

新中国高等教育政策65年：嬗变与分析

□ 李 均

摘要：新中国高等教育政策发展道路曲折坎坷，历经“奠基期”、“探索期”、“破坏期”、“重建期”、“变革期”、“繁荣期”等六个阶段。其形成机制复杂，影响因素至少包括政治导向、经济驱动、文化冲突、国际借鉴、领导意志以及高等教育自身诉求等相互交织的多个方面。新中国高等教育政策建设成就巨大，体现为“三性”：权威性、系统性和引领性。新中国高等教育政策的存在问题也比较明显，体现为“五重五轻”：重决策，轻落实；重眼前，轻长远；重指标，轻内涵；重改革创新，轻继承发展；重政治经济导向，轻教育内在规律。

关键词：中国；高等教育政策；嬗变；分析

中图分类号：G649.29

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2015)02-0079-09

收稿日期：2014-12-31

基金项目：教育部人文社科项目“中国高等教育政策史”(10YJA880062)

作者简介：李均(1968-),男,江苏武进人,教育学博士,深圳大学高教所教授、副所长,主要从事高等教育理论与历史研究。

一、新中国高等教育政策的嬗变轨迹

1949年至2014年,新中国高等教育政策从蹒跚起步到形成庞大而完备的体系,走过了一条不平凡的道路:1949年至1956年是“奠基期”,改造旧教育、学习苏联模式是主线索;1956年至1966年是“探索期”,摆脱苏联模式、探索中国道路是主线索;1966年至1976年是“破坏期”,全面否定前十七年教育路线,教育革命化、政治化是主线索;1976年至1985年是“重建期”,拨乱反正、恢复和重建中

国高等教育秩序是主线索;1985到1998年是“变革期”,体制改革和探索新时期中国高等教育发展之路是主线索;1998年到2014年是“繁荣期”,深化高等教育改革、全面振兴高等教育事业是主线索。以下对每个时期高等教育政策的发展情况进行简要论述。

(一) 奠基期(1949~1956)

中国现代高等教育政策起步于清末和民国时期。民国高等教育政策借鉴欧美模式、有明显西化彩色。新中国成立后,人民政府并没有沿袭“前朝”政策,而是按照《共同纲领》确立的“新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育”之方针,重新构建崭新的高等教育政策体系。

1950年6月教育部召开的第一次全国高等教育会议通过了《高等学校暂行规程》、《专科学校暂行规程》、《私立高等学校管理暂行办法》、《关于实施高等学校课程改革的决定》、《关于高等学校领导关系问题的决定》等五项草案,并于同年8月14日正式颁布。与民国时期的高等教育政策相比,新的政策具有鲜明的新民主主义特点,强调要培养全心全意为人民服务、为新民主主义服务的高级专门人才。从政策史的角度看,上述政策是从民国高等教育模式向以苏联模式为蓝本的社会主义高等教育模式转变过程中的过渡性政策,具有相对温和、务实和灵活的特点。

真正对新中国高等教育发展产生巨大影响的政策是20世纪50年代上半期学习苏联高等教育的政策,这一具有方向性、颠覆性意义的政策导致了近代中国高等教育政策体系的彻底终结,促成了中国高等教育新模式和新体系的创建,并对其后数十年中国高等教育的发展与变革产生了深远的影响。在那场声势浩大的学习苏联教育的运动中,院系调整 and 教学改革是最具代表性和影响力的两大政策。院系调整以苏联高等教育制度为蓝本,以近乎政治运动的形式,通过大重组、大转移、大变革,从根本上

摧毁了旧的高等教育体制、秩序和结构,建立了全新的社会主义性质的高等教育制度。教学改革是另一场学习苏联经验的运动。这场中国有史以来最大规模的一次教学改革运动,目的是建立统一、有序的专业教育制度,加强国家对高等教育事业的统一控制,使高等教育适应社会主义工业化发展的需要。

(二) 探索期 (1956~1966)

1956年毛泽东《论十大关系》的发表和党的“八大”的召开,推进了教育界对学习苏联经验的深刻反思,由此揭开了摆脱苏联模式、独立探索中国自己高等教育发展道路的序幕。

1958年伴随着如火如荼的“大跃进”运动,一场狂热的“教育大革命”席卷神州大地。当年9月,中共中央、国务院发出的《关于教育工作的指示》提出“十五年普及高等教育”这一惊世骇俗的目标。为实现这一目标,中央对高等教育管理体制进行了改革,除少数高校和中专仍由中央直接领导外,其他高校和中专都可下放归各省、市、自治区领导。同时变革全国统一的招生制度和毕业分配办法,一般的高校可就地招生,各校报名时间不必划一。

