

# 教育智库发展研究中心 简 报

(第 2 期)

2018 年 3 月

教育智库发展研究中心编印

---

## 目 录

### 权威声音

- 2018 年我国教育改革发展主攻方向..... 3
- 全面开启中国特色社会主义高等教育新征程 ..... 12
- 中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见 .. 18
- 国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见 ..... 30

### 教育动态

- 高校分类设置与综合改革设计研讨会成功举办 ..... 38
- 教育部上海市召开深化教育综合改革 2018 年度工作推进会 ..... 42
- “部省合建”支持中西部 14 所高校发展 ..... 44
- 河北转变政府职能释放高校办学活力 ..... 45

## 群贤杏坛

我国高校办学质量分类管理的推进与选择 .....	47
高校分类设置管理的逻辑进程和建构 .....	59
我国高校“双一流”建设的制度积淀和深化 .....	74
应用型大学高水平建设特征的思考与实践 .....	88
分类管理（设置）与中国高校结构性布局 .....	92
高校分类发展：现实和超越 .....	99
在高校分类设置与综改设计圆桌会议上的发言 .....	103
明确办学定位，凸显办学特色不断推进职业技能型高校综合改革	107
科学定位，合理设置，释放高职教育发展的更大空间 .....	111
新时代新征程背景下对研究型大学办学定位的思考 .....	115
我国研究型大学建设的几点思考 .....	121
教育智库发展研究中心介绍 .....	125

## 权威声音

### 2018 年我国教育改革发展主攻方向

2018 年是贯彻党的十九大精神的开局之年，又是改革开放 40 周年，也是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年，同时还是教育系统实施“奋进之笔”的进取之年。日前召开的 2018 年全国教育工作会议上，陈宝生部长作工作报告。会议制定了新一年教育发展的总体方案，形成了“奋进之笔”任务书，明确了教育奋进的主攻方向和着力点。通过谋划实施“奋进之笔”啃下“硬骨头”，送出更多教育“红包”，答好人民“关切题”，焕发教育系统新气象、彰显新作为。

#### 十九大对教育工作 作出全面系统部署

党的十九大从六个方面对教育工作作出了全面系统的部署：

一是基本战略，进一步明确了教育事业优先发展的战略。这是科教兴国战略和人才强国战略的具体体现，充分表明了党中央始终坚持教育优先发展的坚定决心。

二是特殊地位，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，将教育与我国历史进程、现实国情、新时代的任务紧密而直接地联系在一起，更加重视教育的基础性先导性全局性作用。

三是总体目标，就是加快教育现代化，办好人民满意的教育。这个目标包含客观水平和主观感受两个维度。现代化是客观的、高水平发展状态，是对传统教育的超越；人民满意是发展教育的宗旨所在，是以人民为中心发展思想的具体体现。

四是根本任务，就是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，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。我们办的是社会主义教育，培养的是社会主义建设者和接班人，方向永远是第一位的、决定性的，就是要从培养担当民族复兴大任时代新人的高度认识和把握这一根本任务。

五是取向，就是要推进教育公平，强调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，支持和规范社会力量兴办教育，办好继续教育，健全学生资助制度。

六是根本要求，就是要实现高质量发展，强调努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育，深化职业教育产教融合、校企合作，实现高等教育内涵式发展，培养高素质教师队伍，大力提高国民素质。

### **关键词 1 党的建设 聚焦根本保证，坚持和加强党对教育工作的领导**

按照党的十九大提出的新时期党的建设总要求，毫不动摇坚持和加强党对教育的领导，把 2018 年作为教育系统党建质量年，不断提高党的建设质量，为加快教育改革发展稳定提供坚强政治、思想和组织保证。

把党的政治建设摆在首位。要教育引导广大干部师生牢固树立“四个意识”，不断坚定“四个自信”，要用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，要把巡视整改作为最严肃的政治任务抓紧抓好，深入做好中管高校巡视整改落实工作，推动教育系统全面从严治党向纵深发展，形成风清气正的政治生态。

狠抓基层大抓基层。今年，要以提升组织力为重点，实施党建工作“对标争先”计划，把教育系统每一个基层党组织都建设成为坚强的战斗堡垒，着力解决一些基层党组织弱化、虚化、边缘化问题。要研究制订党建工作考核办法、基层党组织书记考核细则、党支部工作规程、高校党委工作条例等规章制度，不断完善党建工作制度体系。推进中小学校党组织和党的工作全覆盖。建立健全民办高校党组织，全面推行党组织书记选派，加强中外合作办学党建工作。

持之以恒正风肃纪。要密切关注“四风”新动向，着力发现隐形变异的作风问题，加大通报曝光力度，要提高“四种形态”运用水平，巩固发展反腐败压倒性态势，着力形成不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。要紧盯“关键少数”，围绕廉政高风险部位，查找管理漏洞和廉政风险点，完善相关制度，提高监督执纪工作精准度。

抓好意识形态工作。落实高校党委书记思政课建设第一责任人责任，健全党委纪委负责同志听课监督制度，加强和改进高校哲学社会科学报告会、研讨会、论坛等管理。规范课堂教学管理，旗帜鲜明反

对和抵制各种错误观点，强化教师授课纪律和规矩。加强网络阵地建设，引导师生增强网络安全意识，遵守网络行为规范。建立完善高校意识形态风险评估机制，落实高校重点人工作规程，坚决防止社会面风险向教育领域传导。要加强课程教材建设和管理，颁布实施大中小学教材建设五年规划，出台中小学、职业院校、高等院校教材以及引进教材管理办法，印发中职德育、语文、历史三科公共基础课程标准，形成全面覆盖大中小学教材基本管理制度体系。健全完善教材编写审查制度，推进国家统编教材统一使用。

## **关键词 2 立德树人 聚焦根本任务，系统推进立德树人**

党的十九大再次强调立德树人根本任务，这是教育系统坚持和发展中国特色社会主义核心所在。要把德育摆在更加重要的位置，丰富育人载体，创新育人方式，构建长效机制，写好立德树人新篇章。

坚定青少年理想信念。要广泛开展理想信念教育，深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，弘扬民族精神和时代精神，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育。积极培育和践行社会主义核心价值观，加快构建大中小幼一体化德育体系，强化教育引导、实践养成、制度保障，让核心价值观的种子在青少年心中生根发芽。

改进和加强思想政治工作。贯彻落实全国高校思想政治工作会议精神，全面加强马克思主义理论学科建设，深入研究习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平教育思想，支持高校在教育学、马克思主义理论等一级学科设立习近平教育思想研究方向，编写《习近平教育思想讲义》。深入实施高校思想政治工作质量提升工程，研究制订学科德育指导纲要，开展“三全育人”综合改革试点，实施“高校思想政治教育名师支持计划”，开展“高校思政课教师队伍建设年”专项工作，持续提升思政课质量。要切实办好高校思想政治工作网，发挥其在提升思政工作质量、构建一体化育人体系方面的重要作用。

大力发展素质教育。切实加强学校体育工作，深入推进体育教学改革，把体质健康和运动技能作为学生综合素质评价重要指标。制订学校美育工作基本标准，通过考试招生制度改革、教育教学质量监测、综合素质评价等手段，形成倒逼机制，扭转重智育、轻体育美育的局面。充分发挥实践育人功能，开好综合实践活动课程，抓好校内外劳

动等关键环节，健全完善学生心理健康教育机制。实施高校创新创业教育“燎原”计划，要在更大范围、更高层次、更深程度组织“青年红色筑梦之旅”活动，引导学生深入基层了解国情民情，不断提高创新创业能力。

加强语言文字工作。要弘扬传承中华优秀语言文化，加强语言文字规范标准建设，实施好中华经典诵读、语言文字信息化关键技术研究应用、中国语言资源保护、甲骨文研究与应用等重大工程。大力推广和规范使用国家通用语言文字，深入实施普及攻坚工程，全面落实“推普脱贫攻坚行动计划”，积极推进普通话基本普及县域验收。加强网络语言治理，引导学生和全社会文明用语。

### **关键词3 教育民生 聚焦人民群众关切，不断完善公共教育服务体系**

党的十九大报告指出，要推进教育公平，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。教育公平连着民心，民心连着党心，促进公平是引领教育发展的首要价值。让贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。要采取超常规措施，加快补上教育民生短板。

促进学前教育普惠健康发展。要进一步办好学前教育，在幼有所育上取得新进展。要在大调研基础上，加强顶层设计，制定符合我国实际的幼教规划和重大举措。要以第三期学前教育行动计划为抓手，坚持政府主导，不断扩大普惠性资源总量。要大力支持农村地区、脱贫攻坚地区、城乡接合部和两孩政策新增人口集中地区新建、改扩建幼儿园。要强化体制机制，建立健全“国务院领导、省市统筹、以县为主”的学前教育管理体制。要落实《幼儿园办园行为督导评估办法》，建立办园行为常态监测机制，确保依法依规办园。加大力度持续开展“小学化”专项治理，完善教研责任区制度，坚决防止幼儿园伤害幼儿事件发生，一经发现必须严肃查处。

加快城乡义务教育一体化发展步伐。实施乡村振兴战略是党的十九大最新部署，教育工作的任务就是要全面振兴乡村教育。要抓均衡、夯基础、补短板。强化省级政府统筹，把学校布局与乡村振兴战略融为一体，持续推进全面改薄工作，全面加强乡村小规模学校和乡

镇寄宿制学校建设，辍学高发区要“一县一策”制订完成控辍保学工作方案，继续开展义务教育发展基本均衡县（市、区）督导评估认定和监测复查工作，启动义务教育优质均衡发展督导评估认定工作。要抓优质、促规范、提质量。制定《加强义务教育教学的指导意见》，开展中小学素质教育督导评估和中小学校管理评价，大力规范校外教育培训机构。

加大普及高中阶段教育攻坚力度。党的十九大将高中阶段教育由十八大的“基本普及”调整为“普及”，这意味着绝大多数城乡新增劳动力都能接受高中阶段教育。要实施高中阶段教育普及攻坚计划，推动多样化、有特色发展，深化普通高中课程改革，完成高中各科教材修订，推行选课走班，丰富课程体系，加强生涯指导教育，有力推进育人方式改革。

加大对困难地区扶持力度。出台深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案，进一步加强直属高校定点扶贫工作，实施“中西部高等教育振兴计划升级版”，加强省部共建、部省合作，支持中西部高校着力加强“造血”功能。继续实施支援中西部地区招生协作计划、农村和贫困地区定向招生专项计划、职业教育东西协作行动计划。科学稳妥推行双语教育，加快提高民族地区教育发展水平。落实好各类内地民族班招生计划，开展教学质量监测评价，深入推进新疆、西藏和四省藏区教育发展。

更好保障困难群体受教育权利。要健全学生资助制度，研究完善义务教育阶段“一补”政策、中等职业学校国家奖助政策。落实“一人一案”，做好未入学适龄残疾儿童教育安置。加快实施以居住证为主要依据的随迁子女入学办法，依法保障随迁子女平等接受义务教育。完善家庭、政府、学校尽职尽责、社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护体系，让随迁的孩子都能上好学，让留守的孩子都能茁壮成长。

切实加强校园安全。要健全机制，落实好中小學生欺凌综合治理方案，完善防治学生欺凌制度体系。各地要完善校园安全风险防控机制、健全学生意外伤害保险制度和校园周边治安综合治理机制，完善重大安全事故通报机制，重视和加强对学生的安全教育，有针对性增

加反欺凌、反暴力、反恐怖行为、防范针对未成年人犯罪行为等内容，提高学生安全意识和自我防范能力。

#### **关键词 4 提质增效 聚焦提升贡献力，大力促进教育内涵发展**

党的十九大报告指出，要大力提升发展质量和效益。质量决定兴衰，是教育工作的生命线。要以质量为本，把标准建起来，把责任落下去，把机制完善起来，推动教育事业进入提质增效的轨道。

持续推进职业教育质量提升。印发实施职业学校校企合作促进办法，推进职业教育校企深度合作项目，鼓励大企业举办高质量的职业教育，推进现代学徒制试点，要完善具有职业教育特点的教学标准体系，健全专业随产业发展动态调整机制。实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划。创新职业院校评估，提升职业院校办学水平和质量。

健全高等教育内涵发展政策机制。要强化分类管理，研究制定高校分类设置标准，构建有利于各类高校特色发展的评价指标体系和评价方式。开展地方高校转型发展总结评估，加快构建配套制度体系，推动高校转型改革迈向纵深。实施“六卓越一拔尖计划”2.0版，建设一批“一流本科、一流专业、一流人才”示范引领基地。发布实施普通高校本科专业类教学质量国家标准，形成周期性评估和常态监测相结合的多方质量保障机制。要推进科教融合，启动实施高等学校基础研究珠峰计划，加强协同创新平台建设，以高水平科学研究作为高等教育内涵式发展的战略支柱。要注重绩效管理，研究制定“双一流”建设绩效评价办法，推动建设高校从凝练学科方向、编制建设方案转到全面落实。要探索建设一批新时代中国特色社会主义标杆大学，发挥其排头兵、领头雁作用，成为建设高等教育强国奋进的标杆、学习的样板。

办好继续教育。要从投入上、制度建设上下更大功夫，提高教育体系的包容性、灵活性、可选择性。要以扩宽知识、提升能力和丰富生活为导向，稳步推进学历继续教育改革发展，大力发展非学历继续教育，特别是面向在职人员、社区居民、农民工、新型职业农民、退役军人等重点人群开展教育培训。要加快发展老年教育，统筹发展城乡社区教育，推进学习型城市 and 各类学习型组织建设。健全继续教育、

终身学习制度，建立学分认定转化积累制度，完善人人皆学、时时可学、处处能学的终身学习体系。

### **关键词 5 体制机制改革 聚焦激发活力，纵深推进教育改革**

改革进入“内部装修”阶段，必须在实处、细处、深处发力，抽丝剥茧、层层深入，找准病根、找准对象，对症下药、精准突破。要深入落实两办印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》，加强对教育改革的统筹谋划和推进落实。

深化“放管服”改革。用足用好五部门深化高等教育领域“放管服”改革文件的政策，进一步为高校办学松绑减负。教师职称评审权要彻底下放至高校。根据办学实际需要和精简效能原则，高校自主确定教学科研、行政职能部门等内设机构的设置和人员配备，赋予直属高校国有资产管理更大自主权。全面部署启动对省级人民政府履行教育职责评价工作。大力推进“双随机、一公开”，充分利用大数据手段，加大信息公开力度。用好巡视利剑，把权力转化为师生、基层和群众的福利。要优化“互联网+政务服务”，提高教育领域政务服务信息化水平，提供便捷、快捷的服务。

实施考招改革“拓展深化”攻坚行动。进一步扩大试点范围，增加北京、天津、山东、海南4个省份。推进“新高考”考试内容改革，加强和改进普通高中学生综合素质评价，各地要抓紧出台配套文件，转变以考试成绩为唯一标准评价学生的做法。积极稳妥推进中考改革，做好政策宣传解读，抓好改革试点。

支持和规范社会力量兴办教育。加快《民办教育促进法实施条例》修订工作，在落实优惠政策、拓宽投资渠道等方面进一步加大扶持力度。

坚定不移以开放促改革。教育对外开放要积极服务“一带一路”国际合作，在推动沿线国家教育互联互通，促进各国人民特别是青年一代民心相通方面出实招、见实效，加紧培养我国与沿线国家共同发展急需的各类人才。要拓宽教育对外开放的服务面，回应各级各类学校诉求，在信息、人员、经验、项目等方面主动牵线搭桥。推进教育对外开放法治化进程，抓紧出台做好高等学校境外办学工作的意见，加快制订来华留学生高等教育标准、高等学校国际学生勤工助学管理

办法，完成《中外合作办学条例》及其实施办法修订工作。按照党中央、国务院的统一部署，扎实落实中办国办《关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见》，加强和改进中外人文交流工作。与此同时，教育部拟出台《关于推进孔子学院改革发展的若干意见》，把孔子学院打造成集教育合作、文化交流、学术研究、职业培训等功能为一体的重要基地。

### **关键词 6 教师队伍 聚焦高素质专业化，全面加强教师队伍建设**

实现高质量发展，关键靠教师。党的十九大报告从师德、专业化发展和尊师重教三个方面，对加强教师队伍建设进行了系统部署。《全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》已经十九届中央深改组第一次会议审议通过，2018年，要抓住文件出台的机遇，实施教师队伍“建设改革”攻坚行动，全面开启教师队伍建设的新征程。

健全师德师风建设长效机制。实施师德师风建设工程，大力提升教师思想政治素质和师德涵养。推进全国高校黄大年式教师团队创建活动，组织创作一批反映教师队伍新形象新面貌、群众喜闻乐见的影视和文艺作品。强化监督考核，推行师德考核负面清单制度，实行师德“一票否决”。严格师德惩处，建立师德失范曝光平台和定期通报制度，营造风清气正教育行风。

培养适应未来教育变革的新型教师。启动实施教师教育振兴行动计划，加大对师范院校支持力度，建设一批高水平教师教育基地，分级分类开展师范类专业认证。国培计划要继续向集中连片特困地区、民族地区、“三区三州”倾斜，2018年实现832个集中连片特困地区县和国家级贫困县乡村教师培训全员覆盖。

完善教师管理制度。深入推进“县管校聘”管理改革，推进义务教育校长教师交流轮岗，落实中小学教职工编制标准，编制向乡村小规模学校倾斜。深化大中小学教师职称制度、考核评价制度改革与监管，优化岗位设置。

提升教师获得感、幸福感和荣誉感。完善教师权益保障体系，打好落实乡村教师支持计划攻坚战，全面落实集中连片特困地区和边远艰苦地区乡村教师生活补助政策。要在全社会倡导尊师重教，重提师道尊严，厚植尊师文化，弘扬尊师传统，营造尊师氛围。

## 关键词 7 保障机制 聚焦保障机制，夯实教育事业基础

办出高质量、现代化的教育，必须要有科学化、规范化、高效率的保障机制。无论是我们的物质投入、发展手段还是治理方式，都面临升级换代的任务。

落实教育投入责任。确保一般公共预算教育支出只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出只增不减。出台调整优化结构提高经费使用效益的意见，要调整优化来源结构，在继续保证财政投入稳步增长同时，进一步扩大社会投入比重。要调整完善政策目标，及时调整超越发展阶段、违背教育规律的政策目标，要调整优化支出结构，更多向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，向学前教育、义务教育、职业教育倾斜，向基层教师和困难学生倾斜，把钱花在刀刃上。要全面加强监管，加强绩效评价，做到花钱必问效、无效必问责。

加快教育信息化步伐。启动教育信息化 2.0 行动计划，重点实施宽带卫星联校试点行动、大教育资源共享计划、网络扶智工程，普及推广网络学习空间应用，加快发展基于互联网的教育服务模式。2018 年要建成免费开放的基础数字教育资源，实现民族和边远贫困地区州县级学校教育信息化建设全覆盖。全面提升教师信息技术应用能力，用信息技术改造传统教学。

全力推进依法治教。要加快重点领域教育立法，大力推动《学前教育法》《学位条例》《职业教育法》和《民办教育促进法实施条例》等法律法规起草、修订工作，以良法保发展、促善治。要出台加强教育行政执法体制机制改革意见，切实使教育法律规则硬起来。深入推进依法治校，开展依法治校示范校创建活动，加大普法力度，切实提高教育部门、学校负责人特别是主要负责人依法治教的意识和能力。建立年度教育案例发布制度和部属高校重大案件通报制度，以案释法、以案普法。

（原载于 2018 年 1 月 25 日《中国教育报》）

# 全面开启中国特色社会主义高等教育新征程

杜玉波

## 新航向 高等教育迎来伟大新时代

党的十九大报告指出：“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程”，要“加快教育现代化，办好人民满意的教育”，特别强调要“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”，这是以习近平同志为核心的党中央在新时代对教育提出的新定位、新要求，是在新的历史条件下发展高等教育的总纲领、总遵循、总方针。

学习领会和贯彻落实党的十九大精神，可以从四个战略维度理解新时代为高等教育确立的历史新坐标。从国家发展坐标看，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，高等教育的地位被提到了前所未有的高度。实现十九大报告提出的科教兴国、人才强国、创新驱动发展等国家战略都需要高等教育提供人才和智力支撑。从国际竞争坐标看，我国高等教育已经走上世界舞台，整体发展水平进入世界中上行列，一些领域开始进入世界高等教育发展前列，由跟跑逐步开始并跑、领跑。放眼全球，我们应该更加坚定教育自信，坚持扎根中国大地，办好中国特色、世界水平的高等教育。从现代化建设坐标看，高等教育在国家现代化进程中的先导性、全局性地位和作用更加凸显，实现国家现代化，比以往任何时候都更加需要发挥高等教育的引领支撑作用。加快实现教育现代化、建设教育强国，高等教育必须先行先导。从以人民为中心坐标看，办好人民满意的教育，集中体现了新时代以人民为中心的发展理念。随着高等教育由大众化阶段向普及化阶段转变，接受高等教育越来越成为人民群众的普遍需求，成为增强人民群众教育获得感的重要依托，这就对高等教育聚焦质量、实现内涵式发展提出了新的更高要求。

在新的历史坐标下，我国高等教育需要更好把握时与势，清醒认识守与变，努力平衡稳与进，科学规划供与求，坚定不移地走中国特色高等教育发展道路，全力实现内涵式发展的目标任务。遵循党的十九大明确的发展方向，实现内涵式发展，必须坚持党的领导这一根本，

全面贯彻党的教育方针，加强和改进高校党的建设，牢牢把握高校意识形态工作领导权，深入扎实做好高校思想政治工作，落实立德树人根本任务，着力培养能够担当民族复兴大业的时代新人。实现内涵式发展，必须紧扣提高质量这一主题，坚持高质量发展要求，把人才培养质量作为高校生存和发展的命脉，创新人才培养模式，深化教育教学改革，构筑科学的高等教育质量评价监测机制，为新“两步走”提供高质量人才支持和智力支撑。实现内涵式发展，必须突出服务需求这一导向，面向社会主义现代化强国建设需求，主动适应产业发展、经济转型升级的需要，坚持服务国家战略、服务地方需求，坚持科学定位、特色发展，更好地发挥对经济社会发展的支撑引领作用。实现内涵式发展，必须用足深化改革这一动力，针对改革进入“深水区”面临的现实困难，着力破除体制机制层面的障碍，将经验固化为制度，将探索转化成机制，以综合改革驱动创新发展，以攻坚克难激发办学活力，真正解决好高等教育不平衡、不充分发展的问题。

### **新态势 高校人才培养结出累累硕果**

习近平总书记对高校人才培养工作高度重视、十分关心，多次指出办好我国高校，办出世界一流大学，必须牢牢抓住提高人才培养能力这个核心点。2017年5月3日，总书记到中国政法大学考察，对全面推进依法治国、加强法治人才培养以及加强和改进高校思想政治工作、促进青年学生成长成才，提出了明确要求。2017年8月15日，总书记给第三届中国“互联网+”大学生创新创业大赛“青年红色筑梦之旅”大学生回信，深切勉励青年学子把激昂的青春梦融入伟大的中国梦，用青春书写无愧于时代、无愧于历史的华彩篇章，为实现中华民族伟大复兴提供源源不断的青春力量。习近平总书记的指导和勉励，既是对青年学生的极大鼓舞，也为新时代高等教育人才培养工作指明了方向。培养什么人、怎样培养人以及为谁培养人，是发展中国特色、世界水平的高等教育必须回答的根本性问题，也需要高校在长期的办学实践中不断探索、不断解答。

面对新形势、新要求，一年来，高等教育战线全面落实立德树人根本任务，高校人才培养工作扎实推进取得实效。高校第一时间将党

的十九大精神体现到课堂教学中，推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑。“高校思想政治理论课教学质量年”建设成效显著，完成了新中国思政课建设史上前所未有的“地毯式”大调研。加强高校课堂教学建设指导意见的出台，明确了紧紧抓住课堂这一育人的主阵地，向课堂要质量。“新工科”从“天大行动”到“复旦共识”再到“北京指南”，全方面的改革探索形成领跑全球工程教育的中国模式、中国经验。上海、浙江在新一轮高考综合改革试点重点领域和关键环节取得突破。《深化医教协同进一步推进医学教育改革与发展的意见》明确要求加快构建标准化、规范化医学人才培养体系，医教协同推进医学教育改革与发展。《关于深化产教融合的若干意见》将产教融合上升为国家教育改革和人才资源开发的基本制度安排，提出促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，促进人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合。第三届中国“互联网+”大学生创新创业大赛影响空前，超过2000所高校参赛，参与学生150万人，带动了各级各类高校学生投身创新创业活动。高校教师队伍建设取得新进展，涌现出黄大年“心有大我、至诚报国，把爱国之情、报国之志，融入祖国改革发展的伟大事业之中、融入人民创造历史的伟大奋斗之中”的榜样，100个黄大年式教学团队受到表彰。广大师生衷心拥护以习近平同志为核心的党中央，对中国特色社会主义道路更加坚定，对国家前途充满信心，社会主义核心价值观的向心力更强、同心圆更大。

### 新起点 走出迈向高等教育强国坚实步伐

纵观2017年，教育领域出台并实施了一系列重要文件，顺应了新时代要求，翻开了加快高等教育现代化进程的新篇章，踏出了实施高等教育强国战略的新步伐，为全面决胜小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标奠定了更为坚实的基础。

“双一流”建设吹响了建设高等教育强国的号角。统筹推进世界一流大学和一流学科建设，是党中央做出的重大战略决策，是高等教育的引领性工程，也是加快实现国家现代化的重要支撑，社会各界极为关注。2017年1月，教育部、财政部和国家发改委联合印发了《统

筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》。此后，根据专家委员会咨询审议意见和各高校修改完善后的建设方案，三部委公布了“双一流”建设高校及建设学科名单，其中一流大学建设高校42所、一流学科建设高校95所，“双一流”建设全面启动。“双一流”战略的实施，标志着我国加快高水平大学重点建设和提升高等教育整体发展水平，都站在了一个新的起点。对“双一流”的认定只是第一步，关键还是建设。“双一流”建设从方案设计之初就强调不是终身制，不是固化的，要根据建设情况进行绩效评估。这种管理和支持机制必将推动建设高校拿出成果、有所作为，发挥示范带动作用，为我国高等教育在国际上争出一席之地。

教育“十三五”规划对优化高等教育结构做出新部署。2017年1月，国务院印发《国家教育事业发展“十三五”规划》，提出到2020年推动我国迈入人力资源强国和人才强国行列的宏伟目标，并明确了全民终身学习机会进一步扩大、教育质量全面提升、教育发展成果更公平地惠及全民、人才供给和高校创新能力明显提升、教育体系制度更加成熟定型等五个方面的主要目标。规划专门对优化高等教育结构提出要求，明确高等教育结构性改革的主要背景是适应供给侧结构性改革对人力资源素质的新要求，主要目标是实现高等教育分类发展、合理布局，并对推动地方开展高校分类管理改革试点，探索建立高校办学条件预警机制和退出机制，推动具备条件的普通本科高校向应用型转变做出了部署。可以说，教育“十三五”规划的颁布，为高等教育的结构性改革指明了新的方向。

