

CSSCI 来源期刊
全国中文核心期刊
AMI 综合评价(A刊)核心期刊

学 子 报

国家教育行政学院

JOURNAL OF NATIONAL ACADEMY OF
EDUCATION ADMINISTRATION

中国共产党领导高等教育百年发展的历史演进与经验启示
高校治理中体系化合规建设初探
世界一流大学基层学术组织如何选择教师晋升？

2021.12

(总第288期)

欢迎订阅 2022 年《国家教育行政学院学报》(月刊)

全国中文核心期刊 CSSCI 来源期刊 AMI 综合评价 (A 刊) 核心期刊

《国家教育行政学院学报》是由教育部主管、国家教育行政学院主办，国内外公开发行的教育管理类学术期刊。本刊已成为高等教育管理者、研究者与实践者对话的平台，教育决策部门与实践工作部门双向互动的桥梁。本刊主要栏目：教育学人、书记校长文萃、高校管理案例研究、教育政策与制度研究、教育基本理论、专题研究、考察调研报告、国际视野等，随着教育改革和发展的需求，相继增设新栏目。

全年共 12 期，总计约 180 万字，20 元/月，240 元/年。

- 订阅方式：
1. 欢迎到当地邮局订阅，邮发代号：82-484。
 2. 关注“中国邮政微邮局”公众号，输入“国家教育行政学院学报”网上订阅。
 3. 批量订阅欢迎联系通过以下方式订阅。

联系方式：

联系人：李老师 柏老师
电话：010-69248888 转 3568
邮箱：dingkan010@163.com
传真：010-69260513
QQ：1559874143

银行汇款：

开户银行：工商银行北京体育场支行
账号：0200053009008801215
户名：国家教育行政学院

教育管理杂志社



公众号

订阅回执单可在学院官方网站或微信公众号下载
网址：<http://www.naea.edu.cn> 网页路径：主办期刊/广告发行

《国家教育行政学院学报》订阅回执单

(本表复印有效，请用正楷书写)

单位名称			电子邮箱		
订阅部门		订阅人		联系电话	
刊物邮寄地址	省	市(县)	区(乡镇)	街道	邮编
订阅份数	《学报》 份		订阅时间	20 年 月至 20 年 月	
汇款人或单位			是否挂号	<input type="radio"/> 是(邮费3元/月)	
汇款金额				<input type="radio"/> 否	
发票抬头			纳税人识别号		
*电子发票邮箱			*收票人电话		
备注					
特别提醒：1. 银行汇款请务必注明单位及汇款人； 2. 平信邮寄刊物存在丢失现象，为确保贵单位及时、安全收到刊物，建议您采取挂号邮寄； 3. 请将本表填好后及汇款凭证一并传真(自动传真)、拍照上传 QQ 或发邮箱，即完成订阅； 4. 刊物多个邮寄地址可另附详细地址表； 5. 请务必填写发票接收电子发票邮箱及联系电话，如需纸质发票请在备注栏注明详细收件信息。					



国家教育行政学院学报 (月刊)

2021年第12期(总第288期)

目 录

编辑委员会

主任 侯慧君

副主任 韩旭 于京天

编委 (按音序排列)

陈丽萍 陈晓宇 陈子季
丁月牙 葛道凯 郭垒
韩震 胡敏强 胡锐军
黄晓玫 李曼丽 刘亚荣
刘元春 卢晓中 马怀德
孟繁华 沈壮海 石中英
王炳林 邬大光 邢晖
许杰 许玉乾 杨晓慧
游旭群 于建福 于鲁文
袁振国 张婕 张卫国
周玉 周作宇 朱庆葆

主 编 侯慧君

常务副主编 吕文妙

副 主 编 高 政

编 辑 吴 虑 吴潇剑

刘 红

美术编辑 张进美

录入排版 梁京京

本期执行编辑 吴潇剑

党的百年教育研究

- 中国共产党领导高等教育百年发展的
历史演进与经验启示 李旭锋 3
- 百年党的教师教育演进轨迹及未来战略选择 周彬 10
- 中国共产党干部教育培训的百年发展与前瞻 张铮 谭婷婷 19

学员论坛

- 新形势下高校巡察监督的优化路径研究 曲雁 26
- 高校治理中体系化合规建设初探 时延安 32
- 当代中国法学学科评价机制的问题与重建
——以德国法学学科评价机制为参照系 雷磊 39

目 录

教育政策与制度研究

- 试析“双一流”建设政策工具视角下的学科治理 许杰 48
- 高校教师创业政策：经济价值和教育价值的冲突与整合
赵庆年 宋潇 57
- 高考数学文理分科的历史考察与现实思考 刘海峰 唐琴 67

考察调研报告

- 世界一流大学基层学术组织如何选择教师晋升？
——基于决策者“选择结构”框架的分析 王建慧 78
- 大学生自然教育的现状及对策 石玲 89

致作者：作者文责自负；来稿如在一个月未接到联系，请另投他刊；本刊不收取版面费、审读费等任何名目费用；本刊对刊登的文章享有网络传播权，如有异议，请在来稿中注明，未声明者，本刊视为同意。感谢您对本刊工作的理解与支持！

编辑部 010-69248888 转 3122
投稿邮箱 xuebao@naea.edu.cn
在线投稿 <http://gjxz.cbpt.cnki.net/EditorEN/index.aspx?t=1&mid=gjxz>

主管 中华人民共和国教育部
主办 国家教育行政学院
出版发行 国家教育行政学院
教育管理杂志社
发行范围 国内外发行
地址 北京市大兴区青源北路8号
邮编 102617
网址 www.naea.edu.cn
传真 010-69260513
广告发行 010-69241029
010-69226801
印刷 北京华联印刷有限公司
出版日期 2021年12月15日

征订单
湖北开放大学

封二
封三、封底

中国共产党领导高等教育百年发展的 历史演进与经验启示

李旭锋

(西南大学, 重庆 400715)

摘要: 中国共产党在领导高等教育百年发展的历程中, 积极创办马克思主义新大学, 全面建设中国特色高等教育体系, 实现了我国高等教育的跨越式发展, 是中国共产党百年奋斗历程的一个缩影。回顾总结中国共产党领导创立和发展高等教育的百年历程, 对总结高等教育发展经验、找准新时代高等教育发展着力方向、实现高等教育高质量内涵式发展具有重要的理论价值和现实意义。

关键词: 党的领导; 高等教育; 历史演进; 经验启示

中图分类号: G649.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0003-07

党的百年教育研究

党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》全面总结了中国共产党百年奋斗的光辉历程, 深刻阐释了中国共产党百年奋斗的历史经验。中国共产党成立百年来, 始终将高等教育摆在优先发展的战略地位, 领导我国高等教育事业披荆斩棘、改革创新, 实现了跨越式发展。中国共产党领导高等教育发展的百年实践, 是党的百年奋斗史的重要组成部分。中国共产党领导高等教育发展的宝贵经验, 与党百年奋斗的历史经验一脉相承。回顾总结中国共产党领导高等教育百年发展的历史演进和经验启示, 对精准把握新时代高等教育发展着力方向、推动高等教育高质量内涵式发展具有重要的理论价值和现实意义。

一、中国共产党领导高等教育百年发展的历史演进

党的十九届六中全会指出, “中国人民和中

华民族之所以能够扭转近代以后的历史命运、取得今天的伟大成就, 最根本的是有中国共产党的坚强领导。历史和现实都证明, 没有中国共产党, 就没有新中国, 就没有中华民族伟大复兴”^[1]。中国共产党创立和发展高等教育的历程, 是党领导新民主主义革命、社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设、新时代中国特色社会主义历史在高等教育领域的具体体现, 主要经历了以下四个阶段。

1. 创立马克思主义新大学 (1921—1949年)

1919年五四运动爆发, 标志着中国进入了新民主主义革命阶段。1921年7月, 中国共产党第一次全国代表大会在上海召开, 中国历史翻开了崭新一页, 开辟了新民主主义高等教育的新时代。中国共产党成立之初, 为更广泛地宣传马克思主义理论、培养革命干部, 先后创办了一批具有高等教育性质的教育机构, 比较著名的有湖南自修大学、上海大学、农民运动讲习所等。土地革命时期, 中国共产党建立了

收稿日期: 2021-11-20

作者简介: 李旭锋, 男, 教授, 西南大学党委书记。

多个革命根据地和各级苏维埃政权，高等教育在这一时期的中心任务是培养能领导革命的高级干部。随着中央根据地的不断发展扩大，逐步构建起了以苏维埃大学、红军大学、马克思共产主义大学等为代表的干部教育体系，为革命事业培养了大批优秀干部，为革命战争与阶级斗争提供了持续的人才供给。抗日战争时期，中国共产党提出“实行抗战教育政策，使教育为长期战争服务”^[2]，建立起一套在战争形势下服务于抗日战争的新型高等教育范式，其中以中国人民抗日军事政治大学、陕北公学、延安大学、中共中央党校为代表，为抗日战争胜利作出了重要贡献。解放战争时期，中国共产党要求扩大教育界统一战线，团结工农商学兵，进一步规范解放区原有的大学，并创建了东北军政大学、哈尔滨工业大学等一批人民革命大学和新办大学，为新中国高等教育的发展奠定了良好的基础。

2. 建立社会主义高等教育体系（1949—1976年）

新中国成立后，中国共产党始终把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，对高等教育作出符合特定历史阶段的改革。社会主义改造时期，“全面地、系统地、有计划地并全心全意地学习苏联”^[3]。在高等教育领域，院系调整中，把一些综合大学改设为独立的专门学院；^[4]专业设置方面，较为注重工业方面的专业，忽视政法、财经等文科专业，只注意专业化，忽视了基础。通过学习苏联高等教育模式，对一些私立大学和教会大学进行改造和裁撤，基本肃清了封建主义、资本主义对高等教育的影响，确立了中国共产党对高等教育的领导权，基本实现了社会主义在高等教育意识形态领域的主流地位，初步创建了新中国的社会主义教育制度。社会主义高等教育探索期，在社会主义改造基本完成的前提下，中国共产党的工作重心迅速转移到社会主义建设上来。由于对形势把握不准，又无先进经验借鉴，过程中出现了很多问题。例如，受极“左”思想影响而开展的“教育大革命”运动，造成教育质量下降、人才比例失调。1960年起，党中央为纠正“大跃进”

的错误，提出了“调整、巩固、充实、提高”八字方针，逐步推进教育改革，成立了一批重点大学，我国高等教育重新走上了发展轨道。“文化大革命”时期，中国高等教育遭到破坏和摧残，周恩来、邓小平等同“四人帮”进行了坚决而艰难的斗争，力争使高等教育破坏降到最低，也为之后高等教育的复苏奠定了基础。

3. 探索现代高等教育体制（1976—2012年）

随着“四人帮”反革命集团的倒台，教育战线全面开展拨乱反正。此后，科教兴国战略地位确立，知识分子政策落实，师资队伍日益壮大，高等教育改革日益深化，我国高等教育开始呈现出繁荣的景象。一是恢复高考制度。1977年恢复高考的重大决策，对高等教育事业的恢复和发展至关重要。二是改革高等教育体制。改革开放以来，我国高等教育在经历了恢复和整顿时期后，以1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》为节点，拉开了新时期高等教育改革探索的序幕；1993年，国家教委发布《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》；到20世纪末，初步建立起有中国特色的社会主义高等教育体系，呈现出以下几个特点。在办学体制上，从以往政府包揽的办学体制初步转变为以公办为主，民办、民办公助与境外合作办学等多种形式为辅的办学新格局。在管理体制上，以共建、划转、合并、合作办学和参与办学等方式，形成中央和省级政府两级管理、分工负责，以省级政府统筹为主、条块有机结合的体制，通过合并，我国出现了一批文理工农医等各大学科门类齐全的综合型大学，如北京大学、清华大学、浙江大学、四川大学等。在投资体制上，从过去单一依靠国家拨款转变为以国家财政拨款为主、多渠道筹措高等教育经费的新体制，并建立了大学生缴费上学的制度。三是扩大大学招生规模。1999年，随着国家进一步扩大高等教育招生规模、连续安排中央国债资金投入支持高等教育发展，高等教育大众化开始推进并逐步进入高等教育大众化阶段。四是建设“211工程”和“985工程”。1995年、1998年国家分别提出并启动了“211工程”和“985工程”的建设，让普及型、

大众型、技能型的高等教育机构与经营型、研究型的高等教育机构并行发展,进一步提升了高水平高校的办学水平与国际影响力,也带动了我国高等教育整体实力提升。

4. 推动新时代高等教育内涵式发展 (2012年至今)

党的十八大以来,党中央统筹国内国际两个大局,着眼民族复兴伟大梦想,明确了立德树人是教育的根本任务,要着力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,要不断推动高等教育内涵式发展。党和国家先后出台了《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》《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》《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》《中国教育现代化2035》等一系列重要文件。2015年11月,《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》出台,进一步明确了高等教育要成为世界一流大学的目标与路径。同时,“六卓越一拔尖”计划2.0全面开启,以“建金专、建金课、建高地”的质量革命工程以及以“新工科、新医科、新农科、新文科”为代表的“四新”建设全面开展。中国高等教育进入高质量内涵式发展新阶段,高等教育的体制机制更趋完备,保障教育公平取得重要进展,深化教育领域综合改革向纵深推进迈出重大步伐,高校师资队伍建设和人才培养质量稳步提升,科学研究水平和社会服务效能显著提高,为国家经济社会发展提供了重要支撑。

二、中国共产党领导高等教育百年发展的基本经验

党的十九届六中全会指出,“一百年来,党领导人民进行伟大奋斗,在进取中突破,于挫折中奋起,从总结中提高,积累了宝贵的历史经验”^[5]。中国共产党在领导和探索中国特色高等教育发展的百年征程中,深刻回答了“为谁办高等教育、办什么样的高等教育、怎样办高等教育”等一系列重大问题,为我国高等教育事业的发展积累了宝贵经验,为新时代高等教

育发展提供了重要理论遵循和实践指导。

1. 始终坚持党的全面领导

中国特色社会主义本质的特征就是中国共产党领导。回顾中国共产党创办与领导高等教育发展的百年历程,之所以能在较短时间内取得举世瞩目的伟大成就,最根本的保证就在于坚持和加强党的全面领导,这也是中国高等教育发展的鲜明特征。1937年,陕北公学开创性地实施了党团领导下的校长负责制。新中国成立初期,我国高校经历了短暂的“校务委员会”领导时期。1950年8月,教育部颁布了《高等学校暂行规程》,决定“大学及专门学校采取校(院)长负责制。在校(院)长领导下设校(院)务委员会”^[6],校长由党中央任命产生,对党中央负责。1958年9月,中共中央、国务院颁布《中国共产党中央委员会、国务院关于教育工作的指示》,明确规定“在一切高等学校中,应当实行学校党委领导下的校务委员会负责制”^[7]。改革开放后,“先后经历了党委领导下的校长分工制、校长负责制以及党委领导下的校长负责制三个阶段”^[8]。1998年8月颁布的《中华人民共和国高等教育法》以法律形式明确了高校实行党委领导下的校长负责制这一领导体制。2014年10月,中共中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》明确指出,高等学校全面实行党委领导下的校长负责制符合我国国情和高等教育发展规律,这标志着党对高校的全面领导制度走向成熟。党的十八大以来,党领导高等教育的体制机制进一步完善,形成党的领导纵到底、横到边、全覆盖的工作格局。

2. 始终坚持社会主义办学方向

高校具有鲜明的政治属性和鲜明的政治功能。习近平总书记强调:“我国是共产党领导的社会主义国家,这就决定了我国高等教育发展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。”^[9] 中国共产党成立后,建立了全国第一所新型学校湖

南自修大学，其办学目的就是研究、传播马克思主义，培养革命干部。中国共产党早期创办的中国人民抗日军事政治大学、延安大学，是为了适应抗日战争需要，培养了大批抗战干部和专业人才。新中国成立后，中央决定创建中国人民大学，这是我国第一所新型文科大学，强调要办成学习和宣传马列主义、毛泽东思想的坚强阵地。改革开放后，党的十二大提出走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，此后，我国高等教育逐步走上了体系化、制度化探索中国特色高等教育的发展道路。党的十八大以来，扎根中国大地办大学是高等教育发展的重要遵循，中国特色社会主义教育发展道路越走越宽。历史经验表明，中国高等教育事业是在中国共产党的领导下、在中国社会主义制度的推动下逐步发展壮大的，社会主义制度的优越性是中国共产党领导高等教育取得伟大历史成就的土壤和养分。

3. 始终坚持立德树人根本任务

中国共产党领导高等教育百年办学实践中，始终注重回答培养什么人的问题，始终坚持把立德树人作为最根本的任务。早在创办陕北公学之初，毛泽东同志就已经意识到要将德育置于青年培养的首位，注重培养具有政治远见、斗争精神和牺牲精神的革命先锋队。1957年2月，毛泽东在最高国务会议第十一次（扩大）会议上明确提出，“我们的教育方针，应该使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者”^[10]。在1985年3月召开的全国科技工作会议上，邓小平明确提出要培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义“四有”新人。之后，培养德智体美全面发展的社会主义事业建设者和接班人逐步成为教育改革发展的方向和任务。党的十八大首次正式提出把立德树人作为教育的根本任务，之后习近平总书记多次强调落实立德树人根本任务，党中央相继召开全国高校思想政治工作会议、全国教育大会、学校思想政治理论课教师座谈会，推动立德树人切实贯穿教育教学全过程，高校思想政治工作取得了前所未有的成效。

4. 始终坚持以人民为中心

马克思主义认为，人民群众是历史的创造者。中国共产党自诞生之日起，就把全心全意为人民服务作为党的根本宗旨，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。坚持以人民为中心发展高等教育，是党全心全意为人民服务宗旨的根本体现，是坚持以人民为中心的执政理念在高等教育中的具体体现和生动实践。中国共产党从成立之日起，始终把发展高等教育与党在各个历史时期的奋斗目标紧密联系在一起，把落实广大人民群众受教育权和提升科学文化水平作为职责使命，坚持教育为人民服务；建党初期，毛泽东曾在《湖南自修大学组织大纲》中就大学的办学宗旨强调：“使文化普及于平民，学术周流于社会”^[11]；20世纪50年代党和政府提出了建立两种教育制度和两种劳动制度的方针，采取“两条腿走路”的政策来满足人民大众受教育的需求。新中国成立70多年来，我国的高等教育虽然在发展思路经历过几次调整，但是在价值导向上却始终坚持人民至上的立场，把保障人民公平享受高等教育的权利作为基本目标。在党的领导下，高等教育实现了从“相对落后”到“规模第一”，从“精英教育”到“大众教育”，直至现在进入普及化阶段，教育质量不断提升，为提升人民科学文化素质、改善民生作出了重大贡献。尤其是党的十八大以来，国家大力推进教育公平，统筹均衡教育资源分配，实施国家农村和贫困地区定向招生专项计划，实施中西部高等教育振兴行动计划，推动教育实现了精准脱贫，使教育发展成果更多更公平惠及全体人民。

5. 始终坚持服务国家中心工作

中国共产党创办和领导的高等教育始终坚持与时代同发展，与民族同呼吸。抗日战争时期，教育为长期抗战服务，创办于1937年的陕北公学开设抗日民族统一战线、游击战争、民族运动等课程，为抗战培养各类人才。新中国成立后，在第一次全国教育工作会议上提出了“教育必须为国家建设服务”的发展方针，有力地推动了新中国成立初期的国民经济恢复与发

展。党的十一届三中全会后，社会主义现代化建设蓬勃发展，邓小平提出“科学技术是第一生产力”“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”，指出教育为社会主义现代化建设服务的重要使命。在改革开放和社会主义现代化建设的进程中，高等教育在为国家培养高素质人才，推动知识创新、科技创新，解决经济和社会发展中的重大理论与实践问题上发挥了重要作用，提供了强有力的人才保障和科技支撑。

6. 始终坚持改革创新内生动力

中国共产党领导高等教育发展的百年历史中，改革和创新一直贯穿始终，是推动高等教育发展的内生动力。新中国成立初期，不断探索与我国计划经济相适应的高等教育体系，为新中国建设培养了各种急需的专门人才。1961年，《教育部直属高等学校暂行工作条例》制定出一系列方针政策，统一了思想认识，使全国高校的各项工作逐步回归正轨。党的十一届三中全会召开后，党中央以前所未有的力度推进高等教育改革。1985年8月颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》标志着我国社会主义建设事业进入全国改革的新的历史时期。在办学体制上，逐步建立起了以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制，在增加高校活力的同时也拓宽了高校办学资金的来源渠道；对于高校内部管理体制改革则打破了高校内部的“平均主义”，优化了高校的管理水平；对于招生就业体制的改革促进了教育公平；对于人才培养模式改革的持续推动则在整体上提升了高等教育质量。^[12] 党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央的领导下，以内涵式发展理念为指导，高等教育围绕管理体制、区域布局结构、培养质量、评价体系等方面的改革不断向纵深发展，驱动我国高等教育发展总体水平和质量不断提升。

三、新时代中国高等教育内涵式发展的现实路径

党的十九大明确提出，“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”^[13]。党

的十九届六中全会再次强调，“推动高等教育内涵式发展，推进教育强国建设，办好人民满意的教育”^[14]，为新时代高等教育发展指明了方向。高等教育发展进入高质量内涵式发展新阶段，凸显出鲜明的时代特征，必须精准把握着力方向和发展路径。

1. 以高质量发展为主题主线

党的十九届五中全会提出，“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题，强调建设高质量教育体系。高等教育必须把高质量发展作为主题主线贯穿人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际合作交流等各领域、全过程，建立健全高质量发展的体制机制，切实提升高等教育的生存力、竞争力、发展力、持续力。一是深刻把握新发展阶段。我国进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段，明确了历史发展方位。教育在全面建设社会主义现代化国家中具有基础性、先导性、全局性地位，高等教育竞争力作为国家竞争力的重要组成部分，要准确把握新发展阶段的新特征、新要求，积极转变思路、加快脚步，推进高质量发展，为建设科技强国、人才强国作出更大贡献。二是深入贯彻新发展理念。新发展理念回答了关于发展的目的、动力、方式、路径等一系列理论和实践问题，也标定了高等教育发展的方向和遵循。高校在发展中必须遵循新发展理念，结合自身实际，聚焦短板弱项，真正把创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”贯穿办学治校全过程。三是主动融入新发展格局。高等教育对于构建新发展格局、助力经济社会可持续发展具有重要作用。构建新发展格局最本质的特征是实现高水平的自立自强。高等教育要适应“双循环”中经济社会发展新理念、新格局、新需求，推进供给侧结构性改革，着力推动科技创新，在融入“双循环”中实现自身高质量发展。

2. 以“双一流”建设为战略目标

“双一流”建设是党和国家作出的重大战略决策，面对“两个大局”，高校要抓住历史机遇，谋划和推进“双一流”建设2.0版。一是更

加注重内涵建设。教育部等三部门联合印发的《“双一流”建设成效评价办法（试行）》更加突出一流目标，关注内涵建设。高校要坚持以立德树人根本任务为内涵建设牵引，聚焦人才培养、队伍建设、科研贡献与机制创新，培养一流人才、产出一流成果。二是更加聚焦服务贡献。高校要主动面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，在突破关键核心技术、探索前沿科学问题和解决重大社会现实问题等方面上做贡献。三是更加突出中国特色。办好中国的世界一流大学，必须扎根中国大地，立足中国特色。在“双一流”建设中，高校要注意统筹中国特色和世界一流，要厘清方向所在、基础所在、特色所在、优势所在，瞄准一流领域和方向，切实提升质量和竞争力。

3. 以培育时代新人为核心任务

高校在落实立德树人根本任务问题上，必须旗帜鲜明、毫不含糊。要始终牢记为党育人的初心，坚定为国育才的立场，努力培养担当民族复兴大任的时代新人，这是时代赋予高等教育的光荣使命。一是树立中国教育是能够培养出大师来的自信。习近平总书记指出：“中国教育是能够培养出大师来的。我们要有这个自信，开拓视野、兼收并蓄，扎扎实实把中国教育办好。”^[15] 大学要承担起培养“大师”型人才的重任，厚植学生成长根基，丰润学生成才沃土。二是以培养社会主义建设者和接班人为根本。高等教育要坚持把立德树人作为根本任务，推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，把立德树人的成效作为检验一切工作的根本标准。三是以全面提高人才培养能力为重点。要加快构建高水平人才培养体系，着力推动思想政治工作贯穿人才培养全过程。要把人才培养放在更重要的位置，深化“三全育人”综合改革，深入推进一流本科教育，实施研究生教育高质量发展计划，切实提升人才培养质量。

4. 以提升创新能力为重大使命

创新在我国现代化建设全局具有核心地位，科技自立自强是国家发展的战略支撑。高水平研究型大学要肩负科技创新的战略使命，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地结合起来，成为基础研究的主力军和重大科技突破的生力军。一是着力完善和发展大学创新体系。要以教育评价改革为牵引，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，建立健全高质量的教育体系；改善创新发展的“软环境”，推进学术评价改革，建立让科研人员把主要精力集中在科研上的保障机制，营造良好的创新生态和鼓励探索的学术氛围，进一步释放科研活力。二是着力提升原始创新能力。重大原始创新成果往往源自深厚的基础研究，产生于学科交叉领域，高校在这两方面具有天然优势。高校要瞄准世界科技前沿和关键领域，深耕基础研究和源头创新，推动创新资源整合，大力发展新兴交叉学科，打造学科高峰，提升原创能力。三是着力推动高水平创新成果产出。科技创新是高校发展的短板，同时也是跨越式发展的重要增长极。当前高校存在战略性、引领性、颠覆性创新成果产出，顶尖人才和团队缺乏，学科平台的综合性、交叉性不够等问题。高校发展要强化同国家战略任务的对接，围绕“卡脖子”问题和国家急需的关键技术，建强一批技术攻关平台，培养一批高水平人才团队，加强产学研深度融合，促进科技成果转化，让更多一流学术成果竞相涌现。

5. 以高素质教师队伍建设为基础支撑

习近平总书记强调，“没有高水平的师资队伍，就很难培养出高水平的创新人才，也很难产生高水平的创新成果”^[16]。高水平师资队伍是教育高质量发展的基础和保障，在推动高校发展中具有战略支撑作用。高校要在大发展大变革大调整中，增强紧迫感和使命感，着力培养“大先生”。一是坚持把师德师风作为第一标准。要健全教职工思想政治工作体系，引导广大教师坚定信念，涵养师德师风，潜心教书育人，努力做学生为学、为事、为人的示范，坚持“四个相统一”，做“四有好老师”。二是持续推进教师队伍建设和改革。高校要着力在深化教师考核评价制度改革、加强人才队伍建设、注重青年教师培养等方面力求突破，全面深化新时

代教师队伍建设改革，夯实教师队伍基础。三是大力振兴新时代教师教育。党中央大力实施“教师教育振兴行动计划”，积极推进“优师计划”“强师计划”，教师教育迎来重要发展契机。要着力推动教师教育体制机制改革，积极探索综合性高水平大学发展教师教育；要改进师范院校、师范专业、师范生培养三类评价，发挥评价指挥棒作用，提升师范院校办学质量和师范生培养质量。

6. 以推动治理体系和治理能力现代化为动力保障

教育发展的不同阶段需要与之相适应的治理模式和治理能力。高校要瞄准优化治理体系和治理能力的主攻方向，以教育评价改革、完善依法治校体制机制、坚持和完善党委领导下的校长负责制等为抓手，不断完善内部治理结构，建立健全的现代大学制度体系。一是强化系统思维。要激发高校内部各治理主体参与办学治校的主观能动性，厘清其功能定位和权责划分，形成办学治校的系统合力；强化高校内二级学院为主体的校院两级管理模式，优化资源配置，强化院系目标管理和周期考核，促进办学重心下移；加强党委对学术组织的政治领导，优化学术治理结构；保障民主监督，促进教代会、学生会等相关群体多元参与，实现共建共治。二是强化法治思维。将法治思维、法治方法贯穿办学治校全过程。完善以大学章程为统领的遵法依规、系统完备、权责清晰、内容规范、体现学校办学特色的大学治理制度体系；完善制度执行落实、督查督办、考核评估、激励约束等机制，形成工作有规划、进度有督查、过程有监管、结果有考核、评价有运用的全链条、闭环式治理氛围。三是强化创新思维。适应新时代信息化教育改革，全面升级智慧校园建设，推进信息技术与教学科研管理的深度融合。充分利用大数据、云计算、人工智能等新兴技术，打造信息技术赋能高校治理的新生态；积极构建数据支撑的评估决策分析体系，实现科学化治理；延伸服务链条，便捷服务流程，满足个性需求，实现精细化治理；消除信

息孤岛，打破数据壁垒，实现各部门、领域、层级协同联动。

参考文献：

- [1] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议 [N]. 人民日报, 2021-11-17 (1).
- [2] 孙权, 赵新宁. 高校马克思主义理论教育要扎根中国大地 [J]. 人民论坛, 2019 (30): 110-111.
- [3] 王钥. 中华人民共和国历史纪实 [M]. 北京: 红旗出版社, 1994: 106.
- [4] 贾汇亮. 高校本科专业设置利益相关者共同治理模式研究 [M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2015: 56.
- [5] [14] 本书编写组. 党的十九届六中全会《决议》学习辅导百问 [M]. 北京: 学习出版社, 党建读物出版社, 2021: 50-62.
- [6] [12] 刘光. 新中国高等教育大事记 [M]. 长春: 东北师范大学出版社, 1990.
- [7] 关保英. 教育行政法典汇编 (1949—1965) [G]. 济南: 山东人民出版社, 2016: 323.
- [8] 崔延强, 段禹. 中国共产党高等教育理论与实践之百年历史基本经验 [J]. 西南大学学报 (社会科学版), 2019 (3): 40-46.
- [9] 本书编写组. 习近平总书记教育重要论述讲义 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2020: 99.
- [10] 毛泽东. 毛泽东选集: 第5卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1977: 385.
- [11] 湖南图书馆校. 新时代 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1980: 82.
- [13] 习近平. 习近平谈治国理政: 第3卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2020: 36.
- [15] [16] 坚持中国特色世界一流大学建设目标方向 为服务国家富强民族复兴人民幸福贡献力量 [N]. 人民日报, 2021-04-20 (1).

(责任编辑 刘红)

(下转第18页)

百年党的教师教育演进轨迹及未来战略选择

周彬

(华东师范大学, 上海 200062)

摘要: 党的领导是建设社会主义教师教育事业的核心力量, 正是有了党在苏区、边区和解放区创建人民师范的办学经验, 有了新中国成立初期对师范教育的社会主义改造, 以及后期对社会主义教师教育事业的领导和持续推进, 尤其是当前对新时代社会主义教师教育事业的高位布局, 才有了今天教师教育良好发展格局和未来可持续发展的战略机遇。坚持办“人民师范”和发挥“办好师范为人民”的教师教育传统, 重视教师教育对民族精神的重大影响, 坚持学科知识的传授和教师教育知识的创新, 既是百年来党的教师教育事业发展的经验, 也是教师教育未来发展的战略选择。

关键词: 教师教育; 人民师范; 民族精神; 办学经验

中图分类号: G451 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0010-09

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》)贯穿党的初心使命, 系统总结了党百年奋斗的重大成就和历史经验, 充分彰显了党高超的政治智慧和责任担当, 全面表达了党高度的历史自觉和历史自信。以此为契机, 在深入学习《决议》的基础上, 系统总结党领导教师教育的百年经验就显得很有必要。应该说, 今天国家教师教育事业的良好发展, 既是在党的领导下展开的, 也是按照党的教育方针来推进的。总结百年来教师教育发展的演进机制与办学经验对创新发展国家教师教育事业、清晰国家教师教育未来发展战略、做到高质量服务国家教育事业的发展有着极其重要的意义。

一、百年党的教师教育发展演进轨迹

1949年12月, 教育部召开了第一次全国教育工作会议, 确定了教育工作的总方针和改革旧教育、发展新教育的总方向, 即“以老解放区教育经验为基础, 吸收旧教育有用的经验, 要借助苏联经验, 建设新民主主义的教育”^[1]。因此, 要清晰党的教师教育百年发展脉络, 就必须把“老解放区教育经验”作为起点, 从当时在边区和解放区建立人民师范教育开始, 一脉相承地看新中国成立后对师范教育的社会主义改造, 并开启社会主义师范教育建设征程; 在经历“文化大革命”的沉寂之后, 国家借助于改革开放的际遇, 依托前期社会主义师范教

收稿日期: 2021-11-25

基金项目: 国家社会科学基金 2021 年度教育学国家重点课题“新一轮科技革命背景下教师素养及培养体系研究”(AFA210017)

作者简介: 周彬, 男, 教授, 华东师范大学教师教育学院院长, 主要从事教师教育、教育原理和教育政策研究。

育建设经验，推动开放的社会主义教师教育体系建设；在十八大之后，社会主义建设进入新时代，提出要把立德树人作为教育的根本任务，我国教师教育进入新时代中国特色社会主义教师教育的新格局建设之中。

1. 在苏区、边区和解放区创建人民师范教育

党在建立属于自己的革命根据地和苏区政府时，就高度强调提高广大群众政治觉悟和文化水平的重要性，提出“一切工农群众及其子弟有享受国家免费教育之权”^[2]，从而在中华大地上开启了建设人民教育的事业。在最早的苏区，列宁学校、红军学校、干部学校都得以迅速发展。人民教育事业的迅速发展对人民师范教育的建设提出了要求，在苏区逐步创建了列宁师范学校、列宁师范短期学校、列宁师范暑期学校以及各种教员培训班。尽管这些师范学校或者培训班学习时间都比较短，但却解决了当时各级各类学校原有教师没有接受过教育专业训练的问题，也大大提高了教师们的政治认识水平和教育教学水平。“苏维埃政府在大力开办列宁师范和各种教师训练班的基础之上，不断总结师范教育的创办经验，建立了新型的师范教育制度，在1934年4月，连续颁布了《高级师范学校简章》、《初级师范学校简章》、《短期师范学校简章》和《小学教员训练班简章》等一系列法规，将师范教育分为四级，并对各级师范学校的培养目标、开设课程、修业年限、招生对象等作了具体规定。”^[3]于是，人民师范教育的雏形在苏区基本形成。虽然在红军退出中央根据地后各级师范学校相继停办，但这些学校不仅培养了大批教师，还积累了丰富的教师教育经验，成为党领导建设的第一个教师教育体系。

卢沟桥事变爆发之后，党在抗日民主根据地实行抗战教育政策，执行干部教育重于群众教育、成人教育重于儿童教育的工作方针，师范教育在干部教育范畴内得到较大发展。当时，陕甘宁边区是党中央所在地，师范教育也得到了更好的发展，最早建立了鲁迅师范学校，其后与边区中学合并成立边区第一师范学校，并逐次筹建了第二、第三师范学校，到1944年该边区有5所中等师范学校和近千在校学生，极大

地促进了边区初等教育的发展。在没有高等师范学院的情况下，党也通过陕北公学、延安大学等高等学校培养了一大批中学师资和教育干部。边区教育以满足服务抗日战争和服务边区生产为目的，师范教育也以培养强烈的民族意识和阶级觉悟且又具有知识技能和参与生产建设的干部和劳动者为目标，当时的鲁迅师范学校就设置了政治课程、教育课程、文化课程和军事课程。边区的师范教育积极服务于抗战和边区生产的需要，也为自己的规模发展赢得了机会，尤其是依托高等学校培养中学师资和教育干部的做法对后来通过综合性大学培养教师也有所启示。

在解放战争初期，一切教育工作的重点都是为解放战争服务，随着抗战形势的好转，逐步恢复并改造中小学教育的任务就变得紧迫起来，这时候就又高度重视师范教育本身了。“今后要改造和普及国民教育，就需要大批师资，这除了使用和改造原有的旧教师之外，还得大量培养新师资来补充”，针对小学教育又提出“在小学教育中，师资是中心问题，不解决这个问题，小学教育很难谈到改造，新的师资要靠中等学校来解决”。^[4]1948年10月，东北行政委员会颁布了《关于教育工作的指示》，文件规定“师范学校4年，简易师范2年，前者主要培养高小教员，后者培养初小教员，必要时还可设半年到一年的短期教员训练班”，同时还规定师范课程、文化课占70%—75%，业务课占15%—20%，政治课占10%。以上规定仅限师范学校，该期的中学师资则由东北大学承担。到华北解放区又相应有了变化，除了继续规范培养初小师资和高小师资外，“同时还要将新解放城市的知识青年扩充到华北大学教育学院，开办师范专科学校，培养中学师资”^[5]，这就有了党领导的相对独立的高等师范教育的萌芽。应该说，解放区师范教育的发展具有明显的过渡特征，但它对新中国成立后师范教育体系建设和师范教育的社会主义改造提供了直接经验。

2. 师范教育的社会主义改造与社会主义师范教育体系建设

新中国成立前，党领导人民师范教育主要

面临的是建设问题，而新中国成立后首先面临的任務则是如何改造遗留下来的旧师范教育，并且还要及时为新中国建设培养大批的人民教师。因此，我们把这个阶段党对教师教育工作的领导分为两个不可分割的部分，即对师范教育的社会主义改造和社会主义师范教育建设，前者旨在奠定基础 and 确定方向，后者在于促进发展和逐步完善。

党对师范教育的社会主义改造主要表现在“三个一”上，即对一所师范大学的改革、一个师范教育办学体制的确立和一个师范教育办学模式的建设。在第一次全国教育工作会议之后，教育部分别于1950年1月和5月针对北京师范大学形成了《关于改革北京师范大学的决定》和《北京师范大学暂行规程》两个法令性文件，对北京师范大学的主要任务、课程安排、修业年限、行政管理等作了明确规定，同时还建立了党、团和各级各类群众组织，废除了原有的训导制度。北京师范大学的改革对全国师范院校在办学上的社会主义改造有着明显的引领作用，虽然在人才培养定位以及具体课程上其他师范院校和北京师范大学不尽相同，但为师范大学的管理架构、课程体系、学校治理树立了一个标杆。在改革北京师范大学的同时，国家又启动了独立设置的师范教育办学体制的建设工作，“1951年8月，第一次全国师范教育会议确定：每一大行政区至少建立一所健全的师范学院；现有师范学院，要加以整顿和巩固；现在大学中的师范学院或教育学院，以逐渐独立设置为原则；根据条件和条件，得以个别大学的文科学院为基础，改组成为独立的师范学院。”^[6]华东师范大学正是此背景下作为新中国成立的第一所社会主义师范大学应运而生，目前部属师范大学的分布正是在“每一大行政区至少建立一所健全的师范学院”政策的推动下布局而成。在办学模式上，根据培养对象的不同对师范院校进行分级设置，明确师范学院或师范大学培养高级中学师资、师范专科学校培养初级中学师资、中等师范学校培养初等教育和幼儿教育的师资。新中国成立后“师范院校专业设置的原则是根据中等和初等学校教学计

划，即中小学开设哪几种课程，师范院校即设立相应的系科”^[7]，这种分级与分类同步实施的方式，为教师教育格局的建成提供了保障，但后期它的弊端逐步显现，那就是整个小学教育和学前教育师资队伍学历构成处于结构性的不足。

社会主义改造在1956年基本完成，全国开始进入建设社会主义社会的阶段，在1956年到1966年这十年里，党的教师教育事业也进入全面建设阶段，这就表现在师范教育规模的扩大和师范教育质量的提升两个方面。这一时期各级各类学校数目剧增，师范教育也或主动或被动地进行规模扩张，“据统计，高等师范院校从1957年到1958年在一年之内猛增了113所，到1960年增加到了227所，是1957年的3.9倍；中等师范学校的数目增长更快，由1957年的592所，锐增到1960年的1964所，比1957年增长了3.3倍。”^[8]很显然，短时期办学规模的迅猛增长远远超出了师范教育资源的承受程度，于是在1961年1月中共八届九中全会提出了“调整、巩固、充实、提高”的国民经济发展方针，1961年7月和12月教育部讨论了高等学校和中等专业学校缩短战线、压缩规模、合理布局与提高教育质量等问题，从1961年到1966年师范教育发展进入整合期，“高等师范院校的学校数目从1960年的227所减至1964年的59所，中等师范学校到1965年减少到394所。师范教育发展过快的状况得到了控制”^[9]。至此，师范教育事业进入稳步发展阶段，建设重心也从规模的扩张转向质量提升。其实，在这十年里，对什么是师范教育质量的评价标准也一直争议不断。1960年4月，教育部在河南新乡召开了全国师范教育改革座谈会，参会人员当时提出师范教育质量有待提高，尤其是要让师范生的文化科学知识水平相当于综合大学的程度，甚至把师范教育质量低下与独立封闭型教师教育体制相关联，这直接导致师范院校要么改为综合大学，要么追随综合大学，在学校内部则发展科研工作，增加学科知识课程，压缩教育专业课程。到1961年10月第二次全国师范教育会议才明确问题不是办不办高等师范教育，而是如

何办好师范教育。于是，除了强调师范生要有共产主义道德品质和对社会主义教育事业的热爱之外，“高等师范院校的学生还必须尽可能了解本专业范围内科学的新发展，具有初步的科学研究能力和指导中学生科技活动的的能力”^[10]。随后教育部分别于1962年5月和7月在北京和上海召开了各专业的教学计划讨论会，“新教学计划吸取了‘教育大革命’时的一些有益的经验，也克服了‘大跃进’中出现的严重错误和缺点，对重新建立以教学为中心的教学秩序，使全国教师教育于1965年恢复到1958年以前的水平起到积极的作用”^[11]。这次教学计划的全面修订，强调摆脱照搬苏联教师培养模式，强调主干基础课程，加强专业课程，丰富生产劳动和科学研究类课程，为建立符合我国教师教育实际的培养模式奠定了坚实基础。

3. 构建开放的社会主义教师教育体系

从1966年到1976年是党的教师教育事业的混乱期和停滞期，大家都期待着教师教育事业能够迎来新的发展机会。1978年教育部颁发的《关于加强和发展师范教育的意见》启动了师范教育的重构大幕，再次强调师范教育对发展教育事业和提高教育质量的重要性。1980年召开的全国师范教育工作会议在总结以往师范教育经验和教训的基础上，系统规划了以“师范学校、师范专科学校和师范大学”为主的三级师范教育体系。随后，1985年颁布的《关于教育体制改革的决定》提出“把发展师范教育和培训在职教师作为发展教育事业的战略措施”，明确了分线发展职前师范教育和职后教师培训的战略。1996年召开的全国师范教育工作会议再一次强调“必须坚持以独立设置的师范院校为主体的师范教育体系”，同年下发的《国家教育委员会关于师范教育改革的若干意见》进一步提出，“健全和完善以独立设置的各级各类师范院校为主体，非师范类院校共同参与，培养和培训相沟通的师范教育体系”是时代的主要任务。到此，尽管师范教育还处于较为稚嫩的阶段，但整个师范教育体系已经相对成熟，并已经初步认识到独立的师范教育体系和分步发展职前师范教育及职后教师培训的不足，为

