

# 教育综合改革研究

内蒙古工业大学发展规划与学科建设处 高等教育研究所

2024年9月



# 目 录

## 高层声音

- 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定 ..... 01  
【原文出处】新华社 /2024 年 7 月 21 日
- 深化教育综合改革..... 30  
【原文出处】《人民日报》/2024 年 8 月 21 日
- 深化教育综合改革 为加快建设教育强国提供强大动力..... 36  
【原文出处】《学习时报》/2024 年 9 月 4 日

## 理论研究

- 高等教育综合改革：关键、难点与方法论..... 43  
【原文出处】《中国高教研究》/管培俊, 2024(5)
- 高等教育强国建设的关键指标、情景预测与战略路径..... 66  
【原文出处】《教育与经济》/薛二勇, 李健, 位钰凯, 2024(2)
- 深化新时代高等教育综合改革的基本方向、重点问题与关键路径..... 84  
【原文出处】《中国高等教育》/谢树华, 2024(11)
- 以进一步深化教育改革助推新质生产力发展..... 92  
【原文出处】《中国远程教育》/朱永新, 2024(8)
- 教育改革亟待回归常识..... 122  
【原文出处】《教育发展研究》/吴永军, 2024,44(2)
- 高等教育推进“三融”的路径依赖与改革路向..... 133  
【原文出处】《中国高教研究》/史秋衡, 陈琼, 2024(5)

## 他山之石

“以学生为中心”的本科教育改革：美国模式与欧洲模式…………… 145

【原文出处】《教育研究》/ 臧玲玲, 刘宝存, 2024(6)

大学质量治理：美国高等教育问责的历史沿革、改革走向与发展启示… 162

【原文出处】《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》/ 柳亮, 张天舒, 2024(4)

# 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定

新华社 北京 7月21日电

中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定

(2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过)

为贯彻落实党的二十大作出的战略部署，二十届中央委员会第三次全体会议研究了进一步全面深化改革、推进中国式现代化问题，作出如下决定。

## 一、进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重大意义和总体要求

(1) 进一步全面深化改革的重要性和必要性。改革开放是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。党的十一届三中全会是划时代的，开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期。党的十八届三中全会也是划时代的，开启了新时代全面深化改革、系统整体设计推进改革新征程，开创了我国改革开放全新局面。

以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全军全国各族人民，以伟大的历史主动、巨大的政治勇气、强烈的责任担当，冲破思想观念束缚，

突破利益固化藩篱，敢于突进深水区，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，坚决破除各方面体制机制弊端，实现改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化的转变，各领域基础性制度框架基本建立，许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构，总体完成党的十八届三中全会确定的改革任务，实现到党成立一百周年时各方面制度更加成熟更加定型取得明显成效的目标，为全面建成小康社会、实现党的第一个百年奋斗目标提供有力制度保障，推动我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程。

当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。中国式现代化是在改革开放中不断推进的，也必将在改革开放中开辟广阔前景。面对纷繁复杂的国际国内形势，面对新一轮科技革命和产业变革，面对人民群众新期待，必须继续把改革推向前进。这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的必然要求，是贯彻新发展理念、更好适应我国社会主要矛盾变化的必然要求，是坚持以人民为中心、让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民的必然要求，是应对重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远的必然要求，是推动构建人类命运共同体、在百年变局加速演进中赢得战略主动的必然要求，是深入推进新时代党的建设新的伟大工程、建设更加坚强有力的马克思主义政党的必然要求。改革开放只有进行时，没有完成时。全党必须自觉把改革摆在更加突出位置，紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革。

（2）进一步全面深化改革的指导思想。坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习贯彻习近平总书记关于全面深化改革的一系列新思想、新观点、新论断，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，进一步解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力，统筹国内国际两个大局，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和

落脚点，更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效，推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应，为中国式现代化提供强大动力和制度保障。

（3）进一步全面深化改革的总目标。继续完善和发展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。到二〇三五年，全面建成高水平社会主义市场经济体制，中国特色社会主义制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化，基本实现社会主义现代化，为到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国奠定坚实基础。

——聚焦构建高水平社会主义市场经济体制，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，坚持和完善社会主义基本经济制度，推进高水平科技自立自强，推进高水平对外开放，建成现代化经济体系，加快构建新发展格局，推动高质量发展。

——聚焦发展全过程人民民主，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推动人民当家作主制度更加健全、协商民主广泛多层制度化发展、中国特色社会主义法治体系更加完善，社会主义法治国家建设达到更高水平。

——聚焦建设社会主义文化强国，坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，健全文化事业、文化产业发展体制机制，推动文化繁荣，丰富人民精神文化生活，提升国家文化软实力和中华文化影响力。

——聚焦提高人民生活品质，完善收入分配和就业制度，健全社会保障体系，增强基本公共服务均衡性和可及性，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

——聚焦建设美丽中国，加快经济社会发展全面绿色转型，健全生态环境治理体系，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展，促进人与自然和谐共生。

——聚焦建设更高水平平安中国，健全国家安全体系，强化一体化国家战略体系，增强维护国家安全能力，创新社会治理体制机制和手段，有效构建新安全格局。

——聚焦提高党的领导水平和长期执政能力，创新和改进领导方式和执政方式，深化党的建设制度改革，健全全面从严治党体系。

到二〇二九年中华人民共和国成立八十周年时，完成本决定提出的改革任务。

（4）进一步全面深化改革的原则。总结和运用改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验，贯彻以下原则：坚持党的全面领导，坚定维护党中央权威和集中统一领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿改革各方面全过程，确保改革始终沿着正确政治方向前进；坚持以人民为中心，尊重人民主体地位和首创精神，人民有所呼、改革有所应，做到改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享；坚持守正创新，坚持中国特色社会主义不动摇，紧跟时代步伐，顺应实践发展，突出问题导向，在新的起点上推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新；坚持以制度建设为主线，加强顶层设计、总体谋划，破立并举、先立后破，筑牢根本制度，完善基本制度，创新重要制度；坚持全面依法治国，在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，做到改革和法治相统一，重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度；坚持系统观念，处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系，增强改革系统性、整体性、协同性。

## 二、构建高水平社会主义市场经济体制

高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既“放得活”又“管得住”，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。

（5）坚持和落实“两个毫不动摇”。毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，促进各种所



有制经济优势互补、共同发展。

深化国资国企改革，完善管理监督体制机制，增强各有关管理部门战略协同，推进国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大，增强核心功能，提升核心竞争力。进一步明晰不同类型国有企业功能定位，完善主责主业管理，明确国有资本重点投资领域和方向。推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。健全国有企业推进原始创新制度安排。深化国有资本投资、运营公司改革。建立国有企业履行战略使命评价制度，完善国有企业分类考核评价体系，开展国有经济增加值核算。推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革，健全监管体制机制。

坚持致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策。制定民营经济促进法。深入破除市场准入壁垒，推进基础设施竞争性领域向经营主体公平开放，完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制。支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务，向民营企业进一步开放国家重大科研基础设施。完善民营企业融资支持政策制度，破解融资难、融资贵问题。健全涉企收费长效监管和拖欠企业账款清偿法律法规体系。加快建立民营企业信用状况综合评价体系，健全民营中小企业增信制度。支持引导民营企业完善治理结构和管理制度，加强企业合规建设和廉洁风险防控。加强事中事后监管，规范涉民营企业行政检查。

完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，支持和引导各类企业提高资源要素利用效率和经营管理水平、履行社会责任，加快建设更多世界一流企业。

（6）构建全国统一大市场。推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通。加强公平竞争审查刚性约束，强化反垄断和反不正当竞争，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法。规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为。建

立健全统一规范、信息共享的招标投标和政府、事业单位、国有企业采购等公共资源交易平台体系，实现项目全流程公开管理。提升市场综合监管能力和水平。健全国家标准体系，深化地方标准管理制度改革。

完善要素市场制度和规则，推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放。构建城乡统一的建设用地市场。完善促进资本市场规范发展基础制度。培育全国一体化技术和数据市场。完善主要由市场供求关系决定要素价格机制，防止政府对价格形成的不当干预。健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。推进水、能源、交通等领域价格改革，优化居民阶梯水价、电价、气价制度，完善成品油定价机制。

完善流通体制，加快发展物联网，健全一体衔接的流通规则和标准，降低全社会物流成本。深化能源管理体制改革，建设全国统一电力市场，优化油气管网运行调度机制。

加快培育完整内需体系，建立政府投资支持基础性、公益性、长远性重大项目建设长效机制，健全政府投资有效带动社会投资体制机制，深化投资审批制度改革，完善激发社会资本投资活力和促进投资落地机制，形成市场主导的有效投资内生增长机制。完善扩大消费长效机制，减少限制性措施，合理增加公共消费，积极推进首发经济。

(7) 完善市场经济基础制度。完善产权制度，依法平等长久保护各种所有制经济产权，建立高效的知识产权综合管理体制。完善市场信息披露制度，构建商业秘密保护制度。对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为实行同责同罪同罚，完善惩罚性赔偿制度。加强产权执法司法保护，防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷，健全依法甄别纠正涉企冤错案件机制。

完善市场准入制度，优化新业态新领域市场准入环境。深化注册资本认缴登记制度改革，实行依法按期认缴。健全企业破产机制，探索建立个人破产制度，推进企业注销配套改革，完善企业退出制度。健全社会信用体系和监管制度。

### 三、健全推动经济高质量发展体制机制

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。必须以新发展理念引领改革，立足新发展阶段，深化供给侧结构性改革，完善推动高质量发展激励约束机制，塑造发展新动能新优势。

（8）健全因地制宜发展新质生产力体制机制。推动技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级，推动劳动者、劳动资料、劳动对象优化组合和更新跃升，催生新产业、新模式、新动能，发展以高技术、高效能、高质量为特征的生产力。加强关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，加强新领域新赛道制度供给，建立未来产业投入增长机制，完善推动新一代信息技术、人工智能、航空航天、新能源、新材料、高端装备、生物医药、量子科技等战略性新兴产业发展政策和治理体系，引导新兴产业健康有序发展。以国家标准提升引领传统产业优化升级，支持企业用数智技术、绿色技术改造提升传统产业。强化环保、安全等制度约束。

健全相关规则和政策，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚，大幅提升全要素生产率。鼓励和规范发展天使投资、风险投资、私募股权投资，更好发挥政府投资基金作用，发展耐心资本。

（9）健全促进实体经济和数字经济深度融合制度。加快推进新型工业化，培育壮大先进制造业集群，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展。建设一批行业共性技术平台，加快产业模式和企业组织形态变革，健全提升优势产业领先地位体制机制。优化重大产业基金运作和监管机制，确保资金投向符合国家战略要求。建立保持制造业合理比重投入机制，合理降低制造业综合成本和税费负担。

加快构建促进数字经济发展体制机制，完善促进数字产业化和产业数字化政策体系。加快新一代信息技术全方位全链条普及应用，发展工业互联网，打造具有国际竞争力的数字产业集群。促进平台经济创新发展，健

全平台经济常态化监管制度。建设和运营国家数据基础设施，促进数据共享。加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度，提升数据安全治理监管能力，建立高效便利安全的数据跨境流动机制。

（10）完善发展服务业体制机制。完善支持服务业发展政策体系，优化服务业核算，推进服务业标准化建设。聚焦重点环节分领域推进生产性服务业高质量发展，发展产业互联网平台，破除跨地区经营行政壁垒，推进生产性服务业融合发展。健全加快生活性服务业多样化发展机制。完善中介服务机构法规制度体系，促进中介服务机构诚实守信、依法履责。

（11）健全现代化基础设施建设体制机制。构建新型基础设施规划和标准体系，健全新型基础设施融合利用机制，推进传统基础设施数字化改造，拓宽多元化投融资渠道，健全重大基础设施建设协调机制。深化综合交通运输体系改革，推进铁路体制改革，发展通用航空和低空经济，推动收费公路政策优化。提高航运保险承保能力和全球服务水平，推进海事仲裁制度规则创新。健全重大水利工程建设、运行、管理机制。

（12）健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度。抓紧打造自主可控的产业链供应链，健全强化集成电路、工业母机、医疗装备、仪器仪表、基础软件、工业软件、先进材料等重点产业链发展体制机制，全链条推进技术攻关、成果应用。建立产业链供应链安全风险评估和应对机制。完善产业在国内梯度有序转移的协作机制，推动转出地和承接地利益共享。建设国家战略腹地和关键产业备份。加快完善国家储备体系。完善战略性矿产资源探产供储销统筹和衔接体系。

## 四、构建支持全面创新体制机制

教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能。



(13) 深化教育综合改革。加快建设高质量教育体系，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革。完善立德树人机制，推进大中小学思政课一体化改革创新，健全德智体美劳全面培养体系，提升教师教书育人能力，健全师德师风建设长效机制，深化教育评价改革。优化高等教育布局，加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科。分类推进高校改革，建立科技发展、国家战略需求牵引的学科设置调整机制和人才培养模式，超常布局急需学科专业，加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设和拔尖人才培养，着力加强创新能力培养。完善高校科技创新机制，提高成果转化效能。强化科技教育和人文教育协同。加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系。完善学生实习实践制度。引导规范民办教育发展。推进高水平教育开放，鼓励国外高水平理工类大学来华合作办学。

优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。完善义务教育优质均衡推进机制，探索逐步扩大免费教育范围。健全学前教育和特殊教育、专门教育保障机制。推进教育数字化，赋能学习型社会建设，加强终身教育保障。

(14) 深化科技体制改革。坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，优化重大科技创新组织机制，统筹强化关键核心技术攻关，推动科技创新力量、要素配置、人才队伍体系化、建制化、协同化。加强国家战略科技力量建设，完善国家实验室体系，优化国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业定位和布局，推进科技创新央地协同，统筹各类科创平台建设，鼓励和规范发展新型研发机构，发挥我国超大规模市场引领作用，加强创新资源统筹和力量组织，推动科技创新和产业创新融合发展。构建科技安全风险监测预警和应对体系，加强科技基础条件自主保障。健全科技社团管理制度。扩大国际科技交流合作，鼓励在华设立国际科技组织，优化高校、科研院所、科技社团对外专业交流合作管理机制。

改进科技计划管理，强化基础研究领域、交叉前沿领域、重点领域前瞻性、引领性布局。加强有组织的基础研究，提高科技支出用于基础研究

比重，完善竞争性支持和稳定支持相结合的基础研究投入机制，鼓励有条件的地方、企业、社会组织、个人支持基础研究，支持基础研究选题多样化，鼓励开展高风险、高价值基础研究。深化科技评价体系改革，加强科技伦理治理，严肃整治学术不端行为。

强化企业科技创新主体地位，建立培育壮大科技领军企业机制，加强企业主导的产学研深度融合，建立企业研发准备金制度，支持企业主动牵头或参与国家科技攻关任务。构建促进专精特新中小企业发展壮大机制。鼓励科技型中小企业加大研发投入，提高研发费用加计扣除比例。鼓励和引导高校、科研院所按照先使用后付费方式把科技成果许可给中小微企业使用。

完善中央财政科技经费分配和管理使用机制，健全中央财政科技计划执行和专业机构管理体制。扩大财政科研项目经费“包干制”范围，赋予科学家更大技术路线决定权、更大经费支配权、更大资源调度权。建立专家实名推荐的非共识项目筛选机制。允许科研类事业单位实行比一般事业单位更灵活的管理制度，探索实行企业化管理。

深化科技成果转化机制改革，加强国家技术转移体系建设，加快布局建设一批概念验证、中试验证平台，完善首台（套）、首批次、首版次应用政策，加大政府采购自主创新产品力度。加强技术经理人队伍建设。

允许科技人员在科技成果转化收益分配上有更大自主权，建立职务科技成果资产单列管理制度，深化职务科技成果赋权改革。深化高校、科研院所收入分配改革。允许更多符合条件的国有企业以创新创造为导向，在科研人员中开展多种形式中长期激励。

构建同科技创新相适应的科技金融体制，加强对国家重大科技任务和科技型中小企业的金融支持，完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技的支持政策。健全重大技术攻关风险分散机制，建立科技保险政策体系。提高外资在华开展股权投资、风险投资便利性。

（15）深化人才发展体制机制改革。实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，完善人才自主培养机制，加快建设国家高水平人才高地

和吸引集聚人才平台。加快建设国家战略人才力量，着力培养造就战略科学家、一流科技领军人才和创新团队，着力培养造就卓越工程师、大国工匠、高技能人才，提高各类人才素质。建设一流产业技术工人队伍。完善人才有序流动机制，促进人才区域合理布局，深化东中西部人才协作。完善青年创新人才发现、选拔、培养机制，更好保障青年科技人员待遇。健全保障科研人员专心科研制度。

强化人才激励机制，坚持向用人主体授权、为人才松绑。建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系。打通高校、科研院所和企业人才交流通道。完善海外引进人才支持保障机制，形成具有国际竞争力的人才制度体系。探索建立高技术人才移民制度。

## 五、健全宏观经济治理体系

科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须完善宏观调控制度体系，统筹推进财税、金融等重点领域改革，增强宏观政策取向一致性。

（16）完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制。构建国家战略制定和实施机制，加强国家重大战略深度融合，增强国家战略宏观引导、统筹协调功能。健全国家经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制，发挥国家发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用。健全专家参与公共决策制度。

围绕实施国家发展规划、重大战略促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力，优化各类增量资源配置和存量结构调整。探索实行国家宏观资产负债表管理。把经济政策和非经济性政策都纳入宏观政策取向一致性评估。健全预期管理机制。健全支撑高质量发展的统计指标核算体系，加强新经济新领域纳统覆盖。加强产业活动单位统计基础建设，优化总部和分支机构统计办法，逐步推广经营主体活动发生地统计。健全国际宏观政策协调机制。

(17) 深化财税体制改革。健全预算制度，加强财政资源和预算统筹，把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理。完善国有资本经营预算和绩效评价制度，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障。强化对预算编制和财政政策的宏观指导。加强公共服务绩效管理，强化事前功能评估。深化零基预算改革。统一预算分配权，提高预算管理统一性、规范性，完善预算公开和监督制度。完善权责发生制政府综合财务报告制度。

健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度，优化税制结构。研究同新业态相适应的税收制度。全面落实税收法定原则，规范税收优惠政策，完善对重点领域和关键环节支持机制。健全直接税体系，完善综合和分类相结合的个人所得税制度，规范经营所得、资本所得、财产所得税收政策，实行劳动性所得统一征税。深化税收征管改革。

建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。增加地方自主财力，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限。完善财政转移支付体系，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，优化共享税分享比例。研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税，授权地方在一定幅度内确定具体适用税率。合理扩大地方政府专项债券支持范围，适当扩大用作资本金的领域、规模、比例。完善政府债务管理制度，建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制，加快地方融资平台改革转型。规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理。

适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。中央财政事权原则上通过中央本级安排支出，减少委托地方代行的中央财政事权。不得违规要求地方安排配套资金，确需委托地方行使事权的，通过专项转移支付安排资金。

(18) 深化金融体制改革。加快完善中央银行制度，畅通货币政策传



导机制。积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融，加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务。完善金融机构定位和治理，健全服务实体经济的激励约束机制。发展多元股权融资，加快多层次债券市场发展，提高直接融资比重。优化国有金融资本管理体制。

健全投资和融资相协调的资本市场功能，防风险、强监管，促进资本市场健康稳定发展。支持长期资金入市。提高上市公司质量，强化上市公司监管和退市制度。建立增强资本市场内在稳定性长效机制。完善大股东、实际控制人行为规范约束机制。完善上市公司分红激励约束机制。健全投资者保护机制。推动区域性股权市场规则对接、标准统一。

制定金融法。完善金融监管体系，依法将所有金融活动纳入监管，强化监管责任和问责制度，加强中央和地方监管协同。建设安全高效的金融基础设施，统一金融市场登记托管、结算清算规则制度，建立风险早期纠正硬约束制度，筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系。健全金融消费者保护和打击非法金融活动机制，构建产业资本和金融资本“防火墙”。推动金融高水平开放，稳慎扎实推进人民币国际化，发展人民币离岸市场。稳妥推进数字人民币研发和应用。加快建设上海国际金融中心。

完善准入前国民待遇加负面清单管理模式，支持符合条件的外资机构参与金融业务试点。稳慎拓展金融市场互联互通，优化合格境外投资者制度。推进自主可控的跨境支付体系建设，强化开放条件下金融安全机制。建立统一的全口径外债监管体系。积极参与国际金融治理。

（19）完善实施区域协调发展战略机制。构建优势互补的区域经济布局 and 国土空间体系。健全推动西部大开发形成新格局、东北全面振兴取得新突破、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化的制度和政策体系。推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地区更好发挥高质量发展动力源作用，优化长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展机制。高标准高质量推进雄安新区建设。推动成渝地区双城经济圈建设走深走实。健全主体功能区制度体系，强化国土空间优化发展保障机制。完善区域一体化发展机制，构建跨行政区合作发展新机制，深化东中西部产业协作。完善

促进海洋经济发展体制机制。

## 六、完善城乡融合发展体制机制

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。

（20）健全推进新型城镇化体制机制。构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利，加快农业转移人口市民化。保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。

坚持人民城市人民建、人民城市为人民。健全城市规划体系，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。深化城市建设、运营、治理体制改革，加快转变城市发展方式。推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系，建立都市圈同城化发展体制机制。深化赋予特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革。建立可持续的城市更新模式和政策法规，加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级，深化城市安全韧性提升行动。

（21）巩固和完善农村基本经营制度。有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，发展农业适度规模经营。完善农业经营体系，完善承包地经营权流转价格形成机制，促进农民合作经营，推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩。健全便捷高效的农业社会化服务体系。发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益。

（22）完善强农惠农富农支持制度。坚持农业农村优先发展，完善乡村振兴投入机制。壮大县域富民产业，构建多元化食物供给体系，培育乡

村新产业新业态。优化农业补贴政策体系，发展多层次农业保险。完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度。健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制。运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制。

加快健全种粮农民收益保障机制，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质步伐。统筹推进粮食购销和储备管理体制机制改革，建立监管新模式。健全粮食和食物节约长效机制。

（23）深化土地制度改革。改革完善耕地占补平衡制度，各类耕地占用纳入统一管理，完善补充耕地质量验收机制，确保达到平衡标准。完善高标准农田建设、验收、管护机制。健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系。允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制。

优化土地管理，健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度，优先保障主导产业、重大项目合理用地，使优势地区有更大发展空间。建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制。探索国家集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制。优化城市工商业土地利用，加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地。开展各类产业园区用地专项治理。制定工商业用地使用权延期和到期后续期政策。

## 七、完善高水平对外开放体制机制

开放是中国式现代化的鲜明标识。必须坚持对外开放基本国策，坚持以开放促改革，依托我国超大规模市场优势，在扩大国际合作中提升开放能力，建设更高水平开放型经济新体制。

（24）稳步扩大制度型开放。主动对接国际高标准经贸规则，在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融领域

等实现规则、规制、管理、标准相通相容，打造透明稳定可预期的制度环境。扩大自主开放，有序扩大我国商品市场、服务市场、资本市场、劳务市场等对外开放，扩大对最不发达国家单边开放。深化援外体制机制改革，实现全链条管理。

维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，积极参与全球经济治理体系改革，提供更多全球公共产品。扩大面向全球的高标准自由贸易区网络，建立同国际通行规则衔接的合规机制，优化开放合作环境。

(25) 深化外贸体制改革。强化贸易政策和财税、金融、产业政策协同，打造贸易强国制度支撑和政策支持体系，加快内外贸一体化改革，积极应对贸易数字化、绿色化趋势。推进通关、税务、外汇等监管创新，营造有利于新业态新模式发展的制度环境。创新发展数字贸易，推进跨境电商综合试验区建设。建设大宗商品交易中心，建设全球集散分拨中心，支持各类主体有序布局海外流通设施，支持有条件的地区建设国际物流枢纽中心和大宗商品资源配置枢纽。健全贸易风险防控机制，完善出口管制体系和贸易救济制度。

创新提升服务贸易，全面实施跨境服务贸易负面清单，推进服务业扩大开放综合试点示范，鼓励专业服务机构提升国际化服务能力。加快推进离岸贸易发展，发展新型离岸国际贸易业务。建立健全跨境金融服务体系，丰富金融产品和服务供给。

(26) 深化外商投资和对外投资管理体制改革。营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，依法保护外商投资权益。扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单，落实全面取消制造业领域外资准入限制措施，推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。深化外商投资促进体制机制改革，保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇，支持参与产业链上下游配套协作。完善境外人员入境居住、医疗、支付等生活便利制度。完善促进和保障对外投资体制机制，健全对外投资管理服务体系，推动产业链供应链国际合作。

(27) 优化区域开放布局。巩固东部沿海地区开放先导地位，提高中

西部和东北地区开放水平，加快形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局。发挥沿海、沿边、沿江和交通干线等优势，优化区域开放功能分工，打造形态多样的开放高地。实施自由贸易试验区提升战略，鼓励首创性、集成式探索。加快建设海南自由贸易港。

发挥“一国两制”制度优势，巩固提升香港国际金融、航运、贸易中心地位，支持香港、澳门打造国际高端人才集聚高地，健全香港、澳门在国家对外开放中更好发挥作用机制。深化粤港澳大湾区合作，强化规则衔接、机制对接。完善促进两岸经济文化交流合作制度和政策，深化两岸融合发展。

（28）完善推进高质量共建“一带一路”机制。继续实施“一带一路”科技创新行动计划，加强绿色发展、数字经济、人工智能、能源、税收、金融、减灾等领域的多边合作平台建设。完善陆海天网一体化布局，构建“一带一路”立体互联互通网络。统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目。

## 八、健全全过程人民民主制度体系

发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度，丰富各层级民主形式，把人民当家作主具体、现实体现到国家政治生活和社会生活各方面。

（29）加强人民当家作主制度建设。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度。健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度，完善监督法及其实施机制，强化人大预算决算审查监督和国有资产管理、政府债务管理监督。健全人大议事规则和论证、评估、评议、听证制度。丰富人大代表联系人民群众的内容和形式。健全吸纳民意、汇集民智工作机制。发挥工会、共青团、妇联等群团组织联系服务群众的桥梁纽带作用。

（30）健全协商民主机制。发挥人民政协作为专门协商机构作用，健



全深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识的机制，加强人民政协反映社情民意、联系群众、服务人民机制建设。完善人民政协民主监督机制。

完善协商民主体系，丰富协商方式，健全政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商制度化平台，加强各种协商渠道协同配合。健全协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，完善协商成果采纳、落实、反馈机制。

(31)健全基层民主制度。健全基层党组织领导的基层群众自治机制，完善基层民主制度体系和工作体系，拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道。完善办事公开制度。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，完善企业职工参与管理的有效形式。

(32)完善大统战工作格局。完善发挥统一战线凝聚人心、汇聚力量政治作用的政策举措。坚持好、发展好、完善好中国新型政党制度。更好发挥党外人士作用，健全党外代表人士队伍建设制度。制定民族团结进步促进法，健全铸牢中华民族共同体意识制度机制，增强中华民族凝聚力。系统推进我国宗教中国化，加强宗教事务治理法治化。完善党外知识分子和新的社会阶层人士政治引领机制。全面构建亲清政商关系，健全促进非公有制经济健康发展、非公有制经济人士健康成长工作机制。完善港澳台和侨务工作机制。

## 九、完善中国特色社会主义法治体系

法治是中国式现代化的重要保障。必须全面贯彻实施宪法，维护宪法权威，协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革，健全法律面前人人平等保障机制，弘扬社会主义法治精神，维护社会公平正义，全面推进国家各方面工作法治化。

(33)深化立法领域改革。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，健全保证宪法全面实施制度体系，建立宪法实施情况报告制度。完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。统筹立

改废释纂，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，完善合宪性审查、备案审查制度，提高立法质量。探索区域协同立法。健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制。建设全国统一的法律法规和规范性文件信息平台。

（34）深入推进依法行政。推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，促进政务服务标准化、规范化、便利化，完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台。完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。加强政府立法审查。深化行政执法体制改革，完善基层综合执法体制机制，健全行政执法监督体制机制。完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接。完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。健全行政复议体制机制。完善行政裁决制度。完善垂直管理体制和地方分级管理体制，健全垂直管理机构和地方协作配合机制。稳妥推进人口小县机构优化。深化开发区管理制度改革。优化事业单位结构布局，强化公益性。

（35）健全公正执法司法体制机制。健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制，确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行。深化审判权和执行权分离改革，健全国家执行体制，强化当事人、检察机关和社会公众对执行活动的全程监督。完善执法司法救济保护制度，完善国家赔偿制度。深化和规范司法公开，落实和完善司法责任制。规范专门法院设置。深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革。构建协同高效的警务体制机制，推进地方公安机关机构编制管理改革，继续推进民航公安机关和海关缉私部门管理体制管理改革。规范警务辅助人员管理制度。

坚持正确人权观，加强人权执法司法保障，完善事前审查、事中监督、事后纠正等工作机制，完善涉及公民人身权利强制措施以及查封、扣押、冻结等强制措施的制度，依法查处利用职权徇私枉法、非法拘禁、刑讯逼供等犯罪行为。推进刑事案件律师辩护全覆盖。建立轻微犯罪记录封存制度。

（36）完善推进法治社会建设机制。健全覆盖城乡的公共法律服务体系，深化律师制度、公证体制、仲裁制度、调解制度、司法鉴定管理体制

改革。改进法治宣传教育，完善以实践为导向的法学院校教育培养机制。加强和改进未成年人权益保护，强化未成年人犯罪预防和治理，制定专门矫治教育规定。

（37）加强涉外法治建设。建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的工作机制。完善涉外法律法规体系和法治实施体系，深化执法司法国际合作。完善涉外民事法律关系中当事人依法约定管辖、选择适用域外法等司法审判制度。健全国际商事仲裁和调解制度，培育国际一流仲裁机构、律师事务所。积极参与国际规则制定。

## 十、深化文化体制机制改革

中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。必须增强文化自信，发展社会主义先进文化，弘扬革命文化，传承中华优秀传统文化，加快适应信息技术迅猛发展新形势，培育形成规模宏大的优秀文化人才队伍，激发全民族文化创新创造活力。

（38）完善意识形态工作责任制。健全用党的创新理论武装全党、教育人民、指导实践工作体系，完善党委（党组）理论学习中心组学习制度，完善思想政治工作体系。创新马克思主义理论研究和建设工程，实施哲学社会科学创新工程，构建中国哲学社会科学自主知识体系。完善新闻发言人制度。构建适应全媒体生产传播工作机制和评价体系，推进主流媒体系统性变革。完善舆论引导机制和舆情应对协同机制。

推动理想信念教育常态化制度化。完善培育和践行社会主义核心价值观制度机制。改进创新文明培育、文明实践、文明创建工作机制。实施文明乡风建设工程。优化英模人物宣传学习机制，创新爱国主义教育和各类群众性主题活动组织机制，推动全社会崇尚英雄、缅怀先烈、争做先锋。构建中华传统美德传承体系，健全社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设体制机制，健全诚信建设长效机制，教育引导全社会自觉遵守法律、遵循公序良俗，坚决反对拜金主义、享乐主义、极端个人主义和历史



虚无主义。形成网上思想道德教育分众化、精准化实施机制。建立健全道德领域突出问题协同治理机制，完善“扫黄打非”长效机制。

（39）优化文化服务和文化产品供给机制。完善公共文化服务体系，建立优质文化资源直达基层机制，健全社会力量参与公共文化服务机制，推进公共文化设施所有权和使用权分置改革。深化文化领域国资国企改革，分类推进文化事业单位深化内部改革，完善文艺院团建设发展机制。

坚持以人民为中心的创作导向，坚持出成果和出人才相结合、抓作品和抓环境相贯通，改进文艺创作生产服务、引导、组织工作机制。健全文化产业体系和市场体系，完善文化经济政策。探索文化和科技融合的有效机制，加快发展新型文化业态。深化文化领域行政审批备案制度改革，加强事中事后监管。深化文娱领域综合治理。

建立文化遗产保护传承工作协调机构，建立文化遗产保护督察制度，推动文化遗产系统性保护和统一监管。构建中华文明标识体系。健全文化和旅游深度融合发展体制机制。完善全民健身公共服务体系，改革完善竞技体育管理体制和运行机制。

（40）健全网络综合治理体系。深化网络管理体制变革，整合网络内容建设和管理职能，推进新闻宣传和网络舆论一体化管理。完善生成式人工智能发展和管理机制。加强网络空间法治建设，健全网络生态治理长效机制，健全未成年人网络保护工作体系。

（41）构建更有效力的国际传播体系。推进国际传播格局重构，深化主流媒体国际传播机制改革创新，加快构建多渠道、立体式对外传播格局。加快构建中国话语和中国叙事体系，全面提升国际传播效能。建设全球文明倡议践行机制。推动走出去、请进来管理便利化，扩大国际人文交流合作。

## 十一、健全保障和改善民生制度体系

在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。必须坚持尽力而为、量力而行，完善基本公共服务制度体系，加强普惠性、基础性、兜

基础性民生建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，不断满足人民对美好生活的向往。

（42）完善收入分配制度。构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，健全按要素分配政策制度。完善税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制。支持发展公益慈善事业。

规范收入分配秩序，规范财富积累机制，多渠道增加城乡居民财产性收入，形成有效增加低收入群体收入、稳步扩大中等收入群体规模、合理调节过高收入的制度体系。深化国有企业工资决定机制改革，合理确定并严格规范国有企业各级负责人薪酬、津贴补贴等。

（43）完善就业优先政策。健全高质量充分就业促进机制，完善就业公共服务体系，着力解决结构性就业矛盾。完善高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持体系，健全终身职业技能培训制度。统筹城乡就业政策体系，同步推进户籍、用人、档案等服务改革，优化创业促进就业政策环境，支持和规范发展新就业形态。完善促进机会公平制度机制，畅通社会流动渠道。完善劳动关系协商协调机制，加强劳动者权益保障。

（44）健全社会保障体系。完善基本养老保险全国统筹制度，健全全国统一的社保公共服务平台。健全社保基金保值增值和安全监管体系。健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制，逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金。健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度，扩大失业、工伤、生育保险覆盖面，全面取消在就业地参保户籍限制，完善社保关系转移接续政策。加快发展多层次多支柱养老保险体系，扩大年金制度覆盖范围，推行个人养老金制度。发挥各类商业保险补充保障作用。推进基本医疗保险省级统筹，深化医保支付方式改革，完善大病保险和医疗救助制度，加强医保基金监管。健全社会救助体系。健全保障妇女儿童合法权益制度。完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系。

加快建立租购并举的住房制度，加快构建房地产发展新模式。加大保

障性住房建设和供给，满足工薪群体刚性住房需求。支持城乡居民多样化改善性住房需求。充分赋予各城市政府房地产市场调控自主权，因城施策，允许有关城市取消或调减住房限购政策、取消普通住宅和非普通住宅标准。改革房地产开发融资方式和商品房预售制度。完善房地产税收制度。

（45）深化医药卫生体制改革。实施健康优先发展战略，健全公共卫生体系，促进社会共治、医防协同、医防融合，强化监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置、医疗救治等能力。促进医疗、医保、医药协同发展和治理。促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局，加快建设分级诊疗体系，推进紧密型医联体建设，强化基层医疗卫生服务。深化以公益性为导向的公立医院改革，建立以医疗服务为主导的收费机制，完善薪酬制度，建立编制动态调整机制。引导规范民营医院发展。创新医疗卫生监管手段。健全支持创新药和医疗器械发展机制，完善中医药传承创新发展机制。

（46）健全人口发展支持和服务体系。以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，促进人口高质量发展。完善生育支持政策体系和激励机制，推动建设生育友好型社会。有效降低生育、养育、教育成本，完善生育休假制度，建立生育补贴制度，提高基本生育和儿童医疗公共服务水平，加大个人所得税抵扣力度。加强普惠育幼服务体系建设和支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种模式发展。把握人口流动客观规律，推动相关公共服务随人走，促进城乡、区域人口合理集聚、有序流动。

积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制。发展银发经济，创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位。按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革。优化基本养老服务供给，培育社区养老服务机构，健全公办养老机构运营机制，鼓励和引导企业等社会力量积极参与，推进互助性养老服务，促进医养结合。加快补齐农村养老服务短板。改善对孤寡、残障失能等特殊困难老年人的服务，加快建立长期护理保险制度。

## 十二、深化生态文明体制改革

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。必须完善生态文明制度体系，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，积极应对气候变化，加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制。

(47) 完善生态文明基础体制。实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度，健全生态环境监测和评价制度。建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度。健全自然资源资产产权制度和管理制度体系，完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制，建立生态环境保护、自然资源保护利用和资产保值增值等责任考核监督制度。完善国家生态安全工作协调机制。编纂生态环境法典。

(48) 健全生态环境治理体系。推进生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系建设。完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制，落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，建立新污染物协同治理和环境风险管控体系，推进多污染物协同减排。深化环境信息依法披露制度改革，构建环境信用监管体系。推动重要流域构建上下游贯通一体的生态环境治理体系。全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。

落实生态保护红线管理制度，健全山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制，建设多元化生态保护修复投入机制。落实水资源刚性约束制度，全面推行水资源费改税。强化生物多样性保护工作协调机制。健全海洋资源开发保护制度。健全生态产品价值实现机制。深化自然资源有偿使用制度改革。推进生态综合补偿，健全横向生态保护补偿机制，统筹推进生态环境损害赔偿。

(49) 健全绿色低碳发展机制。实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系，发展绿色低碳产业，健全绿色消费激励机制，促进绿色低碳循环发展经济体系建设。优化政府绿色采购政策，完善绿色税制。完善资源总量管理和全面节约制度，健全废弃物循环利用体系。健

全煤炭清洁高效利用机制。加快规划建设新型能源体系，完善新能源消纳和调控政策措施。完善适应气候变化工作体系。建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制。构建碳排放统计核算体系、产品碳标识认证制度、产品碳足迹管理体系，健全碳市场交易制度、温室气体自愿减排交易制度，积极稳妥推进碳达峰碳中和。

### 十三、推进国家安全体系和能力现代化

国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础。必须全面贯彻总体国家安全观，完善维护国家安全体制机制，实现高质量发展和高水平安全良性互动，切实保障国家长治久安。

（50）健全国家安全体系。强化国家安全工作协调机制，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系，完善重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系。构建联动高效的国家安全防护体系，推进国家安全科技赋能。

（51）完善公共安全治理机制。健全重大突发公共事件处置保障体系，完善大安全大应急框架下应急指挥机制，强化基层应急基础和力量，提高防灾减灾救灾能力。完善安全生产风险排查整治和责任倒查机制。完善食品药品安全责任体系。健全生物安全监管预警防控体系。加强网络安全体制建设，建立人工智能安全监管制度。

（52）健全社会治理体系。坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。探索建立全国统一的人口管理制度。健全社会工作体制机制，加强党建引领基层治理，加强社会工作者队伍建设，推动志愿服务体系建设。推进信访工作法治化。提高市域社会治理能力，强化市民热线等公共服务平台功能，健全“高效办成一件事”重点事项清单管理机制和常态化推进机制。健全社会心理服务体系和危机干预机制。健全发挥家庭家教家风建设在基层治理中作用的机制。深化行业协会商会改革。健全



社会组织管理制度。

健全乡镇（街道）职责和权力、资源相匹配制度，加强乡镇（街道）服务管理力量。完善社会治安整体防控体系，健全扫黑除恶常态化机制，依法严惩群众反映强烈的违法犯罪活动。

（53）完善涉外国家安全机制。建立健全周边安全工作协调机制。强化海外利益和投资风险预警、防控、保护体制机制，深化安全领域国际执法合作，维护我国公民、法人在海外合法权益。健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制。健全维护海洋权益机制。完善参与全球安全治理机制。

## 十四、持续深化国防和军队改革

国防和军队现代化是中国式现代化的重要组成部分。必须坚持党对人民军队的绝对领导，深入实施改革强军战略，为如期实现建军一百年奋斗目标、基本实现国防和军队现代化提供有力保障。

（54）完善人民军队领导管理体制机制。健全贯彻军委主席负责制的制度机制，深入推进政治建军。优化军委机关部门职能配置，健全战建备统筹推进机制，完善重大决策咨询评估机制，深化战略管理创新，完善军事治理体系。健全依法治军工作机制。完善作战战备、军事人力资源等领域配套政策制度。深化军队院校改革，推动院校内涵式发展。实施军队企事业单位调整改革。

（55）深化联合作战体系改革。完善军委联合作战指挥中心职能，健全重大安全领域指挥功能，建立同中央和国家机关协调运行机制。优化战区联合作战指挥中心编成，完善任务部队联合作战指挥编组模式。加强网络信息体系建设运用统筹。构建新型军兵种结构布局，加快发展战略威慑力量，大力发展新域新质作战力量，统筹加强传统作战力量建设。优化武警部队力量编成。

（56）深化跨军地改革。健全一体化国家战略体系和能力建设工作机制，完善涉军决策议事协调体制机制。健全国防建设军事需求提报和军地

对接机制，完善国防动员体系。深化国防科技工业体制改革，优化国防科技工业布局，改进武器装备采购制度，建立军品设计回报机制，构建武器装备现代化管理体系。完善军地标准化工作统筹机制。加强航天、军贸等领域建设和管理统筹。优化边海防领导管理体制机制，完善党政军警民合力治边机制。深化民兵制度改革。完善双拥工作机制。

## 十五、提高党对进一步全面深化改革、推进中国式现代化的领导水平

党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。必须深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，保持以党的自我革命引领社会革命的高度自觉，坚持用改革精神和严的标准管党治党，完善党的自我革命制度规范体系，不断推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

（57）坚持党中央对进一步全面深化改革的集中统一领导。党中央领导改革的总体设计、统筹协调、整体推进。完善党中央重大决策部署落实机制，确保党中央令行禁止。各级党委（党组）负责落实党中央决策部署，谋划推进本地区本部门改革，鼓励结合实际开拓创新，创造可复制、可推广的新鲜经验。走好新时代党的群众路线，把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到改革设计中来。围绕解决突出矛盾设置改革议题，优化重点改革方案生成机制，坚持真理、修正错误，及时发现问题、纠正偏差。完善改革激励和舆论引导机制，营造良好改革氛围。

