



我国高等体育院校在“府学关系”演变中的发展历程与趋向

王文胜

摘要:在对“府学关系”的概念及西方发达国家“府学关系”模式特征分析的基础上,探究转型期我国“府学关系”的冲突和演进,在此背景下我国高等体育院校的发展历程。同时,反思转型期我国高等体育院校发展遭遇的宏观管理“瓶颈”,据此展望“后奥运”时代我国高等体育院校发展的趋向。

关键词:高等体育院校;“府学关系”;“后奥运”时代

中图分类号:G807.01 文献标识码:A 文章编号:1006-1207(2009)01-0092-04

Development of China's Physical Education Institutions under the Background of "Relations between Government and Institutions"

WANG Wen-sheng

(Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Abstract: Based on the analysis of the concept of "the relations between government and institutions" and the characteristics of such relation models in some developed Western countries, the article tries to discuss the conflict and evolution of "the relations between government and institutions" during China's transition period and the development of the physical education institutions in China under this background. It focuses on the choke points the institutions encountered in this period so as to reveal the development tendency of China's physical education institutions in post-Olympic times.

Key words: physical education institution; the relation between government and institutions; post-Olympic times

1 前言

改革开放以来,我国正处于一个渐进的社会转型期。其主要表现为我国正在进行从计划经济到社会主义市场经济的转型、从传统社会到现代社会的转型。20世纪80年代中期,为适应经济体制的重大变革,我国高等教育也拉开了管理体制改革的帷幕,主要是为了解决政府与高等院校、市场的关系。针对这一社会背景,高等体育院校在这场“府学关系”变革大潮中的发展历程和角色转变,就不仅仅只是研究者感兴趣的话题,也成为我国教育行政部门、体育行政部门及高等体育院校领导均必须正视和研究的问题,如何对其间的关系进行合理调适,亦成为“后奥运”时代(本文特指2008年北京奥运会后我体育事业发展的新阶段)影响我国高等体育院校和体育事业持续发展的一个关键点。据此,本文拟在探究我国经济体制转型期“府学关系”冲突和调适的基础上,厘清我国高等体育院校的发展历程,并展望其“后奥运”时代的发展趋向,从理论上为政府和高等体育院校在高等体育教育发展中进行准确的角色定位提供理论参考。

2 “府学关系”概念的界定

“府学关系”是高等教育管理体制中的核心问题之一。但是迄今为止,还没有一本权威论著或教科书对“府学关

系”这一词语作出过明确的解释和表述。笔者借鉴前人对“府学关系”的描述——政府和大学的各种关系的总和,将“府学关系”界定为:在具体的历史发展过程中,政府与高等院校两种不同性质的社会组织在特定的社会活动中所产生的一系列权利(力)义务关系,包括两者的法律关系、经济关系、行政关系以及社会公共关系等各个侧面,其轴心是如何处理自治与控制的矛盾。在当代,“府学关系”的发展趋势是谋求在高等院校自主办学、自主管理的法人地位与政府的宏观管理职能之间达成一种平衡,同时在社会治理方面建立起新型伙伴关系,以便最大限度地实现高等院校的教学、科研、服务的立体功能。

“府学关系”的形成是政府与高等院校作为组织共同发育、相互联系的结果,并且总是体现在一定的空间范围内。“府学关系”的发展变化不同于自然界生物关系的演化过程,而是表现为一种社会关系的变化。“府学关系”受政治、经济、文化因素的影响,政府、高等院校的建立、发展、变化和彼此之间的联系使得“府学关系”不断发生变化。“府学关系”的变化是在以政府为主导的双向互动中进行和实现的。

3 西方发达国家“府学关系”模式及特点

美国学者伯顿·克拉克教授指出,即使在实行市场经

收稿日期:2008-09-10

作者简介:王文胜(1970—),男,讲师,主要研究方向:体育教育学。Tel:13801824647.E-mail:wswang0226@126.com.

