我国高校分类设置管理的逻辑进程与制度建构

史秋衡,康　敏

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘　要:高校分类设置管理是依法优化高等教育结构、推动国家创新发展的必然要求。四十年来我国高校分类设置管理制度化建设不断成熟,具有传统性与现代性、制度刚性与管理弹性、稳定性与图新性相结合的特征。多维创新需求、高校综合改革、依法治教下的行政管理、专家评议和科学研究成果相结合是推动高校分类设置管理制度化进程的标志。高校分类是高校分类设置管理的前提,制度设计是完善高校分类设置管理的重要途径。我国高校分类设置管理的制度设计要求以深改促导向,创新发展导向推动高校综合改革以实现分类设置管理;以固本促基础,依法治教理念规范高校分类设置管理不同主体的权力关系;以评议促标准,依托专家权威和科学研究成果制定坚守质量基线和类型边界的高校设置标准;以监管促绩效,在"双一流"建设中突出高校分类设计,形成高校分类设置管理的多元监测。

关键词:创新驱动;设置管理;分类逻辑;制度设计

中图分类号:G640　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:0438-0460(2017)06-0001-09

创新驱动是世界上众多国家的发展战略,大学是培养和输送各类高层次创新人才的重要场所,并与人才一起成为推动科技创新和社会变革的核心要素。世界一流大学的建设经验表明,一流大学以学科和专业为基础,通过多维度的创新研究驱动教学改革,培养拥有精湛知识和创新能力的各类专门人才,产出高水平的科研成果,为地区和国家提供知识和人才支撑。国家创新驱动发展战略要求高校在知识、工程、技术等领域发挥创新作用,服务社会经济发展。高等教育的规模不仅受经济发展水平的影响,还要受各国社会结构和教育结构,特别是中等教育和高等教育系统的结构所制约。[1]随着社会经济发展水平逐步提升和高等教育需求不断增加,我国高等教育规模日趋扩大,高等教育渐渐由被动适应走向主动超前。我国社会经济面临新发展态势要求高等教育支撑创新驱动发展转向高等教育支撑和引领创新驱动发展。[2]高等教育支撑和引领作用的发挥要依托高校分类设置管理,构建高等教育科类、层次、形式、布局结构调整的立体化设计,优化高等教育结构与功能。

自 1978 年至今四十年,我国高校分类设置管理进程反映了国家创新驱动发展需求和高等教育推进国家创新驱动发展战略的主动性。创新是我国社会经济发展的核心驱动,改革是我国社会发展的主旋律。纵观四十年来的高等教育发展进程,受科学技术进步、社会经济发展需求、依法治教理念、政府宏观管理改革、社会的高等教育需求、高等教育综合改革等多重因素影响,我国高校分类设置管理从理念到组织建制逐步制度化。我国高校分类设置管理制度化进程体现高等教育综合改

收稿日期:2017-07-20

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目"高等学校分类体系及其设置标准研究"(14JZD046)

作者简介:史秋衡,男,上海人,厦门大学教育研究院教授、博士生导师;康敏,女,福建泉州人,厦门大学教育研究院博士研究生。

革实现创新发展的要求,在依法治教理念和依法行政引导下,专家评议制度的不断改革和科学研究方法的逐步深入,共同推动我国高校分类设置管理的制度设计与同步实践。

一、四十年来我国高校分类设置管理的制度化进程

1978 年至今,分类思想在我国高校设置管理的发展过程中愈加清晰,高校分类设置管理逐步规范化和制度化(如图 1 所示)。四十年的高校设置管理演进历程也表明,我国高校分类设置管理是制度设计的根本结果,是高等教育主动推进国家创新驱动发展战略的体现。

