

# 推进高校分类改革与发展的战略定力

史秋衡 先雨可

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 分类推进高校改革是我国教育体制改革的重中之重, 是实现中国自主知识体系建构的重要途径, 是党和国家全面推进教育优先发展方略、优化人才培养协同结构、引领高等教育内涵式改革作出的战略性选择。在教育、科技、人才“三位一体”统筹推进下, 高校分类改革与发展理应瞄准战略目标定位, 把握“以改促发展、重改以优发展”的主旋律, 保持久久为功的战略定力: 处在当前“主改革”阶段, 要持续强化战略系统全局思维, 坚定落实分类指导原则, 既立足于本土实践经验, 又以国别案例为镜鉴, 把握以建构自主知识体系、整体提升高等教育质量为核心的未来趋向; 面向未来的“主发展”阶段, 应通过长远的顶层设计助推打造政策联动区域, 充分激发六面体协同效应, 全面深化内外部治理结构改革, 稳步推进高校分类发展战略部署。

**关键词:** 高校分类改革; 战略协同定力; 顶层设计; 自主知识体系

**中图分类号:** G649.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2025) 01-0022-09

党的二十届三中全会强调教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑, 提出要深化教育综合改革、深化科技体制改革、深化人才发展体制机制改革。高等教育作为教育、科技、人才交汇的切入点, 在“三位一体”统筹推进中发挥龙头作用。高校分类设置管理助推高等教育支撑和引领作用的发挥, 是优化高等教育结构、适应社会经济新发展态势的必然要求。2017年是高校由分层发展向分类改革发展转轨的关键节点, 这一年颁布的《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》(以下简称《意见》)明确将我国高校划分为研究型、应用型和职业技能型三类, 标志高校分

类发展上升至顶层设计层面。《意见》同时提出省级统筹、分区指导高校分类设置的要求, 形成了高校分类发展合力。《意见》的诞生凝聚了多方智慧。此后, 高等教育分类发展与优化人才培养协同结构成为我国教育体制改革的必然之势。习近平总书记在《关于〈中共中央关于进一步全面深化改革、推动中国式现代化的决定〉的说明》中进一步指出“分类推进高校改革”, 更加凸显分类推进高校改革是我国教育体制改革的重中之重。分类推进高校改革是实现中国自主知识体系建构的重要途径, 关系到我国高等教育的可持续发展, 关系到我国由“教育大国”迈向“教育强国”的历史进程。

收稿日期: 2024-12-25

基金项目: 习近平文化思想研究中心重大课题暨国家社会科学基金重大项目“构建中国自主知识体系研究”(24&WZD24)

作者简介: 史秋衡(1960—), 男, 厦门大学教育研究院教授, 同济大学同济讲座教授, 主要从事教育基本理论与政策、教育重大综改问题研究; 先雨可(2001—), 女, 厦门大学教育研究院研究助理, 主要从事高等教育理论与政策研究。

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。加快构建新发展格局，是推动高质量发展的战略基点。置身新发展格局，需要对高等教育布局结构进行战略化考量，构建与之相契合的高等教育层次结构体系，进一步完善与高等教育层次结构体系相适应的自主知识体系，为国家长远发展与战略需求提供坚实的知识支撑与人才保障。我国高等教育的发展已经从以规模扩张和空间扩展为特征的量的增加转向以内涵式发展为核心的质的提升。结构优化是提高高等教育质量的根本要求，建立立体化高校体系是提高高等教育质量的必由之路。<sup>[1]</sup> 尽管在政策导向下已极大程度解决“分与不分”的辩争，理论研究中也在极力探讨“为什么分”和“如何分”这一难题，但具体实践中仍需突破“为分而分”的困局。在复杂的国内外环境变化中，在社会经济发展新形势下，推进高校分类改革仍面临多重艰难险阻。打通梗阻的关键在于始终保持推进高校分类改革的战略定力，突破利益固化的藩篱，向各种顽瘴痼疾开刀。“战略定力”指战略主体根据形势发展的需要，面对和处理战略新情况和新问题表现出来的一种坚定、稳重、执着的态度、品格和能力。<sup>[2]</sup> 在高校分类改革的攻坚阶段，理应持守正确战略不动摇，瞄准战略目标定位，持续深化战略系统全局思维，强化高校分类发展的战略部署，强力保证高校分类战略实施的有效推进。

