

《教育规划纲要》实施五年 进展与高等教育未来方向的基本判断^{*}

——《高等教育第三方评估报告》前言

邬大光 李国强

摘要:在对《教育规划纲要》实施5年来的高等教育改革发展情况进行评估与反思的基础上,回答了我国高等教育发展的阶段性特征、当前主要矛盾以及未来发展方向等问题,认为在社会转型与高等教育转型双重叠加的历史背景下,大众化高等教育理念与制度供给不足,是我国高等教育发展面临的主要矛盾;加强大众化高等教育内涵建设,全面提高教育质量,仍是当前及未来较长一段时间内我国高等教育改革发展的核心主题,但高等教育质量观念和质量思维亟需扭转;高等教育质量建设的主要任务是构建一套全新的、适应大众高等教育时代的高校内外部质量保障体系;进一步深化大众高等教育时代的高等教育管理体制、办学体制、投资体制改革迫在眉睫。

关键词:教育规划纲要;高等教育;大众化高等教育;高等教育质量

中国高等教育正处于怎样的发展阶段?怎么评价目前的中国高等教育发展现状?中国高等教育向何处去?这是任何一个关心中国高等教育发展的人,都会不断追问、反复思索的问题。乐观者说,这是高等教育最好的时代,这是成绩显著的时代,这是奔向世界一流大学和建设高等教育强国的时代;悲观者说,这是问题多多的时代,这是大学之道丧失、功利主义盛行、高等教育浮躁的时代;激进者说,中国高等教育病症不轻,必须动大手术;平和者说,一切都是正常现象,发展中的问题需要时间去慢慢化解。社会上关于高等教育的各种评说如此种种,纷纷扰扰,让不明就里者如坠云里雾里。而中国高等教育不论“你见或者不见,它就在那里”,面对各种好与不好的评说,默默前行。

应该说,不论乐观者的颂扬、悲观者的失望,还是激进者的抨击、平和者的耐心,凡抱着诚意理性说出自己真实看法的人,都是在表达对高等教育的关心甚至殷切期望。现代高等教育是一项公共服务事业,与社会中每一个人的利益休戚相关,每一个人也都有权利表达对高等教育的看法,提出自己的期望和要求。现实中,中国高等教育也绝不会因沸沸扬扬的评说而踟躇不前。目前真正需要我们思考的问题是,如何在表面喧嚣的各种说法中静下心来,理性探讨,认真反思,想想我们正在哪里、要去哪里、应该做些什么。

在此背景下,教育主管部门推出对《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》)颁布5年来的实施进展进行“第三方评估”,并对未来的发展方向提出政策建议。作为“体制内”的研究人员,我们显然还不是“严格”意义上的第三方,但作为第一线的高等教育研究者和实践者,尤其是作为当年《教育规划纲要》制定时的直接参与者,更觉得有责任和义务在5年后对《教育规划纲要》实施进展进行评估,并尽可能站在“第三方”的立场,做出客观判断。

一、我国高等教育正处于怎样的发展阶段?

其实,目前在我国出现的种种对高等教育发展阶段和水平议论纷争的情况,并非我国独有。在西方各国高等教育发展历史上也曾多次出现类似的现象。如英国的纽曼在1850年代以大学自由人文教育理想对抗斯宾塞等人的科学实用主义教育观;1960年代的英国人为要不要举办“开放大学”以及如何扩大高等教育规模而发生的争论;布鲁贝克在其《高等教育哲学》中言及的1960、1970年代美国高等教育的“艰难时期”和让学术界“大为不满”的“冬天”^[1]等等,都反映了西方国家高等教育进程中的同样经历。

在西方学者那里,这种现象被称为高等教育的“本体危机”(霍奇金森和布洛伊,1971)或“合法性危

^{*} 本文系国家教育体制改革领导小组办公室委托课题“高等教育第三方评估”(教改办函(2015)13号)(项目批准号:201513)的研究成果

机”(霍夫曼,1970),此种现象折射的是“社会和职业界对高等教育的可靠性产生了怀疑”^[12]。

值得注意的是,西方各国历史上那些关于高等教育“本体危机”的著名论争,都发生在社会转型与高等教育转型“相互叠加”的历史时期;每一次危机和论争过后,各国高等教育也都向着更加“现代化”的方向演进了一步。如英国工业革命后的社会转型时期,崇尚科学实用主义的新型高等教育机构开始兴起,引发了“纽曼们”的担忧,但纽曼在1850年代发表的“大学理想”演讲,却无力阻挡新型高等教育机构的蓬勃兴起,也无力阻挡应用科学研究成为英国新大学的职能。1950、1960年代的美国高等教育规模急剧扩张与社会中的种族平权运动、反越战运动等叠加在一起,同样以一系列震动的形式“粉碎了学术界的一贯自鸣得意”(布鲁贝克,1978),引发了1970年代美国学术界对高等教育“可靠性”的反思和“合法性危机”的大讨论^[12],进而促进了美国高等教育性质和制度结构上的某些变化,如在很多州,黑人首次有权进入大学学习,直接促进了高等教育规模的扩张。

