

DOI:10.16298/j.cnki.1004-3667.2019.06.07

新中国成立70年来 我国高等教育质量的政策文本研究*

柳友荣

摘要:提高高等教育质量是我国高等教育发展与改革的永恒主题。运用文本分析法,以新中国成立70年以来,国家从宏观层面上出台的82份有关高等教育质量政策文件为样本,可以发现,不同时期,我国教育政策始终关注着教育方针、教学质量保障、教育教学改革等;高校社会服务、自主创新、国际交流与合作方面越来越受到关注。我国高等教育质量政策目标存在着“阶段性”,表现为“模仿探索阶段”“职能接轨阶段”“协调发展阶段”和“中国特色”4个发展阶段。未来我国高等教育政策应在党的领导、立德树人、本科教育、分类发展、教育信息化上进行更加高效的推动。

关键词:高等教育质量;教育政策;多元质量标准;本科教育;分类发展

《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》)指出,“高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进社会主义现代化建设的重大任务。提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求。”^[1]2018年9月10日,习近平总书记在讲话中指出,“教育是民族振兴、社会进步的重要基石,是功在当代、利在千秋的德政工程,对提高人民综合素质、促进人的全面发展、增强中华民族创新创造活力、实现中华民族伟大复兴具有决定性意义。”^[2]质量是教育的生命线,高等教育质量更是直接关乎高等教育强国建设的成效。新中国成立以来,我国就提高高等教育质量出台了一系列政策法规。在这个“永恒的主题”上进行广泛而深刻的“上下求索”,从我国的教育治理政策逻辑看,“文件治理”和“项目治理”依然是重要的路径依赖。因此,厘清不同时期政策的“阶段性重点目标”,分析提高高等教育质量政策的发展脉络,推论今后有关高等教育政策关注的走向具有重要的意义。

近年来,高等教育领域的研究者对我国高等教育政策的历史演进给予了足够的关注,研究范围、研究内容触及国家宏观教育政策的方方面面。主要包括新中国成立以来高等教育重点建设政策的演变机制研究^[3]、分析新中国成立以来我国高等教育取得的伟大

成就和面临的主要问题^[4]、就提高高等教育质量提出建议与展望^[5],且主要聚焦于改革开放之后我国高等教育的发展。已有研究中鲜有系统梳理建国以来我国高等教育政策的历史逻辑和内容内涵,对政策文本关注的热点和演变也缺少必要的分析,进而表现出对我国未来高等教育政策制订的内在逻辑关注的缺失。因此,认真而系统地梳理新中国成立以来我国高等教育政策,厘清阶段性目标与提高高等教育质量之间的关联,为后续质量提升的政策文本制订提供有益的历史分析非常必要。

一、文本选择与研究方法

(一)文本选择

本研究以新中国成立以来我国政府和主管部门关于提高高等教育质量的相关政策文本为研究对象,通过查阅相关文献资料,对文献资料中提到的文本文件进行回溯检索,通过对教育部等相关部委官方网站进行检索,获取公布的涉及提高高等教育质量的相关政策文本。通过阅读文本内容,筛选符合本研究主题的政策文本。由于在新中国成立初期,关于提高高等教育质量问题的探索还不深入,国家发布的政策文本较少,而在某些特殊的历史阶段,如“大跃进”“文化大革命”时期,客观上来说是发展历程中的失误,也是教育领域的倒退。因此,由于历史原因,在文本的选取

* 本文系国家社会科学基金教育学一般项目“新时代中国特色高等教育话语体系构建研究”(BIA180200)的研究成果

上,导致了一段时期内有关提高高等教育政策文本的缺失,如1966—1976年有效文本的缺失。关于提高高等教育质量问题,大部分文本集中在改革开放之后,尤其是大众化高等教育之后。通过有效性筛选,最终获取82份政策文本作为研究对象。

样本主要包括:由中共中央、国务院、最高人民法院及教育部制定并出台的有关提高高等教育质量的相关政策、法律法规等,具有合法性和可靠性。为保证文本分析结果的效度,本研究选取的82份政策文本涉及了自新中国成立以来不同时期发布的政策文本、法律法规,尽可能保证了样本的连续性和广泛性。

(二)研究方法

1. 研究方法。采用斯特劳斯和格拉塞总结出来的定性研究方法——扎根理论。该理论倡导从直接观察入手,从原始数据中直接归纳概括,得出经验,形成理论框架。本研究对新中国成立到2019年1月我国政府和有关部委颁行的提高高等教育质量的82份政策文本直接进行开放式、主轴、选择性等三层编码方式,从而归纳影响高等教育质量的核心因素模型。研究同时将2019年新近颁行的政策文本作为样本进行饱和度检验。研究采用的对原始数据处理分为4个步骤:认真阅读文件文本,并注意提取原始文本中的概念,进行初始编码;对选取的初始概念进行范畴化处理;寻找与阐释概念之间的互为联结关系,在概念与范畴之间建构逻辑框架;总体分析并构建模型^[6]。