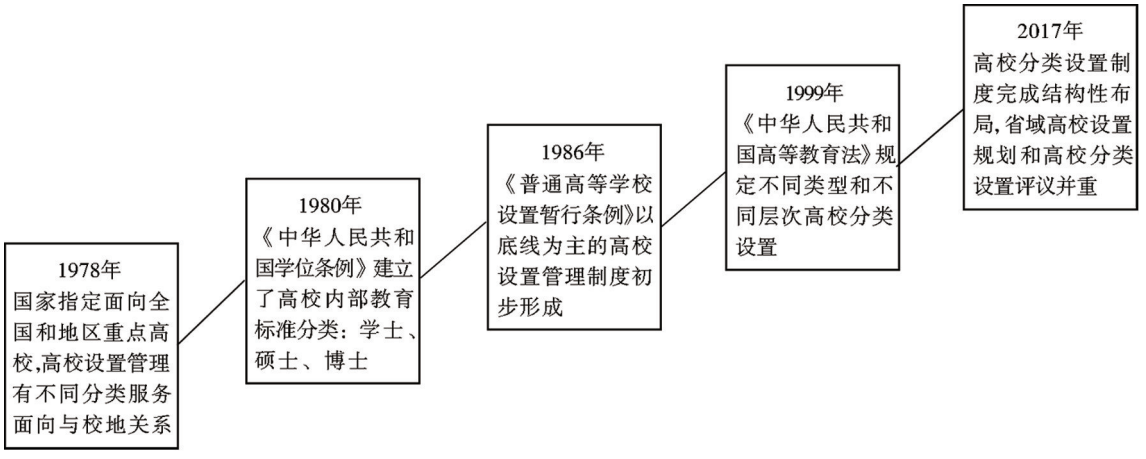

图 1　四十年以来我国高校设置管理的标志性进程

20 世纪 70 年代末,政府就提出引导高校形成分层发展、分层服务的办学要求。1978 年 2 月《国务院转发教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告的通知》指定 88 所重点大学,并在高校设置管理上有不同的分类服务面向与校地关系层次,分为“面向全国和面向地区的全国重点高等学校”。

20 世纪 80 年代初期,我国以法律形式建立高校内部教育标准分类,并影响了高等教育体系的分类发展。1980 年《中华人民共和国学位条例》建立了高校内部教育标准分类,“学位分学士、硕士、博士三级”,“学士学位,由国务院授权的高等学校授予;硕士学位、博士学位,由国务院授权的高等学校和科学研究机构授予”。1981 年国务院批准实施《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》,进一步将高校分为“非授予学士学位的高等学校、授予学士学位的高等学校、授予硕士学位的高等学校、授予博士学位的高等学校”,以授予学位层次划分高校。随着博士生教育注重独立创新能力的法律规定出台,相应高校都明确建立了创新驱动机制。

20 世纪 80 年代中后期,我国以法律形式规定高校设置管理的底线标准。1986 年《普通高等学校设置暂行条例》规定大学及学院、高等专科学校及高等职业学校设置管理的合格标准,包括大学及学院、高等专科及高等职业学校校长、德育工作者、教师、土地、校舍、图书、仪器、设备、标本、模型、生产实习基地等设置标准,并对大学、学院、高等专科学校、高等职业学校的人才培养目标、学科门类、规模、教学和科研水平进行了界定。至此,以底线为主的高校设置管理制度初步形成。

20 世纪 90 年代初期,我国开始形成高校设置管理的组织建制和权力关系。1992 年《国家教委关于成立全国高等学校设置评议委员会及有关事宜的通知》决定成立全国高等学校设置评议委员会,“对各省、自治区、直辖市及计划单列市和中央有关部门申报设置的普通高等学校和成人高等

学校进行专家评议”。1993 年《中国教育改革和发展纲要》明确提出“设置高等学校,由全国高等学校设置评议委员会评议,国家教委审批”。高校设置管理制度本质被界定为行政授权的专家评议性质。

20 世纪 90 年代中后期,我国以法律形式明确设置高校的条件和程序,推动高校分类分层设置管理的实施。1995 年《中华人民共和国教育法》规定了设立学校及其他教育机构所必须具备的基本条件。1999 年施行的《中华人民共和国高等教育法》规定:“国家按照社会主义现代化建设和发展社会主义市场经济的需要,根据不同类型、不同层次高等学校的实际,推进高等教育体制改革和高等教育教学改革,优化高等教育结构和资源配置,提高高等教育的质量和效益。”在实践上,1995 年我国启动《“211 工程”总体建设规划》,“面向 21 世纪,重点建设一批高等学校和重点学科”。1998 年我国启动《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,“创建若干所具有世界先进水平的一流大学和一批一流学科”。高校分类结构进行的层次调整,大大提升了创新驱动的标准要求。

