形式合作办学的高校已达到288所，全国有5000多家企业和科研单位参与了217所高校的办学与管理。由中央部委划转为地方管理的高校有8所，通过合并使高校数由1994年的1080所变为1997年的1020所。与此相对应，普通高等学校在校本专科生的平均规模，从1990年的1919人增至3100人，其中本科院校的平均规模已达到4807人，生师比从1990年的6.31:1增至10:1。

在办学体制上，进一步打破了国家包揽办学的旧格局，加快了“建立以中央和省(自治区、直辖市)两级政府办学为主，社会各界广泛参与办学的新格局”的步伐。形成了一个以公办高校为主，民办高校、民办公助、与外国合作办学等多种办学共存的办学格局。就民办高等教育来看，民办高校在1993年有很大发展，到1994年全国民办高等教育机构增加到880所，其中18所获准有颁发国家承认的学历文凭资格。到1997年，全国民办高校已发展到1274所，在校生200多万人。

在投资体制改革上，进一步改变了单一依靠国家拨款的状况，加快了“建立以国家财政拨款为主，多渠道筹措高等教育经费的新体制”的步伐，包括征收用于教育的税费、收取大学生的学杂费、校办产业收入、社会捐资和设立教育基金等。同时进一步改革了对高等学校的财政拨款机制，着手探索变“按人头拨款”的办法为“教育基金制”，并针对不同层次和类别的高校，实行不同的拨款标准和拨款办法，以充分发挥拨款手段的宏观调控作用。从1991年至1997年，在中国教育经费的来源和支出构成中，国家财政性教育经费逐年降低，社会团体和公民个人办学经费以及学费和杂费在逐年上升。

在招生制度改革上，由“双轨并存”逐步过渡到招生全部“并轨”。由于调节性计划招生的比例的大幅度增加，使得高考录取为了扭转这种局面，中国国家教委从1994年开始在46所高校进行“并轨”试点，约占全国普通高等学校招生总数的10%，1995年试点院校增加到240余所，招生数占近30%，1996年又有161所学校实行招生“并轨”，占招生学校总数的67%，到1997年中国的普通高校全部完成“并轨”。招生制度的改革，进一步确立了大学生“缴费上学制度”。在毕业生就业制度改革方面，通过“供需见面和一定范围内双向选择”的过渡，进一步促进了毕业生“面向人才市场、自主择业新就业制度”的建立。

通过这一阶段的改革，中国高等教育条块分割的旧体制弊端得到一定程度的矫正，高等学校布局逐渐趋于合理；在办学体制上，进一步打破了由国家包揽举办高等学校的旧格

局，正在形成以政府举办为主、社会各界和公民个人依法积极参与办学的新局面；在管理体制方面，逐步建立了中央和省(自治区、直辖市)两级管理，以省级政府管理为主的体制；在投资体制方面，进一步转变了单一的政府财政拨款的旧体制，逐步建立起以政府财政拨款为主，多渠道筹集办学经费的新体制；招生就业方面，学生缴费上学、大多数毕业生自主择业的新制度正在逐步形成。这一时期高等教育体制改革为中国高等教育进一步适应新的政治、经济、科技和文化的发展奠定了坚实的基础。

二、20世纪80年代至90年代中国高等教育体制改革的背景

通过以上的回顾，我们知道，20世纪80年代至90年代中国高等教育体制改革取得了很大进展。那么，其改革的背景是什么？下面对这个问题进行探讨。

1. 经济体制改革的推动

高等教育的改革和发展受社会的经济、政治、科技以及文化等因素所制约，并促进经济、政治、文化的发展。当社会的变革和发展促使高等教育改革时，有时是政治、经济、文化发展这几个因素交织在一起发挥作用；有时则是某一因素成为影响改革进程的根本原因。学者们认为，这一阶段中国高等教育体制改革的主要动因背景因素来源于经济体制改革。

