



**西安邮电大学**  
XI'AN UNIVERSITY OF POSTS & TELECOMMUNICATIONS

# 西邮教育参考

2020 年第 2 期

(总第 22 期)

发展规划处（高教研究所）

2020 年 12 月

# 目录

<b>热点信息</b> .....	<b>1</b>
习近平对研究生教育工作作出重要指示强调 适应党和国家事业发展需要 培养造就大批德才兼备的高层次人才.....	1
教育系统：奋力开创教育高质量发展新局面.....	2
构建符合中国实际、具有世界水平的教育评价体系.....	3
坚定不移建设制造强国和网络强国.....	13
第五轮学科评估工作如何开展？教育部 10 问答详解.....	20
探索建设多主体共建共管共享的现代产业学院 推动高等教育与区域产业联动发展.....	25
国务院学位委员会、教育部印发文件 严格规范学位与研究生教育质量管理.....	28
国务院公布修订后的《国家科学技术奖励条例》.....	29
北邮与无锡市面向“十四五”签署深化战略合作协议.....	30
<b>高层论坛</b> .....	<b>31</b>
陈宝生：新时代建设教育强国的根本指针.....	31
杜玉波：适应新发展格局需要 推进高等教育高质量发展.....	35
<b>高教理论研究</b> .....	<b>41</b>
刍议学科建设历史、现状与发展思路.....	41
高等教育普及化背景下行业性高校发展定位.....	51
<b>大学战略规划</b> .....	<b>64</b>
大学战略规划中需要处理的若干关系.....	64
“十四五”教育规划制定：依据点、参考点与关键点.....	71
编写“十四五”规划，这 10 个关键问题需关注.....	80
<b>教育教学改革</b> .....	<b>88</b>
课程思政建设要着眼于彰显办学特色.....	88
什么是混合式教学设计的难点？.....	91
<b>高校管理</b> .....	<b>100</b>
大学治理的特殊性与我国大学治理体系现代化.....	100
笔谈   深化新时代教育评价改革研究.....	111
<b>高校师资</b> .....	<b>122</b>
新时代一体化推进高校教师队伍建设的改革与实践.....	122

## 热点信息

### 习近平对研究生教育工作作出重要指示强调 适应党和国家事业发展需要 培养造就大批德才兼备的高层次人才

来源：新华网 2020-07-30

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平近日就研究生教育工作作出重要指示指出，中国特色社会主义进入新时代，即将在决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚的基础上迈向建设社会主义现代化国家新征程，党和国家事业发展迫切需要培养造就大批德才兼备的高层次人才。

习近平强调，研究生教育在培养创新人才、提高创新能力、服务经济社会发展、推进国家治理体系和治理能力现代化方面具有重要作用。各级党委和政府要高度重视研究生教育，推动研究生教育适应党和国家事业发展需要，坚持“四为”方针，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，加快培养国家急需的高层次人才，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作出贡献。

中共中央政治局常委、国务院总理李克强作出批示指出，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。改革开放以来，我国研究生教育实现了历史性跨越，培养了一批又一批优秀人才，为党和国家事业发展作出了突出贡献。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，面向国家经济社会发展主战场、人民群众需求和世界科技发展等最前沿，培养适应多领域需要的人才。深化研究生培养模式改革，进一步优化考试招生制度、学科课程设置，促进科教融合和产教融合，加强国际合作，着力增强研究生实践能力、创新能力，为建设社会主义现代化强国提供更坚实的人才支撑。

全国研究生教育会议 29 日在北京召开。中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰出席会议并讲话。她表示，要深入学习贯彻习近平总书记关于研究生教育的重要指示精神，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，以提升研究生教育质量为核心，深化改革创新，推动内涵发展。把研究作为衡量研究生素质的基本指标，优化学科专业布局，注重分类培养、开放合作，培养具有研究和创新能力的高层次人才。加强导师队伍建设，针对不同学位类型完善教育评价体系，严格质量管理、校风学风，引导研究生教育高质量发展。

会议以视频会议形式召开。北京大学、清华大学、华中科技大学、西安电子科技大学和江苏省负责同志在会上作了交流发言。

## 教育系统：奋力开创教育高质量发展新局面

来源：《光明日报》 2020-11-08 作者：邓晖

建设高质量教育体系，到 2035 年建成教育强国。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》为我国制定教育领域中长期规划提供了基本遵循。连日来，教育系统认真学习贯彻全会精神，切实把思想和行动统一到党中央的决策部署上来，以昂扬向上的精气神奋进新时代、开启新征程。

教育部党组书记、部长陈宝生强调，学习贯彻落实好全会精神是当前和今后一个时期教育系统的首要任务和主要任务，是最重要的政治任务，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚决把思想和行动统一到全会精神上来。

陈宝生用五个“新”研判当前教育事业面临的形势任务：“一是新形势，深刻认识人民群众对公平优质教育的需求日益强烈，决定了今后教育发展的主要内容；世界百年未有之大变局加速演变的趋势，决定了今后中国教育走向世界、教育对外开放的主要任务；在全球治理和国际规则制定中主要矛盾的表现形式，决定了今后参与教育国际治理的突破方向。二是新阶段，迈向第二个百年新征程中，我们的主要任务是构建高质量发展教育体系，目标是建成教育强国、实现教育现代化。从‘富起来’到‘强起来’，主要解决好好不好、强不强的问题，要补齐短板、攻克短板。三是新理念，‘十四五’规划建议从根本上来讲是新发展理念的‘规划版’，教育系统要把新发展理念具体化，从内涵、外延、工作措施等方面全面落实，重新书写教育高质量发展的生产函数。四是新格局，教育要主动服从于、服务于以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新格局，自觉成为新发展格局中的内生变量，深入研究教育与社会、教育与经济的循环、教育自身国内循环和国际循环等。五是新要求，新形势新任务给教育提出了政治需求、量的需求、质的需求、文化需求、结构需求五方面需求。”

面对新形势，应对新需求，教育系统将锚定 2035 年建成教育强国的目标，围绕教育高质量发展，全力抓好贯彻落实。

记者了解到,教育系统坚持党对教育工作全面领导,将以“百年行动”为总抓手,深入实施“学习·诊断·建设”行动,全面提升思想政治工作质量,压紧压实意识形态风险防控主体责任,实施好基层党建质量提升攻坚行动;围绕构建教育高质量发展体系、服务全民终身学习的教育体系、优质均衡基础公共教育服务体系、技能型社会教育体系的主轴,把教育“十四五”规划编制成一个革命性的规划;把立德树人贯穿人才培养全过程,深化高校思政课改革创新,推动新时代爱国主义教育在学校教育教学体系深度融合,全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想进课程教材要求,构建体现时代特征的劳动教育体系,加强和改进新时代体育、美育工作,构建与时代发展相适应的语言发展规划,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

助力科技自立自强也是教育系统的重点工作。教育系统将聚焦国家战略需求,释放高校基础研究、科技创新潜力,从解决机制问题入手“求突破”,持续推进“双一流”建设“建高峰”,加快培养更多一流人才“强基础”,优化学科专业结构、完善区域教育政策体系“重服务”,加快技术攻关,抢抓新一轮科技革命和产业变革的重大机遇。

此外,教育系统还将在教育信息化融合创新发展上下功夫,深入实施教育信息化 2.0 行动计划,全面建设高素质专业化创新型教师队伍,落实教育优先发展战略,夯实投入保障,加大人力资本投入力度,为教育高质量发展夯实基础。全面深化教育领域综合改革,聚精会神打好贯彻落实《深化新时代教育评价改革总体方案》的“龙头之战”“攻坚之战”和“升级之战”三大战役,提升教育管理效能,深化新时代教育督導體制机制改革,全面推动依法治教,加快和扩大新时代教育对外开放,确保各项改革部署落得准、落得稳、落得好。

## 构建符合中国实际、具有世界水平的教育评价体系

来源:教育部网站 2020-10-13

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》(以下简称《总体方案》)。这是指导深化新时代教育评价改革的纲领性文件。教育部负责人就此接受了记者专访。

1.《总体方案》出台的背景、过程和意义是什么?

答:教育评价事关教育发展方向。习近平总书记高度重视,就深化教育评价改

革作出的一系列重要指示批示，特别是在 2018 年 9 月 10 日全国教育大会上进行了集中论述，明确提出健全立德树人落实机制，扭转不科学的教育评价导向，强调有什么样的评价指挥棒，就有什么样的办学导向；要坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，从根本上解决教育评价指挥棒问题，扭转教育功利化倾向；对学校、教师、学生、教育工作的评价体系要改，坚决改变简单以考分排名评老师、以考试成绩评学生、以升学率评学校的导向和做法；国家机关、事业单位、国有企业要率先破除唯名校、唯学历是举的导向，建立以品德和能力为导向的人才使用机制，给全社会带个好头，担起育人的社会责任。2020 年 9 月 22 日，习近平总书记在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上强调，要抓好深化新时代教育评价改革总体方案出台和落实落地，构建符合中国实际、具有世界水平的评价体系。习近平总书记的重要指示批示为深化新时代教育评价改革指明了前进方向、提供了根本遵循。

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，教育部把深化教育评价改革作为重点攻坚任务，作为“龙头之战”“最硬的一仗”，成立专门工作组，切实加强对这项工作的组织研究和统筹协调。一是深入学习中央精神。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，深入学习领会习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，始终把握教育评价改革的正确方向。二是开展全面系统调研。深入开展文献研究，分类开展专题研究，深度访谈专家学者，扎实开展实地调研，广泛听取各级教育行政管理人员、各级各类学校负责人、师生代表、有关专家和用人单位意见建议。三是广泛征求各方意见。文稿形成后，通过书面和座谈会等多种方式，征求有关部委、地方教育部门、各级各类学校代表和部分人大代表、政协委员、民主党派成员、国家教育咨询委员意见建议。四是认真研究论证完善。文件起草过程中，同步就教育评价改革的重要政策点开展论证，对各方意见建议逐一研究分析，不断修改完善文本，形成《总体方案》。

2020 年 6 月 30 日，习近平总书记主持中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《总体方案》，近日由中共中央、国务院印发。这是新中国第一个关于教育评价系统性改革的文件。《总体方案》的出台实施，对于全面贯彻党的教育方针，完善立德树人体制机制，破除“五唯”顽瘴痼疾，引导全党全社会树立科学的教育发展观、人才成长观、选人用人观具有重大意义，必将有利于推动构建服务全民终身学

习的教育体系,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,加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育。

## 2.《总体方案》的基本定位和考虑是什么?

答:教育评价改革是一项世界性、历史性、实践性难题,涉及历史文化传统、经济社会发展水平、思想观念等多重因素,涉及到不同主体,牵一发而动全身,必须以攻坚克难的勇气、久久为功的韧劲,进行系统设计、辨证施治、重点突破。

《总体方案》的基本定位和考虑是:坚持以立德树人为主线,以破“五唯”为导向,以五类主体为抓手,着力做到政策系统集成、举措破立结合、改革协同推进。

以立德树人为主线,就是着眼于全面贯彻党的教育方针,牢记为党育人、为国育才使命,把落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人作为主线,贯穿于教育评价改革各项任务始终,引导确立科学的育人目标,确保教育正确发展方向,坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路。

以破“五唯”为导向,就是从党中央关心、群众关切、社会关注的问题入手,紧扣破除“唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子”的顽瘴痼疾,立足基本国情,坚持积极、稳慎、务实,改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价,既大力破除不科学、不合理的教育评价做法和导向,又着力建立科学的、符合时代要求的教育评价制度和机制。

以五类主体为抓手,就是立足全局,坚持整体谋划、系统推进,针对党委和政府、学校、教师、学生、社会不同主体,充分考虑基础教育、职业教育、高等教育不同教育领域和大中小幼不同学段特点,分类分层研究教育评价改革思路、提出改革措施、明确实施路径,增强改革的系统性、整体性、协同性。

## 3.深化新时代教育评价改革的目标和重点任务是什么?

答:《总体方案》充分考虑教育评价改革的艰巨性、长期性,着眼于与中国教育现代化总体进程相适应,分两个阶段提出深化新时代教育评价改革的目标。第一阶段: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。第二阶段: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。

《总体方案》围绕党委和政府、学校、教师、学生、社会五类主体,坚持破立

结合,重点设计了五个方面 22 项改革任务。一是改革党委和政府教育工作评价。“破”的是短视行为和功利化倾向,“立”的是科学履行职责的体制机制,相应提出完善党对教育工作全面领导的体制机制、完善政府履行教育职责评价、坚决纠正片面追求升学率倾向 3 项任务。二是改革学校评价。“破”的是重分数轻素质等片面办学行为,“立”的是立德树人落实机制,相应提出坚持把立德树人成效作为根本标准、完善幼儿园评价、改进中小学校评价、健全职业学校评价、改进高等学校评价 5 项任务。三是改革教师评价。“破”的是重科研轻教学、重教书轻育人等行为,“立”的是潜心教学、全心育人的制度要求,相应提出坚持把师德师风作为第一标准、突出教育教学实绩、强化一线学生工作、改进高校教师科研评价、推进人才称号回归学术性荣誉性 5 项任务。四是改革学生评价。“破”的是以分数给学生贴标签的不科学做法,“立”的是德智体美劳全面发展的育人要求,相应提出树立科学成才观念、完善德育评价、强化体育评价、改进美育评价、加强劳动教育评价、严格学业标准、深化考试招生制度改革 7 项任务。五是改革用人评价。“破”的是文凭学历至上等不合理用人观,“立”的是以品德和能力为导向的人才使用机制,相应提出树立正确用人导向、促进人岗相适 2 项任务。

#### 4. 如何通过评价改革,推进党委和政府科学履职尽责、办好新时代教育?

答:教育是国之大计、党之大计。加强党对教育工作的全面领导,是办好教育的根本保证。为推动各级党委进一步加强对教育工作的领导,完善党政主要负责同志熟悉教育、关心教育、研究教育的工作机制,《总体方案》提出:“改革党委和政府教育工作评价,推进科学履行职责”,主要设计了三项改革任务。

第一,完善党对教育工作全面领导的体制机制。在健全领导体制方面,提出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。在完善工作机制方面,提出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。

第二,完善政府履行教育职责评价。在评价内容上,提出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。在评价方式上,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。

第三,坚决纠正片面追求升学率倾向。《总体方案》明确提出“三不得一严禁”要求: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。

《总体方案》在改革用人评价部分,对党政机关、事业单位、国有企业提出了相关改革要求。同时,《总体方案》还从抓好组织实施的角度,强调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,结合实际明确落实举措。

5. 如何改进评价标准和内容,引导各级各类学校认真落实立德树人根本任务?

答:立德树人成效是检验学校一切工作的根本标准。为引导各级各类学校落实立德树人根本任务,切实推动把立德树人贯穿基础教育、职业教育、高等教育各领域,《总体方案》提出: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。

具体到各级各类学校来说,一是完善幼儿园评价,提出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。二是改进中小学校评价,提出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;普通高中主要评价学生全面发展的培养情况,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。三是健全职业学校评价,提出重点评价职业学校德技并修、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”教师队伍建设等情况。四是改进高等学校评价,提出改进本

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。

6. 如何通过改革教师评价,引导教师更好履行教书育人职责?

答:教师是立教之本、兴教之源,教书育人是教师的第一职责。为更好地引导广大教师履行职责,《总体方案》设计了一系列改革任务。

第一,坚持把师德师风作为第一标准。提出:一是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。二是健全教师荣誉制度,发挥典型示范引领作用。三是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。四是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。

第二,突出教育教学实绩。提出:一是强调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。二是在幼儿园教师评价方面,强调突出保教实践,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。三是在中小学教师评价方面,提出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。四是在职业学校教师评价方面,提出健全“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。五是在高校教师评价方面,提出不得将国(境)外学习经历作为教师聘用和职称评聘的限制性条件;落实教授上课制度,对未达到要求的给予年度或聘期考核不合格处理。六是在教师工作量核定方面,提出把参与教研活动,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、竞赛展演等情况计入工作量。七是在平台建设和激励机制方面,提出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;完善国家教学成果奖评选制度等措施。

第三,强化一线学生工作。提出:一是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。二是落实中小学教师家访制度,将家校联系情况纳入教师考核。三是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。

四是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。五是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。

7. 如何改进高校教师科研评价,克服“唯论文”等问题?

答:高校教师是科研队伍的重要组成部分,教师科研评价对于激发教师创造力、提升学术和社会贡献水平具有重要意义。当前,“唯论文”“重数量、轻质量”等倾向在高校科研评价工作中还比较突出,不利于提高高校教师科研水平。为引导树立科研评价的质量和贡献导向,加快破除“唯论文”等突出问题,《总体方案》在改进高校教师科研评价和高等学校评价中分别进行了政策设计。

第一,突出质量导向。教师科研重点评价学术贡献、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。

第二,实施分类评价。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。

第三,改进高校学科评估。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。

8. 如何克服“唯帽子”倾向,推进人才称号回归学术性、荣誉性?

答:为克服人才评价中的“唯帽子”问题,树立以品德、能力、业绩为导向的人才评价标准,促进人才称号回归学术性、荣誉性本质,《总体方案》提出了 5 条具体举措。一是切实精简人才“帽子”,优化整合涉教育领域各类人才计划。二是改进学科评估,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。三是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。四是依据实际贡献合理确定人才薪酬,不将人才称号与物质利益简单挂钩。五是鼓励中西部、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。

9. 如何改变以分数给学生贴标签的做法,促进学生德智体美劳全面发展?

答：学生是接受教育的主体，学生评价是教育评价的基础环节。正确的评价“指挥棒”，对促进学生身心健康、全面发展具有十分重要的意义。为扭转当前学生评价中存在的以分数给学生贴标签等错误倾向，《总体方案》着眼促进德智体美劳全面发展，主要设计了 7 项改革任务。

第一，树立科学成才观念。在理念导向上，提出“两个坚持”：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。在实施路径上，提出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。

第二，完善德育评价。在目标引领上，提出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。在评价方式上，提出通过信息化等手段，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。

第三，强化体育评价。在总体要求上，提出建立日常参与、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。同时，分学段提出具体要求，中小学要客观记录学生日常体育参与情况和体质健康监测结果并定期向家长反馈；改进中考体育测试内容、方式和计分办法；探索在高等教育所有阶段开设体育课程。

第四，改进美育评价。对中小学，提出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；探索将艺术类科目纳入中考改革试点。对高校，提出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。

第五，加强劳动教育评价。提出 3 条举措：一是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。二是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。三是加强过程性评价，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。

第六，严格学业标准。在学业要求方面，提出完善各级各类学校学生学业要求，

严把出口关。在学业考评方面,提出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。在学位论文方面,提出探索学士学位论文(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。在实习(实训)方面,提出完善实习(实训)考核办法,确保学生足额、真实参加实习(实训)。

第七,深化考试招生制度改革。在中高考方面,提出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。在研究生考试招生方面,提出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。在招生秩序方面,提出各级各类学校不得通过设置奖金等方式违规争抢生源。在促进终身学习方面,提出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。

#### 10. 如何引导社会树立正确用人导向,破除“唯文凭”弊端?

答:社会选人用人对于引导学生多样化成长成才具有重要牵引作用。有些用人单位在招聘时过分注重高学历高文凭,有的甚至非名校、海归不要,这是一种现代版的“出身论”,不利于实现让每个人都有人生出彩的机会。为破除“唯文凭”的弊端,树立正确用人导向,正向牵引教育事业健康发展,《总体方案》提出 5 条具体改革举措。一是提出党政机关、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。二是提出各级公务员招录、事业单位和国有企业招聘要按照岗位需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。三是提出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。四是提出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。五是提出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。

#### 11. 对下一步贯彻落实《总体方案》有何考虑?

答：深化教育评价改革是一项复杂的系统工程，需要方方面面通力配合、协同推进。为确保改革取得实效，《总体方案》对组织实施、贯彻落实工作提出了明确要求。

第一，要落实改革责任。重点提出了 6 条举措：一是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《总体方案》要求，结合实际明确落实举措。二是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。三是中央和国家机关有关部门要结合职责，及时制定配套制度。四是各级各类学校要狠抓落实，切实破除“五唯”顽瘴痼疾。五是国家和各省（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。六是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，依法依规对相关责任人员严肃处理。

第二，要加强专业化建设。重点提出了 8 条举措：一是构建政府、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。二是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。三是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。四是创新评价工具，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。五是完善评价结果运用，综合发挥导向、鉴定、诊断、调控和改进作用。六是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。七是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。八是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。

第三，要营造良好氛围。主要提出了 4 个方面的要求：一是党政机关、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。二是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。三是广大家长要树立正确的教育观和成才观。四是各地要在深化改革过程中及时总结经验，扩大改革受益面。

## 坚定不移建设制造强国和网络强国

来源:《求是》 2020 第 22 期 作者:中共工业和信息化部党组

党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),提出坚持把发展经济着力点放在实体经济上,坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国,推进产业基础高级化、产业链现代化,提高经济质量效益和核心竞争力。这是以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,在我国即将开启全面建设社会主义现代化国家新征程的历史节点上,就推动“十四五”乃至更长时期工业和信息化高质量发展、加快建设制造强国和网络强国作出的重大战略部署,体现了一张蓝图绘到底的担当精神,具有强烈的时代特征。站在新征程的发展起点上,我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,坚决贯彻落实党的十九届五中全会精神和《建议》的战略部署,奋力谱写制造强国和网络强国建设新篇章。

一、“十三五”时期我国工业和信息化发展成就斐然,制造强国和网络强国建设迈出坚实步伐

“十三五”是我国制造强国和网络强国建设的第一个关键五年。工业和信息化系统以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,坚持用新发展理念引领高质量发展,以钉钉子精神扎实推进工业和信息化发展,“十三五”时期工业和信息化领域主要目标任务即将如期完成,制造强国和网络强国建设进展顺利,取得了历史性成就。“十三五”以来,我国工业和信息化综合实力迈上新台阶,工业增加值由 24.54 万亿元增长到 31.71 万亿元,年均增长 5.9%,远高于同期世界平均水平。2019 年我国制造业增加值占全球比重的 28.1%,建成全球规模最大的光纤网络和 4G 网络,世界第一制造大国地位更加稳固。当前,我国工业和信息化已经进入高质量发展阶段,工业化与信息化融合的广度和深度不断拓展,在创新驱动下制造强国和网络强国建设进程加快,为“十四五”时期高质量发展打下了坚实基础。

工业是立国之本,强国之基。“十三五”时期,我国航天制造技术创新步伐加快,为国家重大航天科技工程的实施提供了重要支撑。图为 2020 年 7 月 23 日,我国在海南文昌航天发射场,用长征五号遥四运载火箭成功发射了首次火星探测任务“天问一号”探测器,成功将探测器送入预定轨道,迈出了我国自主开展行星探测

的第一步。

一批关键技术和产品取得重大突破,产业创新能力显著增强。“十三五”时期,我国动员各方力量加强关键核心技术攻关,建成 17 个国家制造业创新中心,持续实施工业强基工程,加快核心基础零部件(元器件)、关键基础材料、先进基础工艺、基础软件、产业技术基础等基础技术和产品攻关,一批重点领域核心环节瓶颈短板问题初步缓解,产业创新和基础能力稳步提升。“十三五”以来,我国基础研究、应用研究投入分别增长 62.3%、55.1%,合计占全部研发经费比重由 15.5%提高至 17.3%,2019 年国际专利申请量居世界第一。规模以上工业企业研发经费投入增长 27.7%,投入强度由 0.94%提高至 1.32%,企业技术创新主体地位不断增强,在重点领域涌现出一批创新成果。嫦娥揽月、C919 试飞提速、北斗组网、天问启程,航空航天装备技术水平大幅提高。海斗探海、蓝鲸钻井、双龙探极,深远海海洋工程装备和高技术船舶快速发展。第三代核电装备处于国际一流水平,动力电池单体能量密度大幅提高。国产中央处理器(CPU)与国外先进水平差距缩小,11 代液晶显示器生产线投产,语音、图像和人脸识别等人工智能重要领域专利数量全球领先。

一批新产业新模式加速涌现,制造业智能化转型向纵深推进。“十三五”时期,我国坚持以智能制造为主攻方向,推进新一代信息技术与制造业、先进制造业与现代服务业深度融合,制造业数字化、网络化、智能化转型升级不断加速。目前,规模以上工业企业生产设备数字化率、关键工序数控化率分别达到 49.4%和 51.7%,305 个智能制造试点示范项目覆盖了 92 个重点行业,生产效率平均提高 44.9%。信息化与工业化融合贯标企业突破 2 万家,炼化、印染、家电等领域接近国外先进水平。工业互联网网络、平台、安全三大体系夯基架梁工作基本完成,产业规模达 3 万亿元,工业应用程序超过 25 万个。工程机械、电力设备、风机制造等行业服务型制造业务快速发展,工业设计、信息技术、节能服务等生产性服务业逐步壮大。

一批重点产业链竞争力加快提升,产业结构优化升级成效明显。“十三五”时期,我国不断深化供给侧结构性改革,统筹稳增长、调结构、促转型,推动新旧动能接续转换。提前两年完成 1.5 亿吨去产能上限目标,累计退出“僵尸企业”的粗钢产能 6474 万吨。规模以上企业单位工业增加值能耗累计下降超过 15%,单位工业增加值用水量累计下降 27.5%,绿色制造体系初步建立。技术改造投资增加,高技术制造业增加值占规模以上工业比重提高至 14.4%。太阳能光伏、轨道交通装备、特高压输变电装备、核电装备等重点产业链优势明显,新能源汽车、工业机器人、人工

智能、风电装备等发展迅速，加快向价值链中高端迈进。

一批信息网络产品和服务加快发展，数字红利不断释放。“十三五”时期，我国按照适度超前原则，连续开展网络提速降费专项行动，深入推进电信普遍服务，建成了世界一流、质优价廉的信息通信网络，各种各样的网络技术及应用飞入寻常百姓家，融入生产生活的方方面面。截至 2019 年底，固定宽带家庭普及率、移动宽带用户普及率分别达到 91%、96%，千兆光纤覆盖用户超过 8000 万户，所有城市建成了光网城市，行政村通 4G 和光纤比例均超过 98%，实现农村城市“同网同速”。“十三五”以来，固定宽带和手机流量平均资费水平下降 95%以上。云计算、大数据、物联网、区块链、车联网等新技术快速发展，远程教育、在线医疗、远程办公等新业态迅速兴起，共享经济、电子商务、移动支付加速普及，焕发蓬勃生机。

5G 技术是新一代移动通信技术发展的主要方向，是迈向数字经济时代的重要基础设施。图为 2020 年 5 月 16 日，位于荆州的湖北美的电冰箱有限公司电子分厂，自动导引运输车依托 5G 技术在智能化运行。人民图片 黄志刚/摄

一批优质企业和国产品牌脱颖而出，“中国制造”全球竞争力不断增强。“十三五”时期，我国大力优化营商环境，完善企业服务体系，企业发展活力持续增强，制造业竞争力大幅提升。2019 年我国有 133 家企业进入世界 500 强榜单，23 个工业和信息化领域知名品牌入选世界品牌 500 强。在信息通信、轨道交通等领域涌现出一批创新能力强的高技术领军企业，“专精特新”中小企业和制造业单项冠军企业专业化能力明显提升，科技型“独角兽”企业数量持续快速增长。大中小企业融通发展局面初步形成，制造业重点行业骨干企业“双创”平台普及率超过 80%，共生共赢的产业生态不断完善。

一批有竞争力的产业高地加快崛起，制造业区域布局更加协调优化。“十三五”时期，我国深入落实国家重大区域战略，统筹优化东中西和东北地区产业布局，引导产业和要素资源向优势地区集聚，推进产业国内有序转移，着力培育先进制造业集群，打造制造业发展动力源。京津冀、长三角、粤港澳大湾区制造业发展动能增强，创新要素快速集聚，龙头带动作用日益凸显，2019 年三大区域工业增加值总和占全国比重达到 44.4%。一批中西部区域中心城市制造业快速发展，形成具有较强辐射带动作用的区域增长极。产业集群化发展水平不断提高，批复 9 批共 416 家国家新型工业化产业示范基地，对全国工业增加值的贡献超过 1/3。

二、“十四五”时期是我国工业和信息化发展提质增效的关键阶段，加快建设

## 制造强国和网络强国的任务十分紧迫

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的一个五年。制造业是现代化的重要基础，从根本上决定着一个国家的综合实力和国际竞争力。当今世界，新一轮科技革命和产业变革深入发展，工业化和信息化融合步伐加快。《建议》把握世界发展大势，紧紧围绕高质量发展这一主题，提出坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国，扣准了发展的时代脉搏，必将对我国发展产生深远影响。

加快建设制造强国和网络强国是全面建设社会主义现代化强国的根本要求。现阶段，我国工业和信息化发展正处于爬坡过坎的关键时期，只有加快建设制造强国和网络强国，才能引领我国经济实现由大到强的战略性转变，为全面建设社会主义现代化强国提供坚实保障。近年来，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁，外部环境“逆风逆水”，新冠肺炎疫情“突发加试”，经济下行“压力测试”，制造强国和网络强国建设面临的外部环境日趋复杂。同时，在新一轮科技革命和产业变革推动下，发达国家加快推行“再工业化”，新兴市场国家加快工业化进程，制造强国和网络强国建设面临的竞争日趋激烈。加之，我国资源约束日益趋紧，劳动力、土地成本逐年攀升，工业和信息化发展仍存在关键核心技术对外依存度高、自主创新能力和产业基础能力不强等问题短板，制造强国和网络强国建设还面临不少结构性矛盾和问题。《建议》确定到 2035 年我国基本实现社会主义现代化远景目标，提出基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系等具体目标，对制造强国和网络强国建设提出新的更高要求。“十四五”时期，工业和信息化系统要勇担使命，着眼解决高质量发展中的实际问题，加强战略性、系统性、协同性谋划，坚持一张蓝图绘到底，在更高起点上统筹推进制造强国和网络强国建设。

加快建设制造强国和网络强国是构建新发展格局的内在要求。构建新发展格局是以习近平同志为核心的党中央着眼我国长远发展和长治久安作出的重大战略部署。构建新发展格局，对工业和信息化领域而言，关键在于实现经济循环流转和产业关联畅通，根本要求是提升供给体系的创新力和关联性，解决各类“卡脖子”和瓶颈问题，畅通国民经济循环，贯通生产、分配、流通、消费各个环节，实现供求动态平衡。工业和信息化领域是供需矛盾的焦点所在，是提升供给体系创新力和关联性

的关键。《建议》要求把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，勾勒了构建新发展格局的清晰路径。

“十四五”时期，工业和信息化系统必须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，加强改革创新，用系统性办法解决结构性问题，加快制造业转型升级，提升供给体系质量，提高供给体系对国内需求的适配性，促进形成供给与需求更高水平动态平衡，更深度地融入全球产业链供应链分工体系，增强国内大循环内生动力，实现国内国际双循环相互促进。

中国标准动车组“复兴号”是我国具有完全自主知识产权、达到世界先进水平的动车组列车，是我国制造业发展的世界名片。图为 2020 年 10 月 18 日，一列复兴号 CR200J 型电力动车组列车迎着朝阳驶过乌鲁木齐市燕儿窝段。

加快建设制造强国和网络强国是用好重要战略机遇期的迫切要求。进入新发展阶段，国内外环境的深刻变化在带来一系列新挑战的同时也带来一系列新机遇，危和机并存、危中有机、危可转机，克服了危就是机。面对新发展阶段的新挑战新机遇，习近平总书记深刻指出，我国发展仍然处于重要战略机遇期。近年来，随着新发展理念深入贯彻和高质量发展各项决策部署全面落地实施，我国供给侧结构性改革进入攻坚阶段，新旧动能加快转换，需求结构深度调整，现代产业体系建设全面提速。工业和信息化领域是经济运行的物质基础和经济增长的重要支柱，是创新发展的动力源和产业升级的核心引擎，既处于全球竞争的“漩涡之中”，又处于科技革命的“浪尖之上”，在建设现代产业体系、推动经济高质量发展中的战略性作用更加凸显。“十四五”时期，工业和信息化系统要切实将思想和行动统一到党中央重大决策部署上来，坚持用全面、辩证、长远的眼光分析形势，既要客观看待制造强国和网络强国建设的困难挑战，又要用好产业升级、消费升级、技术革命、全球格局变化的重大机遇，更要充分发挥制度优势、市场优势、规模优势、人才优势和配套优势，以必胜的信心和勇气坚定不移加快建设制造强国和网络强国，不断推动社会主义现代化强国建设迈上新台阶。

三、深入贯彻落实党的十九届五中全会精神，坚定不移建设制造强国和网络强国

“十四五”时期，我国将进入新发展阶段，推动工业和信息化高质量发展的任务更加繁重。《建议》对“十四五”时期及中长期我国推动高质量发展作出了战略部署。习近平总书记强调，用中长期规划指导经济社会发展，是我们党治国理政的

一种重要方式。从 1953 年开始,我国已经编制实施了 13 个五年规划(计划),都把发展工业特别是发展制造业放在重要位置,推动社会主义现代化建设实现了长足进步。当前,工业和信息化系统面临的紧迫任务就是根据《建议》提出的新要求,精心编制好制造强国和网络强国建设等相关规划,充分发挥中长期规划对工业和信息化发展的引领作用,加快关系战略性全局性的重点领域跨越式发展,推动制造强国和网络强国建设向纵深发展。

坚持创新驱动发展,加快提升自主创新能力和水平。工业和信息化领域是技术创新的主战场,要把创新摆在建设制造强国和网络强国全局的核心位置。集中精锐力量打好关键核心技术攻坚战,突破重点领域“卡脖子”问题。持续加大研发投入特别是基础研究投入,引导企业向应用基础研究等创新链前端延伸,催生更多自主创新、颠覆性创新成果。在重点领域继续布局建设一批制造业创新中心,强化产业链协同创新,完善共性基础技术供给体系。推动产业链和创新链深度融合,促进各类创新要素向企业集聚,推动产业链上中下游、大中小企业融通创新,健全以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。

高端装备体现着一国制造业的核心竞争力。在水深 1225 米的海域,我国一举攻克深海浅软地层水平井钻采核心技术,成为全球首个采用水平井钻采技术试采海域天然气水合物的国家。图为 2020 年 3 月 1 日拍摄的第二轮试采平台“蓝鲸 2 号”。

坚持“两化”深度融合,深入推进制造业高端化智能化绿色化发展。推进“两化”深度融合发展是统筹建设制造强国和网络强国的重要抓手。要深入实施智能制造工程,打造从标准、产品、装备、生产线到系统解决方案供应商的完整体系。大力建设 5G、工业互联网等新型基础设施,加快 5G 商用步伐,推进工业互联网创新发展。广泛推行绿色制造,打造绿色制造体系,发展节能环保产业,降低制造业能耗、水耗。把发展服务型制造作为延长制造业产业链条、提升价值链地位的重要途径,进一步引导制造业企业发展网络化协同研发制造、个性化定制等增值服务,大力发展工业设计等生产性服务业。

坚持增效益上水平,推动全产业链系统优化升级。打造自主可控、安全高效的产业链供应链是建设制造强国和网络强国的必然要求。要锻造产业链供应链长板,掌握关键核心技术,完善包容审慎的监管环境,构建新兴产业发展生态,保持和发展好完整产业体系,加大企业设备更新和技术改造力度,支持老工业基地转型发展,大力改造提升传统产业,加快向价值链中高端迈进。补齐产业链供应链短板,实施

产业基础再造工程，打通产业链“堵点”，补上产业链“断点”，推动产业链供应链多元化，增强产业链供应链抗风险能力。用好我国发展战略纵深，优化区域产业链布局，推动先进制造业集群发展，培育一批新的经济增长极。

坚持企业主体地位，建立优质企业梯度培育体系。企业是建设制造强国和网络强国的主体力量。支持大企业做强做优，优化企业兼并重组市场环境，支持企业整合创新资源和要素，培育一批具有生态主导力的领航企业。支持中小企业做专做精，加强对中小微企业、初创企业的政策支持，在产业链重要节点形成一批“专精特新”小巨人企业和制造业单项冠军企业，促进大中小企业融通发展。建立企业联系制度，畅通政企双向沟通渠道，完善稳企政策体系，确保各项纾困措施直达基层、直接惠及市场主体。

坚持以需求为导向，积极落实扩大内需战略。需求是生产的原动力，加快建设制造强国和网络强国必须把人民需要作为目标导航器，满足传统需求，创造新的需求。提高供给质量，激活消费潜力，深入开展质量提升行动，努力增品种、提品质、创品牌，鼓励外向型企业加快出口转内销。拓展投资新空间，着力点放在既利于调结构、增后劲，又利于促消费、惠民生的领域，引导民间和社会资本加大创新和技术改造投入。发展数字经济，加强数字社会、数字政府建设，加快新一代信息技术与实体经济深度融合，扩大信息消费和智能家电、智能终端、虚拟现实、可穿戴设备等新型消费。培育数据要素市场，推进政府数据开放共享，提升社会数据资源价值，加强数据资源整合和安全保护。

坚持优化发展环境，进一步深化改革、扩大开放。良好的环境是企业生存和发展的重要土壤，是国家经济软实力的重要体现。建设高标准市场体系，推进要素市场化配置改革，构建金融有效支持实体经济发展的体制机制，推进资本市场基础制度建设，切实解决融资难融资贵问题，强化人才支撑，建设知识型、技能型、创新型劳动者大军。推动金融、房地产同实体经济均衡发展，健全各类生产要素由市场决定报酬的机制，完善再分配机制，发挥第三次分配作用，切实扭转“脱实向虚”倾向。加快转变政府职能，持续推进“放管服”改革，强化竞争政策基础性地位，依法保护企业家合法权益。加强国际产业安全合作，依托“一带一路”建设，进一步打通国际国内两个市场，高效利用国际国内两种资源，维护多边贸易体制，构筑互利共赢的合作体系。

## 第五轮学科评估工作如何开展？教育部10问答详解

来源：教育部政务新媒体“微言教育” 2020年11月3日

近日，教育部学位与研究生教育发展中心（简称学位中心）公布了《第五轮学科评估工作方案》（简称《工作方案》）。学科评估如何落实立德树人根本任务？在“破五唯”方面有哪些具体举措……一起来看学位中心负责人就有关问题进行的解读——

01 问：《工作方案》出台的背景有哪些？

答：以习近平同志为核心的党中央高度重视教育评价工作。习近平总书记在全国教育大会上强调，“要健全立德树人落实机制，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，从根本上解决教育评价指挥棒问题”。习近平总书记在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上发表重要讲话指出“要抓好深化新时代教育评价改革总体方案出台和落实落地，构建符合中国实际、具有世界水平的评价体系”。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》（简称《总体方案》），这是指导深化新时代教育评价改革的纲领性文件，也是新中国第一个关于教育评价系统性改革的文件，具有重大的时代意义、理论意义、实践意义和历史意义。

《总体方案》对学科评估工作提出明确要求，强调要改进学科评估，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。自2002年开始，学位中心按照国务院学位委员会和教育部颁布的《学位授予和人才培养学科目录》，对全国具有博士或硕士学位授予权的一级学科进行的整体水平评估，简称学科评估。经过近20年的探索实践，已形成相对成熟的学科评价体系。学科评估以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足我国高等教育实际，着力反映我国高校学科建设总体水平和阶段性进展。学科评估遵循教育规律，依托广大高校、专家学者、专业组织共同研究制定指标体系，凝聚最大共识，以评促建、以评促升，推动我国学科建设整体水平和研究生培养质量不断提升。

学位中心就《工作方案》研制深入调研论证，广泛听取各方意见，主要做了以下几方面工作。一是到一线开展面上调研，召开20余次调研会，当面听取了100余所高校和部分省市教育厅400余位专家意见建议。二是召开哲学社会科学评价座谈会，有针对性开展调研，专题研究哲学社会科学学科评价改革。三是征求有关部委、

相关司局意见,多次沟通反馈。四是委托中国学位与研究生教育学会评估委员会分专题组开展研究,深入论证。五是紧紧依靠学科领域专家,对每个一级学科指标体系书面征求高校和部分学科评议组专家意见,形成最大程度共识。学位中心对各方意见逐条研究、反复推敲,最终形成《工作方案》。

02 问:本轮学科评估的总体改革思路是什么?

