

· 新时代中国高等教育改革与发展 ·

## 高等教育发展的中国道路

别敦荣<sup>1</sup>，李家新<sup>2</sup><sup>①</sup>

(1.厦门大学 高等教育发展研究中心, 福建 厦门 361005;

2.广州大学 教育学院, 广东 广州 510006)

**摘要:** 改革开放40年来,我国高等教育实现了从小国、弱国发展成为世界级大国的转变,并正在向高等教育强国迈进。与此同时,我国高等教育逐渐走上了一条适合中国国情、体现中国特色的发展道路。高等教育发展的中国道路,主要由坚持党的领导、以改革开放驱动发展、以完善体系支撑发展、以多元投资保障发展、以质量保障促进协调发展五大内涵构成。这是一条探索之路,更是一条自强之路、创新之路。

**关键词:** 高等教育; 中国道路; 中国特色

**中图分类号:** G649.21 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2018)12-0009-09

### Chinese Path of Higher Education Development

BIE Dun-rong<sup>1</sup>, LI Jia-xin<sup>2</sup>

(1. *Research Center of Higher Education Development, Xiamen University, Xiamen 361005, China;*

2. *School of Education, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China*)

**Abstract:** In the past 40 years of reform and opening-up, China has achieved the transition from a small and weak country to a world-class country in the field of higher education, toward the higher education power. At the same time, China has gradually embarked on the higher education development path that adapts to China conditions and reflects Chinese characteristics. Chinese path of higher education development includes such five aspects as adhering to the leadership of the Party, driving development through reform and opening up, supporting development by improving the system, guaranteeing development through multiple investments and promoting coordinated development with quality assurance. It's a path of exploration, and a path of self-strengthening and innovation.

**Key words:** higher education; Chinese path; Chinese characteristic

① 收稿日期:2018-10-01

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大课题(17JJD88009)

作者简介:别敦荣(1963—),男,湖北洪湖人,厦门大学高等教育发展研究中心主任,教育研究院院长,教授,博士生导师,从事高等教育原理、高等教育管理、大学战略与规划、大学教学与评估研究;李家新(1986—),男,青海西宁人,广州大学教育学院讲师,从事高等教育管理研究。

改革开放 40 年来,我国高等教育取得了一系列具有突破性的发展成就。据统计,2016 年,我国共有普通高等学校和成人高等学校 2880 所,高等教育在学总规模达到 3699 万人,约占世界高等教育总规模的 20%,已成为世界高等教育第一大国。我国高等教育毛入学率达 42.7%,已进入高等教育大众化后期阶段,将很快进入普及化阶段。在规模扩张的同时,我国高等教育的质量与效益不断提升。目前已有 98 所内地高校进入四大世界大学排行榜前 500 名,进入 ESI(基本科学指标数据库)前 1%的学科数已达 770 个,有学科进入 ESI 前 1%的高校达 192 所。<sup>[1]</sup>当前高校的科技经费总额达 6531 亿元,其中服务企业社会需求获得的科研经费总额超过 1791 亿元,科技成果直接交易额超过 130.9 亿元,发明专利授权量占全国的近 1/4,产出的哲学社会科学重大成果占全国的 80%以上<sup>[2]</sup>,并以每年数百万计的规模向社会各行各业输送高级专门人才,为国家政治、经济、科技、民生等领域的发展作出了重大的贡献。在短短 40 年里,我国创造了一个世界高等教育发展史上的奇迹,而这一伟大成就的取得,关键在于我国高等教育走出了一条适合中国国情、体现中国特色的发展道路。从 40 年高等教育发展的实践来看,这条中国道路主要体现在以党的领导为指引、以改革开放为驱动、以完善体系为支撑、以多元投资为保障以及以质量保障促进可持续发展等方面,是一条在中国特色社会主义理论体系引领下的变革之路、突破之路,也是一条在广泛借鉴经验、坚持发扬传统、长期实践探索中逐渐形成的自强之路、创新之路。

## 一、坚持党的领导

始终坚持党对高等教育事业的领导,是我国高等教育发展的重要特征与基本经验。中国是社会主义国家,中国共产党对社会主义建设各项事业的领导是由其执政党的地位所决定的,也是中国特色社会主义制度的本质要求。40 年来,坚持党对高等教育事业的领导始终是一以贯之的。一方面,党在马克思主义与中国特色社会主义理论体系的基础上,确立了基本的教育指导思想,明确了我国高等教育的基本性质与政治定位,为高等教育发展提供了宏观、全面的价值引领,擘画了清晰、正确的总体方向;另一方面,党通过制度与组织建设,为高等教育贯彻党的领导提供了坚实的载体,有力地保障了我国高等教育事业在党领导下的有效运行、深化改革与全

