

# 新中国体育高等教育管理制度的形成与变革

彭建军 柯 勇

(武汉体育学院 体育系 湖北 武汉 430079)

**摘要:**通过对新中国体育高等教育管理制度形成与变革历史过程的具体考证,以我国的社会历史背景和全国高等教育的发展历史为依托,以新中国体育高等教育管理制度在这一背景中的产生、发展和变化为主线,分析不同历史阶段体育高等教育管理制度发展演变过程,探寻中国体育高等教育管理制度发展轨迹与规律,总结新中国体育高等教育管理制度发展的经验教训,以期探索有中国特色的体育高等教育发展之路提供参考和借鉴。

**关键词:** 新中国; 体育高等教育; 管理制度; 形成与变革

中图分类号: G80-05

文献标识码: A

文章编号: 1672-1365(2012)01-0003-05

## The Formation and Change of Management System of New Chinese Higher Physical Education

Peng Jianjun, Ke Yong

(Department of Sports, Wuhan Institute of Physical Education, Wuhan, 430079, Hubei, China)

**Abstract:** The article is based on macroscopic background of management system of New Chinese higher physical education, makes a specific case study on Chinese higher physical education (physical education departments and faculties in independent physical institute, comprehensive university), studies through the concrete research on historical process on the formation and change of management system, with the base of Chinese social historical background and physical education developing process, with the orientation of the generation, development and change of management system on New Chinese higher physical education, researches the developing process of management system of New Chinese higher physical education through its historic stages, explores its developing regular patterns and tracks, learns from the previous experiences and lessons, and then provides the references and ideas for further long-term development.

**Key words:** New China; higher physical education; management system; formation and change

自1949年新中国成立以来,特别是1978年改革开放后,我国体育高等教育管理制度已经走过了60多年的改革历程。在这60多年间,伴随着我国社会经济与政治体制的改革,经过不断的理论探讨和实践探索,形成了一套符合社会主义市场经济体制改革方向和适应新时期社会主义现代化建设需要的、符合高等教育自身发展规律的体育高等教育宏观管理制度的改革思路。本文通过对我国体育高等教育管理制度形成与变革过程,特别是对改革与发展历程进行系统分析和梳理,从历史的角度探寻中国体育高等教育管理制度形成与变革特征,并在此基础上,对其未来的发展走向进行展望。

## 1 新中国体育高等教育行业部门办学与管理制度的形成

### 1.1 行业部门办学方针与管理政策的制定

关于高等学校领导关系问题,建国之初五十年代中央人民政府出台过两个重要法规文件。一个是

1950年8月14日教育部颁布实施的《关于高等学校领导关系问题的决定》,主要规定了中央与地方的管理权限。而另一个是在全国高等学校院系调整后,由新成立的高等教育部于1953年10月11日公布实施的《关于高等学校领导关系问题的决定》,这一文件明显地将重点转移到高等教育部与其它相关业务部门之间管理权限的划分上,对高等学校的直接管理工作作了明确分工。上述两个法规文件的颁布与实施,确立了新中国高等教育领导管理制度实行由高等教育部与各有关业务部门密切配合,对全国高等学校实行统一与集中领导的集权体制特征,这个统一与集中领导的体制一直延续到改革开放以后。在这一办学和管理制度下,新中国成立后的整个高等教育改革过程体现出政府主导、自上而下、计划性强的特点。50年代初进行的全国范围院系改造,正是按照上述两个法规文件进行了行政管理方面的调整。

### 1.2 中央体委成立与体育高等教育行业部门办学与管理制度的确立

\* 收稿日期: 2011-07-20; 修回日期: 2011-09-19

基金项目: 湖北省社科基金项目子课题(2010317)

第一作者简介: 彭建军(1963-),男,湖北武汉人,博士,副教授,研究方向: 体育高等教育与评价。

1952年7月,中国体育代表团参加了第15届奥运会,回国途中,代表团顺道对前苏联当时体育工作的开展情况进行了实地考察,特别是有关体育管理制度方面的情况。同年8月21日,全国体总秘书长荣高棠向中央汇报了参加此次奥运会的情况,并就体育工作的发展与建设提出了若干建议。9月6日,时任教育部长的马叙伦又把内容大致相似的建议报告上呈政务院。报告指出,“目前我国体育总会只是一个群众性的体育组织,以此机构来领导全国的体育运动事业,实不相称……。加强政府对全国体育运动事业的领导工作,必须应首先加强其领导机构的建设。因此,两份文件都建议中央在政务院下设一个负责领导全国体育运动事业的组织管理机构——全国体育运动事务委员会”。

