



中国教育科研参考

2022年第01期

总第(515)期

中国高等教育学会编

2022年01月15日

目 录

- 适应新发展格局需要 推进高等教育高质量发展..... 杜玉波 (02)
- 论高等教育高质量发展的十大要点..... 贺祖斌 (05)
- 什么是高等教育高质量发展..... 王建华 (11)
- 新时代中国高等教育质量革命: 观念转变与行动路线..... 刘振天 俞兆达 (19)

编者的话:质量是高等教育的生命线,高质量发展是高等教育适应经济社会发展的客观要求。2021年3月,十三届全国人大四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》以专章形式描绘了“建设高质量教育体系”的宏伟蓝图。推动高等教育高质量发展成为“十四五”时期我国高等教育发展的战略任务和主要目标。为更好地认识高等教育高质量发展的本质内涵、理论逻辑和实践路径,本刊以“高等教育高质量发展”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主编:王小梅

本期执行主编:王者鹤

责任编辑:段爱峰

地址:北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编:100191

电话:(010)82289239

电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com

网址:www.cahe.edu.cn(中国高等教育学会——学术动态栏目)

适应新发展格局需要 推进高等教育高质量发展

杜玉波

不论是对于世界还是中国，2020年都是极不平凡的一年。突如其来的新冠肺炎疫情席卷全球，世界进入动荡变革期，中国统筹疫情防控和经济社会发展取得重大战略成果，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在复杂的国内外形势下，高等教育将发生什么样的变革和发展，是大家共同关注的时代课题。2020年10月，党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，擘画了中国未来5年乃至15年的发展新蓝图，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。在中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局下，适应新发展格局需要，推进高等教育高质量发展，具有重要的意义。

一、构建适应新发展格局需要的人才培养体系

新发展格局，是党中央根据我国发展阶段和环境变化提出来的，是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择。我国高等教育的发展始终与国家民族命运休戚相关，与国家战略需要同频共振。党的十九大以来，习近平总书记从党和国家事业发展全局的战略高度反复强调“培养担当民族复兴大任的时代新人”。这既是实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求，也是应对复杂国际形势、赢得国际竞争主动的迫切需要。当前，我们要置身新发展格局，深刻思考和回答好构建具有中国特色的人才培养体系的关键之问。

1. 在人才培养的方向上，要毫不动摇。任何国家的教育都有意识形态的属性，都有为谁培养人、怎样培养人的问题，这是教育的价值和责任。我国教育的任务就是要培养中国特色社会主义事业的建设者和接班人，而不是旁观者和反对派。我国高等教育必须始终站稳这样的立场，树牢这样的观点，围绕“社会主义建设者和接班人”这个根本目标，落实立德树人根本任务，把党的教育方针全面贯彻到学校工作各方面，着力培养具有爱国情怀、社会责任感、创新精神、实

践能力和国际视野的中坚力量，这对我们实现民族复兴大业具有长远战略意义。

2. 在人才培养的地位上，要持续巩固。伴随经济社会的发展，高等教育不断被赋予新的使命和功能，但是最核心的还是培养人才。看一所大学办得怎么样，不是看一时的规模、数据，而是要以长远的眼光、历史的视野看他培养出什么样的杰出人才和高素质劳动者。我国高校应更加强化以学生为本的理念，将更多精力聚焦到提高质量特别是本科教育质量上，切实保障人才培养的中心地位，培养勇于为党分忧、为国担当、为民族复兴担负责任的时代新人。

3. 在人才培养的路径上，要尊重规律。人的培养过程有普遍的规律性，遵循规律则事半功倍，违背规律则事倍功半。办好高等教育，要遵循人的成长发展规律、教育教学规律，加强学科、教学、教材、管理体系的统筹规划和设计，推动教学内容和方法因事而化、因时而进、因势而新，把知识传授、素质提升、能力培养、价值引领融为一体，努力构建德智体美劳全面培养的高等教育体系。

二、优化适应新发展格局需要的教育布局结构

在世界高等教育发展史上，对任何一个强国而言，高等教育布局结构都有一个战略考量。20世纪70年代，发达国家进入高等教育普及化阶段。2019年，我国高等教育毛入学率达到51.6%，已经进入普及化阶段，但我国高等教育发展在区域、城乡、学科层次等方面依旧存在不平衡不充分的矛盾，且成为制约高等教育高质量发展的最大瓶颈。构建新发展格局，应该在国内统一大市场基础上形成大循环，不是每个地方都搞自我小循环。我国高等教育布局结构的优化调整也是同样的道理。习近平总书记强调：“要立足服务国家区域发展战略，优化区域教育资源配置，加快形成点线面结合、东中西呼应的教育发展空间格局，提升教育服务区域发展战略水平。”“要优化同新发展格局相适应的教育结构、学科专业结

构、人才培养结构”。

1. 优化区域布局结构，关键在缩小差距。高等教育要适应新发展格局，既需要东部发达地区的率先引领，又需要中西部地区的迎头赶上，还需要各地方高校的创新。长期以来，由于政策资源、财政资源、人才资源的供给不平衡，造成高校空间布局上的不合理，呈现东部资源密集、中西部稀疏的“东高西低”格局。当前，要在政策引导、资源投入上进一步向中西部地区高校倾斜，加快实施新一轮中西部高等教育振兴计划，依托重大区域发展战略规划，促进高校主动与区域发展深度融合。

2. 调整学科专业结构，关键在以特求强。学科专业建设应坚持有选择性的发展，要小而精，不要大而全。但不少高校仍热衷追求所谓“综合性”“全科式”发展，存在资源分散、只见“高原”不见“高峰”的问题。要坚持把社会需求作为学科专业设置和调整的重要因素，把落实国家标准作为学科专业建设的底线要求，建设好一批能够支撑国家急需、产业转型和区域发展的新兴交叉学科专业，形成与经济社会发展相协调的学科专业布局。

3. 建设分类办学体系，关键在错位发展。我国高校的类型层次应从“金字塔”转向“五指山”，形成梯度、对接需求，实现差异化发展。多年来，我国相当数量高校存在办学同质化现象，盲目攀高，一味追求学术型。解决这一问题，要针对不同类型层次高校的办学特点和区域需求，加快形成分类评价的体系标准和管理政策，构建起与我国大国地位相适应的高等教育层次结构体系，引导不同类型不同层次的高校都能办出特色、办出水平。在有为政府、有效市场的环境下，从同型竞争走向错位发展。

三、提升适应新发展格局需要的创新服务能力

世界上的任何一所大学，首先属于这个国家和这个民族，它要以满足国家和区域重大战略为己任。构建新发展格局，是主动作为和长期战略。当前，我国已经转向高质量发展阶段，继续发展具有多方面优势和条件，但创新能力不适应高质量发展要求的问题仍然突出。作为科技第一生产力、人才第一资源和创新第一动力的重要结合点，高校应适应新发展格局需要，在服务支撑国家人才需要和创新需求等方面担当更为重要的责任。

1. 服务经济高质量发展，争当主力军。打造中国经济的升级版，必然要以中国高等教育的升级版为基石。高校要通过调结构、搭平台、创载体、建机制与区域发展深度融合，在区域发展中发挥战略支撑作用。要把开展创新创业教育作为高校综合改革的重要突破口，全面提升学生创新精神、创业意识和创新创业能力。要深化产教融合，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，促进人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合。

2. 强化基础研究，甘坐冷板凳。基础研究是科技创新的“总机关”，是技术研发的源头活水。夯实基础研究，才能为科技实力的持续增长备足后劲。我国面临的很多“卡脖子”技术问题，根子是基础理论研究跟不上，源头和底层的东西没有搞清楚。高校是科技创新体系的重要组成部分，要培养造就一大批“板凳甘坐十年冷”且具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队，力争实现前瞻性基础研究、引领性原创成果的重大突破。

3. 加快关键核心技术攻关，占领制高点。高校具有学科门类齐全、创新人才聚集等优势，应当在服务国家实现关键核心技术自主可控方面担当重要责任。面对国家战略需求，高校要进一步研究破解政策制度障碍，围绕国家急需的战略性问题、尖端领域的前瞻性问题，探索开展跨学校、跨学科、跨领域、跨国界的协同创新，优化科研资源配置，服务关键核心技术创新需求。

四、形成适应新发展格局需要的教育评价机制

教育评价改革是一项世界性、历史性、实践性的难题。教育评价既有国际公认的标准，也有适合本国实践的特色体系。我国的教育评价改革的目标是到2035年基本形成富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的教育评价体系。要实现这样的目标愿景，必须多措并举、全面发力，探索形成适应新发展格局需要的教育评价机制。

1. 注重理念革新，思想先导。科学理念是正确实践的思想先导。各级各类学校要树立科学的教育评价观，将立德树人摆在学校工作的中心位置，围绕德智体美劳全面发展构建学生评价体系。要着力破除不科学、不合理的教育评价导向和做法，对学校不再简单以升学率来评价，对教师不再简单以项目、论文来评价，对学生不再简

单以考试成绩来评价，党政机关、企事业单位对用人不再简单“唯名校”“唯学历”是举。

2. 注重破立结合，以立促破。要从教育规律和人才成长规律出发，在“唯”与“不唯”之间找到平衡，搞清楚从哪里突破、规则是什么、路径是什么。如破除“唯分数”方面，破的是将分数作为评价学生的唯一标准，立的是实现学生德智体美劳全面发展，回归育人本质；破除“唯论文”方面，破的是把论文作为教师职称评定、发展晋升的核心指标，立的是引导教师潜心教书育人。

3. 注重综合施策，协同发力。构建新的教育评价机制，需要运用整体思维，协同发力，系统推进。具体来讲，就是要认真践行重师德师风、重真才实学、重质量贡献的价值导向，改进结果评价，扭转功利导向；强化过程评价，尊重客观规律；探索增值评价，挖掘发展潜能；健全综合评价，力避片面倾向。

五、完善适应新发展格局需要的大学治理结构

建设具有中国特色、世界水平的现代高等教育，要构建以党委领导下的校长负责制为核心，以职能部门和专业院系为依托，以学术委员会、教代会、理事会等为支撑的现代大学内部治理体系，不断释放办学活力，激发办学动力，推进治理能力和水平现代化。

1. 坚持党的全面领导，把握办学方向。要坚持和完善党委领导下的校长负责制这个根本制度，党委领导重在谋划和决策，履行把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实的职责，统一领导学校工作；校长负责重在实施和管理，全面负责教学、科研和其他行政管理工作，依法行使职权。要加强基层党组织建设，坚持围绕中心抓党建，抓好党建促发展，使学校发展建设与党的建设同步谋划、与党的组织同步设置、与党的工作同步开展。

2. 完善思想政治工作体系，落实立德树人。坚持全员、全程、全方位育人的理念，构建纵向衔接和横向配合相统一、校内教育和校外培养相协同的思想政治工作体系。坚持融合贯通，建立既与中小学德育相衔接，又真正适合大学生成长特点的一体化育人体系。坚持系统思维，把思想政治教育贯穿到德育、智育、体育、美育和劳动

教育之中，加强思想政治工作的整体性和系统性。坚持统筹兼顾，实现学校、家庭、社会协同育人，形成立德树人的强大合力。

3. 完善内部治理结构，汇聚办学合力。要加快推进高校内部治理体系现代化，以“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”为基本框架，充分发挥学校各职能部门联动的工作优势，形成高效、协调、顺畅的运行机制。要注重激发院系“中场发动机”的作用，把党的教育方针和重大战略部署落实到院系的各项工作中来。要把学校的学术组织和群团组织作用发挥好，实现行政权力与学术权力既相对分离，又相互促进，形成相得益彰的良好工作机制。

六、开拓适应新发展格局需要的开放合作局面

教育对外开放是我国改革开放事业的重要组成部分，也是人类命运共同体建设的重要内容。新发展格局是开放的国内国际双循环，不是封闭的国内单循环。习近平总书记指出：“要扩大教育对外开放，优化教育开放全球布局，加强国际科技交流合作，提升层次和水平。”当前国际力量对比深刻调整，我国正面临着“发展中的挑战”“打压中的突破”“开放中的博弈”等复杂局面，高等教育也面临着一系列新压力新挑战。应顺势而为、应时而动，统筹做好新冠肺炎疫情防控和教育交流合作，统筹用好国际国内两种资源，开拓适应新发展格局的开放合作局面，提升高等教育全球化的核心竞争力。

1. 坚持扎根中国与融通中外相结合，“合力解题”。扎根中国是我国高等教育对外开放的根本原则和立场，要求我们必须坚持中国特色社会主义高等教育发展道路，立足中国国情和高等教育发展实际，扎根中国大地，解决中国高等教育发展中面临的重大现实问题。融通中外是对外开放的内在逻辑和方向，要求我们必须面向世界，聚焦世界科技前沿和国内薄弱、空白、紧缺学科专业，同世界一流资源开展高水平合作办学、高水平人才联合培养和科技联合攻关，汇聚全球资源和天下英才“合力解题”，以更加开放合作的姿态应对全球共同威胁和挑战。

2. 坚持有选择的“请进来”、有章法的“走出去”、有目标的“深参与”。一方面，面向全

(下转第18页)

论高等教育高质量发展的十大要点

贺祖斌

《中国教育现代化2035》提出，到2035年我国要总体实现教育现代化，迈入教育强国行列。这一战略部署为新时代我国高等教育现代化发展明确了方向。实现高等教育现代化的核心在于高质量发展。习近平总书记指出：“高质量发展就是体现新发展理念的发展。”20世纪以来，高等教育系统由于外部的需要和内部的冲力以加速的步伐发展与变革，已成为社会智力生活和创新生活的主要交换中心。新发展理念要求我们重新审视高等教育系统及其相关影响因素和机制，以新的视角研究高等教育领域的新问题，推动高等教育高质量发展。这也是遵循高等教育发展规律、适应我国社会主要矛盾变化、促进我国高等教育健康可持续发展和全面建设社会主义现代化国家的必然要求。