（58）深化党的建设制度改革。以调动全党抓改革、促发展的积极性、主动性、创造性为着力点，完善党的建设制度机制。加强党的创新理论武装，建立健全以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干长效机制。深化干部人事制度改革，鲜明树立选人用人正确导向，大力选拔政治过硬、敢于担当、锐意改革、实绩突出、清正廉洁的干部，着力解决干部乱作为、

不作为、不敢为、不善为问题。树立和践行正确政绩观，健全有效防范和纠治政绩观偏差工作机制。落实“三个区分开来”，激励干部开拓进取、干事创业。推进领导干部能上能下常态化，加大调整不适宜担任现职干部力度。健全常态化培训特别是基本培训机制，强化专业训练和实践锻炼，全面提高干部现代化建设能力。完善和落实领导干部任期制，健全领导班子主要负责人变动交接制度。增强党组织政治功能和组织功能。探索加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设有效途径。完善党员教育管理、作用发挥机制。完善党内法规，增强党内法规权威性和执行力。

（59）深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。健全政治监督具体化、精准化、常态化机制。锲而不舍落实中央八项规定精神，健全防治形式主义、官僚主义制度机制。持续精简规范会议文件和各类创建示范、评比达标、节庆展会论坛活动，严格控制面向基层的督查、检查、考核总量，提高调研质量，下大气力解决过频过繁问题。制定乡镇（街道）履行职责事项清单，健全为基层减负长效机制。建立经常性和集中性相结合的纪律教育机制，深化运用监督执纪“四种形态”，综合发挥党的纪律教育约束、保障激励作用。

完善一体推进不敢腐、不能腐、不想腐工作机制，着力铲除腐败滋生的土壤和条件。健全不正之风和腐败问题同查同治机制，深化整治权力集中、资金密集、资源富集领域腐败，严肃查处政商勾连破坏政治生态和经济发展环境问题，完善对重点行贿人的联合惩戒机制，丰富防治新型腐败和隐性腐败的有效办法。加强诬告行为治理。健全追逃防逃追赃机制。加强新时代廉洁文化建设。

完善党和国家监督体系。强化全面从严治党主体责任和监督责任。健全加强对“一把手”和领导班子监督配套制度。完善权力配置和运行制约机制，反对特权思想和特权现象。推进执纪执法和刑事司法有机衔接。健全巡视巡察工作体制机制。优化监督检查和审查调查机构职能，完善垂直管理单位纪检监察体制，推进向中管企业全面派驻纪检监察组。深化基层监督体制机制改革。推进反腐败国家立法，修改监察法，出台反跨境腐败法。



(60) 以钉钉子精神抓好改革落实。对党中央进一步全面深化改革的决策部署，全党必须求真务实抓落实、敢作善为抓落实，坚持上下协同、条块结合，科学制定改革任务书、时间表、优先序，明确各项改革实施主体和责任，把重大改革落实情况纳入监督检查和巡视巡察内容，以实绩实效和人民群众满意度检验改革。

中国式现代化是走和平发展道路的现代化。对外工作必须坚定奉行独立自主的和平外交政策，推动构建人类命运共同体，践行全人类共同价值，落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，倡导平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化，深化外事工作机制改革，参与引领全球治理体系改革和建设，坚定维护国家主权、安全、发展利益，为进一步全面深化改革、推进中国式现代化营造良好外部环境。

全党全军全国各族人民要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举改革开放旗帜，凝心聚力、奋发进取，为全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴而努力奋斗。

# 深化教育综合改革

怀进鹏

教育是国之大计、党之大计，教育兴则国家兴，教育强则国家强。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）提出：“教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑”，并从深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能出发，对深化教育综合改革作出系统部署。我们要深入学习贯彻全会精神，通过深化教育综合改革，不断为加快建设教育强国提供动力，有效支撑引领中国式现代化。

## 充分认识新时代新征程深化教育综合改革的重大意义

改革是教育事业发展的根本动力。习近平总书记指出，从教育大国到教育强国是一个系统性跃升和质变，必须以改革创新为动力。面对纷繁复杂的国际国内形势，面对新一轮科技革命和产业变革，面对人民群众新期待，我们要深刻把握深化教育综合改革的重大意义和历史使命。

深化教育综合改革是培养担当民族复兴重任的时代新人、确保党的事业后继有人的战略之举。教育事业是党的事业重要组成部分，肩负着为党育人、为国育才的重大使命。在党的坚强领导下，我们培养了一代又一代拥护党的领导和我国社会主义制度、立志为中国特色社会主义奋斗终身的

有用人才，既为社会主义现代化建设提供了重要支撑，也推动教育自身进入教育强国建设新阶段。习近平总书记强调，培养什么人、怎样培养人、为谁培养人是教育的根本问题，也是建设教育强国的核心课题。当前，世界百年未有之大变局加速演进，广大学生成长的外部环境发生了重大变化。针对新形势新要求，要自觉把改革摆在更加突出位置，不断完善落实立德树人根本任务、促进学生全面发展的体制机制，努力培养更多让党放心、爱国奉献、担当民族复兴重任的时代新人。

深化教育综合改革是一体推进教育强国科技强国人才强国建设、提高教育服务高质量发展能力水平的根本之策。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。习近平总书记强调，要把服务高质量发展作为建设教育强国的重要任务。当今时代，科技是第一生产力，人才是第一资源，创新是第一动力，围绕高素质人才和科技制高点的国际竞争空前激烈。推动我国高质量发展，建设现代化产业体系，实现创新驱动发展，必须要有更多高水平科研成果和高层次人才作支撑。面对新的国家战略需求，要深化教育综合改革，全面提高人才自主培养质量，有效提高原始创新和突破“卡脖子”关键技术能力，切实以教育改革创新成效赋能经济社会高质量发展。

深化教育综合改革是落实以人民为中心的发展思想、办好人民满意教育的必由之路。习近平总书记强调，我们要建设的教育强国，最终是办好人民满意的教育。经过坚持不懈的接续奋斗，我国已经建成世界上规模最大的教育体系，教育普及水平实现历史性跨越，教育“量”的问题总体解决，“质”的问题变得突出。人民群众“有学上”的需求得到满足后，对“上好学”、接受更好教育和更加多样化个性化教育的期盼更加强烈。同时，随着我国城镇化发展和人口区域结构分化，亟须加快对教育体系和布局的调整。教育直接关系到千家万户的切身利益和每个孩子的健康成长，影响社会生育意愿的提升和未来的现代化强国人才支撑。坚持以人民为中心发展教育，必须通过深化改革推动教育成果更多更公平惠及最广大人民群众，持续增强人民群众对教育改革发展的获得感幸福感。

## 深刻认识党的十八大以来教育综合改革取得的显著成效

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把教育摆在优先发展的战略位置，对深化教育综合改革作出一系列重大部署，中国特色社会主义教育制度体系主体框架基本确立，教育现代化发展总体水平跨入世界上国家行列，新时代教育事业取得历史性成就、发生格局性变化。

完善党对教育工作全面领导的体制机制，广大师生坚定不移听党话、跟党走。坚持党对教育工作的全面领导，从中央到地方相继成立教育工作领导小组，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更加完善。坚持和完善高校党委领导下的校长负责制，推动中小学建立党组织领导的校长负责制，党的领导纵到底、横到边、全覆盖的工作格局加快形成，教育系统始终成为坚持党的领导的坚强阵地。广大师生“四个自信”明显增强，积极参加庆祝中华人民共和国成立七十周年、庆祝中国共产党成立一百周年等重大活动和脱贫攻坚、乡村振兴等重大战略实施，发出“请党放心、强国有我”的时代强音，展现出昂扬向上的精神风貌和听党话跟党走的坚定决心。

健全党的创新理论铸魂育人机制，促进学生全面发展、身心健康水平不断提升。完善习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑机制，推进大中小学思想政治教育一体化建设，高校全面开设“习近平新时代中国特色社会主义思想概论”课，“大思政课”建设工作格局不断拓展，思政课教师队伍配齐建强。完善党的教育方针，把劳动教育纳入社会主义建设者和接班人的要求之中，提出“德智体美劳”总体要求。建立学校家庭社会协同育人机制，形成全员、全过程、全方位育人工作格局。坚持“健康第一”理念，体育教学改革持续推进，中小学生体质健康水平稳步上升，青少年近视综合防控取得重要成效，心理健康教育工作得到加强和改进，为广大学生健康成长提供了良好环境。

加快建设高质量教育体系，人民群众教育获得感显著增强。建立学前教育普及普惠发展机制，2023年学前教育毛入园率达到91.1%。全国2895

个县级行政单位全面实现义务教育基本均衡，九年义务教育巩固率达到95.7%，推进“双减”工作、规范民办义务教育取得明显进展，进城务工人员随迁子女在公办学校就读和享受政府购买学位服务的比例超过95%，义务教育进入优质均衡和城乡一体化发展新阶段。推进高中阶段学校多样化发展，建立县域高中倾斜支持机制。深化现代职业教育体系改革，推动形成同市场需求相适应、同产业结构相匹配的现代职业教育结构和区域布局。高等教育进入普及化阶段，毛入学率达到60.2%。不断健全学生资助制度体系，我国学生年资助人次达到1.6亿，全面实现应助尽助。健全教育优先发展保障机制，国家财政性教育经费占国内生产总值比例连续保持在4%以上。目前，我国新增劳动力平均受教育年限超过14年，全民思想道德素质和科学文化素质得到全面提升。

推进有组织人才培养和科研，教育服务国家战略实施和经济社会发展能力显著提升。坚定走好人才自主培养之路，启动实施“强基计划”和基础学科拔尖人才培养计划，持续推进卓越工程师教育培养改革。高校充分发挥基础研究主力军、重大科技突破策源地作用。在2023年度国家科学技术奖励中，高校牵头获得的国家自然科学奖、技术发明奖、科学技术进步奖分别占总数的75.5%、75.6%、56.5%。健全高校哲学社会科学高质量发展机制，推动构建中国哲学社会科学自主知识体系。深入推进“双一流”建设，建立职普融通、产教融合、科教融汇体制机制，促进形成与国家战略相匹配的学校、学科、专业布局。实施教育数字化战略行动，国家智慧教育平台成为世界第一大教育资源数字化中心和服务平台，人人皆学、处处能学、时时可学正加速实现。

提高教育治理能力，良好教育发展生态进一步优化。深化教育评价改革，破除“唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子”的共识广泛形成，教育功利化倾向得到进一步扭转。深化考试招生制度改革，29个省份启动高考综合改革，促进公平、科学选才、监督有力的体制机制更加健全。大力弘扬教育家精神，努力培养造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍。强化教育法治保障，依法治教、依法



治校、依法办学水平进一步提升。坚持对外开放不动摇，深入实施共建“一带一路”教育行动，中国教育以更加开放自信主动的姿态走向世界舞台。

在看到成绩的同时，要清醒地认识到，我国在建设教育强国上仍存在不少差距、短板，大而不强、发展不平衡、供需错位等问题亟待解决，国家战略人才和急需紧缺人才培养能力有待提升，制约教育高质量发展的思想观念束缚和体制机制弊端还需要进一步破除，实现从教育大国向教育强国的跨越还任重道远。

## 扎实抓好深化教育综合改革的重点举措落实

《决定》提出：“加快建设高质量教育体系，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革。”同时，就深化教育综合改革提出了一系列重点举措。我们要认真贯彻落实党中央决策部署，求真务实抓落实、敢作善为抓落实，实现教育系统性跃升和质变，为推进中国式现代化提供全方位的人才支撑、智力支持。

围绕落实立德树人根本任务深化教育综合改革。立德树人关系党的事业后继有人，关系国家前途命运。要完善立德树人机制，健全德智体美劳全面培养体系，形成更高水平的人才培养体系。聚焦思政课关键课程，推进大中小学思政课一体化改革创新，加快构建以习近平新时代中国特色社会主义思想为核心内容的课程教材体系，不断提高思政课的针对性和感染力。全面深化素质教育，加快补齐体育、美育和劳动教育短板，加强心理健康教育，促进学生身心健康成长。坚持强教必先强师，着力以教育家精神引领高素质教师队伍建设，提升教师教书育人能力，健全师德师风建设长效机制，引导广大教师坚定理想信念、陶冶道德情操、涵养扎实学识、勤修仁爱之心。教育评价事关教育发展方向、事关教育强国成败。要纵深推进新时代教育评价改革，加快扭转不科学的教育评价导向，构建多元主体参与、符合我国实际、具有世界水平的教育评价体系。

围绕服务国家战略和经济社会发展深化教育综合改革。国家战略实施

关键在科技，根本靠人才。要优化高等教育布局，加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科，为加快建设世界重要人才中心和创新高地提供有力支撑。分类推进高校改革，引导不同类型高校在不同领域不同赛道发挥优势、办出特色和水平。建立科技发展、国家战略需求牵引的学科设置调整机制和人才培养模式，超常布局急需学科专业，加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设和拔尖人才培养，着力加强创新能力培养。完善高校科技创新机制，提高成果转化效能。强化科技教育和人文教育协同，全面提高学生综合素养。加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系，源源不断培养大国工匠、能工巧匠和高技能人才。完善学生实习实践制度，引导学生在一线实践中加强磨炼、增长本领。引导规范民办教育发展，提高教育教学质量。推进高水平教育开放，鼓励国外高水平理工类大学来华合作办学，有效利用世界一流教育资源和创新要素，加快建设具有强大影响力的世界重要教育中心。

围绕解决人民群众急难愁盼问题深化教育综合改革。习近平总书记强调，我们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。要主动适应人口变化形势，优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。完善义务教育优质均衡推进机制，探索逐步扩大免费教育范围，加快缩小教育的城乡、区域、校际、群体差距，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。健全学前教育和特殊教育、专门教育保障机制，推进学前教育普及普惠安全优质发展，办好特殊教育，加强专门学校建设和专门教育工作。推进数字化教育，赋能学习型社会建设，加强终身教育保障，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业奠定坚实的基础。

# 深化教育综合改革 为加快建设教育强国提供强大动力

怀进鹏

教育兴则国家兴，教育强则国家强。到 2035 年建成教育强国，是当前和今后一个时期教育改革发展的总目标。习近平总书记强调，从教育大国到教育强国是一个系统性跃升和质变，必须以改革创新为动力。党的二十届三中全会《决定》在“构建支持全面创新体制机制”部分对深化教育综合改革作出重大决策部署，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对教育事业的高度重视，为做好新时代新征程教育改革发展工作指明了前进方向、提供了根本遵循。我们要深入学习领会、坚决贯彻落实全会精神，加快建设高质量教育体系，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，以改革添动力增活力，奋力书写以教育强国建设支撑引领中国式现代化的新篇章。

## 提高政治站位，完善立德树人机制，加快构建育人新格局

习近平总书记强调，培养什么人、怎样培养人、为谁培养人是教育的根本问题，也是建设教育强国的核心课题。立德树人关系党的事业后继有人，关系国家前途命运。要坚持和加强党对教育工作的全面领导，全面贯彻党的教育方针，坚守为党育人、为国育才的初心使命，系统塑造价值观



引领、文化知识相融通、各学段相衔接、校内外相结合的育人新格局，努力培养更多让党放心、爱国奉献、担当民族复兴重任的时代新人。

一是推进大中小学思政课一体化改革创新。思政课是落实立德树人根本任务的关键课程。当前，全国高校已实现开设习近平新时代中国特色社会主义思想概论课及统编教材使用全覆盖，中小学全面使用《习近平新时代中国特色社会主义思想学生读本》，下一步要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，坚持思政课建设与党的创新理论武装同步推进，构建以习近平新时代中国特色社会主义思想为核心内容的课程教材体系，开好讲好习近平新时代中国特色社会主义思想概论课。教育部成立了大中小学思政课一体化建设指导委员会，各地同向同行、通力配合，形成各展其长、比学赶超的良好氛围。要遵循学生成长规律，针对每个学段学生认知特点，因时制宜、因材施教，系统完善中小学思政课课程标准，整体优化设计高校思政课课程方案，完善大中小学集体备课制度，健全与思政课一体化相适应的管理体制、课程定位、教材编写、评价标准，实现循序渐进、螺旋上升、不断巩固的育人效果。新时代伟大变革，是鲜活的思政教材，是最有说服力的教科书。近年来，我们锚定“提高思政课的针对性和吸引力”目标，进行了卓有成效的改革创新。要以中国特色社会主义取得的举世瞩目成就为内容支撑，以中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化为力量根基，把道理讲深讲透讲活，引导学生感悟党的创新理论的实践伟力。习近平总书记强调，思政课不仅应该在课堂上讲，也应该在社会生活中来讲。要更好发挥“大思政课”的育人优势，把思政小课堂与社会大课堂有效结合，让学生在“读万卷书”和“行万里路”中更好了解国情民情、坚定理想信念。

二是健全德智体美劳全面培养体系。习近平总书记指出，德智体美劳全面发展，字字千金。学生的理想信念、道德品质、知识智力、身体和心理素质等各方面的培养缺一不可，要以身心健康为突破点强化五育并举，深入实施素质教育，促进学生全面成长成才。要落实健康第一的教育理念，实施学生体质强健计划，保障中小學生每天综合体育活动时间不低于2小

时，深化体教融合，改进和发展青少年校园足球，着力解决“小眼镜”“小胖墩”等问题。持续推进学生心理健康促进行动，健全健康教育、监测预警、咨询服务、干预处置工作体系，全面培育积极心理品质，让广大学生更加健康阳光。教育必须与生产劳动和社会实践相结合，是党的教育方针的明确规定，要完善学生实习实践制度，将实习实践教育有机纳入各级各类教育，实施劳动习惯养成计划，培养学生劳动意识，强化对知识的现实运用、对创新的切身感知。强化科技教育和人文教育协同，推进美育浸润计划，深入实施青少年学生读书行动，让学生既具备科学精神、掌握科学知识，又提升人文素养、厚植文化自信。

三是以教育家精神引领高素质教师队伍建设。教师是立教之本、兴教之源。习近平总书记深刻阐述了教育家精神的丰富内涵和实践要求，赋予新时代人民教师崇高使命。我们要大力弘扬教育家精神，推动教育家精神融入教师培养培训全过程，贯穿教书育人各环节。学高为师，德高为范，教师的言行对学生健康成长具有潜移默化的作用，要把师德师风作为评价教师队伍素质的第一标准，健全师德师风建设长效机制，对师德违规问题“零容忍”，同时坚决维护教师的合法权益。“坚持教育者先受教育”，建设教育强国，必须大力提升教师的专业能力。健全教师教育体系，推动高水平大学开展教师教育，扩大实施“国优计划”，提升师范教育办学质量，完善教师培训制度，以数字化赋能教师发展。尊师重教是中华民族的优良传统，要切实保障教师地位待遇，减轻教师非教育教学任务负担，让教师潜心教书、静心育人，全心爱护教师、全力支持教师发展，巩固提高教师政治地位、社会地位、职业地位，全面激发教师的积极性、主动性、创造性。

## **服务国家战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，助力提升国家创新体系整体效能**

科技创新靠人才，人才培养靠教育。全会明确提出，教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑，这一重要论断，体现了以习近

平同志为核心的党中央对创新本质和规律的深刻洞察。随着新一轮科技革命和产业变革加速发展，从发现到发明、从发明到应用加速迭代，高校作为教育、科技、人才的集中交汇点，越来越成为国家最宝贵的财富。必须进一步强化高等教育龙头引领作用，加快建设现代职业教育体系，完善产教融合、科教融汇机制，畅通教育、科技、人才的良性循环，一体推进教育发展、科技创新、人才培养，不断强化对现代化建设的支撑。

一是聚焦人才自主培养能力提升。创新之教育培养创造之人才，创造之人才造就创新之国家。人才是促进和提升国家竞争能力最重要的战略资源，必须完善人才自主培养机制，加快建设国家战略人才力量。优化高等教育布局，加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科，推动建立科技发展、国家战略需求牵引的学科设置调整机制和人才培养模式，超常布局急需学科专业，加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设。加快拔尖人才培养，汇聚高水平研究型大学、头部企业和国家实验室力量，共同推进人才培养专区建设，着力培养造就卓越工程师、大国工匠、高技能人才。着眼学校办学核心能力提升，加强核心课程、教材、实践项目、教师团队建设。分类推进高校改革，引导高校在不同领域不同赛道发挥优势、办出特色，更好满足社会发展对多样化多层次人才的需求。

二是聚焦支撑高水平科技自立自强。近年来，高校在国家创新体系中发挥了重要作用，在量子科技、生命科学、物质科学、空间科学等领域取得了一批重大原创成果，高水平研究型大学作为基础研究主力军和重大科技突破策源地的作用日益彰显。进一步完善高校科技创新机制，实施基础学科和交叉学科突破计划，发挥新型举国体制优势，聚焦国家战略和世界科技前沿，把重大任务作为科教融汇的“发动机”，推动高校组建科研大团队，开展跨学科、跨领域协同攻关，持续产出原创性、颠覆性科技创新成果。加大对高校青年科技人才的支持，在学术生涯起步阶段就开始长周期、高强度、稳定支持，使青年科技人才既坐得住“冷板凳”，又下得了“笨功夫”和长期功夫，真正“十年磨一剑”。评价制度改革至关重要，要加快建立与有组织科研模式相适应的评价考核机制，特别是以贡献和质量为核心

的标志性成果评价机制，营造良好创新生态。

三是聚焦服务国家经济社会发展战略。高校集聚创新成果和创新人才，必须更加突出服务国家经济社会发展、服务科技变革的目标导向，切实提高科技成果转化效能。推进区域技术转移转化中心建设，建立“枢纽+节点”的国家大学科技园网络体系，引导高校和企业“双向奔赴”，促进高校科研成果高水平创造、高效率转化。面向中西部、东北等地区布局建设高等研究院，构建人才培养、科学研究和技术转移为一体的新平台，服务地方支柱产业发展。加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系，推动职业教育与区域发展相协调、与产业布局相衔接，深化省域现代职业教育体系建设改革，推进市域产教联合体、行业产教融合共同体试点，实现人才培养质量与经济社会发展双提升。

四是聚焦推进高水平教育开放。开放是中国式现代化的鲜明标识。中国教育的大门永远向世界敞开，必须坚持以开放促改革、促发展，完善教育对外开放战略策略，统筹做好“引进来”和“走出去”，加快建设具有强大影响力的世界重要教育中心。有效利用世界一流教育资源和创新要素，推动国际教育科研合作，鼓励国外高水平理工类大学来华合作办学，打造“留学中国”品牌。教育是促进民心相通的重要桥梁，要扩大中外青少年交流，实施国际暑期学校等项目，建好“鲁班工坊”，不断拓展中国教育“朋友圈”，更好服务国家外交和经贸大局。积极参与全球教育治理，深化同联合国教科文等国际组织和多边机制合作，支持上海国际STEM教育研究所建设，推动中国教育理念和实践走向世界，增强我国教育国际影响力和话语权。

## **满足人民需求，坚持以人民为中心的发展理念，让教育发展成果更多更公平惠及全体人民**

在发展中保障和改善民生，是中国式现代化的重大任务。习近平总书记强调，我们要建设的教育强国，最终是办好人民满意的教育。经过坚持



不懈的接续奋斗，我国已经建成世界上规模最大的教育体系，教育普及水平实现历史性跨越，其中学前教育、义务教育达到了世界高收入国家平均水平。当前，教育“量”的短板已不是矛盾的主要方面，“质”的提升成为紧迫的要求。要按照“聚焦提高人民生活品质”的要求，把人民满意作为衡量教育发展的基本尺度，把促进公平融入深化教育综合改革的各方面各环节，实现从“有学上”到“上好学”的转变，以教育之力厚植人民幸福之本。

一是建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。面对学龄人口变化、城镇化、新型工业化与老龄化叠加带来的新挑战，教育要主动应对、加强前瞻性布局，推动各地加快学校布局调整和跨学段资源余缺调配，指导有条件的地方提高统筹层级，加强资源的统筹利用。优化区域教育资源配置，全面提升中西部教育发展水平。完善义务教育优质均衡推进机制，深入实施新时代基础教育扩优提质行动，推进高起点新建一批、优质学校扩招一批、集团化办学提升一批、城乡结对帮扶一批，做大优质教育资源“蛋糕”，推进学前教育普及普惠发展，加强县域普通高中建设，探索逐步扩大免费教育范围，让更多孩子能在“家门口”上到好学校，有力夯实基础教育基点作用。

二是注重解决群众急难愁盼教育问题。教育是人民群众感知度最高的“身边事”“关切题”。要统筹推进“双减”和教育教学质量提升，推动育人方式、培养模式改革，强化学校主阵地作用，提高基础教育育人水平。推进教育关爱制度化，加大对农村留守儿童、困境儿童、残疾儿童等群体的保障力度，保障随迁子女在流入地受教育权利，健全专门教育保障机制。就业是民生之本，要全力以赴做好高校毕业生就业工作，坚持就业优先导向，拓宽市场化社会化就业渠道，完善就业与招生、培养联动机制，教育引导以择业新观念打开就业新天地。要努力让学生成长成才通道更加宽阔，举办“少而精”的中等职业教育，提升高等职业教育发展的核心办学能力，通过纵向贯通、横向融通的体系设计，让不同禀赋、不同发展兴趣的学生能够进行有效学习、多样化成才，让每个孩子都有人生出彩的



机会。

三是加强全民终身教育保障。当前，人民群众对终身学习的需求越来越强烈。近年来，我们大力推进教育数字化转型，推进大规模应用和数据整合共享，建设国家智慧教育平台并获得 2022 年度联合国教育信息化最高奖项，成功举办两届世界数字教育大会，为数字时代建设学习型社会打下坚实基础。要加快推进教育数字化，实施国家教育数字化战略，坚持应用导向，推动集成化、智能化、国际化，不断丰富国家智慧教育平台和数据中心，推进国家中小学智慧教育平台全域应用试点，持续扩大优质资源覆盖面。完善国家开放大学体系，建好老年大学，更好推进国家数字大学建设。要积极推动以数字化赋能学习型社会建设，更新理念、变革模式、完善治理、提高质量、促进公平，让终身学习资源更加丰富，推动教育活动向更加灵活广阔的自主学习、终身学习延伸，建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国。

全面深化教育改革，加快建设教育强国，使命光荣、责任重大。教育系统将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，当好贯彻党中央决策部署的-execution者、行动派、实干家，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的更大贡献。

# 高等教育综合改革： 关键、难点与方法论

管培俊

## 一、高等教育综合改革的冲锋号再次吹响

2024年1月，习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调，要按照发展新质生产力要求，畅通教育、科技、人才的良性循环。2024年政府工作报告提出，实施高等教育综合改革试点。深化教育、科技、人才综合改革，为现代化建设提供强大动力。深化高等教育综合改革再次提上重要日程。高等教育综合改革是全面深化改革的题中应有

之义。早在2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）就针对“教育体制机制不完善，学校办学活力不足”的痼疾，部署实施高等教育综合改革。2010年12月，国务院办公厅《关于开展国家教育体制改革试点的通知》，确定苏黑鄂3省为全国高等教育综合改革试验区。主要内容是优化学科专业结构；建立高校分类体系，实行分类管理；落实扩大高校办学自主权；完善中国特色现代大学制度；改革人才培养模式；等等。2011年8月，江苏省与教育部签署共建国家高等教育综合改革试验区合作协议。

高等教育综合改革的实质性进展，党的十八大是一个重要的里程碑。党的十八大从“四个全面”战略高度，提出深化教育领域综合改革。2013

年十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次提出全面深化改革总目标，推进国家治理体系和治理能力现代化，强调“深化教育领域综合改革”。进一步简政放权。加快事业单位分类改革，……推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所等单位行政级别。建立事业单位法人治理结构。深入推进管办评分离，扩大省级教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。教育部《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》进一步明确，高等教育综合改革的主要内容是落实高校办学自主权；减少和规范行政审批，减少行政干预；加快大学章程建设，理顺大学、政府和社会的关系，规范高校办学行为。坚决实行简政放权，进一步推进中央向地方放权，扩大省级政府教育统筹权。对试点省份，有序下放学校设置、招生计划、学位点评审、学科建设等方面权限。

2013年党的十八届三中全会后，清华大学、北京大学主动请缨，希望在深化教育领域综合改革中先行探索、寻求突破。2014年7月，教育部直属高校工作咨询会的主题为“聚焦聚神聚力，全面深化高等教育综合改革”。同月，国家教育体制改革领导小组第十一次会议原则同意清华、北大和上海市“两校一市”综合改革方案，包括完善大学治理结构，办学自主权、人事制度与人才培养模式改革等。高等教育综合改革逐步展开。

2015年8月，中央全面深化改革领导小组第十五次会议通过《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，这是支持高等教育高质量发展的重大举措，也是深化高等教育领域综合改革的重大步骤。习近平总书记在2018年全国教育大会讲话中，将“坚持深化教育改革创新”作为教育发展“九个坚持”之一 341-351。党的十九大之后中央成立教育工作领导小组，加强党中央对教育领域综合改革的统一领导。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讲话时指出，“要全面深化教育领域综合改革，增强教育的系统性、整体性、协同性”。

党的二十大报告从中国式现代化战略全局出发，首次对教育、科技、人才作出一体部署，强调要“深入推进改革创新”，“着力破解深层次体制

机制障碍”，明确要求“深化教育领域综合改革”，“完善学校管理和教育评价体系”。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第二十三次会议上强调：“深化体制机制改革，统筹推进、分类建设一流大学和一流学科。”2023年全国两会以来，高等教育综合改革成为教育政策的热词。北京大学田刚教授题为“推进高等教育综合改革着力造就拔尖创新人才”的全国政协会议发言，代表了教育界的心声。

教育部强调“着力推动高等教育综合改革”，并把“实施高等教育综合改革战略行动”作为九项重大工程之一。怀进鹏部长进行专题考察调研，并召开高等教育综合改革座谈会。对于高等教育综合改革试点，2023年全国教育工作会议提出“两个先行先试”：在全面提高人才自主培养质量、培养造就拔尖创新人才方面先行先试；在服务经济社会发展、优化布局结构上先行先试。2023年4月，教育部与上海市政府签署深入推进上海市高等教育综合改革先行先试战略合作协议（2023—2025年），“示范引领、突破攻坚”，推进高等教育综合改革。上海市委书记与教育部部长座谈并见证签约，彰显了中央与地方对于高等教育综合改革的高度共识，对于回答好“强国建设，教育何为”时代命题的担当作为。

## 二、准确把握高等教育综合改革的历史方位

今天我们如何理解深化高等教育综合改革？“今天”在这里是一个时空概念。在两个一百年的历史交汇点上、中国式现代化的伟大进程之中，高等教育综合改革要在宏观背景下确定自己的历史方位。历史方位至关重要，它决定了高等教育综合改革的价值意义和紧迫性，决定了综合改革的目标任务、攻坚克难的重点与关键。

今天强调深化高等教育综合改革，是因为我们面临国内国际双循环的新发展格局。在百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局交汇之际，全球化与逆全球化呈交织态势。科技革命和产业变革加速演进。高等教育发展的内外部环境发生深刻变化。在人类命运的十字路口上，我们别无选

择。许多不确定因素，我们无法掌控。改变不了别人，可以改变自己。形成国内国际双循环的新发展格局，需要内外皆修。通过改革，苦练内功，根本在于充分开发人口质量红利。实现高质量发展，外部环境固然重要，而自我革命比以往任何时候都更加紧迫。在 2021 年 2 月中央全面深化改革委员会第十八次会议上，习近平总书记精辟论述发展与改革的辩证关系，指出发展和改革高度融合，发展前进一步就需要改革前进一步，改革不断前进也能为发展提供强劲动力。强调要更加精准地出台改革方案，推动改革向更深层次挺进，发挥全面深化改革在构建新发展格局中的关键作用。事实上，全面深化改革同构建新发展格局是一体两翼，改革就是发展的重要抓手和途径，就是破难题、出实招、建机制、促发展。在逆全球化背景下，实施教育强国战略，推进高等教育综合改革自是题中应有之义，是适应“国内国际双循环”，“以内循环为主”的新发展格局的先手棋。

今天强调深化高等教育综合改革，是因为高等教育进入高质量发展新阶段。高等教育经过 20 多年跨越式发展，到 2023 年毛入学率达到 60.2%，进入普及化阶段。党的十八大报告提出“推动高等教育内涵式发展”。《教育规划纲要》明确提出“全面提高高等教育质量”是“高等教育发展的核心任务”。十九届五中全会提出“建设高质量教育体系”。我国高等教育发展达到“中上水平”，主要还是就规模和体量而言。人才培养质量与科研创新贡献还有明显的“短板”。实施创新驱动发展战略，实现科技自立自强、“全面提高人才自主培养质量”，建立自主知识体系，加强战略科技力量，很大程度上有赖于高等教育高质量发展。实现高质量发展，从总量扩张到质量提升，从高等教育大国迈向高等教育强国是一个系统性的跃迁，更要注重挖掘自身潜力、激发内部活力，更有赖于教育全要素效率提升。高等教育高质量发展迈不过深化综合改革这个坎。解决制约高质量发展的深层次矛盾，成为高等教育改革的主题。

今天强调深化高等教育综合改革，是因为改革进入攻坚克难的新阶段。过去改革的宏观背景是增量扩张。强劲的社会需求、超大规模市场，强有力的政府支持，促成高等教育总量规模扩张，实现历史性跨越。进入



普及化阶段，高等教育转向内涵发展，深层次改革涉及管理体制、人才培养、科研创新、资源配置、人事改革等方方面面，牵动多方利益，需要进一步冲破利益格局的藩篱，突破体制机制瓶颈。增量调整与存量改革同步推进。单项改革很难奏效，单兵突进也难以推进。高等教育高质量发展必须破除体制机制性障碍。现在，是时候进一步统筹，全面推进总攻突围了。中央全面深化改革领导小组（委）已召开70次会议，出台一系列重大改革。十八届三中全会提出的336项重大举措大多已付诸实施，许多重点领域和关键环节改革取得突破性进展。2016年2月习近平总书记主持中央全面深化改革领导小组第二十一次会议听取10项改革落实情况，强调“以钉钉子精神抓好改革落实，扭住关键、精准发力，敢于啃硬骨头，盯着抓、反复抓，直到抓出成效”。2023年4月二十届中央全面深化改革委员会第一次会议，特别强调“加大改革抓落实力度”“推动改革举措落地见效”，针对的显然是改革不落地不落实的问题。综合改革不仅十分紧迫，而且具备了现实可能。我们有充分理由加快改革落实，而没有一条理由可以缓行悬置搁置。

今天强调深化高等教育综合改革，更是基于党的二十大关于教育、科技、人才强国的一体化战略。中国式现代化迫切需要高质量教育、高水平科技、高素质人才系统集成。教育强国、科技强国、人才强国建设统筹推进。高等教育作为统筹教育、科技、人才的重要节点，是建设世界重要教育中心、人才中心和创新高地，实现高质量发展的有力支撑。历史方位、改革的主旨，决定了高等教育改革“深化”的要求和“综合”的方向。人工智能等为代表的日新月异的科技创新，正在推动教育范式的根本性变革，学习的途径方法和内涵、人的交往方式、教育的时间空间、知识与信息资源等都在被重新连接和定义。深化高等教育综合改革势在必行。变革“生产关系”，解放和发展高等教育生产力，为加快教育强国建设披荆斩棘开辟道路。

### 三、全面理解高等教育综合改革的深刻内涵

高等教育综合改革首先是一个战略问题。全面理解和正确把握综合改

革的内涵与方法论要求尤为重要。

深化高等教育综合改革的总体思路应当是全面、系统、持续、协同联动。深化高等教育综合改革，主词是改革，重点在深化，关键在综合，难在“协同”，贵在持续。深化高等教育综合改革意味着改革是在原有改革基础上继续推向纵深，不是重起炉灶。高校是思想的策源地，从不缺乏改革理想，而思变者众，议论者多，行动者少，有成者寡。不少单项举措、局部的微观改革无果而终，盖因系统性缺失而致“制度冲突”和“制度真空”，因无整体性推进而致相互矛盾，因缺乏协同联动而致改革理性不足，加大改革风险。综合改革要坚持守正创新，坚持问题导向，坚持系统观念，用“普遍联系”的观点筹划设计改革，以动态的理念与统筹兼顾办法推进改革，增强改革的“系统性、整体性、协同性”。高度重视顶层设计，统筹改革力度、发展速度和社会可承受度；坚持全局和局部相配套、治标和治本相结合、渐进和突破相促进，优化整体布局，系统推进改革。

深化高等教育综合改革的目标任务是“全面改革”攻坚，不是单一局部的零敲碎打。高等教育综合改革涉及管理体制、办学机制、人才培养、科研创新、人事制度、保障机制、学科建设、招生考试、对外合作等领域。改革改到深水区 and 攻坚阶段，剩下的都是难啃的“骨头”，局部改革难以解决的难题，同时也面临许多新的变数与挑战。综合改革不是业务层面的一般举措，是系统规划、全面改革、整体解决。在多年改革基础上实现总攻合围，从根本上破解难点堵点痛点，必须破除既得利益格局的藩篱、体制机制性障碍。在当前建设教育强国和教育、科技、人才三位一体格局下，实现育人与服务“两个先行先试”，破除体制机制性障碍成为当务之急。

深化高等教育综合改革的方式是综合治理和系统治理。“最了解树木的人看到的并不是一枝一叶，而是一个有机的整体。”高等教育系统天然的就是自组织性与社会性、确定性和不确定性的辩证统一。所以，高等教育综合改革是一项系统工程，是一个治理的概念，是实现高等教育治理体系与治理能力现代化的必由之路。习近平总书记指出，“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”。我国高等教育发展

具有后发优势、换道超车优势、新型举国体制优势、超大规模市场优势。综合改革旨在建立更加完善的体制机制，各项改革举措协同联动和呼应配合，营造更好的环境氛围，使高校的优势得以充分发挥，教职员的创造潜力充分迸发。习近平总书记指出，“深化教育体制改革，目的是提高教育质量。要着眼于‘教好’，围绕教师、教材、教法推进改革。要着眼于‘学好’，围绕立德立志、增智健体、成才用才推进改革。要着眼于‘管好’，坚持依法治教、依法办学、依法治校，完善办学制度，强化从严治校机制，不断健全教育管理制度体系。”<sup>350</sup> 只有坚持系统治理，深化高等教育综合改革才能落实到位。

深化高等教育综合改革的推进策略是协同联动。系统性问题需要系统解决。不是教育部门一家努力，单打独斗。许多问题学校非不为也，而不能也。即使任何单一方面的改革，都不仅仅是大学一个部门能够完成的，需要学校在逻辑层面顶层设计，需要学校各院系教师和管理者协同合作，更需要学校之外各部门政策支持配合。推进“深水区”的教育改革，必须采取综合改革的办法，统筹兼顾，上下结合，部门协调，建立健全强有力的推进机制，凝聚共识，减少阻力，增强引力，形成合力。各级政府部门、社会、高校、科研院所、企业都要按照教育、科技、人才一体化部署要求密切合作、协同共进。助力综合改革，高等教育学会社团行业协会可以大有作为。

深化高等教育综合改革需要新的动力结构。改革是大势所趋，但不同利益相关者视角不同。高校教师和管理者往往更多关注外部治理，将困难和问题更多归因于政府改革滞后，管得过多、支持不足；政府部门常常感觉学校改革太慢。其实，深化综合改革，动力既源于政府和社会的压力，也源于自身发展的内生驱动。大学组织具有双重属性：作为学术性组织的松散特性与作为科层组织的行政管理服务特性。但人们往往更多强调大学作为学术组织的特性，高校改革似乎只是去行政化、一放就灵，而对于如何自主办学、如何有效监管缺乏系统思考。许多校院面对放权无所适从。治理的特点之一在于更加重视民主协商与共同治理，重视与利益相关方诉

求的契合度，强调利益相关方对改革方案的可承受性和认可、支持和满意度。要充分保障教师广泛参与大学治理，积极支持改革，取得最大公约数，形成最大合力。

深化高等教育综合改革要克服路径依赖。我们通常习惯于由上而下的方法，依靠顶层设计来系统推进改革举措。事实上，我国高等教育领域许多成功改革是由中央层面发起和推动的。高等教育作为准公共产品与服务，政府支持服务和监管职责是无可替代的。所谓“政府管得越少越好，不管最好”的说法不是外行话，就是新自由主义和新公共管理思潮中市场原教旨主义的呓语。放权不是放责；转变职能，不等于放弃职能。同时，要更加重视由下而上的改革。依循改革探索—经验—政策—法规制度的逻辑顺序，尊重支持基层首创，鼓励试验，激励创新，大胆突破，以点带面，深化改革。学习推广清华、北大等综合改革的成功经验。我国高等教育领域有很多宝贵探索，但一些成功改革、成功经验未能总结推广，未能从地方基层的经验做法上升为政策法规。地方学校常常等待顶层设计，其实顶层设计是相对而言的。在国家层面，中央是“顶层”；在地方，省市一级就是顶层；在高校，校一级就是顶层。地方基层、学校，既是顶层设计的执行者、落实者，又是中微观层面的决策者，都有顶层设计的责任使命和贯彻执行的创新空间。高校要有“顶层”决策的担当，更要有落实改革的魄力，变“要我改革”为“我要改革”。

深化高等教育综合改革要抓住核心关键。“理有固然，势无必至”。方法论很重要。高等教育综合改革的确是“全面深化改革”的重要范畴，但解决问题要抓主要矛盾和矛盾的主要方面。实施策略要坚持总体设计、分步推进。空间上并非面面俱到，时间上不是齐头并进。纲举自然目张。深化高等教育综合改革必须提纲挈领，抓住核心关键。要把握系统性、整体性的框架思路，又要牵住“牛鼻子”，抓优先领域、中心任务、重要试点，抓关键主体、关键环节、关键节点。高等教育综合改革涉及治理结构、组织结构，资源配置，制度体系、技术关系、社会关系。不少改革方案似乎更多直接指向学术生产力自身，而当前矛盾的主要方面在于落后的生产关

系。改革首先要聚焦直接影响核心学术生产力和竞争力的相关要素，破除制约大学发展和创新活力的体制机制性障碍。学术组织、行政组织这两个机构体系和资源分配、学术评价两个制度体系，应当首先是高等教育综合改革的重点。