20世纪70年代末至90年代中期中国经济体制改革不断深入，相继出台了一系列的文件和规定。1978年召开的中国共产党十一届三中全会提出必须对经济体制进行改革，要把工作的重点转移到以经济建设为中心的轨道上来；1982年的十二大明确提出系统地进行经济体制改革的任务和以计划调节为主、市场调节为辅的方针；1984年十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确提出中国社会主义计划经济是在公有制基础上有计划的商品经济；1987年的十三大进一步提出建立计划和市场内在统一的体制和国家调控市场、市场引导企业的经济运行机制；1992年的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制。至此，中国的经济体制改革进入了一个崭新的阶段。

随着经济体制改革的不断深入，高等教育体制改革的步伐也逐步在加快。教育体制改革是紧紧跟随经济体制改革进行的，这一阶段教育体制改革的走向主要是适应经济体制改革的需要。以民办高等教育为例。民办高等教育从产生到蓬勃发展无不与经济体制改革和发展息息相关。从20世纪50年代--80年代初，中国没有民办高等学校，这是由经济体制决定的。长期以来，中国的所有制经济结构基本上只有全民所有制与集体所有制，而集体所有制一般处于生产力水平很低的农村经济，没有办高等教育的财力，也没有自办高等教育的要求。但改革开放以来，随着经济体制改革的不断深入，私有或集体经济得以出现，民办高等教育获得了赖以生存的客观基础，于是民办高校得以重现。中国十四大确立了建立社会主义市场经济新体制的改革目标以后，民办高校如雨后春笋般地涌现出来。

2. 国家教育政策与指导思想的转变

教育政策的引导和激励是这一时期中国高等教育体制改革的直接原因。这一时期国家出台很多重要的教育改革文件，其中最为重要的是《中共中央关于教育体制改革的决定》和《中国教育改革和发展纲要》。这两个文件成为中国高等教育尤其是体制改革的纲领性文件，直接引领了中国高等教育体制改革的不断深化。比如，《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，为了调动各级政府的积极性，实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学的体制。此后，中国掀起了中心城市举办高校的热潮。改革开放以来，私人经

济的迅速崛起推动了中国体制的改革和发展。而 1980 年代初期以来，民办高等学校也开始涌现，起初没有得到中央政府的认可。在教育体制上还没有给予民办高校明确的地位。随着一系列有关民办高校发展的政策出台，民办高校也逐步发展并繁荣起来。1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》指出：“改变办学体制，改变政府包揽的格局，逐步建立以政府办学为主体，社会各界共同办学的体制。”同年

8 月 17 日，原国家教委印发了《民办高等学校设置暂行规定》，正式承认“民办高等学校是中国高等教育事业的组成部分”。1995 年颁布的《教育法》，规定扩大教育机构举办主体的范围：“国家鼓励企业事业组织，社会团体，其它社会组织及公民个人依法举办学校及其它教育机构”(第 25 条)。1997 年 7 月 31 日，政府颁布《社会力量办学条例》，把非政府部门举办的教育机构通称为“社会力量办学”，但同时规定“国家严格控制社会力量举办高等教育机构”。这些政策对民办高校的发展起到重要的指引和推动作用。

3. 教育事业的蓬勃发展与教育经费不足的矛盾推动

改革开放以后，由于经济发展和世界新科技革命的挑战，以及民众接受高等教育的需求高涨，使得中国高等教育的规模快速发展。从普通高等学校的招生数看，1980 年高校招生数为 28.1 万人，到 1997 年增加到 100 万人，规模增长很快。中国高等教育事业所取得的成绩十分显著。

但是，随着教育规模的扩大，教育支出也在增加，教育经费不足的状况也愈来愈严重。教育公共支出占国民生产总值的比例在逐年下降，1985 年为 3.25%，1990 年为 3.19%，1996 年为 2.47%。政府的财力有限，教育经费严重不足严重制约着中国教育事业的发展。在这种情况下，迫使高等教育改革原有的体制，优化资源配置，多渠道筹措办学经费，并提高经费的使用效率。