“教育大革命”从本质上看是一场突破苏联模式、探索中国自己高等教育发展道路和体制的一次重要试验,它通过重新祭起革命根据地时期“教育与生产劳动相结合”的教育理念和群众性、实践性的办学模式,使人民群众中蕴藏着的巨大的兴办教育事业潜力得以充分激活。但这场运动存在急躁冒进的严重倾向,造成了教育秩序混乱、质量下降等严重问题。从1960年开始,中央在“调整、巩固、充实、提高”的“八字方针”指引下,采取激进的方式,对高等教育进行了大规模调整,大批高等学校被裁并。高等教育在得到充实和提高的同时,元气也受到了很大伤害。

在20世纪60年代上半期的高等教育大调整中,《高教六十条》是最大的政策亮点。它是新中国成立后前十七年,中央制定的最为系统和详细的、具有法规性质的高等教育政策文本,具有承前启后的意义。

(三) 破坏期 (1966~1976)

1966年“文化大革命”爆发后,高等教育成为“重灾区”,建国后前十七年通过艰难探索逐步建立起来的高等教育政策遭到严重破坏。1966年6月

13日,中共中央、国务院发布《关于高等学校招生工作推迟半年进行的通知》,这个通知几乎全盘否定了高考制度,致使全国统一高考中断长达11年之久。同年6月27日和30日,高等教育部先后发布文件停止招收研究生、停止派遣留学生。1971年的全国教育工作会议印发的《全国教育工作会议纪要》,抛出所谓“两个估计”,全盘否定了前十七年的教育路线。与此同时,一系列为“教育革命”服务的高等教育政策也被陆续“创造”出来,如招收“工农兵学员”、实行“开门办学”、推广“朝农经验”等。这些政策严重违背教育规律,对高等教育事业造成了严重的破坏。

(四) 重建期 (1976~1985)

1976年10月,十年“文化大革命”的动乱局面终于结束。在这个历史转折的紧要关头,重新复出的邓小平自告奋勇亲自抓科学和教育。在他的正确领导下,高等教育政策领域以推翻“两个估计”为突破口,以恢复高考制度为重大标志,开始了艰巨的拨乱反正和思想解放历程。

恢复高考制度是1977年邓小平复出后做出的一个重大决策,也是中国高等教育政策史上一件具有深远影响、值得大书特书的重大事件。此后,根据邓小平的建议,中央又先后召开了全国科学大会和教育工作会议,陆续恢复和建立了一系列高等教育政策:恢复研究生教育制度,建立学位制度,大规模派遣留学生,加强重点大学建设,构建完备的成人高等教育体系等。这些重大政策激发了高等教育事业的生机和活力,推动高等教育事业走上了全面复兴之路。

1982年9月党的十二大把教育工作确定为经济发展的战略重点。此后,教育部着手研究加速高等教育发展的政策。1983年4月,国务院批转了教育部、国家计委《关于加速发展高等教育的报告》,提出了加快发展高等教育的一系列政策措施。同年国庆节前夕,邓小平为北京景山学校建校20周年题词:“教育要面向现代化,面向世界,面向未来。”在“三个面向”的指引下,高等教育部分领域的改革悄然启动。

(五) 变革期 (1985~1998)

1985年是中国高等教育政策史上一个具有标志性意义的年份。同年5月《中共中央关于教育体制改

革的决定》(以下简称《决定》)比较系统地提出和阐明了教育体制改革的指导思想、目标、任务和具体措施。《决定》是中国教育政策史上具有里程碑意义的重要文献,是我国改革开放政策的重要组成部分,字里行间闪耀着改革的激情与光辉。如果说恢复高考是教育领域拨乱反正起点的话,《决定》的颁布则开启了教育的伟大征程。

《决定》颁布后,体制改革成为高等教育政策的重点。在宏观管理体制方面,加强了省、自治区、直辖市人民政府对高等教育的统筹权,扩大了高等学校的办学自主权;在办学体制改革方面,实行了中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学体制,探索了跨部门跨地区的联合办学,改变了由政府包揽办学的单一体制;在高等学校招生和毕业生分配制度改革方面,改变了高等学校全部按国家计划统一招生、毕业生全部由国家包下来分配的办法;在高校内部管理体制方面,试行了校长负责制、教师聘任制和岗位责任制,启动了后勤社会化改革。

与此同时,高等教育结构改革受到了高度重视,成为与体制改革密切相关的又一个重大战略性政策。在层次结构改革上,改变了专科、本科比例不合理的状况,着重加快高等专科教育的发展;在科类结构的改革上,加快了财经、政法、管理等薄弱系科和专业的发展,扶持新兴、边缘学科的成长;在形式结构的改革上,通过发展高等职业教育和成人高等教育,促进了高等教育形式结构的多样化。