因此，高等教育高质量发展是高等教育系统内外各种因素和机制的有机协调与和谐发展，其最显著特征是从以往谋求高等教育“量”的增长转向注重“质”的提升，实现内涵式发展。我国要推动高等教育高质量发展，就要进一步认识影响高等教育系统的各种因素，剖析高等教育系统在结构组成、运行产出以及发展变革等方面的机制，并优化配置校内外资源，促进其和谐发展。从结构组成来看，现阶段我国高等教育的层次结构、科类结构、形式结构及管理体制结构等宏观结构日益完善，而高等教育的学科专业结构、课程结构、教材结构及人才队伍结构等微观结构随着经济社会发展转型面临新的机遇与挑战。党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，在此背景下，完善内部治理，尽可能获取外部支持，优化高等教育宏观与微观结构，同步发展本科教育与高职教育，稳步推进公办教育与民办教育，激发高等教育办学活力，是推进高等教育现代化、实现高等教育高质量发展的内在要求。从运行产出来看，规模与结构是高等教育系统运行的

有机载体，质量与效益是高等教育系统产出的目标追求。对高等教育规模与结构进行科学合理的调控，履行高等教育的教学、科研与社会服务等职能，促进高等教育办学质量和效益的稳步提升，是高等教育系统运行产出的理想模式。因此，适度的办学规模和合理的办学结构有利于实现教育教学与科研服务的高质量发展，这是推动高等教育高质量发展的核心要素。从发展变革来看，动态与平衡是高等教育系统健康稳定的基本特征，发展与变革是高等教育系统不断健全和完善的条件和动力。正确认识高等教育的发展与变革，需要从宏观与微观、纵向与横向等视角对其进行全方位的审视：从宏观来看，需要明确高等教育发展定位，科学制定发展战略规划；从微观来看，需要在重视高等教育前瞻发展的同时关注高等教育的特色发展；从纵向来看，需要在传承中国特色高等教育优势的同时促进高等教育的融合创新；从横向来看，既需要扎根中国大地坚持本土化办学，又需要具备全球化思维，探索高质量的国际化办学模式。具体来说，我国高等教育高质量发展要关注以下十大要点。

一、完善内部治理体系，争取外部支持

高等教育作为培养高级专门人才的主要社会活动，与国家的政治、经济、文化等密切相关。大学作为实施高等教育的主要机构，在整个高等教育治理体系中处于中心地位。因此，推进高等教育治理体系和治理能力现代化的核心在于推进大学治理的现代化，本质在于对内部治理体系进行完善，并最大限度地争取政府、市场和社会等的外部支持。

首先，高校要不断深化内部治理改革，不断完善内部治理体系，具体可从以下方面入手。一是重视政治、思想和组织建设。高校应强化政治建设，坚决执行民主集中制，提升科学、民主决策水平，确保正确的办学方向；深化思想建设，坚持正确的理想信念，建设优良的校风、教风、学风，发挥立德树人的价值引导、文化凝聚和精

神推动作用；优化组织建设，推进学校各级组织的标准化、规范化发展，通过提升组织力激励全校上下担当作为，推动学校各项事业高质量发展。二是健全“放管服”改革落实机制。高校应聚焦于政府放权的重点领域，在学科专业建设、人才引进培养、岗位编制优化、职称评审改革以及项目经费管理和工资薪酬分配等方面积极对接“放管服”改革；通过制定承接“放管服”改革事项的一系列相关配套制度，结合大学内部治理改革，健全现代大学治理体系；以“放管服”改革为契机，推进管理重心下移，强化二级学院的内部治理，突出其主体地位，激发其改革创新的积极性和主动性。三是深化管理和运行机制改革。高校应全面实施权责清单制度，按照责权利一致、边界清晰的原则，制定教学部门及管理部門的清单；健全二级学院和职能部门目标管理考核制度，建立全方位的评价模式；优化机构设置，实现“流程再造”，规范管理事项决策程序，健全部门联席会议制度，完善面向大学师生的网络办公综合服务平台，持续提升治理效能。

其次，为了更好地获取外部支持，高校要不断健全社会参与机制。高校应组建包括政府、学校、企业和其他组织代表以及校友、社会知名人士、国内外知名专家等个人代表的理事会，建立健全理事会制度；发挥学科和教育资源优势，通过品牌和特色建设提高社会参与的效度和“黏度”；重视校友资源价值和捐赠文化建设，完善基金会平台，创新筹款募捐方式，建立社会筹资项目库，引进市场思维和公益社会化理念，不断提高社会筹资和资金增值效能，为高等教育高质量发展注入活力。

二、保持适度办学规模，追求卓越教育质量

有学者通过对近20年来我国高等教育政策导向进行研究，其可以分为三个阶段：一是从1998年到2006年，为规模扩张阶段；二是从2006年到2012年，为质量提升阶段；三是2012年至今，为内涵式发展阶段。该历程也体现了我国高等教育政策与社会经济的相互适应和不断发展。首先，从政策导向的历史发展来看，无论是规模扩张、质量提升还是内涵式发展，都是为了落实科教兴国战略和人才强国战略，其直接表现为增加了高等教育入学机会。这一方面满足了人民日

益增长的高等教育需求，另一方面大大提升了高校的规模经济效益。在一定历史时期，高校办学规模的扩大对国家高等教育宏观发展的促进作用是比较明显的。其次，高等教育要实现从规模扩张到内涵式发展的转变，有两个方面的原因。一方面，一段时期以来高等教育“量”的增长缺乏高校人才培养模式、专业结构、师资规模等内部构成要素的支撑，从而引发高校毕业生质量不高、企业招人难等一系列社会问题。另一方面，随着国家社会主要矛盾的历史性变化以及加快建设创新型国家战略的提出，发展更高质量、更加公平、更具个性的高等教育成为我国高等教育改革的核心要求和必然趋势。因此，保持适度的办学规模、追求卓越的教育质量是我国高等教育高质量发展、实现现代化的重要前提。此外，从我国高等教育区域发展来看，2010—2019年西部地区高等教育毛入学率和每十万人人口在校人数总体上呈上升态势，高校数、在校生数以及招生数均逐年增长，但与全国平均水平仍有较大差距，生师比逐年上升，高于全国平均值。高等教育高质量发展的前提是均衡发展，面向2035年，在关注东部发达地区高等教育质量提升的同时，我国也要促进中西部地区高等教育规模与质量的协调发展，这也是提升全国高等教育竞争力的基本要求。

具体来说，一方面是要利用好国家振兴中西部地区高等教育的相关政策措施，持续改善中西部地区高校基本办学条件，增加优质高等教育资源，进一步增加学生接受优质高等教育的机会，从而促进高等教育规模持续稳定扩大，保证适度的办学规模。另一方面是要认识到高素质、专业化、创新型教师队伍在加快推进高等教育现代化中的关键性作用，坚持把队伍建设作为高校发展的基础性工作，持续加强全国高校尤其是中西部地区高校高层次人才队伍建设，通过完善奖励、激励机制以及增强人才引进的灵活性等吸引和汇聚优秀人才，激发教师活力，促进高校人才队伍质量的提升，从而保证卓越的教育质量。综上，稳定投入、扩大规模，重视师资、提升质量是我国实现高等教育现代化的基本路径。

三、优化办学结构，提高办学效益

高等教育结构从宏观来看包含层次结构、形式结构、科类结构和布局结构等，其中办学布局

结构在很大程度上影响着高等教育的办学效益。高等教育办学效益反映了高等教育投入与收益的关系，是对运行效率和教育效果的综合考量，只有效率高、效果好的高等教育才称得上效益好的高等教育。在高等教育资源向地级市拓展的过程中，西部地区地级市高校的发展与东中部地区相比较为缓慢，办学资源存在区域失衡现象。区域之间优质的高等教育资源也呈现出不平衡：在教育部公布的“双一流”建设高校名单中，东、中、西部地区高校入选学科数分别为331个、83个和51个，区域间的差异较大。这种办学资源失衡引起的办学结构的显著差异，使得不同区域高校的办学基础存在明显不同。这一方面不利于区域之间高等教育的集群和有机融合发展，不利于资源的高效利用，不利于高校之间的良性竞争，使得高等教育办学效益不高；另一方面不利于分类指导和支持不同区域、类型高校的特色发展和高水平发展，从而导致高等教育办学动力不足、办学效益不高。

高等教育实现高质量发展需要不断优化办学结构，提高办学效益，具体可以从以下三个方面着手。一是要科学调整高校的布局结构，结合国家关于区域高等教育发展的战略部署，提高高等教育服务地方经济社会发展的效益。我国要加快西部地区高等教育发展，根据地方经济社会发展的需要，形成大学发展与城市建设相适应、学科专业与产业布局相适应的高等教育格局。二是要结合所在区域产业发展特点实现高校特色发展。高校应积极对接国家战略、地方产业发展需求，组合优势资源，突出办学特色。三是要提高高校机构运行效率。高校要聚焦体制机制创新，以信息化建设、资源配置改革和新型后勤保障体系建设为基础，深入推进综合改革，形成运行高效的制度体系，提高办学效益。

四、发展高水平本科教育，强化特色高职教育

进入新时代，一方面，我国加快向创新型国家迈进，经济发展从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。这需要大力开发人力资源、人才资源，推动本科教育改革，培养、集聚大批拔尖创新人才，不断增强经济创新力和竞争力。另一方面，随着我国产业升级和经济结构调整步伐的不断加快，各行各业对应用技术型人才的需求量越来越

大，高职教育的地位和作用愈加凸显。因此，在大力推进现代化建设与改革的宏观背景下，本科教育和高职教育将成为我国高等教育的两大重要类型，本科教育与高职教育同步发展对于促进高等教育高质量发展、服务国家发展战略意义重大。在本科教育方面，教育部在2018年召开的新时代全国高等学校本科工作会议上提出要“坚持以本为本，推进四个回归”，出台《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》（简称“新时代高教40条”）以及一流本科专业建设“双万计划”、一流本科课程建设等一系列加强本科教育的文件和政策。在高职教育方面，国务院印发《国家职业教育改革实施方案》，提出未来5~10年我国职业教育将由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变，基本完成由追求规模扩张到注重办学质量提升的转变。2019年，中国特色高水平高职学校和专业建设计划（简称“双高计划”）启动，该计划是国家关于推进教育现代化的重要决策，旨在集中力量建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群，引领职业教育服务国家战略、融入区域发展、促进产业升级。截止到2020年6月，我国高职（专科）院校在数量上约占普通高校的53.6%。

因此，面向2035年，我国亟须发展高水平的本科教育，强化特色的高职教育，具体可以从以下方面着手。一是要明确应用型本科院校与高职院校的办学定位和发展目标，认识到二者在学科专业设置、人才培养方案制订等方面的区别与联系，解决转型发展过程中二者的同质化问题。二是要促进本科高校坚持“以本为本”，将一流本科教育作为发展目标，深化专业供给侧改革，建立健全专业结构优化调整机制和专业认证机制等，提升本科教育质量。三是要鼓励和支持高职院校特色化发展，结合经济社会发展需要，采用个性化的教育教学形式和组织管理形式等，开拓新的办学领域，设置特色专业，培养各行各业所需的高素质技术技能人才。

五、巩固公办教育，发展民办教育

我国民办高等教育为国家人才培养作出了积极贡献，特别是在高等教育由精英化阶段向大众化阶段发展的过程中民办高等教育取得的成就有

目共睹。截至2019年，我国民办高校共有757所（含独立学院257所、成人高校1所），比上年增加7所，民办高校数量已占到全国普通高校的27.6%。因此，首先，从发展规模来看，民办高等教育已经成为我国高等教育不可忽视的重要组成部分。其次，从世界高等教育的发展历程以及办学体制的改革进程来看，公立高校与私立高校并行发展是高等教育发展的基本规律和高等教育办学体制改革的必然趋势。公办与民办高等教育共存的发展状态为高等教育健康发展营造了和谐、多元的生态环境，这有利于满足全社会对高等教育的个性化、多样化需要，可以有力促进高等教育质量的提高。最后，从我国国情来看，我国高等教育发展需要多元化的办学体制。我国是世界上人口最多的发展中国家，举办世界上最大规模的高等教育，需要大量办学资金和运行经费等的支持，故应多渠道、多层次动员全社会力量参与和支持高等教育的改革与发展。同时，公办与民办高等教育并举的多样化办学体制也会在全社会起到辐射作用，为我国高等教育办学体制改革积累经验 and 提供借鉴，从而为我国社会主义现代化建设提供强大的人才支撑。综上，我国公办教育与民办教育需要并行发展。

面向2035年，我国在巩固公办教育的同时，还要大力发展民办教育，具体可以从以下两个方面着手。一是要综合运用法律、标准、信息服务等现代治理手段，推进公办与民办高等教育的法治化、制度化建设，保障二者有序、健康发展，尤其要高度重视民办院校的办学特点，构建支持民办院校改革与发展的长效机制。如我国可以鼓励条件成熟的独立学院转设为独立建制的民办普通高等学校，进一步规范发展民办教育事业等。二是要积极探索促进公办院校与民办院校联动发展的有力措施：在发展规划上要拓宽视野，建立公办院校与民办院校整体规划机制；在交流往来上要拓宽渠道，加强公办院校与民办院校多种形式的会商沟通与协同合作；在资源利用上要完善机制，通过资源“共建、共享、共用”等形式推进公办院校与民办院校的校际合作；等等。

六、推进教育教学现代化，促进科研服务协同化

教育教学与科研服务是高等教育的基本职

能，也是高等教育在任何时期都必须关注的基本问题。教育教学与科研服务协同发展是优化高等教育内部结构和资源配置，推进高等教育内涵式发展，提高高等教育系统产出的关键。其核心在于实现高校人才培养与科研服务等职能与国家经济社会发展的有效衔接和有机融合，满足社会各方面知识、技术和人才需要，促进社会的文明与进步。

在教育教学中，如何加快创新型、应用型人才培养是新时代高校面临的重要问题。因此，高校要推进教育教学总体改革，明确目标、内容、举措、评价和保障机制等，加大投入力度，加强相关政策的协调与配套；坚持“以本为本”，推进“四个回归”，推动形成“三全育人”工作格局，强化创新创业协同育人，在资源配置与共享、协同育人平台建设等方面体现以教学为中心，加快高水平本科教育建设，切实增强学生的创新创业能力。同时，在信息化时代国家加快教育变革的战略背景下，高校要大力推进教育教学适应信息化不断发展带来的知识获取和传授方式、教和学关系的历史性变革，全面提升高等教育信息化水平和师生的信息化素养，推动高等教育管理模式和教学组织形式的创新与变革，以高等教育信息化带动高等教育现代化。

