



江西科技师范大学

高教动态

2022年第2期（总第2期）

发改办 高教所

2022年04月18日

编者按 质量是高等教育的生命线，高质量发展是高等教育适应经济社会发展的客观要求。2021年3月，十三届全国人大四次会议审议通过的《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》以专章形式描绘了“建设高质量教育体系”的宏伟蓝图。推动高等教育高质量发展成为“十四五”时期我国高等教育发展的战略任务和主要目标。本期我们主要围绕高等教育高质量发展主题进行编辑，以便更好地了解高等教育高质量发展的本质内涵、理论逻辑和实践路径。

—编者

本期要目

◆高教资讯

★《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》： 建设高质量教育体系

◆专家观点

★ 杜玉波：构建高质量高等教育体系

★ 怀进鹏：狠抓落实，推动教育高质量发展

★ 钟秉林：传承百年历史，推进高等教育高质量发展钟秉林

◆高教论坛

★ 新时代中国高等教育质量革命： 观念转变与行动路线（刘振天 俞兆达）

★ 大学内涵式发展：关于高质量高等教育体系建设路径选择的思考（眭依凡）

★ 新发展格局与高等教育高质量发展（刘国瑞）

◆比较研究

★高等教育质量发展指数的国内外比较研究（邱均平 宋博 王传毅）

● 高教资讯

《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》： 建设高质量教育体系

全面贯彻党的教育方针，坚持优先发展教育事业，坚持立德树人，增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

第一节 推进基本公共教育均等化

巩固义务教育基本均衡成果，完善办学标准，推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化。加快城镇学校扩容增位，保障农业转移人口随迁子女平等享有基本公共教育服务。改善乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校条件，加强乡村教师队伍建设，提高乡村教师素质能力，完善留守儿童关爱体系，巩固义务教育控辍保学成果。巩固提升高中阶段教育普及水平，鼓励高中阶段学校多样化发展，高中阶段教育毛入学率提高到 92%以上。规范校外培训。完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制，学前教育毛入园率提高到 90%以上。提高民族地区教育质量和水平，加大国家通用语言文字推广力度。

第二节 增强职业技术教育适应性

突出职业技术（技工）教育类型特色，深入推进改革创新，优化结构与布局，大力培养技术技能人才。完善职业技术教育国家标准，推行“学历证书+职业技能等级证书”制度。创新办学模式，深化产教融合、校企合作，鼓励企业举办高质量职业技术教育，探索中国特色学徒制。实施现代职业技术

教育质量提升计划，建设一批高水平职业技术学院和专业，稳步发展职业本科教育。深化职普融通，实现职业技术教育与普通教育双向互认、纵向流动。

第三节 提高高等教育质量

推进高等教育分类管理和高等学校综合改革，构建更加多元的高等教育体系，高等教育毛入学率提高到60%。分类建设一流大学和一流学科，支持发展高水平研究型大学。建设高质量本科教育，推进部分普通本科高校向应用型转变。建立学科专业动态调整机制和特色发展引导机制，增强高校学科设置针对性，推进基础学科高层次人才培养模式改革，加快培养理工农医类专业紧缺人才。加强研究生培养管理，提升研究生教育质量，稳步扩大专业学位研究生规模。优化区域高等教育资源布局，推进中西部地区高等教育振兴。

第四节 建设高素质专业化教师队伍

建立高水平现代教师教育体系，加强师德师风建设，完善教师管理和发政策体系，提升教师教书育人能力素质。重点建设一批师范教育基地，支持高水平综合大学开展教师教育，健全师范生公费教育制度，推进教育类研究生和公费师范生免试认定教师资格改革。支持高水平工科大学举办职业技术师范专业，建立高等学校、职业学校与行业企业联合培养“双师型”教师机制。深化中小学、幼儿园教师管理综合改革，统筹教师编制配置和跨区调整，推进义务教育教师“县管校聘”管理改革，适当提高中高级教师岗位比例。

第五节 深化教育改革

深化新时代教育评价改革，建立健全教育评价制度和机制，发展素质教育，更加注重学生爱国情怀、创新精神和健康人格培养。坚持教育公益性原则，加大教育经费投入，改革完善经费使用管理制度，提高经费使用效益。

高教动态

落实和扩大学校办学自主权，完善学校内部治理结构，有序引导社会参与学校治理。深化考试招生综合改革。支持和规范民办教育发展，开展高水平中外合作办学。发挥在线教育优势，完善终身学习体系，建设学习型社会。推进高水平大学开放教育资源，完善注册学习和弹性学习制度，畅通不同类型学习成果的互认和转换渠道。

专栏 16 教育提质扩容工程	
01 普惠性幼儿园	以人口集中流入地、农村地区和“三区三州”为重点，新建、改扩建 2 万所幼儿园，增加普惠学位 400 万个以上。
02 基础教育	以教育基础薄弱县和人口流入地为重点，新建、改扩建中小学校 4000 所以上。在边境县（团场）建设 100 所“国门学校”。
03 职业技术教育	支持建设 200 所以上高水平高职学校和 600 个以上高水平专业，支持建设一批优秀中职学校和优质专业。
04 高等教育	加强“双一流”建设高校基础研究和协同创新能力建设，提升 100 所中西部本科高校办学条件，布局建设一批高水平公共卫生学院和高水平师范院校。
05 产教融合平台	围绕集成电路、人工智能、工业互联网、储能等重点领域，布局建设一批国家产教融合创新平台和研究生联合培养基地。建设 100 个高水平、专业化、开放型产教融合实训基地。

● 专家观点

杜玉波：构建高质量高等教育体系

习近平总书记在考察清华大学时指出，“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。”我国“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出，到2035年我国将基本实现社会主义现代化，建成教育强国。“十四五”时期“建设高质量教育体系”，特别强调要“提高高等教育质量”。未来15年特别是这5年，是我国现代化建设的战略攻坚期，对实现中华民族伟大复兴影响深远。当前，世界百年未有之大变局和新冠肺炎疫情全球大流行交织影响，高等教育进入高质量发展阶段，如何构建高质量高等教育体系，以适应社会主义现代化国家建设需要，既是机遇也是挑战。我们要建设的高质量高等教育体系，从根本上讲，就是贯彻新发展理念、构建新发展格局需要的体系。那么，这个体系的根本指向、关键内容和重要发力点是哪些方面呢？

完善以立德树人为根本的协同育人体系

教育是国之大计、党之大计。立德树人是贯穿其中的根本逻辑，深刻回答了“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本性问题。进入新时代，立德树人从“教育的根本任务”到“高校立身之本”再到“检验学校一切工作的根本标准”，充分反映了我们党的教育理论创新和实践探索的最新成果，充分说明了我们党对立德树人的认识前所未有的，对立德树人的重视程度前所未有的。我们落实立德树人根本任务，就是要全面贯彻党的教育方针，实现教育的“四为服务”价值追求，为中华民族伟大复兴提供人才支撑和智力保障。

我们要从教育的三个维度来把握立德树人的内涵意义。这就是，立德树人揭示了教育的本质，体现了教育的规律，彰显了教育的根本价值。立德树人是一项系统工程，需要我们从三个层面畅通多方参与的协同育人体系。一是构建宏观育人体系，就是从教育整体而言，构建家庭、学校、社会协同育人体系。家庭教育、学校教育、社会教育是教育的三大支柱，缺一不可，我们要有这样的大教育观。二是构建中观育人体系，就是对学校教育而言，在德智体美劳五方面协同育人。在学校，立德树人无处不在、无时不有、无人不参与。要以课程育人、文化育人、心理育人等十大育人体系为基础，加强学校德智体美劳教育的整体性和系统性。三是构建微观育人体系，就是从个人施教而言，根据各项工作内在的育人元素和育人逻辑，从神形兼备、师生兼顾、内外兼修、德法兼治、软硬兼抓五个方面做起，使立德树人真正落到实处。

夯实以机制创新为重点的人才培养体系

大学历经 900 余年的革故鼎新，人才培养作为其最核心的功能，始终未曾动摇。我们要扎根中国大地，办世界一流大学，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。我们要遵循人才成长规律和教学规律，把知识传授、素质提升、能力培养和价值塑造融为一体。在推进高校实现高质量发展过程中，衡量一所高校的办学质量，不能仅仅从发展规模和项目量化上进行评价，更重要的是考量其在高水平人才培养和服务国家需求等方面的贡献。高校对于经济社会发展的最大贡献，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百分点，而在于人才的培养质量和水平，在于高校毕业生为国家和社会作出了多大的贡献。

在人才培养问题上，体制机制不灵活、不畅通是束缚学生全面发展、个性塑造的根本原因。要以培养学生的爱国情怀、社会责任感、创新精神、实践能力为着力点，重点推进四个方面的改革。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”。二是深化协同育人机制改革。进一步推动高校与社会力量的协同，把社会资源转化为学校的发展资源和育人资源，实现科教结合、产教融合，促进资源共享、协同育人。三是深化创新创业教育改革。创新创业教育应该是全方位的教育过程，其功能在于挖掘学生创新创业潜力，激发其创新创业兴趣，点燃其创新创业热情，提升其创新创业能力。要将创新创业教育与价值观教育紧密结合，与专业教育紧密结合，与推进产业迭代升级紧密结合，与助力教育开放紧密结合。四是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、教学水平长效提升机制以及教学质量评价机制。

打造以服务需求为支撑的学科专业体系

学科体系建设关系到学校发展根基，在高水平人才培养中发挥着重要作用。学科建设要强化服务国家需求。要静下心来研究国家战略性新兴产业的发展、传统产业的改造升级以及社会建设和公共服务领域到底需要什么样的人才，而不是在设置新学科时，总在想别人有的我也要有，有条件要上，没条件也要上。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。实质上，就是要面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，充分满足学科设置条件，符合其建设规律，确保学科建设自身发展的“小逻辑”，服从于国家重大战略和经济社会发展的“大需求”。

学科建设要坚持有选择性地发展，有所为有所不为。学科不在多、不在全，而在特、在强，关键要建设好与本校办学定位和办学特色相匹配的学科群，压缩“平原”、多建“高峰”。从根本上讲，学科建设要固本强基、交叉融合、择优培育，以优势学科为引领，带动、辐射和影响其他学科建设，形成特色鲜明、布局合理、协调发展的学科生态体系。同样，一所大学办得

好不好，重在质量和特色，绝不仅仅是规模和数量上的比拼。特色就是质量，特色就是竞争力。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。也就是说，我国各级各类学校都有自身办学层次类型上的一流。办学实力整体强、拥有多个一流学科的高水平大学，要瞄准世界一流大学的目标抓紧建设；办学实力有基础、若干学科有水平的大学，要瞄准世界一流学科的目标重点建设；办学实力有待加强、学科水平有待提高的大学，可以瞄准自身特色，聚焦办学优势，在探索“一流学院”“一流专业”建设上寻求突破。

健全以高素质专业化为标准的教师发展体系

教育大计，教师为本。有好的教师，才有好的教育。建设高素质专业化教师队伍，关键是提升教师素质能力，落实习近平总书记对广大教师提出的具体要求——坚持“四个相统一”，争做“四有”好老师，当好四个“引路人”，成为“大先生”。实际上，就是要坚持“师德为先、教学为要、科研为基、发展为本”的要求，努力做立德树人的能者、引领社会风尚的行者。教师队伍建设要坚持“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”的建设思路，及早谋划，做好顶层设计。一是要围绕学科集聚人才，根据学校学科发展规划，统筹规划人才的引进、培养和使用，不能脱离学科盲目引进。二是要集聚高层次人才，特别是具有学科穿透力的领军人才，而不是一般的普通人才。三是要及早选拔和培养优秀青年教师，放手培养、大胆使用，让他们在教学、科研和管理一线历练成长，不能论资排辈。四是要注意把好教师的思想政治关，注重对思想政治素质的考察，尤其是对师德师风的考量，不能泥沙俱下，不做甄别和筛选。

教师队伍建设还要特别注意“三为主”原则——以学科为主体，学科需要什么样的人才就引进什么样的人才，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”，而不是传统的“大学办学院”，学院要

发挥学术委员会和教授的作用，倾听和尊重他们的意见，担负起人才集聚的重要责任；以学校为主导，学校主要管师德、管结构、管政策，创造条件、营造环境。同时，既要鼓励“全能冠军”，又要支持“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。

构建以质量贡献为导向的教育评价体系

构建以质量贡献为导向的教育评价体系，首先要确立一流标准。在这个问题上，要着眼世界一流，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“自说自话”，不做井底之蛙；要着力中国特色，探索世界一流大学建设的中国道路和中国模式，不“自娱自乐”，不东施效颦。具体来说，构建具有中国特色、世界水平的高等教育评价体系，要坚持四个标准：一是培养一流人才，把人才培养质量作为首要标准；二是产出一流成果，把对国家社会贡献度和国内外公认度作为重要考量；三是发挥一流影响，把形成的重大影响力作为最高评价；四是办好一流本科，把一流本科教育作为立校之基。

教育评价既有国际公认的标准，也有适合本国实践的特色体系。构建新的教育评价机制，要树立重师德师风、重真才实学、重质量贡献的价值导向，不要仅仅围着一些大学排行榜和一些指标体系转，更不要只在这里面找“兴奋点”，而看不到“发力点”。特别要强调破立结合、以立促破。我们说的“破五唯”，破的是“唯一”，而不是完全不要，关键要从实际出发，凸显大学在人才培养、科学研究上的实际贡献，彰显其对国家和社会的价值。需要强调的是，我国大学有其自身发展的规律和特色，其自身评价体系关键要能够反映其在培养一代又一代为国解难、为国分忧、为国尽责人才上的卓越贡献，能够反映其服务国家重大战略需求、解决关键核心技术问题的突破，能够反映其适应新发展格局需要、服务区域经济社会发展的责任担当，能够反映其坚持胸怀天下、始终关注人类前途命运的大情怀。

畅通以合作共享为基础的教育开放体系

高等教育对外开放是我国改革开放事业的重要组成部分，也是人类命运共同体建设的重要内容。当前，国际力量对比深刻调整，我国正面临着“发展中的挑战”“打压中的突破”“开放中的博弈”等复杂局面，高等教育也面临着一系列新压力、新挑战。在重大危机面前没有谁能够独善其身，各国是休戚与共的命运共同体，团结合作是应对挑战的必然选择。在当今纷繁复杂的国际形势下，教育交流合作的意义和作用远远超过了教育本身。“国之交在于民相亲，民相亲在于心相通。”“心相通”的深层基础是文化、关键在教育。我们要认清大势，保持改革开放的战略定力，进一步统筹好国内国际两个大局，打造高等教育对外开放的升级版。

在新的对外开放形势下，高等教育国际交流合作要坚持扎根中国与融通中外相结合，以更加开放合作的姿态应对全球共同威胁和挑战。要坚持有选择地“请进来”，面向全球引进优质教育资源，强化对优质教育资源的消化、吸收和再创新，提升人才培养力；要坚持有章法地“走出去”，争取与国外高等教育多对话、多来往，有进有出、相得益彰，讲好中国教育故事，扩大对外影响力；要坚持有目标地“深参与”，积极参与高等教育国际治理，深度参与国际高等教育评价标准、规则等的制定和重大议题研究，在教育合作中提升国家形象，深化国际融合力。为适应新发展格局需要，要秉持开放共享、合作共赢的理念，以畅通国内国际教育循环为着力点，拓宽发展空间，统筹推进国家布局的“四点一线一面”教育对外开放战略，充分体现作为一个负责任大国发展高等教育事业的使命、格局与担当。

作者：杜玉波，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

来源：《中国教育报》2022年1月10日第05版

怀进鹏：狠抓落实，推动教育高质量发展

1月23日—24日，教育部党组召开务虚会，围绕深入贯彻2022年全国教育工作会议精神，研讨要着力把握的重大方向和主要难点、风险点，研究谋划并部署年度工作的重点与亮点。教育部党组书记、部长怀进鹏主持会议并讲话，部党组成员结合分管工作进行了发言，27个司局和34个直属单位逐一汇报并对部党组统筹推进工作提出意见建议。

怀进鹏：坚持务虚和务实相结合，既要能谋善断，又需知行合一

怀进鹏指出，部党组集中一天半召开务虚会，部党组成员和各单位深入学习领会习近平总书记关于教育的重要论述和指示批示精神，自觉对标对表党中央决策部署，结合全国教育工作会议确定的任务，坚持务虚和务实相结合，既要能谋善断，又需知行合一，从思想上解决“怎么看”的问题，从行动上明确“怎么办”的思路，务虚谋划有高度、教育格局有广度、重点工作有深度，进一步统一了思想、明确了方向、凝聚了共识，取得了预期效果。

怀进鹏：把党中央的战略转化为教育系统的策略、路径和重点任务，4方面狠抓落实

怀进鹏强调，今年将召开党的二十大，同时也是教育改革发展关键之年，教育系统要坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，以习近平总书记关于教育的重要论述为方向遵循，把党中央的战略转化为教育系统的策略、路径和重点任务，善于抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，重实干求实效，勇于自立自强，做知行合一的教育人。

高教动态

一要把方向重落实。要进一步增强政治判断力、政治领悟力、政治执行力，切实把“两个维护”转化为工作实效，做到稳中求进、以稳求进、以进促稳、以进保稳，推动教育融入新发展格局，建设高质量教育体系，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

二要强管理抓落实。要以 2022 年全国教育工作会议确定的任务为“总纲”，把定位目标想透，把方法举措想清，把最终效果做实，坚持闭环管理，明确分工方案和量化指标，细化进度形成工作台账，为人民群众提供更高质量的公共产品。

三要谋发展促落实。要把各项工作摆到国家事业发展全局中，摆到教育事业改革发展稳定的大盘子中谋划，以发展的眼光预判落实中的难点、风险点，深化对实践中遇到的不确定性和新问题的研究，勇于实践，敢于斗争，善于斗争，促进教育高质量发展，为共同富裕作出教育系统的贡献。

四要聚合力保落实。要跳出教育看教育、扎根教育办教育，加强与部门、地方、社会的沟通，统筹内部协同，赢得更广泛的支持理解，形成推动教育改革的合力。

中央教育工作领导小组秘书组秘书局、教育部机关各司局和直属单位主要负责人，中央纪委国家监委驻教育部纪检监察组负责人参加会议。

来源：教育部政务新媒体“微言教育”（微信号：jybxwb）

钟秉林：传承百年历史 推进高等教育高质量发展

党的十九届六中全会审议通过了《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》（简称《决议》），总结了党百年奋斗的重大成就和历史经验，指明了第二个百年奋斗目标的根本方向。教育是中国特色社会主义事业的重要组成部分，《决议》总结了百年来尤其是党的十八大以来党领导教育事业取得的历史成就，为第二个百年教育事业发展与改革指明了方向。

一、把握百年历史成就与基本经验

新民主主义革命时期，争取民族独立、人民解放，为实现中华民族伟大复兴创造根本社会条件是党面临的主要任务。党明确了新民主主义教育是“民族的、科学的、大众的”，以军事和革命斗争的方式争取无产阶级的受教育权利，探索干部教育、群众教育为主的教育实践活动，奠定了百年教育事业发展与改革的基本方向。社会主义革命和建设时期，党的主要任务是实现新民主主义到社会主义的转变，为实现中华民族伟大复兴奠定了根本政治前提和制度基础。党明确了教育为工农服务、为生产建设服务的教育方针，建立了独立完整的教育体系和统一的教育管理制度，满足了工业化建设对专业技术人才的需求；通过普及基础教育、创办新型大学、倾斜招生政策等方式保障工农阶层入学机会，初步实现了教育为工农大众服务的目标。

改革开放和社会主义现代化建设新时期，党面临的主要任务是解放和发展生产力，为实现中华民族伟大复兴提供充满活力的体制保证和快速发展的物质条件。在“面向现代化、面向世界、面向未来”教育思想指引下，党领导我国全面实施科教兴国战略，坚持教育优先发展，推进依法治教，中国特色社会主义教育制度初步完善，各级各类教育全面发展，高等教育从精英化迈入大众化发展阶段。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，党面临的主要任务是

实现第一个百年奋斗目标，开启第二个百年奋斗目标新征程，朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标继续前进。党将教育作为重要的民生建设工程，推进基本公共服务均等化，全面贯彻党的教育方针，优先发展教育事业，推动高等教育内涵式发展，推进教育强国建设，办好人民满意的教育。我国教育普及化程度不断提高，学前教育、义务教育、高中教育、高等教育全面普及，教育发展水平跨入世界中上行列。

中国共产党在百年奋斗历程中积累了宝贵的历史经验。坚持党对教育事业的全面领导，坚持以人民为中心发展教育、办人民满意的教育，坚持和发展马克思主义教育思想，坚持独立自主、扎根中国大地办教育，坚持平等合作的教育国际化战略，坚持深化教育领域综合改革等基本经验，是党领导人民在我国教育实践中共同创造的精神财富，也将在新时代教育事业发展实践中不断丰富和完善。

二、明晰新百年历史使命与战略任务

党的十九大提出第二个百年的奋斗目标，从二〇二〇年到二〇三五年基本实现社会主义现代化，从二〇三五年到本世纪中叶把我国建成社会主义现代化强国，实现国家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的国家，基本实现全体人民共同富裕，人民幸福安康，中华民族以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。

实现第二个百年的宏伟目标，高等教育担负着重要的历史使命。一方面，高等教育发展要服务于国家战略。中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，高等教育发展与改革必须立足于夯实国家高质量发展的基础，服务国家高质量发展的战略目标。另一方面，高等教育发展要顺应我国教育发展的时代要求。2019年，我国高等教育毛入学率达到51.6%，迈入高等教育普及化阶段；2020年攀升到54.4%，“十四五”末将实现毛入学率达到60%的目标。与此同时，人民群众对优质高等教育资源的需求与高等教育发展不平衡、