## 一、瞄准战略目标定位

推进高校分类改革与发展的战略定力并非凭空产生，而是由国家战略需求、社会转型需要、科技创新需求等多方驱动。基于改革的系统性、整体性与协同性，把握“以改促发展、重改以优发展”的主旋律，从实践层面实现分类改革战略定力的推进，应首先瞄准战略目标定位，依循“稳中求进”的总基调，解决好高校分类改革发展的方向性问题。

### 1. 优化人才培养协同结构，聚焦“三位一体”战略需求

教育是强国建设的基础，人才是推进教育

强国建设的核心要素与切入点。从职能论角度分析，人才培养居于高校基本职能的核心位置，是高校的首要职能。正是在人才培养活动中人类完成高深知识的传递，并由此推动知识发展和人类社会进步。人类社会的持续进步必定伴随社会行业的分化，这就在人才培养数量与质量、层次与类型上产生更为多样化、精细化的需求，以适应经济社会发展的多元化与复杂化趋势。从高等教育规模扩张与质量效益提升的矛盾关系分析，纵观高等教育迈向普及化的发展进程，不难发现伴随层级效应的迅速扩张以及高校盲目追求升格的风潮，教育资源投入的增速难以与高等教育规模扩张的速度相适应，优质教育资源不足限制了教育教学环节的投入，进一步导致高校办学效果不理想，这一系列连锁反应加剧了人才培养类型及其质量与现代化建设对人才需求的不匹配，人才培养结构性矛盾冲突加剧。

党的二十大报告提出：“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。”全面建设社会主义现代化国家，教育是基础，科技是关键，人才是根本。人才作为前端培养与后端产出两者链接的核心，是实现“三位一体”战略统筹推进的关键。<sup>[3]</sup> 在创新驱动发展战略实施背景下，与培育发展新质生产力的要求相比，人才培养在类型结构上仍存在培养模式单一、特色不足的短板，在空间布局上仍呈现区域失衡、区域差距大的特点，在层次结构上仍存在高层次拔尖创新人才、高素质制造业人才等不足的瓶颈。站在新时代交汇点上，高校分类改革首先要瞄准“三位一体”统筹发展的实践要求，准确研判“三位一体”统筹推进的阶段特征，引导不同类型高校主动适应社会对多样化人才的需求和变化，推动人才培养朝着追求效率与公平统一、数量与质量匹配、学术性与应用性互补、竞争性与开放性相促进的协同结构发展。

### 2. 促进高校合理分类定位，推动高校自发深化综合改革

促进高校科学合理定位是构建高校分类体系的目的之一。我国高校过去以设置重点大学、

划分学位层次为依据,呈现出分层发展的格局。全国重点大学的设置描摹出我国高等教育分层发展的历史脉络。新中国成立后,国家指定一批全国重点高校,由此拉开高校分层发展的序幕。1954年,《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》颁布,明确划分北京大学、清华大学等6所学校为全国性重点大学。1959年发布的《中共中央关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》将北京大学、清华大学、中国人民大学、天津大学等16所大学确定为全国重点大学。到1978年,已确立起88所全国重点大学。1980年,第五届全国人民代表大会常务委员会议通过的《中华人民共和国学位条例》将我国学位分为学士、硕士、博士三级,并对三级学位授予要求作出明确规定,标志着我国学位制度正式建立。重点大学的区分以及相对稳定的三级学位的层次划分使高校趋于纵向层级发展。高校层级的划分在特定的历史时期有其存在的合理性,但在资源有效性的约束下,高校为争取更多优质资源而盲目追求纵向升格,催生了单一化的发展导向。此导向不仅限制了高校探索多元化发展路径的可能性,还导致了“千校一面”的同质化困局,即众多高校在办学定位、发展策略及目标追求上趋于雷同。

寻求解决“千校一面”办学困境的出路,推动高校分类发展已经在快速布局。自高校分类上升至顶层起,从2021年教育部制定的《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案(2021—2025年)》提到“推进高校分类评价”,到2022年国家第二轮“双一流”建设将探索分类发展、分类支持建设体系作为重点,再到2024年《中华人民共和国学位法》的出台,体现了学位授予从学位条例强调分层到强调分类授予的重大突破,这一系列举措均凸显了宏观政策指引下教育部门矢志不渝推动高校分类发展的坚定决心与战略布局。随着高校内外部发展需求的变化,高校从被动分层转向主动要求分类发展。在分类导向下,制定策略的关键在于强化以分类为基础的指导原则,淡化层级意识,纠正社会普遍存在的“高层次即等同于高