(1)开放性编码。开放性编码是对原始资料给予概念化标签,实现将原始资料概念化^[7]。在这一过程中,我们对采集到的82份文件文本中所有可供编码的文本句意进行概念化处理,并对所得的初始概念进行比较,将相似或重复的概念进一步提炼,得到高一级的概念范畴,并对其进行规范化命名。如对于政策文本中提到的“改革和完善教育投资体制,增加教育经费”“多渠道筹措教育经费”等此类描述,我们将其提炼为“教育经费”这一初始范畴。对于一些语义混沌、类属难辨的文本,进行小组讨论并予以概念澄清。最终,本研究提炼出24个初始范畴。

(2)主轴编码。主轴编码是编码的第二阶段。主轴编码的主要任务是发现范畴的性质和层面,使范畴更加紧密并建立范畴之间的潜在逻辑关系^[8]。根据24

个初始范畴在概念层次间的关系对其进行分类,共总结归纳出5个主范畴。分别是:教育教学改革、质量保障、高校职能履行、教育教学对外开放、指导思想教育方针。各主范畴及其对应的初始范畴如表1所示。

表1 主轴编码形成的主范畴

序号	主范畴	初始范畴	关系内涵
1	教育教学改革	教学内容、教学方法、课程体系改革	教学内容陈旧,教学方法单一,教育管理体制落后,不能顺应社会的发展,内部治理不善等
2		教育管理体制改革	
3		学校内部治理制度改革	
4	质量保障	教育经费	教育经费不足,教学基本设施不完善,教学质量评估与保障体系不健全,教师队伍建设薄弱,以及忽视育人生态对高校的潜在影响和法律法规对学生的规制作用
5		教学基本设施建设	
6		教学质量评估与保障体系	
7		教师队伍建设	
8		育人生态	
9		依法治理	
10	高校职能履行	本科教学地位	科学研究能力、人才培养质量、社会服务能力作为传统的高校职能,是评价高等教育质量的主要指标。除此之外,文化传承与创新能力、国际交流与合作、自主创新能力等被纳入高校职能中,同样成为提高高等教育质量的关键。教学地位、重大项目工程与特色学科建设不突出
11		创新能力	
12		人才培养质量	
13		社会服务能力	
14		科学研究能力	
15		国际交流与合作	
16	重大项目工程与特色学科建设		
17	合作交流	社会参与	社会参与不积极,区域间高校缺乏沟通协调,教育信息化与资源共享落后等
18		协调发展	
19		终身教育	
20		教育教学信息化与资源共享	
21	指导思想教育方针	党的建设和思想政治工作	忽视德育工作,党的建设和思想政治工作,素质教育与内涵发挥执行不到位等
22		素质教育	
23		内涵发展	
24		教育公平	

(3)选择性编码。选择性编码是编码过程的第三个阶段,是原始数据建立起的范畴之间的关系进行梳理,在综合过程中发现范畴框架,寻找“主范畴”与“次范畴”,明确“范畴”间的关系构成。本研究主范畴的典型关系结构如表2所示。

(4)饱和度检验。本研究考虑政策文本研究的严肃性,研究者采用的饱和度检验,实质上是利用政府2019年最新的政策文本对已经搜集到的原始数据处理后的理论模型在“纯度”上的检验。在对2019年新颁布的有关提高高等教育质量的政策文本中,没有出现新的范畴,且已有范畴在其属性和维度上没有其他变化形式的发展。因此,可以推论,研究者归纳的范畴已经较为全面,饱和度较好。

2. 研究路径。通过扎根理论方法,对得到的影响提高高等教育质量的24个因素(即初始范畴)进行频次统计。(见表3)

在24个初始范畴中,有“党的建设和思想政治工作”“教师队伍建设”“教学质量评估与保障体系”“教育经费”“人才培养质量”“教学内容、方法、课程体系改革”“科学研究能力”“教学基本设施建设”“社会服

