



# 中国教育科研参考

2016年第7期  
总第(377)期

中国高等教育学会编

2016年4月1日

## 目 录

我国高等教育由大向强的新步伐.....	瞿振元 (02)
“十二五”期间高校创新创业教育的回顾与思考	
——基于《高等教育第三方评估报告》的分析.....	薛成龙 卢彩晨 李端淼 (05)
中国高等教育质量建设命题的国际视野	
——基于《高等教育第三方评估报告》的分析.....	薛成龙 邬大光 (15)
高等教育“创优”工程项目的喜与忧	
——基于《高等教育第三方评估报告》的分析.....	李国强 (26)

**编者的话：**2010年7月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》颁布实施。5年间，各级各类教育发展取得重大进展，教育改革全面推进，一些领域取得重点突破，高等教育迈出了由大向强的新步伐。按照《教育规划纲要》中提出的“对实施情况进行监测评估和跟踪检查”的要求，教育部统一部署了教育各领域改革进展情况的第三方评估工作，厦门大学高等教育质量协同创新中心受教育部委托，承担了高等教育领域第三方评估的课题任务。课题组从教育部高教司负责实施的各项高等教育改革任务中，抽取近30个观测点，进行了全国范围的调查研究和分项评估，形成了总体的评估总结。本刊以“《教育规划纲要》实施五周年进展研究”为选题，集中选编若干文章，供读者参阅。

主 编：王小梅      本期执行主编：范笑仙      责任编辑：聂文静 李 璐  
地 址：北京市海淀区文慧园北路10号中教仪楼中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部  
邮 编：100082      电 话：(010) 59893297  
电子信箱：gaoyanbianjibu@163.com  
网 址：www.hie.edu.cn（中国高等教育学会——学术观点栏目）

# 我国高等教育由大向强的新步伐

## 瞿振元

世纪之交，中国高等教育迈出了大改革大发展的坚实步伐，成为名副其实的高等教育大国。高等教育的跨越式发展较好满足了社会经济和文化发展的需求，不断满足了人民群众日益增长的接受高等教育的需求，推动了经济社会的可持续发展，为我国高等教育的新发展奠定了坚实的基础。

新世纪的第二个十年，高等教育站在了由大向强的新起点上。国务院发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》绘制了教育发展的宏伟蓝图，指明了前行的路径和方向。高等教育适应全面建设小康社会、建设创新型国家和人力资源强国的需要，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，加快了从高等教育大国向高等教育强国迈进的步伐。

### 一、在满足人民群众对优质高等教育期盼中持续提高人才培养质量

“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育……人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。习近平总书记的这番话，不仅是新一届领导集体“不负重托，不辱使命”的宣言，也是我们党对实现“办人民满意的教育”的最好诠释。“十二五”期间，高等教育发展所面临的主要矛盾悄然呈现出新的特征。如果说本世纪头十年政府通过扩大高等教育规模，较好地解决了老百姓上大学难的问题，那么，接下来的问题是，人民群众对更加公平地上好大学、找好工作的需求日显突出。人民群众日益增长的对优质高等教育的需求和优质高等教育供给不足的矛盾，日渐成为高等教育主要矛盾的新特征。

面对主要矛盾的新特征，国家加大人力资源开发力度。“十二五”期间，中央和地方从提高生均拨款水平、化解高校债务风险、给予专项支持等三个方面加大对高等教育的支持力度。高等教育大众化深入推进，2014年高等教育毛入学率达到37.5%，比2009年提高了9.3个百分点，超过中等收

入国家平均水平；主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例达到15.83%，比2009年提高了5.93个百分点。从人力资源开发的角度说，这是一个十分了不起的成就。

面对主要矛盾的新特征，坚持以提高质量为核心的内涵发展主线，调整学科专业结构。根据经济社会发展需求，超前部署一批国家战略性新兴产业和民生改善急需的学科专业，修订《学位授予和人才培养学科目录》《普通高等学校本科专业目录》，增设新兴学科和紧缺专业，提高了人才培养的针对性；深化教学改革，推出系列人才培养计划，探索学校与有关部门、科研院所、行业企业联合培养、协同育人的新机制，科教协同、医教协同、农科教协同、校企协同等基本覆盖主要学科专业领域，协同育人成效初显；高等教育质量保障体系逐步完善，对新建本科高校的合格评估和已经通过教学工作水平评估的高校的审核评估平静展开，本科教学质量报告发布制度化，内部质量保障制度建设逐步完善。质量保障体系建设的加强与完善，对保障教学质量的逐步提高发挥了重要作用。

面对主要矛盾的新特征，强化教育公平。以公平为导向的考试招生管理体制进一步健全，指导中央部属高校合理确定分省招生计划，克服央属高校招生属地化倾向，降低属地招生比例；实施“农村贫困地区定向招生”“部属高校农村学生单独招生”“地方重点高校招收农村学生”等3个专项招生计划，增加农村学生上重点高校的比例，畅通农村和贫困地区学子纵向流动渠道；在2014年高考中首次为盲人考生专门研制试题，首次在硕士研究生考试中实行残疾学生单考单招，首次专门设立残疾人中医专业硕士学位；随迁子女就地高考问题逐步解决，高考加分项目和分值进一步规范；“阳光招生”普遍实施，严肃查处招生违纪违规事件……。这一项项举措掷地有声，使人民群众的教育获得感明显增强，公平享受优质教育的期盼逐步实现。

## 二、在迎接新科技革命挑战中提升科学研究水平

当今世界，高校之强的一个十分重要的特征就是具有很强的知识创新和运用的能力。面对新科技革命，科技创新能力成为国家竞争的核心能力。过去的5年，在国家相关政策的大力扶持下，高校科研能力和学科建设水平显著提升。中央财政投入300多亿，深入实施“985工程”“211工程”；投入20多亿，推进国家重点学科建设，对75所高校给予重点支持；投入20多亿，实施高等学校创新能力提升计划（即“2011计划”），建立38个国家级“2011协同创新中心”；投入20多亿，实施“高校哲学社会科学繁荣计划”。这一系列举措，助推高校科研能力和学科建设水平显著提升。

“十二五”期间，高校承担了60%以上的“973计划”和重大科学研究计划项目，80%以上国家自然科学基金面上项目，85%以上的哲学社会科学项目，科研产出显著增加。在2014年度国家科技三大奖中高校获奖项目超过70%。2013年，我国作者（第一作者）发表SCI论文20.41万篇，其中82.2%出自高校。现在，世界上每7篇SCI论文中就有1篇出自我国高校。诸如“量子反常霍尔效应”等若干具有原始创新意义的成果陆续出现。科研能力和学科建设水平的提高使我国高校的国际学术排名显著前移，近600个学科进入世界同类学科前四分之一，位于全球第6，50多个学科进入前千分之一。

## 三、在聚焦国家经济社会发展重大需求中增强社会服务能力

“十二五”期间，高等教育聚焦国家经济社会发展的重大需求，服务经济社会发展能力显著提高。普通高校5年累计输送近2000万专业人才，为区域经济社会的持续发展提供了强有力的人才支撑。

高等学校利用自身优势，自觉参与、推动战略性新兴产业发展和区域协调发展。2014年大学科技园在孵企业共申请专利1.2万余项，一大批研究成果直接服务于国家重大经济和社会需求。清华大学在世界上率先研制出以加速器为辐射源的车载移动式组合移动式集装箱检查系统、华中科技大学成

功开发出具有自主知识产权的“华中I型数控系统”等成果推进产业技术进步和装备国产化；北京大学第一医院开展的“副肿瘤性天疱疮和遗传性皮肤病”研究，为自身免疫病的研究提出了新思路，为保障人民健康做出了新的贡献。一批农林院校的科研成果有效服务于国家农业现代化和生态文明建设。

深入实施“高校哲学社会科学繁荣计划”，充分发挥“思想库”“智囊团”的作用。高校着眼党和国家的战略需求，聚焦社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设和党的建设中的重大问题，服务党和国家科学决策。2011年以来，高校社科界为党和政府及企事业单位提供咨询报告26530份，累计14043份被采纳，并呈现出逐年上升趋势。通过面向社会开设“高校名师大讲堂”，开展“高校理论名家社会行”，实施“高校哲学社会科学普及读物项目”等活动，面向社会公众积极宣传哲学社会科学优秀成果，弘扬优秀传统文化，有力地推动了社会主义核心价值观的宣传普及和文化大发展大繁荣。

## 四、在大国外交格局中创新高等教育国际合作

随着国家实力的逐步增强，我国在世界上的大国形象逐步确立，以“和平、发展、合作、共赢”为基本政策的大国外交格局正在形成。其间，高等教育推进各国之间人文交流，促进多元文明互学互鉴的职能日益显著。“十二五”期间，高级别人文交流机制和高级别人文交流对话机制可以称得上是一道靓丽的风景线。高等教育在中俄、中美、中欧、中英、中法、中印尼等高级别人文交流机制和高级别人文交流对话机制中，加强教育伙伴关系建设，取得了历史性的成果。如设立“中欧高等教育交流合作平台”，开展中欧教育政策对话，建立双方共同认可的质量标准等。人文交流机制的建立，成为深化中外相关领域人文交流与合作的重要平台，高等教育在其中发挥着越来越重要的作用。

“十二五”期间，高等教育出国留学与学成回国同步扩大。2014年，我国出国留学人员45.98万人，比2009年增加了100.54%；各类留学回国人员36.48万人，比2009年增加了236.84%。与此同时，

来华留学与攻读学位同步增长。通过实施留学中国计划等，我国正成为新兴留学目的地国。2014年共有来自203个国家和地区的37.7万名学生在华学习，比2009年增加了58.3%。来华留学中的学历生比例稳步提高，2014年达到43.6%。

“引进来”与“走出去”同步提高。高质量中外合作办学资源持续增多、模式趋于多样。5年来，新设上海纽约大学、昆山杜克大学等4所中外合作大学，增加643个本科及以上学历中外合作办学机构和项目。海外办学迈出实质性步伐，已有厦门大学马来西亚分校、老挝苏州大学等4所机构、98个项目在境外落地。在132个国家设立了478所孔子学院和884个孔子课堂，比2009年增加44个国家、196所学院和612个课堂。目前，170多个国家开设汉语课程或专业，61个国家和欧盟已将汉语教学纳入国民教育体系，外国汉语学习者达1亿人。

5年来，中国高等教育在由大向强的发展中，

步伐坚实、成就显著；面向未来，中国高等教育站在了新的历史起点上，尽管建成高等教育强国还有漫长的路要走，尽管未来的改革发展的任务仍然十分艰巨，但高等教育不会放慢发展的步伐。建设高等教育强国，这是历史赋予中国高等教育的重大使命。即将到来的“十三五”时期是党中央确定的全面建成小康社会的时间节点和决定性阶段，同时，也是高等教育由大向强的又一重大历史时期，我们相信，建设高等教育强国的步伐一定会迈得更稳更快！

**（瞿振元，国家教育咨询委员会委员，中国高等教育学会会长、教授，北京 100082）**

**（注：本文相关数据均引自“关于《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）5年实施情况总结报告（征求意见稿）》”）**

**（原文刊载于《中国高教研究》2016年第1期）**

# “十二五”期间高校创新创业教育的回顾与思考

## ——基于《高等教育第三方评估报告》的分析

薛成龙 卢彩晨 李端森

创新创业教育是近年来高校开展的一项重要教学改革。“十二五”期间，为了强化学生实践创新能力培养，国家出台了一系列政策措施，强化学生创新意识培养，增强学生实践创新能力，有力推动了高校综合教学改革，切实提高了高等教育质量。

### 一、“十二五”期间高校创新创业教育的回顾

#### （一）加强高校教学实验室建设

高校教学实验室建设是大学生创新创业教育的重要支撑。“十二五”期间，国家通过实施中央修购计划、国家级教学示范中心建设计划等多项计划，推动了高校实验教学改革，为学生开展创新创业教育提供了强有力的支撑保障。在国家实验教学示范中心推动下，全国各省（市）投入专项建设和运行费用近80亿元，极大改善了高校实验教学条件。

1. 实验室空间得到拓展。2009—2010学年，全国普通本科高校共有实验室28156个，实验室面积2785.67万平方米，生均实验室面积1.79平方米。2012—2013学年这3项数据分别为29964个、3102.26万平方米、1.76平方米。实验室数量增长了6.4%，实验室面积增长了11.4%。

2. 实验教学队伍不断壮大。2009—2010学年，全国普通本科高校实验室队伍人数为19.5万人，2012—2013学年为20.83万人，增长了6.8%。专任人员和兼任人员比例接近1:1。实验室专任人员包括教师、实验技术人员和其他人员。专任人员按学历结构分析，博士占16.04%、硕士占40.83%、学士占29.74%、其他学历占13.39%。

3. 实验仪器设备值大幅增长。2009—2010学年，全国普通本科高校共有800元以上教学科研仪器设备1395.51万台件、总值1535.79亿元、生均仪器设备值9890.58元。2012—2013学年这3项数据分

别为1792.47万台件、总值2214.65亿元，生均仪器设备值12561.73元。可以看出，设备总数增长了28.4%，总金额增长了44.2%，生均仪器设备值增长了27%。

4. 实验室承载能力扩大。国家级实验教学示范中心新增了4.4万项实验项目，支撑了6.1万项大学生创新性实验项目，支持117万学生参加各级各类高校竞赛项目，学生获奖项目达到10万项。在国家实验教学示范中心带动下，2012—2013学年，全国普通本科高校实验室开设实验项目121.04万项，其中面向本科生开设的实验项目107万项，占总项目数的88.75%。（见表1）

表1 2012—2013学年高校教学实验开设情况

类别	博士生	硕士生	本科生	专科生	其他
数量(万项)	0.34	2.25	107.43	10.68	0.34
比例(%)	0.28%	1.86%	88.75%	8.83%	0.28%
近7年年均增长率	2.60%	2.45%	5.96%	-1.74%	-5.72%

#### （二）加强大学生实践基地建设

实践基地是大学生开展创新创业教育的重要依托。2012年，教育部印发了《关于开展“本科教学工程”大学生校外实践教育基地建设工作的通知》，从组织管理体系、实践教学模式、专兼职实践队伍建设、实践资源开放共享以及学生权益保护等多个方面，对各地各高校开展实践基地建设提出了指导意见。之后，教育部又先后颁布了《关于做好部属高校2013年“本科教学工程”大学生校外实践教育基地建设工作的通知》《关于公布地方所属高校“本科教学工程”大学生校外实践教育基地建设项目的通知》等相关文件，进一步明确实践基地建设的要求。据统计，2011年至2013年，教育部公布了833个大学生校外实践教育基地建设项目。在国家大学生实践基地建设带动下，各地各高校相继出台了一系列政策措施，强化实习基地建设，加强

实习过程管理。

1. 实践教学得到有效保障。根据2014年486所本科高校教学状态数据库显示, 累计建有58169个基地, 每次可接纳学生数266多万人, 当年实际接纳学生230万人次。如果按全日制普通本科在校生数估计, 平均36.82%的在校生有机会到实践基地参加各类实习。(见表2)

表2 不同类型高校实践基地接纳学生情况

学校类型(统计样本)	基地数(个)	每次接纳学生数(万人)	当年接纳学生数(万人)	普通本科生数(万人)	占在校生数比例
“985工程”高校(14所)	2340	17.6	15	34.38	43.62%
“211工程”高校(17所)	3636	20.5	14.93	33.35	44.77%
老本校院校(137所)	21388	98.56	86.61	249	34.78%
新建本科院校(318所)	30805	130.06	113.74	308.72	36.84%
总计(486所)	58169	266.72	230.27	625.46	36.82%

2. 实践教学份量大幅增长。根据2014年494所高校数据显示, 全国高校实践(含实验)教学的学分占到24.44%, 基本达到教育部提出的“人文社会科学类本科专业不少于总学分(学时)的15%、理工农医类本科专业不少于25%”的目标。其中新建本科院校实践教学环节安排的学分份量达到了26.97%, 多于其他本科院校, 体现了办学定位的应用性、实用性特征。(见表3)

表3 不同类型高校实践(实验)学分分布

学校类型(统计样本)	专业数	总学分	实践(含实验)学分			实践(实验)学分总学分占比
			集中实践	实验	小计	
“985工程”高校(14所)	92	179	28	10	38	21.23%
“211工程”高校(17所)	74	172	24	10	34	19.77%
一般本科院校(138所)	51	184	31	12	43	23.37%
新建本科院校(325所)	29	178	31	17	48	26.97%
合计(494所)	38	180	30	14	44	24.44%

3. 学生实践能力得到有效锻炼。依托大量实践教育基地, 学生的毕业论文选题更加贴近实际, 大量选题多是与实际结合紧密的实践课题。根据2014年489所本科高校教学状态数据库显示, 当年累计有1485410个毕业综合训练课题, 其中在实验、实习、工程训练或社会调查等实践中完成的课题数1067972个, 约占71.9%。(见表4)