21 世纪伊始,相继规定高职和本科、民办高校(含独立学院)和公办高校等不同层次和类型高校设置管理的标准和要求,促进高等学校设置逐步实现由分层管理向分层分类管理转变。2000 年《高等职业学校设置标准(暂行)》在 1986 年国务院发布《普通高等学校设置暂行条例》基础之上进一步规定了高等职业学校院校长、德育工作者、教师队伍、土地校舍、实习实训场所、教学仪器设备、图书资料、课程设置、专业数量、全日制在校生规模、教学管理制度等设置标准。2002 年通过、2013 年和 2016 年修正的《中华人民共和国民办教育促进法》统一民办高校和公办高校的设置标准,并具体提出民办高校的设立条件。列明申请筹设和正式设立民办学校的程序及举办者须向审批机关提交的材料,并规定“民办学校的设置标准参照同级同类公办学校的设置标准执行”。2007 年《民办高等学校办学管理若干规定》也要求“民办高校的办学条件必须符合国家规定的设置标准和普通高等学校基本办学条件指标的要求”。2008 年《独立学院设置与管理办法》统一独立学院与公办学院的设置标准,提出民办高等学校参与举办者的资质要求,并规定“独立学院的设置标准参照普通本科高等学校的设置标准执行”。

21 世纪以来,我国针对不同类型和层次的新设高校设置标准和存量高校质量标准的区分管理更加明确。2004 年《教育部关于印发〈普通高等学校基本办学条件指标(试行)〉的通知》规定本科、高职(专科)的基本办学条件指标,包括生师比、具有研究生学位教师占专任教师的比例、生均教学行政用房、生均教学科研仪器设备值、生均图书等基本办学条件指标和具有高级职务教师占专任教师的比例、生均占地面积、生均宿舍面积、百名学生配教学用计算机台数、百名学生配多媒体教室和语音实验室座位数、新增教学科研仪器设备所占比例、生均年进书量等办学条件监测指标。2013 年《关于完善本科学校设置工作的指导性意见》规定新设本科学校的设置标准和程序:“新设本科学校的办学基础条件,必须达到《普通本科学校设置暂行规定》所要求的标准,主要是符合校园占地面积、校舍建筑面积、教学仪器设备、图书以及师资队伍数量和质量的设置标准,包括学校领导班子任职条件和要求。”高校设置制度在不断细化与完善过程中深化,不同类型高校的定位要求与设置标准也在分化。

2010 年之后,我国更加注重高校分类设置管理提升创新能力的支撑作用。支持非“211 工程”的国家重点学科突出学科优势培养服务各行各业人才,成立面向科学前沿、文化传承创新、行业产业和区域发展的四类协同创新中心,引导应用型高校建设培养服务国家创新和产业转型升级人才,进一步整合高等教育资源推进建设世界一流大学和一流学科,并围绕国家区域发展战略和经济社会发展制定新增学位授权审核和学位授权点动态调整。2010 年教育部、财政部《关于实施“特色重点学科项目”的意见》支持非“211 工程”学校中的国家重点学科,促进高校与行业联系,突出学科优势,为各行各业提供人才、知识贡献和技术支持。2012 年《高等学校创新能力提升计划》提出以

创新为核心的高校层次和类型分类,以人才、学科、科研三位一体创新能力提升为核心任务,构建面向科学前沿、文化传承创新、行业产业、区域发展四种类型的协同创新中心。此外,应用型高校是服务创新发展和产业转型升级、缓解高等教育结构性矛盾的重要突破口。2015 年教育部、国家发展改革委、财政部《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》明确提出建立分类体系,制定应用型高校设置标准,培养应用型、复合型、创新型人才。同年,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,提出"建设一流师资队伍、培养拔尖创新人才、提升科学研究水平、传承创新优秀文化、着力推进成果转化",建设世界一流大学和一流学科以创新方式加强高等教育资源整合,成为高等教育全面推动国家创新发展的重要决策。2017 年国务院学位委员会发布《博士硕士学位授权审核办法》,围绕服务国家和区域发展战略需求,分层实施博士硕士学位授权审核,学位授予单位新增博士硕士一级学科与专业学位类别审核,具备条件的学位授予单位可自主按需开展新增博士硕士学位点、新兴交叉学位点评审,后报国务院学位委员会批准。博士硕士学位授权审核有助于激发我国高校服务国家创新发展的活力。

