



江西科技師範大學

高教动态

2022 年第 6 期（总第 6 期）

发改办高教所

2022 年 10 月 28 日

编者按 高质量高等教育体系是培养高水平人才的体系，是适应国家和社会需求的体系，是治理体系和治理能力现代化的体系，是服务全民终身学习的体系，是体现公平而有质量的体系，是全面对外开放的体系。2021 年 3 月，《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》明确提出了建设高质量高等教育体系，实现高等教育高质量发展的有关举措和目标。为更好地认识高质量高等教育体系的本质与特征，探索实践路径，本期我们主要围绕高质量高等教育体系建设这一主题进行编辑，以供参阅。

—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：以高质量高等教育体系支撑教育强国建设

★ 闵维方、沈壮海等：《加快建设高质量教育体系办好人民满意的教育》

★ 管培俊：高质量的高等教育是亿万人民的期待

◆ 学术研究

★ 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）

★ 论高质量教育体系设计的逻辑指向（史秋衡 冯路玉）

★ 论省域高质量高等教育体系建设（胡建华）

★ 高等教育质量民间立场与高质量高等教育体系建设（张应强）

◆ 他山之石

★ 欧洲高等教育质量保障的转型发展——基于高等教育质量文化建设的考察（薛成龙 郭玉婷）

★ 德国和法国建设世界一流大学政策的共性争论与启示（刘昊）

● 高教资讯

中共中央关于制定国民经济和社会发展的 第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议 ——“建设高质量教育体系”

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议深入分析国际国内形势，就制定国民经济和社会发展的“十四五”规划和二〇三五年远景目标提出以下建议。

第十三篇 提升国民素质 促进人的全面发展

把提升国民素质放在突出重要位置，构建高质量的教育体系和全方位全周期的健康体系，优化人口结构，拓展人口质量红利，提升人力资本水平和人的全面发展能力。

第四十三章 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
展政策体系，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。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：
以高质量高等教育体系支撑教育强国建设

教育是党之大计、国之大计。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国高等教育与国家现代化和民族复兴同向同行，引领支撑教育强国建设，高质量高等教育体系加快构建，高等教育事业发展取得历史性成就，教育面貌发生全局性变化。

培养高水平人才的高质量高等教育体系持续优化。坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，把立德树人作为根本任务，全面贯彻党的教育方针，高校德智体美劳教育的整体性和系统性显著增强。坚持为党育人、为国育才，扎实走好新时代人才自主培养之路，为加快建设世界重要人才中心和创新高地奠定坚实基础。

适应国家和社会需求的高质量高等教育体系不断夯实。坚持落实“四个服务”，以“双一流”建设为引领，以“四新”建设为抓手，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接。高校主动对接国家重大战略需求，承担了60%以上的基础研究、80%以上的国家自然科学基金项目，为实现高水平科技自立自强作出重要贡献。

治理体系和治理能力现代化的高质量高等教育体系日益完善。坚持扎根中国大地办大学，走出一条建设中国特色、世界一流大学的新路。高等教育领域的“放管服”改革成效显著，以创新质量、能力贡献为核心的评价导向在高校逐步树立。

服务全民终身学习的高质量高等教育体系逐步成形。坚持以人民为中心发展教育事业，更好地满足不同群体多样化学习需求。统筹推进新技术应用与高等教育融合发展，上线慕课数量超过5.25万门。

体现公平而有质量的高质量高等教育体系稳步发展。坚持以教育公平促进社会公平正义，不断提升人民群众的高等教育获得感。深入推进中西部高等教育振兴，119所部属和东部高水平大学参加支援103所中西部高校，实现西部12个省（区、市）和新疆生产建设兵团全覆盖。

高水平对外开放的高质量高等教育体系加速构建。坚持构建教育开放新格局，努力提高高等教育的开放水平和国际影响力。深化共建“一带一路”教育行动，我国同181个建交国普遍开展教育合作与交流。充分发挥民间社团组织优势，加强中外人文交流。

站在新的历史起点上，我国高等教育要始终坚持党的全面领导，不断提升与经济社会发展的契合度、服务国家重大战略需求的贡献度和人民群众的满意度，为加快教育现代化、建设教育强国提质赋能。我们有信心也有能力在全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程上扬帆远航。

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：《光明日报》（2022年10月16日07版）

加快建设高质量教育体系办好人民满意的教育

【二十大时光】

圆桌对话

【主持人】

本报记者 王若熙 李萍 韩晓萌 杨桂青

【对话嘉宾】

闵维方 北京大学原党委书记、教授

沈壮海 武汉大学党委副书记、教授

姚喜双 国家督学、中国传媒大学教授

袁振国 华东师范大学教育学部主任、教授

曾天山 教育部职业教育发展中心副主任、研究员

张志勇 北京师范大学国家高端智库教育国情调查中心主任、教授

党的二十大报告对教育工作进行战略部署，提出系列新论断、新理念，是新时代教育工作的行动指南。为深入学习党的二十大精神，贯彻落实新的教育部署，我们邀请专家深入探讨党的二十大关于教育的新思想、新论断，坚定走中国特色社会主义教育发展道路的信心，加快建设教育强国，办好人民满意的教育。

强化教育、科技、人才一体化发展理念，形成宏大格局

主持人：党的二十大报告再次强调“实施科教兴国战略”，把教育、科技、人才合为一个部分进行论述，您认为这一战略安排有何重大意义？

闵维方：高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，而教育、科技、人才是基础性、战略性支撑。党的二十大报告再次强调实施科教

兴国和人才强国战略，并把教育、科技、人才合为一个部分进行论述、作出部署，体现了党对全面建设社会主义现代化国家的规律和认识进一步深化、战略部署达到新高度。实现创新驱动的高质量发展，必须靠科技进步，而科技进步必须靠拔尖创新人才，创新人才必须靠高质量的教育。党的二十大报告表明，我们党对教育、科技、人才与高质量发展之间相互作用的规律有了更精准把握，并贯穿到总体工作布局中，进一步推动科教融合。这必将使我国加快造就一大批拔尖创新人才、数以千万计的高级专门人才和数以亿计的高素质劳动者，将提高我国科技创新水平和全要素生产率，加快社会主义现代化建设。

沈壮海：党的二十大报告在方法论上特别强调系统观念，强调不断提高战略思维、系统思维、创新思维等方面的能力，对我们的事业作出前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进。报告对教育、科技、人才问题的呈现方式和战略阐述，是上述思想方法论的重要体现。报告提出“坚持教育优先发展、科技自立自强、人才引领驱动”，我们在实施中一定要将三者作为一个整体来认识和理解，不能分而论之、分而行之。

姚喜双：习近平总书记指出：“一切科技创新活动都是人做出来的。我国要建设世界科技强国，关键是要建设一支规模宏大、结构合理、素质优良的创新人才队伍，激发各类人才创新活力和潜力。”“‘两个一百年’奋斗目标的实现、中华民族伟大复兴中国梦的实现，归根到底靠人才、靠教育。”高质量发展离不开教育、科技、人才。科技进步是国民经济发展的关键要素，科技发展靠人才支撑，人才靠教育培养，所以在建设教育强国、科技强国、人才强国中，教育强国是基础，它为科技强国、人才强国提供重要支撑，所以要优先发展教育。

袁振国：科教兴国战略是我国经济社会与教育相互促进发展的成功经验，是对社会发展动力的科学判断，是对社会发展未来要求的正确把握，是面对

激烈国际竞争引领未来的历史选择。党的二十大报告再次强调实施科教兴国战略，并且把教育、科技、人才强国战略进行一体化安排，既是对科教兴国战略的历史延续，又是在新发展阶段的重要提升。

曾天山：这是我们党在新时期审时度势，根据国内外形势，特别是根据党的中心任务和发展主题而作出的重大决定。一是对科教兴国战略的认识更加深远，高度重视教育、科技、人才对全面建设社会主义现代化国家的支撑作用。二是对科教兴国战略的认识更加全面，既提出建设教育强国、科技强国、人才强国的奋斗目标，又明确了“科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力”三者之间的关系，强化整体联动。三是对教育强国建设的需求更加迫切。既要发挥教育强国在建设社会主义现代化国家的基石作用，完善教育体系，推动教育公平，办好人民满意的教育，又要加快建设高质量教育体系，全面提高人才自主培养质量，着力造就拔尖创新人才，完善人才战略布局，着力形成人才国际竞争的比较优势。

主持人：教育、人才、科技怎样不断塑造发展新动能新优势？

闵维方：我国正处在全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的关键发展阶段，而且面临着日益激烈的国际经济竞争和日益严峻的国际战略挑战。当前和今后十几年内，我国要通过不断深化教育改革，造就一大批优秀创新人才，提高自主创新能力，推动科技进步，加快建设世界重要人才中心和创新高地，努力形成人才国际竞争的比较优势，缩小同发达国家的科技和经济发展水平的差距，真正实现从投资驱动向创新驱动的根本转变，形成发展新动能。这是我国实现第二个百年奋斗目标的关键。

袁振国：建设高质量教育体系，提高自主创新、原始创新能力，加快培养创新型人才，是不断塑造发展新动能新优势的必然要求。教育、科技、人才都需要转变发展方式，坚持破“五唯”，强调贡献导向、问题导向、目标导向，着力提升胜任未来的能力。同时，要坚持供给侧结构性改革，提升整

体谋划、统筹协调能力，强化教育、科技、人才一体化发展理念，建立大教育、大科技、大人才观，形成宏大格局，为社会发展提供新动能和发展优势。

坚持教育优先发展，加快建设教育强国

主持人：怎样理解党的二十大报告所强调新时代坚持教育优先发展的重要性？

闵维方：党的二十大报告再次强调“坚持教育优先发展”，体现了我们党一贯高度重视教育发展这一战略“先手棋”。习近平总书记指出，“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育”，体现了我们党立足长远，谋划长远，优先发展教育，满足人民群众日益增长的美好生活对教育的需求，提高全民族文化科学水平，更有效地应对新科技革命和产业革命的挑战，为实现新发展阶段经济社会长期可持续发展、全面建成社会主义现代化强国奠定人力资源基础。国家发展靠人才，民族振兴靠人才。人才越来越成为推动经济社会发展的战略性资源，教育的基础性、先导性、全局性地位和作用更加凸显。

主持人：党的二十大报告再次强调了为党育人、为国育才，如何理解这一重要论断？

沈壮海：报告再次强调为党育人、为国育才，实质上是极为鲜明地就“为谁培养人、培养什么人、怎样培养人”这一根本问题作出了回答、提出了要求，也标明了我国教育事业的根本规定性。在“实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑”部分强调“为党育人、为国育才”，“人”与“才”所肩负的历史使命更加艰巨。中国特色社会主义教育事业，就是要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

袁振国：为党育人、为国育才我国教育的根本遵循，归根结底是培养能为人民服务的人才，为人民的根本利益和长远利益服务的人才。随着社会的发展，我们的人才培养目标和要求也与时俱进，不断注入新的内容和革新教育方式。要全面贯彻党的教育方针，坚持把立德树人作为教育的根本任务，践行社会主义核心价值观。要坚持德育为先，注重社会责任感、创新能力和社会实践能力。要坚持能力为重，既注重基础知识、基本能力、基本方法，又注重核心素养、综合能力，注重信息素养、数字素养。要坚持全面发展，把社会责任、道德修养、知识能力、审美能力和身体素养融为一体，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

主持人：根据党的二十大报告，在新的历史起点，建设教育强国有何重大历史意义？

曾天山：建设教育强国的重大意义体现在，教育强国是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑，日趋激烈的国际竞争对各类创新人才的需求从来没有这样迫切。教育强国是实现全体人民共同富裕的重要基石，要让每个孩子都能享有公平而有质量的教育，都有人生出彩的机会。

张志勇：可以从以下三个方面，深刻认识教育在全面建设社会主义现代化国家中的基础性、战略性支撑作用。从基础性支撑作用看，通过加快建设高质量教育体系，办好人民满意的教育，全面促进教育公平，可以大力造就共同富裕之生命主体。从全局性支撑作用看，通过加快建设教育强国，可以为社会主义现代化国家建设提供强大的人力资源支持。从战略性支撑作用看，通过加快建设世界高等教育强国，可以加快培养拔尖创新人才，为国家战略性人才队伍建设奠定坚实基础。

把握本质聚焦关键建设高质量教育体系

主持人：党的二十大报告把“办好人民满意的教育”作为“实施科教兴

国战略，强化现代化建设人才支撑”部分重要段落的首句，如何理解所蕴含的意义？

沈壮海：办好人民满意的教育，一直以来是社会主义教育事业的立场和价值追求。党的二十大报告更加鲜明地将“办好人民满意的教育”列为教育部分的一个标题，是新时代中国共产党人民至上根本立场和价值理念在教育领域的生动体现。习近平总书记曾指出：“为人民谋幸福、为民族谋复兴，这既是我们党领导现代化建设的出发点和落脚点，也是新发展理念的‘根’和‘魂’。只有坚持以人民为中心的发展思想，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，才会有正确的发展观、现代化观。”教育现代化、教育强国的建设，只有时刻以“办好人民满意的教育”为价值引领，才会始终有自己的“根”和“魂”。报告强调了“办好人民满意的教育”，也表明在这方面对教育领域提出了更高要求。报告在回顾新时代十年发展成就时提到已建成世界上规模最大的教育体系，新征程的教育发展就是要在在此基础上继续向前，在让人民满意方面有新的、更大的实质性进展。

袁振国：这一战略安排无疑更加凸显了我们党以人民为中心的发展思想，为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命，更加凸显了把办好人民满意的教育作为教育工作出发点和落脚点的重大意义，也凸显了一切教育工作以人民满意为标准的评价观。

姚喜双：办好让人民满意的教育，一要坚持人民至上。全面贯彻党的教育方针，全面贯彻立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。二要坚持系统观念，充分考虑教育阶段性的衔接，统筹抓好各级各类教育。三要坚持胸怀天下，加快建设世界重要人才中心和创新高地，把各方面优秀人才集聚到党和人民事业中来。四要坚持自信自立，在教育中弘扬中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化。五要坚持守正创新，积极把握教育规律，不断开拓新的领域。六要坚持问题导向，针对重

点难点问题，寻找改革突破口，不断把教育领域综合改革推向深入。

曾天山：办好人民满意教育，要求我们必须牢记初心使命，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，聚焦人民群众对多样化优质教育的期盼和需求，遵循人才成长规律和教育教学规律，大力发展具有中国特色、居于世界先进水平的现代教育，加快建设高质量教育体系，努力构建德智体美劳全面培养的教育体系，切实增进民生福祉。

主持人：高质量教育体系有哪些特征？

闵维方：高质量教育体系的第一个特征是体现“以人民为中心”的发展思想。当今社会，教育是促进人的全面发展、实现人民对美好生活追求的重要基础，是深度开发人力资源、全面提高我国劳动者文化科学素质和创新能力的主要途径，是缩小知识差距、实现社会积极向上流动、促进社会公平的有效手段，是贫困人群增强可持续脱贫能力的关键。第二个特征是以立德树人为根本。教育质量的高低，首先体现在立德树人上。教育既是造就高素质劳动者、提高我国社会生产力的根本大计，又是关乎意识形态的上层建筑，是培育年轻一代世界观、人生观和价值观的重要舞台，是公民道德建设的重要阵地，是培育和践行社会主义核心价值观的主阵地。第三个特征是加强信息化、数字化和智能化建设。以教育信息化提高教育教学质量和办学效益，促进教育现代化，实现优质教育资源的广泛共享，促进教育公平和对社会的开放。第四个特征是从以传授知识为主的教育转向以培养学生素质为主的教育。除了着重提高学生的人文素质、与人交往与合作的精神和社会责任感外，要特别注重培养学生的创新精神和创新能力等。第五个特征是扩大教育对外开放。在国际教育合作与交流中增进同世界各国人民的相互理解与友谊，为建设人类命运共同体作出贡献。

张志勇：高质量教育体系具有四个特征：一是高水平。从教育资源配置看，高质量教育体系必须以高水平的教育资源配置为前提，包括物质资源和

人力资源配置两个方面。二是强约束。从教育运行看，高质量教育体系的自身运行，必须接受教育制度、教育规律、教育科学的约束。三是有活力。从教育状态看，高质量教育体系本质上是一个具有高度自组织特性的教育有机体，管理者、教育者和受教育者的主体性得到高度尊重，创造活力得到充分释放。四是高效益。从教育产出看，要追求教育投入高效益、学生发展高质量。

曾天山：高质量教育体系是教育强国的重要特征，具体表现为：一是适应性，更好满足高质量经济社会发展需求。二是充分性，发展程度不断提升，学有所教。三是全面性，各级各类教育协调发展、区域和城乡教育协调发展。四是丰富性，德智体美劳全面发展。五是多样性，为所有学习者提供适合的教育。六是现代性，遵循人的成长规律和教育规律，因材施教。七是开放性，跨界融合，有机融入社会，与外国互学互鉴、合作共赢。

主持人：构建高质量教育体系需要我们作出哪些努力？

闵维方：在牢固树立“以人民为中心”和“立德树人”办学理念的基础上，要充分认识到科学技术的突飞猛进、数字经济的高速发展和以智能化为标志的新一轮产业革命对教育提出的新挑战、新要求。学校教育将成为终身教育的一部分，在教育教学观念、内容、方法和目标上要不断改革创新。

第一，学校教育应该更加注重综合化和通识化，以增强学生的灵活性和适应性。因此，需要调整拓宽专业设置，不断更新教学内容，加强基础理论以及基本知识和技能的学习，增强学生对科技创新发展的反应能力和创造潜力。

第二，教育应从以传授知识为主转向以培养学生素质为主。除了着重提高学生的人文素质、与人交往与合作的精神和社会责任感外，要特别注重培养学生的创新精神。

第三，学校教育应注重学生个性发展，因材施教，培养具有创造性和进

取精神的人才。这就需要增加学生学习的自主权和教学制度的灵活性，教学计划更有弹性，教学内容更加丰富和多样。

第四，学校应改变封闭式教学观念，树立开放办学新思想。要参与社会经济与文化的发展；加强学校与社会、理论与实际的联系；不断进行知识更新，把学校办成终身学习的基地。

袁振国：高质量教育体系的构建是一个全方位、全程性、全员性参与的历史过程和系统建设。行政部门要注重整体规划，制定法规和标准，进行科学有效评估，不断总结经验推陈出新。学校和教师要不断更新教育理念，更新知识和能力，积极拥抱新知识新技术，特别是要跟上数字化、智能化步伐，为教育全面赋能。从社会说，就是要更加关心和支持教育，共同维护教育的良好生态。

曾天山：高质量教育体系的构建要固根基、扬优势、补短板、强弱项。我们要重视完善内部体系、结构、流程、模式，在特殊教育、学前教育、职业教育、民族教育、继续教育等方面发力，在办学条件、信息化、国际化、标准化、治理能力等短板上下功夫，全面提高人才自主培养质量，着力造就多领域拔尖创新人才，完善人才战略布局。针对教育现代化需求，强化开门办教育，通过体教结合、医教结合、科教结合、文教结合、社教结合等，让社会教育资源助推学生成长，营造良好教育生态。

管培俊：高质量的高等教育是亿万人民的期待

未来高等教育发展，寄托着亿万人民群众对美好教育的向往。即将召开的党的二十大，标志着我国社会主义现代化进入新的阶段。高等教育的高质量发展也将会进入新的快车道。我们热切地期望二十大之后，我国高等教育的发展实现新的历史性跨越。对此，我有五个“期待”：

期待高等教育内涵式发展实现新跨越。我国高等教育规模扩张之后迫切需要夯实高质量发展的基础。高等教育要走内涵式发展道路，顺应全球高等教育发展方向，立足于我国新发展格局的重大需求，建设高质量高等教育体系，完善学科结构、优化区域布局和资源配置、提高教育质量。以“双一流”建设为抓手，推动我国高等教育实现以质量提升为核心的“内涵式”发展目标。进一步加大对中西部高等教育发展的支持力度，在促进教育公平方面作出新贡献。

期待高等教育在创新人才培养方面展现新作为。牢牢抓住人才培养这个关键，为党育人、为国育才，全方位谋划人才培养，科学确定人才培养规模，优化结构布局，在选拔、培养、评价、使用、保障等方面进行体系化、链条式设计，大力培养造就一大批国家创新发展急需的优秀人才。要走好人才自主培养之路，坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，遵循教育规律，加快建设高水平人才培养体系。优化学科专业和人才培养布局，打造高水平师资队伍，提高人才培养质量，为加快建设世界重要人才中心和创新高地提供有力支撑。