面发展。实践证明,我国高等教育之所以能够维持长期稳定并取得长足发展,与坚持党在思想、组织等方面的领导密不可分。

坚持党的思想引领是确保我国高等教育政治方向的根本要求。我国高等教育的发展长期以马克思主义与中国特色社会主义思想为指引,强调坚持正确的政治方向、贯彻党的教育方针,突出党在思想方面的引领作用。一是突出党对高等教育领导的思想。党的十一届三中全会后,在教育领域拨乱反正的过程中,党中央提出了“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”<sup>[3]</sup>的重要论断,并将“教育优先发展”确立为重要的国家战略,从根本上确立了高等教育在我国社会主义现代化建设中的战略定位与功能目标,以及党对高等教育的思想引领。通过贯彻党的领导思想,我国高等教育找到了正确的发展方向,获得了优越的发展条件,也取得了举世瞩目的发展成就。习近平指出,“坚持科教兴国战略和人才强国战略,坚持把教育放在优先发展的战略位置,继续大力推动教育改革发展”<sup>[4]</sup>,“办好我国高等教育,必须坚持党的领导,牢牢掌握党对高校工作的领导权,使高校成为坚持党的领导的坚强阵地”<sup>[5]</sup>,充分体现了新时期坚持党对高等教育领导的重要性。二是突出党的“人民中心”思想与高等教育公平思想。作为马克思主义政党,党始终以“全心全意为人民服务”为根本宗旨,坚持以人民为中心,把人民群众的利益放在核心位置,并高度重视社会公平,将促进社会公平正义作为重要的奋斗目标。早在新中国成立初期,党就提出发展“大众的文化教育”,保障工农群众接受高等教育的权利。改革开放以来,通过继续贯彻党的“人民中心”思想与公平思想,我国高等教育一方面坚持群众路线和大众化发展方向,努力通过各种方式满足广大人民群众的高等教育需求,办好人民满意的教育;另一方面也高度重视协调公平与效率的关系,通过资源配置、结构调整、制度建设等方式,积极促进高等教育公平的实现。“努力让 13 亿人民享有更好更公平的教育”<sup>[6]</sup>,成为新时期高等教育发展的重要指导思想。三是突出党的“立德树人”思想。重视思想政治与马克思主义理论素养,强调“立德树人”,促进人的全面发展,是党长期坚持的重要教育理念。《中华人民共和国高等教育法》规定,我国高等教育坚持“以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导”,强调“为社会主义现代化建设服务,与生产劳动相结合,使受教育者成为德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人”<sup>[7]</sup>,体现了党对高等教育性

质、目标与方向的准确把握。40年来,通过建立以马克思主义理论、中国特色社会主义理论为核心的思想政治教育体系,大力发展素质教育,我国高校在立德树人、培养全面发展的社会主义建设人才方面取得了突出的成就。习近平指出,“我国高等教育肩负着培养德智体美全面发展的社会主义事业建设者和接班人的重大任务”,“要坚持把立德树人作为中心环节,把思想政治工作贯穿教育教学全过程,实现全程育人、全方位育人”<sup>[8]</sup>,反映了新时期高等教育人才培养的根本要求。

制度和组织建设是加强党对高等教育领导的实践基础。坚持党对高等教育的领导需要一定的制度和组织载体,而维系高等教育的运行与发展,也必须有制度和组织作为基础。40年来,党中央高度重视高等教育的制度和组织建设,强调通过制度和组织建设确保党对高校的领导。在领导体制方面,我国通过改革探索与经验总结,确立了高校实行党委领导下的校长负责制,并将其以法律条文的形式写进了《中华人民共和国高等教育法》。作为高校内部的核心制度,党委领导下的校长负责制符合党的民主集中制原则,将集体领导与个人分工负责相结合,由党委总揽学校改革、发展、稳定大局,把握学校办学方向,校长作为学校的法定代表人,在党委领导下全面负责学校教学、科研、行政管理工作,依法行使职权。这一体制既体现了党在政治与组织上的统一领导,也保证了党政之间的合作与协调,为高校的运行和发展提供了基本制度保障。党的十八大以来,党委领导下的校长负责制得以进一步完善。2014年中共中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》中指出,“要坚持党委的领导核心地位,保证校长依法行使职权,建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制”<sup>[9]</sup>,并强调要围绕党委领导下的校长负责制,健全党委与行政议事决策制度,完善协调运行机制。党委领导下的校长负责制在确保党对高等教育的领导,推进高等教育治理体系和治理能力现代化方面的作用进一步凸显。在组织建设方面,我国各级各类高等教育机构的党组织建设,尤其是高校基层党组织的建设得到了改进和加强。40年来,在党中央一系列政策文件的指导下,我国高校的基层党组织规模不断扩大、结构逐渐合理,在宣传执行党的路线方针政策、讨论决策学校的重要事项,以及支撑学校思想政治与纪律检查工作等方面发挥的作用日渐显著。同时,随着40年来我国民办高等教育的发展,民办高校也普遍建立了党的组织,党对民办

高校的领导得以加强。2016年中共中央办公厅印发的《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》中指出,民办学校是社会主义教育事业的重要组成部分,民办学校党组织作为党在民办学校中的战斗堡垒,发挥着政治核心的重要作用。民办高校党组织通过保证政治方向、凝聚师生员工、推动学校发展、引领校园文化、参与管理服务等方式,确保民办高校的社会主义办学方向,帮助其更好地落实立德树人的根本任务。

