

【职教教专栏】

# 新中国教育结构五次大的调整及当前面临的形势

曹 晔

(天津职业技术师范大学 职教所, 天津 300222)

**摘 要:**教育结构必须适应国民经济发展变化不断进行调整优化。新中国成立后,我国教育先后经历了50年代的适应计划经济体制的大中专院校从综合型向专门化方向进行的调整,60年代初适应“大跃进”导致国民经济失调需要恢复调整的中等职业教育大规模缩减,60年代末和70年代初伴随着知识青年上山下乡的农村普通教育规模的大扩张,80—90年代高中阶段职普教育结构大调整以及90年代末和新世纪初,高等教育本专科结构调整的五次大的调整。当前进入高等教育大众化提高阶段,需要对本科及以上层次教育结构进行调整。

**关键词:**新中国;教育结构;大调整;发展历程

**中图分类号:**G71 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-413X(2013)11-0065-06

## 一、适应计划经济管理体制的院系布局结构大调整

新中国成立初,我们全盘学习苏联,国民经济实行社会主义计划经济体制,整个社会资源由国家的各个管理部门按计划进行配置。为了适应这一需求,我国大中专院校主要是培养国家配置资源的管理和技术干部。提高人才培养的针对性,对专业人才的培养采取了“谁使用,谁培养”的原则。而旧社会留下的大中专院校大多数是综合院校,学校在区域分布上也极不平衡。为满足国民经济有计划按比例发展的要求和国家工业化建设的需要,在教育部领导下,按照专门化、单一化的原则,从1952年开始对全国大中专院校进行大规模的院校布局和专业结构调整,经过调整形成了在教育部统筹协调下,各部门办学的格局,即农业院校由农业部门管理,工业院校由各个工业部门管理,师范院校由教育部门管理等。

基于国民经济计划管理和工业化的需求,1951年9月24日《人民日报》社论指出:“这次全国院系调整的总方针是:以培养工业建设人才和师资为重点,发展专门学院和专科学校,整顿和加强综合大

学,“专门学院的任务是培养各种专门的高级技术人才。综合性大学的任务,主要是培养科学研究人才和中等学校、高等学校的师资。”1952年高等院校开始按照苏联高校系科设置模式,将大批原有综合性大学内的院系拆分,按照国民经济各部门和工业化建设要求以及兼顾区域布局均衡的原则,重组成为新的专门学校。经过调整到1953年学校数减少到188所,本专科在校生增至21.2万人。到1957年调整结束,高校增至229所,本专科在校生增至44.12万人,并较全面地建立了工业、农业、师范、医药、财经、政法、语文、艺术、体育、民族等类专门院校。<sup>[1]</sup>也改变了原来高等学校地区布局极不合理的现状,加强了工程、师范和农林等方面的专业人才的培养,使专门学院尤其是工科类专门学院有了相当可观的发展,建立了机械、化工、建筑、地质、工业、冶金、电力、交通、航空、轻工等专门院校,适应了计划经济体制下各部门对高级专门人才的需要,也初步形成了我国高等教育的体系结构。

中等职业学校将解放前的综合性职业学校改称为技术学校。1953年7月,高等教育部颁布了《关于中等专业学校设置专业的原则的通知》,要求“各业务部门在制定中等技术学校(中等专业学校)专业设置计划时,以中央各部门统一计划为原则(地方领

收稿日期:2013-05-06

基金项目:全国教育科学“十二五”规划教育部重点课题“区域职业教育发展评价指标体系研究”(DJA120290)。主持人:曹晔

作者简介:曹晔(1963—),男,内蒙古丰镇人,教授,主要从事职业教育与经济研究。

导的学校除外),学校之间适当分工,所设专业力求集中单一,这样可以充分发挥教师的力量,并可避免在教学设备方面的困难”;“原有条件比较好的学校所设专业,以不超过4个为宜,新办或条件比较差的,最好设一、二个专业,至多不超过3个”。