表2 典型关系结构

序号	典型关系结构	关系结构的内涵
1	推进教育教学改革 →提高质量	教学内容,方法,课程体系直接作用于教育对象。不断完善和改革教学内容、方法和课程体系是提高高等教育质量的必然途径。教育管理体制,高校内部治理适应于社会的发展,有利于调动学校,教师的积极性,有利于教育质量的提高
2	完善质量保障 →提高质量	教育经费的投入,教学基本设施建设,教师队伍建设,教学质量评估与保障体系的完善是提高高等教育质量的前提。同时,良好的治学氛围、完善的规章制度也为高等教育质量的提高提供了保障
3	促进高校职能履行 →提高质量	高校职能水平的发挥程度是评价高校办学水平高低的重要指标,也是提高高等学校教育质量的主要途径。高校的科学研究能力,社会服务能力,人才培养质量,文化传承与创新能力的提高都是高等教育质量得以提高的表现
4	加大合作交流 →提高质量	提高高等教育质量既要总结我国多年来的办学经验,也要加强与国际的沟通与交流,吸收借鉴国外的有效举措,加强区域间的协调沟通,以现代教育信息化为手段,促进教育资源共享。提高资源使用效益,提高高等教育质量
5	遵循指导思想教育方针 →提高质量	坚持党的教育方针政策,加强德育和思想政治教育,树立正确的意识形态是提高高等教育质量的前提。素质教育和内涵发展是党和国家在新时期下提出的指导思想,是提高高等教育质量必须遵循的观念

表3 初始范畴频次统计

序号	初始范畴	频次	序号	初始范畴	频次
1	党的建设和思想政治工作	41	12	创新能力	18
2	教师队伍建设	40	14	教育管理体制	17
3	教学质量评估与保障体系	36		素质教育	17
4	教育经费	34	16	本科教学地位	14
5	人才培养质量	27		重大项目工程与特色学科建设	14
6	教学内容、方法、课程体系改革	24		育人生态	14
7	科学研究能力	22	19	终身教育	13
8	教学基本设施建设	21	20	国际交流与合作	10
	社会服务能力	21		教育公平	10
10	学校内部治理制度改革	20	22	内涵发展	9
11	协调发展	19	23	依法治理	6
12	教育教学信息化与资源共享	18	24	社会参与	5

务能力”“学校内部治理制度改革”10个出现频次超过20次的初始范畴。这些领域的问题应该是新中国成立以来受到持续关注的高等教育领域的问题。

二、新中国成立70年来提高高等教育质量政策文本数据分析

数据统计显示,新中国成立以来我国政策层面上保有对“党的建设与思想政治工作”“教师队伍建设”“教育管理体制”“教学内容、教学方法、课程体系改革”“教学基本设施”和“教育经费”等方面关注度,表明我国高等教育在教育方针落实、教育资源的持续改善以及教育教学领域的改革方面备受关注,不同时代需要面对与解决的问题不断出现。同时,我国高等教育在大众化迈向普及化的过程中,诸如“创新能力”“内涵发展”“教育公平”“社会参与”“协调发展”“教育教学信息化”等方面成为新的政策热点。

(一)新中国成立以来持续高度关注的几个主范畴

1. 指导思想与教育方针。新中国成立伊始,各项事业百废待兴。在教育领域的政策文本中,如《关于全国高等学校暑期政治课教学讨论会情况及下学期政治应注意事项的通报》《关于在高等学校中进行批判资产阶级思想的基础上逐步转入组织清理阶段的指示》,不难发现思想政治教育是重中之重。在82份政策文本中,共提到“党的建设和思想政治工作”41次,“党的建设和思想政治工作”这一初始范畴在整个初始范畴中排名第1位。具体而言,自新中国成立至改革开放前,共提到“党的建设和思想政治工作”11次;1979年至1998年(改革开放至大众化高等教育实施),共提到“党的建设和思想政治工作”9次;自1999年至2012年(大众化高等教育至党的十八大),共提到“党的建设和思想政治工作”13次;党的十八大至今,共提到“党的建设和思想政治工作”8次。数据显示,党对高等学校的思想政治工作一直以来都保持持续的关注。“为谁培养人”的根本方向性问题是我国高等教育走“中国特色”道路的核心命题。

2. 质量保障。大楼和大师是高等学校存续中不可或缺的两个重要因素,教师队伍建设、教学基本设施建设同样贯穿于我国提高高等教育质量政策的整个文本。新中国成立70年来,我国高等教育发展突飞猛进,无论是体量规模,还是发展速度和效益都是举世瞩目。但是,高速发展也带来了师资队伍培养滞后的问题。在82份政策文本中,“教师队伍建设”共提到40次。自新中国成立至改革开放前,共提到“教师队伍建设”6次;1979年至1998年(改革开放至大众化高等教育实施),提到11次;自1999年至2012年(大众化高等教育至党的十八大),提到13次;党的十八大至今,提及“教师队伍建设”10次。不难看出,高等教育进入大众化发展阶段后,师资队伍建设问题一直是政策关注热点,无论是师资的“量”还是“质”,都是亟待加强的现实问题,不容回避。