2017 年首次明确提出我国高校分类体系,成为高校分类设置管理的前提。经过充分的分类理论研讨、实证调研努力与政府设置管理改革,于 2017 年明确高校分类体系。2017 年初《教育部关于"十三五"时期高等学校设置工作的意见》出台,在面临社会经济发展、科技革命和产业变革迫切需要高等教育不断提升创新能力并发挥引领和支撑作用的新形势下,提出"以人才培养定位为基础,我国高等教育总体上可分为研究型、应用型和职业技能型三大类型",不同类型高校办学定位和创新要求各异。高校分类设置制度水到渠成,完成了结构性布局,并以省域高校设置规划评议与高校分类设置评议并重,处于不断深化过程之中。

二、四十年来我国高校分类设置管理制度化进程的主要特征

《中华人民共和国高等教育法》规定:"省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校";"国务院教育行政部门主管全国高等教育工作,管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校"。我国省级人民政府和国家教育行政部门依法进行高校分类设置管理。我国高校分类设置管理属于依法行政的规定性分类管理,与描述性分类不同的是,规定性分类旨在通过行政力量引导高校明确办学定位,[3]改变我国高校"千校一路"的发展路径。四十年来,我国高校分类设置管理形成传统性与现代性相融、制度刚性与管理弹性相济、稳定性与图新性相结合的分类设置管理制度化安排。

第一,四十年来我国高校分类设置管理具有传统性与现代性相融合的特征。传统性是在传承基础上的继承,现代性建立在继承基础之上。一个国家或地区的现代化进程应是一个经济、政治、文化诸方面综合平衡发展的进程,法制化是现代化社会的重要标志。[4]一方面,对高校分类设置进行宏观管理是高校分类设置的传统性特征的反映,传统性体现在对高校分类设置宏观管理的继承和发展。四十年的高校分类设置管理演进伴随着政府对高等教育管理的简政放权,高校分类设置实施宏观管理,国家和省级人民政府的高校分类设置审批权限实行分权且明晰权力界限。另一方面,依法治教、依法进行高校分类设置管理是现代性所在。四十年来,我国相继出台系列法律文本提出高校要进行分类设置管理的要求,并在不断细化与成型过程中。在相关规定中统一了民办高校和公办高校的设置标准,改变了以往对民办高校区别对待的特殊条件,要求同一类型和层次的民办高校和公办高校采用相同的设置标准。此外,在四十年的高校分类设置管理进程中,高校作为高等教育重要主体的地位日渐突出,高校分类设置关系到不同类型高校特色多样发展路径。2017 年我国明确提出的高校分类体系正是建基于对不同类型和层次高校进行广泛的实地调研和依靠大量

高校基本办学数据的统计分析结果。

第二,四十年来我国高校分类设置管理具有制度刚性与管理弹性相济的特征。高校分类设置管理的制度刚性体现在高校分类设置管理的制度化进程,主要采用定量指标设置高校质量标准,现已达到以社会、经济、教育等各行业关键数据测算来构建全国和各省高校存量结构调整框架与增量设置承载能力;管理弹性体现在高校分类设置管理采用部分定性指标和专家评议建制突出我国高校分类分省设置规划方案与质量标准。一方面,从政策指令到法律明文规定,从法律政策文本安排到高校设置委员会的组织建制,从统一规定到具体高校的不同要求,四十年的高校分类设置管理演进是一个不断制度化的进程。此外,四十年的高校分类设置管理相关法律政策文本,无论是对高等教育整体把握或者具体高校类型的设置管理要求,定量指标均为高校分类设置标准的重要依据。比如本科院校和高职专科院校的教师队伍、土地和校舍、图书、仪器设备、标本模型、生产实习基地有不同的定量标准。另一方面,高校分类设置管理在院校长、德育工作者等标准上采用的是定性指标,大学和学院的教学、科学研究水平也采用非量化标准。非量化标准为高校分类设置管理留下自主空间,保障高校自主办学权利。高校设置评议委员会自 1992 年成立至今已经连续组建了七届,以专家评议的形式不断为高校分类设置管理提供专业化咨询和社会参与监督平台,大数据运用与科学化决策能力越来越强。专家评议增强高校分类设置管理的专业化水平,有效减少刚性制度难以及时适应新设置需求的不足。