4. 世界新科技革命和世界高等教育改革和发展的推动

从 20 世纪 80 年代中期以来，面对世界新科技革命的挑战以及国际竞争的日益加剧，世界各国都在积极地进行高等教育改革，以使能在未来的国际竞争中占据优势地位。在这一时期，欧美发达国家的改革尤其引人注目。改革不仅异常激烈，而且涉及面也很广泛。改革包括高等教育体制、教学内容以及教育观念等多方面的内容。当时中国要想在世界竞争中处于不败之地，也必须寻求积极发展高等教育的道路，不断对高等教育进行改革。而体制改革则是高等教育改革的关键所在。《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，“面对着中国对外开放、对内搞活，经济体制改革全面展开的形势，面对着世界范围内的新技术革命正在兴起的形势，中国教育事业的落后和教育体制的弊端就更加突出了。”“当今世界政治风云变幻，国际竞争日趋激烈，科学技术发展迅速。世界范围内的经济竞争，综合国力的竞争，实质上是科学技术的竞争和民族素质的竞争。从这个意义上说，谁掌握了面向 21 世纪的教育，谁就能在 21 世纪的国际竞争中处于战略主动地位。为此，必须高瞻远瞩，及早筹划中国教育事业的大计，迎接 21 世纪的挑战。”可见，这一时期高等教育改革包括高等教体制改革顺应了世界高等教育改革和发展的潮流。

三、20 世纪 80 年代至 90 年代中国高等教育体制改革的特点

综上所述，20 世纪 80 年代至 90 年代中国高等教育体制改革的成就是显著的。分析这一阶段改革呈现出的特点，对今后的高等教育改革具有重要的启示作用。

1.改革是循序渐进式的

“凡有办理大学经验的人都知道，大学的进化很像是有机体的进化，是通过继续不断的小改革来完成的，大规模的变革往往会导致毁灭，大学的改革必须以固有的传统为基础”。

中国高等教育体制长期以来是高度计划体制的产物。所以，如果进行一次性彻底的变革，是很难取得预期效果的，甚至有可能给高等教育事业带来灾难。于是，在体制改革方面，采取的方式是循序渐进式的。比如，改革首先从扩大高校自主权试点开始，然后再逐步对各种体制进行全面改革，等到改革达到预定的目标以后再进行重点难点的突破。

2.改革注重与社会的政治、经济与科技等因素的全面结合

社会中的经济、政治、文化、科技等等子系统都是既与教育发展和改革密切联系，又相互制约。因此，高等教育的改革不能只强调与某一因素相适应，而不顾其他方面，而是应当与各个因素的适应。“教育与社会发展相适应是指全面适应，任何只强调与某一方面适应而不顾其他方面是否适应的片面‘适应’，都可能走向全面的不适应。当然，在某一特定时期，在政策上有针对性地强调某一方面的重要性，无可厚非。”

而这一阶段的改革虽然主要走向是与经济发展相适应，但是同时也没有忽视与政治、科技等因素的适应问题。比如，在高等教育适应市场经济的挑战的同时，也在迎接世界新科技革命的挑战。具体表现为，在大力扩大高等教育规模的同时，也在提高质量上采取一些切实可行的措施。1994年启动的“面向21世纪高等学校的课程体系和教学内容改革”以及1993年开始实施的“211”工程重点建设项目便说明了这一点。

3.改革注重从中国的实际出发，实事求是

改革尊重教育规律，注重试点和实验，逐步推进。如五种联合办学的改革形式，原国家教委按这五种形式先后在广东省、上海市、江苏省、原机械工业部所属的高校进行改革试点，然后在中国国内范围进行改革，此后高教管理体制改革迈出了较大步伐，取得了更大进展。