如果人们认同高等教育发展存在这样规律的话,那么,目前我国社会中对高等教育各种好与不好的评说,也就可以理解(或至少可以部分理解)了。因为我国高等教育正处在社会转型和高等教育转型发展相互叠加的历史时期,这是一个独特的历史时期,是一个“前所未有”的时期,也是一个给高等教育带来众多挑战和机遇的时期。大致来说,社会转型是指我国社会主义现代化建设进程中正在发生的工业化、城市化、法治化、产业结构调整、政府行政职能转变、人的生存生活方式改变、社会道德风尚重构等一系列重大的社会变化;高等教育转型是指高等教育规模扩张以后由精英教育走向大众化教育、由传统教育走向现代教育,以及由此带来的管理体制变革、办学体制改革、投资体制改革、招生就业体制改革、人才培养模式改革等一系列重大变化。而种种变化叠加导致的高等教育“身心”的不适应,打开国门之后看到新奇的高等教育现象带来的心理冲击(注意:新奇、新鲜的事物不一定是好的事物,只有适合自己的才是最好的事物)、对所谓西方“先进理念”或“先进经验”的饥不择食与未能理解透彻的“囫囵吞枣式学习”、意识先进者和意识落后者的观念冲突、急欲发展和急于“超越”但自身现实基础条件不足的紧迫感等等,则构成了各式高等教育评说“仁者见仁智者见智”的深层社会心理基础。

然而,要判断当下我国高等教育处于怎样的发展阶段,仅有上述认识是远远不够的,人们还需要更为

具体的答案。这是因为,尽管世界各国高等教育在转型发展时期都会存在“本体危机”和发展方向的争论,尽管转型时期的“实践混乱”和观点论争是可以被人们所理解,但仅用“转型”来做笼统解释,还是无法完全解决人们心中对中国高等教育“要去哪里、该做什么”等种种问题的疑惑。

进一步说,尽管世界高等教育存在某些相似性和一般性的发展规律,但在不同历史时代不同社会背景下,各国高等教育转型发展的动因、路径、影响因素、过程和结果是各不相同的;高等教育的每一次转型发展,都是在本国特定的社会历史条件下、在本民族教育文化传统与未来选择的矛盾力量“拉扯”中,为解决本国具体现实问题和特殊实践问题而发生的转型,即任何一个国家的高等教育,在其转型发展过程中,都会经历一个发展的“阶段性和特殊性”的困境。我国高等教育也不例外。

所以,要想对我国高等教育发展阶段做出更加具体和符合客观实际的判断,必须解答当前社会历史背景下我国高等教育发展的阶段性、特殊性特征以及转型发展面临的核心问题、主要矛盾是什么。而结合世界高等教育发展的一般规律和可比经验,认清我国高等教育发展的阶段性和特殊性,不仅是我国高等教育顺利渡过转型发展时期的必然要求,也是探寻中国特色高等教育发展道路、形成中国高等教育文化自觉和道路自信的必然前提。我国高等教育发展的“阶段性和特殊性”,与上述言及的“阶段性和特殊性”相比,更具有“中国的印记”和时代的烙印,这是对《教育规划纲要》颁布5年来进行评估的大前提。

从中国高等教育发展的阶段性和特殊性的视角,审视《教育规划纲要》颁布以来的进展,是我们进行评判的起点,脱离了这一视角,就很可能走上西方国家曾经经历过的“今不如昔”的论争。关于中国高等教育发展的阶段性和特殊性问题的解读,可以从宏观到微观的多个层面、多种角度、多个主题展开。本文由于篇幅所限,在这里暂且只能从我们个人有限的经验出发,提出两点宏观层面的基本判断,供读者参阅思考。我们认为,我国当前高等教育发展的阶段性和特殊性可以归结为:

第一,国家工业化、现代化进程中后期的高等教育发展阶段。用社会历史发展阶段来标示高等教育发展阶段,绝不是为了表达的简便,而是放在中国真实的社会背景下,才能更加清晰地厘清中国高等教育所处的环境,尤其是面临的压力。看似平常的话语背后,至少隐含着4个层面的重要问题:①表层实践问题,

国家工业化、现代化进程中后期的高等教育应该做什么,不应该做什么,应该多做什么、应该少做什么?②中层理论问题,国家工业化、现代化进程中后期的高等教育为什么应该多做哪些该做的事情,少做哪些不该做的事情?③深层理论问题,在国家工业化、现代化进程中后期,保证高等教育实践“稳定性”的教育核心价值理念是什么?为什么中国高等教育一直处在一个“改革”的呼吁和浪潮之中,却缺乏一个相对稳定的结构?你能希冀一个经常变动的高等教育体系给社会经济发展提供有效的智力和人才支撑吗?④回归实践主体自身,这一时代的教育核心价值理念是从哪里来的?符合时代的教育理念究竟是怎么形成的?高等教育实践主体基于什么样的人生经验或社会历史经验而选择了这些价值理念?

