

构建中国特色高等教育体系：国家战略视角^{*}

周光礼

摘要：高等教育体系主要用来描述一个国家所有的高等教育组织。为满足社会多样化的需求，高等教育体系必须不断分化。高等教育体系的变革受制于一个国家宏观的体制与结构。从全球范围来看，推进高等教育体系现代化主要有两种战略：一是国家中心战略，二是市场导向战略。前者主张充分发挥国家在推进高等教育体系现代化中的作用，后者强调充分发挥市场在高等教育体系现代化中的作用。发展中国家常常采用国家中心战略推进高等教育体系现代化。中国特色高等教育体系的形成是一个历史演进的过程。变化中的环境是高等教育体系不断改进的推动力，高等教育体系的建构受到环境的影响，并努力适应环境的需求。从国家战略的角度来看，中国特色高等教育体系主要经历了行业高等教育体系、区域高等教育体系、服务现代化强国建设高等教育新体系三个发展阶段。

关键词：高等教育体系；国家中心战略；市场导向战略；行业高等教育体系；区域高等教育体系

随着世界经济从工业经济时代向知识经济时代转变，生产要素已经从过去的以资本、自然资源为主，转化为以文化、信息、科技等要素为主。知识与经济社会渗透融合的范围、深度和效果，直接影响现代化强国建设。因此，构建中国特色高等教育新体系是建设现代化强国的迫切需求。党的十九大报告明确提出，建设教育强国是民族复兴的基础工程，必须把教育摆在优先发展的地位。而高等教育位于一个国家教育体系的顶端，代表一个国家教育的高度，高等教育强国是教育强国的标志。建设高等教育强国的关键是建设一个服务于现代化强国的高等教育体系。这种体系要求高等教育在纵向上相互衔接、在横向上相互沟通且要与社会各相关要素相互关联。如何建设服务现代化强国的高等教育新体系是新时代一项亟待解决的重要课题。

一、高等教育体系研究综述

高等教育体系一直是西方发达国家学界讨论的主要问题。约瑟夫·本-戴维(Joseph Ben-David)最早系统探索了高等教育体系问题。在《学术系统：不列颠、法兰西、德国、美国》一书中，本-戴维尝试将西方世界的主要高等教育体系作为一种历史实体进行研究，探讨西方现代高等教育体系最初是顺应什么需

要而产生的？是如何发展出自己的结构？以及如何回应需求和机遇变化的？他认为现代高等教育仅仅只是在欧洲和北美发展起来了，其他地方的高等教育很大程度上是欧洲和北美模式的翻版。基于此，他研究了英国、法国、德国、美国四个中心国家的高等教育体系。如其所言，“本书讨论高等教育体系并不是随意罗列的，选取英国、法国、德国或美国的高等教育体系都是世界高等教育的核心部分，在他们之外，固然有许多庞大而重要的高等教育体系，如中国、印度、日本和苏联，但他们都没有对其他国家或地区的高等教育产生过重大影响。”^{[1]5}在政府政策的推动下，科学研究进入大学，古典学术逐步为现代学术所取代，高等教育不断拓展到新的专业领域。从19世纪开始，法国、德国和美国先后成为世界高等教育中心，并发展出具有世界影响的高等教育模式。英国是一个持久的次中心。这四个国家之所以成为世界学术中心，是因为他们在很长一段时期内以大致相同的方式发展出卓越的现代科学以及在最重要的科学和学术领域为当地培养高水平人才^{[1]5-6}。正是通过对四国高等教育体系的历史考察，本-戴维证明了高等教育体系的有效性源于满足其所处的社会、经济、政治环境的需求。但本-戴维对高等教育

