

■ 高教治理

DOI: 10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2022.02.003

# 我国高等学校分类发展政策的演进 ——基于 39 份政策文本的分析



夏 焰, 赵璐瑶

(安徽大学 高等教育研究所, 合肥 230039)

**摘 要:** 运用内容挖掘技术对 1949 年以来中央层面发布的 39 份高校分类发展政策文本进行分析, 研究发现, 出台分类发展政策的数量越来越多, 发布主体越来越多元化, 地方政府承担更多主体责任, 政策样本的语义网络形成了“发展-建设-特色”“高等教育-质量-结构”和“高等学校-学科-水平”3 个核心聚类。“分类发展”经历了重在学校建设、由重在学校建设向重在学科建设过渡和重在内涵建设 3 个发展阶段, 高校分类标准呈现出丰富性和全面性, 政策效力由强规划性转向强指导性, 政策工具由强制性向诱致性转变。由此可见, 在分类发展政策中, 中央的角色已由“主导者”转变为“指导者”, 政策导向由调整外部关系回归教育本身, 发展策略从终身制转变为“有进有退”的竞争机制。为完善高校分类发展政策, 应进一步提升政策执行力、平衡政策着力点及优化政策工具。

**关键词:** 高等学校; 分类发展; 政策演进; 政策研究

[中图分类号] G40-058 [文献标志码] A [文章编号] 1673-8012(2022)02-0017-10

## 一、问题提出

据统计, 截至 2021 年 9 月, 我国高等学校共计 3 012 所, 其中本科院校 1 270 所、高职(专科)院校 1 486 所<sup>①</sup>。高等教育毛入学率在 2019 年已达到 51.6%<sup>②</sup>, 进入普及化发展阶段, 高等教育系统在规模、结构、质量等方面均发生了巨大的变化。为保障高等教育持续健康发展, 解决高校发展中长期存

修回日期: 2021-12-21

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划项目“安徽高等教育的发展不充分问题研究”(AHSKY2018D26)

作者简介: 夏焰, 男, 安徽合肥人, 安徽大学高等教育研究所副研究员, 教育学博士, 硕士生导师, 主要从事高等教育管理研究;

赵璐瑶, 女, 河南焦作人, 安徽大学高等教育研究所硕士生, 主要从事高等教育管理研究。

引用格式: 夏焰, 赵璐瑶. 我国高等学校分类发展政策的演进: 基于 39 份政策文本的分析[J]. 重庆高教研究, 2022, 10(2): 17-26.

Citation format: XIA Yan, ZHAO Luyao. The evolution of the classification development policy of universities in China: based on 39 policy texts [J]. Chongqing higher education research, 2022, 10(2): 17-26.

① 数据来源: 中华人民共和国教育部. 全国高等学校名单[EB/OL]. [2021-12-17]. [http://m.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/s5743/s5744/A03/202110/t20211025\\_574874.html](http://m.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202110/t20211025_574874.html).

② 数据来源: 中华人民共和国教育部. 2019 年全国教育事业统计公报[EB/OL]. [2021-06-09]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202005/t20200520\\_456751.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html).

在的定位不清、特色不明和盲目升格等同质化问题,2017 年 1 月,国务院印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出,要“推进高等教育分类发展、合理布局”,“推动地方开展高等学校分类管理改革试点,以人才培养定位为基础建立高等教育分类体系,研究制定高校分类设置、分类指导、分类拨款、分类评估等制度,努力形成高等学校科学定位、特色发展的局面”。2019 年颁布的《中国教育现代化 2035》强调“分类建设一批世界一流高等学校,建立完善的高等学校分类发展政策体系,引导高等学校科学定位、特色发展。”可见,推动高校分类发展已成为我国高等教育改革和发展的一项重要政策选项。

在相关研究中,学界多聚焦于以下几个方面:一是高校为什么要分类?有学者认为高等教育内外部关系规律决定了高校必须实现分类发展<sup>[1]</sup>,职能论者则认为高校类型的多样化是由其承担的社会职能变化所引起的<sup>[2]39</sup>,学校能级论者则认为客观存在的能级结构是高校分类的主要原因<sup>[3]</sup>。二是高校依据什么来分类?行政主导论者认为应在国家教育行政部门的主持下,根据一定的标准将高校划分为不同的类别和能级<sup>[2]32</sup>;职能论和现状论者认为应基于高校的社会职能和现状对高校进行类型和层次上的划分<sup>[4]</sup>;体制论者认为应依据我国高等教育两级管理体制,建立中央指导性与地方规定性相结合的高等学校分类体系<sup>[5]</sup>。三是高校怎么分类?一种观点认为,依据学科集中度可将高校分为 5 种类型<sup>[6]</sup>;另一种观点认为,依据职能和人才培养类型可将高校分为 4 种类型<sup>[7]</sup>;还有的观点依据学科特点和科研规模将高校分为 13 种小类和 4 种大类<sup>[8]</sup>。综上所述,学界对我国高等学校分类的概念、内涵、标准等有较充分的讨论,但究竟如何理解高等学校的分类发展以及如何实现高等学校的分类发展始终是困扰学术界的显性问题<sup>[9]</sup>。