表4 不同类型高校毕业综合训练课题来源

学校	毕业综合训练课题	在实验(实习)或工程实践、社会调查中的完成数	实践性综合训练课题占毕业综合训练课题总数
“985工程”高校(14所)	77794	53991	69.40%
“211工程”高校(16所)	73239	53901	73.60%
老本科高校(127所)	513295	361299	70.40%
新建本科高校(334所)	821082	598781	72.90%
合计(489所)	1485410	1067972	71.90%

### (三) 支持大学生参加科研训练

大学生创新创业训练计划是培养大学生创新实践能力的重要抓手。财政部、教育部从2008年起设立了“中央高校基本科研业务费专项资金”, 用于支持中央级高校青年教师和品学兼优且具有较强科研潜质的在校学生开展自主选题科学研究工作。2012年, 教育部等七部委联合颁布《关于进一步加强高校实践育人工作的若干意见》, 进一步提出要加强大学生创新创业教育, 支持学生开展研究性学习、创新性实验、创业计划和创业模拟活动。同年, 教育部印发了《关于做好“本科教学工程”国家级大学生创新创业训练计划实施工作的通知》, 将大学生创新创业分为“创新训练”“创业训练”和“创业实践”三大类。同时成立了国家级创新创业训练计划专家工作组, 指导全国各高校开展创新创业。

据统计, “十二五”期间, 共有117所中央部委所属高校和710所地方所属高校参与该计划, 中央、地方和高校对近8万个项目进行了资助, 覆盖12个学科门类, 投入经费近14亿元, 参与学生近22万人。以2012年和2013年为例, 参与项目的学生数共计为196827人, 创新项目数45004个, 创业项目8323个, 投入经费约10.32亿元, 无论从参与学校和学生的覆盖面, 还是地方政府财力支持, 都掀起大学生创新创业教育新高潮。(见表5)

表5 2012、2013年全国大学生创新创业训练计划

年份	学校类型	学校数(所)	学生数(人)	创新项目(个)	创业项目(个)	项目经费(亿元)
2012	部属	90	46724	11403	1581	2.57
	地方	413	66182	13859	3179	3.25
	总计	503	112906	25262	4760	5.82
2013	部属	115	33477	8109	1112	1.89
	地方	638	50444	11633	2451	2.60
	总计	753	83921	19742	3563	4.50
两年合计		-	196827	45004	8323	10.32

在国家系列政策推动下，各高校通过形式多样的项目，积极支持学生参与科学研究，构建了国家、省、校三级创新创业训练组织体系。如上海交通大学创建800多平方米的“全球创业创新实验室”，形成了融创业诊断、创业模拟、创业研究和创业苗圃“3+1”功能为一体的创新创业训练体系。又如，南京理工大学自2011年起，科研训练成为必修课，覆盖了所有在校本科生，每年完成1300个训练项目。学校新增教学经费也主要用于实践创新教学中，学生的一个科研训练项目最高可获得2万元的自主，方程式赛车竞赛项目一年最多可获得支持近30万元。由于学校重视创新创业体系构建，学生在历届挑战杯比赛屡获佳奖。

#### （四）积极开展大学生创业教育

创业教育是培养大学生创业意识，提高学生创新创业实践能力的重要渠道。2012年8月，教育部制定了《普通本科学校创业教育教学基本要求》，将《创业基础》作为高校必修课。2015年，国务院办公厅印发了《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》，从完善人才培养质量标准等9个方面对高校开展创新创业教育提出了指导意见，成为高校开展创新创业教育的行动指南。在国家系列政策推动下，各地各高校创新创业教育如火如荼地开展起来。

1. 创业教育纳入课程体系。为了配合课程实施，教育部组织专家编写出版了《创业基础》示范教材，对700多所高校的2000余名创业教育骨干教师、1600余名创业指导骨干教师进行了专题培训。组织编写修订一批创业教育优秀教材，目前已有《创业基础》《创业学概论》等6种创业教育类教材入选“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材。遴选建设了“创业管理”“创业人生”等一批创新创业教育类视频公开课和精品资源共享课。

2. 探索创业教育新模式。一是

课堂教学主导的创新创业模式。二是以竞赛创业教育带动的综合教育模式。三是开展创业教育的专门培训。

3. 加大对大学生创业资助。以湖北省为例：2014年湖北全省在校大学生申报省财政扶持创业项目856个，其中191项获得660万元省财政资金扶持；据统计，湖北已有82所高校建立大学生创业基地和园区273个，进驻项目2000多个。

4. 推动国家大学科技园建设。据统计，2010—2013年，国家大学科技园固定资产净值从8.21亿元增长到53.72亿元。（见图1）截至2013年，国家级大学科技园总产值为144.61亿元，总收入为262.06亿元，净利润总额达到17.12亿元。（见图2）2010—2013年，在国家科技园孵化企业数量由6617个增加至8204个。累计孵化出的企业由2010年的4363个增加为2013年的6515个。（见图3）

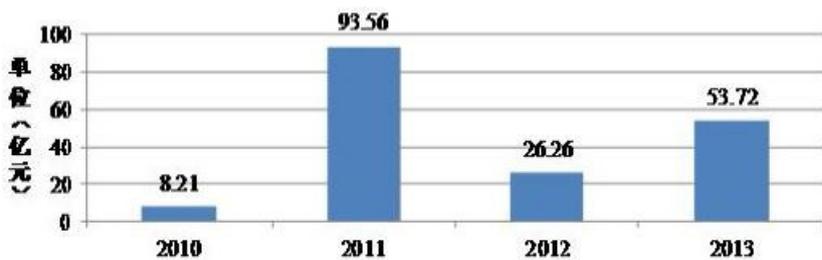


图1 2010—2013年国家大学科技园年末固定资产净值

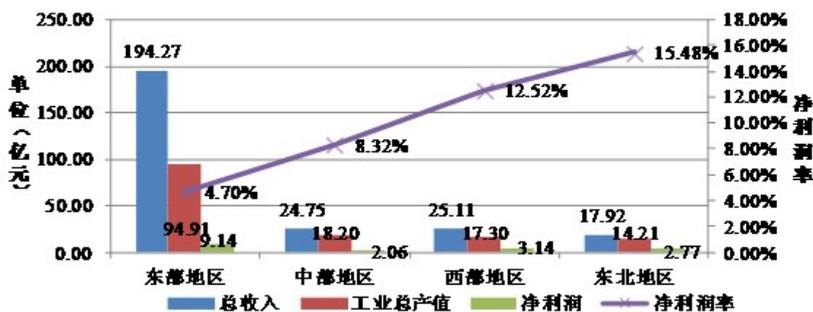


图2 2013年国家大学科技园营利状况

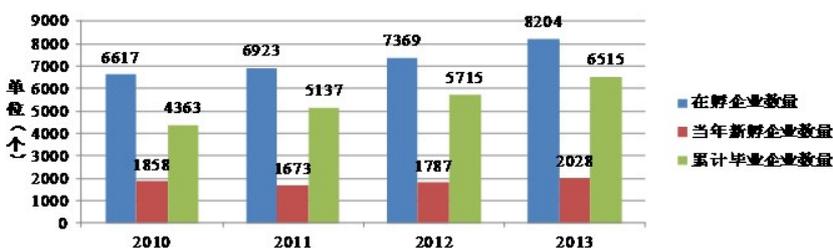


图3 2010—2013年国家大学科技园孵化企业数量

5. 利用大学科技园浓厚的创新创业文化、丰富的创新资源和良好的创新环境等优势，各高校积极建立学生创业实习基地。如，2009年长春理工大学科技园科技企业孵化器通过了吉林省科技企业孵化器认定，成为吉林省第一批科技企业的孵化基地。依托高技术产业开发区的优惠政策和创业环境，学校于2011年成立了大学生科技创业就业实习基地，对全省大学生提供创业培训与实践服务。

### **（五）开展大学生就业创业指导**

为了促进大学生就业创业，“十二五”期间，国家制定了一系列就业创业帮扶政策，推动了各高校加强就业创业指导，有效促进了学生就业创业。

1. 强化就业创业指导机构建设。为了给大学生就业创业者提供指导，部分高校建立了创业者协会、创新创业中心，一些高校还专门设置了创新创业教学机构，为开展创业教育提供智力支持。根据对11所“985工程”高校、30所“211工程”高校、71所其他本科院校、60所高职高专院校的抽样调查，以上95%的本科院校有独立的就业指导中心，其中“985工程”高校拥有独立就业指导中心的比例达到100%。75%的高职高专院校设有独立的就业指导中心。

2. 强化就业创业培训服务。通过抽样调查发现，各高校普遍开设有就业指导课程，部分“985工程”高校开设的就业指导课程达到两门以上。这些课程在帮助学生设计就业规划、培养学生求职技巧、引导学生开展创业方面发挥了积极作用。据2014年部分高校教学状态数据显示，2014—2015学年累计建设14258个文化素质教育基地（451所抽样统计），累计478886人次接受了素质教育拓展活动（475所抽样），累计1548530人次接受了大学生职业资质培训（454所抽样），累计开设职业生涯规划及创业教育指导课程数5446个（472所抽样统计）。如果按照2014年统计的464所学校的在校本科生数600万人计算，本科学生在校期间每个学生都有机会接受一次培训，每3个学生在校期间有机会参加一次素质教育拓展活动。

### **（六）深化学分制管理制度改革**

大学生开展创新创业离不开灵活的教学安排和教学管理。2014年12月，教育部发布通知，提出高

校要建立弹性学制，允许在校学生休学创业。2015年5月，国务院办公厅印发《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》再次提出，实施弹性学制，放宽学生修业年限，允许调整学业进程、保留学籍休学创新创业，并设立创新创业奖学金。国家积极鼓励推行弹性学制得到了各高校积极响应。高校实施的学分制改革集中体现在如下4个方面。

1. 压缩教学计划总学分，为学生自主学习腾出时间和空间。据2013年24所高校的数据统计显示，各高校平均学分为170学分，其中，“985工程”高校的总学分平均为164学分，“211工程”高校的总学分和普通本科高校的总学分平均水平均为173个学分。

2. 增加选修课学分，为学生自主学习提供更多选择。根据2013年24所高校数据统计显示，各校选修课学分平均为40.93个学分。其中“985工程”高校的选修课学分为44.27学分，“211工程”高校选修课学分为46.25学分，普通高校选修课学分为32.28学分。从选修学分占总学分的比例看，平均为24.75%，但不同类型院校之间存在显著差异，由高到低依次为“985工程”高校（平均为27.68%），“211工程”高校（平均为27.02%），普通高校（平均为19.55%）。

3. 继续强化弹性学制，增加学生学习主动权。2013年9月，山东大学公布了2013年本科学籍管理规定。根据管理规定，从2013年起山东大学将实行学分制管理及弹性修业年限制度。学生可在标准学制的基础上提前一年或推迟两年毕业（不含因病休学时间）。

4. 推进按学分收费改革，增强学生自主选择性。如2013年4日，山东省物价局、省财政厅和省教育厅联合下发《关于山东省高等教育收费改革试点的意见》，自2013年9月1日起，首批选择中国海洋大学、山东大学、山东农业大学、山东理工大学、济南大学、鲁东大学、青岛大学等7所高校进行学分制收费改革试点。

### **（七）建立校内外协同育人机制**

“十二五”期间，围绕创新创业教育这一主题，国家实施了“卓越计划”、科教结合协同育人

行动计划等系列人才培养教育计划，积极引进校外优质资源，建立校企、校地、校所协同育人新机制，助推高校学生创新创业教育。

1. 实施“科教结合协同育人行动计划”。该计划于2012年由教育部和中国科学院联合实施。计划包括“科苑学者上讲台计划”“重点实验室开放计划”等10个子计划。计划实施以来，参与高校近350所、科研院所近120家，正式签署联合培养本科生计划协议的共有40所高校和46家科研院所。这些参与单位将中国科学院优质资源引入高校人才培养，带动和促进了高等学校与科研院所教学科研方面的深度融合。

2. 实施“卓越工程师教育培养计划”。该计划由教育部联合其他部委共同实施，目标是培养造就一大批创新能力强、适应经济社会发展需要的高质量工程技术人才。计划实施以来，参与试点的有同济大学、中南大学等208所高校，上海大众、三一重工等6000余家企业，以及21个行业部门和7个行业协会，覆盖1257个本科专业点和514个研究生层次学科点，累计参与计划学生近25万人。推动626个国家级工程实践教学中心的建设。高校累计投入专项经费约22亿元，签约企业投入约4.2亿元、派出兼职教师1.1万人、参与开设课程4000余门，企业接受高校教师挂职学习近5000人，有效地促进高校与企业人才培养方面深度融合。

3. 实施“卓越法律人才教育培养计划”。计划由教育部和中央政法委联合实施。目标是经过10年左右的努力，形成科学先进、具有中国特色的法学教育理念，形成开放多样、符合中国国情的法律人才培养体制，培养造就一批高素质法律人才。计划实施以来，已有66所高校建设了58个应用型、复合型法律职业人才教育培养基地、22个涉外法律人才教育培养基地、12个西部基层法律人才教育培养基地。高等学校与法律实务部门实施人员互聘“双千计划”，391位高校骨干教师、420位法律实务部门专家入选，形成了高校与法律实务部门联合培养法律人才新机制。

4. 实施“卓越新闻传播人才教育培养计划”。计划由教育部和中宣部共同组织实施，目标是通过高校与新闻媒体合作，努力造就一大批政治

立场坚定、业务能力精良、作风素质过硬的新闻传播后备人才。计划实施以来，教育部已遴选建设30个应用型、复合型卓越新闻传播人才教育培养基地和10个国际新闻传播人才教育培养基地。31个地方党委宣传部门、4个中央新闻单位，以一对一或一对多的模式与全国39所高校签署协议共建新闻学院，实施高校教师与新闻单位从业人员互聘的“千人计划”，已有400余名高校骨干教师和新闻单位从业人员进入这一计划，促进了业界与学界共同培养人才。

5. 实施“卓越农林人才教育培养计划”。计划由教育部、农业部、国家林业局共同组织实施。自2014年实施以来，已确定第一批卓越农林人才教育培养计划项目试点高校99所，改革试点项目140项，覆盖在校生约9万人。其中拔尖创新型农林人才培养模式改革试点项目43项，复合应用型农林人才培养模式改革试点项目70项，实用技能型农林人才培养模式改革试点项目27项。

6. 实施“卓越医生教育培养计划”。计划由教育部和卫生部共同实施，分批进行立项建设。自2012年批准第一批试点高校以来，教育部已批准125所高校开展178项医学人才培养模式改革试点，覆盖在校生超20万人。会同卫计委推进“5+3”一体化临床医学人才培养，建立标准化、规范化合格医生培养制度。联合卫计委、国家中医药管理局启动中西部地区农村订单定向医学生免费培养工作，批准中西部22省的63所高等医学院校招收免费本科生2.6万余人，涉及临床医学、中医学、蒙医学、维医学和藏医学5个专业。

## 二、进一步推进高校创新创业教育的思考

我国高校创新创业教育尽管起步晚，但由于政府力推，发展快、规模大，短短数年间高校创新创业教育活动开展遍及全国高校。特别是在2015年，国务院总理李克强在政府工作报告中提出“大众创业、万众创新”之后，国务院办公厅印发了《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》，对高校创新创业教育改革进行谋篇布局，从完善人才培养质量标准提出9个方面的意见，成为高校开展创新创业教育的行动指南。对比中央要求，结合前阶段改革，我们认为，高校创新创业教育改革仍存在诸

多不足，一些深层问题亟需从理论上进行深入研究和思考。

### （一）创新创业教育应成为高等教育改革风向标

创新创业教育在学校人才培养中应当处于什么地位，这既是一个理论问题，也是思想观念和认识问题。扎实推进创新创业工作，必须首先对创新创业教育的重要意义有一个统一的认识。

1. 创新创业教育是高等教育强国的必然要求。纵观整个高等教育发展史，一个国家要成为高等教育强国，其重要标志是这个国家成为世界高等教育的中心，并以高等教育制度创新引领世界高等教育发展潮流。同时，高等教育本身从社会边缘进入社会中心，成为带动世界经济发展的重要驱动力以及文化传承与创新的主要策源地。仅以高等教育职能发展为例，人才培养、科学研究以及社会服务职能，其产生是具有先后顺序的。每一次新职能的出现，都带来了高等教育制度的变革和世界高等教育中心的转移，而世界高等教育中心转移必然伴随经济中心转移以及大国地位崛起。而这种转移都离不开两个最为基本的要素，高等教育自身创新和高等教育对于社会经济文化发展的贡献与引领，其中典型案例如美国“硅谷”的崛起，与高校创新创业教育密不可分。

