



江西科技師範大學

高教动态

2022年第1期（总第1期）

发改办 高教所

2022年03月18日

编者按 为了创建快捷的高等教育发展信息交流窗口，及时掌握国内外高等教育发展态势，我们将定期围绕一个主题编印《高教动态》，敬请各位领导、老师和广大同学多提宝贵意见，积极投稿。本期我们主要围绕高校分类评价进行编辑，以期能为大家提供相关服务。

—编者

本期要目

◆高教资讯

- ★ 2022年政府工作报告为教育划重点：促进教育公平与质量提升

◆专家观点

- ★ 瞿振元：打造自立自强的人才第一方阵
- ★ 新一轮“双一流”建设的坚持与选择——专访全国人大常委会委员、
教科文卫委员会副主任委员，中国高等教育学会会长杜玉波
- ★ 史静寰：完善分类建设评价，推进高等教育高质量内涵式发展
- ★ 卢晓中：以教育评价改革为牵引 统筹推进高质量大学建设

◆高教论坛

- ★ 知识、权力与利益：高校分类发展的难题（刘振天）
- ★ 省域高校分类评价的现实审视与改革路径（杜 瑛）
- ★ 分类评价：指标设计、操作程式和结果应用——以上海高校分类评为例
(张兴)

◆比较研究

- ★ 多样性：欧洲高校分类的灵魂（谢亚兰 刘莉 刘念才）

2022 年政府工作报告为教育划重点： 促进教育公平与质量提升

3月5日上午9时，第十三届全国人民代表大会第五次会议在人民大会堂举行开幕会。国务院总理李克强作政府工作报告时，回顾了2021年工作，介绍了2022年政府工作任务。

在“切实保障和改善民生，加强和创新社会治理”部分—— 促进教育公平与质量提升

>>落实立德树人根本任务。

>>推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，依据常住人口规模配置教育资源，保障适龄儿童就近入学。

>>全面落实义务教育教师工资待遇，加强乡村教师定向培养、在职培训与待遇保障。

>>继续做好义务教育阶段减负工作。

>>多渠道增加普惠性学前教育资源。

>>加强县域普通高中建设。

>>办好特殊教育、继续教育，规范民办教育发展。

>>提升国家通用语言文字普及程度和质量。

>>改善职业教育办学条件，完善产教融合办学体制。

>>推进高等教育内涵式发展，分类建设一流大学和一流学科，加快培养理工农医类专业紧缺人才，支持中西部高等教育发展。

>>高校招生继续加大对中西部和农村地区倾斜力度。

>>健全学校家庭社会协同育人机制。

>>我国有2.9亿在校学生，要坚持把教育这个关乎千家万户和中华民族未来的大事办好。

在“着力稳市场主体保就业，加大宏观政策实施力度”部分——

>>今年高校毕业生超过 1000 万人，要加强就业创业政策支持和不断线服务。

● 专家观点

瞿振元：打造自立自强的人才第一方阵

今年政府工作报告提出，推进高等教育内涵式发展，分类建设一流大学和一流学科。这为我国高等教育健康发展进一步明确了工作方向。

据统计，2021年我国高等学校3012所，在学总规模达到4430万人，毛入学率达57.8%，已经成为世界上规模最大的高等教育体系。高等教育快速发展，为满足人民群众升学需求、提高民族素质和人力资源水平、支撑国家经济社会发展，作出历史性贡献。但同时，也存在重数量轻质量、重体量轻特色、重发展轻改革、重外延轻内涵以及盲目攀高、趋同发展等问题。对此，中央反复强调要转变发展方式，推进内涵式发展，进行分类建设，实现由高等教育大国向高等教育强国的历史性转变。今年政府工作报告再次强调，可谓持续发力。

当前，科技革命和产业变革迅猛发展，高等教育进入普及化发展阶段，要求其必须多元多样。而追求外延扩张和趋同化的办学方式，则会使高等教育难以适应社会需求。为此，必须分类指导、分类施策、分类建设、分类评价，在实现分类发展的基础上做到整体提升。

今年的政府工作报告没有简单使用“世界一流大学和一流学科”的提法。这表明，党和政府不仅继续支持一批高校以“世界一流”为目标、迈向世界前列，而且支持所有高校准确定位、创新人才培养机制，办出特色、争创一流。这种一流，是多维、有特色、有个性的一流。这样，高等教育强国建设就有了更为明确的实现路径。

习近平总书记指出，一个国家的高等教育体系需要有一流大学群体的有

力支撑，一流大学群体的水平和质量决定了高等教育体系的水平和质量。2015年启幕的“世界一流大学和一流学科”即“双一流”建设工程，就是代表我国高教体系水平和质量的引领工程、标志工程。如果说我国高等教育是一座巨大的宝塔，那么147所“双一流”建设高校就是这座宝塔的塔尖。国家将持续支持这一重点建设工程，以推动一批高校和学科真正成为世界一流，引领高等教育强国建设。

“双一流”建设要贯彻分类建设的工作思路。客观地说，一些高校对“双一流”建设要坚持特色发展、差异化发展、内涵发展的认识并不完全到位，而是把“双一流”作为身份和帽子，存在继续扩张规模、过度综合、忽视特色、忽视内涵建设、追逐升级“带帽”的冲动。针对这种情况，第二轮“双一流”建设淡化身份色彩，不再区分一流大学建设高校和一流学科建设高校，更加突出以学科建设为基础，探索分类发展、分类支持、分类评价的自主特色发展新模式。应当说，这是第二轮“双一流”建设的新亮点，希望能够引导建设高校切实把精力聚焦在具有实质性突破意义的事情上，创造真正意义上中国特色、世界一流的大学和学科。

推进分类建设，既是政府改进工作的责任，也是学校行使办学自主权的职责。政府要根据教育外部环境和内部条件的变化，对政府管理行为的范围和方式及时进行调整，分类施策，适时适度作为，提高治理有效度。高校要依法办学、强化主体意识，增强创新动力，用好办学自主权，使学校真正办出特色、办出水平、办成一流。

现在，国家已经确定先行赋予北京大学、清华大学学科建设自主权，今后还将扩大部分高校的学科建设自主权。显然，这一改革体现了分类建设的工作思路，将有力激发建设高校的内生动力和办学活力，推动建设高校的学

高教动态

科体系优化和治理体系改革，有助于加快建设步伐，打造自立自强的人才第一方阵，推动原始创新和关键领域突破。

瞿振元，系国家教育咨询委员会委员，中国高等教育学会第六届理事会会长

来源：光明日报【两会专访】

新一轮“双一流”建设的坚持与选择——专访全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长杜玉波



“双一流”建设高校及建设学科名单更新公布，新一轮建设正式启动

扎根中国大地 办出中国特色 争创世界一流



“双一流”建设是党中央、国务院作出的重大战略部署。从2015年启动首轮建设，到2022年启动新一轮建设，我国高等教育强国建设迈出了坚实步伐。新一轮建设启动之际，本报记者专访了全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长杜玉波。

“双一流”建设是党中央、国务院作出的重大战略部署。从2015年启动首轮建设，到2022年启动新一轮建设，我国高等教育强国建设迈出了坚实步伐。新一轮建设启动之际，本报记者专访了全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长杜玉波。

“双一流”建设是党中央、国务院作出的重大战略部署。从2015年启动首轮建设，到2022年启动新一轮建设，我国高等教育强国建设迈出了坚实步伐。新一轮建设启动之际，本报记者专访了全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长杜玉波。

新一轮“双一流”建设

新一轮“双一流”建设 指导思想和目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述，全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，办好人民满意的教育，加快建设教育强国，办好人民满意的教育，办好人民满意的教育。

新一轮“双一流”建设的坚持与选择

——专访全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员，中国高等教育学会会长杜玉波

“双一流”建设是党中央、国务院作出的重大战略部署。从2015年启动首轮建设，到2022年启动新一轮建设，我国高等教育强国建设迈出了坚实步伐。新一轮建设启动之际，本报记者专访了全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长杜玉波。

“双一流”建设是党中央、国务院作出的重大战略部署。从2015年启动首轮建设，到2022年启动新一轮建设，我国高等教育强国建设迈出了坚实步伐。新一轮建设启动之际，本报记者专访了全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长杜玉波。

“双一流”建设是党中央、国务院作出的重大战略部署。从2015年启动首轮建设，到2022年启动新一轮建设，我国高等教育强国建设迈出了坚实步伐。新一轮建设启动之际，本报记者专访了全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长杜玉波。

新一轮“双一流”建设

新一轮“双一流”建设 指导思想和目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述，全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，办好人民满意的教育，加快建设教育强国，办好人民满意的教育，办好人民满意的教育。

“双一流”建设是党中央、国务院作出的重大战略部署。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视高等教育发展。习近平总书记多次发表重要讲话，对“双一流”的战略目标、战略部署、战略路径进行了系统化深刻阐述。日前，经国务院同意，教育部、财政部、国家发展改革委印发《关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见》、公布第二轮

“双一流”建设高校及建设学科名单。

回望首轮“双一流”建设，各地各建设高校各项工作平稳推进，成效显著，为推动高等教育强国建设作出了积极贡献。当前，我国高校正处在新一轮“双一流”建设的重要阶段，必须坚持正确方向、服务国家急需、坚持特色一流、保持战略定力。围绕新一轮“双一流”建设的路径选择这一重要问题，本报记者对全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员，中国高等教育学会会长杜玉波进行了专访。

坚持人才培养核心地位，服务人才强国战略

记者：建设世界一流大学和一流学科，是党中央、国务院作出的重大战略决策，对于提升我国教育发展水平、增强国家核心竞争力、奠定长远发展基础，具有重要意义。在您看来，判断“双一流”建设成功与否的标准是什么？

杜玉波：教育兴则国家兴，人才强则国家强。从根本上来说，检验“双一流”建设的成效主要看培养出了什么样的人才，看人才培养的质量。“双一流”建设高校应该培养符合社会需要的高素质专门人才和拔尖创新人才，在其中涌现出引领社会发展的学术大师、兴业英才、治国良才，也就是为各行各业重要岗位培养出领军领导人才、战略科学家、总工程师、国家教学名师等大师级人才。

我们说，“双一流”建设高校对于国家和社会的最大贡献，不在于单纯发表多少篇科研论文，也不在于直接拉动经济增长的几个百分点，而在于它培养的毕业生能够心怀“国之大事”，把握大势，敢于担当，善于作为，面对复杂多变的国际形势，始终保持想国家之所想、急国家之所急、应国家之所需的报国情怀。

记者：具体来看，“双一流”建设高校应如何提升人才培养的质量呢？

杜玉波：从世界高等教育实践来看，各个国家的社会制度和发展道路虽然各不相同，但都是按照本国的政治要求和经济社会发展需求来培养人的，

世界一流大学也都是在培养高质量人才和服务本国发展中成长起来的。在人才培养的方向上，要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，扎根中国大地，着力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。今天，没有什么比培养接班人更重要，没有什么比这个方面出问题更危险。

在人才培养的路径上，要遵循人才成长规律和教育教学规律，把知识传授、素质提升、能力培养和价值塑造融为一体。我们教育学生，一是知识，二是方法，三是品格，其中品格是最高层次，这样才是适合每个学生的高质量教育。

在办好本科教育的力量上，更要持续加强。没有高质量的本科，建设一流大学就缺乏根基，世界一流大学无不是以高水平的本科教育为主要标志。我们的校长要当学生的校长，我们的教授和最优秀的教师要给本科生上课，让本科教育和人才培养真正成为大学的“底色”和“第一使命”。

记者：在中央人才工作会议上，习近平总书记着眼2025年、2030年、2035年三个重要时间节点，提出了明确的世界重要人才中心和创新高地建设目标。您认为“双一流”建设高校在人才队伍建设上有何短板？面向未来，怎样才能更好地服务新时代人才强国战略？

杜玉波：人才特别是高端人才，是学校发展的战略资源，是建设“双一流”大学的重要支撑。“双一流”建设高校当前的短板和未来发展的希望依然是人才问题，特别是高端人才和青年人才是学校未来发展的潜力所在、希望所在。必须坚持“引育并举、以育为主，重点培养一批、大胆使用一批、及早储备一批”的人才队伍建设思路，及早谋划，做好顶层设计。

在实际工作中，要坚持精准引才，面向海内外重点引进享有学术盛誉的战略科学家和极具潜力的青年才俊，让高端更尖端，让青年更拔尖。坚持精心育才，从政策、资金、平台等方面给予关心培养和特殊支持，使他们能够安心、热心、舒心地在学校工作。坚持精细用才，按需设岗，以岗聘人，放手培养，大胆使用，支持青年人才挑大梁、当主角，让他们在一线历练成长。

在人才培养和集聚方面，要特别注意以学科为主体，学科需要什么样的人就引进什么样的人，不能单凭名声和“帽子”来引进；以学院为主责，倡导“学院办大学”，而不是“大学办学院”，发挥学术委员会和教授的作用，倾听和尊重他们的意见；以学校为主导，学校要管师德、管结构、管政策，创造条件、营造环境。既鼓励“全能冠军”，又支持“单项冠军”，尤其要注重学科团队建设，由“钓鱼式个体”向“捕鱼式团队”转型。

坚持学科建设特色发展，支撑国家重大战略需求

记者：有学者指出，我国高等教育长期面临着“千校一面”的弊病，“双一流”建设正是对高校过度综合化的重塑。在新一轮“双一流”建设中，相关高校应如何布局学科建设？

杜玉波：学科体系的建设关系到学校发展的根基，在高水平人才培养中发挥着重要作用。事实上，在世界一流大学中，没有一所能够覆盖所有学科专业。学科建设不是张开巴掌拍下去，而是攥紧拳头砸下去。针对学科专业盲目布点、重复设置和“多而散”的功利性现象，必须痛下决心建立预警机制，把就业状况反馈到人才培养环节中，统筹好学科专业的存量升级、增量优化、余量消减工作。学科不在多、不在全，而在特、在强，关键要建设好与自身办学定位和办学特色相匹配的学科群，压缩“平原”，多建“高峰”。

“双一流”建设高校要坚持学科有选择性发展，有所为有所不为，首先要把一流和特色学科做强，以此带动、辐射和影响其他学科相互支撑、交叉融合、协同发展。具体来说，要把学校传统的优势学科做强，把国家战略急需的学科做精，把新兴交叉融合的学科做实，不断强化学科高点，培育学科重点，扶持学科增长点。

进一步讲，“特色+优势+水平”才是真正的一流，才是持久的一流。“双一流”建设是一个长期的过程，需要几十年的积淀和努力，没有坚实的基础，短时间内想实现一个较高的目标，往往不现实。“双一流”建设的一般规律，应该是稳中求进、进中求特、特中求优、优中求强、强变一流。说到底，“双

一流”建设重在内涵和质量，绝不仅仅是规模和数量上的比拼。一流大学未必都是学科门类齐全的综合性大学，精而专、有特色的学校同样可以办成一流大学。

记者：除了要坚持学科建设特色发展，“双一流”建设高校还应有哪些前瞻性的战略布局和考虑？

杜玉波：习近平总书记在考察清华大学时指出，要把服务国家作为最高追求。这不仅是对清华大学的要求，更是对所有“双一流”建设高校赋予的重要使命。“双一流”建设高校要强化同国家战略目标和战略任务的对接，汇聚大团队、构建大平台、承担大项目、作出大贡献，切实担负起国家战略科技力量的重任，提升服务国家重大战略的能力。要通过调整学科结构、搭建合作平台、创新育人载体、建立协同机制，与国家发展布局同频共振，与经济带、城市群、产业链的布局紧密结合，与国家主体功能区高度耦合，提升服务区域经济社会发展能力。

从根本上讲，综合国力的竞争，是高科技产业的竞争，更是人才培养水平的竞争。从服务“四个面向”来看，“双一流”建设高校要把落实国家标准作为学科建设的底线要求，把服务国家战略和区域经济社会发展作为学科设置、调整的前提条件，努力办好前沿性、引领性学科专业，培养拔尖创新人才，加强基础前沿探索和关键技术突破，自觉履行高水平科技自立自强的使命担当，提升服务关键核心技术攻关能力。当前制约我国发展的很多“卡脖子”问题，根子在基础研究。我们说，搞基础研究“急不得”，要坐“冷板凳”；搞技术转化“断不得”，要做“长链条”。“双一流”建设高校在这方面要有前瞻性的战略布局和考虑。

坚持体制机制改革创新，着力中国特色世界一流

记者：“双一流”建设是一项长期、持续的工程，未来依然任重道远。在新一轮“双一流”建设中，哪些体制机制应一以贯之，哪些方面又该进一步改革创新呢？

杜玉波：习近平总书记在考察清华大学时强调，把深化改革作为强大动力，把加强党的建设作为坚强保证。“双一流”建设高校要加强党对教育工作的全面领导，把习近平新时代中国特色社会主义思想作为大学发展的根本指引，把思想政治工作作为大学育人的独特优势，把党委领导下的校长负责制作为大学领导体制的核心坚守，把建设中国特色现代大学制度作为大学治理的基本依托。对于这几点，我们不用怀疑，不能动摇，要一以贯之落实好、执行好。

适应新发展格局，推进高质量发展，“双一流”建设高校要在体制机制创新方面多点发力，以攻坚克难激发办学活力。一是深化教育教学模式改革。在教育目标上，要更加注重“导向”；在教学内容上，要更加注重“更新”；在教学方法上，要更加注重“互动”；在教学管理上，要更加体现“灵活”。二要深化协同育人机制改革，进一步推动学校与社会力量的协同，把社会资源转化为学校发展资源和育人资源，实现科教结合、产教融合。三要深化创新创业教育改革，在课程体系建设、教学方法改革、教师能力提升等方面不断完善，努力培养一批敢闯会创的高素质人才。四要深化质量保障机制改革，着力构建约束激励机制、经费投入机制以及教学水平长效提升机制。五要深化教育评价机制改革，树立重师德师风、重真才实学、重质量贡献的价值导向，不要仅仅围绕一些大学排行榜和指标体系转，更不要只在这里面找“兴奋点”，而看不到短板。

