

教育智库发展研究中心 简 报

(第 1 期)

2017 年 11 月

教育智库发展研究中心编印

目 录

政策文件

- 党的十九大报告中关于教育的论述 3
- 《国家教育事业发展“十三五”规划》中关于高校设置的论述 4
- 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》
(摘录) 5
- 教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见 6
- 浙江省普通本科高校分类评价管理改革办法(试行) 13

教育动态

- 第七届全国高等学校设置评议委员会成立大会召开 16
- 全国各地 2017 年列入专家考察的申报设置高等学校名单(38 所) ... 18

全国高校设置评议委员会专家组考察西湖大学建设用地	20
上海公布高校二维分类规划	21
青岛引进高校已达 29 所	22
31 省市 2017 年新增学位授权审核推荐名单公示	23

群贤杏坛

探索我国高等学校分类体系设计	24
我国高校异地多校区设置管理研讨	34
以分类管理推进高校科学定位和特色发展	45
我国高校规范更名研讨	47
《国家高校分类体系及其设置标准实证研究》出版	58
《中国高等学校分类与定位问题研究》出版	59
发达国家顶尖人才培养体系特征研究	60
美国政府在高校分层分类中的作用及启示	81
我国独立学院转设现状分析及对策研究	93
巴基斯坦高等学校设置制度：缘起、程序及标准	105
教育智库发展研究中心介绍	121

政策文件

党的十九大报告中关于教育的论述

优先发展教育事业。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，加快教育现代化，办好人民满意的教育。要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，发展素质教育，推进教育公平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作。加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展。健全学生资助制度，使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育。支持和规范社会力量兴办教育。加强师德师风建设，培养高素质教师队伍，倡导全社会尊师重教。办好继续教育，加快建设学习型社会，大力提高国民素质。

《国家教育事业发展“十三五”规划》中关于高校设置的论述

加强对新设立学校和升格、更名、合并、分立的高等学校的章程核准工作，建立和完善各级各类学校依法办学的管理制度和监督办法，推动学校依法依章治校。

推动地方开展高等学校分类管理改革试点，以人才培养定位为基础建立高等教育分类体系，研究制定高校分类设置、分类指导、分类拨款、分类评估等制度，努力形成高等学校科学定位、特色发展的局面。改进高等院校设置和招生计划管理办法，探索建立高校办学条件预警机制和退出机制，引导地方着力办好现有高校，强化省级人民政府对高等教育的统筹规划，新增高等教育资源向新的城镇化地区、产业集聚区、边境城市延伸。优先发展应用技术类型高校、小规模有特色学院。加快建成一批为地方经济和社会发展服务的高水平应用型高等学校和高等职业学校。根据高等学校设置制度规定，将符合条件的技师学院纳入高等学校序列。

中共中央办公厅 国务院办公厅印发

《关于深化教育体制机制改革的意见》（摘录）

9月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》（以下简称《意见》），并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《意见》指出，要健全促进高等教育内涵发展的体制机制。强调要创新人才培养机制。高等学校要把人才培养作为中心工作，全面提高人才培养能力。不同类型的高等学校要探索适应自身特点的培养模式，着重培养适应社会需要的创新型、复合型、应用型人才。把创新创业教育贯穿人才培养全过程，建立健全学科专业动态调整机制，完善课程体系，加强教材建设和实训基地建设，完善学分制，实施灵活的学习制度，鼓励教师创新教学方法。深入推进协同育人，促进协同培养人才制度化。要深化科研体制改革，坚持以高水平的科研支撑高质量的人才培养。加大基础研究支持力度，大力开展有组织的科研活动，完善创新平台体系，建设相对稳定的高等学校基本科研队伍，深化技术转移和成果转化机制改革。加大哲学社会科学研究支持力度，完善中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系，构建中国特色的学术标准和学术评价体系。加强高等学校智库建设，推进高等学校开展前瞻性、政策性研究，积极参与决策咨询。全面推进科研评价机制改革，加强学术道德建设。要完善依法自主办学机制。依法落实高等学校办学自主权，完善中国特色现代大学制度，坚持和完善党委领导下的校长负责制，发挥党委领导核心作用。要改进高等教育管理方式。研究制定高等学校分类设置标准，制定分类管理办法，促进高等学校科学定位、差异化发展，统筹推进世界一流大学和一流学科建设。

（转载于新华社2017年09月24日）

教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），新疆生产建设兵团教育局，有关部门（单位）教育司（局）：

为深入贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）和《国家教育事业发展的第十三个五年规划》（以下简称《教育十三五规划》），加快建设高等教育强国，提高高等教育服务经济社会发展的能力，现就“十三五”高等学校设置工作提出如下意见。

一、全面把握高等学校设置工作面临的新形势

“十三五”期间，高等学校设置工作所面临新的形势主要是，高等教育将从大众化阶段向普及化阶段迈进，同时又呈现出高等教育适龄人口数量总体下行、局部上升的不均衡态势，需要高等教育的类型更加多样，质量更加提高，布局结构有待进一步优化；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，在产业转型升级的进程中发挥引领和支撑作用；实力雄厚的社会资本对举办高等教育的支撑能力明显增强，急需在引导社会力量进入高等教育，支持民办高等教育发展上做好制度设计与政策保障。

高等学校设置工作还存在需要改进的问题主要是，国家层面需要完善分类设置标准的顶层设计，在做好高等学校设置事前审批的同时，加强事中事后的监管评价；一些地方对高等学校设置规划论证较为粗放，对存量高等学校与增量高等学校的综合分析不够深入，缺乏增强存量高等学校办学实力、提高办学水平的有力举措，在增设高等学校类型和数量方面与经济社会发展需求和财政支撑能力之间衔接力度有待加强，规划执行的严肃性有待提高；一些高等学校定位不清，热衷于层次提升或更名，盲目增设学科专业，办学特色弱化，同质化倾向明显。

二、“十三五”时期高等学校设置工作的总体思路

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，以全面提高高等教育质量为主题，以优化高等教育结构为主线，以人才培养定位为基础建立高等教育分类体系，研究探索分类设置制度，引导高等学校科学定位、各安其位、内涵发展、办出特色，全面提升高等教育人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新整体水平。

（二）基本原则

——科学规划，分类发展。依据高等教育事业发展目标，统筹好规模与结构、需求与条件、存量与增量的关系。探索建立高等教育分类体系，推动高等学校多样化办学、特色化发展。

——优化存量，做优增量。深入分析存量高等教育资源的总量、结构和条件，在推动存量高等学校结构调整和质量提升的前提下，根据优化结构、补充短板的原则科学制定增量高等学校设置方案，全面提高高等教育办学实力和整体水平。

——省级统筹，分区指导。完善两级管理、以省级人民政府为主管理高等教育的体制，强化省级人民政府在推动高等教育分类管理和投入保障等方面的责任。教育部将根据区域间经济社会发展水平和人口结构、财政能力等差异因素，加强分区指导，推动高等教育协调发展。

——公开透明，规范严格。大力加强高等学校设置全过程信息公开，保障有关各方的知情权和监督权。进一步完善政府监管和社会评价机制，推进监管和评价结果公开。严格执行高等学校设置的程序和标准，确保高等学校设置工作公平公正。

三、科学编制“十三五”高等学校设置规划

各地要把编制“十三五”高等学校设置规划作为提升高等教育治理能力的重要抓手，科学安排好“十三五”高等学校的设立、分立、合并和变更等相关事项。一是要做好规划衔接，上与国家《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》《教育规划纲要》《教育事业十三五规划》相衔接，下与本地区国民经济和社会发展规划、教育规划、各部门专项规划相衔接，切实把国家和区域重大规划明确的目标任务分解落实到高等学校设置工

作的各个环节上来。二是要注重系统研究。对接区域经济社会发展需求，加强对产业结构、人才需求结构等因素的系统分析，围绕着本地高等教育事业改革发展总体布局，全面梳理本地区高等教育资源总量和结构，提出提升存量高等学校办学实力和水平的具体措施以及增设高等学校的具体方案，通过规划的实施推动高等教育整体实力的提升。三是要加强部门协同。注重与编制、发改、财政、人社、工信等相关部门间的联动，切实统筹好高等教育事业改革发展需求与实际支撑能力之间的关系，为“十三五”时期高等学校设置工作奠定良好基础。

四、把优化存量高等教育资源摆在“十三五”高等学校设置工作的首要位置

（一）探索构建高等教育分类体系。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 and 职业技能型三大类型。研究型高等学校主要以培养学术研究的创新型人才为主，开展理论研究与创新，学位授予层次覆盖学士、硕士和博士，且研究生培养占较大比重。应用型高等学校主要从事服务经济社会发展的本科以上层次应用型人才培养，并从事社会发展与科技应用等方面的研究。职业技能型高等学校主要从事生产管理服务一线的专科层次技能型人才培养，并积极开展或参与技术服务及技能应用型改革与创新。各地要结合国家高等教育分类体系框架和本地区高等教育事业发展实际，因地制宜地构建符合本地省（区、市）情和发展需要的高等教育分类体系，积极探索建立不同类型高等学校的拨款标准、质量评估、人事管理、监测评价等管理制度，充分发挥资源配置和政策引导作用，逐步形成不同类型高等学校之间各安其位、相互协调，同类型高等学校之间有序竞争、争创一流的发展格局。

（二）各地要依据高等教育分类体系，对接区域产业发展和基本公共服务对人才的需求，合理确定高等教育层次结构，逐校明确存量高等学校的办学定位、服务面向和学科专业布局。坚决纠正部分高等学校贪大求全，为了更名、升格盲目向综合性、多科性发展的倾向，严格依据标准审批“学院”更名“大学”，切实引导存量高等学校把精力和资源用于特色学科专业建设与内涵发展上来。“十三五”时期，继续坚持中等职业学校原则上

不升格为高等职业学校，也不与高等职业学校合并；高等职业学校原则上不升格为本科学校，不与本科学校合并，也不更名为高等专科学校的基本政策，努力建成一批高水平的职业学校和骨干专业。对于区域经济社会发展和产业发展急需提升其办学层次，且学科专业设置具有不可替代性的民办高职院校，可严格按照有关法律法规和设置标准要求审批设置民办本科学校。推动具备条件的普通本科学校向应用型转变，将办学思路真正转到服务国家和区域经济社会发展上来，把办学定位转到培养应用型和技术技能型人才上来，把办学模式转到产教融合校企合作上来。

（三）各地要根据存量高等学校的经费投入、办学条件、学生就业等因素，逐校核定办学规模。引导高等学校逐步削减就业率较低、社会需求不足的学科专业招生规模。加大监管力度，探索建立高等学校动态调整机制。对于办学条件不达标、经费支撑能力不足的高等学校，教育行政（主管）部门已经提出限期整改要求，但逾期仍然不能改正的，要采取限制招生、暂停招生的措施乃至在保障平稳前提下依法报审批机关撤销并按照国家有关规定妥善安置学校资产和人员。教育部将组织第三方对存量高等学校特别是新建本科学校的办学条件、财务状况和内涵建设等情况开展监测评价。

（四）各地要系统梳理区域内独立设置举办成人高等学历教育高等学校的基本情况，区分不同情况分门别类地逐步加以调整优化。对于停招多年、已经没有在校生的，须商主管部门制定工作方案，在确保平稳前提下逐步撤销。对于个别科类特殊、在当地高等教育资源的结构布局中具有重要的补充和完善作用的，可单独改制为普通高等学校特别是高等职业学校。对于开展学历教育条件不足，在开展非学历教育又有一定基础的，可根据当地需求和自身特色转为非学历继续教育机构。支持有条件的广播电视大学，按照开放大学办学模式和要求进行建设和改革试点，服务终身教育体系和学习型社会建设。

（五）对布局合理，条件具备，办学行为规范的独立学院，鼓励按照普通高等学校设置程序，申请转设为独立设置的本科学校。

五、确保新增高等教育资源的质量

(一) 科学研究修订高等学校分类设置标准, 把好新设高等学校的质量关。教育部按照以人才培养定位为基础的高等教育分类体系, 根据不同类型高等学校的办学特点, 研究修订高等学校分类设置标准, 围绕高等教育质量提升的核心目标, 根据发展需要适度调整和提高部分设置条件。发挥设置标准的政策引导和资源配置的作用, 推动新设高等学校定位清晰、特色鲜明, 高起点办学。

(二) 适应经济新常态下产业结构转型升级的需要, 对接国家“一带一路”战略、《中国制造 2025》制造业强国战略、脱贫攻坚战、京津冀协同发展、西部大开发等国家重大区域战略和产业战略, 支持确有需求、现有高等学校培养能力不足同时又确有支撑与保障能力的地区新设高水平应用型高等学校。新增高等教育资源向新的城镇化地区、产业集聚区、边境城市延伸。对接国家创新驱动发展战略, 支持在有条件的地区设立学科特色鲜明的高水平研究型大学, 在相关学科领域开展前沿性基础研究, 着力培养高层次拔尖创新型、复合型人才。

(三) 积极支持社会力量举办高等教育。推进民办高等学校体制改革, 加强营利性与非营利性民办高等学校分类管理, 对非营利性民办高等学校给予政策倾斜。社会力量举办高等学校应纳入当地高等教育布局总体规划, 并须符合三个方面基本要求: 一是举办者具有明确的教育理念、办学思想和人才培养目标, 办学定位清晰。二是举办者能够提供充足资金来源和保障, 保障学校基本办学条件和运行经费。三是学校具备高水平的师资队伍, 特别是数量合理、结构优化的专任教师队伍。

(四) 各地要紧扣质量提升的主题和结构优化的主线, 切实指导拟新设高等学校编制中长期发展建设规划, 逐校明确办学定位、服务面向、学科专业建设、师资队伍建设、经费保障等关键事项, 在有序推进新设高等学校规划建设的同时, 作为部省两级监管新设高等学校发展情况的基本依据。

(五) 申请举办中外合作机构的审批程序和要求, 按照国家有关规定以及现行办法执行。

六、完善高等学校设置工作制度

（一）完善设置规划约束制度。“十三五”时期，要坚持高等学校设置规划的严肃性，年度高等学校设置工作，包括高等学校的设立、分立、合并和变更等相关事项，均须严格按照规划有序实施，未纳入设置规划的高等学校原则上不予受理。各地如因发展需要确需对高等学校设置规划修改完善的，可在“十三五”中期经规划中期评估后对高等学校设置规划进行一次中期调整，但必须完整履行规划编制的基本程序。

（二）完善专家决策咨询制度。全国高等学校设置评议委员会（以下简称高评委）是教育部的咨询机构，为教育部提供高等学校设置的决策咨询意见。“十三五”时期，要组建第七届高评委，遴选一批原则性强、业务精湛的高等教育领域的专家学者进入高评委，不断优化专家队伍结构。进一步完善高评委工作机制，修订高评委章程和工作细则，加强高评委组织机制建设。组织高评委专家开展高等学校设置领域的政策研究与交流，不断增强高评委专家业务能力建设，为“十三五”高等学校设置工作提供决策咨询服务。

（三）完善本科学校审批制度。“十三五”时期，全国不分区域和办学体制，教育部每年集中受理一次普通本科学校的设置申请。有关省（区、市）须就拟设置本科学校是否符合“十三五”高等学校设置规划、办学条件是否达到设置标准等事项进行预审，并于9月30日前提交申请，有关省级人民政府须对申报材料的真实性负责。接到设置申请后，教育部启动形式审查程序，纳入各地“十三五”高等学校设置规划且办学条件达到设置标准者，经公示后进入高评委专家考察和评议环节。高评委将对照“十三五”高等学校设置规划、设置标准等对拟设置本科学校进行考察和评议，评议结果报经教育部党组审定并向社会公示无异议后，办理批准文件。建立惩戒机制，对在审批过程中存在弄虚作假行为的高等学校，“十三五”时期将取消其设置申请资格，并予以公开通报。

（四）完善专科学校备案制度。深化简政放权、放管结合、优化服务改革。省级人民政府依法审批设置专科层次高等学校后，由省级教育行政部门及时向教育部提交备案文件，办理备案工作。备案文件应包括省级人民政府批准设置有关高等学校的基本情况，以及学校建校基础、办学条件、

所在地、办学体制和举办者等基本信息，并提供省级人民政府批准设置有关高等学校的批文。教育部对照高等学校设置规划、专科层次高等学校设置标准、高等学校名称使用有关规定、高等学校设置政策及相关法律法规，对备案文件进行审查。符合有关规定和要求的，公布有关高等学校名单；不符合有关规定和要求的，建议有关省（区、市）予以改正。对备案工作中发现的省级人民政府违规审批等突出问题，教育部将在一定范围内进行通报。

（五）强化信息公开制度。各地须在当地政府网站上主动公开“十三五”高等学校设置规划、年度拟设置高等学校名单及办学条件等相关信息。教育部将在官方网站上主动公开高等学校设置标准、高等学校审批事项服务指南，拟批准设立高等学校的相关信息，主动接受社会监督。

（六）探索建立对新建高等学校的过程监测与评价制度。“十三五”时期，教育部将会同各地对“十二五”时期新设本科学校的中长期发展建设规划执行情况，特别是办学定位、经费保障、师资队伍和学科专业情况等开展监测评价，并将监测评价结果作为调控各地高等学校设置节奏的重要依据。

各地要加强“十三五”高等学校设置规划编制工作的领导，确保“十三五”高等学校设置工作有序开展，稳妥实施。规划编制期间，须广泛征求各方意见，最大限度凝聚共识，营造良好的舆论氛围。教育部将为各地编制规划提供政策指导和数据支持服务。本《意见》印发后3个月内，各地应完成“十三五”高等学校设置规划草案编制工作。教育部将组织高评委专家，对各地规划草案逐一沟通评议并反馈意见。修改完善后的规划正式文本，于2017年6月底前由省级人民政府报教育部备案，作为“十三五”高等学校设置工作的基本依据。

教育部

2017年1月25日

浙江省普通本科高校分类评价管理改革办法（试行）

为贯彻落实省政府《关于推动我省高等教育新一轮提升发展的若干意见》（浙政发〔2015〕12号）提出的按照“分层分类、精准定位、突出特色、错位发展”要求，鼓励高校在不同层次、不同领域加快建设，形成特色，提升办学水平，一批高校跻身全国同类前列，现结合我省高校实际，制定普通本科高校分类评价管理改革办法（试行）。

一、主要目标

推动高校科学定位，集聚优势，特色发展，努力优化我省高等教育结构，加快构建现代高等教育体系，实现“不同类型的高校，不同的建设任务、不同的政策支持、不同的考核要求”，不断提升高等教育发展水平，为经济社会发展提供更强有力的人才保证、智力支持和科技支撑。

二、基本思路

1. 定位分类：本科高校按二维结构，根据人才培养、学科建设、师资队伍等，分为研究为主型、教学研究型、教学为主型；根据学科门类、专业数量等分为多科性和综合性。全省本科高校分为六种类型。

2. 自愿申报：高校按照分类标准指引，结合自身实际，认真研究，统筹考虑，申报学校类型，学校类型一旦确定原则上3年内不作调整。

3. 分类评价：按照研究为主型、教学研究型、教学为主型三类评价指标体系，对各种类型高校相关指标经一定程序进行评价赋分，并汇总形成各个学校的总分。

4. 绩效拨款：每种类型中的高校，按分数高低排序，分出2—3个等级，并与财政绩效拨款挂钩。其中教学类型高校可按公办、民办（含独立学院）再作区分。

5. 争创先进：鼓励高校在省内外同类型院校中争先创优，认真开展与全国同类型院校的比较分析，推动高校找差距，明目标，创一流。

三、评价体系

普通本科高校分类评价管理指标体系分为研究为主型、教学研究型、教学为主型三套。每套指标体系分一级指标、二级指标、观察点及评价标

准和计分办法 4 部分，其中一级指标都为 6 个，各类一级指标相同。研究为主型设 21 个二级指标和 39 个观察点。教学研究型设 21 个二级指标和 40 个观察点。教学为主型设 16 个二级指标和 31 个观察点。每套指标体系总分为 1000 分，一级指标各类相同但分值不同，二级指标各类按内容不同确定分值。

四、评价原则

为做到考核的公平、公正、公开，在指标选择上尽量使用社会第三方评价指标；教育等部门或者政府研究机构等正式公布的客观指标，并强调数据支撑。为便于比较，在对指标赋分时尽量采用生均和师均数据；或以一个学校的最高值计满分作为参照，其他学校与它相比较取分；部分指标按照学校的进步水平取分。另外，在一些方面设立“替代性指标”，由学校对不适用本校的指标提出为同行公认且具可比的替代性指标，替代指标至多不超过 5 项。

五、评价结果应用

为支持各高校合理定位，特色发展，省级财政将安排分类管理评价绩效奖补经费。为鼓励争先创优，每种类型中根据排名分等，设立相应等级系数。同时在研究为主型、教学研究型、教学为主型高校之间研究建立适当的奖补差异系数。宁波市属高校参与评价，但省财政不安排奖补资金。独立学院参与评价，但在通过省级验收前，省财政不安排奖补资金。

努力扩大分类评价考核结果的运用。将来在综合评价高校和进行高教资源分配时将逐步把分类评价结果作为重要参考因素。同时，组织专家定期对高校发展进步状况进行对比分析，逐步完善评价指标体系和管理办法，促进高校认真对照国内同类优秀高校发展指标，争创一流，特色发展。

六、工作要求

评价指标按学年统计，即上一年度 7 月 1 日到当年 6 月 30 日。其中，涉及财务和外事工作相关的数据按自然年度，即上年 1 月 1 日至 12 月 31 日。各校应于每年规定时间前将相关考核材料报送省教育厅。各高校要加强对分类评价管理工作的领导和组织，做实各项基础工作，确保评价的真实可信。省教育厅将对各校数据在系统内全面予以公示。对填报数据有疑

义的将开展认真核查，填报不实的，将视情予以扣分。情节严重的，该项指标判定为零分并对相关责任人予以责任追究和纪律处理。

浙江省普通本科高校分类指引

1. 分类维度一

序号	指标	指标观察点	研究为主型	教学研究型	教学为主型
1	学科建设	a. 国内同类学科竞争力情况，学科排名前 30%学科数 ≥ 3 个，或 ESI 前 1%学科领域 ≥ 2 个。	以本科生、硕士、博士研究生培养为主的高校，需满足指标 1 或全部满足指标 2、3、4。	以本科生、硕士研究生培养为主的高校，需满足指标 2。	以本科生培养为主的高校。
2	科学研究	a. 专任教师人均科研经费 10 万元以上，计算公式： (人文社科类经费 × 4 + 科技类经费) ÷ 专任教师数； b. 专任教师每百人拥有 4 项国家自然科学基金或 0.5 项国家社科基金； c. 有国家级科技成果奖(含教育部高等学校科学研究优秀成果奖(人文社会科学)一等奖)。 备注：3 个观察点满足 2 个以上			
3	师资队伍	a. 有国家级人才； b. 专任教师硕士学位占 85%以上； c. 专任教师博士学位占 45%以上。 备注：3 个观察点满足 2 个以上			
4	人才培养	研究生在校生/本科生在校生比例 20%以上。			

备注：学科建设指标数据来源于 2012 年学位中心组织的第三轮学科评估结果。

2. 分类维度二

序号	指标	多科性	综合性
1	专业数量	专业数 < 50	专业数 ≥ 50
2	前五个主干专业学生占比	前五个主干专业学生占全体学生数比 > 20%	前五个主干专业学生占全体学生数比 ≤ 20%
3	专业类数量	专业类个数 ≤ 30	专业类个数 > 30
4	学科门类	学科门类 < 9	学科门类 ≥ 9

备注：满足 3 个及以上观察点，可认定为该类型，若同时符合两个类型，优先满足专业数观察点。

教育动态

第七届全国高等学校设置评议委员会成立大会召开

2017年4月10日至11日，第七届全国高等学校设置评议委员会成立大会召开。教育部党组成员、副部长李晓红出席会议，向第七届高评委全体委员颁发聘书并讲话。

李晓红充分肯定了第六届高评委在提升高等教育质量、优化高校布局结构、推动办学体制改革、促进高等教育协调发展等方面发挥的重要作用，并代表部党组向第六届高评委做出的重要贡献表示感谢。他强调，要充分认识高等教育改革发展面临的新形势，紧扣中央新部署、国家发展新需求、人民群众新期盼，认真做好高校设置工作。他指出，做好“十三五”时期高校设置工作，必须围绕全面提高高等教育质量的主题，夯实以规划为引导和构建分类体系的基础，妥善处理好事业发展、人才需求、支撑能力与增设高校的关系，准确把握政策。他希望，新一届高评委委员要增强责任感使命感，认真履职尽责，不断提高高校设置工作科学化专业化水平；同时要强化廉洁自律的要求，坚持原则，确保高校设置工作公平公正。

教育部原党组副书记、副部长杜玉波当选第七届高评委主任委员。他表示拥护部党组决定，感谢全体委员信任，一定认真学习习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立“四个意识”，坚决执行部党组决策部署，尽职尽责、不负重托。他指出，做好第七届高评委工作，必须按照《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》要求，把握基本稳定、从严从紧、质量提升、协调发展的工作总基调，坚持“一条主线”贯穿，服从和服务于高等教育改革发展大局；坚持“一本章程”遵循，严格执行《第七届高评委章程》；坚持“一套程序”推进，落实好评议各地规划、评议申请学校、了解规划落实、开展政策研究的任务；坚持“一把尺子”衡量，依据高校设置条例和分类设置标准开展考察评议；坚持“一条底线”要求，严守纪律规定，清清

白白做事，干干净净评审。

会议选举产生了第七届高评委主任委员、副主任委员、纪律监督小组组长、秘书长，审议通过了《第七届全国高等学校设置评议委员会章程》，讨论了《普通高等学校设置条例》和《普通高等学校分类设置标准》。全体委员签署了廉洁自律承诺书，来自中央国家机关、地方政府及教育部门、高校、研究机构和民办学校的委员代表进行了交流发言。

高评委是依据《高等教育法》，由教育部设立的专家评议机构，为教育部提供高校设置方面的决策咨询意见。第七届高评委坚持德能并重、择优遴选、结构合理的原则，按照降规模、调结构、提质量、强素质的思路，着力打造一支高水平专家委员队伍。

（转载于教育部 2017 年 04 月 12 日）

全国各地 2017 年列入专家考察的申报设置高等学校名单 (38 所)

序号	申请建校名称	建校基础	申报单位	备注
一、更名大学（9 所）				
1	成都大学	成都学院	四川省	
2	四川科技大学	四川理工学院	四川省	
3	西安财经大学	西安财经学院	陕西省	
4	广东技术师范大学	广东技术师范学院	广东省	
5	北部湾大学	钦州学院	广西	
6	南宁师范大学	广西师范学院	广西	
7	唐山交通学院	唐山学院	河北省	
8	上海电力大学	上海电力学院	上海市	
9	湖北民族大学	湖北民族学院	湖北省	
二、专科升格本科（22 所）				
1	四川科技学院	四川科技职业学院	四川省	
2	四川艺术学院	成都艺术职业学院	四川省	
3	四川城市学院	四川城市职业学院	四川省	
4	西安汽车学院	西安汽车科技职业学院	陕西省	
5	陕西电子科技学院	陕西电子科技职业学院	陕西省	
6	江苏影视艺术学院	江南影视艺术职业学院	江苏省	
7	广东工商学院	广东工商职业学院	广东省	
8	广东文理学院	广东文理职业学院	广东省	
9	广州科技学院	广州科技职业技术学院	广东省	
10	桂林师范学院	桂林师范高等专科学校	广西	
11	广西经济学院	广西经济管理干部学院	广西	
12	广西城市学院	广西城市职业学院	广西	
13	河北航空学院	石家庄工程职业学院	河北省	

14	海南科技学院	海南科技职业学院	海南省	
15	不详	重庆机电职业技术学院	重庆市	
16	不详	重庆房地产职业学院	重庆市	
17	南昌管理科技学院	南昌职业学院	江西省	
18	江西信息学院	江西先锋软件职业技术学院	江西省	
19	江西商学院	江西经济管理干部学院	江西省	
20	济南工学院	山东凯文科技职业学院	山东省	
21	山东外事翻译学院	山东外事翻译职业学院	山东省	
22	山东经贸学院	山东外国语职业学院	山东省	
23	泉州理工学院	泉州理工职业学院	福建省	
24	厦门南洋学院	厦门南洋职业学院	福建省	
三、分设本科				
1	福建应用技术学院	福建师范大学福清分校		
四、新设本科（3所）				
1	三峡航空学院	不详	湖北省	
2	镇江学院	不详	江苏省	
3	深圳技术大学	不详	广东省	
五、独立学院转设为独立设置民办本科学校名单（4所）				
序号	申请建校名称	建校基础	申报单位	
1	未定	河海大学文天学院	安徽省	
2	东方浦江学院	南京工业大学浦江学院	江苏省	
3	河北工业学院	中国地质大学长城学院	河北省	
4	武汉文理学院	江汉大学文理学院	湖北省	
5	闽南科技学院	福建师范大学闽南科技学院	福建省	

（以上系截至 2017 年 11 月 20 日全国各省市公布的名单）

全国高校设置评议委员会专家组考察西湖大学建设用地

2017年10月上旬，教育部全国高校设置评议委员会专家组一行来西湖区考察西湖大学云谷校区建设用地，听取了相关情况的汇报，并对下一步工作提出要求。

西湖大学是一所定位为新型民办国际化高水平的研究型大学，致力于高等教育和学术研究，培养复合型的拔尖创新人才。西湖大学(筹)云栖校区(浙江西湖高等研究院)位于云栖小镇，总建筑面积10.6万方。9月2日开学后，首批19名博士研究生已入学。云谷校区坐落于三墩镇双桥区块，校园总规划面积约3000亩，建设用地面积约1152亩，首期用地612亩，计划2020年完成。专家组一行观看了校区筹建宣传片，实地踏看了学校选址，听取了西湖大学筹建历程、云谷校区设计方案及未来发展规划等方面的介绍，并对学校规划建设、办学模式等工作提出了意见和建议。

专家组指出，西湖大学作为我国民办研究型大学的先行者和探索者，对我国科研体制改革、培养高层次人才等有着深远影响，要深刻认识到加快西湖大学建设的重大意义，促进各项筹建工作顺利开展。要结合西湖大学办学定位、理念和特色，进一步优化校园建设规划方案，为高质量人才的培养创造良好的教学和生活环境；要加大相关政策支持力度，高品质、高效率推进校园建设，为早日建成世界一流、具有国际竞争力的民办研究型大学而努力。

(原载于西湖网 2017年10月09日)

上海公布高校二维分类规划

最新发布的《上海高等教育布局结构与发展规划(2015-2030年)》和《上海现代职业教育体系建设规划(2015-2030年)》，将成为未来指导上海教育发展的权威依据和刚性要求。