不充分的矛盾依然突出。因此，高等教育高质量发展是满足经济社会发展和人民群众多样化教育需求、促进个体全面而自由发展的必然要求。

立足新百年，高等教育高质量发展的内涵包括3个层面：在宏观层面上，高等教育高质量发展体现为高等教育的社会服务能力显著增强，引领经济社会高质量发展，为建成社会主义现代化强国提供助力和引擎；在中观层面上，高等教育高质量发展体现为实现高等教育的内涵式发展，完善高等教育结构体系，提升高等教育综合实力与国际影响力，建成高等教育强国；在微观层面上，高等教育高质量发展体现为学习者个体全面而自由的发展，这是全体人民共同富裕、幸福安康的社会发展理想的体现，是中国特色社会主义发展的终极目标。

三、探索高等教育高质量发展新路径

推动高等教育高质量发展，是“十四五”时期我国高等教育发展的战略任务。高等教育高质量发展的核心是构建高质量高等教育体系，包括高等教育结构体系、人才培养体系、治理体系以及参与国际教育治理等。

第一，优化高等教育结构体系。其一，优化区域布局结构。服务国家与地方发展战略需求，发挥区域优质高等教育资源集聚优势和引领辐射作用，扎实推动东部地区高等教育率先发展和中西部地区高等教育振兴。其二，优化学科专业结构。重视基础学科发展和拔尖创新人才培养，加快理工农医类专业紧缺人才培养，促进基础学科与应用学科协调发展，鼓励新兴交叉学科发展，为国家自主创新能力提升和关键技术领域突破提供人才和智力支撑。其三，优化层次类型结构。引导学校科学定位、各安其位，分类发展、特色发展，重视本科教育和高层次创新人才培养，调整学术型人才和应用型人才的培养结构，促进职业教育与普通教育融通发展。

第二，优化高等教育人才培养体系。其一，更新教育观念，树立科学的人才观和多元化的质量观，构建多样化的人才培养模式和体系，实现高

校分类发展和政府分类指导，满足普及化背景下人民群众多样化、个性化的高等教育需求。其二，服务国家战略需求，培养基础科学和高新技术领域的拔尖创新人才；面向社会需求，培养本专科层次的应用型人才，积极发展专业学位研究生教育，大力发展职业教育。要明确学生的知识、能力、素质结构和就业面向等，根据不同的人才培养规格设计人才培养方案、课程体系和教学计划；改革育人方式，深化高考综合改革，探索选拔与培养相结合、科教融合和产学研融合育人。其三，深化教育评价改革，重视学生学习效果跟踪和综合素质评价，构建富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的高等教育评价和质量保障体系。

第三，优化高等教育治理体系。其一，落实和扩大高校办学自主权，理顺大学与社会、政府之间的关系，优化大学内部治理结构，构建内外部关系协调畅顺的现代大学制度。其二，加强党的全面领导，改善政府宏观管理；完善大学领导体制，优化大学组织结构；保障大学民主管理，探索多元参与下的协同治理；平衡学术权力和行政权力，创新管理体制和运行机制，推进大学内涵建设和可持续发展。其三，回归大学组织特性和本质属性，坚持依法办学、依法治教，完善教育法律法规和政策体系，实现高等教育治理体系和治理能力现代化。

第四，积极参与国际教育治理。关注国内外形势的新变化和新特征，扎实推进高等教育国际化进程。要探索高等教育国际交流与合作的新形式，拓展教育国际交流与合作的新领域，形成对外开放新格局与合作共赢新局面。要融合现代信息技术，探索高等教育在地国际化，加强国际交流合作，提高来华留学生教育质量。要借鉴国际先进理念和成功经验，拓展中国优质教育资源的国际发展空间，提升我国高等教育的国际话语权和学术影响力，积极参与国际高等教育治理和中外人文交流。

（钟秉林，国家教育咨询委员会委员，国务院教育督导委员会总督查顾

问，北京师范大学教育学部教授，北京 100875)

(原文刊载于《重庆高教研究》2022年第1期)

● 高教论坛

新时代中国高等教育质量革命： 观念转变与行动路线

刘振天 俞兆达

（刘振天，厦门大学高等教育发展研究中心主任，教授、博士生导师；

俞兆达，厦门大学教师发展中心博士研究生）

20世纪80年代前后，一场全球性的高等教育“质量革命”在西方发达国家率先兴起。1984年，美国联邦教育部下属的研究机构提交报告——《投身学习：发挥美国高等教育的潜力》，直指美国高等教育正遭受“平庸”的严重侵蚀；1985年，法国科学、文化和职业公共高等学校国家评估委员会(CNE)开始正式运作；同年，荷兰政府以《高等教育：自治与质量》白皮书开启了大学用“质量”换“自治”的新征程；1991年，日本文部科学省再修《大学设置基准》，将大学质量自检纳入正式制度轨道；1992年，精英教育根基深厚的英国也成立了高等教育质量委员会（HEQC）……透视这场高等教育质量革命的生发结构可以发现，托马斯·库恩对“革命是世界观的改变”的洞见具有相当的启发性。我们相信，一场完整的高等教育质量革命不仅发生在行动层面，更发生在思想层面，并首先发生在高等教育质量观念领域，以人们对高等教育质量的认知范式革新为传导，深刻形塑着利益相关者的高等教育质量行动。

一、我国高等教育质量观演变的历时向度

得益于改革开放政策与全球化同频共振，我国虽为后发外生型国家，但在高等教育质量议题的关注、回应和行动上与西方高等教育质量革命的策源地并未存在显著时滞：中央教育科学研究所于1984年就加入了国际教育成就

评价协会（IEA）；1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》首倡教育行政部门组织教育界、知识界和用人方对高校办学水平和教学质量进行定期评估；1990年，新中国首部高等教育评估政府令——《普通高等学校教育评估暂行规定》应运而生；1993年，国务院批转的国家教委《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》首次阐述了“内涵发展”的概念；2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出全面提升高等教育质量的政策目标；2011年发布的《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》从人才培养、科学研究、服务社会、文化传承创新四个方面对高等教育质量行动作了具体部署；2019年，由厦门大学、同济大学等高校联合发起的全国高校内部质量保障机构联盟（CIQA）在上海正式成立；2020年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称“十四五”规划）首次描绘了“建设高质量教育体系”的宏伟蓝图……历经40载从政府到高校再到社会的上下求索，我国的高等教育质量观在本质、焦点、目标三个层面发生了“革命性”嬗变。

（一）本质厘革：从精英到大众

从本质上看，我国高等教育质量观经历了从精英质量观到大众质量观的演变过程。这一转变与马丁·特罗的高等教育规模扩张预言紧密相关，如果没有高等教育的大众化，就没有高等教育的大众质量观，甚至就不会有关于高等教育质量的公共辩论。为进一步说明，我们有必要从高等教育的历史沿革中寻找线索。事实上，高等教育质量是一个既古老又时新的议题。

一方面，高等教育质量与高等教育活动同生共长，是精英教育时代的文化遗存。无论是古印度由婆罗门高僧执教的巴瑞萨（Parishad）和隐士林（Hermitage），还是门槛中刻有“不懂几何者不得入内”的古希腊阿加德米学园，或者中国古代鸿儒硕学设坛讲学，都十分重视师承学派，对入学及教育水准有着一贯严格的要求，知识精英把守着学术及其质量。欧洲文艺复兴和宗教改革虽然拓展了大学的范围与边界，却未从根本上动摇精英们对知识

生产的垄断，经典大学依然牢牢控制着高等教育质量的话语权，一直持续到启蒙运动后现代民族国家兴起，推动近现代新式大学的勃兴。可以说，在现代民族国家将高等教育从“认识论”推向“政治论”之前，高等教育质量的供给几乎是特权阶层或精英团体的私享，社会上未形成对质量的公共探讨。当然，没有质量的概念，不代表质量不存在。其因有三：一是该时期师资优良，受教育机会十分稀缺，教育本身就意味着质量；二是受教育主体多是出于“闲逸的好奇”而探讨“高深学问”的贵族精英，他们并不为市场认可所羁绊；三是探讨高等教育质量议题需要有相当的身份和知识门槛，基本上属于“圈内事”。因此，精英教育阶段的高等教育质量观在本质上自带“贵族化”和“个体事务”的色彩。就此而言，新中国成立后或许就从未萌发过本土意义层面的精英教育质量观，即便我们确实经历过早期特罗理论所规定的“毛入学率5%”的精英化阶段（经历不代表完成），但从新中国成立初期高校向工农及其子弟“开门”时就奠定的民族的、大众的民主教育思想，从根本上抹除了我国在精英教育阶段实施贵族式精英教育的可能。因此，我们印象中的精英教育质量观主要是西方传统高等教育范式的舶来品。

另一方面，今天我们所探讨的“高等教育质量”又是一个相对年轻的议题，从前文述及的西方高等教育质量革命兴发算起前后不过40年，并且这场高等教育质量革命对质量的“世界观转变”并非系统内部对精英教育“质量”遗产的直接继承，而是来自企业界的质量观点渗透。尽管教育界人士几乎无法主动接纳来自企业部门的管理观念、话语和方法（诸如“科学管理”“质量控制”“顾客满意”“全面质量控制”等），因为他们眼中的教育过程与生产工业产品从根本上不可通约，甚至相互背离，但彼时，在战后经济复苏和公共财政危机以及为占据新一轮科技和产业革命竞争优势而推进高等教育大众化的利弊权衡中，深受新公共管理运动熏陶的现代民族国家非常乐于采取来自企业管理实践领域最富有成效的质量问责技术来激发高等教育对经济社会进步的溢出价值。这是世界各国的共同选择，我国亦概莫能外。当然，

政府的理由也非常充分：大众化趋势下的高等教育具有不由分说且日渐显著的准公共物品（quasi—publicgoods）属性。正因为知识经济时代高等教育质量越发成为关乎民生的公共福利，政府代表广泛民意对高等教育实施质量问责的合法性得以进一步强化，而高等教育质量话语权的分享基础也被进一步夯实，评论高等教育质量不再是内部人士或精英团体的特权。相应地，构成高等教育质量观的主体价值因素也在大众化的催化下变得更复杂、更多元，也更难协同。

可以说，从精英质量观迈向大众质量观是高等教育质量观演变进程中最重要也最深刻的变化。这种变化不仅是“从古到今”的历时演进，还是“从一到多”“从私到公”“从内到外”的跨越式的革命性变迁。在历史发展方面，从精英质量观到大众质量观是高等教育规模扩张的必然，但我们不应只看到“量”的增长而忽视“质”的变化，这一点，曾被我们奉为圭臬的特罗理论在经过两次修正后已作出补充说明。在主体多寡方面，精英质量观基于阶层或团体联盟的利益同一性较高，主体价值涉入相对纯粹，而大众质量观所牵扯的多头利益相关者立场庞杂破碎，存在难以调和的内部张力，这导致了今天高等教育质量众说纷纭的局面。在主题属性方面，大众化并不必然导致质量滑坡，但必然带来作为公共议题的高等教育质量从封闭的精英质量观到开放的大众质量观的变化，其背后的根源在于高等教育属性“从私到公”的质变。在主导权流转方面，从精英到大众还意味着高等教育系统内部对高等教育质量的话语权式微，社会和市场（现阶段主要由国家公共部门组织领导）对高等教育质量的外部评判占据强势地位。

（二）焦点转换：从要素到系统

如果说从精英质量观迈向大众质量观是世界高等教育规模扩张进程中各国质量观进化的共同趋势，那么从要素到系统的高等教育质量焦点转换则是我国最突出的现象。事实上，我国在现代意义上对高等教育质量的关注和问责主要发生在改革开放以后，并受到西方高等教育质量革命的深刻影响。历

史地看，我国对高等教育质量的认知和理解在视野层面主要经历了要素质量观和系统质量观两个阶段。

要素质量观秉持的是解构和化约主义的立场，这一认知范式生成的可能原因有三。其一，在管理手段上，我国高等教育质量问责以“评估”为原点，为了提高技术性效率，往往将高等教育质量分解和具象化为若干个可视、可测、可操作、可计算的要素指标。比如，20世纪90年代教育部开始试行、后来逐步制度化的普通高等学校本科教学评估，其方案中就独立设置了“教学质量”二级指标，具体内容包括“基本理论与基本技能、毕业论文或毕业设计、思想道德修养、体育、社会声誉、就业”等观测点。其二，在实体选择上，长期将教育质量窄化为教学质量，并将培养对象受教育后的素质和能力状态视为质量实体化的最终体现，忽视了高等教育对个体发展和社会进步的过程性增值和文化性熏陶的形塑作用。如1990年出版的《教育大辞典》就将“教育质量”解释为“对教育水平高低和效果优劣的评价”“最终体现在培养对象的质量上”“衡量标准是教育目的和各级各类学校的培养目标”。其三，就认识发展规律而言，我国对高等教育质量的理解呈现出从点到面的螺旋式上升和波浪式前进的特点，受当时观念、制度、财政、技术等多方面的制约，只能从要素开始探索，通过“摸着石头过河”积累经验、加深认识。

系统质量观在我国的生长具有天然适宜的土壤。在文化传统上，我国本土教育哲学自古推崇的“天人合一”“政教合一”“文道结合”“知行一致”等理念，已经呈现出一种朴素的系统观样态，其背后蕴藏着从先秦时期就奠基下来的、具有强烈中华民族风格的“和合文化”，这种文化强调“主体—主体”“元素—元素”之间的协同均衡，通过建立联系实现整合，从而达到“1+1>2”的效果。因此，在多元主体价值涉入的今天，一种系统的高等教育质量观本身就是管控分歧、求同存异的压舱石。在治理理念上，从“科学发展观”到“新时代中国特色社会主义思想”，系统观念已经成为中国共产党治国理政的根本方法论，特别是进入21世纪以后，“全面提高高等教育质

量”被正式提上政策议程，这里的“全面”囊括了经典意义上的高等教育三大职能，并赋予了高等教育“文化传承创新”的新使命。2012年前后提出的“全面提升高等教育质量”是我国政府高等教育质量观从要素迈向系统的先声，而2020年底发布的“十四五”规划所首倡的“建设高质量教育体系”则标志着我国高等教育质量观继“点”（要素质量观）到“面”（全面质量观）之后，又迈向“体”（系统质量观）的新纪元。在制度设计上，“全国上下一盘棋”“集中力量办大事”是我国政治制度的突出优势，它能以基层动员的方式在最大程度上调动各方的积极性，这也是为什么我国能够以中长期发展规划的方式系统性地持续推进和深化高等教育质量实践改革的关键因素。从发展维度来看，按照新时代以新发展理念构建新发展格局的要求，高等教育质量提升行动必须实现从要素投入到结构升级的转变，更加注重战略性、整体性、结构性和协同性。

从要素质量观到系统质量观的转变，既意味着我国对高等教育质量认知的不断深入和立体，也显示出对高等教育质量治理的信心和经验不断夯实。一个值得注意的现象是，从教学论萌生的要素质量观能够相对容易地抓住高等教育质量的核心本质（即人才培养），但在全面质量观阶段，这一质量本质被并置于高等教育的衍生职能（即科学研究、社会服务，乃至文化传承创新）之间，极易模糊人才培养作为高等教育发展根基与其他衍生职能相区别的地位，产生一种“没有核心的泛化”。“立德树人”根本任务的确立有力回应了这一问题，不过，在新时代系统质量观中如何落实立德树人根本任务、构建一个有核心和有灵魂的高等教育系统质量观依然是一个艰巨的课题。

（三）目标升级：从达标到卓越

从达标质量观到卓越质量观的转变是我国高等教育质量观嬗变的又一重要趋向，这一趋向深刻反映了我国高等教育质量目标的转型升级。党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为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”，这一

重大判断为新时代高等教育质量观革新提供了理论基础和政策依据，而“日益增长的美好生活需要”也对高等教育提出了相应要求。一方面，要满足人民日益增长的高等教育需求，这种增长内含规模扩大化和需求多样化两大重点，前者要求高等教育大众化要继续迈向普及化，形成普惠的高等教育服务体系，后者除了受高等教育大众化带来的受教育主体多元化的影响外，还与物质丰富时代人们的精神需求进一步发展密切相关。另一方面，要满足人民美好的高等教育需求，所谓“美好”，就是“高质量”或者说“卓越”，而不仅仅是“有质量”或者说“达标”的高等教育。质言之，就是要办人民满意的高等教育。从这一角度来看，新时代社会主要矛盾的变化从根本上规定了高等教育质量观在目标上必然要从达标走向卓越。

历史地看，自1977年高考制度恢复以来，我国高等教育发展渐入佳境。第三次全球科技和产业革命加速了知识社会的来临，高等教育成为国家竞争力的一张王牌。一如联合国教科文组织在1998年世界高等教育大会上发布的《面向二十一世纪高等教育宣言：观念与行动》所预言的那样，“本世纪（20世纪）下半叶是高等教育发展史上将被视为高等教育扩展最具前景的时期”。为满足经济社会发展对人才的需求，我国从1999年起通过扩招引领了一场史无前例的、全球规模最大的高等教育大众化进程。当然，在2001年刚加入世界贸易组织（WTO）拥抱世界经济市场时，我国还处于全球产业分工体系低端，承接利润最为单薄的劳动密集型工种。在这一阶段，作为“世界工厂”的中国对高等教育改善劳动力素质的要求主要以“达标”为主，或者说“达标”就够用了，又或者说“达标”只是权宜之计（出于如此大基数的高等教育供给所需的公共财政支撑考虑）。倘若我们的国家和人民没有足够的志气和努力，没有对劳动力进行更高水平的高等教育增值，入世后的中国极易变成为西方经济全球化贡献血汗苦力的马车夫，甚至沦为经济殖民地。好在我们从未放弃过追求卓越，这从邓小平同志提出“三个面向”到新时代“办人民满意的教育”方针中均可见一斑。在行动上，我国对高等教育卓越的追求在新

中国成立之初就有所体现，彼时我们对卓越的理解还停留在全国重点大学层面，从6所（1954年）到64所（1960年）再到68所（1963年），改革开放以后，又扩大到88所。随着21世纪的到来以及对外开放的持续深入，“全国重点”所代表的“国家精英大学”并不能满足人们对确立全球竞争优势的全部期待，由此，建设世界一流大学被提上正式议程，这一战略构想在《“211工程”总体建设方案》和《面向21世纪教育振兴行动计划》中先后得以确认，此后，中国高等教育正式迈入以欧美一流大学为标杆、准备实现跨越式赶超的“211工程”和“985工程”时代。直到2015年国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》提出要立足“中国特色”办出“世界一流”，我们对高等教育高质量发展的理解才开始真正在实践层面回归本土，尝试摆脱西方高等教育卓越模式的路径依赖。“十四五”规划提出的“建设高质量教育体系”蓝图实际上就是对西方卓越模式的全面超越，这是前无古人的探索，没有可以直接拿来照抄的“作业”。

我国高等教育质量观从达标迈向卓越的过程映射出国家和大众对高等教育从“学有所教”到“学有优教”的期待升级：对“美好”高等教育的向往，已经从聚焦“量”到“质”的阶段转向由较低水平的“质”提升到较高水平的“质”的全新阶段，并对卓越模式构建有了更多的本土意识，即大国办强教育。这逐渐打破了西方传统精英/绅士教育质量规定在中国的长期垄断，以培养创新型高素质社会主义建设者和接班人、为中华民族伟大复兴打造“梦之队”成为新时代我国高等教育卓越质量观的核心要义。值得注意的是，大众化时代办高质量的大规模高等教育绝非易事，它首先需要更大规模的公共高等教育支出以消解“拥挤效应”带来的质量危机，同时还要考虑供需关系的结构性均衡，否则为大批平庸的学生买单并任之汇入高等教育通货，必然引发高等教育学历贬值，催生一项新的学术“格雷欣法则”（Gresham's Law）。当然，新时代卓越质量观绝非简单地对大众化高等教育进行传统意义上的精英教育复辟。总之，大众化和普及化时代为各级各类高等教育机构开辟更加

包容及多元化的卓越标准和竞争赛道意义非凡。

二、质量观变革之于高等教育的实践形塑

高等教育质量观，本质上是人们关于高等教育质量的观念：从“观”的部分看，它指向人们对高等教育质量的感受、认识、看法、观点和印象；从“念”的部分看，它蕴含着人们关于高等教育质量的欲望、立场和信念。综之，即人们对高等教育质量的意识形态表达。观念是“内化于行动的意识”，且先于“主客二分的实践”，与行动不可分割。正如马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中所强调的那样，真正的问题不在解释世界，而在改变世界。高等教育质量观在本质、焦点、目标三个层面的持续嬗变，同样对我国高等教育实践产生了深刻影响。

（一）高等教育质量样态多元分化发展

高等教育质量观变革对我国高等教育实践而言，影响最大的莫过于导致了质量样态的多元分化发展，其根源在于高等教育大众化与新时代国家、社会、个体高等教育需求多样化的合流，这倒逼高等教育机构通过多层次的质量供给体系，匹配不同接受度和期待值的目标客群，以获得现代大学生存发展所必需的外部支持。

质量样态的多元发展主要表现为办学主体的日益多样促生了不同发展逻辑和方向的高等教育质量。在此有两个不得不提及的生动案例。一个是高等教育办学的地方化和自主化。改革开放前，受计划经济的逻辑规制，我国高等教育活动及高校办学行为被置于中央政府集中统一管理之下，这不仅窄化了地方政府的参与空间，也极大束缚了高校的办学自主权，导致地方办学积极性低下，高校也缺乏应有的活力。对此，1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出，要转变政府职能，重构“央一地”和“府一学”关系，进一步给地方和高校放权赋能，调动各方面积极因素促进高等教育事业繁荣发展。此后，高校在招生、教学、人事、技术转移、经费使用等方面的自主权进一步扩大，而“中央、省（自治区、直辖市）、中心城市三