记者：您刚刚提到教育评价，众所周知，建立衡量大学办学水平的科学评价指标体系，是全世界高等教育的一个难题。我们该如何科学地评价“双一流”建设成效？怎样看待“双一流”建设中世界一流与中国特色之间的辩证统一？

杜玉波：破解这个难题，必须坚持综合评价的原则，特别要强调破立结合，以立促破。2021年印发的《“双一流”建设成效评价办法（试行）》明确指出，“双一流”建设成效评价要以中国特色、世界一流为核心，突出培

养一流人才、产出一流成果，主动服务国家需求，克服“五唯”顽瘴痼疾。我们说的“破五唯”，破的是“唯”而不是“五”，“分数、升学、文凭、论文、帽子”不是完全不要，关键要从实际出发，不要作为唯一的指标，要凸显在人才培养、科学研究上的实际贡献，彰显对国家和社会的价值追求。构建“双一流”评价体系，要突出培养一流人才，把人才培养质量作为首要标准；产出一流成果，把对国家社会贡献度和国内外公认度作为重要考量；发挥一流影响，把形成的重大影响力作为最高评价；办好一流本科，把一流本科教育作为立校之基。要将评价内容聚焦到“四个能够看到”：能够看到培养一代又一代为国解难、为国分忧、为国尽责“国之大事”的卓越贡献；能够看到服务国家重大战略需求、解决关键核心技术的重大突破；能够看到适应新发展格局需要，服务区域经济社会发展中的责任担当；能够看到坚持胸怀天下，始终关注人类前途命运的大国情怀。

从建设进程看，着眼世界一流就是要立足中国，放眼全球，学习借鉴世界各国大学的成功经验，在全球范围内寻找坐标系，同台竞技，不是“自说自话”，不做井底之蛙。世界一流的建设，要坚持正确方向，服务国家急需，坚持内涵特色，保持战略定力。着力中国特色就是要立足国情，探索世界一流大学建设的中国道路和中国模式。一流大学应该为社会解决诸多实际需求，为国家培养大批栋梁之才，为世界的进步作出巨大贡献，不是“自娱自乐”，不能东施效颦。中国特色的体现，实质上是贯彻“四为服务”的方针，在“四为服务”中实现自身的价值追求。

原文刊载于《中国教育报》2022年2月15日第01版

史静寰：完善分类建设评价，推进高等教育高质量内涵式发展

近日，由教育部、财政部、国家发展改革委发布《关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见》（以下简称《若干意见》），标志着的“双一流”建设正式进入新一轮周期。

“双一流”建设在中国高等教育发展，乃至国家现代化进程的战略版图上位置十分重要：它不仅是延续多年、为提升我国顶尖大学水平和国际竞争力而实施的、极具中国特色的国家重点建设政策的有效延续，也是中国社会进入新时代以后，政府为加快建设世界重要人才中心和创新高地、加速实现中华民族复兴大业而采取的重要举措。

习近平总书记在2021年12月召开的中央全面深化改革委员会第二十三次会议上用“深入推进”，言简意赅地对新一轮“双一流”建设工作进行定位，同时强调新一周期的建设方向：突出培养一流人才、服务国家战略需求、争创世界一流；明确建设路径：深化体制机制改革，统筹推进、分类建设一流大学和一流学科。

学习习近平总书记的重要讲话精神，理解《若干意见》的政策内涵，笔者对完善分类建设评价问题，提出如下思考：

首先，要从国家高质量发展的全局来理解分类建设评价问题

谈及国家发展全局，2017年党的十九大已明确提出“高质量发展”目标，2021年通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出新发展阶段“以推动高质量发展为主题”，并专章论述“建设高质量教育体系”的规划目标和“提高高等教育质量”的明确任务。如此说来，“双一流”建设在国家发展全局中，不仅要使一批高水平大学和学科进入世界一流行列或前列，还要带动高等教育体系，乃至整个国家的高质量发展。这是极具挑战性，需要长期努力探索的工作。习近平总书

记 2021 年 4 月在视察清华大学时指出，追求一流是一个永无止境、不断超越的过程，要明确方向、突出重点。习近平总书记明确指出的方向和重点既包括培养一流人才方阵，构建一流大学体系，提升原始创新能力等目标层面的问题，也包括深化体制机制改革，坚持开放合作，统筹推进、分类建设一流大学和一流学科等路径方面的问题。这说明新一轮建设周期的“深入推进”是全方位的，是支撑国家高质量发展不可缺少的基础性工程。

中国拥有世界上最多数量的人口和最大规模的高教体系，同时还存在高质量教育需求与供给之间不平衡的明显问题。党的十九大报告明确将“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”作为新时代我国社会的主要矛盾，也作为政府制定、执行和评价任何一项教育改革政策必须正视的基础和不可忽视的约束性条件。

“双一流”建设作为党中央、国务院重点设计和统筹实施的一项重大非均衡发展战略，在起始阶段就确立了“总量控制、开放竞争、动态调整”的建设思路。在遴选原则上既坚持扶优扶强，也兼顾扶需扶特；既考虑国家发展的重大战略需求，也重视区域及行业建设的特殊需要，实行分类建设。进入首轮建设的 140 所“双一流”建设高校覆盖全国 31 个省（自治区、直辖市）、12 个学科门类，占普通本科高校的 11%。新一周期建设高校和学科数虽略有增加，仍然是中国庞大高校和学科体系中的一小部分。它们数量虽少却充满丰富性、多样性和内在生长性，以及对整个高等教育体系深化改革发展的引领性。对“双一流”院校和学科实施分层分类建设评价，鼓励和引导不同类型建设院校和学科合理定位，凝练特色，在各自领域争创一流，不仅是为这些院校和学科自身发展考虑，也出自全面深化高教体系改革的任務，特别是支撑国家发展全局的战略目标需要。

第二，要从高等教育内涵式发展的整体来定位分类建设评价

高质量、内涵式发展等概念并非教育研究所首创，但将提高质量与内涵式发展放在一起使用却和高等教育密切联系。从政府文件来看，2010 年出台的《国家教育中长期发展改革与发展规划纲要》明确将提高质量作为高等教

育发展的目标，并将“关注”内涵式发展作为重要路径，此后党的十八大、十九大分别用“推动”和“实现”高等教育内涵式发展来表述，不仅强化了内涵式发展的重要性，而且使高等教育的发展目标和路径融为一体。在教育研究领域，研究者对“双一流”建设的内涵和目标定位一直存在“多元一流”和“世界一流”的不同说法，教育部领导表态首轮“双一流”建设是“培育国家队第一方阵”后，有关多元一流与世界一流的争论有所缓解，大家更愿意将其看作是建设阶段的重点不同，而非建设目标上的差异。

当前，将“双一流”建设纳入高等教育内涵式发展的整体框架已成为政府与学界的共识性任务。中央鼓励各地从国家战略和当地经济社会发展需要出发，形成推进区域内高等教育一体化发展的规划方案。地方政府将“双一流”建设融入区域协同创新体系，使其成为区域经济社会发展的强力引擎。很多省份推出本省高水平大学和学科建设计划，打造“双一流”建设的“省级队第一方阵”。一些行业类高水平大学也纷纷抱团取暖，组成行业类院校建设联盟，培育“双一流”建设的“行业院校队第一方阵”。这种由行政归属和发展水平而形成的院校分层分类在现阶段具有一定的合理性，但从更长远和更本质的意义上，院校分类不同于分层，不能仅靠行政力量与手段，要尊重教育规律，注重学科特色。近期教育部发布的一系列相关文件都要求强化学科重点建设，按照基础研究、工程技术、人文社会科学人才培养的不同规律和需求标准，完善多元评价体系和常态化监测系统，逐步淡化一流大学建设高校和一流学科建设高校的身份色彩。接下去，如何通过进一步深化体制机制改革，全面加强现代化治理体系和治理能力建设，来完善高等教育的分类建设评价体系，全面促进并提升中国高等教育的体系性、系统性和综合性发展水平，是实现高等教育内涵式发展的深层要义。

《若干意见》强调要继续优化“双一流”建设的动态调整机制，引导高校着眼长远发展，聚焦内涵建设。对建设基础好，办学质量高、服务需求优势突出的高校和学科，列入建设范围，对发展水平不高，建设成效不佳的高校和学科，减少支持力度直至调出建设范围，对建设成效显著的高校探索实

行后奖补政策。这种以竞争为机制，强调建设成效的灵活调整政策，对建设高校肯定具有鞭策和引导作用，但也提醒我们要更加关注、监测和控制可能出现的高校过于看重竞争而产生的短期效应。

第三，要从高校自主特色发展模式创新来实施分类建设评价

高校是“双一流”建设的主体，这一原则在2018年三部委联合颁布的《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》中具体表述为：明确并落实高校在“双一流”建设中的主体责任，增强建设的责任感和使命感，还特别强调要“增强高校改革创新自觉性”。《若干意见》除继续强调淡化身份色彩，强特色，创一流外，列专条为建设院校“探索自主发展新模式”打开空间。如第22条规定：依据国家需求分类支持一流大学和一流学科建设高校，优化以学科为基础的建设模式，但不拘泥于一级学科，允许部分高校按领域和方向开展学科建设。文件寥寥数语所表达的意思极为重大，不但为部分高校突破学科壁垒，更加自主、更为灵活、更有特色地建设学科打开通道，而且在更基础、更内在的层面，为高校突破传统发展模式、创新知识生产和组织形式，探索更加适合高校发展的自主创新之路奠定了基础。文件提到的对不同建设高校的不同支持政策，如选择若干高水平大学，全面赋予自主设立建设学科、自主决定评价周期等权限，鼓励探索办学新模式；对于区域特征突出的建设高校，支持面向区域重大需求强化学科建设等，都表现出在更广泛的领域内深化体制改革，推进高等教育治理体系创新的努力。

总之，分类建设评价对于“双一流”建设而言决非只是技术层面的改变，而是涉及建设理念、建设目标和路径、直接影响建设过程的综合性改革。我们要充分认识这一改革的重要性、必要性和艰巨性，在新一轮建设周期内，认真探索并形成具有中国特色、有效助力“双一流”建设的分类建设评价体系。

史静寰：清华大学教育研究院教授，中国高等教育学会学术委员会委员

来源：教育部

卢晓中：以教育评价改革为牵引 统筹推进高质量大学建设

2020年中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》（以下简称《总体方案》）提出教育评价事关教育发展方向，有什么样的评价指挥棒，就有什么样的办学导向。2021年全国两会期间习近平总书记进一步指出“要围绕建设高质量教育体系，以教育评价改革为牵引，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革”。对于大学评价改革如何发挥牵引作用，我们可从方向性、系统性、科学性、文化性四个维度来认识。

方向性牵引

大学评价是在一定教育价值观的指导下，依据确立的教育目标，通过使用一定的技术和方法，对所实施的各种教育活动、教育过程和教育结果进行科学判定的过程。因此，大学评价对高质量大学建设的牵引作用关键在于选择怎样的评价标准与指标，这与教育发展观、人才成长观、选人用人观高度关联，其中所体现的教育价值观也是确立评价标准与指标的基本依据。

当前，要发挥大学评价改革对高质量大学建设的牵引作用，亟待确立正确的教育价值观，扭转不科学的大学评价导向问题，并在大学评价指标与制度中充分体现和落实。要把立德树人作为大学发展的根本任务；坚持“五育”并举与融通，把德智体美劳全面发展作为培养人的根本目的；把师德师风作为评价教师的第一标准，引导教师潜心育人；突出质量导向，重点评价学术贡献、社会贡献以及支撑人才培养情况，等等。

系统性牵引

《总体方案》提出“系统推进教育评价改革”“增强改革的系统性、整体性、协同性”，以及坚持科学的教育发展观、人才成长观和选人用人观，都体现了推进教育评价改革的系统思维。

大学评价对高质量大学建设的牵引作用、彰显其系统性的一个重要方面就是大学评价自身的系统性，比如大学内部评价与外部评价的一致性。当前，不论是大学内部评价还是外部评价，都不乏目的多样、功能多种的评价制度，然而这些林林总总的评价制度常有相互之间不衔接、不关联的现象，难以形成评价的一致导向及其实践合力，甚至造成被评价对象无所适从。特别是大学内部评价存在被弱化、被异化、被外化的情况，也就是过于强调外部评价（社会的、政府的评价），而忽视内部评价，包括内部评价制度不完善、组织机构和队伍不健全、反馈机制欠效率等。即使内部评价，也是为外部评价服务，即外部评价引导内部评价，如对标某个外部评价指标，比如大学为外部评价指标而办学、为“大学排行榜”而办学，而不是为学生的成长办学，从而使内部评价偏离了评价学生成长价值这一根本宗旨。

实际上，长期以来大学重科研轻教学，重学术发展轻人才培养的倾向，其根本原因就在于外部评价的不当导向，并通过绩效主义管理方式，传导到大学内部评价，最终成为大学和教师的集体选择和群体行动，大学也就逐渐偏离了正确的发展方向，对学生成长和大学发展都是有害无益的。当前，亟须寻求大学外部评价与内部评价的一致性，而大学评价的学生成长价值，是大学外部评价与内部评价一致性的逻辑起点，应成为大学评价的核心理念。

科学性牵引

提升和增强大学评价的科学性问题，包括探索科学的评价方式、评价技术、评价方法，以及提升评价主体的专业化水平。

提升和增强大学评价的科学性须针对不同的评价对象选择不同的评价方式。比如与培养拔尖创新人才相关的大学评价，会涉及发现和选拔评价、学业考核评价等，包括构建综合评价选拔制度，注重考察学生的家庭环境、成长经历、个人兴趣、课外活动等非智力因素，尤其要强化对学生个人兴趣与动机的评价；构建多元化、发展性的学业考核评价制度，注意改变以考试为主的结果性评价方式，而更多关注学生学习行为的过程性评价，等等。

值得提及的是，大学评价的科学化，最为重要的一点就是尊重高等教育的内在规律，把握教育事实特征。近年来，大学评价越来越呈现出一种量化倾向，并常常被认为是一种科学化追求。不可否认，适当量化有助于增强大学评价的精准性，减少模糊性，对于提升大学评价的科学性和管理的科学化是有价值的。但是，如果对大学评价的量化强调到一个不恰当的程度，甚至走向另一个极端，评必称量化，就有可能违背高等教育内在规律，也脱离教育事实特征，从而使事实判断和价值判断都可能出现偏差和偏向，以致大学评价的科学性不仅得不到提升和增强，而且也不能使大学评价起到正确的牵引作用，甚至极有可能对高质量大学建设产生一种误导。

以上情形涉及如何处理事实判断和价值判断的关系，比如对“双一流”建设成效的评价的事实判断与价值判断。所谓事实判断，更多的是着眼于一流大学和一流学科的量化指标的达成而言，而价值判断则关注和强调大学的发展方向和终极价值。“双一流”建设成效的评价必须建立起事实判断与价值判断的内在联系，也就是说事实判断中要有价值引导，而价值判断中则需以事实判断为依据。既要选择反映现代大学的现代价值的指标导向，尤其应注意选择与现代大学发展方向和规律相一致的指标导向；同时又要重视非量化指标性的一流建设，如大学精神、大学文化、现代大学制度等。

总之，科学的大学评价应当是量化评价与质性评价的相结合、相统一，事实判断与价值判断的相结合、相统一，并使得技术与方法在推动和提升大学评价科学化的过程中，从外在的加持转变为内在的赋能。唯有科学的大学评价，才能对高质量大学建设真正起到正确的牵引作用。

文化性牵引

一方面，作为质量保障的大学评价，它的一个重要意义就在于持续促使大学质量文化的形成，从这一意义上，大学评价是构建大学质量文化的重要途径；另一方面，大学质量文化又对大学评价的价值方向起着引领作用，并为大学评价营造一个适宜的文化氛围。大学质量文化构建的关键在于价值建

设。如何寻求大学评价与大学质量文化核心价值的高度一致性，是大学质量文化构建的关键。如果说大学评价的终极价值是学生的成长价值，那么它理应成为大学质量文化的核心价值。

总之，要寻求大学质量文化与大学评价的契合点，从而使两者高度内洽，最终使大学评价成为构建大学质量文化的一种重要载体和途径。

卢晓中：华南师范大学粤港澳大湾区教育发展高等研究院院长、教授，
中国高等教育学会学术委员会委员

来源：南方日报

● 高教论坛

知识、权力与利益：高校分类发展的难题

刘振天

（厦门大学 高等教育发展研究中心）

摘要：改革开放 40 余年来，我国高校分类发展经历了从前 20 年外延式或刚性分类到后 20 年内涵式或柔性分类的转变，知识的性质与地位、权力干预与资源配置政策、相关利益群体评价模式及其成本计算诸多因素，共同导致了高等学校错综复杂的分类格局和难题。促进高校分类办学和分类发展，需破解传统的知识价值观，转换政府角色和资源配置方式，强化社会第三方科学评价导向。

