

CSSCI 来源期刊
全国中文核心期刊
中国人文社会科学核心期刊

学 子 报

JOURNAL OF NATIONAL ACADEMY OF
EDUCATION ADMINISTRATION

国家教育行政学院

坚持系统观念：“十四五”教育发展的重要实践遵循

新时代我国教育治理体系新格局的现代化重构

对推进大学内部治理体系和治理能力现代化的思考

2021.02

(总第 278 期)

《国家教育行政学院学报》征稿函

◆常设栏目：教育政策与制度研究、学术纵横、教育基本理论、思想政治教育、教师教育与发展、职业教育探索、考察调研报告、国际视野等。根据教育改革和发展的需求，适当调整增设新栏目。“学员论坛”栏目主要刊发高校管理者的办学治校研究和学术思考。2021年重点建设“专题研究”栏目。

◆选题要点：

- ※习近平关于教育的重要论述研究
- ※中国特色高等教育发展理论体系研究
- ※新发展阶段高质量教育体系研究
- ※中共百年教育发展的理论与实践研究
- ※新发展格局下的教育治理现代化研究
- ※新时代我国教育评价改革研究
- ※教育发展与乡村振兴研究
- ※新发展阶段高等教育结构优化研究
- ※“十四五”时期高等教育区域化发展研究
- ※人工智能时代教育变革研究
- ※“四新”（新工科、新医科、新农科、新文科）建设研究
- ※“三个一流”（一流专业、一流课程、一流拔尖创新人才培养基地）建设研究
- ※“四史”教育与思政育人研究
- ※高校科技创新体系建设研究
- ※学习型社会与终身教育研究
- ※职业教育类型化发展研究

◆投稿须知：来稿要论点新颖、论据充分可靠、论证严密、语言精练流畅。篇幅以8000字左右为宜，关于重大理论问题的论文篇幅可在1万字左右。题名限20字以内。摘要需准确提炼论文主要观点（300~400字），关键词3~5个。题目、摘要、关键词均需英文翻译。

投稿请按照学报已发表文章格式编辑，电子邮件投稿请按照：单位+姓名+文章题目方式命名。请勿一稿多投。

本刊所发文章均不代表编辑部的观点，作者文责自负。稿件以电子版为主。自投稿一个月内未接到本刊任何通知，作者可自行处理。

对于采用稿件本刊有编辑删改权，不同意删改者请在稿件上特别注明；对于刊发的文章本刊享有网络传播权。如有异议，请投稿时注明。未声明者，本刊视为同意。

投稿方式

编辑部电话：010-69248888转3122

投稿电子邮箱：xuebao@naea.edu.cn

在线投稿：<http://gjxz.cbpt.cnki.net/EditorEN/index.aspx?t=1&mid=gjxz>

可通过学院官网<http://www.naea.edu.cn>首页，点击“学院概况”后，选“主办期刊”进入。



国家教育行政学院学报 (月刊)

2021年第2期(总第278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 蒋园园

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

教育 学 人

坚持系统观念：“十四五”教育发展的重要实践遵循

王嘉毅 封清云 3

专 题 研 究

新时代我国教育治理体系新格局的现代化重构
——基于教育权力配置的视角

张志勇 赵新亮 10

对推进大学内部治理体系和治理能力现代化的思考

汪明义 17

新时代推进高校治理现代化的逻辑向度

林松涛 25

教育政策与制度研究

亚洲一流私立大学发展的主要特征与经验启示

李虔 张良 32

从“追赶发展”到“超越发展”：后发视野下中国的
世界一流大学建设路径

杨蕾 43

目 录

我国大学生创新创业政策演进及地区差异分析
——基于 1998—2019 年政策文本

冯英 张卓 52

教育现代化研究

我国在线教育的发展困境及其突破

董萍 郭梓焱 61

思想政治教育

党史图像叙事方式对高校党史教育的启示
——以“学习强国”为例

李琼 68

考察调研报告

竞技与发表：高校青年引进人才科研生产力的影响因素研究

黄亚婷 76

师范与非师范毕业生教师身份认同差异及政策启示

雷万鹏 李贞义 86

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
发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](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 2 月 15 日

征稿函

福建中医药大学

封二

封三、封底

坚持系统观念： “十四五”教育发展的重要实践遵循

王嘉毅 封清云

(西北师范大学, 甘肃 兰州 730030)

摘要:教育是经济社会发展的重要组成部分,坚持系统观念也是加快教育现代化建设的强大思想武器和有效法宝。在推动“十四五”教育高质量发展进程中,要把坚持系统观念作为根本方法指引,全面贯彻系统观念“前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进”的基本实践要求,以全面、辩证、长远的眼光谋划新时代教育发展,以具有系统性、整体性、协同性的举措推动新阶段教育改革,从教育要素供给、投入保障、创新发展、综合改革和风险防控等方面运用系统观念,回应好群众对高质量教育供给的现实关切,努力办好人民满意的教育,为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步做出应有贡献。

关键词:“十四五”;系统观念;教育现代化

中图分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0003-07

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)提出了“坚持系统观念”。习近平总书记在关于《建议》的说明中专门就“坚持系统观念”作了重要论述、提出了明确要求。习近平总书记指出,“‘十四五’时期经济社会发展必须遵循坚持系统观念的原则”,“全面建成小康社会后,我们将开启全面建设社会主义现代化国家新征程,我国发展环境面临深刻复杂变化,发展不平衡不充分问题仍然突出,经济社会发展中矛盾错综复杂,必须从系统观念出发加以谋划和解决,全面协调推动各领域工作和社会主义现代化建设”。^[1]坚持系统观念既是辩证唯物主义的内在要求,也是马克思主义中国化的重大成果,^[2]既贯穿着发展形势怎么看的认识论,

也包含着具体工作怎么干的方法论,鲜明体现了我们党在科学思想方法上与时俱进的新进展、新创造,是基础性的思想和工作方法。^[3]教育是经济社会发展的重要组成部分,坚持系统观念是推动“十四五”教育发展的强大思想武器和有效法宝,既能够让教育更加凸显在“十四五”经济社会发展中的特殊功能和作用,也能够为未来一个时期教育现代化建设提供重要的思想和方法引领。我们必须遵循坚持系统观念的原则,运用系统观念所蕴含的马克思主义立场观点方法,以全面、辩证、长远的眼光谋划新时代教育发展,以系统有效的举措推动新阶段教育改革,回应好群众对高质量教育供给的一系列现实关切,努力办好人民满意的教育,为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步做出应有贡献。

收稿日期: 2021-01-28

作者简介: 王嘉毅,男,教授,西北师范大学教育学院,主要从事高等教育学、课程与教学论研究;封清云,男,西北师范大学教育学院博士研究生,主要从事高等教育学、教育经济与管理研究。

一、“十四五”教育发展必须把坚持系统观念作为科学方法引领

系统观念是运用系统理论的观点和方法来认识事物,争取实现最优处理问题的思维方式。系统观念既是先进科学理念的现实升华,也是辩证唯物主义的时代发展,是经过实践检验的基础性的思想和工作方法,必将在全面建设社会主义现代化国家进程中发挥重要引领作用。具体到教育领域,坚持系统观念是我们做好“十四五”乃至更长时期教育改革和发展各项工作的科学方法指引。

1. 从辩证法视角来看

矛盾的运动是否定之否定的过程,事物的发展也是波浪式前进、螺旋式上升的过程,经济社会各领域发展都概莫能外,教育领域也是如此。客观来看,“十四五”教育发展面临的整体性、协调性、结构性、动态性矛盾依然比较突出,建设高质量教育体系所面对的难点、堵点和薄弱点还有不少,教育改革中的重大问题和群众关心的热点问题呈现新的变化。注重“十个指头弹钢琴”,系统解决教育发展中的各类问题和困难,是确保“十四五”教育发展目标任务如期完成的重中之重,必须遵循坚持系统观念的原则做好工作。

2. 从新征程目标来看

党的十九大对实现第二个百年奋斗目标做出分两个阶段推进的战略安排,即到2035年基本实现社会主义现代化,到21世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。在这一伟大征程中,建设教育强国是重要的基础工程。“十四五”是全面建设社会主义现代化国家的开局起步阶段,教育领域系统设计、整体谋划、推动落实的任务比较繁重,特别是联通教育系统内和系统外、处理好改革创新和注重安全的关系、统筹好补短板和强弱项的任务,实现好“十四五”确定的阶段性教育发展目标任务,都离不开系统观念的指引。

3. 从现实性需求来看

准确把握新发展阶段,深入贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,要求我们必须加快

推进教育现代化,满足广大人民群众对高质量教育的需求,满足中华民族伟大复兴对人才的需求。在这方面,决不能“头痛医头、脚疼医脚”,必须按照党中央和国务院明确的导向和路径,抢抓机遇、超前布局,立足基本国情、遵循教育规律、坚持改革创新,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,办好人民满意的教育。这方面很多工作也要用系统思维和方法谋划推进。

4. 从现代化基础来看

我们必须清醒认识到,我国教育发展仍然不平衡不充分,还不完全适应社会主义现代化国家建设的要求。特别是在教育理念更新、教师队伍建设、区域和城乡教育发展、终身学习体系构建,以及在后疫情时代的教育国际合作等方面,很多问题需要破题,而破题的关键就是要坚持系统观念。必须从系统观念出发找准教育现代化的着力点,立足国家长远利益和整体利益,注重局部服从整体、短期服从长期,促进教育发展同经济社会发展保持动态平衡,围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,推动教育高质量发展,提升教育服务经济社会发展能力。

二、“十四五”教育发展中坚持系统观念必须把握的基本实践要求

“十四五”时期是我国实现新的更大发展的关键时期,也是我国教育朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续方向发展的重要阶段。在“十四五”教育发展中坚持系统观念,最根本的就是要将“前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进”的基本要求贯穿谋划与推动教育高质量发展的全过程、各方面。

1. 通过前瞻性思考明确“十四五”教育发展的行动基础

坚持系统观念,就是要从事物在时空领域内的普遍联系和运动变化出发去认识世界、改造世界。“十三五”时期,我国经济社会发展取得了巨大成就、奠定了坚实基础、积累了宝贵经验,教育公平和质量也实现了较大提升。随

着“十四五”的到来，我们进入了新的历史阶段，虽然继续发展有着多方面优势和条件，但面临的发展不平衡不充分问题依然突出，发展不平衡不充分现象在各区域各领域各方面都有显现。我们必须清醒认识到，未来一个阶段人民对美好生活的向往总体上将从“有没有”转向“好不好”，呈现出多样化、多层次、多方面的需求特征。^[4] 教育发展是重大的民生关切，“十四五”时期教育发展的主要任务就是建设高质量教育体系，朝着“加快教育现代化”的总要求和目标不懈奋斗，^[5] 这五年群众对公平优质教育的需求将日益强烈，对教育“好不好”的关注也会持续升级。我们只有坚持系统观念，加强前瞻性研究，未雨绸缪、超前思考，把历史、现实和未来贯通起来审视，把近期、中期和远期统筹起来考虑，才能在新的历史起点上牢牢把握战略主动，办好人民满意的教育，担好“为党育才、为国育人”的初心使命。

时代越是向前，国家对科学知识和卓越人才的渴求就越发强烈，人民对更加公平、更高质量教育的期待就越发迫切，教育的基础性、先导性、全局性地位和作用就更加凸显。^[6] 面向“十四五”，我们要深入学习贯彻习近平总书记关于教育、关于坚持系统观念的重要论述，准确把握全面建设社会主义现代化的新形势对加快教育现代化提出的新使命，准确把握经济社会发展迈入新阶段对优质教育资源供给提出的新需求，准确把握新发展理念对加快教育发展方式提出的新任务，准确把握新发展格局对增强教育服务能力提出的新要求，^[7] 科学遵循新时代教育发展规律和人才成长规律，围绕“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题，聚焦教育理念、体系、制度、内容、方法和治理现代化，以更高远的历史站位、更广阔的国际视野、更深邃的战略眼光谋划和思考教育高质量发展工作，不断使教育同党和国家事业发展要求相适应、同人民群众期待相契合、同我国综合国力和国际地位相匹配。^[8]

2. 通过全局性谋划统筹“十四五”教育发展的关键要素

辩证地看，经济社会发展中呈现出来的矛

盾错综复杂，与之相关联的外部环境也瞬息万变，不同矛盾的交织会“牵一发而动全身”，国内与国际形势的变化也会“一石激起千层浪”。在经济社会发展领域坚持系统观念，要求我们运用系统思维分析事物本质和内在联系，牢固树立全局思想，心怀“国之大事”，自觉从大局看问题，从全局上把握事物发展的总体态势、基本规律，并能用普遍联系的观点去观察和解决问题，最终实现发展质量、结构、规模、速度、效益和安全相统一。^[9]

教育是党的事业发展的重要保证，是国家兴旺发达的根本基石，是民族振兴的奠基工程。^[10] 面对中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，面对我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，面对错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，我们要更好突出全局性谋划，把进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局作为“十四五”乃至更长时期教育发展的现实基础，全面认识教育在经济社会发展全局中的系统特征、要素特征、结构特征，准确把握教育改革发展的外部环境和宏观政策环境的动态变化，让教育真正成为现代化建设中重要的内生变量和优先要素，持续为国民素质提高、经济社会发展、创新能力增强、综合国力提升做出贡献。

注重全局性谋划、把准“十四五”教育发展的实践脉络，需要着眼统筹处理好教育发展结构、布局和质量方面的关系，着眼促进区域、城乡和各级各类教育均衡发展，着眼统筹不同层次、不同类型人才培养，着眼让人才培养链同产业链、创新链等有机衔接，更好满足经济社会发展需求，发展公平而有质量的教育。具体而言，就是要突出“两个把准”：一是把准教育在党和国家发展全局中的功能定位和特殊使命，更加注重加强教育和提升人力资源素质，把教育同党和国家各项事业发展一起谋划、一起部署、一起检查，在教育与经济社会的关联互促中，推动教育体系与其他经济社会要素实现系统再造、联动共生、高效协同，真正以教育现代化支撑国家现代化；二是把准教育系统自身的发展特征和运行特点，把学前教育、义

务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育、继续教育等更好地贯通起来,把德育、智育、体育、美育和劳动教育更好地结合起来,把城市和乡村、招生和就业、线上和线下、政府主导和社会参与更好地统筹起来,无论是制定教育政策、强化教育保障,还是深化教育改革、补齐教育短板,都要朝着解决好教育发展不平衡不充分问题去,扎根中国大地办教育,推动新时代教育事业向更高水平迈进。

3. 通过战略性布局突出“十四五”教育发展的重点任务

经济社会系统内部各要素往往是以非平衡性为特点布局的,这就导致经济社会运行中的主要矛盾和矛盾的主要方面在不同阶段和环境下呈现不同的特征。战略性布局就是要聚焦主要矛盾和矛盾的主要方面,因势而谋、顺势而为,在全面协调推进工作时不能只停留在局部、短期或战术层面,而是要立足长远和整体利益,确保局部服从整体、短期服从长期、战术服从战略,这是系统观念的应有之义。“十四五”经济社会发展中坚持系统观念,必须把战略性布局作为谋划和解决重大发展问题的关键环节,聚焦国家战略需求,以应有的战略眼光、战略思维、战略格局,因应形势发展变化,统筹加强对中远期的战略谋划,确保现代化建设不断迈出重要步伐。

从党和国家全局看,坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋,^[11]这是党和国家事业发展中关键的战略性布局之一,也是教育领域落实战略性布局要求的统揽和主线。“十四五”时期,从党和国家全局落实教育优先发展战略,重点就是要紧扣党中央明确的科教兴国战略、人才强国战略以及与教育相关的创新驱动发展战略、区域协调发展战略、扩大内需战略、乡村振兴战略等,把教育作为经济社会发展的重要支撑和牵引,切实体现好“三个优先”的原则,即在经济社会发展规划上优先安排教育发展、在财政资金投入上优先保障教育投入、在公共资源配置上优先满足教育和人力资源开发需求,把高质量发展的主题贯穿教育事业改革发展的全过程和各领域,让教育更好地服务国家战略需求、承担

好肩负的战略使命。

从教育体系内部来看,战略性布局也是教育自身高质量发展的迫切需要。“十四五”时期,教育领域战略性布局的重点主要应体现在“六个聚焦”上,即聚焦立德树人根本任务,按照习近平总书记明确要求,培养社会发展、知识积累、文化传承、国家存续、制度运行所要求的人,培养一代又一代拥护中国共产党和我国社会主义制度、立志为中国特色社会主义奋斗终生的有用人才;^[12]聚焦经济社会重大需求,培养造就规模宏大、结构合理、素质优良的创新型科技人才,推动教育领域广大科技工作者勇做新时代科技创新排头兵;聚焦重点领域改革任务,深化考试招生制度改革,改善对学校、教师、学生、教育工作的评价体系,坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾,^[13]进一步扭转教育功利化倾向;聚焦人民群众的强烈期待,努力让每个人享有受教育的机会,不断促进教育事业发展成果更多更公平地惠及全体人民,以教育公平促进社会公平;聚焦疫情给学习方式带来的深度影响,统筹好传统学习方式同远程在线学习的关系,促进信息技术与学校教育有机融合,促进“线上教育”同“线下学习”协调发展;^[14]聚焦统筹利用国内国际两种资源,扩大教育对外开放,加强国际间科技、教育和人文交流合作,实现教育自身国内循环和国际循环相互促进。^[15]

4. 通过整体性推进放大“十四五”教育发展的总体效能

坚持系统观念的一个重要特征,就是要求善于从整体上看待和理解问题,善于从系统内各单元的关联性、各要素的协同性出发实现好“整体大于部分之和”的目的。“十四五”时期,我们要实现更高质量、更有效率、更可持续、更为安全的发展,^[16]就必须注重各项工作、各种要素的协调联动,增强政策和制度的系统衔接,在统筹兼顾中实现协同发展,在扬长避短中放大总体效能,防止畸轻畸重、顾此失彼。^[17]

教育是一个全面、系统、多维的发展体系。“十四五”时期,教育发展必须从以下方面落实整体性推进的要求:从制度运行层面看,要在办

学体制、管理体制、经费投入体制、考试招生制度、就业制度、人事薪酬制度、教学管理制度、学术管理制度等方面加大改革创新力度,确保教育系统的运转契合新发展阶段的时代特点;从人才培养层面看,要在培养模式、课程开发、教材建设、教学内容、教学评价方式、师资队伍建设等具体环节做好优化完善工作,努力形成全员育人、全过程育人、全方位育人的整体合力;从各类型各学段看,要推动义务教育均衡发展和城乡一体化,完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,鼓励高中阶段教育多样化发展,推动高等教育内涵式发展,提高职业教育质量,提升民族教育、继续教育和特殊教育水平,努力为每个人成长成才创造条件。

现代教育治理体系是教育现代化的重要保障。教育治理体系和治理能力现代化水平直接决定着整体性推进教育现代化的效能。“十四五”乃至更长时期,教育领域还需在构建完备的教育法律法规体系、健全教育法律实施和监管机制、强化区域教育协同发展的统筹、完善学校治理结构、健全现代学校制度等方面加大改革创新力度,实现教育治理的法治化、制度化、规范化,调动各方积极性,集中力量推动新时代教育强国建设迈上新台阶、取得更大成效。

三、坚持以系统观念谋划推动“十四五”教育发展的主要实现路径

“十四五”教育发展坚持系统观念,归根结底就是要体现到具体的教育实践中,善于运用系统方法抓改革、谋创新、促发展,这既是新时代对教育的客观要求,也是教育系统提升整体水平的应有之义。我们只有在教育改革发展实践中把握和运用好系统观念,才能把发展的主动权牢牢掌握在自己手中,实现“落一子而满盘活”的目标,为“十四五”开好局、起好步奠定基础。具体而言,要着重从以下方面去落实。

1. 教育要素供给要体现系统观念

党的十八大以来,我国各级各类教育发展成效显著,但从教育要素供给方面来看,区域、

城乡之间教育发展质量和水平还存在明显差距,义务教育发展的结构不够协调、布局不够均衡,中西部地区、农村义务教育仍是短板,城镇学校容纳能力不适应新型城镇化发展,“乡村弱、城镇挤”的状况尚未得到根本扭转。“十四五”教育发展必须把“推动义务教育均衡发展和城乡一体化”作为重点,充分考虑新型城镇化、乡村振兴、区域发展等背景因素,前瞻性规划布局学校和学位,进而从课程、教材、校舍和教师等方面加大均衡力度,真正兜住义务教育的底线。特别是对师资力量等“软件”的供给,要区分情况、分类施策,不能搞“一刀切”,各地可结合自身实际探索行之有效的办法和措施,使乡村留住所需的优秀教师。在发展好义务教育的同时,还要重视学前教育、高中阶段教育和民族教育、特殊教育、继续教育等各类教育,从系统论视角出发,保障好每个人平等受教育的机会。

2. 教育投入保障要注重系统观念

据统计,我国财政性教育经费占国内生产总值的比重已经连续九年达到4%,我们办好现代化教育有着强有力的人财物和体制机制保障。但是,在教育投入保障方面,仍然需要从系统观念出发去谋划实施。要统筹财政投入均衡软硬件建设,避免财政投入只盖房的倾向,通过财政支持改善实验室、信息化教学、运动场以及师资专业素质。要发挥中央资金导向作用,使国家财政性教育经费支出向农村地区、偏远地区、相对贫困地区、民族地区倾斜,向农村义务教育、学前教育、职业教育、特殊教育倾斜,向困难群体倾斜。要在中央投入的基础上,依据各地区财力水平,区分情况提出地方财政配套要求,还可以鼓励社会力量兴办教育,提高社会投入在教育经费总投入中所占的比重,多管齐下增加教育投入。要特别重视加大教育经费统筹力度,整合优化经费使用方向,推动教育经费使用中心从规模扩张向质量提升、结构优化转移,从硬件设施建设向教育教学改革和教师队伍建设转移。要跟进实施好教育经费绩效管理,加强事前、事中、事后的监管,把有限的资金都用到刀刃上,使教育经费使用效益最大化。

3. 教育创新发展要融入系统观念

一个国家、一个民族要走在时代前列，一刻也离不开创新。加强创新意识、创新思维、创新能力教育，培养更多创新型人才是教育服务全面建设社会主义现代化国家最为根本的职责和使命。要把创新发展贯穿到人才培养的全过程，离开系统观念是很难实现的。从基础培养层面来看，我们推进素质教育，就是要教育引导培养学生综合能力，让他们学会自我管理、学会同他人合作、学会过集体生活，激发好奇心、想象力，培养创新思维，真正营造“处处是创造之地、天天是创造之时、人人是创造之人”的教育氛围。从专业训练层面来看，高校要强化教学管理和学生管理，推进跨院系、跨学科、跨专业交叉培养，充分利用校内外资源为学生提供更多实践机会，增强学生的创新意识和实践能力。从转化应用层面来看，要联通政府、高校、企业和市场，营造良好创新生态，完善相关政策制度，加大对基础研究和原始创新的投入力度，形成良性科技成果转化机制，防止高校“单打独斗”，打通高校科技成果转化的“最后一公里”，让高校增强科技创新的源头供给，在基础研究和原始创新上出更多更好的成果。

4. 教育综合改革要紧扣系统观念

问题是时代的声音，教育改革必须从问题出发，坚持问题导向与目标导向相统一。我国的教育综合改革总体上符合国情、适应经济社会发展需要，但教育改革点多面广线长，需要做的事情很多，必须更加注重教育改革的系统性、整体性和协同性，运用系统观念解决重大问题和热点难点问题。比如，教育管理体制机制问题一直是难啃的“硬骨头”，政府、学校、社会之间的关系如何进一步理顺，学校办学的积极性和社会参与的积极性如何进一步激发，不同层级政府之间的教育权责如何进一步明确，等等，解决类似问题需要从完善和发展中国特色社会主义教育制度、推进教育治理体系和治理能力现代化的高度来系统考虑，坚决防止“按下葫芦浮起瓢”的现象发生。尤其要高度关注教育领域深化“放管服”改革的工作，必须根据大、中、小学和职业教育的不同情况，牢

固树立“一盘棋”思想，进一步明确哪些该“放”、哪些该“管”、哪些该“服”，从教育发展规律出发，科学合理破除影响教育健康发展的条条框框，防止出现“翻烧饼”的现象。再比如，教育评价指挥棒问题涉及育人方式、办学模式、管理体制、保障机制等多个方面，是综合性、系统性很强的工作，必须运用系统观念去审视和把握，通过改革发挥教育评价对学校办学、教师从教的导向作用。

5. 教育风险防控要突出系统观念

习近平总书记曾指出，“面对波谲云诡的国际形势、复杂敏感的周边环境、艰巨繁重的改革发展稳定任务，我们必须始终保持高度警惕，既要高度警惕‘黑天鹅’事件，也要防范‘灰犀牛’事件；既要有防范风险的先手，也要有应对和化解风险挑战的高招；既要打好防范和抵御风险的有准备之战，也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战”^[8]。要把习近平总书记这一重要指示要求更好地落实到教育领域，就必须运用系统观念，对面临的各类风险进行深入研究、精准谋划、系统防范。要密切关注教育领域出现的新情况、新特点、新问题，从国家政治安全和意识形态安全的高度出发，牢牢掌握党对意识形态工作的领导权，把握正确舆论导向，讲导向不含糊、抓导向不放松，落实从阵地建设到责任制落实安全系统把控。要始终把思想政治工作作为学校工作的生命线，系统运用融入式、嵌入式、渗入式工作方式，把思想政治工作贯穿教育教学全过程。要健全落实安全管理的工作机制，完善防控体系，突出安全教育，加强源头治理，坚决避免因个别偶发事故处置不当、发酵演变而引发更大的次生事件。要通过依法治理、综合治理、社会化治理、信息化治理，防范和化解疫情防控、交通、卫生和食品安全等风险和隐患，保护好师生生命安全。

参考文献：

[1] [3] 中国政府网. 习近平：关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规

划和二〇三五年远景目标的建议》的说明 [EB/OL]. (2020-11-03) [2021-01-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556997.htm.

[2] [17] 彭清华. 坚持系统观念谋划和推动“十四五”经济社会发展 [N]. 四川日报, 2020-12-17 (1).

[4] 朱亮高. 奋力创造新发展阶段发展新奇迹 [N]. 新华日报, 2020-12-29 (17).

[5] [10] 教育部课题组. 深入学习习近平关于教育的重要论述 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2019.

[6] 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.

[7] [15] 陈宝生. 建设高质量教育体系加快建设教育强国 [J]. 旗帜, 2020 (12): 8-10.

[8] [11] [13] 坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义

建设者和接班人 [N]. 人民日报, 2018-09-01 (1).

[9] [16] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议 [DB/OL]. (2020-11-03) [2021-01-15]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.

[12] 孙春兰. 深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述 奋力开创新时代教育工作新局面 [J]. 求是, 2018 (19): 3-5.

[14] 桑锦龙. 我国“十四五”教育规划编制面对的形势与特点 [J]. 中国教育学刊, 2020 (8): 42-47.

[18] 提高防控能力着力防范化解重大风险 保持经济持续健康发展社会大局稳定 [EB/OL]. (2019-01-21) [2021-01-15]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0121/c64094-30582574.html>.

(责任编辑 吴 虑)

Adhere to the Concept of System: Important Practical Observance in Education Development during the 14th Five-year Plan Period

Wang Jiayi Feng Qingyun

Abstract: Secretary-general Xi Jinping has pointed out in the Fifth Plenum of the 19th Central Committee of the Communist Party of China that principle of system concepts should be maintained in economic and social development during the 14th five-year plan period. Education is a vital part of social and economic development, and upholding system concepts is the powerful ideological weapon and magic key to accelerate the educational modernization. In the process of promoting the high-quality development of education in the 14th five-year plan period, we should adhere to the system concept as the basic method guidance, comprehensively implement the basic practical requirements of the system concept of “forward-looking thinking, overall planning, strategic layout, and overall promotion”, plan the development of education in the new era with a comprehensive, dialectical, long-term vision, and take systematic, holistic, and collaborative measures to promote education reform in the new stage. From the supply of education elements, investment guarantee, innovation and development, comprehensive reform and risk prevention and control, we should use the system concept to respond to the practical concerns of the masses about the supply of high-quality education, strive to run the education that the people are satisfied with, and make due contributions to the comprehensive construction of a socialist modern country.

Key words: 14th five-year plan period; System concepts; Education modernization

新时代我国教育治理体系新格局的现代化重构

——基于教育权力配置的视角

张志勇¹ 赵新亮²

(1. 北京师范大学, 北京 100875;

2. 北京教育科学研究院, 北京 100036)

摘要: 面向 2035 年教育强国建设目标, 我国教育面貌正在发生格局性变化, 对教育治理体系的现代化建设提出新挑战, 如教育综合改革与条块分割管理体制的矛盾、激发办学活力与教育权力过于集中的矛盾、以人民为中心的发展理念与社会力量参与教育治理程度低的矛盾等。优化权力配置关系及其运行机制是推进教育治理体系新格局建设的根本任务, 政府、学校、社会和家庭作为多元协同合作治理的教育治理主体, 将形成政府部门间有序放权、协同治理, 政府社会间合作治理的教育治理体系新格局。同时, 需要从多个方面推进教育治理体系的重构, 如确立各部门权力边界、完善权力运行监督、应用多元化教育治理工具、推动家庭和社会参与教育治理等。

关键词: 教育治理现代化; 教育治理体系; 权力配置; 新格局

中图分类号: G521 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0010-07

2020 年 11 月, 习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十六次会议, 会议强调“十四五”时期要继续深化教育领域综合改革, 优化同新发展格局相适应的教育结构, 统筹推进育人方式、办学模式、管理体制等改革。建设高质量、现代化教育发展新格局, 必须大力推进我国教育治理体系的现代化重构, 以教育治理体系新格局支撑、引领教育发展新格局。回顾我国教育发展历程可知, 各级各类教育事业的快速发展均得益于教育管理体制改革, 得益于简政放权、激发办学主体的活力。但是, 在教育面貌发生格局性变化的时代背景下, 我国教育事业发展仍然面临着一些体制机制的瓶颈问题, 教育治理体系和治理能力现代化仍亟

待深入探索。

一、新时代教育治理体系建设面临的挑战

1. 条块分割: 地方教育部门缺乏统筹权

为适应新的教育发展格局, 解决错综复杂的教育热点难点问题, 需要持续推进教育领域综合改革。而目前教育领域中条块分割的教育管理体制在一定程度上制约着各项改革的深入。在《中华人民共和国教育法》第 15 条中明确规定了各级教育行政部门的管理权限, 但在长期实践中却形成了教育事务权、教育人事权、教育财政权高度分割、高度集权的管理模式, 导

收稿日期: 2021-01-12

基金项目: 国家社会科学基金教育学重点课题“完善党对教育工作全面领导的制度研究”(AAA200006)

作者简介: 张志勇, 男, 教授, 北京师范大学中国教育政策研究院, 主要从事教育政策与教育治理研究; 赵新亮, 男, 助理研究员, 北京教育科学研究院高等教育研究所, 主要从事教育政策研究。

致各级教育行政部门缺乏对教育事业的统筹权，制约着教育领域综合改革的推进力度和成效。^[1]

一方面，当前教育领域人权、事权、财权的配置条块分割，比如教育人事权通常是由编制、人社或组织部门行使，教育财政权则是由财政部门行使，只有教育事务权是由教育部门来负责，教育部门缺乏对人、财、事的统筹管理权；另一方面，在教育部门推进各项教育综合改革的过程中，通常需要与相关部门进行沟通、协作，但是受制于条块分割的教育管理权力配置，往往会遇到部门之间推诿扯皮、工作推进缓慢等现象，以及部门间越权管理、集权管理等问题，严重影响教育行政效率和教育改革的推进。为加快教育综合改革、建设教育强国，亟须推进教育管理权力的科学有效配置，构建现代化教育治理体系。此外，在中央与地方政府之间的权力配置，尤其是在教育事权和支出责任划分中，仍然存在着权责不清晰、不合理的问题。^[2]教育领域的各项改革往往涉及众多利益调整，问题的关联性和综合性非常强，各种深层次矛盾交织在一起，改革难度和压力较大，必须内外协同、系统推进，^[3]而这离不开现代化教育治理体系的有效支撑。

2. 越位错位：学校仍然缺乏办学自主权

激发学校办学活力已成为未来教育发展新格局建设的重要方面，落实学校办学自主权、激发学校作为教育主体的创新活力，关键是要解决教育管理权力过于集中的问题，落实“放管服”改革要求。所以，要厘清政府与学校管理的边界，推进政府及其教育职能部门对学校的充分放权。但是，目前政府对学校“管得过多”的问题仍然存在，如学校在人事招聘、自主招生、经费支出、绩效工资分配及课程改革等方面自主权仍然不够。中央文件虽然明确了学校三大办学自主权的改革，但在各地区的具体实践中仍然困难重重。

第一，对学校的管理、检查、评比仍然较多。当前教育公共权力的运行仍然比较集中，对学校办学行为的干预、管理色彩较为明显。比如，有研究指出，目前政府各部门发给学校的政策文件越来越多，许多中小学校一年要收

到 1000—1700 多份文件，不同政府部门安排的事情又往往交叉重复，严重制约了学校的办学自主性。^[4]第二，政府对学校管理的错位、越位问题仍然存在。政府教育管理行为中往往会出现权限范围内与权限范围外的角色定位偏差、职能混淆、主要角色与次要角色偏离等问题，影响了教育管理的效率和科学决策。比如，部分地区对学校各项事务的审批越来越细，甚至对学校教师的教研活动、教学模式等进行规定，有些教育改革行为还存在“拍脑袋决策”的问题。^[5]第三，目前学校应该享有的一些办学自主权，还是掌握在编制部门、人社或组织部门、财政部门等手里，相关职能部门的权力不下放，落实学校办学自主权就是一句空话。比如，教育部门虽给学校下放经费自主权，但面对各级纪检监察部门的检查监督，这些改革似乎又于法无据，迫切需要政府职能部门与纪检监察部门的协同改革。在教育领域的各项改革中，面临的类似尴尬并不在少数，治理体系改革迫在眉睫。

3. 共治虚化：家庭和社会缺乏教育参与权

党的十九届四中全会提出推进基层“共建共治共享”。加快推进教育现代化、建设教育强国、促进教育公平，是贯穿未来教育发展的主线，必须坚持以人民为中心的教育发展理念，而这就离不开家庭、社区、企业等社会各界的广泛参与，形成推进教育改革与发展的强大合力。从教育治理体系现代化建设的角度看，家庭、学校、政府、社会齐抓共管的教育新格局仍有待完善，不仅学校缺乏办学自主权，家庭、社会更是缺乏教育参与权和监督权，而且家庭、社区、企业等主体参与教育的动力与机会也不足。教育治理体系新格局的构建需要进一步理顺政府、学校、家庭、社会等教育治理主体间的权责关系，实现“以共治求善治”的目标。但是目前社会、家庭参与政府教育治理的程度仍然较低，参与主体性表现不足，参与的方式、渠道以及程度等都受多种因素制约，尚未发挥有效的监督、决策等作用。

西方公共治理作为“国家失灵”和“市场失灵”的一种补充机制，重视引入第三方力量，

以形成政府-市场-社会“三位一体”架构的民主、平等、互动、合作关系。^[6] 基于该理论分析,发挥社会第三方中介组织作用对教育治理体系建设有重要作用。但是目前教育领域社会中介组织的发展也遇到很多体制机制障碍,总体上呈现出发展进程缓慢、机构专业性和独立性不足等问题,在参与教育治理中的作用空间也相对有限,从而在一定程度上弱化了中介机构的公信力和权威性。总之,在多元教育治理主体中,社会、家庭都是学校治理体系的重要主体,社会、家庭与学校协同治理的成效如何,能否做到协调一致、形成合力,直接关系到育人效果。坚持以人民为中心的教育发展理念,亟待改变当前社会参与教育治理难的挑战,努力构建政府、学校、家庭、社会共同参与、有效协同的教育治理体系新格局。

二、新时代教育治理体系新格局重构的框架设计

现代化教育治理体系的重要特征是个多个利益主体协同参与、合作共治。而治理主体的变化也改变着教育权力配置和教育治理方式。按照教育治理主体的构成关系,可分为纵向教育治理、横向教育治理和多主体合作治理的体系。纵向教育治理体系是按照教育治理主体的层级关系划分的,从中央到地方、从政府到学校;横向教育治理体系则指作为教育治理主体的政府同级教育职能部门间的结构运行关系;^[7] 而多主体合作治理体系则是指家校社政等多个利益主体协同参与的治理体系。

1. 政府部门间放权治理:优化纵向教育治理体系

从教育管理走向教育治理,突出了社会参与的机制设计,旨在通过共同参与治理来激发学校的办学活力、限制政府的不当干预。但是在这个过程中,政府作为社会公共利益的代言人,仍然要在教育治理中发挥主导作用,承担教育治理实际成效的最终责任主体。新发展格局下的教育治理体系,既要突出政府作为治理主体的“元治理”作用,也要保证多元治理主

体的协同参与,构建“强政府”与“大社会”协同的教育治理结构。就我国国情而言,在教育治理现代化的推进中,既要加强党对教育工作的全面领导,发挥政府的主体责任,又要规范政府的治理行为、明确政府的权力边界、严格政府的职责约束。优化纵向教育治理体系的核心要素是推进政府部门“有序放权”,从中央到地方各级政府及其教育行政部门对教育事务管理权进行重新优化配置。优化纵向教育治理体系的目标是改变管理权力过于集中的问题,赋予地方教育行政部门更大的教育统筹权和学校办学自主权。经过系统梳理可知,纵向教育治理体系的有序放权结构主要包括三个重要维度,即中央向地方放权、本级政府向教育职能部门确权、教育职能部门向学校放权,详见图1。

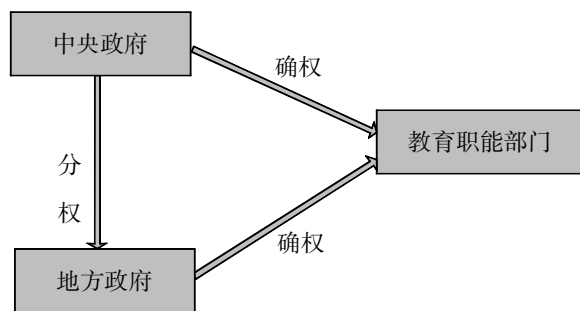


图1 纵向政府部门间放权治理关系示意图

首先是中央向地方放权。对中央与地方教育事务的权力进行重新划分,突出中央政府对教育事业的体制改革、规划引领、政策设计、法治标准等宏观管理职能,赋予地方政府对区域内教育事业的具体事务管理权力,扩大地方自主权空间,强化区域教育发展特色。其次是本级政府向教育行政部门确权,把属于教育领域事务的管理权力还给教育行政部门,比如确定教育行政部门在教师招聘、职称评审、干部管理、经费使用、设施设备采购等方面的权力,赋予教育行政部门更大的教育发展统筹权。最后是各级政府向各级各类学校放权。依法明晰政府、学校权责边界,赋予与学校办学主体地位相对应的各项自主权,涵盖课程教学自主权、招生考试自主权、人事管理自主权、

经费使用自主权、绩效工资分配自主权等多个方面，有效激发学校办学活力。

2. 部门间协同治理：重构横向教育治理体系

重构横向教育治理体系的核心是推动同级政府中具有教育管理职能的部门之间权力的科学配置，目标是推进政府教育职能部门间对教育的协同治理，形成政府教育职能部门间教育权力边界清晰、独立行使、高效运行、相互监督的教育治理新格局。目前，同级政府教育职能部门间权责不明、权力交叉，教育行政部门之外的教育行政权力高度集中，教育行政部门缺乏对教育事业的统筹管理权，这些是制约我国教育治理效能的根本症结。

根据图 2 可知，教育部门与同级部门间的协同治理，既包括内部的部门间权力配置，也包括外部的权力监督，尤其是党对教育工作的全面领导。在人事权力配置方面，编制、人社或组织等部门和教育部门的职能存在诸多交叉，教育部门在教师招聘、职称聘任、校长遴选及地方局长任用等方面缺少话语权，不利于教育行政效能的提升。要推进教育部门和组织、人事等部门的协同治理，进一步厘清部门间的权力边界，形成相互配合、相互制约的教育人事权力配置格局。在教育财政权力配置方面，教育部门与财政、发改等部门的权力边界也不够清晰，教育经费的预算、审批、监管及绩效评估等方面受多重关系制约，影响教育经费的使用效益；部门间协同治理的关键是进行教育财政相关职能的科学确权，构建分权与制衡相统一的教育财政管理体制。

在社会教育机构管理方面，教育部门和民政、工商等部门间也存在职能交叉、相互扯皮的问题，对于民办学校以及校外培训机构的审批准入、监督管理和业务指导等方面权责不一致的现象，尤其需要推进上述部门的权力边界划分，实现横向协同的有效治理。最后，教育部门与同级部门间的横向分权和协同治理，离不开外部的权力监督作为保障，即组织、监察、审计等部门对教育权力运行的监督。同时内部权力配置和外部权力监督都是在党的领导下推进，必须坚持党对教育工作的全面领导。此外，权力执行监督与党的领导之间也存在双向监督的制度设计，监察部门履行对同级党组织的有效监督职责，确保党对部门间协同治理格局运行的有效领导。

3. 多元主体合作治理：完善家校社政合作治理体系

家庭作为教育治理的重要参与主体，不仅是构建“全社会共同参与教育治理新格局”的要求，也是形成学校、家庭、社会育人合力的重要力量。社会作为重要的教育治理主体，可以通过直接举办教育服务、提供政策咨询服务及监督并评价教育等方式，增强教育治理活动的科学性和理性化。多元主体共同参与的合作治理目标是优化政府与学校、社会和家庭等教育治理主体间的权责关系，解决各教育治理主体在教育管理中越位、缺位和错位的问题，尤其是改进教育治理体系中社区、社会组织、家庭参与不够的问题。重构政府与社会间教育治理体系的关键是推进各教育治理主体参与权、

