

● 国家教育行政学院培训资料汇编 ●

迈向新时代的高等教育治理 资料汇编

国家教育行政学院
2022年2月

• 国家教育行政学院培训资料汇编 •

迈向新时代的高等教育治理 资料汇编

国家教育行政学院

2022 年 2 月

编者按

高等教育治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，实现高等教育治理现代化，是打破高等教育发展瓶颈的关键，是推动高等教育内涵式发展、加快“双一流”建设和提升高等教育国际竞争力的基础。

高等教育治理涉及到多个方面，依托国家教育行政学院干部教育培训，结合教育管理者相关培训班次的教学计划和培训目标，为各位教育管理者提供有针对性的学习辅助参考——《迈向新时代的高等教育治理资料汇编》。本汇编立足于高等教育治理，结合教育系统工作实际，聚焦高等教育治理体系、治理效能、本科教育质量、研究生教育改革、高校人事改革、高校新文科建设和高校科技创新等重点领域和热点难点问题，使学员能够认识新形势、把握新阶段、树立新理念、服务新格局，深挖实践内涵、解决实际问题，促进高校管理者工作能力的提升，从而推进高等教育治理内涵式发展。

本资料汇编分为三个部分：政策篇、理论篇和实践篇。其中“政策篇”收集近年以来高等教育治理的相关政策原文。“理论篇”收集了 10 篇在中国高教研究、中国高等教育、高等教育研究和教育研究等教育学核心期刊上的学术论文，旨在进一步提高教育管理者的理论素养。“实践篇”收集了 5 篇围绕提升本科教育质量、研究生教育改革、高校科技创新和毕业生高质量就业等方面的实践案例，供教育管理者参考和借鉴。

受篇幅限制，本汇编难以将高等教育相关理论及实践案例全貌呈现，故此谨将部分重点、难点领域问题收录。高等教育内涵式发展是以习近平同志为核心的党中央站在战略全局高度提出的一个重大课题，是中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾转变对高等教育提出的必然要求，也是中国高等教育实现全面、协调、可持续发展的内在需要。要坚持以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，加快构建高质量教育体系，推进发展方式从规模发展向内涵发展转变，努力走出一条中国特色教育高质量发展之路。

（学校管理教研部 崔明明）

目 录

一、政策

教育部 财政部 国家发展改革委关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见...	2
中共中央 国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》	10
教育部关于深化本科教育教学改革全面提高人才培养质量的意见	17
教育部关于印发《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案（2021—2025 年）》的通 知	23
国务院办公厅关于进一步支持大学生创新创业的指导意见	43
教育部国家发展改革委财政部 关于加快新时代研究生教育改革发展的意见	48
教育部等六部门关于加强新时代高校教师队伍建设的指导意见	54

二、学术论文

论高等教育发展的“中国之治”	61
深化评估分类改革助力本科教育高质量发展	84
高等教育治理体系现代化建设的战略构想	89
高等教育内涵式发展下的高水平人才培养体系建设：逻辑框架与作用机制	99
“双一流”建设中的学术突破 ——论大学学科、专业、课程一体化建设	113
何以提升大学治理效能——基于 4 所世界一流研究型大学治理关键要素的比较分析	120
中国特色现代大学治理的若干重要问题探析	132
大学治理：美国、欧洲、中国	147
新文科建设的四个“新”维度	164
高校“新文科”建设：概念与行动	168

三、实践案例

北京邮电大学坚持“以本为本” 努力提升本科人才培养质量	173
-----------------------------------	-----

东南大学多措并举加强一流本科教育 培养中国特色领军人才175

清华大学全面推进研究生教育改革177

中国人民大学博士研究生教育综合改革试点工作经验做法.....179

中国科学院大学：走好科技报国的育才路181

一、政策

教育部 财政部 国家发展改革委关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见

教研〔2022〕1号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构，中央军委办公厅：

建设世界一流大学和一流学科（以下简称“双一流”建设）是党中央、国务院作出的重大战略部署。“双一流”建设实施以来，各项工作有力推进，改革发展成效明显，推动高等教育强国建设迈上新的历史起点。为着力解决“双一流”建设中仍然存在的高层次创新人才供给能力不足、服务国家战略需求不够精准、资源配置亟待优化等问题，经中央深改委会议审议通过，现就“十四五”时期深入推进“双一流”建设提出如下意见。

一、准确把握新发展阶段战略定位，全力推进“双一流”高质量建设

1. 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会、中央人才工作会议、全国研究生教育会议精神，立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务构建新发展格局，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，对标 2030 年更多的大学和学科进入世界一流行列以及 2035 年建成教育强国、人才强国的目标，更加突出“双一流”建设培养一流人才、服务国家战略需求、争创世界一流的导向，深化体制机制改革，统筹推进、分类建设一流大学和一流学科，在关键核心领域加快培养战略科技人才、一流科技领军人才和创新团队，为全面建成社会主义现代化强国提供有力支撑。

2. 基本原则

——坚定正确方向，践行以人民为中心的发展思想，心怀“国之大者”，坚持社会主义办学方向，坚持中国特色社会主义教育发展道路，加强党对“双一流”建设的全面领导，贯彻“四为”方针，把发展科技第一生产力、培养人才第一资源、增强创新第一动力更好结合起来，更好为改革开放和社会主义现代化建设服务。

——坚持立德树人，突出人才培养中心地位，牢记为党育人、为国育才初心使命

命,以全面提升培养能力为重点,更加注重三全育人模式创新,不断提高培养质量,着力培养堪当民族复兴大任的时代新人,打造一流人才方阵。

——坚持特色一流,扎根中国大地,深化内涵发展,彰显优势特色,积极探索中国特色社会主义大学建设之路。瞄准世界一流,培养一流人才、产出一流成果,引导建设高校在不同领域和方向争创一流,构建一流大学体系,为国家经济社会发展提供坚实的人才支撑和智力支持。

——服务国家急需,强化建设高校在国家创新体系中的地位和作用,想国家之所想、急国家之所急、应国家之所需,面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康,率先发挥“双一流”建设高校培养急需高层次人才和基础研究人才主力军作用,以及优化学科专业布局和支撑创新策源地的基础作用。

——保持战略定力,充分认识建设的长期性、艰巨性和复杂性,遵循人才培养、学科发展、科研创新内在规律,把握高质量内涵式发展要求,不唯排名、不唯数量指标,不急功近利,突出重点、聚焦难点、守正创新、久久为功。

二、强化立德树人,造就一流自立自强人才方阵

3.坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人。加强党的创新理论武装,突出思想引领和政治导向,深化落实习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑,不断增强师生政治认同、思想认同和情感认同。完善全员全过程全方位育人体制机制,不断加强思政课程与课程思政协同育人机制建设,着力培育具有时代精神的中国特色大学文化,引导广大青年学生爱国爱民、锤炼品德、勇于创新、实学实干,努力培养堪当民族复兴大任的时代新人。

4.牢固确立人才培养中心地位。坚持把立德树人成效作为检验学校一切工作的根本标准,构建德智体美劳全面培养的教育体系。以促进学生身心健康全面发展为中心,以“兴趣+能力+使命”为培养路径,全面推进思想政治工作体系、学科体系、教学体系、教材体系、管理体系建设,率先建成高质量本科教育和卓越研究生教育体系。健全师德师风建设长效机制,加强学术规范教育,以教风建设促进和带动优良学风建设。强化高校、科研院所和行业企业协同育人,支持和鼓励联合开展研究生培养,深化产教融合,建设国家产教融合人才培养基地,示范构建育人模式,全面提升创新型、应用型、复合型优秀人才培养能力。

5.完善强化教师教书育人职责的机制。加大力度推进教育教学改革,积极探索新时代教育教学方法,不断提升教书育人本领。构建全面提升教育教学能力的教师

发展体系，引导教师当好学生成长成才的引路人，培育一批教育理念先进、热爱教学的教学名师和教学带头人。不断完善教学评价体系，多维度考察教师在思政建设、教学投入等方面的实绩，促进教学质量持续提升。完善体制机制，支撑和保障教师潜心育人、做大先生、研究真问题，成为学生为学、为事、为人的示范。

6.加快培养急需高层次人才。大力培养引进一大批具有国际水平的战略科学家、一流科技领军人才、青年科技人才和创新团队。实施“国家急需高层次人才培养专项”，加大力度培养理工农医类人才。持续实施强基计划，深入实施基础学科拔尖学生培养计划 2.0，推进基础学科本硕博贯通培养，加强基础学科人才培养能力，为实现“0 到 1”突破的原始创新储备人才。充分利用中华优秀传统文化及国内外哲学社会科学积极成果，加强马克思主义理论高层次人才和哲学社会科学拔尖人才培养。面向集成电路、人工智能、储能技术、数字经济等关键领域加强交叉学科人才培养。强化科教融合，完善人才培育引进与团队、平台、项目耦合机制，把科研优势转化为育人优势。

三、服务新发展格局，优化学科专业布局

7.率先推进学科专业调整。健全国家急需学科专业引导机制，按年度发布重点领域学科专业清单，鼓励建设高校着力发展国家急需学科，以及关系国计民生、影响长远发展的战略性学科。支持建设高校瞄准世界科学前沿和关键技术领域优化学科布局，整合传统学科资源，强化人才培养和科技创新的学科基础。对现有学科体系进行调整升级，打破学科专业壁垒，推进新工科、新医科、新农科、新文科建设，积极回应社会对高层次人才需求。布局交叉学科专业，培育学科增长点。

8.夯实基础学科建设。实施“基础学科深化建设行动”，稳定支持一批立足前沿、自由探索的基础学科，重点布局一批基础学科研究中心。加强数理化生等基础理论研究，扶持一批“绝学”、冷门学科，改善学科发展生态。根据基础学科特点和创新规律，实行建设学科长周期评价，为基础性、前瞻性研究创造宽松包容环境。建设一批基础学科培养基地，以批判思维和创新能力的培养为重点，强化学术训练和科研实践，强化大团队、大平台、大项目的科研优势转化为育人资源和育人优势，为高水平科研创新培养高水平复合型人才。

9.加强应用学科建设。加强应用学科与行业产业、区域发展的对接联动，推动建设高校更新学科知识，丰富学科内涵。重点布局建设先进制造、能源交通、现代农业、公共卫生与医药、新一代信息技术、现代服务业等社会需求强、就业前景广阔、人才缺口大的应用学科。

10.推进中国特色哲学社会科学体系建设。坚持马克思主义指导地位，提出新观点，构建新理论，加快构建中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系。巩固马克思主义理论一级学科基础地位，强化习近平新时代中国特色社会主义思想学理化学科化研究阐释。围绕基础科学前沿面临的重大哲学问题以及科技发展对人类社会的影响，加强科学哲学研究，进一步拓展科学创新的思想空间，推动科学文化建设。深入实施高校哲学社会科学繁荣计划，加快完善对哲学社会科学具有支撑作用的学科，推动马克思主义理论与马克思主义哲学、政治经济学、科学社会主义、中共党史党建等学科联动发展，建好教育部哲学社会科学实验室、高校人文社会科学重点研究基地，强化中国特色新型高校智库育人功能。

11.推动学科交叉融合。以问题为中心，建立交叉学科发展引导机制，搭建交叉学科的国家级平台。以跨学科高水平团队为依托，以国家科技创新基地、重大科技基础设施为支撑，加强资源供给和政策支持，建设交叉学科发展第一方阵。创新交叉融合机制，打破学科专业壁垒，促进自然科学之间、自然科学与人文社会科学之间交叉融合，围绕人工智能、国家安全、国家治理等领域培育新兴交叉学科。完善管理与评价机制，防止简单拼凑，形成规范有序、更具活力的学科发展环境。

四、坚持引育并举，打造高水平师资队伍

12.建设高水平人才队伍。引导全体教师按照有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的“四有”好老师标准严格要求自己，坚定理想信念，践行教书育人初心使命，提高教师思想政治和育人水平。统筹国内外人才资源，创设具有国际竞争力和吸引力的高端平台、资源配置和环境氛围，集聚享誉全球的学术大师和服务国家需求的领军人才，为加快建设世界重要人才中心和创新高地提供有力支撑。发挥大学在科技合作中的重要作用，加强制度建设，规范人才引进，引导国内人才有序流动。

13.完善创新团队建设机制。优化团队遴选机制，健全基于贡献的科研团队评价机制，大力推进科研组织模式创新。优化高等院校、科研院所、行业企业高端人才资源在教育教学方面的交流共享机制，促进高水平科研反哺教学。加强创新团队文化建设，探索建立创新容错机制，营造鼓励创新、宽容失败的环境氛围。

14.加强青年人才培养工作。鼓励建设高校扩大博士后招收培养数量，将博士后作为师资的重要来源。加大长期稳定支持的力度，为青年人才深入“无人区”潜心耕作提供条件和制度保障。关心关爱青年人才，加强青年骨干力量培养，破除论

资排辈、求全责备等观念和做法，支持青年人才挑大梁、当主角。完善青年人才脱颖而出、大量涌现的体制机制，挖掘培育一批具有学术潜力和创新活力的青年人才。

五、完善大学创新体系，深化科教融合育人

15.支撑高水平科技自立自强。围绕打造国家战略科技力量，服务国家创新体系建设，完善以健康学术生态为基础、以有效学术治理为保障、以立足国内自主培养一流人才和产生一流学术成果为目标的大学创新体系。做厚做实基础研究，深入推进“高等学校基础研究珠峰计划”，重点支持基础性、前瞻性、非共识、高风险、颠覆性科研工作。加强关键领域核心技术攻关，加快推进人工智能、区块链等专项行动计划，努力攻克新一代信息技术、现代交通、先进制造、新能源、航空航天、深空深地深海、生命健康、生物育种等“卡脖子”技术。建设高水平科研设施，推进重大创新基地实体化建设，推动高校内部科研组织模式和结构优化，汇聚高层次人才团队，强化有组织创新，抢占科技创新战略制高点。鼓励跨校跨机构跨学科开展高质量合作，充分发挥建设高校整体优势，集中力量开展高层次创新人才培养和联合科研攻关。加强与国家实验室以及国家发展改革委、科技部、工业和信息化部等建设管理的重大科研平台的协同对接，整合资源、形成合力。

16.实施“一流学科培优行动”。瞄准国家高精尖缺领域，针对战略新兴产业、传承弘扬中华优秀传统文化以及治国理政新领域新方向，由具备条件的建设高校“揭榜挂帅”，完善人才培养体系，优化面向需求的育人机制，促进高校、产业、平台等融合育人，力争在国际可比学科和方向上更快突破，取得创新性先导性成果，打造国际学术标杆，成为前沿科技领域战略科学家、哲学社会科学领军人才和卓越工程师成长的主要基地。加大急需人才培养力度，扩大相关学科领域高层次人才培养规模。

17.提升区域创新发展水平。加强高校、科研院所、企业等主体协同创新，建立协同组织、系统集成的高端研发平台，推动产学研用深度融合，促进科技成果转化，推进教育链、人才链、创新链与产业链有机衔接。立足服务国家区域发展战略，推动高校融入区域创新体系。充分发挥建设高校示范带动作用，通过对口支援、学科合建、课程互选、学分互认、学生访学、教师互聘、科研互助等实质性合作，强化辐射引领，带动推进地方高水平大学和优势特色学科建设，加快形成区域高等教育发展新格局，推动构建服务全民终身学习的教育体系，引领区域经济社会创新发展。

六、推进高水平对外开放合作，提升人才培养国际竞争力

18.全面提升国际交流合作水平。建立健全与高水平教育开放相适应的高校外

事管理体系，探索与世界高水平大学双向交流的留学支持新机制，开展学分互认、学位互授联授，搭建中外教育文化友好交往的合作平台，促进和深化人文交流。规范来华留学生管理，扩大优秀学历学位生规模，推进来华留学生英语授课示范课程建设，全面提升来华学历学位留学教育质量。

19.深度融入全球创新网络。鼓励建设高校发起国际学术组织和大学合作联盟，举办高水平学术会议和论坛，创办高水平学术期刊，加大面向国际组织的人才培养，提升参与教育规则标准制定的话语权。深入推进共建“一带一路”教育行动，参与国际重大议题研究，主动设计和牵头发起国际大科学计划和大科学工程，主动承担涉及人类生存发展共性问题的教育发展和科研攻关任务，为人才提供国际一流的创新平台，参与应对全球性挑战，促进人类共同福祉。

七、优化管理评价机制，引导建设高校特色发展

20.完善成效评价体系。推进深化新时代教育评价改革总体方案落实落地，把人才质量作为评价的重中之重，坚决克服“五唯”顽瘴痼疾，探索分类评价与国际同行评议，构建以创新价值、能力、贡献为导向，反映内涵发展和特色发展的多元多维成效评价体系。完善毕业生跟踪调查及结果运用，建立健全需求与就业动态反馈机制。将建设高校引领带动区域发展作用情况作为建设成效评价的重要内容，对成效显著的给予倾斜支持。基于大数据常态化监测，着力建设“监测—改进—评价”机制，强化诊断功能，落实高校的建设主体责任。

21.优化动态调整机制。以需求为导向、以学科为基础、以质量为条件、以竞争为机制，立足长期重点建设，对建设高校和学科总量控制、动态调整，减少遴选和评价工作对高校建设的影响，引导高校着眼长远发展、聚焦内涵建设。对建设基础好、办学质量高、服务需求优势突出的高校和学科，列入建设范围。对发展水平不高、建设成效不佳的高校和学科，减少支持力度直至调出建设范围。对建设成效显著的高校探索实行后奖补政策。

22.探索自主特色发展新模式。强化一流大学作为人才培养主阵地、基础研究主力军和重大科技突破策源地定位，依据国家需求分类支持一流大学和一流学科建设高校，淡化身份色彩，强特色、创一流。优化以学科为基础的建设模式，坚持问题导向和目标导向，不拘泥于一级学科，允许部分高校按领域和方向开展学科建设。选择若干高水平大学，全面赋予自主设置建设学科、评价周期等权限，鼓励探索办学新模式。选择具有鲜明特色和综合优势的建设高校，赋予一定的自主设置、调整建设学科的权限，设置相对宽松的评价周期。健全自主建设高校权责匹配的管理机

制，确保自主权落地、用好。对于区域特征突出的建设高校，支持面向区域重大需求强化学科建设。

八、完善稳定支持机制，加大建设高校条件保障力度

23.引导多元投入。建立健全中央、地方、企业、社会协同投入长效机制。中央财政专项持续稳定支持。巩固扩大地方政府多渠道支持力度，鼓励地方政府为“双一流”建设创造优良政策环境。强化精准支持，突出绩效导向，形成激励约束机制，在公平竞争中体现扶优扶强扶特。引导建设高校立足优势，扩大社会合作，积极争取社会资源。

24.创新经费管理。依据服务需求、建设成效和学科特色等因素，对建设高校和学科实行差异化财政资金支持。扩大建设高校经费使用自主权，允许部分高校在财政专项资金支持范围内自主安排项目经费，按五年建设周期进行执行情况考核和绩效考评。落实完善科研经费使用等自主权。

25.强化基础保障。加大中央预算内基础设施建设投资力度，重点加强主干基础学科、优势特色学科、新兴交叉学科。新增研究生招生计划、推免指标等，向服务重点领域的高校和学科倾斜，向培养急需人才成效显著的高校和学科倾斜，向中西部和东北地区的高校和学科倾斜。针对关键核心领域，加大对建设高校国家产教融合创新平台建设的支持力度。

九、加强组织领导，提升建设高校治理能力

26.加强党的全面领导。坚定政治立场，提高政治站位，把党的领导贯穿建设全过程和各方面，强化高校党委管党治党、正风反腐、办学治校主体责任，把握学校发展及学科建设定位，坚持和完善党委领导下的校长负责制，把好办学方向关、人才政治关、发展质量关。认真贯彻落实新时代党的组织路线，加强领导班子自身建设，统筹推进干部队伍建设，健全党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的体制机制，使“双一流”建设与党的建设同步谋划、同步推进，激发师生员工参与建设的积极性、主动性和创造性。

27.强化建设高校责任落实。对标教育现代化目标和要求，健全学校政策制定和落实机制，统筹编制好学校整体规划和学科建设、人才培养等专项规划，形成定位准确、有序衔接的政策体系。健全工作协同机制，完善上下贯通、执行有力的组织体系，提高资源配置效益和管理服务效能。落实和扩大高校办学自主权，注重权责匹配、放管相济，积极营造专心育人、潜心治学的环境。完善学校内部治理结构，深化人事制度、人才评价改革，充分激发建设高校内生动力和办学活力，加快推进

治理体系和治理能力现代化。

教育部 财政部 国家发展改革委

2022 年 1 月 26 日

中共中央 国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》

新华社北京10月13日电 近日，中共中央、国务院印发了《深化新时代教育评价改革总体方案》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《深化新时代教育评价改革总体方案》全文如下。

教育评价事关教育发展方向，有什么样的评价指挥棒，就有什么样的办学导向。为深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，完善立德树人体制机制，扭转不科学的教育评价导向，坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，提高教育治理能力和水平，加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育，现制定如下方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，落实立德树人根本任务，遵循教育规律，系统推进教育评价改革，发展素质教育，引导全党全社会树立科学的教育发展观、人才成长观、选人用人观，推动构建服务全民终身学习的教育体系，努力培养担当民族复兴大任的时代新人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

（二）主要原则。坚持立德树人，牢记为党育人、为国育才使命，充分发挥教育评价的指挥棒作用，引导确立科学的育人目标，确保教育正确发展方向。坚持问题导向，从党中央关心、群众关切、社会关注的问题入手，破立并举，推进教育评价关键领域改革取得实质性突破。坚持科学有效，改进结果评价，强化过程评价，探索增值评价，健全综合评价，充分利用信息技术，提高教育评价的科学性、专业性、客观性。坚持统筹兼顾，针对不同主体和不同学段、不同类型教育特点，分类设计、稳步推进，增强改革的系统性、整体性、协同性。坚持中国特色，扎根中国、融通中外，立足时代、面向未来，坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路。

（三）改革目标。经过5至10年努力，各级党委和政府科学履行职责水平明显提高，各级各类学校立德树人落实机制更加完善，引导教师潜心育人的评价制度更加健全，促进学生全面发展的评价办法更加多元，社会选人用人方式更加科学。

到 2035 年，基本形成富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的教育评价体系。

二、重点任务

（一）改革党委和政府教育工作评价，推进科学履行职责

1.完善党对教育工作全面领导的体制机制。各级党委要认真落实领导责任，建立健全党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的教育领导体制，履行好把方向、管大局、作决策、保落实的职责，把思想政治工作作为学校各项工作的生命线紧紧抓在手上，贯穿学校教育管理全过程，牢固树立科学的教育发展理念，坚决克服短视行为、功利化倾向。各级党委和政府要完善定期研究教育工作机制，建立健全党政主要负责同志深入教育一线调研、为师生上思政课、联系学校和年终述职必述教育工作等制度。

2.完善政府履行教育职责评价。对省级政府主要考核全面贯彻党的教育方针和党中央关于教育工作的决策部署、落实教育优先发展战略、解决人民群众普遍关心的教育突出问题等情况，既评估最终结果，也考核努力程度及进步发展。各地根据国家层面确立的评价内容和指标，结合实际进行细化，作为对下一级政府履行教育职责评价的依据。

3.坚决纠正片面追求升学率倾向。各级党委和政府要坚持正确政绩观，不得下达升学指标或以中高考升学率考核下一级党委和政府、教育部门、学校和教师，不得将升学率与学校工程项目、经费分配、评优评先等挂钩，不得通过任何形式以中高考成绩为标准奖励教师和学生，严禁公布、宣传、炒作中高考“状元”和升学率。对教育生态问题突出、造成严重社会影响的，依规依法问责追责。

（二）改革学校评价，推进落实立德树人根本任务

4.坚持把立德树人成效作为根本标准。加快完善各级各类学校评价标准，将落实党的全面领导、坚持正确办学方向、加强和改进学校党的建设以及党建带团建队建、做好思想政治工作和意识形态工作、依法治校办学、维护安全稳定作为评价学校及其领导人员、管理人员的重要内容，健全学校内部质量保障制度，坚决克服重智育轻德育、重分数轻素质等片面办学行为，促进学生身心健康、全面发展。

5.完善幼儿园评价。重点评价幼儿园科学保教、规范办园、安全卫生、队伍建设、克服小学化倾向等情况。国家制定幼儿园保教质量评估指南，各省（自治区、直辖市）完善幼儿园质量评估标准，将各类幼儿园纳入质量评估范畴，定期向社会公布评估结果。

6.改进中小学校评价。义务教育学校重点评价促进学生全面发展、保障学生平等权益、引领教师专业发展、提升教育教学水平、营造和谐育人环境、建设现代学校制度以及学业负担、社会满意度等情况。国家制定义务教育学校办学质量评价标准,完善义务教育质量监测制度,加强监测结果运用,促进义务教育优质均衡发展。普通高中主要评价学生全面发展的培养情况。国家制定普通高中办学质量评价标准,突出实施学生综合素质评价、开展学生发展指导、优化教学资源配置、有序推进选课走班、规范招生办学行为等内容。

7.健全职业学校评价。重点评价职业学校(含技工院校,下同)德技并修、产教融合、校企合作、育训结合、学生获取职业资格或职业技能等级证书、毕业生就业质量、“双师型”教师(含技工院校“一体化”教师,下同)队伍建设等情况,扩大行业企业参与评价,引导培养高素质劳动者和技术技能人才。深化职普融通,探索具有中国特色的高层次学徒制,完善与职业教育发展相适应的学位授予标准和评价机制。加大职业培训、服务区域和行业的评价权重,将承担职业培训情况作为核定职业学校教师绩效工资总量的重要依据,推动健全终身职业技能培训制度。

8.改进高等学校评价。推进高校分类评价,引导不同类型高校科学定位,办出特色和水平。改进本科教育教学评估,突出思想政治教育、教授为本科生上课、生师比、生均课程门数、优势特色专业、学位论文(毕业设计)指导、学生管理与服务、学生参加社会实践、毕业生发展、用人单位满意度等。改进学科评估,强化人才培养中心地位,淡化论文收录数、引用率、奖项数等数量指标,突出学科特色、质量和贡献,纠正片面以学术头衔评价学术水平的做法,教师成果严格按署名单位认定、不随人走。探索建立应用型本科评价标准,突出培养相应专业能力和实践应用能力。制定“双一流”建设成效评价办法,突出培养一流人才、产出一流成果、主动服务国家需求,引导高校争创世界一流。改进师范院校评价,把办好师范教育作为第一职责,将培养合格教师作为主要考核指标。改进高校经费使用绩效评价,引导高校加大对教育教学、基础研究的支持力度。改进高校国际交流合作评价,促进提升校际交流、来华留学、合作办学、海外人才引进等工作质量。探索开展高校服务全民终身学习情况评价,促进学习型社会建设。

(三) 改革教师评价,推进践行教书育人使命

9.坚持把师德师风作为第一标准。坚决克服重科研轻教学、重教书轻育人等现象,把师德表现作为教师资格定期注册、业绩考核、职称评聘、评优奖励首要要求,强化教师思想政治素质考察,推动师德师风建设常态化、长效化。健全教师荣誉制

度，发挥典型示范引领作用。全面落实新时代幼儿园、中小学、高校教师职业行为准则，建立师德失范行为通报警示制度。对出现严重师德师风问题的教师，探索实施教育全行业禁入制度。

10.突出教育教学实绩。把认真履行教育教学职责作为评价教师的基本要求，引导教师上好每一节课、关爱每一个学生。幼儿园教师评价突出保教实践，把以游戏为基本活动促进儿童主动学习和全面发展的能力作为关键指标，纳入学前教育专业人才培养标准、幼儿教师职后培训重要内容。探索建立中小学教师教学述评制度，任课教师每学期须对每个学生进行学业述评，述评情况纳入教师考核内容。完善中小学教师绩效考核办法，绩效工资分配向班主任倾斜，向教学一线和教育教学效果突出的教师倾斜。健全“双师型”教师认定、聘用、考核等评价标准，突出实践技能水平和专业教学能力。规范高校教师聘用和职称评聘条件设置，不得将国（境）外学习经历作为限制性条件。把参与教研活动，编写教材、案例，指导学生毕业设计、就业、创新创业、社会实践、社团活动、竞赛展演等计入工作量。落实教授上课制度，高校应明确教授承担本（专）科生教学最低课时要求，确保教学质量，对未达到要求的给予年度或聘期考核不合格处理。支持建设高质量教学研究类学术期刊，鼓励高校学报向教学研究倾斜。完善教材质量监控和评价机制，实施教材建设国家奖励制度，每四年评选一次，对作出突出贡献的教师按规定进行表彰奖励。完善国家教学成果奖评选制度，优化获奖种类和入选名额分配。

11.强化一线学生工作。各级各类学校要明确领导干部和教师参与学生工作的具体要求。落实中小学教师家访制度，将家校联系情况纳入教师考核。高校领导班子成员年度述职要把上思政课、联系学生情况作为重要内容。完善学校党政管理干部选拔任用机制，原则上应有思政课教师、辅导员或班主任等学生工作经历。高校青年教师晋升高一级职称，至少须有一年担任辅导员、班主任等学生工作经历。

12.改进高校教师科研评价。突出质量导向，重点评价学术贡献、社会贡献以及支撑人才培养情况，不得将论文数、项目数、课题经费等科研量化指标与绩效工资分配、奖励挂钩。根据不同学科、不同岗位特点，坚持分类评价，推行代表性成果评价，探索长周期评价，完善同行专家评议机制，注重个人评价与团队评价相结合。探索国防科技等特殊领域教师科研专门评价办法。对取得重大理论创新成果、前沿技术突破、解决重大工程技术难题、在经济社会事业发展中作出重大贡献的，申报高级职称时论文可不作限制性要求。

13.推进人才称号回归学术性、荣誉性。切实精简人才“帽子”，优化整合涉

教育领域各类人才计划。不得把人才称号作为承担科研项目、职称评聘、评优评奖、学位点申报的限制性条件，有关申报书不得设置填写人才称号栏目。依据实际贡献合理确定人才薪酬，不得将人才称号与物质利益简单挂钩。鼓励中西部、东北地区高校“长江学者”等人才称号入选者与学校签订长期服务合同，为实施国家和区域发展战略贡献力量。

（四）改革学生评价，促进德智体美劳全面发展

14.树立科学成才观念。坚持以德为先、能力为重、全面发展，坚持面向人人、因材施教、知行合一，坚决改变用分数给学生贴标签的做法，创新德智体美劳过程性评价办法，完善综合素质评价体系，切实引导学生坚定理想信念、厚植爱国主义情怀、加强品德修养、增长知识见识、培养奋斗精神、增强综合素质。

15.完善德育评价。根据学生不同阶段身心特点，科学设计各级各类教育德育目标要求，引导学生养成良好思想道德、心理素质和行为习惯，传承红色基因，增强“四个自信”，立志听党话、跟党走，立志扎根人民、奉献国家。通过信息化等手段，探索学生、家长、教师以及社区等参与评价的有效方式，客观记录学生品行日常表现和突出表现，特别是践行社会主义核心价值观情况，将其作为学生综合素质评价的重要内容。

16.强化体育评价。建立日常参与、体质监测和专项运动技能测试相结合的考查机制，将达到国家学生体质健康标准要求作为教育教学考核的重要内容，引导学生养成良好锻炼习惯和健康生活方式，锤炼坚强意志，培养合作精神。中小学校要客观记录学生日常体育参与情况和体质健康监测结果，定期向家长反馈。改进中考体育测试内容、方式和计分办法，形成激励学生加强体育锻炼的有效机制。加强大学生体育评价，探索在高等教育所有阶段开设体育课程。

17.改进美育评价。把中小学生学习音乐、美术、书法等艺术类课程以及参与学校组织的艺术实践活动情况纳入学业要求，促进学生形成艺术爱好、增强艺术素养，全面提升学生感受美、表现美、鉴赏美、创造美的能力。探索将艺术类科目纳入中考改革试点。推动高校将公共艺术课程与艺术实践纳入人才培养方案，实行学分制管理，学生修满规定学分方能毕业。

18.加强劳动教育评价。实施大中小学劳动教育指导纲要，明确不同学段、不同年级劳动教育的目标要求，引导学生崇尚劳动、尊重劳动。探索建立劳动清单制度，明确学生参加劳动的具体内容和要求，让学生在实践中养成劳动习惯，学会劳动、学会勤俭。加强过程性评价，将参与劳动教育课程学习和实践情况纳入学生综

合素质档案。

19.严格学业标准。完善各级各类学校学生学业要求，严把出口关。对初、高中毕业班学生，学校须合理安排中高考结束后至暑假前的教育活动。完善过程性考核与结果性考核有机结合的学业考评制度，加强课堂参与和课堂纪律考查，引导学生树立良好学风。探索学士学位论文（毕业设计）抽检试点工作，完善博士、硕士学位论文抽检工作，严肃处理各类学术不端行为。完善实习（实训）考核办法，确保学生足额、真实参加实习（实训）。

20.深化考试招生制度改革。稳步推进中高考改革，构建引导学生德智体美劳全面发展的考试内容体系，改变相对固化的试题形式，增强试题开放性，减少死记硬背和“机械刷题”现象。加快完善初、高中学生综合素质档案建设和使用办法，逐步转变简单以考试成绩为唯一标准的招生模式。完善高等职业教育“文化素质+职业技能”考试招生办法。深化研究生考试招生改革，加强科研创新能力和实践能力考查。各级各类学校不得通过设置奖金等方式违规争抢生源。探索建立学分银行制度，推动多种形式学习成果的认定、积累和转换，实现不同类型教育、学历与非学历教育、校内与校外教育之间互通衔接，畅通终身学习和人才成长渠道。

（五）改革用人评价，共同营造教育发展良好环境

21.树立正确用人导向。党政机关、事业单位、国有企业要带头扭转“唯名校”、“唯学历”的用人导向，建立以品德和能力为导向、以岗位需求为目标的人才使用机制，改变人才“高消费”状况，形成不拘一格降人才的良好局面。

22.促进人岗相适。各级公务员招录、事业单位和国有企业招聘要按照岗位要求合理制定招考条件、确定学历层次，在招聘公告和实际操作中不得将毕业院校、国（境）外学习经历、学习方式作为限制性条件。职业学校毕业生在落户、就业、参加机关企事业单位招聘、职称评聘、职务职级晋升等方面，与普通学校毕业生同等对待。用人单位要科学合理确定岗位职责，坚持以岗定薪、按劳取酬、优劳优酬，建立重实绩、重贡献的激励机制。

三、组织实施

（一）落实改革责任。各级党委和政府要加强组织领导，把深化教育评价改革列入重要议事日程，根据本方案要求，结合实际明确落实举措。各级党委教育工作领导小组要加强统筹协调、宣传引导和督促落实。中央和国家机关有关部门要结合职责，及时制定配套制度。各级各类学校要狠抓落实，切实破除“五唯”顽瘴痼疾。国家和各省（自治区、直辖市）选择有条件的地方、学校和单位进行试点，发挥示

范带动作用。教育督导要将推进教育评价改革情况作为重要内容，对违反相关规定的予以督促纠正，依规依法对相关责任人员严肃处理。

（二）加强专业化建设。构建政府、学校、社会等多元参与的评价体系，建立健全教育督导部门统一负责的教育评估监测机制，发挥专业机构和社会组织作用。严格控制教育评价活动数量和频次，减少多头评价、重复评价，切实减轻基层和学校负担。各地要创新基础教育教研工作指导方式，严格控制以考试方式抽检评测学校和学生。创新评价工具，利用人工智能、大数据等现代信息技术，探索开展学生各年级学习情况全过程纵向评价、德智体美劳全要素横向评价。完善评价结果运用，综合发挥导向、鉴定、诊断、调控和改进作用。加强教师教育评价能力建设，支持有条件的高校设立教育评价、教育测量等相关学科专业，培养教育评价专门人才。加强国家教育考试工作队伍建设，完善教师参与命题和考务工作的激励机制。积极开展教育评价国际合作，参与联合国 2030 年可持续发展议程教育目标实施监测评估，彰显中国理念，贡献中国方案。

（三）营造良好氛围。党政机关、事业单位、国有企业要履职尽责，带动全社会形成科学的选人用人理念。新闻媒体要加大对科学教育理念和改革政策的宣传解读力度，合理引导预期，增进社会共识。构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系，引导广大家长树立正确的教育观和成才观。各地要及时总结、宣传、推广教育评价改革的成功经验和典型案例，扩大辐射面，提高影响力。

《人民日报》（2020 年 10 月 14 日 01 版）

教育部关于深化本科教育教学改革全面提高人才培养质量的意见

教高〔2019〕6号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），新疆生产建设兵团教育局，有关部门（单位）教育司（局），部属各高等学校、部省合建各高等学校：

为深入贯彻全国教育大会精神和《中国教育现代化2035》，全面落实新时代全国高等学校本科教育工作会议和直属高校工作咨询委员会第二十八次全体会议精神，坚持立德树人，围绕学生忙起来、教师强起来、管理严起来、效果实起来，深化本科教育教学改革，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，现提出如下意见。

一、严格教育教学管理

1.把思想政治教育贯穿人才培养全过程。坚持把立德树人成效作为检验高校一切工作的根本标准，用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，加快构建高校思想政治工作体系，推动形成“三全育人”工作格局。把思想政治理论课作为落实立德树人根本任务的关键课程，推动思想政治理论课改革创新，建设一批具有示范效应的思想政治理论课，不断增强思想政治理论课的思想性、理论性和亲和力、针对性。把课程思政建设作为落实立德树人根本任务的关键环节，坚持知识传授与价值引领相统一、显性教育与隐性教育相统一，充分发掘各类课程和教学方式中蕴含的思想政治教育资源，建成一批课程思政示范高校，推出一批课程思政示范课程，选树一批课程思政优秀教师，建设一批课程思政教学研究示范中心，引领带动全员全过程全方位育人。

2.激励学生刻苦学习。高校要切实加强学风建设，教育引导学生爱国、励志、求真、力行。要提升学业挑战度，强化人才培养方案、教学过程和教学考核等方面的质量要求，科学合理设置学分总量和课程数量，增加学生投入学习的时间，提高自主学习时间比例，引导学生多读书、深思考、善提问、勤实践。合理增加学生阅读量和体育锻炼时间，以适当方式纳入考核成绩。积极组织学生参加社会调查、生产劳动、志愿服务、公益活动、科技发明和勤工助学等实践活动。

3.全面提高课程建设质量。立足经济社会发展需求和人才培养目标，优化公共

课、专业基础课和专业课比例结构，加强课程体系整体设计，提高课程建设规划性、系统性，避免随意化、碎片化，坚决杜绝因人设课。实施国家级和省级一流课程建设“双万计划”，着力打造一大批具有高阶性、创新性和挑战度的线下、线上、线上线下混合、虚拟仿真和社会实践“金课”。积极发展“互联网+教育”、探索智能教育新形态，推动课堂教学革命。严格课堂教学管理，严守教学纪律，确保课程教学质量。

4.推动高水平教材编写使用。高校党委要高度重视教材建设，落实高校在教材建设中的主体责任，健全教材管理体制机制，明确教材工作部门。做好马克思主义理论研究和建设工程重点教材统一使用工作，推动教材体系向教学体系转化。鼓励支持高水平专家学者编写既符合国家需要又体现个人学术专长的高水平教材，充分发挥教材育人功能。

5.改进实习运行机制。推动健全大学生实习法律制度，完善各类用人单位接收大学生实习的制度保障。充分考虑高校教学和实习单位工作实际，优化实习过程管理，强化实习导师职责，提升实习效果。加大对大学生实习工作支持力度，鼓励高校为学生投保实习活动全过程责任保险，支持建设一批共享型实习基地。进一步强化实践育人，深化产教融合、校企合作，建成一批对区域和产业发展具有较强支撑作用的高水平应用型高等学校。

6.深化创新创业教育改革。挖掘和充实各类课程、各个环节的创新创业教育资源，强化创新创业协同育人，建好创新创业示范高校和万名优秀创新创业导师人才库。持续推进国家级大学生创新创业训练计划，提高全国大学生创新创业年会整体水平，办好中国“互联网+”大学生创新创业大赛，深入开展青年红色筑梦之旅活动。

7.推动科研反哺教学。强化科研育人功能，推动高校及时把最新科研成果转化为教学内容，激发学生专业学习兴趣。加强对大学生科研活动的指导，加大科研实践平台建设力度，推动国家级、省部级科研基地更大范围开放共享，支持学生早进课题、早进实验室、早进团队，以高水平科学研究提高学生创新和实践能力。统筹规范科技竞赛和竞赛证书管理，引导学生理性参加竞赛，达到以赛促教、以赛促学效果。

8.加强学生管理和服务。加强高校党委对学生工作的领导，健全学生组织思政工作体系，坚持严格管理与精心爱护相结合。加强学生诚信教育和诚信管理，严格校规校纪刚性约束。配齐建强高校辅导员队伍，落实专职辅导员职务职级“双线”

晋升要求，积极探索从时代楷模、改革先锋、道德模范、业务骨干等群体中选聘校外辅导员。积极推动高校建立书院制学生管理模式，开展“一站式”学生社区综合管理模式建设试点工作，配齐配强学业导师、心理辅导教师、校医等，建设师生交流活动专门场所。

9.严把考试和毕业出口关。完善过程性考核与结果性考核有机结合的学业考评制度，综合应用笔试、口试、非标准答案考试等多种形式，科学确定课堂问答、学术论文、调研报告、作业测评、阶段性测试等过程考核比重。加强考试管理，严肃考试纪律，坚决取消毕业前补考等“清考”行为。加强学生体育课程考核，不能达到《国家学生体质健康标准》合格要求者不能毕业。科学合理制定本科毕业设计（论文）要求，严格全过程管理，严肃处理各类学术不端行为。落实学士学位管理办法，健全学士学位管理制度，严格学士学位标准和授权管理，严把学位授予关。

二、深化教育教学制度改革

10.完善学分制。学分制是以学分作为衡量学生学习质量和数量，为学生提供更多选择余地的教学制度。支持高校进一步完善学分制，扩大学生学习自主权、选择权。建立健全本科生学业导师制度，安排符合条件的教师指导学生学习，制订个性化培养方案和学业生涯规划。推进模块化课程建设与管理，丰富优质课程资源，为学生选择学分创造条件。支持高校建立与学分制改革和弹性学习相适应的管理制度，加强校际学分互认与转化实践，以学分积累作为学生毕业标准。完善学分标准体系，严格学分质量要求，建立学业预警、淘汰机制。学生在基本修业年限内修满毕业要求的学分，应准予毕业；未修满学分，可根据学校修业年限延长学习时间，通过缴费注册继续学习。支持高校按照一定比例对特别优秀的学士学位获得者予以表彰，并颁发相应的荣誉证书或奖励证书。

11.深化高校专业供给侧改革。以经济社会发展和学生职业生涯发展需求为导向，构建自主性、灵活性与规范性、稳定性相统一的专业设置管理体系。完善人才需求预测预警机制，推动本科高校形成招生计划、人才培养和就业联动机制，建立健全高校本科专业动态调整机制。以新工科、新医科、新农科、新文科建设引领带动高校专业结构调整优化和内涵提升，做强主干专业，打造特色优势专业，升级改造传统专业，坚决淘汰不能适应社会需求变化的专业。深入实施“六卓越一拔尖”计划2.0，全面实施国家级和省级一流本科专业建设“双万计划”，促进各专业领域创新发展。完善本科专业类国家标准，推动质量标准提档升级。

12.推进辅修专业制度改革。促进复合型人才培养，逐步推行辅修专业制度，

支持学有余力的全日制本科学生辅修其它本科专业。高校应研究制定本校辅修专业目录，辅修专业应与主修专业归属不同的专业类。原则上，辅修专业学生的遴选不晚于第二学年起始时间。辅修专业应参照同专业的人才培养要求，确定辅修课程体系、学分标准和学士学位授予标准。要结合学校定位和辅修专业特点，推进人才培养模式综合改革，形成特色化人才培养方案。要建立健全与主辅修制度相适应的人才培养与资源配置、管理制度联动机制。对没有取得主修学士学位的学生不得授予辅修学士学位。辅修学士学位在主修学士学位证书中予以注明，不单独发放学位证书。

13.开展双学士学位人才培养项目试点。支持符合条件高校创新人才培养模式，开展双学士学位人才培养项目试点，为学生提供跨学科学习、多样化发展机会。试点须报省级学位委员会审批通过后，通过高考招收学生。试点坚持高起点、高标准、高质量，所依托的学科专业应具有博士学位授予权，且分属两个不同的学科门类。试点人才培养方案要进行充分论证，充分反映两个专业的课程要求、学分标准和学士学位授予标准，不得变相降低要求。高校要推进试点项目与现有教学资源的共享，促进不同专业课程之间的有机融合，实现学科交叉基础上的差异化、特色化人才培养。本科毕业并达到学士学位要求的，可授予双学士学位。双学士学位只发放一本学位证书，所授两个学位应在证书中予以注明。高等学历继续教育不得开展授予双学士学位工作。

14.稳妥推进跨校联合人才培养。支持高校实施联合学士学位培养项目，发挥不同特色高校优势，协同提升人才培养质量。该项目须报合作高校所在地省级学位委员会审批。该项目相关高校均应具有该专业学士学位授予权，通过高考招收学生。课程要求、学分标准和学士学位授予标准，不得低于联合培养单位各自的相关标准。实施高校要在充分论证基础上签署合作协议，联合制定人才培养方案，加强学生管理和服务。联合学士学位证书由本科生招生入学时学籍所在的学士学位授予单位颁发，联合培养单位可在证书上予以注明，不再单独发放学位证书。高等学历继续教育不得开展授予联合学士学位工作。

15.全面推进质量文化建设。完善专业认证制度，有序开展保合格、上水平、追卓越的本科专业三级认证工作。完善高校内部教学质量评价体系，建立以本科教学质量报告、学院本科教学评价、专业评价、课程评价、教师评价、学生评价为主体的全链条多维度高校教学质量评价与保障体系。持续推进本科教学工作审核评估和合格评估。要把评估、认证等结果作为教育行政部门和高校政策制定、资源配置、

改进教学管理等方面的重要决策参考。高校要构建自觉、自省、自律、自查、自纠的大学质量文化,把其作为推动大学不断前行、不断超越的内生动力,将质量意识、质量标准、质量评价、质量管理等落实到教育教学各环节,内化为师生的共同价值追求和自觉行动。全面落实学生中心、产出导向、持续改进的先进理念,加快形成以学校为主体,教育部门为主导,行业部门、学术组织和社会机构共同参与的中国特色、世界水平的质量保障制度体系。

三、引导教师潜心育人

16.完善高校教师评聘制度。高校可根据需要设立一定比例的流动岗位,加大聘用具有其它高校学习和行业企业工作经历教师的力度。出台高校教师职称制度改革的指导意见,推行高校教师职务聘任制改革,加强聘期考核,准聘与长聘相结合,做到能上能下、能进能出。高校教师经所在单位批准,可开展多点教学并获得报酬。引导高校建立兼职教师资源库,开展兼职教师岗前培训,为符合条件的兼职教师、急需紧缺人才申报相应系列专业技术职务。研究出台实验技术系列职称制度改革的指导意见,优化高校实验系列队伍结构。

17.加强基层教学组织建设。高校要以院系为单位,加强教研室、课程模块教学团队、课程组等基层教学组织建设,制定完善相关管理制度,提供必需的场地、经费和人员保障,选聘高水平教授担任基层教学组织负责人,激发基层教学组织活力。支持高校组建校企、校地、校校联合的协同育人中心,打造校内外结合的高水平教学创新团队。要把教学管理队伍建设放在与教师队伍建设同等重要位置,制定专门培养培训计划,为其职务晋升创造有利政策环境。

18.完善教师培训与激励体系。推动教师培训常态化,探索实行学分管理,将培训学分作为教师考核和职务聘任的重要依据。加强高校教师发展中心建设,重点面向新入职教师和青年教师,以提升教学能力为目的,开展岗前和在岗专业科目培训。推进高校中青年教师专业发展,建立高校中青年教师国内外访学、挂职锻炼、社会实践制度。完善校企、校社共建教师企业实践流动岗(工作站)机制,共建一批教师企业实践岗位。鼓励高校为长期从事教学工作的教师设立荣誉证书制度。鼓励社会组织对教师出资奖励,开展尊师活动,营造尊师重教良好社会风尚。

19.健全教师考核评价制度。加强师德师风建设,将师德考核贯穿于教育教学全过程。突出教育教学业绩在绩效分配、职务职称评聘、岗位晋级考核中的比重,明确各类教师承担本科生课程的教学课时要求。切实落实教授全员为本科生上课的要求,让教授到教学一线,为本科生讲授基础课和专业基础课,把教授为本科生的

授课学时纳入学校教学评估指标体系。教师日常指导学生学习、创新创业、社会实践、各类竞赛展演以及开展“传帮带”等工作，计入教育教学工作量，纳入年度考核内容。

20.建立健全助教岗位制度。助教岗位承担课堂教辅、组织讨论、批改作业试卷、辅导答疑、协助实习实践等教学辅助任务，主要由没有教学经历的新入职教师、研究生、优秀高年级本科生等担任。高校应建立健全助教岗位制度，完善选拔、培训、评价、激励和反馈的全流程助教岗位管理制度。新入职教师承担的助教工作应纳入教师工作量考核，对于表现优秀的应在职称评聘、职务晋升中予以优先考虑。加强对担任助教工作学生的岗前培训和规范管理，合理确定补贴标准，提供必要条件保障，确保教学工作质量。

四、加强组织保障

21.加强党对高校教育教学工作的全面领导。地方党委教育工作部门、高校各级党组织要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，坚定社会主义办学方向，落实“以本为本、四个回归”的要求，加强对本科教育教学改革的领导。高校党委会、常委会和校长办公会要把本科教育教学改革工作纳入重要议题研究部署，高校主要领导、各级领导干部、广大教师要把主要精力投入教育教学工作，深入党建和思政、教学和科研一线，切实把走进学生、关爱学生、帮助学生落到实处。高校的人员、经费、物质资源要聚焦本科教育教学改革，强化人才培养质量意识，形成全员、全方位支持教育教学改革的良好氛围。

22.完善提高人才培养质量的保障机制。各地教育行政部门要增强工作针对性和实效性，结合区域实际，明确深化本科教育教学改革总体目标、重点内容、创新举措、评价考核和保障机制，加强政策协调配套，调整教育经费支出结构，加大对教育教学改革的投入力度。要进一步落实高校建设主体责任和办学自主权，提升高校治理能力和治理水平，加强内部统筹，着力解决建设难点和堵点问题。要加强对高校教育教学改革成效的督导检查，加大典型做法的总结宣传力度，推动形成狠抓落实、勇于创新、注重实效的工作局面。

教育部

2019年9月29日

教育部关于印发《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案（2021—2025 年）》的通知

教督〔2021〕1 号

为深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，落实中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》和中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》，引导高校遵循教育规律，聚焦本科教育教学质量，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，制定普通高等学校本科教育教学审核评估（以下简称审核评估）实施方案（2021—2025 年）。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的教育方针，坚持教育为人民服务、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。全面落实立德树人根本任务，坚决破除“五唯”顽瘴痼疾，扭转不科学教育评价导向，确保人才培养中心地位和本科教育教学核心地位。推进评估分类，以评促建、以评促改、以评促管、以评促强，推动高校积极构建自觉、自省、自律、自查、自纠的大学质量文化，建立健全中国特色、世界水平的本科教育教学质量保障体系，引导高校内涵发展、特色发展、创新发展，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

