

# 我国高校分类发展对策研究\*

何万国 蔡宗模 杨正强

**摘 要:**国家分类管理的方向明确,但引导各类高校分类发展的政策还不完善、不配套、不具体,推进分类发展力度还不够。由此带来了诸多问题,最根本的是高校的办学定位问题,这也是分类发展亟待解决的现实问题。按照“先类后层”原则,构建两大类五亚类四层次分类模型,并从顶层设计、教育生态、结构调控、分类投入、分类评估、引导定位等方面提出分类发展的对策建议。

**关键词:**高校分类;分类模型;发展对策;办学定位

根据教育部发布的《2015年全国普通高等学校名单》统计,截至2015年5月21日,我国共有普通高等学校2553所(含独立设置民办普通高校447所,中外合作办学7所),其中普通本科院校944所、独立学院275所、高职(专科)院校1334所。2014年全国教育事业统计公报显示,全国高等教育在学总规模达到3559万人,毛入学率达到37.5%,普通本科院校、高职(专科)院校全日制在校生平均规模分别为14342人、6057人。与1998年相比,我国高校系统的要素、规模、层次、结构均已发生了巨大的变化,如何科学地分类、引导各类高校科学发展,学术界进行了大量卓有成效的研究,但至今未能形成公认的、科学的分类法;国家分类管理的方向明确,山东、上海、安徽、湖南、浙江等省(市区)出台了分类管理政策,进行了分类管理的实践探索,但对分类管理的政策还缺乏系统深入的研究和整体的设计,引导各类高校分类发展的政策还不完善、不配套、不具体,推进分类发展力度还不够,因此,开展高校分类和分类发展对策研究,对于政府制定分类发展政策、引导高校分类发展、促进整个国家(或区域)高等教育结构优化并发挥出最大的整体功能具有十分重要的现实意义。

## 一、高校分类发展的涵义

高校分类发展是以高校科学分类为前提,以政府分类指导、分类管理为根本举措,以各类高校自主发展、特色发展、可持续发展为目标,从而实现一个国家或区域整个高等教育结构优化,发挥出最大的整体功能的最终目的。分类管理的前提是对高校进行科学的分类,而制定分类发展政策又是引导高校分类发展的重要保证和促进力量。

## 二、高校分类发展面临的问题及原因分析

缺乏科学的分类管理,或者分类管理不到位,带来了诸多问题,最根本问题是高校的办学定位问题,这也是分类发展亟待解决的现实问题。正如有专家所言:一些高校在定位中存在的定位不明、发展趋同、特色淡化的问题尚未得到根本解决,主要表现在:类型定位重学轻术、层次定位层层攀高、规模定位越大越好、学科定位综合求全<sup>[1]</sup>。“目前大量高校盲目追求综合化、高水平、研究型,办学类型层次化不够突出,办学类型、办学层次的差别化发展不够理想,结构分布也不尽合理。”<sup>[2]</sup>从我国高等教育体系“混乱”的问题实质来看,层次上的拔高与类型上的趋同是其中最为典型的两种表现<sup>[3]</sup>。综合学者们的观点,分类发展亟待解决的问题有以下5个方面:

### (一)盲目追求办学规模

追求办学规模的实质是追求经济效益。产生的根源在于目前政府多按生均拨款,学生越多,高校获得拨款就越多;同时学生越多,高校获得学费收入越多。

### (二)盲目提升办学层次

盲目提升办学层次主要表现为提升学位层次和学校层次。提升办学层次的冲动根源在于:在我国,办学层次提升意味着学校身份、地位和声誉的提升,直接影响政策支持(特别是政府的经费投入)、学生报考(生源质量)、学生就业(就业质量)、社会认可与评价。学院升格为大学如此,专科院校升本科亦如此。

### (三)盲目追求综合全面

扩展学科专业,多科性院校向综合型大学看齐,单科性院校向多科性院校发展。“事实上,多数划转地方的行业研究型大学部分出现了去行业化和追求大

\* 本文系2015年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“我国高校分类发展对策研究”(15YJA880023)、重庆市高等教育学会2013—2014年高等教育科学研究重点项目“全球化视野下地方高校的区域化战略研究”(CQGJ13B101)的研究成果

规模、综合性的现象,学科覆盖面不断拓展,非行业领域的学科专业外延式发展较为普遍。”<sup>[4]</sup>新建本科院校也存在类似问题。究其根源,从客观上讲,扩展学科专业是扩大规模所需,往往与扩大规模同步;从主观上讲,扩展学科专业,是追求综合求全的思想与倾向使然,但政策因素不容忽视。如《普通高等学校设置暂行条例》是以学科布局和学科覆盖面作为大学和学院设置标准的,规定“称为大学的”,须有3个以上不同学科为主要学科,规定“称之为学院的”须有1个学科为主要学科,显然这一数量导向的设置标准产生了误导作用。