第三,四十年来我国高校分类设置管理具有稳定性与图新性相结合的特征。一方面,稳定性体现于高校分类设置管理原则和条件的一脉相承。专任教师、全日制在校生规模、土地和校舍、图书仪器设备等保障基本教学条件的资源是高校设置不可逾越和不可挑战的必要条件。在高校分类设置审批程序方面,省级人民政府统筹和国家教育行政部门指导的权责清晰。省级人民政府统筹高等学校设置规划预审,并向教育行政管理部门提交申请。国务院教育行政部门宏观指导高校分类设置管理,对符合地区发展规划需求且办学条件达到设置标准的,组织专家考察和评议。另一方面,图新性反映高校进行综合改革推进高校分类设置管理的成效,通过制定不同类型层次高校的质量标准,增强了高校层次类型定位的显示度和区分度。1986 年《普通高等学校设置暂行条例》规定大学的全日制在校学生计划规模在 5000 人以上,学院全日制在校学生计划规模在 3000 人以上,高等专科和高职学校全日制在校学生计划规模在 1000 人以上,对大学及学院、高等专科及高职学校的专任教师只有职务上的要求。结合全国高校实际规模和学生结构的发展情况,2006 年《普通本科学校设置暂行规定》要求大学的全日制在校生规模应在 8000 人以上,学院的全日制在校生规模应在 5000 人以上,并增加大学的在校研究生数不低于全日制在校生总数的 5%的具体规定。此外,分别增加对学院和大学专任教师学历层次和学历结构相关要求。2000 年《高等职业学校设置标准(暂行)》结合高职教育发展情况,规定新建高等职业学校的全日制在校生规模应在 4 年内不少于 2000 人。为突出高职教育特色和建设情况,进一步增加高职学校的双师型教师、实践教学课时和实验、实训课的开出率等设置标准,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》作“建立高校分类体系,实行分类管理”、“重点扩大应用型、复合型人才培养规模”部署。为对接经济转型升级要求,引导新建本科明确应用型定位发展方向,2013 年《关于完善本科学校设置工作的指导性意见》提出新建本科专任教师中“双师型”教师应达到 40%,建立专兼结合的“双师型”教师队伍等要求。

三、综合改革视角下的高校分类设置管理制度设计

四十年来高校分类设置管理的制度化进程,为国家创新发展提供了各类重要创新人才和知识

成果等重要支撑。我国社会经济发展的新形势,进一步要求高等教育从支撑转向支撑和引领国家创新发展。高等教育引领社会经济发展作用的发挥则要求明确我国高校分类设置管理的制度设计,形成定位明确、特色鲜明、多样类型的高校分类发展路径和高校分类设置管理机制。我国的科技发展规划和人才发展规划均提出分类培养多种类型人才,分别服务于国家、区域、行业创新发展需求。2006 年国务院发布《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020 年)》,引导高校形成面向国家、区域、行业发展的不同办学定位和服务面向,助力国家创新体系建设,要求"加快建设一批高水平大学,特别是一批世界知名的高水平研究型大学。鼓励、推动大学与企业和科研院所进行全面合作,加大为国家、区域和行业发展服务的力度。建立科研院所与高等院校积极围绕企业技术创新需求服务、产学研多种形式结合的新机制。建设科学研究与高等教育有机结合的知识创新体系,发展研究型大学。建设各具特色和优势的区域创新体系,发挥高等院校、科研院所在区域创新体系中的重要作用"。2010 年《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020 年)》进一步从人才分类培养的角度为我国高校分类设置管理服务国家创新发展提出要求,即我国人才队伍建设的主要任务是突出培养造就创新型科技人才,大力开发经济社会发展重点领域急需紧缺专门人才,统筹推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才、社会工作人才等各类人才队伍建设。在此背景之下,要求我国建设一批研究型高校聚焦于知识创新,培养高精尖人才,服务国家战略发展需要;建设应用型高校助力工程创新,培养专门的应用型人才,对接地区和社会经济产业转型升级需要;建设职业技能型高校致力于技术创新,培养生产、管理和服务一线的技术技能型人才,面向生产实践需要。

