

高教信息

发展规划与评估处编

2021年第3期(总第58期)

高校分类发展专题研究

新中国成立70年来高校分类发展的历程——逻辑与展望3

探索分类指导分类管理办法落实高校办学自主权

——国家教育体制改革试点调研报告11

上海市高校分类政策借鉴 21

校内研究成果

基于波特“钻石模型”的首经贸特色发展战略研究 28

导读

《首都教育现代化 2035》提出，“建立并完善市属高等学校分类发展政策体系，引导学校科学定位，实现内涵、特色、差异化发展”。作为市属高水平研究型大学，如何明晰办学定位、挖掘自身特色、坚持内涵发展，为首都“四个中心”建设提供更高质量的人才支撑和智力支持，是学校发展面临的核心命题。

《新中国成立 70 年来高校分类发展的历程——逻辑与展望》一文梳理了新中国成立 70 年来高校分类发展的主要历程，分析了分类发展的内涵和外延，指出了我国高校分类发展的困境，最后做出了展望。

《探索分类指导分类管理办法落实高校办学自主权 ——国家教育体制改革试点调研报告》一文研讨了上海、浙江、安徽、云南，这一市三省四年来的改革试点积累的经验及存在的问题，同时对原因进行深入分析，提出深化改革的政策建议。

《上海市高校分类政策借鉴》一文剖析了上海市高校分类体系构建框架、上海市高校分类管理评价指标，为完善北京市高校分类政策提供了借鉴。

《基于波特“钻石模型”的首经贸特色发展战略研究》利用波特钻石模型对首经贸核心竞争力进行研究分析，提出适合学校自身发展的特色化发展对策，对首经贸建设国内一流、国际知名财经大学具有重要的意义。

新中国成立 70 年来高校分类发展的历程——逻辑与展望

为适应不同时期高等教育服务不同社会经济建设的目标以及高等教育不断变化的内在发展需求，调整高等学校层次、类型、学科的布局并实现分类发展，是每一历史时期优化高等教育结构与功能的理性选择。《中国教育现代化 2035》强调要分类推动高等学校高水平发展，这就需要我们梳理分类发展的演进历程及内在逻辑，开创新时代我国高等教育分类发展的新局面，力争在 2035 年促成我国高等院校结构更加优化、整体质量更上一层楼。

一、我国高校分类发展 70 年的主要历程

从 20 世纪 50 年代开始，国家对高校进行了撤销、合并、重组、重点建设、体制机制创新等改革，高等教育机构的类型和层次逐渐复杂，根据不同时期的主要着力点，高等教育分类发展主要经历了以下四个阶段：

（一）院校类型分化期

院校类型分化始于 20 世纪 50 年代的院系大调整，这是一次基于功能的分化，开启了新中国成立后高校分类发展的序幕。新中国成立初期，百废待兴，国家建设急需大量专业性人才。教育部按照中央的指导方针，对存量高校进行院系调整，从综合型大学中分化出大量多科或单科性学院，再通过院系合并发展为单独建制的行业学院和工科学院，确立了按学科门类为依据的分类法。20 世纪 80 年代开始了新一轮院系调整，一些原本的理工科高校或师范类高校逐渐发展为综合型大学。

1980 年，《中华人民共和国学位条例》（以下简称“学位条例”）通过后，我国开展了第二次院校类型分化，这次是基于学位制度的分化。我国学位制度建立后，研究生教育得到恢复和发展，至此我国高等教育可授予三级学位：学士学位、硕士学位和博士学位。高等教育体系出现了新的分类标准，即同时具备授予三种学位资格的高校、具备授予后两种学位的高校、只能授予学士学位的高校以及不具备学位授予权的高校。1986 年，《普通高等学校设置暂行条例》（以下简

称“条例”)出台,在“学位条例”的基础上提出高等学校的四种类型,即大学、学院、高等职业学校和高等专科学校,并且对每一类学校的最低办学标准做出了规定。

深化改革开放后的第三次院校类型分化,是基于办学机制改变的分化。市场机制得以探索性地引入公共领域,并扩散至高等教育领域,民办高校不断兴起。民办高校办学经费主要来自非国家财政性经费,具有与公办高校不同的办学机制和治理结构。20世纪90年代末,在公共财政投入有限的情况下,为分担扩招带来的人才培养压力、承载高等教育大众化任务,独立学院作为新型学校应运而生。

(二) 院校垂直分层期

从20世纪90年代开始,在国家政策的驱动下,我国高校分层发展越发加剧,以“重点高校工程”集中建设为主要抓手,高校分类发展进入以垂直分层为重点的时期。1959年,中共中央《关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》确定了20所全国重点建设的高校,由政府授予资格,加大公共资源配置力度,开启了院校分层管理的进程。1993年,《中国教育改革与发展纲要》提出制订高校分类标准及政策措施,建设一批世界高水平的大学和学科,提升中国大学的高端科研水平,培养一批优秀的科研储备人才队伍。1995年,《“211工程”总体建设规划》发布,开启新中国成立以来高等教育领域正式立项的最大规模重点工程的建设。1998年,《面向21世纪教育振兴行动计划》发布,正式提出建设世界一流大学的目标,启动由国家重点资助的“985工程”项目。从1997年开始,部属高校与地方高校生均教育支出差距迅速扩大,尤其是在1998年,差距比1997年增长了154.77%。从绝对数看,1994年部属高校生均教育经费支出是地方属高校的1.28倍,到2001年已增长为2.01倍。

重点高校工程制度的建立和发展促使我国高等教育机构形成了垂直分层的体系,并逐渐发展为“金字塔型”结构,从上至下依次为“985工程”高校、“211工程”高校、省重点本科、普通本科、高职高专,不同类型院校之间发展形成了可辨识的边界线。重点高校长期具有资源分配的优先权,承担了高层次人才培养和