#### (四)盲目趋向学术性

一些行业性、地方性院校办学定位趋向学术性,向研究型大学方向发展,有诸多原因。一是学术型高校发展历史悠久,实力强水平高,长期得到政府重点支持,受到社会和媒体热捧,而应用型院校特别是新建本科院校发展历史短、实力弱,服务社会能力不强,且对应用型高校类型的提出与研究的时间尚短,未得到社会的广泛认可。二是社会上有一种错误观念,认为学术型是高水平,应用型是低水平;学术型地位高,应用型地位低。三是高等教育资源配置主要依据学术水平、学科门类、学校地位等因素。四是社会评价如大学排行榜的误导,评价指标与标准设计上存在“重科学研究轻人才培养”“重理论研究轻应用研究”“重论文著作轻技术成果及其转化”等倾向。五是学术型高校掌握着话语权,往往是影响政策制定的主要力量,而应用型高校发出的声音微弱,因此得到的政策支持不到位或支持力度不够。六是对应用型高校缺乏系统、深刻的认识,往往用固有的、习以为常的眼光来看待应用型院校,用学术型院校的标准来评价。

#### (五)人才培养目标定位与模式趋同

学术型院校和应用型院校虽然设置同一种专业在所难免,但人才培养目标定位与人才培养模式应该有根本的区别,但现实中却存在趋同问题。造成这个问题的根源在于应用型院校盲目模仿学术型院校人才培养模式。同时,对同一行业内不同层次人才需求缺乏深入调研,其毕业生未赢得相应的社会地位等也是重要的原因。

上述问题产生的根源主要是缺乏科学的分类管理,或者分类管理不到位,解决问题的根本措施是实施科学的分类管理,引导高校分类发展、特色发展<sup>[5]</sup>。

### 三、我国高校分类模型的构建

#### (一)吸收已有分类法的合理因素

笔者主要对国外最有代表性的4种高校分类法

(国际教育标准分类法、美国卡内基高校分类法、日本天野郁夫大学分类法、德国大学分类法)和国内最具代表性的4种分类法(马陆亭的三维模型分类法、陈厚丰的高校综合分类法、潘懋元的培养类型和层次分类法、武书连的大学分类法)进行了分析、比较,借鉴、吸收其合理因素和合理成分,构建符合我国高校实际的高校分类体系和分类模型。

#### (二)总结各地的实践探索经验

山东省2011年实施高等教育名校建设工程,重点建设三类名校,即应用基础型人才培养的特色名校、应用型人才培养特色名校和技能型人才培养的省级示范高职高专院校<sup>[6]</sup>。安徽省2013年实施高等教育振兴计划,分三类立项建设地方高水平大学,即地方特色高水平大学、地方应用型高水平大学、地方技能型高水平大学<sup>[7]</sup>。河南省2015年启动高校分类发展计划,分四类(国内高水平大学、特色骨干大学、应用技术类大学和高职高专院校)进行管理和建设<sup>[8]</sup>。浙江省2015年确立了41所普通本科院校(其中独立学院22所)为加强应用型建设试点本科院校,试点本科院校占省内普通本科院校80%左右,并确立了5所高校为浙江省第一批重点建设高校<sup>[9]</sup>。山东、安徽、河南、浙江等省对所属地方高校进行分类管理、分类建设为我国高校分类模型构建提供了有益的借鉴。

#### (三)从8个维度进行多维分类

从课程计划、学位结构、学科构成、办学主体、师资结构、科研成果及转化、毕业生去向、服务面向8个维度对我国高校进行定性与定量分析,构建一种适合我国高校实际的分类体系,解决现有分类体系不适应我国高校多元化发展的问题。其核心维度有二:一是根据课程计划及相应的培养目标这一根本标准,将我国普通高校分为学术型高校和应用型高校两大类,并进一步细分为学术型大学、行业型院校、新建/新型本科院校、应用技术院校和独立学院5个亚类。二是根据学位结构这一标准,将我国普通高校分为4个层次:博士学位大学(包括学术型与行业型)、硕士学位大学(包括行业型、新建型)、学士学位院校(包括新建型、应用技术院校和独立学院)、副学士院校(目前未设置,相当于专科层次的职业技术院校)。