高等学校分类发展政策是指党和国家为促进不同类型高校高质量发展而制定的正式规范,其中包括将高校划分为不同类型和层次的相关规定,也包括“重点高校”“211 工程”“985 工程”“2011 计划”以及“双一流”建设等政策。依据 2018 年修订的《高等教育法》,以省级统筹为主的高等教育管理体制决定了省级政府对高校分类发展负有主体责任。有研究表明,山东、上海、安徽、湖南、浙江等省份相继出台了省级分类管理政策,但引导各类高校分类发展的政策还不完善,推进分类发展力度还不够<sup>[10]</sup>。虽然政府一再重申高校应分类发展、分类办学,也出台了一系列政策,理论工作者开展了多方面的研究和指导,但是高校分类发展和分类办学却收效甚微,这在一定程度上说明高校分类问题的复杂性和艰巨性<sup>[11]</sup>。种类繁多的分类方法和结果容易造成高校定位模糊和分类混乱,且高校分类问题研究的政策采纳度并不高,原因是高校分类研究站在科研和学术的视角,缺乏国家层面的宏观政治眼光和战略导向<sup>[12]</sup>。因此,准确把握我国高等学校分类发展政策的内涵及要点具有重要理论和实践意义。本文梳理了 1949 年以来中央层面有关高校分类发展的政策文本,分析了高校分类发展政策的发展历程和阶段性特征以及高校分类发展政策的发展趋势和演进逻辑,以期政策的修订和完善提供参考。

## 二、政策样本的收集与分析

### (一) 样本收集与分析方法

本研究采取“线下材料搜集”和“线上网络搜索”两种方式来获取政策文本,所收集的样本为 1949—2019 年发布的中央层面的文件。首先,查阅《中华人民共和国建国以来高等教育重要文献选编》等资料,收集改革开放前涉及高校分类的政策文本;其次,以“高等教育分类发展”“高校分类发展”以及“高校发展定位”为关键词,使用教育部官方网站文献检索,收集整理相关政策文本;再次,以上述关键词,在知网、维普等平台检索相关学术论文,对论文中引用的政策文件进行查实、补缺;最后,详细阅读收集到的政策文本,仅保留规范和指导“院校分类”“重点大学”“行业高校”“类型高校”的

文献,最终形成了含39份政策文本的样本库。政策样本中既有法规、条例、决定,也有规划、纲要、方案、意见等。

通过对高频词以及词频信息进行统计分析,可以挖掘词频变化背后的故事<sup>[13]</sup>,并推断出政策文件在特定时期内所要表达的主要信息。高频词也被称为“主题词”,借助基于主题词之间关联强度构建的共现网络,能够充分挖掘政策的内容并刻画其演化进程<sup>[14]</sup>。运用ROSTCM 6软件,对意义相近的词汇进行合并,如对“大学”“高校”“高等学校”以及“高等院校”等进行合并统计;对一些与主题关联度较低的词汇进行剔除;在词频分析的基础上,继续分析主题词的语义网络;通过主题词排序和语义网络,刻画我国高校分类发展政策的演进特点。

## (二) 政策样本的发布时间

对39份政策文本在时间上的分布进行统计,时间跨度为1949—2019年,图1呈现了发布数量和增长速率的变化趋势。其中,2009—2019年政策发布数量最多,达到11份;1969—1978年政策发布数量最少,仅有1份;1949—1958年和1999—2008年两个时期,政策发布数量均为8份;1959—1968年、1979—1988年和1989—1998年的政策发布数量分别为2份、4份和5份。1978年显然是一个重要的变化节点,节点前的发布数量持续下降,节点后的发布数量持续上升。具体来看,1949—1958年政策发布数量较多,我国当时借鉴苏联模式,对院校、学科和专业进行了大规模调整,迅速建立了社会主义高等教育体制和发展格局。1959—1968年和1969—1978年的政策发布数量的增速为负值,发文量急剧减少。这两个时期先后经历了高等教育“大跃进”和“文化大革命”,高等教育改革与发展基本处于停滞状态。随着党的十一届三中全会的召开,社会主义高等教育事业发展也重回正轨,指导高校分类发展的政策文本的发布数量呈现出持续增长态势。

