



中国 教育 科研 参考

2022 年第 13 期

总第 (527) 期

中国高等教育学会编

2022 年 07 月 15 日

目 录

- 坚定中国特色高等教育自信 加快推进高等教育高质量发展..... 钟登华 (02)
- 对高质量高等教育体系建设的思考..... 陆根书 (04)
- 论省域高质量高等教育体系建设..... 胡建华 (10)
- 高质量高等教育体系语境下合作型高校校际关系的建构..... 张继明 (14)
- 中国高等教育高质量发展水平的测度研究..... 黄 榕 丁晓昌 (23)

编者的话: 高质量高等教育体系是培养高水平人才的体系, 是适应国家和社会需求的体系, 是治理体系和治理能力现代化的体系, 是服务全民终身学习的体系, 是体现公平而有质量的体系, 是全面对外开放的体系。2021 年 3 月, 《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》明确提出了建设高质量高等教育体系, 实现高等教育高质量发展的有关举措和目标。为更好地认识高质量高等教育体系的本质与特征, 探索实践路径, 本刊以“高质量高等教育体系建设”为选题, 集中选编若干文章, 供读者参阅。

主编: 郝清杰

本期执行主编: 王者鹤

责任编辑: 段爱峰

地址: 北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编: 100191

电话: (010) 82289239

电子信箱: gaoyanbianjibu@163.com

网址: www.cahe.edu.cn (中国高等教育学会——学术动态栏目)

坚定中国特色高等教育自信

加快推进高等教育高质量发展

钟登华

2022年5月，联合国教科文组织在西班牙召开了“第三届世界高等教育大会”，交流了世界变局中高等教育发展面临的挑战，谋划了高等教育可持续发展的行动路径。中国目前有3000多所高等学校，在学总人数超过4430万，是世界高等教育体系的重要组成部分，在创建更加开放、包容、公平和协作的高等教育系统中承担着重要责任。加快高等教育现代化，建设高等教育强国，应从以下两个方面着力。

一、深刻认识中国高等教育的格局性变化，更加坚定中国特色高等教育自信

党的十八大以来，习近平总书记立足党和国家事业发展全局，对高等教育改革发展作出一系列重要指示批示，指导和推动高等教育发生格局性变化，取得历史性成就。

一是建成世界最大规模高等教育体系。经过努力，中国高等教育毛入学率从2012年的30%增长到2021年的57.8%，提高了27.8个百分点，实现了历史性跨越，进入普及化阶段。最大的发展中国家，举办了世界规模最大的高等教育。中国接受高等教育的人口达到2.4亿，新增劳动力平均受教育年限达13.8年，劳动力素质结构发生了重大变化，全民族素质得到稳步提高。

二是高等教育人才培养质量显著提升。召开了全国教育大会、全国高校思想政治工作会议、学校思想政治理论课教师座谈会、新时代高校本科教育工作会议、全国研究生教育会议、全国职业教育大会等，高水平人才培养体系加快形成，人才培养的中心地位不断巩固。深入实施“六卓

越一拔尖”计划2.0，加快建设发展新工科、新医科、新农科、新文科，着力推进教育教学数字化转型，把创新创业教育贯穿人才培养全过程，高校教育教学改革持续深化，人才培养对新技术新产业新业态的适应度明显增强。2016年我国正式加入国际工程教育《华盛顿协议》，2020年临床医学专业认证获得世界医学教育联合会的认定，工程、医学专业认证实现了国际实质等效。

三是服务国家创新发展能力持续增强。统筹推进世界一流大学和一流学科建设，带动高等教育提升质量和对接服务重大需求。高校作为基础研究的主力军、人才培养主阵地、原始创新主战场，每年获得了60%以上的国家科技三大奖励，承担了80%以上的国家自然科学基金项目，在新冠病毒抗体药物研发、新型核电、人工智能、大型装备等方面实现重大突破，成为高水平科技自立自强的重要支撑。

四是高等教育治理能力和水平全面提高。我们深刻认识到，我国拥有独特的历史、独特的文化、独特的国情，必须坚持扎根中国大地办大学。坚持和完善中国特色现代大学制度，严格落实党委领导下的校长负责制，以高质量党建支撑引领学校加快改革发展。高等教育领域“放管服”改革不断深化，高校办学自主权不断扩大，充分释放办学活力。

回顾党的十八大以来的高等教育发展成就，进一步凸显了社会主义制度的优越性，必须坚持扎根中国、融通中外，更加坚定中国特色高等教育自信。

二、坚持把服务国家作为最高追求，加快推进高等教育高质量发展

当前，我国开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程，正在全力构建新发展格局，对高等教育的需要，对科学知识和优秀人才的需要，比以往任何时候都更为迫切。面对新时代、新形势、新要求，必须立足“两个大局”，心怀“国之大者”，把握大势，敢于担当，善于作为，加快推进高等教育高质量发展。

一是始终坚定社会主义办学方向。加强党的领导是做好中国高等教育工作的根本保证。要认真学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，坚持正确方向，强化政治担当，更加主动为人民服务、为中国共产党治国理政服务、为巩固和发展中国特色社会主义制度服务、为改革开放和社会主义现代化服务。要坚持和完善党委领导下的校长负责制，以党的政治建设为统领，推动学校党建高质量发展，切实把学校建设成坚持党的全面领导的坚强阵地。

二是奋力打造高水平人才培养体系。牢记为党育人、为国育才的初心使命，把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准，将其内化到大学建设和管理全过程、各方面。构建高水平人才培养体系，用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，教育引导学生在听党话、跟党走，培养造就堪当民族复兴大任的时代新人。坚定人才培养自信，抓住全面提高人才培养能力这个重点，全方位谋划基础学科人才培养，推进新工科、新医科、新农科、新文科建设，加快培养紧缺人才。

三是更加主动服务国家重大战略需求。坚持想国家之所想、急国家之所急、应国家之所需，找准国家战略需要与高校独特优势的重要结合点，发挥高校学科优势、人才优势，加强有组织的科研，在推动科技自立自强上再创佳绩。要坚定文化自信，加快构建中国特色哲学社会科学体

系，传播中国声音、中国理论、中国思想，让世界更好读懂中国，为推动构建人类命运共同体作出积极贡献。

四是全方位建设高质量教师队伍。引导广大教师牢记初心使命，做“四有”好老师，以人格魅力呵护学生心灵，以学术造诣开启学生智慧，以模范行为影响和带动学生，做学生为学、为事、为人的大先生，当好学生成长的引路人。要持续深化教师评价改革，不断增强教师的获得感、荣誉感、幸福感。要坚持把报效国家、服务人民作为自觉追求，加快建设国家战略人才力量，培养造就更多战略科学家，支持培育一大批学科领军人才和高水平团队，加大对青年人才的支持力度，培养更多卓越工程师，更好服务世界重要人才中心和创新高地建设。

五是深入推进高水平教育对外开放。坚持加强国内外大学的交流合作，联合开展高水平人才培养，提升层次和水平。打造更具国际竞争力的留学教育，做强“留学中国”品牌。通过更加密切的互动交流，促进各国学生增进相互了解、树立世界眼光、激发创新灵感，确立为人类和平与发展贡献智慧和力量的远大志向。深度参与全球教育治理，深化“一带一路”教育行动，以高水平对外开放促进教育改革持续深化和发展质量不断提升。

当前，世界百年变局和世纪疫情相互交织，全球发展遭遇严重挫折，但开放发展的历史大势不会变，携手合作、共迎挑战的愿望也不会变。我们呼吁，世界各国高等教育界要顺应时代发展大势，持续推动全球高等教育资源共享，携手应对各种重大挑战，一起走向更加美好的未来！

（钟登华，教育部党组成员、副部长，北京100816）

（原文刊载于《中国高教研究》2022年第7期）

对高质量高等教育体系建设的思考

陆根书

2013年3月正式发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第四十三章明确指出，要“建设高质量教育体系”。高等教育作为教育体系的一个重要组成部分，要建设高质量教育体系，自然离不开高质量高等教育体系的建设。而要建设高质量高等教育体系，则需要回答一些基本问题，例如何谓高质量？高等教育体系的构成要素有哪些？高质量高等教育体系有何特征？如何建设？只有对这些问题有一个清醒的认识，才能为建设高质量高等教育体系提供正确指引和方向。为此，本文将围绕为什么要建设高质量高等教育体系、何谓高质量、高质量高等教育体系有何特征、如何建设高质量高等教育体系等问题展开讨论，对建设高质量高等教育体系问题作一个初步探讨。

一、为什么要建设高质量高等教育体系

高质量发展问题最早是在经济改革发展过程中逐步提出来的。刘鹤在《必须实现高质量发展》一文中强调：高质量发展是我们党在推动经济建设不断向高级形态迈进过程中形成的。党的十三大强调了经济效益和经济结构的问题，提出要从粗放经营为主逐步转向集约经营为主；党的十五大提出了可持续发展战略；党的十七大进一步明确要加快转变经济发展方式；党的十八大以来，党中央提出要适应、把握、引领经济发展新常态，坚定不移贯彻新发展理念；党的十九大则明确提出了我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。他指出，理解高质量发展需要科学把握其内涵要求：高质量发展是以人民为中心的发展，是宏观经济稳定性增强的发展，富有竞争力的企业是高质量发展的微观基础，是创新驱动的发展，要坚持市场化、法治化、国际化，是生态优先绿色发展。要实现高质量发展，要加快构建新发展格局，以深化供给侧结构性改革为主

线，始终坚持改革开放，始终坚持“两个毫不动摇”（即毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展）。这为我们理解高质量高等教育发展的内涵、特征与意义具有重要的启发价值。

在经济发展不断向高质量发展形态迈进的过程中，高等教育发展也必须向高质量发展迈进。这是因为经济的新发展形势、新发展阶段、新发展理念、新发展格局，对高等教育提出了新使命、新需求、新任务、新要求，必须着力建设高质量高等教育体系。

（一）社会主义现代化建设新发展形势对高等教育现代化提出了新使命

“十四五”时期，是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。这对高等教育现代化提出了新的使命。高等教育现代化是社会主义现代化建设的重要基石，在新的时期必须加快推进高等教育现代化建设进程，进一步发挥高等教育“国之大计、党之大计”的作用，着力构建社会主义现代化强国建设需要的高质量高等教育体系，以高等教育现代化支撑社会主义现代化建设。

（二）经济发展新阶段对高等教育强国建设提出了新需求

当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展的新阶段，社会主要矛盾发生了新的变化，已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在高等教育领域，我国也基本解决了“有学上”的量的发展问题。2020年我国高等教育毛入学率已经达到54.4%，进入了高等教育普及化发展的新阶段。但是，优质高等教育供给还相对稀缺，高等教育区域发展不平衡问题尚未解决，与人民群众对高质量高等教育需求之间的矛盾变得更为突出。因

此，在新的发展阶段，需要从“学有所教”向“学有优教”转变，从高等教育大国向高等教育强国转变，努力解决好“上好学”的质的发展问题，在高等教育质量大幅提升过程中实现高等教育规模的持续增长。

（三）新发展理念对转变高等教育发展方式提出了新任务

十八大以来，党中央强调要坚定不移地贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展的新发展理念。高质量发展就是体现新发展理念的发展，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展相统一。在新时期，高等教育的改革发展也必须坚持新发展理念，加快转变高等教育发展方式，把新发展理念贯穿于高等教育改革发展的全过程、教育教学的各个环节，逐步由强调数量、规模发展，转向内涵发展、特色发展、创新发展。

（四）经济新发展格局对增强高等教育服务能力提出了新要求

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是对“十四五”和未来更长时期我国经济发展战略、路径作出的重大调整完善，是着眼于我国长远发展和长治久安作出的重大战略部署，对于我国实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，具有重要而深远的影响。构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，对建设高质量教育体系提出了新的要求。一方面，构建新发展格局，需要高等教育输送高质量人才，促进高等教育与社会、经济的循环，实现高等教育与科技、产业、社会的有机衔接；另一方面，与我国经济发展在世界经济格局中的地位相比，我国高等教育发展还需要统筹利用国际国内两种资源，进一步扩大高等教育对外开放，加强国际交流与合作，提升合作层次与水平，实现高等教育自身国内循环和国际循环相结合。

二、何谓质量、高质量

要建设高质量高等教育体系，需要了解什么是质量、高质量。对此，许多学者和管理人员对此作出过讨论。例如，吴岩认为，中国高等教育发展应紧紧围绕“四个质量”做好工作。

一是根本质量。立德树人成效是衡量高校工作的根本标准。高质量高等教育，核心是高质量的人才培养。二是整体质量。要从高等教育体系的整体看质量，完善高等教育布局，做强新时代中西部高等教育。三是成熟质量。我国已经建成世界上规模最大的高等教育体系，高等教育进入普及化阶段，要构建世界水平、中国特色的高等教育发展理论，建立与这一发展阶段相匹配的高等教育质量观。四是服务质量。面向关键核心技术领域，服务高质量发展，提升国家硬实力、软实力、巧实力、锐实力，发挥国之战略重器的作用。

质量可能是社会科学领域中最难定义的概念之一。Garvin在系统总结文献的基础上，认为不同学术领域对质量概念的界定涉及如下五个不同的方面：一是卓越的定义（Transcendent definitions）。这类定义是主观的、个人的。它强调永恒性，但是往往超出测量与逻辑描述的可能。二是基于产品的定义（Product-based definitions）。认为质量是可测量的变量，测量的基础是产品的客观特征。三是基于使用者的定义（User-based definitions）。质量是使消费者满意的手段。这类定义是个人的和部分主观的。四是基于制造的定义（Manufacturing-based definitions）。质量被视作与要求和规格的一致性。五是基于价值的定义（Value-based definitions）。这类定义与成本相关。质量被视作是提供有成本效益的产品。

Garvin认为，我们在讨论产品的质量时，可以从如下八个基本方面展开：一是性能（Performance），例如毕业生具有哪些主要能力。二是特征（Features），产品性能要发挥出来，它需要具备的特点。三是可靠性（Reliability），产品无故障工作一定时间的可能性。四是一致性（Conformance），产品与标准或规格的一致性。五是耐用性

(Durability)，例如学生学习的知识发挥作用的时间有多久。六是服务性 (Serviceability)，例如如何处理学生的投诉等。七是美观 (Aesthetics)，产品看起来、听起来等如何，它和个人的偏好或判断有关。八是感知的质量 (Perceived quality)，也是个体主观的评价与判断。

Harvey和Green在讨论高等教育质量时，借鉴Garvin等人的研究，认为可以从如下五个方面展开：一是把质量作为卓越的 (Quality as exceptional)，质量意味着与众不同、卓越或超出了很高的标准，或满足一系列要求。二是把质量作为完美或一致 (Quality as perfection or consistency)，它关注过程和预期被完美地实现的一系列规格，意味着零缺陷、完美。三是把质量理解为符合目的的程度 (Quality as fitness for purpose)，质量与产品的目的相关，指产品或服务符合目的的程度。四是把质量理解为是否物有所值 (Quality as value for money)。五是把质量理解为转化 (Quality as transformation)，强调理想的过程应该引起质的变化。

不同利益相关者在判断高等教育质量时采用的视角或标准可能也是不同的。例如，高等教育的资助者可能理解的质量是物有所值，希望投资能够有好的回报。高等教育的使用者 (如现在和未来可能的学生) 理解的质量可能是他们接受的教育是卓越的，能够让他们在职业前途上保持相对优势。高等教育产品的使用者 (如雇主) 对质量的理解可能意味着质量是符合目的，希望学生具有岗位胜任力，能够在单位发挥其应有作用。高等教育领域从业者 (如学者和行政管理人员) 理解的质量可能是指完美、一致，即能满足行为常模要求，有家国情怀和社会责任意识，以获得工作满意度。

从上述讨论可以看出，不同的人对质量、高等教育质量内涵的理解是非常不同的。高等教育质量是一个很复杂的概念，具有非常丰富的内涵。在这些讨论的基础上，可以从高等教育的目的性、转化性、超常性、责任性四个方面对高等教育质量的内涵及其发展水平作一些解读 (详见

