

我国院校设置基准的历史演进

黄启兵

(苏州大学 教育学院,江苏 苏州 215123)

摘要：院校设置基准是院校设置的关键问题之一。我国院校设置基准经历了晚清时期从无到有、北洋政府时期从高到低、南京国民政府时期从质性规定到量化规定、中华人民共和国时期从缺失到完善的过程。我国院校设置基准的历史变迁表明：院校设置基准是院校设置中最重要的一般性制度，是院校设置规范化的重要举措；院校设置基准应保持适当的高度；院校设置基准尽可能量化、细化。

关键词：院校设置；基准；历史演进

作者简介：黄启兵(1975—)，男，湖北咸丰人，博士，苏州大学教育学院副教授，主要从事高等教育学研究。

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国院校设置问题研究”(项目编号：11YJC880033)的阶段性研究成果。

中图分类号：G649.29 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-7068(2014)01-0107-08 **收稿日期：**2014-02-21

在我国院校设置的历史演进中，人们往往重视院校设置的分区布局、院校之间的分离合并等，很少关注院校设置基准。院校设置基准是院校设置的基本标准，它在院校设置中极为关键，是院校设置制度的核心内容之一。自晚清以来，我国的院校设置基准经历了很多曲折，或基准过高，或基准模糊，或基准过低，或基准缺失，从而导致院校设置的诸多问题。可以说，近百年来我国院校设置基准的变化，很大程度上影响了我国高等教育发展的稳健与否。

一、从无到有：晚清时期的院校设置基准

晚清时期我国院校设置基准经历了一个从无到有的过程。在学制颁布以前，没有院校设置基准。“壬寅学制”虽然颁布了相关基准但未实施。“癸卯学制”所规定的院校设置基准才得到落实。院校设置基准的颁布与实施极大地促进了晚清院校设置的规范化。

中国古代的高等教育历史悠久，近代院校设置则始于洋务学堂，如京师同文馆、上海广方言馆等。由于当时学制尚未颁布，学部尚未成立，这些院校创设时并无基准。至京师大学堂建立，尽管总理衙门希望“规模当极宏远，条理当极详密，不可因陋就简，有失首善体制”^{① J125}，但查其章程，依然无相关院校设置基准。1901年，上谕要求“除京师已设大学堂，应行切实整顿外，着各省所有书院，于省城均改设大学堂，各府及直隶州均改设中学堂，各州县均改设小学堂”。至于具体如何处理，上谕要求“一切详细章程，着政务处咨行各省悉心酌议”^{② J319}。在政务处、礼部匆匆拟就的《兴学事宜折》中，只谈到学生如何升学、如何考试、如何奖给功名，至于大学堂的设置基准，还是只字未提。这些“未尽事宜，应俟各省学堂奏明开办后，随时酌定”^{③ J321}。根据上谕的要求，各省纷纷将其书院改设为大学堂，如山东大学堂、广东大学堂、浙江大学堂、广西大学堂等等。由

于没有设置基准,这些大学堂的创设具有很大的随意性。

“壬寅学制”与“癸卯学制”的颁布,开启了中国院校设置基准的先河。《钦定京师大学堂章程》具体规定了其学科设置、学生入学、出身、设官、教习聘用、建置等诸多内容,但由于只是针对京师大学堂,尚不能看作是一般性制度的院校设置基准。在《钦定高等学堂章程》中,专门规定“高等学堂之建置,应得容学生八百人以上”;并在其第四章“一切建置”中,规定了高等学堂应设之礼堂、讲堂、操场、宿舍等内容。^{[2]257-263}这些要求可以看作是我国院校设置基准的开始。但“壬寅学制”并未得到真正实施,所以《钦定高等学堂章程》所规定的院校设置基准也只能是一纸空文。