如果以“工业化+现代化”的复合词组作为定语,来观察分析并划分西方社会与高等教育相伴发展的历史过程,可将相应的历史时期划分为18世纪启蒙运动到1960年代这大约200年的区间;启蒙运动前的西方高等教育时代主要是教会把控下的经典大学时代;1960年代以后的西方高等教育则进入了另一个不同的时代,借用西方学者的用语,可将其称为“信息社会、知识经济时代”或者“后工业、后现代”的高等教育发展阶段。从历史上看,在上述每个历史阶段,西方各国的高等教育需求都是多样的,高等教育形式结构、科类结构等也是多元的。但是在这里,我们只分析每一历史阶段的高等教育主流是什么,也就是经过历史长河的“大浪淘沙”或社会选择与淘汰的过程,什么样的高等教育将被那一时期的历史铭记,什么样的高等教育是那一时期促进社会发展的主要动力。

启蒙运动到1960年代之间,在欧美各国工业化和现代化不断深入发展的过程中,高等教育的发展特点表现为:①为教会和贵族服务的古典自由教育相对式微,适应近代工业社会发展需求的专业学院、专业教育的规模数量不断增多。在英国,1850年代是牛津大学历史上最为衰微的时代,而几所苏格兰的“新大学”由于注重实用科学教育,成为当时最受瞩目的英国著名大学,当时苏格兰的“新大学”模式也被移植到了澳大利亚等英属殖民地。在启蒙运动到1960年代将近200年的时间里,以纽曼为代表的自由教育的“捍卫者”,提出的“绅士教育”理念,最终还是成了工业时代实用科学教育“洪流”兴起的陪衬。但也不容否认,纽曼等人的“呼吁”也确实起到了“警告”科学实用教育不要过于“猖狂”,“警告”专业教育不要走向过于片面的作用。即使时至今日,依然会有人经常怀念“纽

曼时代”的大学理念。②政府权力对教会权力的取代以及对高等教育影响的加强,这一历史时期在法国和德国形成了国家主义的高等教育模式,即使如很多人认为联邦政府不会干涉高等教育发展的美国,也通过1862年、1890年两个《莫雷尔法案》,来鼓励发展农工专业教育;③高等教育与社会发展的结合程度日益紧密,传统大学不得不纷纷“走出象牙塔”^[2],等等。上述发展特点之所以被这一时期的高等教育历史铭记,正是因为这些特点反映了西方国家在工业化、现代化进程中高等教育的发展主流。也可以说,这一时代的西方高等教育与经典大学时代相比,已经截然不同。

那么现在,我国社会发展正处于工业化、现代化进程的中后期,如果我们要学习西方高等教育发展经验,是应该更注重观察和借鉴西方工业化、现代化进程中的高等教育经验以及从现代进入“后现代”的转型时期经验?还是要大力倡导回到西方经典大学时代,或者不加选择地照搬近几十年西方“工业化、现代化”成熟时代的高等教育经验?答案不言自明。

当然,我们在这里所做的中西比较非常笼统、非常机械,科学性并不充分(更加精细、更加科学的论证需另文阐述),并且我国目前的社会发展也是工业化、现代化、信息化、全球化等进程杂糅推进,比西方当时的社会发展形态更为复杂。通过上述对比,我们只是想说明一个道理:当我们学习和借鉴西方高等教育经验时,要尽量把每一个西方高等教育现象的社会背景、前提条件、发生过程、后续效果等认识透彻,然后再根据自身条件来判断是否真正“为我所需”,是否能够真正“为我所用”以及用到什么程度。

在这方面,我国前些年的高等教育理论和实践选择做的其实并不够精细。对待西方高等教育经验,很多研究是不做深入分析、不加选择地“拿来主义”学习方式,把从古到今的西方经验全部“吃进肚里”,不仅“消化”起来难受,而且还导致目前社会上对高等教育的各种评论中,出现了很多极不“专业”甚至毫无道理的说法,乃至苛求。

由于我国近现代高等教育历史较短、发展经验积累不足,在不得不更多依赖观察和借鉴他国经验而求索高等教育发展道路的过程中,中国高等教育工作者只有更加努力地深入理解人类社会发展规律、高等教育发展规律以及具有中国特色社会主义发展规律,只有具备了明辨高等教育发展的一般规律、特殊规律、偶然现象与必然现象的能力,才能在借鉴他国经验的过程中,知道自己要什么、不要什么,进而也才能尽快摆脱议论纷争困扰,集中精力办好该办的事,走好该

走的路,不断开拓中国高等教育发展新时代、新境界。

第二,当高等教育在规模和数量上进入了大众化发展阶段之时,其实系统、科学的大众化高等教育理念尚未完全形成,支撑高等教育大众化的理论和制度都存在明显的供给不足,这是当前我国高等教育转型发展面临的主要矛盾。