深化教育体制机制改革意见为高等教育综合改革开出药方。党的十八大以来，教育改革在一些重点领域和关键环节上取得了新突破，在系统分析十八大以来教育改革经验基础上，2017年9月，中办、国办印发了《关于深化教育体制机制改革的意见》，对将教育综合改革引向深入，全面实施素质教育，全面落实立德树人根本任务，系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革做出部署。《意见》专门提出健全促进高等教育内涵发展的体制机制，强调创新人才培养机制、深化科研体制改革、完善依法自主办学机制、改进高等教育管理方式等，明确了高等教育深化综合改革的发力点，基本构建起

高等教育改革的“四梁八柱”，为健全高等教育体制机制提供了制度支撑。

高等教育放管服改革意见对落实和扩大高校办学自主权提出明确要求。依法落实高校办学自主权，是完善中国特色现代大学制度的内在要求，也是激发高校办学活力的重要举措。2017年4月，教育部、中央编办、国家发改委、财政部、人力资源和社会保障部联合印发《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，瞄准高等教育改革发展中的学科专业、编制、岗位、进人用人、职称评审、薪酬分配、经费使用等方面的深层次问题，明确进一步向高校放权的任务要求，给高校松绑减负、简除烦苛。这对促进政府依法行政、完善高校内部治理结构、构建政府学校新型关系提供了更加有力的制度保障。

### 新展望 开启高等教育改革发展新征程

在一个新的历史起点上，高等教育面临着一系列新的挑战。党的十九大报告关于中国社会主要矛盾变化的判断，深刻揭示了高等教育所面临的新变化，主要是地位作用在变，从原来对经济社会发展起基础支撑作用向支撑引领并重发展；体量规模在变，从大众化阶段迈向普及化阶段；结构类型在变，从相对单一结构向多元多样化办学结构转变；对象群体在变，调整教育理念和培养模式，以适应“90后”“00后”的思维方式、认知范式、交际行为和价值观；环境格局在变，我国高等教育正在走向世界教育的中心，未来将更多地参与国际竞争与治理。

伟大时代孕育光荣使命，勇于担当开启新的征程。面对困难和挑战，我们必须更加坚定对中国特色社会主义高等教育的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。只要高等教育战线更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚持贯彻落实新发展理念，坚持深化体制机制改革，在大局下谋划、在大势中推进、在大事上作为，就一定能够实现我国高等教育从“以量谋大”到“以质图强”的重大转变，交出一份人民满意的答卷。随着提高质量、促进公平、深化改革三大攻坚战全面打响，我们对2018年的中国高等教育充满期待。

我们期待高校育人质量有新的提升。人才培养的根本性地位更加深入人心，教师、课堂和教学的育人主阵地、主战场作用更加凸显，一流本科、一流专业、一流人才更多涌现，青年学生的社会责任感、创新精神和实践能力显著增强，高等教育服务健康中国、幸福中国、法治中国和美丽中国建设的能力大大提升。我们期待高等教育资源配置更为科学公平。“双一流”建设高校和地方应用型本科高校都有新的发展，东中西部高校基础能力和综合实力都能得到进一步提升，高校对口支援、省部共建等工作逐渐形成合力，适应现代化强国建设需要的高等教育结构和体系更加成熟。我们期待高等教育综合改革取得新突破。高校创新创业教育改革对立德树人产生更加实质影响，教育教学与信息技术进一步深度融合，协同育人的体制机制持续优化，“放管服”改革有更大实效，高校办学自主权更好得到落实。我们深信，在这个孕育创新的伟大时代，高等教育必将为建设中国特色社会主义和实现中华民族伟大复兴的伟大事业做出新的历史性贡献。

（作者系中国高等教育学会会长，教育部原党组副书记、副部长）

（原文刊载于《中国教育报》2018年1月8日版）

# 中共中央国务院关于

## 全面深化新时代教师队伍建设改革的意见

百年大计，教育为本；教育大计，教师为本。为深入贯彻落实党的十九大精神，造就党和人民满意的高素质专业化创新型教师队伍，落实立德树人根本任务，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，全面提升国民素质和人力资源质量，加快教育现代化，建设教育强国，办好人民满意的教育，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础，现就全面深化新时代教师队伍建设改革提出如下意见。

一、坚持兴国之基必先强师，深刻认识教师队伍建设的重要意义和总体要求

1. 战略意义。教师承担着传播知识、传播思想、传播真理的历史使命，肩负着塑造灵魂、塑造生命、塑造人的时代重任，是教育发展的第一资源，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要基石。党和国家历来高度重视教师工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将教师队伍建设摆在突出位置，作出一系列重大决策部署，各地区各部门和各级各类学校采取有力措施认真贯彻落实，教师队伍建设取得显著成就。广大教师牢记使命、不忘初衷，爱岗敬业、教书育人，改革创新、服务社会，作出了重要贡献。

当今世界正处在大发展大变革大调整之中，新一轮科技和工业革命正在孕育，新的增长动能不断积聚。中国特色社会主义进入了新时代，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民对公平而有质量的教育向往更加迫切。面对新方位、新征程、新使命，教师队伍建设还不能完全适应。有的地方对教育和教师工作重视不够，在教育事业发展中重硬件轻软件、重外延轻内涵的现象还比较突出，对教师队伍建设的支持力度亟须加大；师范教育体系有所削弱，对师范院校支持不够；有的教师素质能力难以适

应新时代人才培养需要，思想政治素质和师德水平需要提升，专业化水平需要提高；教师特别是中小学教师职业吸引力不足，地位待遇有待提高；教师城乡结构、学科结构分布不尽合理，准入、招聘、交流、退出等机制还不够完善，管理体制机制亟须理顺。时代越是向前，知识和人才的重要性就愈发突出，教育和教师的地位和作用就愈发凸显。各级党委和政府要从战略和全局高度充分认识教师工作的极端重要性，把全面加强教师队伍建设作为一项重大政治任务和根本性民生工程切实抓紧抓好。

2. 指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持和加强党的全面领导，坚持以人民为中心的发展思想，坚持全面深化改革，牢固树立新发展理念，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，落实立德树人根本任务，遵循教育规律和教师成长发展规律，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，形成优秀人才争相从教、教师人人尽展其才、好教师不断涌现的良好局面。

### 3. 基本原则

——确保方向。坚持党管干部、党管人才，坚持依法治教、依法执教，坚持严格管理监督与激励关怀相结合，充分发挥党委（党组）的领导和把关作用，确保党牢牢掌握教师队伍建设的领导权，保证教师队伍建设正确的政治方向。

——强化保障。坚持教育优先发展战略，把教师工作置于教育事业发展的重点支持战略领域，优先谋划教师工作，优先保障教师工作投入，优先满足教师队伍建设需要。

——突出师德。把提高教师思想政治素质和职业道德水平摆在首要位置，把社会主义核心价值观贯穿教书育人全过程，突出全员全方位全过程师德养成，推动教师成为先进思想文化的传播者、党执政的坚定支持者、学生健康成长的指导者。

——深化改革。抓住关键环节，优化顶层设计，推动实践探索，破解发展瓶颈，把管理体制改革的机制创新作为突破口，把提高教师地位待遇作为真招实招，增强教师职业吸引力。

——分类施策。立足我国国情，借鉴国际经验，根据各级各类教师的不同特点和发展实际，考虑区域、城乡、校际差异，采取有针对性的政策举措，定向发力，重视专业发展，培养一批教师；加大资源供给，补充一批教师；创新体制机制，激活一批教师；优化队伍结构，调配一批教师。

4. 目标任务。经过5年左右努力，教师培养培训体系基本健全，职业发展通道比较畅通，事权人权财权相统一的教师管理体制普遍建立，待遇提升保障机制更加完善，教师职业吸引力明显增强。教师队伍规模、结构、素质能力基本满足各级各类教育发展需要。

到2035年，教师综合素质、专业化水平和创新能力大幅提升，培养造就数以百万计的骨干教师、数以十万计的卓越教师、数以万计的教育家型教师。教师管理体制科学高效，实现教师队伍治理体系和治理能力现代化。教师主动适应信息化、人工智能等新技术变革，积极有效开展教育教学。尊师重教蔚然成风，广大教师在岗位上有幸福感、事业上有成就感、社会上有荣誉感，教师成为让人羡慕的职业。

## 二、着力提升思想政治素质，全面加强师德师风建设

5. 加强教师党支部和党员队伍建设。将全面从严治党要求落实到每个教师党支部和教师党员，把党的政治建设摆在首位，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，充分发挥教师党支部教育管理监督党员和宣传引导凝聚师生的战斗堡垒作用，充分发挥党员教师的先锋模范作用。选优配强教师党支部书记，注重选拔党性强、业务精、有威信、肯奉献的优秀党员教师担任教师党支部书记，实施教师党支部书记“双带头人”培育工程，定期开展教师党支部书记轮训。坚持党的组织生活各项制度，创新方式方法，增强党的组织生活活力。健全主题党日活动制度，加强党员教师日常管理监督。推进“两学一做”学习教育常态化制度化，开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，引导党员教师增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉爱党护党为党，敬业修德，奉献社会，争做“四有”好教师的示范标杆。重视做好在优秀青年教师、海外留学归国教师中发展党员工作。健全把骨干教师培养成党员，把党员教师培养成教学、科研、管理骨干的“双培养”机制。

配齐建强高等学校思想政治工作队伍和党务工作队伍，完善选拔、培养、激励机制，形成一支专职为主、专兼结合、数量充足、素质优良的工作力量。把从事学生思想政治教育计入高等学校思想政治工作兼职教师的工作量，作为职称评审的重要依据，进一步增强开展思想政治工作的积极性和主动性。

6. 提高思想政治素质。加强理想信念教育，深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想，引导教师树立正确的历史观、民族观、国家观、文化观，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。引导教师准确理解和把握社会主义核心价值观的深刻内涵，增强价值判断、选择、塑造能力，带头践行社会主义核心价值观。引导广大教师充分认识中国教育辉煌成就，扎根中国大地，办好中国教育。

加强中华优秀传统文化和革命文化、社会主义先进文化教育，弘扬爱国主义精神，引导广大教师热爱祖国、奉献祖国。创新教师思想政治工作方式方法，开辟思想政治教育新阵地，利用思想政治教育新载体，强化教师社会实践参与，推动教师充分了解党情、国情、社情、民情，增强思想政治工作的针对性和实效性。要着眼青年教师群体特点，有针对性地加强思想政治教育。落实党的知识分子政策，政治上充分信任，思想上主动引导，工作上创造条件，生活上关心照顾，使思想政治工作接地气、入人心。

7. 弘扬高尚师德。健全师德建设长效机制，推动师德建设常态化长效化，创新师德教育，完善师德规范，引导广大教师以德立身、以德立学、以德施教、以德育德，坚持教书与育人相统一、言传与身教相统一、潜心问道与关注社会相统一、学术自由与学术规范相统一，争做“四有”好教师，全心全意做学生锤炼品格、学习知识、创新思维、奉献祖国的引路人。

实施师德师风建设工程。开展教师宣传国家重大题材作品立项，推出一批让人喜闻乐见、能够产生广泛影响、展现教师时代风貌的影视作品和文学作品，发掘师德典型、讲好师德故事，加强引领，注重感召，弘扬楷模，形成强大正能量。注重加强对教师思想政治素质、师德师风等的监察监督，强化师德考评，体现奖优罚劣，推行师德考

核负面清单制度，建立教师个人信用记录，完善诚信承诺和失信惩戒机制，着力解决师德失范、学术不端等问题。

### 三、大力振兴教师教育，不断提升教师专业素质能力

8. 加大对师范院校支持力度。实施教师教育振兴行动计划，建立以师范院校为主体、高水平非师范院校参与的中国特色师范教育体系，推进地方政府、高等学校、中小学“三位一体”协同育人。研究制定师范院校建设标准和师范类专业办学标准，重点建设一批师范教育基地，整体提升师范院校和师范专业办学水平。鼓励各地结合实际，适时提高师范专业生均拨款标准，提升师范教育保障水平。切实提高生源质量，对符合相关政策规定的，采取到岗退费或公费培养、定向培养等方式，吸引优秀青年踊跃报考师范院校和师范专业。完善教育部直属师范大学师范生公费教育政策，履约任教服务期调整为6年。改革招生制度，鼓励部分办学条件好、教学质量高院校的师范专业实行提前批次录取或采取入校后二次选拔方式，选拔有志于从教的优秀学生进入师范专业。加强教师教育学科建设。教育硕士、教育博士授予单位及授权点向师范院校倾斜。强化教师教育师资队伍建设，在专业发展、职称晋升和岗位聘用等方面予以倾斜支持。师范院校评估要体现师范教育特色，确保师范院校坚持以师范教育为主业，严控师范院校更名为非师范院校。开展师范类专业认证，确保教师培养质量。

9. 支持高水平综合大学开展教师教育。创造条件，推动一批有基础的高水平综合大学成立教师教育学院，设立师范专业，积极参与基础教育、职业教育教师培养培训工作。整合优势学科的学术力量，凝聚高水平的教学团队。发挥专业优势，开设厚基础、宽口径、多样化的教师教育课程。创新教师培养形态，突出教师教育特色，重点培养教育硕士，适度培养教育博士，造就学科知识扎实、专业能力突出、教育情怀深厚的高素质复合型教师。

10. 全面提高中小学教师质量，建设一支高素质专业化的教师队伍。提高教师培养层次，提升教师培养质量。推进教师培养供给侧结构性改革，为义务教育学校侧重培养素质全面、业务见长的本科层次教师，为高中阶段教育学校侧重培养专业突出、底蕴深厚的研究生层次教师。大力推动研究生层次教师培养，增加教育硕士招生计划，向

中西部地区和农村地区倾斜。根据基础教育改革发展需要，以实践为导向优化教师教育课程体系，强化“钢笔字、毛笔字、粉笔字和普通话”等教学基本功和教学技能训练，师范生教育实践不少于半年。加强紧缺薄弱学科教师、特殊教育教师和民族地区双语教师培养。开展中小学教师全员培训，促进教师终身学习和专业发展。转变培训方式，推动信息技术与教师培训的有机融合，实行线上线下相结合的混合式研修。改进培训内容，紧密结合教育教学一线实际，组织高质量培训，使教师静心钻研教学，切实提升教学水平。推行培训自主选学，实行培训学分管理，建立培训学分银行，搭建教师培训与学历教育衔接的“立交桥”。建立健全地方教师发展机构和专业培训者队伍，依托现有资源，结合各地实际，逐步推进县级教师发展机构建设与改革，实现培训、教研、电教、科研部门有机整合。继续实施教师国培计划。鼓励教师海外研修访学。

加强中小学校长队伍建设，努力造就一支政治过硬、品德高尚、业务精湛、治校有方的校长队伍。面向全体中小学校长，加大培训力度，提升校长办学治校能力，打造高品质学校。实施校长国培计划，重点开展乡村中小学骨干校长培训和名校长研修。支持教师和校长大胆探索，创新教育思想、教育模式、教育方法，形成教学特色和办学风格，营造教育家脱颖而出的制度环境。

11. 全面提高幼儿园教师质量，建设一支高素质善保教的教师队伍。办好一批幼儿师范专科学校和若干所幼儿师范学院，支持职业院校设立学前教育专业，培养热爱学前教育事业，幼儿为本、才艺兼备、擅长保教的高水平幼儿园教师。创新幼儿园教师培养模式，前移培养起点，大力培养初中毕业起点的五年制专科层次幼儿园教师。优化幼儿园教师培养课程体系，突出保教融合，科学开设儿童发展、保育活动、教育活动类课程，强化实践性课程，培养学前教育师范生综合能力。

建立幼儿园教师全员培训制度，切实提升幼儿园教师科学保教能力。加大幼儿园园长、乡村幼儿园教师、普惠性民办幼儿园教师的培训力度。创新幼儿园教师培训模式，依托高等学校和优质幼儿园，重点采取集中培训与跟岗实践相结合的方式培训幼儿园教师。鼓励师范

院校与幼儿园协同建立幼儿园教师培养培训基地。

12. 全面提高职业院校教师质量，建设一支高素质双师型的教师队伍。继续实施职业院校教师素质提高计划，引领带动各地建立一支技艺精湛、专兼结合的双师型教师队伍。加强职业技术师范院校建设，支持高水平学校和大中型企业共建双师型教师培养培训基地，建立高等学校、行业企业联合培养双师型教师的机制。切实推进职业院校教师定期到企业实践，不断提升实践教学能力。建立企业经营管理者、技术能手与职业院校管理者、骨干教师相互兼职制度。

13. 全面提高高等学校教师质量，建设一支高素质创新型的教师队伍。着力提高教师专业能力，推进高等教育内涵式发展。搭建校级教师发展平台，组织研修活动，开展教学研究与指导，推进教学改革与创新。加强院系教研室等学习共同体建设，建立完善传帮带机制。全面开展高等学校教师教学能力提升培训，重点面向新入职教师和青年教师，为高等学校培养人才培育生力军。重视各级各类学校辅导员专业发展。结合“一带一路”建设和人文交流机制，有序推动国内外教师双向交流。支持孔子学院教师、援外教师成长发展。

服务创新型国家和人才强国建设、世界一流大学和一流学科建设，实施好千人计划、万人计划、长江学者奖励计划等重大人才项目，着力打造创新团队，培养引进一批具有国际影响力的学科领军人才和青年学术英才。加强高端智库建设，依托人文社会科学重点研究基地等，汇聚培养一大批哲学社会科学名家名师。高等学校高层次人才遴选和培育中要突出教书育人，让科学家同时成为教育家。

#### 四、深化教师管理综合改革，切实理顺体制机制

14. 创新和规范中小学教师编制配备。适应加快推进教育现代化的紧迫需求和城乡教育一体化发展改革的新形势，充分考虑新型城镇化、全面二孩政策及高考改革等带来的新情况，根据教育发展需要，在现有编制总量内，统筹考虑、合理核定教职工编制，盘活事业编制存量，优化编制结构，向教师队伍倾斜，采取多种形式增加教师总量，优先保障教育发展需要。落实城乡统一的中小学教职工编制标准，有条件的地方出台公办幼儿园人员配备规范、特殊教育学校教职工编制标准。创新编制管理，加大教职工编制统筹配置和跨区域调整力度，

省级统筹、市域调剂、以县为主，动态调配。编制向乡村小规模学校倾斜，按照班师比与生师比相结合的方式核定。加强和规范中小学教职工编制管理，严禁挤占、挪用、截留编制和有编不补。实行教师编制配备和购买工勤服务相结合，满足教育快速发展需求。

15. 优化义务教育教师资源配置。实行义务教育教师“县管校聘”。深入推进县域内义务教育学校教师、校长交流轮岗，实行教师聘期制、校长任期制管理，推动城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动。实行学区（乡镇）内走教制度，地方政府可根据实际给予相应补贴。

逐步扩大农村教师特岗计划实施规模，适时提高特岗教师工资性补助标准。鼓励优秀特岗教师攻读教育硕士。鼓励地方政府和相关院校因地制宜采取定向招生、定向培养、定期服务等方式，为乡村学校及教学点培养“一专多能”教师，优先满足老少边穷地区教师补充需要。实施银龄讲学计划，鼓励支持乐于奉献、身体健康的退休优秀教师到乡村和基层学校支教讲学。

16. 完善中小学教师准入和招聘制度。完善教师资格考试政策，逐步将修习教师教育课程、参加教育教学实践作为认定教育教学能力、取得教师资格的必备条件。新入职教师必须取得教师资格。严格教师准入，提高入职标准，重视思想政治素质和业务能力，根据教育行业特点，分区域规划，分类别指导，结合实际，逐步将幼儿园教师学历提升至专科，小学教师学历提升至师范专业专科和非师范专业本科，初中教师学历提升至本科，有条件的地方将普通高中教师学历提升至研究生。建立符合教育行业特点的中小学、幼儿园教师招聘办法，遴选乐教适教善教的优秀人才进入教师队伍。按照中小学校领导人员管理暂行办法，明确任职条件和资格，规范选拔任用工作，激发办学治校活力。

17. 深化中小学教师职称和考核评价制度改革。适当提高中小学中级、高级教师岗位比例，畅通教师职业发展通道。完善符合中小学特点的岗位管理制度，实现职称与教师聘用衔接。将中小学教师到乡村学校、薄弱学校任教1年以上的经历作为申报高级教师职称和特级教师的必要条件。推行中小学校长职级制改革，拓展职业发展空间，

促进校长队伍专业化建设。

进一步完善职称评价标准，建立符合中小学教师岗位特点的考核评价指标体系，坚持德才兼备、全面考核，突出教育教学实绩，引导教师潜心教书育人。加强聘后管理，激发教师的工作活力。完善相关政策，防止形式主义的考核检查干扰正常教学。不简单用升学率、学生考试成绩等评价教师。实行定期注册制度，建立完善教师退出机制，提升教师队伍整体活力。加强中小学校长考核评价，督促提高素质能力，完善优胜劣汰机制。

18. 健全职业院校教师管理制度。根据职业教育特点，有条件的地方研究制定中等职业学校人员配备规范。完善职业院校教师资格标准，探索将行业企业从业经历作为认定教育教学能力、取得专业课教师资格的必要条件。落实职业院校用人自主权，完善教师招聘办法。推动固定岗和流动岗相结合的职业院校教师人事管理制度改革。支持职业院校专设流动岗位，适应产业发展和参与全球产业竞争需求，大力引进行业企业一流人才，吸引具有创新实践经验的企业家、高科技人才、高技能人才等兼任任教。完善职业院校教师考核评价制度，双师型教师考核评价要充分体现技能水平和专业教学能力。

19. 深化高等学校教师人事制度改革。积极探索实行高等学校人员总量管理。严把高等学校教师选聘入口关，实行思想政治素质和业务能力双重考察。严格教师职业准入，将新入职教师岗前培训和教育实习作为认定教育教学能力、取得高等学校教师资格的必备条件。适应人才培养结构调整需要，优化高等学校教师结构，鼓励高等学校加大聘用具有其他学校学习工作和行业企业工作经历教师的力度。配合外国人永久居留制度改革，健全外籍教师资格认证、服务管理等制度。帮助高等学校青年教师解决住房等困难。

推动高等学校教师职称制度改革，将评审权直接下放至高等学校，由高等学校自主组织职称评审、自主评价、按岗聘任。条件不具备、尚不能独立组织评审的高等学校，可采取联合评审的方式。推行高等学校教师职务聘任制改革，加强聘期考核，准聘与长聘相结合，做到能上能下、能进能出。教育、人力资源社会保障等部门要加强职称评聘事中事后监管。深入推进高等学校教师考核评价制度改革，突出教

育教学业绩和师德考核，将教授为本科生上课作为基本制度。坚持正确导向，规范高层次人才合理有序流动。

#### 五、不断提高地位待遇，真正让教师成为令人羡慕的职业

20. 明确教师的特别重要地位。突显教师职业的公共属性，强化教师承担的国家使命和公共教育服务的职责，确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位，明确中小学教师的权利和义务，强化保障和管理。各级党委和政府要切实负起中小学教师保障责任，提升教师的政治地位、社会地位、职业地位，吸引和稳定优秀人才从教。公办中小学教师要切实履行作为国家公职人员的义务，强化国家责任、政治责任、社会责任和教育责任。

21. 完善中小学教师待遇保障机制。健全中小学教师工资长效联动机制，核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平，确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平。完善教师收入分配激励机制，有效体现教师工作量和工作效率，绩效工资分配向班主任和特殊教育教师倾斜。实行中小学校长职级制的地区，根据实际实施相应的校长收入分配办法。

22. 大力提升乡村教师待遇。深入实施乡村教师支持计划，关心乡村教师生活。认真落实艰苦边远地区津贴等政策，全面落实集中连片特困地区乡村教师生活补助政策，依据学校艰苦边远程度实行差别化补助，鼓励有条件的地方提高补助标准，努力惠及更多乡村教师。加强乡村教师周转宿舍建设，按规定将符合条件的教师纳入当地住房保障范围，让乡村教师住有所居。拿出务实举措，帮助乡村青年教师解决困难，关心乡村青年教师工作生活，巩固乡村青年教师队伍。在培训、职称评聘、表彰奖励等方面向乡村青年教师倾斜，优化乡村青年教师发展环境，加快乡村青年教师成长步伐。为乡村教师配备相应设施，丰富精神文化生活。

23. 维护民办学校教师权益。完善学校、个人、政府合理分担的民办学校教师社会保障机制，民办学校应与教师依法签订合同，按时足额支付工资，保障其福利待遇和其他合法权益，并为教师足额缴纳社会保险费和住房公积金。依法保障和落实民办学校教师在业务培训、职务聘任、教龄和工龄计算、表彰奖励、科研立项等方面享有与公办

学校教师同等权利。

24. 推进高等学校教师薪酬制度改革。建立体现以增加知识价值为导向的收入分配机制，扩大高等学校收入分配自主权，高等学校在核定的绩效工资总量内自主确定收入分配办法。高等学校教师依法取得的科技成果转化奖励收入，不纳入本单位工资总额基数。完善适应高等学校教学岗位特点的内部激励机制，对专职从事教学的人员，适当提高基础性绩效工资在绩效工资中的比重，加大对教学型名师的岗位激励力度。

25. 提升教师社会地位。加大教师表彰力度。大力宣传教师中的“时代楷模”和“最美教师”。开展国家级教学名师、国家级教学成果奖评选表彰，重点奖励贡献突出的教学一线教师。做好特级教师评选，发挥引领作用。做好乡村学校从教30年教师荣誉证书颁发工作。各地要按照国家有关规定，因地制宜开展多种形式的教师表彰奖励活动，并落实相关优待政策。鼓励社会团体、企事业单位、民间组织对教师出资奖励，开展尊师活动，营造尊师重教良好社会风尚。

建设现代学校制度，体现以人为本，突出教师主体地位，落实教师知情权、参与权、表达权、监督权。建立健全教职工代表大会制度，保障教师参与学校决策的民主权利。推行中国特色大学章程，坚持和完善党委领导下的校长负责制，充分发挥教师在高等学校办学治校中的作用。维护教师职业尊严和合法权益，关心教师身心健康，克服职业倦怠，激发工作热情。

## 六、切实加强党的领导，全力确保政策举措落地见效

26. 强化组织保障。各级党委和政府要满腔热情关心教师，充分信任、紧紧依靠广大教师。要切实加强领导，实行一把手负责制，紧扣广大教师最关心、最直接、最现实的重大问题，找准教师队伍建设的突破口和着力点，坚持发展抓公平、改革抓机制、整体抓质量、安全抓责任、保证抓党建，把教师工作记在心里、扛在肩上、抓在手中，摆上重要议事日程，细化分工，确定路线图、任务书、时间表和责任人。主要负责同志和相关责任人要切实做到实事求是、求真务实，善始善终、善作善成，把准方向、敢于担当，亲力亲为、抓实工作。