1992年,以邓小平南方谈话和党的十四大为标志,中国的改革开放和现代化建设进入一个新的历史时期。1993年2月中共中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)。《纲要》分析了教育工作面临的形势,坚持把教育摆在优先发展的战略地位,第一次明确提出了实现教育现代化的战略目标,从战略高度对20世纪末21世纪初我国的教育发展做出了总体谋划。

《纲要》颁布后,高等教育政策的重点仍然是体制改革。与80年代中后期的改革相比,这一时期社会主义市场经济体制的建立成为高等教育体制最主要的宏观背景,这也促使教育改革的广度和深度都有较大变化,并逐步形成了以“共建、调整、合作、合并”为主题的宏观管理体制政策,掀起了

以院校合并为重点的第二次“院系调整”。在高等学校招生和毕业生就业制度改革方面,推行招生“并轨”、缴费上学、自主择业。在高校内部管理体制方面,推动人事分配制度的进一步深化。同时,教学改革受到了前所未有的关注。1993年2月,国家教委发布的《关于进一步深化普通高等学校教学改革的意见》,第一次明确提出了“在高等教育的改革和发展过程中,体制改革是关键,教学改革是核心”的基本政策,有力地推动了我国高等学校教学改革迈上一个新台阶。

(六) 繁荣期(1998~2014)

世纪之交,中国进入全面建设小康社会、加快社会主义现代化建设的新阶段。在“科教兴国”战略的指导下,国家先后颁布了若干重大的教育法规和政策,规划了跨世纪教育改革的宏伟蓝图。以《高等教育法》的颁布为起点和标志,高等教育政策建设进入一个全面振兴和繁荣的新阶段。

1998年8月,第九届全国人大常委会第四次会议表决通过了《中华人民共和国高等教育法》,并于1999年1月1日正式实施。《高等教育法》是全面规范高等教育领域的各种法律关系、保障和推动我国高等教育事业改革与发展的重要法律。1999年1月,国务院批转的教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》(以下简称《行动计划》)提出了跨世纪教育改革的施工蓝图,对高等教育发展目标、高层次创新人才培养、一流大学建设、体制改革等进行了规划。《行动计划》第一次明确提出到2010年“入学率接近15%”的战略目标,正式吹响了实现高等教育大众化的战斗号角。1999年6月,中共中央、国务院发布的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》对全面推进素质教育,深化教育领域的改革提出了明确的目标和要求。2010年7月,国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),描绘了教育改革发展的宏伟蓝图,开启了从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进的历史征程。

在上述重大法规政策的指导下,一系列振兴高等教育事业的政策相继出台。其中推动高等教育大众化、加大高等学校教学改革力度、加快一流大学建设步伐、完善高等教育体制改革等政策对高等教育发展有重大影响,中国高等教育事业出现了前所

未有的大发展大繁荣的局面。

二、新中国高等教育政策的形成机制

政策作为一种政治措施和政治行为,只能依附于政治系统,本身不具备独立的“生命”。政策的形成、运行和发展受制于政治、经济、文化乃至领导者的个人意愿等多种因素。当代中国高等教育政策的形成,经历了一个选择、确立、调整、改革、创新的变化过程,这个过程不是自我嬗变,而是一个多种因素合力、一个不断学习和实践的过程,体现了主观意志与客观条件之间,理论与实践之间的不断调整、不断适应。纵观1949年以来的历史,影响中国高等教育政策形成的因素至少包括政治导向、经济驱动、文化冲突、国际借鉴、领导意志以及高等教育自身诉求等相互交织的多个方面。

(一) 政治导向

“政策制定过程实质上是一个政治过程”,是“政治系统对周围环境所提出要求的反应”,是“对价值的权威性分配”,是政治系统的“输出”^[1](P18-19)]。从这个意义上看,政策就是政治的体现、反映和价值选择,是政治通向实践的必由之路。

在当代中国高等教育历史进程中,政治与高等教育政策的关系极为密切。它不仅对高等教育政策具有强大的导向作用,还对高等教育政策的制定和实施起到了决定性作用。换言之,政治导向是我国高等教育政策的初始禀赋,党和政府的政治倾向、选择决定了高等教育政策的性质、方向、目标、任务和生成方式。新中国的高等教育政策从一开始就与民国高等教育政策截然不同,正是因为它是在《共同纲领》框架下制定的,是新民主主义政治体制和意识形态的直接产物。随着“三大改造”的完成,新民主主义性质的高等教育政策迅速向社会主义性质的高等教育政策转型。同样,20世纪50年代末期及“文化大革命”中的两次“教育革命”、20世纪80年代以来的高等管理体制的改革也都是当时国家政治变革的产物。