决策权、监督权的结构优化，明确合作治理中的参与主体、参与层级、治理内容和决策机制等。

图 3 展示了由政府与学校、社会和家庭组成的多元合作学校治理关系，旨在建构多主体共建、共治、共享的治理格局。重构多元合作教育治理体系，政府始终是最主要的参与者和主导者，也是教育治理

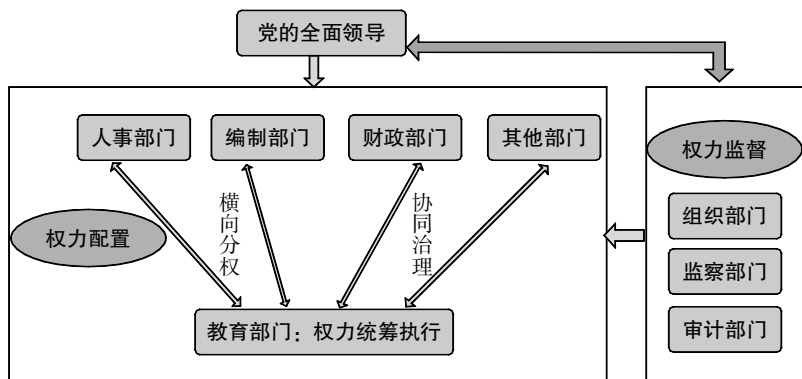


图 2 横向部门间协同治理关系示意图

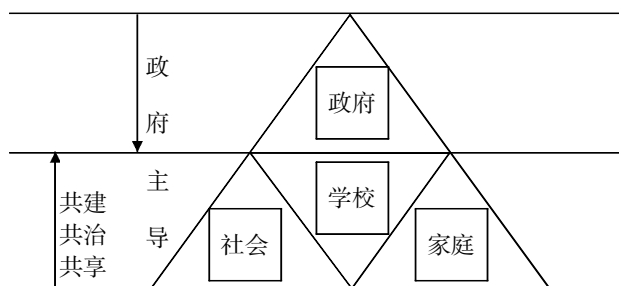


图3 以政府为主导的学校多元合作治理关系示意图

体系中的主要决策者和管理者。合作治理的格局构建，要求政府积极推进“放管服”改革，在给学校充分放权的同时，要加大对学校办学的服务与支持，提升对学校管理的效率和水平；关于政府与社会间的关系，要求政府给社会组织分权，积极发挥社会组织第三方中介的监督和参与价值，提高政府决策质量；关于社会与学校的合作治理，要引导社会组织参与学校课程教学的管理、决策，以及为学校办学提供资源支持和服务，甚至是直接参与提供教育服务等工作。同时，家庭治理主体作为教育服务的需求者和直接参与者，对政府教育公共服务的供给有一定话语权，也应直接参与政府的教育管理和决策。总之，通过政府与社会间教育治理体系的重构，明确多元教育治理主体间的权力分配、职责权限、合作方式等内容，可保障多元治理主体的利益享有充分表达的机会和有效渠道，逐步形成科学、民主、高效的合作治理新格局。

三、新时代教育治理体系新格局重构的路径

1. 明确划分教育职能部门的权力边界

政府部门作为教育治理中的“元治理”主体，政府的权力配置、职责划分、管理方式等直接决定着现代化教育治理体系的建设。有效推进政府部门间有序分权、协同治理，政府社会间合作治理的新格局，首先需要明确划分教育职能部门的权力边界与职责分工。根据教育领域“放管服”改革设计，做好教育职能部门

的权力优化配置，关键是要做好“确权”“分权”“限权”三项改革。一是要对教育职能部门管理教育领域事务的权力归属进行“确权”，比如在民办教育机构准入、校外培训机构准入等方面的权力由教育、市场监管（或民政）部门审批，但同属于职业教育的技工、技师教育，仍由人力资源和社会保障部管理。为保障教育行政部门整体推进教育领域统筹发展的力度，提高教育行政效率，需要尽快确定各项教育事务的管理权力归属，明确责任主体和管理权限。二是要推进教育行政部门和其他具有教育行政管理职能的行政部门的“分权”改革，主要是因为其他具有教育行政管理职能的部门对人事权、财务权干预过多，使教育行政部门难以对资源进行有效配置，影响到对教育领域重点、难点问题的解决。改革需要进一步划定组织、人社、财务、发改委等部门与教育部门在人财物管理上的权力边界，原则上要适当扩大教育行政部门的管理权力，尤其是人财物具体事务的管理权力，从而增强其推进教育领域各项改革的力度。^⑧三是在教育行政部门内部需要进行合理“限权”，即对各级政府教育职能部门的权力进行限定，实现对基层学校最大程度的放权，激发办学活力。在实践层面，则要推进权力清单、负面清单和责任清单的管理制度建设，比如明确各级政府及其教育行政部门的行政审批权力，明确规定其能做、不能做的事项内容。

2. 完善教育权力运行协同的监督体系

党的十九届四中全会提出要强化对权力运行的制约和监督，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。教育治理体系新格局的改革实践必然要推进对教育权力运行的有效监督和制约，从而切实提升教育治理效能。教育治理现代化建设中的监督体系建设主要包括内部监督和外部监督，内部监督是以教育督导制度为代表的行政监督，外部监督以社会监督为主。其中，行政监督是推动政府及其职能部门依法履职的重要手段；教育督导作为法定的基本教育制度，需要积极推动教育督导“长牙齿”、上水平，建设“全领域、全口径、全支

撑、全保障”的督导新体系。^[9]为保障学校办学自主权、激发办学活力,更要加快完善“督政、督学、监测”三位一体的教育督导体系,这也是支撑现代化教育治理体系新格局的重要任务。

除内部监督之外,外部监督也是立体协同教育监督体系的重要支撑,比如纪检监督、社会监督、媒体监督等。纪检审计作为最重要的外部监督机构对教育领域的监督力度较大,其不仅是对各级教育治理主体的纪律检查,更为重要的是对教育治理权力配置、权力运行及治理效能的有效监督,确保中央各项政策方针的有效落地。同时,教育监督体系中社会监督的主体构成比较多元,包括人民群众、社会组织、企业、第三方中介机构等,不同群体的监督方式、监督侧重点有所不同,但都是必不可少的组成部分,在教育治理实践的不同环节发挥着重要作用。此外,媒体监督尤其是网络传媒对教育治理权力的有效运行所发挥的制衡作用越来越大。

3. 健全家庭、社会参与教育治理的渠道

对比参与教育治理的多元主体可见,不同主体在教育治理结构中的话语权不同,家庭维度的教育治理参与处于相对弱势的地位,其利益表达的影响力不足,因此要积极推进权力有效制衡的教育治理组织框架,保障家庭参与的平等性。目前家庭作为民主参与的治理主体,已经普遍被纳入学校内部治理体系中,并且有相应的制度设计,比如通过家长委员会实现“家校共育”。目前班级家委会在班级管理、文化建设、活动策划等方面深度参与,但是校级家委会在学校重大决策中的参与力度仍然不够,同时多数地区尚未建立区(县)级家长委员会,家庭在区域性教育治理、教育决策中的参与机会更少。要加快拓宽家庭参与教育治理的渠道,保障家庭对教育治理行为的知情权、参与权和监督权,在各类教育决策事项中充分听取家长意见,^[10]逐步建立起完善的市县校三级家庭教育工作组织体系,融合家长力量形成育人合力。

社会作为第三方教育治理主体,构建社会广泛参与的教育治理新格局是未来改革的重要方向。一方面,要保障第三方机构参与教育治

理权力,发挥第三方机构事前、事中、事后的监督评价作用,解决教育行政部门既当“裁判员”又当“运动员”的问题。比如山东潍坊创新社会参与的民主协商机制,以政府购买服务的方式引进17家专业评价机构,组建专业化教育决策专家咨询团队,承担校长职级评选、中小学质量检测、办学水平评估等工作,促进校长、学校按规律治校办学。^[11]另一方面,完善社会力量参与教育服务供给的治理机制,鼓励社会力量依法兴办教育,扩大优质教育资源覆盖面,更好满足人民群众多样化的教育需求。社会力量参与教育服务供给,也是为凝聚社会各界认同、支持和参与改革形成强大合力,为办好人民满意的教育提供重要支撑。

4. 创新应用多元化的教育治理工具

推进多元协同合作的教育治理新格局建设,需要积极探索多元化、创新性的教育治理工具,为完善教育治理体系和提升教育治理效能奠定基础。教育治理工具创新也是现代化教育治理体系新格局的重要标志,目的是改变传统的单一行政管理、不透明财政拨款和评估达标等管理方式,有效提高教育领域的综合管理效能。概括来讲,比较有代表性的现代化教育治理工具包括依法治教、大数据治理、专业化治理和公开化治理等,其分别反映了不同的治理维度和技术理念,多元化教育治理工具相互配合,将共同支撑教育治理体系现代化的改革与实践。

首先是依法治教。法治是国家治理体系和治理能力现代化的根本基石和最重要工具,法律体系是否健全直接决定着国家治理体系的完善程度。^[12]在教育治理体系建设中,首要任务是在全社会强化教育法治意识,在教育治理中做到依法用人、依法决策、依法规范、依法治理、依法考核和依法问责。其次是大数据治理。当前的教育管理如果没有大数据、信息化等手段,很多管理行为难以实现精准判断。在大数据、人工智能、5G等信息技术支持背景下,依靠“新技术赋能”将是实现教育治理体系和治理能力现代化突破的重要工具,比如通过人工智能教育,让智慧教育赋能未来,提高教育治理的前瞻性、预见性和科学性。^[13]再次是专业治理。

它包括教育管理者专业化和教育管理专业化两个方面。多措并举促进教育局局长和中小学校长的专业化发展,实现用专业的方式管理教育事业,不再单独依靠传统的经验管理和行政管理思维,即实现让懂教育的人办教育、管教育。最后是公开化治理。公开既是最好的防腐剂,也是最好的治理方式。要大力推进教育人事、财政、决策公开化,自觉接受广大教师和社会各界的监督,形成对教育公共权力运行的有效监督。

参考文献:

- [1] 张志勇. 我国教育治理体系改革该向何处去 [N]. 中国教育报, 2015-07-19 (4).
- [2] 王善迈, 赵婧. 明晰权责, 提高教育治理效能 [J]. 内蒙古教育, 2019 (33): 1.
- [3] 刘自成. 综合改革: 教育改革的新方向新路径 [N]. 中国教育报, 2013-01-04 (6).
- [4] 叶存洪. 科层制与专业性两极趋中——破解基础教育治理体系现实困境的策略 [J]. 江西教育, 2020 (Z2): 59-60.
- [5] 楚江亭. 分权、共治: 基础教育治理现代化的现实路径——基于对有关教育局及学校360度管理诊断的分析 [J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2021, 23 (2): 222-227.
- [6] 沈佩萍. 反思与超越——解读中国语境下的治理理论 [J]. 探索与争鸣, 2003 (3): 9-13.
- [7] 张志勇. 建立现代教育治理体系亟须遏制权力扩张 [J]. 中小学管理, 2014 (7): 12-14.
- [8] 褚宏启. 教育行政权力的优化配置: 合理扩张与严格制约 [J]. 北京大学教育评论, 2013, 11 (3): 160-170.
- [9] 陈宝生. 坚持和加强党对教育工作的全面领导 不断推进新时代教育强国建设 [J]. 党建, 2020 (9): 14-16.
- [10] 陈雯琳. 家长参与学校治理研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2020.
- [11] 井光进, 徐媛媛. 构建社会广泛参与的教育治理新格局 [J]. 教育家, 2020 (12): 42-43.
- [12] 林亦辰. 法治是实现“第五个现代化”的唯一通途——四中全会“依法治国”系列评论之八 [EB/OL]. (2014-10-24) [2021-01-04]. <http://opinion.people.com.cn/n/2014/1024/c1003-25901137.html>.
- [13] 中国教育新闻网. 两会代表委员: 让每个学校都有自己的“样子” [EB/OL]. (2020-05-27) [2021-01-04]. http://www.jyb.cn/rmtzcg/xwy/wzxw/202005/t20200527_331758.html.

(责任编辑 吴潇剑)

Modern Reconstruction of the New Pattern of China's Education Governance System in the New Era —Based on the Perspective of Educational Power Allocation

Zhang Zhiyong Zhao Xinliang

Abstract: Facing the goal of building a powerful education country in 2035, China's education is undergoing a pattern change, which poses new challenges to the modernization of education governance system, such as the contradiction between the comprehensive reform of education and the management system of fragmentation, the contradiction between stimulating the vitality of school running and the excessive concentration of educational power, the contradiction between the people-centered development

(下转第75页)

对推进大学内部治理体系和治理能力现代化的思考

汪明义

(四川师范大学, 四川 成都 610066)

摘要: 在全面推进国家治理体系和治理能力现代化进程中, 大学治理也必须体系化和现代化。大学内部治理体系和治理能力现代化应以人类命运共同体理念为基础, 以中国特色社会主义大学之道为指南, 以真理为标准, 以善美为目标, 以律法为规范, 以善治为方法, 始终不渝地坚守中国特色社会主义的大学之道, 为中华民族伟大复兴和国家的强大培养有教养的文明人、高素养的社会公民和高创造力的劳动精英, 建构行政管理、教学科研、后勤保障三分的橄榄型治理结构, 确立章法体系, 构建优良秩序, 明晰职位和岗位权责; 在此基础上, 明确院系的办学实体地位, 充分发挥院系的主体能动性和自治动力功能, 全面释放校院两级领导干部的表率作用, 发挥教师治教、治学、治研的主体力量。

关键词: 大学治理; 善治; 橄榄型结构; 权责对等; 大院系-小机关

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0017-08

专题研究

进入 21 世纪以来, 全球化进程推动人类走向命运共同体。在这一大背景下, 2011 年中国发布的《中国的和平发展》提出国际社会“要以命运共同体的新视角, 以同舟共济、合作共赢的新理念, 寻求多元文明交流互鉴的新局面, 寻求人类共同利益和共同价值的新内涵, 寻求各国合作应对多样化挑战和实现包容性发展的新道路”。2012 年, 十八大报告正式提出“人类命运共同体”理念, 全面“倡导人类命运共同体意识”, 并努力“在国际关系中弘扬平等互信、包容互鉴、合作共赢的精神, 共同维护国际公平正义”。全面推进人类命运共同体的世界发展战略, 前提是实现国家内部治理现代化。为此, 党的十八届三中全会通过的《中共中央

关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”, 即“必须以国家为起点并以国家现代化为目的, 其重心是体系和能力的突破, 实现国家治理体系和国家治理能力的现代化, 是国家现代化的真正标志”^[1]。从构成看, 大学作为具体的社会组织, 是构成国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分, 必须肩负起“构建人类命运共同体”之学术、文化的使命和培养“构建人类命运共同体”之人才的责任; 从职能看, 大学代表真、善、美、义、法、道。大学要肩负起“启迪智慧、培育新人, 探求真知、追求真理, 传承文明、引领社会”^[2]等使命, 必然需要治理。大学治理体系和治理能力现代化应以“人

收稿日期: 2021-01-10

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划 2020 年度教育学一般课题“大学推动人类命运共同体建设的理论依据及实践研究”(BIA200176); 教育部人文社会科学研究专项“中国特色社会主义大学之道研究”(18JF114)

作者简介: 汪明义, 男, 教授, 四川师范大学校长, 主要从事高等教育管理和大学文化研究。

类命运共同体”为视野，以中国特色社会主义大学之道为指南，^[5]以真理为标准，以善美为目标，以律法为规范，以善治为方法，其根本努力有三：一是主旋律、高定位、明目标；二是立章法、建秩序、分权责；三是彰表率、强院系、弘师力。

一、构建内部治理体系的价值取向

1. 大学治理基于的价值定位

探索大学的内部自治体系，首先须明确大学的社会存在方式及其根本的价值定位。大学是一种特殊的社会组织，其特殊性源于四个方面的社会性质定位：第一，大学是探索人类共同体存在、构建人类共同体价值体系、促进人类共同发展、引领人类共建文明的世界性方式；第二，大学是人类生产知识、思想、真理、科学、方法的社会组织；第三，大学运用所生产出来的知识、思想、真理、科学、方法来培养新生代，使之成为“有教养的文明人”^[6]、高素养的社会公民和高创造力的社会劳动者；第四，大学通过这种“生产”和“培养”来实现对民族文化、人类文明的返本开新。综上，大学作为一种特殊的社会组织的实践展开是一种善美的事业，它既是人类文明前进的灯塔，又构成人类进步和社会发展的原动力场源。大学之所以成为拥有如此特殊性质的社会组织，源于它不同于其他社会组织的自身价值体系定位。作为一种社会组织，大学的价值体系定位主要体现在四个方面：一是非营利性，这是大学作为社会的公共事业与社会经济组织的根本区别；二是行政权力与学术权力的二元结构化构成大学区别于所有社会组织的独特价值定位；三是作为大学基本主体构成的教师，既需忠诚于职业和国家，又要忠诚于学术和真知，这是大学自具超越性的内动力；四是文化的传承和创新，既构成大学的独特使命，又是大学通过经验和想象将历史与未来汇聚为统一体的价值实现方式。

2. 大学的存在理由、责任和使命

大学的价值定位赋予它存在的主要理由有二。第一，大学“是一座人类精神的圣殿。……

‘对于许多人来说，大学已成为社会中的超自然的机构，因为它似乎发展着社会的观念。在这里，人们感到自己身后有强大后盾——学者、学问、书籍、思想和过去。’这种依附大学的心理在过去通常是与教堂联系在一起的。那些认为唯有在大学中知识才能融合统一的人对大学的精神依附就更加紧密。因为，大学正如它的名字，就是天地万物”^[5]。第二，“大学存在的理由是，它把年轻人和老年人联合在一起，对学术展开充满想象力的探索，从而在知识和生命热情之间架起桥梁”^[6]。大学的存在理由决定了它的责任和使命：“世界的未来掌握在那些对于自然的解释能够比他们的前辈更进一步的人手里。大学最重要的职责，就在于发现这些人，爱护这些人，并培养他们最大限度地服务于自己事业的能力。”^[7]发现、培养能够站在前人肩膀上开创更为善美的未来世界的人，构成了大学的人类责任。大学要称职地担起这一责任，必须肩负起探索真理、创造知识和传播真知、传授方法的使命。探索真理、创造知识，为人类文明提供源头活水，为培育一代代新人提供道理、法则、新知及使其掌握和运用道理、法则、新知的艺术；创造性地传播知识，以激励学生真正理解“知识何以如此”并掌握“怎样有创意地运用知识”的智慧和力量，具体地讲，“大学的作用不在于把许多事实塞进学生的头脑，而且似乎是塞得越多越好。大学的正当任务应该是引导学生养成批判地审察的习惯，使他们懂得那些与一切问题有关的准则和标准”^[8]。

3. 大学的视野、愿景和远见

大学的价值定位，更受大学自身视野、胸襟和远见的影响。“大学”一语译于 University，其词根 Universus 蕴含“普遍”“世界”“宇宙”等本义，展示出大学与生俱来的超时空取向和普遍性诉求的精神气质。这一精神气质向外释放，不仅使大学获得人类共同体视野，更使大学本身成为推动人类命运共同体构建的重要力量。大学存在和发展的根本理由就是肩负起探索和建构人类命运共同体的精神方式、国际视野、世界胸襟和人类情怀，培养“推进和建构人类命运共同体”的自由存在者、文雅生活者

和文明创造者的使命。这一精神气质的内在凝聚，就是探求真理、创造知识、构筑方法；这一精神气质向外释放，则生成世界性、全球性和国际性的人类视野和人类愿景。因而，大学必须面向世界和人类、面向远古和未来、面向自然宇宙和存在世界无穷无尽的生变运动，探索其不变的道理、法则、规律，发现万物背后的逻各斯 (Logos)，为人类得以用世界性方式存在提供依据和原理，为人类共同体得以用共生、共赢方式生存提供理由和尺度。

4. 大学的主旋律和明担当

大学既要面向世界，也要面向国家；既要胸怀人类，更要心有民族；既须诉求未来，更应该尊重历史。世界性、人类性和未来性决定了大学的超越性和普遍主义；国家性、民族性和历史性却要求大学必须立足地域、珍视传统、发展民族国家。为此，大学的价值定位必须接受民族国家政治主旋律的引导，肩负社会担当。大学内部治理的主旋律就是始终不渝地坚持和坚守中国特色社会主义的大学之道；大学内部治理的社会担当，就是为中华民族伟大复兴和国家强大服务，正如习近平总书记所说，“高等教育发展水平是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。实现中华民族伟大复兴，教育的地位和作用不可忽视。我们对高等教育的需要比以往任何时候都更加迫切，对科学知识和卓越人才的渴求比以往任何时候都更加强烈”^[9]。

二、大学内部治理体系的路径选择

大学以中国特色社会主义大学之道为指南，面向世界、面向人类、面向未来的责任使命和珍视传统、立足民族、服务国家的担当与自觉，共同构筑起大学内部治理的目标定位。这一目标定位展开为两个层面：从宏观讲，其内部治理必须努力促进大学面向世界、人类、未来和传统、民族、国家，全面担当起自己的责任，更好地完成自己的使命；从微观论，其内部治理就是为全面推进大学培养能够站在前人肩膀上开创更为善美的未来世界的文明人和高素质的劳动队伍而探索真理、创造知识和传播真知、

传授方法。合言之，大学内部治理，就是使大学更善美。唯有更善美的大学，才可肩负起如上使命，担当起如上责任。

大学内部治理要实现如上双重目标，手段选择是关键和根本。能够实现大学治理目标的最好治理手段，只能是善治。^[10]“善治”一词，当然可以理解为“善于治理”，但这只是其现象学描述。善治的本质定义是以善美为目标并实现其善美。因而，从起点讲，大学探索善美之治必须以道理为依据、以律法为准则、以规律为尺度；从结果讲，大学实现善美之治体现了合道理、合律法、合规律、合伦理性。所以，以善美为目标，大学探索善治之道的首要任务是立章法、建秩序、分权责。

第一，立章法。大学这个特殊的社会组织，虽然以知识分子和年青学子为构成主体，但基于该社会组织产权的利益相关者化、组织目标的模糊性、组织权力的二元结构化、组织人员的双重忠诚要求、组织制度的趋同性、组织产品的连带性、组织管理的复杂化和多样性等特征，要保证其使命和责任不流于空疏，更需要规矩。保障大学践履其使命和责任所需要构建的规矩就是立章法。

所谓立章法，就是建章立法。大学的建章立法是指以党纪为准则、以国法为依据，建立起保障大学良性运作的制度和法则体系。具体地讲，就是以《中华人民共和国高等教育法》和《中华人民共和国教师法》等法律为依据，以党委领导下的校长负责制为准则，建构学校内部治理的章法体系。

建构大学内部治理的章法体系，就是建设优良的学校制度体系。大学作为特殊的社会组织，也是将众多的人聚集起来的社会组织。虽然自然的人性是“相近”的，但却因为生存现实的利欲鼓动而往往“习相远”，^[11]这是休谟认为应该将基于生活需要而走向群体、组建社会的“把每个人都设想为无赖之徒”^[12]的根本的人性原因。并且基于“性相近，习相远”的人性原因，“我们需要的与其说是好的人，还不如说是好的制度。我们渴望得到好的统治者，但历史的经验向我们表明，我们不可能找到这样

的人。正因为这样，设计甚至使坏的统治者也不会造成太大损失的制度是十分重要的”^[13]。大学虽然是人类精神的圣殿，但经营这一精神圣殿的主体却都是充满利益需求的人，要使大学真正成为精神的圣殿，担当起它本有的使命和责任，不仅同样需要制度，更需要建设优良的制度。概括其要，应从五个主要方面努力。一是建立学校安全、教学正常展开和人人遵纪守法的保障制度。学校安全是大学实施内部治理的外部环境；教学正常展开是大学实施内部治理的基本平台；人人遵纪守法是大学实施内部治理的主体条件。所以，建立保障制度成为大学建设内部治理体系的奠基石。二是建立在校大学生从学的权责保障的分层（本科生、硕士生、博士生）治理制度。大学的责任之一是培养更为优秀和卓越的新生代。大学培养新生代的基本任务，是把每个进入大学的青年学子化育成为有教养的文明人和高素养的社会公民；其具体任务是将不同学业阶梯上的青年学子训练成为不同层次、不同水准的社会精英和创造性劳动者。所以，建立起共同的真、善、美、德、体和分层的知、智、能、慧的学业权责制度是构成大学内部治理体系的目标之一。三是建立教职员从业之权、责、劳、酬平等、公正、公开、透明的配享制度。大学作为特殊的社会组织，虽然肩负传承人类文明和推动社会进步的特殊使命，但同时也是就业的社会平台，服务大学的教职员同样要以劳动付出的方式获取生存所需的报酬，这就必然要求大学须建立起两个方面的优良制度：一个方面是建立起“享有一分权利，必为之担当一分与之相对应的责任”的权责对等制度；另一个方面是建立起“做出一份贡献，就应该获得一分与其贡献相对等”的劳酬对等制度。为保障这两项基本制度能够不走样落实并体现人人平等，必须建立起公正、公开、透明的制度机制。如上三个方面的优良制度，是保障大学教职员能够有尊严地工作和生活的绝对前提。四是建立以教师服务学生学业和成长为准则、行政和后勤以服务教师的教学-研究为根本准则的服务制度。大学因为文明和理想而产生，却因为学生而存在，

更因为学生的教养、文明程度和学业水准而获得社会价值与影响力。所以，教师必须为学生的人格成长、教养和文明而服务，必须为学生探求真知之智和善美之慧、提升认知的力量和创新的能力而服务。基于此，行政和后勤必须为教师全身心服务学生而提供全面的、开放性的保障服务。明确定位这两个“服务”的关系，解决好它们的权能与边界，大学就能获得良性的内部治理；反之，大学内部必将人浮于事，学生与教师，尤其是教师与行政管理以及师生与后勤服务之间的关系也会本末倒置。五是建立唯德才是用和唯贡献是举的教学、研究、政管激励制度。大学既是人才集聚地释放创造光辉的地方，也可能是人才压制、人才埋没甚至人才堕落的地方，二者的分水岭体现在两个基本方面：第一，是否建立起“唯德才是用”的制度体系；第二，是否建立起“唯贡献是举”的激励体制。这是大学内部治理的核心内容和关键所在。

第二，建秩序。秩序意指事物展开自身存在的自然进程，它蕴含确定的目的性，体现不可逆的方向性、避免混乱的条理性以及生成程序的一致性。大学作为集教、学、研于一体的复杂社会组织，基于目的、使命、责任规范展开自身的运动进程，必然要求秩序。建秩序就是基于大学本身的秩序要求而有条理、有组织地安排教学、研究、管理、服务，使之良性运转。具体地讲，建秩序就是大学建立内部自治运行的优良秩序体系，这需要从主体、结构、制动力三个关键方面着手。

首先，确定治理的主体。大学这一社会组织因学生而产生教学-研究、管理服务、后勤服务三大职责，并形成三大从业类型。基于教师的教学和研究服务学生，管理和后勤均服务教、学、研这一职责定位，大学的治理主体有三，即基本主体、主导性主体和辅助性主体。学校内部治理的基本主体应该是教师（包括教师和专职研究者）队伍；主导性主体是学校及其院系党政管理系统；辅助性主体主要指行政机关及后勤部门。只有当教学主体、研究主体和治理主体统一时，才可真正建构起良性运行的自治秩序体系。因为，在大学这一社会组织里，

其内部治理包括了治学、治教、治研和治管(即治理行政管理及后勤)四个部分。而教师队伍同时肩负起了治学、治教、治研三项重任,所以,大学内部治理的基本主体只能是教师。反之,如果将治理的基本主体定位为行政管理队伍,要建立起呈良序的内部治理体系,无论怎样努力都难以做到。因为在这种本末倒置的治理主体观念支配下必然建构一种单向度的自上而下的权力专断制度体系和运行机制,在这种制度体系和运行机制里,作为体现治理主导功能的职务权力必将升格为绝对性的指令权力,作为原本只具有治理协调功能的机关、部门权力上升为实质的管制权力,这是大学内部职务权力内耗、行政机关膨胀以及行政部门互争事权、相互扯皮和办事推诿拖延的内在根源。重新认识治理主体,恢复教师、管理、后勤三者治理主体结构中的本来关系,是建立优良治理秩序的根本前提。

其次,构建治理结构。当明确教师为学校的治理主体时,其治理结构只能是橄榄型的。并且,唯有建立起橄榄型结构治理体系,才能既是秩序的治理,又是良性运行的秩序体系。这是因为要建立橄榄型结构的内部治理体系,首先必须解决行政管理机构臃肿、人浮于事的状况和命令主义的办公室管理模式;其次必须解决尾大不掉的后勤问题。这两个问题的真正解决之道就是行政与后勤转换职责,真正回归服务正位。这种回归形成了大学内部自治运行体系良性运作的结构性平台。

最后,只有明确教师的基本主体地位并建构起橄榄型的组织结构,才可使制动力机制真正产生治理的功能。在大学内部的组织系统中,制动力机制具备两种功能:一是制约的动力功能;二是激励的动力功能。这两种动力功能来源于对权力和资源的组合搭配。以教师为治理主体并建立橄榄型的治理结构,权力分配和资源分配必然围绕教学和研究的展开而建立起一种优良的权力-资源分配机制,这种分配机制就构成学校内部治理秩序体系良性运行的动力机制,它一方面可最大程度地抑制权力的无限度和资源分配的乱象,另一方面又能最大程度地

激励有限度配置的权力和资源发挥最大功效。

第三,分权责。在大学内部治理体系中,立章法是制定治理框架;建秩序是建立治理运行机制;分权责是构建行动操作机制,使之生产治理功效。

一般而言,治理的实质任务是治理权责。这里的“权责”是对权力与权责、权利与责任的简称。权责对等,既指权力对等责任,也指权利对等责任。从功能讲,责任由权力或权利派生,并且,权力或权利要求责任。从权力与权利关系言,权利产生权力,是发生学意义的;权力僭越权利,却是功能意义的,并且是利欲驱动的,所以“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到有界限的地方才休止”^[14]。正是在这个意义上,治理权责的重心不是治理权利与责任并使之对等,而是治理权力与责任并使之对等。并且,其治理的核心是权力配置,使权力配置建立起权力与责任的对等关系,使多元主体的利益诉求与责任担当对等化,^[15]即实现个人与单位、部门与部门之间公私分明,在此基础上实现学校内部公共利益最大化。^[16]因为从组织理论言,权力的实质是利害关系;^[17]从其内涵构成言,权力(以及权利)的本质规定是利益,由权力构建起来的关系蕴含三个方面的内容:一是利益谋取方式;二利益分配机制;三是确定权力有无明确的边界与限度。有明确的边界和限度,则构建起良性秩序;没有边界和限度,或者边界和限度存在模糊性或呈现巨大的伸缩张力,权力则获得解构优良秩序的功能,造成权力程序的缺失或不健全,这必然导致权力行使的随意性和权力运行过程呈无序状态。^[18]

由此,决定了大学内部治理的实质任务,是以制度和律法的方式明确权力与责任的边界和限度,只有使之清晰,才可真正建构起教职员工的权利与责任对等的边界和限度。费埃德伯格认为,任何社会组织内部的治理实质,都是被卷进治理场域之中的所有行动者在一定规则条件下争夺权力的过程,^[19]解决其权力争夺的基本方式,就是构建起权力与责任对等的边界制度和限度机制;大学作为一类具体的社会

组织,同样需要如此。整体观之,大学内部治理建立权责边界制度和限度机制涉及方方面面,但主要的有三个维度:一是党政权责边界和限度;二是行政权责与学术权责的边界和限度;三是学校与院系之间的权责边界和限度。大学内部治理主要围绕此三者展开,原因有以下几点。第一,权责。无论是管理者的权利与责任,还是教职工的权利与责任,其边界和限度确立的实质内容是利益,即权责的实项内容是利益,权责对等的实质是利益和资源分配的公正。第二,人基于本性喜欢权利或权力,并主动诉求权利或权力,却本能地期望不承担或少承担责任。但任何社会组织的运行都必须遵循为事原则,遵循为事原则必求行为公正,只能是权责对等。为此,遵循为事原则必须治理权责。所以,治理权责成为任何社会组织运行必须解决的核心问题。大学内部自治秩序体系的建构,同样必须以治理权责为核心内容和关键任务。

在立章法和建秩序的基础上建立治理权责边界制度及其运行机制,是以解决如下两个基本问题为关键步骤的。一是分配权责。分配权责应该遵循为事原则,做到权与责对等,即无论个人,还是机关单位,配享一份权利(或权力),必须担当一份与之对应的责任。权责分配展开为纵向和横向两个维度:纵向权责分配是指学校与院系及其他辅助性服务机构之间进行权责分配,分配的核心内容是人权、事权、财权和教-研、学科建设、人才培养等产出及效益的对等。这种对等分配产生巨大的制动力效应,既使权力的运行获得限度和边界,也使对等的权责本身构成最好的激励机制。横向权责分配主要指职位权责分配,无论干部,还是教职员工,在其职位,必须谋好其职事;反之,不在其职位,必须杜绝其谋职事。这就是治理,更是良序生成的制动力机制。二是在分配权责的基础上,明细则,立目的,严考核。

三、构建大学内部治理的动力系统

大学面向世界、人类和未来,为服务民族、国家培养掌握世界未来的新生代而探索真理、

创造知识和传播真知、传授方法、开新传统这一重大使命和责任构成了大学之“事”。围绕这一宏大之“事”,使之持续稳定展开,必须在立章法、建秩序、分权责的基础上,建立其内部自治秩序体系得以良性运作的动力系统。

建立大学内部自治的动力系统,涉及许多方面,但核心的方面有三。

首先是建立充分发挥大学内部治理秩序的“灵魂”动力机制。从根本讲,中国特色社会主义大学的灵魂是党委领导下的校长负责制,落实在人这个主体上,党委书记和校长就是大学的灵魂。对一所大学来讲,其“灵魂”功能的充分释放和动力能量的全方位发挥,构成最重要的制动力量。党委书记和校长要能够充分释放和全方位发挥出其“灵魂”的动力能量,其根本前提是党委书记和校长必须以建立具有未来视野和世界胸怀的中国特色社会主义大学的使命和责任为共同准则,真正做到齐心协力无私地服务学校、治理学校、建设学校。这就要求党委书记和校长必须成为社会主义的政治家和教育家,特别是要肩负起教育家的使命:以美好的教育愿景凝聚人心,以完善的大学制度稳定人心,以进取的学术精神鼓舞人心和以真诚的人文关怀温暖人心。^[20]

其次是优化大学内部治理秩序的主导动力机制。从主体讲,呈橄榄型结构的大学,其动力系统的主体部分是教师,确立教师的治理主体地位,建立起“教师服务学生,行政和后勤服务教师”的秩序结构和工作机制,这是真正释放大学内部治理的主体动力。但从组织实体讲,呈橄榄型结构的大学的主体部分应该是院系,大学内部治理的良序体系能否真正建立,以及建立起来的良序治理体系能否高效运转,关键是院系,瓶颈也是院系。解决学校内部治理瓶颈的根本方法就是重新认知学校与院系的关系。“学校是主体,院系是受体”的关系结构体现了“学校办院系”治理模式,这一治理模式的实质是“学校管学院”。院系在大学内部治理结构体系中的主导动力机制被压抑,在不得不承受来自学校层面各管理机构的指令下,院系内部的治理被扭曲,难以释放出真正意义上

的“办学实体”的自动力功能。在充分认识基础上,重新调整学校与院系的关系,全面确立“院系是大学的办学实体”的观念,建立“院系办院系”和“院系办学校”的制度机制,将院系推向大学办学的主体地位,推行学校行政顶层设计与协调督导、院系自主经营和行政机关及后勤系统全方位服务院系的内部治理制度机制:一方面,以院系为实体单位,在专业设置、学生招录、教学与管理、学科建设与科学研究、经费使用、人事招聘、职称评审等方面充分发挥其办学主体能动性,全面释放院系自主治理功能;另一方面,可以从根本上改变机关职能,建立“大院系,小机关”的橄榄型管理服务结构体系,鼓励和疏导大量的机关人员向教学、科研转岗,精简机构,改变机关人浮于事的状况。

确立“院系是大学的办学实体”的治理理念,建立“院系办院系”和“院系办学校”的内部治理制度机制,能否使之良性运转的关键是干部,因为能够主导甚至决定院系教学、研究、学科建设方向和发展进程的主体动力是院系干部。因而,必须造就一支素质高和能力强的院系干部队伍。只有当党委书记和校长集政治家和教育家于一身时,才可带出高素质和强能力的干部队伍。具体地讲,只有集政治家和教育家于一身的党委书记和校长无私地齐心协力治理学校、建设学校,才可培养和训练出讲政治、懂教育、重人才、有魄力、没私心和负责任的干部队伍。这里的“讲政治”是指讲政治规律、政治规矩和政治站位;“懂教育”是指懂得大学教育的道理、律法、规律、原理、方法;“有魄力”的实质是敢于担当,勇于担当。勇于担当和敢于担当的前提是无私心;勇于担当和敢于担当的行动体现就是负责任。唯有无私地敢担当和负责任,才可全面落实人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流与合作等大学职能。

最后是建立大学内部治理秩序的根本动力机制。从根本讲,大学内部治理的根本动力是教师。所以,教师的素养、视野、理想、德才、能力决定着学校内部自治秩序建立和良性运作的奠基性动力。对于大学教师来讲,其能够构

成治理主体的基本素养和视野,包括学科素养、教学素养、社会素养和世界视野、人类视野、未来视野;其不断提升治理主体水平的基本理想,应该是启迪智慧、培育新人,探求真知、追求真理,传承文明、引领社会。因而,大学教师必须敬畏法则,遵循规律,尊重历史,崇尚学术,守护真理;必须具备完整的知识人格和学术尊严;必须关爱学生,热爱学校;必须终身学习,纯正性情,高雅学养,追求卓越。唯有如此,大学教师才有资格成为内部自治秩序体系良性运行的奠基动力,并发挥出治理教、学、研的主体功能,推动大学真正成为善美的大学,使进入大学校园的年青学子成长为善美的人。

参考文献:

- [1] 唐代兴. 国家环境治理学的中国话语建构 [J]. 河北学刊, 2018 (5): 10-16.
- [2] 汪明义. 论大学教师的使命责任与基本标准 [J]. 中国高等教育, 2020 (Z1): 18-20.
- [3] 汪明义. 构建中国特色的社会主义大学治理模式 [J]. 国家教育行政学院学报, 2017 (4): 9-13, 74.
- [4] 钱颖一. 大学的改革: 第1卷·学校篇 [M]. 北京: 中信出版社, 2016: 18.
- [5] 布鲁贝克. 高等教育哲学 [M]. 郑继伟, 张维平, 徐辉, 等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2002: 142.
- [6] 怀特海. 教育的目的 [M]. 庄莲平, 王立中, 译. 上海: 文汇出版社, 2013: 125.
- [7] 赫胥黎. 科学与教育 [M]. 单中惠, 平波, 译. 北京: 人民教育出版社, 2005: 171.
- [8] 罗素. 西方的智慧 [M]. 马家驹, 贺霖, 译. 北京: 世界知识出版社, 1992: 66.
- [9] 习近平. 习近平谈治国理政: 第2卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 376.
- [10] [16] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 8.
- [11] 黄克剑. 论语疏解 [M]. 北京: 中国人

民大学出版社, 2014: 372.

[12] 休谟. 休谟政治论文选 [M]. 张若衡, 译. 北京: 商务印书馆, 1993: 27.

[13] 波普尔. 猜想与反驳: 科学知识的增长 [M]. 傅季重, 纪树立, 周昌忠, 等译. 上海: 上海译文出版社, 1986: 491.

[14] 孟德斯鸠. 论法的精神: 上卷 [M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 184.

[15] KOHLER-KOCH B, EISING R. The transformation of governance in the European Union [M]. London: Routledge, 1994: 14.

[17] 尹利民, 穆冬梅. 权力与规则: 集体

行动的组织学分析框架 [J]. 江西社会科学, 2015 (10): 201-206.

[18] 刘献君. 论大学内部权力的制约机制 [J]. 高等教育研究, 2012 (3): 1-10.

[19] 费埃德伯格. 权力与规则: 组织行动的动力 [M]. 张月, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 3, 8-9.

[20] 汪明义. 论大学党委书记和校长的社会主义政治家的责任和教育工作者的使命 [J]. 中国高等教育, 2020 (21): 22-25.

(责任编辑 吴潇剑)

Thoughts on Promoting Modernization of University Internal Governance and of Governance Ability

Wang Mingyi

Abstract: In the process of all-round promotion of modernization of national governance system and governance ability, university governance must be systematized and modernized as well. The modernization of the internal governance system and the governance ability should be based on the concept of a community with a shared future for mankind, guided by the way of socialist university with Chinese characteristics, with truth as the standard, with goodness and beauty as the goal, with the law as the norm, and with good governance as the method. Aiming to cultivate educated and civilized people, high-quality citizens, and highly creative labor elites for the great rejuvenation of the Chinese nation and the strength of the country, universities should unwaveringly adhere to the way of socialist university with Chinese characteristics, and construct administrative management, teaching and research, and logistics in the promotion of the modernization of internal governance system and the governance ability, which asks for the construction of a three-part olive governance structure, with a system of rules and regulations, the building of a good order, and clarification of positions and rights and responsibilities of each position. On this basis, university governance should clarify the status of the school-running entity of the schools and departments, give full play to the main initiative and autonomous power functions of the schools and departments, fully release the exemplary role of the two-level leaders of the university and the schools, and give play to the main force of teachers in teaching, studying, and researching.