关键词：高校分类；知识生产；权力；资源配置；社会评价

若将改革开放后至今 40 年来我国高等教育发展理论与实践作一划分，不难发现存在着前后两个明显不同的发展阶段：前 20 年多集中在宏观领域，主要关注和解决的是发展战略、结构布局、管理体制及运行机制等问题；后 20 年则集中在中观和微观领域，主要关注和解决的是高等学校分类办学、人才培养质量、高校基层治理、组织创新等问题。恰如有学者指出的那样，高等教育理论和实践从过去“宏大叙事”走向新世纪“微观视野”。显然，这种转向具有重大的 标志性意义和价值。

高校分类是典型的中观领域问题，它沟通高等教育系统上下、联结高等教育体系内外，起着连接宏观领域与微观领域的桥梁、中介和纽带作用。事实上，高校分类是一个老问题，在不同阶段表现形式不一样。自改革开放至世纪之交，高校分类主要以“高等教育结构”的话语形式存在并被对待着，如高等教育区域、部门（所有制）、层次、科类、形式、专业等，涉及与经济、

社会、产业、劳动力就业市场等结构之间的适应性和协调性。高等教育不同结构之间存在着较为清晰明确、以至非此即彼的边界和范围，例如，东部与西部、中央与地方、本科与专科、工科与农科、公办与民办、化学与计算机等。具体到每一所高校，都可以在这些结构之中准确找到自己所处的位置。因此，高等教育结构之于高校分类，属于“外延式分类”或“刚性分类”。21世纪以来，人们研究和探讨的高校分类远远超出了以往高等教育结构的范畴，已不再是简单的外在规定性，即不是各类高校结构布局及其所培养人才的数量或比例关系，而是不同高等学校在教学、研究和服务等职能活动中，如何使自身所培养的人才、生产的知识、提供的服务等更好地满足经济社会发展和转型升级的需要。这时，高校分类主要以“高等学校职能”的话语形式存在并被对待着，面对的是如何更好地履行各自职能、办出特色和办出水平的问题，因此属于“内涵式分类”或者“柔性分类”。由于每个高校都同时具有教学、研究和服务职能，只不过不同的高校各自的职能活动比重有差异。因而，以职能活动为标准的高校分类，其间的边界与范围不再清晰明了，变得模糊甚至交叉纠缠，这也给高校分类带来困难。在这样的分类体系中，不仅高校难以确切找到自身的位置，甚至朝着何种方向和类型发展，也困惑重重。外延式或刚性分类，政府依靠行政手段即得以解决；然而，内涵式或柔性分类，政府的行政手段便不那么奏效，甚至行不通了。近20年来，虽然政府一再重申高校要分类发展、分类办学，也出台了一系列政策，理论工作者开展了多方面研究和指导，但是高校分类发展和分类办学却收效甚微，这在一定程度上说明高校分类问题的复杂性和艰巨性。

就高校分类研究而言，一个时期以来，人们围绕如何分类，获得了可观的研究成果，然而存在着将复杂问题简单化的倾向。人们总是自然地将高校分类看作一种技术和方法，局限于在技术方法上如何使分类更合理、更精致、更完善。毫无疑问，这丰富和加深了人们关于高校分类的认识，对高校分类办学、分类管理和分类评价实践提供了有益的启示。不过，高校分类，包括

内涵式分类和外延式分类，远非单纯的模式和技法，牵涉经济、社会、管理、教育诸多深层次关系问题，受到知识、权力、利益、文化、历史、心理等一系列复杂因素影响和制约。这些问题之于高校分类意义非常，值得深入思考和探究。

一、知识的性质及其等级

高等教育是建立在中等教育基础上的专业教育，高和专是其两个本质属性。所谓高，外部表现为高等教育处于整个教育体系的顶层，内部表现为它所生产和再生产的知识或学问高深。用美国教育学者翰·S·布鲁贝克（John S. Brubacher）的话说，高深学问“或者还处于已知与未知之间的交界处，或者虽然已知，但由于它们过于深奥神秘，常人的才智难以把握”。所谓专，即知识生产和再生产，或人才培养和科学研究，是按照不同领域进行的。高是程度，专是类别，二者之间一体两面、互为表里。

知识是人类在生产生活实践中逐渐积累起来的对自然、社会及其自身的认识成果。反过来，人们又依赖知识进一步认识、理解和改造自然、社会以及人类自身。在这种双向性建构活动中，人类及其知识均获得进步和提升。

考察知识发展史不难发现，人类知识生产、传递和传播的过程并不顺利，更不平衡。暂且撇开知识生产和再生产的技术与工具手段，在不同时代、不同社会条件下，生产和再生产什么知识，总是有所侧重、有所选择、有所偏好和有所取舍的。有的知识获得了优先生产和再生产机会，其规模、速度、程度、途径、效果得到体制的认可和激励；而有的知识却不受重视，各方面得不到保证，基本处于自发自然状态。所以，知识的生产和再生产，一开始就存在着人为的厚此薄彼的倾向。而这种倾向性，意味着人们赋予了知识不同的地位，由此不同的知识具有了不同的权力。实际上，自古以来，什么知识最有价值就一直作为知识生产和再生产的前提性观念。与人类社会等级制度一样，知识也存在一定的等级，且知识等级与社会阶级和等级同质同构、相互作用，不同社会阶级阶层，可能占有不同的知识；人们要改变社会地位

的可能途径之一，就是获得那个社会所认可和占有的知识。从这个意义上说，知识改变命运。

在漫长的古代社会，人类认识和实践能力总体有限，对于对象世界以及自身的认识和理解，主要依靠和借助神秘力量，因此，那个时期神话、宗教、形而上学便获得了至尊地位。当时的知识主要以作为整体的、尚未分化的本体论自然哲学形态存在着。本体论自然哲学关注世界本原、本来或本因。无论是古希腊哲人将世界本原看成水、火、原子、数，还是柏拉图的理念，或者亚里士多德的形式，或者基督教的上帝，在人们的思想中，只有那些单纯、统一、永恒不易的秩序才是真实的，也才称得上真正的知识；而那些关于变化、消逝、现、实杂多的感觉，既不真实，也不可靠，只能称为常识或者意见，不能称其为知识。真正的知识不仅纯粹，且具有高贵和自由的品性。知识和学校，本是自由和闲暇的产物。文法、修辞、逻辑学、代数、几何、天文、音乐等被称为七种自由艺术，在知识生产和再生产中处于统治地位，成为古代教育的主要内容。

西方知识生产和传播的境况，在中国古代也有相似表现。不同的是，如果说古代西方的知识侧重于纯思性的永恒的自然秩序，那么，古代中国的知识则侧重于实践性的永恒的社会真理。这在道家倡导的非常道和非常名、儒家仁义礼智和至善人格之中鲜明地反映出来。由此可见，中西方知识论虽有性质之别，但终极意义上却是殊途同归的。

毫无疑问，自古以来，人们对知识生产和再生产带有偏见，不过却为知识的地位和价值确立了原初基准。这种基准不断得到强化，形成几近固化和恒定的观念，长久影响着人们的思想和教育实践。即便到了近代之后以至当代，依然有着很大的市场。我们看到，从中世纪转化而来的近代古典大学，无一例外地沿袭着知识的传统价值观，保守着自然哲学和形而上学的知识结构与格局。英国工业技术革命的发生，可以说古典大学几乎没有做出什么直接贡献，它们拒绝做出变革。相反，因资本主义工商经济发展需要新型科技

和商务等实业人才，英国政府和社会只能另辟蹊径，在古典大学之外开办多科性技术学院等新式学校，生产和传播新知识，掀起了新大学运动，但这些新式学校却得不到古典大学的承认，只能作为大学外高等教育机构长期存在，其地位无法与前者相提并论。不仅如此，后来开办的新式高校，有不少最后还是皈依了传统，重新回到古典大学怀抱。如此，在英国，就形成了古典大学、近代大学、19世纪以来大学、20世纪60年代大学、20世纪90年代大学这样一种较为森严的等级结构，在这个大学等级之外，才是各种技术类高等学校。

德国开近代高等教育先河，确立了教学与科研结合的知识生产和再生产新理念新模式，为近代科学知识进入大学打开了方便之门。不过，德国大学走的是纯学术路线，与技艺和实用无关。美国、俄国、日本、中国等都曾学习过德国。在这些国家，大学目的和价值重在研究高深学问，培养硕学宏才。随着社会的发展，各国也相继开办了实用型高等教育机构，如美国的赠地学院、州立高校、社区学院以及日本的短期大学等，但学术地位和水平却远远低于大学。在苏联和中国，有综合大学、多科或单科大学（学院）之别，其中，综合大学地位最高。所谓综合大学，不是今天所指的包含许多学科门类的数量概念，而是指研究和传授最普遍学问的逻辑学意义，如数理化、天地生、文史哲、艺术等非具体实用的知识，此类知识是经分析之后的综合、抽象之后的概括，反映事物发展的一般规律，有利于训练人的理性和心智，具有高度的迁移性和适应性，能生产其他知识。

当代高等教育早已摆脱了古典大学单一的知识生产模式，变得形态多样、五花八门。其内涵不断缩小，外延不断扩大。在纵向上，朝着两端伸展，大学之下有短期大学、社区学院、专科学校，大学之上有研究所（院）、博士教育课程、继续教育学院等；在横向上，大学之内有教学、研究、服务、国际交流与产业活动，大学之外有职业教育、成人教育、网络教育、开放教育等。高等教育成了无边界的庞大的巨型组织，与经济社会联系与互动日益频

繁紧密，以至于什么是高等教育概念，一时难以弄清了。在欧美，高等教育常常被中学后教育、第三级教育甚至学习化社区等名称取代。与之相应，高等学校生产和再生产着各种各样的知识，理论的、实践的，基础的、应用的，通用的、专业的，学术的、职业的，科技的、人文的，古代的、现代的，本土的、外域的，可谓无所不包。这种形态看似全纳和公平，但实际上却并未消除知识及高校间的不平等。围绕着不同的知识生产再生产，高等教育系统形成了一座等级化的金字塔结构，或者形成了知识生产再生产的等级链条和学术阶梯。尽管大众化时代越来越多的人接受到高等教育，人员也都被统称为大学生，但其内在身份与地位标识却不尽相同。高等学校的等级秩序不仅决定了学生习得的知识性质、结构与程度，更使其个体形成和积累了差别迥异的文化资本，进而影响日后的职业和事业。虽然人们反对教育不公和歧视，但客观事实一时难以改变，否则就不会形成优质教育资源的集聚与竞争。

高等学校等级结构归根到底取决于知识等级结构，而知识的等级结构又取决于知识的性质、成熟度及其功能。当然，当代知识等级和学术阶梯比古代复杂得多，它不是单一的而是复式的。例如，按照知识精英性质，人文学科知识高于自然学科知识，基础学科知识高于应用学科知识，学术知识高于职业学科知识；按照知识成熟程度，理科高于工科，工科高于社会科学，社会科学高于人文学科；按照知识的功利性价值，工科高于理科，理科高于文科，商科高于社会科学，社会科学高于文科，等等。这些现实的知识结构形态左右着人们对高等学校、学科、学者和学生地位的认知，也影响着高校对分类的态度和行动。钱钟书在小说《围城》里描述过：“工学院的学生看不起文学院的，文学院的学生里，外文系的看不起中文系的，中文系的看不起哲学系的，哲学系的看不起社会学系的，社会学系的看不起教育学系的……”这段话虽是文学语言，却也道出了不同学科知识之间的等级状况。它在今天依然存在着，由此导致高校在发展中，总是自觉不自觉地循着学术阶梯或链条向着最有利的地方移动，以占据更好的位置，获得更多的权力和更高的地

位，由此使高校发展在目标和结构类型上趋于单一，而不是多样。这与经济社会发展对高等教育多元化现实需求方向并不一致，从而给高等学校分类发展、分类办学造成天然的阻碍和麻烦。

二、权力干预和资源配置

大学是学术组织，进行着知识的生产与传播。但知识的生产与传播并不是在真空中进行的，它总是要面对为谁生产知识和怎样生产知识的问题。换言之，大学生产知识离不开用户，如果没有用户，知识生产就会停摆。从这一层面看，大学正是通过知识生产和再生产来维持自身的生存和发展，知识是大学的产品，是联系大学和用户的中介，也是大学与外部世界进行物质、能量与信息交换的本钱。

从高等教育发展历史看，大学知识生产和再生产经历了从内部到外部、从封闭到开放、从精英到大众、从学术到政治再到市场等一系列演变和转换过程。起初，大学规模非常小，远离社会生活，具有行会组织特点。无论是以意大利波隆那大学为代表的学生管理型大学，还是以法国巴黎大学为代表的教师管理型大学，都局限于教育者和学习者内部，进行着简单而纯粹的知识活动。知识及其生产者的标准，或者说教师和课程标准，主要由大学行会出于自身利益考量而自行控制。这种状况一直到欧洲工业革命时才发生转向。随着民族国家的兴起，大学由过去个人的或宗教的组织与活动，渐渐地成为“国家—社会”的机构与活动。世俗政权为了经济和社会发展需要，开始重视高等教育，充分利用大学教育，并通过经济、法律等手段保证大学为国家和社会服务。由此，大学从过去的社会边缘走近社会的中心。西方大学这种转变，是一个长期、自然和渐进的过程。世俗国家和政权的介入对大学的知识性质和形态产生了重要的影响，主要表现就是以往的以宗教神学为代表和占统治地位的形而上学知识体系，转变为以科学与技术为主流形式的世俗知识体系和实用知识体系。大学类型和目标从传统的单一化精英教育走向多样化的大众教育。不过，在西方，国家和政府对大学的形塑力量不宜估计过高，

大学依旧保持其独立、自主、自治传统。越是历史悠久的大学，学术势力和学术权力就越强大，知识生产再生产的自由度越高，外部控制力量越弱，相应地，其社会地位和声誉就越高。

欧美之外的东方国家高等教育，尤其是中国高等教育，具有典型的后发外生性质。中国现代意义的高等教育并非本土生成的，而是西学东渐的产物，是从欧美那里学习、借鉴和移植过来的。这种学习、借鉴和移植本身，很大程度上就是一种国家行为，政府在其中扮演着至关重要的角色。学习西方经验，引进西方大学制度，开办近代大学，不管是主动还是被迫，都是国家探索和加入世界现代化进程、实现国家与民族从传统走向现代的重大举措和重要步骤。由于一开始即以欧美国家为参照系，以跟踪和追赶欧美为标的，高等教育的发展和改革被深深地打上了国家烙印，权力的意志和力量起着支配作用。高校办学，就知识生产和再生产而言，选择什么知识、建设什么大学、采取什么路径、方法和模式，多由国家权力决定。清末，指导大学知识生产和再生产的主导思想是“中体西用”论，大学只注重强调传习西方的科技等实用知识，有关自由、平等、民主等价值体系和制度体系的知识被排除在外，大学依旧是儒学经典的天下。民国时期，思想上出现了“全盘西化论”，除了科技知识，西方的思想、价值与制度知识也大量进入大学课程。高等教育一时中兴繁荣，不仅初步建立起大学、学院和专门学校高等教育体系，加强科技教育、通才教育并致力于广泛的学术研究，出现了一批有影响的大学和学术领袖。中华人民共和国成立后，对旧高等教育进行彻底改造，全面学习苏联经验，对高等教育实行高度集中统一的计划管理，调整高校和学科专业布局，突出专才教育，大量设置单科高校和窄口径学科专业。此外，国家按照行业和地方发展需要，实行条块分立式管理体制，形成了中央部委所属高校和地方所属高校二元化结构，由此奠定了我国高等学校分类发展的基本框架。改革开放后尽管开始注重学习欧美高等教育经验，积极改革条块分割管理体制和拓宽专业面，扩大地方统筹权和高校办学自主权，加强素质教育，

但高等教育分层分类分级管理形态并未根本改变。

作为一种刚性的分工制度，高校分层分类分级体系有其优点，可以明确高校各自知识生产和再生产的目标、任务等范围，便于生产和再生产的组织管理和提高效率；但也存在条块分割、各自为政、重复办学、浪费资源、不利于学科专业交叉融合、学生知识面窄、发展潜力和创新能力受到限制等弊端。因此，从 20 世纪 90 年代开始，国家按照市场经济发展需要，重新构建高等教育结构和分类体系，包括大规模高校合并、部属高校下放到地方、扩大高校办学自主权、拓宽专业口径、大类招生等。但是，随之而来的是高校过度综合化。据统计，自世纪之交以来，在全国 13 个本科学科专业门类中，设置 6 个门类以上的高校接近高校总数的三分之二，这些本科高校几乎都成了综合性大学。除了极少数艺术、医学、体育等特殊类型高校单独设置，单科高校或行业高校基本消失了。一些高校即便名称是单科类，其内部的专业设置也是多学科和综合的，如工科院校设医学、艺术专业，师范院校设建筑、土木专业，文理学院设机械、电子专业，这种现象十分普遍。所以，当前我国高校的分类，即使就外延而言，也已经变得面目全非了，交叉重叠比过去计划经济时代要严重得多。

高校分类中的综合化发展是政府管理体制改革的即高校合并以及权力下放后导致高等教育由“条”变“块”的结果。它在一定程度上顺应了经济社会发展需要，但这种需要以及这种形态的出现，主要是政府有目的有计划地改革导致的，体现了鲜明的政府控制特征。这只是其中一个方面。更重要的在于，政府政策及其资源配置倾向，造成了事实上高校地位、权力和实力的不平等。众所周知，我国是发展中国家，经济和科技发展总体不发达，人口众多，资源有限，各地区发展水平不一，很难保证高等教育全面和均衡发展。为了实现国家和社会重点领域对知识生产和再生产需要，实现对发达国家经济、科技和教育的快速追赶，缩短与发达国家之间的知识差距，并为其他高校发展和改革提供经验借鉴，起到示范和引领作用，必须实行高等教育倾斜