水平”的认知偏差,引导高校依法合理定位、特色办学。作为各领域人才培养的主阵地,高校自发加强与社会、产业的对接,动态把握人才需求标准与知识技术更新趋势,进一步深化高校综合改革。高校应一方面履行社会服务职能,对接外部社会需求、地方需求和产业需求,通过敏锐感知、适度超前预见社会需求,紧密对接地方社会经济发展、文化建设的着力点,寻求高校与产业发展战略转型的契合点,应地方发展之所需,急产业发展之急,从而实现高校规模与结构的合理布局;另一方面应重视高校历史文化积淀,综合考虑区位因素,挖掘高校办学优势与特色,由此更加凸显高校自主办学的权力和责任,突出高校的内在发展需求,将原有“削足适履”“求大求全”的外延式发展转化为追求质量、效益提升的内涵式发展,打破高校同质化办学现象,促进高校科学合理定位,实现高校特色办学、差异化发展。

### 3. 充分发挥高等教育龙头作用,服务全民终身学习与成长的教育终极使命

推动高校分类改革是实现学习型社会建设和教育强国目标的重要举措。习近平总书记在主持中共中央政治局第五次集体学习时强调:“建设教育强国,龙头是高等教育。”<sup>[4]</sup>教育强国建设是一项复杂的系统工程,各级各类教育都是其重要组成部分。高等教育作为教育、科技、人才“三位一体”发展的交汇点,是教育强国的标志和显著体现。高等教育是高质量教育体系的龙头,完善高校分类体系是深化教育改革的龙头。与建设教育强国的要求相比,教育综合改革亟待深入推进,高等教育龙头作用亟待充分发挥。作为深化教育综合改革的关键一环,推进高校分类改革应首先深刻认识到高等教育在强国建设中的引领带动作用,着眼于服务中国现代化建设的根本方向与目标,扭转高等教育同质化发展现象,以分类促优化、以分类促创新、以分类促高质量发展,将分类改革作为撬动点以抓好高等教育这一龙头,解决高质量教育体系建构与规划的核心问题,借以实现治理能力和治理体系现代化的质的飞跃。

高校分类发展是促进各类人才终身成长的

有效途径，理应致力于服务全民终身学习的教育终极使命，致力于解决不同阶段、不同类型教育的衔接问题，扭转职后教育发展零散无序的现状并转变其在教育体系中的边缘弱势地位，实现职前职后全链条、人才全周期和教育全范围的覆盖。当前，职后教育体系规模与服务能力不足的主要症结在于既有的“分类管理”制度存在明显缺位。既有的“分层管理”思想不仅导致了社会对各级各类教育目标在认识上的分歧与偏差，还进一步强化了“一次性”学校教育观念，固化了“重职前教育、轻职后教育”的格局，对教育治理体系和治理能力现代化进程造成了一定阻碍。新时代，教育体系重构的关键在于高校分类与支持全民终身学习与成长，但当前的教育体系在关注全日制学生未来多元化发展和实现个人潜能方面尚显不足，尤其难以为30岁之后的职后工作者提供高质量且持续的职业发展支撑。职后教育作为教育的关键内容之一，是构建服务全民终身学习教育体系的重要组成部分。将高校分类思想融入人才培养实践，同样需要直面服务全民终身成长的职后高质量教育发展缺位的现状，必须重视人发展的“全周期”问题。以终身学习理念为遵循，以专业人才培养为撬点，高校分类改革在逻辑上遵循“人”的终身学习、全面发展和全链条培养。<sup>[5]</sup>高校分类的制度设计通过对现有体系进行战略调整，加强各类教育之间的内在联系，推动教育体系内部各子系统更新升级，旨在打造畅通的服务全民终身学习的高质量教育体系，以不同类型高校为龙头统筹各级各类教育，以学科专业建设的特色化布局为依托领衔基础教育、融通职业教育，借以构建高校分类差异化发展体系，完善高校分类发展从理念引领到实践推进的差异性设计，搭建不同类型人才成长的“立交桥”系统，实现人才个性化、多元化的终身成长这一战略目标。

## 二、强化战略全局思维

当前高校分类仍处于“主改革、辅发展”阶段，改革并非一蹴而就，而是一个持续演进

的动态过程，必须充分考虑实现过程中的艰巨性与复杂性。应以战略全局思维统筹高校分类改革系统全局，确保改革路径既坚守原则不动摇，吸收国际经验与本土实践智慧，同时把握好高校分类“主发展”的未来趋向，致力于为自主知识体系的深度挖掘与广度拓展提供坚实基础，以期实现高等教育标志性质量提升与健全高质量教育体系并进。