二、基本原则

（一）坚持立德树人。把牢社会主义办学方向，构建以立德树人成效为根本标准的评估体系，加强对学校办学方向、育人过程、学生发展、质量保障体系等方面的审核，引导高校构建“三全育人”格局。

（二）坚持推进改革。紧扣本科教育教学改革主线，落实“以本为本”“四个回归”，强化学生中心、产出导向、持续改进，以评估理念引领改革、以评估举措落实改革、以评估标准检验改革，实现高质量内涵式发展。

（三）坚持分类指导。适应高等教育多样化发展需求，依据不同层次不同类型高校办学定位、培养目标、教育教学水平和质量保障体系建设情况，实施分类评价、精准评价，引导和激励高校各展所长、特色发展。

（四）坚持问题导向。建立“问题清单”，严把高校正确办学方向，落实本科人才培养底线要求，提出改进发展意见，强化评估结果使用和督导复查，推动高校落实主体责任、建立持续改进长效机制，培育践行高校质量文化。

（五）坚持方法创新。综合运用互联网、大数据、人工智能等现代信息技术手段，深度挖掘常态监测数据，采取线上与入校结合、定性与定量结合、明察与暗访结合等方式，切实减轻高校负担，提高工作实效。

三、评估对象、周期及分类

（一）评估对象和周期。经国家正式批准独立设置的普通本科高校均应参加审核评估，其中：新建普通本科高校应先参加普通高等学校本科教学工作合格评估，原则上获得“通过”结论5年后方可参加本轮审核评估。

审核评估每5年一个周期，本轮审核评估时间为2021—2025年。

（二）评估分类。根据高等教育整体布局结构和高校办学定位、服务面向、发展实际，本轮审核评估分为两大类。高校可根据大学章程和发展规划，综合考虑各自办学定位、人才培养目标和质量保障体系建设情况等进行自主选择。

1.第一类审核评估针对具有世界一流办学目标、一流师资队伍和育人平台，培养一流拔尖创新人才，服务国家重大战略需求的普通本科高校。重点考察建设世界一流大学所必备的质量保障能力及本科教育教学综合改革举措与成效。

2.第二类审核评估针对高校的办学定位和办学历史不同，具体分为三种：一是适用于已参加过上轮审核评估，重点以学术型人才培养为主要方向的普通本科高校；二是适用于已参加过上轮审核评估，重点以应用型人才培养为主要方向的普通本科高校；三是适用于已通过合格评估5年以上，首次参加审核评估、本科办学历史较短的地方应用型普通本科高校。第二类审核评估重点考察高校本科人才培养目标定位、资源条件、培养过程、学生发展、教学成效等。

四、评估程序

审核评估程序包括评估申请、学校自评、专家评审、反馈结论、限期整改、督导复查。

（一）评估申请。高校需向教育行政部门提出申请，包括选择评估类型和评估时间。中央部门所属高校（包括部省合建高校，下同）向教育部提出申请。地方高校向省级教育行政部门提出申请，其中申请参加第一类审核评估由省级教育行政部门向教育部推荐。

教育部普通高等学校本科教育教学评估专家委员会（以下简称教育部评估专家

委员会）审议第一类审核评估参评高校。

（二）学校自评。高校成立由主要负责人任组长的审核评估工作领导小组，落实主体责任，按要求参加评估培训，对照评估重点内容和指标体系，结合实际和上一轮评估整改情况，制订工作方案，全面深入开展自评工作，形成《自评报告》并公示。

（三）专家评审。评估专家统一从全国审核评估专家库中产生，人数为 15—21 人。原则上，外省（区、市）专家人数不少于评估专家组人数的三分之二、专家组组长由外省（区、市）专家担任。采取审阅材料、线上访谈、随机暗访等方式进行线上评估，在全面考察的基础上，提出需要入校深入考察的存疑问题，形成专家个人线上评估意见。专家组组长根据线上评估情况，确定 5—9 位入校评估专家，在 2—4 天内重点考察线上评估提出的存疑问题。综合线上评估和入校评估总体情况，制订问题清单，形成写实性《审核评估报告》。

通过教育部认证（评估）并在有效期内的专业（课程），免于评估考察，切实减轻高校负担。

（四）反馈结论。教育部和各省级教育行政部门分别负责审议《审核评估报告》，通过后作为评估结论反馈高校，并在一定范围内公开。对于突破办学规范和办学条件底线等问题突出的高校，教育部和有关省级教育行政部门要采取约谈负责人、减少招生计划和限制新增本科专业备案等问责措施。教育部每年向社会公布完成审核评估的高校名单，并在完成评估的高校中征集本科教育教学示范案例，经教育部评估专家委员会审议后发布，做好经验推广、示范引领。

（五）限期整改。高校应在评估结论反馈 30 日内，制订并提交《整改方案》。评估整改坚持问题导向，找准问题原因，排查薄弱环节，提出解决举措，加强制度建设。建立整改工作台账，实行督查督办和问责制度，持续追踪整改进展，确保整改取得实效。原则上，高校需在两年内完成整改并提交《整改报告》。

（六）督导复查。教育部和各省级教育行政部门以随机抽查的方式，对高校整改情况进行督导复查。对于评估整改落实不力、关键办学指标评估后下滑的高校，将采取约谈高校负责人、减少招生计划、限制新增本科专业备案和公开曝光等问责措施。

五、组织管理

教育部负责制定审核评估政策、总体规划，统筹协调、指导监督各地各校审核评估工作。委托教育部高等教育教学评估中心（以下简称教育部评估中心）具体组

组织实施中央部门所属高校第一、二类审核评估和地方高校第一类审核评估工作。

省级教育行政部门依据国家有关规定和要求，结合实际，负责制订本地区审核评估实施方案、总体规划，报教育部备案。组织所属高校第二类审核评估及推荐高校参加第一类审核评估工作。选取 1—2 所高校委托教育部评估中心指导开展第二类审核评估试点，为全面推开本地区审核评估工作做好示范。

教育部评估中心制订专家管理办法，建设全国统一、开放共享的专家库，建立专家组织推荐、专业培训、持证入库、随机遴选、异地选派及淘汰退出机制。

审核评估经费由有关具体组织部门负责落实。

六、纪律与监督

审核评估实行信息公开制度，严肃评估纪律，开展“阳光评估”，广泛接受学校、教师、学生和社会的监督，确保评估工作公平公正。教育部和省级教育行政部门对参评学校、评估专家和评估组织工作的规范性、公正性进行监督，受理举报和申诉，提出处理意见。

附件

普通高等学校本科教育教学审核评估指标体系 (试行)

一、第一类审核评估

一级指标	二级指标	审核重点
1.党的领导	1.1 党的全面领导和社会主义办学方向	1.1.1 学校坚持党的全面领导,依法治教、依法办学、依法治校,围绕国家重大战略需求培养担当民族复兴大任的时代新人情况
		1.1.2 学校坚持社会主义办学方向、贯彻落实立德树人根本任务、把立德树人成效作为检验学校一切工作的根本标准情况
2.质量保障能力	2.1 质保理念	2.1.1 质量保障理念及其先进性
		2.1.2 质量保障理念在质量保障体系建立与运行以及质量文化形成中的作用
	2.2 质量标准	2.2.1 依据国家相关标准,符合国家、社会及学生等利益相关者诉求的一流质量标准建设情况
		2.2.2 各教学环节质量标准落实情况
	2.3 质保机制	2.3.1 质量监控部门及其职责,质量监控队伍的数量、结构和人员素质情况
		2.3.2 自我评价机制、评价结果反馈机制、质量改进机制的建立与运行情况
	2.4 质量文化	2.4.1 自觉、自省、自律、自查、自纠的质量文化建设情况
		2.4.2 将质量价值观落实到教育教学各环节、将质量要求内化为全校师生的共同价值追求和行为情况
	2.5 质保效果	2.5.1 培养目标的达成度
		2.5.2 社会需求的适应度
		2.5.3 师资和条件的保障度
		2.5.4 质量保障运行的有效度
		2.5.5 学生和用人单位的满意度

一级指标	二级指标	审核重点
3. 教育 教学 水平	3.1 思政教育	3.1.1 落实意识形态工作责任制，思想政治工作体系建设和“三全育人”工作格局建立情况
		3.1.2 加强思想政治理论课教师队伍和思政课程建设情况，按要求开设“习近平总书记关于教育的重要论述研究”课程情况 【必选】思政课专任教师与折合在校生比例 $\geq 1:350$ 【必选】生均思政工作和党务工作队伍建设专项经费 ≥ 20 元 【必选】专职党务工作人员和思想政治工作人员总数与全校师生人数比例 $\geq 1:100$ 【必选】生均网络思政工作专项经费 ≥ 40 元
		3.1.3 推动“课程思政”建设的创新举措与实施成效，课程思政示范课程、课程思政教学研究示范中心以及课程思政教学名师和团队的建设及选树情况
		3.1.4 学校对教师、学生出现思想政治、道德品质等负面问题能否及时发现和妥当处置情况
	3.2 本科地位	3.2.1 坚持“以本为本”、推进“四个回归”情况；党委重视、校长主抓、院长落实一流本科教育的举措与实施成效
		3.2.2 学校在教师引进、职称评聘、绩效考核等制度设计中突出本科教育的具体举措与实施成效
	3.3 教师队伍	3.3.1 落实师德师风是评价教师第一标准的情况，落实师德考核贯穿于教育教学全过程等方面的情况
		3.3.2 教师教学能力满足一流人才培养需求情况，引导高水平教师投入教育教学、推动教授全员为本科生上课、上好课的政策、举措与实施成效 【必选】生师比（要求见备注3） 【必选】具有博士学位教师占专任教师比例 【必选】主讲本科课程教授占教授总数的比例 【必选】教授主讲本科课程人均学时数

一级指标	二级指标	审核重点
		3.3.3 重视教师培训与职业发展,把习近平总书记关于教育的重要论述作为核心培训课程,把《习近平总书记教育重要论述讲义》作为核心培训教材,加强思政与党务工作队伍建设的举措与成效
		3.3.4 加强教师教学发展中心、基层教学组织建设的举措与成效
	3.4 学生发展与支持	3.4.1 面向农村和贫困地区、民族地区等以及“强基计划”的招生、培养举措与实施成效
		3.4.2 促进学生德智体美劳全面发展,建立系统化的学生发展和学业指导体系,探索学生成长增值评价,重视学生学习体验、自我发展能力和职业发展能力的具体措施及实施成效 【必选】 专职辅导员岗位与在校生比例 $\geq 1:200$ 【必选】 专职从事心理健康教育教师与在校生比例 $\geq 1:4000$ 且至少 2 名 【必选】 专职就业指导教师和专职就业工作人员与应届毕业生比例 $\geq 1:500$ 【必选】 学生毕业必须修满公共艺术课程学分数 ≥ 2 学分 【必选】 劳动教育必修课或必修课程中劳动教育模块学时总数 ≥ 32 学时 【必选】 实践教学学分占总学分(学时)比例(人文社科类专业 $\geq 15\%$,理工农医类专业 $\geq 25\%$) 【必选】 以实验、实习、工程实践和社会调查等实践性工作为基础的毕业论文(设计)比例 $\geq 50\%$ 【必选】 本科生体质测试达标率 【可选】 本科生在国内外文艺、体育、艺术等大赛中的获奖数
		3.4.3 近五年专业领域的优秀毕业生十个典型案例及培养经验

一级指标	二级指标	审核重点
	3.5 卓越教学	3.5.1 实施“六卓越一拔尖”人才培养计划 2.0、新工科、新农科、新医科、新文科建设以及一流专业“双万计划”、一流课程“双万计划”建设等举措及实施成效，围绕“培育高水平教学成果”开展教研教改项目建设的举措及实施成效
		3.5.2 推动“以学为中心、以教为主导”的课堂教学改革，推进信息技术与教学过程融合，加强线上教学资源建设，提高课程高阶性、创新性和挑战度的举措与实施成效 【必选】本科生均课程门数 【可选】开出任选课和课程总数比例 【可选】小班授课比例 【可选】入选来华留学品牌课程数
		3.5.3 学校党委高度重视教材建设与管理工作，相关工作机构、工作制度健全，教材审核选用标准和程序明确有效；对教材选用工作出现负面问题的处理情况 【必选】使用马工程重点教材课程数量与学校应使用马工程重点教材课程数量的比例 【可选】近五年公开出版的教材数
		3.5.4 资源建设，特别是优质的学科资源、科研资源转化应用于本科教育教学的情况 【必选】生均年教学日常运行支出 ≥ 1200 元（备注 4） 【必选】教学日常运行支出占经常性预算内教育事业费拨款（205 类教育拨款扣除专项拨款）与学费收入之和的比例 $\geq 13\%$ （教学日常运行支出统计要求见备注 4） 【必选】年新增教学科研仪器设备所占比例（要求见备注 5） 【必选】生均教学科研仪器设备值（要求见备注 6） 【可选】国家级教学育人基地（平台、中心）数
		3.5.5 推动招生与培养联动改革的举措及成效
		3.5.6 推动人才培养国际化的具体举措与成效 【可选】专任教师中具有一年以上国（境）外经历的教师比

一级指标	二级指标	审核重点
		例 【可选】在学期间赴国（境）外高校访学的学生数占在校生数的比例 【可选】国（境）外高校本科生来校访学学生数
	3.6 就业与创新创业教育	3.6.1 将创新创业教育贯穿于人才培养全过程、融入专业教育的举措及成效 【可选】产学研协同育人项目数 【可选】本科生参加各级各类创新创业实践活动人数及比例 【可选】“互联网+”大学生创新创业大赛获奖数
		3.6.2 以高水平的科学研究提高学生创新创业能力的情况 【可选】本科生以第一作者/通讯作者在核心期刊发表的论文数及以第一作者获批国家发明专利数
		3.6.3 开展大学生职业生涯规划教育的举措及成效
教育教学综合改革	学校系统性、整体性、前瞻性、协同性的本科教育教学综合改革与创新实践，且在国际上具有一定代表性	

备注：

1.审核重点中定量指标的具体要求可参考国家相关标准。其中，【必选】是指该定量指标学校必须选择；【可选】是指该定量指标学校可结合办学实际和优势特色，从高等教育质量监测国家数据平台提供的教学基本状态常态监测数据中自主选择，进行等量或超量替换。

2.表中定量指标计算原则上参照《中国教育监测与评价统计指标体系（2020年版）》（教发〔2020〕6号）。

3.生师比=折合在校生数/专任教师总数（参照教育部教发〔2004〕2号文件），综合、师范、民族院校，工科、农、林院校和语文、财经、政法院校≤18:1；医学院校≤16:1；体育、艺术院校≤11:1。

折合在校生数=普通本专科在校生数+硕士研究生在校生数*1.5+博士研究生在校生数*2+普通本专科留学生在校生数+硕士留学生在校生数*1.5+博士留学生在校生数*2+普通预科生注册生数+成人业余本专科在校生数*0.3+成人函授本专科在校生数*0.1+网络本专科在校生*0.1+本校中职在校生数+其他（占用教学资源的学历教

育学生数，例如成人脱产本专科在校生数）。

专任教师总数=本校专任教师数+本学年聘请校外教师数*0.5+临床教师数*0.5；其中：本校专任教师须承担教学任务且人事关系在本校（原则上须连续 6 个月缴纳人员养老险等社保或人员档案在本校）；校外教师须承担本校教学任务、有聘用合同和劳务费发放记录，聘请校外教师折算数（本学年聘请校外教师数*0.5）不超过专任教师总数的四分之一；临床教师须承担教学任务且人事关系在本校或直属附属医院。

4.生均年教学日常运行支出=教学日常运行支出/折合在校生数。教学日常运行支出：指学校开展普通本专科教学活动及其辅助活动发生的支出，仅指教学基本支出中的商品和服务支出（302 类）（不含教学专项拨款支出），具体包括：教学教辅部门发生的办公费（含考试考务费、手续费等）、印刷费、咨询费、邮电费、交通费、差旅费、出国费、维修（护）费、租赁费、会议费、培训费、专用材料费（含体育维持费等）、劳务费、其他教学商品和服务支出（含学生活动费、教学咨询研究机构会员费、教学改革科研业务费、委托业务费等）。取会计决算数。

5.年新增教学科研仪器设备所占比例（参照教育部教发〔2004〕2 号文件）：年新增教学科研仪器设备所占比例 $\geq 10\%$ 。凡教学仪器设备总值超过 1 亿元的高校，当年新增教学仪器设备值超过 1000 万元，该项指标即为合格。

6.生均教学科研仪器设备值=普通高校教学与科研仪器设备总资产值/折合在校生数（参照教育部教发〔2004〕2 号文件），综合、师范、民族院校，工科、农、林院校和医学院校 ≥ 5000 元/生，体育、艺术院校 ≥ 4000 元/生，语文、财经、政法院校 ≥ 3000 元/生。

二、第二类审核评估

一级指标	二级指标	审核重点
1.办学方向与本科地位	1.1 党的领导	1.1.1 学校坚持党的全面领导，依法治教、依法办学、依法治校，围绕国家战略需求培养担当民族复兴大任的时代新人情况
		1.1.2 学校坚持社会主义办学方向、贯彻落实立德树人根本任务、把立德树人成效作为检验学校一切工作根本标准情况
	1.2 思政教育	1.2.1 思想政治工作体系建设和“三全育人”工作格局建立情况
		1.2.2 加强思想政治理论课教师队伍和思政课程建设情况，按要求开设“习近平总书记关于教育的重要论述研究”课程情况 【必选】思政课专任教师与折合在校生比例 $\geq 1:350$ 【必选】专职党务工作人员和思想政治工作人员总数与全校师生人数比例 $\geq 1:100$ 【必选】生均思政工作和党务工作队伍建设专项经费 ≥ 20 元 【必选】生均网络思政工作专项经费 ≥ 40 元
		1.2.3 “课程思政”建设与成效，课程思政示范课程、课程思政教学研究示范中心以及课程思政教学名师和团队的建设及选树情况
		1.2.4 学校对教师、学生出现思想政治、道德品质等负面问题能否及时发现和妥当处置情况
	1.3 本科地位	1.3.1 “以本为本”落实情况，党委重视、校长主抓、院长落实的本科教育良好氛围形成情况
		1.3.2 “四个回归”的实现情况，推进学生刻苦读书学习、教师潜心教书育人、学校倾心培养社会主义建设者和接班人等方面的举措与成效
		1.3.3 教学经费、教学资源条件、教师精力投入等优先保障本科教学的机制建设情况

一级指标	二级指标	审核重点	
		【必选】 生均年教学日常运行支出 ≥ 1200 元（备注5） 【必选】 教学日常运行支出占经常性预算内教育事业费拨款（205类教育拨款扣除专项拨款）与学费收入之和的比例 $\geq 13\%$ （教学日常运行支出统计要求见备注5） 【必选】 年新增教学科研仪器设备值所占比例（要求见备注6） 【必选】 生均教学科研仪器设备值（要求见备注7）	
		1.3.4 学校各职能部门服务本科教育教学工作情况，本科教育教学工作在学校年度考核中的比重情况	
2.培养过程	2.1 培养方案	2.1.1 培养目标符合学校定位、适应社会经济发展需要、体现学生德智体美劳全面发展情况	
		2.1.2 培养方案符合国家专业类标准、体现产出导向理念情况 【必选】 学生毕业必须修满的公共艺术课程学分数 ≥ 2 学分 【必选】 劳动教育必修课或必修课程中劳动教育模块学时总数 ≥ 32 学时	
		B2.1.3	B1 培养方案强化理论基础、突出科教融合、注重培养学生创新能力情况
			B2 培养方案强化实践教学、突出实验实训内容的基础性和应用性、注重培养学生应用能力情况
	2.2 专业建设	B2.2.1	B1 专业设置、专业建设与国家重大发展战略及社会对创新型人才需求的契合情况 【必选】 通过认证（评估）的专业占专业总数的比例 【可选】 近三年新增专业数 【可选】 近三年停招专业数
			B2 专业设置、专业建设与国家需要、区域经济社会发展及产业发展对应用型人才需求的契合情况 【必选】 通过认证（评估）的专业占专业总数的比例 【可选】 近三年新增专业数 【可选】 近三年停招专业数

一级指标	二级指标	审核重点	
		B2.2.2	B1 围绕国家和区域经济发展需求，建立自主性、灵活性与规范性、稳定性相统一的专业设置管理体系情况
			B2 围绕产业链、创新链建立自主性、灵活性与规范性、稳定性相统一的专业设置管理体系情况
		2.2.3 学校通过主辅修、微专业和双学士学位培养等举措促进复合型人才培养情况	
	2.3 实践教学	2.3.1 强化实践育人、构建实践教学体系、推动实践教学改革情况 【必选】实践教学学分占总学分（学时）比例（人文社科类专业≥15%，理工农医类专业≥25%） 【必选】国家级、省级实践教学基地（包括实验教学示范中心、虚拟仿真实验中心、临床教学培训示范中心、工程实践基地、农科教合作人才培养基地等）数	
		B2.3.2	B1 学校与科研院所、企业共建科研实践、实习实训基地情况 【可选】与行业企业共建的实验教学中心数
			B2 学校与企业、行业单位共建实习实训基地情况 【可选】与行业企业共建的实验教学中心数
		B2.3.3	B1 毕业论文（设计）选题来自教师专业实践、科研课题情况及完成质量 【必选】以实验、实习、工程实践和社会调查等实践性工作为基础的毕业论文（设计）比例≥50%
			B2 毕业论文（设计）选题来自行业企业一线需要、实行校企“双导师”制情况及完成质量 【必选】以实验、实习、工程实践和社会调查等实践性工作为基础的毕业论文（设计）比例≥50%
	2.4 课堂教学	2.4.1 实施“以学为中心、以教为主导”的课堂教学，开展以学生学习成果为导向的教学评价情况	

一级指标	二级指标	审核重点	
		2.4.2 推进信息技术与教学过程融合、加强信息化教学环境与资源建设情况	
		2.4.3 建立健全教材管理机构和工作制度情况，依照教材审核选用标准和程序选用教材情况；推进马工程重点教材统一使用情况；对教材选用工作出现负面问题的处理情况 【必选】 使用马工程重点教材课程数量与学校应使用马工程重点教材课程数量的比例 【可选】 近五年公开出版的教材数	
	K2.5 卓越培养	K2.5.1	K1 科教协同拔尖人才培养模式改革及其实践效果 【可选】 基础学科拔尖学生培养计划学生数
			K2 产教融合卓越人才培养模式改革及其实践效果 【可选】 产学研合作协同育人项目数
		K2.5.2 加强课程体系整体设计，优化公共课、专业基础课和专业课比例结构，提高课程建设规划性、系统性情况 【必选】 本科生均课程门数 【可选】 与行业企业共建、共同讲授的课程数	
		K2.5.3 新工科、新农科、新医科、新文科建设以及围绕“培育高水平教学成果”开展教研教改项目建设的举措及实施成效	
		K2.5.4 一流专业“双万计划”建设举措及成效	
		K2.5.5 一流课程“双万计划”建设举措及成效	
		K2.5.6 优秀教材建设举措及成效	
	2.6 创新创业教育	2.6.1 创新创业教育工作体系与创新创业教育平台建设情况	
		2.6.2 将创新创业教育贯穿于人才培养全过程、融入专业教育的举措与成效	
		2.6.3 学生参与创新创业教育积极性及创新创业教育成果 【必选】 本科生参加各级各类创新创业实践活动人数及比例 【必选】 “互联网+”大学生创新创业大赛获奖数 【可选】 省级以上学科竞赛获奖学生人次数占学生总数的比例	

一级指标	二级指标	审核重点	
3.教学资源与利用	X3.1 设施条件	X3.1.1 教学经费、图书资料、校园网等满足教学要求情况	
		X3.1.2 校舍、运动场所、体育设施、艺术场馆、实验室、实习基地及其设施条件满足教学要求情况及利用率	
	3.2 资源建设	B3.2.1	B1 优质教学资源建设及其共享情况
			B2 行业企业课程资源库、真实项目案例库建设及共享情况
		B3.2.2	B1 面向国家、行业领域需求的高水平教材建设举措与成效
			B2 面向行业企业实际、产业发展需要的应用型教材建设情况
		K3.2.3	适应“互联网+”课程教学需要的智慧教室、智能实验室等教学设施和条件建设及使用效果
		K3.2.4	K1 学科资源、科研成果转化为教学资源情况
			K2 产业技术发展成果、产学研合作项目转化为教学资源情况
4.教师队伍	4.1 师德师风	4.1.1 保障把教师思想政治建设放在首位、把师德师风作为评价教师的第一标准，强化师德教育、加强师德宣传、严格考核管理、加强制度建设，落实师德考核贯穿于教育教学全过程等方面的情况	
		4.1.2 教师在争做“四有”好老师、四个“引路人”，自觉遵守《新时代高校教师职业行为十项准则》等方面的情况	
	4.2 教学能力	B4.2.1	B1 专任教师的专业水平、教学能力、科研水平和能力
			B2 专任教师的专业水平、教学能力、产学研用能力
		4.2.2 提升教师教书育人能力和水平的措施	
	4.3 教学投入	4.3.1 教师投入教学、教授全员为本科生授课的激励与约束机制建立情况及实施效果 【必选】主讲本科课程教授占教授总数的比例 【必选】教授主讲本科课程人均学时数	

一级指标	二级指标	审核重点	
		4.3.2 教师特别是教授和副教授开展教学研究、参与教学改革与建设情况及成效 【必选】 教授、副教授担任专业负责人的专业占专业总数的比例	
	4.4 教师发展	4.4.1 重视教师培训与职业发展，把习近平总书记关于教育的重要论述作为核心培训课程，把《习近平总书记教育重要论述讲义》作为核心培训教材，加强思政与党务工作队伍建设的举措与成效	
		4.4.2 加强教师教学发展中心、基层教学组织和青年教师队伍建设举措与成效 【必选】 设有基层教学组织的专业占专业总数的比例 【可选】 教师发展中心培训本校教师的比例	
		B4.4.3	B1 提升教师教学能力、实践能力、科研能力、信息技术应用能力的政策措施
			B2 提升教师教学能力、产学研用能力、信息技术应用能力，鼓励教师到业界实践、挂职和承担横向课题的政策措施
		B4.4.4	B1 教师队伍分类管理与建设情况
			B2 双师双能型教师队伍和实践教学教师队伍管理与建设情况 【可选】 专任教师中双师双能型教师的比例
		K4.4.5 教师赴国（境）外交流、访学、参加国际会议、合作研究等情况	
5.学生发展	5.1 理想信念	5.1.1 学生理想信念和品德修养	
		5.1.2 加强学风建设，教育引导学生爱国、励志、求真、力行情况	
	5.2 学业成绩及综合素质	B5.2.1	B1 学生基础理论、知识面和创新能力 【可选】 本科生以第一作者/通讯作者在公开发行期刊发表的论文数和本科生获批国家发明专利数

一级指标	二级指标	审核重点	
			B2 学生综合应用知识能力和独立解决生产、管理和服务中实际问题能力 【可选】在学期间获得国家认可的职业资格证书学生数占在校生数的比例 【可选】本科生以第一作者/通讯作者在公开发行人刊发表的论文数和本科生获批国家发明专利数
		5.2.2 开展通识教育、体育、美育、劳动教育的措施与成效 【必选】体质测试达标率	
		5.2.3 社团活动、校园文化、社会实践、志愿服务等活动开展情况及育人效果 【可选】省级以上艺术展演、体育竞赛参赛获奖学生人次占学生总数的比例	
	K5.3 国际视野	K5.3.1 与国（境）外大学合作办学、合作育人以及与本科教育相关的国际交流活动和来华留学生教育开展情况	
		K5.3.2 国际先进教育理念、优质教育资源的吸收内化、培育和输出共享情况	
		K5.3.3 学生赴国（境）外交流、访学、实习、竞赛、参加国际会议、合作研究等情况 【可选】在学期间赴国（境）外交流、访学、实习的学生数占在校生数的比例	
	5.4 支持服务	5.4.1 领导干部和教师参与学生工作的情况	
		5.4.2 学校开展学生指导服务工作（学业、职业生涯规划、就业、家庭经济困难学生资助、心理健康咨询等）情况，学业导师、心理辅导教师、校医等配备及师生交流活动专门场所建设情况 【必选】专职辅导员岗位与在校生比例$\geq 1:200$ 【必选】专职从事心理健康教育教师与在校生比例$\geq 1:4000$ 且至少 2 名 【必选】专职就业指导教师和专职就业工作人员与应届毕业生比例$\geq 1:500$	

一级指标	二级指标	审核重点	
		5.4.3 与学分制改革和弹性学习相适应的管理制度、辅修专业制度、双学士学位制度建设情况	
		K5.4.4 探索学生成长增值评价，重视学生学习体验、自我发展能力和职业发展能力的具体措施及实施成效	
6.质量保障	6.1 质量管理	6.1.1 学校质量标准、质量管理制度、质量保障机构及队伍建设情况	
		6.1.2 加强考试管理、严肃考试纪律、完善过程性考核与结果性考核有机结合的学业考评制度、严把考试和毕业出口关的情况	
	6.2 质量改进	6.2.1 学校内部质量评估制度的建立及接受外部评估（含院校评估、专业认证等）情况	
		6.2.2 质量持续改进机制建设与改进效果	
	6.3 质量文化	6.3.1 自觉、自省、自律、自查、自纠的质量文化建设情况	
		6.3.2 质量信息公开制度及年度质量报告	
7.教学成效	7.1 达成度	7.1.1 学校各专业人才培养目标的达成情况	
		7.1.2 毕业生质量持续跟踪评价机制建立情况及跟踪评价结果	
	7.2 适应度	7.2.1 学校本科生源状况	
		B7.2.2	B1 毕业生面向国家和经济社会发展需要就业情况、就业质量和职业发展情况 【可选】升学率（含国内与国外） 【可选】应届本科生初次就业率及结构
			B2 毕业生面向学校所服务的区域和行业企业就业情况、就业质量及职业发展情况 【可选】升学率（含国内与国外） 【可选】应届本科生初次就业率及结构
	7.3 保障度	7.3.1 教学经费以及教室、实验室、图书馆、体育场馆、艺术场馆等资源条件满足教学需要情况 【必选】生均本科实验经费（元） 【必选】生均本科实习经费（元）	

一级指标	二级指标	审核重点
		7.3.2 教师的数量、结构、教学水平、产学研用能力、国际视野、教学投入等满足人才培养需要情况 【必选】生师比（要求见备注 8） 【必选】具有硕士学位、博士学位教师占专任教师比例≥50%
		7.4.1 学校人才培养各环节有序运行情况
		7.4.2 学校人才培养工作持续改进、持续提升情况
	7.4 有效度	7.4.3 近五年专业领域的优秀毕业生十个典型案例及培养经验
		7.5.1 学生（毕业生与在校生）对学习成长的满意度
		7.5.2 教师对学校教育教学工作的满意度
	7.5 满意度	7.5.3 用人单位的满意度

备注：

1.第二类审核评估分为三种，学校可根据自身实际情况，选择且只能选择其中一种。

2.二级指标和审核重点包括统一必选项、类型必选项、特色可选项、首评限选项。

——“统一必选项”无特殊标识，所有高校必须选择；

——“类型必选项”标识“B”，选择第一种的高校须统一选择“B1”，选择第二种的高校须统一选择“B2”；选择第三种的高校原则上选择“B2”；

——“特色可选项”标识“K”，高校可根据办学定位和人才培养目标自主选择，其中：第一种与“K1”选项对应，第二种与“K2”选项对应；第三种原则上与“K2”选项对应；

——“首评限选项”标识“X”，选择第三种的高校必须选择，其他高校不用选择。

3.审核重点中定量指标的具体要求可参考国家相关标准。其中，【必选】是指该定量指标学校必须选择；【可选】是指该定量指标学校可根据自身发展需要和实际情况自主选择至少 8 项。

4.表中定量指标计算原则上参照《中国教育监测与评价统计指标体系（2020 年版）》（教发〔2020〕6 号）。

5.生均年教学日常运行支出=教学日常运行支出/折合在校生数。教学日常运行

支出：指学校开展普通本专科教学活动及其辅助活动发生的支出，仅指教学基本支出中的商品和服务支出（302类）（不含教学专项拨款支出），具体包括：教学教辅部门发生的办公费（含考试考务费、手续费等）、印刷费、咨询费、邮电费、交通费、差旅费、出国费、维修（护）费、租赁费、会议费、培训费、专用材料费（含体育维持费等）、劳务费、其他教学商品和服务支出（含学生活动费、教学咨询研究机构会员费、教学改革科研业务费、委托业务费等）。取会计决算数。

6.年新增教学科研仪器设备所占比例（参照教育部教发〔2004〕2号文件）：年新增教学科研仪器设备所占比例 $\geq 10\%$ 。凡教学仪器设备总值超过1亿元的高校，当年新增教学仪器设备值超过1000万元，该项指标即为合格。

7.生均教学科研仪器设备值=普通高校教学与科研仪器设备总资产值/折合在校生数（参照教育部教发〔2004〕2号文件），综合、师范、民族院校，工科、农、林院校和医学院校 ≥ 5000 元/生，体育、艺术院校 ≥ 4000 元/生，语文、财经、政法院校 ≥ 3000 元/生。

8.生师比=折合在校生数/专任教师总数（参照教育部教发〔2004〕2号文件），综合、师范、民族院校，工科、农、林院校和语文、财经、政法院校 $\leq 18:1$ ；医学院校 $\leq 16:1$ ；体育、艺术院校 $\leq 11:1$ 。

折合在校生数=普通本专科在校生数+硕士研究生在校生数 $\times 1.5$ +博士研究生在校生数 $\times 2$ +普通本专科留学生在校生数+硕士留学生在校生数 $\times 1.5$ +博士留学生在校生数 $\times 2$ +普通预科生注册生数+成人业余本专科在校生数 $\times 0.3$ +成人函授本专科在校生数 $\times 0.1$ +网络本专科在校生 $\times 0.1$ +本校中职在校生数+其他（占用教学资源的学历教育学生数，例如成人脱产本专科在校生数）。

专任教师总数=本校专任教师数+本学年聘请校外教师数 $\times 0.5$ +临床教师数 $\times 0.5$ ；其中：本校专任教师须承担教学任务且人事关系在本校（原则上须连续6个月缴纳人员养老险等社保或人员档案在本校）；校外教师须承担本校教学任务、有聘用合同和劳务费发放记录，聘请校外教师折算数（本学年聘请校外教师数 $\times 0.5$ ）不超过专任教师总数的四分之一；临床教师须承担教学任务且人事关系在

国务院办公厅关于进一步支持大学生创新创业的 指导意见

国办发〔2021〕35号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

纵深推进大众创业万众创新是深入实施创新驱动发展战略的重要支撑，大学生是大众创业万众创新的生力军，支持大学生创新创业具有重要意义。近年来，越来越多的大学生投身创新创业实践，但也面临融资难、经验少、服务不到位等问题。为提升大学生创新创业能力、增强创新活力，进一步支持大学生创新创业，经国务院同意，现提出以下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持创新引领创业、创业带动就业，支持在校大学生提升创新创业能力，支持高校毕业生创业就业，提升人力资源素质，促进大学生全面发展，实现大学生更加充分更高质量就业。

二、提升大学生创新创业能力

（一）将创新创业教育贯穿人才培养全过程。深化高校创新创业教育改革，健全课堂教学、自主学习、结合实践、指导帮扶、文化引领融为一体的高校创新创业教育体系，增强大学生的创新精神、创业意识和创新创业能力。建立以创新创业为导向的新型人才培养模式，健全校校、校企、校地、校所协同的创新创业人才培养机制，打造一批创新创业教育特色示范课程。（教育部牵头，人力资源社会保障部等按职责分工负责）

（二）提升教师创新创业教育教学能力。强化高校教师创新创业教育教学能力和素养培训，改革教学方法和考核方式，推动教师把国际前沿学术发展、最新研究成果和实践经验融入课堂教学。完善高校双创指导教师到行业企业挂职锻炼的保障激励政策。实施高校双创校外导师专项人才计划，探索实施驻校企业家制度，吸引更多各行各业优秀人才担任双创导师。支持建设一批双创导师培训基地，定期开展培训。（教育部牵头，人力资源社会保障部等按职责分工负责）

（三）加强大学生创新创业培训。打造一批高校创新创业培训活动品牌，创新培训模式，面向大学生开展高质量、有针对性的创新创业培训，提升大学生创新创业能力。组织双创导师深入校园举办创业大讲堂，进行创业政策解读、经验分享、实践指导等。支持各类创新创业大赛对大学生创业者给予倾斜。（人力资源社会保障部、教育部等按职责分工负责）

三、优化大学生创新创业环境

（四）降低大学生创新创业门槛。持续提升企业开办服务能力，为大学生创业提供高效便捷的登记服务。推动众创空间、孵化器、加速器、产业园全链条发展，鼓励各类孵化器面向大学生创新创业团队开放一定比例的免费孵化空间，并将开放情况纳入国家级科技企业孵化器考核评价，降低大学生创新创业团队入驻条件。政府投资开发的孵化器等创业载体应安排 30%左右的场地，免费提供给高校毕业生。有条件的地方可对高校毕业生到孵化器创业给予租金补贴。（科技部、教育部、市场监管总局等和地方各级人民政府按职责分工负责）

（五）便利化服务大学生创新创业。完善科技创新资源开放共享平台，强化对大学生的技术创新服务。各地区、各高校和科研院所的实验室以及科研仪器、设施等科技创新资源可以面向大学生开放共享，提供低价、优质的专业服务，支持大学生创新创业。支持行业企业面向大学生发布企业需求清单，引导大学生精准创新创业。鼓励国有大中型企业面向高校和大学生发布技术创新需求，开展“揭榜挂帅”。（科技部、发展改革委、教育部、国资委等按职责分工负责）

（六）落实大学生创新创业保障政策。落实大学生创业帮扶政策，加大对创业失败大学生的扶持力度，按规定提供就业服务、就业援助和社会救助。加强政府支持引导，发挥市场主渠道作用，鼓励有条件的地方探索建立大学生创业风险救助机制，可采取创业风险补贴、商业险保费补助等方式予以支持，积极研究更加精准、有效的帮扶措施，及时总结经验、适时推广。毕业后创业的大学生可按规定缴纳“五险一金”，减少大学生创业的后顾之忧。（人力资源社会保障部、教育部、财政部、民政部、医保局等和地方各级人民政府按职责分工负责）

四、加强大学生创新创业服务平台建设

（七）建强高校创新创业实践平台。充分发挥大学科技园、大学生创业园、大学生创客空间等校内创新创业实践平台作用，面向在校大学生免费开放，开展专业化孵化服务。结合学校学科专业特色优势，联合有关行业企业建设一批校外大学生双创实践教学基地，深入实施大学生创新创业训练计划。（教育部、科技部、人力

资源社会保障部等按职责分工负责)

(八) 提升大众创业万众创新示范基地带动作用。加强双创示范基地建设, 深入实施创业就业“校企行”专项行动, 推动企业示范基地和高校示范基地结对共建、建立稳定合作关系。指导高校示范基地所在城市主动规划和布局高校周边产业, 积极承接大学生创新成果和人才等要素, 打造“城校共生”的创新创业生态。推动中央企业、科研院所和相关公共服务机构利用自身技术、人才、场地、资本等优势, 为大学生建设集研发、孵化、投资等于一体的创业创新培育中心、互联网双创平台、孵化器和科技产业园区。(发展改革委、教育部、科技部、国资委等按职责分工负责)

五、推动落实大学生创新创业财税扶持政策

(九) 继续加大对高校创新创业教育的支持力度。在现有基础上, 加大教育部中央彩票公益金大学生创新创业教育发展资金支持力度。加大中央高校教育教学改革专项资金支持力度, 将创新创业教育和大学生创新创业情况作为资金分配重要因素。(财政部、教育部等按职责分工负责)

(十) 落实落细减税降费政策。高校毕业生在毕业年度内从事个体经营, 符合规定条件的, 在 3 年内按一定限额依次扣减其当年实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税; 对月销售额 15 万元以下的小规模纳税人免征增值税, 对小微企业和个体工商户按规定减免所得税。对创业投资企业、天使投资人投资于未上市的中小高新技术企业以及种子期、初创期科技型企业的投资额, 按规定抵扣所得税应纳税所得额。对国家级、省级科技企业孵化器和大学科技园以及国家备案众创空间按规定免征增值税、房产税、城镇土地使用税。做好纳税服务, 建立对接机制, 强化精准支持。(财政部、税务总局等按职责分工负责)

六、加强对大学生创新创业的金融政策支持

(十一) 落实普惠金融政策。鼓励金融机构按照市场化、商业可持续原则对大学生创业项目提供金融服务, 解决大学生创业融资难题。落实创业担保贷款政策及贴息政策, 将高校毕业生个人最高贷款额度提高至 20 万元, 对 10 万元以下贷款、获得设区的市级以上荣誉的高校毕业生创业者免除反担保要求; 对高校毕业生设立的符合条件的小微企业, 最高贷款额度提高至 300 万元; 降低贷款利率, 简化贷款申报审核流程, 提高贷款便利性, 支持符合条件的高校毕业生创业就业。鼓励和引导金融机构加快产品和服务创新, 为符合条件的大学生创业项目提供金融服务。(财

政部、人力资源社会保障部、人民银行、银保监会等按职责分工负责)

(十二) 引导社会资本支持大学生创新创业。充分发挥社会资本作用,以市场化机制促进社会资源与大学生创新创业需求更好对接,引导创新创业平台投资基金和社会资本参与大学生创业项目早期投资与投智,助力大学生创新创业项目健康成长。加快发展天使投资,培育一批天使投资人和创业投资机构。发挥财政政策作用,落实税收政策,支持天使投资、创业投资发展,推动大学生创新创业。(发展改革委、财政部、税务总局、证监会等按职责分工负责)

七、促进大学生创新创业成果转化

(十三) 完善成果转化机制。研究设立大学生创新创业成果转化服务机构,建立相关成果与行业产业对接长效机制,促进大学生创新创业成果在有关行业企业推广应用。做好大学生创新项目的知识产权确权、保护等工作,强化激励导向,加快落实以增加知识价值为导向的分配政策,落实成果转化奖励和收益分配办法。加强面向大学生的科技成果转化培训课程建设。(科技部、教育部、知识产权局等按职责分工负责)

(十四) 强化成果转化服务。推动地方、企业和大学生创新创业团队加强合作对接,拓宽成果转化渠道,为创新成果转化和创业项目落地提供帮助。鼓励国有大中型企业和产教融合型企业利用孵化器、产业园等平台,支持高校科技成果转化,促进高校科技成果和大学生创新创业项目落地发展。汇集政府、企业、高校及社会资源,加强对中国国际“互联网+”大学生创新创业大赛中涌现的优秀创新创业项目的后续跟踪支持,落实科技成果转化相关税收优惠政策,推动一批大赛优秀项目落地,支持获奖项目成果转化,形成大学生创新创业示范效应。(教育部、科技部、发展改革委、财政部、国资委、税务总局等按职责分工负责)

八、办好中国国际“互联网+”大学生创新创业大赛

(十五) 完善大赛可持续发展机制。鼓励省级人民政府积极承办大赛,压实主办职责,进一步加强组织领导和综合协调,落实配套支持政策和条件保障。坚持政府引导、公益支持,支持行业企业深化赛事合作,拓宽办赛资金筹措渠道,适当增加大赛冠名赞助经费额度。充分利用市场化方式,研究推动中央企业、社会资本发起成立中国国际“互联网+”大学生创新创业大赛项目专项发展基金。(教育部、国资委、证监会、建设银行等按职责分工负责)

(十六) 打造创新创业大赛品牌。强化大赛创新创业教育实践平台作用,鼓励各学段学生积极参赛。坚持以赛促教、以赛促学、以赛促创,丰富竞赛形式和内容。

建立健全中国国际“互联网+”大学生创新创业大赛与各级各类创新创业比赛联动机制，推进大赛国际化进程，搭建全球性创新创业竞赛平台，深化创新创业教育国际交流合作。（教育部等按职责分工负责）

九、加强大学生创新创业信息服务

（十七）建立大学生创新创业信息服务平台。汇集创新创业帮扶政策、产业激励政策和全国创新创业教育优质资源，加强信息资源整合，做好国家和地方的政策发布、解读等工作。及时收集国家、区域、行业需求，为大学生精准推送行业和市场动向等信息。加强对创新创业大学生和项目的跟踪、服务，畅通供需对接渠道，支持各地积极举办大学生创新创业项目需求与投融资对接会。（教育部、发展改革委、人力资源社会保障部等按职责分工负责）

（十八）加强宣传引导。大力宣传加强高校创新创业教育、促进大学生创新创业的必要性、重要性。及时总结推广各地区、各高校的好经验好做法，选树大学生创新创业成功典型，丰富宣传形式，培育创客文化，营造敢为人先、宽容失败的环境，形成支持大学生创新创业的社会氛围。做好政策宣传宣讲，推动大学生用足用好税费减免、企业登记等支持政策。（教育部、中央宣传部牵头，地方各级人民政府、各有关部门按职责分工负责）

各地区、各有关部门要认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，抓好本意见的贯彻落实。教育部要会同有关部门加强协调指导，督促支持大学生创新创业各项政策的落实，加强经验交流和推广。地方各级人民政府要加强组织领导，深入了解情况，优化创新创业环境，积极研究制定和落实支持大学生创新创业的政策措施，及时帮助大学生解决实际问题。

国务院办公厅

2021年9月22日

教育部国家发展改革委财政部 关于加快新时代研究生教育改革发展的意见

教研〔2020〕9号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委）、发展改革委、财政厅（局），新疆生产建设兵团教育局、发展改革委、财政局，有关部门（单位）教育司（局），中国科学院大学、中国社会科学院大学，中共中央党校学位评定委员会、中国人民解放军学位委员会，部属各高等学校、部省合建各高等学校：

研究生教育肩负着高层次人才培养和创新创造的重要使命，是国家发展、社会进步的重要基石，是应对全球人才竞争的基础布局。改革开放特别是党的十八大以来，我国研究生教育快速发展，已成为世界研究生教育大国。中国特色社会主义进入新时代，各行各业对高层次创新人才的需求更加迫切，研究生教育的地位和作用更加凸显。为深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，全面贯彻落实全国教育大会、全国研究生教育会议精神，促进研究生德智体美劳全面发展，切实提升研究生教育支撑引领经济社会发展能力，现就加快新时代研究生教育改革提出以下意见。

一、总体要求

1.指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，坚定走内涵式发展道路，以立德树人、服务需求、提高质量、追求卓越为主线，面向世界科技竞争最前沿，面向经济社会发展主战场，面向人民群众新需求，面向国家治理大战略，瞄准科技前沿和关键领域，深入推进学科专业调整，提升导师队伍水平，完善人才培养体系，推进研究生教育治理体系和治理能力现代化，引导研究生培养单位办出特色、办出水平，加快建设研究生教育强国，为坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强有力的人才和智力支撑。

2.基本原则。坚持党的领导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，把正确政治方向和价值导向贯穿研究生教育和管理全过程；坚持育人为本，以研究生德智体美劳全面发展为中心，把立德树人成效作为检验研究生教育工作的根本标准；坚持需求导向，扎根中国大地，全面提升研究生教育服务国家和区域发展能力；坚持创新引领，增强研究生使命感责任感，全面提升研究生知识

创新和实践创新能力；坚持改革驱动，充分激发办学主体活力，加快构建优质高效开放的研究生教育体系。

3.总体目标。到 2025 年，基本建成规模结构更加优化、体制机制更加完善、培养质量显著提升、服务需求贡献卓著、国际影响力不断扩大的高水平研究生教育体系。到 2035 年，初步建成具有中国特色的研究生教育强国。

二、加强思想政治工作，健全“三全育人”机制

4.完善思想政治教育体系，提升研究生思想政治教育水平。开全开好研究生思想政治理论课，推进习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑。加强研究生课程思政，建成一批课程思政示范高校，推出一批课程思政示范课程，选树一批课程思政教学名师和团队，建设一批课程思政教学研究示范中心。配齐建强研究生辅导员队伍，全面落实专职辅导员专业技术职务、行政岗位职级“双线”晋升政策，探索依托导师和科研团队配备兼职辅导员。加强研究生心理健康教育、职业规划和就业创业服务。将研究生思想政治教育评价结果作为“双一流”建设成效评价、学位授权点合格评估的重要内容。

5.发挥导师言传身教作用，激励导师做研究生成长成才的引路人。导师是研究生培养第一责任人，要了解掌握研究生的思想状况，将专业教育与思想政治教育有机融合，既做学业导师又做人生导师；要率先垂范，以良好的思想品德和人格魅力影响和鼓舞研究生；要培养研究生良好的学风，严格要求学生遵守科学道德和学术规范。

6.提高研究生党建工作水平，强化党组织战斗堡垒作用。创新研究生党组织设置方式，探索在科研团队、学术梯队等建立党组织。选优配强研究生党支部书记，充分发挥研究生党员的先锋模范作用。持续开展新时代高校党建示范创建和质量创优工作，做好高校“百个研究生样板党支部”和“百名研究生党员标兵”遴选培育工作。

三、对接高层次人才需求，优化规模结构

7.以服务需求为导向，合理扩大人才培养规模。坚持供给与需求相匹配、数量与质量相统一，保持与经济社会发展相适应、与培养能力相匹配的研究生教育发展节奏，博士研究生招生规模适度超前布局，硕士研究生招生规模稳步扩大。招生规模统筹考虑国家需求、地区差异、培养条件、培养质量等因素，实行动态调整，差异化配置。

8.优化培养类型结构，大力发展专业学位研究生教育。稳步发展学术学位研究生教育，以国家重大战略、关键领域和社会重大需求为重点，增设一批硕士、博士专业学位类别。新增硕士学位授予单位原则上只开展专业学位研究生教育，新增硕

士学位授权点以专业学位授权点为主。各培养单位要根据经济社会发展需求和自身办学定位，切实优化人才培养类型结构。

9.适应社会需求变化，加快学科专业结构调整。建立基础学科、应用学科、交叉学科分类发展新机制，按照单位自主调、市场调节调、国家引导调的思路，不断优化学科专业结构，健全退出机制。设立新兴交叉学科门类，支持战略性新兴学科发展。完善“双一流”建设动态监测与调整机制，引导建设高校和学科主动服务国家重大战略需求。

10.优化布局结构，服务国家区域发展战略。完善省域研究生教育布局，建设区域性研究生教育高地。大力支持雄安新区、粤港澳大湾区、长三角、海南自由贸易试验区和长江经济带等区域发展优质研究生教育，振兴东北地区研究生教育。支持中西部地区发展与国家及区域战略相匹配的学科专业。