构建高校分类体系是高校分类设置管理制度设计的首要部分。对此,我国学者进行了大量理论研究和实证调查。如有研究者从科学技术与学科分化理论、社会分工理论、人的个性差异理论、人才分类理论、学位分类理论、高校职能理论等角度探索高等教育分类的理论逻辑和制度框架。[5]在理论研究的基础上,笔者对高等教育行政管理者、院校长、高校分类研究专家进行大量深度访谈并结合高校办学统计数据测算,从高校分类体系推进不同类型高校发展办学特色,培养各类专门人才和产出创新成果,紧密对接国家、区域、产业、行业、企业等多元创新需求,提出我国当前高校划分为研究型、应用型和职业技能型的高校分类体系构建。研究型高校围绕国际重大创新,以推动国家产业转型升级与服务地方重大创新为主,培养一流人才并建立跨学科创新平台支持高新科教融合创新;培养学术型博士生、硕士生和本科生,研究生特别是博士生所占比例较高;学科门类偏综合类或多科类,科研经费投入较多;专任教师中正高级职称比例较高,高校教师具有高水平自由研究和攻关研究能力,高校与高水平高层次研究机构紧密合作。应用型高校面向国家急需和区域技术技能创新积累,对接区域经济社会发展和产业转型升级对专门人才的需求;高校建设围绕区域职业分类或行业产业链的专业群,通过卓越教学、校企合作和应用研究培养推动产业转型升级和服务地方重大创新的人才;高校授予学位层次为本科、学术型和专业硕士、少量博士,本科学位授予人数所占比例较大,博士在校生数占研究生在校生数比例适度;高校从事实践教学和应用研究,高校教师拥有应用研究能力。职业技能型高校服务于职业分类,以促进就业为导向;紧密对接技术进步和生产方式变革以及社会公共服务需求,通过校企合作、深化产教融合,培养各地、各行业所需要的面向一线的专业技术人员和高技能人才;高校中"双师型"教师所占的比例很高。[6]

制度问题是我国高校设置的瓶颈,缺乏良好的制度难以实现合理的高校设置。[7]我国高校分类设置管理的制度设计需要建立一个适切的理论框架。分类学和类型学是国外分类政策研究的两种基本范式,类型学的核心特征在于概念建构,分类学的关键在于运用实证方法和具有可测量特征。[8]在高校分类政策研究领域,高校分类学范式一般指所有高等教育利益相关者通过实证研究方法描述和评价高等教育发展现状,类型学范式一般是高校和高等教育管理者以及高等教育研究

者为实现调整高等教育结构和预测高等教育发展趋势进行思辨式的建构分类体系。[9] 四十年来我国高校分类设置管理的特点表明,我国高校分类设置管理不是高等教育管理者和高等教育研究者纯粹思辨或者单纯实证分析的产物,而是在四十年高校分类设置管理制度化进程中逐步形成自己的特色。科学而按规律为之的制度设计可以体现过程的水到渠成效应,四十年来我国高校分类设置管理体现国家创新导向和高校综合改革推进、依法治教理念为本和政府宏观管理指导、学术力量参与和科学研究方法支撑、监督管理和绩效评价相结合的法治精神、行政管理、高校主体、学术权威、社会评价等多方主体博弈,将持续影响我国高校分类设置管理制度设计的深化与完善。我国高校分类设置管理制度当前的设计进程,应当建立在以深改促导向,以固本促基础,以评议促标准,以监管促绩效的四维向度之上。

第一,以深改促导向。在高等教育自组织系统与政治、经济、文化、社会、生态要素动态协同的相互作用下,创新驱动发展是我国高校分类设置管理的导向,创新驱动发展导向需要通过制定高校分类设置管理的顶层设计、工作方案、组织建制、相关标准、配套方案,促进高校自发深化综合改革以服务多层次和多类型创新需求。