化发展战略，集中优势资源重点扶持少数高校、少数学科专业率先发展和加快发展。重点大学建设就是这样的战略。从1949年开始，政府便分期分批地选择若干高校重点建设。前期是国家重点大学项目，后来发展为“211工程”和“985工程”，目前实施的是“双一流大学”计划。这些大学持续不断地获得国家特殊政策和巨额资源投入。按照年度校均资金规模计算，一般是其他高校的数倍甚至十余倍；与此相应，该类学校的政治地位、社会地位和学术地位明显高于优于其他高校。有条件的地方政府也重点扶持本地高校优先发展，形成国家队之外的地方强队。由此，一流大学建设高校、一流学科建设高校、地方双一流高校、地方普通高校、新建地方本科高校、民办本科高校、职业本科院校、示范高职院校、公办高职院校、民办高职院校便构成了一个由高到低的等级序列；在其各自内部，又可能分为若干亚等级序列。政府的非均衡的倾斜性发展政策，无形中强化了高校的等级和行政级别。在组织层面上，高校也确实对应性地形成了不同的行政等级，从副省部级、厅级、副厅级、县处级一直到无级别的民办高校。不同级别的高校享有不同的地位、声誉、条件和待遇，因而又生成了高校独特的行政等级序列分类形式。沿着这一等级每前进一步或上升一个台阶，对高校及其管理者都意味着一次成功跨跃，激发着高校改名的狂热和升格的执着。改名和升格，确实带来了学校地位、声誉和资源的变化。单以吸引力来看，高校改名或升格后的高考报考人数和高考分数比之前均有提高，也能更多地聚集和吸引优秀人才从教。有学者基于1998—2011年的高校生源质量排名数据，分析了国家“985工程”政策对高校生源质量的影响。研究发现，在“985工程”政策下，绝大部分最初生源质量排名靠前的“985工程”高校维持了其优势，绝大部分最初生源质量排名靠后的“985工程”高校提升了其生源质量排名，部分最初生源质量排名靠前的非“985工程”高校逐渐掉出排名前列，而一些生源质量排名原本不相上下的高校因为“985工程”而扩大了排名差距。这说明国家政策对高校生源质量、声誉和地位影响是十分显著的，进而表明权力对高校发

展具有巨大的影响力。政府、高校和社会实际上已经形成现实的政治和地位分类图谱，引导着高校办学行为和分类发展走向。而权力的作用与方向，既可能是正向的，也可能是负向的，关键是如何有效使用。

三、利益相关与成本计算

现代高等教育已经成为社会轴心机构和重要的公共领域，被列入服务业或第三产业。如同医疗、居住条件一样，高等教育是社会关注的热点之一。大众化和普及化时代，高校知识生产和再生产的各领域无时不被纳入人们的视野。因为高校地位、声誉、质量及其活动总是直接或间接地关系社会各方面的利益，也影响着高校各方面的利益，如教师、学生、家长、校友、政府、公众、媒体、企业、协会、事业单位等个人或组织。他们（个人及组织）或是高等教育的纳税者，或是高等教育服务的消费者，或是高等教育产品的使用者，或是高等教育的举办者和管理者，或是以高等教育为对象的营业者。总之，他们构成了高等教育的利益相关方或松散的利益同盟，共同作用于高校知识生产和再生产过程。利益相关者关注高等教育，通过各种途径了解高等教育信息，以各种方式参与高等教育管理和评价。在市场经济以及信息和网络技术高度发达的今天，对社会而言，大学的教育和教学、知识生产和再生产已经不再神秘，时刻暴露在公开的信息以及各方面监督之下。人们不仅对高等教育评头品足，而且以有效参与公共治理的方式影响着高等教育的分类及发展。

在利益共同体对高等教育施以重要影响上，政府的作用前已述及。此处讨论最具代表性、也最有作用力的另外两大相关群体，一个是高校之外的社会第三方组织或曰第三部门、社会中介机构、民间组织等；另一个是高校之内的教师群体，特殊情况下也包含高校管理者群体。家长、校友、媒体、企业等利益方对高校发展也有影响，只是力量相对分散，也缺乏主流方式和渠道，并且往往通过或借助社会第三方组织来实现，在此不单独讨论。社会第三方组织对高校知识生产和再生产产生影响，进而对高校分类发展发生影响，

是以各种高等教育质量评价、质量认证和大学排名进行的。在发达国家，社会中介组织类型多，也非常活跃，其中不少组织依法承担着高等教育质量保障工作，开展专业化的质量评估、质量认证、质量审核和质量排名。比如，美国的六大区域高等教育质量认证中心、英国的高等教育质量保障署（QAA）、法国研究与高等教育评估高级委员会（HCERES）、澳大利亚高等教育质量标准署（TEQSA）等，都是该性质的组织机构，此外还有许多非营利性组织。我国高等教育质量评价和认证机构约有 15 家，其中国家级机构有 3 家，分别是对本科教育质量进行评价的教育部高等教育教学评估中心（HEEC）、对学位和研究生教育质量进行认证排名的教育部学位与研究生教育发展中心（CGDC）以及对工程高等教育质量进行专业认证的中国工程教育专业认证协会（CEAA）。上述这些机构，从政府、社会、高校等多方利益出发，依照法律授权或政府授权对本国高校知识生产和再生产的过程与效果进行周期性的评价和认证，其权威性、规范性和专业性强，形式也较为复杂。这些机构有独立的评估或认证资质，专业的指标体系、评价程序和方法，足够数量的专家队伍，通过审核高校自评情况、专家现场考察工作、质量数据信息等环节，最后做出评价结论并正式发布。

欧美国家的大学学术自由和自治程度较高，因此，高等教育质量保障机构对高校办学质量进行评价和认证，侧重于高校自身内部质量保证体系和运行机制情况，如实判断和说明体系的完善性、运行的有效性，并作出结论和提出建议。其评价和认证突出客观性、中立性和专业性，评价或认可活动一般不带有价值色彩。我国由于国情和制度不同，高等教育评估、认证具有鲜明的价值导向和规范要求，即对高校政治方向、办学定位、服务面向、方针政策落实、培养目标等有明确的规定和要求。如果说西方高校质量评价是“测量仪”，那么，我国的高校评价和认证不仅是测量，更是“指挥棒”。

以我国高校本科教学评估为例，该项工作始于 1985 年。直至 2004 年，评估都是由政府一手实施的，并没有第三方组织机构。最早开始对高校评估，

是按照综合、理工、农林、师范、财经、政法、体育等科类分别进行评价，这与其时高等教育分类重在教育结构外延式模式直接相关，也进一步强化了结构分类模式。从1994年到2008年，我国实行了三个轮次或周期的教学评估，所有的高校使用的评价指标基本相同，只是评价标准分为优秀、良好、合格与不合格等不同等级。由于指标单一，加之设置了等级，评估非但未能发挥指导高校分类办学的效用，反而使高校办学模式愈发趋同，固化了传统的高校等级秩序，也强化了社会、媒体和公众对高等教育结构等级的认知。2008年后，我国确立了“五位一体”的本科教学评估制度，明确分类评价，尤其明确提出对大量的新建高校进行合格评估，重在评价其办学定位的地方性、培养目标的应用型导向；对其他老本科院校进行审核评估，提出“用自己的尺子量自己”，实质上是要求高校在研究型、应用型 and 教学型方面做出符合实际的合理选择。合格评估与审核评估使用了两套不同的指标体系、两种不同的指导思想和标准，在促进高校分类发展方面，发挥了积极作用。

学位与研究生教育评估，也称为高校学科排名，从2002年开始，至今进行了四轮。这是明显的等级评价，头两轮是直接为参评高校的学科打出具体的分数，然后排出高低顺序，予以发布；后两轮有所改进，不做具体分类，只分A、B、C三档，每档内部再细分出三级。学科排名对高校学科建设发展、学校声誉等影响巨大。由于实行等级评估和排队，又特别强调和重视论文、著作、获奖、人才称号、课题、经费、专利等标志性与显示度高的数量指标，造成高校过于看重和追求学术研究倾向，对高校分类办学和多元化发展有负向作用。社会对学科排名的议论很多，要求改进的呼声也高。

评估和认证具有一定的垄断性，其机构或组织一般须经国家或政府授权才能开展。但大学排名却是开放的，任何组织甚至公民个人都可以合法从事。目前，世界各国大学排名机构非常多，单是我国就不下40家。公认的世界著名大学排名榜有4家，分别是“美国新闻世界报道”世界大学排名（USNEWS）、QS世界大学排名、《泰晤士高等教育》世界大学排名（THE）、上海软科世

界大学学术排名（ARWU）。这些排行榜依靠所开发的大学质量结构化排名体系，给予不同指标以不同的权重系数，进而将不同性质、不同类型甚至不同国家或地区的高校教育质量，转换成可比较的量化数字，然后通过收集政府、高校、专门机构等发布的公共数据以及自己独立开展调查或依托调查公司所获得的相关信息，计算出不同高校教育质量的具体分值，按照从高到低的顺序加以排名，从而以这种最为简单和直观的形式直接呈现在社会公众面前。各排行榜指标体系大同小异，区别只是指标权重或者赋分。

大学排行榜常年发布有关高校相关质量信息和排名，人们通过这种直接、直观而简易的形式，能够及时了解高校的教育教学、学科专业、科学研究、社会服务、声誉影响等方面情况，为他们升学、就业、用工、项目资助与合作等提供了诸多便利。不仅如此，大学排名榜由于广泛的社会认知度和影响力，已经对高校办学、教育教学、改革和发展产生了重要的影响。就其优点看，它将高校办学活动及其质量效果置于国内外高等教育大系统中加以比较，使高校明了自身在系统中所处位置、质量水平、发展阶段及长短特点，扩大了高校视野，强化了质量意识、竞争意识、开放意识和创新意识，也促使高校调整办学、发展和改革的目标方向。就其欠缺而言，大学排名榜造成高校办学短期化和功利化，不利于高校实事求是地依循教育规律办学。高校受制于大学排名榜位次、指标及其计算方法，按图索骥式办学，排行榜上有什么指标，高校就重视突出什么指标；排行榜怎么计算，高校办学就针对性加以应对。高校办学围绕排名榜转，这种现象已经不是个别而是普遍行为。

与高校学科排名一样，排名榜为了便于计算、打分和排队，便将复杂、多样、鲜活、完整的高校办学行为，仅仅归结为孤立、静态、抽象、可量化的指标，歪曲了大学的本质，造成社会对高等教育的错误认识，导致高校办学中重硬件轻软件、重数量轻质量、重结果轻过程、重研究轻教学等不良倾向。大学排名不是促进高校分类发展、多样化发展和特色化发展，而是相反，使高校沿着比数量、比成果等单一学术道路趋同发展。

除了外在评价、认证和排名影响高校分类发展，高校内部利益群体、主要是教师群体的价值观及其行为对高校分类发展也有着重要影响。教师是直接的知识生产和再生产者，不可避免地要考虑生产的成本与效益问题。也就是说，教师工作受利益支配。显然，从知识的性质、等级结构、外部资源配置倾向以及评估排名导向看，从事研究所获得的地位和收益，无论物质性的还是非物质性的，都明显高于教学活动。因此，教师群体整体上的价值倾向与行为靠近学术研究，而看低甚至排斥教学型与应用型的分类选择。同时，从大学发展史看，学术研究或者学科知识生产模式成形最早，也最为成熟。生活在其中的教师群体已经习惯了该生产和再生产模式，按此固定的程式从事生产，所进行的投入或花费的时间与精力成本最少，也最为划算。然而，如果是建设和发展应用型高校，或者目前政府推动的从学术型朝应用型转向，那么，应用型就不仅仅是一种概念，更是一种新的实践和范式，对高校、教师和学生都是新的要求和挑战，需要建立新的知识生产和再生产体系，包括建立应用型的培养体系、课程体系、实践体系、方法技术体系、研究体系等，这些新模式要求付出更多的投入和成本，还可能失去原有的学术体系与模式下既得的权益。这是来自高校内部，对高校分类发展、转型发展最大的阻力因素所在。近年来，虽然一大批地方高校努力向应用型和服务型高校转型，并且进行了可喜的尝试，取得了一定成绩，但却一刻不停地经营着学术，一点也不敢掉以轻心，出现了一种非常矛盾的心态。

四、分类发展与平衡机制

高校分类早就客观存在着，且受前文所分析的各种因素影响。在不同的分类结构体系之下，高校实际的或人们主观意识中的地位、权力、声誉、资源、影响、质量等，存在着高低优劣差别。差别的存在使高校都想争取有利的方面，因而造成分类发展难题。高校不平等现象是现实存在的，但现实的并不必定就是合理的。21世纪以来，特别是进入新时代，国家提出加快“双一流”大学建设，实现高等教育内涵式发展，办好让人民满意的高等教育，

进一步促进质量和公平的新目标，把公平提到前所未有的高度上来。这是一项重大决策和部署，对于解决新时代高等教育不充分不平衡发展的矛盾具有重要的战略意义。

如何实现高等学校转型发展、分类发展、多样发展，进而做到高校各安其位、各展其长、办出水平、办出特色，真正实现内涵式发展，实现质量和公平双重目标？既然以往高校分类体系以及分类难题是由传统知识观、权力干预、资源配置以及利益相关评价共同塑造的，那么，也必须首先从这些因素改变入手，确立新的知识观，建立平衡机制，调理权力和资源配置政策，改变社会评价模式，综合发挥高校、政府和市场的作用。

首先，变革知识观。历史地看，知识发展确实存在着秩序和等级，在什么知识最有价值问题上，曾形成了不同的观念。知识本身以及知识生产和再生产过程随着时代的发展进步而不断地改变地位、结构及其形态，总的趋势是从整体到分化、从一元到多元、从封闭到开放、从理论到应用转变。对此，西方学者提出了知识生产的三种模式，形象地描述了从小科学到当代大科学演变情形下，对大学人才培养提出的挑战。当代市场经济以及社会大众化和民主化发展，已经打破了传统上以人文和自然科学为主导的纯学术的统治地位，将实用性和功利性知识纳入大学的知识生产和再生产体系及其过程。当前，那些能够直接带来经济效益的技术学科和应用学科，如能源、材料、生命、医学、金融、会计等学科受到人们青睐就足以说明这一点。任何知识，无论是基础的还是应用的，只要发展到一定的高深和系统化程度，都会进入大学。正如密西根大学校长詹姆斯·杜德斯达（James J. Duderstadt）所说，即使在美国最著名的研究型大学里，也从事着大量的应用型 and 实用型教学与研究，在那里，开设林林总总的专业和课程，过去传统大学不屑一顾的课程，如商业、会计、酒店管理、旅游等，也普遍地开设，培养人才、进行研究和开展培训。这说明，人们的知识观及知识模式要更新改变，不能墨守成规。美国高等教育家欧内斯特·博耶（Ernest L. Boyer）曾对学术重新进行了划

分。在他看来，人类的学术有四种形态，即发现的学术、整合的学术、应用的学术和教学的学术。他认为四种学术是类型区别，不是等级之分，并且不同知识类型之间相互依存和促进。相对来说，发现的学术对应着培养科学家的研究型大学与专业，整合的学术对应着培养工程科学家和管理者的综合型及多科型大学，应用的学术对应着培养工程师的应用型高校，教学的学术对应着培养教学、培训、宣传人才的综合大学、文理学院或师范院校。高校应根据经济社会发展需要，结合自身基础和特点，合理确定知识生产和再生产的类型，在此基础上，深化教育教学改革，培养各类高素质专门人才。

其次，政府要改变角色，转变职能，调整资源配置。由于历史的原因和作为落后国家赶超先进国家的缘故，我国政府在高等学校发展和改革中，始终扮演着领导者、管理者和操作者的角色，属于典型的建设型和领导型政府。在这种角色定位之下，国家承担着高等教育发展和改革的一切事务，不仅包括宏观布局，还包括发展方向、发展规划、发展战略以及重点资源投入政策。优点是举国家之力办大高等教育，集中力量办好重点大学；缺点是高校整体条件薄弱，不同高校办学资源、发展水平差异过大，造成事实上不平等。纵观世界，政府的作用主要是保证高等教育公平、促进高等教育平等、规范高等学校办学秩序，保证办学基本质量，而不是选择少数使其获得优先发展和卓越发展。优秀和卓越的目标应该靠高校自身奋斗和市场选择，而非政府选择性支持。目前，西方国家政府出于竞争的需要，也会实施重点建设计划，扶持少数高校优先发展，但这种情况并不普遍。比如，日本政府对高校人才培养的财政投入相对比较均衡，在 15 所国立大学与普通大学之间，政府财政投入总额的差别不超过 1：2.5。我国双一流大学建设高校与地方高校由政府财政性教育投入远远超过这一比例。虽然日本国立大学总经费也会超出其他高校许多，但不是政府财政倾斜性教育投入造成的，是这些大学由于自身研究实力强大，通过公开公平竞争从多渠道获得的其他经费；而政府的人才培养之外的投入，是面向所有大学的。

我国无论在人才培养还是科学研究或者技术开发方面，政府在计划外规划的项目和掌握的资源过多，投入的选择性和倾向性过大，虽然保证了重点建设，但政策不公平，资源投入不公平，人为限制了大多数高校的发展机会。一些人士呼吁取消或缩减计划外项目及其开支，将预算外支出纳入计划内拨款，依法依规合理配置资源，让高校静心建设，加快内涵式发展和特色发展。这就要求政府转变职能，按照管办评分离、放管服结合原则，从建设型和管理型政府转变为公平型和服务型政府，建立和完善现代治理体系，提高治理能力。在实施了几十年倾斜发展政策之后，随着国家综合实力的增强和市场经济体制的完善，工作重点应转移到促进公平和质量。只有全面提高高等教育质量，才能谈到办好让人民满意的高等教育，也才能克服高等教育不充分不均衡的矛盾。