上海首次公布2030年高校“3×4”官格二维分类规划目标。按照上海高校分类规划目标，横向分为综合性、多科性、特色性3类，纵向分为学术研究型、应用研究型、应用技术型、应用技能型4类，构成“3×4”官格，每格对应一定数量的大学。未来每所上海高校都将在此12官格中找到各自的定位。上海提出，建立基于战略规划的市级统筹机制，编制实施高等教育发展规划，为政府中长期科学安排财政投入、合理配置教育资源提供依据。通过分类管理和分类评价引导，学校自主发展定位，形成以“二维”分类为主的高等教育分类管理体系，实现上海高校从“一列纵队”向“多列纵队”发展。

(原载于中国教育报2015年04月13日)

青岛引进高校已达 29 所

大学是城市的创新引擎。一座城市拥有大学的数量和质量，直接关乎城市的创新力量。截至 2017 年 5 月 25 日，青岛市已引进并初步运行的高校（机构）有 13 所，已签署合作协议并正在推进的国内外高校（机构）16 所。山东大学、哈尔滨工程大学、北京航空航天大学等一批“985”“211”高校在青岛市设立校区，并已计划或开始招生，青岛学生足不出“青”，就可实现在家门口上名校的梦想。

山大青岛校区：“十三五”末学生达两万人

去年，山大青岛校区迎来首批 1000 余名新生。与青岛市共建，总投资 15 亿元的山东大学青岛校区二期工程已经启动建设，预计 2020 年前全部完成。据了解，到“十三五”末，山大青岛校区学生总数将达到 20000 人，教职员工总数达到 5000 人。山大青岛校区二期工程已经启动建设，2020 年之前将全部完成。据悉，山东大学青岛校区建校之初就采取高起点战略，定位高端化国际化，力图把青岛校区建设成为高端人才的聚集和培养基地、高端学术和应用技术研究基地、高新技术成果的孵化和产业化基地、高水准的国际学术交流基地。

北航青岛校区：2019 年建成招生，远期规划两万人

不久前，山大青岛校区也迎来了它的新邻居——北京航空航天大学。青岛蓝谷管理局与北京航空航天大学签署协议，共建北航青岛科教新城，开展本科及以上学历教育、中外合作办学、学科专业建设、科研平台建设、科技创新、成果转化和国际交流等，北航青岛科教新城包括北航青岛校区和北航科技园两大板块。

哈工程青岛校区：2021 年招收本科生

哈尔滨工程大学青岛校区占地 2000 亩，总建筑面积 107 万平方米。该校区将发挥哈尔滨工程大学船海领域特色优势，支撑国家海洋强国战略和军民融合战略实施及区域经济社会发展。按照计划，到 2019 年，校园建设达到招收和培养研究生的办学条件和生活条件，在校生规模达到 1200 人；到 2021 年，初步完成校区一期基本建设，在校生规模力争达到 10000 人，其中研究生规模力争达到 4000 人。最终，青岛校区全日制在校生达到 20000 人左右。

（原载于青岛日报 2017 年 05 月 25 日）

31 省市 2017 年新增学位授权审核推荐名单公示

31 个省级教育部门最近公示拟新增博士硕士学位授权审核推荐名单。本轮 31 个省市拟新增的学位授权点数共计 3857 个。其中，申请新增博士一级学科授权点 1407 个，博士专业学位授权点 115 个，硕士一级学科授权点 1405 个，硕士专业学位授权点 930 个。学博数占总拟新增推荐数比例为 36.48%，专博数占比为 2.98%，学硕数占比为 36.43%，专硕数占比为 24.11%。

31 个省市公示的拟新增一级学科学位授权点共 2812 个。其中，1407 个博士一级学科授权点涵盖 97 个一级学科；1405 个硕士一级学科授权点涵盖 99 个一级学科（较“学博”多了纺织科学与工程和兵器科学与技术）。马克思主义理论博士点、硕士点申报数均为第 1，分别为 66 个和 88 个。超过 40 个单位申报的学科有 8 个，超过 20 个单位申报的学科有 25 个，这 25 个学科，共计 812 个点，占拟新增博士点数比例达 57.71%。

31 个省市公示的拟新增专业学位授权点共 1045 个。在 6 个博士专业学位类别中，工程博士共有 48 个单位申报，排名第 1，占拟新增专博申报数的比例为 41.74%。在硕士专业学位授权点中，艺术（1351）以 59 个单位申报排名第 1，另外新闻与传播、会计、工程硕士等 9 个专业学位类别申报数均超过 40 个，这 9 个类别的申报数共计 445 个，占拟新增专硕申报数比例为 47.85%。博士、硕士专业学位类别具体分布数详见下表：

从 31 个省市的公示结果看，学位点申报数在不同省市间存在较大差异。总数上看，江苏最多有 288 个，超过数量最少的青海、宁夏、内蒙古、海南、西藏、甘肃六省之和。推荐学博点数，江苏、北京、湖北排名前三位，分别为 123 个、113 个和 82 个，西藏和青海则最少，均为 6 个；推荐专博数，江苏、陕西排前两位，分别为 16 个和 8 个，海南、青海、西藏最少，均为 0 个。

探索我国高等学校分类体系设计

史秋衡 康敏

我国高等教育发展思路已经从以规模扩张和空间扩展为特征的外延式发展转向以质量提高和结构优化为核心的内涵式发展。在此背景下，促进高等教育的内涵式发展，推进高校分类综合改革，形成不同质量观指导下的立体化高等学校体系，成为全面提高高等教育质量、建设现代大学制度和保障教育公平的必由之路。

国家创新驱动发展战略对不同人才的需求，提高高等教育质量的强国发展目标，以及《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》和《国家教育事业发展规划第十三个五年规划》的实施，都要求建立我国高校分类体系。高校分类体系的建立是一项牵一发而动全身的全局性工作，也是一个研究与实践交替前行的不断完善的过程，离不开国家、地方和高校的合力作用。基于高校分类体系的丰硕理论基础、厚重实践经验和国家政研结合的大规模调研结果，课题组建议国家顶层指导性框架按高校研究型、应用型、职业技能型分类发展，根据地方经济社会人力发展水平制定差异化分区政策及实施省级统筹的高校分类体系，以适应高校管、办、评、研、选、用的不同需要。

建立高校分类体系才能进行高水平分类设置管理

高校分类发展是高校主动适应人才分类需求的有力体现。我国正处于全面建成小康社会的攻坚时期，科教兴国、人才强国和创新型国家的系列推进，是创新驱动发展的战略部署。高水平研究型高校作为培养高级专门人才的主要场所，适应社会发展需求，培养基础拔尖创新人才，是其重要历史使命；应用型、职业技能型高校则需要培养面向一线的生产、管理、服务、应用创新的大批应用型人才和职业技能人才。

高校分类是高等教育结构优化的内在保障。“全面提高高等教育质量”是我国高等教育的主要任务，当前我国高等教育的发展已经从注重外在的扩张转向注重内涵的提升。结构优化是提高高等教育质量的根本要求，分类发展是高等教育结构分类优化的必然选择。

高校分类是推动高校分类设置的前提条件。高等学校分类是高等学校设置的前提和基础。1986年国务院颁布《普通高等学校设置暂行条例》，当时未给出高等学校分类的政策指导，实施至今已难以完全适应我国高等学校发展现状和高等教育发展趋势。《高等教育法》已于2015年12月进行了修订，教育部的相关政策文件也早已调整，《普通高等学校设置暂行条例》也理应做出相应的跟进，从而有效引导高校分类发展。分类发展的理念和政策实施，有助于推动高校分类设置的实现，可以有效解决当前高校在发展中出现的一些问题。

高校分类是实现分类管理的充分条件。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出“建立高校分类体系，实行分类管理……引导高校合理定位”。分类管理，是遵循高等教育发展规律和办学规律的体现，有利于激发高校主体自主办学，引导高校“一校一方案”的特色发展。

建立高校分类体系关键在于形成国家、地方和高校的合力

高校分类亟需国家顶层政策进行系统性引导。随着高校办学经验的累积与高等教育事业的发展，各高校领导者们已经认同高等教育系统内部的多样化发展，国家和省级教育行政部门也在政策实践中不断强化分类导向，国家顶层政策的整体设计引导呼之欲出。当然，高校分类需要全盘考虑，并牵涉到诸多部门的协作。根据管、办、评分离原则，管是规划与监督，办是执行，评是反馈，高校分类在现阶段还缺乏“管”的体系化统筹，故亟待构建高校分类体系，助推高校分类实践。

省级政府高校分类资源配置需求增强。“探索高校分类指导、分类改革，落实高校办学自主权”是当前我国高等教育综合改革的关键环节之一。基于此，很多省份已经尝试建立省内高校分类体系，以便于对全省高校进行分类指导和资源配置。同时，也亟需扩大高校自主

权，促进高校自主定位，实现特色发展。各省在积极探索高校分类管理的过程中获得了较为丰富的经验，但缺乏有效的省域高等教育结构性调整原则与院校标准作为依据，这也是当前各省在高校分类实践中存在的主要问题。

高校自主办学意识提高。审视我国高校发展的各个阶段，在经历过全国性的“扩招”“本科教学工作水平评估”“本科教学工作审核评估”等一系列任务或项目建设后，不少高校已经清醒地意识到各自面临着不同发展目标，学校加强自身顶层设计与战略规划的时代已经来临。广大高校对大局观与自身办学理念愈发清晰，从而追求各校办学质量和水平上的提升，主动把握规模、效益之间的平衡。这种内动力一方面表现在高校对自身定位的再认识，另一方面表现在新建高校急于理清发展目标。面对剧烈变化的经济社会转型升级，部分高校已经充分认识到要根据未来新型人才分类的需要来进行分类办学和特色定位。

建立高校分类体系来源于理论基础及实践经验优化

高校分类理论基础已经基本成熟。我们可以充分结合人才培养规律、联合国教科文组织教育标准分类、博耶学术四分法与高等学校职能论而对此展开设计。人才分类培养规律是我国高等教育长期面向社会办学的经验总结；联合国教科文组织教育标准分类和博耶的学术水平四分法是国际发展经验形成的学术分类理念框架；高等学校职能论是当前世界发达国家院校分类改革的主流行动准则和创新型国家的支柱准则。教育内外部关系规律揭示教育的本质关系，高等学校分类发展关系到人才分类培养规格和院校职能结构组合。博耶提出的学术水平、综合的学术水平、运用的学术水平、教学的学术水平这四种学术水平，承认学术内涵的多样性，有利于不同类型高校采用不同质量标准，选择与之相匹配的人才分类结构与学术分类结构作为办学定位，是高校实现特色发展的重要方法。高校职能是高校共同的职责，不同办学定位的高校履行职能的重心各有不同，同一职能的性质也可以不同。因此，应根据高校多样的职能结构性选择，进行立体化的高等学校分类体系设计。

无论是美国的高等教育平滑式大众化发展轨迹，还是欧洲英、法、

德等国的高等教育突变式发展轨迹，都体现了学生、家长、高校、用人单位等利益相关主体的选择增多，对人才的需求、期望的多样化程度大幅提升。国别之间的异同提醒我们关注国情特点与国际共性。我国进入高等教育大国阶段以来，高等学校的人才培养理念发生本质转变，归结起来包括应对创新型国家建设、符合高等教育的基本规格、契合区域社会经济需求、促进地区的学习型社会构建，同时提升人的素养已然转型走向高教强国的愿景阶段。确立新的分类体系，正是要引导不同类型的院校在各自的轨道中落实人才培养的特殊性、科学研究的针对性、服务社会的適切性、院校管理的规范性，只有这样，才能在不同类型高校的发展侧重点上有重大突破和成就。

高校分类的国际经验也在不断丰富。美国卡内基教学促进基金会较早对高校分类进行系统研究，从早期版本的等级分层，到最新版本的服务多类，再到2015年高校分类发展的学术版和行政版分野，其分类对各国高校分类研究的影响力深远且持久。欧盟的“大学地图”

(U-MAP)借鉴美国卡内基分类的原则和方法，逐步将欧洲高等教育机构的分类信息收录进“大学地图”数据库。该分类根据大学的基本活动制定纵横相结合的理论基础，充分关注高等教育利益主体的多样性。日本文部科学省于2016年在国立大学法人化改革第三个六年(2016年至2021年)中期计划中提出以“世界卓越、特色优秀、地域贡献”三组类型划分，对86所国立大学的功能定位进行了重新规划，明确各国立大学在今后发展中重点瞄准三个方向：世界性教研据点，负责世界尖端科研创新；全国性教研据点，负责开展全国顶尖的科研活动和与世界接轨的特色教学活动；地域发展核心据点，负责培养适应地方需求的人才，解决地方发展的课题。

高校分类的国内特色日趋形成。对高校分类相关研究进行综述发现，我国学者主要从人才培养的规格和规律、高等学校职能等理论基础进行高校类、型、层划分的研究。我国一些省份和地区出台的高校分类管理方案也体现了高校职能，采用人才培养结构、学科覆盖面、科学研究差异等作为高校分类的标准。如上海市按照高校人才培养主体功能和承担学术研究的差异，将高校划分为学术研究、应用研究、应用技术和应用技能四种类型，并按照主干学科门类，将高校划分为

综合性、多科性、特色性三个类别；浙江省根据人才培养、学科建设、科学研究、师资队伍等，将本科高校分为研究为主型、教学研究型、教学为主型，并根据学科门类、专业数量将高校分为多科性和综合性等。

基于调研的高校分类体系构建

在各级教育行政部门的支持下，本课题组对全国百多所高校、各省或直辖市教育厅（委）和上百位高校领导、高校分类研究专家进行调研，最终建立了“高等学校分类体系及其设置标准”实证研究数据库，通过教育部全国高校统计相关数据库进行测算，充分吸纳其他多个课题组的研究成果，为进一步深化高等学校分类体系与相应设置标准的改革提供坚实有力的实证数据支撑和顶层设计咨询。实证结果与工作研讨意见表明，全国高校主要可分为三大类或四大类，各有利弊，同时也存在其他正在产生的若干小类。在不断地实证调研与工作研讨中，各方广泛认同中央政策现状，形成按照人才培养类型分类为主的思路，并逐步慎重确立国家层面高校分为研究型、应用型、职业技能型三种类型的共识。

通过实证调研数据分析和在此基础上的工作研讨，形成国家层面研究型高等学校、应用型高等学校和职业技能型高等学校三种类型高等学校并行的发展格局，是我国高等学校分类研究团队和各级教育行政部门根据国家和社会人力发展新常态，结合高等教育国际发展经验，审视当前我国高等学校多样化发展态势所作出的预测与判断。研究型高等学校面向国际尖端和未来创新，以重大基础研究和高新科技研究为主，紧密相关于国家战略任务；应用型高等学校服务国家急需与地方经济社会转型升级，相关于未来发展、应用研究、科技融合、地方对接、产业协同、行业联动；职业技能型高等学校满足最广大人民多样化教育基本需求和职业发展需要，对接地方生产、管理，服务一线需要。

研究型高等学校的各项活动围绕国际重大创新、以推动国家产业转型升级与服务地方重大创新为主，注重探索未知，面向未来，高新科教融合创新；学校不断创新理论和产出高新科技，在此基础上培养

一流人才并支持高新科技前沿发展。财政拨款里以中央财政为主，学校组织架构以院系与学科体系为主，辅以跨学科的创新平台。学校旨在培养国内外一流研究水平的学生，有足够的资源支撑学术型博士生、硕士生和本科生的培养；学位授予层次包含本、硕、博，研究生数量占较高比例，且博士在校生数占研究生在校生数比例较高。学校学科门类偏综合类或多科类。学校科研经费投入较大且科研经费占学校总支出一成以上。这类高等学校中教师有高水平自由研究和攻关研究能力，基层学术组织发达，专任教师中正高级职称比例较高；学校与高层次高水平的研究机构紧密结合。

应用型高等学校服务国家急需和区域技术技能创新积累，与区域经济社会发展和产业转型升级产生联动，对接区域和行业对人才的需要。学校组织架构以专业群为主，围绕区域职业分类或行业产业链展开。学校通过卓越实践教学、校企合作和应用研究进行人才培养，推动行业产业转型升级与服务地方重大创新；学位授予层次主要包含本科、硕士（包括专业硕士）和少量博士，本科学位授予人数占本、硕、博士学位授予人数的比例较大，博士在校生数占研究生在校生数比例适度。学校以实践教学研究和应用研究为主，服务于区域经济和产业转型升级，科研经费总支出占学校全部支出适度。这类高等学校的教师具有应用研究的能力。

职业技能型高校以直接服务职业分类发展为宗旨，以促进就业为导向，主动适应经济社会发展，特别是技术进步和生产方式变革以及社会公共服务的需要，适应各地、各行业对技术技能人才培养的需要。学校组织架构以面向专业为主，围绕培养经济社会和产业发展实际需求的一线专业技术人员和高技能人才展开。学校通过校企合作、深化产教融合进行人才培养。这类高校教师的主要特点是双师素质教师比例很高。省级教育行政部门负责本区域内高职的统筹管理。

建立高校分类体系的指导原则

根据我国高等学校发展现状和国际高等教育发展经验，以“存量为主、兼顾增量”“国家指导、省级统筹”“按地区经济社会人力发展水平制定差异化高等学校分类政策”为原则，建立中央指导性与地方规

定性相结合的高等学校国家三大类、分区域多路径发展的分类体系，在多样中求质量，在稳定中求发展。

第一，存量为主、兼顾增量。主动适应经济社会新常态，引导高等学校由同质化管理向三大类管理转变，形成国家层面研究型、应用型和职业技能型高等学校并行的格局，是当前各利益相关方基本形成的共识，是我国高等教育发展现阶段的历史选择。笔者对高等学校基本情况数据进行多次聚类与验证，也发现当高等学校基本数据进行三类或四类聚类时，高等学校类型基本与我们当前的认知相符合。研究型高等学校基于国家战略需求、面向国际未来，开展基础研究和高新科技研究。应用型高等学校服务国家急需与地方经济社会转型升级，推动产业和行业发展。职业技能型高等学校紧密联系地方生产、管理、服务一线需要。此外，对特殊类型高等学校也要坚持“主分类体系存量结构调整与外延体系增量微增”的原则。

第二，国家指导，省级统筹。省级人民政府和教育主管部门在国家研究型、应用型和职业技能型三分类体系指导下，按一定原则自主根据本地区社会、经济、文化、生态实际，统筹设计符合本地区发展需求的高等学校分类方案和实施细则，引导本地区高等学校多样、特色、长效发展。省级高等学校分类方案将体现国家高等学校分类体系的原则和指导意见，适当进行结构性调整，并理顺国家与省级政府的管理、服务和监督权责。

第三，按地区经济社会人力发展水平制定差异化高等学校分类政策。根据综合经济数据测算，可将我国不同地区按综合经济发展水平划分为三类。参考使用相关于国内生产总值、地方财政预算收入、研究与开发投入强度、城镇居民可支配收入、农村居民纯收入、城镇化率、常住人口、行政区划、固定资产投资、工业增加值、居民消费、预算内教育经费等方面的诸多指标进行因子聚类分析，可将我国省域按综合经济指标可分为综合经济一类地区、二类地区、三类地区。

开展差异化的分区域省级高校分类设计

我国高等教育管理采取中央和省级两级管理体制。事实上，我国经济社会人力发展存在一定的区域性差异，根据经济社会人力发展可

适当采取区域联动的方式调整高校分类。从中央与地方关系协调的角度来看，结合我国不同类型省市自治区的多样化特点和发展水平差异，高校分类应当是一种中央与地方多元化协商的分类体系，应当根据不同地区的经济、社会、文化和教育特点组成高等学校分类政策联动区域。中央发挥指导作用，各联动区域在中央的指导框架内统筹设计符合地域特点和发展要求的高校分类方案和实施细则，不同区域的高校在不同的条目上有所突出，形成一个多维度、多指标的多元分类体系，引导本地区高等学校多样、特色、长效发展。

我国高等学校分类设计可按照综合经济水平分三类地区进行探索。在高等学校国家层面三大类指导框架下，经济发展水平一类地区可较为自主地探索多元分类体系或四类体系；经济发展水平二类地区在建设好研究型、应用型、职业技能型高等学校的基础上，可探索推进四类体系或者多类体系；经济发展水平三类地区重点引导好研究型、应用型、职业技能型三种类型高等学校发展，有条件省份可以探索四类体系。

需要说明的是国家研究型高等学校和地方研究型高等学校的关系。研究型、应用型和职业技能型三种高等学校是国家层面的高等学校类型，各省在国家三类高等学校框架下，也会根据高等学校发展情况设置地方重点高等学校。地方统筹高等学校既包括符合国家研究型高等学校标准的高等学校，也包括地方根据高等学校发展情况和地区发展需要划分的重点高等学校。

经济发展水平一类地区的高等学校分类设计：根据我国省域综合经济指标分类，北京、天津、上海等经济发展水平较高地区可在国家高等学校三分类的指导意见下，自主探索多元分类体系或者四分类。如上海市结合本地区实际情况出台的高等学校分类体系及分类管理方案，主要从人才培养和科学研究制定分类标准，将本科院校分为学术研究型、应用研究型、应用技术型三种类型，并将专科层次的院校单独一类，命名为应用技能型；按照主干学科门类，即本科学科门类和专科专业大类发展情况，将高校划分为综合性、多科性、特色性三个类别。四分类体系则主要包括：一是基础研究型高校。基础研究型高校的各项活动围绕国际重大创新进行，注重探索未知，面向未来，

科教融合创新；学校以新理论、新技术的产出，以及一流人才的培养对科学前沿发展做出贡献；财政拨款里以中央财政为主，学校组织架构以学科体系为主，辅以跨学科的创新平台；学校旨在培养国际一流水平的学生，有足够的资源支撑学术型博士生、硕士生和本科生的培养；学位授予层次包含本、硕、博，研究生数量所占比例较高，博士在校生数占研究生在校生数比例较高；学校以未来基础理论研究为主，科研经费投入很高，科研经费占学校总支出一般在一成以上；这类高校中教师有高水平自由研究和攻关研究能力，基层学术组织发达，专任教师中正高级职称比例较高；学校与高强度研究机构紧密结合。二是应用研究型高校。应用研究型高校以推动国家产业转型升级与服务地方重大创新为主。学校组织架构以专业群为主，围绕区域或行业产业链展开；学校以应用研究引领教学，培养推动行业产业转型升级与服务地方重大创新的人才；学位授予层次主要包含本科、硕士和少量博士，专业硕士学位授予人数所占比例适度；博士研究生在校生数占研究生在校生数适度；学校以应用型研究为主，服务于区域经济和产业转型升级，科研经费总支出占学校全部支出一般在一成以上；这类高校的教师具有应用型研究的能力。三是应用技术型高校。这类高校服务区域技术技能创新积累，融入区域产业发展，通过卓越实践教学进行实践人才培养；学校主要通过对接行业和企业对人才的需要，与行业和区域经济发展与产业升级产生联动；学校组织架构以专业群为主，围绕行业或企业展开；学校通过校企合作、实践教学等方式进行人才培养；学位授予层次主要为本科，可授予专业硕士；学校通过卓越实践教学研究进行实践人才培养，技改科研经费比重一般适度。四是职业技能型高校。

经济发展水平二类地区的高等学校分类设计：广东、江苏、浙江等省份，既要面向国际和未来，也要服务于国家产业转型升级与地方重大创新，融入区域产业发展，对接生产管理一线人才的发展需求。可在国家高等学校三分类框架下发展，也可自主探索四类发展的高等学校分类体系或多元分类体系。

经济发展水平三类地区的高等学校分类设计：以高等学校分类为契机，合理调整高等教育结构，引导高校合理定位，重点引导好研究

型、应用型、职业技能型三种类型高等学校服务区域发展需求，有条件的地区可以探索四类高等学校分类体系。

建立高校分类体系的多层面战略意义

对我国高等学校分类体系的设计，意义在于解决理想与现实、发展与未来不相适应的核心问题，优化主体上的存量调整，带动增量创新。构建管、办、评、研、选、用的不同层面立体结构，其中，“管”是根基而“用”是目的。建立立体化的高等学校分类体系对话窗口，第一，可以给中央政府提供宏观调控的指南，有助于协调好教育部对全局的指导与省级政府对高等教育的统筹力。第二，能够给办学者明确的指向和更大的发挥空间，有利于办学者在政府的指导下自主办学、特色办学。第三，有利于我国高等学校“一校一方案”审核评估的路径选择，为更科学、深入的高等教育研究提供现实基础，实现人才的“分类式培养”与“適切式培养”，提高各类高等学校对社会经济发展的牵引与适配度。第四，有利于研究者更好的认识我国高等教育体系，从整体把握和认识我国高等教育发展。第五，有利于督导与管理，政府能够根据高等学校分类体系制定多样化的资源配置政策，并且根据国家发展需要设计政策导向。第六，有利于社会公众对高等教育体系形成正确的认知，搭建二者双向沟通和用户选择的平台。

参考文献:

[1] 史秋衡. 国家高校分类体系及其设置标准实证研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2016.

[本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（课题批准号：14JZD046）的研究成果]

（原载于《中国高等教育》2017年第2期）

我国高校异地多校区设置管理研讨

史秋衡 康敏

(厦门大学, 福建厦门 361005)

摘要: 高校异地多校区设置是服务社会的办学形式之一。我国高校异地多校区主要分为高校与地方政府联合办校、高校与地方政府联合办学、迁校形成两地办学后独立办学形式。我国高校异地多校区设置具有法理政策依据, 取得一定办学效益, 但亦存在设置管理问题。主要发达国家也存在多校区大学系统并有专门管理部门和设置程序, 可为规范我国异地多校区办学提供借鉴。建议根据异地校区支持与容纳能力以判定设置的合理性, 根据异地多校区的不同形式进行设置和管理, 监测异地校区办学质量并动态调整设置。

关键词: 高校办学; 异地校区; 设置管理

2000 年左右, 珠海大学城、深圳大学城和深圳虚拟大学园相继吸引了一批国内知名高校设置异地多校区并形成集聚效应, 随后不少知名高校纷纷选址苏州、威海、青岛、合肥、杭州等城市设置异地分校(区)。这里, “异地多校区办学”即指高校在本国境内至少两个不同的地理空间设置分校(区)。

虽然中国、日本和美国的异地多校区都位于不同地理空间, 但三个国家异地多校区办学的形式和管理方面存在一定差异。我国高校异地多校区办学主要分为高校与地方政府联合办校、高校与地方政府联合办学、迁校形成两地办学后独立办学等形式。高校与地方政府联合办校和迁校形成两地办学后独立办学形式的多校区大学是平行的办学实体。高校与地方政府联合办学形式的各校区从属于主校区, 主校区与各分校区是领导与被领导的关系。日本东京大学异地办学的主校区和分校区也属于这种主从关系。美国的多校区大学大多由统一的治理结构下的两个或两个以上独立校区组成, 并由多校区大学系统行政部门或多校区管理委员会进行管理。

美国和日本的异地多校区办学历史悠久, 已经形成特色典型模式。我国高校异地办学在遍地开花并取得一定成效的同时也存在较严重

的设置管理问题，日本和美国的管理经验可为我国异地多校区办学提供借鉴，推动我国依法依规设置和管理异地多校区，促进异地多校区高质量办学和更好服务办学所在地。

一、美、日异地多校区大学系统分析

美国特有的公立高等院校系统是高校异地多校区办学的典型代表，日本异地多校区办学与我国异地多校区办学有相似之处。本文以美国公立高等教育的典范加州大学系统、威斯康星大学系统、密歇根大学和日本著名的东京大学异地多校区系统为例进行分析。

（一）美国异地多校区大学系统分析

首先，从历史脉络结合设置规定和管理模式分析美国异地多校区大学系统。

1. 美国异地多校区大学系统的形成动因

美国异地多校区大学系统主要为赠地学院、师范学院、社区学院演变而成。加州大学系统、威斯康星大学系统、密歇根大学等著名公立大学的建设和发展都受到赠地法案的影响，如威斯康星州大学和威斯康星州立大学系统两种公立大学系统合并为威斯康星大学系统。

随着美国高等教育入学人数不断增加，专门培养师资的师范学院规模持续扩大，后并入州的大学构成大学系统。美国加州大学-圣塔芭芭拉分校原本是一所小而独立的师范学院，于1944年加入了著名的加利福尼亚大学系统，并成为该州公立高等教育的重要组成部分。

社区学院极大地促进了美国高等教育入学规模的扩大。一些地理位置相近的美国社区学院通过合并重组的方式，形成多校区大学系统。如，威斯康星大学系统就包含了13所社区学院。

2. 美国异地多校区大学系统的设置管理

美国大学设置分校地点必须依照程序，提交相应材料。联邦教育部向学校列明拟在分校设置的教育项目和分校地点的合法性。计划在新增加的办学地点提供超过50%教育项目的大学，如果收到设置分校的资格和认证审批报告，必须告知联邦教育部。相关部门将审查这些信息，并评估学校的财务责任、行政能力和资格。联邦教育部则视情况进行现场评估。如果分校设置要求被批准了，将会收到修改后的资格和认证审批报告和批准信。

美国大学设置分校的申请材料包括：第一，说明主校区与分校区之间的距离；第二，依据法律、宪章、大学系统组织文件或联邦教育部或大学管理者的条例和文件授权非主校区以准独立地位的证明；第三，已经获得授权的情况下，分校拥有教师和行政人员、经营预算、聘用和解雇教职员工的权利；第四，学校对非主校区的分校的聘用权限的官方声明；第五，主校区的认可机构声明，表明已通过主校区的现场调查认证；第六，具体描述主校区与分校之间的关系及其所有分支，包括学生情况；第七，本年度非主校区教育地点的办学预算和前两个年度的财务情况；第八，其他要求的文件。

此外，若一所合格的大学分校想申请成为一个主要校园或具有独立地位，必须符合“两年规则”的规定，即分校必须通过书面形式被认定为分校认证两年后，才能被认可其作为主要或独立学校的申请。

3. 美国异地多校区大学系统的管理模式

美国合并形成的州一级管理委员会或者联合形成的州一级的协调委员会负责多校区大学系统的外部管理。主校区的多校区行政部门管理各分校区，或者多校区管理委员会通过主校区间接管理分校区。

美国异地多校区大学系统内部管理分为按地区划分的事业部管理模式和按职能定位的集中管理模式。加州大学系统和威斯康星大学系统采用事业部管理，各个分校是相对独立的机构。

加州大学系统目前拥有 10 所分校，其中伯克利分校、戴维斯分校、尔湾分校、洛杉矶分校、美熹德分校、河滨分校、圣地亚哥分校、圣塔芭芭拉分校、圣塔克鲁兹分校提供本科和研究生教育，旧金山分校提供研究生教育。加州大学系统由董事会统一管理。董事会依法全面负责大学的组织和管理，制定大学系统的整体规划以及适合于各分校的政策。

威斯康星大学系统由 13 所四年制大学、13 所二年制社区学院组成。威斯康星大学系统在麦迪逊和密尔沃基两个分校提供本科和研究生学位课程；其他 11 所综合性校区为学生提供本科和硕士学位课程；13 所威斯康星社区学院提供两年课程。董事会对学术政策和计划、平等机会、学费、教师和学生活动、信托和投资等事务进行决策。威斯康星大学行政政策和程序适用于全系统，涵盖学术，财务和一般管