“教学基本设施建设”问题在82份政策文本中的频次分布分别是:新中国成立至改革开放前3次;

1979年至1998年(改革开放至大众化高等教育实施)8次;自1999年至2012年(大众化高等教育至党的十八大)6次;党的十八大至今8次。如果我们从政策文本中出现“教学基础设施建设”单位时间频次来看,很容易发觉,大众化高等教育之后,我国政府高度重视教学基础设施建设,财政性教育经费投入逐年增加,教育优先发展的政策导向明确。

3. 教育教学改革。教学内容、教学方法、课程体系等改革是高等教育改革中永恒的旋律、不变的话题,是提高高等教育质量的关键所在。新中国成立70年来颁行的政策文本显示,“教学内容、教学方法、课程体系改革”共提到24次,在24个初始范畴中排名第6位。具体来说,自新中国成立至改革开放前,在提高高等教育质量政策中,共提到“教学内容、教学方法、课程体系改革”5次;1979年至1998年(改革开放至大众化高等教育实施),共提到教学内容、教学方法、课程体系改革9次;自1999年至2012年(大众化高等教育至党的十八大),共提到“教学内容、教学方法、课程体系改革”4次;党的十八大至今,共提到“教学内容、教学方法、课程体系改革”6次。可以看出,教学内容、教学方法、课程体系改革在政策制定的整个过程中是备受关注的。在82份政策文本中,“教育管理体制改革”共提到17次,自新中国成立至改革开放前,在提高高等教育质量政策中,共提到“教育管理体制改革”5次;1979年至1998年(改革开放至大众化高等教育实施),提到4次;自1999年至2012年(大众化高等教育至党的十八大),提到7次;党的十八大至今,提及“教育管理体制改革”仅1次。值得关注的是,教育管理体制在政策制定的整个进程中,虽然自始至终受到关注,但是其在24个初始范畴中的排名并不高,仅占14名。显示我国高等教育管理体制“党委领导下的校长负责制”经过不断实践探索,日臻完善,正在成为我国高等教育的最大的体制性特色。

“学校内部治理制度改革”在82份政策文本样本中,共提到20次。这一范畴只是从1979年改革开放后引起了高度的关注。1979年至1998年(改革开放至大众化高等教育实施),提到8次;自1999年至2012年(大众化高等教育至党的十八大),提到7次;党的十八大至今,提及“学校内部治理制度改革”5次。显而易见,高等学校办学自主权在改革开放得到政策层面持续响应,办学活力和生气不断增强。

(二)政策层面关注的新的热点

1. 社会服务。本研究统计显示,“高校社会服务能力”范畴,自新中国成立至我国大众化高等教育

(1998年)前50年间,累计只有3次;而1999年后仅20年里,政策文本中出现18次。由此可见,高等学校的社会服务职能在新世纪里受到高度关注,成为无论在政策面,还是高等教育实践领域都是一个热点话题。大学不得不面对新的职能,为社会提供众多互不相同的服务,以争取社会更大的认同与支持。大学不仅要满足人们对“高深知识”“闲逸知识”的好奇心,还应该为政治经济社会服务,满足社会需求。布鲁贝克将此概括为大学合法性存在的“政治论”和“认识论”基础。因此,大学在遵从“价值约束”的同时,也必须直面“需求约束”。进入新世纪以来,我国高等教育大众化步伐十分坚定,经济社会的快速发展要求高等教育提供多元化服务需求也在迅猛增长。与此同时,大学为了获取更多的办学资源,不得不对自己的角色定位与职能进行务实的、必须的调整。美国学者斯劳特和莱斯利《学术资本主义》的著述中谈到,“随着高等教育中非限制性经费的压缩,国家体制中的院校将改变寻求资源的模式以争取新的、取决于竞争的经费。为了对新的机会做出回应,院校不得不从基础研究转向更为应用性的科学技术研究。”^[9]可见,大学已经不可能再保持“闲庭信步”,必须面对知识经济社会的现实,担当起“服务供应商”。

2. 自主创新。在新中国成立初期,直至大众化高等教育起步这一相当长的时间段里,我国高等教育发展模式还基本固着在社会主义改造和对前苏联的模仿阶段。进入21世纪后,我国高等教育事业取得了突破性的进展,高校走出了精英教育的“象牙塔”,职能不断丰富,高校自主创新、文化传承与创新成为高等教育事业发展的重要部分。在政策文本中,首次提及高校自主创新能力是在2004年4月颁布的《2003—2007年教育振兴行动计划》,自2004年之后,高校自主创新能力多次被提起,越发受到重视。有关高校“创新能力”在业已颁行的政策文本中被提及18次(包括文化传承与创新8次和自主创新10次),其中有16次出现在党的十八大以后。“创新能力”这一范畴表现出第四阶段出现的频次非常集中,显著高于各个阶段,可以得出判断,高校“创新能力”建设越来越受到重视。