#### 四、深化高等教育综合改革的重点难点与关键

深化高等教育综合改革的重点在体制机制，破立并举，先立后破，关键在“立”。

##### （一）激发高等教育动力活力的“放管服”改革

高等教育管理体制改革的核心理念是“管什么、怎么管”。底层逻辑是该管的管、该放的放、该服务的服务到位。习近平总书记对此多有精辟论述。

我国高等教育实行两级管理、条块结合的管理体制。1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》和1993年《中国教育发展和改革纲要(1990—2000)》就指出，改革的关键是改变政府对高校统得过多的管理体制。“政府宏观管理，学校自主办学”的大思路到现在也不过时。高教体制改革的进程就此开启。

20世纪90年代后期以来，通过“共建、调整、合作、合并”，对30个省区和48个部委的597所高校合并组建为267所高校，将367所部属高校中近250所划转地方管理，宏观布局和管理体制的调整改革，克服条块分割的弊病，促进学科交叉综合和资源优化配置。同时，高校招生、收费、就业及后勤社会化改革也逐步推进。

2010年《教育规划纲要》提出“建设现代大学制度”。“推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系”。“随着国家事业单位分类改革推进，探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，克服行政化倾向，取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。



2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“深入推进管办评分离”为导向，构建政府、学校、社会之间新型关系。明确各级政府责任，规范学校办学行为，发挥社会参与作用。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。促进管办评分离，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。落实和扩大学校办学自主权。政府部门要树立服务意识，改进管理方式，完善监管机制。

新时期高教管理体制改革的重心和显著特点，又放责，监管不力的问题，也有片面理解放权、监管，服务不到位的问题。上述文件出台6年之久，人们翘首以盼的高校人员编制改革方案尚未出台，试点也未见付诸行动。一些地方反映，由于缺乏编制、人事部门上位政策配套，教育部门有心无力，高教领域人事改革仍然举步维艰。改革面临不落实、不到位、不衔接的问题，必须采取有力措施加以推进。

进一步深化高教管理体制改革的，要坚持辩证思维。提法打法和侧重点，均可因时而宜，与时俱进，但核心原则和改革行动要一以贯之，持续努力，不能打打停停，不能忽隐忽现，不能忽左忽右。

一是“放权”与“监管”辩证统一。“放与管”永远都是让人纠结的矛盾。把握放与管，并不是一件容易的事<sup>7</sup>。大学还是需要“管”的，但大学治理主要依靠价值引领、制度规范、政策调控和评价导向。把握好“放与管”，对营造良好的学术环境和氛围非常重要。要坚持高等教育放权、服务与监管的平衡。放权要坚决，放权放到位，放权不放责，监管服务要到位。转变政府职能，不适应当前我国教育发展要求的职能要弱化、转移下放。而顺应高等教育改革发展要求的管理职能不仅不能弱化，还得要加强。合理确定政府监管与大学自主的边界。充分释放大学的活力。改革需要顶层设计、价值引领和政策引导。不能简单把“顶层设计”理解成为中央集权。集权分权不是一个意识形态的概念。集权不等于一是充分放权：中央向地方放权，政府向学校放权，“极权”；分权不等于放任。集权分权相辅相成。关学校向院系放权；二是有效监管：制定标准、监测评估、政策导向；三是加强服务：组织协调、创造公平竞争的制度环境。

“放管服”改革是全面深化改革战略布局的先手棋。2017年，教育部等五部委联合下发《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，核心内容是破除体制机制障碍，放权，松绑减负、简除烦苛，激发办学活力。关于高校人事改革，提出“改革高校编制及岗位管理制度”，“积极探索实行高校人员总量管理”，“制订高校人员总量核定指导标准和试点方案，积极开展试点”。2018年中共中央、国务院《关于全面深化新时代教师队伍建设改革意见》（以下简称《建设改革意见》）进一步强调，要“深化教师管理综合改革，切实理顺体制机制”。“放管服”改革成效显著，使高校受到鼓舞，但持续深化改革仍然任重道远。目前情况，有总体放权不够的问题（尤其是地方院校），有政府部门向学校放权不够的问题，有学校向院系放权不够的问题，有放权键在“度”。集权分权有时是双向学习，相互转化的。从世界高等教育的趋势看，过去实行集权体制的国家趋向于分权，分权体制的国家事实上是在强化国家干预。应使大学有足够的空间激发创新活力，又在宏观上得以有效掌控。我们不能任由漫无边际的讨论耽误宝贵的时间，也不能任由空洞的理念概念带偏或干扰视听。

二是外部治理与内部治理有机结合。外部治理是中央与地方、政府与学校、社会与学校。着重处理好省级统筹与大学自主权的关系。关键是政府职能转移，有些可否委托第三方学术机构承担。培育第三方机构，提高承接政府转移职能的能力。内部治理是指大学内部的治理。着重处理好党委的领导与校长负责的关系；行政权力与学术权力、大学与院系的关系；等等。对于大学的内部治理结构，《教育规划纲要》有明确表述：“完善中国特色现代大学制度。完善治理结构。公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序，依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥群众团体的作用。尊重学术自由，营造宽松的学术环境。”特别需要强调的是，综合改革必须紧紧依靠教师，充分听取教师意见，体现共同治理，

相关重大改革须经教代会审议通过。

三是在质量保证与创新之间保持平衡。避免合规（compliance）抑制创新。合规与创新之间有时存在张力。“表面化地增加合规要求很有可能扼杀多样性和创新”。“国家性监管框架对所有高等教育机构和利益相关方都有益。但这也给高校带来了挑战：它们既需要合规，又需要引领教学和科研创新。”确保正常的教育教学秩序，还要激发活力。不能只求合规、留痕，合格、稳定，而不积极进取，担当作为。

四是学术自由与政治导向、学术规范高度统一。高校的根本价值取向是立德树人。要旗帜鲜明地把全面加强党的领导融入高校治理的各方面、全过程。坚持办学正确政治方向，把立德树人根本任务落到实处。同时要坚持“学术自由与学术规范相统一”。有组织科研与自由探索相结合。旗帜鲜明地把“鼓励自由探索”贯彻始终，提倡质疑、批评、讨论、探索，鼓励好奇心与创造性。这样才能培养有高度社会责任感的拔尖创新人才。

## （二）实现教育、科技、人才一体化战略的科教融合体制改革

党的二十大做出教育、科技、人才系统集成的战略部署，使得科教融合正式进入国家的决策议程。2024年政府工作报告提出，深入实施科教兴国战略，强化高质量发展的基础支撑，深化教育、科技、人才综合改革。高校要在创新人才培养、有组织的科研攻关等方面，充分释放创新的潜力，提高贡献度，教育、科技、人才形成合力，必须走综合改革之路，推进科教体制的变革。科教融合，方能兴国。

纵观世界历史，从德国柏林大学到美国霍普金斯大学，与科教融合相生相伴的产业变革和世界科学技术中心转移的轨迹，构成世界大国崛起的底层逻辑。实现建设教育强国、世界重要教育中心、重要人才中心和创新高地的战略构想，科教融合是必由之路。科教融合是“实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑”和推进教育、科技、人才系统集成的根本途径。习近平总书记在视察清华大学时强调“重大原始创新成果往往萌发于深厚的基础研究，产生于学科交叉领域，大学在这两方面具有天然优势”。基础

研究是我国科技创新的总开关。高水平研究型大学是基础研究的主力军、发动机、策源地。充分发挥高校基础研究主力军、重大科技突破策源地作用，必须破除妨碍大学科研创新活力的体制机制性障碍，激发大学创新活力。高等教育作为教育、科技、人才三位一体的结合点，科技创新、人才培养的主力军，天然地是科教融合、产教融合的枢纽和关键点。基础研究是高水平研究型大学推进教育、科技、人才一体化建设的重要发力点。以科教融合培养高水平创新人才，实现高水平科技自立自强。高等教育的高度决定了我们科技创新的高度。

国际上，科研体制主要有两种模式：欧洲大陆法系国家是双轨制，美国模式主要依靠大学。我国国家层面实行双轨制，在大学之外，国家独立设置专门的科研机构。大学与独立科研院所分设，科教分离。横向关系上，各部门研究院所，机构林立，各自为政。纵向关系上，中央地方条块分割，省区一级还有科学院、社科院等。科教分离是现行体制的最大弊病之一，是直接影响科研创新科技自立自强、创新人才培养和世界一流大学建设的体制机制性障碍。习近平总书记一针见血地指出，“现在突出的问题是我们的科技计划、投入、管理分散，创新资源有些碎片化”。在学校层面，则是教学科研相分离。当前，我国高等教育改革的许多问题源于科教分离。在科教分离的理念和体制下，高校人才培养优势难以有效转化为高水平科研创新成果，而优质丰富的科学研究资源也难以转化为人才培养优势。

在知识生产模式变革和第四次工业革命背景下，“融合”是必然趋势，也是学术组织的深刻变革。科教融合，在国家层面，是一体统筹教育、科技、人才的必然选择和治本之策；在教育领域，是世界一流大学的核心办学理念。科教融合，有利于突破部门藩篱，统筹集聚创新资源优势，并有利于全面提升拔尖创新人才自主培养能力。科教深度融合，是加强基础研究、关键核心技术协同攻关，从根本上解决卡脖子问题，实现科教自立自强的关键，也是加快“双一流”建设和高等教育高质量发展的关键。教育部推动构建“一部六院”科教融合协同育人机制，意义重大。促进实现科教融合，需要采取重大举措，突破体制机制性障碍，形成人才培养与科技创新双轮



驱动加速发展的大格局。

1. 强化国家统筹。实现科教融合需要采取新的举国体制。目前中央层面，分别有中央教育工作领导小组、中央科技委员会。落实党的二十大部署，加强党中央对教育科技人才工作的集中统一领导，需要进一步建立统筹高等教育与科学技术工作的议事决策协调机制。同时，进一步整合科技教育职能，需要设立统筹高等教育与科学技术工作的权威机构。

2. 促进校院联盟与整合。做“合”的文章，实现强的目标。积极推进校院联盟。高校与科研机构深度合作，协同创新，联合培养人才，人员互聘，资源、信息共享，相互选课、学分互认；推动部分国家独立设置的科研院所与研究型大学整合合并；省级科学院、社科院、农科林科等独立设置的科研院所与大学整合合并。山东、山西等地已经先行一步。建议建立国家科教融合创新与人才特区，在西部中心城市先行试点，在战略紧缺和新兴交叉领域进行超前布局。壮大高教资源和国家战略科技力量，全面提高拔尖创新人才自主培养质量与科研创新水平。

3. 完善国家实验室运行机制。借鉴国际经验，将国家实验室与国家科学技术中心更多建在大学或委托大学管理。通过国家层面的有组织科研，大项目、大平台、大团队，推动大学与科研机构的一体化进程。在基础研究和拔尖创新人才方面更好地发挥顶尖大学的优势和龙头作用。

科教融合是世界一流大学的核心命题、核心办学理念。中国大学发展从单纯教学转向科教并重，再从科教并重转向科教融合，是高等教育强国建设的必然选择。科教融合的理念深深地扎根于我们对科学研究与人才培养本质特性及其内在联系的认识。中国科学院大学、中国社会科学院大学的成立，使科教融合这一核心命题得以佐证。而这还只是特例，大学与科研组织变革，也绝不会止步于此。

### （三）激发创新活力的高校人事人才体制机制改革

没有顶尖人才，就没有顶尖水平。打造世界重要人才中心和创新高地，构建中国式现代化的人才支撑体系，需要前瞻性的人才战略，需要高素质



专业化创新型的教师人才队伍，需要高水平的平台依托，需要具有全球竞争力的人才治理体系的保障。因此，“畅通教育、科技、人才的良性循环，完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制”是高等教育综合改革的重点与关键。

高校人事人才体制机制历来是高等教育改革的重点、热点和难点。20世纪80年代中期以来，我国高校人事改革经过了4个阶段，做了很多宝贵探索，取得了显著成效。教师人才队伍的显著变化，促进了学术进步和高等教育跨越式发展。但是人才发展体制机制性问题仍然是制约高等教育活力的最大障碍。从20年前北大人事改革的讨论，到近年来所谓“非升即走”的争论，折射出的问题令人惊诧。改革开放40多年，传统观念仍然根深蒂固，甚至不愿改革、抵制改革的也大有人在。这与我们的想象相去甚远。科教分离的体制机制性障碍很大程度上也阻滞了高校人才智力的有效集聚。高校编制管理改革滞后。目前高校编制基本是依据1984年规定，20世纪90年代末核定的。2022年高校生师比17.8：1，其中高职院校19.69：1。现行编制管理模式已经远不适应发展需要。社保制度使矛盾更加凸显。编制捉襟见肘是长期制约高校尤其是地方院校发展的瓶颈因素。国家人事体系中，身份管理转向岗位管理的改革不够彻底，高校聘用制仍有“身份管理”的成分。有些“高校自身的探索没有上升为国家政策，缺乏权威性而导致停滞不前”。

党的二十大前后高校教师人才队伍建设的宏观背景发生显著变化，一是教育、科技、人才统筹部署；二是确立人才引领发展的理念；三是建设世界重要人才中心和创新高地。国家层面一系列重要文件先后出台，高校教师队伍建设改革总体方向明确。现在亟待改革举措落地见效。清华、北大“两校”综合改革试点共同的显著特点是以高校人事改革为重要内容，清华大学表述为“以人事制度改革为重点的综合改革”。我们甚至可以说，没有以高校人事制度改革为突破口，或者重点，或者协同配套的改革，就不叫综合改革，更不叫深化改革。

1. 要以人才引领发展的理念建设高校教师队伍。落实教师队伍建设的

“三个优先”。正视教师队伍建设不均衡、不充分、不适应的问题，高度重视5个关键参数：生师比、人员经费比例、教职员比例、薪酬水平、国际化水平。澄清认识误区，补齐短板不足。

2. 加快高校人事改革。高校编制管理和用人制度改革刻不容缓。2018年，习近平总书记在全国教育大会讲话中的批评切中要害：对学校管的还是多，还是细，活力出不来，该政府出面为学校排忧解难的服务又不到位。对学校人财物的管理涉及多个部门，有些是延续多年的老政策老办法，这个问题要系统解决。全面深化新时代教师队伍建设和改革，必须冲破体制机制障碍。同时，社会保障体系也为全面深化改革创造了政策环境。要从学校编制、岗位、工资管理等关键环节入手改起。中共中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》早已明确要“保障落实用人主体自主权”，“对符合条件公益二类单位逐步实行备案制管理”。相关部门要形成合力，从“国之大者”考虑问题，而非从部门角度工作逻辑出发权衡利弊。高校编制管理改革和深化人事放权可以分步推进。第一步，“实行政府总量控制，学校自主管理”。实行高校人员总量管理。第二步，政府部门备案，学校自主管理。前置审批改为备案监管。使高校具备真正的用人自主权，释放学校活力。

3. 实行准聘与长聘相结合的用人机制。2010年《教育规划纲要》明确，全面实行聘任制度和岗位管理制度；实行新进人员公开招聘制度；探索协议工资制等灵活多样的分配办法；建立多种形式的专职科研队伍，推进管理人员职员制；完善校务公开制度等。确立科学的考核评价和激励机制。2018年中央《建设改革意见》指出，要“推行高等学校教师职务聘任制改革，加强聘期考核，准聘与长聘相结合，做到能上能下、能进能出”。

准聘与长聘相结合的用人机制改革，底层逻辑是构建竞争性与稳定性的平衡机制。一是适度竞争，二是相对稳定。因为有适度竞争，所以它具有筛选功能、淘汰功能、激励功能；因为相对稳定，它有保障的功能。所以，要完整准确理解准聘 - 长聘制，探索完善制度规则与实施办法。一是把握改革的系统性。高校预聘 - 长聘制度是一个完整的体系，不能割裂开来。不能一言以蔽之“非升即走”。二是因校而宜、因人而异。实行准聘 - 长聘

制并非一流高校的专有权，但需具备一定改革基础，不是无条件地适合所有学校、所有老师，不宜一刀切。三是做好顶层设计。对教师结构要有长远规划。明确岗位设置、招聘程序、中期评价、转岗、告知、解聘流程，让教师事先充分知情。四是建立退出机制，形成公平竞争的制度环境。人员流动要有预案。五是改革评价考核机制。实行分类分层多元综合评价，对于偏重学术与基础研究的采用同行评价；偏重应用研究和社会服务的要有外部评价；教学为主的岗位充分考虑职业安全性。体现不同系列不同岗位不同要求不同的竞争性。六是依法依规。高校准聘 - 长聘制实施过程中的法律问题，兼有私法与公法性质，教师和校方维权都要“依法依规”。特别重视教师申诉渠道与权益保障。七是特别重视对高校青年教师成长发展的关心、培养、支持举措。激发创造热情，激励潜心教学科研，并积极参与学校治理。让各类人才引得来、留得住、发展好。做到“近者悦，远者来”。

4. 加强人才集聚。优秀的人总是希望与更杰出的人为伍，希望与不同学科背景的人一起创造新的学术<sup>7</sup>。要实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，进一步优化人才发展环境。不断壮大学科领军人才队伍和一流创新团队。高校一级教授制度应当抓紧实施。扩大博士生招生规模。支持杰出青年人才挑大梁、担重任。在攻关一线中发现和培养战略科学和高层次拔尖人才。支持高校在全球人才市场上配置优质人才资源，着力引进享有盛誉的战略科学家和极具创新潜力的青年才俊。发起、参与国际大科学计划和大科学工程。在国际合作与人才竞争中吸引和集聚战略科学家，形成梯队。

5. 职员制度改革要及时跟进。一旦形成误解和对立，认为人事改革就是折腾教师，所有管理治理都将劳而无功。高校职员制度早在 2000 年就在 5 个学校成功试点，应当全面推广实施，薪酬、社保、人才流动等外部政策有效接轨。清华大学在教师聘任制改革之后，及时推进职工队伍人事制度改革，建立岗位体系、评价体系、激励体系、发展体系相辅相成的职员制度。

6. 深化高校人才发展体制机制改革。改善引才聚才政策环境，提高教

师队伍的国际化水平。抓紧修改完善外国人永久居留管理条例。完善“中华人民共和国外国人永久居留身份证”相关政策。结合高校实际，制定科研创新、协同创新和有组织科研激励政策实施办法。着力破解人才权限、资源共享、评价使用、科研管理、成果转化等突出问题。探索职务科技成果转化机制和成果权属改革，赋予科研人员职务科技成果所有权，激发高校科研创新活力。

7. 改革高校薪酬制度。聘任制、评价改革与薪酬改革必须联动，形成闭环管理。高校发展战略中，薪酬战略不能付之阙如。建立有国际竞争力的高校工资体系。改革工分制、碎片化的绩效工资分配办法。调整支离破碎的工资结构，增强激励功能。探索实行宽带薪酬、协议工资和年薪制，注重实际贡献；理顺工资关系；体现按劳取酬，优绩优酬，吸引优秀人才；鼓励专业发展与能力提升；鼓励学科交叉融合与协同创新；鼓励职位轮换与职业生涯发展；促进绩效改进。任何能进不能出、能上不能下、能高不能低的改革，后果只能使整个学校系统缺乏与外界能量交换，导致“熵死”，造成教师“躺平”，精力不足、能力不足、动力不足、创新不足，大学丧失活力与竞争力。

#### （四）适应新发展格局的高等教育供给侧改革

高等教育结构是高等教育系统内部组成部分之间的配比、联系、组织方式与秩序。好的结构化程度是高质量高等教育体系的显著标志和重要保障。今天高等教育发展的关键不是数量规模，而是结构与质量问题。习近平总书记指出，“要提升教育服务经济社会发展能力，调整优化高校区域布局、学科结构、专业设置，建立健全学科专业动态调整机制，加快一流大学和一流学科建设”。2024年政府工作报告提出，加强高质量教育体系建设。优化学科专业和资源结构布局，加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科，增强中西部地区高校办学实力。形成与新发展格局相适应的教育结构、学科专业结构、人才培养结构是高等教育发展的重大问题。结构性调整必然涉及利益格局的调整，所以供给侧改革是高等教育综合改革



的重要内容。“优化教育布局 and 结构”是高等教育综合改革两个“先行先试”的重要方面。

1. 调整优化高等教育区域布局结构。高等教育的结构性问题，首先是资源配置的结构性矛盾。《中国教育现代化 2035》提出“优化教育体系结构和学校布局结构，努力提升高校创新服务水平”。教育部《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》，提出完善部际协同推进工作机制，促进高等教育区域协调发展；发挥高校集群的集聚溢出效应，推进中西部高等教育改革先行区建设，强化西安、兰州、重庆、成都战略支点作用，打造建强中西部高等教育“西三角”，推动高校集群发展；深化东中西部高校对口支援。在中西部高校布局建设一批现代产业学院、未来技术学院。借助制度优势和供给等政策工具，“缝合”高校教育发展过程中区域间的“撕裂现象”，以实现东中西呼应的教育发展新格局。改革教育资源配置模式、调整区域布局结构，是增加优质教育资源供给的过程，为高质量高等教育体系奠定基础，也为培育新质生产力提供有力支撑。

2. 调整优化学科专业结构。学科专业是高等教育体系的核心支柱，是人才培养的基础平台。高等教育供需之间的结构性与体制性问题，直接制约高校人才自主培养的质量水平与竞争力。学科专业结构和质量直接影响高校立德树人的成效、服务高质量发展的能力。中央关于深化新时代高等教育学科专业体系改革的决策部署，将学科专业结构列入了国家议程。要加快调整优化学科专业结构，把加快“双一流”建设作为重中之重，大力加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设，推进高等教育高质量发展，提高人才自主培养能力和科研创新贡献率。

深化学科专业供给侧改革有三个总体原则。一是服务国家发展。坚持“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”。聚焦推进新型工业化，现代化产业体系建设，以科技创新推动产业创新，加快发展新质生产力。二是突出优势特色。以新工科、新医科、新农科、新文科建设为引领，做强优势学科专业，形成人才培养高地；做优特色学科专业，实现分类发展、特色发展。引导高校在各自领域争创一



流。三是强化协同联动。加强教育系统与行业部门联动，加强人才需求预测、预警、培养、评价等方面协同，实现学科专业与产业链、创新链、人才链相互匹配、相互促进。学科专业调整优化改革，要借助三种力量三管齐下。一是扩大制度供给，加强政策引导；二是任务导向，推动高校适应与服务国家战略和区域发展；三是选择机制，充分发挥大学的自主权，实行学分制与选课制。

3. 学科交叉融合。“大科学”时代是一个“融合”的时代。要打破传统学科专业壁垒，深化学科交叉融合，创新学科组织模式，建构21世纪大学发展的新路径新形态。瞄准未来若干年前沿性、革命性、颠覆性技术发展，在高水平大学进行前瞻性布局。西安交通大学全力推进两种融合：对内学科交叉融合，打破学科壁垒，划分理工文医4个板块，建立了29个研究院，300余个研发机构、智库；对外产教融合，主动面向经济社会主战场，与200余家世界500强企业及国家主要行业的重点单位开展深度合作。高等教育学科结构调整的重点应着眼于“跨学科”人才培养、“跨学科”科学研究、“跨学科”社会服务。

4. 重视“关键少数”，促进集群发展。大学里总会有重点学科和一般学科、核心学科和支撑学科、优势学科和普通学科之分。重视“关键少数”，在各种“综合评价”中有清醒的认知，在八面来风中保持发展的定力，将有限的特别是优质的发展资源向学校发展的重点、优先、关键领域和岗位倾斜，这是学校发展的战略和策略。也正如英国学者迈克尔·波兰尼在其《科学共和国：它的政治与经济理论》一文中所说，“对于科学的前进，人类所能做或所需要做的只是协助科学的自发运动迈向某些将会有伟大发现的新领域，其代价就是另一些领域的衰落”。

### （五）适应知识生产新模式的教学科研组织方式变革

随着知识生产模式的变革，学科交叉融合渐成势，以纯粹学科导向和专业教育为主导的传统科研范式与教学组织体系需要做根本性变革。大学基层教学科研组织方式的改革十分紧迫地提上了大学治理的重要议程。

科学知识有两种类型：规范性知识和原创性知识。有3个标准：似真性标准；科学价值标准；独创性标准。规范性知识更多地符合前两个标准，原创性知识则主要用独创性标准评价。“似真性标准和科学价值标准都倾向于强调一致性，而独创性标准则鼓励异议。在指导与激励科学工作的过程中，这种内在的张力是必要的。科学的专业标准必须在强加一个纪律框架（译文原文如此，可以理解为“学科框架”）的同时，鼓励对这个框架的反叛”。这段话对于我们理解学科规范、跨学科交叉融合与科研创新都具有启发意义。

高等教育的两条主线：创新人才培养、科研创新，都迫切需要大学组织体系的创新。大学教学科研组织方式的变革方向，要坚持问题导向与学科导向有机结合的原则；目标导向的有组织科研和自由探索“两条腿走路”的原则；科学教育与人文教育有机结合的原则。

目标导向的有组织科研和自由探索的原则，体现在教学科研组织方式上形成“两条腿走路”方针与制度文化。有组织科研的主要方式和实现途径有四种。一是新型举国体制。发挥制度优势，科学规划、调配资源。二是政策激励。通过市场机制配置资源，“将大学所能吸引到的最杰出的候选人安排到那些空缺的位置上”，确保“科学努力的自发协调”。三是制度供给。通过良好机制与学术环境，鼓励自由探索精神，促进基础研究和原始创新。“为了做出发现，科学家需要一个专门的研究环境，在那里，他有着想法近似的同事，他们敏锐地具有与他一样的目标，强烈地影响着他的表现”。这种“专门的研究环境”基于追求真理的共同兴趣和“物以类聚、人以群分”的规律，有时自愿自主自发形成，有时也需要“有组织”因素的促成。四是公共服务平台。波兰尼似乎是以新自由主义观点看待科学，“将科学比作市场”，但他所说的“独立的科学家的自我协调”，是基于广泛而充分的信息共享，必须有强有力的公共服务的支持。爱因斯坦的确说过“科学史表明，伟大的科学成就并不是通过组织和计划取得的，新思想发源于某一个人的心中”。笔者理解他是在鼓励自由畅想、最大限度调动学者创造热情的意义上说的。事实上，“伟大的科学成就通过组织和计划取得”与“新

思想发源于某一个人的心中”两句话都成立，并非绝对对立。如果将自由探索理解为科学精神，它是所有研究探索的动力源泉即好奇心的驱使，与有组织科研并无龃龉；如果将自由探索理解为科学发现的途径，它与有组织科研恰好形成互补。问题导向与学科导向有机结合的原则，科学教育与人文教育有机结合的原则，体现在教学科研组织方式上形成一种矩阵结构。在校内，学科布局应当是网络状的。院系作为学者的主聘单位，每个学者都应当在院系承担教学任务和院系发展责任。我们还应当组建跨学科的研究机构和平台，使教师和学生跨学科环境中学习和工作，以提升学校的整体学术竞争力。以学科划分的院系与任务目标为导向的跨学科的研究院所、中心、基地等，形成一种矩阵结构；规范的学术组织与学科交叉融合的协同创新机制形成一种矩阵结构；分学科的本科生院与住宿学院也是一种矩阵结构。

北京大学、清华大学综合改革提供了案例。20世纪90年代初，教育部曾建议北京大学在本科教育中试行牛津、剑桥住宿学院的教育组织模式。经过多年的自我探索和实践，清华和北大都注意到住宿学院的组织模式在知识论层面和人才培养层面的优势。2011年按照国家教育体制改革部署，北京大学等17所高校“设立试点学院，开展创新人才培养试验”，试行学院制，小班化、导师制，本硕博培养模式。北大元培学院与清华新雅书院，都是借鉴牛津剑桥住宿学院，侧重通识教育。不同院系、学科学生混合住宿，在全校自由选课选专业。

## （六）作为高等教育指挥棒的评价考核方式改革

没有科学评价，就没有科学创新与创新人才培养。评价是教育的“指挥棒”，直接影响甚至决定着教师如何教人、学校如何育人、社会如何用人。教育评价改革是综合改革的“原动力”，具有基础性、导向性、关键性。习近平总书记强调，“要把人的创造性活动从不合理的经费管理、人才评价等体制中解放出来。”“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”。重塑教育生态，根

本出路在于教育评价与教师评价考核方式的改革。

教育与教师评价考核的问题，一是绝对化、简单化。“五唯”盛行，手段异化为目的，政策导向扭曲。重文章成果轻理论原创。急功近利，不重视基础研究。缺乏十年磨一剑的制度安排。二是过度量化、功利化。“工分制”主导，频繁的绩效考评、没完没了的表报，不能提供充分激励，反而消减创造热情，加剧浮躁氛围。三是不规范、繁琐复杂。年度考核、聘期考核、中期考核、晋升考核、学科、人才、项目、奖项评审名目繁多，政出多门、缺乏分类、缺乏标准，有违办学治校育人规律。四是高成本、低效率。

教育与教师评价考核改革，要坚持价值理性与工具理性相统一。吸取历史经验，切忌忽左忽右。在认识论与方法论上要把握七个要点。一是“去唯”：指导思想上要“去唯纠偏”。“五唯”之弊，弊在“唯”而不在“维”。二是分类：评价对象要精细化分类。推进大学分类评价改革，当务之急是制定出台高校分类标准体系与多元分类评价体系，走出无休止的“争相升格、争学位点”的怪圈，激励各类高校安于本位、专心育人，在不同赛道各展所长，良性竞争。三是多元：评价维度要多元综合，去唯增维。四是脱钩：评价考核机制上要“有区别脱钩”。五是减负：评价方法上要“落实减负”，简便有效。六是联动：推进改革要“协同联动”，政府部门、社会、学校形成合力。七是“先立后破”：技术路径上破立并举，不立不破，关键在立。破的结果要看立的成效。“在那些尚未确立合理且权威的科学公断的地方，科学研究因为缺乏激励而停滞，而那些平庸的成果和空洞的吹嘘反而带来赫赫声名。”

“评价”是推动高等教育领域综合改革的“牛鼻子”，“牵一发而动全身”的重要环节。长期以来，西方主导的种种商业排行榜填补了我国教育评价的真空。不少专家用新自由主义观点评价我国大学。要扭转这种状况，确立正确导向，必须建立中国高校自己的分类评价标准体系。高等教育综合改革的突破口，就是建立科学的评价考核机制，完善大学治理，促进资源有效配置；引导社会正确选人用人；激励教师职员潜心学问，以德育人；引导高校正确定位，科学发展，追求卓越。

# 高等教育强国建设的 关键指标、情景预测与战略路径

薛二勇 李健 位钰凯

党的二十大报告指出，加快建设教育强国、科技强国、人才强国，尤其是明确到二〇三五年，建成教育强国。习近平总书记在中共中央政治局第五次集体学习中明确，建设教育强国，龙头是高等教育。高等教育强国是教育强国建设的内在之义和必然要求。新时代，高等教育强国建设的轨迹和出发点是什么？高等教育强国的国际指标和标准是什么？不同情境下高等教育强国建设指标的变化轨迹是什么？建设高等教育强国的战略步骤是什么？以上问题构成高等教育强国建设的关键政策问题。为此，本文基于数据比对、国际比较、情景分析与政策研判，提出建设我国高等教育强国的路线图。

## 一、数据来源、分析对象与指标体系

时代越是向前，知识和人才的重要性愈发突出，高等教育的地位和作用愈发凸显。中国高等教育办学规模和年毕业人数居世界首位，更加注重规模、质量和效益并重，建设高等教育强国是必由之路。在梳理、分析国际高等教育指标的基础之上，通过大量可得数据的比较研究，开展中国与国际高等教育强国的对比分析，从而更加科学地规划高等教育强国建设的路线。



### （一）数据来源

本研究的主要数据来源为：联合国教科文组织统

计研究所（UNESCO Institute for Statistics）的教育数据、经济合作发展组织（OECD）发布的“教育指标”（OECD Indicators）、世界银行（The World Bank）发布的“世界发展指标”（World Development Indicators）、美国联邦教育部（U.S.Department of Education）国家教育统计中心（National Center for Education Statistics, NCES）发布的“教育统计摘要”（Digest of Education Statistics），中国教育部、中国国家统计局发布的相关数据等。

### （二）分析对象

本研究的分析对象为主要发达国家，以英国、德国、美国和日本为代表，其曾经是或正在是世界高等教育中心。英国是现代高等教育的发源地之一，其高等教育在世界上享有极高声誉，自工业革命之后，英国以人才培养作为高等教育的核心任务，成为世界高等教育中心；德国是高度发达的工业化国家，洪堡开创的现代大学理念影响世界高等教育进程，除了人才培养之外，该国把科学研究作为高等教育的核心任务，由此成为世界高等教育中心；美国在人才培养、科学研究之外，把社会服务作为高等教育的核心任务，该国高等教育的世界影响力广泛深远；日本在二战后40多年一直是世界第二大经济体，直到2010年中国经济总量超过日本，其高等教育在世界上有着重要地位。经合组织（OECD）成员国提供了全世界近60%的商品和服务，包括北美、南美到欧洲和亚太地区，其中北美和西欧地区主要由发达国家组成，故也将其高等教育发展基本指标的平均值分别作为国际比较的对象。

### （三）指标体系

根据德尔菲法的研究结论，对高等教育强国的分析指标采用三维框架，即规模、质量、效益。规模指标体现为高等教育（毛）入学率，质量指标体现为高等教育投入、教师素养，效益指标体现为劳动年龄人口受教

育程度、高等教育留学生比例。其一，高等教育毛入学率是高等教育规模的直接反映，是质量的基础和前提。毛入学率高，说明高等教育在学人数占适龄人口的比例高；毛入学率低，说明高等教育在学人数占适龄人口的比例低。其二，高等教育投入教师素养是高等教育质量的重要反映，高等教育投入越多，高等教育的质量越强；教师素养越高，科研和教学的专业知识水平和创造能力越高。高等教育哲学家布鲁贝克认为，高等教育的本质是高深学问。高校教师是高深学问的探究者、创新者和传授者，其学历水平直接影响高等教育质量，高校教师应具有博士学位。其三，劳动年龄人口受教育程度是高等教育效益的直接反映，劳动年龄人口接受高等教育的比例越高，说明高等教育培养人的成就越大。高等教育留学生比例是效益指标的基本反映，其表明高等教育的国际声望和吸引力。留学生占高等教育学生规模的比例是衡量高等教育对外开放水平的重要指标，也是国际吸引力的直接体现。

高等教育比较标准根据1997年《教育分类国际标准》(ISCED97)确定，包括ISCED5、ISCED6两个层次。ISCED5分为两个类别，即5A，指至少3-4年或更长时间的全职学习，是基于理论的或为研究做准备的、目标为获得高级职业技能的高等教育；5B，指至少2年时间的全职学习，是基于实践或技能、目标为直接就业的高等教育。ISCED6是前沿领域、知识探究的学习、传承和创新，目标为获得研究性证书的高等教育。中国高等教育学校按类别分为普通高校（包括职业高校）和成人高校，按办学层次分为研究生层次、本科层次和专科层次；本科与大专层次相当于ISCED5中的5A与5B，研究生层次相当于ISCED6。由于教育体制、文化差异和发展水平不同，国际上关于高等教育的某些重要统计指标名称、统计口径不同，需要通过换算或估算来比较。

本研究涉及的重要专有名词和统计指标有：（1）高等教育入学率。高等教育毛入学率（Higher Education Gross Enrolment Ratio）指高等教育在学人数（Number of Enrolment）与18-22周岁年龄段人数的比值。高等教育净入学率（Net Enrollment Rate）指高等教育某年龄段（18-22周岁）在学人数

与某年龄段（18-22 周岁）人数的比值。（2）高等教育投入。高等教育公共投入占国内生产总值（GDP）的百分比（Public Expenditure on Education as a Percentage of GDP），指政府部门（地方、地区、中央或联邦政府）高等教育财政投入占当年国内生产总值的比值；高等教育私人投入占国内生产总值的百分比（Private Expenditure on Education as a Percentage of GDP），指政府部门之外（家庭支出、社会捐赠、高校自筹等）高等教育支出占当年国内生产总值的比值。（3）高等教育教师素养，指高等教育机构全职教师中具有博士学位者的比例。（4）高等教育培养人的成就，指接受过高等教育的人数占 25-64 周岁或所有年龄段人口中的比值（Percentage of the Population that has Attained Tertiary-type Bor Aand Advanced Research Programme）。（5）高等教育留学生比例（Inbound Mobility Rate），指留学生（学习语言文化的短期和接受学历或学位教育的长期学生）占特定国家高等教育学生规模的比例。

## 二、高等教育强国规模、质量和效益指标数值分析

### （一）高等教育强国的规模指标

经合组织各国平均有 80% 的年轻人在 25 岁之前首次接受高等教育，其中大部分人选择学士或等同学位课程，其次是短线高等教育课程。14% 的人在 30 岁之前选择硕士或同等学位课程。2020 年，美国、英国、德国的高等教育毛入学率分别为 88%、64% 和 74%，日本高等教育毛入学率为 80%，四国的平均值约为 77%，经合组织国家高等教育毛入学率为 77%。2021 年中国高等教育毛入学率达到 57.8%。中国高等教育进入普及化阶段，建成世界规模最大的高等教育体系。本文将四国高等教育毛入学率平均值 77% 作为衡量高等教育强国学生规模的标准。

### （二）高等教育强国的质量指标

#### 1. 高等教育投入

经合组织国家 2018 年高等教育公共投入占国内生产总值的比例平均

约为 1.4%。私人投入在高等教育发展中起到关键作用，平均约占教育机构收入的三分之一、国内生产总值的 0.4%。美国、英国、日本的高等教育经费来源中，私人投入占比较大。近年来，经合组织国家在对非高等教育投入下降或稳定的情况下，约有三分之一的国家增加了对高等教育的投入。2021 年，英国对非高等教育投入份额减少了 6.8% 以上，而对高等教育的投入份额增加了 13.8%。2018 年，美国高等教育经费投入占国内生产总值的比例最高，约为 2.6%（公共投入 1.7%，私人投入 0.9%），之后依次为英国 2.0%（公共投入 0.6%，私人投入 1.4%）、日本 1.5%（公共投入 1.4%，私人投入 0.1%）、德国 1.2%（公共投入 1%，私人投入 0.2%），四国平均值为 1.78%。经合组织成员国与四国高等教育投入占国内生产总值的平均比例为 1.59%。2019 年，中国高等教育总投入占国内生产总值的比例为 1.36%，其中，公共投入占国内生产总值比为 0.86%；私人投入（民办学校举办者投入、社会捐赠经费和事业收入）占国内生产总值的 0.43%。2021 年，中国高等教育占国内生产总值的比例为 1.34%，其中，公共投入占国内生产总值的比例为 0.83%；私人投入占国内生产总值的 0.44%。本文将高等教育投入占国内生产总值比例的 1.59% 作为高等教育强国投入指标。

## 2. 高等教育教师素养

高等教育强国中具有博士学位的高校教师比例普遍很高。美国新闻周刊（USNEWS）2023 年世界大学排名将“教师学位背景”（Faculty with a doctoral or terminal degree）作为重要评估指标，即“全职和兼职教师在其领域拥有最高学位百分比”。在其排名前三的学校（哈佛大学、麻省理工学院和斯坦福大学）中，专任教师拥有博士学位的比例达到 100%。美国其他大学中专任教师的博士比例也很高，威斯康辛大学拉克罗斯分校超过 80%、林肯大学为 83%、加州州立大学斯坦尼斯劳斯分校为 96%。近年来，美国高校专任教师具有博士学位的比例基本维持在 90% 以上。我国高等教育的教师素养距离世界高等教育强国存在较大差距。2021 年，我国高等教育专任教师中具有博士学位比例为 28.75%。美国高校超过 80% 的全职教师拥有博士学位。法国高等院校具有博士学位教师占比为 60% 以上。因此，

以美国顶尖院校拥有博士学位教师比例普遍超过 80%，以法国为代表的其他高等教育强国高校拥有博士学位教师比例普遍超过 60% 为依据，采用平均数折中法，把高等院校专任教师具有博士学位比例的 70% 作为高等教育强国教师专业素养的标准。

### （三）高等教育强国的效益指标

#### 1. 劳动年龄人口受教育程度

2020 年，经合组织国家 25-64 岁接受高等教育的劳动年龄人数比例的平均值为 40%，美国、英国、德国、日本（日本数据仅包括短期高等教育和学士阶段的高等教育）的比例分别为 50%、50%、32% 和 70%，四国的平均值为 50.5%。经合组织国家与四国的整体平均值为 48.4%。2020 年，中国 25-64 岁接受过高等教育的比例为 19%，我国劳动力受教育水平依然偏低。本文将 25 岁以上劳动年龄人群接受高等教育比例的 48% 作为高等教育强国培养人的成就标准。

#### 2. 高等教育留学生比例

经合组织国家 2014 年留学生占高等教育学生规模的平均比例为 5%，2019 年增加到 6%。不同国家留学生占高等教育学生规模比例存在显著差异，大约三分之一的经合组织成员国达到 10% 以上。2019 年，经合组织国家获得博士学位的学生中约有 22% 是国际学生，获得硕士和学士学位的留学生占学生总数的比例分别为 14% 和 5%。美国、英国、德国、日本留学生占高等教育学生规模比例的平均值约为 10.8%，占国际留学生总数的 35%。美国由于自身高等教育学生规模比较大，故留学生占比指标较低，为 5%，但实际上其占国际留学生市场的 18%，是世界上占比最高的国家。英国、德国、日本留学生占本国高等教育学生规模的比例分别为 22%、11%、5%。2018 年，中国高等教育学生规模世界最大（3833 万人），留学生占高等教育学生规模的比例为 1.28%。考虑不同国家高等教育规模，本文将经合组织成员国留学生占高等教育学生规模比例的平均值 6% 作为衡量高等教育强国吸引力的参考性标准。



### 三、中国高等教育发展指标的变化轨迹与情景预测

中国高等教育在党的全面领导下发生了翻天覆地的变化，规模不断扩大、体系不断完善、质量不断提升，取得了世界高等教育史上从未有过的成就，走出了一条中国特色社会主义高等教育发展道路。尤其是党的十八大以来，我国高等教育实现跨越式发展。对十年来（2012-2021年）高等教育在规模、质量、效益指标上的变化分析及对高等教育强国指标的阶段性倒推，以发展的实际状况和理想状况，预测高等教育强国建设指标的变化轨迹。