在“癸卯学制”中,院校设置基准得到重视。在《奏定大学堂章程》中规定:“京师大学务须全设八科:经学科、政法科、文学科、医科、格致科、农科、工科、商科。外省设立大学者,至少须置三科。”^{[2]340}从学科的角度对大学堂的设置提出要求,此要求对于晚清、民国、中华人民共和国的大学设置均产生很大影响。《奏定大学堂章程》还对屋场、图书、器具等亦有原则性的规定,如当置通用讲堂、专门讲堂、各种实验室、列品室、图书馆等,但无具体指标。^{[2]386}在《奏定高等学堂章程》中,规定:“高等学堂之规制,本应容学生五百人以上方为合宜;但此时初办,规模略小亦可,然总期能容二百人以上,以备人才日盛,容纳多人。”还规定了其硬件设置基准,如高等学堂应当设各种堂室:通用讲堂、专门讲堂、实验室、图书室、礼堂、事务室、体操场、学生斋舍等等。^{[2]328-338}从设置基准来看,其规模标准较《钦定高等学堂章程》有所降低,更为务实。

尽管如此,相对于当时的办学实际来说,“癸卯学制”中所规定的院校设置基准还是较高,据此许多省份难以建立大学,各省原有的大学堂纷纷改为高等学堂甚至更低层次的学校。例如1910年5月,两广总督袁树勋奏请设立广东大学。袁树勋希望:“先办法政分科大学,以应宪政人才之急需,俟该分科成立,赓续开办商科、工科两分科大学,以符大学至少须置三科之制。”而学部以《奏定大学堂章程》规定大学须有三科为由,驳回这个要求:“惟定章既云至少须设三科,自应于筹办之初,三科同时并立。原奏拟依法政分科成立后,始将商、工两科赓续开办,实与定章不

符,未便议准。”^{[3]85-87}“癸卯学制”颁布前各省设立的学堂,在“癸卯学制”颁布后,纷纷按照其要求,从大学堂降为高等学堂,从高等学堂降为中学堂。例如广西巡抚丁振铎于1902年开设广西大学堂。1904年,新任广西巡抚“遵照新章改为高等学堂”。^{[4]272}1904年,贵州巡抚邓华熙遵照“癸卯学制”将贵州大学堂改设为贵州高等学堂。^{[5]9}1908年新疆巡抚联魁将新疆省城高等学堂改为中学堂。^{[3]100}

二、从高到低:北洋政府时期的院校设置基准

北洋政府时期取消了晚清时期所设的高等学堂,新设了专门学校,并将大学设置基准降低。就专门学校的设置来说,1912年教育部公布了《专门学校令》《专门学校规程》。其中《专门学校规程》对专门学校的设置基准只作了相当粗略的规定,如要求“公立、私立专门学校,于校地、校舍、校具及其余需者均须设备”,“校具须备图书、器械、标本、模式及其他用品”。^{[3]463}对大学的设置来说,其显著特征便是在学科方面的要求不断降低:1904年《奏定大学堂章程》规定设置大学堂至少要有三个学科,1912年的“壬子癸丑学制”规定设置大学只需两个学科,1917年的《修正大学令》规定可设置单科大学,1922年的“壬戌学制”进一步确立了单科大学的设置基准。

1912年9月3日,民国教育部公布了学制系统。随后又陆续公布了《大学令》《大学规程》等相应法令。就大学来说,要求大学设置预科,须附设于大学内,不得独立。取消了高等学堂,将其改为各省省立中学。其原因蔡元培有过交待:“大学预科由旧制之高等学堂嬗蜕而来。所以停办高等学堂,而于大学中自设预科者,因各省所立高等学堂程度不齐,咨送大学后,种种困难也。”^{[2]819}大学设置标准也有严格的规定:“大学分为文科、理科、法科、商科、医科、农科、工科。”“大学以文理二科为主,须合于左列各款之一,方得名为大学。一、文理二科并设者。二、文科兼法商二科者。三、理科兼医农工三科或二科、一科者。”^{[6]108}