高端研发的核心任务，在知识经济时代扮演越来越重要的作用，与其他较低层次高校的距离越来越大，逐渐在高等教育系统中获得了不可替代性，促使整个等级系统逐渐趋向平稳，低级别的院校很难打破现有的垄断局面。

（三）院校功能同质化发展期

我国高等教育大众化进程开始后，高校数量激增，类型更加多元，但由于分类体系的相对滞后，分类发展进入功能同质化发展期。除了已经具有较长发展历史的研究型高校、新建的民办高校（包括独立学院），2000年前后又有一批高职高专院校升格为新建本科院校，目前这部分学校的比例已经占到了全国普通本科院校的50%以上。虽然高等学校类型逐渐多元，但学校却逐渐形成了相互趋同化的办学模式。研究型高校、应用型高校和职业型高校在具体的人才培养规格方面并没有清晰的界定，不同层次、不同类型的高校在办学定位、治理结构、运行机制、人才培养体系、专业结构、课程内容方面逐渐趋同。

在高等教育大众化过程中，一方面原有高校不断扩招，另一方面新型高校不断出现。目前我国已有的1202所高校，建校时间不足16年的占比达到55.6%，这部分高校由于办学历史短，缺乏办学经验，为了提高办学效率，降低办学风险，争取优质资源实现弯道超车，便采取了复制模仿的方式。有些高校为了获取经济效益，不断扩大招生规模获取营利，不顾社会和受教育者需求重复设置专业。

（四）院校分层分化协同发展期

十八大以来，高等教育结构性改革持续深化，高校分类发展进入合理分层与功能分化协同发展期。目前，社会经济正在经历结构的加速调整和发展方式的深度转型，目标转向发展战略新兴产业，为社会提供新型人力资源服务，人才供给与需求发生极大改变。新一代信息技术革命一方面正在改变现有的成熟业态，产生更多新业态，对人才需求更加多元；另一方面科技和产业的变革，也正在改变高等学校的形态、职能和作用。高等教育自身正在从大众化向普及化阶段转变，数量和结构已经发生巨大变化，质量与规模出现不均衡发展的状况，学龄人口总数稳中回落，高等教育结构布局和分层分类发展方式亟待优化。

“十三五”规划提出把教育的结构性改革作为发展主线，推动高等教育分类发展，基于人才培养定位来完善高等教育分类体系。2017年，教育部《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》（教发〔2017〕3号）明确提出高校分类体系布局，即以人才培养定位为基础，将我国高等教育分为研究型、应用型 and 职业技能型三大类，将分层与分类发展相结合，高等教育进入新的结构布局调整期。国家根据产业升级及高校结构转型的需求，出台了“双一流”建设及“引导地方本科院校转型”的方案，推动建设一批高水平研究型大学和应用型大学，形成“顶天立地”的分类管理布局。

二、我国高校分类发展 70 年的逻辑跃升

新中国成立至今，分类发展的思想在我国高校中愈发清晰。随着社会经济转型及高等教育体制改革深化，高校分类发展的逻辑也不断变迁，促使分类发展逐步走向规范化、制度化和科学化。

（一）分类导向由外部管理取向转为内涵式发展取向

我国原有的分类取向重点关注的是管理效能，目的是为了提高政府对高等学校的管理能力及管理水平，从而保障高等教育系统的有效运行。管理效能取向对学校分类具有等级高下之分，分类维度主要涉及办学层次等方面，为教育主管部门的管理和决策提供依据。这种分类取向一方面容易导致高校的同质化发展，造成人才培养结构失衡，无法适应经济社会对各类人才的需求；另一方面将限制新建院校参与公平的竞争，易导致学校层级的固化。

新时期的分类导向已将内涵发展置于核心位置，通过引导高校在内涵发展上的分类促进高校特色化发展。内涵导向的分类主要强调不同高校的差异性而不是优劣性，办学定位、培养目标、专业的内涵、学科设置、师资队伍等成为分类的核心维度。通过分类定位，明晰学术型、应用型和技能型人才的不同培养规格，优化学科专业结构，推动开展高水平科研活动，构建有效的人才质量保障体系，促进广泛又有深度的国际交流合作，建设一批精良的教师队伍和管理队伍，有助于引导将办学重点转移到内涵建设上，逐步形成不同类型高校的特色化发展局面。

（二）分类决策由政府决定模式转为政府主导多方参与模式

随着高等教育的利益相关者日益多元，高校的分类发展逐渐由政府决定模式转为政府主导、其他利益相关者共同参与的模式。新中国成立到改革开放初期，高校主要由政府集中统一管理人财物，高校的资源分配主要是由行政权力决定，政府拥有绝对控制和支配权。高校管理属于依照行政法规进行的规定性分类管理，旨在通过行政命令引导高校明确办学定位。高等教育分类体系倾向于由政府单一主体设计和实施，缺乏多元主体共同参与协作、研究和设计的机制。

改革开放后，经济领域产生了新制度机制和利益主体，也拉动高校逐渐走出象牙塔模式，高校的办学机制、投资主体越来越多元。制度变革促使政府与高校、社会之间的权利格局不断调整，政府将权利逐渐下放至市场和高校，激发了学校的自主参与意识及非政府力量参与的积极性。近年来，政府不断推进高等教育领域“放管服”改革，大学部分管理权逐渐从中央下放至地方，地方再放权给高校及社会公众。尤为典型的是，民办高等教育的发展及高等教育成本分担理念的引入，使得社会团体及个人、企事业单位等也成为高等教育参与的主体。目前，政府职能逐渐转变，高等教育分类管理引入了多元的制度化机构，包括企业、专业学会、企业协会、第三方评价机构、基金会等。这些制度化的主体越来越充分地参与到高校的分类发展中。