11.坚持质量导向，完善学位授权审核工作。将深化科教融合、产教融合作为学位授权点布局的重要参考因素。持续推动省级教育主管部门统筹开展硕士学位授权审核工作，实现对区域经济社会发展的有力支撑。稳步推进学位授权自主审核工作，继续放权符合条件的高等学校自主审核增列学位授权点，自主设置一级学科、新兴交叉学科和专业学位类别。加强对中西部地区和高水平民办高校学位授权的支持。探索高水平应用型本科高校申请开展专业学位人才培养。

四、深化体制机制改革，创新招生培养模式

12.深化招生计划管理改革，健全供需调节机制。建立健全与经济社会发展相适应的研究生招生计划调节机制。实施国家关键领域急需高层次人才培养专项招生计划。招生计划向重大科研平台、重大科技任务、重大工程项目、关键学科领域、产教融合创新平台和“双一流”建设取得突破性进展的高校倾斜。在博士研究生招生计划管理中，积极支持严把质量关、博士研究生分流退出比例较大的培养单位。在硕士专业学位研究生招生计划管理中，积极支持有效落实产教融合机制的培养单位和高水平应用型高校。继续在部分高水平研究型大学实施博士招生计划弹性管理。在现有财政拨款制度基础上，探索实施以国家重大科学研究、工程研发等科研经费承担培养成本的科研项目博士研究生专项招生计划。探索建立研究生招生计划管理负面清单制度，对学位点评估、博士论文抽检、师德师风、考试招生违规违法等问题突出的培养单位予以必要限制。

13.深化考试招生制度改革，精准选拔人才。完善分类考试、综合评价、多元录取、严格监管的研究生考试招生制度体系。深化硕士研究生考试招生改革，优化

初试科目和内容，强化复试考核，综合评价考生考试成绩、专业素养、实践能力、创新精神和一贯学业表现等，择优录取；研究探索基础能力素质考试和招生单位自主组织专业能力考试相结合的研究生招生考试方式。健全博士研究生“申请—考核”招生选拔机制，扩大直博生招生比例，研究探索在高精尖缺领域招收优秀本科毕业生直接攻读博士学位的办法。

14.完善科教融合育人机制，加强学术学位研究生知识创新能力培养。加强系统科研训练，以大团队、大平台、大项目支撑高质量研究生培养。推进硕博贯通培养，实行培养方案一体化设计。聚焦数理化、文史哲等基础学科，以强化原始创新能力为导向，实施高层次人才培养专项。

15.强化产教融合育人机制，加强专业学位研究生实践创新能力培养。实施“国家产教融合研究生联合培养基地”建设计划，重点依托产教融合型企业 and 产教融合型城市，大力开展研究生联合培养基地建设，着力提升实践创新能力。科学规划布局建设集成电路、人工智能、储能技术等国家产教融合创新平台，实施关键领域核心技术紧缺博士人才自主培养专项。鼓励各地各培养单位设立“产业(行业)导师”，加强专业学位研究生双导师队伍建设。推动行业企业全方位参与人才培养，通过设立冠名奖学金、研究生工作站、校企研发中心等措施，吸引研究生和导师参与研发项目。大力推进专业学位与职业资格的有机衔接。

16.加强课程教材建设，提升研究生课程教学质量。培养单位要紧密结合经济社会发展需要，完善课程设置、教学内容的审批机制，优化课程体系，加强教材建设，创新教学方式，突出创新能力培养，加强体育美育和劳动实践教育。规范核心课程设置，打造精品示范课程，编写遴选优秀教材，推动优质资源共享。将课程教材质量作为学位点合格评估、学科发展水平、教师绩效考核和人才培养质量评价的重要内容。鼓励办好研究生创新实践大赛和学科学术论坛。在国家级教学成果奖中单独设立研究生教学成果奖。

17.加强关键环节质量监控，完善分流选择机制。培养单位要加强培养关键环节质量监控，完善研究生资格考试、中期考核和年度考核制度。加大分流力度，对不适合继续攻读学位的研究生及早分流。畅通分流选择渠道，分流退出的博士研究生，符合硕士学位授予标准的可授予硕士学位；未满足学位授予条件的研究生，毕业后一定时间内达到相应要求的，可重新申请授予学位。完善研究生学业相关申诉救济机制，加强研究生合法权益保护。

18.深化开放合作，提升国际影响力。打造“留学中国”品牌，吸引优秀学生

来华攻读硕士、博士学位，完善来华留学生招生、培养等管理体系，保障学位授予质量。鼓励培养单位与国际高水平大学建立研究生双向交流机制，支持双方互授联授学位。支持引进国外优质教育资源，建设高水平中外合作办学，推动高层次人才培养和学科建设。优化国家公派出国留学研究生全球布局。创新国际组织人才培养项目，加大国际组织后备人才培养力度。

五、全面从严加强管理，提升培养质量

19.健全内部质量管理体系，压实培养单位主体责任。培养单位要完善质量控制和保证制度，抓住课程学习、实习实践、学位论文开题、中期考核、论文评阅和答辩、学位评定等关键环节，落实全过程管理责任，细化强化导师、学位论文答辩委员会和学位评定委员会权责，杜绝学位“注水”。推动培养单位探索建立学位论文评阅意见公开等制度，合理制定与学位授予相关的科研成果要求，破除“唯论文”倾向。加强教学质量督导，提升信息化管理水平。

20.强化导师岗位管理，全面落实育人职责。培养单位要严格导师选聘标准，加强导师团队建设，明确导师权责，规范导师指导行为，支持导师严格学业管理；将政治表现、师德师风、学术水平、指导精力投入等纳入导师评价考核体系。加强兼职导师、校外导师的选聘、考核和培训工作。建立国家典型示范、省级重点保障、培养单位全覆盖的三级导师培训体系。鼓励各地各培养单位评选优秀导师和团队。

21.加强学风建设，严惩学术不端行为。培养单位要完善学风建设工作机制，将科学精神、学术诚信、学术（职业）规范和伦理道德作为导师培训和研究生培养的重要内容，把论文写作指导课程作为必修课。抓住研究生培养关键环节，健全学术不端行为预防和处置机制，加大对学术不端行为的查处力度。

22.完善质量评价机制，破除“五唯”评价方式。聚焦人才培养成效、科研创新质量、社会服务贡献等核心要素，健全分类多维的质量评价体系，扭转不科学的评价导向。鼓励引入第三方专业机构对研究生培养质量进行诊断式评估。加强研究生教育质量监测，探索开展毕业研究生职业发展调查。

23.加强外部质量监督，严格规范管理。统筹运用学位授权点合格评估、质量专项检查、学位论文抽检等手段，强化对培养制度及其执行的评价诊断。严格规范培养档案管理，探索建立学术论文、学位论文校际馆际共享机制，将学位论文作假行为作为信用记录，纳入全国信用信息共享平台。推动建立优秀学位论文示范制度，鼓励培养单位和学术组织开展优秀学位论文评选。扩大学位论文抽检比例，提升抽检科学化、精细化水平。对无法保证质量的学科或专业学位类别，撤销学位授权。

对问题严重的培养单位，视情况限制申请新增学位授权。

六、切实加强组织领导，完善条件保障

24.全面加强党的领导，确保正确办学方向。培养单位各级党组织要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，坚守研究生教育意识形态阵地。培养单位党委会、常委会，要把加快研究生教育改革发展纳入重要议题，认真研究部署，积极推进落实。

25.切实做好经费保障，完善差异化投入机制。完善研究生教育投入体系，加大博士研究生教育投入力度，研究建立差异化生均拨款机制，加大对基础研究、关键核心技术领域研究生培养的支持。完善培养成本分担机制，合理确定不同类型研究生教育学费收费标准，健全教育收费标准动态调整机制，鼓励培养单位使用科研项目资金支持研究生培养。

26.改革完善资助体系，激发研究生学习积极性。完善政府主导、培养单位统筹、社会广泛参与的研究生资助投入格局。根据经济发展水平和物价变动情况，建立完善资助标准动态调整机制。加大对基础学科和关键领域人才培养的资助力度。培养单位要完善奖助学金评定标准，充分发挥奖助学金的激励作用，探索建立动态调整的“三助”制度。适时调整国家助学贷款标准，给予家庭经济困难研究生更多支持。

27.加强管理队伍建设，提升管理服务水平。各培养单位要加强研究生院（部、处）建设，强化管理工作职责，保障办公条件；健全校、院（部、系、所）两级研究生教育管理体系，加强基层管理力量，按照研究生培养规模配齐建强专职管理队伍；加强管理人员培训，提高专业化服务水平。

28.强化组织保障，确保改革措施落地见效。各级教育、发展改革、财政主管部门要加强宏观指导，强化资源配置，保障研究生教育投入。充分发挥国务院学位委员会学科评议组和全国专业学位研究生教育指导委员会等专家组织和行业学会的作用，加强研究生教育研究、咨询和指导。支持有条件的高校建设研究生教育专门研究机构。各地各培养单位要认真制定落实方案，加强宣传引导，为深化研究生教育改革、建设研究生教育强国作出应有贡献。

教育部 国家发展改革委 财政部

2020年9月4日

教育部等六部门关于加强新时代高校教师队伍建设的指导意见

教师〔2020〕10号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委）、党委组织部、党委宣传部、财政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、住房和城乡建设厅（委、管委），新疆生产建设兵团教育局、党委组织部、党委宣传部、财政局、人力资源社会保障局、住房和城乡建设局，有关部门（单位）教育司（局），部属各高等学校、部省合建各高等学校：

为全面贯彻习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，深入贯彻落实中共中央、国务院印发的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》和《深化新时代教育评价改革总体方案》，加强新时代高校教师队伍建设改革，现提出如下指导意见。

一、准确把握高校教师队伍建设改革的时代要求，落实立德树人根本任务

1.指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实立德树人根本任务，聚焦高校内涵式发展，以强化高校教师思想政治素质和师德师风建设为首要任务，以提高教师专业素质能力为关键，以推进人事制度改革为突破口，遵循教育规律和教师成长发展规律，为提高人才培养质量、增强科研创新能力、服务国家经济社会发展提供坚强的师资保障。

2.目标任务。通过一系列改革举措，高校教师发展支持体系更加健全，管理评价制度更加科学，待遇保障机制更加完善，教师队伍治理体系和治理能力现代化。高校教师职业吸引力明显增强，教师思想政治素质、业务能力、育人水平、创新能力得到显著提升，建设一支政治素质过硬、业务能力精湛、育人水平高超的高素质专业化创新型高校教师队伍。

二、全面加强党的领导，不断提升教师思想政治素质和师德素养

3.加强思想政治引领。引导广大教师坚持“四个相统一”，争做“四有”好老师，当好“四个引路人”，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。强化党对高校的政治领导，增强高校党组织政治功能，加强党员教育管理监督，发挥基层党组织和党员教师作用。重视做好在优秀青年教师、留学归国教师中发展党员工作。完善教师思想政治工作组织管理体系，充分发挥高校党委教师工作

部在教师思想政治工作和师德师风建设中的统筹作用。健全教师理论学习制度，全面提升教师思想政治素质和育德育人能力。加强民办高校思想政治建设，配齐强民办高校思想政治工作队伍。

4.培育弘扬高尚师德。常态化推进师德培育涵养，将各类师德规范纳入新教师岗前培训和在职教师全员培训必修内容。创新师德教育方式，通过榜样引领、情景体验、实践教育、师生互动等形式，激发教师涵养师德的内生动力。强化高校教师“四史”教育，规范学时要求，在一定周期内做到全员全覆盖。建好师德基地，构建师德教育课程体系。加大教师表彰力度，健全教师荣誉制度，高校可举办教师入职、荣休仪式，设立以教书育人为导向的奖励，激励教师潜心育人。鼓励社会组织和个人出资奖励教师。支持地方和高校建立优秀教师库，挖掘典型，强化宣传感召。持续推出主题鲜明、展现教师时代风貌的影视文学作品。

5.强化师德考评落实。将师德师风作为教师招聘引进、职称评审、岗位聘用、导师遴选、评优奖励、聘期考核、项目申报等的首要要求和第一标准，严格师德考核，注重运用师德考核结果。高校新入职教师岗前须接受师德师风专题培训，达到一定学时、考核合格方可取得高等学校教师资格并上岗任教。切实落实主体责任，将师德师风建设情况作为高校领导班子年度考核的重要内容。落实《新时代高校教师职业行为十项准则》，依法依规严肃查处师德失范问题。建立健全师德违规通报曝光机制，起到警示震慑作用。依托政法机关建立的全国性侵违法犯罪信息库等，建立教育行业从业限制制度。

三、建设高校教师发展平台，着力提升教师专业素质能力

6.健全高校教师发展制度。高校要健全教师发展体系，完善教师发展培训制度、保障制度、激励制度和督导制度，营造有利于教师可持续发展的良性环境。积极应对新科技对人才培养的挑战，提升教师运用信息技术改进教学的能力。鼓支持高校教师进行国内外访学研修，参与国际交流合作。继续实施高校青年教师示范性培训项目、高职教师教学创新团队建设项目。探索教师培训学分管理，将培训学分纳入教师考核内容。

7.夯实高校教师发展支持服务体系。统筹教师研修、职业发展咨询、教育教学指导、学术发展、学习资源服务等职责，建实建强教师发展中心等平台，健全师发展组织体系。高校要加强教师发展工作和人员专业化建设，加大教师发展的人员、资金、场地等资源投入，推动建设各级示范性教师发展中心。鼓励高校与大中型企事业单位共建教师培养培训基地，支持高校专业教师与行业企业人才队伍交流融合，

提升教师实践能力和创新能力。发挥教学名师和教学成果奖的示范带动作用。

四、完善现代高校教师管理制度，激发教师队伍创新活力

8.完善高校教师聘用机制。充分落实高校用人自主权，政府各有关部门不统一组织高校人员聘用考试，简化进入程序。高校根据国家有关规定和办学实际需要，自主制定教师聘用条件，自主公开招聘教师。不得将毕业院校、出国（境）学习经历、学习方式和论文、专利等作为限制性条件。严把高校教师选拔聘用入口关，将思想政治素质和业务能力双重考察落到实处。建立新教师岗前培训与高校教师资格相衔接的制度。拓宽选人用人渠道，加大从国内外行业企业、专业组织等吸引优秀人才力度。按要求配齐配优建强高校思政课教师队伍和辅导员队伍。探索将行业企业从业经历、社会实践经历作为聘用职业院校专业课教师的重要条件。研究出台外籍教师聘任和管理办法，规范外籍教师管理。

9.加快高校教师编制岗位管理改革。积极探索实行高校人员总量管理。高校依法采取多元化聘用方式自主灵活用人，统筹用好编制资源，优先保障教学科研需求，向重点学科、特色学科和重要管理岗位倾斜。合理设置教职员岗位结构比例，加强教职员队伍建设。深入推进岗位聘用改革，实施岗位聘期制管理，进一步探索准聘与长聘相结合等管理方式，落实和完善能上能下、能进能出的聘用机制。

10.强化高校教师教育教学管理。完善教学质量评价制度，多维度考评教学规范、教学运行、课堂教学效果、教学改革与研究、教学获奖等教学工作实绩。强化教学业绩和教书育人实效在绩效分配、职务职称评聘、岗位晋级考核中的比，把承担一定量的本（专）科教学工作作为教师职称晋升的必要条件。将教授为本专科生上课作为基本制度，高校应明确教授承担本专科生教学最低课时要求，对未达到要求的给予年度或聘期考核不合格处理。

11.推进高校教师职称制度改革。研究出台高校教师职称制度改革的指导意见，将职称评审权直接下放至高校，由高校自主评审、按岗聘任。完善教师职称评审标准，根据不同学科、不同岗位特点，分类设置评价指标，确定评审办法。不把出国（境）学习经历、专利数量和对论文的索引、收录、引用等指标要求作为限制性条件。完善同行专家评价机制，推行代表性成果评价。对承担国防和关键核心技术攻关任务的教师，探索引入贡献评价机制。完善职称评审程序，持续做好高校教师职称评审监管。

12.深化高校教师考核评价制度改革。突出质量导向，注重凭能力、实绩和贡献评价教师，坚决扭转轻教学、轻育人等倾向，克服唯论文、唯帽子、唯职称、学

历、唯奖项等弊病。规范高等学校 SCI 等论文相关指标使用，避免 SCI、SSCI、A&HCI、CSSCI 等引文数据使用中的绝对化，坚决摒弃“以刊评文”，破除论文“SCI 至上”。合理设置考核评价周期，探索长周期评价。注重个体评价与团队评价相结合。建立考核评价结果分级反馈机制。建立院校评估、本科教学评估、学科评估和教师评价政策联动机制，优化、调整制约和影响教师考核评价政策落实的评价指标。

13.建立健全教师兼职和兼职教师管理制度。高校教师在履行校内岗位职责、不影响本职工作的前提下，经学校同意，可在校外兼职从事与本人学科密切相关、并能发挥其专业能力的工作。地方和高校应建立健全教师兼职管理制度，规范教师合理兼职，坚决惩治教师兼职乱象。鼓励高校聘请校外专家学者等担任兼教师，完善兼职教师管理办法，规范遴选聘用程序，明确兼职教师的标准、责任、权利和工作要求，确保兼职教师具有较高的师德素养、业务能力和育人水平。

五、切实保障高校教师待遇，吸引稳定一流人才从教

14.推进高校薪酬制度改革。落实以增加知识价值为导向的收入分配政策，扩大高校工资分配自主权，探索建立符合高校特点的薪酬制度。探索建立高校薪酬水平调查比较制度，健全完善高校工资水平决定和正常增长机制，在保障基本工资水平正常调整的基础上，合理确定高校教师工资收入水平，并向高层次人才密集、承担教学科研任务较重的高校加大倾斜力度。高校教师依法取得的职务科技成果转化现金奖励计入当年本单位绩效工资总量，但不受总量限制，不纳入总量基数。落实高层次人才工资收入分配激励、兼职兼薪和离岗创业等政策规定。鼓励高校设立由第三方出资的讲席教授岗位。

15.完善高校内部收入分配激励机制。落实高校内部分配自主权，高校要结合实际健全内部收入分配机制，完善绩效考核办法，向扎根教学一线、业绩突出的教师倾斜，向承担急难险重任务、作出突出贡献的教师倾斜，向从事基础前沿研究、国防科技等领域的教师倾斜。把参与教研活动，编写教材案例，承担命题监考任务，指导学生毕业设计、就业、创新创业、社会实践、学生社团、竞赛展演等情况计入工作量。激励优秀教师承担继续教育的教学工作，将相关工作量纳入绩效考核体系。不将论文数、专利数、项目数、课题经费等科研量化指标与绩效工资分配、奖励直接挂钩，切实发挥收入分配政策的激励导向作用。

六、优化完善人才管理服务体系，培养造就一批高层次创新人才

16.优化人才引育体系。强化服务国家战略导向，加强人才体系顶层设计，发

挥好国家重大人才工程的引领作用，着力打造高水平创新团队，培养一批具有国际影响力的科学家、学科领军人才和青年学术英才。规范人才引进，严把政治关、师德关，做到“凡引必审”。加强高校哲学社会科学人才和高端智库建设，汇聚培养一批哲学社会科学名师。坚持正确的人才流动导向，鼓励高校建立行业自律机制和人才流动协商沟通机制，发挥高校人才工作联盟作用。坚决杜绝违规引进人才，未经人才计划主管部门同意，在支持周期内离开相关单位和岗位的，取消人才称号及相应支持。

17.科学合理使用人才。充分发挥好人才战略资源作用，坚持正确的人才使用导向，分类推进人才评价机制改革，推动各类人才“帽子”、人才称号回归荣誉、回归学术的本质，避免同类人才计划重复支持，以岗择人、按岗定酬，不把人才称号作为承担科研项目、职称评聘、评优评奖、学位点申报的限制性条件。营造鼓励创新、宽容失败的学术环境，为人才开展研究留出足够的探索时间和试错空间。严格人才聘后管理，强化对合同履行和作用发挥情况的考核。加强对人才的关怀和服务，切实解决他们工作生活中的实际困难。

七、全力支持青年教师成长，培育高等教育事业生力军

18.强化青年教师培养支持。鼓励高校扩大博士后招收培养数量，将博士后人员作为补充师资的重要来源。建立青年教师多元补充机制，大力吸引出国留学人员和外籍优秀青年人才。鼓励青年教师到企事业单位挂职锻炼和到国内外高水平大学、科研院所访学。鼓励高校对优秀青年人才破格晋升、大胆使用。根据学科特点确定青年教师评价考核周期，鼓励大胆创新、持续研究。高校青年教师晋升高一级职称，至少须有一年担任辅导员、班主任等学生工作经历，或支教、扶贫、参加孔子学院及国际组织援外交流等工作经历。

19.解决青年教师后顾之忧。地方和高校要加强统筹协调，对符合公租房保障条件的，按政策规定予以保障，同时，通过发展租赁住房、盘活挖掘校内存量资源、发放补助等多种方式，切实解决青年教师的住房困难。鼓励采取多种办法提高青年教师待遇，确保青年教师将精力放在教学科研上。鼓励高校与社会力量、政府合作举办幼儿园和中小学，解决青年教师子女入托入学问题。重视青年教师身心健康，关心关爱青年教师。

八、强化工作保障，确保各项政策举措落地见效

20.健全组织保障体系。将建设高素质教师队伍作为高校建设的基础性工作，强化学校主体责任，健全党委统一领导、统筹协调，教师工作、组织、宣传、人事、

教务、科研等部门各负其责、协同配合的工作机制。建立领导干部联系教师制度，定期听取教师意见和建议。落实教职工代表大会制度，依法保障教师知情权、参与权、表达权和监督权。加强民办高校教师队伍建设，依法保障民办高校教师与公办高校教师同等法律地位和同等权利。强化督导考核，把加强教师队伍建设工作纳入高校巡视、“双一流”建设、教学科研评估范围，作为各级党组织和党员干部工作考核的重要内容。加强优秀教师和工作典型宣传，维护教师合法权益，营造关心支持教师发展的社会环境，形成全社会尊师重教的良好氛围。

教育部 中央组织部 中央宣传部
财政部 人力资源社会保障部 住房和城乡建设部
2020 年 12 月 24 日

二、学术论文

论高等教育发展的“中国之治”

宣勇 伍宸

摘 要：高等教育治理的内涵与外延随高等教育实践发展而不断丰富，并服务于高等教育实践活动。中国高等教育管理体制机制的改革创新走过了波澜壮阔的70多年发展历程。高等教育发展的“中国之治”体现了高等教育发展的“中国追求”，是高等教育治理体系现代化“中国探索”的发展果实，彰显了高等教育治理体系的“中国优势”。高等教育治理的“中国之治”是对现代世界高等教育治理理论与实践的丰富与发展，体现了中国特色，凸显了中国优势。高等教育的“中国之治”是中国治理能力和治理体系现代化的重要组成部分，展现了中国特色社会主义制度的优越性。

关键词：高等教育；大学治理；中国之治

中国之治，是指新中国成立以来中国共产党领导人民治理国家的中国治理体制和中国治理道路。中国之治，是历史上从未有过的新型国家治理体系，体现出解决人类面临的共同问题的中国智慧，具有中国气派、中国特色、中国风格。党的十八大以来，党中央带领全国各族人民，积极推进国家治理体系和治理能力现代化建设，成效显著，成就斐然。党的十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，“加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证”。实践及研究表明，源头治理是社会治理有效性的基础和前提，是一种有效的社会治理方式。高等教育治理在国家治理体系中就是这样一种源头治理。积极推进高等教育治理体系和治理能力的现代化也是新时期坚持和完善中国特色社会主义制度的应有之义。自新中国成立特别是改革开放以来，我国高等教育在党的坚强领导下得到了突飞猛进的发展，不少办学指标逐渐向高等教育发达国家靠近。与此同时，我国高等教育办学者在充分吸收和借鉴世界高等教育发展先进经验的同时，立足国情，大胆探索和不断创新，走出了一条具有中国特色的高等教育发展之路。高等教育发展的“中国之治”肇始于高等教育积极服务中国人民争取民族独立和

繁荣富强的过程中展现出的“中国追求”，建基于对高等教育治理体系和治理能力现代化的“中国探索”，凸显了高等教育治理的“中国优势”。

一、高等教育发展的“中国追求”

我国现代高等教育自诞生以来已有 100 余年历史，在这一历程中，始终与国家民族同呼吸、共命运，在不同历史时期为民族复兴伟大事业作出了不可磨灭的贡献，体现了高等教育发展的“中国追求”。

1.院系调整：通过高等教育的社会主义改造为巩固新生政权作出贡献

1949 年刚成立的新中国面临极其复杂的国际国内环境，亟待从战乱的废墟中恢复正常的经济社会秩序。对于高等教育来说，需要尽快完成社会主义改造，培养出一大批忠于新生的社会主义政权的各级各类人才，这些都是摆在当时我党面前的重要任务。为此，采取了如下几个主要举措：一是自主创办社会主义新型大学，如中国人民大学和哈尔滨工业大学，通过这两所大学的创办，为其他大学进行社会主义改造提供范本。二是开展大规模的院系调整，将高等教育纳入为经济建设培养专门人才的轨道，加速培养工程技术和科技人才。1952 年秋，院系调整全面展开，教育部以“培养工业建设人才和师资为重点、发展专门学院、整顿和加强综合大学的方针”为原则，在全国范围进行高等学校的院系调整。^[1]三是开展大规模的高等教育区域调整，将高教资源从相对丰富的东部地区调整到西部。1955 年初，为了逐步改变中国高等院校过于集中在少数大城市特别是沿海地区的不合理状况，经国务院批准，高教部制定了 1955-1957 年高等院校调整方案。^[2]经过此次调整，上海的高校数量从 1949 年的 43 所减少到 19 所，西安的高校数量则从 3 所增加到 13 所，新疆的高校数量从 1 所增加到 5 所。^[3]

新中国成立初期对高等教育的社会主义改造为巩固新生的社会主义政权作出了巨大贡献，虽然其中也伴随着一些争议和问题，如削弱了综合性大学和文科、专业设置过于狭窄、大学研究功能弱化等。^[4]有人认为，院系调整有深刻的政治意图，以否定态度为主，甚至有人干脆将院系调整称为“大学的终结”^[5]，“1952 年进行的高等院校院系调整，却从结构和体制上将西南联大知识分子群根本打散了”^[6]。但这些问题不足以否定其正面价值：在新中国成立初期，通过院系调整，中国高等教育完成了社会主义改造，在一定程度上改变了区域高等教育布局结构不合理的现象，短时期内为社会主义政权稳定和恢复经济社会发展培养了大批专门人才，体现了中国高等教育与国家民族命运紧紧联系在一起的使命担当与时代追求。

2.恢复高考：为改革开放和社会主义现代化建设提供人才保障

“文革”期间，我国高等教育几乎处于瘫痪状态。“文革”结束后，党的十一届三中全会决定将全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，并作出实行改革开放的重大决策。改革开放的顺利推进需要有人才与科技作支撑，为此亟须恢复正常的高等教育办学秩序，高等教育事业也因此在国家和社会各界的关心支持下得到突飞猛进的发展，而恢复高考标志着高等教育驶入正常发展轨道。

1977年8月，邓小平在科学和教育工作座谈会上根据教育、科技工作者的建议决定恢复高考制度。^[7]高考制度的恢复具有重大的历史转折性意义，不仅让广大青年有机会进入高等院校学习，还以高考为抓手恢复了高等教育的正常发展秩序。这一举措是教育战线拨乱反正的一个重要突破口，奏响了破除“两个估计”思想枷锁的序曲，推动了学校教育制度、教学秩序由混乱恢复到正常。^[8]恢复高考，改变的不仅仅是几代中国学子的命运，更是中国国家现代化的历史进程，在中国的现代史上有着无可比拟的推动作用。可以说，没有1977年的恢复高考，就没有中国现代化的今天。因此，改革开放后，我国高等教育以恢复高考为抓手树立起了为社会主义现代化建设培养大批高素质人才的价值追求，这种价值追求体现了我国高等教育强烈的使命感与责任感，将自身的发展与国家民族的命运紧密联系在一起。

3.推进大众化：扩大高等教育规模为科教兴国与人才强国战略提供支撑

科教兴国战略起始于“文革”结束后邓小平对国家发展命运与未来发展方向的冷静分析和准确判断，20世纪90年代以后被进一步发扬光大，并成为国家发展战略。1993年中共中央、国务院颁发了《中国教育改革和发展纲要》，确定了中国教育发展的目标、方针和战略，1994年发布了实施意见，1995年中共中央、国务院正式颁布了《关于加速科学技术进步的决定》，标志着科教兴国战略的发展成熟。^[9]虽然我国提出了科教兴国与人才强国等国家战略，但高等教育对这些战略的支撑依然乏力，一个明显的标志便是高等教育入学率一直徘徊在较低水平。从1990到2000年，高等教育毛入学率仅从3.4%上升到12.5%，如此低的高等教育入学率难以有力支撑我国加快改革开放和科技发展的现实需求，因而扩大高等教育规模和提升入学率迫在眉睫。从20世纪90年代开始，我国开启了高等教育扩招之旅。1999年6月，国家计委和教育部联合发出紧急通知，决定1999年在年初计划扩招23万人的基础上，再扩大招生33.7万人，普通高校招生总人数达到153万，1999年普通高等院校招生增幅达到42%。^[10]人们把1999年开始且持续6年的高等教育规模急剧扩张与高等教育大众化紧密联系起来，并把2002年高等教育毛入学率首次突破15%视为中国高等教育进入大众化阶段的标志。^[11]

克服了办学资金不足以及办学空间受限等诸多困难后,我国高等教育办学规模在较短时期内迅速扩大,进而提高了整体国民素质。虽然在此过程中也产生了一些负面效应,如办学质量下降以及毕业生就业难等问题,但从整体来看,我国在此阶段开启高等教育大众化进程是具有战略前瞻性和合理性的。就前瞻性来说,我国是一个处于高速发展中的发展中国家,经济不断转型升级,需要大量具有较高知识储备的各行各业人才,通过适度扩大高等教育规模能有效解决这个问题。就合理性来说,我国是一个人口大国,但不是人力资源强国,接受过高等教育的在整体国民中的比例依然非常低,通过快速扩大高等教育规模、提升年轻人的受教育水平,能够从整体上提升国民素质。我国高等教育在国家提出科教兴国和人才强国战略的关键时期适时以大众化为抓手,履行了自身为国家发展服务的初心使命与价值追求。

4.实施项目制:扩大优质高等教育供给能力增强国家核心竞争力

我国开创了以项目为抓手推动高等教育实现跨越式发展的历史先河。这些项目为科教兴国和人才强国战略的顺利实施奠定了坚实基础。“211工程”是新中国成立以来由国家立项在高等教育领域进行的重点建设工作,是政府实施科教兴国战略的重大举措以及面对世纪之交的国内外形势而作出的发展高等教育的重大决策。

^[12]1998年推出的“985工程”可以称为“211工程”的延续和升级版,旨在进一步集中资源加速高等教育发展步伐。高等学校创新能力提升计划(“2011计划”),是继“211工程”、“985工程”之后又一项体现国家意志的重大战略举措。这些工程的相继实施,在短时期内迅速提升了我国高等教育的综合竞争力,无论是人才培养还是科技竞争力,均得到前所未有的提升,强有力地支撑了科教兴国和人才强国重大国家战略。以“985工程”为例,专项财政资金的投入,有效促进了相关高校在全球知识网络中的知识建构、国家间学术互动、留学生吸纳方面的增长,在短时间内实现了国际学术影响力的提升。^[13]

5.“双一流”建设:以实现高等教育内涵式发展为抓手服务于民族复兴伟大使命

党的十八大以来,我国经济社会发展迎来新的战略机遇期,也面临新的挑战。就高等教育领域而言,我国高等教育需要实现以规模扩张、资源要素投入的外延式发展向以质量提升和结构优化调整的内涵式发展转型。为此,党的十九大报告明确指出要“加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展”。要转变高等教育发展模式,就要不断提升高等教育对区域和国家经济社会发展的贡献度,不断提升高等教育自身的发展能力,不断提升我国高等教育在世界高等教育体系的核心

竞争力与话语权。“双一流”建设政策的本质还是重点建设，是对新中国成立以来重点建设政策的继承与调适。就继承而言，“双一流”建设中的“一流学科”建设仍将以重点学科建设为重点，“一流大学”的目标和追求没有变；就调适而言，“一流大学”建设将聚焦整体建设、自主发展、绩效评价和动态调整，形成中国重点建设高校的内在发展驱动和外部激励约束。^[14]与此同时，“双一流”建设的推出，对我国高等教育有实质价值和工具价值导向作用。其中，实质价值导向包括以提高高校解决国家和区域重大需求的能力为导向，以提高高校自我发展能力为导向；工具价值导向包括以提高高校办学绩效为导向等。^[15]

高等教育强国是新时期我国为应对全球化带来的激烈竞争而适时推出的国家战略，要实现这一战略目标，就要实现高等教育发展方式的根本性转型。为此，高校要审时度势，积极转变既有办学理念和办学模式，以“双一流”建设为抓手，努力实现办学模式的转型。比如，创新办学理念，积极整合国际优质教育要素资源，以学科发展为基本单位提升科学研究能力，以人才培养为中心任务不断提升人才培养质量和国际竞争力等。总之，在此阶段，我国高等教育通过丰富自身办学内涵提升了对国家重大发展战略的贡献度。

6.推进国际化：丰富高等教育国际交流与合作内涵以服务于“人类命运共同体”建设

党的十八大明确提出“要倡导人类命运共同体意识，在追求本国利益时兼顾他国合理关切”。党的十九届四中全会提出，坚持和完善独立自主的和平外交政策，推动构建人类命运共同体。“人类命运共同体”是21世纪初由中国共产党首先提出、倡导并推动的一种具有社会主义性质的国际主义价值理念和具体实践。它强调在多样化社会制度总体和平并存、各国之间仍然存在利益竞争和观念冲突的现代国际体系中，每一个国家在追求本国利益时兼顾他国合理关切，在谋求本国发展中促进各国共同发展，其核心理念是和平、发展、合作、共赢，其理论原则是新型义利观，其建构方式是结伴而不结盟，其实践归宿是增进世界人民的共同利益、整体利益和长远利益。^[16]构建人类命运共同体作为破解全球性治理难题的中国智慧和中国方案，是对21世纪历史唯物主义理论发展的原创性贡献。^[17]与西方全球主义的模式不同，人类命运共同体理念提倡真正的全人类价值，而不是所谓的普遍化的西方价值；在制度设计上尊重当前以联合国宪章为基础的秩序和规则，强调主权平等，反对帝国霸权；在文化上，主张尊重多样性，各文化间和而不同，包容互鉴，反对文明优越论和普世论。^[18]在当前世界人民生命健康被新型冠状病毒严重威胁的现实

背景下，人类更应该守望相助、携手与共，人类命运共同体理念在此时此刻愈加迸发出勃勃生机。

对于中国高等教育来说，同样需要在办学过程中体现出使命担当，并在此过程中获得新的发展动能。也就是说，在人类命运共同体理念的指引下，高等教育要在发展过程中体现出中国的使命、担当和追求，持续深入地推进国际化。具体来说，包括如下几个基本内容。一是积极探索创新人才培养模式。教育作为人类的事业、全球的共同利益，必须回应人类命运共同体的要求，把培养构建人类命运共同体所需要的人，作为 21 世纪教育思考和实践的主题，使之具有人类命运共同体所需要的意识、价值观和行为方式。^[19]高等教育要为国家培养出大批具有家国情怀、国际视野、全球竞争力与世界担当的各级各类高素质人才，这些人才能在国际舞台上处理国际事务和纠纷时体现中国力量，发出中国声音。二是积极与世界各国或地区高等教育开展科研合作，就一些人类共同面临的重大科学问题与挑战作出中国研究者的特殊贡献。人类命运共同体理念对高等教育国际合作具有规范和引领作用，以人类命运共同体引领高等教育国际合作，需要超越以民族国家利益界定国际合作目标，保障平等地位和自主性，承认和尊重差异，消解国际合作中的“中心-边缘”结构。^[20]三是积极参与全球高等教育治理模式的改革创新，在高等教育国际化深化发展的时代背景下，国家区域间高等教育治理模式互学互鉴的广度与深度得到了前所未有的发展，我国高等教育也要积极参与全球高等教育治理变革，为世界高等教育发展贡献中国方案。总之，人类命运共同体是新时期我国对外的国家政治理念，同样也是我国高等教育发展的重要理论基础，需要在此理念指引下积极作为，不断展现出新时期在高等教育领域的“中国追求”。

二、高等教育治理体系现代化的“中国探索”

70 多年来，我国走出了一条具有中国特色的高等教育治理体系现代化之路。高等教育治理体系涉及的内容庞杂，包括内外部治理体系等多方面内容，因此在追溯其发展历程时难以面面俱到。其中，治理手段是治理体系中核心的内容之一，也是决定其他内容的关键性要素。治理手段是“现代治理所使用的工具、方法和行动方案的统称”。^[21]不同的治理方法体现了不同的治理理念，构建了不同治理主体之间的关系，决定了不同的治理内容。为此，本文追溯 1949 年以后高等教育外部治理中政府管理大学方式和手段的历史嬗变，以及大学内部治理体系中大学领导体制的改革。通过追溯我国高等教育治理体系的变革，检视高等教育治理体系现代化过程中的“中国探索”。

1.新中国成立初期开启高等教育管理的社会主义改造与中央集权直接管理（1949-1961）

（1）借鉴苏联模式实行政府直接管理高等教育发展的中国化改造。

1950年，第一份关于高等教育的中央文件《高等学校暂行规程》公布，其中第四条、第五条、第六条、第七条等就大学的设置、专业的设置、学生修业年限等均明确规定需由教育部统筹决定。1951年10月，政务院颁布了《关于改革学制的决定》，其中规定了大学的结构和办学层次，并规定大学毕业生由政府统一分配。1961年《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》发布。由此，我国基本实现了高等教育的社会主义改造，确立了中央集权管理的高等教育基本体制。政府对高等教育的管理体现出强烈的自上而下管制的特点，政府与高校之间的关系是简单的、单向的管理者与被管理者关系，政府通过文件直接决定高等教育发展的相关内容。中央集权管理的思路深受苏联的影响，在新中国成立初期快速恢复高等教育正常秩序与坚持社会主义办学方向上有其特殊的时代意义。在此时期，还没有高校自主办学与社会第三方参与大学外部治理的意识或行为。

（2）建立具有中国特色的高等教育内部管理系统。

政府只能在外部分对高等教育的发展进行宏观管理，高校能否按照政府的意图和设计实现预期办学目标，关键在其内部治理体系。正如阿什比所言：“大学的兴旺与否取决于其内部由谁控制。”^[22]大学内部治理体系内涵丰富，要素庞杂，主要包括内部领导体制、组织模式、人事管理制度等。1950年颁布的《高等学校暂行规程》对于当时的大学内部治理体系有较为全面和系统的规定，主要集中在两个方面：一是明确了行政系统的权力运行机制，即在行政组织体系中实行校（院）长负责制，校（院）长“代表学校；领导全校（院）一切教学、研究及行政事宜；领导全校（院）教师、学生、职员、工警的政治学习；任免教师、职员、工警；提名或任免干部；批准校（院）务委员会的决议”。^[23]与此同时，对师生民主参与学校内部治理也作出了规定，即实行校（院）长领导下的校（院）务委员会制，其职权包括：“审查各系及各教研组的教学计划、研究计划及工作报告；通过预算和决算；通过各种重要制度及规章；议决有关学生重大奖惩事项；议决全校（院）重大兴革事项。”校（院）务委员会组成人员有“校（院）长、副校（院）长、教务长、副教务长、总务长、图书馆长（主任）、各院（大学中的学院）院长、各系主任，工会代表四人至六人及学生会代表二人”。^[24]此外，在新中国成立初期对高等教育的社会主义改造过程中，还很重视大学章程在学校内部治理结构改造中的重要作用。

例如，中国人民大学在组建时就制定了学校章程，其中明确规定实行党组领导下的校长负责制。^[25]学校党组织的主要任务是“密切结合教学和科学研究工作，进行具体的政治思想工作，保证教学和科学研究任务的完成”。^[26]此外，中国人民大学还对民主协商工作机制进行了探索，明确规定校务委员会及系委会为民主协商性质的机构，其组织构成除校内不同类型的代表外，还积极吸收各有关企业或机构的代表参加。^[27]

总之，新中国成立初期基本确定了党对高等教育的领导权，也构建起了校长负责的内部治理体系，还积极探索多主体参与的民主协商机制。可以说，对高等教育的社会主义改造是成功的，不仅强化了党委在高校内部治理体系中的领导作用，也同样强调了校长作为高校行政治理负责人的地位，能够保证校长在遵循党的基本办学方针的前提下相对自主地开展办学活动。与此同时，还强调和探索多主体参与的民主协商机制，这可以说是中国现代高等教育发展的一大进步，描绘了我国高等教育内部治理体系的基本图景，即在坚持党的领导的前提下，强调和保证校长的办学主体责任，并积极探索多元治理和多主体参与的内部治理体系。

2.1977 年恢复高考到高等教育大众化时期尝试探索建立中国特色高等教育治理体系（1977-2012）

（1）继续探索具有中国特色的高等教育外部治理体系。

“文革”对我国经济社会造成了严重破坏，“文革”结束后，我国经济社会发展逐渐走向正轨，教育事业特别是高等教育事业迎来了新的发展机遇。在此阶段，我国政府积极探索建立具有中国特色的高等教育国家治理体系和模式。

1977 年 8 月，邓小平在《关于科学和教育工作的几点意见》中指出，教育工作“需要有一个机构，统一规划，统一调度，统一安排，统一指导协作”。^[28]这体现了中央政府对教育的基本态度，即要对教育开展统筹领导和统一规划。1978 年 2 月，国务院转发《教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》，其中指出，“根据有利于党的领导，有利于发挥中央和地方两个积极性，有利于在教学和科学研究工作中早见成效的原则，对全国重点高等学校要实行统一领导，分级管理”^[29]。邓小平的指示和相关文件的出台基本确立了我国高等教育“中央统筹，地方分级”的基本管理原则。1981 年全国共有高等学校 704 所，其中教育部直属高校有 38 所，由国务院其他各部委领导管理的有 226 所，由省、市、自治区领导管理的有 440 所。^[30]随着改革开放的深入推进，既有的高等教育管理体制越来越难以适应时代发展的需要，亟待给予高校更大的办学自主空间。1985 年 5 月颁布的《中共中

央关于教育体制改革的决定》指出，传统教育管理体制的主要弊端是“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情，又没有很好地管起来”。高等教育体制改革的关键是“改变政府对高等学校统得过多的管理体制。在国家统一的教育方针和计划的指导下，扩大高等学校的办学自主权，加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系，使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”。^[31]1986年国务院又颁布《高等教育管理职责暂行规定》，提出“国家教育委员会在国务院的领导下，主管全国高等教育工作；国务院有关部门在国家教育委员会的指导下，管理其直属高等学校；省、自治区、直辖市人民政府管理本地区内的高等学校；扩大高等学校管理权限，增强高等学校适应经济和社会发展需要的能力”^[32]。自此，我国基本确立了“中央领导，分级管理”的高等教育外部治理体系。

1993年1月，国务院批转国家教委发布的《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》，其中指出，“高等教育管理体制的改革方向是，逐步实行中央与省（自治区、直辖市）两级管理、两级负责为主的管理体制”^[33]。同年2月，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》提出，“进行高等教育体制改革，主要是解决政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门之间的关系，逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”^[34]。同年11月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，“高等教育要改革办学体制，改变条块分割的状况，除特殊行业外，区别不同情况分步过渡到中央和地方两级管理的体制，扩大地方和院校的办学自主权”^[35]。自此，我国基本确立了中央和地方两级管理的高等教育外部治理体系。

1995年5月，中共中央、国务院颁布了《关于加速科学技术进步的决定》，首次提出科教兴国战略。同月，在北京召开了全国科学技术大会。为更好地服务科教兴国战略，加快高等教育发展步伐，1995年5月，国家教委出台《关于深化高等教育体制改革的若干意见》，指出“高等教育管理体制改革的目標是，争取到2000年或稍长一点时间，基本形成举办者、管理者和办学者职责分明，以财政拨款为主多渠道经费投入，中央和省、自治区、直辖市人民政府两级管理、分工负责，以省、自治区、直辖市人民政府统筹为主，条块有机结合的体制框架”^[36]。1997年党的十五大报告提出，“优化教育结构，加快高等教育管理体制改革的步伐，合理配置教育资源，提高教学质量和办学效益”^[37]。这体现了党中央对高等教育事业的高度重视，对高等教育治理体系强烈的改革意识。为贯彻落实党的十五大精神，1998年1

月李岚清副总理提出了我国高等教育管理体制改革的实行“共建、调整、合作、合并”的八字方针。^[38]此后，掀起了一场对我国高等教育发展影响深远的大变革，如院校合并、部分高校隶属关系的调整等。

1998年，全国人大通过并颁布《中华人民共和国高等教育法》，以法律的形式规定了我国高等教育管理体制，即“国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业，管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校”。1999年5月，教育部在《关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》中强调指出，“要按照《高等教育法》第七条的规定，积极推进高等教育体制改革。……争取到下世纪初基本形成国务院和省级政府两级管理，分工负责，在国家宏观政策指导下，以省级政府统筹管理为主，学校面向社会依法自主办学的新体制”^[39]。为贯彻党的十六大精神，在顺利实施《面向21世纪教育振兴行动计划》的基础上，2004年2月，教育部颁布了《2003-2007年教育振兴行动计划》，要求“完善中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的高等教育管理体制。继续发挥中央和省级两级政府的积极性，发挥行业 and 企业的积极性，加强高等学校共建工作，巩固结构调整的成果，促进学科的深度融合和优化发展”^[40]。自此，我国通过立法的形式明确了高等教育外部治理体系，既保证了中央政府对高等教育的统筹管理，优化对高等教育的资源的配置与调整，也激发了省级政府的办学积极性，对于区域高等教育发展具有重要意义。

（2）积极探索具有中国特色的高等教育内部治理体系。

高校内部治理体系的内容极其庞杂多元，既包括高校内部的领导体系，也包括行政与学术治理的关系，还包括基层学术组织的安排、人事聘任制度、职员管理制度、学术评价制度、校长专业化管理等内容。因此，对高校内部治理体系历史嬗变的分析，只能围绕一个核心主线展开。高校内部治理是高校各级管理人员和内部不同利益群体间的权力分配及其相互的权力作用。^[41]从本质上说，高校内部治理体系就是一套权力运行体系，既有自上而下的控制，又能保持不同权力之间的相对平衡和互相制约。因此，本文主要围绕我国高校内部的领导体制这一核心要素展开论述，展示改革开放以后高校内部领导体制的嬗变历程。

第一，“文革”结束后确立党委领导下的校长分工负责制。“文革”结束后，我国高等教育需尽快恢复正常秩序，除了外部治理体系的变革外，还需要内部治理体系的完善。1978年10月，教育部颁布修订后的《全国重点高等学校暂行工作条

例（试行草案）》，对高校内部领导体系作出了明确规定：“高等学校的领导体制，是党委领导下的校长分工负责制”；“高等学校的党委员会，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”，校长“是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持学校的经常工作”；“学校的教学、科学研究、后勤工作中的重大问题，一定要经党委员会讨论，党委员会作出决定后，由校长负责组织执行”。同时，高校系一级也仿照学校领导体制，实行“系党总支委员会（或分党委）领导下的系主任分工负责制”。^[42]

第二，20世纪80年代积极探索党委领导下的校长分工负责制与部分高校实行校长负责制试点并行。随着改革开放的深化，既有的高等教育管理体制已难以适应新时期发展的需要，因此对高等教育内部领导体制的改革迫在眉睫，我国高等教育内部领导体制的改革从此进入了快车道。1984年10月，中宣部、教育部在成都召开了九省市高校校长负责制试点工作座谈会，确定北京师范大学、同济大学等15所高校为校长负责制试点高校，对试行校长负责制的意义，校长、党委书记、教职工代表大会的职责、相互关系以及试点条件、范围进行了讨论；还就暂不实行校长负责制的学校如何进一步搞好党政分工交换了意见。会议认为，实行校长负责制是高校内部领导体制的重大改革，也是整个教育体制改革的有机组成部分。^[43]1984年12月，教育部党组下发《关于高等学校试行设立校务委员会的通知》，规定“高等学校校务委员会是学校工作的咨询机构，在校长领导下开展工作，并可以受校长委托，代表学校进行某些活动”^[44]。1985年5月颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出，“学校逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构”^[45]。1988年4月，国家教委下发《关于高等学校逐步实行校长负责制的意见》，明确提出：“高等学校必须按照党政分开原则，逐步实行校长负责制”；“高等学校实行校长负责制的方向必须明确，态度要坚定，步子要稳妥。已经实行校长负责制的学校，要认真总结经验，逐步完善这一领导体制；尚未实行校长负责制的学校，要进一步理顺党政关系，加强行政组织职能，积极创造条件，条件成熟时，改行校长负责制”。

^[46]

由此观之，在20世纪80年代中后期，对高等教育内部领导体系的改革力度是空前的，基本确立了校长负责制的基本领导体系。

第三，积极探索并逐渐确立党委领导下的校长负责制。为纠正前一阶段在高校内部领导体系中弱化党的领导地位的问题，1989年8月，中共中央下发《关于加

强党的建设的通知》，规定“高等院校实行党委领导下的校长负责制。试行校长负责制的范围不再扩大。已经试点而收效较好的，可以继续试验。无论实行何种领导体制，党委都是学校的政治核心，全面领导思想政治工作，管理干部，同时支持行政领导独立负责地工作，力戒包揽行政事务”^[47]。这是党中央第一次明确提出“党委领导下的校长负责制”，具有深远的历史意义，至今我国高等教育的内部领导体制都是在其原则范围内不断修订和完善。1990年7月，中共中央发布《关于加强高等学校党的建设的通知》，规定“高等学校实行党委领导下的校长负责制”，党委“要充分尊重和发挥校长在学校的重要作用”，“经上级主管部门和地方党委确定继续进行校长负责制试点的学校，要做好试点工作。在这些学校，党委要求发挥政治核心作用”。同时提出，“系党总支是全系的政治核心”，其主要任务包括“参与本系行政管理工作重大问题的讨论决定”，此外，“支持系主任在其职责范围内独立负责地开展工作”等。此后国家又陆续发布《中国教育改革和发展纲要》、《关于新形势下加强和改进高等学校党的建设和思想政治工作的若干意见》、《关于加强高等学校领导班子建设工作的若干意见》等文件，对“党委领导下的校长负责制”进行强调和完善。

第四，最终确立党委领导下的校长负责制。20世纪90年代中期，在前一阶段探索的基础上，“党委领导下的校长负责制”作为我国高校内部的基本领导体制最终确立下来。1995年，中共中央颁布《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，规定“高等学校实行党委领导下的校长负责制”，同时明确了校党委及系级单位党的总支部（直属党支部）委员会的主要职责。^[48]这标志着我国高校内部党委领导下的校长负责制的全面确立。1998年《中华人民共和国高等教育法》则以法律的形式明确规定了“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”。此后，《中共教育部党组关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》（修订）、《高等学校章程制定暂行办法》等政策法规陆续出台，进一步调整并完善了我国高等教育内部的基本领导体制。