1912年的“壬子癸丑学制”规定大学设置至少要有两个学科。但不久教育部便有设置单科大学的设想。1914年12月,教育部在《整理教育方案草案》中提出了大学单科制与综合制并行:“以

全国之大,无完善之大学不可也,大学不能多设尤不可也。变通之道,在于减设科目,萃力经营。吾国大学专采综合制,故每办一校必设多科,博而不专,斯力难兼及;今宜略为变通,兼用单科制度,凡大学令中所举文理工农医各科,办其一者准称大学。其前经设立多科者,亦从其便。^{[2] 755-756}这个思想在1917年教育部公布的《修正大学令》中得到体现,《修正大学令》明确规定:“设二科以上者,得称为大学;其但设一科者,称为某科大学。”^{[6] 168-169}私人或私法人亦得设立大学。此时旧的《大学令》并未废止,两令并存实行,大学设置基准单科化了。这种大学设置基准单科化制度在以后的法规中得到进一步强化。

1922年教育部颁布《学校系统改革案》,规定:“大学校合设数科或单设一科均可,其单设一科者,称某科大学校。专门学校如提高程度,改收高级中学毕业生,其修业年限定为四年或五年者,得改为单科大学校。高等师范学校如提高程度,改收高级中学毕业生,其修业年限定为四年者,得改为师范大学校。”^{[6] 85-86}1924年教育部公布的《国立大学校条例》中亦规定:“国立大学校得设数科或单设一科。”并在附则中规定“私立大学校应参照本条例办理”。同时规定:“大学令、大学规程自本条例施行日起废止之。”^{[6] 174-175}这样大学设置基准从多科变为单科,无形之中降低了标准。就公立学校系统来说,由于可以设置单科大学,原有的专门学校纷纷改为大学,各地纷纷筹建新大学。例如北京工业专门学校改为工业大学,北京农业专门学校改为农业大学,北京法政专门学校改为法政大学,北京医学专门学校改为北京医科大学,北京高等师范学校和北京女子高等师范学校亦都于同一年中改成北京师范大学和北京女子师范大学。晚清时期设立的清华学校亦从1921年后废止中等科改为大学,于1925年正式成立。东三省于1923年把原有的沈阳高等师范学校改设为东北大学,广东亦于1924年把原有的广东高等师范学校及前一年改设的省立法科大学等合并成广东大学。其他如武昌、成都等处的高等师范学校亦都同时改制,南京高等师范学校亦于1923年并归于1921年所设的东南大学。此外浙江、湖北以及云南等省都有大学的筹备。^{[7] 106}面对风起云涌的“改大运动”,陈独秀提出严厉批评:“在主观上,我们固然希望中国

有许多大学出现;在客观上(人才与经费),中国此时却没有多办大学的可能,即已有的大学已简陋得不成话说。在此情况下,偏偏南北各省学生都热心起来做什么改大运动,许多高等师范及专门学校,内中还有几处极简陋连中学程度还不及的专门学校,都纷纷起来要求改办大学……说你们要求‘改办’大学,不如说你们要求‘改称’大学!”^{[8] 348}就私立大学来说,大学设置基准的降低也为其兴起乃至滥设提供了制度支持。植初曾评论到:“我们记得去秋京中私立大学的数目骤然增加……平心而论,现在多数私立大学,就教育上着眼,根本就要停闭,破庙一所,烂讲义数页,是一大学;厢房九间,除桌凳外,了无长物,是又一大学。此类大学,欲望其‘滋长发荣’非愚即妄。”受新学制的影响而兴起的大学运动一时风起云涌,我国新设、改设的大学骤然增加。据《第一次中国教育年鉴》统计,1918年到1927年,“公立大学增加十倍,私立大学之经政府认可者约增加二倍。据中华教育改进社之调查,北京一处在十三四年间,全城大学由十二增至二十九,为世界各国冠。”^{[9] 17}推原其故,当由新学制对大学设立之规定极宽。故前之专门学校,皆升为大学,且私人鉴于开办大学之易,均纷纷设立。故数量虽增,而内容则愈下……^{[9] 17}