这次教育结构的调整,形成了专业设置专门化、单一化的专门院校,国民经济各个部门、各地区都大多有了大中专院校,较好地适应了国民经济有计划按比例发展和国家工业化对管理和技术干部的要求。但在满足国民经济管理需求的同时,多科综合型大学大幅度减少,1947年我国综合大学55所,而1953年仅为14所,1983年也只有36所,影响了中国高等教育国际竞争能力。如有的学者认为五十年代高等学校院系调整“是违反世界高等教育发展的综合型与研究型的趋势的。”“实际上自1952年起以后的几十年中,中国可以说没有一所学科设置完备或较为完备的多学科综合性大学,而多数单科或多学科的独立学院,离开了作为大学母体的文、理两个学院,其基础课的教学必大为削弱。这样,从各综合性大学独立出来的学院,实际上都变成为技术性学校”<sup>[2]</sup>。

## 二、恢复国民经济的教育大调整

1956年我国基本完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,原计划用10到15年的时间,却用了四五年的时间,我国就开始进入了全面建设社会主义的历史时期。同时,第一个五年计划完成,全国各方面发展形势一片大好。在胜利面前滋长了骄傲自满情绪,急于求成,夸大主观意志和主观能动性的作用。1958年5月,中共八大二次会议,正式通过了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。总路线提出后,党发动了“大跃进”运动。“大跃进”运动在建设上追求大规模,提出了名目繁多的全党全民“大办”、“特办”的口号。

要实现教育领域的大跃进,国家财力有限,只有放手发动群众,依靠群众的力量实现“大跃进”。为此,1958年8月中共中央、国务院发布《关于教育事业管理权力下放问题的规定》,1958年9月,中共中央、国务院颁布了《关于教育工作的指示》,提出:“国家办学与厂矿、企业、农业合作社办学并举;普通教育与职业(技术)教育并举,成人教育与儿童教育并举,全日制学校与半工半读业余学校并举;学校教育

与不免费的教育并举”的方针,各级各类教育取得了长足的发展。从中等职业教育来看,1957年,全国中等技术学校数量是728所,在校生人数是48.22万人,到1960年,全国中等技术学校数增加到4261所,在校生数增到137.74万人,学校数量是1957年的6倍;1960年底全国技工学校达到2179所,在校学生51.7万人,招生33万人,1960年技工学校数量是1958年的5.3倍。1958年以前,我国农村没有专门的中等职业学校,在“大跃进”运动的感召下,1958年一年,全国农业中学发展到两万多所,招生二百多万人。普通中学从1957年的11096所,增加到1960年的28931所,在校生从628.1万人增加到1026万人;普通高等学校数从1957年的229所,增加到1960年的1289所,在校生从44.1万人增加到1960年的96.2万人。

三年“大跃进”,城乡各地大办工业、大炼钢铁,大批农民经招工进入工矿企业,城镇居民人口极度膨胀。仅1958年一年间,全民所有制单位职工猛增到4532万人,比1957年增加了二千多万。城镇人口由1957年的9949万,猛增到1960年的1.3亿,3年增加了3124万。同期所增人口中约有90%属于机械增长,其中2000万来自农村,流动期主要集中在1958年<sup>[3]</sup>,结果导致农业劳动力的严重不足。以1960年为例,农业战线主要是粮食生产第一线的劳动力就比1957年减少了4000万人。许多地方只有50—60%的劳动力用在农业生产上,其中占相当比例的还是老弱妇孺等半劳力。劳动力数量和质量的下降,直接导致农业生产水平 and 农业生产大幅度滑坡。工农业比例严重失调,加之三年自然灾害,国民经济出现了严重危机,人民的生产、生活受到严重影响。1961年1月中共八届九中全会决定中正式提出对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。2月,中共中央批转中央文教小组《关于一九六一年和今后一个时期文化教育工作安排的报告》,教育部从1961—1963年对教育进行了全面的调整、整顿。1960年以来先后三次精简职工,调整合并学校,压缩办学规模,对农村职业教育,文件规定“农业中学应该改为业余学校,或者利用农闲季节一年学习三个月到五个月,其余时间回生产队劳动”<sup>[4]</sup>(P173)。

经过三年的调整,到1963年中等专业学校、中等师范学校、农业中学和其他职业中学、技工学校,由1960年的31001所,减为5878所,减少81%,在校生由503.5万人,减为83.78万人,减少