#### （一）中国高等教育规模变化轨迹与情景预测

中国高等教育毛入学率整体呈不断上升态势。高等教育毛入学率从2012年的30%提升至2021年的57.8%，进入普及化发展阶段。越来越多的人有机会进入高等教育系统，接受更高层次的教育，以此提升整体劳动力素质，满足社会对高水平人才的需求，为中国式现代化推进、国家高质量发展提供强力支撑。

党的十八大以来，中国高等教育毛入学率提升了27.8%，平均年增长率约为2.78%。2012至2021年的十年间，高等教育毛入学率分别为30%、34.5%、37.5%、40%、42.7%、45.7%、48.1%、51.6%、54.4%、57.8%。对中国高等教育毛入学率的未来变化，可做两种情景分析。情景分析1，假设不考虑人口变化等因素，如果按照2.78%的年均增长率，以2021年为基准，可以做出预测1。情景分析2，以2035年建成高等教育强国，即达到77%的标准，则每年的年增长率应为1.37%，按此测算，可以做出预测2（见表1）。根据情景分析预测结果，中国高等教育毛入学率在2028年达到77.26%以上，达到国际高等教育强国水平。近十年，中国高等教育毛入学率增长速度高于2035年建成高等教育强国所需的年增长率，即只要保持普通年平均增长率、甚至略低的稳健式增长也能达成高等教育强国建设的规模指标。

表 1 中国高等教育毛入学率预测 (%)

时段	2025	2030	2035	2050
预测 1	68.92	82.82	96.72	
预测 2	63.28	70.13	76.98	97.53

## (二) 中国高等教育质量变化轨迹与情景预测

### 1. 高等教育投入变化轨迹与情景预测

充足经费投入是建设高等教育强国的重要保障。我国始终坚持把高等教育作为支撑国家长远发展的基础性、战略性投资，予以优先保障和重点投入。2012-2021 年期间，我国财政性教育经费占国内生产总值的比值整体呈上升趋势，连续 10 年保持在 4% 以上，2020 年高等教育总投入约占当年国内生产总值的 1.38%，公共和私人投入（民办学校举办者投入、社会捐赠经费和事业收入三部分）分别占比分别为 0.88% 和 0.43%，另有其他教育经费占比为 0.07%。中国高等教育公共投入逐年上升且速度较快，私人投入也呈现上升态势但速度略慢。二者占国内生产总值的比例相对稳定在 0.9% 和 0.45% 上下。

近年来，我国高等教育经费总投入占国内生产总值比例稳定在 1.35% 左右，其他教育经费占比稳定在 0.07% 左右。以高等教育总投入经费占比呈现出稳定增长趋势的 2018 年至 2020 年计算，年均增速为 0.035%，以 2021 年总投入占比数值 1.34% 为起点，做出理想预测。情景分析 1：假设不考虑财政投入不稳定等因素，如果按照 0.035% 的年均增长率，可以做出预测 1。在预测 1 下，2035 年我国高等教育财政投入占比将达到 1.83%，满足高等教育强国标准。情景分析 2：以 2035 年建成高等教育强国，高等教育财政投入占国内生产总值的 1.59% 为指标推算，则每年的年增长率应为 0.02%，可以做出预测 2（见表 2）。情景分析 3：对高等教育投入构成进行单独预测。对高等教育公共投入（国家财政性教育经费）占国内生产总值比值进行单独预测。在所选参考时段内，我国高等教育公共投入占国内生产总值比重年均增长率为 0.03%，以 2021 年公共投入占比 0.83% 为起点，

则到 2035 年比值预期能够达到 1.25%。对高等教育私人投入占国内生产总值比重进行单独预测，以所选参考时段年均增长 0.01% 为标准，以 2021 年私人投入占比 0.44% 为起点，则到 2035 年能够达到 0.58%。同时，保证其他教育投入占国内生产总值 0.07% 这一边界条件不变，则高等教育投入占国内生产总值比值在 2025 年达到 1.50%，在 2030 年可以达到 1.70%，在 2035 年可以达到 1.90%。

表 2 我国高等教育财政投入预测 (%)

时段	2025	2030	2035
预测 1	1.48	1.66	1.83
预测 2	1.42	1.52	1.62
预测 3	1.50	1.70	1.90

## 2. 高等教育教师素养变化轨迹与情景预测

党的十八大以来，中国高等教育教师队伍规模不断扩大，教师学历层次不断提高。2012-2021 年期间，我国高校专任教师人数总体呈现上升趋势，从 149.45 万人发展到 188.52 万人，增长率达到 26.14%。与此同时，教师队伍结构得到优化，教师素质得以提升。高等教育机构（不含民办高等教育机构）专任教师学历结构有较大提升，博士学位专任教师人数不断上升。2012 年，我国高校具有博士学位教师的占比为 17.12%，2021 年该比例增长至 28.75%。2012 年至 2021 年，我国高校专任教师具有博士学位教师占比增长了 14.63%，年均增长率为 1.29%。据教育部统计数据，2021 年前后统计口径发生变化，2021 年后将普通高校、职教本科和高职院校分开统计，且学历学位区分统计。2021 至 2022 年，普通高校教师具有博士学位比例从 41.42% 上升为 43.07%，年增长率为 1.65%。

表 3 我国高等教育机构教师学历变化轨迹

	总计 (万人)	博士 (万人)	硕士 (万人)	本科 (万人)	专科及以下 (万人)	博士学历 教师占比 (%)
2012	149.46	25.58	52.50	69.00	2.37	17.12
2013	153.05	28.61	54.28	67.88	2.28	18.70
2014	156.60	31.39	55.97	67.05	2.19	20.05
2015	160.28	33.93	57.61	66.62	2.11	21.17
2016	162.72	36.71	58.78	65.17	2.06	22.56
2017	165.72	39.89	60.26	63.71	1.87	24.07
2018	169.47	43.47	61.85	62.58	1.57	25.65
2019	176.08	47.67	64.59	62.36	1.46	27.07
2020	185.19	51.39	68.71	63.66	1.43	27.75
2021	188.52	54.20	72.29	60.85	1.18	28.75

对我国具有博士学位高校专任教师的比例进行情景分析。情景分析 1：简单线性增长。如果不考虑其他因素，以 2021 年高等教育具有博士学位教师占比 28.75% 为基准开展预测分析，以年均增长率 1.29% 做出预测，以 70% 为目标值，则 35 年之后我国可以达到目标，即 2055 年之后我国达到高等教育强国教师专业素养的参照标准。情景分析 2：考虑年龄结构的影响。2021 年，专任教师中 29 岁以下教师比例为 11%，30-34 岁教师比例为 17.9%，35-39 岁教师比例为 19.6%，40-44 岁教师比例为 19%，45-49 岁教师比例为 12.2%，50-54 岁教师比例为 9.4%，55-59 岁教师比例为 9.4%，60-64 岁教师比例为 1%。以 2021 年的结构为基础，如果高校 2021 年后招聘的新教师都有博士学位，教师 65 岁退休，教师总数不变，且每一年龄层次教师具有博士学位的比例均等，其他边界条件等同，做出预测 2，我国将于 2045 年达到高等教育强国教师素养标准，高等教育具有博士学位教师占比达到 72.44%。情景分析 3：以 2035 年建成高等教育强国的教师素养标准，即高校专任教师具有博士学位比例 70% 为指标推算，则年增长率应为 2.95%，可以做出预测 3。情景分析 4：以 2021 年普通高等院校博士学位教师占比 41.42% 为基准，以占比增长率 1.65% 为预测值进行估算，则我国 2025 年高等教育具有博士学位教师占比为 48.02%，2035 年为 64.52%，

2039 年达到 71.12%，符合高等教育强国教师素养标准，做出预测 4。情景分析 5：以 2021 年普通高等院校博士学位教师占比 41.42% 为基准，预期在 2035 年达到高等教育强国教师专业素养标准，则年均增长率应为 2.05%，做出预测 5（见表 4）。以现有高等教育具有博士学位教师增长速度为标准，我国 2035 年高校专任教师博士学位占比达到 46.81%，2055 年达到 70%；如将年龄结构纳入考量，则在 2045 年达到 85.15%；当增速为 2.95% 时，可于 2035 年达到强国标准。以普通高校博士学位教师占比为基准，以当前增速为预测值，我国在 2039 年达到 71.12%，符合高等教育强国建设标准；当增速达到 2.05% 时，我国于 2035 年达到高等教育强国建设标准。

表 4 高校专任教师具有博士学位比例预测（%）

时段	2025	2030	2035	2040	2045	2050
预测 1	33.91	40.36	46.81	53.26	59.71	66.16
预测 2	29.69	36.37	45.03	58.52	72.44	85.15
预测 3	40.55	55.3	70.05			
预测 4	48.02	56.27	64.52	72.77		
预测 5	49.62	59.87	70.12			

### （三）高等教育效益变化轨迹与情景预测

#### 1. 劳动年龄人口受教育程度变化轨迹与情景预测

我国接受高等教育人口（大专及以上毕业生人数）逐年上升，从 2012 年的 624.73 万人增长至 2021 年的 903.79 万人，增长率为 44.7%，年均增长率 4.46%。2009 年，我国接受过高等教育人口（所有年龄段）占比为 7.29%，2014 年为 11.53%。2019 年，接受过高等教育的人口占比较 2009 年提升一倍，为 14.58%。2009 至 2019 年的十年间，我国接受过高等教育的人口占比的年平均增长率为 0.73%。2020 年，我国第七次人口普查发现，25-64 岁人口中具有高等教育文化程度的人数占总人数比重为 19%。

将 2020 年第七次人口普查数据作为核心参考，以 2020 年 25-64 岁人口中具有高等教育文化程度的人数占总人数的比重 19% 为起点，以 0.73%



为年均增速，对中国 25 岁以上劳动年龄人口接受过高等教育比例的未来变化，可做两种情景分析。情景分析 1：假设不考虑人口变化等因素，如果按照 0.73% 的年均增长率，可以做出预测 1，2025 年，25 岁以上劳动年龄人口接受过高等教育的比例为 22.65%、2030 年为 26.30%、2035 年为 29.95%、2050 年为 40.9%，离高等教育强国的标准存在差距。情景分析 2：以 2035 年建成高等教育强国，适龄人口接受过高等教育比例达到 48% 为指标推算，则每年的年增长率应为 1.93%，可以做出预测 2，2025 年，25 岁以上劳动年龄人口接受过高等教育的比例为 28.65%，2030 年为 38.3%，2035 年为 47.95%。

## 2. 高等教育留学生比例变化轨迹与情景预测

来华留学教育从过去的“扩大规模”向“提质增效”发展，更加重视内涵发展。2010 年以来，来华留学学生数量总体均呈现上升趋势。党的十八大到党的十九大期间，高等教育来华留学生数量增长迅速。2018 年，共有来自 196 个国家和地区的 49.22 万名外国留学人员，在全国 31 个省（区、市）的 1004 所高等院校学习，来华留学生占高等教育学生规模的比例为 1.28%。接受学历教育的外国留学生占来华生总数的 52.44%，其中博士研究生 2.56 万人、硕士研究生 5.94 万人。相较于 2010 年，来华留学人数增长 85.67%，增长率达到 8.57%。学历生和非学历生的数量总体均呈上升趋势，其中学历生数量占比增长了 140.3%，增长率为 15.6%。2019 年，来华留学学历生比例达 54.6%，比 2016 年提高 7%，“一带一路”沿线国家来华留学生占比达 54.1%。2020 年之后，来华留学生总量有所下降，为 46.5 万人，2021 年为 44.5 万人。来华留学生结构较之前有所优化。2020-2021 学年，来华留学生来自 195 个国家和地区，学历生占比达 76%，比 2012 年提高 35%，这表明我国高等教育国际吸引力逐步增强。

对来华留学生占比未来变化进行情景分析。情景分析 1：以来华留学历史发展速度为依据进行预测。党的十八大后，“一带一路”倡议（2013 年）和“双一流”建设（2017 年）对来华留学事业发展具有重要影响，来华留学生增速较快。2012 年，我国来华留学生 32.83 万人，其中接受学历

教育的外国留学生总计 13.35 万人；来华留学生约占高等教育学生规模为 0.99%。2017 年，来华留学生 48.92 万人，占高等教育学生规模的比例为 1.29%，达到历史峰值。近年来，受到新冠疫情的影响，来华留学指标出现偏差异化，与常规发展态势背离。因此，在综合来华留学发展历史态势和新冠疫情客观影响的基础上，选取疫情前的 2013 年至 2017 年这 5 年具有典型性、代表性的高速发展时段作为预测参考，做出情景分析 1：以 2017 年为预测的基准起点，以来华留学生占高等教育学生规模比例的年均增长率 0.06% 为预期增速，基于现实做出理想预测。按此计算，2025 年占比将达 1.77%，2030 年将达 2.07%，2035 年为 2.37%，2050 年为 3.27%。情景分析 2：根据 2035 年建成高等教育强国，来华留学生占高等教育学生规模比例 6% 进行倒推，形成预测 2，年均增长率需要不低于 0.28%（见表 6）。

表 5 来华留学人数及类别变化轨迹

	来华留学总数 (万人)	学历生 (万人)	非学历生 (万人)	学历生占比 (%)	占高等教育 学生规模比 (%)
2012	32.83	13.35	19.48	40.66	0.99
2013	35.65	14.79	20.86	41.48	1.03
2014	37.71	16.44	21.27	43.60	1.06
2015	39.76	18.48	21.28	46.47	1.09
2016	44.28	21.00	23.28	47.42	1.20
2017	48.92	24.15	24.77	49.37	1.29
2018	49.22	25.81	23.41	52.44	1.28
2019	50.60	27.63	22.97	54.60	1.26
2020	46.50	27.38	19.12	58.88	1.11
2021	44.50	25.57	18.93	57.46	1.00

表 6 留学生占高等教育学生规模比例预测 (%)

时段	2025	2030	2035	2050
预测 1	1.77	2.07	2.37	3.27
预测 2	3.24	4.64	6.04	

## 四、推进高等教育强国建设的战略布局和步骤分析

根据党的二十大报告对社会主义现代化强国建设的总体部署,依据《中国教育现代 2035》《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的要求,瞄准 2035 年建成高等教育强国的政策目标,针对高等教育发展关键指标的情景预测,提出推进高等教育强国建设的战略步骤。

### (一) 高等教育强国建设的政策规制

高等教育的政策发展改革和目标是建设高等教育强国,发达的高等教育是人力资源强国的重要保障。贯彻落实党的十七大精神,建设人力资源强国,就必须建设高等教育强国。高等教育强国建设的政策思路 and 战略布局逐步展开。

#### 1. 以教育规划推进高等教育强国建设

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(简称《教育规划纲要》)明确提出了建设“高等教育强国”的战略目标,对需要完成的任务及时间点进行了具体规定,即提高人才培养质量、提升科学研究水平、增强社会服务能力、优化结构办出特色。《教育规划纲要》规定,到 2020 年,高等教育毛入学率达到 40%,在学总规模达到 3550 万人,其中研究生达到 200 万人;具有高等教育文化程度的人口数达到 19500 万人,主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例达到 20%。《教育规划纲要》对高等教育的规划表明,高等教育强国建设已经成为教育改革和发展的核心目标和政策愿景。

#### 2. 以内涵发展推进高等教育强国建设

党的十八大报告明确提出了“推动高等教育内涵式发展”,围绕“内涵式发展”,提高高等教育质量,推进高等教育强国建设。《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》提出,到 2030 年,更多的大学和学科进入世界一流行列,若干所大学进入世界一流大学前列,一批学科进入世界一流学科前列,高等教育整体实力显著提升;到 21 世纪中叶,一流大学和

一流学科的数量和实力进入世界前列，基本建成高等教育强国。“双一流”建设是高等教育强国建设的重要抓手。党的十九大报告明确提出，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，加快教育现代化，办好人民满意的教育。高等教育强国建设是教育强国建设的内在之义。

### 3. 以现代化推进高等教育强国建设

《中国教育现代化 2035》《加快推进教育现代化实施方案（2018-2022 年）》对高等教育强国建设进行了具体部署，以教育现代化推进高等教育强国建设。到 2035 年，总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国，为到 21 世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家奠定坚实基础。教育现代化是建设高等教育强国的基本途径，高等教育竞争力明显提升是教育现代化建设的战略选择。高等教育强国建设是建成中国特色、世界一流的高等教育体系，高等教育普及程度达到发达国家水平，人民群众有更多机会接受高质量、可选择的高等教育，高等教育内涵发展、分类发展的制度体系更加健全，建成一批享有国际声誉的学术高地、创新平台和智库，高等学校成为知识创新、技术创新与文化创新的重要策源地，支撑经济社会发展的能力显著增强。加快“双一流”建设，建设一流本科教育，提升研究生教育水平，完善高等教育质量标准和监测评价体系，提升高等学校科学研究与创新服务能力，实施高等学校哲学社会科学繁荣计划。这是新时期提升高等教育竞争力的重点任务和关键抓手。

### 4. 以高质量教育体系建设推进高等教育强国建设

《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》（2020 年）明确提出，建设高质量教育体系，提高高等教育质量，分类建设一流大学和一流学科，加快培养理工农医类专业紧缺人才。高质量教育体系成为高等教育强国建设的政策主线与价值追求。党的二十大报告指出，加快建设高质量教育体系，统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新，推进职普融通、产教融合、科教融汇，加

强基础学科、新兴学科、交叉学科建设，加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科。以学科建设为抓手，以协同推进为保障，加快推进高等教育强国建设。

## （二）高等教育强国建设的战略步骤

面对中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，高等教育要顺势而为、乘势而上，努力在危机中育新机、于变局中开新局。在新起点上构建高质量发展体系，建设高等教育强国需要以关键指标为牵引，稳步推进。国家宏观发展目标与战略为高等教育强国建设指明了前进方向，提出了要求；国际比较指标和我国高等教育发展指标的未来预测，为高等教育改革找准了历史方位。结合实际情况，笔者描绘出了中国建设高等教育强国建设的路线图。建成高等教育强国，要经历“三步走”的发展阶段（如图1）。

我国高等教育强国建设的5项关键指标分别是：高等教育毛入学率（18-22岁）为77%，高等教育投入占国内生产总值的比例为1.59%，高校专任教师具有博士学位的比例为70%，适龄人群接受过高等教育的比例为48%，留学生占高等教育学生规模的比例为6%。

第一步（2020-2030年），是高等教育规模扩大与质量提升并重阶段。按照我国高等教育发展的历史轨迹，高等教育毛入学率、高等教育投入占国内生产总值的比例的指标达到高等教育强国指标。其他指标与高等教育强国的参照标准仍存在较大的差距，尤其是适龄人群接受过高等教育的比例，尚不足高等教育强国标准的一半；高校专任教师具有博士学位的比例、留学生占高等教育学生规模的比例两项指标，处于高等教育强国标准的一半左右，挑战巨大、短板突出。为此，应推进高等教育的平衡优质发展，促进高等教育资源的优化配置，提升中西部高等教育质量，优化高等教育供给侧，形成多样化、分类发展、特色高质的结构体系。加快推进一流大学和一流学科建设，在加大政府财政投入的同时，引导大学和产业协作及社会投入，分类推动高校提高办学水平和教育质量，加强高等学校创新体



系建设，使其成为建设创新型国家的战略支撑力量。高等教育改革要两手抓，一手抓规模的有序扩大和专业人才的大面积系统化培养，一手抓质量的有效提升和创新人才的精准化科学化培育。

阶段划分	第一阶段		第二阶段	第三阶段	2050年	强国指标
	起点	2025年	2030年	2035年		
国家目标					教育强国	
国家战略					人力资源强国	
国家战略					高等教育强国	
高等教育毛入学率（18-22岁）	57.8%	68.92% 63.28%	82.82% 70.13%	96.72% 76.98%	97.53%	77%
高等教育投入占国内生产总值的比例	1.34%	1.48%	1.66%	1.83%	2.36%	1.59%
		1.42%	1.52%	1.62%	1.92%	
		1.50%	1.70%	1.90%	2.50%	
高校专任教师具有博士学位的比例	28.75%	33.91%	40.36%	46.81%	66.16%	70%
		29.69%	36.37%	45.03%	85.15%	
	41.42%	40.55%	55.3%	70.05%		
		48.02%	56.27%	64.52%	89.27%	
适龄人群接受过高等教育的比例	19.00%	22.65%	26.30%	29.95%	40.90%	48%
		28.65%	38.30%	47.95%	76.90%	
留学生占高等教育学生规模的比例	1.29%	1.77%	2.07%	2.37%	3.27%	6%
		3.24%	4.64%	6.04%	10.24%	
	起点	2025年	2030年	2035年	2050年	

图 1 中国建设高等教育强国路线图

第二步（2030-2035年），是高等教育质量全面提升期，建成高等教育强国。通过五年的努力，在适龄人群接受高等教育的比例、高校专任教师具有博士学位的比例和来华留学生占高等教育学生规模的比例这三项指标上进行突破。按照既有发展速度，至2035年有关指标并未达到高等教育强国的参考标准。一方面，要采用非常规措施，加强高等教育、继续教育、职业教育的统筹，在逐步扩大高等教育在学规模基础上，调整优化高等教育招生和培养方式，使更多适龄人口采用非全日制方式接受适合的高等教育；另一方面，要多渠道招聘高质量的高等教育教师，专职和兼职相结合，加快高校教师队伍建设。同时，为高等教育教师学历提升、尤其是博士研

究生教育，提供更多在职教育机会。打造留学中国教育品牌，依托“一带一路”倡议和“双一流”建设优势，提升来华留学吸引力，从招生宣传、申请考核、培养过程、教学质量和保障机制等方面入手，强化国际交流沟通，提升来华留学的学生规模和人才质量。我国高等教育各个指标达到或接近高等教育强国标准，建成世界一流的高等教育强国。

第三步（2035-2050年），是塑造中国高等教育品牌、提升高等教育品质期，产生全球吸引力。高等教育毛入学率、高等教育投入占国内生产总值的比例等全面达到高等教育强国参考标准。适龄人群接受高等教育的比例、高校专任教师具有博士学位的比例和留学生占高等教育学生规模的比例等虽然离达成高等教育强国参考标准仍有部分差距，但在第二阶段超常规发展基础上能够达到有关参考标准。我国高等教育规模巨大、类型多样、地区差异大，部分指标差异对高等教育质量的影响有限，由此应着力塑造中国高等教育高质量品牌，以构建人类命运共同体为己任，面向全球发展，显著增强高等教育吸引力。

# 深化新时代高等教育综合改革的基本方向、重点问题与关键路径

谢树华

党的二十大报告强调：“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。”作为教育、科技、人才“三位一体”融合发展的重要结合点，高等教育被赋予新的战略定位，肩负着新的历史使命。2023年，教育部推动实施高等教育综合改革试点战略工程，主要目标是通过“创新”来提高高等教育人才创新能力和高等教育科技创新能力，为实现中国式现代化提供强有力的基础支撑和战略先导力量。2024年，政府工作报告中提出“实施高等教育综合改革试点”，要求“深化教育科技人才综合改革”。如何通过深化新时代高等教育综合改革实现高等教育高质量内涵式发展，不仅是一个重要的学术话题，更是一个与时俱进的实践课题。我们应遵循教育规律、坚持问题导向、强化系统观念，从基本方向、重点问题、关键路径三个维度，全面回顾、审视和思考深化高等教育综合改革这一时代命题。

## 深化新时代高等教育综合改革的基本方向

高等教育综合改革是党和国家全面深化改革的重要组成部分，是党和国家在高等教育领域谋篇布局的系统工程，是推动我国高等教育由“以量

谋大”向“以质图强”战略转变的关键实招。随着中国式现代化的不断推进，高等教育作为一个国家发展水平和发展潜力重要标志的战略作用日益凸显，必然呼唤更深层次、更为系统、更加综合的改革，以更好地促进高等教育事业发展，适应新质生产力发展要求。准确把握高等教育综合改革的基本方向，需要抓住其主要目标、任务要求与政策保障。

### 1. 深化新时代高等教育综合改革的主要目标

高等教育综合改革是为高等教育事业发展服务的，必然是朝着有利于高等教育高质量内涵式发展的方向推进。深化新时代高等教育综合改革，是立足现阶段高等教育结构规模、发展阶段、使命作用、战略方位之上综合考量的结果。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党和国家事业发展全局的高度，坚持把高等教育摆在更加突出的战略地位，推动高等教育规模结构发生了深刻变化，主要体现在我国已建成世界上最大规模的高等教育体系，整体水平进入了世界第一方阵；推动高等教育发展阶段发生了深刻变化，主要体现在我国高等教育已经迈入普及化阶段；推动高等教育使命作用发生了深刻变化，主要体现在我国高等教育已经走进了经济社会发展的“主战场”；推动高等教育战略方位发生了深刻变化，主要体现在党和国家事业发展对高等教育的需要，对科学知识和优秀人才的需要，比以往任何时候都更为迫切。因此，深化高等教育综合改革的主要目标就是通过“创新”来提高高等教育创新人才培养能力和科技创新能力，为实现中国式现代化提供强有力的基础支撑和战略先导力量。

### 2. 深化新时代高等教育综合改革的任务要求

与以往单项性、局部性的改革相比，“综合”成为新时代高等教育综合改革最鲜明的特征。进入新时代，我国高等教育已经由“以量谋大”向“以质图强”战略转变，综合改革所面临的形势和要求已经大不相同，主要表现在：一是改革方式的综合，单项改革、单方面突破无法解决质量提升这个系统问题，需要顶层设计、综合施策。二是改革实施主体的综合，综合

改革涉及多方利益，单靠高校已经无法完成，需要政府、高校、社会各方共同发力。三是改革内容的综合，涉及内部治理、外部资源、体制机制改革等方方面面，每一方面都是复杂而全面的，需要系统谋划、整体推进。因此，教育部实施的高等教育综合改革试点战略工程将“两个先行先试”作为主要任务，将“三个有组织”作为主要路径和方法，要求坚持深化职普融通、深化产教融合、强化科教融汇，强调强化目标导向、问题导向和效果导向。

### 3. 深化新时代高等教育综合改革的政策保障

从改革政策和具体实践来看，党的十八大以来，党和国家积极推动高等教育综合改革，我国高等教育系统也开展了一系列有益探索。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》作出“深化教育领域综合改革”的部署，提出“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构”。2014年，上海市、北京大学、清华大学“一市两校”率先启动教育综合改革，包括完善大学治理结构，推动办学自主权、人事制度与人才培养模式改革等，高等教育综合改革逐步展开。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》，教育部等五部门发布《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，提出“完善中国特色现代大学制度，破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍，进一步向地方和高校放权，给高校松绑减负、简除烦苛，让学校拥有更大办学自主权”等一系列具体要求和举措。2023年，为了充分发挥高等教育在教育强国建设中的龙头作用，教育部实施高等教育综合改革试点战略工程，并选择在上海市开展高等教育综合改革先行先试，深化高等教育综合改革再次提上重要日程。至此，我国高等教育综合改革不仅在政策层面基本成型，而且在现实维度已经开展了许多改革实践。作为牵一发而动全身的系统工程，必须以“一张蓝图绘到底”的定力和韧性，坚持不懈、一以贯之深化新时代高等教育综合改革。



## 深化新时代高等教育综合改革要破解的重点问题

问题是工作的导向，也是改革的突破口。当前，我国高等教育改革已经进入“深水区”，不少重要领域和关键环节仍存在一些深层次矛盾、根源性障碍，需要深入分析问题，有针对性地着力破解。

高等教育功能发挥有待提升。虽然我国高等教育事业发展已经取得一系列显著成就，但与党和国家对于高等教育的需求与要求相比，仍有一定差距。一方面，拔尖创新人才自主培养质量还不高，人才培养供给与社会需求之间存在一定落差，与“办好人民满意的教育”的期待还有一定差距；另一方面，“顶天立地”的科技创新能力有限，突破基础理论问题和“卡脖子”关键难题的水平有待提高，实现高水平科技自立自强任重道远。总体而言，可以概括为高等教育服务高质量发展的作用未能充分发挥、价值尚未完全彰显，高等教育服务、支撑乃至引领国家和社会区域经济社会发展能力和水平还需进一步提高。

高等教育区域发展不平衡问题较为突出。纵观当下高等教育空间布局，省域层面的发展不平衡问题较为突出，呈现出东部资源密集、中西部资源稀缺的“东高西低”格局。就各省（自治区、直辖市）内部而言，高等教育空间布局不平衡问题也同样存在，主要表现在过于集中在省会城市，而一些人口众多、经济繁荣、产业兴盛的地级市，缺乏相应规模、水平的高等教育作支撑，导致这些城市缺乏发展潜力和后劲。高等教育区域发展不平衡问题的存在，不仅影响了高等教育布局的优化，也在一定程度上制约了区域经济社会的可持续发展。

高等教育分类发展不充分问题亟待解决。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出，要“推进高校分类管理”“构建更加多元的高等教育体系”；教育部、财政部、国家发改委联合印发的《“双一流”建设成效评价办法（试行）》强调，要“分类评价，引导特色发展”“探索建立院校分类评价体系，鼓励不同类型高校围绕特色提升质量和竞争力，在不同领域和方向建成一流”。可见，高等教育分

类发展是国家战略意图，是大势所趋。长期以来，高等教育改革较为注重分层发展，但特色化、多元化、差异化的分类发展却不够突出。当前，仍有不少高校定位不够清晰，忽略实际、摒弃特色、盲目攀高，一味追求大而全或学术型，造成资源浪费和同质化竞争，既不利于高校自身健康发展，也不利于良好教育生态的形成。

高校内部治理体系有待优化完善。高校治理体系和治理能力现代化既是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，也是新时代我国高等教育改革发展的内在需求。随着高校治理体系和治理能力现代化的不断推进，改革重点和难点已经由改善外部环境向完善内部生态转变。总体而言，当前高校内部治理体系还不够完善，主要表现在高校内部治理重心依然偏高，治理改革的发起、推动、实践、检验等环节依然停留在学校层面，这也就意味着现行的治理体系依然以“大学办学院”的传统模式为蓝本，治理的主体依然是学校，治理资源依然主要集中在学校层面，内部二级院系的办学主体地位不高、意识不强、活力不足，习惯于“被动治理”，以校院两级治理机制为基石的“放管服”改革还有待深化。

## 深化新时代高等教育综合改革的关键路径

高等教育综合改革是事关教育强国建设的大课题，情况复杂、任务艰巨。必须遵循教育规律，坚持问题导向，强化系统观念，立足“两个先行先试”的主要任务和“三个有组织”的路径与方法，进一步优化内部治理、聚焦内涵建设、优化空间布局、推进分类发展、理顺管理关系，积极稳妥推进高等教育综合改革，加快实现从高等教育大国到高等教育强国的系统跃升和质变。

### 1. 坚持党的全面领导，优化高校内部治理

高等教育综合改革，根本保障还在于坚持党对高等教育的全面领导，以现代化治理引领和驱动高校各项事业整体优化、全面发展。

要切实强化各级党委政府和教育主管部门的政治责任、办学主体责任、

属地管理责任，坚持教育优先发展，将高等教育作为重要战略资源纳入发展规划，坚持和加强对高等教育事业的领导、指导和统筹管理，不断加强和改进新时代高校思想政治工作。

要进一步加强高校领导班子建设，牢牢把握社会主义办学方向，坚决贯彻落实党的教育方针，坚持和完善党委领导下的校长负责制，按照“社会主义政治家、教育家”的标准选优配强高校领导班子，使高校成为坚持党的领导的坚强阵地。

要加快推进高校治理体系和治理能力现代化，根据高校办学规律和学生成长规律，遵循“结构决定功能、人事决定动能、制度决定效能”的原则，在机构、人事、制度等方面纵深推进综合改革，构建以大学章程为核心、以校院两级治理体制改革为“四梁八柱”的学校治理体系，进一步强化学院在大学改革创新中的主体地位，以现代化治理破解影响高校改革发展的体制性障碍、机制性缺陷和制度性漏洞，更好地把治理效能转化为改革势能、发展动能，使高校改革发展真正做到治理有方、管理到位、风清气正。

## 2. 聚焦内涵建设，服务经济社会发展

深化高等教育综合改革的出发点和落脚点，都在于提高高等教育人才创新能力和科技创新能力，为实现中国式现代化提供更强有力的基础支撑和战略先导力量。因此，必须聚焦人才培养、科学研究、服务社会等主职主业，面向“两个先行先试”主要任务，走好用好“三个有组织”的路径和方法，以高等教育内涵式发展服务经济社会高质量发展。

深化人才培养模式改革，有组织培养拔尖创新人才。根据主导产业体系需求和未来产业发展导向，引导高校优化学科专业设置，有针对性地前瞻布局一批急需、紧缺、空白的学科专业，优先支持重点学科、新兴学科和基础学科发展，推动学科交叉融合和跨学科研究，强化高等教育与高中教育的贯通培养、与社会需求的有效衔接，着力解决人才供给侧与产业需求侧之间的结构性矛盾。

深化科学研究范式变革，有组织推进科技创新。瞄准国际科技前沿和

国家重大需求，充分发挥新型举国体制优势，组织和引导高校、科研院所、企业等在基础理论、原始创新研究和“卡脖子”关键难题等领域开展联合攻关，贯通科学研究、试验开发和推广应用，真正把科研成果转化为新质生产力，应用到经济社会发展中去。

坚持教育科技人才一体推进，有组织服务国家和区域经济社会发展。围绕国家重大战略需求和区域主导先导产业，统筹教育科技人才资源，坚持发展科技第一生产力、厚植人才第一资源、增强创新第一动力，深化职普融通、产教融合、科教融汇，把高校真正打造成为育人主阵地、人才聚集地和创新策源地，不断增强“高校所能”与“发展所需”的适配度。

### 3. 加强资源配置，优化区域空间布局

解决高等教育发展不平衡问题，关键在于兼顾效率和公平，在综合考虑人口分布、政治经济、科技文化、区域位置等因素的基础上，科学谋划优质高等教育的空间布局。

在国家层面，要进一步加强顶层设计和规划引领，优化高等教育资源配置。围绕京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、西部大开发、东北振兴、中部崛起等国家重大战略需求，以及医疗、师范、交通、能源、航天航空、人工智能等重要领域、关键行业和主导先导产业优化高等教育空间布局，有组织地重点打造一批具有战略意义的高校，发挥其重要战略支撑作用。

在省级层面，要将高等教育作为战略性资源，纳入区域经济社会发展规划全局中通盘考虑。根据省域范围内不同地区的经济、产业、人口等情况进行统筹谋划、科学布局，有组织地重点打造一批高水平的地方高校，同时统筹建设好应用型本科院校和高职院校，发挥其服务、支撑和引领区域发展的作用。

### 4. 明确办学定位，实现分类特色发展

解决高等教育发展不充分问题，一方面要依靠各高校内涵发展、提高质量，这是一个从量变到质变的漫长积累过程，需要久久为功；另一方面，

要依靠分类评价、分类管理，引导各高校找准定位、特色发展，这是深化高等教育综合改革的关键突破口。

高校分类不同，决定着人才培养路径不同、管理模式重心不同、专业设置口径不同、科学研究方向不同、服务社会抓手不同。此前，全国各地已有不少高校分类管理的改革探索，例如《浙江省普通本科高校分类评价管理改革办法（试行）》按照二维结构，将全省本

科高校根据人才培养、学科建设、师资队伍等要素分为“研究为主型、教学研究型、教学为主型”，根据学科门类、专业数量等要素分为“综合性、多科性”。此外，欧洲大学地图（U-Map）、美国卡内基高等教育机构分类法等多元高校分类体系也值得我们研究和借鉴。

分类管理的前提是分类评价。《深化新时代教育评价改革总体方案》强调，要“推进分类评价，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平”。因此，新时代深化高等教育综合改革的关键一步，就是要加快形成分类评价的体系标准，通过分类评估、绩效拨款、资源配置等具体举措发挥教育评价的“指挥棒”作用，引导各高校树立“有所为、有所不为”的办学理念，在分类发展的大趋势中精准定位，在不同赛道上办出特色、办出水平，在各自领域中追求卓越、争创一流。

## 5. 理顺管理机制，落实办学主体责任

在国家层面，要进一步优化共建机制。一方面，纵深推进部部共建、部省合建等创新举措，强化政策供给，优化资源配置，充分发挥共建机制的独特优势；另一方面，应进一步加强顶层设计、合理布局，将共建机制运用到一些特色鲜明的地方高校上。

在地方层面，要汇集省级政府、地市政府合力，重点强化对地方高校的统筹管理能力，严格按照“保证国家举办的高等教育的经费逐步增长”的要求，加强对高校的资源要素保障，确保高校可持续发展。要进一步理顺和优化管理关系，探索形成以省级政府管理为主、省市共建两级管理的地方高校管理机制。



# 以进一步深化教育改革 助推新质生产力发展

朱永新

新质生产力是习近平总书记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、准确洞察和把握世界科技与经济发展趋势而创造性提出的重大论断。习近平总书记在多次讲话中系统阐明了新质生产力的丰富内涵、核心要义、实践路径和科学方法论，深刻回答了“什么是新质生产力”“为什么要发展新质生产力”“怎样发展新质生产力”等重大理论和实践问题。新质生产力理论是习近平经济思想的最新成果，对新时代新征程推动高质量发展、推进中国式现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

2024年7月，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议在北京顺利召开，习近平总书记作了重要讲话。全会提出，“教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革”，包括深化教育综合改革、深化科技体制改革、深化人才发展体制机制改革；全会同时提出，要“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”。统筹推进教育科技人才体制机制一体改革是健全因地制宜发展新质生产力体制机制的重要组成部分。深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，进一步深化教育改革，健全因地制宜发展新质生产力体制机制，助推新质生产力发展，是当前和今后一个时期教育系统的一项重要任务和中心工作。

教育改革与发展新质生产力共生共长。教育与新质生产力具有密不可分的关系，是新质生产力形成和发展最重要的基础。教育发展水平直接影响着新质生产力发展的水平，而新质生产力的发展也会进一步倒逼和推进教育改革。如何深化教育改革以更好地适应和推动新质生产力的发展，是中国教育面临的重要的课题。

## 一、新质生产力提出的时代背景

2023年9月，习近平总书记在黑龙江考察期间首次提出了“新质生产力”概念。此后，习近平总书记在多个重要场合密集地作了深入论述。

一是提出加快形成新质生产力。2023年9月7日，习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上首次提出新质生产力，强调要“积极培育新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业，积极培育未来产业，加快形成新质生产力，增强发展新动能”。2023年9月8日，习近平总书记在听取黑龙江省委和省政府工作汇报时再次强调，“整合科技创新资源，引领发展战略性新兴产业和未来产业，加快形成新质生产力”。

二是部署和阐述发展新质生产力。2023年12月11日至12日，习近平总书记在中央经济工作会议上部署发展新质生产力，强调“深化供给侧结构性改革”的核心是“以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力”。2024年1月31日，习近平总书记在主持二十届中央政治局第十一次集体学习时对新质生产力进行系统阐述，并作了明确界定：“新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。它由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力”，并且强调“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，必须继续做好创新

这篇大文章，推动新质生产力加快发展”。

三是推动发展新质生产力。2024年1月19日，习近平总书记在“国家工程师奖”首次评选表彰之际作出重要指示，“希望全国广大工程技术人员坚定科技报国、为民造福理想，勇于突破关键核心技术，锻造精品工程，推动发展新质生产力，加快实现高水平科技自立自强，服务高质量发展”。2024年2月29日，习近平总书记在主持二十届中央政治局第十二次集体学习时强调，“把能源技术及其关联产业培育成带动我国产业升级的新增长点，促进新质生产力发展”。2024年3月6日，习近平总书记看望参加全国政协十四届二次会议的中国国民党革命委员会、科技界、环境资源界委员，并参加联组会，在听取意见和建议时强调，“科技界委员和广大科技工作者要进一步增强科教兴国强国的抱负，担当起科技创新的重任，加强基础研究和应用基础研究，打好关键核心技术攻坚战，培育发展新质生产力的新动能”。

四是指导因地制宜发展新质生产力。2024年2月2日，习近平总书记在听取天津市委和市政府工作汇报时强调，“天津作为全国先进制造研发基地，要发挥科教资源丰富等优势，在发展新质生产力上勇争先、善作为”，“要坚持科技创新和产业创新一起抓，加强科创园区建设”，“要加强与北京的科技创新协同和产业体系融合，合力建设世界级先进制造业集群”。

2024年3月5日，习近平总书记在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时强调：“要牢牢把握高质量发展这个首要任务，因地制宜发展新质生产力。”“江苏发展新质生产力具备良好的条件和能力。要突出构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系这个重点，以科技创新为引领，统筹推进传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育，加强科技创新和产业创新深度融合，巩固传统产业领先地位，加快打造具有国际竞争力的战略性新兴产业集群，使江苏成为发展新质生产力的重要阵地。”2024年3月20日，习近平总书记在长沙主持召开新时代推动中部地区崛起座谈会并发表重要讲话时强调：“要以科技创新引领产业创新，积极培育和发展新质生产力。”2024年3月21日，习近平总书记在听取湖南省委和省政府工作

汇报时强调：“科技创新是发展新质生产力的核心要素。要在以科技创新引领产业创新方面下更大功夫，主动对接国家战略科技力量，积极引进国内外一流研发机构，提高关键领域自主创新能力。强化企业科技创新主体地位，促进创新链产业链资金链人才链深度融合，推动科技成果加快转化为现实生产力。”2024年4月23日，习近平总书记在重庆主持召开新时代推动西部大开发座谈会时再一次强调，“要坚持把发展特色优势产业作为主攻方向”，“因地制宜发展新质生产力，探索发展现代制造业和战略性新兴产业，布局建设未来产业，形成地区发展新动能”。

习近平总书记关于新质生产力的一系列重要论述、重大部署，旨在解决我国社会面临的主要矛盾，破解新时代新发展阶段高质量发展面对的主要问题，适应中国式现代化的内在要求。就提出背景而言，我认为可从以下三个方面来阐述。