期待高等教育在科研创新方面展现新作为。重大原始创新成果往往萌发于深厚的基础研究，产生于学科交叉领域，大学在这两方面具有天然优势。高水平研究型大学要发挥基础研究深厚、学科交叉融合的优势，成为基础研

究的主力军和重大科技突破的生力军。要将更多的国家实验室和重大科研项目放在高校或委托高校。加大对高校科学研究特别是基础研究的持续投入，鼓励自由探索与有组织科研相结合，开拓新的方向。服务国家战略需求，瞄准科技前沿和关键领域，深化科教融合、产教融合，为建设自主知识体系、更多产出重大原始创新成果、合力攻克卡脖子技术、做出高等教育应有的贡献。

期待高等教育教师人才队伍建设跃上新台阶。要以人才引领发展的理念建设高校教师队伍人才高地。优化人才发展制度环境，既要培养好人才，更要用好人才。要特别重视造就高校青年人才队伍，政策重心放在青年教师人才上。尽快完善高端人才、专业人才来华工作、科研、交流的政策。提高我国高等教育师资队伍的国际水平。要用好用活各类人才，对待急需紧缺的特殊人才，要有特殊政策，不要求全责备，不要论资排辈，不要都用一把尺子衡量，让有真才实学的人才英雄有用武之地。深化高校教师评价考核制度改革，让高校教师从繁琐、不必要的羁绊与束缚中解放出来，解放学术生产力。

期待高等教育治理体系和治理能力现代化开创新境界。扎根中国大地办大学，走出一条建设中国特色、世界一流大学的新路。既不能幻想复制照搬国外大学的办学模式取得成功，也不能期望在原有的体制机制内实现创新目标。要全面加强党对高等教育的领导，坚持社会主义办学方向，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务。同时加快高等教育治理体制机制改革，深化高等教育领域的“放管服”改革，激发高校的活力。

作者：管培俊，中国高等教育学会副会长，全国政协委员

来源：《人民政协报》2022年10月12日 第09版

● 学术研究

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

（眭依凡（1956—），男，江苏镇江人，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

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。

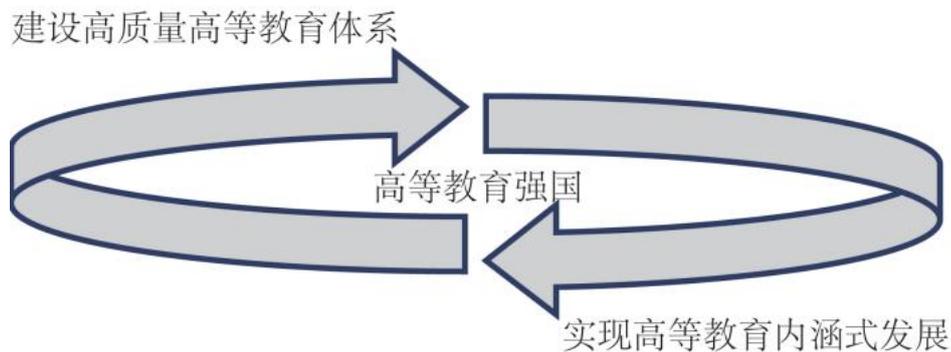


图1 高质量高等教育体系与高等教育内涵式发展关系

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，习近平总书记在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。



图2 高等教育系统结构

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。

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。

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。

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

（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。

1. 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的，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。

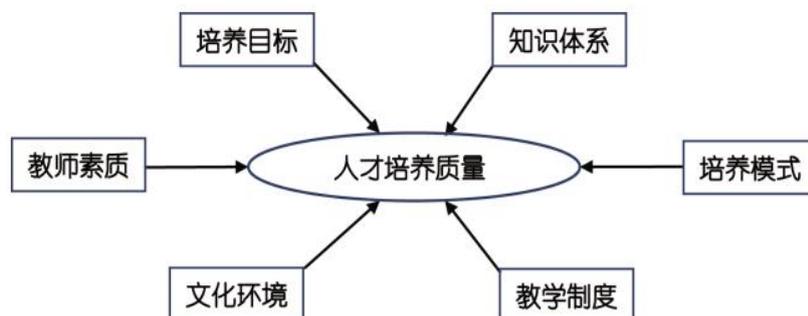


图3 大学人才培养体系

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。

2. 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。

3. 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。

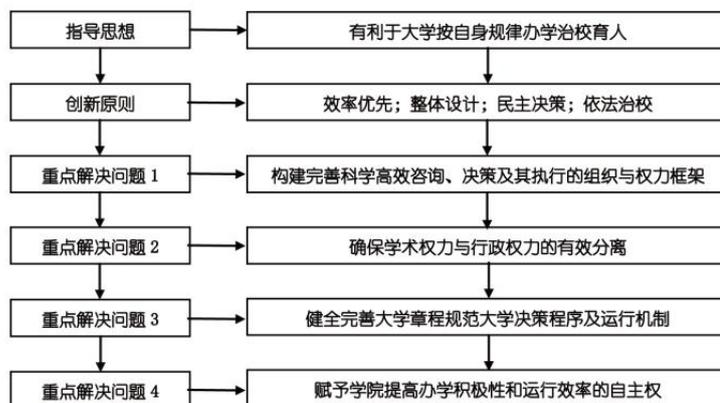


图4 大学内部治理体系创新的指导思想及原则和重点^[12]

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

论高质量教育体系设计的逻辑指向

史秋衡 冯路玉

（史秋衡，贵州师范大学校长助理，特聘教授，贵州贵阳；

厦门大学高等教育质量与评估研究所所长，厦门大学南强教授，福建厦门；

冯路玉，贵州师范大学教育学院硕士生，贵州贵阳）

《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》在对基本实现社会主义现代化远景目标的描述中明确指出，“展望 2035 年，我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅度跃升”，届时会“建成文化强国、教育强国、人才强国、体育强国、健康中国，国民素质和社会文明程度达到新高度”，并在此基础上提出要“建设高质量教育体系”，并要求“全面贯彻党的教育方针，坚持优先发展教育事业”。由此可见，教育在经济、科技和综合国力的提升中处于优先地位。教育体系是整个国民经济和社会发展体系的重要组成部分，建设高质量教育体系是国家为实现经济实力、科技实力和综合国力大幅度跃升而提出的教育要求，适应新时期国家发展需要，体现了重大的战略价值。高质量教育体系是超前于产业和科技发展的教育体系，是服务全民终身学习的教育体系，体现在提供以人民为中心的、满足日益增长的多元需求的、让人民满意的教育等方面；高质量教育体系是面向世界、面向未来的高度开放的教育体系，应有高水准国际视野的发展目标，应提升国家的竞争力。“高质量是教育内在要求，服务全民终身学习是社会对接要求。”从产业、科技和教育三方面的关系来探讨高质量教育体系设计的逻辑指向符合国家顶层设计的要求。从三者关系出发，高质量教育体系的设计使教育最终回归人的本质，促进社会整体发展，指向国际影响力，进而完成教育强国建设。

一、国家战略中的教育质量发展提升过程

在教育质量发展的过程中，国家对基础教育、职业教育和高等教育有不同的行动，但从产教和科教的关系看，职业教育和高等教育方面的改革与之有直接关系。“职业教育是直接面向社会、对接岗位需求的技术技能教育，与高等教育共同构成了年青一代通往工作的‘双车道’。”因此，职业教育和高等教育成为探讨高质量教育体系的切入点。纵观教育改革发展历程，我国高等教育经历了从规模扩张到质量局部提升、质量全面提高再到高质量教育体系建设几个阶段。教育质量的发展是一个逐步演变的过程，与我国的整体发展息息相关。

20世纪八九十年代，经济体制的变化带动了整个社会的进步，人民的物质生活条件得到改善。1985年，国家发布了《中共中央关于教育体制改革的决定》，使高等教育和职业教育快速变革并稳步发展。此后，高等教育质量获得提升，管理体制取得质的突破；职业技术教育得到发展，加快了各类专业人才培养。为了实现高等教育大发展，党中央要求扩大高等教育规模，加快高等教育大众化进程。2000年前后，我国普通高等院校的招生规模大幅度增长，对本科教学进行了周期性质量评估，并通过提升教学质量来推动高等教育质量的全面提高。1993年印发的《中国教育改革和发展纲要》提出应全面提高教育质量，对高等教育和职业教育作出了相应的要求和规定，提出要完善各级各类教育的质量标准和评估指标体系。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和2012年出台的《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》都强调了全面提高高等教育质量的重要性和迫切性。前者也鼓励大力发展职业教育，提出将提高职业教育质量作为重点。2019年发布的《国家职业教育改革实施方案》指出，未来5~10年左右，职业教育将“由追求规模扩张向提高质量转变”。《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》提出要建

设高质量教育体系。由此可见，高等教育质量的发展经历了一个从数量扩大到质量的局部提升再到全面提升的过程，职业教育也在走向高质量发展，当前教育方面的目标是完成高质量教育体系建设。

国家发布的一系列教育战略体现出不同阶段对教育质量的要求，与当时的社会背景相一致。在经济起步和随后的高速发展时期，教育适应经济社会的发展，经济推动着教育的进步。这个阶段，国家扩大教育规模，加大教育投入，以经济推动高等教育大众化进程。随着教育改革的深入，教育要面向未来就应该超前于社会政治、经济的发展现状，在提高生产力水平和经济发展水平基础上发挥引领社会进步的作用。党的十六大报告指出，教育必须摆在优先发展的战略地位，教育在人才培养和科技发展中的全局性和先导性作用受到重视。从党的十八大报告和十九大报告中可以看出，我国的综合国力已经有很大提升并正在不断变强，这在很大程度上得力于经济和科技两方面的快速提升和发展。然而，教育在国家综合国力提升方面所发挥的推进作用有限，被产业和科技推着往前走。

为了改变教育所处的现状和地位，实现教育的引领作用，国家提出“教育现代化”和“教育强国”战略。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出，我国到2020年基本实现教育现代化，在“十四五”规划中明确提出到2035年建成教育强国。党的十九届四中全会报告的核心精神是实现治理体系现代化，对于教育领域来说就是实现教育治理体系的现代化。报告提出构建服务全民终身学习的教育体系，从这个意义上说，中共中央已将终身学习作为教育体系重构和治理现代化的改革点和切入点。教育体系的重构就是教育治理现代化，其目的是要让全民能够方便地、高质量地接受终身学习，拥有终身成长的机会。因此，构建服务全民终身学习的教育体系是构建高质量教育体系的抓手，高质量教育体系能够为全民终身学习成长服务。

总体上，教育的发展经历了从规模扩张到质量提升的过程，教育质量的

变化经历了从局部提升到全面提高的过程。全民终身学习的目标使高质量教育体系建设更加迫切。因此，应站在国家战略高度来进行高质量教育体系的设计，通过分析产教关系和科教关系的发展和变迁来深入理解并探寻其中的逻辑。

二、从产教分离到以教促产

教育的发展始终与社会的政治经济文化息息相关。在我国的现代教育发展历程中，产业与教育之间关系密切，经济对教育的影响比较深远。所以，有关教育质量发展方面的讨论应该先从产教关系入手，探索教育改革与产业改革之间的关联性。

改革开放初期，国民经济开始恢复，由于此时的产业大部分属于低端产业，行业、企业等对所需劳动力的要求不高，所以社会经济发展对教育的需求不大，教育与产业之间的关联性较弱。国家为了解决人民的基本生活需求，长期以来将工作重心放在经济建设方面。随着经济领域的迅速发展，技术水平得到了很大的提升，产业层次相应提高，教育对社会发展的直接作用显现。各级各类教育开始主动适应社会经济的发展，国家要求教育与社会经济发展紧密联系，尤其是职业教育和高等教育。全国扩大高等教育和职业教育规模、加大教育投入的行动得益于社会经济和产业的良好发展状况。

此后，教育与经济、产业之间不可分割的联系愈发显著。生产力的发展需要大量人力特别是优秀人才的支撑，而教育正是以培养人才为目标，教育与经济生产力之间的关系日趋紧密，“产教融合”模式应运而生。产教融合促成校企合作、协同育人的格局，也是推动职业教育改革的重要举措。2017年国务院办公厅发布的《关于深化产教融合的若干意见》提出，要“构建教育和产业统筹融合发展格局”，“推进产教融合人才培养改革”，“促进产教供需双向对接”，认为产教融合能够促进教育和产业之间的联动发展。产教融合提出的目的是促进产业与人才培养紧密联系，以促进教育和生产力协

同发展。自 1999 年《高等教育法》实施后，高等学校的人才培养、科学研究和社会服务三大职能开始发挥综合作用，与产业发展融合度越来越高。

在建设高质量教育体系时期，需重新审视教育与产业之间的关系。教育的发展不断深化，教育要面向未来就应该超前于当前的社会政治和经济，在推动生产力、经济发展的基础上起到引领社会进步的作用。教育必须摆在优先发展的战略地位，其人才培养的全局性和先导性作用必须受到重视。进入“十四五”时期，人民的物质生活和经济水平已经达到小康，追求高质量教育的愿望更加迫切，优先达成教育高质量发展的目标迫在眉睫。教育与产业之间的平行关系将转变为“以教促产”，教育推动经济产业转型升级的能力将大幅提升，通过高质量教育输送更多优秀的高质量人才和高质量的研发成果，提供高质量的社会服务，实现教育与产业配置的优化。近年来，高校分类设置体系与分类审核评估方案实施，高校的办学定位与战略规划不断强化产业和企业的关键性作用。研究型大学、应用型大学和高职院校在保持自身特色的同时，也为特定产业培养人才，以教育结构的进步促进产业结构的进步。在这一过程中，普通教育与职业教育之间相互协同、共同进步。高质量的教育体系不仅让人学会生存的技能，更应服务全民的终身学习，以应对不断变化的社会形势。产业结构的变化对全民提出了终身学习的要求，全民在各自岗位上保持着学习的心态有利于产业的发展。高质量的教育体系不能忽视全民终身学习的重要性，构建服务全民终身学习的教育体系的第一步就是完成高质量教育体系建设。

产教关系的变化代表着在不同时期国家顶层设计对二者的优先性的选择，但并不意味着哪一个更为重要或者选择一个为重点而放弃另一个。教育发展带动产业层次提升，而非依附产业。

三、从科教分离到科教并行

除了产教关系，我国一直重视科教关系。在国务院发布的文件中，科教

经常并提，如“科教兴国”战略。因此，探索科教关系的必要性不言而喻。

我国的现代高等教育发展起步晚，自身经验有限，教育政策曾长期借鉴苏联模式，采用苏联科学研究和教学分离的体制，并沿用到 20 世纪 80 年代。早期高校的职能只有教学，科研活动主要在科研机构里开展，由一些独立的科学研究院进行。高校的职能仅限于教学带来了局限性，中科院建立了兼具教学和科研职能的中国科学技术大学，“克服以往‘将教学置于高校、将科研置于科研院所’的分离模式的弊端”。自此高校逐渐重视科研职能，但科教仍处于分离状态，学校长期将人才培养等同于教学职能。改革开放后，高校的“双中心”地位确立，高校既是教学场所又是科研场所，高校担负着教学和科学研究的双重任务。直到 1995 年“科教兴国”战略提出，我国把科技创新和教育教学摆在首要地位。“211 工程”和“985 工程”相继启动，一大批优质高校跻身科学研究的主力军，学校科研经费比重也得到了迅速提高。1999 年施行的《高等教育法》明确提出“高等学校应当以培养人才为中心，开展教学、科学研究和社会服务，保证教育教学质量达到国家规定的标准”。这一确定性话语表达了科学研究和教学在高校人才培养中的重要地位，二者在人才培养作用上开始融合。“科教融合符合科技创新与人才发展一体化的本质规律，是世界科教体系改革的重要方向。”科教分离到科教融合的变化过程正是我国教育理念的重大转变过程。

我国高校的教学和科研职能受到重视的过程是科学技术发展的提升过程。经济发展依靠科学技术，而科学技术的创新需要高质量人才。在工业经济向知识经济的转型时期，教育作为知识经济的未来动力，应主动担当科学技术创新中人才培养的责任。实施创新驱动战略，建设创新型国家，科技成就不可或缺，科教融合是实现国家创新发展的基石，大学的教学和科学研究职能肩负着使科教关系升华的重大使命。高质量教育体系建设需要融洽的科教关系的推动，在“科教兴国”和“人才强国”的战略驱动下，科教关系相

互促进已成常态，实现了科教并驾而行。

产教和科教关系各自的发展历程论述于此，但二者之间逻辑还需在宏观视角下进行深层分析论述。教育、产业和科技的先后发展从来不是随意进行的，而是在当时的社会形势下国家作出的最为合适的、具有一定逻辑脉络的选择。

四、产科教发展背景下的高质量教育体系

产业、科技和教育的发展，标志着今天、明天与后天的实力，都与国力、社会进步紧密相关，产教关系和科教关系之间的变化总体上具有阶段性和交替性的特点。新时期国家战略目标之一是教育强国，以教育、科技和产业推进逻辑来实现三者的递进发展。

我国改革开放以来的发展历程具有历史发展的规律性和不可逆性。国家大力发展产业，提出科技是第一生产力，并提出教育的“三个面向”，进行经济体制改革促使国内经济大发展、大繁荣，分别辅以科技体制与教育体制改革。经济基础决定上层建筑，经过长期努力，我国生产力得到跨越式提高，搞活、搞好了经济，也为科技、教育先后腾飞奠定了基础。“科教兴国”战略在一定程度上使科学技术和教育成为重点，“科学技术是第一生产力”的观念已深入人心，科技在很长一段时期内得到快速发展。经济发展才有资金进行科技创新，科技的进步又能反过来促进经济的更进一步发展。在这一时期，教育的重要性凸显，教育现代化实践深入推进。建设高质量教育体系，是实现教育现代化、推进教育强国至关重要的一步，其目的是最终实现以教促产、科教并行。教育发挥引领和全局性作用，带动经济和科技发展并服务全民终身学习正是高质量教育体系的建立和发展的题中应有之义。

产教关系和科教关系发生了翻天覆地的变化，带来了产科教逻辑关系的集成。科技和经济在国家发展中起到战略性主导作用，使教育实现高质量发展，建设高质量教育体系和实现教育强国战略指日可待。所谓教育体系的高

质量，就是教育对国力提升具有推动力。在我国发展的第一层面，即现实层面，从产教分离到教育适应产业再到产教融合和以教促产，体现了国家的实力。随着科教关系的变化，在我国发展的第二层面，即创新层面，从科教分离到科教融合再到科教并行，体现了国家创新的能力。在这种依次递进的过程中，产业发展先启动，科技随后，接着教育成为重点并助推前两者的发展。现在科技领跑产业和教育，高质量教育体系要求未来教育领跑科技和产业，高质量发展意识贯穿国家顶层设计。

坚持教育优先发展，办好人民满意的教育，就应该从人民的需求出发，构建服务全民终身学习的教育体系。“构建服务全民终身学习的教育体系已经开始作为新时代的一个特定的教育符号，这个教育符号涉及学校教育、社会教育、家庭教育等不同体系的全民终身学习服务。”高质量的目的是让人民得到最大限度的发展，能够在国家发展中获得优质教育，实现教育推动国家全方位发展。为了满足不同人的学习需求、完成人的优良发展、实现教育的根本性发展，构建服务全民终身学习与成长的教育体系成为题中应有之义。因此，要实现各级各类教育系统之间的衔接，“促进各级各类教育高质量发展，完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制，搭建沟通各级各类教育、衔接多种学习成果的全民终身学习立交桥”。

五、结语

中国的高质量教育体系发展之路和国民经济发展与科技水平大幅提升有着密不可分的逻辑关系。高质量教育体系设计的逻辑指向将直接推动产教关系、科教关系的融合。我们既要重视教育在国家全局发展中的优先地位与关键作用，更应与世界先进水平进行对标。

在全球化的浪潮中，各国之间联系加强，人类命运共同体已成共识。产业、科技和教育的创新发展需要具有国际化视野，以开放的心态来学习发达国家的先进科学技术与教育理念。在全球化趋势愈演愈烈的形势下，建设中

