



# 中国教育科研参考

2022年第14期

总第(528)期

中国高等教育学会编

2022年07月30日

## 目 录

扎根中国大地 办好高水平大学.....	杜玉波 (02)
大学治理体系与治理能力现代化: 高质量高等教育体系建设的必然选择 .....	眭依凡 王改改 (05)
以“三新”建设高质量高等教育体系.....	屈林岩 (11)
论高质量教育体系设计的逻辑指向.....	史秋衡 冯路玉 (14)
高等教育质量民间立场与高质量高等教育体系建设.....	张应强 (18)
高质量高等教育: 基于教育生态学的阐释.....	陈海静 (29)

**编者的话:** 高质量高等教育体系是培养高水平人才的体系, 是适应国家和社会需求的体系, 是治理体系和治理能力现代化的体系, 是服务全民终身学习的体系, 是体现公平而有质量的体系, 是全面对外开放的体系。2021年3月, 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出了建设高质量高等教育体系, 实现高等教育高质量发展的有关举措和目标。为更好地认识高质量高等教育体系的本质与特征, 探索实践路径, 本刊以“高质量高等教育体系建设”为选题, 集中选编若干文章, 供读者参阅。

主编: 郝清杰

本期执行主编: 王者鹤

责任编辑: 李璐

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)

# 扎根中国大地 办好高水平大学

杜玉波

2022年4月25日，习近平总书记在中国人民大学考察调研时发表重要讲话，强调指出：“‘为谁培养人、培养什么人、怎样培养人’始终是教育的根本问题。要坚持党的领导，坚持马克思主义指导地位，坚持为党和人民事业服务，落实立德树人根本任务，传承红色基因，扎根中国大地办大学，走出一条建设中国特色、世界一流大学的新路。”这既是对“双一流”建设大学提出的总体要求，也是对我国高等教育实现高质量发展提出的殷切期望。我们要深入学习领会总书记的重要讲话精神，努力把学习成效转化为办好扎根中国大地的高水平大学的强大动力。

## 一、立足新发展格局找准办学定位

“十四五”时期，高质量发展是我国经济社会发展的战略主题，构建新发展格局是关系我国发展全局的重大战略任务。未来十五年特别是“十四五”规划这五年，是我国现代化建设的战略攻坚期，以高等教育现代化支撑和引领国家现代化，既是高等教育高质量发展的主旋律，也是我国高水平大学不可推卸的历史责任。

当前，95%的高校在地方，没有地方高校的高质量发展，建设高等教育强国的目标就不可能实现。习近平总书记在全国教育大会上强调：“要支持有条件的高校创一流，但不能把高校人为分为三六九等，而是要鼓励高校办出特色，在不同学科不同方面争创一流。”特色就是质量，特色就是竞争力。地方大学实现高质量发展，就要立足新发展格局，找准办学定位，在不同地区、不同层次和不同领域追求卓越，办出特色。具体来说，就是要扎根中国、体现国家意志，与国家现

代化和民族复兴同向同行，在经济社会发展中发挥支撑引领作用；要深耕区域、体现地方特色，扎根地方、面向应用，在服务区域和地方发展中展现更大的作为。

在新发展格局中，地方大学要明确办学思路，找准办学定位，不断实现“四为服务”的价值追求。要把办学思路真正转到服务国家需要和区域经济社会发展上来，转到推动学生德智体美劳全面发展上来，转到培养社会需要的不同类型的人才上来，推动学校实现专业课程设置上的调整、人才培养模式上的创新、师资配置上的优化、教学管理机制上的改革，推动一大批高校向应用型转变，实现高质量发展。

## 二、坚持党的领导凝聚发展合力

党的全面领导是我国高等教育事业发展的最大优势，是各级各类大学高质量发展的根本保证。2021年4月，习近平总书记在清华大学考察时强调，“一流大学建设要坚持党的领导，坚持马克思主义指导地位，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向。”地方大学同样需要始终坚持党的全面领导，激发和凝聚高质量发展的强大合力。

坚持党的全面领导，就是要把习近平新时代中国特色社会主义思想作为大学发展的根本指引；把党委领导下的校长负责制作为大学领导体制的核心坚守；把建设特色鲜明的现代大学制度作为大学治理的基本依托；把思想政治教育作为大学育人的独特优势。对于学校的工作，学校领导要在重要时期、关键阶段，从宏观和战略上，提出引领学校长远发展的战略构想，牢牢把握党

对学校工作的领导权、主导权，切实承担起管党治党、办学治校的主体责任。

坚持党的全面领导，就是要加强党建引领、凝聚发展合力。要围绕中心抓党建，抓好党建促发展，把基层党建工作和教学、科研、社会服务等有机结合，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。要通过基层党组织做好教师的思想政治工作。党的工作就是做人的工作，做人的工作就是做暖人心的工作，而不是做泼凉水的工作。在学校，就是要做好广大教师的工作，通过思想政治引导，把广大教师的积极性充分调动起来，团结和凝聚在党组织周围，大家一起努力实现办学治校、教书育人的根本目标，形成学校上下同心同德同奋斗的强大发展合力。

### 三、坚守大学使命培养时代新人

教育是国之大计、党之大计。高校要把立德树人作为立身之本，作为办好中国特色高水平大学的核心理念，作为检验学校一切工作的根本标准，回答好“为谁培养人、培养什么人、怎样培养人”这一根本问题。

培养时代新人要以德为先。坚持把立德树人作为第一使命。在学校，立德树人可以说无处不在、无时不有、无人不参与。要发扬红色传统、传承红色基因，地方大学特别是要利用好地方红色资源，努力锻造新时代青年学生有志气、骨气、底气的品格。要讲好思想政治理论课这门落实立德树人根本任务的关键课程，充分挖掘各种教育资源，改进教学模式，做到因事而化、因时而进、因势而新，达到沟通心灵、启智润心、激扬斗志的育人效果。

培养时代新人要融合贯通。树立家庭、学校、社会协同育人的大教育观，坚持全面培养，完善“五育”并举的立德树人落实机制，促进高

质量“思政课程”与“课程思政”同向同行，形成全员、全程、全方位的育人体系。要充分利用校史馆、博物馆、纪念馆等，让我们的学生看到革命先烈心怀“国之大者”，为国解难、为国分忧、为国尽责的卓越贡献，让我们的学生听到革命先烈惊天动地、彪炳史册的英雄壮举，让我们的学生学到革命先烈艰苦卓绝、自强不息、勇敢挺起民族脊梁的无私奉献精神。

培养时代新人要遵循规律。我们教育学生，一是知识，二是方法，三是品格，其中品格是最高层次。要将爱国精神、事业心、责任感、团队意识等品格，融入每堂课、每个课题、每个项目、每篇文章，甚至每次开会和谈话，引导学生涵养大气品格，追求一流学问，创造精彩事业，践行责任人生。要主动契合青年学生的成长需求和认知逻辑，突出学生主体地位，创新话语体系、教学方式和技术手段，不断增强针对性、时代感和吸引力，切实引导广大青年立大志、明大德、成大才、担大任。

### 四、服务国家需求体现责任担当

在世界高等教育发展史上，任何一个强国对高等教育服务能力都有自己的战略考量。服务国家需求和区域经济社会发展需要，是大学的使命和责任。习近平总书记指出：“我国高等教育要立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，心怀‘国之大者’，把握大势，敢于担当，善于作为，为服务国家富强、民族复兴、人民幸福贡献力量。”一般来讲，应地方发展之需而建立的地方大学，要在服务地方经济社会进程中成长壮大，必须把贯彻落实总书记重要讲话精神转化为服务国家战略需求和区域经济社会发展的支撑能力，走出一条立足地方、扎根地方、服务地方，具有内生动力和发展活力的特色办学之路。

一方面，要提升服务国家重大战略能力。不论是“双一流”建设大学，还是地方高校，都要把发展科技第一生产力、培养人才第一资源、增强创新第一动力更好结合起来，紧紧围绕重大战略的核心关键、社会发展的瓶颈制约、国家安全的重大挑战，切实担负起强化国家战略科技力量的重任。近年来，我国的一系列重大战略举措，无不与人才和科技相关。我国重大建设、重大工程都要有高校的身影，都要能看到高校的痕迹。高校要办好前沿性、引领性学科专业，培养拔尖创新人才。要强化同国家战略目标和战略任务的对接，汇聚研究团队，承担科研项目，作出应有贡献，服务国家和地方需求。

另一方面，要提升服务区域经济社会发展能力。当前，我国正逐步形成各具特色和充满活力的区域经济社会发展形态。国家深入推进实施中西部振兴、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区等重大发展战略，成为引领我国经济持续发展的强大动力，也为教育服务区域需要提供了广阔舞台。高校作为区域经济发展的中坚力量，既要把握机遇，因时而变，也要顺势而为、乘势而上，主动适应新发展格局，通过调整学科结构、搭建合作平台、创新育人载体、建立协同机制与国家战略布局同频共振，与经济带、城市群、产业链的布局紧密结合，在区域发展中发挥战略支撑作用，不断提升人才培养对区域经济社会发展的契合度和贡献度。

### 五、抓好学科和教师队伍实现高质量发展

学科建设和教师队伍，是办好大学的一体两翼，缺一不可，两者有机结合，才会实现高质量发展。

在学科建设的布局上，要坚持学科有选择性发展，有所为有所不为。只有这样，才能顶天立地，走得稳、走得实、走得远。具体来说，学科不在多、不在全，而在特、在强，关键要建设好与本校办学定位和办学特色相匹配的学科群，压缩“平原”多建“高峰”。在具体操作上，要把学校传统的优势学科做强，把国家战略、区域经济社会发展急需的学科做精，把新兴交叉融合的学科做实，不断强化学科高点，培育学科重点，扶持学科增长点。

习近平总书记强调，“好的学校特色各不相同，但有一个共同特点，都有一支优秀教师队伍。”建设高素质专业化的教师队伍，要严把师德底线。师德失守，课上得再好、学术水平再高，也不是合格的教师。在全社会重振师道尊严，首先要把师德师风作为评价教师队伍素质的第一标准，在资格准入、招聘考核、职称评聘、推优评先、表彰奖励等一切环节，都要把住师德关。

要集聚高端人才。高水平大学，同样需要有一批具有学科引领力的高端人才。对于享有学术盛誉和极具潜力的青年才俊，要从政策、资金、平台等方面给予特殊支持，使他们能够安心、热心、舒心在学校工作。要健全发展机制，科学制定青年人才培养规划，加强中青年教师骨干的培养，给优秀的中青年人才搭平台、压担子，放手培养，大胆使用，让他们在实践中历练成长，最大限度地能力释放出来，把才华展示出来。

（杜玉波，中国高等教育学会会长、研究员，北京 100191）

（原文刊载于《中国高教研究》2022年第6期）

# 大学治理体系与治理能力现代化： 高质量高等教育体系建设的必然选择

眭依凡 王改改

教育体系在国计民生中具有基础性、先导性、全局性的作用，而高质量的教育体系则对国家竞争力提升具有决定性作用。举目世界，凡现代化强国无不是教育强国，由此足见高质量教育体系建设之重要性。为此，在党的十八届五中全会上党中央就做了“提高教育质量”的重大部署，教育质量问题的被纳入我国教育改革的紧要议程。随后，党的十九届五中全会又进一步提出了“建设高质量教育体系”的政策导向和重点要求，并在《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》中，明确把“建设高质量教育体系”作为“十四五”时期的战略目标加以落实。从中央对高质量教育体系建设的重视程度看，足见其紧迫性。由于进入人工智能时代后，国与国的竞争主要表现为高新知识和高新技术的竞争，因此以高层次专业人才培养和知识创新为核心使命的高等教育自然成为国家最重要的竞争力构成，并在整个国家教育体系中占有引领性、战略性的地位。在这一时代背景下，如何把高质量高等教育体系建设落实在高等教育改革发展的实践进程中，这既是以实施高等教育为己任的大学的使命担任，更是大学必须积极应对的紧迫课题。