（三）分类格局从相对封闭转为动态开放

高校分类发展格局逐渐从自上而下的封闭系统发展为动态开放的竞争系统。过去，高等教育领域的分层机制突出并强化了占据核心地位的高水平研究型大学的价值，忽略了其他院校应有的多样价值，并由此衍生出一套单一的高校生存法则。其他高校为了生存都按照固化的法则发展，导致形成了封闭的高等教育格局。随着高等教育改革逐渐深入，分类开始转向构建一个开放的体系，从而平衡多元价值之间的关系，构建一个以开放和多元理念为核心的高等教育体系。分类方案更加尊重和凸显不同类型高校的特色。

一方面，建立动态退出机制。“211工程”和“985工程”建设方式存在竞争缺失、身份固化的现象，入选学校确定后，名单基本固定下来。在绩效评价的基础上根据每一轮的建设情况确定下一轮的建设单位，从而打破终身制，形成良性循环。另一方面，完善开放竞争机制。新的分类方案引入了更具竞争活力和开放性的评价机制，部属与地方高校、重点与非重点高校都在第三方评价结果的基础上同等竞争，彰显高校的自身目标管理，充分尊重高校的特色发展目标。

（四）分类对象从高校为主拓展为高等教育系统全要素

新时期分类管理对象不再限于高校层面，发展为包括学科分类建设、师资分类管理、结果分类评价等多层面。新中国成立后，我国产生了众多的高校分类标准。按学位授予层次分，有博士授予点高校、硕士授予点高校、学士授予点及专科类院校；按重点与非重点分，有“985工程”“211工程”和一般普通本科院校；按管理体制分，有部属高校和省属高校；按资本属性分，有公办高校和民办高校；按办学形式和服务对象分，有普通高校、成人院校；按学科门类分，有综合型院校、理工科院校、师范类院校、外语类院校等。可以看出，以上分类对象都是以高校层面为单元。

在新一轮的高校分类发展中，分类对象涉及高等教育系统的各个要素。2015年启动的“双一流”工程及“地方本科院校转型”项目部署了学科的分类建设，提出建立一批世界顶尖的一流学科和对接区域产业结构的应用型学科。目前，各省积极按照多维度的高校分类视域，制定研究型、应用型、技术技能型高校的学科建设标准，并在指标遴选、评估验收方面加强分类指导。

三、高校分类发展推进的困境分析

（一）长期以来高校分层管理的价值取向及制度设计的负面影响

新中国成立后，我国大学从隶属关系来看，又包括部属院校、省属院校及市属院校等。实际上，这种层级的隶属关系，客观上造成了高校的分层，国立和部属院校在层次上“天然”地要高于省立和省属大学。在高校的发展过程中，由于我国教育资源供给的有限性以及我国“效率优先，兼顾公平”的办学资源分配理

念，使得有限发展若干所重点大学成为我国高等教育发展战略的重要内容。从“211工程”建设到“985工程”建设，乃至当前正在建设的“双一流”，都体现着“效率优先、兼顾公平”的发展理念。这样的发展战略，势必使得高校在提升质量的同时纷纷追求“升格”。由于我国高校的不同隶属关系及重点大学的发展思路等原因，形成对高校拨款机制、评价机制等都刻有深深的“分层”印记。

（二）我国高校缺乏自主办学能力

高校办学质量分类管理的重要条件之一就是高校本身具有较强的自主办学能力。然而，当前我国高校自主办学能力不足，这也在一定程度上制约着高校办学质量的分类管理。一方面，我国的高校与政府之间具有较强的关联性。高校的办学是在外在驱动力的推进下开展的，甚至是以获取政府办学资源为目标而开展办学的，从而使得高校的办学内驱力严重缺失。这种较强的关联性使得高校的自主办学意识严重缺乏，其自主办学能力也严重不足。另一方面，由于高校长期以来与政府之间的这种关联性，使得高校尚未形成特色的内部治理结构和治理体系，这也在很大程度上限制了高校自主办学能力的形成，难以实现特色化和个性化发展。

（三）高校独立运行的社会支撑体系尚不健全

由于已有的高校办学质量管理体系主要是基于分层理念自上而下构建起来的，从而使得横向、分类型的高校独立化运行的社会支撑体系尚不健全，这也限制着高校办学质量的分类管理。高校办学质量分类管理要求不同类型的院校在办学过程中具有自身的特色，而不同类型和不同发展定位的高校在人才培养过程中必然需要依托不同的组织和机构来完成，才能真正地实现办学特色。

四、我国高校分类发展的未来探索

（一）引导利益相关者形成院校多元等效观念

高等教育已从大众化阶段转向普及化阶段，普及化不仅仅是达成数字指标，更意味着入学对象、学校管理、教学形式、专业布局都将出现新样态。从家长和学生的角度看，普及化阶段入学群体类型更复杂，不同群体的学生有不同的求学背

景、兴趣爱好，对高等教育的期望不同。不言而喻，只有多样化的高等教育机构才能对不同需求做出及时反应。

（二）构建稳步推进分类发展的支持机制

政府对高校的分类引导应从重视质量提升转向强调结构异化。一方面，分类体系应该引导不同学校职能的异化发展。另一方面，引导学校走特色发展道路，特别是大量的新建本科院校，应充分利用高校所在区域的特点及自身的办学优势，优选服务区域和行业的发展战略。资助的多样来源和监管的多渠道是多元化最有力的保证。政府应积极引导水平维度的分化，鼓励特色导向的资助方式，扩大资助渠道。监管的多元化包括监管机构、监管目标和监管方式的多元。一方面要保证监管的严格，保证政府、第三方机构和社会公众对各类学校的有效监督和问责；另一方面也要防止监管的过度干预，削弱高校自主权。