在科研服务上，高校要注重与区域经济社会发展相结合。高校应从地方区位条件、产业特点和民生需求等方面出发，利用自身人才聚集的优势，针对当前国家和地方发展急需的产业进行攻关，抢占创新发展的制高点。同时，高校要与企业和市场共同建立利益“共建、共享”的产学研合作模式，提升高校科研成果的质量和高校服务地方经济社会发展的能力，进一步强化应用型研究，促进科研成果转移和转化。

七、明确发展定位，加强战略规划

规划既基于发展又超越发展，如果说发展定位聚焦于“怎么看”高等教育发展形势的问题，那么战略规划则侧重于高等教育未来发展“怎么办”的问题。明确发展定位，加强战略规划是推动我国高等教育高质量发展的基础和前提。由于高等教育的人才培养、科学研究和社会服务等职能与国家经济社会发展的联系越来越密切，因而准确分析和研判政治、经济发展形势和国家社会

政策导向，重视高等教育发展定位，对于高等教育战略规划具有重要的指导意义。当前我国经济社会发展正处于“十三五”收官和“十四五”开局的过渡时期，“十四五”时期是全面深化高等教育领域综合改革、实现高等教育内涵式发展的决胜时期，也是国家加快推进教育现代化的关键时期。

从高等教育发展定位来看，“十四五”时期，我国将进入全新的人工智能制造时期和城乡人口双向流动时期，市场化、国际化将步入深度变革期，信息化将进入以5G为主要标志的新技术突破期，人口老龄化将进入凸显期，生态化建设将进入关键期，国家治理体系与治理能力现代化将进入全面推进期……这些趋势对“十四五”时期我国高等教育发展定位势必产生根本性影响。高等教育需要从未来5~10年国家产业结构、城市格局、市场变革、人口结构、信息化发展、生态建设、社会治理以及国际局势等多个层面来分析机遇与挑战，看到矛盾与问题，寻找破解之道和出路。

从高等教育战略规划来看，在明确不同类型高校办学定位的前提下，科学做好“十四五”规划对我国高等教育抓住新机遇具有重要意义。做好高等教育战略规划要着眼于以下几个方面。一是要积极了解时代发展要求和世界发展趋势，主动对接国家和区域发展战略部署，对前一发展阶段的相关数据指标进行评估和分析，结合高等教育改革与发展实际，明确优势与不足，以当前最重要、最关键、最需要解决的问题为改革突破口，做好战略规划顶层设计。二是要关注高等教育研究领域的前沿成果，借鉴国内外高等教育发展经验，对战略规划进行专业的研讨和严密的论证，增强战略规划的科学性。三是要坚持问计于民、集思广益，广纳群言、广集众智，使规划编制过程成为一个多方参与、民主决策、统一思想、凝聚共识的过程。面向2035年，制定科学的高等教育发展战略规划，服务国家和区域经济社会现代化发展，是促进我国高等教育高质量发展的有力举措。

八、树立前瞻性发展理念，突出办学特色

“双一流”建设是目前高校面临的难得机遇

和重大责任。“双一流”建设中的“一流”既是一种发展水平，又是一种精神追求；“双一流”建设不仅要强调“一流”本身，更应该强调“争创一流”的前瞻性发展理念。潘懋元等曾在《关于地方高校内涵式发展的对话》一文中指出：一流大学既可以是具有卓越科研实力的研究型大学，也可以是特色鲜明的行业型院校；既可以是学科齐全的综合性大学，也可以是“小而精”的学院。可见，高等教育发展的“前瞻性”与“特色性”是相辅相成的，多元的办学特色是高等教育前瞻性发展理念的核心要义之一。面向2035年，高校要树立“争创一流”的前瞻性理念，探索特色发展的多元化路径，把握历史机遇，强化内涵建设，提升综合实力，在不同的办学层次和领域寻求多元化特色发展，争创一流。

我国高校实现前瞻性发展理念指导下的多元化特色发展，可以从以下五个方面着手。一是要加强一流学科建设。高校要在国家公布的首批“双一流”建设高校名单基础上，结合省级“双一流”建设计划以及自身优势、特色学科情况，形成层级式、立体化的一流学科建设体系，由点及面递进推动整体性发展。二是要抓好教育教学工作。教育教学是大学最基本的职能，其出发点和落脚点在于培养适应国家经济社会发展的有用人才，因而高校要重视教育教学的基础性作用，以卓越人才培养为特色带动高校其他各项事业的卓越发展。三是要打造高水平师资队伍。高校要落实创新驱动发展战略和人才强校战略，实施学科领军人才、拔尖人才培养以及骨干教师海外研修等工程，培养造就高水平、创新型、具有国际竞争力的教师队伍和创新团队。四是要营造良好的文化氛围。一流的文化软实力可以彰显一流大学的影响力，“办大学就是办氛围”，一流大学建设要重视打造一流的文化软实力，通过培育校史文化凝聚大学精神力量，通过培育校园书香文化营造良好育人氛围，以大学特色文化引领大学高质量发展。五是要作出突出的社会贡献。高校要根据学校和学科特点，发挥自身智力密集、多学科综合及科研创新等优势，结合国家、区域发展战略，促进产学研深度融合，通过为国家和社会提供卓越服务彰显一流大学的责

任担当。

九、传承独特优势，实现融合式创新发展

改革开放40多年来，我国高等教育围绕立德树人这一根本任务，以服务经济社会发展为动力，以深化改革为契机，在高等教育大众化、科研创新能力提升、高等教育国际交流与合作等方面取得了历史性的伟大成就，这充分显示了我国高等教育的文化基因和制度优势。坚持党对高等教育的领导，坚持社会主义办学方向，坚持高等教育发展的中国特色等，已然成为我国高等教育自主发展的独特优势。但我们同时也要看到，我国高等教育经历了40多年的改革与发展，正在由“量”的增长向“质”的提升转变，随着国家经济发展进入新常态，人才供给与需求的关系也在发生变化，高等教育的同质化倾向与结构性矛盾更加突出，人才培养尚不能适应经济结构调整和产业升级的要求。

因此，新时代我国高等教育在传承坚持党的领导与中国特色办学方向、落实立德树人根本任务、弘扬中华优秀传统文化、深化内涵发展与综合改革等优势的同时，也要努力实现融合式创新发展。融合式创新可以有效推动教学、科研和学科资源等的集聚与整合，从而促进高等教育在育人、学术以及其他方面不断涌现创新成果。如在育人融合创新方面，高校可以推进信息技术与教育教学深度融合，促进优质教育资源的共享，推进科教结合协同育人，构建全方位、全过程深度融合的协同育人新机制；在科研融合创新方面，高校可以努力构建优势互补、深度融合的创新协作机制，搭建高水平科研平台，统筹和推动各种科研要素跨部门、跨学校、跨区域融合，助力科研提质增效；在学科融合创新方面，高校可以探索建立跨学科基金支持、跨学科成果认定、跨学科人才培养等机制，打破学科壁垒，促进学科交叉融合等。我国可以通过融合式创新使高等教育领域各种创新要素优化整合，从而推动高等教育的高质量发展。

十、厚植本土教育，加强国际化办学

高等教育本土化办学是构建中国特色高等教育体系的基本原则，高等教育国际化办学是我国高等教育走向世界的发展趋势。习近平总书记在

2018年召开的中央外事工作会议上指出，当今“世界处于百年未有之大变局”，我国对外工作要“统筹国内国际两个大局，牢牢把握服务民族复兴、促进人类进步这条主线，推动构建人类命运共同体”。面对“大变局”，我国高等教育要处理好本土化与国际化办学的关系，在坚持本土化办学的同时积极推进国际化办学。

一方面是要“引进来”。高等教育本土化办学是在坚持对外开放条件下的扎根本土，我国高校要广泛汲取国外高等教育发展经验，积极借鉴国外先进的高等教育办学理念、科学的高等教育管理体制等，引进高层次领军型人才队伍、现代化的教育教学方法等，依法依规推进高等教育的国际交流与合作，充分发挥高等教育国际合作办学的积极作用，使本土高等教育的办学质量和水平获得全方位的提升。具体来说，国家应鼓励高校进行开放办学、合作办学，缩小与世界一流大学的差距；地方应发挥区位等优势，抓住“一带一路”倡议等带来的发展机遇，加大高等教育开放力度。另一方面是要“走出去”。高等教育国际化办学是在坚持本土化特色前提下的对外开放，我国高校要坚持双向交流、以我为主的办学原则，以实现双赢为目标，优化办学模式，将高等教育的中国模式、中国经验推向国际，使本土高等教育的国际影响力和竞争力不断提升。

十一、结语

在以上高等教育高质量发展的十大要点中，治理体系、办学体制与类型体现了高等教育系统的组织与构成，规模与质量、结构与效益以及基本职能聚焦于高等教育系统的运行与产出，定位与规划、一流与特色、传承与创新以及本土化与国际化办学关涉高等教育系统的变革与发展。因此，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，以新发展理念引领高质量发展，坚持高等教育系统内外各种因素和机制有机协调与和谐发展的理念，认真落实以上十大要点，必将进一步推动我国高等教育的高质量发展。

（贺祖斌，教授、博导，教育学博士，广西师范大学校长，广西桂林 541004）

（原文刊载于《高校教育管理》2020年第14期）

什么是高等教育高质量发展

王建华

当前受评价因素的影响，高等教育质量和高等教育发展质量存在一定矛盾。一方面参照量化的评估指标或排行榜，当今时代拥有有史以来最多的“世界一流”大学，各种指标似乎都在明示或暗示当今时代的高等教育质量在不断提高。但事实上，受以排名竞争为导向的发展观和以争夺学术锦标为核心价值的发展范式的影响，无论参照熊彼得的“创新”发展范式还是阿马蒂亚·森以自由为导向的发展观，当今时代的高等教育都很难说实现了高质量发展。具体而言，当前高等教育发展中一方面人的发展没有得到充分的重视，另一方面与经济社会发展之间也存在脱节。高等教育高质量发展的目标就是要充分实现人的发展与经济社会发展之间的平衡或协调。从发展范式看，高等教育是否实现高质量发展的评判标准应是高等教育机构的发展范式是否与经济社会的发展范式相匹配，抑或高等教育的发展水平能否满足当今时代创新驱动发展和创业革命的需要。从发展的内涵看，高等教育是否实现了高质量发展的首要评判标准就是高等教育的发展是否扩展了人的实质的自由，抑或是否使受教育者的潜能得到了充分发挥。综合来看，如果高等教育的发展既充分促进了人的发展又充分满足了经济社会发展的需要，就可以称之为高质量发展；反之，则是低质量发展或仅仅是数量的增长。

一、高等教育发展观的澄清

现代社会以经济为中心，经济领域的发展观经常会对其他领域产生直接或间接的影响。高等教育领域是一个出“思想”的地方，原本应对高等教育发展有独特的理解，但事实恰恰相反。长期以来，受经济决定论的影响，高等教育发展的范式和对于经济发展的范式和对于发展观往往亦步亦趋。由于滞后效应的存在，有时甚至那些经济领域正在抛弃的发展范式和对于发展观，高等教育领域仍在积极引入并不断盛行。早期的经济发展以增长为核心，通常将国民生产总值或国内生产总值作为国家经济发展的重要指标。这种狭隘的发展观在经济领域如今已受到全面清算并逐渐

被抛弃。但今天在高等教育领域所谓“发展”在很大程度上仍然被等同于“增长”。很多大学仍然在通过扩张或合并来提高学术产量，进而提高大学的排名。近年来，伴随着经济领域对于内涵式发展和高质量发展的强调，在高等教育领域内涵式发展和高质量发展也逐渐成为热点问题。相关讨论中无论内涵式发展还是高质量发展，其共同的对立面都是数量式的发展或高速增长，即将数量上的增长当作发展。事实上，如果将增长与发展加以适当区分，发展本身就意味着内涵式的或高质量的。在发展经济学中，熊彼特早就指出：“我们所指的‘发展’只是经济生活中并非从外部强加于它的，而是从内部自行发生的变化。如果情况是，在经济领域本身中没有这样的变化发生，而我们所称的经济发展现象在实际上只不过是建立在这一事实之上，即数据在变化而经济则继续不断地使自己适应于这种数据，那么我们应当说，并没有经济发展。这样说的意思应当是：经济发展不是可以从经济方面来加以解释的现象；而经济——在其本身中没有发展——是被周围世界中的变化在拖着走；为此，发展的原因，从而它的解释，必须在经济理论所描述的这一类事实之外寻找。仅仅是经济的增长，如人口和财富的增长所表明的，在这里也不能称作是发展过程。因为它没有产生在质上是新的现象，而只有同一种适应过程，像在自然数据中的变化一样。因为我们想要使我们的注意力转向别的现象，我们将把这种增长看作是数据的变化。”高等教育领域同样如此。如果“没有产生在质上是新的现象”，如果没有“从内部自行发生的变化”；如果只是“被周围世界中的变化在拖着走”，如果只是“不断使自己适应于”政府和社会提出的各种量化目标，那么就谈不上高等教育的真正发展，充其量只能看作是与高等教育增长相关的“数据的变化”。

由于对发展和增长缺乏合理的区分，高等教育实践中的规模扩张也被称为外延式发展；内涵式发展则被等同于提高质量或以提高质量为主

导。与内涵式发展有所不同，高等教育高质量发展的重点在于“发展”而非“质量”，“高质量”是用来修饰“发展”的。因此，不能简单地将高等教育的高质量发展等同于提高高等教育质量。当然，这也并不是说提高高等教育质量对于高等教育高质量发展不重要；相反，提高高等教育质量对于高等教育高质量发展至关重要；但关键在于，除了提高高等教育质量之外，高等教育高质量发展还有更加重要的任务。如大学发展范式的转型，高等教育体系与国家创新体系以及终身教育体系的融合等。提高高等教育质量是高等教育高质量发展的任务，高等教育高质量发展的关键还在于实现大学发展范式和高等教育发展观的转型，以及建立高质量高等教育体系。此外，高等教育高质量发展还要为通过高等教育发展促进人的发展和经济社会发展创造条件。如果依然基于不合理的高等教育体系，遵循旧的发展范式和发展观，由于受旧的质量观和发展范式的约束，高等教育的质量越高可能还越糟糕。同样，除高质量发展之外，高等教育质量的提高还可以通过其他许多途径来实现，如质量管理或质量保障，并非没有高质量发展就无法提高高等教育质量，更不意味着只要提高了高等教育质量就实现了高等教育高质量发展。高等教育系统内部的质量保障机制对于实现高等教育高质量发展是重要的，但与发展观和发展范式转型相比，与高质量的高等教育体系相比，内部质量保障机制之于高等教育高质量发展的重要性反倒是次要的。