解决高等教育发展资源不均衡不充分的矛盾，进而实现公平正义，促进高校分类发展、安居发展和特色发展。当前和今后一项最紧迫的工作，就是按照不同层次、类型和职能定位高校，合理确定培养成本，按照培养成本资源配置，而不是按照传统的重点与一般、中央与地方的等级秩序拨款。实际上，高职高专院校和应用型本科高校培养高技能型人才和高素质应用型专门人才所需要的资源条件，比教学型、学术型高校还要多。潘懋元指出，教学型、研究型、应用型和技能型人才培养，有的在教室、有的在实验室、有的在企业生产车间或田间，在生产车间的可能比实验室的条件要求高，在实验室的要比在教室的条件要求高。应该根据培养人才类型及其复杂程度进行资源分配，这样既符合实际，又有利于促进高等学校分类办学分类发展。

促进高校分类发展，单靠政府的刚性管理和约束是行不通的，关键在于扩大高校办学自主权。在政策和资源配置公平前提下，要相信高校能够依法自主面向社会、面向市场办好高等教育。政府越是管得多、卡得严，高校就越会攀比趋同，因为只有这样才能从政府那里获取有利的资源和政策；反之，高校越是拥有自主权，就越会谨慎使用权力和资源。过去，管理者总是

担心“放乱收死”现象，实际上是放得不够多、放得不到位不彻底，真正放权且到位，高校就发展起自律意识和行为。前些年，若干重点建设大学获得了自主设置学位点的权利，一开始也确实有些无序，各校设置数量过多。但近年来，出现了大学持续调整和压缩学位点，包括自行取消一级学科博士点现象。这在本科专业设置和调整上，也有同样突出的表现。这些均表明，高校办学日益注重质量、效益和特色，这是高校分类发展出现的良好迹象。

此外，要切实发挥社会第三方作用，建立多元分类评价制度，引导高校分类办学和分类发展。我国虽然已有十多家独立的评估和认证机构，但其独立性、专业性和权威性还远远不够，通过评估认证提供的公共服务能力严重不足，其公正性也受到人们质疑。因为这些机构是变相的政府部门，行使着行政职能，没有站在社会 and 高校立场，严格说来不是社会第三方组织，无法履行中介组织功能。要促进评估认证机构社会化和专业化，建立健全评估认证法律法规，依法依规开展评估，确保评估认证长期性和稳定性。要开发多样化的高等教育评价体系和标准，有针对性开发不同层次和培养类型的指标体系，为高校分类办学和多样化发展提供高质量的服务。要规范社会大学排名市场，强化排名的公开性、客观性和真实性，制止直至取缔扰乱高校办学秩序和误导社会公众的排名榜。引导高校正确对待大学排名，不为排名左右，要有安心办学、特色发展的定力。各级政府制定教育政策和设立项目均不以大学排名榜为依据。通过综合治理与平衡机制，高校分类中不平等现象会得到缓解，分类办学格局终将形成。

原文刊载于《北京大学教育评论》2021年第19卷第2期

省域高校分类评价的现实审视与改革路径

杜 瑛

（上海市教育科学研究院智力所副所长、副研究员）

摘要：以评价为手段探索促进高校分类发展，已成为近年来省域政府探索分类管理的重要政策工具。通过政策文本分析、实地调研和深入访谈，审视当下省域高校分类评价实践中存在的问题，并提出以评价驱动高校分类发展的改革路径，包括，明晰高校的类型区分度，建立体现基于学科特色的多元化评价；引导鼓励高校按分类确立战略目标，转变质量观；从注重鉴定功能的“资源观”向注重发展过程的“增值观”转变，从办学水平评价走向引导高校发展的增值评价；转变政府在分类评价中的支配地位，夯实多方参与的行政问责、专业问责和市场问责相结合的评价制度基础。

关键词：省域；高校分类评价；改革路径

2020年，我国各类高等教育在学总规模4183万人，高等教育毛入学率54.4%，高等教育已进入普及化阶段的初期。普及化时代人民群众的多元化需求对优化高校的类型结构、实现分类发展提出新期待，促进高校分类发展已成为我国高等教育宏观管理的必然选择。《中国教育现代化2035》提出，“建立完善的高等学校分类发展政策体系，引导高等学校科学定位、特色发展。”《深化新时代教育评价改革总体方案》明确指出，“推进高校分类评价，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平。”以分类评价为政策工具，促进高校特色发展已上升为国家战略决策的高度。虽然从国家层面看，我国高校分类管理并未实现重大进展，引导高校特色发展的评价导向机制尚未形成；但从区域实践看，探索以评价为手段促进高校分类发展，已成为近年来

省域政府进行分类管理的重要政策工具。上海、浙江、广东和北京等省（市）已在实践层面，开始探索与分类评价结果挂钩的资源配置和财政拨款制度，但分类评价的实施能在多大程度上影响到不同类型高校发展定位的战略选择？高校的行为逻辑与政府的政策目标是否一致？笔者试图通过政策文本分析、实地调研和深入访谈，对省域高校分类评价实践中存在的问题进行反思，并提出以评价驱动高校分类发展的改革路径。

一、分类评价：省域政府探索分类管理的重要政策工具

分类管理是世界各国促进高等教育多样化发展的重要举措，“分类评估和认证、基于合同的绩效管理”等制度是国际高等教育分类管理的准市场工具。”从理念到行动需要系统的配套改革措施的支持和推动，在国家分类管理政策的引导下，我国许多省份基于特定的省情和需求开始探索以分类评价或分类考核为政策工具的高校分类管理举措，省域高校分类评价在实践层面的探索，成为近年来高等教育研究和管理者关注的热点。从已有高校分类评价的研究来看，研究者主要集中于对一些省份分类评价的具体做法及评价结果运用的典型经验的介绍，代表性研究主要有：从元评估的视角，对标“柏林原则”，对上海高校分类评价的清晰度、透明度、完整度、相关性和合法性等方面进行了透视；对上海高校分类评价的指标设计、操作程式和结果应用进行了介绍。还有学者从政策层面关注了省域高校分类发展的政策逻辑和实践路径。但这些研究尚未涉及从实践层面去审视和反思分类评价在实施中面临的一些困局和问题。

从地方政府实施分类评价动因来看，以分类评价作为政策工具，引导高校分类培养不同类型和规格的人才，以多样化的高校系统来回应地方经济社会发展多元化的社会需求，是省域高校分类评价的共同目的。但从评价方案制定和评价实施的实践来看，作为促进高校分类发展政策工具的分类评价，在各省政策实践中的样态是多态并存的，可归纳为以下三种实践样态。

1. 多部门协作、规划和立法保障型。上海率先探索从实践层面以分类评

价为政策工具对高校进行分类管理，并通过规划和立法为分类评价的实施创设政策基础。从评价主体来看，上海的分类评价属于典型的教育主管部门内部和其他政府部门等多部门力量协同型。上海在2015年出台的《上海高等教育布局结构与发展规划（2015—2030年）》中明确提出了二维分类体系。2018年，上海颁布了《上海市高等教育促进条例》，将高校分类管理评价工作法制化。同年，上海市委组织部、市教育卫生工作党委、市教育委员会、市发展与改革委员会、市财政局和市人力资源和社会保障局等六部门联合印发《关于深入推进高校分类管理评价促进高等教育内涵式发展的指导意见》，从分类评价结果的运用方面明确提出：内涵建设经费、民办教育专项资金等市级财政投入按分类评价结果进行分配，建立与分类评价结果相匹配的高级职称职数设置和绩效工资分配动态调整机制；将分类评价结果作为高水平建设高校遴选、高校党政负责干部选拔调整和绩效考核的重要依据。规划、法律法规和配套落实文件，使上海高校分类评价在政府层面形成了基本的共识和配套政策。上海已连续进行了2018年、2019年和2020年三轮的分类评价，其中，上海的应用技术型地方高水平大学建设试点学校遴选的主要依据就是2018年上海高校分类评价结果。

2. 教育行政部门独立研制与实施型。浙江省教育厅是高校分类体系构建和分类评价实施的主体，属于教育行政部门独立研制和实施型。浙江省教育厅在2016年出台了《浙江省普通本科高校分类评价管理改革办法（试行）》，将本科高校按二维结构进行分类，并据此分类体系对浙江高校进行了分类评价。2019年，浙江省又根据学位授予层次及培养能力对高校进行分类，至此，浙江走向了以学位点为依据、分层为基础的分类体系，且据此确定了以分层为基础对高校进行分类评价的政策基调。在评价结果的应用方面，省级财政安排分类管理评价绩效奖补经费，省教育厅进一步扩大分类评价考核结果的运用。

3. 省级行政部门基于行政手段的刚性规制型。广东和北京通过行政力量

直接规定高校的类别，分类发展成为政府推动“双一流”建设或地方高水平大学建设的重要策略。广东省级政府结合省情，先行做出宏观决策，教育行政部门协同其他相关部门研制实施方案，并在实践中具体推进分类管理和评价工作，政府对高校的期望目标隐含在高校分类建设中。2018年7月，根据12届126次省政府常务会议审议通过的《2018—2020年高等教育“冲一流、补短板、强特色”工作计划及资金安排方案》，广东省教育厅、发展改革委、科技厅、财政厅制定了《高等教育“冲一流、补短板、强特色”提升计划实施方案》。方案提出：综合考虑各类型院校的办学层次、办学类型和建设目标，分类推进“高水平大学建设计划”“粤东西北高校振兴计划”和“特色高校提升计划”。从评价方式看，广东省开展年度评价和期满考核。北京市通过政府文件、行政通知的方式直接规定和确定了市属本科高校的类型，把分类发展作为政府高水平大学建设的重要策略。作为促进高校分类发展的配套举措，2020年5月，中共北京市委教育工作领导小组印发了《北京市属公办本科高校分类发展方案》，将北京市属公办本科高校分为高水平研究型大学、高水平研究型大学（B类）、高水平特色型大学、高水平特色型大学（B类）和高水平应用型大学，采用的是政府直接分类确定的方式。作为促进高校分类发展的配套举措，北京还研究制定了《北京市属高校绩效考核办法》等文件。

综上所述，当下省域高校分类评价均凸显出以政府为主导的规定分类体系和评价方案的刚性政策目标。分类管理政策主体的差异彰显了不同的政策动力源，折射了不同省份的具体决策方式，影响着分类评价标准的选择和评价结果的运用。作为先行探索地区，上海和浙江有明确的评价方案和将评价结果运用到资源配置的实践案例。广东、北京在分类评价的实施方面尚处于试验推行期，分类评价结果在实践中的运行策略尚须进一步具体考察。

二、省域高校分类评价实施的现实审视

高校分类评价作为省域政府分类管理的政策工具，评价结果的使用关系

着高校未来资源获取和竞争优势的确立，影响着分类管理政策的实施效果。但当地方政府行政主导的分类评价结果和资源配置、院校声望、高校的地位等级等结合在一起，去触碰一个有着复杂利益关系的高等教育体系时会带来不可预见的结果。这就难免涉及高校自主选择类型与政府主观的政策期望、高校的行动逻辑与政府政策目标的初衷、院校阶层固化与向上流动等多种尖锐的矛盾与困境。

1. 省域高校类型的核心内涵特征缺乏清晰的区分度和足够的引领力，部分高校自主选择的类别仍存在明显的误区。高校分类体系的构建是进行分类评价的前提，当下省域高校类型的核心内涵特征的区分度和引领力不够清晰，不同利益相关者对特定高校类型内涵的理解存在认知差距，分类评价中院校类型的自主选择结果彰显了院校行为，充斥着对类型的标签效应及地位和声誉的追求。上海和浙江采取政府主导，院校自主选择类型的方式，这种做法体现了理想的分类管理的政策目标。然而，在我国现行的高等教育管理体制下，路径依赖仍然是影响一些高校自主选择类型的主要因素。目前高校管理者更多地看中类型的标签效应，倾向于将标签型的第一类高校作为自身发展定位的目标选择。调研发现，部分高校的发展定位仍存在明显的误区。有的高校存在“功利主义”心理，出于传统的地位等级观念或面子问题等考量而选择了学术研究型，有的学校仍存在“学术研究型”高人一等的认识误区。表现在分类评价实践中，上海高校选择学术研究型高校的数量逐年增多，2020年选择学术研究型的高校11所、应用研究型高校10所、应用技术型高校17所、应用技能型高校22所。如某外国语大学在2019年应用研究型高校中排名第一，但在2020年选择进入学术研究型高校，即便评价的结果并不理想。从评价结果的得分情况看，2018年选择学术研究型高校后40%的高校得分仅为排名最前高校的60%。

评价结果与资源配置的硬挂钩导致高校分类评价中类型的选择成为非常敏感的话题。调研发现：一些高校担忧选择应用技术型高校可能会对学校发

展产生负面影响，尤其居于类型边界线的本科高校更加愿意成为研究型大学，担心一旦评定成为应用技术型大学，可能会受到人为的“窄化”，影响学校排名与未来资源配置，甚至影响招生生源，引发教职员工的强烈不满；同时，这些高校还担忧类型定型后可能阻碍学校未来发展的机会，影响学校的未来上升通道。如上海某财经类院校没有博士点，但还是选择了应用研究型高校的类别。一些实力强劲的高职院校则认为如果定位为职业技能型，学校可能会丧失升格为本科院校的机会。浙江的分类标准的变动也源于部分高校对所属类型选择的频繁变动。2016年，浙江按研究为主型、教学研究型、教学为主型高校进行分类评价，省级财政安排分类管理评价绩效奖补经费，每种类型高校按分数高低排序，分出2-3个等级，并与财政绩效拨款挂钩。由于每类高校只奖励前三名，学校在类型选择申报时就存在利益博弈，部分高校频繁更换类型选择，为限制此种现象，2019年浙江回归到根据学位授予层次来分类，并对各类高校进行评价，至此，浙江走向了基于分层的高校分类评价。

2. 过于推崇基于行政手段的评价结果的资源配置作用，高校对指标追求的行动逻辑与政策制定者的初衷相去甚远，评价本身由“手段”演化为“目的”。当评价作为一种政策工具渗透资源配置的方方面面时，就会变成一种博弈，被评者为了获得好的评价结果，就会为指标而指标，客观上会趋近指标，但基于功利的行为特点，往往与政策制定者的初衷相去甚远。调研发现：上海一部分高校在功利主义和绩效主义工具思维的诱导下出现了非理性的行为。如一些高校为快速提高自己学校的指标数据，采取“举校体制”，将指标数据的提升下放到对二级学院的管理问责，这在一定程度上扭曲了分类评价原本秉承的初衷目标。在政府主导的评价标准和指标体系的引导下，高校倾向于形成规范性服从。分类评价的原本目的是为破除高校同质化办学，引导高校在自己的类型里办出特色，优化整个区域的高校布局结构。理论上，其政策目标指向是与高校的内涵发展一致的，但落实在实践中，通过政策、资源等方式影响着大学的内部治理方式和教育教学实践活动，影响大学的管

理者、教师和作为组织的高校的行为，使他们的行为直接或间接变得与看得见的具体指标紧密相关，一定程度上被异化为项目数、高水平学科数、高水平人才数、高质量专著等符号性指标的大比拼，教师的学术活动被异化为跟着管理层设定的基于指标的考核走，这就扭曲了指标本身蕴含的对知识生产和创新的使命。尤其当分类评价结果越来越紧密地与资源配置挂钩时，更直接加剧了指标的导向性。

通过对上海等省市高校应对分类评价中的行为策略的分析发现，多数高校以利益和奖惩为激励和交换条件，延伸到运用指标对二级学院进行管理问责，只有个别高校可以把分类发展上升融合到学校的发展战略中。政府宏观政策逻辑和高校微观行动之间的错位是政府基于行政管理手段的评价和高校基于个体视角的利益与文化的博弈和碰撞。简单几个指标或数据，要深入高等教育功能与理念的核心体系，深入到现代大学知识创新、传播的本质及其有关教师教学、学生学习的核心机制尚有很长的路。作为政策工具的分类评价能在多大程度上影响到不同类型高校发展的战略目标？高校的行动逻辑从规则的迎合和适应到发展战略转变还有多远的路？这些都需要深入探究。地方高校的主要办学资源来源于地方政府，政府资源配置的立场、遵循的依据和原则直接决定着地方高校未来的发展空间。当评价成为一种关乎院校资源配置的依据、职称晋升名额比例和高校声誉地位的活动时，它的工具性价值就会被过度放大，评价本身由“手段”演化为“目的”。

3. 当下的分类评价侧重于鉴定功能的办学水平评价，基于改进功能的增值评价体现不够。省域高校分类评价更多地倾向于基于鉴定功能的办学水平的评价，通过对高校办学水平或产出的评价来判断高校的绩效、质量和水平，采用相对评价来排出学校的名次或分档归属。如目前上海的分类评价，将原始数据最优的高校作为本类型高校的标杆，该院校该指标就可以得到权重中设定的满分，其他学校则根据其原始数据与标杆学校进行相对比较后得分，属于相对评价。这种评价方式只能单一地反映某一学校在某一特定群体的位

置，并不能较好地反映学校办学的发展状况。这种评价忽略了一个重要的事实，不同类型的高校在上一年评价结束后，各自的起点是不一样的，被评对象进步或增长的幅度并没有得到监测。关注学校的进步程度，追踪监测指标数据的变化，对高校进行增值评价迫切需要受到重视。