83.4%，教职工由51.38万人，减为18.19万人，减少了64.6%。普通中学数从1960年的21805所，调整为1963年的19599所，此后基本稳定在2万所以下；在校生由1026.01万人，调整为761.61万人，此后开始逐年较大幅度增加；教师减少的数量不大。高等学校数由1960年的1289所，调整合并为1963年的407所，本专科在校生数由96万人减少到75万人，到1965年，学校数略有增加，共有434所，在校生数进一步下降到67.4万人，但教职工人数变化不大。

此次教育结构的调整，各级各类教育规模均有所压缩，调整后的规模基本上与国民经济发展的要求相适应，但总体来看，大幅度调整的主要是中等职

业教育。一方面说明职业教育与国民经济发展的形势最为密切，另一方面，也反映了职业教育的从属地位。

### 三、知识青年上山下乡的城乡教育结构大调整

十年“文革”，我国各级各类教育均遭到不同程度的破坏，职业教育大幅度减少，普通教育虽然数量取得了长足地发展，但教育质量大打折扣。高等教育1966—1969年停止招生，1970年恢复招生，招收工农兵学员。这一时期，对中国教育结构影响最大的是普通教育，尤其是农村普通教育从1968年开始取得了飞速发展。

70年代我国普通中学在校生城乡分布情况

年份	高中				初中			
	合计	城市	县镇	农村	合计	城市	县镇	农村
1965	130.8	56.4	62.5	11.9	820.9	338.1	194.5	270.3
1971	558.7	126.9	89.5	342.3	2568.9	488.4	206.3	1874.2
1972	858.1	228.2	155.5	474.4	2724.4	656.1	254.5	1904.7
1973	923.3	273.6	188.6	461.1	2523.1	549.6	250.5	1723.0
1974	1002.7	322.8	199.1	480.8	2647.6	551.2	283.1	1813.3
1975	1163.7	323.8	212.1	627.8	3302.4	591.1	334.0	2377.3
1976	1583.6	337.2	221.8	924.6	4352.9	676.3	401.7	3274.9
1977	1800.0	353.6	256.7	1189.7	4979.9	701.8	420.0	3858.1
1978	1553.1	343.5	260.2	949.4	4995.2	675.6	448.0	3871.6

资料来源：教育部计划财务司编，中国教育成就统计年鉴（1949—1983），人民教育出版社，1984。

文革期间，由于中等职业教育的大量消失，我国普通中学取得了长足的发展，初中在校生从1965年的820.9万人，扩大到1976年的4352.9万人；高中从130.8万人，扩大到1976年的1583.6万人。从学生分布来看，1965年高中阶段在校生数城市、县镇、农村之比为：43.1：47.9：9.0，到1978年的22.1：16.8：61.1。初中阶段，1965年在校生数城市、县镇、农村之比为42.1：24.2：33.7，到1978年为13.5：9.0：77.5。

可见，这一时期，农村普通教育得以大规模发展，基本形成了“公社（乡）办高中、大队（行政村）办初中、小学建在家门口”的办学格局。究其原因，一是党和国家重视工农教育的结果；二是“文革”期间把职业教育看作是资本主义双轨制教育的产物，尤其是实行半工半读的农业中学，被大量取消，在“侯王建议”的影响下，大队开始办小学，许多还办“戴帽

初中”，农民自发地出钱办教育，形成了公办民助的办学格局，极大地满足了农民子女上学的需要，农村基础教育实现了“革命”。<sup>[5]</sup>三是大量的知识青年上山下乡和知识分子劳动改造，给农村普通教育提供了大量师资。建国后，党和国家一直倡导知识青年上山下乡，走与工农相结合的道路，但规模较小，方法也较为温和。然而从1966年开始知识青年上山下乡运动的性质发生了变化，变成了一场强制性的政治运动。究其原因除了主观上“知识青年接受贫下中农的再教育”是“反修防修”的需要，是缩小三大差别的需要，是培养无产阶级革命事业接班人的需要。客观上由于1966—1968年的文革高潮已经过去，发动文化大革命的初期目标已经实现，但三年“文革”动乱，国民经济遭到严重破坏，工厂停工，企业停产，学校停课，无法安排近400万“三届大中专毕业生”，让这些青年继续留在城市必然加剧本已混