答:在深入总结前四轮学科评估经验基础上,第五轮学科评估立足新时代,坚持继承创新、与时俱进,按照“改革结果评价、强化过程评价、探索增值评价、健全综合评价”要求,在以下十个方面改革完善:

进一步落实立德树人根本任务;进一步破除“五唯”顽瘴痼疾;进一步强化师德与师能相统一;进一步突出质量、贡献和特色;进一步强化分类评价;进一步完善中国特色哲学社会科学学科评价体系;进一步提升评估信息可靠性;进一步提高专家评议质量和评价科学性;进一步完善结果发布方式;进一步强化评估诊断功能。

在评估指标体系设计上,坚持以“立德树人成效”为根本标准,以“质量、成效、特色、贡献”为价值导向,以“定量与定性评价相结合”为基本方法,以破除“五唯”顽疾为突破口,在保持一级学科整体水平评估基本定位和评估体系框架基本稳定的基础上,进一步强化人才培养中心地位,坚决破除“五唯”顽疾,改革教师队伍评价,突出质量、贡献和特色。

03 问:学科评估如何落实立德树人根本任务?

答:学科评估以“聚焦立德树人”为《工作方案》首要原则,指标体系以“立德树人成效”为根本标准,贯穿于评价全方位、全过程,集中体现在“人才培养质量”一级指标中。在“思想政治教育成效”“培养过程质量”“在校生质量”“毕业生质量”四个维度上,强化“五性”评价。

一是方向性。把思想政治教育放在人才培养首位,把德智体美劳全面发展贯穿于评价在校和毕业生始终。

二是系统性。将人才培养过程与培养成效相结合、在学质量与毕业质量相结合、总体情况与代表性成果相结合,系统评价育人效果和人才培养质量。

三是过程性。加强人才培养过程评价,重点考察教材体系、课程体系、教学体系及国际交流学习等方面情况,突出科学研究等对人才培养的支撑作用。

四是成长性。考察学生在学期间思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养等方面的成长度,以及科研训练对学生学术道德和科研能力的提升度。

五是多元性。探索多元评价方法,在同行专家评价基础上,对学生和用人单位开展大规模问卷调查,推进人才培养质量评价的“供给侧”与“需求侧”有机结合。

04 问:学科评估在“破五唯”方面有哪些具体举措?

答:坚持以立促破,破立结合。评价教师不唯学历和职称,不设置人才“帽子”指标,避免以学术头衔评价学术水平的片面做法。评价科研水平不唯论文和奖项,设置“代表性学术著作”“专利转化”“新药研发”等指标,进行多维度科研成效评价。评价学术论文聚焦标志性学术成果,采用“计量评价与专家评价相结合”“中国期刊与国外期刊相结合”的“代表作评价”方法,不“以刊评文”,淡化论文收录数和引用率,不将 SCI、ESI 相关指标作为直接判断依据,突出标志性学术成果的创新质量和学术贡献,着力扭转“SCI 至上”局面。坚持代表性成果专家评价与高水平成果定量评价相结合,充分运用基于定量数据和证据的“融合评价”方法。

05 问:学科评估如何有效抑制人才无序流动?

答:学科评估鼓励人才合理有序流动,在抑制人才无序流动方面采取了如下“组合拳”。

一是评价教师队伍继续沿用“队伍结构质量和代表性骨干教师相结合”的评价方法,按学科方向列举代表性骨干教师,不设置填写人才“帽子”称号栏目,不统计人才“帽子”数量,扭转过度看重“帽子”的不良倾向。

二是教师成果严格按产权单位认定、不随人走,对于引进人才在原单位取得的成果,不在新单位统计使用。

三是强化教师以教书育人为首要职责的评价导向,将教授为本科生上课和指导研究生情况作为重要观测点,引导教师潜心教学、全心育人,避免产生通过大规模聘用“专职科研人员”专攻科研指标、忽视人才培养的不良倾向。

四是关注骨干教师在本单位工作年限和授课情况,供专家评价参考。

06 问:学科评估在“加快构建中国特色哲学社会科学学科评价体系”方面有何举措?

答:加快构建科学权威、具有中国特色的哲学社会科学学科评价体系,凸显中国特色、中国风格、中国气派。本轮评估改革主要体现在以下几个方面。

一是更加强调政治方向。哲学社会科学学科具有鲜明的意识形态属性,要突出马克思主义指导地位,坚持社会主义办学方向,牢牢把住学术评价中的政治关。

二是更加彰显中国特色。重点考察哲学社会科学学科在立足中国实际、解决中

国问题、讲好中国故事、传播中国声音等方面的特色和贡献，凸显中国风格和中国气派。如：将“三报一刊”文章作为重要研究成果，规定代表性论文必须包含一定比例的中国期刊论文，强调课程、教材评价更加突出思想性、时代性，紧密结合经济社会发展需要，体现中国实际。

三是更加体现学科特点。淡化实验室、基地等条件资源类指标，强化对学术著作、艺术实践成果等进行“代表作评价”，适度降低学术论文等指标权重，不设置专利转化等指标。对于人文学科，强调其在发展中国特色社会主义文化，激发全民族文化创新创造活力等方面贡献；对于社会科学，鼓励其在中国实践中形成中国方案，研究解决中国重大问题；对于艺术学科，突出以美育人、以文化人的特点，更注重考察其实践性，强调科学研究与艺术实践并重。

四是更加突出服务社会。充分认可哲学社会科学学科在政策咨询、智库建设、公共服务和弘扬中华优秀传统文化等方面的贡献，加大社会服务“案例”权重，丰富“案例”内涵。

五是更加强调同行评价。相对于自然科学学科，哲学社会科学学科成果难以通过量化指标全面呈现建设成效，更加依靠学术共同体，采取切实举措，提高同行评价质量。同时，加强国际评价，首次在教育学、心理学、考古学、工商管理、音乐与舞蹈学、设计学等哲学社会科学学科设置学科“国际声誉”指标，邀请境外专家开展学科声誉调查。

07 问：学科评估如何确保评估材料真实可靠？

答：确保评估材料真实可靠，是评估结果客观公正的重要保证，也是高校普遍关心的问题。第五轮学科评估在以下六个方面综合施策。

一是优化评估参评规则。充分考虑“小规模学科”和“新设立学科”实际情况，优化完善“相近学科同时参评”规则，坚持成果“归属度”原则，既鼓励学科生态优化和交叉融合，又确保跨学科成果合理使用。

二是充分使用公共数据。运用大数据和人工智能等技术手段，加强与有关部门协同和国内外第三方数据机构合作，建立学科大数据库，提供给学校审核补充或与学校填报数据比对核验。

三是加大材料核查力度。通过材料形式审查、信息逻辑检查、公共数据比对、证明材料核查、重复数据筛查、重点数据抽查、学科归属分析等七大措施，对评估材料进行全面核查和“清洗”。

四是开展信息网上公示。在确保国家信息安全的前提下,选取部分评估材料进行网上公示,接受有关单位和专家的异议。

五是创新专家审核机制。应用“融合评价”方法,请专家对成果学科归属等情况进行审核,确保跨学科成果合理使用。

六是建立违规惩戒机制。对于因数据填报失实而被删除的数据,不得再进行补报或调整到其他学科;对于弄虚作假行为,视其情况在一定范围内进行通报和处理。

08 问: 学科评估如何有效提高专家评价质量?

答: 学科评估着力提高专家评价的公平性、公正性和科学性,努力提升专家评价质量。

一是适度扩大专家数量。增加评审专家数量,每位专家仅评审部分指标,保证评价“精度”和“深度”,提高评价针对性和保密性。

二是科学遴选评审专家。为不同评价指标分类制定遴选规则,分别选取评议专家,确保科学性;通过信息系统依据遴选规则随机选取专家,确保公平性。

三是研制专家评价指南。制定评价指南,明确专家评价原则和评价重点,统一评价标准。

四是探索“融合评价”方法。在科学把握定量和定性结合度的基础上,融合定量和定性评价优势,充分发挥定量数据和客观证据在专家评价中的辅助研判作用,提高专家定性评价可靠性。

五是完善结果统计方法。对评价结果进行“去极值”“标准化”等统计学方法处理,剔除专家评价的“奇异值”,提高结果可信度。

09 问: 在组织实施过程中如何切实减轻学校负担?

答: 为切实减轻学校负担,减少对高校正常办学干扰,本轮学科评估着力加强评估专业化建设,创新评价方法,完善评估流程。

一是构建“公共数据与学校填报相结合”的数据获取模式。充分利用学位中心“全国学科大数据服务平台”的国内外公共数据资源,将有关数据提供学校审核确认,有效减轻学校收集汇总数据的负担。

二是提升评估信息平台智能化水平。提供智能核查、智能比对、智能提示等功能,帮助学校高效填报与核验数据。

三是首次实施“全程无纸化”报送。所有材料均通过评估系统提交电子文件,不再报送任何纸质材料。

四是评审工作全部通过网络开展。不“进校”开展评估，减少对学校正常办学的干扰。

10 问：学科评估工作下一步有何安排？

答：学位中心将于近期向全国各博士硕士学位授予单位发出《全国第五轮学科评估邀请函》，正式启动评估工作。符合参评条件的单位自愿提出申请，提交有关信息，学位中心将严格按程序开展信息核查、信息公示、反馈复核、专家评价、问卷调查、结果统计、结果发布等工作。评估结束后，将深入开展信息挖掘分析服务，帮助高校总结阶段性进展，查找结构性短板，发现优势与不足，发挥评估诊断作用，推动学科内涵式建设，切实做到以评促建、以评促升。

## 探索建设多主体共建共管共享的现代产业学院 推动高等教育与区域产业联动发展

——教育部高等教育司、工业和信息化部人事教育司负责人就  
《现代产业学院建设指南（试行）》答记者问

来源：教育部网站 2020-08-28

近日，教育部办公厅、工业和信息化部办公厅联合印发《现代产业学院建设指南（试行）》（以下简称《建设指南》）。教育部高等教育司、工业和信息化部人事教育司负责人就相关问题回答了记者提问。

一、请介绍一下启动现代产业学院建设工作的主要考虑？

深化产教融合，培养适应和引领现代产业发展的高素质应用型、复合型、创新型人才，是高等教育支撑经济高质量发展的必然要求，是推动高校分类发展、特色发展的重要举措。为贯彻中央战略部署，落实《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》（国办发〔2017〕95号）和《教育部 工业和信息化部 中国工程院关于加快建设发展新工科 实施卓越工程师教育培养计划 2.0 的意见》（教高〔2018〕3号）等文件精神，扎实推进新工科建设再深化、再拓展、再突破、再出发，推动高校主动对接区域产业发展需求，教育部高等教育司与工业和信息化部人事教育司共同研制了《现代产业学院建设指南（试行）》，拟在特色鲜明、与产业紧密联系的高校建设若干高校与地方政府、行业企业等多主体共建共管共享的现代产业学院。引导高校瞄准与地方经济社会发展的结合点，突破传统路径依赖，探索产业链、创新链、教育链有效衔接机制，建立新型信息、人才、技术与物质资源共享机制，完

善产教融合协同育人机制,创新企业兼职教师评聘机制,构建高等教育与产业集群联动发展机制,打造一批融人才培养、科学研究、技术创新、企业服务、学生创业等功能于一体的示范性人才培养实体,为应用型高校建设提供可复制、可推广的新模式。

## 二、请问《建设指南》的指导思想和建设原则是什么?

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二中、三中、四中全会精神,贯彻落实全国教育大会精神和《中国教育现代化 2035》,以立德树人为根本任务,以学生发展为中心,突破传统路径依赖,充分发挥产业优势,发挥企业重要教育主体作用,深化产教融合,推动高校探索现代产业学院建设模式,建强优势特色专业,完善人才培养协同机制,造就大批产业需要的高素质应用型、复合型、创新型人才,为提高产业竞争力和汇聚发展新动能提供人才支持和智力支撑。

现代产业学院坚持育人为本,以提高人才培养能力为核心,推动学校人才培养供给侧与产业需求侧紧密对接;坚持产业为要,强化“产学研用”体系化设计,增强服务产业发展的支撑作用;坚持产教融合,着力打造集产、学、研、转、创、用于一体,互补、互利、互动、多赢的实体性人才培养创新平台;坚持创新发展,充分发挥高校与地方政府、行业协会、企业机构等多方办学主体作用,加强区域产业、教育、科技资源的统筹和部门之间的协调,实现共建共管共享,探索“校企联合”“校园联合”等多种合作办学模式。

## 三、请介绍一下现代产业学院的建设任务有哪些?

《建设指南》明确了现代产业学院七个方面的建设任务。

1. 创新人才培养模式。面向产业转型发展和区域经济社会需求,以强化学生职业胜任力和持续发展能力为目标,以提高学生实践和创新能力为重点,深化产教深度融合、校企合作,创新人才培养方案、课程体系、方式方法、保障机制等。推进“引企入教”,促进课程内容与技术发展衔接、教学过程与生产过程对接、人才培养与产业需求融合。协调推进多主体之间开放合作,整合多主体创新要素和资源,凝练产教深度融合、多方协同育人的应用型人才培养模式。

2. 提升专业建设质量。围绕国家和地方确定的重点发展领域,着力推进新工科与新农科、新医科、新文科融合发展,深化专业内涵建设,主动调整专业结构,着力打造特色优势专业,推动专业集群式发展。

3. 开发校企合作课程。引导行业企业深度参与教材编制和课程建设,设计课程体系、优化课程结构。加快课程教学内容迭代,关注行业创新链条的动态发展,推动课程内容与行业标准、生产流程、项目开发等产业需求科学对接,建设一批高质量校企合作课程、教材和工程案例集。

4. 打造实习实训基地。基于行业企业的产品、技术和生产流程,创新多主体间的合作模式,构建基于产业发展和创新需求的实践教学和实训实习环境。构建功能集约、开放共享、高效运行的专业类或跨专业类实践教学平台。

5. 建设高水平教师队伍。探索校企人才双向流动机制,设置灵活的人事制度,建立选聘行业协会、企业业务骨干、优秀技术和管理人才到高校任教的有效路径。探索实施产业教师(导师)特设岗位计划,共建一批教师企业实践岗位和“双师双能型”教师培养培训基地。

6. 搭建产学研服务平台。鼓励高校和企业整合双方资源,建设联合实验室(研发中心)。强化校企联合开展技术攻关、产品研发、成果转化、项目孵化等工作。

7. 完善管理体制机制。强化高校、地方政府、行业协会、企业机构等多元主体协同,形成共建共管的组织架构,探索理事会、管委会等治理模式,赋予现代产业学院改革所需的人权、事权、财权,建设科学高效、保障有力的制度体系。

#### 四、现代产业学院的申报条件是什么?

现代产业学院应已具备或近期可以达到以下基础条件:

1. 人才培养主要专业与区域产业发展具有高度契合性,相关专业已经列入“国家级一流专业”建设范围,具有相对优势;

2. 相关产业列入区域发展整体规划;参与的企业主体参考产教融合型企业相关要求,在区域产业链条中居主要地位,或在区域产业集群中居关键地位;

3. 具有相对稳定的高水平教学团队;

4. 相关企业主体参与的兼职教师人员,中、高级专业技术职务的人员数量不低于高校专职教师的数量;

5. 加强产教融合,实践教学学时不低于专业人才培养方案总学时的 30%;

6. 具有相对丰富的教学资源;

7. 初步形成理念先进、顺畅运行的管理体系;

8. 学校能够提供相对集中、面积充足的物理空间,每年提供稳定的经费支持,用于人员聘任、日常运行;

9. 学校给予发展所需政策扶持。

五、现代产业学院的立项程序是什么？

教育部、工业和信息化部根据国家经济社会发展需求，加强顶层设计和统筹协调，规划现代产业学院建设布局，按照“分区论证、试点先行、分批启动”的原则进行培育建设，并根据建设成效进行动态调整。

各高校根据《建设指南》中现代产业学院建设条件要求，明确学院总体定位、建设思路，按流程向教育部高等教育司提出申请，同时按规定向工业和信息化部人事教育司报备。教育部、工业和信息化部组织专家进行论证，重点考察人才培养模式、建设基础、政策支持和保障条件等。对于论证通过的学院，教育部、工业和信息化部将统筹各类资源予以政策支持和资源倾斜，加大对毕业生的就业指导和服务力度，推动学院稳定发展。

## 国务院学位委员会、教育部印发文件 严格规范学位与研究生教育质量管理

来源：新华社 2020-09-29

国务院学位委员会、教育部近日印发关于进一步严格规范学位与研究生教育质量管理的若干意见，提出实行研究生培养全过程评价制度，关键节点突出学术规范和学术道德要求。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。

文件强调，对学术不端行为，坚持“零容忍”，一经发现坚决依法依规、从快从严进行彻查。对有学术不端行为的当事人以及相关责任人，根据情节轻重，依法依规给予党纪政纪校纪处分和学术惩戒；违反法律法规的，应及时移送有关部门查处。对学术不端查处不力的单位予以问责。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。

文件同时指出，要坚持质量检查关口前移，切实发挥资格考试、学位论文开题和中期考核等关键节点的考核筛查作用，完善考核组织流程，丰富考核方式，落实监督责任，提高考核的科学性和有效性。进一步加强和严格课程考试。完善和落实研究生分流退出机制，对不适合继续攻读学位的研究生要及早按照培养方案进行分流退出，做好学生分流退出服务工作，严格规范各类研究生学籍年限管理。

## 国务院公布修订后的《国家科学技术奖励条例》

来源: 新华社 2020-10-27

国务院总理李克强日前签署国务院令,公布修订后的《国家科学技术奖励条例》(以下简称《条例》),自 2020 年 12 月 1 日起施行。

科技奖励制度是党和国家为激励自主创新、激发人才活力、营造良好创新环境采取的重要举措,是我国长期坚持的一项重要制度,对于促进科技支撑引领经济社会发展、加快建设创新型国家和世界科技强国具有重要意义。为贯彻落实党中央、国务院决策部署,将深化科技奖励制度改革有关举措以及科技奖励实践中探索的做法和经验上升为法律规范,进一步完善科技奖励制度,同时解决实践中出现的一些新情况、新问题,调动广大科技工作者积极性和创造性,深入推进创新驱动发展战略实施,有必要修订现行条例。

修订后的《条例》共 5 章 38 条。《条例》规定,科技奖励制度的目标是奖励在科学技术进步活动中做出突出贡献的个人、组织,调动科学技术工作者的积极性和创造性,建设创新型国家和世界科技强国。明确国家科学技术奖应当与国家重大战略需要和中长期科技发展规划紧密结合,国家加大对自然科学基础研究和应用基础研究的奖励。强调科技奖励工作应当坚持中国共产党领导,实施创新驱动发展战略,贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针,培育和践行社会主义核心价值观。

《条例》落实科技奖励由推荐制调整为提名制的改革要求。改革报奖方式,实行由专家、学者、组织机构、相关部门等提名的制度,在坚持政府主导的基础上充分发挥专家、学者作用,强化奖励的学术性。

《条例》完善科技奖励的评审职责、评审标准、评审程序等制度,明确科技部与国家科技奖励委员会的职责分工,明确各奖种评审标准和激励导向,完善评审办法,明确评审活动坚持公开、公平、公正的原则,评审办法、奖励总数、奖励结果等信息应当向社会公布。

《条例》加强科技奖励诚信体系建设。明确评审专家需具有较高的学术水平和良好的科学道德,在科技活动中违反伦理道德或者有科研不端行为的个人、组织不得被提名或者授予国家科学技术奖,建立科研诚信严重失信行为数据库,禁止使用国家科学技术奖名义牟取不正当利益。

《条例》加大对科技奖励的监督惩戒力度。明确提名者、评审专家等奖励活动

主体应当遵守的工作纪律，禁止任何个人、组织进行可能影响提名和评审公平、公正的活动，对奖励活动各主体均规定了相应的法律责任。

## 北邮与无锡市面向“十四五”签署深化战略合作协议

来源：北京邮电大学网站 2020-10-26

10月23日，北京邮电大学与无锡市人民政府在锡签署深化战略合作协议，双方围绕网络强国、新基建等国家战略，进一步加强在人工智能、5G、知识产权保护等领域的深度合作。校长乔建永与无锡市委书记黄钦进行了会谈，并共同出席签约仪式。副校长张建华，无锡市委常委、秘书长陆志坚以及副市长高亚光、蒋敏等参加相关活动。

乔建永感谢多年来无锡市对北京邮电大学在锡发展的支持和帮助。乔建永表示，自2009年双方签订政产学研用合作协议以来，北京邮电大学与无锡市之间联系紧密，校地合作愉快而有成效，取得了一系列可圈可点的成果。接下来，学校有计划将更多的5G、人工智能、知识产权保护等重点研发项目布局无锡，与无锡市重点发展的新一代信息技术产业深度融合。希望校市双方在“十二五”“十三五”良好合作的基础上，携手“十四五”，进一步加强政产学研对接，在示范应用、成果产业化等方面，通过“小切口、大合作”形成集聚效应，在全国范围内更好发挥辐射带动作用，共同推动无锡打造国内一流、具有国际影响的现代产业新高地和北京邮电大学“双一流”建设，让北邮与无锡的合作成为全国校地合作的典范。

黄钦对乔建永一行的到来表示欢迎，对北京邮电大学长期以来对无锡经济社会发展给予的支持表示感谢，并简要介绍了无锡信息技术产业发展、太湖湾科创带建设等相关情况。黄钦表示，无锡与北京邮电大学于2009年签署政产学研用合作协议，各项合作内容稳步推进，取得显著成效。希望双方以此次签署深化战略合作协议为新的契机，充分发挥高校院所创新资源集聚优势，在人才培养、技术研发、成果转化等各领域开展更多面向“十四五”的深层次合作，在抢抓长三角一体化发展战略机遇中共谋发展、共赢未来。无锡将一如既往提供一流政务服务和最优营商环境，确保双方各项合作落地见效。

张建华、高亚光代表双方签署了《无锡市人民政府 北京邮电大学深化战略合作协议》，这标志着校市双方在更广领域、更高水平的新一轮合作正式启动。

## 高层论坛

### 陈宝生：新时代建设教育强国的根本指针

来源：《求是》杂志 2020 年第 17 期

党的十八大以来，习近平总书记把握世界发展大势，立足党和国家工作全局，着眼于实现中华民族伟大复兴的中国梦，就事关中国教育发展的方向性根本性战略性问题，作出一系列重要讲话和指示，形成系统的关于教育的重要论述，为新时代加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育提供了科学指南。

#### 一

习近平总书记关于教育的重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是马克思主义基本原理同中国教育实际相结合的最新成果，谱写了马克思主义教育思想新的时代篇章。

开辟了马克思主义教育思想中国化的新境界。马克思、恩格斯、列宁等马克思主义经典作家提出了一系列无产阶级教育的基本原则和重要观点，关于教育的本质属性是社会性、在阶级社会具有阶级性，关于通过实施全面教育促进人的自由而全面发展，关于教育同生产劳动相结合、造就全面发展的人等，形成了马克思主义教育思想的基本理论。中国共产党在领导中国革命、建设和改革的历史进程中，在推进中国教育事业的发展实践中，实现了马克思主义教育思想的中国化。习近平总书记关于教育的重要论述既坚持马克思主义关于教育的基本原则，又继承党的教育理论成果，用一系列具有鲜明时代特点的新思想新观点新论断，丰富发展了马克思主义教育思想；既坚持社会主义教育基本原则，又借鉴世界教育发展有益成果；既根植于中华民族崇文重教的优良传统，又体现了新时代建设教育强国、服务民族复兴的历史使命。习近平总书记关于教育的重要论述阐明了新时代中国教育的发展方向、道路、方针、原则等根本性问题，是当代中国的马克思主义教育思想。

提升了党对教育规律认识的新高度。应对好各种复杂局面，关键是要提高对规律的认识，善于运用规律来处理问题。遵循教育规律，推动教育发展，是我们党的优良传统。习近平总书记关于教育的重要论述，创造性地回答了新时代“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”，“办什么样的教育、怎样办教育、为谁办教育”等根本问题，是对我们党领导教育事业丰富实践经验的深刻总结，把党对社会主义教育发展规律、人才培养规律的认识提高到一个新的水平。

吹响了建设教育强国的冲锋号。当今世界强国无一不是教育强国。习近平总书

记指出,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程。强国先强教,强国必强教,没有教育强国就不可能有现代化强国,就不可能实现民族复兴。习近平总书记关于教育的重要论述,以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光,对建设教育强国作出总体部署和战略设计,开启了我国由教育大国迈向教育强国的历史新征程。

## 二

习近平总书记关于教育的重要论述,立足实践之基,回答时代之问,是一个科学的理论体系。学习领会习近平总书记关于教育的重要论述,关键在于把握蕴含其中的精髓要义。

牢牢掌握领导权。坚持党的全面领导,是教育事业发展的“定海神针”。加强党对教育工作的全面领导是办好教育的根本保证,必须牢牢掌握党对教育工作的领导权,把党的政治领导、思想领导、组织领导贯穿学校教育管理全过程,使教育领域成为坚持党的领导的坚强阵地。习近平总书记关于教育的重要论述,明确了党是教育事业发展的核心领导力量,党的领导是办好中国教育的最大政治优势,牢牢掌握党对教育工作的领导权是新时代中国教育发展的根本要求。只有坚持党对教育事业的全面领导,才能在更高水平上实现教育战线思想上、政治上、行动上的团结统一,自觉在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致,确保党的教育方针政策在各级各类学校得到贯彻落实。

坚持正确方向。方向指引道路,道路决定命运。坚持什么样的办学方向,关系教育事业兴衰成败和社会主义现代化建设全局。要坚持以马克思主义为指导,坚持为人民服务,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。立德树人是我国教育的根本任务,必须把立德树人作为检验学校一切工作的根本标准,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,大力培养担当民族复兴大任的时代新人。必须扎根中国大地办教育,中国的事情必须按照中国的特点、中国的实际办,坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路,发展具有中国特色、世界水平的现代教育。必须坚持以人民为中心发展教育,不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民,以教育公平促进社会公平正义,努力让每个人享有受教育的机会,获得发展自身、奉献社会、造福人民的能力。习近平总书记关于教育的重要论述,从进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的战略高度,回答了我国教育举什么旗、走什么

路、育什么人的根本问题，着眼于社会主义教育的本质要求，彰显了我们党在发展社会主义教育问题上的根本立场、性质宗旨和初心使命，指明了新时代建设教育强国必须牢牢把握的前进方向。

凸显战略地位。习近平总书记强调，教育是国之大计、党之大计，教育是民族振兴、社会进步的重要基石，是功在当代、利在千秋的德政工程，对提高人民综合素质、促进人的全面发展、增强中华民族创新创造活力、实现中华民族伟大复兴具有决定性意义。今天，没有哪一项事业像教育这样，影响甚至决定着接班人问题，影响甚至决定着国家长治久安，影响甚至决定着民族复兴和国家崛起。坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋，不断使教育同党和国家事业发展要求相适应、同人民群众期待相契合、同我国综合国力和国际地位相匹配。习近平总书记关于教育的重要论述，揭示了教育的基础性、先导性、全局性作用，作出优先发展教育事业的战略安排，以加快教育现代化和建设教育强国步伐，推动实现社会主义现代化强国。

深化改革创新。习近平总书记强调，改革是教育事业发展的根本动力。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，及时研究解决教育改革发展中的重大问题和群众关心的热点问题，以改革激活力、增动力。要坚持教育公益性原则，把教育公平作为国家基本教育政策，大力推进教育体制改革创新，深化评价体系改革，深化办学体制和教育管理改革，提升教育服务经济社会发展能力，提升我国教育事业的世界影响力。习近平总书记关于教育的重要论述，贯穿着强烈的改革创新精神，指出了深化教育发展的重点难点，提供了建设教育强国的科学方法论。

建好教师队伍。习近平总书记强调，教师是人类灵魂的工程师，是人类文明的传承者，承载着传播知识、传播思想、传播真理，塑造灵魂、塑造生命、塑造新人的时代重任。一个人一生遇到好老师，这是一个人的幸运；一个民族拥有源源不断的好老师，这是这个民族发展的根本依靠、未来依托。必须从战略高度认识和加强教师队伍建设的重大意义，坚持把教师队伍建设作为基础工作，引导教师做有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的好老师，做学生锤炼品格、学习知识、创新思维、奉献祖国的引路人。习近平总书记关于教育的重要论述，强调了教师队伍建设的基础性关键性作用，浸透着对全党全社会尊师重教的谆谆教诲，饱含着对人民教师教书育人的殷切期望，是新时代育师育人育才、强师强教强国的重要指引。

## 三

学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，是教育战线常抓不懈的重大政治任务。我们要以《习近平总书记教育重要论述讲义》出版使用为契机，进一步兴起学习热潮，不断地以科学理论武装干部师生头脑，推动新时代教育改革发展伟大实践。

将习近平总书记关于教育的重要论述转化为教育系统干部师生的精气神。要在学深悟透、提高政治站位上下功夫。坚持读原著、学原文、悟原理，从马克思主义教育思想发展史的整体厚度、习近平新时代中国特色社会主义思想的整体高度、中国特色社会主义教育发展实践的整体广度上，深刻把握习近平总书记关于教育的重要论述的真理力量。要在创新方式、增强实效性上下功夫。充分利用课堂、报告会、研讨会、座谈会、论坛讲座等渠道，综合运用各种媒体手段，开展全方位、多层次宣传宣讲，引导广大干部师生筑牢信仰之基、补足精神之钙、把稳思想之舵。要在结合贯通、增强系统性上下功夫。着重领会贯穿其中的马克思主义立场观点方法，领会这一重要论述的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑，努力做到知其言更知其义，知其然更知其所以然。

将习近平总书记关于教育的重要论述转化为为党育人、为国育才的切实成效。习近平总书记关于教育的重要论述蕴含着深刻的道理学理哲理，我们要沿着思想的脉络、实践的历程，把彻底的理论讲彻底，把鲜活的思想讲鲜活，推进习近平总书记关于教育的重要论述进教材、进课堂、进学生头脑。抓住关键人群，重点面向教育系统各级领导干部和广大教师开展系统培训，提高他们的政治理论水平和业务能力，引导他们自觉做习近平总书记关于教育的重要论述的坚定信仰者、忠实实践者。抓实关键环节，将习近平总书记关于教育的重要论述贯穿教育教学全过程，作为高校“形势与政策”等公共课重要内容，武装全体大学生；面向教育学本科生、研究生和全体师范生，马克思主义理论学科研究生，开设相关必修课程；组织研制课件、编好教案，研发在线课程，推动习近平总书记关于教育的重要论述入脑入心。抓牢关键平台，重点建好一批习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心（院）、高校马克思主义学院，在学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述中发挥示范带头作用。

将习近平总书记关于教育的重要论述转化为对教育规律的深刻把握。组织开展研究阐释和深度解读，有针对性地解疑释惑，帮助干部师生加深理解领会，更好地

把握教育规律。深入开展重大理论和现实问题研究，形成一批有分量的研究成果，推动习近平总书记关于教育的重要论述贯彻到各项政策法规中，融入到实际业务工作中。加快培养一批中青年理论骨干，打造深钻细研重大理论问题的“尖兵精兵”。要围绕习近平总书记关于教育的重要论述在各地的贯彻落实，加强经验总结和理论概括，形成规律性认识，更好地推动教育事业发展。

教育兴则国兴，教育强则国强。我们要将学习习近平总书记关于教育的重要论述转化为建设教育强国的生动实践，坚持和加强党对教育工作的全面领导，推动各级党委、政府落实教育优先发展战略，加快构建德智体美劳全面培养的教育体系，推进教育综合改革，造就党和人民满意的高素质专业化创新型教师队伍，在建设社会主义教育强国的历史征程中，汇聚起广大干部师生的磅礴力量。

## 杜玉波：适应新发展格局需要 推进高等教育高质量发展 ——在 2020 高等教育国际论坛年会上的报告

来源：中国高等教育学会网站 2020-11-23

不论是对于世界还是中国，2020 年都是极不平凡的一年。突如其来的新冠肺炎疫情席卷全球，世界进入动荡变革期，中国统筹疫情防控和经济社会发展取得重大战略成果，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在复杂的国内外形势下，高等教育将发生什么样的变革和发展，是大家共同关注的时代课题。上个月，党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，擘画了中国未来 5 年乃至 15 年的发展新蓝图，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。在中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局下，适应新发展格局需要，推进高等教育高质量发展，具有重要的意义。下面，围绕这个主题我谈几点思考，与大家交流。

### 一、构建适应新发展格局需要的人才培养体系

新发展格局，是党中央根据我国发展阶段和环境变化提出来的，是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择。我国高等教育的发展始终与国家民族命运休戚相关，与国家战略需要同频共振。党的十九大以来，习近平总书记从党和国家事业发展全局的战略高度反复强调“培养担当民族复兴大任的时代新人”。这既是实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求，也是应对复杂国际形势、赢得国际竞争主动的迫

切需要。当前,我们要置身新发展格局,深刻思考和回答好构建具有中国特色的人才培养体系的关键之问。

在人才培养的方向上,要毫不动摇。任何国家的教育都有意识形态的属性,都有为谁培养人、怎样培养人的问题,这是教育的价值和责任。我国教育的任务就是要培养中国特色社会主义事业的建设者和接班人,而不是旁观者和反对派。我国高等教育必须始终站稳这样的立场,树牢这样的观点,围绕“社会主义建设者和接班人”这个根本目标,落实立德树人根本任务,把党的教育方针全面贯彻到学校工作各方面,着力培养具有爱国情怀、社会责任感、创新精神、实践能力和国际视野的中坚力量,这对我们实现民族复兴大业具有长远战略意义。

在人才培养的地位上,要持续巩固。伴随经济社会的发展,高等教育不断被赋予新的使命和功能,但是最核心的还是培养人才。看一所大学办得怎么样,不是看一时的规模、数据,而是要以长远的眼光、历史的视野看它培养出什么样的杰出人才和高素质劳动者。我国高校应更加强化以学生为本的理念,将更多精力聚焦到提高质量特别是本科教育质量上,切实保障人才培养的中心地位,培养勇于为党分忧、为国担当、为民族复兴担负责任的时代新人。

在人才培养的路径上,要尊重规律。人的培养过程带有普遍的规律性,遵循规律则事半功倍,违背规律则事倍功半。办好高等教育,要遵循人的成长发展规律、教育教学规律,加强学科、教学、教材、管理体系的统筹规划和设计,推动教学内容和方法因事而化、因时而进、因势而新,把知识传授、素质提升、能力培养到价值引领融为一体,努力构建德智体美劳全面培养的高等教育体系。