级办学”的制度安排也引发了一场“中国式的新大学运动”，催生了一批以服务区域经济社会发展为主的地方性高校。高校和地方千差万别的能动性实践推动了我国高等教育质量的多样化发展，在粤、沪、苏、浙等得改革开放风气之先的省市更是如此。另一个例子发生在民办高等教育领域。尽管“学在官府”长期占据主流，但我国亦有绵延两千多年的民间私学史。新中国成立以后，所有私立高校被收归国家举办，民间资本流入高等教育领域的通道被封堵。这不仅在极大程度上加重了政府财政压力，也使得高等教育囿于有限的规模水平而无法适应经济社会发展和民众持续增长的高等教育需求。改革开放以后，随着市场经济的蓬勃发展，以及受日、韩等国民间力量促进高等教育大众化的启发，我国政府、高校和社会愈发认识到，要实现高等教育的大发展，必须充分调动第二、三部门的积极性，广泛吸引民间资本参与。1982年，新中国第一所民办高校——中华社会大学应运而生。此后，《中华人民共和国宪法》（1982）、《关于社会力量办学的若干暂行规定》（1987）、《中华人民共和国教育法》（1995）、《中华人民共和国职业教育法》（1996）、《社会力量办学条例》（1997）、《中华人民共和国高等教育法》（1998）、《中华人民共和国民办教育促进法》（2002）等法律法规都在不同程度上保障和促进了民办高等教育发展。截至2019年，我国民办高校已达700多所，其中本科院校超过470所，少数高校还取得了举办学位和研究生教育的资质，民办高校已成为我国高等教育体系的重要组成部分，不仅增加了高等教育的多样性和选择性，激活了教育竞争，还疏解了公办高等教育系统面对教育需求大规模增长的压力，加速推动了我国高等教育大众化进程，一如潘懋元在20世纪末大学扩招之际的研判：“积极发展民办高校，是实现高等教育‘大众化’的必由之路。”当然，随着高等教育普及化时代的到来，我国民办高等教育还将大有作为。

质量样态的分化发展主要表现为精英教育和大众教育的分化并行。这种分化本身无关高低，更多的是类型之分，或者说是高等教育系统在新的形势

下作出的内部分工调适。从发展的角度来看，现代意义的精英教育早已超越了传统语境中的“重教养、轻学问”的贵族/绅士教育，而是指向培养有益于人类社会未来发展的高素质创新创业型人才，这类人才资源之于当下国家和社会的战略意义尤为凸显。从联系的角度来看，精英教育在一定程度上也在为高质量的高等教育大众化奠基，而非在身份和阶层意义上对大众教育的驳斥。综上，大众化不是也不能去精英化，甚至在我们这样一个精英教育基础薄弱（乃至存在断裂历史）的后进型国家，还应在大众化甚至普及化阶段直面历史遗留问题，继续补足精英教育的课。依循特罗理论的逻辑进路，我们可以认为，大众教育是精英教育发展一定历史时期的产物，二者之间既存在继承性，又存在不可通约性。那么，大众教育和精英教育在现实中能否并行不悖呢？对此，美、日等国的历史经验已给出了肯定回答。但在我国，却出现大众教育向传统精英教育的局部“返祖”现象，主要体现为以传统精英教育的模式和标准来发展和评价大众教育。然而，一个时代有一个时代的标准，用精英教育的标准衡量大众教育如同“刻舟求剑”，且必然会大失所望，于是“质量滑坡”的论调此起彼伏，造成了长期的高等教育“质量焦虑”，且陷入越是“焦虑”就越发强化对质量的计量“祛魅”，越是执着于数字绩效就越发远离高等教育质量精神内核的死循环。这一现象发生的根源在于，我们虽在理论或观念上对大众教育和精英教育进行了大致的类型划分，但在实践中却没有在真正意义上建立起适应高等教育大众化的分类机制和评价标准，使大众教育既不大众，也远未及精英水平。同时，在欧美精英大学模式的“虹吸效应”下，极易引发一种吊诡的“曲线返回”，使得“条条大路”都通往同一个“罗马”。事实上，针对“千校一面”的问题，我国曾尝试通过政策规制加以解决。比如，教育部2017年发布的《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》就系统地将我国高校划分为研究型、应用型 and 职业技能型三类，并分别赋予不同的使命：研究型大学以培养学术研究创新型人才为主，追踪世界科技发展前沿，开展高水平科研和发展研究生教育；应用

型高校主要培养从事服务经济社会发展的本科以上层次应用型人才，同时着眼于社会发展与科技应用等方面的研究，以产学研合作为契机，推进技术转移和产教融合；职业技能型高校主要培养从事生产管理服务一线的专科层次技能型人才，并积极开展或参与技术服务及技能应用型改革与创新。此外，面对外部单一评价标准诱发高校发展模式趋同的质疑，教育部甚至还开发了一套“用自己的尺子量自己”的审核评估机制，但这些举措的具体效果还有待进一步观察。

（二）高等教育质量效应日渐显著

1998年世界高等教育大会宣言指出，“在过去几个世纪的持续发展过程中，高等教育已充分证实其在适应、改变和促使社会变革和进步方面的能力和稳定性。由于这种变革的范围之广和步伐之快，当今已日益成为一个以知识为基础的社会。高等教育和研究已成为国家、社会和个人在文化、社会经济发展中的有机组成部分”。换言之，生存于以知识为基础的年代，高等教育再也无法回到与世隔绝的“象牙塔”中。究其原因，一方面，高等教育对国家竞争力、社会进步以及个体发展的积极作用有目共睹，大众化时代的高等教育不仅关乎个人投资，更是一种社会投资，这些利益相关者大都期待自己的投资能有所回馈；另一方面，现代大学与国家、社区和市场的联系日渐紧密，失去后者的支持，大学就失去了生存和发展的现实基础，作为“遗传和环境的产物”，现代高等教育机构的真实状况是更加受来自“顾客要求、人力需要和资助人影响”的环境形塑，它们甚至在一定程度上尝试对大学的遗传基因进行再编码，但这并不能完全归因为外部力量一厢情愿的强加，或许也是认清现实的高等教育机构内生的进化自觉，即如阿什比眼中的那个具有“生物学”意义的富有弹性的现代大学形象那般。高等教育一如既往地对环境持续输出影响力，其质量效应作用在经济、政治、社会、文化等各个方面。

经济层面上，其一，通过技术转移和知识扩散，为经济效率赋能增效。埃茨科威兹在其“三螺旋”理论中将大学打造成“未来智力、经济与社会进

步的最佳场所”。我国在改革开放后越发将“产学研协同创新”战略作为科学技术政策的重点，并将高等教育机构视为这一战略的关键支撑。那么现实的情况又如何呢？就局部来说，杨廷钰等人通过 Granger 因果关系检验，揭示了广东省高校技术转移与广东经济增长之间长期稳定的均衡协整；从整体上看，曾婧婧等人对中国内地 27 个省级行政区（2010—2017）的动态面板系统 GMM 估计结果亦显示，我国高校技术转移对经济体创新增长呈显著正相关。其二，以培养高素质创新创业型人才为载体，实现人力资本的高溢价，从而在更长时期内促使经济体保持长久的活力。正如阿尔弗雷德·马歇尔指出的那样，最有价值的资本莫过于投于人力上的资本。对此，已有研究通过高等教育对人力资本增值的经济学测量加以证明。其三，高等教育的生产性和消费性齐头并进，其生产性在当前甚至更胜一筹，不可避免地催生了希拉·斯劳特和拉里·莱斯利所描述的经济全球化背景下的“学术资本化”和“创业型大学”。

政治层面上，从古代中国开始，教育对政治而言向来具有“化民成俗”的作用。《学记》强调“建国君民，教学为先”；到了汉朝，董仲舒更是将“教”与“狱”两相比较，直接指出前者为“政之本”，后者为“政之末”。现代民族国家崛起以后，高等教育的政治功能被充分激发，政治家需要新的思想来解决新的问题，高等教育则以民主和理智为国家政治制度供给精神养料和治理技术咨询。具体来说，我国高等教育之于政治生活的功用主要体现在三个方面。其一，高校智库发挥着为国家施政和治理提供战略决策咨询的重要作用，其中不乏清华大学国情研究院、北京大学国家发展研究院等长期保持稳定影响力的顶级智库。其二，通过思想政治教育为党的政治事业培养社会主义接班人，这也是近年来我国高等教育发展的政治红线。对此，从宏观层面的“为党育人、为国育才”方针提出到中观层面的“立德树人”根本任务确定，再到微观层面的“课程思政”实践都在不遗余力地作出说明。其三，在我国这样一个多民族国家，民族高等教育还发挥着消解民族冲突、维

系民族团结、维护国家统一的政治使命。对此，毛泽东同志早在 1949 年《对西北民族工作的指示》中就形成了基本思想。改革开放以来，中央还出台了包括《关于加强民族教育工作的意见》（1978）、《关于加强领导和进一步办好高等院校少数民族班的意见》（1984）、《关于深化改革加快发展民族教育的决定》（2002）、《关于加快发展民族教育的决定》（2015）等在内的一系列政策文件支持民族高等教育发展。

社会层面上，高等教育对个体发展和社会变革都发挥着重要作用。其一，对个体而言，一方面，高等教育促进了个人就业和阶层流动，赋予了受高等教育者在攀爬职业/阶层阶梯时以更多的筹码。对于改革开放之初我国社会收入分配“脑体倒挂”所带来的“读书无用论”，陈晓宇和闵维方早在 1998 年就通过明瑟收益率测算和私人内部收益考察予以回击，更何况在经济收入之外，高等教育对个人发展还具有文化资本积累和再生产的潜在功能；另一方面，高等教育对阻断贫困的代际传递发挥着重要作用，这对我国巩固“脱贫攻坚战”成果意义非常。从 1996 年的“三下乡”到 2006 年的“三支一扶”，从 2008 年“美丽中国”支教项目启动到 2013 年的“教育扶贫工程”实施，高校参与扶贫的高度、广度和深度都所有拓展，清华大学、西北农林科技大学、华中农业大学等高校更是走出了独具特色的高等教育扶贫道路。其二，对社会而言，一方面，高等教育系统在知识占有方面的优势，使其成为各种社会思潮的交流中心和推进社会变革的主要工具；另一方面，高等教育对国民素质提升和公民意识养成具有深远意义。郑榕等人通过“高等教育——公共卫生意识——健康行为”的分析框架阐明了公民受高等教育情况改善对民众健康素养提升和公共卫生治理的积极传导效应，这将对我国新冠肺炎疫情的后续防控产生利好。

文化层面上，若把“高深学问”视为人类文化的一隅，那么高等教育机构发展史就是一部文化启蒙、传承、批判和创新史，但因以往其实现主要依附于教学活动而常常被忽视。2011 年，胡锦涛同志在庆祝清华大学建校 100

周年大会的讲话中明确了高等教育在文化传承创新方面的主体性地位。甚至还有一些观点支持将“文化传承创新”确立为现代大学的“第四大功能”。事实上，在文化愈发成为国家软实力符号的今天，高等教育对内主要承担通过文化育人激发国民文化自觉自信的使命，对外则在推进跨文化交流和中华文明国际化的进程中扮演重要角色，而这些都是我国建设文化强国的题中之义。

（三）高等教育质量治理体系趋向完型

高等教育质量观革新对教育治理体系建设产生了显著影响。其一，系统化高等教育质量使治理理念更加完备，逐渐矫正了过去仅仅着眼于质量要素、“头痛医头，脚痛医脚”的“打补丁式”治理观念，转向在整体、协同、开放的视野中谋划高等教育系统质量的全方位提升，并注重防范大众化向普及化迈进过程中发生大面积“质量滑坡”的系统性风险。历史地看，我国高等教育质量治理系统观大致经历了两个阶段。第一个阶段主要是受20世纪80年代西方发达国家高等教育质量革命的话语形塑，在器物层面将其依循的系统论、信息论、控制论和协同学理论与观点引入高等教育质量领域，即把高等教育视为系统工程，但在具体操作中却将系统解构为要素，采取逐个击破的策略，这不仅破坏了高等教育系统的有机性，也在一定程度上造成高等教育质量治理行动因“破碎化”而变得低效。此外，可操作的解构必然是存在边界的，这样又进一步把系统囿于封闭的框架内，从而割裂了高等教育质量要素与要素之间及其与外部环境间的联系。第二个阶段则是以新时代“创新、绿色、协调、开放、共享”五大观念为总体指导，追求在高等教育质量治理活动中统筹兼顾、把握重点、整体谋划，根据各质量要素的特性和系统运行规律，理清各要素之间、要素和系统之间、系统与环境之间开放的、普遍的非线性联系，并建立良好的互动秩序，从而达到整体的系统性优化。同时在具体操作的方法论指导上，主要倡导协同、整合，而非解构。总的来看，这一阶段高等教育质量治理的系统观充满了辩证的、联系的马克思主义立场、

观点和方法，相较于西方高等教育质量治理进路而言，实现了从“器物”到“制度”乃至“精神”的超越。

其二，治理主体日渐多元，政府的元角色更加明确，不同治理主体间的分工协作网络更加完善。改革开放以来，尽管我国教育体制改革不断深化，但政府管理依然存在“越位”“错位”“缺位”的现象，高校自主发展、自我约束机制还不健全，社会参与治理和评价还不充分。为进一步提高政府效能、激发学校办学活力、调动各方面积极因素，必须深入推进“管办评”分离，厘清政府、学校和社会之间的责权关系，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代高等教育治理格局。有鉴于此，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（2010）、《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》（2014）、教育部《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》（2015）、教育部等五部门《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（2017）等规范性文件通过“管办评”分离和“放管服”改革政策设计，勾画了一种新型、健康的高等教育质量治理“府—学—社”关系。“管办评”分离体现了高等教育质量从管理走向治理、质量标准从政府单一给定到多方利益主体多方协商的转变，是深化教育领域综合改革的重要内容，也是全面推进依法治教的必然要求，更是对以往政府集管理者、办学者、评价者等多重角色于一身的全面切割。为实现“管办评”分离，政府逐渐加快“放管服”改革步伐。通过简政放权，大幅缩减“三评一查”（即项目评审、教育评估、人才评价和检查事项）总量，并下放高等学校办学自主权，同时综合利用法律、信息、行政、评价等手段，提高宏观决策、管理和服务水平，强化引导和统筹协调。此外，政府还加大了对社会组织、中介机构的培育和扶持力度，通过购买服务或服务外包的方式，鼓励和支持专业机构开展相关评估和认证工作。近年来，我国高校内部亦积极探索“学院办大学”的“校—院”两级治理机制，赋予二级学院在人事、财物、教学、科研、服务与交流合作等方

面更多更大的自主权，探索二级学院直接面向社会办学，主动分担高等教育质量责任。同时，高校愈发注重“学生体验”和质量获得，呈现出从“考试中心”“教材中心”“课堂中心”到“教师中心”再到“学生中心”的人才培养模式变革趋势，学生的主体性和个体性受到空前重视：弹性学制、学分制、选课制的实施，为学生扩大选择提供了机会；教学过程中，扭转了单纯灌输式、注入式教学，注重调动学生学习的积极性，培养学生的主动意识和创新能力；借助现代信息技术手段和丰富的教育资源，实施“以生为本”的混合式教学、翻转课堂、个性化学习、体验式学习；普遍加强了学生评教、学生评管、满意度调查，从而在质量结构中尽可能地反映学生主体要求，对切实提高教育教学的针对性、有效性和教育质量发挥了重要作用。

其三，治理技术持续改进，现代信息技术的全面介入，进一步丰富了质量评测和保障的工具箱。在教学评估方面，20世纪末我国高等学校教育评估还仅有合格评估（鉴定）、办学水平评估、选优评估三种基本形式，到2011年，教育部在《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》中构建了一个“五位一体”的现代高等教育教学评估制度，即“以高校自我评估为基础，以院校评估、专业认证及评估、国际评估和教学基本状态数据常见监测为主要内容，政府、学校、专门机构和社会多元评价相结合的，与中国特色现代高等教育体系相适应的教学评估制度”。在学科评估方面，教育部学位与研究生教育发展中心对自愿参评的硕士、博士学位授权一级学科进行的第三方整体性水平评估在历经四轮实践后，相应的技术工具应用和指标体系设计亦呈现出信息化、精密化的取向，如运用“线性规划法”量化指标得分，利用“德尔菲法”确定指标权重，并设定了“数据查重”“绑定参评”“精准计算、分档呈现”等规则。在教育督导方面，早在新中国成立之初，视导司就是教育部下设的六个司局之一，其主要职责是检查地方对中央政府各项教育政策、决议、指示的执行情况。改革开放以后，国家教育督导制度在《教育督导暂行规定》（1991）、《关于加强教育督导与评估工作的意见》（1999）

等规范性文件的加持下愈发完善。为了适应新形势，2020年初，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》提出了到2022年“基本建成全面覆盖、运转高校、结果权威、问责有力的中国特色社会主义教育督导体制机制”的目标，具体包含督政（即考察省、市、县三级政府的教育职责履行情况）、督学（按国家标准、地方主导的原则实施学校教育质量督导）、评估监测三个方面。在高等教育领域，国家教育督导制度主要通过高等职业院校适应社会需求能力评估、博士硕士学位论文抽检等保障高等教育质量，具体形式包括综合督导与专项督导、过程性督导与结果性督导、日常督导与随机督导等。尽管我国高等教育质量治理技术日益精进，极大提高了高等教育质量管理效率，但也带来了“唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子”的问题，为此，中共中央、国务院2020年10月印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》提出要坚决克服“五唯”顽瘴痼疾，提高教育治理能力和水平。针对高等教育，还对本科教学评估、学科评估提出了具体的改进方向，并着重强调要推进高校分类发展，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平。

三、新时代高等教育质量革命的行动路线

观念革新是新时代高等教育质量革命的先导，新时代高等教育质量观必须紧扣新时代的“新”特征。一方面，社会矛盾的新变化规定了要在大众化迈向普及化的过程中兼顾办好人民满意的高等教育，这就要求我们树立全面系统的多样化质量观。另一方面，新发展理念和新发展格局引领我国由高等教育大国迈向高等教育强国，这就要求实现高等教育质量“从有到优”的整体的、系统的跨越。此外，为了更好地融入中华民族伟大复兴战略全局和适应世界百年未有之大变局，一方面，要不断推进高等教育质量治理体系和治理能力现代化建设；另一方面，要构建以自尊和激情为核心的质量文化，从而中和治理控制的技术理性所带来的负面影响。

（一）树立全面系统的多样化质量观

我们今天面临的许多高等教育质量问题，有时无关“质量”本身，根本在于人们的质量观念与质量现实之间存在偏差，这些偏差在精英教育时代并不会在公共场所引发争议，但大众化进程促使其从后台走向前台，并在高等教育评价实践中进一步放大，不同的利益立场使得人们在同一议题上各执一词，反映了高等教育质量共识基础薄弱的现实。有鉴于此，质量观重塑于我国新时代高等教育质量革命而言就不仅是先导的，更是急迫的，甚至还可能是基本和核心。根据我国高等教育发展的现实，引发这场高等教育质量革命的质量观至少应该具备全面、系统和多样三个基本特征。

在全面性方面，一是在主题上，一个完整的现代高等教育系统应当在包括人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新乃至国际交流在内的多个方面发挥作用，但对高校个体而言，这种全面性就存在强人所难的嫌疑，既没必要也不现实。一个可能的方案是“1+N”，即抓住人才培养这一基本点，在此基础上去挖掘自身在其他领域的才能，包括但不限于科学研究、直接为社会服务等。因此，这里的“全面”不是大包大揽、无所不能，不是把高等教育视为琳琅满目的百货商店或肩扛千钧重担的无限责任公司，而是一种有核心的全面，尊重高校本职工作和特点的全面。二是在受众维度上，从精英化到大众化再到普及化，高等教育质量供给规模和覆盖面扩张是这一进程中最显著的特征。但这里的“全面”更多地体现为质量供给机会的分配正义和民主，而不是在成果和水平上追求均等，否则“全面”就会沦为“平庸”的帮凶以及“卓越”的绊脚石。三是关注人的自由而全面的发展，这里的“全面”除了自由，还包括充分发挥自己的才能，拥有应对未来社会各种变化和风险的能力。

在系统性方面，要坚定地以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕全国教育体系“一盘棋”，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，从空间结构、类型结构和层次结构三个维度探索新时代我国高质量高等教育体系的结构均衡发展策略。一是高等教育空间布局的结构均

衡发展，主要包括物理空间和网络空间的结构性均衡发展。就物理空间而言，一方面，要关注城乡结构均衡发展，尤其是对边远、贫困和民族地区高等教育的质量溢出；另一方面，要关注区域结构均衡发展，特别是东部和中西部，乃至南北方高等教育的均衡布局。就网络空间而言，要通过教育信息化、数字教育资源建设、网络学习空间拓展、在线教育与线下教育协同等手段加速高等教育普及化。二是高等教育的类型结构均衡发展，包括教育类型和学校类型的结构性均衡发展。前者主要关注研究型、应用型、职业技术型等各类高等教育的结构性均衡发展；后者主要关注公立高校与民办高校，以及中央高校与地方高校、重点高校与普通高校、综合性大学与行业性院校的结构均衡发展。三是教育的层次结构均衡发展，发挥高等教育在各级各类教育协同育人机制中的引领作用，通过高质量高等教育发展牵引其他层次教育高质量发展。

在多样化方面，一是要清醒地认识到，随着高等教育由大众化向普及化阶段不断深入，高等教育质量样态因学习需求和期待差异愈发呈现多元分化发展的趋势，这就要求我们用更加丰富的视角透视高等教育质量，以尽可能地缩小与质量真相的距离，避免因认识局限而限制了高等教育质量的想象空间。二是要尊重高等教育质量观念的多样性，这是大众化带来受高等教育群体扩张和高等教育准公共物品属性渐强的必然要求。因此，用单一的标准衡量高等教育质量，既狭隘也难以获得公众支持。此外，还应关注高等教育质量实践的多样化。高等教育质量的客观现实和意识形态的多样化共同规定了高等教育质量行动路线的多样化。对质量的探索向来是一个充满创造性和想象力的冒险，这一点在国际上早有先例。19世纪的德国大学曾是英、美、苏等国高等教育改革先驱的理想模型，但后者对前者的继承无一例外地都进行了遗传基因的本土化再编码，如洪堡的科学和学术育人的新主张在美国进化成了约翰·霍普金斯大学的研究生教育系统，在苏联则转向各式各样按学科细分的专业技术院校，英国则拥抱了以导师制为主的“教学自由”精神，尽