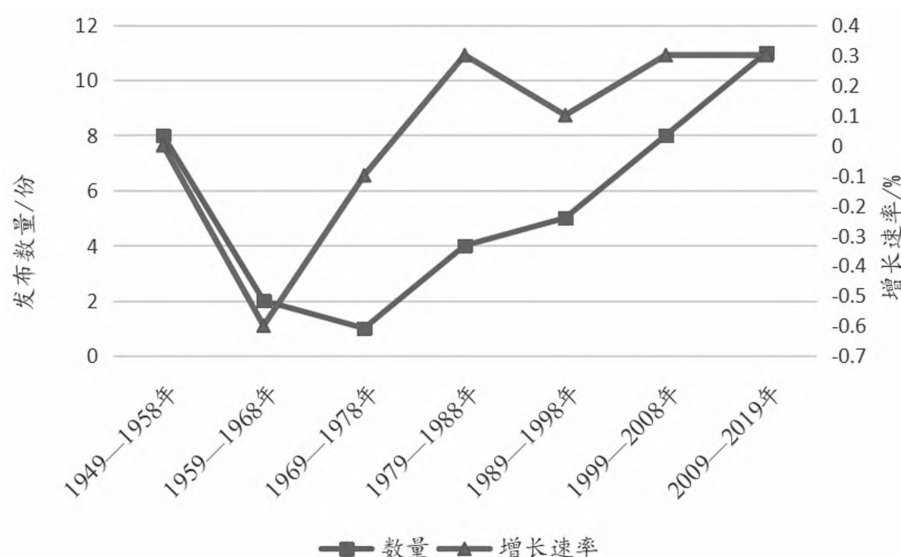


图1 政策文本年度发布数量与增长速率折线图

## (三) 政策样本的发布主体

中央层面高校分类发展政策的发布主体包括中共中央及其办公厅、全国人大及其常委会、国务院及其办公厅以及相关中央部委等。由表1可知,国务院及其办公厅的发布数量最多,也是单独发布政策数量最多的部门;教育部则是联合发文数量最多的部门,达到11份。另外,部门联合发布多于部门单独发布,表明高等教育分类发展工作的复杂性,涉及多个中央部门,也意味着在引导高校分类发展时,需要调动和使用教育部门以外的资源,充分发挥部门协同和联动优势。

表 1 政策文件发布主体及数量

| 部门名称            | 单位: 份 |      |    |
|-----------------|-------|------|----|
|                 | 单独发文  | 联合发文 | 合计 |
| 中共中央及其办公厅       | 3     | 7    | 10 |
| 全国人大及其常委会       | 3     | 0    | 3  |
| 国务院( 政务院) 及其办公厅 | 11    | 7    | 18 |
| 国家发改委           | 0     | 3    | 3  |
| 教育部             | 4     | 11   | 15 |
| 财政部             | 0     | 3    | 3  |

(四) 政策样本的语义网络

语义网络分析实现了对政策样本库的主题词聚类,凸显政策文本的核心内涵。由图 2 可知,主题词之间形成了以“发展”“高等教育”及“高等学校”3 个主题词为核心的聚类。值得注意的是,“高等教育”和“高等学校”两个主题词同时指向“发展”这一主题词,表明促进高等教育发展和高等学校发展是分类发展政策的目的,也是分类发展政策的核心内容。其中,促进高等教育发展是分类发展政策的基本内容,促进高等学校发展是分类发展政策的具体内容。同时,在“发展”聚类中,“建设”和“特色”是核心词汇,是在分类过程中对“高等教育”和“高等学校”的要求,不仅要不断提高人才培养和学科“建设”水平,还要具有“特色”。“高等教育”和“高等学校”分别是高等学校分类政策实施对象在宏观和微观层面上的聚焦。在“高等教育”聚类,“质量”和“结构”是核心词汇,意味着促进“质量”提升和优化“结构”是“高等教育”实现分类发展的具体任务。在“高等学校”聚类,“学科”与“水平”是核心词汇,表明加强“学科”建设和提升办学“水平”是分类发展政策对“高等学校”的具体要求。此外,还可以看出高校管理的主体凝聚在“中央”和“地方”两个主题词上,随着我国高等教育管理体制改革的深化,“地方”在落实高校分类发展政策中的主体责任越来越明确。