## 二、优化适应新发展格局需要的教育布局结构

在世界高等教育发展史上,对任何一个强国而言,高等教育布局结构都有一个战略考量。上世纪 70 年代,发达国家进入高等教育普及化阶段。2019 年,我国高等教育毛入学率达到 51.6%,已经进入普及化阶段,但我国高等教育发展在区域城乡、学科层次等方面依旧存在不平衡不充分的矛盾,且成为制约高等教育高质量发展的最大瓶颈。构建新发展格局,应该在国内统一大市场基础上形成大循环,不是每个地方都搞自我小循环。我国高等教育布局结构的优化调整也是同样的道理。习近平总书记强调:“要立足服务国家区域发展战略,优化区域教育资源配置,加快形成点线面结合、东中西呼应的教育发展空间格局,提升教育服务区域发展战略水平。”

“要优化同新发展格局相适应的教育结构、学科专业结构、人才培养结构”。

优化区域布局结构, 关键在缩小差距。高等教育要适应新发展格局, 既需要东部发达地区的率先引领, 又需要中西部地区的迎头赶上, 还需要各地方高校的创新。长期以来, 由于政策资源、财政资源、人才资源的供给不平衡, 造成高校空间布局上的不合理, 呈现东部资源密集、中西部稀疏的“东高西低”格局。当前, 要在政策引导、资源投入上进一步向中西部地区高校倾斜, 加快实施新一轮中西部高等教育振兴计划, 依托重大区域发展战略规划, 促进高校主动与区域发展深度融合。

调整学科专业结构, 关键在以特求强。学科专业建设应坚持有选择性的发展, 要小而精, 不要大而全。但不少高校仍热衷追求所谓“综合性”“全科式”发展, 存在资源分散、只见“高原”不见“高峰”的问题。要坚持把社会需求作为学科专业设置和调整的重要因素, 把落实国家标准作为学科专业建设的底线要求, 建设好一批能够支撑国家急需、产业转型和区域发展的新兴交叉学科专业, 形成与经济社会发展相协调的学科专业布局。

建设分类办学体系, 关键在错位发展。我国高校的类型层次应从“金字塔”转向“五指山”, 形成梯度、对接需求, 实现差异化发展。多年来, 我国相当数量高校存在办学同质化现象, 盲目攀高, 一味追求学术型。解决这一问题, 要针对不同类型层次高校的办学特点和区域需求, 加快形成分类评价的体系标准和管理政策, 构建起与我国大国地位相适应的高等教育层次结构体系, 引导不同类型不同层次的高校都能办出特色、办出水平, 在有为政府、有效市场的环境下, 从同型竞争走向错位发展。

### 三、提升适应新发展格局需要的创新能力

世界上的任何一所大学, 首先属于这个国家和这个民族, 它要以满足国家和区域重大战略为己任。构建新发展格局, 是主动作为和长期战略, 不是被动应对和权宜之计。当前, 我国已经转向高质量发展阶段, 继续发展具有多方面优势和条件, 但创新能力不适应高质量发展要求的问题仍然突出。作为科技第一生产力、人才第一资源和创新第一动力的重要结合点, 高校应适应新发展格局需要, 在服务支撑国家人才需要和创新需求等方面担当更为重要的责任。

服务经济高质量发展, 争当主力军。打造中国经济的升级版, 必然要以中国高等教育的升级版为基石。高校要通过调结构、搭平台、创载体、建机制与区域发展深度融合, 在区域发展中发挥战略支撑作用。要把开展创新创业教育作为高校综合

改革的重要突破口,全面提升学生创新精神、创业意识和创新创业能力。要深化产教融合,促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接,促进人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合。

强化基础研究,甘坐冷板凳。基础研究是科技创新的“总机关”,是技术研发的源头活水。夯实基础研究,才能为科技实力的持续增长备足后劲。我国面临的很多“卡脖子”技术问题根子是基础理论研究跟不上,源头和底层的东西没有搞清楚。高校是科技创新体系的重要组成部分,要培养造就一大批“板凳甘坐十年冷”且具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队,力争实现前瞻性基础研究、引领性原创成果的重大突破。

加快关键核心技术攻关,占领制高点。高校具有学科门类齐全、创新人才聚集等优势,应当在服务国家实现关键核心技术自主可控方面担当重要责任。面对国家战略需求,高校要进一步研究破解政策制度障碍,围绕国家急需的战略性问题、尖端领域的前瞻性问题,探索开展跨学校、跨学科、跨领域、跨国界的协同创新,优化科研资源配置,服务关键核心技术创新需求。

#### 四、形成适应新发展格局需要的教育评价机制

教育评价改革是一项世界性、历史性、实践性的难题。教育评价既有国际公认的标准,也有适合本国实践的特色体系。我国的教育评价改革的目标是到 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。要实现这样的目标愿景,必须多措并举、全面发力,探索形成适应新发展格局需要的教育评价机制。

注重理念革新,思想先导。科学理念是正确实践的思想先导。各级各类学校要树立科学的教育评价观,将立德树人摆在学校工作的中心位置,围绕德智体美劳全面发展构建学生评价体系。要着力破除不科学、不合理的教育评价导向和做法,对学校不再简单以升学率来评价,对教师不再简单以考分排名来评价,对学生不再简单以考试成绩来评价,党政机关、企事业单位对用人不再简单“唯名校”“唯学历”是举。

注重破立结合,以立促破。要从教育规律和人才成长规律出发,在唯与不唯之间找到平衡,搞清楚从哪里突破、规则是什么、路径是什么。比如,破除“唯分数”方面,破的是将分数作为评价学生的唯一标准,立的是实现学生德智体美劳全面发展,回归育人本质;破除“唯论文”方面,破的是把论文作为教师职称评定、发展

晋升的核心指标，立的是引导教师潜心教书育人。

注重综合施策，协同发力。构建新的教育评价机制，需要运用整体思维，协同发力，系统推进。具体来讲，就是要认真践行重师德师风、重真才实学、重质量贡献的价值导向，改进结果评价，扭转功利导向；强化过程评价，尊重客观规律；探索增值评价，挖掘发展潜能；健全综合评价，力避片面倾向。

### 五、完善适应新发展格局需要的大学治理结构

建设具有中国特色、世界水平的现代高等教育，要构建以党委领导下的校长负责制为核心，以职能部门和专业院系为依托，以学术委员会、教代会、理事会等为支撑的现代大学内部治理体系，不断释放办学活力，激发办学动力，推进治理能力和水平现代化。

坚持党的全面领导，把握办学方向。要坚持和完善党委领导下的校长负责制这个根本制度，党委领导重在谋划和决策，履行把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实的职责，统一领导学校工作；校长负责重在实施和管理，全面负责教学、科研和其他行政管理工作，依法行使职权。要加强基层党组织建设，坚持围绕中心抓党建，抓好党建促发展，使学校发展建设与党的建设同步谋划、与党的组织同步设置、与党的工作同步开展。

完善思想政治工作体系，落实立德树人。坚持全员、全程、全方位育人的理念，构建纵向衔接和横向配合相统一、校内教育和校外培养相协同的思想政治工作体系。坚持融合贯通，建立既与中小学德育相衔接，又真正适合大学生成长特点的一体化育人体系。坚持系统思维，把思想政治教育贯穿到德育、智育、体育、美育和劳动教育之中，加强思想政治工作的整体性和系统性。坚持统筹兼顾，实现学校、家庭、社会协同育人，形成立德树人的强大合力。

完善内部治理结构，汇聚办学合力。要加快推进高校内部治理体系现代化，以“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”为基本框架，充分发挥学校各职能部门联动的工作优势，形成高效、协调、顺畅的运行机制。要注重激发院系“中场发动机”的作用，把党的教育方针和重大战略部署落实到院系的各项工作中来。要把学校的学术组织和群团组织作用发挥好，实现行政权力与学术权力既相对分离，又相互促进，形成相得益彰的良好工作机制。

### 六、开拓适应新发展格局需要的开放合作局面

教育对外开放是我国改革开放事业的重要组成部分，也是人类命运共同体建设

的重要内容。新发展格局是开放的国内国际双循环，不是封闭的国内单循环。习近平总书记指出：“要扩大教育对外开放，优化教育开放全球布局，加强国际科技交流合作，提升层次和水平。”当前国际力量对比深刻调整，我国正面临着“发展中的挑战”“打压中的突破”“开放中的博弈”等复杂局面，高等教育也面临着一系列新压力新挑战。应顺势而为、应时而动，统筹做好疫情防控和教育交流合作，统筹用好国际国内两种资源，开拓适应新发展格局的开放合作局面，提升高等教育全球化的核心竞争力。

坚持扎根中国与融通中外相结合，“合力解题”。扎根中国是我国高等教育对外开放的根本原则和立场，要求我们必须坚持中国特色社会主义高等教育发展道路，立足中国国情和高等教育发展实际，扎根中国大地，解决中国高等教育发展中面临的重大现实问题。融通中外是对外开放的内在逻辑和方向，要求我们必须面向世界，聚焦世界科技前沿和国内薄弱、空白、紧缺学科专业，同世界一流资源开展高水平合作办学、高水平人才联合培养和科技联合攻关，汇聚全球资源和天下英才“合力解题”，以更加开放合作的姿态应对全球共同威胁和挑战。

坚持有选择的“请进来”、有章法的“走出去”、有目标的“深参与”。一方面，面向全球引进优质教育资源，强化对优质教育资源的消化、吸收和再创新，提升人才培养力。另一方面，争取与国外高等教育多对话、多来往，有进有出、相得益彰，讲好中国教育故事，扩大对外影响力。特别要积极参与高等教育国际治理，深度参与国际高等教育评价标准、规则等的制定，在教育合作中提升国家形象，从不同文明中寻求智慧、汲取营养，深化国际融合力。

坚持开放共享与合作共赢，营造发展新格局。这次疫情给我们以深刻的启示，各国是休戚与共的命运共同体，重大危机面前没有谁能够独善其身，团结合作是应对挑战的必然选择。在这样的时代大背景下，我国高等教育要秉持开放共享、合作共赢的新姿态，体现作为一个负责任大国发展高等教育事业的使命、格局与担当精神，与世界各国高等教育建立起健康的可持续性合作关系，共同应对人类面临的挑战和风险，共同发展，共享发展成就。

# 高教理论研究

## 刍议学科建设历史、现状与发展思路

来源:《中国高教研究》 2020 年第 11 期 作者:瞿振元

近年来,特别是在“双一流”建设中明确了“坚持以学科建设为基础”的原则以来,加强学科建设的认识更加深入人心,相关举措不断推出,各高校的学科建设取得明显成效,但也出现了一些新的矛盾和问题。针对当前学科建设现状,部分学者提出了一些很值得思考的问题,如陈洪捷教授发文《“双一流”建设,学科真的那么重要吗?》介绍了德国以“卓越集群”为基础和重点,建设“卓越大学”的经验,其中“卓越集群”与产业群对接,聚焦重大研究问题,打破传统的学科界限,鼓励不同学科和院系的研究者合作,共同打造具有国际竞争力的学术平台。王义道先生认为产生“学科中心主义”现象的重要原因是人们过于追求排行榜上的位置。他提出,在管理上,无论是科技部门还是高校,都切忌奉行“学科中心主义”,而要以“问题导向”的大领域、大方向为区块,整合学科集群,发扬个体优势,互相取长补短,在协同合作中追求学科整体卓越。

在近年来关于“双一流”建设和学科专业建设的论坛及研讨会中,也更加频繁地听到学科交叉、学科汇聚、学科融合的声音。为加强学科建设的理论研究,高等教育研究的学术期刊设专栏讨论,还新创了一些刊物,专门讨论学科建设问题。西安交通大学于 2019 年首创以学科建设为主题并以此命名的杂志《学科建设》。主编王小力在《主编寄语》中坦言加强学科建设研究的急切之情:“实践证明,不重视学科建设办不好大学,不研究学科建设办不出一流大学。”2020 年 8 月,教育部学位与研究生教育发展中心、北京大学联合主办的教育类学术期刊《大学与学科》杂志创刊号正式出版发行。教育部党组书记、部长陈宝生发表首刊寄语指出,在党中央、国务院做出建设一流大学和一流学科的战略部署背景下,创办《大学与学科》杂志恰逢其时,有助于系统总结 70 多年来中国大学与学科改革发展和创新经验,主动建构中国特色大学发展与学科建设理论体系,逐渐形成中国特色大学发展与学科建设研究范式,服务于高等教育强国建设战略。

当下,正值首轮“双一流”建设收官之时,总结学科建设的成绩和不足、讨论学科建设的经验和欠缺,谋划新一轮“双一流”建设的思路和策略,成为高等教育界的一个共同话题。在厘清学科建设历史与现状的基础上,更加深入地讨论未来学科发展的方式及其转变问题,是一个实际而有意义的问题。

## 一、我国学科发展的历史回顾

客观地说,由于我国高等教育有意识地抓学科建设的时间不长,对什么是学科、怎样建设学科等重要问题的认识还不足,对学科发展规律还缺少把握,功利主义又遮蔽着一些人正确认识学科的视域,扭曲了学科建设的发展方向。实际上,作为知识体系的学科是随着知识发展的水平而不断演进的。学科体系也是一个“生命体”,它不是一成不变的,而是随着时代而发展、满足时代需要的活的东西。一旦停止发展,学科的生命也就结束了。因此,有必要简单回顾我国学科发展的历史,了解今天的学科体系是怎样形成的。

邹进文曾对我国学科分类史做过研究。我国从唐代开始将学科分为经、史、子、集四大部分。经部主论政治、道德、伦理;史部包括各种史学著作;子部包括诸子百家,其中也包括自然科学方面的成果;集部为文学著作,体现中国文学成就。这种“四部之学”的学科分类延续千年。

近代以来,西方文明的引入和我国工商业的发展,“四部之学”适应不了发展的需要,因此产生了新的学科分类。1904年1月清政府颁行《奏定学堂章程》,将中国大学堂分为经学科、政法科、文学科、商科、格致科(即理科)、工科、农科和医科,称为“八科之学”。由“四部之学”到“八科之学”是我国学科发展史上的一次巨变。其中,保留了“四部之学”的经学,作为治国的指导思想,吸纳了西方科学文化发展的成果,与西方学科体系大体一致。“八科之学”体现了清末洋务派“中学为体、西学为用”的政治主张。民国时期北洋政府取消了经学科,将大学分为文、理、法、商、医、农、工等七科,基本延续了清末学科分类的做法。

新中国成立后,以1949年11月成立中国科学院为标志,逐步建立了独立的科学研究体系。以完成大规模的院校调整为标志,建立了以苏联模式为蓝本的高等教育体系。1952年院校调整后,共设182所高等院校,其中,以文理科为主的综合院校14所,工科院校39所,师范院校31所,农林院校29所,医科院校29所,财政院校6所,政法院校4所,艺术院校15所,体育院校5所,语言院校8所,少数民族院校2所。从高等院校设置体系看,不仅坚持了文理工农医等学科分类的逻辑,同时也坚持了为行业服务的逻辑,特别是工科院校的设置与行业部门相当一致,乃至一看校名就知道是为哪个行业服务的院校。

与此同时,教育和科研各自独立两套体系的建立,对我们在学科和专业的认识以及如何进行学科建设和专业建设产生了重大影响。

改革开放前,高校的工作全部是教育而几乎没有科研,高校的基本语言是专业建设而不是学科建设。这也符合当时的政府对高校的职责要求,即以培养德智体诸方面全面发展的专业人才为目标,适应当时国家经济社会发展的迫切需要。事实上,为了培养这种专门人才,需要整合多学科的理论知识以及某一领域的实践经验在内的综合教育。因此可以说,在当时的高校里,学科建设是服从于专业建设的,而且往往是隐性存在;而专业建设是直接服务于培养学生的,是显性存在。不仅如此,当时的行政建制也基本上是以专业为单元,教师队伍的建设也是以专业建设为中心的,这些都保障了专业建设的顺利开展。

突破教育与科研分割的体制藩篱的第一人是邓小平同志。他在 1977 年 7 月 29 日与方毅、刘西尧等谈教育工作时提出,“要抓一批重点大学,重点大学既是教育的中心,又是办科研的中心”。“两个中心”的思想一经提出,立即得到高教界的热烈响应。“两个中心”的思想不仅推动了我国教育体制改革和科技体制改革,而且赋予了高校更加全面的社会职能,人才培养、科学研究、社会服务全面展开,我国高校顺应了现代高等教育发展的世界潮流,蓬勃发展。

贯彻邓小平同志“两个中心”的思想,推动教育与科研的结合,在学校实际工作中的直接切入点是研究生教育。我国的学科体系也就是在建立学位制度和发展研究生教育的过程中形成并逐步完善的。

改革开放前,我国虽然招收和培养研究生,但没有学位制度,是无学位的研究生教育。1978 年恢复了招收研究生。1979 年 2 月,胡乔木等人提出建立学位制度的建议,得到邓小平同志的肯定,批示“建议由方毅、乔木同志主持提出具体方案报批。”由此开始了《中华人民共和国学位条例》起草工作。不到一年时间,第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议于 1980 年 2 月 12 日通过了《中华人民共和国学位条例》(以下简称《学位条例》),迈出了在我国教育史上具有里程碑意义的重要一步。《学位条例》规定:“授予学位的高等学校和科学研究机构及其可以授予学位的学科名单,由国务院学位委员会提出,经国务院批准公布。”随后,国务院于 1981 年 5 月批准《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》(以下简称《实施办法》),正式明确了学位授予的学科结构,即按哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、理学、工学、农学、医学 10 个大学科门类进行授予。可以说,这是新中国第一次对学科进行具有法规性意义的分类。学科分类当然应讲科学性,这种

科学性体现在事前的讨论和方案的论证中,而行政的规范性是以科学性为基础、以法制为保障的。

在《学位条例》和《实施办法》颁布后,学位授权审核工作全面展开。1981年,高等学校和科研机构开始第一批学位授权申报。由于对学科专业的认识不尽一致,报送的口径宽窄不一,有的也就相当于今天的研究方向,但多数相当于今天的二级学科。教育部在此基础上拟定《高等学校和科研机构授予博士和硕士学位的学科专业目录(草案)(征求意见稿)》,共设置60个一级学科,666种专业,这里的专业内容相当于二级学科。据此目录,审核批准了我国第一批博士和硕士学位授权点。从1982年开始,按此目录招收研究生。在这些工作的基础上,修订为《高等院校和科研机构授予博士和硕士学位的学科专业目录(试行草案)》,于1983年3月国务院学位委员会第四次会议决定公布并试行。后经增设军事学学位后正式确立了11个学科门类、64个一级学科、647个二级学科的学科体系。从此开始,我国高等教育有了规范的学科分类体系。这个学科目录适用于学士、硕士、博士的学位授予与人才培养,并用于学科建设和教育统计分类等工作,在人才培养和学科建设中发挥着指导作用和规范功能。

现在,研究生教育的学科目录分为学科门类、一级学科和二级学科共三级。学科门类 and 一级学科是国家进行学位授权审核与学科管理、学位授予单位开展学位授予与人才培养工作的基本依据,二级学科是学位授予单位实施人才培养的参考依据。学科门类是对具有一定关联学科的归类,其设置既要符合学科发展和人才培养的需要,还要兼顾教育统计分类的惯例。一级学科是具有共同理论基础或研究领域相对一致的学科集合,原则上按学科属性进行设置。二级学科是组成一级学科的基本单元。在1983年方案的基础上,经1990年、1997年、2011年3次调整,现设13个学科门类,110个一级学科。自1983年方案确定以来,学科分类的基本格局始终保持稳定,局部微调以适应学科发展和社会发展的需要。本科生教育的学科专业目录在学科门类上与研究生教育的一致,但不设一级学科和二级学科,而是设置专业类和专业,在定位上相当于一级学科和二级学科,具体内容有所差异。本科人才培养强调专业,传承着专业教育的传统,突出本科教育培养满足职业需要的专门人才的分类需要。

回望这一段历史,我们还可以理解为什么我国高校机构设置中的学科办公室等

往往和研究生教育的管理机构联系在一起。

## 二、学科分类的国际比较

人类知识系统是一种客观存在,但对于知识系统的划分却是人为的。由于各国文化传统不同,各国在不同发展阶段遇到的问题和问题解决路径不同,以及进行知识分类的目的不同,各国在知识系统划分上(表现形式为学科专业体系)必然有所区别。但科学是无国界的,学术交流是有规范的,因此,各国的学科专业体系是有联系、存在某种对应的。

对于各国学科专业体系的比较,不少学者做过专门的研究。张文玉曾于 2012 年将学科大类划分以及一级学科划分列表比较,(见表 1)并对一级学科设置情况进行了对照。统计数据为,中国设置一级学科 110 个,美国为 38 个,英国为 20 个,加拿大为 49 个,欧盟为 21 个。

表 1 中外学科大类划分情况比较

国家	中国	日本	欧盟	加拿大
学科 大类	哲学	人文科学 学科领域	人文科学	人文科学
	文学			
	历史学			
	艺术学	艺术学科领域		视觉与表演艺术,通信技术
	法学	社会科学 学科领域	社会科学	社会与行为科学,法学
	经济学			商学、管理与公共行政
	教育学	教育学科领域		教育学
	理学	理学学科领域	自然科学 与数学	1. 物理学、生命科学与技术; 2. 数学、计算机与信息科学;
	工学	工学学科领域	技术科学	3. 建筑学、工程学及相关技术
	农学	农学学科领域		农业、自然资源与保护
	医学	医疗、看护 学科领域	生物医学	健康及相关领域
	军事学	—	—	—
	管理学	—	—	—
	—	家政、生活科 学学科领域	—	—
	—	—	—	个人服务、安全服务和 交通运输服务(包含军事)
	—	—	—	其他
—	—	—	个人发展与休闲	
总计	13	9	5	13

近年来,一些学者和机构为了衡量我国学科发展的国际可比水平,对我国的学科设置与一些国际科技信息服务公司的学科分类进行了比照,发现能够完全对应的学科是少数,主要是数学、物理、化学等基础学科,多数是不能完全对应,但存在相互映射关系,还有一些是各国独有的,说明国际间的学科专业设置存在比较大的差异。

总的看,多数研究认为,与国外的学科专业分类相比,我国的学科分类偏窄,综合性偏低,缺少交叉学科设置,有的学科大类设置也不尽合理。

### 三、我国学科设置的主要问题

在我国,学科专业设置是“对学科发展和科学研究进行管理的基本而有效的手段之一”,这种“规范功能”对于推动和引领大学学科建设与发展,催生新的学科生长点,培养高层次创新人才,促进国际学术交流合作,都具有十分重要的作用。诚如不少同仁所说,科学设置是学科建设的前提和基础,基础没弄好,建设就会出现矛盾。从现实看,我国目前的学科专业设置总体上呈现着既相适应又相矛盾的状况。

一方面,新中国成立以来,特别是改革开放以来,我们已经构建了具有中国特色的学科专业体系,这种体系有自己的实践依据和学术逻辑,也有与国际相通的学术话语,对学科发展、学术繁荣和人才培养起到了非常肯定的作用;另一方面,学科专业设置与科学技术文化发展的新趋势不够适应,跟不上科学技术文化日新月异的快速发展,与国家经济社会发展的紧迫需要不够适应,跟不上国家经济社会发展的强烈需求,还存在着专科本科专业和研究生学科学位不够协调的问题。这两个“不够适应”和一个“不够协调”,是我国学科专业设置上的主要问题。

习近平总书记 2020 年 7 月就研究生教育工作作出的重要指示中强调“深入推进学科专业调整”,其含意深刻,需要我们深刻领会,切实加以“深入推进”,着力解决上述两个“不够适应”和一个“不够协调”的问题。进行学科专业调整,是一个非常复杂的问题,既有科学意义上的合理性问题,也有实际利益的问题。因此,推进学科专业调整,采取“休克疗法”简单从事不行,步子太小又解决不了“不够适应”“不够协调”的问题。需要稳慎操作,蹄疾步稳地落实习近平总书记“深入推进学科专业调整”的要求。

学科专业调整,包括两个基本方面:一是学科划分的调整,二是学科专业点布局的调整。两个方面都要深化改革,深入推进调整。第一个方面的调整是体系性调整,影响面大,要谨慎,但也可以有所作为,如增设交叉学科门类,推动新兴交叉学科发展,有的学科可以保留其形式,调整丰富其内容,使学科设置因势而进。在第二个方面,要注重发挥高校主体作用,促进高校主动适应经济社会发展,从满足国家急迫需求和长远需要出发,增强应变能力,主动担当,凝练方向,发挥优势,形成特色,作出贡献。政府要注重宏观把握,注重规制建设,坚持依法施策,适时

适度调控,不断优化学科专业点的结构布局,推动培养单位依法办学,提升高层次人才培养能力和知识生产能力。

#### 四、学科建设需要抓好三要件

从我们的实践看,改革开放前,主要进行专业建设,体制性的隔离使我们缺少系统的学科建设的经验。改革开放以来,随着学科的明确,政府和高校在加强学科建设的过程中积累经验,对学科建设的把握都在不断加深。

从政府的角度看,明确地提出抓学科建设是从 1995 年实施的“211 工程”开始的。这一工程的名称就是“面向 21 世纪重点建设 100 所左右的高等学校和一批重点学科建设工程”,突出了重点学科建设。在指导思想中进一步明确表述为“以重点学科建设为核心,坚持高标准、高水平,调整学科结构,大力发展对国民经济发展具有重大推动作用的新兴、交叉学科,努力使一些学科或领域跨入世界先进行列”。可以说,从那时起,学科建设成为政府推动高水平大学建设的一个抓手,而且在以后的“985 工程”“2011 协同创新中心”和“双一流”建设中都得到了坚持。

从大学的角度看,虽然有的高校较早开始抓学科建设,但普遍地有意识地抓学科建设,始于 2002 年教育部部长周济明确要求部属高校认真思考“两个问题”,精心制定“三个规划”。“两个问题”即“建设一个什么样的大学”和“怎样建设这样的大学”,“三个规划”即学校的“发展战略规划、学科建设和队伍建设规划、校园建设规划”,并且要求每一所部属高校都要拿出“本子”。这一要求对部属高校的领导人普遍重视学科建设确实起了非常重要的作用。

建设一个好的学科,基础性的工作是什么?总结我们这 20 余年的实践,更深切地感到抓好方向、队伍和平台这三要件是最重要的基础性工作。

1. 学科方向问题,实质是解决“干什么”的问题,关键是项目。要有宽广的学术视野,找准科学的前沿问题是什么、国家或行业或区域需要解决的问题是什么;要分析自己解决问题的能力 and 可能;要有勇于担当为国分忧的责任意识攻坚克难;还要有正确的解决问题的思路 and 策略。最近,习近平总书记与科学家座谈时强调科技工作要坚持“四个面向”,即面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康,不断向科学技术广度和深度进军。高校的学科建设要坚持好这个方向。总之,明确学科方向,是一个需要精心凝练、创新发展的过程。

2. 队伍问题,实质是解决“谁来干”的问题,关键在汇聚人才。一个优秀的队伍,一定要有学术带头人,要善于发现、培养和用好领军将才,把他们放在关键岗

位, 发挥关键作用; 同时要有学术骨干, 形成团队, 发挥好集体的力量, 所谓“不求个人第一, 但求团体冠军”, 也是有效策略。一个集体的文化非常重要、不可或缺。好的团队文化不仅能够化解矛盾, 而且能够激发活力, 形成合力, 生长创新力。因此, 抓团队建设必须抓文化建设, 形成团结奋进、宽松民主、积极创新的团队文化。党的建设、思想政治工作应当在这方面发挥更大作用。

3. 平台问题, 实质是“用什么干事”的问题, 关键是资金问题。现在, 一个人一张纸一支笔一台电脑的研究在逐步减少, “小米加步枪”式科研打不赢现代科技战。现代科技研究, 一般都要建设一流的实验室、工程中心, 包括一流的仪器、设备、制剂、信息、工作空间乃至大型装备以及工作氛围, 因此, 建设好一流的研究平台非常重要。

三个要件都很重要, 但人是最宝贵的要素。人才资源是第一资源。没有一流的人才队伍, 就不可能有一流的大学; 有了一流的人才队伍, 项目、经费、基地等都可以创造出来, 就可以创造出一流的学科。我国高校和世界一流大学的差距, 国内高校之间的差距主要在教师队伍的水平方面。因此, 我们要格外重视人才队伍的建设。相当一段时间以来, 我们眼睛向外, 靠引进人才加强队伍建设, 也确实起到了很好的作用。但是, 无论从现在的国际环境看, 还是从国家发展的长远目标看, 特别是从建立以内循环为主、内外循环互动的发展新格局看, 人才队伍建设要更加明确“引育并举、以育为主”, 更加明确高级专门人才的培养从“基本立足国内”转到“主要立足国内”。现在, 我国的高等教育也基本具备了这样的能力。当然, 这丝毫不意味着我们在人才队伍建设上关闭大门, 相反, 我们坚定不移扩大开放, 不仅要继续吸引优秀人才回国服务, 而且要吸引外国人才来华服务, 努力构建具有国际先进水平的人才高地。

### 五、学科建设要注意发展的阶段性

和其他事物的生长发育一样, 学科的发展也有阶段性和规律性。一般来说, 一个学科都会经历从初创到提升再到成熟的过程, 有的学科在与环境的适应中进化, 保持生机活力, 有的则退化, 直至消亡或成为“标本”。不久前, 中国科学技术大学副校长罗喜胜在一次会议上说: 比“学科”更重要的是“问题”。我觉得, 此话很有道理。一是说明, 现在学科建设的基础条件不错。上述三要件建设不是大问题了, 已经进入找问题解决问题的新阶段了。二是说明, 学科建设的根本任务是解决“问题”。从知识生产的视角看, 解决“问题”的过程就是创造新知识的过程。我

们的学科建设不是为了营造一个已有知识的“博物馆”和培养一批已有知识的“守望者”“看门人”，而是希望造就新知识的创造者，希望解决问题改造世界创造财富造福人民。三是说明，为了解决“问题”，不再局限于某一个狭小的“鸽笼式”的“学科”空间，而需要不分你我的多学科汇聚，目的就是“解决问题”。在“解决问题”的过程中，一些学科进化了发展了，或许又产生了新的学科。这正是学科发展的方式转变的问题。

为加快学科建设，身处其中的人们应该能有时间静心思考自己的学科处于什么发展阶段，处于什么外部环境，采用什么样的发展方式和发展策略。

学科的评价应当与学科发展的阶段相适应。学科初创的阶段，对于三大要件建设情况以及学科规范管理的考核评价非常重要。事实上，相关的考核评价对学科建设起过非常积极的作用。但是，过度强化各自学科的条件比较和排名以及事实上的功利主义追求，使得学科之间的壁垒加深、围墙高筑；再加上学科设置过窄的先天不足，使得学科交叉融合、汇聚解决问题、协调创新变得困难起来。我想，前文提到的陈洪捷、王义道等教授的看法以及罗喜胜关于学科与问题的观点，都是对我国学科建设现状的一种十分敏锐的观察和思考。就“双一流”建设而言，更应充分重视他们的意见。因为这些高校的学科建设已经进入了需要学科汇聚、瞄准问题、重点突破、冲击世界一流的阶段了，需要更加强调以解决重大问题为导向，更加强调学科交叉汇聚，更加强调高端人才的培养。

## 六、加强学科建设需处理好的几个关系

加强学科建设，在学校内部需要处理多重矛盾，诸如学科与学校、学科与学科、学科与学院、学科与重点实验室、学科与专业等多重复杂的关系。

1. 学校和学科的关系，是整体与局部的关系。一般情况下，两者之间不会有大的矛盾，但是也有一些特殊情况，矛盾仍然会相当突出。如代表学校性质特征的学科和行政指定的重点建设学科不一致，两者的矛盾有时就相当尖锐。不少师范院校就存在此类问题。作为师范院校，教育学等与教师教育相关的学科是代表学校性质特征的学科，理应得到重点支持；对师范院校工作的考核，也应把培养合格教师作为主要考核指标。但是，行政指定的重点支持建设的学科有不少是与教师教育不直接相关的学科，而是在师范院校中实力较强的基础性学科。在这种情况下，如何处理为好？我觉得，首先要解决的问题是，确定重点建设学科的机制应当调整。行政部门和学校要先按照“治理”思维而不是“管理”思维即利益相关方协商原则更科

学地确定重点建设学科,如采取行政规定数量、学校提出方案、专家审核确定,或其他可行的方法,尽可能地使行政要求和学校工作一致起来。在学校内部,要坚持统筹兼顾协调共进的原则,既要完成好国家给定的任务,又要统筹推进学校整体发展,通过校内重点建设带动学校整体水平上台阶。

2. 学科与学科的关系问题,主要是如何使学科之间能够相互支撑,形成有助于学科发展的“生态群落”。当下的一个问题是,有的学校为提高学校在某些排行榜上的位次,简单地将学科评估位次较低的学科予以撤并。这种撤并,有的是合理的,因为有的学科与其他学科关联不大、长年长进不大,成了校园里的“小老树”,砍了也没关系;有的则不然,不仅影响学科生态,而且影响校园安定团结。关于学科之间的交叉汇聚,在现有的学科专业设置框架下,主要应以解决问题为导向,以解决问题的需要而交叉汇聚,形式主义的捆绑解决不了问题,交叉汇聚的动力还是源于教师。当然,学校要有政策支持学科交叉汇聚。

3. 学科与专业的关系。一般来说,本科教育往往突出专业建设,研究生教育往往突出学科建设。这也符合我们自身的历史惯性。问题在于:如何在本科生培养中两者都发挥作用?事实上,没有一个本科专业教育是只需要一门学科的教育,在选择性或自由度较大的专业的教育中,跨学科的课程就更多。而学科建设对于本科教育最重要的是提供高质量的课程。因此,课程建设就自然地成为学科建设与专业建设之间的“介体”。在学科建设中,要以最强的教授建设好本学科的优秀课程,包括编好教材、教案,优秀教师上讲台,等等。而专业建设要以多学科提供的优质课程组合中形成完整的培养方案,达成确定的培养目标。因此,课程建设非常关键,是学科建设与专业建设的“介体”,也应该成为学校抓好学科建设和专业建设这两方面工作的抓手。实际上,这也是解决科研和教学两者矛盾的一个抓手。

尽管学科建设是学校工作的基础已经成为一句普遍流行的话语,但是笔者认为这主要适用于研究型大学的建设,特别是“双一流”建设大学指导原则,而对于大量的以教学为主要任务的学校,不必简单套用这个原则。对这些高校,学科知识的获取和更新也非常重要,但主要不是以学校的学科建设的方式来完成,而是在与社会的学术交流和教师的知识更新、不断提高教师的学术水平中完成的。在这方面,需要学校抓紧的也是课程建设。课程建设既是学校专业建设之必须,又是教师提高之必需,还是研究型大学的高水平课程建设成果的辐射,体现着研究型大学对高等教育全局的引领作用。因此,也可以说,在这些高校里,课程建设是基础,专业建

设是重点。总之,在处理此类矛盾中,研究型大学要发声,积极探索研究型大学的发展规律,尤其在我们这样后发展的国家中找到适合的发展道路和发展模式;但也不要只有一种声音,更不能让数量仅占少数而把握高教话语权的高校的声音对大多数高校的发展产生某种误导。毕竟,研究型大学的办学规律和非研究型大学的办学规律是不完全一样的。大多数非研究型大学应该根据自己办学的实际发出符合办学规律的声音。只有不同类型不同层次的高校共同发声、和谐发声,才能满足社会多样化的需求,才能演奏出中国高等教育强国的美妙乐章。

## 高等教育普及化背景下行业性高校发展定位

来源:《中国高教研究》 2020 年第 10 期 作者:别敦荣

根据语境论的观点,现代大学深深嵌入其所赖以生存的环境之中,外部环境的变化对大学影响很大。随着大数据、人工智能、区块链等颠覆性技术的出现,大学外部环境发生急剧变化,我们需要重新定义大学。围绕这个主题,笔者想谈三个问题:先分析未来的大学图景,因为大学的战略规划是指向未来的,所以先考虑这个问题;然后谈一谈大学战略规划的一些基本理论与方法;最后从行动层面谈谈大学战略规划编制中的十个关键点。在此,我们有必要区分大学的战略和规划,因为大学战略是一种思想、理念,是一个认识论问题,而大学规划编制只是一个技术性、操作性问题。

### 一、重新定义大学:全球性的焦虑与应对

#### (一) 驱动大学改进的全球性因素

我们所处的时代是一个全球化的时代,全球化成为一种变革性力量。在驱动大学改进的全球性因素中,有几个因素需要特别关注。

1. 高等教育的大众化、普及化。我们先引用世界银行的一组数据:2014 年,OECD 国家的高等教育毛入学率超过了 80%,按照马丁·特罗的标准,这些国家已经进入了普及化阶段;拉美地区高等教育毛入学率超过了 40%,远东太平洋地区超过 30%,世界上人口最多的两个国家——中国达到了 37.5%,印度也超过了 20%。也就是说,这一年全世界几乎所有的国家和地区都迈入了高等教育大众化阶段。2019 年,中国高等教育的毛入学率达到 51.6%,正式进入高等教育普及化阶段。普及化时代不同于精英化时代。精英高等教育建立在这样一个假设的基础上,即高等教育的本质是高深学问,只有少数天资聪颖的学生才适合接受高等教育。高等教育普及化之后,这种

假设面临挑战，因为现在所有的人都有机会接受高等教育。接受高等教育由少数人的特权变成了公民的一项基本权利，这对传统的高等教育理念、办学模式、课程与人才培养方式产生了巨大挑战。这是驱动大学改进的第一个全球性因素。