国高质量教育体系，必须要坚持走以教育强国为目标的内涵式发展道路，牢记大学的五大重要使命——人才培养、科学研究、社会服务、文化传承、国际交流。高水准国际视野是建设高质量教育体系的重要一环，是中国教育力量走向世界的必要条件，是人类命运共同体的核心追求，也是教育的本质诉求。人类命运共同体理念要求教育不能局限在国内，而应该拓展交流合作的广度，开展高水准的国际对标。高质量教育体系应该与国际先进力量同步发展，培养出新时代具有朝气和活力的优秀人才、能与世界对话的高质量人才。这种高质量人才应该具有终身学习的意识和能力，能够在变幻莫测的国际形势中保持终身学习的心态，从而找出冲破局限或困境的应对方法。

教育要面向未来，人的发展也要面向未来，强调二者相互促进的可持续发展是高质量教育体系面向未来的本质，指向人的成长与发展。终身学习是人的成长与发展不可或缺的，构建服务全民终身学习的教育体系的关键在于建设高质量教育体系。建设高质量教育体系是教育体系重构的过程，也是教育体系治理现代化的过程，其终极目标是在世界潮流中不断提升我国的综合国力，提升教育强国的世界认同，最终构建人类命运共同体。

原文刊载于《重庆高教研究》2022年第1期

论省域高质量高等教育体系建设

胡建华

（胡建华，南京师范大学教育科学学院教授，江苏南京 210097；

中国高等教育学会学术委员会委员，北京 100191）

改革开放以来，尤其是进入 21 世纪之后，随着经济、社会的不断发展，我国的教育无论在数量规模、还是质量水平上都获得了十分显著的发展。在此基础上，《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》对教育事业发展提出了新的目标和要求，即“把提升国民素质放在突出重要位置，构建高质量的教育体系和全方位全周期的健康体系，优化人口结构，拓展人口质量红利，提升人力资本水平和人的全面发展能力”。构建高质量教育体系无疑将成为未来一段时间内我国教育发展的主要课题。而与国家经济、社会、科学、文化等各方面发展密切相连的高等教育体系是高质量教育体系建设的重要组成部分。

一、省域高质量高等教育体系建设的基础

政府提出构建高质量教育体系的目标以来，高质量高等教育体系如何认识与如何建设，正成为高等教育实践发展与理论研究关注的重要课题。什么是高质量高等教育体系？有学者认为：“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。”高质量高等教育体系具有什么样的特征？有学者将高质量高等教育体系的本质特征概括为鲜明的方向性、超前的引领性、协同的高效性、强劲的创新性、显著的公平性和高度的开放性。“这些特征是相互关联的一个整

体，相互作用相互影响，互为条件”。如何建设高质量高等教育体系，政府在建设高质量高等教育体系中发挥什么样的作用，高校又该有何作为？有学者认为：“从长远来看，高质量发展需要政府转变高等教育发展的思路，逐渐淡化政策性的重点建设，以生态系统的多样性为参照，通过法治化和制度化手段，逐渐消除高等教育系统内部的条块分割和身份固化，推动高等教育机构间的良性竞争与有效合作，推进高质量高等教育体系的形成。”

高质量高等教育体系建设是一个国家的经济社会和高等教育发展到较高水平或新阶段的重要目标。虽然不同国家的高质量高等教育体系有着不同的内涵与特征，但是与国家经济社会发展水平相适应、植根于本国的高等教育发展历史与传统应是基本要点。我国建设高质量高等教育体系同样需要适应经济社会发展的速度，满足经济社会发展的要求，依据我国高等教育发展的特点。我国是高等教育的后发国家，新中国成立 70 多年，尤其是改革开放 40 多年来的发展充分展现出我国高等教育所具有的独特的理念、发展方式和发展路径。这些已经形成的理念、发展方式和发展路径是建设高质量高等教育体系的重要前提条件。其中，高等教育省级统筹、分省建设应在构建国家高质量高等教育体系中受到足够的重视，应该充分认识到省域高质量高等教育体系是国家高质量高等教育体系建设的必要基础。

新中国成立之初，为适应计划经济体制的需要，我国建立了中央统一领导高等教育的制度。1953 年政务院颁布的《关于修订高等学校领导关系的决定》明确了集中统一的高等教育管理原则和中央政府管理高等学校的具体内容。“中央高等教育部根据国家的教育方针、政策与学制，遵照中央人民政府政务院关于全国高等教育的各项决定与指示，对全国高等学校（军事学校除外，下同）实施统一的领导。凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划（包括高等学校的设立或停办、院系及专业设置、招生任务、

基本建设任务）、财务计划、财务制度（包括预决算制度、经费开支标准、教师学生待遇）、人事制度（包括人事任免、师资调配等）、教学计划、教学大纲、生产实习规程，以及其他重要法规、指示或命令，全国高等学校均应执行”。这种中央统一领导全国高等教育的制度不仅表现为中央政府制定的高等教育发展与高校办学基本政策全国高等学校均应贯彻执行，而且表现在中央政府的有关部门直接管理着为数众多的高等学校。如1966年全国434所高等学校中，中央各部门所属院校有183所，占总数的42.2%；1989年全国1075所高校中，中央各部门所属院校有353所，占总数的32.8%。相比之下，不少省份的高等教育规模很小，高等学校数量也不多。如根据1983年的统计，高等学校数20所以下（含20所）的有10个省、自治区，10所以下的有3个省、自治区。随着20世纪90年代后社会主义市场经济体制改革的深入进行，高等教育体制改革的步伐不断加快，世纪之交国家政府机构改革致使大批部属高校下放给地方政府，高等教育两级管理、以地方为主的制度逐步成形。根据相关统计，2020年全国普通高校数已达2738所，其中部属院校118所，仅占总数的6.8%；地方高校2620所，占总数的93.2%。各省、自治区、直辖市高等教育规模有了很大的发展。2020年高等学校数20所以下（含20所）的省、自治区仅有3个，而高等学校数100所以上的省份达到12个。高等教育分省发展的格局不仅为省域高质量高等教育体系建设奠定了重要基础，而且省域高质量高等教育体系建设也成为我国高质量高等教育体系建设的一个主要特点。

在高等教育分省发展格局的形成过程中，中央政府不断出台有关政策，完善高等教育两级管理、以地方为主的管理体制，将中央政府的一些管理高等教育的权限逐步下放给地方政府，引导地方政府在高等教育改革与发展中发挥更大的作用。1999年6月印发的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步强调了高等教育管理体制改革的“以地方为

主”的基本方向。“进一步简政放权，加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度，促进教育与当地经济社会发展紧密结合。今后3年，继续按照‘共建、调整、合作、合并’的方式，基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整，形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制，合理配置教育资源，提高教育质量和办学效益。经国务院授权，把发展高等职业教育和大部分高等专科教育的权力以及责任交给省级人民政府，省级人民政府依法管理职业技术学院（或职业学院）和高等专科学校。高等职业教育（包括高等专科学校）的招生计划改由省级人民政府制定，其招生考试事宜由省级人民政府自行确定。”《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出“加强省级政府教育统筹”

“完善以省级政府为主管理高等教育的体制，合理设置和调整高等学校及学科、专业布局，提高管理水平和办学质量。依法审批设立实施专科学历教育的高等学校，审批省级政府管理本科院校学士学位授予单位和已确定为硕士学位授予单位的学位授予点”。2014年出台的《国家教育体制改革领导小组办公室关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见》继续提出“进一步扩大省级政府教育统筹权”“由省级政府管理更方便有效的教育事项，一律下放省级政府管理”，增加了省级政府高等教育统筹权的新内容。由此，高等教育省级统筹的管理体系在近20多年的改革中得到不断发展与加强。有学者认为，高等教育省级统筹主要是指“省级政府作为责任主体，在国家法律法规框架内和大政方针指导下，以统筹服务于国家战略和地方经济社会发展需求为出发点，以实现可持续发展为目标选择，对区域内高等教育的改革、发展、稳定等进行统筹规划、协同管理”。高等教育省级统筹强化了高等教育分省发展格局，使得省域高等教育体系的发展具有更多的现实性和灵活性，以此为基础一些省份提出了建设高等教育强省的战略目标。省域高质量高等教育体系建设既是建设高等教育强省的应有之义，同时也将促进高等教育省级统

筹向新的高度持续发展。

二、省域高质量高等教育体系建设的挑战

省域高质量高等教育体系建设应成为未来一段时间内省域高等教育发展的主要指向和目标。省域高质量高等教育体系建设离不开各省的经济社会和高等教育发展的基础。众所周知，我国省域高等教育的发展状况由于历史、地理位置、经济、文化等多种因素的影响存在着比较大的差异，这些差异成为省域高质量高等教育体系建设面临的主要挑战。

首先，省域高等教育的差异体现在高等教育的发展规模上。我们在考察国家、地区的高等教育发展状况时，规模是必须考虑的。国际上一些高等教育统计数据也将规模作为主要指标。高等教育规模常常用高等学校数、在校学生数这些指标来表征。长期以来我国政府虽然出台多项政策向高等教育发展弱势省份倾斜，以支持这些省份的高等教育发展，缩小省域高等教育之间的差距，但由于经济、人口等因素的影响，省域高等教育规模的差异仍然显著地存在着。据 2020 年的统计，全国 31 个省、自治区、直辖市（不包含台湾、香港和澳门行政区，下同）拥有普通高等学校的数量，50 所以下的有 5 个，其中 20 所以下的 3 个；150 所以上的 4 个，其中江苏省 167 所，广东省 154 所，山东省 152 所。从在校本专科学学生数看，50 万人以下的有 6 个省份，150 万人以上的有 8 个省份，其中河南省 249.2 万人，广东省 240 万人，山东省 229.1 万人。从在校研究生数看，5 万人以下的有 10 个省份，15 万人以上的有 6 个省份，其中北京市 40.9 万人，江苏省 26.6 万人，上海市 22.4 万人。（见表 1）

表 1 2020 年普通高校学校数、学生数分类统计^{[8][13-14]}

高校数/所	50 及以下	51~100	101~150	150 以上
省份数/个	5	14	8	4
本专科在校 生数/万人	50 以下	50~100	101~150	150 以上
省份数	6	11	6	8
研究生在校 生数/万人	5 以下	5~10	10.1~15	15 以上
省份数/个	10	10	5	6

其次，省域高等教育的差异体现在高等教育的经费投入上。现代高等教育的发展离不开大量的经费投入。从许多国家近年来的高等教育发展看，经费投入往往与高等教育的规模、水平成正比。国际上各国对高等教育的经费投入大致有三种类型，一是以政府公共预算经费为主，二是政府公共预算经费与社会其他经费（学费、捐赠等）基本平衡，三是以社会其他经费为主。在我国高等教育的经费投入中，政府公共预算经费是主要部分。如2018年，我国普通高校总经费11858.77亿元中，政府财政性教育经费投入7449.11亿元，占总数的62.82%。在高等教育分省发展的格局下，地方政府的经费投入对省域高等教育的规模与水平的影响是十分重要的。而地方经济发展的不平衡使得省域高等教育经费投入存在明显差异。从公共预算教育经费的总量来看，2019年500亿元以下有6个省份，1500亿元以上有7个省份，其中广东省3217.77亿元，江苏省2200.58亿元，山东省2154.96亿元。生均公共预算普通高校教育经费全国平均23453.39元，低于2万元的有17个省份，其中河南省15475.95元，广西壮族自治区15534.07元，辽宁省15876.12元；高于3万元的有5个省份，其中北京市68139.62元，西藏自治区58549.52元，上海市39702.78元。生均公共预算普通高校教育事业费全国平均22041.87元，低于1.8万元的有13个省份，其中辽宁省14721.91元，广西壮族自治区14919.78元，河南省14933.74元；高于3万元的有5个省份，其中北京市64022.10元，西藏自治区52383.22元，青海省40453.35元。西藏自治区、青海省等西部省份生均公共预算高等教育经费较高显然有中央政府的财政支持因素。省域之间生均公共预算高等教育经费的过大差异加剧了高等教育发展的不平衡，不利于落实高等教育的公平原则。（见表2）

表2 2019年高等教育经费分类统计^[16]

公共预算教育经费/亿元	500以下	500~1000	1001~1500	1500以上
省份数/个	6	10	8	7
生均公共预算普通高校教育经费/万元	2以下	2~2.4	2.41~3	3以上
省份数/个	17	5	4	5
生均公共预算普通高校教育事业费/万元	1.8以下	1.8~2.3	2.31~3	3以上
省份数/个	13	10	3	5

注：生均公共预算普通高校教育经费全国平均23453.39元；生均公共预算普通高校教育事业费全国平均22041.87元。

第三，省域高等教育的差异体现在高等教育的发展水平上。规模、投入与水平，这三者是影响高等教育体系状况的主要因素。而就高质量高等教育体系建设而言，水平因素显得更为重要。在一定程度上，高质量与高水平的意涵是基本相同的。近年来，随着教育评价理念、方法与技术的不断改善，有关高等教育发展水平的指标日渐丰富。对于省域高等教育发展水平的评价来说，除人才培养、科学研究、学科建设、社会服务等与高校发展水平评价相同的指标之外，院校结构、治理体系等方面的指标也是不可缺少的。囿于篇幅，这里不可能全面比较省域高等教育的发展水平，仅从表3所列有代表性的数据来一窥省域高等教育发展水平的面貌。可以看到，我国省域高等教育在发展水平上存在着较大的差异。“211工程”与“双一流”建设是自20世纪90年代以来我国实施的具有典型意义的高水平大学建设项目，各省份入选这两个项目的高校与学科数量在一定意义上可以反映出省域高等教育的发展水平。全国入选“211工程”的高校有115所，14个省份只有1所高校入选，入选10所以上高校的有3个省份，北京市26所，江苏省11所，上海市10所。全国入选“双一流”建设项目的高校有137所，12个省份只有1所高校入选，入选10所以上高校的有3个省份，北京市34所，江苏省15所，上海市14所。全国入选“双一流”建设的学科有465个，入选5个“双一流”建设学科以下的省份有16个，入选21个以上“双一流”建设学科的省份有5个，北京市161个，上海市57个，江苏省43个。北京、上海、江苏3个省（市）入选“211工程”的高校数合计占全国入选高校总数的40.7%，入选“双一流”建设的高校数合计占全国入选总数的46.0%，入选“双一流”建设学科的学科数合计占全国入选总数的56.1%。这些数据从一个侧面表明，在“211工程”到“双一流”建设的20多年间，省域高等教育发展水平的差异似有一种扩大的倾向。（见表3）

表3 高水平高校、学科分类统计

“211工程”高校/所	0-1	2-4	5-9	10及以上
省份数/个	14	11	3	3
“双一流”建设高校/所	0-1	2-4	5-9	10及以上
省份数/个	12	11	5	3
“双一流”建设学科/个	1-5	6-10	11-20	21及以上
省份数/个	16	2	8	5

三、省域高质量高等教育体系建设的对策

我国省域高等教育发展的差异是在长期的过程中形成的，且在可预见的将来还会持续下去。省域高等教育发展差异的影响因素有多种，其中有些是客观的，有些是主观的。所谓客观的影响因素多为长期存在，不太容易改变，如人口因素等。众所周知，高等教育适龄人口数量是影响高等教育规模的直接因素之一。所谓主观的影响因素主要指观念、制度、政策等，他们对高等教育发展的影响往往比较大。省域高质量高等教育体系建设需要正确认识省域高等教育发展的差异，调整观念、制度、政策等主观因素，促进省域教育的高质量发展。

1. 从省域高等教育发展的差异出发，省域高质量高等教育体系建设应采取差异化策略。我国省域高等教育发展水平的差异昭示省域高质量高等教育体系建设不可能采取各省齐头并进的方式，必然是一种差异化发展。省域高质量高等教育体系建设的差异化策略主要体现在建设目标与建设速度上。高等教育发展水平较好的省份可以率先推进高质量高等教育体系建设，提升建设速度，为国家高质量高等教育体系建设先行先试，探索经验。高等教育发展水平偏弱的省份应打好基础，弥补短板，扎扎实实提高高等教育的水平与质量。

2. 从省域高等教育发展的实际出发，省域高质量高等教育体系建设应采取多样化策略。我国省域高等教育发展的多样性是省域高质量高等教育体系建设多样化的基础。所谓多样化策略主要指在省域高质量高等教育体系建设

中不追求同一的建设路径，不鼓励单一的发展模式，不采取统一的评价标准。如在规模较大（拥有百所以上高校）的省份，合理的高校类型、层次、地区分布或许是高等教育体系建设必须考虑的一些要素；而在规模较小（只有 20、30 所高校）的省份，或许应更加关注内涵式发展，构建小而精的高等教育体系。另外，省域经济、社会、文化特色也要求建设与之相互适应、相互促进的多样化高质量高等教育体系。

3. 从省域高等教育发展的“半独立”状态出发，省域高质量高等教育体系建设应采取开放化策略。有研究者认为省域高等教育发展具有“半独立性”，即省域高等教育发展的独立性是相对的，“国家整体的高等教育发展规划、中央对直属高校的支持力度等都影响省域高等教育的发展”。在我国高等教育管理体制内，中央政府与省级政府的权限划分和行使别具特色。有些权限划分依据法律、法规，有些权限划分从历史的惯性而来；有些领域的权限划分是比较清晰的，有些领域的权限划分是相对模糊的；于省级政府而言，有些权限比较好行使，有些权限有点“口惠而实不至”。这种高等教育管理权限划分与行使的特点使得省域高等教育发展必然与中央政府的政策和国家高等教育整体发展有着密切的联系，因此省域高质量高等教育体系建设不可能以省为界，“画地为牢”，封闭推进，而应采取开放的策略，将省域高质量高等教育体系设置于国家整体发展的背景之中。此外，在区域一体化发展、支持中西部等国家政策指引下，相关省域之间的联系、协同愈来愈紧密，省域高质量高等教育体系建设也会在区域联动的过程中相互支持，共同前进。

原文刊载于《中国高教研究》2022 年第 1 期

高等教育质量民间立场 与高质量高等教育体系建设

张应强

（张应强（1964—），男，湖北天门人，

浙江大学教育学院教授、博士生导师）

一、从独立学院转设看高等教育质量民间立场的作用

1. 独立学院转设出现的问题和矛盾

从2021年6月6日开始，浙江、江苏、山东、江西、天津等省市相继发布通知，全面终止（暂停）独立学院与高职院校合并转设为职业技术大学的工作。原因在于独立学院转设遭到独立学院（主要是“校中校”独立学院）利益相关主体的强烈抵制，其基本立场是“公办普本，拒绝职本”。即作为公办普通本科院校的独立学院，不愿意转设为职业本科院校。

事件发生后，教育部在6月6日发布的《关于独立学院转设有关问题的说明》（以下简称《说明》）中指出：“《实施方案》中的‘合并转设’，是指独立学院整合优质的高职学校或高等专科学校成为本科层次职业学校，学校的名称一般为X X X职业大学或职业技术大学，在类型上属于职业教育，在层次上属于本科层次教育，与普通本科高校同属一个层次，培养国家和区域经济社会发展需要的高层次技术技能人才，学生毕业后取得本科学历。”针对独立学院转设中保障学生合法权益问题，《说明》明确：对独立学院转设过程中在校学生关注的转设后本人学籍学历问题，按照《实施方案》的规定，本着“新人新办法，老人老办法”的原则妥善处理，维护学生合法权益。

独立学院通过与高职院校合并转设为职业技术大学是有政策依据的。

2020年5月15日，教育部办公厅印发的《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》（教发厅〔2020〕2号）指出：“鼓励各地积极创新，可探索统筹省内高职高专教育资源合并转设，也可因地制宜提出其他形式合法合规的转设路径，经教育部同意后实施。”有关省市按照教育部文件精神实施独立学院转设，但独立学院利益相关主体为何不愿意与高职院校合并升格为职业技术大学？原因主要有两个方面：一是高校校名提升遭遇“新校名档次低”困境——校名中的“职业”二字产生了“本科转为专科”的社会认知，变相拉低了学校身份；二是学校类型由普通院校转变为高职院校——类型转换使学校从“普通高等教育”类型转变为“职业高等教育”类型。

这些年来，教育主管部门高度重视职业高等教育改革发展，一直强调职业高等教育与普通高等教育“同等重要”“具有同等地位”；高等教育学术界也一致认为职业高等教育是一种不同于普通高等教育的高等教育类型，而不是一种高等教育层次，更不反映高等教育质量和水平。但在这次独立学院转设中，独立学院利益相关主体为何宁可在校名上“就低不就高”，也不愿放弃学校类型上的“普通高等教育”？