## 一、建设高质量高等教育体系的重要性

作为社会发展需要的产物及受政治、经济、文化等多种社会因素影响的结果，以及以人才培养和知识创新为基本属性的高等教育，其发展不仅需要遵循自身的发展规律，还必须关切社会诸多因素产生的制约作用。由此决定了建立在中等教育基础上的具有强烈社会性和专业性特征的高

等教育，其发展既要遵循高等教育办学治校育人活动的内在规律，又要遵循满足社会发展需要并受到社会制约的外部规律。基于此，建设高质量高等教育体系的重要性可依据高等教育发展的内外部需要加以讨论分析。

（一）建设高质量高等教育体系是高等教育及大学自身发展的需要

关于高质量高等教育体系建设尤其是高质量大学建设是高等教育自身发展的需要，这是本研究在认识上需要率先加以讨论明确的问题。

首先，质量是高等教育的生命线。高等教育是一项以人才培养和知识创新并以此服务于社会的国家事业及社会活动，承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进社会主义现代化建设的重大任务。高等教育之国家使命和社会责任的重大决定了其活动的过程及结果必须有质量，因为高等教育的高质量即意味高等教育的竞争力，所谓高等教育强国其最基本的条件即高等教育的竞争力。因此，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》不仅提出了“全面提高高等教育质量”的发展目标，而且特别强调“提高质量是高等教育发展的核心任务，是建设高等教育强国的基本要求”。在高新知识及其物化的高新技术已经成为当今及未来社会首要的生产力要素，国家竞争已经成为知识创新及其创新者的竞争这样一个知识经济时代的国际大背景下，高等教育不再只是负责知识传承的教育中心，而是对国家发展进步具有引领推动作用的知识创新中心。进言之，时下的高等教育作用已经发生了“它仅次于政府，成为社会的主要服务者和社会

变革的主要工具……是新思想的源泉、倡导者、推动者和交流中心”的巨大转变，高等教育不仅对社会生活的方方面面发生影响，而且在提高国家综合实力中发挥着越来越重要的巨大作用。当今世界竞争取胜的法宝不只是一般意义上高等教育的竞争，而是高质量高等教育的竞争。高质量高等教育体系建设之于高等教育自身发展因此尤为重要。

其次，至2020年我国高等教育毛入学率达到54.4%，在学总人数达到4183万，建成了世界规模最大的高等教育体系，表明我国高等教育数量和速度发展的基本问题已基本解决，并步入了从过去以规模扩张、空间拓展为特征的外延式发展向以提高质量、优化结构为核心的内涵式发展的高等教育普及化时代。举目世界，在高等教育规模发展问题解决后的高等教育普及化阶段，高等教育高质量的发展便成为主要矛盾。以实施高等教育为基本职能的大学集群在高质量高等教育建设中，不仅是起基础作用的要素，而且是关系高等教育兴衰成败的决定性要素。缺失了大学集群的支撑作用，高等教育体系都不复存在，更何谈高质量高等教育体系的建设。基于此，高质量高等教育体系建设从理想目标落实到实践过程并成为社会现实的基础就是高质量大学的建设。正如笔者一以贯之的学术立场，由于大学的人才培养及知识创新的本质属性决定了大学具有内生的规律，按大学自身规律办学治校育人及知识创新这是决定以及衡量大学是否高质量的第一要素。大学办学治校育人及知识创新的质量不仅直接决定着大学的成败，继而决定了国家高等教育的兴衰，亦即决定了高质量高等教育体系建设的得与失及成与败。由此逻辑可以倒推如下结论：建设高质量高等教育体系亦是高等教育及大学自身发展的需要。

（二）建设高质量高等教育体系是提升国家竞争力以促进经济发展的需要

“十四五”规划明确了我国经济、科技、文化都必须以“高质量发展”为主题，可以说高质

量发展既“是解决我国一切问题的基础和关键”，更是提升国家竞争力建设现代化强国的必要条件。如前所述，在智能化时代，现代化强国的一个基本标志即具有在高新知识和高新技术诸多领域的国际竞争力。高等教育及其实施者大学作为高新知识及其物化即高新技术的生产者、垄断者及其专门人才的培养者，其在提升国家科学技术竞争力以促进现代化强国建设的过程中发挥着其他任何组织不能替代的基础性、支撑性、引领性及战略性作用。在日益激烈的国际竞争中，处在被动地位的无一例外都是高新知识及高新技术落后的国度。基于此，在以科学技术决定竞争实力的智能化时代，国家对高新知识和高新技术及其生产者、创新者的需要比以往任何时候都更加迫切，高等教育尤其是以提升国家科学技术竞争实力及其创新者培养为己任的大学，其服务于国家这一发展需要的使命和责任越加强烈。

当今世界促进经济社会发展的核心要素及环境均发生了重大变化，随着以科学技术革命，尤其是信息技术导致产业结构发生根本性变革的第四次工业革命的到来，高等教育尤其是大学以其人才培养及知识创新的组织属性自然处在了引领科学技术革命的中心位置，大学因此对于国家的长远发展乃至人类的文明进步具有其他无以替代的决定性作用。诚如克拉克·克尔在《大学之用》一书所强调的：“大学的无形产品——知识——可以是我们文化中唯一最强大的因素，它影响各种职业，甚至社会阶级，地区和国家的兴衰”。事实亦然，在“经济越来越依赖大学”的知识经济和智能化时代，我们有充分的理由把高等教育置于新一轮工业革命的新发展格局中，去思考并重视其作为时代发展的引领者、科学技术竞争力的提升者、社会改革推动者的地位和作用。“大学如同政府、军队等国家机器一样，是最不能只代表自己利益和满足自己需要的一类组织，坚持和谋求国家与社会的利益并为之服务必须成为大学不能动摇的意识和价值选择”。以上

讨论足以说明高质量高等教育体系建设之于国家竞争力提升及经济发展之重要之紧迫。

## 二、大学及其治理现代化和高质量高等教育体系建设之关系讨论

高等教育体系并非虚空无实的概念系统，而是由诸多高等教育活动得以发生的大学集合所构成的具有物质属性的国家实体。因此，高质量高等教育体系建设必须由以实施高等教育为使命责任的机构即大学加以落实。缺失了大学的积极参与，高质量高等教育体系建设无异于一个口号，其任务亦会被悬置。基于大学与高等教育体系的上述逻辑关系，我们可以得出如下结论：高质量高等教育体系建设的实质即高质量大学的建设。换言之，没有高质量大学的建设成效，高质量高等教育体系建设目标就不可能达成。由于高质量高等教育体系建设与高质量大学建设之间存在的这种本质联系，以及大学治理体系与治理能力的现代化与大学的高质量发展亦有本质联系，即大学能否实现高质量发展不仅受到来自大学治理体系与治理能力的影响，尤其是“当来自大学系统外部的制度供给与资源供给问题得到有效改善，大学治理体系与治理能力的现代化就已经成为决定大学兴衰成败的关键要素”后，可以说大学治理体系与治理能力对大学能否高质量发展具有决定性作用。大学治理体系与治理能力的现代化与高质量高等教育体系建设之间自然具有了逻辑关系及其讨论的意义。

### （一）大学的高质量发展是建设高质量高等教育体系的基础

“任何系统都是一个有机的整体而非各个部分的机械组合或简单相加，系统中各要素不是孤立地存在而是相互关联构成的一个不可分割的整体；系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的新质，即‘整体大于部分之和’”，这是系统理论的一个基本原理。此外，系统理论还有一个观点：个体要素完善是系统整体完善的基本前提。如前所述，高等教育体系是诸多大学的集合，即各种各

各层次的大学是构成高等教育体系的基本要素。依据系统论的基本观点及原理，高质量的高等教育体系必须是由诸多高质量的大学及其有机结合的结果，因此高质量高等教育体系的建设目标必须由诸多大学的高质量发展才能得以实现。即大学的高质量发展是建设高质量高等教育体系的基础。

高等教育体系固然还包括担负宏观治理高等教育责任的政府机构，但高等教育的本质属性还是人才培养和知识创新这两类主要社会活动，而承担这两类活动的主体就是大学，即大学是构成高等教育体系及实施高等教育活动的主体。所以高质量高等教育体系建设的责任必须具体落实于大学，而其本质亦是高质量大学自身的建设。在大学的高新知识、高新技术生产及创新型人才培养的基础性作用日益重大并不可替代的新时期，大学已经不再是传统意义上的被动实施高等教育的组织机构，大学必须成为“有意识地致力于追求知识、解决问题、鉴别成就以及训练真正高水平人才的机构”，即随着大学之国家性、社会性的增强其必须更自觉于为国家乃至人类的经济、政治、文化的发展服务，为社会进步作出更大的贡献。高质量的高等教育体系建设的目的是基于国家之国际竞争实力提升，以及促进产业结构升级和高新技术产业发展的需要，在这样的时代背景下尤其是科学技术的国际竞争日益激烈的大趋势下，大学不再仅仅是高等教育活动得以发生的一般机构或场所，大学已经成为体现国家科学技术竞争实力的最重要组成，大学的高质量发展不仅是构建高质量高等教育体系的基础，更是确保国家在国际竞争具有高新知识、高新技术及拔尖创新型人才实力和优势的基础。这也是党中央何以如此重视“双一流”大学建设和以高等教育质量和效率为旨归的大学内涵式发展改革的原因所在。

### （二）大学治理体系和治理能力现代化是大学高质量发展的基本保障

在将关于高质量高等教育体系建设与大学高

质量发展的关系厘清后，如何确保和促进大学的高质量发展就成为本研究的题中之意。对此，笔者始终坚持如下的学术观点：基于大学之于国家经济社会发展尤其是提升国家科学技术竞争力重要性的认识，国家出于建设高等教育强国的需要在政策制度供给和物质资源供给两个方面为大学在知识创新和创新型人才培养发挥更大作用、作出更大贡献，创造并提供了历史上最好的环境条件，大学能否不负国家使命担负好自己的历史责任，取决于内部治理的质量和水平，对进入“双一流”建设高校行列的大学而言，即当来自大学外部的有利于一流大学建设的政策制度供给和资源供给问题得到很好解决之后，一流大学建设的得与失、成与败取决于大学内部治理的现代化。因此，为更好地促进和保障大学的高质量发展，大学必须致力于内部治理体系及治理能力的现代化。

关于上述结论，我们可以从理论上获得解释。因为所谓大学的治理体系是关于大学之组织结构及其权力结构亦即涉及大学基本制度，及其运行机制亦即工作制度的概念，是对大学治理体系内部要素及其之间关系做出规定的概念；而所谓大学的治理能力是关于大学内部治理结构诸要素在治理过程中的工作效能表现，尤其是反映大学治理者能否充分发挥大学组织诸要素作用的效能概念。据组织理论及治理理论：一个组织的治理体系包括治理结构与治理过程两个相互联系不能割裂的治理要件，治理结构虽然是关系组织能否有效治理的包括基本制度安排及运行程序设计在内的框架性基础，但治理结构并非决定组织治理效率的唯一因素，组织治理结构的作用在很大程度上受制于决定治理过程效率的且因治理主体而异的治理能力。大学是一个社会职能多样且以智力劳动为基本属性的高度复杂的组织，而且根据利益相关者理论，大学还是一个诸多利益相关者组织，因此大学不仅需要根据其属性及规律进行治理，还要高度重视调动其诸多利益相关者共

同参与治理。由此决定了大学更是必须致力于通过其内部治理体系改革及提升其治理主体治理水平亦即治理体系及治理能力的现代化，以提高大学组织治理效能从而确保其高质量发展为社会作出更大贡献的组织。