2. 高等教育市场化。国际经验表明，当一个国家的高等教育进入普及化阶段之后，大学的经费构成将发生根本性的改变，即大学的办学经费由主要依靠政府和社会向主要依靠学校和学生转变。事实上，美国是世界上第一个进入普及化时代的国家。政府财政削减是美国高等教育普及化时代的一个突出特点。在这种背景下，美国各个大学围绕有限的办学资源展开了激烈的竞争，这是市场化的第一个表现。近年来，美国公办大学政府财政拨款的占比降到了 30% 以下。2014 年，美国公办大学来自政府的拨款只占大学办学经费的 26%。作为美国著名的公立研究型大学，密歇根大学在多年前来自政府的财政拨款就只占学校办学经费的 10%。这个学校有一任校长叫杜德斯达，他曾主张放弃政府财政拨款，把学校由公立大学变成私立大学，引入市场机制。在《美国公立大学的未来》一书中，他明确提出美国公办大学的未来就是市场化。市场化的第二个表现就是人类进入了知识经济时代，知识成为驱动发展的主要力量，大学与工业界的联系日趋紧密，两者的边界逐步模糊，强调大学经济功能的创业型大学应运而生。在这种背景下，“大学越来越像企业，企业越来越像大学”。中国现在也提创新驱动发展战略，强调大学要面向创新驱动发展战略、面向经济建设主战场。这是驱动大学改进的第二种全球性因素。

3. 高等教育全球化。我们现在处在一个全球化的时代，不论我们是否承认，每一所大学实际上都是在建设“人类命运共同体”这个框架下办学，大学所需的办学资源都是在全球范围内配置的，所有的大学必须参与全球竞争。高等教育资源要素的全球性大流动超过以往任何时代，其中我们能够深刻感受到的就是学生的全球流动。中国是当前世界上最大的留学生净输出国。2018 年，中国输出的留学生总数高达 66 万人，这是一个非常大的数字。在精英高等教育时代，中国每年招生 30 多万人，而现在我们每年居然有 60 多万人去国外留学！根据世界银行的统计，在全球留学生总数中，中国留学生占比是最大的。我们 2018 年送出去的是 66 万人，引进来的留学生大约是 30 万人，那么我们还有将近 30~40 万人的净输出量。它不但带来了学费等办学资源的损失，而且带来了人力资源的流失。这是驱动大学改进的第三个全球性因素。

4. 高等教育的数字化、智能化。我们现在已经进入了一个数字化时代，5G 时代

已经到来, 6G时代即将来临。数字化网络取代了传统的媒介, 成为了信息的主要载体, 比如我们现在经常谈的大数据、云计算、区块链。数字化时代的一个突出特点是信息无处不在, 无时不在。因此, 现在的老师如果还停留在给学生传授知识的层次, 那其将会被取代, 因为高等教育的科技化已不需要教师传授知识, 有时学生知道的甚至比教师还多。这就要求我们的大学教学从传授范式向学习范式转变。事实上, 随着现代信息技术与教育教学的深度融合, 大规模的在线课程(MOOC)、翻转课堂、人工智能等颠覆了传统的大学教育模式, 甚至产生了虚拟大学。这是驱动大学改进的第四个全球性因素。

## (二) 重新定义大学

面对上述四种全球性挑战, 世界各国陷于焦虑之中。人们都在思考: 大学的未来在哪里? 未来的大学应该是什么样的? 如何重新定义大学? 当前, 人们尝试从如下几个方面重新定义大学:

1. 资源配置的市场化。当前, 大学内部的资源配置模式正在发生改变。大学内部资源配置主要有两种手段, 一种是计划手段, 一种是市场手段。我国大学的资源配置传统上主要是计划配置: 学校有多少个院系, 学校就分多少块蛋糕, 结果每个学院都抱怨自己的教学科研设施不足。其实, 如果我们给每间教学行政用房装上电子锁, 根据电子锁自动记录的开门次数, 就可以知道每间房子的利用率。比如笔者工作过的一个学院, 办学资源特别匮乏, 学院领导经常跟校领导反映办学资源不够。然而学校把相关数据调出来却惊讶地发现, 学院居然有好几个办公室每年开锁不到 50 次, 这些资源显然就是闲置的。所以学校现在开始进行办学资源市场配置改革, 实行经费包干, 教学科研设施有偿使用。也就是说, 只要学院愿意付费, 学校所有的办公场所都你的。从此, 再也没有学院喊办学场所不够了。这个案例告诉了我们一个道理: 如果办学资源实行计划配置, 那么资源永远处于稀缺状态。由计划配置市场配置, 这是资源配置的变革。

2. 内部管理的精细化。当下, 大学内部管理模式开始从粗放式管理走向精细化管理。在传统管理模式下, 大学是一个官僚机构, 机构臃肿, 管理粗放, 教学科研设备要么严重不足, 要么使用效率极低。精细化管理是一种以最大限度减少管理所占资源、降低管理成本为主要目标的管理方式。精细化管理来源于企业, 强调落实管理责任, 将管理责任具体化、明确化。它要求每一个管理者都要到位、尽职。比如, 某栋教学大楼实行精细化管理之前的电费是 100 万元/年, 如果实施精细化管理,

我们可以将这个楼承包给一个管理人员,其中电费以 100 万元/年为基准。如果这个管理人员把实际电费降到 50 万元,那么节省下来的 50 万元,由学校与管理人员平分。在这种激励机制下,这个管理人员就会时时巡视大楼,一旦教室没有人立马关灯。这是体现精细化管理优势的一个例子。

3. 知识生产的应用化。知识生产方式的变革是大学的深度变革。当前,大学正在由知识生产模式I向知识生产模式II转变。所谓知识生产模式I,就是在单一学科范围内生产知识,生产的是理论知识、学科知识。知识生产模式II就是在跨学科的背景下生产知识,生产的是应用知识、跨学科的知识。前者遵循学科逻辑,后者遵循社会需求逻辑。知识生产模式的转型对大学基层学术组织构成挑战。在知识生产模式I下,基层学术组织的设立遵循学科逻辑,一个学科对应于一个学院;在知识生产模式II下,基层学术组织的设立遵循社会需求逻辑,必须成立跨学科的特色学院。特色学院基于社会重大问题而成立,以大平台、大项目、大团队、大交叉、大融合为特点。比如,中国人民大学的国家发展与战略研究院(国家高端智库)就是一个跨学科的特色学院。

4. 消费者行为的理性化。大学的消费者是谁?当然是学生。作为大学的消费者,当下学生的行为方式正在发生改变。面对高等教育,以前的学生主要选大学,只要能读北大清华,哪怕学一个“恐龙的科学饲养”专业也心甘情愿;现在的学生理性多了,面对选择,他们开始关注大学的专业,重在挑专业、选课程。应该说,这是人们教育消费行为的根本变革:在选大学的年代,学生混文凭,讲究教育的装饰作用;进入挑专业、选课程时代,学生期待在大学学到真本领,真正提高就业能力,为未来的生活做准备。

### (三) 大学的未来在哪里

这四大转变指向一个共同的问题,即大学的未来在哪里?世界著名的会计事务所安永公司曾经做过一个调查,得出的结论是:与公司、商业的变化周期相比,大学的框架和思路近千年来基本上没有发生大的改变。但是放眼未来的 15 年~20 年,高等教育机构需要从根本上转变运营方式才能生存。这一结论建立在实证研究的基础上,下面是其对一些大学校长的访谈:

有一位校长说,我们未来十年的竞争对手将是谷歌,如果我们的大学还活着的话。另外一位校长说,未来将有 10~15 个独立的全球性大学,其余的大学将为银牌而战。还有一个校长说,未来最大的游戏就是与私立的行业、企业共同投资。更有

校长说,大学将面临 800 年来最大的挑战。此外,还有一个校长讲了一句经典的话:我们办大学不是做生意,但我们得像做生意那样来经营,我们都在寻找额外的收入来源和渠道。这句话道出了大学是一个资源依赖型的组织。我们再来看《麦可思研究》上发表的对美国高校财务管理人员的调查。调查表明:美国 64% 的被访者认为其任职的高校现有的财务模式不足以支撑未来 5 年的发展。20% 的被访者认为其所在的高校会在未来 20 年内倒闭,这种前景令人不寒而栗。在这种背景下,大学必须培育自己的战略能力,方能以不变应万变。

## 二、大学的战略与规划:概念与方法

### (一) 大学战略规划界定

大学搞战略规划,是从企业组织引进的。战略规划可以界定为通过程序性的工作来产生根本性的决策和行动,以此来塑造和引领:一个组织是什么样的,该组织在做什么?为何这样做?并着眼于未来。为什么要通过程序性的工作来决策呢?因战略规划对一个组织来说是重大事项,必须通过程序来确保决策的科学性和有效性。战略规划在中国大学中属于“三重一大”的事项,需要依法决策。一般来说,大学战略规划包含五个程序:一是公众参与,二是专家论证,三是风险评估,四是合法性审查,五是集体讨论决定。

应该说,这个界定还是有点抽象,我们再具体强调四点:第一,大学的战略规划是指向未来的,一般是指向未来 5~10 年,指向未来 5 年的就是我们即将制定的“十四五”规划,指向未来 10 年的就是中长期规划。第二,大学的战略规划是定性的,是理想驱使的。为什么说大学战略规划是理想驱使的呢?因为大学组织与企业组织最大的区别是,企业组织的目标是明确的,大学组织的目标却是模糊的,不能量化。一般来说,目标模糊的组织存在严重的管理问题。为了消解大学组织的管理问题,人们用理想或者使命、愿景来代替具体目标。第三,大学的战略规划是指向环境的,它是灵活的,并着眼于宏观。这就是说,我们做战略规划,必须把一个组织和它的环境相结合,从而寻找实现预期目标的框架与方向。现在很多人都抱怨,大学办学遇到的外部制约因素太多了。实际上,正是因为有外部制约因素,大学组织才好确定自己的发展方向,如果没有任何外部制约因素,办学者将无法界定大学,也不知道大学应该往哪个方向改进。其实,办大学好比解数学方程式:如果没有限定条件,方程式是无解的;只有设定具体条件,方程式才会有解。我们常说,在没有约束的条件下,把事情办好不算本事,只有在重重约束下还能把事情办好,这才

算本事。第四，如果成功的话，规划将影响组织运行的各个领域，会成为组织哲学和文化的一部分。就是说，一个战略规划如果只是影响一两个人的思想和行为，那它没有实现制度化，也不能产生长效机制；只有当一个战略规划影响一群人的思想和行为的时候，它才成为组织哲学和文化的一部分，才能产生持续的影响力。

## (二) 战略规划的基本方法

1. 经典方法：SWOT分析。大学战略规划的基本方法是SWOT分析，就是分析四个方面：组织优势(Strengths)、组织劣势(Weaknesses)、外部机遇(Opportunities)、外部威胁(Threats)。这个SWOT分析框架很简单，大家都用得很顺手。但是你用多了就会发现它的缺点：大而不当，缺乏针对性。比如，北大、清华、人大都用它做战略规划：组织的优势是什么，答案是我们坚持了党的领导；组织的劣势是什么，答案是我们没有建立现代大学制度；外部的机遇是什么，答案是国家“双一流”建设和高等教育强国战略；外部的威胁是什么，答案是中美对抗对国际学术交流构成巨大的威胁。这种方法下，三个学校得出的结论完全一样。因此，为了弥补SWOT分析的不足，我们要把SWOT分析和其他方法结合起来用。

2. 新的方法：基标法。基标法的英文单词叫Benchmark，这个英文单词有很多种翻译，可以翻译成“标杆”，也可以翻译成“榜样”。基标法强调，组织在做战略规划的时候，要把自己的做法和本行业领先者的实践进行比较，在比较的过程中找出自身差距，以改进自己工作。比如武汉理工大学，如果找清华大学作为自己的标杆或榜样，它就要把自己的做法、关键办学指标跟清华大学的相关方面进行全面比较，在比较中发现自身的差距。基标法的基本程序如下：第一，寻找本行业的最佳实践者，寻找一个赶超的标杆或学习的榜样；第二，标杆找到了之后，就以这个标杆的工作作为自己赶超的基准、基标；第三，制定明确的战略规划，通过连续的学习和改进，达到超越标杆的目的。通俗地说，基标法就是找先进、学先进、赶先进、超先进。

基标法运用的关键，是要寻找同型大学即类型相似的大学。比如，武汉理工大学肯定不会找中国人民大学作为赶超的对象，因为中国人民大学跟武汉理工大学不是一个类型的大学。大学只有同型之间进行比较，才可以发现彼此的异同之处，从而确定自身优势和可能发展的机会，增加组织成功的可能性。再比如，作为以人文社科见长的大学，人大不会去找MIT作为赶超对象，其寻找的同型大学是美国的耶鲁大学和英国的伦敦政治经济学院，这是人大的标杆。而作为理工见长的大学，华中

科技大学的同型标杆大学，实际上在几十年前就已经明确：“外学麻省理工，内赶清华，100 年不变”。华科始终瞄准这两个以理工见长的标杆大学在办学。

### 三、大学战略规划编制：十个关键问题

我们要编制好大学战略规划，首先必须形成大学发展的基本战略思想。这是战略规划的内容，而规划文本的编写只是形式。根据笔者从事规划工作的经验，我们大致可以从以下十个方面思考大学的战略问题。

一是关于大学的使命与战略定位问题。大学的办学目标很难清晰界定，这是制定大学战略规划的第一个难题。我们的策略是用大学使命代替办学目标，引导大学走向未来。中国人民大学的使命是“国民表率、社会栋梁”，战略定位是“人民满意、世界一流”，这些理想激励着一代又一代人“始终奋斗在时代的前列”。大学使命和战略定位十分重要，因为它为大学确立了基本价值观。那我们究竟应该如何确定大学的使命和战略定位呢？中国有一句古话：“取法乎上，得乎其中；取法乎中，得乎其下。”意思是说，如果我们确定的是上等的目标，因受各种因素制约，我们最后只能得到中等的结果。如果我们确定的目标只是中等，那最后得到的结果一定是下等的。这就要求我们界定大学使命和战略定位一定要志存高远。比如，我们国家有 140 所“双一流”大学，他们的战略定位应该是建设世界一流大学。

大学定位中最关键的问题是综合性与特色化之间的取舍。刘献君教授说，分类是战略定位的基础。全世界大学分类最有名的是美国卡内基的大学分类体系。卡内基大学分类体系是按照知识生产的广度和深度来进行分类的。知识生产的广度是指学科的覆盖面，知识生产的深度是指科研的水平和人才培养的层次。根据知识生产广度的不同，大学可分为综合型大学、多科型大学、特色型大学；根据知识生产深度不同，大学可分为研究型大学和教学型大学。此外，在我们国家还有一个根据大学服务面向来分类的情况。我们知道，高等教育体系是以国家为单位来建构，还是以省或州为单位来建构，这在国际上是有争议的。美国人认为，高等教育体系应该以州为单位来组建的，所以美国只有州立大学系统，没有国家大学系统。中国人认为，高等教育体系应该以国家为单位来组建，因此我们就有国家直属大学，有国家大学系统。因此，从服务面向来看，我们国家有中央部属高校和地方大学之分，中央部属大学是服务国家战略的，地方大学是服务区域发展的，这些都是我们考虑分类的时候应该注意的。

二是关于大学中长期发展目标体系问题。我们把大学定位和使命搞清楚之后，

就应该进一步将大学使命和定位具体化,从而形成大学中长期发展目标体系。我们说“双一流”大学要以建设世界一流大学为目标,那什么是世界一流大学?笔者认为,一所大学之所以是世界一流大学,它主要有两个标志,一个是有世界一流的科研,另一个是有世界一流的教学。世界一流的科研和世界一流的教学取决于一支世界一流的教师队伍。我们要建设一支世界一流的教师队伍,有两个前提条件,一是要有充足而灵活的办学经费,二是要有良好的管理体制和机制。据此,我们可以将世界一流大学目标细化为五个方面:一流科研、一流教学、一流教师队伍、一流经费、一流管理。

有人提出,世界一流大学需要有国际可比指标,能否以大学排行榜作为大学发展目标?回答是否定的。我们现在有各种各样的大学排行榜,这些排行榜一个共同的问题是注重外延指标、投入指标。如果我们把大学经费搞一个排行榜,我们就会发现这个经费排行榜与现有的世界大学排行榜重合度在 90%以上。这样的排行榜是很容易误导人的,对标这些排行榜来办学是不可取的。很多学者批评这些排行榜,因为这种排行榜依据的不是内涵指标。因此,我们要确定学校的发展目标,应该从一流科研、一流教学、一流师资队伍、一流经费、一流管理五个方面来建构目标体系。如果我们还想找一两个量化指标的话,我们可以研究国内外各种评估体系,从中析出可用的评价标准。

三是关于战略优先问题。刘献君教授说,大学战略规划要有战略主题,这个太重要了。我们认为,大学的一个五年规划不可能解决学校所有的问题,只能解决 1~2 个重要的、突出的问题,这些问题叫做战略优先。战略优先是组织愿景、使命与年度任务之间的一个桥梁。我们的大学每年都制定了年度工作任务,在学校长远目标与年度目标之间,需要一个桥梁,这个桥梁就是战略优先。战略优先的选择,一般采用问题导向的策略,即为了解决组织面临的重大问题而设置相应的行动计划。一般来说,五年里最多完成 2~5 个这样的行动计划。因此,我们在大学战略规划里谈战略优先,不要超过 5 个。

在中国人民大学的“十三五”规划里,我们提出了两个战略优先:一个是增强关键性学科实力,另一个是全力提升国际性。中国人民大学提出全力提升国际性不是凭空想象的,而是基于现实考虑的:我们在第三轮学科评估中有九个学科排名全国第一,但是参照国际指标考量好像表现没有这么突出,后来我们发现是学校的国际性不够。于是,中国人民大学从 2012 年开始,教师的年度考核不再考核科研,因

为“教学是学校要求的事务，科研是教师个人的事务”。结果是，当年中国人民大学国内学术论文发表数减少了 50%，而且国内发文量至今都没有恢复到 2012 年的水平，但是几年坚持下来我们的国际发文量却已经翻了一倍以上。正是因为全面提升国际性，中国人民大学在“十三五”期间，社会科学总论、经济学和商学全部进入了 ESI 前 1%。我们知道，在 ESI 的 22 个学科里面与文科相关的学科只有两个，这意味着中国人民大学的人文社科全部进入了 ESI 前 1%。“十四五”期间，中国人民大学的战略优先可能是学科交叉融合与大学治理现代化。

四是关于学校发展路径选择问题。组织发展路径的战略选择，一定要根据资源配置模式进行。中国大学发展路径的战略选择主要有两个：一是跨越式发展战略。这个战略讲得直白一点，就是迎合政府的期待、实现跨越式发展。采用这种战略路径是有前提条件的，即学校的办学资源主要来自于政府，办学资源控制在政府手里，我们把这种资源配置方式称为官僚控制模式。如果一所大学 70% 以上的经费来自于政府，那就不得不面向政府办学，采取跨越式发展战略。比如，华中科技大学强调跨越式发展战略，就与其经费主要来自政府直接相关。

还有一种大学发展路径选择叫做比较优势战略，即立足自身特色办学，特色发展。采用这种战略的学校，其资源配置通常是市场模式。也就是说，学校的办学经费主要不是来自政府，而是来自于市场。例如重庆理工大学，这个学校是原来兵器工业部的部属院校，“兵工七子”之一。20 世纪 90 年代，该校因裁军划转到了地方，成为最早进入市场的高校之一。经过市场经济的洗礼，这个学校现在显得生机勃勃，甚至还成立了一个房地产公司，赚钱反哺学校。而且，这个房地产公司每年能上交学校一个亿。这是一种典型的市场化资源配置模式。所以，大学发展战略路径选择要根据学校的资源配置模式来确定。一如上述，美国密歇根大学要从公立大学向私立大学转型，就是因为大学资源配置模式发生了巨大的变化。

五是关于学校的办学规模问题。很多大学编制战略规划不讨论学校的办学规模，这是不正常的。笔者认为，办学规模是学校编制战略规划的 ABC 问题。大众化理论的创始人马丁·特罗说，“规模是一切问题的根源”。我们如果把大学看成一个数学模型的话，自变量是学生的规模，其他都是因变量。学生规模变了，教师的规模必然发生变化，教学投入、教学空间等也必然发生改变，甚至学校的管理模式也会改变。一般来说，学生规模在 1 万人以下，学校可以实行一级管理模式；当学生规模超过 1 万人时，学校必须实行校院两级运行模式。办学规模既然如此重要，那我们

应如何来确定学生的规模呢?这就要看我们从哪个角度思考问题。

如果我们从人才培养的角度来看,当然是规模越小越好,因为小规模有利于提高教育质量。国际上通行用生师比来衡量一个学校的教育质量。其依据是学生规模越小,越可能进行小班教学和培养高阶思维能力。小班教学意味着高质量。美国有一个测量教育质量的新理论,就是用学生的学习投入度来指代教育教学质量:学生投入学习的时间和精力越多,就越有质量;反之,就越没有质量。一般来说,班级规模越小,教师和学生互动的频次越高,学生的学习投入度也就越高。

如果从经济效益的角度来看,学生规模越大,效益相对越高。但必须指出的是,即使从经济效益的角度看,学生规模也有一个最佳的区间范围,不是绝对的规模越大收益越高。美国曾经做过一个加州高等教育 1960 规划,聘请了一些教育经济学家建了一个数学模型,结论是:在美国加州办学,单体学校的学生最佳规模区间是 5 000 人到 15 000 人。后来加州就是根据这个标准来合并重组学校。如果两个公立学校的办学规模小于 5 000 人,则要合并重组。2004 年,我们给山东一所大学做过战略规划。当时,学校教师对办学规模分歧很大:老教师认为搞建筑是百年大计,应该是精英教育,学生规模越小越好;年轻教师则认为,房地产市场火爆,建筑人才需求量大,学生规模应该越大越好。为此校长让我们建一个模型,旨在基于科学数据统一全校思想。后来我们建构了一个投入产出的模型,即招一个学生可以带来多少收益,招一个学生需要付出多少成本。我们用收益减成本来测算办学效益,最后得出一个倒 U 字形的曲线,测算出这个学校最佳学生规模是 1.5~2.5 万人,峰值是 2.2 万人。

六是关于优先发展的学科领域问题。任何一个大学的办学经费都是有限的,不可能把所有的学科都办成世界一流,因此必须选择部分学科进行重点建设。学科建设的首要原则是集中有限的资源打造比较优势。比如上海海洋大学由行业划转地方之后,曾经历过一个“去行业化”阶段。为了办综合性大学,该校扩充了一批跟自己的办学传统不符的学科,结果淹没了自己的优势学科。如该校食品工程是全国第一个食品工程专业,结果第三轮学科评估排到全国第 15 位。后来该校决定“再行业化”,重新凝练特色优势学科,最终选择了三大学科群:海洋工程、水产和食品工程。为了发展海洋工程学科,该校引进了“蛟龙号”的学术团队。通过打造比较优势,2017 年该校成功跻身“双一流”建设高校行列。

笔者曾经给东莞理工学院编制过高水平理工科大学建设方案,其中一个核心问题是确定优先发展学科领域。我们依据三个原则来确定优先发展的学科领域。

其一，比较优势原则。即现有的学科已经具备了卓越的品质，如果额外投入资源能够使它取得国内外领先地位，这样的学科领域就是所谓的传统优势学科，应该重点投入。

其二，社会重大需求原则。就是有些学科虽然实力不强，但是它未来的发展空间很大，能够直接满足国家的重大战略需求造福人类，这样的学科应该优先发展。比如，中国人民大学发展人工智能学科领域就属于这种情况。虽然该学科暂时基础不是很强，但因为我们即将进入人工智能化时代，亟待思考人工智能条件下如何实现社会治理，所以优先发展这个学科，就是为了满足国家的重大战略需求。

其三，学科交叉融合的原则。当前的学术创新都发生在学科交叉领域，要产出标志性成果必须强化学科交叉，这是所谓的边界效应。学科壁垒是培养创新人才的一个主要障碍，学生的高阶思维能力培养呼唤跨学科专业、跨学科课程，要开设跨学科专业和跨学科课程必须学科交叉融合。如果我们投入的资源能够促进跨学科的研究，能够提升学校综合实力，这样的交叉领域是应该重点投入的。学科交叉平台是国内外许多一流大学崛起的秘诀：麻省理工学院如果没有林肯实验室的建立，就没有今天的地位；华中科技大学如果没有一些国家级的重大学科交叉平台（如强磁场、人造太阳计划等），也不会有今天的地位。

七是关于卓越教师队伍建设问题。一流的人才队伍是高校建成一流大学的基础。正因为如此，现在几乎所有的“双一流”高校都是从人才和人事制度改革切入建设世界一流大学。笔者审读过全国 140 所大学的“双一流”建设方案，发现它们都提出了实施长聘-准聘制度，建设一支核心教师队伍。我们要建设一流教师队伍，首先必须打造一支核心教师队伍。与核心教师队伍对应的英文单词叫Faculty，非核心教师队伍也有一个英文单词，叫Staff。Faculty在国外是指进入了Tenure-Track系列的教师，包括助理教授、副教授、教授。核心教师队伍建设符合管理学上的“二八率”。管理学上的“二八率”是指在任何一个组织中，80%的成果都是 20%的人完成的，因此最佳的管理模式是围绕这 20%的人来组建工作体系。中国最早打造核心教师队伍的高校是浙江大学和上海交通大学。在它们的人事体系中，一般把核心教师分成几个层次：第一个层次是冠名教授，第二个层次是领军教授，第三个层次是特聘教授，第四个层次是优秀青年学者。中国人民大学两年前也实行“杰出学者”计划，要把 1800 余名教师中的 30%纳入杰出学者系列，旨在打造一支核心教师队伍。其次，要大力促进大学教师能力发展。在中国现有 160 多万大学教师中，70%以上是 45 岁以下的年轻教师，这些教师需要加强专业发展和教学能力发展。再次，建立健

全教师评价体系,打造卓越的学术软环境。我们研究过中西部高校的人才流失问题,发现这些地方人才流失的理由几乎是一致的,就是教师在原单位工作不快乐,而不是因为经济待遇的问题。所以,中西部高校的一个主要任务就是让自己的员工快乐起来,这也是大学管理的最高境界。

八是关于一流人才培养体系问题。中国的一流本科建设是在“双一流”建设的框架下提出来的,“双万计划”的逻辑是一流大学必然有一流本科。实际上,这种逻辑不够严谨。笔者写过一篇题为《一流本科教育的中国逻辑》的文章,指出一流大学一流本科只是中国人的观念,美国的一流大学就没有一流本科。当然,一流大学有一流本科在中国可能是成立的。因此,中国大学的战略规划必须涵盖一流本科教育,重视一流人才培养体系建设。

在一流人才培养体系建设方面,我们存在的主要问题是什么呢?一是高等教育与工作世界脱节。高等教育与工作世界关系不密切,我们的大学就会源源不断地培养社会不需要的人。二是我们的学科建设和专业建设脱节。科学研究与教学缺乏整合,无力支撑人才培养。笔者近年来一直倡导科教融合与学科专业一体化建设,并在这个领域获得一个北京市高等教育教学成果一等奖。三是“水课”泛滥,学生的高阶思维能力缺失。笔者认为“水课”与“金课”最本质的区别就是其学术性,我们很多大学课程的学术性不够。即使一些“985”大学的课程目录也颇令人失望,诸如“如何恋爱”“如何当老板”“爬树”等都堂而皇之地进入了大学课程。大学不是垃圾收容站,不是所有的知识都能进入大学课程,进入大学课程的知识必须经受一个问题的拷问,即“什么知识最有价值”。

我们要建设一流人才培养体系,必须要做到产教融合、科教融合、通专融合和学科交叉融合。事实上,学科既是科研的平台、也是人才培养的平台;既是人才队伍汇聚的平台,也是产学合作的平台。专业与课程是大学真正的产品,是大学可以标价的商品。我们前面谈到,要重新定义大学,因为未来消费者将从选大学转向选专业、选课程。人才培养体系创新的关键是目标重构,我们谈人才培养目标总喜欢说“知识、能力、素质”,这种提法其实是有逻辑问题的,因为能力也是素质。现在最新的提法是“知识探究、能力建设、人格塑造”,这是比较全面的,因为它既包括知识和能力,也包括态度与个性。

九是关于拓展经费渠道问题。中国大学的突出问题是办学经费相对不足,且来源单一,主要依靠政府的拨款,缺乏稳定性。大学能够灵活使用的经费主要是学费。美国高等教育普及化时代的经验是,大学经费来源多元化,大部分经费是非政府渠

道取得,可自由支配,具有来源稳定性和使用灵活性的特征。进入高等教育普及化阶段,中国大学办学经费也将由主要依靠政府向主要依靠学校转变,因此经费来源多元化应成为中国大学的战略选择。为此,我们要从如下几个方面入手:

首先,强化职业培训。最近有人估算了一下中国教育产业的市值大约是 10 万亿元,其中政府投入是 4 万亿元、家庭投入是 3 万亿元、企业培训投入是 3 万亿元。据统计,家庭投入的 3 万亿元里面 50%以上投给了影子教育(校外培优)。因此,培训市场保守估计有 5 万亿元。这个产业,大学应该占一席之地。实际上,有些大学的培训机构每年给大学上缴上亿元的利润。其次,利用教育基金会。我们知道现在大学不能融资,但基金会是可以融资的,以后大学办学可以通过基金会来投融资。再次,强化应用研究。据统计,美国 2014 年公办高校的财政来源中,第一大经费来源来自于政府,占比 26%,第二大经费来源是专利转让费,占比 21%,比学生学费的占比要高。现在美国大学里都有一个专门的副校长抓科研成果转化。中国高等教育进入普及化时代,办学经费将会是一个问题,强化应用科研将是应对这一问题一个可行选择。最后,教育服务外包。现代大学办学成本最大的一块就是人员费,所以美国高校包括哈佛大学在内,都已经尝试课程外包了。笔者认识一个民办高校的老板,他办了几所高职院校,但他只有一个管理团队,并没有多少自己的教师。他把学校的英语课程包给了新东方,把信息类课程包给了北大青鸟。课程外包的好处在于,不用养人,可以大大节约办学成本。现在大学聘用一个博士学历的教师,一年至少需要 20 万元。但如果我们请一个博士来上一门课,一节课 500 块钱,上 30 个学时,只需要 1.5 万元。这就是教育服务外包的功用。

十是关于组织和管理创新问题。十九届四中全会的主题是“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”。那么对于我们高等教育来说,就是要加强党的领导,推进大学治理体系和治理能力现代化,这其实是一个组织和管理创新问题。我们常说,管理不一定保证学术水平,但管理不善一定导致失败。当前的问题是:在宏观层面,高等教育体制机制无法追求卓越,没有按照学术组织的特性办大学;在微观层面,大学内部治理体系不完善,治理能力偏低。解决这个问题的总体思路是分权和问责的结合。具体说来,一是推行校院两级运行机制,落实基层学术组织的自治权;二是在学院层面要建立健全五位一体的治理结构:党委会议、党政联席会议、学术委员会、教职工代表大会、学生代表大会;三是坚持权责统一,分权的同时要加强问责、加强评估。没有评估就没有管理,学校的各项工作必须评估,学校所有的投入必须问责。

# 大学战略规划

## 大学战略规划中需要处理的若干关系

来源:《高等教育研究》 2020 年第 7 期 作者:刘献君

“十三五”即将结束,“十四五”即将开始。回顾和总结大学战略规划的发展过程,为使大学战略规划更加科学和有效,应处理好三个关系,做到三个结合,即连续性和阶段性相结合,战略重点和一般相结合,战略规划和战略实施相结合。

### 一、连续性和阶段性相结合

世界是过程的集合体,客观事物是作为过程存在的。任何事情的发展都有完整的过程,而过程又是由一个一个阶段组成的。事物发展既有连续性又有阶段性,学校的发展亦如此。因此,在战略规划的制定中要将连续性和阶段性相结合。

#### 1. 连续性和阶段性结合,审视我国大学战略规划的发展历程

1956 年,我国高等教育发展开始摆脱苏联模式,探索自己的道路,这成为新中国高等教育发展的一个重要节点。也正是在这一年,高校开始制定战略规划,如我见到的华中工学院(现华中科技大学)的五年综合规划。后来,由于众所周知的原因,学校战略规划中断。1980 年起,随着国家发展规划的制定,清华大学、华中科技大学等一些高校开始制定“六五”、“七五”发展规划。21 世纪初,因为本科教学工作水平评估的要求,各高校都开始制定发展规划,即“十五”、“十一五”规划等,规划意识开始形成并逐步取得一定成效。

由于战略规划制定是由上而下展开的,加之过程又非常复杂和艰难,在开始时规划的作用多停留在“纸上画画,墙上挂挂”,实际并未产生多大效用。因此,学术界、高校开展了对战略规划的持续探索。例如,2006 年中国高等教育学会院校研究分会在西安举办了“大学校长与战略”国际学术研讨会,邀请国内外众多校长、学者参加。首先,这次会议提出从战略规划走向战略管理,要站在战略管理的高度将战略规划、战略实施、战略评估有机结合。其次,提出学校领导要高度重视战略,如果书记、校长不亲自抓,那么战略规划将达不到应有效果。再次,根据战略规划中存在的主要问题,提出了做好战略规划的五点建议。如将提高教育教学质量作为学校的核心战略,将经费筹措和规划摆在战略管理的突出地位等。[1] 2013 年院校研究分会在昆明举办“院校研究数据分析的对象、内容和方法”学术研讨会,呼吁在战略规划过程中,重视运用大数据解决战略“定量分析不足,实证依据缺乏”等问题,从而提升战略规划水平。2019 年,院校研究分会在武汉举办“院校发展战略

规划编制”高级研修班。这次研修就新时代高校如何找准定位并制定战略目标,如何运用有效方法为规划编制提供依据,如何系统推进规划的编制、实施和评估等展开了充分研讨和交流,对“十四五”规划的制定产生了一定的指导作用。

经过 20 余年的努力,自觉、科学、有效制定战略规划的意识已然形成,战略规划的内涵、制定战略规划的方法和步骤已基本明确,越来越多的高校开始发挥战略规划的作用,以推进学校健康发展。但是,其间仍然存在一些问题,例如,有的学校书记、校长没有直接抓战略规划,学校重视战略规划的程度也不够;战略规划与战略实施、评估的结合仍不够紧密,相互脱节的现象仍然存在;部分高校制定的规划没有战略主题,因而难以突出战略重点,战略目标仍然停留在口号上,以战略措施代替战略行动,不重视资源配置,等等。这些问题都有待研究解决。

## 2. 连续性和阶段性相结合, 审视学校发展过程

学校的发展是连续性和阶段性相结合的过程。在规划制定中,既要审视学校的历史发展过程,又要探讨学校发展现在处于什么阶段和位置。这样才能把握发展的目标、重点和举措。

学科是大学的基本元素,大学随着学科的发展而发展。学科发展是战略规划的重要内容。一个学科的成长,在一个生命周期内大体要经过起步、发展、提高三个阶段。因此,在规划制定中要审视学科发展的状态和趋势,分析本学科所处的发展阶段,明确本阶段学科发展的思路、目标、行动方案和评价标准。例如,华中科技大学在理工大学中率先发展文科,根据学科发展规律,逐个阶段推进。在起步阶段,主要是明确创建文科的思路,采取切实有效的行动,确立“应用为主、交叉见长”的方针。在发展阶段,主要抓住文化素质教育的开展和深刻认识文科发展的意义,依托理工优势重点发展特色文科,按照学科规律统筹文科发展各要素。在提高阶段,主要抓住基础文科的发展,建设一级学科,争取国家重大项目。由于做好了连续性和阶段性相结合,学校文科得以迅速、健康发展。

大学离不开管理,大学规划也应关注学校管理。马丁·特罗认为,“量的增长必然引起质的变化”,“规模是一切问题的根源”。周光礼认为,如果把大学看成一个数学模型,自变量是学生的规模,学生规模变了,教师规模、教学投入和教学空间等也必然发生改变。学校的管理模式也会随之发生改变。一般而言,学生规模在 1 万人以下,学校可以实行一级运行模式;当学生规模超过 1 万人,学校则必须实行校院两级运行模式。[2]从精英教育到大众化乃至普及化教育,大学面临一场

管理革命。因此,在规划制定中要分析学校发展阶段,特别是规模发展状况,从而确定管理创新的目标与模式。

学校的师资队伍、教学、科研、文化等都有一个发展过程,在规划时同样要注意连续性和阶段性相结合。

### 3. 连续性和阶段性相结合,审视学校所处环境的变化

战略管理的基本宗旨是利用外部机会化解或回避威胁,它关注外部环境对组织的影响。有研究表明,大多数高校四分之三左右的变化由外界因素引发。战略的主要特点是外向性。环境是变化的,制定战略规划一定要分析本阶段学校所处的环境。

我们现在正在制订“十四五”规划,面临什么样的环境呢?“十四五”时期是我国实现全面建成小康社会战略目标、开启建设社会主义现代化国家新征程的重大战略转换期。刘国瑞认为,“十四五”时期,我国正处于百年未有之大变局。世界科技革命和产业革命风起云涌,国际竞争空前激烈,全球治理面临更复杂的因素。在这一形势下,国家面临战略目标转变以及区域协调发展、经济高质量发展、治理现代化等艰巨任务。[3]这对高等教育发展提出了更高的要求。高校在制定“十四五”规划时,一定要抓住重大战略转换机遇,融入国家发展战略,从而推进学校发展。