从中国高等教育发展史看，由于高等教育发展的阶段性，我国高等教育一直是在一种后发赶超的背景下向西方国家模仿学习借鉴。如今，高等教育许多所谓“现代制度”仍带有明显西方烙印。时至今日，我国已经进入名副其实的高等教育大国行列并向高等教育强国迈进。特别是当前，作为国家创新体系的重要组成部分，高等教育已经走在了国际竞争的前沿，高等教育成为培育和催生经济社会发展新动力的一支重要力量。努力培养和造就一批富有创新精神、勇于投身实践的创新创业人才队伍，提高高等教育对稳增长促改革调结构惠民生的贡献度，成为高等教育改革与发展的首要任务。在这一背景下，中国高等教育迫切需要建立具有自己特色的体系。这种体系单靠过去一味地模仿显然不合时宜，完全抛弃世界发潮流固步自封更不可取。相反，它需要以更加开放的姿态主动吸收借鉴国际先

进的经验，在继承中国传统优秀文化基础上，立足中国国情，进行深层的理论创新、制度创新乃至文化创新，进而建立起具有中国特色、引领世界潮流的高等教育制度。这既是高等教育自身发展逻辑，也是高等教育强国的重要标志和必然要求。

2. 创新创业教育是高校立德树人的主要途径。就教育本质而言，教育价值的核心在于把每个人内在心智诱导出来并向善的方面发展。我国古代《学记》开宗明义提出“化民成俗，其必由学”的主张。就大学而言，大学乃研究高深学问之场所，也是化民成俗的教化之地。中国先贤们早就提出，“大学之道，在明明德、在新民、在止于至善。”其终极目标就是通过探索高深学问达到修养之至善境界，这与苏格拉底提出的“知识即美德”思想有着异曲同工之妙。所以，大学教育的最高境界不仅仅在于传播知识、保存知识，更在于发现知识、创造知识，在于大学能够创造一种氛围和环境，让每个人的创造潜能和创新欲望得到极致发挥，最终达到一种自我完善的最高境界。

对于大学教育这种理解认识，中西方教育家们有着同样的看法和理解。作为现代大学制度建设的先驱，柏林大学曾以教学和研究相结合而成为现代大学制度建设的典范，但是人们更应该记住的是，支撑这一制度背后的思想基础则是其创始人洪堡提出“由科学而达致修养”的理念，即科学研究不仅具有功利价值，而且具有育人的价值并且是其本体意义。这一理念的重要意义就在于揭示了科学研究是大学存在的基础，也是人才培养的重要手段。事实上，在现代大学，随着大学职能不断丰富发展，社会服务、文化传承与创新也成为大学发展必不可少的职能。大学人才培养手段已经从传统课堂教学走向了更为广阔的科研创新、社会实践、校企合作，大学创新创业教育已经成为大学教育的重要组成部分，并引领着整体教育教学改革。

就中国国情而言，坚持理论学习、创新思维和实践训练的传统一直是大学所强调的，也是贯彻落实党的教育与生产劳动相结合教育方针的重要体现。2012年，教育部等部门制定了《关于进一步加强高校实践育人工作的若干意见》，明确指出，高校实践育人工作是全面落实党的教育方针，把社会

主义核心价值体系贯穿于国民教育全过程，深入实施素质教育，大力提高高等教育质量的必然要求。2015年，国务院办公厅制定了《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》，在实施意见中，进一步提出了实施创新引领创业、创业带动就业，以推进素质教育为主题，以提高人才培养质量为核心的创新创业教育。所有这些要求，都把学生实践活动、创新创业教育从一种具体教育形式上升到国家对于高等教育改革发展的迫切期待，这种期待饱含着国家急切改变高等教育培养拔尖创新人才能力的不足、高等教育与经济社会文化发展结合不够紧密，学生创新精神、创业意识和创新创业能力薄弱的强烈愿望。

### 3. 创新创业教育是提高教育质量的重要抓手。

《教育规划纲要》指出，提高质量是高等教育发展的核心任务，是建设高等教育强国的基本要求。

“十二五”期间，围绕着提高高等教育质量这一主题，中央采取了“本科工程”、教学评估、政策文件指导等一系列宏观调控手段。但是，也应看到，随着高等教育改革持续深化，深层矛盾逐渐暴露出来，成为影响高等教育质量进一步提高的主要矛盾。

从现实情况看，当前高等教育发展处于多重矛盾相互叠加交织时期。一方面，除了中小学应试教育留下的学生自主学习能力薄弱、批判性创新性思维天生缺陷之外，计划经济时代所形成的计划思维依然具有很强的历史惯性，过于僵化的专业人才培养模式导致学生个性化学习需求得不到有效满足，过于灌输式教育导致学生创新思维得不到有效启发，高等教育管理体制不够彻底导致高等教育封闭办学等。这些不足多年来已经成为制约教育质量进一步提高的“顽疾”。另一方面，在这些矛盾还未得到有效破解之前，高等教育又叠加着规模扩张与资源短缺带来的质量下滑的危险，特别是在就业竞争加剧，社会经济结构转型升级与高等教育供给结构性失衡的情况下，社会对高等教育质量出现了前所未有的关注。尤其在“钱学森之问”提出来后，这种关注进一步升温到对整个高等教育质量的担忧，形成了一股强烈的危机意识。在自我反省之后，人们已经意识到靠过去单一的工程或单项计划

已经无法解决这一质量危机，高等教育改革与发展迫切需要更具有针对性、现实性的教育思想指导和教育观念转变，需要在深刻认识高等教育发展规律基础上，对高等教育存在的问题进一揽子解决。可以说，创新创业教育的提出，回应了社会普遍关切的话题，直接指向了高等教育人才培养最为薄弱的环节，抓住了教育教学改革中最受社会诟病的短板，撬动了高等教育整体系统改革，具有现实意义。

## （二）创新创业教育需要系统全面深入改革

回顾前一阶段改革可以看到，高校创新创业教育改革经历一个不断深化的过程，从最初“创新性实验项目”到调整为“创新创业训练计划”，从实验教学示范中心建设、实践基地建设再到专业综合改革等，每一次新的措施出台都伴随着对创新创业教育新的理解和认识。但是，从总体上说，高校更多地把创新创业教育理解成一项具体工作，创新创业教育客观上存在着零敲碎打的情况，系统性、整体性以及协调性有待进一步加强。如何克服这些不足，把创新创业教育引向深入，是下一阶段迫切需要解决的问题。

1. 应克服创新创业教育的工程化项目化思维。从创新创业教育改革情况看，目前高校创新创业教育普遍存在一些误区：或以为开几门课程、组织几个竞赛就能立竿见影，或以为设立几个科研项目就希望学生出科研成果，或以为大学生在学期间就能够开个公司企业，或者急于设立创新创业专业，甚至最好有个创新创业教育的学科或设立创新创业教育学院。从实施效果看，这种通病带来的结果就是创新创业教育与大学人才培养相互割裂。突出表现在：一是课内教学与课外活动割裂。创新创业教育形式单一，局限于课程、局限于某些具体的项目活动，甚至把创新创业教育当作课外活动，游离于教学计划之外。二是理论与实践割裂。创新创业教育缺乏“真刀真枪”实战训练，理论学习多，实践操作少，课堂上谈创新，纸上谈创业。三是校内与校外割裂。创新创业局限于校内，问题导向和社会需求导向不足，行业企业参与少，成果转化意识不够。四是研究生与本科生割裂。本科生创新创业教育相对活跃，研究生创新创业教育相对冷清，

跨学科跨本研创新创业活动组织则更少。五是创新创业教育与教育过程割裂。教师参与指导创新创业活动积极性不高，精力投入不够，创新创业教育质量和水平上不去。六是管理部门割裂。学校不同部门都在开展创新创业教育，但不同部门之间活动的目的、任务、要求不同，难以从整体上形成合力。之所以出现这些不足，从思想根源上说，是对创新创业教育的思想认识还不到位，高校还没有完全承担起创新创业教育的主体责任，还没有把创新创业教育作为一个教育改革方向，从人才培养模式、教学内容与课程体系、教学模式等进行系统的整体设计。从短期看这种项目化思维会起到一定效果，但从长远看却无法对学生创新意识培养、创新训练、创业技能训练、创业培训以及创业实战等进行系统化训练。所以，推进创新创业教育必须克服这种短视行为，把创新创业教育纳入到人才培养全过程，从制度上建立创新创业教育与人才培养体系相互融合的长效机制。

2. 创新创业教育需要全面系统的制度改革。高校创新创业教育作为整体教育改革，包含了从观念转变、制度变革以及实践活动开展等多方面的内容。从当前高校创新创业教育改革现状来看，其主导思想应当是把创新创业教育作为一个改革方向，立足于长远，从制度上对创新创业教育进行整体系统改革。

一是要深入推进学期制度改革。学期制度是教学管理的一项基本制度。一般意义而言，学期制度设计既要考虑学生的学习规律特点，又要兼顾所处地区的气候因素、文化传统。新中国成立后，学习苏联模式实施长期制。上个世纪80年代开始，少数高校开始推行多学期制改革，开启了学期制改革的“破冰之旅”。进入新世纪，随着国际化程度加深，越来越多的高校加入了学期制改革行列。但是，比起世界其他国家，中国高校学期设置普遍较长。这种长期制的优点是有益于系统地教学，但其最大不足就是教学安排不够灵活，不利于学生自主学习和开展实践。而在欧美一些发达国家，学期设置则相对灵活，并且一般都有夏季学期，便于学生边学习边实践，边积累工作经验，甚至边学习边创业。所以，推进创新创业教育必须要给予学生足够

的空间和时间，让学生在学习与实践之间灵活变换。如在加拿大阿尔伯塔大学工科学生有四年制与五年制两种类型，其中五年制与四年制最大区别就是五年制学生的学期安排化整为零，前后累计一年时间让学生边学习、边实践，形成了学校教学与企业实践之间的“三明治”复合教学安排。再从国内高校学期制改革的一些成功经验看，多学期制的最大利好是改变了过去一成不变的教学模式，把学生从传统课堂解放出来，给学生自主学习特别是创新创业实践活动腾出了时间和空间。就此而言，高校创新创业教育改革首先涉及对现有的教学制度重新安排，学期制度改革是其中的一个重要切入点。

二是要继续深入推进学分制改革。就教育本质而言，一个好的教育制度就是能够最大限度地激发学生好奇心、创新欲望和创造潜能。无论是创新还是创业，其核心是学生创新思维训练、创新品质、批判性以及独立思考能力等方面养成。所有这些方面都离不开学校营造一种自主自由探索的学习环境。在某种意义上说，自由是实现创新的先决条件。学分制改革从本质上说就是营造这样一种学习环境，让学生在一种相对自由的学习环境中挖掘其学习潜能和兴趣。这种学习自由包括学生自主选课的自由和自主选择学习进程的自由。从上个世纪80年代初开始，我国就开始漫长的学分制改革探索，但是由于计划思维习惯、现有资源条件约束和教育思想观念束缚，学分制改革进程十分缓慢，至今仍然受到多方面制约，突出表现在：①学生毕业学分要求高。根据本课题组抽样调查，高校平均学分为170学分，学分较高的学校基本都超过了180学分。显然，这样高的学分要求即便实行学分制，也往往流于形式，因为学生根本没有自主学习空间。②选修学分占总学分比例较低，学生自主选择有限。根据课题抽样调查，选修学分占总学分的平均水平为22.10%，多数不会超过30%。而在国外高校，这种情况恰恰相反。这样的选修比例，即便学生有时间选择，其选择范围也极其有限。③弹性学制的现实制约。弹性学制是学分制改革的重要标志，具体体现在学生自主选择完成学业进程，提前或延迟毕业是一件极其平常的事情。但是，由于受到资源制约、毕业生用人制度以及传统文化影响，执行起来

并不理想。根据课题组对2004—2014年全国普通高校毕业生统计，普通本科生的毕业率一直保持在96%~98%之间，学生基本上是按部就班的毕业。所以，学分制改革种种迹象说明，尽管高校学分制改革有30多年，但是一些根本性制度并没有突破，高校的人才培养基本上还是沿袭传统计划经济的统一模式，这种模式便于批量生产，但不利于学生的个性化培养，不利于调动学生自主学习的积极性，更不利拔尖学生脱颖而出。皮之不存，毛将焉附？如果说，高校连这项最为基本的教学管理制度都无法突破，恐怕创新创业都将大打折扣。从这一意义上说，深入推进创新创业教育必须进一步持续推进学分制改革。

三是要深入推进教育评价机制改革。教育评价是教育教学的指挥棒，也是教育改革的风向标。从不同评价主体区分，教育评价有政府对于学校的评估、学校自我评估、学校对于教师工作评价、教师对于学生学业评价等各种类型。就学生学业评价而言，中国高校普遍存在重结果考核、轻过程学习，重统一标准、轻多样发展，重知识积累、轻综合能力评价。其结果是，教师习惯于灌输式教育，学生习惯于被动式学习。尽管多年来一直呼吁改革教学方法，但是高校普遍存在的教学方法还是非常传统的模式。从表面上看，中国大学生学习量远远大于国外学生，但实际上中国学生课业负担、难度和挑战性远远不如国外大学生，这是一个不争的事实。之所以这种评价机制难于改变，个中原因除了传统文化因素之外，恐怕还在于这种学业评价省事，教师无需花太多时间精力。而教师之所以不愿花太多时间精力，除教师自身师德修养之外，根本症结在于学校对于教师评价出现偏差。这种偏差突出表现为：学校对教师工作评价普遍存在着重科研、轻教学，重教书、轻育人，重数量、轻质量等不足。而学校之所以采用这样一种评价机制，除受各种各样排行榜影响之外，归根结底在于原有高等教育管理体制不彻底，政府对于高校的管理更习惯借助于看得见、见效快的行政干预，客观上导致外部的各类评估过分依赖于可量化的科研排名指标，忽视不可量化的人才培养度量。所以，无论从宏观，抑或是中观，还是微观，高校所有评价或已偏离了大

学的核心价值。当大学所有评价导向偏离其基本职能，动摇人才培养这一根基时，大学同样也会出现类似金融危机一样的教育质量危机。这种危机如果不及时加以扼制，提高质量可能就是一句空话，更遑论创新创业。所以，深入推进创新创业教育需要打开教育评价这一死结，需要克服一切功利的短视行为，真正树立起创新、绿色、协调的发展理念，改革现有不合理的教育评价机制，让大学教育回归教育的本质。

### （三）以科研管理改革为切入推进创新创业教育

在一所现代大学里，人才培养与科学研究始终是大学的双子星座，合则两利，分则两害。一方面高质量人才培养往往需要高水平科研支撑；另一方面，当一所大学发展到一定阶段时，决定大学发展水平的不仅仅是科研硬实力，更取决于人才培养这一软实力。反之，当大学科研偏离了人才培养这一基本职能时，大学科研水平最终也会受到侵害。大学人才培养与科研这种关系说明，大学教学改革离不开科研管理改革，大学科研管理改革对于教学改革也有着深刻影响，甚至对于推进教学改革更具有釜底抽薪的作用。

但在以往教学改革中，往往局限于学科内部、局限于教学改革自身。就创新创业教育改革而言，表面上看是人才培养问题，但从内在逻辑看，则是大学科研问题。举个例子说，“十二五”期间，高校牵头承担了80%以上的国家自然科学基金项目，高校获国家科技三大奖占全部授奖数量的60%。但是另一方面，高等学校科研客观上也存在着科研力量分散，集成创新能力不强，重大攻关机制不足，以及重大科研成果薄弱等缺点。高校基础研究优势明显，但是应用研究，特别是开发试验发展研究仍然是高校科技活动的短板。显然，这种短板对于高校人才培养所带来的最为直接影响就是，高校教师科研的社会需求导向不足，高校与社会行业部门联系衔接不紧，人才培养滞后于一线的生产、制造和管理。所以，高校创新创业教育改革在很大程度上受制科研管理体制的制约与束缚。所以，推进创新创业就不能就事论事，必须追根溯源，突破以往教学改革的局限性，从科研管理体制改革入手，从人

人才培养、学科建设和科学研究一体化综合改革入手，把创新创业教育引向深入。就当前而言，应着重解决两个方面的问题：

第一，要着重解决高校科研的社会需求和问题导向不足的问题。

一是要深化管理拨款机制改革。改革政府为主导的科研经费投入机制，充分发挥市场在科技资源配置中的决定性作用，推动学校教师主动面向企业、面向社会找课题找项目，政府给予配套支持。

二是推动高校内部科研机构运行机制改革。突破以学科导向设置研究机构的局限，按照社会需要和问题导向组织高校科研机构。要改变高校科研机构的行政化趋向，打破科研行政壁垒，鼓励跨学科交叉设置科研机构。