Key words: University governance; Good governance; Olive governance structure; Equal right and responsibility; Big schools and departments-small administrative office

新时代推进高校治理现代化的逻辑向度

林松涛

(西安电子科技大学, 陕西 西安 710126)

摘要: 推进高校治理体系和治理能力现代化是新阶段提升高等教育质量的必然要求。从高校治理的理论逻辑来看, 坚持党的全面领导、坚持立德树人、坚持社会主义办学方向、坚持以“双一流”建设为内生动力是其核心要义; 从历史逻辑来看, 其权力结构、治理主体、治理方式、治理重心、治理形态等不断深化; 从实践逻辑来看, 要通过不断加强党的领导巩固高校治理的权力结构, 完善制度体系推进依法治校, 优化组织形态释放办学活力, 创新手段方法提高治理效能, 深入推进高校治理体系和治理能力现代化。

关键词: 高等学校; 治理现代化; 逻辑向度

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0025-07

专题研究

新时代中国高等教育发展面临新形势新任务新要求, 深入推进新阶段高校治理体系和治理能力现代化, 事关“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”的根本问题, 也是深化高等教育改革创新、建设高等教育高质量体系、推动高校“双一流”建设的必然要求。本文试从理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑三个方面, 探讨新阶段深入推进高校治理体系和治理能力现代化建设问题。

一、推进高校治理现代化的理论逻辑

高校治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分, 是高校在办学治校中形成的规章制度体系及其执行能力的现代化。就其内涵而言, 内容丰富而形态多样, 但究其根本而言, 坚持党的全面领

导、坚持立德树人、坚持社会主义办学方向、坚持加快推进“双一流”建设是新阶段推进中国高校治理现代化的关键。

1. 党的全面领导是高校治理现代化的根本保证

习近平总书记指出, “党政军民学, 东西南北中, 党是领导一切的”^[1]。党的十九届四中全会指出, 党的领导制度居于中国特色社会主义“五位一体”总体布局及军事、外交制度等各项制度之前, 处于坚持和完善中国特色社会主义制度和国家治理体系的核心地位。推进高等教育治理现代化更不能离开党的全面领导。党的领导是历史和人民的选择, 是社会主义制度优势的根本保障。改革开放以来, 我国高等教育的发展经验表明, 任何时候淡化或弱化党在高校治理中的全面领导, 只会给高校治理带来重大损失, 甚至会偏离社会主义办学方向。习近

收稿日期: 2020-11-18

作者简介: 林松涛, 男, 高级工程师, 西安电子科技大学校长助理, 国家教育行政学院第1期教育部直属系统中青年干部培训班暨第61期高校中青年干部培训班学员, 主要从事高等教育管理研究。

平总书记强调：“高校党委对学校工作实行全面领导，承担管党治党、办学治校主体责任，把方向、管大局、作决策、保落实。”^[2] 高校党委代表党对高校实施全面领导，确保高校沿着正确的航向前进，从根本上来说就是把好政治方向、管好治校大局，推进高校治理现代化依法稳步进行。提升高校党委的领导能力，是全面推进高校治理体系现代化的战略重点，事关党的全面领导作为高校制度建设的根本方向，充分发挥高校党委的统领作用，真正做到民主管理、依法治校，充分调动多方面的积极性，不断提高治理效能。实践证明，不断加强和改进党的领导，是推动高校治理现代化的强大动力。党的十八大以来，中国特色社会主义高等教育事业取得开创性、历史性成就，根本原因就是以习近平同志为核心的党中央发挥了党总揽全局、协调各方的全面领导核心作用。

2. 立德树人是高校治理现代化的根本任务

治校办学，根本任务在立德树人。立德树人，培养社会主义建设者和接班人，无疑是高校治理现代化的根本任务。十年树木，百年树人。人才培养活动本身具有长期性、滞后性与复杂性等过程，加之功利浮躁的社会不良风气影响，以及工具理性和应试教育偏向，容易冲淡、弱化立德树人，培养出一批“精致的利己主义者”，背离高等教育的使命和职责。因此，习近平总书记指出，“高校立身之本在于立德树人。只有培养出一流人才的高校，才能够成为世界一流大学”^[3]。将立德树人化为办学思想、教育理念、培养目标和治理现代化的根本评价标准，体现为高校办学自主权的提升、内部治理结构的优化、高校办学活力的激发，高等教育才能回归立德树人的常态，培养出具有社会责任感、创新精神和实践能力的高级专门人才，实现为党育人、为国育才的初心和使命，实现高校治理现代化的根本任务和目标，更好地为培养时代新人服务。

3. 坚持社会主义办学方向是高校治理现代化的根本遵循

办学方向决定高校成败。坚持社会主义办学方向，是中国特色社会主义建设的根本要求。

从根本上说，坚持党的全面领导、坚持社会主义制度、坚持马克思主义指导、坚持人民立场，是由社会主义社会的性质决定的。高校办学要为人民服务、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，这是坚持社会主义办学方向的核心要义。结合中国特色社会主义制度和改革开放的现代化建设实际，办人民满意的大学是中国特色社会主义大学的人民立场和政治属性，也是高等教育自身发展逻辑和中国社会发展逻辑的统一。^[4] 当然，坚持社会主义办学方向，并不是简单地贯彻落实中央和教育部文件指示，而是要让社会主义办学方向通过治理体系和治理能力现代化得到具体实现，充分体现出社会主义教育制度的优势和潜力。从全球来看，任何国家的教育都脱离不了其经济制度、政治制度、文化价值观、意识形态的方向，并以此彰显其优势和活力。新中国成立以来，我国高等教育治理现代化步伐不断加快，社会主义办学方向成为中国高校不断前进的遵循和动力，培养出了一批又一批社会主义建设者和接班人，在国内外政治、经济、科技、教育等舞台上发挥了越来越重要的作用。在“两个一百年”历史交汇点召开的党的十九届五中全会为中国的发展擘画出新阶段的伟大蓝图，锚定了新的奋斗目标，提出了一系列“强国”建设和“战略”实施理念，也为高校的“双一流”建设赋予了新的时代使命。新阶段高校推进治理现代化要立足国情社情民情，时刻彰显社会主义办学方向，并与党的事业、人民福祉、国家富强和民族复兴紧密联系在一起，不断彰显新时代高校的价值追求和使命担当。

4. 加快“双一流”建设是高校治理现代化的内生动力

中国高等教育要实现从教育大国向教育强国跨越，不能不建设一流大学和一流学科，这是党中央、国务院做出的重大战略决策。现代社会，国与国之间的较量归根结底取决于综合国力的对比，特别是国家的核心竞争力。因此，加快“双一流”建设日益成为中国高校治理现代化的内在动力。换言之，“双一流”大学不是

凭空建设出来的，而是通过科学有效的治理，特别是现代化治理建成的；只有以“双一流”建设为内在动力和目标的高校，才能勇立中国乃至全球大学的行列以至前列，成为有话语权和影响力的大学，充分彰显社会主义高校的优势。一所大学凭什么办成一流？最为根本的就是坚持党的领导和社会主义办学方向、有一流的大学章程以及在大学章程指导下的一流治理，而一流治理就在于充分调动各方面积极性，形成内蕴深厚、持续彰显的内生动力，不断创新发展。因此，对标“双一流”建设标准，借鉴先进经验，扎根中国大地，植根中国独特的文化传统、历史发展、现实国情和时代要求，探索出独具中国特色、独具学校特色的大学治理现代化之路，将制度优势转化为治理效能，切实助力高校教育的高质量发展，全面推进高校治理现代化的重要任务。

二、推进高校治理现代化的历史逻辑

无论是高校治理规章制度体系的形成还是治理能力的彰显，都有一个萌芽、形成、完善和成熟的过程。从新中国成立起，我国高等教育经过院系调整和新建，初步形成具有中国特色的高等教育体系，进而发展出具有特色的社会主义高校治理体系。这一体系的计划管理、行政主导、单一模式、单向管理的特征明显。改革开放以后，经过高等教育的改革创新，高校治理体系逐渐完善，治理能力逐步增强，治理效能不断彰显，经历了从自发、零散到自觉、系统，从理论探索到实践推进的演进历程，主要体现在权力结构、治理方式、治理主体、治理形态等方面的变革上。

1. 从权力结构看，党的领导核心地位不断凸显

我国高校的基本权力结构由党委领导、校长负责、教授治学、师生参与等主要方面构成。党委领导是高校治理权力体系中的统领和中枢，是确保社会主义办学方向的根本所在，这在教育相关立法与文件中有非常明确的规定。早在1978年，《全国重点高等学校暂行工作条例（试

行草案）》就指出：“高等学校的党委会，是中国共产党在高等学校中的基层组织，是学校工作的领导核心，对学校工作实行统一领导。”这一“领导核心”“统一领导”如何实现？那就是实施党委领导下的校长负责制。1989年的《中共中央关于加强党的建设的通知》明确规定了“高等院校实行党委领导下的校长负责制”，1998年的《中华人民共和国高等教育法》再次强调“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”，这些法律和文件，从法制层面明确了中国高校的内部领导体制，明确了高校党委的领导核心地位，规范了中国高校权力结构的核心。党的十八大以来，党对高校的全面领导被提到前所未有的高度，并在教育管理实践中不断被加强，在高校治理现代化建设中不断得到深化和完善。2014年，中共中央办公厅下发《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》，对党委领导下的校长负责制做出专门规定，并于2018年成立中央教育工作领导小组，进一步健全党对重大工作的领导体制机制。党对高校工作的全面领导，从原则到体制、从制度到机制，不断加强和完善，并具体体现在高校的治理能力与治理体系现代化进程之中，形成高校办学治理的主线，从而确保高校增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持社会主义办学方向。

2. 从治理方式看，依据大学章程治校日益成为基本的治理方式

改革开放以来，依法治校、制定大学章程日益成为我国高校内部治理长效推进的基本方式，并以相关法律、制度及政策文件的形式实施推进。1980年，第一部与高等教育相关的法律《中华人民共和国学位条例》通过，中国高校依法治校正式开启。《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》等法律文件的出台保障了高校治理在法治轨道上顺利推进。^[5]关于依法治校，2003年教育部还专门发布《关于加强依法治校工作的若干意见》，提出“建立依法决策、民主参与、自我管理、自主办学的工作机制和现代学

校制度”。依法治校如何具体实施？教育部明确提出大学章程是高等学校依法治校的基本依据，并于2011年颁布实施《高等学校章程制定暂行办法》；2012年出台《全面推进依法治校实施纲要》，特别强调“要以提高学校章程及制度建设质量、规范和制约管理权力运行、推动基层民主建设、健全权利保障和救济机制为着力点”，“全面提高学校依法管理的能力和水平”。目前，全国高校基本完成章程制定工作，以大学章程为统领的高校治理制度体系不断完善，依法治校、按章治理，成为中国高校的重要优势。

3. 从治理主体看，一元主体向多元主体演变

改革开放以来，高校在保障师生民主权益、彰显学术权力、鼓励社会参与等方面也做出了积极探索，不断拓展治理主体，推进实现“多元共治”。依法自主办学、加强民主管理，主要体现在实施以教师为主体的教职工代表大会制度、设立学术委员会、探索教授治校等组织形式的贯彻落实。把参与学校民主管理作为教师享有的权利，这在《中共中央关于教育体制改革的决定》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国高等教育法》《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》等法律和文件都有明确表述和规定；这些文件同时也提出“健全社会支持和监督学校发展的长效机制”等，将社会支持和监督作为高校治理的重要方面。这些文件开启了中国特色现代大学制度建设的新征程。此后，《学校教职工代表大会规定》《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程（试行）》等一系列关于高校治理改革的政策和规章密集出台，党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、社会参与等日益成为中国高校治理的基本结构。^[6]

4. 从治理重心来看，“放管服”逐渐成为提升治理效能的基本趋向

就中国高校的内部治理来看，简政放权成为新阶段高校治理的突破口。要做到简政放权，关键还在于《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出的“推动高等学校进一步向院系放权”，即实现治理的重心下移、权力下放，将院系作为发展的动力源和发力点，不断激发教学

科研活力。改革开放以来，高校面向社会迅速发展，二级学院成为高校人才培养、科学研究、学科建设的一线和服务社会、传播文化的前沿阵地。因此，高校治理向二级学院倾斜，成为新阶段高校治理现代化的重要特征。教育部等五部门联合发布的《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》对此做了详细的规定。要做好简政放权，还要做到放管结合、优化服务，让“学院办学”更好地体现党的领导和社会主义方向，根据经济社会发展不断改革创新，迸发出新的办学活力，形成优良的办学环境。因此，实现从传统的“大学办大学”向“学院办大学”模式转变，关键是要优化学校治理的活力结构，使高校内部的运行机制更加科学、顺畅、高效。

5. 从治理结构来看，治理关系逐渐理顺，治理形式不断丰富

从20世纪末开始，我国高等教育大胆改革创新，不断实践探索，深化内部治理结构关系，丰富治理形式，逐渐形成了具有丰富的中国教育内涵和中国特色的治理体系。

一是法人治理结构的确立形成。高校是一个独立的法人主体。正如《中华人民共和国高等教育法》所规定的，“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人”。法律赋予高校独立法人地位，高校依法开展法人治理，健全完善法人治理结构，科学合理设置大学内部组织机构。正如学者张维迎在《大学的逻辑》一书中提到的，“用什么样的制度安排能够保证大学的目标和理念得以实现……这些制度安排就是治理结构，就是大学的治理”^[7]。就一所大学而言，法人治理结构体现在大学章程中，大学章程是构建大学法人治理结构的基本依据。高校根据大学章程形成高校的具体权力结构和运行机制及规则，以支撑高校的良好运行。高校依据大学章程进行治理，注重大学的内在特点和规律，突出学术机构的地位、彰显学术权力，坚持以人为本、保障师生民主权力，避免“泛行政化”。

二是权责关系逐步完善。高等教育领域存在公众与政府之间，政府与高校之间，学校与

教教职工、职能部门以及各二级院系之间的权责关系,^[8]类似于委托代理关系,形成权力的分配与制衡、利益的分配、信息的对称等机制,既要保证办学的自主权,激发办学活力,又要保证党和国家的监督权,确保党的领导和社会主义办学方向的贯彻落实。一方面,高校秉承党和国家的责任、人民的重托、民族的希望,使命光荣而重大;另一方面,高校法人主体因地制宜,汇聚师生和各方智慧,科学决策,依法治校,创新方法,完善手段,突出成效,形成一种正效应的竞争和激励机制,^[9]使权责利划分更加明确,摆脱“一抓就死,一放就乱”的困局,实现有效约束和激励。

三是多中心利益格局不断形成。高校管理者、教教职工、学生以及政府、与高校有合作关系的企事业单位、社会公众等,都是与高校有利益关联的群体,构成高校治理的利益结构。大学资源要素来自不同利益相关者的资本投入。不同利益群体因自身所处的地位、占据的资源不同在大学治理中也发挥着不同的作用,他们共同构成大学治理的权力结构。以多中心的共同治理取代单一的集权管理,有效协调不同利益主体的关系,做好责权利的分配,实现大学治理所涉及的公共利益最大化,已成为高校治理现代化的一个重要方向。

三、推进高校治理现代化的实践逻辑

改革开放以来,我国高校在全面贯彻党的教育方针、遵循高等教育规律的前提下,立足学校实际,因时制宜,深刻审视自己的办学传统、治校理念和资源禀赋,聚焦点、破难点、消盲点、疏堵点、解痛点,不断开展学校治理的理念思维创新、体制机制创新和手段方法创新,持续优化治理体系,提升治理能力,形成富有中国特色和时代特点的高校治理实践。接下来主要以普通高校为例,探讨推进高校治理现代化的实践探索。

1. 始终坚持党的全面领导,不断优化高校治理的权力结构

始终坚持党对高校工作的全面领导,确保

党的路线方针政策在高校得到认真贯彻,使高校成为坚持党的领导的坚强阵地,这是中国特色社会主义高校办学的亮点。具体做法如下。一是坚持和完善党委领导下的校长负责制,健全党政工作协调机制,优化决策机制,强化巡察督查机制,建立各主要业务工作系统、二级院系和重大决策执行情况定期向党委汇报制度,不断增强学校党委总揽全局、协调各方的能力,有效发挥党委把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实的领导核心和政治核心作用。二是强化班子成员表率引领作用,尤其是在坚持党性原则、严守政治纪律和政治规矩上做好表率,在民主科学决策上做好表率,在团结协作履职尽责上做好表率,在作风建设上做好表率。三是强化党的一切工作到支部的鲜明导向,发挥基层党组织的战斗堡垒作用。健全高校党建工作责任制,制定分层次党建工作标准,完善基层党组织书记抓党建评议考核机制,发挥二级院系党委(党总支)政治核心作用,选优配强支部书记,夯实支部工作基础,扩大党内基层民主,推进党务公开,畅通党员参与党内事务、开展党内监督、向组织建言献策的渠道。四是强化广大党员和干部的责任担当,推进“两学一做”学习教育常态化和“不忘初心,牢记使命”制度落实落地,完善“首问负责制”和“联动处置机制”,探索推行权力清单、责任清单和负面清单制度,强化督导督查,不断打造务实为民的工作作风。

2. 完善高校治理的制度体系,全面推进依法治校

按照党的十八届四中全会精神,将法治思维、法治方法贯穿办学治校全过程,依章办事,依规履职,依法治校。一是以大学章程为统领,按照整体性、系统性、协调性的原则,全方位开展“废改立”,建立遵法依规、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体系。二是健全科学高效的制度执行机制,形成工作有规划、进度有跟踪、过程有监管、结果有考核、过失有问责的全链条、闭环式治理模式。三是积极推进教育评价改革,建立导向鲜明的考核评价机制。探索建立结果评价、

过程评价、增值评价、综合评价“四位一体”的、符合时代要求的教育评价制度体系,创新评价手段,利用人工智能、大数据等现代信息技术增强评价的全面性、客观性、时效性。

3. 优化高校治理的结构形态,持续释放办学活力

坚持多方参与、协同共建的原则,厘清各治理主体的功能定位和权责划分,调动其参与办学治校的能动性,不断激发内生动力,形成系统合力。一是学术治理坚持突出学术组织主体的作用。明确学术委员会统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询职权。以集成攻关为导向,调整学术治理结构,探索实施学部制,构建大平台,促进学科交叉融合与学术创新,围绕科学前沿和现实需求催生重大成果产出。二是以“管办评”分离为目标,推行“大部门、大职能、大服务”的管理机构模式,强化职能部门职能转变,为教学科研一线单位及广大师生提供支持和保障。建立健全战略咨询、法律咨询、政策研究、考核督办等机构,强化学校治理智库力量。三是坚持“重心下移”,推进“放管服”改革,强化以二级院系为主体的校院两级管理模式,落实院系在人、财、物资源配置方面的主体地位,做到事权与支出责任相适应、激励与约束机制相结合,目标管理与绩效评价相关联。四是民主监督,不断凝聚改革共识、汇聚发展正能量。积极发挥教代会、群团组织、校友会的作用,重大决策经师生、学院和教代会讨论同意后实施,依靠师生破解改革发展难题。实施校领导联系基层制、联系服务专家制,倾听民声关注民情,最大限度发挥全体师生参与学校治理的热情。

4. 创新高校治理的手段方法,不断提升治理效能

高校应充分发挥在信息化建设方面的前沿优势,利用大数据、云计算、区块链、人工智能等新兴技术,通过结构重组、流程再造、数据融通实现从单部门系统建设向多部门协同、从面向管理者向面向服务对象、从单一物理空间向物理网络双空间融合的转变,建立数据驱动精准治理体系,通过信息化手段推动决策、

执行、监督和反馈闭环,打造信息技术赋能高校治理的新生态。一是建立适应未来大学教育形态的新一代教育信息基础设施。升级基础网络运营模式,推动5G、有线网络、无线网络、物联网四网融合,构建“端-管-云”综合信息基础架构;推进以智能信息基础工具为代表的智能应用;构建以公有云服务和本地数据中心相结合的统一资源管理平台,实施统一监控、统筹管理、集中调度,实现信息化资源可视化、信息化资源利用最优化、业务状态透明化。二是建立信息技术与教育教学深度融合的人才培养体系。创新教育组织形式和教育教学方法,以学生为中心,因材施教,发展个性化学习;探索大数据、人工智能支撑下的高效教学方式,提升信息化环境下教和学的能力,促进物理环境、方式方法、管理治理转型升级;建立并汇聚课程、教材、图书、文献等多元的优质数字教育资源,建立面向个人发展的数字教育资源优化供给与精准配置共享机制;创新在线教育服务模式,打造开放的终身教育体系,打造国际协同的教育体系。三是建立基于数字化、网络化、智能化的全业务、全流程治理体系。构建数据支撑的决策分析、监管监督、监测预警平台、评估评价等信息平台,全面提升学校的态势感知能力、形势预判能力和综合管理能力,用数据说话,靠数据决策,实现科学化治理;加速推动信息系统融合校务管理,完善发展规划、教育教学、科学研究、人事人才、财务国资、后勤保障等业务系统建设,打破数据壁垒,消除信息孤岛,“让数据架起连心桥”,推进跨部门跨领域跨层级联动,实现协同化治理;以开放共享、高效便捷为导向,深化移动应用服务和自助服务,延伸服务链条,便捷服务流程,满足个性需求,让“数据多跑路,师生少跑腿”,实现精细化治理。

参考文献:

[1] 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——在中国共产党第

十九次全国代表大会上的报告 [R/OL]. (2017-10-27) [2020-11-16]. http://news.cnr.cn/native/gd/20171027/t20171027_524003098.shtml.

[2] 把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面 [N]. 人民日报, 2016-12-09 (1).

[3] 中国政府网. 全国高校思想政治工作会议 12 月 7 日至 8 日在北京召开 [EB/OL]. (2016-12-08) [2020-11-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/08/content_5145253.htm#1.

[4] [9] 吴明华. 现代大学的治理逻辑及其在中国大学实现路径研究 [D]. 上海: 上海交通大学,

2013.

[5] 黄兴胜, 黄少成. 改革开放 40 年中国高校内部治理嬗变、动因与启示 [J]. 复旦教育论坛, 2018 (6): 5-11.

[6] 尚洪波. 高校内部治理结构改革: 改革开放四十年来的回顾与展望 [J]. 国家教育行政学院学报, 2018 (11): 23-28.

[7] 张维迎. 大学的逻辑: 增订版 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 3-4.

[8] 刘恩允. 治理理论视阈下的我国大学院系治理研究 [D]. 苏州: 苏州大学, 2014.

(责任编辑 吴潇剑)

Logical Perspectives to the Modernization of Higher Education Institution Governance in the New Era

Lin Songtao

Abstract: Promoting the modernization of the governance system and capacity of the higher education institution (HEI) is vital to the overall improvement of higher education quality in the new historic period. From the theoretical logic perspective, the key essentials to HEI's governance include upholding the holistic leadership by the Party, attaching importance to the moral education, sticking to the socialism direction, and taking the "double first-class" initiative as the internal impetus. From the historical logic perspective, the power structure, and the governance body, mode, emphases and patterns of HEI kept evolving and changing. From the practical logic perspective, modernizing the HEI's governance system and capacity means strengthening the power structure by enhancing the Party's leadership, promoting the rule of law by completing the institutional system, activating the vitality by optimizing the organization structure, and improving the governance efficiency by innovating means and methods.

Key words: Higher education institution; Modernization of governance; Logical perspectives

亚洲一流私立大学发展的 主要特征与经验启示

李 虔¹ 张 良²

(1. 国家教育行政学院, 北京 102617;

2. 绍兴文理学院, 浙江 绍兴 312000)

摘 要:近年来, 亚洲高等教育崛起趋势明显, 私立高等教育发挥了积极的作用。根据亚洲高等教育基本数据和泰晤士高等教育亚洲大学排行榜数据, 私立高等教育的质量发展整体上滞后于规模增长, 但也产生了一批一流私立大学。其中, 日本、韩国、印度、土耳其四国培育了较多的一流私立大学, 其典型经验是: 重视引导私立大学坚持非营利性办学; 重视发挥大企业大财团在提供捐赠资金方面的作用; 重视私立大学在一流大学国家建设中的积极作用; 鼓励私立大学走多元化、特色化发展道路。我国推进世界一流大学建设, 需更加重视民办高等教育在扩大优质高等教育资源中的重要作用, 鼓励和支持民办教育领域打造一批具有国际影响力和竞争力的高等教育品牌。

关键词: 亚洲国家; 一流私立大学; 主要特征; 典型经验

中图分类号: G649 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0032-11

亚洲经济体的快速发展带动了高等教育领域的深刻变革。为适应经济社会发展对高等教育的迫切需求, 包括中国在内的很多亚洲国家通过发展私立高等教育来扩大高等教育系统, 大幅增加高等教育入学机会。随着经济增长模式从劳动密集型向知识密集型转变, 私立高等教育的质量提升成为新的关注点。亚洲大学在全球大学排名中的竞争力不断提升, 亚洲高等教育的崛起成为世界范围内高等教育发展的基本共识。一些私立高校陆续进入全球顶尖大学行列, 成为知识经济方面国家竞争力的重要标志。^[1]

改革开放以来, 我国民办高等教育迅猛发展, 从“作为国家办学补充的社会力量办学”(1982—

1998年)到“与公办高等教育共同发展”(1999年至今), 在优化教育资源配置、激发办学活力、贡献国家经济和民生方面显示出一定的优势和潜力。要全面提升我国高等教育发展水平、实现从高等教育大国向高等教育强国的历史性跨越, 民办高等教育不应缺位, 也不能缺位。已有研究发现, 我国民办高等教育的历史背景、治理模式和政府角色与欧美国家有显著区别, 现阶段较难复制欧美的成功经验。^[2] 亚洲国家私立高等教育有着较为相似的发展背景, 将比较借鉴的视线转回亚洲, 本研究致力于探索以下问题: 亚洲一流私立大学的主要特征是什么、有哪些典型经验、我国可以借鉴哪些做法更好

收稿日期: 2020-08-18

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划2017年度教育学青年课题“非营利性民办高校监管机制研究”(CIA170268)

作者简介: 李虔, 女, 副研究员, 国家教育行政学院教育行政教研部, 主要从事教育政策、民办教育研究; 张良(通讯作者), 男, 助理研究员, 绍兴文理学院发展规划处, 主要从事高等教育研究。

地发展民办高等教育。

一、亚洲一流私立大学发展的主要特征

(一) 一流私立大学比重有较大的提升空间

高等教育的质量评价是多元且复杂的，而大学排名能够提供一个方便比较的“数字”。以泰晤士高等教育 (Times Higher Education) 2019 年亚洲大学排行榜 (Asia University Rankings) 为例，在前 416 名中 (含并列名次)，96 所为私立，占比 23.1%，一流私立大学的绝对比重偏低。

从机构数占比看，在整个亚洲，私立高校占高等教育机构总数比重超过 60%，^① 私立高等教育发展的政策驱动效应较世界其他地区更为明显。^② 从学生数占比看，亚洲私立高校入学人数占高等教育入学人数比重超过 42%，高于全球平均水平 (私立高校入学人数占比约 1/3)，仅次于拉丁美洲水平 (私立高校入学人数占比约 48.8%)，是私立高等教育全球扩张的重要区域。^③

如果将亚洲高等教育作为一个整体，其质量发展整体上滞后于规模增长 (见表 1)。在高等教育大众化过程中，亚洲虽然大力发展私立高等教育，但私立高等教育并未对公立高等教育的统治地位形成挑战，体量优势并没有转化为对等的质量优势，一流私立大学的相对比重还有较大提升空间。

表 1 亚洲私立高校和一流私立高校占比

	占亚洲高校比重	占亚洲一流高校比重
公立高校	≈40%	76.9%
私立高校	≈60%	23.1%

(二) 一流私立大学的区域分布不均衡

私立大学在亚洲一流大学中的代表比例远远低于私立高等教育的扩张程度，但也有一些亚洲国家的私立大学呈现良好的发展态势。仍以泰晤士高等教育亚洲大学排行榜为例，进入排名的国家和地区共 27 个，其中有私立大学进入排名的国家和地区共 11 个。

就现状水平看，一流私立大学在亚洲国家和地区的分布极不均衡 (见表 2)。在产生了一

表 2 亚洲高水平私立高校区域分布 (单位: 所)

国家和地区		组织属性		合计	私立高校占比 (%)
		公立	私立		
东亚	韩国	12	17	29	58.62
	日本	67	35	102	34.31
	中国台湾	20	12	32	37.50
	中国大陆	72	0	72	0
	中国香港	6	0	6	0
	中国澳门	1	0	1	0
南亚	菲律宾	1	1	2	50.00
	马来西亚	8	3	11	27.27
	印度	36	13	49	26.53
	巴基斯坦	8	1	9	11.11
	斯里兰卡	1	0	1	0
	尼泊尔	1	0	1	0
	印尼	5	0	5	0
	泰国	14	0	14	0
	新加坡	2	0	2	0
西亚	阿联酋	1	3	4	75.00
	黎巴嫩	0	2	2	100.00
	沙特	4	2	6	33.33
	土耳其	16	7	23	30.43
	伊朗	29	0	29	0
	伊拉克	1	0	1	0
	以色列	6	0	6	0
	约旦	4	0	4	0
	科威特	1	0	1	0
	卡塔尔	1	0	1	0
	阿曼	1	0	1	0
中亚	哈萨克斯坦	2	0	2	0
合计		320	96	416	

流私立大学的国家和地区，存在四种典型情况：第一，日本一流私立大学产出数量最多 (共 35 所)，其中一些跻身世界一流行列；第二，韩国和阿联酋一流私立大学数量超过公立大学，尤其是韩国一流私立大学数量仅次于日本，部分私立大学排名较为靠前；第三，在黎巴嫩共和

国，只有私立大学进入亚洲一流行列，且都是发达国家顶尖大学的海外分校，具有明显的特殊性；第四，在巴基斯坦，即使有私立大学进入亚洲一流行列，其优质高等教育仍然是以公立大学为主导。

值得关注的是，我国进入排名的高校数量虽然最多，但大陆和香港、澳门地区均无一所民办高校进入，民办和公办高等教育存在较大的质量鸿沟。

（三）一流私立大学相对公立大学的差别并不显著

我们进一步通过箱线图比较一流私立大学和一流公立大学是否存在显著差别。^②

根据泰晤士排行榜的总体评分（=教学*25%+研究*30%+引用*30%+国际声誉*7.5%+行业收入*7.5%），亚洲一流公立和私立大学的平均水平、波动范围相当。但公立大学有较多异常值（见图1），说明一批非常卓越的公立大学的领先幅度大，而这样的私立高校仅有一所即韩国的成均馆大学。

结合各大学官网公布的客观数据可见：第一，就校龄而言，亚洲一流私立大学的平均水平低于一流公立大学，个别私立大学建校时间短，但已经取得良好办学成绩。同时，样本私立大学的上边缘高于公立大学，说明一些私立大学的办学历史十分悠久（见图2）；第二，就全日制在校生数而言，一流私立大学整体低于一流公立大学（见图3），但估算出的生师比略高于一流公立大学，说明一流私立大学的办学规模相对小，但教师资源利用率略高；第三，就国际学生占比而言，一流私立大学整体高于公立大学（见图4）。结合排行榜中公立大学和私立大学在国际声誉方面的评分，一流私立大学的国际化程度更高。

也就是说，私立大学并不是公立大学的对立面。至少在亚洲一流大学行列中，是否公立并不是决定办学质量的关键因素。

二、亚洲一流私立大学发展的典型经验

在公立和私立大学都进入排名的国家中，

选择多于10所大学进入排名且其中私立大学超过5所的国家，即日本、韩国、印度、土耳其四国，分析它们能够产生一流私立大学的共性经验。

（一）重视引导私立大学坚持非营利性办学

1. 日本

私立院校的数量优势是日本高等教育系统的鲜明特征之一。2018年，日本高等教育机构（大学、短期大学、高等专门学校）共1170所，其中，私立920所，占比78.63%；私立系统的学生数、教师数占高等教育总体的73.23%和58.36%。^③21世纪以来，日本国会通过《结构改革特别区域法》，鼓励地方政府在特定地理区域内克服或撤废某些规制，进行“没有禁区的改革”。^④2004年，日本第一所营利性大学在改革特别区获准成立，此后又陆续批准了多家股份公司开设营利性大学；^⑤但是在法律框架内，私立院校仍属于公共事业组织类别，是非营利性的。

2. 韩国

韩国也是一个由私立院校主导高等教育的国家。^⑥2019年，韩国高等教育机构（大学、技术学院、高等专门学校）共1900所，其中私立1567所，占比82.47%；^⑦韩国私立院校的创始人通常将办学作为一种安全的投资，主要原因是1949年颁布的《韩国农业土地法》规定政府可以低价购买私人的农业用地，但学校土地是个例外，所以当时很多土地所有者创办大学或学院，并将土地转移到学校名下，避免被要求出售土地给政府。因此，韩国的私立院校被认为具有非营利和营利性的混合特征。^⑧但是，韩国并未在法律层面放开营利性办学，所有私立院校在法律上都是非营利性的，是一种公益法人。^⑨

3. 印度

印度高等教育系统较为复杂，包括大学、学院、准大学、国家重点研究院等组织类型。作为联邦制国家，教育是印度联邦和州的共同责任，高等教育标准制定主要在联邦层面。按照官方统计口径，2018—2019年，印度共有大学993所、学院39931所^⑩、自治学院10725所，其中，私立机构占比分别为38.67%（384所是私

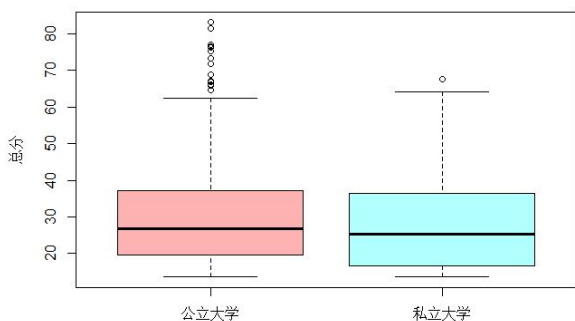


图1 亚洲一流公立、私立大学的总体差异

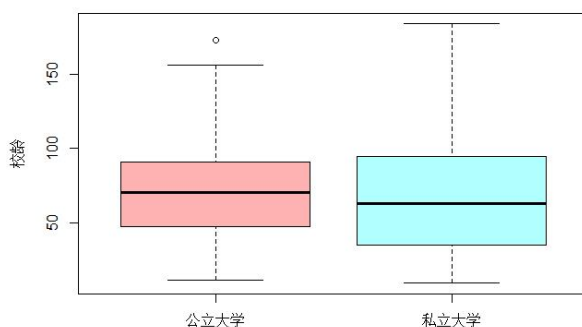


图2 亚洲一流公立、私立大学的校龄差异

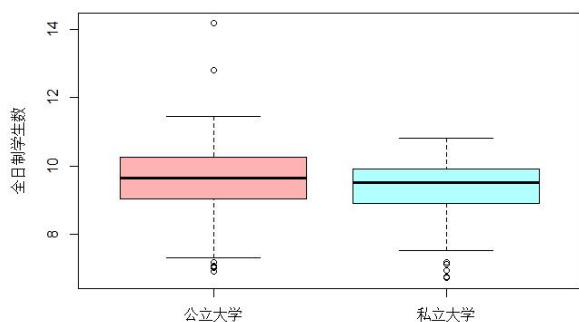


图3 亚洲一流公立、私立大学办学规模差异

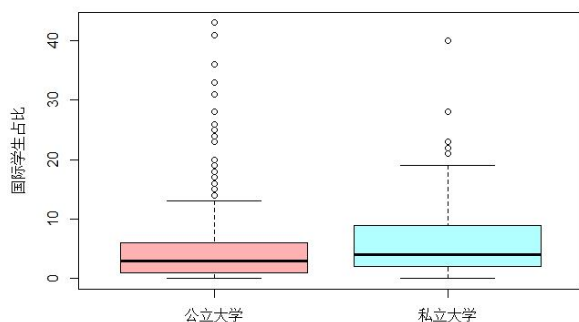


图4 亚洲一流公立、私立大学国际学生占比差异

立大学)、77.80%和75.5%。^[10] 在办学行为上,虽然很多私立院校有明显的商业特征,但联邦监管的主旨仍然是“教育不应是营利活动”,受监管的高等教育机构需要注册为非营利法人。^[11]

4. 土耳其

土耳其私立高等教育在20世纪70年代初期被禁止,又在20世纪80年代的新自由主义经济政策下获准重生。土耳其法律禁止举办营利性教育,私立大学一般以“非营利性基金会大学”(non-profit foundation universities)形式存在,而公立大学一般被称为“州立大学”(state universities)。2018年,土耳其共有129所州立大学和72所非营利性基金会大学,私立大学占比35.82%。^⑥与日本、韩国和印度不同,土耳其私立高等教育占比不高,但在较短的时间内取得了快速的进步,尤其是以毕尔肯大学(Bilkent University)为代表的私立大学成为土耳其非常优秀的大学之一,这与其独特的非营利基金会办学模式有较大关系。

综合来看,四国私立高等教育系统的分层趋势非常明显,既有顶尖的研究型私立大学,

也有各种质量较低、声誉不佳的私立院校。但共性是四国公共政策层面都重视引导举办非营利性私立大学,且顶尖的私立大学都是纯粹的非营利性办学。

(二) 重视发挥大企业、大财团在提供捐赠资金方面的作用

1. 日本

日本很多私立院校依赖财团和社会人士捐资而建。尽管私立院校一般不是家族或个人担任法人,但实际上,超过40%的私立院校由家族所有或由家族管理。例如,著名的私立成蹊大学(Seikei University)最初由三菱集团经营者岩崎小弥太支持举办,并依赖三菱集团的捐赠运营,战后虽然从三菱集团独立出来,但仍然与其保持着密切的联系。^[12]此外,政府鼓励商业企业和大学之间的合作,私立大学积极向商业企业寻求捐赠资金和资源。^[13]尤其是20世纪后半叶以来,社会和财界都期望私立大学为日本经济振兴和技术竞争助力,纷纷向私立大学捐赠可自由支配的资金,以及用于奖学金、研究资助等的特别款项。2017年,社会捐赠资金在日

本私立大学经费来源中占比 1.86%，^⑦虽然这一比例与美国知名私立大学有较大差距，但捐赠收入仍然是一个较为重要的办学经费来源。

2. 韩国

在韩国，办学质量越高、声誉越好的私立高校受到资助的机会就越多，排名较高的私立大学有着明确的地位优势吸引捐赠资金。^[14] 根据韩国私立学校促进基金会的调查数据，社会捐赠资金在 2016 年韩国私立大学（共 196 所）经费来源中占比仅 2.21%。^[15] 而延世大学（Yongsei University）、高丽大学（Korea University）、浦项科技大学（Pohang University of Science and Technology）、成均馆大学（Sungkyunkwan University）等顶尖私立大学吸纳了整个高等教育捐赠份额的 30%。^[16] 以浦项科技大学为例，该校由钢铁巨头浦项制铁（Pohang Iron and Steel Company）于 1986 年出资举办，捐赠基金主要由浦项制铁股票收益构成，高达 20 亿美元，充足的经费保障了大学能够在较短时间内取得良好的质量和声誉。^[17]

3. 印度

印度私立高等教育机构的数量扩张与新的大学或学院的建立成本较低、程序较为便捷有一定关系。对于很多慈善家而言，建立一所新的高等教育机构比向现存高校捐赠更有吸引力。例如，进入亚洲一流大学行列的博拉理工学院（Birla Institute of Technology and Science）就是由著名工业家 Ghanshyam Das Birla 先生创建，并一直得到 Birla 家族和 Aditya Birla 集团的支持。由于印度富豪和校友的慷慨捐赠较多地流向了欧美顶尖大学而非印度本土大学，^[18] 所以很多印度大学效仿美国模式建立捐赠基金，期望可以吸引最稳定和可持续的办学资金。

4. 土耳其

土耳其私立“非营利基金会大学”主要由商业大亨或家族企业的慈善基金捐资举办并持续支持运营。这既是土耳其捐赠文化的传承，也在现代意义上形成了土耳其特色的私立大学办学模式。顶尖的私立大学与最知名的企业和家族有着密切联系，例如，毕尔肯大学（Bilkent University）由 İhsan Doğramacı 博士用其名下的三个慈善基

金会创立；科驰大学（Koç University）、萨班哲大学（Sabancı University）分别由科驰集团（Koç Holding）、萨班哲集团（Sabancı Group）旗下的慈善基金会创立。^[19] 这些大学积极吸引社会捐赠，但创办家族或个人仍然提供了最主要的办学经费。

综合来看，四国私立高等教育发展中都出现了大企业、大财团参与办学或提供大额捐助。在亚洲国家高等教育缺乏欧美社会的捐助办学基础、私立大学普遍依赖学费收入的大环境下，头部企业的参与有利于引领捐资兴学并保证办学资金充沛。

（三）重视私立大学在一流大学国家建设中的积极作用

1. 日本

在政府资助方面，日本政府根据《私立学校振兴援助法》对私立院校提供经费资助，20 世纪 90 年代以来引入和扩大竞争性政府资金，对优质私立大学予以重点支持。^[20] 目前正在实施的“全球顶级大学计划”（Top Global University Project, 2014—2023 年）对国立、公立和私立大学一视同仁，在入选的 37 所大学中，21 所为国立，2 所为公立，14 所为私立（其中 2 所私立入选 A 类顶尖型大学，12 所私立入选 B 类全球牵引型大学），旨在“通过竞争性资助计划引导大学间的竞争”^[21]。

在质量认证和监管方面，日本将私立大学的设立审批制度、质量保证和认证制度相结合，建立了较为系统的质量保障系统；并对私立大学实行招生配额制度，低于批准招生配额 50% 的高校可能被暂停政府补助金。^[22]

2. 韩国

在政府资助方面，韩国政府先后实施支持建立全球性研究型大学的“21 世纪智慧韩国工程”（Brain Korea 21, 1999—2012 年）、“世界级大学计划”（World Class University Project, 2008—2013 年）、“21 世纪智慧韩国后续工程”（Brain Korea 21 Plus, 2013—2020 年），私立和公立大学的研究团队和研究者均可获得资助。

在质量认证和监管方面，韩国政府在私立高等教育发展中的作用通常是“直接监管者而

非协调者”，^[23]除对私立大学的招生、学费、运营、财务等进行严格且直接的监管和调控外，还要求包括私立大学在内的所有大学公开和定期更新高等教育评价信息，在院校自我评价、专业认证机构评估之外，自觉接受社会监督。