## 二、战略重点和一般相结合

我们现在制定战略规划,一般以五年为周期。在五年时间内不可能解决太多问题,所以一定要抓住发展中面临的最重要的问题,形成战略重点。同时,学校的发展是一个整体,各方面相互联系、相互制约,因而也要兼顾一般,关注学校发展中的基本问题。同时只有关注一般,才能保证战略重点的实现。在各阶段战略规划之间,由于战略重点改变,学校要实行相应的战略转变。

### 1. 战略重点和一般相结合,准确选择战略重点

选择战略重点要建立在对学校发展过程深入分析的基础上,把握节点,形成战略重点。在战略实施过程中,要抓住战略重点,冲破节点,牵一发而动全身,推进学校健康发展。例如,中国人民大学在制定“十三五”战略规划时,根据本校国际性不足的弱点提出了两个战略重点,即增强关键性学科实力和全力提升国际性。通过近五年的努力,学校发生了重大变化,国际性大大提升。[4]又如 1956 年华中工学院在制定战略规划时,根据学校当时的状况,确定战略重点为“积极开展教学研究,提高教师科学水平”。围绕这一重点,学校采取了一系列措施帮助教师投入科学研究,在研究中提升科研水平,从而奠定了学校发展的基础。

战略重点要体现在战略主题中。战略主题是战略思想的体现,是战略目标和战略重点的高度概括。要将战略重点融入战略主题之中,从而引导师生明确学校发展的战略方向和重点,统一思想、凝聚人心。如我国即将完成的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》就吸取了大家的智慧,是一个非常好的文件,它的战略主题是“坚持育人为本,全面实施素质教育”。德国洪堡大学规划(2012.11-2017.10)的战略主题是“科学达致修养——培养探究思维”。但我国高校的战略规划大多没有形成战略主题,在制定“十四五”规划时应加以关注。

## 2. 战略重点和一般相结合,要兼顾一般

大学的根本任务是立德树人,主要职能是教学、科学研究、社会服务,管理中涉及的主要要素是理念、队伍、制度、资源、文化。在战略规划中,在抓住战略重点的同时要兼顾这些因素。更为重要的是,在规划这些因素时要围绕战略重点来展开,通过兼顾一般来实现战略重点,否则战略重点就成了空中楼阁,不可能实现。

文华学院在建校时提出了三个十年目标:起步,发展,提高。2013年第一个十年结束时,学校提出了第二个十年的发展思路和重点,即“优化结构、重点突破”。然后,学校将这一战略重点分解到以下几个方面:

一是优化学科结构,力争特色学科建设有战略性突破。学校对现有学科专业进行调整和优化,在普遍提高的基础上突出重点。即全校形成2-3个重点学科专业,每个学部培育1-2个重点学科专业,每个学科专业形成自己的优势学科方向。

二是优化师资结构,力争人才梯队和科研团队有标志性突破。其标志是一批优秀的中青年教师脱颖而出,实现学科专业带头人主要是老教师向主要是中青年教师的转变,以中青年教师为骨干的教学、科研团队能承接和完成国家、省部级重大项目,师资队伍结构发生根本的变化。

三是优化人才培养结构,使个性化教育在实践中有创造性突破。学校要调整和优化人才培养的规模、层次和专业结构,特别要重视优化课程结构、加强课程建设,实现学校和社会的结合,教学和科研的结合,为学生的个性发展创设广阔空间。

四是优化资源结构,力争在资源转化上有发展性突破。资源匮乏是制约民办高校发展的主要原因。学校要努力争取资源,既向政府争取政策和资源,也要面向社会、服务社会,在服务中争取资源。学校还要创造资源,通过多种途径筹集资金。

五是优化组织结构,在发挥管理制度灵活性上有实质性突破。制度的灵活性是民办高校发展的一大优势,必须充分利用这一优势,在制度建设上有实质性突破,

从而推进学校的发展。

### 3. 战略重点和一般相结合, 适时进行战略转变

战略重点不同, 相应的战略方针、战略思想、战略行动亦不同, 而且“一般”的规划也不尽相同。因此, 随着战略重点发生改变, 要适时进行战略转变。近 40 年来, 华中科技大学在发展过程中随着战略目标和战略重点发生改变, 相应地实行了战略转变, 促进了学校的发展。其突出的战略转变有三次。

第一次战略转变发生在 20 世纪 80 年代至 90 年代初, 学校的战略目标和重点是建成国内一流大学, 为此实行了以下战略转变: 由教学到教学科研相结合, 由本科教育为主到本科教育和研究生教育并重, 由单纯的工科到理工文管多学科共同发展。这些转变都十分重要。例如, 本科生和研究生的比例反映了一所大学水平的高低。在 2019 年, 湖北大学招收研究生 1000 多人, 本科生 5000 多人; 华中科技大学招收本科生 8000 多人, 研究生 9000 多人; 清华大学招收本科生 3000 多人, 研究生 8000 多人。

第二次战略转变发生在 20 世纪 90 年代中至 21 世纪初, 学校的战略目标和重点是建成世界知名高水平大学, 相应的核心战略转变是由科学教育到科学教育与人文教育相融合, 由教学、科研到学、研、产三足鼎立。这两个转变由华中科技大学率先提出并持续实践, 在国内高等教育发展中起到了引领作用, 也有力地推进了学校战略目标和战略重点的实现。

第三次战略转变从 2012 年开始延续到现在, 学校的战略目标和重点是建设世界一流大学。一流大学要有一流的教学、一流的科研、一流的师资、一流的经费和一流的管理。华中科技大学基于自身现状和存在的差距提出了三个转变: 从数量发展向质量提升转变; 从工医优势向综合优势转变, 进行综合性大学建设; 从以教师为中心的教学向以学生为中心的教学转变。

战略转变要“适时”, 学校应根据连续性发展的需要, 确定是否转变、怎样转变。学校主要领导有任期, 都处于学校发展的某一阶段。主要领导上任以后, 要审视学校发展历史, 从而确定自己任期内学校的发展目标、思路和重点, 切忌为了“政绩”而不顾连续性, 随意提出新的发展目标和重点。1984 年, 华中工学院领导班子换届, 李德焕书记、黄树槐校长沿袭了上一任领导制定的发展目标和重点, 没有提出新的目标, 仅在战术上提出“异军突起、出奇制胜”。李德焕书记形象地说: “前任领导挖了一个坑, 我们的任务是把这个坑填满。”他们用了十来年时间填“坑”,

既实现了前任提出的战略目标和重点, 又为后任领导学校发展奠定了基础。如果每任领导都不顾发展的连续性, 各人自搞一套, 学校肯定难以健康发展。

### 三、战略规划和战略实施相结合

战略规划和战略实施脱节是战略规划作用难以发挥的一个重要原因。战略规划仅仅是为发展指明战略方向, 确定战略目标, 明确战略重点和战略行动, 而要将这些转化为现实绩效, 推进学校健康、持续发展, 则要靠战略实施。战略实施的难度在于, 战略规划是行动前部署力量, 战略实施则是在行动中管理和运用力量; 战略规划是一个思维过程, 而战略实施是一个行动过程; 战略规划中需要协调的是少数人, 战略实施则要协调全体师生的力量。战略规划和战略实施相结合十分重要。

#### 1. 战略规划和战略实施相结合, 在规划中变战略措施为战略行动

有战略措施没有战略行动, 这是战略规划制定中存在的最突出问题。战略措施属于发展策略, 还不是战略行动。战略行动是实现战略的具体安排, 不能用战略措施来代替战略行动。战略措施可以有, 但应放在战略行动中。我们的战略规划往往缺少战略行动这一部分, 而多数国外知名大学的规划中都有战略行动部分。如前述洪堡大学的战略规划, 它针对每个战略目标都提出了战略行动, 表 1 显示了其针对目标 3 (建设“有利于学术自由”的管理) 提出的具体战略行动。

表 1 洪堡大学战略规划中的战略行动(三)

长远发展:行政改革和个人促进措施		
重大 行动 及 时间 安排	行政服务网络改革计划的最终确定	2012 年 7 月 1 日截止
	研究服务中心重组	2012 年 8 月 1 日开始
	国际事务办公室的重组	2013 年 10 月 1 日开始
	人事服务中的重组	2013 年 1 月 1 日开始
	完成洪堡大学所有员工个人发展新计划	2012 年 5 月 1 日截止
	行政改革的评估	2014 年 11 月 1 日截止
决策机构	执行委员会,各系及部门负责人	

在制定“十四五”规划过程中, 一方面要变战略措施为战略行动, 而且要明确每一年的分目标和具体行动, 以解决规划和年度计划脱节的问题; 另一方面要把每年的行动列出来, 进行任务分解。文华学院采用“清单+典型”的方式推进战略实施。

“清单”指学校根据战略规划列出每年的重点工作并分解到有关领导和部门, 定期

检查落实, 年终总结以此为依据。同时学校也注重抓典型、表彰先进, 既总结好的经验, 也为全校工作提供示范, 从而推进战略行动有效落实。

## 2. 战略规划和战略实施相结合, 重视资源配置

大学是消耗稀缺资源的机构。企业与学校相比, 企业水平越高, 赚钱越多; 大学水平越高, 花钱越多。资源既是教育发生发展的基本条件, 也是大学与社会互动交流的载体。大学战略规划要十分重视资源, 如果不重视资源配置, 规划就难以实施。

大学三大功能的实现都要靠资源支撑。资源的多少影响大学战略选择自由, 资源雄厚, 战略选择就多, 如果只有两三个亿, 那么战略很难选择; 资源结构决定校长工作的方向和重点, 公办学校“跑部前进”, 民办学校靠学生, 那就要把教学搞好, 要追求生源, 两者方向不一样; 资源的依赖性决定组织的管理模式; 战略重点要依靠资源来保证。

资源之于大学主要涉及三个方面。第一, 资源获取, 即办多少事找多少钱。计划经济时代, 政府给多少钱大学办多少事, 现在市场经济环境中, 大学办多少事就要找多少钱, 这就看各自的本事。第二, 资源配置, 即有了钱要怎么配置, 怎么保证重点。第三, 资源转化, 即资源成为大学与社会互动交流的载体。资源转化是资源在个体发展、组织发展、社会发展之间的创造。资源转化是学校获取资源的重要方式, 是在实践中解决大学办学与政府、社会之间关系的钥匙。

资源可以分为三类: 基础性资源、发展性资源、衍生性资源。每一类资源又分为三种要素, 基础性资源包括人力、物力、财力; 发展性资源包括知识、政策、市场; 衍生性资源包括理念、文化、制度。资源转化就是在三类九要素中相互转化。

资源转化的路径可分为三种: 一是结合性转化, 即资源联合嫁接路径; 二是结构性转化, 即资源结构优化路径; 三是认知性转化, 即资源内生路径。

事实上资源转化是篇大文章。前任教育部部长陈至立曾多次讲到英国华威大学, 该校能在较短时间内跻身世界一流, 很重要的一条就是善于资源转化。通过资源转化, 获取基础性资源, 实现价值优化, 激活办学活力, 提高人才培养质量

## 3. 战略规划和战略实施相结合, 重视战略评估

战略评估是审视战略规划、监控战略实施并对其进行系统性评估的过程。战略评估至今仍然未被大家重视。推进战略规划和战略实施相结合, 提高规划的科学性和有效性, 应十分重视战略评估。做好战略评估可以从以下几方面着手。

其一, 审视战略规划。战略评估首先要对战略规划进行审视和评估。评估的内容包括规划是否符合高等教育规律, 是否适应社会发展要求, 是否符合学校发展实际, 是否具有现实可操作性。评估方式之一是邀请校外专家、有关领导、教师及学生代表对规划进行论证。

其二, 评估战略实施。首先, 检查战略基础, 了解构成现行战略的机会与威胁、优势与弱势等是否发生了变化, 发生了何种变化, 因何而发生变化。其次, 衡量战略绩效, 对预期目标与实际效果进行比较, 研究在实施战略目标过程中取得的结果。最后, 修正与调整战略, 在检查战略与衡量绩效的基础上, 作出延续战略、调整战略、重组战略或终止战略的决定。

其三, 评估资源利用效率。在战略评估中, 要对全校及各单位的资源利用效率进行评估。要考察投入与产出比, 进行成本分析, 通过对资源占用与消耗、工作业绩的综合分析, 对学校及各单位的资源利用效率作出评估。

战略规划制定过程是一个共同创造的过程。每所大学的发展历史、学科结构、人员结构不同, 发展中遇到的问题也不同, 其战略规划都需要创造。大学师生有文化、水平高、有智慧, 学校规划最终要靠师生实施, 需要大家认同。因此, 在规划制定过程中要汲取群体智慧、凝聚共识, 调动师生参与学校发展的自觉性、积极性和创造性, 共同制定好规划。

## “十四五”教育规划制定: 依据点、参考点与关键点

来源: 《现代教育管理》 2020 年第 11 期 作者: 马陆亭 安雪慧 梁彦 熊建辉 张伟

“十四五”时期, 是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期, 是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期, 是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。改革开放特别是进入新时代以来, 我国经济实力、科技实力、国防实力进入世界前列, 正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键时期。2019 年, 我国 GDP 同比增长 6.1%, 经济总量接近 100 万亿元、人均 GDP 首次突破 1 万美元大关。全面建成小康社会取得决定性进展, 贫困人口进一步减少, 连续 7 年脱贫人数在 1000 万人以上, 农村贫困人口降到 551 万人, 向着消除绝对贫困又迈出一大步。多层次社会保障体系加快完善, 民生保障网越织越牢。另一方面, 新一轮科技革命和产业变革成为引起世界大变局的重要因素。全球科技创新进入空前密集活跃期, 新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重

塑全球经济结构,科学技术不仅是推动社会生产力发展和劳动生产率提升的决定性因素,而且成为推动各项社会事业发展的重要力量。新发现、新材料、新技术更新换代的周期明显缩短,原创科技和关键技术创新能力、系统集成能力成为决定全球产业分工层级、决定全球经济格局、决定全球政治格局的基础条件,成为国际竞争的核心。因此,科学编制“十四五”教育规划,需要遵从中华民族伟大复兴和世界百年未有之大变局这两个大局来把握教育改革发展所面临的形势,既要依据经济社会的阶段性发展特点,助力“双循环”,还要参考国际教育新战略,结合国情抓住关键点,着力解决教育发展中的不平衡不充分问题,坚定推动高质量发展,努力办好人民满意的教育。

### 一、经济社会的阶段性特征: 研制教育规划的依据点

人口是影响社会经济发展的基础变量,劳动力是产业结构升级的关键要素,如何充分满足因人口规模结构和空间布局变化、经济产业结构调整而带来的教育需求,是未来教育改革发展需要关注的重要议题。“十四五”时期,经济结构变化、增长内生动力对优质劳动需求提升、城镇化发展和社会主要矛盾的变化,这些阶段性特征的变化,对教育事业带来深刻影响。教育资源的投入和配置应适应经济社会的发展变化和人口变动,提升教育服务社会经济发展的能力。也就是说,教育改革发展要将经济社会发展的阶段性特征作为重要的依据点,通过科学合理规划教育发展,促进社会经济的可持续发展。教育改革不仅是教育问题,还是经济问题、社会问题。

经济产业步入从“做大”到“做强”的关键期。要实现产业从“做大”到“做强”的新跨越式的高质量发展,构建支撑高质量发展的现代产业体系,关键在于按照党的十九大提出的“必须把发展经济的着力点放在实体经济上”的要求,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,努力推动质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率,增强产业核心竞争力。从经济社会发展趋势看,我国经济增长速度放缓,经济产业结构升级,2019年服务业增加值比上年增长6.9%,高于第二产业1.2个百分点,占国内生产总值的比重达到53.9%,是经济增长重要的稳定器。经济发展从以重化工业为主导的工业化中期阶段迈入到以创新驱动为主导的工业化后期阶段。工业智能化发展势不可挡,人工智能给传统制造产业链、价值链带来革命性影响。新业态、新模式、新场景将不断涌现,互联网经济、数字经济、共享经济等新模式与传统业态日趋融合,为经济增长提供新动力、新引擎。

经济发展越来越取决于人力资源的大规模优质化。“十四五”时期将是中国经济由中等收入阶段迈向高收入阶段的转换时期,服务业拉动经济增长的贡献率不断提高。劳动力、资本和全要素生产率是经济增长的三大要素。劳动力数量、劳动时间、就业参与率等因素决定了实际可就业劳动力总规模。根据有关预测,“十四五”期间劳动力持续下降,到 2025 年,15-64 岁劳动年龄人口约为 9.7 亿人,比“十三五”末期减少 3000 万人。同时,随着经济社会发展水平的提高,人们对闲暇的需求将稳步提升,劳动参与率总体呈下滑趋势,个人劳动时间趋于减少。这就需要高素质劳动力支撑整个经济发展,实现服务经济从数量追赶型向创新引领型增长模式的跨越,在新旧动能转换中,突出加快现代服务经济的新方位发展。

进入法治国家、法治政府、法治社会一体建设和确保国家安全的推进期。在国家经济之繁荣前所未有之时,对于法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求也达到了历史新高,治理现代化建设进入全面推进期。服务型政府建设将成为“十四五”时期的主要命题,国家安全体系和法治体系必须持续完善,从根本上保障稳定及发展,实现长治久安。“十四五”时期要进一步推进服务型政府建设,进一步提高行政效率,从根本上解决政府越位、缺位和错位的问题。同时,加快构建集政治、经济、金融、文化、社会、生态、军事、科技、信息、国土、资源、核安全等于一体的国家安全体系和法治体系,建设基于法治化的高水平的平安中国。

城镇化水平继续提升。“十四五”期间我国城镇化水平将进一步提高,大量农业转移人口落户城镇,人口将进一步向“三横两纵”轴线上的城市群和节点城市聚集。2019 年,我国常住人口城镇化率达到 60.6%。根据发达国家城镇化的发展历史,我国城镇化水平将进一步提高;同时,城镇化速度将逐步放缓。根据联合国预测,到 2035 年,我国城镇化水平将提高至 73.9%,2050 年进一步提高至 80%。新型城镇化战略、区域协调发展战略推动了我国新型城市的建设和城市群格局的形成。截至 2018 年底,国家级、省级和市县区级特色小(城)镇及市场主体命名的特色小(城)镇创建数量达数千个。以城市群为主体的城镇化格局不断优化,京津冀、长三角和粤港澳大湾区三大城市群建设加快推进,“19+2”(即京津冀、长三角、珠三角、山东半岛、海峡西岸、哈长、辽中南、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原、北部湾、晋中、呼包鄂榆、黔中、滇中、兰州-西宁、宁夏沿黄和天山北坡 19 个城市群,还有以拉萨、喀什为中心的 2 个城市圈)的城市群格局基本形成并稳步发展。未来人口仍将向主要城市群聚集。

更加重视社会建设的短板。坚持以人民为中心发展思想,更好满足人民美好生活需要,是解决新时代我国社会主要矛盾的客观要求。正视民生资源供需矛盾尖锐、对经济发展和改善民生之间关系认识的误区、民生事业发展体制机制不完善等事实,着力解决精准扶贫、就业、教育、收入分配、健康服务、养老服务、住房保障、社会保障、食品药品安全、文化体育服务、人口发展、生态环境等基本民生领域存在的主要短板,是更好满足人民美好生活的前提。科学分析和把握人民美好生活需要,积极补短板、促民生,持续推进民生发展体制机制创新和实现适度普惠,积极探索实践切合本地实际的民生发展模式。

## 二、国际教育新战略: 研制教育规划的参考点

“十四五”时期,世界仍处于大发展、大变革、大调整的“百年未有之大变局”,教育在应对百年变局中的战略地位更加凸显。未来教育改革发展应立足国情世情,对标新时代中国特色社会主义建设战略安排,参照联合国 2030 可持续发展议程,在国家现代化和建设人类命运共同体的全局中考虑我国教育定位。“十四五”教育规划要以广阔的视野放眼国际,为提升教育国际竞争力助力。

全球教育和人文治理进入调整变革期。和平与发展虽然仍是人们期盼的主题,但国际环境更加复杂,恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等威胁人类安全、健康和发展,贸易保护主义等逆全球化思潮泛滥,世界不稳定性、不确定性增加,从深度和广度上影响着全球的教育变革。传统安全与非传统安全相互交织,局部问题和全球问题彼此转化,各国利益紧密融合在一起,全球治理体系和国际秩序变革加速推进。教育肩负着“构筑人类和平”之使命,在摆脱东西方划分、超越南北方差异、迈过意识形态鸿沟、包容历史文化不同、促进民心相通和文明互鉴、共同应对层出不穷挑战、构筑人类命运共同体中的作用更加凸显。

坚持教育优先战略,扩大教育投入。联合国 2019 年确立了首个国际教育日,聚焦“教育: 包容和赋权的关键驱动力”,庆祝教育为和平与发展所做出的贡献,将教育视为“确保显著改善卫生、刺激经济增长、激发建设更具复原力和可持续社会所需的潜力和创新”的最有力手段。主要国家教育总投入占GDP比例不断上升,经济合作与发展组织 29 个国家中有 19 个国家提高了教育投入占GDP的比例。虽然受经济增长乏力影响,不少国家公共财政能力受到很大影响,但发达国家尽可能地保持公共财政投入教育占GDP的比例,总体来看,发达国家公共财政投入教育的比例相对稳定,基础教育阶段投入占总投入的大部分。

实施教育减贫战略,消除学习贫困。世界银行指出,要消除学习贫困,各国政府和社会必须做出必要的财政和政治承诺,提供必要的人力资源,以确保所有儿童享有有质量的教育。2019年,世界银行与联合国教科文组织合作,启动“学习贫困”项目,目标是到2030年将全球学习贫困率减少到50%以下,即将10岁还无法正常阅读的孩子的比例至少降低一半。为此,世界银行提出三大支柱:一揽子的提升阅读技能的国家干预政策;加强教育体系建设的新的教育方法;评估与研究,包括评估学习成果与动力和以行动为导向的研究与创新。

关注有质量的教育公平。在目标上注重从机会公平走向结果公平,如英国将学校功能延伸至社区,改造薄弱学校,最大限度减少家庭出身与背景对学生学业成绩的影响;对贫困家庭的学生和少数民族学生有针对性地支持,努力实现基于结果的教育公平与均衡。在内涵上强调有质量的公平,如澳大利亚近年对基础教育进行质量与公平并行的全面改革,在教育公平方面强调结果公平,并将其与教育质量联系在一起。以质量引领教育改革,澳大利亚形成较为成熟的以“质量标准驱动”的高等教育改革框架。

推进可持续发展教育战略,实现从理念到落地。联合国教科文组织通过《教育2030:仁川宣言和行动框架》,为联合国2030年可持续发展中的第四个目标——“确保包容、公平、有质量的教育,为全民提供终身学习的机会”描绘了行动蓝图。联合国教科文组织《重新思考教育:迈向全球共同利益》,提出“教育和知识是全球共同利益”。如肯尼亚朝着“全球行动计划”优先行动领域进发,为可持续发展教育设立政策框架;再如苏格兰将可持续发展教育的理念和实践充分渗透到教育课程体系之中。

聚焦教育信息化战略,创新教育和学习方式。信息技术应用持续深入,形成以需求为导向的信息化环境。在手段上加大信息技术应用,多国政府及联合国教科文组织等通过应用信息技术来促进教育公平,努力消除数字鸿沟。在理念上从是否应用信息技术转变为如何更好应用信息技术,如美国教育信息化讨论的关注点已从技术是否应该应用于学习转变为如何使用技术促进学习。建设以需求为导向的教育信息化环境,如英国教育信息化环境较好,硬件建设、网络连接、软件配置等方面基本实现了“想用即有、有用必实”。

推进教育国际化战略,做强国际教育。教育国际化呈现由单向流动到双向流动的趋势,以美国为代表的发达国家敦促本国青年学生、教师、学者走出去,向世界

学习。由政府主导向日益重视政府、民间团体和学校三方合作,美国更加侧重借助民间和市场的力量,以民间团体为纽带,实现政府、民间团体和学校三方协作,持续推进教育国际化。教育国际化向各个阶段延伸,虽然高等教育仍然是主要领域,但近年来教育国际化开始向各个教育阶段延伸。

强化教师专业化战略,提升教师质量。美国强化教师教育规划,制定 21 世纪第一个综合、全面、专门的教师教育变革战略《我们的未来,我们的教师》。美国还逐步提高教师学历,要求中小学教师至少具有学士学位,并逐渐向硕士学位乃至博士学位的目标发展。法国强化教师公务员身份,提高教师薪资,增加教师行业吸引力,提高师范生津贴与补助发放标准,吸引更多优秀青年学生加入教师队伍之中。德国近年来通过加强各州教师资格证书相互认可的方式,积极促进各州师资流动,以实现全国范围内师资队伍建设均衡发展。

夯实学习终身化战略,融通职业技术教育与高等教育、继续教育。近年来,世界出现生产生活方式和学习方式转变态势,即由工业化社会向智能化社会转变,由一次性学历教育向终身学习转变。若一国仅靠全面普及普通高等教育,却没有适应人力资源市场需求的职业技术教育和继续教育,则很难保证经济社会可持续发展。许多国家实行职业技术教育与培训或谋生教育(基于工作的教育),这在德国、英国、澳大利亚、韩国等部分发达国家成为实现经济繁荣、社会进步的主因,在不少发展中国家则被视为实现经济社会稳定发展的关键。

重视STEM等科创人才培养。美国学术竞争力委员会制定K12阶段STEM国家教育目标,将“培养所有学生的STEM素养”视为中小学教育目标之一。STEM教育理念因美国“为了确保国家的竞争力和在科学、技术工程与教学领域的领先地位”而产生,是外部经济社会发展对教育提出的新要求。日本设立STEM精英教育专项基金,识别具有STEM天赋的学生并给予特殊培养,并加强STEM教师队伍建设,支持和鼓励女性投身STEM教育及相关职业。

推动学历学位全球互认。2019年底《全球高等教育学历学位互认公约》通过,这是联合国教科文组织通过的第一个全球范围的高等教育条约,确立了各国认证学历与学位的通用原则,并赋予签署国承认其他国家和地区学历学位证书的义务,将不仅促进全球范围内的学生流动、增加学生接受高等教育的机会,还有助于提高高等教育质量、加强高等教育领域的国际合作。

构建创新创业教育体系。美国创业教育作为一种终身教育,贯穿于整个国民教

育体系中,覆盖小学、初中、高中、大学本科直到研究生的正规教育。近年来,美国将创新作为重大国家战略,先后三次发布、更新“美国创新战略”,加大对创新创业的投入与支持,促进高校创新创业教育发展,支持新创企业成长。

### 三、挑战与需求: 研制教育规划的关键点

面向未来,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变,教育发展面临着诸多重大挑战、面临着一系列新需求。新时代教育改革发展需要结合国情抓住关键点和主要矛盾,着力解决发展不平衡不充分问题,补齐短板,整体推动高质量发展。

突破“中等收入陷阱”面临关键节点。人均GDP将迈向世界银行划分的高收入经济体的门槛,面临跨过“中等收入陷阱”需化解的系列结构性问题。这一时期,对教育和人才的需求要求更高。投资结构将由传统物力资本、低成本劳动力偏向人力资本,消费结构将以劳动者总体收入水平提高转化为消费进而推动消费与投资均衡,出口货物贸易将从价值链低端迈向中高端,出口服务贸易逆差扩大,包括教育在内的高端服务业、生产性服务业等人力资本密集型产业的国际竞争力需要提升。能否实现经济转型升级、迈向高质量发展,劳动力结构升级、创新驱动成为关键。

进入劳动年龄人口数量持续下降区间。“十四五”时期,我国出生人口、劳动年龄人口规模都将逐步下降,老年人口快速增长,人口总量增速放缓,人口负增长时代即将到来。“全面两孩”政策实施后,我国生育水平经过短暂回升后依旧低迷。由于一孩生育率下降,“全面两孩”政策提高二孩生育率的效果没有从根本上缓解“低生育陷阱”问题,未来我国出生人口将持续下降。总体看劳动力老龄化程度加重。2019年,我国16-59岁劳动年龄人口为8.96亿人,比2012年峰值下降了2600万人;“十四五”期间,劳动年龄人口还将减少3000万人。年轻劳动力数量下降速度更快,占劳动年龄人口的比例持续下降:2019年,16-44岁年轻劳动力占16-59岁劳动年龄人口的比例为62.8%,比2012年下降7个百分点;“十四五”期间还将有小幅下降,2025年将降至61.9%,2035年将进一步下降至59.7%。同时,劳动力短期短缺激励部分年轻人放弃人力资本积累。当前,由劳动力短缺而造成普通劳动的工资水平提高,这有可能引发部分初中毕业生先工作而不再接受教育提高自身人力资本水平,特别是在贫困的农村地区。这种因眼前高工资而放弃学习的效应是一种市场行为,但与国家用人制度有关,非常不利于未来经济的高质量发展。

学龄人口变化对学校教育资源配置产生较大影响。在非义务教育阶段,“十四

五”期间,高中阶段教育和高等教育适龄人口数量继续增长。15-17岁高中阶段教育适龄人口数量呈波浪式上升,2021年约有4458万人,2024年将达到“十四五”时期最高峰4627万人,2025年略有下降,为4478万人;18-22岁高等教育适龄人口数量呈上升趋势,2021年适龄人口数为6942万人,2025年上升至7303万人,增幅为5.2%。在学前教育和义务教育阶段,“十四五”期间学龄人口增幅不大,但由于人口进一步从农村向城镇流动,城镇学前教育和义务教育学龄人口数增幅显著。预计城镇3-5岁学前教育适龄人口数在2022年将达到最高峰,比2019年高23%左右;6-14岁义务教育学龄人口数在“十四五”期间持续增长,2025年比2019年高23%左右。与城镇情况相反,农村义务教育学龄人口将持续减少,学前教育学龄人口数在“十四五”初期略有增长后开始下降。各级各类教育,特别是学前和义务教育学龄人口变化,对教育资源配置提出挑战。

国家重大战略对教育寄予更大期望。教育的根本点是要以教育现代化推动科教兴国战略,推动创新型国家建设,支撑中国特色社会主义现代化强国建设。一是面向国家各行业发展的“卡脖子”技术和关键技术,着力解决影响经济社会发展的重大关键问题。二是面向主体功能区建设的需要,紧密结合长江经济带建设、黄河流域生态保护和高质量发展、东北老工业基地振兴、京津冀协同发展、长江三角洲一体化、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈建设等战略部署,加强教育与主体功能区的深度融合。三是加强教育的扶贫扶智扶志工作,短期内是加强教育的精准扶贫特别是以职业教育教之于技术技能,加强对农村和贫困地区的招生倾斜及对口支援帮扶工作,长期看是重视缩小发达地区和落后地区的教育差距,实现乡村振兴。四是更加关注城市高质量发展。城市发展是我国改革开放40年成就的集中体现,随着进入中国特色社会主义新时代,城市发展也由高速增长阶段进入高质量发展阶段。

人民群众生活水平持续改善而对教育赋予更高期盼。党的十九大明确提出:我国主要矛盾在“十三五”时期已经转变,从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”到“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”。我国正在开启全新的智能时代,“智能大脑”决定制造流程,大量的无人工厂、无人车间、无人物流、无人售卖将成为常态,对就业将产生革命性影响。由此,人民群众对教育也将会有更高的期待,不仅要求公平而有质量的教育,也期望通过教育获得自身的发展、提升服务社会经济发展的能力,能够在社会上很好地就业。如何改进政府服务,成为各级政府的重要工作和改革着力点。需要清醒

地认识到,在公共服务体系逐步完善的同时,我国的教育发展还存在民生短板,城乡之间的教育发展水平、学校之间的教育教学质量不平衡仍然存在。同时,人民满意教育没有终止符,如何合情合理地满足预期也构成教育政策的关键。

未来前沿技术对国家安全的挑战显著增加。面对高速发展的人工智能、生物技术等崭新科技,社会制度建设相对滞后,带来一系列政治以及伦理问题,给国家安全和治理带来挑战。生物安全深刻影响着国家及国际社会的安全稳定,国家敏感生物资源存在泄露与流失的隐患,生物“黑客”让生物技术滥用风险加剧,新冠肺炎等重大传染病对人民健康、经济贸易造成的巨大危害。智能攻防技术使网络安全形势愈加复杂,数据的泄露与恶意利用引发公众对社会与自身信息安全的担忧。核技术的泄露、核设施的安全隐患等将增加国际社会安全的不确定性。与西方发达国家的科技创新能力相比,我国自主创新不够、产业结构总体上仍处于全球价值链的中低端,一些关键核心技术没有掌握在自己手中,受制于人的问题突出,已威胁到国家发展战略目标的实现。

不同利益群体冲突加剧对社会治理形成新挑战。面对主要矛盾的变化、发展方式的转换,许多人鉴于自身的经济状况、岗位状况和拥有的人力资本状况会对转型升级产生巨大不适应,加之美国等对我国的经济打压和政治、意识形态、舆论渗透,基层百姓间、行业间、群体间的利益冲突会显著增强。这种经济利益的冲突有可能外延,扩大为政治诉求,引发社会动荡。需要特别警惕“黑天鹅”“灰犀牛”隐患及其事件,增强新形势下的危机管理能力。发展不平衡问题依然突出,城镇居民人均可支配收入和人均消费支出分别是农村居民的 2.64 倍和 2.11 倍,不同地区之间发展差距依然较大。

信息技术变革对教育赋能所带来的革命性影响。习近平总书记在写给“国际人工智能与教育大会”的贺信中指出,人工智能是引领新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力,正深刻改变着人们的生产、生活、学习方式,推动人类社会迎来人机协同、跨界融合、共创分享的智能时代。习近平总书记强调,中国高度重视人工智能对教育的深刻影响,积极推动人工智能和教育深度融合,促进教育变革创新,充分发挥人工智能优势,加快发展伴随每个人一生的教育、平等面向每个人的教育、适合每个人的教育、更加开放灵活的教育。信息科技的发展成果将影响人们的教育观,丰富教育课程内容,促发教育手段的革命,促进教育管理的变革。目前,相关信息科技教育活动在学校全面展开,教育新业态新形态蓬勃发展,市场出现多种智

能教学产品, 基于区块链技术的教育活动认证趋于活跃。特别是此次新冠肺炎疫情暴发后, 在线教育对教育活动的开展发挥了基础性支撑作用, 充分彰显了信息技术对教育赋能的无限潜能。

总之, “十四五” 教育改革发展的, 既要充分利用好经济发展总体向好的整体局势, 又要充分考虑我国经济社会发展的阶段性特征和所面临的重大挑战, 还要从全球科技发展和国际视野预判未来教育改革面临的形势, 更要以满足广大人民群众的教育新需求为关键点, 努力办好人民满意的教育。

## 编写“十四五”规划, 这10个关键问题需关注

来源: 高校教师服务工作室公众号 2020 年 10 月 18 日 作者: 周光礼

我们要编制好大学战略规划, 首先必须形成大学发展的基本战略思想。这是战略规划的内容, 而规划文本的编写只是形式。根据笔者从事规划工作的经验, 我们大致可以从以下十个方面思考大学的战略问题。

**一是关于大学的使命与战略定位问题。**大学的办学目标很难清晰界定, 这是制定大学战略规划的第一个难题。我们的策略是用大学使命代替办学目标, 引导大学走向未来。中国人民大学的使命是“国民表率、社会栋梁”, 战略定位是“人民满意、世界一流”, 这些理想激励着一代又一代人“始终奋斗在时代的前列”。大学使命和战略定位十分重要, 因为它为大学确立了基本价值观。

那我们究竟应该如何确定大学的使命和战略定位呢? 中国有一句古语: “取法乎上, 得乎其中; 取法乎中, 得乎其下。”意思是说, 如果我们确定的是上等的目标, 因受各种因素制约, 我们最后只能得到中等的结果。如果我们确定的目标只是中等, 那最后得到的结果一定是下等的。这就要求我们界定大学使命和战略定位一定要志存高远。比如, 我们国家有 140 所“双一流”大学, 他们的战略定位应该是建设世界一流大学。

大学定位中最关键的问题是综合性与特色化之间的取舍。刘献君教授说, 分类是战略定位的基础。全世界大学分类最有名的是美国卡内基的大学分类体系。卡内基大学分类体系是按照知识生产的广度和深度来进行分类的。知识生产的广度是指学科的覆盖面, 知识生产的深度是指科研的水平和人才培养的层次。根据知识生产广度的不同, 大学可分为综合型大学、多科型大学、特色型大学; 根据知识生产深度不同, 大学可分为研究型大学和教学型大学。此外, 在我们国家还有一个根据大

学服务面向来分类的情况。

我们知道,高等教育体系是以国家为单位来建构,还是以省或州为单位来建构,这在国际上是有争议的。美国人认为,高等教育体系应该是以州为单位来组建的,所以美国只有州立大学系统,没有国家大学系统。中国人认为,高等教育体系应该以国家为单位来组建,因此我们就有国家直属大学,有国家大学系统。因此,从服务面向来看,我们国家有中央部属高校和地方大学之分,中央部属大学是服务国家战略的,地方大学是服务区域发展的,这些都是我们考虑分类的时候应该注意的。