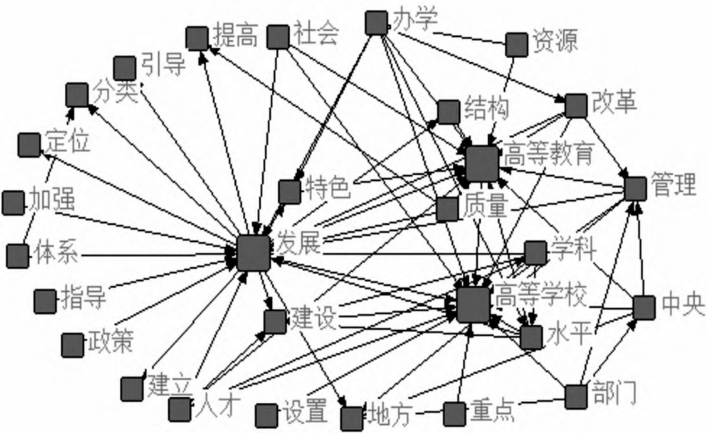


图 2 1949—2019 年高等学校分类发展政策主题词的语义网络图

三、分类发展政策的阶段性演进

(一) 政策目标的阶段性演进

通过对政策主题词的排序和语义网络分析,高校分类发展政策即根据一定标准,将高校分为不同的类型和层次,再重点支持少数或一部分高校先于大多数高校在学校整体或某一方面得到发展,“重点建设”不仅带动了高等教育的整体发展,而且助推了高等教育在地区间、院校间形成明显的“差序

格局”<sup>[15]</sup>。根据不同阶段高等教育“重点建设”目标的变化,以1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》和2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》为节点,将高校分类发展政策的演进过程分为3个阶段,分别是:以点带面发展阶段(1949—1984年)、纵向分层发展阶段(1985—2009年)和横向分类发展阶段(2010—2019年)。

由表2可知,在第一阶段,“中央”“领导”“重点”和“管理”出现频次较高,强调中央政府的领导地位,“重点建设”重在建设,目标是构建和完善高等教育管理体制。在第二阶段,“地方”出现频次超越了“中央”,“学科”“质量”“经济”以及“效益”作为新的主题词开始出现,地方政府在高等教育管理体制中的作用开始加强,“重点建设”开始由强调学校建设逐渐演化为注重学科建设,目标是提升教学质量和学校效益。在第三阶段,“发展”出现的频次明显增高,“水平”“一流”“创新”以及“特色”作为新的主题词也开始出现,“重点建设”重在各级各类高校的内涵建设,目标指向构建和完善现代化高等教育体系,创新发展、特色发展、争创一流成为高等教育发展的必然选择。

表2 不同阶段文本中排名前10位的高频词统计

| 第一阶段 |       | 第二阶段 |       | 第三阶段 |       |
|------|-------|------|-------|------|-------|
| 主题词  | 频次(次) | 主题词  | 频次(次) | 主题词  | 频次(次) |
| 高等学校 | 121   | 高等学校 | 80    | 高等学校 | 158   |
| 中央   | 73    | 高等教育 | 66    | 发展   | 86    |
| 高等教育 | 46    | 发展   | 41    | 学科   | 66    |
| 重点   | 31    | 地方   | 31    | 建设   | 63    |
| 部门   | 19    | 改革   | 27    | 高等教育 | 58    |
| 领导   | 18    | 学科   | 24    | 分类   | 39    |
| 管理   | 18    | 质量   | 22    | 水平   | 38    |
| 决定   | 12    | 中央   | 22    | 一流   | 36    |
| 提高   | 11    | 效益   | 13    | 创新   | 35    |
| 发展   | 10    | 经济   | 11    | 特色   | 33    |

## (二) 分类依据的阶段演进

政策目标的演进决定了高校分类依据的变化,不同时期呈现出不同的特点。以高等教育分类体系中的“头部”高校的称谓和遴选指标为例,经历了由“重点高校”到“211工程”和“985工程”以及“双一流”建设的称谓变化,遴选指标也表现出阶段性的变化。对政策文本中出现的有关遴选原则、建设目标和工作要求的文本句意进行概念化处理和提炼,例如,将“解决经济和社会发展的需求”“服务区域经济需求”以及“促进产教融合发展”等描述统一凝练为“社会服务”这一指标。由表3可见,“头部”高校遴选指标的数量不断增多、软性指标不断强化,逐渐呈现出丰富性和全面性的特点。尤其是“办学理念”“创新能力”“社会服务”以及“文化传承”等遴选指标的加入,不仅意味着“头部”高校的选择标准越来越注重高校综合职能的发挥,也意味着高校分类越来越依赖于高等教育发展的内在逻辑,评价标准的多元化为高等学校特色、差异发展提供了更大的空间。