三是建立科研机构定期评估机制。根据科研成果、人才培养定期评估科研成效，及时调整、裁撤、合并一些不必要的考核机构，建立能上能下、灵活开放的科研运行机制，最大限度释放科研活力。

四是要深化教师科研评价机制改革。要突破单纯以论文、课题的单一考核方式，制定多元化科研考核机制，推动教师主动面向经济社会发展的主战场，主动瞄准社会急需的科技领域进行重点攻关，从源头上解决教师与实际制造、生产、管理一线的脱节问题。

五是推动科研成果转化机制改革。进一步加快大学科技园建设，依托科技园加强大学生创新创业基地建设，从市场需求分析、信息服务、知识产权保护、项目融资、成果技术转化、企业孵化等方面为教师科研成果转化和大学生创新创业提供完整的服务链。

第二，要深度推进教学与科研融合，强调人才培养过程的创新元素积累。

一是建立科研反哺教学机制。要改革科研经费的使用方式，鼓励和支持研究生和本科生参与科研课题。对科研成果的鉴定，不仅要考察科研产出，而且要参考科研的人才培养绩效。凡国家面上科学基金项目，都要预留部分研究经费支持和鼓励本科

生、研究生开展创新创业，国家各类重点实验室、实验平台对学生特别是本科生开放。

二是建立符合规律的教学工作评价机制。进一步改革教师的教学工作量制度，避免简单化地把教授承担本科教学理解为课堂教学，建立包含课堂教学、课外创新活动指导、指导毕业论文、实习等多样化的教学工作量制度，鼓励教师参与指导学生特别是本科生参与科学研究。

三是建立科学的教师聘用制度。制定教师分类管理和分类评价办法，引导高校师资队伍从单纯的“学术型”向“应用型”“双师型”和“实践型”多样发展，最大限度解决人才培养与实践脱节问题。

四是建立教学与科研融合机制。要进一步巩固教授上课制度，鼓励和吸引高水平教师参与教学并成为教学队伍的主体力量，及时把最新的科研成果引入到课堂教学。要加强课程教材建设，鼓励教师对接行业发展需求，及时更新教学内容，增强教学的应用性与时效性。要高度重视实践教学改革，及时引入科研内容来改造和设计实验项目，以科研方法为主线来重新设计实验教学体系，推进实验教学方法手段改革。

五是要切实改变课堂教学模式。充分依托现代教育技术手段，以教育信息化倒逼课堂教学方法改革，积极倡导小班授课研讨式、复合式、翻转课堂等现代教学方法改革，培养学生自主学习能力、独立思考能力以及创新的意识与精神。

（薛成龙，厦门大学研究生院培养与管理办公室副主任，福建厦门 361005；卢彩晨，中国教育科学研究院副研究员，北京 100088；李端森，厦门大学高等教育质量建设协同创新中心硕士生，福建厦门 361005）

（本文内容使用了教育部相关司局、教育部评估中心提供的资料以及各相关高校官网的信息材料，部分数据由厦门大学教育研究院吴妍艳同学整理，特此一并致谢。

（原文刊载于《中国高教研究》2016年第2期）

# 中国高等教育质量建设命题的国际视野

## ——基于《高等教育第三方评估报告》的分析

薛成龙 邬大光

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（简称《教育规划纲要》）指出，“把提高质量作为教育改革发展的核心任务”。根据《教育规划纲要》预设目标，到2020年我国高等教育毛入学率要达到40%。2014年，我国在校生规模达到3559万人，高等教育毛入学率已达到37.5%，可以说从数量指标实现《教育规划纲要》预定目标已无任何悬念，中国高等教育已经实质进入高等教育大国行列并向高等教育强国迈进。在这样一个转型发展阶段，如何进一步提高高等教育质量，其发展路途将如何选择？这既是世界性时代命题，也是我国高等教育发展的特殊话题。

### 一、提高高等教育质量是一个时代主题

从世界范围看，高等教育质量建设问题是高等教育大众化后一个不可回避的话题。二战后，随着高等教育民主化、全球经济复苏和国际间竞争日益加剧，世界各国对于高等专门人才产生了强劲的需求，高等教育被看成是经济发展和竞争力的重要支撑，投资高等教育被认为是最为重要的人力资源投资。在这样的背景下，世界各国迅速扩大了高等教育发展规模。其中，美国在20世纪50年代率先开启了高等教育大众化进程并在20世纪70年代进入高等教育普及化发展。紧随美国之后，世界上主要发达国家也在20世纪六七十年代相继进入高等教育大众化阶段。但是另一方面，在许多国家特别是发展中国家，持续增长的高等教育规模发展同时也带来了高等教育质量危机，这一危机突出表现在较高的辍学率、适龄青年失业率以及高等教育学术水准的持续下降。1995年，联合国教科文组织明确提出了高等教育的三大危机：质量危机、财政危机、道德危机，其中高等教育的“质量危机”首当其冲。1998年10月，联合国教科文组织召开首届世界高等教育大会，向全球昭告21世纪将是更加注重质量的世纪，由数量向质量的转移，标志着一个时代的结束和另一个时代的开始。

为了应对高等教育质量危机，从上个世纪90年代开始，“教育质量”和“质量保障”成为世界各国教育改革普遍关注的焦点，在全世界范围掀起了高等教育质量保障运动的热潮。例如，英国于1997年成立了质量保障署（QAA），目的是保障英国提供的高等教育始终处于统一水准，确保英国高等教育更具有竞争力和吸引力。澳大利亚于1992年成立了“高等教育质量保障委员会”（CQAHE），由该组织对高等院校质量保障机制和程序进行独立审核，并依据审核结果分配奖励性财政拨款。2000年，澳大利亚进一步成立了大学质量委员会（AUQA），目的是确保澳大利亚高等教育质量更具有国际竞争力，从而争取到更多的海外教育市场。日本在原有完善的民间评估基础上，于1991年成立的国家学位机构（NIAD），专门负责评估非学校教育机构的学位授予。2000年，该机构又兼作大学评估，其评估计划应用于所有国立大学，并作为文部省对国立大学拨款数额的主要依据。依托于这些独立的质量保障组织，发达国家加强了对高等教育质量的国家控制，形成了成熟完善的外部质量保障（external quality assurance, EQA）。它们或者通过国家的政策、法规或财政等杠杆对于本国高等教育质量加强干预；或者通过第三方认证、评估、审计或者办学准入标准，间接抬高高等教育质量标准；或者强化高等学校与利益相关者之间的透明度，如发布年度质量报告，加强高等教育主管部门与院校之间互动联系，等等。所有这些都凸显了对高等教育质量控制的意志。

近十多年来，随着经济全球化和金融危机，高等教育成为各国竞争的重点领域，高等教育质量再度引起了各国普遍关注。许多发达国家开始以发布国家战略规划和教育战略规划的做法，把应对“教育质量危机”上升为建设性的教育质量国家战略。例如美国在21世纪初，连续修订和发布了几个国家战略规划和教育战略规划，包括2002年的《不让一

个孩子掉队法案》和《2002—2007年战略规划》，2006年的《美国竞争力计划》，2007年的《2007—2012年战略规划》。2009年，美国奥巴马政府也制定了一项庞大经济刺激计划——《2009年美国复苏与再投资法案》。在这项总额巨大的投资计划中，超过1,000亿美元（占12.7%）用于资助公立学校和高等院校，投资项目涵盖了教育领域的所有方面。正如奥巴马2009年3月10日在全美拉裔商会上所说：“在全球化经济中，一个人所拥有的最有价值的东西就是他的知识，教育已经不仅是通往机会和成功的途径，而且也是获得成功的先决条件。今天，那些在教育领域强于我们的国家，明天也必将会在全球竞争中超越我们。”

除了国家层面制定教育规划之外，伴随着高等教育普及化发展，关注高等教育内部质量保障（internal quality assurance, IQA）成为提高高等教育质量又一重要趋势。例如在内部质量保障中引入企业质量监控的ISO9000，以及实施论证、审核评估等。在世界发达国家高等学校，有关内部质量保障建设已经进入到系统化、精细化、标准化、规范化的成熟发展阶段，高校内部形成了包括课程测评（Course evaluation）、专业评估（Programme evaluation by student survey）、教学指导、检查（Teachers' supervision）、教学质量监测（Programme monitoring）、学生学业评价（Assessment of students' workload）、毕业生跟踪调查（Graduate tracer studies）、用人单位满意度评价（Employer satisfaction surveys）、用人单位参与（Involvement of employers in study program revisions）等一系列保障手段，这些手段通过学校整体目标整合在一起，又与外部质量保障互动，共同构成了现代意义的大学教育质量保障体系。

发展中国家高等教育质量保障也同样面临挑战。在一些发展中国家还面临着经费和资源短缺以及信息技术缺乏等问题，他们正迫切寻求一些既经济节约又非常有效的内部质量保障机制。为寻求解决高等教育质量危机的有效途径，联合国教科文组织于2014年发起了一项包括中国、德国、智利、孟加拉国等8个国家在内的高等教育质量内部保障国际案例比较研究，即“高等教育内部质量保障优秀

原则和创新实践项目（Exploring Good and Innovative Options in Internal Quality Assurance in Higher Education）”。其研究最主要目的是了解发展中国家内部质量保障现状并提出内部质量保障原则，从而为发展中国家提供借鉴和示范意义。

与此同时，世界发达国家和地区高等教育质量建设进入一个新阶段，即质量文化建设。2009年7月，联合国教科文组织在巴黎举行世界高等教育大会。会上发布的《社会变革与高等教育发展新动力》公报指出：“在当代高等教育中，质量保障无疑起着至关重要的作用，而且必须包括所有利益相关者。质量的实现既要求建立各种质量保障体系，形成多种评价模式，同时更需要在机构内部形成一种质量文化”。欧洲大学联合会也于2002—2006年实施了题为“质量文化课题”的研究，研究工作涉及欧洲36个国家的134所高校。经过数年的研究，课题组针对高校如何培育质量文化提出八项具体“优秀原则”：①增强职工对学校的认同感；②培养学生的参与意识；③重视内部沟通并赋予教职工权力；④对于评估程序和标准达成一致；⑤对于关键数据做系统的定义、收集和分析；⑥吸纳各方面（教师、学生、家长、雇主等）的适当参与；⑦重视自评；⑧评估后及时跟踪研究并改进工作。与此同时，从2007年起，经济合作与发展组织（OECD）在其永久性教育计划“高等教育机构管理”（IMHE）下，专门设立“教学质量提升”（FQT）项目，旨在通过提供科学合理的质量标准框架和总结推广优秀教学实践案例，促进高校质量保障和提高人才培养质量。

高等教育质量建设是一个世界性命题，既有高等教育大众化内在逻辑需要，也有激烈国际竞争的推动。高等教育每次质量建设往往伴随着质量危机，进而从质量危机意识上升到质量国家战略，再从质量战略分解为具体的质量建设行动计划、制度框架建设及更为深层的质量文化建设。今天的高等教育质量标准，已经不再是一所大学、一个国家的质量标准，而是与国际接轨的质量标准。显然，我国要建设高等教育强国，就必须使高等教育改革置身于世界高等教育发展潮流中，把握高等教育质量建设发展方向，这样中国高等教育质量建设才能看

得准，走得远，发展得好。

## 二、高等教育质量建设内涵的国际视野

高等教育质量究竟是指什么？教育质量是价值选择，还是技术管理？判断教育质量高低的标准是什么？质量是否可以人为控制？理解这些命题，需要从国际视野深刻理解高等教育质量的内涵与特征，这既是中国高等教育质量建设的前提，也是推动中国高等教育走向国际化的必经之路。

1. 高等教育质量具有明确的指向性。高等教育质量究竟是指什么？这是讨论高等教育质量建设的前提。2009年联合国教科文组织第二次世界高等教育大会公报《社会变革与高等教育发展新动力》提到：“质量标准必须反映高等教育的总体目标，特别是学生的批判性与独立性思维、终身学习能力的培养等目标。标准应鼓励创新和多样性。保障高等教育质量要求我们充分认识到吸引和留住合格、专业且敬业的教学及研究人员的重要性。”从联合国这一公报看出，高等教育质量首先是指人才培养质量，高等教育质量危机也常常是指人才培养出现了问题。如1995年，美国卡内基教学促进会由于不满研究型大学忽视本科教育，经过长达4年的研究于1998年发表了《重建本科教育，美国研究型大学发展蓝图》（简称“博耶报告”），呼吁各大学给予本科教育更多的重视并提出了10条改革建议。报告的发表引起了巨大的反响，以哈佛大学为首的研究型大学掀起了本科教育改革的高潮。此后，针对美国研究型大学现状，陆续有不少反思大学教育的警醒力作，如《失去灵魂的卓越》《回归大学教育之道》等，这些著作均以作者亲身经历，反思了美国研究型大学的本科教育宗旨与目标，直接剑指美国最为顶级大学人才培养质量的不足和缺陷。中国近些年来由“钱学森之问”引发的对于高等教育的整体反思，其核心和焦点依然是人才培养质量。所以，就其指向而言，高等教育质量首先是人才培养质量。

2. 高等教育质量标准是多维价值判断。特别需要指出的是，一说到高等教育国际化，人们就试图去寻找国际上的高等教育质量标准。然而事实上，高等教育质量并非是一个恒定不变的标准，而是一种多维的价值判断。这种价值判断是对高等教育规律和本质的一种把握，是社会对教育活动的一种目的期待。这种期待不是绝对的，而是相对的、

综合的。1998年联合国教科文组织第一次世界高等教育大会公报《面向二十一世纪高等教育宣言：观念与行动（草案）》就明确指出“高等教育质量是一个多角度的概念，它应包含其所有的功能和活动：教学和学术活动，研究、奖学金、队伍建设、学生、基础设施，社区服务和学术环境”。“质量保障是当前高等教育至关重要的任务，必然涉及所有利益相关方。质量保障不仅要求建立质量保障体系和评价模式，而且要求促进机构内部质量文化的发展。”再以欧洲博洛尼亚进程为例，多年来，欧盟一直在寻找建立统一的质量标准，但由于各国政治经济文化背景不同，这种一体化进程推进一直是非常艰难的。而2014年，欧盟正式启动了“多维度全球大学排名”（U-Multirank），为不同国家高等教育质量比较找到一个可行的方法途径。该系统是一个全新的、立足全球的多元排名工具。它以用户导向、多重维度、机构可比性、排名多层次和方法可靠性五大原则，设计了包括教学、科研、知识转化、国际化和地区参与等五大绩效维度指标，试图为公众展示了一个多元、立体、整体和多样的高等教育质量发展维度。

高等教育质量发展的多维性告诉我们，对于高等教育质量的判断不能从单纯的某一个维度进行简单判断。高等教育质量不仅要关注具体的技术标准，教学要素投入，以及过程监控体系建设，更应关注培养目标设计的科学性，培养模式选择的合理性，从目标设计、模式选择、过程监控和结果输出等整体考察学校的人才培养质量。同时也应看到，在高等教育发展不同阶段各国出现的高等教育质量也具有其阶段特殊性，对于质量的理解和内涵也是有所侧重的。就中国而言，在前一阶段，由于理论研究的相对滞后和高等教育自身发展的阶段性，对于质量的关注主要集中于要素投入，重点包括师资、经费、办学空间等基本办学条件。相反，对于高等教育内部质量保障体系建设以及质量管理的运行机制则关注相对不足。为克服这一不足，教育部评估中心提出了从五个维度来判断高等教育质量的整体标准，即高等教育质量的社会适应度、目标达到度、条件支撑度、质量保障度以及用户满意度。可以说，这“五个度”从整体上反映和把握了中国高等教育质量的状态。当然，教育质量多维性也不是要求在所有的维度方面平均用力，而是根据高等

教育发展的具体问题有所侧重，有所为，有所不为。就当前发展任务而言，这种整体性从其切入点上说，应强调目标导向。强调学校办学目标定位，以及为实现这一目标学校在组织架构、政策制定、资源配置、人才培养模式等方面的制度设计与安排以及最终教学效果产出是否与预期目标相吻合。这种趋向，既是世界高等教育质量保障的共同趋势，也符合审核评估所要求的“注重以学校办学定位和人才培养目标为导向，关注学校目标的确定与实现”。

3. 高等教育质量建设导向以生为本。质是事物内在的规定性，量则是这一规定性满足人的需要的程度。在高等教育领域，从不同利益相关者出发，对于高等教育质量存在着不同价值判断，形成对于高等教育质量的不同看法，包括：质量就是卓越；质量就是符合标准；质量就是目标適切性；质量就是达到机构既定目标的效果；质量就是用户明确需求和潜在需求的满足度。但从国外的做法看，尽管对于高等教育质量存在着多元理解，但在实践层面已经形成一个共同趋势，即对于质量关注焦点已经转向学生发展，由此产生了“以学生为中心”“基于成果导向”和“持续质量改进”等重要理念，成为新时期高等教育质量保障的重要行动指南。