图1)。

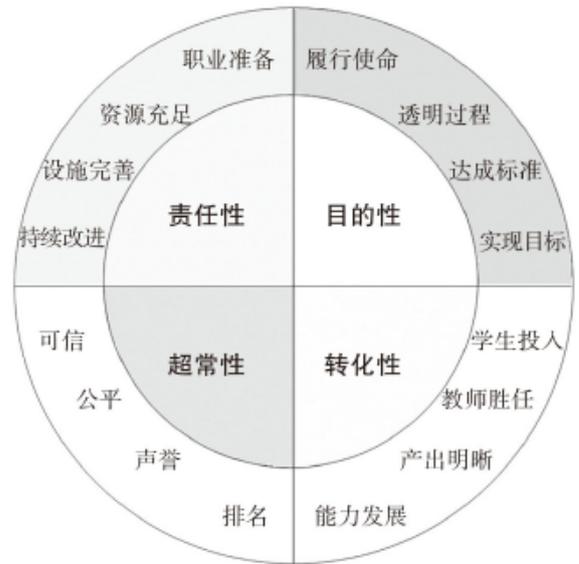


图1 高等教育质量内涵及水平解读

首先，从高等教育目的性看。它是否履行了立德树人的使命，培养过程是否透明公开，是否达到了预先设定的质量标准，是否实现了既定的培养目标，如果这些方面达到或超出预定的目标与要求，则可以理解高等教育目的性是清晰的，质量是高的。

其次，从高等教育转化性看。在教育教学过程中，学生是否投入，教师能否胜任，学生的知识能力素质是否有充分发展，如果达到或超出了既定的目标与要求，则可以理解高等教育的转化质量是高的。

再次，从高等教育超常性看。它是否可信、公平，声誉甚至排名如何，如果在这些方面的表现是超常的，则可以理解高等教育质量是高的。

最后，从高等教育责任性看。它是否为学生提供了充分的职业准备，教育资源是否充足，设施是否完善，质量能否持续改进，如果这些方面的表现是尽责的，则高等教育质量是高的。

三、高质量高等教育体系有何特征

对这一问题，也有一些学者与管理人员作过讨论。笔者认为，高质量高等教育体系应该至少体现如下一些特征。

(一) 能够提供更高品质的教育，让学生得到主动充分发展

高质量高等教育体系要坚持“四方方针”，

能够提供更高品质的教育，为经济社会发展培养德才兼备的高素质人才，积极回应学生“上好学”的教育诉求。同时，在人才培养过程中要充分体现统一性与多样性的结合，要在保住底线的基础上，为学生个性发展、为拔尖创新人才脱颖而出创造成长的机会和空间，最终让每个人的潜能得到充分发挥。

从学生学习与发展的视角看，目前的高等教育离高质量发展还有较大的距离，还需要进一步提升。这几年，我们曾对陕西高校毕业生就业创业质量进行跟踪调查研究，并在调查中让毕业生对在校期间的课程学习经历进行评价（见表1）。陕西高校2018届本科毕业生共170456人（不包括到军队等国防单位服役等特殊类型的毕业生），其中有44330人回答了调查问卷，有效回收率26.01%。在调查中我们在借鉴McInnis等人修订的课程学习经历调查问卷的基础上，引入了自主设计的“课堂学习环境调查问卷”的部分题项，以及有关毕业生对高校教学质量的满意度等。对调查工具信效度分析的结果表明，它能够对高校毕业生的课程学习经历进行科学有效、可靠的测量。毕业生对这些题目的回答分为“非常不同意”“不同意”“不确定”“同意”“非常同意”5个等级，并分别被赋值为1、2、3、4、5。从表1可见，就整体而言，如果将课程学习经历各维度的满分5分制转换为百分制的100分，则陕西高校本科毕业生在课程学习经历各维度上的平均

表1 陕西2018届高校本科毕业生课程学习经历调查结果分析

因素名称	关注点	均值	标准差
清晰的目标与标准	课程结构是否清晰和有意义	3.59	0.75
良好教学	经历的课程教学特征	3.49	0.80
课程组织	教师对课程的规划与形式	3.36	0.86
动机激发	课程对学生动机和兴趣的激发状态	3.63	0.84
独立自主性	学生在学习过程中的自主性	3.25	0.86
学习共同体	学生在大学学习时的社会经历	3.56	0.76
学习资源	学习资源的适当性和有效性	3.46	0.79
适当负担	学习负担水平是否阻碍学生深度学习	3.68	0.73
适当评价	评价是否促进学生深度学习	3.55	0.73
学生支持	对学校提供的学生工作、生活、就业指导的满意度	3.51	0.82
毕业质量	课程学习是否有高阶产出及与终身学习的相关性	3.71	0.77

得分介于65~75分之间。这一状态和高质量高等教育发展要求相比，还存在很大的提升空间。

（二）能够提供公平的高等教育

一般在讨论教育公平时，大家的关注点往往在基础教育阶段。其实，高等教育公平也是建设高质量高等教育体系需要解决的一个重要问题。如何理解高等教育公平、机会均等？一些学者曾提出过一些具有重要参考价值的分析框架。

Levin教授在分析当时西欧高等教育机会均等状态时，提出可从接受教育机会的均等（equality of educational access）、教育参与的均等（equality of educational participation）、教育结果的均等（equality of educational results）、教育效果对生活机会影响的均等（equality of educational effects on life chances）四个不同维度来观察高等教育机会均等状态。目前，我国不同地区、族群、类型的个体接受高等教育的机会还存在较大差异；在学生进入高校后，不同学生在高等教育过程中的参与程度也有明显不同；学生在毕业时，他们获得的就业机会与质量也存在显著差异。而且从我们的跟踪调查数据看，人力资本因素在其中起的作用有下降趋势，而社会资本因素在其中起的作用则有上升趋势，这说明高等教育结果的均等、高等教育效果对生活机会影响的均等还存在问题，需要大力加以改进。

Rae教授则认为，讨论均等问题，可从均等的对象、均等的范围、均等的目标、均等的价值、均等的相对性等不同维度展开分析。关于均等的对象，在高等教育上的均等问题，均等的对象自然是学生，然而在决策上可以有三个不同的方案可供选择：一是简单的个人均等；二是以组别内的个人为对象的均等；三是以组别之间的个人为对象的均等。关于均等的范围，涉及要求均等化些什么（均等的所得范围）和可以均等化些什么（均等的分配范围）两个方面。当然，前者的范围总是大于后者的，我们往往因为资源的限制而不能满足要求的均等。就可以均等化些什么而言，则又可以从边际的均等（仅从分配范围考

虑)和整体的均等(仅从所得范围考虑)两个不同方案中作选择。关于均等的目标,是强调结果均等,还是机会均等;是强调配备上的均等,还是前途上的均等?关于均等的价值,是考虑数量上的均等,还是个别化的均等;对上述不同方面作出不同的选择,就会达至不同的均等效果。最后,Rae强调,均等是相对的,没有绝对的均等。

在现实中,我国高等教育公平或均等的状态如何呢?梁晨等人进行的一项研究表明,不同家庭背景的学生入读北京大学等高校的机会存在非常大的差异。例如,在1995—1999年间,干部子弟入读北京大学的辈出率是23.04,同期农民子弟的辈出率是0.23,二者相差超过100倍;在苏州大学,二者相差虽然没有在北京大学那么大,但也相差22倍之多。从Yang和Wang对中国不同地区青年进入研究型大学学习的机会、生均教育经费支出的分析中也可以看到,不同地区青年人接受优质高等教育的机会,分享的教育资源也存在很大差异。建设高质量高等教育体系,解决高等教育公平、机会均等问题的任务仍然任重道远。

(三) 能够提供结构优化的高等教育, 结构质量是高的

表2简要罗列了我国东部、中部和西部地区一流高校、一流学科的分布情况。这从一个侧面反映了我国优质高等教育资源的区域分布差异程度是很大的。建设高质量高等教育体系,需要切实解决好高等教育区域发展的不平衡、中西部高等教育发展不充分的问题,以便更高效、合理地配置不同地区的高等教育资源,尤其要支持中西部高等教育发展和提质增效。在省域内,也要解决好省会城市与非省会城市的高等教育协调发展问题。不同层次、不同学科专业类别的高等教育也要形成协调发展的新格局。

表 2 东部、中部和西部地区一流高校与一流学科分布情况

区域	普通高校数	双一流高校数	一流大学高校数	一流学科高校数	入选学科总数
东部	1144	87	24	63	331
中部	862	25	9	16	83
西部	734	28	9	19	51

(四) 能够提供更高效率的高等教育

高等教育的效率涉及高校履行人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作等职能时的投入产出情况。一个高效率的高等教育体系,从学生的视角看,应该能够让学生学有所用、学有所成、学有所为、学有所得;从高校的视角看,应该能够让高校紧贴产业发展需求,调整优化学科专业结构,解决好学校学科专业设置与劳动力市场之间的结构性矛盾,科学研究能够有效促进产业和经济社会发展;从社会的视角看,应该能够科学平衡政府和市场两种调节手段,鼓励和促进高校内涵发展,特色发展,创新发展。

(五) 能够提供多元多样的高等教育

经济社会需要是多元多样的,高质量高等教育体系应该是能够满足经济社会发展多元多样需求,为经济社会发展提供多元多样的高等教育。高等教育的办学理念应该随着我国高等教育普及化发展而更新发展。高等教育办学模式、投资体系应该是多元多样的,既要积极推进公办高等教育的改革发展,也要为民办高等教育改革发展营造良好的环境;既要有学历高等教育,也要有非学历高等教育;既要有政府的财政性投资,也要大力吸引社会力量办高等教育。要进一步健全和优化高等教育的层次结构、类型结构,以满足不同类型的经济社会发展需求。

(六) 能够提供引领未来发展的高等教育

高质量高等教育体系不是面向过去、现在的,而是应该面向未来的。我国已经明确提出,到2035年要建成教育强国、科技强国、文化强国等宏伟目标。最近,联合国教科文组织也发表了《学会融入世界:为了未来生存的教育》报告,从不同方面勾画了2050年后世界教育发展图景。建设高质量高等教育体系,要面向2035年、2050年甚至更长远的发展周期,思考我们需要什么样的高等教育。

四、如何建设高质量高等教育体系

(一) 贯彻落实新发展理念

要落实好高等教育优先发展战略,进一步加

大人力资本投入力度，夯实高质量发展基础。要把高质量作为检验标准，从体制机制、结构类型、评价方式、保障措施等方面对制约高等教育高质量发展的瓶颈因素进行分析，推动高等教育向高质量迈进。

（二）健全高等教育治理体系，提高高等教育治理能力

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化建设。建设高质量高等教育体系，要面向未来，在制度、体制机制创新等方面大胆尝试，积极推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设，通过完善高等教育制度，优化高等教育治理结构，推进高等教育内涵发展、特色发展、创新发展，服务社会主义现代化强国建设。

（三）积极构建高等教育分类体系，推进不同区域、层次、类型高等教育协调发展

要依据高等教育分类体系，对接区域产业发展和基本公共服务对人才的需求，合理确定高等教育层次结构，明确不同区域、层次、类型的高等教育布局和学校办学定位、服务面向和学科专业布局。要发挥高水平大学主力军作用，突出培养质量、办学特色和实际贡献，培养更多一流人才。要通过实施中西部高等教育振兴行动计划，促进中西部高等教育集群发展，推动高校融入区域创新体系，提升服务区域发展能力水平。要深化教育领域供给侧结构性改革，优化学科专业结构，加快紧缺人才、基础学科人才培养，厚植人才优势。

（四）促进高等教育优质、公平、多样、均衡、开放发展

建设高质量高等教育体系，必须从满足人民对美好生活的需要出发，构建优质、公平、多样、均衡、开放发展的高等教育体系，推动高等

教育公平发展，缓解人民群众对高质量高等教育的焦虑感、不安感，提升人民群众的高等教育获得感。要坚持开放发展理念，优化高等教育对外开放布局，提升高等教育对外开放层次和水平，加快我国高等教育国际化发展进程，通过积极参与全球高等教育治理，为推动高等教育高质量发展、建设教育强国创造良好的外部环境。要积极吸收借鉴国际先进的教育理念和经验，促进中国高等教育参与国际教育分工，推进形成新的国际高等教育格局。

（五）健全高校科技创新体系，助力国家科技自立自强

科技自立自强是国家发展战略的重要支撑。建设高质量高等教育体系，需要高校聚焦国家战略需要，抢抓新一轮科技革命和产业变革的重大机遇，释放基础研究、科技创新潜力，努力实现更多“从0到1”的突破，培育创新动力，加快技术攻关，推进产学研一体化。同时，要把科研成果引入人才培养过程中，积极发挥科研的育人功能。

（六）完善高质量高等教育体系建设的保障体系

要进一步加强党对高等教育的全面领导，坚守为党育人、为国育才。要加强思政课程和课程思政，落实好立德树人根本任务。要全面加强教师队伍建设，建立和完善教师师德师风建设长效机制，实行教师师德考核负面清单制度，努力建设一支高素质、专业化、创新型的高校教师队伍。要进一步健全和完善高等教育投入机制，优化高等教育投入结构，建立以提高高等教育质量为导向的经费使用机制。要构建中国特色、世界水平的高等教育评价体系，助力高质量高等教育体系建设。

（陆根书，西安交通大学人文学院教授，中国西部高等教育评估中心主任、博士生导师，陕西西安 710049）

（原文刊载于《江苏高教》2022年第1期）

论省域高质量高等教育体系建设

胡建华

改革开放以来，尤其是进入21世纪之后，随着经济、社会的不断发展，我国的教育无论在数量规模、还是质量水平上都获得了十分显著的发展。在此基础上，《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》对教育事业发展提出了新的目标和要求，即“把提升国民素质放在突出重要位置，构建高质量的教育体系和全方位全周期的健康体系，优化人口结构，拓展人口质量红利，提升人力资本水平和人的全面发展能力”。构建高质量教育体系无疑将成为未来一段时间内我国教育发展的主要课题。而与国家经济、社会、科学、文化等各方面发展密切相连的高等教育体系是高质量教育体系建设的重要组成部分。

一、省域高质量高等教育体系建设的基础

政府提出构建高质量教育体系的目标以来，高质量高等教育体系如何认识与如何建设，正成为高等教育实践发展与理论研究关注的重要课题。什么是高质量高等教育体系？有学者认为：“高质量的高等教育体系可以根据高等教育之人才培养、科学研究的本质属性及其社会服务活动的价值作用，理解为是教育活动高水平、治理过程高效率、推进社会进步贡献大的高等教育系统。”高质量高等教育体系具有什么样的特征？有学者将高质量高等教育体系的本质特征概括为鲜明的方向性、超前的引领性、协同的高效性、强劲的创新性、显著的公平性和高度的开放性。“这些特征是相互关联的一个整体，相互作用相互影响，互为条件”。如何建设高质量高等教育体系，政府在建设高质量高等教育体系中发挥什么样的作用，高校又该有何作为？有学者认为：“从长远来看，高质量发展需要政府转变高等教育发展的思路，逐渐淡化政策性的重点建设，以生态系统的多样性为参照，通过法治化和制度化的手段，逐渐消除高等教育系统内部的条块分割和身份固化，推动高等教育机构间的良性竞争与有效合作，推进高质量高等教育体系的形成。”

高质量高等教育体系建设是一个国家的经济社会和高等教育发展到较高水平或新阶段的重要目标。虽然不同国家的高质量高等教育体系有着不同的内涵与特征，但是与国家经济社会发展水平相适应、植根于本国的高等教育发展历史与传统应是基本要点。我国建设高质量高等教育体系同样需要适应经济社会发展的速度，满足经济社会发展的要求，依据我国高等教育发展的特点。我国是高等教育的后发国家，新中国成立70多年，尤其是改革开放40多年来的发展充分展现出我国高等教育所具有的独特的发展理念、发展方式和发展路径。这些已经形成的发展理念、发展方式和发展路径是建设高质量高等教育体系的重要前提条件。其中，高等教育省级统筹、分省建设应在构建国家高质量高等教育体系中受到足够的重视，应该充分认识到省域高质量高等教育体系是国家高质量高等教育体系建设的必要基础。