高等教育政策尤其是一些重大的政策具有鲜明的政治目的性,成为党和国家政治措施的重要组成部分。当代多次高等教育改革都有强化社会主义意识形态、强化党对高等学校绝对领导的目的。院

系调整是为了工业化发展需要的一次高等教育结构调整,但其政治运动的本质属性不容忽视,国家希望通过院系调整,打破旧的高等教育秩序,加大对知识分子思想改造的力度,使他们尽快融入社会主义的教育秩序中。1958年的“教育大革命”中,中央提出的“十五年普及高等教育”,与其说是一个教育政策,不如说是一个政治口号,其一大目的是通过“普及高等教育”来配合“跑步进入共产主义”的“大跃进”运动。1961年的《高教六十条》第一次明确提出了“教育为无产阶级的政治服务”的方针。20世纪90年代以后,在我国向市场经济转轨过程中,多数领域逐渐市场化,但高等教育仍然是一个未被攻克的堡垒,真正意义的现代大学制度一直无法建立,其根本原因正在于高等教育系统之上政治逻辑的强大。

(二) 经济驱动

如果说政治因素是政策发展的“方向盘”,那么经济因素则是政策发展的“驱动力”。经济因素对政策发展起到了更为直接的作用,甚至有国外学者通过研究证明“经济因素对政策的影响比政治因素更大”^[2]。回顾历史不难发现,当代中国历次重大高等教育政策不少是经济驱动的结果。建国初期的工业化战略促成了院系大调整,50年代末期的经济“大跃进”催生了教育的“大革命”,60年代初期的经济大调整引发了教育的大调整,80年代的经济体制改革推动了教育体制改革,90年代的市场经济体制的建立带动了高等教育政策的一系列变革,世纪之交的高等学校大扩招政策在很大程度上是扩大内需、拉动经济增长战略下的选择。这些都显而易见,无需赘述。

(三) 文化冲突

文化因素不仅与政治、经济因素一样对高等教育政策起到了直接的作用,而且政治、经济对高等教育政策的制约作用,往往要通过文化的“折射”才能实现。新中国从建立开始经历了多重的“大转型”(great transitions),每次大转型既是经济和社会的转型,也是文化的转型,伴随着剧烈的文化冲突,这些冲突直接影响了高等教育政策的制定和运行。甚至从某种意义上讲,中国的重大高等教育政策都是文化冲突的产物。

建国初期的新民主主义高等教育政策反映了

新旧文化冲突与妥协。在当时的政策制定和执行过程中,人民政府所代表的新文化与原有的旧文化存在尖锐的冲突,但人民政府没有急于全面“破旧立新”,而是根据当时的实际情况,对一些无关大局的旧政策做了一定的妥协,如暂时保留私立高等学校等。在其后学习苏联模式的过程中,除了我们熟知的当时国际国内大背景及“一边倒”外交政策的影响外,文化因素也不可忽视,因为“从文化的根源看,苏联高等教育模式与中国传统文化和马克思主义新文化有着精神的高度契合性”^[3]。正是这种契合性使当时学习苏联模式的政策迅猛推进,基本没有遇到太大的阻力。物极必反,在1958年开始的“教育大革命”中,中国传统的民粹主义文化传统对高度官僚主义化、精英化、等级化苏联模式展开了全面的反叛和超越,将中国的高等教育推向另一个极端,由此催生了新一轮的大调整。在改革开放以来的高等教育发展历程中,文化冲突仍然接连不断,传统与现代、保守与开放、集权与分权,计划与市场、借鉴与创新……中国高等教育正是在这一系列的文化冲突与文化整合中,不断选择相对合理和适当的政策。

(四) 国际借鉴

英国学者大卫·菲利普斯根据两百多年来英国对德国教育政策借鉴的案例研究,总结和设计出教育政策借鉴的四步模型,即跨国吸引、决策、实施、内化/本土化^[4]。近代以来,中国的高等教育政策在借鉴国外经验方面也大体经历了上述四步,但运行轨迹更为复杂。清末和民国的高等教育政策基本上模仿欧美和日本,具有比较鲜明的西化特征,但还没有来得及本土化就被新中国的高等教育政策取代。新中国成立后,西方列强对我国实行经济封锁,苏联成为中国向先进国家学习的唯一目标,而这一目标又代表着中国为之奋斗和向往的社会主义模式,因而“跨国吸引”成为必然。只是由于当时特殊的历史背景和迅速建设新中国高等教育体系的强烈渴望,苏联经验对中国产生巨大吸引力后,中央政府迅捷地做出学习苏联教育经验的重大决策,且未作充分准备便在全国付诸实施,引发了有史以来最大规模的高等教育变革。学习苏联经验短短几年后,由于中苏关系的变化和各方面问题的充分暴露,中央政府和高等教育界开始反思苏联模式,旋