作为政策概念或术语，“高质量发展”最初源于对经济发展阶段的描述，区别于“经济的高速增长”；“高质量发展”既体现为经济发展方式的变化，也意味着经济发展目标的更新。2017年10月，党的十九大报告提出，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。为适应经济发展转型，2019年的政府工作报告中强调“要发展更加公平更有质量的教育”。2020年10月，党的十九届五中全会指出，“我国已转向高质量发展阶段”。至此，“高质量发展”不再只关乎经济发展而是成为我国国家和社会发展的战略选择。十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》第一次明确提出“建设高质量教育体系”。2021年3月，第十三届全国

人民代表大会第四次会议主席团第二次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在第十三篇“提升国民素质促进人的全面发展”中以专章的形式，从“推进基本公共教育均等化”“增强职业技术教育适应性”“提高高等教育质量”“建设高素质专业化教师队伍”“深化教育改革”五个方面，对“建设高质量教育体系”进行了详细阐述。随着高质量发展之于经济社会发展重要性的日益突显，与2019年的政府工作报告相比，2020年和2021年的政府工作报告都特别强调教育工作的重点是“发展更加公平更高质量的教育。”

政府工作报告中关于教育工作重点的表述从“有质量”到“高质量”的转变，反映了国家宏观政策话语对于教育政策的影响。随着整个国家向高质量发展阶段转向，教育自然也要转向高质量发展。在“高质量发展”中有两个“关键词”，一个是“发展”，一个是“质量”。“发展”既是“动词”也是“名词”。作动词时，“高质量发展”主要强调发展的性质或方式是“高质量”的；作名词时，“高质量发展”则主要强调发展的结果是“高质量”的。与“发展”相比，“质量”则既可以作形容词，也可以作名词。作为形容词，“质量”是一个整体性的概念。某种意义上，“（有）质量”就意味着“优质”。英语中Quality本身就有“优质的”“高质量的”含义。Quality education指的就是“优质的教育”。因此，从“质量”一词的形容词内涵出发，“有质量”的教育也就是“高质量”的教育。当前从“有质量”到“高质量”的政策话语变迁，一方面反映了政策目标的调整，另一方面也凸显了政策话语对于质量本身的理解发生了改变。理解高质量发展问题的关键是弄清楚质量的含义是什么？是教育的质量还是教育发展的质量？相较而言，“有质量的教育”中的“质量”强调“教育的质量”，即优质的教育，而“高质量发展”中的“质量”强调的是“教育发展的质量”。表面上看，“高质量”似乎比“有质量”对“质量”的要求要更高，但实际上未必如此。由于针对的对象不同、语境不同，“高质量”中的“质量”与“有质量”中的“质量”已经不是同一个概念。“高质量”中的“质量”相当于“水平”，只有水平才容易分高低。“高质量”

中的“高”是形容词，“质量”是名词。“有质量”中的“质量”则相当于“优质”，是形容词。在品质的意义上，“质量”就意味着“优质”，是整体性的，要么“有”质量要么“没”质量，没有高低之分。这有点类似于“更好”和“好”的关系。按克里希那穆提的说法：“更好不是好。”“更好是比较的结果。”“高质量”和“质量”的关系也大致如此。

当前作为一种政策话语，高质量发展以一种理想目标为导向，强调了高等教育发展水平或阶段的递进性，对于引领高等教育改革和发展具有积极效应。不过，高质量发展的提出虽可以对过去数量式发展或过分强调高速增长起到纠偏的作用，但其自身的内涵却是模糊的。作为政策话语而非学术话语，“高质量发展”主要是作为数量式发展或高速增长的对立面而提出的。这个关于发展的新概念肩负着落实政府“理想指向型”政策的任务，其自身的学术内涵或学理性偏弱。需要注意的是，伴随着政策话语和学术话语的相互混用，无论在理论上还是在实践中“高质量”很容易沦为一个“万能词”或“标签”，可以添加在任意语境和话语体系中使用。“高质量发展”作为一种新发展观的标识一旦遭到滥用，非常容易沦为一种政策性口号，其对于经济社会发展的象征性意义可能大于实际意义。在政策上将高等教育发展的目标锁定为高质量和最终实现高等教育高质量发展并不完全是一回事。从知道高等教育发展阶段需要转型到成功实现这个转型还有很长的路要走。为避免“高质量发展”内涵的泛化，亟需从理论上明晰“高等教育高质量发展”的内涵。

二、高等教育“自由”发展观的建构

新时代需要新的发展观，无论经济发展还是高等教育发展均是如此。从微观上看，经济发展与高等教育发展不同，但从宏观上看，无论是经济发展还是高等教育发展都是人类社会发展的有机组成部分，二者又如此相似。因此，从哲学的层面或人类社会发展的本质出发，高等教育发展和经济发展可以分享一些共同的发展观。阿马蒂亚·森基于对经济领域以增长为基础的狭隘发展观的反思，聚焦人类的实质的自由的扩展，提出了“以自由看待发展”的新发展观。如他所言：“经济增长本身不能理所当然地被看作是目标。

发展必须更加关注使我们生活得更充实和拥有更多的自由。扩展我们有理由珍视的那些自由，不仅能使我们的生活更加丰富和不受局限，而且能使成为更加社会化的人、实施我们自己的选择、与我们生活在其中的世界交往并影响它。”阿马蒂亚·森从发展哲学的层面切入，将经济发展视为“扩展人们享有的真实自由的一个过程”，这一见解虽源于他对经济领域中“增长式发展观”的反思，但其作为一种发展观无疑具有普遍意义。“人们在机构和制度组成的世界中生活和行动。我们的机会和前途严重依赖于存在哪些机构和制度以及他们如何运作。机构和制度不仅对我们的自由作出贡献，他们发挥的作用还可以按照他们对我们的自由所作的贡献来进行合理的评价。以自由来看待发展提供了一个对机构和制度进行系统评判的视角。”事实上，与经济发展相比，高等教育发展更应该看作是“扩展人们享有的真实自由的一个过程”。但长期以来，受国家主义和实用主义的影响，整个高等教育系统无论是在促进学生和社会的发展还是在维持自身的发展方面，都更多地持一种工具性或政治论的立场，没有将对人的实质自由的扩展作为发展的目标。具体而言，高等教育领域中对于学生的培养通常以“成才”为目标，在社会服务方面则以促进经济增长或发展为目标，在自身发展方面则致力于争夺“学术锦标”。高等教育实践中有对于自由的考量，如努力争取机构自治权或自主权，往往也是将自由作为一种促进发展的手段而不是目的。换言之，高等教育发展中没有关注到人的实质自由的扩展本身的重要性。以自由看待发展就意味着“必须把人类自由作为发展的至高目的自身固有的重要性，与各种形式的自由在促进人类自由上的工具性实效性区分开来。”基于此，在高等教育发展中也要合理区分高等教育作为工具的有用性和高等教育自身的重要性；高等教育发展既要促进高等教育功能的发展又要促进高等教育自身的发展。

聚焦于人的发展而不是条件的改善或规模的扩张原本是教育之所以为教育的本质。现代以降，受政治论哲学和实用主义的影响，“教育之于人的发展”的重要性被“教育之于社会发展”的重要性所遮蔽。教育活动中“人的发展”成为实现经济社会发展的一种手段或工具。教育之于

人的发展本身固有的重要性被消解。当整个社会或国家都集中注意教育的功能而不是教育本身时，教育发展就进入了一种误区。高等教育发展同样如此。第二次世界大战以后，世界高等教育发展进入黄金时代，其显著标志就是国家加大了对高等教育的投入，很多国家的高等教育纷纷从精英化走向大众化和普及化。这种状况所造成的一个结果就是，高等教育规模的快速增长被当作是发展的成就，而真正的发展或发展的本义被忽视。当然，高等教育高速增长背后并非没有发展，同样发展也不意味着要否定数量上的增长。高等教育中那些可以量化的指标与高等教育发展之间的确具有一定的相关性。如一个国家高等教育的规模可以大致反映高等教育的实力，大学的排名也可以在一定程度上反映大学的办学水平。但那些量化的指标与发展本身绝不能简单等同。高等教育办学条件的改善有利于高等教育发展，高等教育规模的扩大也有利于杰出人才的涌现；但他们之间的联系绝不是必然的，也不具有排他性，而是有限度的，受其他更重要的条件的制约。这个更重要的条件就是高等教育发展过程中“教育本身”是不是得到了发展。办学条件的改善可以为人的发展提供便利，规模的扩大也可以给予更多人接受高等教育的机会，但即便是更多的人在更好的条件下获得了接受高等教育的机会也不意味着更多的人接受了更好的高等教育。从教育条件、教育机会到教育结果的产生还有很大的不确定性；而制约这种不确定性的正是高等教育发展的过程和结果是高质量的还是低质量的。仔细探究可以发现，那些数量上的指标与高等教育发展水平之间的联系并非像想象的那么紧密。二者之间相互矛盾的地方甚至并不比一致的地方少。换言之，实践中那些可量化的指标与高等教育发展之间的关系主要是“事实关系”而非“逻辑关系”。所谓“逻辑关系”意味着“从某个前提就可以推出相同的结论”，而“事实关系”则意味着前提与结论之间不具有必然的对应关系，而是取决于具体的社会情境或制度环境。基于此，如果我们把注意力过分集中于高等教育发展中那些可以量化的指标，并以这些指标的优劣来衡量高等教育发展的水平，极有可能会误导我们对于高等教育发展状况的判断。如当前若以可量化的指标来衡量，我国高等教育发展的很多指标

在世界上都名列前茅，还有很多的指标甚至高居世界第一。但无论官方还是学界，只要是客观理性的判断都会承认我国仍然只是高等教育大国而不是强国。那些量化的数据非常容易夸大我国高等教育发展的成就而掩盖我国高等教育系统或体系可能存在的问题。

事实上，高等教育的高质量发展的目标并非只是为了建成高等教育“强国”，更主要的还是“成人”，即通过“高等的教育”扩展受教育者的实质自由，使其具备“可行能力”。按阿马蒂亚·森的说法：“一个人的‘可行能力’（capability）指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。可行能力因此是一种自由，是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由。”不过，对高质量发展的强调并不意味着对高速增长的否定。从高速增长转向高质量发展反映了高等教育发展的某种阶段性。如果说过去的高速增长是高等教育发展的初级阶段，那么高质量发展就是高等教育发展的高级阶段。如果说在初级阶段高等教育发展所关注的主要是那些可见的数量或规模，那么在高级阶段高等教育发展所关注的将主要是不可见的“人性”，主要包括人的知识、情感和意识，在智育、德育、体育等方面的发展。基于“人性”的考量，高等教育对于人的自由的扩展或“成人”主要包括两个层面，一个是理智的层面，一个是行动的层面。理智层面上的“自由”意味着，通过高等教育人的理性得以发展，对自然和社会有更深入和系统的认知，可以经由高等教育的“启蒙”实现思想的解放。行动层面上的“自由”意味着，接受过高等教育的人，具备与之相应的通识性知识与专业性技能，在工作世界中具有更强的适应力和创造力。当然，理智层面的“自由”与行动层面的“自由”仅仅是概念上的区分，二者在实践中是不可分的。没有理智上自由而行动上不自由的人，也没有行动上自由而理智上不自由的人。“个人自由就其实质而言是一种社会产品，这里存在一种双向关系：①通过社会安排来扩展个人自由；②运用个人自由来不仅改善单个人的生活，而且使社会安排更为恰当和富有成效。”高等教育发展的理想就是培养理智与行动相互统一的“自由人”。如果以培养自由人为目标来看待高等教育发展，那么高质量高等教育发展就意味着高等教

育应致力于扩展人的实质的自由。以接受高等教育者享有的实质自由的扩展来看待高等教育高质量发展，对于我们理解高等教育发展过程以及选择促进高等教育发展的方式和手段都至关重要。具体而言，在发展的过程方面，意味着整个高等教育系统需要彻底贯彻以学习者为中心的理念，并彻底消除各种限制学生自由发展的制度性障碍。而在发展的方式和手段方面，意味着需要更加客观理性地看待量化评估结果与高等教育发展质量之间的相关性和不相关性。

高等教育的发展，尤其是高质量发展，虽然并非完全与那些量化评估结果无关，但它在内容和范围上无疑都更加广泛。“在评价发展时聚焦于自由，并不意味着存在一个惟一的而且精确的关于发展的‘标准’，并且按此标准总是可以对各种不同的发展经验进行比较和排序。……以自由看待发展思想的目的，并不是要对所有的状态——或者所有可能的情况——进行比较得到‘全局排序’，而是要引起对发展过程的那些重要方面的注意，其中的每一个方面都值得注意。”量化评估最大的问题就是人为地把那些不可量化的信息排除在了评价的范围之外。由于对信息的筛选不是以评价的需要作为标准而是以不可以量化作为标准，从而导致评价结果对于可量化的信息过度敏感，而对于那些不可量化的信息过度不敏感。当前，无论关于高等教育质量的评估还是关于高等教育发展的评估均受制于量化指标的束缚。那些基于可量化的指标的评估在高等教育高速增长阶段或许不失为一种有效的方法，但在高质量发展阶段如果仍然企图通过量化评估来促进或引领高等教育发展有可能会误入歧途。为实现高质量发展，在评价层面上“需要有一个足够宽广的发展观，从而使评价性检视聚焦于真正有实质意义的事物，特别是避免忽略极其重要的议题。”很多时候高等教育中那些不能或不宜量化的部分对于我们评判高等教育发展的质量甚至更加重要。当然，这也并不意味着那些量化的指标对于高等教育发展不重要，而是说高质量发展要“超越”这些指标，更加关注高等教育发展过程中“教育自身”是不是得到了发展，即那些接受高等教育者的知识、情感与意志在智育、德育、体育等方面是不是得到了充分发展，在从“必然王国”到“自由王国”的理智之路上