此外，在积极探索内部领导体制改革的同时，各高校也积极开展内部治理体系的改革创新。如2003年的北京大学人事制度改革，武汉大学的政学分离改革，作为探索一种新型大学模式的南方科技大学的整体创办，北京师范大学2010年的学部制改革等。2003年在全国引起广泛关注的北京大学人事制度改革具有里程碑式的意义，开启了我国大学自主进行内部治理体系改革创新的先河，虽然改革遭受了

一定的挫折和非议，但其方法论意义不容否定，有学者就认为，“2003 年的北大改革虽然是一次不完全的制度变迁，却是中国大学自主权运动的一次重要突破”^[49]。

3.党的十八大之后开启探索大学治理能力和治理体系现代化新征程

在此阶段，高等教育事业得到突飞猛进的发展，高等教育治理也越来越复杂多元，需要进一步厘清政府、高校与社会的关系，需要进一步构建内部治理体系中的多元共治体系，需要进一步发挥高校在治理体系现代化建设过程中的主动性和创造力。政府也越来越意识到需要从顶层设计上保障高校开展高等教育治理体系现代化探索的权力，并激发其积极性。因此，国家颁布了系列规章制度，将高等教育治理体系现代化探索之路纳入常态化、法制化与规范化之路。比如，2012 年教育部颁布实施《高等学校章程制定暂行办法》，2015 和 2018 年两次修订《高等教育法》，2015 年制定《教育部关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》，2017 年下发《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，2019 年发布《中国教育现代化 2035》以及《加快推进教育现代化实施方案（2018-2022 年）》等。这些政策法规的实施进一步推动了我国高等教育治理体系建设的法制化、常态化和规范化，如《中国教育现代化 2035》就明确指出，要推进教育治理体系和治理能力现代化，完善学校治理结构，继续加强高等学校章程建设。^[50]

具体来说，从高等教育外部治理体系来看，需要积极探索新型的政府统筹领导、高校自主办学和社会积极参与的高等教育协同治理体系。从高等教育内部治理体系来看，需要积极探索并进一步完善新形势下“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的内部领导体制，需要进一步协调与完善行政管理与学术自治之间的关系，需要进一步探索如何提升治理效能以不断增强大学办学能力的新思路和新方法，需要进一步探索如何在积极与世界接轨的同时进一步保持中国特色。自党的十八大以来，我国正走在积极探索具有中国特色的高等教育治理体系现代化之路上。

总之，自新中国成立以来，我国高等教育治理体系现代化经历了三个阶段的蜕变，在不同阶段，治理体系的方方面面均发生了翻天覆地的变化。从外部治理体系来看，经历了从中央政府统筹管理到完善中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制，以及今天正在积极探索的政府、高校和社会多元共治的高等教育外部治理体系。从内部治理体系来看，经历了党委领导校长负责到校长负责再到党委领导下的校长负责制，以及今天确立的“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的高校内部领导体制十六字方针。可以说，在内部领导体制上，

新中国成立以来取得了重大的成就，但同时也经历了一些曲折，得到了一些历史教训。在党的坚强领导下，面对复杂的国际国内形势，我国高等教育治理体系的现代化建设走过了不寻常的 70 多年，无论是外部管理体制还是内部领导体制均取得了重大的历史性突破，基本确立了具有中国特色的高等教育治理体系，我国高等教育事业也取得了举世瞩目的成就。这就是高等教育治理体系现代化的“中国探索”。

高等教育治理体系现代化的“中国探索”是一代代共产党人和高等教育工作者不懈努力的光辉历史征程的真实写照，是全体中华儿女在不断争取民族独立与解放、繁荣与富强征程中在高等教育领域的积极探索。高等教育治理体系现代化的“中国探索”具有十分重大的历史与现实意义，具体来说包括如下几点：首先，打破了现代高等教育治理体系西方或欧美独尊的局面，开创了高等教育办学模式的另一种可能性，丰富了世界高等教育办学模式，是中国人民为世界高等教育文明作出的历史性贡献。其次，为打破高等教育依附理论所设定的“中心-边缘”世界高等教育格局提供了可能性。高等教育依附理论认为，由于现代高等教育肇始于西方，高等教育的历史传统隶属于西方，在高等教育模式的选择上，没有历史传统的发展中国家大学对承载着深厚历史传统的西方发达国家大学的依附不可避免，他们只能借鉴和移植后者的高等教育理念和做法，在办学理念、学校组织结构、课程设置、教学方式、运行模式、管理方式等诸多方面都只能学习和模仿西方发达国家大学。不管是曾经被殖民还是未曾正式沦为殖民地的国家，不管其政治思想或取向如何，还没有一个发展中国家从根本上改变了西方大学的模式。[51]新中国成立 70 多年来，我国不仅在政治经济等领域走出了一条具有社会主义特色的独立自主的发展之路，而且我国政府和高等教育管理者以大无畏的精神与强烈的使命感，积极探索具有中国特色的高等教育治理体系及办学模式，取得了历史性的突破与贡献。最后，为提升高校办学能力和治理效能提供了现实依据。在积极探索具有中国特色的高等教育治理体系过程中，从外部来看，不断注重社会参与和第三方评价，强调高校的社会责任与共同治理理念，从内部来看，越来越重视基层学术组织的作用，强调高校内部治理结构的创新与权变性，如近年来越来越重视基层学术委员会在学科建设和人才培养中的重要作用等。

三、高等教育治理的“中国优势”

新中国成立 70 多年来我国高等教育发展迅猛，已成为世界第二高等教育大国，并逐渐向高等教育强国迈进。取得如此成就的背后，既有党和国家对高等教育事业的重视，又有各级政府对高等教育持续稳定的投入，还有社会各界对高等教育事业

发展的关心，当然也是我国高等教育治理优势的体现。现代国家间的竞争，归根结底是制度竞争，是制度属性优势、制度创新能力和制度执行能力的竞争。^[52]同理，高等教育国家间的竞争最终也会体现到高等教育治理体系和能力上，是治理属性优势、治理创新能力和治理执行能力的竞争。站在新的历史起点上，需要进一步总结和提炼我国高等教育治理的“中国优势”并不断传承和发扬，最终形成具有中国特色的高等教育“中国之治”。属性是对象的性质与对象之间关系的统称。高等教育治理体系作为一定时期内国家维持高等教育事业发展的一种上层建筑，具有其自身的属性。高等教育治理属性同样是指高等教育本身所具有的“与身俱来”的特性。有学者在论述国家治理体系的属性时，提出了现代国家治理体系的“三重属性”，即从一般属性、国别属性和任务属性来理解现代国家治理体系所具有的通约性和差别性。^[53]依此类推，高等教育国家治理体系同样有此三重属性，即一般属性、国别属性和任务属性。本文拟从三重属性出发阐释高等教育治理体系的“中国优势”。

1.我国高等教育治理体系的一般属性优势

所谓一般属性，即高等教育国家治理体系有其可通约的一般属性，这是由现代高等教育原理的一致性所决定的。现代高等教育治理体系的一般属性包括治理体系的主体与结构、关于治理效能的治理体系两个核心要素。

（1）逐渐建立起政府宏观管控、高校自主办学与社会力量共同参与的多元治理体系与结构。

从世界范围来看，虽然不同国家或地区由于其政治经济制度各异，在高等教育管理体制上存在较大差异，但高等教育管理的一个共同趋势就是逐渐建立起政府宏观管控、高校自主办学和社会力量共同参与的多元治理结构与体系。以大学自治来说，虽然不同治理模式下自治的范围和程度有异，但一个基本趋势就是，世界各国或地区开展高等教育治理结构和体系变革的目的都在于实现和保障大学基本的办学自主权。例如，以法德为代表的欧洲大陆国家，大多形成了国家主导型的大学治理模式，其特点是大学内部实行教授治校、大学外部实行国家控制；在英国，大学管理体制保留了更多的传统特征，政府不直接介入大学事务，大学自治传统受到的冲击较小；在美国，大学管理体制建设则吸收了英国和欧洲大陆的双重风格，是一种以市场选择为特征的社会参与型的大学治理模式，其特点是在大学外部，联邦政府实行分权制，不直接干预大学事务。^[54]由此可见，构建大学自主办学与政府宏观管控和社会力量共同参与的大学治理体系，是当前世界高等教育治理体系的一般属性。自改革开放特别是 1992 年后，我国在高等教育领域积极推进以市场化为取向

的改革，如中央政府向地方分权，政府向高校放权，注重效率或效益，重视发挥市场竞争机制的作用等^[55]，近年来更是加快建设政府宏观管控、落实高校办学自主权和积极调动社会力量参与大学治理的现代高等教育治理体系。可以说，这就是我国高等教育治理体系的一般属性优势，它能够保证我国高等教育与世界高等教育发展保持相对一致性，能够以积极主动的姿态融入世界一流学术圈，并获得应有的地位与话语权。

（2）逐渐建立起以提高治理效能、大学办学能力为根本旨归的现代高等教育治理体系。

治理体系是手段不是目的，任何形式与内容的治理体系都要实现提升治理效能和提升大学办学能力的根本目的。所谓效能，有两种含义：一是作为动词，指行为主体为组织、他人或某个特定目标“效力”，即“贡献才能”；二是作为名词，指“事物所蕴含的有利的作用”。^[56]据此，高等教育治理效能则是指高等教育治理活动所产生的一系列有利作用或积极效果，表现为高等教育制度和治理体系所指向的治理目标的实现程度。与此同时，大学能力是大学组织认识世界和引领社会的本领，是大学本质力量的公开展示，大学能力的大小以其认识世界和引领社会中所取得的客观效果为衡量标准，最终要看大学在多大程度上推动了社会进步。^[57]自新中国成立特别是改革开放以来我国高等教育取得了举世瞩目的成就，主要体现为高等教育规模空前扩大、高等教育体系建设不断完善、高等教育质量不断提升、高等教育科学研究贡献突出。^[58]取得这些成就的原因既有充裕物质资源持续稳定的投入，当然也离不开对治理体系的不断完善和优化，以及由此带来的高等教育治理效能的不断提升。由此观之，我国高等教育治理体系具备提升治理效能和大学办学能力的一般属性优势。

2.我国高等教育治理体系的国别属性优势

从世界高等教育发展视角来看，世界上没有两个国家的高等教育治理体系完全雷同，这就是现代高等教育国家治理体系的国别属性。世界上每个国家都有其特定的政治、经济制度和传统文化，这决定了不同国家的高等教育发展之路及其治理体系有不同的发展路径并呈现出不同的特点。克拉克·克尔最早将大学治理模式归纳为政府控制和市场调节两种模式。玛瑞安娜·鲍尔和贝瑞特·阿斯克林在克尔的基础上结合贝达尔·罗伯特的理论提出了高等教育治理的四种模式，即洪堡模式（Humboldtian state model）、纽曼的自由主义模式（Newmanian liberal model）、贝纳的社会主义模式（Bernal's socialist model）和市场模式（Market model）。^[59]

我国的高等教育治理体系同样深植于我国的政治、经济制度和文化背景之下，既呈现出自身的特点，也有区别于其他模式的自身独特的优势。正如西蒙·马金森所分析的，东亚一些国家和地区以及新加坡之所以在高等教育领域取得巨大的成功，就是因为其高等教育独特的模式。他将其称为“儒家模式”，这一模式的优势或特点主要体现在：第一，强有力的民族国家对高等教育结构、物质投入与优先发展特质的塑造；第二，受儒家价值观的影响，家庭不断增加对教育的投资；第三，诸如“一考定终身”之类的国家考试制度具有调节社会竞争和大学等级制度的能力；第四，对科学研究和世界一流大学建设的公共投入增加。^[60]

综上所述，我国高等教育治理体系的国别属性优势主要体现在如下几个方面：首先，中央集权的政治体制保证了高等教育外部治理体系的全国一致性与统筹集成性。如国家控制下的学科专业调节体系，能够保证学科专业得到有序发展，避免不同区域高校间恶性竞争与低水平重复建设带来的资源浪费与效益低下问题。其次，政府统筹协调、社会积极多元参与的外部治理模式调动了社会力量参与大学治理和办学的积极性。近年来我国积极探索多元的高等教育外部治理模式建构，如积极参与世界性高等教育治理认证与治理体系，调动社会力量参与高等教育办学与治理，注重社会第三方评估机构对高等教育质量治理的参与等。最后，“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的内部治理体系既保证了我国高等教育的正确发展方向，又能在极大程度上保证高校办学自主权，一定程度上调节了行政权力与学术权力之间的矛盾，彰显了教师在治学从教中的主体责任。如在我国高校的基层学术治理上，基层学术委员会对于学科的发展方向、教师学术绩效评价等方面均发挥着不可替代的重要作用。

3.我国高等教育治理体系的任务属性优势

高等教育国家治理体系最终要为其发展任务和使命服务，现代高等教育国家治理体系的一般属性与国别属性包含着更多的恒定性和持久性，而任务属性则显示了其所要解决的重大问题或要完成的使命。我国高等教育自改革开放以来取得了巨大成就，与此同时在治理体系变革上也面临着艰巨的任务。有研究者认为，进一步推动人才培养体制、教师工作体制、投入保障体制、现代大学制度、国家治理体制五大领域的改革，完善高等教育体系和结构，优化高等教育发展与经济社会发展之间的关系，以建构大规模、高效率、高水平办学的高等教育体系，是我国高等教育体制改革的主要任务。^[61]不同国家和地区高等教育发展都会在不同时期面临不同的挑战和任务，这些任务本身就体现出不同国家与区域高等教育发展不同的特征，也能

在很大程度上反映一个国家高等教育发展的优势。

自现代高等教育诞生以来，高等教育的治理体系就随时代的发展而不断革新，并最终形成了所谓的欧洲大陆模式、美国模式以及东亚模式等。彼得·斯科特在《作为组织的大学及其治理》一文中从高等教育治理的历史演变中归纳了五种高等教育治理模式：一是学术自我控制模式，以牛津与剑桥为代表，特点是缺少效率；二是外部董事会模式，以美国私立大学与学院为代表；三是外部人员与学术成员联合模式或“平衡结构”，以英国维多利亚时期建立的所谓城市大学为代表；四是政治指派模式，以州范围的系统代理机构与由州政府任命的董事会成员控制为代表，美国公立大学是典型的政治指派模式；五是国家官僚模式，其中大学是国家行政机关的组成部分，以欧洲大陆为典型代表。^[62]

从中可以看出，这些高等教育治理模式全都来自欧美。欧美是现代高等教育的起源地，在当前也占据着世界高等教育的中心地位，因此高等教育治理模式均来自欧美有其合理性。但世界上唯一不变的就是变，对于高等教育治理模式的改革创新来说同样如此。我国作为高等教育快速发展的发展中国家，可以充分利用后发优势以避免路径依赖问题而实现高等教育治理模式的改革创新。我国高等教育需要在充分借鉴吸收欧美现代高等教育发展先进经验的基础上，结合我国国情并着眼于世界高等教育未来发展趋势，着力开展具有中国特色并世界领先的高等教育治理模式改革。具体来说，可以在如下几个方面进行进一步的探索：如何建立起既得到实践检验又受到世界高等教育认可的高等教育治理的中国模式；如何实现政府宏观管控、大学自主办学与市场参与之间关系的调和与协同一致；如何实现大学内部治理体系中行政权力与学术权力关系的调和与和谐发展等。当前我国高等教育理论与实践需要完成好这些任务，担负起中国高等教育发展的光荣使命，这既是我国高等教育发展的机遇，也是我们所具备的任务属性优势。

总之，我国高等教育治理体系的“中国优势”体现在一般属性优势、国别属性优势和任务属性优势上。对这些优势的充分理解和精准把握，是我国高等教育治理体系改革的基本指针和起点，也是提炼高等教育“中国之治”的内涵和外延的基本依据。简言之，我国高等教育治理体系的一般属性优势是我国高等教育积极融入世界高等教育体系的基本前提，国别属性优势是我国高等教育治理体系彰显特色的基础，而任务属性优势则是我国高等教育治理体系发挥后发优势建立高等教育治理体系“中国之治”的基本依据。

四、结 语

中国的高效治理，具有明显的制度优势和强大的自我完善能力，实现了人类历史上罕有的持续 70 年的经济快速发展和社会进步。^[63]由此，高等教育的“中国之治”也是指新中国成立以来，在中国共产党的领导下开辟的高等教育治理的中国治理体制和中国治理道路。高等教育的“中国之治”，体现了在发展现代高等教育过程中的中国智慧，具有中国气派、中国特色和中国风格。高等教育的“中国之治”既是新中国成立 70 多年来高等教育快速发展的重要基础，也是其重大理论性成果。高等教育的“中国之治”是高等教育治理体系“中国追求”的体现，建基于新中国成立以来中国高等教育治理体系的“中国探索”，彰显了高等教育治理体系的“中国优势”。

在提炼高等教育“中国之治”的过程中，要注意其如下几个基本属性：一是整体性。高等教育治理是一个系统性工程，既需要上位的国家治理体制机制的设计，还需要下位的办学主体的具体实践，需要实现治理理念、治理方法、治理内容和治理结果评估的整体性建构并实现有机互动与融洽。二是开放性。在全球化深化发展的时代背景下，高等教育治理体系同样会受到来自外部各种力量的塑造并在此过程中得到丰富与创新。因此，高等教育的“中国之治”是一个开放创新的系统，能够随实践发展不断吸收外部相关要素并实现中国化改造和创新。三是系统性。人类社会是一个有机的系统，高等教育的改革与发展不只受到教育系统的影响，还受到一定时期内相应政治、经济和文化制度的影响，因此要顺利推进我国高等教育改革发展，还需要其他与之相关的体制机制的配合。四是发展性。高等教育治理体系的改革创新没有终点，而是要随实践发展不断有序推进，要在不断解决实践发展中的问题时不断发展进步。如当前我国进入高等教育普及化阶段后，如何建立起与之配套的高等教育治理体制机制，如何实现治理理念和治理方法的创新，都是亟待解决的重大问题。

总之，在高等教育国际化深化发展背景下，中国高等教育在其中的地位不断得到提高，已占据着重要的不可替代的位置。在此背景下，需要在高等教育治理体系建设方面发出中国声音，为世界高等教育治理体系创新贡献中国智慧，为解决世界高等教育发展难题提供中国方案，不断在此过程中提炼并形成经得起历史与实践考验，得到世界广泛认可的高等教育“中国之治”。

参考文献:

- [1] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1949-1975) [G]. 海口: 海南出版社, 2003: 210.
- [2][3][4] 李涛. 关于新中国成立初期中国高等学校院系调整的综合述评[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2004, (12): 74-80.
- [5] 李刚. 大学的终结——1950 年代初期的“院系调整” [J]. 中国改革, 2003, (8): 36-37.
- [6] 许纪霖. 20 世纪中国知识分子史论[M]. 北京: 新星出版社, 2005: 403.
- [7] 龙平平, 张曙. 邓小平决策恢复高考[J]. 党的文献, 2007, (4): 11-16.
- [8] 刘海峰, 刘亮. 恢复高考 40 年的发展与变化[J]. 高等教育研究, 2017, (10): 1-9.
- [9] 龚静. 论邓小平科教兴国战略理论的形成与发展[J]. 改革与发展, 2005, (4): 90-91.
- [10] 1999 年高校扩招堪称中国教育史上一件大事 [EB/OL]. http://www.china.com.cn/news/zhuanli/zgzt/2008-12/19/content_16975513.htm.
- [11] 韩飞舟. 高等教育大众化“中国模式”的理论和实践解析[J]. 中国高教研究, 2006, (6): 29-31.
- [12] 张晓玲. 浅谈三期“211 工程”建设[J]. 北京教育(高教版), 2008, (9): 29-31.
- [13] 鲍威, 哈巍, 闵维方, 等. “985 工程”对中国高校国际学术影响力的驱动效应评估[J]. 教育研究, 2017, (9): 61-69.
- [14] 张端鸿. “双一流”: 新时期我国院校重点建设政策的延续与调适[J]. 教育发展研究, 2016, (23): 67-72.
- [15] 伍宸. 《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》政策分析与实践对策[J]. 重庆高教研究, 2016, (1): 12-17.
- [16] 李爱敏. “人类命运共同体”: 理论本质、基本内涵与中国特色[J]. 中共福建省委党校学报, 2016, (2): 96-102.
- [17] 刘同舫. 构建人类命运共同体对历史唯物主义的原创性贡献[J]. 中国社会科学, 2018, (7): 4-21.
- [18] 丛占修. 人类命运共同体: 历史、现实与意蕴[J]. 理论与改革, 2016, (3): 1-5.

- [19] 冯建军. 构建人类命运共同体: 教育何为[J]. 教育研究, 2018, (2): 37-42.
- [20] 周作宇, 马佳妮. 人类命运共同体: 高等教育国际合作的价值坐标[J]. 教育研究, 2017, (12): 42-50.
- [21] 张小劲, 苏鹏飞. 提升治理水平要有治理技术支撑[N]. 学习时报, 2013-12-02 (6) .
- [22] 伯顿·R·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪, 徐辉, 殷企平等, 译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994: 121.
- [23][24] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献[G]. 海口: 海南出版社, 1998:45-46.
- [25] 中国人民大学校史研究丛书编委会. 中国人民大学纪事(1937-2007)(上卷)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 96.
- [26] 俞圣祺. 在苏联专家帮助下的中国人民大学中国人民解放军政治学院[N]. 人民日报, 1954-11-08 (2) .
- [27] 胡锡奎. 中国人民大学的简略介绍[J]. 人民教育, 1950, (2): 20-23.
- [28] 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 52.
- [29] 国务院转发教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告的通知[EB/OL]. http://www.34law.com/lawfg/law/6/1185/law_250934891625.shtml.
- [30] 中国教育年鉴(1949-1981)[K]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984: 237.
- [31][45] 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html.
- [32] 高等教育管理职责暂行规定[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/25/content_5574148.htm.
- [33] 国务院批转国家教委关于加快改革和积极发展普通高等教育意见的通知[EB/OL]. http://www.law-lib.com/law/law_view1.asp?id=55625.
- [34] 中共中央、国务院关于印发《中国教育改革和发展纲要》的通知[EB/OL]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=55745.
- [35] 中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1080.html>.
- [36] 关于深化高等教育体制改革的若干意见[J]. 中国高等教育, 1995, (10): 6-8.

[37] 高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告[EB/OL].
http://www.china.com.cn/guoqing/2012-09/07/content_26748255.htm.

[38] 严燕. 世纪之交的回眸与前瞻:全国高等教育管理体制改革的经验交流会述要[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 1998, (1): 3-5.

[39] 教育部关于印发《教育部关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》的通知[EB/OL]http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs__left/s5913/s6530/s5933/199905/t19990525_125668.html.

[40] 国务院批转教育部 2003-2007 年教育振兴行动计划的通知[EB/OL].
http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62725.htm.

[41] 周光礼. 重构高校治理结构:协调行政权力和学术权力[J]. 中国高等教育, 2005, (19): 8-9.

[42] 转引自李海萍. 改革开放 40 年中国高校内部领导体制改革审视[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2018, (9): 119-128.

[43] 冯治益. 中宣部、教育部召开部分省市高校校长负责制试点工作座谈会[J]. 高教战线, 1985, (1): 23.

[44][46] 刘英杰. 中国教育大事典(1949-1990)(下册)[K]. 杭州:浙江教育出版社, 1993: 1095.

[47] 中共中央关于加强党的建设的通知[EB/OL].
<http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg21752/3286.shtml?t=t>.

[48] 中国共产党普通高等学校基层组织工作条例[J]. 党的建设, 1996, (5): 4-5.

[49] 罗燕, 叶赋桂. 2003 年北大人事制度改革:新制度主义社会学分析[J]. 教育学报, 2005, (12): 14-22.

[50] 中共中央国务院印发《中国教育现代化 2035》[N]. 中国教育报, 2019-02-24 (1).

[51] 菲利普·阿尔特巴赫. 比较高等教育:知识、大学与发展[M]. 人民教育出版社教育室, 译. 北京:人民教育出版社, 2001: 1, 2, 33, 34, 45.

[52] 吕普生. 我国制度优势转化为国家治理效能的理论逻辑与有效路径分析[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, (3): 18-33.

[53] 刘建军. 和而不同：现代国家治理体系的三重属性[J]. 复旦学报（社会科学版），2014，（3）：150-160.

[54] 王洪才. 大学治理的内在逻辑与模式选择[J]. 高等教育研究，2012，（9）：24-29.

[55] 张应强，张浩正. 从类市场化治理到准市场化治理：我国高等教育治理变革的方向[J]. 高等教育研究，2018，（6）：3-19.

[56] 夏征农，陈至立. 大辞典：词语卷[K]. 上海：上海辞书出版社，2011：3887.

[57] 宣勇. 大学能力建设：新时代中国高等教育面临的重大课题[J]. 高等教育研究，2018，（5）：14-23.

[58] 汪华，孙霄兵. 中国高等教育 70 年：成就与政策[J]. 中国高等教育，2019，（12）：7-9.

[59] 甘永涛. 权威—目的两分法：大学治理模式解析[J]. 教育发展研究，2006，（11）：51-53.

[60] MARGINSON S. Higher Education in East Asia and Singapore:Rise of the Confucian Model[J]. Higher Education，2011,61：587-611.

[61] 别敦荣. 我国高等教育发展面临的形势和体制改革的主要任务[J]. 济南大学学报（社会科学版），2017，（5）：135-141.

[62] HIRSCH W Z,WEBER L E. Governance in Higher Education:The University in a State of Flux[M]. London:Economica Ltd,2001：135.

[63] 肖江. 中国之治 大道之行[N]. 人民日报海外版，2019-10-31（1）

（来源：高等教育研究，2021，42（02））

深化评估分类改革助力本科教育高质量发展

范唯

教育部高等教育教学评估中心

近日，中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》（以下简称《总体方案》），第一次从国家层面就系统推进新时代教育评价改革，构建富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的教育评价体系作出了方向性、全局性、战略性的制度安排，为我们在新时代思考和谋划本科教育教学评估分类改革、助力本科教育高质量发展提供了根本遵循，是当前和今后一段时期内指导本科教育教学评估改革发展、推进中国特色世界水平本科教育制度体系建设的纲领性文件。

时代命题：破除“五唯”，全面振兴本科教育

本科教育是高等教育的立身之本、发展之本。进入普及化高等教育发展新阶段，深化评估分类改革，建立健全同党中央要求相一致、同国家经济社会发展需求相适应、同人民群众期待相契合的本科教育教学评估制度，引导不同类型高校多样内涵发展、特色发展、创新发展，为党育人、为国育才，已成为破除“五唯”顽瘴痼疾、全面振兴本科教育、加快建设高等教育强国、办好人民满意教育的时代命题。

深化评估分类改革，是坚持社会主义办学方向、办好人民满意教育的客观需要。新时代，党和人民对高等教育提出了更高的要求 and 期待。为满足人民日益增长的对上“好大学”的美好需要，提高优质高等教育资源的供给水平，我国高等教育必须深化评估分类改革，探索构建以立德树人为统领的本科教育教学评估分类体系，引导高校坚持中国特色，坚持正确办学方向，把立德树人成效作为根本标准，围绕国家重大战略布局以及区域、行业需求，在不同领域分类发展、追求卓越、争创一流，办好中国特色高水平大学，为人民群众提供更优质、多样化的教育资源，更好地培养担当民族复兴大任的时代新人。

深化评估分类改革，是遵循高等教育办学规律、实现本科教育高质量发展的必然要求。实现我国从高等教育大国到高等教育强国的历史性跨越，高校必须适应普及化阶段高等教育的多样化发展需要，从国情、社情、校情、教情和学情实际出发，因地制宜、因时制宜、因校制宜，办出特色、办出水平。深化评估分类改革是遵循高等教育办学规律、增强高校核心竞争力、实现本科教育高质量发展、建设高等教

育强国的重要抓手。评估分类的关键在构建科学的、符合时代要求和高等教育发展阶段的评估分类体系，通过评估工具“再造”，进一步发挥评估“指挥棒”作用，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平，走多样化、差异化、特色化发展道路，充分展现高校核心竞争力，实现高等教育百花齐放，彰显特色，持续健康高质量发展。

深化评估分类改革，是顺应国际高等教育评估发展趋势、构建中国特色世界水平本科教育质量保障体系的内在需求。加强本科教育，追求一流和卓越，是当代国际高等教育改革发展的新动向。新世纪以来，欧美很多国家政府和大学纷纷推出本科教育改革计划，掀起了新一轮高等教育质量发展运动。各国更加重视运用多元多维评估杠杆，促进高等教育多样化高质量发展。当前，我国正处于实现两个一百年奋斗目标的战略机遇期，实现中华民族伟大复兴中国梦对高等教育质量提出了前所未有的新要求。在新时代，扎根中国、融通中外，立足时代、面向未来，深化评估分类改革，主动服务全面振兴本科教育战略目标，坚持“以本为本”、推进“四个回归”，既符合国际高等教育质量保障发展趋势，更是立足我国高等教育实际和长远发展需要，构建具有中国特色、世界水平的高等教育质量保障体系的战略举措，对校准本科教育方向、打造一流本科教育、提高本科教育国际影响力将发挥重要促进和保障作用。

主动求变：评估分类助力本科教育高质量发展

经过改革开放 40 多年的探索实践，本科教育多样化发展的中国道路已初步形成。深化评估分类改革，构建本科教育教学评估分类体系，形成持续推动本科教育多样化发展的质量保障制度，既能在更大范围更深层面发挥评估“指挥棒”功能，又能助力破解普及化阶段高等教育发展的新课题。

评估分类的学理依据。现代高等教育在大众化和普及化发展中，实现了从社会边缘走进社会中心的位移，高校完成了服务面向、服务对象、培养目标和质量标准从单一向多元多维的转型。本科教育的内涵越来越丰富，形式越来越多样，结构越来越复杂，社会功能越来越强大。与本科教育多样化发展相适应，世界各国对本科高校的评估模式也从最初的分等评估逐渐转向审核评估、从单一评估转向多元多维评估，积极开展分类施策，发挥评估的引领和激励作用。评估分类的本质，就是在整体框架下分类设计评估工作，明确参与主体、对象、导向、方式方法等，合理设计范围和内容，实现引导不同类型高校科学定位、办出特色和水平的目标。深化评估分类改革，既符合国际高等教育评估发展的基本逻辑，也是落实新时代国家教育

分类评价政策，强化高校分类管理，适应普及化阶段高等教育多样性、个性化需求的必然选择。

评估分类的历史演进。我国对本科高校评估始于 20 世纪 80 年代，大体上经历了起步、实践、发展、创新四个阶段，每十年一个台阶，每十年一个跨越，各阶段的变化与演进都与我国高等教育特别是本科教育教学改革发展相伴相生、相偕相行。经过持续十多年的不懈探索与实践，以学校自我评估为基础，以院校评估、专业认证及评估、国际评估和教学基本状态数据常态监控为主要内容，政府、学校、专业机构和社会评价相结合的“五位一体”评估制度体系已基本形成，且在国际上产生广泛、积极的影响力。进入新时代，特别是进入普及化高等教育新阶段，社会发展和人民群众对多样化、个性化本科教育需求日益增长，一批类别层次定位各异的高校展现出勃勃发展生机。深化评估分类改革，针对不同高校分类施策、精准发力，符合高等教育和我国高校发展客观现实，有助于分类引导本科教育差异化高质量发展。

评估分类的体系设计。我国高等教育在由大众化向普及化发展过程中，涌现出“双一流”建设高校、应用型本科高校、本科层次职业院校、“小精特”新型研究型高校等多种办学模式。深化评估分类改革，针对不同类型本科高校及其办学定位、服务面向、发展实际，遵循学科专业发展的内在规律，制定科学合理的评估分类体系，提高评估的针对性和精准性，对于引导不同高校各安其位、各展其能、各负其责具有重要意义。一是在普通本科教育层面，针对新建本科高校开展合格评估，旨在体现国家办学规范和底线要求；针对老本科高校开展周期性审核评估，结合不同类型高校办学定位和发展需求，提供多种自选方案，旨在引导老本科高校内涵发展、特色发展、创新发展，其中对以应用型人才培养为主的高校特别注重引导其坚定走“地方性、应用型”发展道路。二是在职业本科教育层面，针对新建本科层次职业院校开展教育教学工作评估，引导学校以评定向、聚焦高层次技术技能人才培养目标，既注重本科教育基本规律、基本规范，又坚持职业教育属性和定位不动摇。在具体评估指标体系设计过程中，落实《总体方案》关于“改进本科教育教学评估”的要求，以立德树人作为统领，把立德树人成效作为检验学校一切工作的根本标准，突出思想政治教育、教授为本科生上课、生师比、生均课程门数、优势特色专业、学位论文（毕业设计）指导、学生管理与服务、学生参加社会实践、毕业生发展、用人单位满意度等方面情况，引导各类高校将工作重心进一步聚焦人才培养和提高教育教学质量，建立健全本科教育教学质量保障体系，构建自觉、自省、自律、自

查、自纠的大学质量文化，不断提高本科教育教学质量。

评估分类的典型做法。根据高等教育整体布局结构和高校办学定位、服务面向、发展实际，采取柔性分类方法，提供两类四种“评估套餐”，由高校自主选择。第一类审核评估针对具有世界一流办学目标、一流师资队伍和育人平台，培养一流拔尖创新人才，服务国家重大战略需求的普通本科高校。第二类审核评估针对高校办学定位和办学历史的差异，具体分为三种：分别适用于以学术型人才培养为主的普通本科高校，以应用型人才培养为主的普通本科高校，以及完成合格评估5年后的办学历史较短的地方应用型普通本科高校。两类四种“评估套餐”，既分类引导学校多样发展，又设置国家底线要求。在坚持统一性前提下，评估内容、评估标准、评估方法、评估结果及其使用各有侧重，体现出更多更大的灵活性，进一步突出了高校的主体性、多样性、适应性，体现了新一轮审核评估工作主动应变求变思想和实践。

整体谋划：配套措施保障评估分类改革落地实施

建立健全制度化、体系化的配套措施是保障评估分类改革落地实施、提高评估效能的关键。深化评估分类改革，需要从制度保障、协同机制、专家团队、信息技术、配套文件等方面进行整体谋划、系统推进。

完善法律政策制度保障。进入新时代，国家从法律政策层面对常态化、制度化开展高校评估进一步提出了刚性要求。《中华人民共和国高等教育法》规定“教育行政部门负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估”。《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》强调“继续实施高等教育评估”。《总体方案》明确提出要“推进高校分类评价，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平”。用足用好评估相关法律政策，依法依规深化评估分类改革，建立健全评估分类制度体系、标准体系、组织实施体系、队伍建设体系、操作文件体系、培训宣传体系等，有助于以评定向、分类引导不同类型高校内涵发展、特色发展、创新发展，也为建成中国特色、世界一流本科教育教学评估体系提供坚实保障。

优化组织协同工作机制。深化评估分类改革，落实《总体方案》关于“构建政府、学校、社会等多元参与的评价体系”要求，关键要建立管办评分离、部省协同、社会各界广泛参与的评估协同机制。一是发挥教育部评估中心作为国家级专门评估监测机构的统领作用，致力于引领高等教育领域评估监测技术，整体提升全国评估机构职业化专业化水平；二是建立部省协同工作机制和沟通联络机制，形成统一协

调、分工负责、齐抓共管的工作格局；三是建立评估专家组织议事机制和咨询指导机制，充分发挥评估专家委员会、教学指导委员会对本科教育教学评估工作的参谋把关、研究咨询、指导服务作用，优化评估决策；四是建立行业、企业深度参与评估合作机制，探索建立学生参与评估机制，增设“学生观察员”角色，从不同角度了解学生学习体验和学校人才培养情况。

提升评估队伍专业化水平。深化评估分类改革，核心在专家队伍建设上发力，让专业的人有足够的精力、能力干专业的事情。一是分类培养不同类型评估专家队伍，适应评估分类体系建设新需求；二是建好评估实践、理论研究、决策咨询三支评估专家团队，打造政治过硬、善为管用、规模适度的高素质专业化评估专家队伍；三是严把队伍管理各个关口，把牢专家“入口关”，把好专家“培训关”，把稳专家“选派关”，把实专家“淘汰关”，建立专家评价与动态调整机制，及时淘汰站位不准、违反纪律和能力不足、专业性不强的专家。

推进评估信息化建设。深化评估分类改革，加强信息技术在评估分类体系中的应用，全面提升评估信息化、智能化水平，落实《总体方案》关于“创新评价工具”“充分利用信息技术”的要求。一是完善高等教育质量监测国家数据平台建设，为部省校三级不同用户提供评估监测决策支持和数据服务；二是建设全国统一、分级使用、开放共享的评估管理服务系统，为高校和专家提供智能化、个性化服务；三是综合运用互联网、大数据等现代信息技术手段，实现评估线上线下“一体化”，促进信息技术与评估工作有效结合，切实减轻专家和学校负担；四是逐步开发MOOC、微课、优秀案例等优质在线培训宣介资源，完善在线辅导答疑，拓展培训时空，扩大培训覆盖面，提升培训受益面和效果。

建立健全配套工作文件。深化评估分类改革，建立一套行之有效的配套文件必不可少。一是建立完善管理性文件，制定专家队伍建设规划、专家管理办法、经费管理办法等，做好评估规章制度的科学设计；二是建立完善程序性文件，制定不同类型评估的操作规程，强化程序意识，细化工作规范，完善工作流程，保障评估各环节有章可循，不走样、不跑偏；三是建立完善指导性文件，编制不同类型评估指标解读、评估工作指南等，帮助高校和专家准确把握评估内涵和要义。（教育部高等教育教学评估中心主任范唯）

（来源：《中国高等教育》2020年第22期）

高等教育治理体系现代化建设的战略构想

徐小洲 江增煜

(徐小洲, 浙江大学教育学院教授, 浙江杭州 310028, 浙江传媒学院院长, 浙江杭州 310018; 江增煜, 浙江大学教育学院研究助理, 浙江杭州 310028)

摘 要: 高等教育治理体系现代化既是国家治理体系的重要组成部分, 也是社会综合治理体系现代化建设的基石。当前, 我国高等教育改革与发展面临着一些瓶颈问题, 治理体系现代化是破解发展难题的重要抓手。高等教育治理体系现代化建设必须深入总结国内外高等教育治理的经验教训, 以推进社会、教育与人的现代化为目标, 进一步厘清治理理念、思路与路径, 提高高等教育治理能力, 构建中国特色现代高等教育治理体制机制。党的十九届四中全会做出的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, 提出新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务。高等教育治理体系与治理能力现代化是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。走进新时代, 我国高等教育发展面临着新使命、新挑战、新难题, 建立和完善现代高等教育治理体系是进一步提升高等教育效益, 为经济社会发展筑基培根的必由之路。

关键词: 高等教育; 治理; 现代化; 战略

一、意义与难题: 构建现代高等教育治理体系势在必行

(一) 高等教育治理体系现代化的社会与教育价值

国家治理是渗入社会、调节社会关系、提取社会资源和以特定方式配置或运用资源的一个综合性能力^[1]。国家治理体系与治理能力现代化是系统性、整体性的复杂工程。它是一个协调的过程, 同时涉及公共和私人的部门, 并且是持续的互动^[2]。与政治、经济、社会、科技、文化、军事、外交等各项事业治理体系与治理能力现代化一样, 教育治理体系与治理能力现代化是国家整体事业治理现代化的重要组成部分。

在国家综合治理体系中, 教育治理体系涉及面最广、关注度最高。可以说, 现

代教育是国家治理体系建设大厦的“基石”，是社会现代化巨轮能否顺利航行的“压舱石”，教育在社会的可持续发展中起着重要作用^[3]，是促进可持续发展和提高人们解决环境与发展问题的能力的关键^[4]。从高等教育系统看，现代高等教育对国家治理体系与治理能力现代化的重要作用尤为明显地体现为提供三个支撑：提供支撑现代社会治理的高素质现代人才，提供支撑现代社会治理的高水平科学技术，提供支撑现代社会治理的先进理论与方法。

教育治理体系是一个复杂系统，其中各级各类教育治理各有特点。因构成特定环境的各种影响因素、组成因素、作用因素的不同排序而达到临界状态，形成了一个动态的、全系统的可持续的变化，同时又因为多样性和多元素之间的联系形成各自的特点^[5]。高等教育现代化是教育现代化的最高层次反映，具有鲜明的时代特征和社会要求。现代高等教育肩负双重任务：以现代科技与文明推动现代社会发展；以现代理念、制度、方法培养现代人。

高等教育治理体系现代化既是高等教育现代化的基本内容，也是高等教育现代化的重要保障。随着时代的发展，传统高等教育治理体系已经难以满足当代高等教育发展的需要。这种不适应性尤其明显地表现在两个方面：一方面，现代社会治理理念的变革要求现代高等教育适应经济社会发展趋势，推动现代社会治理体系建设；另一方面，高等教育现代化不仅引发了科学研究、人才培养、社会服务、文化创新、国际化等大学使命与任务的变革，也促进了教育内容、方法、平台的革新，建立现代高等教育治理体系是高等教育现代化的必然要求。为此，现代高等教育治理体系建设必须紧扣高等教育现代化的本质属性：一方面，把握什么是现代社会，顺应现代社会变革与进步的需求；另一方面，明晰什么是现代高等教育，建立适应现代高等教育发展的治理体系。

（二）制约我国高等教育治理体系现代化的若干问题

现代教育是一个不断演进的概念，高等教育现代化也是不断发展的。推进教育治理体系与治理能力现代化，既要明确新时代现代教育的新目标，也要深入反思与破解我国高等教育治理体系与治理能力现代化中存在的难题。当前我国高等教育发展还难以适应时代发展、社会发展、人的全面发展需求，在教育认识、教育制度、教育实践等方面存在着许多矛盾与问题。

高等教育认识在不同程度上存在着“三不足”：对当代社会发展需求的认识不足，对高等教育发展规律的认识不足，对全球化教育发展趋势的认识不足。长期以来，管理者、教育者、学习者、家长等在教育实践过程中形成的惯性思维、经验主

义、教条主义等思想沿袭，并严重制约着教育认知与思维方式创新。认识的高度决定着实践的深度、广度和效度。现代高等教育治理迫切需要先进的教育理念与方法。

高等教育实践在不同程度上存在着“四脱节”：高等教育与社会脱节、高校与家庭脱节、高等教育理论与实践脱节、高等教育与其他教育脱节。高等教育系统的选择性、闭合性、延时性等直接或间接造成了高等教育与外界隔离。这种隔离在阻断外界不良影响的同时，也割裂了高等教育与外界的正向对接，阻碍了高等教育的引领、服务与衔接功能的有效发挥。

高等教育制度在不同程度上存在着“四不够”：思想性不够、系统性不够、创新性不够、保障性不够。受认识与实践的影响，传统高等教育制度具有盲目、本位、守旧、阻隔等缺陷和缺位，我们必须深入分析落后于时代的制度要素和需要改进的发展问题，主动适应社会、科技、行业与人的现代化，加强高等教育制度的思想引领、全局谋划、开拓创新、机制支撑等方面的作用。

随着社会发展，高等教育现代化建设的难题是如何打破落后的发展理念、惯性思维与不合时宜的制度，在破旧立新中建章立制。建设高等教育强国是开创性的伟业，而任何开新业都离不开以思想观念变革的先导作用。我国高等教育的发展，应同国家发展的现实目标和未来方向紧紧联系在一起：因时而兴，乘势而变，随时代而行，与时代同频共振^[6]。我们要深入反思传统高等教育体制与管理存在的矛盾与问题，深入分析落后于新时代的高等教育治理要素与运行模式。如随着时代发展，我国高等教育发展观念要从量的扩张转到质的提升，必须抛弃因循守旧的办学思想与行为，建立新的高等教育发展观；新冠疫情和中美战略冲突使得高等教育国际化面临新的挑战，高等教育对外开放的理念、目标、策略等必须做出新的思考与抉择；现代科技对高等教育内容与方法的深刻影响，高等教育治理的理念与路径必须改革创新；中国特色社会主义高等教育文化建设要求现代大学制度文化创新。

高等教育治理体系现代化建设是一个复杂系统，必须厘清一系列关键性问题：高等教育治理体系现代化建设的理念是什么？在建设过程中应该把握什么思路与原则？高等教育治理体系现代化建设的基本路径是什么？诸如此类的深层次问题必须认真思考，以厘清思路、把握方向、廓清视野。

二、制度创新：高等教育治理体系现代化的理念与思路

高等教育治理模式的选择深受不同国家不同时期的政治、经济、科技、文化等要素影响。新中国建立以来，尤其是改革开放以来，我国积极探索符合中国特色的现代教育制度，取得了举世瞩目的伟大成就。但是，面向新时代的新使命、新问题，

我国现代教育治理体系与治理能力现代化建设任重道远，必须在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，明确目标，攻坚克难，深入思考我国高等教育治理体系现代化的理念、思路。

（一）发展理念：科学、民主、协作、开放

现代高等教育在中华民族伟大复兴进程中具有不可替代的引领性作用，高等教育治理体系现代化必须站在“两个一百年”的奋斗目标交汇点，在百年未有之大变局的时代背景下，思考如何顺应这个时代要求、发挥高等教育的特殊使命与作用。21 世纪的头两个十年，我国高等教育以大基数、高速度、低成本为显著特征，坚持以育人为本，以改革为动力，以提高质量为核心，走内涵发展道路，实现由精英向大众化阶段的历史性过渡^[7]。但新时代高等教育治理体系现代化既不是简单化的修修补补，也不是激进地推倒重来，必须根据新时代中国特色社会主义教育现代化的要求，扎根中国大地，把握未来趋势，作出全局性、系统性、前瞻性的制度设计。

高等教育创新发展，与国家经济、政治、科技、文化、社会的变革发展不可分割，只有在发展的大格局中找准定位，遵从发展规律，才能承担新时代的重任。当前，我国正沿着中国特色社会主义道路奋力前行，经济发展进入新方位新常态，同时正在向世界深度开放和互动^[6]。有学者认为，教育管理的科学化、民主化、法治化是现代教育管理的基本特征^[8]，但科学化、民主化、法治化只是新时代教育治理现代化的基本任务，并不足以涵盖教育治理现代化的全部任务。根据我国社会与教育发展需求，高等教育治理体系建设要秉持科学、民主、协作、开放的理念。现代高等教育治理体系既要适应经济社会科学的发展规律，又要遵循高等教育发展及其治理规律，促进大学功能的有效发挥。现代高等教育治理体系必须顺应政治民主化、法制化趋势，在中国共产党的坚强领导下，充分发挥高等教育参与者和利益相关者在治理中的主体作用。随着高等教育日益走向社会中心，大学成为以科技创新与人才培养为核心的社会动力站，现代高等教育治理体系必须发挥协作体的合力作用，共同推进高等教育现代化。在全球化的潮流中，高等教育治理必须进一步加快面向社会、面向未来、面向世界的开放步伐。当然，科学、民主、协作、开放的理念并非孤立的，而是相互联系、相互影响的统一体，并随着时代变革而不断被赋予新的内涵。

（二）建设思路：在统筹中和谐发展

现代高等教育治理体系内涵丰富，包括治理目标、治理理念、治理者、治理内容、治理制度、治理路径等要素，彼此相互联系、相互作用。建设中国特色社会主

义现代高等教育治理体系任重道远。在高等教育治理现代化进程中，要着重把握以下四种结合。

1.政治要求与学术追求相结合。

大学制度是社会制度与大学理想的结合体，反映着不同社会的价值追求。西方大学制度的演变折射出西方社会理想与大学价值追求。大学制度并非客观中立的结构体系，而是一定价值观念的现实化、实体化和制度化。任何社会的现代大学都是一定历史文化的产物，都是在相应的文化环境中生存和发展起来的组织机构，因此现代大学的制度必然承载着当时传统文化的精神和价值，是一个“价值存在物”，不可避免地受到文化传统的深刻影响和制约^[9]。从中世纪近代大学制度建立到现代大学制度形成，从大学欧洲中心到美洲中心，都体现出社会观念的变革与大学治理方式的调适。我国高等教育治理结构改革要认真总结和借鉴西方大学治理的合理成分。

然而，中国特色社会主义大学必然是现代社会主义理想、制度与现代大学理想、制度在中国的有机结合。如我国高等教育治理体系必须坚持社会主义道路与中国共产党领导，使政治力量成为大学发展的助力棒；优化“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的内部治理模式，避免运作过程中出现职责不明、边界不清、合力不足等弊端，建立符合新时代要求的现代大学治理体系。

2.传统守正与制度创新相结合。

纵观中外高等教育发展史，大学一直在继承传统与改革创新中面临着不停的争论。任何一所现代大学都有其自身的传统，在社会环境的变迁面前，钟秉林认为与其固守传统，等待外部环境力量的强力推动，打破原有的内在逻辑，不如去寻求与环境之间新的耦合点，从而在继承传统并丰富传统的内涵的同时，为大学的发展注入新的活力和赢得更大的发展空间^[10]。在传统与变革之间，不同大学所持的态度各不相同，造就了大学各自的特色。如哈佛大学长盛不衰的法宝：保持开放与质疑、探索与服务、传统与创新的有机统一^[11]。尽管有过停滞或倒退，但作为理性社会组织，大学因其探究真理的属性也一直在创新中发展，并推动社会变革。

在现代化进程中，我国高等教育治理体系既要吸收古今中外高等教育传统治理的经验，也要根据社会性质与时代特点，实现高等教育治理理论升华与实践创新。在治理体系改革过程中，我们必须甄别哪些制度与经验需要坚持、完善，哪些落后于时代的做法要调整与抛弃。

3.统一规约与个性发展相结合。

高等教育发展是有规律的,大学治理必须遵循大学发展的客观规律,包括适应社会需要的外在规律和教育自身内在的发展逻辑^[12]。违反大学发展规律的治理方式,其治理效果往往会事与愿违,甚至受到客观规律的惩罚,导致教育改革的失败。我们要总结反思中国近代大学制度产生以来的历史经验教训,在治理过程中实现规律性与灵活性、统一性与个性化相结合。

高等教育是个庞大的体系,具有多元、分层、分类的特点。不同类型、不同发展阶段的大学要根据其时代性、特殊性采取个性化的治理模式,实现大学治理规律的统一性与不同类型大学治理模式的特殊性有机结合。迈向新时代,我国高等教育改革必须根据现代社会与现代大学制度的特性,探索中国特色高等教育治理体系现代化道路。

4.制度刚性与实践弹性相结合。

制度是源于特定的实践活动、基于特定的意识形态、保障实践发展的体系与规则。意识形态很重要,因为他们构成一个框架,政策制定者在这个框架内处理特定的问题,公众也在这个框架里去理解问题^[13],同时意识形态范畴本身具有强烈的实践性^[14]。高等教育治理体系要妥善处理制度的刚性要求与发展性的辩证统一关系,允许现代大学既在实践中遵守制度,又在实践中开展制度创新。

现代高等教育治理要把握好制度刚性与实践弹性的尺度。在治理过程中,既要防止因循守旧,又要避免随意任性。制度刚性要求高校遵循制度规约的基本方向、原则和政策,按照既定的制度办学。实践弹性要求在制度没有具体涉及的领域或制度给出弹性的空间中,大学可以根据其发展目标和重点任务开展创新性实践,不断调整经过实践检验是错误的或不适应时代发展的制度安排。

三、三化融合:高等教育治理体系现代化的基本路径

随着创新型社会发展,高等教育对社会发展的驱动作用日益显现出来。德国教授歌德和墨西哥教授罗伯特指出:“知识基础、生产力和竞争力在不断增长的过程中会发生各式各样的互动,社会对高等教育系统纳入国家增长与发展模型的重要性,以及知识和信息作为生产力和竞争力因素的价值认识,引起了对大学教育日益增长的需求。正是因为高等教育作为社会发展动力的重要性日益增强,其变革需求愈益迫切。”^[15]我们必须从我国社会发展需求的视角,探索现代高等教育的治理路径,谋划以高等教育创新为依托的社会创新。

(一)以多元化创新高等教育治理范式

美国学者托马斯·库恩在《科学革命的结构》中阐述了范式的内涵及范式变革

对学科发展的重要影响。高等教育治理范式创新意味着治理的理论基础、要素与行为规则的变革。从治理理念看,现代高等教育治理要实现从单一管制、管理向多元民主参与、治理的转变。相应地,现代高等教育治理实践鼓励参与主体多元化、管理方式自主性。

如何构建现代高等教育治理体系,体制机制创新是关键。改革开放以来,我国不断探索高等教育管理结构改革,完善具有中国特色的高等教育管理体制机制。如在宏观管理上,不同时期多次调整党、政府、高校、市场在高等教育管理中的地位和作用。在高校内部管理体制上,《高等学校章程制定暂行办法》第十条指出:“根据学校实际,可以按照有利于推进教授治学、民主管理,有利于调动基层组织积极性的原则,设置并规范学院(学部、系)、其他内设机构以及教学、科研基层组织的领导体制、管理制度。”^[16]但是,从总体上看,“一统就死、一放就乱”的现象没有根本改变,统得过多、管得过细的弊端依然存在。

高等教育如何从管理走向治理,首当其冲的是理念变革。走向新时代,我们必须深入思考高等教育管理与治理理念的差异。美国学者贝克等认为:“高等教育民主化的运作形式和实现机制应该是多层次、多元化、多样性的。‘治理’相对于‘管理’而言,更加注重多元主体的参与,强调其协调性、合作性以及沟通性,从而实现共同治理。因此,现代化的大学治理,倾向于采用更加灵活、中心分散的治理系统”^[17]。显然,多元化是人们比较热衷的治理方案。

在多元治理结构中,民主化是与现代治理密切相关的概念。但是,高等教育治理民主化是一个多主体广泛参与、不断演进的过程。美国佛罗里达大学柯罗认为:“民主化强调这样一个现实:在高等教育环境和其他地方,民主不是终点,而是一个不断变化的参与式民主项目”^[18]。英国安格利亚鲁斯金大学格拉汉姆·巴德雷指出:“高等教育民主化因包容更多种不同的观点而不断演变”^[19]。这种变化反应出高等教育对社会与人的发展的不断调适。尽管不同国家的国情与高等教育体系不同,但无论在哪个国家,经济社会科技的变化必然引起高等教育治理体系变革,民主化因其参与治理的广泛性而备受青睐。

(二) 以法制化夯实高等教育治理基石

法制化是现代社会治理的根本趋势。习近平总书记指出:“人类社会发展的事实证明,依法治理是最可靠,最稳定的。”“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”。教育政策和法律体系建设是国家民主和法制建设进程的重要组成部分,同时我国现代化高等教育的发展也离不开中国教育政策与法律体系建构^[20]。现代高

等教育治理必须从应景性的政策约束走向法治化治理，相应地，决策方式由政策理性向法治理性与政策理性兼容转变。

我国高等教育在法制化建设的道路取得了重要进展。如《教育法》《高等教育法》《民办教育法》等以法制形式规约了高等教育的管理原则、管理关系、管理内容等。但是，随着时代的发展，高等教育类型规模、使命的变迁，既要进一步完善高等教育法制，做到有法可依，又要进一步调整管理理念与方式，做到有法必依。

（三）以智能化提升高等教育治理效率

联合国教科文组织在 2019 年《人工智能：教育的挑战与机遇》报告中指出：“人工智能在知识、创新、商业和新法规等复杂生态系统中发挥独特作用。借助人工智能，国家政策能形成同时解决各种问题的方案和规则，创造或支持创新生态系统，给教育领域带来各种机遇”^[21]。如何利用互联网、大数据、区块链等现代科学技术提高治理能力是治理体系现代化的重要特征。2019 年 10 月 24 日，习近平总书记在中共中央政治局第十八次集体学习会上强调，要探索“区块链+”在民生领域的运用，积极推动区块链技术在教育等领域的应用，“为人民群众提供更加智能、更加便捷、更加优质的公共服务”^[22]。

因其科技与人才优势，高等教育系统在运用现代科技手段上本应具有天然优势。然而，从高等教育管理实际来看，这种应然并没有转化为实然，许多技术创新尚未有效转化为管理实践。高校管理的信息基础设施、管理人才等普遍不能适应智慧教育的需求，信息孤岛现象普遍存在。高等教育必须加强智能化基础建设，提升智能化管理能力，提高现代高等教育治理的效能与效益。

参考文献

[1] 乔尔·S·米格代尔. 强社会与弱国家——第三世界的国家社会关系及国家能力[M]. 张长东,朱海雷,隋春波,等译. 南京:江苏人民出版社,2009:5.