理问题。

密歇根大学内部则按职能定位进行集中管理。密歇根大学在安娜堡、迪尔伯恩和弗林特地区设置三个分校。1985年，密歇根大学宣布建立起最大的高等教育通信网络将三所校园联系起来。三所分校在统一规划下，注重发展本校区的特色，形成学术研究、应用研究和教学的多维卓越追求。安娜堡校区是密歇根大学的主校区，科学研究水平较高。迪尔伯恩校区专注于卓越教学和注重应用研究。弗林特校区旨在最高水平的教学和最新的创造研究。

（二）日本异地多校区大学系统分析

日本异地多校区大学系统形成于二战后的高校内部学科扩张，由主校区统一管理，不同校区的职能各有侧重，分工明确。

1. 日本异地多校区大学系统的形成动因

日本高校异地多校区系统主要形成于二战后高等教育改革时期。学部调整是日本大学常见的改革表现之一，如，东京大学依照1949年日本颁布《国立学校设置法》进行学部调整，新设和研究机构。日本高校合并伴随着学部数量的增加，日本高校异地多校区一般是不同校区设置不同学部或研究机构并承担不同教学和科研任务。

2. 日本异地多校区大学系统的设置

日本高校合并伴随着学部数量的增加，按照学科专业分类规定设置标准。重点审查不同学科专业的入学资格、学习期限、学分要求、组织等基本框架的规定；教师、校地、校舍设施设备等人力和物力资源的最低标准；大学教育活动的规范；课程和毕业要求规定等等。申请人必须向日本文部科学省部长提交申请批准，并提交大学设置咨询委员会。

3. 日本异地多校区大学系统的管理

以东京大学为例，东京大学拥有本乡、驹场、柏、中野、白金台五个校区，其中本乡校区是主校区，本乡、驹场、柏为主要教学和科研校区，中野校区分布教育学部附属中学，白金台校区设医学研究所及附属医院。除了五个校区之外，东京大学的附属机构遍布全日本。三个主要教学和科研校区的定位不同，所有校区由东京大学进行灵活有效的统一管理。本乡主校区位于东京都的文京区，包括本乡、浅野、

弥生三个部分，提供本科生和研究生教育，承担高年级本科生教学和科研任务。本乡地区分布学院和研究机构；浅野地区设有工程部和理学部；弥生地区设有农学部和研究机构。驹场校区位于东京都的目黑区，驹场校区分为三部分，为低年级本科生提供通识教育和全面的学生服务。柏校区位于毗邻东京都的千叶县柏市，为研究机构和实验室所在地，主要承担应用研究任务和培养研究生。

二、我国高校异地多校区办学体制分析

我国高校异地多校区设置具有合法依据，基于不同设置动因，形式和管理方式多样。我国高校异地多校区办学取得一定成效，但尚存在设置规范性不强带来的定位、生源、质量管理等问题。

（一）我国高校异地多校区设置的合法性

通过梳理我国关于高校异地多校区设置的相关法律政策规定，寻求高校异地多校区设置的合法性。1998年，《面向21世纪教育振兴行动计划》要求切实落实《中华人民共和国高等教育法》关于“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”的规定，扩大高校办学自主权。加快高等教育体制改革步伐，继续实行“共建、调整、合作、合并”的方针。

21世纪以来受到国家相关政策，如1999年《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》指出的“进一步扩大高等学校招生、专业设置等自主权，高等学校可以到外地合作办学”等的影响，知名高校纷纷设置异地校区并出现多所知名高校异地校区的集聚现象。

我国政策对民办高校异地多校区办学也进行了限定，民办高校不能在办学许可证核定的办学地点之外办学。如2007年《民办高等学校办学管理若干规定》提出：“民办高校不得在办学许可证核定的办学地点之外办学。不得设立分支机构。不得出租、出借办学许可证。”

（二）我国高校异地多校区设置的动因

我国高校异地多校区设置历史上主要基于国防需要、政治战略、经济转型、人口增长、高校竞争等多重动因。第一，国防因素。建国后一批军事学院进行分建和改建，更名并退出部队系列。第二，政治因素。我国优质高等教育资源集中于国家和各省的政治中心，存在

地区布局不均衡现象。近年来区域一体化的战略部署也推动著名高校异地多校区办学。第三，经济因素。地区经济发展，产业转型升级，急需大量受过高等教育的高质量人才。限于历史原因，有些经济发达地区的高校数量较少，特别是知名高校布局较少难以满足地区对高水平人才的需求。于是，地方政府基于地区综合发展的长远布局，与知名高校合作设置分校或校区。第四，人口因素。人口增长，特别是人对自身发展的要求以及对更为优质的高等教育资源的要求而产生更大高等教育需求。第五，高校自身因素。高校服务社会这一职能受到重视，而高校原办学地点的规模限制了高校战略规划的制定和办学的发展，高校之间形成的生源、资源竞争，也进一步推动高校寻求办学空间和机会。

（三）我国高校异地多校区设置的形式和管理

我国高校异地多校区设置主要分为高校与地方政府联合办校、高校与地方政府联合办学、迁校形成两地办学后独立办学，不同异地多校区办学形式的管理各有不同。

1. 高校与地方政府联合办校

高校与地方政府联合办校形式指高校在异地建立分校或者教学点形成多校区。异地分校校名与主体高校一致，作为主体高校的构成，现任领导主要来自主体高校，但是两校法人代表不同，一般称为“分校”。如山东大学与威海市政府联合共建的山东大学（威海）和北京师范大学与珠海市政府合作举办北京师范大学珠海分校。异地办学的主校区既通过宏观规划、派管理人员对分校进行间接管理，分校区也具有法律赋予的办学自主权。

2. 高校与地方政府联合办学

高校与地方政府联合办学的附（下）属学院形式在 20 世纪 60 年代就已经存在。1969 年北京大学数学力学系力学专业与技术物理系、无线电系迁至陕西汉中地区，建立北京大学汉中分校，于 1979 年撤回北京。附（下）属学院型异地办学形式只有一个法人代表，由主校区统一管理，设有部分学院、研究生院或者为部分年级学生所在地，一般称为“校区”。主体高校领导全面负责多校区的统一规划和管理，分校区负责教学、科研等学术事务和基层学术组织的日常运行，

强调集权管理。

高校与地方政府联合办学的附(下)属学院型异地办学包括三种具体形式:第一,主校区统一管理下,异地开设部分下属学院。2014年山东大学确定将信息科学与工程学院等6个学院作为首批学院整体建制迁到青岛校区组建研究机构。第二,主校区统一管理下,异地新建或从主校区迁移部分研究生院。如以培养全日制研究生为主形成深圳大学城研究生院群和海内外著名高校聚集创办产学研基地的深圳虚拟大学园。第三,主校区统一管理下,部分年级学生就读于该校区。如厦门大学漳州校区是厦门大学和漳州市、漳州招商局经济技术开发区合作创办,曾用于本科一、二年级的人才培养和学科创新。

3. 迁校形成两地办学后独立办学

迁校形成两地办学后独立办学形式在20世纪50年代就已经存在。两校校名大多一致,但法人代表不同,形成平行办学实体,各自负责本校的发展规划和管理。例如中国地质大学(武汉)和中国地质大学(北京)等。也有两校校名不同的情况,如1956年国务院决定交通大学内迁西安,1959年分别定名为上海交通大学和西安交通大学,最后形成上海交通大学和西安交通大学两地平行办学格局。

(四) 我国高校异地多校区设置的成效及问题

我国异地多校区设置取得了一定成效。一方面,高校异地多校区办学产生高校发展的内部效益。随着高等教育需求增加,知名高校在异地办学有效缓解学科专业数量增加带来的教育空间不足阻滞高校学科专业发展问题,提高规模效益并促进成果转化。另一方面,高校异地多校区办学促进办学所在地的外部效益。高等教育溢出效应有利于区域创新。高校异地办学所在地均为经济水平较为发达的地区,高校异地办学依托地方产业,发展学科专业,培养与社会需求相适应的高质量人才。异地办学扩大了高校服务面向,能通过高校与高校、政府、企业、科研院所的合作和竞争,提升所在地区的竞争力。同时,著名高校的多重校园文化对地区形成文化影响力。

异地多校区设置的规范和程序缺失导致办学定位不清及由此带来的多重质量问题成为制约办学的重要因素。首先,异地多校区设置中的定位不明确问题。异地办学的知名高校,一般只是设立研究生院

或部分学院，将异地校区定位为拓展学科空间和产学研转化的平台。异地多校区设置若缺乏明晰的办学定位要求，则异地校区容易在主体高校和所在地之间摇摆，违背了异地办学支撑引领地区经济发展的初衷。其次，异地多校区设置带来的生源问题。我国异地办学的主要形式是分校区设置一部分院系或者研究生院，生源结构较为单一。异地办学如果没有进行整体规划，事先缺乏对当地不同类型高等教育需求的实际调查和理性判断，也会带来生源紧缺问题。再次，异地多校区设置中的质量保障问题。异地办学往往实行垂直管理，作为本部高校的战略规划之一，由于地理位置相距较远，远离本部的分校区易疏于管理。在这种情况下，异地办学的过程质量监控可能缺位。

三、我国高校异地多校区设置管理的建议

高校异地多校区办学的设置管理要依法依规进行，既要考虑到主体高校的资源存量和支撑能力、异地校区的容纳能力和实际需求，也要针对不同形式的异地多校区采取不同的设置标准和管理方式，监测异地校区办学质量并动态调整设置。

（一） 鉴定异地校区支持与容纳能力以判定设置合理性

我国异地校区可持续支持能力与容纳能力和地区经济发展需求、高等教育入学需求与办学质量的协调度是鉴定异地校区设置合理性的基本前提，必须严控这个前提。既需要量化标准作为异地校区设置质量的底线，也需要体现办学自主权的质性标准作为异地校区设置的特色要求。

首先，根据主体高校的学科资源和社会资源，明确异地校区的设置定位，设计不同形式异地校区可能的最大和最小容纳能力。其次，从地区的角度判断不同经济水平地区以满足年度预测在校生数或高中毕业生所需要的异地校区类型、规模、优先顺序。再次，根据异地校区办学过程中设备利用和师资供给的调整情况，作为校正异地校区容纳能力的重要参考标准。此外，除量化指标外，还需要对高校异地办学考虑的设置分校的原因、入学和课程安排、治理和行政、物理特征等因素进行分析，作为我国异地多校区设置合理性的依据。

（二） 根据异地多校区办学形式进行严格设置管理

根据高校异地办学的动因、性质、与主校区关系，采用与之适应

的设置标准和管理方式，进行严格地设置管理。我国异地多校区的高校与地方政府联合办学形成的主从关系以及高校与地方政府联合办校、迁校形成两地办学的相对独立办学实体等形式，是异地多校区进行分类设置和分类管理的基础。

高校与地方政府联合办学形式属于系科专业的设置，应重点审查异地办学对不同学科专业的入学资格、学习期限、组织等基本框架的规定；师资、设施和设备的最低标准，大学教育活动的规范性；课程和毕业要求规定等等。高校与地方政府联合办校、迁校形成两地办学后独立办学这两种形式均属于设置高校，须符合我国高校设置条例和设置标准中相应类型高校设置要求。高校异地办学须向国务院教育行政部门备案，由省级政府履行责任，统筹管理。地方政府须对高等学校设置规划、办学条件是否达到设置标准等事项进行预审，并向教育行政部门提交申请，有关省级人民政府须对申报材料的真实性负责。国务院教育行政部门接到设置申请后，启动形式审查程序，对符合地区发展规划需求且办学条件达到设置标准者，经公示后进入高评委专家考察和评议环节。高校设置评议委员会将对照“十三五”高等学校设置规划、设置标准等对拟设置本科学校进行考察和评议，评议结果报经国务院教育行政部门党组审定并向社会公示无异议后，办理批准文件。

（三） 监测异地多校区办学质量实施动态设置调整

加强异地校区质量监测，并依此进行异地多校区设置的动态调整，形成事前资格认证、过程评议和结果审核相结合的设置保障体系。全过程地设置保障，旨在引导异地校区找准办学定位，紧密对接区域产业和高等教育需求，利用良好的高校资源和地区优势促进产教融合，加强科研转化。要求异地多校区精准定位，科学管理，动态调整专业设置，严把教学质量和人才培养质量，从而体现办学特色。

通过高校异地办学标准和程序，进行异地校区的事前资格评议，这是监测异地校区办学质量的基本设置保障。基本办学条件符合异地校区办学需求的情况下，还需要通过过程评议和结果审核动态持续跟踪监测异地校区办学质量，形成符合我国高等教育设置管理体制的张弛有度的异地校区过程质量评议。此外，既要通过外部设置评议和内

部评估的合力保障异地校区在办学过程中的教学、科研、社会服务符合办学需求和办学定位,也要为异地多校区办学提供必要的发展空间,保障异地校区有充足资源投入和办学以彰显办学成效。

参考文献:

[1] Marie H. Kavanagh and Sophie V Taysom. Multicampus University in Operation: Perceptions of Staff and Students [J]. Australasian Association for Institutional Research, 1999, (2): 98-108.

[2] [6] 王国均. 美国多校区大学研究及其启示[J]. 比较教育研究, 2002, (2): 43-47.

[3] UC Santa Barbara. About UC Santa Barbara [EB/OL]. <http://www.ucsb.edu/campus-intro>, 2017-05-15.

[4] 略论多校区大学管理的理论研究——兼论美国多校园大学系统与中国多校区大学的管理[J]. 清华大学教育研究, 2002, (4): 59-63.

[5] U. S. Department of Education Federal Student Aid. School Eligibility and Operations [EB/OL]. https://ifap.ed.gov/fsahandbook/1314FS_AHbkVol2.html, 2013-07.

[7] 刘学. 中美两国多校区大学系统办学模式的比较[D]. 济南: 山东大学, 2011.

[8] University of California. The Part of UC [EB/OL]. <https://www.universityofcalifornia.edu/uc-system/parts-of-uc>, 2017-05-15.

[9] University of Wisconsin System. What Is the UW System [EB/OL]. <https://www.wisconsin.edu>, 2017-05-15.

[10] University of Michigan. About University of Michigan [EB/OL]. <https://www.umich.edu>, 2017-05-15.

- [11] 東京大学. 東京大学の歴史
[EB/OL]. http://www.u-tokyo.ac.jp/gen03/b03_01_j.html,
2017-05-15.
- [12] Higher Education Bureau Ministry of Education, Culture,
Sports, Science and Technology. Quality Assurance Framework
of Higher Education in Japan [EB/OL].
[http://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title02/
detail02/1373877.htm](http://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title02/detail02/1373877.htm), 2017-05-15.
- [13] 東京大学. 東京大学キャンパス [EB/OL].
http://www.u-tokyo.ac.jp/campusmap/national_j.html,
2017-05-15.
- [14] 周玲. 中外多校区办学的案例研究 [J]. 高等教育研究,
2001, (2): 61-64.
- [15] 史秋衡. 国家高校分类体系及其设置标准实证研究 [M].
北京: 科学出版社, 2016.

(原载于《国家教育行政学院学报》2017年7月)

以分类管理推进高校科学定位和特色发展

国家教育发展研究中心 马陆亭

“十三五”期间，我国高等教育将实现从大众化向普及化的跨越，多样化需求和特征更加明显，高校的合理定位因此成为能否实现科学发展的关键，需要加快实施分类管理工作。《国家教育事业发展规划》明确提出把教育的结构性改革作为发展主线，推动高等教育分类发展，以人才培养定位为基础建立高等教育分类体系，这是推动高等学校科学定位、特色发展的重要措施。

高校分类管理之所以势在必行，一是因为我国经济形态多样，产业差异很大，地域色彩多元，战略重点各不相同，各行各业各地对教育的要求很不一样；二是因为大学已走出象牙塔，高等教育已融入社会且体量很大，毕业生的就业压力在不断增加，趋同的高校模式已不能适应多元的社会需求。此外，中国社会正经历着的经济结构调整和发展方式转变，对教育结构和质量的要求将会更高，高等教育正转向内涵式发展，多重转型的叠加将进一步考验教育与社会的关系。

因此，高校分类发展的根本目的是满足社会对人才的多元需求，落脚点人才培养上；而为了满足人才的多样化，各高等学校的办学模式就不能一样，就需要实现各自的科学定位和特色发展；进一步说，就需要有方向引导的不同和管理政策的差异，高校设置标准和评价内容不能单一，即所谓的分类管理。这就是事物的逻辑。

高校分类管理涉及分类设置、拨款、指导、评估等多项制度设计和政策安排，以保障和推动不同的高校走自己的内涵式发展道路，即所谓的合理定位和特色发展。而一流大学和一流学科建设，面向创新高原，以中国特色、世界一流为核心，鼓励和支持不同类型的高水平大学和学科差别化发展；推动具备条件的普通本科高校向应用型转变，面向地方经济社会发展需要，把办学定位转向培养应用型和技术技能型人才，转到增强学生就业创业能力上来。因此，二者鲜明地针对着我国高等教育的“顶天立地”问题及社会对高端与一线人才和成果的迫切需求，是从国家的角度对高校不同发展目标和办学模式的推动。

任何高等学校，都具有教学、科研、服务等基本职能，但这些职能在每所高校的搭配和实现方式是不同的，即各自使命不同，这就是定位和特色。一流大学，需要在知识创新上居领先地位，因此学科发展、人才培养、评估拨款需要围绕着创新驱动来进行，需要不断产生新知识和培养能创造新知识的人；而转型高校，重点关注知识的应用，因此需要加强产教融合、校企合作、实践育人，侧重于把新的科研成果推广到企业或把企业先进技术及时转化为教学内容。共同点也有，比如都要关注学生的社会责任感、创新精神和实践能力，都要进行理论教学、实习实验、社会实践等。

要充分认识高等教育对创新驱动的带动作用，加强省级政府对区域内高等学校的分类设置和管理，增强中心城市高等教育对区域发展的辐射功能，引导教师围绕国家需求开展科学研究和技术开发。在政策实施上，需要支持省级政府根据国家建设布局，结合自身条件和需求，自主推动区域内高等学校建设高水平大学和优势特色学科，加强对转型发展高校试点工作的统筹指导，加强对中心城市高等学校体系建设的科学指导，注重新增高等教育资源向新城镇化地区、产业聚集区和边境城市延伸，同时国家还要支持中西部地区和民族地区高等教育水平的提高和特色发展。

我们需要增加政策的弹性，给不同高校群落以相应政策支持，健全不同层次不同类型高等学校的建设标准，使得学科型与应用型、综合性与行业性、巨型大学和小型学院等不同学校均有自己的发展空间。同时推动高等学校针对不同层次、不同类型人才培养的特点，因地制宜探讨自己的专业培养方案，构建相对应的课程体系和教学模式。

（原载于 2017 年 2 月 4 日《中国教育报》）

我国高校规范更名研讨

于洋

(教育部, 北京 100816)

摘要: 我国高校更名热度持续不减, 主要分为更换高校名称不升格和升格且更换高校名称两种形式。高校更名成为一些高校寻求办学发展的路径依赖。一些高校出于战略规划调整的考虑进行更名, 也不乏盲目跟风更名竞争资源现象。主要发达国家高校通过明晰的程序进行更名, 更名高校相应进行教学改革以适应更名调整。建议我国进一步规范高校更名程序和更名标准, 多方共同参与监督高校进行与更名相匹配的质量建设。

关键词: 高校更名, 设置规范, 质量建设

作者简介: 于洋, 教育部发展规划司院校设置和综合业务处处长

我国高校更名原因多样, 既有来自高校办学发展的内在需求, 又受高等教育政策导向、社会经济转型、社会评价的外部影响。调查表明, 社会舆论直接影响了一些办学者的办学理念, 推动高校升格热现象的形成。^①高校更名主要分为更换高校名称不升格和升格且更换高校名称两种形式。部分高校出于战略规划调整的考虑进行更名, 但也不乏盲目跟风更名现象。

我国一些高校热衷更名寻求办学资源和吸引生源, 更名惯性容易导致高校注重外部建设而忽视内涵建设, 造成名实不符的更名乱象。明确的程序、标准和监督机制, 形成高校更名的制度化设计, 是保障高校名实相符的重要途径。通过规范制度引导高校向内关注办学质量和人才培养质量, 是规范高校更名的最终目的。

一、我国高校更名的相关规范

从法律政策历史演进和不同类型高校具体规定的角度, 均能体现我国规范管理高校更名、鼓励高校内涵式发展保持稳定性的价值取向。

1. 高校更名的阶段性路径依赖

根据现有研究，新中国成立以来我国高校出现阶段性更名特点：第一阶段为 20 世纪 50 年代，院系大调整时期，大批高校院系组建并更名为单科性学院；第二阶段为 1999-2004 年，伴随着高校规模扩张，更名高校数量最多；^[24]第三阶段为 2005-2009 年，更名高校数量急剧减少；第四阶段为 2010 年至今，更名高校数量波动上升。我国高校更名的阶段性高峰特征明显受到教育政策的影响。统计分析发现，2010-2016 年，我国共有专升本学校 134 所，更名大学 73 所，同层次更名本科 18 所，更名专科 84 所。共有 309 所院校进行升格更名或直接更名，占全国 2596 所高校（截至 2016 年底）的 11.9%。

对高校更换名称前后进行对比分析发现，不少高校从学院更名为大学，也有很多学院同层次更名为其他名称的学院。总体来看，高校更名体现学校由小及大的变化趋势，如学科、专业、规模、服务地区、层次等。更名后，高校校名趋同，高校的辨识度下降，高校的学科专业设置在一定程度上也趋同化。究其根本，在于高校竞争的环境下，高等教育资源主要来自行政配置，来自社会的资源投入有限且高校面向社会办学能力不足，导致高等教育管理部门的政策规定、评价管理对高校办学定位和发展产生较大影响。目前我国高等教育资源投入多的重点大学一般为综合性研究型大学，而对学院投入则相对有限，这一现状使得社会产生对学院和大学的认知误区。我国《普通高等学校设置暂行条例》等相关法律政策规定学院和大学在学科规模上具有一定差异，而在高校办学过程中大学的认知导向被误认为学院和大学属于层次划分，因此很多学院趋向发展多科性、综合性学科专业，以求更名为大学。研究表明高校更名存在一定的惯性或者说高校更名已经成为一些高校发展的路径依赖。^[25]

2. 高校更名相关法律政策的历史演进

20 世纪 80 年代，国家教育行政部门就提出高校更名要有规可依、名实相符。1985 年 10 月，国家教委发出《关于高等学校更改校名问题的通知》，要求各校在教委制定出确定校名的依据和规范之前，校名一般不要变更。国务院于 1986 年颁布《普通高等学校设置暂行条例》（简称《条例》）规定“设置普通高等学校，应当根据学校的人才培养目标、学科门类、规模、领导体制、所在地等，确定名实相符

的学校名称。”并于第十二至十五条分别列出大学、学院、高等专科学校、高等职业学校须符合的具体规定。大学和学院差别体现在主要学科数量，并未对学院的教学和科研力量和水平进行界定。《条例》第六章第二十六条规定“对本条例施行前设置或变更学校名称的普通高等学校，应当参照本条例，进行整顿。整顿办法，由国家教育委员会另行制定。”

20世纪90年代，《国家教委关于普通高等学校更名问题的通知》又针对高校更名乱象重申高校名称的重要性、提出高校名称更改要依照一定程序及规范，建议高校名称保持稳定性，要求高校积极探索发展契机提高教育质量，摆脱利用更名寻求办学发展的路径依赖问题。

21世纪以来，国家教育行政部门对更名现象采取“从严”和“控制”的原则，限制去除农、林、师范院校特质的更名，鼓励校名体现学科特色。近年国家教育行政部门对高校更名采取更加明确的“坚决纠正”、“严格标准”原则，引导本科层次高校内涵发展以彰显特色，确保建设高水平的职业学校和骨干专业。2011年《教育部关于“十二五”期间高等学校设置工作的意见》提出“十二五”期间高等学校设置工作的政策规定及关于高校更名要求，2017年《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》也提出“十三五”时期相关要求。

3. 不同类型高校更名的管理规定

《中华人民共和国高等教育法》（根据2015年第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》修正）规定不同类型高校更名要按照国家和省级的管理权利划分进行审批，高等学校由国务院教育行政部门审批，其中设立实施专科教育的高等学校，经国务院授权，也可以由省、自治区、直辖市人民政府审批。

21世纪初期，国家《普通本科学校设置暂行规定》进一步提出本科高校校名的命名规范，要求本科高校不得冠以“国”字号或者人名，采取一校一名制，并再次提及本科层次高校称为大学或学院、校名要名实相符。

国家教育行政部门已经取消了对高等职业学校使用超出规定命名范围学校名称的审批。2013年教育部取消“省级人民政府自行审批、调整的高等职业学校使用超出规定命名范围的学校名称审批”的行政审批项目（原设定依据为《国务院办公厅关于国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批设立高等职业学校有关问题的通知》和《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》）。

按《民办教育促进法实施条例》第三十九条规定，民办学校可以依法以捐赠者的姓名、名称命名学校的校舍或者其他教育教学设施、生活设施。捐赠者对民办学校发展做出特殊贡献的，实施高等学历教育的民办学校经国务院教育行政部门按照国家规定的条件批准，其他民办学校经省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门或者劳动保障行政部门按照国家规定的条件批准，可以以捐赠者的姓名或者名称作为学校校名。此外，一些地方教育行政部门根据法律规定提出省级民办高校命名管理办法。如2015年，广西壮族自治区教育厅根据《高等教育法》、《民办教育促进法》、《普通高等学校设置暂行规定》、《普通本科学校设置暂行规定》和《民办非企业单位名称管理暂行规定》等法律法规规章规定广西壮族自治区民办高等学校的命名管理。

二、美、英两国高校更名的相关规范

美国高校和英国高校都存在因高校战略调整而按照一定程序进行更名的现象，吸引生源是高校更名的重要影响因素，但高校更名同时也伴随系列与更名相匹配的教学改革。

1. 美国高校更名及规定

美国私立高校更多为彰显高校特色和纪念捐赠者而更名。如杜克大学原为一所师范学院，因受到教会资助于1859年更名为三一学院，后为感谢杜克家族的捐赠且时任校长认为原校名未体现独特性，故于1924年更名为杜克大学。美国州立高等教育系统曾有过三次更名热潮。20世纪初，美国中等教育迅速普及促进一批师范学校更名为师范学院，由原来的技能教育转为进行知识教学和理论研究的四年制教育。20世纪50年代，“二战”后的美国大力发展科学技术，要求高等教育培养大量专业的技术、科研和管理人才。1958年美国《国防

教育法》等法案政策影响下，许多师范学院更名为文理学院或综合性学院，从单一的培养目标转向多元。20世纪70年代，美国又有一批学院更名为大学。^[4]此后，美国高校一直存在更名现象，但是并非所有高校以更名大学为最终指向。1997年位于纽约的社会研究新学院（The New School For Social Research）合并八所学院并更名为新学院大学（New School University），但是当地人习惯指称原校名，经过大量在线调查和社会调查之后，该大学于2005年重新更名为新学院（The New School）。

美国州立高校更名的影响因素多样，既有来自社会发展需求和高等教育竞争的外部动力，也有来自高校主动调整适应的内部驱动力。在这些因素作用下，美国高校通过院校调整更名，如调整课程设置和增加国际交流机会，为学生提供高质量的教育，提升高校地位和声誉，服务地方社会经济发展。美国许多高校更名目的在于吸引更多州外特别是国际生源，^[5]如1996年特兰顿州立学院（Trenton State College）更名为新泽西学院（The College of New Jersey），通过荣誉学位和国际学习经历吸引来自州内外学生，其新生项目所带来的低退学率和高毕业率位列全美前列。^[6]2001年位于费城的比弗学院（Beaver College）更名为阿卡迪亚大学（Arcadia University）后增加了一倍申请者。^[7]美国高校更名除了受到办学战略和服务社会影响之外，校名的更改还受到校友支持的影响。如美国佛蒙特州立大学系统（The Vermont State Colleges System）校长办公室认为使用国际更为通用的大学（University）用法替换学院（College）这一可能在部分国家是“高中”概念的误解以增强辨识度吸引更多国际生源，因此于2016年11月宣布将两所州立学院强森州立学院（Johnson State College）和林登州立学院（Lyndon State College）合并且更名为北佛蒙特大学（Northern Vermont University），2018年7月开始使用北佛蒙特大学-强森和北佛蒙特大学-林登作为各自校名。新的名称得到了校友、学生、教职工的支持和提交联合委员会（the Unification Advisory Committee）后获得认可。值得注意的是，北佛蒙特大学校名在9月就合并两所州立学院进行投票时，就符合董事会制定的名称标准，强森州立学院和林登州立学院的校长向市场学专

家进行了咨询后均表示支持并成立变更小组组织合并校的协调和运作，设计系列与校名定位相匹配的项目。^[9]

由此可见，美国州立高校合并更名的完成要遵循一定的程序，符合一定的标准。美国联邦对高校使用学院或大学名称并没有要求和标准的限制。美国高校合并更名需要成立高校名称变更小组（Name Change Transition Team, NCTT）。负责人一般是合并校中一所高校的校长，负责协调合并校的入学、课程、品牌和宣传等所有运行原则和细节，加强合并校之间学术项目的联系、为学生提供研究机会及国际交流、提供在线入学服务等等，并征求高校各部门意见。美国公立大学更改校名需要获得州议会的批准，每一份关于更名的议案在议会表决之前都要经过广泛讨论。有时大学校长或董事会主席或州教育当局负责人还需要接受议员们的质询。^[10]高校名称变更后，需要通知高校内部和外部所有可能受到高校名称变更影响的主体，包括学生、家长、教师、职工、校友、社区、学生就职企业、高校所在地区的紧急服务机构、高校所在地区的其他教育机构等。

2. 英国高校更名及规定

英国高校不少是由某一地方的大学学院演变而成的，这一过程伴随着高校更名现象。以英国曼彻斯特大学的校史为例，曼彻斯特大学校史始于欧文斯学院和曼彻斯特技术学院。1903年欧文斯学院作为维多利亚大学的一部分重组更名为维多利亚大学-曼彻斯特。1905年，曼彻斯特技术学院成为维多利亚大学技术学院的组成部分。1956年技术学院的非学位教育并入城市学院（发展成为随后的曼彻斯特城市大学）后取得独立地位。1966年随着规模扩张加快，曼彻斯特技术学院更名为曼彻斯特大学科技学院，在维多利亚大学中取得较大独立性，并于1994年取得授予学位权利后成为完全自治大学。2004年，曼彻斯特技术学院与维多利亚大学-曼彻斯特合并为曼彻斯特大学。^[11]早期英国城市工业的发展催生许多新大学，一些单科性学院合并更名成为大学，由于该地已经存在以地方命名的大学，为避免歧义而以Metropolitan或者City命名，如曼彻斯特城市大学（Manchester Metropolitan University）。^[11]