以及在作为公民参与社会行动时，他们是不是变得更加自由，他们个人的发展与经济社会的发展之间是不是更加融洽，更加具有可持续性。

最后，对于高等教育发展而言，与作为目的相比，自由本身作为条件或手段并非不重要。“19世纪是关于经济自由的世纪。20世纪是关于政治自由的世纪。现在的21世纪是关于个人自由的世纪，个体会自己决定美好的有品德的生活是什么含义。”只是需要注意的是，自由作为手段的重要性不能与通过高等教育发展以扩展人的实质的自由相抵触。换言之，无论作为手段还是目的，人的自由的扩展都非常重要，但自由作为目的是根本性的。过去是这样，现在是这样，将来更是这样。“后工业经济里知识被赋予的新的重要性为选择话语增加了权重。知识、思想和创造力不仅在工作上，也在生活里让我们获得更多自主权。如果知识、思想、创新和创造力是我们私人生活中的重要特征，他们便无法长时间与公共生活隔离。随着公众对威权的尊崇的衰退，知识顺势崛起，它扎根于富足生活，借着个性化和多样化的东风，为选择的文化带来了肥沃的滋生土壤。”基于自由本身固有的重要性，无论在处理高等教育与人的发展的关系还是对待高等教育与社会发展的关系，抑或反思高等教育自身的发展都需要“以自由看待发展”。那些为促进高等教育发展而争取的程序性的自由，只有通过高等教育过程转化为人们实际享有的实质的自由，高等教育才算实现了真正的发展或高质量发展。高等教育发展中其他重要价值的形成需要以自由的扩展为前提。如果说过去和现在高等教育的发展都主要是为了经济社会的发展，那么未来高等教育发展的目的将超越经济社会发展，通过扩展人的实质的自由，直接服务于人类对于美好生活的渴望。当前高等教育实践中还存在诸多限制人的自由的因素，由于发展的目标存在错置，很多时候所谓改革不但不是在消除那些限制人的实质自由的因素，反倒是在增加这些因素。“如果发展所要促进的就是自由，那么就有很强的理由来集中注意这一主导性目的，而不是某些特定的手段，或某些特别选中的工具。从扩展实质性自由的角度来看待发展，就应该把注意力集中到那些目标——正是他们才使发展变得重要——而不仅仅是某些在发展过程中发挥显著作用的手段。”对

于人类社会抑或对于人类美好生活的创造而言，无论在哪个领域，如果没有主体的自由就谈不上发展；如果发展不以自由为主导性目的，也会损害发展的价值；同样的，如果没有实质的发展也就没有真正的自由。作为手段，自由外在于发展；作为目的，自由本身又是发展的组成部分。

“发展的过程就是扩展人类自由的过程。”发展与自由具有广泛的一致性。“自由不仅是发展的首要目的，也是发展的主要手段。”基于此，高等教育的高质量发展需要以扩展人的实质的自由为目的，人的实质的自由的扩展也需要以促进高等教育的高质量发展为目的。

三、如何实现高等教育高质量发展

高等教育是一个复杂的存在，且受多种因素的影响。与提高高等教育质量相比，高等教育高质量发展更加复杂，高等教育高质量发展不只关注提高高等教育质量，还要充分考虑高等教育的发展观、价值观、大学发展范式以及高等教育体系等因素，需要更加综合的视角。与质量相比，高等教育的高质量发展无法用某个“最终成果”或“指标”来衡量而必须看“综合成果”。对于高等教育发展而言，成果和影响因素的“综合性”绝不是正确的废话而是高质量发展的根本特征。阿罗“不可能定理”表明：“什么是可能的、什么是不可能的，关键取决于在进行社会决策时实际采用哪些信息。通过扩大信息基础，就有可能得到社会和经济评价的连贯的和一致的决策标准。”无论高等教育还是经济社会的高质量发展都是一个巨大的实践难题，绝不存在“终南捷径”。鉴于高质量发展的复杂性以及人的有限理性，没有哪个单一指标可以揭示高等教育高质量发展的“秘密”。“我们需要的是，一种综合的、多方面的思路，其目标是促进不同方面同步的进展，包括相互支持的不同机构和制度。”高等教育高质量发展需要所有利益相关者的共同努力，需要所有高等教育机构保持创新和创业精神，更需要对所有与高等教育发展相关的因素保持敏感，让“问题带动了讨论，而不是讨论带动了问题。”

与提高高等教育质量不同，高等教育高质量发展是一个新问题。高质量发展是为了高质量的高等教育而不只是高等教育质量。“高质量的高等教育”强调高等教育活动的整体性，指向高等

教育的理想，“高等教育质量”只是衡量高等教育活动优劣的一个维度，质量高低取决于质量标准或参照系。作为高等教育高质量发展的终极目标，高质量的高等教育不可能有具体的可量化或不可量化的评价标准，它反映的是高等教育的理想和追求。就好比生活质量可以测量，但对于什么是美好生活则无法测量，只能依靠主体的体验和感知。我们不能为了评估的需要或激励的考量而强行制定一些与绩效相关的可操作的量化指标。评估之于高等教育发展大多是策略性的或工具性的，而高等教育高质量发展的价值基础则是根本性的。以自由看待发展，在高质量发展阶段一定要淡化评估作为一种策略的重要性，将更多的注意力转向作为价值基础的高等教育本身——“人性”的培养，探究其发展的本质和规律。评估的结果或排名只有工具性意义或只有在工具性意义上才有重要性。相比之下，在新的情境下，对高等教育自身及其发展的本质与规律的反思和澄清具有奠基意义。我们不能只是关注发展与指标之间的统计关系，而必须进一步考察高等教育发展与哪些影响因素有因果性或逻辑性的关系，必须关注高等教育发展对于受教育者的实质自由的扩展及其可行能力的影响。

当然，基于规模和效率的量化评估并非完全没有价值，而是需要注意手段和目的的关系。对于高等教育发展而言，当量化评估的结果被赋予固有价值，并成为高等教育发展的重要目标时，就容易造成对高等教育发展内在秩序的扭曲。

“它的世界全是事实，没有意义。在唯事实是问的实在论大行其道的时代里，我们会发现，人们刻意在自己身上培育这种畜生心灵，……认为分析结果比他的内在体验更真实。”与量化评估相比，聚焦于高等教育发展的本质与规律对于防止激励机制的扭曲有明显优势。对于高等教育高质量发展而言，量化评估的错误不在于技术或方法的层面，而在于价值选择的层面。关于高等教育高质量发展真正重要的不是评估，更不是量化评估，而是澄清并转变高等教育的发展观以及大学的发展范式，并建立高质量的高等教育体系。对于高质量发展而言，正确的方向远比那些量化评估的数据更加重要。

当前由于综合评估的困难，如何判断关于高等教育高质量发展的政策是否得到落实成为一个

严峻的挑战。为了政策的可操作性，高等教育高质量发展很容易被“简化”为提高高等教育质量，而发展的问題一旦转化为质量的问题，高质量教育发展很容易被提高教育质量所替代，结果量化评估的路径依赖将会重现。米兰·昆德拉在《小说的艺术》中说，在现代思想中，“简化”就像蛀虫一般，吞噬着人类的精神生活：“伴随着地球历史的一体化过程的是一种令人晕眩的简化过程。……人的生活被简化为他的社会职责；一个民族的历史被简化为几个事件，而这几个事件又被简化为具有明显倾向性的阐释；社会生活被简化为政治斗争，而政治斗争被简化为地球上仅有的两个超级大国之间的对立。人类处于一个真正的简化的漩涡之中，其中，胡塞尔所说的‘生活世界’彻底地黯淡了，存在最终落入遗忘之中。”如前所述，高等教育质量只是高等教育发展的一个子目标，“高质量的高等教育”才是高等教育高质量发展的最终目的。作为一种理想状态，“高质量的高等教育”是高等教育发展的综合成果，而不只是高的高等教育质量。但由于综合性的成果难以评判和相互比较，政策实践中诸多利益相关者很容易选定某些可量化的指标作为决策依据。稍后，那些作为决策依据的指标又会迅速传递到高等教育实践中成为影响高等教育发展的指挥棒。高质量发展原本是为了超越由量化评估所主导的高速增长，结果却有可能再次陷入量化评估的窠臼。究其根本，政策实践没有直面高等教育高质量发展的复杂性，没有有效区分提高高等教育质量与高等教育高质量发展的边界，而是企图将复杂问题简单化。1968年，肯尼迪在谈到国民生产总值时曾指出：“它既不能测量我们的头脑，也不能测量我们的勇气；既不能测量我们的智慧，也不能测量我们的学问；既不能测量我们的热情，也不能测量我们对国家的热爱。简而言之，它什么都能测量，就是不能测量使生活有价值的事物。”高等教育发展中的那些量化评估同样如此。

长期以来，受经济学的影响，评价发展的一个重要方法就是投入-产出模型。基于此，高等教育发展也经常被简化为经济生产功能的投入-产出系统。在投入-产出模型下，“高等教育已经成为教育组织生产的一种可量化的产品，实现投入最小化和产出最大化。这种新的社会思潮的共同结

果是，大学必须应对预算削减、新的筹资机制、教师减员、研究的企业化和军事化以及课程重构的挑战，从而实现与劳动力市场培训需求的一致性。伴随这些条件的是测评和监控制度，与质量保障需求、绩效管理实践和国际基准活动相联系。”具体而言，高等教育发展就是看对高等教育的投入与高等教育最终对社会的贡献是否匹配。事实上，由于高等教育发展带有“公共性”和“公益性”，其投入与产出很难精确衡量。加之，高等教育发展自身还有其阶段性和特殊性，基于最终结果的简单的投入-产出分析未必能够评价高等教育发展的质量是高还是低。鉴于此，从高等教育的基本关系入手，将注意力转向高等教育中人的发展以及高等教育在发展过程中与经济社会的发展是否能够保持有效的互动或许更容易评价或判断高等教育发展是不是高质量的。如两个国家的高等教育系统，可以按照相同的学科专业培养相同数量和层次的人才，甚至于这些人才在各自国家的收入水平也大致相当，但这里仍然可能存在一个重要的区别，即这些人本身是否得到了充分的教育或发展，是否能在实际工作中持续拥有创造性、创新能力和创业精神。如果一个国家的高等教育系统只是培养了大量学历和学位意义上的高层次专业人才，而这些专业人才并没有因为受过高等教育而拥有与之相应的创造性、创新能力和创业精神，那么无论这个国家的高等教育规模有多大、办学条件有多好、学科和大学排名有多高，其高等教育发展都是低质量的。反之，如果一个国家的高等教育系统培养出的人普遍拥有与其学历和学位相匹配的创造性、创新能力和创业精神，那么这个国家的高等教育发展则可谓是高质量的。由此可见，对于高等教育发展质量的判断需要更加宽广的综合的视角，既需要关注高等教育发展对于“物的再生产”的贡献，更要关注高等教育发展对于“人的再生产”的贡献。高等教育高质量发展应是均衡的充分的，应致力于满足人民日益增长的对于美好生活的需要。“对我们人类来说最重要的问题：什么是美好的生活？以及，我们的生活为什么不美好？”以自由看待发展，高等教育高质量发展的目标就是为了“高质量的高等教育”，而“高质量的高等教育”的最终目标则是为了人类美好的生活。

最后需要说明的是，作为后发外生型国家，

政府主导、政策驱动是我国高等教育发展的主要路径。在此路径下，受经济建设经验的影响，重点建设原本是我国在资源有限条件下加快高等教育发展的一种权宜之计，但受到制度环境以及路径依赖的影响，重点建设政策逐渐制度化，成为我国高等教育发展的长期战略。实践证明，政府主导、政策驱动、重点建设在我国高等教育从精英化向大众化和普及化转型以及建设世界一流大学和一流学科过程中起到了至关重要的作用。但在高质量发展的新阶段，那些高速增长阶段的经验是否依然有效需要慎重思考。具体而言，我们需要思考，重点建设政策在高质量发展阶段是否依然可行？不实行重点建设是否就无法实现高质量发展？在高质量发展阶段，重点建设在取得成效的同时是否会导致严重的副作用？现有证据表明，以绩效为杠杆，政府的政策扶持和重点建设的确促进了高等教育的高速增长，但重点建设在取得巨大成效的同时也对整个高等教育体系造成了诸多副作用。实践中重点建设带来的身份固化会导致高等教育体系中重点建设院校与非重点建设院校、重点建设学科与非重点建设的制度性区隔，从而引发院校间与学科间的不公平竞争，不利于不同类型、不同层次高校间的分工与合作。以自由看待发展，高质量的高等教育体系与重点建设的思路是矛盾的。高等教育高质量发展要取得更广泛的成就需要建设高质量的高等教育体系

而不是重点建设某些院校或学科。从长远来看，高质量发展需要政府转变高等教育发展的思路，逐渐淡化政策性的重点建设，以生态系统的多样性为参照，通过法治化和制度化的手段，逐渐消除高等教育系统内部的条块分割和身份固化，推动高等教育机构间的良性竞争与有效合作，推进高质量高等教育体系的形成。高质量的高等教育体系不可能是被动接受某些精心设计的发展计划的结果，而只能是不同类型、不同层次的高等教育机构彼此之间经由自主选择，既分工合作，又相互竞争、相互适应的结果。政府通过加大资金投入对某些高校或学科的重点建设的确可以对提高高等教育能力起到支持性的作用，但无论如何政府不可能直接提供高质量的高等教育，更无法人为设计出高质量的高等教育体系以及高质量的发展范式。高等教育高质量发展的主体必须是，也只能是各种类型和层次的高等教育机构。基于此，只有坚持“自由”发展观，以人为本，并将各种类型和层次的高等教育机构放在舞台中央，赋予他们充分的改革和办学自主权，才有可能实现高等教育高质量发展。

（王建华，南京师范大学教育科学学院/立德树人协同创新中心教授，江苏南京 210097）

（原文刊载于《中国高教研究》2021年第6期）

（上接第4页）

球引进优质教育资源，强化对优质教育资源的消化、吸收和再创新，提升人才培养力；另一方面，争取与国外高等教育多对话、多来往，有进有出、相得益彰，讲好中国教育故事，扩大对外影响力。特别要积极参与高等教育国际治理，深度参与国际高等教育评价标准、规则等的制定，在教育合作中提升国家形象，从不同文明中寻求智慧、汲取营养，深化国际融合力。