按照马丁·特罗在1962年提出的观点,高等教育由精英阶段进入大众化发展阶段,绝不仅仅是一个规模数量变化的问题,而是高等教育的管理体制、办学体制、投资体制、人才培养模式、质量观念、评价模式等方面都会发生一系列重大变化。但当特罗的大众化理论引进我国伊始,人们只关注到了高等教育大众化“量与规模”的描述,而忽略了高等教育大众化“质的规定性”。在我们看来,马丁·特罗“高等教育大众化发展的阶段理论”的真正价值和历史意义所在,正是他提到的高等教育数量规模之外的那些变化(但近年来我国很多人只是把眼光盯在那些不断跳跃攀升的数字上),他的观点对于“后发”的高等教育大众化国家来说,具有极强的“预警理论”功能^[3]。更明确地说,当高等教育规模数量进入大众化发展阶段,如果后续的那些变化不能及时跟上,将会引发一系列具体问题。在我们看来,有些问题如果长期得不到化解,最后可能会以某种“破坏性”的方式爆发出来。在这方面,西方国家是有过深刻历史教训的,如1968年法国爆发的学生运动,矛头直指法国旧的教育体制。

过去若干年,我国高等教育在推进大众化的进程中,把着眼点和主要精力集中到“体制”问题上,包括管理体制、办学体制和投资体制,在基本的体制改革完成之后,又推出了与体制相关的“大学章程”和“综合改革方案”。其实,上述“切入点”依旧没有摆脱从体制改革切入的思维方式。我国高等教育走到现在,体制上的障碍并没有彻底解决,但任何体制上的改革,如果没有转化到高等教育质量这一根本命题上来,或者说高等教育体制改革无法与质量提升实现有机的结合,体制改革的有效性就会大打折扣。应该承认,在强调体制改革重要性的大背景下,体制问题遮蔽了我们对高等教育质量问题的关注,尤其是对涉及最微观的若干质量问题,如教学投入、教育教学方式、学生学习体验、课堂教学等,都缺乏应有的重视。

目前,关于高等教育质量的讨论在我国开始热门,很多人误认为我国当前高等教育发展的主要矛盾是规模数量增长与教育质量下降的矛盾。然而,高等教育质量下降到底是“真命题还是假命题”^[4],需要从多个角度去理解,不能简单地凭感觉判断,如果人们

只是从表面现象对这个“似是而非”的“质量下降”问题进行讨论,只能说明人们忽视了高等教育质量的真正含义,甚至会导致用“质量下降”问题遮盖高等教育转型发展必须面对的真正核心的矛盾问题。

在我们看来,高等教育质量的内涵非常丰富,既包括一般意义上的高校人才培养质量、科研成果质量、各项教育工作协调运转的质量,也包括高等教育各项体制与制度的性质和“质地”,还包括高等教育与本国社会发展、国民生活幸福之间的契合程度等复杂含义。目前我国大众化高等教育的质量问题,恰恰在上述内涵的后两个方面,才是我国高等教育质量问题的关键所在。

大众化高等教育与精英高等教育相比,是一种很不一样的高等教育。精英教育的核心价值观念是建立在少数精英人才基础上的价值判断,讲究人的能力素质、身份地位的分层、分级,提倡“奖优罚劣”等等。高等教育的发展史告诉我们,如果没有对应的制衡力量,精英高等教育实践最终一定会走向为精英阶层利益服务。大众化教育的核心价值观念是平等主义和民主主义的价值观,提倡不分身份、地位、等级的教育平等权利,提倡主体的自主、自立、自强,提倡教育为社会、为大众服务。马丁·特罗提出“大众化高等教育”观点的文章名为《美国高等教育民主化》,其含义即在于此。

我国是一个共产党领导下的社会主义国家,党的宗旨即为人民大众的平等、民主权利和生活幸福服务。所以自新中国成立以来,大众化教育的核心价值理念在我国从不缺乏。建国以后到21世纪初的精英高等教育阶段,是因为国家经济基础薄弱、高等教育资源缺乏而导致必然要经过的高等教育发展的“精英阶段”,但以前的计划体制和精英主义的高等教育培养目标,也导致产生了一些带有精英主义性质的高等教育管理手段和管理方法。进入21世纪以来,随着综合国力的提升和教育资源日益丰富,为社会大众服务的高等教育也具有了实现的基础。但高等教育大众化的深入推进,也必然意味着要对精英高等教育时代的部分理念和制度,尤其是资源配置方式和管理体制进行重新调整。

我国高等教育自2002年在数量规模上进入大众化发展阶段以来,正处于这个复杂变化、多重任务、多方面转型的改革时期,需要调整的方面很多,需要解决的问题也很多,这是近年来高等教育改革发展任务异常繁重的主要原因。而大众化高等教育质量观的整体缺失以及新的质量观念尚未完全形成、大众化