### 1. 原则统领：国家管评引导与高校自主办学相结合

原则作为战略思维的基础和指南，为战略决策提供了科学的判断标准，更能确保战略实施的一致性和相对稳定性。坚持以国家管评引导与高校自主办学相结合的原则推进高校分类改革，既发挥了新型举国体制下集中人力、物力、财力办大事的优势，也顺应了高校面向市场办学的迫切需求，决定了高校分类发展的基本方向。高校长期以来形成的单一的层次化差异，限制了高校自主办学的积极性。一方面，自上而下的指令性政策抑制了高校自主办学的活力；另一方面，统一的行政指令使高校对配套资源的依附性增强，进而遏制了其面向市场办学的动力。当前从分类设置角度已将高校分层扭转为分类，在高校分类体系下，三种类型高校都逐步形成“跨”的自觉意识，更加重视跨学科融合和跨界发展。在高校分类及分类管理方面，教育部明确提出要结合办学历史、区位优势和资源条件等特色，在办学定位、发展规划、人才培养规格和学科专业建设等方面设立分类标准。为适应现代化建设对人才的多样化需求，需要构建一套立体的高校分类办学体系来引导不同类型高校特色发展。

作为深化教育领域综合改革的重要内容，管办评分离为高校分类改革提供了充分的制度基础。政府职能角色的转变使地方教育行政部门和高校在获得更多自主统筹管理空间的同时也承担起更大的责任，并促使大学、企业、第三方评估机构等更多利益相关主体参与高校分类发展。政府层面强调在确保瞄准战略目标定位的前提下发挥中央权力的统领性，重在监督管理和引导社会评价，通过集中力量统筹规划、

完善政策引导,形成分类设置、分类指导、分类支持、分类评估等系统性的制度安排,从宏观维度为高校分类改革提供外部支撑。在政府引导下,高校依法制定章程,依法自主管理,自主选择发展方向,挖掘自身发展潜力,为高校分类发展提供内在动力。

## 2. 经验指导:国际经验借鉴与本土实践探索相融合

当今世界正在经历百年未有之大变局,世界之变、时代之变、历史之变以其错综复杂的态势席卷全球,带来前所未有的机遇和挑战,共同塑造人类社会的未来走向。伴随后工业时代的到来,尤其是以人工智能为标志的数字经济蓬勃发展,社会对高等教育的需求日趋多元,高校分类在世界范围内亦是大势所趋。纵观国际高校分类的发展趋势与现状,各国、各地区多样化的分类实践皆表明分类体系需建立在一定的分类设置标准之上。无论是以研究型大学、州立大学和社区学院系统的分类体系凸显人才培养方向与层次的不同类别的美国实践,以自治大学、应用科学大学、职业学院的分类助推形成高等教育均衡发展态势的德国实践,以综合性大学和“大学校”双轨并行制实现高等教育多样化基础上的内部协调的法国经验,还是欧盟等代表性地区以及联合国教科文组织等国际组织的描述性分类设计,无不蕴含分类设置标准兼具满足社会人才需求与个人教育需求的共性。对高校分类国际经验的借鉴,既要从小教育公平的角度满足个体的多样化教育需求,又要看到新一轮科技革命和产业变革所带来的风险挑战,回应“今日中国需要什么样的人才”这一时代之问,寻求刚性需求与弹性需求、超前需求与滞后需求之间的平衡。<sup>[6]</sup>

推进高校分类改革,顺应高等教育国际化趋势的同时也要关注到本土实践探索的现实经验。在国家宏观政策的战略指引下,众多省份积极响应并制定旨在促进省域高校分类改革的系列政策举措,探索极具地方特色的高等教育体系优化路径。对源自基层的高校分类创新实践进行学理性剖析,可为全国范围内高等教育分类发展改革提供宝贵的实证案例与可推广的

经验。从宏观角度审视,当前地方主要呈现三种高校分类模式。一是以单一维度对地方高校进行分类,如山东省依据地方发展对不同层次人才的需求将省属公办本科分为博士学位授予权高校、硕士学位授予权高校、其他本科高校三个类型。二是以双维度进行划分,如北京市在按人才培养定位划分研究型大学、应用型大学的基础上,纳入学科专业特色标准,单列特色型大学一类。三是形成以二维交叉为特征的地方高校分类,如上海市以“综合性、多科性、特色性”为特征的学科门类集中度划分三个横向类、以“学术研究型、应用研究型、应用技术型、应用技能型”为标志的人才培养面向划分四个纵向类,组成“3×4 宫格”,实现上海高校多列纵队发展;浙江省在 2019 年后基于对学位授予层次和人才培养能力的综合评估,进一步将省域高校分类细化为博士生培养高校、硕士生培养高校、学士学位授予型高校和独立学院四种类型,突破了原有以二维结构为依据的“六宫格”分类模式。省级层面对高校分类方案的探索,体现了战略考量下对分类标准的权衡与侧重,同时也注重对高校进行“量体裁衣”式定位,彰显了对高校特色发展的深切关怀。在中央对高校分类的战略结构布局下,既要推动地方分类管理制度设计与国家分类政策的承接,确保政策的连贯性与衔接性;也要促进高校分类管理制度设计与区域发展实际、社会分层分类文化的协调共进,强化对地方特色产业发展需求的合理关照,实现与地方经济发展同频共振。<sup>[7]</sup>