此外还须进一步强调的是，大学治理体系及治理能力的现代化不仅是高质量高等教育体系建设不可或缺的基础条件，而且是确保高等教育现代化亦即建设高等教育强国这一国家长远战略目标得以实现的基本要素。正是基于对大学治理体系与治理能力现代化和高等教育现代化之间这一关系的认识，既有学者强调大学治理体系与治理能力现代化是高等教育治理的优先选项、是高等教育现代化的应有之义，是高等教育现代化的基础工程；亦有学者将提升大学治理能力作为实现高等教育现代化的应有之义，在规划中国高等教育现代化发展图景中聚焦高等教育治理结构的现代化，将其作为实现高等教育现代化的外部保障，将大学治理体系和能力现代化作为实现高等教育可持续发展的推动力。

### 三、促进大学高质量发展的大学内部治理现代化实践要素

上述关于高质量大学发展与高质量高等教育体系建设之逻辑关系的讨论，无疑为探索高等教育高质量体系建设找到了具有实践意义和价值的具体路径。因此可以说，如何实施和推进大学治理体系及治理能力的现代化亦即大学内部治理的现代化，既是开启高质量高等教育体系建设新局面的时代命题，亦是确保和促进大学高质量发展适逢其时的实践路径。

#### （一）在大学内部治理体系现代化的实践中必须明确有利于大学善治的治理原则

何为善治？即与以自上而下的统治为手段、以就事论事的碎片化行政为特征、以维持组织秩序为目的、利用经验简单管理之模式根本不同，善治是以组织的核心目标为价值选择，注重在组织及其权力构架、资源配置及其管理的合法性、



高效率为原则的顶层设计下，追求治理效果的整体性、可持续性、长远性、高质量的管理结构，是使不同利益主体缓解或放弃冲突，并以共同的目标为纽带，以互动合作为方式旨在追求效率的管理模式。善治的价值理性是追求组织效率，工具理性是注重民主管理，目的是实现组织管理效率和社会作用的最大化。（见图1）善治之于组织治理之所以重要且势在必行，取决于现代管理系统、管理对象及其环境日益复杂、利益主体日益多元、管理过程中的不确定性日益增加，以及善治是一个更适于组织改革和管理的、较少官僚色彩的，且有利于改变由于官僚管理模式导致管理不善并带来效率不高等诸多问题的新型管理模式。所以善治是最贴近大学组织内部管理且要求更具体的组织内部治理模式。大学之善治主要包括效率优先、整体设计、民主管理、依法治校四大原则，他们之间的逻辑关系是：善治的目的是效率，善治的前提是民主，善治的手段是整体设计，善治的保障是依法治校。大学内部治理体系的现代化实践必须遵循善治的四大原则，其原因可以阐述如下：由于大学是一个追求效率的组织，大学的准公共产品属性及其导致的竞争性决定了大学必须以“效率优先”为大学善治赋予价值与目标；由于大学是一个复杂系统且建设高质量高等教育体系是一个复杂的社会系统工程，由此决定了大学的内部治理不能就事论事，必须根据大学长远发展和整体发展的要求进行“整体设计”；由于大学的学术属性及其由此内生的独特规律，所以大学必须发挥代表专业知识的学术权

力参与诸多无不与学术发生关系的重大决策中的作用，“民主管理”不仅是大学组织属性的基本诉求，亦是有效减少大学重大决策执行过程中不确定性的基本保证；“依法治校”不仅在于强调大学必须是法制理性的学术组织，还在于强调大学内部治理结构必须具有其合法性，以保障其既有办学治校的法律依据，亦有办学治校的权威性。

（二）大学内部治理体系现代化的实践必须建构有利于大学共同治理的组织及制度框架

如果说善治原则的提出是基于大学内部治理观念现代化的需要，那么共同治理则是基于大学内部治理结构现代化的必然选择。其实无论从具有理论意义的概念本身还是从具有操作价值的治理模式而言，大学治理都旨在强调共同治理或共享治理观念，因此，建构有利于大学内部共同管理的组织制度框架是大学治理结构现代化的不可或缺的实践要素。在大学治理结构现代化实践中，必须注重如下问题的解决：①大学的行政系统如职能部门不应再对学术系统如学院学系实行简单的管控，而是通过共同治理方式让两个系统形成的能量场高度耦合，行政系统的价值所在是让学术系统的能量得以充分的释放而不是相反。换言之，大学治理结构的现代化必须解决大学行政利益主体与学术利益主体之间的权责关系及协调平衡组织结构、权力结构的合理配置问题，使学术权力与行政权力之间有效分离。②积极推进大学治理重心向学院学系的下移即根本落实治理权力下放学术系统这一治理结构的改革调整，充分调动学院学系的治理积极性、主动性，让学院

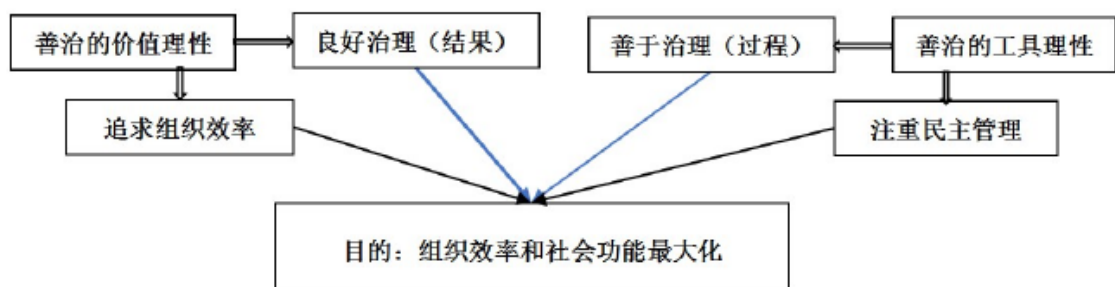


图1 组织善治示意图

学系更多地决定和管理本单位的学术事务，释放他们在人才培养及知识创新方面的生机活力和创造性。③大学内部治理结构的现代化是一个理性的实践过程及依法治校的实践过程，因此大学必须根据自己的历史基础和现实条件及国家与社会的发展需要进一步修改完善《大学章程》，以规范大学办学治校育人的活动。《大学章程》是中国现代大学制度的重要组成，是从制度层面确保大学决策及其执行具有合法性、稳定性及权威性和秩序性不可或缺的治理要件。

### （三）大学内部治理能力的现代化必须以大学领导力提升为推进路径

当影响大学内部治理效能的框架性结构体系确定之后，关于大学治理结构诸要素在治理过程中体现效能的治理能力就成为确保和提升大学治理质量和效率的基础。而在整个治理过程中，作为大学治理主体的大学领导者的治理能力就成为影响整个治理效能的一个关键变量，因为其是大学治理水平和治理效率的最强态，是大学向富有国际竞争力的治理能力整体提升的努力方向、价值目标和实践过程。领导者作为在整个组织治理中起决定性作用的治理主体，在任何组织的治理能力结构中，其领导力都是最不可忽视的治理能力要素。何谓领导力？即领导者根据组织环境、运用个人特质及其合法职权组织资源为实现组织目标对组织及其成员实施的综合影响力。管理学认为，任何一个组织只要有面对未来的不确定性，只要有竞争，只要有变革，领导力就是决定组织兴衰成败不可或缺的因素。尤其对大学治理而言，其领导者及行政人员的领导力是大学组织功能发挥和改进的关键因素。舒斯特尔（Schuster）等人对多所大学的研究亦发现，大学治理过程的效能和可行性与领导力紧密相关，包括担任系主任、院长等学术领导者的领导力之于大学的有效治理亦十分重要。笔者的研究结果亦

有相同的结论，即大学领导力主要包括两个层面：一是决策层及其成员的领导力，包括党政班子成员。当今大学处在一个充满挑战和矛盾的大变革时代，大学想要走向成功，需要强有力、富有远见且勇敢无畏的领导能力；二是院系学术领导者等，作为大学内部一个“准自治”的组织，他们在大学有效治理中扮演了基础性的作用，他们的领导力水平直接关系到学院的治理效率。大学之学术组织的高度复杂性使得大学成为最需要运用领导力来解决棘手问题的组织，尤其是在关系大学发展的制度和资源供给两个外部变量日益改善后，大学领导力就成为决定大学能否高质量发展尤其是兴衰成败的关键变量，所以提升各层次大学领导者的领导力是推进大学治理能力现代化的必然选择。根据笔者的研究，大学领导力要素主要包含思想力、组织力、决策力、制度力、资源力、文化力和校长力这7个要素，因此大学治理能力现代化的具体路径即这7个大学领导力要素的提升。由于关于这方面的研究成果《大学领导力提升：推进大学治理能力现代化的实践路径》已经在《中国高教研究》2021年第1期刊出，这里不再赘述。

建成高质量的高等教育体系是新时代我国高等教育改革的新目标、新要求、新任务，为实现“十四五”规划和2035教育远景确定的目标，必须寄希望于大学治理体系和治理能力的现代化。只有致力于推进大学治理体系和治理能力的现代化以确保大学的高质量发展，高质量高等教育体系建设的目标才能达成。

（睦依凡，浙江大学高等教育研究所所长、教授，浙江杭州 310028；中国高等教育学会第四届学术委员会副主任，北京 100191；王改改，浙江大学教育学院博士研究生，浙江杭州 310028）

（原文刊载于《中国高教研究》2021年第10期）

# 以“三新”建设高质量高等教育体系

屈林岩

党的十九届五中全会作出了把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展的重大战略部署，提出了建设高质量教育体系和建设教育强国的明确要求。高等教育是创新人才培养的主阵地和国家创新体系的重要组成部分。高等教育贯彻落实“三新一高”战略部署，建设高质量高等教育体系，就要以新理念定向导航，以新格局布局谋篇，以新本领积能蓄力，努力构建德智体美劳全面培养的高水平人才培养体系 and 高质量科技创新发展体系，形成中国特色、世界水平的高质量高等教育体系，培育时代新人，服务和支撑国家经济社会高质量发展。

## 一、以新理念为高质量高等教育体系建设定向导航

习近平总书记日前在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话。发展理念是否对头，从根本上决定着发展成效乃至成败。高等教育高质量发展同样需要新发展理念来引领。

“四个服务”是新时代高等教育办学的正确方向。我国高等教育发展方向要同我国发展的现实目标和未来方向紧密联系在一起，为人民服务，为中国共产党治国理政服务，为巩固和发展中国特色社会主义制度服务，为改革开放和社会主义现代化建设服务。坚持办学正确政治方向，就要以“四个服务”为导向，坚持中国特色社会主义教育发展道路，努力构建德智体美劳“五育并举”和全员全程全方位“三全育人”的教育体系和人才培养体系，把广大青年学生培养成为德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，培养成为担当民族复兴大任的时代新人。

“九个坚持”是新时代教育改革发展的根本遵循和行动指南。习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话，系统总结了推进我国教育改革发展的“九个坚持”，深刻回答了“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题，把我

们党对教育工作的规律性认识提升到新的高度，为做好新时代教育工作提供了根本遵循，也为高质量高等教育体系建设提供了行动指南。建设贯彻新发展理念、融入新发展格局的高质量高等教育体系，最根本的就是要牢牢把握好教育改革发展的“九个坚持”，切实增强办好新时代高等教育的思想自觉和行动自觉。

“五大发展理念”是新时代高质量高等教育体系建设必须遵循的原则。把创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念贯穿发展全过程和各领域，是新时代经济社会发展必须遵循的原则。建设高质量高等教育体系，发挥教育的基础性、先导性、全局性地位和作用，必须率先贯彻新发展理念、构建新发展格局、实现高质量发展。