3. 印度

在政府资助方面，印度联邦政府于2017年提出培育10所公立大学和10所私立大学，并于2018年确定了3所公立大学和3所私立大学进入“卓越大学计划”（Institutions of Eminence Scheme），给予5年期的额外资金支持，旨在打造世界一流的教学和研究机构。^[24]

在质量认证和监管方面，印度高等教育由中央与各邦共同管理，邦政府有较大的治理权，但全国层面的质量监管仍较为有力。例如，印度联邦政府法定的大学教育标准组织“大学拨款委员会”（University Grants Committee）规定了高校获得和保有学位授予权的基础要求；“全印度技术教育委员会”（All India Council for Technical Education）对公立和私立高校的技术教育方案实行统一审查和批准，并对其职权范围内的公立和私立技术教育机构强制实行认证；“印度全国评价与认证委员会”（National Assessment and Accreditation Council）对所有大学和学院进行评价和认证，且这一认证已经从最初的自愿性转为强制性。

4. 土耳其

在政府资助方面，还没有明确的证据证明土耳其政府向私立大学提供专门的竞争性资金及科研项目资助。这与日本、韩国和印度有所不同。

而在质量认证和监管方面，公立和私立大学均受到“高等教育委员会”（Higher Education Council）的直接监管和调控，并由“高等教育学术评估和质量改进委员会”（the Commission for Academic Assessment and Quality Improvement）提供外部质量保障。由于土耳其签署了《博洛尼亚宣言》，私立和公立大学还需要遵守《博洛

尼亚协议》，与欧洲的学位课程标准保持一致。

综合来看，四国的政府角色都较为鲜明，这可能是受亚洲国家管理文化的影响。四国政府都积极引导私立高等教育改革发展，而不是采取自由放任的模式。同时，监管的背面是实质性的支持。随着世界一流大学和全球大学排名的概念在世界范围内流行，四国政府都将发展有竞争力的高等教育系统作为国家经济战略的核心，并将私立高等教育也纳入国家战略框架中。

（四）鼓励私立大学走多元化、特色化发展道路

1. 日本

日本私立大学在很多方面与公立大学不同，每所私立大学都有其独特性。政府为私立大学提供“支援发挥各大学特色”的特别补助金，极力强调私立大学的教学活动和科研领域要有特色。第一，私立大学的专业和课程设置与公立大学不同。学校新增专业需要教育行政部门审批，标准化程度较高，但主要是兼顾院校自身传统与社会需求，旨在打造有个性的私立大学和有特色的教学活动。第二，私立大学也是重要的研究型机构，政府大力引导私立大学开展多元化和前沿的研究，承担国家科技研究项目和开展校企合作。第三，私立大学比公立大学更加重视国际教育，以增加吸引力和应对人口结构变化的影响。

2. 韩国

韩国私立大学的学生人数众多，学校种类繁多，重点建设的私立大学各具办学特色，并有宏伟的发展目标。一方面，韩国政府强势参与大学治理的传统，使大学表现出令人惊讶的统一性；另一方面，高等教育竞争的加剧使大学对身份定位、市场利基及办学理想的关注日益增强。很多大学在考虑教育与科研、综合发展与学科发展、国家与地方劳动力市场等多种因素的基础上，重视开发和制定符合自身特色的发展策略。^[25]一流私立大学十分重视挖掘自身

的比较优势,例如,浦项科技大学致力于建设国际一流工学院,20世纪末就开展颇有特色的理工科教育模式,一二年级以授课为主,三四年级以研究为中心上课。^[26]同时,一流私立大学重视国际化和全球视野,大力推进高等教育国际化进程,以提高整体竞争力。

3. 印度

在印度,私立大学与公立大学的课程设置、办学方向形成鲜明对比,且在就业指标中脱颖而出。传统的公立大学偏重普通教育和文、理、商科课程,而私立大学偏重工程、医学等就业市场青睐的应用型学科,^[27]新兴的私立大学更明显地向专业教育和培训倾斜。一方面,私立大学在弥补传统公立大学学科布局空白方面发挥了重要的作用;另一方面,私立大学在教育因素和劳动力需求共同作用下,使当前的高等教育结构能够提供符合市场要求的工程师,服务国家经济发展的需要。^[28]

4. 土耳其

土耳其私立大学被界定为“基金会大学”,本身就彰显了与公立大学的不同。私立大学的治理结构与公立大学不同,政府赋予其较大的办学自主权。私立大学收取非常高的学费,也向教师支付更高的薪水,向优秀学生提供丰厚的奖学金。在政府大力鼓励下,私立大学大力推行国际化战略和目标:大量聘用在欧美国家获得博士学位的教师,越来越多地使用英语教学和国际化课程,与全球知名的高校开展联合课程,为学生提供全球性的经验和学习机会。这些私立大学的国际化动机既与寻找学生市场有关,也受国家层面的战略支持。通过国际化进程,私立大学快速提升了全球排名,也使得土耳其近年来成为日益重要的留学目的地。

综合来看,四国都鼓励和支持私立大学走多元化特色发展道路。私立高等教育的内部差别较大,受政策和院校自身因素的影响,很多国家的私立高等教育都形成精英型、准精英型、需求满足型等层次定位。^[29]尽管优质私立大学的

国别差异也很大,但较为肯定的是,铁板一块的环境不利于一流私立大学的培育和成长。

三、对我国的启示

我国民办高等教育起步晚、发展快,但也存在质量与体量极不匹配的整体性困境。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》,提出到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”的战略目标。2019年,全国普通高等院校2688所(含独立学院257所),其中民办高校757所,在校生708.83万人。^[30]民办高等教育体量庞大,本应承担起建设高等教育强国的责任。但是,民办高校遗憾缺席一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单,主要原因是我国民办高校长期处于拾遗补阙的配角地位,没有一所民办高校具备进军一流行列的综合实力。

结合我国实际,有选择地借鉴亚洲典型国家的经验,或可探索以下改革路径,提升民办高等教育发展水平。

(一) 引导真实分类,大力培育高质量非营利性民办高校

在我国,教育“非营利”之概念在不同历史时期有着不同涵义和存在形态。1995年的《中华人民共和国教育法》、1998年的《中华人民共和国高等教育法》以及修订前的《中华人民共和国民办教育促进法》均规定教育不得以营利为目的,因而,即使存在投资办学、以非营利之名行营利之实的情况,我国民办高校在法律层面仍为非营利属性。直到2018年,修订后的《中华人民共和国民办教育促进法》将民办高校区分为非营利性和营利性两类,使“非营利性民办高校”的概念有了新的规范意义。

相对于日本、韩国、印度和土耳其仍坚持教育非营利的法律框架,我国在教育立法上做出了较大突破。但受制于社会主流观念和配套

政策不完备等因素，法律层面的合法性在当前实践中仍较难实现。他国经验显示，坚持非营利办学是成就一流私立大学的必要条件。在我国培育真正的非营利性民办高校，一是要进一步完善民办高校分类管理的配套政策，让举办者可以遵循真实意愿选择办学性质，而不是出于无奈在表面上做出非营利选择；二是要促进教育领域法律法规和其他法律法规的衔接，尤其是与《中华人民共和国民法典》中“非营利法人”的衔接，围绕增进非营利性民办高校的教育性、公共性、自主性展开制度设计；三是鼓励民办高校按照非营利性和营利性两种组织属性开展现代学校制度创新，落实对真正的非营利性民办高校的倾斜支持。

（二）落实政策优待，吸引有实力的大企业集团参与办学

我国很多民办高校由企业家及相关企业举办，但遗憾的是，进入全球富豪榜的中国企业家以及各行业的头部领军企业鲜少捐资或出资举办民办高校。这与我国当前经济发展中私人财富的积累现状极不匹配，^[31]也是我国民办高等教育领域的一大矛盾现象。

反观日本、韩国、印度和土耳其，私立高等教育的发展均得到重量级财团和企业的支持，一些享有国际声誉的私立大学得益于家族企业及其基金会的鼎力资助。这与欧美国家依赖广泛的社会捐赠略有差异，主要体现为亚洲国家捐资办学多留有痕迹，或是由单个企业持续资助举办，或是由家族成员参与院校治理。我国要让真正有实力的企业家进入高等教育领域，一是要稳定政策供给，稳定行业预期，让潜在举办者认可高等教育行业的发展前景和价值意义；二是要强化财税和相关政策优待，鼓励有实力的企业举办民办高校，尤其是服务新经济新技术的新型研究型高校。

（三）拓展项目制资助形式，鼓励地方政府建立高水平民办高校支持渠道

当前，我国高等教育建设项目，即 2015 年

启动的“世界一流大学和一流学科建设”及 2019 年启动的“中国特色高水平高职学校和专业建设计划”，共覆盖全国 379 所公立高校。受自身发展条件等因素制约，全国无一所民办高校入选国家级建设项目，在建设经费和声誉标签上都处于明显劣势。

在亚洲其他国家，建设世界一流大学也普遍依赖于政府资助“赶超”，这种以专项化资金方式进行资源配置的制度安排与我国“双一流”建设具有类似之处。无论是出于历史形成的排名优势，还是出于对私立大学不能缺席的刻意安排，典型国家将私立大学也纳入了项目制支持中。此前，我国经过“211”“985”等重点建设工程推动，公办高等教育整体质量提升取得显著成绩，也更凸显了民办高等教育优质资源不足。针对这一现象，一是要在国家建设项目中给予头部民办高校机会，因目前公办和民办之间的质量差距较大，可考虑开辟国家级高水平民办高校建设项目，此举重在声誉支持而非资金支持；二是鼓励地方政府按需建立对高水平民办高校的支持渠道，形成示范效应。可鼓励有条件的地方研制民办高校办学质量与效益评估指标，根据评估结果给予扶强奖优的绩效性支持，逐步拓展民办高校的政府出资。

（四）完善质量认证和监管机制，支持高质量有特色的民办高校落实和扩大办学自主权

我国在政策层面一直鼓励民办高校提高水平、办出特色，但受各地高等教育治理水平差异制约，民办高校办学自主权尤其是专业设置自主权的落实，一直存在多种现实难题。同时，民办高校自身也存在定位不明、盲目趋同的问题。与亚洲其他国家相比，我国民办高等教育的管理体制有明显不同，但增加专业设置自主权是符合国情、也符合实际需要的一项选择。扩大民办高等学校的专业设置自主权，有利于民办高校根据自身资源培育优质学科、专业（群）、课程、师资，更有利于民办高校弯道超车，提高办学水平和竞争力。未来要进一步指

导和支持民办高校自主调整优化学科专业，年度新增招生计划向高质量有特色非营利性民办高校倾斜。鉴于亚洲国际一流私立大学多在国际化策略上占据优势，我国可在完善质量认证和监管机制的前提下，适当放权民办高校利用国外优质教育资源和到境外合作办学，充分发挥其增强高等教育多样性的功能，着力打造一批具有国际影响力和竞争力的民办高等教育品牌。

注释：

①目前尚未有全球私立高等教育的全面数据集。纽约州立大学奥尔巴尼分校列维 (Daniel C. Levy) 教授的研究团队建立了涵盖 192 个国家的私立高等教育数据集，来源主要是联合国教科文组织统计研究所以及其他跨境机构和国家组织。根据列维的统计，亚洲高等教育机构中超过 60% 为私立高校。亚洲发展银行也采用了此数据。为方便做出比较，此处以简单化处理的方式，以私立高校占比 60% 计。

②箱线图重点关注平均水平、波动程度和异常值。箱子的中间线表示数据的中位数，代表了样本数据的平均水平；箱子的上下限，分别是数据的上四分位数和下四分位数。也就是说，箱子包含了 50% 的样本数据，箱子的宽度在一定程度上反映了数据的波动程度；在箱子的上方和下方又各有一条线代表着最大和最小值，“冒出去”的一些点代表异常值。

③根据日本统计年鉴（平成 30 年）第 25-1 的数据计算得到。

④根据韩国教育发展研究所国家教育统计研究部《韩国各学校的高等教育数据集（2019）》计算得到。

⑤学院 (college) 只包括中央和州立公立大学的附属机构和组成机构。准大学 (deemed universities)、私立大学 (private universities)、校外中心和认可中心的组成单位未计入。

⑥根据土耳其高等教育委员会的统计口径，土耳其高等教育机构分为州立大学、非营利性基金会大学、职业院校等三类。2018 年，土耳其有 5 所职业院校。官方对公/私立占比的统计，一般不包括职业院校。

⑦根据官方数据计算：私立大学办学经费总收入 3606051 百万日元，其中，捐资资金 67120 百万日元，占比 1.86%。

参考文献：

[1] LIM M A. Global university rankings: determining the distance between Asia and 'superpower status' in higher education [C] // BHANDARI R, LEFEBURE A. Asia: the next higher education superpower. New York: Institute of International Education, 2015: 23-38.

[2] 李虔. 国外一流私立大学发展的多元模式研究——基于对美国、韩国、土耳其和拉美经验的考察 [J]. 外国教育研究, 2018 (8): 44-55.

[3] PRAPHAMONTRIPONG P, et al. Private higher education across Asia: expanding access, searching for quality [M]. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012: 1.

[4] LEVY D C. Global private higher education: an empirical profile of its size and geographical shape [J]. Higher education, 2018(4): 701-715.

[5] 徐万胜. 当代日本政治 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2015.

[6] CHAN-TIBERGHEN J. Academic capitalism in Japan: national university incorporation and special zones for structural reform [C] // ZAJDA J I, GEO-JAJA M A. The politics of education reforms. Dordrecht: Springer, 2010: 46-50.

[7] [23] KIM T. Higher education reforms in South Korea: public-private problems in internationalising and incorporating universities [J]. Policy futures in education, 2008 (5): 558-568.

[8] PARK N. Continuing debates: government financial aid to the private higher education sector

and faculty tenure [C] //WEIDMAN J C, PARK N. Higher education in Korea: tradition and adaptation. Taylor & Francis, 2000: 112.

[9] KIM I, HWANG C. Defining the non-profit sector: South Korea [R]. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Center for Civil Society, 2002.

[10] MINISTRY OF HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT. All India survey on higher education 2018-19 [R/OL]. (2019-08-19) [2021-01-23]. https://www.education.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/statistics-new/AISHE%20Final%20Report%202018-19.pdf.

[11] MATHUR D. India higher education sector opportunities for private participation [R]. Deloitte. 2012.

[12] BREADEN J, GOODMAN R. Family-run universities in Japan: sources of inbuilt resilience in the face of demographic pressure, 1992-2030 [M]. New York: Oxford University Press, 2020: 5-6, 191.

[13] ARIMOTO A. Market and higher education in Japan [J]. Higher education policy, 1997 (3-4): 207.

[14] KIM S B, KIM S. Private universities in South Korea [C] //ALTBACH P G, LEVY D C. Private higher education: a global revolution. Netherlands: Sense Publishers. 2005: 134-135.

[15] WON S. Income among private universities in South Korea in 2018, by Source [EB/OL]. (2019-01) [2020-08-20]. <https://www.statista.com/statistics/713256/south-korea-private-universities-income-by-source/>.

[16] RYU J S, et al. Seven strategies for university reform [M]. Seoul: Samsung Economic Research Institute, 2006: 45-46.

[17] RHEE B S. A world-class research university on the periphery: the pohang university

of science and technology, the republic of Korea [C] //ALTBACH P G, SALMI J. The road to academic excellence: the making of world-class research universities. Washington, D.C.: The World Bank. 2011: 101-127.

[18] LUTHRIA N, GABRELLE W. Trippe. Indiaspora Monitor of University Giving [R/OL]. (2018-12) [2020-08-20]. <https://drive.google.com/file/d/1UWI2-TtWrrBR04sEeUXlyenqWLZMvnhB/view>.

[19] BIRLER O. Neoliberalization and foundation universities in Turkey [C] //INALK, AKKAYMAK G. Neoliberal transformation of education in Turkey. Palgrave Macmillan, New York: Springer. 2012: 139-150.

[20] MIZUTA K. Public funding schemes for the higher education sector in Japan: their objectives and characteristics [G/OL]. (2008-02) [2021-01-23]. <http://www.niad.ac.jp/media/001/201802/nk001003.pdf>.

[21] OBA J. Creating world-class universities in Japan: policy and initiatives [J]. Policy futures in education, 2008 (5): 629-640.

[22] AKABAYASHI H. Private universities and government policy in Japan [J]. International higher education, 2006 (42): 17-19.

[24] APPA R P. Institutions of Eminence—The Dream Institutions of India [EB/OL]. (2020-06-10) [2020-08-20]. <https://telanganatoday.com/institutions-of-eminence-the-dream-institutions-of-india>.

[25] BAE S O, et al. Globalization of Korean universities: markets, strategies and performances [J]. Academy of strategic management journal, 2017 (2): 1.

[26] 王留栓. 韩国高等教育的主要特征——兼谈韩国发展私立高等教育的经验 [J]. 当代韩国, 1997 (1): 83-87.

[27] 魏李飞, 尹向毅. 印度私立高等教育

的特征、矛盾与发展路径 [J]. 浙江树人大学学报 (人文社会科学), 2016 (5): 26-31.

[28] DOSSANI R K, PATIBANDLA M. Preparing for a services economy: an evaluation of higher education in India [R]. Boston: Annual Conference of Industry Studies, 2008: 5.

[29] LEVY D C. Public policy for private higher education: a global analysis [J]. Journal of comparative policy analysis: research and practice, 2011 (4): 383-396.

[30] 教育部网站. 2019 年全国教育事业发展统计公报 [EB/OL]. (2020-05-20) [2021-01-22]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html.

[31] 魏建国, 周森, 毕建宏. 我国优质高等教育资源不足及其扩展策略 [EB/OL]. (2020-07-08) [2020-08-20]. http://ciefr.pku.edu.cn/cbw/kyjb/2020/09/kyjb_7916.shtml.

(责任编辑 吴潇剑)

The Main Characteristics of the Development of the First-class Private Universities in Asia and Its Enlightenments

Li Qian Zhang Liang

Abstract: The rising trend of Asian higher education has been obvious in recent years, where private higher education has played an active role. According to the basic data of Asian higher education and the Times Higher Education Asian university rankings, the quality of private higher education lags behind its growth of scale as a whole, but a number of top private universities have also been produced. Among them, Japan, South Korea, India, and Turkey have cultivated more first-class private universities. Their typical experiences are: guiding private universities to adhere to non-profit running; attaching importance to the role of large enterprises and consortia in providing donations and funding; adding private sector into the national framework of world-class university construction; and encouraging private universities to take the path of diversified and characteristic development. To promote the construction of world-class universities in China, it is necessary to give play to the role of private sector in expanding high-quality higher education resources, and to help build a series of private higher education brands with international influence and competitiveness.

Key words: Asian countries; Private first-class universities; Main characteristics; Typical experience

从“追赶发展”到“超越发展”： 后发视野下中国的世界一流大学建设路径

杨 蕾

(广东技术师范大学, 广东 广州 510665)

摘要:我国世界一流大学建设具有鲜明的后发特征,通过以跨越赶超为发展目标、以政府调控为发展动力、以学习借鉴为发展资源,在短期内取得显著成效。但发展过程中也存在诸多挑战,如“双重发展”与“高速效应”引发了系统错位、二元结构、依附发展等问题,表现为传统与现代的异步、顶尖与系统的分化、国际与本土之间的博弈。当前应权衡“双一流”建设的长远目标与短期利益,形成“重点突破”与“协调发展”相依存的赶超目标、政府主导与自生秩序相协调的赶超动力、学习借鉴与自主创新相结合的赶超资源,推动世界一流大学建设从“追赶发展”向“超越发展”的路径转换。

关键词:后发国家;世界一流大学建设;建设路径;后发优势;赶超发展

中图分类号:G640 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-4038(2021)02-0043-09

习近平总书记提出,“要认真吸收世界上先进的办学治学经验,更要遵循教育规律,扎根中国大地办大学”^[1]。正确认识我国高等教育发展规律,尤其是精英大学的发展规律是办好中国特色世界一流大学的前提。现代以降,我国对西方发达国家一直是一种追赶者的姿态,体现为学习借鉴西方高等教育模式,以期将“西方之学术,灌输于中国,使中国日趋于文明富强之境”^[2]。美国学者阿特巴赫(P. G. Altbach)将世界高等教育体系分为“中心-边缘”两个部分,位于“中心”的西方国家大学主要“创造”知识,而位于边缘的后发国家大学则主要“复制”知识,他认为“中心-边缘”的格局将长期存在。^[3]该观点得到国内一些学者的支持,甚至有学者认为,“依附发展是20世纪中国乃至所有

发展中国家高等教育发展的一个重要特征”^[4]。但也有一些学者持怀疑态度,他们认为中国高等教育发展是一个借鉴超越的过程,对西方经验的借鉴是一切后发国家近代化起步时的必然现象。^[5]那么,后发国家高等教育发展到底有哪些规律?我们如何利用这些规律来实现“先借鉴、继超越”?

一、后发特征:我国世界一流大学建设的赶超逻辑

“后发优势”(advantage of backwardness)最早由美国经济史学家格申克龙(Alexander Gerschenkron)提出,是指通过学习先进国家成熟的发展经验,后发国家呈现出比先发国家更

收稿日期:2020-12-10

基金项目:国家社会科学基金教育学重点课题“粤港澳大湾区教育一体化发展的问题与制度创新研究”(AGA200016)

作者简介:杨蕾,女,副教授,广东技术师范大学职业教育研究院,主要从事高等教育发展理论研究。

快的发展速度,表现为一种“后发赶超”的势能。^[6]这得益于以下几个优势:一是对目标与风险的预知,能避免重蹈先行者的错误道路;二是摆脱落后的强烈愿望,可以激发后发者的“赶超”意识,有利于提高社会的凝聚力;三是后发国家可以学习引进先进国家的技术制度,节省探索的时间和经济成本(见表1)。^[7]一个国家越落后,其后发优势越明显;而随着与先发者差距的缩小,后发优势将逐渐减弱甚至消失。

自鸦片战争以来,赶超策略便贯穿中国社会发展史,洋务运动的“师夷长技以制夷”与戊戌变法的“泰西三百年而强,日本三十年而强,吾中国地大人众,二年可成”均体现出社会发展的赶超逻辑。^[8]新民主主义革命时期,孙中山号召“毕其功于一役”,并指出“我们学外国,是要迎头赶上去,比如学科学迎头赶上去”。^[9]而新中国成立之初的“超英赶美”“向社会主义跨越式发展”等社会发展核心主题,延续了“赶超”发展的基本图式。由此可见,我国世界一流大学建设的赶超逻辑有其政治文化渊源,它不仅是高等教育发展的内在要求,同时还是国家“赶超策略”的重要组成部分。

1. 目标清晰:以追赶跨越为发展目标

我国世界一流大学建设的赶超意识主要体现在以下两个方面。首先,设置赶超式目标,它不仅关注世界一流大学之于国家发展的作用,还强调对世界先进学术体系的追赶。比如2015年国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(以下简称《总体方案》)

旨在重点建设一批国内领先、国际一流的学科和领域,争做国际学术前沿的并行者乃至领跑者;许多高校也提出了创建世界一流大学等中长期发展目标,主要体现为产出标杆性成果、提高大学排名等,部分高校还提出具体一流学科数目和指标。可见我国世界一流大学建设是朝向一组预知的具体目标集合的动态追赶过程。其次,采取高效率的发展模式,无论是宏观层面的国家政策,还是微观层面的高校发展规划,都倾向于采取高速度、短周期、跨越式的“超常规”发展模式,如《面向21世纪教育振兴行动计划》明确提出“继续并加快进行‘211工程’建设”,《总体方案》中“加快”词频高达14次,凸显追赶国际先进的迫切愿望。为了提升发展效率,建设政策还提出实现目标的时间节点,如关于“双一流”建设,《总体方案》提出到2020年、到2030年、到21世纪中叶,一批大学或学科将从世界一流行列逐渐进入世界一流前列。^[10]在学校层面上,则体现为以“战略阶段”引领世界一流大学建设,如2006年《清华大学事业发展“十一五”规划纲要》明确“三个九年,分三步走”的总体规划;^[11]2017年《清华大学事业发展“十三五”规划纲要》在此基础上提出新的发展目标:“2020年达到世界一流大学水平,为2030年迈入世界一流大学前列、2050年前后成为世界顶尖大学奠定坚实基础。”^[12]由此可见,我国世界一流大学建设有较为清晰的发展目标,这有助于明确发展重点,集中力量创造高效的发展路径。

表1 先发国家与后发国家发展路径的比较

特征 模式	发展 策略	发展 目标	发展 进程	发展 资源	优势	劣势
先发 国家	进化	探索性 发展 (未知)	自发性、 渐进性 (自生)	自主 创新	发展的自主性与连续性; 制度与文化的内嵌耦合性	漫长的探索期与不确定性等风险
后发 国家	赶超	现代化 发展 (预知)	应激性、 突发性 (人为)	借鉴 创新	预知目标风险,创造高效的发展路径;强烈的“赶超”意识有助于凝聚力量;引进先进技术与制度,节省探索时间	错位:传统性与现代性要素的断裂;失调:社会差距与二元经济;依附:依赖模仿,缺乏自主创新

2. 过程控制：以政府调控为发展动力

要短期内赶上先发国家，后发者必须集聚能量，摆脱干扰高速前进，因此在建设初期往往采用集中管控的模式，由政府提供发展的主要动力。我国世界一流大学建设制度的形成具有鲜明的政策导向，政府在制度变迁中发挥重要作用，比如“835 建言”以及北大与清华校庆上国家领导人的讲话，均成为推进世界一流大学建设的关键节点。通过政策制定与资源配置，教育行政部门和高校之间形成了“委托-代理”关系，建立了自上而下、整齐划一的改革发展模式。政策导向对高等教育发展的形塑作用一方面体现为国家与大学的关系互构，即大学“科层地位”越高，资源配置越好，而资源富集产出的优秀成果又巩固了大学的科层地位；另一方面表现为重点大学政策对区域高等教育系统的制度同构。譬如，2015 年的“双一流”建设提出的绩效导向、动态调整原则进一步激发了省域发展高等教育的积极性，截至 2019 年年底，共有 30 多个省或自治区投入数千亿建设高水平大学或学科。这种自上而下、集中力量办大事的动员机制既发挥了政府的调控作用，又充分发挥了市场的杠杆作用，能最大程度地动员社会力量。^[13] 据统计，“九五”至“十五”期间，“211 工程”建设资金共达 373.8 亿元，而“985 工程”中央专项资金投入 709 亿，这在世界高等教育发展史上都史无前例。该模式也得到世界银行高等教育专家贾米尔·萨米（Jamil Salmi）的肯定，他认为中国世界一流大学建设极具开拓性和示范性，已成为高等教育发展的独特范例。^[14]

3. 资源采借：学习借鉴积累发展资源

学习借鉴是后发国家获得发展资源^①的重要方式之一，基于对现代化的充分认识，后发国家可以有选择地借鉴先发国家经验，选择更有效的发展路径。中国对西方大学制度的借鉴由来已久，清华大学成立之初就是模仿美国大学建立的一所留美语言预备学校；民国时期，蔡元培模仿德国洪堡大学改革北京大学，将西方的大学自治和学术自由引入中国；新中国成立初期，中国“以俄为师”，在制度上构建起

“校-系-专业-教研室”教学组织体系，在技术上则通过人才引进、师生交流快速提升办学实力。改革开放以来，学习借鉴的深度和广度上都有了进一步拓展，如克拉克·克尔的多元化巨型大学、伯顿·克拉克的创业型大学等都对中国大学产生了重要影响。以世界顶尖高校为榜样的制度借鉴更是百花齐放，其中也不乏创新发展的案例，如中国的大学城虽采借自西方，但却发展出新的教育功能。而办学实践的借鉴创新更是屡见不鲜，如清华大学借鉴国外顶尖大学的本科教育计划，形成独具特色的“清华大学 SRT 模式”（Student Research Training, SRT）。可见，中国世界一流大学建设既承接了西方先进的技术要素与制度理念，又在价值选择上呈现出鲜明的中国特色，这使中国世界一流大学建设既呈现出发展眼光和国际视野，又表现出自力更生、自主创新，如近年来政策中反复提及的“中国特色”“内涵式发展”等，便是中国致力于内源发展、寻找内生动力的例证。

得益于后发优势，我国大学发展水平迅速提升。2020 年，QS 世界大学排行榜中国共有 66 所上榜，12 所入选百强，其中清华大学名列第 16 位，北京大学位居第 22 位。^[15] 2015 年，国务院发布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，提出“加快建成一批世界一流大学和一流学科”“争做国际学术前沿并行者乃至领跑者”，^[16] 预示着我国即将进入“超越”发展的新阶段。

二、后发冲突：我国世界一流大学建设面临的挑战

“后发”虽然带来优势，但也伴随着诸多挑战，原因有二：一是“双重发展”，我们不仅要追赶先发国家早已达到的发展水平，还要适应其发展趋向，因而天生就处于劣势地位；二是“高速效应”，要短期内赶上先发国家，后发国家就必须高速发展。^[17] 这种高速发展虽然易取得短期成效，但也往往伴随着长期风险，当传统与现代的冲突、社会差距与失衡、国际借鉴与本土适切等矛盾交织在一起，我们可能会陷

入“后发陷阱”。^[18]

1. 系统错位：传统与现代的异步

作为现代化的先行者，先发国家的现代化总体上是一种自然演进的过程，而后发国家的现代化大多因外部刺激而“人为”启动，传统因素的瓦解与现代因素的生成往往并不同步，从而带来一系列冲突，具体表现为以下两个方面。首先，传统要素与现代要素的错位。阿特巴赫认为，中国能够在多大程度上摆脱制度困境仍是一个悬而未决的问题，一些关键的结构性问题存在使中国高等教育出现所谓的“玻璃天花板”(glass ceiling)，阻拦着中国大学继续向上发展。^[19] 还有学者指出，中国大学制度建设仍然滞后，学术评价不严格，学术共识缺乏，学风浮躁。^[20] 虽然中国通过学习西方经验，力图建立现代大学制度，如颁布大学章程、改革人事制度等，但是过程曲折、成效尚不明显。其次，表层目标与深层内涵的错位。为了锚定追赶目标，后发国家倾向于设定清晰的发展目标，比如一些高校参照大学排行榜，细化发展指标。但是数量指标容易达到，而质量内涵却不容易实现，过分强调表层指标，往往导致外表与内涵之间的脱序，出现形式模仿、“内卷式”发展等问题。再比如大学科研中存在的“一对矛盾，两个偏差”等问题。“一对矛盾”表现为论文数、论文引用数、专利数在世界排名第二，但创新能力却位于二十位左右。^[21] “两个偏差”，一是指价值偏差，即把指标当作目标来追求，如后发国家普遍存在的“SCI至上”现象；另一是指行为偏差，即浮躁与功利倾向，如科研管理中的“项目制”或“规制性学术”^[22]，虽带来一时的繁荣，却也可能掩盖学术本真。

2. 二元结构：顶尖与系统的分化

为了快速发展，后发国家往往采取非均衡发展模式，通过“先富”带动“后富”，最终实现共同进步，但这也可能加大贫富差距，从而使系统呈现出“二元结构”。中国的世界一流大学建设也伴生一定程度的不平衡现象。首先，纵向差异进一步扩大。有学者对相关数据进行分析，Theil指数显示“985工程”大学内部呈现均质化趋势，相比之下，“985工程”和“211

工程”大学之间的纵向差异明显扩大。^[23] 而顶尖与普通高校的差距则更为明显，据统计，2009—2013年，中国政府拨付的全国高等院校科研经费达2647.69亿元，其中72%流向“211工程”和“985工程”高校，剩下超过2000所高校只能分配剩余的700多亿。^[24] 为此，有学者提出警告：中国正形成一种不平衡的高等教育体系，尽管前100所大学取得显著进步，但更多底层高校因缺乏资助而呈现出“泥足”现象。^[25] 其次，区域发展差距仍然较大。从总体布局来看，东部高校约占全国高校数的48%；但重点大学的集中度则明显增高，约72%的“985工程”和60%的“211工程”大学集中在东部地区；56.1%的一流大学和63.3%的一流学科建设高校集中在东部地区。最后，人文社会科学学科发展偏弱。理工科因具有更高的国际影响力而往往成为扶持重点。据《学位授予和人才培养学科目录(2018年)》统计，我国共有111个学科，其中理工类73个，约占65.76%；但“双一流”建设的理工化更为显著，465个一流学科中理工类学科358个，占比高达77%。^[26] 而与之相反，人文和社会学科则往往被忽视，这从“双一流”建设政策出台之际许多大学裁撤、合并教育学院或高等教育研究所等弱势学科也可见一斑。

3. 依附发展：国际与本土的博弈

学习借鉴是后发国家获得后发优势的重要途径之一，但如果盲目引进先发国家的技术制度，则可能导致依附发展。在世界一流大学建设中，主要表现为以下几个方面。其一，目标依附。把西方大学制度作为世界一流大学的“理想模式”，将一些优秀传统作为现代化的对立面抛弃，因此在一些大学的发展中，既看不到“传统的创造性转化”，本土因素也常常被忽略。其二，资源依附。一方面表现为经济、人员和设备等有形资源的依附，另一方面还表现为外来制度的适切问题。制度的成功借鉴不仅取决于政策本身，还取决于与组织文化的相容性。缺乏民族自省而导致的植入不良现象屡见不鲜，如儒家崇尚“政教合一”的思想，加之我国大学自诞生之初就肩负“兴学强国”的历史使命，这种文化基因与植入的西方大学自治

等思想相互排斥与博弈，生成一种与西方形同质异的学术价值体系。而此类现象在改革实践中更为常见，如终身教职制度是美国法律框架下劳资博弈的结果，其初衷是为了保护学术自由，为教师提供安全稳定的学术环境。尽管遭到一些批评，但总的来看，这一制度在西方得到很好的维护。而目前中国还缺乏完善的教师评价以及职业发展体系，教师反而易产生不安全感，并且在缺乏劳资博弈的前提下，教师的正当诉求可能被掩盖，其价值与初衷相悖。其三，心理依附。长期落后容易导致文化不自信，后发国家往往不自觉地丢弃原有的社会规范而去照搬西方标准，从而产生心理“依附”。正如阿特巴赫所言：“没人强迫外国学术机构接受美国认证，相反，他们自觉自愿，不少外国院校正在寻求美国认证，而美国认证机构却不情愿地卷入了海外业务。”^[27] 另一个典型例证就是大学中广泛存在的“SCI”至上、“SSCI 症候群”现象。^[28]

三、后发路向：我国世界一流大学建设的路径选择

针对后发国家发展路向的理论研究大体分为两派：其一，以“现代化理论”为代表的一派认为只要“跟随”并学习发达国家经验，便能成功赶超先进国家；其二，以“依附论”为代表的一派则强调，正是与中心国家的频繁联系导致后发国家成为附庸，因此，后发国家要与中心国家“隔断”（dissociation）。^[29] 这种片面的发展观容易使后发国家陷入两难困境：融入国际体系可以获得发展资源，但可能导致边缘化和依附发展；隔断可以保障发展的主体性，但很有可能被孤立。^[30] 事实上，赶超发展是一个动态调整的过程：在追赶阶段，后发国家应利用后发优势，快速缩小与先发国家的差距；但随着差距缩小，后发国家应及时转向创新驱动，才能赶上并超越先发者。值得注意的是，两个阶段的分野并非那么泾渭分明，而是呈现出与光谱类似的差序格局，因此在追赶阶段的某些领域，可能采用创新驱动的发展模式；而在超

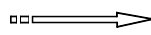
发展阶段	追赶阶段 	超越阶段
目标	重点突破	协调发展
动力	国家控制	自生秩序
资源	学习借鉴	自主创新

图 1 后发国家世界一流大学不同发展阶段的路径构成

越阶段的某些领域，也可能利用后发优势驱动的发展模式。

1. 赶超目标：从重点突破到协调发展

处于超越阶段的后发国家没有先例可供参考，目标的模糊性使得后发国家早期所具备的目标优势荡然无存，这个时候重点政策也变得无从下手；其次，创新是一种创造性破坏，伴随着高度的风险，^[31] 这种特性要求在战略上分散风险，此时资源过度集中反而会造成巨大的沉没成本。此外，正如赫西曼（Albert Hirschman）反复强调的，非均衡发展仅仅是手段，其最终目的是利用一项发展因素对另一项发展因素的激励作用，使这些互相联系的活动能够以一定的序列组合起来。^[32] “以重点建设带动整体发展”也是近年来我国高等教育战略的内在逻辑，比如，作为“双一流”建设行动指南的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》提出通过“一流学科建设引领健全学科生态体系”^[33]，“以点带面”带动高等教育系统的全面提升。因此后发国家更需要权衡短期利益与长远目标，对高等教育系统的协调发展进行整体考量，具体而言，包含以下三个方面。首先，重点建设与分类发展相协调。从宏观上，应推动资源从专业化集聚向多样化集聚转变，鼓励高校根据自身特点、能力、需求或使命，在特定的学科或知识领域追求卓越；从微观上，激发高校活力应做多样化的道路安排，“千军万马过独木桥”既不符合生态多样的发展规律，也无法让广大高校看到差异发展的希望。其次，效率与公平相协调。一方面，遴选过程应体现程序正义，基于自由原则、平等原则和能力原则，构建公平公正、公开透明的评价机制；另一方面，应正视高校间、区域间的发展差异，从单一的结果导向转变为过程与结果相结合，

资源分配适当向偏远落后地区倾斜。最后，排行指标与内涵发展相协调。在追赶阶段，建设目标的具体化有助于校准发展方向，但到达超越阶段后，则应及时从表象回归到本质。以师资为例，建设指标强调高水平教师（博士）的数量；而从内涵来看，引进的教师如果不能内嵌至已有师资队伍，不能转化为合作效应，反而会使师资队伍内部关系紧张。

2. 赶超动力：从政府主导到自生秩序

社会秩序可分为两种：一种由权威通过一体化的权力结构实施控制，即人为的秩序；另一种则是内部成员之间自发形成的规则，也称为自生秩序（spontaneous order）。^[34] 在追赶阶段，后发国家对发展目标与轨迹有着较为清晰的认识，政府的合理干预能够有效提升发展效率；然而，一旦到达超越阶段，目标优势消失殆尽，一切都需要摸索尝试，此时，政府的强势动员不仅蕴含极高风险，还将逐渐销蚀系统内部的创新动力。因此，后发国家应根据不同发展阶段的重心和特点，合理调整政府介入的强度和方式（见表2），否则“追赶阶段”政府主导的动力模式和制度惯性将可能转化为“超越阶段”发展的阻力。具体而言，应注意以下两个方面。其一，政府主导与市场调控相结合。正如世界银行的《变革世界中的政府》所言：“绝大多数成功的发展范例，不论是近期还是历史上，都是政府与市场形成合作关系，从而纠正市场，而不是取代市场。”^[35] 后发国家应使人为控制的建设逻辑服务于大学发展的自生逻辑，换言之，大学的繁荣与发展离不开政府的推动，但政府的推动又必须以大学的自生秩序与内生动力为前提。具体而言，政府应及时转变角色，从市场的主导者转变成市场的调控者：一方面营造环境，为大学发展提供资源和保障，建立公平有效的竞争制度，调动地方政府和高校发展的内生动力；另一方面发挥补充作用，对于市场竞争无法发挥作用的领域或竞争主体不愿介入的领域，如对投资较大、社会收益大但个人利润较低的基础研究进行补充以弥补市场的不足。其二，注重政策调控

与竞争分化相协调。集中配置资源可以在重点领域创造资源聚集效应，但也可能导致高等教育系统的两极分化，无法激发系统内部的创新活力。因此，在追赶阶段，政府在注重政策调控的同时，还应促进高等教育市场的发育，使政策调控能够在市场调节的基础上来发挥作用。到了超越阶段，政府不再以行政指令方式管理大学，而应依据高等教育发展规律，制定相应的规则来监督调配资源。具体而言，一方面，弱化政府力量，理顺政府、大学与社会的关系，即在大学外部通过契约的形式厘清大学与政府的责任与义务，在大学内部建立现代大学制度，完善大学管理结构；另一方面，强化社会力量，建立公平公正的院校竞争机制，建立中介组织协调政府、社会与大学之间的目标和权力，调动地方政府、高等院校竞争的自主性和能动性。

3. 赶超资源：从学习借鉴到自主创新

正所谓“亦步亦趋，终为奴仆；借鉴超越，方成主家”^[36]。从落后到追赶，从追赶 to 超越，唯一可行的做法便是采取“先借鉴、继创新”的发展路线。

创新大致可以分为两种途径：一种是自主创新，以产出原创性的思想或制度成果为主要标志；另一种则为借鉴创新，即在借鉴的基础上内化并生发出新的制度。比如柏林大学将法兰西科学院制度嫁接在德意志大学传统粗壮的树干上，创造出新的组织化的知识生产模式；美国大学制度集成英国的寄宿学院、德国的科教融合，甚至还糅合了问责与服务等企业元素。经过一定转化与改造，借鉴创新可以突破现有的制度框架，为大学的更迭进化提供新的制度资源，进而演化成为自主创新。从大学发展史来看，在追赶阶段，后发国家多为借鉴国外经验，但只有本土化的创造才是超越先发国家的

表2 后发国家发展动力阶段表

发展阶段 政府力量	追赶前阶段 自生秩序	追赶阶段 人为秩序	并行阶段 人为→自生	超越阶段 自生秩序
强度	政府介入低	政府介入高	政府介入弱	政府介入低
方式	不进行干预	主导作用	调节作用	补充作用

制胜法宝。例如，美国大学最初源于英国大学模式，但直到1876年吉尔曼（Daniel Gilman）师法德国建立霍普金斯大学才使得美国大学崭露头角，这源于其“本土化的改造”——创立研究生院将科研与教学相结合落实到大学组织结构中。而在赠地学院创建模式的引导下，美国公立大学致力于本土服务，并将德国讲座制转化为学系结构，使得科学更具“参与性”和“民主化”。由此可见，正是基于自身发展的本土化创造，才形成更具生命力的美国大学理念，并成就美国大学的“一流”地位。

借鉴创新包含引进、内化和再创新三个阶段。在引进阶段，应考量国外制度与本国国情的相容性问题。教育植根于一个国家的文化之中，文化差异必然带来移植障碍，这就导致有些西方经验可以直接使用，而有些必须内化后才能发挥作用，还有些不仅无益反而有害。因此，在引进阶段应辨析国外经验的可借鉴性，尤其要避免将立足中国国情和历史文化传统的一些正确的思想认识及实践做法，在不可比或简单拿来的所谓“比较借鉴”中以“顺应世界高等教育发展趋势”的名义而改革掉。在内化阶段，需解决世界一流与民族特色的一致性问题。无论是借鉴国外经验，还是自主创新，其最终目的都是服务于本土高等教育发展。因此，我们应将中国置于世界范围内，在与所有国家的关联中寻找高等教育发展的普遍性与特殊性，才能更准确地把握中国特色世界一流大学的发展方向。在创新阶段，则要处理好理论与实践的融通性问题。创新可以发生在理论、制度和实践三个层次，其中制度是实现本土化创新的关键环节，因为理论往往需要转化为制度引领组织变革，才能落实到大学建设实践中；而实践又需要借由制度的固化，才能具有普适价值和广泛效用。当前的关键性任务在于，以国家发展为逻辑原点，以现代价值为评价标准，以改革实践为检验手段，建立“理论创新—制度创新—实践创新”的沟通桥梁。

创新的实现路径可分两种：一条是由政府自上而下主导的“伞式”路径；另一条是由民间自下而上开拓的“蜂窝式”路径。^[57]在追赶阶

段，后发国家多采取“伞式”；但到了超越阶段，“蜂窝式”创新路径则更为常见。比如，越南的世界一流大学建设就遵循了前者，即通过国家力量推动创新经验在系统内部扩散；而后者最具代表性的案例还属中国“双一流”建设带来的地方高等教育竞争，这种“创业反应”往往不是自上而下推动的，而是自下而上的制度变迁过程，这一过程由四种不同的社会机制推动。第一，在初期阶段，由于外部竞争导向或理念的引入，个别大学基于预判对外部刺激做出反应，如调整学科、吸引优秀人才等，确保自身能从机会窗口中获益。第二，一些创新实践作为问题的解决方案被发现，并经过反复证明是成功的，然后被扩散到更大范围，为地方政府提供制度创新的机会，如广东省的“高水平大学建设”。第三，随着模仿者蜂拥而入，制度创新不断得到强化，很快成为一种不可抗拒的力量。第四，国家政府做出回应建立新的规则以适应和规范新的改革实践。当前应关注并推动“自下而上”的改革，并与“自上而下”的改革相呼应，促进两者相互转化与谐动，具体而言，应推行政策“留白”，^[38]即从总体上把握目标，但在具体执行中有意预留一些弹性空间，允许地方政府、高校在一定范围内自主探索。这一方面能鼓励实践领域的改革创新，另一方面又能保证政策的严谨和稳定，是稳健型政策变革中“必要的滞后”。^[39]

注释：

①本研究所指的发展资源不仅包括人力、物力、财力等有形资源，还包括制度、技术等无形资源，而后者（向先发国家采借技术、制度等）正是后发国家大学获得后发优势的重要来源之一。

参考文献：

[1] 习近平. 青年要自觉践行社会主义核心价值观——在北京大学师生座谈会上的讲话[EB/OL]. (2014-05-05) [2020-11-19]. http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/05/c_111052

8066_2.htm.