作者单位:上海大学体育学院,上海 200444



济的西方国家，政府与大学也有多种模式。西方发达国家由于历史、政治、经济、文化背景不同，其高等教育系统在运行中3种基本力量——院校自主、政府干预、市场调节，发挥的作用强弱不等，从而形成了不同的“府学关系”模式。

按照对于高等教育活动中国家干预与市场调节力量关系的不同认识，可将现代市场经济西方发达国家的高等教育管理体制分为中央集权模式、分散控制模式和合作伙伴模式3种（表1）。

表1 西方发达国家高等教育管理体制及运行机制类型

Table 1 Types of the Administration and Operation Systems of the Institutions of Higher Learning in Developed Western Countries

体制类型	中央集权模式	分散控制模式	合作伙伴模式
学校所有制	公立为主	地方与私立相结合	多种形式并存
调节机制	国家力量强	市场力量强	国家力量+市场力量
立法执法	中央统一，刚性实施	中央法律是原则，具体实施地方法规	既有国法，又有校法
拨款筹款	投资为主，高校筹款	政府拨款与高校筹款，各级明确有效拨款	政府拨款与高校筹款
规划评估	重规划，轻评估	地方规划，多元评估	政府拨款，高校规划
国家案例	法国、前苏联	美国	英国、日本、德国

总体而言，由于西方国家的历史因素和现实状况，现阶段其“府学关系”呈现出以下特点：一是更加注重大学办学的自主化。美、英、德、日等4国在建立现代大学制度的过程中，均把扩大大学的办学自主权作为制度体系的核心内容加以建设。二是适当加入中介缓冲。通过发挥中介组织的缓冲作用，进一步确保大学自主化，政府在其间扮演着双重角色，其既是领导和管理者，同时又是合作者。三是大学的民主化管理程度较高。主要表现为：决策机构人员构成多元化，咨询机构广泛化，决策机制科学化和管理重心下移。

4 我国高等体育院校在“府学关系”演变背景下的发展历程

4.1 “府学关系”的冲突与演变

4.1.1 行政关系：政府控制和高校自治的博弈

在我国政府与高等院校的行政关系演变路径中，由于受长期计划经济体制的影响，高度集权中央管理体制痕迹明显，表现为同一模式、统一管理，学校缺乏应有的办学自主权。社会主义市场经济体制逐步确立，国家对部分高等学校逐步实行中央和地方两级管理，分工负责，以省级人民政府统筹为主，条块有机结合的新体制。高等体育院校在与政府的行政关系中逐步获得了较以前更多的自主权。但政府职能依然未能实现根本性转变，仍有不少难点和重点需要突破，特别是在处理中央与地方、政府与大学等重要关系方面还有诸多重要问题需要认真解决。

4.1.2 经济关系：高等教育市场需求和资源供给矛盾的凸显

计划经济体制下，我国政府集高等教育的出资者、举办者、管理者和所有者于一身，其与高等院校的经济关系一直采用单纯的拨款方式。20世纪90年代以来，高等教育需求扩大的无限性和政府对高等教育资源供给能力的有限性之间的矛盾日益突出。

在市场经济体制下，高校作为办学主体和法人，必须面向社会办学高校发展所需的相当一部分资源需要高校自身通过高等教育市场上获取。在经济关系领域里，政府和高校依然存在着自治与控制的矛盾。当前，我国政府和高

校的关系模式还是接近于政府控制型，政府还是高校的主要投资者和管理者。在高等教育经济关系调整时，应充分考虑市场的作用，适当引进产业化运作方式，通过将高等教育纳入市场和加强政府对高等教育的宏观调控，实现高等教育资源的有效合理配置。

然而，高等教育的发展是完全由市场来决定其资源配置，还是由政府采用计划手段直接管理，事实证明单一的模式均行不通。现在绝大多数国家都是采取市场机制与政府调控相结合，但如何结合好，如何达到两者的平衡，尽可能减少或缓解“毕业就失业”、“高学历低就业”和人才外流的矛盾，是解决政府和高校经济关系的核心问题。

4.1.3 法律关系：高等教育产权的明晰化

我国在计划经济体制向社会主义市场经济转轨及政府职能转变的宏观背景下，政府与高等学校法律关系的核心是高等教育产权问题。但在长期的计划经济体制下，我国高等教育产权始终出于“准明晰化”状态。造成这种状况的原因可归结为以下几点：

首先，缺乏有效的高等教育产权制度；其次，高等教育产权主体缺乏独立性；再次，个人产权缺乏制度规范和保障。为了厘清政府与高校的法律关系，明晰高等教育产权，近年来，我国开始在抓紧高等教育资源价值估算工作；建立合理的高等教育资源产权制度明晰的产权关系；对高等教育资源管理体制进行创新；健全法律保障体系等方面展开了卓有成效的工作，配合社会主义市场经济体制的确立，逐步建立一套有效的高等教育产权制度。