要贯彻创新发展理念，加强高校自主创新能力建设、创新制度文化建设、创新师资队伍建设和创新人才培养体系建设，让创新贯穿高等教育高质量发展和人才培养的全过程和各领域。要贯彻协调发展理念，改革和优化区域高等教育资源配置，切实缩小高等教育资源区域供给差距和高等教育服务城乡水平差距，提升高等教育服务区域经济社会发展的能力。要贯彻绿色发展理念，加强与“绿色”有关的学科和专业建设，加强师生生态文明教育，推动师生确立绿色发展理念，使师生成为生态文明建设的积极贡献者和自觉践行者。要贯彻开放发展理念，统筹利用国内国际两种教育资源，坚持国际视野、中国道路，在统筹国内国际两个大局中建设中国特色、世界水平的高质量高等教育体系。要贯彻共享发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，落实教育公益性原则，让全民共享高质量高等教育的成果，不断提升人民群众共建共享高等教育的获得感和幸福感。

五大发展理念是一个具有内在联系的有机整体，相互贯通、相互促进。要加强学习和研究，提高全面贯彻新时代高等教育新理念和五大发展理念的能力和水平，以新理念为高质量高等教育体系

建设定向导航，不断开拓高等教育发展新境界。

## 二、以新格局为高质量高等教育体系建设布局谋篇

构建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，是党中央根据当前国内外新形势作出的重大战略抉择，其核心在于构建坚实的自主发展和高质量发展的支撑体系，形成国际合作竞争新优势。高等教育必须融入经济和社会发展大循环，以新格局为高质量高等教育体系建设布局谋篇，以高质量高等教育发展服务国家高质量经济社会发展。

扎根中国大地办大学，建设中国特色、世界水平的高质量高等教育体系。办好中国的世界一流大学，必须有中国特色，要遵循教育规律，扎根中国大地办大学。要把中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信转化为办好中国特色世界一流大学的自信。以新格局为高质量高等教育体系建设布局谋篇，就要扎根中国大地办大学，坚持扎根中国和放眼世界相统一，将“中国特色”与“世界水平”有机结合起来，努力建设更有创新力、竞争力、服务力的中国特色、世界水平的高质量高等教育体系，不断提升我国高等教育的核心竞争力和全球影响力。

加快调整高等教育结构，推进构建高水平人才培养体系和高质量高校科技创新发展体系，使之与新格局相适应。人力资源是构建新格局的重要依托，提升自主创新能力，尽快突破关键核心技术，是构建新格局的一个关键问题。为此，必须优化同新格局相适应的高等教育结构、学科专业结构、人才培养结构，推进构建高水平人才培养体系和高质量高校科技创新发展体系。要分类建设一流大学和一流学科，不同学校要在特色发展上下功夫。要深化科教融合、产教融合、校企合作，推动学科专业建设服务产业转型升级，加强创新型、应用型、技能型人才培养，构建高等教育与产业统筹发展新格局。高水平研究型大学和“双一流”建设高校要聚焦国家战略需要，把提升自主创新能力摆在更加突出的位置。要立足服务国家区域发展战略，优化区域高等教育资源配置和教育发展空间格局，提升教育服务区域发展战略水平。还要发挥

高校人力资源优势和在线教育优势，在完善终身学习体系，建设学习型社会和学习大国中发挥引领、示范和辐射等作用。

加快和扩大教育对外开放，推动高等教育对外开放实现高质量内涵式发展。《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》中明确指出，“教育对外开放是教育现代化的鲜明特征和重要推动力”。高等教育领域的重点是支持高校加强与世界一流大学和学术机构的合作，引导高校加快培养具有全球视野的高层次国际化人才，提升我国高等教育人才培养的国际竞争力。为此，要积极引进优质高等教育资源，实现高等教育资源供给多样化，满足学生不出国门享受高质量国际化教育的需求。要积极开拓优质教育资源合作渠道，继续通过出国留学渠道培养我国现代化建设需要的各类人才。要做强“留学中国”品牌，扩大在线教育的国际辐射力。要坚定支持多边教育合作，打造“一带一路”教育行动升级版，为全球教育发展贡献中国力量，为全球教育治理贡献中国方案。同时，切实维护国家安全和教育主权，有效防范化解风险。

## 三、以新本领为高质量高等教育体系建设积能蓄力

党的十九大报告明确指出：“领导十三亿多人的社会主义大国，我们党既要政治过硬，也要本领高强。”党的十九届五中全会进一步提出，“提高各级领导班子和干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力，加强对敢担当善作为干部的激励保护，以正确用人导向引领干事创业导向。”以新本领为高质量高等教育体系建设积能蓄力，就要着力增强育人本领、创新本领、高校党建工作本领和思想政治工作本领，提高教育治理能力。

增强育人本领，培育时代新人。人才培养一定是育人和育才相统一的过程，而育人是本。建设高质量教育体系，就要提升教师教书育人能力素质，增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领。高校教师是将立德树人根本任务贯穿于教育教学全过程的主力军，将“教书”与“育人”相结合、“育人”和“育才”相结合，是高校全体教师的神圣职责和崇高使命。要明确新时代我

国高等教育发展对于教师思想、能力和素质的新要求，着力加强教师的教书育人能力建设，建设“四有”好教师队伍。要聚焦教师思想政治素质、教育教学理念、学科知识结构和育人方法等做好教师培养和培训，促进优秀育人经验交流，为教师的成长发展提供更多机会和平台，不断提升教师的育人本领。要深化新时代教师教学评价改革，完善制度机制保障，为新时代教师增强教育教学能力和育人本领创设良好环境。

落实立德树人根本任务，还要加强全员育人队伍建设，增强全员育人本领。要全面统筹办学治校各领域、教育教学各环节、人才培养各方面的育人资源和育人力量，充分发挥课程、科研、实践、文化、网络、心理、管理、服务、资助、组织等各方面工作的育人功能，推动高校全体教职员把工作重心和目标落实到育人的成效上。

增强创新本领，助力科技自立自强。坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，加快建设科技强国。高校是人才培养、科技创新和社会服务的结合点，是国家创新体系的重要组成部分。建设高质量高等教育体系，高校就要构建高质量科技创新发展体系，努力培养创新人才，提升创新能力，以科技创新支撑服务高质量发展。要紧紧围绕“四个面向”，增强基础研究能力，增强关键核心技术攻关和供给能力，增强科技成果转化和产业创新能力，并把提升原始创新能力摆在更加突出的位置，打造国家战略科技力量。要着力发挥科技创新在人才培养中的支撑和引领作用，坚持创新引领，全面提升高校学生特别是研究生知识创新和实践创新能力。要深化高校教学科研和人才评价改革，营造良好创新氛围，引领创新文化，厚植创新土壤。要加快建设高水平科技创新人才队伍，完善科技创新体制机制，着力提升创新本领，助力科技自立自强。

增强高校党建工作本领和思想政治工作本领，提高教育治理能力。建设高质量高等教育体系，必须加强党的领导和党的建设，加强高校思想政治工作体系建设，不断提高教育治理能力，

以高质量党建和高质量思想政治工作推动高质量高等教育体系建设和高校改革发展。要加强新时代高校党的政治建设，坚持不懈用党的创新理论武装头脑、指导实践、推动工作，坚持和加强党对高校的全面领导，坚持中国特色社会主义教育发展道路，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢牢把握“九个坚持”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。要认真贯彻执行高校党委领导下的校长负责制，加强党的思想理论建设、组织建设、作风建设、纪律建设和制度建设，不断提高高校党员干部特别是领导干部把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的政治能力、战略眼光和专业水平，不断增强学习本领、创新本领和其他各项本领，为落实立德树人根本任务，扎根中国大地办好中国特色社会主义大学提供坚强政治保证。

思想政治工作是高校各项工作的生命线，也是党的优良传统和政治优势。各级党委要把高校思想政治工作摆在重要位置，高校党委要加强高校党的基层组织建设和干部教师队伍建设，创新体制机制和工作方式，提高党的基层组织和党员干部做思想政治工作的能力和本领。要立足新时代高质量高等教育体系建设的要求，从中国特色社会主义高等教育是知识体系教育同思想政治教育的结合与综合这一基本认识出发，科学认识和准确把握高校思想政治工作的定位，充分发挥高校思想政治作为人才培养导向、铸魂、解惑和聚力的功能，把促进学生成长发展作为学校一切工作的出发点，把立德树人成效作为检验学校一切工作的根本标准，将思想政治工作融入高校办学治校、教育教学和高质量高等教育体系建设全过程，把我们的特色和优势有效转化为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的能力。

（屈林岩，长沙学院党委副书记，湖南长沙410022）

（原文刊载于《中国高等教育》2021年第5期）

# 论高质量教育体系设计的逻辑指向

史秋衡 冯路玉

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在对基本实现社会主义现代化远景目标的描述中明确指出，“展望2035年，我国……经济实力、科技实力、综合国力将大幅度跃升”，届时会“建成文化强国、教育强国、人才强国、体育强国、健康中国，国民素质和社会文明程度达到新高度”，并在此基础上提出要“建设高质量教育体系”，并要求“全面贯彻党的教育方针，坚持优先发展教育事业”。由此可见，教育在经济、科技和综合国力的提升中处于优先地位。教育体系是整个国民经济和社会发展体系的重要组成部分，建设高质量教育体系是国家为实现经济实力、科技实力和综合国力大幅度跃升而提出的教育要求，适应新时期国家发展需要，体现了重大的战略价值。高质量教育体系是超前于产业和科技发展的教育体系，是服务全民终身学习的教育体系，体现在提供以人民为中心的、满足日益增长的多元需求的、让人民满意的教育等方面；高质量教育体系是面向世界、面向未来的高度开放的教育体系，应有高水准国际视野的发展目标，应提升国家的竞争力。“高质量是教育内在要求，服务全民终身学习是社会对接要求。”从产业、科技和教育三方面的关系来探讨高质量教育体系设计的逻辑指向符合国家顶层设计的要求。从三者关系出发，高质量教育体系的设计使教育最终回归人的本质，促进社会整体发展，指向国际影响力，进而完成教育强国建设。

## 一、国家战略中的教育质量发展提升过程

在教育质量发展的过程中，国家对基础教育、职业教育和高等教育有不同的行动，但从产教和科教的关系看，职业教育和高等教育方面的改革与之有直接关系。“职业教育是直接面向社会、对接岗位需求的技术技能教育，与高等教育共同构成了年青一代通往工作的‘双车道’。”因此，职业教育和高等教育成为探讨高质量教育体系的切入点。纵观教育改革发展历程，我国高

等教育经历了从规模扩张到质量局部提升、质量全面提高再到高质量教育体系建设几个阶段。教育质量的发展是一个逐步演变的过程，与我国的整体发展息息相关。

20世纪八九十年代，经济体制的变化带动了整个社会的进步，人民的物质生活条件得到改善。1985年，国家发布了《中共中央关于教育体制改革的决定》，使高等教育和职业教育快速变革并稳步发展。此后，高等教育质量获得提升，管理体制取得质的突破；职业技术教育得到发展，加快了各类专业人才培养。为了实现高等教育大发展，党中央要求扩大高等教育规模，加快高等教育大众化进程。2000年前后，我国普通高等院校的招生规模大幅度增长，对本科教学进行了周期性质量评估，并通过提升教学质量来推动高等教育质量的全面提高。1993年印发的《中国教育改革和发展纲要》提出应全面提高教育质量，对高等教育和职业教育作出了相应的要求和规定，提出要完善各级各类教育的质量标准和评估指标体系。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和2012年出台的《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》都强调了全面提高高等教育质量的重要性和迫切性。前者也鼓励大力发展职业教育，提出将提高职业教育质量作为重点。2019年发布的《国家职业教育改革实施方案》指出，未来5~10年左右，职业教育将“由追求规模扩张向高质量转变”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要建设高质量教育体系。由此可见，高等教育质量的发展经历了一个从数量扩大到质量的局部提升再到全面提升的过程，职业教育也在走向高质量发展，当前教育方面的目标是完成高质量教育体系建设。