由于大学设置基准的降低,公私立大学纷纷设立,原来的各类专门学校也纷纷改为大学。为此全国教育会联合会提出一项议案,要求教育部严订大学设立标准:

大学乃一国最高学府,应建议教育部,严订大学设立标准,其范围略列如左:

一、基金,须有固定相当之基金,经所在省区之最高教育行政机关查核确实者。

二、设备,须有相当设备,经所在省区之最高教育行政机关查核确实者。

三、师资,须有左列资格之一者:(一)国内外著名大学毕业者,(二)国内外知名学者。

四、招生标准,招收本科生时,须有高级中学结业并试验及格者,但招收预科生,必须有旧制中学毕业并试验及格者。^{[10] 3}

植初.私立大学与庚子赔款[J].现代评论,1925,1(25):18.本文后还有记者的评论:“不过近来私立大学的设立,漫无限制,流弊百出,实在是教育界很不幸的事,其故由于教育当局没有一定甄别,和监督的方法及能力。”

三、从质性到量化：南京国民政府时期的院校设置基准

晚清及北洋政府时期更多注意到院校设置基准质性要求,少有量化规定。自南京国民政府成立后,对大学、各种专科学校的设置制订了详细的量化标准,并在此基础上进行了院校整顿。

就大学来说,因为“过去大学院系,往往不顾师资设备,任意设置,以致影响其他院系,均鲜有良好成绩……”^{[11]383}为了整顿大学,1929年7月教育部颁布了《大学组织法》。《大学组织法》规定:“凡具备三学院以上者,始得称为大学。”^{[12]172}不合上项条件者,为独立学院,得分两科。^{[12]172}随后颁布的《大学规程》进一步规定:“大学依大学组织法第五条第一项之规定,至少须具备三学院,并遵照中华民国教育宗旨及其实施方针,大学教育注重实用科之原则,必须包含理学院或农、工、商、医各学院之一。”教育部还于1930年通令废止大学预科制度:“查大学设置预科,原为之一时权宜之计,而办理未善之大学,往往大学其名,实际预科学生转占多数,流弊不可胜言……所有国立省立私立各大学自十九年度起,一律不得再招预科生。”^{[13]369}可见,较北洋时期的大学设置基准来说,南京国民政府时期大学的设置基准有了显著提高:大学设置基准从单学科上升为三学院,大学必须有实用性学院,废止大学预科。

此外《大学规程》在学系及课程、经费及设备、试验及成绩等方面作为更加详尽的规定,为大学的设置提供了量化基准。例如在经费方面规定大学各学院或独立学院各科开办费及每年经常费之最低限度(开办费包含建筑设备费),如表1所示。

表1 大学各学院或独立学院各科开办费及每年经常费^{[12]174-176}

院列或科别	开办费	每年经常费
文学院或文科	100 000 元	80 000 元
理学院或理科	200 000 元	150 000 元
法学院或法科	100 000 元	80 000 元
教育学院或教育科	100 000 元	80 000 元
农学院或农科	150 000 元	150 000 元
工学院或工科	300 000 元	200 000 元
商学院或商科	100 000 元	80 000 元
医学院或医科	200 000 元	150 000 元

就专科学校来说,1931年教育部公布《修正专科学校规程》。《修正专科学校规程》详细规定了专科学校的分类,将所有专科学校分为甲、乙、丙、丁四类。甲类包括矿冶、机械、电机、化学、土木、河海、建筑、测量、纺织、染色、造纸、制革、陶业、造船、飞机制造、其他关于工业之专科学校。规定设有上述两种专科以上者,得称工业专科学校。乙类包括农艺、森林、兽医、园艺、蚕桑、畜牧、水产、其他关于农业之专科学校。规定设有上述两种专科以上者,得称农业专科学校。丙类包括银行、保险、会计、统计、交通管理、国际贸易、税务、盐务、其他关于商业之专科学校。规定设有上述两种专科以上者,得称商业专科学校。丁类包括医学、药学、艺术、音乐、体育、图书馆、市政、商船、其他不属于甲乙丙三类之专科学校。《修正专科学校规程》详细规定了不同类别的学校开办费及每年经常费之最低限度,如表2所示。