## 3. 未来趋向:标志性质量提升与自主知识体系建构并进

推动高校高质量的分类发展是构建高质量教育体系重要的实践着力点。高校分类体系设计需朝向更加先进的教育制度体系、更加完善的教育结构体系、更富质量的协同育人体系、更加现代的教育治理体系方向前进,为构建与教育强国相适应的高质量教育体系强基固本。<sup>[8]</sup>面向未来,高校分类应当由“主改革”转向“主发展”,更加聚焦于高等教育的标志性质量提升,以此为基础落实高质量教育体系的整体

推进。标志性质量提升的关键之一在于把住“育人”生命线。以人才培养为核心的高校分类体系建设是高等教育落实立德树人根本任务的切入点。高校合理定位归根结底是回答“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一教育的根本问题。不同类型高校人才培养目标各有侧重,但始终交叠于培养社会主义建设者和接班人。高校分类改革应以强化立德树人为导向,推动各级各类高校形成落实育人责任的多元聚力,实现育人环节的全过程贯通。标志性质量提升的关键之二在于追求卓越,在资源配置进一步优化、学科进一步交叉融合中完善与精进自主知识体系,助力高等教育适应和引领国家、社会、行业发展需求。自主知识体系作为高校实力的核心体现,有效服务于国家长远发展的战略蓝图。高校分类改革的明确方向性为自主知识体系建构提供清晰的指引,确保知识体系建构能够围绕高校实际需求与特色,二者共同驱动高等教育迈向更高水平。研究型高校紧密围绕国家重大战略开展前沿性、基础性研究,在强调知识的生产与创新的同时,通过学科的超前布局培育新的学科增长点,致力于成为原始创新主要策源地,解决关键领域“卡脖子”难题;应用型高校积极响应区域发展需要,研判产业升级趋势,开展应用性研究,加速科技成果向现实生产力转化;职业技能型高校面向一线生产实践,紧密对接岗位发展要求,以生产实践经验引领教学,致力于卓越工匠的培育。分类推进高校改革通过优化不同类型高校学科布局,强化“四新”领域建设,以此驱动高等教育体系的结构调整与创新,旨在强化高等教育精准定位与特色发展,促进学科交叉融合,并确保其紧密对接国家战略需求。面向未来“主发展”阶段,以期能够在提升高等教育质量和效率的基础上,为中国在全球知识体系中争取更多的话语权。

### 三、统筹推进战略部署

战略部署是实现战略目标的关键环节。全力推动高校分类改革步入以“主发展”为总基

调的新阶段,应继续保持高校分类发展的战略定力不动摇,继续落实顶层设计,强化顶层指引,同时增强管、办、评、研、选、用的“六面体”协同效应,以科学的内外部治理结构设计与完善的配套机制,统筹推进高校分类发展的战略部署。

#### 1. 有效决策:强化顶层设计指引,加强政策联动保障

面向未来“主发展”阶段,高校分类急需国家顶层政策的科学引导与有力支撑。落实我国高校分类管理顶层设计,既要分类设置标准为依据,引导各类高校科学合理定位、强化内涵建设、彰显办学特色,又要注重激发高校内在活力,充分调动高校分类创新的积极性、主动性与创造力;秉持系统性与前瞻性的视角,既要审慎考量增量高校设置与发展路径,又要兼顾存量高校结构优化与调整。要妥善协调好自主办学选择的高校分类发展与管评联动的分类推进高校改革的关系。分类设置不仅是分类管理、分类评价的出发点,更是构建整个高等教育管理体系的逻辑起点。为此,构建以分类设置为基础、以分类管理为手段、以分类评价为保障的高等教育管理体系,需以高校分类的核心标准为指引,摒弃单一以学术性为评判尺度的传统评价方式,转而采纳多元化、更具适应性的评价标准,涵盖人才培养层次与结构、学科发展的广度与深度、科研创新的实力与贡献等多个维度,从而精准界定研究型与应用型等不同类型高校在办学定位与管理上的具体质量要求。