（三）提升高校参与分类发展的内生性动力

高等教育分类发展的顺利推进，离不开政府自上而下的规划、管理和监督，高校应主动接受教育主管部门的指导，将学校的发展融入全国高等教育发展大潮中。高校自身也应对自己的办学历史、办学现状、办学目标、办学特色等有清晰的认识。健全高校自主发展机制，加强高校自主办学能力是提升高校内生动力的核心路径。政府应当依法保障大学自主办学，履行宏观管理职能，减少对大学的直接干预，在自主办学的环境下，大学才可能在办学与运行过程中回归自身的选择，大学的组织内生价值才会凸显出来。

——摘自 《新中国成立 70 年来高校分类发展的历程——逻辑与展望》
《我国高校办学质量分类管理的推进与选择》

廖苑伶
杨院

探索分类指导分类管理办法落实高校办学自主权

——国家教育体制改革试点调研报告

2010年10月,国务院办公厅下发《关于开展国家教育体制改革试点的通知》,将“改革高等教育管理方式,建设现代大学制度”作为试点项目之一,“探索高校分类指导、分类管理的办法,落实高等学校办学自主权”为其重要内容,并确定上海市、浙江省、安徽省、云南省作为改革试点省市承担了专项改革试点任务。本研究就上述一市三省四年来的改革试点所积累的经验及存在的问题进行梳理,同时对问题产生的原因进行深入分析,提出进一步深化改革的政策建议。

一、一市三省改革试点总体进展情况

(一) 明确改革总体目标,分阶段推进改革任务

一市三省均明确制定了本区域改革的总体目标,并将总目标进行分解,分阶段分步骤有序推进改革。上海市依据承担“高校分类指导、分类管理改革”任务,明确提出了推进高校分类指导、分类管理改革的总体目标,即顺应国家和区域经济社会和学校可持续发展的需求,积极优化调整上海高校和学科专业布局结构,为上海战略性新兴产业提供智力支持和人才保障。转变政府职能,强化分类指导,发挥政策引导和资源配置的作用,通过推进机制创新,改进管理模式,加强规划引导、优化资源配置、严格监督管理。

2013-2015年，扩大改革试点高校范围，推进分类指导、分类管理工作向纵深发展；探索与绩效评估结果挂钩的资源配置方案，并对高校开展试点工作。浙江省根据“探索落实高等学校办学自主权”改革试点要求，其改革的总体目标是，“依据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，落实《高等教育法》，转变政府管理方式，优化高校内部管理，形成章程法定、导向清晰、调控有力、职责明确、自主办学、运转有序的充满生机和活力的现代大学管理体系。”探索新型的高校内部治理结构，形成行政权和学术权适度分离、有效运作的机制，充分体现教授治学、民主管理。试点大学章程建设，逐步形成以章程为基础的管理机制和运行机制。探索建立高校自主调整与优化专业的机制。逐步增加高校在招生计划、专业设置、学位点建设、科学研究与社会服务等方面的自主权。

安徽省的改革试点任务是“开展高校分类管理改革”。据此，安徽省规定高等学校分类管理改革试点的目标是：“从2012年起，开展高校分类指导、分类管理的理论研究，形成一批研究成果；制定高校分类管理办法和发展定位规划，并指导高校进一步明确办学定位、服务面向和事业发展目标。”按分类建设5个左右不同类型高校办学联盟，指导高校联盟按照“抱团发展、集约办学”的思路，探索共建共赢新模式。

实施“高校分类重点建设计划”到2015年，分类建设20所左右省级示范高校和400个左右学科专业，引领各类高校的办学标准和发展模式；初步形成“科学定位、分类指导、多元发展、特色办学”的发展格局和评价机制。云南省的改革试点任务是“改革高等学校办学体制，推进高校特色发展”。

制定的总体改革目标是，围绕“破立结合，分层构建，注重长效，提供示范”的总体目标，通过深化高等教育办学体制机制改革，“破”“立”结合，整体推动与重点推进相结合，促进全省高校特色发展。通过以“三特”即建特色学科专业、评特色院校、开展特色评估等方式，推动全省和高校两个层面分层构建办学特色；积极推进“探索扩大实施师范生免费教育”试点；着力加强大学联盟建设；积极探索本专科学校分类入学考试，高校招生考试改革初见成效。同时，高校干部人事制度和绩效分配制度改革和高校分类评估等改革也有效推进。

（二）加强组织领导，完善改革体制机制

上海市成立了市教育体制改革领导小组，建立领导小组例会制度，统筹全市资源，促进教育改革和发展。领导小组由市委副书记、副市长担任双组长，成员包括与教育工作密切相关的24个委办局负责人，针对教育改革发展中的全局性重大问题或特定领域环节的突出问题召开全体会议或专题会议。浙江省政府成立了以省长为组长的教育体制改革领导小组，召开专题会议，设计改革试点方案，审慎选择改革试点学校。要求改革试点高校要根据国家咨询委员会的评审意见，结合自身基础和特点，认真细化实施方案，精心设计改革的时间表、路线图。安徽省成立了省级统筹高等教育体制改革试点工作领导小组，加强对高等教育改革与发展工作的领导和统筹，及时研究高等教育发展战略，制定保障和促进高等教育发展的政策措施，协调相关部门解决有关重大问题；制定了《中共安徽省委、安徽省人民政府关于建设高等教育强省的若干意见》。云南省组建了三级领导机构，即由省政府、省教育厅领导和相关职能部门负责人组成“云南高等教育体制改革试点协调小组”。同时，还成立了“高等教育体制改革试点指导专家组”，

各试点高校成立了专门的教改领导小组，根据改革试点的切入点挂靠在学校相应的职能部门，并组成多个教改工作小组，实行三级管理机制，即省教育厅对项目建设进行宏观管理和指导，各试点高校负责项目的统筹安排、建设，学校各教改工作小组根据学校安排具体落实。