#### (四)构建两大类五亚类四层次分类模型

按照“先类后层”原则,将我国高校分为两大类(学术型、应用型)、5亚类(学术型、行业型、新建/新型本科院校、应用技术院校和独立学院)、4层次(博士、硕士、本科和专科),构建我国高校分类模型,解决

已有分类法重层次不重类型、不能完全包容、缺乏纵横贯通的问题。(见图1)<sup>[10]</sup>

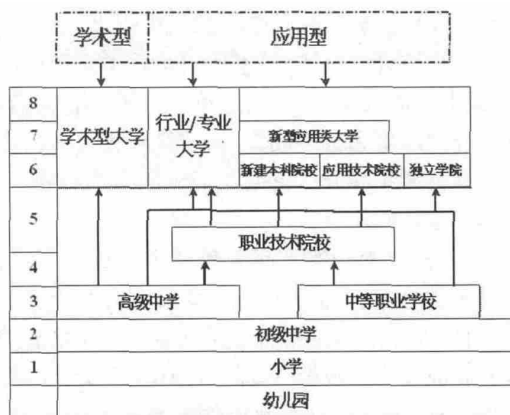


图1 我国高校分类模型

#### 四、我国高校分类发展的对策建议

##### (一)顶层设计:整体设计全国(区域)高校发展政策

经过不断分化重组,我国2553所普通高校已形成了一个复杂的系统。从类型来分,可分为学术型院校、应用型院校,而应用型院校又可分为多种亚类型;从办学主体来分,可分为公办院校、民办院校。从层次来分,可以分为专科、本科、硕士、博士4个层次的高校。不同类型、不同层次的高校有着不同的使命、愿景、定位、目标和功能,只有科学合理的类型层次设计和系统的发展政策,才能引导各类院校各安其位,才能满足经济社会发展对多类型、多层次人才的需求。

要实现建设高等教育强国目标,不仅需要培养拔尖人才的世界一流大学,而且也需要培养应用型、技术技能型人才的高水平地方性高校。因此,在制定高等教育发展政策时,要统筹考虑各地区各类高校的均衡发展,整体设计各类发展政策,平等对待各类型高校,才能有效地引导各类高校分类发展、特色发展。

##### (二)教育生态:营造公平竞争的高等教育生态

1. 保持高等教育生态系统的多样性。多样性是高等教育生态系统的重要特性,多样化已成为高等教育发展的重要趋势。高等教育生态系统的多样性是社会需求的多样性所决定和要求的。一个具有多样性的高等教育生态系统必然是一个开放系统。一个开放的高等教育系统与环境之间不断地进行物质、能量与信息的交换,这样才能获得其发展的资源和动力。

2. 营造各类高校公平竞争环境。在一个金字塔状的高校结构中,如果处于金字塔顶端的高校凭借其地位、特权和某种特殊政策非常容易地获得资源,在一个封闭、缺乏竞争的环境中,可能会成为妨碍其进

步的阻力。而处于塔基的高校会因没有地位的优势和政策的普照而产生不满,进而刺激产生不断向上的冲动与追求。如果不考虑不同类型、不同层次高校的特点,将处于金字塔不同部位的高校置于同一个竞争环境中同样也会挫伤位于塔基的高校的积极性。因此,制定在不同类型、不同层次高校中竞争性地配置资源的政策,就能够营造一个引导高校多样化发展的公平竞争的环境。

3. 建立高校“向上运动”机制。一个良好的高等教育生态,需要保持高校等级结构相对的稳定性,但同时又要具有一定的流动性。保持稳定性,就是要防止不顾社会对人才层次和类型实际需求,盲目攀比升格。专科层次院校是否升格为本科层次院校等,不仅仅取决于学校自身的条件和实力,更主要取决于经济社会发展对各层次、各类型人才的需求,因此,控制晋升的速度和比例不仅必要,而且至关重要。保持流动性,就要防止僵化,为每一类高校搭建晋级台阶和指明发展路径。如专科层次院校升格为本科层次院校的动机是强烈的,却是严格受限的,建立由普通校到省级示范校再到国家级示范校的晋级通道就十分必要。同样,普通本科院校升格为大学的动机也是强烈的,设计晋升通道和发展路径原则,使其将关注的重点放在提升办学质量和水平而非放在获取身份地位上,就将产生巨大的激发力量。向上运动的追求是高校发展的内在动力,需要正确引导。如追求提升人才培养层次,上高一级的学位点,只要符合各省市发展规划与要求,且又能与现有各高校形成错位发展、优势互补,同时还具备相应的办学实力和水平,就应得到支持。