乱不堪的局面。同时,“老三届”不“清淤”,更多的学龄青年无法入学,现实迫使知识青年走向农村、边疆。这一时期,全国共有一千六百多万知识青年走向农村,走向边疆。上山下乡的高峰在1969—1971年,三年内,全国有573万知识青年到农村落户。<sup>[6]</sup>

这一时期,由于实行了“工农群众知识化”、“知识分子劳动化”的文化革命,大批知识青年上山下乡,知识分子到农村接受贫下中农再教育,客观上起到了城市支持农村的作用。同时,农村教育实行了公办民助的形式,农村普通教育出现了空前绝后的繁荣,弥补了大量农业中学取消后产生的农民子女上学问题。

#### 四、适应经济建设的中等教育结构大调整

从上面的分析不难看出,由于十年“文革”对职业教育的破坏,导致我国中等教育普教化,教育结构单一化。十一届全会提出全党工作的重心转移到经济建设上来,发展经济面临着技术技能人才的严重短缺。为此,中央及时做出调整中等教育结构,大力发展职业教育的决定。1980年8月17日中共中央《关于转发全国劳动就业会议文件的通知》中指出:“目前,我国高中毕业生升大学的只有百分之四左右。必须积极地逐步地把一部分普通中学改为职业学校。1980年10月7日国务院批转教育部、国家劳动总局《关于中等教育结构改革的报告》和1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》都明确提出调整中等教育结构,大力发展职业教育的要求。从此拉开了中等教育结构调整的序幕,大量普通高中改为职业高中,中等职业学校和技工学校扩大招生规模,新建了一批中等职业学校,普通教育渗透职业教育,普通高中学校数和学生数大幅度减少。通过近20年的调整,中等职业学校(中专、技校和职业高中)在校生数从1980年的226.3万人,发展到1998年的1126万人,增加了近3倍多;普通高中在校生数从1980年的969.8万人,下降到1983年的629万人,后又增加到1998年的938万人,高中阶段职普教育之比达到6:5,高中阶段教育结构发生了实质性的变化。

需要指出的是,“文革”结束后的六七年内,我国农村教育尤其是普通高中教育出现了大幅度的减少。根据统计资料计算,普通高中中城市、县镇、农村学校在校生之比从1977年的19.6:14.3:66.1变为1983年的29.2:37.1:33.7。同期,普通初

中城市、县镇、农村学校在校生之比从1977年的14.1:8.4:77.5变为1983年的15.4:13.3:71.3,县镇增加,农村减少,且变化不是太大。

农村高中大幅度的减少既是对文革期间盲目发展的一种矫枉过正,也是多种因素综合作用的结果。1977年我国恢复高考制度,上学有了明确的目标,但仅有4%左右的人能够上大学,人们对是否上高中有了价值判断。而与此同时,农村经济体制改革,农业实行家庭联产承包责任制,改变了农业分配体制的大锅饭。家庭收入的多少直接取决于投入劳力的多少,使一些缺少劳力家庭的子女投入自家承包的土地进行农业生产,而不再接受教育。同时,允许农民进城务工经商政策的出台,拓宽了农民致富的途径,一些初中毕业的农村学生走上了外出经商打工之路。更为重要的是长期以来我国农村教育是由国家和集体经济共同兴办的,农村实行家庭联产承包责任制,农业虽说是实行统分结合的双层经营体制,但现实中“分”的多,“统”的少,集体经济实力消弱,举办教育的能力下降,也是导致农村高中大幅度减少的重要因素。此外,落实知识分子政策和大批知识青年返城就业,导致农村教师大幅度减少,也是影响农村教育发展的重要因素。

农村教育短期内大幅度减少,进一步证明教育发展是有规律可循的,任何违背规律的事情,通过非常规的手段或政策支持,人为地、盲目地扩规模、抢速度,必然导致教育秩序的混乱。这一时期,国民经济高速增长的二十多年,极大地拉动了对各级各类专业技术人员的需求,中等职业教育和高等教育取得了二十多年的稳步、健康发展,优化了职普教育结构,不仅满足了国家经济社会建设对技术技能人才的需求,而且中等职业教育对普及高中阶段教育做出了重要贡献。