3. 国际交流与合作。值得注意的是,尽管改革开放从1979年就被作为基本国策,但在高等教育领域却还是“乍暖还寒”。“国际交流与合作”这一范畴在政策文本中出现的时间序列位于“高等教育大众化”之后,在党的十八大之前有3次,而此后短短的6年出现了7次。

我们在强调发展“中国特色”的高等教育的同时,也特别注意教育领域的对外开放。如何使建设“中国特色”高等教育,而又不悖我们确立的“双一流”的“世界一流”目标,需要政策层面的规制与引导。哲学家涂又光曾言:“一切世界标准都来源于某种或某些本土化的文明。换言之,只有文明本土化才有可能为文明全球化做贡献。”^[10]“世界标准”来自于异质“本土”探索与贡献之中,源自一个个具体的“本土”不断贡献智慧。强调高等教育“中国特色”,与高等教育的国际交流与合作是并行不悖的。

三、新中国成立70年来提高高等教育质量政策演进

对政策文本的范畴统计表明,总共24个范畴在不同时期出现的频次表现出一定的规律性。在改革开放之前,只有“党的建设与思想政治工作”“教师队伍建设”“教学基本设施建设”“教育管理体制”“教育内容、教学方法和课程体系改革”“教育经费”等6个范畴,同时这6个范畴也在以后的各个时期均有涉及。不难得出,这6个范畴干涉高等教育的基本要素,是高等教育事业的基础性工程。在改革开放到大众化高等教育启动之时,在“学校内部治理”“人才培养”“科学研究”“社会服务”等方面开始逐步受到重视,我国高等教育职能开始与国际接轨,渐趋丰富;大众化高等教育后到党的十八大之前,高等教育的发展更加关注“教育公平”“信息化”“终身教育”等问题,面向大众化高等教育呈现出来的新问题;党的十八大之后,更加关注高等教育的“创新能力”和“发展”(协调发展和内涵发展)问题,开启了建设新时代中国特色的高等教育强国之路。本研究根据政策文本中范畴出现的频次和影响教育政策的重大事件发生为标识,把新中国成立以来高等教育政策的演进的时代特征划分为4个阶段。

1. 模仿探索阶段——自新中国成立至改革开放前(1949—1978年)。新中国成立初期,刘少奇说过:“苏联有许多世界上所没有的完全新的科学知识,我们只有从苏联才能学到这些科学知识。如经济学、银行学、财政学、商业学、教育学等”^[11]。1949年12月23日至31日第一次全国教育工作会议在北京召开,会议要求进一步明确向苏联学习的导向。在这样的大背景下,直到改革开放前,我国高等教育政策文本的主要特点是:前期选择并模仿苏联高等教育模式,强调政治挂帅、革命性;后期开始按照自身的特点艰难探索。高等学校完全成了政治生活的附属,缺乏了相对的独立性。在这个阶段,从统计的范畴来看,政策文本

也只是集中在基本的教育要素“教师”“教学行政用房”“教法”上,对高等教育质量的本质规律和内在逻辑缺少相应的研究与引导。也正因为如此,这一阶段的高等学校的正常教学秩序难以保证,高等教育质量总体处于不稳定和动荡的阶段。

2. 职能接轨阶段——改革开放至大众化高等教育实施(1979—1998年)。1978年,改革开放成为国策。邓小平强调教育应优先发展,把发展科技和教育事业放在现代化建设的首位。分析这一阶段提高高等教育政策文本的高频表述及其频次,不难看出“学校内部治理”“人才培养”“科学研究”“社会服务”范畴被创造性地提出来,并成为政策文本的热点。这一阶段,我国高等教育政策开始正本清源,全面的高等教育质量观逐步形成。政策导向注意修复高等教育的原初面貌,恢复高等学校的相应自主权,不断引导高等学校完善职能,提升质量,为经济社会发展提供人才与智力支撑。