2. 高等教育质量民间立场：一个被忽视的问题

独立学院利益相关主体这种违背常理的选择表明，其对职业高等教育的质量认知并非受政策文件和学者观点的影响，而是受到了高等教育质量民间立场的影响。所谓高等教育质量民间立场，简单地说，就是高等教育的需求者和消费者（学生及其家长、用人单位等）从自身立场出发，对高等教育质量、高校办学水平和人才培养质量所形成的质量认知，是来自需求侧的高等教育质量认知和质量判断。

质量立场对质量认知和判断会产生重要影响，它决定质量认知和判断中优先性原则的选择。高等教育质量是一个灰色系统，也是一个需要从多维度来理解的概念。目前，学术界一般从两个维度来理解高等教育质量：一是从

高等教育系统内部来理解高等教育质量，即内适性质量，集中体现为高校人才培养质量；二是从高等教育系统外部来理解高等教育质量，即外适性质量，集中体现为高等教育系统服务于社会的政治、经济、文化、科技等方面发展的质量，以及在促进教育公平和社会公平中发挥的作用。

高等教育质量是从产品和服务质量中引申出来的概念。产品和服务的质量，主要是指消费者基于自身需要的满足程度而对产品和服务做出的一种主观性质量判断，是消费者建立在质量标准基础之上的对产品和服务质量的主观感受。这就是说，质量既具有客观性的一面——质量即是符合质量标准和要求，又具有主观性的一面——质量是对消费者需要的满足程度，是消费者的一种主观感受。消费者的需要具有多元性，可能有实用性、经济性、美观性、身份性等多种需要选项，消费者对产品和服务的质量感知和判断，实际上是根据某种优先性原则做出的。比如，同样是买旅游鞋，老年人和年轻人所持的优先性原则是不一样的。老年人可能以式样大方、安全舒适优先，而年轻人则可能以款式新颖、流行和时尚优先。或者说，人们年轻时可能侧重从流行和时尚角度来判断鞋子的质量，而年老后则可能侧重于从安全舒适的角度来评价鞋子的质量。这就是说，由于质量立场不同，人们所持的优先性原则是不同的，因而会对产品和服务的质量做出不同的判断。

高等教育质量也兼具客观性和主观性。其客观性主要源于高等教育质量标准，其主观性主要源于高等教育质量的利益相关者所持的不同质量立场。质量立场不同，利益相关者在判断高等教育质量时所持的优先性原则就不同，因而对高等教育质量会有不同的判断。在高等教育领域，虽然我们不能简单地把高等教育质量看作是满足顾客（学生及其家庭、用人单位）的要求，但认识到客观存在着来自民间立场的质量认知和质量诉求，是有助于高等教育质量建设的，也是有助于建设高质量高等教育体系的。

其实，高等教育质量民间立场广泛存在于我国高等教育改革发展过程之

中，潜在地影响着高等教育改革发展。但长期以来，我们对之关注不够，研究不多。现举两例说明。

例子 1：关于高等教育大众化进程中质量观的转变问题。

1999 年我国实行高校大规模扩招，开启了高等教育大众化进程。为了推进高等教育大众化，学术界和政策界不断呼吁要从精英教育质量观向大众教育质量观转变，但民间的高等教育质量立场并没有因此而发生根本性转变。

1998—1999 年，有关方面在论证高校扩招政策的预期效果时提出：扩大高等教育招生规模，提供更多上大学的机会，将有利于缓解激烈的高考竞争。但 20 多年来的现实情况是，民间在总体上获得了更多高等教育机会的同时，出现了对优质高等教育机会的激烈竞争。虽然全国高考总录取率从 1998 年的 33.75% 提高到 2020 年的 80% 以上，不少省市甚至超过了 90%，但高考竞争的激烈程度非但没有减弱，反而更为惨烈。因为高考竞争的焦点从“有学上”转移到了“上好学”上来，民间的高等教育公平诉求相应也从机会诉求转移到质量诉求上来。民间所理解的优质高等教育机会，无非就是上“好大学”的机会。而所谓“好大学”，至少是“一本”招生院校（“一本院校”）。

“好大学”总是稀缺性资源，大家都想上“好大学”，惨烈的高考竞争就不可避免。对优质高等教育机会的激烈竞争，导致“好大学”的标准发生了严重“内卷”。“好大学”标准“内卷”，一方面使得考试竞争更加“白热化”，并向学前教育、基础教育和研究生教育领域蔓延；另一方面给高考命题工作带来严峻挑战——为了增加考试成绩区分度和避免“押题”，有的地方不得不出难题、偏题、怪题。考生为了应对难题、偏题和怪题，只有通过不断“刷题”来考出高分，以增强考试竞争实力，由此使得“好大学”标准“内卷”和激烈的高考竞争进入恶性循环之中。

民间对“好大学”的理解表现出非常明显的从众倾向和趋同倾向——大家都认为“好”的大学才是“好大学”，而不是适合自己的大学才是“好

大学”。“好大学”的标准无法多样化，一方面使得高等教育公平问题成为一个“无解”的问题，极大增加了“办好人民满意的教育”的难度；另一方面对高校准确定位、各安其位办学带来严重冲击，使得高校竞相追求提升办学层次，以提高学校社会声誉和吸引力。不少高校之所以将实现“一本”招生、获得硕士点和博士点等作为学校发展的首要目标，在很大程度上就是为了迎合高等教育质量民间立场。

例子 2：关于新建地方本科院校转型发展问题。

促进部分地方本科院校转型发展是在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》发布后，我国高等教育领域推行的又一项涉及高等教育发展全局的重大改革。2014 年，袁贵仁在全国教育工作会上的讲话中提出：教育部将出台关于引导地方本科高校转型发展的指导意见，引导一批本科高校在办学思路、模式、方法上向应用技术大学转变。《教育部 2014 年工作要点》也将“引导一批本科高等学校向应用技术类型高等学校转型”，“改革创新高等职业教育，探索本科层次职业教育”作为重要内容。2014 年 3 月 22 日，鲁昕在中国发展高峰论坛上的报告中提出：必须下决心，学习借鉴发达国家应用技术大学和应用型高校的经验，通过试点推进、示范引领，以 2000 年以来新设的 600 多所本科高校为重点，引导部分本科高校加快转型发展步伐。2015 年 11 月，教育部、国家发展改革委、财政部印发了《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》。

为了加快推进部分地方普通本科高校转型发展，有关部门打出了一套“组合拳”。一是在政策上明确，将“加大对试点高校的政策支持”“加大改革试点的经费支持”。二是加大社会动员和舆论动员力度，成立了应用技术大学（学院）联盟，发布了《驻马店共识》，召开了多次产教融合发展战略国际论坛，教育部分管副部长每次都到会发表重要讲话。三是采用“应用技术大学（学院）”来刻意回避“职业技术大学（学院）”，以缓解社会上

和相关高校对“职业高等教育”的“过敏性反应”。尽管如此，不少地方普通本科高校对转型发展政策，要么等待观望，要么举棋不定，也有不少高校采取了机会主义策略。为什么不少地方普通本科高校并没有积极响应政策要求来实施转型发展？原因虽然非常复杂，但相关高校对高等教育质量民间立场的忌惮和顾虑是根本原因——担心转型后学校社会声誉下降；担心转型得不到师生员工认同；担心转型后影响生源质量，影响人才引进，影响教师队伍稳定，影响学科建设，影响学校提升办学层次（升硕、升博），影响学校长远发展……

以上两例说明，高等教育质量的民间立场是客观存在的，在某种意义上，它关系到高等教育改革发展政策能否真正落地，影响到高等教育政策目标的实现。因此，政策界和学术界必须充分关注和高度重视高等教育质量民间立场。

二、高等教育质量民间立场对建设高质量高等教育体系的影响

1. 高等教育质量民间立场的特征

从利益相关者理论来看，高等教育质量的主要利益相关者有三：一是高等教育主管部门（政策界），二是高等教育学术共同体（学术界），三是高等教育需求者和消费者（民间）。根据三个主要利益相关者对高等教育质量的不同认知，我们可以将高等教育质量立场分别命名为高等教育质量的政策立场、学者立场、民间立场。高等教育质量的政策立场，主要是高等教育主管部门通过政策文件所表达出来的高等教育质量认识和质量追求；高等教育质量的学者立场，主要是高等教育学术界所表达的高等教育质量认识，往往通过理论研究、调查研究、政策建议等方式表现出来；高等教育质量的民间立场，主要是高等教育需求者和消费者立足自身需要所表达的高等教育质量认知，往往通过对涉及自己现实利益的质量感知和判断表现出来，其基本方式是“用脚投票”。

由于高等教育质量认知立足点不同，三种质量立场存在着比较大的差异（见表1），其中最为突出的差异主要有四个方面：（1）就质量立场的价值取向而言，政策立场和学者立场都表现出长期性特征，即从立足长远的角度来表达质量认知和判断；而民间立场的价值取向则具有明显的短期性和现实性特征，即立足自身目前利益和现实需要来表达质量认知和判断。（2）就质量立场发挥作用的方式而言，政策立场是刚性的、直接的、自上而下的；学者立场是嵌入式的，发挥着某种中介作用；而民间立场则主要通过柔性的和间接方式发挥作用，主要在下层扩散。（3）就质量立场的表现形式而言，政策立场和学者立场主要通过外显的政策文件和政策建议等表现出来，而民间立场则是通过内隐的心理定势表现出来。（4）就质量立场受传统文化的影响程度而言，政策立场和学者立场虽然也受到传统文化的影响，但其影响并不强，而民间立场受传统文化的影响则非常强。

表1 三种质量立场的特征比较

	政策立场	学者立场	民间立场
质量立场主体	教育主管部门	学术共同体	需求者和消费者
立足点	科学性和可操作性	学术研究和政策建议	自身利益和现实需要
价值取向	长期性	长期性	短期性;现实性
涉及面	全局	全局	局部;自身
与其他政策的关联性	强	较强	弱
发挥作用的方式	刚性的,直接的,自上而下的	嵌入式,中介作用	柔性的,间接的,在下层扩散
表现形式	外显的(政策文件)	外显的(政策建议)	内隐的(心理定势)
作用半径	大	中	小
稳定性	不强	较强	很强
受传统文化影响	不高	不高	很高

概括来说，高等教育质量民间立场具有以下三方面的典型特征。一是民间质量立场具有相对独立性。虽然民间质量立场总体上会受到政策立场和学者立场的影响，表现出某种受动性，但它同时具有相对独立性，能够独立地发挥作用。不仅如此，民间质量立场还具有很强的渗透性，会向政策界和学

术界渗透，从而影响学者立场和政策立场。民间质量立场是来自需求侧的质量立场，但其重要性往往容易被忽视，被忽视的原因源于不恰当的预设——民间质量立场具有受动性，会受到政策立场和学者立场的影响而做出同步和相向的改变。但实际上，民间质量立场并不一定是与政策立场和学者立场同步的，也不一定是相向的，甚至可能是逆向的。比如，政策立场和学者立场越是强调职业高等教育的重要性，民间质量立场就越可能认为职业高等教育是低质量的。二是民间质量立场的稳定性很强。政策立场主要是根据现实需要和政策目标做出高等教育质量认知和判断。随着现实需要的变化，政策所要解决的现实问题就不同，政策目标因此会进行相应调整。因此，政策立场的稳定性不强。学者立场主要是学者根据学术研究的规范和程序得出来的高等教育质量认知和判断。学术研究的科学性和专业性，使得学者立场相对于政策立场而言具有相对较高的稳定性。而民间质量立场则来源于对高等教育质量的直接感知和体验，是经过民间口耳相传和长期积淀而形成的质量共识，因此，民间质量立场表现出非常强的稳定性，主导着对高等教育质量的认知和判断。三是民间质量立场具有内隐性。与政策立场和学者立场通过政策文件和政策建议等方式直接表达自己的质量认知不同，民间质量立场具有内隐性。作为一种心理定势，它深藏于人们的质量意识之中，潜在地在高等教育质量建设中发挥作用，并且通过“用脚投票”方式来表达自己的质量认知和质量判断。民间质量立场的质量认知和判断，并非来自于理性认知和判断，往往是从众心理的反映，很容易形成心理定势，且一旦形成，很难轻易改变。如民间对民办高等教育和职业高等教育的质量认知和判断，在很大程度上受到从众心理的影响。

2. 高等教育质量民间立场的影响因素

高等教育质量民间立场的形成，受到多方面因素的影响。总体来看，既有历史原因也有现实原因，既有政策方面的原因也有体制机制方面的原因，

还有社会心理和传统文化影响等方面的原因，并且上述诸方面原因交织在一起，共同影响着高等教育质量民间立场。这里主要谈三个方面的影响因素。

一是受到高等教育政策因素的影响。在我国高等教育类市场化治理模式中，政府的质量认定不仅具有权威性，而且对民间高等教育质量立场的形成起着决定性作用。新中国成立以来，我国即实施重点大学制度和政策，民间对高等教育的质量认知因而与重点大学制度高度关联起来。改革开放后，政策部门采纳“835 建言”，实施了高等教育“重中之重”建设政策。特别是1995年以来，我国相继实施“211工程”“985工程”“2011计划”，以及“双一流”建设计划。这些重点建设工程和计划，都是政府管理部门根据有关目标和条件，遴选出相关高校进行重点建设和支持，由此形成了我国高校质量和水平“金字塔”结构的顶端部分。而“金字塔”结构底端部分的形成，也是与政府政策高度相关的。民间之所以对职业高等教育质量存在认知偏差，在很大程度上与我国长期以来实行的职业高等教育政策相关。在历次高等教育改革中，高职教育总是以“低层次教育”面目出现。从“专升本”政策到大力推进普通本科院校办高职，从“三改一补”到“三不一高”……这些改革举措都不断强化了高职教育是低层次教育的观念，是非正规教育的观念。每一次的高教改革就是一次对高职教育“低层次教育”和“末等教育”的强化。

20世纪80年代初期，职业大学作为新生事物出现了，但有关管理部门在政策上给予其“低端化”定位，采取“不转户口，不包分配，全部走读”等政策。20世纪90年代，我国高职教育基本没有建立起来准入标准和办学规范，大家出于不同目的来办高职教育，出现了“六路大军办高职”现象。不少“985大学”之所以要办高职，就是为了从高职教育这块“自留地”里拿到可以自由支配的“活钱”。民办高校因受政策影响只能在专科层次办学，高职教育因此成为民办高校的“主阵地”。民办高校作为高职教育办学主体，

对高职教育发展形成了“双刃剑”效应——在促进高职教育规模提升和快速发展的同时，也对民间形成高职教育低质量认知产生了重要影响。有关部门将高职和高专合并管理，也是导致高职教育低质量认知的主要政策原因。2000年以前，高等专科院校（主要是师专、医专、工专、农专）与本科院校同属普通高等教育类型，在后来的院校合并升格过程中，一批质量好、办学水平高的高专都走上了合并和升格之路，剩下的高专，相对来说质量要低一些，而在这个时候实施高职与高专合并管理，民间无疑会产生高职教育的低质量认知。另外，长期以来，我国高等学校招生录取政策将高职院校放在最后批次录取，并且录取分数线极低，绝大部分高考总分为750分的省市，高职批次录取分数线只有150分，近乎没有考试分数要求。即便如此，有些高职院校还要通过多次征集志愿来完成招生录取指标。在这种情况下，想要民间提升对高职教育的质量认知，是不可能的。

二是受到大学排行榜的影响。1992年，党的“十四大”确立了我国建设社会主义市场经济体制的改革发展目标，与之相应，我国高等教育在思想理念、体制机制和办学模式等方面开始了重大转型。在这过程中，西方市场经济国家的大学评价和排名被广泛引入我国，越来越多的机构开始进行大学排名，越来越多的利益相关者开始用大学排行榜来认知高校发展水平和人才培养质量。不少用人单位将大学排行榜作为录用高校毕业生的基本依据和根本标准，大多倾向于录用“985大学”毕业生，而并不一定在乎专业是否对口以及在校期间的学习成绩。因为我国高校从高分到低分的大学生录取制度和“金字塔”大学等级体系，已经为用人单位做了第一次“员工”筛选。与这种“名校情结”相对应的是，不少用人单位在录用高校毕业生时表现出严重的“校历歧视”和“学历歧视”，有的招聘单位甚至公然打出了“非985高校毕业生免谈”告示。这对民间质量心理定势的形成产生了巨大影响。另外，五花八门的大学排行榜借助媒介传播，营造了关于高校办学水平和人才培养

质量的“媒介迷思”，影响甚至主导着民间高等教育质量认知。

三是受到传统文化的影响。传统文化既影响政策界和学术界，更影响民间高等教育质量立场和认知。中国传统文化将教育理解为对人施以人文教化的活动，道德教育因此而成为中国传统教育的核心，它天然地排斥职业和技能教育。“劳心者治人，劳力者治于人”的封建意识以及“重学轻术”的传统观念根深蒂固。在近代化过程中，即便国门被西方列强用“坚船利炮”打开，但仍然有人将西方的“坚船利炮之术”斥之为“奇技淫巧”；目前，高等教育领域仍然是重理论轻应用、重脑力劳动轻体力劳动、重学术型学位轻专业型学位……更为重要的是，封建时代流传下来的身份和等级制文化仍然左右着人们对成功的认识和评价，虽然所有劳动者在政治上一律平等，但在社会生活领域，民间仍然广泛流行着“人有高低贵贱之分”——广大农民和蓝领工人仍然处于社会最底层。面子观念和虚荣心仍然是国人所极力维护的：为面子而活，“体面”等于“尊严”，“给面子”等于尊重，“倍有面”表示有影响力和权威性。恢复高考制度40多年来，为什么农村籍学生不愿意回农村工作，为什么高职教育不为农村和一般城市家庭和学生所重视，就是因为回农村工作没面子，上高职院校是“高考失败者”的无奈选择。传统文化作为一种深层的民族文化心理机制，使得民间质量立场获得了坚实的文化心理基础。

3. 三种质量立场对高质量高等教育体系的不同认知

第一，政策立场对建设高质量高等教育体系的认知。建设高质量高等教育体系，是适应我国经济社会发展的现实需要提出的。2017年，党的十九大报告做出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重要判断，2019年的《政府工作报告》提出，“要发展更加公平更有质量的教育”。2021年3月，《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》在第四十三章“建设高质量教育体系”中的第三节“提高

高等教育质量”中，明确提出了建设高质量高等教育体系，实现高等教育高质量发展发展的有关举措和目标（见表2）。

表2 高质量高等教育体系建设的政策内容和政策目标

政策内容	政策目标
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%	分类管理和综合改革;构建多元高等教育体系;高等教育普及化
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	“双一流”建设;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	高质量本科教育;应用型本科高校转型发展
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	增强高校学科设置针对性;基础学科人才培养改革;培养相关专业紧缺人才
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	提升研究生教育质量;扩大专业学位研究生教育规模
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	区域高等教育资源优化;中西部高等教育振兴

陈宝生在《建设高质量教育体系》一文中，从为什么要建设高质量教育体系和怎样建设高质量教育体系这两个方面，发表了关于建设高质量教育体系的认识，在一定程度上反映了建设高质量教育体系的政策立场。关于为什么要建设高质量教育体系，陈宝生认为：建设高质量教育体系是坚持以人民为中心的必然要求，是构建新发展格局的基础环节，是锚定2035年远景目标的关键举措。关于怎样建设高质量教育体系，他认为：建设高质量教育体系必须坚持党对教育工作的全面领导，要健全学校家庭社会协同育人机制，要在深化改革促进公平上迈开新步，要对标服务全民的终身学习体系。