### （一）基于对新科技革命和世界发展趋势的深刻洞察

当前，全球新一轮科技革命、产业革命、大国战略博弈与我国现代化新征程相互交织。习近平总书记指出，“历次产业革命都有一些共同特点：一是有新的科学理论作基础，二是有相应的新生产工具出现，三是形成大量新的投资热点和就业岗位，四是经济结构和发展方式发生重大调整并形成新的规模化经济效益，五是社会生产生活方式有新的重要变革。这些要素，目前都在加快积累和成熟中。”

新一轮科技革命、产业革命中最具影响力的是数字经济和低碳技术，我国都处在第一方阵，为我国经济发展动能变革、结构变革、质量变革带来巨大机遇，但也带来更为严峻的竞争态势。科技创新的不确定性带来发展的不确定性。另外，新一轮科技革命还推动了科学研究范式的深刻变革。美国国家科学院、工程院和医学院2022年发布《加速发现的自动化研究 workflow——使知识发现形成闭环》报告，提出将计算、实验室自动化和人工智能等工具集成到研究任务的各流程中，将数据分析甚至实验交由机器学习或优化技术辅助完成，不仅大幅提升科学发现速度，如五材料合成和测

试所需时间从九个月大幅降至五天，而且极大提高研究的可重复性、可复制性和可信度，将引发科研创新方式、路径的重构。

在此背景之下，以人工智能、新一代信息技术、生物技术为特征的新一轮科技革命和产业变革正在为世界经济增长注入新的动能，为生产力的大跃升大发展提供了可能。世界各国都在加快实施催生新产业革命的国家战略，比如美国的“先进制造业伙伴计划”、德国的“工业4.0”、日本的“再兴战略”、法国的“工业新法国”、英国的“高价值制造计划”等。与此同时，面对全球化的“逆流逆流”，美国等西方国家大搞保护主义和单边主义，构筑“小院高墙”，对我国进行技术封锁、“断链脱钩”，我们也必须加快实现科技自立自强，以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，在生产力发展中取得领先地位，在激烈的国际竞争中把握发展主动权。新质生产力的提出，正是对新一轮科技革命、产业变革的深刻透视和前瞻部署。

## （二）基于对新时代我国经济社会发展历史方位和发展状况的科学把握

党的十八大以来，我国发展阶段、发展环境、发展条件都发生了深刻变化，国际力量对比深刻调整，大国博弈不断加剧，同时国内人口增速在下降，资本积累的边际效益越来越低，全要素生产率不升反降，传统的资源要素投入型发展方式、低成本出口战略和以低端产业为主导的产业结构越来越难以为继。从实现中国式现代化发展目标来看：到2035年达到中等发达国家平均水平，需要在从2021年开始的15年里年均增长4.8%；到2050年达到发达经济体平均水平，需要30年里年均增长4.6%；若不改变生产方式，两者的潜在增长率分别只有4%、3.4%，很难达到所要求的经济增长目标。

在赢得大国战略博弈方面，我国与发达经济体真正的差距在于产业结构性落后和失衡，需要改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、布局建设未来产业，加快构建现代化经济体系，完成向形态更高级、分工更复杂、



结构更合理的经济发展模式的演化，形成一批能够适应当前的利率税率、具有更高效和更强竞争力的新企业、新产业。新质生产力的提出，为解决新时代我国经济社会发展的系列难题指明了方向和出路。

### （三）基于我国高质量发展的实践探索

改革开放以来，我国利用产业发展空间大、劳动力成本相对较低、国内市场较大和国际市场形势好等多方面有利条件，加快发展步伐，迅速成长为世界第二大经济体。进入 21 世纪后，尤其是近年来新一轮的科技革命和产业革命排山倒海般涌现，我国劳动力成本逐步增加，资源环境的约束力逐步增强，传统的粗放型发展方式难以为继，转变发展模式势在必行。

2017 年，习近平总书记在党的十九大报告中明确宣告“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。在 2017 年 12 月召开的中央经济工作会议上，习近平总书记对“高质量发展”作了明晰的界定，认为高质量发展就是“能很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展”。

2022 年，党的二十大报告进一步强调，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。高质量发展与新质生产力有着非常密切的关系。习近平总书记在二十届中央政治局第十一次集体学习指出，“发展新质生产力是高质量发展的内在要求和重要着力点”，“高质量发展需要新的生产力理论来指导，而新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力，需要我们从理论上进行总结、概括，用以指导新的发展实践”。

新质生产力以全要素生产率大幅提升为核心标志，具有高科技、高效能、高质量特征。加快培育和发展新质生产力，有助于进一步提高生产效率和资源利用效率，加快推进产业转型升级、构建现代化产业体系，提高经济发展的质量和效益。党的十八大以来，我国高质量发展的实践也表明，推进高质量发展必然要加大在科技创新、人才培养、基础设施建设等方面

的投入，必将激发多样化、高品质的需求，为新质生产力发展提供更多的机遇和条件。

当前，推动高质量发展已是广泛共识和自觉行动，但还存在大量制约因素。新质生产力的提出，既是面向未来的重大战略性部署，也是推进高质量发展的迫切需要，同时对于当前进一步推动经济回升向好，克服有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多、国内大循环存在堵点，以及外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升等困难和挑战都具有重大现实意义。因此，新质生产力的提出，具有历史紧迫性和客观必要性。

## 二、教育在发展新质生产力中的地位与作用

从1930年杨贤江的《新教育大纲》到新中国成立后的相当长的一段时间内，我国教育界在把教育作为一种特殊的上层建筑现象的问题上有着无可争议的共识。其基本立论根据是马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中所确立的原理：“这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形式与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。不是人们的意识决定人们的存在，相反，是人们的社会存在决定人们的意识。”也就是说，教育是受经济基础制约的，经济关系的性质决定了教育的性质，经济关系的发展变化决定了教育的发展变化。

中国共产党十一届三中全会提出以现代化建设为中心任务后，教育理论界也提出了重新认识教育性质与职能的问题，著名经济学家于光远率先对教育的上层建筑说提出质疑。他明确提出，教育一部分属于上层建筑，一部分不属于上层建筑，但整个说来，不能说教育就是上层建筑。他举例说，上一代人对下一代人传授生产经验、文化科学技术知识属于一种教育职能，如数学课、物理课和化学课等课程的教学方法，就不属于上层建筑。教育理论界旷日持久的教育本质大讨论由此引发。1980年，于光远先生又

明确提出教育是生产力的命题。根据他对马克思的生产劳动与非生产劳动理论的理解，他主张教育劳动无疑“属于社会生产劳动”，从而提出“教育变为直接生产力的过程就是教育本身，就是培养作为生产力的要素的人”，由于教育是作用于人的，“教育的产品就是教育者的劳动转化为受教育者的智慧、才能、品德、性格，经过这么一转化，人就成为生产力的一个要素，而教育也就成为直接的生产力”。

生产力说的立论根据还有三点。

第一，教育是劳动力的生产过程，教育永恒的社会职能就是生产不同层次和类型的劳动力。在现代生产的条件下，劳动力所包含的智力因素，包括科学知识、生产技术等，其只有通过教育才能获得。

第二，教育的发展直接受生产力发展水平所制约，教育目的、教育内容、教育方法、教育手段、教育规模和教育发展速度，都同生产力有着直接的联系。

第三，教育是知识形态的生产力转化为直接生产力的途径，科学转化为生产力，一是“物化”于技术和生产资料之上，另一是“智化”于劳动力的主体之中。这两个转化过程都有赖于教育的直接和间接作用。总之，教育既是劳动力再生产的必要条件，又是把科学技术这种潜在生产力转化为直接生产力的重要环节。教育已直接或间接地，而且愈来愈多地参与了物质生产过程，在此意义上说，教育是生产力。

一石激起千层浪。据初步统计，在1978年至1995年间发表的讨论教育本质的论文达304篇，专著有三部，共提出28种教育本质说，如“上层建筑说”“生产力说”“双重属性说”“多重属性说”“特殊范畴说”“社会实践说”“培养人说”“产业说”“非产业说”“相对说”，每一种本质说下面又有若干变种，从而形成一种争奇斗妍的“百家”争辩局面。尽管关于教育本质的学术争鸣并未形成定论，争鸣中提出的许多观点也带有探索性质，但它的意义仍是巨大且深远的，其对于克服过去关于教育的狭隘认识，对于教育主动适应现代化建设的需要，对于明确教育培养人的社会职能，尤其是对于我们今天认识教育之于发展新质生产力的地位与作用，具有积极

的理论和现实意义。

新质生产力属于生产力范畴，是生产力发展在新时代的表现形式。按照马克思主义经典作家的观点，生产力是指人们在认识自然的基础上改造自然的能力，是人们在劳动生产中利用自然、改造自然以使其满足自身需要的客观物质力量。生产力体现了生产过程中人与自然的关系，标志着人类改造自然的实际能力和水平。生产力是由客观物质要素构成的复杂系统，其包括三个基本要素：劳动者（人）、劳动资料（工具）和劳动对象（自然）。生产力的三个基本要素相互区别又相互联系，其中劳动者居于主导地位，起主导作用。三个基本要素通过社会分工、协作、经济管理等机制，按照一定的结构组成生产力系统，发挥着整体功能。

新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的先进生产力质态。新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，具有强大发展动能，能够引领并创造出一个新的社会生产时代。教育与生产力发展关系密切，在发展新质生产力方面具有不可替代的重要作用。

### （一）培养更高素质的劳动者

更高素质的劳动者是新质生产力的第一要素。人是生产力中最活跃、最具决定性意义的因素。传统生产力对劳动者的素质要求相对较低，第一次工业革命对劳动者的素质提出了新的要求，即具备“读写算”能力，现代学校制度应运而生。形成新质生产力的新兴产业和未来产业对劳动者的知识和技能提出了新的更高的要求。发展新质生产力，需要两种类型的人才：一类是能够创造新质生产力的战略型人才，包括在颠覆性科学认识和技术创造方面作出重大突破的顶尖科技人才，在基础研究和关键核心技术领域作出突出贡献的一流科技领军人才和青年科技人才，他们能够高瞻远瞩，引领世界科技前沿、创新创造新型生产工具；一类是能够熟练掌握新质生产资料的应用型人才，包括以卓越工程师为代表的工程技术人才和以大国工匠为代表的技术工人，他们具备多维知识结构，熟练掌握新型生产

工具。

对于第一类人才的培育，需要我们的基础教育和高等教育加大创新拔尖人才的培养力度。在基础教育阶段，应在教育教学过程中更加重视培养学生的问题意识、批判精神、创新精神、意志品质、科学素养等，激发学生的好奇心、求知欲、创新潜能和创造热情；加强对创新人才成长规律的研究，优化早期发现与选拔人才的机制；加强高中阶段教育与高等教育深度衔接的政策协同设计和统筹谋划，突破学校的资源边界，加强基础教育与高校、科研院所、企业和社会的互动，在高校和科研院所支持下推动中小學生参与真实研究、开展跨学科学习。

在高等教育阶段，应着力加强基础学科建设，加大重大原始创新人才培养力度；聚焦打造新质生产力的迫切需要，着力加强交叉学科建设，深入推进学科交叉融合、调整升级；全面加强优质教育教学资源体系化建设，丰富新兴领域相关课程体系，找准人才培养与国家战略需求的契合点，切实培养出能够创造新质生产力的战略型人才和能够熟练掌握新质生产资料的应用型人才；构建突出创新能力和学术水平的多维度评价体系，制定科学合理、各有侧重的人才分类评价标准；探索企业出题、高校“揭榜挂帅”的产学研深度融合的组织新范式，帮助企业“解决真问题、真解决问题、问题真解决”；营造良好的学术生态，为青年人才脱颖而出创造良好环境。

对于第二类人才的培育，需要深化职业教育改革。职业教育应锚定服务发展、促进就业的办学方向，打开校园围墙，服务于经济社会的发展；聚焦国家重大战略需求，以战略性新兴产业和未来产业需求为导向，突破产教融合、校企合作体制机制上的“堵点”和“痛点”，强化产教融合、科教融合平台建设；优化职业教育的专业设置和课程体系，以创新型技术技能人才培养为主线，促进职业教育供给侧与产业需求共生共长；积极推动落实职普融通，建立幼小中大职业技能教育与职业精神培养的贯通体系，探索高中后职普分流的试点，让不同禀赋和不同需要的学生能够多次选择、多样化成才。



## （二）提供更高技术含量的劳动资料

更高技术含量的劳动资料是新质生产力的动力源泉。劳动资料是人们在劳动过程中所运用的物质资料或物质条件，其中最重要的是生产工具。

从生产力的本源来看，人类历史上的所有生产力的进步，都是人类将自己的体力、技巧和智力外化、物化为生产工具的过程，生产工具表征着人类生产力发展的程度。对应人的体力、技巧和智力，生产工具包括动力机、操作机（含传送机）和控制机三大类，人类的科技和产业革命也集中表现在动力机、操作机和控制机的质变与跃升。因此，生产工具的科技属性强弱是辨别新质生产力和传统生产力的显著标志，也是区分不同社会经济时代的客观依据。在人类社会的不同历史发展阶段，生产力发展所依赖的技术支撑和工具也具有不同的水平。

18世纪60年代中期，从英国发起的第一次工业革命是技术发展史上的一次巨大变革，它开创了以机器代替手工工具的时代。蒸汽机、机械纺纱机等成为当时的颠覆性工具，以这些工具为支撑的产业快速发展，现代工厂代替了手工工场，机器代替了手工劳动，从而开启了人类社会的现代化进程，英国也由此成为世界的霸主。

19世纪70年代开始到20世纪初，由美国发起的第二次工业革命是技术发展史上的又一次巨大变革。随着发电机、电动机等新的颠覆性技术的相继发明，世界由蒸汽时代进入电气时代，工业重心由轻纺工业转为重工业，出现了电气、化学、石油、汽车等新兴工业部门，美国也代替英国成为新的世界霸主。

如果说，第一次和第二次工业革命的重点都是动力机革命的话，第三次科技革命和产业革命则不仅仅有动力端的核能革命与操作端的电子革命、航天革命、生物技术革命等，而且首次出现了控制端的计算机革命。从20世纪四五十年代以来，随着原子能、电子计算机、微电子技术、航天技术、分子生物学和遗传工程等领域取得重大突破，一大批新型工业和第三产业应运而生并迅速发展，人类进入信息时代和知识经济时代，美国依然是这个时代的重要主导者。

目前，以人工智能、大数据、清洁能源、无人控制技术、量子信息、虚拟现实和生物技术为重点的第四次科技革命和产业革命正在兴起，这是一次由控制端引领、在动力端和操作端全面爆发的革命，是迄今为止人类生产能力最宽广的延伸、最全面的提升，更是人类最特殊的能力——智力的最重大的革命。一方面，数字技术正在向通用人工智能发展，机器人几乎可以模仿人的全部行为，同时具备自主学习与解决问题的能力。人工智能不仅仅是控制端的根本性革命，而且会进一步使操作端全面自动化，这意味着人的体力劳动和脑力劳动将得到全面的解放。另一方面，人工智能将带来巨大的能源需求。英伟达公司的创始人黄仁勋表示，人工智能的尽头是光伏和储能，以目前计算机的速度，我们需要14个不同的行星、3个不同的星系、4个太阳为未来的人工智能提供燃料，光伏、储能和可控核聚变等新能源革命呼之欲出。

新一轮的科技革命与产业革命必将孕育出一大批更智能、更高效、更低碳、更安全的新型生产工具，催生新质生产力的进一步发展。世界主要国家都在积极布局谋篇，加快实施催生新的科技革命与产业革命的国家战略，希望在新一轮的科技革命与产业革命中取得主动权和领导权。习近平总书记提出加快发展新质生产力，正是在这样的背景下作出的高瞻远瞩的战略抉择。

无疑，教育在提供更高技术含量的劳动资料方面具有非常重要且不可替代的作用。

首先，教育在培养战略科学家、一流科技领军人才和创新团队方面发挥了重要作用。我国的高等学校集聚了一大批顶尖科学家、学术骨干和富有活力的青年师生，拥有众多相互交融的学科和一流科研创新平台，多年来立足国家需要，为实现高水平科技自立自强，在解决“卡脖子”关键技术难题中作出了重要贡献。

据统计，“十三五”以来，我国高校建设了60%以上的国家重点实验室，牵头完成50%的“中国科学十大进展”，为高铁、核电、生物育种、疫苗研发等重点领域提供了关键技术，参与了超级计算机、神舟系列飞船等大

国重器的研发，成为国家自主创新的重要策源地，有效促进了科技创新、经济发展和社会进步。

其次，教育通过知识创新、技术创新功能，在实现重大原始创新和关键核心领域颠覆性技术突破，推动更多新技术、新发明、新产品应用于生产实践进而成为“新质生产工具”方面发挥基础性作用。

一方面，教育通过组织开展系统性的科学研究发挥知识创新的功能。其中，基础研究是原始创新的源头，是新技术、新发明的先导。日前，清华大学研究团队首创了一种干涉—衍射分布式广度光计算架构，并研制出高算力、高能效的智能光计算芯片，可实现每秒每焦耳 160 万亿次运算的通用智能计算，为大模型通用智能计算探索了新路径。该团队正与相关机构洽谈，建设算力实验室，以期用智能光计算芯片支撑大模型训练与推理、通用人工智能等人工智能研究与应用。这个重大原始创新为我国人工智能在全球科技竞争中赢得更大优势奠定了基础。另一方面，知识创新必须通过技术创新才能转化为现实生产力。教育发挥技术创新功能的主要途径是产学研结合。教育通过与产业部门的结合，连接学术研究和实际应用，实现高质量的科技成果转化，在关键核心领域取得技术突破，进而引发生产方式根本性变革。

### （三）拓展更广范围的劳动对象

更广范围的劳动对象是新质生产力的物质基础。劳动对象是劳动者在劳动过程中加工的对象，包括自然界的现存物和人类劳动加工过的物质资料，是社会生产活动赖以进行的基础和前提，也直接体现了不同时代的生产力发展水平。人类最初的劳动对象是自然界的现存物或初步加工的生产原料，得益于科技创新的广度延伸、深度拓展、精度提高和速度加快，新质生产力实现了对劳动对象更广范围的拓展。一是传统劳动对象的种类和形态得到大大拓展。借助于新兴技术手段，人类可以更加便捷地从自然界获取物质和能量，利用和改造自然的范围也扩展至深空、深海、深地等。

二是在新兴技术手段的运用过程之中不断产生出新的劳动对象。一方

面，人类通过劳动不断创造新的物质资料，并转化为劳动对象，大幅提高了生产率。如新能源汽车所使用的电池级碳酸锂、用于制造半导体器件的砷化镓等具有较高价值的新原料。另一方面，随着网络化、智能化、数字化技术的加快发展，数据作为新型生产要素成为重要劳动对象，它既直接创造社会价值，又通过与其他生产要素的结合、融合进一步放大价值创造效应。而且不同于传统劳动对象，数据是能够不断再生和循环使用的。在数字生产过程中，数据搜集、数据挖掘、数据分析、数据产品加工、数据营销等通过互联网形成了数据再生产的过程，进而改变了传统生产要素投入和产出的方向、规模和结构。正如习近平总书记指出的那样，“数据是新的生产要素，是基础性资源和战略性资源，也是重要生产力”。与教育在提供更高技术含量的劳动资料方面发挥的重要作用有异曲同工之妙，教育在拓展更广范围的劳动对象方面同样具有重要的、不可替代的作用。从劳动对象角度看，教育通过间接发挥产业创新功能，推动传统产业改造升级，培育壮大新兴产业和未来产业，促进劳动对象扩大化和虚拟化，形成“新质劳动对象”。

首先，构成新兴产业和未来产业的关键生产要素也是新质生产力的基础要素，与新质劳动对象高度一致。

所谓新兴产业，是指以重大技术突破和重大发展需求为基础，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用、成长潜力巨大的产业，具有科技含量高、市场潜力大、带动能力强、综合效益好等特征，主要包括新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保产业等。所谓未来产业，是指那些当前尚处于孕育孵化阶段，但具有高成长性、战略性、先导性的产业，主要包括类脑智能、量子信息、基因技术、未来网络、深海空天开发等前沿科技和产业变革领域。其次，教育可以通过对接产业发展需求，与企业深度合作培养新兴产业和未来产业所需各类创新人才。

如美国卡内基梅隆大学和理查德·金·梅隆基金会（Richard King Mellon Foundation）共同发起的“匹兹堡复兴计划”，由卡内基梅隆大学与

亚马逊、谷歌、苹果等公司合作，共同设计出与产业发展需要及学生兴趣紧密关联并以完成现实世界的真实任务为主要驱动的教学和实践策略，为学生提供人工智能的实践平台，再以我国制造业龙头企业三一集团为例。这家拥有三家上市公司、年收入达 1,700 亿元的全球化企业所生产的挖掘机械、混凝土机械、起重机械、移动港口机械等均世界销量第一，客户和服务遍及全球 180 多个国家和地区。他们的技术人员超过 11,000 人，其中研发领域硕士博士人才占比达 49%。三一集团的董事长向文波于 2024 年 5 月在“深化高校育人模式改革，提高人才自主培养能力”调研座谈会上发言表示，他们正在进行第三次创业，大力推进“全球化、数智化、低碳化”转型，对人才的需求从原有的产业技术继承者转变为解决“卡脖子”问题、在产业“无人区”进行技术突破的创新引领者，迫切需要高校对人才的培养与企业对人才的需求“同频共振”。向文波呼吁，高校应该“让学科跟着产业走，专业围着需求转”，聚焦产业前沿交叉学科、新兴学科和关键核心技术领域的学科布局，让大数据、云计算、人工智能等前沿技术为传统产业插上腾飞的翅膀，进一步强化教育教学与产业科技创新双向互动，提升人才自主培养质量，培养造就紧缺拔尖产业人才。

最后，教育可以通过加强高校科技成果转移和孵化平台建设等，推进重大科技创新成果产业化，对新兴产业和未来产业的发展形成支撑。

在这方面，国内外都有许多成功的案例。如美国麻省理工学院和 IBM 研究院联合成立的 MIT-IBM Watson AI 实验室，致力于推动人工智能的前沿发展，运用数据驱动的深度学习方法来理解语言和视觉世界。该实验室的产业应用伙伴体系涵盖消费技术、医疗设备、金融、建筑、能源和国际发展领域的诸多领军企业。

清华大学科技园成立的纳米新型孵化器，集聚纳米科技成果，对接产业化通道，促成了超级电容器、碳纳米管薄膜等新材料项目实现产业化。在未来产业领域中，部分高校采取与政府、企业共建的模式，通过试点建设未来产业科技园，前瞻布局未来产业重点发展方向，也取得了很好的成效。全国首批 10 家未来产业科技园牵头单位均为具备相关领域学科优势的



高水平大学，包括北京航空航天大学“空天科技未来产业科技园”、上海交通大学“未来能源与智能机器人未来产业科技园”、华中科技大学“光电与医疗装备未来产业科技园”等。

未来，高等教育应该继续以培育壮大战略性新兴产业和未来产业为重点，进一步加强产学研深度合作，对前沿技术、颠覆性技术进行多路径探索和交叉融合，拓展劳动对象的种类和形态，为开辟生产活动的新领域新赛道，夯实发展新质生产力的物质基础作出新的更大的贡献。

#### （四）助力更高水平的科技创新

习近平总书记在阐释“新质生产力”的内涵和特点时明确指出，“新质生产力是创新起主导作用”，强调新质生产力“特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力”，要求“继续做好创新这篇大文章，推动新质生产力加快发展”。

习近平总书记从五个方面全面论述了如何“做好创新这篇大文章”：“第一，大力推进科技创新。新质生产力主要由技术革命性突破催生而成。科技创新能够催生新产业、新模式、新动能，是发展新质生产力的核心要素。这就要求我们加强科技创新特别是原创性、颠覆性科技创新，加快实现高水平科技自立自强。……第二，以科技创新推动产业创新。科技成果转化成为现实生产力，表现形式为催生新产业、推动产业深度转型升级。因此，我们要及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，完善现代化产业体系。……第三，着力推进发展方式创新。绿色发展是高质量发展的底色，新质生产力本身就是绿色生产力。我们必须加快发展方式绿色转型，助力碳达峰碳中和。……第四，扎实推进体制机制创新。生产关系必须与生产力发展要求相适应。发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。……第五，深化人才工作机制创新。要按照发展新质生产力要求，畅通教育、科技、人才的良性循环，完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制。”

新质生产力的核心和基础是科技创新，越是前沿的产业越需要高科技支撑。只有依靠科技创新，尤其是前沿颠覆性技术及其应用为重要驱动力，才能真正推动新产业、新模式、新动能、新业态的发展，占据未来产业的制高点。创新是一种有目的的、具备创造性和复杂性的高级实践活动，也是一种渗透性的生产要素，可以提高劳动者的能力水平，促进资本积累以及改进劳动资料特别是生产工具，可以将科学知识转化为生产力、引发生产工具变革从而推动生产关系的变革，可以把巨大的自然力和自然科学融入生产过程，使生产过程科学化，进而对提高生产力、促进经济社会发展产生巨大的促进作用。

教育在助力更高水平的科技创新方面具有重要的基础性作用。作为科学知识转化为现实生产力的重要手段，教育在科技创新中发挥观念创新、人才创新、知识与技术创新和产业创新等作用，从而推动新质生产力的发展。

首先，在观念创新方面，教育对于培育创新文化、推动观念创新具有重要作用。研究表明，我国全社会的创新氛围仍然不够浓厚，自信自立敢为人先的创新文化建设有待加强。

创新文化的深层内核是推崇怀疑精神与审辩性思维，尊重自由探索和首创精神。家庭教育是创新文化浸润的重要渠道，要培养孩子的好奇心与求知欲。学校教育从填鸭式、灌输性的知识教育转向启发式、讨论式的思维训练。社会教育要注重对科学方法的培育和科学精神的弘扬，建立起鼓励创新、宽容失败的机制，激发公民参与科技活动的兴趣与意愿。

其次，在人才创新方面，教育对于培养时代所需的创新型人才具有基础作用。创新驱动的本质是人才驱动，必须在创新实践中发现人才、在创新活动中培育人才、在创新事业中凝聚人才。教育活动要尊重人才成长的规律，努力培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和创新团队。近年来实施的国家基础学科拔尖人才培养战略行动（“419计划”），新工科、新医科、新农科、新文科建设，国家卓越工程师学院、未来技术学院、现代产业学院和专业特色学院建设等，都是在

人才创新方面的有效探索。

再次，在知识与技术创新方面，教育对于知识创新和技术创新具有关键作用。知识是人类认识世界的结晶，技术是人类改造世界的锐器。知识创新可发生在知识的生产、传播和应用的全过程，主要包括知识汇聚、知识传承、知识创造、知识应用和知识传播等活动。通过科学研究探索新规律、新理论进而创造新知识恰恰是教育的基本职能之一。有研究认为，在所有从事知识活动和知识产出的社会组织中，承担其中一项或者几项职能的社会组织很多，但唯有大学能够将这五项功能完全有机地融合在一起。认识世界是改造世界的前提，知识创新是技术创新的基础。技术创新侧重于新产品和新工艺等的研究开发、应用与推广，是知识创新的应用和发展，是知识创新转化为现实生产力的关键一环。因此，教育是建设知识创新与技术创新双轮驱动的国家创新体系中不可或缺的基础性工作。

最后，在产业创新方面，教育是建设产学研用共同体、实现产业创新功能的核心途径。产学研用全面合作，是实现产业结构升级与新兴产业孵化的重要机制之一。许多高校通过设立创新创业教育课程和孵化器，激励师生将科技创新成果转化为商业产品，不仅培养了师生的创业能力，也促进了科技成果的实际应用，助力科教融合的良好循环。湖南工商大学在这方面进行了有益的探索。该校陈晓红院士领衔的湘江实验室与华为、百度、新华三集团等 35 家头部企业成立了“四算一体”产业联盟，共建了 14 个研究院和工程技术研究中心，布局推进了 26 个重大项目，引导学生进企业、进项目、进团队，构建了“企业出题、学校答题、应用转化”的科研模式，科技成果转化率先年均增长 20% 以上，在 2024 年年初发布了智慧交通轩辕大模型、新一代智能激光焊接机器人等七款创新产品，形成了“校地企、产学研创”命运共同体。

在上述四个创新机制中，观念创新是基础，人才创新是核心，知识与技术创新是关键，产业创新是目标。其中，人才创新为知识与技术创新培育创新主体，知识与技术创新应用于人才培养，也会反过来提升创新型人才培养的层次和质量。通过将知识与技术创新成果向产业转化，强化了教

育在产业创新中的作用。教育通过观念创新、人才创新、知识与技术创新、产业创新全面作用于新质生产力的各个要素，促进生产力全要素由“量”到“质”的转化，从而对新质生产力发展形成基础性、战略性支撑，为促进新质生产力发展发挥了先导性作用。

### 三、深化教育改革发展新质生产力的路径与方法

构建新发展格局、发展新质生产力、推动高质量发展，对教育提出了更高的要求。当前，我们在创新人才的培养方面，无论是人才培养的层次、结构、类型，还是人才培养的数量、质量，都无法满足新质生产力发展的新需求，缺乏能够在关键时刻、必争领域赢得“掰手腕”较量的顶尖人才。在原始创新方面，我们有“高原”、缺“高峰”，破解“卡脖子”问题的原始创新能力依然不足。在人才评价机制方面，我们“破”多“立”少，导致“破五唯”无法落地，重应用、重质量的科学教育观、用人观、人才观尚未真正建立。为此，必须锚定教育强国建设目标，围绕教育、科技、人才一体化推进这条战略主线，深化教育改革，为发展新质生产力全面夯实教育之基。

#### （一）进一步推进教育、科技、人才一体化

党的十七大、十八大、十九大报告都把教育置于民生部分、科技置于经济部分进行阐释。党的二十大报告则将教育、科技、人才统合在“实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑”部分，明确提出“科技是第一生产力，人才是第一资源，创新是第一动力”，“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”，这充分体现了党和国家对于新时代系统推进教育强国、科技强国和人才强国建设的高度重视，也深刻揭示了教育、科技、人才三者在社会系统中的相互关联性和目标一致性。

习近平总书记指出，“要按照发展新质生产力要求，畅通教育、科技、人才的良性循环”。教育、科技、人才都是以人为核心的社会因子，三者互为基础，相互依赖、相互支撑、相互成就，在发展新质生产力的过程中交

相辉映，发挥良性循环的重要作用。教育是科技、人才的基础，人才又是教育、科技的基础，科技是教育和人才的聚集地。顾建军先生做了一个形象的比喻：教育、科技、人才在社会矛盾运动中构成三轴螺旋联动的结构关系，在第一层面，教育、科技、人才以各自的运行规律为轴心进行自转，在第二层面，教育、科技、人才作为相互联系的三个因子进行协同互转，在第三层面，教育、科技、人才则作为一个整体，围绕生产力发展和社会发展要求，在社会矛盾基本运动中体现公转的基本特性。“伴随着经济发展的转型升级和发展新质生产力的迫切需求，教育、科技、人才的联动整合关系愈发重要，其一体化发展的协同作用、放大作用、聚力作用将更为凸显。”

为了进一步推动教育、科技、人才的一体化发展，我们需要坚持“三位一体”的统筹推进策略，推动教育、科技、人才各展所长、各尽其能，形成优势互补、互相促进、协同发展的良性循环，更好地推动新质生产力发展。

一是要深化教育改革，发挥教育的先导性优势。教育是培养人才的基础，也是推动科技进步的关键。要进一步加大对教育的投入，提高教育质量，培养更多的高素质人才。承担拔尖创新人才早期发现和培养任务的基础教育，要注重培养学生的好奇心和求知欲，尊重学生的个性和潜能。为适应人口变化的趋势，要进一步增加基础教育一贯制学校，推动小学、初中、高中的一体化办学，加大教育资源跨学段动态调整和余缺调配，统筹资源化解学龄人口峰谷切换造成的排浪式冲击，有序确保学龄人口平稳迎峰度峰。同时，我们还需要改革教育体制，使之更加适应社会发展的需要，更加注重培养学生的创新能力和实践能力。作为基础研究主力军、重大原始创新主战场和人才培养主阵地，高等教育要主动担当、深化改革、积极作为，充分锚定加快发展新质生产力的迫切需要，自觉在经济社会发展大局中找准任务定位，突出主责主业，优化学科设置和人才培养模式，完善有进有出、有增有减的专业动态调整机制，加快布局一批新兴学科、交叉学科，促进“科”“教”全链条、全要素、全主体深度融合，打造产业、学



校、学科多维度贯通的交叉学科深度融合模式，打造教育、科技、人才“三位一体”融合发展的战略基地、创新高地和坚强阵地，着力构建高质量高等教育体系。

二是要加大科技创新力度，发挥科技的主导性优势。科技是推动社会进步的重要力量，也是提高国家竞争力的关键。当前，全球科技创新进入密集活跃期，呈现出交叉融合、多点突破的态势，以极强的渗透性、扩散性、带动性广泛赋能经济社会发展，而随着一大批新型生产工具的涌现，劳动者的认识、创新和实践能力得到大幅提升，劳动资料的技术含量大幅提高，劳动对象的种类和形态大幅拓展。生产力水平的提高，又反过来对科技创新提出了新需求。从国内的情况来看，简单增长的时代已经过去，只有加强科技创新，才能抓住技术革命红利，推动生产力跃迁。成立于2011年的宁德时代新能源科技股份有限公司，只用了短短十年时间就登上行业第一，背后其实是大量科技创新成果在提供支撑。

要对照高水平科技自立自强、发展新质生产力目标，对照新一轮科技革命和产业革命背景下基础研究转化周期明显缩短、科技创新与产业应用几乎同步进行的特点，狠抓创新体系建设，加快补齐短板弱项，有效串联各创新平台。要进一步深化科技体制改革，从国家层面加大对省级科学技术委员会工作的指导，更好地推动地方党委加强对科技创新工作的集中统一领导，不断提高基层科技治理能力。要大力培育新质创新主体，培育既不像机关又不像学校、既不像企业又不像事业单位的“四不像”新型研发机构，优化创新资源配置和组织方式，扩大科研主体和市场主体自主探索空间，提高体系的活力和效力。要推动转制院所回归公益，聚焦底层共性技术，力争成为行业原创技术策源地。要创新事业单位国有资产管理办法，在评估定价、产权转移、作价入股、绩效考核等环节，建立适应技术类无形资产特点的国有资产管理机制。

三是要深化人才体制改革，发挥人才的创造性优势。人才是创新活动中最为活跃、最为积极的因素，是国家和社会发展最宝贵的资源，也是推动教育和科技发展最关键的力量。当前世界科技竞争越来越取决于“塔尖”

上的拔尖创新人才，我国正在加快培育和发展新质生产力，各地各行各业也越来越需要高端人才。

习近平总书记指出，“要加快建设世界重要人才中心和创新高地，必须把握战略主动，做好顶层设计和战略谋划”。要坚持“为党育人，为国育才”，优化人才培养目标。要高度聚焦当前强国建设特别是发展新质生产力的迫切需要，紧跟科技发展趋势，培养新一代信息技术、人工智能、生物技术等前沿领域以及打赢国家关键核心技术攻坚战所需的人才，提升人才培养对新质生产力形成发展的基础支撑性作用。要探索拔尖创新人才“选育评用”机制，开展相应的“大中小学”和“本硕博”贯通培养改革。强化开放创新环境下的协同育人模式，如集成电路行业人才短缺已成为该行业发展的关键制约因素，其中领军企业的人才需求量大、种类多，对人才培养具有引领作用，要以企业为主深化产教融合。加强人才政策协同，保持各部门人才政策的稳定性和部门间人才政策的协同性，系统梳理与现有科技政策需要的衔接之处，做好政策配套。加快推进相关人事制度改革，结合各地、各领域实际，灵活制定聘用制度和职称评定制度。打破体制藩篱，推动高校科研人员与企业人员双向流通，可根据其以往研发经历和研发成果给予相应的职称认定。加强国际人才引进，制定具有国际竞争优势的战略人才引进发展规划，探索建立系统性的技术移民制度，重点引进高层次人才和紧缺人才。

近年来，江苏省在坚持教育、科技、人才“三位一体”统筹推进，以及积极促进教育链、人才链、产业链、创新链深度融合方面做了卓有成效的探索，为发展新质生产力提供了强有力的人才支撑。该省重点聚力推进五个“百”工程，包括：“百花齐放”的人才培养工程，让博士后“聚”起来，让工程师“强”起来，让技能人才“多”起来；“百川归海”的人才招引工程，加大高校毕业生来苏留苏力度，加大海外优秀人才引进力度；“百计千谋”的人才攻关工程，紧扣产业链技术链“卡脖子”环节，引导保障各类人才承担关键共性攻关任务，实现“出人才”与“出成果”相统一；“百舸争流”的人才评价工程，让作出贡献的人才更有成就感、获得感；“百分满意就在

身边”的人才服务工程，努力为人才提供全生命周期的服务体系。

## （二）深化职业教育改革，加快培养高技能人才

加快发展新质生产力，不仅需要战略科学家与领军人才，也需要一大批高技能人才。缺少一流科学家，会出现“卡脖子”问题；缺少高技能人才，则会出现“卡腰”和“卡身子”的问题。研究表明，我国高技能人才仅占就业人员总量的8%左右，远低于美国、日本、德国等发达国家的30%~50%的水平。我们必须进一步深化职业教育改革，培养更多熟练掌握新质生产资料、运用新型生产工具的高技能人才，涌现更多的能工巧匠、大国工匠，才能有效地解决生产一线的实际问题，将创新成果有效转化为现实生产力。

习近平总书记在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时与全国人大代表、中车南京浦镇车辆有限公司的巾帼电焊工孙景南有一段精彩的对话。孙景南在发言中谈到了自己对大国工匠的理解。习近平总书记点头赞许，称“这是顶梁柱”，并同时指出“大国工匠是我们中华民族大厦的基石、栋梁”，“光图纸设计得好不行，最后要落实到焊工手里”，“没有金刚钻，揽不了瓷器活”，要求“要把职业教育发展好，要树立工匠精神”。

面对发展新质生产力这篇“大文章”，迫切需要依法深化改革，尤其是突破产教融合、校企合作体制机制上的“堵点”和“痛点”，聚焦国家重大战略需求，围绕新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、高端仪器、新材料、新能源汽车等新型工业化重点领域率先“破局”，依法打造中国职业教育改革发展新模式，在服务新质生产力生成和推动高质量发展方面多作贡献。

一是锚定办学方向，优化职业教育类型定位。一百年前，黄炎培先生曾经提出，职业教育的办学就是为个人谋生之准备，为个人服务社会之准备，为国家及世界增进生产力之准备。但是，目前职业教育的社会评价不高，吸引力不强，学制弹性不足，灵活度不够，对有职业教育需求的已就业人群支持力度不足，一些院校仍然存在专业设置和教学内容与生产一线

脱节的现象。优化职业教育类型定位，归根到底是要锚定服务发展、促进就业、服务新质生产力的办学方向，打开“围墙”，服务于经济社会的发展，有利于促进就业。同时，进一步增加高中教育的弹性，动态优化职业学校和普通学校的融合与特色均衡发展，探索综合高中校内职普转换、学生多元选择的有效途径，推动中等职业教育与普通高中融合发展，应对学龄人口波谷影响。

二是深化产教融合，提高职业教育质量。我国经济社会进入高质量发展阶段，产业结构持续升级转型，产教深度融合面临产业主导动力不足、教育供给侧单向驱动等问题，职业院校人才培养与产业行业发展的结构错位日益凸显。我国人力资源和社会保障部数据显示，技能劳动者的求人倍率长期保持在2左右，技能型人才缺口高达2,000万人左右。产业工人要后继有人，提高职业教育质量是前提。在今年两会上，中华全国总工会副主席杨宇栋在大会发言中建议大力发展高水平职业教育，让产业工人蓄水池“满起来”。

面对新一轮科技革命和产业变革，应聚焦国家重大战略需求，以新兴战略产业需求为导向，强化产教融合、科教融合平台建设，整合科技创新资源；以创新型技术技能人才培养为主线，加快数字化转型，促进职业教育供给侧与产业需求共生共长，推动教育、科技、人才一体化发展。

三是弘扬教育家精神，加强职业教育教师队伍建设。教师队伍是否能够高质量建设，决定了职业教育是否能够高质量发展。要以教育家精神为引领强化高素质专业化教师队伍建设，引导广大职业院校教师弘扬践行教育家精神，提升工匠精神和创新能力，积极有序有效地投身现代职业教育体系建设改革，不断提升师德师风、育人水平、实践能力和数字素养，打造一支理想信念坚定、师德高尚、技艺精湛、结构合理、活力充沛的工匠良师队伍，为国家培养更多支撑科技进步和产业变革的高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠。

四是全面深化改革，鼓励企业行业参与职业教育。深化产教融合、校企合作是发展职业教育的基本经验。一方面，要进一步优化职业教育的专

业设置和课程体系，推进校企联合培养、订单式培养等工学一体的培养模式。推动企业和社会力量举办高质量职业教育，深度参与高技能人才培养。制定更加开放合理的职业教育办学资质规定和更为有效的企业参与职业教育的激励性政策，落实国家、省市各项职业教育财政补贴政策，激发企业的办学主体活力和技能投资积极性。同时，鼓励行业组织协调跨企业的技能培训，促进行业内部技能的积累。通过强有力的行业组织来协调中小企业的技能培训，建立混合所有制的跨企业培训机构，满足中小企业的技能需求，促进行业内技能的形成和积累。发挥好行业组织在预测行业人力资源需求、制定行业职业教育准入标准和发展规划、参与技能等级鉴定标准的制定和调整、代表行业的长远利益实施或参与举办职业教育等方面的作用，提升行业自我管理、自我服务、自我监督的能力和水平。

另一方面，要积极推动落实职普融通，建立幼小中大职业技能与职业精神贯通培育体系，让不同禀赋和不同需要的学生能够多次选择、多样化成才，探索高中后普职分流和职业教育层次提升的试点，真正做到让职业教育“有学头、有盼头、有奔头”。进一步加强终身化的职业教育。第九次全国职工队伍状况调查显示，40.8%的制造业职工月均工资在4,000元以下，32.5%的制造业职工希望打通管理、技术与技能人才的发展通道。应该通过终身职业教育助力产业工人的职业发展，让产业工人腰杆子“硬起来”。