各省、自治区、直辖市党委常委会每年至少研究一次教师队伍建

设工作。建立教师工作联席会议制度，解决教师队伍建设重大问题。相关部门要制定切实提高教师待遇的具体措施。研究修订教师法。统筹现有资源，壮大全国教师工作力量，培育一批专业机构，专门研究教师队伍建设重大问题，为重大决策提供支撑。

27. 强化经费保障。各级政府要将教师队伍建设作为教育投入重点予以优先保障，完善支出保障机制，确保党和国家关于教师队伍建设重大决策部署落实到位。优化经费投入结构，优先支持教师队伍建设最薄弱、最紧迫的领域，重点用于按规定提高教师待遇保障、提升教师专业素质能力。加大师范教育投入力度。健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制，充分调动社会力量投入教师队伍建设的积极性。制定严格的经费监管制度，规范经费使用，确保资金使用效益。

各级党委和政府要将教师队伍建设列入督查督导工作重点内容，并将结果作为党政领导班子和有关领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要参考，确保各项政策措施全面落实到位，真正取得实效。

（原载于新华社 2018 年 1 月 31 日）

# 国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见

国办发〔2017〕95号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

进入新世纪以来，我国教育事业蓬勃发展，为社会主义现代化建设培养输送了大批高素质人才，为加快发展壮大现代产业体系作出了重大贡献。但同时，受体制机制等多种因素影响，人才培养供给侧和产业需求侧在结构、质量、水平上还不能完全适应，“两张皮”问题仍然存在。深化产教融合，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，是当前推进人力资源供给侧结构性改革的迫切要求，对新形势下全面提高教育质量、扩大就业创业、推进经济转型升级、培育经济发展新动能具有重要意义。为贯彻落实党的十九大精神，深化产教融合，全面提升人力资源质量，经国务院同意，现提出以下意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，认真落实党中央、国务院关于教育综合改革的决策部署，深化职业教育、高等教育等改革，发挥企业重要主体作用，促进人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合，培养大批高素质创新人才和技术技能人才，为加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系，增强产业核心竞争力，汇聚发展新动能提供有力支撑。

### （二）原则和目标。

统筹协调，共同推进。将产教融合作为促进经济社会协调发展的重要举措，融入经济转型升级各环节，贯穿人才开发全过程，形成政府企业学校行业社会协同推进的工作格局。

服务需求，优化结构。面向产业和区域发展需求，完善教育资源布局，加快人才培养结构调整，创新教育组织形态，促进教育和产业联动发展。

校企协同，合作育人。充分调动企业参与产教融合的积极性和主动性，强化政策引导，鼓励先行先试，促进供需对接和流程再造，构建校企合作长效机制。

深化产教融合的主要目标是，逐步提高行业企业参与办学程度，健全多元化办学体制，全面推行校企协同育人，用10年左右时间，教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局总体形成，需求导向的人才培养模式健全完善，人才教育供给与产业需求重大结构性矛盾基本解决，职业教育、高等教育对经济发展和产业升级的贡献显著增强。

## 二、构建教育和产业统筹融合发展格局

（三）同步规划产教融合与经济社会发展。制定实施经济社会发展规划，以及区域发展、产业发展、城市建设和重大生产力布局规划，要明确产教融合发展要求，将教育优先、人才先行融入各项政策。结合实施创新驱动发展、新型城镇化、制造强国战略，统筹优化教育和产业结构，同步规划产教融合发展政策措施、支持方式、实现途径和重大项目。

（四）统筹职业教育与区域发展布局。按照国家区域发展总体战略和主体功能区规划，优化职业教育布局，引导职业教育资源逐步向产业和人口集聚区集中。面向脱贫攻坚主战场，积极推进贫困地区学生到城市优质职业学校就学。加强东部对口西部、城市支援农村职业教育扶贫。支持中部打造全国重要的先进制造业职业教育基地。支持东北等老工业基地振兴发展急需的职业教育。加强京津冀、长江经济带城市间协同合作，引导各地结合区域功能、产业特点探索差异化职业教育发展路径。

（五）促进高等教育融入国家创新体系和新型城镇化建设。完善世界一流大学和一流学科建设推进机制，注重发挥对国家和区域创新中心发展的支撑引领作用。健全高等学校与行业骨干企业、中小微企业紧密协同的创新生态系统，增强创新中心集聚人才资源、牵引产业升级能力。适应以城市群为主体的新型城镇化发展，合理布局高等教育资源，增强中小城市产业承载和创新能力，构建梯次有序、功能互补、资源共享、合作紧密的产教融合网络。

(六)推动学科专业建设与产业转型升级相适应。建立紧密对接产业链、创新链的学科专业体系。大力发展现代农业、智能制造、高端装备、新一代信息技术、生物医药、节能环保、新能源、新材料以及研发设计、数字创意、现代交通运输、高效物流、融资租赁、电子商务、服务外包等产业急需紧缺学科专业。积极支持家政、健康、养老、文化、旅游等社会领域专业发展,推进标准化、规范化、品牌化建设。加强智慧城市、智能建筑等城市可持续发展能力相关专业建设。大力支持集成电路、航空发动机及燃气轮机、网络安全、人工智能等事关国家战略、国家安全等学科专业建设。适应新一轮科技革命和产业变革及新经济发展,促进学科专业交叉融合,加快推进新工科建设。

(七)健全需求导向的人才培养结构调整机制。加快推进教育“放管服”改革,注重发挥市场机制配置非基本公共教育资源作用,强化就业市场对人才供给的有效调节。进一步完善高校毕业生就业质量年度报告发布制度,注重发挥行业组织人才需求预测、用人单位职业能力评价作用,把市场供求比例、就业质量作为学校设置调整学科专业、确定培养规模的重要依据。新增研究生招生计划向承担国家重大战略任务、积极推行校企协同育人的高校和学科倾斜。严格实行专业预警和退出机制,引导学校对设置雷同、就业连续不达标专业,及时调减或停止招生。

### 三、强化企业重要主体作用

(八)拓宽企业参与途径。鼓励企业以独资、合资、合作等方式依法参与举办职业教育、高等教育。坚持准入条件透明化、审批范围最小化,细化标准、简化流程、优化服务,改进办学准入条件和审批环节。通过购买服务、委托管理等,支持企业参与公办职业学校办学。鼓励有条件的地区探索推进职业学校股份制、混合所有制改革,允许企业以资本、技术、管理等要素依法参与办学并享有相应权利。

(九)深化“引企入教”改革。支持引导企业深度参与职业学校、高等学校教育教学改革,多种方式参与学校专业规划、教材开发、教学设计、课程设置、实习实训,促进企业需求融入人才培养环节。推行面向企业真实生产环境的任务式培养模式。职业学校新设专业原则

上应有相关行业企业参与。鼓励企业依托或联合职业学校、高等学校设立产业学院和企业工作室、实验室、创新基地、实践基地。

（十）开展生产性实习实训。健全学生到企业实习实训制度。鼓励以引企驻校、引校进企、校企一体等方式，吸引优势企业与学校共建共享生产性实训基地。支持各地依托学校建设行业或区域性实训基地，带动中小微企业参与校企合作。通过探索购买服务、落实税收政策等方式，鼓励企业直接接收学生实习实训。推进实习实训规范化，保障学生享有获得合理报酬等合法权益。

（十一）以企业为主体推进协同创新和成果转化。支持企业、学校、科研院所围绕产业关键技术、核心工艺和共性问题开展协同创新，加快基础研究成果向产业技术转化。引导高校将企业生产一线实际需求作为工程技术研究选题的重要来源。完善财政科技计划管理，高校、科研机构牵头申请的应用型、工程技术研究项目原则上应有行业企业参与并制订成果转化方案。完善高校科研后评价体系，将成果转化作为项目和人才评价重要内容。继续加强企业技术中心和高校技术创新平台建设，鼓励企业和高校共建产业技术实验室、中试和工程化基地。利用产业投资基金支持高校创新成果和核心技术产业化。

（十二）强化企业职工在岗教育培训。落实企业职工培训制度，足额提取教育培训经费，确保教育培训经费60%以上用于一线职工。创新教育培训方式，鼓励企业向职业学校、高等学校和培训机构购买培训服务。鼓励有条件的企业开展职工技能竞赛，对参加培训提升技能等级的职工予以奖励或补贴。支持企业一线骨干技术人员技能提升，加强产能严重过剩行业转岗就业人员再就业培训。将不按规定提取使用教育培训经费并拒不改正的行为记入企业信用记录。

（十三）发挥骨干企业引领作用。鼓励区域、行业骨干企业联合职业学校、高等学校共同组建产教融合集团（联盟），带动中小企业参与，推进实体化运作。注重发挥国有企业特别是中央企业示范带头作用，支持各类企业依法参与校企合作。结合推进国有企业改革，支持有条件的国有企业继续办好做强职业学校。

#### 四、推进产教融合人才培养改革

(十四) 将工匠精神培育融入基础教育。将动手实践内容纳入中小学相关课程和学生综合素质评价。加强学校劳动教育,开展生产实践体验,支持学校聘请劳动模范和高技能人才兼职授课。组织开展“大国工匠进校园”活动。鼓励有条件的普通中学开设职业类选修课程,鼓励职业学校实训基地向普通中学开放。鼓励有条件的地方在大型企业、产业园区周边试点建设普职融通的综合高中。

(十五) 推进产教协同育人。坚持职业教育校企合作、工学结合的办学制度,推进职业学校和企业联盟、与行业联合、同园区联结。大力发展校企双制、工学一体的技工教育。深化全日制职业学校办学体制改革,在技术性、实践性较强的专业,全面推行现代学徒制和企业新型学徒制,推动学校招生与企业招工相衔接,校企育人“双重主体”,学生学徒“双重身份”,学校、企业和学生三方权利义务关系明晰。实践性教学课时不少于总课时的50%。

健全高等教育学术人才和应用人才分类培养体系,提高应用型人才培养比重。推动高水平大学加强创新创业人才培养,为学生提供多样化成长路径。大力支持应用型本科和行业特色类高校建设,紧密围绕产业需求,强化实践教学,完善以应用型人才为主的培养体系。推进专业学位研究生产学研结合培养模式改革,增强复合型人才培养能力。

(十六) 加强产教融合师资队伍建设。支持企业技术和管理人才到学校任教,鼓励有条件的地方探索产业教师(导师)特设岗位计划。探索符合职业教育和应用型高校特点的教师资格标准和专业技术职务(职称)评聘办法。允许职业学校和高等学校依法依规自主聘请兼职教师和确定兼职报酬。推动职业学校、应用型本科高校与大中型企业合作建设“双师型”教师培养培训基地。完善职业学校和高等学校教师实践假期制度,支持在职教师定期到企业实践锻炼。

(十七) 完善考试招生配套改革。加快高等职业学校分类招考,完善“文化素质+职业技能”评价方式。适度提高高等学校招收职业教育毕业生比例,建立复合型、创新型技术技能人才系统培养制度。逐步提高高等学校招收有工作实践经历人员的比例。

（十八）加快学校治理结构改革。建立健全职业学校和高等学校理事会制度，鼓励引入行业企业、科研院所、社会组织等多方参与。推动学校优化内部治理，充分体现一线教学科研机构自主权，积极发展跨学科、跨专业教学和科研组织。

（十九）创新教育培训服务供给。鼓励教育培训机构、行业企业联合开发优质教育资源，大力支持“互联网+教育培训”发展。支持有条件的社会组织整合校企资源，开发立体化、可选择的产业技术课程和职业培训包。推动探索高校和行业企业课程学分转换互认，允许和鼓励高校向行业企业和社会培训机构购买创新创业、前沿技术课程和教学服务。

## 五、促进产教供需双向对接

（二十）强化行业协调指导。行业主管部门要加强引导，通过职能转移、授权委托等方式，积极支持行业组织制定深化产教融合工作计划，开展人才需求预测、校企合作对接、教育教学指导、职业技能鉴定等服务。

（二十一）规范发展市场服务组织。鼓励地方政府、行业企业、学校通过购买服务、合作设立等方式，积极培育市场导向、对接供需、精准服务、规范运作的产教融合服务组织（企业）。支持利用市场合作和产业分工，提供专业化服务，构建校企利益共同体，形成稳定互惠的合作机制，促进校企紧密联结。

（二十二）打造信息服务平台。鼓励运用云计算、大数据等信息技术，建设市场化、专业化、开放共享的产教融合信息服务平台。依托平台汇聚区域和行业人才供需、校企合作、项目研发、技术服务等各类供求信息，向各类主体提供精准化产教融合信息发布、检索、推荐和相关增值服务。

（二十三）健全社会第三方评价。积极支持社会第三方机构开展产教融合效能评价，健全统计评价体系。强化监测评价结果运用，作为绩效考核、投入引导、试点开展、表彰激励的重要依据。

## 六、完善政策支持体系

（二十四）实施产教融合发展工程。“十三五”期间，支持一批中高等职业学校加强校企合作，共建共享技术技能实训设施。开展高

水平应用型本科高校建设试点，加强产教融合实训环境、平台和载体建设。支持中西部普通本科高校面向产业需求，重点强化实践教学环节建设。支持世界一流大学和一流学科建设高校加强学科、人才、科研与产业互动，推进合作育人、协同创新和成果转化。

（二十五）落实财税用地等政策。优化政府投入，完善体现职业学校、应用型高校和行业特色类专业办学特点和成本的职业教育、高等教育拨款机制。职业学校、高等学校科研人员依法取得的科技成果转化奖励收入不纳入绩效工资，不纳入单位工资总额基数。各级财政、税务部门要把深化产教融合作为落实结构性减税政策，推进降成本、补短板的重要举措，落实社会力量举办教育有关财税政策，积极支持职业教育发展和企业参与办学。企业投资或与政府合作建设职业学校、高等学校的建设用地，按科教用地管理，符合《划拨用地目录》的，可通过划拨方式供地，鼓励企业自愿以出让、租赁方式取得土地。

（二十六）强化金融支持。鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续原则支持产教融合项目。利用中国政企合作投资基金和国际金融组织、外国政府贷款，积极支持符合条件的产教融合项目建设。遵循相关程序、规则和章程，推动亚洲基础设施投资银行、丝路基金在业务领域内将“一带一路”职业教育项目纳入支持范围。引导银行业金融机构创新服务模式，开发适合产教融合项目特点的多元化融资品种，做好政府和社会资本合作模式的配套金融服务。积极支持符合条件的企业在资本市场进行股权融资，发行标准化债权产品，加大产教融合实训基地项目投资。加快发展学生实习责任保险和人身意外伤害保险，鼓励保险公司对现代学徒制、企业新型学徒制保险专门确定费率。

（二十七）开展产教融合建设试点。根据国家区域发展战略和产业布局，支持若干有较强代表性、影响力和改革意愿的城市、行业、企业开展试点。在认真总结试点经验基础上，鼓励第三方开展产教融合型城市和企业建设评价，完善支持激励政策。

（二十八）加强国际交流合作。鼓励职业学校、高等学校引进海外高层次人才和优质教育资源，开发符合国情、国际开放的校企合作培养人才和协同创新模式。探索构建应用技术教育创新国际合作网络，

推动一批中外院校和企业结对联合培养国际化应用型人才。鼓励职业教育、高等教育参与配合“一带一路”建设和国际产能合作。

## 七、组织实施

(二十九)强化工作协调。加强组织领导,建立发展改革、教育、人力资源社会保障、财政、工业和信息化等部门密切配合,有关行业主管部门、国有资产监督管理部门积极参与的工作协调机制,加强协同联动,推进工作落实。各省级人民政府要结合本地实际制定具体实施办法。

(三十)营造良好环境。做好宣传动员和舆论引导,加快收入分配、企业用人制度以及学校编制、教学科研管理等配套改革,引导形成学校主动服务经济社会发展、企业重视“投资于人”的普遍共识,积极营造全社会充分理解、积极支持、主动参与产教融合的良好氛围。

国务院办公厅  
2017年12月5日

## 教育动态

### 高校分类设置与综合改革设计研讨会成功举办

2017年11月23日，高校分类设置与综合改革设计研讨会作为第二届中国教育智库年会系列研讨会之一在京召开。本次研讨会由教育部学校规划建设发展中心指导和资助，中国教育智库网、中国教育智库联盟、中国教育智库联盟教育智库发展研究中心、厦门大学高教质评所、北京大学教育学院、西安外事学院联合主办，230多名代表出席会议。教育部全国高等学校设置评议委员会委员、中国教育智库联盟顾问委员会副主任、厦门大学高教质评所所长史秋衡教授为研讨会总召集人。

此次会议包括开幕式暨教育智库发展研究中心专家聘任仪式、大会主题报告和圆桌会议主旨报告三大部分。开幕式由史秋衡教授主持，大会主题报告由史秋衡教授、陈晓宇教授和陈爱民教授分别主持。中国教育学会会长、国务院学位委员会委员兼教育学科评议组第一召集人、全国高等学校设置评议委员会副主任委员、北京师范大学原校长钟秉林在开幕式上致辞。钟会长指出，中国高等教育已经到了深化综合改革时期，同时提到史秋衡教授近年来致力于高校分类设置和综合改革重大项目研究，为政府决策提供咨询，为高校发展实践提供指导，促进了我国高等教育发展。钟会长并为名誉顾问与特聘专家颁发聘书。

首先，国家教育咨询委员会秘书长、教育部教育发展研究中心原主任张力作“党的十九大对高等教育的新部署新要求”重点主题报告。张主任以党的十九大报告中提出夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的战略规划开篇，梳理了自新中国成立以来中国社会主义现代化建设的百年宏伟蓝图，认为2016-2030年全球教育的走势是力促公平、增强有用性和提升教师质量。从我国高教规模变化及2020年走势来看，要调整高等教育结构、大力发展继续教育，提出我国高等教育发展要深化考试招生制度改革、推动产学研协同创新、激发学校办学活力等观点。

宁斌校长作“美国高等院校数据决策模型”主题报告，向与会代

表全面分析了数据决策在美国高校中的运行模式。报告结合相关案例，介绍了美国高等院校数据库的主要类型及其在战略规划、招生攻略、专业及课程设置与挑战师资力量整合、学生成功与高校资格评审等方面的作用，并分析不同数据模型存在的数据量庞大、可信度、实用性等问题，指出数据模型和分析已成为重大决策过程中不可分割的重要部分，未来的发展方向是各级数据库的链接及整合，开发纵向数据库。

陈晓宇院长做“面向一流大学的改革与转型”主题报告，认为双一流名单的公布是我国“世界一流大学建设计划”3.0版，标志着我国世界一流大学建设进入新阶段。报告对中国和世界主要国家一流大学建设计划加以梳理。将我国高校的科研投入与产出情况、在校博士生规模与“世界一流大学”情况做对比分析，提出我国建设一流大学要控制大学之“大”，回归大学之“学”，实现大学社会价值的内在驱动。

教育部中国教育智库联盟顾问委员会副主任、厦门大学史秋衡教授作“高校分类设置与综改模型研讨”主题报告。从高校分类设置进程的内外动力、高校未来增长空间前瞻、高校分类设置的国际对接性、理顺高校分类设置的多主体关系等方面分析高校分类设置的新内涵，从目标、规范和原则等进行高校分类设置的制度设计，并分类阐述了研究型高校、应用型高校和职业技能型高校的核心特征及其综改模型。报告呈现了高校分类设置的最新研究成果，并设计了各类高校的发展模型，对我国院校的分类发展有重要的理论和实践价值。

接着，史秋衡教授和天津大学教育学院副教授杨院作“大学、学科及引文指标排名的元评体系”主题报告。结合国内外现有大学、学科和引文指标排行榜的发展情况和我国“双一流”大学遴选标准，提出元评体系的构建要优化排行榜结构，形成有利于研究型大学、应用型大学和职业技能型大学分类办学的大学排名体系。学科排名指标体系应探索人才培养和论文以外的其他科研成果形式的权重等。

宁波工程学院党委书记苏志刚主持圆桌会议。各受聘专家作为应用型、职业技能型和研究型等不同类型高校的管理者和研究者，纷纷就高校分类发展和实际工作发表观点。金陵科技学院陈小虎书记认为分类设置的着力点是实施分类管理研究，应从分类管理模式上规范政

府在院校发展中的角色和行为。常熟理工学院朱士中书记指出应构建应用型大学评价标准和评价体系。从学校发展角度来看，应该避免新的“同质化”，地方本科和新建本科高校应打造品牌学校品牌专业。重庆科技学院尹华川院长结合所在院校申报工程学位授予点和本科审核评估工作的实际情况，认为分类设置有其必要性，分类设置要做到评价指标先行。西安外事学院陈爱民院长从市场与行政导向，资源优化配置的角度指出，营利性和非营利性院校专业设置上应保持差异。宁德师范学院党委副书记徐晓丹提出，新分类体系引导不同类型高校，适应国际和社会需要，关注人的可塑性。辽宁轨道交通职业学院鲍风雨书记提出学校发展要有特色，以学校环境熏陶人、培养人。广州番禺职业技术学院何友义院长认为，职业型院校教育教学应和生产实践、行业企业相结合，做到产品做得出来，卖得出去。天津大学发展规划办王世斌主任指出，我国一流大学建设应兼顾世界标准和中国特色，如工程技术类我国标准的扩展，论文成果上汉语发表从跟跑向引跑发展等。南京大学孙俊华副教授结合江苏省高校分类设置课题研究经验，指出院校分类发展后具体学校可能存在的障碍和阻力，模型、标准、体系的建立需要结合社会需求和投入资源等实际情况，提高可行性。

苏志刚书记总结了各受聘专家的精彩发言，指出史秋衡教授的心愿是为教育部做好决策咨询，实现院校分类设置分类指导，达到各类高校均有其特色和优势的发展目标。各参会代表就职业技术学院工匠精神的理解与培养渠道，应用型本科如何避免新的趋同、提高不可替代性等问题与受聘专家展开积极互动。

史秋衡教授还召集了教育部重大攻关项目闭门会议，课题组主要参与成员集中讨论了高校分类设置与综合改革设计项目最新进展情况。

本次研讨会在党的十九大精神和加快教育现代化、建设教育强国的战略部署指导下召开，在我国世界一流大学建设进入“双一流”新阶段，高校分类设置完成结构性布局，省域高校设置规划和高校分类设置评议并重发展的重大背景下，将专家学者学术研究成果和不同类型院校领导管理经验分享相结合，实现了高校分类设置的前沿理论与具体实际的紧密联动。

厦门大学高等教育质量与评估研究所首次在异地成功召集主办如此大规模高规格的研讨会，与会嘉宾高度赞赏了史秋衡教授所作高校分类设置和综合改革攻关项目的重大意义，并对会议召集主办方厦门大学高等教育质量与评估研究所在会议环节上的精心设计以及与会体验和服务上的妥帖周到表示满意，参会代表在聆听会议报告的同时反响热烈、积极互动，此次大会的圆满成功具有里程碑意义。此外，还开创了线上即时分享会议材料，参会代表实时线上线下多边互动，会后持续跟进并分享主题研究最新情况等别具一格的与会方式，得到了参会代表的一致好评。

（原载于厦门大学高等教育质量与评估研究所 2017 年 11 月 25 日）

## 教育部上海市召开深化教育综合改革 2018 年度工作推进会

4月22日，教育部、上海市人民政府在沪召开深化上海教育综合改革2018年度工作推进会，回顾总结2017年进展情况，研究部署2018年各项工作。教育部党组书记、部长陈宝生，上海市委副书记、市长应勇出席会议并讲话。

陈宝生指出，这是党的十九大后教育部和上海市召开的首次推进会，更是部市共同深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意教育的一次推进会。希望继续完善部市会商的诊断机制、试点机制、创新机制、示范机制和务实机制，科学研判教育综合改革的深层次问题，高质量推进改革的“内部装修”，聚焦目标、重点突破，提供改革样板，放大改革效益。

陈宝生充分肯定了上海市在深化教育综合改革进程中率先启动、率先探索、率先受益、率先带动，为全国深化教育综合改革贡献了智慧、积累了经验。他强调，进入新时代，中央对教育提出了新的更高要求，人民群众对教育充满着新的期待，全球教育发展孕育着新的变局，进入新时代的中国教育发展面临着新情况新问题。希望上海市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在深化教育综合改革中立足自身、着眼全国、放眼全球，加快步伐、攻坚克难。一是继续在完善党对教育工作领导的体制机制，加强教育系统党的建设，做好学校思想政治和意识形态工作，落实立德树人根本任务，培养担当民族复兴大任的时代新人上先行先试。二是继续在完善教育公共服务体系，补齐教育事业发展短板，全面提升教育品质，增强教育国际影响力和竞争力上加快推进。三是继续在提高现代教育治理能力，激发社会力量兴办教育，推进产教融合和校企合作，增强教育发展内在动力上改革创新。四是继续在完善现代教育保障体系，营造更加良好的教育改革环境，全面落实教育优先发展战略地位上不懈探索。

应勇代表上海市委、市政府感谢教育部长期以来的支持和帮助。他指出，过去一年，部市合作成效大、成果多，有力推进了上海教育改革发展。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深

入贯彻落实党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神，充分依托部市合作机制，进一步深化教育改革，提高各级各类教育质量，努力办好新时代人民满意的教育。要服务国家教育综合改革，努力当好改革探路者，探索构建大中小幼一体化的德育体系，继续深化高考综合改革试点，稳步推进中考改革。要服务卓越的全球城市建设，更加注重提高人才培养质量，更加注重提高科学研究能力，更加注重提高成果转化水平。要服务群众对更高质量教育的需要，大力推进义务教育优质均衡发展，深入规范义务教育秩序，加强幼儿托育服务，力促职业教育发展。希望部市双方加强协同配合，增强工作合力，全力确保今年的10项重点合作项目顺利推进、取得实效。

教育部党组成员、副部长朱之文主持会议。上海市副市长翁铁慧作2017年度工作进展和2018年度重点工作安排报告。上海市政府有关负责同志，教育部、上海市相关司局和部门负责人出席会议。

（原载于教育部2018年4月23日）

## “部省合建”支持中西部 14 所高校发展

日前，教育部在京召开支持和提升中西部高等教育发展座谈会，部署启动部省合建工作。会议强调，要通过部省合建这一新的机制和模式，在尚无教育部直属高校的省份，按“一省一校”原则，重点支持河北大学、山西大学、内蒙古大学、南昌大学、郑州大学、广西大学、海南大学、贵州大学、云南大学、西藏大学、青海大学、宁夏大学、新疆大学、石河子大学等 14 所高校建设。

教育部党组书记、部长陈宝生指出，部省合建支持中西部高水平大学建设，是在深入总结前期中西部高等教育振兴计划、中西部高校综合能力提升工程等政策实施成效，并充分考虑地方高等教育发展实际需求的基础作出的重大决策部署，是教育部 2018 年第一个“奋进之笔”。