[2] 容闳. 西学东渐记 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1981: 23.

[3] [27] 阿特巴赫. 学术殖民主义在行动: 美国认证他国大学 [J]. 陈运超, 译. 复旦教育论坛, 2003 (6): 1-2.

[4] 袁本涛. 依附发展——20世纪中国高等教育发展的重要特征 [J]. 教育发展研究, 2000 (6): 46-48.

[5] 潘懋元, 陈兴德. 依附、借鉴、创新? ——中国高等教育学科建设之路 [J]. 北京大学教育评论, 2005 (1): 28-34.

[6] GERSCHENKRON A. Economic backwardness in historical perspective: a book of essays [M]. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962: 456.

[7] LEVY M. Modernization and the structure of societies: a setting for international affairs [M]. Princeton: Princeton University Press, 1966: 16-17.

[8] 孔祥吉. 戊戌维新运动新探 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1988: 62.

[9] 罗正钧. 左宗棠年谱 [M]. 长沙: 岳麓书社出版, 1983: 124.

[10] [16] 国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知 [EB/OL]. (2015-11-05) [2020-11-27]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/05/content_10269.htm.

[11] 教育部科技发展中心. 清华大学校长王大中: 向世界一流大学跨越 [EB/OL]. (2003-04-11) [2020-11-27]. <http://www.cutech.edu.cn/cn/rxcz/webinfo/2003/04/1179971196938527.htm>.

[12] 清华大学事业发展“十三五”规划纲要 [EB/OL]. (2017-03-30) [2020-11-27]. http://www.moe.gov.cn/s78/A08/gjs_left/s7187/zsgxgz_sswgh/201703/t20170310_298950.html.

[13] 陈丽媛, 刘念才. 世界一流大学建设的中国模式及其国际影响 [J]. 教育研究, 2019 (6): 105-115.

[14] SALMI J. 世界一流大学: 挑战与途径 [M]. 孙薇, 王琪, 译. 上海: 上海交通大学出版

社, 2009: 31.

[15] QS世界大学排名2020 [EB/OL]. (2020-08-06) [2020-11-27]. <https://www.qschina.cn/university-rankings/world-university-rankings/2020>.

[17] 褚宏启. 论教育的迟发展效应 [J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 1993 (3): 29-33.

[18] SALMI J. Nine common errors in building a new world-class university [J]. International higher education, 2011 (4): 5-7.

[19] [25] ALTHBACH P G. Chinese higher education: “glass ceiling” and “feet of clay” [J]. International higher education, 2016 (86): 11-13.

[20] 阎凤桥, 闵维方. 从国家精英大学到世界一流大学: 基于制度的视角 [J]. 北京大学教育评论, 2017 (1): 34-48, 187-188.

[21] 李军. 破“SCI至上”, 科研评估如何改进 [N]. 光明日报, 2020-03-03 (13).

[22] 萨雷威策. 塑造科学与技术政策: 新生代的研究 [M]. 李正风, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2011: 92.

[23] ZONG X, ZHANG W. Establishing world-class universities in China: deploying a quasi-experimental design to evaluate the net effects of project 985 [J]. Studies in higher education, 2019 (44): 1-15.

[24] 人民网. “211”“985”高校拿走全国七成政府科研经费 [EB/OL]. (2014-11-19) [2020-11-27]. <http://edu.people.com.cn/n/2014/1119/c1053-26051939.html>.

[26] 黄文武, 王建华. “双一流”建设中一流学科建设理工化问题及对策 [J]. 中国高教研究, 2020 (6): 86-91.

[28] CHOU C P. The SSCI syndrome in higher education: a local or global phenomenon [M]. Netherland: Sense Publishers, 2014: 5.

[29] SENGHAAS D. The European experience: a historical critique of development theory [M]. Leamington Spa: Berg Publishers, 1985: 7.

[30] 贾永堂, 罗华陶. 新中国高等教育发展道路的历史考察——基于后发展理论的分析 [J]. 高等教育研究, 2016 (5): 1-12.

[31] SCHUMPER J A. The theory of economic development [M]. London: Oxford University Press, 1980: 12.

[32] 赫西曼. 经济发展战略 [M]. 曹征海, 潘照东, 译. 北京: 经济科学出版社, 1997: 58-59.

[33] 中国政府网. 教育部 财政部 国家发展改革委关于印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》的通知 [EB/OL]. (2017-01-27) [2020-11-27]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/27/content_5163903.htm#allContent.

[34] 哈耶克. 自由秩序原理 [M]. 邓正来, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003: 39.

[35] 世界银行. 1997年世界发展报告: 变

革世界中的政府 [M]. 蔡秋生, 等译. 北京: 中国财政经济出版社, 1997: 1-3.

[36] 杜祖贻. 借鉴超越: 香港学术发展的正途 [J]. 比较教育研究, 2000 (5): 1-4.

[37] 倪志伟. Market transition as theory of the middle range [EB/OL]. (2019-09-03) [2020-11-27]. http://www.sohu.com/a/338492005_697522.

[38] 卢晓中. 深化高教领域综合改革“自上而下”与“自下而上” [J]. 中国高教研究, 2016 (6): 51-55.

[39] 郑文, 陈伟. 我国高等教育发展的多维特色: 中国模式探索 [J]. 教育研究, 2012 (7): 71-76.

(责任编辑 刘红)

From “Catching up” to “Transcendence”: On the Path of Building China’s World-class Universities under the Later-development Vision

Yang Lei

Abstract: The construction of China’s world-class universities has a distinctive late developing feature. Remarkable results have been achieved in a short period of time by taking leaping and catching up as the development goal, government regulation as the development driving force, and learning as the development resources. But there are also many challenges in the process of development, such as “dual development” and “high-speed effect”, which lead to the problems of system dislocation, dual structure, dependent development, etc., which are manifested in the asynchronous between traditional and modern, the differentiation between top and system, and the game between international and local. At present, we should weigh the long-term goal and short-term profit of “double first-class” construction and switch the power from advantage of backwardness to advantage of first mover by forming a catch-up target that depends on “key breakthrough” and “coordinated development”; and the catch-up resources of learning and reference combined with independent innovation, so as to promote the path transformation of world-class university construction from “catch-up” to “transcendence”.

Key words: Later-development countries; World-class universities construction; Construction path; Advantage of backwardness; Catching up and transcendence

我国大学生创新创业政策演进及地区差异分析

——基于 1998—2019 年政策文本

冯英 张卓

(北京科技大学, 北京 100083)

摘要: 政策分析可提高政策制定的准确性与效益性。以文本量化研究的方法对我国大学生创新创业政策进行系统性梳理与分析, 有助于推进政策的完善进而建设创新型国家, 特别是在应对新冠肺炎疫情的特殊时期, 对于促进大学生增量就业具有特别意义。基于所构建的双维理论框架模型对近二十年来中央和地方的 138 份政策文本进行剖析可知, 在时间维度上政策演进历经“以点带线”的初步探索阶段、“以线铺面”的全面推进阶段、“点面结合”的重点落实阶段; 在空间维度上表现为经济发达地区政策倾向性明显、欠发达地区政策注意力分布平均的特征。基于上述研究可得出该类政策具有阶段性、承接性和差异性特征, 应处理好阶段性发展与长期规划之间的关系、把握好宏观方向与地区实践的平衡、明晰政府与高校的政策定位并积极吸纳社会协同力量。

关键词: 大学生; 创新创业; 创新创业链; 创新创业要素; 文本量化分析

中图分类号: G647.38 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0052-09

大学生群体是创新创业的生力军,^[1] 实现大学生高质量创业的关键在于创新。大学生创新创业中的创新与创业相辅相成, 是并行与交织的, 创新是创业的基础和不竭动力, 创业是创新实现社会效益的重要形式。同时, 创业也是实现就业的一种形式, 就业分为存量就业与增量就业,^[2] 大学生创新创业是实现大学生增量就业的重要渠道, 不仅可以解决自身就业还能创造新的就业岗位, 在促进自身成长的同时还为就业与税收带来乘数效应。^[3] 2020 年新冠肺炎疫情突如其来, 874 万应届毕业生成为就业重点扶持对象,^[4] 而全球性的停工与延后招聘使得大学生难以及时落实存量就业, 面对需求量萎

缩和劳动力增加, 以创新创业的方式实现大学生增量就业便具有特别的效用。

政策研究是通过分析政策的本质、特点及其功用来揭示政策制定和实施过程中的规律, 以提高政策的准确性和效益性。大学生群体参与创新创业虽具备优势与必要性, 但存在欠缺实践能力、缺乏启动资金、技术转化能力有限、社会阅历薄弱等明显不足,^[5] 政策精准扶持是解决大学生创新创业短板的关键。发达国家经验表明通过政策倾斜为大学生提供专利创新、技术转化、企业孵化等必要的支持, 创造完备的创新创业生态系统, 能够有效帮助其将创新思路一步步转化为可行的商业模式。^[6] 与发达国家

收稿日期: 2020-11-13

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金项目“我国科教政策研究”(FRF-BY-20-03)

作者简介: 冯英, 女, 教授, 北京科技大学文法学院, 主要从事科技与教育管理研究; 张卓, 女, 北京科技大学经济管理学院博士研究生, 主要从事科技与教育管理、教育政策研究。

相比,我国大学生创新创业虽起步较晚,但支持性政策探索已有二十余年,故有必要对自始以来的相关政策做系统性检视。本文以定量分析的方法对中央和地方的138份大学生创新创业政策文本进行系统性研究,基于所构建的理论分析框架对政策文本资料进行Nvivo编码处理,并据此对所选取的政策文本展开量化解析:一方面以中央层级的政策文本为研究对象,从时间维度梳理我国大学生创新创业政策的宏观演进脉络;另一方面以地方政策文本为研究对象,从空间维度剖析政策文本的地方差异。

一、政策文本资料的选取

自1998年清华大学举办首届清华创业计划大赛起,国家开始陆续发布关于大学生创新创业的支持政策。^[7] 本文将1998—2019年作为选取区间,选择样本138份(见表1)。选取原则,一是相关性,即政策内容与大学生创新创业直接相关;二是权威性,文本均来自中央和地方政府的官方网站及“北大法宝”检索平台。其中,中央层级政策文本33份,把握宏观的政策方向;地方层级政策文本105份,因地制宜地调整与制定具体政策规划,每个地区均包含3份及以上政策文本。

二、双维理论框架建构:创新创业链维度与创新创业要素维度

在前人理论的基础上,本文构建了以大学生创新创业政策文本为分析对象的双维理论分析框架:纵轴依托创新创业链理论,将大学生创新创业由思维酝酿到产业成型的历程归纳为

三个阶段;横轴依托创新创业要素理论,总结了创新创业活动所必需的三个要素。

(一) 创新创业链维度

创新创业链是从创新创业思维萌发到创新创业思维价值化、经济化、产业化的链性生命周期。大学生创新创业萌芽于创新思维。经济学家费里曼(Freeman)提出,产出新事物首先要建立新思想,进而将其成果扩散来提高全社会生产率。^[8] 汉森(Hansen)和博肯绍尔(Birkinshaw)进一步阐述了创新创业产生价值的链条包括创意产生、创意转换和创意传播三个步骤,^[9] 克拉克(Clark)认为创新发展应沿循基础性创新、改良性创新和营销创新这三个阶段。^[10] 综上,大学生创新创业从产生到产出是一个由思维萌发到孵化再到成型的递进式链条,是创新创业行为在时间向度上的发育过程,因而可将其总结为三个阶段性链条:上游是创新创业思维的酝酿阶段;中游是创新创业成果的孵化阶段;下游是创新创业产业的成型阶段。基于此,本研究将大学生创新创业政策文本分别划归入创新创业链的三个阶段,试图了解政策对大学生创新创业不同链性阶段的支持力度。

(二) 创新创业要素维度

创新创业要素理论旨在界定大学生在创新创业过程中所必需的要素。大学生创新创业是创业的一种类型,需要遵循创业的普遍规律。“创业教育之父”蒂慕斯(Timmons)提出了商机驱动、资源保障、团队指导相交互的创业活动行为过程。^[11] 巴隆(Baron)和谢恩(Shane)认为经典创业过程包含五个子系统,分别为机会识别、决定继续并整合所需资源、开办一个新企业、成功发展企业和收获回报。^[12] 我国学者樊一阳归纳了创业过程影响因素:创业机会、资源整合、个人因素。^[13] 综合以上创业理论,并结合罗思韦尔(Rothwell)和蔡伯格(Zegveld)提出的供给、环境、需求这三种政策工具类型,^[14] 发现创业过程中所必需的要素分别为机会、资源与人才,大学生创新创业亦然,因此本文将大学生创新创业所需的要素归为三类:创造机会、供给资源、

表1 政策文本选取一览表

层级	明细	来源	主要内容	数量
中央层级		国务院、教育部、人力资源和社会保障部官网,“北大法宝”检索平台	推进“双创”、发展众创空间、高校毕业生就业创业、大学生创业引领计划等	33份
地方层级		地区政府官网	推进大众创业万众创新、做好新形势下就业创业工作、深化高校创新创业改革等	105份

创新创业链 创新创业产业的成型 创新创业成果的孵化 创新创业思维的酝酿	注册资金可分期；税费减免；企业融入创业基地建设；支持与风险投资结合；鼓励去艰苦地区创业；经营场所灵活；开通“绿色通道”；创业地落户；免费保管档案；创新体制机制	对符合条件的创业大学生按规定给予经营场所租金补贴；落实创业阶段的“一站式服务”；提供政府采购支持；为高端人才家属提供相关保障	创业质量检测跟踪体系；监督创新创业工作落实；引导创业发展方向
	举办创业大赛；提供创业项目；加强校企合作与成果转化	为创业者提供贷款、担保和贴息扶持；提供创业孵化基地；创业过程信息服务；大学生创业基金	优化学科结构并加强实践教学；高校要建立弹性学制，允许在校学生休学创业
	鼓励学生自主创业；构建创业的社会氛围	提供创业信息资源；提供相关前期咨询；高校与企事业单位人员互聘；创新创业师资培训	创业事迹宣讲培训；开展创新创业教育；创业理论和教材开发；开展大学生创业实训；结合学校定位和专业方向进行创业启蒙
	创造机会	供给资源	人才培养
	创新创业要素		

图1 双维理论框架的坐标体系内涵

人才培养。通过将大学生创新创业的政策文本按照以上三个要素分类，从横向维度探究政策措施在各要素的分布情况与倾向。

(三) 双维理论框架的构建

双维理论框架以大学生创新创业演进历程为纵轴，以大学生创新创业过程中所必需的要素为横轴。具体而言，创新创业链理论囊括了大学生创新创业需要经历的三个阶段，按照时间顺序分别是创新创业思维的酝酿阶段、创新创业成果的孵化阶段、创新创业产业的成型阶段；创新创业要素理论所包含的三个要素则是平行关系，分别为：创造机会、供给资源、人才培养，这三个要素贯穿于大学生创新创业的每一阶段。基于政策文本，本文在双维坐标的基础上细分出了具体的指标体系与要素内涵（见图1）。

三、大学生创新创业政策演进及其阶段性特征

我国政策呈现上行下效的特点，中央层级政策更具概括性和普适性，以中央层级政策作为研究对象能更为精确地剖析政策演进的阶段性特征。通过考察具有起点性意义的标志性事件并提炼不同时期的关键特征，本文

将我国大学生创新创业政策的演进历程划分为以下三个阶段（见表2）。

如图2所示，创新创业要素维度上各要素占比30.3%—37%，在创新创业链维度上各阶段占比27.1%—38.8%，在单一维度上分布无明显差异；但在二维细分区间内，政策文本分布存在显著差异，这反映出各维度中各要素的政策注意力倾向。其一，在创新创业思维的酝酿阶段，国家政策向“人才培养”倾斜，体现出对

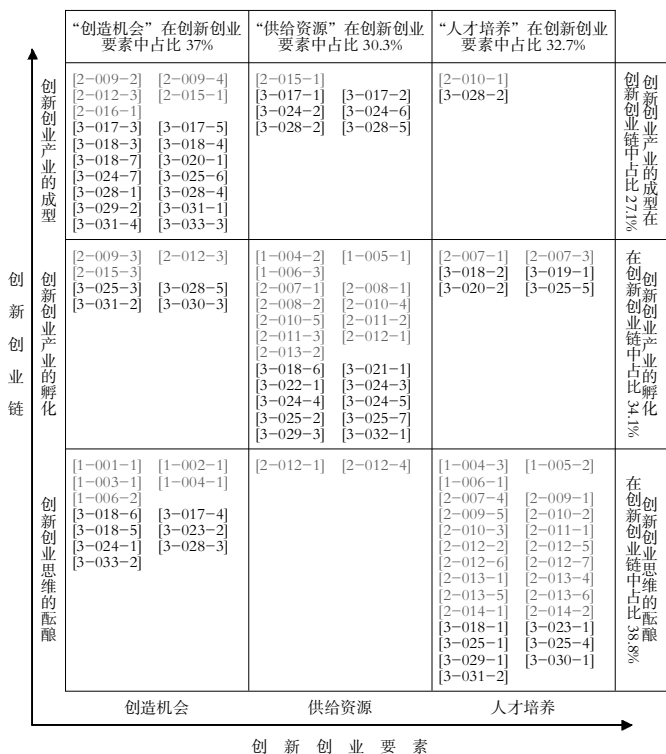
人力资本的关注；其二，在创新创业成果的孵化阶段，国家政策重点关注于“供给资源”，旨在通过加强物质支持，推动创新理念的转化；其三，在创新创业产业的成型阶段，政策向“创造机会”集聚，推动创业项目与社会资源的匹配，加快初创企业的落地与发展。

(一) “以点带线”的初步探索阶段（1998—2005年）

我国大学生创新创业政策的初探阶段以营造创业氛围为主要内容，是由“领军高校”这一“点”向“多所示范院校”拓展的线性发展过程。1998年，清华大学举办了首届清华创业计划大赛。1999年，共青团中央等部门联合举办的“挑战杯”大学生创新创业大赛在清华大学面世，大学生创新创业政策在领军高校的牵头下正

表2 不同发展阶段的政策特征

演进阶段	“以点带线”的初步探索阶段（1998—2005年）	“以线铺面”的全面推进阶段（2006—2013年）	“点面结合”的重点落实阶段（2014—2019年）
标志性事件	清华大学举办了首届清华创业计划大赛	党的“十七大”提出“提高自主创新能力，建设创新型国家”和“以就业带动创业”发展战略	李克强总理首次发出“双创”的号召；李克强总理在考察吉林大学时勉励学子“边学习边创业”
发布主体	较为单一	趋向多元	较为多元
关键表述	营造创业气氛	规范扶持方式	细化具体措施



注：编码规则按照“政策所属演进阶段-政策编号-编码次序”；颜色深浅便于区分政策演进阶段

图2 大学生创新创业政策的双维框架编码

式开启序章。2002年，教育部将清华大学等9所高校确定为创业教育试点院校，并随之开办了“创业教育骨干教师培训班”；2005年，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》，系统地肯定了大学生创新创业的必要性，部署了一系列优惠政策，强调要提供有针对性的咨询服务，并通过财政和社会两条渠道筹集“高校毕业生创业资金”。

如图3所示，此阶段编码密度低，集中出现在创新创业思维的酝酿阶段，关注创造机会（占比45.6%）和人才培养（占比27.2%）要素，创新创业成果孵化阶段则集中于供给资源（占比27.2%），但尚未涉及创新创业产业的成型阶段。

（二）“以线铺面”的全面推进阶段（2006—2013年）

在全面推进阶段，政策范围以重点院校为示范，向各地全面推进；政策内容由渲染创业氛围的单一线性视角延展

至咨询服务、社会保障和资金引导等方面，丰富了扶持手段，“以线铺面”在全国迅速扩展。2006年，中央组织部等十四部门联合发布《切实做好2006年普通高等学校毕业生就业工作的通知》，详细规定了对高校毕业生自主创业的扶持方法，不仅从人才培养角度培养创业观念、提高创业能力，也要在咨询服务、社会保障和资金引导等方面加大扶持力度；同时详细规定了从事微利项目的毕业生的贷款利息由财政承担50%。此后每年高校毕业生就业工作的通知，都基于当年的毕业生就业情况对大学生创业工作进行专门部署，其内容不单涉及鼓励企业融入基地建设、开通“一站式”服务平台、设立大学生创业基金和补助等宏观层面，还包括将创业课程学分制、帮助创业者落户等具体措施。2010年，教育部发布《关于大力推进高等学校创新创业教育和大学生自主创业工作的意见》，对创新创业人才培养进行了翔实的规范，涉及课程体系改革、师资队伍建设和创业大赛开展、理论经验交流、教学教材开发和质量跟踪体系的构建等具体细节，是我国在创新创业领域首份专门

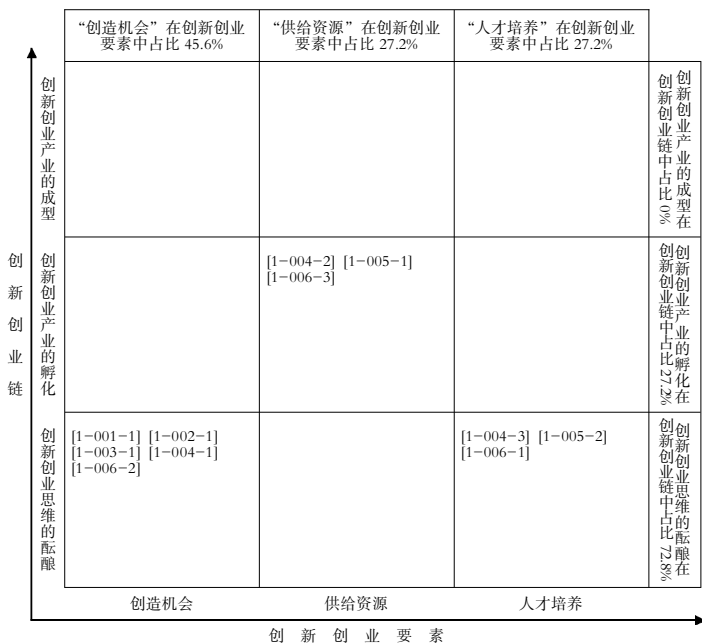


图3 初步探索阶段的双维框架编码

	“创造机会”在创新创业要素中占比 20.5%	“供给资源”在创新创业要素中占比 30.8%	“人才培养”在创新创业要素中占比 48.7%			
创新创业产业的成型	[2-009-2] [2-012-3] [2-016-1]	[2-009-4] [2-015-1]	[2-015-1]	[2-010-1]	创新创业产业的成型在创新创业链条中占比 18%	
创新创业产业的孵化	[2-009-3] [2-015-3]	[2-012-3]	[2-007-1] [2-008-2] [2-010-5] [2-011-3] [2-013-2]	[2-008-1] [2-010-4] [2-011-2] [2-012-1]	[2-007-2] [2-007-3]	创新创业产业的孵化在创新创业链条中占比 35%
创新创业思维的酝酿		[2-012-1] [2-012-4]	[2-007-4] [2-009-5] [2-010-3] [2-012-2] [2-012-6] [2-013-1] [2-013-5] [2-014-1]	[2-009-1] [2-010-2] [2-011-1] [2-012-5] [2-012-7] [2-013-4] [2-013-6] [2-014-2]		创新创业思维的酝酿在创新创业链条中占比 51%
	创造机会	供给资源	人才培养			
	创新创业要素					

图 4 全面推进阶段的双维框架编码

针对大学生的政策。2012 年，教育部印发《普通本科学校创业教育教学基本要求（试行）》的通知，从课程教学的视角系统性探索了教学内容、教学方法和教学组织设计，并编写了“创业基础”教学大纲的范本，提倡学校应结合自身特色和专业特点开展创业活动。

如图 4 所示，此阶段政策注意力集中于酝酿阶段的人才培养、孵化阶段的供给资源和成型阶段的创造机会，政策在双维框架下基本实现了全覆盖，且在不同阶段聚焦不同侧重点，在全面推进过程中寻求科学的发展逻辑。

（三）“点面结合”的重点落实阶段（2014—2019 年）

随着政策的全面推进，抓重点、细措施、纵深落实成了新的命脉，我国大学生创新创业政策进入面向地区及高校的重点落实阶段。该阶段政策内容立足宏观指导，更加重视不同地区的差异性落实，既着眼大局，基于“面”的需要而拓展覆盖领域，又因地制宜，顾及每个“点”的特殊性、精准发力，逐步实现了“点面结合”的政策体系。

2014 年，国务院办公厅发布《关于做好 2014 年全国普通高等学校毕业生就业工作的通知》，明确了大学生创新创业档案归属地、免征税企业资格、可贷款数额等规定，强化了政策的可操作性。同年，人力资源和社会保障部等九部门印发《关于实施大学生创业引领计划的通知》，意图发挥各部门优势，一方面完善创业教育和创业培训流程，课堂上培养学生创新创业思维，课堂外为其提供丰富的创新创业专项培训；另一方面设立重点支持创业大学生的专项投资基金，增强大学生创业项目与社会各界的初期联系。2015 年，国务院办公厅对发展众创空间推进大众创新创业、进一步做好新形势下就业创业工作和深化高等学校创新创业教育改革三个方面分别进行详细规范，引导各省市自治区都以此为基准发布符合地方实际的下位政策；特别是《国务院办公厅关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》颁布后，各高校根据自身办学层面和办学类型出台了符合本校学生创新创业发展情况的文件。

如图 5 所示，此阶段的政策在双维框架下突出重点、全面落实，一方面侧重创新创业产业的

	“创造机会”在创新创业要素中占比 47.2%	“供给资源”在创新创业要素中占比 30.2%	“人才培养”在创新创业要素中占比 22.6%			
创新创业产业的成型	[3-017-3] [3-018-3] [3-018-7] [3-024-7] [3-028-1] [3-029-2] [3-031-4]	[3-017-5] [3-018-4] [3-020-1] [3-025-6] [3-028-4] [3-031-1] [3-033-3]	[3-017-1] [3-017-2] [3-024-2] [3-024-6] [3-028-2] [3-028-5]	[3-028-2]	创新创业产业的成型在创新创业链条中占比 33%	
创新创业产业的孵化	[3-025-3] [3-031-2]	[3-028-5] [3-030-3]	[3-018-6] [3-022-1] [3-024-4] [3-025-2] [3-029-3]	[3-021-1] [3-024-3] [3-024-5] [3-025-7] [3-032-1]	[3-018-2] [3-019-1] [3-020-2] [3-025-5]	创新创业产业的孵化在创新创业链条中占比 22%
创新创业思维的酝酿	[3-018-6] [3-018-5] [3-024-1] [3-033-2]	[3-017-4] [3-023-2] [3-028-3]		[3-018-1] [3-025-1] [3-029-1] [3-031-2]	[3-023-1] [3-025-4] [3-030-1]	创新创业思维的酝酿在创新创业链条中占比 35%
	创造机会	供给资源	人才培养			
	创新创业要素					

图 5 重点落实阶段的双维框架编码

成型阶段（占比 39.6%）和创造机会要素（占比 47.2%）；另一方面重点落实阶段比全面推进阶段的政策集中度低，政策覆盖面更为全面。

四、不同地区的政策文本差异分析

为分析各地区在落实阶段的具体政策差异，对一线城市地区、东部地区（除“北上广深”）、西部地区和其他地区的政策分别编码分析，并构建了基于政策发布地区与双维理论框架的分析矩阵（见表 3），一方面对政策编码数量进行归一化处理，另一方面，将 3×3 双维理论框架具体为 9 个要素，通过观察标准差来判断不同地区的政策分布均衡与否，通过政策编码的具体数量与总和来考察不同地区的政策注意力。

如表 3，创新创业产业的成型阶段各地区政策数量标准差最小，其中，创造机会、供给资源、人才培养要素中的标准差分别为 0.0057、0.0153 和 0.0076，说明该阶段各个地区的政策数量无明显差异。相较而言，在创新创业思维酝酿阶段和创新创业成果孵化阶段不同地区的政策数量差异较大，具体来说，在“创新创业思维的酝酿×人才培养”中，一线城市地区的政策数量明显高于其他三个地区，而在“创新创业成果的孵化×人才培养”中，一线城市地区的政策数量明显低于其他三个地区，这表明一线城市地区在创新创业链上游对人才培养的政策投入更加集中；在“创新创业成果的孵化×创造机会”中，一线城市地区的政策数量最多，而在

“创新创业思维的酝酿×创造机会”方面，一线城市地区的政策数量则最少，表明一线城市地区在创新创业链中游对创造机会的政策投入更为重视。

一线城市地区、东部地区（除“北上广深”）、其他地区、西部地区的 9 个要素中标准差逐渐减小，分别为 0.0767、0.0601、0.0553、0.0542，表明一线城市地区的政策分布不均匀，从侧面反映出一线地区更具有针对性和侧重点，而西部地区的政策分布相对平均，证明西部地区大学生创新创业尚不成熟，仍需全面夯实政策基础。

五、研究总结与政策展望

（一）研究总结

基于双维理论框架对我国大学生创新创业政策文本进行上述分析，研究总结如下。

1. 政策具有规划性，具体表现为连贯性和阶段性

依据文本特征和标志性事件划分，总体呈现出“以点带线—以线铺面—点面结合”三个阶段。初期是依据反馈信息不断细化政策的阶段，虽然在深度方面有待持续完善，但提升了大学生创新创业政策的覆盖广度，构建了良好的创业氛围；进入全面推进阶段之后，政策发布频率更为频繁，发布主体趋于多元，效力部门更加广泛，但就政策层级来说，政策以中央层面为主而地方层面的同步性低，欠缺由上而下的贯通性，致使中央下达的政策指示难以及时落实；重点

落实阶段则弥补了以上不足，政策体系由扁平式政策部署发展为立体式政策体系，“点面结合”的形式让各地区共同参与大学生创新创业活动，迅速扩大了覆盖面。

2. 政策具有地方差异性，经济发达地区政策倾向性明显、欠发达地区政策注意力分布平均

在中央政策的引导下，各地区分阶段、有层次、因

表 3 政策发布地区与双维理论框架的分析矩阵

各地区的政策编码数量 (归一化)	一线城市地区	东部地区	其他地区	西部地区	总和	标准差
双维理论框架 9 要素						
创新创业思维的酝酿×创造机会	0	0.0436	0.0371	0.0397	0.1204	0.0175
创新创业思维的酝酿×供给资源	0.0312	0.0543	0.0222	0.0397	0.1474	0.0118
创新创业思维的酝酿×人才培养	0.2188	0.1304	0.1704	0.1589	0.6785	0.0319
创新创业成果的孵化×创造机会	0.1875	0.1413	0.1333	0.1391	0.6012	0.0216
创新创业成果的孵化×供给资源	0.2188	0.2391	0.1926	0.2053	0.8558	0.0172
创新创业成果的孵化×人才培养	0.0938	0.1413	0.1407	0.1391	0.5149	0.0202
创新创业产业的成型×创造机会	0.1249	0.1304	0.1407	0.1325	0.5285	0.0057
创新创业产业的成型×供给资源	0.0625	0.0435	0.0815	0.0795	0.2670	0.0153
创新创业产业的成型×人才培养	0.0625	0.0761	0.0815	0.0662	0.2863	0.0076
总和	1	1	1	1		
标准差	0.0767	0.0601	0.0553	0.0542		

地制宜地逐步落实。经济发达地区物质基础扎实、思想观念开放，在创新创业链早期就注意到了人才培养，为创新创业奠定了人力基础；而经济发展欠缺的地区对各方面的政策投入相对均衡，在早期更重视资源供给，旨在夯实基础。然而在因地制宜的同时，也存在欠发达地区在政策初期较为欠缺长期规划的问题，表现为该类地区的人才培养支持政策在创新创业链维度出现较晚，人才培养具有滞后性。创新创业人才培养起步晚必然直接导致创新创业活动推进乏力、机会与资源的供给难以落实、政策到位而实施困难等问题。

（二）政策展望

根据以上研究发现，本研究对我国大学生创新创业政策的落实及制定提出以下政策展望。

1. 坚持政策连贯性，处理好阶段性发展与长期规划之间的关系

政策的发展不仅要关注各阶段的衔接与落实，也要着眼于长期规划。我国大学生创新创业政策文本阶段性明显，其政策演进的三个阶段及侧重点与创新创业的生命周期具有高度的契合性，这种动态调整、不断深化的发展历程体现出政策的阶段性推进。目前，该类政策已进入细化落实阶段，应着重关注大学生创新创业评估政策，以短期与长期相结合、定量和定性相结合的方式对大学生创新创业进行科学考核。

在保持政策的持续性与连贯性的同时避免教条主义倾向，在动态演进的过程中探索更加适合我国国情的发展轨迹，协调好阶段性发展与长期规划的耦合关系。另外，政策制定既要尊重创新创业的现实规律，顾及相对稳定的变量，也要在借鉴他国先进发展经验的同时不断吸取自身实践的经验教训，根据外部事件的发生实时变化，在面对时代发展所带来的新模式、新业态时，允许创业大学生根据长期愿景的大方向进行阶段性调整。

2. 尊重个性差异、因地制宜，把握好宏观方向与地区实践的平衡

大学生创新创业政策的制定应遵循个性化逻辑，一方面，我国各地区经济发展状况与历史传统观念不同，即使在中央的统一政策部署

下，也会存在落实情况与接受程度的差异；另一方面，我国高等教育已由精英化教育进入大众化阶段，高校人才培养的方向不同，创业方向也不应一致。

政策支持需顾及各地区及高校的实际情况，充分考虑大学生特有的优势与资源，精准对接创业者需求。其一，可依托地区优势创业。例如，来自少数民族等有地方特色的大学生可选择返乡就业，沿承和开发独有的非物质文化遗产资源，该类创业项目开发成本低、市场潜力大，在创业过程中还能够带动当地群众就业、助力扶贫、推进地区经济发展，该类创业更需要资源供给政策，尤其是物质资源的投入。其二，对于各级各类高校，应灵活把握政策节奏，防止急功近利。需根据高校自身优势和类型，有的放矢地打造大学生创新创业队伍，例如，研究型大学可依托国家重大攻关项目课题组^[15]进行以高新科技为核心竞争力的创业，该领域门槛高，排他性大、竞争性小，对人才培养的政策需求较大。

3. 明晰政府与高校的政策定位，坚持协作共生

政府是大学生创新创业政策的顶层设计和引领者，高校是主要落实者和践行者，完善两者协同与反馈机制的关键在于加强政府的服务与监督功能、落实高校的主体地位，实现两者的互补与互动。

政府作为政策的重要规划者与执行者，旨在引导大学生创业项目的宏观方向并保障其顺利实施。在政策规划与制定阶段，大学生创新创业活动涉及领域广，政策制定具有多部门联动的属性。应处理好府际关系，统筹协调好政策内容所涉及的各职能部门，积极听取关于战略规划、科技、财政、金融、税务、权益保障等部门建议，支持多部门联合发文，力图减少政策覆盖盲区、提高效率并降低交易成本。在政策执行阶段，首先，应从制度层面上完善由投入到产出的政策评估方案，细化责任到人，保证措施落地；其次，应搭建线上+线下双创平台来提供服务和保障，通过调度各方资源、推进信息对称和帮助对接企业等方式，真正做到

优化配置；再次，应着重为大学生提供创业所需的法律咨询和风险防范等方面的公益援助；^[16]最后，政策还应重视引导大学生创业教育的话语生态，营造科学健康的创业氛围。^[17]

高校则应重点考虑创新创业政策的落实，改变大学生“创业就不能就业”的观念，改变“创业就要休学”的观念。将创新创业教育融入专业教育之中，在营造创业氛围的同时夯实专业课程基础，对低年级学生进行普及化创业教育，为高年级学生提供个性化创业教育，鼓励跨学科选课，在专业碰撞中激发创新思维，进而培育大学生创新创业的内生动力；同时，高校创业政策的制定应坚持问题导向，锻炼大学生的机会识别能力、知识迁移能力、资源整合能力和沟通执行能力，防范陷入“技术陷阱”。

4. 坚守教育育人原则，吸纳社会协同力量

创新创业教育是育人的一种途径，而非最终目的。一些高校存在强制创业、挂名参赛的形式化风气，激进的政策倾向会导致大学生专业基础薄弱且社会实践欠缺，进而致使学生能力阙如而后劲不足，这种本末倒置的行为有悖于大学生创新创业活动的初衷。鼓励大学生创业不等于要求在读大学生创业，也不等于毕业就要立刻创业，而是鼓励接受过大学教育的学生自主创业，创业成功的关键是依托于专业知识素养的核心竞争力。爱因斯坦曾说“想象力比知识更重要，但知识赋予想象力力量”，因此，应号召大学生在回归课堂、积淀知识的前提下，积极参与与所学知识相关的社会实践和企业实习，夯实基础进而激发创新意识与行为。高校创新创业教育的价值在于培养创业意识和了解创业常识，不能让以育人为宗旨的大学教育变成以创业为目标的创业教育。

高校是培养创业人才的高地，社会是培养和锻炼能力的试炼场。一方面，提升校企彼此的信任度与认同度，深化校企合作。首先，校企共建创业孵化园，让企业参与到人才筛选的过程中或兼任创业导师；其次，为防范创业过程中因知识产权问题引起纠纷，需制定相应政策根据可操作的比例和规范划分给知识创造者和成果转化者，进而保障大学生创新创业知识

产权的保护与移交。另一方面，改革和丰富创业大赛的规则和类型，让创新先驱带动新生力量，发挥校友间的“传帮带”作用，而不是沿用保守师资来传播创新创业。^[18]利用校友资源，创业先行者带动后来者并为后者提供实践平台、信息咨询、融资渠道和创业服务，真正做到培养可持续发展的创新创业型人才，进而确保社会稳定与经济复苏。

参考文献：

- [1] 李克强对首届中国“互联网+”大学生创新创业大赛作出重要批示 [EB/OL]. (2015-10-20) [2021-01-18]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-10/20/content_2950730.htm.
- [2] 彭飞. 疫情下的毕业生就业之路，该怎么走 [EB/OL]. (2020-04-09) [2020-11-13]. <https://wap.peopleapp.com/audioDetails/5370006/5282707>.
- [3] TRIVEDI R. Does university play significant role in shaping entrepreneurial intention? A cross-country comparative analysis [J]. Journal of small business and enterprise development, 2016, 23 (3): 790-811.
- [4] 李克强总理出席记者会并回答中外记者提问 [EB/OL]. (2020-05-28) [2020-11-13]. <https://w.yangshipin.cn/video?type=0&vid=f000077ucou&cid=4q4nzqb5nnl1qsp>.
- [5] 杜天宝，于纯浩，温卓. 大学生创新创业政策扶持体系优化研究 [J]. 经济纵横，2019 (9): 88-94.
- [6] TIJSSEN R J W. Universities and industrially relevant science: towards measurement models and indicators of entrepreneurial orientation [J]. Research policy, 2006, 35 (10): 1569-1585.
- [7] 刘军. 我国大学生创业政策：演进逻辑及其趋向 [J]. 山东大学学报（哲学社会科学版），2015 (3): 46-53.
- [8] 新帕尔格雷夫经济学大辞典：第2册 [M]. 北京：经济科学出版社，1996：925.