高等教育制度体系尚不健全,也导致目前出现了一些实践混乱、非议增多的现象,尤其是某些不合时宜的做法,在一定程度上把高等教育推到了风口浪尖。

值得注意和欣慰的是,2010年以来,特别是最近两三年,随着《教育规划纲要》深入实施,大众化高等教育制度的供给速度正在加快,全社会对大众化高等教育质量观念有了切身感受和需求,尤其是走“内涵发展”的理念逐步形成,使得我们对我国高等教育的未来方向充满了期待。我们也相信,在未来5—10年内,随着新旧制度体系转换完成,完善的大众化高等教育制度体系一定会建立起来;如果社会经济发展也度过目前的转型期,国家综合实力进一步提高,我国高等教育转型发展的这一历史时期一定会顺利度过。

二、如何评价目前的中国高等教育现状

全面、完整地评价一个国家的高等教育发展水平和质量,是一件非常困难的事情。即使是在西方发达国家或者是在高等教育水平很高的国家,在评价其自身的高等教育发展水平时,也会出现多种的声音。以美国为例,自二战之后,高等教育的“危机论”始终不绝于耳。再如,在上个世纪末联合国教科文组织召开的首届世界高等教育大会上,会员国最后签署的《世界高等教育宣言》就明确提出世界高等教育的“三大危机”,即:财政危机、质量危机、道德危机,“三大危机”的表述在一定程度上给世界各国的高等教育发展提供了“预警作用”。对于中国高等教育而言,对《教育规划纲要》进行5年实施效果的评估,究竟是采取西方的评价视角,还是依据高等教育发展“阶段性和特殊性”的视角,是我们课题组在动手之前一直思考的方法论,最终,我们没有采取西方惯用的“危机理论”。我们之所以采取相对正面的视角,是基于如下考虑:

其一,高等教育转型发展时期的议论多、评价各异,是好现象,至少说明很多人是关心高等教育的,也说明高等教育批评的言论渠道是通畅的;转型时期的某些争议可能会随着高等教育发展情况的变化而逐渐消失。在中国这样一个大国,尤其是在高等教育管理体制相对集中的条件下,即使是一项正确的改革措施,也会由于原来的基础和条件不同,在推进的过程中出现某些“走样或异化”的现象。因为从国家层面制定《教育规划纲要》,更多考虑的是全国一盘棋,对哪些是主要问题哪些是次要问题还缺乏清晰的判断。因此,面对各种争议,尤其是一些重要议题争论,可以暂时搁置,等待实践发展去检验。

其二,既要看到成绩,也要看到问题。即使目前对我国高等教育某些方面提出尖锐批评的人也不得不

承认,改革开放以来,伴随综合国力提升和社会发展进步,我国高等教育在原来薄弱的基础上取得了巨大的发展成就,尤其是进入新世纪以来的15年,高等教育规模跨越式增长,接受高等教育的群体日益扩大,高校办学条件得到根本改善,教育质量总体水平逐步提升,高等教育作为国家创新发展驱动的作用和能力日益增强,高等教育管理和决策不断走向民主化、科学化,现代高等教育制度体系正在完善,逐步开创了我国高等教育发展的新局面。另外,在看到成绩的同时,也要清醒认识到,相比于西方高等教育近一二百年的现代化转型发展过程,用30多年时间打造一套成熟完善的现代高等教育体系,在时间上显得不太足够,尤其是社会转型给高等教育带来的挑战和压力远远超过了人们的想象,人们对高等教育的期待更是超过了我国现有的实力和承受能力;许多《教育规划纲要》提出的目标和措施正在路上,相当一部分想法和举措还都在探索中,距离完善的中国特色高等教育发展模式还有较大的差距,还有很多工作尚未完成;在规模扩大、结构多元、运行复杂的大众化高等教育时代,进一步深化高等教育改革和提高水平,会面临更多需要解决的问题,不仅包括以往改革进程中尚未完全解决的老问题,也包括新的发展形势下出现的新问题。所以,总体上,我国高等教育仍处在由精英教育转向大众化教育、由传统教育转向现代教育的转型发展关键时期,高等教育改革发展的任务依然十分艰巨。

其三,关于我国高等教育改革发展具体细节方面的评价,从人们关心的问题 and 评价内容来说,这里已经无需多言。我们仅以高等教育评价方式为例,从一个很小的方面来看近几年高等教育管理制度的改进。从高等教育评价方式来说,科学合理的“最优选择”,必然是专业评估以及社会各界公共评判的有机结合。之前十多年,我国高等教育评估管理的方式一直由教育管理部门负责,采用专家咨询、专家建议的办法,近几年来,在“管办评分离”改革进程中,教育部首次采用委托社会第三方专业机构对《教育规划纲要》实施中期的教育改革进展情况进行全方位评估,并向全社会公开评价结果,这反映了我国高等教育评估管理制度不断走向科学化、透明化、民主化的发展趋势,其历史价值一定会在不久的将来得到充分体现。