4.2 “府学关系”演变背景下我国高等体育院校的发展历程

高等体育院校作为高等学校的种类之一，在高等教育结构体系中有着独特的作用，在促进体育事业发展，全面建设小康社会中有着不可或缺的作用。我国高等体育院校从无到有，从创建、探索、调整到发展壮大，无不受到“府学关系”演变的社会大背景下的影响，其发展历程也是我国政治环境和高等体育教育管理体制演变的晴雨表。

4.2.1 高等体育院校的创建：新政府对高等体育人才的极端渴求（1950 - 1955年）

建国伊始，百废待兴，各行各业建设急需大量的人才，体育领域亦如此。1949年全国体育专业在校生仅282



人。在新中国的体育事业发展急需体育人才的特殊情况下，高等教育全面学习苏联经验大潮下，仿照苏联模式建立了单科制的高等体育学院。1952年11月8日，新中国的第一所体育学院华东体育学院（1956年改名为上海体育学院）在上海成立，并分别聘请了3位苏联专家担任院长顾问、教务顾问和竞赛顾问。出于培养体育干部、教师和发展竞技体育的需要，在此期间我国先后成立了6所体育学院。可以说，我国高等体育院校的创建，完全属于政府行为，具有强烈的政治色彩，表现出新中国想迅速强国富民的决心和信心。

4.2.2 高等体育院校的探索：政府对竞技体育成绩的急功近利（1956 - 1960年）

1956年社会主义改造基本完成后，我国开始转入全面的大规模的社会主义建设时期，各行各业均在探索社会主义发展之路，体育领域（含体育学院）同样如此。仿效苏联模式创办的高等体育院校已基本进入正常的运转，按照苏联高校专业设置也建立了相应的专业。但因为众所周知的政治原因和对竞技体育的片面认识，使高等体育院校办学出现了大的波动。在“左”倾路线指导下，1959年10月，我国已建成高等体育院校18所，体育专科学校6所。到1960年，全国高等体育院校达到了30所，创历史最高峰。这使我们高等体育教育的发展后来付出了极大的代价。该阶段高等体育院校的迅速发展及数量激增，反映了政治的“左”倾和冒进路线，政府想通过急功近利的办法，迅速达成提高竞技体育成绩的目的。

4.2.3 高等体育院校的调整：政府对高等体育教育的短暂理性反思（1961 - 1965年）

高等体育院校的调整，是在整个高等教育调整的大背景下进行的。1961年中央制定了“调整、巩固、充实、提高”的方针，此后，教育工作便按照此方针进行了一系列的调整。高等体育院校的数量减少，新成立的学校被合并和撤销。再次明确高等体育院校以培养体育师资为主；运动训练处于低潮，高水平运动员的训练从高等体育院校中剥离；科研重点转移，真正的体育科研淡出了高等体育院校的工作系列。此时，政府对前一阶段的“左”倾路线作了适当调整，高等体育教育在一定程度上回归了其本质功能，但时间短暂，成果未得以充分显现。

4.2.4 高等体育院校的停滞：“文革”对高等体育教育的毁灭性打击（1966 - 1976年）

1966年，史无前例的“文化大革命”开始。“左”的思想发展到了极点，不仅否定了过去调整的成果，而且把1958年的一些偏向推向极端。1967 - 1972年，体育学院停止招生，毕业生数量剧减，一大批有经验、有水平的干部和有专长的教授、教师被迫离开工作岗位。大学统考制度的废除，使招生质量急剧下降。正常的教学计划被打乱，盲目下放教育管理权限，管理失控。专业设置各行其是，比例严重失调。该阶段高等体育院校的发展遭受了巨大损失。

4.2.5 高等体育院校的发展：政府对高等体育教育的拨乱反正（1977 - 1985年）

十年动乱结束，特别是党的十一届三中全会以后，经过指导思想的正本清源，工作重心的转移，高等教育不仅全面恢复，而且很快又走上正轨。高等体育院校恢复和调整，

基本沿用20世纪五六十年代的专业设置模式和课程体系。整体上高等体育院校的办学模式未得到根本突破，体育教育专业依然是各院校的主体专业。不仅如此，即便以培养高水平运动员和教练员为主要培养目标的运动训练专业和武术专业的重心也在体育师资上。这与当时体育教师缺口太大有直接关系。第一次明确提出逐步将高等体育院校办成教学、训练和科研三结合中心，并对三者之间的关系以及培养体育教师、教练员和运动员之间的关系有了较为明晰的认识，学校的主管部门对高等体育院校开始进行分类管理。政治上的拨乱反正为体育院校的重新发展提供良好环境，在计划经济体制下，政府重新规范了高等体育院校的内外管理。