（三）明确重点领域，有效推进改革

上海市改革的重点领域是对不同类型高校实施分类指导与管理，使各个高校明确自身定位，办出特色，办出水平，在不同的领域争创一流。推进高校制定发展定位规划，推进高等学校分类指导、分类管理改革。2008年上海市启动了上海高等教育内涵建设工程（简称“085”工程），其原则是“规划引导、资源配置、监督管理、绩效考核”。依据上述原则，上海市将高校划分为5类。一是“985工程”建设高校，促进这类高校建设世界一流大学和国际知名的高水平研究型大学建设步伐。二是“211工程”建设高校，引导这类高校通过“211工程”和“985创新平台”的建设，成为特色鲜明的高水平研究型大学。三是建设一批具有国际知名、国内一流学科专业的教学研究型本科高校。四是引导一批新建本科院校建设成为以培养应用型人才为根本任务的教学型院校。五是建设一批具有品牌效应、聚焦若干重点专业的高职高专院校。浙江省将转变政府职能，落实和扩大高校办学自主权作为改革的重点领域。

云南省以改革高校办学体制，推进高校特色发展为重点，以建立现代大学制度为核心，推动高校特色发展。一是大力推进大学章程建设，各校已组织专门力量，开展高校章程的修订工作；深化高校校领导选拔任用制度改革，向民办高校选派校党委书记（督导专员），进一步规范民办高校校领导聘用措施；深化高校

人事制度改革；深化高校分配制度改革，逐步实行岗位绩效工资制；改革高校教师职称评定办法，逐步把教师职称评定的权力下放到高校。二是改革高校考试招生制度。大力推进高校人才选拔培养改革，考生普通高中学业水平考试成绩量化为相应分数后直接计入高考总分，省内本科院校按大类或院系招生、院系专家深度参与录取；高职院校逐步实施单独招生，并增加招生考试专业，增加招生计划，进一步完善“知识+技能”考试和综合性面试的录取模式。三是创设高校特色发展的良好外部环境。实行分类指导、分类管理。将高校区分为本科院校与高职高专院校，公办高校与民办高校，“211工程”高校与其他本科院校，国家级、省级示范高职高专与其他高职高专院校，并对不同高校进行有针对性的指导和检查。

（四）政策措施配套，条件保障到位

上海市已制定根据“985工程”建设高校、“211工程”建设高校、一般本科高校、新建本科院校、高职高专院校等不同层次高校的分类指导、分类管理的相关政策；建立了高等学校办学质量分类评估标准，并开展分类绩效评估工作；制定了《上海地方本科院校“十二五”内涵建设绩效评价指标体系》，对上海21所市属本科院校进行内涵建设绩效评估；建立与分类绩效评估结果挂钩的政府拨款制度，并在部分专项资金中试行，推动部属高校通过优质教育教学资源共享等途径，帮助、扶持地方高校提高办学水平。

浙江省一是进一步完善领导机制，成立了以省长为组长的教育体制改革领导小组，成立省落实高校自主权改革试点工作领导小组，协调各项工作。试点高校成立试点工作小组，做到“专人负责，定期汇报，实时监控，职责明晰”。二是

进行科学论证。邀请校内外专家对试点高校的改革方案进行论证，保证方案的可行性和科学性，建立定期汇报和研讨制度，及时评估改革执行情况，及时发现问题，总结经验，指导行动。三是健全评估制度。建立了试点工作跟踪评估制度，每年对试点进展情况进行评估、指导和调整。

安徽省出台了《安徽省人民政府关于开展省级府教育统筹综合改革试点的实施意见》等，计划新增一批引领各类高校分类发展的改革项目并加大经费支持力度，要求分类重点建设好一批省级示范高等学校，并制定各类高校办学标准和评价标准。实施“有特色高水平高校建设计划”，重点支持建设一批高水平大学、具有鲜明办学特色的应用型本科高校和示范高职院校，在不同层次、不同类型高校中建成一批国内一流的地方高水平高校。

云南省提供资金支持与物质条件保障。除教育部下拨的改革试点项目经费外，云南省教育厅将协调省财政厅另行核定专项经费支持改革工作。此外，改革项目的资金投入主要依靠各高校自身，各相关高校在2011、2012、2013年的经费预算中单列“推进特色发展专项经费”，由学校的教改领导小组负责审批使用。

二、改革试点典型经验

（一）上海市的典型经验

高度重视，建立健全体制机制。上海市与教育部于2010年签署了《教育部上海市人民政府关于共建国家教育综合改革试验区战略合作协议》，根据部市共建协议，上海市政府将“推进高等学校分类指导、分类管理改革”项目列入了上海市政府重点工作，并拨付财政专项资金予以支持，这种部市合作的方式，不仅

对试点改革有积极的推进作用，同时教育部及时把握改革试点进程总结经验，发现问题，对指导试点改革工作顺利进展均有很重要的作用。改变高教经费投入重点，规范资金使用。经费投入重点由注重校园、设备等硬件建设向注重人才培养和师资队伍等内涵建设转变。同时，上海市还建立财政教育专项重大项目绩效评价制度和跟踪问效机制逐步扩大财政绩效评估范围。

（二）浙江省的典型经验

认真组织实施，落实各项配套改革。围绕建设现代大学制度、落实和扩大高校办学自主权的要求，开展“高校内部管理体制试点”，鼓励各高校积极探索有利于加强高校内涵建设的体制改革；开展“高校专业设置与调整管理新机制试点”，努力增强高校在专业设置方面的自主权；开展“高校生均经费基本标准试点”，在研究制定生均经费标准和生均财政拨款基本标准的基础上，逐步建立有利于提升办学水平和质量的拨款模式；开展“高校教师分类考核试点”，对不同岗位的教师进行不同侧重的考核以调动各类教师的积极性；开展“研究生培养机制改革试点”，扩大导师选择学生的权力，增强导师培养学生的责任；开展“高职院校自主招生试点”；开展“普通高校综合评价招生改革试点”，允许本科院校通过“高中学业水平考试+高校综合素质测试+统一高考的三位一体”方式招录学生。