3. 协调发展阶段——大众化高等教育至党的十八大(1999—2012年)。1998年,《高等教育法》颁布。同年12月教育部发布《面向21世纪教育振兴行动计划》,该项文件的出台是我国以多元质量标准为要求推动高等教育质量提高的重要标志,该计划不仅包括了前一阶段强调的高等教育质量保障措施,如教师队伍建设、教育经费投入、贯彻《高等教育法》等,还首次提出素质教育、高层次创造性人才培养、提高高等学校的知识创新能力、发展现代远程教育、构建终身教育体系等。高等教育不再是囿于“象牙塔”,在大众化的驱动下,多元质量观开始构建,高等学校与社会广泛互动,有关高校适应社会需求,提升质量的范畴高频出现,如“质量评估与保障”(20次)、“协调发展”(12次)、“素质教育”(13次)、“育人生态”(9次)、“教育公平”(7次)等,特别是类似于“协调发展”“育人生态”“教育公平”均是被首次提及。可见,这一阶段高等教育引起社会的普遍关注,以多元质量标准为要求推动高等教育质量的提高则是这一阶段的重要目标。

4. “中国特色”发展阶段——党的十八大之后(2013年至今)。这一阶段我们前所未有地更加重视高等教育质量问题,始终坚持“党的建设和思想政治工作”,高度关注“教师队伍建设”(10次),特别强调“高校自主创新”(16次),更加重视“内涵发展”(9次),等等,突出高校党委的“管党治党”和“办学治校”的主体责任,倡行“四个回归”,坚持“立德树人”。

历经此前3个阶段的发展,到2012年,我国高等教育毛入学率已达到30%,全国共有普通高等学校

和成人高等学校 2790 所,其中普通高等学校 2442 所,高等教育的规模迅速扩大^[12]。在高等教育规模扩大和经济社会飞速发展的背景下,建设高等教育强国的需求越来越强烈,教育政策以顺应时代发展为纲领,更加侧重于提高高等教育质量。2012 年 3 月,教育部公布《关于全面提高高等教育质量的若干意见》,针对我国高等教育发展规模与发展质量之间的矛盾,《意见》要求“坚持内涵发展”,并在此基础上进一步围绕提高高等教育治理,提出“2011 计划”、实施“双一流”建设等顺应我国高等教育发展规律的重大决策。

四、提高高等教育质量政策未来走向

新中国成立 70 年来,我国高等教育成功实现跨越式发展,取得了令人瞩目的成就,但仍存在一些问题。如教育公平不够、教育投入不足、教育立法缓慢等。这些问题在一定程度上限制了高等教育整体发展的质量,影响人民对高等教育发展的满意度。从本研究对新近政策文本的研究结果看,2013 年以来,“党的建设与思想政治工作”“创新能力”“教师队伍建设”“教育教学信息化与资源共享”“内涵发展”“教育公平”等将成为我们高等教育政策制定的出发点。推动人民日益增长的美好生活需要与高等教育不平衡不充分的发展之间的矛盾解决,必将成为“中国特色”高等教育发展的政策逻辑起点。

1. 党的绝对领导。政策文本研究的范畴在不同时期的出现频次,可以得出,“党的建设与思想政治工作”在 4 个阶段分布较均衡。之所以把“党的绝对领导”作为我国高等教育的政策走向,是基于建设“中国特色”社会主义高等教育事业而言。虽然“党的建设与思想政治工作”这一范畴是贯穿 4 个阶段的高频词,但在党的十八大之后赋予了新的内涵。2014 年 5 月,习近平总书记在北京大学师生座谈会上指出,“办好中国的世界一流大学,必须有中国特色”,他强调“世界上不会有第二个哈佛、牛津、斯坦福、麻省理工、剑桥,但会有第一个北大、清华、浙大、复旦、南大等中国著名学府。”2016 年,习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出,要加强党对高等学校的绝对领导。“党委领导下的校长负责制”是我国新时代中国特色高等教育的最大体制性优势,在我国高等教育飞速发展取得卓越成绩的今天,必须加强党对高校的绝对领导。

大学所植根的社会文化差异,必然影响大学的发展活力,只有因势利导,因地制宜,中国大学必须秉持自己的文化脉络,方能焕发活力。中国特色的创生须基于现实的中国问题、中国现象,通过自己的教育话

语表达和诠释,生成和发展自身话语体系。中国大学的发展必须是在符合中国经济社会发展需求的大学发展观指导下,必须是在广泛吸纳世界先进高等教育理念,并同化融合到中国大学的办学实践中,必须坚持“四个服务”,扎根中国大地办大学,这势必成为未来“中国特色”高等教育发展持续发展的立足之本。

2. 立德树人。由政策文本可知,“高校思想政治工作”同样是我国高等教育持续的强点,特别是在新时代被赋予更为重要的使命;教师是思想政治工作的主体、生力军。“教师队伍建设”也是一个分布于各个阶段的热词。但是,党的十八大以来,我们以“一切教育均有教育性”为逻辑起点,强调师德师风建设。在 2014 年 12 月召开的第 23 次全国高校党建工作会议上,习近平总书记指出,办好中国特色社会主义大学,要坚持立德树人,强化思想引领。2018 年,教育部颁布“新时代高校教师职业行为十项准则”,对师德师风提出明确的遵循。陈宝生部长直言,师德建设是一场持久战、攻坚战。