## 二、以改革开放驱动发展

改革开放是我国长期坚持的基本国策,对国家经济社会发展产生了深远的影响,也使国家的面貌发生了历史性的变化。40年来,以改革开放为驱动,我国高等教育积极适应经济、社会、科技、文化等领域的发展要求,改革人才培养模式与办学体制,主动融入国际化潮流,不断增强自身的办学能力,为国家经济社会持续快速发展提供了不竭的动力。

社会主义市场经济的发展揭开了中国特色社会主义建设的新篇章。通过改革开放,我国高等教育不断推进体制机制创新,主动适应社会主义市场经济建设的要求。一是构建重视创新能力与实践能力的高素质人才培养体制。改革开放后,形成于计划经济时代的高等教育人才培养理念、课程教学模式、教学管理制度等已经不能适应经济社会发展的需要,改革人才培养体制成为40年来高等教育发展的重大主题。为培养复合型、创新型高素质人才,文化素质教育、通识教育、创新创业教育等教育教学理念逐渐落实,从选课制到学分制、从学科专业目录调整到按大类招生培养、从加强实践教学到“卓越计划”、从课程教学内容改革到大规模在线开放课程建设,人才培养体制改革不仅巩固了我国高等教育的发展基础,更释放了我国高等教育的发展活力,充分满足了国家经济社会发展的需要。党的十八大以来,人才培养体制的改革与创新进一步向纵深发展,推进高校人才培养的分层化、特色化,进一步促进创新素质、实践能力的培养,成为新时期高等教育的重要任务。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》中指出,“不同类型的高等学校要探索适应自身特点的培养模式,着重培养适应社会需要的创新型、复合型、应用型人才。把创新创业教育贯穿人才培养全过程,建立健全学科专业动态调整机制,……深入推进协同育人,促进协同培养人才制度化”<sup>[10]</sup>,为新时期人才培养

体制的改革与创新指明了方向。二是构建契合市场与社会需要的多元化招生就业体制。40年来来的高等教育发展首先起于招生改革,通过新型招生就业体制的建立,我国高等教育获得了无限的发展空间。随着1994年以来《关于普通高等学校招生和毕业生就业制度改革的意见》等国家政策文件的颁布落实,伴随我国高等教育发展数十年的统包统分体制被逐渐打破,新的招生体制逐渐确立了分类考试、综合评价、多元录取的主要改革思路,就业则形成了毕业生自主择业、市场调节就业与政府促进就业相结合的体制。党的十八大以来,高校招生计划动态调整机制建设进一步加快,基于统一高考和高中学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元录取机制建设稳步推进;建立健全毕业生就业状况统计、分析和发布制度与反馈机制,强化精准就业指导服务也成为新的发展趋势。三是构建以扩大高校办学自主权为核心的高等教育管理体制。40年来,改变政府对高校统得过多的管理体制,扩大高校的办学自主权,成为高等教育管理体制改革的主旋律。过去中央教育主管部门和各业务部门“条块分割、多头管理”的部门办学体制,转变成成为中央和地方两级领导、高校自主办学的体制。同时,随着高校办学自主权的扩大,高校内部管理体制改革也逐渐加快,内部治理结构的框架日趋清晰。2012年教育部发布的《学校教职工代表大会规定》正式施行,高校教职工代表大会制度逐渐完善;2013年教育部实施“中央部委所属高等学校章程建设行动计划”,高校章程建设得以推进;2014年教育部印发《普通高等学校理事会规程(试行)》,高校理事会建设步入规范化轨道。高校办学自主权的扩大与内部管理体制的完善,有助于高校的特色化、差异化办学。前述《关于深化教育体制机制改革的意见》中指出:“要完善依法自主办学机制。依法落实高等学校办学自主权,完善中国特色现代大学制度,……要改进高等教育管理方式。研究制定高等学校分类设置标准,制定分类管理办法,促进高等学校科学定位、差异化发展”<sup>[11]</sup>。建立健全以高校依法自主办学机制为核心的中国特色现代大学制度,是促进高等教育发展、提升高等教育水平的关键之举。

高等教育的对外开放是我国改革开放政策的题中之义,它不仅打开了我国高等教育的发展视野,而且将我国高等教育与世界紧密联系起来,为高等教育发展开掘了新的动力源。40年来,在国家对外开放战略的影响下,我国高等教育与国外的联系日趋紧密,国际交流合作从少到多、从单向到双向,既重