国家发布的一系列教育战略体现出不同阶段对教育质量的要求，与当时的社会背景相一致。在经济起步和随后的高速发展时期，教育适应经



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

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

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

## 二、从产教分离到以教促产

教育的发展始终与社会的政治经济文化息息相关。在现代教育发展历程中，产业与教育之间关系密切，经济对教育的影响比较深远。所以，有关教育质量发展方面的讨论应该先从产

教关系入手，探索教育改革与产业改革之间的关联性。

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

此后，教育与经济、产业之间不可分割的联系愈发显著。生产力的发展需要大量人力特别是优秀人才的支撑，而教育正是以培养人才为目标，教育与经济生产力之间的关系日趋紧密，“产教融合”模式应运而生。产教融合促成校企合作、协同育人的格局，也是推动职业教育改革的重要举措。2017年国务院办公厅发布的《关于深化产教融合的若干意见》提出，要“构建教育和产业统筹融合发展格局”，“推进产教融合人才培养改革”，“促进产教供需双向对接”，认为产教融合能够促进教育和产业之间的联动发展。产教融合提出的目的是促进产业与人才培养紧密联系，以促进教育和生产力协同发展。自1999年《高等教育法》实施后，高等学校的人才培养、科学研究和社会服务三大职能开始发挥综合作用，与产业发展融合度越来越高。

在建设高质量教育体系时期，需重新审视教育与产业之间的关系。教育的发展不断深化，教育要面向未来就应该超前于当前的社会政治和经济，在推动生产力、经济发展的基础上起到引领社会进步的作用。教育必须摆在优先发展的战略地位，其人才培养的全局性和先导性作用必须受到重视。进入“十四五”时期，人民的物质生活和经济水平已经达到小康，追求高质量教育的愿望更加迫切，优先达成教育高质量发展的目标迫在眉睫。教育与产业之间的平行关系将转变为“以教促产”，教育推动经济产业转型升级的能

力将大幅提升，通过高质量教育输送更多优秀的高质量人才和高质量的研发成果，提供高质量的社会服务，实现教育与产业配置的优化。近年来，高校分类设置体系与分类审核评估方案实施，高校的办学定位与战略规划不断强化产业和企业的关键性作用。研究型大学、应用型大学 and 高职院校在保持自身特色的同时，也为特定产业培养人才，以教育结构的进步促进产业结构的进步。在这一过程中，普通教育与职业教育之间相互协同、共同进步。高质量的教育体系不仅让人学会生存的技能，更应服务全民的终身学习，以应对不断变化的社会形势。产业结构的变化对全民提出了终身学习的要求，全民在各自岗位上保持着学习的心态有利于产业的发展。高质量的教育体系不能忽视全民终身学习的重要性，构建服务全民终身学习的教育体系的第一步就是完成高质量教育体系建设。

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

### 三、从科教分离到科教并行

除了产教关系，我国一直重视科教关系。在国务院发布的文件中，科教经常并提，如“科教兴国”战略。因此，探索科教关系的必要性不言而喻。

我国的现代高等教育发展起步晚，自身经验有限，教育政策曾长期借鉴苏联模式，采用苏联科学研究和教学分离的体制，并沿用到20世纪80年代。早期高校的职能只有教学，科研活动主要在科研机构里开展，由一些独立的科学研究院进行。高校的职能仅限于教学带来了局限性，中科院建立了兼具教学和科研职能的中国科学技术大学，“克服以往‘将教学置于高校、将科研置于科研院所’的分离模式的弊端”。自此高校逐渐重视科研职能，但科教仍处于分离状态，学校长期将人才培养等同于教学职能。改革开放后，高校的“双中心”地位确立，高校既是教学场所又是科研场所，高校担负着教学和科学研究的双重任务。直到1995年“科教兴国”战略提出，我国把科技创新和教育教学摆在首要地位。“211工程”和“985工程”相继启动，一大批优质高校跻

身科学研究的主力军，学校科研经费比重也得到了迅速提高。1999年施行的《高等教育法》明确提出“高等学校应当以培养人才为中心，开展教学、科学研究和社会服务，保证教育教学质量达到国家规定的标准”。这一确定性话语表达了科学研究和教学在高校人才培养中的重要地位，二者在人才培养作用上开始融合。“科教融合符合科技创新与人才发展一体化的本质规律，是世界科教体系改革的重要方向。”科教分离到科教融合的变化过程正是我国教育理念的重大转变过程。

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

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

### 四、产科教发展背景下的高质量教育体系

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

我国改革开放以来的发展历程具有历史发展的规律性和不可逆性。国家大力发展产业，提出科技是第一生产力，并提出教育的“三个面向”，进行经济体制改革促使国内经济大发展、大繁荣，分别辅以科技体制与教育体制改革。经济基础决定上层建筑，经过长期努力，我国生产力得到跨越式提高，搞活、搞好了经济，也为科技、教育先后腾飞奠定了基础。“科教兴国”战



略在一定程度上使科学技术和教育成为重点，“科学技术是第一生产力”的观念已深入人心，科技在很长一段时间内得到快速发展。经济发展才有资金进行科技创新，科技的进步又能反过来促进经济的更进一步发展。在这一时期，教育的重要性凸显，教育现代化实践深入推进。建设高质量教育体系，是实现教育现代化、推进教育强国至关重要的一步，其目的是最终实现以教促产、科教并行。教育发挥引领和全局性作用，带动经济和科技发展并服务全民终身学习正是高质量教育体系的建立和发展的题中应有之义。

产教关系和科教关系发生了翻天覆地的变化，带来了产科教逻辑关系的集成。科技和经济在国家发展中起到战略性主导作用，使教育实现高质量发展，建设高质量教育体系和实现教育强国战略指日可待。所谓教育体系的高质量，就是教育对国力提升具有推动力。在我国发展的第一层面，即现实层面，从产教分离到教育适应产业再到产教融合和以教促产，体现了国家的实力。随着科教关系的变化，在我国发展的第二层面，即创新层面，从科教分离到科教融合再到科教并行，体现了国家创新的能力。在这种依次递进的过程中，产业发展先启动，科技随后，接着教育成为重点并助推前两者的发展。现在科技领跑产业和教育，高质量教育体系要求未来教育领跑科技和产业，高质量发展意识贯穿国家顶层设计。

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

## 五、结语

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

在全球化的浪潮中，各国之间联系加强，人类命运共同体已成共识。产业、科技和教育的创新发展需要具有国际化视野，以开放的心态来学习发达国家的先进科学技术与教育理念。在全球化趋势愈演愈烈的形势下，建设中国高质量教育体系，必须要坚持走以教育强国为目标的内涵式发展道路，牢记大学的五大重要使命——人才培养、科学研究、社会服务、文化传承、国际交流。高水准国际视野是建设高质量教育体系的重要一环，是中国教育力量走向世界的必要条件，是人类命运共同体的核心追求，也是教育的本质诉求。人类命运共同体理念要求教育不能局限在国内，而应该拓展交流合作的广度，开展高水准的国际对标。高质量教育体系应该与国际先进力量同步发展，培养出新时代具有朝气和活力的优秀人才、能与世界对话的高质量人才。这种高质量人才应该具有终身学习的意识和能力，能够在变幻莫测的国际形势中保持终身学习的心态，从而找出冲破局限或困境的应对方法。

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

（史秋衡，贵州师范大学校长助理，特聘教授，贵州贵阳 550025；厦门大学高等教育质量与评估研究所所长，厦门大学南强教授，福建厦门 361005；冯路玉，贵州师范大学教育学院硕士生，贵州贵阳 550025）

（原文刊载于《重庆高教研究》2022年第1期）

# 高等教育质量民间立场与高质量高等教育体系建设

张应强

## 一、从独立学院转设看高等教育质量民间立场的作用

### （一）独立学院转设出现的问题和矛盾

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

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

独立学院通过与高职院校合并转设为职业技术大学是有政策依据的。2020年5月15日，教育部办公厅印发的《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》（教发厅〔2020〕2号）指出：“鼓励各地积极创新，可探索统筹省内高职高专教育资源合并转设，也可因地制宜提出其他形式合法

合规的转设路径，经教育部同意后实施。”有关省市按照教育部文件精神实施独立学院转设，但独立学院利益相关主体为何不愿意与高职院校合并升格为职业技术大学？原因主要有两个方面：一是高校校名提升遭遇“新校名档次低”困境——校名中的“职业”二字产生了“本科转为专科”的社会认知，变相拉低了学校身份；二是学校类型由普通院校转变为高职院校——类型转换使学校从“普通高等教育”类型转变为“职业高等教育”类型。

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

### （二）高等教育质量民间立场：一个被忽视的问题

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

质量立场对质量认知和判断会产生重要影响，它决定质量认知和判断中优先性原则的选

择。高等教育质量是一个灰色系统，也是一个需要从多维度来理解的概念。目前，学术界一般从两个维度来理解高等教育质量：一是从高等教育系统内部来理解高等教育质量，即内适性质量，集中体现为高校人才培养质量；二是从高等教育系统外部来理解高等教育质量，即外适性质量，集中体现为高等教育系统服务于社会的政治、经济、文化、科技等方面发展的质量，以及在促进教育公平和社会公平中发挥的作用。

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

高等教育质量也兼具客观性和主观性。其客观性主要源于高等教育质量标准，其主观性主要源于高等教育质量的利益相关者所持的不同质量立场。质量立场不同，利益相关者在判断高等教育质量时所持的优先性原则就不同，因而对高等教育质量会有不同的判断。在高等教育领域，虽

然我们不能简单地把高等教育质量看作是满足顾客（学生及其家庭、用人单位）的要求，但认识到客观存在着来自民间立场的质量认知和质量诉求，是有助于高等教育质量建设的，也是有助于建设高质量高等教育体系的。

其实，高等教育质量民间立场广泛存在于我国高等教育改革发展过程之中，潜在地影响着高等教育改革发展。但长期以来，我们对之关注不够，研究不多。现举两例说明。

例子1：关于高等教育大众化进程中质量观的转变问题。

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

1998-1999年，有关方面在论证高校扩招政策的预期效果时提出：扩大高等教育招生规模，提供更多上大学的机会，将有利于缓解激烈的高考竞争。但20多年来的现实情况是，民间在总体上获得了更多高等教育机会的同时，出现了对优质高等教育机会的激烈竞争。虽然全国高考总录取率从1998年的33.75%提高到2020年的80%以上，不少省市甚至超过了90%，但高考竞争的激烈程度非但没有减弱，反而更为惨烈。因为高考竞争的焦点从“有学上”转移到了“上好学”上来，民间的高等教育公平诉求相应也从机会诉求转移到质量诉求上来。民间所理解的优质高等教育机会，无非就是上“好大学”的机会。而所谓“好大学”，至少是“一本”招生院校（“一本院校”）。“好大学”总是稀缺性资源，大家都想上“好大学”，惨烈的高考竞争就不可避免。对优质高等教育机会的激烈竞争，导致“好大学”的标准发生了严重“内卷”。“好大学”标准“内卷”，一方面使得考试竞争更加“白热

化”，并向学前教育、基础教育和研究生教育领域蔓延；另一方面给高考命题工作带来严峻挑战——为了增加考试成绩区分度和避免“押题”，有的地方不得不出难题、偏题、怪题。考生为了应对难题、偏题和怪题，只有通过不断“刷题”来考出高分，以增强考试竞争实力，由此使得“好大学”标准“内卷”和激烈的高考竞争进入恶性循环之中。

民间对“好大学”的理解表现出非常明显的从众倾向和趋同倾向——大家都认为“好”的大学才是“好大学”，而不是适合自己的大学才是“好大学”。“好大学”的标准无法多样化，一方面使得高等教育公平问题成为一个“无解”的问题，极大增加了“办好人民满意的教育”的难度；另一方面对高校准确定位、各安其位办学带来严重冲击，使得高校竞相追求提升办学层次，以提高学校社会声誉和吸引力。不少高校之所以将实现“一本”招生、获得硕士点和博士点等作为学校发展的首要目标，在很大程度上就是为了迎合高等教育质量民间立场。