表2 专科学校开办费及每年经常费^{[12]181-184}

类别	开办费	每年经常费
甲类之一、二、三、四等项专科学校	200 000 元	100 000 元
甲类之五、六、七、九、十一、十五、十六等项专科学校	150 000 元	80 000 元
甲类之八、十、十二、十三、十四等项专科学校	100 000 元	80 000 元
乙类之一、二、六、七、八等项专科学校	100 000 元	80 000 元
乙类之三、四、五等项专科学校	60 000 元	50 000 元
丙类之各项专科学校	60 000 元	50 000 元
丁类之医学专科学校	150 000 元	100 000 元
丁类之药学专科学校	150 000 元	80 000 元
丁类之商船专科学校	100 000 元	60 000 元
丁类之三、四、五、六、七、九等项专科学校	60 000 元	50 000 元

为了普设有关系民生的专科学校,1931年7月,教育部还具体提出《各省市普设农医工三种专科学校实施方案》。在其方案中,具体列举了这三种专科学校的设置基准,包括学科、修业年限、实习场地、开办费及经常费等。例如农业专科学校的设置基准为:

农业专科学校修业年限三年或二年,应按所设科别及地方需要酌定之。农业专科学校须附以五千亩以上之农场,如森林科者须附以一万亩以

上之林场,但农场林场之面积得按照各省实际情形酌量增减。农业专科学校开办费及第一年经常费须依照下列标准:农艺科、森林科、畜牧科、水产科等每科建筑及设备费至少十万元,第一年经常费至少六万元,农场、林场购置费在外。兽医科、园艺科、蚕桑科等每科建筑及设备费至少八万元,第一年经常费至少五万元,农场购置在外。^{[14]47-48}

在以上院校设置基准的量化基础上,教育部对各大学、专科学校进行了整顿。1930年4月,在《改进高等教育计划案》中,教育部要求:“充实国立大学内容。”“整理省立大学并规定增设大学地点。”“整理私立大学及专科学校,优良者奖励,不良者取缔。”^{[9]4-5}例如1934年7月,教育部训令北平师范大学:“该校设备方面,图书馆及礼堂均不合用,整套科学杂志极少,化学系药品仪器室,内容未见充实。”8月训令北平师范大学“兹据报告,一年来添置图书设备不过二万余元,图书馆及礼堂亦尚未兴建,殊属不合;今后应在该校全部经费九十余万元内,指定至少百分之二十为扩充设备或建筑之用,别立专帐,核实开支。”^{[12]210-211}

四、从缺失到完善:中华人民共和国时期的院校设置基准

1. 院校设置基准的缺失

1950年8月14日,教育部颁布《高等学校暂行规程》《专科学校暂行规程》与《私立高等学校管理暂行办法》。这是中华人民共和国成立后高校设置比较规范化的制度措施。但从这些制度化举措来看,缺乏一定的设置基准,亦未规定具体的设置程序。由于缺少设置基准等一般性制度,为以后院校设置的随意性留下了隐患。

在1958的“大跃进”中,中共中央、国务院明确要求“以十五年左右的时间来普及高等教育”。^{[15]432}普及的办法有两种,一种办法是给原来中学戴帽子,另一种办法就是完全新建。“主席在武汉会议上提出来要我们大家讨论一下,可否先来15年普及,再来15年提高。主席说的普及包括高等学校在内。……15年把高等教育也普及起来。现在搞了农业中学,将来可以戴帽子变成农业高中,以后还可以再戴帽子变成高等农业学校。起先每个省办几个高等学校,以后每个专区都办几个高等学校,再以后,每个县、每

