

关于中国高校分类与定位问题的思考

陈武元 洪真裁

摘要: 高等学校的分类与定位是高等教育研究的一个热点问题。论文提出当前中国高校的六种分类和“圈层结构”的定位现状。着重讨论我国高校分类与定位存在的政府干预、高校定位不清以及发展不平衡等问题,强调政府放权、多元发展、现代大学制度和建设世界一流大学在高校分类与定位中的重要作用。

关键词: 高校; 分类与定位; 圈层结构

中图分类号: G648 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-1610(2007)02-0056-04

随着我国高等教育大众化时代的到来,高等教育系统和结构越发庞大而复杂,高等学校的分类与定位越来越受到社会各阶层的广泛关注。但是,由于我国高等学校的发展受到社会诸多因素的制约,其分类与定位标准一直没有确定。近几年,随着我国高等教育研究的不断深入,有一些学者开始关注高校的分类与定位问题,并提出了许多富有建设性的意见,但是目前尚未形成共识,更遑论统一的权威标准。

因此,本文拟在分析我国目前在高校分类与定位方面存在问题的基础上,阐述我们对此问题的若干思考。

一、“圈层结构”——中国高等学校的分类与定位

高校的分类与定位实际上包含两个方面的内容:学校类型与学校层次。两者各有侧重,类型侧重的是高校的水平类型差异,而定位则更侧重于高校的垂直层次差异。两者又相辅相成,类型上的差异实质上是学校的特色,是学校的根本,也是学校实现垂直层次流动的决定力量;定位差异又是类型差异的直接表现结果,是检验类型差异的标准之一。

目前,我国对高等学校的分类与定位,从官方到社会普通百姓有许多的看法和标准。根据高等学校的隶属关系,高校可分为两类:一类是中央部委

院校,一类是地方院校;按照三级学位授予权,又分为博士学位授权单位、硕士学位授权单位、学士学位授予单位及不能授予学位的普通专科院校;按照行政级别,可分为副部级高校、正厅级高校和副厅级高校;按照高等学校投资主体,可以把高等学校分成公办大学和民办大学,另外也有学者按投资主体把高等学校规范称为国立大学、省立大学、社区大学和民办大学四个等级,等等。

(一) 50年代院校调整和重点大学认定是我国现代高等学校分类与定位的开端

我国现代高等学校的分类源于建国后的1952年和1953年的院校调整。在经过1950年酝酿和1951年试点后,1952年5月,教育部制定了《全国高等院校调整计划草案》,全国高等院校调整全面展开,按大学、专门学院及专科学校三类分别调整充实,重点从原有大学中调整、归类、合并出新的工业院校和师范院校,同时还分离出农林、医学医药、财经、政法、艺术、体育等专门院校,综合性大学实际上只是文理综合院校。经过调整,1953年,全国高等学校剩下182所,其中综合性大学14所,工业院校38所,师范院校31所,农林院校29所,医药院校29所,财经院校6所,政法院校4所,语文院校8所,艺术院校15所,体育院校4所,少数民族院校4所,其他院校1所。^[1]这一分类办法一直指导着中国高等学校的布局近半个世纪。

同一时期开始认定“全国性重点大学”的行

收稿日期: 2006-12-10

作者简介: 陈武元(1963-),男,广东普宁人,厦门大学教育研究院高等教育学专业博士研究生,厦门大学教育研究院副教授,从事高等教育管理研究。洪真裁(1978-),男,福建厦门人,厦门大学教育研究院高等教育学专业硕士研究生,从事高等教育管理研究;厦门,361005。

政行为,也是现代中国高校定位的开端,只不过这种重点与非重点的标准主要是以政府根据各个大学的办学历史、办学实力和国家需求来确定的,从1954年认定的6所全国性重点大学开始到1981年,全国共确定了96所普通高等学校为全国重点高校。

(二) 当前中国高校的“圈层结构”

截至2005年底,我国共有普通高等学校和成人高等学校2273所。1792所普通高等学校中,拥有研究生教育的高校450所,本科以上院校701所,高职(专科)院校1091所;高等教育总规模超过2300万人,高等教育毛入学率达到21%^[2],我国已经成为高等教育体量最大的国家之一。