例子2：关于新建地方本科院校转型发展问题。

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

示范引领，以2000年以来新设的600多所本科高校为重点，引导部分本科高校加快转型发展步伐。2015年11月，教育部、国家发展改革委、财政部印发了《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》。

为了加快推进部分地方普通本科高校转型发展，有关部门打出了一套“组合拳”。一是在政策上明确，将“加大对试点高校的政策支持”“加大改革试点的经费支持”。二是加大社会动员和舆论动员力度，成立了应用技术大学（学院）联盟，发布了《驻马店共识》，召开了多次产教融合发展战略国际论坛，教育部分管副部长每次都到会发表重要讲话。三是采用“应用技术大学（学院）”来刻意回避“职业技术大学（学院）”，以缓解社会上和相关高校对“职业高等教育”的“过敏性反应”。尽管如此，不少地方普通本科高校对转型发展政策，要么等待观望，要么举棋不定，也有不少高校采取了机会主义策略。为什么不少地方普通本科高校并没有积极响应政策要求来实施转型发展？原因虽然非常复杂，但相关高校对高等教育质量民间立场的忌惮和顾虑是根本原因——担心转型后学校社会声誉下降；担心转型得不到师生员工认同；担心转型后影响生源质量，影响人才引进，影响教师队伍稳定，影响学科建设，影响学校提升办学层次（升硕、升博），影响学校长远发展……

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

## 二、高等教育质量民间立场对建设高质量高等教育体系的影响

### （一）高等教育质量民间立场的特征

从利益相关者理论来看，高等教育质量的主

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

由于高等教育质量认知立足点不同，三种质量立场存在着比较大的差异（见表1），其中最为突出的差异主要有四个方面：（1）就质量立场的价值取向而言，政策立场和学者立场都表现出长期性特征，即从立足长远的角度来表达质量认知和判断；而民间立场的价值取向则具有明显的短期性和现实性特征，即立足自身目前利益和现实需要来表达质量认知和判断。（2）就质量立场发挥作用的方式而言，政策立场是刚性的、直接的、自上而下的；学者立场是嵌入式的，发挥着某种中介作用；而民间立场则主要通过柔性的和

间接方式发挥作用，主要在下层扩散。（3）就质量立场的表现形式而言，政策立场和学者立场主要通过外显的政策文件和政策建议等表现出来，而民间立场则是通过内隐的心理定势表现出来。

（4）就质量立场受传统文化的影响程度而言，政策立场和学者立场虽然也受到传统文化的影响，但其影响并不强，而民间立场受传统文化的影响则非常强。

概括来说，高等教育质量民间立场具有以下三方面的典型特征。一是民间质量立场具有相对独立性。虽然民间质量立场总体上会受到政策立场和学者立场的影响，表现出某种受动性，但它同时具有相对独立性，能够独立地发挥作用。不仅如此，民间质量立场还具有很强的渗透性，会向政策界和学术界渗透，从而影响学者立场和政策立场。民间质量立场是来自需求侧的质量立场，但其重要性往往容易被忽视，被忽视的原因源于不恰当的预设——民间质量立场具有受动性，会受到政策立场和学者立场的影响而做出同步和相向的改变。但实际上，民间质量立场不一定是与政策立场和学者立场同步的，也不一定是相向的，甚至可能是逆向的。比如，政策立场和学者立场越是强调职业高等教育的重要性，民间质量立场就越可能认为职业高等教育是低质量的。二是民间质量立场的稳定性很强。政策立场主要是根据现实需要和政策目标做出高等教育质量认知和判断。随着现实需要的变化，政策所要解决的现实问题就不同，政策目标因此会进行相应调整。因此，政策立场的稳定性不强。学者立场主要是学者根据学术研究的规范和程序得出来的高等教育质量认知和判断。学术研究的科学性和专业性，使得学者立场相对于政策立场而言具有相对较高的稳定性。而民间质量立场则来源于对高等教育质量的直接感知和体验，是经过民间口耳相传和长期积淀而形成的质量共识，因此，

表 1 三种质量立场的特征比较

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

民间质量立场表现出非常强的稳定性，主导着对高等教育质量的认知和判断。三是民间质量立场具有内隐性。与政策立场和学者立场通过政策文件和政策建议等方式直接表达自己的质量认知不同，民间质量立场具有内隐性。作为一种心理定势，它深藏于人们的质量意识之中，潜在地在高等教育质量建设中发挥作用，并且通过“用脚投票”方式来表达自己的质量认知和质量判断。民间质量立场的质量认知和判断，并非来自于理性认知和判断，往往是从众心理的反映，很容易形成心理定势，且一旦形成，很难轻易改变。如民间对民办高等教育和职业高等教育的质量认知和判断，在很大程度上受到从众心理的影响。

## （二）高等教育质量民间立场的影响因素

高等教育质量民间立场的形成，受到多方面因素的影响。总体来看，既有历史原因也有现实原因，既有政策方面的原因也有体制机制方面的原因，还有社会心理和传统文化影响等方面的原因，并且上述诸方面原因交织在一起，共同影响着高等教育质量民间立场。这里主要谈三个方面的影响因素。

一是受到高等教育政策因素的影响。在我国高等教育类市场化治理模式中，政府的质量认定不仅具有权威性，而且对民间高等教育质量立场的形成起着决定性作用。新中国成立以来，我国即实施重点大学制度和政策，民间对高等教育的质量认知因而与重点大学制度高度关联起来。改革开放后，政策部门采纳“835建言”，实施了高等教育“重中之重”建设政策。特别是1995年以来，我国相继实施“211工程”“985工程”“2011计划”，以及“双一流”建设计划。这些重点建设工程和计划，都是政府管理部门根据有关目标和条件，遴选出相关高校进行重点建设和支持，由此形成了我国高校质量和水平“金字塔”结构的顶端部分。而“金字塔”结构底端部

分的形成，也是与政府政策高度相关的。民间之所以对职业高等教育质量存在认知偏差，在很大程度上与我国长期以来实行的职业高等教育政策相关。在历次高等教育改革中，高职教育总是以“低层次教育”面目出现。从“专升本”政策到大力推进普通本科院校办高职，从“三改一补”到“三不一高”……这些改革举措都不断强化了高职教育是低层次教育的观念，是非正规教育的观念。每一次的高教改革就是一次对高职教育“低层次教育”和“末等教育”的强化。

20世纪80年代初期，职业大学作为新生事物出现了，但有关管理部门在政策上给予其“低端化”定位，采取“不转户口，不包分配，全部走读”等政策。20世纪90年代，我国高职教育基本没有建立起来准入标准和办学规范，大家出于不同目的来办高职教育，出现了“六路大军办高职”现象。不少“985大学”之所以要办高职，就是为了从高职教育这块“自留地”里拿到可以自由支配的“活钱”。民办高校因受政策影响只能在专科层次办学，高职教育因此成为民办高校的“主阵地”。民办高校作为高职教育办学主体，对高职教育发展形成了“双刃剑”效应——在促进高职教育规模提升和快速发展的同时，也对民间形成高职教育低质量认知产生了重要影响。有关部门将高职和高专合并管理，也是导致高职教育低质量认知的主要政策原因。2000年以前，高等专科院校（主要是师专、医专、工专、农专）与本科院校同属普通高等教育类型，在后来的院校合并升格过程中，一批质量好、办学水平高的高专都走上了合并和升格之路，剩下的高专，相对来说质量要低一些，而在这个时候实施高职与高专合并管理，民间无疑会产生高职教育的低质量认知。另外，长期以来，我国高等学校招生录取政策将高职院校放在最后批次录取，并且录取分数线极低，绝大部分高考总分为750分的省

市，高职批次录取分数线只有150分，近乎没有考试分数要求。即便如此，有些高职院校还要通过多次征集志愿来完成招生录取指标。在这种情况下，想要民间提升对高职教育的质量认知，是不可能的。

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

三是受到传统文化的影响。传统文化既影响政策界和学术界，更影响民间高等教育质量立场和认知。中国传统文化将教育理解为对人施以人文教化的活动，道德教育因此而成为中国传统教育的核心，它天然地排斥职业和技能教育。“劳心者治人，劳力者治于人”的封建意识以及“重学轻术”的传统观念根深蒂固。在近代化过程中，即便国门被西方列强用“坚船利炮”打开，

但仍然有人将西方的“坚船利炮之术”斥之为“奇技淫巧”；目前，高等教育领域仍然是重理论轻应用、重脑力劳动轻体力劳动、重学术型学位轻专业型学位……更为重要的是，封建时代流传下来的身份和等级制文化仍然左右着人们对成功的认识和评价，虽然所有劳动者在政治上一律平等，但在社会生活领域，民间仍然广泛流行着“人有高低贵贱之分”——广大农民和蓝领工人仍然处于社会最底层。面子观念和虚荣心仍然是国人所极力维护的：为面子而活，“体面”等于“尊严”，“给面子”等于尊重，“倍有面”表示有影响力和权威性。恢复高考制度40多年来，为什么农村籍学生不愿意回农村工作，为什么高职教育不为农村和一般城市家庭和学生所重视，就是因为回农村工作没面子，上高职院校是“高考失败者”的无奈选择。传统文化作为一种深层的民族文化心理机制，使得民间质量立场获得了坚实的文化心理基础。

（三）三种质量立场对高质量高等教育体系的不同认知

第一，政策立场对建设高质量高等教育体系的认知。建设高质量高等教育体系，是适应我国经济社会发展的现实需要提出的。2017年，党的十九大报告做出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重要判断，2019年的《政府工作报告》提出，“要发展更加公平更有质量的教育”。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在第四十三章“建设高质量教育体系”中的第三节“提高高等教育质量”中，明确提出了建设高质量高等教育体系，实现高等教育高质量发展的有关举措和目标（见表2）。

陈宝生在《建设高质量教育体系》一文中，从为什么要建设高质量教育体系和怎样建设高质量教育体系这两个方面，发表了关于建设高质量



表 2 高质量高等教育体系建设的政策内容和政策目标

政策内容	政策目标
推进高等教育分类管理和高等学校综合改革,构建更加多元的高等教育体系,高等教育毛入学率提高到 60%	分类管理和综合改革;构建多元高等教育体系;高等教育普及化
分类建设一流大学和一流学科,支持发展高水平研究型大学	“双一流”建设;发展高水平研究型大学
建设高质量本科教育,推进部分普通本科高校向应用型转变	高质量本科教育;应用型本科高校转型发展
建立学科专业动态调整机制和特色发展引导机制,增强高校学科设置针对性,推进基础学科高层次人才培养模式改革,加快培养理工农医类专业紧缺人才	增强高校学科设置针对性;基础学科人才培养改革;培养相关专业紧缺人才
加强研究生培养管理,提升研究生教育质量,稳步扩大专业学位研究生规模	提升研究生教育质量;扩大专业学位研究生教育规模
优化区域高等教育资源布局,推进中西部地区高等教育振兴	区域高等教育资源优化;中西部高等教育振兴

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

第二,学者立场对建设高质量高等教育体系的认知。在政策界发布关于高质量高等教育体系建设政策之后,学术界围绕什么是高质量高等教育体系,如何建设高质量高等教育体系等两个方面,开展了关于建设高质量高等教育体系的研究。中国高等教育学会会长杜玉波指出:教育体系建设的“高质量”,主要体现在教育与经济社会发展迫切需要的契合度高,教育服务国家重大战略需求的贡献度高,人民群众对教育发展的满意度高、获得感强,教育发展成果能更多更公平惠及全体人民、各学段各类型教育能更加有效衔接、学校家庭社会协同育人的效果更好。针对如何建设高质量高等教育体系,杜会长指出:一是要构建适应新发展格局需要的人才培养体系,二