### （三）加强企业主导的产学研深度融合

企业是最活跃的创新力量，是科技创新活动的主要组织者和参与者，也是加快形成新质生产力的实践主体和重要支撑。目前，美国的人工智能、量子、核聚变、商业航天等前沿技术领域的主导力量都是企业，包括谷歌、微软、IBM、Space X等。我们在深圳的调研发现，创新能力强是深圳的企业的显著特征，“六个90%”（90%以上的创新型企业是本土企业、90%以上的研发机构设立在企业、90%以上的研发人员集中在企业、90%以上的研发资金来源于企业、90%以上的职务发明专利出自企业、90%以上的重



大科技项目发明专利来源于龙头企业)和企业研发投入总量居全国第一是深圳企业的创新密码。深圳企业的发展经验很好地揭示出强化企业科技创新主体地位是提升创新体系整体效能的关键所在,对于加快发展新质生产力、实现高质量发展具有重要意义。

应该说,在适当的政府政策支持下,我国的经济发展在一定程度上取决于创新型企业的发展。当前,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,科技创新呈现出跨领域、多元主体、相互渗透、交叉融合的协同创新趋势。企业对市场需求的反应更灵敏,科技创新的动力更足、针对性更强、效率更高。企业牵头组织创新联合体、企业主导产学研深度融合,更容易突破空间和组织边界,破除当前产学研存在的多元主体利益纠结、重复研究、韧性不足等痛点,更有能力整合各类创新资源和要素,打通从科技强到企业强、产业强、经济强、国家强的通道。

一是要进一步加强企业主导的产学研深度融合。国家专利局发布的数据显示,2022年我国的发明专利产业化率只有36.7%,而高校的发明专利产业化率只有3.9%,大量的科技成果都被沉积下来,没有及时转化成生产力,更没有促进新质生产力的发展。这一方面说明高校的科学研究更加侧重于发表论文,与企业的联系不够紧密,另一方面也说明以企业为创新主体的格局没有完全形成。当前,关键核心技术买不来,越来越多的企业需要突破技术封锁,而基础研究、应用研究、试验发展呈现出融通创新趋势,科技成果转化周期明显缩短,为产学研深度融合提供了契机,这就需要高校和科研机构更加主动地接轨企业的迫切需要,坚持需求导向、目标导向,强调市场驱动,探索企业出题、高校“揭榜挂帅”的产学研深度融合的组织新范式,帮助企业“解决真问题、真解决问题、问题真解决”,解决好“不敢转”“不想转”“不会转”等问题,不断强化企业主导的产学研深度融合,提高科技成果转化和产业化水平,实现产业发展与科技创新的良性互动,让更多科研成果完成“0到1”“1到N”的跨越。

二是抓紧培养企业紧缺急需的重点人才。习近平总书记指出,“要培养大批卓越工程师,努力建设一支爱党报国、敬业奉献、具有突出技术创新

能力、善于解决复杂工程问题的工程师队伍，要调动好高校和企业两个积极性，实现产学研深度融合”。根据工业和信息化部研究，我国产业人才队伍呈现出三个明显的不足。其一是重点领域人才数量不足。预计到2028年，工业互联网领域人才缺口294万人，智能制造领域人才缺口370万人。其二是高层次人才不足。产业人才层次、结构、地域分布不合理，人才交叉背景不足，实践和创新能力还不够强。其三是人才稳定性不足。由于工作环境、薪资待遇、价值追求等原因，人才流失率比较高。例如：智能制造领域毕业生工作三年后仍然留在本行业的不及40%；新材料领域35—45岁中青年骨干极易被挖角。因此，要进一步完善企业和科技创新牵引的教育、人才发展体系，为发展新质生产力提供不竭的人才支撑。

三是要进一步强化科技领军企业的关键作用。企业作为新技术需求的最先捕获者和成果的最终应用者，要着力发挥好“出题人”“答题人”“阅卷人”作用，整合政府、高校、科研机构等各方力量，打造面向高水平科技自立自强的高能级创新联合体。事实证明，以高校、科研机构为主的创新链与以企业为主的产业链深度融合就会形成如同DNA的双螺旋结构，二者互相依存、互相促进，对于调整以高校为主体的科研成果转化模式具有重要作用。通过推进双链融合，企业更早地介入研发过程，提出更具体、更贴近市场的技术需求，可缩短科技成果的转化周期，实现科技创新成果的快速产业化，从而提高成果产业化的成功率。

#### （四）加大拔尖创新人才培养的力度

拔尖创新人才是与新质生产力最相适应的新型劳动者，也是促进和提升国家核心竞争力最重要的战略资源。中国的人口数量庞大，基础教育阶段在校学生大约2.08亿人，倘若按照国际惯例大约1%算，即100个人里面就会有1个属于“天才”或者“英才”，是人群中的佼佼者，其最有可能成为拔尖创新人才。那么，可以说这200万孩子就是中国最宝贵的财富之一。

这些早慧的200万学生，除了少数被北京市第八中学、中国人民大学附属中学等中学发现挖掘，被中国科技大学、西安交通大学和东南大学的

少年班以及“丘成桐少年班”录取外，剩下的大部分没有得到应有的关注和针对性的培养，相当多的学生在刷题中泯灭了自己的才华，许多具有拔尖创新天资的人才被埋在题海中。

针对我国拔尖创新人才培养和英才儿童教育现状，综合考虑当前国家强化战略科技力量的现实需求，以及应对今后国际科技合作和竞争的长期需要，我们建议，应借鉴发达国家英才教育的经验，冲破教育公平的认识误区，尽快建立起我国拔尖创新人才培养、英才儿童早期发现和培养的科学完备体系。具体建议有以下四点。

一是解放思想，走出观念和认识误区，为英才教育正名。我国拔尖创新人才培养和英才教育落后的一个重要原因在于存在认识误区，认为英才教育有违教育公平原则以及社会主义办学方向，不敢在政策上予以突破。实质上，最好的教育应能够帮助每个孩子成为最好的自己。真正的教育公平不排斥卓越、不强求齐步走，而是让每一个孩子都得到适合自己的最好的教育，同时使一代人的发展成就最大化、社会整体利益最大化。韩国政府的“第一次英才教育振兴综合计划”就把目标定为“培养对国家发展作出贡献的世界级少数精锐人才”，明确提出英才教育可以为国家培养知识经济时代所迫切需求的创新型人才，进而提升国家竞争力。

英才儿童在认知特征和人格特征上与一般儿童具有显著差异，英才教育作为一种教育形式，本质是把英才儿童甄别出来因材施教，这恰恰体现了教育的有质量的差异性公平，或者说实现了教育公正和正义。我们要警惕教育公平政策实施中存在的平均主义思想对英才教育的胁迫、对英才儿童的埋没，要走出对于教育公平、教育平等的庸俗化认识。特别是要充分认识我国科技创新过程中拔尖创新人才队伍建设对发展英才教育的迫切需求。

二是加强英才教育政策的顶层设计。要改变我国英才教育支离破碎、散兵游勇、自生自灭的状态，政府必须承担起相应责任，在英才教育中发挥主导作用，从组织规划、机构设置、课程开发、教学改进、管理制度保障等多个角度，对英才教育政策所涉及的各种问题进行系统筹划与整体改

进。建议在教育部基础教育司下设英才教育管理处，在各省市教育部门设立省级英才教育管理机构，分别在国家层面和地方层面统筹推进英才教育，建立“国家指导、省级统筹、学校试验”的英才教育管理体系。

同时，建立英才教育的国家规划与国家标准，从政府管理、财政支持、英才甄选程序、英才教育体系结构、课程开发、教师培训、项目评估等方面，整体设计、全面规划我国英才教育的政策体系。按照先试点、再推广的模式，在“十四五”期间由省级政府推进开展多样化英才教育试验项目，鼓励其积极探索。国家英才教育标准体系应包括如下内容：英才教育学校、英才教育班、英才教育校外机构的准入标准；学生甄选标准；学校培养标准；对学生的评价标准；对学校的硬件建设、师资、班额、财政经费等的管理标准。之后，还应该积极推进容纳英才教育的教育法治建设。

三是健全英才教育体系与教育模式。要打破学段限制，建立“小学—初中—高中—大学”相贯通的英才教育系统，为不同教育阶段的英才儿童提供“全覆盖”的特殊教育服务。在学前和义务教育阶段，实施普通班的融合—充实教育模式，即英才儿童与普通儿童同处一个教室内学习，但课内和课后都有针对英才儿童的区别性拓展课程。在高中阶段，可综合运用加速/充实、集中/融合等多种培养模式组合，以使英才教育能满足英才儿童对于教学进度、深度和广度的特殊需求。可以借鉴韩国、日本、美国的模式，建立一些真正意义上的英才科技高中，重点培养一批拔尖创新人才。在大学阶段，要给予学校更多的自主权，打破学制和专业限制，通过开设试验班、特殊项目等方式培养不同领域的拔尖创新人才。还要鼓励高水平大学与中学联合开展英才教育，合作开设课程。

四是建立英才教育研究与资源支持体系。建立国家级英才教育研究机构，提供专业支撑。其主要任务是：建设全国性英才教育数据库，追踪英才学生之成长、发展；制定英才教育总体方案，开发英才教育课程、教材与评价工具；调查并整合全国英才教育师资，进行全日制培训和在职进修，推动优秀专业师资养成；开展英才教育的国内外学术交流。建立与英才教育体系相匹配的拔尖创新人才选拔体系，规范化地开展超常儿童的鉴别工

作。在中考、高考中给予学校更多选拔拔尖创新人才的自主权，让真正具有创新精神、创新潜能的人才进入英才教育体系。推动国家儿童中心、中国科协、高校与科研院所、国家重点实验室资源向英才学校、英才儿童有序开放，进行开放式、综合性实验教学，让学生在科学家的指导下进行实验探究，亲历科研实践过程，完成研究性学习任务，提升创新精神与实践能力。深化教育改革、更好地助力新质生产力发

展是一项综合性、系统性工程。以上只是从四个主要方面进行了初步探讨，其他如加快教育的数字化转型，培养青少年的数字素养以及开辟数字时代新质生产力发展的新形式、新赛道、新动能等，也都是非常重要的内容，限于篇幅，在此就不一一讨论了。



# 教育改革亟待回归常识

吴永军

进入 21 世纪以来，教育改革狂飙突进，伴随着一系列崭新的理论（理念）及其举措，一波接着一波纷至沓来。面对潮水般的教育改革，人们发现由于过度求新，改革枉顾常识的现象时有发生，这也是造成教育改革步履维艰的重要原因。

所谓常识（common sense），简单来讲就是人们对于某些事物的普遍共识，通常是人类千百年来，由无数古圣先贤在日常生活中，经过无数次的尝试失败而最终获得成功，由此，积淀下来的基本知识和经验，其中包含着某些真理和规律，为各个时代所遵循。因此，常识其实质就是某些真理与规律的通俗化表达，只不过它不是通过专业的概念、命题、理论复杂地表述，而是以老百姓都懂的话语表达出来的道理。教育改革的首位性问题就是要处理好“守正”与“创新”的辩证关系，而“守正”最基本的含义恰恰就是要求教育改革要回归常识，也就是尊重常识、呵护常识、基于常识，以常识作为改革的边界和底限。

## 一、常识具有不可低估的重要价值

在我们这样一个科学主宰一切的时代，唯理智主义（rationalism）猖獗，理性、科学万能论盛行一时，导致常常被作为科学知识或学术知识（academic knowledge）对立面的常识遭到不应有的贬抑。其实，无论是对于日常生活

还是学术活动亦或是教育改革，常识都具有不容低估的价值。

首先，常识一般葆有人类几千年积淀下来的生活智慧及其相关知识，有利于人们在正常的社会秩序中快速而有效地应对和解决各种问题。常识虽为“常识”，也就是广大老百姓都懂的道理，它不一定是专业人士通过系统学习与探究掌握的学术性知识，但是由于其中含有的生活智慧是千百年来无数古圣先贤经过无数次探索而积累的宝贵经验，这些经验包含着真理性知识和规律，因此能够被证明是适合于今天文明世界可持续发展的基础和条件。常识虽然看似不如科学知识或学术知识那样系统化，也没有形成所谓的理论，但是由于它历经长期淬炼并且已被历史或生活实践所证明是管用的，那么就一定含有真理性成分，无需多少深奥的道理就能理解，更多的是一种不言而喻的实践智慧的体现。它所具有的在真实生活情境中有效解决问题的品质，一点都不弱于理论在实践中的运用，有时效果还优于理论的运用。这也可以有力地解释一个常见的现象：许多著名特级教师在长期的学科教学实践中形成的教学主张以及稳定的做法，其中有许多是符合教育规律的，可以以不变应万变。就拿语文学科来说，从“一篇带多篇”到“群文阅读”，从“单元教学”到“大单元教学”乃至到“学习任务群”，这些教师都能够无缝切换、有效应对。

即使常识中并没有多少科学真理，或即使常识暂时不能够为科学理论所证明，但是由于它包含着生活智慧，被历史所证明能够有效应对现实问题，也一样能够为人们所普遍接受。没被科学所证成，不代表它没有道理，尤其是生活智慧，有些很难被科学所证明，但它却是人性的底层逻辑所必需的，它对于人的生活意义具有不可或缺的价值。它往往以直觉的形式出现，反映了人们在处理与世界关系中的直觉判断。

另外，由于常识常常以惯例(usage)、常规(prescription)、习俗(custom)甚至“成见”(prejudice，不是偏见bias)形式出现，因此经常给人以古旧甚至落后的感觉，其实这是对常识的最大误识。常识虽然不新，没有改革者所倡导的种种理念或措施的新颖，但是由于它是经历了漫长的时间演化，并且在与众多同时代观念、做法等传统竞争当中逐步胜出并自然生长

出来的“真知”，因此它能够连接过去与未来，使得过去、现在与未来之间衔接起来，为后续的可持续发展提供了早期的可靠的知识来源，更为后世矫正因其为了出新而带来的负面影响提供了思想力量和凭据。实际上，人类正是分享了他们不计其数的先祖们积累的这些智慧与经验，才能历经种种磨难走到今天，而这些经验更多地是嵌入于本能、习俗、成见和古老的惯例之中，虽被人们习而不察，却很少被遗忘。英国著名思想家埃德蒙·柏克（Edmund Burke）认为，“成见”指的是一个人综合性的经验或直觉，在思维运转上先于推理或证据权衡，且常常是智慧的一种来源。正是成见使人快速而正确地行动“，人类经验主要被珍藏在传统的成见和成规之中……它们是比书本和理论更可靠的行为和良心指南。习惯和习俗可能体现了目不识丁者的智慧，不过它们源自健全古老的人性精华。即使人类中最明智者也无法仅仅靠理性生活”。可见，教育改革回归常识，就是要尊重广大一线教师在教育实践中传承和积累的智慧与经验，基于常识又超越常识，但是首先要基于常识。基于常识就是基于健全古老的人性精华，因为教育改革不仅仅是科学、理性的活动，更是基于常识中的人性精华的持续展现。

其次，常识尤其是教育常识是教育改革的底线制约，它为改革划定了边界，一旦突破这一边界，改革就失去了原初的本意从而走向了反面。常识是人性底层逻辑的显现化，也就是说，常识比理论更深地植根于人的本性，因而它制定了改革不得藐视的准则，构成了改革的底限边界。改革首位性问题就是“守正创新”，其“守正”就是给改革划出边界。其道理就在于，常识中包含的惯例、习俗、成见等等，我们其实并不知道哪些是有害的、哪些是有益的，其个体差异性也使得这个问题异常复杂。其知识的理据在于：许多教育常识是改革者顶层设计时所无法预料的，也就是说改革者的理性设计根本无法考虑到一线教师所具备的知识与经验。这是因为，千百万中小学一线教师所拥有的教育常识是属于分立的缄默的知识，是千百万个分立的个体所创造、体认、遵守的知识或规范，一旦被解构或颠覆，正常的教育秩序将会不复存在。教育改革指望靠少数人的脑袋来设

计指导千百万人行动的念想，只能是“神学叙事”的回归或古老乌托邦的当代回响。英国著名思想家、诺贝尔经济学奖获得者哈耶克（F.A.Hayek）曾经批判过这种“理性”万能和建基于其上的“设计”社会发展的唯理主义欲求，他提倡理性的有限性，将许多人类的文明、制度、价值看成是“理性不及”（non-rational）的，也就是说它们是“人之行动”之结果（人类社会缓慢自然之演化的结果）而非“人之刻意设计（理性设计）”之结果。在《科学的反革命——理性滥用之研究》（修订版）中，哈耶克更是集中火力批判了这种倾向，他说：“我们的文明虽是个人的知识积累的结果，然而获得这种结果，靠的并不是自觉地把所有这些知识集中在哪个人的头脑中，而是由于它包含着我们在并不理解的情况下使用的符号，包含各种习惯和制度、工具和观念……不管他是什么人，都不可能完全掌握这个知识整体”因此，“成功的做法不能以直接处理客观事实的权力机构为基础，而是必须以利用分散在社会所有成员中的知识的方法为基础”。

另外，凡是改革，尤其是那些激进式教育改革，无论意图多么良好、理念多么先进，对于耗损现有教育秩序和教育结构都会带来预见不到的消极后果，这就是改革的“社会风险”，因此，需要教育常识为其划出底线边界。改革从本质上讲就应当突破或打破常规，而常识又为改革设置了底线，这看似一个“悖论”，其实也好理解，因为任何真正的改革，尤其是以传承人类文化为己任的教育改革，不是无底线的，更不是无条件的。教育常识恰恰给改革画了一个框，使得改革要打破或颠覆的是不合理、无法适应时代要求的常规，而不是颠覆一切常识，例如没有适度的训练就没有好成绩，我们要改革的应当是“死记硬背、机械训练”的方式，而不是要革掉“训练”本身。激进式教育改革经常走向反面，既颠覆了已有的正常教育秩序，同时又没能够建立起有序的秩序，从而不仅没有给教育事业带来它当初所承诺的福音，反而带来严重的灾难。历史教训历历在目，必须予以谨记！

再次，教育常识往往是维护现有正常、常态化的教育秩序所必备的因素。真正教育改革的理论、理念、举措，也只有融入广大教师的日常教育教学行为，也就是能够与教育常识有机结合时，才能产生应有的生产力。

这些理论只有能够常态化地实施，才能不至于成为“盆景”。因此，教育改革必须遵循常态化思维，也就是从现实情况出发，从教育常识出发，考虑事物能进行日常性、持续性实践操作。学者们在教育改革中提出或移译一些新理念、新概念的时候，要充分考虑到“条件性”因素，也就是面广量大的普通教师在日常的教育教学行为中能否在正常（常规）条件下持续性落实这些新理念新概念。例如，日常教育工作中的“时间”就是一个绕不开的制约因素，教育时间的恒定性制约着甚至不允许有枉顾时间常识的新概念、新举措的常态化落实。

## 二、当前教育改革中违背常识的一些做法

我国近二十多年来的教育改革，无论是官方策动还是民间自发，都多多少少存在着一些违背常识的做法。

首先，教育功利化倾向是 21 世纪以来我国教育改革中最大的顽疾之一，也是违背教育常识的弊病之一。2023 年 5 月 29 日，中共中央政治局就建设教育强国进行第五次集体学习，习近平总书记在主持学习时强调，要在全社会树立科学的人才观、成才观、教育观，加快扭转教育功利化倾向，形成健康的教育环境和生态。教育功利化倾向主要有三个表现：

一是完全以结果性利益尤其是眼前的短期利益为导向，也就是我们常说的急功近利。许多自发的聚焦课堂教学方式变革的民间教学改革即属于此，这些改革初衷看似变革学习方式，其实质是通过强化课前、课堂乃至课后练习（例如“堂堂清”、“周周清”、“月月清”）来达到有效的应试目的。这也容易理解，因为我们正生活在一个功利主义猖獗的时代，在这个时代，一切变得实利化，怎么有用就怎么做；什么能获得利益（尤其是眼前利益）就做什么，加之“工具理性”主宰教育领域的每一个角落，人心浮躁，教育更是浮躁，势利者众。

二是效率崇拜，麦当劳化成为普遍准则。美国社会学家乔治·利茨尔（George Ritzer）认为，“麦当劳化”（Mc Donaldization）（强调效率、讲



求速度、趋同性、非人格化)效率原则已经成为现代社会基本原则,渗透到现代生活的方方面面,教育改革更是如此,“快餐式的改革”盛行一时,试图毕其功于一役,快速见效。许多一线教师多有怨言,认为教育改革走马观花式蜂拥而至,你方唱罢我登场,使得教育教学无所适从。

三是以瞬间的辉煌代替恒久的变化,将偶然为之的举措视为可以常态化实施的措施。教育改革中的理念、举措的学理依据往往可以从心理学的实证研究中去寻找。但是这里面有一个被遮蔽的事实,那就是心理学的实证研究往往是在心理学实验室中得到的短暂结论,这些结论(有限的因果关系)能否常态化地有效运用到真实的教育情境中,是一个相当不确定的事项。如果强力运用,恰恰犯了美国政治哲学家乔万尼·萨托利(Giovanni Sartori)所说的“强度的瞬间闪烁竟被认为可以连续不断地发生”的错误,给相关事业带来不可估量的损失。萨托利在评价人们设计理想民主时说到:“把1871年巴黎公社的革命插曲作为蓝本。但人们能够把极短的片刻设计进永恒之中吗?……强度的瞬间闪烁竟被认为可以连续不断地发生,而完全无视人类一切经验中最可靠的事情,即持续性导致常规,蜜月不会长久。”我国近二十多年来的教育改革的经验证据表明,有些教学举措只能成为教学改革中的“盆景”,偶一为之倒是可行,大规模、常态化地实施则是困难重重,因为学校教育中时间的有限性、教师能力及其资源缺乏性等等正是这些改革绕不过去的制约因素。

其次,教育改革概念化倾向也是近二十年来课程改革的顽疾之一,更是违背教育常识的表现之一。教育改革概念化倾向往往枉顾常识的刚性制约,给教育实践带来的不是任何意义上的革新,而是失序和混乱。概念化倾向中的许多概念,都有一种“至善论”倾向,它们提出的背后都有激进派的影子,萨托利一针见血地指出:“至善论者不过是这样一批人……他们很少留意理想和现实之间的必然差别,所以他们不知道如何把规定转化为或应用于现实……他希望弘扬理想——他的脚总是踩着加速器——却没有对他宣扬的理想加以控制。”

概念化倾向的最大问题是:专家学者们一味指责一线教师的总总不

是，什么观念陈旧、做法老套、应试教育，但往往不去分析广大一线教师为什么不践行新理念、新举措，他们遇到了哪些阻抗因素，正是这些阻抗因素驱使他们不得不放弃新做法。而如何有效地消除或减少这类因素，以有利于广大教师践行新理念，这才是热衷于提出新概念、新理论的专家学者们应当首先而为之的事情。加拿大学者迈克尔·富兰（Michael Fullan）曾经指出，一个政策制定者指责教师拒绝变革，而教师则抱怨他们从来不知道也不理解教室里的真正需要。富兰进一步指出，教师的现实处境是“对大多数教师来说，日常要求挤占了真正的可持续性改进的空间……我们什么都想要……面对教师要求甚多，但几乎没有给教师留出必要的时间去做计划、进行建设性讨论以及思考”。就以大单元教学来讲，无非是要求教师们在教学中体现过去单元教学的整体性特质，不能将课文一篇一篇地孤立化处理。问题是：专家们不去研究为什么广大教师不考虑整体性问题，是不会还是没有时间还是难以操作，其中的阻抗因素究竟有哪些？不去分析原因，而是草草地推出所谓的大单元教学，难道教师们因为有了“大”的强调，就会自觉去实践或一夜之间就学会单元整体教学吗？可见，如果仅仅是隔三岔五地对教师们提出一系列新要求，而不能有效地回应教师们的诉求，也就是理论、观念不能有效地回应教育情势的需要，这样的教育改革将不会产生什么力量。

再次，教育改革中的极化思维也是违背常识的常见错误。教育改革中为了凸显某些新理论、新观念的重要性，改革者往往倾向于走极端，以二元对立思维将过去的做法（通常体现在常识中的惯例）批判的一无是处，好像教师们一用上新理论新举措，就会立刻变革教育教学。然而教育生活是极其复杂的，往往并不是非此即彼的，被批判的旧理论或传统举措，尤其是教育常识，多半也会包含着依然有效的真理性成分。历史上的这类事情不胜枚举。了解古希腊教育的人们大都会崇尚雅典而贬抑斯巴达，斯巴达教育的军事化、严厉化、残酷化是世人共知的。但是斯巴达之于雅典，其实有很多方面为后人所效仿和传承，例如斯巴达的“共餐制”是最古老的共产主义思想的原型，基于法律制度的优良秩序、现代分权制的雏形

等受到亚里士多德的高度赞誉，修昔底德对于斯巴达也盛赞有加。雅典最后在伯罗奔尼撒战争中败于斯巴达也不是历史的偶然。实际上“，经过莱库古的立法后，斯巴达就得到了良好的治理，并且从公元前6世纪中期到公元前3世纪一直保持着政体的稳定，也是希腊世界仅有的未经历僭政的城邦”。

我们今天教育改革中对于美国两位教育家布鲁纳（Jerome S. Bruner）和奥苏贝尔（David Paul Ausubel）的教育理论的不同态度就反映了一种极化思维。近二十年来，由于当代建构主义教育理论深刻影响着人们的改革思维，教育改革中我们更倾向于建构论，但是一线教育实践则是更偏向奥苏贝尔。在近半个世纪的布鲁纳与奥苏贝尔的论争中，针对发现论与建构论内在不可克服的困境，奥苏贝尔在八十高龄出版的新著《意义学习新论》中捍卫了“有意义学习”的思想，坚持了“中小学教学的主要方式是讲解式，主要的学习方式是有意义接受式学习”这一核心观点。在今天建构论成为课程改革的主流话语之时，我们千万不能将其看成是“唯一”有效地阐释儿童学习规律的理论，建构主义也不必然是正确的，它同样存在很多问题，简单地将有意义接受与建构对立起来，这种机械的“二元论”思维是极其有害的。其实，针对学习目标、内容的多样性和学习者个体的差异性，接受论与建构论都有自己独特的价值和适用范围，我们不能简单地以一种理论代替或否定另一种理论，正如美国学者佛罗斯特（S.E.Frost）所言“用一个反对另一个，是一场好戏，但不是好的历史……（斯巴达与雅典的教育思想）是两种美好思想。我们必须根据它们自己的结构的价值来判断，根据它们自己的类型的价值来观察，根据它们自己的目的来衡量教育的好坏”。三、当前乃至今后一段时期教育改革需要坚守的教育常识

当前乃至今后一段时期教育改革需要坚守的教育常识有很多，基于经验考量，拟从对于教育的根本看法、教育过程、影响教育的条件、教育结果等方面提取出五项常识。

第一，教育是一个美好的事业。这几乎是古今中外对于教育的基本共识，就连普通老百姓都知道，教育是教人求真、劝人行善、引人学好的事

业。既然是一个美好的事业，那么教育就不能仅仅是传递谋生技能的职业，它必须以理想人性与完整人格的培养为旨归。那么，教育需要培养的理想人性和完整人格究竟有哪些呢？从人类历史角度看，比较公认的是“教养和文化、智慧与德性、理解力与判断力这些一般认同的理想人性”，或是“德性”（virtue，即希腊语 arete），它是人性中令人羡慕以及令人敬佩的卓越性或优越性，是让人服气的才华和品格，诸如智慧、勇敢、勤劳、正义、行善等等是真正的美德或功德。现代人在功利主义哲学中浸淫太久，太过于算计、唯利是图、首鼠两端、见机行事，如果教育放弃了对卓越德性的追求，这就意味着“生活不再追求辉煌、伟大和壮丽的品格和事业，生活中就只能发展小气、怯懦、自私、自恋、可怜、屈服、鼠媚、媚俗、标准化、规范化、无个性、贪婪、斤斤计较和鸡毛蒜皮。物质伟大而精神渺小，正是现代社会的一般价值观”。因此，今天的教育改革如果只考虑培养学生在真实复杂的生活情境中解决问题的能力，而不考虑其伦理与德性向度，这很有可能蜂拥出一大批只求结果、不择手段的精致的利己主义者。

第二，教育是一个慢的过程，不可能一蹴而就，正所谓十年树木百年树人。同样，教育改革也是如此，不可能毕其功于一役，这是众所周知的常识。教育及其改革是一项长期的工程与慢的事业，没有五年、十年乃至二十年甚至一百年的深厚积累，教育改革难以获得真正实效。那种寄希望于改革能一夜成功、一鸣惊人的思维是极其有害的。古今中外历史中无数证据表明，那种疾风暴雨式或不断翻新的改革只能给教育事业带来灾难而不是什么福音。令人遗憾的是，我们似乎很容易忘记历史的教训，置常识于不顾，不断刷新着教育改革，不断折腾着正常的教育秩序“，教育中的革新似乎像季节更替一样有规则地来了又去，去了又来。每年都有许多新的项目被介绍到学校中来……结果便出现了很多支离破碎、不协调和昙花一现的改革”。甚至连国家战略的“双减”政策也开始出现“一夜成功”的现象。据新闻报道，某省“双减”才一年，就开始评选先进案例，这真是令人莫名惊诧！还没有真正实践多少时间就出成效，这完全是形式主义，所谓的成绩只能是 ppt 或纸面上的成绩而已。我们必须清醒地认识到，作



为复杂系统的教育改革，决不意味着一项方案、一张图纸的成型就一劳永逸万事大吉了，“变革是一项旅程，而不是一张蓝图……变革是非直线的，充满着不确定性，有时还违反常理”。

第三，教育过程中，一分耕耘一分收获，没有艰苦的学习、持久的训练不可能会有好的成绩。即使目不识丁的老百姓都懂得这样的常识：“台上一分钟，台下千日功”，“不经历风雨怎么能见彩虹，没有人能随随便便成功”。要想成功或有所成就，系统而严格的学习与练习（当然不是死记硬背机械训练，而是有意义学习与练习）就是教育常规，就是通往成功之路的不二法门。古今中外大量的案例表明，人类真正的重大发明、发现都是长期系统学习、持续探究的结果，诺贝尔奖获得者的经历几乎都是长期坚持某一个专题，甘于寂寞甘坐冷板凳的典范。因此，日常的教育实践中，我们必须严格要求学生，严格训练学生，尤其是“技能性”学科，如体育、美术、音乐，甚至英语学科，如果没有多听、多说、多背、多写，英语岂能学好？语文学科何尝不是这样呢？能够学好语文课程的学生没有一个不是勤学苦练的结果，语文学习简单讲不过是多读、多背、多写而已。令人担忧的是，如果学生整天探究、做项目、动手做、在缺乏必要而扎实的学科知识的前提下做所谓的“创中学”，无需通过艰苦而系统化地学习、训练和研究来获取相关知识，那么，这样的学习是真实有效的吗？恐怕只能是浅尝辄止而已。英国社会学家富里迪（Frank Furedi）对此反思道，如果我们赋予学生的主观经历以相当的权威，不适当地放大那些从碎片化、零星化的经历、体验当中获得的个人知识和经验，那么我们将“不能提供那种使他们能怀疑、用概念思维、提出问题和解决问题，以及提高智力的教育”。

第四，教育改革是一个系统工程，不能仅仅局限于教育内部。众所周知，教育是社会系统中的一个组成部分，教育改革必然受制于社会系统，它涉及到以及受制于方方面面的因素，牵扯到方方面面的群体与利益。富兰曾经说过：“教育变革远比大多数人想象的复杂。我们需要把教育变革的动力理解成一种社会政治过程，这一过程涉及产生相互作用的所有个体的、课堂的、学校的、地方的、地区的和国家的各种因素。”作为一个“专



项社会改革”，教育改革只能解决本领域的问题，甚至只能是一小部分问题，不可能解决所有问题。有很多深层次的问题尽管发生在教育领域，但它们决不仅仅是“教育问题”，而很多是“社会问题”。也就是说，教育中的许多问题虽然出现在教育内部，但是其根源在于社会系统，例如“应试教育”、“教育资源不均衡”、“学生学业负担过重”、“教师素质低下”等等，都是教育改革无法独立解决但却又在深刻地影响着教育的运行的问题。教育在整个社会系统中历来属于“弱势群体”，因此，教育改革需要综合施策，社会治理，其道阻且长，二十多年来大规模、大力度的教育改革之所以步履维艰，收效甚微，其主要原因就在于此。

第五，不是所有学生都能成为英才学生，尤其在学术领域更是如此。这一点其实也是教育常识，似乎不需要特别强调。但是，近几十年来人人都优秀、人人都能成功的所谓“儿童立场”盛行一时，多元智慧理论似乎为其确立了学理依据。但是，我们必须严肃地指出，这种“人人皆可为尧舜”的信念不过是“乌托邦”式的幻像。尽管指出这一点可能会引起持有这些信念的人们的反感，但是我们依然需要指出这一众所周知但又是众所不言的真相，这一真理性常识有利于消除整个社会普遍的教育焦虑。

我们并不反对多元智慧理论，相反，我们觉得，如果社会各界尤其是雇佣机构都能够从多元智慧理论出发，认定人才的多样性，应当是一件好事。这其实就是常识所说的“三百六十行，行行出状元”。但是，行行出状元，并不意味着某个“行当”人人都是状元，能够成为金字塔尖的状元总是极少数人，这是我们必须直面的事实。当然，我们必须强烈呼吁各级政府以及社会雇人机构，应给予各行各业以平等对待；对于某一行业，也要平等对待每一个成员。但这丝毫不能掩盖这样一个事实：少数人位于塔尖，多数人平常与平凡。真正令人不安的是，目前整个教育依然是将学术上的优势视为成功的主要标志，依然以考取清华北大等名牌大学为追求目标这才是我们必须加以扭转的现象。

# 高等教育推进 “三融”的路径依赖与改革路向

史秋衡 陈琼

当前，我国已经踏上全面建设社会主义现代化国家的新征程，步入以着力推动高质量发展为主题的新时代。在此背景下，高等教育作为国家发展水平的重要标志，实现自身的高质量发展也成了我国全面建设社会主义现代化国家的首要任务。通过职普融通多种途径拓宽人才成长通道，推动产教融合增强产业需求侧结构要素与人才培养供给侧的全方位融合，促进科教融汇实现教育教学与科学研究的多维度互嵌，这些举措既是高等教育推进中国式现代化的战略应答，也是实现自身高质量发展的必由之路。党的二十大报告提出要“统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新，推进职普融通、产教融合、科教融汇”（以下简称“三融”）。这是党一体谋划实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略的切入点，极富深意和新意。教育是国之大计、党之大计，在新的历史时期，高等教育被赋予了新的历史使命和发展格局，已成为科技、人才、创新发展链条上的“快变量”。高等教育必须更好发挥自身职能和资源优势，以更高站位、更大格局、更深举措推进与高职教育联动、共促“三融”建设，当好教育强国、科技强国、人才强国建设的探路者和排头兵。

## 一、高等教育推进“三融”的路径依赖

深刻把握教育、科技、人才“三位一体”的内在联系，是推进中国式现代化的客观要求，高等教育理应更加重视与经济社会、文化科技等各方面的综合考量与系统研究，以拓展自身的视野和领域，实现跨界融合研究，为经济社会发展提供有力支撑。美国制度经济学家诺斯提出并发展的“路径依赖”概念指出，人类社会中的技术演进或制度变迁具有类似于物理学中的惯性，一旦进入某一路径，就可能对这种路径产生依赖。当前，我国正在经历一个伟大的时代，经济社会发展不断按下“快进键”，驶入高质量发展的“提速期”。坚守以人民为中心的根本立场，办好人民满意的高等教育是高质量发展的核心要义和价值旨归，也是高等教育发展的必然选择。从高等教育大国迈向高等教育强国，从内涵式发展到高质量发展的演进，是规模扩大与质量观更新的过程，也是结构优化与质量升级的过程，这种过程具有路径依赖的特征是不言而喻的。因此，高等教育需要不断拓展新的发展路径，以实现高质量发展。

### （一）制度依赖

在加快完善现代化产业体系的背景下，推进“三融”已成为新时代高等教育供给侧结构性改革的重要任务。自党的十八大以来，国家密集出台了多项政策，包括《关于深化产教融合的若干意见》《国家产教融合建设试点实施方案》《建设产教融合型企业实施办法（试行）》《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》等，旨在提升我国教育内部要素效率，优化职业教育类型定位，以牵引高等教育、职业教育高质量发展。仔细审视相关政策，可以发现尽管政策总力度越来越大，但平均政策力度提升并不明显。其中原则性、授权性和倡导性条款较多，而针对具体问题的制度安排却较为缺乏，例如职业教育与普通教育的比例设置问题、协同措施以及建设成效评价等方面，这一定程度上导致“融”的实效不强。为破除政策实践的“空窗期”，搭建高等教育“立

“交桥”，必须进一步深化互嵌关系，推动“三融”摆脱制度依赖，转向行动自觉。同时，也需要从规制型制度化演化为契约型、建构型制度化，形成深度融合命运共同体。这些措施将有助于推动教育高质量发展，提高人才培养质量，并促进产业升级和经济转型，高等教育将更好地服务于国家战略和经济社会发展需求。

## （二）资源依赖

任何组织，无论其规模大小，都是特定资源的组合体，无法也不可能拥有全部资源。因此，与外界进行必要的交换和合作是其生存与发展的必由之路，这种交换和合作不仅是为了获取所需的资源，也是为了提升组织的竞争力和适应外部环境变化的需要。首先，“三融”建设需要各方主体建立协同、融合与共生关系，实现供需更好对接、资源更好配置，不断自我完善、自我升级。协同是指各方在目标、行动和资源上相互配合、相互支持，以实现共同的目标和利益；融合是指将不同的资源、技术、知识和文化进行整合，以创造出更加丰富、多样化和具有竞争力的产品和服务；共生是指不同主体之间相互依存、相互促进，形成一种平衡、稳定和可持续的合作关系。其次，资源依赖还强调组织间的资源差异性和互补性。高等教育机构需要借助资源，搭建起与产业、城市等之间的桥梁，促进产教融合、科教融汇。城市可以提供丰富的自然资源和公共服务资源；而产业则可以提供先进的技术和市场资源；高等教育机构则可以提供人才培养和科研资源；等等。为实现可持续发展，各方主体需要将共生发展作为行动的基本遵循，在促进可持续发展上找到“最大公约数”，谋求教育链、人才链与产业链、创新链的融合发展。

## （三）主体依赖

在推动“三融”战略的过程中，高等教育机构作为主要实施者，其能力和素质对于“三融”的成效具有至关重要的影响。我国高等教育体系总体上由研究型、应用型 and 职业技能型三大类型的高校组成，这些高校各有

其特色和优势。然而，研究型大学在实力、资源与地位方面具有显著优势，与其他两类高校相比，基本呈现出“中心 - 边缘”的结构向度趋势。这种趋势导致职业技能型高校和学术型大学之间存在一定的体系塌陷，这种塌陷同样出现在“三融”各个环节中。相较于处于“中心”地位的大学，处于“边缘”地位的大学似乎对“三融”展现出了更高的积极性，然而，他们却面临着诸如经费短缺、浅层合作、“双师型”教师团队建设不足等更多博弈困境。高职教育具有高等教育和职业教育双重属性，其基本职能是培养技术技能型创新人才，能够填补目前高知识型和强技术型并重的人才断层。对于生产领域的现实作用和意义，高职教育远超于普通高等教育。为实现教育、科技、人才现代化战略布局，三类高校必须紧紧依托“大舰战略”，打破原有思维固化、要素割裂的局面，实现优势互补、错位发展。同时，充分发挥高职院校在支撑体系塌陷中的桥梁作用，最终实现三类高校齐头并进、共同促进“三融”，实现全面、协调、可持续发展。

## 二、当前高等教育推进“三融”的梗阻问题

我国高等教育正在积极探索如何更好地对接经济社会发展中的新需求，以实现更高水平自立自强服务的支撑与引领。在这一过程中，高等教育的高质量发展逐渐起势、成效渐显，然而，尽管高等教育与经济社会发展之间的联动融通已经有所改善，但仍然存在一些“通而不畅”“合而不深”“融而不创”等梗阻问题，尚未得到根本解决。

### （一）职普融通中间传递失灵“通而不畅”

1. 各自封闭的育人体系难以转变。我国学制以双轨制为主，即普通教育和职业教育两种基本类型。前者是学术型教育，旨在帮助学生升入高一二级学校做准备；后者是技能型教育，旨在为学生进入或更好地就业做准备。两种类型教育在目标定位、培养方式、专业及课程设置等方面存在明显差异，因而其教育教学、师资队伍、质量保障措施等也有所不同。由于上述



差异，使得这两种教育体系之间的转换变得相当困难。根据教育部2023年6月公布的最新全国高等学校名单，全国本科层次职业学校共33所。这些学校有的是由独立学院转设而来，短时间内难以改变过去的办学理念和教学模式；有的是由高职院校升格而来，也需要面对如何平衡学术型教育和技能型教育的挑战。此外，即使是在高职院校和本科院校合作共育本科层次人才的试点项目中，也存在着参与深浅不一、办学质量不一的情况。

2. 转换与流动渠道尚未打通。我国当前普通教育和职业教育的育人体系相对独立，缺乏有效的互动和转换机制，这种状况导致了许多学生的学习需求和职业发展受到限制，同时也给教育教学和人才培养带来了一定的难度。目前，国家层面学习成果认证、积累与转换制度的构建滞后于职普融通诉求的蓬勃发展。我国现有的职普融通实践主要体现为地方校际间的底层探索，相对缺乏宏观层面的管理规范 and 制度建设，使得实践层次探索难以持续发展，无法形成稳定的运行模式。由于没有建立起同时涵盖职业教育和普通教育的综合性资格框架及学分转移制度，学习者在职业教育和普通教育间流动面临着一系列法律化、制度化、程序化困境。