3. 坚持开放共享与合作共赢，营造发展新格局。这次疫情给我们以深刻的启示，各国是休戚与共的命运共同体，重大危机面前没有谁能够独善其身，团结合作是应对挑战的必然选择。在这样的时代大背景下，我国高等教育要秉持开放共享、合作共赢的新姿态，体现作为一个负责任大

国发展高等教育事业的使命、格局与担当精神，与世界各国高等教育建立起健康的可持续性合作关系，共同应对人类面临的挑战和风险，共同发展，共享发展成果。

深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，适应新发展格局需要，推进高等教育高质量发展，是新时代赋予我们的光荣使命。在我们的共同努力下，世界高等教育一定会积极有效应对各种新挑战，迎来更加美好的未来，为人类文明进步做出新的更大贡献！

（杜玉波，中国高等教育学会会长，教育部原党组副书记、副部长，北京 100191）

（原文刊载于《中国高教研究》2020年第12期）

新时代中国高等教育质量革命：

观念转变与行动路线

刘振天 俞兆达

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

一、我国高等教育质量观演变的历时向度

得益于改革开放政策与全球化同频共振，我国虽为后发外生型国家，但在高等教育质量议题的关注、回应和行动上与西方高等教育质量革命的策源地并未存在显著时滞：中央教育科学研究所1984年就加入了国际教育成就评价协会（IEA）；1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》首倡教育行政部门组织教育界、知识界和用人方对高校办学水平和教学质量进行定期评估；1990年，新中国首部高等教育评估政府令——《普通高等学校教育评估暂行规定》应运而生；1993年，国务院批转的国家教委《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》首次阐述了“内涵发展”的概念；2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出

全面提升高等教育质量的政策目标；2011年发布的《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》从人才培养、科学研究、服务社会、文化传承创新四个方面对高等教育质量行动作了具体部署；2019年，由厦门大学、同济大学等高校联合发起的全国高校内部质量保障机构联盟（CIQA）在上海正式成立；2020年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称“十四五”规划）首次描绘了“建设高质量教育体系”的宏伟蓝图……历经40载从政府到高校再到社会的上下求索，我国的高等教育质量观在本质、焦点、目标三个层面发生了“革命性”嬗变。

（一）本质厘革：从精英到大众

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

一方面，高等教育质量与高等教育活动共生共长，是精英教育时代的文化遗存。无论是古印度由婆罗门高僧执教的巴瑞萨（Parishad）和隐士林（Hermitage），还是门槛中刻有“不懂几何者不得入内”的古希腊阿加德米学园，或者中国古代鸿儒硕学设坛讲学，都十分重视师承学派，对入学及教育水准有着一贯严格的要求，知识精英把守着学术及其质量。欧洲文艺复兴和宗教改革虽然拓展了大学的范围与边界，却未从根本上动摇精英们对知识生产的垄断，经典大学依然牢牢控制着高等教育质量的话语权，一直持续到启蒙运动后现代民族国家兴起，推动近现代新式大学的勃兴。可以说，在现代民族国家将高等教育从

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

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

量问责的合法性得以进一步强化，而高等教育质量话语权的分享基础也被进一步夯实，评论高等教育质量不再是内部人士或精英团体的特权。相应地，构成高等教育质量观的主体价值因素也在大众化的催化下变得更复杂、更多元，也更难协同。

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

（二）焦点转换：从要素到系统

如果说从精英质量观迈向大众质量观是世界高等教育规模扩张进程中各国质量观进化的共同趋势，那么从要素到系统的高等教育质量焦点转换则是我国最突出的现象。事实上，我国在现代意义上对高等教育质量的关注和问责主要发生在改革开放以后，并受到西方高等教育质量革命的深刻影响。历史地看，我国对高等教育质量的认知和理解在视野层面主要经历了要素质量观和系统质量观两个阶段。

要素质量观秉持的是解构和化约主义的立场，这一认知范式生成的可能原因有三。其一，在管理手段上，我国高等教育质量问责以“评估”为原点，为了提高技术性效率，往往将高等教育质量分解和具象化为若干个可视、可测、可

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

系统质量观在我国的生长具有天然适宜的土壤。在文化传统上，我国本土教育哲学自古推崇的“天人合一”“政教合一”“文道结合”“知行一致”等理念，已经呈现出一种朴素的系统观样态，其背后蕴藏着从先秦时期就奠基下来的、具有强烈中华民族风格的“和合文化”，这种文化强调“主体—主体”“元素—元素”之间的协同均衡，通过建立联系实现整合，从而达到“1+1>2”的效果。因此，在多元主体价值涉入的今天，一种系统的高等教育质量观本身就是管控分歧、求同存异的压舱石。在治理理念上，从“科学发展观”到“新时代中国特色社会主义思想”，系统观念已经成为中国共产党治国理政的根本方法论，特别是进入21世纪以后，“全面提高高等教育质量”被正式提上政策议程，这里的“全面”囊括了经典意义上的高等教育三大职能，并赋予了高等教育“文化传承创新”的新使命。2012年前后提出的“全面提升高等教育质量”是我国政府高等教育质量观从要素迈向系统的先声，而2020年底发布的“十四五”规划所首倡的“建设高质量教育体系”则标志着我国高等教育质量观继“点”（要素质量观）到“面”（全面质量观）之后，又迈向“体”（系统质量

观）的新纪元。在制度设计上，“全国上下一盘棋”“集中力量办大事”是我国政治制度的突出优势，它能以基层动员的方式在最大程度上调动各方的积极性，这也是为什么我国能够以中长期发展规划的方式系统性地持续推进和深化高等教育质量实践改革的关键因素。从发展维度来看，按照新时代以新发展理念构建新发展格局的要求，高等教育质量提升行动必须实现从要素投入到结构升级的转变，更加注重战略性、整体性、结构性和协同性。

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

（三）目标升级：从达标到卓越

从达标质量观到卓越质量观的转变是我国高等教育质量观嬗变的又一重要趋向，这一趋向深刻反映了我国高等教育质量目标的转型升级。党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，这一重大判断为新时代高等教育质量观革新提供了理论基础和政策依据，而“日益增长的美好生活需要”也对高等教育提出了相应要求。一方面，要满足人民日益增长的高等教育需求，这种增长内含规模扩大化和需求多样化两大重点，前者要求高等教育大众化要继续迈向普及化，形成普惠的高等教育服务体系，后者除了受高等教育大众化带来的受教育主体多元化的影响外，还与物质丰富时代人们的精神需求进一步发展密切相关。另一方面，要满足人民美好的高等教育需求，所谓“美好”，就是“高质量”或者说“卓越”，而不仅仅是“有质量”或者说“达

标”的高等教育。质言之，就是要办人民满意的高等教育。从这一角度来看，新时代社会主要矛盾的变化从根本上规定了高等教育质量观在目标上必然要从达标走向卓越。

历史地看，自1977年高考制度恢复以来，我国高等教育发展渐入佳境。第三次全球科技和产业革命加速了知识社会的来临，高等教育成为国家竞争力的一张王牌。一如联合国教科文组织在1998年世界高等教育大会上发布的《面向二十一世纪高等教育宣言：观念与行动》所预言的那样，“本世纪（20世纪）下半叶是高等教育发展史上将被视为高等教育扩展最具前景的时期”。为满足经济社会发展对人才的需求，我国从1999年起通过扩招引领了一场史无前例的、全球规模最大的高等教育大众化进程。当然，在2001年刚加入世界贸易组织（WTO）拥抱世界经济市场时，我国还处于全球产业分工体系低端，承接了利润最为单薄的劳动密集型工种。在这一阶段，作为“世界工厂”的中国对高等教育改善劳动力素质的要求主要以“达标”为主，或者说“达标”就够用了，又或者说“达标”只是权宜之计（出于如此大基数的高等教育供给所需的公共财政支撑考虑）。倘若我们的国家和人民没有足够的志气和努力，没有对劳动力进行更高水平的高等教育增值，入世后的中国极易变成西方经济全球化贡献血汗苦力的马车夫，甚至沦为经济殖民地。好在我们从未放弃过追求卓越，这从邓小平同志提出“三个面向”到新时代“办人民满意的教育”方针中均可见一斑。在行动上，我国对高等教育卓越的追求在新中国成立之初就有所体现，彼时我们对卓越的理解还停留在全国重点大学层面，从6所（1954年）到64所（1960年）再到68所（1963年），改革开放以后，又扩大到88所。随着21世纪的到来以及对外开放的持续深入，“全国重点”所代表的“国家精英大学”并不能满足人们对确立全球竞争优势的全部期待，由此，建设世界一流大学被提上正式议程，这一战略构想在《“211工程”总体建设方案》和《面向21世纪教育振兴行动计划》中先后得以确认，此后，中国高等教育正式迈入以欧美一流大学为标杆、准备实现跨越式赶超的“211工程”和“985工程”时代。直到2015年国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科

建设总体方案》提出要立足“中国特色”办出“世界一流”，我们对高等教育高质量发展的理解才开始真正在实践层面回归本土，尝试摆脱西方高等教育卓越模式的路径依赖。“十四五”规划提出的“建设高质量教育体系”蓝图实际上就是对西方卓越模式的全面超越，这是前无古人的探索，没有可以直接拿来照抄的“作业”。

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

二、质量观变革之于高等教育的实践形塑

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

（一）高等教育质量样态多元分化发展

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

质量样态的多元发展主要表现为办学主体的日益多样促生了不同发展逻辑和方向的高等教育质量。在此有两个不得不提及的生动案例。一个是高等教育办学的地方化和自主化。改革开放前，受计划经济的逻辑规制，我国高等教育活动及高校办学行为被置于中央政府集中统一管理之下，这不仅窄化了地方政府的参与空间，也极大束缚了高校的办学自主权，导致地方办学积极性低下，高校也缺乏应有的活力。对此，1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出，要转变政府职能，重构“央—地”和“府—学”关系，进一步给地方和高校放权赋能，调动各方面积极因素促进高等教育事业繁荣发展。此后，高校在招生、教学、人事、技术转移、经费使用等方面的自主权进一步扩大，而“中央、省（自治区、直辖市）、中心城市三级办学”的制度安排也引发了一场“中国式的新大学运动”，催生了一批以服务区域经济社会发展为主的地方性高校。高校和地方千差万别的能动性实践推动了我国高等教育质量的多样化发展，在粤、沪、苏、浙等得改革开放风气之先的省市更是如此。另一个例子发生在民办高等教育领域。尽管“学在官府”长期占据主流，但我国亦有绵延两千多年的民间私学史。新中国成立以后，所有私立高校被收归国家举办，民间资本流入高等教育领域的通道被封堵。这不仅在极大程度上加重了政府财政压力，也使得高等教育囿于有限的规模水平而无法满经济社会发展和民众持续增长的高等教育需求。改革开放以后，随着市场经济的蓬勃发展，以及受日、韩等民间力量促进高等教育大众化的启发，我国政府、高校和社会愈发认识到，要实现高等教育的大发展，必须充分调动第二、三部门的积极性，广泛吸引民间资本参与。1982年，新中国第一所民办高

校——中华社会大学应运而生。此后，《中华人民共和国宪法》（1982）、《关于社会力量办学的若干暂行规定》（1987）、《中华人民共和国教育法》（1995）、《中华人民共和国职业教育法》（1996）、《社会力量办学条例》（1997）、《中华人民共和国高等教育法》（1998）、《中华人民共和国民办教育促进法》（2002）等法律法规都在不同程度上保障和促进了民办高等教育发展。截至2019年，我国民办高校已达700多所，其中本科院校超过470所，少数高校还取得了举办学位和研究生教育的资质，民办高校已成为我国高等教育体系的重要组成部分，不仅增加了高等教育的多样性和选择性，激活了教育竞争，还疏解了公办高等教育系统面对教育需求大规模增长的压力，加速推动了我国高等教育大众化进程，一如潘懋元在20世纪末大学扩招之际的研判：“积极发展民办高校，是实现高等教育‘大众化’的必由之路。”当然，随着高等教育普及化时代的到来，我国民办高等教育还将大有作为。

质量样态的分化发展主要表现为精英教育和大众教育的分化并行。这种分化本身无关高低，更多的是类型之分，或者说是高等教育系统在新的形势下作出的内部分工调适。从发展的角度来看，现代意义的精英教育早已超越了传统语境中的“重教养、轻学问”的贵族/绅士教育，而是指向培养有益于人类社会未来发展的高素质创新创业型人才，这类人才资源之于当下国家和社会的战略意义尤为凸显。从联系的角度来看，精英教育在一定程度上也在为高质量的高等教育大众化奠基，而非在身份和阶层意义上对大众教育的驳斥。综上，大众化不是也不能去精英化，甚至在我们这样一个精英教育基础薄弱（乃至存在断裂历史）的后进型国家，还应在大众化甚至普及化阶段直面历史遗留问题，继续补足精英教育的课。依循特罗理论的逻辑进路，我们可以认为，大众教育是精英教育发展到一定历史时期的产物，二者之间既存在继承性，又存在不可通约性。那么，大众教育和精英教育在现实中能否并行不悖呢？对此，美、日等国的历史经验已给出了肯定回答。但在我国，却出现大众教育向传统精英教育的局部“返祖”现象，主要体现为以传统精英教育的模式和标准来发展和评价大众教