4.2.6 高等体育院校办学规律的把握：政府对高等体育院校办学模式的初步定位（1986 - 2000年）

高等体育院校在恢复和调整的基础上，又开始了对办学规律新的更为深入的探索。高等教育的发展和体育事业的发展，迫切需要高等体育院校进行改革，以适应新形势的发展。1985年，中共中央颁发了《关于教育体制改革的决定》，给高等体育院校提供了良好的发展机遇，如果说前一阶段只是认识到处理好体现大学共性与突出体育特点关系的重要性，在思想上做了探索教学、科研、训练三结合办学模式的准备，那么该阶段人们已深化了对高等体育院校办学问题的认识，初步探索高等体育院校办学特性，将教学、训练、科研三结合办学模式落实到了具体的行动之中，而且已初见成效。该阶段由于社会的发展和经济体制、文化体制的转轨，为高等体育院校发展提供了前所未有的机遇，但由于社会处于敏感的转型期，各种潜伏的矛盾，特别是政府对高等体育教育管理职能和方式的局部错位也在该阶段初步显现。

4.2.7 高等体育院校的“落地”：政府对高等体育教育宏观管理体制的大胆革新（2001 - 今天）

2001年春，国务院办公厅下发了国办发（2001）15号文件，直属体育院校管理体制“落地”。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、高水平的教育、训练、科研“三结合”基地外，上海体育学院、武汉体育学院、西安体育学院、成都体育学院、沈阳体育学院实行中央与地方共建、以地方管理为主的管理体制；采取地方体育部门与教育部门共管，以体育部门为主的管理方式。中国高等体育院校在管理体制上形成了3个层次的结构，即国家体育总局管理的学校1所；国家体育总局与地方政府共建、以地方管理为主的学校5所；地方政府管理的学校8所，即1 + 5 + 8的管理体制。该管理体制的实施是对原有高度集中的计划经济体制下的高等体育教育管理体制的一种创新，是扩大地方教育行政部门的决策权和高等体育院校的办学自主权的有效例证。

5 转型期我国高等体育院校发展遭遇的宏观管理的“瓶颈”

5.1 管理理念：行政管理强于公共管理

现阶段，我国政府对高等体育教育的管理理念中，行政管理理念依然占据强势，即有意无意地强调“国家意志的执行功能”。此种管理理念下，高等体育院校校长是被行政任命的，高等体育院校之外的家长、社区人士等均少有参与教育管理的权力，高等体育教育管理依然是政府独自承



担的行政管理。

5.2 管理内容：微观多于宏观

受长期计划经济体制影响，政府在高等体育院校管理活动中，扮演着集举办者、管理者和办学于一身的角色，习惯于直接插手和管理高等体育院校的具体事务，使其始终不能摆脱“政府的从属机构”的地位。部分政府应该承担的责任，如规划、指导、教育评估与监督、教育立法、规范和协调各种利益关系等，又存在明显不足。

5.3 管理手段：计划多于法制

由于长期以来行政管理的惯性，政府在高等体育院校的管理活动中，习惯于运用行政审批和计划手段直接管理高校事务，处理政府与高等体育院校之间的各种关系。而高等体育院校因为其先天的劣势，如普遍规模较小、领导知名度不及综合性大学等，无力维护自己的权利。

5.4 管理方式：直接多于间接

当前政府在对高等体育院校的管理中，多采用直接管理的方式，而较少用经济、法律、政策、信息和评估等手段进行间接管理，尤其是忽视了社会的参与作用。

6 我国高等体育院校在“后奥运”时代的发展趋向

2008年北京奥运会已经划上了圆满的句号，奥运会后我国体育事业何去何从？我们是全盘西化还是继续举国体制？竞技体育、学校体育和社会体育的发展模式如何确定？政府在体育事业发展中的角色如何转变？基于这些问题很多研究者已开始关注我国的“后奥运”体育发展走向。