从新时代人才培养来看,习近平总书记在全国教育大会上强调,要坚持中国特色社会主义教育发展道路,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。高唱主旋律,弘扬正能量,充分发挥思政课程与课程思政的综合育人功能。2019 年 3 月 18 日习近平总书记主持召开高校思政课教师座谈会并发表重要讲话,这在我们的党的历史上尚属首次。习近平总书记在会上对思政课教师提出了“6 个要”的要求,指出“办好思想政治理论课关键在教师,关键在发挥教师的积极性、主动性、创造性”,就如何办好新时代思政课作出部署。

3. 本科教育。“本科教学地位”范畴在政策文本中出现 14 次,虽然排在全部 24 个范畴的第 16 位,但主要集中在大众化高等教育之后,且呈上升态势。“本科不牢,地动山摇。”提高高等教育质量,关键在于本科教学。我们习惯把提升质量与教育改革联系在一起,在思忖教育改革时,总喜好从教育体制改革、教育宏观管理上着眼,真正的教育改革应该把着力点放在课堂教学上,这才是所谓“改到深处是教学,改到难处是教学,改到痛处是教学”的真实意旨^[13]。2004 年 12 月,第二次全国普通高等学校本科教学工作会议就明确指出“教师教学精力投入不足”和“学生学习精力投入不足”的问题,这一症结在今天的本科教育表现较为普遍,“课堂革命”呼声渐涨,淘汰“水课”、打造“金课”迫在眉睫。

4. 分类发展。从“协调发展”和“内涵发展”的范

畴出现频次(28次)与集中分布来看,“发展”是我国高等教育大众化之后又一个核心的话题。我国各类高等教育在学总规模为全球第一,如此体量的高等教育规模走一个模式、按一条路径去发展,既不是一种切实可行的发展方式,也不符合我国经济社会发展的客观需求,因此,“分类发展”必将成为我国新时代高等教育的政策走向。《教育规划纲要》要求“建立高校分类体系,实行分类管理”。2015年,李克强总理在政府工作报告中指出“引导部分地方本科高校向应用型转变”。但是,在我们“文件治教”和“项目治教”的政策惯性里,如果不能让“文件”“项目”的治理原则保持一致性,不能做到纲举目张、标本互证,势必导致标准混乱,文件“失信”,治理失效^[14]。我国高等教育发展一直强调“示范引领”“以点带面”,将大量的资金注入了国家重点建设大学,先是“985工程”“211工程”,现在是“双一流”建设,在对于亟需基础科学突破的大国来说,重点支持顶尖高校发展无可厚非。然而,不同类型的高校功能不同,定位不同,在高等教育领域进行的改革和探索自然也不同。作为“分类发展”的生力军——新建应用型本科院校,承载着高等教育的高等教育大众化的主要任务,不少学校在办学实践中左冲右突,“不走寻常路”,取得了很好的成绩。如果把他们的探索与“双一流”建设使用同一个标准、采用同一种评价、放在同一个类别里,很显然这是不公平的^[15]。这既与“分类管理”的要求不符,也与高等教育质量多元化的高等教育大众化实质相悖。毫无疑问,我们在制定高等教育政策时,必须把“分类发展”,作为政策性引导的依据,不能顾此失彼、厚此薄彼,挫伤一部分大学的积极性,延搁一类大学的发展。

5. 教育信息化。政策文本统计数据显示,“教育教学信息化与资源共享”出现18次,分布呈越发集中的趋势。从高等教育教学工作信息化建设现状来看,我国高等教育信息化建设工作相对于发展态势来说是滞后的,不仅表现在教育行政部门宏观协调不够、指导乏力,而且信息资源建设也缺乏统一的标准,重复建设现象严重,更重要的是各个高校“重硬轻软”的现象十分严重,造成大量浪费。

2018年10月,教育部颁布“关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见”(“新时代高教40条”),就高等教育教学信息化工作专门用3条加以明确。“意见”要求重塑教育教学形态、推进慕课和虚拟仿真实验建设、共享优质教育资源。打造适

应学生自主学习的智慧课堂、智慧实验室、智慧校园;尽快制定慕课的国家标准,建设一大批高质量慕课。积极推进“互联网+”的高等教育新形态,以更加积极的姿态建设学习者人人皆学、处处能学、时时可学的泛在学习环境,“变轨超车”提升高等教育质量。

(在本研究数据处理与讨论分析中安徽大学高教所硕士研究生张蕊做了大量的工作,在此致谢!)