##### (三)结构调控:不断优化高等教育结构

1. 微调高等教育层次结构,保持本科教育的主体地位。闫亚林对世界35个国家的比较研究得出了如下结论:本科教育一直是各国高等教育的主体,专科教育的比例波动较大,随着高等教育大众化的进程比例有所降低,研究生教育的比例有所提高<sup>[11]</sup>。本文选取了其中12个国家1980—2013年教育层次结构资料(见表1),从表1可知各国3个层次的比较差异较大,且各年度的相对比例有波动。值得注意的是到2013年,美国专科的比例不降反升,而研究生的比例却有下降趋势;法国、日本、澳大利亚、新西兰、韩国的专科都还维持在较高比例,与此同时,英国、法国、德国、意大利、瑞典等的研究生比例达到30%以上。

表2表明,我国高等教育层次结构变化幅度不明显,专科层次和本科层次所占比例最高波动幅度只有6%~7%左右,研究生所占比例小幅度稳步增长。2014



表 1 12 个不同水平国家 1980—2013 年专科、本科、研究生的相对比例(%)

国家	1980 年			1985 年			1990 年			1995 年		
	专科	本科	研究生	专科	本科	研究生	专科	本科	研究生	专科	本科	研究生
美国	24.3	53.3	22.4	24.9	53.5	21.5	23.8	54.1	22.1	31.6	47.3	21.1
英国	18.7	64.3	17.0	39.4	46.8	13.8	36.5	44.6	18.9	19.1	56.6	24.3
法国	19.1	60.9	20.0	—	—	—	57.5	30.8	11.7	—	—	—
德国	34.0	39.9	6.4	39.2	35.7	25.0	33.0	59.6	7.4	32.0	61.0	6.8
加拿大	31.6	58.0	9.7	29.7	60.3	10.1	74.1	21.9	4.0	60.3	33.2	6.5
意大利	6.1	81.3	12.6	4.8	81.2	14.0	1.8	85.1	13.1	18.0	75.6	6.4
日本	31.5	65.2	3.3	31.3	64.7	4.0	33.3	61.9	4.7	48.9	46.1	5.0
芬兰	61.0	36.3	2.7	55.2	41.2	3.7	48.1	45.8	6.1	36.3	58.7	5.0
澳大利亚	38.9	39.7	21.4	33.8	60.3	5.9	5.9	67.9	26.2	0	69.2	30.8
新西兰	25.5	58.2	16.3	21.8	55.6	22.6	20.0	57.3	22.7	26.3	53.9	19.8
瑞典	—	—	—	61.4	35.1	3.5	49.9	45.5	4.6	10.2	72.6	17.2
韩国	46.9	45.4	7.7	32.6	59.5	7.9	34.0	57.7	8.2	41.1	50.1	8.8
平均值	30.7	54.8	12.7	34.0	54.0	12.0	34.8	52.7	12.5	29.4	56.8	13.8

国家	2000			2005			2010			2013		
	专科	本科	研究生	专科	本科	研究生	专科	本科	研究生	专科	本科	研究生
美国	20.9	57.1	21.9	21.1	59.9	19.0	22.1	60.9	17.0	37.2	51.8	11.0
英国	30.2	37.8	32.0	22.6	46.4	31.0	19.5	51.5	48.94	13.7	56.3	30.0
法国	24.3	42.7	33.0	24.0	40.098	36.0	25.0	41.0	34.0	21.6	48.4	30.0
德国	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.02	60.0	40.0
加拿大	25.4	43.6	31.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
意大利	1.5	57.5	40.9	1.1	62.9	36.1	0.3	63.7	36.0	0.2	61.8	36.2
日本	26.8	42.2	31.0	24.3	50.7	25.0	19.8	58.2	22.0	19.8	51.2	27.1
芬兰	5.6	76.4	17.9	0.03	91.97	8.0	0.02	94.0	6.0	0.03	92.0	8.0
澳大利亚	22.6	42.4	35.0	15.9	55.1	29.0	17.5	54.5	28.0	18.2	60.8	23.1
新西兰	25.1	50.9	24.0	25.4	55.6	19.0	25.4	57.6	17.0	21.7	57.3	21.0
瑞典	4.0	73.0	23.0	4.2	77.8	18.0	6.1	68.9	25.0	6.0	59.0	35.0
韩国	40.8	48.2	11.1	38.1	54.9	7.0	31.1	58.8	10.2	24.1	63.9	12.1
平均值	20.7	52.0	27.4	17.7	55.5	22.8	16.7	60.9	24.4	14.8	60.2	24.9