## (三) 政策效力的阶段性演进

政策是一项实践科学,政策效力表现为对政策实施对象产生的影响。政策文本形式在一定程度上体现了政策效力,可以从“规划—约束性”和“指导—操作性”两个维度分析政策效力。由表4可见,政策文本以“决定”和“意见”的形式为主。对各时期政策的文本形式进行统计,发现文本形式相应地出现了阶段性变化。在第一阶段,政策文本多以“决定”形式出现,出现频次为4次;在第二阶

段,“意见”和“决定”出现频次均为 4 次;在第三阶段,政策文本多以“意见”的形式出现,出现频次为 6 次。这表明中央引导高校分类发展的政策效力由强规划性转向强指导性,对高等教育从加强管理约束转变为注重实践引导。从高等教育分类发展政策演进来看,高等教育管理体制从中央集权向地方分权转变,高等教育行政管理部门不断让渡政府职能,高等学校办学自主权得到落实并不断得以加强。

表 3 1949—2019 年我国高等教育分类体系中“头部”高校遴选指标

|          | 第一阶段  | 第二阶段 | 第三阶段  |
|----------|-------|------|-------|
| 遴选<br>指标 | 师资队伍  | 办学理念 | 办学理念  |
|          | 设施设备  | 师资队伍 | 师资队伍  |
|          | 科学研究  | 科学研究 | 学科建设  |
|          | 人才培养  | 人才培养 | 人才培养  |
|          | 有苏联专家 | 办学效益 | 科学研究  |
|          |       | 社会服务 | 创新能力  |
|          |       |      | 社会服务  |
|          |       |      | 文化传承  |
|          |       |      | 国际交流  |
|          |       |      | 社会认可度 |

表 4 1949—2019 年我国高等学校分类发展政策的政策效力

| 文本形式 | 数量 | 占比(%) | 政策效力   |        |
|------|----|-------|--------|--------|
|      |    |       | 规划-约束性 | 指导-操作性 |
| 法规   | 3  | 8     | 强      | 弱      |
| 条例   | 2  | 5     | 强      | 弱      |
| 决定   | 9  | 23    | 强      | 弱      |
| 意见   | 10 | 26    | 弱      | 强      |
| 规划   | 3  | 8     | 强      | 弱      |
| 纲要   | 2  | 5     | 强      | 弱      |
| 报告   | 3  | 8     | 弱      | 强      |
| 计划   | 2  | 5     | 较强     | 较弱     |
| 指示   | 1  | 2     | 弱      | 强      |
| 方案   | 1  | 2     | 弱      | 强      |
| 其他   | 3  | 8     | 强      | 弱      |

#### (四) 政策工具的阶段性演进

政策工具是政府为了达成所制定的政策目标而选用的方法<sup>[16]</sup>。关于政策工具的分类,比较典型的有麦克唐纳(McDonnel)和艾尔莫尔(Elmore)<sup>[17]</sup>以及施奈德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)<sup>[18]</sup>的划分类型。政策工具可划分为命令型工具、激励型工具、象征和规劝型工具、能力建设型工具和系统变革型工具,分别表示具有法律和行政强制性权威,报酬与奖励等杠杆作用,价值与理念认同等引导策略,资源、信息和培训等支持措施以及权力重组、体制改革等政策举措的一系列政策工具<sup>[19]</sup>。

由表 5 可见,在第一阶段,以命令型工具的使用为主,占比达 54%,强调中央强制性权威,辅之以系统变革推动高等教育体制改革和高校发展。在第二阶段,以系统变革型工具为主,占比达 33%,倾

向于通过调整中央与地方在高等教育管理体制中的权力分配,共同促进高等学校发展。在第三阶段,以象征和规劝型工具为主,占比高达64%,更加注重政策的诱致性,力图激发高校的自主性和内生活力。但值得注意的是,最能够促进和激励高校实现合理定位、分类发展的能力建设型工具和激励型工具在每一阶段中的使用数量均相对偏少。由此可见,引导我国高校分类发展的政策工具的使用分布呈现出较显著的不均衡性,与政策目标、分类依据、政策效力的演进表现出相似的阶段性特征。

表5 各阶段政策工具的使用占比

| 政策工具类型 | 单位: % |      |      |
|--------|-------|------|------|
|        | 第一阶段  | 第二阶段 | 第三阶段 |
| 命令型    | 54    | 20   | 0    |
| 激励型    | 0     | 7    | 9    |
| 能力建设型  | 8     | 13   | 18   |
| 象征和规劝型 | 15    | 27   | 64   |
| 系统变革型  | 23    | 33   | 9    |