个乡,凡是有条件的都办起来。”^{[16]824}由此可见,高校设置基准已荡然无存。在此普及高等教育思路的推动下,高等学校数量急剧增长。据统计,高等学校在1957年有229所,1958年有791所,1959年有841所,1960年1289所。^{[17]195}许多院校创设毫无基础,例如河南登封县文村乡建立水利学院,“在5天内,没花一元钱,把一所水利学院办起来了。”^{[18]198}

2. 院校设置基准的规范

为了整治“大跃进”时期高等学校的滥设,1961年开始院校整顿。1961年5月21日,教育部通知,要求全国各重点高等学校在充分利用现有校舍、设备,节省国家财力物力的原则下,根据新确立的专业和规模,编制“填平补齐”计划。通知规定计算标准:学生宿舍本科生每人建筑面积5平方米,使用面积3平方米。食堂每人1平方米,教学用房每人建筑面积工科11平方米,理科和农、林科10平方米,医科9.5平方米,文科、政法、财经5.5平方米,艺术16.5平方米,体育14平方米。^{[19]287-293}这大概是新中国成立以来首次对高校设置基准作出的量化规定。

接着在1964年,高等教育部颁布《一般高等学校规划面积定额》,进一步对院校设置基准作出规定。但遗憾的是,随着“文化大革命”的开展,这些院校设置基准并未得到贯彻落实。1979年12月31日,教育部发布关于试行《一般高等学校校舍规划面积定额》的通知,规定了一般高等学校校舍规划面积定额,包括与分科及各科规模有关的各项定额,与分科无关只与学校总规模有关的各项定额,一般高等学校校舍规划面积定额,一般高等学校研究生补助面积定额,专科学校校舍规划面积定额,一般高等学校用地定额,专科学校用地定额等,重建了高校设置基准。1984年,教育部发布关于调整和补充《一般高等学校校舍规划面积定额》的意见,对原有的设置基准进行了调整和补充。尽管如此,我国的高校还是在1977年、1983年掀起恢复与增设高潮。高等学校数量从1977年的404所猛增到1978年的598所,一年之内新增近200所。从1983年到1986年,高等教育的发展又进入一个狂热的高峰期,中专升格为大专,大专升格为大学的热浪一浪高过一浪。3年之内,中国奇迹般地涌现出301所高等学校,平均每年增长100所。^{[20]224-231}这些恢复增设的高校许多未达到上述标准。

3. 院校设置基准的完善

自1986年起,我国高校设置开始重视建立一般性的制度规范以及操作性的分类设置要求。就一般性制度来说,主要表现为1986年颁布的《普通高等学校设置暂行条例》、1995年颁布的《中华人民共和国教育法》、1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》。就分类设置要求来说,教育部以及其他相关的业务部门颁布了各种类别、各个层次的高校设置规定。