在邓小平副总理的明确指示部署下,组建成立全国体育运动事务委员会的各项筹备工作得以迅速落实。1952年11月15日,中央政府第十九次会议决定成立“中央人民政府体育运动委员会”(简称中央体委,1954年改称为中华人民共和国体育运动委员会,简称国家体委)。中央体委成立后,把组建体育学院、培养专门体育人才作为发展新中国体育事业不可缺少的一项重要工作来抓,中央及全国各大行政区直属体育学院的筹建和领导管理工作也从高等教育部全面移至中央体委的领导下展开。1953年,在中央体委的统筹规划与全面领导下,中央体育学院在北京西郊组建成立,1953至1954年间,在南昌、西安、沈阳、成都又先后组建成立了中南、西北、东北和西南等六所独立建制的单科性体育学院。而当时全国的综合性大学和高等师范院校体育系、科仍然全面归口高等教育部及其下属部门领导管理。这样,就形成了中央体委全面负责管理独立建制的单科性体育学院,而高等教育部则全面分管综合性(师范)大学体育系、科的新中国特有办学与管理制度的格局,从而基本确立了新中国体育高等教育管理以行业需求为主,高等教育部与国家体委分工管理的中央集权体制特征。

### 1.3 行业部门办学与管理制度的历史背景

行业部门办学与管理制度的最初形态可以追溯到30年代的革命苏区,后在延安得到进一步的发展完善。实际上,解放后的东北地区就沿袭了革命苏区的这种办学管理模式,而在华北地区则采用的是自民国以来由教育行政部门统一管理高等院

校的传统办学模式。建国初期以华北地区人民政府为基础成立的中央人民政府教育部最初也是采用由教育行政机关统一管理高等院校的这一办学方式,只不过在新中国高等教育行政管理基本结构的不断改革过程中,部门办学才成为主要的管理模式。究其原因,与前苏联高等教育行政管理模式的影响不无关系。在当时东西方冷战局面形成这一政治背景下,作为社会主义阵营的中国,除了学习和依靠当时较为先进发达的社会主义“老大哥”苏联外,别无选择。但有一点可以肯定的是,当时解放区早已实行的行业部门办学的实践经验,也在某种程度上加快了全面学习苏联办学模式的进程。

当时中国之所以采用这种办学与管理制度的原因在于,行业部门办学能够使高等院校开设的各种不同专业与社会各相关部门更加紧密地联系在一起,发挥更大的功能效应。当时的苏联也是基于这一点确立了行业部门办学与管理制度的。这一体制与建国初期全面的社会主义改造所建立起来的高度集中的计划经济和政治体制是相适应的,这一制度特征有利于加强高等体育院校与国家体委等相关业务部门的联系,使体育高等教育密切联系实际,针对各级体育系统的需要有计划地培养各类高级体育专门人才,有利于发挥国家体委等相关部门办学的积极性,增加对所属高等体育院校的经费投入,加快了新中国体育高等教育的发展。在这一管理制度下,体育高等教育为新中国社会主义经济建设和体育事业的发展培养了大批体育专门人才,促进了体育高等教育办学规模的超常规扩张,基本上适应和满足了当时社会政治、经济、文化和体育事业发展建设的需要,为新中国的经济建设和社会发展做出了重要贡献。