上海 2020 年的分类评价拓展了原有的水平评估范围，将 2020 年的综合评价排名结果与 2019 年进行对比，将高校与上一年相比的排名位次的上升情况视为增值，以此考察高校在本类型的进步。结果显示：学术研究型高校排名前五的高校与上年度完全相同，应用技术型高校排名前四的高校名次连续 3 年不变，排名靠后的 7 所高校位次两年不变，应用技能型高校排名前三的高校连续 3 年不变。这种以综合排名位次的年度变化作为办学成绩的增值，显然偏离了方向，误读了增值的内涵。增值原本是指产品投入与产出之差的经济学术语，“增值”应着重在价值的增加，增值评价是一种发展性评价，当评价与绩效责任紧密相连时，增值评价能够提供对学校更为公平的考察，能更好地发挥评价的激励功能。高校分类评价亟需渗透增值评价的思想和方法，将分类管理政策导向的中心从表现最好的学校转向关注每一所学校的发展和进步。

4. 评价标准的价值选择仍然趋向于高、大、上，对学科特色较为明显的小而精院校的评价结果与公众的认知有较明显的偏差。省域分类评价中评价标准的价值选择仍然对大型的综合性院校有利好倾向。如上海目前的分类评价方案中，均量指标与总量指标大概占比是 1:6。其中定量指标中，总量的指标约占 80%，这就势必会造成规模大的学校在这套指标体系下，评价结果会有比较大的优势，而不利于引导小而精高校的特色发展。高层次人才数、科研项目、奖项数、优势学科数、精品课程等评价指标选择的背后都渗透着对总量重视的价值选择。如“高层次人才数”这一指标若在不同高校间做简单绝对数量比较的话，显然不利于规模小的高校。突出鼓励高校特色发展、更多地通过“亩产”指标来观测高校的办学效率，通过指标优化使评价结果

对追求精、特、优的高校形成激励，对盲目扩张、摊大饼的高校形成制约已是当务之急。

分类评价尚未考虑基于学科专业集中度的分类维度，对学科特色明显院校的评价结果与公众的认知有较明显的偏差。虽然《上海高等教育布局结构与发展规划（2015—2030年）》提出的二维分类体系的其中一维是基于学科专业集中度进行分类，对未来上海不同学科专业布局的优化调整也有具体的设想和目标，但与之相配套的分类评价的指标体系中并没有关注到按主干学科对高校进行的综合、多科及特色性分类，缺乏具体的对不同类型高校基于学科专业集中度的观测点及评价指标。人文、艺术、社会科学等院校和理工、综合类院校的科学和社会服务类型有很大的不同。上海的分类评价在社会服务方面更多地关注了高校的技术转移和决策咨询报告采纳数，更加关注科学与工程知识的应用，体现了对高校与企业合作的支持，对那些以人文、艺术、社会科学等学科为主的高校社会服务方面的衡量不够全面。服务基层、辐射基层、支持社区文化资源建设及提升社会效益等方面尚未纳入社会服务中。浙江2019年的分类评价社会服务水平则用“师均横向科研”和“科研设施和大型科学仪器开放共享情况”来衡量。上海和浙江均未考虑对艺术院校的那些难以量化评价的对社区服务的贡献和城市文化的影响方面的衡量，一定程度上造成对于一些小而精的学科特色明显高校的评价结果与公众的认知之间有明显的偏差。上海2020年的分类评价结果将一些小而特的单科性院校，如上海某音乐学院和某戏剧学院等排在应用研究型的第三梯队的最后两名，这显然与公众认知有一定出入。调研显示：上海一些小型的具有学科特色高校的校长和行政管理者等表达了对排名或梯队划分的反感，认为这样的综合评价结果没有反映学校的办学特色。

三、以评价改革驱动省域高校分类发展的路径选择

高校分类评价不仅是学术性问题，更是事关当下高等教育分类治理的管理实践问题。如何更好地通过分类评价推动高校形成类型分明、发展定位清

晰、特色彰显的高等教育系统，需要统筹好政策逻辑、理论逻辑和实践逻辑的关系。

1. 评价的价值选择和评价标准要引领、明晰高校的类型区分度，建立体现基于学科特色的多元化评价，对精特优的高校形成激励。评价的价值选择要引领、明晰高校的类型区分度，要充分考虑不同大学之间的差异，建立体现基于学科特色的多元化评价。高校分类评价标准和指标要凸显学科特色，引导高校突出优势学科发展定位，把握好已有的优势。英国从2019年1月起陆续发布实施“科研卓越评价框架”（Research Excellence Framework, REF），运用“专家同行评议”和“分类评价”的方式进行，评估体系以不同的学科为基础，划分为医学生命科学类、物理工程类、社科管理类、人文与艺术类4类学科进行科研评价，体现基于学科特色的多元化评价。在最新的REF2021中，根据不同学科特点和科研成果内容采用两种评估方法相结合的评价方法，针对理工科采用可量化的指标，如论文被引用次数、专利数量等，对于人文社科评价除兼顾学科特性评估之外，还重点开展跨学科和合作研究的评价。英国的社会服务评价也同样考虑了学科集中的分布情况来对高校进行分类评价。在知识交换框架的评估最终实施方案中，根据学科集中的不同将高校分为艺术组、STEM组、社科人文类和综合性高校，其中综合性高校又在充分考虑了学科分布、教学与科研的比重、资金来源、基础设施建设等因素的基础上分为5组，使英格兰的各类高校根据自身特征的侧重点参与不同类型的知识交换活动，提供了各类高校同台比较的基础。这种基于不同学科特性呈现出的科研成果类型的不同和社会服务类型不同的考量，值得我国省域高校分类评价借鉴。

省域高校分类评价要基于不同学科特性的维度先对高校进行分类，建立同类高校可比较的基础。评价的标准和指标要能区分不同高校的学科特色，设立特色观测点。如在科学研究和社会服务的衡量方面，分类评价应将院校的传统类型范围和学科特色考虑进来，充分考量不同高校的学科特性及优势

学科的集中度，除考虑人才培养目标侧重点外，可考虑同时将高校分为综合、理工农医、人文社科和艺术体育等类型，分别考虑反映每类高校特色的观测点和指标。要特别注意高校难以量化评价的城市文化的影响和社区建设的贡献，高校推动社会文化进步和精神生活等均应进入社会服务评价视野中。

2. 改进评价方式，从问题导向转向学校发展导向和目标导向，引导鼓励高校按分类确立自己战略目标，转变质量观。当下高校分类评价主要是作为破解高校“千校一面”、同质化办学的重要举措和政策工具，问题导向的意味较浓。当高校的办学理念被物化为一整套的标准化指标，并在常模比较、监测与评价、奖励与问责等一系列管理逻辑中运行，大学的办学实践演化为一连串在每一类别内高校竞争常模的游戏时，“维持或提高大学的排名，往往成为大学校长及其高级行政管理人员的优先事项。”高校自身的发展战略目标必然会被一定程度的遗忘，加剧了没有目标的管理的程度。国家和省域教育现代化的发展蓝图已经渐趋清晰，分类评价政策目标的实现离不开高校主体作用的发挥，高校分类评价的顶层设计要把目标引导作为重要的价值取向，并与高校战略规划紧密绑定。目前需要改进评价方式，从问题导向转向目标导向和学校发展导向。政府和高校在协商的基础上签订基于高校发展目标的任务协定，以不同高校设定规划目标的完成情况为主要准则进行评价。将高校预期目标与实际取得成绩进行比较，结果用以显示高校提升办学水平的相对效能，包括高于预期目标、达到预期目标和低于预期目标表现等，并将评价结果与经费资源、招生指标等挂钩。

3. 从注重鉴定功能的“资源观”向注重发展过程的“增值观”转变，从办学水平评价走向引导高校发展的增值评价。当一种评价机制无法带来流动性时，往往会失去鉴别力，尤其是当这种评价结果几乎是由起点因素造成的。高校分类指标体系是省（市）级层面的评价体系，归根结底要撬动高校自身发展的动力，用好评价的过程，要逐渐从注重鉴定功能的“资源观”向注重发展过程的“增值观”转变，从目前侧重办学水平的终结性评价走向引导高

校发展的增值评价。

增值评价是以输入和输出的变化作为评价的依据,通过判断“基础水平”与“结果”之间的差距来判定被评价者的进步水平。所谓增值,就是对评价对象施加一定的管理活动后,评价对象在各评价指标上现有的表现水平与原有的基础水平之间的差距,是评价对象个体的现有水平与原有水平的纵向比较。增值评价既关注过程,又重视院校原有的发展基础。当下省域高校分类评价亟须引入增值评价的相关思想,将政策导向的重心从每一类别中排位靠前的表现优质的几所高校转向每一所高校。分类评价中引入增值的思想有利于打破评价结果的固化,打破高校综合评价优秀位次固化的现状,给不同梯队的被评对象以更多发展的可能性,有助于促进高校的多样化发展。同时,也有助于每一类别排在第一梯队的高校提升危机意识,促进良性竞争。未来可考虑把增值评价结果引入综合评价结果的整体框架下,或者将部分指标的进步情况作为增值指标。增值评价结果占最后评价结果的一定比例,或者作为反馈信息提供给高校,协助高校找出其整体发展战略或在某方面发展面临的瓶颈,为学校开展自我评价与改进提高提供信息支撑服务。

4. 转变政府在分类评价中的支配地位,夯实多方参与的行政问责、专业问责和市场问责相结合的评价制度基础,建立高校的自我评价机制。“大学是一个由政府、大学、市场和社会共同参与的利益相关者的共同体,大学评价中各主体间矛盾和冲突本质上是利益博弈。”单凭借政府通过评价为手段来推动高校分类发展或“各安其位”并不能有效实现分类管理的目标。当前省域高校分类评价中,教育行政部门通过行政动员、评价结果与资源配置挂钩等政策工具,走着行政支配的老路,大学和教师个体按照政府预设的技术化的评价指标体系行动。分类评价作为政府改进高等教育治理和问责机制的重要工具,在实践中,如何结合专业问责(同行评估、教师的参与)与市场问责(学生与社会的需求的反映)已是当务之急。亟需构建一个政府主导、高校自主、社会多元利益主体参加评价的制度基础,把握好行政、专业和市

场问责的三角关系在实施分类评价这一政策工具中的运行与优化。目前，上海将评估监测纳入政府教育督导机构职能范围，是教育治理体系现代化的重要制度设计。上海成立的高等教育督导评价专家委员会，其成员主要由政府行政人员、国家督学、高等教育管理专家和高等教育评价研究专家等组成。当下制度设计中渗透的管办评分离、高等教育督导评估专家委员会作为专业力量参与评价等思想和制度构架均为评价的专业性提供了很好的基础。未来可进一步引入市场竞争和调节机制，参考一定市场导向的规则，促进同类院校的竞争。政府应主要扮演好监测高校分类发展主导者和分类评价结果的信息提供者的角色。建立高校分类评价数据库，强化分类服务，定期向院校和社会发布高校的办学数据和学科专业发展信息，出现异常及时预警。同时，省域分类评价可延长综合评价周期，每隔3年对高校办学水平和发展进步情况进行评价。

给予高校更多自主权，把建立自我评价机制和分类发展作为高校的行动自觉。引导高校自主面向社会发布绩效自评报告，自觉接受外部的问责，以评价为手段促进自身内部治理现代化，加大数据共享力度，推动各高校不断提升数据治理能力，充分发挥评价指标观测、带动功能，把分类评价看成建立健全高校自我评价体系、促进学校内涵发展的契机，自觉按照所处类型的经济社会服务面向，提升办学条件与师资力量，选择适合自身发展的教学模式与人才培养模式等。

原文刊载于《中国高教研究》2021年第9期

分类评价：指标设计、操作程式和结果应用 ——以上海高校分类评价为例

张兴

（联合国教科文组织国际教师教育中心特聘研究员

上海老年教育研究院副院长）

摘要：克服同质化倾向、推动高校特色发展是长期以来我国高等教育政策的导向。上海以规划为引领，紧紧抓住教育评价这个关键环节，通过研制四种类型高校的分类评价指标、实施分类评价、强化分类评价结果的应用，走出了一条高等教育特色发展的新路。

关键词：高校分类评价；指标设计；操作程式；结果应用

长期以来，尤其是高校扩招以来，高校发展同质化的问题一直困扰着我国高等教育的改革和发展。为了扭转这种不良倾向，自1993年起，《中国教育改革和发展纲要》《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》《国家教育事业“十三五”规划》《关于深化教育体制机制改革的意见》等国家重要文件都提出了建立高校分类体系、实施高校分类管理、促进高校特色发展的目标和要求。但从高等教育改革和发展的实践来看，由于评价标准单一，高校发展同质化倾向一直没有得到有效遏制。要打破这种局面，必须按照习近平总书记在全国教育大会讲话所强调的，扭转不科学的教育评价导向，从根本上解决教育评价指挥棒问题。

一、分类评价：源起与发展

高校分类理念和政策的提出，最早见于1993年中共中央国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》，之后随着“211工程”“985工程”和“双一流建设工程”的实施而不断推进和完善。

（一）高校分类评价改革之肇始

1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》首次明确提出，“教育管理部门要组织教育界、知识界和用人部门定期对高等学校的办学水平进行评估。”1990年，原国家教委颁布了《普通高等学校教育评估暂行规定》，之后，陆续开展了一系列高等教育评估工作。由于当时我国高等教育整体发展水平普遍不高，学校办学经费困难，办学条件较差，因此，很长一段时期内各类高等教育评估定位的重点是“以评促建”，即通过统一的标准来推动各级各类高校建设，包括基础设施建设、教师队伍建设、学科专业和课程教材建设、教学科研管理制度建设等。这种由政府主导、统一的评价制度，在推动政府加大高等教育投入、改善学校办学条件、推动学校规范教育管理、提高教育质量等方面都起到了重要作用，极大地推动了我国高等教育的发展。但由于评价标准过于单一，对不同起点、不同类型的同层次高校都采取同一个评价标准，忽视高校之间的差异；加之由政府主导的评价往往与政策支持、资源配置挂钩，学校出于趋利避害的现实考虑，为了在各类评价中获得好成绩，纷纷对标这种统一的标准，甚至唯这种统一的标准是从，结果造成了严重的同质化现象，主要表现为：在目标定位上，追求综合化、上层次、上规模；在人才培养模式方面，培养目标、课程体系、培养方式方法上趋同。

高校发展的同质化既不利于高校形成自身的特色和个性，也无法满足社会和个体的多元化需求。鉴于此，1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出，“制订高等学校分类标准和相应的政策措施，使各种类型的学校合理分工，在各自的层次上办出特色。”这是国家层面最早提出高校分类思想的权威性文件。为了落实《纲要》精神，教育部启动了

“211 工程”建设，之后又启动了“985 工程”和“双一流”建设工程。其目的是通过重点建设，使一批高校和重点学科在教育质量、科学研究、管理水平和办学效益等方面有较大提高，解决高层次人才培养、经济建设和社会发展重大关键技术依赖外国的问题，同时发挥这些高校的示范作用，带动、引领其他高校的发展。通过 20 多年的持续投入和建设，这一举措取得了明显的成效，一批高校进入世界一流大学行列，形成了一批具有世界学术影响力的高水平学科，培养了一大批高质量、高层次的优秀人才，建设了一支具有国际视野和水准的教师队伍，产出了一批事关经济社会发展关键技术的重大科研成果，中国高校的国际竞争力和影响力显著增强。但在肯定这种重点建设策略取得巨大成效的同时，我们也不得不承认，进入重点建设行列的“211 高校”“985 高校”和“双一流高校”总体上数量不多，总共只有 100 多所，只占 2600 多所高校的 5% 左右，这些学校的跨越式发展并不等于中国高等教育整体水平的普遍提升，甚至由于“马太效应”的存在，加剧了高校的两极分化，阻碍了其他高校的发展。

（二）中长期规划纲要的推动

1999 年全国教育工作会议做出高等教育大扩招的重大决策后，我国高等教育规模迅速发展，普通高等教育本专科、在学研究生分别由 1999 年的 413.42 万人、23.35 万人迅速增长到 2009 年的 2144.66 万人、140.49 万人，高等教育毛入学率由 10.5% 迅速提升到 24.2%。在高校扩招如火如荼地进行的同时，对高校的评价仍然是“用一把尺子量所有高校”。如 2002 年起试行的第一轮本科教学水平评估就是以统一的标准来衡量所有本科院校，其单一的指标体系和评价方式受到社会各界的诟病，甚至被认为是导致本科教学水平评估诸多乱象的根源。这样同一把尺子的评价标准必然抹杀学科之间的差异，这样的评价结果的公平性存疑。”可见，这种由政府主导、统一的评价制度，这种资源倾斜式的重点建设策略，不仅没有办法解决高校

同质化发展的的问题，甚至在高校大扩招后加剧了这种倾向。为了扭转这种不良倾向，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》明确提出，“建立高校分类体系，实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用，引导高校合理定位，克服同质化倾向，形成各自的办学理念和风格，在不同层次、不同领域办出特色，争创一流。”为推动中长期规划纲要的实施，国务院成立了国家教育体制改革领导小组，各省市也纷纷成立省级教育体制改革领导小组，高校分类管理、分类建设、分类评价提上了高等教育改革和发展的重要议事日程。但总体而言，多数省市仍然沿袭了重点建设的思路，将高校区分为重点建设和非重点建设两类，并推出了对重点建设高校的各类评价，对高校的分类管理并没有做到真正意义上的全覆盖，高校分类管理、分类评价工作推进情况总体上并不尽如人意。