招生、收费制度以及毕业生就业制度改革也是先试点，然后在总结经验的基础上再推广。如大学生收费制度与两种招生形式“并轨”同时全面完成，由于采取的措施得当，使得这项牵涉面很广，难度很大的改革进行得比较顺利和平稳，不但没有引起社会的波动，而且得到了全社会的支持。

4.改革的保证是措施到位

在进行一项改革的同时，也出台一些相应的配套改革措施，以保证该项改革的顺利开展。比如，在进行收费制度改革和招生并轨改革的时候，考虑到有一部分贫困家庭的学生交不起学费，中央和各级政府都十分重视，采取一系列措施，解决这些学生的困难。1994年开始，中国每年都要拨专款用于资助高校中经济困难的学生。1993年以后，原国家教委先后发出了《关于对高等学校生活困难学生进行资助的通知》等文件，要求在实行招生制度改革中，对部分经济特别困难的学生实行资助和减免学费。1996年7月，原教委、财政部在山东召开第二次全国普通高校资助困难学生工作交流会，再一次提出，不能让任何一个大学生因经济困难而辍学。

四、结语

通过对20世纪80年代至90年代中国高等教育管理体制改革的成果、背景和特点的分析，我们可以从中得到很多启示。各国高等教育的改革和发展要与经济社会的改革和发展

相适应,要从实际出发,根据高等教育自身的特点和规律,并结合本国国情,循序渐进地进行。今后,随着经济社会的改革和发展,以及世界科技革命和高等教育的发展,中国高等教育将面临新的挑战,同时也将迎来一个又一个新的机遇。独立后的哈萨克斯坦政治、经济形势发生了新的改变,在这种情况下,为了使高等教育更好地满足国民经济日益增长的需求,为国家和社会培养高水平的专业人才,并成功地实现与国际高等教育的一体化,政府在教育领域进行了一系列的改革,取得了卓越的成绩。由于哈萨克国内学者对中国高等教育鲜少有专门的研究,所以笔者期望通过本文,使国人对中国高等教育有全面了解,为哈中两国之间的教育交流与合作提供借鉴之处。

参考文献(REFERENCES)

1. 邓晓春, 中国高等教育体制改革的回顾与展望 [J]. 辽宁高等教育研究, 1998 (1) 5-11
2. 亚太地区私立高等教育研讨会论文集 [C]. 厦门: 厦门大学出版社, 1996.58
3. 世界银行. 中国高等教育改革 [M]. 北京: 中国财经出版社, 1998.52
4. 姚启和. 90年代中国教育改革大潮丛书(高等教育卷) [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2002.41,91,66
5. 潘懋元. 潘懋元文集(卷三) [M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2010.171
6. 中国统计委会. 中国统计年鉴 1998 [M]. 北京: 中国统计出版社, 1998.684
7. 阿什比. 科技发达时代的大学教育 [M]. 滕大春, 滕大生, 译. 北京: 人民教育出版社, 1983.20
8. 潘懋元. 潘懋元论高等教育 [M]. 福州福建教育出版社, 2000.311
9. 王培培. 哈萨克斯坦高等教育研究. 兰州, 2013.
10. Abdullayevna, N. S. (2019). Языковая политика в Китае: идентификация общественно-политической терминологии Насирова Саодат Абдуллаевна. *КИТАЙСКАЯ ЛИНГВИСТИКА И СИНОЛОГИЯ*, 3, 384.
11. Хашимова, С. А. (2020). ОСОБЕННОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНЫХ ГЛАГОЛОВ ПРИ ПОМОЩИ СУФФИКСАЦИИ В КИТАЙСКОМ ЯЗЫКЕ. In *Страны. Языки. Культура: сборник материалов XI-й международной научно-практической конференции/Под ред. проф. Абуевой НН Махачкала: ДГТУ*. 391 с (p. 361).
12. NS Abdullayevna. 上合组织国家的科学研究: 协同和一体化. In 上合组织国家的科学研究: 协同和一体化, 87,0