## 四、研究结论和启示

我国中央层面高校分类发展政策的出台数量越来越多,发布主体越来越多元化,地方政府承担更多主体责任,政策样本的语义网络形成了“发展-建设-特色”“高等教育-质量-结构”和“高等学校-学科-水平”3个核心聚类。通过对政策文本和相关文献的梳理,“重点建设”作为一项重要的院校分类举措,经历了重在学校建设、由重在学校建设向重在学科建设过渡和重在内涵建设共3个发展阶段。高校分类标准呈现出丰富性和全面性的特点,政策效力由强规划性转向强指导性,政策工具由强制性向诱致性转变。由此可见,在分类发展政策中,中央的角色已由“主导者”转变为“指导者”,政策导向由调整外部关系回归教育本身,发展策略从终身制转变为“有进有退”的竞争机制。为完善高校分类发展政策,应进一步优化政策工具、平衡政策着力点以及提升政策执行力。

### (一) 研究结论

#### 1. 中央在高校分类中的作用: 由主导者转变为指导者

在高度集中统一的高等教育管理体制下,中央对高校发展具有绝对主导权。1953年,政务院发布的《关于修订高等学校领导关系的决定》明确提出,中央高等教育部根据国家的教育方针、政策与学制,遵照中央人民政府政务院关于全国高等教育的各项决定与指示,对全国高等学校(军事学校除外,下同)实施统一的领导<sup>[20]</sup>,大规模的院系调整充分体现了中央的领导权威。随着社会主义市场经济体制改革的深入,统一领导的弊端日益显露。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出,要“改变政府包揽办学的格局”,“逐步形成中央、省级政府办学为主,社会各界参与办学的新格局”<sup>[21]</sup>。此后,随着高等教育投入多元机制的确立,中央在高校改革和发展中的主导者角色逐渐演变为宏观指导者角色。依据2017年发布的《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》,建立高等教育分类体系要以“省级统筹、分区指导”为原则。至此,中央在高校分类发展中的指导者角色得到明确,省级政府发挥统筹作用负责具体实施。在中观和微观层面上,高校的准确定位和特色发展则更多依赖于省级统筹和学校自觉。

#### 2. 高校分类发展政策导向: 由调整外部关系回归教育本身

中华人民共和国成立后的相当长一段时期,我国秉持“集中力量办大事”的原则,指定若干所“重点高校”,希望通过重点建设,满足国家科技和经济建设中的战略性需求。这一时期高校分类发展的政策导向以学校建设和调整高校外部关系为主,在分类发展的政策工具的使用上,命令型工具使用最

多。改革开放以来,“效率优先”渐成社会共识,以政府规划为主导的高校建设模式、运转机制以及资源配置方式开始逐步让位于“市场”。在促进民办教育发展、高等学校产业化以及高等教育扩招等一系列相关政策举措的推动下,高等教育为社会经济发展服务的合法性得以确立<sup>[22]</sup>。这一时期高校分类发展政策则更多地以经济效益为导向,重点大学的建设政策也从早期通过指定单所高校、以“点”为主逐渐向调整布局、以“体系”建设为主转变<sup>[23]</sup>。随着我国高等教育“大而不强”问题的凸显,2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,要“建立高校分类体系,实现高校分类管理,引导高校合理定位,做大做强优势学科,在不同层次不同领域争创一流”。自此,高校分类发展政策更加强调高校自身的发展逻辑,也更加遵循高等教育发展的内在规律。

### 3. 高校分类发展策略:从终身制到动态调整

克拉克(Clark)曾提出,现代科学最需要人才和资源的集中,用拉平的办法,即把人才和资金撒到所有高等学校和所有课程的办法,是很难促进现代科学发展的<sup>[24]</sup>。我国高等教育发展向来强调“示范引领”和“以点带面”,采取“坚持重点先行、形成局部优势、带动整体提升”的推进思路<sup>[25]</sup>。在分类发展的第一阶段,对于中国这样一个教育资源非常有限的高等教育大国来说,采取集中优势资源重点投入若干所大学以带动整体提升更加符合自身实际,为我国高等教育快速、健康发展打下了坚实基础。“211工程”和“985工程”延续了重点建设思路,进一步强化了高等学校的分层,并在高等教育规模快速扩大时期,保护了“精英高校”的优势地位。随着我国高等教育逐步走向大众化和普及化,原先重点建设高校的“终身制”无益于解决新时期高等教育领域的主要矛盾。“双一流”建设政策提出了“有进有退”的动态调整机制,无疑会打破重点建设的“身份固化”藩篱,有利于激发高校的竞争意识和内生动力<sup>[26]</sup>。