后续建立更加开放的、职前职后一体化的教师教育体系埋下了伏笔。

1998年教育部出台的《面向21世纪教育振兴行动计划》提出“要加强和改革师范教育，提高新师资的培养质量。实力较强的高等学校要在新师资培养以及教师培训中做出贡献”。从1996年要求“非师范类院校共同参与”到1998年要求“实力较强的高等学校要做出贡献”，这既向非师范类院校敞开了教师教育的大门，同时也明确了敞开大门的目的是“提高新师资的培养质量”。1999年教育部印发的《关于师范院校布局结构调整的几点意见》明确要求“从现在起，我国师范教育的发展趋势是：(1)以师范院校为主体，其他高等学校积极参与，中小学教师来源多样化；(2)师范教育层次结构重心逐步升高；(3)职前职后教育贯通，继续教育走上法制化轨道”。同年，中共中央、国务院出台的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》要求“调整师范学校的层次和布局，鼓励综合性高等学校和非师范类高等学校参与培养、培训中小学教师的工作”。这两个政策的出台，直接引发了中等师范学校数量的锐减，推动了高等师范教育的大发展，开启了融职前师范教育与职后教师培训共线发展的教师教育一体化工作。

4. 推进新时代中国特色社会主义教师教育

2017年，中国共产党第十九次全国代表大会的《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》报告提出中国特色社会主义进入新时代，我国发展开始有了新的历史方位。国家一方面全面深化教师队伍建设的改革工作，另一方面从国家整体发展需要来布局教师教育工作。2018年，由中共中央和国务院联合颁布的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》“是新中国成立以来第一份以中共中央和国务院名义印发的专门面向教师队伍建设的里程碑式文件，明确了新时代教师队伍建设的根本方向、政府举措、工作要求”^[12]。根据这一文件的部署，一方面加强了师范院校的建设，既强调了“师范院校建设标准和师范类专业办学标准”的制定并通过师范专业认证予以落实，还增大了对师范院校和师范专业建

设的支持力度，并通过“鼓励各地结合实际，适时提高师范专业生均拨款标准”等具体举措予以落地；另一方面则将原来的“非师范类院校”共同参与，转变成“建立以师范院校为主体、高水平非师范院校参与的中国特色师范教育体系”，还重点就“支持高水平综合大学开展教师教育”作出了具体的安排。同年3月，由教育部等五部门印发的《教师教育振兴行动计划（2018—2022年）》提出通过全面推进师德养成教育、提升教师培养层次、提高教师信息化教学能力、创建高水平教师教育基地、加大支持教师教育师资队伍优化、建立健全教师教育学科专业等十大措施，对中国特色师范教育体系的具体建设提供了工作方案和发展计划。这两个文件的出台，前者指明了新时代社会主义教师教育体系建设的发展原则与基本构想，后者既是对前者的细化与落实，也是对振兴新时代教师教育事业的具体安排。随后教师教育沿着教师卓越培养和中西部贫困地区师资队伍的定向培养两条主线来展开。

2018年7月，教育部发布《关于实施卓越教师培养计划2.0的意见》，这是在2014年实施卓越教师培养计划的工作基础上提出的升级版，旨在通过落实办好一批高水平和有特色的师范院校和师范专业，能够显著更新教师教育课程体系和教学内容，创新教师教育培养模式和教学形态，推动教师教育师资队伍建设，保证教师教育质量稳步提升，为培养造就数以百万计的骨干教师、数以十万计的卓越教师和数以万计的教育家型教师提供保障。在致力于培养卓越教师的同时，国家也看到了以“三区三州”为代表的边远地区和革命老区等中西部经济欠发达地区师资队伍建设中碰到的问题，为中西部欠发达地区定向培养和精准培训优秀教师，不仅事关这些地区教育事业的发展，还会影响到国家优质均衡公共教育体系的建设，影响到国家乡村振兴大业。为此，习近平总书记指示要“加强中西部欠发达地区教师定向培养和精准培训，深入实施乡村教师支持计划”^[13]，教育部于2021年4月印发了《关于做好2021年中西部欠发达地区优秀教师定向培养工作的通知》，

开启了“优师专项”计划。“‘优师专项’传承了我国师范生公费教育政策的核心理念，积极响应国家重大战略工作对人才培养的特殊需求，担当起新时代教师教育的重大使命”^[14]，从而更系统地考虑教师教育体系的完善，并将教师教育工作融入国家整体发展大业。

二、百年党的教师教育发展经验

当把教师教育置于百年发展的历史背景之下时，我们既需要把百年发展取得的成绩持续推进下去，更需要总结提炼党在领导教师教育和持续振兴教师教育事业上积累的宝贵经验，前者是发展教师教育的现实基础，后者则是振兴教师教育的精神财富。

1. 人民师范教育要始终服务人民受教育

师范教育从诞生这一天开始就深深地刻下了人民性的烙印，那就是要让更多的人有机会接受教育，让更多的人有机会接受好教育。“坚持以人民为中心，是百年来党领导中国革命与社会主义建设各时期的发展理念，这一理念始终贯彻在历届中国共产党人发展教师教育之中”^[15]。从党在苏区时创建人民师范教育开始，对师范教育的定位就不是自身如何发展得更大或者更强，而是为了实现“一切工农群众及其子弟有享受国家免费教育之权”^[16]；新中国成立后，师范教育的发展势头也与人民受教育权的实现程度成正比，20世纪七八十年代的中师和师专为义务教育的全面普及作出了极大的贡献，今天师范院校的办学水平直接决定着高质量基础教育的供给程度。师范教育的人民性主要体现在办学的规模性与功能性两个方面。规模性意味着师范教育要为庞大的基础教育提供师资，所以师范教育不可能走小而精的精英教育道路，只能选择大而强的发展道路，很明显这条道路如果缺少了国家力量的投入，只依靠师范教育自身的办学力量是非常艰难的；功能性意味着师范教育本身并不是普通教育，但又影响着普通教育的普及程度与办学质量，所以不能用师范教育本身的办学产出来直接评价师范教育的好坏，而是要看师范教育对普通教育的推动程

度与提升程度来间接评价师范教育。

2. 高度强化师范教育对民族精神的培育

师范教育的发展是与公共教育体系的建立相联系的，之所以要建立公共教育体系，而不是纯然地把受教育权交由公民个人或者社会机构来实现，是因为基础教育具有明显的公共性与公益性，它不仅影响着公民个人的技能与能力，更影响国民素质与素养，甚至决定着整个民族的精神与气质。因此，师范教育并不是简单地教给师范生学科知识，也不止步于教给师范生如何教授学科知识的方法，还要看到在他们身上激发教育价值和培育民族精神的重要意义。“人们还深切地认识到，‘新的教育建设过程中，师范教育是居各级教育的亲代的地位。在他的母怀里实孕育着整个的新教育和新社会生活的典型。他的任务，决不仅限于训练一些能表演灵活的教学技术和应付普通的行政业务的教师’，师范教育的进展和萎缩，‘扼住着民族生命的荣枯’。他们殷切地盼望着，‘中国师范教育在植成民族生活的过程上，展开出灿烂的一页’”^[17]。师范教育是为基础教育培育教师的，而基础教育的教师实为孩子们的启蒙教师，启蒙教育不仅仅是学科知识的起点教育，更是在厚植孩子们世界观、价值观和人生观的基因，并最终在群体中生成这个民族独有的精神与气质。在最近一百年的教师教育发展史上，比如在新中国成立之初要对国民精神进行重大调整时，师范教育自身的改造就得走在前面；在当下要对国民精神进行全面提振时，师范教育对立德树人能力的培育就被置于重要方面。

3. 学科水平是制约教师教育的核心要素

只是“掌握学科知识”离“做一名优秀教师”还有很远的距离，但学科知识的掌握程度却决定着学科教师的专业起点在哪儿。虽然近百年来我国基本上都维持着师范院校独立存在的教师教育格局，但对此种做法的挑战始终不断，每次形成重大冲击的观点都是认为师范院校在培养学生的学科知识上没有优势，即使通过教育教学知识的学习与教育教学技能的训练，也不足以弥补学科知识薄弱的劣势。学科水平的提升与教育教学能力的提高两者并不是非此

即彼的关系，而是相辅相成共同发展的。在教育教学上，学科知识越有难度，学科思维越是深刻，对教育教学方法的需求就越大，对教育教学能力的要求就越高。从百年教师教育发展历程来看，在学科水平要求较低的小学师资培育上，教师教育的培育模式最受欢迎；但在中学教师培育上，尤其是在高中教师培育上，一直没有找到令人满意的育人模式。虽然一直企盼着综合性大学能够加入教师教育机构的队伍，但它们的意愿似乎并不强烈，还不如其毕业生那样急迫地加入中学教师队伍并再一次对传统教师教育机构形成直接挑战。事实上，中学对高水平综合性大学毕业生的欢迎，既暗含了对传统教师教育机构在学生学科知识培育上的不满，也表达了希望不断提高他们学科水平的强烈愿望。

4. 坚守教师教育的专业特征与师范路径

虽然在百年教师教育发展道路上，对教师教育坚持走独立的师范路径有着各种各样的质疑，教师教育事业的发展也经历过各种各样的曲折，但实践证明只有保有教师教育的专业特征，并通过师范教育独立体系的建构与持续完善，才能够为庞大体量的基础教育持续提供优秀师资。在教师教育层次提升的过程中，教师教育高等教育化成为主旋律，而在高等教育化的过程中却有了高等学校完全替代教师教育院校的意见，事实上，从中小学对教育人才的偏好来看，似乎他们对优质综合性大学毕业生的确更加青睐。由于教师教育有着与高等教育不同的教育定位，教师教育指向规模办学和文化遗产，高等教育指向精英教育和知识创新，所以教师教育既有高等教育化的需要，又有着与高等教育不同的专业特征与办学路径。教师教育高等教育化是教师教育不断提升办学层次和借助于高等教育体制不断提高办学品质的重要途径，但如果因此就完全取消教师教育院校的独立存在，这不应该是实现教师教育高等教育化，也不是教师教育融于高等教育之中的表现，而是教师教育院校彻底“化”于高等教育之中，自己变得不复存在了。从做大与做强教师教育事业来看，教师教育在高等教育化的过程中，

越要实现高等教育化,就越要进一步凸显自己的专业特征,加强对教师教育问题的学术研究,提升教师教育自身的学术水平,从而在高等教育体系的发展过程中,既能够经受高等教育学术标准的评估,也能够高等教育学术体制中拥有教师教育独有的专业地位和应有的学术尊严。因此,教师教育与高等教育的不同之处是自己专业特征和专业问题的独特之处,而这并不是教师教育不接受高等教育办学标准和学术标准的理由,正因为有着不同的专业特征与专业问题,所以才可能在高等教育体系中有着自己独立存在的必要性;也正因为接受高等教育的办学标准与学术标准,才可能通过高等教育化来提升自己的办学层次与办学品质。

三、发展党的教师教育的战略选择

在国家全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军之际,要促进国家教育事业与国家发展大业同步发展,就要促进国家教师教育事业与国家教育事业同步发展,就需要对未来百年的国家教师教育事业有战略性的思考。梳理建党百年以来国家教师教育事业的发展,目的是要看到建党以来获得的成功经验与重大成绩,从而有足够的勇气与毅力去谋篇布局国家教师教育事业的未来发展战略,而这一切都需要我们直面当前教师教育发展过程中碰到的重大实践问题与亟待回答的重大学术课题。

1. 教师教育办学特征及教师教育院校评估标准建设

没有好的教师教育,就不可能有好的基础教育;没有好的基础教育,高等教育和职业教育的基础就不会牢实。可是,没有好的教师教育院校,又何来好的教师教育呢!其实,最纯粹的师范教育是培养小学教师的阶段,也就是最初的师范学校和中等师范学校。当要求教师教育机构培养中学教师时,尤其是承担培养高中教师的任务时,教师教育院校就变得不再纯粹,既要保留师范教育的规模性与实践性,又

要融入高等教育体系从而体现精英性与学术性。教师是一个职业人,但更是一个完整的人,这就要求教师培养不能脱离目前的高等教育体系,更不能只将教师当作纯粹的职业人来培养,所以教师教育院校不可能回到纯粹师范教育年代;但又由于教师教育院校承担着与其他高等院校不同的职责使命,所以它也不可能与高等院校有着完全相同的办学特征与院校评估标准。尽管前期加强了对师范专业的认证强度,也在最近的教师教育政策中不断呼吁非教师教育院校,特别是优秀的综合院校参与教师教育事业,可是长期以来对教师教育院校办学基本上参照普通高等院校的评估标准,而不是符合教师教育院校办学特征的独有标准。事实上,教师教育院校的办学没有一个独有标准,看起来是对教师教育院校没有要求,而结果是从事教师教育事业对高等院校没有吸引力,因为有了办学标准也就无从核算办学成本,就更不要说去考核办学绩效、奖励办学业绩,这让从事教师教育事业的所有院校都在教师教育事业上难以得到与绩效和业绩相对应的支撑与保障。

2. 在师范生培养中强化民族精神的培育和爱国情怀的养成

教育要坚持立德树人根本任务,可如何才能有效地完成这个根本任务呢?一方面要在基础教育中落实全员、全过程、全方位育人,保证课程教学符合国家课程标准,保证教育教学活动能够给予孩子们正确的价值引领;另一方面则要加强教师本身在民族精神和爱国情怀上的培育。从党创建和领导教师教育事业以来,办人民师范教育的决心就没有断过,只是对人民师范教育的理解,随着时代的不同而有着不同的阶段性使命。最初的人民师范教育,主要是师范教育要成就人民受教育的机会,这个阶段主要的任务是保证人民教师数量的供应,从而为人民提供更多的受教育机会。到了今天,办人民师范教育,既意味着为人民培养教师,还意味着要培养“培养人民”的教师,这就不仅仅要教给他们“为党育人、为国育才”的具体方法与技能,更需要在他们自己身上赋予丰富的民族精神和充分的爱国情怀。如前所述,

师范教育不仅仅是基础教育的工作母机，更是决定一个民族民族精神的核心要素；教师是受教育者学科知识的启蒙者，更是他们民族精神和爱国情怀的启蒙者和定义者。要培育受教育者的民族精神和爱国情怀，除了需要不断提高教师立德树人的能力之外，更重要的是要在教育教学过程中既做到“言传”，更要做到“身教”。如果说在学科知识的启蒙与传授中“言传”起到的作用更大一点，那在民族精神的培育和爱国情怀的教育上教师的“身教”不但作用更大，而且影响的深刻程度也会更深。在现有教师教育培养体系中，非常强调教师的职业道德训练，这对于培养人民教师来讲是非常有必要的，但从教师教育影响民族精神的角度来看还是不够的，需要从民族精神和爱国情怀的高度，来重构教师职业道德的要求与课程体系，需要把教师职业道德的培育置于民族精神和爱国情怀这个更为宏大的背景中来实施。

3. 丰富学科教育核心知识的积累来建设教师教育学术体系

随着国家教师教育体系由中师、师专和本科师范向师专、本科师范和教育硕士升级转型，原来承载着最为纯粹师范传统的中等师范学校逐步消失了，新的教师教育体系不得不面临发展方向上的抉择，究竟是把原来师范学校的技能传统在现有的教师教育体系中复活，还是用知识路径来替代原来的技能传统，从而将基础教育的教育教学建立在知识和学问的基础之上。从逻辑上讲，前者是复古，是回忆，但前者有成功史，培育出了一代又一代成功的教师，有着大量成功的案例，所以即使教师教育整个体系在学历上都上了一个档次，但对技能传统的回归和复活还是有着较大的呼声。与之相反，把原来的技能传统用知识路径来替代，尽管这是各个行业从传统走向现代的必经之路，但这条路既因为艰难而风险重重，也因为过于理性而显得人情淡薄。从策略来讲，非此即彼总是过于极端了一点，将两者有机结合起来，不一定培养出更优秀的教师，但容易培养出更适合的教师；可从教师教育的未来发展趋势来看，提炼基础教育阶段学科教育中各种问题的解决

经验，积累学科教育中各种课题的研究成果，为教师教育体系的建设积累核心知识，从而建构相对成熟的教师教育学术体系，才能够真正地实现教师教育体系在学历上得到提高的同时又有效地融入高等教育体系，依靠自身核心知识积累来赢得学科地位，依靠学术力量的增长来赢得学术声誉。真正支撑教师教育学术体系建设的核心知识虽然要依靠学科知识和教育学知识，但并不是这两类知识本身，而是以它们为基础，融合关于学生的知识、关于教育目的的知识以及关于教育情境的知识，从而生成的学科教育知识，它并不是学科知识和教育学知识的简单联合，而是以它们为基础生成的富有教育意义的新型的知识类别。

参考文献：

- [1] [6] [8] [9] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981) [M]. 北京：中国大百科全书出版社，1984：683. 258. 965. 965.
- [2] [16] 陈元晖. 老解放区教育简史 [M]. 北京：教育科学出版社，1982：5.
- [3] [5] [7] [17] 马啸风. 中国师范教育史 [M]. 北京：首都师范大学出版社，2003：32. 37. 43. 27.
- [4] 陈元晖，璩鑫圭，邹光威. 老解放区教育资料（解放战争时期）[M]. 北京：教育科学出版社，1991：150—157.
- [10] [11] 曾煜. 中国教师教育史 [M]. 北京：商务印书馆，2016：311. 312.
- [12] 王定华. 中国教师教育：观察与研究 [M]. 北京：人民教育出版社，2020：21.
- [13] 把保障人民健康放在优先发展的战略位置 着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系 [N]. 人民日报，2021-03-07 (1).
- [14] 程建平. 新时代“优师专项”的使命担当 [J]. 教育研究，2021 (6)：16—20.
- [15] 李琼，孙晓红，赵江山. 百年来中国共产党领导教师教育发展的逻辑与经验 [J]. 教育研究，2021 (9)：4—13.

(责任编辑 吴潇剑)

Evolution Track since the Centenary of the Founding of the CPC and Future Strategic Choices of Teacher Education

Zhou Bin

Abstract: The Party's leadership is the core of the construction of socialist teacher education. It is precisely because of the Party's school running experience in establishing people's normal schools in Soviet areas, border areas and liberated areas, the socialist transformation of normal education in the early days of the founding of the PRC, and the leadership and continuous promotion of socialist teacher education in the later period, especially the current high-level layout of socialist teacher education in the new era, can we have a good development pattern of today's teacher education and a strategic opportunity for sustainable development in the future. Adhering to the tradition of running "people's normal schools" and giving full play to the teacher education tradition of "running normal schools well for the people", paying attention to the great impact of teacher education on the national spirit, and adhering to the teaching of subject knowledge and the innovation of teacher education knowledge are not only the development experience of the Party's teacher education in the past century, but also the strategic choice for the future development of teacher education.

Key words: Teacher education; People's normal schools; National spirit; School running experience

(上接第9页)

Historical Evolution and Experience Revelation of the Centennial Development of Higher Education under the Leadership of the Communist Party of China

Li Xufeng

Abstract: In the course of leading the development of higher education for a century, the Communist Party of China (CPC) has actively established new Marxist universities, and comprehensively built a higher education system with Chinese characteristics. It has realized the leapfrog development of China's higher education from non-existence to existence, from existence to excellence, and from excellence to strength, which is an epitome of the CPC's centennial struggle. Reviewing and summarizing the century-old history of the establishment and development of higher education under the leadership of the CPC has important theoretical value and practical significance for summing up the development experience of higher education, identifying the direction of higher education development in the new era, and realizing the connotative and high-quality development of higher education.

Key words: Party leadership; Higher education; Historical evolution; Experience revelation

中国共产党干部教育培训的百年发展与前瞻

张 铮 谭婷婷
(吉林大学, 吉林 长春 130012)

摘 要: 干部教育培训对党的全面领导和巩固执政地位发挥着至关重要的作用。其始终内嵌于中国共产党发展的百年历程中, 历经萌芽与初创, 在不断探索中走向规范化与制度化, 现已发展形成具有中国特色的干部教育培训体系, 并积累了丰富的实践经验。立足新发展阶段, 可进一步健全制度安排、完善政策供给, 以及协同社会动员来助推干部教育培训体系的整体化构建, 从而高质量服务于国家治理体系和治理能力的现代化。

关键词: 干部教育培训; 国家治理体系; 制度安排; 党的建设

中图分类号: G451 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0019-07

党的百年教育研究

2021年, 中国共产党十九届六中全会通过了《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》, 深刻总结了党在各个历史时期的经验和成就。中国共产党自成立以来就高度重视干部教育培训。干部教育培训内嵌于中国共产党发展的百年历程中, 经过长期的探索和实践积累了诸多经验和方法, 并逐步走向成熟。它始终发挥着党和国家对干部的组织领导和指挥协调作用, 同时直接关系着中国共产党自身的现代化和中国国家治理的现代化。^[1] 鉴于此, 立足新发展阶段, 回溯中国共产党百年来开展干部教育培训的历程, 反思和总结发展的经验规律对加强我们党的建设、推进我国现代化进程具有至关重要的意义。

一、中国共产党干部教育培训的百年历程

干部教育培训是一个具有中国特色的政治概念, 它既是一种精英转换和塑造的方式, 也是无产阶级政党为了保持党的先进性与纯洁性、提高党的执政能力与领导水平、进行自我反思与自我教育, 进而达到自我革新与自我完善的一项政治行动。百年来, 中国共产党历经不同的政治历程, 完成了从革命党到执政党的政治角色转型。从新民主主义革命时期、社会主义革命和推进社会主义建设时期、改革开放和社会主义现代化建设时期到中国特色社会主义新

收稿日期: 2021-11-29

基金项目: 国家社会科学基金中国历史研究院重大历史问题研究专项“‘大一统’与中国传统国家治理研究”(LSYZD21004)

作者简介: 张铮, 男, 教授, 吉林大学行政学院, 主要从事中国政治思想史、中国政治制度史研究; 谭婷婷, 女, 吉林大学行政学院博士研究生。

时代，中国共产党根据不同历史阶段所面临的政治环境进行了实践探索，通过制度安排和政策设计，推动形成了具有中国特色的干部教育培训体系。

1. 新民主主义革命时期：干部教育培训的萌芽与初创

新民主主义革命时期，为了适应局部执政与军事斗争的需要，党在干部教育培训方面进行了艰苦卓绝的探索。1924年，中共中央执行委员会制定《党内组织及宣传教育问题决议案》并发表在《中国共产党党报》上，这是首次提出关于党校设立的问题，具有一定的奠基性作用；1929年，党的六届二中全会通过的《宣传工作决议案》指出要成立培训班，培养宣传工作的干部人才；1939年，毛泽东发表《在延安在职干部教育动员大会上的讲话》，指出要加强干部的教育和学习；1941年，中共中央政治局通过《中共中央关于延安干部学校的决定》，指出延安干部学校的办学特点，并对如何加强办学提出建设性的意见；^[2] 1942年，中共中央政治局通过了《中共中央关于在职干部教育的决定》，明确了干部教育与在职干部教育的重要性，指出要广泛开展在职干部教育工作；1948年，中共中央作出《关于准备夺取全国政权所需要的全部干部的决议》，提出培养提拔干部是当前工作的重中之重。^[3] 上述文件作为党在局部执政时期发布的政策性文件，尽管零散化和宽泛化，但也在一定程度上为干部教育培训的发展方向、培训内容和培训原则作出了指示。

除了相关的政策供给外，中国共产党还动员各方力量开展干部教育培训工作，其中包括党在局部执政时期开办作为基础场域和政治工具的学校和短期培训班，比如安源地委党校、北京党校、中央党校、延安大学、陕北公学、农民运动训练班、妇女运动训练班等。相应地，干部教育培训动员对象也从工人干部扩展到农民干部、女性干部、产业工人干部、知识分子干部、党外人士干部等群体；培训目标呈现明显的阶段性特征，即实现了由土地革命时期中国工农红军学校等专门的军事学校培养军事干部，到抗日战争期间以战训结合的基训培养军

事干部，再到解放战争时期以满足国家对于军事、政治、经济等干部精英的需求培养具有马克思理论素养、文化业务素养、政治经济才能的干部人才的政治目标的转变。

整体而言，该时期党的干部教育培训尚处于萌芽与初创阶段，培训对象处于一种被动式的动员状态，干部教育培训形成的是一种带有间断性和分散性色彩的传统型强制性动员模式。同时，干部教育培训制度设计局限于发布讲话、决议和决定等非正式的制度文件，未形成规范化和正式化的干部教育培训制度，但这也在一定程度上为组织调训、脱产学习进修、领导干部上讲台、在职学习等制度的建立奠定了深厚基础。

2. 社会主义革命和推进社会主义建设时期：干部教育培训的实践探索

新中国成立以后，国家的政治经济发展落后，处于内外交困和百废待兴的状态，各级管理机构急需具有基本管理技能的干部精英来推动国家的建设发展，提高干部的政策水平和管理技能。^[4] 基于国家形势发展和社会建设的需要，将党的各级干部培养“成为精通政治工作和经济工作的专家”^[5]，以服务社会主义建设的伟大任务。党和国家明确构建了以马克思主义理论教育、文化教育和技术教育为内核的干部教育培训政策导向，并出台了一系列政策文件。1950年，中共中央政治局通过了《关于在职干部学习问题的指示》，对每日两小时学习制度作出重要指示，同时提出有条件的机关应筹办机关学校，以提高在职干部的素质与水平。^[6] 同年，中央政务院发布了《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》，明确应当对工作干部进行文化教育，同时对学校的招生、教师教学、管理体制等都作出了相应的具体规定。1951年，中共中央发布《关于加强理论教育的决定（草案）》，指出应当加强干部的马克思主义理论教育。1952年，中共中央出台《关于培养高等、中等学校马克思列宁主义理论师资的指示》，对政治理论教师培养和选拔的方式、内容和方向作出了具体的指示，以期干部教育培训提供良好的师资。^[7] 1953年，中共中央又发布了

《关于加强干部文化教育工作的指示》，指出各级党委要加强干部的文化教育工作，以提高干部的政治、文化与业务水平。同年，《中央关于同意调配干部，团结改造原有技术人员及大量培养训练干部的决定》出台，明确指出要让各级干部精通各项业务。1954年，党中央发布《中共中央关于轮训全党高、中级干部和调整党校的计划》，对中高级干部轮训还有高级党校调整作出重要指示，并将高、中级干部纳入党校轮训。^[8] 1956年，中共中央发布《关于加强初级党校工作的指示》，在中央精神的指示下，提出要对初级干部进行轮训，同时要加强对初级党校的建设工作。^[9] 1961年，中共中央作出《关于轮训干部的决定》，对全党各级各方面的领导干部的轮训方式、轮训内容、轮训目标都作出了具体的规定。

该时期，国家出台的干部教育培训政策文件数量较多，政策发展呈现多样化的特点，政策供给力度得到了强化，国家宏观政策中的一些原则为开展干部教育培训提供了依据。1950年，党和国家在政策的指引下借助国民教育资源建立了中国人民大学等其他干部院校；1977年，根据政策的要求恢复和新建了各级党校和干部院校，初步建立了全国党校教育网络，为干部教育培训的顺利开展提供了基本场域。同时，党和国家发布的一系列政策以干部轮训制度和分级分类培养干部制度规范了干部教育培训的基本内容、基本原则和基本方式，这意味着干部教育培训被纳入了制度化的轨道。至此，初步形成了以党校与革命大学组合的、以党校教育与轮训方式相结合的干部教育运行机制。

3. 改革开放和社会主义现代化建设时期：干部教育培训的制度化、规范化

随着社会主义市场经济体制改革和对外开放的进一步深入，党的培训重心和任务发生了转变，干部教育培训应当适时调整，以适应时代发展的需求。干部教育培训强调精细管理，主张“要按照‘革命化、年轻化、知识化、专业化’的标准，选拔德才兼备的人进班子”^[10]。突出干部队伍建设的“四化”，表明党的干部教育培训工作与社会主义现代化建设的目标形成了紧密的链条。

这一时期，党和国家对干部教育培训的政策以规范管理为主，从宏观党校教育、党校工作过渡到干部的任用选拔、公务员管理、健全法律法规等层面，呈现出“秩序有效性”的特征，政策供给内容也更加规范化、精细化和全面化。1982年，中共中央、国务院作出《关于中央党政机关干部教育工作的决定》，指出要改革领导机构和干部制度，实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化。^[11] 1990年，中共中央作出《关于加强党校工作的通知》，随后又相继发布《1991—1995年全国干部培训规划要点》、《1996年—2000年全国干部教育培训规划》和《2001—2005年全国干部教育培训规划》。2003年，中共中央发布《关于深入学习贯彻“三个代表”重要思想，做好大规模培训干部工作的意见》，对大规模培训干部提出总体要求，提出培训的重点是各级党委、人大、政府、政协换届后新进领导班子成员和中青年后备干部。^[12] 2005年，为规范公务员管理，党和国家颁布了《中华人民共和国公务员法》，它是我国第一部具有干部人事管理总章程性质的法律，从原则、制度和方法的角度对公务员的相关管理进行了详细阐释。2006年，党和国家出台了《干部教育培训工作条例（试行）》，明晰了党内法规与干部教育之间的联系，并以党内法规的形式规定了干部教育的相关内容，推进了干部教育培训工作科学化、制度化和规范化，干部教育实现了依法培训和依法管理，这标志着党的干部教育培训事业进入一个新的发展阶段。^[13] 此后，党和国家又相继发布《中央组织部关于2008—2012年大规模培训干部工作的实施意见》和《2010—2020年干部教育培训改革纲要》两份文件，建立健全了与干部教育培训有关的正式制度。

在政策的推动下，国家通过强制性命令动员正规化发展的党校力量开展干部教育培训，1980年，地方各级党校和干部院校复校或者投入新建工程；1994年，国家行政学院正式成立，相继成立了大量的地方各级党校；2003年，中央决定建设三所干部学院，分别是浦东、井冈山、延安三所干部学院；从2009年开始，部分

重点高校开始承担培养干部的功能，正式成为国家干部培训基地。至此，我国构建了党校、干部院校和高校协同发展的干部教育培训格局，党中央主导的地方各级分管的干部教育培训体制也基本形成。

概言之，该时期党和国家发布了大量的制度性文件，印发了干部教育培训规划和干部教育培训工作条例，确立实施了干部脱产学习进修制度、干部在职自学制度、计划调训制度、干部教育培训项目管理制度、领导干部上讲台制度等正式制度。其中，干部脱产学习进修制度、干部在职自学制度和计划调训制度使干部在工作的同时兼顾理论学习，增加理论联系实际的灵活调适性、可操作性，形成计划调训与自主参训共同作用的培训制度。可见，改革开放和社会主义现代化建设新时期的干部教育培训制度得到进一步确立与完善，并呈现自我革新和适时调适的动态特质。

4. 中国特色社会主义新时代：干部教育培训体系的发展与完善

党的十八大以来，我国的政治与经济发展都取得了长足的进步，中国特色社会主义进入新时代，反腐败斗争取得重大胜利，日益彰显党进行干部教育培训的坚定决心。以习近平同志为核心的党中央高度重视干部的培养，党的干部教育培训被置于前所未有的地位，大幅提升了党的干部教育培训的质量和水平，在一定程度上开创了党的干部教育培训的新境界。

2013年，中共中央印发《2013—2017年全国干部教育培训规划》，从设计、实施、管理以及效果等方面对干部教育培训作出了明确的要求。^[14] 2015年，党和国家发布的《干部教育培训工作条例》要求实行干部教育培训机构准入制度，允许有资质的干部教育培训机构进入市场，规范干部院校、党校等主渠道以外的教育培训机构培训。2018年，中共中央印发《2018—2022年全国干部教育培训规划》，对中国特色社会主义新时代的干部教育培训作出顶层设计和战略部署，同时明确提出要建立健全组织调训、培训机构集体备课、培训管理者培训等制度，这标志着中国共产党对干部教育培训工作规律

的认识达到新的高度，为中国特色社会主义新时代的干部教育培训高质量发展指明了方向。此外，我国还建构了党内教育活动与党校教育培训相结合的干部教育培训模式。在党内教育活动方面，党和国家开展了党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育活动、“两学一做”专题教育活动和“党史学习”活动等；在党校教育培训方面，主要形成了以各级党校和各类干部院校为主导，以高校为辅的一种干部教育培训方式，这是一种正式化、常规化和制度化的教育方式。在两种培训模式的共同作用下，干部教育培训对象扩展至各类各级干部，旨在“建设高素质专业化干部队伍”^[15]，从而服务于中华民族伟大复兴宏伟目标的实现。据统计，从党的十八大到十九大的五年间，国家共培训各级各类干部、企业经营管理人员等达到8400多万人次。^[16]

总体而言，这一时期的干部教育培训制度处于不断建立健全的过程中，党和国家不仅加大了政策供给力度，最为关键的是对干部教育培训的未来政策路径也进行了远景规划，干部教育培训被注入了政策活力，政策主线愈加清晰，政策执行效果也更为显著，干部教育培训制度体系更加完善，干部教育培训和管理更加规范化和制度化。

二、中国共产党干部教育培训的基本经验

中国共产党的干部教育培训是党在革命、改革、建设中前行的重要法宝。回望百年历程，中国共产党以干部教育培训来推动干部的作风建设，取得了加强自身建设、提高执政能力与水平的重大成果，积累了有效推进干部教育培训的丰富而宝贵的经验。

1. 坚持党的集中统一领导

党的十九大报告指出，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”^[17]。坚持党的集中统一领导，是党推进干部教育培训的政治保障。党的领导贯穿了百年中国共产

党干部教育培训的发展主线。以党的政治建设作为基础,切实提高党的集中统一领导水平和长期执政本领,是党领导广大人民进行干部教育培训的重要法宝。中国一直以来的政治发展经验显示,在一个经济发展相对滞后的超大规模国家推进现代化建设,必须依靠一个强有力的执政党。党对干部教育培训的集中统一领导,是革命建国、治国安邦的首要前提。同时,党的干部教育培训对于党的全面领导和巩固执政具有显著的内生性需求。推进干部教育培训必须坚持党的集中统一领导。一方面,党的干部教育培训是一场大刀阔斧、细水长流、稳步推进的持久战,在党内稳固团结与干部教育培训之间存在着较大张力。只有把党的政治建设摆在首要位置,坚定不移地维护党的集中统一领导,才能保证党的干部教育培训的有效、持续、稳步推进。另一方面,党的组织规模相当庞大、治理结构十分复杂、党员干部各方面差异显著,要集中动员党员干部力量进行政治、经济、社会建设,有效克服组织困境和治理结构困境,必须维护党中央的政治权威,使党的全面领导成为执政党进行干部教育培训的政治前提。一百年来,坚持党的集中统一领导,有效维护党的安定团结和稳固党的执政之基,干部教育培训的政治保障日益牢固。

2. 坚持马克思主义及其中国化理论成果的指导

坚持马克思主义及其中国化理论成果的指导,是党进行干部教育培训的思想基础。马克思主义及其中国化理论包括了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想等。习近平总书记指出:“要加强马克思主义特别是新时代中国特色社会主义思想的理论武装,使各级党组织和广大党员、干部特别是领导干部掌握马克思主义理论武器,提高马克思主义理论水平和运用能力,共同把党的创新理论转化为推进新时代中国特色社会主义伟大事业的实践力量。”^[19] 马克思主义及其中国化理论是中国共产党人奋勇前进的思想基础。广大党员干部牢固树立坚定的马克思主义世界

观、人生观、价值观,保持政治上的清醒认知,是党进行干部教育培训的根本保证。百年来,中国共产党不断丰富干部教育培训内容和强化师资队伍建设的有机结合,对全体党员干部加强马克思主义及其中国化理论成果的指导,坚持用马克思主义及其中国化理论成果武装全党、教育干部,以有效的行动解决党内的重点难点问题,与一切磨灭党员干部正确政治意志和政治行为的现象做斗争,不断为党的干部教育培训注入精神动力。马克思主义及其中国化理论成果是党顺利推进干部教育培训的思想基础和根本保证。在党的干部教育培训格局中,马克思主义及其中国化理论成果共同构成了中国共产党干部教育培训的内在动力系统。正是由于中国共产党始终坚持马克思主义及其中国化理论成果的指导,为党的干部教育培训注入了源源不断的内在动力。

3. 坚持人民主体地位的政治坚守

坚持人民主体地位的政治坚守是党实现干部教育培训的社会支撑。人民立场是马克思主义的根本立场,人民性是马克思主义政党最鲜明的品格。^[19] 人民是历史的创造者,是党的生命源泉和重要力量。坚持党的人民性是党推进干部教育培训的价值所在和道义依据。党的干部教育培训必须以人民的根本利益为基本落脚点。百年来,中国共产党坚持贯彻群众路线,维护广大人民群众的根本利益,党的干部教育培训的价值意义得以充分显现。中国共产党之所以可以在全国推进干部教育培训工作,丰富干部培训方式方法,关键在于干部教育培训符合人民群众的利益诉求。党的干部教育培训不仅需要党内力量的参与,还需要依靠人民群众的参与、支持与拥护。坚持人民的主体地位可以为中国共产党的干部教育培训提供深厚的群众基础与政治合法性源泉,寻找出党的干部教育培训最可靠的实现路径。在当前利益的冲突急剧变幻莫测的政治经济形势下,中国共产党只有坚持党的人民主体性,坚持党的群众路线,体察民情,了解民心,反馈民意,解决人民群众遇到的各种难题,才能在干部教育培训推进的过程中巩固党的执政权威、维护党的统治。始

终贯彻党的群众路线，坚持人民的主体地位，以人民的利益作为政治坚守，是党进行干部教育培训的社会支撑，也是党长期执政的政治基础和党永葆先进性、纯洁性的重大举措。

4. 坚持思想建党和制度治党同向发力

坚持思想建党和制度治党同向发力是党开展干部教育培训的基本保证。作为党和国家建设的重要组成部分，干部教育培训以党的干部为中心，运用思想教育和制度规范，为党的建设发展不断输入高素质专业化的干部队伍。思想建党和制度治党相统一，协同推进党的干部教育培训是百年来国家政治社会发展的宝贵经验。一方面，中国共产党相当重视干部的思想理论建设。通过以马克思主义及其中国化理论为指导进行干部教育培训，加强党员干部的党性教育、德育教育；通过主渠道和非主渠道的干部培训机构加强党员干部的思想政治教育、反腐倡廉教育。推进干部的思想理论建设，从而全面提升党员的党性修养和理论水平，夯实党员干部的思想基础，引导党员干部坚定理想信念，坚守共产党人的精神支柱，充分发挥党员的先锋模范作用，培养出政治素质高、有理想、有抱负的专业化干部队伍。另一方面，中国共产党是具有高度组织性和纪律性的现代政党，十分重视推进干部教育培训过程中的制度建设。在寻求有效的政党治理和干部教育培训的过程中，中国共产党通过加强法规制度建设，逐步确立起完善的制度治党的战略，有利于党的干部教育培训及时得以制度化，巩固了党的干部教育培训的成果。制度治党有利于破除个人意志对干部教育培训的消极负面影响，确保党的干部教育培训得以制度化、常态化、规范化、科学化发展。将思想建党和制度治党同向发力，既是党提升干部教育培训质量和水平的基本保证，也是党成功推进干部教育培训的重要缘由。

三、展望新时代中国共产党干部教育培训

党的十九届六中全会公报指出，当前外部环境更趋复杂严峻，要在坚持党中央集中统一领

导的前提下，激励全党全国各族人民意气风发踏上向第二个百年奋斗目标进军的新征程。^[20] 中国共产党的干部教育培训体系对于党的全面领导和巩固执政地位具有关键性作用，它不仅是党和国家建设的重要组成部分，也是中国国家治理体系的重要内容。国家治理现代化视域下的干部教育培训将朝着制度安排合理化、政策供给完善化和社会动员协同化的方向不断发展。

1. 以健全的制度安排推动干部教育培训体系的整体性构建

面向新时代，干部教育培训体系需要更加健全完善的制度作为支撑。一方面，要加强干部教育培训制度的一体化设计，系统推进干部教育培训的激励考核制度、培训质量评估制度与培训人才保障制度的建立健全，形成宏观制度与微观制度相配套的制度结构，为干部教育培训体系建设提供方向指引和行动规范；另一方面，强化干部教育培训制度的可实施性，这直接关系到干部教育培训制度的实施成效。一般而言，制度的可实施性主要包括合乎人性、结构健全、实施能力、公平正义、简明灵活、相容契合等六个方面，^[21] 鉴于此，要进一步加大干部教育培训制度的人性化设计，在优化与健全干部教育培训制度结构的基础上，提升相关制度的公平正义性，完善制度实施的保障条件，从而推进制度的有效实施。

2. 以完善的政策供给促进干部教育培训多层次发展

在政治、经济和社会等多重因素的影响和推动下，党和国家的相关决策部门适应环境变化，建立起相对科学完备、符合国情和时代发展走向的干部教育培训政策供给体系。但是，由于干部教育培训政策供给体系一直处于渐变调适的过程中，它目前仍存在培训实践与政策目标脱节、政策效能无法有效发挥、政策供给滞后等现实短板。进入新时代，党和国家应当为干部教育培训体系提供完善化的政策供给，推动干部教育培训体系多层次发展，具体而言，一要通过明晰政策目标来完善规范化的政策供给；二要通过总结与借鉴干部教育培训实践行动本土性经验，强化干部教育培训政策的供

给力度；三要通过建立干部教育培训的政策评价体系，提高政策评价效果；四要组建一体化的干部教育培训政策供给、政策执行和政策评价的专业化政治机构。

3. 以社会动员协同化推进干部教育培训多元治理

中国共产党的干部教育培训体系与社会动员具有耦合性，未来应当推进干部教育培训体系在社会动员层面协同化，完善干部教育培训体系的多元治理模式。一是重视社会动员的协调性。在国家的干部教育培训动员实践中，国家通过政治引导、政策推介、媒体宣传等方式，对“碎片化”的各个群体进行利益整合，协调行政力量、社会力量与市场力量的横向合作，实现对分散力量的有序组织和动员，使各方力量在干部教育培训方面的作用得以充分发挥。二是构建社会动员的互动式传达机制。在干部教育培训的社会动员过程中，应当在契合国家政策主张的前提下，将个人的培训诉求与组织需求相结合，以改变强制型、管制型和命令型的传统干部教育培训动员模式，进而构建社会动员的互动式传达机制。

参考文献：

- [1] 俞可平. 中共的干部教育与国家治理 [J]. 中国浙江省委党校学报, 2014 (3): 5-11.
- [2] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第 18 册 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [3] 中共山西省委党史办公室. 1949 山西干部南下实录 [M]. 太原: 山西人民出版社, 2012.
- [4] 邓小平. 邓小平文选: 第 1 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [5] 毛泽东. 毛泽东文集: 第 6 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [6] 中央档案馆. 中共中央文件选集: 第 4 册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.