(柳友荣,池州学院院长、教授,安徽池州247000)

参考文献

- [1] 中华人民共和国教育部.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2018-12-20].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/now/info_list/201407/xxgk_171904.html.
- [2] 顾明远.新时代教育发展的指导思想——学习习近平总书记在全国教育大会上的讲话[J].中国教育学报,2018(10).
- [3] 常乔丽.新中国成立以来高等教育重点建设政策的演变机制研究——基于制度变迁理论的分析[D].兰州:兰州大学,2018.
- [4] 李均.新中国高等教育政策65年:嬗变与分析[J].大学科学教育,2015(2).
- [5] 杨均.新中国建国十七年重点大学政策演变与启示研究[D].重庆:西南大学,2016.
- [6] 李志刚.扎根理论方法在科学研究中的运用分析[J].东方论坛,2007(4).
- [7] 刘家国,刘巍,刘潇琦,等.基于扎根理论方法的中俄跨境电子商务发展研究[J].中国软科学,2015(9).
- [8] 凌健,商晶晶.“巡视问责”:中国地方高校问责的一个实践范式——基于21省(区、市)335份地方高校巡视报告的文本分析[J].复旦教育论坛,2018,16(1).
- [9] 斯劳特,莱斯利.学术资本主义:政治、政策和创业型大学[M].北京:北京大学出版社,2014:58.
- [10] 涂又光.文明本土化与大学[J].高等教育研究,1998(6).
- [11] 中华人民共和国教育大事记(1949—1982)[Z].北京:教育科学出版社,1984:4.
- [12] 中华人民共和国教育部.2012年全国教育事业发展统计公告[EB/OL].(2013-08-16)[2018-12-20].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201308/t20130816_155798.html.
- [13] 柳友荣.也论本科生“学习量”——兼于卢晓东教授商榷[J].中国高教研究,2015(12).
- [14] 姚荣.从政策思维走向法治思维:我国高等教育治理现代化的核心要义[J].重庆高教研究,2019(1).
- [15] 柳友荣,黄国萍.数读2018高等教育国家级教学成果奖[N].中国教育报,2019-01-18.

Research on Policy Documents Concerning China's Higher Education Quality since the Founding of People's Republic of China

LIU Yourong

(Chizhou University, Chizhou 247000)

Abstract: Quality improvement is the eternal theme of the development and reform of higher education in China. Adopting the method of text analysis, we analyzed 82 policy documents on higher education quality launched by the government over the past 70 years since the founding of the People's Republic of China. It reveals that education guiding principles, teaching quality guarantee and education and teaching reform have remained to be the focus of our education policy through different periods while independent innovation, social services and international exchanges and cooperation of colleges and universities have received greater concern over time. China has seen "phases" in its objectives of higher education quality policy, manifested in four different stages, specifically "stage of imitation and exploration", "stage of functional integration", "stage of coordinated development" and "stage of development with Chinese characteristics". It is advisable for China to put more effective efforts in the absolute leadership of the Party, moral cultivation, undergraduate education, classified development and educational informationization in future.

Key words: higher education quality; education policy; multiple quality standards; undergraduate education; classified development

.....
(上接第 39 页)

The Evolution of the Major Adjustment Mechanism of Colleges and Universities in China since 1949: Review and Prospect of 70 Years of Major Adjustment in Colleges and Universities

WANG Xiaoling ZHANG Dexiang

(Dalian University of Technology, Dalian 116024)

Abstract: The major adjustment mechanism and its evolution are the internal dynamics and fundamental rules that drive the major adjustment of historical practice. The history of major adjustment in colleges and universities is the evolution of major adjustment mechanisms. Essentially the major adjustment mechanism of colleges and universities is the relationship between the major adjustment subject and the demand subject, through the process of demand information transmission and execution, school resource allocation, and adaptive evaluation and continuous improvement of information and resource exchange. The implementation of demand information transmission, school resource allocation, adaptive assessment and continuous improvement are not only the path of the major adjustment mechanism of colleges and universities, but also the fundamental characteristics of the major adjustment mechanism. Based on the analysis of the major adjustment mechanism and its characteristics in different historical stages, the history of major adjustment in China's colleges and universities in the 70 years since the founding of the People's Republic of China has been divided into three stages: the planning mechanism stage (1949-1984), the market-like mechanism stage (1985-2016), and the quasi-market mechanism exploration stage (from 2017 to the present), and believe that the market-like mechanism is the future choice for the major adjustment of colleges and universities in China.

Key words: college major; major adjustment; mechanism