视“引进来”,也强调“走出去”,全面提升了高等教育的国际化水平。具体来说,一是通过双向开放促进我国高等教育深度融入国际潮流。在“引进来”方面,通过吸引海外优秀人才和利用国外优质高等教育资源,拉近我国高等教育与世界的距离,壮大我国高等教育的实力。比如,通过“春晖计划”、“千人计划”、“国家杰出青年科学基金”等项目吸引留学人员回国和引进海外高层次人才<sup>[12]</sup>,通过出台《中华人民共和国中外合作办学条例》等政策文件鼓励、支持、规范中外合作办学等等。众多中外合作办学项目的实施丰富了我国高等教育的资源类型,一批海外知名高校在华分校的开办,更使大批学子不出国门就能接受国外优质高等教育。据统计,目前全国中外合作办学机构和项目已达1979个,高等教育阶段在校生约45万人,占全日制高校在校生规模的1.4%,中外合作办学高校毕业生累计超过150万人。<sup>[13]</sup>在“走出去”方面,我国各类留学人员大批赴国外高等学校和研究机构学习、交流、进修和研究,积极吸收国外先进的文化科学技术与管理经验,很多人回国后成为我国高等教育发展的重要依靠力量。40年来,我国各类出国留学人员累计已达519.49万人,长期保持世界最大留学生源国地位,仅2017年就有超过60万人出国留学。<sup>[14]</sup>二是通过发展国际教育增强我国高等教育的国际发展话语权。随着综合国力与国际地位的提升,我国逐渐开始重视国际教育的发展,通过吸引海外人员来华学习、加大对外教育培训与援助、加强对外汉语教学与中华文化传播等方式,传播中国理念、丰富中外交流,强化我国高等教育的国际影响力。据统计,我国目前已成为亚洲最大的留学目的国,2017年共有来自204个国家和地区的48.92万名各类留学人员在我国高校学习,规模增速连续两年保持在10%以上,来华留学人员分布在全国31个省、自治区、直辖市的935所高校中,其中学历生24.15万人,占总数的49.38%。<sup>[15]</sup>同时,全球已有146个国家和地区建立了525所孔子学院和1113个孔子课堂<sup>[16]</sup>,教育内容逐渐由单纯的汉语教学扩展到语言文化等方面,成为中外文化交流的重要桥梁和国际教育的重要载体,显著扩大了我国高等教育在国际教育体系中的话语权。三是为高等教育国际化注入新的内涵,积极参与构建世界高等教育共同体。40年来,我国高等教育在对外开放的过程中逐步为世界所接受和认可,已有46个国家和地区与我国签订了学历学位互认协议;中国工程教育专业认证协会(CEEAA)于2016年正式加入国际工程联盟《华盛顿协议》,其组

织开展的我国工程专业本科教育认证将得到美、英、澳等所有该协议正式成员的承认。“一带一路”倡议提出后,我国高等教育对外开放的形式更加丰富。习近平指出:“今天的世界是各国共同组成的命运共同体,……教育应该顺此大势,通过更加密切的互动交流,……促进各国学生增进相互了解、树立世界眼光、激发创新灵感,确立为人类和平与发展贡献智慧和力量的远大志向”<sup>[17]</sup>。在继续加强传统高等教育国际交流与合作的同时,我国部分高校也主动走出国门,通过开展海外办学,将我国高等教育的影响力辐射到世界各地。据统计,目前我国高校已在境外举办了厦门大学马来西亚分校等4个办学机构和98个办学项目,分布在14个国家和地区<sup>[18]</sup>,推动了区域、国际教育交流合作,为我国成为世界高等教育共同体的重要成员发挥了积极作用。

### 三、以完善体系支撑发展

完善的体系是高等教育发展的重要依托。40年来,通过政策驱动、统筹规划与积极引导,我国高等教育的结构与体系不断完善,不仅支撑起了世界上最大的高等教育规模,更维系了各级各类高等教育的协调发展,满足了国家经济社会发展进程中的各类人才需求,解决了长期困扰社会主义现代化建设的人力资源匮乏问题。

我国人口规模庞大,适龄人口和非适龄人口的高等教育需求都非常巨大。40年来,随着我国经济社会发展环境的发展变化,社会大众的高等教育需求不断被激发出来,并呈现出多样化的发展趋势,探索多种办学形式,为不同人群提供相应的高等教育,有利于满足人民群众、社会和高等教育自身的发展需要。早在改革开放初期,我国就提出“教育要两条腿走路。就高等教育来说,大专院校是一条腿,各种半工半读的和业余的大学是一条腿”<sup>[19]</sup>。在这一原则的指导下,职工高等学校、短期职业大学、农民高等学校、管理干部学校、函授学院、夜大学等各种办学形式得以恢复或出现,通过相对灵活的课程组织方式,满足了社会大众,尤其是各行各业在职人员多样化的高等教育需求。在学历教育方面,普通高校成为开展成人本专科教育的主要力量,同时在职人员攻读研究生的规模逐渐扩大;在非学历教育方面,包括资格证书培训、岗位证书培训等在内的各种进修、培训发展迅速,各类非学历继续教育机构逐渐丰富。广播电视大学覆盖了全国城乡,形成了包括中央、省级、地市级、县级电大在内的远程教育系统,并从半