就分类而言,根据目前我国高校的现实状态,高校可以分为公办重点院校、公办本科院校、公办高职院校、民办本科院校、民办高职院校和公办独立学院等六种类型,其中一所学校可能是几种类型并存,高校类型的边界相对模糊。

就定位而言,从解放以后我国政府认定的国家重点大学的演变、国家战略需求以及政府重点投资的选择性倾斜,目前高校竞争格局已经模糊而又自发地呈现出一定的“圈层结构”^[3](见图1),以北大、清华为首的2+7所“985工程”大学为第一层次;第二层次是进入“985工程”的另外30所高校;接着依次是设置研究生院的高校、“211工程”高校、设置博士专业学位点高校、设置硕士专业学位点高校、一般本科院校以及高职高专院校。这个“圈层结构”主要以政府认定和高校传统形成的社会声望为基础,与政府拨款和人才培养层次有直接的关系。虽然官方和民间都没有正式论述,却是当前“普遍默认”的一种看法,这种定位大致反映了中国高校目前的实力对比,也大致符合美国卡内基教学促进基金会2000年分类法中各个类型与层次高校的比例关系。

二、我国高校分类与定位存在的问题

高等教育机构的分类与定位是一个国家高等教育发展的策略性选择,不仅关乎国家战略需求和社会发展目的,也关乎各个具体高等教育机构的发展方向与发展目标。到目前为止,我国高校的分类与

定位,既没有官方组织认定的权威分类与定位方法,民间的分类与定位的方法也是各抒己见,其原因主要是我国高校的分类与定位还存在以下诸多问题。

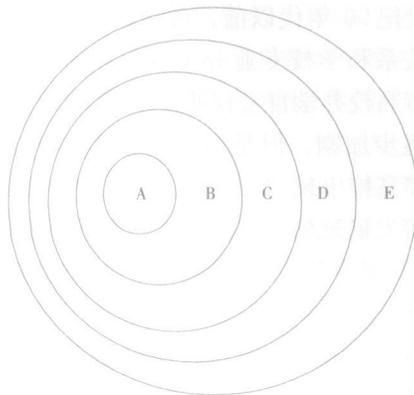


图1 中国高校“圈层结构”图

注:图形来源于叶世满2005年12月23日所作的“厦门大学发展历程及发展规划编制”报告^[4];具体数据来源于中国教育与科研计算网2005年底的统计数据:A代表“985工程”高校 $2+7+30=39$ 所,B代表拥有研究生院高校 $39+17=56$ 所,C代表“211工程”高校 $56+51=107$ 所,D代表本科院校 $107+594=701$ 所(其中,可以进行研究生教育的高校约450所),E代表全国普通高校 $701+1091=1792$ 所。

(一) 政府干预高校的力量强大,高校相互竞争机制没有建立

目前我国的高等学校主要以各级政府举办的公立学校为主,传统上高等学校类似于政府部门的附属机构。公立高校的办学资源主要来源于政府,而且政府教育行政部门仍然控制着诸如校长选任、专业设置、招生指标、学位点设置等教育资源,这种政府主导的大一统局面不利于高等教育的有效竞争和特色发展。建国以后,我国进行了国家重点大学的认定直至后来实行“211工程”和“985工程”,目的是为了集中有限的国家资源实现国家“科教兴国”的战略需求,但在一定程度上也产生了负面影响。它造成了相对不平等的拨款机制,造成高校间发展的不平衡,这种不平衡不仅是项目学校与非项目学校之间的失衡,也表现为项目学校之间的差别,办学资源分配的差异直接导致高校层次流动的障碍,阻碍了高等学校多样化的发展。