## (二) 政策启示

### 1. 提升政策执行效力

我国目前没有专门的“高等学校分类发展法律法规”,对高校的分类标准、发展定位缺乏强制效力,高等学校分类体系也没有全国统一模式。高等教育类市场化治理模式限制了竞争机制的作用,地方政府高等教育竞争强化了高校的办学层次竞争,“双一流”建设引发了新一轮院校“同轨竞争”<sup>[27]</sup>。我国“两级管理、分工负责”的高等教育管理体制有利于发挥中央宏观调控和省级统筹领导的作用,但在实际操作中,有些高校的办学类型与原申办类型严重不符、办学定位偏离建校初衷。因此,应梳理现有的高等教育法律法规、部门规章等政策文件,重新确立中央部门的权威,做到下位法与上位法的统一,强化分类发展政策的执行效力。健全以《高等教育法》为核心的高等教育法律体系,制定与《高等教育法》配套的一系列法律规范,出台具有法律效力的高等学校分类发展政策文件,如《高等学校分类设置条例》《高等教育分类拨款条例》以及《高等学校分类办学水平监督条例》等,形成一整套内容翔实、上下衔接、结构严谨的高等教育分类发展的制度体系。

### 2. 平衡政策着力点

重点支持顶尖高校发展本来无可厚非<sup>[28]</sup>,但在配置资源时,如果长期优先考虑央属高校和重点高校,不利于地方高校和普通高校的发展,导致高校在争取教育资源时表现出趋利性。例如,高校过分强调办学层次和学位层次,出现“更名热”和“升格热”等现象。长此以往,重点投入政策将进一步导致高校间类型界限不清、职能分工不明、发展目标趋同,高等学校都希望向学术型、高层次方向发展<sup>[29]</sup>。因此,中央层面的高校分类发展政策应明确各类高校的职能定位,明晰各类高校发展边界,构建具有结构刚性的高等教育分类发展体系,严格消解各类高校在办学定位上的政策模糊性。发挥中央财政导向和杠杆作用,建立完善的财政转移支付制度,确保“双非”院校、地方院校、应用型院校、职业技术院校也能得到充足的发展经费。推进高校优势学科和特色专业发展,既要促进不同类型的高

校发展,也要鼓励相同类型的高校办出特色。建立和完善全国统一的高等教育信息系统,及时公布各类高校的招生录取、毕业生就业以及学科专业调整等信息,坚持正确的教育质量观,坚决避免人才培养同质化。

### 3. 优化政策工具

通过分析政策工具的使用情况,可知我国较多地使用命令型工具、象征和规劝型工具,而较少使用能力建设型以及激励型工具。政策工具的使用出现了阶段性变化,这与推动高校分类发展的高等教育管理体制改组有关,表明中央在推进高校分类发展时,更加注重地方发挥主体作用,从刚性规制转向了柔性指导,但同时也反映出在政策工具使用上具有路径依赖性以及缺乏组合使用的灵活性。因此,在政策工具的运用上应尽可能地考虑现实需要,通过优化工具组合来保障高校实现分类发展。分类是手段,发展是目标。各级政府在不断深化高等教育分类改革时要适应高等教育发展环境的变化,充分考虑政策目标的实现可能,综合选择和使用政策工具,特别是要完善包括分类设置、分类建设、分类管理、分类拨款、分类收费、分类招生、分类评估等具体政策工具的综合工具包。统筹考虑在分类发展中可能处于不利位置的高等院校,设置提高院校能力建设水平和激活内生动力的专项条款,确保每一所高校都能实现发展。