四十年来我国高校分类设置制度化进程表明,我国高校分类设置管理受到社会经济发展影响,创新是社会经济发展的核心驱动。高校进行综合改革,从内部治理结构改革凸显办学特色和提升办学质量,是推动高校分类设置管理目标实现的内在动力。我国高校分类设置管理应尊重高校办学自主权,推动高校自发进行综合改革实现分类设置调整,对接多元创新需求。高校是高校分类设置管理的重要主体,高校分类设置管理关系高校办学定位、服务面向及与之相应的内外部治理和办学资源配置。高校应加强自主办学意识,提高自主办学能力,制定高校特色发展战略,主动调动高校一切积极要素进行内外部治理改革。高校自发进行综合改革,以调整办学定位与国家、区域、产业、行业需求相适应,使得高校历史传统和办学特色相匹配,能够促进教学活动和科研任务目标与办学目标相贴合。一方面,高校进行内部治理结构改革,根据高校办学再定位调整理顺高校内部行政与学术、教师与学生的权力关系,形成与之相应的高校系列管理评价标准和机制,合理配置高等教育资源,营造支持创新、利于创新的校园环境和条件。另一方面,在外部治理结构改革中抓住发展机遇,再定位高校服务类型的办学面向,明确高校与社会、产业、行业的关系并制定深度合作计划,在此基础上调整人才培养方案、学科专业和课程设置及相关教学活动,紧密对接创新需求并提高创新水平。

第二,以固本促基础。依法治教是维护教育系统良性运行的根本保障,依法治教的贯彻落实需要依靠法律授予的行政手段。以依法治教为目的,行政管理为手段,依照相关法律规范进行高校分类设置管理制度设计和实施相关工作程序,优化调整高等教育结构、构建高等教育体系,是维护我国高校分类设置管理的固本之基。

四十年来我国高校分类设置管理的制度化进程表明,坚持依法治教理念、依法依规进行高校分类设置管理是我国高等教育现代化建设的根基和保障,依靠行政力量进行高校分类设置宏观管理是我国高等教育发展传统和依法行政的体现和要求。我国高校分类设置管理应在依法治教理念下规范高校分类设置管理主体的权力关系。在高校分类设置管理中,国家教育行政部门、高校设置评议委员会和省级人民政府是重要权力主体,国家教育行政部门和省级人民政府行使行政管理权力,高校设置评议委员会作为高校分类设置管理的组织建制发挥咨询作用。国家教育行政部门负责高校分类设置管理的制度设计和指导,省级人民政府统筹省级高校分类设置管理相关事宜。必须明晰高校分类设置管理各主体的权力和责任、权利和义务,通过各权力主体在高校分类设置管理过程中行使权力和落实职责、享有权利和履行义务,促进不同权力主体相互监督和协商,推动高校分类设置管理程序更加透明、公开和公平,使得高校分类设置管理有法可依、有法必依。理顺高校分类

设置管理主体的权力关系,有助于优化高校分类设置管理的程序和条件,使得高校分类设置管理更加贴合高校办学实际,更加易于操作。不同权力主体有权参与、共同参与、发挥作用的高校分类设置管理,将有利于高校分类设置管理制度设计与时俱进臻于完善。

第三,以评议促标准。随着我国高等教育规制不断成熟和实践导向、问题导向的高等教育研究不断深入,专家权威作为高等教育利益相关者在高校分类设置管理日渐发挥专业化作用,规范运用研究方法也成为高校分类设置管理制定分类管理标准的科学依据。

四十年来我国高校分类设置管理的制度化进程表明,建立和完善专家咨询评议建制,专业化力量运用科学的研究方法和规范参与高校分类设置管理的制度设计,是提升我国高校分类设置管理水平的需要和趋势。我国高校分类设置管理应以专家权威和科学研究方法为依托,制定更加科学合理的高校分类设置管理标准。根据高等教育发展规律,尊重高校办学自主权,发挥高等教育研究者专业咨询作用,运用科学严谨的研究方法,深入调查各种高校办学定位和投入产出情况,广泛征求高等教育管理者、研究者、学生、产业、行业、企业、社会公众的高等教育需求和高等教育评价。在此基础上,制定不同类型高校师资队伍结构、全日制在校生规模、土地校舍、实验实训空间、图书等电子资源、仪器设备等能够保证基本教学质量的定量标准,以及办学定位、人才培养目标、课程结构、教学活动等定性标准,将定量标准和定性标准共同作为高校分类设置管理合格标准的重要依据。保障基本教学质量的合格标准是高校办学的质量基线,高校分类设置管理既要兼顾高校办学质量基线,也要凸显不同类型高校办学定位的区分度和发挥高校分类设置管理引导高校发展办学特色的作用。根据不同类型高校分类设置的标准和条件,从投入、过程和产出环节全过程保障高校在不同发展路径上办出质量,办出特色。