是要优化适应新发展格局需要的教育布局结构,三是要提升适应新发展格局需要的创新服务能力,四是要形成适应新发展格局需要的教育评价机制,五是要完善适应新发展格局需要的大学治理结构,六是要开拓适应新发展格局需要的开放合作局面。中国高等教育学会副会长管培俊指出:高质量教育体系更加强调质量水平,而不是规模数量;更加强调内涵发展,而不是外延扩张,更加公平、更高质量、服务国家社会能力进一步提升。目前,有不少学者通过学术论文、课题研究和智库成果等表达了对建设高质量高等教育体系的认识。

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

### 三、高等教育质量民间立场的转变任重道远

(一) 建设高质量高等教育体系,需要实现民间质量立场的根本性转变

从总体上来说,高等教育政策界和学术界所定义的高质量高等教育体系,需要得到民间质量立场的响应和认同。能否建设高质量高等教育体



系，实现高等教育高质量发展，在很大程度上取决于民间质量立场是否实现了转变。

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

其实，民间质量立场对高等教育政策的影响，不仅在我国高等教育改革发展过程中有充分体现，在国外高等教育改革发展中也是如此。以英美两国不同的高等教育大众化进程为例。20世纪60年代，英国推出了旨在推进英国高等教育大众化的《罗宾逊报告》。报告不仅提出了高等教育大众化目标——到1980年，高等教育毛入学率要达到30%，而且提出了促进高等教育大众化的政策性措施——将2/3的学额配置到工程技术和职业

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

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

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

（二）发挥政策立场和学者立场的作用，引导和推动民间质量立场转变

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

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

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

尽可能避免和化解这种逆反心理。目前，民间总体上对职业教育的认可度和接受度还不高，但有关政策强调要严格按照5:5“普职比”进行学生分流。刚性的政策规定，一方面导致了远胜于高考竞争的中考竞争；另一方面不断强化职业教育是低层次教育的社会认知，加剧了对职业教育的变相歧视，不利于当前职业教育改革和未来发展。因此，考虑到民间质量立场的现实状况，可以对“普职比”进行逐步调整，如今明两年调整为5.5:4.5，以后调整为6:4，等等，以增强政策弹性来适应民间质量立场。此为权宜之计。从职业教育长远发展来看，我国需要参考德国的学制系统来改革现行学制系统。德国的学制系统不仅在高等教育阶段而且在中等教育阶段就实现了职业教育和普通教育的相对独立又相互沟通，建立了一个开放的给学生自由选择的学制系统和教育体系。这一学制系统，避免了学生过早的职业定向，给学生更多可能的教育类型选择和层次选择，并且不因一次选择而失去再选择的机会。我们需要在职业教育与普通教育之间形成了一种类似“麻花辫”的结构关系，使学生能在多个学制节点（高中、大学、研究生）上按照一定比例实现多次“变轨”，以避免一半的初中毕业生在约15岁时就被“终身分流”。无论是政策制定者还是学者，抑或广大民众，都是不愿意接受自己的孩子或孙子在15岁之前就被终身分流的。

第二，发挥学者立场的中介作用。在高等教育质量认知上，学者立场处于政策立场和民间立场的中介地位。促进民间质量立场的转变，除了发挥政策立场的主导作用外，还要发挥学者立场的中介桥梁和转化作用。所谓中介桥梁和转化作用，就是说学者立场要成为沟通政策立场和民间立场的桥梁，促进政策立场与民间立场相互理解、相互沟通，形成三种质量立场的视界融合，形成最大可能和最大范围的质量认知共识。这就要

求学者一方面要做好政策解释研究，使政策能够为民间立场所理解，特别是要尽可能化解民间立场对政策的逆反心理；另一方面，学者要深入民间做好调查研究，研究民间质量诉求，在政策建议中客观反映民间质量立场，提出“接地气”的政策建议。

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

### （三）在适应和顺应中渐进改变民间质量立场

民间质量立场是一种内隐的群体性立场，受到文化传统的影响更深更甚。改变民间质量立场往往非一日之功，试图“毕其功于一役”是不现实的。因为文化传统具有文化基因性质，其变化极为缓慢。民间质量立场虽然具有受动性，即具有受政策立场和学者立场影响而发生变化的可能性，但民间质量立场是“现实主义者”，只有出现了有利于自己的事实，民间质量立场才会发生渐进改变。例如，如果要民间认同职业高等教育的质量，需求者和消费者就必须从职业高等教育

中获得实实在在的利益，如职业尊重、职业安全、待遇提升……因此，要促进民间质量立场的改变，一方面需要政策立场具有务实的态度，出台务实性政策；另一方面，在有些情境下可能要采取迂回策略——先适应它，甚至顺应它，然后再改变它。适应和顺应民间质量立场并不意味着民间质量立场是合理的，并不意味着不需要去引导它和改变它，也并不意味着要一味迁就它。适应和顺应民间质量立场的目的，是通过适应和顺应等具体手段去渐进改变民间质量立场，试图通过强制性措施来改变民间质量立场是不可能的。

### （四）深化高等教育评价改革，引导民间质量立场逐步转变

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

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

就评价目的而言，1992年以来，随着社会主

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

就评价方法而言，需要从统一评价转到分类评价上来。坚持“分类管理、分类指导、分类发展”，是我国高等教育改革发展的基本原则之一。高等教育评价改革，必须与这一基本原则相适应，开展分类评价，以促进高等教育分类发展，促进民间形成多元高等教育质量观。目前需要在两个方面推进高等教育分类评价：一是推进职业高等教育与普通高等教育分类评价。长期以来，职业高等教育主要作为最低一级教育层次（三年制专科层次）嵌入高等教育体系之中，民间往往习惯于从教育层次来评价职业高等教育质量，认为职业高等教育是低层次、低质量教育。其实，职业高等教育与普通高等教育是两种不同类型的高等教育。深化高等教育评价改革，必须首先确立分类评价思想，对职业高等教育使用不同于普通高等教育的评价标准和指标体系，以强化职业高等教育是一种类型教育的观念，引导民间逐步转变对职业高等教育质量的固有认识。二是推行高校分类基础上的分层评价，即在对职业高校和普通高校进行分类的基础上，在不同类型高校内部开展分层评价。任何国家的高等教育体

系，都是由不同类型和不同办学层次的高校组成的。我国的高等学校，无论是普通高校还是职业高校，客观上都存在着不同的办学层次。如果所有高校都是同一种类型，都在相同层次上办学，那是不可想象的。只有实现高校办学层次的差异化和多样化，才能形成一个能满足多样化高等教育需求和不断变化的市场需要的高校办学生态系统。因此，建设高质量高等教育体系，需要重视开展高校分层评价，以引导民间质量立场逐步改变“办学层次代表水平、反映质量”的固有观念，促使高校找准办学定位，安于本位办学。

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

（张应强，浙江大学教育学院教授、博士生导师，浙江杭州 310058）

（原文刊载于《江苏高教》2021年第11期）

# 高质量高等教育：基于教育生态学的阐释

陈海静

教育生态学是生态学在教育领域的延伸，“是依据生态学原理，特别是生态系统、自然平衡、协调进化等原理，研究各种教育现象和成因，进而掌握并指导教育发展的趋势和方向”。教育生态学阐述教育与生态环境之间的关系，包括与自然环境、社会环境、规范环境等宏观环境因子，以及与人的生理、心理环境等微观环境因子的关系。上述不同层面的环境因子，围绕教育和人的发展组成了教育生态系统。分析教育生态系统“必须把握好四个环节：生态环境、输入（物质、能量、信息）、转换过程（弹性调控）、输出”，环境系统向教育系统输入物质、能量、信息，经过教育过程的转换，教育系统向环境系统输出人才、科技成果与社会服务等，这是教育生态系统的运行逻辑。“生态平衡、环境与适应”是教育生态学的基本观点，教育与生态环境相适应，教育生态系统趋向平衡态，为发展高质量教育提供了理论指导。良性运行的教育生态系统，教育与生态环境相适应，在输入、输出过程中趋向动态平衡，这样的教育能够满足经济社会的发展需求，并赋予人追求美好生活的素质与能力，我们认为它是高质量的；反之，教育与生态环境不相适应，教育生态系统就会走向无序，陷于失衡状态，这种状态下的教育一定不是高质量的。本文尝试以教育生态学为理论引导，研究视角聚焦高质量高等教育生态系统，在回顾高等教育发展历史的基础上梳理高质量高等教育的发展观，基于生态平衡视角探究什么样态的高等教育能够与生态环境相适应、促进高等教育生态系统趋向平衡态，并进一步探索高质量高等教育样态的发展路径。

## 一、历史回顾：高质量高等教育的发展观

从高等教育的缘起与发展历程来看，高等教育与生态环境的适应性，体现了矛盾运动的对立统一规律。大致经历了从统一到对立、再到统一如此循环往复的过程，以追求平衡状态为终极目标。高等教育应生态环境需要而生，随着生态环境的变化而变化，虽过程表现出滞后性，但不影

响趋向适应的发展规律。

近代高等教育起源于欧洲中世纪大学，中世纪大学的产生以生态环境需要为逻辑起点，其产生与当时商业、手工业和城市的出现与发展、行会组织的存在、阿拉伯文化与教会哲学的影响直接或间接相关。在深刻的政治、经济、社会、文化环境呼唤中，中世纪大学应运而生，高等教育从缘起上体现出与生态环境的同一性。到了中世纪后期，大学日趋保守，严重滞后于时代发展。矛盾双方在一定条件下相互转化，高等教育与生态环境必然会从同一性走向斗争性，“中世纪大学之殇”深刻地揭示了这一点。随着政治环境改变、教宗衰落、城市发展影响大学财政投入，“中世纪大学在绵延数个世纪的传承背后，呈现了其断裂的一面，一批大学没能维持其生命力而作古于中世纪”。斗争性又会走向同一性，高等教育系统与生态环境在斗争与对抗的过程中形成驱动统一的外驱力，高校个体突破生存发展压力形成内驱力，两种力量相互作用，驱使高等教育与生态环境之间再次走向同一性，依此路径不断追求与生态环境的和谐统一。到文艺复兴时期，欧洲政治、经济、社会、文化环境等发生了巨大变化，新兴资产阶级发展壮大，反对封建桎梏与宗教文化的人文主义浪潮兴起。这一时期的大学取得迅猛发展。16世纪以后，“欧洲古典大学日渐衰微，直到18世纪末才走出‘冰河期’，向现代化迈进”。在迈向现代化的进程中，“欧洲高等教育逐步分化，在传统大学之外，以培养各类应用型科技人才为目标的专科高等学校相继建立，如德国的高等工业学校、英国的大学学院和法国的大学校等”。20世纪上半叶，受两次世界大战及经济危机影响，欧洲高等教育与政治、经济、科技一样遭受重创，动摇了欧洲高等教育的中心地位。20世纪70年代以后，由于战后经济社会的恢复与发展急需各类专业人才，欧洲各国纷纷出台政策，恢复与加快发展高等教育：高等教育规模扩张，逐步走向大众化；调整结构，向多

样化发展；与政府、社会的合作加强，体现高等教育的应用性与社会服务功能。纵观欧洲近代高等教育起源及数百年来浮浮沉沉的发展历程，高等教育与生态环境息息相关，一方面依赖于生态环境的供给与支持，另一方面通过输出对生态环境发挥越来越重要的政治、经济、社会与生态功能，其数量与质量、结构与功能也在不断进行与生态环境相适应的调整与完善，逐步走向适应与平衡。