党的十九大报告提出要“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展。”实现高等教育内涵式发展的着力点之一是解决高等教育同质化问题，而解决同质化问题的关键是高校分类管理，高校分类管理的前提又是如何科学地对高校进行分类。作为全国教育改革先行试验区，上海根据人才培养和科学研究的主体功能，将高校分为学术研究型、应用研究型、应用技能型和应用技术型四种类型。根据主干学科专业的数量，将高校分为综合性、多科性和特色性三种类型，由此形成了上海特色的“二维”“十二宫格”高校分类图景，并以《上海高等教育布局结构与发展规划（2015-2030年）》《上海市高等教育促进条例》等重要政策法规文件加以固化，这为上海推进高校分类评价提供了法理依据。

二、指标设计：多方共同参与博弈

如前所述，上海以教育综合改革为契机，以规划和立法的形式解决了高校科学分类的标准问题。但分类标准的确定并不意味着高校会自然而然地各就各位。如果仍然沿用整齐划一的评价方式来衡量所有的高校，高校内涵发

展、特色发展也就无从谈起。要让高校各安其位、特色发展，必须实施分类评价，而开展分类评价的前提是设计针对不同类型高校的评价指标。

（一）确立指标设计的方法和原则

一般而言，评价指标的设计有三种方法可以选择：一是从内涵分析入手，抓住事物的本质属性，然后把这一属性的现象性外观表现确定为指标；二是从分析事物间的相互联系开始，抓住事物变化后产生的效应，把事物变化所产生的效应确定为指标；三是抓住事物的全部属性或相关属性，把因素群作为相关指标。相比而言，第一种方法最简捷、最有效，第三种方法最不经济。上海在设计高校分类评价指标时主要采用了第一种方法，即先把高等教育的本质属性具体化为高等教育五大职能，先后召开市教卫党委、市教委处室负责人、不同类型高校专家代表相关会议各二十余次，请他们列出与高等教育职能相关、体现不同类型高校特征的指标，并经过多轮次的意见征集、汇总和分析，把一些非本质、非关键、不具操作性的指标剔除后，形成分类评价指标征求意见稿。

在分类评价指标征求意见稿的研制过程中，强调了三个基本原则：首先是突出中国特色，正如习近平总书记在 2016 年全国高校思想政治工作会议特别强调的，我国独特的历史、文化和国情决定了我国必须走中国特色的高等教育发展道路。什么是中国特色社会主义高等教育道路？习近平总书记在 2018 年全国教育大会提出的“九个坚持”是中国特色的最好诠释，其中居于核心和统领地位的是“坚持党对教育事业的全面领导，坚持把立德树人作为根本任务。”因此，我们将党对高校全面领导的落实情况、立德树人根本任务的落实情况等指标列为一票否决的关键核心指标。其次是聚焦高校职能，即中国特色高等教育五大职能——人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作在指标体系中都要有所体现，不可或缺，而且在权重分配上要合理配置。如果片面地强调体现某一个或某些职能的指标，往往会

产生错误的导向，不利于高校职能的全面发挥。再次是体现学科专业差异，通过采取单设“办学特色”指标并赋予其10分的最高权重、设置个性化评价标准、设置权重可选指标等多种策略，引导学校根据自身学科专业基础办出特色、争创一流。比如，根据教育部《普通高等学校基本办学条件指标（试行）》及评估实践确定的优秀标准，将综合类、理工类、医学类、体育类、艺术类等不同类型高校的生师比的满分标准分别设定为16、16、14、11、11，这样既给高校未来发展预留空间，又不至于浪费宝贵的人力资源。再比如，在应用技术型和应用技能型两种类型的评价指标中，“科研项目”这个二级指标的权重总分都是“4”分，但在“师均科研经费”、“师均企事业单位委托项目数”两个三级指标中，分别设置了“2分/2分”、“1分/3分”、“3分/1分”三组权重，供具有不同学科专业优势的高校选择。

（二）广泛征求利益攸关方的意见

分类评价指标征求意见稿形成后，开始广泛征求各方意见，对指标内涵、权重、评价标准进行修改完善。首先是充分听取高校的意见。分别于2017年6月和12月，两轮次在全市所有高校进行了全覆盖式的意见征集。各高校对分类评价指标的研制高度重视，组织专家对学校所在类型的指标体系进行了专门的研究，并经学校党委会、校长办公会审议后反馈给教育主管部门。意见征集后，主管部门根据学术研究、应用研究、应用技术和应用技能四种类型，分门别类地进行了汇总，对高校反馈的意见逐条进行了分析和讨论。之后，又分七批次与二十多个对分类评价指标高度重视、意见比较集中的高校进行了面对面的交流和沟通。其次是听取相关委办局和科研院所的意见和建议，包括市发展改革委员会、市财政局、市人力资源与社会保障局、市编办、市教育卫生工作党委和市教委的意见。其中，市教育卫生工作党委和市教委征求意见十余轮次。其他委办局征求意见两轮次。在将意见汇总分析后，本着“能采尽采”的原则，采纳了其中80%以上的意见和建议，对无法采纳

的意见和建议都通过多种形式向各方说明了无法采纳的理由和依据。经过多部门多轮次广泛征求意见，学术研究、应用研究、应用技术、应用技能四种类型高校的分类评价指标终于出炉。据不完全统计，从指标研制到意见征集再到修改完善和最终定稿，保守估计有超过 1000 人次的各类专家参与其中。如此广覆盖、大批量的专家参与，保证了指标内涵、权重分配、评价标准的信度和效度，为上海高校分类评价奠定了坚实的基础。可以这么说，指标研制的过程既是广集众智、反映各方利益诉求的过程，也是多方博弈、逐渐达成共识的过程。指标设计时的多方共同博弈，特别是高校的多轮参与，为评价结果的广泛认可奠定了扎实的基础。

三、操作程式：自我评价和专家评价相结合

自我评价的过程是被评价对象搜集、整理评价信息、进行自我诊断的过程，有助于评价对象的自我改进，但也存在“报喜不报忧”、夸大成绩、掩盖不足的弊端。专家评价是对自我评价的再检查，有助于提高评价的客观性、科学性和权威性，但也可能存在由于专家掌握信息不够系统、全面、准确等因素，导致评价结果有失偏颇的现象。教育是一个非常复杂的社会现象，教育评价是一项专业性非常强的工作，因此，现代教育评价一般都由自我评价和专家评价两个阶段组成，上海高校分类评价同样如此。

（一）明确指标内涵和具体要求

不论是自我评价还是专家评价，评价者和被评者对指标内涵和相关要素的精准把握和客观公正的态度是确保评价结果信度和效度的前提和关键。为此，我们首先对高校相关人员和评价专家进行了专门的培训和辅导，确保各方对指标内涵、统计要素、时间节点等评价标准的认识达成一致。其次要求被评者和评价者都签订承诺书，学校必须承诺所提供的数据和材料是客观、真实的；评价专家必须承诺依据自身的专业素养做出客观评价，同时实行回避原则，确保评价公平公正。

自我评价是学校为专家评价提供充分信息的过程。在自我评价阶段，学校需要根据评价指标体系和具体工作要求提供自评报告等相关材料。一方面学校要为量化指标提供准确数据，如科研项目数、学生重大赛事获奖数等；另一方面学校要以案例的形式充分展现自身在人才培养、科学研究、社会服务等方面的办学特色。在这个过程中，要求学校保持客观的态度，展示成绩、提炼经验固然重要，但绝对不能粉饰太平、回避短板，甚至弄虚作假。

（二）综合应用多方专家评价的结果

与学科评估、专业认证等专项评价不同的是，上海高校分类评价本质上属于综合评价，涉及高校职能的方方面面，是一项非常复杂的系统工程，其指标内涵丰富，涉及的学科专业领域和具体管理环节众多，仅由一次专家评价是很难完成的。因此，上海高校分类评价中的专家评价实际上是一个由多方专家构成、多轮次的评价过程。一是教育行政部门各职能处室根据职能分工，结合日常管理工作的实际，组织专家对业务性强、职能指向明确的指标进行评价。如高等教育处在日常管理的过程中，经常会以各种形式组织专家对高校教学质量保障体系建设、教学质量监控实施、教学质量反馈与改进、教学质量信息及利用等工作进行评价，对高校教学管理水平和教学质量高低有全面的了解。因此，“教学质量保障水平”这一指标的评价结果就由高等教育处结合历次专家评价给出。二是由教育督导部门组织专家对职能指向不是很明确的综合性指标进行评价，如规划管理水平等。“建立以规划为引领的市级统筹机制”是上海教育改革的成功经验，得到教育部领导的高度肯定。在市级规划的统筹指导下，各高校都制定了学校的发展规划，但在规划管理的过程中往往存在“重编制、轻执行、无评价”的现象，导致规划的执行情况大打折扣。为了扭转这种不良倾向，上海高校分类评价时引入了“规划管理水平”这一指标，对规划的编制质量和执行情况进行评价。由于发展规划涉及到学校教育教学工作的方方面面，必须由对学校情况有全面了解的专家

队伍才能做出准确评价。为此，我们组织了由市内外担任过省级教育行政部门或高校主要领导或分管领导组成的专家组，对学校发展规划的执行情况及成效进行集中评价，并给出评价结果。三是在部分纯客观的量化指标上，直接采信政府行政部门和有较强公信力、影响力的社会第三方评价结果。如“国家级教学成果奖数”指标采信了教育部公示后无异议的结果；“国家科学技术奖数”指标采信了科技部公示后无异议的结果。四是开展第三方调查，如对“学生满意度”这个指标，利用上海市教科院的专家力量，从“学生对学校的满意度”、“用人单位对毕业生”的满意度两个维度进行较大样本的调查分析。

对自我评价的明确要求和多轮次应用第三方评价结果使得分类评价的结果更能反映不同高校的发展现状和水平，提高了各界对分类结果的接受度和认可度。从2018年和2019年两次高校分类评价的实施来看，不管是哪一种类型的学校，只要在人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际合作与交流五大职能方面表现突出，都可以在评价结果中得到反映。例如，2018年，侧重文理学科和侧重工科的两所综合性学术研究型高校双峰并峙；某纯文科的特色性应用研究型高校在同类型高校中拔得头筹；某以艺术类专业为主的特色性高校在应用技能型高校中名列前茅。

四、结果应用：发挥评价多重功能

随着教育评价理论和实践的发展，评价的功能从最初的鉴定、选拔、判断逐步发展到诊断、问责、改进。从我国教育评价的发展来看，“基于研究视角的学校评价指标、评价标准、结果分析等方面的探讨比较深入，但对教育管理者和实践工作者而言，如何应用学校评价结果更为重要。”实际上，不管是什么评价，都有结果应用的问题，只不过应用的主体、应用的目的、应用的力度、应用的方式不同而已。一个明显的例子是，尽管各界特别是学术界对各大排行榜诟病很多，各类主体却都在使用其评价结果。比如，针对

目前影响比较大的高校四大排行榜（Us News、Qs、THE、ARWU）等，有学者认为它们“不严肃，不科学，不可信。”但事实上，教育部门往往用它来说明教育改革和发展成就，学校往往用它作为自身水平和地位提高的标志，学生和家长往往根据它来选择学校和专业。从国际经验来看，评价结果的应用也相当普遍。在英国，学科评估结果会影响政府对大学学科建设和科学研究的拨款份额。在法国，高等教育评估委员会组织实施的高等教育质量评估结果，会决定和影响政府与大学之间所签订的教育与研究合同。在美国，只有顺利通过六大区域认证机构或相应专业认证机构认证的高校才能优先得到联邦或州政府的经费资助。鉴于此，上海在实施高校分类评价之初，就明确提出要充分应用分类评价的结果。目前，评价结果已应用到高校内涵建设经费分配、高水平地方大学建设遴选、教师绩效工资、高校党政班子考核等诸多方面，发挥了评价的多重功能。

（一）发挥评价的诊断、改进功能

每次分类评价后，都会以集中反馈和个别交流的方式及时将评价结果反馈给学校。具体方式是以图表的形式向学校反馈其同类型高校的地位，同时反馈同类型高校每个指标的平均水平和学校自身的状况，让学校知道自己的长处和短板，找到差距，明确努力方向，推动学校教育教学改革，提高人才培养质量和科学研究水平，增强社会服务能力，进而促进学校发展，体现了分类评价的诊断、改进功能。

高校分类评价结果反馈

1. 高校类型

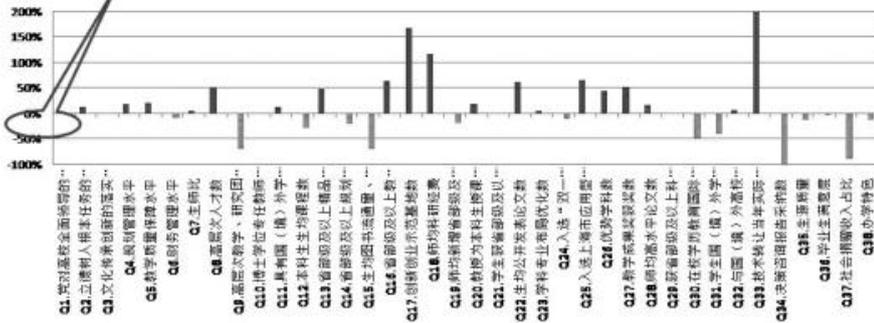
**大学: **型

(20%, 40%)

2. 高校的排序区间

3. 同类型高校的指标均值

4. 归一化得分, 立柱朝上表示该指标得分超过均值, 立柱朝下则低于均值



(二) 发挥评价的选拔、激励功能

2015年国务院启动“统筹推进世界一流大学和一流学科建设工程”以来, 为了进一步提升高等教育整体水平, 上海根据《上海高等教育布局结构与发展规划(2015-2030年)》, 在学术研究型、应用研究型、应用技术型、应用技能型四种类型高校中陆续启动了地方高水平大学建设工程, 并给予重点支持。如何在众多高校中遴选出高水平大学建设高校? 在分类评价中名列前茅是入选地方高水平大学建设行列的前提和先决条件(之后还要组织专家对学校的建设方案进行专门的评价), 这充分体现了分类评价的选拔功能。与此同时, 在安排每年约15亿元内涵建设时, 打破了以往学术型和应用型、本科层次和专科层次不同标准的惯例, 在统一不同类型高校校均内涵建设经费标准的基础上, 主要根据分类评价结果在各自类型进行分配, 这样就抑制了高校盲目上层次、换类型、不安自身定位的冲动, 起到了引导不同类型高校在各自类型中各安其位、努力办出水平和特色的作用, 体现了分类评价的激励功能。

(三) 发挥评价的问责功能

20世纪80年代以来, 西方发达国家率先启动新公共管理改革, 绩效优先成为席卷全球的教育治理的主导理念和行动策略。“换言之, 政府做成了什么比做了什么更重要。”在我国, 随着“管办评”相分离的教育体制机制

改革的不断深入，政府在赋予高校更多办学自主权的同时也要求高校不断提高绩效。2015年10月，国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》中提出了四个基本原则，其中之一就是“以绩效为杠杆”。而要通过绩效来激发高校改革和发展的内生动力，强化领导班子的问责制是必然的选择。正如美国著名高等教育专家克拉克所言，大学的兴旺与否取决于其内部由谁控制。上海在应用分类评价结果时，对在分类评价中表现优异的高校党政班子给予奖励，对表现不佳的高校党政班子进行问责，包括将评价结果作为遴选、调整领导班子的重要依据，作为提高或降低班子成员考核等级和个人绩效工资系数的重要依据等，体现了分类评价的问责功能。

教育评价是政府治理高等教育的重要抓手和有效途径，也是高校教育教学工作的“指挥棒”。科学、合理的评价有利于提升政府教育治理水平，有利于推动高校特色发展。在评价过程中，如何兼顾各种多元价值、如何平衡不同主体的利益诉求、如何实现评价的多元目的，是一个考验管理者智慧和能力的问题，也是衡量一个地区现代教育治理体系是否完善、教育治理能力高低强弱的重要标志。上海紧紧抓住教育评价这个“牛鼻子”，打破大一统的评价模式，针对不同类型高校的定位和目标，研制了分类评价指标体系，实施了分类评价，并通过分类评价结果的应用，基本形成分类规划、分类投入、分类评价的上海高等教育治理新格局。上海高校分类评价在指标设计、操作程式、结果应用的整个评价活动中，所有评价利益相关方都积极参与到评价过程中来，充分表达了自己的观点，形成了有利于改进主管部门教育管理和学校教育教学的“共同心理建构”，具有第四代评价理论的典型特征，也可以说是第四代评价理论的成功实践。

原文刊载于《教育发展研究》2020年第19期

● 比较研究

多样性：欧洲高校分类的灵魂

谢亚兰 刘莉 刘念才

(上海交通大学高等教育研究院)

摘要：多样性是欧洲高校的一种优势，在这种情况下开展欧洲高校分类能更好地理解欧洲高等教育蓝图中的多样性。多样性因此成为欧洲高校分类的核心概念之一。本文探讨了欧洲高校分类的背景、假设、目的、定位以及指标体系特点，并通过比较美国的卡内基高校分类进而剖析了欧洲高校分类的特点。

关键词：高校；多样性；欧洲高校分类；卡内基高校分类

高校如何保持多样性发展，是否可以通过高校分类来实现并促进高校的多样性发展，是当前一个非常值得重视和研究的问题。“为了使大学获得更多的机会及提高自身质量，大学多样性跟大学自治一样重要”。继旨在促进欧洲高等教育和科技一体化及多样性的“博洛尼亚进程”(Bologna process)和《里斯本战略》(Lisbon strategy)之后，欧盟委员会(Commission of European Union)开始把关注的目光转向如何实现高校多样性的分类研究。