#### 五、实施高等教育大众化的本专科教育结构大调整

我国高等教育在新中国成立后,全盘照搬前苏联的教育体制,压缩专科层次的高等教育,致使我国高等教育长期以来存在专科教育的塌陷。教育统计数据表明,本科与专科在校生的比例,1949年为80.6:19.4,1957年为89.2:10.8,1965年为95.5:4.5,1983年为77:23。虽然1985年《中共中央关于教育体制的决定》中明确提出“积极发展高等职业技术学院”,但受计划经济体制等的影响,专科层次的高等职业教育长期以来处于实验探索阶

段,在进入 20 世纪 90 年代中期,才从政策上得以加强。1994 年 6 月第二次全国教育工作会议明确提出“三改一补”的方针来发展高等职业技术教育,同年 10 月国家教委印发了《关于在成都航空工业学校等 10 所中等专业学校试办五年制高职班的通知》,1996 年《职业教育法》进一步明确了办学主体,拓展了高职的办学空间。1998 年我国高等教育专科招生 28.92 万人,本科招生 76.71 万人,专科招生比例占高等教育招生比例的 27.38%,与 1983 年的比例相比没有提高多少。1999 年我国开始实施高等教育大众化战略,把发展高职作为大众化的重要内容。中共中央、国务院颁布的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》对大力发展高等职业教育的途径作了明确规定,形成了多元化举办高等职业教育的体制。1999 年 1 月,教育部、国家计委《试行按新的管理模式和运行机制举办高等职业教育的实施意见》,明确了发展高等职业教育的政策。同时,高等职业院校设置、审批权下放给地方,极大地促进了高等职业教育的发展,这使高等教育层次结构发生了变化。<sup>[7](P549-551)</sup>从此,高等职业教育走上快车道。教育部于 1999 年 11 月在北京召开了全国第一次高职高专教学工作会议。会后,于 2000 年 1 月教育部颁布了《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》,标志着我国高职高专教育进入规模化、正规化和规范化发展阶段,经过十多年的发展,高等职业教育已占高等教育的半壁江山。至此,我国职业教育从 20 世纪 80 年代的以中等职业教育为主体的发展阶段,进入了中等和高等职业教育并驾齐驱的新的历史时期。统计资料表明,到 2010 年普通本专科院校共招生 661.76 万人,本专科比例为 53.1:46.9;高中阶段职业教育与普通教育在校生的比例是 47.9:52.1。

国家虽提出实行高等教育大众化战略,但并没有提供高等教育大规模扩招所需的资金,为了完成大众化目标,各地通过整合相关教育资源等途径来实现目标,即各地方通过中职升高职、高职升本科、高等学校兼并中、高等职业学校来满足高等教育大规模扩张所需的教育资源。与此同时,一些重点大学为了增强竞争力,进行了强强联合、合并,旨在建立起学科门类齐全的综合型大学。一时中国高等教育形成了院校合并之风。1998 年国家实行机构改革,许多部属高校下放地方管理,高等院校管理体制从以往部门管理转向地方管理。同时,我国高等院校实行招生并轨制度改革,毕业生就业从以往的统

一分配转向面向市场就业。至此,我国高等教育从以往的计划经济体制下的专门化、单一化,走向了市场经济体制下的综合化办学。20 世纪 50 年代分而治之的高等教育,经过四十多年后,各高校又进行了高度的综合化,形成了大批的综合型大学。

## 六、高等教育分类办学和建立现代职业教育体系的本科阶段教育大调整

十一届三中全会以来,适应经济社会需求,我国教育先后经历了高中阶段职普教育结构调整和高等教育本专科层次结构调整两个阶段,中等和高等职业教育几乎分别占到了高中阶段教育和高等教育的一半,且进入一个相对稳定的阶段。当前,我国教育迈入了高等教育大众化提高阶段,本科和研究生层次的人才规模已具有了相当大的规模。统计资料表明,1998 年我国本专科招生人数为 105.63 万人,高等教育大规模扩招后,2010 年我国本专科招生人数是 661.76 万人,本科招生人数从扩招前 1998 年的 76.71 万人,发展到 2010 年的 351.26 万人,2010 年本科招生是 1998 年的 4.58 倍。研究生招生数 2000 年为 12.85 万人,到 2010 年研究生招生数达到了 53.82 万人,这个数量相当于我国普通高等院校 20 世纪 80 年代本专科年均招生数量。世界各国高等教育大众化发展的实践证明,高等教育大众化的过程必然伴随着高等教育的分类改革,也只有通过分类办学、满足社会多样化的需求,才能不断推动高等教育大众化的进程。