从高校分类政策纵向体系上看,当前已经初步形成以《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》为统领、以纲要规划为指导、以方案意见为保障的政策上下联动体系。例如,2017年,《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》提出“探索构建高等教育分类体系”,细化高校分类的管理要求,“研究探索分类设置制度”,完成结构型布局,标志着高校分层由此转向分类改革与发展。2021年,《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

“推进高等教育分类管理和高等学校综合改革”。2023年，教育部发布《关于深化新时代高等学校评估改革方案》进一步明确以分类指导为原则，对不同类型高校开展不同导向评估，为完善高校评价指标体系提供了基本遵循，进一步推动高校分类改革迈向新的台阶。但同时也要充分关注到政策三级纵向结构间存在的跨度问题。跨度较大会导致政策实施力度在宏观、中观、微观之间衔接不够。对此，需进一步优化政策传导机制，尤其是在方案意见层面出台更加细化的、可操作的配套政策措施，从而更好地推动高校分类政策落地。

尽管高等教育在不同省份呈现一定差异和特质，但其高校分类标准的制定均聚焦于高校社会职能的有效发挥与实现。从中央与地方关系协同治理的宏观视角出发，中央需发挥关键的指导作用。通过深入剖析各地区社会经济发展水平的差异化现状、人才与产业匹配程度以及独特的历史文化特色，中央应主导建立多元化协商式分类体系，实现高校分类发展与区域经济社会发展的深度融合，以区域间政策与资源的有效对接组成政策联动区域，强化地区间协同性，提升区域间联动效能。地方政府可在中央分类管理指导下进行改革创新，探索具有地方特色的分类管理模式。大力鼓励和支持地方出台与高校分类发展相配套的特色化分类评价机制，针对不同类型高校实行差异化经费支持策略、办学监督措施、信息服务供给、绩效考核以及质量评估标准，确保各类高校依据自身发展需求获得精准的资源投入和政策扶持。此外，还应注重增强政策规划在部省之间的衔接，深化部省间五年规划与长期发展目标的有机整合与统筹协调，科学系统制定全国和各省（市、区）高校分类发展的五年规划。

转向政府与高校的微观互动，高校分类发展与政府分类管理之间存在着一种互动共生、相互促进的紧密关系。政府层面，通过实施科学的高校分类管理策略，不仅能够有效发挥政策的导向功能，引导高等教育资源的优化配置，还能为高等教育体系的多元化发展搭建宏观框架，这一过程旨在促进不同类型高校间的有序

竞争与协调发展。于高校而言，基于分类管理的自我调适是提升自身竞争力的关键。高校积极响应政府的分类政策形成特色化分类发展实践，进一步检验并优化政府的分类管理策略。高校分类发展与政府分类管理间形成动态反馈循环，进一步增强了政策引导与高校自主发展的双向适应性。政府作为主导力量，以政策工具和行政法规等规制性要素规范高校行动，坚持“定框而不定调”的原则，激发高校内部自我优化的内生动力，引导各类高校以平等地位实现互补、以错位优势实现联动，切实加大高校内部结构关联力度。<sup>[9]</sup>在此“双轮驱动”下，通过精准调控与动态调整，地区间联动与高校内部联动相辅相成，不仅促使存量高校资源得到优化配置，实现资源的集约高效利用，还极大地推动增量高校的资源整合，使高校内在潜力得以释放，由此形成适应时代需求、具有中国特色的高校分类实践。

## 2. 科学规划：厘清主体权力边界，增强“六面体”协同效应

当前，高校分类改革已从分类“管”、到分类“办”，平稳过渡到分类“评”，这标志着国家顶层设计已全面从分层走向分类。面向以“主发展”为总基调的新阶段，在新的顶层设计框架下，过往存在的“外观一体化、内视条块分割”问题已不再是新发展时期高校分类发展所面临的主要障碍，亟待解决的是一系列与新体系相适应的新问题，需通过科学严谨的规划以跨越政府、高校、社会三元主体间的组织鸿沟，构建高效协同的治理闭环。高校分类发展牵涉多部门的通力协作，实现权力关系的协调以及利益诉求的平衡需要全盘考量、科学规划。构建高校分类改革的立体化框架，分类逻辑需从管理主义范式转为多元共治范式，<sup>[10]</sup>其核心在于以“管”为根基、以“用”为终极导向，充分发挥管、办、评、研、选、用的“六面体”协同效应。