育。然而，一个时代有一个时代的标准，用精英教育的标准衡量大众教育如同“刻舟求剑”，且必然会大失所望，于是“质量滑坡”的论调此起彼伏，造成了长期的高等教育“质量焦虑”，且陷入越是“焦虑”就越发强化对质量的计量“祛魅”，越是执着于数字绩效就越发远离高等教育质量精神内核的死循环。这一现象发生的根源在于，我们虽在理论或观念上对大众教育和精英教育进行了大致的类型划分，但在实践中却没有在真正意义上建立起适应高等教育大众化的分类机制和评价标准，使大众教育既不大众，也远未及精英水平。同时，在欧美精英大学模式的“虹吸效应”下，极易引发一种吊诡的“曲线返回”，使得“条条大路”都通往同一个“罗马”。事实上，针对“千校一面”的问题，我国曾尝试通过政策规制加以解决。比如，教育部2017年发布的《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》就系统地将我国高校划分为研究型、应用型 and 职业技能型三类，并分别赋予不同的使命：研究型大学以培养学术研究创新型人才为主，追踪世界科技发展前沿，开展高水平科研和发展研究生教育；应用型高校主要培养从事服务经济社会发展的本科以上层次应用型人才，同时着眼于社会发展与科技应用等方面的研究，以产学研合作为契机，推进技术转移和产教融合；职业技能型高校主要培养从事生产管理一线服务的专科层次技能型人才，并积极开展或参与技术服务及技能应用型改革与创新。此外，面对外部单一评价标准诱发高校发展模式趋同的质疑，教育部甚至还开发了一套“用自己的尺子量自己”的审核评估机制，但这些举措的具体效果还有待进一步观察。

（二）高等教育质量效应日渐显著

1998年世界高等教育大会宣言指出，“在过去几个世纪的持续发展中，高等教育已充分证实其在适应、改变和促使社会变革和进步方面的能力和稳定性。由于这种变革的范围之广和步伐之快，当今已日益成为一个以知识为基础的社会。高等教育和研究已成为国家、社会和个人在文化、社会经济发展中的有机组成部分”。换言之，生存于以知识为基础的年代，高等教育再也无法回到与世隔绝的“象牙塔”中。究其缘由，一方面，高等教育对国家竞争力、社会进步以及

个体发展的积极作用有目共睹，大众化时代的高等教育不仅关乎个人投资，更是一种社会投资，这些利益相关者大都期待自己的投资能有所回馈；另一方面，现代大学与国家、社区和市场的联系日渐紧密，失去后者的支持，大学就失去了生存和发展的现实基础，作为“遗传和环境的产物”，现代高等教育机构的真实状况是更加受来自“顾客要求、人力需要和资助人影响”的环境形塑，它们甚至在一定程度上尝试对大学的遗传基因进行再编码，但这并不能完全归因为外部力量一厢情愿的强加，或许也是认清现实的高等教育机构内生的进化自觉，即如阿什比眼中的那个具有“生物学”意义的富有弹性的现代大学形象那般。高等教育一如既往地对环境持续输出影响力，其质量效应在经济、政治、社会、文化等各个方面。

经济层面上，其一，通过技术转移和知识扩散，为经济效率赋能增效。埃茨科威兹在其“三螺旋”理论中将大学打造成“未来智力、经济与社会进步的最佳场所”。我国在改革开放后越发将“产学研协同创新”战略作为科学技术政策的重点，并将高等教育机构视为这一战略的关键支撑。那么现实的情况又如何呢？就局部来说，杨廷钰等人通过Granger因果关系检验，揭示了广东省高校技术转移与广东经济增长之间长期稳定的均衡协整；从整体上看，曾婧婧等人对中国内地27个省级行政区（2010—2017）的动态面板系统GMM估计结果亦显示，我国高校技术转移对经济体创新增长呈显著正相关。其二，以培养高素质创新创业型人才为载体，实现人力资本的高溢价，从而在更长时期内促使经济体保持长久的活力。正如阿尔弗雷德·马歇尔指出的那样，最有价值的资本莫过于投于人力上的资本。对此，已有研究通过高等教育对人力资本增值的经济学测量加以证明。其三，高等教育的生产性和消费性齐头并进，其生产性在当前甚至更胜一筹，不可避免地催生了希拉·斯劳特和拉里·莱斯利所描述的经济全球化背景下的“学术资本化”和“创业型大学”。

政治层面上，从古代中国开始，教育对政治而言向来具有“化民成俗”的作用。《学记》强调“建国君民，教学为先”；到了汉朝，董仲舒更是将“教”与“狱”两相比较，直接指出前者为“政之本”，后者为“政之末”。现代民族国

家崛起以后，高等教育的政治功能被充分激发，政治家需要新的思想来解决新的问题，高等教育则以民主和理智为国家政治制度供给精神养料和治理技术咨询。具体来说，我国高等教育之于政治生活的功用主要体现在三个方面。其一，高校智库发挥着为国家施政和治理提供战略决策咨询的重要作用，其中不乏清华大学国情研究院、北京大学国家发展研究院等长期保持稳定影响力的顶级智库。其二，通过思想政治教育为党的政治事业培养社会主义接班人，这也是近年来我国高等教育发展的政治红线。对此，从宏观层面的“为党育人、为国育才”方针提出到中观层面的“立德树人”根本任务确定，再到微观层面的“课程思政”实践都在不遗余力地作出说明。其三，在我国这样一个多民族国家，民族高等教育还发挥着消解民族冲突、维系民族团结、维护国家统一的政治使命。对此，毛泽东同志早在1949年《对西北民族工作的指示》中就形成了基本思想。改革开放以来，中央还出台了包括《关于加强民族教育工作的意见》（1978）、《关于加强领导和进一步办好高等院校少数民族班的意见》（1984）、《关于深化改革加快发展民族教育的决定》（2002）、《关于加快发展民族教育的决定》（2015）等在内的一系列政策文件支持民族高等教育发展。

社会层面上，高等教育对个体发展和社会变革都发挥着重要作用。其一，对个体而言，一方面，高等教育促进了个人就业和阶层流动，赋予了受高等教育者在攀爬职业/阶层阶梯时以更多的筹码。对于改革开放之初我国社会收入分配“脑体倒挂”所带来的“读书无用论”，陈晓宇和闵维方早在1998年就通过明瑟收益率测算和私人内部收益考察予以回击，更何况在经济收入之外，高等教育对个人发展还具有文化资本积累和再生产的潜在功能；另一方面，高等教育对阻断贫困的代际传递发挥着重要作用，这对我国巩固“脱贫攻坚战”成果意义非常。从1996年的“三下乡”到2006年的“三支一扶”，从2008年“美丽中国”支教项目启动到2013年的“教育扶贫工程”实施，高校参与扶贫的高度、广度和深度都所有拓展，清华大学、西北农林科技大学、华中农业大学等高校更是走出了独具特色的高等教育扶贫道路。其二，对社会而言，一方面，高等教

育系统在知识占有方面的优势，使其成为各种社会思潮的交流中心和推进社会变革的主要工具；另一方面，高等教育对国民素质提升和公民意识养成具有深远意义。郑榕等人通过“高等教育——公共卫生意识——健康行为”的分析框架阐明了公民受高等教育情况改善对民众健康素养提升和公共卫生治理的积极传导效应，这将对我国新冠肺炎疫情的后续防控产生利好。

文化层面上，若把“高深学问”视为人类文化的一隅，那么高等教育机构发展史就是一部文化启蒙、传承、批判和创新史，但因以往其实现主要依附于教学活动而常常被忽视。2011年，胡锦涛同志在庆祝清华大学建校100周年大会的讲话中明确了高等教育在文化传承创新方面的主体性地位。甚至还有一些观点支持将“文化传承创新”确立为现代大学的“第四大功能”。事实上，在文化愈发成为国家软实力符号的今天，高等教育对内主要承担通过文化育人激发国民文化自觉自信的使命，对外则在推进跨文化交流和中华文明国际化的进程中扮演重要角色，而这些都是我国建设文化强国的题中之义。

（三）高等教育质量治理体系趋向完型

高等教育质量观革新对教育治理体系建设产生了显著影响。其一，系统化高等教育质量使治理理念更加完备，逐渐矫正了过去仅仅着眼于质量要素、“头痛医头，脚痛医脚”的“打补丁式”治理观念，转向在整体、协同、开放的视野中谋划高等教育系统质量的全方位提升，并注重防范大众化向普及化迈进过程中发生大面积“质量滑坡”的系统性风险。历史地看，我国高等教育质量治理系统观大致经历了两个阶段。第一个阶段主要是受20世纪80年代西方发达国家高等教育质量革命的话语形塑，在器物层面将其依循的系统论、信息论、控制论和协同学理论与观点引入高等教育质量领域，即把高等教育视为系统工程，但在具体操作中却将系统解构为要素，采取逐个击破的策略，这不仅破坏了高等教育系统的有机性，也在一定程度上造成高等教育质量治理行动因“破碎化”而变得低效。此外，可操作的解构必然是存在边界的，这样又进一步把系统囿于封闭的框架内，从而割裂了高等教育质量要素与要素之间及其与外部环境间的联系。第二个阶

段则是以新时代“创新、绿色、协调、开放、共享”五大观念为总体指导，追求在高等教育质量治理活动中统筹兼顾、把握重点、整体谋划，根据各质量要素的特性和系统运行规律，理清各要素之间、要素和系统之间、系统与环境之间开放的、普遍的非线性联系，并建立良好的互动秩序，从而达到整体的系统性优化。同时在具体操作的方法论指导上，主要倡导协同、整合，而非解构。总的来看，这一阶段高等教育质量治理的系统观充满了辩证的、联系的马克思主义立场、观点和方法，相较于西方高等教育质量治理进路而言，实现了从“器物”到“制度”乃至“精神”的超越。

其二，治理主体日渐多元，政府的元角色更加明确，不同治理主体间的分工协作网络更加完善。改革开放以来，尽管我国教育体制改革不断深化，但政府管理依然存在“越位”“错位”“缺位”的现象，高校自主发展、自我约束机制还不健全，社会参与治理和评价还不充分。为进一步提高政府效能、激发学校办学活力、调动各方面积极因素，必须深入推进“管办评”分离，厘清政府、学校和社会之间的责权关系，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代高等教育治理格局。有鉴于此，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（2010）、《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》（2014）、教育部《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》（2015）、教育部等五部门《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（2017）等规范性文件通过“管办评”分离和“放管服”改革政策设计，勾画了一种新型、健康的高等教育质量治理“府—学—社”关系。“管办评”分离体现了高等教育质量从管理走向治理、质量标准从政府单一给定到多方利益主体多方协商的转变，是深化教育领域综合改革的重要内容，也是全面推进依法治教的必然要求，更是对以往政府集管理者、办学、评价者等多重角色于一身的全面切割。为实现“管办评”分离，政府逐渐加快“放管服”改革步伐。通过简政放权，大幅缩减“三评一查”（即项目评审、教育评估、人才评价和检查事项）总量，并下放高等学校办学自主权，同

时综合利用法律、信息、行政、评价等手段，提高宏观决策、管理和服务水平，强化引导和统筹协调。此外，政府还加大了对社会组织、中介机构的培育和扶持力度，通过购买服务或服务外包的方式，鼓励和支持专业机构开展相关评估和认证工作。近年来，我国高校内部亦积极探索“学院办大学”的“校—院”两级治理机制，赋予二级学院在人事、财物、教学、科研、服务与交流合作等方面更多更大的自主权，探索二级学院直接面向社会办学，主动分担高等教育质量责任。同时，高校愈发注重“学生体验”和质量获得，呈现出从“考试中心”“教材中心”“课堂中心”到“教师中心”再到“学生中心”的人才培养模式变革趋势，学生的主体性和个体性受到空前重视：弹性学制、学分制、选课制的实施，为学生扩大选择提供了机会；教学过程中，扭转了单纯灌输式、注入式教学，注重调动学生学习的积极性，培养学生的主动意识和创新能力；借助现代信息技术手段和丰富的教育资源，实施“以学生为本”的混合式教学、翻转课堂、个性化学习、体验式学习；普遍加强了学生评教、学生评管、满意度调查，从而在质量结构中尽可能地反映学生主体要求，对切实提高教育教学的针对性、有效性和教育质量发挥了重要作用。

其三，治理技术持续改进，现代信息技术的全面介入，进一步丰富了质量评测和保障的工具箱。在教学评估方面，20世纪末我国高等学校教育评估还仅有合格评估（鉴定）、办学水平评估、评优评估三种基本形式，到2011年，教育部在《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》中构建了一个“五位一体”的现代高等教育教学评估制度，即“以高校自我评估为基础，以院校评估、专业认证及评估、国际评估和教学基本状态数据常见监测为主要内容，政府、学校、专门机构和社会多元评价相结合的，与中国特色现代高等教育体系相适应的教学评估制度”。在学科评估方面，教育部学位与研究生教育发展中心对自愿参评的硕士、博士学位授权一级学科进行的第三方整体性水平评估在历经四轮实践后，相应的技术工具应用和指标体系设计亦呈现出信息化、精密化的取向，如运用“线性规划法”量化指标得分，利用“德尔菲法”确定指标权重，

并设定了“数据查重”“绑定参评”“精准计算、分档呈现”等规则。在教育督导方面，早在新中国成立之初，视导司就是教育部下设的六个司局之一，其主要职责是检查地方对中央政府各项教育政策、决议、指示的执行情况。改革开放以后，国家教育督导制度在《教育督导暂行规定》（1991）、《关于加强教育督导与评估工作的意见》（1999）等规范性文件的加持下愈发完善。为了适应新形势，2020年初，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》提出了到2022年“基本建成全面覆盖、运转高校、结果权威、问责有力的中国特色社会主义教育督导体制机制”的目标，具体包含督政（即考察省、市、县三级政府的教育职责履行情况）、督学（按国家标准、地方主导的原则实施学校教育质量督导）、评估监测三个方面。在高等教育领域，国家教育督导制度主要通过高等职业院校适应社会需求能力评估、博士硕士学位论文抽检等保障高等教育质量，具体形式包括综合督导与专项督导、过程性督导与结果性督导、日常督导与随机督导等。尽管我国高等教育质量治理技术日益精进，极大提高了高等教育质量管理效率，但也带来了“唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子”的问题，为此，中共中央、国务院2020年10月印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》提出要坚决克服“五唯”顽瘴痼疾，提高教育治理能力和水平。针对高等教育，还对本科教学评估、学科评估提出了具体的改进方向，并着重强调要推进高校分类发展，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平。

三、新时代高等教育质量革命的行动路线

观念革新是新时代高等教育质量革命的先导，新时代高等教育质量观必须紧扣新时代的“新”特征。一方面，社会矛盾的新变化规定了要在大众化迈向普及化的过程中兼顾办好人民满意的高等教育，这就要求我们树立全面系统的多样化质量观。另一方面，新发展理念和新发展格局引领我国由高等教育大国迈向高等教育强国，这就要求实现高等教育质量“从有到优”的整体的、系统的跨越。此外，为了更好地融入中华民族伟大复兴战略全局和适应世界百年未有之大变局，一方面，要不断推进高等教育质量治理体系