[9] HANSEN M T, BIRKINSHAW J. The innovation value chain [J]. Harvard business review, 2007, 85 (6) : 121-30,142.

[10] 克拉克. 企业技术创新的模式 [M] // 载廖理, 汪韧, 陈璐. 探求智慧之旅. 北京: 北京大学出版社, 2000: 282.

[11] TIMMONS J A. New venture creation [M]. Singapore: McGraw-Hill, 1999: 56.

[12] 巴隆, 谢恩. 创业管理: 基于过程的观点 [M]. 张玉利, 谭新生, 陈立新, 译. 北京: 机械工业出版社, 2005: 8-9.

[13] 樊一阳, 徐玉良. 创业学概论 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2010: 82.

[14] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation politics [J].

Review of polity research, 1984, 3 (3): 436-444.

[15] 邴浩. 创业教育究竟激发了谁的创业意愿? ——基于高校创新创业教育政策的实证分析 [J]. 高教探索, 2019 (9): 111-118.

[16] 高志宏. 大学生创新创业法律风险防范能力提升及其教育路径研究 [J]. 江苏高教, 2018 (4): 95-97, 103.

[17] 徐蕾. 高校创业教育话语的叙事特征、现实缺失及发展期待 [J]. 教育发展研究, 2020, 40 (9): 71-77.

[18] KURATKO D F. The emergence of entrepreneurship education: development, trends and challenges [J]. Entrepreneurship theory and practice, 2005 (9): 577-598.

(责任编辑 刘红)

Evolution and Regional Differences of College Students' Innovation and Entrepreneurship Policy in China --Based on the Analysis of China's Policy Texts from 1998 to 2019

Feng Ying Zhang Zhuo

Abstract: Policy analysis can improve the accuracy and efficiency of policy-making. Our research quantitatively analyzes the text of innovation and entrepreneurship policies for college students in China, which intends to improve such policies and further accomplish the innovative strategy. In this special period of pandemic, it is of special significance to promote the incremental employment of fresh graduates. Based on the two-dimensional theoretical framework model, this paper analyzes 138 policy texts of the central and local governments in the past 20 years. In terms of time dimension, the policy evolution has gone through the initial exploration stage of "point to line", comprehensive promotion stage of "line to line" and the key implementation stage of "point to surface combination". In the spatial dimension, it is characterized by obvious policy inclination in economically developed areas and average distribution of policy attention in less developed areas. Based on the above research, it can be concluded that this kind of policy has the characteristics of stage, continuity and difference. We should deal with the relationship between stage development and long-term planning, grasp the balance between macro direction and regional practice, clarify the policy positioning of the government and universities, and actively absorb the strength of social cooperation.

Key words: College students; Innovation and entrepreneurship; Innovation and entrepreneurship chain; Elements of innovation and entrepreneurship; Textual quantitative analysis

我国在线教育的发展困境及其突破

董 萍 郭梓焱

(中国人民大学, 北京 100872)

摘 要: 信息技术正在从促进教育发展的外在大力量转变为内生动力, 信息技术与教育的深度融合创新必然带来教育的重大结构性变革, 在线教育作为一种新兴的教育形态正逐渐受到关注。相较于传统的线下教育, 在线教育具备突破传统教育时空限制、促进优质教育资源共享、革新传统教育流程等优势, 这使其在推进教育均衡发展、服务全民终身学习以及带动教育教学结构性变革中发挥着重要作用。新冠肺炎疫情以来, 人们对教育的需求推动在线教育获得空前发展, 但在线教育面临的学习者困境、教育质量困境和在线教育管理困境也饱受诟病。后疫情时代, 要实现在线教育高质量发展, 就必须构建线上线下融合的教育发展模式, 推进技术教育化, 同时还要形成政府引导、机构自治、行业自律、社会监督的治理新格局。

关键词: 在线教育; 教育信息化; 发展困境; 路向

中图分类号: G434 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0061-07

“人类塑造了媒体, 媒体也塑造了人类。”^[1] 21 世纪以来, 现代信息技术飞速发展并深刻嵌入社会各个领域, 重塑着社会形态和社会空间, 诸多新业态和新模式不断涌现。在这样的背景下, 教育信息化逐渐成为世界各国的关注点和着力点, 我国也希冀通过推进教育信息化水平抢占未来的教育发展高地。为此, 政府围绕信息技术与教育融合出台了一系列政策文件, 明确以教育信息化推动和引领教育现代化是我国教育改革发展的应然之举, 必须予以高度重视。2018 年, 《教育信息化 2.0 行动计划》明确指出, “将教育信息化作为教育系统性变革的内生变量, 支撑引领教育现代化发展”; 2019 年, 《中国教育现代化 2035》进一步强调, 要加快信息化时代教育变革, 利用现代信息技术创新教育

服务样态, 改革人才培养模式。可见, 未来已来, 信息技术正在从促进教育发展的外在大力量转变为内生动力, 党和国家都高度重视通过信息技术与教育的深度融合创新来实现教育的重大结构性变革, 在线教育作为新兴的教育形态逐渐受到关注。2020 年新冠肺炎疫情暴发, 在“停课不停教、停课不停学”的政策号召下, 我国在线教育获得空前发展。从高等教育领域看, 截至 2020 年 5 月 8 日, 全国开展在线教学的高校达 1454 所, 103 万教师开设覆盖 12 个学科门类的 107 万门在线课程, 总计 1226 万门次课程, 在线学习的大学生人次达 23 亿;^[2] 从基础教育领域看, 2020 年 2 月 17 日, 国家中小学网络云平台开通, 27 个省份相继开通省级网络学习平台, 截至 2020 年 5 月 11 日, 云平台浏览人次达 17.11

收稿日期: 2021-01-12

作者简介: 董萍, 女, 中国人民大学公共管理学院博士研究生, 主要从事教育管理研究; 郭梓焱, 男, 中国人民大学公共管理学院博士研究生, 主要从事教育管理研究。

亿, 浏览次数累计 20.73 亿次,^[3] 在线教育取得显著成效。当前, 在疫情防控常态化的现实情境下, 在线教育的地位更加举足轻重, 而要真正促进在线教育的健康发展, 就必须正确研判在线教育的价值, 深刻反思在线教育发展过程中所面临的问题, 并积极探索应对之策。

一、我国在线教育发展的价值意义

作为一种新兴的教育模式, 在线教育并非传统教育模式的补充, 更不是传统教育模式之下的次级教育模式, 而是一种相对独立的教育模式,^[4] 是信息化时代的必然产物。在线教育具有不同于传统教育的教学资源、教学时空、教学流程等, 这使其在有效教学和个性化学习中呈现诸多优势。

1. 促进优质教育资源共享, 推进教育均衡发展

实现教育的公平与均衡发展是社会公平正义的基础性保障。改革开放以来, 我国一直致力于追求每个公民基本受教育权利的实现。随着社会发展水平和人民生活质量的提升, 人们对教育的要求逐渐从“有学上”向“上好学”转变, 自党的十八大提出“努力办好人民满意的教育”后, 党的十九大再次强调要“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”, 实现“上好学”的高位均衡上升为国家的教育理想。然而, 在传统线下教育中, 教师是知识的权威传授者, 聚集了大量教师的学校成为人们获取知识的主要场所, 学校间的竞争以及对生源的争夺使得教育资源具有唯一性和封闭性, 教育资源在空间上分布不均衡, 优质教育资源往往被部分学校垄断, 教育公平性无法得到保障。不同于传统教育, 在线教育最突出的优势就在于其丰富且开放共享的线上资源。在线教育依托现代信息技术、移动设备共享优质教育教学资源, 有助于打破知识的垄断, 从而使优质教育教学资源能得到更大范围的传播, 在一定程度上促进教育的公平和均衡。据 iiMeida Research (艾媒咨询) 调查显示, 43.4% 的受访用户认为在线教育平台的优势在于其共享课程资源。通过

实施在线教育, 传统封闭、单向的知识循环体系开始转向互动、开放、包容的共享网络体系, 教育发展相对薄弱地区的学生也就能接触到更高质量的教育和更全面的知识, 从而改善教育质量, 促进教育实现优质均衡发展。

2. 突破传统教育时空的局限, 服务全民终身学习

伴随人工智能时代的到来, 知识和技能的更新不断加快, 学习逐渐被要求超越传统的学校场域, 终身学习和泛在学习日趋成为适应时代需求的新型学习形态。对此, 2015 年习近平总书记在发给国际教育信息化大会的贺信中强调因应信息技术的发展, 推动教育变革和创新, 构建网络化、数字化、个性化、终身化的教育体系, 建设“人人皆学、处处能学、时时可学”的学习型社会。^[5] 在此建设逻辑之下, 党的十九届四中全会进一步指出, 要构建服务全民终身学习的教育体系。在线教育通过借助现代技术手段促使知识表征方式越来越丰富多元, 教育教学资源也更加凸显出无限的可复制性和广泛的通达性,^[6] 从而实现了对传统学习时间和空间界限的突破, 显著增加了人们的学习机会。学习者不再受限于固定的时间地点, 也不再被绝对的学习阶段和工作阶段所束缚, 而是真正衔接正式学习与非正式学习。学习成为贯穿人类整个生命周期的持续性活动, 没有边界、无处不在。疫情以来, 很多高校利用 ZOOM、钉钉、腾讯课堂、腾讯会议室等平台开展线上教学和学术研讨, 学生只需要通过互联网和移动设备即可在任何地方进入全球的任何课堂开始学习, 并结合自身实际安排学习进度。如 2020 年 4 月以来, 我国依托清华大学的“学堂在线”英文版、高教出版社的“爱课程”国际平台向世界推出了 500 多门课程, 中国驻外大使馆也将我国最好的大学、最好的老师和最好的课程向 100 多个国家推广。可见, 在线学习真正突破了传统意义上的学习时空, 学校场域不再是学习者接受教育和开展学习的唯一正规场所,^[7] 学习者也不必被固定的学习时间和教师预设的学习节奏所限制, 可以根据自己的学习需要和学习进程随时进入课程, 灵活调整学习进度, 真正获得终

身学习和无缝学习体验。

3. 革新传统教育流程，带动教学的结构变革

长期以来，我国学校体制的搭建是以传统权力模式为蓝本，关注中心权力，强调自上而下的运作，而边缘权力往往被忽视。^[8]这在具体的教育教学活动中表现为教师是教学过程中的权威，所有的教学活动基本都处在教师权威和绝对权力的控制之下，学习者的自主权和话语权在很大程度上处于缺失状态，所有不同水平的学生都必须接受教师预设的相同的教育内容和教学进度，严重忽视了学生的个性化需求。相反，在线教育则能为学习者提供一种个性化的自适应学习。所谓的自适应学习即强调根据学生的学习背景、学习偏好和认知水平为学习者生成个性化的学习内容，以避免所有学习者使用相同的课件，从而满足学习者个性化的学习需求。^[9]在线教育借助大数据、云计算、云储存、数据挖掘等技术能够精准分析学习者的学习风格和学习需求，并形成一种以学习者需求为中心的个性化教育教学模式，其在丰富的线上教学资源保障下，使学生与教育服务提供方形成一种双向选择的状态，在线教育系统能够基于学习者相关学习经历的大数据分析而精准推送适合学习者的教育内容；同时，学习者也能够拥有自主选择权，可以选择自己需要的课程和感兴趣的教育教学方式，并根据自己的兴趣点自由地对知识点进行拓展，不用再被动地接受教师的填鸭式教学。在线教育的智慧性和自适应性赋予了学习者自主探索和独立思考的可能，使学习者真正成为学习的主体，实现教育流程再造。

二、我国在线教育发展的现状及其困境

近年来，得益于物联网、区块链、虚拟现实、增强现实和融合现实等人工智能技术的推动，教育信息化和教育现代化水平不断提升，在线教育也进入了高效智能的发展阶段，越来越重视学习者的学习体验感和获得感，强调为学习者提供多元化、个性化的教育服务。在这

一时期，无论是专业教育机构还是商业性机构，都开发出了大量的在线教育产品，除了以数字教材、电子教案、课堂实录为代表的传统单向性在线教育资源外，还出现了大量以虚拟仿真技术为依托的师生双向互动在线教育资源，在线教育资源从单一化走向立体多元化，O2O、OMO、双师课堂等新兴教育业态不断催生，在线教育工具越来越方便快捷，在线教育平台也日趋开放、个性和智慧，在一定程度上打破了学习时间和空间的限制，学习变得无处不在，更加个人化和泛在化。目前，我国在线教育发展已形成较大规模，截至2020年12月，我国在线教育用户规模达3.42亿，占网民整体的34.6%。^[10]相应地，在线教育行业也获得长足发展。据艾瑞《2020年中国在线教育行业研究报告》统计显示，2020年教育行业累积融资1164亿，其中在线教育占比89%。疫情使教育行业业态不断进化，2016—2019年，教育行业整体线上化率由8%—10%提升至13%—15%，增加了5个百分点；但2020年在线教育行业整体线上化率升至23%—25%，在线教育行业市场规模达2573亿，同比增速35.5%。此外，在线教育已从最初的高等教育和职业培训等成人教育领域不断下移，K12学科培训、低幼及素质教育线上化率都得到明显提升，中小学联网率高达99.7%，在线教育基础设施不断完善，现代信息技术在各级各类教育中纵深推进。后疫情时代，在新兴技术的大规模涌现和带动下，我国的在线教育将更加彰显移动化特征，在线教育资源的开发、使用和管理将更加颗粒化、精准化和统整化，师生、生生间的互动将更受关注，个性化学习将会成为关键目标和亮点，同时，在线教育中的搜索引擎也将更加专业，并能为用户提供更多免费资源。^[11]

与传统教育相比，在线教育有着诸多优势。新冠肺炎疫情暴发后，线上教学在确保师生生命安全和身体健康的前提下有效保证了“停课不停学”，2亿多中小学生通过在线方式顺利上学，这是史无前例也是史无前例的大规模在线教育实践，具有重要的里程碑意义。^[12]然而，我国的在线教育取得突破性进展的同时，也暴露

出诸多值得反思和亟待解决的问题。

1. 面对新型教育生态的学习者学习能力和身心健康困境

首先,学习者的在线真实学习能力受到挑战。新冠肺炎疫情的爆发极大地加速了教育变革,教育的方方面面正在经历全新的技术塑造。虽然在线教育和居家学习替代不了传统的线下教育,但传统的课堂教学在经历此次冲击之后主动拥抱在线教育,必将引发更多积极的改变,从某种程度而言,在线教育和居家学习在未来教育发展历程中必将成为一种不可逆转的趋势。^[13]无论是在线教育还是传统的课堂教学,其变革的终极价值追求都是让更多的学习者能够真正投入学习,经历真实的学习,尽可能减少不学习、无学习、假学习的现象。^[14]对在线教育而言,要真正实现“在学习、真学习”,学习者的学习能力显得尤为重要。与传统课堂教学不同,在线教育营造了一种全新的教育生态环境,学习者要更好地应对这种新型的学习形式,必须具备三种能力,即自我控制能力、自主学习能力、资源利用能力。^[15]在自我控制能力方面,在线教学中,教师难以对学生的进行学习情况进行及时管控和监管,学生在课堂上很容易分心,从而影响学习效果。如调查显示,疫情期间52%的学生觉得自己在在线学习中容易分心。^[16]在自主学习能力方面,在线教育是一种以学习者需求为中心的教育模式,学生可以根据自己的目标和偏好进行自主学习、自定策略、自我调控,但部分学生的知识体系尚未构建,认知水平相对有限,无法产生主动自觉的学习行为,很难实现“想学”、“会学”和“坚持学”的统一。据统计,疫情期间29%的学生对在线教学表现得不积极,30%的家长认为子女不太适应或完全不适应在线学习。^[17]在资源利用能力方面,部分学生不具备分析、评价与管理资源的能力,面对海量的线上教育资源常常无从下手。可见,相较于传统课堂教学中教师的规训与监管,在线教育为学习者营造了一个陌生场景,在这个场景中,学习者在线是否真正参与学习、是否有脑力投入、是否能在教师不在场的情况下进行自我监管和开展自主学习,已成为在线教育

发展过程必须直面的现实难题。

其次,学习者的身心健康也受到一定冲击。在进行线上学习的过程中,学习者长时间观看电子设备带来的视觉疲劳、视力下降、坐姿不规范等严重影响了青少年的发育。据教育部2020年6月对全国9省14532名中小学生的视力调研数据发现,对比2019年年底,小学生近视率增加15.2%,初中生近视率增加8.2%,高中生近视率增加3.8%。^[18]除对视力的影响外,学生的心理健康也受到挑战,尤其是对中小學生而言,学生在居家学习过程中学习成效不理想或与家长矛盾加剧,又没有得到及时纾解,都会助长学生出现不同程度的紧张、焦虑甚至抑郁等心理健康问题。

2. 高质量在线教育供需矛盾衍生的教育质量困境

首先,在线教师水平参差不齐,较大程度地制约了在线教育的质量。在线教育迅速发展,但名师资源相对有限,开放的在线教育平台准入门槛低,在一定程度上模糊了教师的身份边界,任何人都能以个人身份发布教学视频,成为互联网中潜在的“教师”,但部分教师的教学水平尚未达到标准,这就导致了线上教育质量不尽如人意。其次,教育信息化水平不够高,使在线教育的纵深推进面临极大挑战。在线教育对网络环境和信息化设备的要求较高,但部分中西部贫困地区学校、弱势阶层子女,以及一些教育培训机构,因信息化的基础设施和网络设备相对落后,导致在线教育发展的“最后一公里”尚未打通,网络卡顿、平台崩溃等问题频发,难以支持常态化的在线教学,学生的高质量在线学习更是无从保障。最后,在线教育资源研发相对薄弱。线上教育的学习方式、路径、习惯等均与传统教育不同,但目前不管是用MOOC还是直播教学,基本都属于将线下教学搬到线上的“课堂搬家”,没有针对线上教学的特性进行教育资源的创新和优化,尤其是高质量、个性化的在线教育资源较少,无法满足人民群众对公平、优质、高效的在线教育资源的需求,从而影响了在线教育效果。

3. 在线教育爆炸式发展下的管理困境

随着在线教育的井喷式发展,大量在线教

育平台涌入市场,部分学校也纷纷参与在线教育。为更好地推进在线教育良性发展,近年来教育部相继出台了一系列政策文件,如《关于促进在线教育健康发展的指导意见》《关于规范校外线上培训的实施意见》,但由于管理体制机制尚不健全,监管依然面临多重困境。其一,监管理念尚未厘清。在线教育作为互联网和传统教育融合产生的新业态,其行业结构、服务模式、构成要素、教学产品等都发生了巨大变化。在线教育治理既是线下教育培训机构治理的线上延伸,又与线下治理有着明显的区别,成为政府、社会、行业所面临的全新课程。^[19]“谁来监管、监管谁、监管什么、采取什么方式监管”等问题的解决正在研究和探索之中,在线教育监管的目标、原则、指导思想、体系等理念还不清晰。其二,监管体制机制不健全。在线教育活动涉及多部门的事权交叉,教育部等六部门印发的《关于规范校外线上培训的实施意见》虽明确了教育、网信、公安、电信、广电等部门的监管职责,但监管尚在起步阶段,各相关部门的职责分工还不够清晰,部门联动和协作机制还不完善,监管流程和执法手段等也不明确,难以形成管理合力。其三,监管模式相对单一落后。目前,各地主要采取备案审查、排查整改、建立黑白名单方式对在线教育机构进行监管,但在线教育平台存在体量巨大、服务隐蔽、冲击学校教育系统等特点,^[20]对政府监管提出了巨大挑战。如对在线教育内容的管理,可能面临讲授内容与备案内容两张皮的现象,且一对一的课程监管难度更大,难以有效避免忽视或违背教育教学规律和学生身心发展规律的资源涌入市场;对在线教育师资的管理,尽管教育部规定从事学科知识培训的教师应具有相应教师资格,但实际上,教师资质问题并没有真正成为基本门槛,加之在线教育缺乏对教师的考核机制,这也使得在线教育师资管理难以实质推进。

三、我国在线教育实践的进一步思考

毫无疑问,在线教育将在未来教育发展中

占据重要地位。要真正促进我国在线教育的健康发展,必须实现线上线下教育融通发展,借助现代信息技术并推进技术教育化,同时还要形成政府引导、机构自治、行业自律、社会监督的治理新格局。

1. 构建线上线下融合的教育发展模式

目前,学界针对在线教育与传统教育的关系形成了“搬家论”和“替代论”两种普遍观点:前者认为要将传统课堂教学移至线上,学生通过直播或录播课程进行学习;后者认为在线教育能够取代传统课堂教学。两者都将技术视为一种万能的工具,过分夸大了技术在教育发展中的功能,而忽视了教育促进学生生命发展的价值。^[21]在线教育的发展趋势尽管不可逆转,但传统线下教学相对于线上教学仍然拥有互动性强的优势以及情感交流的功能。教育除了对知识的传播以外,更重要的是其立德树人的本质,这是在线教育难以取代传统线下课堂教学的重要原因。因此,应构建线上线下相结合的混合教育模式,实现线上教育与线下教育的优势互补。2020年7月,国家发改委等部门联合发布《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》,提出要“大力发展融合化在线教育。构建线上线下教育常态化融合发展机制,形成良性互动格局”。在线教育的主要优势在于远程获取、信息传递、反复回看、内容搜索、感官刺激等;而线下教育的主要优势在于教师讲解、师生互动、生生互动、情感交流、小组协作等。在线教育可利用自身资源优势积极补位,实现在线教育与线下教育相结合的混合教育模式,这样既避免了在线教育中交流环节的缺失,又能尊重每一个学习主体的差异性,打破时空的限制因材施教,让在线教育成为线下教育的延伸,强调形成线上与线下教育相互衔接与循环的生态。

2. 推进技术教育化以促成在线教育新突破

在线教育发展的关键就在于互联网新技术的不断拓展,随着技术环境的不断优化,在线教育不断地衍生出更多的新业态与新特色,形成线下教育不可匹敌的优势,也引领了在线教育发展的方向。要更好地发挥技术的教育价值,

就不能简单地将技术移植到教育中，而是必须将技术教育化，使技术与教育通过深度融合以具备育人功能。具体而言，其一，将直播技术与教育发展融合，不仅能改善在线课程的画面清晰度与流畅度，更重要的是能增强师生之间、生生之间的互动交流，弥补在线教育互动性差的弱点，有助于丰富教学内容并增强其趣味性。其二，将人工智能技术与教育结合，可以丰富教学场景打造沉浸式的教学模式，以触手可及般的生动体验增强学生对课程的理解与吸收，还可以使在线平台实现知识点分解，构建贴合学生个人情况的知识图谱，并针对知识图谱查漏补缺，同时还可以根据学生状态提供即时性的反馈，一对一辅助学生自主学习，提高学习效率。其三，将大数据技术与教育发展深度融合，可以根据学生感兴趣的内容推送合适学生的知识与课程，也能够对在线教育资源进行分类与甄别，去芜存菁，优胜劣汰，净化在线教育生态。

3. 构建社会共治监管新格局

我国在线教育的健康有序发展亟须建立政府、在线教育机构、社会共同参与的多元监管新格局。首先，政府部门要更新教育理念，尤其是不再将在线教育机构视为洪水猛兽、排斥在传统学校教育体系之外，而应成立专门机构加强对学校在线教育和校外在线教育机构的管理，建立较为完善的在线教育相关法律法规。其中，对于学校在线教育而言，政府要更加重视在线教学过程中师生信息安全和知识产权的保护，针对网上提取和利用师生信息、教学资源制定严格的规范标准；对于校外在线教育机构而言，要从国家层面建立统一的制度性框架和资质认证标准，明确准入门槛、办学条件、办学资质等，从而确保在线教育入口端的良性有序。其次，厘清相关部门责权，以共治求善治，形成监管合力。要建立教育部门牵头，网信、公安、电信、广电等部门共同参与的在线教育治理格局，各部门明确分工，共同打出“组合拳”，形成“纵向联动，横向协作”的在线教育立体化监管体系。在监管中，要充分借鉴相通平台的有益经验，如借鉴电子商务平台管理经验，加强对在线教育机构的经费监管；

借鉴直播平台的管理经验，加强对在线教育机构的实时监管，建立常态化的监测预警机制。最后，还要充分发挥社会公众、新闻媒体、消费者协会等的外部监督作用，推动成立在线教育机构的行业协会，制定行业标准和自律规范，促进在线教育机构合法合规有序经营和良性竞争；同时建立在线教育课程体系和课程内容备案制度，引进第三方对在线教育机构进行质量评估，促进在线教育良性有序发展。

参考文献：

- [1] 麦克卢汉. 理解媒介——论人的延伸 [M]. 何道宽, 译. 北京: 商务印书馆, 2000: 序言.
- [2] 教育部网站. 教育部高等教育司: 高校在线教育有关情况和下一步工作考虑 [EB/OL]. (2020-05-14) [2021-01-05]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/51987/sfcl/202005/t20200514_454117.html.
- [3] 教育部网站. 疫情期间中小学线上教学工作情况 [EB/OL]. (2020-05-14) [2021-01-05]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/51987/sfcl/202005/t20200514_454112.html.
- [4] BUCKJ. Assuring quality in distance education [J]. Higher education in Europe, 2001, 26 (4): 599-602.
- [5] 央广网. 习近平: 建设“人人皆学、处处能学、时时可学”的学习型社会 [EB/OL]. (2015-05-23) [2021-01-05]. http://news.cnr.cn/native/gd/20150523/t20150523_518620985.shtml.
- [6] 祝智庭, 管珏琪. 教育变革中的技术力量 [J]. 中国电化教育, 2014 (1): 1-9.
- [7] 朱德全, 吴虑. 动因与理念: 现代语境下职业教育学习空间的变革 [J]. 社会科学战线, 2020 (3): 235-242.
- [8] 田国秀. 师生冲突: 基于福柯的微观权力视角的分析 [J]. 比较教育研究, 2007 (8): 55-59.
- [9] 姜强, 赵蔚. 自适应学习系统述评及其优化机制研究 [J]. 现代远距离教育, 2011 (6):

57-63.

[10] 李政葳. 第 47 次《中国互联网络发展状况统计报告》发布 [N]. 光明日报, 2021-02-04 (9).

[11] 管佳, 李奇涛. 中国在线教育发展现状、趋势及经验借鉴 [J]. 中国电化教育, 2014 (8): 62-66.

[12] 教育部网站. 介绍疫情期间大中小学在线教育有关情况和下一步工作考虑 [EB/OL]. (2020-05-14) [2021-01-10]. <http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/51987/>.

[13] 付卫东, 周洪宇. 新冠肺炎疫情给我国在线教育带来的挑战及应对策略 [J]. 河北师范大学学报 (教育科学版), 2020 (2): 14-18.

[14] 崔允漷. “在线易”, “在学”难, 动机是关键 [J]. 教育科学, 2020 (3): 2-4.

[15] 林君芬. 线上教育在超越有限性中走向新常态 [J]. 人民教育, 2020 (7): 38-41.

[16] [17] 郭元祥, 刘晓庆. 在线教学: 何以从新技术转向新形态 [J]. 教育科学, 2020 (3): 7-8.

[18] 搜狐网. 教育部: 学生疫情期间近视率增加了 11.7%, 小学生增加最快 [EB/OL]. (2020-08-31) [2021-01-10]. https://www.sohu.com/na/415127992_105067.

[19] 唐亮. 在线教育治理: 协同、精准、长效 [EB/OL]. (2020-04-07) [2021-01-10]. http://www.cssn.cn/zx/bwyc/202004/t20200407_5110252.shtml.

[20] 张挺. 包容审慎视角下校外在线教育平台的法律监管 [J]. 中国电化教育, 2020 (2): 83-88.

[21] 雷万鹏, 黄旭中. 重大疫情与在线教育发展面临的问题 [J]. 教育研究与实验, 2020 (2): 13-16, 22.

(责任编辑 吴 虑)

Development Dilemma and Breakthrough of Online Education in China

Dong Ping Guo Ziyun

Abstract: Information technology is changing from an external force that promotes the development of education to an endogenous power. The deep integration and innovation of information technology and education will inevitably bring about major structural changes in education. As an emerging form of education, online education is gradually attracting more attention. Compared with traditional offline education, online education has the advantages of overcoming the time and space constraints of traditional education, promoting the sharing of high-quality educational resources, and innovating traditional education processes. It therefore plays an important role in promoting the balanced development of education, providing lifelong learning for all, and driving the structural reform of education and teaching. Since the start of the COVID-19 pandemic, the demand for education has forced online education to achieve unprecedented development. However, online education has also been criticized for the difficulties it faces in relation to students' learning experience, education quality, and online education management. To achieve high-quality development of online education in the post-pandemic era, it is necessary to build an education development model that integrates online and offline elements, promote technological education, and also create a new form of governance featuring government guidance, institutional autonomy, industry self-regulation, and social supervision.

Key words: Online education; Education informationization; Development dilemma; Direction

党史图像叙事方式对高校党史教育的启示

——以“学习强国”为例

李 琼

(浙江工商大学, 浙江 杭州 310018)

摘 要: 互联网创新了表达媒介, 使图像叙事成为党史教育新的生长点。“学习强国”平台的《党史》栏目通过组织传播深化了党史图像叙事的资政功能, 通过社交属性加强了党史图像叙事的信息交互, 通过融媒特性丰富了党史图像叙事的内容资源, 并通过以时间为序列的线性图像叙事、以史料为支撑的场景图像叙事和以扩容为目的的语图互文叙事深化了《党史》栏目的讲述内容。这些具有成效的党史图像叙事方式从传播手段和内容讲述两个层面为高校开展党史教育提供了积极参考。

关键词: 图像叙事; “学习强国”; 高校党史教育

中图分类号: G641 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0068-08

习近平总书记强调, “学习党史、国史, 是坚持和发展中国特色社会主义、把党和国家各项事业继续推向前进的必修课。这门功课不仅必修, 而且必须修好”^[1]。高校作为大学生思想政治教育的重要阵地, 担负着讲好党史, 用党史资政、用党史育人的重要使命。网络传播使得图像成为当今社会的重要语言,^[2] 也使图像叙事成为政治传播的重要手段, 成为党史乃至“四史”教育的创新载体。

图像叙事指用图像方式作为传播意义与信息信息的载体, 借想象力和视觉思维将空间并列内容联结成一个顺序整体,^[3] 即以图像为媒介, 用讲故事的方式把事件的本质和意义传递给他人。^[4] 关于图像叙事的研究在国内外以文艺学领域居多, 自德国美学家莱辛将绘画、雕塑等图像类

媒介视为“空间性媒介”, 认为其不同于口语、文字等“时间性媒介”以来, 众多学者对图像的叙事属性、叙事能力进行了深入研究。^[5] 国外诸多研究在图像的心理接受机制^[6]、图像接收与内化问题^[7]、图像场景的史学信息表达功能^[8]、以及图像的文化传播效果^[9] 等方面形成了较为丰富的成果。在国内, 作为一种传播、宣传方式, 图像叙事也日益受到思想政治教育界的关注。相关研究主要集中在对人和规律的探讨, 即角色形态、话语和实践场景三个方面。^[10] 一系列研究表明, 图像叙事可用于史学教育和爱国主义情感教育,^[11] 是一种价值建构过程, 是一种“有意图的视觉趣味”, 并促进了人们对人的心理进行新的思考。^[12]

中国共产党历来重视运用图像进行党史教

收稿日期: 2020-12-10

基金项目: 浙江省哲学社会科学发展规划课题“基于图像叙事法的高校党课教学模式创新研究”(18GXSZ017YB)

作者简介: 李琼, 女, 副教授, 浙江工商大学党委研究生工作部, 国家教育行政学院第19期浙江省高校中青年干部培训班学员, 主要从事网络思想政治教育和高校党建研究。

育,从20世纪20年代初的《劳动界》周刊,到土地革命时期的《工人画报》《农民画报》《镰刀画报》,再到延安时期的土刻版画,一个个鲜活的图像成了绝佳的叙事载体。^[13]新中国成立以来,历届全国美展中,军事历史题材油画都占据较大比重,作品几乎涵盖中国人民解放军各个历史时期的军队战斗史,起到了很好的党史资政功能。^[14]20世纪30年代以后,电影图像作为一种常用表达方式受到党史教育的重视,其中1919—1949年的革命历史影视剧以其感性、丰富、多面的阐释受到极大欢迎,成为形塑人们集体记忆的重要载体。21世纪以来,《潜伏》《人间正道是沧桑》《建党伟业》《建国伟业》等革命历史影视剧形成热播浪潮。^[15]

智能时代拓展了图像叙事的渠道,电子产品特别是手机的高度应用使得图像传播即时可见。2019年1月,“学习强国”平台上线,并迅速入选“2019年中国媒体十大流行语”,其宣传教育效果十分突出。该平台单辟《党史》栏目,通过图像叙事为党史教育找到了新的生长点。鉴于目前学界尚缺少关于图像叙事如何借助电子媒介进行党史教育的专门探讨,笔者以“学习强国”平台《党史》栏目为研究对象,从传播手段和讲述内容两个层面对其图像叙事方式展开深入分析,希冀为高校开展党史乃至“四史”教育提供参考。

一、“学习强国”的党史图像叙事方式

“学习强国”平台党史图像叙事主要通过两个方面来实现:一是在传播手段上借助组织传播、社交属性和融媒特性做好信息推广;二是在讲述内容上通过线性叙事、场景叙事和语图互文叙事的灵活运用来强化主题表述。

(一) 组织传播、社交属性和融媒特性:“学习强国”党史图像的传播手段

电子媒介助推了图像的传播,也使图像叙事获得了民主性、虚拟性和交互性。^[16]在“学习强国”这一具有社交属性的平台上,党史图像拥有了一个具体的活动场域,通过信息的传播和交流实现了党史教育的社会功能。

1. 组织传播强化了党史图像叙事的资政功能

“学习强国”平台以学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为主要内容,以学习推动政治传播。作为主流话语传播平台,“学习强国”立足全体党员、面向全社会,采取组织传播架构,通过组织权力、职能结构、等级系统和交流渠道进行信息交换,“纵向到底、横向到边”,发挥了“聚合优势、呈现优势、传播优势、受众优势”。^[17]各地市不断加强推广力度,使用户在平台上学习有很强的组织归属感。党史具有极强的资政功能,其目的是以史鉴今、立党治国,让受教育者在党史中汲取力量、坚定信仰。通过“学习强国”平台的组织传播架构,党史作为一个超越了个体记忆的“集体记忆”,以图像的形式构成一种矩阵式传播,在叙事过程中通过集体观看形成强烈的建构内涵,彰显了其价值意义。^[18]

2. 社交属性推动了党史图像叙事的信息交互

“学习强国”平台使用积分制,通过每日积分不断积累活跃用户,以党组织和党员个人积分排名以及积分兑换等作为激励,鼓励学习者相互比较、相互促进并在组织内对积分进行公开展示,让学习变成一群人的事,实现用户持续使用。同时,平台不断变换积分规则,如2020年9月引入“争上游答题”机制,避免积分排名固化。平台接入钉钉打造社交属性,还设置了留言功能实现与学习者互动,进而转化成平台阅读量,增强用户黏性。为了避免因碎片式阅读造成过多交互和供给,平台通过定制服务实现用户对各地方学习平台和强国号的个性化阅读,减少信息获取成本和无关认知负荷。此外,为满足受众分层的多样性需求,很多栏目包括《党史》栏目均设置图片分层导读栏,方便进行菜单式阅读。通过发挥平台的社交属性,“学习强国”建立了一种基于受众喜好程度的创新激励机制,为党史图像叙事的信息交互创造了条件。

3. 融媒特性丰富了党史图像叙事的内容资源

作为中央级传播平台,“学习强国”具有融媒特性,或通过原创,或通过平台筛选和推荐机制转载各大主流媒体的优质内容,在保证权

威性的同时丰富了内容资源，且不断迭代与优化，使用户由于知识势能的差距而被吸引其中。《党史》栏目含《党史故事》《党史知识》《党史研究》《红色映象》《中国精神研究》《文献纪录片》6个子栏目，其中有“学习强国”原创节目，如上下两集的访谈类视频《周恩来总理的初心》；有来自新华社、央视网、人民日报、光明日报等中央权威媒体的资源，如新华社制作的系列短视频《习近平讲述的故事》；还整合了地方学习平台的众多特色资源，如福建平台提供的《红古田·红故事》系列短视频。各地平台入选内容往往具有极强的区域特色，各平台也以自己生产的内容入选“学习强国”为荣，激发进一步生产优质资源的动力，保证了党史内容的持续供给。这样，“学习强国”就解决了很多媒体都存在的因图像匮乏而叙事不足的问题。

（二）线性叙事、场景叙事和语图互文叙事：“学习强国”《党史》栏目的内容讲述方式

“学习强国”的用户以普通学习者为主，专业的党史研究者相对较少。因此，在内容表述的过程中，要以用户为中心，用好叙事方法，讲好党史故事。

1. 以时间为序列的线性图像叙事呈现党史的完整进程

线性叙事是相对于非线性叙事而言的，一般指作者“以连续的情节、人物和场景等作为贯穿元素，通过时间顺序、因果关系等常规逻辑推动叙事发展”，“是电视剧的主要叙事方式”，^[19]也是历史学家们主要的写作方法。^[20]相比于非线性叙事，线性叙事的故事时间与物理时间走向一致，逻辑结构较为简单，更易于理解。

“学习强国”平台《党史》栏目以时间线为序，从新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期到改革开放新时期，以系列播报的形式细数建党百年历史，形成一个整体叙事框架，充分展示党的发展历程，填补受众知识空白：《党史研究》子栏目以每一个自然年为单位，通过珍贵的历史照片搭配文字介绍的形式，讲述新民主主义革命时期的关键史实；《党史知识》子栏目《为了新中国——70年前的今天》专题，从1949年1月1日毛泽东在《人民日报》撰写《将革命进行到底》的新年献词到1949年10月1日开国大典，以日为单位，标题凸显时间性，内容以图配文，对1949年每一天的史实进行白描；《党史知识》子栏目《新中国峥嵘岁月》系列，以时间倒叙的方式通过图文介绍展示了从1950年新中国颁布第一部法律《中华人民共和国婚姻法》至2019年党和国家评选国家勋章和国家荣誉并举行颁授仪式近70年的进程。

《从创建共产党到成立新中国》系列采取的是典型的线性图像叙事方式，其展示形式虽是文字配静图，并未穿插视频，但从表1来看，该系列的浏览量和点赞数都较为可观，与涵盖文字、静图、动图和视频等多种形式的《党史故事》栏目相比毫不逊色，这说明以时间为序列的线性图像叙事能够吸引学习者的兴趣。

2. 以史料为支撑的场景图像叙事增强用户的学习体验

场景叙事是指以用户为中心，以场景体验为指向的一种叙事方式，它注重用户对情境的感知和信息的适配，强调互动叙事和共享共创叙事，更多包含用户自身的感受、思想和参与，成为数字化时代新闻叙事的重要手段。^[21]党史教

表1 各系列浏览量及点赞数数据对比

子栏目	系列	浏览量 平均值	浏览量 最高值	点赞数 平均值	点赞数 最高值
党史故事	习近平讲述的故事	6852530	45897274	133275	1096663
	抗美援朝英雄故事——英雄儿女	228510	5328470	8148	201438
	抗美援朝英雄故事——历史记忆	354470	6995069	12651	230061
党史知识	从创建共产党到成立新中国	853250	3090451	21245	72652

注：数据收集截止时间为2020年12月5日18:00

育的目的是要透过对党史现象和问题的讲解，让受众形成理性认知。为此，“学习强国”平台《党史》栏目采用场景叙事增强用户体验，实现了从感性认识到理性认识的过渡。

栏目讲述以真实性为原则，借助智能化的新闻生产，在众多视频中展示大量的老照片和真实的历史影像。栏目注重历史氛围的营造，如《红色映像》子栏目通过中苏合拍的珍贵彩色纪录片——《解放了的中国》详述了1949年10月1日新中国诞生时天安门城楼的现场镜头，真实而厚重；栏目对故事呈现的角度精心选择，既有宏大叙事如中国共产党进京赶考的故事，又有个体情怀如毛泽东的少年往事和周恩来邓颖超的爱情书信，以鲜活的历史画面展现出有温度的党史内容，让用户产生代入感；栏目非常注重符号建构，很多视频常用关键性的图像场景弥补在一定时间进程中的有限叙述，引发同频共振。如新中国成立前夕，毛泽东同志把执政比作“进京赶考”，视频中采用一匹马车独自行驶在茫茫白雪当中的场景对这一史实加以补充叙事，帮助学习者充分形成联想，赋予讲述内容以更深含义。

此外，智能化技术让用户产生了感官沉浸，由此有了更多互动和情感共鸣，用户在此已不是他者，而是参与图像叙事的创作主体之一。如栏目中的《红色映像》子专栏连通了“庆祝中华人民共和国成立70周年大型成就展”网上展馆，用户只要点击进入，就能置身于网络展馆之中，360度欣赏展馆的全貌，并根据导播声音自由选择影像内容，这些基于虚拟现实的互动展示场景极大地增强了学习者的现场体验。

3. 以扩容为目的的语图互文叙事拓展党史的讲述深度

图像叙事作为一种叙事的表达手段，固然有其时代性和先进性，但也有局限性。相对于语言符号而言，图像叙事可能造成“图说”的不充分，而受众的能动性也可能造成对“图说”的曲解，因此需要用文字表述为图像叙事扩容，通过语图互文叙事营造语言和图像“叙事共享”的场域，使得“图说”被赋予更深刻更准确的“言说”意味，^[2]让党史中的权威信息得到更充