[2] Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance[M]. New York: Oxford University Press, 1995: 2-3.

[3] 联合国教科文组织总部中文科. 教育——财富蕴藏其中[M]. 北京:教育科学出版社, 1996:1-3.

[4] 联合国 .21 世纪议程 [EB/OL]. (2002-04-18) 2020-03-07].<http://www.un.org/chinese/events/wssd/chap36.htm>.

[5] MASON M. Complexity theory in education governance: initiating and sustaining systemic change[EB/OL]. (2014- 02-10[] 2020-02-10]. <http://www.oecd.org/education/ceri/>

02_Complexity%20Theory%20in%20Education%20 北京:世界知识出版社,1999:18.

[6] “中国特色高等教育思想体系研究”课题组.中国特色高等教育思想体系举要[J].中国高教研究,2017 (4) .

[7] 史静寰.走向 2030:中国高等教育现代化建设之路[J].教育文化论坛,2017 (5) .

[8] 褚宏启.教育现代化的路径——现代教育导论[M].北京:教育科学出版社,2000:254.

[9] 唐世纲.论现代大学制度的基本特征[J].重庆高教研究, 2015 (1) .

[10] 钟秉林.观念和制度创新:大学的核心竞争力与师范院校的转型[J].北京师范大学学报(社会科学版),2003 (5) .

[11] 伍方斋.感受哈佛——与哈佛全面接触[M].北京:北京出版社,2002:8.

[12] 潘懋元.教育的基本规律及其相互关系[J].高等教育研究,1988 (3) .

[13] 迈克尔·亨特.意识形态与美国外交政策[M].褚律元,译.北京:世界知识出版社,1999:18.

[14] 张秀琴.政治意识形态的理论、制度与实践[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2007 (4) .

[15] GRÖZINGER G, RODRÍGUEZ-GÓMEZ R. Managing higher education: introduction[J]. Management Revue, 2007, 18 (2) : 95-101.

[16] 教育部.高等学校章程制定暂行办法[EB/OL]. (2012-01-09) 2020-02-20].http://www.gov.cn/flfg/2012-01/09/content_2040230.htm.

[17] FLANAGAN K, BECK U, GIDDENS A, et al. Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order[J]. British Journal of Sociology, 1996, 47 (3) : 557-559.

[18] KORO-LJUNGBERG M. “Democracy to come” : A personal narrative of pedagogical practices and “Othering” within a context of higher education and research training[J].

Teaching in Higher Education, 2007, 12 (5-6) : 735-747.

[19] BADLEY G. For and against diversity in higher education[J]. Teaching in

Higher Education, 2007, 12 (5-6) : 781-785.

[20] XU X Z, MEI W H. Educational Policies and Legislation in China[M]. Singapore: Springer Press, 2018: 21-53.

[21] UNESCO. The challenges and opportunities of Artificial Intelligence in education[EB/OL]. (2019-03-07[] 2020- 04-10].<https://en.unesco.org/news/challenges-and-opportunities-artificial-intelligence-education>.

[22] 新华社. 习近平在中央政治局第十八次集体学习时强调把区块链作为核心技术自主创新重要突破口加快推动区块链技术和产业创新发展[EB/OL]. (2019-10-27) [2020-04-15].<http://politics.people.com.cn/n1/2019/1025/c1024-31421401.html>.

(来源: 中国高教研究, 2020 年 9 期)

高等教育内涵式发展下的高水平人才培养体系建设： 逻辑框架与作用机制

李立国

（中国人民大学 教育学院，北京 100872）

摘 要：高水平人才培养体系建设本质上是高等教育内涵式发展的过程，即从传统人才培养体系转换到现代化的高水平人才培养体系。主要矛盾的变化是高等教育发展变化的根本动力，发展矛盾的变化决定了发展形态的转变，即从规模速度等要素性增长转为内涵驱动的整体性发展，从高等教育体系自身成长转为高等教育与社会经济协同发展。发展形态的转变决定了评价机制、资源配置方式与治理方式的改革目标与方向。资源配置方式是核心环节，通过评价机制改革和治理改革来实现制度与规则的完善，从而使资源得到有效配置，以激励高校和教师投身教学科研来构建高水平人才培养体系。高水平人才培养体系的形成会化解高等教育发展的主要矛盾，促进高等教育的内涵式发展。

关键词：高水平人才培养体系；高等教育内涵式发展；矛盾变化；发展形态；评价机制；资源配置方式；治理改革

一、引言

2017 九大报告提出了实现高等教育内涵式发展，习近平总书记 2018 年 5 月在北京大学师生代表座谈会上提出要形成高水平人才培养体系。如何理解和认识内涵式发展与高水平人才培养体系之间的逻辑关系，是我国高等教育现代化所要研究和回答的问题。从某种意义上讲，只有形成了高水平人才培养体系，才能实现高等教育内涵式发展，也才能实现高等教育现代化的目标。

从国际比较看，任何国家高等教育的发展都与本国经济发展模式密切相关。一个国家或地区只有实现了一定程度的物质基础与财富积累，社会生产力发展到一定程度后，国家才可以提供条件让更多的年轻人接受更多的教育。如果社会生产力水平低下，人们食不果腹，都得为生存和吃饭而活着，是不能提供大规模教育机会的。教育的发展是以生产力发展能够提供一定的生产剩余和劳动力剩余来让年轻人接受教育为前提的。世界各国在工业化以来的发展历程中，形成了不同的经济发展模

式。一是欧美国家，是以技术进步和开拓殖民地完成了资本积累，其高等教育与技术进步和经济增长同步发展；二是亚洲部分国家和地区，尤其是中国和东南亚，是以人口密集和劳动力资源丰富为基础，通过劳动密集型产业实现了经济发展；三是中东和拉丁美洲一些国家，通过出售原材料和能源实现了资本积累；四是一些规模小的国家或地区通过转口贸易或者旅游等产业实现了发展。不同的经济发展模式带来了不同的高等教育发展道路，欧美国家的高等教育内生于本国的技术进步和经济发展历程，属于内生型嵌入式发展模式；而与后三种经济发展模式相伴的高等教育属于外发型内卷化发展模式，即随着生产发展和资本积累，国家和社会有条件有能力来为年轻人接受高等教育提供条件，政府也认为有责任让年轻人接受更多的教育，于是学习和模仿发达国家建立起高等教育体系。这个高等教育体系主要是和西方发达国家高教体系接轨和合拍的，但是和本国的经济发展确实有很大程度的脱节，高等学校的人才培养和科学研究与本国本地区的产业结构、经济发展需求差异较大。外发型是指高等教育发展主要是借鉴和模仿西方发达国家的教育体系，内卷化^①是指高等教育发展没有突破性的进展，只有数量增长和规模扩张，发展模式没有突破和更新，只是原有发展道路的维持和继续。一个国家实现高等教育现代化就是由外发型内卷化的发展转到内生型嵌入式的发展模式。我国的高等教育内涵式发展就是扎根中国大地办大学，探索中国特色的现代高等教育发展道路，实现由借鉴学习到内生嵌入的转型创新。

建设高水平人才培养体系，是由传统的以规模增长为主要特征的人才培养体系转型发展为高质量的现代化人才培养体系。所谓人才培养体系，是由高等教育活动的各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体，它强调了人才培养的整体性和系统性。在我国高等教育的发展进程中，与高等教育急剧扩张和快速发展相适应，高等教育活动的各个环节、层面、领域已经形成了一系列相互关联和内在联系的人才培养体系。这种人才培养体系可称为传统的体系，即适应快速增长和与经济社会发展联系松散为特征的人才培养体系形态。由此，可以将形成高水平人才培养体系理解为体系转换的过程，即从适应规模快速增长和与经济社会发展联系松散为特征的传统体系转换到适应内涵式发展的现代化的高水平人才培养体系。

二、分析框架

1. 高等教育发展矛盾的变化

党的十九大报告对我国新时代的社会主要矛盾做出了重大判断：“新时代我国

社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”人民美好生活的需要日益广泛，除了物质文化生活之外，对教育尤其是高质量的高等教育更加关注。新中国成立尤其是改革开放以来，我国高等教育规模快速增长，发展水平总体上显著提高，更加突出不平衡不充分等结构性问题，特别是优质高等教育资源不足，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。建国 70 年来，中国高等教育取得了举世瞩目的成就，从发展数据看，1949 年全国 4 亿人口中有八成是文盲，人均受教育年限 1.6 年，高等学校 205 所，高等教育毛入学率仅为 0.26%，全部在校生为 11.7 万人。到了 2018 年，高等学校总数量为 2663 所，在学人数总规模达到了 3833 万，毛入学率为 48.1%，高于中高收入国家平均水平。高校专任教师从 1949 年的 1.61 万增长到 2018 年的 167.28 万，研究生在读人数从 629 人增长到 2018 年的 273.13 万人。在新时代，我国高等教育发展的主要矛盾正在发生着变化，即由总量性矛盾到结构性矛盾，由关注数量到更加关注结构质量，人民群众由教育需求到对优质高等教育资源个性化、多样化的需求，经济社会发展与技术进步对于高等教育人才培养由数量要求转向结构质量要求。

现代高等教育是现代社会生产发展的产物。内生经济增长理论认为，一个国家经济发展最重要的是人力资本的提升，人力资本具有创新性。因此，全要素生产率越高越好。发展中国家不同于发达国家，追求同样的全要素生产率和物质条件约束下，单方面追求人力资本的提升是有问题的。引进技术也需要人力资本，但是与自己创造发明有着本质不同，所需要的人力资本也不同。因此，教育的内涵与要求也应该是不同的。发达国家的产业发展属于产业密集型、资本密集型、技术密集型，依靠原始创新，自主创新，需要高校培养创新型人才，加强基础理论研究。而发展中国家的产业结构属于劳动密集型、自然资源密集型，依靠对于引进技术的消化、吸收、使用、再创造，自主创新能力较弱。我国改革开放以来，中国经济实现了快速增长，过去主要是依靠投资拉动和廉价劳动力为主的增长模式，企业主要依靠投资、劳动力，引进外来技术，出口导向，对于原始创新和创新型人才需求并无紧迫感，对于高等教育的需要主要是数量要求和一般人才要求，对于创新人才和自主研发需要较弱，以引进吸收外国先进技术为主。而随着我国产业升级，建立现代化经济体系和实现高质量发展，对于高等教育人才培养质量有了迫切需求，正如习近平总书记 2018 年 5 月 3 日在北京大学师生座谈会上的讲话指出的，高等教育是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。今天，党和国家事业发展对高等教育的需要，对科学知识和优秀人才的需要，比以往任何时候都更为迫切。当前，我国高等教育

办学规模和年毕业人数已居世界首位，但规模扩张并不意味着质量和效益增长，走内涵式发展道路是我国高等教育发展的必由之路。高等教育要切实增强服务经济社会发展的能力，培养经济社会发展最为需要的应用型、复合型、技术技能型人才，提高高等教育的贡献率和收益率，主动适应、引领服务经济社会发展和科技进步。

中国经济正在由高速增长阶段转向高质量发展阶段，经济增长模式正在经历一个重大转变，即由依赖劳动力数量和质量转向主要依靠劳动力质量。一方面经济增长需要大量人才，另一方面现有的高等教育体系所培养的人才却与市场需求存在结构性的偏差，表现为各个新兴行业的发展需要大量人才，但同时大量的高等教育人才培养不能满足这种需求而存在就业压力。2019年10月21日，全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告¹指出，面对新形势新任务新要求，高等教育改革发展与党中央的要求，与广大人民群众对更加公平、更有质量的高等教育需求相比，仍有不小差距。一部分高等教育机构的办学思路与发展目标还没有真正转到以服务国家需要和经济社会发展及促进学生成长发展为重点的战略上来，对经济社会需求和人民群众对于高等教育要求的认识、理解和把握不精准。产业结构优化调整和经济社会发展需求最为迫切的应用型、复合型、技术技能型人才十分紧缺，社会需要的人才高校培养不到位，高校培养的毕业生就业困难，人才供给和市场需求“对不上”，毕业生就业难问题逐渐显现，高等教育“产能过剩”的隐忧不容忽视。据有关资料显示，我国高校毕业生的专业不对口比例由2003年的31.3%上升到2017年的38.9%。²工科类人才培养的规模和结构尚不能完全适应我国制造业转型升级的需求。机械类、电气信息类、化工与制药类、轻工纺织食品类专业所占比例明显下降，与同期我国制造业迅速发展不相适应，可能会影响制造业转型升级。2015年有关数据显示，高职高专人才培养主要面向第三产业的占70%左右，面向第二产业的只占20%左右，与制造业相关的更是只占12.7%，对于制造业的人才支撑严重不足。因此，需要进一步优化结构，构建与本校办学定位和办学特色相匹配的学科专业体系和人才培养结构，集中建设好优势特色学科专业群，避免专业设置的“盲目性”和“碎片化”，克服专业设置的“功利性”和“多而散”。

人民群众对于高等教育的新需求是从“有学上”到接受优质教育。目前，我国

¹ 王晨.全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告[EB/OL].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201910/5e021a6d9c5f4577a0a090c9757ed640.shtml>, 2019-10-20/2019-10-28.

² 岳昌君.高校毕业生就业状况的城乡差异研究[J].清华大学教育研究, 2018, (2): 92-101.

“双一流”建设高校招生数量只占全部招生指标的 4.7%，比例过低。要满足人民群众的需求，既要重点建设好一流大学一流学科，更要建设好整个高等教育系统，促进全国高等教育的协调发展与全面提高。全国高等教育发展不平衡问题较为突出，全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告^③显示，高等教育发展不平衡不充分问题突出，我国中西部地区的高水平大学和一流学科数量较少，“双一流”建设滞后，在办学水平和发展质量上与东部地区存在较大差距。不同类型高校投入差距较大，中央部属高校以及“双一流”建设高校在获取经费和资源投入上明显占优。由于地方财政收支压力大，一些地市的高校生均拨款未能达到国家标准，有的高校差了近一半。许多地方高校基础设施建设和专业教学设施装备资金缺口较大，教师队伍建设跟不上发展形势。上述问题是我国高等教育发展中的突出问题，制约了高等教育质量的提升特别是人才培养水平的提高，距离人民群众对于美好大学的新期待还有一定差距，是高等教育发展的主要矛盾。

2. 高等教育主要矛盾的变化引起和促使高等教育发展形态的转型

高等教育主要矛盾的变化必然引起和促使高等教育发展形态的转型，中国高等教育体系还处于形成发展时期，需要实现发展模式创新与转型，即从规模速度等要素性增长转为内涵驱动的整体性发展，从高等教育体系自身成长转为高等教育与社会经济协同发展，从模仿跟踪发展到主动创新发展，实现高等教育的系统转型与功能再造。

从规模速度等要素性增长转为内涵驱动的整体性发展。要素性发展是把高等教育系统中的某一种要素、某一个方面的发展在某一个发展阶段置于绝对化、至上化的地位，而导致了高等教育整体发展的失调和分裂，如 20 世纪末开始的高校扩招在最初几年就过分强调了速度与规模。因此，我国高等教育发展面临的许多问题基本上是在传统的要素性发展中造成的。推进整体性发展就成了解决高等教育改革与发展问题的关键。³从根本看，整体性发展是对要素性发展的摒弃和超越，形成一种包容式、开放式和参与式的高等教育新模式。要求重新审视高等教育的人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新的关系，高等教育的四个功能不是相互独立的，也不是并列的，从大学的发展历史和发展逻辑看，是以人才培养和科学研究为中心，相互交叉、相互融合，从而构成一个统一整体。人才培养可以看作大学的本体功能，科学研究、社会服务与文化传承创新可以看作是大学的衍生功能，本体功能对衍生

³ 李立国. 中国高等教育从要素性增长到整体性发展[J]. 苏州大学学报(教育科学版), 2017, (1): 14-16.

功能具有决定性作用，衍生功能对本体功能起辅助作用。应重塑高等教育功能的整体性，更加注重人才培养功能，把构建高水平的人才培养体系置于中心位置。建立全面性的高等教育体系，强调高等教育的公平性。高等教育整体性发展要求不再只是关注少数大学和少数学科发展，而是要为每类高校发展提供合适的机会与舞台，为每个学生的发展提供适切的、有质量的教育，建立一流的高等教育体系。一流高等教育体系与世界一流大学的建设是相辅相成的，而不是矛盾对立的。全面性的高等教育体系应是各类高校各具特色，各展所长，办出水平。只有从要素性增长转向整体性发展，才能从整体上提高高等教育质量，既满足人民群众对于优质高等教育的需求，也实现了高等教育的核心功能——人才培养为中心的整体性功能提升。

从高等教育体系自身成长转变为高等教育与社会经济协同发展。改革开放以来，中国经济实现了快速增长，过去主要是依靠投资拉动和劳动力投入为主的增长模式，具有不可持续性。高等教育对于经济增长的贡献有限，并且呈现层级越高，贡献率越低的问题。有学者计算出我国不同教育阶段教育投入的增长率，其中高职和本科以上教育对经济增长的贡献率分别为 4.038% 和 1.922%。⁴根据世界银行数据库和《国际统计年鉴》计算，美国的高等教育对经济增长的贡献率为 14.61%，英国高等教育的经济增长贡献率为 8.64%，法国高等教育的经济增长贡献率为 10.52%，日本高等教育的经济增长贡献率为 2.48%，德国高等教育的经济增长贡献率为 4.20%。⁵与发达国家相比，我国 GDP 年均增长率虽然较高，但高等教育对于经济增长的贡献率却处于较低水平。有专家利用 1996-2004 年数据计算出我国高等教育对经济增长的直接贡献率为 1.82%。⁶

从国际经验看，现代国家经济增长时期通常会形成对于高等教育人才需求量的增加，当高等教育的规模扩张速度跟不上经济发展的步伐时，高等教育体系就无法满足经济增长对于人力资源的需求，会对经济的长期发展造成阻碍。但是经济增长和社会发展需要的高等教育体系不是规模越大越好，也不是发展速度越快越好，而是需要一个与经济结构、产业升级及创新驱动相适应、相促进的高等教育体系。从拉美国家的经验与教训看，巴西、智利、阿根廷等国家的高等教育规模很大，毛入学率达到了普及化阶段，巴西高等教育毛入学率在 1999 年为 16.1%，2016 年为

⁴ 杭永宝. 中国教育对经济增长贡献率分类测算及其相关分析[J]. 教育研究, 2007, (02): 38-47.

⁵ Benos, Nikos and Zotou, Stefania, "Education and Economic Growth: A Meta-Regression Analysis" World Development 64, no. C (2014): 669-689.

⁶ 李立国. 中国高等教育从要素性增长到整体性发展[J]. 苏州大学学报(教育科学版), 2017, (1): 14-16.

50.5%，而与巴西处于相似经济发展阶段的智利 1999 年毛入学率就达到 37.3%，2016 年达到 90.3%，阿根廷高等教育毛入学率在 1999 年为 48%，2016 年达到 89.1%。但这几个国家高等教育的人才培养结构与发达国家高度趋同，未能构建满足本国产业创新升级和人才需求的高等教育体系，造成了资源错配。它们的学科结构比例与美国较为接近，与第三产业相关的高等教育专业比例过高，均超过 70%。如果中等收入阶段国家的高等教育人才培养结构完全以发达国家为基准，就会造成资源错配，高等教育投入效率下降，整个社会因为缺乏科技创新活动而失去持续发展动力。我国高等教育只有实现了与经济社会的嵌入式发展，形成高水平人才培养体系，实现了内涵式发展，才能实现与经济社会发展的良性循环，提高对于经济增长的贡献率，促进经济实现创新驱动为动力的发展模式。

3.发展形态的转型要通过评价机制改革、资源配置方式改革与治理改革来实现

从目前我国高等教育现状和国际经验看，应主要通过评价机制改革、资源配置方式改革与治理改革来实现高等教育发展形态的转型。

（1）评价机制改革。评价机制改革主要是两个方面：一是社会评价，即社会对于高等教育的评价，从只关注高等教育规模到强调高等教育的贡献率与收益率，强调高等教育与经济社会发展的嵌入性；二是内部评价，即对于学科和教师的评价，由过去的关注课题、论文、项目等数量化指标，到关注质量与贡献，强调质量、创新与贡献相统一的评价指标体系。我国目前的教师评价体系建设取得了一些成绩，但也存在一些问题。全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告显示，教师考核未能充分考虑学科和岗位特点，导致一些教师不能安心教学科研“坐冷板凳”，“兼职当主业，授课当副业”，这既有破除“五唯”不彻底的原因，也有科学评价体系尚未健全、政策导向不落地的原因，重学科建设轻人才培养、重教书轻育人、重理论轻实践的倾向还没有根本扭转。总体来看，目前的评价指标体系过于注重刚性标准，强调数量导向，强调科研忽视教学。从评价本质看，评价是要在“唯”与“不唯”之间取得平衡，建立科学有效的符合高等教育规律的评价体系。应该针对不同类型层次的高校、针对不同学科专业和不同岗位职责的教师，分别制定符合学校实际的教学、科研和服务的评价指标体系，体现不同的评价标准要求 and 考核重点。重视质量导向的评价体系建设，产出高质量、高水平 and 原创性、具有创新价值的学术成果。不同学科领域的研究范式和成果的体现方式不同，其评价尺度和考核方式也应该有所差异。应该借鉴国际经验，在部分学科领域引入国际学术同行评价，取消以刊代评的不合理做法，建立起以专家同行评

价为主、量化评价为辅的评价模式。教师考核评价制度要充分考虑教师劳动的连续性、复杂性、创造性及个体自主性特点，考虑到教师劳动成效的延缓性和滞后性，注重评价标准的科学性、评价导向的针对性和评价过程的规范性。

（2）资源配置方式改革。资源配置方式从行政主导的方式转向市场导向的行政与学术相结合的资源配置方式。不同时代的管理体制决定了资源配置方式，在计划经济时代，一切按照国家计划行事，高等教育资源由政府统一配置。1952年，教育部根据“以培养工业建设人才和师资为重点，发展专门学院，整顿和加强综合大学”的方针，在全国范围内进行了高等学校院系调整工作。依据当时我国经济建设对专门人才的急需，借鉴苏联发展高等教育为经济建设快速培养对口人才的经验进行了高校调整，顺应了中共中央关于高等教育“要很好地配合国民经济发展的需要，特别要配合工业建设的需要”的要求，为国家培养了一大批经济建设所急需的专门人才。在计划经济体制向市场经济体制转型过程中，教育资源配置也要由国家统一规划配置转型为计划与市场相结合，中央与地方相结合。20世纪90年代，计划经济体制下形成的“条块分割、部门办学”的体制机制，已经不能适应高等教育发展的现实，通过“共建、调整、合作、合并”的管理体制改革，使我国的高等教育走向了“三级办学、两级管理、以省为主”的发展路径，调动了中央、地方及社会各方面参与办学的积极性，高等教育资源来源多样化和配置方式多元化开始形成。在市场在资源配置中发挥基础性和主导性的背景下，高等教育资源配置应该由长期以来形成的行政主导转型为市场主导。高等教育领域的市场主导和经济领域的市场主导有着本质不同，高教领域的市场导向资源配置是指面向社会和市场办学，按照市场需求和社会发展需要调整和优化学科结构、人才培养结构和布局结构，同时，资源的来源逐步多元化，以办学资源的来源多元化带动深度互动关系的实现，逐步强化市场导向在高等教育资源配置中的作用。缺少市场调节的政府主导模式，极易出现行政管理遮蔽市场调节的现象，进而造成高等教育与社会发展相脱节的局面。高校在政府推动下制定相应的发展目标与战略，在源头上却无法敏锐洞察社会需求，也导致非政府主体参与高等教育改革和投资高等教育的积极性不能被充分调动，社会各方面潜藏的办学资源无法得到释放。

同时，资源配置由数量导向的同质化转向质量结构导向的异质化配置方式。不同类型高校、不同学科专业、不同研究领域对于教育资源的需求不同，资源与经费配置应该做到差异化。全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告^③指出，建立不同类型高等学校的经费投入、人事管理、

质量评估、监测评价等制度，引导高校科学定位、差异化发展。同质化是指资源配置只是考虑了高校层次的不同，而没有精细化考虑学科专业的差异，没有考虑到不同类型高校人才培养的特殊需求。异质化并不是要在不同高校之间拉开差距，而是要根据学科专业特点特别是人才培养的需求，做到精细化的资源配置与投入。

（3）治理改革。治理改革是实现发展形态转型的制度保障。一是政府转变职能和加大“放管服”力度，由行政本位的管理模式转向依法依规的治理模式；二是由统一管理的政策转向分类管理、分类评价、分类发展的政策体系；三是高校建立起学术与行政相结合的共同治理方式，使行政权力与学术权力形成“合力”，但不是“合流”。

近年来，教育部等五部门发布的《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》《关于深化教育体制机制改革的意见》等多项政策文件都强调推进“放管服”改革与管办评分离，并着力构建政府、高校、社会之间的新型关系，但其间的深度、良性互动机制依然缺失。政府职能转变缓慢，还是以管理与管控为主，距离服务型政府建设的目标还有很大差距。全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告^①显示，有些地方政府服务意识不强，推进改革仅仅停留在出台文件层面上，没有解决实质性问题的真招实招。政府相关部门事中事后监管机制有待加强，对高校的检查评估多、规范引导少、服务保障不足。地方高校反映，有的政府部门在岗位编制、进人用人、职称评审等方面管得过多过细，学校缺少自主权。由行政本位的管理模式转向依法依规的治理模式，要求进一步深化“放管服”改革，关键在于政府职能转变，做到简政放权、放管结合、优化服务，把该放的真正放下去，把该管的真正管起来，既不“越权”，也不“缺位”。进一步转变政府的管理方式，依法界定政府及相关部门在高等教育治理中的职责权限，切实减少各类检查、评估、评价，减少对高校教育教学事务的干预，发挥学校办学主体作用，让学校安心心地发展，让教师安安静静地做好教学科研工作。全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告^②指出，目前高等教育分类评价体系尚未健全，评价标准比较单一，教育教学、人才培养等相关指标权重偏低，难以有效引导高校合理定位、特色发展，也难以鼓励教师将更多精力投入到一线教学和人才培养上。高等学校多元发展是现代化的必然要求。从国际经验看，现代化的高等教育系统是一个多层次多类型的体系，体系内的高等学校各自有着价值使命和定位特色，有着自己的培养目标与服务面向，以自己的教学、科研与服务满足社会需求与人民群众的期待。高等教育发展

由“同质化”走向“异质化”和多样化是高等教育现代化的必然趋势。

全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告^③也显示，一些高校依法自主办学的能力还不强，存在行政化的惯性思维，对学术权力与行政权力的界限认识比较模糊，教师代表大会和学术委员会功能没有得到很好地发挥。高校属于学术型组织，其治理规律与企业 and 政府机构有着本质区别，高校治理不是不要行政管理，不要科层制度，而是行政管理机构、人员和制度运行要服务师生和教学科研活动，而不是管理和管控师生和学术活动。高校治理要充分发挥学校和院系学术委员会的作用，防止学术权力行政化，成为以校长和院长为主组成的机构，成为行政化的另外一个舞台。校长与院长等可以适度参与学术委员会工作，但是不能担任主要职务和主导学术委员会运转。真正使学术委员会回归“学术”本质，真正使学术委员会成为学校和院系的最高学术权力机构和决策机构。教职工代表大会是我国高等教育民主办学的重要制度设计，对于调动发挥教职工的积极性和主人翁意识、提高办学水平和民主管理水平发挥着重要作用，是中国特色高等教育制度的重要组成部分。1985 年我国颁布实施了《高等学校教职工代表大会暂行条例》，标志着高校教职工代表大会制度的建立。高等学校教职工代表大会是教职工群众行使民主权利、实现民主管理的重要形式。2012 年颁布的《学校教职工代表大会规定》使教职工代表大会的地位显著提高，是学校民主管理的重要体现。

4.评价机制、资源配置方式与治理方式的系统改革将促进形成高水平人才培养体系

人才培养体系，是由教育活动各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体，它强调了教育活动和教育发展的整体性和系统性。建设高水平人才培养体系并非推倒重来，也不是否定原来的人才培养体系，而是通过评价机制、资源配置方式与治理方式的系统改革，将适应原来经济社会发展的传统人才培养体系转化为现代化的高水平人才培养体系。因此，我们可以将建设高水平人才培养体系理解为高等教育体系特别是人才培养体系的转换与转型过程，即从适应原来经济社会要求的数量规模导向的传统人才培养体系转换到适应高质量经济社会发展需求的高水平人才培养体系。

评价机制作为“指挥棒”，是引导高等学校和教师“做什么”；资源培养模式是“利益导向”，是引导高校和教师“如何做”；治理改革是“制度保障”，是促进高校和教师“怎么做好”。评价标准、指标体系和制度设计是源头和根本，评价

导向指挥着高校和广大教师做什么才能得到认可和利益，才能在激烈的竞争中立足。评价机制也决定着资源配置方式和资源流向，决定着哪些高教机构和个体可以占有和使用资源。高等教育治理是探讨如何对评价机制和资源配置做出决策，好的治理改革能够促进评价指标体系更为合理有效，使得资源配置符合教育规律，符合高等教育发展现状，符合公平和效率原则。评价机制最为迫切的是克服“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”的顽瘴痼疾，引导教师潜心教书、安心育人。“五唯”问题的根源都与外部评价指标和资源配置方式密切相关，正是由于各种大学排名、院校评价与学科评价中存在“唯科研轻教学”的问题，才导致高校在学校主要工作和教师职称评价中过于偏重量化的科研指标。在根本上破解这一问题，必须要改善高校发展的外部环境，探索更加科学的院校评价和学科评价方式。⁷

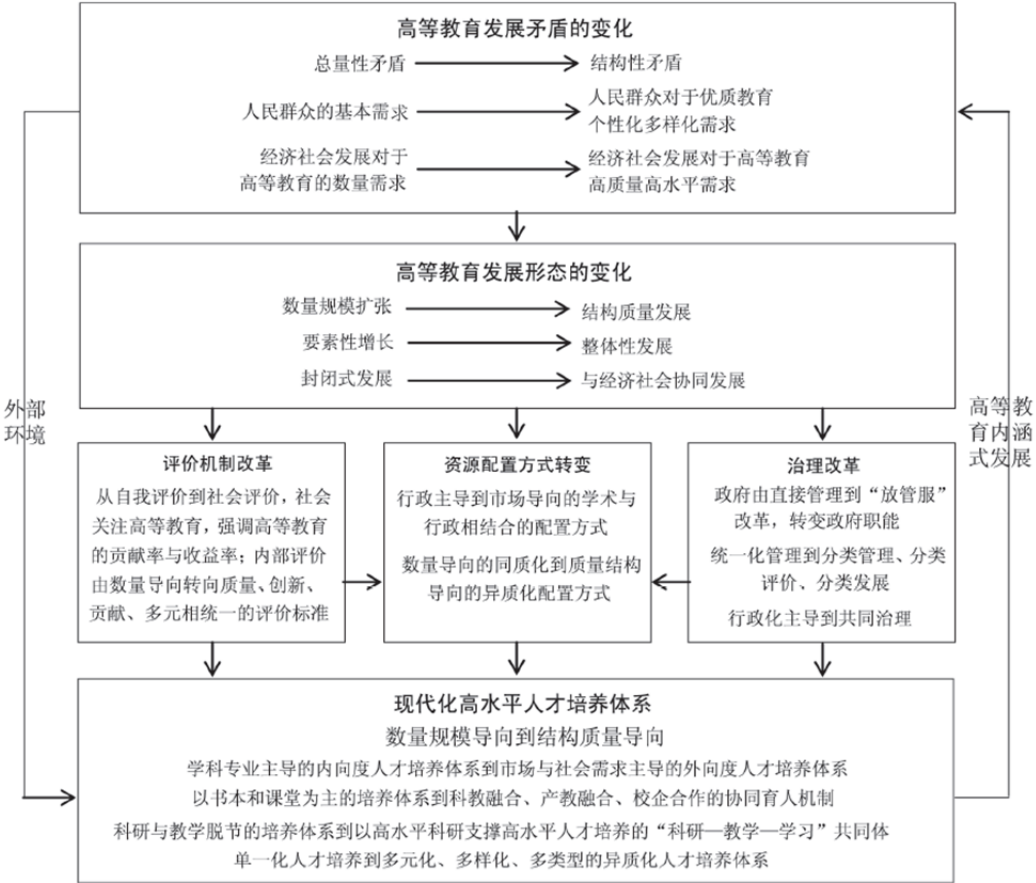


图1 逻辑框架与作用机制图

⁷ 秦琳. 如何破解高校“唯论文”顽疾[N]. 光明日报, 2019-10-24 (14).

只有评价标准和体系科学合理，把人才培养水平和质量作为评价高校和教师工作成效的首要指标，资源配置向人才培养水平和质量倾斜，改变教育教学、人才培养等相关指标权重偏低的现状，改变科研经费、学科建设、论文课题导向等资源配置的激烈竞争性而使得学校和教师屈从“项目导向”“论文导向”和“短期绩效导向”，才能有效引导高校合理定位、特色发展，也才能有效激励教师将更多精力投入到教学和人才培养上，强化高校追求卓越、注重质量的主体意识，才能够真正形成高水平的人才培养体系，实现内涵式发展，实现高等教育现代化的目标。

三、作用机制

建设高水平人才培养体系本质上是高等教育内涵式发展的过程，即从传统人才培养体系转换到现代化的高水平人才培养体系。主要矛盾的变化是高等教育发展变化的根本动力，当我国社会主要矛盾是总量性的，即落后的社会生产力发展水平制约着人民对物质与文化教育产品的需求时，规模扩张是压倒性的任务。当社会主要矛盾已经变化为人民群众对于美好生活的需要与发展不平衡不充分之间的矛盾时，我国高等教育发展的主要矛盾也由总量性矛盾发展变化为结构性矛盾，由关注数量到更加关注结构质量，人民群众由教育需求到对优质高等教育资源个性化、多样化的需求，经济社会发展与技术进步由对于高等教育人才培养数量的要求转向结构质量的要求。矛盾的解决需要通过发展形态的转换来实现。发展矛盾的变化决定了发展形态的转变，即从规模速度等要素性增长转为内涵驱动的整体性发展，从高等教育体系自身成长转为高等教育与社会经济协同发展。发展形态的转变决定了评价机制、资源配置方式与治理方式的改革目标与方向。在这三者中，资源配置方式是核心环节，评价机制与治理方式对于资源配置发挥着决定性影响，评价与治理的作用也通过资源配置方式体现出来。通过适当的评价标准、评价方式方法、评价机制改革和治理改革来实现制度与规则的完善，从而使资源得到有效配置，以激励高校和教师投身教学科研来构建高水平人才培养体系。创建合适的评价机制与治理方式对于保证资源合理、高效配置是至关重要的，高等教育发展形态的不同很大程度上是因为指导评价标准和指导稀缺资源配置的制度不同。

这些改革为建设现代化的高水平人才培养体系奠定了基础，高水平人才培养体系的建设必然会引起发展矛盾的转化，从而实现高等教育的内涵式发展。上述逻辑变化与作用机制的结果表明，高水平人才培养体系建设是高等教育系统的综合转型，是高等教育内涵式发展的必由之路。与传统的人才培养体系相比，高水平人才培养体系具有以下特征：

1.传统的人才培养体系是数量规模导向的体系，强调了规模扩张以适应经济社会需要。而高水平的人才培养体系更加强调结构与质量导向，引导高校科学定位、差异化发展，人才培养体系与经济社会发展相协调，以培养具有社会责任感、创新精神和实践能力的人才为目标，主动适应国家、区域发展及人民群众对于高等教育的新期待。

2.传统的人才培养体系是内部质量导向的、以学科专业为主导的内向度培养体系，强调学科逻辑的知识价值。而现代化的高水平人才培养体系则强调市场与社会需求导向的外向度的人才培养体系，强调服务国家战略和经济社会发展是高等教育的重要使命，人才培养体系转化到服务国家需要和经济社会发展上来，精准把握社会需求，建立就业与招生计划、人才培养的联动机制。

3.传统的人才培养体系是以学校为主体的、以课堂教学、书本教材和实验室、第二课堂等为主要形式的体系，产学研合作育人还存在体制机制性障碍。而高水平人才培养体系则是强调科教融合、产教融合、校企合作、工学结合，进一步推进协同育人，建立起高校与科研院所、行业企业在培养目标、培养方案、教学保障、资源共享、管理运行等方面的合作协同育人机制。

4.传统的人才培养体系是在重科研轻教学背景下，在科研与教学相分离、教学单独进行的环境中开展人才培养，教学模式、课程内容、教材建设、手段方法等方面改革创新力度不大，越来越多的科研活动已经游离于教学和学习活动之外，只具有市场和经济功能，不再为人才培养服务，这也是高校学术工经常遭受社会批评的根本原因。而现代化的高水平人才培养体系则是在评价机制改革、激励机制有力的背景下，以高水平科研支撑高水平人才培养的环境下展开的，强化科研育人，充分认识现代研究型大学中“科研—教学—学习连接体”双螺旋群体的作用机制，把科研与教学的结合与成效作为重要标准，既要避免单纯的强调科研与论文，也要避免单纯地强调教学工作的一般规范与外在表征。①

5.传统的人才培养体系是固守精英教育阶段的单一的人才培养方式，人才培养模式呈现出“千校一面”的单一化，出现了追求学术性、高层次的“攀高”现象，追求“规模大、面积大、学科综合”的“求大求全”现象，人才培养缺乏特色的“趋同现象”，与社会需求相脱节。现代化的高水平人才培养体系则是以经济社会发展、行业发展、职业要求为依据，以实现人才培养体系的多元化、高等教育体系功能的多样化为目标，构建与高校人才培养目标和办学定位相符合的多层次、多类型的异质化人才培养体系。②

社会主要矛盾的性质和高等教育发展阶段的特点决定了高等教育发展形态，也决定了评价机制、资源配置方式与治理方式。当主要矛盾是总量性的，“数量导向”“排名导向”“功利化导向”“自我封闭式发展”“行政化管理思维”等便是有效的发展方式组合。随着主要矛盾由数量型矛盾转化为结构性矛盾，“质量导向”“育人为本”“从经济社会发展审视高等教育的全局思维”“学术管理思维”等就会成为发展形态的主要体现。从高速增长粗放式阶段转向内涵式发展，实际上是两个维度的转向。第一个维度是规模速度转变为质量结构；第二个维度是人才培养要构建现代化的高水平体系，因为人才培养是高等教育的本质要求和根本使命。衡量高等教育质量的第一标准就是看人才培养水平，这一系列变化也是高等教育体系的内生转化。当高等教育规模增长到一定程度，引起主要矛盾从总量性到结构性的转化，进而导致从传统人才培养体系到现代化的高水平人才培养体系的内生转化。高水平人才培养体系的形成会化解高等教育发展的主要矛盾，促进高等教育的内涵式发展。

（来源：清华大学教育研究， 2019, 40（06））

“双一流”建设中的学术突破 ——论大学学科、专业、课程一体化建设

周光礼

摘 要：建设世界一流大学和一流学科核心是处理教学与科研的关系，关键是推进学科专业课程一体化建设。应坚持以改革为动力，确定优先发展学科领域，重构专业教育理念，创新人才培养模式，重视课程建设，建立系统化的学术评价国际标准制度，加快中国特色现代大学制度建设。

关键词：“双一流”建设；大学办学自主权；基层学术组织自治

2015 年 11 月 5 日，国务院发布了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，这是中国重点大学政策的最新形态，简称“双一流”建设。新政策遵循“以中国特色、世界一流为统领，以支持创新驱动发展战略、服务经济社会为导向”，坚持以一流为目标、以学科为基础、以绩效为杠杆、以改革为动力，支持一批高水平学科进入世界一流行列或前列，建设高等教育强国。这是一个兼顾国际化与主体性的世界一流大学建设政策。一方面，遵循学科逻辑，强调要在国际可比指标达到一流；另一方面，遵循社会需求逻辑，强调扎根中国大地办大学。

作为一个组织及环境的整体模型，大学组织可以分为三个层面：生产层面、管理层面和制度层面。制度层面相对开放，生产层面相对封闭，管理层面则发挥媒介和沟通作用。大学的生产单位是系、所、讲座等基层学术组织，系、所、讲座是围绕学科建立的，其“技术核心”是教学与科研，其产品是专业与课程。因此，所谓技术突破，对大学来说就是学术突破，它特指大学在学科平台上如何创造性地开展教学与科研活动。如洪堡基于教学与科研相结合原则引入教学实验室和习明纳就是大学技术核心的重大突破。中国“双一流”建设政策在技术核心上突破，就是坚持科教融合、产教融合，推进学科、专业、课程一体化建设。在此有必要探讨一下学科、专业、课程三个概念的关系。学科是科学学的概念，它既是指一个知识体系，又是指一种学术制度。专业是社会学的概念，其意是专门学业或专门职业。课程则是教育学的概念。课程来源于学科，是从学科知识中选择一部分“最有价值的知识”组成教学内容。专业是由若干门课程组成的，围绕一个培养目标组成的课程群就是

一个专业。学科建设、专业建设、课程建设三者的关系可用下图表示。三者既有区别，又有交集。学科建设强调要建设一支高水平的科研队伍，专业建设强调要培养知识面广、应用能力强、就业竞争力强的专业人才，课程强调要提升教学能力、保证教学质量。三者的共性都是团队建设、内容建设、评价体系建设及经费支持。

学科、专业、课程等基本概念清晰后，我们可以继续讨论“双一流”建设的技术核心突破问题。技术突破的关键是学科、专业、课程一体化建设，基础是学科建设。办大学就是办学科。学科是大学的细胞，是大学的技术核心领域。学科不仅是一个科学研究的平台，也是一个教学的平台；不仅是一个学者队伍建设的平台，还是一个服务社会的平台。“双一流”建设政策提出的五大建设任务都是以学科为依托的：建设一流师资队伍、培养拔尖创新人才、提升研究水平、传承创新文化、着力推进成果转化。从这个意义上说，没有一流的学科，就没有一流的大学。学科专业课程一体化建设重点要把握以下五个方面。

一、确定优先发展的学科领域

“双一流”建设的首要原则是集中有限的资源打造比较优势。任何大学的资源都是有限的，有所不为才能有所为。大学战略规划领域有一句行话，没有重点就没有规划。只有知道自己不做什么，才知道自己要做什么。任何大学不可能所有的学科都是世界第一，即使哈佛大学、MIT 都不可能发展所有的学科（哈佛大学没有工学院、MIT 没有医学院），更遑论所有的学科都排世界第一。“双一流”建设还有一条补充原则，即同等尊重原则。人类所有的知识都是平等的，各个学科本身也没有高下之分。同等尊重原则要求我们要用新增加的资源来支持优先发展的学科领域，不能减弱对现有学科的支持力度。我们的改革要做加法，不要做减法；要做增量改革，不能杀贫济富。

从战略管理的角度看，国际上确定优先发展学科领域主要有三条原则。一是学术卓越原则，即现有学科已经具备了卓越品质，如果额外投入资源能迅速取得国内外领先地位，这样的学科可以列为优先发展的领域进行重点投入。这是人们常说的巩固传统优势。二是社会需求原则，即现有学科虽尚不具备卓越品质，但该学科未来发展空间很大，能满足国家或区域的重大战略需求、直接造福人类，这样的学科也可列入优先发展的领域进行重点投入。这是所谓的寻找新的学科生长点或打造潜在优势。三是跨学科原则，即如果注入资源能促进跨学科研究，促进学科交叉融合，提升大学综合实力，这样的领域也可以划入优先发展的范围。

学科重点建设的一个主要策略就是制定院系规划。院系（所）等基层学术组织

是学科的载体，是大学的学术心脏地带。学科建设的主体应该是院系。因此，学科建设的重要抓手就是编制院系规划。院系规划的主要内容是“四学”，即学科、学术、学者和学生。建设世界一流学科、产出一流的学术成果、汇聚一流的学者队伍、培养一流的学生，是院系发展的战略目标。院系规划的主要方法是基标法，就是要以同类型大学的优秀学科为标杆，开展对标研究，在同型比较中找出自身差距，通过连续的学习和改进，最终达到超越标杆之目的。

二、重构专业教育理念

纵观我国高等教育发展史，先后经历了三种不同的专业教育。第一种是面向行业的专业教育。这种专业教育形成于 20 世纪 50 年代“院系调整”，源于“苏联模式”。面向行业的专业教育强调高等教育计划与国民经济建设计划紧密相连，按照产业部门、行业来组织教育教学，以培养大批高度专门化的专业人才。由于过于强调专业对口，大学生知识面窄，适应性和创造性差。第二种是面向学科的专业教育。为纠面向行业的专业教育之偏，20 世纪 80 年代后，高校进行了多次教学改革，总体思路是厚基础、宽口径。为此，我们改变了专业的设置逻辑，从按照行业设置专业走向按照学科设置专业，结果是中国大学的专业种类从一千多种下降为二百多种，此时的“专业”实为“三级学科”。这个阶段的专业教育就是面向学科的专业教育。第三种是面向职场的专业教育。随着创新驱动发展战略的实施，建立与工业 4.0 时代相适应的专业教育模式成为高校教改新方向。工业 4.0 是以科研和创新为主体的工业。在此背景下，高等教育的目的乃是促进“人人创业、万众创新”，“让创业成为一种习惯”。创业教育的兴起呼唤一种面向职场的专业教育。

“双一流”建设必须坚持面向职场的专业教育理念。面向职场的专业教育强调创业教育与专业教育相融合，专业实践与创业实践相融合。这种专业教育主要包括三方面内容：一是培养目标应该与实际职业相吻合，应该包含相关专业工作需要的能力和核心知识；二是专业课程能够支撑培养目标的达成，应保持课程目标与专业目标的一致性；三是定期评估目标的达成度，包括学生和社会对目标达成的反馈。^[1]

三、创新人才培养模式

“双一流”建设的一项重要任务就是培养拔尖创新人才。一流大学有一流的人才培养，现行人才培养模式的最大问题是学生创新能力和实践能力欠缺。

第一，创新人才培养模式必须重构人才培养目标。如何确定人才培养目标，这有必要回到高等教育原点，追问什么是大学教育。大学教育分两个部分：向内的教育和向外的教育。向内的教育是指，大学教育要指向人的精神和灵魂，强调大学教