管三者都受到德国模式的影响，但最终在各国历史、社会、政治、经济、文化等背景语境中产生变异。这在一定程度上说明了高等教育质量实践的开放和弹性。因此，新时代我国高等教育质量实践应当具有现实关怀，扎根本土，切合国情，而不是一味地盲从。

值得注意的是，无论质量观念如何全面、系统和多样，高等教育质量的本质核心一定是人才培养质量，即人才培养质量是高等教育的第一质量，其后才是科学研究和社会服务乃至文化传承创新的质量。因为无论是科学研究、社会服务还是文化传承创新的实现，在高等教育的行动方案中都必须以人才培养为载体。或者说，在高等教育职能结构中，在人才培养之后出现的各项职能都是前者作为第一职能发挥的外溢产物。另一个值得注意的是，高等教育质量观作为质量在人脑中的意识反映，是经过人们思维加工的对现实质量的看法，在本质上与“真理”并不直接相关。换言之，任何一个时代都不存在一成不变和绝对正确的高等教育质量观。

（二）推进高等教育体系高质量发展

“十四五”规划提出要建设高质量教育体系，把质量的要求从要素拔高到系统的站位，这不仅是主动适应我国社会主要矛盾变化的需要，而且是全面建设教育强国的必由之路。它要求我们必须以人民为中心，办人民满意的高等教育：做到发展是为了人民，关注国家和社会的迫切需求，彰显国家竞争优势的“软实力”，主动承担引领社会变革的使命；做到发展依靠人民，进一步扩大民间资本介入高等教育事业建设通道，有效引导社会力量介入高等教育质量治理；做到高等教育发展成果与人民共享，一方面，增强受高等教育者的获得感，并将其落实到对人的自由而全面的发展上，着眼于国民道德、科学、身心素质的全面提升，另一方面，推进高质量的普及化，服务于国民终身教育体系和学习型社会构建。具体来讲，可着重从以下几点着手。

全面贯彻党的教育方针，构建新时代高水平人才培养体系。其一，落实“立德树人”根本任务。一方面，强化理想信念和社会责任教育，厚植爱国

主义情怀，提高课程思政和专业思政水平，增强新时代大学生的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信；另一方面，坚持“五育并举”，健全“学校—家庭—社会”协同育人机制，汇集多方力量，形成合力，促进新时代大学生德智体美劳全面发展。其二，推进“以学生为中心”的教学模式改革。在制度建设方面，建立健全辅修专业制度，允许学生自主选择辅修专业，并纳入国家学籍学历管理体系；推动完善学分制和弹性学制，放开第二课堂、创新创业、科研竞赛、社会实践成绩转换学分通道，扩大学生学习自主权、选择权；探索建立荣誉学位制度，增加学生学习的荣誉感和主动性；大力推进学习变革，加强智慧教室建设，整合线上线下资源，积极推广混合式教学、小班化教学、翻转课堂，注重跨学科学习、体验式学习、个性化学习以及合作学习和深度学习。其三，关注高校教师教书育人能力提升和可持续发展，打造高素质专业化创新型师资队伍，同时推进师风师德建设常态化、长效化机制，健全师德考核和联合奖惩制度。其四，大力开展创新创业教育和职业生​​涯辅导。在创新创业教育方面，建设高水平、多行业、跨界别的校内外创新创业导师队伍；注重实践教学，强化科技产业园、协同创新中心、工程研究中心、创客空间等平台资源整合，对接社会需求；鼓励学有余力的学生积极参加职业资格考​​试，获取多种资格和能力证书，增强择业竞争优势。在职业生​​涯辅导方面，完善高校就业服务指导体系，打造专业化生​​涯顾问团队，为学生提供全方位、全周期的职业咨询服务；大力应用和开发符合学情的择业测评工具，协助学生了解自身的优势和职业兴趣；充分挖掘校友资源，通过“传一帮一带”机制带动毕业生高质量就业。

以一流精神为引领，推进各级各类高等教育全面走向卓越。其一，推进“双一流”建设，立足国情，坚持扶优扶新、扶需扶特，合理布局；以“四个服务”为指向，充分发挥高等教育“集聚—溢出效应”；全面提升高校人才、学科、科研三位一体创新能力，面向国家重大需求和世界研究前沿进行多学科交叉融合、产学研协同创新，强化共性基础技术供给体系建设，瞄准

基础前沿，着眼关键核心技术攻关，解决“卡脖子”问题。其二，“以本为本”，大力发展高水平本科教育。深入实施“六卓越一拔尖”计划2.0和一流专业建设“双万计划”，大力加强新工科、新医科、新农科、新文科建设，重点培养理、工、农、医类专业紧缺人才，积极布局集成电路、人工智能、云计算、大数据、网络安全等战略性新兴产业，发展养老护理、公共卫生等和民生急需相关的学科专业。其三，推进学位与研究生教育高水平发展。结合学科动态和研究生的科研兴趣、知识结构、学术生涯发展取向等个性化特征，将研究生培养计划做精做细；提高导师指导水平，强化导师引导研究生了解学术前沿、掌握系统研究方法、明晰学术伦理规范、培养研究生原始创新意识的能力；完善研究生高水平成果产出奖励机制，加大对研究生访学研究、短期交流、参加国际学术会议的资助力度，深入实施“国家建设高水平大学公派研究生项目”。其四，建设中国特色高水平现代高职教育体系。大力实施“双高计划”，着力培养复合型高素质的“大国工匠”；注重工学结合和产教融合，将新技术、新工艺、新规范等产业先进元素纳入教学模块，大力建设虚拟工厂、产业学院、技能大师工作室、应用技术协同创新中心等，逐步开展“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点；完善职业教育集团实体化运行机制，探索高层次的校企联合培养、双主体育人的中国特色现代学徒制。其五，推进民办高等教育、民族高等教育发展。在民办高等教育方面，完善非营利性、营利性民办高校分类管理、差别化扶持机制，推动民办高校厘清法人属性，明晰产权归属；加强办学规范和质量监测，健全民办高校办学风险防范和动态退出机制；有针对性地对不同类别民办高校实施税费减免和土地划拨优惠，并鼓励各级政府按照本级财力实施政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励等举措；探索混合制民办高等教育办学模式和政府—社会资本合作（PPP）机制，拓宽公益融资渠道，建立完善民办高校融资担保体系。在民族高等教育方面，科学统筹民族地区高校布局，支持有条件的民族地区设置与区域经济社会发展相适应的应用型本科院校和高职院

校；重点引导一批民族地区普通高校向应用技术型高校转型发展；提高工、农、医等学科的比例，支持办好师范类专业；适度扩大高校民族班、预科班招生规模，鼓励“支援中西部地区招生协作计划”“农村贫困地区定向招生专项计划”等向民族地区倾斜；加大中央财政支持地方高校发展专项资金、各级政府财政转移支付和对口支援资金向民族高等教育倾斜的力度。

通过提升信息化和国际化水平，推进我国高等教育迭代跃迁。其一，深度融合现代信息技术，在后疫情时代继续发挥在线教育优势，助力高质量高等教育普及化，为终身学习体系和学习型社会建设奠定坚实基础。加快推进“宽带网络校校通”，完善高校教育信息化基础设施；积极应用互联网、大数据、人工智能、虚拟现实等先进技术建设智慧课堂、仿真实验室、云校园、在线科研协作平台等，构建数字化、网络化、泛在化的教学、科研、服务新环境；加快制定数字教育资源质量标准、准入和监管机制，建立健全数字教育资源知识产权保护机制，扶持发展“互联网+高等教育”新业态；强化名师课堂、名校网络课堂、专递课堂等优质在线开放共享课程和特色资源库建设，大力推进慕课建设，探索建立慕课学分认定和转换制度；利用大数据技术对教育教学活动和学习行为进行数据挖掘，为推动个性化学习和针对性教学提供精准有力的决策支持。其二，积极融入国家对外开放战略，推进高等教育国际交流合作高质量开展。稳步推进“一带一路”教育行动，与国外高水平大学、科研机构开展联合培养、合作办学，开展“双学位”和“联合学位”项目，合作开发研究生课程，支持中外高校学生互换、学历和学分互认、学位互授和联授；全面提升来华留学服务质量，实施“留学中国”计划，鼓励高校有计划地组织来华留学生参加中国国情和文化体验、群团联谊、社区实践等活动；完善中国政府奖学金制度，建立健全来华留学教育质量保障机制；深化与联合国教科文组织等国际组织和多边组织的合作，深度参与国际教育规则的研究和制定，充分利用国际组织平台，主动在全球教育发展议题上提出新主张、新倡议和新方案；有计划地培养、推荐高校青年人才到国际

组织任职、实习；推进中外高级别人文交流机制建设，积极引导孔子学院和孔子课堂特色发展，鼓励有条件的高职院校在海外开办“鲁班工坊”；健全高等教育对外援助机制，通过对发展中国家的技术帮扶、公益培训、教师支援、青年志愿者服务等活动，强化我国在国际社会治理中的负责任大国形象。

（三）加快高等教育质量治理现代化

整合多方利益主体对高等教育价值的价值主张是推进高等教育质量治理现代化无法绕过的难题，在现代社会中尤其如此。在韦伯那里，被理性所祛魅的现代世界通往破碎、怀疑和个体的自由，多元化个体价值撕裂所带来的“诸神之间无穷无尽的斗争”成为现代社会治理的积弊。乌尔里希·贝克将个体化视为“不再重新嵌入的抽离”，其表现为“不确定的自由”。同时他指出，高度现代性下共同体关系的维持不再依赖稳固的传统而依靠于互致个体化的集体。具体地看，基于个体化流沙之上的社会有三条整合进路：第一条道路是“超验共意”，以价值为粘合；第二条道路以共同的物质利益为基础；第三条道路则是国族意识。贝克指出的另外一个可能方案是，若高度个体化的社会可以整合，首先要对这一状况有清晰的认识，其次人们在面对生命中重要挑战的时候必须能够被成功动员和激发。对此，我国的政治制度优势和国民价值立场在历经新冠肺炎疫情等重大考验后，已经表明了西方国家难以实现的社会整合和集体动员在中国则有可能。这为我们勾勒新时代高等教育质量治理现代化蓝图提供了有益启发。

其一，坚持党的全面领导和推进政府职能转变。一方面，坚持党对高等教育质量治理工作的全面领导，落实党对新时代深化高等教育评价改革的领导责任，履行好把方向、管大局、作决策、保落实的政治职责，做好政治动员，调动一切积极因素推进高等教育质量治理现代化；树立科学的高等教育质量观，强化习近平新时代中国特色社会主义思想对高等教育质量治理的价值观和方法论引领，坚决克服短视行为和功利化倾向，维护良好的高等教育生态；牢牢抓住“立德树人”核心，把思想政治教育成效作为高等教育质量

的生命线，推进主要负责同志联系高校、巡视调研、为师生上思政课等制度常态化。同时，加快政府职能转变，落实“管办评”分离，进一步简政放权，优化高等教育行政权责清单和行政审批制度，简化审批程序，严控“三评一查”事项规模并推进归口管理改革；优化治理手段，综合运用法律、政策、规划、财政拨款、标准、信息服务和必要的行政措施，引导和督促高校规范办学，实现高质量发展；凸显服务功能，依法落实教育经费“三个增长、两个提高”，完善成本分担机制，形成民间资本和社会捐赠介入高等教育事业新局面；重点加强高校基建保障、校园安全纠纷调处、毕业生就业服务、教育涉外机构信息等方面的服务；健全依法、科学、民主决策机制，充分发挥国家教育咨询委员会及其他各类教育智库的作用，建立健全重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

其二，构建高校为主体、多方参与的治理体系。在治理主体上，明确高校在高等教育质量治理体系中的核心地位，依法明确和保障各级各类高校办学自主权，引导高校开展质量自查，尝试以协议、试点等方式对办学能力强、自律机制完善的高校加大质量自治赋权力度；强化高校内部质量保证制度建设，依据国家基本标准及有关行业标准，对照自身发展定位和人才培养目标，定期对人才培养、教学模式、课程建设、科研创新、教师发展、社会服务、国际交流、校园文化等方面进行监测和纠偏，鼓励有条件的学校积极参与国际组织实施的教育质量评估项目；建立校院两级质量责任分担机制，拓宽院系参与高等教育质量治理的渠道；探索教授治学的有效途径，加强学术组织建设，充分发挥其在学科建设、学术评价、学术发展、学风建设等方面的重要作用；通过高校民主决策程序优化，激发群团组织的作用，调动广大师生员工为学校高质量发展出谋划策的积极性。在治理结构上，构筑政府、高校、社会、市场间良性对话和协同治理机制。建立和完善普通高校理事会制度，发挥好理事会在决策咨询、社会合作、争取资源、办学质量监督等方面的作用；建立健全高校质量年度报告发布和新闻发言人制度，自觉接受各利益相

关方的监督，及时准确回应师生家长和社会的关切；积极培育和扶持社会组织（包括但不限于行业协会、专业学会、校际联盟、基金会等）和第三方专业机构开展高等教育质量评价，将其纳入政府购买服务的范围，建立健全招标投标制度和绩效管理制度，针对操作失范、弄虚作假、违规违纪的评价机构建立“黑名单”制度；重视扩大科技、文化等部门和新闻媒体对高等教育评价的参与。在治理工具上，健全标准建设，加快制定实施本、专科教育相关国家标准，进一步完善博士、硕士学位基本要求，鼓励行业部门依据国家标准制定相关专业人才培养标准；改进评估办法，打破信息壁垒，加大教学、科研基本状态数据共享的力度，注重高校自我评估、院校评估、专业认证、国际评估以及学科评估对高校立德树人成效的综合评价功能；强化国家教育督导制度，加大机构和职能整合力度，加强队伍建设，提高督导巡视专业化水平，建立健全报告、反馈、通报、约谈、联合奖惩、限期整改、复查制度和问责机制，提高教育督导的权威性和实效性；利用人工智能、云计算、大数据等技术促进高等教育治理工具迭代升级，强化过程评价、探索增值评价，全面跟踪大学生学情历时趋势和德智体美劳全要素发展状态。

其三，全面提高我国高等教育质量治理法治化水平。统筹安排立法资源，建立健全适应以高校为责任主体、多方利益相关者参与高校教育质量治理的法律法规体系，明确高校质量自治以及外部力量参与高等教育质量问责的权利和义务；加强准入标准和规范建设，加快制定第三方专业机构和社会组织参与高等教育质量评价的资格准入门槛和资质认证标准的相关规章，引导市场合规竞争、规范发展；加强以生均拨款、师资配备、教学设施设备等资源要素为核心的标准体系建设，制定办学条件标准动态调整的规范性文件；全面提升高等教育质量工作相关规章及规范性文件制定水平，加大合法性、合程序性审查的力度，积极采取网络征询、公开听证、民主座谈、专家论证等方式广泛听取多方意见；落实法律规章清理长效机制，建立规范性文件目录和文本动态化、信息化管理，及时向高校、社会公布“立改废”情况；健全

规章制度解释和实施评估制度，对政策法规执行中出现歧义或需进一步明确的问题及时予以解释；健全高等教育质量申诉制度，在职务评聘、学术评价、学术不端行为认定等领域探索专业裁量或仲裁机制；进一步完善高等学校章程制定、修订、审查、核准工作机制，大力推进学校依章程自主办学、强化自律，保障内部质量治理结构运行有章可循。

（四）构建超越技术控制的质量文化

西方高等教育质量评价理念和技术启蒙了我国的高等教育质量认知和理解，也带来了管理主义逻辑的理性利益计算对高等教育系统内生质量文化的遮蔽。必须承认，高等教育质量评价的实践中，“问责”的比重要比“服务”大得多，即便其合法性基础同样指向质量的持续改进，但实施问责的潜台词就是对现状的不满和不信任。这一前置语境预见到了，无论质量评价以何种样态呈现和实施，都会被视作外部话语入侵，从而遭到高等教育系统内部保守势力的顽固抵抗。更何况大学的遗传基因中还天然带有自治与保守的传统。这样看来，大学似乎成了强势的现代高等教育评价技术“刀俎”之下被动的“鱼肉”。但事实上，在人文精神全面屈服于科技文化和市场经济的今天，大学本身的技术至上倾向以及商业化、官僚化、标准化、巨型化趋势从内部呼应和强化了这种外部控制。阿什比在《科技发达时代的大学教育》一书中指出，工业技术的创新史无前例地改变了今日社会的评价标准，这也发生在高等教育领域。由于质量文化和质量本身一样无可名状，显示度更低，更加难以操作化测量，导致其长期作为一项口号和修饰内嵌在高等教育质量政策和行动之中。当然，以文化促进质量的办法本身也存在着成本高、见效慢的硬伤，从效率的角度来讲无疑是下下策，尽管从长远来看它的确是实现高等教育高质量发展最可靠的方案，正如企业管理界所理解的那样，质量标准可以让生产者生产合格的产品，但无法给予他们精心制作完美产品的动力，追求卓越品质的真正驱动往往来自内心对质量的文化自觉。这也让我们联想到汤姆·彼得斯和南西·奥斯丁在《追求卓越的激情》一书中留下的格言：“质

量是关乎激情和荣誉的事情。”因此，我们相信，在我国高等教育质量“从有到优”的征程中，更有远见和更高水平的质量保证必须全面激活高等教育内部的自律文化。

那么，究竟什么是质量文化呢？现代质量管理大师朱兰将其概括为“人们关于质量的习惯、信念和行为模式，是一种思维的背景”，并进一步指出，“设计并保持满足自我控制的职位，是实现积极的质量文化的必要前提”。有鉴于大学本身就是一种文化组织，是松散结合的文化分子共同体。因此，对高等教育质量的发现也应该是文化自觉的，而非技术控制的。依循这一逻辑，我们认为，要构建超越技术控制的高等教育质量文化，关键就在于：其一，把质量从标准的概念中解放出来，从为“效率”的质量管理转向为“教育”的质量治理。因为，经受精英时代洗礼的大学本身就继承了追求卓越、止于至善的使命，大学的质量观本身在合规定性（产品标准）、合需要性（用户满意）、合发展性（社会适应）方面是具有超越性的，为了在大众化潮流中维护大学的公众口碑而用后者的标准规范前者，使现代大学进退失据，陷入“质量焦虑”，这或是除外部入侵话语转型导致文化休克而无所适从的另外一个可能解释。其二，依循高等教育的内外部关系规律，彰显人本价值，尊重高校质量自治权利。因为高等教育本身就是关乎道德和良心的工程，正如怀特海在《教育的目的》一书中阐明的那样：“教育的目的在于促进和引导学生的自我发展，所有的教育都应该以人为本，将学生永远放在第一位”。教育者和受教育者都背负着指向“人的自由而全面的发展”，从而助益于个体社会化和社会个体化的伟大使命。大学本身就有以卓越意识、精英取向、知识批判为内核的质量文化基因。所以，真正要做的就是激发其内在的潜能。其三，警惕高等教育评价的去价值化倾向，注意运用留白艺术和柔性治理，避免将大学精神物化为数量指标而流于粗浅，强化对自由、平等、仁爱、友谊、灵性等质性证据的挖掘。值得一提的是，尽管由“外行指导内行”极易触碰高等教育界的容忍极限，但在高等教育迈向普及化的今天，大学质量封

闭自治的局限同样显而易见，因此，畅通且坦诚的对话在任何时候都至关重要。在我国，积极的质量文化构建也更加需要党政部门革新质量观念，协同发挥民主集中的制度优势，从顶层设计的站位号召和动员社会、企业、家庭、社区、市场、第三方专业机构等各方力量共同努力，为构建超越技术控制的高等教育质量文化创设一个良好的外部环境。

原文刊载于《高等教育研究》2021年第4期

大学内涵式发展：关于高质量高等教育体系建设路径选择的思考

眭依凡

（浙江大学高等教育研究所所长，浙江大学教育学院教授、博士生导师，中国高等教育学会学术委员会副主任）

关于高等教育内涵式发展，2018年笔者曾经发表过一篇题为《引领高等教育内涵式发展：高等教育研究适逢其时的责任》的论文。此文是针对我国高教界之于高等教育内涵式发展的反应过于冷清的问题，旨在呼吁高教研究应该率先对此加以重视，为我国高等教育的内涵式发展做一些理论引领的工作。由于大学是实施高等教育的主体，因此大学的内涵式发展便成为高等教育内涵式发展得以实现的基础。又由于高等教育的内涵式发展是以高等教育的高质量高效率发展为目标及特征的，其与高质量高等教育体系建设存在密切联系，由此决定了如下逻辑成立，即大学的内涵式发展在推进高质量高等教育体系建设过程中的意义重大。换言之，如果说构建高质量高等教育体系是我国高等教育改革发展的目标所在，那么以实施高等教育为职能之大学的内涵式发展，则是把高质量高等教育体系建设具体落实于操作进程中的有效路径。基于这一认识，本文试从“高等教育内涵式发展与高质量高等教育体系建设的背景”“高等教育体系与大学内涵式发展的概念解读及其存在的问题讨论”“高质量高等教育体系建设路径选择”等方面，阐释大学内涵式发展何以成为高质量高等教育体系建设的路径。

一、高等教育内涵式发展与高质量高等教育体系建设的背景

作为由中央政府推动的关于高等教育改革发展的方向和目标要求，高等教育的内涵式发展可以追溯到2012年3月19日，教育部印发实施《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》。在这份旨在强调“大力提升人才

培养水平、增强科学研究能力、服务经济社会发展、推进文化传承创新，全面提高高等教育质量”的文件中，其第一条就提到高等教育内涵式发展道路”。同年11月8日，习近平总书记在党的十八大报告中提出要“推动高等教育内涵式发展”。2017年10月18日召开的党的十九大上，习近平总书记作题为《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告，在关于“优先发展教育事业、建设教育强国”主题下提出了高等教育发展的两大战略：其一，“加快一流大学和一流学科建设”；其二，“实现高等教育内涵式发展”。