英国教育法案和机构也有高校更名的相关程序规定。1992年英国《继续教育和高等教育法1992》（Further and Higher Education Act 1992）规定，英国高等教育机构经枢密院允许可以更改名称。任何成文法则或文书赋予任何教育机构或任何经营该机构的法人团体名称的权力，而教育机构属于高等教育部门，因此无论本部门是否为“大学”，理事会都可以在枢密院同意下行使。若符合特定标准，可以以一个法人团体的名义，在教育机构的名称里加入“大学”一词，但要避免使用有歧义的名称。^[12]该法令目的在于废除英国大学与多科技术学院、高等教育学院之间日益严重的人为二元区分，建立高等教育一元体系。根据该法令，英国的多科技术学院以及部分其他学院更名为大学。

《1988年英国教育改革法案》提出如果继续教育学院升格并更名为高等教育学院，高等继续教育课程的全日制同等学力入学人数须超过350人同时超过全日制同等学力入学总人数的55%，或者高等继续教育课程的全日制同等学力人数超过2500人。^[13]英国原商业创新技能部门（Department for Business Innovation & Skills, BIS, 在2016年7月与能源和气候变化部门合并为商业、能源和产业战略部门）反对在继续教育机构（Further Education Sector）或“大学学院”（University College）一词中使用“大学”一词。继续教育学院可能会经商业创新技能部长的批准而更名。学院更名的必要程序如下：首先，咨询当地的其他教育机构和紧急服务机构，以确保所拟的新名称不会造成混淆或误导。进行咨询期间应设有合理期限，以便他们进行考虑和答复。其次，考虑更改名称的生效日期。学院更名在咨询结束后6个月内生效，包括为上述机构提供至少一个月的考虑时间。此外，学院还需要考虑名称变更日期的谈判和商定最大程度上降低对正在进行的业务产生的影响。同时，还须向上述机构提供一封说明信，说明名称变更的原因，并说明名称变更的生效日期。收到更改法定名称的要求和支持信息后，继续教育治理组织团队代表将考虑一系列因素，以确定提议的名称是否被接受。^[14]

三、我国高校更名的规范管理建议

无论是法律政策溯源或英美主要发达国家经验，高校更名都需要通过系列程序进行规范。高校更名更多表现为一种外部形式，但更为重要的是进行与更名相适应的高等教育内部质量建设。我国高校更名受高等教育政策影响的特征较为明显，既有来自高校内部战略调整的推动，也受高等教育管理和资源配置影响，且来自对高校层次的认知误解。因此，我国高等教育管理部门在对高校更名管理方面应该有的放矢，了解不同高校更名的动因。通过程序规范、明晰审批权限，制定并依据标准规范，实现多方参与更名及更名后的办学质量监督，以推进我国高校依法更名、规范更名，真正名实相符。

1. 明晰高校更名的程序和审定权限

首先，对高校更名管理实行两级管理体制，严格执行审核和备案制度。按隶属关系由学校所在地省、自治区、直辖市人民政府提出申请，报国务院教育行政部门审批。设立实施专科教育的高等学校，经国务院教育行政部门授权，也可以由省、自治区、直辖市人民政府审批，报国务院教育行政部门备案。其次，发挥高校设置评议委员会作用。委托全国高等学校设置评议委员会进行专家评议，在评议的基础上审批学校的更名问题。再次，政策的颁布是自下而上、广泛征求大众意见的过程。除了国务院教育行政部门和全国高等学校设置评议委员会外，对高校更名做出决定之前，还要广泛征求各方意见，形成决策链条，保障决策渐进性和科学性。此外，要特别注意更名政策的连续性和渐进性。更名程序和审定要求自发布实施以来，能够衔接教育行政部门当前关于高校更名的相关规范和已经产生的高校更名行为，并为未来高校更名提供规范指南。

2. 制定高校更名的规范标准和形式

根据我国高校更名相关政策法规梳理分析，除明晰程序之外，还需要制定规范的标准，形成高校更名的制度化管理。首先，高校名称是无价之品牌，高校更名须提供充分理由和论证，包括拟废止的旧名和所拟采用新名的内涵、来源、原因等并加以说明。其次，国务院教育行政部门或全国高等学校设置评议委员会须通过调研和座谈评价高校更名是否符合高校所在地区或者辐射范围的发展需求，是否符合高等教育区域布局、层次布局、结构布局的战略规划，是否符合国家

不同地区高等教育布局实际,是否符合国家高职和本科院校类型层次布局,是否符合国家高等学校科类结构布局。再次,严格按照大学、学院、高等专科学校与高等职业学校的设置标准,对要求更名的高校进行谨慎审批。此外,明确高校更名的形式,包括更名原则和更名格式。对于要求更名的高校,要求名称应当按照审批权限或隶属关系、高校类型,按照不同的标准和要求进行规范更名。

3. 实施高校更名后的多方质量监督

高校发展牵涉多方利益相关主体,高校更名作为高校战略调整的重要举措,需要多方参与,关注高校与更名相匹配的质量建设,共同促成规范化的高校更名制度,取得高校更名相匹配的发展成效。通过教育行政部门审核、高校自我评估、社会监督共同监测高校更名后的质量建设情况评估名实相符情况。高校命名和更名应当遵循公开、公平、公正原则,接受行业协会和社会的监督。对于命名和更名存在名实不符的情况,视情节程度依照法律规定采取不同处理办法,同时也要保障高校对于处理的复核或申诉权利。高校更名不是一劳永逸的行为,高校更名之后还需要进行相对应的教学改革。在办学面向、培养方案、课程建设、教学实践、国际交流等方面采取必要措施,根据更名后的办学定位调整形式和内容标准,提高人才培养质量,提升高校声誉。我国更名高校要避免走入通过单纯的更名寻求高校扩张的路径依赖,完成外部更名形式之后,要加强高校内涵式建设,通过高校内部综合改革提高教育质量,使得高校更名达到真正意义上的名实相符。

参考文献:

- [1] 史秋衡. 国家高校分类体系及其设置标准实证研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [2] 杨林玉, 贾永堂, 肖家杰. 大众化以来我国高校大面积更名现象研究——基于双轨制的视角[J]. 高等工程教育, 2016, (3): 63-68.
- [3] 吕健. 高校更名与招生扩张[J]. 教育与经济, 2016, (3): 3-11, 22.
- [4] 张萌, 张欣. 美国高校更名的内生逻辑探析——以密苏里州立大学为例[J]. 比较教育研究, 2016, (11): 84-89.

[5] Stephen Mills. Northern Vermont University Celebrated[N/OL]. The Times Argus. <http://www.timesargus.com/articles/northern-vermont-university-celebrated>, 2017-04-20.

[6] The College of New Jersey. History[EB/OL]. <http://tcnj.pages.tcnj.edu/about/history>, 2017-05-05.

[7] Alan Finder. To Woo Students, College Choose Names That Sell[N/OL]. The New York Times. http://www.nytimes.com/2005/08/11/education/to-woo-students-college-choose-names-that-sell.html?_r=0, 2005-08-11.

[8] Johnson State College. VSC Board Approves' Northern Vermont University' for Name—JSC and Lyndon will unify under a new name July 1, 2016 [EB/OL]. <http://www.jsc.edu/news/story/vsc-board-of-trustees-unanimously-approves-northern-vermont-university-for>, 2016-11-30.

[9] 韩海燕, 张炜. 美国高校“更名”现象及原因分析[J]. 江苏高教, 2006, (5): 46-47.

[10] The University of Manchester. Our History[EB/OL]. <http://www.manchester.ac.uk/discover/history-heritage/history>, 2017-05-03.

[11] Manchester Metropolitan University. History and Heritage[EB/OL]. <http://www2.mmu.ac.uk/about-us/history-and-heritage>, 2017-05-05.

[12] UK Parliament. The Further and Higher Education Act 1992[EB/OL]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/pdfs/ukpga_19920013_en.pdf, 1992-03-06.

[13] UK Parliament. Education Reform Act 1988 [EB/OL]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/40/pdfs/ukpga_19880040_en.pdf, 1998-07-29.

[14]Department for Business Innovation & Skills. Further education corporation name changes: Guidance on changing existing corporation/college name or developing new names[EB/OL]. <https://www.gov.uk/government/publications/further-education-colleges-guidance-on-naming>, 2010-10-01.

(原载于《国家教育行政学院学报》2017年第07期)

《国家高校分类体系及其设置标准实证研究》出版

高等学校职能结构的多样性、设置标准的合法性、分类发展路径的复杂性，无一不被看作世界性难题。为了便于认识与描述不断复杂分化的高等教育系统，世界范围内的不同研究机构开发了各种高等教育分类框架。为了更加科学合理地进行我国高等学校结构和布局的调整，2014年教育部将“高等学校分类体系及其设置标准研究”列入“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”。通过全国公开招标，厦门大学高教质评所所长、厦门大学教育研究院副院长、教育部新世纪优秀人才、国务院政府特殊津贴专家史秋衡教授成为该项目的首席专家和主持人。“高等学校分类体系及其设置标准”是设计大学章程、完善现代大学制度亟待解决的重大攻关课题。

项目立项之后获得了教育部发展规划司和国家教育行政学院等单位的大力支持。为了更好地进行课题研究，课题组进行了历时13个月的课题调研和数据收集工作，使得本研究最终能够集思广益，最终建立在扎实而丰富的实证数据基础之上，处处闪现一流发展思路与卓越实践的话语之光。

2016年6月，史秋衡教授所著的《国家高校分类体系及其设置标准实证研究》一书由科学出版社正式出版，本书为教育部重大课题攻关项目的主要成果。本书在八十余万字的研究数据基础上梳理而成，主要通过对深度访谈和案例材料进行定性研究。本书从实证角度出发，系统阐述了中国高等学校分类的逻辑起点、现实依据和理想走向，分析了中国高校设置标准修订的时代背景，提出了中国高校分类和设置标准的政策建议。

《中国高等学校分类与定位问题研究》出版

湖南大学陈厚丰教授的专著《中国高等学校分类与定位问题研究》由湖南大学出版社出版。本书是一部系统研究和探讨中国高等学校分类与定位问题的学术性专著。全书由绪论、正文(共六章)及附录三部分组成。

在绪论部分,阐述了本研究的时代背景、研究意义、研究现状与研究难度、研究方法与研究基础等。第一章以“中国高等学校分类与定位问题研究的理论分析框架”为主线,首先界定了高等学校分类与定位及其相关概念,提出了本研究的理论基础、研究思路和基本框架。第二章描述了中国高等教育发展现状及结构变迁,概述了目前中国高等学校在分类与定位方面存在的主要问题,接着运用教育内外部关系规律从外部和内部两个“维度”分析了出现这些现象的主要原因。第三章对国内外(包括美、英、法、德、日、巴西、我国内地和台湾地区)高等教育机构分类观点及方法进行了评介,重点评析了中国广东管理科学研究院武书连课题组的《大学分类》、美国卡内基教学促进基金会的《高等院校分类》和联合国教科文组织《国际教育标准分类法》中的第三级教育(高等教育),并由此得出了有关构建中国高等学校分类法及其标准的若干启示。第四章选取国内外高等学校合理定位和高等教育职能分化的典型案例进行了剖析,主要对中国内地18所重点大学战略规划、浙江宁波4所国有民办高校合理定位和1960年美国《加利福尼亚高等教育总体规划》进行了剖析,从中总结了值得参考和借鉴的经验。第五、六章为本书的重点部分。其中,第五章首先提出了中国高等学校分类与定位的目的、原则和依据,接着提出并阐述了我国高等学校分类与定位的构想;第六章围绕如何引导高等学校分类办学、合理定位问题提出了具有政策价值和参考意义的建议。在附录部分,主要摘录了武书连课题组对全国600所大学进行分类的结果,2003年度《中国大学评价》一流大学名单及大学排名结果(前50名),美国《加利福尼亚高等教育总体规划(摘要)》,本书新分类法关于中国高等学校类型和层次划分的理论组合结果(108种),《全国教育事业第十个五年计划》,全国31个省、市、自治区国民经济和社会发展“十五”计划中高等教育的发展目标以及我国台湾地区有关高等教育机构定位与分工的资料。

发达国家顶尖人才培养体系特征研究¹

史秋衡 陈志伟

摘要：为提高社会经济发展质量，高等教育在社会各界顶尖人才的培养方面作用巨大。通过对英、美、法、德等四国的一流高教体系的特征背景展开资料整理和分析研究，发现其各自具有高度集中、相对集中、多元分散和高度均衡等国别特点，其高校在专业设置、社会支持、数量规模、类型特色、国际声誉等方面也有显著差别。相关研究发现将有助于我国高等教育体系的自身模式改革，为培养和锻造不同的顶尖人才而进行相对科学地整体规划和专业结构优化。

关键词：发达国家；高等教育；顶尖人才

作者简介：史秋衡，厦门大学教育研究院副院长、教授（厦门 361005）；陈志伟，中央民族大学教育学院讲师，德国哥廷根大学社会学院教育系博士（北京 100081）

顶尖人才是各行业的领军者和决策者，可以直接从事和负责相关政策 and 事项的制定、决断和选择的个人或群体，一般处于机构和组织的塔尖地位。^[1]顶尖人才自身受教育水平将直接或间接影响整个机构、组织或群体的各项利益及发展方向，对国家社会稳定和经济发展产生深远的影响。^[2]正如李克强总理所提到的，“要保持中国经济持续健康发展，越过中等收入陷阱，还是要最大限度，释放‘人才’的‘红利’”^[3]。对顶尖人才的教育背景进行研究，对于目前高度强调和依赖人才的能动性而得以发展的当代社会具有深远意义。这将有助于高等教育体系的自身模式改革，为培养和锻造不同的顶尖人才而进行相对科学地整体框架规划和专业结构优化。

¹ 本文系教育部人文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”（项目批准号 14JZD046）资助的研究成果

本研究以英国、美国、法国和德国四个发达国家学术领域和商业领域中顶尖人才的高等教育背景展开资料追踪和分析,得出四国各自的顶尖人才培养模式和结构模型,为今后我国培养顶尖人才的高等教育发展模式提供参考。

一、英国顶尖人才的高等教育培养体系特征

作为历史悠久的西方发达国家之一,英国的高等教育起步和发展同样源远流长。成立于公元 1096 年的牛津大学和 1209 年的剑桥大学是其高等教育体系中的两个代表性高校。在 2013—2014 年的最新泰晤士高等教育世界大学排名中,英国高校在世界大学前 400 名中占据 49 席,牛津大学和剑桥大学更是排名靠前,分别为第二位和第七位,英国高等教育的国际声誉可见一斑。通过统计和分析可以发现,英国顶尖人才高等教育培养模式和体系主要存在以下特点。

(一) 学术顶尖人才的毕业院校分布高度集中

英国学术界顶尖人才中,以诺贝尔奖为例,截至目前英国诺贝尔奖获奖者总数为 125 人次,位居全球第二,其中,毕业于牛津大学的获奖者总数为 26 人次,毕业于剑桥大学的获奖者总数高达 65 人次。也就是说,有近四分之三的诺贝尔奖得主毕业于牛津或剑桥大学,并且主要集中于剑桥大学。

表 1 牛津和剑桥大学诺贝尔奖毕业生获奖分布及数目统计²

毕业院校	物理学奖	化学奖	生理学或医学奖	经济学奖	和平奖	文学奖	总数
牛津大学	3	4	8	4	3	4	26
剑桥大学	24	17	16	4	2	2	65

另据统计,共有 25 人次曾获诺贝尔奖的研究参与者和教职员工来自剑桥大学,而牛津大学的这一数字同样是 25 人次³。由此可见,近乎所有的英国诺贝尔奖获得者都与剑桥或牛津大学有或多或少的渊源和关联。可以说,在英国高等教育体系中,剑桥大学和牛津大学可谓是英国学术领域顶尖人才的摇篮,其在顶尖科学人才的培养和知识体系的传承中,起到了无可匹敌的作用。

值得一提的是,牛津大学的哲学、政治与经济学三合一专业(即 PPE)在顶尖人才的高等教育培养过程中具有突出特色性和影响力。

² 包括有多重高等教育背景,而在以上高校有修习或在一定阶段毕业的毕业生。

³ 此统计不包括只获得荣誉学位,或在获奖后才加入的得奖主;研究参与者和教职员相互之间有交叉或重复。

虽然此专业目前已经从牛津大学扩展到全英国乃至全球的诸多高校，但作为牛津大学的金牌专业，其仍被视为是培养英国顶尖人才的优势专业。此专业主要以严格且广博的学术训练著称，经由学术性社会科学知识的传授和熏陶，使入学的一流人才获得充分的自律自觉和独立思考的能力，对人类文化得到相当深刻的了解，从而对政治、法律、哲学、外交和经济等相关领域的发展和变化拥有强烈的创新思维和敏锐感知。仅就毕业于此专业的英国政商界顶尖人才的人数而言，也相应凸显出英国顶尖人才的高等教育经历和背景的集中度之高。

（二）名校效应增强顶尖高校的教育资源占有率

由于牛津和剑桥两所大学在政治界和学术界的突出地位和成就，使得不仅英国国内，并且在世界范围内都将两所高校视为英国高等教育的标志而将其相提并论，甚至用“Oxbridge”一词来对二者进行并称，该术语经常被用以区别二者和其他英国大学，凸显其特殊的地位和名气，一提及此词，则必然与优秀的顶尖人才及隐含的丰富社会人脉资源相关联，同时也唤起人们对英国高等教育的敬仰和崇拜。^[4]正因如此，英国其他高校相比于牛津或剑桥大学都显得黯然失色，在资金支持、社会捐献、政策扶持、学生质量、教学条件等方面都无法比拟这两所名校。

英国目前共有大学 90 多所，学院 123 所，高等教育学院 50 所，因此英国高教系统拥有共计超过 260 多所的高等院校，虽然由于英国教育体制的维持和控制使得校际生均经费趋同，然而全国 65% 以上的研究经费资源被以牛津和剑桥大学为标志的，由 24 所研究型大学所组成的罗素大学集团所占据，在 2003/04 年度，英格兰高等教育拨款委员会的研究经费排名中（不包括苏格兰和威尔士在内），前十五名都是该集团的成员。其中的“金三角”即剑桥、牛津、伦敦大学系列，更囊括超过 40% 的研究预算。此外卡迪夫大学则获得威尔士地区 49% 的研究经费，而爱丁堡大学和格拉斯哥大学则分得苏格兰地区高达半数以上的金额^[5]。据统计，英国研究型大学往往容易获得高额的研究经费，而其中 42% 的研究经费被集中的分配给了八所顶尖大学^[6]，也就是说，剩余的近 250 多所高等教育院校只能分得剩余 58% 的研究经费和资金支持。

（三）部分一般高校具有一定培养特色

不可否认，除了牛津和剑桥等顶尖大学之外，英国高校在培养人才方面也各有所长，例如在商界中，全球排名前 200 位的英国十家公司，共计十位首席执行官中，毕业于罗素集团大学的共有 4 位，其中两位毕业于牛津大学。而剩余的则大多拥有海外教育背景和普通英国高校教育背景，其所修专业也大多集中于工商或企业管理等商学科，这充分说明，英国顶尖大学并非在各项学科领域的人才培养体系中都占据绝对优势，一些普通大学在某些专业上更具有领先水平，例如非罗素集团的巴斯大学就被《泰晤士报》评为近年来英国金融学专业的领头羊；萨里大学在电子工程专业以及兰卡斯特大学的专业在英国均排名第二，领先于大多数罗素集团高校。⁴由此可见，英国教育体系如果能将教育资源更加均衡或适度的调配给各个大学，英国高等教育体系培养出的人才结构将更加合理，同时其人才资源也将更加丰富。

综上所述，英国高等教育资源占有和各界顶尖人才的培养数量仍然以牛津大学和剑桥大学为首的罗素集团高校为最，顶尖人才的集中化培养模式凸显英国传统精英高等教育的重要地位和历史沿袭。英国的顶尖人才所接受的高等教育模式大致以图 1 “倒金字塔”的形式表现出来，其顶端是以牛津和剑桥大学为代表的英国顶尖高等教育院校和机构，而底部则是由大多数普通院校和高教机构所构成。

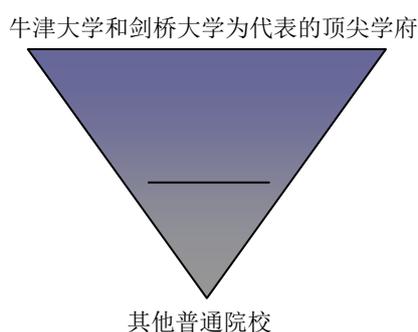


图 1：英国顶尖人才的高等教育培养模式类型图⁴

二、美国顶尖人才的高等教育培养体系特征

作为当今世界发达国家之一的美国，目前拥有 2,400 多所四年制正式大学和 3,400 多所两年制社区学院。其中，在美国高等教育体系

⁴ 其中，图形的面积不同代表此类高等教育机构或院校培养出的顶尖人才的数量多寡，下同。

中具有代表性并处于塔尖的高校有八所，即通称的常春藤盟校；同时，除上述八所学校之外，美国近年来又评出 33 所新常春藤盟校，其中包括顶尖的公立及私立大学或文理学院，其拥有和八所常春藤学校相同甚至更好的科研和教学能力，并与常春藤盟校同样享有广泛的国际声誉。^[8]

美国顶尖人才的毕业院校除主要集中于常春藤盟校外，也有不少来自于新常春藤盟校及其他高校中。较之于英国的顶尖人才培养体系，美国培养出顶尖人才的高等教育机构和院校范围更为宽泛均衡，数量更多，分布更广。

（一）培养顶尖人才的院校分布呈现广泛性

就学术界的顶尖人才而言，美国是国际上获得诺贝尔奖人数最多的国家。截至 2013 年 10 月，其得奖科学家共有 353 人次之多。如表 2 所示，按照获诺贝尔奖的毕业生人数对美国大学进行排序，前十位的高校中，共有四所为常春藤联盟高校，四所为新常春藤盟校，另两所为一般高校。由此可见，美国学术界顶尖人才的毕业分布也较为广泛，而并非为某几所大学所包揽。

表 2 获诺贝尔奖的毕业生人数最多的前十个美国大学⁵

毕业院校	物理学奖	化学奖	生理学或医学奖	经济学奖	和平奖	文学奖	总数
哈佛大学	13	17	18	13	7	1	69
哥伦比亚大学	11	8	11	7	2	0	39
麻省理工学院	15	5	2	10	1	0	33
芝加哥大学	14	4	3	9	0	0	30
伯克利加州大学	9	11	5	5	0	0	30
加州理工学院	10	5	3	2	1	0	21
耶鲁大学	4	3	7	5	1	0	20
约翰霍普金斯大学	0	1	10	2	2	0	15
普林斯顿大学	7	2	0	5	0	0	14
康奈尔大学	4	0	4	2	1	2	13

（二）院校对于顶尖人才的培养强调对口性和专业化

美国的学术界顶尖人才，以诺贝尔奖获得者为代表，其所从事的研究与其高等教育专业背景几乎完全吻合；而在美国商界顶尖人才中，排名全美前十位的美国公司的十位首席执行官中，有八位拥有 MBA 学位，剩余两位也皆获得过理学学位。起源于美国的 MBA 学位，其发展

⁵ 毕业生数统计中包括有多重高等教育背景，而在以上高校有修习或在一定阶段毕业者。

历史已有 90 多年，每年从美国毕业的 MBA 超过 10 万名，占全世界总数的一半以上，毕业生具有优越的就业形势和发展前景，他们大多进入一些名企、咨询机构和投资银行，平均薪资水平保持在同龄其他专业毕业生水平之上。他们大多活跃于金融、流通和生产等各个领域，占据美国工商界要职。在美国，大多商界顶尖人才在具有一定工作经验之后，为了拓宽个人视野，主动选择通过 MBA 的高等教育学习形式进行深造，来学习更高层次的系统管理知识，全局掌握企业运作模式，从而上升为管理人才。

（三）文理学院构成顶尖人才本科教育体系的重要组成部分

就美国顶尖人才的第一学历来看，其中相当一部分人的本科院校并非普遍意义上的重点或常春藤高校，反而是只从事本科教育的美国文理学院（Liberal Arts College）。美国建国以来，在各行业的顶尖人才中，有近 20% 的美国国家科学院院士、9% 的富布莱特奖学金获得者、24% 的梅隆奖获得者、8% 的美国财富杂志最富有的 CEO、以及众多普利策奖获得者都是从文理学院获得过学士学位的。

作为只提供本科教育的高等院校，文理学院在美国顶尖决策者的培养体系中地位相当显著，其一直以一种精英教育和自由教育的模式和姿态，通过培养高素质、有教养、有文化的人才，达到培养未来社会各界领导者所需品质的最终目标。美国共有 266 所全国性的文理学院，这些学院大多只提供经典、小规模、高质量的本科教育，注重全面综合教育，设置课程包括艺术、人文、自然科学、社会科学等各门类。区别于以就业为重要方向的各种专业学校或技术高校，文理学院主要实施通识教育，体现了美国大学教育的精华。通识教育的培养目标，是造就学生的四大能力：有效的思考能力、交流思想的能力、做出恰当判断的能力和辨别价值的能力^[9]。相较于综合大学，文理学院的教授主要以从事教学为主，将大部分精力用于和学生的沟通与知识传授上，且一般文理学院的师生比大致在 1: 10 到 1: 15 之间，因而教学人员可以给予每一个学生更多的人文关怀和学术支持，其从事研究的目的也是为了更新自己的教学经验和知识；文理学院在提升学生的综合技能、培养学生的沟通能力、提供给学生参与研究项目的机会等方面具有明显优势，个别如从威廉姆斯学院、卫斯理学院和科尔

比学院等文理学院毕业的学生入读研究生院的比例甚至高于哈佛大学或耶鲁大学等常青藤名校。美国的文理大学以其基础的通识教育支持、对研究者学术素养的启蒙，以及对独立思维的熏陶等方面，为美国社会顶尖人才的培养起到了中流砥柱的作用。正如哈佛大学杜维明教授所指出的“美国教育体制的精髓是自由教育的四年制的文理学院，美国的根本精神和西方文化的精髓在自由教育的文理学院中。”

[10]

综上所述，美国的教育体系是多元化的，没有全国统一的教育制度，而其对顶尖人才的高等教育培养更多是通过常春藤盟校、新常春藤盟校，以及部分教学条件、国际声誉和学术环境等相对突出的高校来完成，文理学院在美国高等教育架构中的作用也相当显著。整体而言，美国一流高教体系从形式上类似于一个倒葫芦型，通过图 2 可以直观的反映出来。

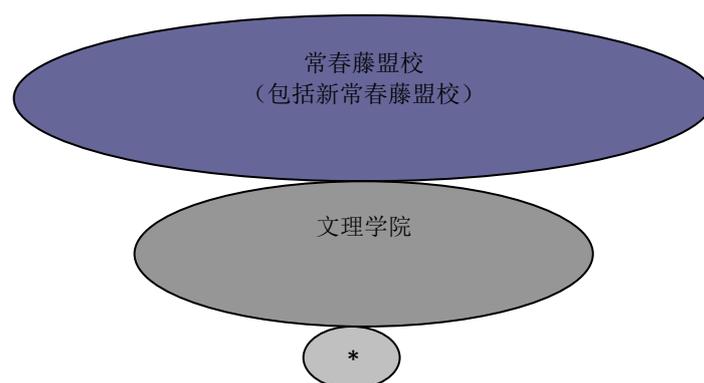


图 2：美国顶尖人才的高等教育培养模式类型图（*代表普通院校、社区学院等）

三、法国顶尖人才的高等教育培养体系特征

法国作为欧洲乃至世界的发达国家之一，共有 3,600 余所公立或私立的高等教育院校，其中包括 83 所综合大学、224 所工程师学院、220 所工商管理学院、120 所艺术院校、20 所建筑学院及 3,000 所其他类院校。^[11]法国的高等教育结构主要由大学学校和公立大学两大体系组成，其中又以大学学校为法国精英学校的代表，标志着法国教育制度的高端和特色，其特点在于选拔严格、费用高昂和强调实践的职业教育^[12]，因此其毕业生大多动手实践能力强并且就业前景好。法国的公立大学虽然在名气和声誉方面与大学学校相比稍显差距，但其本身仍代表着法国优秀的高等教育品质和教学质量，例如巴黎大学等，其特点在于宽进严出、保证质量、淘汰率高、费用低廉。这两种教育体系基

本构成并涵盖了法国从顶层到底层、从精英到平民、从通识到专业的全面且齐备的高等教育模式。

不同于英国顶尖人才的高校培养模式，法国的顶尖人才曾就读的高等院校范围稍广，主要以一流大学校为主，同时公立大学也起到了重要的辅助作用。

（一）顶尖人才主要源于若干一流高校及联合体

在法国学术界，迄今为止共有 60 余位法国学者获得过诺贝尔奖，其中，来自巴黎大学联合体系中的有 20 位，另有 11 位毕业于巴黎高等师范学院，8 位毕业于斯特拉斯堡大学，2 位毕业于巴黎理工学院。从数量上看，毕业于公立大学的诺贝尔奖得主近两倍于来自大学校的得主，然而综合而言，法国学术顶尖人才的毕业院校集中度相对较强，即以上述四所高校为代表的一流高等教育体系，将法国的主要学术顶尖人才囊括其中，构成了学术顶尖人才的高教联合体系。

就商界而言，这种集中程度显得更为明显。目前排名前十位的法国公司中，其 10 位首席执行官有 8 位毕业于或曾就读于大学校，其中各有 4 位曾就读于国家行政学院和巴黎高等商学院，只有 1 位来自于公立大学，另一位则是海外教育背景；而一份调查也表明，在 600 多名法国商务界高层领导中，46% 的人毕业于法国四大高校之一^[13]，同时，法国最大的 100 家企业中的 60% 的常务董事和执行总裁曾就读并毕业于大学校^[4]。由此而言，法国商界顶尖人才也是主要来自于一流大学校，而公立大学在对商界顶尖人才的培养能力方面明显逊于大学校。

表 3 法国主要顶尖人才毕业院校情况汇总⁶

院校人物	巴黎高等师范学院	法国国家行政学院	巴黎政治学院	巴黎高等商学院	巴黎综合理工学院	大学校教育背景	巴黎大学及联合体	公立大学教育背景
诺奖获得者	11	0	0	0	2	13	20	28
首席执行官	0	4	1	4	1	8	0	1
总计	11	4	1	4	3	21	20	29

从表 3 可以看出，具有大学校教育背景的顶尖人才的数量要略多于具有公立大学教育背景者；同时，虽然顶尖人才主要来自于这些一流高校，但通过不同类别的数据可以发现各个大学校和公立大学的培