1986年教育部颁布的《普通高等学校设置暂行条例》是新中国成立以来院校设置历史中的一件大事。它是中华人民共和国时期高校设置走向制度化、规范化的一个重要里程碑。就设置基准来说,规定较为严格,概而言之,包括:校(院)长及思政、系科、专业负责人的配备;课程与专业的设置要求;师资力量要求;土地、校舍、图书、仪器、实习基地等标准、经费来源;等等。在学校的名称方面,规定了大学、学院、专科学校、高等职业学校的区分。如规定大学须符合:(一)主要培养本科及本科以上专门人才;(二)在文科(含文学、历史、哲学、艺术)、政法、财经、教育(含体育)、理科、工科、农林、医药等八个学科门类中,以三个以上不同学科为主要学科;(三)具有较强的教学、科学研究力量和较高的教学、科学研究水平;(四)全日制在校学生计划规模在五千人以上。但边远地区或有特殊需要,经国家教育委员会批准,可以不受此限。规定学院须符合:(一)主要培养本科及本科以上专门人才;(二)以本条例第十二条第(二)项所列学科门类中的一个学科为主要学科;(三)全日制在校学生计划规模在三千人以上。但艺术、体育及其他特殊科类或有特殊需要的学院,经国家教育委员会批准,可以不受此限。规定高等专科学校应符合:(一)主要培养高等专科层次的专门人才;(二)以本条例第十二条第(二)项所列学科门类中的一个学科为主要学科;(三)全日制在校学生计划规模在一千人以上。但边远地区或有特殊需要的学校,经国家教育委员会批准,可以不受此限。规定高等职业学校须符合:(一)主要培养高等专科层次的专门人才;(二)以职业技术教育为主;(三)全日制在校学生计划规模在一千人以上。但边远地区或有特殊需要的学校,经国家教育委员会批准,可以不受此限。^{[21]207-208}

《普通高等学校设置暂行条例》颁布后,我国

的高校增设热潮减退。教育部开展清查不符合设置基准的高校。例如国家教委在1989年工作要点中,要求对办学条件尚未达到《普通高等学校设置暂行条例》规定标准的普通学校进行整顿、调整和充实。研究确定各省、自治区、直辖市调整未达标的普通高等学校的方案,这类院校当年原则上暂停或减少招生计划,采取多种形式组织老校有经验的领导干部和教授、副教授到新校帮助办学。通过这种学校对口支援以及其他有关措施,争取在当年内能使其中一部分学校主要办学条件达到设置标准。^{[22]44}

自1995年开始,高校设置从部门性规章提升到国家法律层面。1995年,《中华人民共和国教育法》颁布,就院校设置基准作了原则性规定,要求设立学校及其他教育机构,必须具备的基本条件是:有组织机构和章程;有合格的教师;有符合规定标准的教学场所及设施、设备等;有必备的办学资金和稳定的经费来源。1998年,《中华人民共和国高等教育法》的颁布是新中国成立以来高校设置制度化的又一个里程碑。在此法中,第三章专门规定了高校设置问题。要求设立高等学校,应当具备教育法规定的基本条件。大学或者独立设置的学院还应当具有较强的教学、科学研究力量,较高的教学、科学研究水平和相应规模,能够实施本科及本科以上教育。大学还必须设有三个以上国家规定的学科门类为主要学科。设立高等学校的具体标准由国务院制定。设立其他高等教育机构的具体标准,由国务院授权的有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府根据国务院规定的原则制定。

从院校设置的分类基准来说,1988年颁布的《成人高等学校设置暂行规定》《广播电视大学暂行规定》对成人高等学校、广播电视大学的设置基准作了明确规定。1992年国家教委对《成人高等学校设置的暂行规定》中有关问题进行了补充规定。1993年国家教委颁布了《民办高等学校设置暂行规定》。1997年国家教委发布了《关于高等职业学校设置问题的几点意见》。2000年,教育部颁布《高等职业学校设置标准》。2006年,教育部颁布了《普通本科学校设置暂行规定》。2007年,国家宗教事务局颁布《宗教院校设立办法》。2012年,人力资源和社会保障部颁布了《技师学院设置标准(试行)》。这些法令法规的颁布,对各类别、各层次的院校设置基准作了更加清晰明确的

规定。

五、小结

1. 设置基准是院校设置中最重要的一般性制度
对于院校设置审批权掌握在中央政府的国家来说,院校设置基准是国家对高等教育进行宏观管理的一个基本环节,是院校设置规范化的重要措施。从我国院校设置的历史来看,凡是有院校设置基准并按照基准进行院校设置的时期,高等教育发展大都较为稳健,如“癸卯学制”颁布后的晚清时期、颁布《大学规程》与《专科学校规程》后的南京国民政府时期;凡是没有院校设置基准或未按基准进行院校设置的时期,高等教育发展大都比较混乱,如“癸卯学制”颁布前的晚清时期、中华人民共和国的“大跃进”时期。