以学生为中心是近年来高等质量保障的一个重要趋势。如英国于2011年6月发布《把学生置于体系中心》高等教育白皮书，这是世界首次把以学生为中心理念上升为国家政策框架。白皮书提出，要建立更透明的高等教育市场化体系，增加高校之间的良性竞争，增强为学生服务的意识，进一步提高教学质量，切实维护学生作为高等教育消费者的合法权益。英国质量保障署的核心理念就是把学生和公众利益置于工作的中心，基于这一导向，质量保障具体措施也重点围绕学生展开。

与“以学生为中心”密切相关的另一重要理念——“基于成果导向”的教育质量（Outcome-based Education, OBE），这一质量理念反映了近年来高等教育质量发展的又一大转变。这种质量发展导向遵循“以学生为中心”的教育理念，聚焦于学生受教育后“学到了什么”和“能做什么”。如从20世纪90年代以来，基于“增值”（value added）评估方式迅速成为美国高校本科教育质量的主要方式。该评估方式关注学习成果评估

（Student Learning Outcomes Assessment），注重对学生学习经历、学习投入调查。其中较为典型的如《全美学生学习性投入调查问卷》（National Survey of Student Engagement, NSSE）以及《加州大学本科就读经历调查问卷》（University of California Undergraduate Experience Survey, UCUES）。目前基于成果导向的质量保障在美国、英国、德国、加拿大等发达国家已有了多年的理论与实践探索，其理念也被以工程教育认证为代表的质量评估实践所采纳。美国ABET认证、加拿大CEAB认证、欧洲EUR-ACE认证等，质量评估已经从教育投入评价转移到对教育产出（能力、成果、效果等）的评价上。又如以经合组织（OECD）、欧盟（EU）为代表的国际组织开发出了“高等教育学习成果评估”（AHELO）、“全球大学多维排名”（U-Multirank）等国际质量监测评估项目，这些项目聚焦评价学生的学习成果，强调学生的满意度调查以及毕业生的学习产出。中国“五位一体”的高等教育评估制度以及“五个度”的质量标准，始终坚持“以学校为主体、以学生发展为本位”，致力于打造“持续改进”的质量文化，在理念和标准上体现了国际实质等效，说明了我国高等教育质量保障已经与国际高等教育改革的主流方向接轨。

4. 高等教育质量管理从经验转向科学。大学教学质量从长远目标而言是一个追求至善的过程，是永恒的主题。但从其阶段性任务而言，它又是一项具体的管理工作，需要明确的目标设计、要素投入、过程管理以及结果评价。高等教育质量既是价值判断，但也是一个底线保障。特别是随着高等教育大众化进程的不断推进，高等教育系统日益复杂。在信息化、大数据时代背景下，传统经验管理模式已很难有效地把握质量的内涵。高等教育质量管理需要从经验走向科学，需要从制度及运行机制层面建立相对科学、规范质量保障与监测机制。以美国新英格兰地区的评估标准为例，内容包括了使命与目标、计划与评价、专业与课程、教师、图书馆与信息资源、体育设施与技术资源、财务状况、学校事务公开、完整性等11项指标内容。同过去的指标体系相比，新的评估标准的一个重要变化是评估体系完全是一个宗旨性的标准，更多是引导性的。但是所有这些宗旨性标准背后必须要有一个可靠的事实和数据支撑材料，以此证明高等教育质量

与其办学目标相适应。

再从世界高等教育三大排行榜看，从市场角度对于高等教育质量监控更是完全以数据说话。如在《美国新闻与世界报道》的排行榜中，对高等教育质量就保留了入学率、专业保有率、毕业率等多方面的指标。以毕业率为例，根据2014年《美国新闻与世界报道》对美国前200名以内大学（national universities）的六年毕业率统计结果可知：排名靠前的高校其毕业率较高，排名越靠后的高校其毕业率也随之降低。其中排名在前50名的大学，毕业率介于80%~98%；排在51~100名的大学，其毕业率介于66%~84%；排在101~150名的大学，其毕业率介于53%~77%；排在151~200名的大学，其毕业率介于42%~69%。

对比分析我国高校毕业率，则普遍偏高，而且不同办学层次的高校之间的毕业率几乎没有差异。根据对2004—2014年的统计，普通本专科生的毕业率一直保持在96%~98%之间。学位授予率从87.85%不断攀升至97.79%，并在2011年前后一直与毕业率保持一致（见图1）。这说明，一方面毕业生质量有保障，满足了学位授予质量基本要求，另一方面，随着中国高等教育大众化进程加快，各高校对于质量管控的底线却呈现放松的迹象。近年来国家已经意识到这一问题，陆续以质量报告的形式来发布高等教育质量发展状况。特别是教育部评估中心开发了国家数据平台，通过对人才培养质量内涵各项数据的采集，适时分析高等教育人才培养质量状态，可以说为我国高等教育质量监测找到了一条新的技术方法。

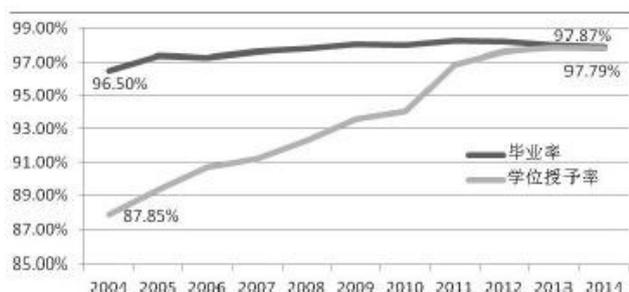


图1 2004—2014年普通本专科毕业率和学位授予率

### 三、中国高等教育质量建设的特殊性

从国际视角反观我国高等教育质量建设，就会发现在前一阶段我国高等教育质量建设表现出一些非常特殊的现象。这种现象包括：从宏观上主要集中在学校师资、经费、设备等一些基本办学条件建

设，而较少从人才培养目标、人才培养模式改革来考察人才培养质量。从中观上看，学校内部对于教学质量的关注还局限于教学改革本身，而较少从人才培养、科学研究以及学科建设整体综合改革来考虑提升人才培养质量。从微观看，各高校工作重心主要集中于质量保障体系的构建和完善，而较少从以学生为中心，从学习效果的角度来观察。从高等教育质量保障主体而言，政府始终在质量保障过程中起着主导力量，学校在质量保障中的主体地位和责任意识没有完全觉醒。这种质量保障格局一方面导致政府在质量管控中过细但不到位，另一方面学校内部质量保障处于一种粗放管理，精细化、科学化以及有效性、针对性都亟待加强和提高。这些方面都说明中国高等教育质量建设还处于一种经验管理的探索阶段，其科学性和成熟度与西方发达国家的高等教育质量管理相比存在较大差距。这种差距显然既与我国经济发展水平有关、与高等教育发展阶段性有关，也与传统历史文化有关。

从经济发展水平制约来说，改革开放以来，我国以“后发优势”在短短几十年时间内完成发达国家高等教育大众化任务。目前，我国高等教育绝对规模稳居世界第一，师资队伍绝对数量全球居首。中国高等教育竞争力和吸引力不断增强，已成为世界第三、亚洲第一的留学生接收国。这些方面的成就很大程度上得益于改革开放30多年来经济持续稳定增长，为高等教育发展筑牢了强大的经济基础。但同时也应清醒看到，中国高等教育发展属于一种后发外生型模式，高等教育发展起步晚、发展快，体量大、底子薄且发展不平衡。截至目前，我国主要劳动年龄人口（25~64岁）中每百人接受高等教育仅有4~5人，而OECD成员国和欧盟21国2013年的平均水平为33.3人。中国普通高校师生比近五年来基本稳定在17.5：1左右，而OECD和欧盟国家2012年师生比的平均水平分别是14：1和16：1。自2012年开始，中国财政性教育经费占GDP的比例达到了4.08%，而2011年OECD国家和欧盟21个国家财政性教育经费占GDP比例的平均水平为5.6%。这说明，在相当长一段时间内，资源短缺仍是制约中国高等教育质量建设的重要因素，持续加强高等教育投入仍是提高高等教育质量的关键手段，这是由中国高等教育发展阶段性所决定的。

从高等教育历史惯性制约而言，新中国成立

后，中国实施了与计划经济相适应的专业教育模式。尽管后来市场力量不断消解这一模式，但专业教育至今仍然带有很强的历史惯性，形成高校人才培养非常特殊的“中国模式”。这种特殊性包括：专业设置、课程设置、教学模式、教学运行机制、资源配置等。其一，就专业设置来说，学科专业本来只是一个知识体系分类，只具有统计的意义。但在中国高等教育管理、学科专业成为一种资源配置体系、以学科为基础的系科专业、学院设置导致了学科专业设置部门所有制，从根本上割裂了学科专业之间内在联系。这种割裂最终导致学生学习兴趣得不到满足、跨学科专业交叉设置难、教学资源得不到充分共享等问题。其二，就课程设置来说，本来课程结构只是反映学生知识结构，必修课与选修课、主修课与辅修课、基础课与专业课只是根据学生的知识体系需求所做的区别。但是，由于资源配置的部门所有制及深层利益关系，这种柔性区别成为刚性管理，从根本上割裂了知识本身的内在逻辑联系，造成了当前课程结构存在的主修与辅修、选修与必修、本科生与研究生课程完全分开，学生知识狭窄，视野狭隘，理论与实践脱节、做人与做事、动手与动脑割裂。其三，就教学模式而言，教师注重以“教”为中心、忽视学生学习效果。注重课堂教学讲授、忽视课后作业辅导。注重期末考试，忽视平时学习反馈；学生学习注重课堂听讲、忽视课外自主学习。注重理论学习、轻视实践训练。注重期末考试，忽视平时学习。其四，就教学运行机制来说，中国大学组织管理架构更多考虑与上级主管部门相对应，更多从学科专业建设需求考虑。而国外大学教学管理的组织架构更多围绕着学生和教师服务需求来设置。例如注册中心、选课中心、教师发展中心。其五，就资源配置来说，政府对于大学资源的配置除了经常性事业费之外，更多是带有传统计划经济留下来的思维方式，通过大大小小的各种各样的工程、计划对高校进行调控。而欧美一些发达国家在高等教育质量管控方面更多强调管、评、办分离，更多依赖于第三方评价。显而易见，中国高等教育人才培养呈现的这些问题，是高等教育质量建设进程中无法回避的问题且已形成惯性制约。谈及中国高等教育质量建设，就不得不面对这种惯性，并且要努力克服这种惯性带来的阻力，打破固化思维，持续进行人才培养模式的改

革与创新。

从文化传统制约而言，中国教育历来秉承“建国君民”传统，当国家实力强大时，往往以官学为主，相反当国家力量式微时，往往私学兴盛。从这点上说，中国高等教育大众化既不会出现美国两年制社区学院，也不会出现日本短期大学模式，主要靠公办高校的改制和转型发展，民办教育力量是高等教育发展的一个补充。这种发展模式与其说是中国教育市场不成熟，勿宁说文化传统的力量仍然十分强大。“学而优则仕”至今影响着社会文化心理，这不仅造成整个社会“重学轻术”，而且也使高等教育在其发展过程中一直排斥职业技术教育。这种影响典型的例子就是过去一段时间存在的盲目“专升本”风潮，高校办学目标的趋同以及人才培养的同质化现象，这也是中国高等教育转型发展过程遇到不同于西方国家的文化心理阻力。在相当长一段时间内，我国高等教育是为学生未来谋生做准备，高等教育属性仍然是基于普通教育基础之上的专业教育。而不是马丁·特罗所描绘的那样，在普及教育阶段，高等教育属于终身教育的范畴，更加强调通识教育，更加强调人的自我发展，接受高等教育取决于个人的意愿追求。这些文化传统显然是中国高等教育发展阶段性所特有的，是探讨中国高等教育质量命题不可回避的文化语境。

从高等教育面临的外部环境说，当前中国高等教育发展面临着诸多挑战，其中主要来自两个方面：一是经济转型带来的挑战，二是世界科技竞争带来的挑战。从经济转型来说，党十七大报告提出，促进经济增长方式由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。十八大把加快转变经济发展方式作为经济建设最为重要的主题，并提出了新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“新四化”发展思路。2014年底，中央在经济工作会议提出了“经济发展新常态”，“中国经济从高速增长转为中高速增长；中国经济结构不断优化升级；中国经济从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。”这些挑战对于高等教育类型、层次、结构、人才培养模式等各个方面，都会带来前所未有的影响。再从世界科技竞争挑战看，以创

新促增长成为世界经济共同发展的共同趋势。2009年，美国制定了“创新战略：迈向持续增长和高品质就业”，提出了美国发展创新型经济的框架。2011年，美国把先进制造业、清洁能源、生物技术等作为国家优先发展的领域，并投入3亿美元用于与产业界合作。德国政府提出到2015年科研投入占国内生产总值的3%，教育投入占国内生产总值的7%。为应对新一轮科技革命及工业4.0的挑战，我国于2015年提出中国版的工业4.0——《中国制造2025》，提出以创新驱动、质量为先、绿色发展、结构优化、人才为本为基本方针，力争通过创新发展战略实现从中国制造到中国智造。不难想象，高等教育在多重严峻挑战下，不仅要解决人民群众接受高等教育的强烈愿望，而且要强力推动高等教育成为国家创新战略的重要驱动力。所以，同西方发达国家高等教育走过的历程相比，中国高等教育发展承载着更多的使命和责任，这种使命和责任会使高等教育结构和职能发生一系列重大变化，甚至在某些方面可能出现变革性的裂变。这些方面显然是中国高等教育质量建设过程中不可忽视的前提和背景。

#### 四、提高中国高等教育质量的若干建议

高等教育质量建设命题是一个非常具有国际化色彩的命题，又是中国高等教育在一定发展历史阶段呈现的特殊话题。这种国际性和特殊性的双重属性说明，解决中国高等教育质量问题，既要从国际视角主动借鉴和吸收国际高等教育的成功经验，又要立足中国高等教育发展自身阶段特点和实际情况，充分发挥高等教育发展的“后发优势”，实现“跨越发展”和“弯道超车”。就当前和今后一段时间而言，中国高等教育质量建设应着重解决结构调整问题、投入保障问题、人才培养的中心地位问题、人才培养模式改革问题、质量保障体系建设以及国际化等问题。要解决这些问题，需要结合对中国高等教育质量的研判分析，坚持调结构、保增长、促改革、转方式、国际化的总体方向，全国上下形成一揽子工程，从国家层面、地方政府以及高校找准角力，同时发力，形成合力。

1. 要重点调整优化高等教育结构，助推中国经济转型和社会协调发展。高等教育结构包含了高等教育布局结构，类型、层次科类结构，体制结构等多方面内容。按照马丁·特罗的理论，高等教育

进入大众化后，不仅仅体现在规模数量发生变化，同时也体现在高等教育内部系统都发生了变化。对于这种变化马丁·特罗用隧道指示牌作比喻，从精英教育进入大众教育，高等教育会进入一个非常不一样的发展阶段。但就中国情况而言，在过去高等教育跨越式发展大背景下，中国高等教育在短短不到20年时间来就完成西方发达国家高等教育大众化的目标任务。这种快速发展模式使中国高等教育在其前进过程中似乎来不及看到这一“指示牌”，对于高等教育大众化理解局限于“毛入学率”这一数量概念，而对其他方面的变化却没有给予过多的关注。如我国工业创造的附加值占整个国民经济已达到45%的比例，但是我国普通本科高校无论从毕业生、在校生、还是招生方面大约只占到33%。在整个国民经济发展中，农业所创造的附加值平均为9.64%，但我国普通高校的农学专业和学生数比例都相当小，长期平均不到2%的比例。又如，随着经济一体化现象，中国经济发展出现资本、劳动力、资源等向某一区域综合汇集的特征，形成了包括长三角、珠三角、长江沿岸、海峡西岸、环渤海湾等不同的经济带和综合经济区。但是，我国高等教育区域结构布局一般沿袭东部、中部和西部的发展思路，而较少考虑从区域经济发展来考虑高等教育区域布局和人才流动，高等教育管理行政壁垒在一定程度上又加强了人才培养的同质化现象。再如中国制造业从业人口中本专科生平均在28.5%，但专科毕业生只占13.5%，这说明在整个制造业中，一线的技术工人缺口非常大。金融业从业就业人口平均在3.3%，但是有关财经类专业的专科毕业生平均约占20.8%，明显供过于求。