如果说“加快一流大学和一流学科建设”是中央对极少数“双一流”建设高校必须致力于拔尖人才培养和知识创新以尽快缩小与世界高等教育强国间的差距提出的目标要求，那么“实现高等教育内涵式发展”则是针对所有高校都必须致力于高等教育质量提升尤其是人才培养质量提升提出的要求。在这次对我国改革发展具有继往开来历史里程碑重大意义的党的十九大上，中央把“实现高等教育内涵式发展”与“加快一流大学和一流学科建设”并列作为未来高等教育改革发展的两大战略加以强调，不仅充分体现了我国对实现高等教育内涵式发展的高度关切，更重要的是从党的十八大提出“推动高等教育内涵式发展”到党的十九大强调“实现高等教育内涵式发展”的概念之变中，我们不难发现中央对我国高等教育内涵式发展提出了必须加以落实的时间表。高等教育内涵式发展何以如此重要和紧迫？可以归纳为两个原因：其一，实现高等教育内涵式发展是我国进入新时代后高等教育发展模式由注重规模速度发展向注重质量提升的转型；其二，实现高等教育内涵式发展是迎接高等教育国际竞争挑战日益激烈，我国高等教育必须做出的时不我待的改革选项。

关于“建设高质量教育体系”，这是党的十九届五中全会为实现2035年建成教育强国的远景目标，以及国家发展进入新阶段对我国教育发展提出的新定位、新主题和新要求。为了把党的十九届五中全会的这一精神落到实处，国

家“十四五”规划纲要不仅明确将“建设高质量教育体系”作为提升国民素质、促进人的全面发展、建成教育强国的重要举措，而且特别强调要“提高高等教育质量”。众所周知，高等教育处于整个教育体系的最高层次，由于高等教育之知识创新和高层次专门人才培养的基本属性决定了其之于国家经济社会的影响具有直接性，尤其在以高新知识和高新技术为促进经济发展之手段的新时代，高等教育体系的强弱之于国家竞争力的大小具有决定性。举目世界，在国与国日益激烈竞争中处于被动受制的无一例外都是或者将来一定是高新技术与高新知识落后的国度，这既是毋庸置疑的事实，亦是可以做出明确判断的未来趋势。基于此，高等教育体系在以科技竞争及人才竞争为取胜要素和特征的国与国日益激烈的竞争中扮演着越来越重要的甚至决定国家之兴衰成败的角色。一个缺失了富有竞争力之高等教育体系的国家是看不到前途和希望的国家。党的十九届五中全会提出了科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略。试问上述哪一项战略能够缺失了高等教育的参与及其作为？由此不难理解，在国家新发展格局及国际竞争日益激烈的环境下，高质量高等教育体系建设之重要之紧迫。

无论从理论层面的讨论还是从实践角度的观察，建设高质量高等教育体系与实现高等教育内涵式发展的关系十分清晰（如图1所示），均是指向高等教育强国建设的不可或缺。如果说高质量高等教育体系建设是新时期我国高等教育发展的新目标，那么实现高等教育内涵式发展则是高质量高等教育体系建设目标得以实现的具体的实践路径。两者处在互为需要高度相关的逻辑中，作为高等教育强国建设的目标和手段，其背景可以概括如下。

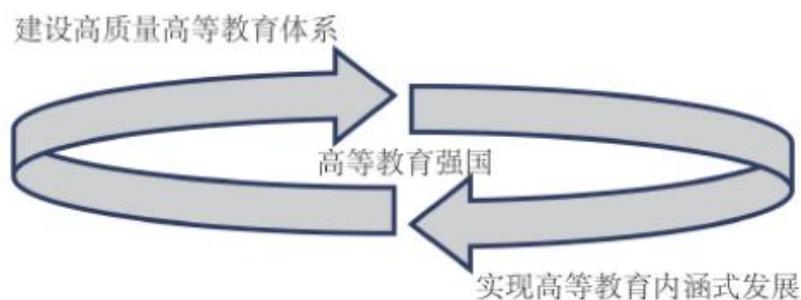


图1 高质量高等教育体系与高等教育内涵式发展关系

其一，国家的经济发展模式发生了本质变化。我国经济已由高速增长阶段进入了高质量发展阶段，转变发展方式、转型产业结构、转换增长动力已经成为我国经济社会发展的战略选择，引领国家经济社会改革发展的动力所在是创新发展，而高等教育属性决定了其在思想创新、理论创新、知识创新和科技创新等方面引领国家创新发展中具有不可替代的垄断性。

其二，国家竞争力有待进一步提升。由世界经济论坛推出的《全球竞争力报告》，把全球竞争力划分为“基础条件”“效率增强”和“创新与精细化要素”3个一级指标，包括“制度建设、基础设施、宏观经济环境、卫生与初等教育、高等教育和培训、商品市场效率、劳动力市场效率、金融市场发展水平、技术就绪度、市场规模、商业成熟度以及创新水平”12项二级指标作为国家竞争力的依据。我国从2015年起连续3年全球竞争力排名稳定在28位，其中在市场规模及宏观经济环境等指标方面分别排名第1和第8位，而高等教育排名第54位。可以说高等教育在一定程度上拖了我国全球竞争力的后腿。表1、表2分别反映了2017、2018年度国际竞争力排名的情况，2017年到2018年我国的全球竞争力前进了1位，这个艰难的提升很大程度依赖于我们的高等教育提升了7位。由此可以做出推断：高等教育的提升是国家竞争力提升的基础，即国家竞争力与高等教育具有高相关性。2011年《中国的和平发展》白皮书率先提出，要以“命运共同体”的新视角寻求人类共同利益和共同价值的新内涵。作为人类命运共同体建设的倡导者，中国理应率先在推动构建人类利益共同体的努力中做出应有贡献。然而，作为一个欲引领世界各国共同发展责任的国家不仅要有理想情怀，还必须有雄厚的国家实力尤其是全球竞争力，否则我们既不会有推动构建人类命运共同体的底气和自信，更难具有引领世界的话语权和国家实力。而国家竞争实力提升的基础来自高等教育竞争力的提升。

表 1 2016—2017 全球竞争力排名

	瑞士	新加坡	美国	荷兰	德国	瑞典	英国	日本	香港特别行政区	芬兰	中国
竞争力	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	28
高等教育与培训	4	1	8	3	16	15	20	23	14	2	54
创新能力	1	6	4	7	5	6	13	8	27	3	30

表 2 2017—2018 全球竞争力排名

	瑞士	美国	新加坡	荷兰	德国	香港特别行政区	瑞典	英国	日本	芬兰	中国
竞争力	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	27
高等教育与培训	5	3	1	4	15	14	18	20	23	2	47
创新能力	1	2	9	6	5	26	7	12	8	4	28

数据来源: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2017—2018

其三,我国还缺乏具有真正比较优势的世界一流大学。尽管在上海交大 ARWU 世界大学学术排名及英国 QS、THE 和美国 U. S. News 世界大学排名榜中,2017 年我国内陆地区就分别有 12 所高校入选世界大学 500 强及 9 所高校入选世界大学 600 强,尤其值得一提的是清华大学和北京大学在上述四大排行榜中均进入 100 强,复旦大学和中国科大进入世界大学 150 强,上海交通大学和浙江大学进入世界大学 200 强。但是,若以是否做出了改变人类生活方式和生产方式的贡献及其是否培养出做出上述贡献的卓杰创新型人才作为衡量世界一流大学的标准,相对我们这样的高等教育大国而言,我们的世界一流大学还太少,因此我国距离高等教育强国还有一定的差距,对此我们应该具有足够的清醒。

其四,就我国高等教育总体现状而言,我们的高等教育质量有待通过高等教育内涵式发展的体制机制改革得以提高。其实进入高等教育竞争日益激烈的新时期以来,高等教育发展模式向内涵式发展的转型,既是满足我国经济从高速增长向高质量发展的需要,更是高等教育自身从高速增长向高质量、

高效率发展的必须选项。正是基于思想上的清醒和针对现实存在的问题，习近平总书记于2018年5月2日与北京大学师生座谈时特别指出：“当前，我国高等教育办学规模和年毕业人数已居世界首位，但规模扩张并不意味着质量和效益增长，走内涵式发展道路是我国高等教育发展的必由之路。”

关于“高质量高等教育体系建设”和“高等教育内涵式发展”关系及其背景的清晰，我们不难做出如图1所示的结论：“高质量高等教育体系建设”和“实现高等教育内涵式发展”是推进新时期高等教育改革发展的彼此关切、不能分割的目标和手段，它们共同构成高等教育改革发展的主旋律，其目的就在于高等教育强国的实现。

二、高质量高等教育体系与大学内涵式发展的概念解读及其问题讨论

“大学内涵式发展：关于高质量高等教育体系建设路径选择的思考”这一研究主题，涉及两个需要率先明确的核心概念：其一，高质量的高等教育体系；其二，大学的内涵式发展。在此基础上，我们才能识辨大学的内涵式发展与高质量高等教育体系之间的联系，进而明确和选择高质量高等教育体系建设的实践途径。

（一）高质量高等教育体系及其与大学的关系解读

关于高质量高等教育体系的解读可以将其视为“高质量”和“高等教育体系”复合概念加以理解。“高质量”本质上还是一个质量的概念，加上形容词“高”以示此“质量”在水平、层次、效率、作用、贡献等方面更胜一筹，非同彼“质量”。然而质量是一个既抽象又空泛的内涵及其外延均十分丰富的概念，因此是需要针对具体对象或社会活动方能界定和理解的概念，比如管理质量、服务质量、教学质量等。所以“高质量的高等教育体系”可以根据高等教育之人才培养、科学研究的本质属性及其社会服务活动的价值作用，理解为是教育活动高水平、治理过程高效率、推进社会进步贡献大的高等教育系统。

关于“高质量”的含义明确后，如何理解“高等教育体系”既是理论认

识亦是实践进程中需要解决的问题。严格意义上说，高等教育体系是一个与治理高度关联的概念，理解之的前提是明确其究竟由哪些要素构成。由于高等教育本身并不是一个空泛的概念，它是以高层次专门人才培养及知识创新为使命属性和社会职能特征的国家事业和社会活动，因此缺失了实施高等教育活动的具体组织及代表国家治理高等教育的管理机构，高等教育体系就是一个概念上的非实质的空洞系统。基于这一认识，笔者认为高等教育体系是由管控高等教育的政府体系与实施高等教育活动的大学集群的复合系统。即如图 2 所示，高等教育体系主要是由支撑高等教育事业和实施高等教育活动的大学集群为基础的及治理高等教育的政府系统构成的金字塔。关于高等教育体系是由实施高等教育活动的大学集群构成的这一解读，高等教育体系与大学的密切关系则一目了然，亦为本文何以将高质量高等教育体系建设与大学的内涵式发展加以关联奠定了理论基础。



图 2 高等教育系统结构

此外必须进一步明确的是，由于高等教育的存在是社会需要的产物，是社会诸如政治、经济、文化等多种因素作用的一个结果，因此高等教育体系的运行既要满足社会发展进步的需要，又要从社会获得充分的资源以保证高等教育体系的正常运行，以发挥其推动社会进步的作用。所以高等教育体系是一个不能脱离社会存在且极大依赖社会的组织体系，就宏观的视角而言，其属于社会巨系统中的一个子系统并受到来自社会的诸多影响。

(二) 大学内涵式发展的概念解读

在回答什么是大学的内涵式发展之前，有必要厘清内涵及内涵式发展的概念。内涵与外延实际上是形式逻辑的关于概念界定的一对专业的术语。内涵通常是概念所反映的事物的本质属性，是关于事物的质的规定性；外延是概念所反映的事物的受事物本质属性规定的全部对象，就是事物的量的规定性。内涵式发展是借用内涵及外延的概念界定的一种相对更注重规模和速度发展的，以质量和效率为发展目标诉求的社会经济发展模式。由于外延式发展是强调速度规模发展的传统发展模式，因此外延式发展强调投入；而内涵式发展是以质量和效率为目标的现代发展模式，内涵式发展强调转变发展方式、优化发展结构、创新发展动力的改革。

表 3 高等教育内涵式发展与外延式发展之比较

	内涵式发展	外延式发展
概念	根据大学属性要求、遵循大学内在规律、以改善大学内部要素关系结构、充分开发大学内部要素潜力的，旨在提升高等教育质量效益的发展模式	以办学资源投入及办学条件改善为前提，旨在高等教育规模及速度发展的发展模式
目的	旨在提升发展的质量与效率，追求发展质的变化、学科实力的提升	旨在追求发展的数量、规模与速度
理念	效率优先兼顾公平	公平优先兼顾效率
动力	通过体制改革、制度创新激发发展活力	以增加资源投入为动力基础
特点	以自我完善为需要，具有强烈的内部结构完善的自觉性、主动性	具有强烈的外部资源依赖，以适应外部发展的需要为需要
关系	引领推动提升外延式发展	为内涵式发展提供基础

关于大学的内涵式发展，笔者在《引领高等教育内涵式发展：高等教育研究适逢其时的责任》一文做过如下的界定和讨论：大学的内涵式发展是以大学本质属性要求及大学发展内在规律为驱动，以大学内部诸要素高效开发利用为基础，以提升大学发展运行的质量和效率为目的的一种发展模式；在发展形态上是一种办学规模适度、要素结构协调、资源配置合理，追求数量、

质量、规模、结构、效益的统一的科学发展模式。由于大学的内涵式发展是相对大学的外延式发展而言的发展模式，因此笔者还在该文对大学的内涵式发展与外延式发展做了如表3所示的全面比较。通过这一比较我们可以从概念、目的、理念、动力、特征及关系上清晰认识到大学内涵式发展和外延式发展这两种不同大学发展模式的区别，从而在此认识基础上坚定选择并坚持大学内涵式发展的实践。

（三）大学内涵式发展存在的问题讨论

大学内涵式发展绝不是一个空洞的口号，而是必须加以实践落实的大学发展模式。这是很多大学办学治校者需要认真思考的。在“双一流”建设大学名单确定后，高等教育界出现了一道“亮丽”的风景线，即入围“双一流”建设名单的大学高度亢奋，其“双一流”建设也是热火朝天。因为这些入围大学不仅有明确的建设目标，而且获得了来自政府的大量物质资源支撑，以及由此受到同样来自政府的对其建设绩效加以评价的压力。遗憾的是我们同时也看到另一道风景线，这就是诸多大学对内涵式发展态度冷淡，积极响应者少之又少。表面看来这是受大众媒体过度关注“双一流”大学建设的议题设定影响的结果。事实亦然，在近几年的高等教育改革发展实践中，受“议题设定”影响的大众传媒一边倒地高度聚焦“双一流”大学建设的主题。不仅如此，受“双一流”建设名利双收的功利心驱使，不少非“双一流”建设大学也热衷于“双一流”目标的追逐。但深入考察结论并非如此简单，因为忽视大学的内涵式发展在我国大学具有普遍性的现象。换言之，大学的内涵式发展并未引起高教界的足够重视并呈现被诸多大学冷落的景象。同样是党的十九大提出的高等教育改革发展策略，大学内涵式发展何以没有得到重视？其存在问题及其原因何在？

表面看来很多大学对内涵式发展缺乏热情，但实际上更严重的问题是这些大学在内涵式发展上既缺乏远景规划，也没有制度安排，更看不到改革的举措，由此导致无论在精力还是物力上对大学的内涵式发展方面投入极其不

足。大学的内涵式发展为什么会被忽视？这是需要从理论和实践层面讨论清楚的问题，否则大学的内涵式发展难的问题就会无解而继续被悬置。归纳起来如下原因必须引起重视：一是社会文化的影响。如前所述，大学本质上是社会需要并服务于社会的产物，尽管人才培养和知识创新的学术属性要求大学必须区别于社会其他组织，具有按大学规律办学、治校、育人的组织理性。然而当今大学早已不是与世隔绝的学术金字塔，作为依赖于社会而得以存在和发展的一类组织，其具有强烈的社会文化属性，使其无法回避社会日益急功近利的价值取向，以及大学排名及学术评估绩效主义的社会影响。此外，内涵式发展的效果滞后性也导致不少大学宁可选择忽视长远发展、整体发展及可持续发展的急功近利。二是发展目标的影响。内涵式发展是指向质量和效率提升的发展模式，其根本不同于以发展规模及发展速度为目的的外延式发展模式。由于内涵式发展目标具有模糊性且难以用具体的指标去衡量、评价和判断，换言之内涵式发展目标的模糊性使内涵式发展既没有指标衡量也缺乏评价标准，由此导致内涵式发展的对象似乎不甚清晰亦缺少具体的抓手。众所周知，长期以来很多大学的办学动力来自于各种评价、排名以及政府的项目，而非靠大学内部的属性驱动、规律驱动和自我发展需要推动。三是认识模糊的影响。据笔者考察发现，大学对内涵式发展冷淡甚至无动于衷并非出于对内涵式发展思想上的不认同更非抵触，而是对大学内涵式发展的概念、意义、要素、方法等缺乏足够的清晰的认识。这是一个非常具有普遍性的现象。作为大学理性的研究者，笔者坚持如下的学术观点：大学诸多不尽如人意的“实然”现象，都可以从大学对“应然”的不甚了解找到原因。这也是笔者在《引领高等教育内涵式发展：高等教育研究适逢其时的责任》一文，呼吁高等教育理论研究必须针对高等教育内涵式发展尚未引起大学足够重视的问题，主动负起引领和推动大学积极于内涵式发展时代责任的原因。

三、大学内涵式发展：高质量高等教育体系建设的实践路径

上述讨论不仅明确了大学与高等教育体系之间的基本关系，而且建立起

了大学内涵式发展与高质量高等教育体系建设之间的逻辑联系，这无疑为本研究奠定了理论基础。回到“大学内涵式发展：高质量高等教育体系建设的实践路径”的主题，即大学内涵式发展如何进入高质量高等教育体系建设的操作层面使之具有实践的价值意义。由于关于大学的内涵式发展是高质量高等教育体系建设之实践路径的逻辑依据已经清晰，概而言之即大学内涵式发展的实践就是旨在促进高等教育体系高质量建设的过程，故本文关于大学如何实现内涵式发展的讨论即关系到高质量高等教育体系建设的探索。

关于高等教育内涵式发展自身的涵义及其实践路径，教育部早在2012年公开的《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》中就有过表述。其第一条“坚持内涵式发展”强调：高等教育必须“牢固确立人才培养的中心地位，树立科学的高等教育发展观，坚持稳定规模、优化结构、强化特色、注重创新，走以质量提升为核心的内涵式发展道路”。其中所谓“稳定规模”，即：保持公办普通高校本科招生规模相对稳定，高等教育规模增量主要用于发展高等职业教育、继续教育、专业学位硕士研究生教育以及扩大民办教育和合作办学；所谓“优化结构”，即：调整学科专业、类型、层次和区域布局结构，适应国家和区域经济社会发展需要，满足人民群众接受高等教育的多样化需求；所谓“强化特色”，即：促进高校合理定位、各展所长，在不同层次不同领域办出特色、争创一流；所谓“注重创新”，即：以体制机制改革为重点，鼓励地方和高校大胆探索试验，加快重要领域和关键环节改革步伐。然而，具体到大学的内涵式发展是一种因校而宜的发展模式，由于大学的学科属性、发展历史及其条件等个性特征的不同，因此不存在适合所有大学的高度一致的内涵式发展模式。但是，相对于“双一流”大学建设仅是极少数大学的发展目标，大学的内涵式发展则是对所有大学提出的要求，因此适用于所有大学内涵式发展的诸如动力与目的及其改革要素具有共通性。基于这一认识，本文将从大学内涵式发展的动力、目的及其改革要素切入高质量高等教育体系建设的讨论。

（一）改革是大学内涵式发展的动力

如何实现大学的内涵式发展是所有大学在实施和推进内涵式发展过程中首先需要直面和回答的问题。习近平新时代中国特色社会主义思想的一个基本思想是：明确全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。那么全面深化改革的目的何在？中央对此非常明确地指出，即不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。通过推动经济发展的质量变革、效率变革、动力变革，构建高生产力水平的产业体系和高效率的经济体制，以增强我国经济创新力和竞争力。国家现代化强国建设必须依赖于包括治理体系在内的深入改革，高等教育体系作为国家体系的一个部分，要实现内涵式发展，要建成高等教育的强国，也必须依靠大学的改革、全面的改革。高质量高等教育体系建设岂能超然改革之外？高质量高等教育体系建设必须依赖实施高等教育的机构——大学的全面改革，而大学内涵式发展作为以质量和效率优先发展为目的的发展模式，其得以实现的前提就是通过创新发展动力以根本转变发展方式和优化发展结构的全面而整体的改革。对此，习近平总书记在北大与师生座谈时就对大学提出了如下要求：“全国高等院校要走在教育改革前列，紧紧围绕立德树人的根本任务，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制，当好教育改革排头兵。”由此可以做出如下结论：全面深化改革是实现大学内涵式发展的唯一选择，亦即富有成效的高质量高等教育体系建设的唯一选择。

（二）有利于大学按规律办学、治校、育人是大学内涵式发展的根本目的

大学内涵式发展的根本目的究竟是什么？作为旨在高层次专门人才培养和知识创新的教育学术组织，大学有不同于社会任何其他组织的本质属性和

规律，认识并守持其属性和规律办学、治校、育人，这既是大学的认识理性亦是大学的实践理性提出的要求。否则，大学就不是本真意义的大学，也不能发挥大学其独立于其他社会组织应该具有的“价值”作用。基于这一学术认识和立场，笔者早在2008年发表的《科学发展观与大学按规律办学》一文就指出：“大学按科学发展观发展之实质就是按大学规律办学治校。”随后，笔者把按规律办学治校育人视为大学必须守持的观念理性和实践原则，并在“双一流”大学建设和大学内部治理体系改革等研究中加以特别强调。无论是人才培养活动还是科学研究活动抑或是利用人才和知识资源服务社会的活动，大学本质上属于其所有活动都是以智力劳动为特征的社会组织，而智力劳动有其非同于其他社会劳动的诸如劳动成果的思想性、创新性和非计量性，劳动过程的艰巨性、持久性，劳动者的独立性、积极性等等不能违逆的规律。试想如果大学及其组织成员不能按大学内在属性生成的自身规律去办学、治校、育人，大学是否还是本真意义的大学？连本真意义的大学都不是又如何能够要求其办好学、治好校、育好人？由此可以推论，大学内涵式发展的根本目的亦然，就是通过从大学理念到治理结构等一系列的深化改革，有利于大学按自身规律办学、治校、育人及提升大学办学、治校、育人的质量，这亦是高质量高等教育体系建设的根本目的所在。