即进入菲利普斯所说的内化/本土化阶段。但这个本土化,并非苏联模式的本土化,而是通过全面突破苏联模式,探索中国自己的高等教育道路。从50年代中后期到1977年的20年时间里,中国高等教育实际上基本处于自我封闭状态。由于学习苏联模式形成的“路径依赖”,苏联模式在中国从未根本消除,而是逐步溶解到中国的文化中,成为中国高等教育内部阻抗变革的一种“传统力量”。

1977年以后,邓小平的改革开放政策使“跨国吸引”再度出现,高等教育政策的借鉴对象从苏联变为以美国为代表的西方国家。随着对外开放的深入发展,中国对待国际高等教育经验的态度也更加开放和理性,既广泛借鉴国际先进经验,又重视结合本国实际,已经成为决策部门制定重大高等教育政策的基本方略。

(五) 领导意志

西方政策学中的“精英理论”认为公共政策是“握有统治权的精英人物的价值偏好”,“不是人民或‘大众’通过他们的要求和行动来决定公共政策,相反,公共政策是由掌握统治权的精英决定的,并由政府官员和机构加以执行”^{[1] (P21-22)}。中国制度与体制的变迁“不同于欧美发达国家社会诱致性、民间自发性的制度变迁,也不同于印度等发展中国家的制度变迁,是一种具有国家强制性、中央政府主导以及政治动员特征的制度变迁”^[5]。在这样的制度变迁模式中,掌握政权的精英人物,特别是中央最高决策人的价值偏好和选择往往起决定性的作用。中国高等教育政策的变迁亦如此。毛泽东、邓小平等杰出领导人的教育思想对高等教育政策的制定、实施及变革影响巨大。

建国初期学习苏联教育模式虽然可视为当时中央几位主要领导人的共识,但这种高度集权、过度强调计划以及偏重正规高等教育的模式绝非毛泽东心中的理想模式。就毛泽东个人而言,他更倾向于革命根据地时期以教育与生产劳动相结合为主要特征的教育模式。因此,当50年代中后期中苏关系出现裂缝以及苏联模式暴露出各种问题之后,毛泽东便迫不及待地重新树起教育与生产劳动相结合的大旗,发动“教育大革命”,以突破苏联模式的羁绊,探索中国自己的教育道路。60年代初期的教育大调整再次体现了当时中央领导集体的共识。《高教六十条》

的颁布一度使整个高等教育事业有所转机,但这样疑似回归苏联模式的政策与毛泽东一生追求的教育理想大相径庭,很快遭到他的猛烈批评。从1964年的春节座谈会开始,毛泽东很罕见地连续发表对当时高等教育的批评,这些意见蕴含明显的“大学无用论”思想,对当时刚刚有所起色的高等教育事业产生了很大的负面影响。接下来的“文化大革命”中的“教育革命”,更是毛泽东教育思想的极端反映。无论是“五七指示”,还是“七二一指示”与毛泽东此前数年关于高等教育的观点都一脉相承,核心思想是大学基本无用,真正的人才要通过教育与生产劳动相结合的形式,在社会这所大学校中培养。在此思想的支配下,开门办学以及招收工农兵学员等政策的出台也就顺理成章了。

如果说毛泽东时代高等教育政策的主题词更多地体现为“革命”、“运动”的话,那么邓小平时代高等教育政策的主题词是“改革”和“发展”。与毛泽东不同,邓小平对高等教育的重要性有深刻认识,始终对高等教育事业给予高度重视。1961年的《高教六十条》就是在他直接领导下制订的。1975年邓小平曾试图对饱受践踏的教育事业进行整顿,但此举因为“反击右倾翻案风”而夭折。1977年邓小平恢复工作后,很快恢复了高考制度,拉开了教育领域拨乱反正的序幕。这一时期,彻底否定“两个估计”、大规模派遣留学生、建设重点大学、大力发展成人高等教育等政策无不是邓小平的杰作。1983年邓小平提出的“三个面向”,成为1985年以后一系列教育体制改革政策总的指导思想。