### 3. 固有观念桎梏依然存在。普通教育与职业教

育等值性的实现是两种教育类型产生联系的重要前提条件。然而，当前社会主流教育观念中，普通教育处于优势地位，职业教育则被视为“兜底”的教育，职业教育的生源也被大多数人视为处于应试分流制度的末端。这种矮化职业教育的社会观念势必导致职业教育向普通教育的“单向奔赴”。统筹规划尚不完善、资源共享效率不足、考核评价方式脱节等，都是目前职普难以实现真正融通的重要原因。从现实情况看，职教学生渴望打破学历“天花板”流向普通本科院校，却只有很少部分人会主动接受职业教育，直至当今社会“内卷”加剧的情况下，职业教育的吸引力持续低迷。这种局面不仅与职业教育的社会地位有关，也与职业教育的教学质量、课程设置、师资力量等方面相关，如果职业教育不能在这些方面进行有效的提升和改进，那么职业教育的吸引力就很难得到提高，也就难以实现与普通教育的真正融通。

## （二）产教融合需求供给失衡“合而不深”

1. 人才培养与市场需求存在结构性失调。根据国家“十四五”发展规划，创新型、应用型、技能型人才都属于未来最为紧缺的人才类型。然而，从人力资源和社会保障部公布的《2022年第四季度全国招聘大于求职“最缺工”的100个职业排行》来看，其中有41个职业属于生产制造及有关人员，劳动密集型行业一线员工和部分专业技术人员缺工状况持续。在制造业一线，普工数量不足，高技能人才的求人倍率长期保持在2以上。人才供需结构性矛盾凸显，人才培养层次、类型与产业布局和发展需求不相适应，亟须进行高等教育供给侧结构性改革，改变当前人才培养模式与市场需求不匹配的问题，共谋产与教“真融真合”。

2. 产教双方利益诉求存在错位。从顶层设计维度透视，国家紧密出台多项政策法规，其改革意见和政策措施主要发力于供给端，而对产业的需求端设计才刚刚起步，政策体系的不均衡导致“产”“教”双方不同温、不同频、不同步。从实践探索维度探寻，“产”更为注重生产目标的达成，最大化满足利益相关者的经济效益，而“教”更为注重学科、专业内涵建设和人才培养的高质量发展。“产”与“教”的价值取向明显存在利益诉求上的错位，使得“产”“教”双方在很多问题上存在分歧与矛盾，如果双方不能有效地沟通和协调，就很难形成合力，实现产业和教育的良性互动和共赢发展。

3. 教育教学过程与生产过程对接不紧密。教育链对产业链的支撑作用显得疲软乏力，同时产业链对教育链的反哺作用也不明显。具体表现为学校专业建设与产业发展之间的对接不紧密，导致学校对区域经济社会发展的服务能力和推进作用受到很大的限制；专业课程内容与职业标准之间的对接不紧密，现行人才培养模式难以适应产业转型升级及新型职业需求，这就意味着，学生在校学习内容与未来职业所需的知识技能存在一定程度的脱节；学历证书或培训证书与职业资格证书之间的对接不紧密，这使得学生的学习成果无法得到认证，继而影响其就业竞争力。在当前体系中，学历证书或培训证书与职业资格证书之间没有形成有效的衔接和认证机制，

这使得学生在获得学历或培训证书后，仍需要通过额外的考试或认证才能获得职业资格证书，额外增加了学习负担和就业难度。

### （三）科教融汇服务支撑失效“融而不创”

1. 技术创新迭代加倍提速，猛烈冲击传统高等教育形态。元宇宙、云计算、大数据等新兴虚拟技术在教育领域的广泛应用，将持续引发教与学理念的革新，并彻底变革教与学实践的形态。然而，数智时代新技术的前瞻性与传统教育的惯性之间存在“时差”，这种“时差”表现在多个方面，如人才培养的滞后与产业发展的速度相互冲突、规模化教学供给模式与个性化学习需求相互冲突、传统教育时空与无边界学习空间相互冲突。此外，快速发展的数字经济同时带来了高等教育数字化转型的治理难题。如何利用数字信息技术创新人才培养模式，如何提升高等教育管理服务系统的智能程度，如何实现数字化生态体系下的终身教育融合发展，成为当前高等教育面临的新挑战。

2. 学科专业布局调整滞后，尚未适应数字化转型新趋势。尽管第四次工业革命正在推动新一轮的产业数字化转型和智能化改革，但在我国高校学科专业的设置中，仍存在专业设置缺乏统筹规划、专业群与产业链错配的问题。各类型高校尚未形成差异式、互补式、链条式发展趋势，传统学科领域过于集中，前沿性学科领域较少，与对接数字产业化和产业数字化发展需要的学科专业集群化要求还有差距。当前学科专业布局中，新兴学科、薄弱学科和交叉学科的长期稳定支持机制尚未建立，因此，高校亟须将学科专业调整与人才需求联动起来，持续推进新工科、新医科、新农科、新文科建设，布局一批交叉学科，建强基础学科专业，并适度扩大紧缺学科专业布点。

#### 3. 拔尖创新人才培养乏力，高素质技术技能人才

供给不足。我国目前人力资源还不能够完全支撑新时代全面建设社会主义现代化国家的战略需要，尤其高层次拔尖创新人才和高素质技术技能人才的匮乏已成为新常态下制约我国核心竞争力提升和产业转型发展的

主要瓶颈。随着现阶段智能化时代生产方式向技术密集型、高端化方向的巨大转变,劳动力市场对人才的规格和素质势必会提出更高要求。这种“更高”要求体现为劳动力的劳动创新度、工作复杂度、领域复合度、技术精湛度等全方位大幅提升。尤其在当前产业链价值链不断升级的态势下,对具有创新素质和高阶能力的高技能创新型人才需求的增长趋势将会更加明显。

### 三、高等教育推进“三融”的改革路向

在“教育、科技、人才”三位一体战略布局中,统筹推进“三融”协同创新,旨在摆脱制度、资源、主体等路径依赖,破解“不畅”“不深”“不创”等梗阻问题,围绕国家对技术创新和人才资源的战略需求,有效衔接教育链、人才链、产业链、创新链各自分散要素。对于高校来说,提高人才培养质量是构建“三融”育人体系的出发点和落脚点。为实现这一目标,政府、企业、学校、社会力量等多元利益相关主体需要凝聚改革和发展共识,搭建好相互融通、融合、融汇的人才多元发展立交桥,推进“三融”高质量协调发展。

#### (一) 完善面向现代产业体系建设的人才供需联动机制

随着我国现代产业转型升级的推进,知识技能与岗位需求之间的失衡使得劳动力结构性失业和短缺问题更加凸显,职普融通成为打通高职教育联动梗阻的关键。

1. 积极稳妥开辟高职教育新赛道。我国在“十三五”期间已经建成了全世界规模最大的职业教育体系,这一庞大的教育体系为我国各行各业提供了源源不断的人才支持。根据教育部公布的2023年全国教育事业基本情况,我国高职院校招生规模已连续5年超过普通本科院校。在职业教育提质培优、增值赋能新阶段,发展本科层次职业教育不仅打破了职业教育内循环,也成为职业教育“由参照普通教育办学模式向企业社会参与、



专业特色鲜明的类型教育转变”的生动实践。这种转变将为我国职业教育注入新的活力，使其更加符合社会需求和行业发展的趋势。为推动高等教育职业教育的创新发展，我们鼓励符合条件的高职院校高起点、高标准试办职业教育本科专业，探索高职专科衔接职教本科人才培养模式，为行业输送更多具有创新能力和实践经验的高层次技术技能人才。此外，还将积极引导地方普通本科高校，尤其是新建本科院校的应用型转型，共同实施高层次职业教育，协同培养创新型技术技能人才，这种合作模式将实现教育资源的优化配置，推动我国高等教育和职业教育的深度融合，为我国未来经济发展和社会进步提供坚实人才基础。

2. 加快国家资历框架设计。构建国家资历框架的目的是实现一个“职普等值”的教育体系，这一理念与2011年联合国教科文组织修订的《国际教育标准分类法》是一脉相承的，都强调了教育体系中各类教育的平等性和互通性。在职业教育和培训领域中，涵盖了众多行业(群)，这些行业(群)资格的复杂性、多样性以及跨度上的广泛性，成为资历框架开发和构建的难点。因此，我国国家资历框架的设计需要进一步推动学历教育和职业培训并举并重，具体而言，应该通过制定以学习结果为导向的资格标准体系，将各种形式的教育和培训都纳入统一的标准体系当中。从顶层设计提供制度保障，从微观层面实现各级各类教育培训学习成果在标准化的制度下得到认定和比值转换，这样不仅可以营造制度供给充分、条件保障有力的良好联动融通生态，还可以为人才在不同领域之间的流动提供更加便捷和顺畅的通道。

3. 转向服务全民终身学习教育体系。在加快建设高质量教育体系背景下，职普融通成为实现终身学习目标，构建“人人皆学、时时能学、处处可学”学习型社会的关键环节。转向服务全民终身学习教育体系，是从单一主体变为多元主体，从四维时空变为高维时空，从有限学习变为无限学习的革命性转变。一方面，致力于给学生埋下“终身学习”与“技能迁移”的理想信念，增强各个层次教育路径的灵活性，满足全社会对终身学习的现实需求，助力每个人实现对幸福生活和人生价值的追求；另一方面，加



强了高等教育的职业专业导向，提供职业技能教育和专业能力发展项目，应用微证书、微认证、数字徽章等新型灵活培训形式，增强劳动力在职教育的实效，为经济社会源源不断地输送高素质技术技能人才。通过这样的转变，能够更好地适应社会发展的需求，满足人们对终身学习的需求，推动个人和社会的发展，实现更加公平和可持续的教育目标。

## （二）加速教育链人才链与产业链创新链共生衔接

产教融合是教育与产业两大系统在良性互动、协同发展基础上的优化组合、深度融合，加速“教育-产业-人才-创新”全链条有机衔接，成为产教深度融合的破解之道。

1. 着眼于提高“人才供给端”与“产业需求端”匹配度，赋能区域创新发展。“三融”聚焦于服务区域产业的创新型技术技能人才培养，而高职教育区别于普通高等教育的人才培养比较优势就是其在地化和职业型的特点。因此，高职院校必须锚定创新型技术技能人才培养这一关键目标，积极探索建设市域产教联合体和行业产教融合共同体，将高职教育与区域行业产业融合发展，生成良性互动机制。同时，着力搭建产教融合创新平台、研制人才供需匹配谱系图，以教促产、以产助教、产教融合、产学合作，促进人才培养供给链与区域产业需求链的精准对接，在助力区域经济社会发展方面先行先试，作出贡献。

2. 加强专业学院建设，探索互利共赢长效合作机制。在产教融合背景下，建设特色专业学院不仅是满足高职教育高质量发展的应然要求，更是引领高职院校创新发展的必然趋势。专业学院建设重点在于围绕区域先进产业和产业高端，联合头部企业和科研机构共同建设，全方位服务区域经济社会发展，如建设一批未来技术学院、现代产业学院、示范性特色学院、卓越工程师学院等专业学院，形成产业转型升级和学校关键办学能力提升同频共振的良性机制。通过这种方式，可以实现与利益相关者的利益共赢。此外，要充分发挥专业学院建设成效牵引带动、向外辐射的功能，推动形成各类专业群与产业群相互促进、一体推进的局面。

3. 提升“四链”共生的多主体协同育人水平。紧密对接产业升级和技术变革的趋势，将传统基于行业企业的校企合作升级为现代基于“四链”共生的产教融合模式。通过数字化教学工厂、智慧学习工场等方式，在普通本科院校、高职院校、企业以及其他行业组织多层次试点，应对新兴科技革命带来的挑战，解锁新型基础架构。推行企业新型学徒制工学一体，与企业共建专业、共建课程、共训师资、共建平台、共育人才，实现学生所学知识与企业岗位需求无缝对接，这种合作模式将为学生提供更加实用的培训和实习机会，同时也为企业提供了更稳定、更符合需求的人才资源。完善产教融合效能评价体系，搭建“校政行企”多维评价框架，及时发现并解决产教融合过程中出现的问题和不足，不断优化育人模式，保障产教融合可持续发展。

### （三）构建以技术进步为核心的高等教育创新生态系统

以5G、AI、大数据、物联网、区块链等为代表的新一代智能技术，将促进高等教育全域、全要素的数字化转型，形成智能互联、无边界未来新样态。

1. 着力构建数字教育资源与平台，推动高职教育深化改革提质升级。2022年全国教育工作会议提出实施国家教育数字化战略行动，数字化已成为新时代高等教育的内在基因。在此背景下，高等职业教育要与产业数字化发展趋势同向同行，高等职业院校要尽可能最大程度吸收数字化技术和积极应用数字经济新业态、新模式。加快专业群数字化转型，打造数字化人才培养体系，同时与行业头部企业深度合作，培养高层次数字技术技能型人才。此外，打造智能开放的终身学习环境，为学习者提供更加便捷的学习机会和资源，点燃数字经济下终身教育发展“新引擎”。

2. 围绕国家重大战略和新兴产业变革趋势，创新学科专业布局。坚持教育优先发展，瞄准技术变革和产业优化升级方向，实施产业专业合作链双链长制。由高水平专业群所在学校以及产业头部企业担任链长，强强联合、优势互补，持续关注新技术、新业态，强化专业前瞻性研究和适度超

前规范，打造一批服务新兴产业发展和重大民生急需的专业集群，例如集成电路、新能源、装备制造、电子信息、人工智能以及生物医药、健康管理、家政等民生事业领域和现代服务业领域相关专业群。此外，探索不同学科专业之间的耦合点，加快新兴交叉学科布局，加快培育新的学科增长点。

3. 建设拔尖创新人才分类培养体系，提高人才自主培养质量。随着高等教育分类发展趋势的推进，构建立体化、多元化的拔尖创新人才培养结构已成为高水平大学在新时代肩负的历史使命。党的二十大报告和中央经济工作会议强调科技自立自强，实现这一目标需要高水平研究人才和高层次技术技能人才的共同引领。因此，研究型高校、应用型高校、职业技能型高校应依据自身优势和定位，进行分类发展和人才培养。不能仅依靠研究型大学的单一平台培养研究型拔尖创新人才，应用型高校应加大对行业内基础应用型顶尖人才的培养，职业技能型高校应聚力培养更多能工巧匠、大国工匠。同时，引导高校在不同层次、不同领域办出特色，争创一流，持续培养未来产业变革的“高精尖缺”创新型人才和“卡脖子”领域的技术技能人才。通过分类培养拔尖创新人才，实现人才结构的优化和人才质量的提升。这将有助于推动我国科技进步和产业升级，提高国际竞争力，为实现中华民族伟大复兴提供强有力的人才保障。

# “以学生为中心”的本科教育改革： 美国模式与欧洲模式\*

臧玲玲 刘宝存

进入 21 世纪，世界主要国家和地区纷纷掀起“以学生为中心”（Student Centered）的本科教育改革，以此提升人才培养质量和高等教育的国际竞争力，其中以美国和欧洲的改革最为突出。美国本科教育改革沿袭了 20 世纪 80 年代以来本科教育改革的基本理念，在实践探索上不断深化，结合新形势和新技术进行迭代创新；欧洲本科教育改革是在 1999 年博洛尼亚进程的推动下融入自身发展需求，呈现出与美国迥然不同的推进策略与改革重点。为了提升学生的学习体验与结果，2000 年后，我国清华大学、北京大学、南京大学等顶尖研究型大学也先后进行了包括通识教育改革、基于研究的学习、学生学习调查在内的多项改革措施；2018 年，教育部发布《关于加快建设高水平本科教育全面提升人才培养能力的意见》，提出坚持学生中心、全面发展的基本原则；同年，教育部正式启动高等学校师范类专业认证，其核心就是坚持“学生中心、产出导向、持续改进”（Outcome-Based Education, OBE）理念，以推动人才培养质量的提升。总的来看，这场本科教育改革已经不再是局限于某一国家或地区的学与教的变革，而是一场全球范围的涉及大学理念、组织架构、管理与评价体系等的整体性变革。国内的改革和行动明显受到了世界范围“以学生为中心”的本科教育理念和实践的影响，尤以欧美发达国家的影响为甚。因此，本

研究尝试从国际比较的视野，对处于改革中心的美国和欧洲的实践进行深入考察，提炼其典型模式，以期深化我们对高等教育领域核心问题的认识以及对当前世界本科教育发展趋势的把握。

## 一、问题提出与研究思路

自 20 世纪 90 年代，研究者开始关注这场本科教育改革，并从多角度展开分析。通过对已有文献的梳理，本研究选取美国和欧洲作为考察对象，分析其在推进“以学生为中心”的本科教育改革方面的做法及成效、比较其异同并提炼出实践模式。

### （一）研究综述

从已有文献看，很多研究者已经关注到这场改革。最早的系统分析通过发表《从教到学：本科教育的新范式》(From Teaching to Learning: A New Paradigm of Undergraduate Education)一文，将美国本科教育从教到学的转变视为一种范式变革，从使命目的、成功标准、结构、理论、角色性质等方面对学习范式进行系统界定。文中提到的很多概念和思考对今天研究“以学生为中心”的本科教育改革仍然具有重要启发意义。对美国“以学生为中心”的本科教育改革进行持续和系统研究的学者大多持反思批判态度，其中《大学教学之谜：为何高等教育很难改变及如何改变》(The Instruction Myth: Why Higher Education Is Hard to Change and How Change It)指出，美国“以学生为中心”的本科教育改革成效有限，其主要原因在于大学系统中存在大量的制度偏见与组织偏见，这些无形中内化为教师的认知偏见，最终导致无法形成有效的支持体系。《高期望：大学能否教会学生他们在 21 世纪所要知道的东西》(Higher Expectations: Can Colleges Teach Students What They Need to Know in the 21st century)则再度深刻反思美国本科教育，指出其最大的问题在于大学的组织与管理不利于学生学习。当然，这并不意味着美国“以学生为中心”的本科教育改



革是失败的，只是研究视角和立场不同所致。对欧洲“以学生为中心”的本科教育改革进行系统研究的学者关注高等教育治理中的学生参与，出版多部关于高等教育“以学生为中心”的学与教的著作，并提出在欧洲高等教育机构中建立“以学生为中心”的生态系统的十大要素及其实践路径。此外，也有学者对欧洲“以学生为中心”的改革中的政策工具——学习结果——进行系统分析。

国内研究分为两种。一是进行理论层面的探讨。有学者较早对高等教育中的“以学生为中心”进行理念阐释，认为“以学生为中心”即以学生的学习和发展为中心，且实现“以学生为中心”是一种范式转变，需要全面、整体、协调推进，有学者分别从知识转型、范式变革等视角探讨了本科教育向“学习范式”转变的过程和意义。还有学者指出，“以学生为中心”的本科教育理念不应局限于微观领域的教学过程，而是关联整个高等学校办学理念、人才培养规格与制度等观念的变革。二是对国外相关改革进行梳理和分析。有学者对20世纪80年代以来美国“以学生为中心”的本科教育改革进行了全面梳理，包括改革的理念与科学基础、课程与教学、质量保障、组织管理等，提供了一份简明知识地图；有学者对美国大学“以学生为中心”的人才培养模式进行分析，指出其关键特征包括以学生学习中心的个性化学习体验以关注学习过程、以学生发展中心的自适应组织形式以构建校园形态与环境、以学生学习效果为中心的新技术和市场驱动以鼓励学生参与。还有学者持续关注了欧洲“以学生为中心”的本科教育改革，从政策视角分析了改革的新进展，认为“以学生为中心学习”的概念基础正从“学生参与”转向“学生自主性”，而激发学生的学习自主性和内驱力是改革的核心。

这些研究从不同角度切入，形成了有价值的结论，但是目前仍然缺少在全球背景下对这场改革的整体分析，尤其缺乏从国际比较视角分析主要发达国家和地区的改革过程及成效的研究。

## （二）研究思路

本研究将美国和欧洲作为对象，考察其在推进“以学生为中心”的本科教育改革方面的政策背景、实践路径及成效，比较其异同，尝试提炼出其实践模式。选择美国和欧洲作为研究对象，主要是由于两者在“以学生为中心”的本科教育改革方面启动早，已经形成了较为成熟的实践体系，取得了显著成效。比如，美国在20世纪80年代就已经提出“以学生学习为中心”的高等教育的理念并将其落实在实践中，欧洲在1999年启动的博洛尼亚进程中将“以学生为中心”作为高等教育改革的核心理念和重要抓手，并在实践中取得了较好成效。此外，本研究将欧洲作为一个整体进行考察，是由于当前欧洲很多国家推进的“以学生为中心”的本科教育改革是在欧洲博洛尼亚进程下开启的，是欧洲高等教育一体化进程的一部分。虽然部分欧洲国家在此之前进行过此方面的改革，但是本研究中所探讨的相关改革是欧洲层面发起的行动，因此将其作为一个整体进行分析。

研究选取“以学生为中心”这一概念来表征20世纪80年代以来发生在世界范围的本科教育改革的核心理念和基本特征。由于文化传统、语言习惯等不同，各国在表述这场改革时使用的词汇有所差异，甚至在一个国家不同文本中的表述也不完全一致，有“以学生为中心”、“以学生学习为中心”、“学的范式”、“以学生为中心的学习”等不同概念。虽然表述各异，但是从这些概念的界定来看，它们都指向将学生的学习与发展放在本科教育的核心、关注学生的学习体验与学习结果等，在内涵上并无太大差异。作为一项国际比较研究，要对一场发生在世界范围的趋同化改革现象进行分析，必须选取一个较为统一的术语来表述；因此，本研究将不同国家和地区的这些概念统一译为“以学生为中心”，是指针对本科教育进行改革的一种国际性思潮和政策趋向。需要说明的是，学生的学习和发展必然离不开教师的指导和帮助，因此“以学生为中心”并非要弱化教师的地位和作用，而是在高等教育忽视学生发展的弊病的前提下，提出一种把学生的学习和发展放在中心的思维方式和院校文化。

任何一场改革都较为复杂，涉及多主体、多目标、多类型的活动。为

了清晰展示改革的发展脉络和整体图景，必须从纷繁复杂的现实中抽离出最为核心和关键的要素。对于本科教育改革的研究而言，重要的是厘清改革是由谁发起的，其目的是什么，改革的主要内容包括什么，哪些是关键点，改革是如何推进的……这些问题可以归结为改革的主体、改革的重点、改革的路径，对它们的回答能够较为清楚地勾勒出改革的全貌。因此，本研究建立了包括改革主体、改革重点和改革路径在内的分析框架。这一框架的建立，有助于从大量事实中获得对核心要素和关键特征的认识，为分析和提炼美国和欧洲的典型模式奠定基础。

## 二、美国：多主体的散点模式

多主体的散点模式是指美国“以学生为中心”的本科教育改革的主体并不唯一，包括联邦政府、学会组织、大学等。这些主体在改革的不同阶段进入，分别发挥不同的关键作用，它们有时联合起来共同推动改革，有时则是在各自的领域自发进行改革。不同主体之间会有碰撞交流，但更多时候则是作为相对独立的引擎触发和推动改革。

### （一）多元化的改革主体

美国“以学生为中心”的本科教育改革是由多主体共同推动的，不同主体在不同阶段介入改革成为其主要力量。迫于解决高等教育大众化出现的质量下降和提升综合国力、国际竞争力的现实需求，1984年，由联邦教育部成立的高等教育卓越研究小组（Study Group on the Conditions of Excellence in American Higher Education）发布《投入学习：发挥美国高等教育的潜力》（*Involvement in Learning: Realizing the Potential of American Higher Education*）报告（以下简称《报告》），提出只有在形成以学生学习为中心的高等教育的基本概念时，我们才能提供改进高等教育的有效建议。《报告》还提出了改进本科教育的27条建议，要求大学将学生的学习与发展放在首位，关注大学生的学习投入以改进教育质量，由此

拉开了改革的序幕。由于体制和历史原因，美国政府对高等教育的监管力度很弱，这为各类基金会和学会组织在高等教育发展中扮演重要作用提供契机。如果说联邦教育部的《报告》在某种意义上开启了改革，那么真正将改革推向高潮的是以卡内基教学促进基金会（Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching，以下简称CFAT）为代表的基金会和学会组织。这些组织一方面发布研究报告，引起社会各界对本科教育的广泛关注，另一方面则是开展各类研究项目，致力于支持大学及教师关注学生的学习与发展。正是在这些组织的大力推进下，“以学生为中心”的本科教育改革才能获得持续关注 and 后续的各类支持。20世纪90年代中后期以来，大学开始在“以学生为中心”的本科教育改革中起引领作用，雪城大学、亚利桑那大学等启动了改革。这些大学启动改革的原因不尽相同，但都将改革重心放在学生的学习上，在理念创新和实践探索上取得很大成功。总的来说，美国的改革主体是多样化的，不同主体在改革的不同阶段和不同方面发挥了重要作用。

## （二）关注学与教的改革

美国“以学生为中心”的本科教育改革主要集中在学与教的领域。

一是创新学与教的方法，不同主体均将创新学与教的方法作为改革的重中之重。联邦教育部的《报告》针对形成“以学生为中心”的高等教育提出的27条建议大都指向学与教的改革，涉及围绕特定主体和内容创建学习社区、采取增加学生与教师接触的主动教学模式等。CFAT聚焦于大学学与教的改革，出版了大量相关学术成果，反映包括学生学习机制、课程设计、教师教学等围绕学生学习与发展等不同主题的研究。大学层面的改革也集中在新的学与教的方法探索上，包括主动学习、合作学习、基于项目的学习等的提出和践行。这些方法的共同点在于，激发学生的学习主动性，要求学生在学习过程中起主要作用并为自己的学习负责。可以说，20世纪80年代以后，高等教育领域出现的很多学与教的新方法都源自美国这场改革的积极探索。

二是重视学生学习体验，提升学生参与（student engagement）。学生参与是由美国学者阿斯汀（Astin, A.）提出的，即学生投入到学术经历中的身体和心理能量。此后，这一概念经历了内涵的不断发展，主要指向学生在大学各类活动中的投入和努力的质量。美国提升学生参与的途径包括让学生参与课程开发与管理、学习评估、学校设计等。学生参与课程开发与管理的典型案例是哈佛大学博克教学中心（Derek Bok Center for Teaching and Learning）设置的本科生学习实验室，邀请本科生与教师一起开发新课程并全程参与课程实施与效果反馈，在共同研讨的基础上对课程进行修订与完善。让本科生参与学习评估，可以增强他们对学习的理解从而更好地投入到学习中。加州大学洛杉矶分校于2009年发起了一项名为本科生研究合作计划（Undergraduate Research Partnership Initiative，以下简称URPI），为学生参与学习评估提供咨询与培训。2019—2020学年，URPI招收带薪实习生，通过前期培训和专业指导等方式让本科生组织校内学习评估并展示其评估结果。鼓励学生参与学校设计的典范当属成立于1997年的欧林工程学院。在成立之初，该校邀请了30名高中生作为“欧林伙伴”参与学校的全面规划建设，包括课程体系、建筑设施、社团活动等，致力于打造学生中心的校园文化。在最新的2023年大学排行榜中，欧林工程学院出现在多个最佳榜单中，尤其是在“学生学习最多”（Students Study the Most）的排行中名列第一。

三是关注学习结果（learning outcome）评估。基于学习结果的评估是将对高等教育评价的重点从学校和教师投入的时间和资源等，转向学生经过一段时间的学习后所获得的知识、技能和态度价值等，强调学生的学习结果是衡量高等教育质量的主要标准。虽然美国大学很早就有针对学生学习结果的评估，但是真正将其作为本科教育的关键事项加以重视则始于“以学生为中心”的本科教育改革。《报告》中提出将实施基于学生学习结果的评估作为本科教育转向学生中心的关键条件，要求联邦和州政府、私人基金会、大学及研究机构等将其资助策略和研究活动的重点放在学习结果评估的相关研究上。在联邦和州政府的问责压力下，大学和各类研究



机构、学会组织等都开始重视学习结果评估。2008年，成立了国家学习结果评估研究所（National Institute for Learning Outcomes Assessment, NILOA），和美国大学与学院联合会等一起致力于学习结果的应用与推广。

目前，美国很多大学都建立了完善的学习结果评估系统，75%的高等学校建立了针对所有本科生的学习结果评估系统，80%的高等学校设立了研究室开展学习结果的收集、应用及推广活动。虽然关于学习结果评估的质疑和批评一直存在，但毋庸置疑，这种评估方式关注到了学生及其学习，推动了本科教育转向学生中心。

### （三）自下而上的改革路径

美国大体遵循“社会问责——基金会等组织的支持——大学的回应与行动”的改革路径。“以学生为中心”的本科教育改革肇始于美国社会对本科教育质量下降的批评。20世纪60、70年代的高等教育大众化导致学生入学人数激增，从教学设施、学习场所等硬指标到教师能力、教学质量等软实力，都无法满足日益多样化的学生群体的需要，常见的批评包括“大学在忽视他们的学生”、“糟糕的本科教学使学生成为受害者”、“教师忽视教学偏爱科研”等。这种批评在20世纪80年代中后期达到高潮。社会各界的不满直接或间接促成了《报告》的产生。

随后，作为持续关注高等教育的基金会，CFAT发布多份重量级报告，从1987年的《学院：美国本科教育的经验》（College: The Undergraduate Experience in America）到1998年的《重建本科教育：美国研究型大学发展蓝图》（Reinventing Undergraduate Education: A Blueprint for America's Research Universities），再到2001年的《重建本科教育：博耶报告三年回顾》（Reinventing Undergraduate Education: Three Years after the Boyer Report），要求大学关注学生的学习需要、提升学习主体性。博耶的后继者舒尔曼（Shulman, L.S.）更是在理论和实践两个层面不断推动大学对教学与学习的重视，建立卡内基学院来开展教师培训、推广学生中心的教学模式等。此外，美国大学与学院联合会（Association of American Colleges a

nd Universities, AAC&U) 等学会组织在 20 世纪 90 年代以来开始致力于支持大学关注本科生学习及其评价。

在大量的质疑声中,作为批评靶子的大学,尤其是研究型大学,不得不做出回应,纷纷表示要进行“以学生为中心”的本科教育改革。1992 年,雪城大学提出打造“以学生为中心的研究型大学”的计划,基本理念主要是把学习放在大学使命的中心位置,“通过教学、研究、奖学金、创造性的成果及其服务来促进学习”。1995 年,亚利桑那大学宣称其是一所“以学生为中心”的研究型大学。此后,对几乎所有的研究型大学来说,“以学生为中心”已经成为本科教育的关键词,在院校政策方面占有很大的权重。斯坦福大学于 2014 年发布《斯坦福大学 2025 计划》(Stanford2025),提出开环大学、自定节奏的教育、轴翻转和有使命的学习等一系列体现学生中心的理念。被称为“高等教育颠覆者”的成立于 2014 年的密涅瓦大学,没有固定校园、打破传统课程设置,开创了一条“一切以学生为中心”的全新道路。这些颇具颠覆性的创新理念,正是大学对当前社会发展新要求的积极回应。

### 三、欧洲：软治理的线性模式

软治理的线性模式是指欧洲“以学生为中心”的本科教育改革主要通过“开放协调”的软治理方式进行;同时,改革始终有一个相对的中心,即博洛尼亚进程的教育部长会议。通过部长会议发布部长公报,倡导通过“以学生为中心”的理念、建立指标与基准、发布指导意见、进行定期评估等方式实现“上情下达”,呈现一种线性模式。

#### (一) 相对单一的改革主体

欧洲推动“以学生为中心”改革的主体较为单一,主要是博洛尼亚教育部长会议。从 2009 年《鲁汶公报》(Communique'of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education in

Leuven and Louvain-la-Neuve) 首次明确提出高等教育要转向“‘以学生为中心’的学习”开始, 历届教育部长会议都将“‘以学生为中心’的学习”作为重要事项予以关注。2012年教育部长会议在发布的《布加勒斯特公报》(Bucharest Communiqué) 中重申了欧洲致力于在高等教育机构促进“以学生为中心的学习”, 创新教学方法让学生积极参与自己的学习。2018年, 《巴黎公报》(Paris Communiqué) 将学与教的创新作为重要事项予以关注, 在终身学习的背景下进一步发展和全面实施“以学生为中心的学习”, 为学生提供多样化的学习方法和灵活的学习路径。2020年, 《罗马公报》(Recommendations to National Authorities for the Enhancement of Higher Education Learning and Teaching in the EHEA) 再次重申“以学生为中心”的理念对于建设包容、创新和互联的欧洲高等教育区的重要性。

事实上, 自博洛尼亚进程启动, 欧洲层面就在促进学生参与高等教育治理、学习结果使用等“以学生为中心”的核心事项上进行积极探索, 同时, 欧洲各国在“以学生为中心”方面的改革可以追溯到20世纪70、80年代。这里将《鲁汶公报》视为正式开端主要基于政策文本意义上的首次提出和明确界定。从对上述部长公报的分析可以看出, 欧洲同样面临高等教育入学人数激增带来的各种矛盾, 高等教育质量下降及其带来的全球吸引力降低是欧洲面临的主要困扰。博洛尼亚进程的初衷就是提升欧洲高等教育质量以增强其国际竞争力、重塑其昔日辉煌, 而关注学生需求、将学生的学习与发展放在中心, 符合欧洲高等教育发展的现实需要。

## (二) 涵盖不同领域的改革内容

欧洲的改革涵盖了不同领域的内容, 重点包括加强学习结果的应用、促进学生参与大学治理、创新学与教的方法三个方面。

一是将学习结果的应用作为推进“以学生为中心”改革的重点, 在院校层面、国家层面和欧洲层面形成学习结果的多重应用格局。从最初的将学习成果用于建立国家资格框架, 到欧洲高等教育区建设中的通用描述符 (General Descriptor)、学分转换与积累系统 (European Credit Transfer a

nd Accumulation System, ECTS), 再到后期的欧洲质量保障体系、文凭补充、认可和课程模块设计等, 欧洲学习结果的使用范围在不断扩大。正如博洛尼亚进程报告指出, “如果博洛尼亚进程能够成功满足学习者的需求和期望, 那么所有国家都需将学习结果应用到国家资格框架、学分积累和转换体系、文凭补充、质量保证中”。具体来说, 在院校层面, 学习结果作为设计课程、评价学生和个人学历的描述符, 即对于学生完成一段学习之后应获得的知识、技能等的预期; 在国家层面, 学习结果主要应用在描述国家资格框架 (National Qualifications Framework, NQF) 上, 包括一般的非学科领域的资格框架和基于学科领域的学位资格框架; 在欧洲层面, 学习结果作为政策工具, 用以建立欧洲高等教育区资格框架 (The Framework of Qualifications for the European Higher Education Area)、学分转换与积累系统、高等教育质量保证标准与指南等方面。可以说, 学习结果的多重应用, 在一定程度上改变了高等教育机构对学生学习的忽视, 将关注点放在学生及其学习后所具备的能力上。这也是欧洲“以学生为中心”改革的政策抓手。

二是促进学生参与大学治理。学生参与大学治理是指, 学生作为正式成员或非正式成员参与到大学相关事务的决策中。在欧洲层面的各类政策文件中, 学生参与大学治理始终是“以学生为中心”的核心参数。欧洲主要通过立法保障学生参与大学治理, 如几乎所有欧洲国家的《高等教育法》都对学生参与权有明确规定, 绝大多数高等教育机构在大学章程或其他相关制度中规定了学生参与高等教育治理的权利。即便个别国家的法律没有就学生参与进行明确规定, 仍然会在高等教育治理中秉持学生参与理念, 不对学生参与进行强行的干扰和干涉。《学生眼中的博洛尼亚 2020》(Bologna With Student Eyes 2020) 报告显示, 在欧洲高等教育区中, 77.5% 的国家在国家层面立法保障学生参与权; 95% 的国家在大学层面制定了保障学生参与的规章制度; 另有 60% 的国家在课程方面有保障学生参与的相关规定; 在受访大学生中, 85% 的学生对相关法律或规章的执行情况表示满意。

三是创新学与教的方法。《鲁汶公报》明确提出“‘以学生为中心’的学习”需要创新学与教的方式，以提升学生学习质量。此后的历次部长会议报告都将创新学与教的方法作为改革的重点加以推进。2012年，《布加勒斯特报告》指出，“‘以学生为中心’的学习”的特点是创新学与教的方法，让学生积极参与自己的学习，高等学校、教师和学生一起营造一个支持性和鼓舞人心的学习与教学环境。2015年，《埃里温公报》提出，鼓励和支持高等教育机构和工作人员在“以学生为中心”的学习环境中促进教学创新，充分利用数字技术对学习和教学的好处，促进在所有学习层面加强教学、学习和研究之间的联系。在欧洲层面的推动下，欧洲大学协会（European University Association）于2017年开始定期举办欧洲学习与教学论坛（European Learning&Teaching Forum），从理论探讨、实践交流、项目支持等方面助力学与教的方法创新。

### （三）软治理的改革方式

欧洲主要通过“开放协调法”的软治理方式推进“以学生为中心”的改革。虽然欧洲层面不具备制定教育政策的权限，但是可以通过制定发展目标、定期评估、比较最佳实践等软治理方式将“以学生为中心”的理念转化为国家和地区的政策要点，并对其具体实施进行干预。如两年一次的教育部长会议后发布公报对“以学生为中心”改革及其推进提出指导意见，博洛尼亚后续小组（BFUG）和其他合作伙伴（欧洲大学协会、欧洲学生联合会等）会持续跟进。一方面，通过举办论坛、开展研究与培训项目等方式来增强各国对“以学生为中心”理念和实践的理解；另一方面，通过对各国的实施情况进行调研并发布相应的研究报告以确保成员国的步调一致，其中，影响力较大的报告包括《博洛尼亚进展报告》、《学生眼中的博洛尼亚进程》。此外，欧洲层面还会通过发布指标和基准等方式“规训”各成员国的行动，如《欧洲高等教育质量保证标准与指南》（Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area，以下简称《标准与指南》）就是一项具有强制约束力的指导文件，要求各参与国



必须参照执行。最新版《标准与指南》(2015)增加“‘以学生为中心’的学习”为一项专门的内部质量标准,同时将学习结果、学生参与、教师专业发展等“‘以学生为中心’的学习”的核心参数融入不同的内外部质量保证标准中,这就要求各国和高等学校在评估中明确展示其在推进“以学生为中心”的改革中的具体措施及成效。欧洲学生联合会和欧洲大学协会的最新调研结果都显示,《标准与指南》的引入确实提升了各国和高等学校对“以学生为中心”的重视并普遍建立了相应的制度保障。

#### 四、美国模式和欧洲模式的比较分析

通过上述对美国模式和欧洲模式的阐述来看,两者都是在面临高等教育规模迅速扩张和提升国际竞争力的叠加压力下启动了“以学生为中心”的本科教育改革,试图通过关注学生来解决高等教育面临的困境,但在改革中形成了不同的模式。(见下表)美国多主体的散点模式优点在于不同主体需求和优势的多样化可以保证改革不会因某一主体的重心转移而停滞或倒退,同时,多主体可以发挥各自优势激发改革的多重面向。联邦教育部、卡内基教学基金会、大学等在改革的不同阶段介入并成为其主要推动力量。美国是在联邦教育部通过成立调查小组对高等教育中存在的各类问题进行分析的基础上启动的改革;在后续发展中,CFAT等组织和大学成为改革的主体,通过发布研究报告、开展实践探索等方式持续推动改革。但是,这种模式的缺点也很明显,即不同主体的关联较弱,在形成较强合力共同推进改革方面存在局限。各主体启动改革的目的是动机不尽相同,加之美国高等教育的分权模式和高等学校办学自主权大的传统,导致不同主体在某种程度上的各自为政,很难形成合力共同推进改革。

“以学生为中心”的本科教育改革的两种模式表

要素模式	改革主体	改革重点	改革路径
美国 (多主体的散点模式)	联邦政府、基金会和 学会组织、大学	创新学与教的方式、 提升学生参与、开展 学习结果评估	社会问责、学会组织 支持、大学回应

欧洲 (软治理的线性模式)	博洛尼亚教育部长会议	关注学习结果的应用、学生参与大学治理、创新学与教的方式	开放协调的软治理
------------------	------------	-----------------------------	----------

正因如此，美国“以学生为中心”的本科教育改革成效主要集中在大学领域甚至是大学教学领域，引领了20世纪80、90年代以后世界范围的高等教育教学法的创新，但始终未能形成对“以学生为中心”的广泛的组织制度支持，未能触发高等教育的结构性变革。正如塔戈（Tagg, J.）和博克（Bok, D.）认识到的，美国“以学生为中心”的本科教育改革最大的阻力来自组织制度偏见，即没有形成对改革的组织与制度支持，而且从发展趋势来看，这种组织制度偏见很难改变。总的来说，美国多主体的散点模式保证了改革的持续进行，但在形成共识和合力推动改革方面仍显不足。

欧洲软治理线性模式的优点在于，可以保证不同群体间改革意志和行动步骤的相对一致，在形成以“以学生为中心”的本科教育改革的话语体系和将学习结果作为政策工具推动高等教育结构改革方面取得很大进展，包括欧洲已经通过学习结果的使用实现了学分转换与积累、建立起了欧洲高等教育资格框架。但是，这种模式也存在局限，包括不同参与国之间的改革成效差异大、课程与教学等微观层面的改革成效不佳。不同参与国因其经济发展水平、历史文化传统、教育体制等方面的差异会在改革进程和成效上存在很大差异。以学生参与外部质量保证为例，《博洛尼亚进程实施报告2020》显示，在50个参与国中，有20个国家已经实现了学生参与外部质量保证的所有五个层次，而有17个国家只实现了其中一个层次。

此外，欧洲在“以学生为中心”的课程与教学的改革方面进展缓慢。以学习结果的使用为例，欧洲在国家资格框架、欧洲高等教育区资格框架、学分转换与积累系统等方面已经普遍使用学习结果作为通用描述符来推动欧洲高等教育结构改革以实现一体化，但在将学习结果用于大学的课程模块设计和学生评价等方面，很多欧洲的受访教师和学生都表示其成效有限。可以说，欧洲软治理的线性模式在高等教育结构性改革方面易于取得成效，而在课程与教学等微观领域的改革往往陷入困境。