[7] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第 3 册 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1992.

[8] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第 5 册 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1993.

[9] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第 8 册 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1994.

[10] 邓小平. 邓小平文选: 第 3 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2001.

[11] 中共中央、国务院关于中央党政机关干部教育工作的决定 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 1982 (17): 737-742.

[12] 中央组织部发出通知要求大规模培训党政干部 [J]. 共产党员, 2003 (9): 7.

[13] 干部教育培训工作条例 (试行) [N]. 人民日报, 2006-03-30 (8).

[14] 2013—2017 年全国干部教育培训规划 [N]. 人民日报, 2013-09-29 (8).

[15] [17] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 [M]. 北京: 人民出版社, 2017.

[16] 培养造就党和人民需要的好干部——党的十八大以来干部教育培训工作回眸 [N]. 中国组织人事报, 2017-08-02 (1).

[18] 习近平. 贯彻落实新时代党的组织路线 不断把党建设得更加坚强有力 [DB/OL]. (2020-07-31) [2021-12-11]. http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-07/31/c_1126305988.htm.

[19] 唐皇凤, 汪燕. 新中国 70 年中国共产党领导的社会革命: 实践历程与基本经验 [J]. 贵州社会科学, 2019 (10): 4-12.

[20] 中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议公报 [J]. 中国民政, 2021 (21): 10-15.

[21] 程波辉, 彭向刚. 基于制度可实施性的我国干部教育培训制度审视 [J]. 南京社会科学, 2018 (1): 84-91.

(责任编辑 吴潇剑)

(下转第 56 页)

新形势下高校巡察监督的优化路径研究

曲 雁

(北京化工大学, 北京 100029)

摘 要: 高校巡察监督是推进全面从严治党在高校基层延伸的重要途径, 也是推动高校可持续健康发展的重要保障。党的十八大以来, 各类高校在巡察监督创新方面开展了大量卓有成效的工作, 为新时代高校发展发挥了保驾护航作用。然而, 面对全面从严治党新形势和新任务, 高校巡察工作也呈现出了一些不足。未来推进高校巡察监督高质量发展, 应当牢牢坚持政治巡察定位、精准把握巡察监督内容、探索巡察监督与审计监督融合, 更好地实现巡视巡察传导监督机制并提供充分的政策保障。

关键词: 高校; 巡察监督; 职能定位; 优化创新

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0026-06

一、问题的提出

巡视制度创新是十八大以来全面从严治党取得显著成效的重要支撑, 也是新时代管党治党的重要标志。习近平总书记深刻指出, 巡视是党内监督的战略性制度安排。^[1] 这凸显了巡视监督在党内监督以及党和国家监督体系中的重要作用。十九届六中全会在总结新时代全面从严治党的成就中也明确指出, 党领导完善党和国家监督体系, 推动设立国家监察委员会和地方各级监察委员会, 构建巡视巡察上下联动格局, 构建以党内监督为主导、各类监督贯通协调的机制, 加强对权力运行的制约和监督。这充分反映了巡视制度在十八大以来全面从严治党过程中的有效作用。事实上, 巡视制度在中国古代政治权力运行中就发挥着监督作用, 这种由上至下的监督模式与中国历代的权力结构配置相适应。自成立以来, 中国共产党不断探

索巡视制度的运用, 在充分借鉴古代巡视监督体制基础上, 形成了具有中国特色的适应现代中国权力运行的巡视制度。回顾新中国成立以来党内监督制度的发展历程, 巡视制度的健全完善始终伴随其中, 而十八大以来的创新发展则推动巡视制度达到了新的高度, 是我们党对巡视制度的“再激活”和“再创新”, 这也使得巡视制度成为最受关注的监督方式之一。

十八大以来特别是十九大以来, 在巡视制度创新取得重要成效的过程中, 党中央不断优化巡视监督的内涵, 提出要推进巡视巡察一体化发展。这是结合全面从严治党新形势提出的战略举措, 也是推进监督更好向基层延伸的重要途径。在这一过程中, 市县党委开始推进巡察制度的建立, 而高校也逐步开始了在其内部的巡察监督工作。在巡察监督方面, 高校由于具有更为显著的行业性特征, 巡察制度的构建也与市县模式具有一定差异。在近年来的探索中, 尽管各类高校在巡察监督中形成的方式方法各

收稿日期: 2021-11-23

作者简介: 曲雁, 女, 研究员, 北京化工大学党委副书记、纪委书记, 国家教育行政学院第 40 期高校中青年干部培训班学员, 主要从事教育管理和廉政建设研究。

有不同，但巡察监督对于推动高校强化自我监督无疑发挥了积极作用。然而，由于巡察监督在实践层面还存在很多需要破解的问题甚至困境，因此加强这方面的理论问题探讨和研究就显得特别必要。

近年来，巡察监督成为学者们研究的关注点，但对高校巡察监督的研究成果目前并不十分丰富。有学者对巡视巡察联动进行了深入分析，认为巡察不是巡视的简单延续，而是要从监督主体、监督内容、监督方式等多方面进行建构，从而保证巡视巡察一体化取得实际效果。^[2]还有学者对巡察制度的变迁历程进行了研究，提出巡视制度与其他相关监督制度形成了协调效应是巡察制度路径依赖的重要原因之一。^[3]对于高校巡察监督，有学者认为高校巡察工作具有较强的实践性，要在共识与经验、方法与效果层面不断进行总结研究，进而推进高校巡察制度发展。^[4]还有学者对高校巡察的动力来源和作用机制进行了理论分析，提出了构建高校巡察机制的重要因素。^[5]有学者提出通过制度基础、思想基础、实践基础、组织基础等方面的建设可以有效推动巡察在高校全面从严治党向纵深发展中的作用。^[6]此外，还有学者从教育治理现代化的视角探讨了高校巡察监督体系的完善对策，提出了高校实现巡视巡察上下联动的重要原则。^[7]这些已有研究成果为推动高校巡察监督的创新提供了借鉴指引，但是缺少了对高校巡察监督工作的深层理论分析，对当前存在的一些问题论证尚不充分。本文将在已有文献的基础上，结合高校巡察监督的新形势和任务进行系统性研究。

二、高校巡察监督的职能定位

明确职能定位是高校开展巡察监督的重要基础，也是发挥巡察制度效能的根本前提。党中央明确提出巡视监督要坚持“发现问题、形成震慑，推动改革、促进发展”的工作方针，这是巡视巡察开展的明确指引。对于高校而言，巡察工作要紧密结合党中央重要部署和巡视工作方针，结合高校实际情况推动巡察监督精准

高效开展。

1. 政治监督是高校巡察的核心定位

巡视是政治巡视而不是业务巡视，这是党中央对巡视提出的清晰定位。习近平总书记在十九届中央纪委五次全会上也强调指出，要以强有力的政治监督，确保党中央重大决策部署贯彻落实到位。旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义政党的根本要求，也是我们党区别于其他政党的突出优势。党中央将巡视定位为政治巡视，凸显了巡视坚持政治本位、聚焦政治监督的重要性。可以看出，巡视是落实政治监督的主要渠道之一，也是将政治监督融入党内监督的有效平台。按照这一逻辑，高校巡察的核心职能也是最重要职能就是政治监督，只有把握好政治性才能保证高校巡察的目标和任务不偏离，具体体现在巡察过程中聚焦于党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力、党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛，管党治党宽松软等问题。因此，通过高校巡察监督推进二级单位政治建设来保证高校基层党组织政治方向的正确性，是高校巡察监督的首要目标。

2. 发现识别问题是高校巡察的重要责任

巡视制度的精髓和威力在于这种监督方式可以更好地发现被巡视单位存在的问题，从而推动问题的解决。各级党委在巡视巡察过程中进一步强化“对重大问题应该发现而没有发现就是失职、发现问题没有如实报告就是渎职”的理念，明确巡视工作的责任担当。据统计，十八届中央巡视经过12轮巡视，共处理来信来访159万件次，与党员干部和群众谈话5.3万人次，发现各类突出问题8200余个，充分发挥了发现识别问题的关键作用。在高校巡察过程中，发现识别问题也是关键性的目标，特别是要发现影响高校政治生态和办学方向的严重问题，包括一些违纪违法问题。在十八大以来各级纪检监察机关查处的案件中不难发现，高校并非一片净土，其中的腐败问题不容忽视，少数高校腐败案件甚至令人触目惊心，另外在对高校的巡视以及高校自身巡察过程中也都发现了一系列问题线索。从这个角度来看，紧盯问题是高校巡察不能忽视的职责，只

有高效率发现问题，才能够保证高校巡察产生权威性和震慑性。

3. 净化办学环境是高校巡察的主要宗旨

高校巡察是对二级单位党组织的全面监督，是高校保持风清气正办学环境的净化过程。高校的监督方式主要以纪律监督、监察监督为主，审计监督等职能监督也发挥了重要的监督作用。然而，与这些监督方式不同的是，巡察监督是一种主动监督，是一种深入到二级党组织中开展的近距离监督，监督的针对性得到显著提升，对了解和督促高校基层工作具有重要作用。高校巡察监督的过程也正是净化政治生态，营造良好办学环境的过程，这对高校发展来说是至关重要的系统性工作。从实际成效来看，高校巡察监督不仅着眼于治标，推动减少腐败存量，遏制腐败增量；更着力于治本，有力促进严肃党内政治生活，净化政治生态。这不仅为高校全面从严治党提供支撑，从而找到管党治党的有效路径和方法，更对高校全面从严治党形成战略指引，朝着正确的目标和方向发展。

4. 推进深化改革是高校巡察的关键目标

党的十八大以来，巡视监督把发现问题作为主要任务，在深入查找问题的基础上，透过现象看本质，从推进“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和贯彻新发展理念的高度，加强对共性问题的归纳分析，从体制机制、监督管理上找原因，有根据地提出对策建议，为深化改革找准了病灶，指明了方向。在高校巡察监督过程中，也能够及时发现各项改革在制定和实施过程中存在的问题，推动改革的发展。高校巡察不仅是为了发现问题，更为关键的是要推动深化改革消除问题产生的隐患，因此通过改革促进高校发展可以被认为是高校巡察的更高层次目的。当前高校在发展中出现的各类问题，究其原因仍然在于制度还不够完善，特别在各项权力运行的过程中，由于制度漏洞导致权力失去制约和监督，从而出现腐败和不正之风问题。高校巡察通过发现和分析这些问题，找出有效对策，推进高校治理体系更加完善科学，这正是巡察监督所能达到的最好预期成效，也是高校巡察工作

的价值所在。

三、高校巡察监督运行的现状评估

在准确认识高校巡察监督职能定位的基础上，深入分析当前高校巡察监督的运行现状，进而把握高校巡察监督的成效与问题，这对于推进高校巡察制度进一步创新发展至关重要。总体来看，十八大以来特别是十九大以来，高校巡察监督得到了长足发展，为推进高校教育事业的整体发展发挥了重要的保驾护航作用。

1. 高校巡察监督取得的进展

一是建立巡察制度，实现对二级单位党组织巡察全覆盖。近年来，各类高校按照党中央的部署要求，根据巡视制度的设计，在高校内部先后建立巡察制度，为巡察工作开展奠定了制度基础。例如，浙江大学从2015年开始，研究制定内部巡察工作实施办法，按照“试点先行、分批推进、逐步扩大覆盖面”的步骤，积极探索对二级单位开展内部巡察工作，是较早开展校内巡察的高校之一。尽管各类各地区的高校在办学规模上具有一定差异，但是在巡察制度的总体构建上具有相似性，这其中也的确经历了一个探索发展的过程。2019年，习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上强调，高质量推进巡视巡察全覆盖，进一步为高校实现巡察全覆盖指明了方向。在建立巡察制度的基础上，高校通过沿用巡视制度的一些成熟做法，基本做到了对二级单位党组织巡察全覆盖，使得很多高校都建立了巡察监督的权威。

二是探索形成具有高校特点的巡察监督方式。习近平总书记在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上指出，“巡视组不固定地区和部门，临时组建，临时派遣。不固定，灵活机动，可以更好开展工作”。以此为基础，在高校巡察工作的实践探索中，以常规巡察为主要方式，同时也逐渐出现了专项巡察、机动巡察等方式，一些高校还运用“回头看”来强化巡察监督的效果。与常规巡察相比，专项巡察具有问题导向、机动灵活、专业高效等特点。

根据问题线索, 可以针对特定问题、特定领域、特定人员、特定事件开展巡视, 哪里问题突出, 就向哪里派出巡察组。尽管这些巡察方式主要参考借鉴了巡视工作的方式, 但是也呈现出一些高校巡察监督自身的特点。例如, 一些高校的专项巡察专门针对腐败易发多发的重点领域, 一些高校尝试运用校际的交叉巡察方式; 在高校巡察人员的组成方面, 巡察组组长主要来自二级单位的正职领导, 成员主要来自高校各个职能部门。

三是充分运用巡察成果提升监督实效。巡察成果运用如何是衡量高校巡察监督成效的重要指标, 也是检验巡察工作是否落实落地的重要方面。客观来看, 在十八大之前, 高校二级单位党组织接受的针对性全面监督十分有限, 甚至少数高校基层长期难以得到监督, 导致一些问题积重难返。但是, 十八大以来, 在各类监督逐渐得到强化特别是巡察监督得到广泛应用之后, 对高校二级单位的监督力度明显提升, 这背后巡察工作的开展以及巡察成果得到了充分运用是关键原因。例如, 有高校将巡察结果作为加强二级单位党的建设、党风廉政建设、干部考核选拔任用以及提升自身治理能力的重要依据, 同时要求针对发现的问题进行总结规律性分析, 提出具有针对性的优化方案。在高校巡察监督的实际运行中, 通过巡察整改提高问题解决的质量和效率已经成为高校二级单位发展的重要推动力之一。

2. 高校巡察监督存在的主要问题

一是巡察队伍缺少专业化人才支撑。高校巡察监督的重要短板之一就是缺少专业化人才, 这严重影响了巡察工作内涵式发展。在当前很多高校的巡察监督中, 巡察组成员几乎都是临时抽调的干部, 有一些经过简单培训后便投入巡察工作, 有一些甚至对巡察制度及相关要求知之甚少, 这类现象具有普遍性。这一方面受到人员力量有限的客观因素影响, 另一方面也与巡察制度还需进一步完善优化有关。如何在现有人员队伍背景下建设一支具有理论认识和实践经验的高校巡察队伍, 是未来巡察监督创新需要解决的重要基础性问题。因此, 要形成

良好的巡察监督人才选用机制, 培养和造就一批熟悉党内法规、案件查办等业务的巡察监督人才队伍。

二是内部巡察的独立性仍然不够强。高校巡察监督尽管取得了明显成效, 但也因内部监督不可避免的局限性而导致巡察本身的独立性还不够强。高校内部人员构成相对简单, 同时也是一个相对固化的熟人空间, 因此在巡察过程中极易出现由于熟悉而不敢监督、不愿监督的问题, 这也成为制约巡察监督发挥更大作用的现实因素。因此, 结合高校的现实情况, 优化巡察监督的方式方法, 从而提高巡察监督的独立性, 是提升巡察监督权威性的关键问题。

三是巡察监督的针对性仍然存在局限性。在当前的高校巡察中, 巡察对象的二级单位包括教学科研单位、机关部门、直属单位、后勤部门、附属企业等, 不仅类型多, 而且机构类型差异很大。如何制定具有实践性和针对性的巡察目标, 实际上也是对高校巡察工作提出的考验和挑战。从现实情况来看, 很多高校还难以实现“一个巡察对象一个对策”的目标, 还往往存在不同程度的套用模式, 也极大地影响了巡察监督的实效性。

四是巡察整改工作仍然存在薄弱环节。整改工作是高校巡察的“后半篇”文章, 也是巡察工作全过程的重要环节。整改不彻底、不到位, 巡察监督便不能称之为有效管用。然而, 在高校巡察监督中, 重巡察过程、轻巡察整改的现象并不在少数, 有一些高校二级单位在接到巡察反馈意见后, 善于做表面文章, 实则并没有认真整改, 还有一些善于做短期整改, 但过了一段时间后又恢复到原貌。这种现象的存在也使得少数高校巡察出现了疲软状态, 如果不加以严厉整顿就会影响巡察监督的震慑力。

四、推进高校巡察监督高质量发展的对策建议

随着全面从严治党形势与任务的不断发展

变化，高校巡察监督的责任和使命也在发生相应变化。面对当前高校巡察的成效与不足，如何推进巡察监督在高校领域的高质量发展，如何进一步提高高校巡察监督的效能，是高校巡察监督下一个阶段创新发展需要解决的核心问题。

1. 坚持推进政治巡察

习近平总书记明确指出政治巡视的功能定位，提出要落实全面从严治党要求，深化政治巡视，聚焦坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党，突出严肃党内政治生活，净化党内政治生态，促进管党治党标本兼治。政治巡视就是要从政治上看问题，聚焦党的领导、党的建设、全面从严治党、党风廉政建设和反腐败以及选人用人，着重把握被巡视党组织的领导核心作用是否充分发挥、领导班子凝聚力如何，是不是坚定地与党中央保持高度一致，是不是在管党治党上体现“严”的要求。高校肩负着立德树人根本任务，承担着培养社会主义接班人的光荣使命。这个任务和使命要求高校必须始终强化政治建设，政治到位才能够培养出符合党和国家需要的合格人才。因此，高校巡察监督要时刻紧密结合教育的特殊性，要将政治巡察理念和要求贯穿到底，要深刻认识巡察工作开展的政治性，将政治监督真正融入巡察全过程，为高校政治建设始终沿着正确的方向发展提供坚强保证。在实践中，要结合党中央的重大决策部署及时更新丰富巡察事项，以具体的观测点体现政治巡察的监督力量。

2. 精准把握巡察监督内容

巡察监督哪些内容，在巡察中关注哪些具体问题，是提高高校巡察质量的关键基础。《中国共产党巡视工作条例》明确提出巡视监督的内容，主要针对政治纪律、廉洁纪律、组织纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律这六项纪律，同时对每一个纪律方面都提出了详细内容，如在政治纪律和政治规矩方面，指出违反政治纪律和政治规矩，存在违背党的路线方针政策的言行，有令不行、有禁不止，阳奉阴违、结党营私、团团伙伙、拉帮结派，以及落实意识形态工作责任制不到位等问题，这些问题都是

巡视的重点内容。对于高校巡察监督而言，一方面要深入学习党中央和上级主管部门对当前全面从严治党以及巡视巡察工作开展的相关要求，将这些精神体现在巡察具体工作中；另一方面要对高校当前存在的共性问题进行深入研究和分析，带着问题开展巡察工作。在已有的高校巡察探索中，有的学校通过建立政治生态研判指标对二级单位党组织的相关情况进行监督，有的学校以清单式监督方式开展巡察等，这些举措都是明确巡察监督内容的有效办法。

3. 探索巡察审计协同监督

将巡察监督与其他监督方式协同贯通，是推进形成监督合力的重要途径。在健全和完善党和国家监督体系的过程中，推动各类监督融会贯通是一个重要的发展方向。巡视巡察在党和国家监督体系中具有重要地位，是与各类监督方式协同的重要纽带。十九届中央纪委四次全会明确提出，促进党内监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督和舆论监督贯通融合、协调协同。在各地方的巡视工作探索中，新疆维吾尔自治区党委就曾出台《关于建立巡视与审计工作协调机制的意见》等制度，山东省潍坊市也通过“巡审联动”解决巡不深、察不透等问题。总体而言，在当前的巡视巡察实践中，巡视和审计的结合探索具有一定基础。^[8]为此，在高校巡察中，巡察监督和审计监督的结合既是具有现实意义的探索，也是具有可操作性的创新方式。巡察可以根据审计发现的问题进一步明确问题线索，审计可以结合巡察发现的问题进一步进行职能监督和查找相关隐患，这将有力提升巡察工作的威慑力。

4. 构建巡视巡察传导监督机制

巡视巡察一体化和上下联动是党中央提出的明确要求，也是推动全面从严治党向基层延伸的重要基础。在当前中央层面巡视和地方各级巡视巡察工作中，上下联动形成传导机制已经成为有效的工作机制。2021年1月，中共中央办公厅专门印发《关于加强巡视巡察上下联动的意见》，明确了巡视巡察上下联动的总体要求、目标任务、组织领导、工作机制和保障措

施等。事实上，这份意见的出台也对高校巡察工作提出了新的要求，为高校巡视巡察的有机对接提供了制度基础。该意见明确提出要坚持顶层设计和因地制宜，总结经验与创新发展的相结合，针对不同地区、不同层级、不同领域情况分类施策。^[9]在高校巡察中，巡视巡察上下联动也进行了一定探索，但仍然存在不完善之处。事实上，在上级主管单位对高校开展巡视过程中、在反馈意见中指出被巡视高校存在的问题，正是高校内部巡察发现和整改问题的方向。但是这些问题在高校内部不同层面会有不同的表现形式，因此要结合二级单位党组织的情况进行研究完善，从而形成巡视巡察的传导监督机制。

5. 完善巡察监督保障机制

巡察监督作为高校监督的重要平台，不仅需要高校领导给予高度重视，同时也需要形成稳定秩序的保障机制，从而保证巡察工作的可持续常态开展。从现实角度看，高校巡察的重要瓶颈之一就是人员队伍的匮乏，在巡察专职人员紧缺的背景下，如何发挥好兼职人员的力量，如何提高兼职人员的专业化水平，就需要高校在巡察队伍专业培训和职业规划等方面给予更多的政策激励和保障，从而推动高校逐渐形成相对稳定的巡察力量。此外，巡察监督的长期发展也是一项复杂的系统工程，需要不断完善健全领导机制、组织机制和保障机制，在制度优化、资金支持、人力资源等方面实现充分保障，从而使高校巡察工作持续规范运行。

参考文献：

- [1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于全面从严治党论述摘编 (2021年版) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2021: 389-425.
- [2] 孙亮. 巡视巡察联动体制: 意涵、逻辑与构建路径 [J]. 中州学刊, 2019 (1): 12-16.
- [3] 田湘波. 路径依赖和关键节点理论视角下的巡察制度变迁 [J]. 宁夏社会科学, 2021 (2): 48-54.
- [4] 马贵生. 着力推进高校巡察工作高质量发展 [J]. 中国高等教育, 2020 (23): 27-29.
- [5] 唐洪武. 高校巡察: 多维动力、作用机制及优化策略 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (1): 23-29.
- [6] 范卫宏. 推进新时代高校巡察工作高质量发展 [J]. 中国高等教育, 2020 (Z3): 26-28.
- [7] 斯阳. 教育治理现代化视域下高校巡察监督体系的构建——以沪上部分高校为例 [J]. 华东师范大学学报 (教育科学版), 2019 (5): 144-152.
- [8] 姜雅. “巡审同步”对新时代高校内部审计工作的影响 [J]. 财会学习, 2021 (28): 118-120.
- [9] 庄德水. 巡视巡察上下联动机制研究 [M]. 北京: 光明日报出版社, 2021: 35-63.
- (责任编辑 吕文妙)

Research on the Optimal Path of University Inspection and Supervision in the New Situation

Qu Yan

Abstract: The inspection and supervision of university is not only an important way to promote the comprehensive and strict governance of the Party at the grass-roots level of colleges and universities, but also an important guarantee to promote the sustainable and healthy development of colleges and universities. (下转第 47 页)

高校治理中体系化合规建设初探

时延安

(中国人民大学, 北京 100872)

摘要: 依法治校是高校落实全面推进依法治国战略举措的具体实践。面对纷繁复杂的各类风险, 高校治理应全面依循习近平法治思想, 根据党的政策性规范文件和党内法规、法律法规及其他规范性文件, 完善高校内部治理的各项制度, 提升高校治理能力。为全面贯彻高校外部治理规范的要求, 高校内部应构建体系化的合规机制, 主动适应各类规范性文件的要求, 提前发现风险、解决问题, 以有效阻断风险向现实危害的转化。高校合规建设应充分考虑高校治理的实际, 对具有合规属性的工作机制进行必要整合, 采取平台化的协调机制的模式, 构建网络型、体系化的合规机制。

关键词: 依法治校; 风险; 合规机制; 体系化

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0032-07

习近平总书记指出, “全面推进依法治国是一个系统工程, 是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”^①。高校治理是国家治理的重要组成部分, 在高校治理中应当贯彻法治思维、践行法治理念。依法治校是提升高校治理能力的—个基础性工作, 也是全面推进依法治国的必然要求。进入新时代以来, 我国高等教育发展日新月异, 各高校正奋进在建设社会主义现代化教育强国的征程中。高等教育的快速发展, 对高校治理水平和效益提出了更高要求。当前国内国外形势的—快速变化, 也要求高校在治理活动中主动发现风险并予以积极化解。在这样的背景下, 依法治校必然是高校治理的基本组成部分, 进而为高校安全稳定、有序发展提供制度保障。

高校治理, 广义而言, 包括外部治理和内部治理两个部分: 前者是指党和政府对高校的政治领导、政策引领、行政规制等, 教育领域的行业

组织对高校治理也有一定的规则影响; 后者是指高校作为治理主体, 依据法律、政策和高校章程等规范对其人才培养、科学研究、社会服务等事务进行规范、管理、监督的活动。和其他组织体—样, 高校活动也存在对内、对外两个方面, 因而高校内部治理既有向内的一面, 也有向外的一面。狭义的高校治理是指高校的—内部治理, 本文所说的高校治理就是在这一层面上展开的。

目前我国公司企业正在逐步推进合规建设, 一些高等教育较为发达国家在高校合规建设方面也积累了一些较为成熟的经验。从已有实践经验来看, 合规是组织体积极应对各种风险(包括法律风险)的有效举措。当前我国高校面临的—各种风险比较复杂, 应当说, 高校管理层在日常工作中具有较强的风险意识, 但尚缺乏全面应对风险的发现、识别和应对机制, 尤其是缺乏依循法治理念构建合规机制的经验和举

收稿日期: 2021-11-30

作者简介: 时延安, 男, 教授, 中国人民大学国际交流处处长暨港澳台办公室主任, 国家教育行政学院第 2 期教育部直属机关中青年干部培训班暨第 64 期高校中青年干部培训班学员, 主要从事中国刑法、美国刑法、刑事政策研究。

措。本文就高校治理中如何构建防范风险的合规体制问题进行初步探讨,以期为提升高校治理能力提供有益参考。

一、高校治理进行合规建设的必要性

习近平总书记指出,“我们面对的改革稳定任务之重前所未有,矛盾风险挑战之多前所未有,依法治国地位更加突出,作用更加重大”^[2]。高校以教学科研为主要任务,在社会中扮演着相对“超脱”的角色,然而从现实来看,高校治理中面临的风险复杂多样,而且风险一旦形成危害,不仅会对高校产生不良影响,也会在一定程度上影响公众对高校乃至高等教育的评价。

合规 (legal compliance), 简单地说,就是组织体的活动与法律法规、行规以及其他规范相一致。合规建设,就是构建并形成控制和预防组织体风险的一个积极的、体系化的机制。合规实践最早源自美国,最初主要是针对公司企业而构建的一套治理体系,其核心观念可以归纳为通过合规计划及其实施促使企业承担重要的社会责任并成为遵守法律的楷模。^[3]从以往的治理经验来看,在组织体内部进行合规建设,可以完善组织体内部治理机制,有效防控各类风险,提前化解矛盾,进而确保组织体合法合规开展各项活动。

在我国高校治理中有目的地引入合规理念构建体系化合规机制,其必要性可以从三个方面来认识。

1. 合规建设是高校预防和控制各种风险的有力手段

高校在国家和社会中具有特殊地位,作为一种组织体类型,其也面临着各种矛盾风险,需要通过构建相应的机制予以积极防控。对以往发生的各类问题进行归纳,可以将高校面临的风险分为两大类。一是硬风险。硬风险,这里指容易发现、较为多发、处理上有明确的法律规定,一旦形成危害,法律后果比较严重、法律责任明确、制裁较为严厉的风险类型。对这类风险,行政法律一般都会给予明确规制。

故意促成或者失于职守导致这类风险转化为现实危害的责任人,会受到法律追究甚至是刑事制裁。这类风险主要包括国家安全、公共安全、廉洁善政、知识产权和商业秘密、网络安全、数据安全、个人权利保护、食品安全、卫生防疫等。高校管理层对这类风险总体上有着较强的防范意识,在执行法律法规的过程中也会通过制定内部实施文件、建立内部工作机制等加以防范。二是软风险。软风险是指在那些日常工作中不易发现的、偶发但时有、禁止性规范不明确、发生后果不易评估损害范围及程度、对责任人处理方式较为弹性的风险类型。对这类风险的规制,往往是以政策性文件、行政命令等方式进行,缺乏法律法规层面的规范供给。对促成这类风险实现的责任人,往往以党纪政纪处理,一般不会产生法律责任。这类风险包括意识形态风险、不利社会舆论风险、国际交流风险等。对软风险缺乏管控,一旦形成后果,对高校治理同样会产生不利影响,其造成的负面评价会持续很长时间,尽管这类影响常常不易定量评估,且无法用财产损失来衡量,但其对高校声誉会形成明显的负面效果。

从目前来看,高校在预防和控制各类风险方面制定了相应的规范性文件,但缺乏有效的实施机制、预警机制、反馈机制。合规建设不是仅仅制定一些纸面的文件,而是要形成体系化、结构化、“活的”的组织机制、工作机制。从以往发生在高校的事例来看,其对所反映出的风险问题并非没有相应的规范性文件,而是缺乏配套的工作机制和专业的人力资源。进行合规建设,关键部分就是形成有效的各种工作机制,尤其是能够发现风险、预防和控制风险的机制。

2. 合规建设是实现依法治校的有力抓手

依法治校,首先就是在高校内部建立全面落实党内法规、法律法规、政策、行政命令以及行业性规范的制度及机制,就是要使高校内部响应外部治理的需要,进而确保外部治理与内部治理相一致。就我国高校而言,外部治理的范围和强度是比较大的,因而高校应履行的各类规范性义务多种多样。目前高校在应对外

部规制方面的举措很多，但明显带有“条状化”的特点，缺乏从整体上构建履行这些规范性义务工作机制的意识和举措。由于缺乏体系化合规机制，除应对若干硬风险外，对软风险以及部分硬风险问题，不仅缺乏积极的防控机制，在危害开始显现时也缺乏有效的应对举措。为此，有必要将高校应履行的规范性义务按类型梳理，根据本单位实际形成体系化的合规机制，进而一体化地应对外部规制。这一机制的建立，可以为依法治校打下坚实的工作基础，可以形成有效的工作机制。

高校进行治理的规范依据包括党内法规、法律、政策、行政命令以及行业性规范，同时高校要根据本校校情实际制定内部规范文件，而这类规范性文件既要与党内法规、法律等规范性文件保持一致，也要与高校章程等基本性规范文件保持一致，更为重要的是，高校治理必须确保这类文件的有效落实，通过建立有效的机制及时发现风险并予以有效控制。从外部规范性文件的落实到内部规范性文件的实施，不能停留在纸面上的案头功夫，而是要切实形成有效的规范遵守和实施的机制。从这个角度看，高校治理应合理引入合规的理念和举措，以构建体系化合规机制作为依法治校的着力点、发力点。

3. 合规建设是完善高校内部治理的有力措施

从当前国内高校治理的现状看，高校管理层善于运用政策型的治理手段，而不善于运用法治型的治理手段。政策型的治理手段，其优势是灵活性明显、针对性强、能够快速形成工作效果，其劣势是稳定性不强、统一性较弱、规范性不佳；而法治型的治理手段，则强调规范性、统一性和稳定性，其劣势是调整速度比较慢、灵活性不足。好的治理，应该有机且有效地将两者加以整合。例如，高校为应对外部监管、解决内部管理问题会出台大量规范性文件，有的是以学校名义发布，有的则是职能部门颁发，但这些规范性文件的效力等级如何，权威性如何，是否与外部规制性规范文件、大学章程等文件形成冲突，是否具有可行性，则缺乏必要的审查机制；再如，高校内部为应对

各种管理问题包括风险防控问题会形成各种议事、决策机制，而这些机制之间往往存在交叉、重叠甚至冲突的情况，这类现象会在相当程度上影响高校治理的效率。构建体系化的合规机制，可以有效地解决这类问题，由此大力提升高校治理水平，完善高校治理结构。

总之，开展体系化合规机制建设，既是提升高校治理能力一个有益选项，也是促使国内高校迈向世界高等教育前沿的一个应有选项。

二、域外高校合规建设经验参考——以美国为例

作为美国受监管最为广泛和严格的机构类型之一，美国高校所受规制的复杂性、范围及强度仅次于公用事业公司，当下美国高校行政管理的几乎每个方面都受到联邦行政法规或以规则形式实施的行政解释的规制。^[4]自20世纪70年代以来，美国联邦政府对高校的规制性文件激增。有研究者统计，1970年，《联邦规制法典》(Code of Federal Regulations)有55 000页；到2014年，这类规范性文件有175 000页。^[5]美国联邦政府对高校的规制主要包括以下几个方面。

1. 科学研究

美国联邦政府对高校科研方面的规制包括四个基本方面。一是科研不当行为。1985年，美国国会出台《卫生研究扩充法案》(Health Research Extension Act)。该法要求接受联邦资助的高等教育机构要对科研不当行为建立一个内部程序且每年要向联邦政府提交报告。2005年，公共卫生局对规制文件进行了修改，即“公共卫生局有关研究不当行为的政策”。二是利益冲突。1964年，美国学院和大学协会发布有关利益冲突问题的声明；美国国家科学院于1971年致函研究委员会成员询问财务利益的披露问题；1995年，美国公共卫生局和国家科学基金首次发布条例，要求接受捐助的机构应识别投资者的利益，确定是否存在利益冲突以及管控或者减少这类冲突，并向捐助机构进行报告；1998年，美国食品与药品管理局也对寻求该机构批准的药物临床试验活动进行规制。三

是人体试验。1962年，在修订《联邦食品、药品和化妆品法案》时，有关人体试验者的问题就在联邦层面进行规制。修订的主要内容是要求在获取新药批准的临床试验中，应告知临床试验者并征得其同意。1974年5月30日，卫生、教育和福利部出台条例，将这些政策转化为法律。1974年7月1日，美国国会通过《国家研究法案》(National Research Act)。目前美国联邦层面对人体试验的规定主要涉及《联邦规制法典》第45章第46节，主要包括审核条件、知情同意原则等方面。四是动物保护。1966年，美国联邦出台《实验室动物福利法案》(Laboratory Animal Welfare Act)。美国联邦农业部根据该法出台了相应的规制措施，包括对研究中使用动物的情况。1985年，美国国会出台《卫生研究扩充法案》，要求卫生与人力资源服务部出台条例管理研究中使用动物的情况。根据1985年的法律，公共卫生局出台《美国公共卫生署人道管理和使用实验动物政策》。

2. 出口管制

在美国，有三类最为重要的法律可以适用于学院和大学：商务部的《出口管理条例》(Export Administration Regulations)、财政部的《外国资产管控办公室条例》以及国务院的《国际武器运输条例》(International Traffic in Arms Regulations)。20世纪80年代以后，美国政府开始关注高校的研究，因为其研究及成果可能被美国的敌人所运用。有关出口管制的法律要求高校在出口产品方面(包括软件、货物、药品、技术、细菌等)都需要得到事先的许可。例如，《美国联邦规制法典》第15章就包括出口管理条例并适用于学院和大学。

3. 勤勉报告

勤勉报告(effort reporting)方面涉及一系列有关联邦资助的管理和支出的规制措施。勤勉报告也是一个程序，由机构和联邦政府判断特定资助中的薪酬部分是否与雇员实际的工作量相符合。有关工作量报告方面规制的文件主要由管理与预算办公室制定。2007年，美国政府间关系咨询委员会发布政策与实践总结，对这类规制要求进行了概述，明确了个人研究者

和机构在提交相关报告方面的时间和程序要求。

4. 信息公开

美国相关法律与行政规章为高等教育机构设置了广泛的信息公开义务。以对象为依据进行划分，美国法律规定的高校信息公开对象主要包括社会公众、相关主管机关以及相关关联主体，如学生或捐赠者等。以内容为依据进行划分，美国法律规定的高校信息公开内容十分广泛，涉及学校运营、财务、校园生活等方面。以财务信息披露为例，《高等教育法》规定，若教育机构被外国来源拥有或控制，或于一年内从外国来源收到价值25万美元以上赠予，或于一年内与外国来源签订25万美元以上合同，需向教育部提交披露报告；《伯德修正案》(Byrd Amendment)要求包括高等教育机构在内的接受联邦资金资助的受赠者在签订联邦合同、接受联邦捐赠或贷款、与联邦签订合作协议时披露游说活动，等等。

5. 雇佣和反歧视

联邦教育和反歧视法律适用于学院和大学，直接指向雇佣者，间接地则涉及联邦资金的接受条件。很多法律涉及学院和大学的雇佣问题，以及特别对歧视行为的规定。宏观层面，美国《人权法案》禁止学院和大学基于种族、肤色、宗教、性别和民族原因的雇佣歧视，并将之与联邦资助相挂钩，相关规制性文件对此也做了相应规定。微观层面，如年龄歧视，《反年龄歧视法案》禁止大学和学院基于年龄的歧视行为；残疾人歧视方面，《美国残疾人法案》为残疾人在就业、公共服务、安置等方面提供广泛的反歧视保护；性别歧视方面，美国《教育法》修正案禁止教育机构基于性别的歧视行为，公正薪酬法则禁止以性别为由的薪酬差异；基因歧视方面，《反基因信息歧视法》禁止将基因作为雇佣与否的判断资料；服役歧视方面，《服役军人就业和再就业权利法》《退伍军人就业机会法》禁止对服役后人员、退伍军人的雇佣歧视。

以上列举了美国政府对高校进行规制的几个主要方面，而实践中美国高校要履行的合规义务还有很多方面。如果违反这些合规义务，

高校将面临政府的罚款，在接受联邦资助方面也会受到严重的不利影响。从逻辑上讲，违反联邦规制的高校甚至会受到刑事制裁。^[6]为配合实现政府的规制目标，美国高校内部制定了自己的合规计划并成立相应的机构推行合规。例如，美国纽约大学具有独立的合规和风险管理办公室，全面负责该校的合规管理及相应的咨询工作。^[7]

美国联邦政府加大对高校的规制，也引发了高校管理者、教师的不满，主要理由包括如此多的规制不当干涉了高校的学术自由、增加了高校的治理成本和负担。不过，总体来看，通过加强政府规制促进高校制定合规计划并加以实施，有利于控制并减少各类风险，提升高校管控风险、维护教师和学生权益的意识和能力。当然，美国政府所采取的繁琐的、官僚化的规制方式也值得反思。受美国影响，其他英语国家也采取了类似模式，其高校也多设有合规办公室并开展合规审查。我国高校治理模式的构建和完善，显然不能简单照搬英美国家的模式，但其治理中采取的一些有益做法值得我们借鉴，而体系化合规机制就是可以作为我们实行“拿来主义”的一个参考对象。

三、我国高校合规建设的目标及关键问题

目前我国高校在一些领域已经建立起来必要的、具有合规性质和功能的具体工作机制（即便没有用“合规”这一用语），如高校财务、设备采购等具体领域已经建立起较为完善的合规机制，但整体而言，我国高校合规建设尚处于起步阶段，还没有形成体系化的合规机制。进言之，我国高校开展合规建设存在一定的基础，但需要基于合规理念形成体系化的合规机制，从这个角度讲，我国高校合规建设的目标就是依循习近平法治思想，从全面推进依法治国的重大战略部署出发，在高校内部形成体系化的合规机制，将合规建设作为高校治理的主要组成部分。

构建并形成体系化的合规机制，要着重考

量四个关键问题。

1. 处理好已有内部监督机制的关系

如前所述，目前我国高校已经存在一些内部监督机制，其中有的属于合规机制，有的则与合规机制相衔接，但已有机制尚没有体系化和全覆盖。例如，高校一般都建有法务办公室，其功能主要是对缔结合同进行合规审查，不过，从实践看，学校法律顾问对合同审查往往是形式性的，对合同本身可能存在的风险缺乏判断能力，诸如是否属于重复建设，合作方的履约能力、合同如何履行等问题。再如，高校都有纪律监察部门，其功能就是对校内纪检监察对象进行纪律监督，不过纪检监察部门在履职过程中，主要是对违法违规行为进行调查处理，对学校内部活动是否合法合规的监督却少有涉足，定期开展的巡察工作很难实现对风险的预见和预防。其他诸如审计、采购等领域也存在可归属于合规建设的工作机制，但仍带有明显的“条状化”特点，与其他机制衔接缺乏联动环节。

构建体系化的合规机制，就要处理好与这些监督机制的关系。体系化的合规机制并非取代上述监督机制，而是一方面要将已有机制加以协调、整合，另一方面从回应外部规制和内部治理需要上创设新的机制。形象地讲，体系化合规建设有如构建一个网络，已有的“条条”将编入这个网络；从一个应然的、理想状态的网络观察，可以发现还有一些“条条”需要被创建出来并编入这个网络。从体系化的合规建设理念思考，已有机制存在重叠、矛盾的部分也会得到必要调整，进而提高规范性文件的实施效果。

2. 高校合规建设应遵循的规范性文件类型

我国高校合规建设是依照规范性文件来形成相应的制度和机制。高校合规建设所遵循规范性文件包括四个方面。一是中国共产党的政策性规范文件和党内法规。贯彻党的政策文件（尤其是针对高等教育、高校）是高校的政治任务，也是高校合规建设的重要内容。二是法律法规及其实施细则。这里的法规包括国务院制定的行政法规、各部委制定的行政规章以及地

方性条例、规章等。三是教育行业性组织的指导性文件。这类文件对高校并没有当然的约束力，不过行业性组织推出的指导性文件，往往涉及行业内评价问题，因而高校一般都将之内化为内部性规范性文件。四是高校内部规范性文件。其中最为重要的是大学章程。《高等学校章程制定暂行办法》第3条规定：“章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。高等学校应当以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。”从该条规定看，高校制定的章程是高校内部治理的“基本法”，其他规范性文件应向章程看齐。

3. 合规的组织建设

公司企业内合规的组织建设往往采取专业化团队、成立专门机构的方式，尤其是大型公司企业都建立有合规办公室并设立合规官，一些公司企业也采取“法务兼合规”的组织方式。英美国家高校的合规组织建设多采取后一种方式。如前所述，我国高校内部已经存在实际上履行合规义务、发挥合规功能的部门，且具有“条状化”的具体合规机制，在这种情况下，建立一个单一且覆盖所有合规业务的专业化团队暨办公室既不现实也无必要。按照网络化合规建设的思路，我国高校内部合规组织建设宜采取平台化协调机制，即一方面继续保留现有针对具体事务的合规机制，同时将尚未覆盖的合规义务交由法务办公室统一执行，并加强法务办公室的合规执行能力建设；另一方面建立一个协调机制，使得“条状化”的格局演变成一个网络化的合规机制。这个协调机制的作用就是协调“上下左右”的关系。这个平台化协调机制的功能主要包括四个方面：一是对各种具体的合规机制进行协调，构建畅通的信息交流机制，定期收集各方面合规信息并向高校决策部门汇报；二是对高校内部各层级规范性文件进行实质审查，确保各类文件本身的合规性；三是在对全校各种合规机制信息综合的基础上对风险问题进行提示，并向高校决策层提供风险防控方案；四是对高校内部各类合规工作人员定期进行培训，提高其业务能力并促使其及

时了解外部治理性规范文件（尤其是法律法规）的变化，同时通过培训发现合规工作中的问题。

4. 对软风险的合规建设

如前所述，高校治理中软风险防控问题应作为一个工作重点，并纳入整体合规建设当中。对软风险的合规建设应从六个方面着手：一是明确规范，就是明确软风险的类型、形成方式、规制手段以及责任承担方式；二是强化责任，就是明确软风险防控的责任主体及其应履行的合规义务内容；三是预警机制，即规范发现风险的义务主体、判断条件、报送程序以及保障措施；四是反馈机制，即发现风险后对解决问题及效果及时向上级部门汇报，同时对下一步可能出现的问题进行预估、评判并制定策略；五是妥当追究，这里是指如果风险是由某一行为引起的，即应根据相关规范性文件进行处理，以妥当的方式给予惩戒；六是有序整改，即在风险防控中发现工作机制存在问题，应对工作机制进行必要调整，堵塞机制漏洞。

四、结论

习近平总书记指出，“没有全面依法治国，我们就治不好国、理不好政，我们的战略布局就会落空”^⑧。本文提出，在我国高校内部构建体系化的合规机制的同时也应构建一个体系化的风险防控机制，这一机制的核心功能在于主动适应法律及其他规范性文件的规定，提前发现问题、解决问题，以合规机制来阻断风险向损害的转化，由此也将高校的依法治理与依法治国的具体措施紧密结合起来。

将体系化合规机制构建作为高校内部治理的一个主要组成部分，不是另起炉灶，而是优化风险防控机制，将已有“条状化”的合规机制加以整合，通过平台化协调机制形成网络化的合规机制。按照这一思路进行设计，不会大幅增加高校治理成本，反倒能够提升高校治理体系中风险防控机制的效能。高校治理的特点决定了高校合规建设的内容和方式，而高校合规建设要特别处理好软风险问题，这是高校合规建设与其他组织体合规建设的一个明显差异。

目前国内各高校正在大力推进依法治校工作。可以说,以合规的理念和举措作为依法治校的一个基本维度,将有力提升依法治校的水平,提升高校的治理能力。

参考文献:

- [1] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明 [C] // 习近平. 论坚持全面依法治国. 北京: 中央文献出版社, 2020: 102.
- [2] 习近平. 在中共中央召开的党外人士座谈会上的讲话 [C] // 中共中央文献办公室. 习近平关于全面依法治国论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 2015: 4.
- [3] 陈瑞华. 企业合规基本理论 [M]. 北京: 法律出版社, 2020: 31.
- [4] 姚荣. 告别自治: 合规时代的美国大学治理 [J]. 华东师范大学学报 (教育科学版),

2021 (2): 75-88.