陈宝生强调，一是支持举措体现合力，在不改变现有隶属关系和管理体制基础上，发挥部、省、校和支援方的作用。教育部将会同有关部门，参照教育部直属高校模式对合建高校的发展予以指导支持，在学科专业建设、科学研究、师资队伍建设、考核评价、对外交流合作等方面与直属高校同等对待。各省要强化重点支持，形成上下合力。二是发挥合建高校内在动力，推动其在大学制度建设、学科专业建设、人才队伍建设等方面改革创新，成为区域高等教育发展的领头羊，高等教育改革的排头兵。三是选优配强合建高校领导班子，将合建高校领导班子成员、校级后备干部列入直属高校干部培训计划。四是坚持“一地一策、一校一案”，精准施策，指导合建高校做好发展规划，尽快形成优势特色，打造推动区域发展的新引擎、高等教育发展的新高地，并为打赢脱贫攻坚战作出应有贡献。

（原载于教育部 2018 年 3 月 1 日）

## 河北转变政府职能释放高校办学活力

为加快转变政府职能，进一步扩大高等学校办学自主权，最近，河北省教育厅、财政厅、人力资源社会保障厅、编办联合出台《关于转变职能优化服务进一步落实和扩大高校办学自主权的实施意见》，着重在高校专业设置、教职工招聘、内部组织机构设置与人员配备、办学财务管理方面切实简政放权，加强监管，优化服务。

一、支持高等学校自主调整优化学科专业。教育行政部门将充分尊重学校专业设置和调整意见，对高校申报的专业，根据相关专业目录进行专业设置形式审核。对未列入专业目录的目录外专业，组织开展专业设置评议工作，并及时上报教育部备案、审批。政府相关部门将为学校及时提供相关专业当前设置情况、就业情况等信息，为学校设置调整专业提供参考和咨询服务。

二、支持自主选聘或公开招聘教职工。全面落实公开招聘制度，高校可依据自身学科建设及师资队伍建设需要，结合岗位特点，选择单位选聘、单位招聘或统一招聘方式招聘优秀人才。对于引进海内外高层次人才、招聘博士研究生及紧缺专业的硕士研究生，高校可按照单位选聘的方式招聘工作人员。高校可自主选择单位招聘或统一招聘的方式招聘硕士研究生及以下工作人员。

三、支持自主确定内部组织机构的设置和人员配备。高校可以根据实际需要和精简、效能的原则，在核定的编制内自主设置内设机构。各级机构编制部门和教育行政主管部门加强对高等院校内部机构设置和人员配备的监督检查工作，对违反规定设置机构和超职数配备领导干部的，要及时纠正，并追究高校主要领导的责任。

四、落实高校办学财务管理自主权。一是提前分配有关经费。中央和省级安排的高校生均拨款等经费，由省教育厅、财政厅根据高校在校生人数、学生层次类别、学科专业类别等因素，提前分配下达到高校，列入高校年初预算。二是高校自主安排使用财政补助资金。省财政厅每年下达各高校的财政补助事业费限额，由高校在财政政策范围内，自主安排人员经费和正常公用经费；下达各高校的专项经费，由高校根据学校事业发展规划和专项经费用途，自主提出使用意见，确定具

体项目。三是依托财政专网办理政府采购审批手续。为提高政府采购效率，简化核准手续，省财政厅研发政府采购网上审批管理系统，从2016年起，依托财政专网办理审批手续。

(原载于教育部综改司2017年2月27日)

# 我国高校办学质量分类管理的推进与选择

杨 院

(天津大学 教育学院, 天津 300350)

**摘 要:** 高校办学质量分类管理是我国高校分类管理的重要组成部分,也是推进高等教育内涵发展的重要选择。我国改革开放以来高校办学质量分类管理的发展历程表明,政府对高校分层管理的价值取向与制度设计、高校自身自主办学能力不强以及社会的支撑体系不完善等,都限制着高校办学质量的分类管理。完善高校分类的顶层设计,注重从优化高校内部治理结构的角度来培育高校自主办学能力,并逐步形成有助于高校办学质量特色化和品牌化的社会支撑体系,是推进高校办学质量分类管理的现实选择。

**关键词:** 高校办学质量; 分类管理; 支撑体系

高校分类管理是《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》的重要组成部分,也是推进我国国家创新驱动发展战略的重要内容。<sup>[1]</sup>2017年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》也提出要“制定分类管理办法,促进高等学校科学定位、差异化发展”。高校办学质量分类管理表明不同类型高校的办学质量内涵不同,是我国高校分类管理的重要组成部分。同时,高校办学质量分类管理镶嵌于高校质量管理体系中,推进高校办学质量分类管理是我国“全面提高高等教育质量”的诉求和重要内容。梳理改革开放以来四十年间高校办学质量分类管理的演进历程,在此基础上,探究高校办学质量分类管理的困境及现实选择。

## 一、高校办学质量分类管理的演进历程

依据美国著名的教育社会学家马丁·特罗的高等教育发展三阶段论,自1977年高考恢复,我国高等教育发展经历了高等教育精英化阶段和高等教育大众化阶段。2002年我国高等教育毛入学率第一次

达到 15%，<sup>[2]</sup>以此为分界，1977 年至 2002 年属于高等教育精英化阶段，2002 年之后进入高等教育大众化发展阶段。在高等教育大众化的前十年，高等教育发展重心是规模扩张，对高校办学质量的分类管理开始初步探索。2013 年我国高等教育毛入学率达到 34.5%，我国高等教育进入后大众化时代。<sup>[3]</sup>当前，高等教育发展重心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，从而更加重视对高校办学质量分类管理的探索。

### （一）高等教育精英化阶段的高校办学质量分类管理

从 1978 年改革开放到 2000 年前后，这一阶段属于我国高等教育的精英化阶段。这一时期，不论是高等教育毛入学率还是高校规模与数量，增长均较为缓慢，我国高等教育发展战略目标和主要任务为规模稳定和体系建构。并且，此时由于高等教育处于精英化阶段，大学生就业问题也并未凸显。从而，这一时期高校办学质量分类管理尚未提上议程，对于高校的管理更多体现为分层管理。

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，我国高等教育发展的战略目标是：到本世纪末，建成科类齐全，层次、比例合理的体系，总规模达到与我国经济实力相当的水平。从而也可以看出，这一时期我国高等教育主要任务在于体系构建与规模发展。1977 年恢复高考第一年，我国高等教育毛入学率不到 1%，1978 年至 1985 年，我国高等教育毛入学率一直低于 3%；1986 年到 1992 年在 3%至 4%之间徘徊；1994 年首次超过 5，为 5.7%，而后逐年上升，1999 年，中国高等教育毛入学率为 10.5%，也是第一次超过 10。<sup>1</sup>对于高校数量来讲，从 1978 年的 598 所增至 1993 年的 1065 所，增长速度较快。1993 年《中国教育改革和发展纲要》明确提出，“高等教育的发展，要坚持走内涵发展为主的道路，努力提高办学效益”。从而，在 1993 年之后，高校数量增长非常缓慢，甚至在 1997 年和 1998 年，高校数量分别为 1020 所和 1022 所，与之前相比出现了下降，1999 年，高校数量增长至 1071 所，2000 年又出现了下降，为 1041 所。所以，不论从高等教育毛入学率来看，还是从高校数量来看，这一时期的高等教育处于精英教育发展阶段。在大学生就业方面，高考恢复后到

---

<sup>1</sup>根据历年《全国教育事业统计公报》数据而得。

20世纪90年代,由于计划经济的主导地位,我国大学生就业主要以国家统一分配制度为主导。直至1996年,人事部印发《国家不包分配大专以上毕业生择业暂行办法》,国家开始对大学毕业生的择业不包分配。虽然取消了国家包分配制度,但是由于高等教育毛入学率低,大学毕业生就业问题并未凸显,高校的人才培养质量问题也并未凸显。从而,对于高校办学质量分类管理也并未提上议程。

总体而言,这一阶段国家对于高校办学质量的管理更多的是依据单一学术标准的质量控制,而且国家对于高校的管理主要按照本科层次院校和高职高专层次的院校进行分类管理。国家教委1990年10月颁布的《普通高等学校教育评估暂行规定》,是我国关于高等学校评估的第一部法令,确立了其后20余年我国普通高等学校教育评估的基本形式,即合格评估(鉴定)、办学水平评估和选优评估,其中体现着对高校办学质量进行分层管理的价值取向。

## (二) 高等教育大众化阶段的高校办学质量分类管理

1999年我国高等教育大扩招,在2002年我国高等教育毛入学率第一次达到15%,意味着我国高等教育进入大众化发展阶段。进入大众化阶段的前十年,我国高等教育发展重心主要为规模扩张,随后进入后大众化时代,高等教育发展重心转向以质量提高和结构优化为核心的内涵式发展。

进入高等教育大众化的前十年,随着办学规模的迅速扩张,高等教育质量管理日益受到重视,开始对高校分类管理进行初步探索。2002年高等教育毛入学第一次达到15%,2010年高等教育毛入学率达到26.5%,2012年高等教育毛入学率达到30%。<sup>2</sup>从普通高校规模来看,从2001年的1225所增长至2008年的2263所,2012年普通高校数达到2442所。<sup>3</sup>在此过程中,由于规模的迅速扩张以及一大批高校纷纷“升格”,追求办学层次和学科门类“大而全”,高校办学质量问题日益凸显。从而,高校办学质量管理也越来越受到重视,教育部出台一系列加强高校办学质量管理的文件。2001年教育部颁布的《关于加强高等学校本科教学工作提高教学质量的若干意见》,其中提出要把提高教育质量放在更加突出的重要位置,实现我国高等教育的可持

<sup>2</sup>根据历年《全国教育事业发展统计公报》数据而得。

<sup>3</sup>根据历年《全国教育事业发展统计公报》数据而得。

续发展，加强高等学校本科教学工作和提高教学质量。并提出要健全教学质量监测和保证体系，教育部拟将进一步修改和完善高等学校本科教学评估指标体系，并适时开展本科教学工作的评估、检查。随后，2004年教育部公布《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》，开始对本科高等学校教学工作进行评估检查。2006年，教育部印发《教育部关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》，其中提出认真贯彻国务院关于提高高等教育质量的要求，适当控制高等职业院校招生增长幅度，相对稳定招生规模，切实把工作重点放在提高质量上。随后，2008年教育部印发《高等职业院校人才培养工作评估方案》，贯彻落实《教育部关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》的精神，推进高等职业院校的内涵发展和办学质量的提升。从而可以看出，随着高等教育规模的扩张，注重高等教育质量管理也成为高等教育发展过程中的重要内容。同时，也可以看出，这一时期对于高等教育质量的管理主要从本科和高职高专两个大的类别进行按层次的纵向分类管理，而没有进行更为细化的横向分类管理。

伴随高等教育大众化进程不断推进，我国高等教育规模不断上升，2013年我国高校总数为2491所，高等教育毛入学率为34.5%，在校大学生人数为3460万人，<sup>4</sup>规模跃居世界第一。随着高等教育规模的扩张，高等教育发展重心也开始发生深刻的变化。经过改革开放40年以来的持续快速发展，我国高等教育的发展重点和阶段性任务发生了深刻变化，传统的规模增长动力趋于弱化，高等教育向形态更高级、格局更复杂、结构更合理的阶段演化，进入内涵式发展的新常态。<sup>[4]</sup>提升质量和优化结构成为我国高等教育发展的主题，进而如何开展高校办学质量分类管理越来越受到重视。2010年，《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》）发布，其中明确提出“建立高校分类体系，实行分类管理”。党的十八大报告明确提出我国高等教育发展的根本目的是办好人民满意的高等教育，根本任务是立德树人，主要部署是推动高等教育内涵式发展。从而在战略上确定了我国今后高等教育的发展方向。在具体实践方面，对于我国高校分类的探索更加深入。2011年，《教育部关于

---

<sup>4</sup>根据2013年《全国教育事业统计公报》数据而得。

普通高等学校本科教学评估工作的意见》出台，从而确立了我国“五位一体”（自我评估、院校评估、专业认证与评估、国际评估、教学状态常态监测）的本科教学评估制度，从多个维度建立了我国本科教育评估制度的整体设计。五位一体的评估体系，实际上内含了对院校分类质量评估的思想，引导高校进行自我定位，从而开展分类评估。2017年1月教育部发布的《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》明确提出了高等教育分类体系，总体上可分为研究型、应用型 and 职业技能型三大类型，从而进行高校办学质量分类管理提供了重要的依据。2017年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》也提出要“制定分类管理办法，促进高等学校科学定位、差异化发展”，进一步明确了高校办学质量分类管理的诉求和方向。从而，探索高校办学质量分类管理，推进高等教育内涵式发展将成为我国高等教育未来发展的重要主题。

## 二、高校办学质量分类管理推进的困境分析

从上述分析可以看出，伴随我国高等教育的发展，探索高校分类管理，推进高校办学质量的分类管理已势在必行。然而，由于高校办学质量管理是一个系统工程，需要政府、高校以及社会三方的协调互动才能实现。当前，政府对高校分层管理的价值取向以及制度设计、高校自身自主办学能力不强以及社会的支撑体系不完善等都限制着高校办学质量的分类管理。

### （一）政府对高校分层管理的价值取向及制度设计的负面影响

从上述对高校办学质量分类管理的历程梳理可以看出，改革开放以来，政府对高校的管理主要是以分层为价值取向进行管理的，从而已有的高校办学质量管理制度也是基于分层管理理念所设计的，这对高校办学质量的分类管理具有极大的负面影响。

我国现代意义高等教育的产生与发展是典型的“后发外生型”，并且是由政府推动来开展的。从而我国高校在建立之初就有着不同的隶属关系，可分为国立大学、省立大学及市立大学等。新中国成立后，我国大学从隶属关系来看，又包括部属院校、省属院校及市属院校等。实际上，这种层级的隶属关系，客观上造成了高校的分层，国立和部

属院校在层次上“天然”的要高于省立和省属大学。在高校的发展过程中，由于我国教育资源供给的有限性以及我国“效率优先，兼顾公平”的办学资源分配理念，使得有限发展若干所重点大学成为我国高等教育发展战略的重要内容。从“211工程”建设到“985工程”建设，乃至当前正在建设的“双一流”，都体现着“效率优先、兼顾公平”的发展理念。这样的发展战略势必使得高校提升质量的同时纷纷追求“升格”。并且，由于我国高校不同隶属关系及重点大学的发展思路等原因，形成对高校拨款机制、评价机制等都刻有深深的“分层”印记。不同隶属关系的高校办学经费不论是来源结构还是数额方面，都存在较大差异；而评价机制又缺乏对不同隶属、不同办学层次高校的分类评价等。从而，使得我国高校形成了非常鲜明的层次，最顶端是清华北大等顶尖大学，其次为其他985工程高校，再其次为211工程高校，而后是一般的本科院校，最后高职高专院校。

自高等教育大众化以来，探索高校分类管理以提升办学质量，进而提升我国高校体系的质量逐步受到重视。但是，分层管理的思想及制度设计的影响根深蒂固，对我国高校办学质量分类管理具有极大的负面影响。

## （二）我国高校缺乏自主办学能力

高校办学质量分类管理的重要条件之一就是高校本身具有较强的自主办学能力。然而，当前我国高校自主办学能力不足，这也在制约着高校办学质量的分类管理。

一方面，我国的高校与政府之间具有强烈的“依附”关系。由于对政府在资源配置等方面的依赖，从而高校的办学更多地是迎合政府资源配置导向，并未形成自身独立的办学能力。长期以来，高校属于事业单位，政府按照事业单位的管理方式对高校进行管理。国家早期对高等学校实行全额拨款，高校被纳入政府部门的科层序列，成为具备行政级别的国家部门，教师则成为国家干部。<sup>[5]</sup>这在一定程度使得高校成为政府的附庸，高校为了获取更多的办学资源，必须紧密围绕政府的资源分配方式开展办学，通过完成政府设置的各种办学要求和质量标准开展办学。从而使得高校的办学是在外在驱动力的推进下开展的，甚至是以获取政府办学资源为目标而开展办学的，高校的办学

内驱力严重缺失。从而这种深深的依附关系使得高校的自主办学意识严重缺乏，并且高校的自主办学能力也严重不足。

另一方面，由于高校长期以来对政府的这种“依附”关系，使得高校尚未形成特色的内部治理结构和治理体系，这也在很大程度上限制了高校自主办学能力的形成，从而也使得高校很难实现特色化和个性化发展。由于高校组织属性的特殊性，高校的内部治理结构及其运行涉及各种权力和主体，包括政治权力、行政权力、学术权力、学生权力以及各种社会权力等，这些不同权力的配置与协调体系在很大程度上决定着高校的运行与办学方向，乃至自主办学的水平。然而，当前的高校办学过程中，不同权力在高校办学过程中并未充分发挥，不同权力的协调配置与制衡体系尚不完善。内部治理结构及体系缺乏严重影响高校自主办学能力的提升。

### （三）高校独立运行的社会支撑体系尚不健全

随着我国高等教育规模的不断扩张，对高校办学质量的探索越来越受到重视，从而高校的合作办学机构、高校办学的智库体系以及各种教育数据库等办学支撑体系开始建立起来。但是由于已有的高校办学质量管理体系主要是基于分层理念而自上而下构建起来的，从而使得横向、分类型的高校独立化运行的社会支撑体系尚不健全，这也限制着高校办学质量的分类管理。

高校办学质量分类管理要求不同类型的院校在办学过程中具有自身的特色，而不同类型和不同发展定位的高校在人才培养过程中必然需要依托不同的组织和机构来完成，从而才能真正的实现办学特色。由于不同类型的院校人才培养目标、培养模式以及及培养所依托的平台都存在差异，从而高校所培养人才的知识、能力等素质的结构也具备差异。这就意味着不同的高校在人才培养过程中所依托的合作培养机构、课程体系与结构、质量评价体系等均存在差异。此外，伴随高校人才培养目标及培养过程的复杂化，高校运行的外部智囊及智库机构的作用也越来越重要，从而不同高校也应该依托不同特色的智囊机构来为办学提供智力支撑。由于我国高校长期以来主要依靠政府的主导办学，并且与政府形成了隶属关系，从而在与社会其他组织及主体的联动办学较为薄弱。虽然在高等教育后大众化时代，校企等多主体

协同办学以及智库等高校办学支撑体系逐步开始建立,但是由于现有的高校办学体系是基于自上而下的分层管理理念设计的,社会其他组织对于高校的办学支撑较为薄弱和不足,使得院校办学的横向支撑体系尚不健全,这也限制着高校办学质量分类管理。

### 三、推进高校办学质量分类管理的现实选择

高校质量分类管理的终极指向在于推进我国高等教育内涵式发展,提升高等教育质量。推进高校办学质量分类管理的目的在于推进高校办学个性化,在促进高校办学质量提升的过程中推进高校办学质量品牌化,进而实现高等教育系统的多样化。从而,要着重完善高校分类的顶层设计,注重从优化高校内部治理结构的角度来培育高校自主办学能力,并逐步形成有助于高校办学质量特色化和品牌化的社会支撑体系。

#### (一) 推进高校分类体系的顶层设计实施

高校分类体系的顶层设计是开展高校办学质量分类管理的框架性指导文件。当前已确立了我国高校的基本分类体系,在此基础上要进一步完善顶层的高校分类体系,省域及区域要注重因地制宜地对分类框架进行落实,探索省域及区域内的高校分类体系。同时,以顶层分类体系为纲领,探索不同类型高校质量管理的配套制度体系,如拨款体系、招生制度、评价体系等。

首先,要注重探索省域及区域高校分类体系。2017年《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》发布,其中提出,以人才培养定位为基础,我国高等教育总体上可分为研究型、应用型 and 职业技能型三大类型。由于我国各省域经济发展水平以及高等教育发展情况差异巨大,从而,不同的省域应积极探索省域内高等教育与经济与社会互动发展关系与逻辑,理清不同高校的办学定位,在国家高校顶层分类体系的基础上,探索省域内高校分类体系,从而为推进省域内高校办学质量的分类管理提供基础。探索省域高校分类体系及办学质量分类管理的过程中,要注重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。<sup>[6]</sup>并且，在此过程中，注重在中央顶层设计指导的基础上，探索本区域及本校的办学特色。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。<sup>[7]</sup>同时，值得提出的是，我国当前确立了众多的区域性模块，区域内的协调发展也成为我国经济发展的重要内容之一。如当前我国确立的京津冀协同发展区域、长三角发展区、珠三角发展区等，不同的区域发展经济产业结构布局以及联动差异巨大，从而，如何根据区域内经济及社会发展的需求，探索区域内高等教育与区域发展的互动关系，从而探索区域内高校的分类体系也应该高校分类管理以及高校办学质量分类管理的重要内容。

其次，以顶层分类体系为纲领，探索不同类型定位的高校办学质量管理的配套制度体系。现有的关于国家顶层高校分类体系主要为纲领性指导方针，对其具体化必须要依靠系列的配套制度体系来实现。根据《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》，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。这三类高校在人才培养目标定位、科研研究等方面存在极大差异。从而，依据不同高校的人才培养目标定位和科研定位，中央政府和地方政府必须要建立体系化的配套制度来作为支撑，包括高校拨款制度、高校招生制度、高校教师聘任制度、高校质量评价与质量保障制度等等。并且，这些配套制度的制定与出台需要不同层级以及不同职能的部门协调联动进行。在国家顶层高校分类体系的基础上，依靠中央与国务院各部委、地方政府等协商联动，同时也要协调联动教育主管部门与高校等，从而形成推进高校办学质量分类管理的制度体系。

## **（二）推进高校内部治理结构优化，提升高校自主办学能力**

以高校分类体系为指引，推进高校内部治理结构优化，培育高校自主办学意识，提升高校自主办学能力，这是推进高校办学质量分类管理的重要内容。

改革开放以来，扩大高校办学自主权就是我国高等教育改革进程中的重要内容。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》指出“在国家统一的教育方针和计划的指导下，扩大高等学校的办学自主权，加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系，使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。”扩大高校办学自主权的根本目标在于培育高校自主办学意识和提升自主办学能力。从国家和政府的角度扩大高校自主办学权，同时，从高校自身的角度，要具备自主办学的能力。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》首次提出要“促进管办评分离”。从而，在新的体制框架下，牵引高校发展的外源性动力将逐渐弱化，增强内生动力是新时期我国高等学校发展的一个重要价值选择。<sup>[8]</sup>完善高校内部治理结构，发挥不同权力在高校运行中的作用，是培育高校自主办学意识，提升高校自主办学能力的重要途径。2014年，国家教育体制改革领导小组办公室发布《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》，其中提出要以构建政府、高校、社会新型关系为导向，积极简政放权，加快转变政府职能，进一步明确政府高等教育的管理职责和权限，进一步明确高校的办学权利和义务，更好地落实高校的办学主体地位，更好地发挥社会的支持和监督作用，加快完善中国特色现代大学制度，加快推进高等教育治理体系和治理能力现代化，形成政府宏观管理、学校依法自主办学、社会广泛参与支持的格局，促进高校办出特色。其中非常明确的提出推进高等教育治理体系和治理能力现代化，在政府宏观管理的基础上，通过学校自主办学和社会广泛支持来促进高校特色办学。基于此政策依据，不同高校根据自身的办学目标定位和人才培养目标，整合不同的办学力量和权力主体，坚持和完善党委领导下的校长负责制，并发挥学术组织权力的行使与发挥，并完善校内民主管理和监督机制，充分发挥政治权力、学术权力、行政权力及学生权力等多种权力在高校办学中的作用，设计并不断完善不同的权力的协调制衡机制，提升高校自主办学能力，推进高校的特色办学。

### （三）优化高校分类办学质量管理的社会支撑体系

要建立一个社会认可的、符合中国特色的高等学校分类体系，既

需要教育内部的努力，更需要整个社会的联动。<sup>[9]</sup>推进高校办学质量的分类管理，实现高校“一校一方案”的特色办学和特色发展，需要相应的社会支撑体系。

推进高校自主办学、特色办学，意味着高校与社会的互动将更为紧密、更为频繁。2009年7月，联合国教科文组织在巴黎举行世界高等教育大会。会上发布的《社会变革与高等教育发展新动力》公报指出：“在当代高等教育中，质量保障无疑起着至关重要的作用，而且必须包括所有利益相关者。”伴随高等学校成为社会经济发展的重要动力和引领主体，社会各主体与高校的联系互动越来越紧密，这种互动既体现于社会主体参与高校办学，也体现于高校为社会提供优秀人才。由于我国高校在办学历史、人才培养定位、区位特点及学科结构等方面存在极大差异，从而办学特色的形成过程中必然要形成不同的外在社会支撑体系。在借助政府的各种创新平台、特色重点学科发展项目等基础上，要注重充分发挥各种社会资源和社会力量在高校特色办学及办学质量形成过程中的作用。从学科特点来看，我国高校有综合院校，还有师范、艺术、体育以及农林、水利、地矿、石油等专业及行业特色的高校，这些高校在已有的办学过程中形成了不同的办学联合机构及社会支撑组织。在新的高校分类体系顶层设计的基础上，不同类型的高校基于自身发展目标，在办学过程中需要依托不同的支撑主体，如合作办学组织、用人单位、第三方评估机构、智库以及教育大数据库等。从而，不同的高校根据自身的发展定位，在办学过程中需形成独特的社会支撑体系。不同院校的不同社会支撑体系与内部治理结构及自身的生源、师资力量、学校组织架构、制度安排、科研重心等形成独特的质量生成“生态系统”，从而真正的践行“一校一方案”，形成“一校一体系”，从而实现高等学校特色发展，打破高校千校一面的格局，形成百花齐放的新局面。同时，从宏观的视野来看，将促进我国一流高等教育体系的形成，更好地实现高等教育与社会经济文化的联动发展。

#### 参考文献：

[1][6][7] 史秋衡、康敏：《探索我国高等学校分类体系设计》，

《中国高等教育》2017年第2期。

[2] 杨晓青. 高等教育事业发展篇  
[EB/OL]. <http://www.edu.cn/gj30years-8139/20090605/t20090605-382473.shtml>. 2009-06-05.