完善评估监督办法，强化政府宏观管理职能。浙江省通过完善评估监督办法，努力把政府工作重心放在宏观管理和评价指导上。相继建立项目成效与名额分配挂钩制度、加强新增专业的办学条件与师资力量审核机制、加强对新增专业方向的备案审查、制定本科高校教学业绩考核办法、建立教师职称评审质量抽查

制度、探索高校毕业生质量跟踪调查评价制度，强化政府的宏观监管职能。

（三）安徽省的典型经验

明确发展定位。安徽省明确将“初步建成能够服务党委和政府决策、支撑经济发展和产业升级、引领文化繁荣和社会进步的具有安徽特色的现代应用型高等教育体系”作为高等教育事业的发展目标。围绕该目标，安徽省通过调整和优化专业结构、制定应用型评估标准、建立高校为地方经济社会发展服务的考核制度，引领地方高校确立应用型发展定位。

创建高校联盟。按照“抱团发展、集约办学”的思路，相继成立了应用型本科高校、示范性高职院校、医学教育院校、教师教育院校、市属高职院校和商科类高职院校等6类高校合作联盟，合力推进“合作式”地方高等教育发展模式。依托联盟实行分类指导，引导联盟高校分类发展，共建学科专业，共享优质资源，共商办学标准。

（四）云南省的典型经验

以“三特”模式，推进改革试点。云南省根据本省高校实际，提出以“三特”即建特色学科专业、评特色院校、开展特色评估等方式，推动高校明确定位，办出特色。在特色专业建设上，依据《云南省高等学校本科专业设置管理办法》，加大全省高校专业结构调整力度，优化高校学科专业结构，通过建设专业人才需求预测、预警系统，建立动态调整机制，提高专业对经济社会发展的适应性。出台了《云南省关于全面提高高等教育质量的若干意见》，以国家中西部高校基础能力建设工程和中西部高等学校综合能力提升工程建设为契机，加强对立

项高校的建设指导，通过建设区域特色高水平大学，推动和引领云南省高校在不同类型、不同层次上办出特色，提高教育质量和水平。

建设大学联盟，推进高校共同发展。以高校间多层次、多形式联盟建设推进云南省大学联盟建设，促进资源共享、优势互补。现已经成立云南省师范高校联盟、图书馆联盟、云南省州市高校联盟，筹建云南省呈贡大学园区高校联盟。根据联盟协议，在联盟内逐步推行课程互选、学分互认、教师互聘、师资共享、文献信息资源共享。

打造“国门大学”，服务桥头堡战略。依据《云南省国门大学建设方案》，计划通过加大投入，重点建设，着力改善边境高校的基本办学条件，加强师资队伍建设和加强学科专业建设，搭建和完善教学、科研、社会服务综合平台，提升国际化办学水平，培育“国门大学”特色。从人才培养、科学研究、社会服务、文化引领四大职能入手，充实“国门大学”内涵，在13所边境高校中遴选一批高校，重点建设，在5-10年内建成国内有一定知名度、在东南亚和南亚有重要影响力的应用型和高素质技能人才区域特色国际化大学。

三、思考与建议

政府要进一步转变职能，简政放权，为高校的分类指导、分类改革，落实高校办学自主权提供制度和政策支持。特别是要厘清政府、社会与学校的关系，对高校办学自主权进行确权认定，并制定相应的法律法规，推动高校依法治校。地方政府也要转变职能，简政放权，为落实高校办学自主权创造条件。

建立健全体制机制，为高校分类指导、分类管理，落实高校办学自主权搭建平台。中央有关部门要在国家教育体制改革领导小组的领导下，承担起推进教育改革的责任，积极支持教育改革。要构建起联合调研、会商，共同研究解决教育

改革重大问题，加强政策协调的机构和平台。

加强理论研究，为高校的分类指导、分类管理，落实高校办学自主权提供理论基础。从改革试点单位的情况看，不论是高校的分类指导、分类管理改革，还是落实高校办学自主权的改革，都是在实践中探索，摸着石头过河，还没有进行深入的理论研究和理论积累。

对改革试点单位的改革进程、经验进行及时总结，对存在的问题进行及时矫正，为改革的顺利推进保驾护航。要及时确立一批改革示范项目，加大推广力度，充分发挥试点的引领和带动作用。

摘自《探索分类指导分类管理办法落实高校办学自主权——国家教育体制改革试点调研报告》
——梁金霞

上海市高校分类政策借鉴

一、上海市高校政策分类进展

上海市高校分类政策历经顶层设计、统筹规划、扎实推进三个阶段，逐步建立了高校分类体系。2010年，上海市人民政府公布《上海市中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，提出“建立高等学校分类指导服务体系，完善政策措施和资源配置，实施分类管理、指导、服务”。2014年，上海市委、市政府制定《上海市教育综合改革方案（2014—2020年）》，指出“遵循高校分类管理、分类发展思路，引导高校立足校情实际，编制形成各具特色的改革方案”。