基于部省层级协调视角，要健全以中央政府为宏观调控主体、省级政府强化区域统筹的管理体制。同时，注重解决好部省间体制机制配合问题，要深刻理解并准确把握中央统一性

与地方特殊性之间的内在张力。由于我国省情差异较大,中央与地方在高校分类发展形势和任务上表现出了鲜明的差异性。中央层面更多聚焦于高校分类改革与发展的全局性、长远性和战略性议题,以体制固稳,旨在引领分类改革与发展的正确方向;地方层面则更侧重于具体性、可操作性的机制创新,根据中央总体部署灵活调整政策细节,旨在通过机制优化推动改革措施的有效落地和可持续发展。中央和地方在体制机制设计和实施上的不同侧重点和优先级要求政府应加快转变职能,深化“放管服”改革,在资源配置上从数量驱动转向结构优化,精准对接区域差异,实施更为科学、精细的资源调配策略。赋予地方更大的独立统筹空间,鼓励地方依据自身社会经济水平、地方文化特色、地方教育特点,打造区域化、本土化、特色鲜明的分类管理体系,积极探索并推广各省高校分类创新实践经验。

从外部市场与高等教育互动关系角度考虑,应重视并强化市场与社会力量在高等教育资源配置中的重要作用,利用“看不见的手”营造高校良性竞争环境。此外,应充分保障第三方社会力量行使促进高校分类培养人才的监督权和知情权,进一步激发高校办学活力。高校层面应当切实落实办学自主权,以此推动各类高校依据自身特色灵活定位、分类发展,将发展规划转化为内涵建设的关键举措,避免再次陷入“同质化”泥潭。构建政府、高校、社会的新型关系,优化三方之间的权力与责任分配,以政府的宏观政策规划为引导,以学校自主办学为基础,充分发挥社会评价的反馈作用,强化三者间的正向互动与协同作用,以进一步促进“研、选、用”全链条的科学化,为高校分类改革与发展的稳步推进奠定坚实基础。

### 3. 稳步推进:优化内外部治理结构,完善多元配套机制

高校实现“善治”是推进高校分类改革的有力保障。以“至善”为目标,实现高校治理效益的最大化,要以科学的治理方式统筹高校公共利益与其他利益。各主体在相对分立的同时又保持协同联动以最大程度发挥各自在人才

培养中的作用。<sup>[11]</sup> 优化高校内外部治理结构以强化高校分类制度设计的保障机制,进而提升高校分类发展的战略能力已经势在必行。推动高等教育外部治理结构现代化,应转变根深蒂固的线性治理思维,以系统思维、全局意识扭转实践过程中的行政命令式、分散化、碎片化、一刀切式改革。<sup>[12]</sup> 一是要完善多元协商机制,通过明确政府、高校、企业、社会团体等多元主体的角色和职责,明确责任分工。以构建常设协商平台为基础、大数据信息平台为支撑,畅通各主体协商渠道,提升沟通效率,进一步完善协商规则与反馈机制,确保协商过程的公开透明与决策的科学民主。二是要建立健全社会参与高等教育治理的体制机制,保障社会参与的合法性与规范性,充分发挥社会组织“缓冲器”作用,拓宽社会组织参与高校治理渠道,确保社会力量有序、有效地参与高等教育监督、评估过程。注重积极引入第三方评估力量,进一步明确评估标准、流程与结果公开机制,确保评估结果可追溯、可验证,从而增强社会公信力。

此外,高校应当加快内部治理体系建设,以内部治理结构改革引导高校自主发展。一是要坚持依法治校,推动高校章程建设。依法制定体现高校发展需要和自身特色的高校章程,理顺高校权利主体间关系,规范高校运行机制,为推动高校分类发展创造良好的制度环境。二是坚持权责对等原则,完善组织内部权力结构。组织内部结构及其权力配置是高校内部治理体系创新面临的首要问题。<sup>[13]</sup> 高校作为推动高校分类发展的主体,在类型选择、分类指标设计、权重考评等方面充分发挥自主性的同时,也要对高校发展路径选择以及发展情况承担责任。一方面,高校要优化决策机制,维护和完善以学术委员会为核心的组织架构,构建并完善多层次、多渠道的决策体系,明确决策层级和程序,激发其在学科战略规划、关键建设资源配置、学术咨询等方面的影响力,保障其咨询、决策、审议等职能的高效行使,增强决策过程的科学性与民主性。另一方面,要建立健全执行与监督机制。高校应以大学章程为依据,完