第二，学者立场对建设高质量高等教育体系的认知。在政策界发布关于

高质量高等教育体系建设政策之后，学术界围绕什么是高质量高等教育体系，如何建设高质量高等教育体系等两个方面，开展了关于建设高质量高等教育体系的研究。中国高等教育学会会长杜玉波指出：教育体系建设的“高质量”，主要体现在教育与经济社会发展迫切需要的契合度高，教育服务国家重大战略需求的贡献度高，人民群众对教育发展的满意度高、获得感强，教育发展成果能更多更公平惠及全体人民、各学段各类型教育能更加有效衔接、学校家庭社会协同育人的效果更好。针对如何建设高质量高等教育体系，杜会长指出：一是要构建适应新发展格局需要的人才培养体系，二是要优化适应新发展格局需要的教育布局结构，三是要提升适应新发展格局需要的创新服务能力，四是要形成适应新发展格局需要的教育评价机制，五是要完善适应新发展格局需要的大学治理结构，六是要开拓适应新发展格局需要的开放合作局面。中国高等教育学会副会长管培俊指出：高质量教育体系更加强调质量水平，而不是规模数量；更加强调内涵发展，而不是外延扩张，更加公平、更高质量、服务国家社会能力进一步提升。目前，有不少学者通过学术论文、课题研究和智库成果等表达了对建设高质量高等教育体系的认识。

第三，民间立场对建设高质量高等教育体系的认知。如前所述，民间立场是高等教育需求者和消费者立足自身需求，对高等教育体系中涉及自己核心利益和现实利益的那部分的一种质量感知和判断。与政策立场和学者立场不同，民间立场往往将自身需要的满足程度作为判断高等教育体系质量的标准，以自己的核心利益和现实利益为中心，对高等教育体系的质量做出选择性关注，并且通过“用脚投票”或者自利行为和投机行为等来表达自己对高等教育体系的质量立场和质量偏好。民间立场对高质量高等教育体系的认知，虽然会在一定程度上受到政策立场和学者立场的影响，但也只是限于以政策立场为背景，将学者立场作为一种参考，其对高等教育体系的质量判断和质量认知，仍然是根据自己的立场和现实需要的满足程度做出的。他并不会去

关心那些与自己的现实利益无关的内容。

三、高等教育质量民间立场的转变任重道远

1. 建设高质量高等教育体系，需要实现民间质量立场的根本性转变

从总体上来说，高等教育政策界和学术界所定义的高质量高等教育体系，需要得到民间质量立场的响应和认同。能否建设高质量高等教育体系，实现高等教育高质量发展，在很大程度上取决于民间质量立场是否实现了转变。

以职业高等教育发展为例。建设高质量高等教育体系，必然包括建设高质量职业高等教育体系。职业高等教育的“高质量”，必须得到民间质量立场认同。民间质量立场主要是从实用主义角度来理解和认识职业高等教育质量的。如果学生在校期间学不到相关知识和技能，对学校的体验和感受比较差，如果毕业生就业状况不好，毕业之后成为“家里蹲”，或者就业之后与高中甚至初中同班同学在同一个岗位工作，拿相同的工资，那么，无论我们在政策上和学术上如何定义职业高等教育质量，民间都是不大可能认同的。如果得不到民间质量立场认同，高等教育政策界和学术界所说的职业高等教育“高质量”，就会变成“水中月”“镜中花”。这就是说，实实在在的获得感，是民间立场判断高等教育质量的根本标准和尺度。除了实实在在的获得感之外，公平获得感也会影响民间质量立场。因此，高等教育公平是考察高等教育高质量发展的另一个维度。高等教育公平问题，既是高等教育政策界和学术界关注的问题，更是与民间质量立场高度相关的问题。如果政策界和学术界所说的高等教育公平离民间远，作用半径大，民众就感受不到高等教育公平。如果民众感受不到高等教育公平，民间质量认知就会产生逆反心理。

其实，民间质量立场对高等教育政策的影响，不仅在我国高等教育改革发展过程中有充分体现，在国外高等教育改革发展中也是如此。以英美两国不同的高等教育大众化进程为例。20世纪60年代，英国推出了旨在推进英

国高等教育大众化的《罗宾逊报告》。报告不仅提出了高等教育大众化目标——到1980年，高等教育毛入学率要达到30%，而且提出了促进高等教育大众化的政策性措施——将2/3的学额配置到工程技术和职业性学科专业，1/3的学额配置到人文、社会、管理类学科专业。但政策实施的结果却与政策预期相去甚远——大多数人宁可去竞争机会少的人文社科和管理类学科专业学额，也不愿意去学习机会多、竞争弱的工程技术和职业性学科专业。根本原因在于，深受英国文化教育传统影响的民间质量立场在起作用。这导致政策部门不得不对《罗宾逊报告》进行相应调整，最终使得英国高等教育大众化因缺乏多样化而成为“规模大一些的精英教育”。

美国高等教育大众化则是另一番图景。实用主义哲学是美国社会的“大众哲学”，美国大众文化中没有知识和教育存在高低贵贱之分的欧洲传统，凡是能改进现实境况的知识都是值得学习的知识，凡是能带来现实好处的教育都是值得追求的教育。适合自己的教育就是最好的教育，符合自己的价值追求，能帮助自己实现价值追求的教育就是最好的教育。这种实用主义的民间质量立场，使得美国高等教育确立了多样化质量观，奠定了美国高等教育大众化的民意基础，进而使得美国高等教育得以快速大众化。

国内外的高等教育改革发展表明，要实现政策目标，需要民间质量立场的紧密配合。当民间质量立场不利于实现政策目标时，我们需要考虑通过外力来促使民间质量立场向有利于实现政策目标的方向转变。

2. 发挥政策立场和学者立场的作用，引导和推动民间质量立场转变

民间质量立场具有较强惰性，难以自然发生转变，即使发生转变，其转变速度往往比较慢。这就需要充分发挥政策立场和学者立场的作用，引导和推动民间质量立场转变。

第一，发挥政策立场的主导作用和推动作用。我国高等教育类市场化治理模式，决定了政策立场在三种质量立场中居于主导地位。引导和推动民间

质量立场渐进转变，需要发挥政策立场的主导作用。一是政策立场要更加贴近现实、贴近民间立场，政策的制定和出台要充分考虑和反映民间质量立场和诉求，以尽可能缩小政策立场的作用半径，增强政策立场对民间立场的影响力。这在我国职业高等教育改革发展中是有教训的。2003年左右，教育管理部门为了提高职业高等教育人才培养速度和效率，加快推进我国高等教育大众化，开始推行职业高等教育学制改革（从三年学制改为两年学制）。在我国，学制时间长短是民间认识和判定高等教育质量的基本依据之一。当时，不少高职院校因考虑到民间质量立场，出现了发展本科层次职业高等教育的诉求。如广东省对深圳职业技术学院的本科文凭提供了“内部粮票”：在广东省内承认深圳职业技术学院颁发的本科文凭。但学制改革政策显然没有考虑到民间质量立场和高职院校的诉求，因此，这项改革遭到了高职院校的集体抵制而无法推行，最后只得达成妥协方案：维持职业高等教育三年学制不变，但学生在最后一年必须到企业顶岗实习。二是政策立场要尽可能化解民间立场对政策立场产生的逆反心理。仍以职业高等教育改革发展为例。政策部门往往从国家高等教育全局出发，立足长远发展，对职业高等教育采取政策性扶持，如明确职业高等教育是一种不同于普通高等教育的“类型教育”，职业高等教育与普通高等教育“同等重要”“具有同等地位”，出台了旨在扶持职业高等教育发展的诸多具体政策。这对改变职业高等教育的相对弱势地位，促进职业高等教育健康发展具有重要支持作用。但也会导致民间质量立场产生逆反心理——政策层面越是强调和支持职业高等教育，越是说明职业高等教育存在质量问题。因此，制定和出台政策，虽然不能一味迁就民间质量立场，但事先必须充分考虑民间可能存在的逆反心理，尽可能避免和化解这种逆反心理。

目前，民间总体上对职业教育的认可度和接受度还不高，但有关政策强调要严格按照5:5“普职比”进行学生分流。刚性的政策规定，一方面导致

了远胜于高考竞争的中考竞争；另一方面不断强化职业教育是低层次教育的社会认知，加剧了对职业教育的变相歧视，不利于当前职业教育改革和未来发展。因此，考虑到民间质量立场的现实状况，可以对“普职比”进行逐步调整，如今明两年调整为5.5：4.5，以后调整为6：4，等等，以增强政策弹性来适应民间质量立场。此为权宜之计。从职业教育长远发展来看，我国需要参考德国的学制系统来改革现行学制系统。德国的学制系统不仅在高等教育阶段而且在中等教育阶段就实现了职业教育和普通教育的相对独立又相互沟通，建立了一个开放的给学生自由选择的学制系统和教育体系。这一学制系统，避免了学生过早的职业定向，给学生更多可能的教育类型选择和层次选择，并且不因一次选择而失去再选择的机会。我们需要在职业教育与普通教育之间形成了一种类似“麻花辫”的结构关系，使学生能在多个学制节点（高中、大学、研究生）上按照一定比例实现多次“变轨”，以避免一半的初中毕业生在约15岁时就被“终身分流”。无论是政策制定者还是学者，抑或广大民众，都是不愿意接受自己的孩子或孙子在15岁之前就被终身分流的。

第二，发挥学者立场的中介作用。在高等教育质量认知上，学者立场处于政策立场和民间立场的中介地位。促进民间质量立场的转变，除了发挥政策立场的主导作用外，还要发挥学者立场的中介桥梁和转化作用。所谓中介桥梁和转化作用，就是说学者立场要成为沟通政策立场和民间立场的桥梁，促进政策立场与民间立场相互理解、相互沟通，形成三种质量立场的视界融合，形成最大可能和最大范围的质量认知共识。这就要求学者一方面要做好政策解释研究，使政策能够为民间立场所理解，特别是要尽可能化解民间立场对政策的逆反心理；另一方面，学者要深入民间做好调查研究，研究民间质量诉求，在政策建议中客观反映民间质量立场，提出“接地气”的政策建议。

值得特别指出的是，高等教育学术界开展政策解释研究和政策建议研究，需要有实事求是的科学精神和学者的责任担当。在遵守相关纪律的前提下，学术界要重视开展政策实施效应的预判研究，特别是要敢于研究政策中的缺陷和漏洞，敢于发现和直面政策实施中出现的问题，而不是一味地为政策做辩护性研究，或者掩盖政策实施中的问题。在我国高等教育改革发展过程中，学者立场必须服务于政策立场。学术界开展服务于政策的研究，主要有两种形式：一是对政策的解释性研究，二是对政策漏洞和问题的研究。解释政策、为政策辩护是服务，从专业化角度来研究政策漏洞和不掩盖问题也是服务。当然，政策部门要坚持科学的、专业化的、民主的政策制定路线，营造良好的政策研究氛围和风气，允许学者提出不同意见，特别是提出批评性意见，正确对待不同意见和批评性意见。只有这样，才能充分激发学者的科学精神和责任担当精神，发挥学者的专业性作用，更好地为政策服务。

3. 在适应和顺应中渐进改变民间质量立场

民间质量立场是一种内隐的群体性立场，受到文化传统的影响更深更甚。改变民间质量立场往往非一日之功，试图“毕其功于一役”是不现实的。因为文化传统具有文化基因性质，其变化极为缓慢。民间质量立场虽然具有受动性，即具有受政策立场和学者立场影响而发生变化的可能性，但民间质量立场是“现实主义者”，只有出现了有利于自己的事实，民间质量立场才会发生渐进改变。例如，如果要民间认同职业高等教育的质量，需求者和消费者就必须从职业高等教育中获得实实在在的利益，如职业尊重、职业安全、待遇提升……因此，要促进民间质量立场的改变，一方面需要政策立场具有务实的态度，出台务实性政策；另一方面，在有些情境下可能要采取迂回策略——先适应它，甚至顺应它，然后再改变它。适应和顺应民间质量立场并不意味着民间质量立场是合理的，并不意味着不需要去引导它和改变它，也并不意味着要一味迁就它。适应和顺应民间质量立场的目的，是通过适应和顺

应等具体手段去渐进改变民间质量立场，试图通过强制性措施来改变民间质量立场是不可能的。

4. 深化高等教育评价改革，引导民间质量立场逐步转变

高等教育评价具有指挥棒作用——对大学办学具有指挥棒作用，对转变民间质量立场也具有指挥棒作用。问题的关键，是要深化高等教育评价改革，为转变高等教育质量民间立场打造好的评价指挥棒。

过去的高等教育评价特别是大学排行榜，对民间高等教育质量立场的形成和固化产生了重要影响。有些大学排行榜一方面以“科学、专业”的名义，将复杂的高等教育质量评价和高校办学水平评价简单化、指标化和直观化，迎合了民间质量立场。另一方面又通过媒介传播，营造了全社会对大学排行榜的“媒介迷思”，“绑架”民间质量立场，“架空”政策立场和学者立场，甚至导致民间立场对政策立场、学者立场产生逆反心理和不信任情绪。因此，当前深化高等教育评价改革，一方面要综合治理大学排行榜市场，规范大学排行榜市场，以改变那些不规范、不科学的大学排行榜对民间质量立场的“绑架”；另一方面要建设科学的、具有公信力的高等教育评价体系，实现高等教育评价目的、评价方法和评价内容的根本性转变，引导民间质量立场转变。

就评价目的而言，1992年以来，随着社会主义市场经济体制的建立，以及大力推进政府职能转变和落实高校办学自主权，我国高等教育形成了类市场化治理模式，“项目化治理”成为高等教育治理的主要形式。教育管理部门由对高校的介入式直接管理转变为评价性间接管理，并且主要从履行政府管理职能的角度来理解管理与评价的关系，将评价作为管理的重要手段，甚至是唯一手段，相应形成了“为了评价而评价，为了管理而评价”的评价目的，即用“有利于管理”代替了“促进高校建设和发展”的评价目的，使得大学评价背离了“以评促建”原则，偏离了促进大学发展的基本方向。因此，深化高等教育评价改革，首先需要教育管理部门实现高等教育评价目的的根

本性转变——从基于管理和绩效问责的评价目的，转变到促进高校发展的评价目的上来。

就评价方法而言，需要从统一评价转到分类评价上来。坚持“分类管理、分类指导、分类发展”，是我国高等教育改革发展的基本原则之一。高等教育评价改革，必须与这一基本原则相适应，开展分类评价，以促进高等教育分类发展，促进民间形成多元高等教育质量观。目前需要在两个方面推进高等教育分类评价：一是推进职业高等教育与普通高等教育分类评价。长期以来，职业高等教育主要作为最低一级教育层次（三年制专科层次）嵌入高等教育体系之中，民间往往习惯于从教育层次来评价职业高等教育质量，认为职业高等教育是低层次、低质量教育。其实，职业高等教育与普通高等教育是两种不同类型的高等教育。深化高等教育评价改革，必须首先确立分类评价思想，对职业高等教育使用不同于普通高等教育的评价标准和指标体系，以强化职业高等教育是一种类型教育的观念，引导民间逐步转变对职业高等教育质量的固有认识。二是推行高校分类基础上的分层评价，即在对职业高校和普通高校进行分类的基础上，在不同类型高校内部开展分层评价。任何国家的高等教育体系，都是由不同类型和不同办学层次的高校组成的。我国的高等学校，无论是普通高校还是职业高校，客观上都存在着不同的办学层次。如果所有高校都是同一种类型，都在相同层次上办学，那是不可想象的。只有实现高校办学层次的差异化和多样化，才能形成一个能满足多样化高等教育需求和不断变化的市场需要的高校办学生态系统。因此，建设高质量高等教育体系，需要重视开展高校分层评价，以引导民间质量立场逐步改变“办学层次代表水平、反映质量”的固有观念，促使高校找准办学定位，安于本位办学。

在评价内容方面，要大力推行和开展增值评价。所谓增值评价，即对那些的确是由主体通过自身努力所产生的增值进行评价。就大学评价而言，大

学的发展水平和发展现状是综合性因素导致的，既包括自身努力的因素，也包括那些高校难以左右的历史因素和政策性因素等。有的高校办学历史悠久、办学积淀深厚，而有的高校办学历史比较短、缺乏资源积累；有的高校获得的政策性支持多，而有的高校则没有或很少获得政策性支持……如果不区分不同情况而开展大学评价，那这种评价就难以反映哪些是因主体努力而获得的发展进步，哪些是由历史和政策性原因导致的。这种大学评价既不科学，也不公平。其实，大学评价在本质上应该是增值评价，大学评价的难度也在于对由大学自身努力而产生的增值进行评价。建设科学的、具有公信力的高等教育评价体系，需要实现评价内容的根本性转变——从对高校发展现状的评价转变到增值评价，即要对高校通过自身努力所取得的成绩进行评价，评价高校的主观努力程度和发展进步程度等。对高校开展增值评价，有利于增强有关高校的自信心和发展信心，有利于转变民间高等教育质量认知。

原文刊载于《江苏高教》2021年第11期

● 他山之石

欧洲高等教育质量保障的转型发展 ——基于高等教育质量文化建设的考察

薛成龙 郭玉婷

(薛成龙, 厦门大学教师发展中心副主任;

郭玉婷, 厦门大学教育研究院博士研究生)

建设高质量教育体系是新时代高等教育改革发展的总体战略目标。2021年, 教育部印发了《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案(2021—2025年)》, 方案将质量文化作为一个新的观测点纳入审核评估的考察范围。这一全新变化意味着我国高校质量保障将从传统操作层面管理转向更高层面的价值追求。那么, 质量文化内涵是什么? 质量文化与质量保障存在什么样联系? 如何构建质量文化? 本研究试图从高等教育质量文化建设的视角, 全面探讨欧洲高等教育质量文化实施背景、实施内容、实施影响, 从而为我国高等教育质量保障的转型发展提供借鉴和参考。

一、质量文化产生背景

质量文化从其产生渊源而论, 起源于商业领域。在商业世界里, 质量是一事物区别于另一事物的内在规定性, 质量文化代表了企业对产品品质、技术标准、顾客为先等潜在价值的追求。有学者提出, 质量文化本质被视为制造业的一个功能部分, 质量文化赋予组织中的每个人, 而不仅仅是质量人员, 都负有质量的责任。之所以在企业率先出现质量文化这一概念, 原因是二战后, 特别是20世纪80年代, 日本企业的成功吸引了众多管理大师关注和研

究企业文化现象，其中一个核心观点认为，质量改进与企业文化有关，看待企业产品质量应该放在更广泛文化视角来考察。在极盛时期，研究者从两个不同视角对企业质量文化进行了研究。一是从管理学视角，把质量文化作为一个新组织工具而被改革者或管理大师所强调；二是从社会学视角，质量文化被看作产品内在组成，是社会互动和组织生活自然区别的结果。

与企业质量文化相类似，高等教育质量文化既源于高等教育对于质量的内在追求，也是高等教育与社会需求互动过程形成的对质量的价值认识或判断。就内在需求而言，在经典的高等教育理念中，尽管没有出现“质量”或“质量保障”这一显性的概念或理论，但是作为一种潜在概念，“质量”天然被认为存在于一种隐式系统，其价值被所有学术人员所内化。从外在需求而言，高等教育质量作为显性概念进入人们的研究视野则是二战以后的事情。其原因是国际竞争加剧、高等教育参与者增多、私立高等教育扩张、政府财政缩减和新公共管理兴起等因素，由之带来人们对已有隐性系统能否提供高质量服务的质疑。特别是 20 世纪 90 年代，质量被强调为知识经济社会发展的重要因素，质量成为一个时代的命题。1998 年 10 月，联合国教科文组织召开首届世界高等教育大会，向全球呼吁：21 世纪将是更加注重质量的世纪，由数量向质量的转移，标志着一个时代的结束和另一个时代的开始。会上发布《面向 21 世纪高等教育的展望与行动》宣言，提出“高等教育的质量是一个多维的概念，它应该包括它的所有功能和活动：教学和学术项目、研究和奖学金、人员配备、学生、建筑、设施、设备、对社区和学术环境的服务”。从发展历程看，高等教育质量保障运动兴起于北美，后传播到拉丁美洲，而后又传播到欧洲，最近又传播到亚洲和非洲。随着世界各国质量保障运动不断深化，各种质量保障手段先后被介绍并运用到高等教育系统，如 ISO 9000、TQM、评估、认证、审核等。以 ISO 9000 质量管理为例，其最初是从军事标准发展而来的一系列质量体系标准，然而，这些质量标准在应用