## 2 改革开放后我国体育高等教育管理制度的变革

### 2.1 中央集权和地方分权相结合管理制度的恢复

“文化大革命”结束之后,我国体育高等教育事业逐步得到恢复和发展,一方面开始恢复高等体育院校的正常教学工作,另一方面恢复高等体育院校的全国统一高考招生、毕业生分配、专业设置等制度。体育高等教育管理制度也逐渐恢复到以往探索中取得的相对理想的管理模式。1979年9月18日,中共中央批转教育部党组《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》。《报告》明确指出,1963年颁布的《关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定(试行草案)》除了个别条文由于情况发生了变化需要略加修改以外,它的基本精神和各项主要规定仍然适用,要求各地研究执行。此后,国家体委、教育部和地方政府依照该文件精神,对各自所属高等体育院校的隶属关系进行了相应的调整,又重新恢复了1963年确定的“中央集权和地方分权相结合”和“中央统一领导,中央与地方两级管理、分级负责”的体育高等教育管理制度,即教育部、国家体育总局和地方政府各自分别管理一批高等体育院校的“条块分割”的办学管理制度。此时的全国高等体育院校可划分为教育部直属院校(开设有体育系的教育部直属师范院校和综合性大学)、国家体育总局直属院校(包括北京、上海、武汉、沈阳、西安和成都体育学院)和省属地方院校(包括北京体育师范学院和广州、天津、哈尔滨、南京、福建、吉林、河北等独立体育学院,以及省属师范院校、综合性大学体育系科)三种类型。虽然这时已恢复了中央与地方两级管理制度,但实际上大多数管理权限仍然集中在中央。因此,在实际操作运行过程中,仍然执行的是高度集中、统得过死、包得过多、条块分割的体育高等教育管理制度。由于这种管理制度特征是在高度集中的计划经济体制和政治体制下形成并发展起来的,随着我国经济和社会的发展,特别是社会主义市场经济体制的建立和发展,原有的体育高等教育制度暴露出越来越多的结构性矛盾和问题,严重阻碍了体育高等教育的发展,迫切需要进行全面、彻底的调整与改革。中共中央也已充分认识到这一问题的重要性,为了使我国的高等教育与全社会的政治、经济体制改革相适应,国家决定把高等教育制度改革作为社会政治、经济全面改革的重要内容之一。因此,在中共第十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》后的次年,中共中央和国务院便于1985年5月15日至20日在北京召开了全国教育工作会议,并于同年5月27日作出了《关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),由此拉开了新时期我国高等教育办学与管理体制改革的序幕。

## 2.2 “条块分割”管理体制改革的初步探索

为使高等学校的潜力和活力得到充分的发挥,加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系,使高等学校既有压力,又有动力与活力,具有适

应国家经济和社会发展需要的自我调节能力,《决定》要求高等教育与社会需求更好地结合,要实行中央、省、中心城市三级办学的管理制度,以调动各级政府办学的主动性与积极性。《决定》还强调了要改革高等学校招生计划和毕业生分配制度,扩大高等学校的办学自主权。根据《中共中央关于经济体制改革的决定》的精神,国务院于1986年3月12日发布了《高等教育管理职责暂行规定》,进一步明确中央各部门、地方政府、高等学校的管理权限和责任,重申扩大高等学校在招生、分配、经费、基建、干部任免、教职工聘任、对外交流等方面的管理权。在上述这一系列文件精神指导下,我国进行了体育高等教育管理体制改革的初步探索,扩大高等体育院校的办学自主权。如国家体委1986年下放直属体育学院人事管理权,原则上国家体委只管直属体育学院主要领导干部,其他各级干部下放到各体育学院自行管理。在高等体育院校内部管理制度改革上,试行院长负责制,教师职务聘任制,在劳动分配方面实行岗位责任制和浮动岗位津贴制;以后勤服务社会化为目标,推行后勤经济承包责任制;改革高等体育院校招生与分配制度等。

应该说,《关于教育体制改革的决定》和《高等教育管理职责暂行规定》的颁布实施以及全国第三次高等教育工作会议的召开,使我国在体育高等教育管理体制建设的道路上真正向前迈出了坚实的一步,但由于当时大众的思想意识还未完全摆脱社会主义计划经济的束缚,以及缺乏与之相配套的改革措施,造成了这一阶段我国体育高等教育管理体制改革的实质性进展。

## 2.3 管理体制改革的突破性进展

全国高等教育管理制度改革座谈会后,我国高等教育步入实质性改革阶段,高等教育管理制度改革取得了重要突破。1997年9月中共十五大召开,提出改革政府机构,为我国高等教育制度改革目标的实现创造了有利的外部环境。1998年1月,教育部在扬州召开了以“合并”为主要内容的全国高等教育管理制度改革工作会议,在这次会议上,李岚清副总理提出了“合作、合并、调整、共建”的高等教育管理体制改革的方针。并明确指出“争取到2000年或稍长一点时间,基本形成中央和地方政府两级管理、以地方政府统筹管理为主,条块有机结合的改革目标。同年8月29日第九届全国人大常委会第