封闭式的高专科学历教育,发展到包括以岗位培训为主的继续教育、职业教育、农村实用技术教育等在内的多层次多途径开放式教育,从单一的广播电视授课,发展到基于网络等多种媒体的多样化交互式教学<sup>[20]</sup>,为满足社会在职人员与特殊群体的教育需要,以及广大农村、基层、边疆、少数民族地区的教育普及作出了重要的贡献。至2014年,广播电视大学系统已累计培养本专科毕业生950多万人,其中在职人员占70%以上,开展各类非学历继续教育数千万人次。<sup>[21]</sup>另外,作为一种全新高等教育形式的自学考试制度得以建立,它将个人自学、社会助学和国家考试结合起来,在促进教育公平与学习型社会建设方面发挥了重要的作用,为经济社会发展培养了大批合格的高级专门人才。至2014年,全国参加自学考试的人数累计达2.49亿人次,共培养本专科毕业生1280多万人,有2000多万人获得了非学历自学考试的各类证书。据测算,我国高等教育毛入学率中自学考试的贡献占比已接近1/5—1/4。<sup>[22]</sup>新世纪以来,为适应我国高等教育大众化快速发展的步伐,高等教育的形式得到了进一步的优化。2012年,国家开放大学等6所开放大学成立,在引进优质教育资源、改革人才培养模式、构建终身教育服务体系等方面取得了重大的进展。在网络技术日益先进、迅速普及的大环境下,我国网络高等教育同样发展迅速,基础设施日渐改善、规模日益扩大、手段日趋丰富,在一定意义上体现了新时期高等教育的发展方向。<sup>[23]</sup>

构建完备的高等教育科类与层次结构体系,既是高等教育内涵式发展的必然要求,又体现了高等教育对经济社会发展的积极适应。40年来,我国过去以单科性院校为主、以本科教育为主的高等教育层次和科类结构发生了巨大的变化,层次多样、科类齐全的高等教育系统得以建立,并较好地满足了经济社会发展的需要,彰显了显著的内在和谐性。我国高等教育层次结构改革从“改变专科、本科比例不合理的状况,着重加快高等专科教育的发展”<sup>[24]</sup>开始,在专科层次高等教育比例逐渐得到提高之后,又开始重视研究生教育的发展。到1998年,全国普通高校在校本科生数为223.46万人,专科生为117.41万人,研究生为19.8万人,专科、本科、研究生在校比例为52:100:9。众所周知,新世纪以来是我国高等教育规模发展最为迅猛的时期,在此期间,高等教育层次结构的优化工作依然持续推进,并取得了显著的效果。据统计,2016年我国普通高校在校本科生数为1612.9万人,专科生为1075.9万人,研

究生为 195.4 万人,分别为 1998 年同层次在校生数的 7.2 倍、9.2 倍、9.8 倍,专科、本科、研究生在校生比例为 67:100:12。<sup>[25]</sup>同时,高等教育的亚层次结构也得到完善,尤其是在研究生教育层次中,专业学位研究生教育得到较快发展,40 种硕士学位和 5 种博士学位教育已成为我国研究生教育的重要组成部分。高等教育科类结构的复杂程度更甚于层次结构,经过 40 年来的多次调整,我国高等教育科类结构原本存在的体系不完整、与经济社会发展不适应、与文化科技发展不同步等问题得到了有效解决,在全面充实高等教育内涵的同时,从根本上增强了高等教育服务社会发展的能力。改革开放初期,根据当时社会经济发展的需要,高等教育科类结构调整着重强调发展与第三产业相关的、应用性较强的科类与专业,尤其是“加快财经、政法、管理等类薄弱系科和专业的发展,扶持新兴、边缘学科的成长”<sup>[26]</sup>。通过修订学科专业目录、扩大高校学科专业设置自主权等方式,高校学科专业口径过窄、学科专业比例失调等问题得到了一定程度的解决。在具体的学科专业上,工学、理学及部分理论学科如哲学、历史学等在科类结构中的比例有所下降,而经管、法学、文学等应用性文科的占比则呈上升趋势。<sup>[27]</sup>进入新世纪以来,我国经济社会步入了创新驱动发展与转型升级的新阶段,我国高等教育学科专业调整积极瞄准国家和区域经济社会发展的需要及重大战略布局,增设与高新科技产业发展相适应的新兴学科专业,加快学科专业更新改造,促进多学科交叉融合,淘汰同质化严重、培养质量较差的专业,并通过加强优质资源培育、强化专业建设特色,深化教学改革与质量保障等举措<sup>[28]</sup>,促进高等教育的内涵式发展。

#### 四、以多元投资保障发展

高等教育是消费性事业,投资保障是教育发展的重要基础。改革开放以来,我国经济产业发展长期向好,政府财政收入及教育投入不断增长,但单纯依靠政府财政投入难以保障大规模、高质量的高等教育发展。改革高等教育投资体制,建立以政府投入为主的多元投资体制,大量依靠社会资源办学,成为我国高等教育长期稳步发展、不断提高办学质量的根本之所在。