以上这些方面说明，在过去一段时间内，高等教育发展重点始终是外延发展。这种发展模式在高等教育规模扩张的前期阶段，确实迅速培养了大量的社会所需的专门人才，为经济和社会发展提供了强大的人力资源和智力支持。但是，随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“新四化”发展思路以及经济增长方式转变，逐步实施这种粗放发展模式已经越来越显露其发展的瓶颈，尤其高等教育结构方面迫切需要进行及时调整。基于这一现状，建议把调整结构作为提高高等教育质量的重点，从国家层面说，应着力加强顶层规划设计，根据国家发展战略需求，选择时机启动高等教育学制

系统改革，引导全国各地高等教育分层分类发展。要加快高等学校设置分类标准，引导各地方政府、各高校主动适应地方经济发展需要，根据自身优势，提高办学特色和办学水平。从地方政府层面说，应着力于高校类型结构优化，根据地方经济结构和产业结构发展，统筹各级各类教育，推动地方高校转型，把主要办学思路转到服务地方经济社会发展上来，转到产教融合、校企合作上来，转到增强大学生就业创业能力上来。从高校自身层面说，应着力于层次结构和专业结构优化，主动结合地域特色和区域优势，科学合理定位学校的层次类型、办学定位和办学目标，全面优化内部学科专业结构，增强人才培养与社会产业结构之间的契合度，克服同质化现象。

2. 要保证高等教育投入稳定增长，强化高校教学基础设施的内涵建设。教育经费投入是高等教育发展的基本保证。从世界各国高等教育投入情况看，随着近年来经济增长困难，各国不同程度削减政府的公共财政投入，高等教育面临着财政紧缩压力。而就中国情况而言，从绝对数看，过去一段时间，高等教育处在大投入大发展阶段，国家公共财政经费连续十年保持平稳增长，国家教育总经费成倍增长，高校绝对经费数量保持继续增长，生均拨款水平达到历史上最高水平。然而，从高校教育经费占全国总经费比例看，总体略有下降。并且不同高校经费投入不平衡，很多新建本科院校的生均拨款尚未达到国家基本要求。从各类高校人才培养的基础公共设施看，生均水平普遍较低，并且不同类型高校不平衡。其中部分指标生均水平（如固定资产总值和生均教学、科研仪器设备值）近两年连续呈下滑趋势。高等教育这种投入反映了中国高等教育发展阶段基本特征，即总量大但生均水平低。从这一意义说，我国高等教育经费投入不仅不足，相反在今后相当长的一段时间内，还要继续加大投入，把加大投入作为提高高等教育质量的首要条件。

从国家层面说，建议国家把保持教育经费的持续稳定增长作为一项基本要求。要确保教育中央公共财政支出绝对量和相对量同时增长。建议国家进一步出台政策，提高学费收入用于日常性教学比例，确保高等学校专项教学改革经费以及实践实习经费。从地方层面来说，要确保地方政府在高等教

育投入及比例双增长，确保生均拨款水平达到国家规定要求。从学校层面来说，要确保教育教学经费比例逐年增长。鉴于高等教育公共基础设施现状，建议国家进一步完善专项修购的政策，引导和鼓励各高校把中央专项修购计划用于强化高校的内涵建设，防止辅张性建设。

3. 要全力强化高校师资队伍建设，推动人才优势向人才培养优势转化。师资队伍是高等教育质量保障的关键。经过前一阶段建设，队伍建设取得了长足发展，高等教育教师队伍的规模、数量实现了较大规模增长，高校教师数量稳居全球第一，相当程度上缓解了高等教育规模发展的瓶颈问题。但是，另一方面也应看到，高校师资短缺依然严峻，高校师生比仍然偏高，高校教师队伍整体年轻化明显，中初级职务和中青年教师成为大学教师队伍主体。大学师资队伍学缘结构尽管有所改善，但吸引国际一流人才的竞争力还不足，从全球引进人才的力度还有限，大师级领军人物和学科带头人尤其缺乏，高层次人才分布总体数量不足且分布不平衡。并且还看到，在不合理教育评价机制引导下，高校教师重科研轻教学，重智育轻德育，重知识传授轻思想方法启迪仍不同程度存在。根据2013年部分高校抽样统计，各高校给本科生上课教授数占教授总数的比例平均值为84.02%，基本达到教育部规定的要求。但是从总体上看，高水平教师投入到本科教学人数还十分有限，师德师风建设仍然是一个长期坚持不懈的任务。

基于师资队伍建设这一现状要求，从国家层面说，建议进一步修订《教师法》，完善教师资格条例，提高教师的准入门槛标准。继续实施重大人才引进工程和培育工程，加大力度引进和培育一批学科领军人物和重要学术带头人。继续实施“教学名师”工程，倡导和引领高校教师强化师德师风建设，把主要教学精力投入到教学工作和人才培养上。继续实施“教师教学发展中心”建设计划，引导各高校建立长效的教师教学培训机制，全面提升教师的教学能力。从地方政府层面，建议进一步加大对于国家重大人才引进工程、教学名师工程以及教学能力建设的配套支持。适应地方高校转型发展需要，推进高校教师资格制度改革，制定教师分类管理和分类评价办法，引导高校师资队伍从单纯的“学术型”向“应用型”“双师型”和“实践型”

多样发展，从源头上解决人才培养与实践脱节问题。要改革教师聘任考核制度的行政主导倾向，推动高校、行业、学术协会共同参与教师职务晋升机制。从高校自身来说，要进一步加大教师队伍引进力度，从根本上解决教师队伍力量不足问题。要狠抓师德师风建设，把教授上课制度作为高校领导的一把手工程，推进学校形成常态化的校内年度审计制度。要深化高校内部综合改革，改革薪酬分配办法，实施教师工作分类考核评价体系，建立符合教学工作规律和科研工作规律的人才使用制度。要强化教师业务水平和教学能力，建立教师教学发展中心等专门组织机构，使教师教学能力培训成为常态化机制。要进一步加强青年教师教学能力建设，完善助教培训机制，严格教师资格准入制度。要重建基层教学组织，完善教研室、教学团队、课程组等教学制度，发扬传帮带等优良传统，在全校上下形成尊重教学、严肃教学、敬畏教学的良好教学质量文化。

4. 要全面深化教育领域综合改革，大力推动大学生创新创业教育改革。提高高等教育质量必须从改革中要动力，从改革中寻找发展的潜力。1998年，联合国教科文组织在面向二十一世纪高等教育宣言中提出，高等教育机构必须教育学生，使“他们能够批判地思考与分析问题，寻找社会问题的解决方案并承担社会责任”。同时大会还提出另一个重要观点：“培养首创精神和学会创业，应当是高等教育主要关注点，目的是使毕业生更加容易立业。高校毕业生不仅越来越少地被称为求职者，相反，他们将更多地成为创业者”。就中国前一阶段的改革来说，在中央一系列重大综合改革计划推动下，各高校协同育人取得了新突破，大学生实践创新能力培养也有了新抓手，各大学办学目标将逐渐趋于多样化，相当程度上扭转了一段时间以来高校办学目标同质化现象，初步形成了多样化人才培养新格局，这些方面说明高校已经从规模为特征的外延发展转向以提升质量为核心的内涵发展。但是，另一方面也应看到，由于现有体制机制的制约以及历史惯性的影响，高校的人才培养与社会需求还存在着诸多脱节，教育过程中还存在着重视学术导向轻视职业应用导向，重视智育轻视素质教育，课堂教学重知识传授轻思想品德养成的问题。特别是高校学生创新创业教育未形成长效机制，大学生科技

成果转化缺乏平台，在融资、风险、投资方、市场营销方面还没有形成企业与高校之间的对接机制。不同类型层次高校创新创业教育不平衡，特色不明显，还没有总结不同类型高校创新创业训练的规律与特点。基于这一现实，建议国家把推进产学研政相结合，提升学生创新创业能力作为一项重要应对策略，引领高等教育持续深化教育教学改革。

从国家层面说，建议国家教育主管部门从落实国务院办公厅《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》入手，继续强化高校从制度建设、机制保障、组织机构、课程设置、师资队伍、实训实践等方面深化人才培养模式改革。建议国家进一步改革科研管理方式和科研经费资助模式，引导高校主动与行业对接，推动高校科研工作主动瞄准社会急需的科技创新关键领域、重点环节进行重点攻关。从地方层面说，建议地方政府抓紧研究制定校企合作促进办法，制定出台相应优惠等政策，带动合作办学、合作育人、合作就业、合作发展的人才培养模式的改革。建议搭建创新创业平台，支持鼓励高校技术发明、转让，鼓励地方高校与企业共建实验室、工程研究中心、研究开发联盟等研究机构，鼓励地方高校的教师和学生参与企业的科技创新活动，加速科技成果在企业中的推广和应用。从高校层面说，建议以创新创业教育为引领，进一步总结“卓越”教育计划、“大学生创新创业训练计划”等一批重大教学改革工程的成功经验，制定和出台政策，鼓励和吸引各个行业部门参与高校人才培养，形成校内外联动的人才培养新机制。建议改变教师教学科研工作评价方式，鼓励教师对接行业发展需求，及时更新教学内容，增强教学的应用性与时效性。建议从制度上改革大学生创新创业训练模式，从学期安排、课程修课、学籍管理、项目设计、创业指导、创业培训、融资渠道、技术支持、风险管理、场地租赁等方面为大学生开展创业提供便利支持。

5. 要切实推进教育管评办分离，转变高等教育质量管理治理方式。推进教育管办评分离是世界高等教育质量保障的重要趋势之一。从世界范围看，自上个世纪90年代以来，在一种新公共管理理论的推动下，欧美一些发达国家纷纷设立了独立或半独立的高等教育质量保障机构，形成了高等教育质量保障的第三方中间力量，持续不断对高等教育

质量进行评估与监测。就我国情况而言，自《教育规划纲要》实施以来，我国政府围绕着建立政府、学校与社会的新型关系，基本形成了政府宏观指导、学校自我管理、社会多元主体广泛参与的高等教育质量保障新格局。特别是近年来，教育部以新的理念、新标准、新的技术方法，从顶层设计“五位一体”教学评估制度，改变“一把尺子量不同高校”的做法，突出了“用自己的尺子量自己”，促进高校自主发展和特色建设，各高校基本建立了内部质量监测评估体系。但是，从总体上说，我国高等教育质量保障总体上还是以政府为主导，政府在质量保障中的主导惯性作用还非常强大，高校作为质量的主体地位还没有得到充分发挥，在一定程度制约高校从现代大学制度来整体系统考虑质量建设，质量保障的整体性、系统性明显不足。基于这一现状，建议国家继续深入推进“管评办”分离，把“管评办”分离作为推进高等教育质量管理方式的一项重要推力，推进高等教育公共治理结构改革，推动高校从现代大学制度层面从顶层设计强化内部质量保障体系建设。

从政府层面说，建议进一步简政放权，应用立法、评估、经费调控、政策指导等多种方式，增强地方政府统筹协调能力，推动高校主动适应经济社会发展。建议国家加强高等教育立法工作，启动修订《高等教育法》，制定《大学组织法》，完善《普通高等学校设置条例》等法规条例，为高等教育质量保障体系建设提供法律保障。要进一步加快行政审批制度改革，切实下放权限，给予高校更多办学自主权，调动学校自主办学积极性。要进一步扩大社会参与教育评价领域，推动高校信息公开制度，主动完善国家、省级和高校三级质量报告制度，探索社会公众监督高校的有力机制。要进一步健全“五位一体”评估制度，把评估作为强化质量保障的重要“抓手”，建立教学评估与生均拨款挂钩制度，进一步完善国家、省级、学校分层管理、分类评估的运行机制。要进一步完善教学状态数据库建设，依托国家数据平台，形成国家、省级和高校三级教学状态数据监测机制。从高校层面说，要进一步理顺校院两级管理、学术组织与行政部门之间的关系，明确各自在质量保障中的地位与责任，从制度上确保本科教学质量监控和保障体系环节严密、科学合理、运行有效、执行严格。要转变重教

学科研队伍一线建设，轻管理服务队伍二线建设观念，加大力度强化质量保障队伍建设，提高教学管理的服务和水平。要完善以学生为本，基于学生学习效果的内部质量保障体系建设，利用现代教育信息技术，完善质量监控手段，特别加强质量管理信息公开制度和质量信息反馈制度，广泛吸引社会用人单位参与质量监管，形成多元共治的高校质量管理新模式。

6. 要加强高等教育信息化建设，以技术变革倒逼高等教育教学改革。教育信息化特别是互联网迅速发展给教育带来革命性变革。1998年联合国教科文组织在世界高等教育宣言首先明确指出，“新的信息技术和通信技术的快速突破，根本性地改变了知识的开发、获取和传递的方式。高等教育必须率先利用这些技术的优势和潜能，坚持公开、公平和国际合作精神。”同时提出，建立新的学习环境，消除距离障碍并发展高质量的大众教育体系，为社会进步和民主化服务。就中国情况而言，自《教育规划纲要》实施以来，中国高等教育在数字化校园建设，优质教育资源开发与应用，应用信息化手段创新人才培养模式、转变教育发展方式方面取得了不少成就。但是，也要看到，中国高等教育的信息化也存在规划不足、投入不够、分散建设、标准不统一、优质教育资源覆盖面窄、教师使用不积极等问题，尤其在信息技术与教育教学的深度融合，与发达国家相比，我国仍存在着相当的差距。与此同时，还应看到中国高等教育发展不平衡，并且受体制和机制等方面束缚，高等教育资源无论从宏观还是微观方面考察，部门条块分割现状仍然存在，高等教育资源的紧缺与浪费同时并存。从世界高等教育发展看，各国都把教育信息化作为加速高等教育现代化建设，优化教育资源配置，解决高等教育资源短缺的一个有效办法。基于这一现实，建议国家把推进信息化建设作为加速推进高等教育现代化建设的重要策略，以技术变革倒逼高等教育教学改革，推进教育教学资源共建共享。

从国家层面说，建议加强教育信息化的顶层设计，完善信息化技术标准，加强国家高等教育资源公共服务平台与国家数字教育资源中心，形成数字教育资源汇聚和共享机制。从国家层面推进建立国家平台与地方、企业平台互联互通与协同服务，建设覆盖全国的数字教育资源云服务体系。从地方层

面说,建议地方政府加大教育信息化投入力度,建设地方教育资源中心和公共服务平台,建立虚拟大学校园,推进区域高等教育优质资源共享。建议树立大校园观念,依托信息化统筹地方教育资源,建立图书信息、仪器设备、科研平台、实践基地、实验中心共享机制。协同创新区域内高校课程资源的开发机制,形成共享互惠的管理办法,推动校际选课和学分互认。从学校层面说,建议加大信息化改革创新力度,发挥学校和师生的主体作用,建成人人可享有优质教育资源的信息化学习环境。要鼓励教师参与优质课程资源建设,在线开放课程资源开发,提升信息技术与教育融合发展的水平。加强课程信息化建设的国际合作,引进优质的教育资源。要依托信息化推进教育教学方法改革,推动大班授课、小班研讨、复合教学、翻转课堂等教学组织形式改革,提高课堂教学效率,增强课堂吸引力。要大力推进虚拟实验、仿真实验、模拟实验,通过信息化手段强化实验教学管理,提高实验教学效果,推进学生开展自主性探索实验。

7. 着力扩大高校对外开放力度,加快推进高等教育国际化步伐。国际化是实现高等教育跨越发展,提升高等教育质量的必由之路。2009年,联合国教科文组织在第二次世界高等教育大会公报《社会变革与高等教育发展新动力》中,明确把针对性、质量和国际化作为决定高等教育战略地位及其自身职能发展的基本行动指南。同时指出,国际合作是世界学术界的共同目标,而且还是确保高等教育机构工作质量和效果所不可缺少的条件。应当说,改革开放以来,特别是进入新世纪,中国高等教育国际化进程实现了跨越性发展。中国已经成为世界第三、亚洲第一的留学生接收国,中国高等教育竞争力日益增强,学生出国留学大幅增长,境外办学能力有了突破,对外文化传播影响力日益增强,部分学科和实力在全球排名不断攀升,这些都预示着中国高等教育国际化已经迈出了实质性步伐。但是,我们必须清醒看到,与世界高等教育国际化程度相比,中国高等教育国际化程度还存在许多不足,突出表现在整体学科实力还比较弱,在顶尖学科吸引国际一流大师和一流学生的能力还较

差。高等教育国际办学能力弱,接受留学生数量还非常有限,学生出国交流机会少,受益面小,尚未全方位形成与国际对接的人才培养体系。师资队伍、课程国际化、学生国际化程度有待于进一步加强。高等教育管理改革创新还不够,高等教育质量管理还未能与国际有效接轨,国际影响力还有待进一步提升。基于国际竞争对于高等教育国际化迫切需求,建议国家把高等教育国际化作为一项重大战略。