和治理能力现代化建设；另一方面，要构建以自尊和激情为核心的质量文化，从而中和治理控制的技术理性所带来的负面影响。

（一）树立全面系统的多样化质量观

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

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

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

教育体系的结构性均衡发展策略。一是高等教育空间布局的结构均衡发展，主要包括物理空间和网络空间的结构性均衡发展。就物理空间而言，一方面，要关注城乡结构均衡发展，尤其是对边远、贫困和民族地区高等教育的质量溢出；另一方面，要关注区域结构均衡发展，特别是东部和中西部，乃至南北方高等教育的均衡布局。就网络空间而言，要通过教育信息化、数字教育资源建设、网络学习空间拓展、在线教育与线下教育协同等手段加速高等教育普及化。二是高等教育的类型结构均衡发展，包括教育类型和学校类型的结构性均衡发展。前者主要关注研究型、应用型、职业技术型等各类高等教育的结构性均衡发展；后者主要关注公立高校与民办高校，以及中央高校与地方高校、重点高校与普通高校、综合性大学与行业性院校的结构性均衡发展。三是教育的层次结构均衡发展，发挥高等教育在各级各类教育协同育人机制中的引领作用，通过高质量高等教育发展牵引其他层次教育高质量发展。

在多样化方面，一是要清醒地认识到，随着高等教育由大众化向普及化阶段不断深入，高等教育质量样态因学习需求和期待差异愈发呈现多元分化发展的趋势，这就要求我们用更加丰富的视角透视高等教育质量，以尽可能地缩小与质量真相的距离，避免因认识局限而限制了高等教育质量的想象空间。二是要尊重高等教育质量观念的多样性，这是大众化带来受高等教育群体扩张和高等教育准公共物品属性渐强的必然要求。因此，用单一的标准衡量高等教育质量，既狭隘也难以获得公众支持。此外，还应关注高等教育质量实践的多样化。高等教育质量的客观现实和意识形态的多样化共同规定了高等教育质量行动路线的多样化。对质量的探索向来是一个充满创造性和想象力的冒险，这一点在国际上早有先例。19世纪的德国大学曾是英、美、苏等国高等教育改革先驱的理想模型，但后者对前者的继承无一例外地都进行了遗传基因的本土化再编码，如洪堡的科学和学术育人的新主张在美国进化成了约翰·霍普金斯大学的研究生教育系统，在苏联则转向各式各样按学科细分的专业技术院校，英国则拥抱了以导师制为主的“教学自由”精神，尽管三者都受到德国模式的影响，但最终在各国历

史、社会、政治、经济、文化等背景语境中产生变异。这在一定程度上说明了高等教育质量实践的开放和弹性。因此，新时代我国高等教育质量实践应当具有现实关怀，扎根本土，切合国情，而不是一味地盲从。

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

（二）推进高等教育体系高质量发展

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

全面贯彻党的教育方针，构建新时代高水平人才培养体系。其一，落实“立德树人”根本任务。一方面，强化理想信念和社会责任教育，厚植爱国主义情怀，提高课程思政和专业思政水平，增强新时代大学生的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信；另一方面，坚持“五育并

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

以一流精神为引领，推进各级各类高等教育全面走向卓越。其一，推进“双一流”建设，立足国情，坚持扶优扶新、扶需扶特，合理布局；以“四个服务”为指向，充分发挥高等教育“集聚—溢出效应”；全面提升高校人才、学科、科研三位一体创新能力，面向国家重大需求和世界研究前沿进行多学科交叉融合、产学研协同创新，强化共性基础技术供给体系建设，瞄准基础前沿，着眼关键核心技术攻关，解决“卡脖子”问题。其二，“以本为本”，大力发展高水平本科教育。深入实施“六卓越一拔尖”计划2.0和一流专业建设“双万计划”，大力加强新工科、新

医科、新农科、新文科建设，重点培养理、工、农、医类专业紧缺人才，积极布局集成电路、人工智能、云计算、大数据、网络安全等战略性新兴产业，发展养老护理、公共卫生等和民生急需相关的学科专业。其三，推进学位与研究生教育高水平发展。结合学科动态和研究生的科研兴趣、知识结构、学术生涯发展取向等个性化特征，将研究生培养计划做精做细；提高导师指导水平，强化导师引导研究生了解学术前沿、掌握系统研究方法、明晰学术伦理规范、培养研究生原始创新意识的能力；完善研究生高水平成果产出奖励机制，加大对研究生访学研究、短期交流、参加国际学术会议的资助力度，深入实施“国家建设高水平大学公派研究生项目”。其四，建设中国特色高水平现代高职教育体系。大力实施“双高计划”，着力培养复合型高素质的“大国工匠”；注重工学结合和产教融合，将新技术、新工艺、新规范等产业先进元素纳入教学模块，大力建设虚拟工厂、产业学院、技能大师工作室、应用技术协同创新中心等，逐步开展“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点；完善职业教育集团实体化运行机制，探索高层次的校企联合培养、双主体育人的中国特色现代学徒制。其五，推进民办高等教育、民族高等教育发展。在民办高等教育方面，完善非营利性、营利性民办高校分类管理、差别化扶持机制，推动民办高校厘清法人属性，明晰产权归属；加强办学规范和质量监测，健全民办高校办学风险防范和动态退出机制；有针对性地对不同类别民办高校实施税费减免和土地划拨优惠，并鼓励各级政府按照本级财力实施政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励等举措；探索混合制民办高等教育办学模式和政府—社会资本合作（PPP）机制，拓宽公益融资渠道，建立完善民办高校融资担保体系。在民族高等教育方面，科学统筹民族地区高校布局，支持有条件的民族地区设置与区域经济社会发展相适应的应用型本科院校和高职院校；重点引导一批民族地区普通高校向应用技术型高校转型发展；提高工、农、医等学科的比例，支持办好师范类专业；适度扩大高校民族班、预科班招生规模，鼓励“支援中西部地区招生协作计划”“农村贫困地区定向招生专项计

划”等向民族地区倾斜；加大中央财政支持地方高校发展专项资金、各级政府财政转移支付和对口支援资金向民族高等教育倾斜的力度。

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

理中的负责任大国形象。

（三）加快高等教育质量治理现代化

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

其一，坚持党的全面领导和推进政府职能转变。一方面，坚持党对高等教育质量治理工作的全面领导，落实党对新时代深化高等教育评价改革的领导责任，履行好把方向、管大局、作决策、保落实的政治职责，做好政治动员，调动一切积极因素推进高等教育质量治理现代化；树立科学的高等教育质量观，强化习近平新时代中国特色社会主义思想对高等教育质量治理的价值观和方法论引领，坚决克服短视行为和功利化倾向，维护良好的高等教育生态；牢牢抓住“立德树人”核心，把思想政治教育成效作为高等教育质量的生命线，推进主要负责同志联系高校、巡视调研、为师生上思政课等制度常态化。同时，加快政府职能转变，落实“管办评”分离，进一步简政放权，优化高等教育行政权责清单和行政审批制度，简化审批程序，严控“三评一查”事项规模并推进归口管理改革；优化治理手段，综合运用法律、政策、规划、财政拨款、标准、信

息服务和必要的行政措施，引导和督促高校规范办学，实现高质量发展；凸显服务功能，依法落实教育经费“三个增长、两个提高”，完善成本分担机制，形成民间资本和社会捐赠介入高等教育事业新局面；重点加强高校基建保障、校园安全纠纷调处、毕业生就业服务、教育涉外机构信息等方面的服务；健全依法、科学、民主决策机制，充分发挥国家教育咨询委员会及其他各类教育智库的作用，建立健全重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

其二，构建高校为主体、多方参与的治理体系。在治理主体上，明确高校在高等教育质量治理体系中的核心地位，依法明确和保障各级各类高校办学自主权，引导高校开展质量自查，尝试以协议、试点等方式对办学能力强、自律机制完善的高校加大质量自治赋权力度；强化高校内部质量保证制度建设，依据国家基本标准及有关行业标准，对照自身发展定位和人才培养目标，定期对人才培养、教学模式、课程建设、科研创新、教师发展、社会服务、国际交流、校园文化等方面进行监测和纠偏，鼓励有条件的学校积极参与国际组织实施的教育质量评估项目；建立校院两级质量责任分担机制，拓宽院系参与高等教育质量治理的渠道；探索教授治学的有效途径，加强学术组织建设，充分发挥其在学科建设、学术评价、学术发展、学风建设等方面的重要作用；通过高校民主决策程序优化，激发群团组织的作用，调动广大师生员工为学校高质量发展出谋划策的积极性。在治理结构上，构筑政府、高校、社会、市场间良性对话和协同治理机制。建立和完善普通高校理事会制度，发挥好理事会在决策咨询、社会合作、争取资源、办学质量监督等方面的作用；建立健全高校质量年度报告发布和新闻发言人制度，自觉接受各利益相关方的监督，及时准确回应师生家长和社会的关切；积极培育和扶持社会组织（包括但不限于行业协会、专业学会、校际联盟、基金会等）和第三方专业机构开展高等教育质量评价，将其纳入政府购买服务的范围，建立健全招投标制度和绩效管理制度，针对操作失范、弄虚作假、违规违纪的评价机构建立“黑名单”制度；重视扩大科技、文化等部门和新闻媒体对高等教育评价的参与。在治

理工具上，健全标准建设，加快制定实施本、专科教育相关国家标准，进一步完善博士、硕士学位基本要求，鼓励行业部门依据国家标准制定相关专业人才培养标准；改进评估办法，打破信息壁垒，加大教学、科研基本状态数据共享的力度，注重高校自我评估、院校评估、专业认证、国际评估以及学科评估对高校立德树人成效的综合评价功能；强化国家教育督导制度，加大机构和职能整合力度，加强队伍建设，提高督导巡视专业化水平，建立健全报告、反馈、通报、约谈、联合奖惩、限期整改、复查制度和问责机制，提高教育督导的权威性和实效性；利用人工智能、云计算、大数据等技术促进高等教育治理工具迭代升级，强化过程评价、探索增值评价，全面跟踪大学生学情历时趋势和德智体美劳全要素发展状态。

其三，全面提高我国高等教育质量治理法治化水平。统筹安排立法资源，建立健全适应以高校为责任主体、多方利益相关者参与高等教育质量治理的法律法规体系，明确高校质量自治以及外部力量参与高等教育质量问责的权利和义务；加强准入标准和规范建设，加快制定第三方专业机构和社会组织参与高等教育质量评价的资格准入门槛和资质认证标准的相关规章，引导市场合规竞争、规范发展；加强以生均拨款、师资配备、教学设施设备等资源要素为核心的标准体系建设，制定办学条件标准动态调整的规范性文件；全面提升高等教育质量工作相关规章及规范性文件制定水平，加大合法性、合程序性审查的力度，积极采取网络征询、公开听证、民主座谈、专家论证等方式广泛听取多方意见；落实法律规章清理长效机制，建立规范性文件目录和文本动态化、信息化管理，及时向高校、社会公布“立改废”情况；健全规章法规解释和实施评估制度，对政策法规执行中出现歧义或需进一步明确的问题及时予以解释；健全高等教育质量申诉制度，在职务评聘、学术评价、学术不端行为认定等领域探索专业裁量或仲裁机制；进一步完善高等学校章程制定、修订、审查、核准工作机制，大力推进学校依章程自主办学、强化自律，保障内部质量治理结构运行有章可循。

（四）构建超越技术控制的质量文化

西方高等教育质量评价理念和技术启发了我

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

那么，究竟什么是质量文化呢？现代质量管理大师朱兰将其概括为“人们关于质量的习惯、信念和行为模式，是一种思维的背景”，并进一步指出，“设计并保持满足自我控制的职位，是实现积极的质量文化的必要前提”。有鉴于大学本身就是一种文化组织，是松散结合的文化分子共同体。因此，对高等教育质量的发现也应该是文化自觉的，而非技术控制的。依循这一逻辑，

我们认为，要构建超越技术控制的高等教育质量文化，关键就在于：其一，把质量从标准的概念中解放出来，从为“效率”的质量管理转向为“教育”的质量治理。因为，经受精英时代洗礼的大学本身就继承了追求卓越、止于至善的使命，大学的质量观本身在合规定性（产品标准）、合需要性（用户满意）、合发展性（社会适应）方面是具有超越性的，为了在大众化潮流中维护大学的公众口碑而用后者的标准规范前者，使现代大学进退失据，陷入“质量焦虑”，这或是除外部入侵话语转型导致文化休克而无所适从的另外一个可能解释。其二，依循高等教育的内外部关系规律，彰显人本价值，尊重高校质量自治权利。因为高等教育本身就是关乎道德和良心的工程，正如怀特海在《教育的目的》一书中阐明的那样：“教育的目的在于促进和引导学生的自我发展，所有的教育都应该以人为本，将学生永远放在第一位”。教育者和受教育者都背负着指向“人的自由而全面的发展”，从而助益于个体社会化和社会个体化的伟大使命。大学本身就有以卓越意识、精英取向、知识批判为内核的质量文化基因。所以，真正要做的就是激发其内在的潜能。其三，警惕高等教育评价的去价值化倾向，注意运用留白艺术和柔性治理，避免将大学精神物化为数量指标而流于粗浅，强化对自由、平等、仁爱、友谊、灵性等质性证据的挖掘。值得一提的是，尽管由“外行指导内行”极易触碰高等教育界的容忍极限，但在高等教育迈向普及化的今天，大学质量封闭自治的局限同样显而易见，因此，畅通且坦诚的对话在任何时候都至关重要。在我国，积极的质量文化构建也更加需要党政部门革新质量观念，协同发挥民主集中的制度优势，从顶层设计的站位号召和动员社会、企业、家庭、社区、市场、第三方专业机构等各方力量共同努力，为构建超越技术控制的高等教育质量文化创设一个良好的外部环境。

（刘振天，厦门大学高等教育发展研究中心主任，教授、博士生导师，福建厦门 361005；俞兆达，厦门大学教师发展中心博士研究生，福建厦门 361005）

（原文刊载于《高等教育研究》2021年第4期）