改革投资拨款方式,构建多渠道投资办学体制,是 40 年来我国促进高等教育发展的重要手段。一是地方政府逐渐成为高等教育事业的主要投资者。

改革开放以来,我国经济发展保持了快速增长,国民生产总值节节攀升,政府财政状况得到改善,为提高政府对高等教育的财政投入创造了条件。20 世纪 90 年代,在政府机构改革和职能转变的大背景下,一场涉及 900 多所高校的高等教育管理体制的改革取得了重大进展,其中 597 所高校合并组建为 267 所,而原来由国务院有关部门直接管理的 367 所普通高校,有近 250 所实行了省级政府管理、地方与中央共建的体制,逐步形成了中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理新体制。<sup>[29]</sup>在改革高等教育管理体制的同时,政府财政投入方式与渠道也发生了转变,根据高校隶属关系,高等教育经费分别由中央和地方财政分担,高等教育拨款方式从“基数+发展”、“综合定额+专项补助”转变为“基本支出预算+项目支出预算”,高校经费管理则从“核定预算+结余上缴”转变为“预算包干+结余留用”。新的拨款体制及经费管理方式,不仅为扩大地方政府对高等教育的财政投入开辟了渠道,还强化了高校安排经费的主动性与自主性。在新的高等教育财政体制下,地方政府发展高等教育的积极性不断提高,由地方政府拨款及管理的高校数量逐渐增加,地方高校成为我国高等教育的主体部分,加快了我国高等教育大众化的发展进程。据统计,2016 年我国 1855 所公办普通高校中,地方所属高校为 1737 所,占总数的 93.6%。<sup>[30]</sup>二是建立高等教育成本分担和补偿制度,拓展多元化的投资渠道。40 年来,在试点探索的基础上,我国建立了以招生收费为核心的高等教育成本分担和补偿制度,明确“高等教育属于非义务教育阶段,学校依据国家有关规定,向学生收取学费”<sup>[31]</sup>,并建立了与收费制度相适应的奖学金、助学贷款、勤工助学基金、贫困生补助及学杂费减免等制度。与此同时,我国积极开辟政府财政拨款之外的高等教育经费来源渠道,将税费征收、学杂费收取、校办产业收入、社会捐资集资、教育基金、金融信贷等手段广泛运用于高等教育筹资,形成了“一主多元”的包括“财、费、税、产、社、基、科、贷、息”的高等教育经费来源渠道。<sup>[32]</sup>高等教育成本分担和补偿制度的建立,以及投资渠道的拓宽,提高了社会资源对高等教育的支持力度,密切了高等教育与社会的关系。

我国经济社会发展的重要成就还体现在社会财富的增加上。随着高等教育需求的迅速增长,单纯依靠政府财政投入和学杂费办学已远远不够,利用社会力量发展高等教育既有必要性,也有可行性。改革开放以来,开放社会力量举办高等教育受到国

家法律的保护和鼓励。《中华人民共和国宪法》规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”<sup>[33]</sup>40年来，社会力量办学从小到大，从举办培训和自学考试辅导到举办普通专科、本科和研究生教育，逐渐发展成为高等教育大众化新的增长点，成为我国高等教育不可或缺的组成部分。2002年通过的《中华人民共和国民办教育促进法》赋予了民办教育与公办教育平等的法律地位，凸显了民办高等教育在调动民间办学积极性、吸引社会力量办学方面的关键作用，发展民办高等教育成为缓解现代化建设的多样化需求与有限高等教育规模之间的矛盾、推进高等教育大众化进程的重要举措。该法律的通过激发了社会力量兴办高等教育的热情，促进了民办高等教育的快速发展。据统计，1998年我国民办普通高校仅22所，到2016年，民办普通高校已达741所，占普通高校总数的28.5%<sup>[34]</sup>，民办高校中普通本专科在校生已达616.2万人，占普通本专科在校生总数的22.9%<sup>[35]</sup>。民办高等教育的发展主要依靠民间资本投资办学，有效地弥补了政府财政投入的不足。令人欣喜的是，我国民办高等教育的发展不仅仅是数量规模的扩张，办学条件与办学能力也得到了明显的改善。民办高等教育的繁荣发展，有效地拓宽了我国高等教育的筹资渠道，为高等教育大众化和普及化发展提供了无穷的资源筹措空间，同时还促进了我国高等教育构成的多元化，为高等教育发展竞争态势的形成创造了条件。

## 五、以质量保障促进协调发展

质量是高等教育的生命线。改革开放后，尤其是近20年来，我国高等教育在高速发展、稳妥推进的基础上完成了从精英化向大众化的转变。在世界高等教育发展史上，很多国家在高等教育从精英化向大众化的转型过程中都曾出现过激烈的学生运动，甚至引发社会动荡。而我国高等教育大众化转型之所以比较成功，关键就在于我国适时建立了较为完善的质量保障体系，以教学评估、专业认证等手段保证了高等教育规模与质量的协调发展，使高等教育在扩张过程中保持了适度的张力，有效地满足了人民群众和社会的需要。

我国高等教育质量保障建设的动力首先来源于高等教育体制改革，它调整了政府与高校之间的关系，减少了政府对高校办学的直接干预，赋予了高校办学自主权。为增强高校在自主办学过程中的质量