新中国成立之初，为适应计划经济体制的需要，我国建立了中央统一领导高等教育的制度。1953年政务院颁布的《关于修订高等学校领导关系的决定》明确了集中统一的高等教育管理原则和中央政府管理高等学校的具体内容。“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。凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划（包括高等学校的设立或停办、院系及专业设置、招生任务、基本建设任务）、财务计划、财务制度（包括预决算制度、经费开支标准、教师学生待遇）、人事制度（包括人事任免、师资调配等）、教学计划、教学大纲、生产实习规程，以及其他重要法规、指示或命令，全国高等学校均应执行”。这种中央统一领导全国高等教育的制度不仅表现为中央政府制定的高等教育发展与高校办学基本政策全国高等学校均应贯彻执行，而且表现在中央政府的有关部门直接管理着为数众

多的高等学校。如1966年全国434所高等学校中，中央各部门所属院校有183所，占总数的42.2%；1989年全国1075所高校中，中央各部门所属院校有353所，占总数的32.8%。相比之下，不少省份的高等教育规模很小，高等学校数量也不多。如根据1983年的统计，高等学校数20所以下（含20所）的有10个省、自治区，10所以下的有3个省、自治区。随着20世纪90年代后社会主义市场经济体制改革的深入进行，高等教育体制改革的步伐不断加快，世纪之交国家政府机构改革致使大批部属高校下放给地方政府，高等教育两级管理、以地方为主的制度逐步成形。根据相关统计，2020年全国普通高校数已达2738所，其中部属院校118所，仅占总数的6.8%；地方高校2620所，占总数的93.2%。各省、自治区、直辖市高等教育规模有了很大的发展。2020年高等学校数20所以下（含20所）的省、自治区仅有3个，而高等学校数100所以上的省份达到12个。高等教育分省发展的格局不仅为省域高质量高等教育体系建设奠定了重要基础，而且省域高质量高等教育体系建设也成为我国高质量高等教育体系建设的一个主要特点。

在高等教育分省发展格局的形成过程中，中央政府不断出台有关政策，完善高等教育两级管理、以地方为主的管理体制，将中央政府的一些管理高等教育的权限逐步下放给地方政府，引导地方政府在高等教育改革与发展中发挥更大的作用。1999年6月印发的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步强调了高等教育管理体制改革的“以地方为主”的基本方向。“进一步简政放权，加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度，促进教育与当地经济社会发展紧密结合。今后3年，继续按照‘共建、调整、合作、合并’的方式，基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整，形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制，合理配置教育资源，提高教育质量和办学效益。经国务院授权，把发展高等职业教育和大部分高等专科学校的权力以及责任交给省级人民政府，省级人民政府依法管理职业技术学院（或职业学院）和高等专科学校。高等职业教育（包括高等专科学校）的招生计划改由省级人民政府制定，其招生考试事宜由省级

人民政府自行确定。”《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出“加强省级政府教育统筹”“完善以省级政府为主管理高等教育的体制，合理设置和调整高等学校及学科、专业布局，提高管理水平和办学质量。依法审批设立实施专科学历教育的高等学校，审批省级政府管理本科院校学士学位授予单位和已确定为硕士学位授予单位的学位授予点”。2014年出台的《国家教育体制改革领导小组办公室关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见》继续提出“进一步扩大省级政府教育统筹权”“由省级政府管理更方便有效的教育事项，一律下放省级政府管理”，增加了省级政府高等教育统筹权的新内容。由此，高等教育省级统筹的管理体系在近20多年的改革中得到不断发展与加强。有学者认为，高等教育省级统筹主要是指“省级政府作为责任主体，在国家法律法规框架内和大政方针指导下，以统筹服务于国家战略和地方经济社会发展需求为出发点，以实现可持续发展为目标选择，对区域内高等教育的改革、发展、稳定等进行统筹规划、协同管理”。高等教育省级统筹强化了高等教育分省发展格局，使得省域高等教育体系的发展具有更多的现实性和灵活性，以此为基础一些省份提出了建设高等教育强省的战略目标。省域高质量高等教育体系建设既是建设高等教育强省的应有之义，同时也将促进高等教育省级统筹向新的高度持续发展。

二、省域高质量高等教育体系建设的挑战

省域高质量高等教育体系建设应成为未来一段时间内省域高等教育发展的主要指向和目标。省域高质量高等教育体系建设离不开各省的经济社会和高等教育发展的基础。众所周知，我国省域高等教育的发展状况由于历史、地理位置、经济、文化等多种因素的影响存在着比较大的差异，这些差异成为省域高质量高等教育体系建设面临的主要挑战。

首先，省域高等教育的差异体现在高等教育的发展规模上。我们在考察国家、地区的高等教育发展状况时，规模是必须考虑的。国际上一些高等教育统计数据也将规模作为主要指标。高等教育规模常常用高等学校数、在校学生数这些指标来表征。长期以来我国政府虽然出台多项政策

向高等教育发展弱势省份倾斜，以支持这些省份的高等教育发展，缩小省域高等教育之间的差距，但由于经济、人口等因素的影响，省域高等教育规模的差异仍然显著地存在着。据2020年的统计，全国31个省、自治区、直辖市（不包含台湾、香港和澳门行政区，下同）拥有普通高等学校的数量，50所以下的有5个，其中20所以下的3个；150所以上的4个，其中江苏省167所，广东省154所，山东省152所。从在校本专科学生数看，50万人以下的有6个省份，150万人以上的有8个省份，其中河南省249.2万人，广东省240万人，山东省229.1万人。从在校研究生数看，5万人以下的有10个省份，15万人以上的有6个省份，其中北京市40.9万人，江苏省26.6万人，上海市22.4万人。（见表1）

表1 2020年普通高校学校数、学生数分类统计

高校数/所	50及以下	51~100	101~150	150以上
省份数/个	5	14	8	4
本专科在校生数/万人	50以下	50~100	101~150	150以上
省份数	6	11	6	8
研究生在校生数/万人	5以下	5~10	10.1~15	15以上
省份数/个	10	10	5	6

其次，省域高等教育的差异体现在高等教育的经费投入上。现代高等教育的发展离不开大量的经费投入。从许多国家近年来的高等教育发展看，经费投入往往与高等教育的规模、水平成正比。国际上各国对高等教育的经费投入大致有三种类型，一是以政府公共预算经费为主，二是政府公共预算经费与社会其他经费（学费、捐赠等）基本平衡，三是以社会其他经费为主。在我国高等教育的经费投入中，政府公共预算经费是主要部分。如2018年，我国普通高校总经费11858.77亿元中，政府财政性教育经费投入7449.11亿元，占总数的62.82%。在高等教育分省发展的格局下，地方政府的经费投入对省域高等教育的规模与水平的影响是十分重要的。而地方经济发展的不平衡使得省域高等教育经费投入存在明显差异。从公共预算教育经费的总量来看，2019年500亿元以下有6个省份，1500亿元以上有7个省份，其中广东省3217.77亿元，江苏省2200.58亿元，山东省2154.96亿元。生均公共预算普通高校教育经费全国平均23453.39元，低于2万元的有17个省份，其中河南省15475.95元，广西壮族自治区15534.07元，辽宁省15876.12元；高于3万元的

有5个省份，其中北京市68139.62元，西藏自治区58549.52元，上海市39702.78元。生均公共预算普通高校教育事业费全国平均22041.87元，低于1.8万元的有13个省份，其中辽宁省14721.91元，广西壮族自治区14919.78元，河南省14933.74元；高于3万元的有5个省份，其中北京市64022.10元，西藏自治区52383.22元，青海省40453.35元。西藏自治区、青海省等西部省份生均公共预算高等教育经费较高显然有中央政府的财政支持因素。省域之间生均公共预算高等教育经费的过大差异加剧了高等教育发展的不平衡，不利于落实高等教育的公平原则。（见表2）

表2 2019年高等教育经费分类统计

公共预算教育经费/亿元	500以下	500~1 000	1 001~1 500	1 500以上
省份数/个	6	10	8	7
生均公共预算普通高校教育经费/万元	2以下	2~2.4	2.41~3	3以上
省份数/个	17	5	4	5
生均公共预算普通高校教育事业费/万元	1.8以下	1.8~2.3	2.31~3	3以上
省份数/个	13	10	3	5

注：生均公共预算普通高校教育经费全国平均23 453.39元；生均公共预算普通高校教育事业费全国平均22 041.87元。

第三，省域高等教育的差异体现在高等教育的发展水平上。规模、投入与水平，这三者是影响高等教育体系状况的主要因素。而就高质量高等教育体系建设而言，水平因素显得更为重要。在一定程度上，高质量与高水平的意涵是基本相同的。近年来，随着教育评价理念、方法与技术的不断改善，有关高等教育发展水平的指标日渐丰富。对于省域高等教育发展水平的评价来说，除人才培养、科学研究、学科建设、社会服务等与高校发展水平评价相同的指标之外，院校结构、治理体系等方面的指标也是不可缺少的。囿于篇幅，这里不可能全面比较省域高等教育的发展水平，仅从表3所列具有代表性的数据来一窥省域高等教育发展水平的面貌。可以看到，我国省域高等教育在发展水平上存在着较大的差异。“211工程”与“双一流”建设是自20世纪90年代以来我国实施的具有典型意义的高水平大学建设项目，各省份入选这两个项目的高校与学科数量在一定意义上可以反映出省域高等教育的发展水平。全国入选“211工程”的高校有115所，14个省份只有1所高校入选，入选10所以上高校的有3个省份，北京市26所，江苏省11所，上海市10

所。全国入选“双一流”建设项目的高校有137所，12个省份只有1所高校入选，入选10所以上高校的有3个省份，北京市34所，江苏省15所，上海市14所。全国入选“双一流”建设的学科有465个，入选5个“双一流”建设学科以下的省份有16个，入选21个以上“双一流”建设学科的省份有5个，北京市161个，上海市57个，江苏省43个。北京、上海、江苏3个省（市）入选“211工程”的高校数合计占全国入选高校总数的40.7%，入选“双一流”建设的高校数合计占全国入选总数的46.0%，入选“双一流”建设学科的学科数合计占全国入选总数的56.1%。这些数据从一个侧面表明，在“211工程”到“双一流”建设的20多年间，省域高等教育发展水平的差异似有一种扩大的倾向。（见表3）

表3 高水平高校、学科分类统计

“211工程”高校/所	0~1	2~4	5~9	10及以上
省份数/个	14	11	3	3
“双一流”建设高校/所	0~1	2~4	5~9	10及以上
省份数/个	12	11	5	3
“双一流”建设学科/个	1~5	6~10	11~20	21及以上
省份数/个	16	2	8	5

三、省域高质量高等教育体系建设的对策

我国省域高等教育发展的差异是在长期的过程中形成的，且在可预见的将来还会持续下去。省域高等教育发展差异的影响因素有多种，其中有些是客观的，有些是主观的。所谓客观的影响因素多为长期存在，不太容易改变，如人口因素等。众所周知，高等教育适龄人口数量是影响高等教育规模的直接因素之一。所谓主观的影响因素主要指观念、制度、政策等，他们对高等教育发展的影响往往比较大。省域高质量高等教育体系建设需要正确认识省域高等教育发展的差异，调整观念、制度、政策等主观因素，促进省域高等教育的高质量发展。

1. 从省域高等教育发展的差异出发，省域高质量高等教育体系建设应采取差异化策略。我国省域高等教育发展水平的差异昭示省域高质量高等教育体系建设不可能采取各省齐头并进的方式，必然是一种差异化发展。省域高质量高等教育体系建设的差异化策略主要体现在建设目标与建设速度上。高等教育发展水平较好的省份可以率先推进高质量高等教育体系建设，提升建设速度，为国家高质量高等教育体系建设先行先试，探索经验。

高等教育发展水平薄弱的省份应打好基础，弥补短板，扎扎实实提高高等教育的水平与质量。

2. 从省域高等教育发展的实际出发，省域高质量高等教育体系建设应采取多样化策略。我国省域高等教育发展的多样性是省域高质量高等教育体系建设多样化的基础。所谓多样化策略主要指在省域高质量高等教育体系建设中不追求同一的建设路径，不鼓励单一的发展模式，不采取统一的评价标准。如在规模较大（拥有百所以上高校）的省份，合理的高校类型、层次、地区分布或许是高等教育体系建设必须考虑的一些要素；而在规模较小（只有20、30所高校）的省份，或许应更加关注内涵式发展，构建小而精的高等教育体系。另外，省域经济、社会、文化特色也要求建设与之相互适应、相互促进的多样化高质量高等教育体系。

3. 从省域高等教育发展的“半独立”状态出发，省域高质量高等教育体系建设应采取开放化策略。有研究者认为省域高等教育发展具有“半独立性”，即省域高等教育发展的独立性是相对的，“国家整体的高等教育发展规划、中央对直属高校的支持力度等都影响省域高等教育的发展”。在我国高等教育管理体制内，中央政府与省级政府的权限划分和行使别具特色。有些权限划分依据法律、法规，有些权限划分从历史的惯性而来；有些领域的权限划分是比较清晰的，有些领域的权限划分是相对模糊的；于省级政府而言，有些权限比较好行使，有些权限有点“口惠而实不至”。这种高等教育管理权限划分与行使的特点使得省域高等教育发展必然与中央政府的政策和国家高等教育整体发展有着密切的联系，因此省域高质量高等教育体系建设不可能以省为界，“画地为牢”，封闭推进，而应采取开放的策略，将省域高质量高等教育体系建置于国家整体发展的背景之中。此外，在区域一体化发展、支持中西部等国家政策指引下，相关省域之间的联系、协同愈来愈紧密，省域高质量高等教育体系建设也会在区域联动的过程中相互支持，共同前进。

（胡建华，南京师范大学教育科学学院教授，江苏南京 210097；中国高等教育学会学术委员会委员，北京 100191）

（原文刊载于《中国高教研究》2022年第1期）

高质量高等教育体系语境下 合作型高校校际关系的建构

张继明

2020年10月29日，党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，明确提出要建设高质量教育体系。高质量教育体系既是过去一段时期内教育领域深化改革的产物，也是未来进一步深化改革的方向。显然，高等教育的体系建设是高质量教育体系建设的重要组成部分，而高校作为高等教育最主要的组织与功能单位，其校际关系就构成了高等教育体系的基本要素之一，并在事实上影响着高等教育的体系建设及其高质量发展。然而在功利化评价模式的影响下，高校间存在着过度竞争现象，这无形中阻碍了高等教育体系的高质量建设。针对于此，强化校际合作导向、促进高校协同发展对于改善高校校际关系乃至高等教育生态具有重要现实意义。而以此为导向，建立与之相适应的高校集群治理新模式，就成为实现高校治理现代化的一个重要向度。质言之，通过高校集群治理引导高校实施集群发展，以合作为取向优化校际关系，是构建高质量高等教育体系的有效路线。

一、高质量高等教育体系及其建设的涵义

（一）高质量高等教育体系的概念阐释

高等教育体系是一个包含着多重要素、层类复杂的结构性概念。从狭义上讲，其主要指高等教育作为一个行业或社会领域，是由高等教育机构及其内部师生主体、学科与专业、课程与教学、管理与服务等诸要素组成的相对独立系统；从广义上讲，高等教育体系除了高等教育本身外，还包括政府、企事业组织及第三部门等众多利益相关者，以上各要素之间存在着复杂的权责和利益关系，而各要素及其相互间的关系就构成了高等教育体系。各要素之间的关系直接影响到高等教育体系的整体运行。从宏观上看，政府、