四次会议通过的《中华人民共和国高等教育法》为高等教育管理制度改革提供了法律依据,《高等教育法》规定:国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校,从而将省级政府的统筹权和决策权以法律的形式确定了下来。与此同时,国务院机构改革的推进也为完善“两级管理”、“以省为主”的管理制度创造了条件。

1999年6月第三次全国教育工作会议印发了《中共中央、国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,明确指出:今后3年,继续按照“共建、调整、合作、合并”的方式,基本完成高等教育管理制度和布局结构的调整,形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制,合理配置教育资源,提高教育质量和办学效益。全国第三次教育工作会议后,国务院以政府机构改革为契机,从打破高校单一的隶属关系入手,相继颁布了关于撤并高等学校行业部门(单位)管理制度的一系列文件,对中央各业务部门所属的高校管理制度进行调整,把大部分中央各业务部门所属高校划归所在地地方政府管理,实行中央业务部门与地方政府共建,以地方政府管理为主。至此,我国体育高等教育体制改革迈出了实质性和决定性的步伐。2001年春,根据国务院办公厅下发的国办发(2001)15号文件精神,国家体育总局做出将原总局直属的上海体育学院、武汉体育学院、成都体育学院、沈阳体育学院和西安体育学院等五所院校(国家体育总局只保留北京体育大学一所)划归所在地省、市政府管理,由国家体育总局与所在地政府共建,以所在地政府(省级体育行政部门)管理为主。国家体育总局从经费、政策等方面继续支持这五所体育院校的办学,这五所体育院校调整服务面向,更多地参与和服务所在地社会经济的发展。自此,全国独立建制的单科性体育学院除原来的两种类型外,又增加出第三种新类型,即中央与地方共建院校。这次调整的完成,标志着新中国体育高等教育管理制度发生了历史性的深刻变化,行业部门办学制度基本结束,条块分割的局面得到根本扭转,由中央和省级政府两级办学、以地方管理为主的新体制框架基本确立。通过这次办学与管理制度的改革和调整,改变了我国高等体育院校行业部门所有的管理制度,扩大了

体育院校办学自主权,改善了体育院校资源优化配置,优化了人才培养质量,促进了新学科的发展。在管理制度改革的同时,经过近些年的不懈努力,全国高等体育院校的学科专业结构得到初步优化,基本改变了单科性院校、规模偏小等不合理的结构。

这次“共建”改革经过近十年的不断探索,笔者个人认为,仅就高等体育教育的办学与管理制度而言,其原有制度模式内在固有的结构性矛盾依然未得到根本性解决,参与“共建”的五所独立建制体育院校的办学空间依然受到束缚和制约。迄今为止并没有取得实质性的突破,此次将原国家体育总局直属的五所体育学院(除北京体育大学外)全部以“共建”的形式划归所在地省、市政府管理,不知是由于对办学与管理模式认识上的某种片面与偏差,还是难以割舍的部门既得利益,其归口主管单位仍然被国家体育总局硬性指定为所在地体育局,而非所在地教育局(厅)。这样,其原有办学与管理模式内在固有的结构性矛盾依然未得到“根本性”解决,各体育院校的办学发展空间依然受到束缚和制约。所在地体育行政主管部门不能真正担负或承担不起举办体育学院所需的办学经费,几乎所有的办学经费都是由相应级别政府财政的教育事业经费中支出。只不过按照财政程序,由财政部门先将这笔经费拨到体育行政部门,再由体育行政部门如数拨到体育学院而已。由于体育学院自身的高等学校性质特征,决定了其在办学过程中更多地是与所在地教育行政主管部门发生业务联系,而地方教育行政主管部门限于本身的工作性质与职权范围,对办学过程中所牵涉的诸多问题不便或不能插手,因此解决起来是“心有余,而力不足”,遂出现了“管不了也管不好”的窘况。以致于后来上海和成都两所体育学院,通过动用自身各种资源与所在地省、市政府积极沟通协商,以及自身不懈的努力争取,最终从体育局解脱出来,回归至教育局(厅),但武汉、西安和沈阳三所体育学院的这一强烈期望和努力却因各自所在地教育行政主管部门的极力反对或其它种种原因至今仍未有任何结果。这样一来,“共建”的五所体育学院又一分为二演变为“体育局主管”和“教育(局)厅主管”的新格局,使得高等体育教育办学与管理制度变得较以往更为复杂。