于高等教育机构这一特殊组织时，发现与学校文化有点格格不入。因为，学术是学校的根基，学术文化是学术人员工作的基础，在学校里实施任何质量管理体系或管理项目都必须与学术文化保持一致。为此，有些学者提出，高等教育机构质量保障应该采取适当的措施维护学校学术文化，质量保障体系应通过考虑学术的思维和工作方式，并嵌入到学术文化中。与 ISO 9000 质量管理相类似，也有学者发现，以往质量控制、质量管理、质量认证这些从外部而来的工具并不能真正提升质量。相反，质量管理行为的持续加码可能会导致学者对这些来自外部的、强加的管理产生不情愿或抵触情绪。德国学者埃勒斯（Ulf Daniel Ehlers）在《理解质量文化》一文中特别提到，教学质量是师生双向活动，它既受到教师的教学态度和教学技能、学习者的学习能力和动机，也涉及组织背景、价值以及现存结构的规章、制度、条例等文化因素。但在质量控制过程中，这些因素只是部分被考虑到，因此，他建议高等教育机构应当通过沟通交流，把“自上而下”的外部质量保障与“自下而上”的组织文化要素整合为一个整体。

把质量文化引入高等教育质量管理首推欧洲高等教育地区。其首要原因是自 1999 年《博洛尼亚宣言》发布特别是博洛尼亚进程中中期目标确定后，质量的重要性日益突显并成为推进进程的首要政策目标。其次，欧洲高等教育机构向来有着自治的传统，而在外部质量保障不断盛行的情况下，如何确保学术而不是行政官僚的价值和原则得到尊重一直是高等教育机构追求的重要目标。再者，20 世纪 90 年代初，随着世界竞争格局发生变化，欧洲各国希望通过重塑欧洲高等教育来重建欧洲在世界的影响力，特别是面对不同民族国家的多样性，需要建立统一的原则和价值观，以此证明和提高欧洲高等教育公信力。基于上述背景，2002 年至 2006 年，欧洲大学联合会（European University Association，以下简称 EUA）实施一项为期四年的质量文化研究项目，项目在对欧洲 36 个国家（地区）134 所高等教育机构进行了三轮调

查研究的基础上，于 2006 年发布了《欧洲高等教育机构质量文化：一种自下而上的方法》。报告认为，质量不仅仅是简单的质量控制、质量管理等管理学概念。相反，任何关于质量的描述都不是中性的概念，其背后隐藏着相应价值和责任。基于这一认识，项目旨在通过质量文化建设，分享质量保障的典型经验、原则和做法，促进高等教育机构内部价值、态度和行为的改变，进而帮助高等教育机构建设性地适应外部质量保障，最终提高欧洲高等教育整体吸引力。

二、质量文化实施内容

不言而喻，欧洲高等教育机构质量文化的产生实质是对 20 世纪盛行的工具管理主义的一种批判性反思，质量文化体现了高等教育机构作为质量保障主体在追求质量过程中，对于各种质量保障活动所蕴含的要素、目标、手段、方式、方法以及价值取向的不断认识、认同或重新解构过程。那么，如何构建质量文化？首先需要回答什么是文化？什么是质量？以及由此二者形成的质量文化的内在关联？

关于文化的定义，从管理学视角出发，文化一般被定义为组织文化，这一点并没有过多争议。但是，对于质量的定义，不同民族国家、不同类型甚至不同地理位置的高等教育机构，对于质量的理解是五花八门的。为了达成较为一致的认识，研究项目提供了关于质量定义的诸多引导性概念，如质量是适切目的、质量是零缺陷、质量是消费者满意、质量是追求卓越、质量是物有所值、质量是转换、质量是改进、质量是控制等。结果发现，尽管各高等教育机构对于质量认识呈现多维的特征，但不排除对质量文化共性的认同。各高校对于质量的认识经历了从最初的“质量控制”“质量管理”等控制性认识再到后期的“质量是追求卓越”“质量是自我改进”等发展性认识的转变。基于上述发现，EUA 对质量文化定义为“质量文化是旨在永久提高质量的组织文化，从内涵上包括了两个方面：一是文化/心理要素，包括对质量的

价值观、信念、期望和承诺等，另一方面具有明确流程的结构/管理要素，旨在协调个人努力和持续提高质量”。其中，结构/管理要素是自上而下的，而文化/心理要素是自下而上的，这两者都通过沟通、协调和参与，最终整合成一个整体。

EUA 关于质量文化的定义，对于欧洲高等教育质量文化项目实施具有关键意义，它解决了欧洲各国高等教育机构对于质量认识的多元分歧，推动了高等教育质量保障从单纯技术层面转向深层的文化心理层面。根据各国高等教育机构实施情况，EUA 总结了高等教育机构在引入和实施质量文化过程中的四个特性：战略、领导、参与和反馈，这四个方面的内容又细化为八个方面内容。

1. 战略规划。战略规划是成功地将文化嵌入组织机构的首要因素，其重点是根据学校自身所处环境、办学类型、目标定位，提出与办学目标一致的质量战略规划。为了引导高等教育机构有效地设计战略规划，EUA 提出 SWOT 分析方法来确定高等教育机构的中长期发展目标。EUA 强调，在实施中长期目标时，需要充分考虑可能面临着政策框架、财政缩减以及内外部冲突压力，在此基础上明确实现目标的时间表和路线图，并确保各种利益相关者（教师、学生、员工特别是外部利益相关者）参与计划制定。

2. 组织结构。组织结构是实施质量文化的重要保障。EUA 强调，一个好的质量文化必须考虑两个关系：一是行政与学术的关系，二是集权与分权的关系。就行政与学术关系而言，其普遍做法是质量保障机构由专业人员组成，但这种做法不足之处在于，如果专业人员没有充分考虑学术需求时，可能导致学术人员与行政人员之间的冲突。相反，另一做法是质量保障机构领导完全由学术人员来担任，这一做法缓和了行政人员与学术人员的矛盾，但可能又忽视了质量保障需要有熟练的行政人员支持，最终也会导致过度官僚化。就集权与分权的关系而言，集权模式的优点是确保质量的一致性和统一性，但缺乏基层组织的自主性和主动性。相反，分权模式能够确保基层学术单位

质量保障的多样化、自主性，但缺乏学校整体质量保障的统一性和一致性。

3. 内部评估与闭环反馈。调查发现，越来越多高等教育机构实施内部评估以保障教学质量。但EUA认为，一个有效的内部评价其目的和功能是改进和提升质量，而不是与控制或处罚有关。因为控制性文化与学术价值格格不入，相反，内部评估应让学者充分参与关键决策讨论。为此，EUA强调，好的内部评估至少满足如下条件：一是要把评估过程置于更广泛的质量管理和质量发展来理解，而不是为了对付数据或报告的官僚做法；二是评估规则和程序应当透明；三是评估设计不应机械地遵循外部评估标准和指标，而是在理解评估内涵和实质的基础上遵循外部评估程序；四是评估需要广泛的利益相关者参与；五是评估基于结果导向，形成评估闭环。

4. 学校领导的作用。学校领导在质量文化建设中起什么样的作用？从本质上看，质量文化是自下而上的“草根文化”，但这并不排斥学校领导在整体质量文化建构过程中的重要作用。相反，EUA认为学校领导在质量文化建设中起着举足轻重的作用，包括：①战略协调作用。其核心是由学校领导制定发展指南或发展战略，同时明确学校内部机构的角色和责任，并在其协调过程中与教员和基层领导保持密切合作。②促进交流作用。其任务是在确保战略方向的基础上，主动向校内外各利益相关者传递学校的战略目标和意图，并通过有效的交流和沟通，把学校发展愿景、目标和价值取向传播出去，以此达到凝聚人心和鼓励士气的作用。③与员工建立关系，包括良好的沟通、激励，并为员工发展提供机会，也包括减少学术人员的行政工作量，为教师创造自由的时间和资源。④把质量监测结果整合到学校决策，但是这种质量监测应从积极方面来考虑，即被视为一种支持和发展性的政策，而不是控制性的。

5. 学术与行政人员的作用。作为质量文化的重要组成，学术与行政人员是高等教育机构的重要利益相关者，员工参与并赋予他们实质责任无疑将增

加质量保障的主体意识，并最终导致积极的变化和改进。EUA指出，首先，员工要素包括了人员招募、员工发展以及激励政策等内容。这就要求高校首先必须制定人才资源战略、努力提高学校吸引力。其次，应给员工发展提供机会，包括培训、参加国际交流等以提升员工的技能。再次，奖励和激励机制是确保学校目标实现的重要条件。但EUA也提醒，激励机制所形成的竞争性文化在短期内能产生积极效果，但从长远看则可能阻碍团队有效合作。特别是基于外部激励的激励机制是脆弱的，因为员工在开始新活动之前期待奖励，可能会导致一种功能失调的质量文化。

6. 学生的作用。学生在质量文化建设的作用通常被理解为参与质量评估，其前提假设为学生是消费者，拥有对质量的发言权，高等教育机构需要有体现以学生发展为优先事项的使命和目标。为此，学校需要为学生提供适当支持，培养其领导能力，帮助学生了解并参与到学校战略发展。学校还需要提供正式或非正式的活动和机会，让学生参与各种志愿服务活动（如担任学术助理、朋辈咨询顾问等）。学校还需要创造各种条件让学生参与内部评估，包括学生对教师的评价、学生学习经历、毕业生跟踪评价，或者访谈从国外或校际交流回来的学生、访谈国际学生等。但EUA也指出，传统评价基于一个错误假设，即教学过程是教师教育学生的单边过程，恰恰相反，成功的学生评价应是基于教学是师生双边活动和共同参与的过程，评价应帮助师生共同反思在教学过程的角色和表现，而不仅仅是教师单方面。

7. 外部利益相关者作用。在质量文化实施过程中，外部利益相关者也是被广泛讨论的话题。从发展方向而言，高等教育机构与外部利益相关者建立关系，特别是在与工业界建立合作关系或者倡导应用研究时，总体上有利于高等教育机构。但EUA也强调，高等教育机构在与外部利益相关者建立合作伙伴关系时，需要保持适当的距离。因为外部利益相关者对于高等教育机构的建议可能是短视的，尤其在考虑人才培养时，外部利益相关者的意见更需

谨慎对待。如校友是学校发展的重要资源，校友在加强与业界的联系、帮助学校改进课程设置起着不可替代的作用；但另一方面也需要小心校友提出的建议，因为校友可能倾向于怀旧，越是依恋于旧的经历，有可能越倾向于抵制改变。

8. 质量数据收集与分析。数据收集与分析是质量文化建设又一重要话题。研究发现，多数高等教育机构已不同程度上认识到数据收集与分析的重要性，但也意识到这是一个短板：一是数据收集与指标定义困难，即找到真正反映质量的数据指标一直是个难题，这一困难可能造成在数据收集过程中，过度使用大量无意义数据，导致基层工作负担过重进而产生了抵制。二是缺乏数据分析与信息系统。从理想层面上说，高等教育机构应该有集成的信息系统，帮助他们收集数据、连接不同的数据库并向组织成员提供数据信息，但调查发现，这一方面集成信息系统还相当缺乏。基于以上不足，报告提出建设意见：开展常规数据收集和分析；数据应是标准化，以便进行机构间和机构内的比较分析和基准分析；充分理解和认识外部评估标准和观测点；成立数据研究办公室，负责数据管理和分析，等等。

不难看出，欧洲高等教育质量文化实施遵循着一种“自下而上”的原则，这意味着欧洲高等教育质量文化项目实施不是基于某种先验假设，而是基于不同高等教育机构在质量保障实施过程中形成的优秀案例总结，这给参与高校在质量保障不同方面探讨留下足够空间。从实施效果看，50%以上的高等教育机构反馈，参与研究项目高等教育机构提高了质量文化重要性的认识，更加注重质量战略规划制定，应用内部或外部工具开展质量评估，并且几乎所有的高等教育机构反馈在院系层面应用了质量改进计划以提升质量。但另一方面，参与高等教育机构也反映，经过质量文化项目实施，普遍感到自身存在的不足，如缺乏专门的研究部门、缺乏信息数据、缺乏教师发展支持，等等。但不管怎么样，通过质量文化项目实施，EUA 得出了质量文化建设的一

些基本经验：如作为一个多元概念，质量必须基于一定文化背景之下来理解；高度自治的高等教育机构更具有成熟和有效的质量文化，并更多地把质量定义为改进。相反，缺乏自治的高等教育机构往往从狭隘视角，局限于认证、盲从、官僚和效率较低的质量文化；质量文化强调形成性而非惩罚性，强调教师和员工发展；质量文化须以学生为中心；强调外部利益相关者在质量文化建设的地位，高等教育机构须与外部利益相关者保持适当的水平；质量文化应给基层足够的空间，避免过度行政官僚化，等等。

三、质量文化实施影响

诚然，欧洲质量文化项目是欧洲质量保障运动的一个重要里程碑。从实施影响看，其带来的直接变化就是质量保障理念发生了转变。2006年，第一次欧洲质量保障论坛在德国慕尼黑召开，与会者对质量文化进行广泛讨论，并达成一些重要共识，包括：强调质量的学术拥有权，高等教育机构需要建立质量监测体系，确立问责制并促进改进；质量文化是利益相关者的行为，而不是一个“官僚”体系的运作；质量文化需要以学生为中心，需要伙伴关系和合作、经验分享和团队合作，支持个人作为自主学者，但不以牺牲学习社区为代价；质量文化欢迎批评性外部评估，包括正式外部评估、同行评估，以及内部同行评估，其核心是促进和鼓励反省和实践；质量文化是自我反思，制定改进计划并实施它们。除质量保障理念发生变化外，质量文化项目实施的另一重要成果，则是欧洲质量保障指南（Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area，简称ESG指南）颁布，该标准于2005年由高等教育部部长级会议通过，并于2015年重新修订。标准基于质量文化实施经验，涵盖了内部质量保障、外部质量保障等内容，成为欧洲高等教育质量保障重要政策性文件。可以说，ESG指南发布为欧洲高等教育质量保障提供了行动指南，推动了欧洲高等教育内部质量保障走向规范化、标准化和科学化。而从质量保障原则与要求看，ESG指南与

前述质量文化项目所强调的内涵，几乎一脉相承，突出体现如下八个方面。

1. 强调质量保障政策的顶层设计。根据 ESG 指南，高等教育机构应当制定相应的质量保障政策，并且要有相应组织机构和流程来保障实施，其中最为重要的一条是确保所有内部利益相关者承担责任并参与质量保障活动。ESG 指南还强调质量保障政策应当反映高等教育机构研究、教学和学习的关系。质量保障政策应当支持质量保障组织、明确各级领导、教师和学生质量保障上的主体责任，确保学术诚信与学术自由、防止容忍对学生或工作人员的歧视并广泛吸纳外部利益相关者参与内部质量保障。

2. 聚焦人才培养方案的设计实施。ESG 指南在阐述顶层政策制定之后，并未对质量定义进行宽泛讨论，而是直接把质量保障对象锁定在培养方案，并把培养方案设计与审批作为具体抓手，提出了系列建设性意见。重点要求高等教育机构在制定批准培养方案时，除了要有正式的审核程序外，必须根据培养目标阐述预期学习成果，充分吸收学生、校外专家及相关利益相关者参与。并且培养方案应当有利于学生顺利发展、明确学生学习量以及校外各种实习实训机会，应当给予学生多样的自主选择的机会等。

3. 突出以学生为中心的教学与评价。以学生为中心的的目的是使整个培养过程能够充分鼓励学生积极参与其创造性学习过程。基于这一认识，ESG 指南把“以学生为中心”直接聚焦学习、教学与评价这一人才培养最为核心的环节，如高等教育机构在设计课程计划时，应适应和满足学生多样学习需求，为学生提供灵活学习路径；教师在教学过程中，应当充分应用不同教学模式，灵活应用各种教学方法以激发学生的学习兴趣，要定期开展教学评价并根据学习需求调整教学方式和教学方法；应当鼓励学生自主学习，并为学生提供充分学习引导和支持；应促进师生建立信任关系，教师在实施教学评价时，应当熟悉评价方法并接受相应培训，课程评价方法和标准事先公布，学生在学习过程中应得到及时反馈和建议。教育评价不只是一次性评价，评

价应前后一致，评价应考虑减少处罚，评价应当公平并按照规定程序进行，应给学生提供申诉程序渠道。

4. 强调对学生培养过程的全周期保障。过程培养是确保人才培养质量的重要保障，在 ESG 指南里，这一人才培养过程被赋予了“全生命周期”（Life Cycle）的概念而加以要求，包含了学生从入学、进展、学业认定和证书颁发等各环节管理，如在招生入学阶段，招生入学标准必须透明、执行标准前后一致。在过程培养中，必须有相应的工具收集和监测学生学业进展数据。在毕业审核环节，必须清晰规定学生毕业资格要求，包括获得学分、预期学习成果和相应达到的水平、内容和状态。特别随着学生交流频繁和流动性增大，高等教育机构必须公平地认定高等教育学习资格、学习时间和既往学习，包括非正式学习和正式学习。

5. 突出教师在质量保障的角色与地位。在 ESG 指南中，教师角色地位被认为是创造高质量学习体验和使学生获得知识、能力和技能方面必不可少的，尤其在强调适应学生群体多样化，突出以学生为中心的学习和教学时，教师的角色和地位就更加重要。基于这一认识，ESG 指南要求高等教育机构首要任务是确保聘任有竞争力教师并为他们的发展创造充分的条件。这些要求包括：必须有明确、透明、公平的招聘流程和就业条件，承认教学重要性，为承担教学的教师提供专业发展机会，鼓励教师参加学术活动以加强教学与研究之间的联系，鼓励教师应用信息技术进行教学方法与技术创新。

6. 强化学习资源支持与学生学习指导。学习资源是质量保障的基本条件，根据 ESG 指南，学习资源不仅包括学校的图书、学习设施 IT 硬件及服务，而且包括学业导师、各类学习咨询顾问及其他学习指导服务。特别是鉴于学生多样和以学生为中心的学习和教学模式的转变，学校在安排、规划和提供学习资源时，必须充分考虑不同学习群体的多样学习需求（如学生成熟度、非全日制学生、国际学生以及残疾学生），以确保各种支持的適切性、接近

性和可得性。同时 ESG 指南也强调，行政工作人员在支持服务体系中起着至关重要的作用，学校需要一批合格的行政工作人员并为他们的发展提供机会。

7. 重视质量保障信息管理和信息公开。根据 ESG 指南建议，学校应收集和分析有关培养方案及其他活动信息，并有效纳入内部质量保证体系。为此，ESG 指南提供了一些信息管理的关键参考，包括关键表现指标（KPI）、学生概况、学生进步率、成功率和辍学率、学生对于专业课程满意度、学习资源和学生支持可获得性、毕业生职业方向等。除信息管理之外，ESG 指南要求，高等教育机构必须向在校生、未来学生及其他利益相关者提供关于课程的核心信息，包括课程计划及录取标准、课程预期学习成果、毕业资格要求、教学、学习与评价程序、毕业通过率和学习机会以及毕业生就业信息，这些信息必须是清晰、精确、客观、最新的和易于找到的。

8. 强调对质量持续监测和定期评估。持续监测和定期评估是保障教学质量的必要手段。根据 ESG 指南，高等教育机构应定期监测、审核和修订培养方案，确保培养方案能够反映社会和学生需求，并为学生创造一个支持和有效的学习环境。这些评估包括：是否提供最前沿教学内容？是否根据社会需要调整培养方案？是否考虑学生学业负担、进展以及完成？是否评价学生程序的有效性？是否满足学生对课程的期待、需求和满意度？是否改进课程教学需求，不断改进学习环境和支持服务，等等。当然，指南也强调，对课程计划持续监测与评估其目的是改进课程学习计划，评估应当包含学生在内的广泛利益相关者参与。

不难看出，作为欧洲高等教育质量文化建设的重要成果，一方面，ESG 指南继承了质量文化关于质量保障的基本理念，强调高等教育机构在质量保障中的主体地位和主体责任，强调质量保障学术自治，突出质量保障须以学生为中心、成果导向，尊重多元学生群体利益；强调利益相关者广泛参与，强调沟通、参与、强调信息透明公开，等等。另一方面，ESG 指南在充分平