上海市通过政策法规引导高校分类实践，明确高校分类管理方向，促进高校内涵式发展，服务国家战略和区域经济社会发展。2015年，上海市教委发布关于高校分类的标志性文件《上海高等教育布局结构与发展规划（2015—2030年）》，全面阐发上海市高校二维分类政策体系，其核心要义是“以人才培养主体功能和主干学科专业集聚度为主要区分标准的分类发展体系，实行分类管理、分类评估、绩效拨款”。2017年，上海市人民代表大会常务委员会制定了首部地方高等教育法规《上海市高等教育促进条例》，其第二章“规划与评价”的第十一条明确规定“本市根据人才培养主体功能、承担科学研究类型以及学科专业设置和建设等情况，建立健全高等学校分类发展体系”，以法规形式确立高校分类体系。2018年，上海市政府印发《关于本市统筹推进一流大学和一流学科建设实施意见》，明确提出“不断优化完善高校分类管理体系，实现分类特色发展；建立健全以质量和贡献为主的分类评价体系；完善高校分类管理体系，优化与高校分类相配套的绩效评价体系”。

二、上海市高校分类政策体系

（一）高校“十二宫格”分类体系

上海市高校“十二宫格”分类体系分为纵向分类和横向分类两个维度，纵向维度按照人才培养主体功能和科学研究类型划分为学术研究型、应用研究型、应用技术型和应用技能型四种高校类型，横向维度按照学科专业设置划分综合性、多科性、特色性三种高校类型，由此构成高校“十二宫格”分类体系。

第一，分类体系构建依据。高校分类的根本价值导向是追求高等教育多样性，适应多元化的社会需求。上海市高校分类体系构建是基于未来“人才类型”和“知识体系”的假定，从职业类型体现的知识体系，结合联合国教科文组织《国际教育标准分类法 2011 年》，将高校人才培养的类型分为学术研究、应用研究、应用技术、应用技能四种类型。

第二，高校纵向分类框架（表 1）。

分类类型	分类内涵	高校数量
学术研究型	①培养学术研究人才；②可授予博士、硕士和学士学位；③以“综合性”“多科性”为主。	11
应用研究型	①培养应用研究与开发的人才；②可授予博士、硕士和学士学位；③以“多科性”“特色性”为主。	11
应用技术型	①培养专门知识和技术应用人才；②一般可授予专业学位研究生和学士学位；③面向行业以“特色性”或“多科性”为主。	17
应用技能型	①培养专科层次的操作性专业技能人才；②面向行业、职业以“特色性”为主。	22

表 1 上海市高校纵向分类及试点情况

高校纵向分类按照人才培养主体功能和科学研究类型分为学术研究型、应用研究型、应用技术型和应用技能型。2019年，上海市高校体系中学术研究型、应用研究型高校各占18%；应用技术型高校占28%；应用技能型高校占36%。

第三，高校“十二宫格”分类体系¹（表2）。

学科专业 集聚度 人才培养 主体功能	综合性 (学科门类或专 业大类≥7个)	多科性 (学科门类或专 业大类介于3 个~6个之间)	特色性 (学科门类或专 业大类介于1 个~2个之间)
学术研究型	培养学术研究人才；拥有国际影响力的一流教研人员；A ≥ 0.7 : 1；B > 25%；C ≥ 30%；D ≥ 30%。	培养学术研究人才；拥有国际影响力的一流教研人员；A ≥ 0.7 : 1；B > 25%；C ≥ 30%；D ≥ 30%。	—
应用研究型	培养应用研究与开发人才；拥有海外学习研究经历的高水平教研人员；A ≥ 0.2 : 1；B > 50%；C ≥ 0；D ≥ 10%。	培养应用研究与开发人才；拥有海外学习研究经历的高水平教研人员；A ≥ 0.2 : 1；B > 50%；C ≥ 0；D ≥ 10%。	培养应用研究与开发人才；拥有海外学习研究经历的高水平教研人员；A ≥ 0.2 : 1；B > 50%；C ≥ 0；D ≥ 10%。
应用技术型	—	培养专业知识和技术应用人才；拥有行业、产业实践经历的高水平“双师双能型”教师；A ≥ 0；B > 75%；C > 0；D ≥ 0。	培养专业知识和技术应用人才；拥有行业、产业实践经历的高水平“双师双能型”教师；A ≥ 0；B > 75%；C > 0；D ≥ 0。
应用技能型	—	培养专科层次操作性专业技能人才；以符合“双师双能型”要求的教师为主体；A、B、C均为0。	培养专科层次操作性专业技能人才；以符合“双师双能型”要求的教师为主体；A、B、C均为0。

表2 上海市高校“十二宫格”分类体系

¹ 《上海高等教育布局结构与发展规划（2015—2030年）》规定，上海市高校分类体系纵向维度指标包括人才培养目标定位、师资结构特点、研本比（指研究生在校生/本科生在校生数，“A”表示）、预期应用型研究生比例（指应用型研究生数/研究生总数，“B”表示）、一级学科博士点集中度（指博士学位点数/学校学位点总数，“C”表示）、基础性科研投入占比（指基础研究投入经费/当年科研投入经费，“D”表示）。横向维度指标主要指学科结构类型，本科院校同时具有学士、硕士、博士学位授予权的学科；本科或硕士层次在校生数占1/N以上的学科（N为学校专业分布的学科门类总数）。

(二) 上海市高校分类管理

上海市高校分类管理的主要手段是分类评价，检验高校分类政策的执行效果和效益。2018年，上海市开展首次高校分类评价工作，全面检查高校办学水平和办学绩效。《关于做好2018年上海高校分类评价有关工作的通知》指出，分类评价结果将作为政府教育资源分配及高校党政负责干部绩效考核的参考依据。

目前，已在部分高校的内涵建设经费分配、党政负责干部考核、绩效工资分配动态调整等方面开始试点。《上海高校分类评价指标(试行)》依据高校定位和发展目标分类评价，聚焦高校的人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流合作五大职能，分别制定了学术研究型、应用研究型、应用技术型和应用技能型四类高校的评价指标体系（表3）。

一级指标	二级指标
办学方向与管理水平	办学方向
	管理水平
办学条件与资源	师资队伍
	教学资源
	支撑平台
	科研项目
办学质量与水平	学生发展
	学科专业
	创新成果
	国际交流
	社会服务
办学声誉与特色	办学声誉
	办学特色