⁶表中“诺奖获得者”即为法国诺贝尔奖获得者；“首席执行官”指排名前十位的法国公司的首席执行官；“大学校教育背景”指在高等教育学习阶段曾具有一所或几所大学校学习经历；“公立大学教育背景”指在高等教育学习阶段曾具有一所或几所公立大学学习经历。

养侧重点和突出领域有明显差别。

（二）大学校专业化培养的优势地位突出

绝大多数毕业于商学院的法国顶尖公司的顶尖人才主要选择以金融、经济等专业作为高等教育阶段的主修专业，同样对于学术界的顶尖人才而言，专业基本与其今后的学术发展相统一，如法国诺贝尔奖获得者的高等教育阶段的专业背景与其所获奖项的学科门类基本一致。

由此可以看出，法国学术界和商界的顶尖人才不少是通过就读于具有专业性学科的大学校而积累自身的学术和商业价值。根据统计可以发现，高端企业的经营决策者也大多在高等教育时期选择入读商学院的商科或经济学科。这就说明法国专业性的大学校作为多科性或单科性院校，在不同的专业领域中能够坚守自身的办学原则和指导方针，始终坚持专业性、应用性和适应性的教育特色，在学科建设过程中并不盲目追求学科门类的齐全或学校规模的扩张，同时不放弃对基础学科与具有明显应用基础性质学科建设的重视，从而得以形成各有所长的培育重点和优势学科，对顶尖人才的广泛培养起到了至关重要的作用，可以看作高等教育精英培养模式的一种类型典范。

（三）大学校在顶尖人才培养体系中的定位和角色明确

通过以上统计和分析发现，巴黎大学及联合体和巴黎高等师范学院在培养学术顶尖人才方面有突出成绩，法国有将近一半以上的诺贝尔奖获得者毕业自这两所高校。法国国家行政学院和巴黎高等商学院则在培养商界顶尖人才方面具有优势，其培养出的商界顶尖人才明显多于别的高等学府。由此可以大致看出，法国各类高校尤其是大学校在对不同领域的专门人才和顶尖人才的学术培养和氛围营造等方面是有差别的，不同大学校秉持不同的教育重点和办学特色，实现了自身所在的教育系统为整个法国社会源源不断的输出专业性、均衡性和多样性的人才结构，因此被大学校甚至被法国人誉为法国的社会和经济顶尖人才的养鱼塘。

法国的大学校一般包括高等商学大学校、高等工程师大学校、高等行政大学校、高等师范大学校、高等政治大学校以及高等军事大学校等六大类，这一法国特有的学校系统，是有别于其他西方国家的高

教系统的。法国大学校通常代表国家精英教育的最高层次，每个大学校每年的招生名额基本不超过几百人，个别大学校如国家政治学院每年只招收一百余人，少而精的办学原则使得在法国能进入“大学校”接受精英教育的人数仅占高中毕业生人数的10%，通过两年高强度预科教育、持续两周的严格专业入学考试后，才可享受到一流的教育资源：3:1甚至将近1:1的生师比、具有较高专业学历且经验丰富的教学人员、先进齐全的教学科研仪器设备和具有世界性声望的毕业文凭。这一完整而严格的选拔过程和培养模式已经证明从学生入校到毕业的整个过程，大学校都在对顶尖人才的质量进行严格而细致的把控和调整，同时将学校自身的教育目标明确化及具象化，着力通过顶尖人才培养模式来教育并发挥所整合起来的人才资源，挖掘和提升人才在某一专业性行业的天赋和能力，从而实现为社会的某一特定专业输送潜在的顶尖人才的目标。虽然目前大学校有被视为法国高等教育体系不适应现代化全球教育发展的一种危险，然而，相对于综合性大学而言，大学校的特色凸显在其专业性、技能性和对口性更强，也更重视教学与实践的结合等方面。因此，在法国的顶尖人才的高等教育模式中，大学校的地位和功能都首屈一指。

与规模庞大、门类齐全、覆盖广泛的综合型公立大学相比，法国大学校的优势在于重点突出、专业集中、宁缺毋滥及呼应需求。总体而言，在法国社会的核心决策者和各领域顶尖人才的培养层面，大学校从专业内涵到品质外延都要略胜于公立大学，这也由大学校所培养出的法国各界杰出人才数量和质量得以进一步验证。然而，公立大学在顶尖人才培养体系中的作用同样不可忽略，以巴黎大学联合体为首的优秀公立大学也为法国社会各界源源不断地输送优质人才，巴黎大学联合体自身对社会顶尖人才的发掘和培养能力并不逊于任何一所大学校。同时，大学校和公立大学的发展是相互依存的，两者具有较强的互补性，因为除了部分较为顶尖的大学校，如巴黎高等师范学院、巴黎高等商学院等之外，大部分大学校不具有博士学位授予权，而综合大学或某些公立研究机构才拥有开设博士教育课程和研究的能力，因此很多大学校只有通过综合大学或某些公立研究机构合作才能最终实现高级学术研究，这种相互融合和支撑的教育制度同样使得在

学人才为了追求更高的学术造诣和知识技能，不断在大学和公立大学之间进行过渡和跳跃，从而实现了其自身的跨校高教背景。在培养顶尖人才的类型结构上，可以看出，法国高教体系更类似于一种倒锥体型，如图 3 所示。

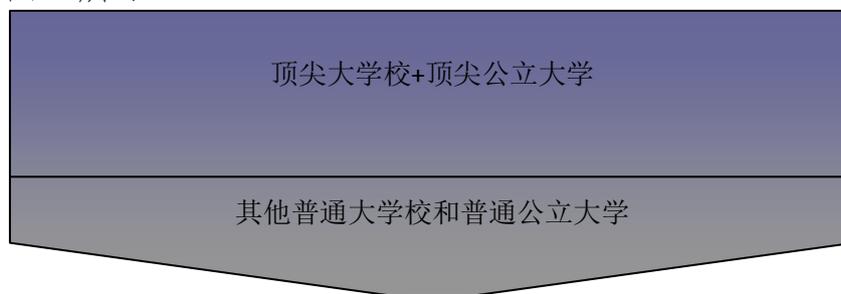


图 3 法国顶尖人才的高等教育培养模式类型图

四、德国顶尖人才的高等教育培养体系特征

德国不仅依靠工业实力和技术创造成为世界发达国家之一，其高等教育规模也较为庞大。全国现有各类高等院校 392 所，注册学生总人数约 250 万。其中综合大学（包括理工大学、师范大学等）121 所；应用科学大学 215 所；艺术、音乐院校 56 所。各类高校共设专业 15,000 多个。^[4]德国综合大学以其广泛的研究领域、充分的社会实践、充足的科研经费、齐全的学位等级，对社会顶尖人才的培养起到了主力军作用；相比于综合大学的全面和齐备，应用技术大学更偏重于职业和技能培训，通过将理论教学与实际应用系统的结合，适应并满足了工业社会对技术技能型人才的质量要求和数量需求。这两种主要的高等教育模式在设施完善、环境良好的德国各城市的配合下，为德国社会各界发掘并培养了无数的顶尖人才和核心决策者。

（一）顶尖人才毕业院校的分散性与普遍性

就德国学术界顶尖人才而言，截止目前，德国共有 105 人次获得过诺贝尔奖，其中，毕业自柏林洪堡大学的有 19 位，自慕尼黑大学的有 25 位，自哥廷根大学的有 15 位，自海德堡大学的有 18 位。对德国近 20 年诺贝尔奖得主进行分析可以发现，德国学术顶尖人才的教育背景具有分散性和普遍性的特点。

排名全球前 100 位的 10 家德国企业的首席执行官中，各有 2 位曾就读于哥廷根大学、法兰克福大学和雷格斯堡大学，其余则没有共同的高等教育院校背景。由此可见，德国学术和金融等领域的社会顶尖人才更多是来自于不同的高等院校，而且院校背景方面几乎无交集，

这也说明在德国没有任何一家高校可以形成对社会优秀人才的垄断培养之势，也没有公认的对某一类或某一领域顶尖人才培养数量有压倒性优势的高校，全国各大院校发展较为均衡，都具备培养社会顶尖人才的潜力和条件。

（二）均衡发展的顶尖人才高教体制

德国高等教育体系强调各个大学之间的均衡、稳定、同步及协调发展，并不刻意去支持或营造全国顶尖高校。截至目前，德国国内没有任何官方的大学排名，也没有重点大学与普通大学之分，甚至全社会对各个大学也无优劣等级的概念划分。近年德国大学卓越计划的实施也是迫于国际大学排名的困扰，属于开放的、适度的、滚动的大学自主计划。在这样的平等而自由的发展环境中，德国各个大学得以享有充分的行政自治权和学术自主权，例如高校根据其章程选举产生的管理机关可以就本校或本系的事务做出决定，同时教授治校和权威治学的理念已经成为德国高教体系中的核心概念之一。这种自主、自治和自管的高教制度环境催生出各个大学所独有的特点，具体体现在德国各高校在专业设置上各有强项，尤其注重自身的重点领域和权威学科的建设 and 拓展。

目前对于全德范围内各高校较为权威的考察和评估体系，是根据德国高等教育发展中心联合德国时代周报，从第三方的角度对德国大学现状进行的评比^[6]，其对比和评价指标分别按专业、师资力量、学校的软硬件等因素进行排列，虽然没有大学的综合排名，然而其对于各大学专业的排名被许多申请入学的学生视为对高校考量的重要指标，而此排名中许多享誉国际的大学并非在每个专业学科都能独领风骚，反而更多的是一些建校较晚或规模较小的院校在某一专业领域更为强盛。例如成立于1973年的帕绍大学是巴伐利亚州最年轻的一所大学，在校学生人数仅8,000名，然而其法学院的整体专业排名仅次于私立的汉堡法学院，位列全德国高校第二，德国公立大学第一；同时其信息学专业在学生总体情况、教授指导、资金支持、学术成果等排名指标中成绩突出，均为优异，丝毫不逊于传统意义上的一流高校。此外，德国高校在某一专业方面的学术表现优秀程度与自身院校的专业类型关联性不强，例如，德累斯顿工业大学作为传统的工业类属高

校，其心理学专业却能在学生总体情况、教授指导、学术资金支持、学术成果等因素方面均表现优异，甚至优于其他综合型大学。由此可见，在德国的高等教育体系中，并没有一所真正意义上的顶尖高校，也没有任何一所大学能够在各个专业上垄断性地培养出各行业的顶尖人才，反而更多是由所有大学共同进行协调性和平衡化的学科建设和全面发展，从而实现各个大学各具特色的整体优化局面。

在只能获得相关院校的专业排名和学术信息的背景下，德国申请入学者在院校选择方面会根据自身的兴趣、社会的发展趋势及对专业的需求等因素，更为理智且科学地做出合理的判断，而不是仅仅追求大学的排名或知名度等外在条件。相反，德国高校也更为追求自身重点专业领域研究实力的增强和扩展，从而着力打造特定专业的顶尖人才，正因如此，德国社会核心决策者的毕业院校甚少有交集，这也可以反映出国家高等教育体系均衡化发展的形势。同时，德国高等教育环境由于不刻意追求或营造顶尖人才的培养氛围，反而使得普通学生在进入高校之后，在面对没有院校竞争压力和更为公平及自然的学习环境时，能够通过对自身兴趣特点和天赋的再认识及再提升，从而在某一类专业中脱颖而出，使得社会整体各阶层平等受教及人才价值的自我发掘得以实现，并通过高等教育极大地扩宽了德国社会顶尖人才的成才路径和上升通道，这也正是德国人口密度不大，却形成人才济济局面的重要原因之一。

（三）逐渐向一流高教体制转型和过渡

虽然德国的高教体制以均衡化和稳态化发展著称，并且社会顶尖人才的毕业院校呈分散性分布，然而近些年，德国的高等教育体制出现了明显的变化，突出特点之一即政府或公共机构通过对高校各方面质素进行考量和评估，从而遴选出相应的高校进行重点资助和政策支持，其具体表现即“德国大学卓越计划”，其中包括对精英大学、精英研究集群和精英研究生院的评选，而其中最为知名的是对精英大学的评选活动。

德国自 2005 年起启动精英大学评选项目以来，目前共有 14 所大学曾荣获精英大学称号，最近一批被评为精英大学的 11 所院校为亚琛工业大学、柏林自由大学、柏林洪堡大学、不来梅大学、德累斯顿

工业大学、海德堡大学、科隆大学、康斯坦茨大学、慕尼黑大学、慕尼黑工业大学和图宾根大学，由此可以看出，综合型大学和工业大学是在同等条件下参选的，在参评的院校类型上并没有区分或界别。另有 45 项精英研究生院得到资助和 43 项精英研究集群获得资助。评选的最终目的在于为学术后备人才创造最优的科研条件；加强校际、国际、产学研的合作和联系；以及扩大大学顶尖科研的未来构想^[17]。此外，对精英大学的评选也是基于在国际化高等院校竞争的大背景中，德国所秉持的均衡化和常态化发展的高教理念并不占优，甚至一些德国国内知名院校在世界声誉和排名并不理想的现实困境作出了应对策略。2004 年施罗德政府将打造德国的世界一流大学作为一项鼓励高校和人才创新及保障未来德国教育与研究发展实力的举措来实施，在“卓越计划”中，主要的支持手段是来自于政府的直接资金支持，即通过联邦政府和州政府共同提供资金的形式对大学里的精英中心直接追加科研经费，第一批卓越计划共有 19 亿欧元的资金支持，第二批上涨为 27 亿欧元。而对精英高校的评选主要是通过大学精英中心往年所取得的成就和自身实力来进行竞争，会造成强者愈强的局面。

在这种具有竞争态势的背景下，德国高校的自身经济实力、国际声誉、生源吸引力等方面都会产生相应的变化。例如，受到“卓越计划”资助的 40 所博士生院，每所年均可获得约 100 万欧元的经费；30 所精英科研机构，每所年均可获得经费约 650 万欧元；而每所精英大学年均资助额为 1,300 万欧元。^[18]在同等教育文化和社会背景的前提下，德国各个高校的社会资源、政策支持、声誉排名、发展趋势等因素正发生着悄然变化，原先均衡、平等发展的高教格局正被逐渐打破，而名校和强校的概念也渐渐在德国社会民众心中萌发。

由此可以看出，“德国大学卓越计划”更多是从顶尖人才和未来社会的顶尖人才的需求角度出发，在满足其基本的学术和研究要求的同时，塑造其成为未来科学和社会领域的顶尖人才，这一计划的实施和延续凸显了德国高教体制逐渐开始对顶尖人才教育模式的重视和塑造，从根本上说，这也是德国为恢复二战前国内名校林立、高等教育国际声望显赫局面的一种努力，在这种背景下，德国顶尖人才的培养也必将发生相应转变，在更多资金支持和更高社会声望的背景下，

一流高校或研究中心对优秀人才的吸引将会更有优势，因此，在今后的德国高等教育体系中，顶尖人才的毕业院校分布格局也将可能会产生变化，而这种变化的根本动力来自于德国政府和社会对国内高等教育精英化和国际化的改革策略。

除普通大学和工业大学外，其他如应用技术大学或私立大学在顶尖人才的培养方面并不占优。其中应用技术大学主要在社会实践和技术应用等方面具有一定的职业教育优势，然而其教育模式主要针对社会和企业需要的具有较强应用性的专业技术和高级技工人才所设立，并不以培养各界顶尖人才为教育目标；而德国私立大学于近二十年才逐渐发展起来，其在校学生总数不足全德在校生的 5%。因此这两者在整个顶尖人才培养体系中的作用无法和综合大学及工业大学相提并论。综合而言，目前德国的高等教育顶尖人才培养体系仍主要以院校的均衡发展、专业突出、地位平等和分布广泛为特点，因此对于国内顶尖人才的选拔和输出等方面表现出一致性和均等性，在并无任何一所高校能成为德国高教体系中具有代表性或顶尖性院校的前提下，可以看出，德国整体顶尖人才的高等教育培养模式呈现图 4 直筒状的均衡发展态势。



图 4：德国顶尖人才的高等教育培养模式类型图

五、结论与建议

纵观以英国、美国、法国和德国为代表的发达国家的顶尖人才高教培养模式和体系，可以看出其国别特征和利弊主要体现在以下几个方面。

英国：以牛津和剑桥为首的顶尖高校将社会顶尖人才几乎全部包揽，顶尖人才的毕业院校集中度最高。虽然其顶尖大学更具有国际竞争力和学术声望，并且作为国家高等教育的代表，也更能够体现英国高等教育的优良传统和高端品质。然而在顶尖人才培养方面，则容易

根据相同高等教育背景和条件而产生紧密的学缘关系，在社会和经济等各领域较易产生近亲繁殖的风险，从而使得顶尖人才的高教出身更为集中且单一，同时削弱无法入读顶尖大学的学生迈向社会顶层的机会。由于此类教育模式对于顶尖人才的培养更为密集和有效，造成教育资源过于集中于若干高校中，形成的顶尖高校一家独大和垄断优势将会阻断其他一般院校的发展前景和潜在可能，降低一般高校的知名度和存在感，从而使得院校间的两极分化愈加严重。

美国：以常春藤和新常春藤为首的顶尖大学集团和联盟对顶尖人才的培养也具有一定的垄断态势，由此使得顶尖人才的毕业院校相对集中。相比于英国，美国的顶尖人才高等教育培养体系稍显分散，其优秀学生在高校选择方面显得更为宽松自由，然而其集中程度仍然较为强烈，尤其表现在顶尖人才仍多出自于常春藤或新常春藤盟校等顶尖高校。作为美国高教体制中的一大特色，其文理学院在顶尖人才的本科培养阶段中的作用较为明显，在这种背景下所培养出的顶尖人才更具有于多所院校就读的教育特征，从而使其具备丰富的教育经历和学术阅历，保证了部分无法直接进入顶尖常春藤或新常春藤盟校的人才也有获得优质教育的机会。

法国：大学学校在顶尖人才培养体系中的作用相对突出，其整体对顶尖人才形成专业和高端培养模式，因此其表现为虽非过分集中，却又普遍分散的特征。就法国的顶尖人才教育体系而言，具有优秀天赋和能力的顶尖人才可以通过确定自身对专业的喜好和未来的规划，来选择进入相应的大学校学习，从而使得人才的培养过程具有专业性强、目标明确、结构突出等特点，然而大学校的教育模式主要以针对小范围的具有特殊才能或天赋的学生而进行选拔和教育为特点，从而将大多数的普通学生拒之门外，即从入门选拔阶段就隔断了部分具有顶层发展理想或潜力的学生晋升的可能。因此，该体系对于顶尖人才的培养规模显得更为集中且高效，由于顶尖人才在社会各行业中的突出表现，又对大学校的教育声誉、报考数量和录取比率形成强化，实现了大学校与顶尖人才培养之间的供求环状发展路径。

德国：高等教育体系在强调均衡、平等、稳态化的发展前提下，更多的注重从专业领域对顶尖人才进行重点培养，而不过分注重高校

综合实力，因此其社会中的顶尖人才大多毕业于不同高校，院校背景分布较为广泛，无法由某一所高校或某一高校联盟对顶尖人才培养产生垄断性或特殊性的影响。这种普遍且平衡的顶尖人才培养体制使得更多优秀的人才脱颖而出，而不拘泥于高校背景的束缚或限制，同时，相比于高校整体排名或综合实力的竞争，德国高校更为强调专业设置并推崇特色发展，在顶尖人才的培养方面更为注重对其专业知识能力的培养和熏陶，然而过于普遍化和均匀化的培养模式，使得德国高校在当前国际化竞争压力背景下，缺乏相应的知名度及国际声望，在推广和宣传中常处于较为不利的地位，因此德国政府有意通过“德国大学卓越计划”实现对一流大学的政策扶持和声望塑造，这也是其向精英模式转型的一个过程特征。

由以上分析可以看出，四国的高等教育体系中，均存在具有一定代表性及广泛影响力的若干国内外著名优质高校，社会各行业的顶尖人才也大多或部分具备在此类高校的学习背景，同时正是由于以顶尖人才为代表的毕业生质量表现突出，从而也成就了一流大学的国际声望和教育地位，因此，一流大学和顶尖高校的发展进步与顶尖人才的成长过程存在一定程度的相关性。此外，该类高校在本国范围内，具有一定程度的专业设置多样性和互补性，虽然大多数一流大学的专业侧重点各有不同，但是校本专业优势较为明显，从而使得高校整体的培养结构更为专注和合理。

然而，四国各高校在对顶尖人才的培养过程中仍然存在较大差异。首先，社会顶尖人才毕业院校的集中程度按照英、美、法、德的国别顺序依次递减，且分别以“高度集中、相对集中、多元分散、高度均衡”为特点。而作为处在于集中程度分布的两极，英国和德国的高等教育培养体系各有优劣，且分别以“突出一流大学的地位和影响”和“兼顾各类高校的发展和优势”作为教育特色。其次，各国一流大学和顶尖高校的数量规模和类型特色也各有不同，例如法国许多大学校强调自身小而精的招生及培养特点，而美国许多公立大学则着重体现大而全的形式。因此在对优秀人才的选拔和录取方面，各国一流大学和高校分别有所侧重，集中表现在部分高校缩减招生规模以关注生源质量和能力，还有许多高校扩大录取数量以体现教育公平和增强普通

学生成才机会等。再次，由于对顶尖人才的培养成就和体系结构的不同，由此而形成各国一流大学和优秀高校在社会支持和国际声誉等方面也具有显著差别，尤其对于培养出各行业顶尖人才的数量和质量较为突出的院校，其享有的社会认可度、支持度和国际知名度较之其他院校为高，而这也正是德国政府和教育界着力打造一流大学和精英高校的原因之一。

上述研究结论表明，英、美、法、德四国的顶尖人才培养体系具有相当显著的共性和特性。正是这些性质和特点成就了四国高等教育体系在顶尖人才培养方面的突出地位和巨大影响。通过合理共性和优势特性总结，对思考我国高等教育体系模型构建和院校发展具有如下三点启示。

（一）突出一流，兼顾多元

本文的研究表明，一流大学和一流学科对于顶尖人才的培养与锻造具有不可替代和或缺的重要作用，且业已引起我国各界的广泛思考和重视。根据国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》（以下简称《方案》）所提出的要求，到 2020 年，我国若干所大学和一批学科进入世界一流行列。届时，我国一流大学的国际地位和教化意义将会加倍凸显，其对顶尖人才的招收和培养能力也将会极大提升。然而，在突出建设一流大学和一流学科的过程中，同样不能忽视对其他具有特色专业和创新能力的各类高校及多元学科的扶持和优化，尤其需要借鉴美国文理学院及德国应用科技大学对顶尖技术人才的培育模式和品牌特征，通过着力推进成果转化、建设一流双师型师资队伍等一系列措施，来强化应用型高校在培养顶尖技术创新人才方面的功能优势和结构特点，从而避免如英国高校过于突出顶端优势所带来的院校发展不均的弊端。

（二）优化专业，追求卓越

以德国和法国的顶尖人才培养模式为例，其典范特征之一在于两国高校重点突出专业特色和行业创新，尤其德国以学科为基础和导向，从而对于各行业顶尖人才专业素养的教化作用更为显著。根据《方案》的规划，我国到 2030 年要有一批学科进入世界一流学科前列，高等教育整体实力因而显著提升。因而，当前我国高校在提升整体科研和

教学实力的基础上，更应着重强调自身优势学科的特色化和优质化，避免千科一面、专业不专的局面。只有通过专业结构的合理配置和重点建设，高校自身才能确保对顶尖人才具有强大的吸引力和卓越的培养力。同时，可以通过准确定位和专业排行，凸显优秀专业的品牌效应，提升国际知名度和影响力，以吸引更多高层次研究教学人员和具有发展潜力的国际生源。

（三）不拘一格，选拔优才

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出要扩大高校和科研院所自主权，其中关键之义也在于通过赋予学科领军人才以更大的人财物支配权，实现专业在培养拔尖创新人才，提升科学研究水平，以及传承创新优秀文化等方面的质与量双重突破。同时本文的研究结果也表明，发达国家顶尖人才培养过程中的重要经验之一，在于对潜在的优秀创新型人才的发掘和招收。因此，我国高等教育整体体系及各高校自身的专业学科在选拔和招收人才方面，应在具备充分自主权的前提下，突出强调学生的潜在科研创新能力，不拘一格为各行业的发展和进步增添人才动力和智力支持。在具体操作中可以充分借鉴美国和德国模式，即在为学生提供宽松自由的院校选择权力的基础上，更为重视通过全面考察申请者的自身素质、专业兴趣、学习背景和活动经历等，来鉴定和挖掘具有潜在创新能力和专业实力的学生，并为其提供充分的入学机会和恰当的学科空间，实现人尽其能，促进学生自身在适合的专业中不断发展而最终成为各行业顶尖人才，从而避免如法国大学学校教育模式中过于重视对特殊才能的学生选拔和培养而对其他普通学生有所忽视的弊端。

总之，根据以上四国顶尖人才的高等教育培养模式，我国高等教育体系可以根据自身的发展特点和社会的现实需求，充分借鉴其中卓越的经验或避免相应的不足，在有条件的逐步改革基础上，为培养和锻造不同行业的顶尖人才，进行相对科学的整体框架规划和专业结构优化，直至实现全面而完整的顶尖人才高教体系建设，从而推动我国顶尖人才质量和数量的突破及发展。

参考文献：

[1] Payne J. W, Bettman J. R. & Johnson E. J. The adaptive decision maker [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. 1-15.

[2] Pettigrew A. M. The politics of organizational decision-making [M]. London: Routledge, 2014. 195-205.

[3] 李克强. 靠人才红利越过中等收入陷阱 [N]. 第一财经日报, 2014-08-26 (1).

[4] Donnelly M. The road to Oxbridge: Schools and elite university choices [J]. British Journal of Educational Studies, 2014, (1).

[5] Wilkins S., Shams F. & Huisman J. The decision-making and changing behavioural dynamics of potential higher education students: the impacts of increasing tuition fees in England [J]. Educational Studies, 2013, 39 (2)..

[6] Diamond A., et al. UK Review of the provision of information about higher education: advisory study and literature review: report to the UK higher education funding bodies by CFE Research [R]. London: Higher Education Funding Council for England, 2014, 5-13.

[7] Dobrota M., et al. A new approach to the QS university ranking using the composite I - distance indicator: Uncertainty and sensitivity analyses [J]. Journal of the Association for Information Science and Technology, 2015, (2).

[8] Oprisko R. L, Dobbs K. L. & DiGrazia J. Pushing up ivies: Institutional prestige and the academic caste system [J]. Georgetown Public Policy Review, 2013, (8).

[9] James B. C. General education in a free society [M]. Harvard: Harvard University Press, 1945. 178

[10] Wholeren Education. White Paper on Dismissal Issues of Chinese Students in the United States [R]. WholeRen Education, LLC Research Center, 2015, (15).

- [11] Vatin F. Expansion et crise de l'Université française[J]. Commentaire, 2012, (3).
- [12] Moulin L. Frais d'inscription dans l'enseignement supérieur: enjeux, limites et perspectives[D]. Paris: Université Paris-Nord-Paris XIII, 2014.
- [13] Buisson-Fenet H. & Draelants H. School-linking processes: describing and explaining their role in the social closure of French elite education[J]. Higher Education, 2013, 66(1).
- [14] Joly H. Les dirigeants des grandes entreprises industrielles françaises au 20^e siècle[J]. Vingtième Siècle. Revue d'histoire, 2012, (2).
- [15] Reuter L R. Das Hochschulsystem in Deutschland: Beobachtungen und Befunde zur Umsetzung des Bologna-Prozesses[J]. Übergänge in die Hochschule und aus der Hochschule in den Arbeitsmarkt: Chancen, Probleme, Verläufe unter den Bedingungen der Studienstrukturreformen in Deutschland und Polen, 2013, (17).
- [16] Dichtl, E. & Lingenfelder, M. So finanziere ich mein Studium: der Ratgeber für alle Fachrichtungen[M]. Berlin: Springer-Verlag, 2013. 34-38.
- [17] Gaehtgens P. Die Exzellenzinitiative im Kontext bund-länder-finanzierter Forschungsförderprogramme[M]. Berlin: Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akad. der Wiss., 2012. 1-15.
- [18] Bruckmeier K., Fischer G B. & Wigger B U. Eliteuniversitäten—Gewinner im Wettbewerb um Studierende?[J]. Wirtschaftsdienst, 2014, (2).
- [19] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[N]. 人民日报, 2015-11-04(1).