[5] Task Force on Federal Regulation of Higher Education. Recalibrating regulation of colleges and universities [DB/OL]. [2021-10-30]. <https://www.issuelab.org/resource/recalibrating-regulation-of-colleges-and-universities-report-of-the-task-force-on-federal-regulation-of-higher-education.html>.

[6] VIII Organizational Guidelines of US. Sentencing guidelines [EB/OL]. [2021-11-03]. <https://www.ussc.gov/guidelines/organizational-guidelines>.

[7] 纽约大学网站. 美国纽约大学合规办公室介绍 [EB/OL]. [2021-11-03]. <https://www.nyu.edu/about/leadership-university-administration/office-of-the-president/general-counsel/compliance-and-risk-management.html>.

[8] 习近平. 把全面依法治国放在“四个全面”战略布局中来把握 [C] // 习近平. 论坚持全面依法治国. 北京: 中央文献出版社, 2020: 144. (责任编辑 刘红)

On Systematic Compliance Construction in University Governance

Shi Yan'an

Abstract: Governing educational entities pursuant to the rule of Law is the concrete practice of universities to implement the strategic measures of ‘comprehensively advancing the rule of law’. In the face of complicated risks, university governance shall follow the Xi Jinping’s thoughts on the rule of law, and universities shall improve the systems of internal governance of colleges and universities in accordance with the Party’s policy-based normative documents, intra-Party regulations, laws and regulations, and other normative documents. In order to fully implement the requirements of external governance norms of colleges and universities, universities shall build a systematic compliance mechanism, actively adapt to the requirements of various normative documents, look for risks and solve problems in advance, so as to effectively block the transformation of risks to real harm. The compliance construction of universities shall give full consideration to the actual situation of governance, make the necessary integration of the working mechanism with compliance attributes, adopt the mode of platform coordination mechanism, and build a network and systematic compliance mechanism.

Key words: Governing educational entities pursuant to the rule of law; Risks; Compliance mechanism; Systematic

当代中国法学学科评价机制的问题与重建

——以德国法学学科评价机制为参照系

雷磊

(中国政法大学, 北京 100088)

摘要: 长期以来, 中国的法学学科评价机制建立在等级化和量化标准的基础之上。这种倾向及其特征贯穿于体制内学科评估与体制外学科排名之中, 部分排名还具有浓厚的商业化和主观化色彩。通过比较可以发现, 德国的评价机制强调法学的学术自治, 重在内生动力; 而中国的评价机制则强调学科应承担的公共责任, 重在外在压力。中国不可能、也不应当完全照搬德国模式, 未来的方向应当是构造主客两翼、多元均衡的法学学科评价体系, 建构更多元的评价来源体系、更开放的评价对象体系、更合理的分类评价体系和更均衡的评价标准体系, 从而实现学术自治与公共责任之间的平衡。

关键词: 法学学科评价机制; 等级化与量化; 学术自治; 公共责任; 多元均衡

中图分类号: G642.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0039-09

一、研究问题与研究方法

《深化新时代教育评价改革总体方案》指出, 教育评价事关教育发展方向, 有什么样的评价指挥棒, 就有什么样的办学导向。学科建设是高校的灵魂,^[1] 学科评价与高校教育评价休戚相关。本研究以法学领域为例, 围绕当代中国法学学科评价机制存在的问题展开论述, 并探讨其重建的方向。

这里需要说明以下两点。第一, 目前国内专门以法学学科评价机制为主题的研究十分匮乏,^[2] 仅有一篇论文围绕评价指标和评价模型设计的微观层面来展开。^[3] 但是, 没有对法学学科评价机制的顶层设计和方向定位, 具体的指标

设计就多少会显得盲目和失焦。本研究主要采取定性的方法, 不涉及具体指标设计。第二, 本研究以德国法学学科评价机制作为参照系。这是因为德国与中国的法学学科评价机制“反差度”很大, 足以有效折射出后者存在的问题。这么做绝不是主张完全仿照德国去重建中国的学科评价机制。独特的历史、文化、国情决定了我国教育必须走自己的道路,^[4] 学科建设同样如此。但通过对比, 我们能更清晰地进行自我认知, 找出问题所在, 并以此为基础重建一套更科学、更系统的中国标准。

法学学科评价机制的主要载体为学科评估和排名。目前各种评估和排名体系繁多、差异较大。因为参数设置和评价方式不同, 对同一所高校同一个学科的排名结果也不尽相同, 但

收稿日期: 2021-11-30

作者简介: 雷磊, 男, 教授, 中国政法大学法学院副院长, 国家教育行政学院第 2 期教育部直属机关中青年干部培训班暨第 64 期高校中青年干部培训班学员, 主要从事法学研究。

大体可分为体制内和体制外两个方面。

二、法学学科评价机制：体制内学科评估及其问题

体制内学科评估与各高校及其学科在国家行政体制内的地位休戚相关，历来为各高校及其学科学院所重视。甚至可以毫不夸张地说，是否能够进入国家各类“工程”和“名单”，直接决定了高校和相关学科未来数年甚至数十年的发展，直接影响其招生、所能获得的财政经费和其他资源。目前，对于各高校及其学科建设而言，影响最大的是“双一流”建设评估与教育部学位与研究生教育发展中心组织的周期性的学科评估。

建设世界一流大学和一流学科，是中国高等教育领域继“211工程”“985工程”之后的又一国家战略。2017年1月，经国务院批准同意，教育部、财政部、国家发展和改革委员会印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》；同年9月，教育部、财政部、国家发展和改革委员会联合发布《关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》，正式公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单。在此背景下，各入选高校纷纷出台相应的建设方案和考核指标体系，将一流学科所需的各方面要求量化分解，分包给各个二级单位。

以中国政法大学为例，学校于2018年年初制定了《中国政法大学一流学科建设高校建设方案》，并向各学院下达了《2018—2022年目标责任制任务书》和《目标责任考核指标评分表（试行）》，分二级学科进行逐年的目标责任制考核。评分由学科建设和学工管理两个部分组成，其中学科建设又包括师资队伍资源、人才培养质量、科学研究水平、社会服务特色与学科声誉、国际化水平五个部分共30项指标。^②同期制定的《法学一流学科建设指导与评估体系》对于各项指标的含义作了详细规定。囿于篇幅，在此只说明与师资评价和科研评价相关的指标。（1）师资队伍资源部分中的“高层次人才”指的

是本学科具有国家级学术及教学头衔、省部级学术及教学头衔和担任重要学术职务以及属于校级人才的专任教师。（2）科学研究水平部分包括八项指标：“科研获奖与文库成果”、“出版学术著作”、“论文数量”（仅限核心期刊论文）、“高质量中文学术论文数量”（即三大刊发文）、“国际期刊论文数量”、“重点重大科研项目”、“一般纵向科研项目”和“人均横向科研项目经费数”。这些指标多为年度考核指标，著作、论文数量基本为本二级学科的人均数量。（3）社会服务特色与学术声誉部分中的“智库成果”（本学科重要咨询建议入选特定智库报告和成果要报的数量，以及在“三报一刊”上刊发理论文章的数量）和年度“举办学术会议”的数量。

这种指标式考核的问题显而易见。一方面，量化与等级化色彩十分鲜明。学校向学院和各学科下达了各类量化指标之后，后者必然会进一步将这些指标再次分解，落实到教师的头上。同时，各类指标都有自己的特定认定范围，都有一定的级别要求。有一些工作，如译著、编著、C刊扩展版期刊论文等并不在指标体系之内。另一方面，追求短期化效用和全面化效果。因为绝大部分指标都是年度考核，所以“多出、快出”成果成为必然。但是，某些主题的研究尤其是基础理论研究需要长期的思考和积淀，并非能够应和考核的节拍实现“月月有推进”“年年有创新”。这就使得从事这些主题研究的学者要么被边缘化，要么放弃既有的研究方向，去追求“短、平、快”的成果。^③同时，指标体系的全面性也压得教师喘不过气来，因为他们不仅要完成人才培养和科学研究方面的要求，而且要有社会服务和国际化交流方面的显性成果；在科研方面，也要有论文、有著作、有项目、有智库。这种情况下，教师或者发展成为极个别的全能型选手，或者根据自己的优势进行分工。而且，“人均”的要求会将主要压力转移到学院管理者 and 学科骨干的身上。^④

自2002年开始，教育部学位与研究生教育发展中心对全国具有博士学位授予权、硕士学位授予权的一级学科进行了整体水平评估。2017年12月，教育部学位与研究生教育发展中心公

布了全国第四轮法学学科评估排名结果。入围者分为 A、B、C 三等，每一等级又分为三小等，其中中国人民大学和中国政法大学并列为法学学科 A+ 高校。2020 年 11 月，第五轮学科评估启动。与前四轮学科评估相比，这轮学科评估的思路与指标设置有了新的变化，即贯彻落实《深化新时代教育评价改革总体方案》精神，以“立德树人成效”为根本标准，以“质量、成效、特色、贡献”为价值导向，以克服“四唯”顽疾为突破口，在保持原有“人才培养质量”“师资队伍与资源”“科学研究水平”“社会服务与学科声誉”四个一级指标体系框架基本稳定的前提下，强化特色分类，对评估体系和方法进行系统性升级。^[4]在具体指标设置方面，最大的变化就是从“量”开始走向“质”，从“面”走向“点”（代表性、典型性、特色性）。例如，“科学研究水平”所包含的四个二级指标分别为“学术论文质量”（凝练本学科的 5 项标志性学术成果，总共不超过 40 篇论文）、“学术著作质量”（填报 10 项）、“科研项目情况”（国家级科研项目与其他代表性科研项目不超过 30 项）、“科研获奖情况”（教育部高等学校科研优秀成果奖和其他代表性科研奖励填报 10 项）。

这样的变化使得原本因“体量”而占优势的高校优势不再那么明显，当然也带来了其他问题。一方面，第五轮评估虽然淡化了量化的色彩，但设定的依然都是“必选项”，缺乏“可选项”和“替代项”，要求的仍然是全面性，对于某些方面具备优势的“特色”高校不利。笔者曾参加过几个地方高校填报书的论证，发现不同高校的强弱项不同，但在每一项指标都是必选项的前提下，高校都铆足了劲往里填满。而那些“不超过”的量的要求实际上变成了要“尽力达到”的量的要求。另一方面，“标志性学术成果”要求每一项有简单描述，以突出成果的贡献。但如果没有一个公正的评价共同体和一套科学的评估程序和机制，对于成果之“三性”（原创性、前沿性和突破性）的评定就容易流于形式或流于主观恣意。

德国高校向来崇尚平等，但最近十几年也在发生变化。德国科学委员会于 2004 年对高校

排名现象进行研究，决定自己来设计方法更为科学的评价体系，并于当年成立专家工作组，首先对化学与社会学两个学科进行试点，之后不断铺开试点学科的范围，最后对人文科学、社会科学、工程学、自然科学与医学等学科分别提出学科评价体系方面的建议。^[5]该委员会在 2013 年总结这些年工作所得出的结论是，科学评估不仅可行、有说服力，也可以为科研经费的拨付提供判断基础。^[6]这些年来，德国学者对于学科评价量化发展趋势的不满和批评也不少。德国科学委员会之所以还要投入大量精力进行排名试点并提出优化建议，是因为以下两个方面。一是高校的全球化竞争局面已经改变了德国社会公众与政治家对高校定位的认知，对大学的要求已不同于过去，不再满足于在相关专业共同体中的评价，而是要面对社会公众中很多外行的问责。^[7]二是在社会资源总体不足以支撑高等教育之普及化的时代，德国大学绝大多数都依赖政府拨款，财政拨款力度也要与大学的产出挂钩，而不能像过去一样一律平等对待。这种大环境最终也催生了德国大学“卓越计划”。既然要对大学通过资金分配来进行调控，这种调控就需要标准，所以学科评价体系的建立不可避免。^[8]

但是德国法学界对此的参与度不高。一方面是因为与其他社会科学学科不同，法学向来不采取量化排名，学界也对量化排名十分抵制；另一方面是因为学科评价与德国大学“卓越计划”紧密相连，但相比于自然科学，法学学科在各大学中处于配角地位，因而对此热情有限。尽管也有大学，如弗莱堡大学，曾在为大学提供的统一模板的基础上，设计了一个细化到包含各种指标的复杂系统，但这一体系的参数多达上百个，“科研”项下的参数十分多元，基本上所有的成果都可以算进来。其中“知名期刊”一项采取开放式名单，法学院每个教师都可以自由添加新的期刊种类。^[9]另外，这一体系也不存在等级划分、范围认定和各项分值的分配问题。所以，这一评价体系与中国的评价系统完全不同，无法用于完全的量化衡量，基本上不起导向性作用。

三、法学学科评价机制：体制外学科排名及其问题

体制外排名中较受关注的是国际排名体系，其中软科世界大学学术排名（ARWU）、泰晤士高等教育世界大学排名（THE 世界大学排名）、QS 世界大学排名、U.S. News 世界大学排名被认为是具有影响力的四大全球性大学排名。而中国法学界比较关注是软科世界大学学术排名和 QS 世界大学排名。

软科世界大学学术排名于 2003 年由上海交通大学高等教育研究院（前身为高等教育研究所）世界一流大学研究中心首次发布，是世界范围内首个综合性的全球大学排名。2009 年开始，ARWU 改由上海软科教育信息咨询有限公司（即“上海软科”）发布。软科世界大学学术排名选择在《自然》和《科学》上发表论文的折合数、被科学引文索引（SCIE）和社会科学引文索引（SSCI）收录的论文数等六个指标对世界大学的学术表现进行排名，评价依据全部来自国际可比的客观指标和第三方数据，是完全的量化评价体系。同时，它以理工学科为基本的模板，人文社会学科处于边缘地位。2020 年 5 月，上海软科又单独发布了“2020 软科中国大学排名”，首次将全国高校划分为 11 类榜单，采用差异指标进行分类排名。它设置了 10 个评价模块、30 个评价维度、84 项评价指标、数百个评价变量，形成总分排名。中国政法大学位居该榜政法类排名首位。^[10]

QS 世界大学排名是由英国一家国际教育市场咨询公司夸夸雷利·西蒙兹（Quacquarelli Symonds, QS）所发表的年度世界大学排名，首次发布于 2004 年。它既有综合排名，又有分类排名，后者涵盖了 QS 世界大学学科排名和 QS 中国大学排名（不含中国台湾地区）在内的 12 种类型的排名。与综合性的 QS 世界大学排名相比，QS 世界大学学科排名的指标体系既有相同又有不同。QS 世界大学排名主要采用问卷调查的方式进行，使用一系列学术指标来衡量大学的世界影响力，具体指标及其权重分别为：学

术领域的同行评价（40%）、全球雇主声誉（10%）、师生比（20%）、单位教职的论文引用数（20%）、国际教职工比例（5%）、国际学生比例（5%）。而 QS 世界大学学科排名评价一个学科过去五年在以下四个指标上的长期综合质量：全球学术声誉、全球雇主声誉、整个学科在世界最大论文引用数据库 SCOPUS 中的篇均引用、整个学科在 SCOPUS 中的高被引指数。

上海软科排名与 QS 排名各有各的问题。前者过于偏重量化评价体系，未必能符合包括法学在内的人文社会科学的学科特性。例如，德国科学委员会就认为，上海软科排名所采用的方法有缺陷，完全是一种量化评价，并不准确。相反，QS 排名则因具有过多主观指标和商业化指标而受到批评，很多高校的分项数据缺失，总分出现大幅偏差。在大学学科排名指标体系中，“全球学术声誉”和“全球雇主声誉”占比达到了百分之五十以上。虽然 QS 公司每年做的调查是此类调查中全球最大也是最全面和深入的，但是此类调查结果与受访者的求学背景、个人印象以及与其相关大学的学术联系等偶然因素密切相关，未必能反映真实水准。一个例证是，在 2018 年的 QS 世界大学学科排名中，复旦大学的法学学科排名要远高于中国政法大学，而这与一般人的认知印象和国内的评价截然有别。这或许是因为在两类声誉调查中有相当一部分的受访者来自海外，而复旦大学在海外的整体声誉度要比学科较为单一的中国政法大学更高。另外，由于 QS 排名是由公司发布的，所以也具有非常浓厚的商业色彩。笔者曾参加过 QS 公司亚太地区负责人一行与所在高校管理层的座谈会。会上该公司区域负责人直言不讳地表示可以通过某些方式提高高校的排名，而该服务所收取的费用不菲。主观指标的权重大，也为人为操作提供了便利。因此，现有体制外学科排名的问题体现为徘徊于两个极端之间：要么过于客观化（量化），不能尽符法学学科特性；要么过于主观化，留下了过多可被操控的空间。世界大学的学科排名体系如何既体现法学学科的特征，又能避免因主观色彩太浓而丧失公信力，是一个比较困难的问题。

德国法学学科（法学院）在各类世界大学排名和学科排名榜单中并不亮眼，这是因为德国法学界对于学科评价体系方面的发展并不是特别关心，也没有动力和压力去主动满足排名所需的各项指标，而是比较满足于现状，依然在传统的学术机制的轨道上运行。近年来，德国也有一些关于法学院的排名。例如，德国高校发展中心曾采用问卷调查的形式，邀请德国法学教授列出他们认为学术声誉最好的六家法学院，从中排除学者自己所在的学院以及重复列举，最后形成学术声誉评价的百分比，比如在2016—2017年度的排名中，前五名分别为慕尼黑大学、弗莱堡大学、波恩大学、柏林洪堡大学和海德堡大学。^[1]这是一个纯主观性的、体现同行评价色彩的排名，或许对招生有一定影响，但与政府的资金拨付、科研资助和资源分配并无关联。总的来说，德国法学界并不热衷于此类排名，各高校及其法学院也没有很强烈的争创世界一流学科的想法。

四、法学学科评价机制的重建

中德两国在法学学科评价机制的根本取向上是不同的：德国的评价机制强调法学的学术自治，重在内生动力；而中国的评价机制则强调学科应承担的公共责任，重在外在压力。因为两国在文化传统、制度环境和社会环境方面存在巨大差异。当代的中国法学学科评价机制不可能、也不应当照搬德国模式。在诸种背景条件不具备的前提下，盲目推进完全的学术自治很有可能会适得其反，导致橘生淮南的后果。但是，这并不意味着“存在即合理”，尤其是不能无视法学学科本身的规律。因此，重建当代中国法学学科评价机制，可以在充分考虑中国国情环境的基础上，鉴别和参考德国的有益做法，尽可能向学科发展规律回归，从而寻求学术自治与公共责任之间的平衡。

总的来说，应构造“主客两翼、多元均衡”的评价机制。所谓“主客两翼”，是指以适当的量化标准为客观基础，但重在学术质量的创新性评价；所谓“多元均衡”，是指建构更多元的

评价来源体系、更开放的评价对象体系、更合理的分类评价体系和更均衡的评价标准体系。

首先，建构更多元的评价来源体系。目前法学学科评价机制的最大症结在于完全的体制内行政主导制。如果对于法学学科的评价只存在官方评价体系，或者不允许有民间评价体系的生存空间，那么必然造成学术逻辑的行政化和学术资源的集权化。在此背景下，法学学科的等级化和量化就是很自然的伴随现象，因为这是进行问责和资源分配时最有效率和最简单的标准。但是，学术本身属于国家与市民社会之间的公共领域，它的发展同样需要采用“市场经济”的模式，需要各种研究在学术市场上发声和竞争。当然，近年来政府已经意识到了当下学科评价机制的问题，“破五唯”的提出就是其体现。但这本身是行政主导制内部的自我革新。虽然它也具有积极和进步的意义，如果不认识到问题的症结根本上在于缺乏竞争的评价机制，那么无论怎么改，依然会造成学术行政化和权力化的后果。因为它只是用另一套话语和体系取代旧有的话语和体系，学科建设的“计划经济”时代依然没有终结。因此，应在官方评价体系之外，让民间评价体系（如法学界内部的公认“口碑”和外部的学科声誉机制）发挥更大的作用，适当在官方评价程序中引入第三方评估，从而建构官方和民间评价相均衡的评价体系。

其次，建构更开放的评价对象体系。以学科评价中的科研评价部分为例，以论文（尤其是核心期刊论文）和课题（尤其是国家和省部级课题）为主轴的评价机制可以休矣。应借鉴德国的经验实现评价指标的多元化，在评价指标的设置中采取“多选题”而非“单选题”的方式，使评价对象具有自主选择达标方式的权利。^[2]论文是衡量学者学术水准的重要方面，但并非唯一的方面。很多时候，论文有时效性的要求，而学者十年磨一剑写就的专著更能反映某一主题的长期发展趋势，代表该学科的学术水准。专著型教材既是学者对某一法律领域之整体研究的成果，又有知识传播之功效，影响力不在论文和专著之下。另外，译著、法律评

注、工具书同样体现学者的学术眼界和耗费的心力,编纂专业工具书更是在做学术公益事业。课题资助的分量应在科研评价中被降低,变为可选项。因为如前所述,获得课题资助只是对申报人有能力完成相关研究的肯定,并不一定就意味着能产出高质量的学术成果。只有引入更多元和更开放的评价对象体系,才能让法学学科的发展不“跛脚前行”。

再次,建构更合理的分类评价体系。不仅法学学科与其他学科相比有自身的特点,即便是法学学科内部的二级学科之间也存在较大差异。以民法学、刑法学、行政法学等为代表的法学应用学科与以法理学、法史学等为代表的理论法学学科就有不同的学科特质:前者以围绕现行法律展开的教义学研究为主,强调的是实践导向和服务导向;而后者则注重理论的积淀和思想史的传承,强调的是长时间段对比的知识增量。理论法学学科的评价应以同行评价为主,加强国际同行评价。应用法学学科则应突出“用户评价”,由政府和相关社会组织主导。对主要从事法学理论研究的人才,重点评价其在推动理论创新、传承文明、学科建设等方面的能力贡献;对主要从事应用对策研究的人才,重点评价其为政府决策提供服务支撑的能力业绩。^⑤

最后,建构更均衡的评价标准体系。既要破除法学学科评价机制中的“唯数量论”和“唯等级论”,也要防止走向另一个极端。2018年,中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于分类推进人才评价机制改革的指导意见》提出,坚持凭能力、实绩、贡献评价人才,克服唯学历、唯资历、唯论文等倾向,注重考察各类人才的专业性、创新性和履责绩效、创新成果、实际贡献。2020年,教育部颁布的《关于破除高校哲学社会科学研究评价中“唯论文”不良导向的若干意见》进一步提出,不得简单以刊物、头衔、荣誉、资历等判断论文质量,防止“以刊评文”“以刊代评”“以人评文”。这一系列改革的方向标志着当下中国法学学科评价机制从注重“量”开始转向注重“质”,总体上值得肯定。但是,“破五唯”之后,以何种标

准和程序来填补留下的空白仍要细细思量,不能只“破”不“立”,否则学科评价本身就会沦为空谈。

依然以学科评价中的科研评价部分为例。一方面,“破五唯”不能完全抛弃量的要求。学术产生的“量”和“质”具有辩证关系。根据学术的一般规律,高质量的学术作品大多是在学者不断思考和积累式写作的过程中形成的。没有一定的量,质也很难保证,对于一个学科来说更是如此。没有一定数量的具有法学发展史意义或对国民经济社会产生影响的作品,一个学科就难以称之优势学科。所以,完全取消量的要求对学科整体的发展来说未必有利。值得考虑的是引入法学学者的“H指数”。^⑥这种混合量化指标既可以遏制学者片面追求论文数量而忽略论文质量的不良倾向,也可以正确评价那些只有数篇高引合作文章的学者,还可以用于预测学者未来的科学成就。^⑦一个高校法学学者H指数总值越高,那么对其学科评价就应越高。

另一方面,对学术质量评价应以完善同行评价机制为前提。学术论文和著作的质量(创新性)评价涉及专业判断,必然需要以同行评价为依托,而同行评价有时容易蜕变为“专业黑箱”。因为人情压力在哪里都无法避免,尤其是在范围相对较小的法学学术圈,评价人和被评价人往往是熟人,情形就更加严重。就是在德国,为了避免人情因素的影响,也有“留校任教授禁止”的规定。^[13]所以,如果没有可操作的实质标准和程序机制,同行评价就易于沦为人情偿付、权力寻租,乃至利益交换的盾牌,因为它对于外部的社会公众而言是不透明的。为此,首先,要有大体的实质评价标准。应在将原创性、前沿性作为科研评价核心指标的基础上,^[14]建立学术成果的具体显性效果标准,即在总体上看该学术成果是否增加了与其相关的领域、学科、主题的知识和思想的总量,在知识数量上是否有明显增加,在知识质量上是否有显著的思想与理论层次的提升。^[15]其次,要完善同行评价的程序机制,包括建立随机、回避、轮换的专家遴选机制,建立评价专家信誉

制度、复查机制、投诉机制，制定同行评价规范，实行评价数据可追溯制度，^[16] 建立相关的信息公开制度，形成完整的评价信息链等。^[17] 最后，还可以考虑按照社会和业内认可的要求，在建立以同行评价为基础的业内评价机制的同时，适当引入市场评价和社会评价，发挥多元评价主体作用。

总之，改变一直以来的量化和等级化的法学学科评价机制，通过数量与质量相结合、形式与实质相结合、主观与客观相结合的方式，构造“主客两翼、多元均衡”的评价体系，应当成为中国法学未来的着力方向。

五、结 语

长期以来，由于文化传统、制度环境和社会环境的影响，中国法学学科评价机制片面倒向了高效性、问责要求和量化要求这一端。这固然有其实践合理性的一面，但却不合法学本身的性质，从长远看也不利于法学学科的健康成长。我们没有准确认识法学学科与其他学科间的差异，因而没有采用足够差别化的评价体系。当然，事情正在起变化，一种以定性评价为导向的新机制正初露端倪。但矫枉不可过正，只有促进法学学术之“质”与“量”的协同并进，才是既尊重现实基础又有理想引导的持久之道。

一个学科的成熟不仅体现为该学科知识本身的增长，也体现为对自身评价机制的完善。学科评价机制是一个系统性的制度安排。^[18] 本文只是凸显了当下中国法学学科评价机制存在的问题，并粗略提出了对其评价体系进行重建的方向和基本要求。如何在微观层面建立法学学科评价的制度框架和指标体系，则涉及更为复杂的考量，需要教育主管部门和法学界经过长期的讨论乃至争辩，方能集腋成裘、形成共识。

注释：

①论者大多定位于“法学学术评价”这一

更宽泛的主题，它包括但不限于法学学科评价，如姚建宗所作的《当代中国法学学术评价基准的构造与阐释》（见《中国社会科学评价》2015年第1期）。

②二级单位的性质不同，目标责任制考核的内容也不尽相同。在此，以包括法学院在内的“教学单位A类”为例进行论述。该类单位的指标体系是构成最复杂、要求最全面的。

③现有的很多指标如“人均横向科研项目经费数”等对于基础性学科，如法理学和法律史学，是非常不利的。但在“就高不就低”的统一思路下，无论该基础性法学学科在全国的声誉度多高，在学校的目标责任制考核中依然处于弱势地位。

④这种情况的间接后果，一方面是出现越能劳者越多劳、越不劳者越不同劳的现象，使得大部分人与“双一流”建设无关；另一方面是一旦少数专业骨干调离，该学科马上就会坍塌。

⑤这里参考了《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于分类推进人才评价机制改革的指导意见〉》。关于考核周期，德国科学委员会建议以七年为一个评价周期，每名学者限提交五篇代表作，以便把评价所耗费精力控制在可行的范围内（Wissenschaftsrat: Empfehlung zur vergleichenden Forschungsbewertung in den Geisteswissenschaften, Juni 2010, S. 25 f.）。中国学者姚建宗则建议可以考虑首先将中国法学学术研究成果显性效果判定的最短时间断定为从成果发表到评价结论至少经过五年（参见姚建宗的《当代中国法学学术评价基准的构造与阐释》，见《中国社会科学评价》2015年第1期）。

⑥这一指数由美国加利福尼亚大学圣地亚哥分校的物理学家乔治·希尔施（Jorge Hirsch）于2005年提出，其定义为，学者发表的论文中有H篇论文每篇获得了不少于H次的引文数，而剩下的论文中每篇论文的引文数都小于H时的H值。

⑦在法学领域运用H指数的相关研究参见郭旨龙的《谁是中国法学高影响论文作者——中国知网最新H指数的探索研究》，发表于《法

律和社会科学》2015年第1期。

参考文献:

[1] 何敦春, 刘国坤, 谢联辉. 新时代加强高校学科建设的探索 [J]. 中国高等教育, 2020 (1): 48-49.

[2] 吕俊杰, 李煜, 张旭, 等. 我国人文社科评价方法实践与探索——以法学学科为例 [J]. 情报探索, 2021 (6): 67-72.

[3] 本书编写组. 习近平总书记教育重要论述讲义 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2020: 109-111.

[4] 教育部网站. 关于政协十三届全国委员会第二次会议第3444号(教育类397号)提案答复的函 [EB/OL]. (2019-12-06) [2020-12-18]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jybxwzx/201912/t20191206_411129.html.

[5] Wissenschaftsrat. Hintergrundinformation zum Forschungsrating des Wissenschaftsrates [R/OL]. (2013-10-28) [2021-12-09]. https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/hginfo_2813.html.

[6] Wissenschaftsrat. Empfehlung zur Zukunft des Forschungsratings [R/OL]. (2013-10-13) [2021-12-09]. <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3409-13.html>.

[7] Wissenschaftsrat. Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistung [R/OL]. (2011-11-11) [2021-12-09]. <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/1656-11.html>.

[8] Wissenschaftsrat. Empfehlung zur vergleichenden Forschungsbewertung in den Geisteswissenschaften [R/OL]. (2010-06-10) [2021-12-

09]. <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10039-10.html>.

[9] 卜元石. 德国法学学术评价体系——探寻预支信任与问责要求之间的平衡 [J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2019 (4): 138-148.

[10] 法大新闻网. 中国政法大学位居“2020软科中国大学排名(政法类)”榜首 [EB/OL]. (2020-05-18) [2020-12-18]. <http://news.cupl.edu.cn/info/1011/31710.htm>.

[11] HOLZKY F. Uni-Ranking - Die 10 besten deutschen Universitäten für Jura [EB/OL]. [2019-05-29]. <https://www.talentrocket.de/karrieremagazin/details/uni-ranking-die-10-besten-deutschen-universitaeten-fuer-jura>.

[12] [16] 李石勇. 坚守学术本真 构建全面学术评价体系 [N]. 中国社会科学报, 2019-08-06 (1).

[13] 袁治杰. 德国“留校任教授禁止”原则 [J]. 清华法学, 2011 (1): 141-148.

[14] 刘清洁, 陈岑. 大学学术评价的量化与研究型人才培养 [J]. 教育教学论坛, 2013 (27): 157-158.

[15] 姚建宗. 当代中国法学学术评价基准的构造与阐释 [J]. 中国社会科学评价, 2015 (1): 36-47, 127-128.

[17] 汤建民. 加快推进学术人才分类评价 [N]. 中国社会科学报, 2018-06-12 (1).

[18] 杨建林, 朱惠, 宋唯娜, 等. 系统论视角下的学术评价机制 [J]. 情报科学, 2012 (5): 670-674.

(责任编辑 吴潇剑)

Problems of the Evaluation Mechanism of Legal Science in Contemporary China and Its Reconstruction —Taking the Evaluation Mechanism of German Law Discipline as the Reference Frame

Lei Lei

Abstract: For a long time, the evaluation mechanism of contemporary legal science in China has been based on criteria with characteristics of hierarchization and quantification. This tendency with its features goes through both the disciplinary assessment within the system and the discipline ranking outside the system, some rankings also have a strong commercial and subjective color. Through comparison, it can be found that the evaluation mechanism in Germany emphasizes on academic autonomy of legal science, focusing on endogenous power, while the evaluation mechanism in China stresses public responsibility that this discipline should take, focusing on external pressure. China cannot, and should not copy the German model, and the future direction should aim at such a legal science evaluation mechanism as emphasizing on both subjective and objective criteria with diversity and balance. Thus, we need to construct a more diversified source system, a more open object system, a more reasonable classification system and a more balanced standard system, in order to achieve the balance between academic autonomy and public responsibility.

Key words: Evaluation mechanism of legal science; Hierarchization and quantification; Academic autonomy; Public responsibility; Diversity and balance

(上接第 31 页)

Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), various universities have carried out a lot of fruitful work in inspection and supervision innovation, which has played a role of escort for the development of universities in the new era. However, in the face of the new situation and new tasks of comprehensively and strictly administering the Party, the inspection work of university has also shown some shortcomings. To promote the high-quality development of inspection and supervision in university in the future, we should firmly adhere to the position of political inspection, accurately grasp the content of inspection and supervision, explore the integration of inspection supervision and audit supervision, and better realize the inspection and inspection transmission and supervision mechanism and provide adequate policy guarantees.