数据来源：联合国教科文组织 <http://data.uis.unesco.org/> 及世界银行 <http://data.worldbank.org/>。前者本科与研究生(分别对应 ISCED 6、7)合计，后者专科和本科(ISCED 5、6)合计。表中数据经过处理获得，研究生百分比含 ISCED 7 和 8。其中，意大利、日本为 2012 年数据。

表 2 2000—2014 年我国高等教育不同层次在校生变化情况

年份	合计 (万人)	在校生数(万人)			三级教育比例(%)		
		专科	本科	研究生	专科	本科	研究生
2000	586.2	216.1	340.0	30.1	36.9	58.0	5.1
2001	758.4	294.7	424.4	39.3	38.9	56.0	5.2
2002	953.5	376.3	527.1	50.1	39.5	55.3	5.3
2003	1173.7	479.3	629.2	65.1	40.8	53.6	5.5
2004	1415.5	595.7	737.8	81.9	42.1	52.1	5.8
2005	1655.1	712.9	848.8	93.3	43.1	51.3	5.6
2006	1849.3	795.5	943.3	110.5	43.0	51.0	6.0
2007	2004.4	860.6	1024.3	119.5	42.9	51.1	6.0
2008	2149.3	916.8	1104.2	128.3	42.7	51.4	6.0
2009	2285.2	964.8	1179.9	140.5	42.2	51.6	6.1
2010	2385.6	966.2	1265.6	153.8	40.5	53.1	6.4
2011	2473.1	958.9	1349.7	164.9	38.8	54.6	6.7
2012	2563.3	964.2	1427.1	171.9	37.6	55.7	6.7
2013	2647.5	9736.4	1494.4	179.4	36.8	56.4	6.8
2014	2732.5	1006.6	1541.1	184.8	36.8	56.4	6.8
平均值	—	—	—	—	40.2	53.8	6.0

数据来源：根据教育部教育统计数据整理。

年,我国本科层次比例与 12 个发达国家 1995 年平均比例接近,专科层次则高出 7%,研究生比例低 7%。这表明我国教育层次结构适应经济社会发展需要,总

体上比较合理。未来若干年内,建议适度提高研究生比例(达到 8%),微调本专科层次比例,但其比例关系不应有大的变化。

2. 把握科类结构演变规律,有序调整科类结构。闫亚林从 35 个国家的教育、人文、社会、自然科学、工程、医学、农学七大学科毕业生人数及其占毕业生总数的比例数据中,总结出各科类在不同发展阶段的总体走势(见表 3)<sup>[1]</sup>。可以发现上世纪后半期科类结构以下变化趋势:自然科学类、工学类毕业生比例波动较小,自然科学类基本保持稳定,工学类略有下降;教育类、人文学科类、医学类、农学类毕业生比例呈下降趋势,且农学类毕业生下降到一个很低比例(2000 年仅占 2.5%);社会科学类毕业生比例呈不断提高趋势。

我国从 1998 至 2015 年,7 大类学科毕业生比例(除工学外)也呈现出类似规律(见表 4),与 35 个国家相比,最大的不同在于我国工学所占的比例一直较大,而农学、理学、医学所占比例偏低(2013 年仅占 1.8%、3.9%、7.8%),社会科学和人文学科高出 4 个百分点。虽然师范比例 2010 年远远低于 35 个国家平均数,但从这 2 类学生对口就业率来看,已趋于饱和,且由于相当比例(超过 1/5)的教师由综合大学输送,师范生比例还将进一步降低。建议现阶段保持工学比例相对稳定,适度降低人文学科、社会科学、师范比例,增加农学、医学、理学比例。从长远来看,随着高新技术产业发展、工业自动化和信息化水

表 3 1955—2000 年七大学科毕业生比例(平均值)(%)

年份	教育	人文	社会	自然	工学	医学	农学
1955	15.8	18.8	20.7	7.3	16.9	17.1	7.1
1960	15.2	18.2	19.8	7.4	16.2	16.0	6.3
1965	19.8	18.6	18.8	9.4	14.8	12.8	4.9
1970	18.7	19.9	22.2	9.8	15.9	11.0	4.0
1975	18.7	14.3	23.6	6.9	17.7	11.4	4.3
1980	18.0	10.7	23.9	6.6	17.9	13.7	5.3
1985	18.9	10.5	24.6	6.9	18.8	12.2	5.0
1990	16.6	10.0	27.7	7.5	17.2	13.3	3.7
1995	11.7	12.6	32.5	9.6	16.9	12.7	2.8
2000	13.4	11.2	31.7	7.8	14.5	13.8	2.5