市场与高校是高等教育体系的三大基本要素，而如何缓解三者在权力与责任上的矛盾是世界各国高等教育都普遍面临的问题。从高校内部来看，学科、专业、课程、教学主体、教学空间、治理结构等都是高等教育体系的微观组成部分，而高校治理结构是否遵循学术本位原则，专业与课程是否反映学科发展趋势且能否满足学生学习选择需求，教师主体地位及其教学自主权能否得到有效保障等，都不同程度地影响着高校的运行。与此同时，高等教育资源的区域分配格局、高等院校分类标准、高校的普职类型与公私属性等，都在不同维度上反映着高等教育体系的构成及其内外部要求，从而共同决定着高等教育体系的演化与质量。从以上各构成要素来看，高等教育体系既是由各要素构成、客观存在的关系状态，又是承载着人之主观意志的人造物，即受到发展理念、战略规划、治理能力等因素的综合影响。高等教育体系各要素有着不同的逻辑和诉求，尤其是人们对教育的规划设计总是缺乏充分周延性，因而各要素之间存在着种种矛盾，这会导致高等教育各要素以及整个体系的运行失去应有的内外部环境，动摇高等教育有序发展的基础，而这就要求优化高等教育体系。通过有效治理，高等教育体系的“要素”与“体系”能够相互支持、相互促进，即各要素按自身应有逻辑实现协调发展、共同发展，构成一个生态化体系，而体系的生态化又为各要素持续发展、增值发展提供适宜环境，这便形成一个高质量的高等教育体系。

（二）高质量高等教育体系建设及其本土化解读

高等教育体系建设就是协调内外部矛盾关系，促使各要素及其所构成的整体均得到发展的过程。所谓高质量高等教育体系建设就是要秉持

生态化的思维，全面观照高等教育体系的整体性逻辑和各要素的个性化逻辑，在提高各要素存在与运行质量的基础上，使之形成一个相互适应、相互促进的耦合结构，促进高等教育体系整体高效运行，并达到协同创新，实现持续、增值发展。高等教育体系建设体现着高等教育规律性要求，是高等教育高质量发展的重要原则和手段。

就我国而言，高等教育体系建设主要是高等教育内外部关系的调整，包括宏观层面高等教育的资源分配及其与社会间的关系调整、中观层面的高校校际关系调整和微观层面的高校内部各要素间的关系调整。相应地，我国高质量的高等教育体系建设意味着要从三个层面进行调整优化。一是在宏观层面推动高等教育资源在不同地区之间合理分配，尤其是要实现优质资源的区域均衡；促使学术型、应用型和技能型高校各安其位，由同质化发展走向差异化发展；立足新科技革命和产业升级要求，调整高等教育学科门类和专业布局，使其与经济社会发展形成良性互动；深化制度改革，突破政府对高校的权力束缚，化解类市场化条件下功利标准与高校知识逻辑间的冲突，建立起高校自主办学、政府依法治理、市场有效参与的宏观权力结构。二是在中观层面以优化高校校际关系、实现高等教育生态化为主要内容，这将在后文中系统阐释。三是在微观层面（主要是在高校内部）规范行政权力，解放学术权力，建构学术本位的治理结构；立足学校办学定位调整学科、专业建设方向，强化课程改革，以提高人才培养与经济社会发展需求的契合度；打破学科、院系壁垒，创新学术组织建构模式，推进协同发展；重塑教师在课程和教学中的自主权等。高质量高等教育体系建设还应以系统的思维与方法协调其宏观、中观与微观结构之间的关系。一方面，宏观结构决定着微观结构，我们要切实理顺政府、高校和市场三者间的关系，以促使高校内部治理结构回归学术本位，使产业需求以合理形式反映于高校的人才培养过程中；而高校校际关系如何，也在很大程度上取决于政府的治理方式和教育市场规则的实际运用。另一方面，微

观结构也反作用于宏观结构，高校内部建构起以学术权力为中心的治理结构有助于巩固高校的独立法人地位、有效化解外部力量的不当干预。

在当前，我国高等教育高质量发展面临着诸多阻碍。高校内部权力结构深陷官僚制陷阱，高校评价走不出功利化窠臼，教师发展难以摆脱“五唯”桎梏，高校创新发展步履维艰。如果制度改革依旧缺乏系统性，这些问题就无法得到有效解决。只有经过深化综合改革，建立起“结构匹配社会、关系纵横协调、体系流动通畅、调节自动适应”的高等教育体系，高等教育各要素才能不断优化并相互融通，高等教育高质量发展也才将成为可能。而从高等教育体系的中观维度出发，优化高校校际关系正是这一改革的必要步骤。

二、优化高校校际关系是高质量高等教育体系建设的重要内容

（一）高校校际关系是影响高等教育体系建设的重要因素

高等教育体系是由多元复杂要素组成的复合体。依据各要素是否作为高等教育本体或自身的构成、是否作为高等教育功能的直接承担者，高等教育体系的要素存在核心与外围之分。核心要素是高等教育生产的直接承担者，是高等教育的价值与合法性的直接来源。显然，高等教育体系作为高等教育的一种存在和运行方式，其本质即教育本身，人才培养和科学研究等是其主要职能，而高校正是承担高等教育职能的最主要、最直接的主体，或者说是高等教育的实际生产单位，因而是高等教育体系的功能与组织基础。尽管政府、市场等以不同方式深刻影响着高等教育的运行，高等教育与经济社会发展、政府的教育政策和战略需求的契合关系等都会以某种形式影响到教育生产，但这种影响最终要体现于高校的知识活动及其治理上。高校的独立自主性、知识生产与服务能力、内部治理体系与治理能力等最终决定着外部诉求的实现情况。概言之，高校才是高等教育体系的真正核心。

高校是高等教育体系的核心，这意味着高校校际关系影响着高等教育体系建设，因为高校校际关系对于高校发展具有直接影响。校际关系是

指高校作为实体性社会组织，相互之间存在着各种正式、非正式的联系，有的是因高校作为一个客观存在物而产生的必然联系，有的是在体制、文化等环境因素影响下产生的一种客观结果，有的则经由专门设计，反映着特定意图，是作为一种策略选择而建立起来的联系。不同性质的联系都是高等教育体系的客观组成部分，只不过两者对高等教育体系有着更大、更直观的影响，尤其是当校际关系的设计作为一种发展或管理策略时，就更加成为影响高等教育体系建设的重要因素。就我国而言，竞争性是解读高校校际关系的重要视角之一。即无论是基于体制转变使然还是基于政策安排，抑或是基于高校的策略选择，我国高校校际关系存在着一条较为鲜明的线索，即从计划体制下的相互区隔到类市场条件下的相互竞争，再到政府与市场联合作用下的强竞争关系。从区隔到竞争，校际关系的演化深刻影响着高校乃至高等教育的整体发展。与竞争思维相对应的是合作，其也作为一种发展和管理策略，对高校校际关系和高等教育发展产生影响。高校之间的区隔、竞争及合作关系状态影响着高等教育体系建设。因此，优化高校校际关系是构建高质量高等教育体系的一个重要维度。

（二）优化高校校际关系是构建高质量高等教育体系的基础

高校校际关系存在不同类型，如分立与区隔关系、竞争关系、合作关系以及混合关系等，不同类型关系在强度上又存在差异。例如高校间的竞争存在强竞争、弱竞争之分，其中高校间的零和博弈关系属于强竞争关系，甚至可能发展成为一种单一性、支配性思维或战略，导致发生过度竞争；与此相对，高校间存在不同程度的合作，有的是在课程开放、人才交流等领域开展有限合作，有的则进行学分互认、学位点共建等，实现了深度合作。此外，校际关系的建构方式也有着区别，如高校在地方政府统筹下共同服务于经济社会发展，相互间存在合作，但并未明确成为高校发展战略；而高校战略联盟作为高校共同体，是高校以合作为发展战略，以协商制定的合作契

约为基础建立起来的合作关系，其以统一的联盟章程为日常治理依据，是一个相对独立和正式的组织，因而其合作方式是不同的，合作效果也有所差别。校际关系直接影响高校和高等教育体系的运行。在分立和区隔条件下，高校在封闭办学中易失去行业发展的相关信息，无法进行客观的自我评价和同行比较分析，容易陷入低质量重复建设。在信息作为重要战略资源的当下，这种区隔模式更可能导致高校陷入信息孤岛而失去发展与创新的先机。在竞争模式下，竞争机制固然有助于提升高校效率并激发改革活力，但过度强调竞争容易强化高校的“经济人”角色，导致高校过度追求功利和规模，不仅影响其办学质量，还容易引起高校间的无序化，破坏高等教育生态。同时，竞争还可能造成高校同质化办学，正如约翰·隆巴迪(John Lombardi)所言，“大学课程的雷同源于竞争和监管的双重力量。……面对寻求同等产品的学生和家长的共同市场，竞争促使每所院校提供几乎相同的课程。在争夺生源时，大多数机构注重的是形象展示，以及细微的产品差异化”。可见，高校同质化发展是违背生态规律的校际关系状态，而同质化发展的重要来源之一恰恰是高校间的无序竞争。在世界范围内，各国普遍重视高校的分类发展与分类管理，究其本质而言，体现的正是对高校校际关系的调整优化，即通过制度安排促使高校明确各自目标定位，强化特色建设或差异化发展，形成不同类型高校在知识链、价值链上协调分工、有序合作的生态系统。所以说，合作在一定程度上有利于减小高校分立区隔或过度竞争的负面影响，改变失衡的高等教育生态。当然，我们在强调合作的同时不应忽略高校作为独立法人的自主性及其个性化追求，客观上需要通过竞争来提高办学效率，高等教育管理者则需要尊重高校自主办学权，并适度地借助市场化竞争机制来增强高校改革创新动力。总之，高校校际关系对于高校乃至高等教育整体发展的影响是客观的，通过优化高校校际关系推动建立高等教育体系进而实现生态化“内循环”是高等教育体系高质量运行的基础。

三、我国高校校际关系的历史变迁、当前特征及其负面效应

(一) 我国高校校际关系的变迁

高校校际关系受到诸多因素影响，但在根本上由国家体制所主导。新中国成立七十多年来，高等教育管理体制在整个国家体制的改革与转型中逐渐由高度集权化向分权化转变，高校逐步获得了一定的办学自主权，面向市场办学越来越成为高校改革的基本导向。相应地，高校校际关系也随之发生变化，由起初的相互区隔走向基于市场思维的相互竞争，其间基于战略需求，高校间亦实施一定的合作。当然，高校校际关系不是单一的线性关系，区隔与开放、竞争与合作等分别在不同的时期内以不同形式不同程度地存在于高校改革与发展之中。

1. 高度集权管理体制下的高校相互区隔。在我国体制环境下，高校校际关系显著受制于管理体制。新中国成立后的一段时期内，我国建立起了高度集中的教育管理模式，中央政府及教育行政部门对全国高校实施统一管理，高校在国家制度安排及各级政府的指导下实施办学，办学自主权较小，因而也缺乏改革的主动性和自主性。作为计划经济时代的事业单位，高校办学经费由国家按计划拨付，高校内部建有完整的生产生活与管理服务系统，这致使高校普遍采取封闭办学。此外，经过20世纪五六十年代的院系调整，综合性高校按行业归口拆分为单科性或行业类高校，各类高等教育资源按照国家安排在全国范围内进行调配，在较长一段时期内各高校表现出一定的异质性，与当时区域经济社会发展计划具有相对的契合性。但由于强调行业类高校归口管理，高校间存在着严重的行业壁垒、归属壁垒和条块分割问题。总之，在被动办学、闭门办学模式下，高校校际关系总体上处于区隔状态。当然，基于国家建设的需要，部分高校在国家力量的主导下建立起了合作关系，例如20世纪50年代到70年代中共中央先后指定哈尔滨工业大学等13所高校组成国防院校联盟，1983年教育部推动清华大学等14所高校组建“教育部部属高等工业学校教育研究协作组”，进行校际合作。但这种校际关系的

布局是政府按计划安排的结果，而且只是高等教育系统中的局部现象，高校本身并不具备实施战略性竞争或协作的主客观条件，校际关系问题并未明确被纳入高校的规划和管理体系。

2. “类市场化”治理模式下的高校竞争发展。从20世纪80年代后期开始，高等教育适应商品经济需要和引进市场竞争以深化高校办学机制改革逐渐成为共识，这对高校校际关系调整提出了要求。1992年党的十四大以来，构建与社会主义市场经济相适应的管理体制成为高等教育改革的基本政策导向，高等教育市场逐步建立起来，政府的高等教育治理机制和高校内部运行管理机制都进入了以市场化为重要导向的改革阶段，竞争机制被越来越广泛地应用于政府的教育资源配置和高校的人才聘任、职称职务晋升及院系考核等领域。尤其是随着独立法人地位的确立，高校逐步获得了一定的办学自主权。在现代大学制度和高校综合改革语境下，政府积极推进管办评分离，强化高校自主发展责任，高校的个体意识、独立意识进一步增强。尽管总体上还是一种“计划为体，市场为用”的类市场化治理，但传统的政府统一管理模式已不复存在，高校内部管理和参与方式都发生了深刻变化。在校际关系上，各高校在争取政府财政和政策支持、获取社会资源的过程中形成了竞争关系。对高校校际关系产生重大影响的是长期以来各级政府采取的高等教育重点建设战略，对优质办学资源和倾斜性政府投入的积极争取使得竞争性发展普遍成为高校的战略选择。与重点建设战略相适应，政府加强了高校绩效评价，以图通过评价的激励管理功能引导高校持续加大投入和积极创新办学机制。政府主导的全域性评估，加之各种社会化的高校排名，共同促使我国高等教育进入了评估主义时代。功利导向、辅之以严肃审计与问责的绩效评价促使各高校主动追求锦标赛式优势的同时，又普遍存在“末位焦虑”，这导致高校间竞争不断加剧。“双一流”建设提出以来，重点建设战略进入一个新的阶段，巨大的政策红利和与之相伴的动态调整机制促使高校竞争趋向白热化。

3. 竞争发展过程中的高校校际合作。随着政府职能的转变和大学自主权的不断扩大，竞争作为一种发展驱动机制，突破了长期以来计划经济体制对大学办学活力的束缚，也打破了高校间相互区隔的封闭状态，成为高校校际关系的一个重要特征。与此同时，合作在促进高等教育发展中的作用也得到进一步关注。党的十四大以来，随着市场经济体制的推进和高等教育管理逐渐打破行业和归属壁垒，“结盟”成为高校合作的重要形式，如1994年的广州石牌地区五校联合体、1999年的武汉五校联盟等。进入21世纪以来，在发展模式的科学化、战略化趋势驱动下，我国涌现出一些发展使命和运营形式更加多元的高校联盟，如2005年的长三角高校合作联盟、2009年的C9联盟以及近些年出现的应用技术大学联盟、学科发展联盟、全国高校内部质量保障机构联盟等。此外，20世纪末各地兴建大学城或高教园区，其重要职能之一就是促使各高校在办学中共建、共享。2011年国家启动“2011协同创新计划”，推动高校、企业和地方之间建立协作关系，以协同方式促进科技重大创新，其中高校协同是该计划的重要内容。从高校合作的实践来看，除政府基于公共职能推动高校合作外，高校也开始主动谋求合作：在合作维度上，有高端人才交流、学科合作建设、教学资源互补、管理模式分享等；在合作目的上，包括协作育人以提高人才培养质量、协同项目攻关以寻求科研创新、联合招生以吸引优秀生源以及管理互鉴以提高治理能力等。合作有利于改变由单一的竞争逻辑所支配的校际关系，从而克服过度竞争中高校的孤立发展，降低高校的办学成本并提升其资源效能，而这又有助于改变高等教育内卷化关系状态，优化高等教育生态，实现高质量高等教育体系建设目标。