2010年制定的《教育规划纲要》,是在我国社会和教育发展新形势下出台的一项具有重要历史意义的政策文件。《教育规划纲要》中有关高等教育的内容,是在充分调研、广泛征求意见的基础上,以“努力提升高等教育质量、构建和完善大众化时代的高等教

育制度体系”为核心,提出的当前以及未来一段时期内高等教育改革发展的主要任务。可以认为,《教育规划纲要》进一步明晰了我国高等教育在新时代的改革发展方向,其中对高等教育深化改革所面临的核心问题的判断十分准确,提出的各项改革发展任务也非常具有针对性。5年来,针对《教育规划纲要》提出的各项任务,全国各级教育管理部门、各类高校积极进取,做了大量工作,取得的实效正被人们体会和“分享”。

在《教育规划纲要》实施5周年之际,按照《教育规划纲要》中提出的“对实施情况进行监测评估和跟踪检查”的要求,教育部统一部署了对教育各领域改革发展情况进行第三方评估的工作。厦门大学高等教育质量协同创新中心受教育部委托,承担了高等教育领域第三方评估的课题任务。

从接受评估任务伊始,我们就深知肩上责任重大。因为:其一,在目前我国高等教育多重转型、复杂变化的发展状态下,厘清纷乱繁杂的高等教育思想和实践表象,对高等教育改革发展进程做出科学、客观、合理的评价,并给全国人民一个清晰和令人满意的交待,对任何人来说,都是一项极富挑战性的工作,而且也是一项全新的工作。其二,教育改革发展评价从来不是回顾过去、陈述事实、总结成绩与经验、诊断发现问题那样简单,在教育评价的每个范畴、每个对象、每个环节背后,都蕴含着价值判断和未来方向引导的深刻用意。就我国高等教育改革发展的现状来说,更像在波涛汹涌、迷雾和暗礁重重的大海上为一艘正在破浪前行的巨轮检修部件、诊断船体健康程度、确定航向方位、校准行进路线,任何一个判断失误都可能导致不可预计的损失。所以,只有以高度的责任心、科学求实的态度来做好每一项目的评估,才能不负社会各界以及相关部门的信任。其三,在讲究和依靠大数据的时代,仅仅依靠所谓理论家的“感觉”和价值判断已经无法完成第三方评估的目标。因为在我国,高等教育的大数据基本还没有建立起来,尤其越是微观的数据越缺乏,其可靠性也随之降低。故课题组只能依据有限的“政府文本”和无限的学校案例进行“大海捞针”式的取样进行研究和评判。

接受第三方评估任务以后,课题组成员经多次开会研讨,大家一致认为,摆在我们面前的评估研究任务,一是要按照教育主管部门的工作安排,对教育部高教司负责的每一项高等教育改革发展任务的实施情况、实施成效进行评价,并根据发现的问题提出下一步工作建议;二是结合世界高等教育发展的普遍规律、可比经验以及我国社会与高等教育发展的现实情

况,在尊重客观现实和遵循历史逻辑基础上,对近5年来高等教育每一项改革举措的适用条件、适用范围等进行“元政策研究”意义上的再检视和再评价,进而归纳、凝练、明晰、校准我国高等教育改革发展的路径和方向,回答中国特色高等教育改革发展道路问题。

之所以必须做这后面一步的研究工作,一是因为高等教育改革发展的社会基础和环境条件日新月异,有必要随时检视反思、重新校准各项实践的行動路径和方向;二是因为我国以往的高等教育改革举措以及为其提供科学支撑的高等教育研究成果,有大量是以西方发达国家高等教育理论和实践现状为参照物的,经常忽视对我国高等教育发展的阶段性与特殊性的深入研究,忽视对某一项实践举措的前提条件和适用范围的科学分析,这对探索完善中国特色的高等教育发展道路会有消极影响,不利于形成我国高等教育和大学发展的道路自信。而现在的社会与高等教育发展现实和基础条件,已经到了对以往的理论 and 实践进行再反思、再审视的时候。这是进一步提高我国高等教育改革决策与实践的科学性、促进高等教育顺利渡过转型发展期的客观要求。

在上述认识基础上,从2015年5—9月,课题组从高教司负责实施的各项高等教育改革任务中,抽取近30个观测点,进行了全国范围的调查研究和分项评估;9月到10月,通过集中研讨,形成了总体的评估结论。课题组成员一致认为,近5年的高等教育改革发展以“大格局”谋划高等教育规模结构调整,以“大工程”牵引高等教育质量提升,以“大协同”创新高校内外联合培养人才,以“大实践平台”支持大学生创新创业,以“大教改”激活高校学生创新活力,以“大联动”构建高等教育质量保障体系,促进了我国高等教育整体质量水平明显提升,高等教育国际竞争力显著增强,为实现我国从高等教育大国走向高等教育强国奠定了坚实的基础。我们认为,上述总体结论,是对过去5年若干做法基本描述,并不代表上述做法已十分完善,我们更愿意说它是《教育规划纲要》实施以来,我国所形成的“发展思路雏形”。另外,针对评估中发现的具体问题,如高等教育结构性矛盾比较突出、高校办学与社会需求脱节、高校活力尚未完全释放、高校教学中心地位仍欠重视、高校内外质量保障机制尚未健全等,提出了下一步改进工作的相应建议。