分的传递。

栏目中由央视网拍摄的《永远的丰碑》，讲述的是毛泽东发表《湖南农民运动考察报告》的故事，在展示毛泽东亲笔书信、油画以及用过的旧纸张等真实图像时穿插专家解读，在毛泽东翻书的视频画面中配以画外音介绍毛泽东在写该报告时对列宁原著反复翻看、消化和理解；在讲到报告的理论贡献时，画外音介绍了瞿秋白对毛泽东的评价、布哈林通过考察对报告的高度评价，并介绍报告获得多家报刊转载及评价，是毛泽东第一篇被介绍到国外的著名报告；最后，点评指出这篇报告充分论述了农民基础武装是如何从乡政权到县政权一级一级发展而来，又如何成功转向土地革命战争。这些旁白极大地拓展了图像叙事的解释力。又如，《文献纪录片》子栏目以主持人的出场营造一种“我在现场”的氛围：作为叙事文本中的叙述者和声音代理人，主持人用自己的语言传递一定的认知态度和情感倾向，展示党史中的人物关系和事件，成为图像、创作者与学习者沟通的中介。当主持人带领学习者穿行在VR虚拟影像或真实的历史原址中，图像阅读实现了由宏观框架到微观细节的渐次推进，在流动的时间感当中形成了有向度的阅读。有学者认为，这种形式由平面走向立体，甚至已经超越了语图互文，而成为一种“文学的演出”。^[23]

比较表2和表3当中的各栏目发现，语图互文类型推送的浏览量和点赞数平均值均高于纯文字类型推送，而多样语图互文类型推送的浏览量和点赞数平均值又高于简单语图互文类型推送。由此可见，语图互文可扩充党史内容、引发学习者共鸣，多种形式的语图互文比单一形式的语图互文效果更好。

二、“学习强国”党史图像叙事方式对高校党史教育的启示

目前承担高校党史教学任务的主要有《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》《中国近现代史纲要》两门思政公共课以及党课、形势政策课，课堂上的教学时数非常有限，

表2 《抗美援朝英雄故事》系列分类型推送数据对比

系列	浏览量平均值		点赞数平均值	
	纯文字	语图互文	纯文字	语图互文
抗美援朝英雄故事	111923	140881	3793	4685

注：数据收集截止时间为2020年12月5日18:00

表3 《习近平讲述的故事》系列分类型推送数据对比

系列	浏览量平均值		点赞数平均值	
	简单语图互文	多样语图互文	简单语图互文	多样语图互文
习近平讲述的故事	1586813	8237883	35996	179230

注：数据收集截止时间为2020年12月5日18:00

教师讲述的内容必须是精选再精选的关键素材。“学习强国”平台突破了传统课堂边界，《党史》栏目充分发挥了图像叙事的优势，增强了党史教学实效，这一方式对高校党史教育产生了积极启示。

（一）借助组织传播、社交属性和融媒特性做好党史图像信息的推广

1. 用好平台的组织传播架构

“学习强国”平台的组织传播架构使其能够快速产生聚合功能，增强党史图像传播的权威性和说服力，这对提升党史图像叙事的效果有着积极意义。在开展党史教育的过程中，高校要努力提高教师的媒介素养，培养其互联网思维，使广大教师能够适应互联网时代的教学变化，了解各网络平台的属性和功能，用好平台资源。例如，在使用“学习强国”之类平台时，可引导教师深入挖掘平台优势，通过组织传播架构将党史教学的语境设置在平台上，用好其学习场景，组织集体观看增强讲述权威，发挥党史图像叙事的资政功能；可以建立以党支部为单位的党史学习小组，通过布置课前课后的学习任务，发起课中对话、讨论等方法，营造共同的学习场域，将学习空间激活；要用好平台的云教室，塑造学生的互联网学习思维，吸引更多学生主动通过平台学习党史知识，让党史学习成为有组织的事，成为一群人的事。

2. 激活平台的社交属性

“学习强国”平台的社交属性促进了党史图像叙事的传播，为党史教学内容交互营造了

场域。在开展党史教学的过程中，高校要进一步激活网络平台的社交属性，提高平台使用黏性。例如，《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》《中国近现代史纲要》是系列课程，这两门课上的党史教学内容，可以设计成系列教学安排。教师可通过设计课程考核积分体系，发挥图像阅读的优势，以图表的形式建立群组与群组间、群组内的学习成果比较，提高学生积极性，引导其通过平台学习党史、发表评论和主动分享；还可以做学习数据统计图表，通过视觉化的方式直观地呈现学生学习情况，形成个性画像，并以此作为调整教学方法和内容的依据；要了解并激活网络平台的社交属性，建立友好的课堂氛围和信息互动氛围，促进党史图像的传播和接受。

3. 用好平台的融媒特性

“学习强国”平台通过发挥融媒特性，极大地整合了媒体资源。《党史》栏目中有大量权威的信息，特别是很多短视频，符合学生碎片化阅读的习惯，教学效果较好。并且这些视频平台适应性极强，不仅可投放于优酷、腾讯等大型视频平台，也可投放于抖音、西瓜视频、微信视频号等短视频平台，非常有利于党史图像的二次传播。不过我们也应该意识到，再多的资源都是不够的，“学习强国”也存在需要资源补充的问题。例如，《党史》栏目的图像主要聚焦中国共产党的产生、发展和壮大过程，对同时期国际上或其他国家的相关革命运动描述较少，不利于党史教学的比较叙事；又如，平

台以真实照片和影像为主,对其他创作性素材如动画等元素的运用较少,在一定程度上降低了图像叙事的生动性、趣味性,为此教师在教学过程中需要对比不同的网络党史图像资源和传播效果,寻找其他的内容进行有效补充。

(二) 通过线性叙事、场景叙事和语图互文叙事优化党史图像叙事的内容

党史教学必须形成有效体系。党史图像叙事的素材不是随便拿来就用,必须加大议程设置,根据各门具体课程针对性做好议题的提炼,按需要选择合适的图像内容,实现教学内容“精准投放”。

1. 点亮课堂,善用党史线性叙事

当今大学生在日常学习中主动获取的党史知识和概念极其有限,其主要认知均从课堂得来。由于缺乏切身体验,他们对党从弱到强、从幼稚到成熟的发展历程以及由此取得的新民主主义革命、社会主义革命和改革开放的伟大成绩无法形成系统了解,教师若用过于跳跃性的表述不利于学生理解,采取以时间为进程的线性叙事教学方法是比较合适的。“学习强国”平台提供了很多珍贵的图像素材,但这些内容好比珍珠,需要教师用主线把它们串起来,根据三大历史时期进行资源整合。例如,在《中国近现代史纲要》课上讲述新民主主义革命历程时,教师就可将《从创建共产党到成立新中国》系列报道中的珍贵老照片以年份为单位摘取下来制作成新的短视频,作为课堂的开场,先声夺人,进而再对历史细细阐述。通过网络平台优化学校党史教育内容。

2. 启发自学,多用图像场景叙事

为弥补课堂教学的不足,教师可多启发学生课后自学,为此要推荐一些代入感强的图像场景叙事内容,提高学生自学党史的积极性。例如,当下处于疫情防控阶段,学生较少有机会走进线下党史教育基地现场体验,教师就可以精选“学习强国”之类网络学习平台的VR影像等内容,让学生参与党史图像叙事过程,弥补线下场景式教学的不足;也可向学生推荐平台上的大型文献纪录片和党史人物电影,这些图像内容不仅具有较复杂的情节,还能将

各知识点贯穿于完整的故事当中,配文中专有名词和高频核心词汇的使用精准而清晰,解说词的长语句也带有明显的艺术性。这种极具渲染感的作品能使学生在观看的过程中产生较强的代入感和场景体验。可将学生在此类网络平台的自学作为课堂教育内容的有效补充。

3. 深度讲解,借用语图互文叙事

图像叙事与文字叙事在其方式上具有互补性,图像叙事有助于展示形象,文字叙事有助于阐述思想。因此,教师在运用党史图像叙事的过程中可通过对图像内容的讲解来拓宽讲述深度,提升教学效果。例如,在《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》课上讲述建党建军思想时,就可以运用《党史》栏目中有关古田会议的15个短视频对教学内容进行拓展,如《毛泽东讲废止肉刑的道理》《谭震林——第一个赞成枪杆子里出政权的人》等。每个故事都只用约5分钟就讲清楚一个关键问题,且上下故事间形成一定的逻辑衔接,是对毛泽东同志“思想建党”科学命题的高度概括和提炼。教师可布置预习,让学生逐个观看,进而在课堂上补充讲解,将视频的感性内容转化为理性思考,帮助学生理解古田会议正是这样有针对性地推动党的建设,从而保证了红四军和全国红军发展的正确方向,为革命根据地大发展奠定了基础。^[24]只有通过这样的深度讲解,才能让学生明白为什么要把思想建党的原则落实到实现党的新时期历史任务上来,落实到提高党的执政能力和先进性建设上来,以坚强的党性和良好作风,在新的历史起点上推进党的建设新的伟大工程。

网络时代,图像叙事以其生动的方式建立了图像与题材的深层联系,激活了党史叙事的内涵,为高校党史教育带来积极启示。本文对“学习强国”党史图像叙事方式的研究还可进一步拓展,为高校党史教育提供更多借鉴。例如,可对平台上相关图像的浏览量和点赞数做深入比较,分析受众对不同图像叙事内容的喜好;也可对图像来源、推送时间和频次与图像点击率做相关性分析,研究影响图像叙事接受性的可能因素。在开展党史教育的过程中,一定要

尊重大学生的认知特点,不能简单灌输,要层层递进地促进大学生学习与思考,进而促使其形成自觉践履的理想信念。^[25]

参考文献:

- [1] 在对历史的深入思考中更好走向未来 交出发展中国特色社会主义合格答卷 [N]. 人民日报, 2013-06-27 (1).
- [2] 菲斯克. 解读大众文化 [M]. 杨全强, 译. 南京: 南京大学出版社, 2001: 38.
- [3] 龙迪勇. 图像叙事: 空间的时间化 [J]. 江西社会科学, 2007 (9): 39-53.
- [4] 郭若平. 史事与文化: 中共精神史研究再思 [J]. 中共党史研究, 2016 (5): 79-92.
- [5] 龙迪勇. 时间与媒介——文学叙事与图像叙事差异论析 [J]. 美术, 2019 (11): 17-22.
- [6] POWELL N J. Imagery into action: visual imagery and occupational therapy education [J]. The occupational therapy journal of research, 1986, 6 (3): 171-182.
- [7] METCALFE A S. Educational research and the sight of inquiry: visual methodologies before visual methods [J]. Research in education, 2016, 96 (1): 78-86.
- [8] CAIN V E M. 'The direct medium of the vision': visual education, virtual witnessing and the prehistoric past at the American Museum of Natural History, 1890-1923 [J]. Journal of visual culture, 2010, 9 (3): 284-303.
- [9] HATFIELD T A. The future of art education: student learning in the visual arts [J]. NASSP bulletin, 1998, 82 (597): 8-12.
- [10] 周琪. 论思想政治教育图像的界限及实践 [J]. 思想教育研究, 2017 (3): 61-65.
- [11] 林俊辉. 开发利用历史图像教育资源 培养学生爱国主义情感 [J]. 内蒙古师范大学学报 (教育科学版), 2009 (8): 93-96.
- [12] 王澍. 图像社会学校教育目标的审视 [J]. 东北师范大学学报 (哲学社会科学版), 2008 (4): 157-161.
- [13] 陈列平. 思想政治教育图像叙事的历史、现实与未来 [J]. 教育评论, 2019 (11): 78-82.
- [14] 张向辉. 新中国 70 年军事历史题材油画创作的图像叙事与价值构建 [J]. 美术, 2020 (2): 107-112.
- [15] [18] 龙念. 革命历史的影像记忆 (2000—2013 革命历史题材影视剧研究) [D]. 武汉: 武汉大学, 2014.
- [16] 胡友峰. 论电子媒介时代文论话语转型 [J]. 文学评论, 2018 (1): 46-55.
- [17] 刘汉俊. “学习强国”学习平台的实践与探索 [J]. 传媒, 2020 (2): 17-18.
- [19] 张瑶. 数字媒体环境对电视剧线性叙事的消解 [J]. 当代电视, 2018 (6): 72-73.
- [20] 龙迪勇. 复杂性与分形叙事——构建一种新的叙事理论 [J]. 思想战线, 2012 (5): 1-10.
- [21] 国秋华, 余蕾. 消失与重构: 智能化新闻生产的场景叙事 [J]. 中国编辑, 2020 (4): 47-53.
- [22] 赵宪章. 语图叙事的在场与不在场 [J]. 中国社会科学, 2013 (8): 146-165, 207-208.
- [23] 韩模永. 超文本场景: 网络文学的空间转向 [J]. 南京社会科学, 2018 (7): 127-132.
- [24] 刘云山. 在新形势下继承和发扬古田会议精神 [J]. 中共党史研究, 2010 (1): 5-6.
- [25] 高政, 胡金木. 习近平新时代德育工作重要论述及实践要求 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (1): 44-50.

(责任编辑 吴潇剑)

The Enlightenment of the Image Narrative Mode of Party History on the Education of Party History in Colleges and Universities —Taking Examples from “Learning Power” Platform

Li Qiong

Abstract: The Internet has innovated the medium of expression, making the image narrative become the new methods of the education of CPC History. The “CPC History” column of “Learning Power” platform deepens the political function of image narrative through organizational communication, strengthens the information interaction of image narrative through social attributes, enriches the content resources of image narrative through the characteristics of media integration; Through the linear image narrative based on time series, the scene image narrative based on historical data and the intertextual narrative based on language and image for the purpose of expansion, the content of the column of Party history is deepened. These effective image narrative methods of party history provide a positive reference for the Party history education in colleges and universities from two aspects of communication means and content.

Key word: Image narrative; “Learning Power” platform; The education of CPC History

思想政治
教育

(上接第 16 页)

concept and the low degree of social participation in educational governance. Optimizing the relationship of power allocation and its operation mechanism is the fundamental task to promote the construction of a new pattern of educational governance system. As the main body of multi-collaborative governance, government, school, society and family will form a new pattern of educational governance system, which includes orderly decentralization of powers among governments, collaborative governance among departments and cooperative governance between governments and societies. At the same time, we need to promote the reconstruction of education governance system from many aspects, such as establishing the power boundary of various departments, improving the supervision of power operation, applying diversified education governance tools, and promoting family and society to participate in education governance.

Key words: Educational governance modernization; Educational governance system; Power allocation; New pattern

竞技与发表：高校青年 引进人才科研生产力的影响因素研究

黄亚婷

(浙江大学, 浙江 杭州 310002)

摘要：高校青年引进人才日益成为我国高等教育“双一流”建设的中坚力量，通过对我国 25 所“双一流”建设高校进行问卷调查，使用负二项回归法探讨个体和组织因素对高校青年引进人才科研生产力的影响，发现组织支持和个体心理特质因素对高校青年引进人才科研产出数量的影响因学科和刊物类型而异，个体心理特质因素对高校青年引进人才科研产出质量的影响显著强于组织支持，而个体职称对高校青年引进人才科研产出的数量和质量均有影响。研究结果启示当下“双一流”建设应健全针对高校青年引进人才的组织支持系统，完善高校聘任制改革的制度供给与配套措施，并建立科学合理的高校青年引进人才科研考核评价机制。

关键词：高校青年引进人才；科研生产力；“双一流”建设；聘任制改革

中图分类号：G645.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-4038 (2021) 02-0076-10

一、问题的提出

人才与制度是一流大学建设的两个关键要素。^[1]就人才而言，人才资源是国家发展的战略资源。自党的十八大以来，习近平总书记在系列讲话中一再强调要“下大气力引进高端人才”和“实行更加开放的人才政策”，以便全面落实科教兴国战略和人才强国战略，构建具有全球竞争力的人才体系。高校是人才引进的主要载体，引进人才则是各高校加快内涵式发展和推进一流学科建设及创建一流大学最核心的支撑力量。^[2]青年学术人才是高校引进人才中的特殊重要群体，青年人才的引进与培育更是

高校实施“人才强校”战略，加强人才队伍建设和提高高校核心竞争力的关键之所在。

就制度而言，高校聘任制度改革正是“双一流”建设制度与人才这两大关键要素的联结节点，它不仅决定了高校选拔什么样的人才、如何使用人才，而且还在一定程度上形塑了高校治理模式，关涉高校教师的价值选择与行动策略。^[3]自改革开放以来，我国高校聘任制改革在曲折中渐进式地走过了四十多年，通过岗位设置的多样性、薪酬分配的灵活性、岗位聘任的契约化和评聘管理的刚性化等措施初步形成了一个相对开放和流动的学术劳动力市场。^[4]目前正是我国高校“双一流”建设和聘任制改革的关键期，总的看来，量化考核评价、“非升即

收稿日期：2021-01-26

基金项目：全国教育科学“十三五”规划 2017 年国家青年课题“高校青年引进人才科研生产力的影响因素及其作用机制研究”（CIA170272）

作者简介：黄亚婷，女，研究员，浙江大学教育学院，主要从事高等教育管理、高校教师发展研究。

走”的压力以及效率竞争取向的学术激励等都对高校引进人才产生了无可规避的影响，通过学术发表在学术“竞技场”里赢取一席之地成了高校青年引进人才在当下环境里“成为学者”的重要向度。^[5]

在此背景下，具有一定程度可见性、可测性与“客观性”的科研生产力（research productivity）一跃成为衡量教师个体专业能力和竞争力的核心指标。^[6] 学术界一直存在“科研生产力之谜”（the productivity puzzle）的说法，即高校教师的科研生产力受到多方面复杂因素的影响，以致无法对教师个体的科研产出做出简单直接的预测。^[7] “科研生产力之谜”直接加剧了各高校人才引进工作所存在的“投资风险”。实践证明，相当部分被“重金”引进的科研“明星”进校工作后存在诸如人才使用率低、工作绩效平庸化和科研生产力显著弱化等严峻问题。^[8] 针对引进人才进校工作后所存在的诸如科研生产力弱化等“投资风险”，学术界尚缺乏具体深入的实证研究去探讨问题背后的原因和形成机理。从实践的角度看，目前我国青年引进人才数目激增，人才队伍日益壮大，如何培育好这些引进人才以及提高人才进校工作后所产生的实际效益成为各高校亟待解决的问题。基于此，关注我国高校青年引进人才科研生产力的影响因素，对于我们深刻认识高校青年引进人才的科研活动规律，提高青年引进人才个体的生产力和竞争力，进而提升高校的综合实力都具有重要意义。

二、文献综述

科研生产力常被用来指代学术职业群体的科研产出能力，既包括通过理论创新实现知识生产和科学发展的能力，也包括通过整合应用实现技术创新和成果转化的能力。^[9] 通过梳理已有文献可以发现，学术期刊论文、学术会议论文及专著等公开发表或出版的科研成果具有信息涵盖度、数据可得性、指标可比性和研究可验证性等优势，常常被用作测量高校教师科研生产力的基本指标。^[10] 而在科研生产力的影响要

素层面，相关的解释模型大都基于个体和组织两个层面来验证各类因素对科研生产力的影响。在教师个体特质层面，学者们常探讨年龄、性别、职称、学科、教育经历等因素对科研生产力的影响；在高校组织特质层面，组织规模、组织氛围、组织支持、组织声望、绩效评定等因素也是学界关注的焦点。

近年来的大部分研究都聚焦于特定组织情境中的教师个体科研生产力，其中 Bland 等人的一系列研究十分具有代表性。该团队首先建构了包括个体特质、组织特质与领导力特质等影响因素在内的高校教师科研生产力模型，并指出教师个体特质对科研产出的影响在一定程度上依赖其所处的组织环境对科研活动的促进程度，而该组织领导者的个人特质及其领导方式又会对组织效用的发挥产生调节作用。^[11] 之后，Bland 等人还通过实证研究对该模型的效度进行了检验，认为该模型能够预测教师的科研生产力，并进一步发现教师个体的科研生产力主要受个体层面和组织层面特质的影响，而院系或科研团队的科研生产力则更多地受组织层面和领导层面特质的影响。^[12]

此外，教师个体行为背后的心理因素对科研生产力的影响也不容忽视。根据社会认知理论可知，人类行为既受个体特征的影响，也受个体所感知的社会环境的影响，而自我效能感则在认知、环境与行为三者的交互之中发挥重要作用，成为组织情境中预测员工工作绩效的重要因素。^[13] 在科研生产活动中，已有大量研究发现高校教师的科研自我效能感与科研生产力之间存在显著性相关。^[14] 另外，近几十年高等教育场域中日益繁杂的评价体系令学术职业的工作压力激增，因而工作压力也成为考察科研生产力的重要因素。一般而言，压力会对高校教师的科研绩效产生负面影响，不过也有研究指出科研压力对科研绩效的影响机制并非单纯的线性关系，而是会受各种因素的中介作用或调节作用影响。^[15]

可以看出，目前学界关于高校教师科研生产力的相关研究逐渐丰富，已有研究中我国学者主要关注“预聘-长聘”制度、学术“近亲繁

殖”、科研合作、学术流动、组织氛围、社会资本等因素对高校教师科研产出的影响。可以看到,已有研究倾向于考察单一层面的因素对高校教师科研产出的影响,较少对个体和组织等多层面因素进行综合分析。^[16]而少数聚焦高校青年引进人才群体科研产出机制的研究,基本也只采用简历及数据库检索数据作为分析指标,缺少针对高校青年引进人才的一手调查数据。^[17]因此,本研究结合简历法和问卷调查法,通过实证研究探讨高校青年引进人才科研生产力的影响因素,以期为完善我国高校青年引进人才的科研生产力机制提供相关证据。其中,简历法是人才政策和科研评价研究中应用的最新工具与方法,使用规模较小,但是发展迅速。具体来说,简历法在帮助获取学术人员的教育背景、职业经历、科研产出、科研项目、荣誉情况和专业经历等信息方面具有独特的优势和先进性。

三、数据、变量与方法

(一) 数据来源

本研究数据来自对我国 25 所“双一流”建设高校青年引进人才进行的全国性调查和简历分析。在问卷调查部分,首先采用分层抽样,根据高校所处的地理位置,分为东部、中部和西部三个群组;之后采用随机抽样,于 2019 年 7 月对各群组内 1980 年之后出生的高校青年引进人才进行问卷发放,共收集到 772 份问卷数据。在简历分析部分,首先收集这 772 名高校青年引进人才的简历信息,具体包括性别、学科、教育经历、入职年份、职称等;之后通过 Web of Science、Scopus 与 CNKI 数据库检索每位青年引进人才的论文发表数量与 H 指数。经

过数据匹配和清洗后,本研究总计获得 613 位高校青年引进人才的有效问卷调查数据及简历信息数据。

(二) 变量及描述性统计

1. 因变量

本研究使用论文发表数量和论文质量衡量高校青年引进人才科研生产力。在论文数量方面,通过检索调查对象入职前 3 年和入职后 3 年的中英文论文数据,按 SCI、SSCI/A&HCI、CSSCI 三类期刊索引文献统计。在论文质量方面,H 指数表示作者在一段时间内发表的论文之中至少有 H 篇的被引频次大于等于 H 次,H 指数越高表明作者的学术影响力越强,因此本研究采用调查对象的 H 指数作为论文质量衡量依据,收集方式与范围同上。

2. 自变量

本研究的自变量包括高校青年引进人才的组织感知和心理特质两部分,测量工具均为学界广泛使用的成熟量表。在组织感知层面,测量了组织支持因素,以了解青年引进人才所感受到的来自高校及院系层面的物质支持^[18];在心理特质层面,测量了科研效能感^[19]、工作压力^[20]以及工作不稳定性^[21]三个因素,以了解青年引进人才对自身科研能力的自信程度,以及学术职业工作对他们造成的身心应激反应。在前期研究中,笔者曾对这些成熟问卷的本土化情况进行过检验,结果证明这些测量工具在本土情境里的信效度良好。本研究中各量表信度见表 1。

3. 控制变量

本研究将性别、职称、所属学科以及高校性质等因素作为控制变量。同时考虑到样本高校均已实施聘任制改革,其近几年引进的青年人才大都受聘为预聘-长聘轨教职,面临较大的

表 1 各量表信度分析

量表	李克特尺度	题项数	Cronbach's α 系数	因子载荷量范围
组织支持	7 点量表	12 题	0.91	0.61~0.87
科研效能感	4 点量表	5 题	0.83	0.62~0.79
工作压力	5 点量表	5 题	0.81	0.58~0.81
工作不稳定性	7 点量表	4 题	0.91	0.71~0.96

学术职业初期压力,因而本研究也将个体是否处于“非升即走”教职轨作为控制变量。此外,考虑到学术职业社会化过程中的优势积累效应对个体的科研产出有较大影响,^[2]本研究特将调查对象入职前3年的论文发表数量及H指数作为控制变量,用以进一步提高后续分析的可

靠性。各变量描述性统计见表2。

(三) 计量方法

由于论文发表数量及H指数都为计数数据且方差和期望不相等,变量存在过度离势,因此本研究使用负二项回归(Negative Binomial Regression)模型进行计量回归,在剥离控制变

表2 变量描述性统计结果

变量	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
因变量					
入职后3年SCI论文数	613	8.39	11.99	0	83
入职后3年SSCI/A&HCI论文数	613	0.38	1.62	0	18
入职后3年CSSCI论文数	611	2.65	6.43	0	58
入职后3年论文H指数	459	3.95	4.63	0	32
自变量					
组织支持	613	4.37	1.47	12	84
科研效能感	613	2.96	0.58	7	20
工作压力	613	3.10	1.96	5	25
工作不稳定性	256	4.46	1.82	4	28
控制变量					
“非升即走”(%)	256	41.76			
女性(%)	116	18.90			
职称					
教授/研究员(%)	86	14.00			
副教授/副研究员(%)	308	50.20			
助理教授(%)	78	12.70			
讲师(%)	117	19.10			
博士后(%)	24	3.90			
学科					
人文社科(%)	226	36.90			
理工农医(%)	387	63.10			
学校性质					
一流大学(%)	578	94.30			
一流学科(%)	35	5.70			
入职前3年SCI论文数	613	2.22	3.28	0	34
入职前3年SSCI/A&HCI论文数	613	0.07	0.38	0	4
入职前3年CSSCI论文数	611	0.68	1.76	0	16
入职前3年论文H指数	459	1.76	2.23	0	14

注:工作不稳定性量表只调查了处于“非升即走”的青年引进人才,因此样本数较少

量的影响后检验自变量对因变量的影响，同时避免因变量中的 0 值对回归系数的干扰。该模型广泛运用于估计因变量为计数变量的回归分析，其回归方程为：

$$\ln [E (Y_{ij} | T_{ij}, \beta)] = \beta_0 + \beta_1 T_{ij} + \beta_2 X_{ij} + \beta_3 L_j + \varepsilon_{ij}$$

Y_{ij} 代表样本教师入职后 3 年内的论文产出数量和质量，包括三大类期刊检索的论文发表数量与 H 指数； T_{ij} 为样本教师的组织支持和个体心理特质两部分因素； X_{ij} 为个人层面的控制变量，包括性别、“非升即走”、职称以及入职前 3 年的论文产出数量和质量； L_j 为组织层面的控制变量，包括学科和学校属性； ε_{ij} 为随机扰动项。

四、研究发现

尽管科研生产力的内涵十分丰富，由于数据的可得性和客观性等问题，已有研究无一例外都是以论文产出作为学者科研生产力的观测指标。必须强调的是，“唯论文”倾向不可取，高校教师的工作内容很丰富，论文发表绝非衡量科研生产力的唯一指标，而只是一个观测的角度和工具。^[2] 结合学科成果产出的不同特性，本文在此部分细分了组织和个体因素对论文产出数量和质量的影响（详见表 3）。^①

首先，SCI 论文是理工农医类学者科研活动的主要产出，也是决定其职称晋升、项目申报、

表 3 组织支持和个体心理特质因素对高校青年引进人才科研生产力的影响

自变量	因变量：高校青年引进人才的科研生产力			
	SCI 论文	CSSCI 论文	SSCI/A&HCI 论文	H 指数
组织支持	0.002	0.019*	-0.054**	-0.005
	(0.007)	(0.011)	(0.023)	(0.005)
科研效能感	0.012	0.005	0.147*	0.024**
	(0.019)	(0.033)	(0.082)	(0.012)
工作压力	-0.015	0.023*	-0.071**	-0.008
	(0.010)	(0.013)	(0.031)	(0.007)
工作不稳定性	-0.015	-0.017	0.002	-0.010
	(0.011)	(0.016)	(0.032)	(0.007)
“非升即走”	0.343*	-0.396	-0.811	0.083
	(0.207)	(0.309)	(0.593)	(0.127)
男性	0.021	-0.012	0.331	0.092
	(0.145)	(0.163)	(0.339)	(0.076)
正高	2.018***	1.008***	1.504	1.138***
	(0.296)	(0.313)	(0.981)	(0.354)
副高	1.667***	0.697***	0.109	0.961**
	(0.279)	(0.232)	(0.912)	(0.349)
助理教授	1.185***	-0.033	-0.665	0.634*
	(0.302)	(0.261)	(0.929)	(0.352)
讲师	0.918***	0.118	-0.389	0.458
	(0.279)	(0.258)	(0.930)	(0.352)

工作机构所属学科 ——理工农医	2.674***	-4.341***	-4.603	0.517***
	(0.228)	(0.416)	(0.796)	(0.093)
学校性质 ——一流大学	-0.217	-0.113	0.525***	0.115
	(0.265)	(0.264)	(0.445)	(0.106)
入职前3年SCI 论文发表数量	0.123***	0.257***	1.476***	0.164***
	(0.265)	(0.032)	(0.223)	(0.012)
常数	-1.819***	0.633	-2.320	-0.595
	(0.547)	(0.729)	(1.990)	(0.453)
样本量	613	611	613	459
LR卡方值	600.100***	452.380***	173.100***	552.260***

注：1. 表格里的数据是回归系数，括号内为稳健标准误；2. *** $p < 0.001$ ，** $p < 0.01$ ，* $p < 0.05$

头衔获取以及学术声誉积累的核心指标。在没有加入个体和组织层面的控制变量之前，工作压力和工作不稳定性等心理特质因素都会对青年引进人才的SCI论文发表数量产生负向影响，说明学术组织中的外部压力源会影响个体与组织之间达成或维持心理契约，如工作压力及工作不稳定性超过了个体所能承受的阈值，其工作绩效将难以得到有效提升。^[24]另外，可以看到，入职前3年的SCI论文发表数量对青年引进人才后续论文发表所产生的优势累积效应十分显著，同时科研效能感的正向作用也得以凸显；不过在加入个体和组织层面的控制变量之后，上述心理特质因素对SCI论文发表数量的影响均不显著。同时，本研究也可看出聘任制改革对于理工农医类学科的积极影响，不仅职称越高的青年教师产出越多，身处“非升即走”聘任轨的青年引进人才也有着更高的科研产出，这也在一定程度上推翻了高校教师职称评定对科研产出造成的“过山车”现象。

其次，CSSCI论文是我国人文社会科学评价领域的代表性知识工程，一度成为衡量我国人文社科学者科研产出的核心指标，也是决定人文社科学者学术生涯发展的核心资本。本研究发现，组织支持是促进人文社科类青年引进人才论文发表的重要因素，而优势累积效应同样有着十分显著的积极影响。不过与前面的分析结果不同，本研究发现，工作压力对人文社科

青年引进人才的CSSCI论文发表呈正向影响，说明压力对该群体具有一定的激励作用，不过也可能是母语优势更有助于人文社科类青年引进人才将压力转换为动力。此外，具有正高或副高职称的人文社科青年引进人才有更强的CSSCI论文发表优势，既在一定程度上反映出高级职称与论文产出之间的正向关系，^[25]也说明相较于英文索引刊物，国内人文社科类刊物可能更加看重作者个体的职称等级。

再次，随着我国高等教育国际化进程的不断推进以及各高校学术评价指挥棒的调整，SSCI/A&HCI论文逐渐成为人文社科类青年学者科研活动的主要产出。从目前各高校职称评审的指标要求可知，SSCI/A&HCI论文在人文社科类青年学者的学术生涯发展中发挥着越来越重要的作用。与前文中理工农医类学科不同，除工作不稳定性之外，组织支持和其他个体心理特质因素均对高校人文社科类青年引进人才的SSCI/A&HCI发表数量有显著影响。当下，在国际学术界发出“中国声音”日益成为我国人文社科类科研活动的目标所在，使得以科研奖励为代表的组织支持对人文社科类青年学者的国际论文产出具有显著的激励作用。此外，科研优势累积效应对人文社科类青年引进人才的论文发表依旧有着显著影响。同时，无论青年引进人才的职称为何，“一流大学”建设高校对其国际论文发表的影响显著强于“一流学科”建

设高校,这在一定程度上说明组织声望在人文社科类科研产出机制中的重要性,对以 SSCI/A&HCI 为代表的国际同行评议类期刊尤甚,^[26]因此相较于青年引进人才个体的职称等级,其所属高校的组织声望更有助于英文论文发表。

最后,H指数是一种文献计量学指标,常用于评估学者的学术产出质量及影响力,本研究发现,在加入个体和组织层面的控制变量之前,工作不稳定性会对青年引进人才的论文 H 指数产生消极影响。不过将优势累积效应纳入模型后,青年引进人才的科研效能感会伴随优势累积效应共同促进论文 H 指数的提升。当将个体和组织层面的控制变量纳入模型后,工作不稳定性的负面效应消失,而职称等级与学科属性的影响进一步凸显。在职称层面,除讲师外,职称越高则青年引进人才的论文 H 指数越高,其中助理教授大都为“双一流”高校实施聘任制改革而设立的预聘-长聘轨岗位,这也在一定程度上说明聘任制改革在科研生产机制中发挥了积极作用。此外,由于理工农医类学科具有成熟的研究范式与密集的学术网络,加之论文引用为核心的科学计量评价体系也早已在自然科学及工程科学等学术共同体中广泛应用,因此理工农医类学科青年引进人才的论文 H 指数也显著高于人文社科类群体。

五、研究结论与启示

(一) 研究结论

首先,组织支持和个体心理特质因素对高校青年引进人才科研产出数量的影响因学科而异。在本研究中,组织支持对理工农医类青年引进人才的科研产出影响显著弱于人文社科类群体。这种差异看似颠覆了以往的研究结论,但结合本研究的调查对象来说也属情理之中。本研究调查对象均为“双一流”建设高校中出生于 20 世纪 80 年代后的青年引进人才,他们经历了包括博士生或博士后在内的严格的学术职业训练“前”阶段,其中理工农医类青年学人受益于强大的学术共同体,使其在该阶段就能够积累相对丰厚的学术网络资本,^[27]因而当他们

正式加入高校组织后,无论是学科领域内既有的评价标准,还是优势资本积累带来的学术支持,都在一定程度上抵消了高校层面的组织支持对其产生的影响。与之相反,人文社科学术职业训练“前”阶段的组织社会化程度远低于理工农医类学科,加之与社会现实紧密相连,使得人文社科类学术共同体多元且分散,个体较难从中积累稳定的学术资本,因此其培养的青年学人在学术职业初期对受聘高校组织的依赖程度更高,也更易受到高校组织支持程度的影响。

其次,个体心理特质因素对高校青年引进人才科研产出数量的影响因刊物类型而异。在本研究中,科研效能感、工作压力及工作不稳定性都会在一定程度上影响青年引进人才的科研产出,其中科研效能感正向促进青年学者的科研产出,工作压力及工作不稳定性反之。但在对人文社科类青年引进人才的科研产出进行分析后,发现工作压力对中文论文的产出有积极影响,对英文论文则反之。出现这种情况,表面上看是由于压力具有两面性,在不超过压力阈值的情况下,压力对个体绩效会起到激励效果。但挖掘深层原因,可能和发表刊物所属的学术文化圈有关。一方面,随着我国高等教育改革进程的不断推进,国际化指标越来越受到重视,导致近十年来英文核心索引论文在“双一流”建设高校人文社科类评价标准中的地位大幅上升,大有追平 SCI 论文在理工农医类学科中地位的趋势。但我国学者发表国际论文不具备基本的语言优势,且人文社科类研究难以避免意识形态、话语权与文化区隔等因素的影响,导致相应的发表压力激增。^[28]另一方面,发表中文论文已成为我国绝大多数人文社科类博士生毕业的“硬性”指标,有此经历的青年引进人才自然对中文论文发表非常熟悉,因此适当的科研压力将成为促进科研产出的激励因素。

再次,个体心理特质因素对高校青年引进人才科研产出质量的影响显著强于组织支持。在本研究中,科研效能感和工作不稳定性是影响高校青年引进人才科研产出质量的重要因素,而组织支持和工作压力并未对回归结果产生显

著性影响。一般而言，组织支持是促进学者提升科研生产力的重要激励因素之一，尤其在科研活动组织社会化程度日益增强的当下，物质支持和精神支持都对科研活动至关重要。但是，受当前学术环境和评价标准的影响，现有的组织支持体系基本从刊物等级和发表数量方面对青年引进人才进行激励，导致组织支持无法在提升高校青年学者科研产出质量方面发挥实质作用。以往研究认为，科研产出质量的激励往往更多依靠的还是学者的内在学术自觉，^[29]因此青年引进人才科研产出的质量自然会受到科研效能感和工作不稳定性等个体心理特质因素的影响。当下的聘任制改革加剧了高校学术职业的不稳定性，也在一定程度上加大了科研效能感和工作不稳定性等个体心理特质因素对科研产出质量的影响。

最后，个体职称对高校青年引进人才科研产出的数量和质量均有影响。在本研究中，青年引进人才的职称越高，其科研产出的数量和质量越高，说明职称评定对青年引进人才职业发展带来的积极效应在“双一流”建设高校中逐渐显现。与以往学术界存在的职称“过山车”效应不同，目前我国高校聘任制改革令青年引进人才的职称评定竞争异常激烈，获得职称不仅是对青年学者学术能力的认可，更是其工作安全感与稳定性的基本保证，因此职称评定成为一种强烈的正反馈，进一步促进青年引进人才的科研投入。此外，本研究也发现作为聘任制改革产物的助理教授对青年引进人才的科研产出影响存在学科差异，助理教授只对SCI论文产出具有显著性影响。与我国传统的“讲师”不同，助理教授作为预聘-长聘制教职轨的第一阶段，能为刚入职的青年引进人才带来一些政策红利，如博士生招生资格、独立课题负责人资格、独立课程教授资格等。对理工农医类青年引进人才而言，这些优势能够更好地帮助他们利用已有的学术网络资本促进科研产出；但对科研组织社会化程度较低的人文社科类青年引进人才而言，助理教授带来的优势难以充分转化到个体的科研活动过程中，反而会在某些方面加重其工作负担，这也反映出推行聘任制

改革需要充分考虑学科差异。

(二) 研究启示

第一，健全针对高校青年引进人才的组织支持系统，特别是加强对青年引进人才的心理支持，从而有效激发组织支持和正向心理特质对其科研生产力的正向影响。强有力的组织支持不仅需要为组织成员提供各类物质性资源，而且也需要满足组织成员的社会性情感。^[30]对学术组织而言同样如此，只有兼顾物质支持与心理支持之间的平衡，才能对教师个体参与科研活动产生有效激励。当前，一些高校只是单纯提高对青年引进人才的物质支持，对他们的心理支持普遍不足，而且在物质支持层面也往往根据学科类别“厚此薄彼”，间接加剧了不同学科之间科研生产体系的马太效应。这提醒我们需要同时以组织和学科作为切入点，进一步健全针对高校青年引进人才的组织支持系统。在组织层面，要将组织支持制度化，建立针对青年引进人才群体的组织支持章程或条例，为青年学人的职业发展打好制度根基。在学科层面，需要根据学科属性平衡物质支持与心理支持，对理工农医类学科而言，需要在保障物质支持水平的基础上加强对青年引进人才的心理支持，帮助其自身建构作为独立学术人的身份认同，增强其科研效能感；对人文社科类青年引进人才而言，心理支持同样重要，但他们常常面临科研资源缺乏与“单打独斗”的窘境，因此需要进一步保障其参与科研活动的物质支持，满足其项目、经费、人员等方面的现实需求。

第二，完善高校聘任制改革的制度供给与配套措施，营造健康良性、富有活力的学术生态环境，从根本上增强青年引进人才的心理安全感。在本研究中，高校青年引进人才普遍面临较大的工作压力，而以聘任制改革为代表的高等教育改革又在不断消磨青年学人的工作安全感。^[31]目前，一些“双一流”建设高校的聘任制改革既未充分考虑我国高校长久以来在单位制情境中形成的组织特征与文化，也忽视了学术职业的本质属性，转而一味追求可见的科研量化指标，不仅使得聘任制改革因功利化与不确定性引发个体持续的精神紧张与焦虑，更有

可能导致学术职业的信念危机。^[32] 因此,我国高校需要在加快推进聘任制改革的过程中进一步完善聘任制改革的制度供给和配套措施,建立科学合理的青年引进人才考核评价机制,营造有利于青年引进人才成长的学术生态环境,尽可能减少改革给青年引进人才带来的焦虑和不安,从而真正激发青年引进人才的学术创新力和发展潜力。

注释:

①受篇幅所限,本文省略了在加入个体和组织层面控制变量之前的回归模型结果。

参考文献:

[1] 管培俊. 一流大学建设的两个关键要素: 制度与人 [J]. 中国高教研究, 2018 (5): 4-9.

[2] [8] 宋永华, 朱晓芸. 强化高校青年人才引进与培育大格局 [J]. 中国高等教育, 2016 (Z1): 55-57.

[3] 卢威. 我国高校需要什么样的聘任制改革 [J]. 教育发展研究, 2020 (3): 43-50.

[4] [32] 阎光才. 高校教师聘任制度改革的轨迹、问题与未来去向 [J]. 中国高教研究, 2019 (10): 1-9, 19.

[5] [29] [31] HUANG Y, XU J. Surviving the performance management of academic work: evidence from young Chinese academics [J]. Higher education research and development, 2020 (4): 704-718.