造成两种模式差异的主要原因在于，社会文化传统、改革的体制机制、高等教育发展环境等的不同。

美国高等教育的发展历程就是一部“草根创业史”，从最初9所质量不佳的殖民地学院起家到今天拥有一大批世界公认的顶尖研究型大学和较为完善的高等教育体系，每一次重大改革都是从内部发起、依靠其强大的自我革新能力而实现的。从学习德国研究型大学到创建自身研究型大学体系，从将社会服务理念引入州立大学到将这些大学发展为高质量的研究型大学，概莫能外，此次“以学生为中心”的本科教育改革更是如此。美国大学这种强大的自我革新能力，根植于美国社会内部具有强大的创新传统和改革惯习；大学总能在关键时期进行自我革新，发展出独具特色的模式。美国的社会文化传统与管理模式，一方面促进了高等教育的创新优势和竞争力，另一方面在形成共识和合力推动改革上往往“失灵”，很难形成类似欧洲高等教育一体化这样的改革机制。

作为一个松散的超国家治理机制，欧洲博洛尼亚进程显然不具备美国这么强大的改革动力和基层力量。不同国家加入博洛尼亚进程的目的各不相同，有的是为了抱团取暖提升高等教育竞争力进而提升综合国力，有的则是为了搭上“欧洲快车”分取一波政策红利以刺激国内经济社会发展。这导致很多参与国在有利于自身发展的领域积极改革，在不利于自身利益的领域则“能拖就拖”，延缓改革进程。当然，这种延缓既有主观意愿所致，也可能由自身经济发展水平和社会文化传统所致。换句话说，通过政治经济一体化来促进高等教育一体化是自然而然的事情，而通过高等教育一体化促进政治经济一体化则是很难的。目前来看，博洛尼亚进程制定的各项指标任务未能全部如期完成，但借助这种软治理的线性模式，博洛尼亚进程在形成学分转换与积累系统、建立各国和欧洲高等教育资格框架、促进师生流动等方面取得的成效已经显著提升了大学生的学习体验和学习成果，实现了其初衷。未来如何激发微观领域的改革动力可能会成为博洛尼亚进程的关键着力点。

## 五、结论与启示

美国和欧洲寄希望于通过关注学生来解决高等教育质量问题和人才培养提升，但相似背景下启动的改革却因不同国家和地区体制机制、社会文化传统等因素展现出不同的发展模式，其成效也存在较大差异。从发展趋势看，由于管理体制和社会传统使然，美国在形成支持“以学生为中心”改革的制度性合力方面不会有太大进展；欧洲近年来在大学的学与教等领域推进改革的动作频繁，但要想真正取得成效尚需时日。因此，在高等教育改革中，没有所谓“最佳实践”，不同国家和地区基于自身经济社会发展水平和社会文化背景进行的探索和革新共同构成了世界高等教育发展的真实图景。

我国高等教育面临着与美国和欧洲同样的发展困境，即规模快速扩张带来质量下降和提升人才培养质量以增强国际竞争力的双重压力。依据本研究的分析框架，我国近年来开展的本科教育改革属于典型的线性模式。通过对欧洲相关改革的分析可知，线性模式在建立话语体系和推动结构性改革方面成效明显，但是在触发微观领域的改革方面存在局限。因此，对于我国而言，如何利用后发优势、在吸取国外经验教训基础上形成具有中国特色的本科教育模式是关键。

一是赋能高等学校，激发改革内生动力。我国高等教育改革是典型的政策驱动型，即主要依赖不断出台的政策促进高等教育改革与发展。这与欧洲改革的线性模式有很大相似性。这种模式的优点在于，能够在改革初期快速引起关注。自2018年教育部明确提出“坚持学生中心、全面发展”的本科人才培养原则开始，“以学生为中心”的本科教育引起社会各界的关注，相应的学术研讨和实践探索逐渐增多。但政策驱动的弊端在于，随着政策热度的降低，相关改革会流于形式或戛然而止。究其原因，则是作为改革主体的高等学校缺乏内在动力。正如欧洲的相关改革难以在微观领域取得较大突破，我国“以学生为中心”的本科教育改革的关键是赋能高等学校，激发其参与改革的积极性和主动性。

二是以学习结果为抓手，推动“以学生为中心”的本科教育体系的建立。建立“以学生为中心”的本科教育体系的关键在于，找到一个支点来撬动整个改革。欧洲的改革经验表明，学习结果是可以撬动整个改革的支点。欧洲将学习结果贯穿改革的全过程，在欧洲层面、国家层面和院校层面将学习结果作为推进“以学生为中心”的关键，取得显著成效。因此，对我国高等学校来说，学习结果的使用可以为课程开发、专业认证、资格框架建立、学分学历互认等提供依据，促使高等教育从强调投入转向关注产出，即学生到底学到了什么，获得了什么样的结果。因此，学习结果的使用应该成为建立“以学生为中心”的本科教育体系的核心抓手。

三是注重教育教学模式创新，提升学与教的质量。如果将“以学生为中心的”本科教育改革视为一个包括微观、中观和宏观在内的生态系统，那么微观层次就是学生与教师围绕学生学习与发展而产生的各类活动及互动。要提升这一层次的质量，关键在于教育教学模式的创新。自1984年《报告》中提出27条与教育教学模式相关的建议，美国在高等学校教育教学模式创新上一直走在前列。在2015年《埃里温公报》发布以后，提升学与教的质量是欧洲高等教育改革的主要任务，具体措施包括鼓励和支持高等教育机构和工作人员在“以学生为中心”的学习环境中促进教学创新、充分利用数字技术对学习和教学的好处、认可和支持高质量的教学、为教师提高自身教学能力提供机会等。

纵观我国教育改革历程，与基础教育相比，高等教育领域的教育教学改革始终较为薄弱。未来，聚焦教育教学模式的创新以提升学与教的质量是改革的重点所在。



# 大学质量治理：美国高等教育问责的历史沿革、改革走向与发展启示

柳亮 张天舒

在现代社会治理中，问责代表了对良好管理的期待，并能够在公共话语和日常事务中引发共鸣。科学有效的问责机制是促进现代社会治理体系运转、治理能力提升并将制度势能转化为治理效能的有力保障。质量议题一直以来是美国高等教育改革与发展的核心，也是社会各界密切关注的焦点。在美国历史上，人们往往将自己所感知的社会问题都归结为教育的问题，从而使得美国大学长期笼罩在质量危机的阴影之下。自20世纪70年代以来，美国高等教育“组织化多样性”（Organized Diversity）特色的问责系统逐渐形成，成为大学质量治理的关键性制度安排。这不仅支撑了美国高校在全球人才竞争中的优势地位，也助推了以追求质量为核心的国际高等教育问责运动。一般意义上，治理是一种框架性的、串联不同学科的包容性概念和多样态社会实践，它表现为政府传统管理方式的转变和建立在不同主体相互协调、互动基础上的过程与网络。为大学质量治理而展开的高等教育问责，主要是指围绕本科教育质量这一核心事务，不同利益相关者对高等教育机构施加约束的多种关系结构，以及确保大学对自身行为向外界进行合理证明和承担相应责任的实现机制。从目前来看，我国高等教育在经历20余年急速的系统扩张之后，正面临着一系列现实挑战。然而，现有治理体系并不能很好化解这些问题，在问责实践中普遍存在关系结构

单一、惩罚色彩浓厚、大学活力不足等缺陷，严重制约了我国高等教育质量治理的运行效果。从国内外研究现状来看，学者们围绕美国高等教育问责已经进行了长期和有益的探索，既证明了该主题历久弥新的价值，也为本文的论证提供了丰富的资料矿藏，但同时存在一定的不足，主要表现在：对美国高等教育问责历史发展的整体把握尚存在欠缺，对问责基本关系的学理探讨尚展开不够。本文聚焦于问责的质量治理功能，以问责—自主关系为研究主线，系统梳理美国高等教育问责的演变脉络与改革走向，以期通过对美国经验的理论观察与思考来审视现代大学的质量治理之道。

## 一、美国高等教育问责的历史沿革与发展主线

问责概念最早出现于1066年英格兰的“诺曼征服”（Norman Conquest）时期，在1794年为《牛津英语词典》正式引用，并由最初基于自下而上进行财务呈报的臣服关系，逐渐转变为基于公平治理、自上而下负责行事的宽泛含义。西方现代责任政府改革中，问责意味着质询与回应之间的互动过程、信息报告的透明机制，并与责任、控制、响应等术语相互嵌套。问责本身即目的和至善的观念得以形成和确立，并由政治话语向教育领域外溢。随着20世纪60年代美国大学“黄金时代”的结束，人们对高校变革迟缓和办学绩效低下变得更加敏感和难以容忍。美国大学被要求更加有效地使用资源，取得的结果要加以量化测量和详细记录。游戏规则的改变开启了美国高等教育的“问责运动”及其三次发展浪潮。

### （一）历史沿革

#### 1. 质量治理的规范导向阶段（20世纪70年代）

在传统上，对于教育质量评价的标准以及其中教师与学生的权利和责任是非正式化的。虽然没有形成正式的书面文字，但在教师群体和管理者之间形成了关于学术生活及其良好行为的共同理解：对于专业伦理共治的认同，以及对于教师在自己教学和研究中的行为采取最大限度的包容。从

20 世纪 30 年代以来，不同高校相继开展了一系列围绕质量治理的活动，其中包括关于学生学习标准化测试的宾夕法尼亚研究（Pennsylvania Study）、针对学生评教的普渡教学等级量表（Purdue Rating Scale of Induction）开发等影响深远的项目。到了 20 世纪 70 年代，之前由院校自发开展、作为隐秘性指导的内部评估活动，逐渐被正式的外部干预机制所取代，美国大学正式进入问责时代。认证作用的凸显和现代信息技术的运用成为这一阶段问责发展的集中表现。

认证在美国有着悠久的历史，最早兴起于 19 世纪 80 年代，在 1952 年成为专门术语。它承载着大学自治、教育质量自我负责等传统的学术价值和信念，被认为是一种基于标准、证据和同行评议的过程，是保障院校办学资质和水平、非官方性质的质量审查机制，并逐步形成了包括 6 大区域认证机构和众多专业认证机构组成的认证体系。对于教育质量的兴趣以及学生还贷问题的关注，联邦政府希望财政资助能够得到合理使用。1963 年《高等教育设施法》（Higher Education Facility Act）要求申请联邦资助的院校必须被认证，首次将认证与联邦权力相联系。1965 年《高等教育法》（The Higher Education Act）成为联邦权力实质性参与认证的分界线。通过基于标准的周期性审查过程来认可、约束认证组织，联邦教育部确保它们在检视院校质量之时能够按照联邦的利益来行事，进而将联邦影响向大学组织传导。1968 年“认证与院校资格咨询委员会”（Accreditation and Institutional Eligibility Advisory Committee，简称 AIEAC）的建立，标志着联邦政府对认证组织规制的加强。20 世纪 60 年代中后期美国的“校园动荡”震惊全国，当高等教育规模扩张引发的社会不满和问责浪潮汹涌而至时，被卷入其中并被适时改造的认证成为大学问责合乎逻辑的延伸。甚至到了 20 世纪 90 年代及以后，美国学界依然存在着为更好保障大学质量而进行的问责机制改革，只需要着眼于逐步优化大学认证问责功能的普遍信念。21 世纪初，联邦政府通过修订《高等教育法》进一步强化现行认证系统传导自身政策意图的功能，如加大跨国认证的标准化压力、响应科技变革、追踪转学学生等，为公众关注的大学质量问题提供更多的细节性信息。

20世纪70年代初，“最具雄心的高等教育问责努力，特别是由某个机构主导发起的外部评估”，就是“管理信息系统”（Management Information System，简称MIS）。它是一种信息收集、储存、对比与传播系统，其核心是由院校之间可比较信息的部分组成的中央数据库，能够对院校运行进行常规监控，并基于共同的数据要素而使得跨院校比较成为可能。MIS运用的典型之一是由“西部州际高等教育委员会”（Western Interstate Compact for Higher Education，简称WICHE）发起建立的“全国高等教育管理系统中心”（National Center for Higher Education Management Systems，简称NCHEMS）。该中心认为，高校应当具有成本意识并尽可能合理配置稀缺资源，综合考虑资金分配与教育产出的可获得性证据。到1973年，来自全美各州的800余所高校成为该中心会员。在联邦政府的资助下，它先后开展了改进院校质量管理、优化州级高等教育协调以及增进国家层面高等教育决策过程等项目。

## 2. 质量治理的绩效导向阶段（20世纪80年代至90年代）

1983年联邦教育部“国家教育卓越委员会”（National Commission on Excellence in Education，简称NCEE）出台了《国家在危机中》（A Nation at Risk）报告，掀起了美国新一轮教育改革的热潮。该报告预示着联邦层面的关切点由对弱势群体的补助转向学习结果与学术绩效，并且“营造了持续增强高等教育问责的政策氛围”。与此同时，州政府对大学问责的期待集中体现于“全国州长协会”（National Governors Association，简称NGA）1986年发布的《追求结果的时代》（Time for Results）报告。该报告认为目前的高等教育是低绩效的，呼吁质量的新标准的出现以提高学生绩效和成绩。20世纪90年代初，州政府开始推行要求大学报告学位完成与毕业生就业情况等学生结果的政策。20世纪90年代末期，州政府的政策大范围转向了绩效拨款，将高校的绩效表现与州的财政资金的年度分配过程连接起来。由毕业率、转学率、就业情况、资格证书考试分数、技术与远程学习等构成的绩效指标，成为一所大学办学质量的代名词。1979年率先实施绩效拨款政策的田纳西州，是这一绩效问责范式的典型。它在随后的20年

间，绩效指标从最初的5项增加到10项，绩效拨款从占州财政投入比例的2%增长到5.54%，评价标准由院校自我参照转变为鼓励州际间相似院校的绩效比较，并评估院校对于实现自身战略规划和州政府战略目标的贡献程度。与追求产出和绩效表现的政府改革政策相互呼应的是高等教育的市场化趋向，其重要表现是以《美国新闻与世界报道》(U.S. News & World Report)为代表的大学排名的兴起与扩散。排名涉及使用数据来比较群体、组织等不同单元的目的是驱使被比较方相对于其竞争对手进行绩效改进。作为一种试图在多样化和差异性的高等教育体系中形成清晰性质量等级秩序的社会建构过程，《美国新闻与世界报道》排名所代表的院校市场竞争，创造出了驱使大学努力提高评级的强大动力，深刻影响着不同院校各自发展战略的选择和相互之间对质量高低的评判，成为“事实上的全国高等教育问责系统”。除了包括传统上所强调的声誉和资源指标，2000年以后发展起来的排名工具更加关注学生接受大学教育后所能获得的经济回报，运用更加严谨的经验方法来确定大学是否在合理的成本范围内对学生进行良好的教育，以及借助更加复杂的数量化方法来估测教育质量与效果。

### 3. 质量治理的改进导向阶段（21世纪初期以来）

进入21世纪，美国高等教育发展面临的不确定性和挑战性增强。一方面，美国高校在学生高级学习能力、学位获得率等重要质量指标的国内与跨国评估中表现欠佳。另一方面，公共投入与大学经费需求之间的缺口扩大，学费上涨，公众对大学的信任低迷。现有大学问责体系遭到过于臃肿和效率低下的指责，被诟病为是院校与政府之间相互推诿责任的政治游戏。2001年美国国会通过的《不让一个孩子掉队法》(简称NCLB)建立起来的基于统一标准和测量的问责框架，对高等教育问责改革形成了有力冲击。决策者们认为，既然基础教育可以推行更加严格的问责举措，为什么高等教育就不行？

对于此问题的思考，体现在2006年联邦教育部出台的“斯佩林斯报告”(The Spellings Report)之中。该报告认为，保持美国在全球竞争中的优势地位必须抓住大学问责改革这一关键节点。高校必须在成本、学费、



毕业率等重要观测点上更加透明，特别是开展“学生学习结果”

（SLO）的增值评价，培育持续创新和改进质量的大学问责文化，确保美国站在知识革命的时代前沿。这一报告也成了高等教育问责改革的新宣言。2007年联邦政府推动的以“大学生学习评估”（CLA）、“学术能力和发展测量”（MAPP）等标准化考试工具测量学生学习的提案，以及2014年试图建立“大学评级系统”（PIRS）以在入学、经济可负担性和学习结果维度上对高校进行绩效分级的政策努力，都体现了该改革的改革旨趣。

作为回应，美国大学在高等教育协会的组织架构下汇聚形成了颇具声势的“自愿问责”（Voluntary Accountability）运动，其中以2007年“美国州立学院与大学协会”（AASCU）和“公立与赠地大学协会”（APLU）联合建立、四年制公立大学参与的“自愿问责系统”（VSA）最为典型。“自愿问责系统”是对“斯佩林斯报告”提出的“提供更具可比性和透明度的高校信息”，特别是“测量和报告学生学习结果”这一质量治理改革目标的直接响应。它设计出以在线报告和可视化界面为技术基础，以消费者信息、学生经验与体会、学生学习结果三个模块为内容框架的“大学肖像”（College Portrait）模板。“自愿问责系统”特别要求高校针对批判性思维、分析性推理和书面交流能力，运用标准化考试工具，以增值的方式呈现学生学习结果，并据此报告、分析各自的教育成效。在“自愿问责系统”的示范和倡议下，“美国社区学院协会”（AACC）联合“社区学院校董协会”（ACCT）创建、两年制学院参与的“自愿问责框架”（VFA），“西部州际高等教育委员会”下属的教育技术合作部建立、成人线上教育机构参与的“透明设计”（Tb D）等自愿问责形式不断涌现，它们与“全美独立学院与大学协会”（NAICU）发起创建、四年制私立非营利性高校参与的“大学问责网络”（U-CAN）一道，辐射到全美不同类型的绝大多数院校，深刻影响着质量的话语和问责实践。

## （二）发展主线

问责与自主之间关系是高等教育研究的基本理论问题，也是贯穿美国

大学问责与质量治理历史沿革的主线。它为审视不同问责阶段中的发展张力、质量理解及其治理逻辑等，提供了一种整体性的分析框架，如表1所示。

表1 美国高等教育问责发展的阶段与主线

问责历史沿革	规范导向阶段	绩效导向阶段	改进导向阶段
问责发生情境	高等教育规模急剧扩大与社会信任流失	新公共管理思潮兴起与资源趋于紧张	国际高等教育竞争加剧与大学变革呼声高涨
发展主线变式	大学发展的无序性和外界期待的有序性之间的张力	大学独特性与绩效分析的可比较性之间的张力	质量期待扩张与院校改进能力不足之间的张力
问责—自主关系	冲突性	平衡性	融合性
质量关注重点	管理规范	投入—产出，名次	学生发展，学习结果
质量治理逻辑	准政府规制	类市场竞争	半专业调控

在规范导向阶段，联邦政府试图突破传统的分权管理体制，通过教育立法、认证组织的传导作用和大学管理技术革新在质量规格上建立新的规范秩序，体现了生产组织化和标准化的工业哲学，以及联邦权力以相对温和的认证问责形式进行质量治理的准政府规制逻辑。学者们此时的思想基调是，大学问责是对学术自由、自主等传统价值的侵害，强调彼此的冲突性，并据此找寻和论证大学应当减免问责的合理性证据。在绩效导向阶段，强调导入市场精神和原则来改造政府与大学，以产出和名次来定义质量，以评估、绩效拨款、排名、消费者选择等作为调控手段，体现了追求效用和品牌的商业哲学，以及在大学质量治理中刺激和模仿市场行为、创造内部市场的类市场竞争逻辑。面对大学独特性与可比性的挑战，在问责无可回避的现实情境下，学者们倾向认为：在州政府干预、市场作用与高校自主之间维持动态平衡是一种较为务实的选择。在改进导向阶段，强调对大学应答性和行动力的更高期待和要求：将联邦政府和社会要求问责改革的压力，转化为大学集体响应性学习和持续性提升的内驱力；聚焦学生学习结果和收获，不断创新问责机制和工具，培育质量文化，兑现扩大入学机会、提高教育质量、服务国家需求等承诺。它体现了在大学协会组织框架

下院校自我改进的责任哲学，以及结合开放、透明、自律、责任感等要素治理大学质量的半专业调控逻辑，或者说专业问责力量某种意义上的“回归”。随着改革的不断深化，问责的更多维度和价值逐渐浮现。学者们认为，应当重视问责与自主之间的共生性与融合性，大学问责的实质是对大学负责任的自主发展与领导力的考验。

事实上，对于教育质量的认识长期以来存在争议。不同的利益相关者对于质量的实际含义有着不同的看法，并且这种看法在不断变化的社会—政治背景下不断变动。“定义质量是决策和发现过程中的探险之旅。”在这个意义上，美国大学问责体现了一种以相对稳定的结构和过程来捕捉流动的质量现象的思路。指向质量治理的美国大学问责一直受到尊重高校自主性和多样性的文化传统与不断探寻质量界定和通用评估框架的现实焦虑这两股力量的反复拉扯，呈现出较为鲜明的由建立规范到强调绩效再到追求改进的历史演进特点，并反映了美国高等教育在长期发展中形成的“以分散和多中心的途径展示出秩序性和完整性”的整体结构特征，即看似碎片化的多种实现形式与运行机制等，可以归拢到由政府—市场—专业构成的“问责三角形”之中。

## 二、美国高等教育问责的改革走向与发展争议

就大学而言，有关问责的讨论往往是联系组织的价值与功能来阐发的，并且与人们追求诚信、公平等社会价值相联系，社会希望知道的是大学是不是比以往要更加负责任。在这个意义上，高等教育始终面临着快速膨胀的质量期望与现实中相对缓慢的质量改进之间的张力。美国民众对于高等教育不断增长的重要性和培养质量的不确定性的关切，有力推动高等教育问责改革持续走向深入。

### （一）改革走向

其一，为质量而问责的目标定位不断凸显入学、经济可负担性与问责

长期以来被视为是美国高等教育改革的三大政策主题。其中，入学是美国大学系统的发展哲学和支柱，体现了使个体得到完整、充分和持续发展的民主价值。经济可负担性是确保处境不利的学生能够获得教育公平的收费、资助、贷款等财政政策，问责一般被认为是指向质量治理或质量评价的制度与机制。这种将问责与入学和经济可负担性平行化的思维，逐渐向问责范围扩大化和关系成层化的思维转变，即突出质量治理的重要性和统领性，在问责的整体框架下，将入口端的入学机会和经济可负担性的政府—公平目标，过程端的人才培养与院校支持的专业—卓越目标，以及出口端的教育消费者、雇主和政府的需求满足或市场—適切目标，作为其构成的三根支柱而全盘考虑。这种转变体现了问责实践推进质量治理的新要求。一方面，是面向不确定性环境的自我调控性和自主适应性，忠诚于大学使命召唤和学术专业精进而不懈改进的自反性等问责价值不断凸显，以及“360度问责”“无缝隙问责”“问责网络”等全流程全要素问责新理念的逐步流行。另一方面，是问责改革具有的“重叠—放大”双重性，即旧有的政策目标很少被抛弃而新的目标常常不断叠加，同时社会对大学质量承诺的期待曲线易于向上波动而难以向下调整的不可逆性产生的“棘轮效应”。

概言之，没有高水平的办学质量作为基础，大学所承担的其他政策目标和社会价值就会变为毫无意义。需要注意的是，为质量而问责的目标设定，需要考虑到一系列现实性因素的约束。大学行动能力受制于资源条件，没有充足的资源投入和政策支持，就难以统摄和兼顾公平、卓越与適切等不同要求。有调查显示，大学校长们认为在没有扩大资金投入的前提下，希望大学在增加入学规模的同时又能够维持教育质量的想法，是十分荒谬的。为避免在大学质量治理中陷入相互推诿和数字崇拜的泥沼，美国学界呼吁大学及其利益相关者发展出彼此关爱、相互理解的情感纽带，将质量治理的问责目标构筑在共同责任或“相互责任”的道德共同体基础之上。此外，从问责的可罚性而言，对低绩效表现院校以关停方式进行追责和惩戒，是合乎逻辑的，但在实践层面还需要考虑到问题的复杂性。这类院校

一般地处偏僻，办学规模偏小，质量堪忧，但却能够满足特定区域、人口或专业的教育需求，因而并不能因其质量欠佳就简单地一关了之。这就意味着，“质量”本身具有社会情境性和多种样态，新的问责目标体系应当体现权变性，具有一定的“问责—容错—免责”的政策空间和操作灵活性。

其二，质量治理的问责体系在分化中不断整合

一方面，是政府权力持续扩张并与市场力量逐渐融合。虽然美国有着悠久的分权化传统，但新世纪以来联邦政府试图实现一定程度上“分权中的集权”意图十分明显。传统上强调分权控制和州政府教育责任的“联邦主义”逐渐转向联邦层面对大学问责影响不断扩大的显著“联邦化”。在此过程中，也推动了大学认证组织的身份由作为联邦政府“代理者”角色向作为联邦政府下属“准部门”角色的转变。鼓励高校积极响应学生及其家长顾客对证书考试通过率等可比较信息的需求，争取有利市场位置的思路亦体现在认证问责指标体系的变化之中。在州政府层面，州长、议员与州协调委员会更倾向于认为市场理念是一种潜在的积极力量，集中体现政府意图和市场作用的绩效拨款政策成为一种最优选择。2010—2015年间，加入绩效拨款的州数量不断递增，在2015年上升到34个，占全国州总数的68%，同时与绩效指标相互绑定的资助比例更大。随着州政府削减对公立大学的支持以及强化作为教育服务消费者的角色，州政府优先事务与市场力量之间不断靠近并趋向合流。由于联邦政府干预的增强，州政府问责政策甚至被认为是处于联邦政府以及认证问责的“阴影之下”。尽管联邦政府问责政策的推行并非一帆风顺，例如，以学生学习为核心指标的“大学评级系统”就遭到高等教育界的抵制而放弃最初方案的部分设想，但一项面向全美大学校长的调查显示，就“大学评级系统”能否产生积极影响而言，有19%的受访者持支持态度，31%表示无法预知。或者说，依然有相当比例的高校领导者对于联邦政府的干预强化可能取得的质量治理效果并非完全悲观。这也似乎更加增强了某种趋势：联邦政府倡导的大学问责政策尽管会受挫，但这并不会动摇它在未来进一步干预大学的决心。

另一方面，是院校自我规制并与大学协会紧密联合的行动再出发。美



国高校在大学协会框架下，其自愿约束机制也由相对松散走向不断联合。一是组织整合，即由单个协会组织发起到多个协会组织合作，实现在大学联合基础上的再联合。例如，“美国州立学院与大学协会”“全美独立学院与大学协会”“美国社区学院协会”等6大高等教育协会组织在2013年合力启动“学生成就测量”（SAM）项目，以在更大范围内监测全美各级各类高校大学生的学业进展与学位获得情况。二是数据整合，在统一测量口径的基础上，发掘已有的数据资源，并将其再组织和结构化。2019年“自愿问责系统”（VSA）转变为“自愿问责分析”（VSAAnalytics），并进行了一系列新的改革举措，重点是将“中学后教育整合数据系统”（IPEDS）、“国家科学基金会”（NSF）主持的“高等教育研究与发展调查”（Higher Education Research & Development Survey）等4大数据来源中的重要信息在院校层面整合为25项关键绩效指标，以便于不同院校对照自定义比较组进行基准测试；允许不同高校使用“可视化分析解决方案”（SAS-Visual Analytics）平台以构建自定义分析和图形报告取代原来的“大学肖像”，从而为大学领导者制定战略计划和进行决策提供更加有力的数据支持。尽管大学内部诊断和自愿问责面临着是否出自院校本意的疑虑，但它们的行动所表达的持续改进的姿态，是值得肯定的。因为“大学如果没有公开描述自己以及与同伴比较的过程，就无法取得改善和进步”。

其三，质量治理的问责内容向学生学习结果不断聚焦

随着以“教”为中心转向以“学”为中心，指向学生学习结果成为“新问责范式”。在学生学习评估这一问责的核心主题上，由校内表现延伸到校外表现，关注学生学习结果和进步的连贯性，这一改革动向体现在多个维度上。一是在内部构成维度上，超越单一要素，将通识性教育技能、专业性教育技能与软技能进行综合考察。以批判思维、分析推理等认知能力为核心的通识性教育技能或工作准备与一般技能，是“自愿问责系统”等一系列质量问责倡议的初始着眼点，也是“大学生学习评估”等标准化考试工具的测量重点。随着企业雇主对毕业生培养规格要求的提高，体现特定专业知识与能力要求以及包括诸如团队精神、沟通与创造性的软技能逐渐

得到重视，与之相互适配的“专业领域测试”（MFTs）、“协作精神评估”（Work Keys Teamwork）等测量工具被开发出来并得到运用。二是在横向过程维度上，突破单一节点，将预备水平、入学品质等“大学准备”情况，学业挑战、合作学习、生师互动等“学生学习性投入”，以及经济福利、个人发展、社会参与等“本科后结果”相互结合。由于大学毕业生的长期薪酬水平与短期经济收入之间存在正相关性，学生离校后初入职的工作类型与工资收入作为表征学生学习结果的重要外显指标日益引起重视。三是在纵向层次维度上，推动评价重心上移，将课程层面、专业/学科层面、院校层面的学习结果相互贯通，并建立与社会关切的联系。2015年“全国学习结果评估研究所”（NILOA）联合多家高等教育协会组织发起的“卓越评估”（Excellence In Assessment，简称EIA）项目引起了广泛反响。它的目的就是大学内不同层次上分散的学生学习结果证据向校级层面上收拢，并就这些证据对指导院校决策和提高学生学业表现等取得的成效在全美范围内进行系统性的再评估或“认可”（Recognize），从而对社会关心的教育质量问题进行主动证明。

学生学习结果可以指代教师的教学质量，也是学生入学机会和院校治理效能的基础。作为大学多方利益相关者关注的“交集”，学生学习结果这一议题的重要性和复杂性不断增长。在“只有得到测量的才能得到执行”的教育问责理念下，学生学习结果在基本概念界定、评估工具开发、数据意义解释等方面依然面临着诸多分歧。一项面向超过1300位主管大学学术事务的副校长和教务长以及董事会的学术事务委员会主席展开的调查显示，虽然美国大学董事会成员几乎都认同大学必须关注学生成功，而且他们也能够接收到有关学生学习结果的部分证据，但却不确定如何去解释或运用；在进行院校决策时，也很少有董事会能够将财务信息与基于学习结果的教育质量信息统筹考虑。无论是理论层面还是实践层面，学生学习结果议题仍然面临着深化改革的挑战。

## （二）发展争议

由于涉及极其复杂和多样的卷入群体、价值期待、运行形式等，从美国大学问责的实践效果来看，是毁誉参半和极具争议的，并不能用好与坏来简单概括之。

其一，问责自身的理论困境。一方面，问责概念充满了彼此竞争的假设和高度情景化的复杂要素，成为指向从成本控制到专业伦理的几乎无所不包的术语，使得概念自身最终成了被攻击的移动靶子。另一方面，问责具有某种类似“元问题”的特点，隐藏在人们长期探讨和实践的帷幕之后，并对社会的某些基本假设和制度安排构成持续的挑战。它没有简单或容易的答案，即便是某些解决方案被采用，但从长期来看依然是不完整的或无效的；它会诱使人们不断提出破解之道，但做出的选择和行动又往往被证明是有问题的。它呈现出令人着迷（Obsessed）但使人费解（Puzzled）的双重性。

其二，责任分配的潜在挑战。许多学者认为，教师不应对学生的学习负责，他只对自己能够掌控的教学和行为负责。教师个体首先应当对自己的良心，特别是对自己的学术标准和智力品质负责。教育者几乎无力左右那些能够对学生个体学习产生深远影响的外在因素，因此他们也就不应当为这些不可控制的因素产生的教育结果而承担责任。或者说，教师的作用只在于为学生学习创设必要的自由环境，拟定学习主题和指导有效互动，学生应当为自己的学习选择及其结果负责。颇为值得玩味的是，强调大学和教师有限责任的论调，在20世纪70年代高等教育问责发展的早期尚能耳闻，随着时间的推移，这种声音逐渐被要求更多问责的呼声所掩盖。

随着学生学习结果成为高等教育问责的重点，大学的处境变得更为微妙：虽然影响学生学习结果的诸多因素是不受自己控制的，大学却要为之负责，并被贴上低绩效或学生失败的标签，沦为“被谴责的受害者”（Blaming the Victim）的地位。它意味着社会将大学之外的利益相关者剥离开来，并试图改变大学中教师与管理者的行为而不是直面在社会安排中造成问题的真正原因。大学成为众矢之的和人们发泄社会不满的替罪羔羊，

而院校的“污名化”更强化了其不利地位，并使得削减教育投入或施加惩罚得以合理化。

其三，质量测量的技术风险。从技术角度来看，评估技术本身所存在的障碍难以完全体现高等教育质量的全貌。除了通识性技能和专业知识技能之外，高等教育质量还包括满意度、伦理价值、公共参与和公民准备等方面，它是一个可根据院校定义和外部讨论的发散概念。此外，在进行质量评估之时，评估本身的质量也面临挑战，主要包括：想要测量的事物到底有多少在实际上被测量的？没有打算要测量的事物有多少在实际上是被测量的？测量的预期和非预期后果是什么？为回答上述三个问题，能否拿得出支撑证据？值得注意的是，早在美国大学问责刚刚兴起之际，就有学者提醒政府和公众，认为问责运动代表了一种替代当下教育的危险选项，它只会制造出机械性的表面和谐而无法真正培育出通往未来道路所依靠的创新性和人文精神。大学本科教育的价值并不仅仅是教会学生掌握某些就业技能或取得一纸文凭，而是为他们毕业之后增进终身发展与履行社会责任打下坚实基础。尽管以学生为中心的学习质量测量成为当前问责的焦点，但也似乎并没有逃脱唐纳德·坎贝尔（Donald T. Campbell）于1979年提出的“悲观定律”，亦即越是将注意力集中于学习结果的某些可观测指标，也就越会远离学生发展的整体性，并且也越容易损害学生学习与发展过程本身。

其四，怀疑主义的文化偏狭。“评估文化”“证据文化”等措辞，是美国公众广泛质疑大学在不受外部监督下是否依然能够良好履行自身职责的集中表达，体现了“制度化不信任”的问责发生逻辑以及强调归咎—惩罚的谴责伦理。这种以怀疑主义为核心的文化偏狭，把大学置于在行动目标和完成手段之间存在清晰和直接关联的“理性—线性”（Rational-Linear）控制模式下进行审视。一方面，它助推了大学质量治理的管理主义倾向，即在府学关系上强有力的行政部门及其管理作用不断扩张，以及在院校内部行政力量与学术力量之间的不平衡性加剧和“全管理型大学”（All-Administrative University）的崛起；另一方面，怀疑主义文化具有潜在的自

我强化倾向，它会诱导人们在既定的问责路径之下持续增强高校的可控制性和可测量性，并在不断膨胀的各项评估、审核、监测过程中发现大学“不值得信赖”的更多“证据”，进而使得怀疑大学成为“自证预言”。

### 三、美国高等教育问责的理论启示与实践借鉴

虽然美国高等教育质量治理走过了 50 余年的发展历程，但是目前依然面临着更多问责未能带来大学内部更加负责任的行为和更好的外部治理效果的批判。有学者提出，技术统治论带给美国教育的灾难是催生出来了名为“问责弗兰肯斯坦”（Accountability Frankenstein）的怪物。它使教师偏离教学任务和教育去人文化的同时，又带给人们通过统计公式可以改进教育的希望，以及舍此则无法减少教育不公的恐惧。这种对教育自相矛盾期望的问责怪物，造成了教育政策的反复无常和改革实践的摇摆不定。可见，美国高等教育问责并不是一种可以直接模仿或奉为圭臬的“样板”，而是需要进行客观分析和学理反思的“样本”。

#### （一）理论启示

在“问责—自主”的关系框架之下进行思考。其一，应当重视问责的复杂性。如何调适大学与政府之间关系是我国高等教育治理改革的重要课题。由于长期以来政府处于强势地位，传统的思路一般是“以压缩政府管理空间扩充高等学校办学自主权”。这种行政主导色彩浓厚的认识情结，无疑会窄化问责的关系结构、增强问责的归咎功能和导致“零和博弈”局面产生。从美国实践来看，应当超越传统的服从逻辑，从一个更为宽泛的视角来界定问责，有必要认识到问责概念所包含的“模糊性”，即它不仅仅是报告机制和命令链条，还包括由对政府要求的回应、对社会需要的预期、对个人和专业行为标准的坚持等构成的问责“领域”。它具有多种实现形式和多副面孔，是强调层级控制和命令链条的科层精神、鼓励参与和对话的民主精神、追捧自由竞争和绩效产出的市场精神、注重量化和证据的科学



精神以及关注合作协商和关系网络的治理精神等时代价值的“复合体”。

其二，理解问责与自主的一致性。在问责语境下，现代大学自主应当体现出流动性与多形态的特点，不仅包括自治、自由、独立等传统价值，也应当包括诸如透明度、回应性、责任感、领导力等多重意义。“问责—自主”关系并非简单的“点”与“点”之间的二元对立或此消彼长关系，而是一种“问责空间—自主空间”的边界模糊、交织缠绕的高度复杂关系，彼此之间既存在着非常广阔的中间地带，也有着一定程度上的交叠领域，并非必然是相互对立或矛盾的。美国大学问责的历史沿革，也部分印证了这一观点。在大学关系结构不断分化和外部环境变动不居的情境下，行政权威与大学自主可以实现包容性增长。

其三，凸显问责的共同责任之维。有学者认为，大学与外界的关系犹如一对夫妻，“婚姻”的维系有赖于双方合作性和互赖性的关系安排。如果对“婚姻”中产生的问题进行追责的话，那么就不仅仅是其中一方而是双方都需要承担责任。在教育问责系统中，“互惠性”（Reciprocity）应当被给予最高优先性。或者说，在对大学质量进行责任追问和归责过程中，有必要在社会公众、学生及其家长等利益相关者，特别是政府与大学之间，推动建立“关爱共同体”。这意味着必要的问责理性，即政府对权力扩张的自我克制，“国家保障大学不受任何干涉的自由，包括国家自己的干涉”，也意味着大学对将个体私欲置于公共利益之上冲动的时刻警醒，更意味着全体社会“对问责进行问责”的自我反思和批判精神。只有建立问责的道德基础，才有可能超越“改革者悖论”的陷阱，走出“更多问责就是更好治理”的迷途，并对以问责实现质量治理抱有更加审慎的乐观态度。

## （二）实践借鉴

其一，增强问责系统的弹性与韧性。美国高等教育问责系统所具有的弹性和韧性，是组织化多样性特点的体现，也是其治理优势的保障。“弹性”意味着“民主与效率”的平衡，即问责系统内部不同机制和形式之间相互配合与协调以满足多元主体卷入和确保多种目标共同达成。“韧性”意味着

“压力与适应”的平衡，即问责系统在面对外部质疑和合法性危机时，能够吸收外界冲击并实时作出自我修复和调节。高等教育问责的“自愿转向”以及“卓越评估”改革就是二者的综合体现。就优化我国大学问责体系而言，可考虑的选项包括：转变政府管理思维，以增强共识性和引导性的“软治理”方式规范、调控高等教育问责系统运行，对市场排名、学科认证、用人单位满意度调查等问责机制进行官方认定或认可，加强包括高等教育协会机构在内的第三方专业组织建设，增强专业协调和专业问责的力量。

其二，再造大学发展的自主能力。在问责的语境下，现代大学自主应当不断改造升级。一方面，由封闭走向开放，发展大学的透明能力。它要求大学着力提高公开信息的内聚性和可理解性，即大学站在社会公众的立场上，将不同群体共同关心的学费、质量、就业等核心信息提取并结构化呈现出来，将数据与其背后的差异性、解释性的特定情境联系起来，向学生、家长和其他利益相关者讲述各自“生动鲜活”的真实故事并传递其中深层的理性与精神。另一方面，由被动走向主动，发展大学的行动能力。它主要包括将环境压力不断内化、同时克服关注短期的绩效测量而忽视长期社会变化的问责近视症的自主学习能力，对教育项目和院校治理中存在问题或不足客观分析和真诚反思的自我改进能力，以及与其他大学一道结成战略联盟和集体行动的自愿约束能力。只有激发大学服务公共福祉的教育良心和勇于进取的道德勇气，才能突破长期以来依附式发展的旧有模式。我国大学治理体系现代化的“宏大叙事”，需要体现和落实在微观层面，即院校负责任的主动作为的“个体叙事”之上。

其三，坚持人才培养的改革核心。对公平、卓越和適切目标的整体追求，以及对学生学习结果和发展成就的长期关注，都体现了美国高等教育问责背后“以生为本”的改革理念。换言之，大学问责应当以学生全面的高质量发展作为改革出发点和归宿。我国高等教育问责体系的设计与推进，应当突出人才培养的核心地位，尊重育人活动的内在逻辑，警惕过度数量化、短视化、功利化等异化风险。由于高校类型与层次的多样性，也应当承认和考虑人才培养规格和质量的差异性，建立相同参赛规则、不同赛跑

轨道的多元评价体系。同时，我国精英大学应当在发展学生学习质量增值评价，以及基于信息透明的院校比较和内部改进等问责改革倡议上作出表率，引领高等教育系统共同担负起为党育人、为国育才的历史使命。

其四，培育中国特色的高等教育质量问责文化。这种文化既植根于传统文化中“厚德载物”“和而不同”的包容性，又承载当代中国社会发展转型中“以人为本”“改革创新”的超越性。它既需要契合学校这一特定场域所要求的“教育性”诉求，又吸收和体现西方大学治理中的讲求证据、参与、效率等共性要素。这种文化有助于淡化问责的控制和归咎色彩，增强其沟通和激励功能，拓展问责一容错的质量治理空间，将大学的育人效能得到最大限度的释放。或者说，这种质量问责文化，是全社会卷入并共同承担教育责任的“一种特殊精神的努力”，它能够使得大学不囿于现实性的质量要求压力，而且能够使之从长远意义上“以更大的清晰度、更大的力度、更冷静的态度返回到这些目的中”。

总之，在我国推进高等教育治理体系与治理能力现代化的进程中，如何更好进行大学质量治理，是亟待破解的重要难题。美国高等教育以问责作为质量治理的抓手，已经进行了长达半个世纪的艰苦探索，为我们提供了有益参考。未来我们努力的方向，不仅在于体制机制和实现形式的创新、培育与之相互适配的问责文化，更在于扎根中国大地开展研究，建构我们自己的高等教育问责的概念体系、理论体系和话语体系，为世界各国更好保障和提高大学质量提供中国样板和智慧。