从国家层面说,建议进一步扩大留学生教育规模与数量,鼓励更多优秀人才出国留学,吸引更多外国留学生来华学习。建议改革留学教育管理体制,国家负责留学教育总体规划设计,要从国家战略需求出发,优化出国留学学科科类结构,加快国家急需学科专业的选派工作,以此提高高等教育的竞争力和水平。从地方层面说,建议进一步创造条件,加大支持力度,从全球范围内鼓励和吸引外国专家来华从事科学研究和教学工作,提高高等学校的国际化师资水平。从高校层面说,建议拓宽国际办学资源,推动国际交流从外延发展转向内涵质量提升,为学生提供更多优质满意的国际教育资源。国家重点建设大学,从国家急需、世界一流的制高点,精选国际合作伙伴,依托高水平的科研合作推动与国际高水平大学、科研机构合作培养国际化人才。建议积极推动专业国际认证,引入国际认证标准和著名大学的课程设置,有效推动专业办学与国际接轨,从师资队伍、课程、学生等方面加强建设,提升人才培养质量水准,扩大国际影响力和国际竞争力。

(薛成龙,厦门大学研究生院培养与管理办公室副主任,福建厦门 361005; 邬大光,厦门大学高等教育质量协同创新中心教授,福建厦门 361005)

(本文使用了教育部评估中心《中国高等教育质量报告》(2014)提供的相关数据,个别数据由厦门大学教育研究院李端森、藤曼曼同学整理,特此致谢。)

(原文刊载于《中国高教研究》2016年第3期)

# 高等教育“创优”工程项目的喜与忧

## ——基于《高等教育第三方评估报告》的分析

李国强

近几十年来，世界各国高等教育管理实践中有两类政策工具非常引人注目。一类可以称之为“扶弱”性质的政策工具，是针对大众或普及高等教育时代的弱势群体受教育机会、教育欠发达地区的教育改进等问题而制定的专项政策，如欠发达地区教育扶持政策等。这类政策遵循社会公平、教育平等原则，目的是使日益庞大、复杂的高等教育系统和社会发展达到稳定和谐状态，本质上是一种高等教育均衡发展策略。另一类可以称之为“创优”性质的政策工具，是各国在知识经济和全球化时代背景下，为占据科技与人才竞争的制高点、争取本国在国际生存秩序中的有利位置而制定的政策，如很多国家推出的一流大学建设计划、高水平人才培养或引进计划等。这类政策强调绩效与竞争原则，常用“奖优”的办法来激发高校在知识生产和人才培养方面发挥功用，本质上是一种高等教育非均衡发展策略。两类政策在本质上存在矛盾，但在控制好各自的实施范围和实施力度的基础上，可以协调互补，共同促进高等教育发展和社会福祉提升。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》）中提到的“西部高校对口支援计划”“中西部高等教育振兴行动计划”，是典型的高等教育均衡发展政策项目；而“985工程”“211工程”“优势学科创新平台”“特色重点学科项目”“高校哲学社会科学繁荣计划”“拔尖创新人才培养计划”等高等教育“创优”工程项目，则是高等教育非均衡发展策略的集中体现。本文主要是对《规划纲要》实施五年来高等教育“创优”工程项目的实施情况进行概括分析，并对高等教育“创优”工程项目的下一步实施提出改进建议。

### 一、近五年来高等教育“创优”工程项目实施成效

1. “985工程”“211工程”完成阶段性建设任务，“一流大学、一流学科建设”进入统筹发展的新时期。作为中央财政专项支持的一流大学和一流学科建设项目，“985工程”“211工程”自上世纪90年代

中后期启动以来，分别完成了三个周期的建设任务。其中，“211工程”从2008年到2011年实施了第三期建设项目，中央财政共投入专项资金100亿元。2012年9月，国家发改委、教育部、财政部组织完成了“211工程”三期建设项目验收工作。这次验收工作具有以下5个特点：一是更加注重验收实效，公开验收目的和要求、公开验收范围和评价内容、公开验收方式和程序；二是采取网络验收、抽查验收和第三方验收三种形式，各有侧重，同步进行；三是引入第三方评价机制，重点检查项目资金使用管理情况和效益等；四是鼓励开展学科国际评估；五是突出绩效评价。从相关高校历年评估报告中的数据来看，经过第三期建设，“211工程”学校办学实力得到了进一步提升。

“985工程”于2010年开始启动第三轮建设。此轮建设工作重点包括：一是，进一步明确高校中长期发展目标和各阶段建设任务；二是，根据新形势的要求，在继续加强学科建设的基础上，突出拔尖创新人才培养、高层次人才引进和创新团队建设，并注重提高学校自主创新和社会服务能力；三是，强调以改革促建设、以改革促发展；四是，创新“985工程”管理机制。至2013年，新一轮“985工程”建设任务已经完成，中央财政共投入专项资金335亿元。

2014年，针对前些年“985工程”“211工程”以及“优势学科创新平台”“特色重点学科项目”等项目实施过程中出现的身份固化、竞争缺失、项目重复交叉等问题，教育部及中央有关部门着眼于资源整合以及改进实施方式，开始研究制定《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》（以下简称《方案》）。《方案》的总体思路是：以一流为目标，持续支持，统筹推进；以学科为基础，淡化身份，强化特色；以绩效为杠杆，突出竞争，强化开放。2015年10月，《方案》正式印发，标志着我国一流大学和一流学科建设进入了统筹发展的新时期。未来，“985工程”“211工程”的名称将不复存在，一流大学和一流学科建设实施方式将逐渐转向不计身份、只重能

力、面向全国、开放竞争。

2. 高校科技创新平台、优势学科创新平台、特色重点学科等建设项目走向“协同创新”。学科建设是一流大学建设的核心内容，学科平台是学科建设的主要依托。由财政专项资金支持高校优势学科平台、研究基地或特色重点学科建设，是为了提升高校优势学科在知识创新、技术研发、高层次人才培养方面的能力，也是为了借助优势学科平台的研究和创新能力，解决社会发展、科技进步等方面的各类重大问题。

我国高校“科技创新平台”“人文社会科学重点研究基地”建设项目主要针对“985工程”高校设立，是“985工程”建设的主要内容。“优势学科创新平台”主要针对“211工程”高校设立，该项目始于2006年，2008年之后与“985工程”同期执行。“特色重点学科项目”主要针对非“211工程”学校设立，于2010年开始实施，每3年为一个建设周期。在2010—2013年的“特色重点学科项目”建设周期内，共有75所高校的14个一级学科国家重点学科和115个二级学科国家重点学科纳入建设，中央财政共投入专项资金约20亿元。

近些年来，高校科技创新平台、人文社科重点研究基地、优势学科创新平台、特色重点学科与高校国家重点实验室、国家重点实验室等创新平台建设项目一起构成了我国一流大学和一流学科建设的主要内容。各类学科平台通过科学研究、技术研发和高素质人才培养，为我国经济社会发展做出了很大贡献。但是，由于我国高等教育体制改革进程比较滞后，高校之间缺乏协作，高校内部存在学科壁垒、部门分割、资源割裂、教学与科研冲突等诸多问题，使得各类学科平台通过优势互补、协同合作来解决社会重大问题、回应社会重大需求的能力并未得到充分发挥。

2011年4月，胡锦涛同志在清华大学百年校庆上发表讲话时提出了“推动协同创新”的期望。2012年5月，教育部、财政部启动“高等学校创新能力提升计划”（简称“2011计划”），提出以高校优势学科协同创新平台为载体，以人才、学科、科研“三位一体”创新能力提升为核心任务，通过建设四类“协同创新平台（或中心）”，来转变高校学科建设模式，突破高校内外部制度壁垒，释放人才、资源等创新要素的活力。2013年教育部通过严格遴选，设立了首批14个国家级“协同创新中心”。当年，中央财政下拨专项资金5亿元，主要用于各个“协同创新中心”的团队建设、拔尖创新人才培养、合作交流、日常运行

等方面。2014年，新一批24个“协同创新中心”入选“2011计划”。截至目前，中央财政共计投入专项资金20多亿元。

《方案》对我国一流大学、一流学科建设的实施方式进行统筹调整，上述各类学科创新平台项目也面临着统筹整合的变数。但是，以学科建设为基础，以跨学科和学科协同创新为改革方向的一流大学建设路径绝不会发生改变。对于高校来说，只有在认清高等教育改革方向的基础上，积极推进学校各项改革，踏踏实实苦练内功，做好学校内涵建设和学科建设工作，不断提升自身回应社会重大需求的能力，才是应对“双一流建设”新形势的最好方式。

3. 自然科学技术研究方面，“985工程”“211工程”高校成为高等教育系统的科研领军力量，产出了一批重大科研成果，带动了全国高校科研水平不断提升。根据2013年《中国教育统计年鉴》数据，“‘211工程’及省部共建高校”的科技研发人员数量占全国高校科技研发人员总数的42%，研究成果应用与科技服务全时人员占全国高校的58%。相比于“‘211工程’及省部共建高校”数量占全国高校总数不到10%的现实，可知“985工程”“211工程”高校已经成为我国高等教育系统内从事自然科学技术研发的主力。

另外，在代表全国科技最高水平的三大奖评选中，从2010年至2014年，高校共获国家自然科学奖583项，获技术发明奖1328项，获科技进步奖3577项，获最高科学技术奖7人。高校获得的国家科技三大奖占比70%左右。这些科技获奖绝大部分出自“985工程”“211工程”高校及优势学科创新平台，同样说明了“985工程”“211工程”高校在全国高校科技研发方面的主力军作用。

近些年来，在“985工程”“211工程”及其他各类高等教育“创优”工程项目带动下，我国高校的科研承载能力得到不断提升，高校科技研究成果的数量与日俱增。2005—2013年各年度，我国高校科技论文总数占全国科技论文总数的比重一直保持在70%以上

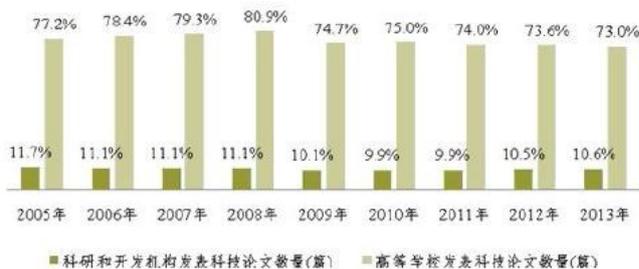


图1 2005—2013年高校科技论文数量占比情况

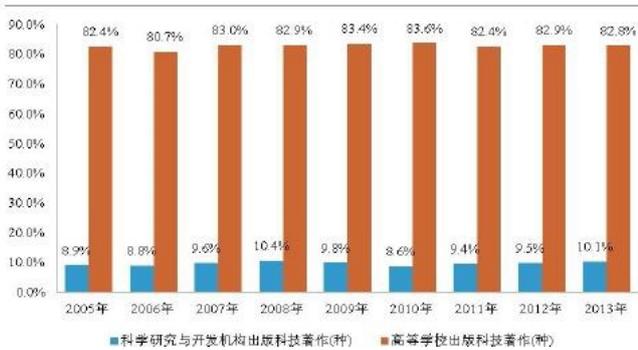


图2 2005—2013年高校科技著作数量占比情况

(见图1)，2013年世界各学科领域影响因子最高的150种期刊中，有5119篇来自中国的高水平科技论文，其中超过80%出自高校。另外，从2005—2013年，高校科技著作数量占全国科技著作总数的比例也常年保持在80%以上（见图2）。

当然，我国高校发表的科技论文和科技专著大多属于基础研究成果。而基础研究成果要想转化到技术应用层面，经常会经历比较漫长的技术开发和测试过程，所以，上述比例数据并不能真实反映我国高校科技成果对社会产业发展的实际贡献，只能说明高校基础研究在全国占据绝对优势。从历年《全国科技经费投入统计公报》的数据来看，高校在全国基础研究经费总量中的占比一直保持在50%左右。

类似的比例数据还出现在科技专利申请和专利授权方面。2005—2013年，全国大专院校专利申请数量占全国专利申请数量的比重一直处在7.5%以下（见图3），专利授权的数量比重一直处在6%以下（见图4）。如此低的占比同样不能说明高校的技术研发能力



图3 2005—2013年全国大专院校专利申请数量占比情况

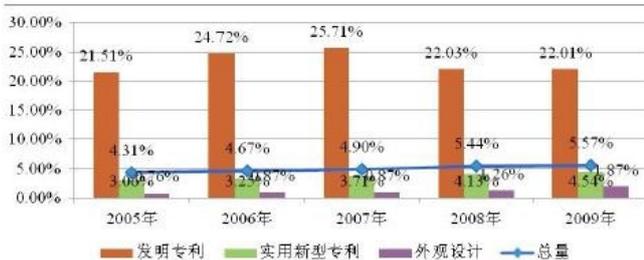


图4 2005—2013年全国大专院校专利授权数量占比情况

力低于其他科研机构。因为历年《全国科技经费投入统计公报》中的数据显示，高校科研经费总量占全国科研经费的比重一直处在10%以下，且近年来该比重一直处于下降趋势。在科研经费占比下降的过程中，高校专利申请数量占比和专利授权数量占比还能保持逐年稳步上升，足以说明高校的技术研发能力并不弱于其他机构，且近年来还在不断提高。

如果从高校历年专利申请与专利授权数量的纵向比较来看，我国高校技术研发能力的提升更为明显。2005—2013年，高校专利申请数量从20094件增加到133865件，增加了5.66倍。高校专利授权数从8843件增加到84930件，增加了8.6倍（见图5）。在发明专利数量方面，2005—2013年，高校发明专利申请数14673件增加到81251件，增幅达81.9%，发明专利实际授权数从4715件增加到35873件，增加了6.6倍（见图6）。



图5 2005—2013年高校专利申请数量情况



图6 2005—2013年高校发明专利申请数量情况

4. 哲学社会科学研究方面，通过实施“高校哲学社会科学繁荣计划”，提升高校人文社会科学研究与服务能力，促进中国特色社会主义文化建设。2011年，教育部、财政部启动《高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020年）》（以下简称“繁荣计划”），提出到2020年基本建成高校哲学社会科学创新体系。与此同时，教育部还出台了《关于进一步改进高等学校哲学社会科学研究评价的意见》《高等学校哲学社会科学“走出去”计划》《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》等系列配套文件，用以规范和促进“高校哲学社会科学繁荣计划”顺利实施。

“繁荣计划”中央财政专项资金由2010年的4亿元增加到2014年的4.5亿元，5年累计投入20.5亿元，有力支持了高校哲学社会科学研究质量和服务能力提高，高校哲学社会科学研究在各方面呈现出繁荣发展气象。

人才队伍建设方面，高校哲学社会科学科研队伍规模不断扩大，整体素质明显提高。截至2013年底，高校哲学社会科学教学和研究人員达到50.1万人。具有高级职称的教师19.3万人，占总人数的38.5%；具有博士学位的7.66万人，比2009年增长65.8%；具有硕士学位的21.8万人，比2009年增长42.9%；分别占总人数的15.29%和43.51%。此外，高校哲学社会科学领域的名师大家和中青年骨干不断涌现。在教育部人文社科项目及“新世纪人才计划”和“长江学者奖励计划”等人才项目支持下，出现了一批立足学术前沿、具有创新能力的学科带头人，造就了一批在各自学科专业领域具有重要影响的领军人物。

哲学社会科学研究成果产出和社会服务方面，近五年来，教育部通过实施马克思主义理论研究和建设工程、设置马克思主义理论一级学科、开展学位点和研究基地建设、组织重点教材编写，不断推进马克思主义中国化、时代化、大众化的进程，同时深入开展中国特色社会主义理论体系的研究和宣传工作，有力推进了社会主义核心价值观的宣传和普及。各高校则依托人文社科重点研究基地和各类研究项目，开展基础理论和学术前沿问题研究，产出了一批基础性、标志性的学术成果。据不完全统计，2010—2013年，高校共出版著作约10.5万部，发表论文约128万篇。2012年，教育部组织了第六届高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）评选，共有830项优秀成果获奖。另外，高校人文社会科学研究也由注重基础研究向基础和应用研究并重的方向转变。2010—2013年，高校共承担企事业单位委托研究项目18.2万多项，向各级政府部门、企事业单位提交研究咨询报告3.3万余篇，对政府科学决策和经济社会发展作出了诸多贡献。

以2013年截面数据来看我国高校人文社会科学研究绩效，教育部直属院校以人均经费支出的8万元的投入，取得的研究成果情况是：人均专著数为1.18部，人均论文数为0.04篇，人均研究与咨询报告数为1篇；地方院校以人均4万元的经费支出，取得的研究成果情况是，人均专著数为0.14部，人均论文数为0.03篇，人均研究与咨询报告数为0.09篇；其他部委