### 参考文献:

- [1] 潘懋元.新编高等教育学[M].北京:北京师范大学出版社,1996:12-14.
- [2] 陈厚丰.中国高等学校分类与定位问题研究[M].长沙:湖南大学出版社,2004.
- [3] 马陆亭.我国高等学校分类的结构设计[J].北京大学教育评论,2005(2):101-107.
- [4] 刘献君.建设教学服务型大学:兼论高等学校分类[J].教育研究,2007(7):31-35.
- [5] 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.
- [6] 马陆亭.如何实现高等教育资源的优化配置:对我国高等学校层次类别的一项剖析[J].高等教育研究,1997(2):47-53.
- [7] 陈伟.高等学校分类模式的反思与“理想类型”建构[J].教育发展研究,2016,36(11):1-6.
- [8] 武书连.再探大学分类[J].科学与科学技术管理,2002(10):26-30.
- [9] 张德祥,牛军明.高等学校分类发展的基本环节、基本路径与保障机制[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(1):111-119.
- [10] 何万国,蔡宗模,杨正强.我国高校分类发展对策研究[J].中国高教研究,2016(2):60-66.
- [11] 刘振天.知识、权力与利益:高校分类发展的难题[J].北京大学教育评论,2021,19(2):146-159,192.
- [12] 杜彬恒,王满晨.回顾与展望:中国高校分类问题研究20年:基于CiteSpace知识图谱的分析[J].高等建筑教育,2019,28(1):1-10.
- [13] AIDEN E, MICHEL J B. Uncharted: big data as a lens on human culture[M]. New York: Riverhead Books,2013:110-112.
- [14] 张超,官建成.基于政策文本内容分析的政策体系演进研究:以中国创新创业政策体系为例[J].管理评论,2020,32(5):138-150.
- [15] 胡建华.70年高等教育重点建设的变化及影响[J].江苏高教,2019(10):1-7.
- [16] B.盖伊·彼得斯,弗兰斯·K.M.冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007:114.
- [17] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments[J]. Educational evaluation and policy analysis,1987,9(2):133-152.
- [18] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. Journal of politics,1990,52(2):510-529.
- [19] 汤杰,石伟平.高等职业教育内涵建设的政策工具:回顾与展望:基于1995—2019年高职政策文本的分析[J].教育学术月刊,2020(1):45-52.
- [20] 上海市高等教育局研究室,华东师范大学高校干部进修班,华东师范大学教育科学研究所.中华人民共和国建国以来高等教育重要文献选编(上)[G].上海:华东师范大学出版社,1979:56.

- [21] 中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. [2020-06-15]. <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%95%99%E8%82%B2%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%92%8C%E5%8F%91%E5%B1%95%E7%BA%B2%E8%A6%81>.
- [22] 郭书剑. 我国高等教育发展观的演变[J]. 高校教育管理, 2019, 13(2): 8-15.
- [23] 陈伟. 省域高等学校分类发展: 政策逻辑与实践路径[J]. 教育发展研究, 2020, 40(3): 1-7.
- [24] 迈克尔·夏托克. 高等教育的结构和管理[M]. 王义端, 译. 上海: 华东师范大学出版社, 1987: 31.
- [25] 张苏. 改革开放 40 年中国高等教育重点建设策略的历史考察[J]. 教育评论, 2018(8): 22-27.
- [26] 蔡宗模, 吴朝平, 杨慷慨. 全球化视野下的“双一流”战略与地方院校的抉择[J]. 重庆高教研究, 2016, 4(1): 24-32.
- [27] 张应强, 周钦. “双一流”建设背景下的高校分类分层建设和特色发展[J]. 大学教育科学, 2020(1): 14-21.
- [28] 柳友荣. 新中国成立 70 年来我国高等教育质量的政策文本研究[J]. 中国高教研究, 2019(6): 40-47.
- [29] 刘献君. 我国高等教育发展的主导思想及面临的主要矛盾[J]. 高等教育研究, 2017, 38(1): 1-7.

(编辑: 张 腾 校对: 杨慷慨)

## The Evolution of the Classification Development Policy of Universities in China: Based on 39 Policy Texts

XIA Yan, ZHAO Luyao

(Institute of Higher Education, Anhui University, Hefei 230039, China)

**Abstract:** By using content mining technology, an analysis was made on 39 policy texts related to the classified development of colleges and universities in China. The results show that the number of classified development policies is becoming more and more intensive, the main body of publishing being more and more diversified, local governments bearing more responsibilities. The semantic network of policy samples has formed three core clusters of “development-construction-characteristics”, “higher education-quality-structure” and “colleges and universities-disciplines-level”. “Classified development” has experienced three development stages: focusing on school construction, discipline construction and then connotation construction. The classification standards of colleges and universities show richness and comprehensiveness, and the policy effectiveness has changed from strong planning to strong guidance, the policy tools changing from mandatory to inducement. It can be seen that in the classified development policy, the role of the central government has changed from “leader” to “guide”, the policy guidance changing from adjusting external relations to education itself, and the development strategy changing from lifelong system to a competition mechanism of “advance or retreat”. In order to improve the classified development policy of colleges and universities, the policy execution should be further improved, the policy focus to be balanced and the policy tools to be optimized.

**Key words:** higher education; classified development; policy evolution; policy research