意识，政府将建立质量保障体系作为高等教育治理体系建设的重要内容。经过20世纪80年代中期至世纪之交的试点探索，一套与我国高等教育发展相适应的质量保障体系得以建立，教育部成立了高等教育教学评估中心（简称评估中心），统一领导全国高等教育质量保障工作，组织开展本科教学工作评估；同时成立了教育部学位与研究生教育发展中心（简称学位中心），负责组织与研究生教育有关的质量保障工作。高职（高专）教育评估工作则由高等教育教学评估中心领导，实际评估工作下放给了各省、自治区、直辖市教育厅（委）。在强化高等教育外部质量保障的同时，高校自身的质量意识也在不断加强，内部质量保障体系逐步建立。通过内外结合、逐步完善，一道有效的质量防火墙得以铸就，使我国高等教育在快速发展的过程中既能守住底线，又能保持良好的势头。

尽管我国高等教育质量保障的理念与机制仍处在不断完善的过程中，但其主体框架已基本成形，并对我国高等教育发挥了重要的促进作用。这一框架的主体部分是教育部主导的评估机制，社会机构开展的各种排行与评估则作为补充。其中，教育部主导的评估机制主要由三个部分构成：一是高等教育本科教学工作水平评估；二是高职（高专）院校人才培养工作水平评估；三是以研究生教育为主要对象的高校学科评估。本科教学工作水平评估是一种五年一轮的制度，由评估中心负责实施。其在前期试点探索的基础上，于2003—2008年对2000年以前设置的普通本科高校实施了第一轮教学工作水平评估，并于2013年启动实施了第二轮评估，包括老普通本科高校教学工作审核评估、新建普通本科高校教学工作合格评估和民办普通高校教学工作合格评估。在此基础上，评估中心还建立了定期采集和公布全国普通本科高校办学条件及教学基本状态数据制度，以及高校教学质量年报制度，以加强对高校办学和教学工作的监督。高职（高专）院校人才培养工作水平评估也是一种五年一轮的制度，但形式上与普通本科高校教学工作水平评估有所区别，其自2004年开始实施，方案由教育部制定，具体评估工作则由各省、自治区、直辖市教育厅（委）负责组织实施，教育部定期抽查评估结论。高校学科评估由学位中心组织实施，主要对全国具有博士或硕士学位授予权的一级学科开展整体办学水平评估，从2002年首次开展至2017年，已完成了四轮评估。党的十八大以来，为适应高等教育内涵式发展的要求，高等教育质量保障体系建设又有了新的进展。2016年

我国加入国际工程联盟《华盛顿协议》，这项工程教育本科专业认证的国际互认协议，为提高我国工程教育的国际认可度，以及实现我国与联盟成员国工程教育的等效互认创造了条件。基于此，工程专业认证试点工作已经全面展开。2018年，教育部发布《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》，涵盖了普通高校本科专业目录中全部92个本科专业类，包括全部587个本科专业，涉及全国高校56000多个专业点。“国家标准”的发布，为高等教育质量保障提供了权威的依据。总之，40年来的探索与实践已经搭建起了我国高等教育质量保障体系的主体框架，为增加高等教育投入、改善高校办学条件、优化人才培养模式、提高高等教育服务社会的能力发挥了重要的促进作用。

高等教育发展的中国道路，彰显了我国高等教育发展的时代特色与民族特色，是我国高等教育40年来发展经验的珍贵凝结。这条道路之所以能够取得巨大的成功，一方面是由于其符合高等教育发展的普遍规律，与世界高等教育发展趋势相契合；另一方面则是由于其紧扣我国的基本国情，与改革开放以来我国经济社会的发展相适应。当前我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和发展不平衡不充分之间的矛盾，高等教育也承担着新的发展任务。一方面，高等教育的普及化、国际化、信息化趋势日益明显，高等教育发展需要抓住新的历史机遇；另一方面，我国高等教育长期面临的矛盾和问题，如需求与供给问题、公平与效率问题、质量与效益问题等仍然存在，迫切要求进一步推进高等教育内涵式发展。40年来的成功经验，充分证明了高等教育发展的中国道路在回应时代诉求、支撑改革发展方面的正确性，面对未来新的发展任务与环境，应当继续坚持和完善高等教育发展的中国道路，通过改革、探索与创新，进一步把握高等教育发展的时代脉络，进一步凸显高等教育发展的中国特色，将我国建设成为真正意义上的高等教育强国。同时，高等教育发展的中国道路也向世界充分证明，一个国家高等教育的发展不一定要照搬西方国家的教育模式，也不一定要依附于西方国家的“中心”地位，坚守本国的民族特色，满足本国的经济社会发展需要，依照高等教育发展的趋势与规律开展建设、改革与创新，同样可以实现高等教育的跨越式发展。从这个角度来看，尽管世界各国高等教育有着不同的发展基础与发展环境，但高等教育发展的中国道路对其仍有重要的启示意义。