（二）我国高校校际关系的当前特征

无疑，在高校及高等教育已经成为高度复杂系统的背景下，校际关系不再是由单一逻辑支配。就目前来看，竞争与合作作为两种不同的策略以各自不同的逻辑影响着高等教育体系的存在和发展。但实际上，竞争与合作作为矛盾的两个方面，存在着

力量上的分殊，这决定着高校校际关系的性质，进而影响着高等教育体系的建设路径和质量。

显然，竞争是当前我国高校校际关系的普遍状态和整体取向。从趋势上看，竞争关系不断强化，而高校间的合作则呈现明显的局部性、有限性特征。换言之，在市场条件下，竞争作为高等教育市场的重要运行机制，在高校内外部资源配置中发挥着重要作用。对于国家来说，无论是基于体制转型的需要，还是基于实施高等教育治理和提高治理效能的需要，都高度重视竞争驱动发展的作用。对于高校而言，其既要通过竞争来获取政府和社会支持，还要通过竞争加强学校内部各种资源的优化配置，激发基层组织和教师的工作积极性，以提高管理绩效。由于国家越来越重视高等教育在经济社会发展中的作用，尤其是在构建新发展格局的历史背景下，高等教育高质量发展已经成为国家战略体系的核心，因而迫切需要快速提升高等教育发展的效率。而这又进一步加剧了高校对竞争机制的依赖，将其作为政策和制度设计的重要内容。在一定程度上，功利导向、效率导向是竞争驱动机制不断被强化的深层动因。在此背景下，各高校面临着巨大的竞争发展压力，要跨入国家和地方重点建设行列，就要具备足够的竞争力，因而强化竞争作为基本的发展和管理策略，其意义得到极大凸显。

与竞争发展相比，合作发展更侧重于高校及高等教育在本体论层面的质量追求，在规模、速率等维度上则存在局限性。因而在当前我国经济社会发展阶段，在功利性和效率优先导向下，竞争发展是支配性的模式，而高校合作则是矛盾的次要方面，在合作内容、合作的组织化和制度化管理、合作的主动性以及合作成效等方面尚处于相对初级阶段，合作作为一种发展机制，其应有的功用价值尚未得到充分认识和开发。总体而言，当前我国高校校际合作表现出局部性、有限性特征。

（三）过度竞争的负面效应

对于我国来说，高校竞争反映了体制转型的战略要求，通过发挥高等教育市场的资源配置作用，有效地打破了传统体制束缚，激发了高校改

革和自主创新的主动性，较好地适应了扩大高等教育规模 and 为国家建设提供智力支持的需求。概言之，竞争是促进高等教育发展的一种驱动机制，有其存在的必要性和必然性。但市场主体往往是有限理性的，市场中普遍存在的“囚徒困境”会导致资源的掠夺性开发，市场主体为追求利益最大化而向外转嫁成本或损失。在基于竞争的高等教育治理模式下，这种集体非理性及其消极后果亦有所体现，即高校在竞争中不断强化自身的个体性和自利属性，为了追求利益最大化，相互之间展开零和博弈，例如高校普遍通过高薪竞价追逐高层次人才，甚至成建制地挖取其他高校的学术团队，导致部分高校发生“塌方式”人才流失。利益取向和过度竞争使得高等教育场域内功利文化盛行，高校崇信“拿来主义”，追求即时和短期效益，忽略内部创新和挖潜，内涵发展质量和可持续发展能力无以保障；教师在功利取向的评价模式下亦难以潜心治学，基础学科、基础研究等受到冷落，有的“帽子”人才甚至为追逐功利性价值而频频跳槽，严重阻碍了大学的学术创新、学科发展和人才培养。从某种程度上说，过度竞争模式造就了部分高校的排名优势、资源优势，但却是以降低发展质量为代价的。换言之，这种发展模式不断推高高校办学成本，而在制度与文化创新乏力的条件下，高校越来越难以实现办学质量的跃升，此即前文所提及的高等教育内卷化现象，内卷导致了竞争价值的贬值。

高校发展质量的降低是高等教育体系高质量建设的根本掣肘性因素。而从体系的直观意义上来看，高校是高等教育体系的基本单位，高校间的过度竞争还致使高等教育体系发生结构失衡，即在东中西部之间、同一区域高校之间、不同层次和类型高校之间以及不同学科之间，办学资源尤其是优质资源集聚现象严重，发展质量差距不断扩大。在此背景下，地方普通高校、落后地区高校等突围发展、高质量发展的可能越来越小，即高等教育作为一个生态系统，发生了结构性“板结”现象，其本质在于部分地区和高校对优质高等教育资源形成了垄断。形式上的竞争造成

了事实上的壁垒，资源流动反而受到了明显钳制，这背离了高等教育体系高质量建设的生态化原则，降低了高等教育创新的活力。在高等教育发展中，不同类型、不同层次及不同区域高校唯有各安其位，探索特色办学模式，高等教育才能形成一个生态系统。质言之，高质量的高等教育体系建设本应体现多样化原则，为高校提供开放的发展环境。而在现实中，由这种发展壁垒所造成的结构失衡本身就表明了体系建设的不力。

从一定程度上说，在市场理性不足而有效规制缺位的条件下，甚至是在以重点建设和以绩效主义、量化主义、评估主义及审计问责为主要特征的发展与治理体系中，高校竞争由必要的发展驱动机制异化成了生态破坏机制，威胁着高等教育体系建设及其高质量发展。因此，我国有必要对强竞争型高校校际关系进行针对性调整，强化高校间的合作。

四、基于合作发展取向的高校集群治理

适应、竞争与合作是战略管理体系的三个主要构成部分。当高校间的强竞争关系对高等教育造成生态性损害时，以系统论为哲学基础、具有共生和利他主义特质的合作化思维自然就成为化解困境的一个基本选项。引导高校走向集群发展正是强化高校合作、改善高校校际关系的有效实践机制。20世纪80年代，美国哈佛商学院教授迈克尔·波特（Michael E. Porter）提出了“产业集群”（Industrial Cluster）概念。产业集群是指在特定区域内具有竞争和合作关系的企业及相关机构的联合，集群内部建有通畅的信息交互机制，市场壁垒被打破，交易成本得以降低，企业能够获取新的互补性资源和技术，获得协作经济效益，因而产业集群是一个通过价值链相互联系形成的生产经营网络。产业集群思维对于以强化合作为取向重构高校校际关系有着重要价值。从国内外高等教育实践来看，从美国纽约、旧金山及日本东京湾区大学集群科研创新取得显著成效，到我国粤港澳大湾区探索建立高等教育集群，都表明实施高校集群发展具有其必要性基础和战略性价值。所谓高校集群就是一个有机的高校共同

体，集群内各高校通过有形的契约系统与无形的价值和文化系统，建立起有机的耦合关系，在基于共同利益的合作中实现更优化发展。高校集群发展以合作为导向，重构了高校校际关系。一是打破了唯竞争的发展逻辑，有利于改变校际无序竞争的局面。二是推动不同高校依据知识分工建立起上下游合作关系。例如在我国长三角区域和粤港澳大湾区已初步形成基于“研究型大学应用型大学高职院校”的高校集群，从知识创造到科技的研发、应用，不同类层高校之间建立起了相对完善的横向合作与共享机制。三是推动不同区域高校，尤其是高等教育发达区域和相对落后区域间高校的合作，促进优质资源分配相对均衡。总之，高校间相互支持、相互成就的新型关系将推动高等教育结构实现整体优化。从某种意义上说，高校集群发展标志着一种新的高等教育发展范式，这就要求重塑高校治理模式，以适应新发展范式的要求。

（一）深刻调整高等教育治理战略方向，积极探索高校集群治理

如前所述，竞争激励是长期以来我国高等教育管理体制改革的根本战略，但在诸多因素作用下竞争异化为一种生态破坏机制。与竞争激励战略不同，集群发展强调发挥合作效应，是与竞争驱动发展相反的一种思维。高校集群发展能够有效化解高校过度竞争、改善高校校际关系进而优化高等教育体系结构。这意味着传统的高等教育治理战略方向亟须作出深刻调整，即以促进高校有效合作为导向，探索建立新的治理模式，即高校集群治理。具体来说，我们要引导高校摆脱基于排他性利益的竞争发展思维和相互间设置重重壁垒、孤立发展的旧模式，转而建立起基于利益一致性、异质互补性与战略协同性的共同体关系。在共同体内部，各高校以追求共同利益的形式实现自身利益，为寻求和扩大共同利益，各高校间建立起有效的协商机制，以确保在行动上相互协调、相互配合。也即通过集群治理，各高校由原子化存在和零和竞争走向有序协作和共生发展。高校的既有资源通过高校共同体的结构化再生产，其效能得到进一步挖掘和放大，即高校共

同体具有协同创新和增值能力，这将有效地提升高校办学水平和高等教育整体质量。

集群治理改变了以往单一地甚至片面地强调竞争驱动发展的逻辑，以系统观和生态观的治理视野，将具有整体性特征的高校共同体或高校集群作为治理对象，将推动高校以及各利益相关者间的协商治理作为治理方式，将在高校个体之间创造合作契机、促使高校达成合作关系并有效实施合作作为治理的核心任务，将在实质上拓宽和厚实知识生产基础、增强其知识生产与创造效能作为治理目标。从高校校际关系的角度而言，通过集群治理，合作不再是高校校际关系的局部、有限特征，而是得到整体性、系统性的开发和应用，高校之间因过度竞争造成的失衡关系将得到有效匡正。需要指出的是，高校集群治理强调高校合作和共同体的构建，并不意味着抹杀高校的个体诉求，而是以尊重高校独立法人地位为前提，因为高校只有面向社会自主办学、特色办学，具备了各自的异质性，相互合作才具备必要基础。

（二）各治理主体协同参与，为高校集群治理提供必要条件

1. 政府要切实调整治理方式。其一，政府应重塑以高校知识创新和智力服务能力为核心的质量观与治理观，保障高校以知识创新为天职的专业组织属性，这是高校以知识链和价值链为联结共建集群的重要前提。为此，政府须坚持去行政化，进一步扩大高校核心自主权，促使高校由封闭、依附性的事业单位转变为强化自我负责、自主创新的法人实体，主动推进组织创新和现代化治理能力建设，包括组建高校集群，建立新的发展和治理主体；以目标管理为依据，改变全域性、全时性考核评估，强化实施发展性、增值性高校评价，并将评价的首要功能由传统的激励与问责等转变为专业化服务，打破量化评估、绩效问责和利益驱动三位一体治理模式对高校自主权和独立发展能力的束缚。其二，政府应改变传统的经费和资源分配模式，即除常规行政性经费以高校为单位拨付之外，发展性、调节性经费或资源应按项目参与各方组成的实体性或虚拟性组织

为单位进行分配，借以引导高校加强校际合作；特殊学科或项目可以突破高校传统的组织边界，通过创新性资源配置和评价机制，引导高校加大校际协同力度，共建无边界新型创新组织。显然，若要对跨域性高校合作实施这种新的分配模式，地方政府间需要进行统筹协调，这又有赖于宏观上区域一体化战略的推进，如京津冀一体化、长三角融合发展等。

2. 高校应重塑公共理性和公共精神。要实现有效合作，高校应摆脱私人理性的束缚，强化建立公共理性。罗尔斯（John Bordley Rawls）认为，公共理性是指在政治社会这样一个持久存在的合作体系之中，各政治主体以公正的理念、自由而平等的身份，在公共事务中进行充分合作，以产生公共的、可以预期的共治效果。同时，公共理性还是民主社会中政治主体按照其他主体也能够接受的共识行使权力的一种道德义务。高校必须认识到其所从事的知识活动为公共事业，追求的首先是公共价值。各高校基于不同的功能定位，以不同的形式参与公共价值的创造，相互之间是平等而开放的关系。而高校间自由、平等和开放的关系，正是高校实现合作、结成共同体的必要条件。追求和扩大公共价值作为高校之“善”，实施合作成为高校基于道德义务的自觉而一致的选择。可见，公共理性在技术与道德两个层面为高校实施合作提供了基础。公共理性的道德因素常常表现为一种公共精神，即为公共价值的实现或履行道德义务而主动、持续投入公共事务。就我国而言，高校的公共精神就是通过知识创新来推进落实新发展格局，履行国之公器的使命，而这种公共精神亦是改变高校私利化价值观的重要力量，进而构成高校主动合作以服务公共事业、公共价值的重要基础。公共理性与公共精神的形成从根本上有赖于高校的文化自觉，需要长期的文化反思和建构过程，但同时也需要政府治理方式的改变，其中的一个关键就是打破具有等级化特征的高等教育结构，营造开放和自由发展的环境。

3. 社会机构为高校合作发挥中介作用。高校

已成为一个典型的多元利益相关者组织，产业及行业组织、第三部门等社会机构越来越多地参与高校治理，并为促进高校合作提供了有利的契机和必要条件。高校总是基于某种具体目的并依附于一定的载体而建立起合作关系，社会机构如企业提出项目研发需求，尤其是较大的科技型企业，其项目研发需要高校发挥知识创新优势，包括多所高校围绕重大科技服务项目实施协同攻关。高校建立合作的一个重要条件是对资源的共同需求，而产业及行业常常拥有资源优势，包括研发经费、创新实验和技术转化基地、行业信息、特定领域的人力和技术资源等。在项目合作研发服务中，高校的资源诉求能够得到一定程度的满足，有助于其学科建设、师资培训和教学改革。就以上意义而言，项目本身就成为高校合作的一个载体，或者说高校合作的组织方式。在产业、科技和教育协同发展战略背景下，高校共同为产业及行业提供合作服务将拥有越来越大的现实空间。事实上，产业集群不仅仅是产业内部的合作，高校等知识组织及其他服务机构的介入和联合是建立集群并形成集群增值效应的必要条件。值得强调的是，诸如企业联合会、行业协会等组织，往往在所属领域拥有一定的组织协调能力，包括制定业内经营规则、制定行业标准等，这些组织具备引导高校合作的潜能。如中国建筑材料联合会能够促成高校在材料、化工等学科领域的合作；作为高等教育领域的行业组织，中国高教学会则有组织高校开展基于不同任务导向的合作，共同服务于高等教育高质量发展。

4. 高校集群自身需要建立起完善的治理体系。高校集群作为由高校法人组成的有机结合体，本身亦承担治理责任，以保障集群内外部关系的协调和共同目标的实现。为此，高校集群应建立起完备的治理体系。如美国十大学术联盟作为具有广泛影响力高校集群组织，在成立时即注册为非营利性机构，而英国罗素大学集团则注册为实体性公司，两者均依据不同定位建立起了相应的运作和治理机制，包括建立成员大会、董事会等领导机构，根据联盟内外部职能划分设立执

行机构，制定联盟章程和协商议事规则等，尤其是都设立了专门部门负责促进成员高校的信息交互和矛盾协调等。在具体治理形式上，高校集群主要实施协商治理，这是作为一个相对松散的高校共同体的一个重要特质。协商治理的核心是追求互信基础上的合作行动，这就意味着高校集群内部各高校之间应建立起互信关系。互信本身也是高校实现合作、维系合作的文化基础或一种软机制。为此，各主体应共同努力建立和扩大社会资本，即一种“嵌入各治理主体之中的信任资源”，既要共同培育专门的社会性信任，也要制定互惠规范，保障利益共享和共同发展，同时还需建构以主动、民主、合作为特质的公民参与网络，保障各利益相关主体表达诉求、参与民主决策的权利，为实施协商治理奠定基础。集群自身治理体系和治理能力的优化既有利于确保高校间的有效合作，还作为新的治理主体，通过相对独立地行使治理权客观上协调政府和高校间的关系，促进国家或地区高等教育体系的治理重心下移，这本身亦体现了集群治理对于高等教育体系优化的重要意义。

显然，高校集群治理的实施要求对高等教育治理体系进行系统化改造，包括思想观念的革新、治理主体行为模式的改变以及相互间权利和利益的重新安排等，这必然是一个极其复杂的工程，需要持续地探索和建构。在此过程中，政府作为核心主体，能否在系统化改革中发挥应有的元治理职责，能否通过顶层设计来引领各相关主体共同参与集群治理模式的建设，将决定着新治理模式的有效实施。