育的立德树人功能，培养人的价值观、人格、意志、品质、修养等。向外的教育是指，大学教育应该传授学生的谋生技能，使其拥有一技之长。任何大学教育都包括向内的教育和向外的教育这两方面，故大学人才培养目标应该包括知识探究、能力建设和人格塑造三方面。这一目标体现了专业教育和通识教育的融合。

第二，创新人才培养模式必须重视专业建设与课程建设。大学的产品不是学生而是专业与课程，学生只是大学的顾客，专业和课程是大学唯一可以标价的商品。不同专业生均拨款不同，不同专业学费标准不同。由于专业实质上是一个课程群，因此，大学提供的最基本的服务是课程。一流大学的专业建设和课程建设有没有通用的标准？回答是肯定的。根据悉尼协定，专业建设主要包括七个方面：生源建设、培养目标、毕业要求、持续改进、课程体系、教师队伍和支撑条件。^[2]

第三，创新人才培养模式必须重视教学方式方法的变革。科教融合和产教融合是培养拔尖创新人才的两种方式。科教融合强调科学研究与教学融为一体、学科与专业融为一体，以高水平科研支撑拔尖创新人才培养。科教融合理念建立在认知科学的基础之上，认知科学通过大量实证数据证明了一个命题，即认知经历的多样性与学生创造能力呈正相关。课堂教学只能给学生提供单一的认知经历，即记忆和模仿。培养拔尖创新人才，必须改变课堂教学即人才培养主体的观念，把科学研究作为一种更有效的人才培养方式。丹麦的奥尔堡大学大面积推行项目式教学，50%的课程是以科研项目代替，取得巨大成功。本科生做科研可以使其获得更多样化的认知经历，诸如分析、综合、评价、批判与创造等，认知经历的多样性是创造思维产生的根本原因。产教融合强调校企合作，以产业的优质教育资源支撑拔尖创新人才培养。产教融合基于知识与能力的辩证关系，强调创新创业教育与专业教育相融合。

第四，创新人才培养模式还必须建立“以结果为导向”的评估制度。评估过程应该有学生、行业或企业专家参与，多维度对学生、专业、课程进行持续的评估和改进，以保证评估结果的客观性、全面性和有效性。

四、重视课程建设

课程是人才培养模式的核心要素。全球大学教改的一个重要趋势是淡化专业、强化课程。课程是大学的真正产品，重视课程建设有利于明确教师在维护一流方面的职责。如果我们把大学视为“超市”，学生视为“顾客”；那么，专业只是商品分类的柜台，课程才是琳琅满目的“商品”。课程来自于学科，学科通过课程影响专业。“大学教师最无可替代之处在于：从前沿性的学科知识中选择‘最有价值’的知识纳入课程，再把这些课程知识有效地传授给学生。”^[3]课程的规划和设计能

力是大学教师乃至一所大学的核心竞争力。

中国大学实行开放性的师资培养体系，大学教师在职前只有专业发展而无教学发展，导致大学教师的课程规划和设计能力不足。大学教师一般采取照搬母校课程的方式开始职业生涯：年轻的博士初入学术职业，开设新课程几乎都是把老师的PPT改造一下，就移植到了新的学校。这是大学课程质量不高的主要原因。一流大学的教师需要开发一流水准的课程，课程本身也是学术。开设一门新课程至少需要考虑以下八个问题：一是大学的使命是什么；二是实现大学的使命什么知识最有价值；三是专业目标是什么，它与大学使命是什么关系，专业目标如何支撑大学使命；四是这些课程在专业中的位置；五是课程教学目标是什么，它如何与专业目标相一致；六是每堂课的学习目标是什么；七是如何设计合适的学习活动以实现课堂学习目标；八是如何考核学习成效。

大学教改的另一个重要趋势是以专业为基础的课程体系改革。在课程建设中，一个不可避免的问题是如何优化设计一个专业的课程体系。回答这个问题，可以引入密西根大学的“课程矩阵”概念。根据课程矩阵的思想，可把一个专业的目标分解为一系列的子目标作为一个维度，把这个专业所有的课程作为另一个维度，通过两个维度的关联考察各门课程与目标体系的相关性。

通过课程矩阵分析可以发现三种情况：一是课程重复，即几门课程同时指向一个专业子目标，这时需要考虑课程合并；二是无关课程，即某些课程与专业目标没有任何相关性，这样的课程需要剔除；三是目标虚置，即有些专业目标没有任何课程支撑，这就需要开设新的课程来支持这些目标。通过课程矩阵的检测，我们达到优化课程体系的目的。

如果说体制层面的改革主要靠政府，管理层面的变革主要靠学校；那么，技术层面的突破主要靠教师。“双一流”建设的“技术核心突破”必须坚持立德树人原则，突出人才培养核心地位，着力培养具有国家使命感和社会责任心，富有创新精神和实践能力的拔尖创新人才。因此，大学的技术核心应该是大学教师如何教及学生如何学。破解这一问题的关键是大力促进大学教师的职业发展。我们要积极促进大学教师专业能力和教学能力大发展，大力提升大学教师的师德水平。

五、建立系统化的学术评价国际标准制度

世界一流大学和一流学科必须有世界领先的学术成就，其关键是有世界级的人才。因此，我们必须根据权威性的评估和世界一流标准来建设一流。世界一流大学一定要和同类的大学比较，要按外界公认的国际标准

竞争。“只能按国际公认的标准来达到一流。单独搞一流标准只能偏离方向。只有成员是一流的，机构才能是一流的。因此，争取达到一流的大学必须不断评估自己的人员，这种评估必须有外界参与。”^[4]中国“双一流”建设要取得应有成效，这种外部的国际标准非常重要。中国大学现有的学术评价体系不能追求卓越。当前学术评估主导模式是一种行政化色彩浓厚的内部评估。这种评估侧重于对教师的工作业绩进行评估，主要包括晋升评估和年度评估，两种评估都是针对教师个人的问责性评估，以惩罚为后盾。建设世界一流大学和一流学科必须引入学科外部评估。学科外部评估是改进性而非问责性的，强调对院系事业发展（学科、教师和学生）进行综合评估。在国外，这种评估一般5~7年进行一次，具体包括两方面。一是同行评估。同行评估旨在了解院系的科研条件、科研活动和科研成就，同行评估的专家一般由国际学术界的一流学者组成，一般要对具体院系进行为期一周的实地考察。在实地考察前，他们要仔细研读由不同院系提交的背景材料；考察后需撰写评估总结报告和评估结论。二是文献计量评估。文献计量评估一般委托专业化的中介机构进行，即对某一院系五年内发表的学术论文进行计量分析，主要是测量不同院系的科研表现，具体指标包括出版物的数量、他引率，并与国际上同型机构进行比较。^[5]文献计量分析的结果一般不发给同行专家组，这样做是为了通过两种不同的方法（同行评审和文献计量分析）来获得对具体学科一个相对客观的质量评级。

“双一流”建设的关键是建立系统化、常规化的学科国际评估制度。第一，强调国际标准。对于任何一所一流大学的教师、学生和学科，这种外部的国际标准非常重要。一流大学要在若干学术领域中占有很高的领导地位，一般以世界领先的学者和学科数量来衡量。对于区域领先的高水平大学来说，主要以国内领先的学者和学科数量来衡量。第二，强化评估的诊断功能。外部评审旨在发现制约学科发展的瓶颈以及寻找学科发展的潜力。外界评审也是对外宣传的一种手段，可以帮助行政领导了解哪些系、项目和教师是最好的。第三，评估常态化。优先建立对院系、交叉学科组的评估体制。世界一流大学的一个惯例是，开展5年为一周期的学科国际评估，定期邀请国际相关学科的知名学者、专家对学校的科研活动、师资水平、人才培养质量等进行评估。这种评估本身就是对大学质量的一种证明。

参考文献：

- [1][2] 王伯庆. 参照《悉尼协定》开展高职专业评估[J]. 江苏教育, 2014, (7).
- [3] 周光礼, 马海泉. 教学学术能力: 大学教师发展与评价的新框架[J]. 教育研

究, 2013, (8) .

[4] 周光礼, 武建鑫. 什么是世界一流学科[J]. 中国高教研究, 2016, (1) .

[5] 黄容霞, Lennart Wikander. 一个学科国际评估的行动框架——以学科评估推进世界一流大学建设的一个案例[J]. 中国高教研究, 2014, (2) .

(来源: 教育研究, 2016, 37 (05))

何以提升大学治理效能——基于4所世界一流研究型大学治理关键要素的比较分析

张丽娜

(浙江大学副研究员, 浙江杭州 310058)

摘 要: 选取德国柏林工业大学, 美国加州大学伯克利分校、普渡大学, 日本京都大学4所世界一流研究型大学从组织结构、决策体系、权力清单等方面进行了案例解析。案例研究表明, 4所世界一流研究型大学的治理有3个关键要素(组织结构、决策体系和权力清单)值得我国大学借鉴: 稳定适用的组织结构夯实了大学治理结构的根基; 大学治理的决策过程中, 要实施有效的授权制度, 以保障各类委员会发挥作用; 校院(系)管理边界清晰, 推进权力清单制度的形成, 以此规范和支持院(系)自治。展望现代大学制度下我国大学治理的发展, 提出需要结合我国国情以及世界一流研究型大学治理经验, 探索适合我国大学的组织结构、决策体系和权力清单等, 以提升我国大学治理效能, 同时为我国高等教育的高质量发展提供借鉴和相应的治理策略。

关键词: 研究型大学; 大学治理; 治理要素; 多案例分析

一、问题的提出

自2015年以来, 我国政府将“国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标之后, 关于大学治理的理论建构、现代大学制度建设的探讨不断深化。进入新时代, 迫切需要通过大学治理能力的提升和治理体系的完善, 不断提升大学治理效能。“大学制度如何通过体制机制建设转化为治理体系, 并使得制度优势转化为治理效能?”^[1]李立国指出大学治理的制度逻辑关键在于“大学之制”与“大学之治”的融通, 并基于对“治理与制度”作用关系的阐释, 提出了完善大学治理体系和强化其治理能力的制度基础, 并指出制度供给和治理能力并非总会是好的组合, 实践中会遇到多种困境。那么, 进一步衍生的问题则是: 在大学治理体系的完善中, 何种制度建设有益于提升其治理效能? 治理效能好的大学治理制度建设包括哪些关键的治理要素? 以上问题促使笔者尝试对大学治理的相关理论和已有研究成果进行回溯^[1], 并期望能够从实践探索中获取大学治理的真知。

回溯大学治理的原点^[2]，张应强指出大学由于其特殊的组织特性和文化特性——作为社会的学术和文化组织，其治理从本质上就异于企业治理、政府治理等概念。研究型大学学术积淀深厚，学术组织特征鲜明，亦因发展过程中需要不断应对社会需求而衍生出多种功能，致使大学的组织结构复杂、权力体系错综交织，在大学决策时需要兼顾其“保守性与先锋性的两重性”和“权力的二元性”等组织特性^[3]，大学治理凸显了复杂的矛盾。从另一角度思考，大学组织体系也确实体现了它是以权力为基础的组织机构设置、职能布局和权力配置^[4]。

对于“大学治理”的研究起源于西方学术界，较早研究大学治理的专著是美国学者科尔森的《大学与学院的治理》^[5]；1973年，卡耐基高等教育委员会将大学治理定义为“作决策的结构和过程，从而区别于行政和管理”^[6]；亦有研究者对比管理的概念，指出大学治理就是大学的组织、经营和管理方式^[7]。考虑到大学治理的复杂性和自身特征，美国著名学者伯恩鲍姆将大学体系细化为两部分，指出大学治理就是“平衡两种不同的但都具有合法性的组织控制力和影响力的结构和过程”^[8]。由于国情、文化和历史不同，世界范围内的研究型大学治理各不相同，形成了不同的价值理念和体制结构^[9]。从大学治理的实践发展来看，研究者认为其治理首先源于大学组织发展动力与自身逻辑的变革，从大学发展的学术逻辑、社会逻辑与市场逻辑分别考量，指出大学组织模式在变迁中呈现出学术组织、科层组织、政治组织与企业化组织并存的组织形态^[10]，由此分别称之为“学术治理模式、官僚治理模式、政治治理模式和企业化治理模式”^[11]，已有研究同时对大学组织的权力特征以及组织目标、权力和控制、决策等组织行为比较分析，阐释了大学治理中关于“谁在治、治什么、如何治”等命题的变化。随着新一轮的技术和社会变革，在大学发展的社会逻辑驱动下，公立和私立大学的治理又进一步发生变革^[12-13]。有研究者在对大学内部治理结构进行详尽的文献考察和实践分析后指出：大学治理模式是基于不同治理结构和机制而形成的比较持续稳定的范式，其关键要素包括组织架构、决策结构、运行机制等^[14]，对大学治理效能的分析需要根据不同的大学类型抑或是大学内部院系的类型结合其内部实施情况进行比较考察。

从理论视角来看，大学治理的研究可分为利益相关者理论、委托代理理论、管家理论以及学术生态系统等多种理论流派。其中利益相关者视角下的大学治理研究注重利益相关者之间平等对话、共同决策机制和共同治理制度的形成，其中不同权力体系间的相互制衡和权力共享是共同治理的制度基础^[15]。在讨论大学治理的制度逻辑时，李立国将大学治理的制度安排分为3个层次：具体制度、基本制度和根本

制度^[1]，大学治理中的具体制度是在基本制度的基础和约束中形成的具体规章制度和政策文件，而大学治理的根本制度则受大学所处外部环境所约束，不会轻易变更。大学治理的制度安排中权力问题是其核心所在^[16]。如何恰当选择治理结构^[17-19]、合理分配决策体系^[20-21]、划分校院间权力^[22]等“基本制度”建设引发理论研究者 and 大学管理者关注。从决策制度的确立及其实施来看，当前国外知名大学治理过程中采取的治理结构并不完全一致，在决策体系方面各有其独特性^[23]，如 Gornitzka 等讨论了欧洲 6 所综合性大学治理问题，研究发现内外部主体的参与程度影响大学治理结构，并进而影响大学决策权的集中度^[24]。大学治理过程中涉及董事会、校长、院系、教师、政府等多个内外部利益主体，凸显出权力均衡^[25]、学术自治^[26]、共同治理^[27]等多种特征，在权力配置过程中，各自校院间关系及其权力清单也存在差异，研究者们围绕大学内部不同利益主体权力进行规范，针对学术系统组织自治以及行政系统权力对大学治理的制度安排进行分析^[28]。

大学治理及其制度建设之间的组合分析包括：以牛津大学为代表的“学术治理”类型呈现出的关键治理要素为校院权责分配制度；以事业部制为代表的美国大学治理实践表明权力中心在董事会、校长及校行政部门，行政权力系统（以校长为首）和学术权力系统（以评议会为代表）管理共享^[29]，呈现利益相关者共同治理的典型制度形态^[30]。Donina 和 Paleari 针对欧洲的大学治理，发现在关键治理要素如大学决策权、校长选举、董事会规模及结构等方面存在差异，影响治理方式的选择^[31]，大学制度的确立和实施作为大学治理的重要条件被研究者所关注。别敦荣从与大学治理相关的内外部组织和人员群体方面入手，认为我国大学治理体制应属“授权治理”^[32]，相关授权制度的确立促进了大学内部治理的完善。亦有研究在对美、英、德、法等多国研究型大学治理进行案例比较后发现：研究型大学三级治理结构（校、院、系）极为重要^[7]，但相关研究并未对大学治理决策和权力进行划定。

根据以上关于大学治理的文献分析发现，关于大学治理的关键要素分析可以主要从组织结构特征、决策体系和权力划分等方面进行考察。首先，新制度主义认为组织的正式结构及其规章内容就是制度研究所关注的内容，大学的组织结构对大学主要部门关系及其责权利进行了明确划分，清晰稳定的大学组织结构显示了大学治理的基础。其次，大学的规模化发展、扩张或者是资源的不断拓展成为现代大学治理的新趋势，研究型大学由于其组织体系庞杂、内部复杂的权力机制、需要明晰的决策体系进行多类型事务的决策，由此带来的大学分层级治理需求突出，针对大学各种事务的决策方式亦需要更为清晰、系统的决策体系予以支撑，同时，分级治理

需要在决策方式的规范下进一步区分各层级权力边界，因而权力清单的划分尤为关键。近年来我国大学治理改革中出现的“一院一策”“权力清单制度”等已经凸显了对此项制度建设的理论需求。

二、研究设计

（一）案例选择

本研究选取4所世界一流研究型大学进行案例考察。样本选取原则为：考虑案例大学的国别情况，从美国、德国、日本等国选取案例大学，以兼顾案例样本选取的普适性原则，并考虑研究样本分别呈现的有效治理效果、学术声誉突出等特征，其治理实践更能为大学治理及其制度建设提供有益经验。基于以上考虑，本研究选取了德国柏林工业大学，美国加州大学伯克利分校、普渡大学，日本京都大学4所研究型大学为例。以上典型案例均属于世界一流大学，在大学治理过程中形成了相对稳定的治理体和结构，治理效果也非常显著，大学声誉和发展均表现稳定，符合本研究尝试探究世界一流研究型大学治理关键要素的研究诉求。

（二）研究过程

基于案例样本的选取和研究内容的考虑，本研究采用多案例研究方法，考虑到大学治理是具有国别和情境化特征的概念，多案例研究能够有效解构情境化概念，同时，在遵循复制法则的基础上，运用多案例研究，在案例间相互比较，可以确认每一个新的发现是否为多个案例的共性。

以上4所典型大学/院系的案例研究工作均通过调研、访谈和公开资料查阅等完成，对以上4所案例大学或其院系的管理者、教授等人员进行实地或视频访谈，对每位访谈者的访谈次数均在3次以上，每次访谈均在2~3小时，完成的访谈调研报告均经过受访者审阅，共访谈调研将近20余人次，时长超过60小时；其他资料的获取包括案例大学的公开网站资料、研究团队的调研素材积累、公开文献中的研究内容和受访者提供的相关案例佐证材料等。

三、案例分析

依据文献分析形成的理论研究框架，笔者尝试对以下案例样本的组织结构、决策体系、校院两级权力清单（或校院间权力如何划分）等大学治理的关键要素分别进行阐述，期望归纳出适用于我国的现代大学制度建设和大学治理对策，以提升我国大学的治理效能。

（一）大学治理需要对应治理主体需求并形成稳定明晰的组织结构与专业化管理团队

在利益相关者理论视角下，现代大学治理主体来源广泛，需要在大学层面组织如董事会、理事会、咨询委员会等机构，对大学的最高权力和决策运行定基本制度，相关治理主体通过董事会等形式对大学战略决策进行方向指引，支持大学的自主运营，围绕大学治理战略发展需求，需要形成稳定明晰的组织结构以形成治理的基础，在治理过程中也越来越依托专业化管理团队对大学事务分门别类进行管理。

柏林工业大学管理机构主要包括学校董事会、大/小学术委员会（Academic School）以及战略咨询委员会。董事会主要负责学校战略规划的执行，大学术委员会负责董事会选举和学校层面基础法律制定等事宜，小学术委员会负责相对具体的事务（如审核各个学院的人事聘任、项目管理），战略咨询委员会思考学校战略方向并做出决策，其成员分为内外两部分。内部成员包括：教授、学院管理者、行政管理人员和学生等；外部成员包括柏林地区的政府官员。加州大学的法人代表、最高权力机构和决策机构是学校董事会（Board of Regents）。基于加州宪法有关规定，学校董事会在公众的委托下，代表加州政府和社会对加州大学进行管理和监督^[30]。加州大学伯克利分校校长需经总校校长提名、董事会审查批准，其管理团队包括 7 个副校长（1 位兼任教务长），主要职责包括提名行政管理人员和教师、管理日常行政工作、管理财政事务等。

京都大学的整体治理结构自 2004 年日本实行国立大学法人化改革后发生了变化，民间的经营理念和管理方式引入到大学管理当中，实现了第三方共同参与，推动了大学自主运营，为创建富有个性和国际竞争力的高水平大学奠定基础。基于此，京都大学的最高决策机构由理事会、经营协议会和教育研究评议会共同构成，并通过“部局长会议”的平台，听取学校各组织的意见与建议。

普渡大学最高管理机构是学校理事会。印第安纳州众议院于 1869 年通过了成立普渡大学理事会的提案。理事会在法律上对普渡大学拥有完全的管理和控制权，有权选举所有的教授和教师，确定并管理酬金，采取一切必要并得当的行为维持普渡大学的运作，制定所有内部章程、条例和规则。这些权力和责任只能由印第安纳州众议院立法案更改。理事会由 10 名成员组成，皆由印第安纳州州长任命，每名成员任期 3 年，学生成员任期 2 年。普渡大学在形成了最高管理机构的基础上，其相关制度的制定也成为理事会进行大学治理的基本制度。

对比 4 所大学的治理现状可知，明晰的治理结构是大学治理实施的组织基础，在形成稳定的治理结构基础上，通过对大学功能的清晰界定，并围绕大学功能的实现形成专门化管理团队以及在大学规模化发展后组建形成中枢管理团队至为重要。

同时，学校层面的管理中枢需要架构起既符合大学学术管理需求，又兼顾利益相关者在内的组织体系或委员会，以对大学战略发展、重要事务和校院间管理边界等进行规则审定和制度设计，进而逐渐探索形成适用的治理方式、治理结构和基本制度。

（二）大学治理需要依托于有效的授权制度和规范运作的决策体系

相对于治理结构而言，决策体系是基于治理结构而运行的总体决策方式，与治理结构和权力配置

制度间的关系密不可分。与静态的治理结构和制度安排相比，决策体系从上至下贯穿了大学治理各层级，对大学的人才培养、学术事务、资源筹措等各项具体事务提供决策依据。一般而言，大学各层级的教授委员会、学术委员会/评议会、教学委员会、人力资源委员会等构成了大学各项事务决策的组织基础。4所案例大学在各类型委员会的建设和决策方式上都形成了较为成熟的体系化治理方式和有效的授权制度，其中，4所大学在学术决策过程中的委员会制度建设和决策体系的形成对大学治理效能而言非常关键。

柏林工业大学的管理体系属于混合型，一方面必须严格遵守国家层面的法律，如学术委员会的人员结构，教授聘任常常需要政府审核，以及咨询委员会必须有政府的领导等；另一方面在学校内部有自己的规定，这些规定是由大学学术委员会制定的，全校必须遵守；除了严格的法律约束外，学术委员会是学校的最高决策机构，负责学校的大小事宜，学术委员会享有在法律制约下有限的自由决策。因此，其管理体系是政府、大学和学术委员会共同管理。加州大学伯克利分校之所以能够迅速崛起并保持经久不衰，治理成效显著，与其科学有效的学术管理机制（学术评议会制度）密不可分^[27]。学术评议会对伯克利分校的重要学术事务进行审议并提供咨询，是全体学术人员参与大学治理的组织保障^{[30][33]}。学术评议会分为校院两个层次，由全体大会、常务理事会和各分支委员会共同构成，功能的发挥主要得益于其组织结构的系统性、章程的规范性以及代表成员的广泛性^[29]。学术评议会下设预算和院系关系、教师表彰、科学研究、学术规划与资源分配等多个委员会。各委员会各司其职，同时又保持紧密交流和沟通，从而使全校的学术管理工作全面而有序。

除学术委员会制度在大学治理过程中发挥的主要作用之外，4所大学的经营决策等各类委员会（评议会）的建设和基本制度安排对大学治理效能的提升也起到了重要作用，校内外各治理主体的作用和联系通过委员会积极参与大学治理过程，共同治理的基础由此而来。其中，京都大学最高决策层由理事会、经营协议会和教育研究评议会共同构成。京都大学理事会设总长（即学校校长）1名、理事6名。理

事先由总长提名，经营协议会和教育研究评议会同意后再由总长任命，主要负责辅助总长（校长）掌管或分管学校的各项业务；京都大学经营协议会由校内外人员 1：1 共同构成，会长由校长亲自担任，其他校内成员（一般是学校管理人员）皆由校长指定，而校外成员（通常是对学校发展有贡献或能够帮助学校经营、发展的社会有识之士）则由教育研究评议会讨论提名、校长任命；京都大学教育研究评议会由校长任议长，成员均为校内人士，主要是教师或其他学术研究人员，包括学部部长、研究科科长、附属研究所所长和校内其他教育研究组织的负责人。

普渡大学最高决策机构是理事会，行政首长是校长，校长由理事会任命。校长负有组织建立学校行政机构并授予每个行政部门适当义务和责任的职责。虽然校长由理事会任命，但对招聘校长的决策权掌握在教师手中。除任命校长外，理事会还任命大学的其他主要官员，如教务长、副校长兼财务主管（负责所有的商务部门、房屋、宿舍等）、高级副校长（负责指导与协调所有的大学发展与筹资活动）等以及各地区分校区的校长，这些官员需向校长负责。

（三）建立权力清单制度、实施授权明晰的分级管理方式是大学治理的有益探索

4 所大学实践表明，根据不同院系的发展诉求、基础条件和未来规划构想，大学治理中多层级间的关系处理中需要对此谨慎地进行分类考量，并根据院系实际情况进行充分沟通以形成较为合理的校院间治理结构，授权明晰的分级管理乃至权力清单制度的建立是现代大学治理的有益探索。

柏林工业大学在分级管理制度上首先赋予了院系在一定程度上的自主权，并接受学校层面的监管和控制，主要涉及人事聘任、课程设置、学生录用、项目申请及执行等方面；其次，教授所拥有的权力包括人员配置、教授团队人员招聘、自由谈论交流等方面。与此同时，教授也会面临着学校考核，如果教授在年限内未能满足学校要求，学校将收回对于教授的人事和财务支持，包括调离其秘书、行政人员等。

加州大学伯克利分校在学术与行政事务、校院事务之间形成了强有力的内部质量保障体系（如教师的聘任、评价和晋升等）。内部质量保障体系包括以下 3 点：一是由加州大学教师学术评议会和院校行政部门共同制订的学术人事手册；二是建校初期设立的学术评议会；三是 1920 年后成立的教师代表组织，充分保障了教师的学术权力。学术聘任和评价都是基于同行评议，所有教师都会参与教师评价过程，以系为单位执行，各自决定评价教师的标准，享有极大的自主权。

京都大学校院两级的人财物管理权限及流程体现出清晰的责权范围。人事权主

要由各个院系自己决定，资产权由校院两层级分别决议，教学方面学校进行整体性规划、院系决定基本教学，科研方面各研究所自己决定，开设或调整学科由学校决定，院系集体决定内部事情。在教授权力方面，校长、副校长一般只负责较宏观的事情，就具体事务而言，各个院系的院长和教授的权力较大，院长和教授一般是一个月开一次会，确定各类事项，然后由各个院系执行。

普渡大学在人事招聘、资源调配、本科招生方面以学校统筹规划为主，在教师学术和研究生招生方面，充分尊重教师权力。在人事招聘上，学校层面成立人事搜寻委员会，然后人事搜寻委员会制定招聘流程进行人事招聘。在学院层面，教师招聘流程也基本保持一致，根据需要招聘的岗位先形成教师搜寻委员会，再进行人事招聘。在资源调配上，校长权力较大，但是学校赋予学院争取更多权益的机会。在教师学术上，保障教师的学术自由已经成为大学的一项基本原则。在学生招生权上，本科生招生由学校统一管理，相关资源在学校层面进行调配。研究生招生由教师自由决定是否招生以及招收学生数量，学校和学院并不会采取过多限制。

通过对4所大学的比较分析发现：首先世界一流研究型大学均形成了稳定适用的组织结构，夯实了治理结构的根基。大学组织结构稳定清晰，学校层面有专门负责教学、科研、学生事务、学校发展、财务、法律事务以及公共关系等方面管理工作的团队，服务意识强和管理专业化。其次，案例大学治理过程中均形成了清晰规范运作的决策体系和授权制度。在具体管理大学的活动中，4所大学的董事会倾向于授权，其授权对象主要是校长和各类委员会。4所大学在委员会制度的安排上比较规范，无论是行政性委员会和学术性委员会，还是临时性委员会和永久性委员会，其设置的规范性决定了运作的规范性。再次，案例大学治理过程中均比较明确管理层级间的权力清单，或形成了明晰的权力划分规则。4所大学长期以来给予了院系较多的自主权，学校将基层院系变成学术发展的有效决策和组织者，增加院系基层学术共同体的活力。权力清单制度的形成和分层级管理的治理要素已经成为当前大学治理的有益探索，为大学治理的基本制度形成提供了较好的实践依据。

四、借鉴与启示

回应本研究伊始所关注的问题：新时代国家战略和目标需要高等教育的支持，高等教育现代化发展是教育强国的必由之路。因此，我国高等教育的发展迫切需要通过大学治理能力的改进，从而有效提升我国大学治理效能。本研究通过4所世界一流研究型大学的案例比较分析，归纳总结大学治理关键要素，并指出大学管理者可以通过对清晰稳定的组织结构、决策体系和权力清单等基本制度方面的建设，以

及不断完善以上制度所促进的多利益主体间协调平衡、多要素间有效匹配的治理过程,来不断提升我国大学治理效能。结合本研究所得主要结论,并展望现代大学制度下我国大学治理的发展,有必要结合我国国情探索适用于我国的大学治理结构、决策体系和权力清单。

（一）依法治教：落实社会主义法治是现代大学治理的重要前提

现代大学治理的制度要素建设及其作用发挥需要依托法治原则,政府提供给大学治理的制度及资源条件依托“依法治教、依法治校”的原则才能转化为大学办学治校的现实效率^[34]。因此,本研究提出的治理结构、决策体系和权力清单等大学治理关键要素,其作用发挥的前提必须依靠社会主义法治在大学治理过程中的有效落实。构建现代大学治理体系首先要健全法治环境,在遵循《高等教育法》的框架下,建立《高等教育法典》等完备的制度体系,进一步协调大学与政府、社会的关系,规范高校办学行为,对现代大学治理关键要素的建设和完善提供制度基础,保障大学综合治理改革的顺利实施。其次,要加快完善依法治校体系,探索推进科学完备的现代大学制度建设,构建以大学章程为核心的治理体系,从决策方式和权责清单的确定等方面规范各类机构的运行制度和基本法律文书。再次,要加强师生法制宣传教育,将依法治校的意识和方法贯穿现代大学治理实施的全过程,完善大学治理关键要素作用的发挥,推动学校各项事业全面依法合规。

（二）治理结构：建立健全完善的治理结构是现代大学治理的基础

要在遵循学术组织变革规律的基础上,探索具有中国特色的大学治理体系。一是确立“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的治理理念和完善相关体制机制,实施校院两级决策,通过多种治理方式引导发展大学校院间、院系内部治理相关制度的确立。二是在大学中枢机构突出顶层设计和发展规划的功能,在共同发展理念的引领下不断推进各层级治理的优化,从而进一步凝聚提高大学整体治理水平及其效能。三是推进分类型、分主体的大学多元治理体系建设,按照“统筹管理、分类指导”的原则,深入推进各院系持续健康发展。

（三）权力清单：制定边界明确的权责清单是现代大学治理的重要保障

大学治理中权力清单制度的推行是确立不同类型发展主体开展多元共治的制度基础,是明确大学各权力主体是否拥有以及拥有何种权力的依据和标准,是促进现代大学治理规范化的关键要素和步骤。按照“权力与职责相匹配、集中与共治相协调、激励[行政权力和民主权力,进一步厘清校院间权责关系,并构建起与之相适应的动态协调制衡机制,加快实现权责明晰的现代研究型大学治理目标以及与目

标相匹配的权责清单制度尤为重要。

（四）决策体系：推动规范校院两级治理决策体系建设是现代大学治理的重要支撑

在确立权力清单基础上，进一步深化院系授权放权改革，不断完善院系治理决策体系，提高院系治理的规范性、实效性。一是建立科学规范、稳定成熟的运行机制，包括选人用人机制、财务管理机制、资源配置机制等“三重一大”决策机制，确保院系学术组织的高效有序运作。二是加强监督与反馈，对院系权力运行情况和治理成效进行及时指导和反馈。三是建立健全院系自我约束机制，明确学术委员会、教授委员会等委员会的权力边界，切实保障学术委员会、教授委员会在院系重要学术事务决策中的地位，发挥教代会、工会等组织在院系民主管理中的重要作用。

随着大学管理重心的不断下移和院系组织形式多元性的变化，各类新型院系组织和治理范例不断涌现，大学在更多服务经济社会发展和多样化的办学需求中需要探索更加多样化的行政权力、学术权力平衡的管理体制，大学各院系下设的诸多学术组织和科研平台在发展目标和内涵上都不相同，这些都需要大学治理和制度建设有着融通之治。需要通过我国大学治理的体系建设和制度的确立，为大学的多样化发展提供坚实的治理基石和可拓展空间，以不断提升大学治理效能。

参考文献

- [1] 李立国.大学治理的制度逻辑：融通“大学之制”与“大学之治”[J]. 华东师范大学学报（教育科学版）,2021（3）.
- [2] 张应强.追寻大学治理的原点——《学术是大学的逻辑起点》序[J]. 高教探索,2014(6).Australia: A comparative study[J]. Higher Education, 2018, 76(4): 717-733.
- [3] 杨移贻. 学术是大学的逻辑起点[M]. 北京:中国经济出版社,2015:6.
- [4] 李立国. 大学治理的基本框架分析——兼论大学制度和大学治理的关系[J]. 大学教育科学,2018（3）.
- [5] 李福华. 大学治理与大学管理:概念辨析与边界确定[J]. 北京师范大学学报（社会科学版）,2008（4）.
- [6] 张海滨. 激励相容视角下的大学内部治理[J]. 教育发展研究,2012（1）
- [7] Australia: A comparative study[J]. Higher Education, 2018, 76（4）: 717-733.
- [8] BIRNBAUM R. The end of shared governance: Looking ahead or looking back[J]. New Directions for Higher Education, 2004（127）: 5-22.

[9] XIAO H Y, CHAN T C. An analysis of governance models of research universities in selected countries: Lessons learned[J]. Educational Planning, 2020, 27(1): 17-29.

[10] 李立国. 大学发展逻辑、组织形态与治理模式的变迁[J]. 高等教育研究, 2017 (6) .

[11] 邱水平. 中国特色现代大学治理的若干重要问题探析[J]. 北京大学教育评论, 2020 (1) .

[12] SHAH S, ZAI S A Y, GHIAI W. Constitutional issues and governance practices in public universities of Pakistan[J]. Journal of Educational Research, 2020, 23 (1) : 208-224.

[13] LIU X. Institutional governance in the development of private universities in China[J]. Higher Education, 2020, 79 (2) : 275-290.

[14] 肖红缨. 研究型大学院系治理模式——以清华大学为例[M]. 北京:清华大学出版社, 2017:29.

[15] MAASSEN P. The changing roles of stakeholders in Dutch university governance[J]. European Journal of Education, 2000, 35 (4) : 449-464.

[16] 向东春, 张应强. 大学共治的内源动力与价值取向——基于大学内部权力互动关系的分析[J]. 高等教育研究, 2017 (10) .

[17] OKONJI P E, OKIKI O C, IDOWU I A, et al. Assessing university research governance practices and structures in developing countries: The nigerian universities experience[J]. Research Management Review, 2018, 23 (1) .

[18] 阎凤桥, 管培俊. 中国大学治理结构中的行动空间构型: 聚焦党政领导关系[J]. 高等教育研究, 2020 (9) .

[19] 张衡, 眭依凡. 中国特色一流大学治理结构: 理论基础、体系架构、变革路径[J]. 中国高教研究, 2020 (3) .

[20] MANICK C. Knowing better: Improving collective decision making in higher education shared governance[D]. Gainesville: University of Florida. 2016.

[21] NÚÑEZ J. LEIVA B. The effects of a tripartite “participative” university senate on university governance:

[22] 周光礼. 大学校院两级运行的制度逻辑: 国际经验与中国探索[J]. 高等教育研究, 2019 (8) .

[23] 程接力,钟秉林. 阿姆斯特丹大学治理结构剖析及启示[J]. 国家教育行政学院学报,2013 (6) .

[24] GORNITZKA, MAASSEN P, BOER H D. Change in university governance structures in continental Europe[J]. Higher Education Quarterly, 2017, 71 (3) : 274-289.

[25] 甘永涛. 英国大学治理结构的演变[J]. 高等教育研究, 2007 (9) .

[26] MOHRMAN, KATHRYN. The emerging global model with Chinese characteristics[J]. Higher Education Policy, 2008, 21 (1) : 29-48.

[27] 吴立保,王达,孙薇. 大学共同治理的行动结构与路径选择——基于帕森斯的社会行动理论[J]. 教育发展研究, 2017 (5) .

[28] 文少保. 权力清单推进大学治理现代化的价值、困境及路径研究[J]. 中国高教研究,2016 (6) .

[29] 刘向东,陈英霞. 大学治理结构剖析[J]. 中国软科学, 2007 (7) .

[30] ENGWALL L. Montesquieu in the university: The governance of world-class institutions of higher education and research[J]. European Review, 2018, 26: 1-14.

[31] DONINA D, PALEARI S. New public management: Global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structures in the Napoleonic administrative tradition[J]. Higher Education, 2019, 78 (2) :193-219.

[32] 别敦荣. 加强中国的院校研究理论建设 助推高校提升办学水平[J]. 中国高教研究,2016 (10) .

[33] TAYLOR A E. The Academic Senate of the University of California: Its Role in Shared Governance and Operation of the University of California[M]. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1998: 111-112.

[34] 睦依凡. 转向大学内部治理体系创新高等教育治理体系现代化的紧要议程[J]. 教育研究,2020 (12) .

(来源: 中国高等教育 2021 年第 5 期)

中国特色现代大学治理的若干重要问题探析

邱水平

(北京大学, 北京 100871)

摘 要: 本文在对现代大学的治理模式进行类型化分析的基础上,厘清了大学治理体系与治理能力现代化的内涵与关键,并通过梳理中国现代大学治理的历史脉络,总结中国特色大学治理的优势和经验,提出以制度体系和制度执行力建设为主线,把党对高校的全面领导制度作为根本制度,围绕“治校制度体系”和“办学制度体系”推进基本制度和重要制度建设,构建系统完备、分层对接、科学合理的制度体系,建立健全刚性执行体系,形成中国大学治理体系和治理能力现代化的路线图。

关键词: 中国特色社会主义制度; 大学治理; 治理体系; 治理能力

党的十九届四中全会明确提出了坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,深刻回答了“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这一重大政治问题,这也为中国高校扎根中国大地创建世界一流大学提供了科学指引和根本遵循。

我国现代大学经过一百多年的发展,既延续和传承了中国传统教育的文脉,也曾移植、借鉴西方大学的办学经验,特别是在新中国成立之后,中国大学与中国特色社会主义的道路、理论、制度、文化紧密结合,与国家经济社会发展紧密结合,构建了办学治校的根本制度、基本制度、重要制度,在现代大学制度建设方面形成了中国特色、中国经验和中国模式,中国特色现代大学治理体系和治理能力的内涵不断丰富,已经具备了一些显著的优势。与世界一流大学相比,中国特色现代大学制度还处在探索的过程之中,一些方面存在不成熟、不定型等问题,高校的治理能力特别是制度执行力还不够强。尤其是在教育教学管理模式、科研管理与组织机制、人事管理制度、学术评价体系、资源配置体制等方面,存在一些缺项和弱项,治理效能亟待提升。

我国高等教育要实现由大转强的历史性跨越,高校要实现内涵式发展、不断提升办学质量,必须把中国特色社会主义的制度优势转化为办学治校的实际效能,推

进高校治理体系和治理能力的现代化，这是高等教育持续发展的有力保障。

一、大学治理体系和治理能力现代化的内涵

治理是大学发展的重要主题之一。作为协调大学内外部各种关系、实现大学办学目标和任务的重要支撑，大学治理具有基础性作用，并随着时代环境和大学使命的变化而不断演变。

大学治理主要包括治理体系和治理能力两个层面。治理体系是大学治理过程中所构建的一整套制度体系以及在制度框架中各治理主体之间形成的稳定的规范和程序。通过明确治理的目标和方向，界定治理主体的权责利，规定治理活动的运行逻辑，对大学治理的成效具有根本性、全局性、长期性作用。治理能力是使治理体系“运转”起来的能力，体现着治理主体遵循治理体系的规定开展治理活动的水平。这两者是相辅相成的有机整体，共同推动大学这一有机体的有效运行。

在西方现代大学从诞生到发展的漫长历史过程中，大学的治理体系及其所需的治理能力存在多种形态和模式。随着高等教育规模的扩张、知识生产与传授模式的转变，大学治理模式也更加多元化。学者在探讨大学治理问题时，对此有不同的分类^①，笔者将其归为以下几种类型。

一是学院治理模式。在西方大学传统的组织体系中，大学是由各个学院联合组成的相对松散的联盟，师资力量、办学资源、学生管理等主要集中在学院层面，学院是办学主体。牛津大学、剑桥大学等是典型代表。在这种模式中，院长具有重要的协调作用，但决定权属于学院的教授会，每个教授都有参与决策的权利，重大事项都由教授会集体讨论决定。

二是科层治理模式。20世纪以来，特别是20世纪中叶以后，随着高等教育规模的扩张和巨型大学的出现，高等教育管理日趋复杂，对组织决策和执行效率提出了更高要求。校务委员会、校董会等决策机构在大学治理中发挥着越来越重要的作用，政府对公立大学的影响也更为直接，大学治理结构趋于科层化，行政决策权向上集中。以德国为例，通过法律将公立大学视为“公法人”社团的国家机构^②从而将公立大学纳入政府架构，州政府对公立大学进行专业监督，将教师纳入公务员体系，由国家任命和付薪，大学校长的遴选也要经过政府的确认。^[1]日本大学的治理模式也与德国类似，尽管20世纪末的大学法人化改革旨在将国立大学从国家行政组织中剥离出来，但大学内部治理仍以大学校长和系主任为中心，科层制的特征更加显著。^[2]

三是共同治理模式。20世纪70年代以来，大学快速扩张，社会职能越来越丰

富，与社区、企业、地方的互动日渐紧密，相关利益群体和利益诉求愈发多元，大学治理更加复杂化与多样化。这种模式强调大学治理的开放性，主张大学治理应广泛吸纳外部利益群体的参与，提倡各治理主体在治理权力上的合作与分享。例如，美国的公立大学董事会吸收了主办方、教师、学生、校内行政人员、校友、社区人员等，私立高校的董事会和学校领导中还有产业精英、财务法律等方面的资深专业人员。^[3]

四是企业式治理模式。面对日趋激烈的竞争，高校、特别是私立高校的办学资源日益紧张，亟需提升治理效能。这种模式主张大学应借鉴企业管理模式，提升组织运营效率，建立广泛的社会联系，以汲取发展所需的资源。在这种模式中，大学建立了有力的领导核心，决策权集中在学校领导层，以实现决策和行动的有效与高效；同时减少管理层级，重组内部机构，采取扁平化管理，以保障学校决策能够快速延伸至教学科研一线，迅速开发新课程，设立新专业，调整教学方式和科研方向，增强对经济社会发展需要的适应能力。^[4]

以上模式在现代大学治理中都有所体现，每所大学的治理都可能具有以上治理模式的不同特性，都各具特色。这些治理模式的演变反映出大学治理模式扎根于大学所处的历史环境及其时代角色。正如英国教育家阿什比（E.Ashby）指出的：“大学是遗传与环境的产物。”^[5]推进大学治理体系和治理能力现代化，意味着大学治理不能脱离大学所处的时代及其角色和使命，围绕大学发展的实践需要而展开，并根据实践的变化而不断改革。

当今时代的大学治理也要放在当下的历史进程中理解：思想文化更加多元，各种新理念和新观点层出不穷，知识更新迭代速度对大学治理的效能有了更高期待；社会事务之间的联系日益紧密，变化也更加频繁，迫切需要有稳定的框架和规范来确立并维护公共秩序；科学技术迅猛发展，为发展更加高效便捷的治理手段创造了有利条件，也对人们有效运用新技术提出了更高要求。相应地，现代大学已经从社会的边缘走向中心，由一个相对封闭的组织转变为具有广泛社会联系、更加开放的枢纽型组织，成为推动国家和地区经济社会发展的中坚力量、培养高素质创新型人才的摇篮、孕育重大科技突破和思想文化进步的策源地以及整合各方创新资源并推进产学研协同创新的关键纽带，站在了直接推动生产力发展的第一线与最前沿。

随着时代的进步和角色的变化，大学既要坚守人才培养的根本使命，维护学术机构的本质属性，也要积极融入经济社会的发展进程并发挥引领作用。能否适应这种转变，承担起大学的时代使命，关键是要根据高校的特点和发展规律，通过推进

大学治理现代化,有效凝聚和整合学校内部的力量、统筹和调度各类资源,推动学校内涵式发展,同时妥善处理大学与外部力量的关系,在获取更大支持、吸纳更多力量的同时保持大学自身发展的稳定性,增强办学定力。

大学治理改革要从理念、结构与手段三个层面入手:通过更新治理理念,传承宝贵的历史经验,吸纳新思想,以更加开放包容的姿态总结提炼能够引领治理变革的新理念和新主张;通过完善治理结构,以更加科学、系统与精细的制度设计,为治理主体开展治理活动提供明晰、稳定的框架;通过优化治理手段,运用现代科技提升治理的信息化、智能化与专业化水平。在这种“三位一体”的改革进程中,关键是要科学处理好几对关系。

一是坚持领导核心和多元治理相统一。多元主体、协同共治是有效治理的实践需要。在大学治理中,只有尊重和发挥师生的主体作用,才能调动和释放院系的办学活力和广大师生的积极性与创造性,培育学校发展的内生动力;同时,只有构建与政府、社会、企业的良好合作关系,让更多利益相关方参与大学治理,才能在融入经济社会发展全局的进程中获得源源不断的推动力。这就需要在多元的治理主体中确立大学的领导核心。伯顿·克拉克(Burton R. Clark)通过长期调查研究,提出大学应对多样复杂的社会需要,最关键的一条就是必须有“强有力的领导核心”。^[6]现代大学普遍办学规模庞大,管理事务复杂,承担的职能多样,只有确立领导核心,大学才能更有效地谋划战略方向,凝聚各方面力量,应对各种复杂局面,实现全面、协调与可持续发展。比如,哈佛的校长作为大学学术和管理的执行官,也是哈佛董事会的主席,副校长、行政部门以及院系负责人都由校长任命。哈佛校长任职期限也相对稳定,建校近400年来,共有29任校长,平均任职时间13年,其中,查尔斯·艾略特(Charles Eliot)任职长达40年。^{◎[7]}正是有了稳定的领导核心,哈佛才有较高的决策效率和执行力,办学战略能够得到长期贯彻、落地见效。

二是推动制度管理与文化引领相统一。随着高等教育的办学体制、组织形态、教育理念、办学规模与社会关系等发生重大变化,给大学的发展带来许多新情况和新问题。解决这些矛盾和问题,必须以完善的制度体系为基础,在稳定、规范的轨道上协调大学内外部各种关系。同时,在大学这样一个文化机构内部,制度的实施需要以大学精神和共同价值观作为保障。上善若水、润物无声,柔性的大学精神与校园风气能够增强师生员工的内在自觉和内心规范,为刚性制度的运转和执行奠定价值基础。因此,必须把握好文化建设的“柔”和制度管理的“刚”,切实做到价值观塑造和制度规范两手抓、两手都要硬。

三是实现院系活力和学校统筹相统一。不论规模如何扩大、使命如何多元，大学本质上始终是由专家学者组成的学术性组织。这种组织特性决定了大学是一个“底部沉重”的组织^[8]——重心在院系，而且不同学科、不同院系各有特色的多元化特性也决定了大学不能照搬政府或企业的治理模式，不能把学校和院系简单地视为上级和下级的科层关系，而是必须遵循学术规律来治理。学术治理的关键是营造宽松和自由探索的环境，尊重个性、激发创新。这就要在制度和管理层面理顺学校和院系的关系，构建以院系和师生为中心的现代大学制度和管理体制，扩大院系办学自主权，发挥院系在人才培养、科学研究、社会服务等方面的主体作用。同时，世界高等教育的治理实践表明，有效的大学治理不是一味单一地进行校内事务的分散化和权力下放。不论是协调不同学科、不同院系之间的关系，还是加强与政府、社会、企业的合作，都需要学校层面具备有力的统筹协调和组织动员等能力。大学治理体系和治理能力现代化必须立足于调动学校和院系的积极性，实现学校统筹有力度、院系发展有空间。

四是要促进个体创造与团队协作相统一。大学治理和服务的对象是学生和教师，他们主要从事学术性工作，需要足够的空间进行创造性思维。大学治理的重要任务就是要调动师生的创新创造活力，构建“人尽其才、才尽其用”的环境和条件。这也是时代的要求。随着科技体系和知识体系的更新迭代加速，在社会分工日益精细的同时也更强调整体性和协同性，要求大学培养具备专业素养、协作精神以及终身学习能力的复合型人才。并且，人类面临的科学问题日益庞大复杂，重大科技的突破、思想火花的迸发越来越集中在学科交叉领域，新工科、新医科、新农科、新文科等领域的发展也越来越需要大团队和大平台的协同创新。这些新形势要求大学治理能够促进师生间、教师间以及各学科专业间的深度融合，才能在密切协同、互促互进中更好地发挥人才优势、组织优势与综合优势，将个体的创造力整合成推动经济社会发展的生产力。

二、中国特色大学治理的显著优势和宝贵经验

世界大学的发展经验表明，任何一所大学的发展必然受到当时当地经济、政治、文化等因素的影响，大学治理的特点也具有国别性。在推进大学治理体系和治理能力现代化之时，既要遵循大学发展的一般规律，又要适应国家和民族的独特环境，彰显“中国特色”，扎根中国大地办大学。

回顾我国现代高等教育发展史，我国的大学治理经历了从“移植”到“扎根”、从模仿借鉴到自主探索的过程。中国历史上有过与大学相似的高等教育机构，如太

学、国子监、书院等，对师生的道德品行、学术水平以及生活习惯等都有严格规定。但这些机构主要是培养进入仕途的“士”，与现代大学的培养目标和治理模式存在较大差别。晚清时期，面对内忧外患的困局，一批有识之士睁眼看世界，“师夷长技以制夷”，创建了我国第一批现代大学。

作为学习模仿的产物，我国现代大学先后借鉴了日本、德国、美国、苏联等国家的经验，并不断结合我国发展的历史阶段和制度特色，在大学治理上持续进行实践探索和模式创新。例如，在1904年颁布的《奏定学堂章程》（史称“癸卯学制”）中，对大学课程设置、学校管理等都作了规定。^[9]该学制基本照搬日本的明治学制，是近代中国第一个正式颁布并在全国实施的西式学制，一直沿用到1911年。1912年，民国政府颁布了《大学令》，借鉴德国现代大学模式，提出设置评议会、各科设立教授会等一系列改革举措，从制度层面规定了现代大学的治理与运行机制。^[10]1924年颁布的《国立大学校条例》中提出了高等教育的七项原则，形成由董事会、评议会、教务会和教授会组成的“四会共治”治理结构^[11]，体现了美国大学制度的理念和特点。1949年以前，我国的现代大学虽然在借鉴中努力探索治理模式，但由于政治环境动荡不安，大学治理不具备成熟定型的基本条件。