一、欧洲高校分类的概况

(一) 欧洲高校分类的出台

欧洲高等教育区域(European Higher Education Area, EHEA)和欧洲研究区域(European Research Area, ERA)的迅速发展促进了对高校多样性的重视。同

时，“全球范围内关于高等教育国际竞争力、世界一流大学及排名等的讨论，使人们认识到欧洲高等教育的多样性是一种优势，但我们需要更好地理解这种优势。对欧洲高等教育进行分类就是为了更好地理解欧洲高等教育蓝图中的多样性”。为了确保多样性有效，对欧洲而言，首先需要充分认识高等教育的多样性，然后设置透明的指标对其进行分类。

欧洲高校分类始于2004年，并分别于2005年和2008年发布了第一阶段的《机构概况：开展欧洲高校分类》(Institutional Profiles: Towards a Typology of Higher Education Institutions in Europe)和第二阶段的《描述多样性：欧洲高校分类》(Mapping Diversity: Developing a European Classification of Higher Education Institutions)的报告。分类的运作组织机构成员包括理事会(Board)、科学咨询委员会(Scientific Advisory Committee)、利益相关者咨询委员会(Stakeholder Advisory Council)等。同时，欧洲高等教育质量保障网(European Network for Quality Assurance in Higher Education)在此过程中也发挥着重要作用。

(二)分类与多样性：欧洲高校分类的核心概念

《描述多样性：欧洲高校分类》认为，分类(Classification)是“基于相似性对个体进行分组的过程”。分类的目标是提高复杂系统的透明度，在这样一种系统中抓住多样性——从而，改善我们对现象和系统的理解，进而促进有效的沟通”。分类最关键的要素是判断谁是潜在的或者是分类的目标用户也即利益相关者(Stakeholders)及他们使用分类的目的。分类是一个包含多个步骤的过程：首先是确定要分类的对象，接下来是界定分类标准。标准选择的维度必须能够使得使用该分类的人能根据自己的要求对高校进行再分类。分类指标设计必须是用户导向的(User-oriented)。最后一步是计算各被分类的对象在各指标上的得分。

“多样性” (Diversity)是指在一个系统内存在多种多样的个体(这里的系统指高等教育系统),反映在具体的时间点系统内的个体变化多样的水平,描述的是一个静态的状态。多样性可分为外部多样性和内部多样性。对高等教育系统而言,外部多样性指高校之间的差异,而内部多样性则指高校内部的差异。

欧洲高校分类主要关注不同高等教育机构之间的差异,即不同机构之间的多样性(外部多样性)。分类的目的是为了更好地理解欧洲高等教育系统中的多样性。当前欧洲许多政府部门已经开始采取措施来提高其高等教育系统的多样性。如弗兰斯·F·范富格特(Frans van Vught)所言,高等教育多样性将产生多种积极影响,包括满足学生的需求、促进社会流动、满足劳动力市场的不同需求以及提高高校的效率(Efectiveness)和为创新带来机会等。

(三)欧洲高校分类的定位

欧洲高校分类中只包含那些已经通过认证或者官方机构认可的高校。因此,从这个角度来说,只有声誉较好的高校方可进入分类体系。此举是分类开展者为了与质量保障欧洲局(European Register of Quality Assurance Agencies, EQAR)建立明确的关系。

鉴于对欧洲高校分类和质量保障之间的关系思考,欧盟给该分类的定位是:首先,分类不应该被看作是大学排名的工具。分类的多维度(多指标)和非等级的特征能够实现不同高校间的比较。然而,分类工具不能阻止分类的用户从各个维度(指标)对高校进行排名,且这样的排名似乎比整体的大学排名更为有用和合理。“欧洲高校分类”开展者强调,基于多指标的分类的目的是帮助高校树立自身的整体形象,提高欧洲高等教育的透明度,而绝对不是在各种类型的机构之间建立等级制度。其次,分类不是评价高校质量的工具。分类并不对高校的质量进行评价,也不对高校的教学和科研进行评价。

尽管分类能够用于质量评价和保障过程，但分类是在客观、实证和可靠的数据基础上描述高校的“整体形象”。通过提供“客观”的数据，高校根据自身的目标和理想在分类中给自己定位。

二、描述多样性：欧洲高校分类报告

继第一阶段 2005 年的报告之后，欧洲高校分类项目第二阶段工作由屯特大学的高等教育政策研究中心(The Center for Higher Education Policy Studies, CHEPS, University of Twente)、德国大学校长联合会(The German Rectors' Conference)等联合开展。该阶段的主要工作是完善分类的指标体系。第三阶段将进一步评价和提炼分类指标，通过网络分类工具完成欧洲高校分类工作，之后形成最后的分类报告。

(一) 欧洲高校分类的指标体系

分类项目第二阶段的工作主要是对设置的指标体系予以实证调查研究，从而进一步优化指标，同时也致力于探索和提高欧洲高校分类的合法性。《描述多样性：欧洲高校分类》报告描述了 14 个一级、32 个二级指标的指标体系(见表 1)，并公布了关于指标体系的可靠性等的调查研究结果。

表 1. 欧洲高校分类的指标体系

一级指标	二级指标
1. 授予学位类型	1a. 授予的最高层次学位 1b. 各类学位的授予数
2. 学科领域涵盖范围	2a. 高校所涵盖的学科领域数(UNESCO/ISCED 学科领域划分法)
3. 学科专业	3a. 满足已有职业要求的专业数占专业总数的比例 3b. 满足市场或职业特定需求的专业数占专业总数的比例
4. 终身教育	4a. 各类学位中成人学习者占学生总数的比例
5. 科学研究	5a. 师(学术人员)均论文经过同行评审的师(学术人员)均论文发表数 5b. ISI 中的引用指标
6. 创新与转化	6a. 孵化的高科技企业数 6b. 专利申请数 6c. 成果转化的年收入数 6d. 横向科研经费占科研经费总量的比例
7. 国际化:教学和教师	7a. 国际学生占总学历教育学生总数的比例 7b. 接收的参与欧洲交换项目的新生占总新生总数的比例 7c. 送出的参与欧洲交换项目的学生总数 7d. 国际教师占教师总数的比例 7e. 在海外提供的项目 / 专业数
8. 国际化:科研	8a. 通过欧洲科研项目获得的科研经费占科研经费总量的比例
9. 规模	9a. 在校学生总数 9b. 聘用教师总数
10. 知识传播方式	10a. 远程教育专业占专业总数的比例 10b. 部分时制(part-time)专业占专业总数的比例 10c. 部分时制(part-time)专业学生占学生总数的比例
11. 公 / 私立特征	11a. (竞争性和非竞争性)政府经费占总收入的比例 11b. 学费收入占总收入的比例
12. 法律地位	12a. 法律地位
13. 对文化传播的贡献	13a. 由高校独立或合作组织的官方音乐会 / 演唱会数 13b. 由高校独立或合作组织的官方展览数
14. 对所在地区的贡献	14a. 从欧盟结构性拨款中获得的经费占总收入的比例 14b. 留在本地的毕业生占总毕业生总数的比例 14c. 为本地区的劳动力市场提供的培训课程 14d. 本地 / 地区的收入来源的重要性

资料来源: The Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente, the Netherlands in partnership with the University of Strathclyde, Glasgow, Scotland, The University of Aveiro, Portugal; and the German Rectors Conference (HRK). Developing a European Classification of Higher Education Institutions.

(二) 欧洲高校分类指标体系的多样性分析

罗伯特·伯恩鲍姆(Bimbaum, Robert) (1983)和杰克宾·哈斯曼(Huisman, Jakobien) (1995)研究了高等教育系统的多样性的理论,将高等教育系统的多样性划分为7种:系统多样性(Systemicdiversity)、结构多样性(Structuraldiversity)、专业多样性(Proggmaticdiversity)、方式多样性(Proceduradiversity)、声誉多样性(Reputationaldiversity)、构成多样性(Constituentiaidiversity)以及价值与氛围多样性(Valuesandclimatediversity),各类型的具体含义详见表2。

表2 高校多样性类型及内涵

多样性类型	内涵
系统多样性	指高校类型、规模和高等教育系统内部控制等方面的多样性。
结构多样性	指由于历史与法律的或者高校之间权利划分的差异等造成的高校结构的多样性。
专业多样性	指学位层次、学位覆盖领域、综合性、使命以及专业和服务重点方面的多样性。
方式多样性	指教学、科研或服务提供方式的多样性。
声誉多样性	指高校地位和名声的多样性。
构成多样性	指学生以及教师和管理人员等构成的多样性。
价值与氛围多样性	指与社会环境和文化相联系的多样性。

资料来源: Birnbaum, Robert (1983) *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass, CA 94104. Jakobien Huisman(1995) *Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education: A theoretical and empirical analysis*. Management and Policy in Higher Education. CHEPS.

根据伯恩鲍姆和哈斯曼的关于高等教育多样性类型的分类理论,我们认为,欧洲高校分类的指标体系,应该说从系统、结构、专业及价值与氛围的多样性等6个方面体现了高校的多样性(见表3)。

表 3. 欧洲高等教育指标体系的多样性特征分析

多样性类型	欧洲高校分类指标
系统多样性	9a, 9b
结构多样性	11a, 11b, 12a, 14a
专业多样性	1a, 1b, 2a, 3a, 3b, 10a, 10b
方式多样性	5a, 5b, 6a, 6b, 6c, 6d, 7e, 8a
声誉多样性	/
构成多样性	4a, 7a, 7b, 7c, 7d, 10c
价值与氛围多样性	13a, 13b, 14b, 14c, 14d

(三) 欧洲高校分类指标体系的特点分析

指标体系是分类的核心要素之一，指标体系的特点几乎决定了整个分类结果的特征。总体上，欧洲高校分类指标体系具有以下两方面的特点：

第一，以相对客观的指标为主，内容丰富。欧洲高校分类指标体系较为全面地反映了高校的职能，内容涵盖了教学、科研、知识转换、终身学习、创新、国际化程度、高校的属性与高校的社会服务及欧洲高等教育自身的特色。从涉及相关内容的指标数量看，欧洲高校分类注重从高校满足社会需求与为社会服务、人才培养和高校的国际化等角度考察高校。值得注意的是科研在该分类中并没有起决定性作用。分类中的不少指标体现了欧洲高等教育独有的特点，如参与欧洲交换项目的新生占总的新生的比例和参与欧洲交换项目的学生总数等指标。

第二，若干指标的可行性有待进一步提高，以增加认同度。调查后发现，并不是所有的指标都具备可操作性，即不是所有的指标都能得到被调查者的认同。这种认同主要源于指标体系自身的有效性、指标提供的信息的可靠性和指标体系操作的可行性。指标体系的有效性是指“指标是否测量了其所隶属的维度即一级指标所描述的核心内容”，也就是指标对所隶属的维度即一

级指标所描述的核心现象(内容)的体现程度。从现有指标的有效性的调查结果看,包括授予的最高层次学位、高校所涵盖的学科领域(UNESCO / ISCED 学科领域划分法)等在内的 8 个二级指标的有效性不到 15%;包括 ISI 中的引用指标、通过认证的专业数占专业总数的百分比等在内的 11 个指标的有效性也只在 15%至 29%之间(详见表 4)。现有指标体系中,有 5 个维度的指标需要进一步优化,包括:学科专业(Orientation of degrees)、终身教育(Involvement in life-long learning)、创新与转化(Innovation intensiveness)、文化服务(Cultural engagement)、区域贡献(Regional engagement)。

表 4. 欧洲高校分类指标体系的有效性调查结果

有效性 (Validity)	指 标
不到 15%	1a, 2a, 7a, 7b, 7c, 7d, 9a, 9b
15%~29%	1b, 3a, 5a, 5b, 8a, 10a, 10b, 10c, 11a, 11b, 12a
30%~50%	3b, 4a, 6a, 6c, 6b, 6d, 7e, 13a, 13b, 14a, 14b, 14c

资料来源: The Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente, the Netherlands in partnership with the University of Strathclyde, Glasgow, Scotland, The University of Aveiro, Portugal; and the German Rectors Conference(HRK). *Developing a European Classification of Higher Education Institutions.*

分类开展者从 4 个方面评价了数据采集与报告的可行性,包括收集数据的时间、是否“容易收集”、数据是否从现有资源中采集、有效案例的总数。结果发现,为本地区的劳动力市场提供的额外课程、参与欧洲交换项目的新生占新生总数的比例、国际教师占教师总数的比例、参与欧洲交换项目的学生总数等指标的可行性都非常低。而录取学生总数和高校所涵盖的学科领域

(UNESCO / ISCED 学科领域划分法)等指标的可行性则比较高, 总结果详见表5。至于指标提供的信息的可靠性, 被调查的6所高校中, 有5所高校反馈认为, 25个指标提供的“信息非常可靠”, 但还有7个指标存在争议, 包括3a、3h、6d和14b和14c等。

表5. 欧洲高校分类指标体系的可行性调查结果

可行性 (Feasibility)	指 标
高(High)	1a, 1b, 2a, 5a, 6a, 6b, 7e, 9a, 9b, 11b, 12a
中(Medium)	3b, 6c, 7a, 10a, 10b, 10c, 11a, 13a, 13b, 14a
低(Low)	3a, 4a, 6d, 7b, 7c, 7d, 8a, 14b, 14c, 14d

资料来源: The Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente, the Netherlands in partnership with the University of Strathclyde, Glasgow, Scotland, The University of Aveiro, Portugal; and the German Rectors Conference (HRK). Developing a European Classification of Higher Education Institutions

三、欧洲高校分类的特点

欧洲高校分类机构在开展分类的过程中与美国卡内基高校分类机构建立了富有成果的合作关系。无论是分类的理念还是技术路线上, 欧洲高校分类或多或少都受到卡内基分类的影响。通过与卡内基分类的比较, 欧洲高校分类的特点可见一斑。

(一) 欧洲高校分类与美国卡内基高校分类的相似之处

首先是目的相似。欧洲高校分类的主要目的是为高校的利益相关者提供透明化的信息、为政策制定提供依据、为科学研究提供方法与工具。而“卡内基分类实际上是一种用于政策分析和高等教育研究的工具, 其目的是为高等教育领域的研究者服务, 包括学者、院校研究人员和政策研究人员”。

其次是理念相似。欧洲高校分类和卡内基分类最新版(2005年版)061的

一个共同点就是：重视高校的多样性。如前所述，“多样性”是欧洲高校分类的灵魂。而自从1973年首次公布其分类标准和结果以来，随着美国高等教育系统的不断发展变化，“卡内基2005分类”试图通过增加分类类别的办法解决原有分类过分强调高校的学术研究而忽视人才培养和社会服务的问题，使得新的分类系统对高校的职能有比较全面的反映。不难发现，“卡内基2005分类”的最重要变化是由系列分类取代了原有的单一分类，不同类型的高校采用不同的分类指标，高校的多样性特点得以凸显。

再次是基础相似。欧洲高校分类与美国卡内基分类具有相似的基础，即高等教育系统相对都比较成熟，高校自身已呈现出多样性特征。成熟与多样性的高等教育系统是开展有效分类的基础。在相对不成熟的高等教育系统中，要开展高校分类，有可能对高等教育系统自身意义不大，也难以为相关政策制定提供依据。最后是定位相似。欧洲高校分类指标体系与卡内基分类指标体系都只对高校现状做了较为客观的描述如学位授予情况、专业设置、学科分布及所属地区等，进而在此基础上开展分类，并无判别高校优劣之意。这两个分类对高校的真正意义在于指引它们朝着各个方向发展，即朝着多样性道路前进。提供系列分类可以提醒人们从多角度看待高校的多样性，从而淡化把分类作为层级衡量标准的做法。这样的分类才是对高校系统整体发展有价值的。

(二) 欧洲高校分类与美国卡内基高校分类的差异之处

尽管欧洲高校分类与卡内基分类相似之处颇多，但欧洲高校分类也有自身的特点。

从数据采集的角度看，与欧洲高校分类所有指标对应的数据很难在一个国际性的数据库中找到。国家型数据通常比较容易获得，但此类数据由于各种实践的、法律的和方法论上的问题而存在诸多局限。因此，欧洲高校分类的研究者欲在已有数据库的基础上通过调查问卷获得更多相关数据。而卡内

基分类的数据基础则显得更为坚实。

从指标设置的机制看，欧洲高校分类虽然设置了量化的指标体系，但仍以柔性机制为主，分类并没有对指标设置硬性的数值标准；而卡内基分类指标则相对较刚性，对每一指标都设置了具体的数值或赋予了具体的价值判断标准。欧洲高校分类的用户可以根据自身需要选取其中任一指标对高校进行再分类。而卡内基分类用户则难以对已经分类后的高校根据某一指标进行再分类。

从指标体系背后所反映的教育理念或对教育的关注点看，欧洲高校分类与卡内基分类间差异显著。欧洲高校分类更加注重教育的社会服务功能，而卡内基分类则主要集中关注学校自身的发展与变化。如欧洲高校分类强调了高校对文化传递与所在地区的贡献，而卡内基分类则没有。

高校分类在尽可能满足各个利益群体的多样性需求的同时，如政府的政治诉求、学界的学术诉求，必须以尊重高校自身及其开展的教育的规律为前提和基础，客观反映各个高校的特征与特色，否则高校分类就是无根之木，无源之水，丧失其最本真的意义——促进高校整体发展。分类必须基于当前高校自身已存在的多样性形式，即多样性的高校；同时分类必须致力于提高而不是抹杀高校的多样性。保持和促进高校多样性是高校分类能够长青的生命源泉，是高校分类的基础与落脚点。

原文刊载于《比较教育学》2010年第4期