(原载于《教育研究》2016年第6期)

美国政府在高校分层分类中的作用及启示

史秋衡 冯 典

(厦门大学 高等教育发展研究中心, 福建 厦门 361005)

摘要: 高等院校合理的分层分类对一个国家高等教育系统功能的发挥至关重要, 美国政府在高校分层分类中积极施加影响, 政府在高校分层分类中的作用在二战以后更加明显; 美国政府对高校分层分类形成中的积极作为及其方式对我国有重要的启示作用, 可以为我国政府加强对高校分层分类宏观调控提供借鉴。

关键词: 政府责任; 高等学校分类; 美国高等教育

一个国家高等教育体系中各类院校的层次、类别和功能分化, 是高等教育发展到一定阶段的必然产物。根据系统论的思想, 系统的结构决定系统的功能, 合理的院校分层分类对高等教育系统功能的正常发挥是至关重要的。我国当前出现了各种形式的“升格”热以及高职特色缺乏、发展困难等问题, 归根结底在于我国高等教育系统缺乏合理的分层分类及适当的定位。他山之石, 可以攻玉, 美国高等教育相对清晰合理的分层分类颇为典型。表现在纵向上, 既有大量的较低层次的大众教育性质的社区学院, 又有相当数量的处于顶端的研究型大学, 层次多样且各层之间分工明确。在横向上, 职业类和学术类的分化也较鲜明, 而且社区学院系统的学术课程和职业课程可以协同发展, 在高等教育的最高层—博士阶段也有专业博士和哲学博士之分。整个高等教育系统既保持着基本的稳定性, 又不缺乏活力。探讨这个局面形成的机理可以发现, 政府在院校分类中发挥着重要的作用。这是本文要着力阐述的论点。

从对美国高等教育发展历程的考察发现, 政府对高等教育的发展并非完全撒手不管, 任其自由竞争, 在高校分层分类的形成和发展过程中, 美国政府扮演了一个不可或缺的角色, 发挥了相当特殊的作用。

一、从不自觉到自觉: 联邦政府对高校分层分类形成的干预作用在逐渐增强

美国政府在高校分层分类中施加影响有个历史发展的过程。在殖民地时期和建国之初公众普遍反对中央集权的影响下，美国宪法未对教育作规定，形成了地方分权为主的管理体制。联邦对教育基本上采取了自由发展的策略，但同时政府也从未放弃过对教育进行管制的愿望。

19世纪60年代有两件大事对美国高等教育的发展影响深远，即建立国立大学尝试的失败和达特茅斯学院案的胜诉，成为美国高等教育发展的里程碑。“创建国立大学尝试的失败及达特茅斯学院案的胜诉是地方分权的胜利及私人创业者的胜利。前一个事件限制了联邦政府在美国整个高等教育系统特征塑造过程中的作用，后一个事件则进一步限制了州政府私立学院的权力”^[1]。二者都从不同的方面限制了政府高教管理对高等教育的直接干预，美国避免了走中央政府办高等教育的道路，达特茅斯案给私立院校的大发展提供了法律保证，成为美国高等教育多样化的开始。

这样，中央政府建立国立大学和州政府干预私立大学的企图都失败了，只得另谋它法来对高等教育施加影响，1862年《莫里尔法案》成为一个成功的尝试。《莫里尔法案》规定联邦向各州提供土地，资助本州至少一所院校，来促进农业和工业教育的发展，被称为“土地赠与学院”。《莫里尔法案》不仅使许多新建大学而且包括不少的州立大学和私立大学都得到了政府较大的资助，获得迅速的发展。更重要的是，莫里尔法案打破了联邦不过问高等教育的传统，开创了联邦政府资助高等教育的先例，使州政府对各州高等学校的财政拨款制度化，从此政府真正介入了高等教育发展^[2]。尽管如此，这个时期美国高等教育整体上呈现的是一种自由和竞争的精神，是以市场调控为主的，政府的干预很少。德里克·伯克在《美国高等教育》一书中，把美国制度的显著特点归纳为：自治、竞争和反应能力^[3]。这个特点在19世纪中期至二战以前较长的时期内都是相当明显的。

自治传统下的美国院校拥有较大的自由，政府的管制比较少。大学受学生、教师队伍、校友、基金会、公司、政府机构甚至社会团体等多方力量的影响。在多方力量的均衡下，美国大学拥有广泛的自由，不仅有建立大学和学院的自由，而且在院校内部管理方面也享有自由。

此时美国高等教育的发展整体上呈现一种“百舸争流”的局面，初步形成了多样化发展的格局，虽然有一些历史悠久的古典大学，但许多新办院校如赠地学院也雄心勃勃，高等学校金字塔状的分层分类尚未完全形成，自由竞争主导着高等教育，按照伯顿·克拉克的话，无论是内部还是外部的院校升层战略都可以大显身手，政府还没有把触角伸到院校发展上来。

联邦政府对高等教育的干预在二战以后日渐加强，并且逐渐变得自觉。其实早在第二次世界大战尚未完全结束时，如1943年美国联邦政府和军事部门已经意识到高校巨大科研能力的重要性^[4]，二战以后，科学学与科学技术管理受凯恩斯主义和苏美争霸国际形势的影响，美国政府加强了对高等教育的干预，在不拒斥市场力量的条件下，在联邦的层面上对高等教育施加影响，这样就极大地影响了美国高校分层分类的发展。由于经费是高等教育发展的命脉，美国联邦政府就从高校的经费入手，通过立法和拨款两种间接的手段来对高校分层分类的发展施加影响。

首先是教育法案。教育法案之所以会对院校分层分类产生影响，主要是因为美国联邦政府在战后通过的一系列高等教育法案往往与一定形式的拨款相连，这些有条件的拨款会极大地影响高等院校的运作甚至是大学内部某些科类的发展及水平。由于联邦在不同历史时期的教育法案倾斜的高校类型和层次并不相同，较大数量的财政性干预会在很大程度上改变较大范围内的、自由竞争条件下高校分层分类的发展。

1944年的《退伍军人重新适应法案》是美国政府正式加强对高等教育干预的开始。法案规定由联邦政府供给退伍军人入学者以学费和生活费，结果年底共有235万退伍军人进入各种类型的高校。退伍军人接受高等教育极大地促进了美国大众高等教育机构特别是州立大学和社区学院的发展步伐，社区学院成为战后美国多层次高等教育的重要组成部分。

1958年出台的《国防教育法》对基础科学和教育质量的强调使州立高等院校得到了联邦政府高达2.8亿美元的拨款，为建立和扩大研究生院提供的拨款极大地促进了研究生教育和研究性大学的发展。

继“国防教育法”后，美国国会在20世纪60年代又通过了一系列教育法案，采用多种途径和手段加大高等教育的投资，为高等教育的发展提供了雄厚的财政基础。据统计，仅自1959/1960年度到1969/1970年度，整个高等学校的财政收入由57.8亿美元增加到215.2亿美元，增长了将近300%^[4]。巨额的拨款对大学的分层分化产生了相当大的影响。1966年通过的国家“海洋资助法案”(Sea Grant Act)规定了一系列大学、国家海洋和气象总局(NOAA)之间的合作项目，该法案使30个州的众多州立大学在巨额资助之下获得了较大的发展，弗吉尼亚大学、明尼苏达大学等州立大学的地位得到了一定的提高。

但有一点很明确的是，虽然联邦对几乎所有的高等院校进行过资助，但政府对不同层次院校资助力度却有天壤之别，极大地加速了院校的分化。在美国国家自然科学基金所公布的“20世纪70年代以来联邦对自然科学和工程科学研究和发展资助变化的特别报告”文件显示，从1971年至2000年，尽管非研究型院校获得的国家自然和工程基金有所增长，但还是与研究型大学保持着较大的差距，它们获得的资助很不稳定，20世纪70年代和80年代都有不同程度的回落，而研究性院校获得的资助却是稳中有升。因此，作者在报告最后的总结中提出，“看来只有增强获取联邦研究和资助的能力非研究型院校才有可能弥补70、80年代的损失^[7]。”但很显然，增强实力并非易事。

可以说，政府通过一系列的教育法案及对不同类型、层次的院校进行不同力度的资助，对院校的分层发展产生了深刻的影响，联邦政府对高校分层分类的影响日渐主动。

除了教育法案连带的拨款，联邦还对高校尤其是研究性大学进行直接的拨款。在美国，通过认证是获得联邦资助的首要条件。政府通过对权威的民间认证机构(主要是六大认证区的认证和专业认证)认证过的学校给予认可和进行一定形式的资助，来实现政府对高等教育的基本质量进行控制。

联邦拨款采取对通过认证的院校进行一般性的拨款和竞争性的科研拨款两形式。对公立院校而言，联邦资助是对州政府为主的财政资助的补遗；对一般性的私立院校而言，联邦的资助是其多样化资金

来源的一个组成部分。在以州政府为主的管理体制下，联邦资助的作用非常有限，主要表现为对学生的资助，联邦资助对院校发展来说作用相当有限。联邦拨款中影响较大的部分是科研拨款，与日常性拨款相比，科研拨款投入范围虽然有限但影响巨大。科研拨款采用竞争性机制，获得额度的大小取决于院校的科研实力，所以只有位于全国高校金字塔顶端的院校获取的可能性较大，一般性院校获得的机会和数额都有限。从“2002 年获得联邦科学和自然基金资助最多的高校”名单中可以看到（见表 1），几乎是清一色的研究性大学。20 个顶尖大学获得的各类联邦资助占了资助总额的 34.8%，它们获得联邦卫生部资助的比例更高达到 40.46%^[7]。从 2004 年美国物理学会“自然科学政策新闻公告栏”中可以知道，2004 年与美国多个政府部门相关的联邦研究和发展基金总数的 71%，被顶尖的 80 个大学和学院拿到^[8]。从这些数字可以看出，研究性大学本身位于院校金字塔的顶端，巨大的科研能力使其不断获取巨额的研究经费，而充足的研究经费又为不断巩固研究实力提供了保障，从而形成良性循环，在这个循环中研究型大学地位不断得到巩固和加强。

因此，在高等教育的金字塔结构基本形成以后，联邦政府的竞争性拨款无疑会对既有的层和类产生相当大的固化作用，从而在一定程度上影响后来院校的升层。从 1973-1994 年卡内基分类的研究性大学 I 和 II 数目变化上可以看出，虽然研究型大学的总数从 1973 年的 92 所增加到 1994 年的 126 所，虽有所改变但总体上变化不大，就局部来看，研究型大学 II 的变化不大，主要变化在研究型大学 I 上，从 52 所增长到 89 所，这说明还是有一些院校实现了升层，但变化相当小^[6]。联邦拨款对高校层次的相对固化作用由此可见一斑。

从拨款的实际影响来看，美国的顶尖大学主要是一部分私立大学和少数公立大学，私立大学获得联邦资助的机会很大，而对公立大学来说，州政府作为主要的财政承担者，是其在整个高等教育系统中的地位的保障者，获得联邦巨额资助的机会不见多。这样，美国公私立资金分配的格局也从另一方面保障了美国高等教育体系的多样性。

表 1 2002 年财政年联邦自然科学基金对 20 个顶尖大学资助责任表 (单位: 百万美元: 机构)

高教机构	总数	国防部	能源部	卫生部	国家航空航天部	国家自然基金	农业部	其它部门
全部	24394.0	2316.8	736.8	14492.9	1244.4	3582.1	1085.5	935.5
约翰霍普金斯大学	1136.5	386.2	2.3	523.8	167.2	33.0	1.0	22.9
华盛顿大学	576.7	39.1	14.6	419.9	9.7	73.8	3.1	16.5
宾西法尼亚大学	479.9	18.3	6.8	423.4	1.5	26.7	0.9	2.3
密西根大学	456.8	29.2	12.2	334.6	10.7	60.2	1.2	8.6
加州圣洛杉矶分校	439.8	37.1	21.8	322.8	14.4	40.4	0.3	3.1
斯坦福大学	409.1	36.4	14.2	241.7	65.1	47.7	0.0	4.0
加州圣地亚哥分校	408.7	29.3	10.9	246.4	12.0	107.1	0.7	2.5
威斯康星马迪逊分校	393.6	15.8	22.5	229.9	10.6	84.8	26.2	3.9
加州旧金山分校	386.9	5.2	0.7	376.2	0.6	4.3	0.0	0.0
华盛顿大学圣路易斯分校	381.5	5.4	2.8	344.7	4.8	23.2	0.5	0.1
哥伦比亚大学	372.9	8.2	9.3	269.3	12.3	65.7	0.2	1.7
卡罗纳多大学	358.4	13.6	5.9	214.5	49.7	45.7	0.2	7.9
哈佛大学	356.5	15.7	9.5	284.2	8.5	32.6	0.0	6.1
杜克大学	355.3	27.5	8.2	283.8	2.2	31.7	0.2	1.7
匹兹堡大学	351.4	13.5	3.0	316.9	2.0	13.7	0.3	2.0
耶鲁大学	334.4	9.2	10.1	289.6	2.5	21.6	1.1	0.3
北卡罗纳多大学	329.0	6.7	2.3	278.6	2.7	19.9	0.7	18.1
康乃尔大学	327.5	21.5	6.2	159.6	6.9	94.5	36.6	2.1
明尼苏达大学	326.5	12.3	9.8	222.4	5.0	43.2	25.7	8.1
宾州帕克大学	317.8	123.4	8.0	80.5	20.8	45.7	29.0	10.4
20 个顶级院校总数	8499.4	853.8	181.3	3862.8	409.1	915.3	127.8	149.3

资料来源: 美国国家自然科学基金会分类数据, 联邦科学和工程部对大学、学院及其它非营利性机构资助, 2002 年

二、州政府: 公立院校的资助者和定位者

美国是实行分权管理的国家, 州政府对高等教育承担了主要的责任。州政府是高等教育的立法者、赞助人和保护者, 传统上州政府主要是通过立法来对高等教育施加影响。1819 年达特茅斯学院案以后, 公立大学作为与宗教派别和政治纷争相分离的世俗机构, 由州政府通过立法机构指定一批外界人士构成董事会, 监管学校事务, 以保证学校目标符合和体现公共利益。然而, 政府并未卷入高校学术事务中, 高校享有较大的学术自主权。立法是州政府管理高等教育的主要方式。

州政府总是在适当或关键的时候, 以立法认可的形式来对高等教育施加影响。一个较大的变化是 20 世纪六七十年代之后, 州政府对公立高校的干预逐渐从对绩效的审核扩大到对高校内部事务尤其是财务的控制。更多的公立院校被纳入州政府的宏观控制之中, 州政府对本州高等教育的协调和管理的作用日渐增强, 其中对公立大学和学院而言, 州一级的协调机构类似于非赢利性的指导委员会, 他们或是统一的或是分立或单立的一种管理系统, 发挥着统筹本州高等教育的职能。

特别是 20 世纪 60 年代以后, 规划成为许多州宏观管理高等教育的重要方式。最有代表性的是 1960 年加利福尼亚州通过的“加利福尼亚州高等教育总体规划”, 该法把本州的高等院校分为三个层次: 两年制的社区学院系统、颁发学士和硕士学位的加州州立学院系

统和颁发学士、硕士和博士学位的加州大学系统。这是美国州政府首次用法令的形式，为高等学校分层进行战略设计和规范，也是对纯粹靠竞争形成的自然分层的宏观调节，具有重大的意义。加州高等教育规划产生了广泛影响，成为其它州进行规划的典范。后来许多州都相继对本州的高等教育发展作了规划，系统的高等教育分层发展的观念逐渐成为政府宏观调节的重要组成部分。

从州财政经费支持的角度来看，构成美国高校金字塔结构中最大的、同时也是比较稳定的中层和下层部分主要是传统的州立院校。州政府作为公立院校经费的主要提供者，是维护美国高校层次结构相对稳定的中坚力量，也为大量公立院校的基本教学质量提供了保证。但同时也应该看到，由于各州之间经济实力的不同，导致了同样以州财政为主的公立院校发展水平的差别。例如，经济状况发达的加州的公立院校可以发展成为著名的研究型大学，而相对落后的州的公立院校却只能在金字塔的中下层徘徊。并且，州政府财政能力受整个经济形势的影响很大，美国经济的周期性特征必然对大量依赖政府拨款的公立院校的发展造成影响。据统计，自 1980 年以来，州政府在公立高等教育上的资金比例已经从 44% 下降到了 32%。伴随着美国经济萧条的出现，2/3 的州政府面临财政亏空的困境。州政府对公立高等教育总的财政支出缩减了 260 亿美元[9]。

有材料表明，上世纪 70 年代以后随着经济环境的恶化，州政府对高校的财政负担能力不断减小，公立院校由于经费筹措能力导致院校发展分化也不可避免。彼得·埃克尔和杰奎林·E·金在《美国高等教育概况：多样化，入口和市场的角色》一书中指出，有一些经费资源对某些类型的机构来说比其它类型更重要。例如，社区学院的经费中地方政府投入占 18%，而私立非营利性机构只有 1% 的地方政府投入。在这样的情况下，激烈的竞争使州立高校举步维艰，一些层次较低的社区学院甚至可能面临生存问题[10]。当然，面对州政府对美国公立高等学校陡然下降的经济支持，已经有人指出州政府在公立高等教育中的作用弱化[9]，市场和竞争的作用在增强，公立院校的分化已不可避免，但是不管州政府的财政境况如何，对公共机构承担最主要的财政投入却是责无旁贷，毕竟公立院校为地方经济和社会服务

的性质对州政府来说是不可或缺的，州政府作为公立院校主要的财政赞助者的角色不会改变，这样，公立院校在整个高等教育层阶中的位置的稳固就有了保障。

三、非政府组织的行为对政府作用的支持

除了政府的影响以外，美国广泛存在的非政府组织形成一股强大的民间力量，对政府的决策形成重要影响，进而影响美国大学分层的发展。卡内基分类就是这样一个典型：它作为一个非政府组织对政府造成一定的影响，最终政府通过法令和拨款的形式更深刻地影响了美国高校分层分类的发展。卡内基分类是美国受卡内基委员会资助的对大学分层分类进行研究所取得的专业性的研究成果。最早的卡内基分类标准是 1970 年公布的，它在对全美国所有的大学进行分析研究的基础上，提出了美国大学的分类标准，试图对美国非常复杂多样的高等教育机构作概括性的分层分类，为高等教育研究提供参考。按照前卡内基委员会主席克拉克·克尔在 20 世纪 70 年代卡内基公布第一次的分类结果时所做的解释，卡内基分类主要帮助“个人和高等教育的研究机构”，它不是对大学进行“排队”或成为“政府水平的促使院校变革的工具”。在《美国研究型大学的兴起》一书中，哈格·戴维斯·格拉姆和南希·戴厄门德强调卡耐基分类从一开始就试图把政策制定者的注意力从研究型大学上拉开，更多地关注众多的、多样化的、非研究取向的高等教育机构上，并总是试图保持并增加美国高等教育机构的项目和类型的多样化，而避免趋同化[6]。毫无疑问，卡内基分类自诞生到现在产生了广泛的影响，不可避免地对政策制定者产生了强烈的导向作用。从 1971 年第一个卡内基分类标准的版本公布发展到 2000 年的分类标准为止，博士授予型大学的分类一直以获得联邦研究性资助的多少作为重要指标，联邦的资助是卡内基分类的重要参照指标，而卡内基的分类也很大程度上影响了政府决策和拨款，形成了联邦拨款的决策与卡内基分类研究彼此相互参照。这样，卡内基的分类就通过影响政府决策和拨款间接性地影响着大学特别是研究性大学在分类中的位置。

不仅卡内基委员会对政府的决策产生了影响，民间的认证委员会作为一种非政府性的第三方力量对政府的影响也是相当大的，认证委

员会的认证结果通过影响政府的拨款对院校的发展起着举足轻重的作用。如前所述，只有通过认证才可以获得政府的资助。而这些认证主要是由民间性质的六大认证区的认证委员会和各种专业委员会负责的，这些认证委员会具有较强的专业行会色彩，它们的认证结果在美国社会具有相当的权威性和被认可度，也是政府资助的重要参考。所以，很多院校为获得政府的资助都力图获得认证委员会的认证。当然也存在着不参加认证、不依靠政府资助、完全依赖市场筹资的教育机构，如近几十年来大量出现的私立赢利性院校，2002年此类院校已占全美高校数的近1/3，但这种类型的学校在众多的美国学历高等教育机构中只占很小的比例，大多数私立赢利性院校从事非学历高等教育，层次大都比较低，影响也相对有限。但全美大部分院校都力图通过认证获得政府的资助，因为高等教育发展到至今，与政府发生联系已经是不可避免的了。这样，通过认证就成为美国院校质量保障的一个基本条件，政府对认证院校的资助也成为政府对高等教育质量分层分类发展的一个基本调节手段。

从非赢利性组织对政府资助发生影响，从而影响到院校发展的性质来看，美国政府对高等教育的影响和调控是一种相当间接但是主动的方式，借助于大学和政府之外的第三方力量，政府在一个更高的层次上自主并且理智地决定自己的资助方向和兴趣点，避免了直接的指令性的行政干预带来的大学自主性不足的问题。其实，不仅在非政府组织的影响方面如此，在对整个高等教育的“管理”过程中，美国政府施加影响的方式都是相当间接的，但是政府影响的发挥却又是相当主动的，这一点正是美国政府对整个高等教育进行宏观调控的基本特点所在。

四、美国政府在高校分层分类中的作用及对我国的启示

从以上的论述中可以看到，美国政府在高校分层分类的形成过程中，并非一直是“不作为”的，而总是积极施加影响，并且在战后这种主动进取的态度愈加明显。但是，这种影响和作用并不是采取一种行政性的干预手段，对院校的发展进行直接的指令性的控制，而是在以分权为主的高等教育管理体制下采用一种间接的、宏观的调控手段，如立法、拨款或规划等多种形式，并且参考非政府组织的研究结果进

行多方面的调控和影响。这种宏观的引导策略对我国政府在转变职能以后进行高等教育管理有重要的参考意义。

1. 加强政府对高校分层分类的宏观引导

从建国以来我国大学有了重点与非重点之分，虽然在当时的条件下把有限的教育资源适当倾斜性地、科学学与科学技术管理有重点地进行分配，采取选择性的发展战略总体上是正确的，但对整个国家高等教育合理的层次、结构、类型分工发展格局的形成却是不利的。加上当时实行条块分割的高等教育管理体制，行业割据的体制下我国也失去了自主形成一个职能、类型分工明确的高等教育体系的机会。20世纪90年代的高等教育管理体制和地方对高等教育投资水平差距不断扩大的背景下，我国高等院校分层分类发展混乱，许多院校不能安于其位，急功近利，院校的“升格”热和定位不明的问题日益突出。综合院校盲目贪大求全，高职特色不鲜明，在高等教育大发展的条件下不是朝着多样化的方向发展，反而是趋同化严重。我国高等教育结构和层次的失调已经成为制约其进一步发展的严重障碍。院校能否完全任其自由发展，政府应该怎么办？作为信奉市场作用的美国为我们做出了榜样。在高等教育层次结构的形成和发展中，各国高校都存在着不同程度的升格风，美国政府的积极作为是正确的，而且是非常必要的。经济学的研究已经充分证明了这一点，市场机制在完全自主条件下作用是有限的，甚至会出现局部的失控，这时候就需要计划的调节。虽然计划也有一定的局限性，但却不可能完全抛弃计划。我国政府以前对高校的管制太多，致使高校缺乏办学活力，在进行高等教育管理体制变革和转换政府职能之后，政府也不能完全听任市场，一定的干预还是必要的，关键是管理的方式。在对高等教育分层分类的指导方面，美国的做法值得借鉴。我国高校长期以来缺少自我约束和自我发展的机制，完全的市场作用必定使其不知所从。当前高校层次、机构和类型的无序，正是政府分类作用缺位的体现，加强政府对高校分层分类的宏观调控显得尤其迫切。

2. 政府要找准作用的支点

加强政府对高校分层分类的宏观调控，并非是回到过去指令性方法的老路上，美国政府对高等教育施加影响的方式是可以借鉴的。美

国政府更多地采用立法、拨款或规划的方式，对大多数高校不愿定位的中、下层次进行有力的资助，实践证明是相当有效的，并且不会过多地妨碍高校的自主权。提倡政府对高校分层分类的责任，要与当前政府工作方式转变的大局结合起来，变直接的、行政指令性的管理为间接的、宏观的管理，变救火式的、补救性管理为预见性的、规划性管理。

3. 积极培育高校的自主机制

以前我国多采用直接的指令性的方法进行管理，高校长期缺少自主权，不能形成自主自律的发展机制。管理体制改革以后，高校要面向市场自主办学，自主机制就显得尤为重要。高校有了自主机制，才能自我约束，自我发展，成为一个对自己行为完全负责的行为主体。这样才会对自己的发展有个正确明晰的定位，才不会盲目发展。所以，积极培育高校的自主机制对我国高校走向理性的分层分类至关重要。

4. 有条件地发展民间中介组织，形成与政府力量共筑科学规范的第三方力量

在美国，作为非政府的民间中介组织力量相当强大，对大学和政府都发挥着不小的影响，成为协调大学发展和政府作用的第三方力量。从前面的论述中可以看到，非政府组织的活动对于政府对大学的资助发挥着不小的作用，而大学在这种影响下的发展也更为理性。相比较而言，我国缺少这样的组织，传统上政府对大学一统天下，放松管制后，大学又盲目发展，缺乏自我约束机制。如果有作为第三方力量的民间中介组织的介入，势必会对无论是大学还是政府的行为形成一种合理性制衡，提供一种科学意见的参考。目前国内流行的大学排行榜虽然也有一定的影响，但因为其处于起始阶段，本身尚不完善，且强化了研究型大学的地位，所以，目前并未对我国高校分层分类的合理化发挥重大影响，反而可能更加重了高校非理性的发展，但是可以预见的是，随着我国民间力量的进一步增大和中介组织法域完善，对大学和政府的影响也会逐步增大，必将有助于合理的分层分类格局的实现。

参考文献:

- [1] 连进军. 从独立战争到南北战争试论美国高等教育发展的一段关键历史[J]. 煤炭高等教育, 2004, 22(2): 47-50
- [2] 王英杰. 美国高等教育的发展与改革[M]. 北京: 人民教育出版社, 1993, 10: 15
- [3] 德里克伯克著, 乔佳义译. 美国高等教育[M]. 北京北京师范大学出版社, 1991: 3-10
- [4] 陈学飞. 美国高等教育发展史[M]. 成都: 四川大学出版社, 1989.
- [5] 谢作栩. 中国高等教育大众化发展道路的研究[M]. 福建教育出版社, 2001. 7: 62
- [6] 卡内基基金会. 背景与描述 2000 年版卡内基分类标准[J], 转引自: 哈格戴维斯格拉姆, 南希: 戴厄内德. 卡内基的使命[M], 1971: 8-9
- [7] 转引自美国国家自然科学基金. 20 世纪 70 年代以来联邦自然和工程基金和研究发展基金对学术性活动的资助变化[R]. 2004.
- [8] 美国物理学会. 自然科学政策新闻公告栏: 关于大学研究基金资助的新报告所提出重要的问题[R]. 2004.
- [9] 贾莉莉. 美国州政府在公立高等教育中的作用弱化[J], 比较教育研究. 2003(6). 编译自 The Chronicle of Higher Education February, 28, 2003.
- [10] Petter D: Eckel & Jacquelin E ·King, An Overview on the Higher Education in the United States: Diversity, Access, Role of the Marketplace [M]. 2004, American Council on Education

(原载于《科学学与科学技术管理》2005 年第 9 期)

我国独立学院转设现状分析及对策研究

阙明坤

摘要：独立学院转设为独立设置的民办普通本科高校，是国家重要的制度设计、独立学院自身制度变迁的结果、发展民办教育的创新举措、地方经济社会转型升级的需要。根据对全国已转设独立学院的调查发现，目前，从进度安排上来看，转设比例整体偏少；从地区布局来看，转设区域分布不均；从办学条件来看，基础设施相对完善；从转设效果来看，发展态势稳中趋好。为进一步促进独立学院的规范发展，应该加强省级政府教育统筹协调力度，切实保障公办高校国有资产不流失，尊重历史促进独立学院分类发展，理性看待独立学院转设偏少现象。

关键词：独立学院；母体高校；转设；民办教育；地方政府

独立学院作为中国高等教育办学体制创新的产物，是高等教育大众化背景下由普通高校与社会组织或个人合作利用非国家财政性经费举办的一种新型办学模式，既充分利用了公办高校的资源优势、师资优势、管理优势，又充分发挥了民间资本的资金优势、机制优势、市场优势，从办学伊始就实现了高起点、跨越式发展。2008年4月1日，《独立学院设置与管理办法》(教育部26号令)正式开始实施，自此一批独立学院走上了脱离母体高校转设为独立设置的民办普通本科高校的道路。独立学院转设的现状如何，转设后发展情况怎样，如何评价转设政策，成为各界关注的焦点。本研究基于对江苏、四川、湖北、辽宁、黑龙江等十余个省份40多所独立学院六年多的跟踪研究、实地考察，在对全国已转设独立学院实证调查的基础上，分析我国独立学院转设现状，并就完善独立学院转设政策提出建议。

一、我国独立学院转设的历史背景

(一) 独立学院转设是国家重要的制度设计。

20世纪90年代，一批由公办高校创办的国有民营二级学院在江

浙一带悄然兴起，随后，这一办学模式迅速从沿海地区发展到全国大部分省市。到2003年，这类学院达360所，教育部于2003年4月发布《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》，把这种新的办学形式定名为“独立学院”，并要求具有独立的校园和基本办学设施，实施相对独立的教学组织和管理，独立进行招生，独立颁发学历证书，独立进行财务核算。2006年，教育部《关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》首次提出“转设”这一概念，“‘十一五’期间独立学院视需要和条件按普通高等学校设置程序可以逐步转设为独立建制的民办普通本科高校”。2008年，《独立学院设置与管理办法》对独立学院给予了五年过渡期，明确规定：符合26号令要求的，教育部组织考察验收后核发办学许可证；符合本科高校设置标准的，可申请转设；既不申请考察验收，也不申请转设的，须充实办学条件，过渡期结束后严格按照26号令办理。2009年2月，教育部办公厅又下发《关于编报省级独立学院五年过渡期方案的通知》，明确规定独立学院可以转设为民办本科院校。2011年，《教育部关于“十二五”期间普通高等学校设置工作的意见》专门对独立学院转设时间制定了优惠政策，“2014年以前每年均可按照高等学校设置工作要求开展独立学院转设的审批工作”。从国家出台的相关政策导向不难看出，政府主管部门积极支持符合条件的独立学院转设。

（二）独立学院转设是自身制度变迁的结果。

按照诺斯的制度变迁理论，制度变迁是制度的替代、转换与交易过程。制度经济学认为，获取潜在利益是制度变迁的基本原因。“如果预期的净收益超过预期的成本，一项制度安排就会被创新。只有当这一条件得到满足时，我们才可望发现在一个社会内改变现有制度和产权结构的企图。”^[1]独立学院是在公办高校和社会力量受到利益驱动下进行的一项诱致性制度创新，长期以来，公办高校与企业合作方一直按照合约举办独立学院，这一组织按照既定惯性保持相对稳定。但是，《独立学院设置与管理办法》要求独立学院提升办学条件、扩大占地面积、明晰产权归属、完善合作协议、接受评估验收，这意味着独立学院的办学成本加大，交易成本增高，投资方预期收益降低。对于公办高校而言，随着教育财政拨款占GDP4%，生均拨款大幅提升，

加上学费收入，此时再依靠举办独立学院来创收已不合时宜。对于投资方而言，维持现状则需要继续向母体高校支付学费收入的10%~40%作为管理费，而失去公办高校品牌的损失可能接近甚至低于管理费，此时，根据“成本—收益”分析，随着时间的推移，独立学院不断成长壮大，对母体高校的依附性逐渐减弱，“母体学校无形资产的价值，在独立学院办学初期最大，随着时间延长其价值作用逐渐变弱，母体高校的谈判影响力随之变小”^[2]，企业投资方选择中止合作的可能性增大，独立学院走向独立，演变为面向社会、自主办学的主体成为可能。

（三）独立学院转设是发展民办教育的创新举措。

从20世纪50年代开始，尤其是在最近的二三十年中，“全球范围内业已出现了一种普遍性趋势，即教育向民营化转变”，“民营化浪潮扩展得十分激烈，可以说已经成为一种全球性现象”。^[3]教育民营化主要分为两方面：一是扩大私立教育，二是使公立学校民营化。其中主要是改变其“公共经费”、“公共管理”制度，因此，相应地可以将教育民营化的途径概括为“放权”、“择校”、“收费”、“民办”等四种类型。^[4]无论是教育券、公立学校自由化、日本国立大学法人化、资助私立学校，还是英国私人融资计划、澳大利亚新南威尔士州新学校项目、美国特许学校、菲律宾学校领养计划等，都体现了政府部门重视利用社会力量发展教育。当前，与世界发达国家社会资金投入高等教育的额度相比，我国还处于较低的水平。十八届三中全会提出“鼓励引导社会力量兴办教育”，充分体现了国家对发展民办教育的积极支持。26号令将独立学院列入民办高等教育范畴，支持独立学院转设为民办本科院校，是贯彻落实《民办教育促进法》，全面推进民办高等教育发展的重大举措，符合政府所倡导的公办高校以优质教育资源吸纳民间资本扩大教育资源总量的政策设计初衷，有利于形成公办教育、民办教育协调发展的格局，为社会力量介入高等教育提供了更为广阔的发展空间。