(二) 高校自身定位不清、特色不明

建国以来,我国高等学校一直在国家的计划体制下从事社会主义建设的人才培养和科学研究,即

使是改革开放以后, 也一直在市场与政府的双重主导下探索发展的道路。由于国家对当前高等教育的办学资源仍占据主导地位, 市场的作用效果较小, 因而高等学校之间的竞争呈现向同一目标追求的趋势。上世纪 90 年代以前, 各个高校基本按照各自的隶属关系和学校专业分类进行发展; 90 年代以后, 随着高校办学自主权的逐步增大, 高校之间的竞争也逐步加剧, 但是由于缺乏多样化竞争的条件, 许多高校出现“大而全”、“升格热”和“综合化”等发展现象, 目标趋同, 特色不明。

(三) 社会评价体系混乱, 现有各类型学校发展不平衡

当前, 我国由于没有权威的高等学校评价体系, 民间的大学排名为数不多, 而且没有规范, 较难对高等教育的发展做出实质性的引导。社会部分用人单位没能很好地量才为用, 普遍追高求长, 人才的高消费一定程度上也不利于高等教育多元化的发展。由于受计划经济体制和“官本位”思维的影响, 再加上我国目前专科教育、本科教育和研究生教育在层次上的衔接出现障碍, 个体受教育的道路不是很畅通。此外, 民办高等教育和专科教育自身发展的不完善等问题也比较突出, 社会大众对它们仍带有一些歧视性看法, 导致民办高等教育举步维艰, 专科教育信心不足。这些因素在客观上不仅不利于高等教育的多样化发展, 也没能创造出高校分层过程中各个层次的发展空间, 从而阻碍了我国高校的分类与定位。

三、几点思考

正如上面所述, 目前我国高校的分类与定位还存在着诸多问题, 但是高校的分类与定位对一个国家高等教育的健康、有序发展具有重要的意义。关于我国高校的分类与定位问题, 笔者有以下几点思考:

(一) 高校的分类与定位既要依托政府支持, 又需要政府适当放权, 要认真落实高校办学自主权

我国《高等教育法》规定的“国务院统一领导和管理全国高等教育事业”和“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”, 明确了我国高等教育发展的管理体制。因此, 高等学校需要由国家按照社会主义现代化建设和发展社会主义市场经济的需要, 围绕国

家需求和区域经济的发展战略, 在政府教育行政部门的指导下进行必要的分类与定位, 优化高等教育结构和资源配置, 提高高等教育的质量和效益, 使之服务于国家的战略需求。

另一方面, 政府必须适当放权, 明确政府管理的职责, 让高等学校在遵守法律和规定的前提下自主办学。高校办学自主权涉及多个方面的内容, 包括学术自由、学校自治、招生与聘用自由等方面的内容。国外高校办学自主权有一套比较系统的制度设计, 而我国由于特殊的原因目前界限尚不清晰。落实高校办学自主权的关键是处理好学校自治与政府控制的矛盾关系。笔者认为, 各级政府及教育行政部门对于高校发展在坚持重点突破的同时也要兼顾全面发展, 形成一个相对平等的竞争环境, 增加政府拨款的透明度, 重在政校分开、评估审查、绩效拨款、鼓励竞争。同时要完善党委领导下的校长负责制, 探索“党委治党、校长治校、教授治学”等管理模式, 明确分工, 以学生为本, 认真完善行政与后勤为教学和科研服务的制度性保障。

(二) 鼓励市场竞争, 注重高等教育多元化发展

市场经济是一种多元经济, 社会经济发展需要各个层次、各种类型的人力资源, 高等学校的适当分类与合理分层有利于满足经济多元化发展的需求, 同时经济多元化的需求也将会促进高校分类与定位的合理发展。

高等学校要根据自身的优势和特点, 质量兴学, 特色发展。2003 年 1 月 5 日, 周济部长在直属高校工作咨询委员会第十三次会议上的讲话指出, 具有鲜明的学科特色或行业特色的单科性或多科性大学, 只要规划得好, 落实得好, 经过长期不懈的奋斗, 两种类型的学校都能够办成特色名校, 办成世界一流大学或世界知名高水平大学。如中央音乐学院, 国际上已经把它列为世界五大音乐学院之一; 中国海洋大学强调“特色发展”在海洋方面走在了国内领先的地位, 在国际上也取得了较高地位。^[5]