衡内部与外部质量保障，把质量保障的重心放在内部质量保障方面，并把质量保障的落脚点指向了最为核心的人才培养，确立了以学生为中心的教学、学习与评价的基本框架，使整体质量文化进一步聚焦，并更具有针对性、实效性和可操作性。需要提出，ESG 指南不仅包括了内部质量保障，也包括外部质量保障。ESG 特别指出，各种形式的外部质量保障可以验证内部质量保障的有效性，且作为改进的催化剂，外部质量保障可以为高等教育机构提供新的视角，并为公众了解高等教育内部质量保障活动提供了重要信息窗口。这些指导性意见对于欧洲高等教育质量保障运动提供了行动方向和发展路径。2009 年，在质量文化实施 3 年即质量保障指南颁布 4 年之后，EUA 与其合作伙伴德国校长会议（German Rectors' Conference）和苏格兰质量保障署（Quality Assurance Agency, QAA）共同发起“考察高等教育机构高质量文化”（Examining Quality Culture in Higher Education Institutions, EQC）的项目研究。该研究在对欧洲 36 个国家 222 所高等教育机构开展问卷调查、对 10 所高校 59 次电话访谈基础上，分阶段于 2010 年、2011 年和 2013 年发布了三份“质量文化检测报告”（Examining Quality Culture）。从检测报告看，经过质量文化项目实施，欧洲高等教育机构质量保障在政策制定、过程监控、保障工具、学习资源支持、信息与管理系统等方面都取得了明显成效，这说明经过质量文化项目实施，欧洲高等教育机构已经建立相对完整的内部质量保障体系。

四、质量文化实施思考

不言而喻，质量文化项目实施是对欧洲高等教育质量保障过程的一次全面总结和评估，它充分肯定了欧洲高等教育质量保障取得突出成效，分析了欧洲高等教育机构质量保障存在的不足和薄弱环节，为推动欧洲高等教育质量保障转型发展提供了行动指南。但指南不是具体执行标准，而是一个指导框架。在欧洲质量文化项目研究过程中，各高等教育机构对质量文化建设过

程中存在的问题也进行了广泛讨论和反思，这些问题讨论对我国高等教育质量文化建设有一定的借鉴意义。

（一）质量保障与质量文化的关系

质量保障与质量文化是什么关系？从最广泛意义说，质量保障包含了旨在定义、保障和强化高等教育质量的所有活动，质量保障是质量文化形成的必不可少的前提，但质量保障是质量文化的重要组成而不是全部，质量文化的活力和可持续性取决于高等教育机构内外部因素。首先，从外部因素说，质量文化要求高等教育机构基于开放环境中，没有被过度监管并享有高度的公众信任。质量文化要求高等教育机构是自信的，不要被动地局限于国家质量机构制定的质量定义，质量保障过程首先是基于学术价值，但同时有必要对行政过程给予适当的重视。其次，从内部因素来说，质量文化形成需要高等教育机构内部形成一种民主和对话的制度文化，平等地重视学生和员工的声音。质量文化本质是将文化元素、结构维度和能力结合成一个整体框架，并支持利益相关者发展愿景、共同的价值观和信念。再者，质量文化很重要的一个问题是教师的学术角色定位，在以往学术专业定义中，过多强调专业知识和研究，但质量文化对于学术定位更多强调良好的教学，强调学术人员的教学责任。可以说，EUA 关于质量保障与质量文化的讨论说明，质量文化建设的核心不仅仅局限于技术层面的质量保障的手段、工具和流程，而是在问责制盛行和质量危机背景下，有意强调营造一种有效的开放包容环境，保护欧洲高等教育自治、学术自主等价值追求，并将学术至上、人才培养至上作为质量文化建设的根本遵循。

（二）作为操作程序还是作为反思工具

质量文化在质量保障中起着什么作用？从工具主义视角，往往倾向于把质量文化定义为潜在的可识别和操纵的因素，质量文化被理解为一套具体的操作程序。但是从功能主义理解，则更愿意将质量文化理解为一个背景问题，

把质量文化作为检视的工具和反思的手段，以此全面反思政策规划、手段工具、质量程序。如，从战略规划而言，任何战略必须建立在制度的基础上，而不是试图改变它们。有效策略需要整合特定机构中已有特定质量文化，策略不仅仅是为了在这些不同的兴趣和偏好之间找到平衡，更重要的是为了做出价值选择。又如，就质量保障工具而言，看似普遍的工具其实包含许多不同的形式并履行不同的功能。因此，质量保障工具在使用之前，应该有非常明确的定义，并且应被详细解释工具背后的价值以及工具将如何在实践中使用。从质量保障程序而言，作为一个经验法则，一个新工具产生往往伴随旧工具被放弃，质量保障不是简单增加一个新程序，这不仅对资源造成严重的压力，也增加整体系统负担。显然，质量文化关于工具主义与功能主义的讨论揭示：质量保障是有形的，通过机构决策是可以管理的，但质量文化隐藏的共同价值观、信念、期望和承诺，却往往更难以改变。质量文化可以从它所表现出来的工具和活动来观察到最好的结果，但任何进一步发展质量文化改进和改进理想的努力都必须考虑到已经存在的文化，高等教育机构在引入或改变内部质量保障过程中，必须充分尊重原有的文化背景。

（三）如何保障利益相关者参与

利益相关者参与高等教育质量保障，从本质上说是高等教育机构建立怎么样的机制以及利益相关者作用发挥的程度。从已有观察和研究注意到，“文化元素具有强大的政治维度，而质量保证在很大程度上关乎权力和意识形态”。这一观点意味着质量保障不是一个中性的概念，而是与文化背景和权力密切相关，这一问题涉及了一系列话题：其一，由谁来定义质量和质量标准？研究发现，当质量成为公众关注的焦点问题，质量越可能倾向于政府问责。而当学术话语权在支配地位时，质量则倾向于改进，而在改进和问责制之间的平衡，取决于谁负责质量保证，谁来定义质量和标准问题。从调查结果看，欧洲高等教育质量很大程度上受外部标准影响，质量保障基于政府问

责成分很大程度上多于基于学者质量改进的需要。其二，利益相关者如何参与质量保障？关于这一问题，讨论最多的是“冲突”的概念。从一般理解，有效质量文化需建立在无摩擦的和谐之上，冲突通常被定义为一个需要避免的问题。然而，也有相反观点认为，质量保证的理念本身就主张（建设性的）冲突的概念，因为质量保障的关键原则之一就是多个利益相关者及其观点的参与、协调并最终获得更好的结果，其核心是建立解决冲突的协调参与机制。这一协调参与机制被理解为包括“正式参与治理机构（有表决权）”“正式参与咨询机构”“正式参与自我评估或其他评价活动”“非正式建议意见”“定期调查反馈”等在内的多种形式。从调查结果看，学术人员更多是通过学术组织参与到质量保障，而学校领导更多是通过官僚组织对质量保障产生了影响。由此延伸出另外一个问题，高等教育机构是以民主参与为主，还是以官僚组织参与为主？根据报告结论，采用何种形式取决于高等教育机构内部民主参与文化氛围和外部对高等教育机构的信任水平。在信任水平很高的地区，外部质量保障机构会认为高等教育机构具有运行良好的系统。而在不受信任地区，高等教育机构往往必须服从外部质量保障机构的控制性的质量保证文化，而对高等教育体系的信任水平又取决于是否存在开放的高等教育市场。根据这些结果，EUA 重新把质量文化划分为四种类型：专业型文化（Professional Culture）、管理型文化（Managerial Culture）、二者结合型文化（Integrated Culture）以及放任型文化（Fatalistic Culture）。而从 EUA 的立场看来，倾向于强调质量文化的成功因素包括高等教育机构的领导能够为基层质量保障提供空间，通过广泛的协商和讨论，避免过度官僚化带来的风险。

（四）如何体现以学生为中心

以学生为中心是质量文化建设的一个重要理念。但是质量保障中如何体现这一理念，却是一个难题。从欧洲高等教育质量文化实施经验看，在质量

文化项目实施之初，以学生为中心常常被理解为学生参与质量保障过程，并不断提升学生在质量决策或参与过程的话语权。但是，随着研究和实践不断深入，人们普遍意识到仅仅将以学生为中心局限于学生参与质量保障，这一理解可能过于狭隘，而且有时也不切实际。因为学生有时被认为是提出不合理要求，或者学生并不总是作为成年人来对待，或者即便学生参与了，但他们意识到学校关注的重点是教师发展时，就有可能减弱参与积极性，导致学生退出了参与机制。对于这些不足，EUA认为，以学生为中心的核心不是表面参与，而是应当围绕着学生学习过程，重点通过提供设计灵活的课程计划和有效教学及评价，鼓励学生积极参与创造性学习经历。这一新的理解于2015年被写入ESG指南，并被认为是ESG指南的一个重要创新。从其强调重点看，主要包括：如何设计基于结果导向的课程计划？如何提供灵活学习路径？如何营造包容性教学，以激发学生的学习兴趣？如何鼓励和支持教师之间合作交流？如何面对数字学习趋势建立新物理教学空间？面对这些变化，如何开展教师评价并提供培训？等等。2018年，EUA发布了《欧洲高等教育的学习与教学》报告，根据报告提供数据显示，以学生为中心的学习与教学已经成为高等教育教学改革的重要趋势。如91%院校的课程教学内容得到及时更新，73%院校的课程之间内容重复大量减少，63%院校为学生提供灵活学习路径选择；从学生学习自主性看：80%院校为学生提供了选修课，49%院校允许学生在学期间改变专业，41%院校允许学生通过弹性时间来完成其学习计划；从教学模式变化看，85%院校表示数字学习已成为学校战略重要组成，87%院校已广泛应用数字学习，97%院校运用数字学习进行教学创新，另有87%院校已不断增加应用数字学习（如混合学习）。与教学模式变革相适应，高等教育机构物理教学空间也发生了较大变化，72%院校提供的图书资源完全满足新型教学与学习需要；59%院校的计算机实验室能够适应需要，但在师生交流空间、科学实验室、学习资源中心等方面，完全能够满足需要的院校比例在30%至

40%之间。这些调查证明，在欧洲高等教育质量建设过程中，以学生为中心已经不再是一个抽象概念，而是从最初的表面参与转向基于学生结果导向的课程设计，并给予学生丰富的学习经历体验。

（五）如何公开和反馈数据信息

数据调查既是质量文化研究的方法，也是质量文化建设本身强调的重点。从高等教育机构自身改进而言，数据和事实有助于学校了解质量的状况和水平，并采取适当措施进行精准调控。但从公众视角看，数据和事实则是公众了解学校办学质量与办学水平的重要窗口，特别是经济危机、政府财政缩减情况下，数据和信息公开透明成为新公共管理的重要方法。由于站位与立场不同，数据和信息公开带来其他延伸问题。其一，如何表征质量数据指标。如前所述，确定反映质量的数据指标一直是个难题，之所以成为难题源于高等教育机构对于质量的不同理解。从EUA统计的数据看，其收集指标包括：学业进步和成功率、学生基本信息（包括年龄、性别、教育背景、社会文化背景）、生师比、毕业生就业情况、学生专业满意度、学习资源等。除基本信息外，专业学习计划信息也是数据收集的关键指标，包括：学生注册人数、教师数量、生师比、预期学习成果、毕业要求、教学、学习和评价信息、学习机会，如实习、交流、移动以及奖学金等、校友就业情况、当前学生信息、针对国际学生的具体信息、向残疾学生提供无障碍等。从这些数据指标看，欧洲高等教育机构对质量的关注除了师资队伍、硬件资源之外，更关注学生学习过程、学习机会、学习结果，甚至学生的社会文化资本。这些既反映欧洲高等教育机构对于质量的理解，也体现质量文化所倡导的以学生为中心、成果导向的理念。当然，报告也承认，随着以学生为中心、结果导向理念不断深入，他们也发现数据指标的薄弱环节。如尽管超过80%的受访者证实，其所在机构提供了图书馆服务、计算机设施、实验室、人力支持（导师、顾问或其他顾问）和其他类型的学习设施，当被问及如何监测和评估这些设施

时，回答“定期改善”的人数比例高于那些“监测”或“评估”的人数比例，显然这一关注超越了传统公共教学服务设施的理解，即高等教育机构不仅仅是提供硬件设施，而且还应当进行定期监测、评估和改善。其二，如何公开和反馈数据信息问题。从公众视角而言，高等教育机构透露越多信息越能被社会了解，但是从高校自身而言，公开信息更多是基于宣传和吸引生源的需要。尽管有些信息对于帮助院校改进教学起到非常重要的作用，但鉴于可能产生负面的影响，信息公开反馈也只能局限于一定范围。从质量文化实施结果看，65.3%院校反馈领导每年会定期评估学校目标实现情况，55.9%院校反馈学校基层学院（或相关单位）定期自我评估，分析本单位对实现学校战略目标的贡献程度；55.0%院校反馈学校会确定关键绩效指标，并依据这些指标跟踪其进展；52.7%院校反馈学校每隔3~5年会重新修订政策文件，重新讨论学校战略和实现目标；27.9%院校反馈学校会定期对师生员工进行调查，分析他们对学校战略及其在基层执行情况的想法；其他占11.3%。这些结果说明，出于不同利益相关者不同考虑，信息反馈可能是不对称的，但不管如何，反馈闭环管理是确保战略管理实现的必不可少的手段。

五、结语

以上是欧洲高等教育领域质量文化实施的基本情况。可以说，欧洲高等教育质量文化实施是欧洲高等教育在学生规模扩张、财政缩减、知识经济兴起、学生群体多样化等背景下的高等教育质量保障转型发展的一次积极探索，是欧洲整体高等教育转型发展的重要组成。这些转型过程及经验对于我国高校内部质量保障建设有一定的借鉴意义。

1. 质量文化是关于价值追求的文化。从欧洲高等教育质量文化实施经验看，任何工具和技术标准背后都隐藏着观念和价值取向，任何改变质量保障的方法，都必须考虑原有高等教育机构的质量文化，重构高等教育质量文化需要把“自上而下”的技术标准要素与“自下而上”的价值取向整合在一起，

通过沟通、协调和建立信任关系，将新的质量观念、价值观同已有文化背景下形成的习惯、规范、惯例、模式等方面结合在一起，并形成新的质量认识或共识、承诺、态度、价值取向。这就意味着任何外部质量保障只有通过内部质量保障起作用，任何外部质量保障工具、手段只有获得内部员工的广泛认可并理解其实质和内在意义，才能形成有效的质量保障效能，这是质量文化建设的真正意义所在。

2. 质量文化是关于高等教育学术的文化。从历史发展逻辑而言，质量具有内在价值和外在价值两种取向，内在价值体现于教育和研究本身就是质量目的，质量根植于学术自治、学术自主、学术自律、学术诚信等传统学术追求中。外在价值取向是高等教育机构与社会需求互动的结果，它强调高等教育机构以其产品属性适应社会需求的程度。从欧洲高等教育机构质量文化形成过程看，实质是高等教育机构在平衡内在和外在两种价值取向的过程，但从其强调重心而言，关于质量文化理解首先是关于学术的文化，质量文化需要尊重学术组织的特殊性，给予高等教育机构充分信任，强调高等教育机构学术自治、学术自主等经典学术理念及要求，突出学术人员在质量保障的话语权和定义权，给予学术人员充分自主权。

3. 质量文化是关于人才培养的文化。人才培养是高等教育基本功能，人才培养质量是衡量高等教育质量的根本标准。然而，在实践中由于认识不到位，对高等教育质量往往容易产生泛化现象。从欧洲高等教育质量建设经验看，其关于高等教育质量概念直接指向了人才培养，其对质量文化的定义始终是以人才培养为核心。因此可以看到，欧洲高等教育对于大学学术人员的角色定位首先是基于教学的角色，学术人员的责任首要是教学的责任。高等教育机构对于人才培养质量首先是结果导向的定义，其次是培养过程的定义，即围绕着学生的成长成才。围绕着学生多样学习需求，如何给予学生丰富的学习体验和多样成长路径，并着力营造支撑多样学习的成长环境和教学资源。

4. 质量文化是以学生为中心的文化。以学生为中心即一种教育理念，但在实践过程中，这一理念往往容易产生泛化。然而，欧洲高等教育质量文化实施经验表明，以学生为中心恰恰不是一个虚化的概念，而是有明确的要求，贯穿于具体的制度设计以及人才培养全过程。这不仅体现在高等教育机构在质量保障过程中，提供给学生充分参与、评估和决策的机会，也体现在高等教育机构围绕学生学习需求，建立了灵活多样教学体系，并建立从学生入学到毕业的“全生命周期”的质量保障体系。更体现高等教育机构关注学生的学习体验，突出成果导向的课程设计，应用包容多样的教学和评价方法，调动学生学习主动性和积极性，帮助和促进学生学业顺利完成。

5. 质量文化是关于教师发展的文化。教师发展是质量的根本保障，从欧洲高等教育质量文化实施经验看，教师角色地位被赋予是创造高质量的学生学习体验和使学生获得知识、能力和技能方面的根本保障。由此可见，在欧洲高等教育质量文化实施过程中，已经从过去的“管理主义”转向“发展主义”。这种转变不仅体现了高等教育机构需要规划富有竞争性的人才发展战略以增强人才吸收力，也体现在高等教育需要建立明确、透明招聘和晋升机制，以确保教师公平竞争，更体现高等教育机构给教师发展创造条件和提供机会，给予教师充分信任。特别是在信息技术与教学深度融合的背景下，鼓励教师进行教学创新，鼓励教师深度教学合作，建立教学共同体，以主动适应信息技术革命对教学带来的挑战。

6. 质量文化是关于公共管理的文化。不同于“自上而下”的“官僚”组织文化，公共管理文化其本质是协调不同利益相关者诉求，最终形成一种共建、共享、共治的文化。根据欧洲高等教育质量文化实施经验，其在质量文化实施过程中，一直试图建立一种广泛的利益相关者参与机制，既保障利益相关者在质量保障过程中具有一定“定义权”和“话语权”，又要确保利益相关者承担相应的主体责任。因此可以发现，其在质量文化实施过程中，一

方面强调质量保障活动的包容性，突出利益相关者的广泛参与，强调利益相关者之间平等的对话、沟通与参与，提供申诉抱怨机制。另一方面又强调政策公开、信息透明，保障内外部利益相关者通过适当的组织和程序参与制定政策，强调各级领导、组织和主体责任、明确各级质量保障组织的职责及要求。这些说明欧洲高等教育质量保障已经从自上而下的官僚组织文化向“利益共同体”的组织文化转变。

7. 质量文化是关于科学管理的文化。科学管理相对于传统经验管理。从欧洲质量文化建设经验得出，这种科学管理首先倡导质量保障必须基于数据与事实，强调质量保障是可观测，强调底线管理，通过设定指标和测定具体数据，对教学质量进行量化监测。其次科学管理还强调质量保障的完整性和整体性，即围绕着人才培养，从目标定位、培养模式、教学过程、资源支撑、结果输出建立起“全生命周期”的质量监控体。再者，科学管理体现于质量保障的可持续性，突出质量保障的成果导向、闭环管理和持续改进，强调对质量保障过程的定期监测反馈、评价和及时反馈，走好质量保障闭环的“最后一公里”，形成质量保障持续改进的闭环管理。最后，科学管理还体现于质量保障的整体有效性和效率。即任何质量保障工具手段的使用，应以不增加质量保障系统整体负担为原则，强调质量保障的有效性、效率性和经济节约性。

总之，质量文化多视角揭示了质量保障过程中价值选择的多元性，也揭示了高等教育质量保障内涵的丰富性。但是，这种多元性并不是让高等教育机构在质量保障过程中陷入自相矛盾的两难选择，相反，质量文化给各高等教育提供了一种反思的工具，这种反思使高等教育机构不仅在使用具体的质量保障工具时，需要充分考虑工具本身蕴含的价值、适用场景和优劣，而且在高等教育机构面临着市场与学术、学生与教师、教学与科研、问责与改进、集权与分权、学术与行政等多元价值选择过程中，重新审视质量保障的初衷

与使命，并最终与高等教育机构自身的战略发展目标联系起来。

原文刊载于《中国高教研究》2022年第10期

德国和法国建设世界一流大学政策的 共性争论与启示

刘昊

(北京航空航天大学, 北京)

20世纪80年代以来,知识和创新日益成为驱动国家经济发展的主要动力,世界各国为促进经济社会发展和提升国际竞争力,不断增强对知识和创新的重视程度。大学,尤其是世界一流大学,在创造支撑国家创新体系的新知识和培养经济发展所需的人才方面发挥着关键作用。建设世界一流大学已成为政府决策者和高等教育界的广泛关注点,频繁出现在政府的政策议程中。目前,已有30多个国家和地区出台了建设世界一流大学的相关政策和计划,遍及欧洲、亚洲、美洲、大洋洲和非洲,既包括传统的高等教育强国,如德国、法国;也有作为新兴经济体的中国、印度、俄罗斯等。有学者将这些政策称为“卓越驱动型政策”,并指出“卓越驱动型政策”的主要目标是促进顶层研究,提高大学总体质量,提升国际竞争力,一个鲜明的共同特征是由政府提供大量资金,为加速世界一流大学发展提供资助。