五、结语

进入新时代以来，我国经济社会发展模式发生了显著变化，“高质量”成为标识新模式最主要的关键词。新发展理念落实、新发展格局的构建等从本质上说是在高质量发展取向下经济社会结构的主动调整和优化。在这一过程中，高等教育需要持续输出高质量的科技、人才及各种智力服务，以充分发挥其在新发展格局中的“枢纽”作用，助推新发展格局向更高能级发展。而

以高质量体系建设为重要形式，促进高等教育结构优化创新，正是高等教育自身实现高质量发展，进而赋能新发展格局的必要之举。但在以竞争驱动发展为主要特征的传统模式下，我国高等教育实际上陷入了一种封闭、固化、内卷的结构性困局，在根本上制约着高等教育的高质量发展。

基于高等教育面临的结构性问题，从高校校际关系这一高等教育体系的基本维度出发，通过建构合作导向的校际关系来撬动整个高等教育体系的重塑，具有理论上的可能性和可行性。合作型高校校际关系的建立，促使高校有效地整合了竞争驱动与合作共生两种发展模式，提高了自身发展质量，而这在组织与功能上为高等教育整体优质发展提供了基础性条件。从现实的角度来说，合作型高校校际关系的建构促使高校过度竞争问题得到有效解决，有利于高等教育体系的生态化。高校集群发展正是构建新型高校校际关系、建设高质量高等教育体系的一种实践机制，而高校集群治理则是适应高校集群发展的有效治理机制，因为在高校集群治理机制下，高校作为有机系统中的个体以及由高校有机组成的高等教育体系开始成为政府的治理和服务对象，即政府以生态化、系统化的思维和方法对高校及高等教育整体实施治理。集群机制引导高校以追求公共价值为办学使命，而建立公共价值及公共理性是高校实现共同利益并从中提高个体办学收益的内在动力。集群机制有效地弥合了高校及其他相关主体间的隔阂与抵牾，引导各主体以适当方式参与高校生产，并实施有效的合作。总之，通过实施高校集群治理，促使建立起以强化校际合作为基础的新发展范式，能够克服长期以来由高功利、高竞争造成的校际关系失衡问题，从而优化高等教育体系、促进高等教育高质量发展，因此可作为我国高等教育治理现代化建设的一个重要向度，具有重要的探索价值。

（张继明，副教授，教育学博士后，济南大学高等教育研究院副院长，山东济南 250022）

（原文刊载于《高校教育管理》2022年第4期）

中国高等教育高质量发展水平的测度研究

黄榕 丁晓昌

世界各国高等教育发展历程普遍符合马丁·特罗的“高等教育阶段论”（Trow, 2007），遵循从精英化到大众化再到普及化的一般规律。截至2014年，联合国教科文组织统计的数据显示，全球188个国家有64个国家的高等教育迈入了普及化阶段（别敦荣，易梦春，2018）。2021年我国高等教育毛入学率57.8%，高等教育在学总人数达到4430万（教育部，2022），迈入高等教育普及化国家行列，建成了世界规模最大的高等教育体系。我国高等教育发展虽然遵循发展阶段的普遍规律，但与世界其他国家在学制、体制和意识形态等方面千差万别，其中一个较大差异是：发达国家是高中教育规模较大后推动的高等教育发展，我国是在高中教育入学率长期维持在40%—50%的情况下，高等教育快速扩展反向拉动高中教育（袁振国，2016）。从我国经济支撑能力与高等教育相对规模的关系来看，2020年中国人均GDP为10500美元，低于世界平均水平的10926美元（国家统计局，2021）；同年，中国高等教育的总入学率为58.42%，略高于世界中上收入国家入学率57.55%（UIS，2021）。国际比较说明，当前我国高等教育发展水平相较于国民经济发展水平是适度超前的。高等教育“拔苗助长”后陷入了成长中的烦恼：自1999年以来的短期急速扩张导致了我国高等教育在数量与质量、供给与需求、结构和功能等方面的失衡（李国强，2017），高等教育大而不强、质量不高是不争的事实。因此，高等教育从规模发展向高质量发展的战略转变是非常必要的，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》适时提出了“建设高质量教育体系”的政策导向和重点要求。围绕新时代中国高等教育发展的新要求与新理念，总结有关教育发展水平评价研究的方式方法，结合当前阶段中国高等教育存在的主要问题，开展省际高等教育发展水平的测度研究是建设高质量教育体系的应有之义。

一、文献述评

（一）教育发展水平评价的设计与应用

国际上反映和评价教育发展水平的指标体系

为数众多，是当今社会各领域将综合指标分析方法（Composite Indicators, CIs）作为绩效评价工具的大趋势所致，满足了人们既要客观评价教育的发展状况，描述教育系统的重要特征，又要判断教育目标的达成情况，以期影响未来教育政策过程和效果。全球教育发展水平的评价是这类研究中的翘楚，大致分为两类：一类是在宏大叙事中关注教育发展的个别指标。比如，联合国开发计划署从1990年开始发布、迄今一直更新的人类发展指数（Human Development Index, HDI），以测度人类发展水平和各国社会进步程度。其中的教育指数（Education Index, EI）分为预期受教育年限和平均受教育年限，2019年中国HDI指数为0.761（挪威最高0.957）、排名第85，预期受教育年限（学龄儿童）为14年、平均受教育年限（25岁及以上年龄人口）为8.1年（UNDP，2020）。又如，瑞士洛桑国际管理开发研究院以国际竞争力模型研究全球主要经济体在经济效率、政府效率、企业效率和基础设施4个方面的表现并由此形成年度排名，2020年中国在63个经济体中排名第20位，较上一年下降6个位次（IMD，2021）。其中，教育竞争力作为基础设施的重要内容，其指标共计20个，占国际竞争力评价指标总数的6%，包括主观性调查指标和客观性统计指标（IMD，2020）。另一类是专门聚焦教育发展情况的指标体系。如，继千年发展目标（MDGs）（2000—2015年）到期后，2015年联合国提出“可持续发展目标”（Sustainable Development Goals）（2015—2030年），包含17个具体目标，其中目标4是发展优质教育（UN，2015）；目标的年度进展情况反映在《全球教育监测报告》中（UNESCO，2021）。经济合作与发展组织每年发布《教育要览—OECD指标》，其指标包括3个维度：第一是教育系统的产出、成果和影响指标，产出指标一般用个体受教育程度表示，成果指标为个体接受教育后在就业和收入方面获得的益处，影响指标为知识技能的获得对经济增长和社会发展产生的环境影响或长期影响等；第二是教育组织内的参与和进步指标，如入学率、注册

率、完成不同层次教育的可能性、不同课程和教育之间的转换率等；第三是教育系统或学习环境的投入指标，包括各级各类教育的政策、财政、人力、物质投入等（OECD，2021）。

在上述研究范式的引领和示范下，通过构建指标体系综合评价教育发展水平成为近年来的研究热点。在概念表征上，评价指向的概念有教育发展水平（杜育红，2000）、教育现代化（高丙成，2019）、教育强国（吴立保，曹辉，宋齐明，马星，2019）、教育竞争力（中央教科所国际比较教育研究中心，2010）、教育发展指数（邱均平，宋博，王传毅，2019）、教育效率（徐健，汪旭晖，2009）、投入产出效率（崔玉平，2010）、质量评价（戚湧，欧玲燕，2020）等。这些概念表征在学术讨论范畴彼此有交叉；但有例外的是教育现代化，其指标架构分为行政版和学术版，行政版是以教育工作的重点领域为监测维度，突出了教育重点工作目标方面的进展程度（袁益民，2019）。评价维度有内外之分，高等教育系统内部的维度有高职教育（苏颖宏，罗薇薇，蔡经汉，2018）、本科教育（聂娟，辛士波，2018）和研究生教育（王传毅，徐治琼，程哲，2018）的评价研究，高等教育系统外部的维度有高等教育与国家经济（杨天平，刘召鑫，2014）、区域经济（许玲，2014）等的协调发展研究。在指标体系上，指标来源丰富多样、各具特色，改善了利用单一指标测度的局限性：既有来自大学排行榜、学科评估结果、科学技术奖、教学成果奖等调查、排名或评审数据；也有统计年鉴数据，如师生员工数、高校机构数、投入经费、高校资产、专利研发等。在研究方法上，既有关于指标构建的定性研究（赵庆年，2009），也有发展水平的定量评价，再到基于发展水平与其他经济社会变量关系的实证分析。教育水平评价的一般路径是先指标加权求和再打分计算，过程中涉及指标权重的技术处理，处理方法有平均赋权和差异赋权。平均赋权对所有指标等量齐观。差异赋权法有主观与客观之分：主观方法中有根据德尔菲法（Delphi Method）集中专家评分，也有据经验法确定权重；客观方法则是根据各指标信息量大小确定权重大小。

（二）质量引领教育评价的两个维度

第一是数量和质量的关系维度。数量和质量是教育发展过程中紧密联系但又各有侧重的两个

方面。教育发展水平固然有质量的维度，但教育质量的提高需要以数量扩大为前提，没有数量的扩大难以提高质量。在教育数量和质量评价的关系处理上有3类情况：第一类，教育质量的评价还依赖于数量的体现。如，联合国教科文组织构建的EDI指数（The Education for All Development Index）用“小学5年级保留率”作为评估教育质量的最佳指标（UNESCO，2018）。联合国开发计划署基于HDI指数对人类发展的质量进行评价，其中教育质量的评价指标包括受过专业教育培训的小学教师、可使用互联网的学校比例（初等和中等）、国际学生评估项目（Programme for International Student Assessment, PISA）的分数等（UNDP，2020）。第二类，教育质量与数量并不泾渭分明。如，在一些关注经济社会发展的宏观研究中，受教育年限会作为人力资本变量用以评价教育质量，其暗含的逻辑为：适龄人群接受高等教育机会的比例提高，会使全社会劳动力素质有数量和质量的提升。第三类，教育质量以学业成绩或技能来表示。最典型是基于PISA成绩数据构建具有可比性的国别“认知技能”（cognitive skill）指数，取代人均受教育年限成为影响各国经济增长的更显著因素（Hanushek & Wößmann，2008）。

第二是从内部和外部两个体系的维度。其理论依据可溯源至“教育质量”的内涵。学术界对于教育质量的界定遵循着从“质量”推论“教育质量”的逻辑思路，如《辞海》对“质量”的解释是产品或工作的优劣程度；“教育质量”则被公认为教育水平高低和效果优劣的程度（顾明远，1998，第798页）（潘懋元，2000）。水平、效果分别与内、外部体系对应。内部体系从教育水平出发，是教育供给端的合格度评价，与预先设定的标准和办学行为密切相关，当高校培养的人才、提供的服务能够达到规定标准，这种教育就是有质量的教育。2000—2014年期间关于中国高等教育质量的文献研究发现，除围绕对历次教育改革精神的宏观探讨外，其余研究话题集中在质量观、教学管理、人才培养以及质量保障与评估等（曲霞，杨晓彤，2015）。外部体系从效果出发，是需求端的满意度评价，当国家（地区）、社会（产业）、用人单位、家长及学生等对高等教育有不同的需求和期望，高等教育越是能够满足这些差异化的需求，质量就越高。比如，在“全球竞争力指数”中，作为各国竞争力指标的效

率提升的子指标部分，“高等教育和培训”是不可或缺的，它又具体包括高等教育数量、高等教育质量和在职培训3部分，其对高等教育质量的评价分别用高等教育系统质量、数学和科学教育质量、高等教育管理质量以及学校上网情况4个指标来表示，数据获得来源于问卷调查的态度测量，其中对高等教育系统质量的问题是“教育制度是否符合竞争经济的需要”，回答量表设定为从1（一点也不好）到7（非常好）（WEF，2017）。

本文以“高质量发展”作为测算高等教育发展水平的上限标准和价值取向，不仅仅是因为“高质量发展”作为政治性话语—2017年党的十九大首次提出的新表述、用以描述中国经济由高速增长阶段向高质量发展阶段的转换，更是因为“高质量发展”是高等教育自身发展过程中面临的使命变化，不仅仅要像过去一样继续追求自身体系的有质量发展，更要在高等教育职能中兼容与社会经济发展相协调发展的目标。过去，我国高等教育发展面临从数量规模扩张到内涵质量提升的变化，高等教育部门在社会中的地位角色也同步实现了从重点扶持、优先发展到全面支撑、率先引领的过渡升级。今后，高等教育的发展需要置于中国经济社会发展的背景和语境下，以是否符合地方社会经济发展需要作为评判其是否实现高质量发展的标准之一。

（三）中国省际高等教育水平的评价

中国从计划经济时代初显端倪的M型经济结构—自1958年以来就存在的以区域“块块”原则为基础的多层次、多地区的层级制形式，是对独立且自洽的省级经济体进行评估的基础（钱颖一，许成钢，1993）。伴随高等教育管理体制改革的深化，我国高等教育也形成了以省为单位的“块块分割”格局（蒋华林，2016），并深受“锦标赛”激励机制影响有动态演化的趋势。在此背景下，省域高等教育发展水平的评价研究自成一股潮流，其核心思想都是采用“相对绩效评估”（Lazear & Rosen，1981）的形式排列出各省高等教育发展的相对位次。早期估算省际高等教育发展水平的研究直接使用统计描述方法，或是对评价指标中的量纲数据进行无量纲处理（或称标准化处理）（孙敬水，2001），或是对数据标准化处理后直接采用指数分析法（毕吉利，周福盛，刘旭东，2020）。随着实证研究的发展，省际高等教育发展水平的估算开始引入量化方法：一类基于数理统计思想，如层次分析法（Analytic Hierarchy Process，AHP）（中国教

育科学研究院国际比较教育研究中心，2012）、因子分析（Factor Analysis，FA）（吴玉鸣，李建霞，2002）、主成分分析（Principal Component Analysis，PCA）（段仁军，张伟，2002）、偏最小二乘（Partial Least Squares，PLS）结构方程模型（张海英，周志刚，刘星，2013）（张男星，王纾，孙继红，2014）等；一类基于数学建模思想，如优劣解距离法（Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution，TOPSIS）（迟景明，李奇峰，何声升，2019）或灰色关联分析法（Grey Relation Analysis，GRA）（王永杰，黄政，王振辉，2016）（潘兴侠，刘剑峰，陈鑫云，2020）等；一类基于投入产出效率思想使用数据包络分析法（Data Envelopment Analysis，DEA）（刘鑫桥，2014）；除上述较常见使用的研究方法外，还有一些独树一帜的研究方法，如协调度模型（张哲，叶邦银，丁国勇，2020）、竞优评析理论（温馨，扈钰鑫，殷艳娜，2019）、利用赫斯特指数综合测算变异系数（许庆豫，徐飞，2012）等。这些研究方法的原理虽各有差别，但从本质上来看都是对各指标采用不同算法、形成综合判分。早期的研究会用聚类分析（cluster analyses）方法对各省高等教育发展的得分进行分类，将性质相近的省份归为一类（胡咏梅，薛海平，2003）；近年来引入了空间计量学方法衡量各省份高等教育的空间相关程度（夏焰，崔玉平，2016），或展示其空间布局（黄艳，周洪宇，2020）。

省域高等教育发展水平的评价结论，与高等教育资源以“胡焕庸线”为分水岭（黄榕，2016）的空间布局基本一致，尤其是北京、上海在各类高等教育评价中都遥遥领先，这与我国高等教育精英化时代以来优质资源配置向头部高校集中的惯性基本一致，一批“211工程”和“985工程”等重点建设高校相对集中于北京、上海。在大众化向普及化过渡时，我国高等教育体系在扩张的同时形成了以分层为主的金字塔结构，大量的高职高专院校和新建地方本科院校进入了金字塔底层和中下部位置（陈先哲，卢晓中，2018）。在工程、项目等办学激励机制引导下，高等教育资源配置隐藏着“零和博弈”的风险，一校的收益必然意味着另一校的损失；高等教育资源配置结果具有明显过滤效应和倾向性，相对集中于金字塔尖的高水平研究型大学集聚北京、上海，有鲜明的马太效应。以往基于高等教育内涵