从国际经验来看, 政府的大学评估和民间的大学排名, 可以营造有利于各层次、各类型高校共同发展的体制和机制环境。目前我国大学排名主要有综合排名和单项排名两类, 综合排名由于指标参数的设置存在争议, 很难反映学科与学校发展的真实情况。单项的学科排名与评价有利于推动高校的特

色发展战略, 尤其是它可以照顾到高校之间相对优势而扩大高校发展的空间, 从而推进大学的多元化发展。

(三) 推动高等教育管理体制改革, 建立现代大学制度

推进高等教育管理体制改革, 主要是要建立现代大学制度。现代大学制度涉及到与政府管理体制的协调, 制度层面的设计与执行, 目前尚处于理论探讨阶段, 学术界有多种说法。一般认为, 现代大学制度是在政府的宏观管理和学校党委的领导下, 以“学校自治, 教授治学, 校长治校, 科学管理”为基本特征, 学校面向社会自主办学的有中国特色的大学制度。

建立现代大学制度除了需要政府切实放权和学校自身强化自我管理外, 高校要主动加强与地方政府共建, 实现互利双赢。当前, 随着高等教育功能的扩大, 高校作为学术中心和科研重镇, 要积极落实“以服务求支持, 以贡献谋发展”, 加强为政府和社会经济发展服务。许多“211工程”和“985工程”高校都有地方政府的大力支持。

现代大学制度还包含制定大学章程, 建立董事会制度或大学基金会制度。大学作为独立的法人主体, 也需要制定行为规范, 实现大学办学有序和依法可依。建立大学董事会或基金会, 重视利用社会资源, 广泛吸收国内外校友等社会各界的捐赠, 多渠道筹集办学资源。美国许多著名大学(如哈佛大学、耶鲁大学等)在长期的办学历程中积累了庞大的教育发展基金, 基金每年所产生的利息为学校的发展提供了强大的资金保证。实现办学经费独立, 是实现高等学校自主发展的一个重要方面, 也是高校分类和定位的一个重要保障。

(四) 围绕国家目标, 集中力量创建世界一流大学

高等学校的分类与定位, 也从一个侧面告诉我们, 高等学校的发展是有层次与定位的。高等学校不仅是知识的传播中心, 也是知识的生产中心, 更

是科学应用于日常生活的轴心机构, 大学在社会经济发展过程中的地位日益显著。世界一流大学更是一个国家科学、文化和教育发展水平的标志, 在实现人与社会发展、国家力量的提升、民族力量的强大等方面具有极其重要的作用。目前, 美国、日本、韩国和我国台湾地区都提出建设一流大学的计划, 并且由国家对一些重点大学进行巨额投资。

中国要实现现代化、增强国际竞争力, 也必须建设和拥有若干所世界一流大学和一批国际知名的高水平研究型大学。在国务院批准的《2003-2007年教育振兴行动计划》中, 作出了“继续实施‘985工程’, 努力建设若干所世界一流大学和一批国际知名的高水平研究型大学”的决策。在国家战略和教育财政的倾斜下, 经过几年的“985工程”建设, 在最近几次的世界大学排名中, 我国已经开始涌现出一批高水平的大学, 相信再经过一段时间的建设, 我国也将有一批具有世界级水平的大学, 同时带动国内大学的共同发展, 加速实现我们国家的战略目标和中华民族的伟大复兴。□

参考文献

- [1] 刘光. 新中国高等教育大事记[M]. 长春: 东北师范大学出版社, 1990: 57-59.
- [2] 教育部. 2005年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. 全国教育事业发展统计公报. 中国教育与科研计算机网. (2006-07-06) [2006-12-10]. http://www.edu.cn/HomePage/zhong_guo_jiao_yu/jiao_yu_zi_xun/shu_zi/index_shtm1
- [3] 洪真裁. 绩效管理在高校运行过程中的价值引导[J]. 科学与科学技术管理, 2004(6): 136-137.
- [4] 叶世满. 厦门大学发展历程及发展规划编制[R]. 厦门: 厦门大学发展规划办公室, 2005.
- [5] 周济. 谋划发展 规划未来[R]. 北京: 教育部, 2003.

(责任编辑 曾山金)