数据来源：引自闫亚林著《教育层次和科类结构研究》第 105 页。

表4 1998—2015年我国七大学科毕业生比例(%)

	人文学科	其中艺术	社会科学	理学	工学	农学	医学	师范占比	毕业生数(人)
1998	16.3	—	24.5	11.2	37.2	3.5	7.4	18.8	829833
2000	17.0	—	25.8	10.3	37.3	3.2	6.3	16.1	949767
2005	13.9	4.0	36.3	5.4	35.6	2.3	6.6	14.7	3067956
2010	14.8	5.7	34.2	4.7	36.8	1.8	7.7	9.1	5754245
2012	12.1	6.3	35.3	4.7	38.8	1.8	7.3	8.2	6247338
2013	12.3	6.7	34.6	3.9	39.4	1.8	7.8	8.1	6387210
2015	12.5	6.8	34.3	5.1	38.7	1.7	7.7	7.4	6714173

数据来源:根据中国统计年鉴整理,本专科进行了合并;2015年数据根据2011年本科招生数和2012年专科招生数预测;人文学科包括哲学、文学、艺术、历史,社会科学包括经济学、法学、教育学、管理学;师范占比为占毕业生总数之比,与其它学科有交叉。

平提高,工学类毕业生比例将呈降低趋势。

3. 根据三大产业变化,及时调整学科专业结构。从世界发达国家走向现代化过程中三大产业从业人员变化趋势来看,第一产业从业人员比例逐渐缩小,第二产业比例相对稳定,第三产业比例大幅度提升。我国三大产业从业人员变化也将呈现出这样的变化规律。但专业人才需求将随着我国新型工业化、农业现代化、城镇化、信息化的推进和战略新兴产业的大力发展而出现新的特点。一是大力发展服务业特别是生产性服务业,加之服务业专业化程度越来越高,将对专业人才产生旺盛需求。二是适应战略新兴产业而设置了大量的新专业,由于师资力量薄弱、校企合作不畅等因素制约,所培养的人才(研发人才、产业技术人才和高技术工人)难以适应战略新兴产业需要。三是涉农专业人才仍有较大需求。我国是一个农业大国,随着集约化、规模化、工厂化的特色农业项目的发展,对涉农专业技术、管理、经营人才会产生较大需求。四是在我国由制造大国走向制造强国、工业化与信息化融合走向新型工业化的过程中,工业领域产业结构将出现大的调整和转型升级,必将对复合型、应用型、技术技能型专业人才产生新的需求。因此适度发展服务业相关专业、大力加强战略新兴产业相关专业、及时调整工学类和农学专业方向是产业结构变化提出的必然要求。

4. 区分盲目追求综合和合理拓展学科专业。站在一个省或一所高校的角度来看,随着所在区域经济社会的发展,产业结构的升级调整,根据产业对人才的新需求,适度拓展学科专业,培育新的生长点,不仅是必要的,更是必须的。同时,也要看到,单科性院校的学科专业较为单一,如果规模太大,单一的学科专业存在着极大的过剩风险,多学科小规模虽然培养成本高但风险小。但不顾实际需求和办学条件盲目扩展学科专业,则可能带来自身特色优势的丧失和区域学科

专业结构的同质化。

#### (四)分类投入:完善高等教育经费政策

完善“一主多元”投资体制,形成“财、费、税、产、社、基、科、贷、息”等高等教育经费来源渠道,调整高等教育经费来源结构,重点在于建立科学的财政拨款机制、制定各类高校统一的学费标准、鼓励社会投资与捐资的政策。

1. 完善“综合定额加专项补助”机制。加大综合定额的比例,缩小专项补助的比例;综合定额主要根据省级教育行政部门核定5年规划中的学生规模确定,超过核定规模的学生不予拨款,低于核定规模的按学生实际人数拨款;普通本科院校与高职(专科)院校统一拨款标准;根据不同学科类专业差异,确定专业差异系数;专项补助主要根据“三重”建设、高层次人才引进、“双师型”教师队伍建设、综合改革试点项目和本科教学工程建设项目等确定。

2. 制定统一学费标准。统一普通本科院校与高职院校的学费标准,解决高职院校学费高于普通本科院校的问题;根据办学成本核算确立不同学科类专业差异,确定差异系数,对办学成本高的专业进行补偿;确定中外合作办学、校企合作试点专业、民办院校的收费标准,中外合作办学的收费标准可确定为相应专业标准的2~3倍,校企合作试点专业、民办院校的收费标准可确定为相应专业标准的1.5~2倍。