（四）独立学院转设是地方经济社会转型升级的需要。

大学是城市的名片，大学的发展与城市的兴衰相辅相成。无论是英国多科技术学院的诞生，还是德国应用技术大学的兴起，抑或美国赠地学院的发展，均表明高等教育结构变迁的一般规律是重心的下移，也就是不断涌现新型院校，这是教育对社会经济发展需求的回应。独立学院作为高等教育新的增长点，对于优化我国高等教育布局起到了

积极的促进作用，改变了许多省份本科高校集中于省会城市的状况，使得许多地级市拥有本科高等院校。例如，江苏省 26 所独立学院有 15 所分布在徐州、南通、无锡、扬州等市；湖北许多独立学院分布在宜昌、荆州、孝感、襄阳等地级市；广东省不少独立学院分布在珠海、中山、湛江、东莞等市。独立学院自创办伊始，就定位于面向地方经济社会发展和市场需求，培养下得去、留得住、用得上的应用型人才，这一定位受到地方政府的欢迎和支持。当前，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，打造中国经济的升级版，迫切需要大量掌握现代技术技能、支撑现代产业体系的应用技术型人才。独立学院转设，可以有效填补一些非省会城市应用型本科高等院校的空白，扩大当地本科教育资源，提升城市知名度和综合竞争力，更好地紧扣地方产业结构和劳动力市场需求，为地方社会经济发展提供更有力的人才支撑和智力支持。

二、我国独立学院转设的现状分析

（一）从进度安排上来看，转设比例整体偏少

2006 年，辽宁省政府向教育部提交申请，将沈阳师范大学渤海学院转设为辽宁财贸学院，2008 年，教育部批准东北地区 4 所独立学院转设为普通民办本科高校，从此拉开了我国独立学院转设的序幕。从 2008 年到 2015 年，教育部先后审批了 52 所独立学院转设为 51 所民办本科院校（沈阳理工大学应用技术学院与沈阳农业大学科学技术学院 2 所独立学院联合转设为沈阳工学院），其中，2008 年哈尔滨商业大学德强商务学院等 4 所转设，2009 年东北大学大连艺术学院 1 所转设，2011 年华中师范大学汉口分校等 14 所转设，2012 年哈尔滨理工大学远东学院等 6 所转设，2013 年复旦大学上海视觉艺术学院等 11 所转设，2014 年中国地质大学江城学院等 8 所转设，2015 年华南理工大学武昌分校等 8 所独立学院转设。截至 2015 年 7 月，全国共有独立学院 275 所，已转设独立学院占全国独立学院总数（含已转设）的 15.9%。独立学院转设比例之所以偏低，主要是因为独立学院转设为民办本科院校，是一次重大的利益调整，涉及公办高校、投资企业、政府部门、师生员工等利益相关者的切身利益诉求，各方意见不一、立场不一、认识不一，因此形成了多方博弈的格局。部分投资方鉴于同公办高校长期的契约与稳定的收益，不希望失去母体高校这块“金字招牌”，故不愿意贸然选择转设；许多母体高校将独立学院视为扩

大办学规模、开辟经费来源、优化师资结构、增强社会影响的重要依托,考虑到巨额管理费收益和机会成本,不愿放弃继续举办独立学院;地方政府在财政经费紧缺的情况下,将公办高校投资举办独立学院作为筹措教育经费的稳定渠道,为了减轻政府公共财政负担,也不希望独立学院转设。高额“分手费”成为困扰独立学院转设的棘手问题。许多投资者反映,独立学院是公益性事业,过高的管理费和分手费使得独立学院的生存和发展难以为继,教育教学质量受到严重影响,因此公办高校不宜收取上亿元的巨额分手费;而公办高校领导和教职工则认为,自独立学院创办以来,投入了品牌、师资及管理大量无形资产,两家要分手不可能没有补偿费。因此,基于转设可能导致收益减少、品牌竞争、生源流失等不利影响,公办高校对独立学院的投资热情有增无减,谁都不愿意放弃这样好的投资项目^[5],多数母体高校对于转设这一制度设计表示抵制,导致独立学院转设进展缓慢。

(二) 从地区布局来看,转设区域分布不均

根据对全国已转设独立学院的统计,地区之间存在很大差异。东北地区独立学院转设居多,其中,黑龙江省有8所,占该省独立学院总数的88.9%;辽宁省有11所,占全省独立学院总数的50%;吉林省有5所,占全省独立学院总数的45.5%。湖北省是全国独立学院数量最多的省份,共有31所,其中有11所转设,数量居全国第一,所占比例达35.4%。另外,四川省4所转设,占独立学院总数的30.8%;河南省3所转设,占独立学院总数的27.3%;山东省2所转设,占独立学院总数的15.4%。同时,广东、上海、重庆、江苏、海南、河北各有1所独立学院转设。值得关注的是,作为独立学院大省,浙江省22所独立学院中无一所转设,江苏26所独立学院仅有1所转设。另外,广西、山西、贵州、云南、安徽、天津、福建、甘肃、北京、湖南、江西、陕西、新疆、宁夏、内蒙古、青海16个省(市、自治区)均无一所独立学院转设。地区之间之所以出现如此大的差距,主要有三种原因。

其一,地方政府态度不一。独立学院是在相关制度缺位的环境下成长起来的,不同地方政府对于民办教育持有不同的态度,制定了不同的地方性政策,从而造成民办教育发展的形式、速度和规模,在各地有不同的表现。[6]调研发现,各省独立学院转设数量与该省扶持转设力度成正比,凡地方政府给予大力支持的省份,往往转设数量较多。调研中了解到,东北地区教育主管部门对独立学院发展严格遵照

国家政策文件，明确要求独立学院加快转设，并且给出各种优惠政策。辽宁省教育厅明确提出鼓励独立学院转设为民办本科高校，对符合办学条件的，积极推动独立学院转设；没有达到办学条件的，举办方和投资方要努力达到办学条件，尽快研究转设时间表并制定规划。黑龙江省在独立学院转设后增加招生计划、给予质量工程建设立项，并且由省人大常委会通过地方立法，出台《黑龙江省民办教育促进条例》，规定过户只收取证照工本费。此举免除了独立学院资产过户费用，调动了投资方的积极性，大大减轻了学校负担，对独立学院转设起到了至关重要的推动作用。同时，黑龙江省在经济并不太发达的情况下，设立省级民办教育专项资金，用于奖励办学质量高的民办学校。

其二，投资方理念认识不一致。凡转设较多的省份，独立学院投资方都比较支持转设，愿意脱离母体高校独立办学，而一些省份投资方犹豫不决，担心脱离母体光环后难以成长，于是仍处于观望徘徊之中。访谈中，吉林建筑大学城建学院院长领导表示，该校目前不是不转设，而是条件暂时不够，当前董事会正在易地建设新校区，规划用地面积 50.5 公顷，计划总投资约 9 亿元，待条件一成熟立即申请转设。

其三，独立学院办学形式各异。独立学院发展是地方政府审批在前，国家规范文件在后，这就导致地方性实践与中央政策性统一之间的矛盾。转设较为集中的省份如辽宁、吉林、湖北、四川，转设独立学院均有真正的社会力量投资方，一开始就做到了独立校园、独立教学、独立财务，公办高校只投入了无形资产，产权结构比较清晰，因此投资企业与公办高校签订终止合作办学协议水到渠成。而转设较少的省份多数独立学院属于“国有民办”性质，公办高校不仅投入了无形资产，而且还投入了土地、校舍、实验设备等，由于长期与母体高校处于依附关系，这类独立学院办学指标难以达到普通高等学校的设置条件。例如，浙江省的 22 所独立学院中，有 16 所是公办高校自己举办的；江西省 15 所、湖南省 13 所、安徽省 11 所和贵州省 8 所独立学院都是由母体学校举办的；河北省 17 所独立学院则基本是由母体高校通过银行贷款发展建立的；江苏省现有 25 所独立学院中，有 17 所是由母体高校教育发展基金会举办的，比例高达 65.4%，例如南京大学金陵学院、江苏大学京江学院等，大部分独立学院使用的土地和房产为参与举办的普通高校所有，属于国有资产。^[7]

（三）从办学条件来看，基础设施相对完善

独立学院转设成功与否的关键在于基本办学条件，尤其是土地、校舍建筑、仪器设备、图书和师资队伍五项硬性指标。转设依据的标准是《普通本科学校设置暂行规定》（教发〔2006〕18号文件），这为独立学院设置了较高的门槛。譬如，在土地指标上，要求普通本科学校生均占地面积应达到60平方米以上，学院建校初期的校园占地面积应达到500亩以上；在建筑面积上，普通本科学校的生均校舍建筑面积应达到30平方米以上；在图书上，普通本科学校生均适用图书，理、工、农、医类应不低于80册，人文、社会科学类和师范院校应不低于100册，体育、艺术类应不低于80册。从对51所新转设学校办学条件的调研来看，所有学校均具备良好的硬件基础设施，校园面积都在500亩以上，明显超过大多数未转设的独立学院占地面积。据统计，其中有19所已转设学校占地在500~999亩之间，所占比重为37.3%；有27所占地面积在1000~2999亩之间，这一比例高达52.9%，表明多数转设独立学院达到“千亩校园”以上规模；还有4所在2000~2999亩之间，占地面积超过许多公办地方本科院校，这一比例占7.8%；同时，还有1所占地面积超过3000亩。相比较而言，全国未转设的独立学院占地面积普遍偏小，相差悬殊，湖南省15所独立学院中约有一半占地面积小于500亩。新转设民办本科院校办学条件之所以相对较好，一是得到地方政府的大力支持，低价转让或免费划拨教育用地，提供贷款贴息支持；二是投资方资金实力雄厚，不求回报，加大办学经费投入；三是坚持“优独民”办学，自办学伊始就拥有了独立的校园和基本办学设施，实施相对独立的教学组织和管理，所以注重改善办学条件。

（四）从转设效果来看，发展态势稳中趋好

独立学院褪掉公办高校的光环后，进入“断奶期”，招生就业和教学质量能否得到保证，是一个巨大的挑战。从对已转设独立学院的调查来看，其整体发展态势良好，并没有出现舆论想象中的“断崖式”下滑或倒退。

首先，办学规模明显扩大。通过转设，学校办学实力及核心竞争力显著增强。以黑龙江省为例，“截止到2012年底，9所原独立学院共有在校生72848人，专任教师3913人，分别比2008年增加29.8%和46.3%；校园占地面积419万平方米，校舍建筑面积160.8万平方米，分别比2008年增加51.9%和120%；图书665.6万册，比2008年增加88.6%；固定资产总值34.1亿元，其中教学仪器设备值3.4亿

元，分别比 2008 年增加 90.5%和 54.6%。”^{〔8〕}从统计情况看，截止到 2015 年 3 月，有 3 所新转设独立学院在校生人数超过 2 万人，规模超过许多拥有数十年办学历史的新建地方本科院校，占转设学校的 5.9%；有 7 所学校人数在 15000 至 19999 人之间，占 13.7%；有 34 所学校在 8000 至 14999 人之间，这一比例最高，达 66.7%；另外有 7 所在 8000 人规模以下，主要是医学类、艺术类、语言类学校。

其次，招生形势良好。独立学院转设后招生情况一直深受世人关注，这也是许多独立学院不敢选择脱离母体高校的顾虑所在。从媒体披露情况看，除中国海洋大学青岛学院转设后遭遇招生滑铁卢，齐鲁理工学院文科投档人数仅为该校文科计划数的 40%以外，其他新转设独立学院招生形势平稳，没有出现大幅波动或生源危机。部分独立学院转设后招生层次提高，进入二本批次招生，生源质量更高。辽宁省独立学院转设后身份由“三本”升级为“二本”；湖北省武汉东湖学院等 4 所学校主动申请调整到二本招生，生源情况良好。

再次，内涵建设增强。独立学院转设后不必每年向举办高校交纳管理费，办学经费更加充裕，可以用于改善办学条件和日常开支。有的独立学院转设后，母体高校继续给予大力支持，帮助新学校做好平稳过渡、维持正常教学秩序，在教学组织和学科专业建设上给予指导。同时，转设后学校办学自主权扩大，以前设置专业需举办高校批准或与其保持一致，现在可以紧跟市场需求及时调整，着力打造特色专业，学校办学方向更加明确。统计显示，51 所新转设的民办本科院校，均定位培养应用型人才，其中有 11 所明确提出建设应用技术大学的办学目标。例如，四川师范大学成都学院转设为四川工商学院后，提出“建设与区域经济建设和社会发展相适应，人才培养符合社会需求，办学条件优良、管理规范、特色鲜明的高水平应用技术大学”办学目标，这一定位与《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出的“独立学院转设为独立设置高等学校时，鼓励其定位为应用技术类型高等学校”不谋而合。

三、思考与建议

（一）加强省级政府教育统筹协调力度

全面深化教育改革意味着更加注重改革的系统性、整体性、协同性。独立学院转设涉及国土、财政、税务、建设等 10 多个部门，不是教育部门能解决的，必须充分发挥省级政府优势，创新省级政府支

持独立学院发展的体制机制，建立政府统筹协调、各部门联动的工作体制，打破条块分割，形成改革合力。以资产过户为例，这是独立学院通过验收的一个先决条件，现在地方政府、高等学校与投资人围绕资产过户展开激烈博弈，进展缓慢。截至2013年，全国只有138所独立学院完全落实法人财产权，仅占总数的44%，正是因为独立学院产权的多元化决定了资产过户困难重重。公办高校利用校办企业或基金会名义举办的独立学院，多是利用公办高校资源办学，这些国有资产的过户必须通过国资委、教育、财政、税务、发改委等部门的同意，而非简单的土地证更名。按现行规定，土地、房舍等资产过户，要缴纳少则数百万多则数千万元的税费，这笔费用给独立学院增加了额外负担，导致举办者迟迟不愿意将资产过户到学校名下。当前，已有重庆、上海、黑龙江等省市统一协调，出台法规，对资产过户减免税费，有的甚至减免行政服务性收费，为独立学院转设创造了有利条件。

（二）切实保障公办高校国有资产不流失

独立学院转设必然牵涉到资产分割和结算，在这一过程中，要遵照国家有关法律法规，及时清查核实和产权登记，明晰产权关系，确保国有资产保值不流失。26号令明确提出公办高校投入的无形资产应依法作价，但是由于缺乏操作细则，现实中对母体高校的品牌价值衡量非常困难，而且事先并没有约定，重新作价是对原有利益分配的重大调整，不易被投资方接受。目前，独立学院转设遭遇瓶颈，就是因为公办高校与投资企业在无形资产划分、资产增值部分的认识和利益诉求存在差异。出资人认为独立学院的出资资金、资产投入、抵押借贷以及滚动产生的增值资产，包括土地增值、学费收入的积累，都归出资人所有。事实上，26号令明确规定：国家的资助、向学生收取的学费和独立学院的借款、接受的捐赠财产，不属于独立学院举办者的出资。现实中，一些由个体户、建筑商、农民企业投资举办的独立学院利用公办大学的品牌效应，投资或融资几百万元，十年之间就变成了几个亿的资产，在转设过程中，通过资产重组，除了给母体高校一些分手费外，全部资产都归投资者所有。^[9]有学者提出，在产权结构上要形成公立学校的无形资产、投资方的实物资产和专家教授所代表的社会资本的三角产权结构，引入举办方和投资方以外的第三方力量，平衡公私两种制度。^[10]对此，地方教育主管部门应建立或委托专门的资产评估机构，将公办高校无形资产依法作价，重新完善合作

协议，参照办学协议，将无形资产带来的增值部分纳入独立学院集体所有，确保教育公益性。

（三）尊重历史促进独立学院分类发展

独立学院在发展过程中形成了两种基本类型：第一种是公立高校独自或结合其他公有力量按成本收费原则办学，第二种是公立高校与社会力量合作按成本收费原则办学，前者组织内部没有私营市场主体参与，主要受公立高校的管控，后者则由私有力量占据主导地位，更多遵循企业组织逻辑，可以分别称之为“公办型”独立学院和“民办型”独立学院。^[11] 从全国已转设独立学院来看，均有一个共同特点，即都是由民营企业或个人投资举办的民办型或称外生型独立学院，而由母体高校与地方政府、校办企业、基金会合作举办的公办型或称内生型独立学院则没有一所转设。“以社会力量为主办学的外生型独立学院在学校转设过程中，其最大的转设动力来自于转设成民办本科院校后可以大幅减少或者免于上缴挂靠母体公办高校的品牌资源使用费。但与外生型独立学院不同，内生型独立学院对独立办学的前景充满困惑，选择独立办学还是继续依附母体办学，是当前摆在内生型独立学院面前的一个两难选择。”^[12] 独立学院是自下而上自主探索发展起来的一种新型办学模式，其发展形态各异、合作模式多样、办学水平不一、历史背景不尽相同。国家教育行政主管部门为独立学院规范提供了多条出路，包括继续举办、并入公办高校、转为公办高校、终止办学等，转设只是其中的一条出路，独立学院应根据自身实际情况选择适合的道路。政府部门应以历史的眼光看待独立学院，尊重国情，尊重办学历史，尊重校情校史，避免一刀切，考虑地方的差异性、特殊性，促进独立学院持续健康发展。“应多给独立学院一些时间，完善校内治理结构，充分发挥公办高校优质教育资源和社会资金两方面的优势，真正把独立学院建设成独立的办学实体再交给社会，这样更有利于独立学院的发展。”^[13]

（四）理性看待独立学院转设偏少现象

虽然国家政策积极引导独立学院转设，但是选择转设的独立学院毕竟只是少数，因此，在关注已转设独立学院的同时，有必要对没有转设的独立学院群体进行深层次的思考，剖析其客观原因。目前，除了一些“民办型”独立学院因办学条件存在差距不能转设、不敢转设以外，大多数“公办型”独立学院都在主观上不想转设，这是转设比例偏少的根本原因。“公办型”独立学院这一群体规模庞大，与母体

高校联系紧密，在长期办学过程中形成了资源共享、利益均沾、以大带小的合作架构，借助这一得天独厚的优势，其教学质量相对而言有保障，更受考生和家长青睐。以“国有民办”独立学院占主体的浙江省为例，该省公办高校对于举办独立学院提出了强烈的利益诉求，针对办学主体问题，反对引入社会企业作为投资方，认为与企业进行合作办学，存在根本性的内在冲突；认为关于校园占地面积等办学条件的硬性规定，缺乏根据和实现条件；认为独立的教学管理，并不利于独立学院提高办学质量。^[14]事实上，江苏、湖南等地独立学院也均有类似的呼声。显然，转设政策对于这类独立学院毫无吸引力，他们并不想割舍与母体高校的天然联系。有学者提出，我国有实力办大学的企业和个人极少，大多数投资者希望获得回报，这导致投资者与办学之间的矛盾，“中国民办高等教育的发展不能完全靠‘民有民办’高校，还要大力发展‘国有民办’高校。‘国有民办’独立学院发展模式是适合我国国情的民办高等教育发展之路，应大力鼓励，积极支持”^[15]。因此，在看到转设政策优势的同时，也要考虑其他独立学院的合理诉求，结合教育部 26 号令的制度设计，研究针对这一类型独立学院的管理、评估、验收政策。

注释：本研究所有数据来自教育部官方公布信息、各种公开出版物、内部文件、独立学院官方网站以及实地访谈考察，时间截止到 2015 年 7 月。

参考文献：

[1] 戴维斯，诺斯. 制度变迁的理论：概念与原因 [A]. 科斯，等. 财产权利与制度变迁 [C]. 上海：上海三联书店，1996. 274.

[2] 于光辉. 独立学院转设倾向的新制度经济学分析——基于三个案例的调查研究 [J]. 教育发展研究，2015，（5）.

[3] 贝磊. 当前世界范围内私立教育发展趋势——教育民营化的问题及相关政策 [J]. 外国教育资料，1997，（3）.

[4] 文东茅. 走向公共教育：教育民营化的超越 [M]. 北京：北京大学出版社，2008. 23.

[5] 周游. 独立学院产权设计的若干问题分析 [J]. 教育研究，2012，（12）.

- [6] 阎凤桥. 民办教育发展中的地方保护主义及其治理 [J]. 教育发展研究, 2005, (4B).
- [7] 江苏省教育厅关于上报独立学院五年过渡期工作方案的报告 [Z]. 苏教民 [2009] 12 号.
- [8] 中国民办教育协会. 黑龙江省独立学院转设工作的调研报告 [EB/OL]. <http://canedu.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=119&id=663>.
- [9] 阙明坤. 投资办学视阈下我国独立学院营利现象研究 [J]. 现代教育科学, 2014, (5).
- [10] 甘德安, 肖静. 独立学院之命运 [M]. 武汉: 武汉出版社, 2012. 35.
- [11] 王富伟. 独立学院的制度化困境——多重逻辑下的政策变迁 [J]. 北京大学教育评论, 2012, (4).
- [12] 徐军伟. 独立与依附: 内生型独立学院的两难选择 [J]. 教育发展研究, 2013, (5).
- [13] 李延保, 等. 中国独立学院调查报告 [M]. 广州: 中山大学出版社, 2013. 87.
- [14] 陈汉聪. 利益相关者分析框架: 教育政策执行研究的一种尝试——基于独立学院的案例分析 [J]. 教育学术月刊, 2011, (12).
- [15] 杨德广. 独立学院是中国特色的新型民办高校 [J]. 高等教育研究, 2009, (3).

(原载于《教育研究》2016年第3期)

巴基斯坦高等学校设置制度：缘起、程序及标准⁷

陈恒敏¹，古尔扎·阿里·沙阿布哈里²

(1. 厦门大学教育研究院，福建厦门 361005；

2. 巴基斯坦图尔伯德大学教育学系，巴基斯坦图尔伯德 92600)

摘要：本文在明晰巴基斯坦高等教育行政管理机构及组织体系的基础上，从构建缘起、程序及标准等视角切入，对巴基斯坦高等学校设置制度进行考察。研究发现其设置程序围绕申请、审核、考察、赋权等四个环节进行，具备系统的设置标准，涵盖师资队伍建设、设备场地规范、经费使用、管理若干方面。本研究认为巴基斯坦高等学校设置制度较为完备，符合本国国情，利益主体均衡，标准刚柔相济，但也存在重硬件、轻科研，未能为高等教育国际化纵深发展预留对接平台，以及“一刀切”色彩过重等弊端。

关键词：巴基斯坦；高等学校；设置；制度

作者简介：陈恒敏，男，厦门大学教育研究院硕士研究生；古尔扎·阿里·沙阿布哈里，男，巴基斯坦图尔伯德大学教育学系系主任、助理教授，教育学博士。

质量是高等教育健康发展的基石，面向院校准入质量的高等学校设置制度是关系到高等教育整体质量建设的初始环节。^[9]因此，高等学校设置制度始终是高等教育管理部门的重要关切。各国各不相同的制度设计均深切植根于本国国情及高等教育发展实际情况，体现了不同经济发展结构和文化背景下高等教育发展的价值追求与自身特色。

巴基斯坦同我国互为全天候战略合作伙伴关系国，是“一带一路”战略沿线的重要国家^[10]。中巴经济走廊项目于 2013 年正式启动后，

⁷ 本文系史秋衡教授主持的 2014 年度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”（项目批准号：14JZD046）的研究成果之一。

两国在高等教育领域的合作进程加快,人员交往和高水平大学的研究合作更为频繁^[11]。尽管巴基斯坦高等教育事业起步较低,但近年来发展迅猛、势头良好,其高等学校设置制度为高等教育事业的健康发展提供了重要保证。本研究以巴基斯坦高等教育组织体系为切入点,在此基础上探讨其高等学校设置制度的构建缘起、基本程序及标准,并分析优势与不足。本研究有助于深化对“一带一路”沿线国家教育事业的了解,丰富不同国别的教育研究。

一、巴基斯坦的高等教育组织体系

(一) 巴基斯坦的高等教育行政管理机构

巴基斯坦是联邦制国家,全国共分为两个联邦直辖区(首都区和部落区)、四个省以及巴控克什米尔部分的两个自治区。2010年宪法修正案通过以后,高等教育事务由联邦政府和地方政府分轨管理。联邦政府设有教育与职业培训部(Ministry of Federal Education and Professional Training),负责条例标准制定及全国性的领导协调工作,并处理两个联邦直辖区的教育事务^[12]。省及自治区设有各自的教育主管部门,处理本省(区)教育事务。值得一提的是,巴基斯坦还在国家层面设立了高等教育管理委员会(Higher Education Commission,下文简称“高教委”),该机构相对独立,负责全国高等学校拨款、监督、管理、评鉴、设置等方面的具体工作^[13],在高等学校设置方面,其职能类似于我国的全国高等学校设置评议委员会。高教委虽名义上在联邦教育与职业培训部领导下,但其运作沿袭了英治时期高校拨款委员会¹⁴的传统,具有相对独立的自治地位,专业性较强。这对于缓解高等教育行政化、保护学术事业相对独立发展是有帮助的。

(二) 巴基斯坦的高等学校系统

巴基斯坦现代高等教育发端于英国殖民者的统治,该国第一所大学是由殖民者依照伦敦大学模式于1882年设立的旁遮普大学

14高校拨款委员会(University Grants Commission,即UGC)是近现代英国高等教育发展的重要机构,于英治印度时期引入印度半岛。1989年,英国UGC被正式取消,巴基斯坦的UGC也于2002年被高教委所取代。但印度、孟加拉国至今仍沿用此制。

(University of the Punjab), 现今它已成为巴基斯坦办学规模最大的大学^[15], 为其他大学的设置提供了参照。巴基斯坦独立后, 其高等教育事业走上了独立自主的建设轨道, 经过半个多世纪的发展, 高等学校系统已较为健全。巴基斯坦高校从经费来源上看可分为公办和私立两大类。公办高校历史悠久, 被视作公共服务部门, 办学经费的绝大部分由政府出资。私立高校则于 20 世纪 80 年代才出现^[16], 其经费主要来自办学方以及其他社会组织^[17]。私立高校虽同公办高校无法分庭抗礼, 但在一定程度上改善了巴基斯坦高等教育供给不足的现状。

从办学规模上看, 巴基斯坦可授予学位的高等学校有大学与学位型学院 (Degree Awarding Institution, 以下简称“学院”) 两大类。大学的规模较大, 学科设置相对齐全。本文所探讨的“高等学校”设置, 即指大学和学院的设置。

从管辖层次上看, 巴基斯坦高等学校可分为联邦高校与省属高校两大类。高校的设置需经政府授权。一般而言, 政府授权实行“属地管理”原则¹⁸: 联邦高校位于联邦直辖区¹⁹, 由联邦政府管理并授予特许状 (charter)。位于首都伊斯兰堡的公立联邦高校, 其校长为巴基斯坦总统。省属高校则位于各省 (区), 由省政府管理并授予特许状, 公立省属高校的校长为省长^[20]。目前, 巴基斯坦高等学校的基本情况如表 1 所示。

此外, 巴基斯坦还有 27 所国内外合作办学的高等教育机构, 均由国外知名大学同巴基斯坦高校联合开办, 并设有商科、信息科学、法律、艺术设计等学科的学位项目。其合作国家有美国、英国、澳大利亚、爱尔兰、新加坡、马来西亚等。^[21]

¹⁸ 这是一般情况, 但是也存在少数特例, 如达乌德工程技术大学 (Dawood University of Engineering & Technology) 是一所联邦大学, 但它的主校区位于信德省的卡拉奇市。

¹⁹ 联邦直辖区包含伊斯兰堡首都区和联邦直辖部落区两个部分。

表 1. 巴基斯坦高等学校数量（单位：所）

授权地区	公办系统		私立系统		总计
	大学	学院	大学	学院	
联邦直辖区	17	8	8	1	34
巴控克什米尔地区 ²²	5	0	2	0	7
开伯尔-普赫图赫瓦省 (Khyber Pakhtunkhwa)	21	1	9	1	32
旁遮普省 (Punjab)	28	1	15	8	52
信德省(Sindh)	18	3	16	14	51
俾路支省(Balochistan)	7	0	1	0	8
总计	90	14	52	23	184

资料来源：经巴基斯坦高等教育委员会高等学校名录计算得出，

Higher Education Commission, Pakistan, HEC Recognised Universities and Degree Awarding Institutions[EB/OL].<http://www.hec.gov.pk/english/universities/pages/recognised.aspx#k=#s=#s=31>, 2017-05-18.