**二是关于大学中长期发展目标体系问题。**我们把大学定位和使命搞清楚之后,就应该进一步将大学使命和定位具体化,从而形成大学中长期发展目标体系。我们说“双一流”大学要以建设世界一流大学为目标,那什么是世界一流大学?笔者认为,一所大学之所以是世界一流大学,它主要有两个标志,一个是有世界一流的科研,另一个是有世界一流的教学。世界一流的科研和世界一流的教学取决于一支世界一流的教师队伍。我们要建设一支世界一流的教师队伍,有两个前提条件,一是要有充足而灵活的办学经费,二是要有良好的管理体制和机制。据此,我们可以将世界一流大学目标细化为五个方面:一流科研、一流教学、一流教师队伍、一流经费、一流管理。

有人提出,世界一流大学需要有国际可比指标,能否以大学排行榜作为大学发展目标?回答是否定的。我们现在有各种各样的大学排行榜,这些排行榜一个共同的问题是注重外延指标、投入指标。如果我们把大学经费搞一个排行榜,我们就会发现这个经费排行榜与现有的世界大学排行榜重合度在 90%以上。这样的排行榜是很容易误导人的,对标这些排行榜来办学是不可取的。很多学者批评这些排行榜,因为这种排行榜依据的不是内涵指标。因此,我们要确定学校的发展目标,应该从一流科研、一流教学、一流师资队伍、一流经费、一流管理五个方面来建构目标体系。如果我们还想找一两个量化指标的话,我们可以研究国内外各种评估体系,从中析出可用的评价标准。

**三是关于战略优先问题。**刘献君教授说,大学战略规划要有战略主题,这个太重要了。我们认为,大学的一个五年规划不可能解决学校所有的问题,只能解决 1~2 个重要的、突出的问题,这些问题叫做战略优先。战略优先是组织愿景、使命与年度任务之间的一个桥梁。我们的大学每年都制定了年度工作任务,在学校长远目标与年度目标之间,需要一个桥梁,这个桥梁就是战略优先。战略优先的选择,一般

采用问题导向的策略,即为了解决组织面临的重大问题而设置相应的行动计划。一般来说,五年里最多完成 2~5 个这样的行动计划。因此,我们在大学战略规划里谈战略优先,不要超过 5 个。

在中国人民大学的“十三五”规划里,我们提出了两个战略优先:一个是增强关键性学科实力,另一个是全力提升国际性。中国人民大学提出全力提升国际性不是凭空想象的,而是基于现实考虑的:我们在第三轮学科评估中有九个学科排名全国第一,但是参照国际指标考量好像表现没有这么突出,后来我们发现是学校的国际性不够。于是,中国人民大学从 2012 年开始,教师的年度考核不再考核科研,因为“教学是学校要求的事务,科研是教师个人的事务”。

结果是,当年中国人民大学国内学术论文发表数减少了 50%,而且国内发文量至今都没有恢复到 2012 年的水平,但是几年坚持下来我们的国际发文量却已经翻了一倍以上。正是因为全面提升国际性,中国人民大学在“十三五”期间,社会科学总论、经济学和商学全部进入了 ESI 前 1%。我们知道,在 ESI 的 22 个学科里面与文科相关的学科只有两个,这意味着中国人民大学的人文社科全部进入了 ESI 前 1%。“十四五”期间,中国人民大学的战略优先可能是学科交叉融合与大学治理现代化。

**四是关于学校发展路径选择问题。**组织发展路径的战略选择,一定要根据资源配置模式进行。

中国大学发展路径的战略选择主要有两个:一是跨越式发展战略。这个战略讲得直白一点,就是迎合政府的期待、实现跨越式发展。采用这种战略路径是有前提条件的,即学校的办学资源主要来自于政府,办学资源控制在政府手里,我们把这种资源配置方式称为官僚控制模式。如果一所大学 70% 以上的经费来自于政府,那就不得不面向政府办学,采取跨越式发展战略。比如,华中科技大学强调跨越式发展战略,就与其经费主要来自政府直接相关。

还有一种大学发展路径选择叫做比较优势战略,即立足自身特色办学,特色发展。采用这种战略的学校,其资源配置通常是市场模式。也就是说,学校的办学经费主要不是来自政府,而是来自于市场。例如重庆理工大学,这个学校是原来兵器工业部的部属院校,“兵工七子”之一。20 世纪 90 年代,该校因裁军划转到了地方,成为最早进入市场的高校之一。经过市场经济的洗礼,这个学校现在显得生机勃勃,甚至还成立了一个房地产公司,赚钱反哺学校。而且,这个房地产公司每年能上交学校一个亿。这是一种典型的市场化资源配置模式。所以,大学发展战略路径选择

要根据学校的资源配置模式来确定。一如上述,美国密歇根大学要从公立大学向私立大学转型,就是因为大学资源配置模式发生了巨大的变化。

**五是关于学校的办学规模问题。**很多大学编制战略规划不讨论学校的办学规模,这是不正常的。笔者认为,办学规模是学校编制战略规划的ABC问题。大众化理论的创始人马丁·特罗说,“规模是一切问题的根源”。我们如果把大学看成一个数学模型的话,自变量是学生的规模,其他都是因变量。学生规模变了,教师的规模必然发生变化,教学投入、教学空间等也必然发生改变,甚至学校的管理模式也会改变。一般来说,学生规模在 1 万人以下,学校可以实行一级管理模式;当学生规模超过 1 万人时,学校必须实行校院两级运行模式。办学规模既然如此重要,那我们应如何来确定学生的规模呢?这就要看我们从哪个角度思考问题。

如果我们从人才培养的角度来看,当然是规模越小越好,因为小规模有利于提高教育质量。国际上通行用生师比来衡量一个学校的教育质量。其依据是学生规模越小,越可能进行小班教学和培养高阶思维能力。小班教学意味着高质量。美国有一个测量教育质量的新理论,就是用学生的学习投入度来指代教育教学质量:学生投入学习的时间和精力越多,就越有质量;反之,就越没有质量。一般来说,班级规模越小,教师和学生互动的频次越高,学生的学习投入度也就越高。

如果从经济效益的角度来看,学生规模越大,效益相对越高。但必须指出的是,即使从经济效益的角度看,学生规模也有一个最佳的区间范围,不是绝对的规模越大收益越高。

美国曾经做过一个加州高等教育 1960 规划,聘请了一些教育经济学家建了一个数学模型,结论是:在美国加州办学,单体学校的学生最佳规模区间是 5 000 人到 15 000 人。后来加州就是根据这个标准来合并重组学校。如果两个公立学校的办学规模小于 5 000 人,则要合并重组。

2004 年,我们给山东一所大学做过战略规划。当时,学校教师对办学规模分歧很大:老教师认为搞建筑是百年大计,应该是精英教育,学生规模越小越好;年轻教师则认为,房地产市场火爆,建筑人才需求量大,学生规模应该越大越好。为此校长让我们建一个模型,旨在基于科学数据统一全校思想。后来我们建构了一个投入产出的模型,即招一个学生可以带来多少收益,招一个学生需要付出多少成本。我们用收益减成本来测算办学效益,最后得出一个倒U字形的曲线,测算出这个学校最佳学生规模是 1.5~2.5 万人,峰值是 2.2 万人。

**六是关于优先发展的学科领域问题。**任何一个大学的办学经费都是有限的,不可能把所有的学科都办成世界一流,因此必须选择部分学科进行重点建设。学科建设的首要原则是集中有限的资源打造比较优势。

笔者曾经给东莞理工学院编制过高水平理工科大学建设方案,其中一个核心问题是确定优先发展学科领域。我们依据三个原则来确定优先发展的学科领域。

其一,比较优势原则。即现有的学科已经具备了卓越的品质,如果额外投入资源能够使它取得国内外领先地位,这样的学科领域就是所谓的传统优势学科,应该重点投入。

其二,社会重大需求原则。就是有些学科虽然实力不强,但是它未来的发展空间很大,能够直接满足国家的重大战略需求造福人类,这样的学科应该优先发展。比如,中国人民大学发展人工智能学科领域就属于这种情况。虽然该学科暂时基础不是很强,但因为我们即将进入人工智能化时代,亟待思考人工智能条件下如何实现社会治理,所以优先发展这个学科,就是为了满足国家的重大战略需求。

其三,学科交叉融合的原则。当前的学术创新都发生在学科交叉领域,要产出标志性成果必须强化学科交叉,这是所谓的边界效应。学科壁垒是培养创新人才的一个主要障碍,学生的高阶思维能力培养呼唤跨学科专业、跨学科课程,要开设跨学科专业和跨学科课程必须学科交叉融合。如果我们投入的资源能够促进跨学科的研究,能够提升学校综合实力,这样的交叉领域是应该重点投入的。学科交叉平台是国内外许多一流大学崛起的秘诀:麻省理工学院如果没有林肯实验室的建立,就没有今天的地位;华中科技大学如果没有一些国家级的重大学科交叉平台(如强磁场、人造太阳计划等),也不会有今天的地位。

**七是关于卓越教师队伍建设问题。**一流的人才队伍是高校建成一流大学的基础。正因为如此,现在几乎所有的“双一流”高校都是从人才和人事制度改革切入建设世界一流大学。

笔者审读过全国 140 所大学的“双一流”建设方案,发现它们都提出了实施长聘-准聘制度,建设一支核心教师队伍。

我们要建设一流教师队伍,首先必须打造一支核心教师队伍。与核心教师队伍对应的英文单词叫Faculty,非核心教师队伍也有一个英文单词,叫Staff。Faculty在国外是指进入了Tenure-Track系列的教师,包括助理教授、副教授、教授。核心教师队伍建设符合管理学上的“二八率”。管理学上的“二八率”是指在任何一

组织中, 80%的成果都是 20%的人完成的, 因此最佳的管理模式是围绕这 20%的人来组建工作体系。中国最早打造核心教师队伍的高校是浙江大学和上海交通大学。在它们的人事体系中, 一般把核心教师分成几个层次: 第一个层次是冠名教授, 第二个层次是领军教授, 第三个层次是特聘教授, 第四个层次是优秀青年学者。中国人民大学两年前也实行“杰出学者”计划, 要把 1800 余名教师中的 30%纳入杰出学者系列, 旨在打造一支核心教师队伍。

其次, 要大力促进大学教师能力发展。在中国现有 160 多万大学教师中, 70%以上是 45 岁以下的年轻教师, 这些教师需要加强专业发展和教学能力发展。

再次, 建立健全教师评价体系, 打造卓越的学术软环境。我们研究过中西部高校的人才流失问题, 发现这些地方人才流失的理由几乎是一致的, 就是教师在原单位工作不快乐, 而不是因为经济待遇的问题。所以, 中西部高校的一个主要任务就是让自己的员工快乐起来, 这也是大学管理的最高境界。

**八是关于一流人才培养体系问题。**中国的一流本科建设是在“双一流”建设的框架下提出来的, “双万计划”的逻辑是一流大学必然有一流本科。实际上, 这种逻辑不够严谨。笔者写过一篇题为《一流本科教育的中国逻辑》的文章, 指出一流大学一流本科只是中国人的观念, 美国的一流大学就没有一流本科。当然, 一流大学有一流本科在中国可能是成立的。因此, 中国大学的战略规划必须涵盖一流本科教育, 重视一流人才培养体系建设。

在一流人才培养体系建设方面, 我们存在的主要问题是什么呢? 一是高等教育与工作世界脱节。高等教育与工作世界关系不密切, 我们的大学就会源源不断地培养社会不需要的人。二是我们的学科建设和专业建设脱节。科学研究与教学缺乏整合, 无力支撑人才培养。笔者近年来一直倡导科教融合与学科专业一体化建设, 并在这个领域获得一个北京市高等教育教学成果一等奖。三是“水课”泛滥, 学生的高阶思维能力缺失。笔者认为“水课”与“金课”最本质的区别就是其学术性, 我们很多大学课程的学术性不够。大学不是垃圾收容站, 不是所有的知识都能进入大学课程, 进入大学课程的知识必须经受一个问题的拷问, 即“什么知识最有价值”。

我们要建设一流人才培养体系, 必须要做到产教融合、科教融合、通专融合和学科交叉融合。事实上, 学科既是科研的平台、也是人才培养的平台; 既是人才队伍汇聚的平台, 也是产学合作的平台。专业与课程是大学真正的产品, 是大学可以标价的商品。我们前面谈到, 要重新定义大学, 因为未来消费者将从选大学转向选

专业、选课程。人才培养体系创新的关键是目标重构，我们谈人才培养目标总喜欢说“知识、能力、素质”，这种提法其实是有逻辑问题的，因为能力也是素质。现在最新的提法是“知识探究、能力建设、人格塑造”，这是比较全面的，因为它既包括知识和能力，也包括态度与个性。

**九是关于拓展经费渠道问题。**中国大学的突出问题是办学经费相对不足，且来源单一，主要依靠政府的拨款，缺乏稳定性。大学能够灵活使用的经费主要是学费。美国高等教育普及化时代的经验是，大学经费来源多元化，大部分经费是非政府渠道取得，可自由支配，具有来源稳定性和使用灵活性的特征。进入高等教育普及化阶段，中国大学办学经费也将由主要依靠政府向主要依靠学校转变，因此经费来源多元化应成为中国大学的战略选择。为此，我们要从如下几个方面入手：

首先，强化职业培训。最近有人估算了一下中国教育产业的市值大约是 10 万亿元，其中政府投入是 4 万亿元、家庭投入是 3 万亿元、企业培训投入是 3 万亿元。据统计，家庭投入的 3 万亿元里面 50% 以上投给了影子教育（校外培优）。因此，培训市场保守估计有 5 万亿元。这个产业，大学应该占一席之地。实际上，有些大学的培训机构每年给大学上缴上亿元的利润。

其次，利用教育基金会。我们知道现在大学不能融资，但基金会是可以融资的，以后大学办学可以通过基金会来投融资。

再次，强化应用研究。据统计，美国 2014 年公办高校的财政来源中，第一大经费来源来自于政府，占比 26%，第二大经费来源是专利转让费，占比 21%，比学生学费的占比要高。现在美国大学里都有一个专门的副校长抓科研成果转化。中国高等教育进入普及化时代，办学经费将会是一个问题，强化应用科研将是应对这一问题的一个可行选择。

最后，教育服务外包。现代大学办学成本最大的一块就是人员费，所以美国高校包括哈佛大学在内，都已经尝试课程外包了。笔者认识一个民办高校的老板，他办了几所高职院校，但他只有一个管理团队，并没有多少自己的教师。他把学校的英语课程包给了新东方，把信息类课程包给了北大青鸟。课程外包的好处在于，不用养人，可以大大节约办学成本。现在大学聘用一个博士学历的教师，一年至少需要 20 万元。但如果我们请一个博士来上一门课，一节课 500 块钱，上 30 个学时，只需要 1.5 万元。这就是教育服务外包的功用。

**十是关于组织和管理创新问题。**十九届四中全会的主题是“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”。那么对于我们高等教育来说，就是要加强党的领导，推进大学治理体系和治理能力现代化，这其实是一个组织和管理创新问题。我们常说，管理不一定保证学术水平，但管理不善一定导致失败。

当前的问题是：在宏观层面，高等教育体制机制无法追求卓越，没有按照学术组织的特性办大学；在微观层面，大学内部治理体系不完善，治理能力偏低。解决这个问题的总体思路是分权和问责的结合。具体说来，一是推行校院两级运行机制，落实基层学术组织的自主权；二是在学院层面要建立健全五位一体的治理结构：党委会议、党政联席会议、学术委员会、教职工代表大会、学生代表大会；三是坚持权责统一，分权的同时要加强问责、加强评估。没有评估就没有管理，学校的各项工作必须评估，学校所有的投入必须问责。

# 教育教学改革

## 课程思政建设要着眼于彰显办学特色

来源:《光明日报》 2020-09-22 作者:程建平

每一所大学都在长期办学实践中逐渐形成区别于其他学校的优良传统、风格和显著特征,这一办学特色是属于一所学校的内在精神气质和鲜明特质。这对于新时代高校人才培养有着积极影响。高校必须结合立德树人的培养目标和学校自身发展定位,将自身的特色和优良传统有机融入思政教育体系的建设中,开发和发挥好各门课程的育人作用,落实好立德树人的根本任务。

### 课程思政建设要紧密结合办学特色

**处理好共性和个性发展的辩证关系。**当前全国正努力全面推进课程思政建设,各高校只有依托于学校定位和教育模式等鲜明特色与优势,才能充分发挥出学校德育的比较优势。相反,如果一味追求课程思政建设的普适性,往往会舍己之长,得不偿失。“一花独放不是春,百花齐放春满园。”特色就是优势,个性就是竞争力。因此各高校既要把握课程思政建设的共同规律,又要体现出自身不同的德育优势,将《纲要》中共同要求与各校具体实践相结合,促进课程思政建设在各校的内涵式发展,把德育渗透于教育教学的各个环节,让立德树人的教育之花在校园中处处绽放。正如每朵花都有自己的芬芳,只有各学校的课程思政建设各有长处,才能在此基础上进一步的交流、借鉴、融合和发展,最终全面实现我国思政教育的春色满园。

**兼顾好显性与隐性教育的辩证关系。**尽管“课程思政”与思政课程的核心内涵都是育人,但是推进课程思政建设并不意味着要让所有课程都成为思政课。相较于思政课“显性教育”的模式,课程思政中潜移默化的思想引领更容易让人接受。学校是学生进入社会之前接受教育的主要场所,因此学生对于自己的学校具有一种独特的归属感和认同感,对与自己学校相关或者符合学校风格的内容更感兴趣,加之高校中多数特色专业都是经过几十年的建设并蕴含着丰富的思想政治教育资源,因此若我们对学校文化资源加以开发并进行相应的课程设计,将更容易引发学生共鸣,收到更好的育人效果。

**统筹好学校与学生成长的辩证关系。**学校特色的形成和巩固离不开全校师生共同的认同和行动,换言之,塑造学校特色的过程也是学生个性形成的过程,不同学

校所培养的学生在其能力素质和眼界视野上也呈现出不同特点。在课程思政建设过程中,学校特色的凸显使学生更容易明晰自身的优势和特点,也更有针对性地指导自己未来职业发展道路。学校在办学实践中的一切出发点和落脚点正是学生的成长与发展,所以在课程思政建设中彰显学校特色,有利于鼓励学生发挥自身优势脚踏实地奋斗,从而谱写学生们人生的青春奋斗之歌,汇聚青年人建设国家的磅礴力量。

### 结合办学特色,五步骤建设课程思政

**清晰定位课程思政特色,精准育人。**准确的定位是推进课程思政特色化和整合优势资源的前提和基础,各学校根据自身的办学思想、办学理念及其影响下形成的校风、学风,还有办学体制、办学模式、学科优势、专业布局等因素确定课程思政建设的价值取向,明确学校课程思政的形象设计和具体着力点。例如以文史哲专业为优势的学校要结合专业知识教育引导自觉弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化;以理工科为强势学科的学校则要注重培养学生探索未知、追求真理、勇攀科学高峰的责任感和使命感,激发学生科技报国的家国情怀和使命担当;农学类院校则要引导学生树立把论文写在祖国大地上的意识和信念,培养知农爱农创新人才;高等职业学校也要结合高职专业分类和课程设置情况准确定位,在教学实践过程中培养学生精益求精的“工匠精神”等等。

**充分挖掘课程思政元素,无声育人。**教学内容是我们进行知识传授、价值引领和能力培养过程中的载体,办学特色的凸显要通过充分挖掘本校独特资源入手。经过长期办学治校的积累和沉淀,学校都会在办学理念、学术风格和人才培养等方面形成自己的比较优势,长此以往形成一定的办学特色。高校依托地方课程和校本课程,充分挖掘学校历史、校友故事、学校传统当中的思政元素,能够更好地将价值观导入课程当中去,从而使学生能够在春风化雨、润物无声之中潜移默化地接受价值观的引领,这样也使得高大上的理论原理充满活力。从校际来看,由于办学体制、办学时间、办学模式、办学层次的不同,学校之间也有分类分级,突出办学特色要求我们在开展课程思政时,不要盲目照搬其他学校做法,而要突出自己“人无我有”“人有我优”办学特色与比较优势,因校制宜,提高课程思政的吸引力、感染力和解释力。

**加快改革课程思政方式,实践育人。**结合学校的专业学科特色,充分利用现代信息技术手段,进一步拓展课程思政的方法和途径,在专业课程的实践中进行思政

教育,打破传统课堂单调乏味的刻板印象。依托于教育基地等现实社会资源,学校可开展社会实践、志愿服务、实习实训等丰富多彩的校园活动。这些活动在验证、实践和巩固课本理论知识的同时,能够引导学生弘扬劳动精神,提高学生综合素质,从而帮助学生更好适应社会。在实践活动中,专业伦理和职业道德的培养要贯通其中,这要根据学校的办学理念和办学风格有所侧重。针对学生未来的职业方向,教师可引导学生深入思考现实问题,增长学生的知识见识,从而有助于其在未来做出正确的伦理价值判断,成长为德才兼备的人才。由此,使第二课堂与第一课堂发挥帮助学生成才就业的合力。

**综合构建课程思政体系,三全育人。**课程思政需要高校将思想政治教育资源拓展至所有课程,使各学科各专业协同育人,因此它不能单独存在,那么办学特色的彰显也要通过课程思政体系才能得以彰显。在构筑课程思政工作体系、教学体系和内容体系时,学校根据不同学科专业的特色和优势,力量的配比和资源的投入有所不同,从而反映出不同学校的办学思路和发展逻辑。首先,各高校党委应当落实“第一责任人”制度,持续深耕“课程思政”责任田,把好顶层设计关卡。其次,针对办学定位、办学特点、办学目标搭建分层次、分类别、分等级的特色保障机制,促使课程思政全方位融入学校特色。再次,制定可实施性强、激励作用明显的评价机制,持续做好针对课程、教师、教学等不同方面的中期、长期评价工作。最后,推动建设国家、省级、高校多层次示范体系,大力推广课程思政建设先进经验和做法,促进全国高校特色课程思政的交流互鉴,努力构建课程思政的育人大格局。

**努力打造课程思政品牌,特色育人。**课程思政的课程观要求我们打破长期以来思想政治教育与专业教育相互隔绝的“孤岛效应”,将高校思想政治教育融入课程教学和改革的各个环节、各个方面,切实回答我国高等教育事业发展必须回答的根本问题——培养什么人、怎样培养人、为谁培养人。立德树人,除了完成国家对学校思政工作的基本要求之外,学校还应当在找准学校定位的基础上,树立打造特色思政课的品牌意识,有针对性地修订人才培养方案,努力做到“一校一品”,解决好专业教育和思政教育“两张皮”问题。所谓“教无定法,贵在得法”,推进课程思政建设,也应当注重发挥学校创造性,整合资源打造精品特色思政课,依托学校特色打通学科与学科之间的经络,将立德树人贯穿整个教学过程,全面提高人才培养质量。

## 什么是混合式教学设计的难点？

### ——基于 Rasch 模型的线上线下混合式教学设计方案分析

来源：《中国高教研究》2020 年第 10 期 作者：刘徽 滕梅芳 张朋

时代的发展使混合式教学既成为需要也成为可能。教育部在 2016 年印发的《关于中央部门所属高校深化教育教学改革的指导意见》中提出“推动校际校内线上线下混合式教学改革”。2019 年，《教育部关于一流本科课程建设的实施意见》中提出一流本科课程的“双万计划”，其中包括 6000 门左右国家级线上线下混合式一流课程。2020 年新冠肺炎疫情的肆虐，致使全球许多高校采用了在线教学的方式，在“停课不停教不停学”的号召下中国高校也以各种形式积极开展在线教学，在应对危机的同时也为实施混合式教学积累了经验，未来混合式教学将会成为高校教学的主要形态。然而，混合式教学尚处于起步阶段，混合式教学设计对绝大多数教师来说是不熟悉的，因此，本研究希望通过对现有混合式教学设计的方案进行评估，从而了解当前混合式教学设计存在的问题和难点，在此基础上提出混合式教学设计的参考建议，帮助教师更好地进行混合式教学设计。

#### 一、混合式教学：融合线上线下的新范式

混合式教学有广义与狭义之分，广义上的混合式教学包括学习理论、教学媒体、教学模式、教学方法等多种意义上的混合，狭义上的混合式教学专指线下和线上教学的混合。但目前学者普遍认可混合式教学的狭义概念，Bonks 教授认为，作为一个专业概念，混合式教学界定为线上和线下教学的混合是比较合适的，不至于造成概念的泛化。

然而，线上教学和线下教学如何混合可以被称为混合式教学，学者们则众说纷纭。有学者提出，要从线上线下的教学比例来区分混合式教学和其他教学，比如 Means 认为“线上所占比例为 30%至 79%的是混合式教学，低于 30%的称为网络辅助教学，高于 80%的称为在线教学”。然而，越来越多的学者意识到混合式教学讨论的重点不应该是线上线下的比例，而在于研究两者如何配合，如何发挥各自的优势才能更好地促进学生学习的问题，并且这两者的配合发挥不应该是一种加法效应，而应该是一种乘法效应。“让各种要素不只是物理上‘混搭’在一起，而是化学上‘融合’在一起，取得最优化的深度学习效果，才是混合式教学的真谛”。因此，要从范式变革的层面来理解混合式教学，而非仅将其视为一种技术变革。而这种范式转变的

核心在于对教学目标的重审,当前教育存在的最大问题就是传授既有的专家结论,而不是培养创造性解决问题的专家思维,“在按教材章节顺序组织的陈述讲解教学中,学生连融会贯通的机会都没有,更不要说通过自主学习学会自己发现问题、解决问题,并在解决问题的过程中体会知识的价值”。

因此,混合式教学需要将目标定位于培养解决问题的专家思维,这也符合金课所提出的两性一度(高阶性、创新性、挑战度),以此为出发点,来改革教学的内容和形式。如 Bleed 所言,通过线下线上混合的方式,重新考虑教学的目的、策略和安排。事实上,信息时代不仅对教学提出了变革要求,也为教学变革创造了条件。混合式教学的一大优势在于,它可以利用技术超越时间和空间的限制,创建真实的学习环境。有学者论述了学习环境研究的三个阶段,并对比了第二阶段(自然真实世界视角)和第三阶段(技术支持的学习环境视角),认为前者是把真实世界引进教学,后者是运用技术手段创造更有利于学生学习的学习环境。

综上所述,比起传统线下教学,混合式教学创设的学习环境更有利于高阶目标的达成,但也对教师提出了更高的要求。好的教学有赖于好的教学设计,而当前许多高校教师不习惯于教学设计,往往以课件制作来代替,这样很容易导致教学偏离目标。混合式教学更需要设计先行,一方面是因为定位于“解决问题的专家思维”的高阶目标对“教师的教”和“学生的学”都提出了更高的要求,必须通过整体性的计划才能得以一步步垒筑;另一方面是因为混合式教学要创设的学习环境所包含的元素更加多元、复杂。因此,要依靠系统思维,不仅对目标进行精准和高阶的定位,而且考虑评价、内容、方法、资源等方面的设计,充分发挥线上和线下的优势。

## 二、研究设计

1. 研究对象。本研究的样本来源为 X 大学参与评选线上线下混合式教学模式改革的设计方案(以下简称“方案”),共有 32 个样本,涉及的一级学科包括数学、物理学、化学、生物学、地球科学、核科学与技术、环境科学技术、动力与电气工程、农学、兽医学、食品科学技术、心理学、体育学、历史学、管理学、教育学 16 个。

2. 评估工具。在已有关于混合式教学设计研究的基础上,参考《教育部关于一流本科课程建设的实施意见》等文件,初步确定了包括目标设计、评价设计、内容设计、方法设计和资源设计五个方面的指标体系,作为混合式教学设计方案质量评估工具。考虑到教学设计尽管是教师行为,但其目的是为了学生的“学”,混合式

教学尤其如此,一切教学行为都是为了支持学生的自我建构,因此研究引入了 Illeris 学习的三个维度(动机、内容和互动)补充和修改了具体的指标内容,引导营造良好的学习环境。经多位专家的多轮讨论、试评等环节,最终确定了混合式教学设计方案质量评估工具,包括五个维度 20 项指标,(见表 1)从学习的三个维度来看,20 项指标的分布如图 1 所示。

表 1 混合式教学设计方案质量评估工具

维度	评价条目
目标设计	1.1 坚持立德树人,体现“知识传授、能力培养、素质提升”的相互统一,增强学生的社会责任感、创新精神和实践能力,培养学生解决复杂问题的综合能力高级思维
	1.2 根据学生的实际情况,制定合理的目标
	1.3 注重培养信息化环境下学生自主学习能力和团队协作能力
	1.4 各项教学目标明确、具体,具有对应的评价方式
评价设计	2.1 线上线下考核标准明确,比例得当
	2.2 考核方式多元,设计过程性评价
	2.3 设计阶段性学习结果的相应评价,在学习过程中注重给予及时、具体、可理解、可操作的反馈
	2.4 发展学生的同伴评价和自我评价能力,引导学生反思,提升元认知
内容设计	3.1 围绕教学目标设计教学内容,教学内容具有系统性
	3.2 反映学科发展的趋势,包含前沿性的核心成果
	3.3 明确“线上线下”教学内容,内容适配线上线下的特性
	3.4 重视理论联系实际,设置有挑战度的内容
方法设计	4.1 综合考虑目标和学情,选用合适的教学方法和策略,符合以学生为中心的課程教学改革方向
	4.2 考虑到教学的重难点,有全过程设计的意识,各教学环节相互呼应
	4.3 充分发挥线上线下教学的各自的优势,采用混合式教学方式拟解决的教学问题明确,不是为混合而混合
	4.4 为学生提供相应的教学支架,降低认知负荷,促进协作学习,提供相应的辅导,实现从扶到放的学习
资源设计	5.1 有相应的网络平台,能满足测验、作业、考试、答疑、讨论等教学活动的需要
	5.2 拓展性学习资源丰富,有延伸阅读资料、资源库链接和学生作品集等
	5.3 采用优质的教材资源和网络资源
	5.4 有相应的教学辅助团队

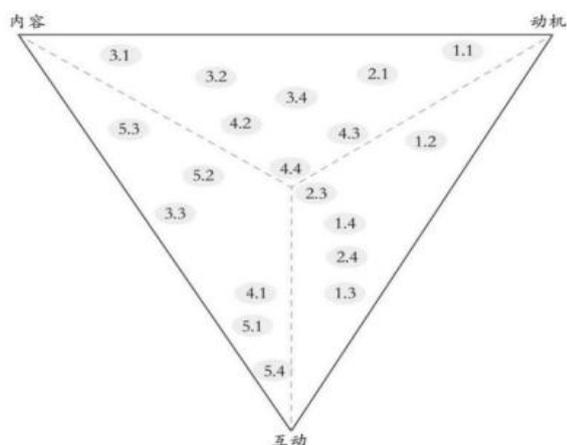


图 1 指标在三个学习维度上的分布

3. 研究过程和方法。采用《混合式教学设计方案质量评估工具》对 32 个方案进行评估, 由三位专家在对每个指标的内涵理解达成一致的前提下进行独立评分, 并将评分数据代入 Rasch 模型进行拟合, 使用 R 软件 3.5.3 版本进行数据处理。Rasch 模型是基于项目反应理论 (item response theory, IRT) 提出的, 其最大的优点是能在被试的能力水平和测试题目难度水平之间建立关系, 结果可以通过怀特图来呈现。怀特图 (Wright map) 将题项的特征值和被试的特征值的分布位置用同一尺度的标尺在同一张图中标注出来, 因此, 也被称为 “item-person map”。在本研究中, 32 个方案的评估结果就是被试的特征值, 分值越高说明方案质量越好。而评价指标的得分就是题项的特征值, 分值越高说明指标的难度越高。

### 三、研究结果及发现

混合式教学设计方案分析的结果如图 2 所示, 怀特图分为左右两部分, 中间为固定尺度的标尺, 右侧体现 20 项指标的难度大小, 越往上说明所有方案在这一项指标上的平均分越低, 也就说明这项指标的难度更大。研究发现, 在所有指标中, 难度最大的为指标 4.4, 高于 0 分基准线的指标从难到易依次如下: 4.4、1.4、3.4、3.3、4.3、2.3、2.4、5.2、3.2、4.2、1.2、1.3。左侧为 32 个方案的质量分布情况, 越往上说明方案质量越好, 质量最好的是方案 3 和方案 4。经 Rasch 模型调整后的得分与原始得分有所区别, 比如从原始得分来看, 方案 4 仅排第四, 但从调整后的得分来看, 方案 4 跃升为第二, 这就说明方案 4 在难度更大的指标中得分更高。为了更细致地了解混合式教学设计方案难在哪里, 本研究将一一审视五个维度的指标, 结合每个指标的特征值和具体的文本案例加以说明。

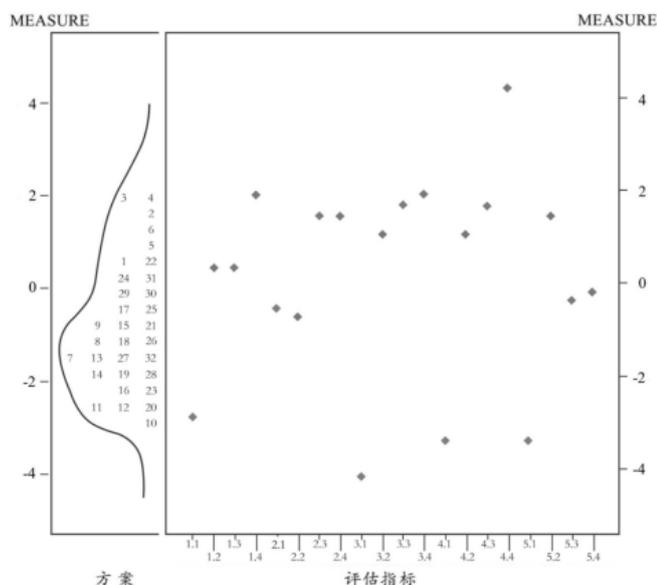


图2 混合式教学设计方案质量分析怀特图

1. 目标设计存在的难点。相对于其他方面,目标设计的问题较少,但指标 1.4 (各项教学目标明确、具体,具有对应的评价方式)的特征值为 1.93,难度排名第二。在 32 份方案中,仅有 1 份(占 3%)方案针对教学目标写明了对应的评价方式,有 5 份(占 16%)方案结合目标写明了可测量结果,但未进一步写明具体的评价方式,比如方案 24 呈现了课程团队拟定的 7 条教学目标及相应的可测量结果,但在评价部分仅在注解中写了一句“注:以上结果可以通过文献阅读、课堂测验、课堂讨论、调研和课程论文等环节测量”,剩余的 26 份方案均未对教学目标进行分解,更没有设计与目标相匹配的具体评价方式。

2. 评价设计存在的难点。评价设计涉及到的难度指标有两个,但实际上前面提及的目标设计中存在的难点也和评价有关。评价设计的难点具体包括两个方面。①评价反馈的及时性、多样性和具体性不够,难以起到过程性评价对学习应有的推动作用。指标 2.3 (设计阶段性学习结果的相应评价,在学习过程中注重给予及时、具体、可理解、可操作的反馈)的特征值为 1.45。尽管 32 份方案提到了不同的评价方式,但涉及总结性评价的更多,对过程性评价不多。仅有 1 份方案(占 3%)写明“助教利用手机课堂工具,与学生开展实时互动和答疑反馈,同时记录学生的过程数据”(方案 17)。②未能充分关注学生的自我评价和同伴评价。指标 2.4 (发展学生的同伴评价和自我评价能力,引导学生反思,提升元认知)的特征值为 1.45。32 份文本中有 10 份(占 31%)写明了考核方式中含同伴互评,有 4 份(占 12.5%)写明需学生进行自我评价,两者兼有的计 3 份(占 9%)。

3. 内容设计存在的难点。内容设计中的难度较大,四个指标中有三个难度指标,具体包括:①未能根据线下线上的特性,适配内容。指标 3.3 (明确“线上线下”教学内容,内容适配线上线下的特性)的特征值为 1.68,难度排名第三。仅有 1 份方案(占 3%)明确详细论述“课程在具体实施时根据学习目标的不同来适配线上线下教学内容”(方案 3);有 6 份(占 19%)方案表示线上主要用于理论学习,线下主要用于实践教学与主题讨论。②需要进一步明晰挑战度的内涵。指标 3.4 (重视理论联系实际,设置有挑战度的内容)的特征值为 1.93,难度排名并列第二。尽管 32 份方案样本中均在“教学目标”维度上阐述了“课程注重将理论与实践相结合”的观点,但在具体的内容组织上仅有 8 份文本写明对“挑战度”的关注,且其中 3 份(占 9%)仅是提出挑战度的设计理念,但未能体现在具体的教学内容组织上。③体现学科的前沿性成果还不够。指标 3.2 (反映学科发展的趋势,包含前沿性的核心成果)