1949年之后，中国共产党领导的人民政权为我国大学治理模式的探索、发展直至逐步成熟提供了根本政治保障。中华人民共和国成立初期，我国大学曾模仿苏联模式，并结合中国实际进行治理模式的探索。

改革开放前，我国大学的内部领导体制变动频繁，近30年间就变更了五次：一是1949年10月—1950年6月，这一过渡期间延续了此前高校旧有体制，主要是校务委员会制^①[12]；二是1950年4月—1956年9月，参照苏联高校实行的“一长制”，《高等学校暂行规程》明确了关于高校实行校长负责制的要求，高校党组织重点发挥政治核心作用，不领导高校行政工作^[13]；三是1956年9月—1961年9月，从党的八大开始，党对高校的领导逐步强化，《中共中央、国务院关于教育工作的指示》正式确立了党委领导下的校务委员会负责制党委领导下的校务委员会制，党委是学校领导核心、校务委员会是党委领导下的权力机构、校长主持校务委员会工作^[14]；四是1961年9月—1966年5月，《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》规定：“高等学校的领导制度，是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”^[15]；五是1966年5月—1978年10月，高校与地方单位、部门一样，实行党的一元化领导下的革委会体制，1971年的全国工作会议明确“学校实行党的一元化领导，革委会是党委领导下的权力机构”。^[16]这反映出我国的大学治理处在曲

折探索和尝试中。

十一届三中全会后，国家开始恢复高校党委和行政的职能，并逐步确定了大学的领导体制。经过实践探索 and 不断完善，“党委领导下的校长负责制”写进了《高等教育法》，以法律形式确定下来，成为党对高校领导的根本制度并坚持至今，体现了我国大学的领导体制已趋成熟。这是中国高校的鲜明特色和最大优势，也是中国特色大学治理模式的基石。

进入新世纪以来，我国大学治理继续推进，特别是在中国特色现代大学制度建设上有了新进展。2003年7月，教育部颁布《关于加强依法治校工作的若干意见》，提出：“学校要依据法律法规制定和完善学校章程，经主管教育行政部门审核后，作为学校办学活动的重要依据，按章程自主办学。”^[17]《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出，要建设“党委领导、校长负责、教授治学、民主监督、社会参与”的中国特色现代大学制度。^[18]为了推进这项系统工程，国家相继颁布了一系列政策法规。2012年颁布的《普通高校党委领导下的校长负责制实施意见》《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》，为建立健全现代大学制度、完善大学治理体系提供了法理基础和制度依据。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视高等教育发展。2014年，总书记在视察北大时提出“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”，“全国高等院校要走在教育改革前列，紧紧围绕立德树人根本任务，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制”。^[19]2018年，总书记进一步强调：“要坚持党对高校的领导，坚持社会主义办学方向，把我们的特色和优势有效转化为培养社会主义建设者和接班人的能力。”^[20]同时，总书记还对高校思想政治工作和加强高校党的政治建设作出了一系列指示批示。

在这些重要精神的指引下，党和国家先后制定了《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》《高等学校学术委员会规程》《关于进一步落实和扩大高校办学自主权、完善高校内部治理结构的意见》《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》等，为推进大学治理现代化提供了更加坚实的上位法基础。我国高校也进一步坚持和完善党委领导下的校长负责制，加强党对高校的全面领导，并在章程建设、学术委员会建设等方面取得了新进展。

通过我国现代大学治理的发展历程可以看到，中国的现代大学虽然起步较晚，但在大学治理上逐步形成了自己的特色。特别是中华人民共和国成立以来，我国高

等教育飞速发展的奇迹与制度特色的有力支撑是分不开的。这集中体现为九个方面的显著优势:坚持党的集中统一领导,坚持党的科学理论指导,保持政治稳定,始终沿着社会主义办学方向前进的显著优势;坚持以人民为中心的发展思想,明确办好人民满意的高等教育的目标,紧紧依靠人民推动高校

发展的显著优势;坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事、凝心聚力办教育的显著优势;坚持扎根中国大地,融入民族复兴进程,把握时代发展机遇,与国家和民族同呼吸共命运的显著优势;坚持面向世界、开放办学,积极向世界先进教育学习,通过交流、借鉴、改良,进而不断创新的显著优势;坚持依法治校,构建中国特色现代大学制度体系,切实保障师生权利,吸纳社会力量参与,构建和谐密切的校内外关系的显著优势;坚持文化引领,弘扬优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化,促进广大师生形成共同价值追求的显著优势;坚持继承源远流长的中国教育传统,具有形成和发扬中国特色、中国风格、中国气派的显著优势;坚持改革创新、与时俱进,善于自我革新、自我完善,不断保持办学治校生机活力的显著优势。

正因为有这些显著优势,我国高等教育创造了许多奇迹。1949年以来,特别是改革开放以来,我国用很短的时间,实现了由高等教育精英化向大众化、普及化的跨越,并构建起完备的高等教育体系,成为世界高等教育规模最大的国家,拥有高等教育学历的从业人口总数居世界第二^[21]。规模扩张的同时,高等教育质量也显著提升,创建世界一流大学成为国家战略,特别是以“双一流”建设为引领,深入推进教育领域综合改革,突破重点领域和关键环节的体制机制障碍,实现由高等教育大国向高等教育强国的迈进。高校在科学创新方面,显示出巨大潜力。最新发布自然指数(NatureIndex)显示,多所中国高校已经跃居全球“自然指数全球领先机构”行列,一些学科在世界范围内的影响力不断上升;2019年3月发布的ESI全球高校学科排名显示,我国大陆共有258所高校共计1060个学科进入ESI排名全球1%。^[22]这些成就雄辩地证明,中国特色社会主义现代大学制度是实现我国高等教育强国梦的重要保障。

这些显著优势是中国大学信心的源泉、发展的动力与前进的航标。在新时代推进高校治理体系和治理能力现代化,就要进一步坚持、巩固和完善这些显著优势,深刻总结并运用好中国现代大学百余年来积累的宝贵治理经验,把中国特色社会主义的制度优势更好地转化为办学治校的治理效能,真正做到扎根中国大地办大学,构建中国特色高等教育治理模式和发展道路。

三、中国特色大学治理的制度体系

习近平总书记强调,国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成。^[23]对于高校来说,加强治理体系和治理能力建设,也要聚焦于制度建设和制度执行力这两条主线,明确推进学校治理现代化的四梁八柱。

当前,高等教育的模式、形态和内容等都发生深刻变革,对大学治理体系和治理能力提出了许多新任务新课题。中国特色社会主义现代大学的建设,要从“中国特色”“社会主义大学”“现代大学”“世界一流大学”这四个角度切入,突出大学的国别特征、本质属性、时代要求和质量标准,把这些具体要求融入制度体系和制度执行力建设,通过高校治理实践把这些概念有机统一起来,把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密结合起来。明确办学治校的根本制度、基本制度、重要制度,健全制度体系,增强制度执行力,把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密融合起来,实现这四个概念的有机统一。

高校治理体系的根本制度是党对高校的全面领导制度。这是管总的、管根本、管全局的制度,是学校制度体系之纲,其他基本制度、重要制度都要围绕它来展开。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。习近平总书记在阐述十八大以来教育改革发展一系列新理念、新思想、新观点时,将“坚持党对教育事业的全面领导”放在首位。^[24]总书记强调,办好我国高等教育必须坚持党的领导,牢牢掌握党对高校工作的领导权,使高校成为坚持党的领导的坚强阵地,这一点任何时候都不能有丝毫动摇。^[25]

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,主要通过两个重点领域来实现:一是坚持和完善党委领导下的校长负责制,始终坚持学校党委的领导核心地位,不断健全党委领导下的校长负责制的运行机制,以政治领导为根本,思想领导为灵魂,组织领导为保证,增强党委“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”的能力,坚持党管办学方向、管改革发展、管干部、管人才,加强党对办学治校各环节的全面领导;二是健全党的工作体系,在高校加强党的代表大会、党委全委会、常委会、院系党委会、党政联席会等建设,完善各类领导小组、委员会等机构的工作机制,发挥高校各级党组织、党口职能部门以及群团组织的作用,贯彻执行中央、上级党组织和学校党委的决策和部署,确保党的路线方针政策在高校落地生根、落到实处。

高校的基本制度、重要制度可以从“治校制度体系”和“办学制度体系”两个

维度来梳理。其中，治校制度体系为高校治理定基调、打基础、把方向，具体包括管党治党制度、决策机制、民主参与制度、督查落实制度、监督问责制度等内容。

其一，健全管党治党制度。完善全面从严治党制度，建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设等各方面建设的体制机制。巩固和拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，落实“不忘初心、牢记使命”的各项制度，形成坚守“为党育人、为国育才”初心和使命的长效机制。坚持新时代党的组织路线，坚持党管干部、党管人才，完善干部聘任制、任命制等选人用人体制机制，落实好党的知识分子政策，形成科学灵活的选贤任能体制机制。加强维护安全稳定工作的规范化、制度化建设，确保校园政治稳定、和谐发展。

其二，优化决策机制。按照民主集中制原则议大事、谋大事、定大事，健全党委常委会和校长办公会运行机制，落实“三重一大”决策制度，完善发展党内民主和实行正确集中的相关制度，切实发挥好学校党委统揽全局、协调各方的领导核心作用。加强党政联席会制度建设，保证院系党组织有效参与重大决策，不断增强院系党组织的领导力、组织力。完善重大决策的调查研究、科学论证、风险评估相关制度，强化决策执行、评估、监督。

其三，完善民主参与制度。构建完善大统战工作格局，加强新形势下民主党派和党外知识分子工作。完善教代会制度，规范工作程序，保障教职工依法行使民主权利，全心全意依靠广大教职工，调动各方面积极性。发挥工会、共青团等群团组织的桥梁纽带作用，健全联系广泛、服务师生的群团工作体系。完善党员干部联系师生制度，创新互联网时代群众工作机制。建立健全社会参与制度，鼓励和吸引广大校友以及政府、社会力量积极参与学校管理和发展。

其四，加强督查落实制度。建立从宏观到微观、从计划到执行的完整责任体系，制定任务清单、责任清单。完善督查机制，进一步健全任务分解、联合督查、调研督查、工作进度报告、督促整改等制度。建立健全工作协调会、现场调度会等制度，形成科学分工、紧密协作的工作机制，及时协调解决落实工作中遇到的困难。健全落实奖惩机制，对工作落实有力、成效明显的单位在资源、政策等方面加大支持力度，对落实不力、敷衍了事的单位予以通报。

其五，建立健全监督问责制度。推动纪检监察、党内巡察、督查、审计等工作有机贯通、相互协调，共同维护风清气正的政治生态和务实敢为的干事环境。健全财务、资产、产业管理制度，建立符合大学治理特点的资金运作机制和监督机制，

避免财务风险。完善学校、政府、社会多层次监督体系，完善信息公开，主动接受社会监督，回应社会关切。

办学制度体系是高校治理体系中抓建设、促发展、创一流的方面，具体包括立德树人体系、师资人事制度、学术治理体系、服务保障体系等内容。其一，筑牢立德树人体系。深化“三全育人”，推进思政课改革创新，加强课程思政、专业思政建设。建立能够打造“金课”的课程管理制度和教材管理体系，构筑科学有效的教学质量监控体系。健全教师教学能力发展体系，促进教师适应新时代、新技术的变化，创新教学方法与教学手段。完善实践育人体系，加强体育、美育和劳动教育，促进学生德智体美劳全面发展。以学生的成长成才为中心，加强对学生学习全过程的考核，健全学生综合评价体系。规范和完善招生制度，坚持择优录取，形成科学合理的培养结构。

其二，推进师资人事制度改革。坚持以师德师风作为教师素质评价的第一标准，严格落实师德师风“一票否决”制。改进职称评审、晋升、薪酬、奖惩管理制度，营造优秀人才引得进、留得住、用得好的良好氛围和环境。完善教师联合聘用及考核激励机制，促进协同创新，激发创造活力。结合岗位特点，创新考核评价机制，统筹建设好教学队伍、科研队伍、管理服务队伍、后勤保障队伍、学生工作队伍、安全稳定工作队伍等各类人才队伍，激发全体教职员工干事创业的主观能动性。

其三，完善学术治理体系。贯彻落实《高等学校学术委员会规程》，探索完善学术委员会制度下高校学术体系的治理机制。改革科研体制机制，调整优化科研方向与学科结构，促进基础学科和应用学科协调发展。坚持“四个服务”，破除“五唯”，构建适应创新驱动发展要求、符合科技创新和人才培养规律、突出质量贡献绩效导向的学术评价体系。建立促进学科交叉融合的学术管理制度，构建多元灵活的学术组织形式。构建开放式校企协同创新平台，促进产学研深度融合。健全完善科研诚信工作机制，加强科研诚信教育和科研诚信失信行为惩戒，营造诚实守信的良好科研环境。

其四，强化服务保障体系。坚持以师生为本，系统梳理管理服务部门职责，规范工作机制，简化业务流程，为师生提供个性化、人文化和特色化的服务。加强预决算制度建设，科学安排预算，推进预算管理精细化，加大预算执行力度，提高预算资金使用效能，杜绝铺张浪费，坚持勤俭办事业。完善多渠道筹资体制，积极创新筹资工作模式。改革校内资源配置方式，调整优化空间功能布局，提高资源利用效益。加强文献和数据信息服务体系建设，拓宽信息获取和提供渠道，为教学科研

提供有力支撑。改革和完善服务型后勤的运行机制和管理模式,为师生的学习、工作、生活提供优质条件保障。

四、中国特色大学治理中的制度执行力建设

习近平总书记强调:“制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素。”^[26]在制度体系建设的基础上,还要注重完善制度贯彻落实的体制机制,保障制度优势有效转化为治理效能,从学校层面、职能部门层面、院系层面和干部层面有效推进,加强各个层面对制度的理解力、执行力、贯彻力,形成合力,建立健全刚性执行体系,保障制度在贯彻落实层面的高效化、精准化、透明化,切实提升师生群众在办学治校过程中的获得感和满意度。

提升制度执行力,要明确分级分层执行体系。学校主要领导要在战略层面抓好落实,加强统筹协调。分管校领导要深入一线、靠前指挥,把抓落实作为履职尽责的核心任务。各职能部门、各院系是抓落实的工作主体,要做到任务明确、措施有力、责任到人,确保执行彻底、落实到位。各级干部要带头提高政治站位,做制度执行的表率,引领全校师生员工增强制度意识,自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度,积极营造崇尚制度的校园文化氛围。

提升制度执行力,要健全执行责任体系。实行“谁制定、谁负责”的主责部门负责制,制度出台后,主责部门要及时了解执行情况,制定制度落实计划,进行制度的宣传、解读、答疑、解释等工作;发现制度执行不力时,主责部门应及时查找原因并提出改进措施。加强制度运行和执行的监督力度,建立科学的制度考评体系,将监督机制与考评制度结合起来,对违反制度和执行不力的情形进行严肃追责问责,提高制度刚性,增强制度权威,激励执行者遵守各项制度的信心。

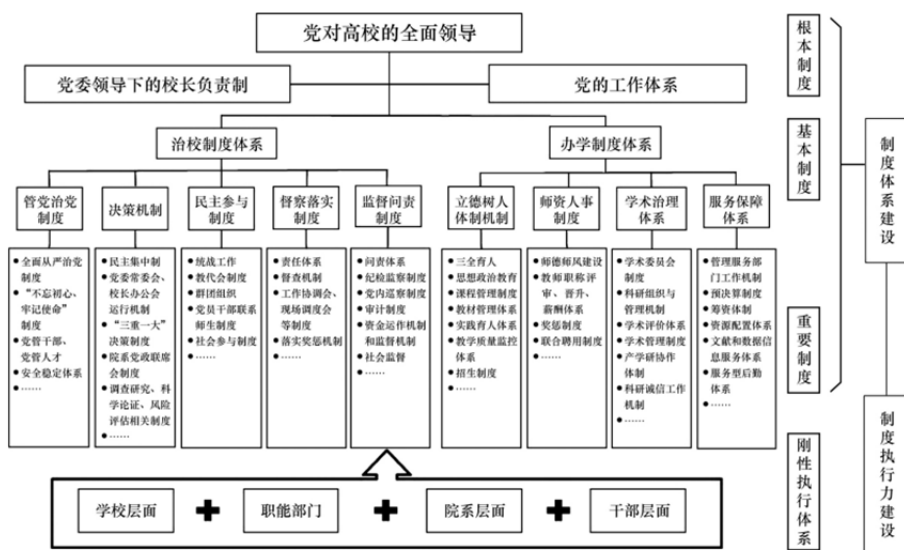


图1 中国特色社会主义大学制度体系框架

提升制度执行力，要打造干事担当的干部队伍。坚持新时代党的组织路线，落实好干部标准，树立正确选人用人导向，把制度执行力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。建立健全正向激励、容错纠错机制，注重在基层一线、急难险重任务与艰苦复杂环境中检验、考察和选拔干部。从严监督干部执行制度情况，坚决调整不担当、不作为的干部。加强干部培养培训工作，强化专题培训，增强各级领导干部的学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领以及驾驭风险本领。

在中国特色和社会主义大学制度的显著优势支撑下，我国高等教育已取得长足的进步。面对新时代对中国高等教育提出的新要求和新挑战，要在时代发展的历史脉络中厘清当前制约高校治理体系和治理能力现代化的瓶颈问题，总结自身优势，借鉴先进经验，扎根中国大地，充分发挥中国特色社会主义大学的制度优势，真正构建符合中国特色社会主义现代大学特征的治理体系，推进大学治理能力现代化为“为党育人，为国育才”的初心使命服务，最终把制度优势转化为提高办学治校质量、办好人民满意的大学的强大动力。我们有充分信心，通过不断坚持、巩固和完善中国特色社会主义大学的制度优势，中国高等教育会有更加长足的发展，在不久的将来，中国高校的学者必将不断登上世界科技的最高领奖台，中国的一流高校必将跻身世界一流大学的前列，中国必将成为世界领先的高等教育强国。

参考文献

- [1] 姚荣. 德国大学自治公法规制的经典内涵与现代诠释[J]. 高等教育研究,2017 (10) :90—99.
- [2] 田爱丽. 日本国立大学法人制度研究及启示[D]. 上海: 华东师范大学,2006.
- [3] 李国良. 美国公立研究型大学董事会制度及其变革[J]. 黑龙江高教研究,2019 (02) :48—53.
- [4] 张慧洁. 巨型大学组织变革[D]. 厦门: 厦门大学,2003.
- [5] [英]阿什比. 科技发达时代的大学教育[M]. 滕大春,滕大生译. 北京: 人民教育出版社,1983: 7.
- [6] [美]伯顿·克拉克. 建立创业型大学: 组织上转型的途径[M]. 王承绪译. 北京: 人民教育出版社,2003: 169.
- [8] 刘亚敏. 教育家校长引领大学崛起——以哈佛大学五任校长为分析样本[J]. 高等教育研究,2011 (11) :100—105.
- [8] 周光礼. 中国高等教育治理现代化: 现状、问题与对策[J]. 中国高教研究,2014 (09) :16—25.
- [9] 王蕊. 清末之《奏定学堂章程》[D]. 北京: 中国政法大学,2011.
- [10] 周谷平,张雁. 中国近代大学理念的转型——从《大学堂章程》到《大学令》[J]. 高等教育研究,2007 (10) :97—103.
- [11] 鲁幽,周安平. 民国时期现代大学治理模式的移植与本土化——基于《国立大学校条例》的法律表达[J]. 高教探索,2017 (11) :98—102.
- [12] 曲士培. 抗日战争时期解放区高等教育[M]. 北京: 北京大学出版社,1985: 29.
- [13] 高等学校暂行规程[A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献 (1949—1975) [M].海口: 海南出版社,1998: 45—46.
- [14] 中共中央、国务院关于教育工作的指示[A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献 (1949—1975) [M]. 海口: 海南出版社,1998: 859.
- [15] 中共中央关于讨论和实行教育部直属高校暂行工作条例 (草案) 的指示[A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献 (1949—1975) [M]. 海口: 海南出版社,1998: 1059.
- [16] 全国教育工作会议纪要 [A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献

(1949—1975) [M]. 海口: 海南出版社,1998: 1479—1480.

[17] 教育部关于加强依法治校工作的若干意见 (教政法[2003]3 号) [EB / OL]. 2003-07- 17,[http:// old. moe. gov. cn / publicfiles / business / htmlfiles / moe / moe_623 /200501 /5145. html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_623/200501/5145.html)

[18] 国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室. 国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010—2020) [EB / OL]. 2010-07-29,[http:// old. moe. gov. cn / publicfiles / business / htmlfiles / moe / info_list /201407 / xxgk_171904. html? authkey = gwbux](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/info_list/201407/xxgk_171904.html?authkey=gwbux).

[19] 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]. 新华网,2014-05-05,[http:// www. xinhuanet. com/ / politics /2014-05 /05 / c_ 1110528066. htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/05/c_1110528066.htm).

[20] 习近平: 在北京大学师生座谈会上的讲话[EB / OL]. 新华网,2018-05-03,[http:// www. xinhuanet. com/2018-05 /03 / c_ 1122774230. htm](http://www.xinhuanet.com/2018-05/03/c_1122774230.htm).

[21] 汪华,孙霄兵. 中国高等教育 70 年: 成就与政策[J]. 中国高等教育,2019 (12) : 7—9.

[22] 张辉蓉,盛雅琦,宋乃庆. 中国高等教育发展 70 年: 回眸与前瞻[J]. 浙江师范大学学报 (社会科学版) ,2019,44 (05) : 1—11.

[23] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J]. 求是,2014 (01) : 3—6.

[24] 顾明远. 新时代教育发展的指导思想——学习习近平总书记在全国教育大会上的讲话[J]. 中国教育学刊,2018 (10) : 3.

[25] 王庭大,唐景莉,常静. 坚持党对教育事业的全面领导[J]. 中国高等教育,2019 (05) : 4—6.

[26] 张文显. 习近平法治思想研究 (下) ——习近平全面依法治国的核心观点[J]. 法制与社会发展,2016,22 (04) : 5—47.

(来源: 北京大学教育评论 2021 年 1 期)

大学治理:美国、欧洲、中国

钱颖一

(清华大学经济管理学院, 北京 100084)

摘 要: 本文用经济学的视角和分析方法并通过国际比较来探讨中国大学的治理改革问题。文章首先从六个维度分析和比较大学治理的美国模式和欧洲模式, 然后分三个阶段描述近代中国大学的治理状况。在此基础上, 文章提出在中国建立现代大学治理的改革建议。

关键词: 大学治理; 治理改革

本文用经济学的视角和分析方法并通过国际比较来探讨中国大学的治理改革问题。文章将分析中国大学治理的沿革和现状, 并提出大学治理的改革思路和改革建议以供学术讨论。在讨论中国大学治理之前, 文章首先分别分析和比较美国大学和欧洲大学的治理模式。美国是全世界高等教育最发达的国家, 不仅高校数量巨大, 有 7 千多所, 而且世界排名前列的大学中美国占了绝大多数, 恐怕美国还没有任何其他行业在世界中有如此强的相对实力。另一方面, 欧洲有 4 千多所大学, 是现代大学的诞生地。不仅世界最古老的大学——意大利的博洛尼亚 (Bologna), 英语国家中最古老的大学——英国的牛津、剑桥, 而且世界上第一所研究型大学——德国的洪堡 (Humboldt) 都出自于欧洲。不仅如此, 美国大学最初也是学习欧洲的: 本科教育学习了英国的牛津和剑桥, 而研究生教育则是学习了德国的洪堡。

中国的现代高等教育深受欧洲和美国影响。在思考中国教育改革时, 借鉴美国 and 欧洲的经历会有所启发, 从中既有值得学习的经验, 也有值得吸取的教训。事实上, 比较美国、欧洲和中国的大学教育已有先例。哈佛大学中国历史教授和哈佛商学院教授柯比 (William Kirby) 曾经担任哈佛大学最大的学院——文理学院院长多年 (2002—06), 他对美国和中国大学都有研究并有美国大学的实际管理经验。他在 2007 年维也纳大学的演讲中就比较了美国、欧洲和中国这三个地区的大学教育。不过他讨论的问题是人才培养问题, 具体地说是课程设计和教学方法, 而本文比较美国、欧洲和中国大学教育时主要探讨的是大学治理问题。

近年来中国大学的发展速度很快, 比如办学资金有了很大改善, 人才培养方式

也正在改变。而大学管理体制,包括大学治理问题,仍是困扰中国大学,特别是顶尖大学成为世界一流大学的重要制约因素。虽然 2010 年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》对此问题有所涉及,但仍需深入和具体的探讨。随着时间的推移,人们对大学治理的关注度越来越高。虽然社会上对高校“行政化”有一致的批评,对“去行政化”有共同的诉求,但是对“去行政化”的具体含义和改革的具体内容并不清楚。大学治理改革既是一个理论问题,也是一个实践问题。

用经济学的视角和分析方法来探讨大学治理改革问题有一定的优势。首先,大学治理问题与企业治理问题虽然不完全相同,但有一定的相关性。2009 年经济学诺贝尔奖授予伯克利加州大学的威廉姆森(Oliver Williamson)教授,就是因为他在制度经济学方面的贡献,特别是对研究“经济治理”和“企业边界”的贡献。事实上,他是“新制度经济学”一词的发明人。经济学,特别是制度经济学的研究方法既可以用于研究公司治理,也可以用于研究大学治理。本文中引用的不少关于美国和欧洲大学治理问题研究的文献出自于经济学家,其中包括耶鲁大学校长列文(Richard Levin)和哈佛大学文理学院院长罗索夫斯基(Henry Rosovsky),他们两位都是经济学家。用经济学的方法研究大学治理问题,可以提供与教育专家不同的分析问题的视角。

第二,中国的经济改革,特别是企业改革的经历对研究中国大学治理问题有很大的现实启发性。大约在二十年前,公司治理的概念从国外经济学文献中引入中国的学界和企业界。1993 年建立“现代企业制度”被正式提出,它的内涵被概括为十六个字:“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”,就是受到了现代公司治理理论和实践的影响。时隔二十余年,现在用类似的思路来讨论中国大学治理改革,就可以参考中国企业改革的经验。当然高校不同于企业。但是,高校与企业在组织运行层面有许多相通之处。从中国经济改革和企业改革成功的经验角度来探讨中国教育和高校体制改革会带来诸多的现实启发性。

本文的内容组织如下:第一节分析大学治理的美国模式。第二节分析和比较欧洲模式。第三节分三个阶段描述中国大学治理的历史沿革和现状。第四节提出在中国建立现代大学治理的改革建议。第五节是总结性评论。

一、大学治理的美国模式

美国高等教育有两个突出特点:一是私立大学和公立大学都很成功,二是大学教育的普及性和尖端性都很好。本文只讨论研究型大学,包括私立和公立。

从治理结构来看，私立大学和公立大学确实有所不同。比如，斯坦福大学和加州大学的治理结构就不同。但是，如果把美国的公立大学（比如加州大学）与其他国家的公立大学（比如巴黎大学）比较的话，那么就会发现加州大学治理与其他国家的公立大学相去甚远，而与斯坦福大学或哈佛大学等美国私立大学更为接近。这说明确实存在一个大学治理的美国模式，与大学的私立或公立性质没有太大关系。

罗索夫斯基是哈佛大学研究日本经济的专家，在上世纪七十年代曾担任哈佛大学经济系主任，之后又担任哈佛大学文理学院院长十多年（1973—84）。他的《美国校园文化：学生、教授、管理》一书对美国大学的治理有精彩的描述和深刻的分析。他认为，美国大学的成功与它不寻常的大学治理有关，而且无论是公立大学还是私立大学，美国大学的治理都是相似的。他的分析的独到之处是，他是在对比欧洲大学治理的情况下分析美国大学治理的，所以非常具有启发性。

下面从六个维度来刻画美国大学的治理模式中最重要的一些特征。

第一，大学自主权。在美国，无论是公立大学还是私立大学，校董会（Board of Trustees 或 Board of Regents）是大学的法人机构。校董会不仅在法律上是独立的，而且在实际运行中也是独立的，即使是在公立大学。大学自主权得以保证的一个原因是，无论公立还是私立，大学都不受政府的某一个部门的管理。美国联邦政府教育部只管中小学，不管大学。各州的教育厅也不管大学，只管中小学。在有些州，比如加州，甚至在州的宪法中规定州立大学独立于州政府行政权力，是政府立法、行政、司法之外的“第四分支”。

另外值得注意的是，美国的公立大学除军校以外都不是国立（即联邦）大学，主要的公立大学是州立的，还有为数众多的“社区学院”（community college），是州政府和州以下政府出资建的。因此，公立大学之间的竞争是公平的，没有特殊的公立大学。

第二，大学管理者的挑选与任命。大学校长是由校董会任命的，校长和他（她）所领导的大学管理层对校董会负责。在挑选校长时，校董会通常组成一个遴选委员会（search committee），由该委员会向校董会推荐校长人选，但最终由校董会决定。大学校长任命教务长（Provost）（相当于常务副校长）、副校长和院长。同样，在挑选院长时，校长通常也组织一个遴选委员会，由该委员会向校长推荐院长人选，但最终由校长决定。类似地，学院院长任命副院长和系主任。

特别值得注意的是，美国大学的校长、院长、系主任都不是由教师、职员、或学生、校友民主选举产生的。遴选委员会通常会听取这些“利益相关者”的意见，

但是没有“票数”的统计。由于大学管理者不是选举产生的，现任和将来的管理者就不必时时、事事、处处讨好在职的教师、职员、学生和校友。这就保证大学的管理者可以考虑大学长远发展的根本利益，并能够推动那些不受欢迎，但又十分必要的改革和结构调整。

第三，行政权力与学术权力。美国大学内部的行政事务（比如预算、薪酬等）是由管理者（校长、教务长、副校长、院长、副院长、系主任等）负责，在这个意义上是“校长治校”或“管理者治校”。教师（faculty）并不管理学校的行政事务，在这个意义上大学不是“教师治校”。教师只参与学术相关的决策，比如课程和培养方案的设计、教师聘用和职称提升等。但是，即使是有关教师聘用和提升的决策，教授会也只是向院长和校长“推荐”，最终决定权仍在院长、教务长和校长。所以在这个意义上美国大学的体制是“教师治学”，而不是“教师治校”。^③

第四，教师的挑选、待遇和流动。主要研究型大学教师的挑选范围是全球性的。顶尖大学挑选教师的准则是：在某个研究领域，在全世界可以流动的学者当中（有些人不可流动），这个人应该是最好的之一。值得注意的是，教师挑选的原则不是在一个学院中不同领域同时申请提职称教师之间的比较，而是在同一领域内全球范围内的比较。教师的薪酬待遇是由学院和大学自主决定的，不受政府管制。这种教师选择方式就决定了教师在全球范围内流动，教师的薪酬待遇自然也是在全球范围内具有竞争性的，不然教师不会来应聘。

美国大学教师聘用实行“长聘轨制度”（tenuretracksystem）。这个制度的确切含义是一种约束大学与教师双方的契约关系。一方面，如果教师不能成为其研究领域的领先学者的话，学校就不会给予“长聘教职”，他（她）就必须离开。另一方面，学校承诺在一定时间内要对教师的学术成就做出评估，不能无限期拖延教师职称的提升，如果达到要求就要给予长聘教职。所以长聘教职制度达到两个目的，在给予教师强烈的激励的同时，也约束学校的行为。

第五，学生的挑选和流动。对研究生而言，无论是私立还是公立大学，基本上没有招收本州学生的最低比例限制，都是在全国和全世界招收。对本科生而言，私立大学在理论上是在全球挑选学生，在实际上来自本州的学生仍然居多。而州立大学，由于经费来自于本州税收，所以受到州政府的约束，必须招收相当高比例的本州学生，只能招很少比例的外州或外国学生。但是由于美国的一些主要州的人口规模大（比如加州），所以一州内的州立大学并不唯一，它们之间的竞争仍然激烈。近年来，伴随金融危机，越来越多的州立大学因州政府财政危机导致教育经费不足，

于是纷纷放宽了招收外州和外国学生的比例。弗吉尼亚大学和密西根大学等州立大学早就这么做了，现在加州大学也把招收外州和外国本科生的比例由过去的不到10%增加到20%。

值得注意的是，在美国，上某一所大学的本科、研究生并不是一个人的固有权利。以加州为例。虽然州政府保证每一个高中毕业生只要愿意都能上大学，但是并不保证是哪一所大学。在这种情况下，主要大学，特别是研究型大学根据学生的资格进行挑选便顺理成章。只有那些授“大专学位”（associate degree）的“社区学院”才必须招收所有申请的学生。在大学录取时，许多学校采用不看学生家庭收入，只看学生表现（merit）的“盲录”（blind admission）方式，以保证录取到最优秀的学生。所以，大学对学生的竞争激烈，学生的流动性大。

第六，学费确定和学校经费来源。私立大学对学费自由定价。州立大学学费按照州内学生和州外学生分别定价，州内学生学费较低，其中本科生学费受到较大限制，而研究生学费，特别是研究生专业学位（比如管理、法律、医学）学费定价比较自由。伴随高学费是大学给出的奖学金、助学金也很高，同时还有政府补贴的学生贷款。私立大学的学费收入和捐赠是大学的主要经费来源。公立大学的学费收入和政府拨款则是主要经费来源。除此之外，来自联邦政府和州政府以及非政府机构的研究经费是公立和私立研究型大学共同的重要经费来源，但是这些经费是经过竞争性机制获得的，不是自动获得的。

以上六个维度的治理特征就形成了美国大学之间的竞争和教师、学生流动的基本格局。所有大学，不仅私立大学之间，而且州立大学之间，州立与私立大学之间的竞争都非常激烈，表现在对教师、学生、研究经费、捐款等各方面的竞争。没有哪一所大学，哪怕是最优秀的大学，可以免于这种竞争。

二、学治理的欧洲模式

欧洲是现代大学的发源地，也是文艺复兴、现代科学技术、现代社会的发源地。直到“二次大战”前，欧洲都是高等教育和科学发明的中心。“二次大战”后，美国在高等教育和科学发明上迅速崛起。特别是过去的三十年多年，欧洲经济增长速度明显落后于美国，一些经济学家认为这与欧洲高等教育的问题有直接关系。

让欧洲教育界很受刺激的是上海交通大学2003年发布的世界大学排名。在这个排名中，世界前20名大学中美国有15所，占四分之三，而欧洲只有4所，而且全部集中在英国，欧洲大陆一所都没有。在世界排名前50名大学中，美国有35所，占70%，而欧洲大学只有10所（英国5所，瑞士2所，瑞典、荷兰和德国各1所）。

©这个结果远远低于欧洲人自己的预期，他们开始反思。世界上最早的大学都出在欧洲，美国的大学，无论是本科教育还是研究生教育，开始也都是学习欧洲的。况且，欧洲的人口还比美国的人口多。为什么现在欧洲如此落后于美国？

越来越多的人开始关注和研究欧洲的高等教育问题。PhilippeAghion，MathiasDewatripont，CarolineHoxby，AndreuMas－Colell 和 AndréSapir 是五位在美国获得博士学位的经济学家，他们中除 Hoxby 外都是欧洲人，Hoxby 是研究教育经济学的美国人。他们在 2008 年为位于布鲁塞尔的欧洲著名智库 Bruegel 完成一项对欧洲大学的研究报告（以下简称“五人研究报告”）。他们的研究报告的结论是，欧洲大学相对于美国大学经费投入不足是欧洲大学落后于美国的一个重要原因，但不是唯一的原因。他们发现的另外两个重要原因是：（1）大学治理结构的问题，特别是缺乏大学自主权；（2）缺乏大学间教师和学生的流动性和竞争。

本文中所说的“欧洲模式”，更准确地说应该是“欧洲大陆模式”，并不包括英国。需要指出的是，欧洲大陆各国的差异非常大，北部与南部、东部就很不一样。©之所以说“欧洲模式”，是为了便于指出它们之间的一些共性。相对于“美国模式”，这些共性还是很显著的。虽然美国的大学最初是学习英国和德国的，但是经过发展目前的美国模式与欧洲模式已经很不一样了。今天人们看到的欧洲大学模式都有着历史演变的痕迹。比如在法国和德国，它们今天的大学就有着十九世纪为了在经济上“赶超”英国等先进国家，由国家推动大学发展的痕迹。发展主义政府和社会主义思想是欧洲模式的两个根源。因此，欧洲模式在后起的发展中国家有很大影响，也就不奇怪了。

欧洲大学的治理模式在上面列举的六个维度上有如下特征。

第一，大学自主权。在欧洲，大学以公立大学为主。其中有的是国立大学，由中央政府的教育部直接管理；也有的是地方政府出资并管理的。无论是哪一种公立大学，通常都有一级政府的教育行政部门不同程度地管理大学事务。大学的自主权（预算、教师聘用、薪酬、学生挑选）虽然情况有所不同，但总的来说同美国相比相当有限。在“五人研究报告”的大学调查样本中，预算自主权的平均值为 0.55，教师聘用自主权平均值为 0.8，而薪酬自主权仅为 0.31（其中 0 是没有自主权，1 是有完全自主权）。薪酬自主权最大的是瑞典（1）和英国（0.8），如果去掉这两个国家的话，其他国家的大学基本上是完全没有薪酬自主权的。

当公立大学是由中央政府管理时（比如法国），由于中央政府的垄断性，大学之间缺乏竞争。当公立大学是由地方政府管理时，由于欧洲很多国家较小，所以在

只能招收本地学生的限制之下，大学之间也缺乏竞争。所以，欧洲大学大都是“本地大学”（local university）。

第二，大学管理者的挑选与任命。欧洲大学的校长多是选举产生的，通常是由教师、职员和学生选举产生。院长、系主任通常也是选举产生的。因此，在这个意义上，欧洲的大学确实是很民主的，更接近于“教师治校”。

这种民主产生了一些问题，它使得欧洲的大学很难创新、改革和做结构调整。比如，如果要大幅度提高某个系、某个学院或某个学科的水平，在美国，校长、院长可以通过行政手段来推动，但是这在欧洲却不行，因为学院和系的管理者是民主选举产生的。在位的教师或者不认为应该改变现状，或者因为利益关系不想改变现状，但是他们并不代表未来。这是为什么欧洲的大学转型和创造性远不如美国大学的一个原因。这是一种制度上的障碍，不容易改变。

第三，行政权力与学术权力。欧洲大学的教授不仅对学术，而且对学校的行政管理的影响也比美国大，称得上是“教师治校”。需要说明的是，不少欧洲大学内部等级清晰，权力通常集中在数量很少的教授（即资深教师）身上，副教授或以下的教师权力很有限。所以实际上是“教授治校”或“资深教师治校”。这种情况会产生两个方面的问题：一是不少资深教师往往不以学术研究为主业，这同过去欧洲绝大多数大学不强调研究有关；二是即使他们曾经在学术研究上有所成就，但那也是多年之前的事了，现在已经不在学术前沿了，对学术前沿不了解或者有偏见。但是他们的影响仍然超强，主导了学术资源、学科布局、教师招聘等方面的决策。

这与美国的情况很不同。在美国，教授比例较高，数目较多。而且所有教师（faculty），包括教授（包括诺贝尔奖获得者）、副教授、助理教授，在学术上是一视同仁的。获奖是对他们之前（多数情况是早期）研究工作的认可，并不是对当前判断能力的评价。在欧洲的大学中，学术发展的两大障碍，即政治干预和少数资深教师霸权都很突出。

第四，教师的挑选、待遇和流动。欧洲大学的教师通常是公务员，或者是比照公务员管理，包括待遇、权利等。因此他们从一进入大学工作就是终身制，没有按照学术水平决定是否获得长聘教职，没有被解雇的可能。这就大大减少了教师流动的可能性。另一方面，教师的薪酬又比照政府公务员，并受到政府的管制，很难具有全球的竞争力。

在欧洲大学，通常挑选教师也不是在全球范围内的。而且欧洲大学教师中获得本校博士学位的比例很大，即“近亲繁殖”现象较为严重。在“五人研究报告”调

查的学校样本中，教师中从所任教学校获得博士的比例平均值是 29%，其中西班牙为 69%，比利时为 63%，瑞典为 58%。没有淘汰机制、“近亲繁殖”和薪酬制度等使得教师的竞争和流动性都不大，因此对教师的激励是扭曲的。

欧洲教师的流动性小有一个客观原因，那就是语言的障碍和国家地域比较小。在非英语国家，如果英语不是工作语言，比较难做到全球招聘。但是这个情况正在改变。比如在商学院，管理学科已经越来越多地使用英语教学，不管本地语言是什么，因为在实践中英语已经成为全球的商业语言。

第五，学生的挑选与流动。对欧洲的本科生而言，念大学是一个人的权利，就像念中小学一样。在一些欧洲国家，主要的公立大学（比如巴黎大学）都不能挑选学生，没有入学考试，必须全收（一些特殊学校除外，比如法国的 *Grandes Ecoles*）。学生入校没有竞争，也不根据成绩区分学生的层次。但是学生上了大学之后有较大的淘汰率。但欧洲内部的情况差异很大。根据“五人研究报告”的调查，可以挑选学生的国家有英国、瑞典、西班牙、爱尔兰。基本不能挑选的有比利时、意大利、荷兰等。

研究生的情况有所不同，可挑选的程度较高，即使是在意大利和荷兰。虽然有挑选，但是大都是“师傅带徒弟”的培养模式，基本上是由资深教授决定录取，而不是竞争性的录取机制。这点上与美国又不同。所以在欧洲，学生的竞争和流动不大。

第六，学费确定和学校经费。在欧洲，公立大学免费，因为上大学是社会福利的一部分。学校的经费主要靠政府财政拨款。由于政府财政困难，教育经费经常首当其冲被削减。而学校又不能自主收学费，所以教育经费不足就很自然。这反过来又影响到教师的招聘，不仅缺乏具有全球竞争力的薪酬，而且也影响到科研经费，因此无法吸引到最好的教师。“五人研究报告”发现，欧盟 25 国投入在高校的经费只占其 GDP 的 1.3%，而美国则占到 GDP 的 3.3%，相差甚远。而在 2 个百分点的差距中，来自政府投入的差距是 0.4 个百分点，来自民间投入的差距是 1.6 个百分点。后者的差距当然与学费的差距有相当大的关系。

值得一提的是，欧洲在过去十几年加大了对高等教育的重视和改革力度。1999 年欧洲出台了旨在统一欧洲高校学分和学位标准的博洛尼亚进程（*Bologna Process*）。2000 年欧盟委员会在葡萄牙的里斯本通过了 2000—10 年欧洲发展战略，其核心是要建立有竞争力和活力的知识经济，强调创新和学习。在高校改革方面，一个主要的趋势是更多地向美国模式靠近，推动大学成为创新和培养创新型人才的基地。

三、中国大学治理的历史沿革与现状

中国大学的历史沿革可以分为三个阶段:第一阶段是 1949 年以前,第二阶段是 1949 年至 1977 年,第三阶段是 1977 年以后至今。

在第一阶段,中国大学受到多种外来的影响,并非只是一种影响。以北大和清华为例。北京大学在建校初期受日本大学的影响较大。在蔡元培成为校长之后,北京大学更多地受到德国大学的影响,因为蔡元培是德国留学生,那时的德国是研究型大学的发源地。加上北大的校园在北京城内,与欧洲大学的情况也相同:没有校园,大学开放。总之,北大受到欧洲的影响较大。相比之下,清华从办留美预备学校开始是受到美国的影响,最初是寄宿学校,在郊区有自己的校园,同美国的寄宿中学一样。清华在成为大学以后也是受到美国影响最大,最有影响的校长梅贻琦和多位院长都曾是留美学生。从这两个例子可见,当时在中国的大学,欧洲和美国的影响都存在。虽然国民政府在 1928 年以后相对于北洋政府时期更多地干预大学事务,但是大学仍然还保持相当程度的自主权。这从西南联大拒绝当时教育部要求统一课程的规定一事中可见一斑。

在第二阶段,从 1952 年的“院系调整”开始便一边倒地学习苏联模式,而苏联模式在一定程度上受到德国模式或欧洲模式的影响。1958 年以后,建立在苏联模式基础之上的中国模式逐渐形成,核心是“突出政治”。苏联在总体上还比较尊重知识分子,强调专家治校。而在中国,1957 年“反右”运动后,一批有成就的老知识分子被“拔白旗”,在“高贵者最愚蠢”的评价体系下,他们成为被改造的对象。1958 年中央更明确地提出了教育为无产阶级政治服务,教育同生产劳动相结合的基本教育方针。60 年代批判苏联修正主义,提出“反修”、“防修”,明确教育的目的是培养无产阶级革命事业的接班人,从小学、中学到大学都是如此。所以,与当时的苏联相比,此时中国的教育体制更左,知识分子的地位更低,他们在高校中的作用更小。后来的“文化大革命”彻底批判了“十七年”的修正主义教育路线。但是那是从左的角度批判的,认为当时的教育路线还不够左。

第三阶段是改革开放以后。国家在这个时期的主旋律是经济改革开放与发展,大学深受其影响。与第二阶段相比,这个阶段大学总体特点是在政治上有所纠正左的偏向,同时随着市场经济的发展,教育市场化和商业化的倾向大大增强。从大学治理模式来看,在整体上是回到了第二阶段中“文革”前“十七年”的模式。所以,除去文化革命十年的特殊时期,60 年来中国大学的体制表现出相当的一致性。即使是在今天,除了“开放”这一点之外,中国大学的体制与它在“十七年”时的体

制并没有太大差别。这与经济领域的情况很不同:今天中国的经济体制已经用市场经济体制取代了五十年代和六十年代的计划经济体制。

这期间从 1984 至 1989 年中国有过一些大学治理改革的尝试。1985 年的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出:“当前高等教育体制改革的关键,就是改变政府对高等教学学校统得过多的管理体制。”《决定》提出:“学校逐步实行校长负责制,有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会,作为审议机构。”这与当时的经济改革和企业改革的思路是一致的:扩大办学自主权和实行校长负责制基本上类似于国有企业扩大企业自主权和实行厂长负责制。1988 年 4 月,当时的国家教委下发了《关于高等学校逐步实行校长负责制意见》。至 1989 年初,全国已有 100 多所高等学校实行了校长负责制,清华便是其中之一。但是,1989 年初夏的政治风波终止了这一改革。1998 年通过的《中华人民共和国高等教育法》规定,“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”。

1998 年 5 月,江泽民主席在北京大学百年校庆的讲话中提出建设若干所“世界一流大学”的目标。这是一个重大的国家层面的战略决策。随之而来的“985”项目选择了若干所大学(先是 2 所,后扩大到 7 所、9 所,后又扩大到 30 多所),由国家和地方财政重点支持。目前中国大学的状况是有目标、有经费,但是在大学治理和管理体制上并没有太大变化。

从上面的六个维度来分析,中国大学治理的现状特征如下。

第一,大学自主权。虽然民办大学在增多,但是迄今为止所有的研究型大学都是公办大学,其中按照重要程度又分为教育部所属(仍有少数是其他部的部属)、省属和其他。教育部作为政府主管部门仍然控制招生名额、专业设置、项目审批、学费审批、学科评估、学位审批等一系列办学日常决策。这与经济领域中政府不再干预企业日常决策形成鲜明对比,所以有人说教育是“计划经济的最后堡垒”。在这种情况下,大学办学的自主权十分有限,根源是来自政府的制约。

第二,大学管理者的选择与任命。大学党委书记和校长都是由上级领导部门和党的组织部门挑选和任命的。对于“副部级”大学,书记和校长是由党中央和国务院任命的,也就是由中共中央组织部具体操作,由政治局常委会决定。这类大学的副书记和副校长则由教育部党组决定后任命。在整个过程中有“民主推荐”和征求大学和学院干部、离退休领导干部和资深教师意见的环节。

选择校长的标准是“德才兼备,以德为先”。其他硬约束包括年龄、行政级别、

岗位经历等。这些选择校长的标准与选择党政干部的标准是完全一样的。略有不同的是，校长要有一定的学术研究成就和地位。在中国的顶尖大学，不少校长是中国科学院或工程院院士。因此，校长的学科领域多局限在自然科学和工程技术，因为其他领域没有院士。选择校长的标准中并没有候选人是否是一位教育家，是否具有教育思想等与大学教育相关的因素。

第三，行政权力与学术权力。中国的大学内部管理有至少四套管理系统：党委系统、行政系统、学术委员会系统、教职工代表大会系统。在这四套管理系统中，权力主要集中在前两个系统，可以统称为行政权力（不同于行政系统）。所以，中国的大学不是“教师治校”，这点与欧洲不同。在《高等教育法》规定的“党委领导下的校长负责制”下，党委（或党委常委会）是大学的最高决策机构，它执行党的教育方针，决定大学内学院和部处干部任免，负责学生思想、舆论宣传等工作。

在学术权力方面，中国在有些方面有些像欧洲，比如少数资深教授的影响力远大于其他教师。中国的一个特殊现象是院士，他们的影响力尤其大，不仅在各自的研究领域，有时甚至超出这些领域。在中国，院士的影响力甚至超过欧洲资深教授的影响力。但是总体而言，除少数几所研究型大学外，在中国大学中教师的学术权力很小，党委系统和行政系统的学术权力很大。

第四，教师的挑选、待遇与流动。大学教师仍然按照国家“事业编制”人员管理，这是一个“准公务员”的体系。这个体制意味着国家工资部分参照公务员的标准，现金工资较低，但教师仍然享受一些福利，最重要的是在子女上学（大学附属的幼儿园、小学和中学，某些大学还对上本校的教职工子女高考录取考分有优待）、公费医疗、住房等方面。除此之外，来自国家的经费还包括固定的教师补贴（通过“985”项目等），数目与名义工资可比。但是，一部分教师最重要的收入是来自院系教学项目的课时费和教师科研项目的提成。这一类收入完全取决于院系和项目，差距非常大。由于在中国很多教学项目允许收费，科研项目允许提成，所以教师的全部收入比国家工资部分要高不少。整体而言，中国教师收入的灵活性比欧洲一些国家要大。

中国的大学挑选本校毕业生留校做教师的倾向严重。2006年中国人民大学的一项研究发现，在17所中国大陆知名高校的财经类学院的987名教师中，在本校获得最高学历并在获得最高学历后一直在本校任教的教师有604人，其比例超过60%。到了2012年，南开大学全校2046位专任教师中，仍有近六成是本校毕业生。这种“近亲繁殖”的现象比较像欧洲。目前一些院校正在改变这种做法，规定本校

博士不能被直接聘用做教师，并且积极从校外（包括海内外）公开招聘教师。

过去教师都是终身制。但是现在讲师大都不是终身制了，最多聘用两到三个三年的聘期，非升即走。但是目前在绝大多数大学，副教授仍然是事实上的终身制，很难流动。目前在一些院系，新聘用的教师开始可以流动，教师市场正在形成。特别是大学之间的竞争日趋激烈，其程度超过欧洲。