三、我国高等教育的未来发展方向

通过对近些年每一项高等教育改革举措进行重新检视,课题组对我国高等教育改革发展的未来方向和具体路径进行了系统梳理,进一步得到如下认识:

第一,加强高等教育内涵建设,全面提高高等教育质量,仍是当前及未来较长一段时间内我国高等教育改革发展的核心主题。但高等教育的质量观念和思维亟需扭转。需要深入理解高等教育“质量”的内涵,尽快形成大众化高等教育的质量观。关于高等教育质量的内涵,我们在前文已经有过解释。大众化高等教育的质量观,不仅是一种多元质量观,还是一种平等质量观,更是一种“以生为本、以社会大众为本”的质量观。高等教育进入大众化阶段以后,发展形态和实践逻辑都发生了重大变化,学校层次类型多样,每一所高校的职能任务更加多元,高校办学更加贴近大众生活和大众需求,所以不能再以精英时代的高等教育质量观念和单一质量标准,去判断和要求大众化高等教育的质量。否则就会“南辕北辙”,失去大众化高等教育的本来意义。

进一步说,在大众化高等教育时代,所谓高等教育质量的“优质”、一流大学的“一流”以及高等教育强国之“强”,绝不是和其他国家的高等教育和大学相比较而得到的评价,而是高等教育在满足本国社会发展和国民生活需求过程中得到的本国社会和国民的评价。扎根本国本地现实,着眼于为本国本地社会发展和人民生活提供最大努力程度的服务,是中国高等教育走向优质、大学走向一流的必由之路。中国高等教育和大学发展应该具备这样的道路自信。

第二,高等教育质量建设的主要任务,是构建一套全新的、适应大众化高等教育时代的高校内、外部质量保障体系。高校内、外部质量保障体系也是一个大的概念和工作框架,囊括了目前几乎所有的高等教育改革工作任务。其中,高校内部质量保障体系建设,不仅是指师资、场地、设备等达到办学条件基本要求,更是指高校人才培养模式、专业及课程标准设计、教学科研管理、评价制度要进入一种刚性与柔性并重、系统开放透明、标准多元、实践适切、动态评价、大数据管理的全新发展状态。而高校外部质量保障体系建设,既是在公共管理理念基础上,通过“管办评分离”、现代大学制度建设、大学章程制定、教学评估、专业评估机构与制度建设、年度质量报告制度等来构建新型的高等教育公共治理体系,更需要树立“标准化”思维,用适应本国社会发展要求的“国家学历资格与人才标准框架体系”“高校专业质量标准和课程标准”等标准体系,来为高等教育发展和高校办学提供方向指引和底线标准的界定,甚至还要更“外围”的社会用人制度和收入分配制度改革来作为辅助。

从现实来看,我国高等教育早已行进在这样的道

路上,2003年开展的高校本科教学水平评估、2007年实施的“高等学校本科教学质量与教学改革工程”、甚至包括现代大学制度建设等,其实都是高校内、外部质量保障体系建设的重要内容。近5年来,随着《教育规划纲要》各项工作的开展和推进,我国高校内、外部质量保障体系的“拼图板块”也正在一块块形成,新的高校内、外部质量保障体系已经初见雏形。只不过,在近些年来的高等教育改革发展过程中,一是各项新的改革举措还没有形成一套整体联动的机制,二是旧的制度体系中那些已经不适应形势的旧制度、旧措施还没及时清理。由此,未来几年需要做的工作,主要是在高等教育改革发展“顶层设计”方面,进一步完善设计,加强各项改革措施的协调统一与联动机制。

第三,大众化高等教育背景下的高等教育宏观管理体制、办学体制、投资体制进一步深化改革,迫在眉睫。我国1990年代进行的高等教育宏观管理体制、办学体制、投资体制改革具有深远的历史意义。但当时是在精英高等教育时代背景和精英高等教育理念下进行的改革。那时,我们并未接触到大众化高等教育的实践现实,也并不接受或者完全理解大众化高等教育的真正含义。特别是1990年代末期,由于全力应付扩招和高校基础设施建设,使得本应当启动的各项改革陷于停滞,遗留下很多尚未深入思考和完善处理的问题,如行业办学取消以后高等教育与社会行业发展需求之间的关系是否有所疏离?高校与社会行业需求之间的关系后续如何处理?绝大部分高校归地方教育部门管理以后,中央和地方教育部门沟通以及地方教育管理部门与地方高校之间的关系是否要调整设计?地方高等教育管理部门能在多大程度上要求地方高校根据地方现实需求开展办学活动?等等。