政策的制定与实施是多方利益的博弈和平衡,关涉到多个群体,建设世界一流大学的政策也是如此,在政策制定和实施过程中不乏争论,一些德国和法国建设世界一流大学政策的共性争论与启示争论在不同国家具有共性。本文聚焦德法两国建设世界一流大学政策的制定和实施过程,分析两国政策的共性争论,以期为我国“双一流”建设政策的调适提供有益借鉴。

选择德国和法国进行比较分析的原因在于:其一,政策时间相近。德国和法国分别于2005年和2010年开始实施建设世界一流大学政策,且政策均

已持续一段时间，并进行了多轮建设。其二，政策背景相似。作为欧洲大陆最发达的两个国家，德国和法国的高等教育历史悠久积淀深厚，但两国大学在全球大学排名中均表现不佳，对两国产生巨大刺激，政府、高校、学者等各界对提升高等教育竞争力和建设世界一流大学都非常关注。其三，政策传统相像。两国的高等教育均属于欧洲大陆体系，政府在高等教育治理中起重要作用，同时两国高等教育都有着平等主义传统，即强调大学之间的横向职能差异而不是纵向等级差异，注重竞争的建设世界一流大学政策是对两国传统的极大挑战。

一、重振辉煌：德法两国建设世界一流大学政策实施背景

德国和法国都曾经是世界高等教育中心，其高等教育和大学有着辉煌的历史。法国在 18 世纪中叶至 19 世纪三四十年代，建立了炮兵学院、巴黎矿业学校等一批高等专科学校，创办了巴黎高等师范学校等“大学校”，探索出培养应用型人才的精英教育新模式，成为世界高等教育中心。德国在 19 世纪初至一战前夕成为世界高等教育中心，以洪堡建立的柏林大学为代表的一批大学完美融合了经典大学理念与大学制度，提出并坚持“教学与科研相结合”的原则，建立习明纳和研究所等制度，其大学模式在世界范围内产生了深刻影响。这个时期的德国大学吸引了近万名美国学生和学者前来留学，他们学成回国后不仅成为美国学术研究的中坚力量，更成为美国大学的改革家，对美国的大学和高等教育发展产生了极为重要的影响。

然而辉煌已经成为历史，自 20 世纪上半叶以来美国成为世界头号高等教育强国，当谈及世界一流大学时更多谈及哈佛大学、斯坦福大学、麻省理工学院等美国院校，人们很难想起德国和法国的那些有着悠久历史和卓越成就的大学。21 世纪初兴起的大学排行榜加剧了德法两国高等教育界的忧虑，2003 年世界大学学术排名（Academic Ranking of World Universities）首次发布，德国和法国分别仅有 5 所和 2 所大学进入前 100 名，且无一所大学能够

进入前 30 名，在之后几年两国大学在排行榜上的表现也未发生明显改观。德国和法国的高等教育体系与大学模式也逐渐失去了国际引领力，高等教育后发国家纷纷以美国和英国的大学为师，学习借鉴美英的大学模式。而德国和法国的高等教育体系由于过于强调机构之间的平等、缺乏竞争机制、大学自主权较少等原因，逐渐陷入发展困境。

面对知识经济时代日趋激烈的国际竞争以及本国高等教育的发展困局，德国和法国先后开始打破政策传统，加大对高校的政策支持力度，改革本国的高等教育体系，提升高等教育竞争力。德国于 2005 年开始实施“卓越计划”（Exzellenzinitiative），旨在通过加强对大学的资助，提高研究水平，在长期内增强德国作为杰出科研国家的地位，进一步提高国际竞争力。“卓越计划”已完整实施两期，第一期分为两轮，时间分别为 2006—2011 年和 2007—2012 年，第二期的时间为 2012—2017 年。“卓越计划”分为三个资助项目：一是研究生院，旨在培养青年科研人员，提供优秀的科研环境以培养高素质的博士生；二是卓越集群，其核心原则是在未来具有很大潜力的研究领域中加强大学的科研实力，鼓励大学与非大学机构、工业伙伴之间的科研合作；三是未来构想项目，目的是从整体上提升大学的实力，提升其国际竞争力。德国研究基金会（Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG）与德国科学和人文委员会（Wissenschaftsrat, WR）负责遴选工作，接收各大学的申请，其中一所大学必须获评到至少一个研究生院和一个卓越集群，才能获得竞争“未来构想”的资格。

法国政府于 2010 年推出“卓越大学计划”（Initiatives d'Excellence），该政策的目标是建设 5—10 所具备国际竞争力和国际视野的世界一流大学，提升法国高等教育的知名度和国际竞争力。“卓越大学计划”的核心是优质资源的整合，将已具有一定国际竞争力的高等教育机构、“高等教育与研究集群”、科研机构进行合并与转化，形成新型大学。“卓越大学计划”的遴

选分为预选拔和正式选拔两个阶段，由欧洲大学协会主席领导的“国际评审团”负责，经费的分配与管理则由法国国家研究署（Agence Nationale de la Recherche）负责。

二、在争论中前行：德国和法国建设世界一流大学政策的共性争论

德法两国建设世界一流大学的政策从提出构想之时就受到广泛讨论，在制定和实施过程中伴随着争论乃至批评。两国政策的最主要特征是引入竞争机制，在竞争中获胜的大学可以获得政府提供的资金支持，主要用以增强科研实力和提升国际竞争力，而两国政策的共性争论也正是围绕这些政策共同点展开。

（一）关于资金资助持续性的争论

从资金资助总额来看，德国的资助水平呈上升态势，“卓越战略”的资助总额超过第一期“卓越计划”的两倍。法国“卓越大学计划”为8所大学提供了总计77亿欧元的经费支持。总体来看，德国和法国部分竞争力较强的大学将获得两国政府相当可观的经费资助，用于提升学校实力，增强竞争力。

（见表1）

表1:德法两国建设世界一流大学政策的资金投入情况

国家	项目名称	资助数量	资助总额(亿欧元)
德国	“卓越计划”第一期	39个研究生院、37个卓越集群、9所“未来构想”大学	19
	“卓越计划”第二期	45个研究生院、43个卓越集群、11所“未来构想”大学	27
	“卓越战略”	57个卓越集群、11所卓越大学	40
法国	“卓越大学计划”	8所大学	77

然而，政策能否持续为大学提供如此规模的资金资助，是两国高等教育界的关注重点。第一，两国的经济发展存在不确定性。2008年金融危机极大冲击了两国经济，2009年德国和法国的GDP分别较上一年下降5.69%和2.87%，

近几年两国经济的增长速度也处于较低水平，2020年新冠肺炎疫情大流行更是加剧了两国经济的低迷态势。政府能否继续保持乃至增加对大学的资金支持力度，充满不确定性。第二，受资助大学存在对政府产生资金依赖的风险。若已受到资助的大学没能将经费有效转化为科研产出、没有实现经费多元化，只是依赖于政府投入，一旦没能入选下一个资助周期，或政府的资助水平降低，不但难以实现发展卓越研究的政策目标，而且会放缓大学的发展势头。第三，受资助项目相关职位的变动性。在德国申请到研究生院和卓越集群项目的大学能为青年科研人员和博士后提供科研职位，但由于5年的资助时间限制，大部分职位不是长期的，这些职位在资助期结束后的去留存在很大变数。

（二）关于重点支持科研的争论

提升大学的科研能力，是德法两国建设世界一流大学政策的主要目标，也成为政策争论焦点。第一，讨论重点支持科研是否会影响大学其他职能的问题。德国“卓越计划”最初并未涉及教学相关的内容，在第二期也只是提到将基于研究的教学融入“未来构想”，且只是将其作为“未来构想”项目的评价标准之一。而洪堡提出的“教学与科研相结合”的理念已成为德国大学的传统，为此有批评认为“卓越计划”忽视了教学的重要性，也有观点认为这一政策忽视了大学的社会服务使命以及地方和国家的需求。第二，讨论政策中对科研能力的界定问题。批评者主要认为政策未清晰界定如何衡量科研能力的提升。这可能会导致大学将发表论文的数量、期刊级别、影响因子等指德国和法国建设世界一流大学政策的共性争论与启示标奉为圭臬，甚至是为了提高这些指标而进行功利化的科研，而忽视科研文化等软实力的建设，这不利于建成一个健康的学术系统。第三，讨论政策能否给予大学的研究人员以充分保障，让他们全身心投入科研和教学，并采取措施平衡他们的教学与科研任务。

（三）关于地区均衡和学科均衡的争论

第一，地区分布均衡问题。德国首轮“卓越计划”的评选标准纯粹与科研相关，预先没有限定区域名额，使得入选大学集中于德国南部地区，尤其是经济发达的北莱茵-威斯特法伦州和巴登-符腾堡州，德国北部的一些地区甚至一个项目也没有入选。有批评认为这样的入围结果实质上是对现有差别的承认并将进一步强化差别，可能会使资源愈发集中在基础好的地区，进一步拉大区域间的差距。在法国，“卓越大学计划”的8所入选大学中有4所位于巴黎地区，另外4所也都位于经济发达地区（见表2），且集中在法国中部地区，有批评认为这种分布状况是对法国南部和北部高等教育的忽视，不仅会加剧大学间的不平衡，而且会拉大区域间的差距。

表2：法国“卓越大学计划”入选大学及地区分布^[13]

大学名称	所属地区
艾克斯-马赛大学	普罗旺斯
波尔多大学	阿基坦
斯特拉斯堡大学	阿尔萨斯
图卢兹大学	南比利牛斯
巴黎科学与文学联合大学	巴黎
索邦-巴黎-西岱联合大学	巴黎
索邦大学	巴黎
巴黎-萨克雷大学	巴黎

第二，学科分布均衡问题。德国首轮“卓越计划”评出的18个卓越集群中，只有1个是与人文社会科学相关的，大多数是工程类、信息类和生命科学类。这样的结果引起了很大争议，以至于在第二期“卓越计划”中有意增加了人文学科的入选数量，在27个卓越集群中有6个属于人文社会科学领域。在法国，也有批评者提出“卓越大学计划”入选高校主要建立在理学、工学为优势的研究集群基础之上，对人文学科的关注过少。

（四）关于大学排名重要性的争论

德国和法国在推出建设世界一流大学政策时，均明确把提升两国大学在大学排行榜上的排名作为政策目标之一。德国“卓越计划”的政策目标之一就是找到具有潜力提升全球竞争力的“灯塔”，让德国大学进入国际排名的前列。对法国大学在全球大学排名中不佳表现的失望，是推动法国进行自我反省和变革的强力催化剂。2007年法国政府提出要重塑法国大学的世界典范形象，目标是到2012年有2所大学进入世界前20名、10所大学跻身前100名。

尽管排名对国家决策者很有吸引力，然而对大学排名却有很多争议和批评。有学者指出要谨慎使用排名，防止被排行榜中的指标误导。在现有的主要大学排行榜中，科研表现所占比重是最高的，因此大学提升排名的有效方法就是将资源集中于科研。这很可能会降低甚至是忽略对学生学习、知识对社会贡献度、社会服务等方面的关注，而这些恰恰是政府在制定政策时的主要出发点和期望。过于重视排名还可能会导致“同构效应”，大学为了完成排名目标而模仿排行榜中的“卓越大学形象”，这既不利于大学发展真正的卓越，也会威胁到高等教育的多样性。

（五）关于改革大学管理的争论

第一，新政策改变了德法两国高等教育的平等主义传统。两国的高等教育都具有平等主义传统，即重视大学之间的均衡发展。而德国“卓越计划”和法国“卓越大学计划”都提倡追求卓越且引入了竞争机制，打破了平等主义传统，这在两国引起了极大争论。2004年时任德国联邦政府教育部长的布尔曼公开提出要在现有大学之间组织竞争，获胜者可获得政府的额外资助，并且要建设约10所有潜力的大学成为“精英大学”，这立即引起了德国高等教育界大多数利益相关方的抗议，其中主要反对者认为这违背了二战以来德国高等教育机会公平、公共性、单一类型高等教育机构待遇基本相同等传统。在德国国内强烈反对“精英”概念的背景下，经过相互妥协，“精英大学计

划”改德国和法国建设世界一流大学政策的共性争论与启示名为“卓越计划”，才得到通过。法国政府明确提出“卓越大学计划”目的是要创建更大和管理更加现代化的大学，这些大学将获得额外资助以追求卓越和提高生产率。这实质上改变了法国高等教育的平等主义传统，一些规模较小的大学担心它们可能会成为较低层次的教育和研究机构。

第二，新政策给大学治理带来了巨大挑战。德国的各大学为了满足“卓越计划”的申请要求，成立专门负责申请工作的新部门，比如申请卓越集群需要设置一个总体委员会和一个执行董事会。在德国，作为公共机构的大学遵守公共部门的规章制度，而这些新设的组织机构和管理流程，会使大学的同一机构有两套并行的管理结构，这容易引发管理风险。在法国，“卓越大学计划”是现有优秀资源的整合，是综合大学、大学校和研究机构的优势重组，所入选的8所大学均有庞大的规模。在短期内由于优势资源的集聚可能会带来大学排名的迅速提高，有学者指出，一方面这些规模巨大的大学该如何有效管理以及在长期如何发展提升，是一大难题和风险所在，另一方面合并并不能完全解决法国高校在管理上的制度僵化和策略陈旧等根本性问题。

（六）关于建设几所世界一流大学还是一个好的高等教育体系的争论

是否应该集中资源支持若干所大学建设成为世界一流大学，还是将资金用于发展一个好的高等教育体系，这是两国建设世界一流大学政策的争论焦点。第一，建设世界一流高等教育体系与发展世界一流大学哪个更具可行性，有观点认为德国大学缺乏成为世界一流大学的三个要素，即人才汇聚、资源充裕、良好治理，政策重点应是支持世界一流高等教育体系，这要优于“卓越计划”对发展世界一流大学的构想。有法国学者提出，政策选择要建立在国家高等教育体系的状况有更深入了解的基础之上，建设世界一流大学仅仅是迈向世界一流高等教育体系的第一步。第二，过于强调卓越可能会影响整个高等教育体系的良好发展。有德国学者提出，“卓越计划”没能对德国

高等教育体系的整体结构进行规划，其他机构可能会盲目模仿顶尖大学而忽略在功能和使命上的差异性。泰希勒（Teichler）则提醒大众高等教育系统的多样化可以通过机构内部的差异或不同机构职能的多样化来实现，通过“卓越计划”对大学进行纵向分层，这并不是解决问题的唯一办法。第三，未获得政策资助的大学在体系中应该如何定位。那些在竞争中落选和认为胜出机会太小而没有参选的大学，该在整个高等教育体系中扮演何种角色，是否应成为顶尖大学的人才库。

三、讨论与启示

尽管现有政策遇到很多争论乃至批评，但建设世界一流大学政策对德法两国高等教育发展起到显著促进作用，同时引发一系列的治理变革，对加快和推进我国“双一流”建设带来一定的启示。

（一）德国和法国建设世界一流大学政策的效果及影响

首先，政策实施后最直观的表现是两国顶尖大学的排名得到提升。以世界大学学术排名为例，德国表现最好的大学由2005年的第51名提升至2017年的42名；法国的巴黎-萨克雷大学则在2020年跃至第14名，该校的数学学科更是排名第1，法国总统马克龙和高等教育部部长维达尔都在社交媒体中对这一结果难掩激动之情。

其次，政策推动了两国大学与实力强劲的校外科研机构之间的紧密合作，带动了两国高等教育的整合和转型，提升了两国顶尖大学的科研实力。以德国为例，在实施“卓越计划”后，德国大学发表论文数、高被引论文数、与校外科研机构的合作论文数均有明显提升。

再次，随着政策的实施，两国大学的竞争意识得到激发，一种竞争文化正逐渐形成。第一，竞争机制的引入改变了两国原有的高等教育平等均衡发展传统，势必会引发大学管理的动荡，给大学治理提出新的挑战。第二，资源的竞争性分配中内含绩效导向，政府看重资源的转化效率，而科研成果特

别是理工类学科的成果更容易量化，因此更受重视。大学排名也起到了简化和量化大学发展水平的作用，因而受到政府青睐。第三，竞争性选德国和法国建设世界一流大学政策的共性争论与启示-70-拔方式易导致趋同效应，各大学为了能够获评必然会宣称自身的“卓越”，且会尽可能向评审标准靠近，这影响到大学的定位问题进而会对高等教育体系的多样性产生影响。

（二）对我国“双一流”建设的启示

我国在“211工程”、“985工程”、“双一流”建设等建设世界一流大学政策的支持下，一批大学的办学实力得到极大提升，部分大学已位居世界前列。但必须清醒认识到建设过程中也存在身份固化、竞争缺失、重复交叉等问题，我国建设世界一流大学的政策仍需不断改进和完善。2021年我国将开启新一轮“双一流”建设，其中政策的调适是重要内容。德国和法国建设世界一流大学的共性政策争论能为我们进一步推进建设世界一流大学政策提供启示。

第一，锚定根本目标，坚定推进“双一流”建设。德法两国并未因政策争论而放弃建设世界一流大学的政策，反而予以延续，比如德国于2019年开始的“卓越战略”，就是之前“卓越计划”的延续和升级。其主要原因在于：在国际竞争日益激烈的知识经济时代，需要世界一流大学发挥在知识和创新方面的突出作用，提升高等教育水平，增强国家竞争力。我国的“双一流”建设政策要以把我国建设成为高等教育强国作为目标追求，扎根中国大地，坚持中国特色世界一流，立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，为服务国家富强、民族复兴、人民幸福贡献力量。

第二，以“双一流”建设带动高质量高等教育体系的建设。德法两国建设世界一流大学政策的一个争论焦点就是要建设少数世界一流大学还是一个世界一流高等教育体系。实际上这二者并不是对立的，而是相辅相成的。阿特巴赫指出，要建立多样化的高等教育体系，这是建设研究型大学的关键，

也是国家发展成功的关键。萨尔米认为，世界一流的高等教育体系支撑着世界一流大学，但是世界一流高等教育体系不仅仅包括世界一流大学，也包括其他形式的高水平大学，如技术学院、社区学院、远程教育机构等，满足大众对高等教育的基本和多样的需求。我国高等教育已进入普及化阶段，人民对高等教育的需求既更加强烈也更加多元。“双一流”建设政策要立足新发展阶段，发挥“双一流”建设高校的引领带动作用，服务构建高质量高等教育体系。

第三，“双一流”建设应注重均衡建设和协调发展。德法两国围绕均衡问题的争论主要体现在集中于中心地区、集中于经济发达地区、集中于理工科忽视人文社会科学等方面。新一轮“双一流”建设政策应重视均衡建设，适当加大对中西部地区和人文学科的支持力度。同时应在协调发展上下功夫，加强协作联动。一方面应形成一流大学群体，发挥一流大学群体对国家高等教育体系的有力支撑作用；另一方面以一流学科建设为契机对现有学科体系进行调整升级，要避免以“理工化”思维与手段建设学科。

第四，以“双一流”建设为驱动力加快推进高校治理能力和治理体系现代化。德国的“卓越计划”推动大学成立了新部门，改变了大学原有的治理结构；法国“卓越大学计划”重组出规模庞大的大学，是对大学治理能力的极大挑战。建设世界一流大学的政策既是从大学系统外部给予入选高校以制度和资源支持，更是对高校内部治理体系的更高要求。“双一流”建设政策应注重引导高校遵循教育规律，改善内部治理结构，提升治理能力，实现治理体系现代化，这对“双一流”建设的成败具有决定性影响

第五，坚持正确评价导向，避免过度使用大学排名。提升在大学排行榜上的表现是德法两国推出建设世界一流大学政策的驱动力之一，也是政策的目标之一。但很多学者提醒要警惕对大学排名的盲目追求，大学排名中的世界一流可能仅仅是指标意义上的一流。“双一流”建设要坚持正确评价导向，

大学排名可以作为一个用于比较的参考，而不能作为评价建设成效的主要标准。追求一流是一个永无止境、不断超越的过程，要想国家之所想、急国家之所急、应国家之所需，这才应当是“双一流”建设的本质追求。

原文刊载于《现代教育管理》2022年第2期