3. 确立给予民办高校公共教育投入的政策。尽管投资者举办民办高校的动机是多种多样的,但为国民提供接受高等教育的机会这一点是相同的,与公办高校一样具有公益性,因而应当获得公共教育投入的支持。从2011年起,陕西、上海和温州等地已经开始了地方财政扶持民办教育的尝试<sup>[12]</sup>。因此,建议给予民办院校不同职称级别教师专项补助,支持师资队伍建设,以解决教师队伍不稳定的问题;民办高校、公办高校学生执行统一的资助标准,以解决贫困家庭经济问题;给予实验实训条件建设、专业建设等以扶持,以解决人才培养质量不高问题。

4. 完善社会投资与捐资的政策。赋予民办高校以民办事业单位的身份,民办高校举办者取得合理回报预留政策空间,对营利性民办高校实行长期免税政策;鼓励建立境内外合作、公私合作、校企合作的混合所有制民办高校;对于企业、个人和社会团体捐资助学的行为,要进一步在税收上给予优惠。

5. 加大向中西部地方高校投资倾斜力度。2008年我国东、中、西和东北4大区域的教育经费所占比例中,东部地区的教育经费总额明显高于中部和西

部,占教育经费的比例高达44%,而东北、中部、西部则分别只占教育经费总额的9.01%、20.04%和26.5%。建议继续实施中西部高等教育振兴计划,加大中央转移支付力度,加大向中西部地方高校投资倾斜力度,重点加大中西部地方高校实践教学条件建设、师资队伍建设和数字资源建设等资助力度。

(五)分类评估:建立多样化的评估指标与标准体系

在我国,目前还没有科学、健全的分类评估,仅有流行的民间大学排名。开展分类评估,并以此推动高校分类发展已成为共识。

1. 指标体系设计既要反映高校共性又要反映不同类型的个性。不同类型的高校可设置大体相同的一级指标体系,同一类型的高校要设置相同的二级指标体系,反映高校的共性,如教育部为新建本科院校制定了《普通高等学校本科教学工作合格评估指标体系》(2011年),为通过水平评估的高校制定了《普通高等学校本科教学工作审核评估范围》(2013年),以“审核评估范围”为基础,可进一步设计分别适用于学术型高校、行业/专业型高校、新型应用型高校的本科教学工作审核评估指标体系;设置不同的权重、观测点与标准,反映同一类型不同层次高校的个性。

2. 强化使命与特色,确立分类评估的关键标准。如前所述,将高校分为2大类5亚类4层次,每一种类型与层次的高校在不同的发展阶段其使命、目标与追求是不同的,其确立的标杆也各异,但学术型与应用型两大类型高校分别有其共同的关键标准。重学术性人才培养、重原创、国际化等是学术型高校的典型特征,学术性人才培养水平、原创性成果、国际化水平与国际竞争力、服务国家或区域创新战略的水平是其关键标准;重应用型人才培养、重应用、地方性或行业性是应用型高校的基本特征,应用型人才培养水平、应用研发成果及其转化、服务地方或行业水平是其关键标准。

3. 考量投入和产出,综合评估高校办学绩效。上海在地方高校评估中采用“投入产出比”模型进行绩效评估的做法值得借鉴。上海为更全面、合理地反映学校的绩效,既考量投入和产出总量,也考量其生均投入与人均产出。每一项投入指标和产出指标都分为两部分,其合成权重中总量占70%、人均占30%,并逐步提高人均的占比。在设计指标体系时,区分竞争性资源与非竞争性资源,将财政拨款、学费收入等非竞争性资源作为投入因素,而将科研经费、经营性收入等看作竞争性资源,把它们界定为学校的产出<sup>[13]</sup>。

4. 考量水平与提升,将现实评估与发展评估相结合。评估时既要考虑现实的综合实力和办学水平,与同类型、同层次高校作横向比较;又要考虑发展历史和基础水平,评估周期内的提升幅度和发展增量,及未来发展态势,与自身作纵向比较,将水平与努力、实力与进步、履职与特色等综合起来进行评估。

(六)引导定位:引导高校合理定位

1. 制定远景发展规划,引领定位。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》确立了“在中央统一领导下以省级政府为主”的高等教育管理体制,这就要求省级教育行政部门加强对区域高等教育的统筹管理,制定适应区域经济社会发展的高等教育远景发展规划,明确高等教育布局与结构调整的目标与要求,提出各种类型高校的发展目标设想,引导各类高校科学定位、特色发展。