纵观我国高等体育院校目前这种“多头管理,各行其是”的办学与管理现状,除北京体育大

学继续由国家体育总局直接管理,并将其重点建设成为综合性、高水平的教学、训练、科研“三结合”基地外,其它各独立建制的体育学院在此次转型过程中,大多面临着体制与机制不畅,政府、特别是地方政府投入严重不足,政策支持力度不够,教学基础设施建设相对滞后等诸多困难,出现明显的被边缘化趋势,面临发展方面的多种困难。“共建”机制确立以后,这些院校一方面既要加大为地方培养人才和直接为地方服务的力度,另一方面仍然要更好地服务于国家层面的体育事业的需要,使得它们在新的制度环境中面临着诸如如何处理与地方体育主管部门、地方教育主管部门、体育总局科教司及相关部门、项目中心等的关系问题,而上述的种种问题都有待于我们在今后的实际操作运行过程中加以认真分析和总结,有待于我们在不断的研究和探索过程中来加以逐步解决。

尽管这一改革方案不尽完善,在实际操作过程中也还存在这样或那样的瑕疵与不足,但经过这几年来运行实践证明,国家体育总局和院校所在地政府共建共管体育学院的管理模式,仍然是一种有效、可行的改革路径。该模式既保留了国家体育总局在业务指导、办学经费等方面的优势,又突破了“条块分割、各自为政”的封闭格局,发挥了地方政府对高等体育院校在统筹管理、政策优惠上的积极作用,使高等体育院校在继续为行业部门培养体育专门人才、提供服务的同时,更好地为所在地区的体育事业和社会政治、经济、文化发展服务。目前,从总体上看,改革的大方向已基本确定,既定的改革目标也已初步达成。旧的体育高等教育办学与管理制度的框架被基本打破,一个顺应社会政治、经济、文化和科技发展要求、特色鲜明的体育高等教育制度体系已初见端倪。

虽然新的体育高等教育管理制度框架已经基本形成,但这一新的制度体系的许多方面仍须进一步

完善和优化。在实际操作运行中,还需要进一步理顺其结构构成,调整各级各类布局 and 结构,建立和健全与之相关的政策法规,贯彻落实国家体育总局、体育院校所在地政府以及体育院校各自应当承担的责任与义务,探索建立相对稳定的办学经费投入机制,强化院校所在政府统筹管理、政策优惠的支持力度,充分发挥体育高等教育制度建设对高等体育院校持续、健康发展所应起的积极推动作用。

### 3 小结

不难发现,作为我国高等教育组成部分之一的体育高等教育办学与管理制度改革,是在党和政府的直接领导下进行的,是伴随着经济体制转轨和社会转型而运筹和实施的,其目标是要冲破旧制度体系的束缚,建立一个与市场经济和现代社会相适应的体育高等教育新制度体系。这一制度体系改革,主要是改革在计划经济条件下形成的新中国体育高等教育举办制度、管理制度、运行机制和结构等。在领导体制上,改变“部门所有,条块分割”的状况,通过“共建、合并、合作、划转”等方式对高等体育院校管理制度进行调整;在办学体制上,从单一的国有化办学体制,转变为“一主多元”的办学体制,即以国家办学为主,多种办学体制共同发展;在运行机制方面,从依靠国家、依靠政府、依靠计划,到依靠社会、依靠市场、依靠自己办学;从计划在人力资源配置中起主导作用,转变为市场在人力资源配置中起主导作用。

#### 参考文献:

- [1] 刘光. 新中国高等教育大事记(1949—1987) [M]. 长春: 东北师范大学出版社, 1990: 10.
- [2] 中国教育年鉴(1985—1986) [Z]. 长沙: 湖南教育出版社, 1988.