（三）大学内涵式发展改革的基本要素

如果说上述关于“大学内涵式发展的动力”及“大学内涵式发展的根本目的”的讨论，是高质量高等教育体系建设必须依据的指导思想和原则，那么针对高质量高等教育体系建设的大学内涵式发展之改革要素的把握，则关系到高质量高等教育体系建设的具体实践。一方面，由于大学的核心使命或社会职能是人才培养和知识创新，大学之社会存在及其发展的价值依据亦在于此；另一方面，由于大学内部治理结构的好坏直接关系到大学能否履行好上述社会职能。故此，把人才培养、知识创新及大学内部治理结构作为大学内涵式发展改革的基本要素亦即高质量高等教育体系建设的基本要素之依据

是充分的。

改革和完善人才培养体系，提高人才培养质量。人才培养是一项涉及诸多要素且十分复杂的师生交往活动，其质量受制于如图3所示的包括“培养目标”“知识体系”“培养模式”“教学制度”“大学文化”及“教师素质”等诸多要素构成的“人才培养体系”质量。毫无疑问，这些人才培养要素都有通过改革以完善的紧迫性，但人才培养目标最为重要。因为人才培养目标不仅反映大学的人才观，更是大学对人才培养具有操作价值的专门要求和规格标准。人才培养不仅始于培养目标且以培养目标是否达成为质量检验。知识体系的设计、培养模式的选择、教学制度的安排及大学文化的营造和教师素质的要求与遴选等无不取决于培养目标的要求。由此可以得出结论：培养目标既是大学人才培养的出发点又是大学人才培养工作的归宿，人才培养质量首先取决于培养目标的质量。而当前我们大学的人才培养目标还存在诸如“对人才培养目标之于人才培养的重要性认识不足”“培养目标一般化缺乏挑战性及高标准”“培养目标不明确缺乏可操作性”等问题。此外，大学培养模式单一落后，长期停留在“课堂教学”“教材教学”“教师教学”“群体教学”的阶段，以及教学制度设计和大学文化营造等都不利于创新型人才培养。根据组织生态理论“几乎所有的集体行为都发生在组织的背景下”的学术观点，大学作为组织生态独特的学术组织其人才培养活动并非孤立的活

动，而是在培养目标主导下构建的人才培养体系营造的特定学术生态环境下发生的现象，这就是人才培养体系改革完善的重要性所在。

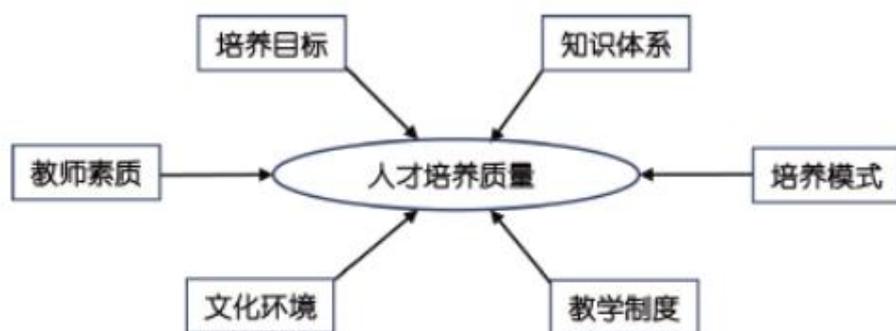


图3 大学人才培养体系

可以预见大学的未来发展有无限潜力即有很多的不确定性，但大学永恒不变的确定性就是人才培养，人才培养是大学不能放弃的核心使命，是大学存在和发展的基本逻辑。因此，以质量和效率提升为目的的大学内涵式发展其首要解决的问题就是：通过人才培养体系的改革和完善以提高人才培养质量。换言之，提高人才培养质量是检验高等教育体系建设是否达成高质量目标的首要判据。尤其是在以颠覆性创新为特征的科学技术及工业革命时代，能否培养出具有知识颠覆性创新能力的人才，不仅决定大学竞争力的强弱且决定国家的兴衰，因此任何大学尤其研究型大学，虽然不可能把所有学生培养成创新者，但必须培养一些能改变社会的创新者。习近平总书记强调：只有培养出一流人才的高校，才能够成为世界一流大学。如果我们大学继续抱残守缺于传统的人才培养体系，且不说创新型人才难以培养，就是应有的人才培养质量也难以保证。提高人才培养质量及培养创新型人才，其前提是重视人才培养。然而遗憾的是，由于受诸如大学排名等学术绩效主义的影响，我国大学缺乏守持育人使命的理性，即忽视人才培养的问题具有一定的普遍性。为此，教育部2018年6月召开的新时代全国高等学校本科教育工作会议强调：要“把人才培养的质量和效果作为检验一切工作的根本标准”。从教育部痛下决心整顿与人才培养高度相关的本科教育并受到社会的高度关注和大学的积极响应来看，我们大学人才培养体系确实到了需要认真反省并加以改革和完善的时候了。

创新学术发展体制机制，促进知识贡献。通过科学研究做出知识创新贡献，这亦是大学与人才培养同样重要且不可或缺的核心使命，尤其是对研究型大学而言。对大学内涵式发展强调“创新学术发展体制机制，促进知识贡献”，既基于智能时代对大学提出的要求，亦基于大学学术组织属性的内在需要。

在高新知识及其物化的高新技术成为最重要的生产力要素且不可逆转地彻底改变了人类生活和生产方式，人类从物质和社会二元世界向物质、社会

与信息三元世界演进的人工智能时代，“由于随着知识与技术创新复杂性、复合性程度日益增加，所谓的高新知识和高新技术主要依靠具有多学科综合优势的大学创造，且发展创造和运用高新知识和高新技术的人才亦由大学培养”，大学作为高新知识及高新技术的贡献者、垄断者、传播者亦即知识权力的拥有者，在国与国的激烈竞争中扮演着越来越重要甚而决定国家竞争实力强弱的角色，对国家兴衰、民族强盛负有不能他移的知识创新的重大使命责任。其实自文艺复兴及工业革命以来，人类文明进步多是大学及其知识成果引领改变的结果。随着知识经济时代尤其是人工智能时代的到来，大学之知识创新已经成为推进人类社会进步的基础动力。人类社会如此，国家亦然。这就是智能时代对大学提出“创新学术发展体制机制以促进知识贡献”要求的原因。

大学发生发展的逻辑起点是高深知识的探索，因此大学具有以学科为基本单位并以学科发展为目的即专门从事创造性智力劳动的学术组织属性，并因此具有其自主性、艰巨性、持久性及伴随资源消耗等劳动特点。为了保证大学的学术组织及其成员专心从事创造性的智力劳动并获得知识创新的成果，就必须在制度设计和文化营造上有利于大学之学术组织及其成员的劳动自主性和积极性的保障和调动。这就是基于大学学术组织属性对大学提出“创新学术发展体制机制以促进知识贡献”要求的原因。

知识创新或学术发展取决于两个前提：一是新的发现，二是对旧的否定。我们有必要以此为原则，反思当前大学在学术制度设计上是否存在阻碍学术“新的发现”及“旧的否定”的问题。其实受旨在学术排名的学术绩效主义及“五唯”的影响，不少大学包括研究型大学都偏离了大学科学研究“知识创新”的真谛，追求学术GDP研究的功利性目的极其严重。当前的学术制度尤其职称评聘及劳动分配和奖惩制度设计既不利于鼓励学术组织及其成员做以获得“新发现”的艰苦的原创性科学研究，也不利于鼓励研究者敢于质疑和挑战学术权威的对旧的否定。因此，创新学术发展体制机制包括创新大学

评价体制机制。大学评价制度设计必须针对大学学术组织的特殊性，在评价指标体系设计上，必须有利于根本克服“五唯”的顽瘴。尤其在反映“学术成就”“学术水平”“学术地位”之“人才头衔”“课题项目”“成果奖项”等评审标准尚不科学、程序尚不严谨，特别是上述评审的客观性受到人为干扰导致评审结果的价值失真及其作用适得其反的现阶段，有必要从制度设计上减少甚至叫停既不利于学术创新又不利于学术健康环境营造的学术评审，从而为大学之学术组织及其成员安于做不是以急功近利为目的的、有利于原创性知识创新的学问。大学是以学术发展和知识贡献为立校之本的组织，唯有创新学术发展体制机制才有利于大学为国家和社会做出更多的知识贡献尤其是原创性知识贡献，而大学对国家和社会的知识贡献率尤其是知识创新的贡献率既是大学内涵式发展的目标亦是检验高质量高等教育体系建设成效的重要判据。

建立大学的善治结构，提升办学治校效率。把提升人才培养质量和促进知识贡献作为大学内涵式发展的两个要素，其逻辑依据于人才培养和知识创新是大学的核心使命和社会职能，因此它们同样可以视为高质量高等教育体系建设的实践途径。然而，人才培养和知识创新均是大学内部有组织的活动，其活动的效果与质量很大程度取决于大学组织内部的治理结构及其运行效率。作为一个高度理性的学术组织，大学的人才培养及知识创新具有极大的内部性，即其活动的状态及质量很大程度取决于大学组织内部自己如何办学治校。强调大学内部治理体系的现代化以建立大学内部的善治结构其重要性就在于此。所谓大学内部治理体系现代化，“是大学从以控制为手段的传统管理向以效率为目的现代治理变革和转型的过程，是按大学应有规律办学治校育人的、以人才培养及知识创新的高质量、高水平、高效率为目标追求的、富有国际竞争力的大学治理模式”，其包括“大学治理理念的现代化”“大学治理结构的现代化”及“大学治理能力的现代化”三大要素。而建立大学的善治结构必须通过大学内部治理体系改革创新才能得以实现。关于大学内

部治理体系创新的指导思想及其原则和重点，笔者在《转向大学内部治理体系创新：高等教育治理体系现代化的紧要议程》一文（如图4所示）中已有详细讨论，这里不再赘述。



图4 大学内部治理体系创新的指导思想及原则和重点^[12]

建立大学的善治结构以提升大学的办学治校的效率，这既是大学内涵式发展得以实现的组织及制度保障，亦是高质量高等教育体系建设取得成效必须依赖的实践途径。大学内部治理结构的不完善，必将导致大学既无法按其规律办学治校，也无法确保其办学治校以应有的效率。

原文刊载于《江苏高教》2021年第10期

新发展格局与高等教育高质量发展

刘国瑞

(刘国瑞, 辽宁大学高等教育研究所常务副所长, 研究员,

中国高等教育学会常务理事、学术委员会委员)

党的十九届五中全会提出, 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是“与时俱进提升我国经济发展水平的战略抉择, 也是塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择”。在我国, 国家重大战略调整始终是驱动高等教育改革发展进程的重要动力, 也是确定高等教育目标任务和策略路径的主要依据。构建新发展格局, 必然意味着高等教育与经济社会发展的关系进入新的调试期。积极应对发展环境变化, 重新聚焦发展目标, 对发展策略做出适应性调整, 是每一所高校都应该认真思考的现实问题。

一、新发展格局呼唤高等教育高质量发展

构建新发展格局, 要以推动高质量发展为主题, 以深化供给侧结构性改革为主线, 以改革创新为根本动力, 以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的, 统筹发展和安全, 加快建设现代化经济体系。新的战略抉择和战略部署, 将对我国高等教育的走向产生重大影响。

(一) 高等教育的发展环境面临新变化

需求、资源和空间, 是影响高等教育发展的重要外部因素。随着新发展格局的构建, 这三个方面都将发生新的变化。

需求变化。当前, 我国发展所面临的问题主要集中在质量上, 无论是解决发展不平衡不充分问题, 还是应对日趋复杂的外部环境和防范化解各类风险隐患, 都有赖高质量发展。实现高质量发展还有许多短板弱项。提升供给体系对国内需求的适配性, 打通经济循环堵点, 提升产业链、供应链的完整

性，使国内市场成为最终需求的主要来源；坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国，推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力；实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系；面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，完善国家创新体系，加快建设科技强国等战略部署和发展思路，迫切需要高等教育源源不断地输送高质量的人才，持续地提供高质量的科技创新支持，高效率地引领和创造社会新需求。社会需求变化，是高等教育改革发展的主要动因之一。无论是完善产业链、提高经济发展质量、以创新创造和引领需求、实现以国内循环为主体，还是积极应对世界百年未有之大变局、维护国家整体安全、在更高水平上参与国际大循环，对高等教育的需求都不是现有体系和功能的局部调整与改善所能适应的。全面重塑高等教育体系、全面提升高等教育功能，已经成为亟待破解的具有战略性、全局性意义的重大课题。

资源变化。构建新发展格局，从投资与外贸拉动、资源与市场两头在外，转向创新驱动、内生发展，必将意味着公共资源要优先保障事关国家战略全局的关键性领域和事关保障民生的基础性领域，要向中西部地区及有利于促进区域协调发展的领域倾斜。意味着社会资源将更加体现市场配置理念，流向投入产出比高的产业、技术及人力资源开发领域。意味着家长和学生的选择将更为理性，更加注重教育投入对实现高质量就业和终身发展的价值。在资源竞争日趋激烈的时代，“没有一个组织可以完全自给自足或者对自己的生存条件具有完全的控制力”。而走出象牙塔的大学，已经成为高度资源依赖型的社会组织。新发展格局下高等教育资源潜力、流向等可能发生的变化，将对高等教育格局产生重大影响，一些学校将获得新的发展机遇，一些学校则可能面对更加严峻的生存和发展压力。

空间变化。截至2019年，我国高等教育毛入学率已经达到51.6%，开始

进入普及化阶段。按照全国（除港、澳、台外）31个省（自治区、直辖市）“十三五”教育事业发展规划目标，到2020年至少有23个省级单位高等教育毛入学率超过50%。高等教育进入普及化阶段，必将引发高等教育结构、质量、效益以及供给和配置方式的重大变化。在新的发展阶段，高等教育规模将总体上趋于稳定，但西部等高等教育欠发达地区或省份仍将有较大的发展空间。高等教育体系的内部结构将发生新变化，正规的普通高等教育保持基本稳定，社区学院、老年教育、在线教育等新的高等教育类型将成为具有活力的领域；传统学科领域将有稳有降，新兴学科、交叉学科领域发展空间巨大。发展空间的变化，意味着在规模相对稳定的态势下，结构优化、功能提升与业态重塑将成为主流，高等教育体系将进入新的分化、重构和变革期。

上述三个方面交织一起、相互制约，对新阶段的高等教育策略选择具有重大影响。其中，外部需求是基础，决定着高等教育资源配置方向，影响着高等教育发展空间格局，关乎高校战略选择的价值理性。资源是变量，直接影响需求的可实现程度，关乎高校发展的模式与路径。空间是关键，深受需求与资源的影响，关乎高校的目标定位和发展重点。

（二）高等教育的使命担当面临新要求

习近平总书记指出，“发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力”。推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，实现创新驱动发展，从根本上来讲要靠教育、靠科技、靠人才。高等学校处于科技第一生产力、人才第一资源和创新第一动力的重要结合点，在构建新发展格局战略中具有不可替代的地位和作用。主动适应新需求，着力提升支撑能力和服务水平，是新时代高等教育战线必须承担的责任与义务、必须强化的使命担当。

为构建新发展格局提供人力资源支撑。人力资源是构建新发展格局的重要依托。构建新发展格局，要求高等教育战线“全面贯彻党的教育方针，坚守为党育人、为国育才，努力办好人民满意的教育，在加快推进教育现代化的新征程中培养担当民族复兴大任的时代新人”。要求高等学校在加强基础

研究人才培养，加强创新型、应用型、技能型人才培养，壮大高水平工程师和高技能人才队伍，全面提高人力资源素质方面，发挥好培养基地的作用；在“全方位培养、引进、用好人才，造就更多国际一流的科技领军人才和创新团队，培养具有国际竞争力的青年科技人才后备军”等方面，有更大的作为。

为构建新发展格局提供科技创新动力。加快科技创新是推动高质量发展的需要，是实现人民高品质生活的需要，是构建新发展格局的需要，是顺利开启全面建设社会主义现代化国家新征程的需要。构建新发展格局，要求高等学校在聚焦国家战略需要，瞄准关键核心技术特别是“卡脖子”问题，加快技术攻关，提升自主创新能力，实现科技自立自强等方面，切实肩负起历史责任；在完善共性基础技术供给体系，突破人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、空天科技、深地深海等前沿领域，维护产业链供应链安全，强化关键领域、关键技术、关键产品的保障能力，为双循环良性互动提供强力支撑等方面，更好地发挥基础研究主力军和应用研究重要方面军的作用。

为构建新的开放格局提供平台和纽带。新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。构建新发展格局，要求高等学校加快构建与“构筑高水平对外开放新高地，统筹沿海沿江沿边和内陆开放，加快培育更多内陆开放高地，提升沿边开放水平，实现高质量引进来和高水平走出去”相适应的国际化布局；在实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，推动共建“一带一路”高质量发展，积极参与全球经济治理体系改革等方面，发挥好桥梁和纽带作用；在“实施更加开放的人才政策，引进培养一批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队，聚天下英才而用之”方面，发挥好平台作用。

为实施区域协调发展战略提供全方位支撑。适应我国社会主要矛盾发展变化带来的新特征新要求，需要在发展中解决深层次的不平衡不充分问题。

构建新发展格局，迫切要求高等教育加快构建与推动西部大开发形成新格局、推动东北振兴取得新突破、促进中部地区加快崛起和鼓励东部地区加快推进现代化等战略布局相适应的新格局；在推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展，打造创新平台和新增长极方面，更好地发挥引领和支撑作用。

（三）高等教育的发展策略面临新调整

我国高等教育改革发展的进程始终与中华民族的命运联系在一起，始终背负着国家使命、承担着民族重任。每一个重要历史关头的每一次国家重大战略调整，都是对高等教育体系既有状态的新挑战，也是高等教育实现再升华的新机遇。构建新发展格局，是对“十四五”和未来更长时期我国经济发展战略、路径作出的重大调整完善，是着眼于我国长远发展和长治久安作出的重大战略部署。这不但意味着高等教育发展的时代背景和挑战机遇发生了变化，也意味着高等教育改革发展的目标任务和路径手段要做出适应性调整，高等教育发展的重点和节奏要与新的总体战略保持协调。回应国家、社会和人民的关切，高等教育面临两大任务，一是全面构建更有质量、更有效率、更有活力的高等教育体系，为实现2035年经济社会发展及教育愿景目标奠定坚实基础；二是在重大领域和关键环节上取得突破，在更广领域、更高水平上实现高等教育与经济社会协调发展，为建设现代化的经济体系、维护国家安全提供坚实支撑。构建新发展格局，呼唤高等教育高质量发展。适应新发展格局，高等教育也必须追求高质量发展。这是新时代新阶段新形势下高等教育改革发展策略的必然选择。新发展格局与高等教育高质量发展具有紧密关联性。推动高等教育高质量发展，是外部动因与内在逻辑的统一，符合高等教育内外部协调发展的规律。

二、高等教育高质量发展的目标要求与现实短板

（一）高等教育高质量发展的内涵与要义

在我国，关于高质量发展的命题源于经济领域，而关于教育高质量发展

的提法始于官方。如陈宝生部长在教育部直属高校工作咨询委员会第二十七次全体会议总结讲话时强调，高等教育抓质量、抓公平、抓改革、抓开放，首要重点是实现“高质量发展”。再如国务院《国家职业教育改革实施方案》明确指出，要推进高等职业教育高质量发展。

本文认为，高等教育高质量发展不仅仅是高等教育自身应达到的新水平状态，更是一个置于经济社会大系统与国际大环境的新发展境界。正因为中华民族伟大复兴的大局与世界百年未有之大变局处于交互影响的复杂关系之中，所以高等教育高质量发展必然是一个动态的螺旋式上升过程。就如同教育现代化一样，我们很难给高等教育高质量发展下一个精确的、被广泛接受的定义。

总体上来说，高等教育高质量发展是一个嫁接概念或借用概念。除了价值选择和目标指向不同外，经济高质量发展的要点如质量变革、动力变革、效率变革等，是可以移植到高等教育领域的。这并非简单的复制，而是因为经济高质量发展所面临的问题与高等教育高质量发展应解决的问题，亦即需求侧与供给侧之间具有极强的关联性。具体讲，可以从以下三个方面来把握高等教育高质量发展的要义。

高质量发展是高等教育发展方式的全面转变。高等教育高质量发展是在过往发展基础上的新超越，是以新理念为统领，以新动力系统为支撑，以新发展效率为标志的，涉及治理方式、办学模式、育人方式的全方位革命性变革，其核心是通过全面践行新发展理念，实现更高质量、更有效率、更加开放的发展，开辟高等教育与经济社会协调发展的新境界。高等教育高质量发展与经济进入新常态、转变发展方式、供给侧结构性改革、高质量发展等战略部署具有步调协同性，与教育现代化、办人民满意的教育等目标追求具有价值一致性。

高质量发展是高等教育内涵发展的高级阶段。近十几年来，我国高等教育内涵发展战略大体经历了三个阶段。第一个阶段是从2007年国务院招生工

作会议到党的十八大之前，主要是凝聚共识。虽然明确提出了将高等教育转向以结构优化和质量提升为重点的内涵发展阶段的要求，但由于相关的体制约束与机制引导缺乏，规模发展的惯性仍很强劲。第二个阶段是从党的十八大到 2019 年，主要是搭建政策体系。以推进地方本科院校向应用型转型、实施“双一流”建设计划、建设一流本科教育、深化教育体制机制改革、深化新时代教师队伍建设、发布《中国教育现代化 2035》等为标志，完成了有利于推动内涵发展的政策体系框架的搭建工作。第三个阶段，以《深化新时代教育评价改革综合方案》和党的十九届五中全会为标志，内涵发展进入全面提升高等教育与经济社会协调发展水平的新阶段，亦即高质量发展阶段。所以，高质量发展与内涵发展具有内在的一致性，既是前期准备与积累的集中升华，也是面对新环境新使命的系统升级。