2. 制定均衡发展的政策,导向定位。首先,要根本改变高校办学定位上的攀高、逐利、趋同、短视等问题,关键在于用分类指导政策取代单一的重点发展政策,制定基于学科专业而非身份的财政投入与学费统一标准,加大综合定额的比例,缩小专项补助的比例;同时在重点学科建设、特色专业建设、评优评奖、重点项目遴选、项目资金申报等方面,制定不同类型高校的要求标准和适度的分配比例,改变以往基于身份而向大学倾斜、向本科倾斜、向成熟院校倾斜的现状。其次,制定各类高校设置与评价关键标准,综合考量投入和产出、水平与特色等,引导高校各安其位。再次,明确规定各类高校任务、职责、能级及发展路径,引导高校把重点真正转移到内涵建设和特色发展上来,引导高校科学进行类型定位、目标定位、学科定位、规模定位,解决高校目标不明、发展路径不明等问题。

3. 资源配置向应用型院校倾斜。德国应用科学大学的发展经验表明,与综合性大学相比,应用科学大学定位为培养工程师、技术师、经济师等,采用小班化教学,具有更大比例的实践环节,培养成本也更高;毕业生收入往往高于综合性大学,且拥有同等的地位。因此,政府财政投放应向应用型院校倾斜。

4. 提供客观充分的信息,引导定位。省级教育行政部门要建立相对完善的信息系统,完善信息收集、整理、分析和发布的制度,及时发布各专业第一志愿填报与录取的招生信息、各专业毕业生就业状况信息、区域产业结构调整升级及对人才需求变化信息、各学科专业在校生分布比例与层次结构比例等,充分发挥教育政策咨询专家的作用,加强高等教育信息分析研究,引导高校科学进行学科专业及人才培养目标



定位,及时调整学科专业结构,改变盲目发展学科专业与人才培养同质化倾向。

(何万国,重庆文理学院发展规划处处长、教授,重庆 402160;蔡宗模,重庆文理学院学术期刊社编辑部主任、副教授,重庆 402160;杨正强,重庆文理学院院校研究所办公室主任、讲师,重庆 402160)

#### 参考文献

- [1] 潘懋元.分类、定位、特点、质量——当前中国高等教育发展中的若干问题[J].福建工程学院学报, 2005(2).
- [2] 张彦通,赵世奎.高等教育分类办学的多元价值分析[J].高等工程教育研究,2008(12).
- [3] 雷家彬.中国高等学校分类方法的反思与建构[D].武汉:华中科技大学,2011.
- [4] 张光辉.协同创新中的行业特色研究型大学:优势、问题与策略[J].江苏高教,2014(5).
- [5] 张文晋,张彦通.行业特色型大学发展的政策环境分析与思考[J].高等工程教育研究,2010(2).
- [6] 山东省教育厅.关于山东省高等教育名校建设工程实施意见[EB/OL].(2011-12-8)[2015-9-28]http://www.sdedu.gov.cn/eportal/ui?pageId=467183&currentPage=1&moduleId=10540.
- [7] 安徽省教育厅.安徽省高等教育振兴计划(皖教办[2013]8号)[EB/OL]. [2015-9-28]http://baike.baidu.com/view/11033619.htm.
- [8] 陈小平.我省启动高校分类发展计划[N].河南日报,2015-07-24.
- [9] 浙江不再“一把尺子”衡量省内大学[N].中国青年报, 2015-08-05.
- [10] 何万国,杨正强,蔡宗模.我国高校分类的一种新模型[J].重庆高教研究 2015(3).
- [11] 闫亚林.高等教育层次和科类结构研究[M].太原:山西人民出版社,2010:199.
- [12] 徐绪卿,王一涛.论我国民办高等教育政策从“规范”向“扶持”的转型[J].高等教育研究,2013(8).
- [13] 李宣海,等.上海高校分类绩效评估的思考与实践[J].教育发展研究,2011(17).

## The Countermeasures of China's University Classification Development

He Wanguo Cai Zongmo Yang Zhengqiang

(Chongqing University of Arts and Sciences, Chongqing 402160)

**Abstract:** The direction of the national classification management is clear, but the policy to guide the classification development of various types of colleges and universities is imperfect, inconsistent and non-specific, the policy of classification development is not enough. It brings a lot of problems, the most fundamental problem is about university's orientation, which is also the practical problem to be solved urgently. According to the principle of "classification first, hierarchy second", the four level classification model of five classes of two classes is constructed. The countermeasures and suggestions are put forward from the aspects of top level design, education ecology, structure regulation, classification input, classification evaluation, guidance and orientation.

**Key words:** university classification; classification model; development strategy; orientation of running a school