6.1 政府：有限政府和服务性政府

毋庸置疑，由于我国的特殊国情，不管2008年北京奥运会后我国体育事业如何变革，政府始终处于体育事业的领导地位，对于高等体育教育的管理也无例外。但计划经济体制下我国政府对高等体育教育的微观、直接和管制管理方式也会发生根本性转变，政府对高等体育院校的宏观调控职能将更加凸显。

6.2 高等体育院校：以特色求发展

我国高等体育院校在“后奥运”时代的发展要有所突破，在政府管理职能优化的前提下，特色发展是其必由之路。在确定高等体育院校特色之前，必须结合历史、现状和未来发展空间，对自身进行准确定位。我国高等体育院校的发展定位必须考虑其学术性和竞技性，其列举的国外两所体育院校（学术性和竞技性的典型代表）的发展经验尤其值得我们借鉴。

以学术性为主的体育学院，主要指其一般没有专门的奥运夺金任务，它主要是培养多种体育专门人才，适应社会对体育人才的多种需求；以竞技性为主的体育院校，指学校的主要任务就是为竞技体育服务，专门承担高水平的优秀运动员培养，完成国家竞技体育（包括奥委会）的任务。

6.3 高等体育教育中介组织：政府与高等体育院校发展的缓冲器

中介组织是社会利益关系日趋复杂化的产物，一个完善的市场经济体系，必须具备发达的中介服务组织系统。其中高等体育教育中介组织的建立能够实现政府对高等体育院

校微观管理的职能替代，弥补政府失灵而造成的损失，加强高等体育院校、政府、家长三方的联系，确保体育教育质量；同时也能为各级部门提供信息，对政府的评估、决策过程进行管理和监督，保证执行程序的规范化和科学化。尤其是在高等体育教育领域，中介组织是政府与高等体育院校之间的纽带和缓冲器。其作用表现为，一方面作为高等体育院校的代言人，它可以帮助高等体育院校向政府提出合理要求；另一方面作为政府的得力助手，也可以帮助政府把适当的责任施加给高等体育院校。

就我国目前而言，高等体育教育中介机构各方面发展还不是很完善，还是一个稚嫩的新生事物。其作用的有效发挥依赖于政府所提供的公平、公正、健康、稳定、民主的市场环境和法制环境，依赖于完善的教育立法规定以及必要的监督和约束。

参考文献

- [1] 薛天祥,周海涛. WTO与中国教育[M]. 北京:中国青年出版社, 2001:43.
- [2] 黄颖. 我国转型时期“府学关系”的冲突与调适——以政府为主要分析对象[D]. 南京农业大学, 2006:9-12.
- [3] Leon Tikly.(2001). Globalization and Education in Postcolonial World: towards a conceptual framework[J]. *Comparative Education*, 37,(2):151-157.
- [4] 约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 杭州:浙江教育出版社, 1998:55-67
- [5] 郭志辉. 中国教育现代化新视野[M]. 长春:东北师范大学出版社, 2000:23-34.
- [6] 金一鸣. 教育原理[M]. 合肥:安徽教育出版社, 1997:66.
- [7] 廖叔俊,王冀生. 高等教育与社会主义市场经济基本问题研究[M]. 广州:广东高等教育出版社, 1996:78.
- [8] 黄济,王策三. 现代教育论[M]. 北京:人民教育出版社, 1996:88.
- [9] Michael K. McLendon.(2003). The Politics of State Higher Education Governance Reform [J].*Peabody Journal of Education*,78(4):66-88.
- [10] [日]青木昌彦. 比较制度分析[J]. 上海:上海远东出版社, 2001:194-200.
- [11] 张万朋. 产权与教育产权[J]. 江苏高教, 2003, (6) :23.
- [12] [美]德里克·博克. 走出象牙塔——现代大学的社会责任[M]. 徐小洲,陈军,译. 杭州:浙江教育出版社, 2001:58.
- [13] [日]石弘光. 日本大学改革及校企联系的变化[J]. 南开管理评论, 1999, (6) :34.
- [14] 母国光,翁史烈. 高等教育管理[M]. 北京:北京师范大学出版社, 1995:96.
- [15] 陈宁. 高等体育院校办学特性和模式的研究[D]. 华中科技大学, 2005:23.
- [16] 王蒲. 21世纪初叶我国体育院校改革与发展的思考[J]. 首都体育学院学报, 2004, (4) :34.
- [17] 中国社会科学院语言研究所. 现代汉语词典[M]. 北京:商务印书馆, 2005:1335.

(责任编辑:陈建萍)