[3] 张男星、桂庆平:《后大众化时代,如何理解高等教育公平——访全国人大教科文卫委员会委员顾海良》,《大学(研究版)》2015年第1期。

[4] [8] 刘国瑞、高树仁:《高等教育发展方式转变的历史逻辑与现实选择》,《高等教育研究》2015年第10期。

[5] 史秋衡、冯典:《转变政府调控方式 优化高校分层分类》,《高等教育研究》2005年第12期。

[9] 史秋衡:《国家高校分类体系及其设置标准实证研究》,北京:科学出版社,2017年,第183页。

(原载于《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期)

# 高校分类设置管理的逻辑进程和建构

史秋衡 康敏

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

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

**关键词:** 创新驱动; 设置管理; 分类逻辑; 制度设计

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

发展。<sup>[2]</sup>高等教育支撑和引领作用的发挥要依托高校分类设置管理，构建高等教育科类、层次、形式、布局结构调整的立体化设计，优化高等教育结构与功能。

1978 年至今四十年，我国高校分类设置管理进程反映了国家创新驱动发展需求和高等教育推进国家创新驱动发展战略的主动性。创新是我国社会经济发展的核心驱动，改革是我国社会发展的主旋律。纵观四十年来的高等教育发展进程，受科学技术进步、社会经济发展需求、依法治教理念、政府宏观管理改革、社会的高等教育需求、高等教育综合改革等多重因素影响，我国高校分类设置管理从理念到组织建制逐步制度化。我国高校分类设置管理制度化进程体现高等教育综合改革实现创新发展的要求，在依法治教理念和依法行政引导下，专家评议制度的不断改革和科学研究方法的逐步深入，共同推动我国高校分类设置管理的制度设计与同步实践。

### 一、四十年以来我国高校分类设置管理的制度化进程

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

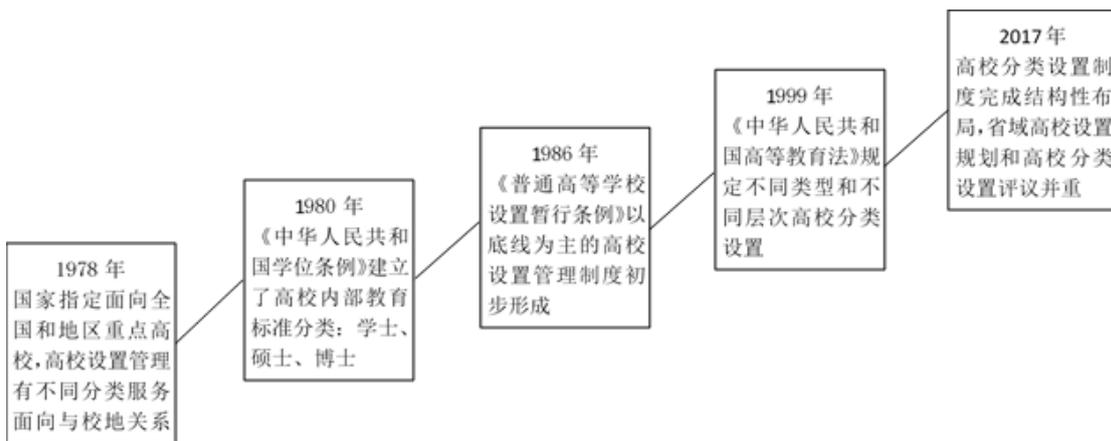


图 1 四十年以来我国高校设置管理的标志性进程

20 世纪 70 年代末，政府就提出引导高校形成分层发展、分层服务的办学要求。1978 年 2 月《国务院转发教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告的通知》指定 88 所重点大学，并在高校设置

管理上有不同的分类服务面向与校地关系层次，分为“面向全国和面向地区的全国重点高等学校”。

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

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

20世纪90年代初期，形成高校设置管理的组织建制和权力关系。1992年《国家教委关于成立全国高等学校设置评议委员会及有关事项的通知》决定成立全国高等学校设置评议委员会，“对各省、自治区、直辖市及计划单列市和中央有关部门申报设置的普通高等学校和成人高等学校进行专家评议”。1993年《中国教育改革和发展纲要》明确提出“设置高等学校，由全国高等学校设置评议委员会评议，国家教委审批”。高校设置管理制度本质被界定为行政授权的专家评议性质。

20世纪90年代中后期，以法律形式明确设置高校的条件和程序，推动高校分类分层设置管理的实施。1995年《中华人民共和国教育法》规定了设立学校及其他教育机构所必须具备的基本条件。1999

年施行的《中华人民共和国高等教育法》规定“国家按照社会主义现代化建设和发展社会主义市场经济的需要，根据不同类型、不同层次高等学校的实际，推进高等教育体制改革和高等教育教学改革，优化高等教育结构和资源配置，提高高等教育的质量和效益”。在实践上，1995年我国启动《“211工程”总体建设规划》，“面向21世纪，重点建设一批高等学校和重点学科”。1998年我国启动《面向21世纪教育振兴行动计划》，“创建若干所具有世界先进水平的一流大学和一批一流学科”。高校分类结构进行的层次调整，大大提升了创新驱动的标准要求。

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

21世纪以来，我国针对不同类型和层次的新设高校设置标准和存量高校质量标准的区管理更加明确。2004年《教育部关于印发〈普通高等学校基本办学条件指标（试行）〉的通知》规定本科、高职（专科）的基本办学条件指标。规定了本科、高职（专科）的生师比、具有研究生学位教师占专任教师的比例、生均教学行政用房、生

均教学科研仪器设备值、生均图书等基本办学条件指标和具有高级职务教师占专任教师的比例、生均占地面积、生均宿舍面积、百名学生配教学用计算机台数、百名学生配多媒体教室和语音实验室座位数、新增教学科研仪器设备所占比例、生均年进书量等办学条件监测指标。2013年《关于完善本科学校设置工作的指导性意见》规定新设本科学校的设置标准和程序，提出“新设本科学校的办学基础条件，必须达到《普通本科学校设置暂行规定》所要求的标准，主要是符合校园占地面积、校舍建筑面积、教学仪器设备、图书以及师资队伍数量和质量的标准，包括学校领导班子任职条件和要求”。高校设置制度在不断细化与完善过程中深化，不同类型高校的定位要求与设置标准也在分化。

2010年之后，我国更加注重高校分类设置管理提升创新能力的支撑作用。支持非“211工程”的国家重点学科突出学科优势培养服务各行各业人才，成立面向科学前沿、文化传承创新、行业产业和区域发展的四类协同创新中心，引导应用型高校建设培养服务国家创新和产业转型升级人才，进一步整合高等教育资源推进建设世界一流大学和一流学科，并围绕国家区域发展战略和经济社会发展制定新增学位授权审核和学位授权点动态调整。2010年教育部、财政部《关于实施“特色重点学科项目”的意见》支持非“211工程”学校中的国家重点学科，促进高校与行业联系，突出学科优势，为各行各业提供人才、知识贡献和技术支持。2012年《高等学校创新能力提升计划》提出以创新为核心的高校层次和类型分类，以人才、学科、科研三位一体创新能力提升为核心任务，构建面向科学前沿、文化传承创新、行业产业、区域发展四种类型的协同创新中心。此外，应用型高校是服务创新发展和产业转型升级、缓解高等教育结构性矛盾的重要突破口。2015年教育部、国家发展改革委、财政部《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》明确提出建立分类体系，制定应用型高校设置标准，培养应用型、复合型、创新型人才。同年，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》提出“建设一流师资队伍、培养拔尖创新人才、提升科学研究水平、传承创新优秀文化、着力推进成果转化”，建设世界一流大学和一流学科

以创新方式加强高等教育资源整合，成为高等教育全面推动国家创新发展的重要决策。2017年国务院学位委员会发布《博士硕士学位授权审核办法》，围绕服务国家和区域发展战略需求，分层实施博士硕士学位授权审核，学位授予单位新增博士硕士一级学科与专业学位类别审核，具备条件的学位授予单位可自主按需开展新增博士硕士学位点、新兴交叉学位点评审，后报国务院学位委员会批准。博士硕士学位授权审核有助于激发我国高校服务国家创新发展的活力。

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

## 二、四十年以来我国高校分类设置管理制度化进程的主要特征

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

第一，四十年以来我国高校分类设置管理具有传统性与现代性相融合的特征。传统性是在传承基础上的继承，现代性建立在继承基础之上。一个国家或地区的现代化进程应是一个经济、政治、文化诸方

面综合平衡发展的进程，法制化是现代化社会的重要标志。<sup>[4]</sup>一方面，对高校分类设置进行宏观管理是高校分类设置的传统性特征的反映，传统性体现在对高校分类设置宏观管理的继承和发展。四十年的高校分类设置管理演进伴随着政府对高等教育管理的简政放权，高校分类设置实施宏观管理，国家和省级人民政府的高校分类设置审批权限实行分权且明晰权力界限。另一方面，依法治教，依法进行高校分类设置管理是现代性所在。四十年以来，我国相继出台系列法律文本提出高校要进行分类设置管理的要求，并在不断细化与成型过程中。在相关规定中统一了民办高校和公办高校的设置标准，改变了以往对民办高校区别对待的特殊条件，要求同一类型和层次的民办高校和公办高校采用相同的设置标准。此外，在四十年的高校分类设置管理进程中，高校作为高等教育重要主体的地位日渐突出，高校分类设置关系到不同类型高校特色多样发展路径。2017年我国明确提出的高校分类体系正是建基于对不同类型和层次高校进行广泛的实地调研和依靠大量高校基本办学数据的统计分析结果。

第二，四十年以来我国高校分类设置管理具有制度刚性与管理弹性相济的特征。高校分类设置管理的制度刚性体现在高校分类设置管理的制度化进程，主要采用定量指标设置高校质量标准，现已达到以社会、经济、教育等各行业关键数据测算来构建全国和各省高校存量结构调整框架与增量设置承载能力；管理弹性体现在高校分类设置管理采用部分定性指标和专家评议建制突出我国高校分类分省设置规划方案与质量标准。一方面，从政策指令到法律明文规定，从法律政策文本安排到高校设置委员会的组织建制，从统一规定到具体高校的不同要求，四十年的高校分类设置管理演进是一个不断制度化的进程。此外，四十年的高校分类设置管理相关法律政策文本，无论是对高等教育整体把握或者具体高校类型的设置管理要求，定量指标均为高校分类设置标准的重要依据。比如本科院校和高职专科院校的教师队伍、土地和校舍、图书、仪器设备、标本模型、生产实习基地有不同的定量标准。另一方面，高校分类设置管理在院校长、德育工作者等标准上采用的是定性指标，大学和学院的教学、科学研究水平也采用非量化标准。非量化标准为高校分类设置管理留下自主空间，保障高校自

主办学校权利。高校设置评议委员会自 1992 年成立至今已经连续组建了七届，以专家评议的形式不断为高校分类设置管理提供专业化咨询和社会参与监督平台，大数据运用与科学化决策能力越来越强。专家评议增强高校分类设置管理的专业化水平，有效减少刚性制度难以及时适应新设置需求的不足。

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

引导新建本科明确应用型定位发展方向，2013年《关于完善本科学学校设置工作的指导性意见》提出新建本科专任教师中“双师型”教师应达到40%，建立专兼结合的“双师型”教师队伍等要求。

### 三、综合改革视角下的高校分类设置管理制度设计

四十年以来高校分类设置管理的制度化进程为国家创新发展提供了各类重要创新人才和知识成果等重要支撑。我国社会经济发展新形势进一步要求高等教育从支撑转向支撑和引领国家创新发展。高等教育引领社会经济发展作用的发挥则要求明确我国高校分类设置管理的制度设计，形成定位明确、特色鲜明、多样类型的高校分类发展路径和高校分类设置管理机制。我国的科技发展规划和人才发展规划均提出分类培养多种类型人才，分别服务于国家、区域、行业创新发展需求。2006年国务院发布《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006-2020年）》引导高校形成面向国家、区域、行业发展的不同办学定位和服务面向，助力国家创新体系建设，要求“加快建设一批高水平大学，特别是一批世界知名的高水平研究型大学。鼓励、推动大学与企业 and 科研院所进行全面合作，加大为国家、区域和行业发展服务的力度。建立科研院所与高等院校积极围绕企业技术创新需求服务、产学研多种形式结合的新机制。建设科学研究与高等教育有机结合的知识创新体系，发展研究型大学。建设各具特色和优势的区域创新体系，发挥高等院校、科研院所所在区域创新体系中的重要作用”。2010年《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》进一步从人才分类培养的角度为我国高校分类设置管理服务国家创新发展提出要求。即，我国人才队伍建设的主要任务是突出培养造就创新型科技人才，大力开发经济社会发展重点领域急需紧缺专门人才，统筹推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才、社会工作人才等各类人才队伍建设。在此背景之下，要求我国建设一批研究型高校聚焦于知识创新，培养高精尖人才，服务国家战略发展需要；建设应用型高校助力工程创新，培养专门的应用型人才，对接地区和社会经济产业转型升级需要；建设职业技能型高校致力于技术创新，培养生产、管理和服务一线的技术技能型人才，面向生产实践需要。

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

制度问题是我国高校设置的瓶颈，缺乏良好的制度难以实现合理的高校设置。<sup>[7]</sup>我国高校分类设置管理的制度设计需要建立一个适切的理论框架。分类学和类型学是国外分类政策研究的两种基本范式，类型学的核心特征在于概念建构，分类学的关键在于运用实证方法和具有可测量特征。<sup>[8]</sup>在高校分类政策研究领域，高校分类学范式一般

指所有高等教育利益相关者通过实证研究方法描述和评价高等教育发展现状，类型学范式一般是高校和高等教育管理者以及高等教育研究者为实现调整高等教育结构和预测高等教育发展趋势进行思辨式的建构分类体系。<sup>[9]</sup>四十年来我国高校分类设置管理的特点表明，我国高校分类设置管理不是高等教育管理者和高等教育研究者纯粹思辨或者单纯实证分析的产物，而是在四十年高校分类设置管理制度化进程中逐步形成自己的特色。科学而按规律为之的制度设计可以体现过程的水到渠成效应，四十年来我国高校分类设置管理体现国家创新导向和高校综合改革推进、依法治教理念为本和政府宏观管理指导、学术力量参与和科学研究方法支撑、监督管理和绩效评价相结合的法治精神、行政管理、高校主体、学术权威、社会评价等多方主体博弈，将持续影响我国高校分类设置管理制度设计的深化与完善。我国高校分类设置管理制度当前的设计进程，建立在以深改促导向，以固本促基础，以评议促标准，以监管促绩效的四维向度之上。

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

四十年以来我国高校分类设置制度化进程表明，我国高校分类设置管理受到社会经济发展影响，创新是社会经济发展的核心驱动。高校进行综合改革，从内部治理结构改革凸显办学特色和提升办学质量，是推动高校分类设置管理目标实现的内在动力。我国高校分类设置管理应尊重高校办学自主权，推动高校自发进行综合改革实现分类设置调整，对接多元创新需求。高校是高校分类设置管理的重要主体，高校分类设置管理关系高校办学定位、服务面向及与之相应的内外部治理和办学资源配置。高校加强自主办学意识，提高自主办学能力，制定高校特色发展战略，主动调动高校一切积极要素进行内外部治理改革。高校自发进行综合改革，以调整办学定位与国家、区域、产业、行业需求相适应，使得高校历史传统和办学特色相匹配，以及促进教学活动和科研任务目标与办学目标相贴合。一方面，高校进行内部治

理结构改革，根据高校办学再定位调整理顺高校内部行政与学术、教师与学生的权力关系，形成与之相应的高校系列管理评价标准和机制，合理配置高等教育资源，营造支持创新、利于创新的校园环境和条件。另一方面，在外部治理结构改革中抓住发展机遇，再定位高校服务类型的办学面向，明确高校与社会、产业、行业的关系并制定深度合作计划，在此基础上调整人才培养方案、学科专业和课程设置及相关教学活动，紧密对接创新需求并提高创新水平。

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

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

第三，以评议促标准。随着我国高等教育规制不断成熟和实践导

向、问题导向的高等教育研究不断深入，专家权威作为高等教育利益相关者在高校分类设置管理日渐发挥专业化作用，规范运用研究方法也成为高校分类设置管理制定分类管理标准的科学依据。

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

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

四十年来我国高校分类设置管理的制度化进程表明，重点高校和特色重点学科项目建设是反映政府监管、专家权威和社会评价作用的一种绩效，我国高校分类设置管理的层级和类型划分也随之深化，并提升高校办学质量。我国高校分类设置管理要进一步推动不同类型高校达到办学质量标准 and 形成特色办学，必然要求在统筹推进“双一流”

建设中体现高校分类体系，设计多元监测方式。通过过程性和总结性监管，从过程和结果的绩效评价倒逼高校分类设置管理起始端凸显高校学科专业优势和服务于国家、区域、产业、行业、企业发展的特色，鼓励高等教育多元创新以推动国家发展战略和社会经济发展的多样需求。设计高校分类设置管理的多元评价方式及与之相对应的资源分配机制和绩效评价准则，目的在于鼓励高校各就其位、突出办学特色，对接各自办学定位和办学面向，从事多样创新。高校分类设置管理的多元评价方式应体现研究型、应用型、职业技能型不同高校的创新定位，既要形成机制保障开展不同类型高校创新和对接不同类型创新需求所须的过程性基本创新条件保障，比如师资队伍、实验实训条件、图书仪器设备资源、网络资源、专业化的教学和科研服务力量等基本要素，又要制定不同类型创新成果及其转化、应用等产出方面的分类评价机制和分类奖励标准。

#### 参考文献:

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

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

[3]赵婷婷、汪乐乐:《高等学校为什么要分类以及怎样分类?加州高等教育规划分类体系与卡内基高等教育机构分类的比较》,《北京大学教育评论》2008年第4期。

[4]周毅:《现代化理论的六大学派及其特点》,《当代世界与社会主义》2003年第2期。

[5]陈厚丰:《高等教育分类的理论逻辑与制度框架研究》,广州:广东高等教育出版社,2011年,第314-317页。

[6]史秋衡、康敏:《探索我国高等学校分类体系设计》,《中国高等教育》2017年第2期。

[7]黄启兵:《我国高校设置变迁的制度分析》,南京师范大学教育科学学院博士学位论文,2006年,第3页。

[8]Kevin B. Smith: Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification, Policy Studies Journal, Vol. 30, 2002。

[9]雷家彬:《分类学与类型学:国外高校分类研究的两种范式》,《清华大学教育研究》2011年第2期。

(原载于《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期)

# 我国高校“双一流”建设的制度积淀和深化

孙俊华

(南京大学 教育研究院, 江苏 南京, 210093)

**摘要:** 改革开放四十年来高等教育的重点建设, 为“双一流”建设奠定了良好的发展基础和制度积淀。“双一流”建设要稳中求进、继承创新、改革发展, 其核心在于通过特色办学实现高水平建设, 回归大学使命注重高水平人才培养, 尊重客观规律实现一流大学与一流学科的统一、大学多重功能的统一, 创新建设管理模式以激发内在发展活力。“双一流”建设的关键在于, 如何有效地“继承创新”, 尤其是如何克服之前重点建设中存在的固有问题, 创新“双一流”建设管理模式。“三分法”之下的“双一流”建设突破点主要包括引导高校分类发展, 构建“双一流”评价体系, 确立高校主体地位以及构建多元投入机制。

**关键词:** “双一流”建设; 重点建设; 三分法

《推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(2015年10月24日, 下称《建设方案》)的颁布,<sup>[1]</sup>标志着我国高等教育重要的制度创新——“双一流”建设的开始。此后颁布的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》(2017年1月24日, 下称《实施办法》), 明确了“双一流”建设高校和建设学科的遴选条件、遴选程序、支持方式、动态管理以及组织实施等内容。<sup>[2]</sup>自国家启动“双一流”建设工程以来, 各省市的高水平大学和一流学科建设方案纷纷出台, 引导高校加入“双一流”建设行列, 以提升区域高等教育的整体发展水平。2017年9月20日, 《关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》颁布,<sup>[3]</sup>我国“双一流”建设正式进入实施操作阶段。此时, 对于“双一流”建设的相关问题的讨论具有很强的现实意义。目前对“世界一流”缺乏精确而又统一的定义, “双一流”政策的目标实际上需要进一步明确, 这就使得对“双一流”建设的初衷及其内涵的讨论显得非常重要。

“双一流”建设的根本出发点, 在于通过全面提升我国高等教育

综合竞争力，突出教育现代化在“两个百年”目标中的先导性。在“双一流”建设过程中，建设高校和建设学科必须立足办学历史、办学传统及现实条件，明确特色定位，选择差异化发展路径，才有可能实现“世界一流”的目标。2017年1月25日，教育部颁布的《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》（下称《设置意见》），基于人才培养定位确定了我国高校的三种基本类型（即研究型、应用型 and 职业技能型）。<sup>[4]</sup>那么，在“三分法”之下，应当如何引导和支持“高校合理定位、办出特色、差别化发展”，从而构建支撑国家长远发展的“双一流”建设体系呢？本文将在回顾改革开放四十年以来“双一流”建设的制度积淀之后，探讨“双一流”建设的内涵和关键问题，以及“三分法”之下的改革着力点。

### 一、40年来的制度积淀

“双一流”建设，被部分学者认为是对我国高等教育重点建设政策的继承与调适，<sup>[5]</sup>对高等教育重点建设成果的“继承创新”，<sup>[6]</sup>则是“双一流”建设实施的基本原则之一。根据《实施办法》中的遴选标准，经过重点建设且发展基础较好的高校或学科将会成为有力的竞争者。对于“双一流”建设之前40年政策积淀的分析，有利于我们明确“双一流”建设的内涵及其关键所在。

改革开放之后，为了加快高等教育发展的步伐，我国政府依据具体的国情和财政实力，实施了一系列的高校重点建设制度，通过遴选一批办学历史悠久、综合实力强、社会声誉高的高校或学科进行重点建设。<sup>[7]</sup>在公共财政教育经费投入总量相对不足的情况下，重点建设制度的实施，实现了一批高校的优先发展、一批学科建设取得重大进展，同时也探索和积累了办学经验。

#### 1. 1978年开始的全国重点大学

在邓小平同志提出我国要办重点大学之后（1977年5月2日），国务院于次年转发教育部《关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》（1978年2月17日），正式确定了首批88所全国重点大学。<sup>[8]</sup>之后，又陆续追加了一批高校。这些全国重点大学具有重要的影响力，且大部分进入了后续的重点建设之列。

#### 2. 1992年开始的副部级大学

从1992年开始，中共中央分三批一共批准了32所副部级大学，这些大学的党委书记和校长由中央直接任命并享受副部长级待遇。其中，1992年确定14所，2000年新增7所，2003年再增加11所。<sup>[9]</sup>在特定的历史时期，高校的行政级别，在一定程度上反映了学校的办学水平、学术地位和受国家重视的程度。

### 3. 1995年开始的“211工程”建设

1995年11月，《“211工程”总体建设规划》的颁布，标志着我国“211工程”建设的正式启动。首批入选高校共31所，到1998年底入选高校达到68所。此后，又陆续批准了一批分别由部省投资重点建设的“211工程”大学，到2009年1月共有112所高校入选。<sup>[10]</sup>

“211工程”建设，主要关注高校的办学条件、重点学科以及公共服务体系建设，而重点学科建设则是二期和三期的建设重点所在。

### 4. 1998年开始的“985工程”建设

1998年5月4日，在北京大学建校一百周年庆祝大会上，江泽民同志提出我国要建设若干所具有世界一流水平的大学。1999年，《面向21世纪教育振兴行动计划》颁布，“985工程”建设正式启动。其中，1998-2003年为“985工程”一期，共重点建设34所大学；2004-2007年为“985工程”二期，重点建设的大学从一期的34所增加到39所。

<sup>[11]</sup>“985工程”的建设任务包括机制创新、队伍建设、平台建设、条件支撑和国际交流与合作等，一、二、三期的建设重点分别是办学条件等硬件建设、科研平台等软件建设和重点学科与人才队伍建设。

### 5. “985平台”和“特色重点学科项目”

“985工程优势学科创新平台”（简称“985平台”）建设开始于2006年，以服务国家或行业重大需求为目的，建设一批学科平台或基地。“985平台”的建设实施由教育部和财政部共同负责，建设名单包括33所入选“211”工程的高水平行业特色型高校。<sup>[12]</sup>“特色重点学科项目”建设开始于2010年，其目的在于进一步提高非“211工程”高校特色重点学科的人才培养和科研成果的水平和层次，全国共有74所高校入围。<sup>[13]</sup>

改革开放四十年来的高等教育重点建设，期望通过集中资源、优先发展，使一批高校的办学水平得到快速提升，并通过其示范作用推

动中国高等教育的整体发展。例如，1978 年的全国重点大学建设目的，是力争在较短的时间内，使这些院校尽早培养出各种高质量的人才，尽快拿出高水平的科研成果。通过重点高校的建设来引导一般院校的发展，进而实现我国高等教育事业整体发展水平的提高。作为立项规模最大、层次最高的高等教育重点建设项目，“211 工程”和“985 工程”虽然目标层次和建设任务有所不同，<sup>[14]</sup>但均着力于通过改善办学条件来提升高校及学科的发展水平。而“211 工程”和“985 工程”的出台，正处于我国国民经济和社会建设的快速发展时期，经济全球化和知识经济迅速发展，国家迫切需要发展若干所世界一流大学来为社会主义建设事业发展提供人才储备和智力支持，这就客观上需要集中资源让一部分办学水平较高的大学率先进入世界一流大学的建设行列。

教育经费投入是教育事业发展的“脊梁”，充足的经费资源是高水平大学建设不可或缺的要素。在我国“211 工程”和“985 工程”建设中，中央和地方政府为以高水平或世界一流为建设目标的大学提供了丰厚的资源投入。重点建设高校的办学条件因此得到极大的改善，学科建设平台、高层次人才引进、国际交流合作等办学要素投入水平得以提升。在高等教育重点建设的四十年中，一批高校得以快速发展，一批学科建设取得重大进展。2010-2014 年期间，进入世界前 1%的学科从 335 个增加到 616 个，学科进入世界前 1%的高校从 104 所增加到 164 所。<sup>[15]</sup>截止 2017 年 9 月，学科进入世界前 1%的高校数量达到 211 所。“985 工程”、“211 工程”有效推动了我国高等教育的发展，引起了许多国家和地区的关注和重视。如韩国 1999 年启动“BK21 (Brain Korea 21) 计划”，日本文部省 2001 年启动“21 世纪卓越研究中心计划”，德国 2006 年启动“精英大学计划”，法国 2008 年推出“校园计划”，我国台湾地区 2006 年推出“迈向顶级大学计划”等。

## 二、“双一流”建设的内涵

我国高等教育四十年的重点建设，为“双一流”奠定了良好的建设基础和制度积淀：一是形成了一批办学质量较高的高校和学科。在重点高校或重点学科建设工程中，一批高校得到优先发展、一批学科建设取得重大进展，并对一般院校的发展起到了示范和带动作用。这

些办学理念先进、办学实力较强、社会认可度较高的高校和学科，成为了“双一流”建设高校和建设学科的有力竞争者。二是重点建设政策的实施与调适，为我国“双一流”建设乃至高等教育政策的制定和实施提供了经验积累。在改革开放的不同阶段，我国政府根据社会主义建设的需要以及高等教育的发展实际，对高等教育重点建设方案做出了对应的调整。在不同的历史时期，我国高等教育的重点建设措施各有不同，甚至“211工程”和“985工程”在不同阶段的建设重点也有所不同。

现阶段，社会主义现代化的建设、“两个百年”目标的实现，客观上需要教育现代化的率先实现。世界一流的高等教育，是富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化建设的有力支撑。“双一流”建设要服务于国家的重大战略布局，对区域发展和行业发展切实起到支撑带动作用。同时，在之前高等教育的重点建设中，存在着重点建设高校的“身份固化”或利益固化、内在竞争机制的缺失以及高校办学定位同质化等问题。<sup>[16]</sup>因此，“双一流”建设的实施推进，要从建设基础出发，“稳中求进”；注重“继承创新”，充分考虑重点建设的基础并继承其建设成效，同时创新建设的管理模式；克服之前重点建设的弊端，通过“改革发展”，<sup>[17]</sup>建立基于办学绩效评估的动态调整机制，来打破高校的身份固化以强化竞争机制；积极推进高等教育的综合改革，引导高校注重内涵建设，从而全面提高办学质量。