高质量发展与高质量的高等教育体系是一体的。首先，两者是过程与结果的关系。只有经历破解制约高质量发展问题的过程，才能建成高质量的高等教育体系；也只有建成了高质量的高等教育体系，才意味着真正实现了高质量发展，才能走上可持续的高质量发展之路。其次，两者在价值选择与目标追求上是一致的。两者的中期目标都是形成与新格局相适应的高水平发展状态，在长远目标上都是为了实现高等教育现代化、办人民满意的教育、建成高等教育强国、为我国实现全面现代化奠定坚实基础。

（二）高等教育高质量发展的标志

与经济领域高质量发展追求质量第一、效益优先不同，高等教育高质量发展的价值诉求是更好地落实立德树人根本任务、更好地履行“四为服务”职责。其时代特征体现在四个方面。

保持坚定正确的政治方向。坚定正确的政治方向，是新时代实现高等教育健康、安全、可持续发展的先决条件，也是高等教育高质量发展的核心要素。高等教育的高质量发展，首要地体现在始终坚持党对高等教育的领导，坚持以立德树人为根本任务，坚持以人民为中心的思想，坚持为人民服务、

为中国共产党治国理政服务、为巩固和发展中国特色社会主义制度服务、为改革开放和社会主义现代化建设服务的总方向，扎根中国大地办大学，走有中国特色的社会主义高等教育发展道路。

全面落实新发展理念。新发展理念既是高等教育高质量发展的指导思想和价值遵循，也是实现高等教育高质量发展的基本路径，贯穿于新时代高等教育改革发展全过程和各领域。高等教育的高质量发展，应是全面实现了以创新为根本动力、以协调为重要着力点、以绿色为重要价值、以开放为重要路径和以共享为根本落脚点的发展。既成为全社会贯彻新发展理念的典范，亦为经济社会落实新发展理念提供引领和支撑。

建成高质量的高等教育体系。高质量的高等教育体系，是新时代高等教育内在结构合理性与外在功能有效性的综合体现，也是高等教育高质量发展的主要标志。高等教育的高质量发展，应该构建起教育结构、学科专业结构和人才培养结构高度优化的，规模、结构、效益相协调的，同新发展格局相适应的创新、协调、开放的现代化高等教育体系，并在促进人的全面发展程度、支撑创新驱动发展和区域协调发展力度、服务全民终身学习效度以及人民群众满意度等方面达到更高的水平。

实现高等教育治理体系现代化。现代化的高等教育治理体系，既是推动高等教育质量变革、效率变革的保证，也是实现高等教育动力变革的路径。高等教育的高质量发展，应形成有助于显著改善高等教育生态系统、推动教学领域实现革命性变革，有助于高等学校对社会需求、市场变化、科技发展做出灵敏反应的，政府引导有力、市场调节有效、学校应对迅速，内生逻辑与外部需求相一致、社会责任与资源依赖相协调、政府引导与市场调节相结合的高等教育动力系统。

（三）高等教育高质量发展面临的短板

对照构建新发展格局的需求和高等教育高质量发展的预期目标，实现高等教育高质量发展还面临一些短板，突出体现在：

省际高等教育发展水平差距较大。区域高等教育资源配置不均衡，经济发展水平与高等教育发展水平自东向西同步降位分布。这种状态对于经济或高等教育振兴都是巨大的挑战，无论是相对于高等教育的经济供给侧，还是相对于经济的高等教育供给侧，都不能满足对方的需求。而传统的产业基础与先进的知识传承之间的不和谐，又加剧了经济与教育协调发展的难度。如何将高等教育有效地融入区域经济战略之中，是高等教育高质量发展必须解决的问题。

高等教育供给水平有待提高。我国已经建成了世界最大规模的高等教育，但建成现代化高等教育体系还面临艰巨的任务。高等教育供给结构与经济社会发展不够协调，布局结构优化、学科专业结构调整仍面临艰巨任务。高等教育供给质量与经济高质量发展需求不匹配，同人民群众对接受高质量高等教育的期盼还有较大差距，提高创新人才培养质量、增强科技创新服务能力的压力仍然很大。高等教育供给效率还不能适应产业调整升级和社会多元需求，既不能充分满足需求侧的变化，更未能有效发挥创造和引领需求的作用。

高等教育国际化亟待开拓新局面。高等教育国际影响力、话语权与中国作为世界大国的地位不匹配，与国家整体的改革、开放、发展、安全等战略布局不相适应。高等教育国际化的领域、层次、深度不适应高等教育强国建设的需要，在许多学校尚未对教学、科研、办学水平的提升产生实质性效果。沿海地区院校与内地院校以及中央部委院校与地方院校之间，在国际化发展的政策环境、基础条件乃至理念、模式等方面有较大差距。波及学术领域的逆全球化甚至反全球化潮流，对高等教育国际交流渠道、模式等构成新的挑战。

高等教育改革发展的动力系统亟待优化。外部驱动力强大、内生动力不足的局面尚未根本改变，校院两级的积极性未能充分激活。政治、市场和学术三种调节力量的协同性不高、作用发挥不均衡，政府主导力强势、市场调节力有限、学校被动适应发展的局面有待进一步改善。评价机制与资源配置

方式有待改进，分类发展机制还比较薄弱，趋同发展的惯性仍然强大。

三、实现高等教育高质量发展的战略重点

实现高等教育高质量发展是一篇大文章。要坚持党对教育工作的全面领导，认真贯彻落实党的十九届五中全会做出的重大部署，认真学习领会习近平总书记在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上的讲话和在科学家座谈会上的讲话等重要精神，切实把思想和行动统一到中央的决策部署上来。要坚持教育优先发展的战略地位，切实把高等教育高质量发展作为经济社会高质量发展的内生因素和优先领域，紧密结合经济、科技领域的重大部署，以教育事业“十四五”规划编制为重要抓手，做好重点工程项目的设计实施工作。要做好中央已经出台的有关高等教育改革发展的各项政策的落地落实工作，切实完善有利于推动高质量发展的体制机制。在此基础上，要着眼全局、聚焦短板、着力抓好以下四个方面的工作。

（一）重塑衔接区域协调发展战略的高等教育布局体系

高等教育空间布局是高等教育体系与经济社会发展适应状态的综合反映。面对我国区域发展与资源配置格局的重大变化，在更高层次上优化高等教育空间布局，对于提高高等教育服务国家战略和区域经济社会发展的能力、实现高等教育高质量发展具有重大意义。

构建与区域协调发展战略相适应的高等教育空间布局。紧密结合实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系的总体思路，以及“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，推动城市组团式发展，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构”等战略设计，着力优化由纵向东中西三个主体功能区域，以及横向长江、黄河两条经济带构成的高等教育网络格局。在继续提升东部地区高等教育国际竞争力的同时，突出优势特色、汇聚办学资源、促进要素流动，有效激发中西部高等教育内生动力和发展活力，加快形成点线面结合、东中西呼应的高等教育发展空间格局。

开创城市、学校、产业协同发展新局面。紧紧结合京津冀、长三角、珠三角、山东半岛、海峡西岸、哈长、辽中南、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原、北部湾、晋中、呼包鄂榆、黔中、滇中、兰州-西宁、宁夏沿黄和天山北坡 19 个城市群的建设，“推动高校融入区域创新体系，促进产学研用一体化发展，推动产业链、创新链和人才培养链融合发展”。形成以京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群为龙头，以中部城市群为战略支撑，以西部城市群为战略腹地的经科教协同发展布局。健全区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制，以高等教育功能优化为主要目标，以学科集群建设为抓手，以产教融合为纽带，着力凝聚中央与地方的合力，协调发挥政府与市场两个作用，促进城市群、产业群与大学群联动发展，着力提升高等教育服务区域发展的能力与水平。

（二）打造服务“双循环”的高等教育开放体系

高等教育国际化是国家间经贸交流与人文交流的重要纽带，也是提高我国高等教育国际竞争力和影响力的必由之路。推动高等教育高质量发展，要进一步“扩大教育对外开放，优化教育开放全球布局，加强国际科技交流合作，提升层次和水平。”

积极构建“3+3”的开放战略格局。即以京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大区域为龙头，打造具有世界性竞争力和影响力的高等教育开放高地；结合东北振兴战略、“成渝双城经济圈”建设和西部大开发，开创东北亚、东南亚和中亚三个区域高等教育开放交流新局面。通过优化高等教育开放布局，提高高等教育体系的国际化和包容性水平，培育参与国际合作和竞争的新优势，增强高等教育服务共建“一带一路”和“人类命运共同体”的能力。

着力开创大变局下高等教育国际化新局面。密切高等教育与经济社会领域开放的联动关系，为共建“一带一路”提供平台和纽带，在共建人类命运共同体中发挥好“智囊团”和“思想库”的作用。积极应对百年未有之大变局，在攻克影响人类健康的重大课题等重大领域，加强与发达国家高校的科

技合作，实现高质量引进来和高水平走出去。积极参与全球教育治理变革，有效提升高等教育话语权。积极利用“互联网+”等手段，开创国际交流合作新模式，扩大发展留学生教育，建设留学教育目的国。坚守教育主权，维护国家整体安全。

（三）建设支撑“双循环”的高质量高等教育供给体系

高等教育供给侧结构性改革，是高等教育服务构建新发展格局的主要抓手，也是高等教育功能提升的重要路径。推进高等教育高质量发展，必须深化高等教育供给侧结构性改革。

优化高等教育供给结构。深入实施“双一流”建设计划，分类建设一流大学和一流学科，探索发展新型研究型大学，推动“高峰”与“高原”协调发展。优化中央与地方的责权利关系，完善东中西部帮扶集中，大力提高地方高等教育支撑多元化发展、满足多样化需求的能力和水平。加强数学、物理、化学、生物等基础学科建设，积极发展基础研究、交叉学科相关学科专业，探索基础学科本硕博连读培养模式，增强高素质基础研究人才供给能力。加大新工科、新医科、新农科、新文科的建设力度，加快培养理工农医类专业紧缺人才，加强创新型、应用型、技能型人才培养。紧密结合推进以人为核心的新型城镇化，推动高等教育重心下移，面向社区和农村开展多种形式的高等教育。强化高等教育与继续教育的融合，积极发展多种形式的老年教育。推动新技术背景下的高等教育形态变革与服务升级，加快构建网络化、数字化、个性化、终身化的教育体系。

提高高等教育供给质量。深入落实本科教学中心地位，切实践行以学生为本的理念，有效促进创新创业教育与专业教育深度融合，着力提升学生创新精神、创业意识和创新创业能力。深化研究生教育改革，促进科教融合和产教融合，增强研究生的实践能力、创新能力。构筑集聚国内外优秀人才的科研创新高地，增强高校在战略科技领域的引领力和竞争力。依托高水平大学布局建设前沿科学中心和一批研究设施，创新国家重点研究室管理模式，

提升高校基础研究的水平。打破知识、技术、产业之间的壁垒，推进产学研一体化向纵深发展。

（四）建构充分激发高等教育活力的动力体系

高等教育高质量发展是一场新的改革，是以新发展理念为统领的高等教育理念、制度、模式和动力的系统变革。推动高等教育高质量发展，要坚持目标引领和问题导向相结合，发挥好改革的突破和先导作用，依靠改革应对变局、开拓新局。

坚持全面深化教育领域综合改革，增强教育的系统性、整体性、协同性，继续理顺政治、学术与市场、中央与地方以及政府与学校之间的责权利关系，优化高等教育改革发展的动力机制。巩固教育领域“放管服”改革的前期成果，推动改革向关键领域拓展、向基层延伸，进一步增强省级政府的高等教育统筹能力和高等学校的发展活力。充分发挥教育评价改革的导向作用，引领高等教育治理理念与治理方式、发展理念与发展方式和高等学校办学理念与办学模式、育人理念与育人模式变革。坚持在法治轨道上推进高等教育治理体系和治理能力现代化，有效保障高等教育治理体系的系统性、规范性、协调性，最大限度地凝聚各方面的改革共识，最有效地维护公平和正义。

原文刊载于《清华大学教育研究》2021年第1期

● 比较研究

高等教育质量发展指数的国内外比较研究

邱均平 宋博 王传毅

(邱均平, 武汉大学教育科学研究院; 宋博, 杭州电子科技大学

中国科教评价研究院; 王传毅, 清华大学教育研究院)

2018年全国教育事业统计数字显示, 中国共有普通高等学校 2663 所, 高等教育的在学总规模达到 3833 万人, 成为世界上规模最大的高等教育体系, 高等教育毛入学率已经达到 48.1%, 即将由高等教育大众化阶段迈入高等教育普及化阶段。自 20 世纪末以来, 规模的显著扩张是中国高等教育发展的显著特征。在庞大的高等教育规模背后, 质量的隐忧渐渐浮出, 公众对高等教育的需求已经从“有学上”向“上好学”转变。为提升高等教育质量, 实现高等教育由外延式扩张向内涵式发展的转变, 2015 年国务院印发了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》。就高等教育质量保障问题, 2018 年由教育部、财政部和国家发展改革委印发的《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》中提出要积极探索中国特色现代高等教育评估制度, 实现高等教育内涵式发展, 提升中国高等教育整体水平。2019 年 4 月《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》正式发布, 明确规定加强过程管理, 实施动态监测, 制定科学合理的绩效评价办法, 参考有影响力的第三方评价, 对建设成效进行评价。

“没有科学的评价就没有科学的管理, 没有科学的评价就没有科学的决策。”科学的评价是提升高等教育质量的关键环节。本文借鉴经济学领域的指数分析法来评价高等教育质量水平, 通过测算高等教育质量的年度指数和发展指数, 从人才培养、科学研究、社会服务以及支撑条件等方面研究了高

等教育质量发展的概况和趋势，通过国际间的横向比较和国内的纵向分析，精准定位中国高等教育的世界坐标，找出中国高等教育发展的优势和问题，明确未来发展的方向，为政府和高校制定教育发展政策与规划提供参考，助力“双一流”建设，加快实现高等教育强国的进程。同时，利用发展指数评价高等教育质量，对于更新高等教育质量评价观，建立中国特色的高等教育评价体系也具有重要的意义和价值。

一、文献回顾与研究设计

(一)文献回顾

指数分析法作为一种重要的分析方法和综合评价技术，在很多领域中得到了广泛的应用，通过指数反映某现象在不同时间、空间内的变动。指数分析法的基本属性和特征，对解决高等教育中诸多质量问题有一定的启发。本研究用发展指数来评价高等教育质量，即通过构建指标体系来定量分析高等教育质量的起伏升降。对此，高等教育的学者们曾开展了很多尝试。如王战军等提出了研究生教育质量指数构建方案，从投入、产出、结构化、国际化、满意度五个维度以及5项基础观测指标对我国研究生教育质量进行了实证分析。王传毅等从条件支撑力、国际竞争力、社会贡献力和大师培养力四个层面构建了研究生教育质量指数。陈斌构建了由3个二级指标和4个三级指标组成的高等教育发展指数，从高等教育机会指数、高等教育投入指数和高等教育质量指数的纬度分析我国高等教育发展水平的区域差异。詹正茂建立了一个评价高等教育发展水平的综合指数体系，依据综合指数的方法对过去多年的数据进行了综合评价。刘六生等利用经济、教育、社会公平三类分省面板数据，对省际间的高等教育发展指数、经济发展指数和社会公平指数与全国均值的离差进行了比较。范秀荣等构建了包括教育存量指标、教育增量指标、教育投入指标和教育贡献指标的教育发展指数，用以分析重庆、四川和陕西三个省(市)的教育发展程度。柯江林等从战略人才存量和战略人才发展

制度的“双轮驱动”角度，构建国内一流大学战略人才发展指数，分析了42所国内一流大学战略人才发展指数。杨立军等提出了大学生发展指数的概念，从内容维度和比较维度构建了大学生发展指数的基本框架。并分析了大学生发展指数的关键技术，如指标的分解技术、指标的得分的合成技术、综合发展指数的合成技术以及发展指数的检验与评估技术等。

以上学者的研究和探索，在理论和实践上说明了指数分析法在高等教育评估领域应用的必要性和可行性，为进一步研究提供了思路和视角。然而，现有的研究要么是基于高等教育发展的面板数据进行的纵向评价，要么是基于截面数据开展的横向比较；研究的范围也多局限于国内的区域间对比或者是校际比较，鲜有国际范围内的比较研究。据此，本文拟开展高等教育质量发展指数的国内外比较研究，利用高等教育质量的截面数据测算了高等教育质量的年度指数，利用面板数据构建了高等教育质量的发展指数，将纵向研究与横向对比相结合。

(二) 研究设计

本研究的基本思路是通过建模的方法，构建高等教育质量指数模型，计算和比较各国高等教育质量发展指数。

1. 研究视角

本文的研究视角有三：第一，历时性的视角。本研究定位于发展，着眼于变化，不仅考虑评价对象在各年份质量上的时点表现，更加关注其时期表现，从而实现静态评价和动态评价的有机结合。第二，共时性的视角。在同一时间节点上，分层次对比分析各国高等教育质量指数，从而更好地把握2011—2017年中国高等教育质量特征。第三，结构性的视角。在历时性视角和共时性视角的基础上，本研究将高等教育质量的定量研究分解为两个层面：①国家层面，通过收集和计算2011—2017年中国高等教育质量发展指数的数据，纵向分析了2011—2017年中国高等教育质量发展状况。②国际层面，通过选

取部分指标与世界高等教育较发达的美、英、德、日、澳五国进行比较,在国际范围内对中国高等教育质量进行整体性把握。

2. 研究对象

在研究对象的选取上,本文选取了美国、英国、德国、日本和澳大利亚作为对比国,既有基于高等教育发展水平的考虑,也有基于地缘的考虑。从高等教育的发展水平上看,这些国家都是高等教育高度发达的国家,世界大学排名前 500 名的大学(即世界高水平大学)主要分布在这几个国家,这些国家的办学理念和经验值得我们学习和借鉴。从地缘上看,这些国家是美洲、欧洲、亚洲和大洋洲的高等教育的代表性国家,可以广泛地体现世界高等教育水平和特色。

3. 数据来源与处理

本研究的数据来源有三种渠道:一是来自各国统计局或教育部的官方数据,如美国国家教育统计中心、澳大利亚教育部、日本文部科学省、英国高等教育统计署、德国统计年鉴、中华人民共和国教育部等。二是来自第三方机构的数据,如世界知识产权组织(WIPO)、Incites 数据库、OECD 数据库、汤森路透“高被引科学家”数据库等。三是来自一些网站,如诺贝尔奖网、国际数学联盟网和 U. S. News、THE、U-Multirank、QS、ARWH 等世界大学排行榜网站等。在数据处理方面,为直观、简洁地依据各指标数据进行评价和对比分析,本研究将对各指标数据统一进行标准化,所选用的标准化方法如下:

$$y_i = \frac{x_i - \min\{x_1, x_2, \dots, x_n\}}{\max\{x_1, x_2, \dots, x_n\} - \min\{x_1, x_2, \dots, x_n\}} \times 100$$

其中 x_i 表示指标对应的年度数据, $i=1, 2, \dots, n$, $\min\{x_1, x_2, \dots, x_n\}$ 和 $\max\{x_1, x_2, \dots, x_n\}$ 分别表示 n 个数据中的最小值和最大值。利用以上的标准化方法,数据可以统一处理到 0 到 100 的区间即 $[0, 100]$ 内,以便于评价指标

的计算和对比分析。

二、高等教育质量发展指数指标体系构建与指标权重的确定

(一) 高等教育质量发展指数指标体系构建

评估高等教育的质量，首先需要梳理已有研究对于教育质量的认知，在《教育大辞典》中，教育质量是指“教育水平高低和效果优劣的程度”。按照潘懋元先生的阐释，教育质量可以分为两个层次，一个是一般的基本质量要求，另一个是具体的人才合格标准。就高等教育领域而言至少存在着三种类型的质量观：(1)合规定性质量，即产品符合国家或行业颁布的技术标准，就是合格产品。换言之，国家、学术团体或利益团体为教育制定出某种标准，学校以此为参照，进行人才培养、科学研究和社会服务等工作，如果教育提供的产品和服务能够达到所规定的标准，这种教育就是有质量的教育；(2)合需求性质量，即由于国家、社会、用人单位、学生个人对高等教育的需求和期望是不同的，存在着需求类型和期望值的差异，高等教育越是能够满足这些需求，质量就越高；(3)合发展性质量，高等教育旨在引导社会需要并通过自身的改革与创新增强推动发展的能力，高等教育对社会发展的引领和适应程度越高，其质量也就越高。

上述学者的观点，虽略有差异但均是从社会对高等教育需求的视角衡量高等教育质量，即从高等教育输出的优劣来评价高等教育质量，笔者认为评价高等教育质量还应该关注国家和社会对高等教育的投入。因此，本研究从高等教育的社会职能和支撑条件两方面研究高等教育质量发展变化。一方面，从职能上看，高等教育承担着人才培养、科学研究和社会服务三大职能。从高等教育职能的视角审视中国高等教育质量变化有其必要性和合理性：第一，每一种职能的出现都是高等教育与社会发展的必然要求和客观结果，这些职能反映了个人和社会对高等教育的需求，而高等学校对这些需求的满足程度实际上就反映了高等教育的质量；第二，高等教育职能的延伸过程就是高等

学校的发展过程，也是高等教育质量的形成过程。另一方面，高等教育对外职能的实现是以良好的支撑条件为依托的，高校的人力、财力和物力投入状况直接影响其职能的实现程度。研究高等教育质量也就必须要考虑高校的师资水平、科研平台、经费投入等内部支撑条件的质量和水平。因此，本研究将人才培养质量、科学研究质量、社会服务质量和支撑条件质量确定为指数体系的四个一级指标(见图 1)，并在其基础上设置 13 个二级指标(详见表 1)。