在中国多数高校，教师职称提升的方法仍然沿用过去的做法：每年学校向各学院下达提升副教授和教授的名额，各学院就在不同领域内同时申请提职称教师之间比较和选择。这导致下列问题：学院不得不在不同领域的教师间比较，形象的比喻就是在“苹果”与“香蕉”之间做比较，无法挑选一个领域内最出色的学者。因此教师是否晋升同该年下达的指标数和申请人数的多少有关。这与美国的体制完全不同：在那里，每一个教师只要达到了一定学术水平都可以被评估和提升，没有名额限制，也不取决于同一学院中其他教师的状况，申请提职称者只需与世界范围内的同一领域的同行相比。

第五，学生的挑选与流动。对本科生而言，中国从来都是必须经过全国统一的“高考”才能被大学录取（“文革”的特殊时期除外）。中国历史上的“科举制度”从来就是认同“择优录取”的。中国大学直到 90 年代末还是精英教育，只是在过去这十几年才逐渐成为大众教育。大学间争夺优秀学生历来激烈，而且被认为是正常的。这与欧洲不同，但与美国情况相似。与美国不同的是，在中国，“高考”成绩几乎是唯一的录取指标。虽然这些年来各高校试验“自主招生”，可以在高考分数上加几十分。但是，“自主招生”也出现了滥用加分的现象，因此已经受到了限制。

最近十几年出现了一个影响学生流动性的新现象。由于近年来一些地方政府加大了本地大学的财政支持力度，同时也增强了地方政府要求这些大学更多向本地学生倾斜的压力。所以一些原来全国性的大学变得越来越“本地化”了，影响了学生的流动性。

研究生入学也要经过考试和激烈的竞争。在学术型研究生培养方式和录取方式上，欧洲式的“师傅带徒弟”的模式仍然是主流。但是在一些专业硕士学位（比如 MBA）的录取方式上，美国式的方式（即由项目统一录取，与教授无关）占主流。

第六，学费确定和学校经费。公办大学本科生基本免费（每人每年交 5,000 元，约为 2014 年人均 GDP 的十分之一）。公办大学学术型研究生也基本免费（每人每年 10,000 元，由导师或学校交）。但是民办大学和公办大学中的所谓“独立

学院”可以不受此限制而收取较高的学费。另一方面，专业硕士学位研究生学费定价则比较灵活，但是需要向政府主管部门备案。

整体来说，中国大学，特别是主要研究型大学的经费在过去的十几年中有较大和较快的增长。这种增长在不同学科领域很不同，经费来源也不一样。除了国家支持的用于发展学科的“211”和“985”经费外，经费来源主要是（1）教学项目的收费，即学费，包括非学位教育的培训项目；（2）科研项目经费，除了自然科学基金之外，增长较快的是国防项目和“横向项目”，后者多是由企业提供经费的研究项目。这些研究的大多数属于“开发”性质，在国外通常由企业做，大学不做。“横向项目”的经费虽然很多，但是与大学使命的关系并不密切。因此，比较中国大学与外国大学经费时，需要注意经费来源与用途，不能简单比较经费总额的数字。

从以上的六个维度的分析来看，中国大学治理的现状，与美国模式和欧洲模式相比较，大致是介于两者之间。中国与欧洲相似的是，政府对大学的干预都很强，不同的是中国大学还受各级党委的领导。对中国大多数高校而言，学术权力还不是多少的问题，而是有无的问题。中国与美国相似的是，对竞争的认可，特别是中国高校在吸引学生和教师方面。这也同中国国家大，语言和文化相对于欧洲较为单一有关。在学费等几个方面，中国则是介于美国和欧洲之间。

值得注意的是，中国的大学管理者并不是选举产生的，而是任命的。在这点上显然是与欧洲不一同的，而与美国类似。当然，在中国，校长是上级党委任命的；而在美国，校长是校董会任命的。

四、中国大学治理的改革：建立现代大学制度

建立世界一流大学已经成为一个全球的竞争。欧洲各国意识到它们在高等教育上的落后，并奋起直追。比如德国政府在 2006 年推出“优秀大学计划”（The Excellence Initiative），选择重点支持九所大学。亚洲的动向更加令人瞩目。韩国、新加坡、印度、阿联酋、卡塔尔等亚洲国家都把建设世界一流大学作为自己的国家战略，而且各国都有很多举措。面对这种竞争，中国的高等教育在确定目标、增加经费之后，大学治理改革就显得更为关键。

大学治理改革的方向是建立现代大学制度。建立现代大学制度的呼吁已经多年了，而且也有过不少建议。在思考中国大学治理改革中，有两个参照系可供参考：一是前面论述的美国和欧洲的大学治理模式中的经验和教训。二是中国的经济改革，特别是国有企业改革的经验和教训。

大学不是企业。企业的业绩可以用收入、利润等定量指标准确、及时地度量。

而衡量大学的标准则复杂得多，不仅教育的“产品”多样化（包括研究、教学、社会服务等），而且对其“收益”的判断要很长时间后才能看得较清楚。但是，大学不同于企业这一条适用于世界各国，不仅是中国。从上面分析的美国和欧洲的情况可以看到，尽管大学与企业不同，但它们在组织运行方面确有相通之处。

中国的经济改革，特别是国有企业改革的经历可以为大学改革提供一些经验。事实上，在上个世纪八十年代中期，企业和高校的体制改革是沿着相同方向同时起步的，只是在1989年以后才分叉。1992年初，邓小平“南巡”，经济改革的步伐随之加快。1992年9月的“十四大”正式提出建立“社会主义市场经济体制”，紧接着1993年11月的十四届三中全会又提出了建立“现代企业制度”。两者结合，构成了一个完整的经济改革蓝图。©

教育界的情况不同。由于1989年后没有类似于经济改革的教育改革，这就使得中国的大学治理体制基本上延续了“文革”前“十七年”的模式。经济改革的成功是因为“市场经济体制”和“现代企业制度”这样一对相辅相成的制度改革。设想一下，假如当年仅仅提出建立市场经济的目标，而没有公司化等一系列建立现代企业制度的改革，那么很难想象中国经济和企业能够取得今天这样的成就。因此，在高校改革中，仅仅有“建设世界一流大学”的目标还不够，还要建立“现代大学制度”。

在中国的国有和国有控股企业中建立的“现代企业制度”是以完善的企业法人制度为基础，以有限责任制度为保证，以公司为主要形式的企业制度。它的基本框架可以用16个字概括：“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。在这个大框架之下，企业建立了董事会、公开发行上市、战略投资者、独立董事、外部审计、风险管理等一系列适合市场经济规则的制度。这是国有和国有控股企业近年来经营状况改善的重要原因。

对应“现代企业制度”基本框架中的16个字，本文提出现代大学制度下的大学治理基本框架的16个字：“办学自主、政校分开、教师治学、校长治校”，供学术讨论。

第一，“办学自主”。“办学自主”的目的是让大学从政府权力体系的束缚中解放出来，这就是所说的“去行政化”的真正内涵。这与经济改革初期给国有企业“松绑”是一个道理。如果大学不能自主办学，大学就不会有活力。所谓“自主”，是相对于政府权力而言，特别是相对于政府主管部门——教育部而言。所以大学的首要问题是界定政府与大学的边界，使得大学具有不受政府任意干预的办学自主

权。

“办学自主”并非“大学自治”。“大学自治”不是一种合适的提法，就像“企业自治”不是一种合适的提法一样，因为“自治”是一种封闭式的治理方式。一方面，大学是社会中的一个组织，社会一定对大学有影响，而大学也应该对社会负责任。另一方面，大学的管理者不应只对大学内部人员负责，这些人未必总代表大学的长远利益。所以大学办学应该“自主”，但不应该“自治”。

对于大学“办学自主”的一种担心是怕在没有政府管理的情况下，学校会不顾质量，“乱”发文凭和学位。在经济改革初期，也有人怕企业自主经营后会“乱”。当然，假冒伪劣确实出现了，但那不是普遍现象，而且更不是长期现象。在经济领域，只要有公平的市场竞争，有适当的监管，整体情况就不会乱。高等教育情况有所不同。大学主要不是靠政府的管制，主要是靠自己对“声望”和“信誉”的追求。在现代通讯发达的条件下，“声望”的毁坏可以随时发生，这给大学以强大的激励去维护自己的品牌声望。

第二，“政校分开”。“政校分开”对应于政企分开。政校分开的制度保障是大学建立社团法人治理，即成立具有独立法人地位的“校董会”或“理事会”，并由此确定大学与政府的距离。校董会是社团法人治理结构，这在世界各国的公立大学都已经成为惯例。过去这些年，新加坡已经把它的几所国立大学都社团法人化了，相应成立了校董会。这是新加坡政府为建设世界一流大学所采取的一项重要的制度改革措施。

早在1980年邓小平就说过，“有准备有步骤地改变党委领导下的厂长负责制、经理负责制，经过试点，逐步推广，分别实行工厂管理委员会、公司董事会、经济联合体的联合委员会领导和监督下的厂长负责制、经理负责制。还有党委领导下的校长、院长、所长负责制等等，也考虑有准备有步骤地加以改革。”三十多年来，国有企业基本上是按照这个思路进行改革的。

与公司董事会不同，校董会不能由出资人代表担任校董。校董会应该由两部分人组成，“外部校董”和“内部校董”。外部校董包括校友、社会贤达、专家学者、政府代表等。内部校董包括校长、教师代表、学生代表等。两者的比例要合适，特别重要的是内部校董应该占少数，不然校董会就容易被“内部人”控制。在校董会上的政府代表不宜过多，也不一定是政府官员，即使是政府官员，他们也同其他校董具有同样的地位，并没有特殊的权力。校董会的组成、当选方式等需要具体研究，建立规则。可以预见的是，不同类型的大学校董会的组成是不一样的，不应有统一

的公式。

在“政校分开”后，政府的教育主管部门对于大学的职责应以宏观指导为主，例如制定宏观教育政策，发布教育白皮书，向社会公布有公信力的教育数据，组织对大学的审计等等，而不再干预大学办学和微观管理过程。因此，政府职能转化是“政校分开”的重要前提。这同企业改革过程中政府的经济管理部门转换职能是类似的。在经济领域，一些过去的工业部改为行业协会。即使没有被撤销的部，管理职能也发生了根本的变化。教育界也应发生类似的变化。

第三，“教师治学”。“教师治学”是指教师应发挥在学术治理方面的决定性作用。这里的教师是包括所有从事教学和科研的教师，不仅是正教授或资深教师，也包括年轻教师，他们活跃在研究前沿，是未来的学术骨干。正因如此，称“教授治学”并不恰当。当然，资深教师由于学术水平和声望整体较高，所以在治学中要发挥更大作用。教师治学的内容包括各教学项目的培养目标和方案的设计，学生学业水平的核准，教师研究的学术水平和学术贡献的评价，教师聘用和职称晋升学术标准的制定等学术问题。当然，教师治学还包括捍卫学术自由。

但是“教师治学”的内容不应该包括学科设置、院系设置、教学研究等资源配置这些属于行政管理的问题。目前的大学学术委员会讨论的问题中有一些是属于行政管理的内容，比如学院的设立、学院名称的确定等，这并不合适。所以要对“学术问题”进行界定。

第四，“校长治校”。“校长治校”的含义是校长应该是大学的“首席执行官”（CEO）。在实践中，往往是由校长和其他校领导一起组成执行委员会或管理委员会，对重大行政管理问题作出决策。因此“校长治校”并不是校长一人说了算。在企业中，也是类似做法。

在企业中，董事长和总经理可以是一个人，也可以是两个人。现在越来越多的企业采用后一种方式，并且董事长是非执行董事（即非公司雇员）。在大学，校董会主席应由外部校董担任，不应该由大学内部的管理者担任。

“校长治校”不同于“教授治校”或“教师治校”，也不同于“民主管理”。“教授治校”或“教师治校”和“民主管理”这类治理方式都不合适于大学。欧洲大学在这方面的教训值得吸取。特别是，如果校长（类似地院长）经选举产生，他们就不得不顾及既得利益者的利益，而这对大学，特别对转型期的大学，尤为致命。在现任教师中实行民主票决，不一定符合学校的长远利益，因为这些人往往代表所在学科过去和当前，既不能代表学科的未来，也不能代表学生、校友、未来教师

等利益相关者。如果“去行政化”的对策是实行“教师治校”或“民主管理”的话，那么很可能就会面临欧洲大学的困境。

在以上提出的“办学自主、政校分开、教师治学、校长治校”的基本框架中，前两句“办学自主、政校分开”是关于大学的“外部关系”，即大学与政府的关系，强调的是两者之间的距离。而后两句“教师治学、校长治校”则是关于大学的“内部关系”，即学术与行政的关系，强调的是两者之间的分工。这个现代大学治理的改革建议，既吸收了美国大学治理模式的优点，也避免了欧洲大学治理模式的缺点，同时还参考了我国在经济改革和企业改革中的经验。

五、结束语

不容置疑，在中国，教育改革远远滞后于经济改革，大学改革远远滞后于企业改革。不过，从中国经济改革和企业改革的经验中可以获得对中国教育改革和大学改革的启示和借鉴。中国经济改革成功的一条重要经验就是解放思想，允许大胆尝试不同模式，并通过试验来探索，通过实践来检验。类似地，中国的大学治理改革也应该允许探索不同模式的试验，并通过实践来检验。中国的经济改革和企业改革的成功证明了这种改革方式的有效性。中国的教育改革和大学改革也应该按照这种改革方式向前推进。

（来源：清华大学教育研究，2015年5期）

新文科建设的四个“新”维度

龚旗煌
北京大学

摘 要：新文科建设是一项系统工程。本文从目标、原则、方法、保障四个维度，提出新文科建设应聚焦“励志维新、温故知新、融通致新、优评促新”四个维度，充分发挥先进思想文化在创新驱动战略中的重要引领作用。

关键词：新文科；目标；原则；方法；保障

当今时代是创新驱动的时代，不仅需要科学技术的创新，也需要思想文化的引领。只有解放思想、更新观念，才能充分释放“人”这个生产力中最活跃的因素，才能深入推进体制机制改革和治理体系创新。因此，人文社会科学在创新驱动战略中具有重要的奠基作用。要有力肩负起时代使命，新文科建设必须发扬马克思主义的创新品格，重点围绕四个“新”，实现学科建设的目标、原则、方法、保障的有机统一。

目标之维：励志维新，在使命引领中坚定方向

人文社会科学关注人的自身和社会运行规律，这些都是不断发展变化的。新文科建设必须与时代脉搏同频共振，才能在融入时代潮流中获得持续发展的动力，进而引领时代进步。

在科技高度发达的今天，人类改造自然的能力显著拓展，物质条件极大丰富，但对如何完善人类自身的关注不足，“见物不见人”的趋势日益突出。特别是新冠肺炎疫情以来，国际格局的变化、社会治理的挑战、公共秩序的重构等问题，都凸显了人的价值观念、道德修养、心理健康等因素的重要性。

新文科建设要始终以立德树人为根本任务，以文化人，坚持“德才兼备、以德为先”，建立和完善符合文科教育规律、具有鲜明中国特色的人才培养体系，把引导学生树立正确的世界观、人生观、价值观作为首要课题，培养更多有情怀、有眼光、有器局、有专长的人才，推动“人的现代化”。

新文科必须及时准确回应时代之变，聚焦改革发展的突出问题，打造能够紧密结合基础研究和应用研究的新型智库。思想文化领域也需要“从 0 到 1”的突破，

例如“实践是检验真理的唯一标准”就冲破了思想认识的屏障。新文科和新型智库建设要以深厚的学术积累为支撑，既要孕育更多新思想、新理论，做好源头创新，为分析现实问题建好基础理论框架。同时，要走出校园、扎根一线、深入调研，围绕党的建设、马克思主义中国化、经济结构转型升级、脱贫攻坚、基层社会治理等重大课题，提出更多接地气、真管用、见实效的对策，做有思想、有格局、有担当、有成效的大学问。

原则之维：温故知新，在文明传承中自主创新

在历史长河中，中华民族形成了伟大民族精神和优秀传统文化，这是中华民族生生不息、长盛不衰的文化基因，也是实现中华民族伟大复兴的精神力量，要结合新的实际发扬光大。

人文社会科学承载着民族文化、根植于本国土壤，新文科建设必须有文化自信，在博大精深的中华文明中传承已知、开掘新知、探索未知。我国近现代学科是在学习国际经验中发展起来的，存在传统文科“西化”色彩较浓、自主创新不足的问题。面对新形势新任务、新挑战，新文科更应秉承“常为新”的先锋精神，担当“探路者、开拓者、攀登者”角色，站在时代前沿、引领社会思潮、回应人民期盼，一方面扎根中国大地，为中华民族伟大复兴提供学术和文化支撑，产生推动国家发展和社会进步的新知识、新思想、新理论、新方案；另一方面以天下为己任，具备世界意识、国际眼光和人类关怀，致力于思考和解决人类共同面临的重大问题。

要系统梳理和阐释中华文明谱系，考察中华文明的起源与构型，理解中华文明的发展规律，挖掘中华文化的时代价值，探索伟大复兴的实现路径，创立中华民族自己的学术体系。要挖掘中华民族精神和价值，以更开放的胸怀和更宏大的气魄，融汇古今、贯通中西，在发展中国特色社会主义文化、激发全民族创新创造活力上继续发挥引领作用。

要分析和提炼中国和世界的丰厚经验，运用专业性的知识、方法和技术，在中国实践中形成中国理论，研究、阐释和解决中国经济社会发展问题。要了解世界文明的构造与变迁，探究文明之间的传播与互动，关注时代的、民族的和人类的问题，对世界多元文化有充分、深刻和包容性的理解，积极参与全球治理，为构建人类命运共同体贡献中国智慧和方案，对人类文明面临的根本性问题做出有价值的解答。

方法之维：融通致新，在学科交融中激活思想

当今时代的许多问题高度复杂，促进学科交叉融合，增强创新活力，已成为新

文科建设的共识。其中，有三个方面值得关注。

要由学科导向转为问题导向。以问题为牵引，打破学科界限，把各学科力量凝聚到解决问题的共同目标下，搭建能凝聚、有厚度、可辐射的跨学科交流平台，构建更广泛的隐性平台和交流机制，盘活各类学术资源，汲取多种学术给养，形成优势学术集群。

要破除文科内部壁垒。长期以来，传统文科的划分越来越细，导致不同学科之间、甚至学科内部产生隔阂。新文科建设要加强学科内部不同流派的互学互鉴，建强专业学科，要鼓励现有学科立足时代需求，创新研究方法，拓展研究领域，要增进人文与社科的互通互促，让人文更贴近现实，让社科更具有情怀，才能增强与其他学科交叉合作的厚重底气。比如，近年来，北京大学以“区域和国别研究”为纽带，推动文科内各方面力量的凝聚整合。

要推动人文社科与自然科学的对话。推动人文社科与自然科学交叉融合与协同创新，关注前沿科技问题及其对文科价值理念与思维方式的塑造，针对人工智能、大数据、云计算、物联网、生物伦理、全球公共健康危机等带来的挑战探索新理论、新方法、新路径，同时运用先进科研方法，推动文科研究领域的纵深拓展。目前，北京大学已集结法学、哲学等领域的一批学者，积极参与到人工智能研究领域。此外，文科的各个学科都可与医学进行交融，以形成更多新的学科增长点。

保障之维：优评促新，在良好生态中持续发展

与理工科不同，文科成果往往难以量化，显效周期比较长，较难进行直观评估。新文科还处在萌芽阶段，要有科学健全的评价体系，才能孕育学科发展的优良土壤。近日，中央印发《深化新时代教育评价改革总体方案》，做好了顶层设计，高校应结合实际抓好贯彻落实。

要推进评价改革，实施同行评议制度和学术成果代表作制度，强调质量第一，摒弃简单以刊物判断研究成果质量的做法。坚持马克思主义学科独立评审，对能够向学术界和社会上各种不当思潮主动亮剑的教师和成果予以倾斜，根据实际情况纳入科研或社会工作成果的计算。协同政府和兄弟高校的力量探索建设高水平国内学术期刊，努力破除“洋论文”迷信。

要坚持分类评价，摒弃“一刀切”，根据不同学科、不同类型成果的特点制定相应的评价标准。对于基础类研究，强化“代表作评价”制度，注重标志性成果的贡献度和影响力，侧重评价其在推动理论创新、思想进步和文明传承等方面的贡献。对于应用类研究，应突出质量和效用导向，处理好学术性成果和智库性成果的关系，

处理好独立研究成果与团队合作成果的关系，将咨政研究成果纳入评价体系，侧重评价其在服务国家战略需求、解决经济和社会发展问题上的能力。

要强化口碑评价，增加“学术声誉”权重，综合考察教师的学术道德、治学态度、个人作风等多个维度。反对浮夸浮躁、投机取巧，营造风清气正的科研环境。重视小同行评价，赋予学术共同体更大的评价权力建立健全国内外各专业领域的学者数据库，扩充同行评审专家资源池。加强评价责任和信誉制度建设，提高评价的客观性、合理性和公正性。

参考文献：

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京：人民出版社，2017.
- [2] 习近平.在北京大学师生座谈会上的讲话[N].人民日报，2018-05-03（02）.
- [3] 中国政府网.习近平主持中央政治局第二十三次集体学习并讲话[EB/OL].（2020-09-29）[2020-11-10].http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/29/content_5548155.htm

（来源：中国高等教育发布时间：2021-03-26）

高校“新文科”建设：概念与行动

王铭玉 张涛

（天津外国语大学）

人文社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。习近平总书记在2016年5月17日哲学社会科学工作座谈会上指出，“一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。一个没有发达的自然科学的国家不可能走在世界前列，一个没有繁荣的哲学社会科学的国家也不可能走在世界前列”。我国高等教育要培养时代所需的高素质创新人才，不仅需要建设“新工科”，也需要建设“新文科”。正如教育部高教司吴岩司长在2018年教育部产学研合作协同育人项目对接会上所言，我国要全面推进“新工科、新医科、新农科、新文科”等建设，形成覆盖全部学科门类的中国特色、世界水平的一流本科专业集群。

新文科具有战略性、创新性、融合性

文科是“人文社会科学”（或称“哲学社会科学”）的简称，是人文科学和社会科学的统称。其中，人文科学主要研究人的观念、精神、情感和价值；社会科学主要研究各种社会现象及其发展规律。按照我国《普通高等学校本科专业目录（2012年）》，除了理学、工学、农学和医学外，哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、管理学、艺术学等学科门类基本上都可纳入“文科”范畴。

如果说科学教育是“求真”的过程，那么文科教育则多为“求善”“求美”的过程。在高校立德树人过程中，文科旨在帮助学生自觉而不盲目、主动而不被动地形成对自身和社会的正确认识，养成个体正确的思想方法、独立的思维品格；培养学生的人文素养，从而正确处理与自然界、与社会群体的关系，提升作为人类群体的生存交往能力。

然而，受教育理念功利化影响，部分高校对人文类课程重视不够，存在课时不足、被边缘化现象；人文课程的教学功能定位不明确，文科专业设置雷同严重，特色不明显，对重大理论和实际问题回应不够，导致学生的视野、创新意识和实践能力受到限制。

新文科是相对于传统文科而言的，是以全球新科技革命、新经济发展、中国特

色社会主义进入新时代为背景，突破传统文科的思维模式，以继承与创新、交叉与融合、协同与共享为主要途径，促进多学科交叉与深度融合，推动传统文科的更新升级，从学科导向转向以需求为导向，从专业分割转向交叉融合，从适应服务转向支撑引领。

新文科体现了人文社会科学的一般特征，同时又具有一些新的特征。其一，战略性。这是新文科的价值所在。新文科建设要服务国家应对当今错综复杂的国际国内形势，增强我国在国际社会的话语表达能力；服务我国经济社会领域的全面深化改革，解决与人们思想观念、精神价值等有关的重大理论和实践问题。其二，创新性。这是新文科的属性特征。新文科建设要通过新的学科增长点，对传统学科进行转型、改造和升级，寻求我国在人文社会科学领域新的突破，实现理论创新、机制创新、模式创新。其三，融合性。这是新文科的学科特征。新文科建设涵盖了人文社会科学领域内多个学科的交叉、融合、渗透或拓展，也可以是人文社会科学与自然科学交叉融合形成的文理交叉、文医交叉、文工交叉等新兴领域。其四，发展性。这是新文科的动态特征。人文社会科学领域研究的问题存在很多不确定性，许多新问题会随着社会发展层出不穷，且问题解决并无固定模式，需要在实践过程中不断探索调整、日臻完善。

把握新文科建设的重点方向

推进新文科建设，应该深刻把握人文社会科学的发展规律，在充分调研的基础上凝聚起高校和社会各界的共识。

高校在新文科建设中需要重点把握好以下几个方向。一是新兴产业领域出现的新文科。在新一轮科技革命和产业变革大潮中出现了人工智能、区块链、基因工程、虚拟技术等大量新兴技术，人文社会科学与技术强国战略相匹配，与理学、工学新兴领域进行交叉融合，将是新文科的重要内容之一。例如，与无人驾驶技术配套的相关法律、公共政策、社会问题研究等。

二是传统研究范式转变带来的新文科。随着大数据技术的推广，人文社会科学通过对全样本数据进行分析和处理，在解决经济社会发展和人们思想变革方面带来了新的便利，同时也产生了新的文科领域。基于编程、大数据采集和处理等技术的社会科学学科，运用机器学习或知识图谱等人工智能技术进行的社会问题研究，都将成为新文科研究的重点。

三是社会发展和人们需求变化带来的新文科。人类精神和精神世界给不同领域、不同行业发展带来新的诉求，基于人工智能的智能法学、智能政治学、智能社会学、

智能伦理学、智能新闻学、智能教育学等智能社会科学学科建设，也将是新文科的重要组成部分。

高校新文科建设的具体措施

一是观念重构。坚持用马克思主义世界观和方法论指导教育实践和理论创新，用习近平新时代中国特色社会主义思想指导重大理论创新和重大现实问题研究；坚持“以生为本”，扎根中国大地办学，突出时代特色和国际视野，培养学生具备家国情怀和全球视野；坚持以学校为办学主体和发展主体，落实高校办学自主权，鼓励高校开展人才培养模式和办学体制机制改革，积极总结高校有益探索经验并适时予以推广。

二是结构改造。高校人文社会科学学科专业结构调整，要做好增量规划，构建新兴文科专业，遵循教育教学规律和学科发展规律，探索设置前沿和紧缺学科和冷门学科。比如，把新兴学科和交叉学科建设融入中国特色人文社会科学学科体系构建中，加快我国的跨学科建设。做好存量调整，加快传统学科或专业的升级改造。比如，整合经济学、管理学等传统学科，关注能源、生态、气候等重大问题，解决国家战略和社会发展之需求。做好学科整合，建设以问题为导向的学科研究方向。比如，对于区域问题研究，结合“一带一路”倡议等国家重大部署，设置区域（国别）研究学，从语言学、政治学和经济学等角度开展综合研究。

三是模式再造。在传统培养模式改革的基础上，创造适合学生成长需求的新型人才培养模式。首先，把握文科教学质量标准。根据最近新颁布的各专业教学质量的国家标准，对比分析国外相关专业认证标准，修订调整专业人才培养方案，形成适应时代发展的、体现学校办学特色的质量标准体系和监控体系。其次，构建跨学科的复合课程群。以知识主体为导向，培养学生形成独特的跨越学科界限的知识视野和思维方式，塑造既有广博知识面又有知识深度的T型创新型人才。最后，探索开放式课程教学模式。梳理课程知识点，利用新科技成果、新技术手段，开展学习成果导向、问题导向的课程体系重构，深入实施产教融合、科教结合、校企合作、中外交流的协同育人机制。

四是平台垒筑。做好新文科建设的整体规划和顶层设计，需要做到以下几方面：在组织上，由隔离走向协同，按照研究方向设立跨学科研究中心、研究计划和教学课程，建立没有“围墙”的、有助于学科整合的学术组织结构；在管理上，变刚性为柔性，打破高校教育原有的院系、专业壁垒，改革现有的学科专业架构体系，将传统专业教育的刚性培养模式变革为更加灵活的菜单式、可定制的自主学习模式；

在制度上，变约束为激励，深化制约学科建设、科研评价、人才培养的体制机制改革，改革经费管理和运行制度，形成有利于创新、交叉、开放和共享的文科建设与保障机制。

五是类型分布。对于新文科建设，传统文科高校要发挥自身与行业产业紧密联系的优势，推动文科内部之间的交叉融合，加强战略急需的冷门学科和边缘学科建设，突出文科“大而强”的集聚优势。综合性高校要发挥学科综合优势，聚焦国家发展战略，实现文科与其他学科相互借力助力，在体制机制创新、学科发展路径上突出中国特色，形成文科的“强而精”。理工科高校应集中于自然科学与人文社会科学、“新工科”与“新文科”的紧密结合，关注各行业领域的人文问题，体现人文社会科学学科的“优而特”。地方高校应充分利用地方区位优势，聚焦地方经济社会发展和文化建设需求，以满足地方要求为建设标准，做到“好而实”，推动传统文科转型提升。

（2019年03月21日来源：中国社会科学网-中国社会科学报）

三、实践案例

北京邮电大学坚持“以本为本” 努力提升本科人才培养质量

北京邮电大学深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，聚焦落实立德树人根本任务，以人才培养为核心，以本科教育为根本，持续深化教育教学改革，加快建设高水平本科教育、全面提高人才培养能力，努力培养堪当民族复兴大任的时代新人。

深化教学改革，构建新工程教育体系。坚持把本科教育放在人才培养的核心地位、教育教学的基础地位，印发《关于加快建设一流本科教育全面提高人才培养能力的实施意见》等文件，全面深化改革、整合各方资源、夯实育人力量，确保立德树人落实落地。探索建立思政、科研、创新、产业四个维度与教育相融合的新工程教育体系，以思政为引领，坚持“思政课程”与“课程思政”同向同行，突出专业课程的育人导向；以科研为驱动，聚焦服务国家重大战略需求和关键核心技术攻关，加快本科教育高质量内涵式发展；以创新为抓手，将“双创”教育融入本科人才培养全过程，发挥创新创业教育“破壁效应”，促进学科交叉、融合、创新发展；以产业为导向，增强教育链、人才链与产业链的有机衔接，进一步深化学校专业与人才培养方面的供给侧结构性转变。

创新教学模式，全面提升课程与教学质量。精心设计打造“金课”，研究制定《“高新课程”建设规划》，按照“注重理工结合、坚持科教融合、提升高阶性、突出创新性、增加挑战度”建设理念，设计课程思政类、研究型课程类、线上课程类、虚拟仿真实验类、创新创业实践类五大课程类型。将“高新课程”融入学科专业核心课程体系，各专业对标工程教育专业认证标准，对培养目标、毕业要求、课程设置、课程大纲进行调整和修订。建立健全“高新课程”立项评审指标体系、建设指标体系、教学质量学生评价体系和专家评价体系等环节，推进立项“高新课程”245门，编写完成“高新标杆课程”15门。大力推进“智慧教室”建设，引入5G、混合现实、全息投影等技术，实现沉浸式、远程交互等特定教学场景，涵盖互动研讨型、“5G+全息”远程互动型、“5G+虚拟演播”和VR特色型、学科特色型等多种类型。

巩固优势学科，探索多元化人才培养模式。持续巩固学校在信息与通信技术领

域的学科优势，联合创建“北邮—华为”学院，设立试点班，建设 33 门实践类课程，组建“导”“学”联合创新团队，推进重点科研项目合作，构建面向未来的创新型工程科技领军人才培养体系。与 10 余家行业企业联合建立产学研研究生培养基地，打造一批特色鲜明、管理有序、运行稳定、成效显著的专业实践平台。服务国家重大战略，优化专业布局，增设“金融科技”“大数据管理与应用”“网络与新媒体”“智能交互设计”4 个本科专业。建立“聚焦志趣、跨界创新、传承优秀”的拔尖创新人才培养新机制，突破传统学院、专业的单一培养局限。开设突出交叉的创新创业辅修专业，以项目为驱动，建立智慧交通、智慧生活、智能机器人、宽带通信与光电科技四个研究方向，建设跨学院、多专业教师共同授课的双创交叉课程，推动实现人才培养从单一学科向多学科融合转变。

应对疫情挑战，强化“双线”教学保障。积极应对常态化疫情防控挑战，制定《线上教学建设指导意见》等文件，创新工作方式，探索实施“线上+线下联合教学管理”模式。依托自主开发的 VR 虚拟仿真实验教学平台，在线开设理论课 713 门、实践课 144 门，开课率分别达到 96%、92%，真正实现居家不停学、实验在线做。强化组织保障和应对突发情况能力，及时总结经验，做好教学方案备选项，组织各学院整理线上线下教学案例，分析线上教学亮点与难点，梳理课程类型与开课形式，加强成功案例分享与教学人员交流，促进优秀案例复制与教学模式创新。健全线上毕业答辩流程，完善毕业设计（论文）“一生一策”方案，着力解决上网困难学生、境外学生的实际问题，确保一个学生不掉队。

（2021-04-26 来源：北京邮电大学）

东南大学多措并举加强一流本科教育

培养中国特色领军人才

东南大学深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述，聚焦落实立德树人根本任务，着力加强一流本科教育，夯实“双一流”建设基础，努力培养中国特色高素质领军人才。

转型发展，明确领军人才培养目标。在全校组织开展教育思想大讨论，深入分析人才培养过程中存在的问题，探讨新时代一流人才培养理念与路径，重塑人才培养目标，广泛凝聚师生共识，着力培养学生坚定的理想信念、高尚的道德情操、扎实的知识基础、深厚的人文素养和突出的创新能力，努力造就具有家国情怀和国际视野、担当引领未来和造福人类使命的领军人才。加快转型发展，推进学校建设发展目标由国内一流、世界有影响向世界一流转型，人才培养目标由栋梁之才向领军人才转型，科学研究由服务区域经济社会发展向服务国家重大战略、重大需求转型，学科布局由工科主导向全面综合、工科特色转型，文化内涵由严谨求实、精益求精向勇争第一、创新引领转型。坚持以“强化思想引领、大类招生培养、强化通识教育、创新创业精神、强化辅修专业”为导向，按照“厚基础、宽口径、重交叉、强创新”的思路，全面修订各类人才培养方案，印发《2020 一流本科教育行动计划》，深入实施导师制、书院制、完全学分制，小班化、个性化、国际化、卓越化、本研一体化“三制五化”人才培养模式改革。

统筹推进，汇聚领军人才培养合力。进一步加强秉文书院、健雄书院发展建设，促进不同学科、不同思维模式、不同兴趣爱好的交叉、碰撞、交融。加强与世界一流高校的教育交流合作，支持本科生出国（境）交流学习。优化培养方案，加快建设本研一体化教学管理系统，破除本研阶段课程体系设置和课题贯通设计的障碍，实现研究生阶段课程向本科阶段开放，本科阶段大学生科研训练计划和毕业设计的高阶目标向研究生学习阶段延伸，进一步提升本科生创新研究能力。汇聚党委教师工作部、教务处、研究生院和各院（系）党委工作合力，加强教师队伍的思想政治教育，大力提升教师立德树人的意识和能力。通过开展教师培训、教师党支部组织修订教学计划、举办教师职业技能竞赛等，着力提升教师教育教学能力水平。加大对教师绩效考核和奖励的力度，实行关键业绩指标（KPI）绩效考核，将指标体系

中人才培养的占比设定为 60%，进一步确立人才培养在绩效考核中的核心地位。实施教师党支部书记“双带头人”培育工程，充分发挥教师党支部在师资队伍建设中的战斗堡垒作用。大力推进智慧教室建设及课堂教学改革，完成首批 50 余间智慧教室的建设改造，实现了教学设备智能化，有力促进师生互动，推动课堂教学改革。

深化改革，打造“大思政”育人格局。深入推进“三全育人”综合改革试点，围绕“一流领军人才”培养目标定位，实施“十大育人计划”，着力推动各领域、各环节、各方面育人资源和育人力量的联通、贯通、融通。将思政工作融入人才培养各环节，推动价值塑造、知识教育与能力培养“三位一体”有机结合，构建一体化育人体系。印发《马克思主义学院建设发展规划（2019—2023）》，将马克思主义学院作为“第一学院”重点建设。深入推进思政课程和课程思政建设，实施《思想政治理论课质量创优工程行动计划（2019—2021）》，把马克思主义学院列为“学术特区”，把思政课作为“第一课程”，打造思政系列“金课”。改革思想政治理论课的工作机制、教学科研理念、教学内容和方法，打造“思政课名师工作室”和“领航示范课堂”，建设思政慕课，开设“形势与政策大讲堂”，不断提升思政课教学质量。注重把课堂教学、网络运用和社会实践有机融合，全方位建设思政课立体教学资源库。创新教学方法，推行“问题式”专题化研究型教学，实施中班教学、小班研讨，让思政课程更具亲和力和针对性。立项建设课程思政示范课 210 门，实现全校所有专业全覆盖。大力推动学习课堂、实践课堂和文化课堂的相互联动，整合校内外资源、形成全员全程全方位育人格局。面向全体新生举办“开学第一课”，组织开展“峥嵘七十载，与国共奋进——东大人的国家记忆”主题思政大课，“不忘初心、牢记使命——到祖国最需要的地方去”：“四重”岗位杰出校友专题思政课，讲授师生、校友的家国担当，引导学生勇担时代使命、书写奋斗华章。

（2020-11-26 来源：东南大学）

清华大学全面推进研究生教育改革

人民网北京2月26日电（李依环）24日，清华大学正式发布《关于在新发展阶段进一步深化研究生教育改革的若干意见》和《关于完善和发展大学创新体系的若干意见》两份文件。未来，该校将进一步深化研究生教育改革，全面提升高层次人才培养质量，同时持续创新科研模式，加快建设世界领先的大学创新体系。

据悉，清华大学结合当前研究生教育整体层面存在的问题，针对全校研讨中总结的研究生教育改革发展面临的21个主要问题，提出12条举措，重点包括：健全研究生思想政治教育体系；加强指导教师队伍建设；完善学科专业结构；建立本研贯通培养新模式；加强研究生课程和教材建设；发挥科教融合育人优势；完善产教融合育人机制；健全研究生教育质量保障体系；建立研究生学风建设长效机制；提升研究生教育国际合作层次；构建全覆盖的研究生发展支持体系；加强研究生教育改革的组织实施。

其中，在完善学科专业结构方面，清华大学明确提出将根据党和国家需要以及研究生创新能力培养要求，提前布局和建设相关新兴学科，增设若干高质量的交叉学科，建设一批服务经济社会发展的专业学位项目。

在建立本研贯通培养新模式方面，该校将以学生成长为本，以能力提升为要，推进本研贯通，协调推进研究生和本科生教育改革。实现本研培养方案统筹设计，加强课程衔接，推进学分互认转换，完善本研弹性学制。创新本科生综合论文训练与研究生培养环节的融合衔接。

此外，《关于完善和发展大学创新体系的若干意见》提出，要完善和发展以健康的学术生态为基础，以制度健全、机制畅通的学术治理为保障，以一流学术成果产生和一流人才培养为目标的大学创新体系，不断向科学技术广度和深度进军，成为服务国家发展的战略科技力量。

针对当前制约学校科研高质量发展的具体问题，清华大学提出了13个建设重点，包括营造健康学术生态；完善学术治理机制；创新科研组织模式；加强“从0到1”的基础研究；强化面向重大问题的有组织科研；推进学科布局和学科建设；促进人文社会科学创新发展；建设高水平的创新人才队伍；提升高层次人才的培养水平；建设新型智库体系；加强以国家重点实验室为主的重大科技创新基地建设；

推进校地校企协同创新；提升国际学术交流合作水平等。

（2021-02-27 09:13:00 来源：人民网）

中国人民大学博士研究生教育综合改革试点工作经验做法

2018 年，中国人民大学结合博士研究生培养目标和办学特色，分别在招生评价、思政教育、课程改革、科研育人、国际合作、论文答辩、导师队伍建设等方面进行探索，不断深化博士生综合改革,逐步建立起“全过程”博士研究生人才培养质量保障体系。

探索招生模式，提升博士生招生培养质量体系。制定《中国人民大学博士研究生招生计划管理办法》，创新招生计划分配方案，明晰学院、导师在博士研究生招生中的权责，突出学术和科研导向；完善“申请-考核”制招考办法，扩大试点学院范围，提升学院和导师在录取工作中的学术评价自主权；创新试点哲学社会科学直博生招生制度，在哲学学科和工商管理试点招收 19 人，并在培养环节同时搭建导师组指导体系、联合培养体系、资助平台、学术平台等共同提升直博生培养各个环节的培养质量。

创新培养模式，优化博士生入学培养各个环节。落实立德树人的根本任务，以四年基本学制改革为基础，以国际化为突破口，以科研为导向，以提升培养质量为核心目标全面调整优化博士生培养方案；重视博士生思想政治理论课建设，开设“大师课堂”，编写《博士研究生思想政治理论课读本》；探索“哲学社会科学卓越人才培养支持计划”培养模式，在哲学、商学等一流学科试点，通过统筹培养模式、招生计划、导师设置、资助体系、国内外联合培养项目设置等各方面政策和资源，首批选拔资助 170 名博士生，着力提升培养质量；完善博士点学科专业主文献制度，形成主文献共 123 卷，214 册，覆盖我校全部 125 个博士点，并设立专业主文献研读课程，课堂教学质量得到学生广泛认可；制定《博士生学科综合考试实施细则》，将主文献纳入博士研究生综合考试的主要内容，建立具有淘汰功能的综合考试制度；积极拓展渠道，培养博士生跨文化学术交流和沟通能力，通过各级各类项目共选拔资助 300 余名研究生前往世界知名高校学习，资助 140 余人次研究生参加高水平国际学术会议；人才培养衔接教师队伍建设，建立优秀博士生培养与学校储备人才支持计划的联动机制。

严把论文质量，全面提升博士学位论文水平。建立预答辩制度、构建学术不端

行为检测制度、匿名评审制度、学位论文答辩后补充修改制度，强化博士论文答辩后抽查制度和博士生导师约谈制度，发挥制度在人才培养过程中的作用；制定《中国人民大学关于加强责任意识，完善管理制度，全面提升博士学位论文质量的意见》，实施“博士研究生教育 4321 工程”，保障院系主体作用、导师主导作用，严把博士生选拔并与有关部门四个方面形成合力，牢牢抓住招生、培养、学位管理三个关键环节，重视国家教育督导部门和学校自行开展的两种事后抽检工作，开展博士学位论文评优，弘扬一种不忘初心、奉献学术的情怀。

强化导师队伍，推进实施导师提升计划。制定《中国人民大学博士研究生指导教师选用和考核办法》，改革原有博士生导师资格核准制度，建立和施行博士生导师资格备案制，从师德师风、培养质量、教学工作、科研工作等多方面考核导师资格，并鼓励学院形成适应自身特点的导师队伍学术成长和激励约束机制；推进“3+2+1”导师提升计划，通过开展新博导大会、导师业务培训和专业培训三种校内培训模式，鼓励国外培训和进修、开展专业实践课题两种校外培训模式，强化导师自身政治意识的一个核心要求；制定发布了《中国人民大学教师职业道德规范（试行）》《中国人民大学师德建设长效机制实施办法（试行）》和《中国人民大学教职工纪律处分暂行规定》，并实施师德“一票否决”制度，从多个环节保障导师队伍质量。

（2019-01-24 来源：研究生司）

中国科学院大学：走好科技报国的育才路

国科大是一所以科教融合为办学模式、研究生教育为办学主体、精英化本科教育为办学特色的创新型大学。2013年7月17日，习近平总书记到国科大考察时指出，希望同学们珍惜宝贵的青春年华，坚持理想，脚踏实地，既勤于学习、善于学习，打牢知识功底、积蓄前进能量，又勇于探索、勇于突破，不断认识科技世界新领地，立志报效祖国、服务人民。

8年来，国科大深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神，坚持“科教融合、育人为本、协同创新、服务国家”的办学理念，深入推进“三全育人”和新时代教育评价改革，全面落实立德树人根本任务。从“仰观宇宙之大”的500米口径球面射电望远镜（FAST），到沉潜万米马里亚纳海沟的“海斗一号”，都见证了国科大师生的笃学之诚、爱国之情、报国志。

惟进取也，故日新。“深入学习习近平总书记‘七一’重要讲话精神，我们更加深刻领悟了‘不断认识科技世界新领地，立志报效祖国、服务人民’的历史和现实意义。”国科大党委书记、校长李树深强调，“我们将坚守‘为党育人、为国育才’的初心和使命，努力建设世界一流研究型大学，为中华民族伟大复兴作出不可或缺贡献。”

1. 国家创新人才培养高地

“博学笃志，格物明德。”拿起放大镜仔细看，国科大校训赫然雕刻在硬度超强的量子密钥固体材料——CVD金刚石单晶片上。

7月9日，北京市第八中学高考生吴承骏收到了这样一份特殊的国科大本科新生录取通知书。

同时，吴承骏还收到了一封来自校长李树深的信，信中写道：“一代人有一代人的长征，当科技创新的接力棒历史性地交到你们手中时，希望你们尽快树立‘领跑’意识。”

“国科大是中国科学院‘率先建成国家创新人才高地’任务的重要承担者，是完成‘出成果、出人才、出思想’战略使命的重要依托。”国科大党委副书记、常务副校长王艳芬表示，每年有六七十位两院院士走上国科大讲台，为研究生、本科生授课，“一线科学家上讲台，是国科大‘标配’”。

国科大前身是中国科学院研究生院，是经国务院批准 1978 年创办的新中国第一所研究生院，培养了新中国的第一个理学博士、第一个工学博士、第一个女博士、第一个双学位博士。2012 年，中国科学院研究生院更名为中国科学院大学，并于 2014 年开始招收本科生，形成了覆盖本、硕、博三个层次的高等教育体系。

王艳芬介绍，与国内大多数高校不同，国科大的学生培养层次是倒三角形的，研究生多、本科生少。截至 2020 年 12 月，国科大有在学本科生 1645 名；在学研究生 5.42 万名，其中博士生占近 52%；在学外国留学生 1751 人，其中外国博士生 1088 人，外国博士生数量位居全国高校前列。

截至 2021 年 7 月，国科大已经累计授予 195264 名研究生硕士、博士学位，授予 1342 名本科生学士学位。7 月 22 日，在学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神师生座谈会上，国科大党委常务副书记、副校长董军社表示：“建校 40 多年来，国科大始终与科学共进，与祖国同行，培养了一大批科技创新创业人才。”毕业生中一大批会进入中科院各研究所、高水平研究型大学和科技领军企业，成为国家战略力量的新鲜血液，还有一些毕业生进入选调生队伍，服务乡村振兴一线。自 1978 年建校以来，所培养的学生有 137 名当选为两院院士。

2.科教融合办学模式“试验田”

2021 年 1 月 20 日，“我国无人潜水器和载人潜水器均取得新突破”入选 2020 年中国十大科技进展新闻。在项目中，人们惊喜地看到了国科大硕博连读研究生白云飞的身影。

无独有偶。2020 年 12 月 2 日，“嫦娥五号”从月球传回的“工作照”，让世界看到了中国的探月脚步。拍摄该照片的全景相机“探月之眼”的研发团队中，也有一位国科大在校生——2018 级硕博连读研究生黄帅东。

作为在校学生，他们为何能参与国家重大科研项目？

“因为‘科教融合’，这是国科大独具特色的育人模式。”王艳芬说，国科大同中科院下辖的 100 余个研究所“共有、共治、共享、共发展”，在管理体制、师资队伍、培养体系、科研工作等方面进行深度融合。以研究生培养为例，自 1978 级首届新生开始便采取“两段式”培养模式：第一 year 在北京进行集中教学，学习基础课和公共课，并接受基本实验技术训练；第二年起，进入研究所跟随导师进行科研实践，完成研究生的科研论文等。

“国科大依托中科院各研究所‘上天入地下海、宏观微观贯通、顶天立地结合’的学科布局，导师和学生们的很多课题都是直接面向科技前沿、面向国家战略需求

的。这样培养出来的学生，可以说是在重大课题的攻坚克难中成长起来的，是国家未来的种子人才。”国科大人工智能学院院长、中科院自动化研究所所长徐波认为，国科大“科教融合”办学模式，是中国科学院在我国特定历史与现实条件下，将国家科研资源高效转化为教育资源、实现科技创新与人才培养互动倍增效应的制度创新。

为了让年轻人能找到自己感兴趣的专业和方向，国科大允许本科生自由转系。“我以计算机专业录取，在大一转到了物理系，大二转到了生物系，感谢国科大自由的学术氛围，让我能够遵循内心的选择，沿着兴趣走下去。”生物科学专业本科生任寅说。

在国科大自由、宽松的科教融合平台上，未来科技领军人才、种子人才的身影不断涌现。2018年，国科大博士毕业生张云芳一毕业，就被中国人民解放军陆军军医大学聘任为独立PI（项目负责人）、博士生导师。自2019年起，国科大已有11名博士毕业生，在华为“天才少年”计划的严苛筛选中脱颖而出，2019届博士毕业生钟钊以当年最高档年薪被录用。

3. 科学家精神涵养优良学风

“我感到欣慰的是，没有辜负郭先生和李先生当年要我们为国家培养科技人才做铺路石的嘱托。”2021年1月，得知自己荣获国科大教育基金会颁发的“李佩教学名师奖”，耄耋之年的国科大工程科学学院院长、中科院力学所研究员李家春感慨万千。

他为研究生授课有40年之久，“两弹一星”元勋、著名力学家郭永怀是他的导师，而李佩既是郭永怀的夫人，也是他曾经的英语老师。

“两弹一星”精神是国科大文化的历史根基和精神脉络，科学家精神是国科大文化的灵魂。多年来，学校不仅注重培养学生的科学素养、科研品格，更高度重视将科学家精神和家国情怀融入大学文化的传承。通过新生第一课、院士大讲堂、科学家精神系列宣讲报告等活动，突出价值引领，传承“两弹一星”精神，弘扬科学家精神，促进学生的全面发展。

作为国科大首个本科生实验班“郭永怀力学实验班”的科学家班主任，李家春每学年都要亲自登上讲台，为学生们授课。一线科学家上讲台，是国科大的传统，更体现中国科学院优秀科学家的育人情怀。

曾荣获国家最高科技奖的“黄土之父”刘东生院士，从建校开始，坚持授课近30年；由席南华院士领衔，袁亚湘院士、周向宇院士及10余位“杰青”参与，组

成的“豪华”本科数学教学团队入选教育部首批“全国高校黄大年式教学团队”。

“成就一所大学的，从来不是高楼明舍、锦屋华堂，而是那些潜心治学、执教育人的学术大师。”李树深说，“一代代科学家走上讲台，在为学生传授知识的同时，也使科学精神、优良学风代代绵延。”7月19日，李树深在国科大党委理论学习中心组扩大会上强调，要将伟大建党精神、“两弹一星”精神和科学家精神视为国科大爱国主义教育、理想信念教育、党性教育和爱校教育的重要资源，作为独具特色的科技报国“精神密码”，在育人实践中赓续红色血脉，要时常叩问初心、不断检视初心、始终坚守初心，做忠诚于党的教育事业的践行者。

（光明日报记者 罗旭）

（2021年08月02日 来源：光明日报）



国家教育行政学院网址: WWW.NAEA.EDU.CN

国家教育行政学院