对于世界一流大学的共性特征或评价标准，国内学者进行了大量的研究（见表1）。通过综合现有成果，结合对“双一流”建设相关政策文件的分析可知，“双一流”建设的核心在于：

表1 国内部分学者关于世界一流大学的特征/标准的研究

研究者	要素	大学的核心使命	学科建设	大学文化与管理	要素投入
王英杰 (2001)	4个	深刻认识大学精神、性质、功能和使命		学术自治与学术自由/ 选好校长/ 以教师和学生为中心	

丁学良 (2005)	9 个	课程丰富/师生 比/毕业生成就 /综合声誉			研究经费/硬 件设施/财源 /教师素质/ 学生素质
韩立文等 (2006)	12 个	高水平的研究/ 教学质量/与社 会和社区需要 之间的联系	校 内 合作	学术自由/ 有效的管理 /图书馆的 利用/民主 领导/多样 化	足够的设备 和资金/高质 量的本科学 生/国际化 (学生、学者 和教员)
周光礼 (2010)	7 个	一流的国际声 誉/培养出大批 的精英人才	一 流 的 优 势 学 科	完善的管理 架构/较高 的国际化水 平	一流的师资 队伍/充足而 灵活的办学 资源等
张炜 (2016)	6 个	学校历史/象牙 之塔	学 科 设置	学术自由/ 治理模式	学校规模
陈学飞 (2016)	3 个	核心使命		精神气质/ 管理体制	
眭依凡 (2016)	6 个	培养世界一流 专业人才	世 界 一 流 学 科/ 专 业	世界一流办 学理念/大 学制度和大学文化	世界一流学 者/学生/办 学条件

注：根据文献[18]-[24]整理。

### 1. 坚持特色办学，追求办学卓越

“双一流”建设的出发点，在于为了“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦的实现，而全面提升我国高等教育的综合竞争力。教育要先于社会经济而发展，科技和教育是“四个现代化”建设的重要途径，因此教育在“两个百年”目标中应当具有先导性。目前，我国的经济已经走在前面，所以要举国之力加速推动高等教育的发展，率先实现教育现代化。世界一流的高等教育，将有力地支撑富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化建设。作为一项“突

破性工程”，“双一流”建设是为了进入世界一流大学/学科的前列或行列，注重高水平的办学质量。

对于何谓“世界一流”，目前依然缺乏精确而又统一的定义，但各类大学/学科排行榜往往被用于对“世界一流”的量化，如“世界大学学术排名”(ARWU)、“泰晤士高等教育世界大学排名”(THE)、“QS世界大学排名”、“美国新闻与世界报道世界大学排名”以及ESI学科排名中的位次。对于各类排行榜的本质应该有客观的认识，我国高校可以借助排行榜来确定“双一流”建设的对标对象，通过可比性指标和更广泛的办学实践的对标，实现从量变到质变的跨越式发展。

每所高校都有各自的办学传统、历史积淀、资源禀赋和优势，只有走特色化办学之路，才能实现其“追求卓越”的目标。在世界顶尖大学的办学实践中，守望传统、特色办学是其重要的特征。高校分类综合改革所要构建的立体化高等学校分类体系，将有利于高校明确办学方向，通过自主定位、特色办学，全面提升高等教育质量。<sup>[25]</sup>为了引导高校特色发展，根据国家或地区发展以及高校特色等因素，“双一流”建设名单中包括了建议部分高校自主确定的一批建设学科，如郑州大学的临床医学、材料科学与工程、化学3个学科，合肥工业大学的管理科学与工程学科，福州大学的化学学科。

## 2. 回归大学使命，注重人才培养

培养拔尖创新人才、提升科学研究水平、传承创新优秀文化和着力推进成果转化，是“双一流”建设的核心任务。人才培养是大学承担的最基本的职能，也是其它职能的逻辑起点。有关世界一流大学核心特征的文献都提及人才培养这一职能，如教学质量、毕业生成就、专业人才和精英人才的培养等。人才培养是大学产生之初的唯一职能，也是现代高等教育根本使命所在。<sup>[26]</sup>但是，当人们谈及“一流大学”或“一流学科”之时，往往会过于关注于科学研究而忽略了人才培养。高水平人才的培养，既是高校办学声誉的重要载体，也是一流高校和一流学科建设的前提和基础所在。<sup>[27]</sup>因此，“双一流”的建设，迫切需要高水平人才的培养真正成为大学办学理念和发展定位的核心。<sup>[28]</sup>

“双一流”建设中，创新人才培养机制、全面提升人才培养能力应当成为高校的中心工作，不同类型的高校要根据自身特点探索人才培养

模式，培养适应社会经济发展需要的创新型、复合型、应用型人才。

### 3. 尊重学科规律，实现多维统一

学科是大学的基本构成单位，“双一流”建设应当重视学科建设的基础性地位。学科发展活力的激发，有利于学科之间的横向联合，进而优化学术生态。<sup>[29]</sup>一流大学的建设，离不开一流学科的建设以及学科之间的合作。《实施办法》确立了一流学科建设的核心地位，如打造“学科领域高峰”，加强建设有关国家重大需求或重大利益的学科，鼓励发展“新兴学科”和“交叉学科”，<sup>[30]</sup>从而提升高校的办学水平和综合实力。知识生产模式的变革和高等教育的国际化，使得知识创新和人才培养共同成为学科建设的核心，<sup>[31]</sup>人才培养和学科建设的有机统一则是“双一流”建设的必然要求。只有尊重学科发展规律，才能基于学科建设实现高校各个基本职能的有机统一，从而全面提升高校的综合实力和国际竞争力。

### 4. 完善治理结构，创新管理模式

“双一流”建设，首先要从一流的管理开始。通过完善学校内部治理，构建以教育和学术为本的管理。没有大学治理的现代化，将很难实现“双一流”建设的目标。<sup>[32]</sup>“双一流”建设，重在构建一流的管理体系，以释放大学的办学活力、激发师生的教育与学术梦想。<sup>[33]</sup>办学理念、学术自由、治理结构、管理机构、院校领导、大学制度、大学文化以及内部管理水平，将共同影响和制约高校“双一流”建设的水准。

此外，“双一流”建设也离不开优质的要素投入和有效的资源整合，如师资、生源、办学条件和设备、研究经费等。资源投入的数量和质量，受到大学的办学定位、办学成果和社会声誉的影响；对资源的整合利用的有效性则受其内部管理体系的影响，并最终影响其后续的办学绩效。

### 三、“三分法”之下“双一流”建设的着力点

作为一项重要的制度创新，“双一流”建设的关键在于如何克服之前重点建设思维之下存在的“身份固化、竞争缺失和重复交叉”等问题，通过资源整合和管理方式创新，切实激发高校的内生动力和办学活力，引导高校不断提升办学水平。“双一流”建设，要强化总体

规划引导，鼓励和支持不同类型高校差别化发展<sup>[34]</sup>，因而构建立体化高校分类体系是全面提升高等教育质量的必由之路。《关于深化教育体制机制改革的意见》（2017年9月24日）指出，通过研制高等学校分类设置标准和分类管理办法，推动高校进行科学的办学定位、选择差异化的发展路径，<sup>[35]</sup>进而推进“双一流”的建设。科学的高校分类体系，可以帮助高校明确办学方向，有利于高校自主办学和特色办学的实现，有利于政府对应地进行多样化的资源配置，更有效地指导高校的发展。<sup>[36]</sup>

“三分法”是指《设置意见》所确定的高校三种基本类型，研究型高校、应用型高校和职业技能型高校在人才培养等核心职能定位上呈现出了不同的特点。基于现阶段我国高校发展的形势，“三分法”之下的高校“双一流”建设着力点主要包括：

### 1. 契合多元化需求，引导高校分类发展

在我国高等教育从大众化阶段向普及化阶段迈进的今天，高等教育的需求呈现多样化的特点，这既决定了我国高等教育多元化的发展定位，也为不同类型的高校提供了差异化的发展机会。<sup>[37]</sup>政府可以根据不同类型（如研究型、应用型）、不同学科的高校人才培养规律，制订不同的建设经费标准和配套政策，来引导高校结合自身特点和区域需求进行特色定位，实现多元发展。<sup>[38]</sup>例如，在资金分配上，按照办学质量、学科水平和办学特色等因素有所取舍，实现在公平竞争中的“扶优扶强扶特”。在契合社会需求的同时，能有效避免高校或学科的重复交叉发展。

《设置意见》提出，各地可以根据区域经济和社会发展的实际，逐校明确存量高校的办学定位、服务面向和学科专业布局。同时，支持有条件的地区设立学科特色鲜明的高水平研究型高校和新设高水平应用型高校。《建设方案》提出，通过优化高校的学科结构，来带动学校“发挥优势、办出特色”。只有切实依据社会需求和高校特点来确定办学定位，围绕优势学科进行资源整合，才能真正回归教育的本质，实现学科建设与人才培养的统一，培育核心竞争力并提高办学绩效。

### 2. 完善评估制度，有效避免身份固化

当前，全社会对“双一流”建设寄以厚望，但也担心在此过程中身份固化或利益固化的出现。虽然“双一流”建设的初衷是克服之前重点建设中的利益固化问题，激发大学的发展活力，但是要真正消除利益固化或身份固化机制却不容易。《建设方案》提出，将根据综合评价结果，来“动态调整支持力度”，以避免身份固化或利益固化，从而增强“双一流”建设的有效性。而动态调整的有效性依赖于评估评价结果，这就需要对高校/学科评估制度进行完善：<sup>[39]</sup>

一是构建多元评估制度，每所高校都有其特殊的历史传统和现实发展基础，因此评估指标的设计应当体现不同类型高校或学科的特点，实现评估指标的多元化。同时，借鉴国际先进经验，从同类院校/学科选取评估专家，通过同行评价来提高评估的信效度。评估标准要参照国际标准，并强化评估的诊断功能。二是正确认识和引导高校排名，构建中国特色的“双一流”评价体系。作为高等教育的热点问题，大学排行榜对大学的发展产生了一定的影响。大学排名具有两面性，如果加以正确引导，则能让社会全面看待高等教育的发展，为高校的分类发展、错位竞争创造推动力。要积极引导建立功能不同的多维排名系统，向社会提供多样化的比较信息以便建立更为理性的认识。在构建“双一流”评价体系时，可以借鉴国际惯例，在具有可比性或显示度的指标上加快进入世界一流行列或前列，赢得国际认可和尊重的同时，更要重视在更广泛的办学实践和内涵发展上的对标，实现从量变到质变的跨越式发展。评价指标体系既要考虑人才培养质量和被广泛认可的重要成果，也要综合考量高校或学科产生的综合影响力，<sup>[40]</sup>以保证与“双一流”建设战略目标的一致。三是切实落实动态调整制度。评估评价只有切实和绩效问责、奖惩制度相挂钩，才能提高高校的积极性。“双一流”建设要切实落实“奖勤罚懒”，进行建设高校和建设学科的动态调整，引入竞争意识和危机意识来激发高校的内生动力和发展活力，从而起到示范和引导的作用。

### 3. 创新制度工具，确立高校主体地位

相较于重点大学建设多采用行政命令和财政拨款等强制性政策工具，“双一流”建设淡化了强制性政策工具的使用，增加混合型政策工具（如权力下放、程序简化等诱因型工具）和自愿性政策工具的

使用，<sup>[41]</sup>这将有助于高校办学自主权的提高，并进而激发其内在发展动力。高校办学主体地位的确立，现代大学制度的建立，将保证高校具备充分的办学自主权。在此基础上，行政权力和学术权力方能有效分离，高校才会沿着教育和学术自身的逻辑前行，从而排除内外部的干扰，回归教育本质及核心使命。基于此，高校才能有效反映国民经济和社会发展的需求，结合自身特点和优势确定差异化的办学定位，进而避免同质化的发展趋势。

#### 4. 创新资源支持方式，构建多元投入机制

“双一流”建设，离不开优质办学资源投入的增加，而这种增加只有是建立在办学绩效基础之上而非无偿拨付的，才能有效地激发高校的办学活力。而“双一流”政策所确定的“在公平竞争中扶优扶强扶特”的原则，注重突出绩效导向，让高校能够看到特色办学、错位发展的希望，进而激发高等教育系统的活力。财政支持方式的创新，结合高校财务管理方式调整，将切实保证资源配置效率的提高，推动高校的特色发展。

“双一流”建设高校和建设学科，在入选之初不仅能够获得财政拨付的专项资金和基本建设投资，而且由于“身份效益”可以撬动其他资源。但是，这些投入远不够“双一流”建设之需。在高校构建多元投入机制的过程中，市场机制将不可避免地会发挥作用。“适者生存”的法则，会让高校回归核心使命，确立基于优势的特色办学定位，关注对高等教育需求的响应。在高校寻求办学投入的过程中，动态评估和市场机制的共同作用，将有利于人才培养质量和科学研究水平的提高，成果转化效率将会因关注社会需求而明显提高。

#### 参考文献：

[1] [16] 国务院：《关于印发〈统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案〉的通知（国发〔2015〕64号）》，

[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/05/content\\_10269.html](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/05/content_10269.html).

[2] [30] 教育部、财政部、国家发展改革委：《关于印发〈统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）〉的通知（教研〔2017〕2

号）》，[http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/27/content\\_5163903.htm#1](http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/27/content_5163903.htm#1).

[3]教育部、财政部、国家发展改革委:《关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知(教研函[2017]2号)》, [http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/21/content\\_5226572.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/21/content_5226572.htm).

[4]教育部:《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》, [t20170217\\_296529.html](http://www.moe.gov.cn/jy_01_2017/t20170217_296529.html).

[5]张端鸿:《“双一流”:新时期我国院校重点建设政策的延续与调适》,《教育发展研究》2016年第23期;康宁、张其龙、苏慧斌:《“985工程”转型与“双一流方案”诞生的历史逻辑》,《清华大学教育研究》,2016年第5期。

[6][17]焦新:《扎实推进中国特色世界一流大学和一流学科建设——三部委有关负责人就“双一流”建设答记者问》,《中国教育报》,2017年9月22日第002版。

[7][9][10]陈厚丰:《高等教育分类的理论逻辑与制度框架研究》,广州:广东高等教育出版社,2011年,第151-152页。

[8][11]刘宝存:《当代中国重点大学建设的回顾与前瞻》,《河北学刊》2009年第4期。

[12]教育部、国家发展改革委、财政部、人事部、科技部、国资委:《关于进一步加强国家重点领域紧缺人才培养工作的意见(教高[2007]16号)》, [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/200708/t20070806\\_80330.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/200708/t20070806_80330.html).

[13]教育部:《关于印发<教育部2010年工作要点>的通知》, [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201002/t20100225\\_170531.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201002/t20100225_170531.html).

[14]孙强:《辩证看待985、211工程的存废之争》, <http://edu.people.com.cn/n/2014/1119/c1006-26054652.html>.

[15]教育部:《关于印发<高等学校“十三五”科学和技术发展规划>的通知》, [http://www.moe.edu.cn/srcsite/A16/moe\\_784/201612/t20161219\\_292387.html](http://www.moe.edu.cn/srcsite/A16/moe_784/201612/t20161219_292387.html)

[18]王英杰:《规律与启示——关于建设世界一流大学的若干思考》,《比较教育研究》2001年第7期。

[19]丁学良:《什么是世界一流大学》,《高等教育研究》2005年第5期。

[20]韩立文、程栋昱、欧冬舒:《什么是世界一流大学》,《北京大学教育评论》2006年第4期。

[21]周光礼:《世界一流大学的特质》,《中国高等教育》2010年第12期。

[22]张炜:《世界一流大学的共性特征与个性特色》,《中国高教研究》2016年第1期。

[23]陈学飞:《导向是建设世界一流大学的关键》,《探索与争鸣》2016年第7期。

[24]眭依凡:《高等教育创新发展与世界一流大学建设》,《探索与争鸣》2016年第7期。

[25][36]史秋衡、康敏:《探索我国高等学校分类体系设计》,《中国高等教育》2017年第2期。

[26]马陆亭:《“双一流”建设不能缺失本科教育》,《中国大学教学》2016年第5期。

[27]钟秉林、方芳:《一流本科教育是“双一流”建设的重要内涵》,《中国大学教学》2016年第4期。

[28]李晓红:《回归人才培养本位加快“双一流”建设步伐》,《中国大学教学》2016年第5期。

[29]王洪才:《“双一流”建设的重心在学科》,《重庆高教研究》2016年第1期。

[31]倪亚红、王运来:《“双一流”战略背景下学科建设与人才培养的实践统一》,《江苏高教》2017年第2期。

[32]王洪才:《“双一流”建设:机制·基础·保障》,《江苏高教》2017年第6期。

[33]熊丙奇:《“双一流”需要一流管理》,《中国高等教育》2016年19期。

[34][40]杜玉波:《怎样建设中国特色的“双一流”》,  
[http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/z1\\_2017n/2017\\_z146/201709/t20170922\\_315075.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/moe_2082/z1_2017n/2017_z146/201709/t20170922_315075.html)

[35]新华社:《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〉》, [http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/24/content\\_5227267.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/24/content_5227267.htm).

[37]王瑜,沈广斌:《“双一流”建设中的大学发展目标的分类选择》,《江苏高教》2016年第2期。

[38][39]史秋衡:《国家高校分类体系及其设置标准实证研究》,北京:科学出版社,2016年,第206、213-234页。

[41]张端鸿:《“双一流”:新时期我国院校重点建设政策的延续与调适》,《教育发展研究》2016年第23期。

(原载于《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期)

# 应用型大学高水平建设特征的思考与实践

苏志刚

(宁波工程学院党委)

**摘要:** 应用型大学的基本特征是学科和人才培养更注重需求, 组织管理更注重开放协同, 教学资源更注重融合汇聚。普通本科向应用型大学转变要更加注重理念、模式、课程结构、师资、办学层次与条件等关键环节。应用型大学高水平建设, 要体现应用型人才培养质量、应用型科研、服务地方能力、国际化水平等方面的高水平。

**关键词:** 应用型大学; 高水平建设; 特征;

《教育部关于“十三五”时期高等职业院校设置工作的意见》共7次提到应用型。指出“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”; 强调“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。”结合《意见》, 汇报三个方面的内容:

## 一、应用型大学的基本特征

应用型大学的基本特征应该是学科和人才培养更注重需求, 组织管理更注重开放协同, 学校资源更注重融合汇聚。应用型大学类型边界宽泛, 包括地方性大学、行业大学、创业型大学、社区大学等新型大学, 具体而言一所应用型大学应该有: 1、一套先进的建设应用型大学的理念, 并在全校形成共识。2、一套应用性人才的培养模式(标准)、课程设置、教材评价等体系。3、一个适合应用型教育的师资队伍。4、比较齐全的办学层次, 既有应用型本科教育, 同时还得有一定数量的应用性本科后教育(应用型硕士等)。5、较好的包涵新教育理念学习社区的办学条件等。

## 二、普通本科向应用型转变的几个关键环节

1、理念: 应用型大学要实现三个关键词的转变: 应用型、开放

式、地方性或行业性。应用型：培养应用型人才，开展应用型研究；地方性或行业性：围绕区域经济发展，服务地方或行业需求；开放式：校企合作，政校合作，共同搭建应用型人才培养平台。

2、模式：在人才培养模式上：根据应用型本科学生的学习特点、生源情况进行改革优化，不照搬研究型大学的人才培养方案，与时俱进。在学科专业建设上：专业建设与学科建设并重，学科专业一体化。根据社会需求办专业，提高毕业生的就业能力、就业率。主要解决“做什么”、“怎么做”的问题，人才培养从以教师、教材、课堂为中心转变为学生学习、学生成长、学生发展为中心，形成有必要的本科底蕴，较强的应用能力、明显的专业特长、良好的职业素养的高素质应用型人才。

3、课程结构：公共课适用、基础课够用、专业课实用。保证应用型人才培养的基本规格和多样化、个性化发展。实践教学不少于1年。同时创新教育教学方法，倡导启发式、探究式、讨论式、参与式教学。改革毕业论文撰写、评价考核模式。

4、师资：在教师绩效考核、职务（职称）评聘等方面向“双师双能型”教师倾斜。坚持德才兼备，注重凭能力、实绩和贡献评价教师，克服唯学历、唯职称、唯论文等倾向。不将论文等作为评价应用型人才的限制性条件。

5、办学层次：建立与普通高中教育、中等职业教育和专科层次高等职业教育的衔接机制，开展一定数量的专业硕士教育，搭建应用型人才培养的立交桥。

6、办学条件：不仅仅是传统意义上的教室、图书资料，基础设施和设备。而应是包涵个性化、学生导向教育、边做边学、跨学科教育、情感教育等新的教育理念的学习社区。如今的教育系统是在工业革命的基础上建立起来的，学生在用统一的学习方式学习一样的东西。应用型大学应该做到可以从其所有的空间中提取教育价值，而不仅仅是教学可用面积的传统观念。

### 三、应用型大学高水平建设的探索

应用型大学高水平建设，首先要体现应用型人才培养质量的高水平，其次还要在应用型科研、教学水平、服务地方能力、国际化水平

等方面全方位地体现高水平。

建设思路：以产教融合和国际化“双轮驱动”进行应用型本科建设，构建一套面向行业企业参与的治理体系；形成一套面向行业和专业的专业体系；创新一套应用型人才培养模式；打造一支高水平的“双师双能型”队伍；建设一批应用型科研创新与培训平台；建成一批开放性校内综合实验实训基地。

### **1、治理体系建设**

(1) 统一思想，明确应用型建设方向（将应用型建设列入我校主要纲领性文件中）；(2) 深化体制机制改革，加强应用型建设保障（二级学院产教融合综合应用平台改革试点、特色学院建设和绩效分配、职称评聘、教师评价等制度设计）。

### **2、专业体系建设**

(1) 根据地方发展需求，整合我校 5 大专业群对接地方 5 大产业群；(2) 优化专业设置，改造升级一批传统专业，新增几个多学科交叉复合的新兴工科专业方向；(3) 以工程教育专业认证为抓手，倒逼专业建设改革。

### **3、人才培养模式改革**

(1) 践行 OBE 理念，全面修订人才培养方案（一体化人才培养方案制定等）；(2) 教学改革（课堂教学创新、扩大学生的选择权，增加选修课、小班化教学、过程化考核、教学信息化建设等）；(3) 校企协同育人（校企 5 个共同协同育人，每个专业的核心课程要有企业人员参与教学）；(4) 国际化建设（国外 3 个月以上经历教师占比、学生交流、国际化专业和留学生规模、国际合作办学专业等）。

### **4、“双师双能型”师资建设**

(1) 注重“双师结构”建设（不仅教师个体要实现双师双能，我校整体师资结构的构成也区分两种类型，增加外聘教师比例等）；(2) “双师双能型”教师培养（“双百工程”、青年教师助讲制、产学研合作、挂职锻炼、竞赛促教等教师课堂教学与实践教学能力的提升计划等）；(3) “双师双能型”教师发展制度护航（双师双能认定标准、考核要求、职称晋升、绩效分配等制度设计）。

### **5、平台建设**

(1) 打造一批与专业建设相通的应用型科研平台；(2) 加强产业技术积累，注重应用型科研成果的应用与转化，使我校成为区域特色产业和行业共性技术的研发中心和服务平台；(3) 引进和建设一批高端培训机构和第三方认证机构，使我校成为服务行业 and 主要企业的培训平台。(院士工作站、博士后创新基地、协同创新中心等科研平台，和地方政府共建的学院和研究院等科技服务平台)

## **6、实践基地建设**

(1) 构建面向学生实践和创新能力培养的实验实训基地开放性体制机制；(2) 建设一批基于产教融合工程的系列综合实验实训基地；(3) 建设一批学生创新实验室；(4) 做大做强创业学院，加快创新创业实训基地建设。

(原载于《中国高等教育评论》2018年第1期)

# 分类管理（设置）与中国高校结构性布局

陈爱民 博士

（西安外事学院 教授 校长）

**摘要：**我国对民办高校按照营利性和非营利性经营模式实施的分类管理将使不同所有制模式的高校更好地发挥各自的比较优势，从而优化高等教育资源配置，并对中国高等教育结构产生重要影响。本文聚焦分析这一影响过程的作用机理，并在此基础上分析显示，按照研究型、应用型 and 职业技能型办学功能定位实施的分类设置对高校结构性发展趋势的影响遵循着与分类管理相同的逻辑，从而在很大程度上有着与分类管理“殊途同归”的效果。

**关键词：**分类管理；民办高等教育；社会资源优化分配；高等教育结构

2016年11月7日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》<sup>[1]</sup>（以下简称《修改决定》）。《修改决定》第十九条将《民办教育促进法》修改为：“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校”，确定了对民办高校的实施分类管理。2017年2月4日，《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》<sup>[2]</sup>（以下简称《意见》）出台，确定了对所有高校进行分类设置。

本文重点分析对民办高校实施分类管理将使不同所有制模式的高校更好地发挥各自的比较优势，从而优化高等教育资源配置，并对中国高等教育结构性趋势产生重要影响。在此基础上，作者探讨分析显示，按照研究型、应用型 and 职业技能型办学功能定位实施的分类设置对高校结构性发展趋势的影响遵循着与分类管理相同的逻辑，从而在很大程度上有着与分类管理“殊途同归”的效果。

## 一、分类管理和社会资源优化分配

作者先前对民办高校分类管理前后微观个体和整个社会“得”“失”

的分析显示，分类管理后整个社会利益变化为正，即给定政策条件，非营利性和营利性高校的自愿、理性选择都是基于“得”大于“失”的权衡结果，从而社会净得为正。而社会净所得的根本原因则是遵循教育规律而得以实现的社会资源优化配置<sup>[3]</sup>。

美国高校分类发展的经验显示：1) 营利性高等教育主要集中在技能的培养和训练领域，主要包括商科、护士、器械修理等技能型专业；2) 学生群体主要为“非传统”类，即因为工作而非全时上学的，有家庭和孩子需要赡养和照顾的，在时间、金钱、学术背景上都处于劣势的，年龄高于一般高中毕业生的学生群体；3) 为适应这些特殊群体对高等教育的特殊需求，营利性高校的课程安排具有很高的灵活性：学生几乎在全年的任何时候都可以注册入学，而且校址非常方便；4) 营利性高校更倾向于提供网络课程；5) 营利性高校的规模普遍较小，再加上校址星罗棋布，所以课堂规模也更小。6) 营利性高校被发现存在多种不规范行为，并导致学生利益得不到保护，财政性教育支出被滥用<sup>[4]</sup>。