Key words: University; Inspection and supervision; Function positioning; Optimization and innovation

试析“双一流”建设政策工具 视角下的学科治理

许杰

(国家教育行政学院, 北京 102617)

摘要:有效执行“双一流”建设政策,工具选择是重中之重,关涉政策目标的达成度。传统“学科建设”话语的惯性思维引发“双一流”建设工具选择的合法性危机,使得“双一流”建设政策的有效实施遭遇新挑战。要实现政策预期价值,从根源上应该抛弃旧的学科建设话语体系,确立一种“新的思维”,以此对政策工具选择进行顶层设计,从理念价值、制度路径和行动机制层面进行系统调整,提升工具的针对性和实效性。学科治理作为“双一流”建设政策执行的工具选择,是治理工具在学科层面的适用,是对行政本位和管理主义的学科建设路径依赖的突破创新。相对于“学科建设”话语,“学科治理”能够更好地体现国家战略,实现“双一流”建设的中长期发展战略目标。

关键词:学科治理;双一流;政策工具;学科建设;合法性;治理

中图分类号:G642.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-4038(2021)12-0048-09

“双一流”建设作为新时代我国高等教育发展的国家战略工程,赋予了高校建设世界一流大学和世界一流学科的使命担当。从政策内容体系看,学科建设是着力点,是“双一流”建设的逻辑起点。没有一流学科支撑,罔谈世界一流大学,建设高等教育强国的目标更是空中楼阁。一流学科建设成效在某种程度上决定了“双一流”建设政策目标达成度。2020年8月,教育部办公厅下发了《关于开展2016—2020年“双一流”建设周期总结工作的通知》,随后,教育部等三部委联合印发《“双一流”建设成效评价办法(试行)》

(以下简称《评价办法》)。当下是“双一流”建设首轮周期成效评价和总结反思的关键节点。“双一流”建设的整体推进是一个系统工程,涉及政府、企业、社会、高校等不同利益相关者。其中,政府和高校是关键主体。“双一流”建设政策的有效实施政府决策起着主导作用,而“双一流”建设目标实现的关键则在于大学层面的政策执行成效。从政策执行层面,选择有效的政策工具不仅是“双一流”建设实施的关键,关涉“双一流”建设政策价值目标的实现,更是政策实践过程亟待解决的现实问题。

收稿日期:2021-10-09

基金项目:国家社会科学基金“十四五”规划2021年度教育学一般课题“‘双一流’建设政策实施中的学科治理研究”(BIA210173)

作者简介:许杰,女,教授,国家教育行政学院学校管理教研部,主要从事教育政策分析、高等教育治理及大学制度研究。

一、政策工具选择：“双一流”建设过程的重中之重

“双一流”建设政策明确了未来较长时期内中国高等教育发展的目标方向。政策制定之后，重在执行。政策执行是在政策制定完成之后将政策所规定的内容变为现实的过程，是为实现政策目标而重新调整行为模式的动态过程。^[1] 质言之，政策执行是将政策理想转化为现实目标的唯一途径，有效的政策执行是目标达成的决定性因素。“在达到政策目标的过程中，（政策）方案确定的功能只占 10%，而其余的 90% 则取决于有效的执行。”^[2] 要确保政策执行结果符合政策目标，政策工具至关重要。政策目标要变成现实，必须以各种政策工具作为媒介，选择有效的政策工具是实现政策目标的基本途径。^[3] 为了实现“双一流”建设政策从文本到实际效果的高效转化，选择合适的政策工具或手段就成为重中之重。正如萨拉蒙所言：“公共行动的失败不是源于政府管理人员的无能或渎职，而更多是由于他们使用的工具或行动方式。”^[4]

政策目标为政策工具选择规定了方向。2015 年，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》（以下简称《总体方案》），提出了三个阶段的政策目标：到 2020 年，若干所大学和一批学科进入世界一流行列，若干学科进入世界一流学科前列；到 2030 年，更多的大学和学科进入世界一流行列，若干所大学进入世界一流大学前列，一批学科进入世界一流学科前列，高等教育整体实力显著提升；到 21 世纪中叶，一流大学和一流学科的数量和实力进入世界前列，基本建成高等教育强国。鉴于“双一流”建设政策目标的设定，“双一流”建设在政策工具的选择上应体现以下三个方面导向。

首先，要重视竞争性流动策略，突出整体建设，实现一流目标。《总体方案》明确提出坚持以一流为目标，引导和支持具备一定实力的高水平大学和高水平学科瞄准世界一流，汇聚优质资源，培养一流人才，产出一流成果，加

快走向世界一流。《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》（以下简称《实施办法》）提出“实行总量控制、开放竞争、动态调整”的遴选原则。《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》（以下简称《指导意见》）强调“坚持特色一流”“坚持内涵发展”的基本原则。《评价办法》突出“一流目标，关注内涵建设”，考察和呈现高校和学科的建设成效。

其次，要探索政府宏观调控、社会主动参与、高校自主办学的体制机制，旨在激发高校内驱力和创新动力。为适应政府职能转变和高等教育体制改革这一总目标的要求，《总体方案》和《实施办法》都强调权力下放、程序简化与运用，重视发挥社会第三方组织的作用。《指导意见》突出“以体制机制创新为着力点”，“坚持改革驱动”“坚持高校主体”“完善中国特色现代大学制度”。《评价办法》规定，对建设高校“加强党的全面领导与治理体系改革成效”的评价贯穿于成效评价的各个方面。

最后，要建立激励约束机制，强化目标管理，注重建设实效。《总体方案》指出，“以绩效为杠杆”，“强化绩效，动态支持”，“根据相关评估评价结果、资金使用管理等情况”奖优惩劣。《实施办法》强调，根据建设中期和末期的评价结果，重新分配资源，对于实施不力、进展缓慢和缺乏实效的建设高校及建设学科进行警示并减小支持力度。《指导意见》规定，根据建设进展和评价情况，动态调整支持力度和建设范围。《评价办法》进一步明确，成效评价实行水平评价与效益考核相结合，综合评价结果作为下一轮建设范围动态调整的主要依据。

二、合法性危机：“双一流”建设工具选择的现实困境

教育政策的安身立命之本就在于具有合法性。合法性是教育政策被认可的基础，合法性代表了教育政策的真正权威，合法性是教育政策成就自身的标志。教育政策合法性是教育政策有效性的前提。^[5] “双一流”建设工具选择的合

法性危机体现在政策文本和政策实践两个层面。

1. 文本特点

随着“双一流”建设相关政策的出台，对“双一流”建设政策文本的政策工具分析引起了学界的关注。综合目前的相关研究，主要是以西方学者在微观层面的政策工具分类为依据对“双一流”建设政策文本话语的政策工具进行归类统计，在此基础上对政策工具类型进行定量和定性分析。根据学者徐赟研究中提供的统计数据，^[6]可以发现“双一流”建设在政策工具选择上有如下特征。一是以命令性工具为主导。《总体方案》中命令性工具是使用最多的政策工具，占到该项政策所有政策工具的30.65%；《实施办法》中命令性工具使用率也较高，在40个政策编码中占据26条，使用率高达65%。二是简政放权工具比例偏低。简政放权是“双一流”建设的制度保障。根据工具分类，简政放权对应的主要政策工具是系统变革工具。《实施办法》中以权力变革为内核的系统变革工具使用频次过低，仅占5%，与政策目标明显不相匹配。以体制机制改革和权力重组为核心的系统变革工具使用频次和比例过低的现状，明显表明当前政策工具与政策目标之间存在错位。^[7]三是政策工具偏向短期效益。从工具属性看，能力建设工具注重高校内涵式发展和整体实力提升。在《实施办法》的政策工具中，能力建设工具只使用2次，仅占5%的比例。这种政策工具的选择偏好不利于高等教育强国这一长远目标的实现。从长远利益来看，“双一流”建设有个过程，参与建设的高校也要形成梯队。^[8]政策工具只有通过提升高校治理能力和办学实力，才能提升高校的核心竞争力，跻身世界一流行列，为国家和社会乃至人类的长远发展带来福祉，实现“双一流”建设价值目标。

2. 实践表征

从“双一流”建设高校周期总结报告中可以看出，一方面，“双一流”建设政策重塑着我国高等教育的精神面貌，高校的一流学科建设成效显著，一流大学整体建设成绩斐然，无论在人才培养、科学研究、社会服务方面，还是在教师队伍建设、文化传承创新、国际交流合作

等方面均有骄人的业绩表现；另一方面，公共政策实质是价值和利益的再分配，“双一流”建设作为高等教育领域国家层面的公共政策，面对多元复杂的高等教育实践和不同的利益相关者，“双一流”建设政策实施的效果并不完全与政策设计的初衷吻合。“双一流”建设文本层面的工具选择暗含着观念、权力和利益的博弈，为“双一流”建设政策的有效实施带来了新挑战。

第一，以行政权力为主导的管理主义盛行。政府的意志和行动直接通过远程控制的方式在“双一流”建设过程中发挥主导作用，在某种程度上形成政府向高校分权的假象。^[9]正是这种运作机制，使得各级政府在下达绩效指标时，能够延续并延伸其对高校的控制。在一流学科建设实践中，被行政权力主导的非对称评价已然演化为以“项目”为诱饵、以“权力”为后盾的管理主义行动策略。^[10]在大学内部，面对“双一流”建设过程中日益激烈的资源和声誉竞争，为了自身的整体利益，高校进一步集中权力，通过行政介入的方式集中资源和力量应对来自多方利益相关者的考核和问责，完成各种任务、指标，及时处理各种公共事务，^[11]其结果必然进一步弱化了学术权力，行政权力主导的高校内部治理格局仍未改变，显性分权中内涵隐性集权，行政本位的管理主义实则进一步强化。

第二，大学缺乏主体意识和自主行动。尽管政府在高等教育领域有进一步收缩行政权力触角之势，但“政府深思熟虑的战略性介入”依然是实现“双一流”建设这一宏伟蓝图的关键所在。^[12]政府的过度干预虽有助于指标绩效的提升和显性目标的达成，但也因此弱化了高校的主体性和自主办学能力，无益于高校办学自主权的落实，破坏了高等教育的生态环境。其结果是“目前中国大学的状况是有目标、有经费，但是在大学治理和管理体制上并没有太大变化”^[13]。在一流学科建设进程中，政府通过行政动员和项目制一直处于高度介入状态，原本应当成为建设主体的高校、学科及教师成为顺应政府意志的执行者。高校、各学科点个体按照政府预设的技术化轨道塑造认知和选择行

动, 高校教师则不得不围绕各类行政性评估指标起舞, 形成一种缺乏主体意识和自主行动的“象征性建设”。^[14] 高校办学的主体性和自主性得不到解放, 无法承担学科长远发展的使命, 遑论公认一流学科的生成和一流大学的建成。

第三, 绩效评估使大学愈加急功近利。“双一流”建设在按照“以绩效为杠杆”原则进行投资时, 以政绩为指标很容易使实施者形成“唯政绩”的工作模式, 从而陷入“政绩困局”。^[15] “绩效主义”笼罩的学术场域内, 学者们的自主专业探究被外在的、功利的激励机制所遮蔽, 绩效评估牵制着大学自主和学术自由的方向, 教师在选择研究主题、研究方法和研究进度方面的自由在一定程度上被绩效评估左右, 逐步丧失了学术自由的权利和专业人员的自主性和能动性。进言之, 由绩效评估所带来的机械的制度理性替代了人的理性, 突出了规制力量及其内隐的“理性的自负”, 这在一定程度上对学术空间的持续扩展带来潜在的负面效应。在现实中, 已经启动的“双一流”建设存在忽略建设理想、陷入利益之争的情况。^[16] 过度追求技术和指标层面的世界一流大学, “指标完成度”成为各高校“双一流”建设中的“紧箍咒”, 大学很容易将绩效理解为指标的提升, 唯指标化成为“双一流”建设的误区。这会催生功利化的行为, 有悖于大学精神, 不利于一流大学的长足发展。

3. 归因分析

建构主义认为, 在选择政策工具时行动者不仅考虑其效果, 而且受传统、路线和特定的思考及行动方式支配。某种政策工具被频繁地使用, 但这并非是达成既定目标的最有效工具, 而是行动者能够对此达成一致, 使冲突最小化。就本质而言, 这种工具已内化为组织路线, 成为组织文化根深蒂固的组成部分, 排斥和限制了对新工具的使用, 对可选择的其他工具根本不予考虑。以此反观“双一流”建设政策工具选择归因, 具有极强的解释力。

在观念理念层面, 政策工具存在传统“学科建设”话语范式的惯性思维。“双一流”建设政策的核心是一流学科建设, 学科建设作为重

中之重, 统领“双一流”建设整个政策过程。就本质而言, 学科建设不是一个学术问题, 而是一个重要的政治问题。^[17] 它的合法性源于政府的文件, “学科”和“建设”合二为一成为一个重要的政策概念, 可以看作政府对大学进行学科管理的政策工具。这不仅体现了政治和经济话语向高等教育话语的延伸, 亦折射出建设主体强烈的介入意愿。政府通过一种“不在场的在场”控制了大学的学科建设和学术进展。^[18] 新工具的主要组成成分出现在旧的范式中, 这意味着旧的范式依然有影响。旧的范式会破坏新工具的实际意义。^[19] 毕竟话语表达影响着人的思维, 话语实践也关乎着制度的实践。^[20] 根据路径依赖理论, 新的管理模式必然会受到原有管理模式凭借其初始地位在自我强化机制作用下形成的“锁定”效应的影响, 即使其更合理、更有效。^[21]

在制度模式层面, 政策工具具有典型的自上而下国家主导特征。一般来说, “政府主导型改革模式往往具有时间短、见效快和阻力少的特点。但是这种模式易留下大量的后遗症……如果走向极端, 一味强调高等教育的发展从属于国家利益, 反而极有可能给高等教育的发展带来更大的灾难”^[22]。正是由于国家主导型改革的特性和惯性使然, “双一流”建设在政策工具选择上体现了行政动员的特质。政策文本中对命令性工具的选择偏好受制于高等教育管理体制的约束, 更是后发外生型的追赶心态的不得已选择。由于我们缺乏一个独特的大学模式, 从而缺乏对学术进展的有效衡量尺度, 进而不得不依赖外部手段来控制, 这一现状也是管理主义盛行的主观原因。^[23] 在强大的行政动员力的驱使下, “双一流”建设高效统合了中央与地方、大学与院系、学科与教师、企业与社会等各层级、各主体的力量, 这是一流学科建设的体制基石。^[24] 由此决定的“双一流”建设中大学要形成自我发展的内生动力和制度路径等重要任务目标仍进展不大, 成效不够显著。

在运行机制层面, 政策工具存在行政管理逻辑与市场需求逻辑主导学术逻辑的路径依赖。从应然上讲, 知识生成逻辑是一流学科建设的

根本逻辑，推进一流学科建设应当在遵循知识生成逻辑之基础上达到市场需求逻辑与行政管理逻辑的多重统一，以持续促进知识的生产创新。^[25]但实然状态下，“双一流”建设的项目制塑造了以行政逻辑为主、市场逻辑为辅、双重体制混合的学科建设运行逻辑。^[26]项目制使政府、大学、教师等各类主体均嵌套在内，在项目设定的框架和轨道上决策与行动。同时，“双一流”建设政策以新公共管理理念为指导，更加强调政府分权、高校自主、需求导向和公开竞争，更加强调经济、效率、绩效和社会参与，体现出更加鲜明的市场化取向。^[27]在行政管理逻辑和市场需求逻辑的主导下，学科建设不过是工具层面的显性指标，知识生成则成为行政管理和市场需求的副产品，实践层面的“双一流”建设在一定程度上掉入追赶“像一流”国际标准的模仿陷阱而难以自拔，由此引发了学术的泡沫化和学科生态的恶化。

三、学科治理：“双一流”建设政策执行的工具选择

“对一项政策进行规划往往很难套用某种固定的‘公式’，因为政策活动的各个方面都具有很强的模糊性和偶然性。在制定政策的活动中需要分析各种因素，并不断地对计划进行修改。”^[28]公共政策活动实际上就是一种选择，是价值目标的选择，更是实现价值目标的途径与手段的选择，即政策工具的选择。就此而言，选择有效的政策工具贯穿于政策实施全过程。

1. 治理：政策执行的一种“新工具”

纵观大量的政策实践活动，政策工具选择不当是造成政策失败的主要原因。客观地说，政策工具选择就是在政策理想与政策现实的矛盾冲突中寻找平衡点，在相互博弈中搭建合适的政策路径。“政策工具属性”“政策问题和目标”“政策网络”是影响工具选择的三个核心因素。^[29]政策工具选择应该做到工具属性与政策网络相适应，同时要以政策问题为起点，以政策目标为价值旨归，政策工具只有在具体背景中针对具体问题才会产生效用。

针对“双一流”建设过程中政策工具选择而引发的合法性危机及归因分析，要实现政策预期价值，从根源上应该抛弃旧的学科建设话语体系，确立一种“新的思维”，以此对政策工具选择进行顶层设计，在理念价值、制度路径和行动机制层面进行系统调整，以提升工具的针对性和实效性。诚如维特根斯坦所言，“洞见或透识隐藏于深处的棘手问题是艰难的，因为如果只是把握这一棘手问题的表层，它就会维持原状，仍然得不到解决。因此，必须把它‘连根拔起’，以使它彻底地暴露出来；这就是要求我们开始以一种新的方式来思考。……难以确立的正是这种新的思维方式。一旦新的思维方式得以确立，旧的问题就会消失；……因为这些问题是与我们的表达方式相伴随的，一旦我们用一种新的形式来表达自己的观点，旧的问题就会连同旧的语言外套一起被抛弃”^[30]。毕竟，“双一流”建设蕴含的时代内涵和政策目标区别于此前的重点项目。

治理作为一种“新工具”得到政策执行者的广泛关注。近年来，随着政治经济社会发展，“旧工具”已不合时宜，对“新工具”的诉求呼之欲出。“虽然新的政策工具常常与旧的工具相提并论，但其着重点已经不再是政府统治的单向性，研究更多地聚焦于治理的双边性甚至是多边性。同时，新工具的提倡伴随着对旧工具的批判，如传统意义上的管制被认为是过时的。”^[31]20世纪90年代，西方社会在反思新公共管理倡导的公共事务管理私有化改革的浪潮中，“治理”（governance）成为西方社会科学的显学和主流话语。就一般意义而言，任何理论的提出都是为解决现实问题服务的。影响实践的最有说服力并且最有效的方法就是改变用于认识实践的理论 and 语言，治理作为破解公共行政中政府失灵和市场失灵的新工具，为公共行政、政策实践提供了方法论。^[32]治理是一种多元的、民主的、合作的、非意识形态化的行政模式和政策工具，它抛弃了传统行政管理的垄断和强制性质，强调政府、企业和公民社会的共同作用，在相互依存的环境中分享公共权力，共同管理公共事务的过程。

作为“新工具”的治理体现为三大特征。第一，政府在治理中的主导地位不可动摇。政府的主导作用体现在要按照公益目标的要求主持规则的制定，在规制的范畴内政府、企业和公民社会等利益相关者按照各自的角色规范履行公共职责。第二，治理的主体具有多元性。治理规则制定是多元利益主体参与决策的结果。治理的规则在出台前必须经过利益相关者全体（或代表）的讨论、协商达成共识。第三，治理的目标是善治。治理是过程，强调自上而下和自下而上持续的互动。不同的利益相关者在相互合作、扮演各自角色中促进公益的实现，实现公共利益最大化。

2. 学科治理：“双一流”建设政策执行的有效工具

从政策工具的研究走向看，工具适用的环境及其背景受到更多的关注，从古典途径向建构主义的转变，使得政策工具研究从微观层面上升到中观层面，即走向网络研究。^[33]“双一流”建设作为国家战略工程，对政策工具的选择应该跳出借鉴国外学者的微观层面分类，进一步开阔视野，提高站位，从中观和宏观层面，以治理“新工具”为视角，对标“双一流”建设的政策工具选择。契合新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的政策背景，聚焦“双一流”建设的政策目标，回应“双一流”建设政策执行的现实困境，学科治理是“双一流”建设的有效工具。

第一，在理念价值层面，学科治理能够超越传统“学科建设”惯性思维，承载“双一流”建设政策初衷。党的十八届三中全会首次提出全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化，开启了国家治理的新命题。党的十九届四中全会从国家制度层面面对这一新命题进行了创新发展，确立了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的战略任务。大学治理作为国家治理的重要组成部分，必然嵌入国家治理的整体架构之中。^[34]学科治理是国家治理在大学层面的具体落地，体现了“双一流”建设总体目标。“双一流”建设《总体方案》对于“总体目标”

的表述，强调“高等教育治理体系和治理能力现代化”。“以学科为基础”是“双一流”建设的基本原则。学科是大学的基本单元，承载着大学组织的功能使命。因此，大学治理归根到底要体现在学科层面的治理，大学落实“双一流”建设政策归根到底要通过学科治理落地。是故，当下“双一流”建设中的“一流学科”建设举措，即可视为由政府主导、大学承接、社会参与的一项事关学科治理的重大政策行动。^[35]从政策工具角度，学科治理是国家层面的“学科建设”政策话语在高校层面的实践进路与策略选择，是治理工具在学科事务决策及管理中的适用和体现。依据治理工具的属性特征，学科治理体现自治和共治两个维度，自治突显学科的自组织网络，突出高校学科的独立性及学科主体作用，遵循知识生产和运行的本质规律；共治突显多元主体共同治理的理念，强调高校与政府、市场、社会等不同主体对学科建设进行合作治理。显而易见，学科治理能够突破传统学科建设的思维惯性，带来学科权力主体、权力运行模式及管理方式的系统变革，使权力主体由一元管制转向多元共治、权力运行由单向控制转为双向互动、管理方式由被动改为主动。诚然，作为新工具选择的学科治理，其有效推进需要以政府上下、大学内外的通力合作为要件。政府、高校和社会各利益主体要树立学科治理共同体理念，转变传统学科建设的管理思维为协同共治，构建国家意识引领、社会共识凝聚的新发展理念，真正形成从自治到管治再到共治之格局。^[36]

第二，在制度路径层面，学科治理能够综合“自上而下”和“自下而上”制度模式，提升大学主体意识和内驱力。政策问题的最终解决者是政策实践者。如果改革没有立足于对政策目标群体行为假设的正确认识，在实施当中就会偏离当初设定的政策目标。^[37]高校既是“双一流”建设的政策实践者，也是“双一流”建设政策的目标群体。因此，政策工具的选择要特别考量对高校的適切性和针对性。如果说自上而下的命令性工具选择和过度使用更多是对“双一流”建设理想价值目标的关照，在一定程

度上造成了大学内驱力不足,那么,当下对政策工具选择更应该突出“自下而上”途径,以破解现实政策执行中遭遇的问题。基于大学学科建设的内在需要和大学的功能价值,大学学科的有效自主治理是大学自主办学和科学治理在学科层次的内在需求与投射。^[38] 学科治理的适用关键在于政府要转变角色,在“双一流”建设过程中进一步收缩行政权力触角,给大学更多的办学空间。学科治理需要政府和大学以学科为逻辑起点,通过政策工具调整和学科组织变革,创新学科体系制度,回归学科本源,尊重学科规律,提升大学主体性、自主性、能动性。学科治理通过倡导自下而上的多方民主参与途径,为一流学科发展提供制度保障,以激发大学对国家发展和民族进步的责任使命,实现“双一流”建设政策的价值旨归。

第三,在运行机制层面,学科治理遵循学术逻辑,彰显学科主体作用,尊重学科发展规律。从价值特征看,知识生产创新是一流学科建设价值的根本体现,高校作为学术性组织所代表的学术力量是促进知识生产创新的主体,是推动一流学科建设的内因和根本动力,行政和市场都只是影响知识生产创新的方法和手段。^[39] 学科治理正是围绕着学科知识的创新与拓展这一根本逻辑来运行,契合学科的根本属性、内在逻辑和发展规律,依循学科的知识逻辑及其治理需求来展开。^[40] 首先,学科治理基于学科的专业性和主体性,以专业权力为中心,构建学科主体治理结构。教师是学科治理的关键主体,学科治理遵循学科的自组织性,确保内行者决策的主体地位。同时,要发挥学生在学科治理的作用。此外,社会相关人士作为学科与社会联系的外部专家,也应拥有相应的治理权力。^[41] 多元学科治理结构能确保学术群体的高校师生、学术同行,以及非学术群体的政府、社会等学科利益共同体在“学科生活世界”中达成公共协商的学科治理共识,能够创造学科共同体成员民主科学的利益表达平台和渠道,确保学科治理的科学性和高效性,以学科成员共治达成学科善治目标。^[42] 其次,学科治理注重学科自组织建设,尊重学科自主权,以提高学科建设成

效。学科、院系、大学其他内部组织构成了中国大学内部治理的结构逻辑。但学科治理组织不同于院系和大学治理组织,院系及大学治理组织是集学术和行政事务治理为一体的学术行政复合组织,学科作为大学基层组织,主要是一种学术性“自组织”,学术性、专业性、道德性、责任心强,学术属性决定了其必须是一个自觉自律的学术理性组织。^[43] 不受“他者”干涉、强调学科共同体参与权利、由学科人(主要是学术人)自发自主、防止学科组织“虚化”与“纯化”,^[44] 这也是学科组织最根本的品性。最后,学科治理要求建立多元主体民主协商的决策机制。构建基于学术民主原则、以学术人为主体的决策模式,旨在在学术民主、协商共治的基础上凝聚共识,寻求学术共同体成员价值追求与利益诉求的平衡,规避行政权力和学术权力冲突,维护学术自由和学术民主,保障学术共同体成员在学科治理权力结构中的参与权、话语权和决策权,构建学术共同体集体决策的治理结构,完善学科决策体制机制,促进学科的有效建设与良性发展,实现“双一流”建设政策目标。

参考文献:

- [1] [31] [33] 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 224. 151. 151.
- [2] 袁振国. 教育政策学 [M]. 南京: 江苏教育出版社, 2001: 292-293.
- [3] [19] 陈振明. 政策科学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 193. 197.
- [4] 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系 [M]. 田凯, 译. 北京: 商务印书馆, 2008: 23.
- [5] [32] 许杰. 政府分权与大学自主 [M]. 广州: 广东教育出版社, 2008: 192. 203.
- [6] 徐贲. “双一流”建设中政策工具选择与运用的问题及对策 [J]. 教育发展研究, 2018 (1): 26-32.
- [7] 周付军, 胡春艳. 政策工具视角下“双

一流”建设政策工具选择研究——基于政策工具和建设要素双维度的分析 [J]. 教育学报, 2019 (6): 84-93.

[8] 刘海峰. “双一流”建设应注重效率兼顾公平 [EB/OL]. (2017-09-21) [2021-11-01]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2017n/2017_zl46/201709/t20170921_314929.html.

[9] [27] 苏永建, 李冲. “双一流”建设背景下中国特色现代大学制度的挑战与应对 [J]. 教育发展研究, 2017 (Z1): 9-16.

[10] [14] [24] 朱冰莹, 董维春. 技术治理视角下的一流学科建设: 实践反思与制度重构 [J]. 学位与研究生教育, 2018 (10): 1-7.

[11] 阎光才. 现代大学制度的内涵及其构建过程中所面临的困境 [J]. 澳门理工学报, 2012 (3): 157-164.

[12] 纽曼, 科特瑞亚, 斯葛瑞. 高等教育的未来: 浮言、现实与市场风险 [M]. 李沁, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 1.

[13] 王建华. 政策驱动改革及其局限——兼议“双一流”建设 [J]. 江苏高教, 2018 (6): 6-11.

[15] 赵爽. 教育政策合法性研究 [D]. 长春: 东北师范大学, 2005.

[16] 马陆亭. “两个一流”: 当利益遇到理想 [N]. 光明日报, 2016-08-30 (13).

[17] 王建华. 学科的境况与大学的遭遇 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2014: 41.

[18] 王建华. 学科建设话语的反思与批判 [J]. 现代大学教育, 2016 (4): 1-7.

[20] 斯泰宾. 有效思维 [M]. 吕叔湘, 李广荣, 译. 北京: 商务印书馆, 2015: 74.

[21] 张贵群, 胡象明. 论传统社会管理向社会治理的转变——基于路径依赖理论的研究视角 [J]. 湖北社会科学, 2013 (12): 32-35.

[22] 黄福涛. 高等教育改革模式的比较研究 [J]. 高等教育研究, 1997 (3): 96-100.

[23] 王洪才. “双一流”建设与传统路径依赖超越 [J]. 高校教育管理, 2017 (6): 1-7.

[25] [39] 田贤鹏. 一流学科建设中的知识

生产创新路径优化——基于知识生成论视角 [J]. 学位与研究生教育, 2018 (6): 7-13.

[26] 史普原. 科层为体, 项目为用: 一个中央项目运作的组织探讨 [J]. 社会, 2015 (5): 25-59.

[28] 刘复兴. 国外教育政策研究基本文献讲读 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 273-282.

[29] 习勇生. “双一流”建设的政策工具选择研究 [J]. 黑龙江高教研究, 2017 (11): 31-35.

[30] 邓正来. 市民社会理论的研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 155.

[34] 许杰. “价值-制度-行动”三维一体: 大学治理体系构建的基本逻辑 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (10): 17-23.

[35] 何晓芳. 学科嵌入式治理: 一流学科生成与发展的制度逻辑 [J]. 中国高教研究, 2019 (9): 29-33.

[36] 谢凌凌, 陈金圣. 学科治理: 地方高校学科建设的核心议题 [J]. 教育发展研究, 2017 (7): 38-45.

[37] 俞兆达, 石火学. “双一流”建设的政策流变、超越及意蕴 [J]. 教育评论, 2018 (12): 23-28.

[38] 陈金圣, 邹娜. 论高校的学科治理 [J]. 高教探索, 2019 (6): 16-21.

[40] 陈金圣. 学科治理的基本依据、组织基础与运行机制 [J]. 学位与研究生教育, 2020 (3): 7-13.

[41] 杨天平, 薛长凤. 基于学科属性的大学学科治理 [J]. 现代教育管理, 2021 (7): 18-25.

[42] 方晓田, 彭江. 中国大学学科治理现代化: 内涵、困境与路径 [J]. 湖北社会科学, 2021 (7): 149-155.

[43] 睦依凡. 关于一流大学建设与大学治理现代化的理性思考 [J]. 中国高教研究, 2019 (5): 1-5, 48.

[44] 方晓田, 郑白玲, 陈亮, 等. 以高等教育内部治理现代化推进“双一流”建设 (笔谈) [J]. 教育发展研究, 2018 (19): 50-62.

(责任编辑 吴潇剑)

On Discipline Governance from the Perspective of “Double First-class” Construction Policy Tools

Xu Jie

Abstract: To effectively implement the “double first-class” construction policy, the choice of tools is the top priority, which is related to the achievement of policy objectives. The inertial thinking of the traditional “discipline construction” discourse leads to the legitimacy crisis of the choice of “double first-class” construction tools, which makes the effective implementation of the “double first-class” construction policy encounter new challenges. To realize the expected value of policy, we should abandon the old discipline construction discourse system and establish a “new thinking”, so as to carry out the top-level design of the choice of policy tools, and make systematic adjustment from the aspects of concept value, system path and action mechanism, so as to improve the pertinence and effectiveness of tools. As the tool choice for the implementation of the “double first-class” construction policy, discipline governance is the application of governance tools at the discipline level and the breakthrough and innovation of the path dependence on the discipline construction of administration standard and managerialism. Compared with the discourse of “discipline construction”, discipline governance can better reflect the national strategy and achieve the medium and long-term development strategic goal of “double first-class” construction

Key words: Discipline governance; Double first-class; Policy tools; Discipline construction; Legitimacy; Governance

(上接第 25 页)

The Centennial Development and Prospect of Cadre Education and Training of the Communist Party of China

Zhang Zheng Tan Tingting

Abstract: Cadre education and training plays a vital role in the comprehensive leadership of the Party and the consolidation of the ruling status. It has always been embedded in the centennial course of the development of the Communist Party of China. After germination and innovation, it has moved towards standardization and institutionalization in continuous exploration. It has developed and formed a cadre education and training system with Chinese characteristics, and has accumulated rich practical experience. Based on the new development stage, we can further improve institutional arrangements, improve policy supply, and cooperate with social mobilization to promote the integrated construction of cadre education and training system, so as to serve the modernization of national governance system and governance ability with high quality.

Key words: Cadre education and training; National governance system; Institutional arrangements; Party building

高校教师创业政策： 经济价值和教育价值的冲突与整合

赵庆年 宋 潇

(华南理工大学, 广东 广州 510640)

摘要：价值问题是政策的核心问题，尽管价值分析在政策研究领域已被广泛运用，但少有研究将其引入政策生成领域，阐述政策的生成原因和生成机理。研究基于价值冲突视角，在分析高校教师创业政策存在的价值冲突及其实践演变的基础上，归纳了高校教师创业政策生成原因和机理，发现高校教师创业政策是在多重现实因素的驱使下，政府为推动经济社会创新发展，依据其价值偏好，通过与高校教师的价值沟通，整合形成相对一致的价值认同，最终将相对认同的价值合法化的结果。研究一方面从实践与学理两维度揭示了高校教师创业政策生成的过程，为该政策的进一步完善提供了依据；另一方面为价值冲突更为复杂的高等教育政策分析提供了一个新视角，即价值冲突分析视角。

关键词：价值冲突；价值选择；创业政策；高校教师

中图分类号：G645.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-4038 (2021) 12-0057-10

教育政策与制度研究

一、问题提出与文献综述

1999年，《国务院办公厅转发科技部等部门关于促进科技成果转化若干规定的通知》规定：“科技人员可以离岗创办高新技术企业。”2019年，《人力资源社会保障部关于进一步支持和鼓励事业单位科研人员创新创业的指导意见》规定：“支持和鼓励科研人员离岗创办企业。”从“可以”到“支持和鼓励”的政策话语变化、从“政策条款”到“专项政策”的政策形式变化，显示了国家层面对高校教师创业的态度转变。这种转变使高校教师身份在传统的“教育者”、“知识生产者”、“研究者”（追求公共价值的社

会人）的基础上，增加了“创业者”（追求个人经济价值的经济人）的身份。不难看出，这种经济导向的身份与教育者促进“人的发展”和“学术发展”的追求存在价值冲突。高校教师创业包括离岗创业、在岗创业、产学研合作、技术转让、合同咨询等多种形式。^[1]那么，存在价值冲突的高校教师创业政策为何被推出？其生成的机理是什么？今后完善该政策的方向在哪里？

已有研究对高校教师创业政策价值冲突的关注表现在两个方面。一是对政策导向适切性的关注。部分研究认为，从长远看应对鼓励离岗创业保持审慎的态度^[2]，也应认识到在岗（兼职）创业的双刃剑特性^[3]。同时，西格尔（D.S.Siegel）等人对政策鼓励所有高校教师参与

收稿日期：2021-11-11

基金项目：教育部哲学社会科学研究后期资助重大项目“基于价值冲突的高等教育政策分析研究”（21JHQ015）

作者简介：赵庆年，男，教授，华南理工大学公共管理学院，主要从事高等教育发展评价与政策、教育经济学研究；宋潇，男，华南理工大学公共管理学院博士研究生。

创业提出了质疑,认为鼓励应视具体情况而定。^[4] 二是对政策引发的角色冲突的关注。创业政策引发了高校教师认同“研究和技术角色”与认同“市场和商业角色”的冲突^[5]、引起了学者角色和企业家角色的冲突^[6],具体表现在角色目标、规范和实现过程三方面^[7]。伦德奎斯特(M.A. Lundqvist)等人的研究则表明在诸多参与企业活动的各项中,直接创业与大学科学家的角色最不兼容。^[8] 此外,现有研究还从政策绩效角度考察了创业政策目标与政策实绩的关系,结果表明在创业政策的支持下,高校教师的创业率有所提高^[9],但直接创办企业并不是高校教师促进经济发展最有效的方式^[10]。

已有对政策適切性和角色冲突的研究,主要考察政策生成后的情况,聚焦政策的后端,忽视了政策的前端研究,即对存在价值冲突的教师创业政策的生成原因和生成机理关注不够。但已有研究对高校教师创业政策价值冲突的思考,阐明了价值问题是贯穿高校教师创业政策的核心问题,为研究提供了分析视角。因此,本研究从价值冲突视角出发,在厘清高校教师创业政策面临的具体冲突及价值冲突实践变化的基础上,分析高校教师创业政策的生成原因和生成机理,以揭示其生成与变化(新生成)的深层逻辑,为完善高校教师创业政策提供一个方向,为高等教育政策分析提供一个新的视角。

二、高校教师创业政策价值冲突体系:多元价值的交织对立

1. 高校教师创业政策面临的價值选择

斯通(Deborah Stone)的《政策悖论》揭示了政策面临价值选择的问题。^[11] 高校教师创业政策客观上存在追求科技进步、科技成果转化和经济效益三大直接目的,三者构成了高校教师创业政策的本体价值体系,即创业价值体系。高校教师的身份内涵有人才培养、科学研究和社会服务,尽管科学研究和社会服务不同于人才培养,但其仍是基于教育本质属性的科学研究和社会服务,因此教师的身份属性决定了其价值追求只能是教育价值。由此,政策制定者

制定政策和高校教师执行政策均不可避免面对存在基本逻辑差异的两套价值体系。高校教师创业政策遵循经济逻辑达成目标,是一种经济导向行为;教育则按知识和学术逻辑达成目标,更多体现为非经济导向行为。^[12] 经济导向行为和非经济导向行为的价值追求交织,使政策制定者和高校教师面对创业政策时,需在两套价值体系中作出某种选择:或选其一,或在两套价值体系中各选部分价值。同时,随着时空环境的变化,这种选择可能发生变化,但均是在这两套价值体系中作出某种选择。

2. 高校教师创业政策面临的具体价值冲突

创业政策倡导的创业价值与教育价值存在一致性的一面,如创业教师通过市场实践可更清晰市场人才需求、可提高研究成果应用性、可提供更符合需要的社会服务,这与教育价值存在一致性。但由于底层逻辑差异,创业政策更多体现的是经济价值的一面,如推进科技成果转化和追求经济效益的价值追求都指向经济价值。即使是创业政策的科技进步价值追求,也存在追求经济价值的一面,原因在于创业导向下的科技研发专注于获取更多专利,以赚取更多利益。这与教育的科学研究关注社会整体知识和创新水平提高,并将科学研究成果反哺人才培养不同。创业政策内含的经济价值追求与非经济导向的教育价值存在客观价值冲突,具体情况如下。

其一,创业经济价值追求与教育培养人才的冲突。这主要表现为四个方面:一是创业尽管能更清晰市场人才需求,但创业特别是直接创业会大量分散创业教师的注意力,市场需求并不一定能有效促使其改变培养方案,反而在时间和精力分配上易将人才培养置于追求经济利益之下;二是创业可能引发部分优秀教师的离职潮,导致优秀教育人才流失而影响教育育人质量;三是由于追求经济利益,创业可能将师生异化为“老板与雇员”的关系,使导师不以学生学术发展为核心进行人才培养,而使研究生沦为“赚钱工具”;四是在导师的影响下,部分在科学研究上具有巨大潜力的研究生可能转移注意力,本是研究型人才却完全走向追求

经济利益，从长远看将造成科学研究、未来发展的损失。

其二，创业经济价值追求与教育科学研究的冲突。这主要表现为两个方面。一是基础研究和应用研究的冲突。创业面向市场需求，对凝练研究问题有所助益，但创业必然优先考虑投入产出，相较于基础研究，应用研究具有投资低、周期短、转化快和成果排他性的特征，^[13]因此，创业者的投资关注点在于应用研究。作为基础研究重要力量的高校教师，在创业政策的引导下，大规模转向关注应用研究，会引致对基础研究的研究投入不足，长远看可能造成基础研究的损失。二是创业与科学研究产出的冲突。以追求经济价值的创业活动，需要考虑经营、管理、关系维护等多方面事务，使创业教师难以有足够的时间和环境开展研究工作，进而导致研究成果数量和质量下降。有研究显示，从事创业活动的教师其研究产出逐渐减少，优产水平低于未创业的教师。^[14]

其三，创业经济价值追求与教育社会服务的冲突。高校的社会服务功能从广义上来讲包含了人才培养、科学研究和社会服务三个方面，^[15]而本研究从狭义层面考察，不包括人才培养和科学研究。传统意义上的教育社会服务不以营利为目的，而以社会公共价值为导向，强调社会贡献和解决社会问题，^[16]其核心是围绕公共价值开展服务^[17]。创业政策所倡导的创业是一种追求经济利益的行为，易使教师屈从于经济利益，背离其社会责任，^[18]产生以“利”为核心的社会服务行为，从而放弃公共服务价值，造成教育社会服务的价值异化。

由此可见，理论上，教师创业政策面临着创业价值体系与教育价值体系的冲突。那么这些价值冲突在政策实践中又是如何表现的呢？下面从政策文本视角进行梳理。

三、高校教师创业政策价值冲突的实践流变：冲突逐步升级

以1987年《国务院关于进一步推进科技体制改革的若干规定》为起点，以关键政策为节

点，中国高校教师创业政策可分为初步探索阶段（1987—1998年）、重点探索阶段（1999—2011年）、改革试点阶段（2012—2014年）和全面推进阶段（2015年至今）。

1. 初步探索阶段（1987—1998年）：科学技术急起直追背景下的高校教师创业

改革开放初期，中国面临技术全面落后的基本国情。随着1986年国家高技术研究发展计划（863计划）的提出，中国开启了科学技术急起直追的战略时期，高校教师创业政策也在此背景下诞生。

从该阶段政策目标看，主要有“科学技术达到世界先进水平”“加速全社会的科技进步”等，可知这一阶段创业政策将科技创新成果作为最主要的目标，其核心价值是追求科技进步，科技成果转化和经济效益的追求被置于次要地位。从政策工具看，主要通过人事制度改革、税收优惠、增加整体科技投入来调动高校教师的研发热情，以增加研究产出。从高校教师创业方式看，高校教师可在完成本职工作的前提下，以兼职或停薪留职的方式开展与企业的技术合作，且需与教师本人的教学、科研业务结合；同时也允许高校教师以辞职的方式经营和创办企业。从以上规定来看，此阶段高校教师的创业活动是在保障教育价值追求的前提下，以产学研合作形式促进技术发明和创造。因此，本阶段高校教师创业政策与教育价值追求呈现总体一致性。

2. 重点探索阶段（1999—2011年）：高新技术发展与科技成果转化背景下的高校教师创业

经过改革开放前20年的发展，中国在技术上取得了一定进步，但技术对经济的贡献仍处于较低水平，特别是高新技术还主要依靠国外，技术落后和技术依赖仍是限制发展的重要因素。在此背景下，发展高新技术、构建国家创新体系、促进科技成果转化为现实生产力，成为发展的重要议题。

从该阶段政策目标看，主要有“提高自主创新能力”“发展高新技术及科技成果转化”等，与初步探索阶段相比更加强调高新技术发展和成果转化，经济效益置于次要地位。从政

策工具看, 相较初步探索阶段更强调税收优惠、金融支持、收益分配、孵化器建设等, 政策工具更加丰富和细化, 操作性更强。从高校教师创业方式来看, 可在完成本职工作的前提下, 采取兼职或在职的方式参与高新技术领域的创业活动或从事科技成果转化; 同时, 提出了“可以离岗创办高新技术企业”, 但没有明确的操作性规定。说明这一阶段的高校教师创业, 仍主要采用产学研合作形式进行研发和成果转化, 且范围局限于高新技术领域, 高校教师在创业中的角色更多为研究者和技术专家。从以上情况看, 该阶段创业政策主要针对高新技术领域的高校教师, 创业政策对教育培养人才和科学研究的价值损失也主要集中于高新技术领域。这表明该阶段创业价值与教育价值的冲突主要集中于具体领域, 对全局影响有限。

3. 改革试点阶段 (2012—2014 年): 创新驱动发展背景下的高校教师创业试点

2008 年国际金融危机后, 世界各国产业出现回流趋势, 使中国一直依凭的“出口+投资”的经济增长模式面临巨大压力。同时全球新一轮产业升级, 使以中低产能为主的中国经济面临巨大风险。因此, 在压力与风险的驱使下, 中国亟须以创新推动产业结构升级, 实现高质量发展。

与重点探索阶段相比, 该阶段创业政策不再局限于支持高新技术领域, 而是局部区域高校的全面创业试点, 说明高校教师创业已被置于经济社会创新发展更重要的地位。从政策目标看, 在强调科技进步和科技成果转化的同时, 更加强调科技发展对经济发展的驱动。从政策工具看, 大幅提高了研发者的成果转化收益分配比例, 并从财政补贴、税收优惠、期权激励和转化平台等多方面进行保障。从高校教师创业方式来看, 鼓励高校教师直接创业被置于更重要的位置, 如规定离岗创业可保留人事关系 3—5 年。从以上规定看, 试点区域创业政策解决了教师创业后顾之忧, 激发了高校教师追逐经济利益的驱动力, 同时形成了高校教师角色“超载”现象。相较于重点探索阶段, 因政策支持力度和支持领域的扩展, 该阶段呈现出创业

价值与教育价值间冲突加剧趋势, 但由于政策是在局部区域试行, 其影响的范围集中于试点区域, 于全国的影响有限。

4. 全面推进阶段 (2015 年至今): 创新驱动背景下面向经济动能转换的高校教师全面创业

与改革试点阶段不同, 伴随“大众创业, 万众创新”的正式提出, 科技对经济发展的贡献、科技与经济的融合被置于根本性的战略地位。高校教师作为主要的知识和技术群体, 具有知识和技术创业的天然优势, 为发挥高校教师高质量创新创业示范引导作用, 高校教师创业由国家全面提出, 政策也呈现出支持范围更大、力度更强的特征。

从支持范围看, 该阶段高校教师创业不再局限于局部地域试点, 也不再局限于具体领域。从支持力度看, 国家层面第一次颁发了专项政策, 不再是某一政策条款, 高校教师“创业者”身份的合法性正式确立。从政策目标看, 促进经济提质增效被置于落脚点的地位, 追求经济效益成为创业政策的首要目标。从政策工具看, 除对创业宏观环境的塑造外, 还对创业教师的社保、工资、人事关系、职称评定、股权收益奖励等方面给予了全面保障, 全面破除了高校教师创业的制度性障碍。最新颁发的文件则将离岗创业由文件第 3 条变为第 1 条, 离岗年限提高到 6 年, 显示了政策鼓励的创业方式向离岗创业偏移。从以上规定看, 经济效益是该阶段政策的核心追求。同时, 政策的支持力度、领域和范围也全面提升, 会激励更多高校教师参与到创业活动中, 伴随创业而生的高校教师角色“超载”、角色重心转移、研究重心转移、优秀群体离职等现象, 均在一定程度上对人才培养、科学研究、社会服务等教育价值产生不利影响。同时, 长期的经济导向可能对教师乃至高校产生价值重塑作用, 使教育公共性、非私利性的价值属性受到影响, 于教育、科学和社会的长远发展不利。

综上所述, 创业政策的本体价值与教育价值既有一致性的一面, 也有冲突的一面。一致源于两者均追求科技进步, 冲突源于一个是经济逻辑, 一个是学术和知识逻辑。根据政策文

本内容分析发现,教师创业政策价值冲突呈现逐步升级的趋势,原因有二。一是创业政策的核心价值追求逐渐倾向于追求经济效益,愈发偏离教育价值。初步探索阶段创业政策以科技进步为核心价值,这与教育追求科技进步具有一致性;而全面推进阶段创业政策则以经济效益为核心价值,对非经济导向的教育价值形成巨大冲击。二是创业政策的支持范围持续扩大,冲突的领域和地域均扩大。由于创业政策走向经济效益导向,价值冲突必然存在;而从支持高新技术领域创业到支持全领域创业,从试点城市鼓励创业到全国范围鼓励创业,价值冲突逐步扩大。从四个阶段价值冲突的总体演变情况看,表现为第一阶段的总体一致,到第二阶段的高新技术领域的冲突,到第三阶段的试点地区的冲突,再到第四阶段呈现全国冲突的局面。

四、高校教师创业政策生成:多重诱因的驱使

从需求视角出发,结合高校教师创业政策产生和变化的环境,将存在客观价值冲突的教师创业政策的生成原因概括为以下三个方面。

1. 国家发展需要高校教师创业

第一,发展转型——高质量增长的驱使。囿于“效率驱动”逻辑,中国经济增长长期依赖要素投资,对创新赋能经济发展的重视不够,导致了经济增长动能不足的局面。扭转增长动能不足、推动高质量发展,亟须向创新要动力。高校教师群体掌握着大量的技术和知识资源,积蓄了丰富的创新发展动能,鼓励高校教师创业对赋能经济发展具有重要的意义:既能在一定程度上活跃社会的创业氛围,助推大众创业万众创新局面的形成;又能在一定程度上为创新发展注入高质量的智力、知识、技术动力,赋能产业升级。随着经济发展对知识和技术的需求增大,高校教师创业政策被逐步推出,并呈现支持力度愈强的趋势。