图 1 高等教育发展的质量指数指标体系构建

表 1 高等教育质量发展指数体系及权重分配

一级指标	权重	二级指标	权重
人才培养	30%	生师比	10%
		学生数	10%
		世界大学声誉排行榜中排名前 100 的各国高校数量	5%
		获诺贝尔奖和菲尔兹奖的校友折合数	5%
科学研究	30%	ESI 论文数	15%
		ESI 论文被引数	15%
社会服务	20%	25 - 64 岁人口中受高等教育的比例	10%
		企事业单位委托科研经费	5%
		专利授权数	5%
		世界大学学科领域排名中排名前 100 的各国高校数量	7.5%
支撑条件	20%	经费总支出	5%
		生均经费支出	5%
		高被引科学家	2.5%
合计	100%		100%

(二) 高等教育质量发展指数指标权重的确定

指数体系如何赋权,学界没有统一标准,赋权的方式大致可分为两大类:平均赋权和差异赋权。平均赋权即认为所有指标同样重要、给所有指标同等权重,如联合国教科文组织(UNESCO)在评估世界各国和地区全民教育目标的进展情况时对每个指数进行平均赋权,4个一级指标(初等教育净入学率、成人识字率、小学5年级保留率和教育性别比)各占25%。差异赋权,即认为各指标对总体的影响力和影响程度是有差异的,不应当同等赋权,应给重要指标更大的权重,如全球知名的大学排行榜U. S. News、THE、U-Multirank、QS、ARWH等均是采用差异赋权的方式。目前教育评价领域的差异赋权法大多是根据德尔菲法(DelphiMethod)或经验法确定权重。在参考知名世界大学排行榜赋权方法,结合本研究的实际,我们对每个指标赋以不同的权重(详见表1)。

三、中国高等教育质量发展指数的测算与分析

(一) 中国高等教育质量年度指数

年度指数是指各项指标在每一个年度内量的加总,用来反映总量的变化。为了实现可比性,本研究将采用标准化的方法对原始数据进行无量纲化处理,然后按照指标体系和权重的设置要求分别计算人才培养、科学研究、社会服务和支撑条件四个一级指标的年度指数,最后通过加权求和法计算中国高等教育质量发展指数,详见表1。

如图2所示,2011—2017年中国高等教育质量年度指数总体呈现稳步上升趋势,其中社会服务质量指数和支撑条件质量指数上升明显,科学研究质量指数和人才培养质量指数相对稳定。从四个基础指标的数值看,人才培养的指数明显大于其他三个指标,说明近年来中国高等教育在人才培养的数量和质量上都有很大的提升。科学研究质量指数和社会服务质量指数基本持平,且两者之间呈现正相关性,这一方面表明了大学的科研水平越高,其社会服

务的能力就越强;另一方面也可以看出,中国大学开始重视大学的社会服务功能,科研成果的转化率逐步提高。不足的是,与2011年相比,2017年支撑条件质量指数虽然实现了翻倍,但与其他三个指数相比差距依然很大,说明我们高等教育的支撑条件不足,高等教育基础薄弱的现状尚未得到根本性改变。为了支撑庞大的高等教育规模和提升高等教育质量,需要加强基础条件建设,提升支撑条件质量。

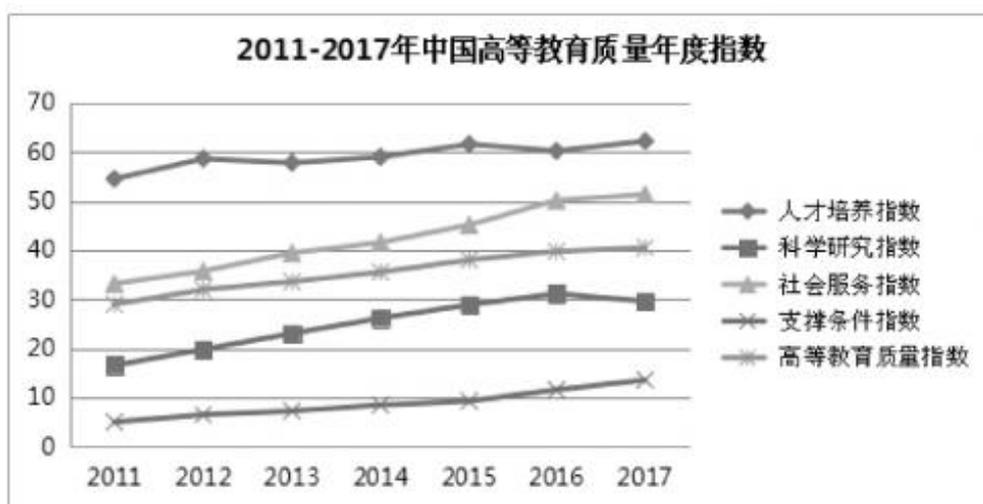


图2 2011-2017年中国高等教育质量年度指数

(二) 中国高等教育质量发展指数

发展指数主要体现事物发展变化的规律,为了更清晰地判断2011—2017年高等教育质量变化的状况和趋势,本研究以2011年为基期计算了中国高等教育质量发展指数,结果如图3所示。总体而言,七年间中国高等教育质量在稳步提升,人才培养、科学研究、社会服务和支撑条件的发展指数分别是114.06、178.85、154.77、271.31,中国高等教育质量综合发展指数为139.92,其中,支撑条件质量提升最为明显,以2013年为拐点支撑条件质量实现了飞跃式发展,人才培养质量和科学研究质量已进入发展的相对稳定期,稳中有升。这说明近年来中国非常重视改善和提高高等教育的支撑条件。

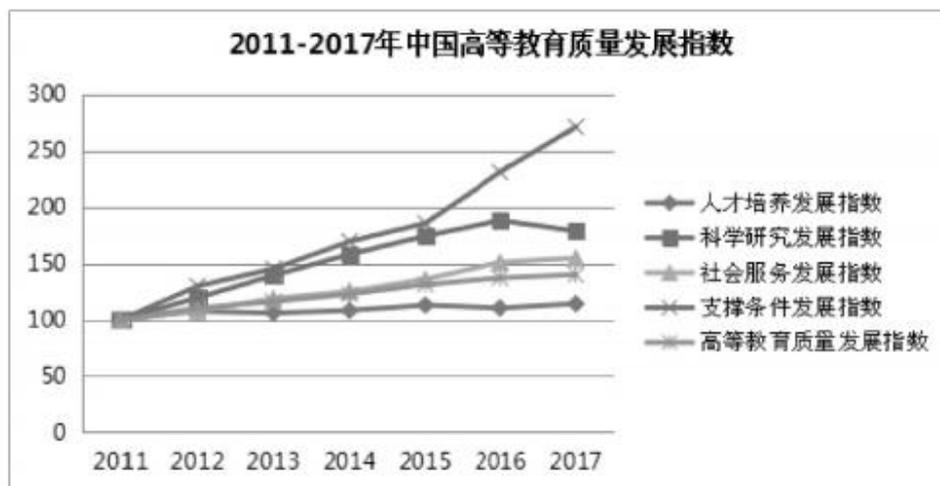


图3 2011-2017年中国高等教育质量发展指数

四、高等教育质量发展指数的中外对比分析

与高等教育较发达的国家比较，有利于把握中国高等教育在国际范围内的整体水平和地位。本研究选取了美国、英国、德国、日本和澳大利亚五国作为对比国，收集了这些国家2011—2017期间高等教育质量发展的相关数据，计算其发展的单项指数和综合指数并与同时期中国高等教育发展状况进行对比分析。为了便于比较，在数据处理时，以2011年中国的发展指数为100进行标准化处理。

（一）中外高等教育人才培养质量发展指数对比分析

以2011年中国人才培养质量发展指数为100，按照从高到低的顺序，中、美、澳、英、日、德六国2017年人才培养质量发展指数分别是114.06、82.42、66.12、44.49、41.54、13.31，六国呈现出三个层次，中国和美国明显高于其余四国，中国呈稳步上升趋势，2011年时与美国基本持平，美国呈现略微下降趋势但总分依然很高。处于中间层的国家是澳大利亚，虽与中美有一定差距，但远远高于德国、英国和日本，而且呈逐年上升之势。处于第三个层次的是英国、日本和德国，这三国与美国、中国、澳大利亚相比存在明显差距。从七年发展指数看，只有中国、澳大利亚和德国发展指数上升显著，这是一个可喜的变化，但并不能因此得出中国在人才培养方面优于其他诸国

的结论，因为这或多或少与中国为实现高等教育大众化进程而进行的高等教育规模扩张有关，一个不可否认的事实是，从人才培养数量上看中国绝对是教育大国，2017年中国高等教育在学人数已超过3700万，比美、英、德、日、澳五国总和还要多。

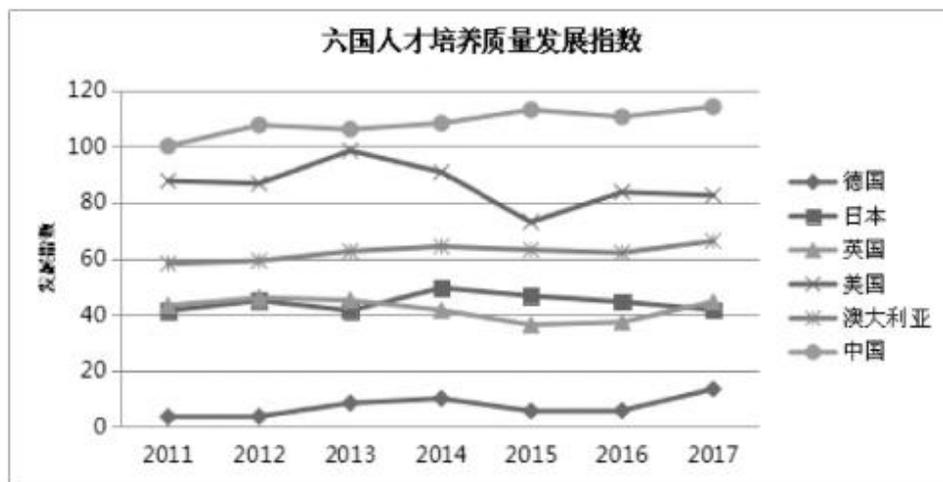


图4 六国人才培养质量发展指数

(二) 中外高等教育科学研究质量发展指数对比分析

以2011年中国科学研究质量发展指数为100，按照从高到低的顺序，2017年美、中、英、德、澳、日六国的科学研究质量发展指数分别是349.34、178.85、126.07、72.63、34.38、5.89。从动态趋势上看，美、英等科研强国在科学研究质量发展指数上呈下降趋势，中国呈明显的上升趋势，是六国中上升最快的国家。从静态结构上看，美国在科学研究方面以绝对优势独领风骚，每一年的年度指数都基本上等于其他五国的总和，其次是中、英、澳等国。从2011—2017七年间最大的变化是中、英两国的相对位置，2011—2014年间，英国的科学研究质量发展指数一直领先于中国，从2015年起，中国开始超过英国，在六国中居第二位。与美国相比，2011年美国的科学研究质量发展指数是中国的5.6倍，到2017年仅相当于中国的2倍。可见，中国在科学研究上虽与美国还有一定的差距但已经明显高于其他四国。

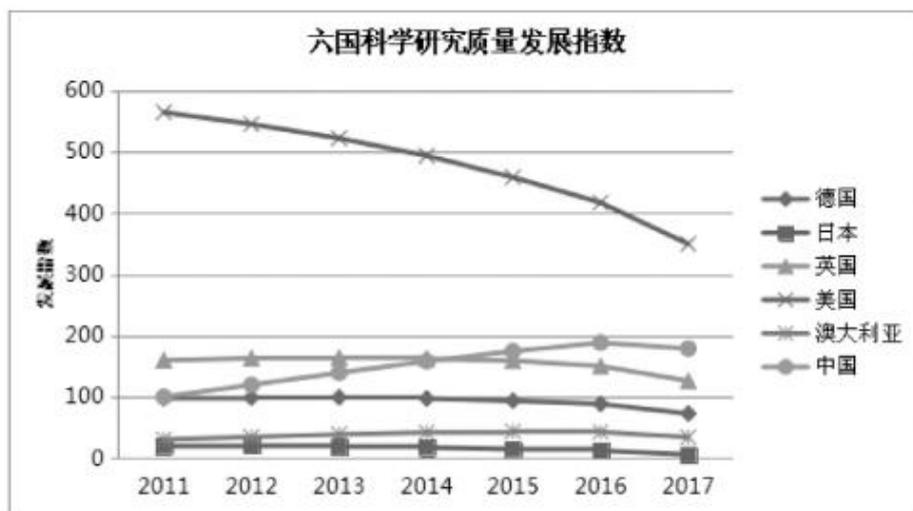


图5 六国科学研究质量发展指数

(三) 中外高等教育社会服务质量发展指数对比分析

世界各国普遍重视高等教育的社会服务功能，2011年至2017年间，各国的社会服务质量发展指数均呈现增长趋势。以2011年中国社会服务质量发展指数为100，按照从高到低的顺序，日、美、中、英、德、澳六国2017年的社会服务质量发展指数分别是178.93、156.81、154.77、102.52、100.78、91.41。日本、美国在社会服务方面一直领先于其他国家，在近年间也是呈现上升趋势。日本在其他指标上均落后于其他国家，但在社会服务上却居于榜首，这点值得我们思考和借鉴。英国和德国由于其悠久的高等教育历史，大学与社会的联系密切，大学很好地发挥了服务经济与社会发展的功能。在2011年，中国的高等教育社会服务质量指数高于澳大利亚和英国，与德国基本持平，与其他发达国家相比差距明显。中国高等教育无论在规模和质量上都发展迅速，但却未能很好地发挥其服务社会的功能，科研成果转化率低、人才培养结构不合理等问题严重制约着高等教育服务国家和社会的能力。近年来，中国一直很重视高等教育社会服务职能的提升，引入市场机制、密切大学和社会的联系，取得了可喜的成绩，高等教育社会服务质量指数增长迅速，相比2011年，2017年增长了超过50%，已经接近了美国的水平。

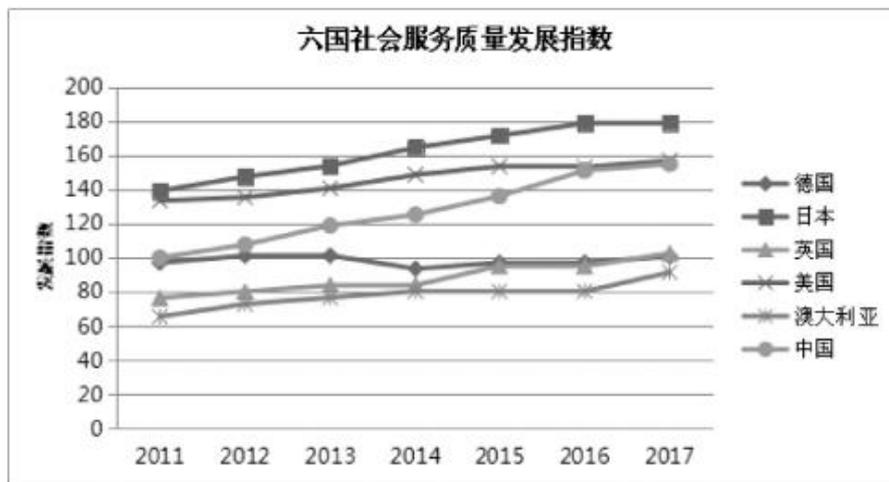


图6 六国社会服务质量发展指数

(四) 中外高等教育支撑条件质量发展指数对比分析

支撑条件可以很好地反映一个国家或地区高等教育的质量和水平，本研究中所涉及的支撑条件不仅包括硬设备更包含软实力，高等教育的良性发展软硬条件都不可或缺，充足的办学经费、先进的设备和优秀的人才共同成就了卓越的高等教育。

以2011年中国支撑条件质量发展指数为100，按照从高到低的顺序，美、英、德、中、澳、日六国2017年的支撑条件质量发展指数分别是1784.24、611.68、392.80、271.31、265.33、16.16。从支撑条件上看，美国一直独占鳌头，其质量和水平是其余五国难以望其项背的。从2011年的数据看，美国的支撑条件质量发展指数是中国的18.48倍，2015年依然是中国的9.7倍，2017年是中国的6.58倍。得益于强大的国力，美国的教育经费总投入和生均教育经费都远远高于世界各国，也因此吸引了大批的优秀学者和科学家。因此，无论是经费支撑还是人才支撑上美国都一枝独秀，这也促成了美国高等教育发展的良性循环。英国和德国因其悠久的高等教育历史传统积累了大批优秀的办学资源和师资，在国际高等教育上一直占有重要的席位。支撑条件质量的改善不是一朝一夕能实现的，但支撑条件一旦形成将长久地发挥作用。与美国、英国相比，目前中国高等教育支撑条件质量仍处于较低水

平，严重制约了中国高等教育质量的提升。

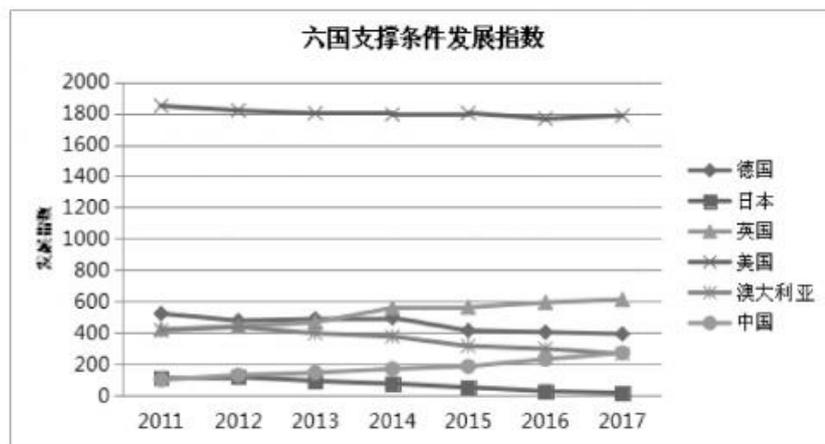


图7 六国支撑条件质量发展指数

(五) 中外高等教育质量发展指数对比分析

高等教育质量发展指数是由人才培养指数、科学研究质量指数、社会服务质量指数和支撑条件质量指数通过加权求和的结果，详见图8。以2011年中国高等教育质量发展指数为100，按照从高到低的顺序，2017年美国、中国、英国、澳大利亚、日本、德国的高等教育质量发展指数分别是203.95、139.92、91.35、73.34、66.06、56.62。美国一直以绝对优势独居榜首，中国居于第二位，但与美国的差距很大，而且与英国、德国、澳大利亚和日本等国的差别并不明显，与这些国家相比并无绝对优势。

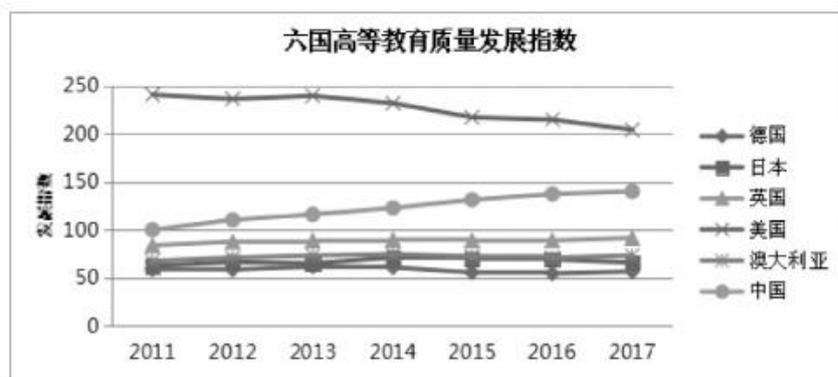


图8 六国高等教育质量发展指数

五、结论

值得肯定的是，从纵向看，2011—2017年中国高等教育发展迅速、成绩

斐然。从横向看，在选取的六国中，无论是单项指数还是综合指数，中国都是发展速度最快的国家。中国高等教育在规模和数量上实现了迅速扩张，提前完成了高等教育大众化，即将步入高等教育普及化阶段。但也存在一些问题，如教育质量发展不均衡，国际顶尖的大学和学科不多，人才培养质量距离发达国家还有较大距离；高水平科研成果少、影响力不高、转化率低，社会服务能力不强；支撑条件还相对落后。在反映数量的指标上，中国大多居于领先地位，但在反映质量的指标上，还远远落后于美国。因此，可以说当前中国高等教育处在“将强未强、要强还不强”的追赶阶段，规模和数量的扩张为中国高等教育发展打下了基础、搭好了舞台，全面提升高等教育质量应是当前和未来中国高等教育改革发展的核心任务，为此应做好以下四个方面的工作：一是优化学科专业结构，努力构建协调可持续发展的学科体系，推动人才培养从规模扩张向质量提升转变，培养更多适应高质量发展的各类人才，提升人才培养质量；二是突出科学研究的创新导向，着力改变长期以来的“重数量、轻质量；重应用、轻基础”的科研导向，切实提升科学研究水平和科研成果影响力，充分发挥高校在国家创新体系中的重要作用，鼓励高校在知识创新、技术创新、国防科技创新和区域创新中做出贡献；三是引导高校树立服务区域经济社会发展、服务国家战略、服务人类命运共同体的高等教育办学理念，努力改变我国高校对国家和地区经济社会发展贡献率相对较低的现状，提升高校服务经济社会发展的能力；四是做好高等教育发展的顶层设计，加大高等教育经费投入，改善高校基础设施建设，积极探索建设中国特色世界一流的现代大学制度，为高校发展提供强有力的支撑保障。总之，人才培养、科学研究、社会服务和支撑条件是一个相辅相成的有机统一体，应全面发力、协调推进，共同推动中国高等教育内涵式发展。

原文刊载于《教育与经济》2019年第4期