二、巴基斯坦高等学校设置制度的构建缘起

（一）高等教育事业迅速发展的客观需要

巴基斯坦高等教育需求侧近年来得到了蓬勃发展。2015年，巴基斯坦具有学士及以上学位的人口数仅占全国总人口的6.4%^[23]，而同年，巴基斯坦来华留学生人数为15654人，按来华留学人数国别排序为世界第六，在韩、美、印、俄等大国之后，占来华留学生总人数的3.93%^[24]。这充分说明，虽然巴基斯坦目前的高等教育普及率并不算高，但其教育需求广阔，发展空间巨大。

同样地，进入21世纪以来，巴基斯坦高等教育供给侧呈现井喷式发展趋势，高等院校数量急剧上升。根据联邦政府的统计数据^[25]，

²² 巴控克什米尔地区在行政区划上还可划分为两个区，即阿扎德克什米尔(Azad Jammu & Kashmir)和吉尔吉特-巴尔蒂斯坦(Gilgit-Baltistan)，这两个区都是自治区，自然环境恶劣、人口稀少，经济发展和高等教育发展水平都相当落后，学校数量较少，故此处将其归并计算。

该国在 2001 年至今的十七年时间里²⁶，高校数量从 59 所猛增至 184 所（见图 1）。面对如此快速增长的数量，势必需要配套做好质量保障与准入机制把关工作。高等学校设置制度作为供给侧和需求侧的连接纽带，在很大程度上回应了这一诉求。

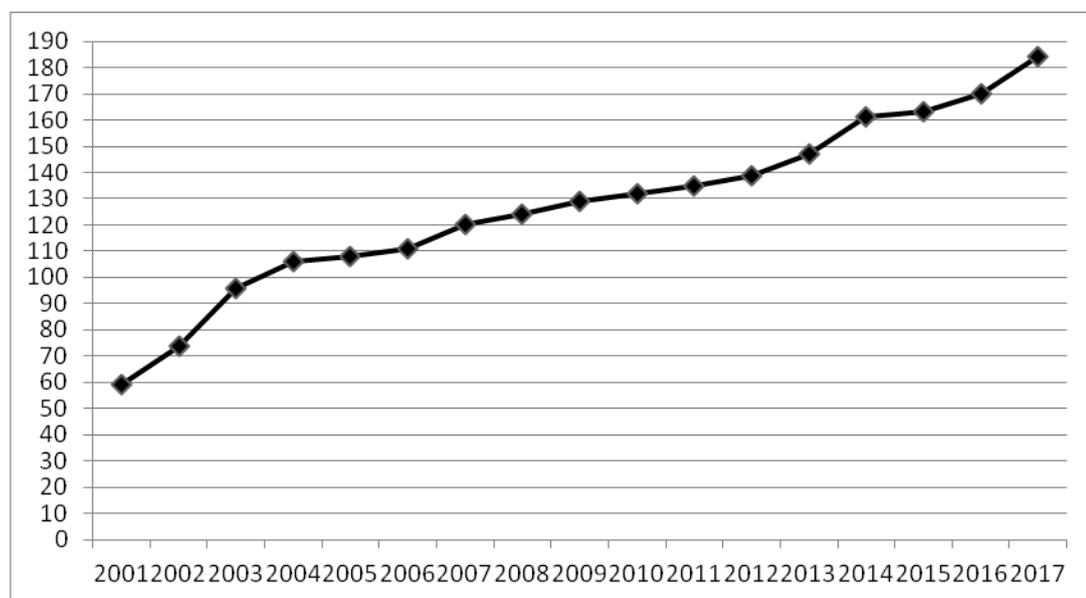


图 1. 21 世纪以来巴基斯坦高等学校数量变化（单位：所）

（二）规范高等教育有序发展的必由选择

巴基斯坦高等教育在快速发展的同时也产生了极其严重的非法办学问题。据高教委的不完全统计，巴国内有高达 156 所“高校”在未按法定程序设置、也未得到有关部门认证的情况下就已开始招生办学^[27]，这一数量几乎与巴现有的合法院校数量持平，并且仍在继续增长之中。非法办学问题是巴基斯坦高等教育发展的顽疾，构建完善的高等学校设置制度，能够规范准入门槛，让办学方有法可依，有助于引导高等学校系统健康布局、有序发展。

三、巴基斯坦高等学校设置程序

巴基斯坦的高等学校设置工作依照高教委于 2007 年修订的《高等学校设置指南》（第五版）执行，无论何种类型的高校，其设置均

²⁶ 此处 2017 年的统计数据如表 1，截止至 2017 年 5 月。

需经过申请、审核、考察、赋权等主要程序，一所新高校正式成立的标志是其获得政府赋予的特许状。特许状是高校得以依法办学的许可证，也是高等学校设置程序的终点。新高校的设置是办学方、高教委、政府三个权力主体博弈的产物。在整个设置过程中，新高校是主体；高教委是核心，由其全程负责新高校设置案的受理、审核、评估、裁决工作，对新设高校能否顺利获得特许状起决定作用；政府是最后的赋权方，根据高教委的意见对同意设置的高校授予特许状。

（一）申请

办学方欲筹办院校，应向高教委发起申请并完成注册手续，手续依办学方性质（公司、社团、信托机构）之不同，分别按《公司条例》(Companies Ordinance)、《社团注册法案》(Societies Registration Act)或《信托机构法案》(Trust Act)的相关规定执行，但若新成立院校为公办学校则此步骤可予免除。^[28]

注册手续完成以后，办学方需向高教委提交办学可行性报告及两万卢比²⁹的报告审核费。无论高校设置是否成功，这笔费用均不可返还。^[16]办学可行性报告应依照高教委提供的普通院校办学要求表据实完成。

普通院校办学要求表作为可行性报告的核心框架，是申请阶段的重要文本，集中体现了高教委对新设置高校的关切和期待，几乎覆盖了办学的各个方面。此表详细列明了 18 项新设高校应当报告的一级办学指标，并在其下设立了 57 项二级指标和若干三级指标。笔者将该表的核心指标整编如表 2。

29 卢比为巴基斯坦官方货币单位，1 人民币元约合 16.6 巴基斯坦卢比。

表 2. 普通院校办学要求表规定的高校设置核心指标³⁰

序号	一级指标	二级指标
1	项目概况	项目缘起、办学目标、需求分析、社会效益
2	经费支持	办学主体、管理主体、经费来源
3	办学地	办学地点、当地情况及当地办学可能性
4	硬件设施	目前的设施条件、预期条件
5	预期教学项目	预计颁发的学位、证书，课程及教学项目名称及修读年限、考评方式
6	课程	课程结构、课程安排及修读程度、实训管理
7	学术项目发展	阶段、发展时间表
8	院系设置	院系名称、课程委员会和学术委员会章程及组成
9	招生录取	一般政策、各级招生数、招录程序及标准
10	费用结构	录取费用、学费及其他各项费用；奖助学金、助教工资(assistantship)等学生资助资金
11	考试与评测	测评系统与考试规章制度、测评机制、教学质量监控体系
12	质量保证与学生监管	学生监管安排、质量控制安排、行政及技术支撑团队质量建设
13	学生	总注册学生数、各级学生数、近三年各级毕业生数（如有）
14	教师	教师业绩、学历、薪资、访学、协作等基本情况，行政管理团队基本情况
15	国内外协同合作	协作情况、协作单位、具体合作项目
16	财务计划	未来五至十年的财务计划及资源、设备等的经常性、非经常性支出分析、年收入来源、非经常性发展支出、资本成本预计、办学经常性收入及支出
17	分期计划	需提供经费、课程、师生、设备等务方面近五年内的分期切实办学计划
18	其他有必要提供的信息	

（二）审核

在办学方提交完报告和费用后，转入以高教委为主的办学资质审核环节。高教委首先会对报告进行初审，并根据初审结果决定是否继续审核。若要继续，高教委将指派一个工作组完成对报告的复审。工作组在审核时有权向办学方索要其他有关信息，或对报告提出指导意见，或提供之前的申报案例供参考，从而使可行性报告的内容更趋健

³⁰本文表 2 至表 5 均由笔者根据巴基斯坦高教委发布的《高等学校设置指南》整理制作，下文不再一一标注。资料来源：Higher Education Commission. Guidelines for the establishment of a new university or an institution of higher education[EB/OL]. http://hec.gov.pk/english/services/universities/Documents/887_HEC2_Criteria_of_university_institutions.pdf#search=criteria%20of%20establishment, 2017-05-18.

全完善。

（三）考察

高教委通过报告的终审后，将任命一个考察委员会赴筹办院校进行实地考察。考察开始前，办学方需提交 30000 卢比的费用，此费用同样在任何情况下均无法返还。^[17]考察活动主要围绕学校基础设施建设展开，并判断实际情况是否与办学方提供的可行性报告相符合。考察委员会还将与学校的管理者、教员、学生以及技术支撑团队、服务人员进行座谈。^[18]考察活动旨在判断学校是否具有开展高等教育活动的基础条件。实地考察结束后，考察委员会将向高教委报告考察情况。如果高教委同意设置，将依照联邦大学条例 (Federal Universities Ordinance) 有关规定草拟特许状，并将特许状及相关材料移交政府。

（四）赋权

最后一个程序是大学特许状的正式授予。联邦高校特许状将以国会或总统名义授予，省属高校则由省议会或者省长发放。^[19]得到特许状后的高校具有合法办学资格。至此，高等学校设置程序完成。

需要指出的是，在高教委关于巴基斯坦高校设置的文本中，使用的是 establishment 即“设置、设立”一词。但如前文所述，巴基斯坦非法办学十分猖獗，因此，尽管“设置”和“认证” (recognize) 两个概念在逻辑上并不一致，但鉴于许多申请设置的院校在得到特许状之前事实上已经存在，故而“设置”在某种程度上具有同“认证”相似的内涵。在设置程序中也出现了诸多看似不尽合理的规定，如要求学校提供近三年的毕业生数，到一所拟设置的新办学校考察却需要与在校学生座谈等，这些规定都是高教委基于巴基斯坦现实国情所做出的变通处理。

四、巴基斯坦高等学校设置标准

除较为完善的程序外，高教委还在《高等学校设置指南》中就新设高校的具体标准进行了详尽规定，并对大学和学院进行了区别化处理。。设置标准虽名目繁多，但归纳起来可分为师资标准、设备场地标准、经费标准、质量标准、校议会 (senate) 标准、安全 (safeguards) 标准等六个方面。其中校议会标准主要是学校议会人员的安排规定，如教授及校友代表席位数、议会基本工作流程等；安全标准则主要是

一般行政安排与法律规章宣讲内容，比如提醒学校哪些情况由高教委管辖、如何设置学校财务账户、警示校内只得开展教学科研活动等。以下分别就巴基斯坦高等学校设置中的师资、设备场地、经费以及质量标准做具体分析。

（一）师资标准

教师是学校办学的灵魂，高教委将师资标准列为首要标准。从表 3 可以看出，高教委对教师的标准把控由数量、质量两个部分组成，数量上充分考虑到了理工类教学小班授课的需要，质量上也对各校教师的职称结构划出了底线。

然而，高教委将高校人员的管师比³¹直接定为 1: 2（即 0.5），这一数值显然是欠妥的。研究表明，近年来我国“985”工程高校管师比平均为 1.08，美国高等学校平均维持在 4.83，^[20]而日本国立大学的平均值则为 1.13。^[21]相较于高等教育较发达的中美日三国，巴基斯坦高校的 0.5 的规定数值明显过低。目前，巴基斯坦高等教育尚未普遍实现信息化，效率较低，在这一背景下，行政人员配置数量的不足将直接影响对教学、科研等工作的服务质量，从而影响高等教育质量的长期发展。

（二）设备场地标准

设备场地标准围绕师生教学、生活设施等展开（见表 4），具体项目最多，体现了巴基斯坦高等教育发展注重硬件建设的导向。

相较于我国，当前巴基斯坦高等教育的发展条件还比较困难，但高教委依然大致把握了硬件建设的正确方向：图书馆购置书籍的规定反映了注重引导本国科研人员国际化发展的政策导向，对大学、学院办学基础设施配置等问题上的差别化对待，符合大学办学规模较大的实际情况。但是在学生住宿生活区建设上，直接定出上下浮动的具体数额，而非按照人数给出相应比例或者生均面积，显得脱离实际且不甚灵活。要求每个系均需配有实验室，明显未考虑到人文社会科学等理论学科的实际状况。

31 管师比（Administrative –faculty Ration）即大学行政管理人员与教师数量之比。

表 3. 巴基斯坦高校设置师资指标要求

设置指标	大学	学院
设置指标	大学	学院
系的数量	至少 4 个系	至少 1 个系
师生比	在科学和实验学科中至多到 1: 20, 其他学科可为 1: 30	
行政人员数量(图书馆、实验室等单位)	行政人员数量同教师数量之比应达 1: 2	
教师数量	至少有 24 名全职教师, 每系 6 名, 5 名应有博士学位	每个系至少 6 名全职教师, 至少 5 名应有博士学位
教师职称	在每个系的全职教师中, 应有 1 位教授, 1 位副教授, 2 位助理教授, 2 位讲师	
教师学历	副教授以上教师应有博士学位, 但法律、美术等专业学科不在此限	副教授以上教师应有博士学位, 但法律、美术等专业型学院不在此限

表 4. 巴基斯坦高校设置设备场地指标要求

设置指标		大学	学院
图书馆	期刊	订阅至少 15 种影响因子达 1.00 的期刊。开通电子期刊资源下载权限	
	图书	在相关领域购置至少 1500 册由国际主要出版商出版的书籍	
教室(期望值)	面积	生均面积为 1.11-1.39 平方米	
	数量	每系两个教室, 学校还应有一间研讨室, 一个附有阅览室的图书馆, 一间会议室	
教职员工办公用房(期望值)		一间教工办公室, 每系一个教员办公室	
实验室(期望值)		每系拥有一间面积合适的实验室	
研习工作室(期望值)		生均面积 3.25-4.18 平方米	
电脑配备量(期望值)		在开设信息技术课程时平均每 3 位学生应有 1 台电脑	
网络服务		应有 256KB 访问速率的网络服务	
办学面积	总面积	60.7 亩(城市 18.2 亩, 市郊 42.5 亩), 可视校址是否有扩建空间决定, 开放大学(远程教育)不在此限	至少 20.0 亩(可视校址是否有扩建空间决定)
	建筑面积	生均建筑面积应达 9.29 平方米	未做规定
	办学基础设施	应配备办公室、教工室、食堂、阅览室、礼堂、校务委员室、会议室、教工住房、停车场、厕所等师生基本学术、生活设施	未做规定

学生住宿、生活区（期望值）	小型宿舍	80-120 间
	一般宿舍	50-80 间
	餐厅	下限为 8-10 间，上限为 12-15 间
	总空间	200-250 间

（三）经费标准

充足的经费是高校办学的基础。在设置标准中，经费标准主要分为两部分，即办学总经费和预留保障经费，如表 5 所示。

经费标准特意保障了学生奖学金的支出比例和研究经费比例，体现了高教委对这两项支出的特别关注。巴基斯坦经济较为落后，许多学生家境贫寒，国家对培养高素质人才却有实际需求，奖学金无疑是促进教育公平、激励高素质人才发展的重要举措。奖学金支出的比例设置较为合理，体现了以生为本的政策理念。然而科研经费占比仅规定了至少 10%的预留率，同美国一流高校平均近 20%的科研经费支出结构相比^[22]，显然数值并不高。相比之下，各校的土、建筑等不动产竟占去总经费的一半，再次反映了硬件建设主导的发展理念。

表 5. 巴基斯坦高校设置经费指标要求

设置指标	大学	学院	
奖学金保障	10%的学生可得到奖学金		
研究经费保障	须有 10%的经费预算用做科研经费		
总经费	留本资金	办学单位名下需有五千万卢比的资产（公立学校不在此限）	办学单位名下需有一千五百万卢比的资产
	有形资产（土地、建筑等）	一亿卢比	两千五百万卢比
	营运资本	五千万卢比（公立学校不在此限）	一千万卢比
	总计	两亿卢比	五千万卢比

（四）管理标准

巴基斯坦在高校设置的管理标准上创新性地将设置与评估统筹起来。高教委定期对私立高校进行评估，以保障其办学质量，并根据各校绩效表现，运用星级拨款体系 (grant star system) 进行宏观调控。高校办学情况需经同行评议，在评议小组中将有一名科研影响因子达 1.00 以上的科学家来负责相应工作^[23]，这是对高校科研发展做出的务实安排。应该看到，设置与评估的结合，固然是对国内严重违法办学现象的妥协：既然不少高校已经在办学，索性将设置“改造”

为认证评估。但另一方面，其评建结合、统筹兼顾的设置制度，在一定程序上有利于构建完善的高等学校内部质量保障机制，提高办学效益及人才培养质量。

然而，这一政策仅仅对私立高校生效，公办高校却无此要求。如此显性不公，对促进各类高校的均衡发展是十分不利的。

五、巴基斯坦高等学校设置制度评价

（一）制度完备，基本符合经济发展水平

巴基斯坦经济发展较为落后。2015年其人均GDP仅1450美元，位列全球第142位^[24]。在比较困难的经济条件下，资源高度稀缺，高等教育更需强调同经济发展水平相适应。巴基斯坦的高校设置制度设计比较完备，设置程序从办学方发起申请起，至最后由政府授予特许状，几乎每一个步骤都有切实规定。这对办学方而言无疑减少了信息收集成本，提高了办事效率。标准的制定也充分考虑到了现实国情，在办学方可承受能力范围之内，同国内民众生活基本水准相协调，符合预期，可操作性较强。

（二）量化和质性标准相结合，刚柔相济

在设置标准方面，强调标准化、可视化，重视底线控制，各级指标分类得当、布局鲜明、阐述明了，办学方按部就班操作即可。在许多标准的制定上，高教委采用了“期望值”等软性叙述，并以量化标准和质性标准两相结合的方式，巧妙运用了量化叙述的准确性和质性叙述的可延展性，并未做出刚性调控，弹性较大，从而得以收放有度、刚柔相济、多管齐下。这体现了突出政府指导作用、减少不必要干预的管理理念，有助于激发社会办学潜力，保护办学方积极性，对处于快速发展期的巴基斯坦高等教育事业具有较大的促进作用。

（三）第三方参与，利益主体相对均衡

高校设置本质上是一次利益分配行为，其中的权力分配一旦失控将造成不利影响。高教委作为制度运作的核心主体，是事实上的第三方，相对独立自主，各利益主体的协调均衡也有助于规避高校设置过程当中因信息不对称而产生的寻租行为，避免了行政过分干预学术从而使学校办学受到干扰的负面影响。

此外，巴基斯坦作为联邦制国家，中央、地方关系并非上下级隶

属关系，中央相对弱势，对全国宏观调控领导力不足。对于一个发展中国家而言，这本十分不利于全国高等教育发展的统筹布局，极有可能出现地方保护主义以及资源浪费等弊病。但是，在高等教育管理体制、特别是高等学校设置制度上，巴基斯坦部分地采用了中央集权体制。高教委作为国家层面的机构，立足全国，站位较高，有助于在高校设置上做好顶层设计，并实行宏观调控和介入干预，从而避免了设置权限下放到省级政府以后出现贪多求全、分布失衡、教育资源分配严重不均等情况。

（四）具有明显的突出硬件建设导向，忽视科研发展

从高校设置程序当中不难看出，高教委对新设高校的硬件建设给予了极大关注。在可行性报告里，硬件指标占了很大篇幅，考察委员会赴校园视察的重点也是基础设施建设。在设置标准当中，硬件更是进行了相当细致的规定。巴基斯坦经济较落后，将重点放在新设高校的硬件建设上，体现了其改善高等学校外在面貌、为师生提供更好学习、生活保障的迫切愿望，这是高等教育快速发展期难以避免的一种心态，在一定程度上也符合教育需求侧的实际要求。然而，大学不应只有大楼而无大师，大师才是大学的精魂。硬件建设矫枉过正必将挤占科研发展的有限资源。不难发现，科研指标在设置程序和设置标准制定当中明显比较粗糙。这对培育和引进高级科研人才、激发科研人员的积极性、促进科研事业的发展将起到负面影响，从长远来看也为巴基斯坦高等教育事业乃至国计民生的可持续发展留下了隐患。

（五）未能为高等教育国际化的纵深发展预留对接平台

近年来，高等教育国际化浪潮方兴未艾，人口众多、教育需求广阔的巴基斯坦自然成为不少海外名校试图争夺的市场。然而在高校设置制度中，高教委并未对国内外合作办学事宜做出特别规定，而是将合作办学高校同国内院校一致看待。但是，合作办学或者外国来巴办学所面临的问题及复杂性远非国内办学可比，若不作差别对待，为合作办学提供便利，势必无法为国外优质教育资源的引进提供良好的激励机制。事实上，合作办学在高校设置制度上的空白与模糊在实践过程中已然导致诸多问题，有论者指出，由于缺乏明确规定，行政人员往往各自为政，政府对授予此类高校特许状也经常推诿塞责。^[25]因此，

具有一定的政策前瞻性和国际视野是巴基斯坦高校设置制度的应然调整方向。

(六) “一刀切” 色彩过重, 不利于高校特色发展

巴基斯坦国情复杂, 南北部地区经济发展差异较大。因此, 高等教育应致力于差异化、多元化发展, 全方位培养各级各类人才。就学科定位而言, 巴基斯坦的大学可分为综合大学 (general university) 和专门大学 (professional university) 两大类, 专门大学可分为农林兽医类、计算机与信息科学类、工程技术类、医药科学类等。^[26] 这一结构对处于现代化建设进程中的巴基斯坦是有其合理性的。然而, 巴基斯坦高校设置制度却未能与这一分类体系衔接, 其标准制订存在明显的“一刀切”倾向, 未考虑到国内差异巨大的实际情况及较为复杂的大学类型。在高校设置的制度设计上, 应致力于让不同高校突出办学特色, 强化学校优势, 引导规模发展, 而非“千校一面”、全国一方案, 这样做将使高校陷入模式化办学的窠穴, 出现人才培养同质化问题, 造成高等教育发展同经济社会状况相脱节的弊端。

参考文献:

- [1] 矫怡程. 高等学校设置制度研究[D]. 厦门: 厦门大学, 2016: 226.
- [2] 刘志民, 刘路, 胡顺顺. “一带一路”沿线 73 国高等教育大众化进程分析[J]. 比较教育研究, 2016, (4): 1-8.
- [3] Nihao-Salam: Pakistan-China Institute promoting China Pakistan Economic Corridor[EB/OL]. Chinese Scholarships for Pakistani Students increased to 600 a year under CPEC. <http://www.nihao-salam.com/news-detail.php?id=0TI5NA==>, 2017-01-08.
- [4] Ministry of Federal Education and Professional, Training. introduction[EB/OL]. <http://moent.gov.pk/>, 2016-10-26

- [5] Higher Education Commission. About Us [EB/OL].
<http://hec.gov.pk/english/aboutus/pages/aboutus.aspx>,
 2016-10-28.
- [6] University of the Punjab. Introduction [EB/OL].
<http://pu.edu.pk/page>, 2016-11-02.
- [7] Isani U A, Virk M L. Higher education in Pakistan: A historical and futuristic perspective [M]. Islamabad: National Book Foundation, 2005: 167.
- [8] C. P. S Chauhan. Higher Education: Current status and future possibilities in Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maldives, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka [J]. Analytical Reports in International Education, 2008 (2): 29-48.
- [9] [26] Syed Gulzar Ali Shah Bukhari. An Empirical Research on Student Learning Satisfaction of Higher Education Institutions in Pakistan [D]. Xiamen: Xiamen University, 2015: 27, 28.
- [10] Higher Education Commission. List of Foreign Collaboration Institutes [EB/OL].
<http://hec.gov.pk/english/universities/Documents/List%20of%20institutes%20with%20foreign%20collaboration-25-04-2016.pdf>, 2017-01-08.
- [11] Bureau of Statistics of Pakistan. Educated population by level of education [EB/OL].
<http://www.pbs.gov.pk/sites/default/files//tables/EDUCATED%20POPULATION%20BY%20LEVEL%20OF%20EDUCATION.pdf>, 2016-10-17.
- [12] 中华人民共和国教育部. 2015 年全国来华留学生数据发布 [EB/OL].
http://moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201604/t20160414_238263.html, 2016-04-14.
- [13] Ministry of Finance, Pakistan. Pakistan Economic Survey 2015-16: Education [EB/OL].

<http://www.finance.gov.pk/survey/chapters-16/10-Education.pdf>, 2016-11-01.

[14] Higher Education Commission. Illegal/Fake Universities & Campuses [EB/OL].

<http://www.hec.gov.pk/english/universities/Pages/Illegal-DAs.aspx>, 2017-05-22.

[15] [16] [17] [18] [19] [23] Higher Education Commission. Guidelines for the establishment of a new university or an institution of higher education [EB/OL].

<http://hec.gov.pk/english/services/universities/Documents/887-HEC2-Criteria-of-university-institutions.pdf#search=criteria%20of%20establishment>, 2017-05-20.

[20] 陈超. 美国一流研究型大学教师管理人员结构的纵向研究——基于9所一流研究型大学的统计分析[J]. 清华大学教育研究, 2015(6): 30-31.

[21] 张红伟, 李晨英. 中日一流大学人员结构比例的比较分析[J]. 大学(研究版), 2016(12): 63-69+62.

[22] 由由, 吴红斌, 闵维方. 高校经费水平、结构与科研产出——基于美国20所世界一流大学数据的分析[J]. 高等教育研究, 2016(4): 31-40.

[24] International Monetary Fund. List of countries by GDP (nominal) per capita [EB/OL].

[https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)_per_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita), 2016-11-07.

[25] Rahman, S. H. Khatri, S. & Brunner. H. P. Regional Integration and Economic Development in South Asia [M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc., 2012: 277, 280.

(原载于《比较教育研究》2017年第7期)

厦门大学高等教育质量与评估研究所介绍

厦门大学高等教育质量与评估研究所，成立于2009年3月，简称厦大高教质评所，英文简称IHEQA，所长为史秋衡教授。

核心研究方向：涉及主要学科领域包括高等教育学、教育经济与管理、职业技术教育学和比较教育学。当前研究重点在宏观政策咨询与建议、高校分类设置、大学教学与课程、高校规划与设计以及高教质量建设等研究领域。史秋衡所长承担的主要国家重大与攻关项目包括：主持教育部重大攻关项目《高等学校分类体系及其设置标准研究》；主持国家社科基金教育学重点课题《大学生学习情况调查研究》；主持国家社科基金教育学国家重点课题《高等教育大众化阶段质量保障与评价体系研究》；马工程重大项目暨国家社科基金重大项目《深化教育领域综合改革研究》首席专家。史秋衡曾获教育部第七届高等学校科学研究优秀成果奖(人文社会科学)三等奖《高等教育大众化阶段质量保障与评价体系研究》和教育部全国教育科学研究优秀成果奖二等奖《大学基层学术组织制度建设的内在逻辑》等。研究所成员也有大量研究课题及研究成果。

咨政育人重大成效：史秋衡所长带领团队出具了大量高水平咨询报告，为新华通讯社、国家教育部、国家教育体制改革领导小组等采纳应用。史秋衡教授曾应邀在国家教育部、国家教育行政学院、北京大学、清华大学、天津大学、南京大学、北京师范大学、华东师范大学、美国哥伦比亚大学、美国威斯康星大学麦迪逊分校、美国夏威夷大学、美国哈佛大学、美国托莱多大学、美国东密执根大学、德国哥廷根大学、俄罗斯远东联邦大学和印度浦那大学等做学术讲座。每年开展国家大学生学情调查，为大量协作校提供了客观公正的学校学情年度报告，积极服务于协作校一线教学工作与研究的改善。结合丰富的国家高校分类设置考察调研数据、高校教学工作水平与审核评估经验，具备很强的高校规划、院校设计能力。咨政育人与社会服务绩效显著。

研究所一直致力于国家急需，国际先进，合作共赢，绩效卓越。

教育智库发展研究中心介绍

中国教育智库网（联盟）是经教育部批准并在通信管理部门登记备案的国内教育领域第一家官方教育行业智库和专家集成平台，由教育部学校规划建设发展中心主办。教育部中国教育智库联盟教育智库发展研究中心（简称“教育智库发展研究中心”）挂靠教育部学校规划建设发展中心，旨在提高教育智库水平、推动教育事业发展。主要负责对全国教育智库发展中的长远性、战略性、综合性问题开展研究，为教育智库建设和教育决策提供智力支持，其宗旨是“荟萃智库思想、深化智库研究、提升智库水平”。

教育智库发展研究中心主任由国务院政府特殊津贴专家、教育部全国高校设置评议委员会委员、教育部中国教育智库联盟顾问委员会副主任、厦门大学高等教育质量与评估研究所所长、厦门大学教育研究院副院长史秋衡教授担任。

教育智库发展研究中心围绕国家的战略需求，聚焦我国教育改革和发展的重大理论、政策和实践问题，研究方向主要集中于国家关心、社会关注、师生关切的高等学校分类设置、国家大学生学情调查、深化教育领域综合改革、大学排名、ESI 排名、双一流建设等热点难点问题，以建立评价机构元评体系为引领，以完善教育评价数据库为基础，以建立教育评估指标体系及分析模型为重点，以理论创新为支撑，以成果应用转化为核心，以服务科学决策为目的。

其主要职责是：参与研究拟订教育智库发展战略及发展规划；围绕教育部学校规划建设发展中心的工作重点开展调查研究，提出政策建议；参与有关教育政策、规划的研究和论证，并提出建议；建立高效战略智库联盟，开展国际、国内教育智库的合作与交流，收集、分析、整理和报送教育智库发展的重要信息动态；建立教育评价机构元评体系，制定评价标准和模型，引导教育评价市场健康有序发展。

教育智库发展研究中心重视以创新为导向的理论研究，加强基于大数据实证的政策研究，强化以标准和模式为主导的实践研究，从经济、产业、人口、资源等角度开展综合研究，对各类评价体系关键指

标加强专题研究，着力增强为教育决策服务的针对性和实效性，确立年度评价和长期跟踪评价框架，发布教育智库年度报告和《中国教育智库绿皮书》，努力打造全国教育智库的重要咨询机构、具有中国特色的高水平学术研究中心，为各类教育智库及时进行检测评价提供系统支持，为党和政府科学决策提供科学依据，为教育事业发展提供智力支持。

教育智库发展研究中心依托教育部规建中心、厦门大学、北京大学、北京师范大学、天津大学、南京大学、首都师范大学、西安外事学院、宁波工程学院、浙江工商职业技术学院等机构与高校的优势学科和研究力量，整合中国教育智库联盟有关资源，在运行中实行需求导向的选题机制、联合调查的合作机制、协同创新的研究机制、成果共享的转化应用机制。智库发展研究中心组织架构包括：

1. 顾问专家组：由中国教育智库联盟主要参加单位代表、国内外同领域高水平专家等构成教育智库发展研究中心名誉顾问与特聘专家。

2. 数据组：通过国家、各地及基层教育数据信息系统建设，收集深挖教育评价核心指标数据库、教育事业发展统计数据库、经济社会人口统计数据库、国际比较数据库、调查数据库，形成稳定的教育评价数据信息来源。

3. 国际组：深入研究美国、欧洲教育元评模式，加强国际比较研究，站在全球高度把握国际教育改革发展的趋势和特点，引进来，走出去，为智库发展提供国际经验借鉴，打造一批具有国际视野的研究成果。

4. 学术组：汇聚学术人才，组建研究团队，打破学科壁垒，瞄准重大问题、难点问题，依托重点学科、重大项目，树立互联网思维，运用云技术、大数据等新技术手段，深入开展数据分析、报告撰写、决策咨询、理论创新。

5. 宣传组：广泛同境内外高校、政府、教育智库、企业开展研讨、交流、咨询、培训、人才与信息交流等合作，促进研究成果的网络化分享，通过网络平台，宣传推广相关研究成

西安外事学院介绍

西安外事学院创建于1992年，是一所以本科教育为主的国际化、应用型、综合性、高水平民办非营利性普通高校。

学校地处西安高新技术开发区，占地面积126.4万m²，建筑面积66万m²；校园湖光山色、建筑中西合璧。学校开设本科专业40个、高职专业27个，涵盖经济学、管理学、文学、医学、工学、艺术学、农学、教育学8个学科门类，形成了以经、管、文、医为主，工、艺、农、教协调发展的学科专业体系和独特的创新创业教育、国际化教育、德育教育三大办学特色。学校设有商学院、人文艺术学院、医学院、工学院、国际合作学院、创业学院、七方书院和继续教育学院8个二级学院，主要培养面向经贸物流、文化传媒、医疗保健、智慧制造等产业的应用型人才。在校学生2.1万余名，教职工1700人。

网址：

一、厦门大学高等教育质量与评估研究所（中国教育智库联盟教育智库发展研究中心）

<http://iheqa.xmu.edu.cn/>



二、中国教育智库网

<http://www.eduthink.com.cn/index.php/union/yanjiuzx.html>（正在建设中）

荟萃智库思想

深化智库研究

提升智库水平

主办:

厦门大学高等教育质量与评估研究所

中国教育智库联盟教育智库发展研究中心

协办:

西安外事学院

主编: 史秋衡

编辑部主任: 阙明坤

地址: 福建省厦门市思明南路422号厦门大学高教质评所

电话: 0086-592-2189226 传真: 0086-592-2189065

邮箱: qhshi@xmu.edu.cn