参考文献：

- [1] 我国高等教育在学总规模位居世界第一[N]. 人民日报, 2017-09-29(6).
- [2] 刘延东. 深入学习贯彻党的十九大精神 全面开创教育改革发展新局面[J]. 中国校外教育, 2018, (7): 1-5.
- [3][24][26] 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL]. (1985-05-27)[2018-05-23]. [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_177/tnull\\_2482.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2482.html).
- [4] 建设教育强国：中华民族伟大复兴的基础工程[EB/OL]. (2017-12-01)[2018-05-25]. <http://theory.people.com.cn/n1/2017/1201/c40531-29680214.html>.
- [5] 使高校成为坚持党的领导的坚强阵地——习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上的重要讲话引起热烈反响[N]. 人民日报, 2016-12-11(1).
- [6] 让十三亿人民享有更好更公平的教育[EB/OL]. (2016-02-29)[2018-05-26]. <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0229/c40531-28157073.html>.
- [7] 中华人民共和国高等教育法[EB/OL]. (1998-08-29)[2018-05-28]. [http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_619/200407/1311.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200407/1311.html).
- [8] 坚持把立德树人作为中心环节[N]. 光明日报, 2016-12-09(1).
- [9] 中共中央办公厅印发《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》[EB/OL]. (2014-10-15)[2018-05-29]. <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5147/201410/176026.html>.
- [10][11] 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》[EB/OL]. (2017-09-24)[2018-05-29]. [http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/24/content\\_5227267.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/24/content_5227267.htm).
- [12] 中国特色高等教育思想体系研究课题组. 中国特色高等教育思想体系论纲[M]. 北京：高等教育出版社, 2017: 335.
- [13] 教育规划纲要实施三年来中外合作办学发展情况[EB/OL]. (2013-06-20)[2018-05-30]. <http://www.crs.jsj.edu.cn/index.php/default/news/index/80>.
- [14] 教育部公布2017留学数据：2017留学生人数60.84万人[EB/OL]. (2018-03-30)[2018-06-08]. <http://news.sina.com.cn/o/2018-03-30/doc-ifystrhe2520772.shtml>.
- [15] 2017年48.92万名外国留学生在我国高校学习[EB/OL]. (2018-03-30)[2018-06-08]. [http://www.sohu.com/a/226748010\\_162522](http://www.sohu.com/a/226748010_162522).
- [16] 全球已建立525所孔子学院和1113个中小学孔子课堂[EB/OL]. (2017-12-11)[2018-06-09]. <http://culture.people.com.cn/n1/2017/1211/c1013-29698100.html>.

- [17] 今天世界是各国命运共同体[N]. 南方日报, 2013-04-22(1).
- [18] 教育部:与 46 个国家和地区签订学历学位互认协议 [EB/OL]. (2017-04-19) [2018-06-12]. <http://edu.people.com.cn/n1/2017/0419/c1053-29222686.html>.
- [19] 邓小平:关于科学和教育工作的几点意见[EB/OL]. (1977-08-08) [2018-06-12]. [http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_\\_90/200408/1531.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe__90/200408/1531.html).
- [20] 葛道凯. 中央广播电视大学 30 年开放实践与新时期新使命[J]. 中国高教研究, 2009, (1): 4-7.
- [21] 高志敏, 朱敏, 傅蕾, 等. 中国学习型社会与终身教育体系建设:“知”与“行”的重温与再探[J]. 开放教育研究, 2017, (4): 50-64.
- [22] 杨德广, 张瑞田. 60 年来中国高等教育大众化进程[J]. 现代大学教育, 2009, (6): 27-32.
- [23] 别敦荣, 易梦春. 普及化趋势与我国高等教育发展的战略选择——兼论两岸高等教育交流与合作[J]. 清华大学教育研究, 2017, (3): 15-26.
- [25] 中华人民共和国教育部. 2016 年教育统计数据[EB/OL]. (2017-08-24) [2018-06-15]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/jytjsj\\_2016/](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/).
- [27][32] 别敦荣, 杨德广. 中国高等教育改革与发展 30 年[M]. 上海: 上海教育出版社, 2009: 12, 56.
- [28] 中华人民共和国教育部. 深化供给侧结构性改革 健全专业动态调整机制[EB/OL]. (2018-04-19) [2018-06-15]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/zl\\_2017n/2017\\_zl76/201804/t20180419\\_333644.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2017n/2017_zl76/201804/t20180419_333644.html).
- [29] 中华人民共和国教育部. 高等教育体制改革[EB/OL]. (2008-10-01) [2018-06-16]. [http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_\\_2442/200810/39569.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe__2442/200810/39569.html).
- [30][34] 中华人民共和国教育部. 2016 年教育统计数据·高等教育学校(机构)数[EB/OL]. (2017-08-22) [2018-06-17]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/jytjsj\\_2016/2016\\_qg/201708/t20170822\\_311604.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/2016_qg/201708/t20170822_311604.html).
- [31] 中华人民共和国教育部. 高等学校收费管理暂行办法[EB/OL]. (1996-12-16) [2018-06-19]. [http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_\\_621/201001/81884.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe__621/201001/81884.html).
- [33] 中华人民共和国宪法[EB/OL]. (2018-03-11) [2018-06-20]. [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/node\\_505.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/node_505.htm).
- [35] 中华人民共和国教育部. 2016 年教育统计数据·高等教育学校(机构)学生数[EB/OL]. (2017-08-22) [2018-06-20]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/jytjsj\\_2016/2016\\_qg/201708/t20170822\\_311603.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/2016_qg/201708/t20170822_311603.html).

(本文责任编辑 曾 伟)

## 著作权声明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意上述声明。