江泽民时代,除了继续坚持改革开放的基本方针外,“创新”成为高等教育政策新的主题词。90年代后期高等学校创新教育的兴起很大程度源于江泽民的名言——“创新是一个民族进步的灵魂”,“创新是国家兴旺发达的不竭动力”。在江泽民时代的两大重要教育文件——1993年的《纲要》和1999年的《行动计划》中,“创新”都是主要的理念、目标和任务。另外,1998年5月4日,江泽民在庆祝北京大学建校一百周年大会提出“我国要有若干所具有世界先进水平的一流大学”,直接开启了中国创建世界一流大学的宏大探索——“985工程”,而“创新”正是这一工程的核心概念。同样,胡锦涛时代的“和谐”、“科学发展”等核心理念也充分体

现在2010年《规划纲要》等重大高等教育政策中。

除了历代中央领导集体的核心外,其他一些党和国家领导人对某些高等教育政策的形成也有重要影响,如周恩来的知识分子政策、刘少奇的“两种教育制度”、陆定一的“十五年普及高等教育”政策、朱镕基的科教兴国战略及高校扩招政策、李岚清的高等教育体制改革政策等。

(六) 高等教育的自身诉求

将高等教育政策的形成都归因于教育系统外部的政治、经济、文化诸因素显然有失片面,高等教育改革与发展的自身诉求也是政策形成机制中的关键因素。回顾当代中国高等教育政策轨迹会发现,每个阶段政策变革的推动力既来自经济社会发展对高等教育的需求以及决策者对于发展高等教育的理念和政策蓝图,也来自高等教育自身的诉求。这样的例子比比皆是:改革开放以来发展民办高等教育、兴办高等职业教育等政策一方面是为了满足经济社会发展对各类高等专门人才的需要,另一方面也是高等教育改革和完善自身体制、结构的需求;世纪之交推动高等教育大众化、建设一流大学等政策除了那些人所共知的政治、经济原因外,高等教育系统自身做大做强诉求也是直接动因。

高等教育自身诉求一般体现在两个方面:一是发展的诉求,二是改革的诉求。无论哪种诉求皆起源于高等教育实践中的问题或危机。20世纪50年代末期的“教育大革命”造成教育结构失调和教育质量大滑坡,于是就有了1961年的《高教六十条》;八九十年代随着经济体制改革的全面展开和市场经济体制的逐步建立,教育事业的落后和教育体制的弊端日渐突出,便有了1985年的《决定》、1993年的《纲要》和1999年的《行动计划》;新世纪以来,高等学校日益严重的毕业生就业危机又直接推动加快教育教学改革,推进素质教育、创业教育等政策的出台。从政策发展的逻辑看,教育危机并不是政策的灾难,而恰恰是政策成长、衍生、变革的机会。

回顾当代中国高等教育史可以发现,高等教育政策的发展与高等教育事业的发展常常不完全同步。当经济社会背景发生大的转型时,决策部门常常出于政治、经济大利益的考虑,对教育问题较为敏感,一般会主动出台新政策以推动高等教育的变革、转型和发展。在这种背景下,高等教育政策制

定中的政治、经济逻辑往往强于教育自身的逻辑，而这些政策也通常是一些超前于高等教育实践、事关高等教育发展方向的大政策，如建国初期的改造旧教育、院系调整，50年代末的“教育大革命”，60年代初的教育大调整，70年代末一系列恢复高等教育事业的政策，80年代中期和90年代初期的教育体制改革政策等。但在社会发展相对平稳时期，高等教育政策的动力更多来自教育内部发展与改革的诉求。在这种情况下，教育政策制定过程中的政治、经济逻辑有所弱化，决策部门会较多地考虑教育自身的逻辑。例如，世纪之交推进素质教育、教学改革、创建一流大学等政策大体属于此类。此外，在政策制定过程中，决策部门有时不能恰如其分地满足教育系统提出的政策诉求，导致教育政策滞后于教育实践。这类政策通常体现在两种情况下：一种是决策部门出于政治等方面的顾虑，对一些已经存在的新生事物采取谨慎或观望的态度，如有关民办高等教育、中外合作办学的某些政策；另一种是基本属于教育内部事务、与宏观政治经济体制直接关联较小的政策，如教学改革及一些教育微观领域的政策等。

可见，中国高等教育政策根植于中国特殊的政治、经济、文化背景，与各个时期特定的历史环境和主要领导人的意志密切相关，形成机制非常复杂。如果脱离各个历史时期的具体条件和特殊语境，简单地套用西方某一种政策理论来分析和解读中国的高等教育政策，则很难对其有一个比较清晰和客观的认识。

三、新中国高等教育政策的成就与问题

新中国成立65年来，尽管高等教育政策建设历经坎坷，但仍然取得了巨大的成就，特别是改革开放后的30多年高等教育政策在内容、形式及决策过程的科学化程度等方面比改革开放前的30年有质的飞跃。由于本文的第一部分主要谈的是成就，下面只是简要归纳几点。