民国时期,在我国院校设置过程中,还存在中央教育行政部门因为种种原因,以种种理由指令建立或撤消某某院校,或对院校进行合并、分立的情况,由此导致政府与院校之间矛盾激化,风潮迭起。其原因之一,也往往是由于院校设置基准的缺乏或不遵守。因为缺乏或不遵守院校设置基准这一共同的参照标准,政府的院校整顿计划往往出于行政长官的一己私见,院校亦站在自己的利益立场据理力争,由此导致风潮不断,对高等教育造成极大的伤害。如1925年章士钊对北京国立八校的合并、1927年刘哲对北京国立九校的合并、大学区时期的北平大学区院校合并等。

在中华人民共和国时期,也曾经因为基准的缺乏或不遵守基准,再加上行政指令的政策导向,导致院校增设热潮。如“大跃进”时期的院校设置狂潮很大程度上归因于行政指令的政策导向,1983年院校增设高潮很大程度上归因于院校设置基准的缺乏或不重视。1958年,全国开展反浪费、反保守、比先进、比多快好省的建设社会主义的“双反双比”运动,提出以15年左右的时间普及高等教育,再加上缺乏高校设置基准,导致全国的高校增设速度惊人。1983年,教育部提出下放高等专科学校的审批权至省、市政府,规定国务院各部门及地方政府都有权成立高等专科学校,但是没

有同时制定高等学校审批条例,也没有及时提出审批高等学校的原则和标准^{[23]120},从而造成院校增设热潮,然后整顿,再是新的增设热潮,再进行整顿的恶性循环。只有作为一般性的院校设置基准确立并得到遵守,这种恶性循环才得到终止。

2. 合理的设置基准才能促进高等教育健康发展

院校设置基准应保持适当的高度。院校设置基准过高,会导致新建、改建院校困难。如晚清时期由于我国高等教育起点低,《奏定大学堂章程》中的大学设置基准相对来说较高,导致许多省份无法建立大学。直至晚清政府走向灭亡,我国也只有三所大学:京师大学堂、北洋大学堂和山西大学堂。院校设置基准的过低必然造成院校设置混乱。例如北洋政府时期,院校设置基准越来越低,就大学来说,尤其是1917年颁布《修正大学令》与1922年学制规定可设单科大学,导致了大学的滥设。南京国民政府时期重新提高大学设置基准,花大力气进行院校整顿,院校设置开始走向规范与稳健。

院校设置基准除质性的规定外,应尽可能量化。自晚清至民国北洋政府时期,除学科设置有数量标准外,院校的其他设置基准皆未列出具体的量化指标体系,尤其是开办费、经常费、校舍面积等,缺乏具体的数据指标。因此院校设置的随意性较大。自南京国民政府成立后,院校设置基准开始有了很多具体的数据指标,院校设置基准的操作性更强。

院校设置基准应逐步走向细化,实现分类、分层的高校设置基准。随着高等学校类型的日益多元化,层次划分的多样化,分类、分层的高校设置基准成为必须。从院校的分类分层设置基准来看,晚清时期的设置基准着眼于高等学堂与大学堂,民国时期的设置基准主要着眼于专门学校(后改为专科学校)与大学,中华人民共和国时期随着高等学校范畴的不断扩大,院校设置基准逐渐扩大到高等职业学校、广播电视大学、成人高等学校、宗教性院校、技师学院等高校。分类、分层的高校设置基准进一步加强了高校设置的规范化、制度化与多元化。

参考文献

- [1] 汤志钧,陈祖恩.中国近代教育史资料汇编:戊戌时期教育[M].上海:上海教育出版社,1993.
- [2] 璩鑫圭,唐良炎.中国近代教育史资料汇编:学制演变[M].上海:上海教育出版社,1991.