第二,成果转化——唤醒沉睡的生产力。长期以来,科技成果转化效率低是困扰中国高

校的重要问题。国家先后出台多项法律和政策文件,采用诸如普惠金融、成果转化奖励、提高转化收益分配率、专项转化基金、多种孵化器等方式促进科技成果转化,但仍未解决成果转化率低的问题。据2015—2020年高等学校科技统计资料汇编数据,高校专利授权量和转化数呈总体上升趋势,但转化率始终低于5%,出现了大量专利“沉睡”现象。这与美国50%的专利转化率比,呈现巨大差距。^[19]究其原因,除部分不具有转化价值的专利成果外,还在于管理体制、利益分配机制、激励保障机制、风险保障机制等的限制。^[20]因此,需要给予教师开展科技成果转化活动的合法身份,在此背景下,为改变科技成果转化不理想的现实,推出了鼓励高校教师转化科技成果的创业政策。

第三,社会进步——提供更好的社会服务。社会服务功能被认为是大学的三大职能之一。自1989年《国务院批转国家教委等部门关于深化改革鼓励教育科研卫生单位增加社会服务意见的通知》以来,社会服务被置于高校教师参与社会建设的重要地位,但长期以来存在的参与度低、参与效果不佳的局面仍未扭转。^[21]其中重要的原因除教师评价以科研导向外,还在于学校系统与市场系统间的通道不畅,导致高校教师的研究与服务不能很好地契合市场需求。鼓励高校教师以多种创业形式的方式提供社会服务,既能调动其积极性,也能面向市场需求提供更专业和优质的服务,促进社会的整体发展和进步。因此,面对长期不理想的社会服务现实,推出了高校教师创业政策。

第四,创新升级——以创业促创新。创新与创业是一对相互促进的组合,创业可能涉及创新或不涉及,创新可能涉及创业或也不涉及。^[22]从这一角度看,创新与创业两者之间存在交叉,而交叉部分可分别称为创新式创业和创业式创新。其中,创业式创新强调以创业的方式来推动知识和技术的革新,而创新式创业强调在已有知识和技术的驱动下开展创业活动。高校教师的创业活动多起于创新式创业,随着创业推进而逐步过渡到创业式创新,即进入市场领域后,创业教师的创新活动将更加贴合于市场需

求。从这一角度看,市场对创新形成倒逼效应,提高了创新的有效性和可转化性,能有效降低高校创新与市场需求脱节的发生率。因此,为促进创新的有效性和可转化性,高校教师创业政策被逐步推出。

2. 国际环境变化需要高校教师创业

国际环境对中国的发展具有外部调节作用,国外技术“卡脖子”和高校教师创业的示范效应,激发了中国出台高校教师创业政策。

第一,技术挨打——科技的自立自强。长期以来,中国在创新发展方面陷入了技术“引进—落后—再引进”的受限困局,^[23]这严重威胁到中国的发展安全,如“中兴事件”和“华为事件”就充分暴露了这种不安全性。面对此困局,中国亟须提高自主创新能力和实现创新突破,以实现科技的自立自强。这客观上需向高校教师创业要动力,原因有二。一是高校教师创业有利于提升自主创新能力。创新能力的提升与知识累积水平密切相关,^[24]高校教师群体集聚了大量的知识基础,具有技术吸收和创新的能力优势,引导高校教师创业,可使其研发注意力更贴近于国家经济发展的现实需求,逐步消解技术受限困局。二是高校教师创业有利于实现创新突破。随着创新活动对创新资源的要求愈发复杂多元,合作创新成为创新突破的主流方式,^[25]激励高校教师开展多形式的创业活动,能增强高校与市场的联系,打通两者的沟通渠道,有效整合不同主体、不同地域的优质创新资源,实现资源的优势互补,加速优质创新成果实现突破。为改变技术挨打的局面,客观上需要高校教师与市场融合与合作,使高校教师创业政策被逐步推出。

第二,示范效应——国外高校教师创业的影响。高校教师创业政策的出台,部分源于对国外政策的学习。20世纪80年代,以《拜杜法案》为代表的政策催生了西方大量的高校教师创业活动,其中“剑桥现象”和“硅谷地带”更是引发了国际社会的广泛关注。西方国家通过建设创业型大学、创办大学科技园、开展广泛的创业教育、构建高校教师创业集群、鼓励高校教师开展多种创业活动等方式,^[26]推动了经

济社会的创新发展,为高校教师创业提供了典范。中国是高校教师创业的后发国家,西方国家高校教师创业活动带来的经济效应、社会效应在一定程度上影响了中国高校教师创业政策的出台。

3. 高校教师对创业政策存在客观需要

尽管创业与教师身份内含的价值追求存在客观的价值冲突,但随着客观环境的变化,部分高校教师产生了创业的需求,进而影响了创业政策的出台,主要体现为两个方面。一方面,部分教师实现个人和社会价值需要创业政策。创业是知识经济时代教师实现个人和社会价值的一种形式,高校教师作为专业知识的重要拥有者,通过多种形式的创业活动,不仅可以促使个人的经济状态得以改善,还可以在社会专业服务、决策咨询、提供就业、提供新产能等方面发挥重要作用,部分高校教师以此为实现自身价值和社会价值的标准,客观上产生了对创业政策的需要。另一方面,科技成果拥有者对成果转化潜在经济效益的期待,需要创业政策的支持。作为重要的研究者,部分高校教师积累了具有转化为经济价值的研发成果,客观上产生了多形式创业的需求。限于高校教师身份的特殊性与转化活动对资源、环境的要求,客观上需要政策赋予创业身份合法性,同时提供必要的资源、环境、制度保障。

五、高校教师创业政策生成机理:由价值冲突到价值整合

基于前文分析可知,创业价值与教育价值的冲突实质是创业政策内含的经济价值与教育价值的冲突。当创业政策的价值追求越偏向于追求科技进步,则两者的冲突越小;而当创业政策的价值追求越偏向于经济效益,则两者的冲突越大。那么,存在客观冲突且冲突加大的高校教师创业政策的生成机理是什么?研究结合高校教师创业政策的具体价值冲突、价值冲突演变和政策生成原因的分析,总结梳理出了价值目标、价值偏好、价值沟通和价值整合四个要素,其中价值目标和价值偏好是诱发价值

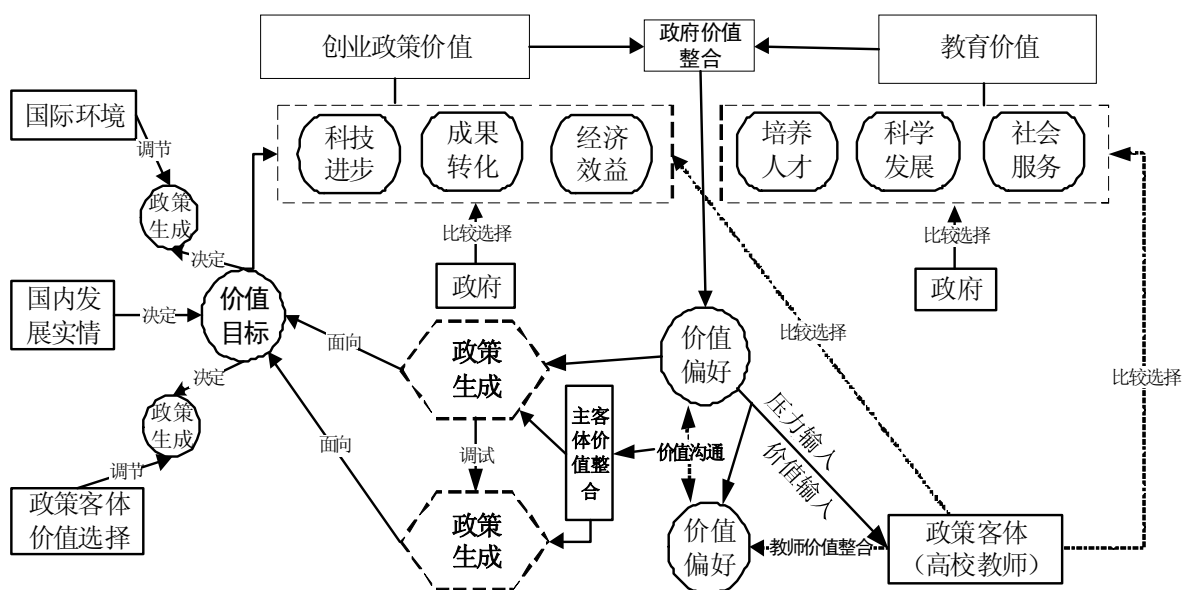


图1 高校教师创业政策的生成机理

冲突的要素，而价值沟通和价值整合则是平衡价值冲突并形成价值认同的要素，研究基于四要素在政策生成中的具体作用梳理了高校教师创业政策的生成机理（见图1）。

1. 价值目标：创业政策生成的核心要素

价值目标表征的是经济社会发展的根本目的，其代表了经济社会发展的整体性价值方向。政策是为实现价值目标而进行的选择，因此，价值目标是影响政策生成的核心要素，高校教师创业政策的生成（变迁）也按此逻辑进行，具体表现为两个方面。一是高校教师创业政策始终围绕价值目标进行布局。具体来看，在初步探索阶段面临技术全面落后的国情，高校教师创业政策主要目标在于鼓励和引导高校教师进行科学研究和技术研发。在重点探索阶段，由于高新技术的落后和科技成果转化效率低，高校教师创业政策主要面向鼓励和引导高校教师从事高新技术研发和成果转化。而在深化改革试点阶段和全面推进阶段，由于经济发展驱动力向创新转换、经济发展向质量型转变，高校教师创业政策面向产业需求、经济发展需求，通过支持和鼓励科技研发与成果转化以促进经济发展。二是高校教师创业政策的价值冲突要让位于价值目标。从初步探索阶段到全面推进阶段，高校教师创业政策的重心愈发偏向于追

求经济效益，对教育价值的冲击愈发增强，然而价值冲突增强的政策之所以被陆续推出，原因在于经济高质量发展愈发需要高校教师以知识和技术对其赋能。从以上两点看，价值目标从根本上决定了教师创业政策的生成，是其生成的核心变量。

2. 价值偏好：创业政策生成的关键依据

价值目标构成了高校教师创业政策生成的大前提，决定了政策的价值选择方向。但政策面临的價值选择是多元的，在资源有限、人的有限理性和大前提的共同影响下，政策主客体面向多元价值时会形成自身的价值偏好，这种价值偏好构成了政策生成的小前提，小前提以大前提为方向，成为政策具体目标选择的关键依据。具体来看，高校教师创业政策的生成受政府价值偏好和高校教师价值偏好的共同影响。从政府价值偏好看，其价值偏好是在自身价值判断的基础上作出的一种集体选择。^[27] 据图1可知，这种集体选择是在大前提的方向导引下，经过三次比较选择进而整合的结果，包括政府对创业政策三大价值的比较、对教育三大价值的比较以及对两大价值体系间的比较。高校教师价值偏好的形成同样经过了三次比较选择，但同时还受政府价值输入和政府压力输入的影响。反映到实践中，政府根据价值偏好制定政

策。面对创业政策三大价值，价值选择经历了从追求科技进步向追求经济效益的变化；面对教育三大价值，价值选择经历了从重视人才培养向重视应用研究的变化；面对两套价值间的选择，价值选择愈发偏离教育价值追求。之所以产生以上具体变化，源于政府在价值目标引导下，不断调整其价值偏好，进而根据价值偏好而调整具体的政策方案，形成了政策的变迁。实践中，高校教师根据价值偏好进行政策行为选择，有的选择创业，有的愿意创业而不敢创业，有的反对创业。高校教师创业政策的调整则主要围绕提供保障和环境，让有创业意愿而不敢创业的群体开展多形式的创业活动。

3. 价值沟通：创业政策生成的调节工具

价值沟通旨在达成政策主客体之间一致的价值认同，其在政策生成中起调节作用。政策主客体通过多元价值的比较选择与整合形成了各自价值偏好：若两者价值偏好一致，则政策能被有效执行；若两者价值偏好不一致，则政策客体对政策选择不执行或消极执行。这种情况会使政策的行为导向功能得不到有效发挥，违背政策初衷。面对此情景，需进行价值沟通以达成一致。高校教师创业政策生成中的价值沟通主要有两条路径。一是自上而下的路径。政府通过广泛的创业价值普及与宣传教育方式，如对创业型角色合理性的政策宣传，自上而下地进行价值输入，重塑高校教师对创业的认知；同时，也通过自上而下的压力输入形式影响高校教师的创业认知，如在评价中关注创业绩效和科技成果转化、将科学研究与成果转化置于同等重要地位等，均可影响高校教师的价值偏好。政府通过价值输入或压力输入的形式，使高校教师价值偏好趋近于政府价值偏好，以达成价值一致。二是自下而上的路径。高校教师面对创业政策通过“行动”“消极行动”“不行动”等方式与政策主体进行沟通，表达价值态度，进而促使政府与其沟通，以达成一致的价值认同，进而促进政策的生成。据以上分析可知，价值沟通在政策生成中起到了平衡政策主客体之间价值偏好差异的作用，对形成一致性的价值认同具有重要意义，是政策生成重要的

调节工具。但纵观高校教师创业政策生成过程可知，其价值沟通存在明显的缺陷，主要是自下而上的路径不畅。

4. 价值整合：创业政策生成的实现机制

政策的价值冲突客观存在，价值整合则是对冲突性的价值进行权衡和适当组合的过程。价值整合在高校教师创业政策的生成中发挥了重要作用，据图1可知，政府价值偏好和高校教师价值偏好的形成是价值整合的结果，政策的生成与变迁就是不断进行价值整合的过程。价值整合通常具有以下特征：价值整合以价值目标为导向，整合后的价值以更多实现价值目标为准则；政策制定者的价值偏好更能在价值整合中占据优势，原因在于政策制定者掌握了决策权和资源分配权；价值整合尽可能实现主客体间的价值平衡，但让位于价值目标；持续的价值整合，能培养政策客体对价值目标的认同度，使原本与其存在激烈冲突的价值在实践中被有效执行，但这仅代表政策客体的价值偏好发生了变化，而客观存在的价值冲突并未改变。据其特征，也就能解释从初步探索阶段到全面推进阶段，尽管高校教师创业政策的价值选择愈发偏离教育价值，仍然被不断加码推出，原因就在于政策要服务于价值目标、政府具有更多决策权、价值平衡要让位于价值目标，以及高校教师对创业的认同度提高了。

六、结语

总体来看，高校教师创业政策是在多重现实环境的驱使下，政府为推动经济社会创新发展，依据其价值偏好，通过与高校教师的价值沟通，整合形成相对一致的价值认同，最终将价值认同合法化的结果，其本质是价值间的不断比较选择与整合的结果。这种价值比较选择与整合具有时空性，既涉及创业价值之间的比较选择与整合，也涉及教育价值的比较选择与整合，更涉及两个价值体系的比较选择与整合，这些比较选择与整合始终伴随政策的决策与变迁。

当前，由于价值冲突加剧，高校教师创业

政策有可能使高校教师愈发偏离对教育价值的追求。长期如此,可能会对中国研究型人才培养和科学发展带来不利影响。因此,可考虑从以下方面着手予以改善。一是重视价值沟通和价值整合,当前我国教师创业政策冲突加剧局面的形成,部分原因在于价值沟通不足和价值整合不力,未能实现有效的价值平衡,未来应加强多方价值沟通,合理实现价值整合,既要考虑经济社会发展需要,也要充分尊重教育价值;二是高校教师创业政策应在创业方式、创业方向、创业群体范围上予以一定调整,促使创业政策价值向追求科技进步回归;三是应对专注于人才培养和基础科学研究的人员予以倾向性鼓励和支持,既保障高校教师创业为经济发展注入创新动力,又保障高校持续培养出高素质人才。

参考文献:

- [1] 付八军. 大学教师学术创业: 内涵、价值与路径 [J]. 清华大学教育研究, 2020, 41 (5): 28-36.
- [2] 陈柏强, 王伟, 盛琼, 等. 论正确处理高校教师离岗创业和科技成果转化关系 [J]. 研究与发展管理, 2016, 28 (5): 132-136.
- [3] [9] 余荔. 高校教师校外兼职的实证研究——基于角色冲突的视角 [J]. 中国高教研究, 2018 (8): 53-59, 106.
- [4] SIEGEL D S, Wright M. Academic entrepreneurship: time for a rethink? [J]. British journal of management, 2015, 26 (4): 582-595.
- [5] 姚飞. 大学科研人员向创业者转型影响因素的案例研究 [J]. 中国科技论坛, 2012 (12): 120-126.
- [6] JAIN S, GEORGE G, MALTARICH M. Academics or entrepreneurs? Investigating role identity modification of university scientists involved in commercialization activity [J]. Research policy, 2009, 38 (6): 922-935.
- [7] 殷朝晖, 李瑞君. 研究型大学高校教师创业者的角色冲突研究 [J]. 教育发展研究, 2017, 37 (Z1): 49-55.
- [8] LUNDQVIST M A, MIDDLETON K L W. Academic entrepreneurship revisited—university scientists and venture creation [J]. Journal of Small Business & Enterprise Development, 2013, 20 (3): 603-617.
- [10] BRAGUINSKY B S. Startups by recent university graduates and their faculty: Implications for university entrepreneurship policy [J]. Research policy, 2012, 41 (4): 663-667.
- [11] 斯通. 政策悖论: 政治决策中的艺术 [M]. 顾建光, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 1.
- [12] 罗泽意. 学术创业场域中的双重逻辑 [J]. 科技进步与对策, 2021, 38 (12): 25-31.
- [13] STENBACKAR, TOMBAK M. University-firm competition in basic research and university funding policy [J]. Journal of public economic theory, 2020, 22: 1017-1040.
- [14] 杨希, 李欢. 高校教师创业如何影响学者科研产出——以“双一流”建设高校材料学科为例 [J]. 中国高教研究, 2021 (3): 37-43.
- [15] 周浩波. 地方综合性大学社会服务职能的时代特征与实践路径 [J]. 现代教育管理, 2021 (2): 16-22.
- [16] 刘文杰. 可持续性共创: 大学社会服务职能的新拓展 [J]. 比较教育研究, 2019, 41 (7): 59-66.
- [17] 刘原兵. 社会创业视域下日本大学社会服务的考察 [J]. 比较教育研究, 2015, 37 (6): 77-82.
- [18] 宋媛. “高校教师创业”与“学术生态”建设——基于深化我国研究型大学服务社会功能的视阈 [J]. 新疆大学学报 (哲学·人文社会科学版), 2010, 38 (4): 35-38.
- [19] 福卡智库. 论文和专利数量甚至超过美国, 为什么中国科技还被卡脖子? [EB/OL]. [2020-09-20]. <https://www.nsf.gov.cn/csc/20340/20289/54961/index.html>.
- [20] 徐丰伟, 丁昱丹. 高校科技成果转化

的关键界面因素及优化路径 [J]. 中国高校科技, 2020 (4): 90-93.

[21] 臧玲玲. 如何激励和支持教师参与社会服务——美国密歇根州立大学的经验及启示 [J]. 教育发展研究, 2017, 37 (19): 78-84.

[22] 周艳春. 关于创业与创新关系的研究综述 [J]. 生产力研究, 2009 (22): 255-256.

[23] 孙早, 许薛璐. 前沿技术差距与科学研究的创新效应——基础研究与应用研究谁扮演了更重要的角色 [J]. 中国工业经济, 2017 (3): 5-23.

[24] 路风. 走向自主创新——寻求中国力

量的源泉 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019: 6-7.

[25] 高良谋, 马文甲. 开放式创新: 内涵、框架与中国情境 [J]. 管理世界, 2014 (6): 157-169.

[26] 孙秀娟, 段锦云, 田晓明. 国外兼职创业研究进展述评及展望 [J]. 外国经济与管理, 2014, 36 (10): 61-70, 81.

[27] 刘复兴. 教育政策的价值分析 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2003: 45.

(责任编辑 刘红)

University Teachers' Entrepreneurship Policy: The Conflict and Integration of Economic Value and Educational Value

Zhao Qingnian Song Xiao

Abstract: Value problem is the core problem of policy. Although value analysis has been widely used in the field of policy research, few studies have introduced it into the field of policy generation to explain the causes and mechanism of policy generation. Based on the perspective of value conflict and the analysis of the value conflict and practical evolution of college teachers' entrepreneurship policy, this study summarizes the causes and mechanism of college teachers' entrepreneurship policy, and finds that college teachers' entrepreneurship policy is driven by multiple practical factors. In order to promote the development of economic and social innovation, the government, according to its value preference, through value communication with university teachers, Integration forms a relatively consistent value identity, and finally legalizes the relatively recognized value. On the one hand, the research reveals the formation process of college teachers' entrepreneurship policy from the two dimensions of practice and theory, which provides a basis for the further improvement of the policy; On the other hand, it provides a new perspective for higher education policy analysis with more complex value conflict, that is, the perspective of value conflict analysis.

Key words: Value conflict; Value choice; Entrepreneurship policy; University teachers

高考数学文理分科的历史考察与现实思考

刘海峰 唐 琴

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

摘要: 在梳理高考制度建立以来数学科目与文理分科演变历史的基础上分析高考数学文理分科的利弊, 高考数学不分文理科导致命题难易程度不易把握, 因而不利于理工科人才打下更好的数学基础与未来深造, 也影响部分高水平大学文科专业人才的选拔与培养。考察多个国家高考数学的情况, 高考数学多有若干种类型。虽然高考数学分文理存在一些弊端, 但是从社会经济发展的需求、高校人才选拔和培养、学生个性发展等方面来看, 高考数学文理分科还是利大于弊。权衡利弊得失, 高考数学科目应给考生和高校不同专业更多选择, 即在采用“3+1+2”科目组合的省市区中, 数学科目根据难度不同分为数学(1)、数学(2)。

关键词: 高考; 数学科目; 文理分科; 历史考察; 新高考改革

中图分类号: G632.474 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0067-11

数学是中国高考的主要科目, 自从1977年恢复高考以来, 无论文理是否分科, 数学基本都是必考的主科之一。关于高考是否应该实行文理分科, 长期以来有许多争论。2014年上海、浙江实行新高考科目改革之后, 采用“3+3”科目组合, 文理不分科, 其中数学也不再区分文理。第三批实行高考综合改革的8个省市, 虽然采用“3+1+2”的科目组合, 其中“1”为历史或物理, 向文理分科部分回归, 但数学科目仍然文理不分。高考数学科目是区分文理好还是文理不分好? 这既是一个理论问题, 又是一个现实性很强的问题, 是关系到中国创新型专门人才培养的大问题。研究在梳理高考制度建立以来数学科目与文理分科演变历史的基础上, 分析高考数学文理分科的利弊, 考察多个国家

高校招生考试数学考试(以下简称“高考数学”)的情况, 进而对高考数学科目改革进行现实思考, 认为权衡利弊得失, 高考数学科目还是采用文理分科考试为好。

一、高考数学科目与文理分科的演变历程

清末民国时期, 除抗战时有三年实行国立公立高校统一招生考试以外, 中国各高校主要采取单独招考, 各高校招生考试科目有所不同, 或文理兼考, 或文、法、商院系与理、工、医、农院系对史地、理化以及数学等科目的考试要求难易和范围不同。^[1] 而新中国成立以后, 自1952年建立统一高考制度以来, 高考数学科目

收稿日期: 2021-10-25

基金项目: 2020年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校考试招生改革引导学生德智体美劳全面发展研究”(20JZD050)

作者简介: 刘海峰, 男, 教授, 厦门大学考试研究中心主任、国家教育咨询委员会委员, 主要从事高等教育理论与历史、高等教育考试研究; 唐琴, 女, 厦门大学教育研究院博士研究生。

的重要程度和文理分科经历了不同时期的演变。大体而言,近70年来,高考数学科目与文理分科演变历程可以分为以下五个时期或类型。

(一) 1952—1965年的高考:文科类基本不考数学

从1952年高考制度建立到1965年,多数时候都是文理分科考试。^[3]1952—1953年,高考只有一种科目设置方案,即考试政治常识、语文、中外史地、外国语、数学、物理、化学、生物等八个科目,只是文科和理科在录取时前后四门所占比有一定的区别。至1954年,为更好地适应高校的人才培养,我国高考开始采取分科考试。起初分为文理两类,文科类考试语文、政治常识、历史、地理、外国语,理科类考试语文、政治常识、数学、物理、化学、生物、外国语,其中文科类不考数学。1955年,为进一步体现各专业对考生学科水平的不同要求,医农类从理科类中脱离出来单独成为一类,变为文、理、医农三类。^[4]此时文科类考试语文、政治常识、历史、地理,理科类考试语文、政治常识、数学、物理、化学、生物,其中文科类与医农类都不考试数学。到1964—1965年,医农类回归到理科类,又变为文理两类,其中文科类考试语文、政治常识、历史、外国语,理科类考试语文、政治常识、数学、物理、化学、外国语,但是文科类仍然不考试数学。

(二) 1977年至今的主流高考模式:高考文理分科——数学分文理

经过11年中断之后,高考于1977年恢复。1977年的高考分文理两类招考,文科类考试政治、语文、数学、史地4门,理科类考试政治、语文、数学、物化4门,由各个省(市、自治区)自主命题。相较于1965年前的高考方案,数学一跃成为文理科的必考科目。自此之后,除1991—1992年湖南、海南、云南三省高考科目改革实行的“三南方案”中文史类不考数学以外,其他时期各个省(市、区)实行的高考方案,数学都作为必考科目。

自1977年以来,我国高考实行过三种主流

模式,分别为“文六理七”模式(1981—1994年)、“3+2”模式(1993—2001年)以及“3+文综/理综”模式(2000年至今的许多省区),此三种高考模式都分为文理两类,数学为必考科目并随高考模式也分为文理两科。经过几年后,高考科目逐渐完善,1981年形成了“文六理七”模式,文科类考试政治、语文、数学、外语、历史、地理,理科类考试政治、语文、数学、外语、物理、化学、生物,其中数学分文理。自1985年国家开始探索新高考模式,到1992年国家教委(现教育部)在总结三省一市的高考情况并调研多个省(市、区)的高校、中学,以及与多个省(市)教委和部分招办负责同志、高校代表进行座谈等基础上,^[5]提出了“3+2”方案。此方案根据高校专业主要按照自然科学和社会科学的特点分为文理两个科目组,文科组考试语文、数学、外语、历史、政治,理科组考试语文、数学、外语、物理、化学,数学也分文理,次年在部分省市首次实行。至2000年,在总结1999年广东省新高考试点情况的基础上,^[6]形成了“3+文综/理综”方案,语文、数学、英语为必考科目,文科加试政治、历史、地理合为文科综合,理科加试物理、化学、生物合为理科综合,其中数学仍分文理科。

(三) 1977—2016年的非主流高考模式一:数学不分文理

自1977年以来,各个时期都存在若干种不同于主流高考模式的高考科目设置方案。1985—1998年,上海与三南(湖南、海南、云南)实行过不同于主流的高考模式。1985年,上海率先实行省(市、区)级的高中毕业会考制度,并在此基础上开始酝酿新高考科目设置方案,1987年实行过渡性的高考方案,在六门(政史地物化生)会考的基础上,高考仅考试语文、数学及外语三科,并且此三门科目由上海市单独命题,其中数学不分文理。^[6]1988—1993年,上海高考探索了“3+1”方案,语文、数学、外语为必考科目,另外从政治、历史、地理、物理、化学、生物六门科目中任选一门,数学科目不分文理。此外,1991—1992年,湖南、云南、海南三省在省(市、区)级高中会考的基础上实

行了“三南方案”，此时高考分为文史、理工、医农和地矿四个科目组，每个科目组考四个科目，文史组考语文、外语、历史和政治，理工组考语文、数学、外语和物理，医农组考数学、外语、生物、化学，地矿组考语文、数学、外语和地理，其中数学是三个科目组的考试科目，且数学不分文理科。

1999—2016年，广东、河南、辽宁、广西、江苏等五个省份探索过不同于主流的高考模式，数学作为必考科目，且不分文理。1999年2月，教育部在《关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》中提出，将用三年左右的时间推行“3+X”科目设置方案，其中“3”为语文、数学、外语，数学将来不再分文理科。“X”由高校根据本校层次、特点，要求从政、史、地、物、化、生六个科目或综合科目中自行确定一门或几门考试科目；考生根据自己所报的高校志愿，选择科目。^[7]此后陆续有多个省市开始探索“3+X”方案。广东自1999年实行“3+X”方案，至2000—2006年采取“3+大综合+1”模式，“3”为语数外，“1”为物理、化学、生物、政治、历史、地理六门选一门，其中数学不分文理。河南（2001—2003年）也实行过短暂的“3+大综合+1”方案以及与辽宁（2003—2005年）实行过短暂的“3+大综合”方案，数学不分文理。另外，广西于2002—2004年采取过“3+X”方案（“X”可从多个科目组进行选择），“3”仍然为语文、数学、外语，其中数学不分文理。此外，江苏于2002年实行过“3+大综合”方案，并于2003—2007年采取过“3+2”方案（此方案区别于1993年开始实行的“3+2”方案，此时“3”为语数外，但“2”为学生从政史地物化生六门自选2门），数学都不分文理。然而，这些实验实行时间都不长，短则1年，长则7年，之后大部分改为“3+文综/理综”的模式，数学又分文理。

（四）1977—2016年的非主流高考模式二：数学分文理

1977—2016年，上海、江苏、浙江、海南、山东、广东等六个省市采取了不同于主流的高考模式，其中数学作为必考科目都分文理，除

山东、广东外其他四个省（市）于新一轮高考改革实施前仍延续。上海在1995—2000年实行“3+1”方案，至2001—2012年实行“3+综合+1”模式，后于2013年回归到“3+1”方案，其中语文、数学、外语都是每种方案的必考科目，且数学都分为文理两类。2007—2009年，广东采取了“3+文科基础/理科基础+1”方案，“3”为语数外，“1”为物理、化学、生物、政治、历史、地理六门选一门，其中数学分文理科。2007年，山东开始在“3+文综/理综”的基础上，探索“3+文综/理综+1”模式（1为基础能力测试），其中数学分文理，后于2014年汇入“3+文综/理综”的干流中。

海南自2007年起，基本回归到“文六理七”模式，实行“3+3”方案（前“3”为语数外必考，后“3”理科为物化生，文科为政史地），数学分文理科。2009年，浙江开始在“3+文综/理综”的基础上，探索“3+文综/理综+自选模块”的高考方案。^[8]此外，江苏在2008年开始进一步改革，高考科目设置为“3+1+1”方案（“3”为语数外，前“1”为历史或物理，后“1”为政地化生选1门），若选历史为偏文类，若选物理为偏理类，其中数学分为偏理类的数学与偏文类的数学，两种数学有一定的区别，其中偏理类的数学在偏文类的数学的基础上有40分的附加题并计入总分。

（五）2017年至今的新高考模式：数学不分文理

2017年至今，陆续有第三批省（市）进入新高考。在社会经济发展对多样化高素质人才的需求越来越明显的背景下，2014年9月，国务院印发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》，开启了我国新一轮的高考改革。第一批试点省市上海与浙江，自2017年至今高考实施了“3+3”方案，前“3”为语文、数学、外语必考，后“3”为政史地物化生等科目选3门，其中数学不区分文理科。第二批试点省（市）为北京、天津、山东、海南，自2020年也实行“3+3”高考科目方案。紧接着，2021年第三批试点省（市）广东、福建、江苏、湖南、湖北、重庆、河北、辽宁采取“3+1+2”方案，其中

“3”为必考科目语文、数学、外语，“1”为历史或物理，“2”为政地化生四门选2门，数学也不分文理科。其他目前还没有实行新高考的多数省区，高考数学仍然区分文理。

纵观近70年的中国高考史，科目组合变化多端，各种演变纷繁复杂，但总体而言数学科目在高考中的重要性逐渐上升，已跃升为必考的主科之一。目前是高考最重视数学科目的时期，这和整个社会经济发展越来越依靠科学技术的时代背景相关。自恢复高考以来，主流高考模式虽经过数次变更，但是数学科目仍分文理；非主流高考模式虽历经十余种，无论数学是否分文理，大部分方案实施若干年后便成为历史，只有少部分方案实行后仍能保存至2016年。而新高考逐步推行以后，数学科目不分文理，随着试行新高考的省市逐渐增加，数学不分文理的模式会越来越广泛实行，其利弊得失也日益显现。

二、高考数学文理分科与否的利弊分析

无论高考数学文理分科还是不分科，都各有利弊，这里首先分析文理分科的利弊。文理分科主要有两种形式：第一种是高考科目设置分为文理两类，比如“文六理七”、“3+2”或“3+文综/理综”模式，此时数学也分为文理数学；第二种是高考科目设置分为必考科目+选考科目，其中选考科目可从若干科目中进行选择，由选考科目决定是考文科数学或理科数学，比如上海实行过的“3+1”方案和“3+综合+1”方案、广东实行过的“3+文科基础/理科基础+1”方案或江苏实行过的“3+1+1”方案等。两种形式具有一定的共性，数学分为文理两种不同类型的试卷，并且数学分文理与高考分类别录取密切相关。高考数学文理分科利弊并存，以下分别分析其优点与弊端。

（一）高考数学文理分科的优点

1. 有利于高考命题和高考人才选拔

考生人数的多少与试题的绝对难度、相对难度以及区分度密切相关。然而，我国不同的省（市、区）参加高考的人数有很大的差异，

比如北京、上海只有几万考生，但是河南却有近百万考生。数学是否分文理对于考生人数较小的直辖市影响可能不是很明显，但对河南等高考大省却有很大的影响，最为突出的是命题的区分度较难把握。对于考生众多的大省，如何设计试题的绝对难度和相对难度以及合理区分学生的能力，关乎高考选拔人才的效率以及高考录取公平。当数学试题分为文理两类时，将参加高考的人数分为两类，有助于数学高考命题者能较好地把握试卷的区分度以及设计试题的绝对难度，促进高考选拔人才。另一方面，我国高考是按高考类别录取学生，文科数学学生与理科数学学生的录取基本上互不干扰，这有助于高考录取公平。

2. 有利于高校理工科人才培养

不同科类培养不同类型的人才，比如理工农医类基本是培养科学技术人才的专业大类。在20世纪七八十年代，出现了许多关于高考数学与大学文理科专业关系的讨论。比如有人认为进入理工大学学习与进入文科专业学习对于学生数学基础的要求应有所不同。^[9] 中小学数学教材改革第二次座谈会也提出高校理工类专业与文科类专业对于数学知识的要求应有所不同。^[10] 根据理工类与文史类专业人才培养的差别，理工类专业的人才培养比文史类专业更强调数学知识。在国际竞争日益激烈、国家发展越来越依靠科学技术的时代，更需要数学基础好并具有科学素养的科技人才。数学分文理，即将数学划分为内容与难度有所不同的两类，有助于高校理工科人才培养。

3. 满足学生的不同需求

数学文理分科相当于将数学科目划分为文科数学与理科数学，两者虽都在数学范畴之内而且内容大体上相同，但两者在学习内容的范围或知识的深度等方面有一定的区别。^[11] 这在一定程度上为学生提供了两种学习数学的方式，他们可根据自己的能力、兴趣以及未来专业的发展等情况进行选择。一方面，为数学能力稍弱或对数学不感兴趣的学生提供了一种选择，可以适当满足学生对基本数学能力的需求，同时也有利于减少学生的数学学习压力与负担。

2000年以后的几年中,少数省区在“3+X”科目改革中试行了“3+大综合+1”的科目设置方案,文理不分科,结果是加重了学生的学习负担,在各方面的反对之下,试行的省份都不得不改用“3+文综/理综”的模式。另一方面,为数学能力稍强且感兴趣的学生提供了另一种选择,可以适当满足学生的兴趣,夯实基础与拓展数学视野,提升数学能力。

4. 促进文理科数学教师的教学

当高考数学分为文理两类时,也相当于将高中数学教师分为文理两组。文理数学基于自身的特点对高中数学教师有不同的要求,一般而言,文科数学对于数学教师的要求会低于理科数学。一所学校的中学数学师资有限,并且师资水平会有一些的差异,若将数学师资分为文理两类,一方面两组教师可以分别提高各自的专业素养,另一方面会逐渐形成适用于理科数学学生或文科数学学生的特殊教学方式,更切合因材施教的理念,不仅满足一般学生的要求,同时也为高水平学生提供了进一步学习的空间。

(二) 高考数学文理分科的弊端

1. 强化了“考什么,学什么”的观念

高考科目除数学科目外基本上都只有一种类型,对应一种考试大纲与教学大纲(或课程标准);过去多数时候只有数学科目一般划分为文理两科,对应两种考试大纲与课程标准。如果说其他科目存在“考什么,学什么”的导向,那么高考数学分文理无疑更是“考什么,学什么”的体现。首先,当高考数学划分为文理两类,未在教学大纲中划定各自范围时,文理数学内容泾渭分明。比如1990年出版了《全日制中学数学教学大纲(修订本)》,虽然文理科数学用同一个大纲,但是当文中规定必考内容为文科类数学命题范围,必考内容与选学部分内容为理科类命题范围时,师生以考试范畴为指南进行教学。其次,当高考数学分文理,并在课程标准中明确划分各自范围时,大部分人以考纲为依据和标准。比如2003年的《普通高中数学课程标准》,虽然明确规定了文理科各自的教学范畴,但当文理数学考试大纲规定考试范

围仅为各自教学大纲的子集时,为了更精致地追求高考数学分数,绝大部分师生纷纷转向以考纲为纲。

2. 影响了文科生的数学师资

虽然一直反对片面追求高考升学率,但高考升学率的高低客观上成为评价一所中学办学质量的重要指标,不仅事关学校的声誉,而且直接影响到学校的生源与师资力量的储备等方面。根据有的学者研究,理科生与文科生一本上线率有较大的区别,其中理科生在38%—81%之间,文科生在16%—60%之间。^[12]当考虑到文理科本科升学率的差异时,为提高本校的整体升学率,在学校资源有限的条件下,大部分中学采取了将学校的整体资源向理科生倾斜的策略。又因为数学科目是拉开分数的主要科目之一,因而数学师资相对其他师资更向理科倾斜,从而造成文科数学师资较为薄弱的现象,影响了文科生的数学教学质量,进一步影响到文科生的数学学习质量。

3. 加重了理科生数学学习负担

从数学考试大纲(或考试说明)来看,相较于文科生,其对理科生有更高的要求。理科生基本上需要学习内容更广与程度更深的数学,即使学习相同的内容,在内容难度上对理科生的要求基本也大于文科生,这促使理科生在学习数学上要比文科生花费更多的时间,投入更多的精力,这在一定程度增加了部分理科生数学学习的压力与负担。

(三) 高考数学不分文理科存在的问题

高考数学文理分科利弊并存,而不分文理科的高考数学虽解决了文理分科的弊端,但丢失了文理分科的优点,还凸显出以下三个问题。

首先,命题难易程度不易把握,不利于理工科人才打下更好的数学基础与未来深造。我国高校基本上按专业类来培养人才,文理科不同专业类对学生数学基础的要求有所区别。数学试题需要区分传统意义上的文科生与理科生的数学能力,不仅要考虑传统文理科数学的特点以保证公平性,也需要考虑采取适当的难度以保持区分度。若难度系数偏大,对偏文科的考生很不利;若难度系数偏小,对偏理工的考

生又无法拉开区分度。总体而言,为了考虑全体考生的数学程度,一般都是考虑全体报考文科理科学生的数学平均水平,采用比原来文理分科情况下理科数学略低的难度系数,基本上是一种折中,但是

采取何种程度的难度系数需要考虑保证公平与保持区分度这一对关系。在这种情况下,数学科目的难度不如文理分科情况下理科数学的难度,不利于理工科人才打下更好的数学基础与未来深造,也不利于不同层次高校相关专业选拔适合的新生。

其次,不利于高中数学差异化教学。高考是中学教育强有力的指挥棒,当高考数学不分文理、难度相同后,所有高中学生将学习统一的数学内容,此时数学科目内容的安排将成为一个问题。高中学生群体中,不同学生学习性向不同,自身发展各具特色,在数学学习方面也存在差异。高考数学不分文理不利于数学学习“弱势”部分学生“减负”,而擅长数学的学生则无法充分展示其水平,结果造成高中数学选择性必修课有名无实,选修课也没人选,无法体现高中新课程提倡的选择性。因此高考数学难度若与过去理科数学相同,就会影响文科类人才的培育与选拔,若与过去文科数学相同,则不利于理科类人才的培养与选拔。

再次,影响部分高水平大学文科专业人才的选拔与培养。当整个高考科目和数学不分文理时,数学科目不再具有将学生分类的功能,也不再成为高考分类录取的因素,这凸显了选考理科科目学生的优势,同时这可能会出现选考理科且实际上兴趣也主要是理科的考生抢占文科见长的考生报考高水平大学的机会。以采用“3+3”科目设置的第二批新高考试点省份山东省为例。2020年山东省首次新高考的结果显示,由于众多高校文科类专业对选考科目没有

表1 2020年山东高考高分优质生源选考文理科目比例情况表

名次	选考理科科目次数	占比	选考文科科目次数	占比
前 100	290	96.67%	10	3.33%
前 1006	2794	92.58%	224	7.42%
前 10368	25748	82.78%	5356	17.22%
前 50872	109222	71.57%	43394	28.43%
前 100666	200624	66.43%	101374	33.57%

注:数据来源为《2020年夏季高考文化总成绩一分一段表》(见山东省教育招生考试院网站, <http://www.sdzk.cn/NewsInfo.aspx?NewsID=4938.htm>)

要求,在选考理科科目的考生占据全省高分段考生的绝大多数的情况下,甚至出现了2020年山东省选考文科的状元无法被北大文科专业录取的现象。以下根据山东省2020年新高考的相关数据,具体分析山东高考高分段考科分布及可能录取的情况。

如表1所示,前100666名次同学选科情况的相关数据中,排名越靠前的学生选考理科科目所占的比例越高,这说明偏理科的考生成绩越高。有专家通过研究2010—2013年某省测试数据和高考数学的统计数据,认为文理科考生数学水平存在明显差异;以150分记,文科考生低于理科考生约24分,且总体上成绩排名中上的文理科考生成绩差异最大。^[13] 这侧面说明数学科目从分文理到不分文理对成绩中上的偏理科学生会更有益。