回顾我国高等教育发展历程，近代中国高等教育发轫于19世纪末，1898年京师大学堂的创立标志着我国高等教育进入了创建和确立阶段，彼时的中国民族资产阶级形成一定规模，资产阶级维新派提出废除八股取士、改革科举制度与书院、设立学校的主张，中国第一批真正意义上的大学就是在这样的政治环境下创建的。这一时期的高等教育虽初具近代大学的格局，其性质却仍然是封建性学堂，距离民主与科学的近代大学仍相距甚远。1912年，民主革命运动推翻封建帝制，建立了资产阶级民主共和政权，高等教育在这一时期取得发展，并进入相对稳定的发展时期，提出“五育”并举的资产阶级教育宗旨，新的教育宗旨完全为资产阶级政治经济服务。从五四运动开始直至1949年，中国高等教育基本以美国模式为蓝本发展壮大，中华人民共和国成立以来，高等教育经历了50年代的“院系调整”、60年代的“教育整顿”、“文化大革命”时期的严重受创。随着改革开放的序幕逐渐拉开，科学技术成为第一生产力。1978年10月，教育部发布《关于讨论和试行全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）的通知》，要求“把高等学校建设成为既是教育中心，又是科学研究中心”，自此，中国高等教育呈现了崭新的发展局面，朝着深化改革、加速发展的方向迈进。1985年5月，中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》，高等教育的办学体制、领导体制、内部管理机制等顺应政治、经济、规范环境发生了天翻地覆的变化。中国高等教育逐渐实现了跨越式发展，从20世纪末开始规模扩张的外延式发展转向21世纪初质量提升的内涵式发展，再到如今的高质量发展，与此同时，日益关注与经济、科技和产业等生态环境的关系。事实证明：推动中国高等教育转变的外在动力来自于政治、经济、规范等生态

环境对高等教育的外驱力；内在动力是高等教育为谋求自身发展和人的发展而主动适应生态环境的价值追求以及以适应为基础的、适度超越的前瞻性价值引领。

中西方高等教育的发展历程表明：高等教育与生态环境的适应性并非完全自发、持续不变的，高等教育与生态环境呈现阶段性偏离特征。因此，高等教育生态系统并非持续处于平衡状态，高等教育发展是一个螺旋上升、曲折前进的过程，高质量也并非一蹴而就的。

## 二、现实关照：高质量高等教育的应有样态

### （一）教育系统具有良好的开放性

从教育生态系统结构特点来看，教育生态系统是一种“耗散结构系统”，“其远离平衡态的开放性和各要素之间的非线性作用”使得高等教育生态系统不可能自发处于平衡状态，高等教育系统只有从生态环境输入物质、能量与信息，当环境变量达到一定阈值时，“通过内部自组织行为，才能使系统从原来的无序状态转变为有序状态”，形成新的有序结构，并获得发展与演进。高等教育系统与环境系统之间必须保持开放性，开放性构成高等教育与生态环境进行物质、能量、信息交换的可能性，开放性程度越高，教育系统能够接收来自环境系统的物质、能量、信息越多，当输入充分并促使环境变量阈值达到时，就会引发系统突变，系统从原来的无序状态转变为新的有序状态，也就是从非平衡态转向平衡态。显然，封闭系统无法接收来自环境系统的物质、能量与信息，无法进行输入与输出，最终走向混乱、无序的状态。

### （二）教育结构与功能实现多样性

从结构上看，高等教育系统应由多层次、多类型的子结构组合而成，从功能上看，高等教育具有促进社会变迁与社会流动的功能，体现高等教育对政治、经济、社会、文化等生态环境的影响。高等教育的结构与功能都应实现真正意义上的多样性，即结构多样且比例关系合理、功能健全且能够高效率发挥。多样性促进稳定性，系统因素越多样、结构与功能越复杂，系统的自我调节能力就越强，稳定性也就越高。高等教育功能的发挥是一项具有复杂联系的系统性工程，以人才、科技成果、社会服务等输出过程为媒介，处

于生态系统运行环节的末端，而处于前端的物质、能量、信息输入环节以及中端的弹性控制环节等运行质量都会影响末端功能的发挥效果。因此，功能是否健全且高效率发挥是检验高等教育结构是否合理、高等教育发展过程是否高质量的重要标准。

### （三）教育系统具有自适应与自调节能力

远离非平衡态是高等教育生态系统的内在逻辑，高等教育结构失衡与功能失衡有诸多表现：如高等教育体制、层次、区域布局的结构性失衡，再如以研究型大学为目标的“同质化”建设导致人才培养规格单一、科研成果转化率不高、社会服务功能单一，从而引起高等教育功能异化等功能性失衡。这些失衡是高等教育高质量发展之路上必须清除的障碍。一方面，教育系统要保持开放性，在开放的时空场域中形成交换机制，通过物质、能量、信息输入提高教育生态系统的稳定性；另一方面，发展多样性的高等教育结构与功能，以多样性促进稳定性。此外，建立自适应与自调节机制，提高教育系统的自适应与自调节能力，拓展弹性控制空间，增强发展弹性，是高质量高等教育的应有样态。教育系统具有自适应与自调节能力，属于弹性控制范畴，能够减少高等教育对政治、经济、制度与资源等的路径依赖，增强自身发展潜能，提高可持续发展能力。物竞天择、适者生存，世界不乏发源于欧洲中世纪并绵延至今的著名高等学府，同样也存在发源即陨落的中世纪大学，高校的经久不衰与昙花一现正反两方面的例证都说明了具有自适应与自调节能力的重要性。高等教育系统只有具有自适应与自调节能力，根据生态环境的变化不断调整自身的结构与功能，才能与生态环境保持良好的适应状态，促进教育生态走向平衡状态，从而获得自身的发展与演进。

## 三、生态平衡：高质量高等教育的发展路径

### （一）提高高等教育系统的生态适应性

提高高等教育系统的生态适应性，使其有能力适应生态环境的制约性。高等教育系统如何适应生态环境的制约性，需要因势利导，一方面内强自身，改善高等教育结构与功能，另一方面外借助力，建立健全导向适应的体制机制。

#### 1. 发展系统多样的结构与功能。在处理高等

教育结构关系时坚持系统性战略思维，宏观上“跳出系统看系统”，分析生态环境的需求变化，站在战略高度对高等教育结构进行符合生态环境需求的系统设计，并建立动态调整机制，通过不断调整子结构及组合方式，改善高等教育结构。微观上“统筹下好一盘棋”，着眼地域经济社会高质量发展大局，统筹考虑高校学科专业结构、课程结构等。高质量高等教育结构多样且比例关系合理，并以区域生态环境需求为导向进行结构设置，减少盲目性与趋同化建设，关照不同样态的生态需求，探索各具特色的发展目标、建设路径、建设指标和评价体系。遵循教育生态系统运行逻辑，应面向经济社会发展需求办学、增强校际校地校企合作、扩大对外开放与交流。在坚持开放性的同时，对生态承载力阈限给予适度、适时关注，以免过犹不及、刹车失灵。对生态环境主体与人的作用效果进行动态监测，及时反馈、适时调整高等教育的结构与功能，是高质量发展的路径选择。

2. 建立健全导向适应的生态性机制。第一，探索建立生态性引导机制。高等教育系统对生态环境的适应具有滞后性，这决定了系统自身不能敏锐地感知生态环境承载力阈限是否已经达到，这就需要建立生态性引导机制，使高等教育系统获得外部力量的加持。建立生态性引导机制，政府与高校应共同发力：政府是战略主体，进行顶层设计；高校是战术主体，负责落地实施。总体而言，机制功能定位坚持问题导向，主要引导错位竞争、分类发展；引导有效整合、资源补偿；引导培根铸魂、立德树人。首先，根据生态位法则，具有同样生活习性的物种，不会在同一地方竞争同一生存空间，生态位法则在高等教育领域完全适用，引导分类竞争、错位发展对高等教育的可持续发展至关重要。其次，资源性矛盾是高等教育系统的主要矛盾之一，高等教育资源具有集聚效应，资源过度集聚与过度缺乏的二元分化现象在高等教育领域屡见不鲜。高水平大学具有资源向心力，具备更多的资源优势，而低水平大学可能连基础建设经费都难以保障，这种状态显然不符合高质量发展的本质特征，引导有效整合、资源补偿是生态性引导机制必须具备的功能形态。最后，“重工具性价值、轻思想性价值”



的价值导向导致了高等教育领域的诸多异化，发展进程上强调指标、看重数据；教学过程中偏重学科知识传授，忽视人的能力与自由。教育是培养人的事业，引导培根铸魂、立德树人是生态性引导机制不可或缺的功能。

第二，加快落实生态性评价机制。中共中央国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》，对分类评价作了指导性规定。合理对标、分类评价的确是高等教育系统进入良性循环的必由之路，分类评价与分类发展相呼应，导向高等教育结构的合理性与稳定性，符合教育生态学思维。而现状往往是评估指标虽然不同，但核心标准趋同，也就是虽然尺子不同，但是衡量标准相同，那就引导不出多样性发展的结果。因此，应进一步推动评价细则与指标体系的细化分类、调整与完善。此外，评价主体多元化。高校要接受来自不同主体、不同维度的评价，评价的新鲜感与严肃性降低，为评而评、为资源而评、为数据而评广为诟病，高等教育评价正在失去应有的功能。评价的结果指向发展提高，评价才有意义。建立高等教育评价反馈追踪机制，真正做到以评促建，才抓住了高等教育评价的牛鼻子。

## （二）提高高校的生态适应性

高等教育结构取决于高校结构及其组合方式，功能取决于高校的差异性和互补性，生态性机制有赖于高校落地实施。因此，探讨高校对生态环境的适应路径，是保持高等教育系统与生态环境平衡态的落脚点。

1. 找准生态位，着眼区域高质量发展大局。生态位指向高校的办学定位问题，即定位于研究型大学、应用型大学、技术技能型大学等哪种类型与层次。生态位理论能够很好地指导高校分类发展、错位竞争。以生态位定位为逻辑起点，以培养与生态位相匹配的人才为逻辑终点，高校的办学定位、培养目标、学科专业设置、师资培养、评估评价等就具有了明确的方向。建立生态性引导机制为引导高校找准生态位提供了一种思路，但是否取得实效取决于高校的发展思维与发展方式。于高校而言，对自身基础与文化底蕴有较为精准的认识；接受“跳出系统看系统”的方法论指导，放眼区域乃至国家高质量发展大局，

主动融入、寻求机遇；通盘考虑学校基础、区域生态环境需求、人的发展需求等因素，确立自身所处的生态位层级。国家实施重点建设项目、引导应用型本科高校转型发展，属于生态性引导手段，高校是否能够抓住机遇、抢占发展先机，取决于高校生态定位是否准确。定位不准确，只会浪费资源、贻误先机。找准生态位，解决的是高校的办学定位问题，先正确定位，而后才能精准发力。着眼区域高质量发展大局，遵循教育规律与人的发展规律，以输出为导向，进一步推进人才培养供给侧改革，培养符合区域生态环境需求的人才，值得高校科学谋划。

## 2. 回归育人初心，扩展人的实质性自由。

“长期以来，受经济决定论的影响，高等教育发展的范式和发展观对于经济发展的范式和发展观往往亦步亦趋”，教育的工具性价值被提高到了一个不应有的位置。对教育工具性价值的评判，应保持适度理性，否则会催生教育领域的诸多异化，如过分强调数据、强调指标，把好看的数据和领先的指标简单地等同于教育质量，过分夸大了教育的工具性价值。高等教育本应是培养人的事业，大学是产生“思想”的地方，高等教育的个人价值与思想性价值理应得到彰显和释放，高等教育不仅仅传授学科知识和生存技能，更重要的使命是实现人的实质性自由——思想解放、精神独立、具备创新和卓越的能力。扩展人的实质性自由，体现高等教育对人的价值，这是高等教育的基础价值。高等教育的初心是育人，回归育人初心，是对高等教育基础价值的坚守，是高等教育的原生态。坚守基础价值，可以有效增强抵御高等教育功利化与异化的理念自觉与行动自觉。扩展人的实质性自由，增强人对美好生活的感知与创造能力，这才是高质量高等教育的价值旨归。在价值多元化背景下，坚守高等教育的基础价值，回归育人初心，涵养大学的文化自信与文化认同，增强发展定力，才有可能实现高质量的高等教育。

（陈海静，常熟理工学院《江苏高教》编辑部，常熟理工学院高等教育研究协同创新中心研究员，江苏常熟 215500）

（原文刊载于《江苏高教》2022年第1期）