[6] SMITH J. Target-setting, early-career academic identities and the measurement culture of UK higher education [J]. Higher education research and development, 2017 (3): 597-611.

[7] COLE J R, ZUCKERMAN H A. The productivity puzzle: persistence and change in patterns of publication of men and women scientists [J]. Advances in motivation and achievement, 1984 (2): 217-258.

[9] [10] ABRAMO G, D'ANGELO C A.

How do you define and measure research productivity? scientometrics [J]. Scientometrics, 2014 (2): 1129-1144.

[11] [12] BLAND C J, CENTER B A, FINSTAD D A, et al. A theoretical, practical, predictive model of faculty and department research productivity [J]. Academic medicine, 2005 (3): 225-237.

[13] BANDURA A. Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change [J]. Psychological review, 1977 (2): 191-215.

[14] HEMMING S B, KAY R. The relationship between research self-efficacy, research disposition and publication output [J]. Educational psychology, 2016 (2): 1-15.

[15] 王仙雅, 林盛, 陈立芸. 科研压力对科研绩效的影响机制研究——学术氛围与情绪智力的调节作用 [J]. 科学学研究, 2013 (10): 1564-1571, 1563.

[16] [17] [23] 任羽中, 俞蓁, 赵颖. “预聘-长聘制”对高校科研产出的影响机制与成效分析 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (4): 41-52.

[18] EISENBERGER S, HUNTINGTON R, HUTCHISON S. Perceived organizational support [J]. Journal of applied psychology, 1986 (71): 500-507.

[19] SCHWARZER R, JERUSALEM M. Generalized self-efficacy scale [M] // WEINMAN J, WRIGHT S, JOHNSTON M. Measures in health psychology: a user's portfolio. Windsor, UK: NFER-NELSON, 1995: 35-37.

[20] GMELCH W H, LOVRICH N P, WILKE P K. Sources of stress in academe: a national perspective [J]. Research in higher education, 1984 (4): 477-490.

[21] SVERKE M, HELLGREN J. The nature of job insecurity: understanding employment uncertainty on the brink of a new millennium [J]. Applied psychology: an international review, 2002 (1): 23-42.

[22] CRANE D. Scientists at major and minor universities: a study of productivity and recognition[J]. American sociological review, 1965 (5): 699-714.

[24] BLACKBURN R T, BENTLEY R J. Faculty research productivity: some moderators of associated stressors [J]. Research in higher education, 1993 (6): 725-745.

[25] 魏雅慧, 刘雪立, 刘睿远. 不同身份作者的科研产出力与学术影响力分析——以情报学 CSSCI 期刊为例 [J]. 中国科技期刊研究, 2018 (2): 159-164.

[26] [27] WILDER E I, WALTERS W H. Publishing productivity of sociologists at American

colleges and universities: institution type, gender, and other correlates of book and article counts [J]. Sociological perspectives, 2020 (2): 249-275.

[28] 朱剑. 学术评价、学术期刊与学术国际化——对人文社会科学国际化热潮的冷思考 [J]. 清华大学学报 (哲学社会科学版), 2009 (5): 126-137, 160.

[30] TAKEUCHI R, WANG M, MARINOVA S V, et al. Role of domain -specific facets of perceived organizational support during expatriation and implications for performance [J]. Organization science, 2009 (3): 621-634.

(责任编辑 吴潇剑)

Competition and Publication: A Study on the Influencing Factors of the Scientific Research Productivity of Young University Talents

Huang Yating

Abstract: The introduction of talents by young people in Colleges and universities has increasingly become the backbone of the “double first-class” construction of higher education in China. Through a questionnaire survey of 25 “double first-class” construction colleges and universities in China, this paper uses the negative binomial regression method to explore the influence of individual and organizational factors on the scientific research productivity of young people in colleges and universities. The impact of individual psychological characteristics on the quality of scientific research output of young university talents is significantly stronger than that of organizational support, while individual title has an impact on the quantity and quality of scientific research output of young university talents. The results suggest that the current “double first-class” construction should improve the organizational support system for the introduction of young talents in colleges and universities, improve the system supply and supporting measures of the employment system reform in colleges and universities, and establish a scientific and reasonable scientific research evaluation mechanism for the introduction of young talents in colleges and universities.

Key words: Introduction of young talents in colleges and universities; Scientific research productivity; “Double first-class” construction; Faculty appointment reform

师范与非师范毕业生 教师身份认同差异及政策启示

雷万鹏 李贞义

(华中师范大学, 湖北 武汉 430079)

摘要: 随着教师教育体系不断由封闭走向开放, 我国教师队伍来源结构日趋多元, 非师范毕业生构成了教师队伍的重要力量。从教师专业发展视角看, 师范与非师范毕业生质量差异如何, 人们对此还存在较大争议。利用“湖北省教师教育改革”调查数据, 采用倾向得分匹配法(PSM)探讨师范与非师范毕业生教师身份认同差异问题, 研究发现: 整体上师范毕业生在教师身份认同及其子维度上显著高于非师范毕业生; 异质性检验表明, 就读师范专业对教师身份认同的影响在性别间和学段间有显著差异, 在城乡间不存在显著差异。相对而言, 就读师范专业对女教师、小学教师和初中教师身份认同有更显著影响。长远看, 我国教师政策需要在“优者从教”和“教者从优”上同步发力, 一方面构建有效的教师准入机制, 筛选更多优秀毕业生进入教师队伍, 另一方面应针对非师范毕业教师的特点因需施策, 促进其专业成长。

关键词: 师范毕业生; 非师范毕业生; 教师身份认同

中图分类号: G525.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 02-0086-10

为解决教师数量不足, 尤其是农村教师短缺的问题, 近年来, 国家和地方出台了一系列教师补充政策, 尤其是“三支一扶”计划和“特岗计划”创新了农村教师补充机制, 为农村补充了大量师资。但是, 旨在缓解农村教师缺口的教师补充政策对应聘者是否具备“师范”背景没有严格要求, 由此导致部分非师范毕业生进入教师队伍。统计显示, 2018年非师范生已占全国当年录用毕业生的33.5%,^[1] 教师教育体系由封闭走向开放, 拓展了教师供给渠道, 有效缓解了农村地区教师短缺问题。但是,

当前应急式的教师补充政策也暴露出诸多问题。相比师范毕业生, 非师范毕业生没有系统地接受教师教育培养, 也缺乏浓厚的师范文化熏陶, 能否胜任一线教育需求, 这是一个值得探讨的话题。

围绕师范毕业生与非师范毕业生质量差异问题, 人们众说纷纭, 莫衷一是。总体来看, 有三种不同观点: 一种观点认为师范毕业生具有更好的专业素质, 其能力优于非师范毕业生; 一种观点认为师范毕业生与非师范毕业生不存在显著差异; 还有一种观点认为在新入职阶段,

收稿日期: 2020-12-17

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划2020年度教育学一般项目“农村小规模学校教育成本测算与财政支持政策研究”(BFA200070)

作者简介: 雷万鹏, 男, 教授, 华中师范大学教育学院院长, 主要从事教育政策、教育经济与财政、农村教育研究; 李贞义, 男, 华中师范大学教育学院博士研究生, 主要从事教育政策、农村教育研究。

师范生专业素质优于非师范毕业生，但随着工作年限的增加，两类群体的差距逐渐减小，甚至非师范毕业生会优于师范毕业生。^[2] 伴随城乡教育发展，近年来，各地差异化的教师招录举措也使师范与非师范之争波澜再起：一方面，不少知名高中学校不惜重金招录北京大学、清华大学毕业生；^[3] 另一方面，人们对那些为缓解大学生就业压力而进入农村学校的非师范毕业生的质量又有不少担忧。^[4] 从教师劳动力市场的视角看，教师进入不同类型的学校是一个人与岗位匹配的过程，不同类型的学校对教师的需求也不同，“数量匹配”、“结构匹配”与“质量匹配”成为当前不同学校的差异化选择。比如，中西部地区乡村小学主要面临“开不齐课”的问题，因此解决教师数量不足、实现教师“数量性匹配”成为学校最迫切的渴求；而知名高中面临追求卓越和培养拔尖创新人才的重任，招录高水平综合性大学毕业生，满足学校高质量、卓越发展需求成为学校最迫切的渴求，此乃教师“质量匹配”问题。大多数处于两者之间的学校，主要解决教师专业化的问题，因此寻求教师“结构匹配”成为它们的主要关切。

针对师范与非师范毕业生发展差异问题，现有研究缺乏深入的实证研究，主要从思辨和经验角度探讨师范与非师范毕业生差异问题，所依赖的证据往往是个案式分析或经验判断，大规模量化分析还比较匮乏。此外，现有研究主要从教师知识^[5]、教学技能^[6]、教师学历^[7]等显性维度估判两类群体的差异，较少关注对教师专业发展至关重要的特质——教师身份认同。近年来，越来越多的研究者将教师身份认同视为教师专业性之核心指标。^[8] 教师身份认同是教师在社会交往中获取的关于自我社会差异与身份识别的认知，以及由此形成的对该身份所具有的地位角色、职责功能的主观感知，其核心是经由个体体认与肯定的教师自我身份感，^[9] 它与角色、自我、专业自我等概念密切相关。^[10] Beijaard 等人认为教师身份认同是由学科知识、教学知识和教育知识三部分组成，分别对应学科专家身份、教学专家身份和培育者身份。^[11] 教师身份认同向外可影响教师的能力和行为，向

内则影响教师的使命感与信念，^[12] 其对教师专业发展^[13]、职业承诺和离职意向^[14] 都具有重要影响。当下，我国乡村教师“下不去”“留不住”等现实问题大都和教师身份认同度不高相关。^[15] 有鉴于此，从教师身份认同视角探讨师范与非师范毕业生差异，有助于丰富人们对教师准入政策的认识，有助于探索适切于不同群体教师需求的专业发展策略。考虑到资料的可获得性，本研究主要对湖北省的调研数据进行分析。湖北省地处中部地区，是我国基础教育大省。十多年来，湖北省相继实施了“农村教师资助行动计划”“农村义务教育教师补充新机制”等政策，为湖北省各区县、乡镇和乡村补充了大量非师范毕业教师。因此，基于湖北省的研究对人们思考中西部地区教师补充政策有重要启示。

一、研究设计

（一）研究工具

本研究采用 Beijaard 等人编制的《教师身份认同量表》，^[16] 量表共 18 个题项，包含学科专家身份、教学专家身份和培育者身份三个维度。其中，学科专家身份指教师的学科知识与技能；教学专家身份指教师在备课、上课、评课等教学过程中的专业知识和技能；培育者身份指教师的专业性，主要体现在其支持学生社会、情感和道德发展方面的知识和技能。量表采用李克特 4 点计分法，1 表示“完全不符合”，4 表示“完全符合”。经检验，量表的 α 系数为 0.89，表明量表具有良好的信度。

（二）样本选择

2016 年，课题组以湖北省武汉市、黄石市、黄冈市、咸宁市、宜昌市、荆州市、十堰市和恩施市 8 个市 16 个县（市、区）107 所学校为调研对象，对师范毕业生与非师范毕业生教师身份认同差异进行了调研。调研采用方便抽样与分层整群抽样相结合的方法，具体抽样如下：第一，依据经济发展状况和调研便利性，选取武汉市等 8 个市 16 个县（市、区）为地区样本；第二，在每个城市随机选取一个经济较为发达

的城区与一个经济较为落后的县(市、区),每个县(市、区)内再随机选取1个县城与2个乡镇;第三,在城区、县城内随机选取1所普通高中、2所初中和2所小学,在乡镇随机选取1所初中和2所小学。调研共回收有效中小学教师问卷3269份,教育管理人员378份。考虑到不同年代师范生的教师身份认同存在差异,本研究采用1999年师范教育改革之后的教师样本(即1981年及以后出生的教师),共计851人,其中师范毕业生669人,非师范毕业生182人,非师范毕业生约占教师群体的21.4%。

表1显示,从性别来看,男性教师在师范毕业生中占比为25.56%,在非师范毕业生中为22.53%,整体而言,教师群体中以女性教师为主;从年龄和教龄来看,师范毕业生和非师范毕业生不存在明显差异,均以青年教师为主;从婚姻情况来看,师范毕业生群体中未婚教师占比相对较高;从任教学校位置来看,非师范毕业生更多分布在农村地区,这可能和农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划、农村义务教育教师补充新机制等政策的实施有关;从任教学段来看,非师范毕业生以小学阶段为主;从最高学历来看,师范毕业生和非师范毕业生不存在明显差异,而非师范毕业生中研究生学历教师占比高于师范毕业生;从最高学历毕业

学校类型来看,非师范毕业生就读学校层次为本科的比例相对师范毕业生更高,而专科的比例相对师范毕业生更低。

(三) 计量模型

为避免传统OLS估计存在的样本自选择问题,本研究使用倾向得分匹配法(PSM)估计就读师范专业对教师身份认同的影响,以准确地评估师范毕业生与非师范毕业生教师身份认同的差异。PSM最早由Rosenbaum和Rubin提出,近年来逐渐得到广泛应用。^[7] PSM的基本思想与反事实估计基本相同,其本质是通过计算一个倾向得分以降维方式形成处理组与控制组的随机化匹配,由此估计出处理组干预的净效应。我们将就读师范专业对教师身份认同的平均处理效应(Average Treatment Effect)记为处理组的平均处理效应(Average Treatment Effect on the Treated, 简记为ATT),模型如下:

$$ATT = E \{ E [Y_{1i} - Y_{0i} | D_i = 1, p(X_i)] \}$$

其中, Y_{1i} 和 Y_{0i} 分别表示教师个体 i 就读师范专业和未就读师范专业两种情况下教师身份认同得分; D_i 为处理变量,表示教师是否就读师范专业的虚拟变量,如果教师 i 就读了师范专业,则 $D_i = 1$,反之 $D_i = 0$; $p(X_i)$ 为倾向得分值,表示在控制样本特征协变量 X 的情况下教师 i 就读师范专业的条件概率。倾向得分匹配的

表1 教师样本基本情况

类别	师范毕业生	非师范毕业生	类别	师范毕业生	非师范毕业生
婚姻	-		男性	25.56%	22.53%
已婚	34.93%	42.54%	平均教龄	6.4	4.9
未婚	64.47%	56.91%	平均年龄	29.5	28.5
其他	0.60%	0.55%	最高学历	-	
学校位置	-		高中(中专)	0.9%	1.66%
城市	29.99%	15.93%	大专	11.26%	7.18%
县城	25.79%	34.62%	本科	81.23%	81.22%
乡镇	44.23%	49.45%	研究生	6.61%	9.94%
学段	-		就读学校类型	-	
高中	23.39%	17.31%	专科院校	24.59%	14.36%
初中	31.18%	30.94%	本科院校	75.41%	85.64%
小学	45.43%	51.93%	样本总量	851	

操作程序主要有以下步骤：第一，选择恰当的协变量；第二，计算个体接受处理组干预的条件概率（倾向得分）；第三，根据倾向得分对样本进行匹配。本文主要采用K近邻匹配方法，并运用半径匹配以及非参数核匹配方法对估计结果进行稳健性检验；第四，对样本匹配情况进行共同支撑假设及平衡性检验；最后，在对比各种匹配方法估算结果的基础上，得出就读师范专业对教师身份认同的“净效应”。

（四）变量说明

1. 被解释变量

本研究的被解释变量是教师身份认同，包括学科专家身份、教学专家身份和培育者身份三个维度。本文采用《教师身份认同量表》对教师的身份认同进行测量，利用因子分析法，提取并命名教师身份认同的各子维度，最终计算出教师的身份认同变量及其子维度。为便于解释，本文将教师身份认同变量及其子维度转化为取值范围为1~100的连续变量，数值越大，表示身份认同度越高。

2. 核心解释变量

本文的核心解释变量来自问卷涵盖的题目：“以下四种组合中，您属于哪一种？”该问题选项分别为：“报考师范专业，就读师范专业”“没有报考师范专业，但就读师范专业”“报考师范专业，但没有就读师范专业”“没有报考师范专业，也没有就读师范专业”。本文将“报考师范专业，就读师范专业”和“没有报考师范专业，但就读师范专业”定义为师范毕业生，取值为1，将“报考师范专业，但没有就读师范专业”和“没有报考师范专业，也没有就读师范专业”定义为非师范毕业生，取值为0。应当说明的是，本文提及的师范毕业生和非师范毕业生是指已经进入教师队伍的人员，分别代指毕业于师范专业的教师和毕业于非师范专业的教师。

3. 控制变量

已有研究发现，教师身份认同受到性别、年龄、教龄、学历、任职情况、从教动机、学科背景、学校文化、教育环境等因素的影响。^[18]在参考已有文献的基础上，本研究从个人和学

校两个层面选取了控制变量。

在个人层面，本研究采用性别（以女性为参照组）、教龄、受教育年限、从教动机（以外在动机为参照组）、职前就读院校类型（以专科为参照组）等多个变量。

在学校层面，本研究采用学校办学质量等级（取一般学校和优质学校两个虚拟变量，以薄弱学校为参照组）、任教学段（取初中和高中两个虚拟变量，以小学为参照组）、学校区位（以农村为参照组）等变量。

二、研究结果

（一）师范与非师范毕业生教师身份认同差异的描述分析

整体来看，两类教师的教师身份认同的平均值为76.01，高于理论均值50，表明两类教师的身份认同总体水平较好（见表2）。通过对教师身份认同的三个子维度进行排序，我们可以发现，培育者的专业身份认同（79.25）高于学科专家（75.40），也高于教学专家（73.07）。可见教师普遍认同培育者这一身份，即教师倾向于将教师职业理解为教书育人，同时更加注重承担育人的责任，而对学科专家身份的认同度相对偏低。

从表2可以看出，师范毕业生的教师身份认同总体水平显著高于非师范毕业生。从教师身份认同的三个子维度来看，在学科专家维度和培育者维度，师范毕业生的身份认同度显著高于非师范毕业生。其中，两类教师在学科专家维度上的差异最为显著。在教学专家维度，师范与非师范毕业生之间不存在显著差异。

（二）就读师范专业对教师身份认同的影响

本文采用k近邻匹配法（k=4）估计就读师范专业对教师身份认同的影响，结果如表3所示。第一，总体来看，师范毕业生教师身份认同各维度得分在匹配后均高于非师范毕业生，表明师范毕业生在教师身份认同及其各维度上均优于非师范毕业生；第二，从就读师范专业的平均处理效应来看，就读师范专业对教师身份认同的影响在不同维度上存在差异，其中，就读

表 2 教师身份认同基本情况

	项目	全样本		师范毕业生		非师范毕业生		t 检验
		均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差	
总体	身份认同	76.01	13.00	76.68	13.09	73.55	12.37	2.90***
子维度	学科专家	75.40	14.29	76.24	14.21	72.31	14.22	3.30***
	教学专家	73.07	15.52	73.49	15.61	71.49	15.10	1.54
	培育者	79.25	13.39	79.98	13.48	76.54	12.73	3.08***

注: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

表 3 就读师范专业对教师身份认同的影响 (K 近邻匹配)

	匹配状态	处理组	控制组	ATT	S.E.
身份认同	匹配前	76.68	73.55	3.13***	1.08
	匹配后	76.60	73.05	3.55***	1.22
学科专家	匹配前	76.24	72.31	3.92***	1.19
	匹配后	76.18	71.90	4.28***	1.39
教学专家	匹配前	73.49	71.49	2.00	1.30
	匹配后	73.44	70.74	2.70*	1.47
培育者	匹配前	79.98	76.54	3.44***	1.11
	匹配后	79.86	75.88	3.97***	1.24

注: 表格中前两列数值是相应组别(处理组或者对照组)中所有教师身份认同的均值。ATT 为师范毕业生与非师范毕业生教师身份认同及子维度均值的差异; S.E. 为标准误。我们使用 bootstrap 方法计算的标准误, 结果基本一致。***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

师范专业对学科专家身份认同的积极影响最为明显, 平均处理效应达到 4.28, 对培育者身份认同的积极影响次之, 影响最小的是对教学专家身份认同; 第三, 对比匹配前后各维度的平均处理效应, 我们可以发现“身份认同”、“学科专家”、“教学专家”及“培育者”的平均处理效应

均有所增加, 这意味着选择性偏差低估了就读师范专业对教师身份认同及其子维度的积极效应。

(三) 共同支撑假设与平衡性检验

共同支撑假设要求完成匹配后, 师范与非师范毕业生倾向得分值的分布形态基本保持一致。图 1a 和图 1b 分别给出了两组样本倾向得分

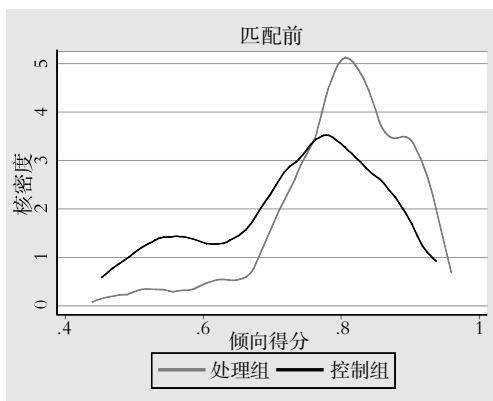


图 1a

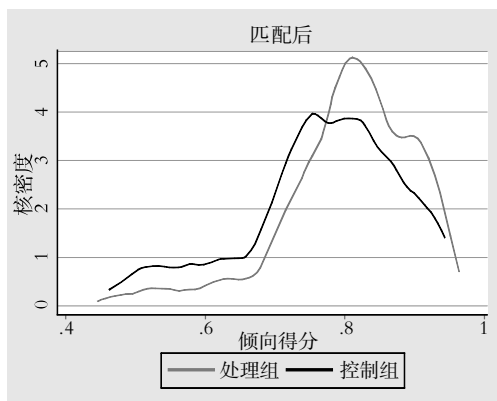


图 1b

在匹配前和匹配后的核密度分布图，不难看出，匹配前处理组与控制组分布形态存在较大差异。而匹配后，处理组与控制组倾向得分的部分形态已经非常接近。由此可以认为，匹配过程明显修正了两组样本倾向得分的分布偏差，匹配效果理想，满足了共同支撑假设。

为保证匹配结果的准确性，在完成匹配后，需要进行平衡性检验。k 近邻匹配的平衡性检验结果如表 4 所示：匹配前部分变量在处理组与控制组之间存在显著差异，匹配后所有协变量在处理组和控制组之间不存在显著差异，匹配后各协变量标准偏差绝对值均控制在 10% 以内，且通过了联合检验。这表明本研究满足了平衡性假设。

(四) 稳健性检验

为验证 K 近邻匹配估计结果是否稳健，我们进一步采用半径（卡尺）匹配和核匹配对处理组的平均处理效应（ATT）进行估计。其中，半径（卡尺）匹配选择卡尺的范围为 0.01，核匹配则使用默认的核函数核带宽，表 5 给出了平均处理效应的估计结果。从稳健性检验结果来看，半径匹配和核匹配在估计结果上与 k 近邻匹配估计结果较为一致，即就读师范专业对教师身份认同具有显著的积极影响，也表明师范毕业生的教师身份认同显著高于非师范毕业生，这表明本研究所使用模型及研究结果具有稳健性。

表 4 协变量的平衡性检验

	匹配状态	处理组	控制组	标准误减少 (%)	消减绝对值	t 值
男性	匹配前	0.256	0.225	7.1	80.7	0.84
	匹配后	0.255	0.250	1.4		0.24
教龄	匹配前	6.416	4.890	40.6	78.3	4.71***
	匹配后	6.311	5.980	8.8		1.61
学历	匹配前	16.049	16.159	-10.9	68.2	-1.37
	匹配后	16.070	16.035	3.5		0.64
内在动机	匹配前	0.293	0.324	-6.7	56.8	-0.81
	匹配后	0.292	0.279	2.9		0.54
本科	匹配前	0.743	0.824	-19.8	91.5	-2.28***
	匹配后	0.750	0.757	-1.7		-0.29
初中	匹配前	0.311	0.308	0.7	50.3	0.08
	匹配后	0.312	0.305	0.3		0.06
高中	匹配前	0.233	0.170	15.7	84.1	1.82*
	匹配后	0.230	0.240	-2.5		-0.43
一般学校	匹配前	0.333	0.335	-0.4	-69.7	-0.05
	匹配后	0.330	0.327	0.7		0.12
优质学校	匹配前	0.558	0.566	-1.7	-71.3	-0.20
	匹配后	0.565	0.551	2.9		0.53
城市	匹配前	0.559	0.505	10.7	86.2	1.29
	匹配后	0.556	0.563	-1.5		-0.27
联合检验	Pseudo R ²			LR chi ²	p>chi ²	
未匹配	0.034			30.07	0.001	
匹配	0.003			5.45	0.859	

注：***p<0.01，**p<0.05，*p<0.1

表5 就读师范专业对教师身份认同的影响(稳健性检验)

被解释变量	匹配状态	半径(卡尺)匹配		核匹配	
		ATT	S.E.	ATT	S.E.
身份认同	匹配前	3.13***	1.08	3.13***	1.08
	匹配后	2.90**	1.16	3.13***	1.12
学科专家	匹配前	3.92***	1.19	3.92***	1.18
	匹配后	3.61***	1.32	3.93***	1.28
教学专家	匹配前	2.00	1.30	2.00	1.30
	匹配后	1.76	1.41	2.08	1.37
培育者	匹配前	3.44***	1.11	3.44***	1.11
	匹配后	3.42**	1.19	3.46**	1.15

注: ATT为师范毕业生与非师范毕业生教师身份认同及子维度均值的差异; S.E.为标准误。我们使用bootstrap方法计算的标准误,结果基本一致。*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

表6 就读师范专业对教师身份认同影响的异质性分析

教师身份认同	城乡		性别		学段		
	城市	农村	男性	女性	小学	初中	高中
身份认同	2.76 (1.84)	2.09 (1.69)	-2.31 (3.20)	3.79*** (1.31)	3.40** (1.73)	5.92** (2.42)	-1.15 (3.00)
学科专家	4.66** (2.02)	1.41 (2.01)	-0.30 (3.31)	4.80*** (1.54)	2.61 (1.98)	7.53** (2.80)	2.39 (3.30)
教学专家	2.23 (2.06)	0.45 (2.24)	-3.91 (4.00)	2.85 (1.58)	1.59 (2.18)	5.29 (2.96)	-1.71 (3.29)
培育者	2.01 (1.94)	3.95** (1.68)	-2.76 (3.20)	3.80*** (1.38)	5.28*** (1.77)	5.48* (2.37)	-3.65 (3.17)

注:表格中的数值为匹配后的ATT值,括号内为估计的标准误。我们使用bootstrap方法计算的标准误,结果基本一致。*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

(五) 异质性分析

实证研究表明,整体上师范毕业生与非师范毕业生在教师身份认同上存在显著差异,在处理样本自选择之后上述结果依然稳健。那么,对于不同教师群体而言,就读师范专业对教师身份认同的影响是否存在差异?我们从城乡、性别和学段三方面进行了分样本异质性分析,结果如表6所示。从城乡来看,就读师范专业对城乡教师身份认同的影响不存在显著差异,但在学科专家身份和培育者身份两个维度上存在显著差异;从性别来看,就读师范专业对男教师身份认同没有显著影响,但就读师范专业对女教师身份认同及子维度均有显著的积极影响;从学段来看,就读师范专业对小学和初中教师

身份认同具有显著的影响,高中教师中两类教师的身份认同不存在显著差异。考虑到研究样本中小学教师和乡镇教师占了一半的比例,且样本数据来自中部地区的湖北省,近年来湖北省实施农村义务教育教师补充新机制政策,聘用大量非师范毕业生进入农村学校,本文对农村小学段师范与非师范毕业生教师身份认同差异进行分析发现,相比非师范毕业生,师范毕业生的教师身份认同显著更高。

三、结论与建议

本研究基于“湖北省教师教育改革”调查数据,采用倾向得分匹配的研究方法,实证检

验了师范与非师范毕业生在教师身份认同上的差异。研究发现：首先，从整体上看，教师身份认同总体水平较好；其次，师范毕业生在教师身份认同及其学科专家身份和培育者身份维度上均显著高于非师范毕业生，而在教学专家身份认同维度上两者不存在显著差异；最后，是否接受师范教育对教师身份认同的影响存在显著的性别和学段差异，其对女性教师群体和义务教育阶段教师的影响更为显著。

伴随我国教师资格证制度的改革及一系列教师补充政策的实施，越来越多的非师范毕业生通过教师资格考试和公开招考进入教师队伍。新补充的非师范类教师在一定程度上缓解了师资短缺问题，由于非师范毕业生没有系统学习过教师教育课程，缺乏师范文化熏陶和师范气质的塑造，他们虽可以通过教师资格证考试进入教师队伍，但其身份认同还存在不足。现有教师资格考试难以科学全面地评价申请人的专业素养，尤其是在教育情怀、教育信念与责任等方面的评价还缺乏有效的方式方法。教师基本素养和教学能力的形成非一日之功，需要长期的训练、培训和熏陶。从高素质教师队伍建设视角看，以下两个方面的工作都很重要：一是在源头上吸引和选拔优秀人才进入教师队伍，实现“优者从教”；二是对教师队伍进行更有成效的培训，促进教师持续的內生的专业发展，以实现“教者从优”。

（一）严格选拔标准，提高教师补充质量

鉴于非师范毕业生教师身份认同度不高的情况，有必要对非师范毕业生进入教师队伍的条件加以限制，加强义务教育师资尤其是农村师资来源供给，以保证优者从教目标的实现。当前教师资格证考试重知识轻能力，重理论轻实践，考试评价方式简单，难以有效识别考生的教师身份认同情况。^[19]为此，改进教师资格证实施效果，是保障教师质量的关键举措。^[20]从欧美国家的经验看，接受教育专业的学习或训练是申请教师资格的重要前置条件。因此，在深入推进教师教育改革时，应将一定时间的教师教育课程、教育实践课程学习设为教师资格证考试的前置条件，确保每位申请人都接受过一定的教育专业训练，提高教师补充质量。此外，

要重点关注义务教育阶段非师范毕业生的身份认同问题，重视非师范院校毕业生农村学校任教的知识学习和能力训练。同时，要切实提高地位待遇，增强教师职业吸引力，吸引更多优秀师范毕业生从教。

（二）完善教师职业性向测试，强化教师人格特质筛选

教师职业需要个体具备心灵的敏感性、爱的品质、交流与沟通的意愿、对教育工作的兴趣等特质。^[21]这一职业特性决定了教师人格特质应当成为教师选拔的重要条件之一。^[22]美国爱达荷州立大学从申请材料 and 面试两个环节对教师的教育信念、价值观念与教学能力进行多维度和多方面的考察，以更为充分地评估个体是否具有进入教师队伍的资格。^[23]日本更是注重从态度、动机、兴趣、责任感、人格、情绪与品格等方面对候选教师进行职业性向测试。而我国教师招聘评价制度，主要还停留在知识范式评价阶段和能力范式评价阶段，没能从心理层面以及稳定的人格特质方面进行考察，使部分入职教师缺乏作为优秀教师的教育信念、身份认同及教师人格等素养。^[24]为此，我国的教师补充政策除了对个体的基本知识与技能进行考核之外，还要完善教师职业性向测试，在笔试之前赋予相关部门和用人单位人才选拔权，通过科学测验考察申请人的性格、情感、从教潜质、身份认同等，以判断其是否具备符合教育工作的人格特征与品行修养，遴选乐教适教的优秀毕业生从事教师职业。

（三）多措并举，增进非师范毕业生的教师身份认同

教师身份认同的建构受到宏观政策、学校制度与文化以及微观层面个体知识与态度的影响。^[25]对于进入教师队伍尤其是农村义务教育阶段的非师范生群体，政府与学校应采取有效措施强化其教师身份认同，实现教者从优。首先，在国家政策层面，应当考虑相关教师政策的实施细则，引导教师关注教育教学核心工作，减轻教师非教学工作负担。长期以来，国家有关教师的身份定位为“教书育人”，强调教书和育人相统一，但是现有行政导向层层晋级的教师

政策,使部分教师功利性地认为教学比育人更容易出成绩,就会倾向于构建自己作为学科专家而非培育者的身份认同。^[26]其次,学校的文化、组织、制度、人文等方面对于教师身份认同的形成具有更为深刻的影响,良好的校园环境、富有人性的组织文化、和谐的人际关系有利于教师身份认同的建构。学校要建设宽松和良性互动的教学和教研文化,营造合作型教师专业文化的氛围,促使教师获得专业归属感。最后,通过培育实践共同体,促进教师专业发展,提升教师身份认同。实践共同体为教师身份认同提供了一个开放的场域,教师在实践共同体中通过参与实践、与他人互动学习、分享贡献自己的故事和经历建构自身的身份认同。^[27]

由于有关师范与非师范毕业生的差异是一个较为复杂的问题,本研究仅仅从教师身份认同视角进行了初步探索。本研究还存在以下局限:一是PSM方法能够在一定程度上降低选择性偏误,但是它仅控制了可观测变量的影响,对于不可观测的内生变量仍会带来“隐形偏差”;二是研究样本主要来自湖北省,所得结论仅仅对于那些与湖北省教育发展类似的区域有一定参考价值。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国教育部发展规划司. 中国教育统计年鉴 2018 [Z]. 北京: 中国统计出版社, 2019: 148.
- [2] 黄旭中. 师范与非师范毕业生工作状态差异研究 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2017.
- [3] 每日经济新闻. 中学招 9 名老师, 6 人来自北大清华, 大多还是博士, 网友炸了 [EB/OL]. (2019-11-20) [2020-12-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/vlzVt7QgTvLa9YTd6jX3zg>.
- [4] 秦玉友. 农村义务教育师资供给与供给侧改革 [J]. 教育研究, 2020 (4): 139-151.
- [5] 刘雄鹰. 当前教师招考存在的问题及改进策略 [J]. 中国教育学刊, 2011 (5): 15-17.
- [6] 陆道坤, 蒋叶红. 思想的混乱与发展的迷茫——对教师资格证制度改革背景下教师教育发展的思考 [J]. 湖北社会科学, 2016 (10): 162-168.
- [7] 丁钢, 李梅. 中国高等师范院校师范生培养状况调查与政策分析报告 [J]. 教育研究, 2014 (11): 95-106.
- [8] SACHS J. Teacher education and the development of professional identity: Learning to be a teacher [M]//In: DENICOLO P and KOMPFF M. (Eds.). Connecting policy and practice: Challenges for teaching and learning in schools and universities. Oxford: Routledge. 2005: 5-21.
- [9] 容中逵. 教师身份认同构建的理论阐释 [J]. 教育研究, 2019 (12): 135-144.
- [10] VOLKMANN M J, ANDERSON M A. Creating professional identity: dilemmas and metaphors of a first-year chemistry teacher [J]. Science education, 1998 (3): 293-310.
- [11] [16] BEIJAARD D, VERLOOP N, VERMUNT J D. Teachers' perceptions of professional identity: an exploratory study from a personal knowledge perspective [J]. Teaching and teacher education, 2000 (7): 749-764.
- [12] KORTHAGEN F A J. In search of the essence of a good teacher: towards a more holistic approach in teacher education [J]. Teaching and teacher education, 2004 (1): 77-97.
- [13] HAMMERNESS K, DARLING H L, BRANSFORD J. How teachers learn and develop [M]//In L. E. DARLING-HAMMOND & J. E. BRANSFORD (Eds.) Preparing teachers for a changing world: what teachers should learn and be able to do. San Francisco: Jossey-Bass. 2005: 358-389.
- [14] HONG J. Y. Pre-service and beginning teachers' professional identity and its relation to dropping out of the profession [J]. Teaching and teacher education, 2010 (8): 1530-1543.
- [15] 李金奇. 农村教师的身份认同状况及其思考 [J]. 教育研究, 2011 (11): 34-38.
- [17] ROSENBAUM P R, RUBIN D B. Constructing a control group using multivariate

matched sampling models that incorporate the propensity score [J]. *American statistician*, 1985 (1): 33-38.

[18] 史兴松, 程霞. 国内教师身份认同研究: 回顾与展望 [J]. *现代教育管理*, 2020 (4): 54-60.

[19] 王玉琼, 苟健. “训练营”在教师基本素养与能力发展中的运用——非师范毕业新进教师专业素养发展研究 [J]. *教师教育研究*, 2017 (2): 17-24.

[20] 周晔, 赵宁. 农村小学非师范初任教师的专门性问题、成因与对策 [J]. *教师教育研究*, 2020 (4): 104-110.

[21] 吴秋芬. 教师专业性向的内涵及其特征 [J]. *中国教育学刊*, 2008 (2): 37-40.

[22] 雷万鹏, 黄旭中. 教师教育发展现状调查与政策启示——基于湖北省的实证调研 [J].

《华中师范大学学报(人文社会科学版)》, 2017 (6): 164-171.

[23] 姜勇, 康永祥. 美国爱达荷州立大学教师职业准入制度的改革与启示 [J]. *高教探索*, 2007 (5): 75-77.

[24] 刘雄英. 入职新教师职业性向评价的实施过程及保障策略 [J]. *教育发展研究*, 2016 (Z2): 120-124.

[25] 李茂森. 教师身份认同的影响因素分析 [J]. *教育发展研究*, 2009 (6): 44-47.

[26] 叶菊艳. 专业身份认同: 教师队伍质量的核心 [J]. *人民教育*, 2018 (8): 17-21.

[27] 李子建, 邱德峰. 实践共同体: 迈向教师专业身份认同新视野 [J]. *全球教育展望*, 2016 (5): 102-111.

(责任编辑 刘红)

Identity Difference between Normal Major Graduates and Non-normal Major Graduates and Its Policy Implications

Lei Wanpeng Li Zhenyi

Abstract: With the development of teacher education system from closed to open, the source structure of teachers in China is becoming more and more diversified, and non-normal graduates constitute an important force of teachers. From the perspective of teachers' professional development, there is still a big controversy about the quality difference between normal and non-normal graduates. Based on the survey data of Hubei teacher education reform, this paper uses the propensity score matching method (PSM) to explore the differences of teacher identity between normal and non-normal graduates. The results show that, on the whole, normal graduates are significantly higher than non-normal graduates in teacher identity and its sub dimensions. The heterogeneity test shows that there is a significant difference in the influence of teachers' major on Teachers' identity between gender and academic period, but there is no significant difference between urban and rural areas. Comparatively speaking, studying in the normal major has a more significant impact on the identity of female teachers, primary school teachers and junior middle school teachers. In the long run, China's teacher policy needs to make efforts simultaneously on "those who are superior should teach" and "those who teach should be superior". On the one hand, we should build an effective teacher access mechanism to screen more outstanding graduates to join the teaching team. On the other hand, we should take measures according to the characteristics of non-normal graduates to promote their professional growth.

Key words: Normal major graduates; Non-normal major graduates; Teacher identity

Journal of National Academy of Education Administration

Vol. 278 No. 2 2021

Monthly

CONTENTS

- Adhere to the Concept of System: Important Practical Observance in Education
Development during the 14th Five-year Plan Period **Wang Jiayi & Feng Qingyun** (3)
- Modern Reconstruction of the New Pattern of China's Education Governance
System in the New Era
--Based on the Perspective of Educational Power Allocation **Zhang Zhiyong & Zhao Xinliang** (10)
- Thoughts on Promoting Modernization of University Internal Governance and of
Governance Ability **Wang Mingyi** (17)
- Logical Perspectives to the Modernization of Higher Education Institution
Governance in the New Era **Lin Songtao** (25)
- The Main Characteristics of the Development of the First-class Private Universities in
Asia and Its Enlightenments **Li Qian & Zhang Liang** (32)
- From "Catching up" to "Transcendence": On the Path of Building China's
World-class Universities under the Later-development Vision **Yang Lei** (43)
- Evolution and Regional Differences of College Students' Innovation and
Entrepreneurship Policy in China
--Based on the Analysis of China's Policy Texts from 1998 to 2019 **Feng Ying & Zhang Zhuo** (52)
- Development Dilemma and Breakthrough of Online Education in China **Dong Ping & Guo Ziyang** (61)
- The Enlightenment of the Image Narrative Mode of Party History on the Education
of Party History in Colleges and Universities
--Taking Examples from "Learning Power" Platform **Li Qiong** (68)
- Competition and Publication: A Study on the Influencing Factors of the Scientific
Research Productivity of Young University Talents **Huang Yating** (76)
- Identity Difference between Normal Major Graduates and Non-normal Major
Graduates and Its Policy Implications **Lei Wanpeng & Li Zhenyi** (86)



大医精诚 止于至善



国医大师杨春波（中）在门诊



陈立典教授（中）领衔的康复学科科研团队
获国家科技进步二等奖



学校每年在大医亭为研究生举行学位授予仪式



中医药文化博物馆





福建中醫藥大學

FUJIAN UNIVERSITY OF TRADITIONAL CHINESE MEDICINE

福建中医药大学创建于1958年，是我国创办较早的高等中医药院校之一，学校先后两次以优秀的成绩通过教育部本科教学工作水平评估，是福建省“一流大学”建设高校。经过60多年的不懈努力，学校形成了本科、硕士、博士、博士后完整的人才培养体系，培养了近5万名中医药人才，在海内外享有盛誉。学校拥有一支以国医大师、全国名中医、岐黄学者为代表的高端水平的师资队伍，拥有一批包括教育部重点实验室和省部共建工程中心在内的国家级和省级教学科研平台，拥有一批国家级一流本科专业和特色专业，在中医诊断学、康复医学、中西医结合、中医骨伤科学、中医健康管理等学科领域形成自身的特色。学校是第一所招收台湾学生的大陆高等院校，成为海峡两岸及港澳地区中医药交流合作基地和窗口。所属的福建省中医药科学院、福建中西医结合研究院等及4所直属附属医院底蕴深厚，拥有一批国家级和省级重点专病专科，为学校人才培养和服务社会提供了有力支撑。



统一刊号：ISSN1672-4038
CN11-5047/D

国内邮发代号：82-484
国外发行代号：M2076

国内定价：15.00元
国外定价：\$11.00元

广告发布登记编号：京大工商广登字20170005号 国外总发行：中国国际图书贸易集团有限公司