表3 上海市高校分类评价指标

评价程序：一是高校自评。二是专家评审。专家组和相关职能部门集中评价，经数据测算、专家评价打分，形成分类评价结果。同时，向高校反馈分类改进方案，提高办学针对性和政策精准性。三是实地抽查。上海市教育评估院组织专家组适时实地督导高校分类办学。

三、北京市高校分类政策

北京市高等教育已进入普及化阶段，高校发展方式将由外延式发展向内涵式发展转型。2010年，《北京市中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出“发挥政策指导和资源配置的作用，加强统筹规划。2012年，《北京市“十二五”时期教育改革和发展规划纲要》明确“建立高等学校分类指导体系，推动高校进一步科学定位，凝聚优势，特色发展”。2016年，《北京市“十三五”时期教育改革和发展规划纲要（2016—2020年）》要求“引导高等学校分类发展，在各自类型和层次上办出特色”。2018年，北京市委、市政府印发《关于统筹推进北京高等教育改革发展的若干意见》，将市属高校分为四类高校（表4）。

高校类别	分类内涵
高水平研究型大学	培养创新型人才，拥有入选国家“双一流”建设学科或在国际排名中达到一流水平学科
高水平特色大学	培养高水平人才，特色优势鲜明
高水平应用型大学	培养技术应用人才
高水平技能型大学	培养技能型人才

表4 北京市属高校分类内涵

2018年，北京市教委发出《关于做好〈统筹推进北京高等教育改革发展的若干意见〉落实工作的通知》，制定了“高水平研究型大学、高水平应用型大学、高水平特色大学”三类高校的分类标准。根据政策文件，将分类标准凝练为人才培养、师资队伍、科学研究、学科建设4个维度、13项指标（表5）。

维度	指标	高水平研究型大学	高水平应用型大学	高水平特色大学
人才培养	培养理念	理念、模式先进	具有较为完善的产教协同育人机制	— ^④
	专业设置	与学科建设匹配度较高	主要面向城市、区域或特定领域的需求	聚焦度较高，主要面向行业需求，50%以上的本科专业能够体现学校的优势和特色
	在校研究生	有较大规模在校研究生，其中拥有一定比例博士研究生	硕士学位授予权的高校应当具有一定数量的在校研究生	有一定规模的在校研究生
	教学奖励	近五年教学改革成果突出，拥有较多数量的国家和北京市级教学成果奖	—	—
师资队伍	教师规模	较大规模的专任教师队伍	一定规模的专任教师队伍和一定数量的产业行业专家队伍	适当规模的专任教师队伍
	教师水平	拥有一批有学术影响力的学科带头人和一批国家级、北京市级教学名师奖获得者	拥有一批有学术影响力的学科或专业带头人和一批国家级、北京市级教学名师奖获得者	拥有一批有学术影响力的学术带头人和一批国家级、北京市级教学名师奖获得者
科学研究	研究类型	前瞻性研究和基础研究为主	应用基础研究和应用研究为主	基础研究和应用基础研究为主
	科研平台	拥有一定数量的国家级科研平台或相当规模的省部级科研平台	拥有一定数量的省部级或行业科研平台	拥有一定数量的国家级或省部级科研平台
	科研任务	承担较多的国家和北京市重大科研任务	承担一定数量的国家、北京市或企业科研任务，部分科研成果得到转化或应用	承担一定数量的国家和北京市科研任务
	科研奖励	获得一定数量的国家级或省部级科技奖励	—	获得一定数量的国家级或省部级科技奖励
学科建设	学位授予	具有博士学位授予权，一级学科博士学位授权点数量较多	具有博士学位授予权或具有硕士学位授予权，拥有一定数量的硕士点或具有学士学位授予权	具有博士学位授予权，或者具有硕士学位授予权
	学科特色	—	部分学科具有鲜明特色，面向城市、区域或行业领域办学	学科特色鲜明、优势突出
	学科水平	部分学科位居同类高校前列，入选国家“双一流”建设或在国际、国内排名中达到或接近一流水平	—	具有一定数量的一级学科在第四次学科评估中居全国高校前20%

表 5 北京市属高校分类标准

四、完善北京市分类政策的建议

第一，分类标准加强操作性。分析政策文本可知，北京市高校分类标准大都为定性描述，易造成分类内涵及其指向不明确，同时部分类型标准无内容。总体上，分类政策难以发挥应有的指导功能和作用，实施较为困难。为此，建议采用定量和定性两种方式构建分类标准，并以定量标准为主、定性标准为辅。

第二，积极推进分类评价工作，构建分类管理机制。北京市应在现有高校分类体系的基础上，加快推进分类评价工作，形成分类管理机制。评价指标按照高水平研究型、高水平特色型、高水平应用型等分类设计评价内容。在市属本科高校中，可选择研究型或应用型等某类高校进行评价试点，不断总结经验，进而推广。对于评价结果，先期尝试将其作为政府教育资源配置及高校领导考核的参考因素，起到引导高校分类办学的政策目标。

第三，分类政策尝试上升至立法层面。高等教育体系是可规划的，同时应认识到分类政策是一项长期的、持续的发展进程。如何保证政策的连续性和稳定性，美国加州高等教育规划、上海市高校分类均通过立法，构建起高校分类的制度体系，为分类政策实施“保驾护航”。北京市属高校分类可资借鉴，将现有政策上升为法律法规，使之成为有更强约束力、更广泛政策效力的制度。

——摘自 《上海市高校“十二宫格”分类政策及对北京市高校的启示》
《高校分类体系构建的依据、框架与应用》

李明磊
杜瑛

校内研究成果

基于波特“钻石模型”的首经贸特色发展战略研究