目前,我国高等教育在数量规模上进入大众化发展阶段已有十几年,并且很快就会进入到普及化阶段。但由于改革发展过程中遇到的各种让人感到“别扭”的问题,让我们进一步体会到,高等教育大众化绝不仅仅是一个规模数量变化的问题,对我国高等教育实践现实来说,最重要的是一个体制和机体系转换的问题,因为这直接涉及资源配置方式。所以,在当前有必要重提高等教育管理体制、办学体制、投资体制深化改革的话题,通盘考虑大众化高等教育背景下的高等教育系统运转问题。中国若要实现高等教育强国的使命,并不仅仅是几所或者十几所高校进入世界200强的问题,而是各级各类高等学校整体水平的提高。

进一步推进高等教育管理体制、办学体制、投资体制深化改革,目的是形成大众化时代的高等教育责权利关系,需要进一步理顺

政府、政府间、高校、高校间、市场、社会行业间的关系,特别是市场和民间要有发出声音的渠道,要逐步扩大民间的“话语权”,最终形成以“参与和分享”为特征的高等教育公共治理体系。近几年进行的高等教育“管办评分离”改革,已经开始为将来的高等教育管理体系搭建了新的制度构架。就政府宏观管理来说,除了走向公共治理,还要改变以前经验管理、粗放管理的传统手段,逐渐走向“科学化、标准化、精细化”的大数据管理。此外,在政府传统管理权限下放的过程中,要根据“承接者”的自主能力、社会责任能力等,掌握好节奏,积极稳妥推进。

进一步推进高等教育办学体制改革,就是基于我国还是“穷国办大教育”的现实,提倡多元办学、多主体办学,就是在未来5—10年内通过制度创新,逐步消除民办学校与公办学校、普通高校与职业高校在身份、地位等方面的差别。凡有利于教育公共福利提升的办学行为,都要通过新的制度体系予以保护。

进一步推进高等教育融投资体制改革的核心任务是探索和建立现代教育产权制度。我国高等教育自1990年代中后期形成“财、税、费、产、社、基、科、贷、息”的多种融资渠道以后,各类资金为我国各级教育规模发展提供了强有力的支撑。近十几年来,除高校生均拨款标准和高校学费方面的几项政策以外,我国高等教育融投资体制改革基本处于停滞状态。随着地

方政府“土地财政”时代的过去,地方高校财政投入将会面临较大压力,而某些曾经被寄予厚望的民间融资渠道迟迟难以扩大流量,比如社会捐赠、社会基金等。未来我国高等教育融投资总量能否保持稳定甚至稳中有升,是高等教育能否长期稳定发展所要面对的现实问题。从长远考虑,高等教育向民间融资的渠道有待进一步拓宽。而民资进入高等教育,一定会涉及到教育产权制度的问题,因为只有明晰的产权制度体系和明确的权益责任义务关系,才能让民间资本明明白白投入,放心大胆地支持教育长期稳定发展。由此,探索和建立现代教育产权制度,应该提上议事日程了。

(邬大光,厦门大学高等教育质量协同创新中心教授,福建厦门 361005;李国强,厦门大学教育研究院、厦门大学高等教育质量协同创新中心助理教授,福建厦门 361005)

参考文献

- [1] [美]约翰·S·布鲁贝克.高等教育哲学[M].王承绪,等,译.杭州:浙江教育出版社,1987:1.
- [2] [美]德里克·博克.走出象牙塔——现代大学的社会责任[M].徐小洲,等,译.杭州:浙江教育出版社,2001.
- [3] 邬大光.高等教育大众化的理论内涵和概念解析[J].教育研究,2004(9).
- [4] 潘懋元.中国高等教育的定位、特色与质量[J].中国大学教学,2005(12).

The National Education Plan: An Evaluation on the Past Five Years Development and a Basic Judgment on the Future Trend of Chinese Higher Education

——The introduction of *The Report of Chinese Higher Education Accreditation by Third Party*

Wu Daguang Li Guoqiang
(Xiamen University, Xiamen 361005)

Abstract: Based on an evaluation and reflection of high education reforms over the past five years after the implementation of National Education Plan, we summarize the stage characteristics, existing problems and future trends of higher education in China. The conclusion has been drawn that within the context of the dual transformation of society and higher education, the main contradiction our higher education faces remains the lack of idea and system of mass higher education. The core theme of higher education reform in a relatively long time period still will be the deepening of mass higher education and the overall enhancement of education quality. However, we need to reconsider the quality concept and adopt a new way of thinking. The principle task of higher education quality construction is to build a brand-new internal and external quality assurance system which adapts to the era of mass higher education. The pressing need will be to further deepen the reform of management mechanism, operation system and fundraising system of higher education.

Key words: National Education Plan; higher education; mass higher education; higher education quality