一是中央决策层高度重视高等教育政策的制定工作，彰显了高等教育政策的权威性。据统计，1949~2014年，党中央、国务院及中央各部门出台的正式高等教育政策文本超过1 000个，这还不包括

大量具有政策意义的领导讲话、会议纪要等。重大高等教育政策常常以党中央或国务院的名义颁布，或由党中央和国务院联合发布，充分保证了重大政策的权威性。

二是建立了比较完整和细致的社会主义高等教育政策体系，体现了高等教育政策的系统性。65年的高等教育政策覆盖到高等教育发展的宏观和微观的各个领域，涉及高等教育发展的方向、战略、结构、体制、人才培养、科学研究、国际交流乃至党建工作、学校财务、卫生健康、校园文化、安全保卫等各个方面。放眼全球，恐怕难以再找到一个国家或地区，有这么全面和细致的高等教育政策体系。

三是不同时期的高等教育政策对高等教育改革和发展起到了重要作用，发挥了高等教育政策的指导性和引领性。特别是近30多年，高等教育政策的引领作用日益显著：1977年的恢复高考政策开创了高等教育领域拨乱反正和全面复兴的新局面；1985年的《决定》揭开了高等教育体制改革的序幕；1993年的《纲要》推动了高等教育体制改革的深化；1999年的《行动计划》吹响了迈向高等教育大众化的号角；2010年的《规划纲要》开启了从教育大国向教育强国迈进的历史征程。

当然，由于新中国高等教育形成机制复杂，加上创建社会主义高等教育政策体系是一个不断探索的历史过程，新中国高等教育政策存在的问题也是比较明显的。纵观65年的中国高等教育政策史，急功近利是一条主旋律。由此所导致的问题，笔者粗略地归纳为“五重五轻”。

一是重决策，轻落实。65年制定了上千政策文本，但不少政策并没有真正执行，有的政策苟延数年才勉强落实。如“办学自主权”，1985年的《决定》已经讲得很全面和清楚了，此后的各大改革文本都不断提及，但直到今天仍未真正落实。又如，“4%”的问题，1993的《纲要》就正式提出来了，即国家财政性教育经费的支出“在20世纪末”达到国民生产总值的4%。从此后长达20年时间里，这个4%一直难以落实，甚至国务院原副总理李岚清被人当面批评“政府说话不算话”，直到2012年才勉强达到这一目标。而1985年《决定》中提出的“两个增长”（中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均

的教育费用逐步增长),至今仍是一纸空文。再如,

《高等教育法》由于法律责任的缺失和虚化导致一些条款难以执行和落实。虽然该法设定了民事、行政、刑事三类法律责任,但没有具体化、明确化,使得《高等教育法》在实践中对于有关机构的“不作为”行为和违法行为基本上无能为力。

二是重眼前,轻长远。前十七年的重大高等教育政策,如50年代初院系调整、50年代末的“教育革命”、60年初期的高等教育大调整受当时特殊政治环境的影响,无一不是急功近利、重眼前利益的产物。改革开放以来的一些高等教育政策也有明显急功近利的倾向。如90年代高等教育宏观管理体制改革的“八字方针”(共建、调整、合作、合并)所引起的院校合并热潮虽然使一些大学提升了排名,但一个个多校区“巨型大学”的突然涌现,从长远来看绝非是中国大学发展的合理路径。又如,1999年高校扩招政策来势凶猛,史上罕见。由于过分追求扩张速度,缺乏必要的准备和长远的规划,已经导致了人才培养质量滑坡、高等教育结构失衡及大学生就业难等严重问题。

三是重指标,轻内涵。中国的高等教育决策者常常痴迷于某一种特定数字性指标的实现,而忽视指标背后所蕴含的其他要素,这直接导致中国高等教育发展在规模上大起大落,难以形成特色,也难以保障教育质量。1958年中央提出“十五年普及高等教育”就是一个典型案例。当时“十五年”最初只是关于工业产量特别是钢铁产量赶超英国的时间表,但很快就演变为各行各业“大跃进”的进程安排,高等教育也不例外。为了“十五年普及高等教育”,决策层把高等教育本身的内涵完全放在一边,盲目追求数量扩张,戴帽式的院校升格一哄而上,“红专大学”遍地开花,最终演变成为一场闹剧。同样,1999年以来的扩招政策,决策者更多关注的是毛入学率15%这样一个指标,15%究竟要达到什么实际目的、意味着什么,并非考虑重点。如此决策,往往导致为指标而指标,指标背后的体制、机制、结构、功能、课程、师资等方面的一系列因素被严重忽视,从而顾此失彼,引发新的矛盾和问题。