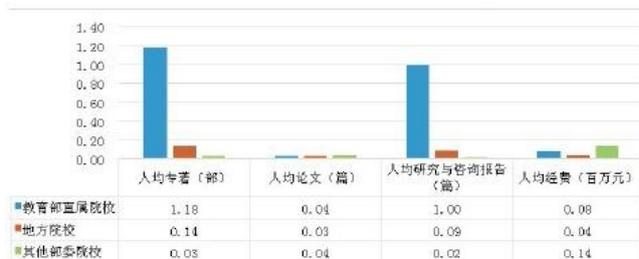


图7 2013年各类高校人文社科研究成果绩效情况

院校以人均14万元的经费支出，取得科研成果情况是：人均专著数为0.03部，人均论文数为0.04篇，人均研究与咨询报告为0.14篇。（见图7）

推动高校哲学社会科学“走出去”方面，近五年来，高校哲学社会科学国际合作与交流全方位展开，层次和水平显著提高。从广度看，与亚洲、欧美地区的传统交流合作得到了巩固提升，拓展了与大洋洲、拉美、非洲等地区的交流与合作；不仅部属高校，很多地方高校也成为国际学术交流合作的活跃主体。从深度看，已经从邀请国外学者来华讲学、举办国际学术会议等浅层交流合作方式，向着独立出版外文刊物、建立外文网站、出任国际学术机构负责人、在国外单独或共建研究机构等深度交流合作的方式转变。据不完全统计，2010—2013年，高校哲学社会科学研究人员参加各类国际交流活动约32.5万人次，参加国际合作项目3600多个，在国外期刊上发表论文3.55万余篇，有近1800部以中国学者为第一作者的著作被翻译成外文，中国国际学术话语权进一步增强，中华文化的世界影响力逐步扩大。

5. 高校人文社会科学重点研究基地、文化传承创新型“协同创新中心”向中国特色新型智库转型。2014年2月，教育部印发《中国特色新型高校智库建设推进计划》（以下简称“智库建设计划”），鼓励高校哲学社会科学聚焦事关国家长远发展的基础理论与重大现实问题，以人才团队建设为核心，以机构建设为重点，以成果转化平台为基础，创新体制机制，整合优质资源，打造高校智库品牌，使之发挥战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导、公共外交等重要功能。

在2009至2013年的“高校人文社会科学重点研究基地”建设周期内，基地以全国社科研究力量1%的人力，承担了80%的教育部哲学社会科学重大攻关项目和32%的国家社科基金重大项目，培育出50%的全国百篇优秀博士论文（社科类），获得了20%的全国各类人文社科奖。在咨政服务方面，基地研究人员7人次为中央政治局集体学习讲课，12人次为全国人大

作法制讲座。累计向中央和地方政府及企事业单位提交研究报告2170份，为国家战略研究、政策制定、人才培养和社会文化建设做出了很多贡献。但是，基地定位不明、有量缺质、学科力量单一、团队建设不足等问题，一直影响着人文社科重点研究基地功能的充分发挥。2011年，随“繁荣计划”出台的《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》中，尽管提出了深化科研机制改革、强化开放合作、突出问题导向、实行优胜劣汰等基地建设的新规定，但至今上述问题并没有得到完全解决。2014年提出的“智库建设计划”再次对人文社科重点研究基地建设提出了研究主攻方向明确、重大实践问题导向、开放协同、优胜劣汰、机制创新等改革要求，对人文社科重点研究基地改革体制机制、提升能力水平以及向新型智库转型带来了新的发展机遇。

2013年启动建设的“2011计划”中，文化传承创新类“协同创新中心”也是新型智库建设的重要抓手。从国外人文社会学科的发展经验来看，以社会重大需求和重大问题为导向，开展灵活的跨学科、跨院校、跨行业协同合作，是一种发展趋势。未来，随着我国更多“协同创新中心”培育成熟，会有越来越多的人文社科创新研究团队加入新型智库建设的行列。

6. 中央部委高校开展“基础学科拔尖创新人才培养试验”，探索创新人才培养模式。高校“基础学科拔尖学生培养试验计划”（简称“拔尖计划”）是为回应“钱学森之问”而推出的一项旨在培养基础学科领域领军人物的人才培养试验计划。由教育部、中组部、财政部等中央部委于2009年开始筹备，2010年正式启动，主要是在19所中央部委高校的5个基础学科领域开展试验。2011年，由人社部、中宣部等更多中央部委一起参与、联合推出《青年英才开发计划实施方案》以后，高校“拔尖计划”作为一项子计划被纳入了青年英才开发计划。在2010—2013年“拔尖计划”实施过程中，中央财政共安排专项资金9亿元。另外，国家留学基金委“优秀本科生国际交流项目”资金也优先支持“拔尖计划”学生出国交流。

2010年以来，在教育部政策推动下，各高校“拔尖计划”试验项目以培养创新人才为目标，通过选拔一流学生，遴选一流导师，营造国际化环境，提供一流实验室及相关条件，在人才培养模式方面进行了大量的探索。总体来看，目前高校“拔尖计划”的组织实施方式分为三种类型：第一类是组建专门学院，如清华大学的清华学堂等；第二类是设立专门试验班，

如中国科技大学的科技英才班等；第三类是制定专门的试验计划，如厦门大学的基础学科拔尖学生培养试验计划等。

近五年来“拔尖计划”的实施成效主要体现在人才培养模式改革创新方面，各高校的做法包括：一是借鉴世界一流大学的人才培养理念、模式和方法。如清华大学计算机科学班的核心课程设计。二是实行教授治学制度，吸引了大批著名教授参与计划实施。如清华大学聘请了邱成桐、朱邦芬、张西、施一公、姚启智、郑泉水等分别担任项目实施的首席教授。三是采取多形式、多途径的学生选才机制，或从高中选拔，或从大学新生中选择。比较具有代表性的选材方式如浙江大学的5轮综合评价选才办法。四是形成“一制三化”的育人模式，普遍实施导师制、小班化、个性化和国际化育人模式。五是实施动态竞争培养机制，如上海交通大学致远学院的学年流动选拔制。六是各高校之间建立学生联合培养机制，推动优质资源共享，如北京大学、南京大学、四川大学等高校连续几届开展数学拔尖学生培养暑期学校，让学生领略不同高校的学术风格。

2013年，第一届“拔尖计划”学生毕业，全国总计500名。这些学生中，有96.6%进入国内外高水平大学继续深造，86%进入基础学科或交叉学科领域深造，22%进入学术排名前10的世界顶尖大学就读，20%进入学科排名前10的世界顶尖大学就读。另据初步统计，2014年近1000名毕业生中，95.4%进入国内外高水平大学继续深造。中组部在检查“拔尖计划”实施情况后给予了高度评价，认为这是实施人才规划纲要以来，准备最充分、措施最实、进展最快的项目。

## 二、高等教育“创优”工程项目存在的问题

近五年是我国高等教育“创优”工程项目成绩与问题并存的五年，是“创优”工程项目调整政策方向，以及项目建设思路和项目实施方式发生重大变化的五年，对于“创优”工程项目的各类利益相关者来说，也是喜忧参半的五年。从高等教育第三方评估工作者的角度来看，“十二五”期间高等教育“创优”工程项目的喜与忧，是以2013年底2014年初为界的两个阶段、不同主题、不同性质的喜与忧交织并存。2014年之前的喜与忧，喜的是经过连续十多年的重点建设，在“十二五”期间，各类“创优”工程项目继续取得新成绩，继续为高等教育质量提升和社会发展做出了新贡献；忧的是近十几年来被“优质”光环遮

蔽的“创优”工程项目中存在的老问题，如身份固化、竞争缺失、重复交叉等，在新的社会发展形势下更为明显地暴露了出来。2014年之后的喜与忧，喜的是中央有关部门高度重视高等教育“创优”工程项目中存在的问题，于2014年初开始谋划改革，推出了统筹推进“双一流建设”的新思路；忧的是高等教育“创优”工程项目“改辙易车”并不容易，在即将进入统筹发展新时期的时候，还有很多问题有待回答。如统筹发展要统到什么程度，会不会导致高等教育专项建设投入总量的大幅减少？开放竞争要怎么竞争，评判标准是什么，会不会带来新一轮的高等教育竞赛“泡沫”？统筹管理与开放竞争之间的关系如何处理，具体应怎么操作？等等。

尽管在具体操作层面仍存在一些疑问，但新出台的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，仍值得称道。该方案最大的亮点在于提出了统筹推进和改进项目实施方式两方面的迫切性。其中，统筹即整合以往各类工程项目的财政专项资源。之所以必须要统筹发展，主要是因为近十几年来，我国高等教育领域的各种“创优”工程项目“政出多门”，十分繁杂。仅中央部委层面设立的工程项目，除了前文概括的，还有“海外高层次人才引进计划（千人计划）”“国家高层次人才特殊支持计划（万人计划）”“长江学者奖励计划”“卓越工程师教育培养计划”“研究生教育创新计划”以及各类国家级教学改革实验区项目、教学示范中心项目、实验教学示范基地等。地方政府比照中央部委设置的各种工程项目，同样繁多。由此带来的问题，一是中央地方两级项目设置太多，容易导致重复交叉，不利于财政资金效率；二是各级各类政府部门手握经费，争设项目，带来了“权力寻租”的隐患；三是在尚不完善的评价制度体系下，高校“争工程、争重点、争名分”的不良影响导致工程项目的“净效应”大打折扣，甚至影响到了高等教育整体健康发展。所以，清理、理顺和统筹各类高等教育“创优”工程项目，已经势在必行。

改进工程项目实施方式主要是通过体制机制改革，解决以往各类高等教育“创优”工程项目实施过程中存在的问题。其实，在近这些年来教育部出台的各种政策文件中，已经对以往各类高等教育“创优”工程项目中存在的问题有过很多表述，相关政策文件也提出了很多改进或应对措施，如针对项目责任单位身份固化的问题，提出了定期评估、优胜劣汰；针对竞

争缺失的问题，提出了绩效评价；针对项目重复交叉的问题，提出了统筹推进；针对学科力量单一和学科壁垒问题，提出了协同创新；针对科研成果转化率较低的问题，提出了产教融合；针对创新团队建设不足的问题，出台了高层次人才引进与创新人才培养计划；等等。由于这些措施在之前的多个政策文件中已经有所体现，所以它们再次出现在《方案》中，并不令人惊讶。

从《方案》政策文本的具体内容来看，在“前言”中提出了资源整合与转变实施方式的迫切性问题，但是，政策文本通篇却并没有对资源统筹整合的思路进行说明，整个政策文本主要是一系列具体的原则、目标、任务、措施的罗列。特别是政策文本中提到的各项改进措施，有很多在以往的其他政策文件中已经有过表述，由此带来的比较令人担忧的问题是，新的统筹推进总体方案能够解决好之前“三令五申”都没有解决好的问题吗？

本文认为，尽管已有各类高等教育“创优”工程项目“政出多门”，涉及各种部门利益纠葛，很难在短时间内统筹处理，但是，作为统领我国高等教育“创优”工程项目未来改革方向的标志性政策文件，“双一流建设”总体方案至少应该在宏观层面的资源整合、项目设置与管理两大问题上表明立场，提出思路。而这在该政策文本中并未看到或没有明确提及，不得不说不稍有遗憾。

通过本次高等教育第三方评估工作，我们认为在宏观层面上，我国高等教育“创优”工程项目有两大问题亟待解决，即前文提到的：一是对已有的各类高等教育“创优”工程项目进行资源统筹整合，二是制定未来“创优”工程项目设置与实施的新办法。其中，在未来“创优”工程项目设置与实施办法制定方面，需要解决的核心关键问题也有两个：一是合理评价问题，二是精准投入问题。所以目前我国高等教育“创优”工程项目管理改革面临的核心关键问题其实有三项：资源统筹问题、合理评价问题、精准投入问题。

具体来说，第一，目前在资源统筹方面存在的问题：一是各类工程项目繁多，尚未理清相互之间的关系；二是已经执行的各类工程项目“净效应”不明，尚难判断哪些需要清理；三是由于部门利益纠葛，导致各类工程项目资源统筹需要更高层面的协调。第二，在合理评价方面，目前人们对绩效评价和第三方评价已经达成了共识，仍待解决的问题有：一是合理

的评价组织体系尚未形成，二是第三方评价的操作办法和管理制度还不明确。第三，目前在精准投入方面存在的问题，一是按学校、按学科投入的老办法有待改进，二是有助于财政专项精准投入的数据信息系统尚未建立。

### 三、未来一段时期内高等教育“创优”工程项目的改进策略

1. 资源统筹方面的改进策略。资源统筹是在厘清已有各类“创优”工程项目的基础上，清理无效或低效项目，统筹中央项目与地方项目之间的关系、统筹竞争项目与非竞争项目之间的关系、统筹不同学校不同学科之间的关系、统筹“创优”项目与“扶弱”项目之间的关系，降低项目设置“政出多门”“一哄而上”的不利影响，形成各级各类政府部门的协同效应，使全国高等教育“创优”工程项目的分布体系趋于合理。

为此，未来几年内需要开展的工作包括：第一，调查汇总全国范围内各类高等教育“创优”工程项目的数量与实施情况，建立信息数据库，随时跟踪采集各类工程项目设置与进展信息；第二，开展各类工程项目“净效应”调查研究，区分轻重缓急，逐步清理重复交叉项目以及无效或低效项目；第三，协调各级各类政府部门利益关系，成立中央与省级两级高等教育“创优”工程项目管理办公室，或建立部门联席会议制度。为有利于政府各部门协同，建议中央层面的管理办公室应向国家教育体制改革领导小组负责。

2. 合理评价方面的改进策略。高等教育“创优”工程项目的合理评价问题，包括评价依据、评价指标，以及由谁来评、怎么评、评价结果反馈处理等问题。从原则上讲，首先，作为公共财政支持的专项项目，高等教育“创优”工程项目必须对全体纳税人负责，项目实施情况和绩效情况有必要向社会公开，引入社会监督力量。其次，由于目前很多高等教育专项项目的最终落脚点是科研项目、人才引进和人才培养，对项目是否应该立项以及对项目成效进行评价，需要较高的专业水平，所以正式的评价结论要由专业组织来做出。但在评价过程中，来自科技成果使用方的行业产业代表、来自政府部门的代表、来自社会公众的代表都应参与，并且评价结果要向社会公开。

为此，未来在评价方面需要做出的改进：一是在各类工程项目设置和实施过程中，要完善项目合同制管理，强化结果预测，强化目标管理和过程管理，突

出评价的核心地位，构建合理的评价管理体系；二是形成合理的评价组织体系，重点是培育第三方专业评估机构，对于适宜引进国际评估的项目，提倡引进国际评估；三是坚持项目立项、实施过程、评价结果透明公开，利用社会力量监督和保障项目有效实施。

3. 精准投入方面的改进策略。强调精准投入，是提高财政专项资金使用效率的必然要求。在高等教育“创优”工程项目实施过程中强调精准投入，主要是改变原来比较模糊的按学校投入、按学科投入的老办法，提倡项目专项资金按“事”投入、向“人”投入，尽量把专项资金用在最能解决问题的创新团队和创新人才身上。为此，在未来一段时期内，一是要把创新团队建设放在一流大学和一流学科建设的核心位置，强调组建创新团队，发掘和培养创新人才；二是建立中央和地方两级创新团队和创新人才信息数据库系统，跟踪采集和分析各类人才信息，做到需要解决问题时能够“找到人、找对人”；三是营造创新团队和创新人才良性竞争机制，促进创新团队和创新人才保持活力，不断提升科研能力水平。

4. 注意“创优”工程项目与“扶弱”工程项目协调推进。除上述“创优”工程项目实施过程的改进策略以外，目前我国高等教育各类工程项目中，“创优”工程项目与“扶弱”工程项目的数量比例极不协调。在类似“中西部高等教育振兴计划”等“扶弱”工程项目实施过程中，也习惯“创优”工程项目的管理实施办法。“创优”与“扶弱”工程项目比例失调，对营造高等教育系统良好“生态氛围”和促进高等教育体系均衡发展都会带来不利影响。目前，社会上已经开始出现对高等教育专项项目实施过程中“劫贫济富”现象的批评声音；高等教育系统内部“阶层分化”和“阶层固化”的现象也值得关注。因此，在未来高等教育专项政策制定过程中，需要注意协调好两类政策工具的实施范围和实施力度，以保障高等教育整体健康发展。

**（李国强，厦门大学高等教育质量协同创新中心助理教授，福建厦门 361005）**

**（本文“近五年实施成效”部分，使用了教育部相关司局提供的资料以及南京师范大学王建华教授提供的部分信息资料，特此致谢！）**

**（原文刊载于《中国高教研究》2016年第3期）**