图 1 描述了高等教育的公益性程度与不同类型教育产品之间的关系，反映了教育的内在规律。实施科学的分类管理就是将不同类型的教育资源（即各类高校）更优化地分配于具有不同公益性和市场性的教育产品，从而使各类高校能够更好地按照教育规律发挥各自的特色和比较优势。这一资源优化分配的过程实际上也是各类高校按照市场需求实现转型和供给侧改革的过程。

如图 1 所示，教育因为其产品和服务的正面外溢性（positive externalities）程度的不同而具有不同程度的公益性。比如基础理论研究和博雅课程，高科技研发和扩散，硕士生、博士生培养，冷僻专业开设和文化遗产，这些教育产品有利于宏观经济和社会的可持续发展，但其价值往往不能在短期就业实践和市场交易中兑现，而且这些产品较难为供给者本身带来收益，其好处的很大部分都外溢给了社会，从而具有很高的公益性，所以不是营利性高校的兴趣所在。如果让市场来承担这样的项目，就会出现市场失败，因为利润最大化的追求者会避免这类使他们无法收回成本并获得利润的教育产品。所以，

**图 1**  
教育公益性程度、分类管理、和资源优化分配



这样的教育产品只能由公立高校通过政府财政的支持来提供给社会。这就是图 1 中的第一个板块，即公立高校板块。

图 1 中第二板块（即非营利性民办高校板块）的公益性低于第一个板块（公立高校）、市场性则低于第三个板块（营利性民办高校）。这是因为，非营利性民办高校不开设大量的博士生项目、博雅教育、基础性研究、或者冷僻专业，也较少承担文化传承的社会责任，所以其教育产品的公益性低于公立高等教育。但是，非营利性普通本科及以上教育的公益性高于应用型本科及以下教育，而其市场性则低于后者，特别是低于营利性应用型本科及以下教育。

所以，第二板块的公益性低于第一板块、但高于第三板块，市场性则高于第一板块、但低于第三板块，应该享受高于第三板块的税收优惠和财政支持，同时承担部分社会责任，提供公益性程度小于公办高校（第一板块）的教育产品，主要从事本科教育和部分研究生教育，

偏重于应用性科研。第三板块的营利性高校则应紧贴市场需求，随行就市，在教育产品供给上选择规模最小、灵活性最大、地点最方便的办学模式，承担少量应用性科研和其他社会责任，提供本科及以下教育和应用性、技能型、就业型专业，从而起到为前两类学校拾遗补缺的作用。图 1 中第二和第三板块的区别也正是《修改决定》中对于不同类别民办高校实施“差别化扶持政策”的主要依据。

所以，分类管理如果成功实施，不同类别的学校可以各自在不同程度的政策和财政支持下发挥各自的优势，办出特色，从而使社会资源得到最大程度的优化分配。公立高校在财政的最大程度支持下不仅收取低学费，同时还提供公益性程度最高的教育服务产品；非营利性民办高校享受税收优惠和一定程度的财政支持，同时承担部分社会责任，提供公益性程度小于公办高校的教育产品；营利性高校则紧贴市场需求，随行就市，提供市场可交易性、可兑换性最高的教育产品，从而起到为前两类学校拾遗补缺的作用。所以，分类管理实际上也是促使不同类别的高校实现转型、实现教育供给侧改革的必要手段，而高校的转型、特色发展、以及供给侧改革做好了，整个社会的资源就能够得到优化分配。

## 二、分类设置也有利于社会资源优化配置

教育部 2017 年 2 月出台的《意见》明确将我国高等教育分类设置为研究型、应用型 and 职业技能型三大类型。分类设置的目的是“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”<sup>[5]</sup>。

按照《意见》精神，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。

可以看出，与分类管理相似，分类设置的出发点也是为了进一步优化社会资源配置，其内在逻辑都是各类高校各司其职、发挥各自的

比较优势，尽管前者的实现渠道主要是市场，后者主要通过行政指导和安排。所以，我们可以说，分类设置的结果与市场按照教育规律所形成的各类高校“各安其位、各司其职、各自发挥比较优势”的结果在很大程度上是殊途同归的。

### 三、结语：中国高校的结构性分布

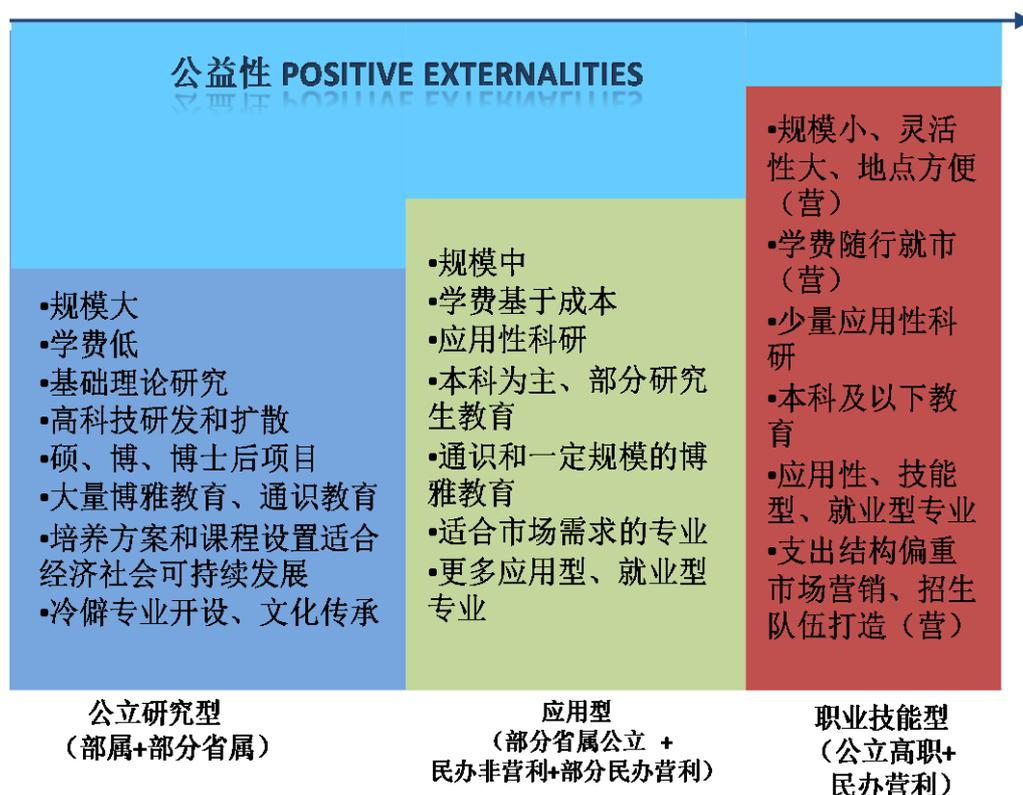
基于上面的分析，我们可以将图 1 稍作修改形成图 2，用于描述分类管理和分类设置共同作用下的高校结构分布和社会资源优化分配效应。与图 1 的基本逻辑一样，社会资源优化分配效应的内在逻辑在于各类高校能够更好地发挥各自的比较优势，而比较优势与不同教育产品的不同公益性程度密切相关。

从所有制和经营模式角度审视，在分类管理下，中国高校将按照教育规律实现以下结构性分布：一是公立高校，接受最多财政补贴、并承担最多公益性社会责任（其中还可分为国家级公立和地方公立，研究性、公益性、应用性程度均不同）；二是民办非营利性高校，接受一定程度的财政补贴和政策优惠，并承担相匹配的公益性社会责任，主要以应用性本科为主；三是民办营利性高校，填补非营利性高校空缺，应用性，教育产品追求最高市场可交易和可兑换性，最低外溢性和公益性（如图 1 所示）。

从办学功能定位的角度审视，在分类设置下，中国高校将按照教育规律实现以下结构性分布：一是研究型研究型高校，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。而这类高校所从事的教育产品产生的公益性（或者外溢性）也是最高的，所以受到财政的支持也是最多的；二是应用型高校，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。这类高校所从事的教育产品产生的公益性（或者外溢性）低于研究型高校，所以受到财政的支持也不如第一类高校；三是职业技能型高校，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。这类高校所从事的教育产品的好处主要落在直接受教育者身上，外溢性最低，所以，公益性也最低，而其公办的性质主要出于对受教育者就业和社会公平的

考虑。由于其较低的外溢性，民办营利性高校将更多在这部分市场中找到自己“拾遗补阙”的地位和作用。

**图 2**  
分类管理、分类设置、和资源优化分配



从图 2 我们看到，不管是按照经营模式实施的分类型管理还是按照办学功能实施的分类型设置，它们所导致的中国高校结构性分布在很大程度上有着“殊途同归”的效果。首先是接受国家财政支持最多的研究型大学生产公益性程度最高的教育产品，民办高校由于缺乏积淀和公共财力支持还无法进入这个板块与公办研究型大学竞争；接下来是应用型本科高校，这个板块主要包括省属公立高校和民办非营利性高校。这个板块中的公立高校所得到的财政支持少于第一个板块的研究型大学，民办高校更少于第一板块。这个板块中公办民办应用型高校的共存主要取决于足够旺盛的高等教育需求和两类学校之间的差异化存在，而分类型管理还可能吸引到这个板块的少量营利性高校则起着

填补市场空缺的作用；第三个板块是职业技能型板块。这个板块中的高校差异性较大，首先是大量的公办高职，从事一直以来国家赋予的教育职责，并接受财政支持。如前所述，这部分教育产品的外溢性较低，所以，民办营利性高校更容易在这个板块找到自己的市场定位（见图2中特别标出的“营”字），起到拾遗补缺的作用，而公办高职的公办性质则主要出于对受教育者就业和社会公平的考虑，是一种社会福利的体现，在国际上也是普遍现象。

### 参考文献：

[1] 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定

[http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs--left/s5911/moe\\_619/201612/t20161213\\_291732.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs--left/s5911/moe_619/201612/t20161213_291732.html).

[2] [5] 中华人民共和国教育部，《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》，教发〔2017〕3号，2017-02-04

[3] 陈爱民，“民办教育分类管理与社会资源优化分配”，《教育发展研究》，2017年3月。

[4] 陈爱民，“美国营利性高校发展特点及其启示”，国家教育发展研究中心《研究动态》（副刊）（教育部内部参阅版），2017年2月27日。

（原载于高校分类设置与综合改革设计研讨会，2017年11月23日）

# 高校分类发展：现实和超越

徐晓丹

(宁德师范学院党委副书记)

**摘要：**“建立高校分类体系，实行分类管理”是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》所提出的一项重要任务，也是我国教育行政管理部门和学界的共同追求。在高等院校分类发展探索中既要适应高校分类发展的现实需要，同时也要适度超越现实，以促进高校分类发展的可持续。

当前，我国高等教育的发展正在由关注数量转向强化质量，由外延式发展向内涵式发展转变。十九大报告提出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。教育部陈宝生部长指出，今后教育发展的任务就是进一步促进教育均衡发展，解决好不平衡不充分的问题，满足人民日益增长的享受更公平更高质量教育的需求。要深化教育体制机制改革，为发展具有中国特色、世界水平的现代教育提供制度支撑。落实好已经出台的各项改革方案，特别是最近两办印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》，系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，使各级各类教育更加符合教育规律、更加符合人才成长规律、更能促进人的全面发展。就高等教育而言，就是要加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展。

内涵式发展的核心特征就是充分体现高等院校多样性，形成良好的高等教育生态。在这样的背景下，我们应将高等学校分类设置置于高等院校发展多样化的分析框架下，利用高等院校的科学分类，鼓励和引导高校的多元发展，进而凸显高等教育系统的内涵和特色。

## 一、意义

高校分类发展是指根据社会经济的发展需要，高等院校依据其内在发展的规律，按照类别，实行自我优化、自我发展的模式。国家创新驱动发展战略对不同类型人才的需求，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《国家教育事业发展的第十三个五年规划》的实施，都要求建立我国

高校分类体系。以上文件明确提出，“建立高校分类体系，实行分类管理，引导高校合理定位，克服同质化倾向，形成各自的办学理念和风格，在不同层次、不同领域办出特色，争创一流。”

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。其一，有利于淡化层次，彰显人才培养的主体功能。大学分类不应该是大学身份的象征，而应是大学责任和使命的体现，应该彰显人才培养的主体功能，体现以学生为本的高校办学导向。其二，有利于扭转高校追求学科专业设置的“大而全”倾向，引导高校凝练办学特色。通过分类评价判断高校的办学质量和水平，通过激励和约束机制引导各类高校合理分工、科学定位。其三，有利于保持和促进高校多样性。通过分类体系促进高等教育系统整体的多样化发展，同时引领高等教育结构优化与重组的方向，通过分类管理引导高等教育结构的优化。

## 二、困惑

目前，我国的高等教育系统已进入大众化阶段，不断出现了一些新型的大学或学院，看似系统的多样性水平提高了，但是当我们更加细致地考察它们的愿景、组织形式、运行模式等等，我们会发现它们实际上非常相似，一所高等职业院校可能与研究型大学具有相似的愿景与组织结构，也就是说，系统看似更加多样了，但实际上却在朝着趋同的方向发展。这不是真正的多样，而仅仅是给院校贴上了标签，也许在政策背景下，它们是不同的，但在现实中它们却十分相似。

## 三、思考：适应与超越

随着高等教育的“大众化”和“普及化”，世界高等教育发展会有三个共同趋势：“第一，高等教育的教育教学制度及院校类型趋于多样化；第二，不同类型不同层次的高等学校具有不同的培养目标、模式与特色，各类学校之间呈现互补关系，彼此不可替代；第三，在保证高等院校的多样化和各自特色的前提下，尝试在大学型院校和非大学型院校之间建立联系和沟通渠道。”目前，中国刚进入高等教育大众化门槛，发展充满不确定性和不平衡性，应采取实事求是的态度，做出分类发展的理性选择。实际上，社会的需求是不断变化的，没有

哪一种类型的大学能够满足社会的多样化需求。正如美国学者约翰·S·布鲁贝克所言：“一所大学如果试图办成满足所有人需要的万能机构，那不是骗人的，就是愚蠢的。”因此，在高等院校分类发展探索中既要适应高校分类发展的现实需要，同时也要适度超越现实，以促进高校分类发展的可持续。适度超越是高校分类发展的理想诉求。

1. 适应并超越社会需求。适应社会需要是高校分类发展的社会使命，而适度超越社会需要则更能彰显高校独特个性。前者包括适应国际和国内社会的需要，使其成为高校分类发展的外在规约和内在诉求。我所理解的适度超越，是指高校分类发展本意是发展各高等院校的特色和个性，实现“百花齐放”，而不是一味地、盲目地适应社会需求，把社会需求作为唯一的航向标，“大学不是‘风向标’，不能社会流行什么就迎合什么，大学应该是理性的堡垒，大学应该有自己的思想”。对于一所大学而言，有个性才有特色，有特色才有活力，才能在激烈竞争中生存和发展。每所高校都应清楚自己的使命，并为自己的身份而自豪，努力使自己成为所属类型高校的佼佼者。当然，高校分类发展在适应世界发展需求时，不能丢掉我国高等教育的民族特色。

2. 适应并超越高校实际。适应高校实际是高校分类发展的行动起点，不仅是适应高校合理定位的现实需要，也是适应高校办学形式多样化的需要。“任何一所高校要想实现可持续发展，必须明确自己的发展方向，而高等学校发展方向的确立依赖于学校的准确定位，定位的前提是科学的分类。”适度超越高校实际则有利于实现高校的可持续发展。一方面高校分类既要源于高校现实又要高于现实，在制定分类标准时可以适度超越高校现实，使其满足高校的“最近发展区”，通过高校自身努力才能实现的标准，这也是一种激励；另一方面，高校也要掌握分类的主动权，跳出政府指导下进行分类的“思维定式”，变被动为主动，以实现高校分类的可持续发展。

3. 适应并超越个人需求。就业是民生之本，如果高校自身丧失了独立生存的能力，导致人才培养结构与劳动力市场严重脱节，造成毕业生就业难或者不能就业，那么高校的存在就显得价值不大。这种现象很大程度上源于高校间因缺乏科学分类与定位产生的无序竞争。因此，高校要科学合理分类，根据社会需要为其培养“适销对路”的人

才以满足社会对不同类型和层次的劳动力的需求。同时，又要超越就业需求，避免把学生培养成为缺少生命力的标准化的“教育产品”。高等教育之应然是培养具有主动性、创造性和超越性的“整体性人”，“全面发展的人”，高校分类发展过程中不能仅仅关注如何使学生“何以为生”，更应关注“人的内部灵性与可能性如何充分生成”<sup>[6]</sup>。

#### 四、举例：应用型高校若干核心特征

1. 人才培养。应用型高校突出人才培养的中心地位，本科生教育占主导地位，研究生教育则以专业学位为主。人才培养应以市场、社会、就业需求为导向，以产教融合、校企合作为教育模式，突出应用性和实践性特点。一是课程体系理论和应用并重。紧扣应用型人才培养目标，紧连工作和职业标准，融合经济、产业发展需求，着力培养学生的实践能力；二是注重实践实训教学，教学过程要充分反映工作和生产过程；三是以实践项目作为毕业论文（设计）的载体，以企事业单位的实际问题为选题。学生就业创业能力较强。

2. 师资队伍。应用型高校的教师既要有普通高校专业教师宽广深厚的理论功底，又要有高职院校教师丰富娴熟的实践应用技能，即“双师双能型”教师。建设高质量的“双师双能型”教师队伍是保证应用型人才培养质量和目标的关键，要进行制度的顶层设计。一是教师的选、评、聘制度。对重点、特色学科专业或新增专业急需人才，可打破常规引进。对技术应用能力和成果突出的教师可实行低职高聘；二是教师的培训制度。要强化现有教师的应用技能培训，对新入职教师明确规定一定期限的企事业单位实践经历。德国应用技术大学教授的聘任条件要求不少于5年的相关领域实践工作经历；三是教师科研管理制度。要改革单一科研论文成果评价，彰显应用研究导向。

3. 学科专业。应用型高校的学科专业设置要适应经济社会发展，对接产业链、创新链，有较高水平的区位优势 and 特色学科。一方面，与地方、行业、产业组成专业协同发展中心，围绕专业设置、优化、发展和地方产业、市场的衔接、融合进行协同与合作，达到产业、行业、企业 and 专业之间的良性互动；另一方面建立专业设置、专业与职业资格认证的评议与决策，保证专业设置与社会、产业需求的对接。

（原载于高校分类设置与综合改革设计研讨会，2017年11月23日）

# 在高校分类设置与综改设计圆桌会议上的发言

鲍风雨

(辽宁轨道交通职业学院)

**摘要:** 主要谈及五方面问题:

(一) 正视中职学校想升格为高职、高职学校想升本科的现状。通过学制不同、学历层次不同但学位相同的方式疏导上述要求。

(二) 高校应按类型分类发展,但从政策层面,各类之间发展机会与平台应相对平衡与充分。

(三) 转变观念,以立德树人为根本、以学习者为中心,真正把学生放在学校工作的中心位置,解决好为谁培养人、培养什么样的人、怎么培养人的问题。

(四) 职业学校发展要重视以师德工作为前提的人才队伍建设和为学生普遍成才作保证的内部质量保障体系建设。

(五) 职业学校校园建设应充分体现工业文化与校园文化的结合,要突出体现职业化、信息化、智能化和人性化。

《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》中关于高等教育的三种类型定位及其核心特点的表述,符合我国高等教育发展特点和经济社会发展趋势,是“十三五”期间开展高校设置工作的基本依据。在此基础上,我将谈五方面问题。前两方面会详细一些,后三个方面如果时间不允许就简略一些。

一、正视中职学校想升格为高职学校、高职学校想升本科的现状。学校升格、更名能带来更多的财政投入、更宽广的发展平台、更多更好的师资与生源、更丰富顺畅的毕业生就业渠道。这是现实。是所有学校都梦寐以求的,其势可疏不可堵。虽然能堵住一时之事,但是终究堵不住学校的愿望,稍有机会就会再次推动升格。甚至会使学校为了达成目的不惜弄虚作假,钻制度的空子、做违背教育规律的事。

对于高等职业教育而言,可考虑借鉴德国应用科技大学(FH)的经验建立高职学位证书制度,赋予高职院校向那些在学术和技术水平达到一定水准的毕业生颁授学士学位(Bachelor)的权力,以此疏导

上述要求。高职学士学位可使用技术学士或专业学士的名称，以便与传统学术型学士相区别。高等教育要建立技术型学士学位与学术型学士学位的转换制度，使拥有技术型学士学位的毕业生能通过修习一定的学术课程获取学术型学士学位；使拥有学术型学士学位的毕业生能通过修习一定的实践类课程获取技术型学士学位。高等教育要畅通拥有技术型学士学位的毕业生考取学术硕士，以及拥有学术型学士学位的毕业生考取专业硕士的通道。采取学位证书+额外学术（实践）课程修习合格证书=学术（专业）硕士报名资格的办法实施。

为使上述措施落到实处、运行规范有序，也为使学生在高等教育大众化阶段拥有“自定义”高等教育经历的权利，更加适应新时期经济社会发展对人才的多样化需求，应该考虑建立全国高等教育学分积累和学分转换制度。以高等教育国家质量标准与教学标准体系为依据，为专业教育和专业课程赋予学分，签订院校间学分互换协议。这样引导高等学校把主要精力放到学科建设、专业建设和教育教学上面去。他们的特色化、个性化发展也将顺理成章了。

二、应给予研究型、应用型 and 职业技能型三类高校，以及同一类型不同层次与水平的高校以相对平衡与充分的发展机会。我国高等教育向来有重理论、轻实践的传统。在政策支持、经费投入和社会地位与评价等方面也呈现研究型高校最好、应用型高校居中、职业技能型高校最次的情况。高职院校在行政级别上低于其他普通高校也使其发展平台更为低窄。有些重要会议本科高校党委书记、校长可以参加，高职院校党委书记、院长则不能参加。高职院校也往往享受不到某些普通高校能享受到的政策。

十三五期间的高校分类设置与综合改革应使各类型高校实现分类不分等非常重要。政府要加大力度推进高等教育管理的去行政化，给高等职业院校和其他普通高校以同样的发展平台。特别是在实现“中国制造”2025 战略的背景下要重点解决职业技能型高校办学经费、资源远不能满足培养具备工匠精神的技术技能型人才这一问题。真正把“大力发展职业教育”各项措施落到实处，给予职业技能型高校比应用型高校更多，甚至比研究型高校更多的关注，助推其实现“补偿性发展”。

三、无论是优化存量高等教育资源还是新增高等教育资源，都要始终紧紧围绕解决好为谁培养人、培养什么样的人、怎么培养人这三个问题。我们的教育资源要用在为社会主义培育人才、为区域经济发展培育人才上，要用在培育人格健全的具备科学研究、技术转化、社会服务或实践操作等一种或几种能力的实干型人才上。优化和新增教育资源要致力于实现立德树人这一根本目标，致力于凸显学习者的中心地位，围绕成果导向的学习提供学习资源、构建学习环境。

四、职业技能型高校的调整与设置要重视以师德工作为前提的人才队伍建设和为学生普遍成才作保证的内部质量保障体系建设。师资队伍建设是人才培养质量的前提，而师德建设是高素质师资队伍建设的保障，也是保持社会主义人才培养方向的坚强保证。因此，要强化师德工作和考核的力度，把它提升到与“双师”素质相同的位置。使之成为优化存量职业技能型教育资源的重要内容和设置新的职业技能型高校的重要依据。

职业技能型高校由于其与产业和职业对接紧密的特点，呈现出专业布局受区域经济社会发展强烈影响的特点。甚至相同的专业在不同时期、不同地域的发展情况各不相同的情况。这就需要各职业技能型高校在满足专业建设和教育教学的国家标准基础上建立内部教育教学质量保障体系，深入实施产教融合的办学模式和工学一体的人才培养模式，创新人才培养质量自我监控、自我评估、持续改进的机制，实现教育教学质量管理的系统化、常态化和动态化，确保人才培养稳定、高效，满足企业需求。

五、职业技能型高校校园建设应充分体现工业文化与校园文化的结合，要突出体现职业化、信息化、智能化和人性化。职业技能型高校不应建成培养技术技能工人的“流水线”，也没有必要建成公园或游乐场，但一定要为学生建造成一个家园——规范、有序，能促进学生职业化发展的有人情味的现代化家园。人的成长往往是在潜移默化中完成的，使职业文化进校园，使专业和职业文化融进每一栋建筑、每一个教室、每一面墙壁、每一片室外空间是高校校园建设的重要方向。

信息化和智能化是整个世界在 21 世纪发展的方向。高校要建立

完备的硬件设施系统和高质量的网络服务空间，使学生随时随地能够获取资料、开展学习、与教师或同学交流互动；使学生在期间的学习、生活和娱乐与校园网络连接起来、与他人连接起来，实现对自身的智能监控与评价。

高校要建设人性化的服务设施，建立人性化的学生管理制度，使学生成为学校的主人——能按自己的想法设计学习与生活；能方便地获得服务；能自由发挥特长、实现个性化成长。

# 明确办学定位，凸显办学特色 不断推进职业技能型高校综合改革

姚奇富

(浙江工商职业技术学院, 浙江宁波, 315012)

**摘要:** 职业技能型高校以培养生产、建设、服务、管理第一线的高素质技术技能专门人才为己任, 坚持“以服务为宗旨, 以就业为导向, 走产学研结合的发展道路”的办学方针, 以增强特色为重点, 以合作办学、合作育人、合作就业、合作发展为主线, 在助推经济增长、提高就业能力、促进社会公平、服务“三农”发展、推进区域发展、传承民族文化等方面发挥了不可替代的作用。“总部—基地”县校合作办学模式实践形成的辐射效应和示范效应, 印证的是办学特色建设在推进职业技能型高校综合改革中的核心位置。要通过“内力驱动+外力驱动”路径来推进职业技能型高校综合改革。

**关键词:** 职业技能型; 高校; 办学定位; 办学特色; 综合改革

## 一、明确办学定位是推进职业技能型高校综合改革的首要前提

认知职业技能型高校的办学定位, 可以通过两个基本视角, 一是梳理职业教育发展的政策演变轨迹, 二是与应用型高校进行比较。从《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002年)未能做出明确的界定(规定), 到《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005年)提出“就业导向”和“培养数以千万计的高技能专门人才”, 从《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(2014年)提出“产教融合、校企合作”和“培养技术技能人才”, 到习近平总书记对于现代职教发展作出“坚持产教融合、校企合作, 坚持工学结合、知行合一”的重要指示(2014年), 职业技能型高校的办学定位随着“两个变化”——经济社会发展形势的变化及其与职业教育发展互动的变化, 而逐步清晰和深化, 并确立于“两个坚持”的体制机制建设。根据《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》的设计, 即基于“大职教”体系建设思路和框架, 职业技能型高校所从事的高等职业

教育和应用型高校所从事的应用型教育或应用技术型教育，都是现代职业教育体系的重要组成部分，这即是说，应用型教育或应用技术型教育作为“一体（现代职业教育体系）三翼（初中职业教育体系、专科职业教育体系、本科职业教育体系）”中的重要一翼，与高等职业教育具有基于“大职教”体系建设框架的一致性。