的特征值为 1.05。只有 7 份 (占 22%) 提及“科研发展动态”“理论前沿”或“最新的理论或案例”，其余 25 份均未提到要结合学科的最新发展动态。

4. 方法设计存在的难点。方法设计与内容设计一样，也是四个指标中有三个难度指标，而且包含难度排名第一的指标，这说明在方法设计上存在明显短板，具体包括 3 个方面。①未能有效搭建支架，做到扶放有度。指标 4.4 (为学生提供相应的教学支架，降低认知负荷，促进协作学习，提供相应的辅导，实现从扶到放的学习) 位列难度排名第一，特征值为 4.21。大多数方案仅罗列出课程大纲及每周课时的主题内容，基本不涉及具体的教学方法，并且仅有 2 份 (占 6%) 呈现了与教学支架相关的表述，比如“教师在线下教学时亲身示范线上学习要点，如在绘制思维导图时用了拼图式的合作学习策略，为学生正确理解搭建脚手架” (方案 3)。②对线上线下教学的各自优势认识不够，未能反映混合式教学的特性。指标 4.3 (充分发挥线上线下教学的各自的优势，采用混合式教学方式拟解决的教学问题明确，不是为混合而混合) 的特征值为 1.68，难度排名并列第三。当涉及到“混合式教学改革拟解决的问题”时，大部分方案谈到的都是比较笼统的问题，比如“如何激发对课程学习的兴趣和吸引力” (方案 5)，只有 5 份文本考虑到了线下和线上方法的差异，这和内容指标 3.3 的结果是相呼应的。③全过程的意识不够，对各个阶段的教学如何配合缺乏充分思考。指标 4.2 (考虑到教学的重难点，有全过程设计的意识，各教学环节相互呼应) 的特征值为 1.05。超过 2/3 的方案仅列出教学大纲和章节内容，简要标明线上线下学习内容 (22 份，占 69%)；还有 1/3 左右的方案以“课前→课中→课后”的逻辑对混合式教学进行全过程适配与管理 (9 份，占 28%)，但阐述过于简单，没有说清每一阶段之间的关系。仅有 1 份相对明确地描述了线下线上全过程的教学，即运用“联接线上学习，展开线下讨论→整理线上内容，绘制思维导图→线下示范操作，帮助正确理解→运用线上成果，完成真实任务”的混合逻辑来融合线上线下教学 (方案 3)。

5. 资源设计存在的难点。资源设计总体来说做得比较好的，相对来说，指标 5.2 (拓展性学习资源丰富，有延伸阅读资料、资源库链接和学生作品集等) 有一定的难度，特征值为 1.45，即资源的多样性和丰富性还有待提高。具体而言，32 份方案样本中，仅有 3 份文本明确指出教学设计中拟运用的拓展性学习资源，如“编辑有《身边管理问题研究优秀报告集》供同学开展课题研究参考” (方案 2)；“课程通过课程负责人所拥有的校友创新创业资源，邀请知名投资人和创业者来做分享”

(方案 4); 除一般意义上的线上 MOOC 资源外, 还为学生提供了音频、直播互动课程以及不断迭代更新的课程讲义等(方案 5)。其余 29 份教学设计文本中均未特别提及拓展性学习资源的安排, 有一些课程虽然表明在线上教学的 MOOC 部分含有延伸阅读的材料, 但缺乏对拓展性学习资源的具体说明以及相应的学习指导策略。

#### 四、讨论和建议

什么是混合式教学设计的难点? 尽管从五个维度的设计来看, 问题比较繁杂, 但仔细分析, 不难发现这些具有难度的指标实际上存在关联, 从教学设计的角度可以梳理出几条问题线索。据此, 本研究对混合式教学设计提出以下建议。

1. 混合式教学设计要有逆向思维。研究发现, 混合式教学的目标设计上存在不够明确和具体的问题, 这在很大程度上也和评价设计有关, 因为评价实际上是对目标的具体化。逆向思维是指从最终的学习结果来进行教学设计, “最好的设计应该是‘以终为始’, 从学习结果开始的逆向思考”。所谓学习结果是指要明确学生学完以后能做什么。而目标要进一步明确, 就要配套相应的评价设计, Wiggins 强调“像评估员一样思考”, 他主张的设计三步骤是“明确预期学习结果→确定恰当评估方法→规划相关教学过程”, 将评价前置, 紧随目标的原因就在于通过评价让教师和学生更好地明确学习的方向和目的, 从而使教学的内容和活动能紧密围绕预期学习结果展开。而且如前所述, 混合式教学作为一种范式的转变, 目标定位要从传授专家结论变为培养专家思维, 评价如果能与目标一致起到导向作用, 那么, 内容设计的挑战度和前沿性也能大大提高。

此外, 混合式教学应特别关注学生的自我评价和同伴评价, 因为比起传统的线下学习, 混合式学习中的团队协作和自主学习活动大大增加, 而从研究结果看, 这两种评价未能得到充分重视。因此对应混合式教学的目标, 应设有 Stern 提出的三种评价类型, 即学习性评价 (assessment for learning, 目的是为学习的推进收集证据)、学习式评价 (assessment as learning, 目的是让学生在中学会评估) 和学习的评估 (assessment of learning, 目的是为了学习的评级和改进)。这三种评价类型和过程性评价 (形成性评价)、总结性评价的评价类型是相互交叉的, 区别在于 Stern 特别强调学习式评价, 倡导学生要在中学会反思和评价, 这也是自我调节的基础。

2. 混合式教学设计要贯穿全过程。从方法设计的结果来看, 教师全过程设计的意识还远远不够, 对于混合式教学来说, 全过程主要体现为线上和线下教学如何适

配和整合的问题, 内容设计的研究结果也呼应了这点。混合式教学设计需要对线上和线下教学进行整体统筹, 全过程意识具体体现为两个方面。①要对照预期学习结果, 合理分配学习任务和学习内容。一般来说, 简单的学习任务(如知识或技能类)更适合线上学习, 因为如果不需要深入研讨, 可以用 MOOC 或 SPOC 的方式允许学生按自己的节奏分散学习, 而复杂的学习任务(如概念或理论理解)则需要线下与教师和同学的即时互动, 当然复杂的学习任务也可以按翻转课堂的方式, 由学生先在线上自行学习, 再到线下课堂进行答疑讨论等。②关注过程中各个阶段的衔接和关联, 从而使线上线下的学习相配合发挥最佳的效应。Horn 提出了混合式学习的四种类型, 即转换模式(线上和线下学习轮换, 包括就地转换、机房转换、翻转课堂和个体转换)、弹性模式(以学校内进行的线上学习为主, 线下学习为辅)、菜单模式(以在家完成线上学习为主, 也会定时到学校进行线下学习)和增强虚拟模式(在学校完成线上学习后, 再在家自主线上学习)。他指出, 无论是上述哪一种模式, 关键的一点是混合式学习涉及一种真正的各种课程类型的“整合”, 如今很多混合式课程仍未实现各种模块的完全整合, 但是这种概念一直是大多数教育工作者在构想混合式学习时所追求的目标。从目前的方案来看, 转换模式在高校最为常见。从时间的维度来看, 转换模式又可以分为串联型、并联型、混合型三大类。串联型指线上学习和线下学习交替进行, 有时间的先后; 并联型是指线上学习和线下学习同时进行, 到一定的时间点再合流; 而混合型是指以一种为主, 另一种为辅。从 32 份方案来看, 基本以串联型为主。由此, 建议教师根据每一阶段学习的特点来设计教学, 可以借鉴 Garrison 提出的四阶段串联型设计, 即面对面学习前(线上学习)→面对面学习(线下学习)→面对面学习后(线上学习)→下次面对面学习前(线上学习)。其中, 面对面学习前主要有三个目标, 即了解学生的已有经验, 帮助学生熟悉学习工具, 布置在线学习的任务。这样到了面对面学习阶段就可以让学生展示在线学习的成果, 师生进行面对面的交流, 同时教师可以收集学习的反馈。面对面学习后, 也就是两次面对面学习期间, 学生可以与教师进行线上个别交流, 组成小组进行在线讨论, 展示阶段性学习成果。而下次面对面学习前, 可以让学生总结阶段性学习的情况, 教师可以点评优秀学习成果。

3. 混合式教学设计中要搭建支架。从研究结果来看, 方法设计是明显的短板, 对教师来说设计难度最大。这其中一个很核心的问题是, 无论是线上还是线下的教学, 大部分教师还是习惯于直接讲授。相对来说, 传统讲授专家结论的教学对支架

的需求不大,一方面是因为学习内容比较简单,另一方面是往往留给學生自我探索和建构的空间有限。因此教师对于如何搭建支架,实现从扶到放的教学,还是比较陌生的。包括资源设计中所说的拓展性资源也是一种形式的支架,而这恰恰也是资源设计中的难点。混合式教学指向于培养学生的专家思维,其最终目的是为了培养独立的问题解决者,而支架强调学生的自我建构。具体而言,混合式教学设计的支架观念体现为以下三点。

①通过任务的序列化和方法的结构化,实现支架渐隐。渐隐(fading)是指支架的逐渐拆除。渐隐可以有两种方式,一种是从易到难的任务,Merriënboer就提出了“样例任务→模仿任务→补全任务→逆向任务→自由任务→常见任务”任务难度有递度增加的序列,可以根据序列布置相应的线下和线上任务,帮助学生适应有挑战度的学习任务。另一种是从强到弱的方法,Fisher和Frey提出了扶放有度的支架式教学框架(the gradual release of responsibility instructional framework, GRR),即有目的地通过教师示范、教师辅导、同伴协作和独立表现来结构化地实施教学,在这个过程中,认知负荷逐渐从教师转移到学生身上。

②预知学生的学习困难和潜力,提供相应的支架。学者从各种角度对支架进行分类,比如依据支架来源可以分为教师、同伴和技术或一对一、同伴、基于计算机的支架,依据支架形态可以分为隐性支架和显性支架,依据支架表现形式可以分为言语支架、图形支架、动作支架,依据支架作用可以分为概念性、策略性、过程性和元认知或者支持性支架和反思性支架,有学者还根据探究社区模式理论提出了教学临场感的支架、社会临场感的支架和认知临场感的支架,并建议按混合式教学的不同阶段调节三种临场感支架的强度。这些分类提示我们,在混合式教学的整个过程中可以设计不同功能和形式的支架帮助学生克服可能遇到的各种学习困难。此外,混合式教学拓宽了学习的边界,拓展性资源也可以理解为一种帮助学生进一步自主学习的支架。

③根据学生情况的不同,提供差异化支架。混合式教学特别是线上的自主学习会造成学生间更大的差异,所以,需要设计差异化支架,差异化支架一方面体现为设计一些活动来辨别学生的需求,比如当小组结束线上学习后,可以用三色杯来了解学生是否需要帮助,如用绿色代表暂不需要,红色代表迫切需要,黄色代表不急需要。通过这种可视化的方法,教师可以迅速辨别需要帮助的小组。另一方面,可以为不同学习水平、不同学习风格的学生设计不同的支架。

# 高校管理

## 大学治理的特殊性与我国大学治理体系现代化

来源:《清华大学教育研究》 2020 年第 3 期 作者:张应强

党的十九届四中全会通过的《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》指出:“中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。”教育治理体系是国家治理体系的重要组成部分。实现大学治理体系和治理能力现代化是办好人民满意的教育必然要求,是深化我国高等教育领域综合改革的重大任务,必须依照中国特色社会主义制度展开,必须深入研究大学治理体系和治理能力现代化的规律,准确把握推进大学治理体系和治理能力现代化的关键问题。

### 一、从现代化概念的演进看大学治理体系现代化的内涵

在我国,“现代化”成为目前最为通用和流行的词汇。它不仅作为一个专门的学术概念出现在现代化理论中,而且作为国家发展目标广泛运用于我国经济社会发展和文化建设各领域。实现大学治理体系现代化就是其中之一。那么,什么是大学治理体系的现代化呢?

#### 1. 关于“现代化”一词的理解

自现代化理论产生以来,现代化概念经历了一个从特指(原生义)到泛指(衍生义)的演变过程。现代化特指从特定时期(时间意义上的“现代”起点,中西方并不相同)开始的社会变迁和社会发展过程。现代化首先是一个发展过程,这主要体现在“化”上面。中文中的“化”,是对程度上“彻底”(彻头彻尾)但在过程上渐进缓慢(如濡化、浸润、化育)的一种状态描述。但现代化并不是一个没有方向和目的的自然演进和变迁过程,而是一个追求和实现理想发展目标的过程。现代化观念起源于人类的进步观念,即确信人类社会的发展是一个不断进步的过程,而不是一种循环过程,确信人类将走向光明的未来。因此,现代化在本质上是目标和过程的统一体,是人类追求社会进步和美好生活的探索过程和发展过程。尽管人们对作为一种理想目标的进步社会和美好生活的描绘和追求方式不尽相同,但追求进步社会和美好生活是人类的共同追求,是没有终点的。从这种意义上来说,人们所说的“后现代社会”“后现代哲学”中的“后现代”,并非指其处于作为过程的现代化之“后”,而仍

然是现代化过程中出现的一种社会发展状态和哲学思想。

在现代化理论中产生的现代化概念,经过两次泛化而产生了其衍生意义。第一次是随着学科不断分化和交叉而产生了特定领域的现代化研究,如历史学领域研究人类历史和民族国家历史的现代开端和发展过程、经济学领域研究现代经济组织和资本主义兴起、政治学领域研究现代国家的产生和发展,等等。第二次是从学术领域进入日常生活领域和思想理念层面的现代化概念。人们把追求各具体领域理想的发展状态都称为现代化,现代化由此成为一个既抽象又具体的概念。所谓抽象,是指人们对理想的发展状态的理解是抽象的、模糊的,实际上就是一幅不断趋于完善的图景。通俗地说,现代化就是没有最好只有更好的状态。所谓具体,是指理想的发展状态总是人们立足现实而提出的,是有其现实基础的,而不是一种空想。通俗地说,现代化就是一种比现在好的状态。

## 2. 大学治理体系现代化的内涵

显然,大学治理体系现代化采用了现代化的泛指意义,即大学治理体系现代化是大学治理体系通过不断调整和优化而趋向理想状态的过程。至于这种理想状态是怎样的,人们并没有清晰和统一的认识,因而也就没有明确的,特别是量化的判断和评价标准。这显然是不利于现代大学治理体系建设并实现大学治理体系现代化的。因此,近代以来,人们往往用西方国家大学治理体系作为参照,认为西方国家的大学治理体系是现代化的大学治理体系,由此将之作为我国大学治理体系现代化的目标。这是人们从比较和借鉴的角度研究西方国家大学治理体系和大学制度的根本原因之一。

其实,要明确大学治理体系现代化的内涵并使之具有操作性意义,必须首先解决一个更为基本的问题——什么是大学治理体系。一般说来,中国语境中的“体系”,其要义有三:一是要素齐全完整;二是要素之间构成有秩序的相互联系;三是整体上具有系统性或“体系化”特征。由于认识的角度不同,人们对大学治理体系的组成要素有着不同看法。从大学治理作为一种治理行为的角度来看,笔者认为大学治理体系主要包括三大要素:理念层面的大学治理理念、制度层面的大学制度设计、操作层面的大学治理实施系统。这三大要素之间的相互关系可以表述为:大学治理理念是核心;大学制度设计是大学治理理念的制度性固化,是大学治理理念走向治理实施的中介;实施系统是根据大学治理理念和大学制度实施大学治理的操作系统。因此,大学治理体系现代化的内涵可以具体化为三方面内容:一是实现大学治理理

念的现代化,二是建立和推行现代大学制度,三是建立一个富有执行力的操作系统。

需要指出的是,大学治理体系现代化的目的在于实现大学善治,需要以是否有利于实现大学善治作为评价和判断的标准。或者说,判断大学治理体系现代化的标准并不在于大学治理体系本身,而在于是否有利于实现大学的善治。不同组织的善治,其衡量标准是不同的,必须根据其组织特性和组织目标的实现程度来进行判断。因此,大学治理体系现代化的衡量标准主要来源于三个方面:是否符合现代大学的本质属性和组织属性;是否有利于现代大学的建设和发展;是否有利于充分发挥现代大学的育人功能和社会作用。

## 二、大学治理的特殊性

大学治理体系是国家治理体系的重要组成部分,一方面受到国家治理体系的深刻影响,另一方面又以其特殊性而体现其存在价值。大学治理体系的特殊性源于大学治理的特殊性,这种特殊性主要表现在以下两个方面。

### 1. 大学治理是基于大学组织特性的学术组织治理

大学作为学术组织的组织性质曾经是非常清楚的。作为现代大学源头的西方中世纪大学,无论其在形式和结构上表现为“教师的大学”还是“学生的大学”,都是学者因知识和学术追求而结成的“学者团体”,其基本职能是通过大学自治和学术自由而促进知识进步和学术发展。中国古代的著名书院,实际上也是由硕学鸿儒与其追随者围绕道德和学问而形成的学术组织。

但当大学进入丹尼尔·贝尔所概括的“后工业社会”之后,由于知识的生产和使用成为社会的“中轴”,专业和技术人员占据社会的主导地位,科技精英成为社会的统治人物,大学这个以从事知识生产和人才培养为己任的组织,顺理成章地成为社会的“轴心机构”,有西方学者甚至称大学为“人类社会的动力站”。曾经游离于社会边缘的大学进入了社会的中心,这就引来了现代政府和市场力量的重视——政府开始强化对大学的管控,市场力量不断促使大学做出改变,两者都希望大学满足自己的利益诉求。现代大学由此发展成为一个拥有众多外部利益相关者的组织,各外部利益相关者都向大学表达自己的利益诉求。为了适应外部环境的变化,体现自身的存在价值,大学开始以组织适应和组织创新来满足来自外部的各种利益诉求。这不仅导致知识转型和知识生产模式转型,而且使得大学曾经非常清晰的组织性质变得模糊起来,以致人们很难准确和清晰地界定大学与政府组织、大学与企业组织之间的边界,出现了如克拉克·克尔所描述的“多元化巨型大学”等组织形态,甚

至出现了“无边界高等教育”。

20 世纪七八十年代以来,世界范围内大学的四种组织变革最为引人注目。一是创业型大学的兴起。创业型大学是指充分利用自己的知识技术成果,通过吸引外部资金来开发新产业,从而加速知识技术成果转化,为产业和社会发展服务的大学。伯顿·克拉克所研究的创业型大学,是体现敢于冒险、富于创新、积极进取的企业家精神的大学。亨利·埃兹科维茨所理解的创业型大学则更进一步,是指那些基于从知识技术中获得经济收益的理念而在精神实质上更接近于公司,并采取企业化运作方式的大学。二是由研究型大学主导建设的“教学-科研-生产联合体”或者“官-产-学-研联盟”迅速发展,这使得大学从组织使命到组织结构再到组织形态都发生了巨大变化;三是大学内部分纷纷建立技术孵化和转移机构来促进科技成果转化和产业化。在我国,不少研究型大学的“科研处”纷纷更名为“科学技术发展院”之类的名称,将推进科技成果转化作为其重要职能。不少大学还建立了科技产业集团和大学科技园。四是信息技术的快速发展对传统的大学组织产生了重大挑战,出现了无校园大学、全球高等教育超级联盟等新的大学组织形态。

但是,诸如此类的大学组织变革,并没有改变大学作为学术组织的根本特性。虽然创业型大学采取了局部企业化的运作方式,“官-产-学-研联盟”甚至在一定程度上改变了大学的组织使命,大学内部普遍设置技术孵化和成果转移机构,但这一切都是建立在大学的学术研究和科技研究基础之上的。变的只是学术的内涵和知识生产方式——由发现的学术向应用的学术转变,由知识生产方式 I 向知识生产方式 II 转变;不变的是大学作为学术组织的根本特性,大学仍然以学术组织与其他社会组织相区别。

现代大学虽然密集地与政府组织、企业组织、第三部门组织等打交道,但大学组织不是政府组织,不是企业组织,不是宗教机构,不是 NGO……之所以如此,原因在于大学是一个最具保守性的组织,坚守传统、渐进变革成为大学组织变革的基本准则。因为坚守传统而缓慢变革,大学才得以继续被称为大学,才具有较长的生命周期。阿什比用生物学术语表达了大学组织变革的规律——任何时期的大学都是遗传和环境的产物。大学的组织变革都是在保持大学传统和适应外部环境的张力平衡中进行的。

作为学术组织的大学,其组织目标和组织使命就是通过持续的学术创新而进行学术生产,追求学术卓越;以卓越学术响应外部环境变革,服务现实社会需要,体

现自身存在价值。其与政府组织、企业组织、第三部门组织等具有完全不同的组织目标和组织使命。因此,学术组织治理在本质上是一种“内部人”治理和同行治理——以学术权力为中心建立起扁平的而非科层化的权力结构;尊重学术生产和学术创新的基本规律,革除学术组织行政化运行的体制机制;鼓励学术争鸣,实现学术自由与学术责任的有机结合;用学术标准而非行政标准和市场化标准来评价和衡量学术生产的价值。

## 2. 大学治理是源于大学功能和使命特殊性的教育组织治理

古今中外的大学都是社会的教育机构,文化传承和人才培养是大学的基本功能。从西方大学来看,中世纪大学起源于学者行会,实现了知识传播、学术研究与培养学者的有机结合。特别是文艺复兴运动之后,大学开始将培养世俗社会所需要的人才作为第一要务,由此将培养人才确立为现代大学第一职能。作为我国古代大学教育典型的书院教育将培养德、能、识俱进的人作为基本目标,书院师生“以道相交,合志同方”,他们长期共同生活在一起,相互切磋学问,师生从游,教学相长,推崇修己至诚之道。

但是,在现代科学进入大学领域之后,随着研究型大学的崛起和“威斯康星思想”的出现,大学发展科学和服务社会的职能迅速凸显,对大学的人才培养这一首要职能形成了巨大冲击和挑战。越来越多的大学开始把研究型大学作为自己的办学定位,一方面大力建设独立的科研机构以开展科学研究,另一方面人才培养重心向研究生教育转移。同时,大学开始致力于基于知识传播和学术应用的社区服务和社会服务工作,服务型职能大大强化,服务型学习也得到迅速发展。大学的人才培养职能,特别是本科教育职能和通识教育职能被大大弱化。研究型大学在组织使命和组织结构上与专门的科研院所越来越相似,如我国不少大学最近 10 多年来竞相设置科学技术发展院和研究生院,本科教育从全校负责退至由本科生院负责。大学的本科教育功能逐步弱化,“人力教育”与“人性教育”失衡——实用性教育和功利主义教育思想盛行,人的教育和价值教育普遍失位。

为了纠正这种偏颇,世界各国都在大学教育思想层面进行深刻反思,并采取相应措施以扭转这种局面。如哈佛大学刘易斯(Lewis. H)在《失去灵魂的卓越:哈佛是如何忘记教育宗旨的》一书中,批评哈佛大学在追求卓越地位的激烈竞争中忘记了本科教育的根本目的——把年轻人培养成为具有社会责任感的人。从 20 世纪 90 年代中期开始,卡耐基教学促进基金会前主席博耶领导开展了美国研究型大学本科教

育现状调查,所发表的《重建本科教育:美国研究型大学发展蓝图》(《博耶报告》,1998年)敲响了美国研究型大学本科教育的警钟,并指出了相应的改革方向。三年后发表的《重构大学本科教育——博耶报告三年回顾》(2001年)则回顾了三年来的进展,指出了其中仍然存在的问题。两份报告都要求研究型大学围绕正确的本科教育目标,充分利用研究型大学的卓越地位和丰富的研究资源来提高本科教育质量,特别是本科人才培养质量。目前,我国高等教育领域也正在着力推进“以本为本”,建设一流本科教育的改革。另一方面,20世纪80年代以来,世界各国大学都在极力倡导和开展通识教育,探讨适合本国国情和文化教育传统的通识教育理念和模式。我国高等教育领域从20世纪90年代中期开始,就着力推行大学文化素质教育,探索科学教育与人文教育相融合的有效模式。

各国大学针对科技高度发达时代大学教育思想的反思以及所实施的相应改革,反映了人们对大学作为教育机构和人才培养机构这一组织属性的坚守。大学作为教育组织,其组织目标总是具有某种理想性。因为教育在本质上是面向未来的事业,它要为一个尚未出现的社会培养一代新人。大学存在的价值不只是立足现在的,更是要立足未来的,甚至总是以其未来价值来评估其现实价值。因此,人们总是对大学的使命和作用有所期待,对大学的功能充满了某种理想主义色彩,并用这种理想的大学来批判现实大学中的种种短视和偏狭。人们既希望大学回应和满足经济社会发展的现实要求,更希望大学在全球化时代发挥价值引领作用,培养和造就具有未来眼光和人文关怀精神的人,为构建人类命运共同体,实现人类的可持续发展做出应有的贡献。“教育不可能置身于思想和行动的新潮流之外,它在更新价值观念方面大有可为。人们指望教育不仅能满足人与社会的基本要求(和谐的个人发展、社会正义等),而且还希望它也能面对世界的重大问题,培养出新一代适应明天的世界及其要求。”在众多的社会组织中,似乎只有学校教育组织才具有强烈的未来性,关乎人类的未来和人的未来。

因此,大学治理就与公司治理、政府治理、社会治理等有着本质不同,就不能将其他领域的治理理念和治理技术简单地移植于大学治理领域。目前我国大学治理领域最为引人注目的大学评价和大学排行榜,之所以遭人诟病,原因在于其简单地移植了来自于企业生产组织的绩效评价理念和量化评价标准,将具有教育性和未来性的大学等同于企业生产组织,将大学的教育质量和综合效益评价裁剪为大学科研绩效评价,忽视大学组织的本质属性,忽视教育质量和人才培养质量评价,助长“五

唯”成为顽瘴痼疾，加剧了本科教育质量危机，给建设一流本科教育以不良导向。

### 三、把握我国大学治理体系现代化的两个关键点

如前所述，大学治理体系现代化包括大学治理理念的现代化，建立和推行现代大学制度，建立富有执行力的操作系统等三方面内容。实现我国大学治理体系的现代化涉及多方面内容，但必须把握两个最基本最具有现实性的关键点：一是准确把握我国大学的组织性质问题，二是确定和把握大学在大学治理体系中的独立法人地位问题。

#### 1. 把大学作为学术组织和教育机构来治理

如前所述，在大学进入社会的中心，成为拥有众多利益相关者的组织之后，由于政府和市场的介入和影响，以及大学为在新环境下保持其存在合法性而做出适应性调整，世界各国的大学都不同程度地出现了组织使命变革和组织特性模糊的现象。但对于欧美大学而言，由于其具有学者行会这一组织基因和悠久深厚的大学自治、学术自由、学者治校传统，大学总是基于学术组织这一本质属性来处理大学与市场、大学与政府的关系；大学的社会职能和使命变革，也是建立在学术组织特性基础上的适应性调整。

与西方国家大学治理体系不同，在我国大学治理体系现代化过程中，存在着对大学组织使命和大学组织特性的不同理解和认识，在某种意义上也是对现代大学组织特性的一种误读。其原因非常复杂，既与我国的政治制度和经济发展水平有关，又与我国的国家治理传统有关。从高等教育现代化来看，我国近现代大学的特殊起源和后发赶超型现代化模式是重要原因。

第一，我国近现代大学的特殊起源导致对大学使命和组织特性的特殊性认识。尽管我国古代就出现了稷下学宫等类似于大学的组织，甚至产生了与西方中世纪大学极为类似的古代书院教育，但从其与近现代大学的本质性联系来看，它们都不是我国近现代大学的源头。我国近现代大学产生于鸦片战争之后，是应对“三千年来未有之大变局”和现代化浪潮冲击的产物。在“师夷长技以制夷”、“中学为体，西学为用”等思想支配下，我国开始向西方国家派遣留学生，兴办洋务自强学堂，特别是通过回国留学生而引入了欧美大学模式。这就形成了我国近现代大学在源头上的两个基本特点：一是建立大学的目的是为国育才，为民族振兴育才，即大学必须承担振兴民族和国家的历史使命和责任。这种来自大学外部的基于国家目的的大学使命(期待)处于绝对优先地位——首先确定大学使命，然后根据设定的大学使命

来规定大学的组织性质,进而确定大学的组织结构。这种特殊的大学组织使命使得我国大学具有某种“工程性”和鲜明的“人为”组织特性。这与起源于学者团体的西方大学“为学术而学术”的大学使命是完全不同的。二是移植和模仿了欧美大学模式之形。欧美大学是作为独立的自治学术组织而存在的,是具有公共性的学术公器。但我们基于国家目的的大学使命期待,并没有移植和模仿欧美大学作为独立的自治学术组织的本质属性。我国近现代大学在源头上形成的这两个基本特点,型塑了我国特殊的大学治理模式,贯穿于我国大学治理体系现代化全过程。

新中国成立后,在中国共产党领导下,我国建立了社会主义高等教育制度和大学治理体系。高等教育现代化主要根据中国共产党的社会理想和教育理念,以服务于国家现代化特别是经济现代化为目标,通过学习苏联模式和延安时期的高等教育经验,开始探索中国特色社会主义高等教育和大学治理体系现代化之路,取得了举世瞩目的历史性成就。在这个过程中某些时期,由于受到复杂的国际国内政治形势的影响,我国大学的政治性责任和使命被不断强化和无限放大,并根据这种无限放大的政治性责任和使命来改造大学,改变大学的组织性质。在高等教育极端政治化时期,大学被改造成为阶级斗争的工具,大学治理体系彻底崩溃,留下了深刻的历史教训。

改革开放以后,我国在高等教育领域实施拨乱反正。一方面通过对内改革来着力革除高等教育极端政治化的弊端,另一方面通过对外开放来学习和引进西方国家主要是美国的高等教育经验。同时,我国根据世界科技革命的新趋势,围绕经济建设和社会发展社会生产力这个中心,建设和发展现代高等教育体系,探索中国特色现代大学治理体系。党的十八大之后,以习近平同志为核心的党中央从实现中华民族伟大复兴的战略高度,部署和实施教育强国战略。坚定“四个自信”,坚持“以人民为中心”的发展思想和发展理念,落实立德树人根本任务,立足中国大地办大学,既学习西方国家先进的高等教育经验和大学治理体系,又扎根我国深厚的历史和文化教育传统,探索高等教育现代化和大学治理体系现代化的中国道路和中国经验,为世界高等教育现代化贡献中国力量。

第二,后发赶超型现代化导致我国大学具有鲜明的行政组织特性。从高等教育现代化类型上来看,我国高等教育现代化属于“后发赶超型”现代化。即从发生学角度来看,我国高等教育现代化发生较晚,在发生时间上是后发的;但我国将赶超世界先进国家的高等教育作为高等教育现代化的目标。后发赶超型现代化模式特别

强调和突出强大政府的作用,这使得我国大学治理体系建设形成了两个基本特点:一是明确的目标导向。即将学习和赶超西方国家的大学作为建设和发展目标,大学治理体系现代化由此成为一个强目标导向的建设过程。这就不可避免地有来自大学外部的力量,特别是政府力量的介入和干预。二是强力的政府主导。即在我国大学治理体系现代化过程中,特别强调政府的主导作用。大学治理体系现代化由此成为一个由强有力政府集中统一管理,并伴随着广泛的政治动员和社会动员的自上而下的建设过程。这与西方国家的大学治理体系现代化是完全不同的。西方国家大学治理体系的现代转变,是一个以大学为主体的、基于大学学术组织特性的自然演进过程,是大学遵循学术组织的逻辑,在与政府和市场等外部力量博弈过程中的主动调适和变革过程。

综上所述,受我国近现代大学起源的特殊性和高等教育赶超型现代化模式的影响,我国建立了中国特色的高等教育管理制度和政府办学模式,形成了以政府为主导的大学治理理念和大学制度设计。大学按照方便接受政府部门对口领导和管理的原则来确定内部组织结构,按照政府组织结构复制大学组织结构,实现了与政府组织的同体同构。大学由此成为政府管理部门的下属机构,具有鲜明的行政组织特性,大学的行政化运行也就获得了组织合法性。与此相应的是大学的学术组织特性弱化和治理主体地位的丧失,大学的组织使命和组织目标也越来越偏离学术的轨道而具有强烈的行政性色彩,追求学术卓越屈居于行政性目标之下。因此,实现我国大学治理体系现代化,首先要解决的是大学组织的确定性定性问题,必须明确大学是具有主体地位的学术组织和教育机构,在此基础上重构政府与大学的关系,并根据学术组织和教育机构的组织性质来构建大学治理体系。

## 2. 把大学作为面向社会依法自主办学的法人实体来治理

大学治理法治化是大学治理体系现代化的重要特征之一。大学治理法治化的实质,是通过法律来分别对政府和大学的治理权利和义务进行界定,厘清和规范政府与高校之间的法律关系,从而使大学治理走向法治化道路。

从管理到治理的变革,首先强调的是治理主体从一元主体到多元主体的变革。在我国目前以政府为主导的大学治理体系中,大学作为政府管理部门的下属机构,表现出对政府管理部门的高度依附性,因此,大学作为独立治理主体的地位长期没有得到解决。虽然随着社会主义市场经济体制的建立和发展,我国高等教育治理逐步注重发挥市场竞争机制的作用,但政府计划管理机制仍然发挥着决定性作用,市

市场竞争机制在某种意义上只是政府计划性治理的一种手段。高等教育治理在总体上采取的是一种类市场化治理模式。在这种类市场化治理模式中,大学往往成为治理的对象而不是治理的主体。因此,明确大学作为独立治理主体的地位,培育大学作为独立治理主体的治理能力,是实现大学治理体系现代化的前提之一。

但大学作为独立的治理主体,必须享有法律规定的治理主体地位。目前,我国大学的治理主体地位在性质上属于行政性治理主体,在来源上是由政府赋予的。由于缺乏法律支持,这种来源于政府赋予的治理主体地位是不牢固的,其独立性也不强。要真正落实大学的治理主体地位,必须在法律上明确规定大学是面向社会依法自主办学的法人实体。

党的十九届四中全会通过的《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》指出:要“坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力”;“坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系”。实现大学治理体系现代化,必须深入贯彻落实十九届四中全会精神,着力推进大学治理法治化;必须把大学建设成为面向社会依法自主办学的法人实体,从而使政府管理部门依法治教,使学校管理者依法治校,在实现大学治理体系法治化方面迈出实质性步伐。

只有把大学建设成为面向社会依法自主办学的法人实体,才能明确大学自主权的性质和归属,才能从根本上落实大学自主权。自 1979 年 12 月苏步青等几位上海高校的领导人联合发出“给高等学校一点自主权”的呼吁以来,无论是大学领导还是政府部门都遵循着政府下放大学自主权的思路,来扩大和落实大学自主权。但这种思路事实上产生了两个令人困扰的后果:一是使大学自主权陷入“一放就乱,一乱就收,一收就死”的怪圈之中;二是形成了大学自主权问题上的逻辑悖论——大学自主权是大学依法设立后“与生俱来”的权利,但却需要政府部门以“正面清单”方式来规定和限制。导致这两种后果的根本原因,在于我们没有从法律上明确大学自主权的性质和归属,使得大学自主权事实上成为一种由政府部门把控的行政性权力。只有从法律上赋予大学作为面向社会依法自主办学的法人实体地位,才能从根本上解决困扰大学自主权 40 余年的现实问题和逻辑悖论。

只有把大学建设成为面向社会依法自主办学的法人实体,才能建设政府与大学之间的新型关系。构建政府与大学的新型关系是我国大学治理体系现代化的基本任务之一。从建设法治国家和法治政府的角度来看,政府与大学的新型关系本质上是

一种法律关系。长期以来,我们一直从行政关系的角度来理解和调整政府与大学的关系。我国由政府举办大学的大学举办体制,使得大学处于从属于政府的地位,政府与大学的关系因而成为行政上的上下级关系。要改变这种状况确属不易。因此,我们既要根据我国高等教育管理体制的特点来认识政府与大学之间行政关系的现实合理性,又要从我国改革发展大趋势来看建立政府与大学之间法律关系的紧迫性和必然性。在法律上明确大学是面向社会依法自主办学的法人实体地位,是构建大学与政府之间新型关系的前提。

只有把大学建设成为面向社会依法自主办学的法人实体,才能真正落实依法治教和依法治校。从政府与大学的法律关系来看,政府和大学在国家大学治理体系中享有同等法律地位。也就是说,虽然政府和大学的权利义务是不同的,但两者的法律地位是平等的,不会出现政府部门的地位高于大学和大学附属于政府的情况。政府与大学的关系,不再是行政管理上的上下级关系,而是两个平等法律主体的关系。政府和大学作为享有同等法律地位的治理主体,依法获得相应权利并履行相应的法律义务。这就是说,政府和大学的权利和义务都是法律赋予的,而不是由政府赋予的。这就建立了一个防范政府以加强管理为由而自我赋权和扩权的机制,使得大学自主权成为一种法律性授权而不是一种行政性授权,由此建立起大学自主权的法律保护机制,避免外部力量对大学自主权的伤害,从而改变政府部门集管、办、评权力于一身的状况。这有利于形成政府依法宏观管理、大学依法自主办学、社会中介机构依法参与的法治化大学治理体系。

把大学建设成为面向社会依法自主办学的法人实体,需要解决大学章程建设中的一些深层次问题。大学章程是大学的“宪法”,是政府依法治教和大学依法治校的法律依据,在实现大学治理法治化中有着举足轻重的地位。目前,我国大学按照教育部的要求,普遍制定了大学章程,大学章程建设取得了历史性成就。但还有一些深层次的问题亟需解决。一是要提升大学章程的法律地位,将大学章程由部门规章上升为法律法规,以增强大学章程的法律效力和扩大大学章程的约束范围;二是要在大学章程中明确规定大学是面向社会依法自主办学的法人实体地位,使大学的法律地位与大学章程的法律法规性质相匹配;三是要全面认识大学章程的作用。即大学章程既要约束大学严格按大学章程办学,也要约束政府部门的大学管理行为,甚至要约束所有与大学打交道的法律主体。只有解决了这些深层次的问题,大学章程才能作为依法治教和依法治校的法律依据,才能在我国大学治理法治化和现代化中发挥更大作用。