新高考是中国高考史上改革力度最大的一次改革,其成效与问题都相当明显。“3+3”科目方案将思想政治、历史、地理、物理、化学、生物6门(或加技术为7门)的分值等同起来。^[14] 在符合高校指定科目的条件下,大学专业录取在学生志愿的前提下按高考总分高低择优录取。当前,由于担心生源或优秀生源不足,大学对于文科科目有要求的专业较少,而对于理科科目有要求的专业相对较多,从而高分考生将有更多机会选择学校与专业。有研究表明,新高考后高分学生在面临“好学校”与“好专业”的权衡时,仍然更加偏好“好学校”。^[15] 在这样的情势下,很大可能会引起倾向于选择理科科目的学生挤占文理分科时高水平大学中的文科

资源。表1中总分排名靠前的考生中,选考文科科目的人数过少,对一些顶尖大学的文科专业选才不利。例如,2020年山东高考总分前100名的考生的300门科目次数中,选考理科科目达290门,占96.67%,而选考文科科目只有10门,占3.33%。在社会广泛流行“本科选大学,硕士选专业,博士选导师”的情况下,只要能上北大清华,不少考生将专业兴趣放在其次。在以总分录取的平行志愿录取模式下,2020年北大在山东招收的文科专业,绝大部分被选考理科科目的考生考上;一些对文科十分感兴趣且基础很好的选考文科科目的考生,连选考文科类的最高分考生都无法进入北大的文科专业就读,这对培养人文社会科学拔尖人才不利。

三、高考数学科目改革的国际比较与现实思考

高考数学科目改革是高考科目设置中的大问题,涉及学生数学知识结构,关系高校的人才选拔与人才培养质量,关乎社会创新人才的需求等方面。这里首先简要介绍一下部分国家高校招生考试数学是否文理分科,然后论述中国未来高考数学科目该何去何从的问题。

(一) 高考数学的域外考察

不同国家的高校招生考试制度的形成有其历史和现实原因,逐渐形成了各具特色的高校招生方式。了解与分析其他国家的高考数学,在比较中鉴别,可以为我们进行高考数学科目设置和改革提供他山之石。

美国、英国、日本、韩国、土耳其等国家至今的高校招生考试与中国的高考不尽相同,如美国采取SAT或ACT考试,英国为A-Level考试,日本为大学入学考试中心考试,韩国为大学修学能力考试,土耳其为两阶段考试等,但考试内容或科目都包含数学。各国的高校招生考试对数学科目的要求有一定差异,如美国、土耳其和韩国将数学作为必考科目,然而在英国与日本为选考科目,但是各国高校招生考试中数学都有若干种类型,它们与大学专业要求密切相关。

美国SAT成绩与英国A-Level证书作为本国高校招生录取标准的重要组成部分,是证明学生具备某项或某科能力的重要凭证,同时也是高校录取学生就读某专业的重要依据。自1942年以来,SAT考试中数学科目一直作为重要组成部分。为了应对新的计算机技术和测量理论、设计思想的发展对SAT原有形式提出的挑战,1994年经改革的SAT正式使用。它包括SAT I与SAT II两部分,SAT I旨在测量考生是否具备在大学中学习所必备的语言和数学推理能力,而SAT II主要测试考生在各个学科领域的知识和应用技能,成为SAT I的补充并主要用于考生进入大学的专业划分。^[6] SAT II包括英文、历史、数学、科学、语言五部分,每部分有若干个科目,其中数学包括数学1与数学2(数学2包括数学1内容),学生可根据自己的兴趣或未来专业要求选择若干个SAT II科目。当选择数学1或数学2时,可以展示自己在数学领域中的知识与能力程度,便于进入高校的相关专业。

A-Level课程证书是英国高校录取学生的重要参考。至2021年A-Level为学生提供了数学、英语、物理、生物、化学等超过70门课程的证书,学生可根据自己的能力、兴趣与未来专业的要求选择若干课程(一般要求3门),取得相关证书以表明自己具备这些课程的能力,并向高校展示有潜力与能力学习所报考的专业,以提高被录取机会。数学分为两种水平证书,高级水平数学证书可以满足高校很多学科对数学知识的需求,而高级水平进阶数学证书(难度高于高级水平数学证书)拥有者可以攻读数学、工程、科学与经济学位。^[7] 它与SAT II中的数学科目较为类似。

韩国、日本、土耳其的“高考”与我国高考比较相似。韩国为减轻中学生的学习负担,扩大考生的选择权,大学修学能力考试(大学入学考试)从2005年开始将修学能力考试分为以国语、英语、数学等必修课为主的“修学能力I”和以选修课为主的“修学能力II”,其中数学分文理科。^[8] 2014年开始调整考试科目,仍然分为必考科目与选考科目,其中国语、数

学、外语、韩国历史为必考科目，数学仍分文理科，^[19] 以此满足高校文理各专业对数学的不同需求。

土耳其高校招生考试为适应高等教育规模扩张下对人才的新要求，提升高校人才选拔质量，自 2006 年开始回归到两阶段考试，第一阶段考试为基础知识测试，所有考生参加；第二阶段考试为选拔性测试，考生只考专业指定的考试科目。第二阶段的数学考试比第一阶段的数学内容要广，难度更高。土耳其高校招生第二阶段考试按专业划分为四类科目组：人文类和外语类（或社会科学类和外语类）都不考试数学，数学类与文数类（或自然科学类和土耳其语及数学类）要求考试数学。^[20] 这突出体现了各专业对数学知识要求的差异，同时两阶段数学考试满足了不同专业对学生掌握数学知识程度的要求。

日本高校招生考试中的数学科目类型比韩国、土耳其更为丰富。日本大学入学考试中心考试分为国语、地理历史、公民、数学、理科、外语六个学科，除国语外其他各学科都有若干个科目，考生按报考的大学专业选择科目，大学一般要求提供 5 个学科成绩。在这些学科中，数学学科分为数学（一）与数学（二），数学（一）包含数学 I 与数学 I·数学 A，数学（二）包含数学 II、数学 II·数学 B、簿记·会计、情报关系基础以及工业数理基础（2016 年后取消工业数理基础），^[21] 学生按报考大学专业的要求选择数学（一）或数学（二）中的科目，多数高校要求同时选择数学（一）与数学（二）各一科。

通过考察美、英、日、韩、土五个国家高考数学的实行情况后，我们发现这五个国家的高考数学都有若干种类型，美国与英国的高考数学与日、韩、土三国有所不同。英美高考数学作为高校录取标准的重要参考，学生选择不同的数学类型来证明自己具备的数学知识与能力程度，便于进入大学相关专业学习。日、韩、土三国的高考数学与我国的高考数学较为类似，日本高考数学分为若干种，韩国数学文理分科以及土耳其第二阶段数学，学生选择某一种类型或是否选择考数学，与所报考的学校或专业

类型密切相关。总体而言，数学分类型的出发点在于数学具有基础性与专业性，一般而言文史类专业要求数学的基础性，而理工科专业不仅要求数学的基础性同时也重视数学的专业性。

（二）高考数学科目设置的现实思考

前事不忘，后事之师。1999 年之后，中国部分省区在“3+X”科目改革中试行了“3+大综合+1”的科目设置方案，结果文理不分科的“大综合”实行不下去，只好改为“3+文综/理综”的模式，也就是“小综合”模式。为什么实际上代表“全面培养”教育理念的“大综合”会无疾而终？为什么代表“特长培养”的“小综合”会被广泛采用？很值得我们现在讨论高考数学文理分科时认真思考。高考数学不分文理，其实与整个高考文理不分科很类似，都追求“全面培养”，却在一定程度上忽略了学生个体的差异性，加重了许多学生的学习负担。不同的人的学习性向有所差异，有的人喜欢文史，有的人偏好理化，当然也有文理各科都很全面的学生，不过现实中多数人还是有一定学习性向的。一方面，人们经常津津乐道当年钱钟书数学只考 15 分、吴晗数学只考 6 分却被破格录取进清华大学外文系和历史系，强调要关心偏才、考出个性；另一方面却又要求所有学生要文理不分科，最好各科全面发展样样都行。^[22] 这实际上是一个悖论，是一个很难同时兼顾的美好愿望。

社会经济的发展离不开科学技术的进步，科学技术是第一生产力。自 20 世纪 90 年代以来，知识经济逐渐成为新的经济形态，国家的综合国力和国际竞争力越来越依赖于科学技术、知识创新和高素质人才。当今，科学技术与国家、民族的关系更加紧密。^[23] 高校是培养科学技术人才的重要场所，其中理工农医类基本是培养科学技术人才的专业大类。我国在多数时候主流高考模式文理分科，其中文科类与理科类的考核科目有一定的区别，语数外为共同的必考科目，数学分文理；另外，文理科各有 3 门左右不同的选考科目，划分为文科类科目组与理科类科目组。理工农医类基本按照理科类招生，理科科目组的知识基础基本满足了我国高校对

于科学技术人才的培养。从学科的角度看,数学是科学的基础,没有强大的数学基础,就没有良好的科技。^[24]当数学分文理时,理科学生在学习数学基本知识的基础上,进一步学习与拓展数学内容,提高数学知识的专业性,为理科类专业打下夯实的数学知识基础。但当数学不分文理时,一方面较难体现数学知识的专业性,不利于理工类专业的人才培养,另一方面高考数学无法体现出文理科的差异,客观上带来中学数学教学的弱化从而可能导致学生 STEM 素养的下滑,^[25]影响我国科学技术人才的培养。

新高考数学不分文理模式与原高考数学分文理模式,到底孰优孰劣?当前,新高考改革第三、第四批与前两批高考科目设置的区别主要在于将选考科目设置成首选科目与再选科目,首选科目须从物理或历史中选择一门,再从化、生、政、地中自由选择两门。究其缘由,主要考虑到在高校人才培养中,物理是自然科学类专业的基础性学科,历史是人文社会科学类专业的基础性学科。^[26]从招生录取来看,2021年在江苏招生的全国高校共计22830个本科专业,其中有578个专业要求首选科目为历史,9504个专业要求首选科目为物理,12748个专业对于首选科目无要求。^[27]进一步考察,首选物理科目的专业,类似于以前的理科类专业。这凸显了物理学科的重要性,也突出了科学技术人才培养的重要性。数学作为自然科学的基础,高于在人文社会科学中的学科地位,数学分文理有助于满足自然科学与人文社会科学各专业对于数学知识的不同需求。

总体而言,虽然高考数学分文理存在一些弊端,但是从社会经济发展的需求、高校人才选拔和培养、学生个性发展等方面来看,数学文理分科还是利大于弊。当然,如果原样回到高考数学文理分科,人们可能会觉得与高考综合改革的方向不一致,那么,我们可以考虑从增加选择性的角度来对数学科目的难度加以区分,这样与新高考改革的理念十分契合。根据中国高考数学科目的历史演变所得的经验和教训,参考国际上多个国家高校招生考试数学科目考试情况,权衡利弊得失,我们认为高考数

学科目应给考生和高校不同专业更多选择为好。具体做法为:在采用“3+1+2”科目组合的省市中,数学科目根据难度不同分为数学(1)、数学(2),选考物理的考生选择数学(1),选考历史的考生选择数学(2)。也可以有另外一种办法,即不作硬性规定,不限定选考物理的考生选择数学(1),选考历史的考生选择数学(2),而是在更新的《普通高校本科招生专业选考科目要求指引》中,根据高校不同专业对数学基础的要求,规定报考某些对数学基础要求较高的专业,必须选考难度较大的数学(1),此办法也适用于采用“3+3”模式的第一、二批高考综合改革试点省市。这与2021年教育部出台的《普通高校本科招生专业选考科目要求指引(通用版)》中,大部分理工农医专业要求考生选考物理、化学两科,实际上部分回归到文理分科类似。

总之,高考综合改革或新高考改革还在试点推进过程中,需要不断地探索才能找到一个相对最合理的科目设置模式,相信数学高考采用区分数学(1)、数学(2)的科目设置是一个经得起实践检验的改革。

参考文献:

- [1] 李涛. 民国时期大学招生考试科目的变迁——以文理分合发展变化历程为视角 [J]. 高等教育研究, 2016 (1): 81-85.
- [2] 刘海峰. 中国高考向何处去? [J]. 北京大学教育评论, 2010 (2): 2-13, 187.
- [3] 高等教育部, 教育部. 关于全国高等学校一九五五年暑期招考新生的规定 [G] // 杨学为. 高考文献: 上. 北京: 高等教育出版社, 2003: 109.
- [4] 高校学生司. 关于在普通高中毕业会考基础上高考科目设置方案的说明 [G] // 杨学为. 高考文献: 下. 北京: 高等教育出版社, 2003: 500-506.
- [5] 教育部办公厅. 关于印发《落实全教会精神, 深化高考改革座谈会纪要》的通知 [G]

//杨学为. 高考文献: 下. 北京: 高等教育出版社, 2003: 651-655.

[6] 刘玉祥. 上海高校招生考试发展史纲 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2014: 76.

[7] 教育部高校学生司. 教育部发布关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见 [J]. 中国高校招生, 1999 (2): 9-10.

[8] 葛为民. 普通高校招生(四) 2009年文理科第一批至第三批招生计划 [M]. 杭州: 浙江摄影出版社, 2009: 1-8.

[9] 李俊秀. 我国中学数学教材改革的回顾与展望 [J]. 陕西师大学报(自然科学版), 1985 (2): 115-122.

[10] 中小学数学教材改革第二次座谈会纪要 [J]. 课程·教材·教法, 1981 (2): 5-6.

[11] 郑雪静, 陈清华. 不分文理科背景下数学科高考研究——以40多年高考数学文理分卷为视角 [J]. 数学通报, 2020 (11): 21-30.

[12] 周菲. 无声的区隔: 高考文理分科与高等教育入学机会公平 [J]. 高等教育研究, 2019 (3): 30-39.

[13] 任子朝, 符华均, 黄正正, 等. 高中文理科学生数学水平比较研究 [J]. 课程·教材·教法, 2015 (6): 62-67, 121.

[14] 刘海峰. 新高考改革的实践与改进 [J]. 江苏高教, 2019 (6): 19-25.

[15] 马莉萍, 卜尚聪, 叶晓阳. 新高考改革对“双一流”建设高校生源质量的影响——基于2014—2020年浙江省录取数据的实证研究 [J]. 中国高教研究, 2021 (1): 32-39.

[16] 王海东, 张咏梅. 美国大学入学考试(SAT)的发展历程及其对我国高考改革之启示 [J]. 湖北招生考试, 2007 (16): 60-63.

[17] Department for Education. Further ma-

thematics AS and A level content [EB/OL]. (2016-04) [2021-05-15]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/516950/GCE_AS_and_A_level_subject_content_for_further_mathematics_with_appendices.pdf.

[18] 徐小洲. 韩国高考改革的动向及启示 [J]. 教育研究, 2003 (12): 66-70, 82.

[19] 凌磊. 韩国高校考试招生制度研究 [D]. 厦门: 厦门大学, 2020.

[20] 杨滢. 土耳其高校考试招生制度研究 [D]. 厦门: 厦门大学, 2021.

[21] 大学入試センター. 過去の試験情報(2008—2021) [EB/OL]. (2021) [2021-08-08]. https://www.dnc.ac.jp/kyotsu/kako_shiken_jouhou/index.html.

[22] 刘海峰. 文理分科乎? [N]. 中国教育报, 2009-03-09 (5).

[23] 钮文新. 1988年9月5日“科学技术是第一生产力” [J]. 中国经济周刊, 2018 (47): 34-35.

[24] 丘成桐. 科学的基础在于数学 [N]. 中国科学报, 2021-01-13 (1).

[25] 潘昆峰, 刘佳辰, 何章立. 新高考改革下高中生选考的“理科萎缩”现象探究 [J]. 中国教育学刊, 2017 (8): 31-36.

[26] 江苏省人民政府. 省教育厅: 江苏省高考综合改革50问 [EB/OL]. (2019-04-24) [2021-06-01]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/4/24/art_32648_8316391.html.

[27] 中国教育在线. 江苏新高考高校招生专业选科要求查询 [EB/OL]. (2021) [2021-06-01]. https://www.eol.cn/e_html/gk/jsxk/index.shtml.

(责任编辑 吴潇剑)

Historical Investigation and Realistic Thinking on the Division of Mathematics, Arts and Sciences in College Entrance Examination

Liu Haifeng Tang Qin

Abstract: On the basis of combing the evolution history of mathematics and arts and sciences since the establishment of the college entrance examination system, this paper analyzes the advantages and disadvantages of mathematics, arts and sciences in the college entrance examination. The fact that mathematics in the college entrance examination is not divided into arts and sciences makes it difficult to grasp the difficulty of proposition, which is not conducive to laying a better mathematical foundation and further study for science and engineering talents, but also affects the selection and training of liberal arts professionals in some high-level universities. Investigating the situation of college entrance examination mathematics in many countries, there are several types of college entrance examination mathematics. Although there are some disadvantages in the division of mathematics, arts and sciences in the college entrance examination, the advantages of the division of mathematics, arts and sciences in the college entrance examination still outweigh the disadvantages from the needs of social and economic development, the selection and training of talents in colleges and universities, and the development of students' personality. Weighing the pros and cons, the mathematics subjects in the college entrance examination should give candidates and different majors in colleges and universities more choices, that is, in the provinces and cities that adopt the "3+1+2" subject combination, the mathematics subjects are divided into mathematics (1) and mathematics (2) according to the difficulty.

Key words: College entrance examination; Mathematics; Division of mathematics, arts and sciences; Historical investigation; New college entrance examination reform

世界一流大学基层学术组织如何选择教师晋升？

——基于决策者“选择结构”框架的分析

王建慧

(浙江大学, 浙江 杭州 310058)

摘要: 研究以社会学的结构和能动性互动范式为指导框架, 通过对哈佛大学、麻省理工学院、芝加哥大学、西北大学和伊利诺伊大学香槟分校等 5 所美国世界一流大学 33 位教授的深度访谈, 建构和阐释了基层学术组织决策者在教师晋升中的选择结构。选择结构是决策者在选择中所遵从的规则和秩序, 由社会结构与主体选择组成。社会结构包括知识属性、资源依赖和研究密度; 主体选择包括决策者对同行评议认知、晋升路径认知与决策制度选择。大学基层学术组织决策者的“选择结构”对教师评价具有重要意义。“选择结构”的中间性统一了个人权威与集体意识; 社会结构的规制性保障了適切回应与改革渐进; 决策者的主体能动性引导了社会分层与理性选择。在低度整合的世界一流大学, 基层学术组织所追求的不是整齐划一的学术评价认知与晋升标准, 而是能够服务于特定目的、群体和环境的更加开放和多样的评价准则。

关键词: 世界一流大学; 基层学术组织; 选择结构; 决策

中图分类号: G649.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0078-11

社会学在研究主体选择行动上有两种截然相反的理论路线: 结构基础论和能动性中心论。虽然在研究观点上有很多微妙的不同, 但所有结构基础论的学者们都坚持行动者的选择偏好深深扎根于他们生活的结构性环境。能动性中心论同样认为制度是一系列规则对行动者行为的制约, 但与结构基础论不同的是能动性中心论清楚地界定了结构和行动者, 行动者具有能动性, 他们可以为了达成目标进行选择。社会结构所允许的可行性行动往往不是唯一的, 而是常常有数个可行性方案, 人们的选择必然受到自身能动性的影响。结构基础论会将人的行

为和制度之间复杂多变的关系看成是由结构决定的单一关系, 忽略了能动性在制度变迁中的独立作用, 失去了在现实中屡见不鲜的互动性和多样性关系; 而能动性中心论将选择作为分析社会变迁的单一因素也有所欠缺, 不足以全面解释问题。在这种背景下, 很多学者提出结构和能动性的互动范式, 既研究结构对行动的影响和限制作用, 又研究行动对结构的反作用和建构作用, 代替以往“单向式”研究的弊端和不足。^[1] 近年来, 寻找适当的分析概念和中介因素用以联结结构和能动性已经成为一种有价值的理论取向, 其中“选择结构”成为一个重

收稿日期: 2021-10-16

基金项目: 教育部人文社会科学基金青年项目“地方高校教师评价对组织绩效的影响研究”(19YJC880082)

作者简介: 王建慧, 女, 浙江大学哲学学院、杭州国际城市学研究中心浙江省城市治理研究中心博士后, 主要从事高等教育管理和比较高等教育学研究。

要的中层研究路线。本文通过对哈佛大学、麻省理工学院、芝加哥大学、西北大学和伊利诺伊大学香槟分校等5所美国世界一流大学33位基层学术组织教师晋升决策者的深度访谈，建构和阐释决策者在教师晋升中的选择结构，探究其所在院系的社会结构与主体选择间的双向关系，揭示世界一流大学基层学术组织选择教师晋升的规则和秩序。

一、“选择结构”框架建构

美国经济史学家道格拉斯·诺斯（Douglass C. North）等人在20世纪70年代将制度因素引入经济史研究，建立了一套“制度-选择-经济和社会结果”的新制度经济学分析框架和方法，并在政治学、社会学等诸多领域广泛应用。普林斯顿大学教授威廉姆斯·克拉克（William R. Clark）根据研究方法论自身的角度，将新制度主义流派分为了以结构为基础的新制度主义流派和以能动性为中心的新制度主义流派，形成了两种方法论关注角度不同的结构基础论和能动性中心论。^[1]

新制度主义中的社会结构基础论者并非否认能动性在制度中的作用，而是将对制度的分析首先建立在对独立于有主动性的个体并对个体有制约的外部整体环境之上，通过对制度结构的研究来了解个体的行为和能动性，尤为强调客观的、由历史延续下来的结构因素对人类行为选择的重要性。结构基础论是以社会结构为研究的起点和途径，在批判传统正式结构基础上，或者发展出更为广泛的结构定义，将规则、文化、价值观等要素纳入社会结构的范畴；或者发展出社会结构影响行为的途径，比如历史制度主义提出社会结构以路径依赖的方式制约着各类社会主体的社会行动，以社会根源的形式决定着社会的稳定、和谐与协调，以中介条件的样式规定着行动主体活动的范围和能够达到的限度。

能动性中心论同样认为制度是一系列规则对行动者行为的制约，但与结构基础论不同的是能动性中心论清楚地界定了结构和行动者，

行动者具有能动性，他们可以为了达成目标进行选择。在能动性中心论中有清晰的行动者，而不是一系列的规则和规范。能动性中心论的主要代表学派是理性选择理论。理性选择理论是以“理性”这一概念为基础解释广义上具有目的性的行动，对于行动者而言，不同的行动有不同的效益，而行动者的行动原则可以表述为最大限度地获取效益，行动者根据这一原则在不同的行动或事物之间进行有目的的选择。理性选择理论认为人们会通过规则和其他人行为的算计作出选择，而不是强调规范对人们行为直接的影响。^[2]

选择结构是一个中层概念。何高潮、折晓叶等人将此概念用于分析社会结构和选择之间的动态关系，提出人们的选择是一个处于“理性选择”和“社会结构”两级之间、“个人选择”和“群体选择”两级之间的中间层次概念。选择结构既包括了主观因素，同时又将这些主观因素的影响放在客观条件之下，个人主观因素的发挥并不是随意的，而是在一定结构下的选择。个人会根据社会经济环境特点以及自己对合作者或外界力量的利益和策略行为能力进行选择。在底部厚重的美国高等教育系统中，教师晋升的命运往往掌握在基层学术组织的行政官员、晋升委员会与同行手里。每一位决策者在各自基层学术组织结构的制约下，依据自我经验与准则行使甄别和选拔的权力。选择结构是客观结构与主观选择之间的中间变量。根据选择结构在社会学中的应用和发展，本研究将选择结构定义为基层学术组织及其决策者在选择中所遵从的规则和秩序，它强调的是既有的社会结构与成员面在晋升决策中主观上采用的选择策略之间具有内在的联系。^[3]

本研究选择结构模型的建构运用访谈材料的内容分析，将每一位受访者有关研究主题讨论的意义关联保留下来，把从理论模型推导出来的范畴运用到材料分析，并在不断地根据材料得到检验的过程中进行修改。^[4]通过选择结构相关理论与访谈材料的互动，本研究最终形成结构化的内容分析。基层学术组织晋升决策者的选择结构由社会结构和主体选择构成。社会

表1 基层学术组织决策者的选择结构

社会结构	知识属性	硬-纯型 软-纯型	硬-应用型 软-应用型
	资源依赖	开放型	封闭型 转变型
	研究密度	都市型	田园型
主体选择	同行评议认知	研究方法技能	科学理论能力 成果意义与影响
	晋升路径认知	研究主导	研究教学并重 扩展服务轨道
	决策制度选择	强系主任决策制	弱系主任决策制 委员会决策制

结构包括了决策者所在学术组织的知识属性、资源依赖与研究密度；主体选择包括了决策者对晋升路径的认知、对同行评议的认知，以及对晋升决策制度的选择（见表1）。

1. 社会结构

社会结构是除个人以外，作为自身存在，社会各要素相互关联的方式。群体和行动者有意义的行为组成活动，活动中的管理、惯习、价值取向等组成了社会结构的基本要素。在教师晋升决策中，影响决策者评价的社会结构表现为学科或研究领域的知识属性、组织的资源依赖模式和研究密度。它从根本上构成了决策者对所处共同体的理解和建构意义的认知框架，教师在共同体内生存和发展最重要的支撑条件就是内部成员的认可、接受和信任。社会结构在很大程度上决定了基层学术组织是否认同和接受晋升中的价值呈现与利益分配。

知识属性由基层学术组织的学科文化和范式决定，是其社会结构的重要架构以及认知性和规范性要素。托尼·比彻（Tony Becher）将学科分为硬-纯学科、软-纯学科、硬-应用学科和软-应用学科。硬学科被因果关系、预测普遍规律的启示以及概括能力所引导。和硬学科恰恰相反，软学科关心更为广泛的焦点问题，抵制普遍化的详细说明，共享一个强调解释和再解释的研究模式。纯学科和应用学科的维度则强调了学科在社会自治上的不同。应用学科如工程学、教育学服务和受控于学园之外的组织；而纯学科如文学、数学不会聚焦于职业教育和务实的社会应用性问题，而是专注于对现象的理解。^[6]

资源依赖体现了环境的外部控制以及如何

影响基层学术组织内部的权力安排。资源依赖理论的核心假设是组织需要通过获取环境中的资源来维持生存。组织被视为一个政治行动者，组织的策略无不与组织试图获取资源、控制其他组织的权力行为有关。在基层学术组织中，能够提供资源的组织成员显然比其他成员更加重要，^[7]其学术劳动力价值更高。学术组织与企业不同的是，成员的劳动价值不仅体现在经济价值上，还体现在学术声望等非经济价值上。^[8]因此，能够获得经济资源与声望资源的学术工作在晋升中都有可能被决策者所重视。我们根据基层学术组织资源获取途径将资源依赖模式分为开放型、封闭型与转变型三类。

研究密度体现了学者间的交流方式和竞争度。人-问题比率较高的专攻被称为都市型专攻。都市型专攻的学术发表竞争激烈，知识更新速度较快，对集中性人力资源和物质资源要求较高，学者为了抢夺成果优先权而关注快速发表。田园型的专攻学者交流度不高，尤其是不同研究领域的学者之间很少出现批判性交流和激烈的争辩。学者对某一问题的研究需要耗费更长的时间，且学术发表周期较长，相较于城市型专攻，竞争压力相对较小。^[9]比彻认为，都市型研究更青睐“大科学”专攻，田园型研究则包括“小科学”专攻。都市型与田园型更多用于形容研究领域或者专攻，而非学科。

2. 主体选择

主体选择充分体现了决策者们的主观能动性，在选择意向和行动方式上都显示了他们在社会结构制约下依然能够依据各自理性在诸多可行性方案中选择自我认知正确的方案，这也是各基层学术组织之间以及内部决策者之间出

现意见趋同或分歧的根本原因所在。

同行评议认知体现了晋升决策中决策者对外审评议的理性分析与态度。在教师晋升过程中，外审评议意见是行政官员与晋升委员会成员判断候选人学术能力的主要依据，这些同行评议代表了候选人所在研究领域是否认可其学术成就和贡献。他们是教师学术水平的直接评价人，但不是决策人。每一个学术单位的决策者对待评价手段的作用、地位和结果的应用都有很大的不同。教师晋升的决策者都是具有能动性的个体，他们虽然在一个共同体内，具有相同或相似的认知图式，但是个体对评价标准认知的差异性依然会造成在晋升决策中的分歧和冲突。在同行评议上，决策者主要关注外审专家的负评价意见。因此，我们将决策者对同行评议负评价的关注点分为研究方法技能、科学理论能力、成果意义与影响三个方面，询问哪个方面有可能促使他们在决策中投下否决票。

晋升路径认知主要决定了学术工作的价值排序和选择的行动意向，包括院长、系主任、晋升委员会成员在内的选择主体在学术偏好、机遇判断和利益算计上表现出了明显的理性选择特征，如何在晋升决策中平衡研究、教学和扩展服务上的价值直接决定了候选人能否成功晋升。在决策者进行决策时，通常会考虑是以研究为主、研究教学并重，还是将参与和推广服务纳入教师晋升的轨道。随着社会对大学问责的增加，很多高校管理层将原来的服务扩展为参与和推广服务，并鼓励服务向着学术方向发展，增加参与和推广服务在教师评价中的价值。美国学者波依尔（E.L.Boyer）认为参与型学术应该具备两个层面上的意义：首先，联结大学丰富的资源与亟待解决的社会、公民和道德问题的桥梁；其次，在更大目标和更高使命上，让国家向 21 世纪的美好生活迈进，增加大学在学术和公民文化的联结和交通，提高公民的生活质量。^[10]

晋升决策制度选择是组织惯习的一部分，具有一定的传承性，但其组织形式也是由决策者甚至教师群体选择，一旦受到大部分成员质

疑，便会作出相应修改。决策模式中系主任和晋升委员会的角色和权力十分重要，即行政官员与委员会的权力配比。美国高校的系主任分为两类——Head 和 Chair。系主任（Head）负责下的委员会咨询制是给予系主任独立决策权的一种决策制度，委员会具有咨询权，但系主任行使权力有强弱之分，这主要取决于系主任个人意愿以及所在学术组织的教师学术权力行使情况。在委员会决策制度中，系主任（Chair）作为委员会主席，与其他晋升委员会成员共同投票，不具备独立评价权，委员会成员之间的协商和博弈直接决定了教师是否可以晋升。

二、样本选择与研究方法

1. 样本的人口统计学特征

为了解教师晋升决策信息的准确性，本研究中的 33 位受访者均为院长、分管教师晋升工作的副院长、教师晋升委员会成员或前成员，以及系主任，包括了工程学、数学、医学、生命科学、教育学、商学、人类学、历史学、心理学等多学科（见表 2）。访谈的主要内容是所在院系教师评价的具体做法，请这些受访者详细描述评价的政策、过程、标准等。

表 2 研究样本情况

性别	百分比 (100%)	种族	百分比 (100%)	职务	百分比 (100%)
男 24	74.3	白人 24	72.7	(副) 院长 3	9.0
女 9	25.7	少数民族 9	27.3	系主任 14	42.5
				委员会成员 16	48.5
共计 33	100	共计 33	100	共计 33	100

2. 访谈提纲设计和修正

本研究的访谈都为正式访谈，且采用半结构方式，访谈前发出正式邀请，并附上访谈提纲。经被访者同意，确定时间和地点进行访谈。访谈主要包括以下三方面内容。（1）您能描述一下您所在院系的评价政策、过程和标准吗？（2）您的评价标准是什么？哪些因素会影响到您的评价？（3）您对现行的评价活动有什么看法？有

哪些方面还需要改进吗？问题会根据不同的访谈人员进行调整。

三、教师晋升决策者的选择结构图式分析

主体选择受到来自社会结构的制约，它限制了决策人的认知能力和决策模式。同时，在教师晋升中，决策者的能动性让选择过程充满了多样性和未知数。通过访谈，我们认为决策者所属的基层学术组织的知识属性与其对同行评议认知、资源依赖与晋升路径认知、研究密度与晋升决策制度选择之间存在着密切的相关性。下文从量化与释义的角度分析决策者社会结构与主体选择之间的相关性和因果关系，现将每位决策者的选择结构进行对应的图式分析，通过关系图式进一步探讨二者的联系。不同线条表示处于不同社会结构元素的基层学术组织决策者的认知选择数目，3人以上我们将其列入计数，并认为是具有显性关系。访谈中要求受访者的选择具有排他性，以最优项为主，同时可表达对其他方面的意见。

1. 知识属性与同行评议认知图示分析

根据访谈，我们将决策者的知识属性与其对同行评议的认知进行连线（见图1）。在对外审意见书的分析中，通常外审会对候选人作品的意义或质量作出评价。在质量上，决策者最关注的是外审专家提出的对研究细节的负评价或者质疑之处，包括研究方法技能、科学理论能力、成果意义与影响。

硬-纯学科的决策者有3人更偏重对研究方法技能的质疑，4人更偏重对科学理论能力的质疑，而在成果意义与影响上，除非出现极少数非常严重的负评价，一般情况下，外审专家不会对候选人的研究成果意义与影响直接提出质疑。在质量上，硬-纯学科决策者认为研究方法技能和科学理论能力对于候选人而言同样重要，因专攻不同重要性会稍有差异。以数学为例，数学探索的是抽象概念之间可能存在的关系，数学家的工作涉及发展新的数学规则、理论和概念，运用公式和模型解决其他领域和学科的

社会问题，分析和解释数据，既需要缜密思维的推导，又需要研究方法技能的实现。纯理论研究数学的决策者们表示，其主要的研究范围和兴趣在于从现象和想法中逻辑推理出基本概念和规则的集合，甚至发现数学中以前其他不相关的部分可以相互派生甚至形成一般的理论，因此对思维推导和逻辑能力更为关注；而应用数学的决策者们表示，应用数学的目的是运用某种模式去开发一个新的编码系统，并能够与其他学科对接，产生一种新的方式来压缩或分析数据、计算理财产品、发展一个医疗设计和军事设施的信号，或者解决一个工程背后的方程模拟，^[1] 研究方法技能相对更为重要。

硬-应用学科的决策者有6人选择了研究方法技能，4人选择了成果意义与影响。对于硬-应用学科来说，很多决策者认为研究方法技能对于研究而言是成败的关键，在外审意见中，他们会对研究方法技能给予更高的关注度，只有在严密方法指导下的研究，其成果才具有说服力。以实验为主要模式的科学知识及其引发的技术应用催生了线性知识生产模式，大学作为工业实验站、农业实验站、工业孵化器承担着探究和实验的重任，^[2] 而实验的程序性、真实性和严谨性对于最终结果非常重要。西北大学一位研究生物化学的教授认为，科学理论能力对于工程学的创造性研究成果来说是基本前提，很多人都会有类似的想法，但研究方法技能却决定了谁能够做出来。同时，研究成果的影响力也是决策者们非常重视的。影响力（impact）一直为工程学和医学所重视，需要依靠足够专业的、来自广泛研究领域的学者来判断。一位航天工程的系主任认为，“有的研究不能清楚地确定它未来的影响力，但可以根据专业知识推测出它可能产生的影响力，商业价值和财产价值也是一样的”。很多决策者表示，外审专家的评审信中经常出现模棱两可的语句，需要系主任和晋升委员会成员去分辨。麻省理工学院一位系主任在提到对外审评价认知时说道，“外审信很多时候也是模棱两可的，这个事情涉及候选人的晋升，外审也还很注意，写一封信要花四五个小时，有的人写的就很拐弯抹

角，需要我们去认真分析，读完信之后，晋升委员会还要有一个投票”。

软-纯学科有 4 位选择了科学理论能力，2 位选择了研究方法技能，1 位选择了成果意义与影响。决策者认为如果外审专家对候选人研究成果提出论证逻辑、批判和分析等关乎科学理论能力的负评价，他们会在评审时更加警惕。接受访谈的哲学和历史学决策者们认为，对于软-纯学科来说，研究方法技能的工具性并不是每位教师所必需的，用影响力或者社会价值来衡量的成果意义与影响则需要更长期的检验，有很多论著的价值会在多年后得以显现。相对而言，严谨的思维逻辑与深厚的思想表述等能够体现教师优秀的学术素养与创新意识的成果，在教师晋升这种短期评价上更有说服力。以历史学为例，历史学本身所包含的两个层次——对史实或史料的知识或认定，以及对历史的理解或诠释，都不以历史自身以外的环境为考量，历史的思维和体验能力以及历史理性是历史学的本质和核心。^[19] 伊利诺伊大学香槟分校一位历史学晋升委员会成员表示，“历史理性是思辨的哲学、批判的哲学和分析的哲学。既要探究历史进程的规律、节奏和意义等问题，又要探讨历史学不同于其他学科的特点和本质，即历史知识的客观性或合理性。无论是史学研究还是史学教育，都不以知识的工具性为导向，而是强调史学思维和思想的训练”。

软-应用学科有 5 位选择研究方法技能，2 位选择科学理论能力，2 位选择成果意义与影响。偏实证性研究路线的决策者更倾向于研究方法技能，主要来自管理学、经济学和教育心理学等学科；偏理论性研究路线的决策者更倾向于科学理论能力，主要来自各社会学科中的史学研究与比较研究等；此外，社会学科研究成果对社会和政府具有指导和实践意义，因此一些决策者认为能够推动社会发展与政策变革的研究成果具有更高的价值，而这类决策者往往具有政府或者相关社会组织的咨询和合作经历。但总体而言，软-应用学科更具有向自然科学研究范式急速转变的倾向，研

究方法技能在理论性与实践性研究领域也都受到了重视。相较于其他学科，决策者的选择更具分裂性和多样性，这主要源于软-应用学科范式的不统一、社会研究对象和主题的繁杂。比彻认为软-应用学科最大的特点就是教学和研究容易服从于非学术利益。非学术团体与学术成员密切的联系和重叠的成员身份，相关职业协会在确定教学内容和研究计划上具有很大的发言权。^[14] 访谈中决策者也发现对于以非学术利益为导向的成果意义与影响存在显著分歧，一些发展相对成熟且获得独立学科地位的决策者对纯应用导向或市场需求导向的成果态度更开明，而长期因为受相关职业协会等非学术团体或力量控制，被质疑学科独立性的决策者，反而认为研究成果应该遵循学术性。一位会计学的晋升委员会成员就认为：“一个学科要想真正向着学术型方向发展，成为完全的学术公民（full academic citizenship），就必须放弃一些职业关注（vocational focus），而对于我们这个学科来说，对于外部力量的关注不是太少了，而是太多了。”

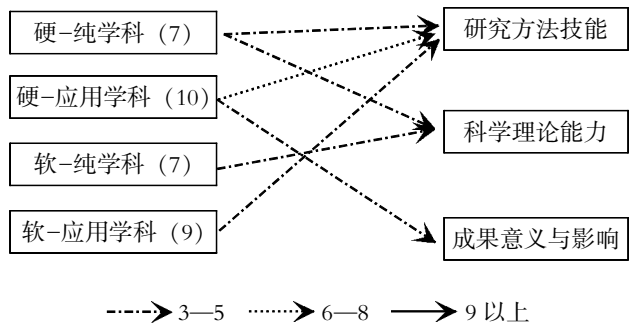


图 1 知识属性与同行评议认知图示

2. 资源依赖与晋升路径认知图示分析

根据访谈，我们统计出决策者所在基层学术组织的资源依赖与晋升路径认知的选择，将二者连线（见图 2）。在访谈中，我们发现资源获取途径与依赖程度在很大程度上左右着决策者对教师晋升路径选择的理解和认可。

开放型资源依赖学科决策者在晋升路径上有 9 人选择了研究教学并重，7 人选择了研究主导，3 人认为三者选其二，其中扩展服务轨道也可以接受。因此，在开放型资源依赖学科晋升

决策者看来,传统的以研究为主的晋升路径与研究教学并重路径成为他们最为认可的晋升模式,但对于服务扩展路径的晋升也有一些决策者表示接受。开放型资源依赖学科大多与产业和社会接触密切,其经济资源与声望资源获取依赖多方利益相关者。资源与利益在长时间内会对决策者关于教师工作价值的评估形成持续性冲击,使其逐步调整原有晋升标准与格局。决策者对教学的重视主要源自学生市场的改变,可以直接在就业市场转化成生产力和良好口碑的学科更能接受教学的价值,需要通过学生在市场上的竞争力来检验教育成果。就业率的下降或者毕业生工作能力不强都将会给基层学术组织的注册率带来负面影响。在扩展服务的价值认知上,公益导向学科如教育学和心理学的决策者则认为通过提供高质量的公共服务而获得终身制职位的教师是可以接受的,毕竟社会性学科是“为了公众利益的学术,它来自学科知识的经验,联系着校园外的受众,联系着教师和社区”^[15],与社会的密切关联不仅可以获得更多的研究素材,也能够获得更多的社会支持。教育心理学的一位教师就通过扩展服务获得了终身教职,他经常参加电视台和广播台的节目,并且成为很多中小学校的心理咨询专家。在教育心理学知识的传播和应用上,他有效地与社区和媒体相结合,受到了很多观众的喜爱,并具有了相当知名度。

封闭型资源依赖学科决策者在晋升路径上有5人选择了研究主导,2人选择了研究教学并重,无人选择扩展服务轨道。封闭型资源依赖学科主要集中在大部分人文学科与一部分理科上,从外部获取资源的渠道较少,更多地专注于对事物特殊性和复杂性的研究,更偏重知识的本体价值,而非社会价值。教师和组织的声望主要通过同行评议获得,所以更多的教师依然选择研究作为主要晋升路径,而教学价值虽然有所提升,但仍未得到多数决策者的认同。决策者们认为,教学应注重自我研究内容的呈现和专题式教学,毕竟研究型大学更倾向以内容为导向的专家型教学。^[16]一位哲学系的教授说:“哲学去做转化或者应用研究是不现实的,

所以我们依然认为原创研究是晋升的主要渠道。你之所以能成为同行认可的哲学家是因为你的哲学思想体系能够自证其说,且鲜有漏洞。哈佛大学有一位教师,他的课非常受欢迎,几乎都是满座。但是你会听到同行私下这样的评价:他是一个一流的教员、二流的学者。在学生中他很受欢迎,我们当然知道这对教学来说非常有益,但它无法弥补同行对其学术水平的质疑。”