第四,以监管促绩效。设计高校分类设置的监测评价配套制度,营造高校竞争环境,通过高校竞争形成不同类型高校的质量标准,在监管中助推高校各就其位,发展高质量的办学特色。当前,统筹推进世界一流大学和一流学科建设,助力高校整体和优势学科在竞争环境中迈向卓越是我国高校分类设置管理绩效评价的有效监管方式。

四十年来我国高校分类设置管理的制度化进程表明,重点高校和特色重点学科项目建设是反映政府监管、专家权威和社会评价作用的一种绩效,我国高校分类设置管理的层级和类型划分也随之深化,并提升高校办学质量。我国高校分类设置管理要进一步推动不同类型高校达到办学质量标准和形成特色办学,必然要求在统筹推进“双一流”建设中体现高校分类体系,设计多元监测方式。通过过程性和总结性监管,可以从过程和结果的绩效评价倒逼高校分类设置管理起始端凸显高校学科专业优势和服务于国家、区域、产业、行业、企业发展的特色,鼓励高等教育多元创新以推动国家发展战略和社会经济发展的多样需求。设计高校分类设置管理的多元评价方式及与之相对应的资源分配机制和绩效评价准则,目的在于鼓励高校各就其位、突出办学特色,对接各自办学定位和办学面向,从事多样创新。高校分类设置管理的多元评价方式应体现研究型、应用型、职业技能型不同高校的创新定位,既要形成机制保障开展不同类型高校创新和对接不同类型创新需求所须的过程性基本创新条件,比如师资队伍、实验实训条件、图书仪器设备资源、网络资源、专业化的教学和科研服务力量等基本要素,又要制定不同类型创新成果及其转化、应用等产出方面的分类评价机制和分类奖励标准。

注释:

[1]天野郁夫:《日本高等教育改革:现实与课题》,陈武元等译,厦门:厦门大学出版社,2014 年,第 6 页。

[2]史秋衡:《“三个面向”:高等教育改革与发展的战略指针》,《中国高等教育》2013 年第 20 期。

[3]赵婷婷、汪乐乐:《高等学校为什么要分类以及怎样分类? ——加州高等教育规划分类体系与卡内基高等教育

机构分类的比较》,《北京大学教育评论》2008 年第 4 期。
[4]周毅:《现代化理论的六大学派及其特点》,《当代世界与社会主义》2003 年第 2 期。
[5]陈厚丰:《高等教育分类的理论逻辑与制度框架研究》,广州:广东高等教育出版社,2011 年,第 314-317 页。
[6]史秋衡、康敏:《探索我国高等学校分类体系设计》,《中国高等教育》2017 年第 2 期。
[7]黄启兵:《我国高校设置变迁的制度分析》,南京:南京师范大学教育科学学院博士学位论文,2006 年,第 3 页。
[8]Kevin B. Smith,"Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification", *Policy Studies Journal*, Vol.30, 2002.
[9]雷家彬:《分类学与类型学:国外高校分类研究的两种范式》,《清华大学教育研究》2011 年第 2 期。

[责任编辑:蔡永明]

Logical Process and Construction of Classification and Establishment Management for Higher Education Institutions

SHI Qiu-heng, KANG Min
(Institute of Education Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: Classification and establishment management for higher education institutions is an imperative for the optimal design of higher education and innovation-driven development. Classification and establishment management for higher education institutions has become more institutionalized over the past four decades, assuming a combination of characteristics, such as tradition and modernity, rigidity and elasticity, stability and orientation toward innovation. Demand for multidimensional innovations, comprehensive reforms of higher education institutions, administration under the practice of managing teaching affairs according to the law, and reviews by experts with scientific methods are critical factors in the institutionalized process of classification and establishment management for higher education institutions. Classification of higher education institutions is prerequisite to establishment, and institutionalized design will improve the process. To achieve sound institutionalized design, we should deepen comprehensive reform under the guidance of innovation-driven needs, perform management according to the law, establish standards in accordance with reviews by experts and scientific method, and monitor the performance of higher-education institutions in different way for the "Double First-Class" Project.

Key words: innovation-driven, establishment management, classification logic, institutional design