四是重改革创新,轻继承发展。改革与发展是高等教育政策的两大主题,改革是为了更好的发展,但我们常常只关注改革创新,而不考虑继承和

发展,导致政策变动频繁,甚至朝令夕改。50年代学习苏联的政策,过分强调“破旧立新”构建社会主义高等教育新体系,彻底打破了原有的高等教育制度、框架和秩序,导致民国时期形成的大学精神、学术自由等传统完全丧失,许多大学失去了由历史积淀而来的精神气质。1958年后突破“苏联模式”,又是一次“推倒重来”,以解放区模式取代苏联模式,掀起更为狂热的教育革命运动。改革开放以来的高等教育政策,强调改革的方向完全正确,但在改革节奏上存在过急过快、缺乏传承性和连贯性等弊病,导致一些改革的质量不高,影响到高等教育的健康发展。前面提到的90年代高等院校大合并某种程度上,可能犯了与1952年院系调整同样的错误,即“矫枉过正”。至于30年来高校招生考试改革更是“每年一小改,三年一大改”,为改革而改革,改革变成了折腾,不仅折腾了高等教育,更使基础教育的稳定发展受到严重威胁。

五是重政治经济导向,轻教育内在规律。从本文的第二部分可以看到,中国高等教育政策的形成过程中,政治经济的逻辑大于教育本身的逻辑。50年代初期院系调整究竟是一场以结构调整为目标的教育改革,还是一场以思想改造为指向的政治运动?世纪之交的高等学校大扩招究竟是为了“教育”,还是为了“经济”?如果我们仔细琢磨当时的历史背景不难得到答案。再就是最近热议的“985工程”、“211工程”的存废问题,若从教育的角度看,这种建设一流大学的政策早该废止,因为其实质上是以政治逻辑代替学术逻辑和教育逻辑。

“211工程”、“985工程”从发动、实施到评估都完全由政府主导,作为学术组织的大学更多受制于行政权力,被动地响应,这不可避免地导致在工程实施过程中,大学发展和学科建设被迫在政府的强势干预、限制下运行。同时也由于政府片面强调大学建设服从经济建设的需要,甚至设定建成世界一流的“时间表”,必然导致急功近利、揠苗助长、违背教育规律。

最后需要说明的是,“五重五轻”是针对整个65年高等教育政策发展总体状况而言的。实际上,近年来中国高等教育政策已经在科学决策道路上迈出坚实的步伐。2010年的《规划纲要》就充分体现了政策制定的科学化追求:从其文本结构看,试图

寻找一种改革、发展、保障的平衡和协调；从政策制定过程看，体现了前所未有的民主，其前期调研之充分、征求意见范围之广、征求到的建议数量之多皆史无前例。合理的政策是各方面因素和各方面利益妥协与平衡的产物。以史为鉴，建设面向未来的高等教育政策体系，就是要把上述“五重五轻”变成“五个兼顾”。从这一点看，如果落实环节得到保障，《规划纲要》将是新中国成立65年来最好的高等教育政策文本。

参考文献

- [1] [美]詹姆斯·E·安德森.公共政策制定[M].谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2009.
- [2] 袁振国.教育政策学[M].南京:江苏教育出版社,2001:45.
- [3] 张应强.中国现代大学制度建设的艰难探索[R].昆明:中国高教学会高等教育学专业委员会,2009.
- [4] 张烨.重读五十年代的院系调整——基于教育政策借鉴理论的视角[J].华东师范大学学报(教育科学版),2007(1):87.
- [5] 胡鞍钢.中国政治经济史论(1949—1976)[M].北京:清华大学出版社,2008:105.

The New China's Higher Education Policy in the Past 65 Years: Evolution and Analysis

LI Jun

Abstract: The development road of new China's higher education policy twists and turns, after "founding period", "exploration period", "destruction period", "reconstruction period", "change period" and "boom period" six stages. Its formation mechanism is complex, and the factors include several aspects intertwined political orientation, economic drivers, cultural conflict, the international reference, leadership will and aspirations of higher education and so on. Construction of higher education policy in New China has made great achievements, including being authoritative, systematic and guiding. There also exist obvious problems of the New China's higher education policy, such as attaching importance to decision-making and making light of implementation, attaching importance to the present and making light of the long run, attaching importance to index and making light of connotation, attaching importance to reform and innovation and making light of inheritance and development, attaching importance to political and economic guiding and making light of inherent educational law.

Key words: China; higher education policy; evolution; analysis

(责任编辑 黄建新)