转变型资源依赖学科决策者在晋升路径上有4人选择了研究主导,3人选择了研究教学并重,也无人选择扩展服务轨道。转变型资源依赖学科主要集中在学生注册人数上升与社会需求逐渐增多的部分理科和人文学科上。转变型资源依赖是从封闭型向开放型转变,主要体现在两个方面。一是基层学术组织资源对学生注册人数和学费的依赖加重。由于政府对高校拨款越来越少,外部资源获取能力较低的基层学术组织不得不依靠开设可观的课程来弥补经费的匮乏,尤其是基础性学科或者注册人数较多的学科,如果缺乏对课程质量的监督,就会导致注册人数下降,教师收入减少。教学能够得到大部分决策者的认可主要源于经济理性。二是近年来基础学科的应用性得到显著增强,一些专攻与社会需求联系更为紧密。但因其研究成果评价方法的不成熟,依然需要教师提供论文作为评价证据。但是,这些非传统领域不同寻常的特点是他们活动的领域并不在传统期刊上,而是比如需要花费数年时间在大计算机编码上,主要用于模拟研究和设计决策,其传播的途径也并非传统性的期刊。^[17]决策者们在教师晋升中对扩展服务性学术工作虽然表示尊重,但却没有严谨的方法去评价其工作的有效性和贡献性。一位数学系主任表示:“随着数学在其他学科领域的应用,也会有数学系的教师在科技上有所创新,但是现在数学和其他学科的合作还有一个重要的问题,就是我们的工作很容易被忽略,当产品和成果出来时,数学的贡献有可能是看不到的,它融入过程中,但结果却不显现,所以我们也一直希望在这方面有所突破,去探索非传统领域的评价证据,但这需要时间。”

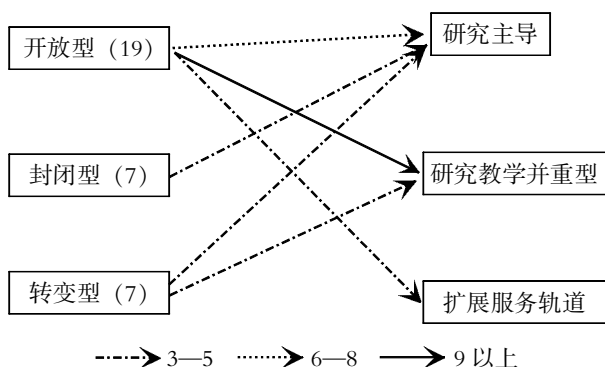


图2 资源依赖与晋升路径认知的图示

3. 研究密度与晋升决策制度选择图示分析

通过访谈，我们发现决策者所在专攻或研究领域与研究密度与其学系选择的决策制具有较强的相关性，大体呈现都市型专攻更倾向于系主任决策制，田园型专攻更倾向于委员会决策制（见图3）。

工程学、物理学与商学等学科的很多研究专攻都属于都市型，决策者对系主任决策制更为青睐，有6位选择了强系主任决策制，10位选择了弱系主任决策制，2位选择了委员会决策制。系主任决策制并不意味着晋升委员会在决策中缺席，而是作为咨询机制发挥作用。执行官员和同级委员会分别独立对教师进行评价，委员会的作用是咨询而不是决策。根据系主任在决策时与晋升委员会的权力拉锯与意愿博弈，由此分化出了两种系主任决策制——强系主任决策制与弱系主任决策制。在强系主任决策制中，系主任作为执行官权力很大，所以晋升委员会的投票结果并不是教师晋升决定性的表决，系主任可以直接否决或者通过与晋升委员会的协商，否决他们的投票结果。在弱系主任决策制中，系主任在相当大程度上会尊重晋升委员会的意见，但也可在独立评价时提出不同的意见。在竞争激烈、知识更新快、要求效率的都市型专攻为主的基层学术组织中，系主任会和委员会形成权力制衡，目的是为了保证学科能够对社会需求作出迅速反应，并且跳出普通学者的相似性吸引（similarity-attraction）模式，以长远规划和广阔视野修正学术群体可能发生的决策偏差。^[18] 访谈中，伊利诺利大学香

槟分校商学院一位系主任与麻省理工学院的一位系主任表达了同样的观念，系主任往往需要从组织发展的角度来确定候选人是否需要晋升，而晋升委员会则是从学术角度来确定候选人是否应该晋升，“因为每一级的执行官员他们要比普通的教师更加了解这个系或者学院更需要什么样的教授，他们的视野是全方位的，是总揽性的”。

数学、历史学、人类学和部分社会学科等基本上是田园型专攻，决策者对具有较强共治性的委员会决策制与弱系主任决策制更加青睐，有3位选择了弱系主任决策制，11位选择了委员会决策制，没有人选择强系主任决策制。在委员会决策制中，系主任只是作为委员会的负责人，是委员会中的一员，与其他成员并不具备独立作出评价的权力和资格。以分散和相对独立生活和研究状态存在的学科，大部分拥有高度共治的传统，学者更加追求在平等自由的学术环境中协商解决问题。在晋升决策中他们更愿意采用委员会决策制度，而不是科层制更为明显的委员会咨询制度。以保守著称的芝加哥大学从20世纪70年代后就进行了教师晋升和终身制政策的改革，一位人类学研究中心的教授访谈中说：“芝加哥大学要作出一项改革是非常难的，教师们在意见表达上很难达到统一，往往需要多轮协商，最终的政策或者方案形成后，教师们会认为那个是最理想的，可以长期执行，不用变来变去。我们中心的教师晋升与终身制评价根据芝加哥大学的晋升政策，由委员会决定，但如果委员会出现重大分歧，我们就会举行该候选人级别以上的全体教师投票。这种共治传统在我们中心是得到全体教师

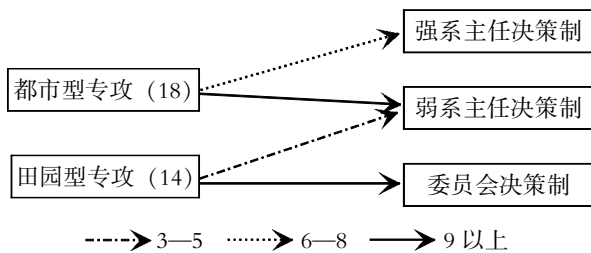


图3 研究密度与晋升决策制度选择图示

认可和守护的。”

四、结论与讨论

基层学术组织决策者的选择结构具有鲜明的结构性与选择性。决策者在决策中的主体选择受到来自社会结构的制约，它规制了决策者的认知能力和选择行为。但同时，由于主体选择能动性让选择过程中“结构-主体”关系发生着动态的变化，来自同样社会结构的决策者，其选择行为也会有所差异，甚至多数决策者的认知变化会反作用于社会结构，改变基层学术组织的教师评价制度。本研究旨在通过对决策者们所处社会结构和主体选择一一对应的强关系分析，解构基层学术组织的教师晋升决策选择规律。但需要明确的是，社会结构和主体选择各组成部分之间还存在其他交互的弱对应关系。为使研究更具指向性和清晰度，不做具体分析。选择结构在世界一流大学教师晋升过程中具有重要作用，它揭示了决策者以社会结构为媒介的共同意义框架，对于组织与行动者的建构具有重大意义，并告知组织内部的教师们，在社会建构的规范、价值、信念和身份系统中，组织内部成员的认可、接受和信任是最重要的晋升条件。同时，决策者的主体能动性也给予了其在规制状态下的有限选项，从而给予多样晋升标准和规则留有更大的可能性。在低度整合的世界一流大学，基层学术组织所追求的不是整齐划一的学术评价认知与晋升标准，而是能够服务于特定目的、群体和环境的更加开放的评价准则。

1. “选择结构”的中间性统一了个人权威与集体意识

选择结构的特殊意义首先在于其具有权力性，谁在教师晋升的重大选择中把握了选择结构，谁就能够对其他组织成员产生影响，就掌握了选择的主动权和领导权。教师晋升的选择权从来都不是平等自由的，而是具有鲜明的等级性。从组织的科层结构上来说，美国一流大学底部厚重的组织特征决定了其“选择结构”沉积于基层学术组织；从学术的权力结构上来

说，则往往由行政官员和晋升委员会成员掌握，而他们也就会成为选择的倡导者和引导者。但在一流大学，晋升选择在大多数情况下也并非是由权威人物独断专行的，而是一种介于个人权威和集体意识之间的方式，它是由少数个人选择决策，但个人选择又同时融入了基层学术组织受文化限定的目标、目的及兴趣，是全体成员所持的合法目标。^[19]如果掌握晋升权力的个人选择过于偏离组织认定的合法目标，会引起教师对系主任或晋升委员会权威的质疑和质询。事实上，以学科和学科群为主体的基层学术组织也会根据集体意识来决定如何施行教师评价制度，即使学校的评价政策发生了改变，但如果没有与基层学术组织的环境、历史甚至文化相契合，依然撬动不了其组织惯习与行动策略，也容易让改革流于形式。

2. 社会结构的规制性保障了适切回应与改革渐进

在现实管理中，“管理层”与“执行层”对政策话语的态度和认知是不同的。管理层负责管理话语和管理意识，建立各种各样的机制；执行层则强调基层对管理层话语的反应，要视具体情况而定，所以会经常出现执行层对管理层思想和意识的抵制、重新解释和重新建构。^[20]一流大学的基层学术组织是典型的执行层，拥有不同的社会结构且规制着其成员对教师学术工作的认知。从某种意义上说，基层学术组织所面对的具体环境和社会需求是有差别的。知识生产的动力来自人类社会发展的需求、国家利益和优良的社会激励机制。资源依赖是基层学术组织决策者作出选择的重要外部动力。新领域和学科的建立必须拥有某种外部刺激，即觉察到服务于特定社会功能的潜在效用，所有这些都涉及技术概念之上对已有知识的重建和新问题的产生。社会发展到一定阶段，总会对知识生产与教师学术提出不同的要求，并实现维持和发展组织资源互通交换。学科的高深知识具有各自的价值倾向和行为理性，会以学术组织的社会结构为基础，决定对社会需求的回应速度与方式。作为执行层的基层学术组织决策者在经过对自身社会结构与外部需求，通

过知识属性、资源依赖与研究密度的综合评定,调整共同体成员的内在认知,从而达到在保守中创新和改进的目的。

3. 决策者的主体能动性引导了社会分层与理性选择

尽管决策者的选择受到基层学术组织社会结构的制约,但不同的选择主体均具有选择的空间和内在动力。决策者的主体能动性具有两个重要作用。第一,使学术组织的社会结构处于一个不断被改造和被再建构的过程中。结构与行动的关系是极为复杂的,一方面结构是行动过程的产物,另一方面结构又是制约行动的框架。决策者任何观念和认知的改变都会引起社会结构的改变。第二,决策者的主体能动性导致教师在晋升选择上出现多样化,这种多样化不仅表现在组织与组织之间,还表现在组织内部。主体选择体现的是主体在适应环境的活动中,对事物的认知和面对问题情境时的思维方式、能力和行动的表现,它是主体主观能动性的发挥,选择主体的主观因素在决定选择结构时表现了理性的一面。由于决策者在教师晋升过程中的独特地位,其主体能动性的发挥将引导基层学术组织的社会分层与教师晋升行动的理性选择。教师晋升直接决定了其财富和收入(经济地位)、权力(政治地位)、声望(社会地位),被大部分决策者认可的同行评议认知和晋升路径认知决定了哪些教师将会在分层中处于优势地位,并引导其对工作偏好和利益进行理性选择。

参考文献:

[1] 翟岩,杨淑琴.中国社会转型制度研究的新范式:“互动式”研究[J].吉林大学社会科学学报,2008(2):127-131.

[2] CLARK W R. Agents and structures: two views of preferences, two views of institutions [J]. International studies quarterly, 1998, 42 (2): 245-270.

[3] 彼得斯.政治科学中的制度理论[M].王向民,段红伟,译.上海:上海人民出版社,

2011: 16.

[4] 折晓叶,陈婴婴.产权制度选择中的“结构—主体”关系[J].社会学研究,2000,15(5):64-81.

[5] 弗里克.质性研究导引[M].孙进,译.重庆:重庆大学出版社,2011:264.

[6] YLIJOKI O H. Disciplinary cultures and the moral order of studying—a case-study of four Finnish university departments [J]. Higher education, 2000, 39 (3): 339-362.

[7] PFEFFER J, SALANCIK G R. The external control of organizations: a resource dependence perspective [M]. California: Stanford University Press, 2003.

[8] 徐志平.中国高校学术劳动力市场的供求结构研究[D].武汉:华中科技大学,2019.

[9] [14] [15] 比彻,特罗勒尔.学术部落及其领地[M].唐跃勤,蒲茂华,陈洪捷,译.北京:北京大学出版社,2015:189-195.

[10] BOYER E L. The scholarship of engagement [J]. Bulletin of the American academy of arts and sciences, 1996, 49 (7): 18-33.

[11] National Research Council, Division on Engineering and Physical Sciences, Board on Mathematical Sciences and their Applications, et al. The mathematical sciences in 2025 [EB/OL]. (2013) [2021-10-13]. <https://www.nap.edu/catalog/15269/the-mathematical-sciences-in-2025>.

[12] VIALE R, ETZKOWITZ H. Third academic revolution: polyvalent knowledge; the DNA of the triple helix [J/OL]. [2021-10-13]. <https://www.researchgate.net/publication/242406526>.

[13] 何兆武.对历史学的若干反思[J].史学理论研究,1996(2):36-43,159.

[16] SEIXAS P. Beyond “content” and “pedagogy”: in search of a way to talk about history education [J]. Journal of curriculum studies, 1999, 31 (3): 317-337.

[17] DIAMOND R M, ADAM B E. The disciplines speak: rewarding the scholarly, professional, and creative work of faculty [M]. Forum on Faculty

Roles & Rewards, 1995: 56.

[18] ROEBKEN H. Similarity attracts: an analysis of recruitment decisions in academia [J]. Educational management administration and leadership, 2010, 38 (4): 472-486.

[19] 默顿. 社会理论与社会结构 [M]. 康少

杰, 齐心, 等译. 南京: 译林出版社, 2008: 225.

[20] REIN M, SCHÖN D. Reframing policy discourse [M] // The argumentative turn in policy analysis and planning. North Carolina: Duke University Press, 2013: 145-166.

(责任编辑 刘红)

How Do Academic Units of World-class Universities Select Faculty for Promotion? --Analysis Based on Decision-maker's "Choice Structure" Framework

Wang Jianhui

Abstract: Guided by the structure and dynamic interaction paradigm of sociology, this study constructs and explains the choice structure of grass-roots academic organization decision-makers in teacher promotion through in-depth interviews with 33 professors from 5 world-class universities in the United States, such as Harvard University, MIT, the University of Chicago, Northwestern University and the University of Illinois at champagne. Choice structure is the rule and order that decision-makers follow in their choice, which is composed of social structure and subject choice. Social structure includes knowledge attribute, resource dependence and research density; Subject selection includes decision makers' cognition of peer review, promotion path and decision-making system selection. The "choice structure" of decision-makers in University grass-roots academic organizations is of great significance to teacher evaluation. The intermediary of "choice structure" unifies individual authority and collective consciousness. The regulation of social structure ensures the appropriate response and gradual reform. The subjective initiative of decision-makers guides social stratification and rational choice. In a world-class university with low integration, what grass-roots academic organizations pursue is not a uniform academic evaluation cognition and promotion standard, but a more open and diverse evaluation criteria that can serve a specific purpose, group and environment.

Key words: World-class university; Academic units; Choice structure; Decision-making

大学生自然教育的现状及对策

石 玲

(北京林业大学, 北京 100083)

摘要: 自然教育是弥合大学生与自然之间断裂、缓解大学生“自然缺失”问题的有效手段, 但是当前自然教育的发展并不理想。因此, 在厘清我国自然教育发展变迁的基础上, 针对当前高校自然教育的发展现状进行问卷调查, 发现当前自然教育发展存在开展自然教育的高校偏少、大学生对自然教育的认知和参与度较低以及基础设施不完善等问题, 故在此基础上提出强化自然教育的制度、课程、师资和教材建设, 加强引导和宣传, 提升大学生的主体参与意识和责任意识, 以促进我国当前大学生自然教育的发展。

关键词: 大学生; 自然教育; 自然缺失

中图分类号: G641 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 12-0089-07

生态文明建设是中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的重要组成部分。生态文明建设不仅需要当前全社会的共同努力, 同时也需要着眼未来, 培养具有生态文明建设意识的青少年群体。习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上指出, 未来属于青年, 希望寄予青年。青年是整个社会力量中最积极、最有生气的力量, 国家的希望在青年, 民族的未来在青年。因此, 青年大学生作为青年群体的重要组成部分, 在实现 2035 年远景目标中具有不可忽视的作用, 更需主动承担起时代赋予的责任, 树立生态文明建设的理念和热爱大自然的理想, 积极主动参与美丽中国生态文明建设。然而, 我国当前开展的自然教育基本以中小学生为主要受众, 针对大学生的自然教育仍较为薄弱。

青年大学生远离自然, 对生态文明教育略感陌生的问题并非我国的个案, 在世界上也具

有普遍性, 发达国家较早注意到这个问题, 并逐步关注自然教育, 培养相应人才。1972 年在斯德哥尔摩召开的“人类环境会议”提出“人类只有一个地球”, 并通过了《人类环境宣言》(以下简称《宣言》)。《宣言》指出, “现在已达到历史上这样一个时刻: 我们在决定世界各地的行动的时候, 必须更加审慎地考虑它们对环境产生的后果, 由于无知或不关心, 我们给地球环境造成巨大的无法挽回的损害”, 并提出“要培养这样的人, 他们能够对于自己周围的环境在本身可能的范围内进行管理, 并在每一步都要坚定地采取符合规范的行动”。^[1] 这可以视为自然教育较为明确的宣言。1975 年 10 月, 联合国教科文组织和联合国环境规划署在贝尔格莱德召开了国际环境教育研讨会。会议通过了《贝尔格莱德宪章》, 提出了环境教育的目标, 即促进全人类去认识、关心环境及其有关问题, 并促

收稿日期: 2021-11-01

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金“国家公园开展自然教育的路径研究”(2019BLRD03)

作者简介: 石玲, 女, 副教授, 北京林业大学园林学院, 主要从事自然教育、生态旅游、国家公园与自然保护地规划与管理研究。

使其个人或集体具有解决当前问题和预防新问题的知识、技能、态度、动机和义务。^[2] 1992年6月,联合国在巴西里约热内卢召开了各国政府首脑参加的联合国环境与发展大会,会议通过了《里约热内卢环境与发展宣言》《21世纪议程》两个纲领性文件。《21世纪议程》论述了环境教育的重要任务,强调环境教育要重新定向,要由帮助人们正确认识环境、掌握解决环境问题的知识和技术、向促使人们树立可持续发展观念,提高有效参与的技能的方向转变。^[3] 环境教育也因此为各国所关注。

在青少年个体成长方面,自然教育的重要性也日益凸显。随着信息科技和生产力的发展,人们基本上可以足不出户就完成很多原本需要在室外完成的事情,但科技的发展也让越来越多的青少年患上了疏远自然的“不适”症状。美国作家理查德·洛夫在《林间最后的小孩》一书中,将这种人与自然的区隔而产生的青少年教育问题称之为“自然缺失症”,它特指人们在心理和生理上远离大自然而造成诸多身心发展不良的后果。从我国青少年发展的现状来看,“自然缺失症”也在一定程度上影响着青少年群体的身体健康^[4]和心理健康^[5]。加强大学生自然教育的重要作用和价值正逐渐成为青少年教育和健康成长的重要研究问题。现有研究表明,自然教育对提升受教育者适应性、审美、认知、交流等均有正向的影响,^[6]有利于健康发展,增强幸福感。^[7]但总体而言,当前学术界关于自然教育研究的成果产出依然很难满足我国自然教育实践发展的需求,不仅自然教育的基本理论问题需要深化发展,而且对我国自然教育发展的现实情况也需要有较为全面的掌握。因此,本研究聚焦高校开展大学生自然教育的现状,尝试回答两个问题:一是自然教育的概念内涵及其变迁的过程;二是当前我国自然教育的发展现状及其发展缓慢的原因,在此基础上提出相应的建议。

一、自然教育在我国发展的历程

自然教育在国内外具有深厚的历史渊源。

传统意义上的自然教育,多指尊重人的发展规律,顺应孩子自然天性的教育。^[8]在我国,这种教育思想最早可追溯到老子和庄子。老子提出“人法地,地法天,天法道,道法自然”,要求我们遵循大自然的规律。这可谓是自然教育最初的含义。然而,随着社会的发展,资本主义国家工业化的发展对自然环境和生态造成了一定程度的破坏。人们试图通过丰富自然教育的外延来增强人们的自然保护观念,产生了环境教育的理念。根据联合国教科文组织(UNESCO)Tbilisi宣言,环境教育是一个学习过程,通过学习增加人们对于环境及其相关挑战的知识和意识,发展应对这些挑战的技能和专门知识,发展和促进作出明智决定和采取负责行动的态度、动力和承诺。今天的自然教育是一种在当前自然和生态的重要性逐渐凸显的情况下衍生出来的新形态的教育,与环境教育的内涵逐渐接近,都是通过教育的手段和方式,提升主体的环保意识和自然热情,提升公民的自然环境责任感,进而唤醒公众生态意识,激发公民关心环境、爱护环境的积极性。自然教育更加关注自然的重要性以及人与自然和谐共生的重要性,关注的焦点不仅有环境保护,更是以人的发展、融入自然为目标的教育。1920年,Eons Mills在《Adventures of a Nature Guide》一书中首次提出“自然导览”,描述他的导游讲解工作,这体现了现代自然教育最初的基本功能。^[9]因此,在现代语境下,一些学者认为自然教育是在自然环境中以游戏、解说等为媒介,通过自然体验建立人类与自然的联结,引导参与者认识自然,了解自然并自然而然地热爱自然,保护自然,最终增强生态福祉的一种教育方式。^[10]

可以看出,当前语境下的自然教育有两个明显的特征:一是期望重建人与自然的联结,希望重新建立人与自然的和谐共生的关系;二是着重强调自然环境意识,强化对自然环境的热爱与保护。^[11]

在我国,自然教育也是因改革开放后经济发展对自然生态环境的影响日渐明显而被人们所关注。改革开放后,我国工业进程加快带来了一系列的环境污染和生态破坏,自然教育的

时代性和在我国的适切性也逐渐凸显。这种契合不仅体现在自然教育与我国的生态文明建设、保护资源和环境的基本国策相适应，也体现在与当前青少年和大学生的身心健康阶段相协调，在一定程度上能够解决“自然缺失”的问题。

当前自然教育在我国的发展呈现出三个阶段。第一个阶段是通过环保活动提升环保意识，进而提升对大自然的热爱，提升对保护环境、爱护大自然的积极性。1973年全国环境保护会议颁布的《关于保护和改善环境的若干规定》中提到，“要努力开展有关环境保护的研究、宣传和教育”。为了应对水土流失和土地荒漠化，1980年3月，中共中央、国务院发布《关于大力开展植树造林的指示》，要求建设好西北、华北北部和东北西部防护林体系，华北、中原、东北等地的农田林网化和“四旁”绿化工程。1994年的《中国21世纪议程》将环境教育的目标提高为培养和增强公众可持续发展意识和有效参与。第二个阶段是将自然教育、生态文明教育嵌入国家战略规划。2005年8月，习近平同志在浙江省安吉县考察时，明确提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断。2006年，习近平同志进一步总结了人们对自然环境的认识：一是“用绿水青山去换金山银山”，二是“既要金山银山，但是也要保住绿水青山”，三是“绿水青山本身就是金山银山”。这三个认知的转变体现了我国在经济社会发展过程中的明确遵循。2015年10月，随着党的十八届五中全会的召开，增强生态文明建设首度被写入国家五年规划；在党的十九大报告中，习近平总书记进一步指出加快生态文明体制改革，建设美丽中国。第三个阶段是自然教育和环境保护教育进课堂、进教材，通过培养具有环保意识、热爱自然观念的学生来建设和保护大自然。2012年教育部联合环境保护部印发了《关于建立中小学环境教育社会实践基地的通知》，开展环境教育与自然教育实践。2014年，生态环境部宣传教育中心启动了国家自然学校能力建设项目，通过人才培养、自然学校试点建设等推动自然教育发展。2016年12月，教育部等11部门联合印发的《关于推进中小学生研学旅行的意见》

引入自然教育，提出强化中小学生的全面发展。2017年6月，国家林业局出台的《关于加快推进城郊森林公园发展的指导意见》中强调，“加强自然教育建设。加强生态科普、自然教育设施建设，每个公园至少建设1处森林课堂、1条森林教育步道或自然体验小径，鼓励有条件的公园建设森林体验中心、森林博物馆或自然学校”，同时加强中小學生自然生态教育建设，每个公园要与中小学合作，组织开展“森林课堂”“自然亲子”“自然夏（冬）令营”等活动。2019年4月，国家林业和草原局印发了《关于充分发挥各类自然保护地社会功能 大力开展自然教育工作的通知》，这也为新时代我国的自然教育指明了方向。这是第一个国家政府机构部署全国自然教育的文件。文件明确指出自然教育是推进环境保护、实现生态文明建设的重要途径。同一月份，中国林协会在杭州召开了全国自然教育工作会议，成立了自然教育总校，并依托社会资源陆续设立了200多个面向全国大中小学生的自然教育学校，我国的自然教育开始从国家政策走向真正的教育实践。然而，目前的自然教育实践也主要集中于社会团体的校外教育，具有明显的民间自发性，依然没有成为学校教育的重要内容。

二、我国大学生自然教育的发展问题分析

为进一步了解当前我国大学生自然教育的现状，以便提出更加精准和有针对性的建议，笔者在全国范围内选取了不同类型、不同地域的高校进行了“大学生自然教育发展现状”的调研，调研当前高校自然教育的发展以及大学生的参与问题。研究基于阿耶兹（Ajzen）在理性行为理论（Theory of Reasoned Action, TRA）的基础上提出的计划行为理论（Theory of Planned Behaviors, TPB）设计问卷。该理论认为行为意愿（behavior intention）是影响个体实际行为（behavior）最直接的因素，而行为意愿又通常在行为态度、主观规范和知觉行为控制三个变量的共同作用下形成。^[12]因此，问卷从态

度、主观规范、知觉行为控制、个人特质、客观条件五个维度,分别测量了大学生自然教育的活动机会、配套资源、参与意愿、效果评价等15个指标。本研究以问卷星的形式进行问卷调查,从2021年5月至2021年8月,共回收问卷13 057份,其中有效问卷12 989份,有效率为99.48%。综合调查结果看,当前我国大学生自然教育的发展比较缓慢,主要表现在四个方面。

第一,虽然学生有意愿接受自然教育,但是开展自然教育的高校依然偏少。在本次调研中,有36.62%和43.23%的大学生表示自己愿意或者非常愿意参与学校开展的自然教育,也可以从目前的政策中明显感受到国家对于参与自然教育的要求,但是专门开设自然教育相关内容的课程的高校依然较少。2000年以来,虽然有不少专家学者、社会组织、政府部门以及在华国际公益组织对自然教育的关注度日益提高,在一大批国家公园和自然保护区中建设自然教育基地,如祁连山国家公园、武夷山国家公园、三江源国家安公园等,逐渐探索和发掘自然资源的新价值。但是,这些基地与高校的联动较少,更多是开展各种环保、科普活动,尚处于自然教育的初始阶段,是一种自发的、不系统不成体系的行为,还远不能将之视为有系统的自然教育教学资源、规范教学流程的自然教育活动。

第二,当前大学生对自然教育的认知与实际参与度均较低。虽然大学生接受自然教育有很高的热情,甚至有66.41%的大学生表示自己“愿意为参与自然教育支付一定的费用”。但是,当问及他们对自然教育的认识和了解时,有半数以上的人表示对自然教育不太了解;非常清晰地了解自然教育的大学生仅占12.5%,大学生整体对自然教育的认知和了解程度不高。在实际参与度方面,有23.09%的大学生深入大自然、参与户外活动的频率少于一个月一次;43.83%的被调查大学生表示自己从没有参加或组织过一些有关自然教育的活动;只参与过一两次的也仅占被调查者的三成。这种态度与行为之间的差异可能是影响大学生自然教育开展的关键,需要进一步研究。

第三,规范化和专业化不足,缺乏专业教师资源。自然教育在国内出现的时间较晚,关于大学生群体的自然教育更是缺乏。从大学生自然教育本身来看,其规范化和专业化严重不足,这也严重阻碍了大学生自然教育的发展。一方面,当前的政策法规对自然教育的关注严重不足。我国的政策法案中,最早提出“自然教育”这一术语的是2016年下发的《国家林业局关于大力推进森林体验和森林养生发展的通知》,首次提出要加强对于未成年人的自然教育。2017年,《国家林业局关于加快推进城郊森林公园发展的指导意见》再次提出了要加强自然教育。到目前为止,相关的政策仅有11条,且都是在森林公园总体规划、森林康养产业、草原生态保护等主题下附带提出的。政策法规中虽然认识到了自然教育的重要性,但是对此的关注明显不足。缺乏政策支持和规范的大学生自然教育,难以实现自然教育的可持续发展。另一方面,当前大学生自然教育的专业化程度不足,这体现在诸多方面。调研中发现,50.57%的大学生认为自己对于自然教育从业者缺乏信心;69.97%的大学生认为社会上缺少实施自然教育的相应保障(活动安全保障、行业福利保障等)。这揭示了我国开展大学生自然教育所面临的缺乏专业师资力量和教育资源的严峻事实。

当前,虽然有一些专业人士靠着情怀开展大学生自然教育,大都是基于对自然环境和生态环境的保护来进行的。但是,在具体的活动过程中却难以兼顾到“自然”和“教育”二者的协同,大学生自然教育的课程、场地、宣传等仍旧较为缺乏,专业的自然教育人才不足。因此,虽然当前自然教育的重要性日益提升,但是大学生自然教育仍旧未发展起来。

第四,自然教育的场地不完善,基础设置不足,活动内容单一。自然教育作为一种新的教育方式,通过大学生体验和学习关于大自然的知识 and 经验来建立大学生和大自然的联结,以实现育人和保护大自然的双向目标,实现人与自然的和谐。因此,大学生自然教育对场地、基础设施等要求较高。当前自然教育的基础设施和场地尚不完善。调查发现,68%的大学生认

为自己周边缺少可以开展自然教育的场地，缺少相应的基础设施，开展的活动也很少。在对自然教育有一定了解和认知的大学生中，认为距离自然教育场所较近、一个小时可以到达的仅有 20.2%。大学生普遍反映对自然教育的发展趋势较为看好，但是对当前自然教育的场地、基础设施、课程设置以及宣传方式等存疑。基础设施等不完善，直接影响大学生参与自然教育时的满意度和体验感，这会严重影响大学生自然教育的发展。对于参与过的自然教育，超过一半的被调查大学生表示自己参与最多的自然教育是自然体验类的活动，如在自然中进行有组织的游戏、阅读自然读本、参加或举办森林音乐会之类的娱乐活动，但是这类活动的休闲娱乐性大于其自身的自然教育价值。参与人数第二多的自然教育活动是农耕体验类，如农场的农耕体验项目，参与者占到被调查者中总数的 42.64%。其次就是自然观察和博物馆、自然观的参观，人数分别占比为 39.21% 和 31.17%。这反映出当前我国自然教育活动内容单一和供给不足的状况。

虽然当前我国自然教育发展困境重重，但是大学生普遍对大学自然教育的前景看好。这表现在两个方面：一是超过 85% 的大学生认为自然教育应该能够弥补传统学校教育的不足、对思维的锻炼以及自信心、责任心的提升都具有不可忽视的作用；二是大学生对自然教育表现出兴趣，有 85.8% 的大学生愿意参与大学生自然教育，有 82.5% 的大学生愿意参与自然教育的培训并成为其中的志愿者，并有 83.4% 的大学生愿意把自然教育推荐给自己的亲朋好友，甚至有 66.41% 的大学生愿意为参与自然教育支付一定的费用。

三、加强我国大学生自然教育的可行路径

大学生是经济发展、社会进步的关键后备力量，需要我们更多地去关注。自然教育在培养人和保护环境这两个方面达到了充分的统一，是“双赢”和“可持续”的一种新的教育方式。

在大学生这一群体开展自然教育有其时代意义和战略意义。虽然时机已经逐渐成熟，但是当前大学生自然教育的发展依旧存在壁垒，我们需要从制度建设、课程建设、教材与师资建设三个方面着力，共同破除壁障，促进大学生自然教育的发展。

1. 建立健全自然教育政策法规顶层设计，强化大学生自然教育的制度建设

制度建设是大学生自然教育发展的必由之路。国家的法律、制度可以保障自然教育的推广，从外部引领和规范大学生自然教育的发展。从国外自然教育的发展来看，要发展大学生自然教育，首要是设立相关的政策法规进行规范，如美国在 1970 年发布了《美国环境教育法》、巴西在 1999 年通过了《巴西国家环境教育法》、韩国在 2008 年通过了《环境教育振兴法》。因此，要建立健全大学生自然教育的政策法规，推进大学生自然教育的立法进程，强化对大学生自然教育相关提供机构的鼓励和支持、对高校进行自然教育规范化的评估等，进而营造出一个和谐稳定且有助于自然教育发展的大环境。此外，要从政策的顶层设计角度加强对大学生自然教育的资金支持和投入，促进国家资源和政策对大学生自然教育领域的倾斜，促进大学生自然教育的基础设施和场地的建设，强化基础保障。

2. 构建以大学生培养和大自然保护为核心的课程，优化大学生的课程建设

课程是大学生开展自然教育的有效手段，需要我们结合大学生自然教育的独特性，构建适合大学生身心发展的课程。在课程设置上，我们需要考虑两个层面。一是考虑大学生所处的发展阶段。大学生正处于人生观、世界观和价值观塑造的关键节点，转型期间的各种思潮影响甚至形塑着大学生这一群体。因此需要在课程中加强大学生的理想信念教育，使大学生将个人发展与国家前途命运联系在一起，实现个人发展与社会发展同向同行，培养可持续发展的绿色生态价值观，具体表现就是认识到保护生态环境以及爱护自然对我们国家可持续发展的深刻意义；在提升个体素质、实现个体发

展的同时,也促进国家和社会的进步与发展。二是考虑自然教育的特殊性。自然教育必然与传统课堂教育不一致,不仅表现在学习的场域上,也表现在学习的方法上。因此应结合高校开展“第二课堂”,在活动中融入和强化自然教育的理念,将自然教育和“第二课堂”进行深度融合,不仅能够丰富“第二课堂”内容,也能够为自然教育提供载体和抓手;同时高校需要加强与自然保护地的共建合作,建立自然教育学习基地,既可以为国家公园等自然保护地提供人员和智力支持,又能够为大学生的自然教育提供“载体”,使得自然教育能够真正落地和实施。

3. 强化教材和师资建设,提升大学生自然教育的规范性和专业性

规范性和专业性是大学生自然教育可持续发展的核心,只有不断提升大学生自然教育的规范性和专业性,才能不断提高自然教育的吸引力。而这就需要我们强化教材和师资建设,既要关注自然教育优秀人才与师资的培养,系统培训出自然教育精英教师,在师资上提升其专业性;又要加紧制定大学生自然教育的行业规范,编制大学生参与自然教育的指南或者参考书目。就目前来看,师资建设存在一定的难度,一是因为当前开展的自然教育实践较少,国内高校开展的自然教育尚属于一个新的领域;二是当前人们对自然教育的认知度不足,对自然教育不了解。因此一方面需要和国外接轨,挑选优秀教师进行培训和学习,另一方面需要引进一批具有实践能力和经验的教师;同时,鼓励这些教师在实践的过程中不断总结和梳理,形成丰富的案例和教材,建设标准化、可复制课程体系,提供自然教育的优质教学资源,供大学生参考学习。

4. 加强引导和宣传,提升大学生的主体参与意识和责任意识

自然教育的发展,除了要有一流专业的师资、课程和教材,还要有“专业”的学生。这里的“专业”强调两个方面:一是参与,二是责任。参与指向行动,而责任指向意识,两者具有统一性。责任意识高的大学生更容易参与

到保护自然的行动中,而这种参与本身就体现了大学生的社会责任感。大学生自然教育的核心是唤醒对大自然的热爱,进而培养具有相关能力和生态素养的人才,成为未来的公民科学家。因此要发展大学生自然教育,需要进一步加强引导和宣传,在高校课程和活动中渗透自然教育的思想,营造出积极参与的氛围和环境,鼓励保护生态环境的行为,强化大学生对自然教育的认知。

参考文献:

- [1] Development and International Co-operation: Environment-UN Documents: Gathering a body of global agreements [EB/OL]. (1987-08-04) [2021-11-01]. <http://www.un-documents.net/a42-427.htm>.
- [2] 崔建霞. 环境教育: 由来、内容与目的 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2007(4): 147-153.
- [3] Sustainable Development Knowledge Platform. Agenda 21 [EB/OL]. (1992-06-14) [2021-11-01]. <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>.
- [4] 中青在线. 数说中国孩子30年体质变化,不只是跑不动1000米 [EB/OL]. (2021-09-18) [2021-11-01]. http://news.cyol.com/gb/articles/2021-09/18/content_XpxjOtp2z.html.
- [5] 周家华,王金凤. 大学生心理健康教育 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2004: 9.
- [6] WILSON R. A. Nature and young children: a natural connection [J]. Young children, 1995, 50(6): 4-11.
- [7] GILL T. The benefits of children's engagement with nature: a systematic literature review [J]. Children youth and environments, 2014, 24(2): 10-34.
- [8] 刘黎明,刘应宏. 西方自然主义教育家视野中的愉快教育思想 [J]. 教师教育学报, 2017(5): 1-8.

[9] 孟威, 虞依娜. 自然教育人才胜任力模型的构建与应用——基于某高校旅游管理专业“自然教育”兴趣小组的实践活动 [J]. 中国林业教育, 2019 (4): 1-8.

[10] 杨文静, 石玲. 儿童感知视角下的自然教育体验 [J]. 中国城市林业, 2020 (6): 73-77.

[11] 祝怀新, 熊浩天. 澳大利亚幼儿环境

教育政策探析 [J]. 比较教育研究, 2021 (11): 96-104.

[12] ICEK A. The theory of planned behavior [J]. Organizational behavior and human performance, 1991 (2): 179-211.

(责任编辑 吴潇剑)

Present Situation and Countermeasures of College Students' Nature Education

Shi Ling

Abstract: Nature education is an effective means to bridge the gap between college students and nature and is conducive to relieving college students' "nature deficit". However, the current situation of nature education development is not ideal. Therefore, on the basis of clarifying the development and changes of natural education in our country, the status quo of natural education in colleges and universities was investigated and analyzed. The findings reveal that few universities have nature education programs or courses and college students are not well aware of nature education and thus resulted in low participation in the activity; Moreover, the infrastructure for nature education is insufficient. Based on the results, the study proposes to perfect the regulations, construct systematic curriculum and teaching materials, train specialized teachers of nature education, and enhance college students' participation awareness and sense of responsibility through guidance and publicizing for ensuring the development of college students' nature education in our country.

Key words: College students; Nature education; Nature deficit

Journal of National Academy of Education Administration

Vol. 288 No. 12 2021

Monthly

CONTENTS

- Historical Evolution and Experience Revelation of the Centennial Development of
Higher Education under the Leadership of the Communist Party of China..... **Li Xufeng** (3)
- Evolution Track since the Centenary of the Founding of the CPC and
Future Strategic Choices of Teacher Education **Zhou Bin** (10)
- The Centennial Development and Prospect of Cadre Education and
Training of the Communist Party of China **Zhang Zheng & Tan Tingting** (19)
- Research on the Optimal Path of University Inspection and Supervision in the
New Situation **Qu Yan** (26)
- On Systematic Compliance Construction in University Governance **Shi Yan'an** (32)
- Problems of the Evaluation Mechanism of Legal Science in Contemporary China
and Its Reconstruction
——Taking the Evaluation Mechanism of German Law Discipline as the Reference Frame..... **Lei Lei** (39)
- On Discipline Governance from the Perspective of “Double First-class” Construction
Policy Tools **Xu Jie** (48)
- University Teachers’ Entrepreneurship Policy: The Conflict and Integration of
Economic Value and Educational Value **Zhao Qingnian & Song Xiao** (57)
- Historical Investigation and Realistic Thinking on the Division of Mathematics,
Arts and Sciences in College Entrance Examination **Liu Haifeng & Tang Qin** (67)
- How Do Academic Units of World-class Universities Select Faculty for Promotion?
——Analysis Based on Decision-maker’s “Choice Structure” Framework **Wang Jianhui** (78)
- Present Situation and Countermeasures of College Students’ Nature Education..... **Shi Ling** (89)



学分银行建设经验获领导肯定并在全国推广。



学校开放教育教学综合排名位于全国前列。照片为2021年荣获国家开放大学“创优提质”一等奖。



学校持续打造思政讲堂和终身教育论坛。照片为中国工程院谭建荣院士做客湖北开放大学思政讲堂。



学校工业机器人技术专业建设成果丰硕，获批为国家骨干专业、国家级现代学徒制试点专业，建设有国家级教学创新团队，学生技能竞赛多次荣获国赛一等奖。



社区教育培育了一批有全国影响的项目和成果，湖北老年服务教育园区项目获湖北省重点建设立项。学校连续承办湖北省全民终身学习活动周，文化大餐以飨市民。



学校拥有完善的实习实训条件，建设有功能齐全、设备设施先进的智能制造中心等实训场所。



校训石：立德树人 笃学尚行



湖北开放大学

HUBEI OPEN UNIVERSITY

湖北开放大学是湖北省人民政府举办的省属本科新型高等学校。前身为创办于1979年的湖北广播电视大学，2007年3月创办湖北科技职业学院，2020年更名为湖北开放大学。学校坐落于武汉，占地面积300余亩，建筑面积20余万平方米，馆藏图书70万余册。

学校坚持植根荆楚大地，以服务全民终身学习为宗旨，以现代信息技术为支撑，秉承“终身有教、大育无形”的理念，开展开放本专科教育、全日制高职教育以及社区教育、老年教育与社会培训。学校实行体系办学，拥有市级电大13所、县级电大60所、行业电大2所以及多所直属教学点。建校至今，已培养了80多万名本专科人才，非学历继续教育年服务100余万人次。

学校设有10个学院，涵盖工、文、农、管、艺、教育6个学科门类，开放教育设有28个本科和17个专科专业，高职教育设有39个专业，中外合作办学专业1个。开放教育在籍生14万余人，高职在校生1万余人。

校本部教职工500多人，其中，高级专业技术人员110多人，立项建设国家级教学创新团队1个。设有湖北省社区教育服务指导中心，建有国家级实训基地2个，省级实训基地3个，校内外实习实训基地273个，实训设备资产1亿多元。

学校设有国家数字化学习资源中心湖北分中心、湖北省终身教育学分银行和荆楚学习广场，搭建了服务全民终身学习的“立交桥”。

学校按照湖北省委、省政府“办好湖北开放大学”的要求，为创建全国一流的高水平开放大学而努力奋斗。



统一刊号：ISSN1672-4038 国内邮发代号：82-484 国内定价：15.00元
CN11-5047/D 国外发行代号：M2076 国外定价：\$11.00元
国外总发行：中国国际图书贸易集团有限公司