而从现实中人才供求结构来看,根据第六次全国人口普查数据,到 2010 年我国具有大专以上学历文化程度的人口达到 1.2 亿人,中等专业人口达到 1.88 亿人,中等以上专业人才达到 3.076 亿人,接近美国的总人口。而从企业劳动者素质结构来看,2007 年我国城镇从业人员 29347 万人,其中技能劳动者 9890 万人,占 33.7%;技能劳动者中技师和高级技师占 4.3%,高级工占 18.3%,中级工 37.9%,初级工占 39.5%。而美国劳动力技能水平,1950 年无技术工人 60%,技术工人 20%,专业人员 20%,而到 2007 年无技术工人占 15%,技术工人占 65%,专业人员 20%。可见,我国教育的供给和需求出现了严重错位。

一些研究成果更为翔实地证明了高等教育结构调整的重要性。如上海教科院研究人员主持的国家自然科学基金重点项目“新型国民教育体系构建与公平教育推进”研究结果指出:我国仍处在工业化、

城市化过程中,需要高等学校培养大量的实用型专门人才和技能型人才,而学术型人才的需求量有限,不宜设置过多的研究型大学。目前,我国至少有150—200所大学,希望建设成为研究型综合大学,而实际上只要有30—50所就可以满足培养学术型人才的需要。据第二次全国经济普查资料,全国从事研究与试验发展的法人单位专业技术人员总数为60万人左右,高等学校专任教师为140万人,再加上社会科学研究机构和政府、社会团体设立的各类咨询机构的研究人员50万人左右,合计学术型人才的岗位数在250万人左右。以每年3%自然减员补充数和5%的扩容增量数计算,每年可提供的学术

型人才岗位不超过20万人。

正是基于以上种种原因,2010年《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》指出:“建立高校分类体系,实行分类管理。”重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模。”建立现代职业教育体系。近期教育部明确表态,在研究生教育上,重点发展专业学位研究生教育,在2015年专业硕士研究生和学术学位研究生的招生规模大体上相当。可见,当前高等教育的发展已从以往的发展高等职业教育、优化本专科教育结构为主,进入了发展应用型本科、调整优化本科及以上教育结构为主的一个新的历史阶段。

参考文献:

- [1] 本刊编辑部. 半个世纪的探索与辉煌——共和国高等教育发展历程回眸[J]. 中国高等教育, 1999, 18: 2—9.
- [2] 刘敬坤, 徐宏. 中国近代高等教育发展历程回顾(下)[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2004, (2): 115—121.
- [3] 杨黎源. 建国后三次人口大迁徙的流动机制比较及启示[J]. 探索, 2007, (3): 114—119.
- [4] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编(第14册)[Z]. 中央文献出版社, 1997.
- [5] 张乐天. 我国农村教育结构演进六十年[J]. 教育学术月刊, 2009, (8): 3—6.
- [6] 杨黎源. 建国后三次人口大迁徙的流动机制比较及启示[J]. 探索, 2007, (3): 114—119.
- [7] 中国高等教育学会. 改革开放30年中国高等教育发展经验专题研究[Z]. 北京: 教育科学出版社, 2008.

## Five stages of the restructuring of Chinese education

CAO Ye

(Vocational Education Institute, Tianjin University of Technology and Education, Tianjin 300222, China)

**Abstract:** Educational structures should fit the economic development. Since 1949, five stages of restructuring have been performed. Namely, in 1950s the comprehensive colleges turn into specialty ones. In 1960s and early 1970s, the rural education for all expands. In 1980s and 1990s, senior high schools start vocational education. Later in 1990s and early of the new century, the four-year undergraduate education is enhanced. It is assumed that the undergraduate and graduate education should be adapted.

**Key words:** PR of China; educational structure; restructuring; development

[责任编辑 宗健梅]