## 笔谈 | 深化新时代教育评价改革研究

来源:《中国高教研究》 2020 年第 11 期

进入新时代,党和国家对于高等教育的需求比以往任何时候都更加迫切,对科学知识和卓越人才的渴求比以往任何时候都更加强烈。统筹推进“双一流”建设,实现高等教育现代化,迫切需要深化教育评价改革,构建具有中国特色的、符合中国国情的教育评价体系。2020 年 6 月 30 日,中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《深化新时代教育评价改革总体方案》(以下简称《总体方案》),10 月 13 日中共中央、国务院正式印发文件。《总体方案》针对教育评价改革的核心问题,首次提出了“改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价”的“四个评价”新理念。9 月 29 日,中国人民大学召开“深化新时代教育评价改革专家座谈会暨中国人民大学评价研究中心揭牌仪式”。座谈会上十余位专家围绕学习贯彻落实《总体方案》精神,针对我国教育评价的发展历史、经验教训、痛点难点等方面进行深入的交流与探讨。

### 加强高等教育评价方式的改革探索

马陆亭

(国家教育发展研究中心副主任、研究员,  
中国高等教育学会第四届学术委员会委员)

“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”,是健全立德树人落实机制的重要内容。教育评价是教育发展的指挥棒,是教育进入全面普及时期能否健康前行、科学发展的重要前提,在新时代具有特殊意义。既是思想,更是方法。

1. “五唯”具有发展阶段特征。“五唯”的形成起于数量、成于刚性、错在单一。应该看到,分数、学历、论文等可量化指标有其合理性的一面,如表面公平、操作简单,否则也不会累积成顽瘴痼疾难题。在精英教育时期构不成社会问题,而且让人信服,大众化、普及化阶段问题逐渐凸显,是典型的阶段性问题。

2. 破“五唯”就是要实现从“一”到“多”的“立”。“五唯”错在“唯”字上,错在偏激、过分。破“五唯”改革其实就是以量化指标为基础,找非量化点突破,以此逐步建立起适应新时代的教育评价体系。即数量指标是基础,“不唯”是扩展,定量与定性相结合。

3. 抓住核心内涵进行评价。“本质内涵、多元评价”是趋势,内涵是什么就评

什么,“多”的地方不再刚性。内涵式发展即按本质属性发展,如每所高校都要实现教学、科研、服务三大职能,但侧重不同。

4. 架构高等学校体系。党的十九届四中全会做出的《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》为什么在教育领域提出的是“构建服务全民终身学习的教育体系”?我们可以将我国高校分为三大类:理论型、实践型和职业型。当然,这只是一个粗线条的划分,各种类型高校之间有可能会产生“光谱地带”,但方向导向还是需要明确的。教育模式的改革方向是理论型高校要明显加强对学生的思维能力训练,实践型高校要加强综合应用能力训练,职业型高校要侧重动手操作能力训练。各自的教学安排即课堂理论、综合训练、实践操作的学时比例不同。以此作为三类高校的分野,而不是唯层次。教学、科研、服务三位一体共同遵循。

5. 探索增值评价。增值评价是对评价对象的进步幅度进行测评的一种评价方法,改变了过去学校评价重投入轻过程、重选拔轻培养的倾向,转向更加注重教育过程,探索实现以评促教、以评促学的评价改革。

6. 推动人工智能技术应用。最重要的是智能自适应教育的应用和区块链技术的应用。智能自适应教育可使每位学生拥有自己独有的学习路径,能有效解决教育规模化与个性化的矛盾,实现规模化的个性教育;区块链技术具有透明化、数据不可篡改等特征,将对各级各类考试、各种学历学位证书的记录方式产生重大影响。

## 一流大学更要培养一流人才

王小梅

(中国高等教育学会副秘书长,《中国高教研究》主编、编审)

目前,正逢首批入选国家“双一流”建设高校中期检查刚刚结束。在周期总结报告中,各校对建设成绩进行了系统全面的梳理,专家的评议意见也给予了充分肯定。如有的高校的周期总结报告指出,“双一流”建设以来,学校的一流学科建设持续领跑、一流人才培养体系加快形成、一流师资队伍建设成绩斐然、一流科研取得突破性进展、一流国家高端智库建设树立典范、一流大学文化固本铸魂、一流的国际交流与合作深度拓展、一流的制度体系提供有力支撑。这里的一流人才培养体系是“加快形成”,与其他的“持续领跑”“成绩斐然”“树立典范”“突破性进展”相比,是不是分量不够重?底气不够足?当然,我们不排除人才培养是一个隐

性、滞后的过程,即使投入很大也很难看到立竿见影的效果。也有专家认为,一流人才是在社会实践和科研工作实践中历练成长的,但这不能排除学校教育的基础性作用。

党的十八大以来,习近平总书记围绕“培养社会主义建设者和接班人”做出一系列重要论述,深刻回答了“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本性问题。2019年3月,习近平总书记在高校思想政治理论课教师座谈会上进一步强调,我们党立志于中华民族千秋伟业,必须培养一代又一代拥护中国共产党领导和我国社会主义制度、立志为中国特色社会主义事业奋斗终身的有用人才。这为中国特色社会主义高等教育事业发展指明了方向,为新时代我国高等教育的改革发展提供了根本遵循。

“双一流”建设高校是国之重器,是国家高等教育核心竞争力的代表,承担着一流人才培养的时代重任。“只有培养出一流人才的高校才能成为世界一流大学。”

“双一流”建设高校更应抓住“立德树人”这个根本任务,更加倾心用力培养一流人才,培养有理想、有本领、有担当,堪当时代大任的青年学生。

“古今中外,每个国家都是按照自己的政治要求来培养人的,世界一流大学都是在服务自己国家发展中成长起来的。”当前,我们国家对高等教育的需求、对科学知识和优秀拔尖人才的需求,比以往任何时候都更加迫切。大学发展到今天,承载的使命和责任越来越多。从人才培养、科学研究、社会服务,延伸到文化传承创新和国际交流合作,但究其根本,立德树人才是大学的初心和教育的本质。“双一流”建设高校要始终把立德树人作为检验学校一切工作的根本标准,把培养一流人才作为重要的价值取向。在推进“双一流”建设的过程中要始终坚持社会主义办学方向,牢牢抓住全面提高人才培养能力这个核心点,谋划和把握“双一流”建设大方向,并以此来带动其他工作。

“双一流”建设高校与其他高校相比有更浓郁的科研氛围、更强的学科实力。一方面我们要引导教师将自己的学术研究旨趣与国家的重大战略需求、社会发展的重大民生问题紧密结合;另一方面,更加鼓励和引导教师将自己的科研优势快速转化为教育教学内容,转化为培育高层次一流人才的优势,要全面提升一流人才培养能力,构建高水平人才培养体系。近日教育部、国家发展改革委、财政部联合印发《关于加快新时代研究生教育发展的意见》。《意见》明确提出: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。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。统筹一流学科、一流师资、一流平台等资源,以超常规方式加快培养一批紧缺人才,为国家解决“卡脖子”问题和推进科技创新作出贡献。作为我国高等教育最高水平的代表,“双一流”建设高校要把培养国家战略紧缺人才当作责任与使命。要积极鼓励和支持学生参与一流学科领域的科研项目。为培养世界级科技大师、领军人才、拔尖人才打下扎实的基础。

在“双一流”评价指标体系中要更加强化“立德树人”的评价导向。可以说,培养、拥有一流人才是一所大学成为世界一流大学的重要条件。综观当今世界公认的一流大学,无不把培养引领未来社会发展的一流人才作为核心办学理念。在“双一流”评价中我们要探索把对一流大学、一流学科建设的评价与为国家培养急需的高层次一流人才的要求紧密结合起来。要深入研究办学规律、人才成长规律,在人才培养上要“风物长宜放眼量”,要有定力、定心,力戒浮躁、不折腾,脚踏实地、守望教育、静待花开。

人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源。“双一流”建设高校要坚持为党育人、为国育才,落实立德树人根本任务,围绕“培养一流人才、孕育一流成果、做出一流贡献”的目标,创新人才培养模式、构建高水平人才培养体系,努力为国家发展和社会进步提供可靠的、源源不断的一流人才。

## 新时代我国教育评价改革的若干新要求

刘复兴

(中国人民大学教育学院院长、教授)

新时代我们要实现教育现代化与建设教育强国,教育改革创新面临着许多重大的挑战和新的历史任务。教育评价改革在教育改革创新中具有关键的、前瞻性、引领的地位,事关教育发展方向。新时代我国的教育评价改革必须从中国特色社会主义新时代发展的总体要求出发,以习近平总书记关于教育的重要论述为指导思想,以教育评价的全面性、整体性、系统性改革为方法论原则,把握好教育评价改革的若干新要求。

一是教育评价改革要树立新标准。党的十八大以来,特别是党的十九大以后,习近平总书记作出了一系列关于教育的重要论述。在全国教育大会上提出了教育“九个坚持”新理念新思想新观点,确立了新时代我国教育改革的指导思想;在 2016

年全国高校思政会上鲜明地提出了教育的“四为”方针，明确了新时代我国教育改革创新的基本方针。党和国家陆续提出了一系列人才培养的新标准、新要求，如坚持立德树人，培养创新型人才，培养学生的必备品格与关键能力，培养党的民族复兴大任的时代新人，实施劳动教育等。新时代党和国家人才培养的新标准新要求是教育改革创新的新任务。教育评价改革必须遵循教育“九个坚持”，贯彻“四为”方针，把立德树人作为根本任务，把党和国家一系列人才培养的新要求作为新标准。

二是教育评价改革要面向新问题。近代以来，为了富国强兵，救亡图存，我们开始逐步学习国外特别是西方的科学技术。西学东渐成为过去近三百年来我国知识传播的基本特点。特别是改革开放以来，这个进程大大加快了，范围大大拓宽了，并且某种意义上成为改革开放的重要智力支撑。今天我们面对全球百年未有之大变局，全球化进程遭受逆转，贸易战、科技战、外交战等成为常态。科技竞争与文明冲突日益成为国际关系的主流。主要依靠西学东渐已不可能支撑我们实现第二个一百年的奋斗目标。在创新驱动发展的时代，我国必须更多地依靠自己的本土创新。教育是创新的沃土，是培养创新人才的主要途径。如何大力促进培养创新人才？如何鼓励和扶持中国本土科技创新？如何实现中国本土创新与西学东渐之间的平衡，是新时代教育评价改革必须要面向的新问题。

三是教育评价改革要完成新任务。一般而言，人类社会的知识体系是由自然科学与人文社会科学两个主要的部分组成的。自然科学承担着认识自然、改造自然的任务，人文社会科学承担着认识人与社会、改造人与社会的重任。自然科学往往是价值无涉的，人文社会科学则承担着建构一个国家民族价值体系与传承民族文化的根本任务，是一类与自然科学相比很不同的知识体系，是与文明、思想、价值、文化、意识形态等要素息息相关的，也是因文明而不同、因民族而不同甚至是因国家而不同的。在新时代，我们要建设中国特色社会主义现代化强国，就要具备领先世界的中国特色知识体系，不仅要有领先世界的自然科学技术，还要具有引领世界的人文社会科学体系。教育，主要是大学特别是研究型大学肩负着生产与创造知识体系的重任。如何解决人文社会科学评价的难题，以马克思主义为指导、继承中国传统文化与发扬社会主义核心价值观，引领建设中国特色知识体系特别是建设中国特色人文社会科学知识体系，是新时代教育评价改革的新任务。

四是教育评价改革要确立新主体。传统上，我国的教育评价十分注重教育的结

果评价、学科教学的评价和科学研究的评价,而且许多的评价活动是以内部评价为主。教育评价的主体与内容相对是比较狭窄的、单一的。这种倾向也是导致出现“五唯”现象的原因之一。新时代,我们要建立科学的、符合时代要求的教育评价制度和机制,就必须拓宽教育评价的主体和内容。要重视外部评价、社会评价与学生评价,加强受教育者在教育评价中的地位;要特别突出人才培养评价的重要性,切实建立健全落实立德树人体制机制;要改进结果评价,强化过程评价;探索增值评价,健全综合评价,系统研究与建立软性指标的评价机制,补足在德育、体育、美育和劳动教育评价方面的短板;要注重发展性评价和诊断性评价,把评价作为促进学生、教师和学校发展的重要手段。

五是教育评价改革要利用新技术。新时代是一个未来已来、将至已至的时代,以 5G、人工智能、互联网、物联网、大数据、区块链和量子科学等众多前沿科技创新叠加发展为标志的第四次工业革命正在来临。技术变革正在决定与改变着社会结构,不断变革的社会结构又要求教育结构的变革。第四次工业革命背景下的教育结构是以人工智能、互联网、物联网、区块链为物质和技术基础,嵌入万物互联的社会结构,是万物互联的组成部分。教育的形态由工业时代的教育转变为信息化教育、算法教育、互联网+教育、物联网+教育、人工智能+教育、区块链+教育;教育制度体系由金字塔状的以正式制度、刚性制度、等级制度为主要特征的制度体系转变为立体的甚至是一种边际不断扩展的球状的多回路、网络式由正式制度和非正式制度共同构成的弹性制度体系。新时代教育评价必须前瞻性地适应这种教育结构体系的变革,充分利用 5G、人工智能、互联网、物联网、大数据、区块链等前沿技术构建科学的高效的评价制度。

六是教育评价改革要明确新路径。面对全球百年未有之大变局以及全球化进程遭受逆转的现状,我们绝不能关起门来搞教育评价改革,应该进一步解放思想,实事求是,以更加开放的姿态推进我国教育的改革创新。进一步加强教育评价领域的国际交流与合作。在持续加强与欧美发达国家交流合作的基础上,特别要加强“一带一路”方向国家的交流与合作。注重构建“N-1”多边合作交流机制。在后疫情时代有效恢复与开展与疫情控制良好的国家与地区的合作与交流。

## 大学评价必须超越指标

周光礼

(中国人民大学评价研究中心执行主任、教授)

“双一流”建设存在一个悖论。一方面，作为国家“千亿工程”，“双一流”建设需要进行社会问责与项目评估，需要寻找国际可比指标。因为脱离国际标准另搞一套，是永远不可能建成世界一流大学的；另一方面，作为一种文化现象，一个国家的大学是与一个国家的文化模式相适应的。从逻辑上来看，国家与国家之间的大学不具有可比性。我们如何衡量一所大学的办学成绩，如何确定中国大学在世界坐标，如何评判“双一流”建设成效，教育评价这把尺子至关重要。长久以来，中国大学始终被缺乏合理、准确、系统的评价标准所困扰，各种国内外的商业机构高举量化评价的大旗，以文献计量方法建构各种“洋标准”“洋指标”“洋名次”，给中国大学乃至全球大学产生巨大的社会和舆论压力。实际上，一切教育评价都是主观的。在此，我们有必要反思一下世界大学排名的特点和弊端。

1. 重规模，轻质量。世界大学排行榜的一个突出特点是重视大学规模和数量指标，轻视大学内涵和质量指标。无论是 ESI、U. S. News 还是 THE、QS，无一例外都重视大学组织的规模和整体水平，对大学的办学质量和效率关注不够。这些世界大学排名均强调发表论文的数量以及大学学科齐全，这实质上是一种“以数量取代质量”的不良倾向。作为发达国家话语权的载体，世界大学排名推动了西方大学概念的全球扩散。这些大学排名奉行一套西方研究型大学的逻辑：世界一流大学必须拥有世界一流的科学研究，世界一流的科学研究需要一支世界一流的教师队伍，建设世界一流的教师队伍必须坚持 3A 原则（学术自由、学术自治、学术中立）。这种大学逻辑在世界大学排名的导向下，迅速向全球扩散，成为广大发展中国家建设世界一流大学的“黄金标准”。其实，这只不过是西方精英大学的理念和意识形态。中国传统的大学概念与这种大学逻辑是不同的。中国传统的大学概念是“大学之道，在明明德、在亲民、在止于至善”。这里至少包含两层含义，一是重视立德树人的的人文主义教育，二是强调教育与政治交叉融合。过于强调这种“国际标准”容易导致全球大学趋同化，不利于“扎根中国大地办大学”，不利于实现立德树人根本目标。

2. 重投入，轻产出。由于大学办学质量难以测量，世界大学排名机构流行用投入指标代替产出指标，最荒谬的是用生源质量代替毕业质量，用高考分数代替人才

培养质量。其背后的逻辑是：投入多，有质量；投入少，没质量。在这种逻辑的影响下，中国大学评价高度关注生师比、生均图书资料、生均校园面积、生均建筑面积、生均办学经费等，其结果是把中国大学导向“成本最大化”的办学路径。其实，成本最大不意味着办学质量最高，铺张浪费办不成世界一流大学。值得指出的是，投入指标只能反映大学开展教学和科研活动的资源供应水平，充其量只能决定大学组织的正常运转，只是大学实现卓越的条件。根据大学评价的“柏林原则”，大学评价必须坚持产出导向的原则。也就是说，大学评价指标应尽可能选择产出指标而非投入指标。因为投入指标只能反映大学的一般情况，产出指标才能提供大学声望和质量更为精确的评价。基于此，“深化新时代教育评价改革总体方案”强调要优化结果评价、探索增值评价。

3. 重科研，轻教学。现有的世界大学排名基本上是以科研为导向，科研成果的权重是最大的。其中，ESI 和 U. S. News 只有学术发表一个指标，科研权重占比 100%；ARWU（世界大学学术排行榜）有 5 个指标，与人才培养有关的指标只有一个（占比 10%），科研权重占比 90%；THE 和 QS，科研权重占比超过 60%。这背后的原因有两个：一是科研成果较人才培养更为显性，容易从量化的数据当中进行排名；二是科研成果的数据获取与处理较为容易，而人才培养指标缺乏国际通用的衡量单位。在这些世界大学排名的导向下，中国“双一流”大学热衷追逐学术 GDP，出现严重的“重科研、轻教学”现象。当前中国“双一流”大学的一个突出问题是，科研与教学不能有效整合共同支撑人才培养，严重背离大学立德树人的根本任务。2018 年 5 月 2 日，习近平总书记在北京大学发表重要讲话，明确提出“要把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准”，“只有培养出一流人才的大学才是世界一流大学”。

4. 重自然科学，轻人文社科。现有的世界大学排名几乎都是基于科睿唯安的 Web of Science 和爱思唯尔的 Scopus 数据库，这是两个科研数据库。其中，ESI 根据 SCI、SSCI 论文的分布，将学科分为 22 个。在这 22 个学科中，自然科学占 20.5 个学科，人文社科仅占 1.5 个学科。在自然科学中，医学和生命科学学科约占一半以上。ESI 以其数据的客观性受到中国一流大学的普遍追捧，以至于在中国高教界衍生出一系列似是而非的“办学理念”，如“没有医学院的大学不是世界一流大学”，“ESI 是评价世界一流大学的可靠标准”。在这种错误导向下，中国大学乃至全球大学中出现了令人忧思的现象，即大学开始裁撤人文社会学科，因为人文社科对大学排名贡献不大。在我国 140 所“双一流”建设高校中，有 40 所大学表示近期要新建医

学院。大学人文社会学科的萎缩带来两个严重的后果，一个是大学的道德领导能力大大弱化，大学已经不能站在道德高度引领社会、批判社会；另一个是大学立德树人能力大大弱化，目前全球大学面临的一个共同问题是德育普遍边缘化，大学的组织目标、工作方式、评价体系均不支撑大学德育。

近期“双一流”建设高校自评结果表明，中国已经不缺乏指标意义上的世界一流大学。根据国际可比指标，许多大学惊讶地发现自己的数据居然在很多方面已经达到甚至超过国外对标大学，欣喜之余纷纷宣布自己已经是世界一流大学。但社会对此并不认可，这是因为指标意义上的世界一流大学不是真正的世界一流大学，真正的世界一流大学是文化意义上的。所谓文化意义上的世界一流大学，就是一所大学的理念和制度能够给其他国家、其他文明带来实质性的启示，为其他国家的大学所认同、所模仿。这就要求我们的大学评价必须超越数量指标，注重大学的精神与灵魂、文化与内涵。

### 新时期教育评价改革的现实诉求：基于《总体方案》的解读

施晓光

(北京大学教授)

《深化新时期教育评价改革总体方案》政策寓意深远、诉求明确。《总体方案》堪称新时期落实全国教育大会精神，深化教育评价体制改革的最重要的指导性文件，是对习近平总书记在全国教育大会上提出“破五唯”顽疾，“从根本上解决教育评价指挥棒问题”指示的具体落实，对我国未来教育事业改革与发展，尤其是编制好“十四五”规划，具有重要的理论指导价值和极强的实践引领作用。

1. 《总体方案》充分肯定了教育评价的判断、引领、指导、管理和改进功能，将教育评价改革置于“事关教育发展方向”前所未有的战略高度加以明确。2018年，习近平总书记在全国教育大会上系统阐述了教育“九个坚持”的重要论述，创造性地提出新时代我国教育改革与发展的新理念、新基准和新路径。此次，审议通过《总体方案》的目的就是要确保我国教育改革与发展的方向不偏离“九个坚持”的轨道，使之同时满足中国特色社会主义现代化建设的社会外在需求与学生个体成长的内在需要两种不同的现实诉求，最终实现“社会本位”与“个人本位”两种教育价值的有机结合。

2. 《总体方案》充分地吸收了中外教育评价理论和实践研究的最新成果，提出

教育评价要“遵循教育评价规律(内在逻辑), ……以及不同类型教育特点”的指导思想和行动准则。这表明: ①整个《总体方案》制定的科学依据是充分的, 符合“有价值的事物不一定能被测量(评价), 而被测量(评价)的事物不一定是有价值的”原理; ②其实践基础是丰富的, 充分考虑了教育系统的复杂性、学校教育的特殊性、学生个体发展的差异性, 力争通过建立科学教育评价体制和机制, 实现“管教评”分离, 达成“以评促建”, 满足教育不同“利益相关者”的不同诉求, 实现教育公平的质量性发展。

3. 《总体方案》问题意识突出, 着眼解决实际问题, 具有极强的对象指向性。目前, 中外教育评价理论流派林立, 划分方法形式多样。但本次《总体方案》并没有严格地受限于“教科书”上某一理论和方法的局限, 而是立足解决教育及评价领域存在的具体问题, 对象目标明确, 有针对性地提出了“改进结果评价”“强化过程评价”“探索增值评价”和“健全综合评价”24字工作方针。其目的就是采用“刮骨疗法”, 止损“五唯”顽疾。在历史上, “学历文凭”“学术论文”“测验考试”“选拔升学”以及“荣誉称号”等要素指标都在我国教育管理中起到过不可替代的作用。因此, 把这些要素作为考核指标本身并无大错, 问题出在这些要素指标被慢慢异化成“唯一”, 背离其设立和使用的初衷。近20余年, “五唯”问题愈加严重, 积重难返, 成为教育改革与发展道路上的“绊脚石”和“拦路虎”。尤其是在“中考”和“高考”考核中, 整个社会、学校和家庭多年来早已习惯“唯分数论优劣”“唯升学论质量”。“智育至上”名副其实; 追求排名大行其道; 英雄学霸备受推崇; 在教师管理、职称评定、业绩考核等方面, “唯文凭论水平”“唯论文论成果”“唯帽子论英雄”的现象屡禁不止, 考核过度量化靡然成风……。这些问题对教育事业良性发展造成难以估量损害。应该说, “五唯”标准助长了人们的功利主义思想, 是扭曲教育观和人才观在教育领域中的反映。“五唯”不破, 改革成功无望; 顽疾不除, 卓越理想难成。当然, 破“五唯”并不是全盘否定指标性考核和量化考核的作用, 摒弃“五唯”, 变教育评价标准的“唯一性”为“多元化”才是目的, 乃为教育评价改革任务之重中之重。

4. 《总体方案》中提出的“四种评价”模式具有极强的创新性。四种评价模式由四组表示程度不同的“动词”加以限定或修饰, 体现了《总体方案》的“亮点”和创新。他们既规定了我国教育评价体系和制度的评价内容和范围, 也明确了未来教育评价的工作重点和任务; 既有对过去教育评价工作成果的肯定与反思, 也有对

未来教育评价政策实施效果的展望与期冀；极大地丰富了我国教育评价理论研究，为形成具有中国特色教育评价体系理论框架奠定了基础。①《总体方案》提出“改进”结果评价，实际是部分地肯定了这种评价方式，但同时也不掩盖其存在的局限。众所周知，结果评价是一种以结果为导向的评价模式，作用在于测量教育目标和任务在多大程度上可以实现或被完成。从技术角度看，结果评价本身没有问题，但如果结果评价目标和任务的预设的不合理、不科学，那就必然导致结果的“减值”，甚至“负值”。如果像传统教育评价那样将获得知识的多少作为检验学生学业发展的主要目标和依据，就必然会导致学校教育出现“重智育”“轻德育”“弱体育”“虚美育”“无劳育”的应试教育局面和学生培养中出现“高分低能”“只专不红”严重片面发展的缺陷。②提出“强化”过程评价，既肯定了这种评价方式的重要性和可行性，同时也暗喻其实践价值和执行程度远没有达到理想预期。③提出“探索”增值评价，虽然“增值评价”是国际上非常流行的一种评价模式，且逐渐在我国兴起，但增值评价作为舶来品，毕竟是一种新生事物，本土化移植的方式和成效仍然需要时间检验和不断探究。④提出“健全”综合评价，与单一性评价方式相比，综合评价的优势不言而喻，但仍存在制度缺陷和文化障碍，需不断加以完善。

总之，《总体方案》是一项意义重大，影响深远的好政策。今后的教育评价工作只有很好地学习和贯彻《总体方案》精神，践行“四种评价”方式，实现《总体方案》中提出的“建立科学的、符合时代要求的教育评价制度和机制”的改革目标才曙光在前，翘首可待。

# 高校师资

## 新时代一体化推进高校教师队伍建设的改革与实践

来源:《中国高等教育》 2020 年第 19 期 作者:喻晓社

教育大计,教师为本。发展社会主义高等教育事业,必须抓住高校教师队伍建设这个根本。教师队伍素质决定着大学办学能力和水平。习近平总书记强调:

“建设政治素质过硬、业务能力精湛、育人水平高超的高素质教师队伍是大学建设的基础性工作。”南昌大学以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,形成了以师德师风为基础、以教师成才为核心、以分类管理为途径、以服务发展为目标的一体化教师队伍建设新模式,在提升教师队伍素质、夯实学科建设基础、提升人才培养质量、服务地方经济发展等方面取得显著成效。

### 坚持党管人才 把好教师政治方向关

师德师风建设是教师队伍建设的第一要务。党的十九大报告强调:“加强师德师风建设,培养高素质教师队伍,倡导全社会尊师重教。”高校应该结合新的时代要求,加强教师队伍师德师风建设。

第一,牢牢掌握党对教师队伍建设的领导权,明确师德师风建设的主体责任。高校党委应发挥总揽全局、协调各方的作用,将师德师风建设摆在党委工作的重要位置,建立健全师德师风建设长效机制,把师德教育纳入学校思想政治工作中,定期研究、专题部署、专项督察,确保教师队伍建设的正确政治方向不动摇。各级党组织要充分发挥领导和把关作用,提高教师的思想政治素质、专业理论水平和职业道德修养,引导广大教师树立正确的职业理想,努力打造一支有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的“四有”好教师队伍。

第二,成立教师教育与管理专责机构,统筹师德师风建设工作。南昌大学成立党委教师工作部,整合人事和宣传等部门相关职能,将把方向与管人才有机结合起来,完善协调联动工作机制,将师德师风贯穿人事人才工作全过程。在教师入口上,严格落实新进教师思想政治和业务能力双考察双公示制度;在过程管理中,将教师思想政治素质、师德师风情况作为职称评聘、推先推优、各类人才项目评审的首要条件,实行师德师风一票否决制;在考核监督方面,推行师德考核负面清单制度,积极建立教师师德档案和诚信体系。

第三,发挥党建引领作用,营造浓郁尊师重教氛围。师德师风建设是一项需长期开展且常抓不懈的工作,高校党委要营造良好氛围,充分发挥党建引领作用。学

校实施党建“双领双同”计划,提升教师对学校的归属感、荣誉感。积极挖掘师德师风典型事例,举办新进教师宣誓仪式、退休教师代表座谈会以及“立德树人”标兵、十大教学标兵等评选表彰活动,通过网站和“两微一端”等平台讲好师德故事,营造尊师重教良好氛围。

### 强化分层培养 把好教师能力提升关

高水平教师队伍是高素质人才培养的基础。为建设高素质专业化创新型教师队伍,更好服务高等教育发展,高校应根据教师发展现状和学校发展目标,科学定位,建立分层化、个性化、全过程的教师培养体系。南昌大学整合校内外优质资源,成立教师教学发展中心,搭建促进教师发展的服务平台,帮助教师开阔学术视野、实现个性化发展。同时,学校制定学科特区管理办法,实行“管理高度自主”的特区负责人责任制,实现“人财物权”下放、“引育用留”自主管理,鼓励学科制定各具特色的教师培养体系,鼓励学科交叉培养、渗透融合,鼓励教师将个人发展与团队、学校发展相结合。此外,学校还构建了三个层次的培养体系。

第一,出台新进教师培育计划。为落实“以本为本”“四个回归”,抓好教师授课质量关,学校针对新进教师的特点,精心设计岗前培训模式和内容。开设专题课程,将井冈山精神、师德师风、教学科研等内容融入培训之中。同时,推行青年教师导师制,编印《青年教师成长手册》,强化新进教师职业启蒙,提升青年教师教学科研能力。学校以基层教学组织建设为抓手,加强教师党支部建设,增强教师爱国爱校情,提高教师实施课程思政的能力水平。

第二,制订中青年教师发展计划。学校实施“215人才工程”和“优秀中青年教师资助计划”,打造高层次人才梯队,为学校师资队伍长久发展储备中青年力量。同时,通过国家留学基金管理委员会出国研修项目以及学校资助项目,提高教师国际化视野。学校积极拓宽教师攻读博士学位渠道,通过国际合作办学、对口支援和学术共建等,提高中青年教师学历层次,优化教师学历、学缘结构。

第三,实施高层次人才培养计划。学校通过重大人才工程培育计划、后备人才支撑计划和高层次人才研修计划等,为高层次人才提供项目经费支持,积极搭建教师职业发展平台,帮助优秀人才脱颖而出。同时开设高层次人才国情研修班,针对高层次人才长期旅居海外的特点,加强家国情怀教育。

### 深化评价改革 把好教师职业发展关

习近平总书记强调:“完善好人才评价指挥棒作用,为人才发挥作用、施展才

华提供更加广阔的天地。”深化评价改革，对于均衡教师资源配置、畅通教师发展通道、建设高素质专业化创新型教师队伍具有重要意义。

第一，建立科学的评价考核机制，强化教书育人职能。高校要创新评价方式，根据学科专业和教师特点实施分类评价，加强对人才科学精神、职业道德、从业操守等方面的评价考核，坚持凭能力、实绩、贡献评价人才，注重考察各类人才的专业性、创新性和履责绩效、创新成果、实际贡献，克服“五唯”等倾向。在考核中，要始终围绕教书育人这个中心任务，建立健全教学工作量评价标准，突出教育教学业绩考核，多维度考评课堂教学、教学改革与研究等教学工作实绩，将人才培养中心任务落到实处。

第二，优化职称晋升渠道，拓展人才发展空间。高校要优化职称晋升渠道，畅通拔尖人才职称评价“绿色通道”，创新职称评审评价方式，建立以品德、能力、业绩、贡献为主要标准的人才评价导向，重点解决制度体系不够健全、评价标准不够科学、评价机制不够完善、管理服务不够规范等问题。要通过职称制度改革，形成设置合理、评价科学、管理规范、运转协调、服务全面的职称制度，拓展人才发展空间。

第三，科学调整师资结构，实现教师有序流动。高校要统筹谋划，合理配置教师资源，强化竞争机制，实施和完善教师聘任制。要进一步推进人事制度和分配制度改革，加强人员分类管理，探索实施教师岗位退出机制，促进教师合理流动。要积极探索人才引进新路径，创新人才引进机制，建成一支适应科学研究和产业发展需要的高水平“两栖”人才队伍，为加快推动“双一流”建设、促进高校内涵式发展注入动力。

### 突出目标引领 把好教师服务保障关

习近平总书记强调：“各级党委和政府要满腔热情关心教师，让广大教师安心从教、热心从教、舒心从教、静心从教，让广大教师在岗位上有幸福感、事业上有成就感、社会上有荣誉感，让教师成为让人羡慕的职业。”高校要突出教师主体地位，构建全链条、立体化的人才服务体系，完善教师发展保障机制。

第一，以提高教师政治地位为目标，构建全链条、立体化的人才服务保障体系。高校要把提升人才服务质量、创新人才服务方法摆在重要位置，精准对标新时代高校教师队伍建设新要求，制定人才联系制度，营造尊重人才、招引人才、关心人才、培育人才、大胆用才的氛围。要切实强化教学服务、科研服务和后勤服务保障，为

人才营造良好的学术和生活环境,不断完善人才服务长效机制。南昌大学按照“大部门、大职能、大服务”的总要求推进大部制改革,组建了集人事、人才交流、高层次人才服务、人才信息研究工作于一体的人力资源部,提升人才服务管理效能,构建多层次、立体化、全链条的人才服务网,不断把优秀人才凝聚到学校工作中来。

第二,以提高教师社会地位为目标,健全教师薪酬和民生保障机制。高校要践行以教师为中心的工作理念,在国家政策及总量调控范围内,制定教师薪酬保障机制,重构教职工薪酬体系,不断完善以知识价值为导向的分配政策,切实提高教师待遇。要以民生保障为重点,聚焦教职工最关心、最直接、最现实的利益问题,最大程度让广大教职工共享学校发展成果,不断激发高校教师队伍活力,为高校高质量发展提供内生动力。学校始终以保障民生福祉为牵引,探索教师薪酬体系改革,稳步提高教职工收入水平,特别是在制定高层次人才薪酬方案时,注重合理制定个性化薪酬方案,探索建立年薪制。学校将教师民生福祉作为重点任务来抓,每年制定民生工程专项,切实解决教师工作生活等方面的现实问题。比如,通过校地合作、建立校内幼儿园等方式,解决青年教师子女入园入学难问题;优化教职工体检项目,全面改造教师休息室,新建教工俱乐部、室内球馆等教工活动场地,为教师创造良好工作生活条件。

第三,以提高教师职业地位为目标,完善教师权益保障制度。高校要切实保障教师知情权、参与权、表达权、监督权,保障教师参与学校决策的民主权利,充分发挥教师在办学治校中的作用。学校始终坚持以文化人、以文育人,探索构建教师荣誉体系,充分发挥示范引领作用,不断营造尊师重教良好氛围。同时,完善教职工代表大会制度,及时修订学校学术委员会章程和学院教授委员会章程,并在已形成的“校、部、院、系”四级管理构架和校院两级管理体系基础上,实施学部制改革,规范完善学术组织,激发教师的创新活力和自我发展能力。

### 聚焦重点发力 把好政策执行落地关

培养和造就一支数量充足、结构合理、素质全面的优秀教师队伍,是深化高校综合改革的重大战略举措。高校要抓思想提认识、抓督查严考核、抓落实明责任、抓长效建机制,全面提升教师的素质和能力。

第一,在师德师风建设上持续用力。高校立身之本在于立德树人。学校根据《深化高校教师考核评价制度改革的指导意见》精神,组建了 5 个督查小组,对各学院师德建设长效机制贯彻落实情况实地开展专项督查,切实做到以问题为导向,发现

师德建设长效机制存在的不足;以提升为目标,推动师德建设长效机制贯彻落实。学校加大督查力度,扩大监督渠道,做到有举必查、有错必纠、有责必追,对违反师德师风和违规违纪的行为,及时开展警示教育,确保专项督查取得扎实成效。同时,推进督查工作规范化、责任化、高效化、科学化、精准化、常态化,坚决维护党风政纪的严肃性,努力营造风清气正的校园环境。

第二,在考核评价体系上精准发力,将教师队伍建设纳入学校年度党务及管理类工作联合考核范畴。学校出台《南昌大学教师考核评价制度改革实施办法》等文件,强化分类指导与分层考核,建立科学规范的考核评价体系。首先,明确基本要求和基本规范,建立违规行为负面清单,强化规范和约束。其次,严格教育教学工作量考核,坚持教育培训与考核评价相结合,完善教学质量评价体系。再次,坚持问题导向,坚持与时俱进,不断完善评价内容、评价方法、评价程序、评价指标体系,实现考核评价的规范化、科学化。最后,将着力推进教师评价制度改革、强化师德师风教育、建立选聘教师思想政治考察公示制、严格落实师德考核一票否决制、探索建立教师岗位退出机制等列为年度工作要点,纳入学校年度党务及管理类工作联合考核范畴,并将考核结果作为领导班子和领导干部相关考核评价的重要依据。

第三,强化问题整改督查督办,推动政策落地见效。一方面,学校重视思想教育,组织教师深入学习全国教育大会、全国高校思想政治工作会议、学校思想政治理论课教师座谈会精神和《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》精神,不断提升教师思想认识。另一方面,学校完善问题整改督查督办机制,以建立解决问题长效机制和完善学校制度体系为目标,深入推进问题整改落实。制度保障是最可靠的保障。学校坚持把制度建设作为加强教师队伍建设的主要着力点,完善教师准入制度、培养制度、考评制度等,强化教师队伍建设的制度保障。同时,聚焦问题,集中资源,通过制度化的方式解决教师队伍建设存在的问题。通过督查督办,学校进一步完善了教师考核评价指标体系,强化了学院教授委员会的作用,切实推动各项政策落地见效。