善法人治理结构,推动管理体制矩阵化改革,消除部门执行的分散化与无序状态。此外,高校要统筹各类监督力量,加强内部治理信息公开,健全定期评估与反馈机制,依责考核、明责问效,形成良性互动治理环境,进而强化制度制定、执行、监督、绩效“四位一体”联动机制。

#### 参考文献:

- [1] 史秋衡,康敏.探索我国高等学校分类体系设计[J].中国高等教育,2017(2):40-44.
- [2] 刘建军.习近平“战略定力”重要论述的理论阐释[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):5-13.
- [3] 阙明坤,沈阳.教育、科技、人才“三位一体”统筹推进的价值意蕴、内在机理和实践路径[J].现代教育管理,2024(9):22-33.
- [4] 加快建设教育强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑[N].人民日报,2023-05-30(1).
- [5] 谢玲,史秋衡.高校分类发展下的专业设计逻辑[J].江苏高教,2023(3):48-54.
- [6] 冒荣.高校分类型发展与历史的逻辑[J].江苏高教,2024(6):1-7.
- [7] 康敏.提升治理效能:高校分类管理顶层设计的核心问题[J].教育发展研究,2023(19):9-16.
- [8] 高书国.高质量教育体系的时代内涵与实践策略——基于系统理论的战略分析[J].中国教育学刊,2022(1):48-53.
- [9] 李玲玲,许洋.“形分”而“神聚”:高校分类体系内在结构关联之重铸[J].教育发展研究,2023(19):17-25.
- [10] 周光礼.论高校分类的中国逻辑[J].北京大学教育评论,2023(2):10-18,187-188.
- [11] 孙燕,胡弼成.“管办评分离”:大学走向善治的契机[J].大学教育科学,2015(5):13-18.
- [12] 林杰,张德祥.中国高等教育外部治理现代化:理想目标、现实困境及推进策略[J].中国高教研究,2020(3):4-10.
- [13] 睦依凡.转向大学内部治理体系创新:高等教育治理体系现代化的紧要议程[J].教育研究,2020(12):67-85.

(责任编辑 吴满剑)

## The Strategic Focus to Advance the Classification Reform and Development of Colleges and Universities

Shi Qiuhe Xian Yuke

**Abstract:** Promoting the reform of universities through classification is of paramount importance in China's education system reform, an important way to achieve the construction of China's independent knowledge system, and a strategic choice made by the Party and the state to comprehensively promote the priority development strategy of education, optimize the collaborative structure of talent cultivation, and lead the connotative reform of higher education. Under the coordinated promotion of the “trinity” of education, technology, and talent, the reform and development of university classification should aim at strategic goals, grasp the main theme of “promoting development through reform and optimizing development through reform”, and maintain long-term strategic determination. In the current stage of “main reform”, we should

(下转第 65 页)

## Promoting Common Prosperity through Innovation and Entrepreneurship Education: Logical Mechanisms and Realistic Paths

Mei Weihui Zhao Zirui

**Abstract:** Achieving common prosperity is an essential requirement of socialism. China has reached a historical stage of solidly pursuing common prosperity. In the process of promoting China's economic transition from factor-driven to innovation-driven development, "co-creation and sharing" has become an essential feature of common prosperity. Innovation and entrepreneurship education (IEE) directly or indirectly serves the goals of developing, sharing and sustainability of common prosperity through three mechanisms, namely improving the quality of human capital, focusing on value creation and promoting good governance, and thus is an important lever to achieve common prosperity. After over two decades of development, the IEE in China has reached a crossroad of transformation. Guided by the vision of common prosperity, China should redesign IEE from a more comprehensive perspective. It is of great importance to improve IEE concepts, focus on key areas of IEE, create high-quality IEE programs, as well as to establish an IEE ecosystem, so as to cultivate high-quality innovative and entrepreneurial talents and to achieve sustainable common prosperity.

**Key words:** Innovation and entrepreneurship education; Common prosperity; Logical mechanisms; Realistic paths

(上接第 30 页)

continue to strengthen the overall thinking of the strategic system, firmly implement the guiding principles of classification, based on local practical experience and taking national cases as a mirror, and grasp the future trend of constructing an independent knowledge system and improving the overall quality of higher education as the core; in the future oriented "main development" stage, long-term top-level design should be used to promote the creation of policy linkage areas, fully stimulate the synergy effect of hexahedrons, comprehensively deepen the reform of internal and external governance structures, and steadily promote the strategic deployment of classified development in universities.

**Key words:** Reform of university classification; Strategic synergy and determination; Top-level design; Autonomous knowledge system