质量发展的评价研究中，体量巨大的地方高校对国家建设的贡献度、对经济社会高质量发展的支撑度、在立德树人实践中的达成度，成为了“房间里的大象”，虽巨大而无法回避，却被明目张胆地集体性忽视。新时代高等教育高质量发展水平的测度，需要秉承新的价值导向和发展理念：高等教育在自有资源要素构成基础上，对社会发展的引领功能和适应程度越高，其质量也就越高。

二、高等教育高质量发展水平的省际测度逻辑

(一) 理论框架

理论框架是评价研究的最高层次，勾勒出研究目标的范围和测度的维度，明确了适合研究目的的一个原则，即如何将单个指标选择组合成有意义的组合指标（OECD，2008）。阿玛蒂亚·森的“可行能力理论”（Capability Approach）为规范性的评价框架提供了借鉴。阿玛蒂亚·森将福利的内涵从财富和商品扩展至其所带来的机会和活动，能力是实现功能所必须具备的条件和机会，功能则与人们实现生活内容的能力相联系，从而将“福利”定义为个人在生活中实现各种有价值的功能的实际能力组合（森，2006，第257—286页）。其后，“可行能力理论”应用广泛，包括对个人幸福和社会制度安排、政策设计、社会改革项目等（Robeyns，2005），如前文提及的HDI指数也借鉴了可行能力理论。传统的基于资源的评价方法认为，拥有相同数量资源的个人或群体拥有同等发展水平；而可行能力理论不仅着眼于人们拥有的资源，更看重人们追求功能性组合的自由及其实质性变化，这意味着拥有相同资源的个人或群体会获得不同水平的功能。

近年来对教育发展水平的评价，已经逐渐从教育体系内部的入学与参与、效率与结构、产出与功能等关照到外部的政治、经济、社会、文化、人口等影响。本文沿用阿玛蒂亚·森可行能力理论中从商品、财富到能力、功能的逻辑关系，参考研究中国教育不平衡的区域教育优势指数（Index of Regional Education

Advantage, IREA）（Xiang, Stillwell, Burns & Heppenstall, 2020）（Robeyns, 2005），提出测度区域高等教育发展水平“要素—能力—功能”的3个维度（见图1）。

高等教育的要素指高等教育系统内所涉及的人、财、物等资源数量、结构分类及其分布布局，意味着教育机会（学生、知识等）与资源（学校、教师等）的可获得性，这些资源通常与区域经济背景（即人均国内生产总值）相关，其充足程度和成果质量将影响实现高等教育各职能的能力。能力一般是指一个人选择某个事物或实现某种目标的自由程度，假定地区内所有人可被视为同一个代理人，从而着眼于区域内代理人的平均能力，既包括教育机会获得，即地区内适龄人群接受高等教育的概率机会或地区中受过高等教育的人口比例，也包括科研条件获得，即参与研发的比例或条件。功能一般是指产出，在高等教育研究中侧重于高等教育职能所取得的系统性功能或成就，包括人才培养、科研水平和社会服务等。实现的功能既是指一个地区当前的高等教育运行基础和结果，也将通过反馈机制影响该地区转化资源为功能的能力。每一维度都受到社会背景的影响，包括相关政策、社会体制、社会和法律规范、环境因素等。

(二) 测度体系

测度体系是指标的集成，指标的选择要兼顾理想与现实。理想是指“应围绕用途来选择指标”（王善迈，袁连生，田志磊，张雪，2013），要全面多维地评价区域高等教育水平。要素维度指标一般由高校集合体的绝对数值加总构成，是内循环；能力和功能维度则考虑高等教育在地方的外溢性，主要包括区域发展中与高等教育有直接关系的指标或体现高等教育贡献度的

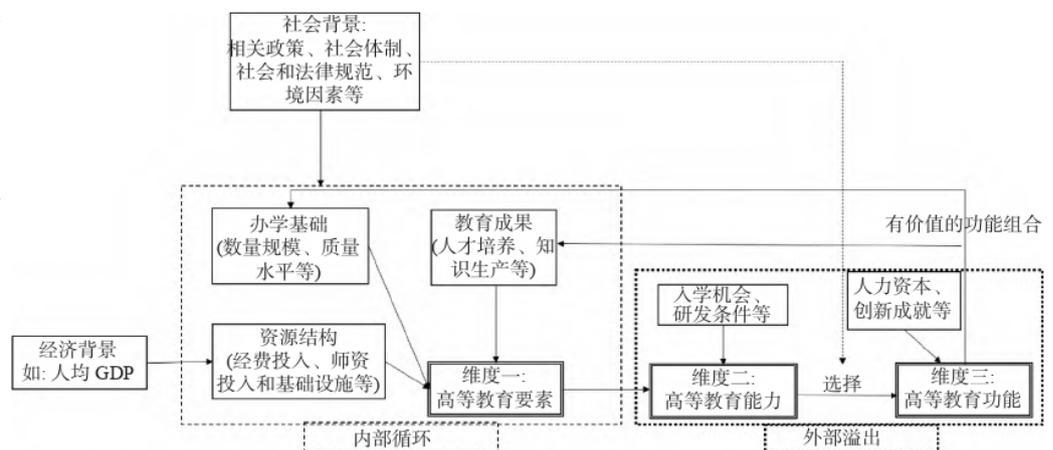


图1 测度区域高等教育高质量发展水平的理论框架

注：理论框架参考了区域教育优势指数（Robeyns, 2005）（Xiang, Stillwell, Burns, & Heppenstall, 2020）。

占比指标。现实是指，指标的选择应以其分析的可靠性、可测量性、研究对象覆盖率、与被测量现象的相关性和彼此之间关系为基础，本文的测度体系覆盖3个维度、11个准则层、43项指标（见表1），以通过证据和分析来辨析省域高等教育发展状况。指标适用的范围均为省级，由于港澳台地区高等教育管理体制、发展历程与内陆地区迥异，因此本文未将其纳入测度范围；因高等教育发展偏存量的结构性调整，短期内不会有波动，因此本文使用2019年的截面数据来验证从量表到指标的适用性。数据来源为官方公布的统计数

据，直接引用的指标27个，通过加总、比值等方式测算的指标16个。统计年鉴中可比的省级高等教育数据近70多项，在选取时剔除了存在高度重合信息的指标，并根据指标的自身属性分别划入要素、能力和功能的不同维度。比如，招生数、在校生数与毕业生数具有高度的线性相关性，“每10万人口高等教育平均在校生数”在具体测算方法时为一省市区高等教育在校生总数与人口总数的比值，可以反映当地高等教育在校人口的相对规模，同时该指标受到地方人口结构、经济发展水平、教育政策及高等院校布局等影响，所以该指

表1 基于可行能力理论的高等教育高质量发展水平测度量表

维度	准则层	指标衡量方式	来源方法
一、要素	(一) 数量规模	1.高等教育学校(机构)数(包括普通高校、成人高校和民办的其他高等教育机构),加总值	《中国教育统计年鉴》,测算
		2.“双一流”建设高校及学科总数	《教育部 财政部 国家发展改革委关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》(教研函〔2017〕2号),引用
	(二) 质量水平	3.“双高”学校及专业群总数	《教育部 财政部关于公布中国特色高水平高职学校和专业建设计划建设单位名单的通知》(教职成函〔2019〕14号),引用
		4.普通高校生均一般公共预算教育经费指数:普通高校生均一般公共预算教育经费与人均GDP的比值	普通高校生均一般公共预算教育经费来源于《全国教育经费执行情况统计公告》,人均GDP来源于《中国统计年鉴》,测算
	(三) 经费投入	5.普通高校生均一般公共预算教育经费支出	《全国教育经费执行情况统计公告》,引用
		6.普通高校生均一般公共预算公用经费支出占比:普通高校生均一般公共预算公用经费支出与教育经费的比值	《全国教育经费执行情况统计公告》,测算
		7.高等教育学校(机构)校本部专任教师数	《中国教育统计年鉴》,引用
	(四) 师资投入	8.高等教育学校(机构)校本部专任教师高级职称占比:校本部正高、副高专任教师数之和与校本部专任教师数的比值	《中国教育统计年鉴》,测算
		9.高等教育学校(机构)校本部专任教师博士学位占比:校本部专任教师中具有博士学位的人数与校本部专任教师数的比值	
		10.高等教育占地面积	《中国教育统计年鉴》,引用
	(五) 基础设施	11.高等教育图书数量	
		12.高等教育计算机数	
		13.高等教育教室数	
		14.高等教育网络多媒体教室占比:高等教育网络多媒体教室数与教室数的比值	《中国教育统计年鉴》,测算
		15.高等教育固定资产值	《中国教育统计年鉴》,引用
		16.高等教育固定资产值中教学科研仪器设备资产占比:固定资产值中教学、科研仪器设备资产与固定资产值的比值	《中国教育统计年鉴》,测算
		17.高等教育固定资产值中信息化设备资产占比:固定资产值中教学、科研仪器设备资产与固定资产值的比值	
	(六) 知识生产	18.高校科技成果专著数	《高等学校科技统计资料汇编》,引用
		19.高校科技成果论文数	

续表 1

维度	准则层	指标衡量方式	来源方法
一、要素	(七) 人才培养	20.高校(机构)研究生授予学位数	《中国教育统计年鉴》, 引用
		21.高校(机构)研究生招生数	
		22.高等教育普通本专科授予学位数	
		23.高等教育普通本专科招生数	
		24.高等教育毛入学率	公开收集, 详细说明见正文
	(一) 入学机会	25.就业人员继续教育参与率: 该省市区高等教育成人本专科招生数与就业人数的比值	该省市区高等教育成人本专科招生数来自于《中国教育统计年鉴》, 就业人数来自各省市区统计年鉴, 测算
		26.高校R&D项目经费(当年拨入)	《高等学校科技统计资料汇编》, 引用
		27.高校R&D项目经费指数: 一省市区高校R&D当年拨入的项目经费与该省市区R&D经费总量的比值	一省市区高校R&D当年拨入的项目经费来自于《高等学校科技统计资料汇编》, 一省市区R&D经费总量来自于《全国科技经费投入统计公报》, 测算
		28.高校R&D成果应用及科技服务项目当年投入人员	《高等学校科技统计资料汇编》, 引用
		29.高校R&D成果应用及科技服务全时人员占比: 高校R&D成果应用及科技服务全时人员与当年投入人员的比值	《高等学校科技统计资料汇编》, 测算
二、能力	(二) 研发条件	30.高校R&D成果应用及科技服务全时人员指数: 一省市区高校R&D成果应用及科技服务全时人员与该省市区规模以上工业企业R&D人员全时当量的比值	一省市区高校R&D成果应用及科技服务全时人员来自《高等学校科技统计资料汇编》, 一省市区规模以上工业企业R&D人员全时当量来自于《中国统计年鉴》, 测算
		31.高校R&D成果应用及科技服务人员	《高等学校科技统计资料汇编》, 引用
		32.高校R&D成果应用及科技服务项目经费(当年拨入)	
		33.高校科技投入经费	
		34.6岁及以上人口平均受教育年限	《中国统计年鉴》, 测算, 详细说明见正文
	(一) 人力资本	35.人口受高等教育的比例: 一省市区6岁及6岁以上大专及以上人口数与该省市区人口抽样调查数比值	《中国统计年鉴》, 测算
		36.每10万人口高等教育平均在校生数	《中国统计年鉴》, 引用
		37.高校技术转让当年实际收入	《高等学校科技统计资料汇编》, 引用
		38.高校技术转让占市场成交额指数: 一省市区高等学校技术转让当年实际收入与该省市区技术市场成交额的比值	一省市区高等学校技术转让当年实际收入来自于《高等学校科技统计资料汇编》, 一省市区技术市场成交额来自于《中国统计年鉴》, 测算
		39.高校R&D成果应用及科技服务项目数	《高等学校科技统计资料汇编》, 引用
三、功能	(二) 创新成就	40.高校R&D成果应用及科技服务项目指数: 一省市区高校R&D成果应用及科技服务项目数与该省市区规模以上工业企业R&D项目数的比值	一省市区高校R&D成果应用及科技服务项目数来自于《高等学校科技统计资料汇编》, 一省市区规模以上工业企业R&D项目数来自于《中国统计年鉴》, 测算
		41.高校R&D项目经费(当年拨出)	《高等学校科技统计资料汇编》, 引用
		42.高校R&D成果应用及科技服务项目经费(当年拨出)	
		43.高校科技支出经费	

注: 以上基本为2019年数据。

标纳入功能维度(指标35, 见表1, 下同); 与之有关联的高等教育学位授予数(指标20、指标22)和招生数(指标21、指标23)归入要素维度。

高等教育的要素维度分为高等教育数量规模、质量水平、经费投入、师资投入、基础设施、知识生产和人才培养等7个准则层, 覆盖23个

指标。这些指标是统计年鉴中可用的、常见于同类研究中; 个别指标会考虑其在地方经济发展中的相对比值(指标4)。

高等教育的能力维度分为入学机会和研发条件两个准则层, 覆盖10个指标。入学机会一般用毛入学率表示。高等教育毛入学率, 顾名思义就

是指高校在校生数占一定适龄人口的百分比，是衡量一个国家或地区高等教育发展阶段的重要指标，毛入学率高表明提供的入学机会多。我国在具体测算国家级高等教育毛入学率时，在校生数用在学总规模代替，包括本专科在校生数、研究生在校生数、军事院校本专科在校生数和其他学历教育折合学生数；适龄人口为18~22岁年龄组人口数（教育部，2021）。省级高等教育毛入学率为本省市区生源在全国各类高校（包括本省和省外）接受教育的人数与当地适龄人口的比值。限于数据收集的现实难度，有研究者将省级高等教育毛入学率定义为本省市区当年高考录取人数与本省市区适龄人口的比值（陈斌，2016）。但考虑数据的权威性，本文中省级高等教育毛入学率（指标24）基本是从省市区国民经济和社会发展统计公报或教育事业发展统计公报中提取的2019年数据，河北、山西、吉林、黑龙江、湖北、海南、四川、甘肃为2018年数据，辽宁、陕西为2020年规划数据。就业人员继续教育参与率与高等教育毛入学率可以形成补充，就业人员参与教育与培训的机会越多，对个人素质和职业能力的提升也就越多。测算时，就业人员继续教育参与率为各省市区高等教育成人本专科招生数与本省市区就业人员数的比值（指标25）。未将网络本专科数纳入统计范畴，基于两点考虑：一是网络高等教育超脱了地域限制，无法准确描述省际特征；二是各省市区之间开展网络高等教育的差异较大，北京高等教育网络毕（结）业生数量一骑绝尘、与其他省市区数量总和相当，另有11个省份没有开展网络高等教育。研发条件是指学校现有资源中，可用于研发的能力和条件。国际上通常采用研究与实验发展（R&D）活动指标来衡量一国的科技实力和核心竞争力。本研究主要使用科技投入经费和研发所涉人员、项目、经费和地区占比等。在统计报表中，往往有同一项目的拨入（投入）和拨出（支出）统计，拨入（投入）一般表示获取科研资源经费支持的能力，拨出（支出）往往是科研过程中实际支出的经费，体现了高校以生产者和消费者的双重身份实际参与地方产业发展。为衡量高等教育在地区研发能力中的引领性，其中有两个指标为高校总量与地区总量的比值，该比值越高，越能体现高校对当地研发的贡献度（指标27和指标30）。