但辨识高等职业教育与应用型教育或应用技术型教育的边界，仍然是当前“大职教”体系建设中的难点。目前，按照《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》，职业技能型高校被限定在专科层次，于是，专科高等职业院校（通常被简称为高职院校）被等同于职业技能型高校。这便人为地“划定”了职业技能型高校与应用型高校的办学层次。除此“学历边界”，两者还存在着一种“职业能力”边界：职业技能型高校更加重视岗位性职业能力，而应用型高校更加重视通用性职业能力。

## 二、凸显办学特色是不断推进职业技能型高校综合改革的核心要求

“产教融合，校企合作，工学结合，知行合一”是职业技能型高校办学特色的时代凝练，是使一些职业技能型高校致力于将这一核心特征内化于自身办学实践的总体性要求。

“两个坚持”指引的是职业技能型高校以服务为宗旨、以就业为导向、产学研结合的发展道路。为此，职业技能型高校必须通过产学研结合的基本路径，为地方和区域的经济社会发展培养高素质的技术技能人才。产学研结合基本路径落实于具体实践，就是职业技能型高校立足当地和自身相结合发展的实际构建而成的特色办学模式。“总部—基地”县校合作办学模式，便是特色办学模式的重要代表。

为分享总部和生产制造基地的不同优势资源（总部所在区域通常拥有战略资源，生产制造基地所在区域通常拥有常规资源），生产制造基地往往设于经济欠发达或落后的城镇或区域，而在新型城镇化政策指引下，生产制造基地设于县域的情况会愈发普遍。为总部经济基本原理和基本运行机理所催生并服务于县域—区域总部经济布局建设的“总部—基地”县校合作办学模式，目前已在经济发达地区高职院校的探索实践中率先取得样本效应。位于浙江省宁波市的浙江工商

职业技术学院通过在宁波市辖的宁海县域和慈溪市域（慈溪为宁波所辖县级市）建设宁海学院和慈溪学院，形成了“一体两翼”的“总部—基地”办学格局，积极践行“总部—基地”县校合作办学模式并形成了明显的辐射和推广效应。该模式被《中国青年报》誉为“中国高职教育的‘宁海模式’”；《光明日报》专门报道认为，该模式是“专家学者解读高职院校县校合作模式的范本”。经济几年的建设，通过对当地特色产业链从而对接县域特色经济，宁海学院已发展成为拥有“三学院一中心”（徐霞客旅游学院、宁海现代服务业发展研究院、宁海高技能人才培养学院和宁海科创中心）、为宁海当地培养高素质技术技能人才的重要载体，成为促进宁海经济社会发展的重要力量。慈溪学院正筹划混合所有制建设架构，为职业院校混合所有制建设提供样本。

### 三、“双管齐下”推进职业技能型高校综合改革

依上分析，职业技能型高校综合改革的取向是：以立德树人为根本任务，以理顺基本关系为中心内容，以外力驱动与内力驱动相结合为基本路径，以体制机制创新为着力点，以实现公平、质量、活力、发展四个优先目标。

外力驱动与内力驱动相结合的基本路径，体现的是“自上而下”与“自下而上”相结合、顶层设计与摸着石头过河相结合的“中国式智慧”，是基于外部宏观关系的新型关系构建（涉及学校与举办者、社会以及政府管理部门之间的关系）与基于内部微观机制安排的治理结构的有机组合，以此形成政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学的运行格局。充分体现职业技能型高校“四个合作”（合作办学、合作育人、合作就业、合作发展）建设主线的一种“合作”路径——公私合作伙伴关系模式（即 PPP 模式）建设，不失为一种有效的具体建设路径。

通过 PPP 模式建立的机制，是政府主体与非政府主体基于公共品（产品+服务）提供模式而建立的一种合作机制。职业技能型高校贯彻落实十八届三中全会关于“健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育”的要求，在政府购买社会服务和高等教育服务的政策推力下，积极推进职教领

域的 PPP 模式建设,旨在引入市场机制而激活庞大的公办高等职业教育资源,进一步增强办学活力,以培育特色竞争力、打造核心竞争力、形成持续竞争力。

目前,浙江工商职业技术学院正以浙江省教育体制改革试点项目“高校内部治理机制改革试点——基于‘总部—基地’县合作办学的治理建设建设”为契机,以混合所有制慈溪学院 PPP 模式探索建设为重要抓手,稳步推进综合改革。

# 科学定位，合理设置，释放高职教育发展的更大空间

何友义

（广州番禺职业技术学院）

我曾经在本科院校里工作了9年，在高职院校里工作了20年，现在根据我们高职院校的实践和一些结合实践开展的研究，谈一谈我对高职院校的办学定位和核心特点，以及高等学校设置的一些思考，不一定对，在此跟大家交流一下。

## 一、关于高职院校的科学定位

《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》以人才培养定位为基础，指出我国高等教育总体上可分为“研究型”“应用型”和“职业技能型”三大类型，并把这个分类作为院校设置和高等教育分类发展的重要依据或基本框架。我认为，分类发展作为高等教育发展的必然趋势，可以从两个方面来理解：一方面，复杂的社会和日益分化的劳动力市场决定了单一类型的高等教育无法满足纷繁复杂的社会需求，所以需要多样化的高等教育，需要分类发展。另一方面，大众化、普及化阶段的中国高等教育，每年毕业生数量庞大，只有通过多样化才能缓解结构性就业问题，才能实现广泛而又充分的就业，因此也需要分类发展。前不久召开的“十九大”报告指出，就业是最大的民生，要坚持就业优先战略和积极就业政策，实现更高质量和更充分就业。我想，在贯彻“十九大”报告的过程中，高等教育应该在分类发展的道路上取得新的进步。

然而，以人才培养定位为基础，将高职院校划入“职业技能型”院校，似又对高职院校定位偏低。为什么呢？从人才分类培养来看，学界较多认可把人才分为学术型、工程型、技术型和技能型四类，意味着技术型人才和技能型人才是有不同的；我国的“职业教育”，全称是“职业技术教育”，内在地包含了国际公认的“职业教育”与“技术教育”两部分，特别是高等职业教育，技术教育的成份更多，就不宜说是“职业技能型”。事实上，随着产业升级对人才要求的提升，近年我国的教育政策文件中已普遍把高职院校培养的人才定位为“技

术技能型”，如 2014 年的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》（国发[2014]19 号）、《现代职业教育体系建设规划（2014-2020 年）》，2015 年的《高等职业教育创新发展行动计划（2015-2018 年）》（教职成[2015]9 号），这些文件不仅把高职院校培养的人才定位为“技术技能型”，还进一步提出了要充分发挥高职教育在技术技能积累与创新中的作用。据此，我个人建议在高等学校的分类定位中，用“技术技能型”替代“职业技能型”。

与此同时，“职业技能型”的分类定位在很大程度上把高职院校限制在一个较低的“层次”上，而不是高等教育中的一个“类型”，因为“职业技能型”本身没有延展空间，它只能是一个层次。如果把现有的应用型本科看成是高层次职业教育，那么“应用型”与“职业技能型”就不是类型的划分而是层次的定位，这又与《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》明确是分成三大“类型”并倡导同一类型内有序竞争、争创一流不相符。在实践中，相当一部分高职院校的入学分数高于许多本科院校，把它们定位于最低层次的高等教育，并在构建现代职业教育体系中再把自己的优秀毕业生送入比自身入学分数还低的本科院校，这对学生来说是很不公平的。

## 二、关于高职院校的核心特点

### 1. 办学主体——学校与企业紧密合作

在学校各种多元治理组织、行业协会和政府等的积极参与或推动下，职业院校与产业界搭成紧密联系，形成产教融合、校企合作办学（如共同招生、共同制定人才培养方案、共同开发课程和教材、共同承担教学任务、共同开展人才培养质量评价等）的局面，这是世界职业教育成功的共同经验，也是高职教育彰显“职业性”的必然要求。

### 2. 培养规格——重视实操能力的培养

与普通本科院校不同，高职院校主要培养生产、建设、管理、服务一线的技术技能人才，因此非常重视实践操作能力的培养，重视实训室和实训基地建设，以强化学生的动手能力。为此，新加坡南洋理工学院建立了“教学工厂”，我校艺术设计学院有“陶吧”，各教学单

位建有适合自身的“工作坊”或其他生产性实训基地。

### 3. 师资队伍——多元多能的师资队伍

与大学有名师、大师不同，高职院校在师资队伍上的重要特征，可以概括为“多元”和“多能”。“多元”，即师资队伍来源多元化，既可以是来自其他高校的教师或毕业生，更需要有来自社会各行各业的实践能手，既要有一定数量的专职教师，也要有相当比例的兼职教师，这是彰显职业性的需要。所谓“多能”，指的是教师在能力结构上的特征，除了具备教学能力、育人能力、研究能力以外，还需要具备较强的实践能力，成为“双师型”人才，这是影响高职人才培养质量的核心指标。

### 4. 学校职能——三大职能关系密切

尽管普通大学的人才培养、科学研究、社会服务之间也有互促共进的关系，教学与科研相结合甚至被视为大学的基本理念和原则，但高职院校基于“职业性”与“应用性”，其培养人才、开发技术、服务社会三个职能之间的关系更为密切：高职院校从事技术开发往往与服务社会是一起进行的，而为了培养实践能力强的技术技能人才，高职院校的技术开发与服务社会往往根据人才培养的需要进行。在技术开发和服务社会能力弱的历史时期，高职院校通过培养人往往成为服务社会的主要途径。

## 三、关于高等学校的合理设置

以科学的分类定位和不同类型高校的特性为基础，合理设置高等学校有利于营造良好的教育生态，促进整个高等教育系统的健康发展。高等学校的设置既要考虑高等教育系统的结构问题，更要考虑经济社会发展的需要。在三大类型的高等学校中，高职院校与当地产业界的联系最为紧密，因此受当地产业发展的影响也最大，高职院校在服务面向上也主要为当地产业发展服务。近年来，在我国一些地区特别是沿海经济发达地区，经济转型与产业升级步伐加快，大量中小企业有越来越多的技术诉求，我们的普通本科院校无暇顾及这么大量的需求，大量扎根于地方的高职院校还不能很好地回应这种诉求，这客观上要

求这些地区有部分高职院校要通过发展上的升级来更好地回应这种诉求。因此，从产业发展需求及我国区域发展不平衡这一现实考虑，建议我国在院校设置中给予一些地区一部分高职院校发展升级的机会，在做好相关顶层设计的前提下，允许一部分高职院校举办更高层次的职业教育。（德国职业教育虽然主要在中职层次，但近年来注册学生数在减少，也在发展更高层次的职业学院）

与此同时，在公、民办高等学校设置之间，建议以办学水平和办学条件为设立某一层次某一类型高校的主要依据，这更符合市场经济的基本原则，也更有利于营造健康的教育生态。

总的说来，与其他类型的高等教育机构相比，高职院校具有一些自身的规律和特性，只有选择适合自身的发展道路，才能走得更远，才能在建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化国家中做出更大贡献。而要有合适的道路选择，还需要在顶层设计上科学的定位和合理的院校设置，这样才能释放出高职教育发展的更大空间。

谢谢！

# 新时代新征程背景下对研究型大学办学定位的思考

王世斌

(天津大学发展战略研究中心)

**摘要:** 办学定位是对一所大学发展什么,怎么发展的理性思考与前瞻设计。当前我国研究型大学办学定位主要包含原则定位、理念定位、目标定位、路径定位等方面。新时代新征程背景下研究型大学办学定位要考虑超前想,把握未来发展趋势;深刻看,把握国家的战略需求和历史使命;加快干,把握高等教育的根本任务和主要功能。

办学定位是一所大学发展的基点,是每一所大学发展最先考虑的问题,是对一所大学发展什么,怎么发展的理性思考与前瞻设计。党的十九大做出了中国特色社会主义进入新时代的重大政治论断,确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的宏伟目标,指出了当前我国社会主要矛盾的变化,对高等教育发展提出了新的要求,也对研究型大学的办学定位赋予了新的时代内涵。

## 一、什么是研究型大学

关于研究型大学的概念目前尚未有统一的界定,《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》中指出,根据人才培养的定位,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。王站军教授将研究型大学定义为:研究型大学是以创新性的知识传播、生产和应用为中心,以产出高水平的科研成果和培养高层次人才为目标,在社会发展、经济建设、科技进步、文化繁荣、国家安全中发挥重要作用的大学。

本研究认为,研究型大学是为了适应经济社会和科学技术的发

展形成的一种大学形态，汇聚了知识生产、科技创新、人才培养等集成优势，并具备培养高水平科技创新人才的教育实力、产出高水平科技创新成果的科研实力、支撑经济社会发展的服务能力。

## 二、研究型大学的办学定位和特点

### 1. 办学定位的内涵

定位的原始意思是确定方位，既是一个状态词，也是一个动态词，既体现当前的方位，也体现未来的方位走向。办学定位是对一所大学发展什么、怎么发展的理性思考与前瞻设计，目前办学定位尚未有一个统一的解释，我国“普通高等学校本科教学工作水平评估指标体系”中，将高等学校的定位内涵分解为五个方面：目标定位、类型定位、层次定位、学科专业定位、服务定位等。

### 2. 研究型大学的办学定位

本研究选取北京大学、清华大学、复旦大学、浙江大学、上海交通大学、西安交通大学、天津大学 7 所高校为例，根据各高校“十三五”事业发展规划中对其办学定位的描述，发现研究型大学的办学定位主要包含以下下几个方面：

**一是原则定位。**主要指办学的指导思想和基本方针，体现坚持社会主义的办学方向。关键词主要有：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局和五大发展理念，等等。

**二是理念定位。**如北京大学提出守正创新；西安交通大学提出扎根西部、服务国家、世界一流；天津大学提出中国特色、世界一流、天大品格等等。

**三是目标定位。**主要是对不同发展阶段所处地位的确定。7 所高校以 2020 年前后、2030-2035 年前后、2050 年前后三个时间节点设计发展目标（见表 1）

学校名称	目标定位
北京大学	<p>第一步，2018 年左右进入世界一流大学的行列，若干学科进入世界一流学科前列；</p> <p>第二步，2028 年前后全面实现创建世界一流大学的奋斗目标，整体实力跻身世界一流大学前列，一大批学科进入世界一流学科前列；</p> <p>第三步，到 2048 年前后，矢志成为世界高等教育的推动者和引领者，全部学科实力进入世界前列。</p>
复旦大学	<p>到 2020 年，学校全面完成综合改革任务，现代大学制度和学术治理架构更加清晰完备，硬件条件明显改善，校园布局更加优化，学校综合实力显著提升，办学质量进一步得到社会和国际广泛认可，文、理、医主干学科保持在国内最高水平之列，工程与应用技术学科形成若干国内先进的特色学科方向，文理医工有一批学科跻身世界一流学科前列，社会对学校综合评价认可度不断提升，初步建成具有中国特色的世界一流大学。</p> <p>到 2025 年，学校整体进入世界一流大学行列，立德树人的办学理念深入心，一流大学的文化、制度建设成效显著，一大批学科和研究领域达到世界领先水平，为进一步跻身世界顶尖大学行列奠定坚实基础。</p>
清华大学	<p>2020 年达到世界一流大学水平，</p> <p>2030 年迈入世界一流大学</p> <p>2050 年前后成为世界顶尖大学奠定坚实基础。</p>
上海交通大学	<p>2020 年跻身世界一流大学行列</p> <p>到本世纪中叶，建成综合性、研究型、国际化的世界一流大学</p>
浙江大学	<p>2020 年左右，浙江大学部分优势学科进入世界前列，主要办学指标和整体实力初步达到世界一流大学水平。</p>

	<p>到 2035 年左右，浙江大学更多优势学科进入世界前列，主要办学指标和整体实力稳居世界一流大学水平。</p> <p>到本世纪中叶，浙江大学办学声誉获得世界公认，部分优势学科达到世界顶尖水平，主要办学指标和整体实力达到世界一流大学前列水平。</p>
西安交通大学	<p>到 2020 年，进入世界一流大学建设行列；</p> <p>到 2030 年，达到世界一流大学中上水平；</p> <p>到 2050 年，跻身世界一流大学前列，使西安交通大学成为大师名流荟萃、莘莘学子神往、栋梁之材辈出、国际影响显著的高等教育殿堂。</p>
天津大学	<p>到 2020 年，建成世界知名高水平大学，若干学科和领域达到世界一流，为建设世界一流大学奠定坚实基础。</p> <p>到 2030 年，基本建成世界一流大学，更多学科和领域进入世界一流，整体办学实力大幅提升。</p> <p>到 2045 年（建校 150 周年），全面建成世界一流大学，声誉卓著、人才辈出、优势突显。</p>

**四是路径定位。**7所高校主要围绕人才培养、学科建设、队伍建设、科技创新、社会服务、治理体系建设、党的建设等方面对办学路径进行定位。如上海交通大学提出：突出质量内涵、深化综合改革、推进依法治校、加强党的建设；浙江大学提出：以世界一流为目标，以立德树人为根本，以提高质量为核心，以改革创新为动力，全面提升学校办学能力、水平和声誉，确保学校进入世界一流大学的目标如期实现，为建设高等教育强国，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出努力和贡献；西安交通大学提出：以全面提高人才培养质量和科技创新能力为中心，以深化综合改革和科技创新为主线，坚持发展是第一要务，坚持目标导向与问题导向相结合，加快推进现代大学治理体系建设，统筹推进学校的人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和党的建设；天津大学提出：以培养卓

越人才为根本，以建设世界一流学科为基础，以提升创新能力为导向，以打造高水平师资队伍为重点，以深化综合改革为动力以全面加强党的建设为保障各项工作

### 3. 研究型大学办学定位的特点

研究型大学办学定位具有以下4个特点：一是有高度，以国家富强、社会进步、民族繁荣和人类发展为己任；二是有宽度，研究型大学高度重视发挥大学在人才培养、科技创新、社会服务、文化传承等方面的综合作用；三是有精度，具有明确的办学目标，并以建设世界一流大学为最终目标；四是有强度，研究型大学以持续深化改革创新为动力，不断与时俱进。

### 三、新时代新征程对研究型大学办学定位的思考

一是超前想，把握未来的发展趋势。教育决定着人类的今天，也决定着人类的未来，面对新一轮产业革命和科技革命，面对日趋激烈的国际形势，面对人类共同面临的突出问题，面对高等教育发展的新趋势、新特征、新要求，研究型大学必须把眼光放长远，站在人类命运共同体的高度，从应对变化、引领未来的角度超前定位，做创新的领跑者。

二是深刻看，把握国家的战略需求和历史使命。我国已经进入了中国特色社会主义建设的新时代，面对发展不平衡不充分的新矛盾，研究型大学必须坚持面向世界科技前沿，坚持面向国民经济主战场，坚持面向国家重大需求，主动服务科教兴国、人才强国、创新驱动发展、乡村振兴、区域协调发展、可持续发展、军民融合发展等战略，在对接国家战略需求中探寻发展机遇，推动自身发展。

三是加快干，把握高等教育的根本任务和主要功能。尽管我国研究型大学以培养高水平创新人才和高水平科学研究见长，全球竞争力逐渐增强，并在社会服务、文化传承、国际交流与合作方面发挥了重大的作用，但是我国高等教育大而不强的现实还没有改变。研究型大学的办学定位必须以立德树人为根本任务，聚焦未来人才核心素养和关键能力，进一步深化综合改革，加快创新发展，在推动知识创造和辐射、人才汇聚、科技创新、服务社会、文化传承与创新、国际交流与合作方面做出更大的贡献。



# 我国研究型大学建设的几点思考

孙俊华

(南京大学教育研究院教授/厦门大学教育研究院博士后研究人员)

**摘要:** 研究型大学肩负着创新性人才培养和高水平科学研究的重任, 加快高水平研究型大学的建设对于提高我国高等教育质量、建设创新型国家具有重要意义。研究型大学建设的规模不仅受限于国家教育经费投入实力, 也取决于高校的办学质量和前期基础。研究型大学的建设, 要以人才培养为中心、促进教学与科研相结合, 完善人才培养结构、提升研究生培养质量, 响应国家重大需求、产出高水平科研成果, 以学科发展为载体、实现学校的特色发展。治理结构的现代化、充裕的资源投入和优质的师资队伍, 是研究型大学建设不可或缺的支撑条件。

当代的国际综合实力竞争是全方位的, 涉及政治、经济、军事、科技和教育等诸多领域中。其中, 高等教育的国际竞争是隐性和长期的, 但是它对国家竞争力提升至关重要, 这一点从美国研究型大学在国防和基础研究中发挥的作用体现。国际间综合实力的角逐最终必然落到高科技和拔尖创新人才水平, 这两者恰恰都是研究型大学的责任。在全面建设小康社会、为了“两个一百年”奋斗和中华民族伟大复兴中, 加快建设一批高水平研究型大学, 对于加强人才培养与科学研究、提高高等教育质量、建设创新型国家具有重要意义。研究型大学的建设, 涉及以下三个方面的问题:

## 一、谁建设或者建设哪些高校?

随着我国高等教育大众化进程的推进, 部分高等学校定位不清、热衷于升格或更名、办学特色弱化以及同质化倾向等问题愈发明显。而研究型大学的“高大上”形象, 使得众多的高校都以其作为发展目标, 或者以冠上“研究型”为荣。作为培养高层次精英人才和产出高水平的科研成果的大学, 研究型大学的建设需要充裕的教育经费投入,

而这将限制一个国家所能建设的研究型大学的数量。以美国为例，在2015版卡耐基分类所囊括的7大类4665所高等教育机构中，研究型大学共有334所（占7.2%），其中“极高度研究型大学”仅有115所（占2.5%）。在我国国民经济发展水平和高等教育经费投入与美国还有不小的差距的情况下，以“双一流”建设高校和建设学科的规模甚至更小的规模来建设研究型大学是比较适宜的。除了国家的教育经费投入能力会限制研究型大学建设的数量外，高校自身的办学质量和前期积累也会制约其投身研究型大学建设的行列。

## 二、如何履行其使命？

在《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》所确定高等学校分类体系中，研究型大学的定位是“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”。那么，研究型大学如何去履行其独特的使命？

首先，把握人才培养的中心任务，促进教学与科研相结合。人才培养是大学的首要职能，研究型大学的独特性在于通过科学研究的手段培养高层次创新型人才来满足社会对知识和人才的需求，这也是研究型大学的基本定位。高质量的人才输出是研究型大学建设的根本，也是社会可持续发展的必然要求。在建设研究型大学时，首先要把握人才培养的根本任务，强化教学的核心地位。而最重要的是要善于将科研资源运用到本科生和研究生教育中去，将教学与科研充分结合，优化人才培养模式，改革教学内容和教学方法，开放科研资源，提供更多的学生参与科研实践的机会，培养学生的科研精神和创新意识。

第二，完善人才培养结构，提升研究生尤其是博士生的培养质量。《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》提出，研究型大学的“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”。研究型大学的研究生要占相当的规模，能全方位地培养硕士和博士学位研究生，而世界顶级大学无不是高质量研究生尤其是博士研究生的培养重地。从数量上来看，多数原“985高校”达到了研究生规模与本科生规模相当的水平，但原“211高校”则距此有很大的距离。以江苏省为例，除了南京大学和东南大学之外的9所原“211高校”2016年在校研究生占在校生总数的比例为24%-36%。同时，我

国研究型大学的一个重要短板就是研究生培养质量尤其是博士生培养质量还没有得到世界的广泛认可，博士毕业生在国际学术就业市场上还缺乏相应的竞争力。而一个不能培养高质量博士研究生的大学，很难说是世界一流的研究型大学。因此，必须把研究生教育质量放在重中之重的位置来抓，只有当我们自己培养的研究生在国际学术就业市场上获得广泛认可时，才能说我国大学真正步入了世界一流研究型大学的行列。

第三，响应国家重大需求，产出高水平科研成果。研究型大学既是培养高层次创新型人才的摇篮，又是科学技术创新的源头和基地。由于在人才和基础条件等方面的明显优势，世界顶级研究型大学能够取得具有划时代意义的重大科技成果，能够孕育、发展高科技产业，推动科技成果转化为现实生产力。科研和学术上的成果成为社会评价高校竞争力的主要依据之一。据统计，迄今为止，足以影响人类生活方式的重大科研成果有70%诞生于世界一流的研究型大学。在我国研究型大学的建设中，如何持续提升科学研究的水平，产出高水平的科研成果，是一个需要我们深入研究的问题。在提升国家综合竞争力的重要地位，则决定了研究型大学的科研必须注重对国家重大需求或重大利益的响应。

最后，以学科发展为载体，实现学校的特色发展。每所高校都有各自的办学传统、历史积淀、资源禀赋和发展优势，只有根据自身特点进行特色定位、进行办学资源的优化配置，才能保证其产出高水平科研成果和培养高层次人才的办学目标的实现。而世界顶级的研究型大学的共同特征之一便是守望传统特色发展。学科建设往往最能体现特色发展。世界顶级研究型大学都拥有几个学科处于世界领先水平，如哈佛大学的商业管理、政治学、化学，麻省理工的经济学、语言学、物理学，斯坦福大学的心理学、电子工程、植物学等都是世界一流的学科。我国研究型大学的建设要结合学校的实际，坚持“有所为，有所不为”的原则，集中力量建设优势学科，并在制度上提供保障，提升学科竞争力，从而发挥优势，办出特色。

### 三、需要什么样的支撑条件？

在研究型大学的建设中，需要以下几类支撑条件：

一是制度保障：促进大学治理现代化，建立学术主导的现代大学制度。学术至上是研究型大学的立足之基，学术自由是由研究型大学传播和创造知识的本质特征决定的。只有在宽松自由的学术氛围中广泛交流与争鸣才能发现真理、创造真理。因此扩大办学自主权，营造良好的学术氛围，尊重学术和权威的地位是现代大学建立的关键。大学治理现代化的核心就是建立现代大学制度，保证大学的办学自主、学术自治和学术自由。

二是经费保障：多渠道筹措办学经费，确保充裕的资金支持。世界一流研究型大学对于建设世界强国来说是必需品而非奢侈品。教育要先于社会经济而发展，而我国的经济已经走在前面，所以要举国之力加速推动高等教育的发展，率先实现教育现代化。巨额的资金投入的确是建设世界一流研究型大学不可或缺的条件，这也是为什么世界一流大学大多集中在富裕的发达国家的一个重要原因。大学要吸引优秀的师资和生源，维持全球顶尖的科研水平，仅靠政府的财政拨款是远远不够的。我国的大学有必要努力拓展办学经费筹措渠道，做好资金筹集和投资管理，同时极大提升大学资金的使用效益，从而为世界一流研究型大学的建设奠定雄厚的物质基础。

三是师资队伍：加强师资队伍建设，是研究型大学建设的前提条件。一要广开人力、智力资源引进渠道，二要加强科研团队建设、合理搭建团队，三要注重学校青年教师的培养。

## 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m<sup>2</sup>，建筑面积66万m<sup>2</sup>；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