高等教育的功能维度分为人力资本和创新成就两个准则层，覆盖10个指标。从教育角度探讨人力

资本，既要通过增加在学时间和提高各教育阶段入学率，从而延长劳动者的受教育年限，也要扩大教育规模、提高受高等教育人群的比例。平均受教育年限是指某组人口人均接受学历教育的年数，能够直接反映一个国家或地区的公民素质和教育效益，其计算公式为某组人口中每个人接受学历教育年限之和与该组人口总数的比值，人口组别依据年龄范围划分，比值越高表示人口受教育的水平越高。该指标测算依赖于普查年份获得完整的人口年龄与学历分布数据，其他年份通常只能基于人口抽样调查数据进行估算。根据我国现行学制，各级教育的受教育年系数设定为：小学6年、初中9年、高中（含中职）12年、大专及以上16年，文盲0年（教育部，2021）。有研究者细化了大专及以上的教育年系数，测算方法是：6岁及以上人口平均受教育年限=（样本含小学文化程度人口数*6+初中*9+高中*12+中职*12+大学专科*15+大学本科*16+研究生*19.3）/6岁以上抽样总人口（蔡昉，2020）。这种测算方法既有省级数据的支撑，也能兼顾高等教育层次类型的差异，本文采用了该方法（指标34）。一省市区人口受高等教育的比例，为人口抽样调查中一省市区6岁及6岁以上大专及以上学历人口数与该省市区人口抽样数的比值，反映了地区人口中教育程度为专科、本科和研究生的总体分布情况（指标35）。创新成就主要反映为技术转让、R&D成果、科技支出等。高校在国家创新体系中的地位日益凸出，公开报道显示，当前我国哲学社会科学领域85%以上的科研成果集中在高校，在国家自然科学“三大奖项”中高校获奖数量占据三分之二以上（杜冰，2016）。为衡量高等教育在当地的外部溢出效应，指标38和指标40为高校总量与地区总量的比值，该份额比值越高，越能体现高校对当地创新成果的支撑度。

（三）测度方法

前文所述的诸多方法中，层次分析法是基于指标的两两比较、形成判断矩阵，判断矩阵需要通过一致性检验才行，对指标个数有不超过15的数量要求；数据包络分析法是与投入产出的效率研究相匹配的方法。这两个方法不适用于本研究。本文采用的测度方法有因子分析（吴玉鸣，李建霞，2002）、偏最小二乘结构方程模型（张男星，王纾，孙继红，2014）、优劣解距离法（迟景明，李奇峰，何声升，2019）、灰色关联法（潘兴侠，刘剑峰，陈鑫云，2020）等4种方

法，关于这4种测度方法的原理可参考教科书或引用文献，本文不做赘述。在具体技术处理上，本文使用前两种方法时基于stata软件，对数据进行了均值为0、方差为1的标准化处理，其中因子分析方法的技术处理分别用了主成分分析法和主因子分析法；使用后两种方法时基于Excel软件，数据的无量纲化处理参考前述引用文献。

三、高等教育高质量发展水平的省际实证测度

4种测度方法得出的初步结果为31个省市区高等教育的要素、能力和功能分项得分，形成了容量为465的数据集（31*3*5），其中因子分析包含了主成分分析和主因子分析法两种算法。为了更直观的分析，本文使用聚类分析对31个省市区进行归类分析，同类省份具有高度同质性，不同类省份具有高度异质性。根据聚类分析中分类数据与样本变量的经验公式，取N为31、适宜的分类数目为6类。基于层次聚类法中的加权平均联结法分析，本文对前述4种方法所测得分的聚类分析结果表明（样本容量为465）：第一类是北京，第二类是江苏，第三类是上海、山东、湖北、广东、陕西等5省市，第四类是天津、吉林、黑龙江、安徽、福建、江西、广西、重庆等8省市区，第五类是河北、辽宁、浙江、河南、湖南、四川等6省，第六类是山西、内蒙古、海南、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等10省区（见图2）。

同时，为增强省际比较的可比性、简洁性和一目了然，本文对各省市区3维度等值赋权并加总，这也是国际指数中常用的处理方式，形成了

基于不同测度方法的31个省市区高等教育发展总体水平及排名（见表2）。

综合31个省市区高等教育要素-能力-功能的分项得分聚类分析结果（见图2）及综合发展水平（见表2），按照类型异同和排名先后，大致可以归为3大梯队，依次命名为卓越型、中等型和起步型（见表3）。

卓越型省份对应第一梯队，有7个——北京、江苏、上海、山东、湖北、广东、陕西，其高等教育发展综合水平较高，在高等教育发展过程中不仅能够重视高等教育要素的优化匹配，还能重视高等教育机会的提升和能力的获得，与地区人力资本、科研创新引擎等形成了良性的功能性互动，高等教育与区域经济社会发展步调保持协调。在卓越型省份中，高等教育的作用不仅仅是全面支撑，更开始逐渐发挥率先引领的功能性作用。值得注意的是，陕西作为西部省份也入列高等教育高质量发展之列，是中西部入围的唯一省份。

中等型省份对应第二梯队，有14个——天津、吉林、黑龙江、安徽、福建、江西、广西、重庆、河北、辽宁、浙江、河南、湖南、四川，这些省份在高等教育发展过程中虽然能够在一定程度上重视高质量发展，但囿于高等教育要素与能力、功能的不相协调，高等教育在地区发展中或错位或缺位，高等教育红利尚不足以转化为人力资本红利和创新发展红利，高等教育高质量发展具有一定提升空间。

起步型省份对应第三梯队，有10个——山

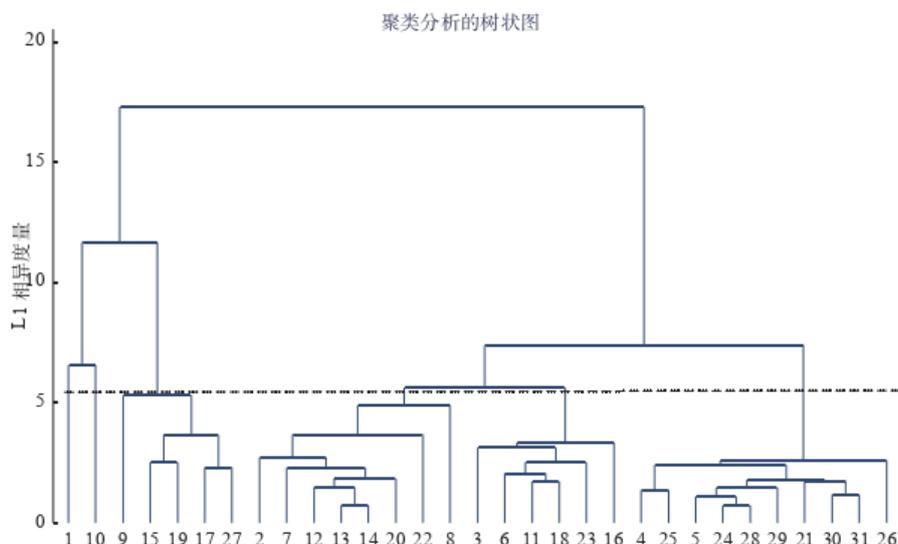


图2 聚类分析的树状图

注：横轴上数字1、10分别单列第一、二类，9、15、19、17、27为第三类，2、7、12、13、14、20、22、8为第四类，3、6、11、18、23、16为第五类，4、25、5、24、28、29、21、30、31、26为第六类。1—31对应的省份依次是北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

表2 基于4种测度方法的省际高等教育高质量发展水平

省份	优劣解距离法		灰色关联法		因子分析(主成分分析)		因子分析(主因子法)		偏最小二乘结构方程模型	
	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名
北京	2.21	1	1.28	1	3.74	2	4.72	2	8.77	1
天津	0.20	20	0.86	15	-1.06	21	-1.49	21	-0.20	14
河北	0.26	18	0.87	13	-0.17	15	0.36	13	-0.42	15
山西	0.09	26	0.82	22	-1.35	23	-1.88	25	-1.82	22
内蒙古	0.04	31	0.79	26	-1.83	29	-2.43	29	-2.51	24
辽宁	0.50	11	0.90	12	0.24	13	-0.37	15	0.86	10
吉林	0.48	12	0.83	20	-0.52	17	-0.53	16	-0.62	16
黑龙江	0.40	13	0.87	14	0.48	11	0.71	10	0.44	12
上海	1.19	3	1.00	4	1.93	4	2.74	3	4.08	3
江苏	1.59	2	1.26	2	4.91	1	6.73	1	6.99	2
浙江	0.51	10	0.91	10	0.80	10	0.76	8	1.19	8
安徽	0.18	22	0.86	16	-0.39	16	-0.31	14	-0.81	18
福建	0.13	24	0.83	19	-0.68	19	-0.68	17	-1.21	19
江西	0.19	21	0.84	18	-0.78	20	-0.90	19	-1.27	20
山东	0.66	7	0.98	5	1.40	6	1.76	7	1.93	7
河南	0.35	14	0.94	7	0.84	9	0.68	11	0.38	13
湖北	0.73	6	0.98	6	1.89	5	2.56	5	2.85	4
湖南	0.65	8	0.90	11	0.44	12	0.60	12	0.69	11
广东	0.88	4	1.01	3	1.98	3	2.57	4	2.79	5
广西	0.33	16	0.83	21	-0.57	18	-0.72	18	-1.42	21
海南	0.05	28	0.78	27	-2.27	31	-2.78	31	-3.12	29
重庆	0.60	9	0.85	17	-0.04	14	-0.94	20	-0.68	17
四川	0.35	15	0.92	9	0.87	8	0.74	9	0.94	9
贵州	0.05	30	0.80	24	-1.57	25	-1.95	26	-2.74	27
云南	0.11	25	0.81	23	-1.37	24	-1.61	22	-2.05	23
西藏	0.23	19	0.76	31	-1.35	22	-1.71	23	-3.50	31
陕西	0.79	5	0.94	8	1.18	7	2.14	6	2.14	6
甘肃	0.07	27	0.80	25	-1.63	27	-1.79	24	-2.69	25
青海	0.15	23	0.77	30	-1.57	26	-2.20	28	-3.37	30
宁夏	0.27	17	0.78	29	-1.85	30	-2.67	30	-2.90	28
新疆	0.05	29	0.78	28	-1.72	28	-2.12	27	-2.72	26

表3 省际高等教育的要素-能力-功能模式

省份	聚类分析标准	综合水平排名	模式
北京、江苏、上海、山东、湖北、广东、陕西	第一至三类	第一区间:全国排名第1—7位	卓越型
天津、吉林、黑龙江、安徽、福建、江西、广西、重庆、河北、辽宁、浙江、河南、湖南、四川	第四至五类	第二区间:全国排名第8—21位	中等型
山西、内蒙古、海南、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆	第六类	第三区间:全国排名第22位以后	起步型

注:“综合水平排名”是基于4种测度方法测算出的结果,但表2中个别省份会出现5次排名结果不一致的情况,5次排名结果、以3次落在同一排名区间为准。

西、内蒙古、海南、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆。这些省份基本沿袭传统高校区域布局的生产格局,随着区域经济增长差距逐渐拉大,高校变革的层次与专业分工受到极大掣肘,其高等教育尚处于要素资源的扩张与聚集阶段,在高校要素结构没有发生太多改变时会影响

到能力和功能的发挥。

实证分析结果表明:第一,因子分析(包括主成分和主因子)、偏最小二乘结构方程模型、优劣解距离法和灰色关联法4种测度方法,尽管在测度个别省份时有数值差异,但整体的分类评价和区间评价是一致的。第二,以往省际高等教育

水平的评价，与本文测度体系中的要素维度高度重合，要素导向下高等教育资源相对集中的直辖市更具优势，因此以往研究中，上海会超过江苏、天津排名相对靠前。但本研究使用了更具包容性的要素-能力-功能3维度测度体系，不仅考察一省市区高等教育要素，还从扎根地方办学的角度评价高校在服务地方发展方面的能力与功能。如，以本研究中江苏反超上海的现象为例，从省域范畴来看，江苏高等教育资源在13个地级市间的分布相对均衡，高校在地方筑巢引凤产生了集聚外溢的良性循环；而上海作为超大型国际都市，高等教育集合体在经济社会发展中居于从属地位。第三，区域经济发展水平与高等教育发展水平没有必然的直接关系。如，山东、湖北、陕西3省是高等教育发展水平领先于经济发展水平；天津、浙江二省市则为高等教育发展水平滞后于经济发展水平，其社会经济发展并不太依赖于高等教育。

四、结论与建议

对于物质生产领域的一般部门而言，质量是效率的提升，可以通过“创造性破坏”进行充分竞争和优胜劣汰以提高效率最终实现质量发展；但是高等教育行业具有特殊性，作为非义务教育提供的是“准公共产品”（王善迈，1997），具有助推社会阶层流动、维系教育公平、维护社会稳定的长远意义，无法通过组织机构的竞争淘汰实现迭代更新。本文从要素、能力和功能3个维度构建的高等教育发展水平测度量表，为区域高等教育发展勾勒出从资源要素、发展现状到能力条件、发展成效的多维评价体系 and 结果，从而为高等教育质量提升引入一个外部推动的机制。过去，在区域高等教育体系的统筹发展中，基于高等教育竞争优势或比较优势的横向比较，各地纷纷将完善的高等教育结构、多元的高校类型、分明的高等教育层次、完整的学科专业体系等作为省域高等教育发展目标。如今，我们需要跳出高等教育谋求高等教育发展，关键是要不断提升省级高等教育与经济社会发展的匹配度及其对经济社会发展的贡献度，引领和支撑经济社会发展（丁晓昌，2009）。本文的实证研究结果为上述观点提供了佐证。政府部门需要基于地方资源禀赋差异和特色发展需求，确定适宜的质量标准和评价体系，以分赛道、个性化的质量观引导高校特色办学、错位发展，实现全局性的分类协调和均衡发展。高校办学不能只跟着大学排行榜的指挥棒走，不能只比拼高校间的数据和指标，须在发展和思路

上寻求新突破、构筑新优势，将高校的人才培养、知识生产与国家战略、地方发展和社会需求的目标相兼容或契合，从而获得来自政府、企业和社会的支持。

高等教育质量提升离不开对我国步入新发展阶段的认识。作为发展中国家，中国的高等教育发展一直处于赶超阶段，以劳动年龄人口平均受教育年限衡量，年轻人口队列的人力资本优于年长队列，呈现出人力资本水平随年龄递减的现象；随着未来新增劳动力规模的缩小，人力资本改善速度必然会减慢，经济发展的人力资本红利难以以为继。因此，在高等教育输出人力资本功能弱化的情况下，需要强化高等教育在创新成就方面的功能，有两大因素至关重要。第一，构建产业链与教育链、人才链与创新链的有机耦合，要为合适的行业选择合适的大学，大学的聚集效应因行业而异。第二，构建有利的高等教育发展生态环境。当前，大学城、科教园等在全国各地普遍开花，但建设成效有得有失，高等教育资源的集聚并不直接意味着创新成果的产生。地方政府需要为创新集群的蓬勃发展创造有利环境，如提供必要的地方基础设施、搭建高校科技成果转化通道等。囿于篇幅限制，影响机制研究将在本文基础上另行展开。

作为一项高等教育发展水平的测度研究，本文尚有许多不足之处，更要看到研究本身的局限性—指标体系之外无法测度与衡量的、但确实与现实社会发生了亲密联系的高等教育。高等教育是一个多维度的术语，表现为人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作等职能与现实社会的交织，蕴含了高等教育发展理念的发展性、多元化、贡献度和特色化等特征，超越了人们所观察到的。它不仅是在培养创新人才、提高社会创新能力、服务经济社会发展、推进治理体系和治理能力现代化等方面发挥了正向溢出效应，更是以一种实践、一种方式、一种进步和一种发展，成为全人类提高生活水平和生活质量，从而启发和追求更好未来的总和与实质。

（黄榕，江苏省教育科学研究院、江苏省高等教育学会，江苏南京 210024；丁晓昌，江苏省教育科学研究院、江苏省高等教育学会，江苏南京 210024）

（原文刊载于《华东师范大学学报（教育科学版）》2022年第7期）