^{*} 本文系国家社会科学基金教育学重点课题“雄安新区教育与经济社会协同发展研究”(AGA190011)的研究成果

体系的分析过于依赖中心-边缘理论。

伯顿·克拉克(Burton Clark)突破了本-戴维的中心-边缘理论,他分析了10多个国家的高等教育体系。尽管这些国家主要在欧洲,但已不限于欧洲。在《高等教育系统——学术组织的跨国研究》中,伯顿·克拉克界定了广义的高等教育体系和狭义的高等教育体系。他认为,狭义的高等教育体系是指一个正规的实体的集合体,如法国的高等教育体系被视为许多大学、学院和研究室的总合,连同如教育部这样正规的机构^{[2]4}。广义的高等教育体系包括从事中学后教育活动的任何人员,不论是管理人员、组织人员、工人,还是消费者。伯顿·克拉克从组织的观点阐明了高等教育体系的基本要素:工作、信念、权力。进而他认为,随着高等教育任务的激增,信念繁多、权力弥散,如何整合高等教育体系成为高等教育现代化的核心问题。伯顿·克拉克在本-戴维分析的基础上,探讨了推动高等教育现代化的几种力量,建构出高等教育的“政府-市场-学术权威三角协调模型”。其中,三角型的三个角代表一种模式的极端和另外两种模式的最低限度。靠近国家这一极的属于国家体系,以苏联、瑞典为代表;靠近市场这一极的属于市场体制,以美国为代表;靠近学术权威这一极的属于专业体制,以英国为代表^{[2]159-161}。伯顿·克拉克的研究不但为高等教育体系的跨国比较提供了有力的工具,而且开创了对高等教育体系变革动力的研究。伯顿·克拉克对高等教育体系变革动力的分析属于内部的观点。他认为学科是高等教育体系分化的发动机,学科分化和融合最终塑造了高等教育机构和体系^{[3]24}。

弗朗斯·范富格特(Frans van Vught)和马文·W·彼得森(Marvin·W·Peterson)等人继承了伯顿·克拉克的组织研究视角,发展出一种环境的观点。范富格特认为,高等教育机构处在社会、政治和经济环境组成的大系统中。他们不断进行环境扫描,以识别环境中的机遇与挑战,正确“识读”环境的高校存活下来了,不能正确“识读”环境的高校则倒闭了。范富格特进而推断出,多样化的环境能够增强高等教育体系的多样性,同质和单一的环境则弱化了多样性。其中,国家政府作为强势的行动者,倾向同质化的体系^{[3]24-25}。彼得森则从市场需求的角度探讨了高等教育体系变革的动力。其主要思想是:因为学习者和其他用户的需求越来越多样化,这种多样化的需求可以通过高校之间的某种“劳动分工”得到满足。也就是说,高等教育的扩展加大了体系多样化

的压力^{[3]25}。他在《大学:组织研究的视角》一文中,提出了高等教育产业(Industry of Higher Education)的概念,并以之分析美国高等教育体系的演进。受经济学的启示,他将产业界定为一系列的组织,这些组织使用或需要相似的资源、吸引类似的顾客,生产相似的产品与服务^{[4]145-146}。他认为,高等教育产业的概念有助于我们界定高等教育的市场及其竞争的范围,有助于我们识别高等教育体系所遵循的政府控制与政府管理的模式。他认为,高等教育产业、高等教育产业内部各组织竞争的加强,是由五个因素决定的:一是新组织成员对产业的威胁,二是关键性资源供应商的谈判能力,三是购买产品、服务的顾客的谈判能力,四是新组织生产出的代用产品和服务,五是产业中组织的核心技术改进^{[4]146}。根据这一分析框架,马文·W·彼得森探讨大众化以来美国高等教育体系是如何重新界定的。他认为自第二次世界大战以来,美国高等教育体系发生了两次大的变革。第一次发生在20世纪70年代,由传统高等教育产业演变为大众高等教育产业。其标志是1972年颁布的《高等教育修正案》。其中提出了“中学后教育”概念,由此改变了决定产业竞争力的五大要素中的两个(将私立机构这种新组织纳入产业中以及因学生数量扩大而增加客户的谈判能力),重新界定了高等教育产业^{[4]153-154}。第二次发生在20世纪90年代以后,由大众高等教育产业进一步发展为“中学后知识产业”。“中学后知识产业不仅植根于传统的高等教育和私立高等教育机构中,而且依赖商业与政府的培训项目、虚拟机构和传授系统、面向特殊人群的新的机构、一些提供中学后教育服务的电讯、计算和娱乐公司、新的机构合作关系模式、合资,甚至进行中学后研究与教学的跨国、国际计划安排等。”^{[4]162}中学后知识产业是一个颇有竞争力的领域,挑战着传统的高等教育、私有机构,迫使他们在新的投机活动中以新的方式进行竞争、协调或合作。彼得森主要从外部环境角度探讨美国高等教育体系的变革问题,其结论具有一定的启示意义,但只是美国体系的经验。

乌尔里希·泰希勒(Teichler U.)从国际比较的角度探讨欧洲高等教育体系的变革问题。他不局限于对欧洲各国高等教育体系特征的描述和比较,而是试图去发现和解释高等教育体系变革的动力学原理,其高等教育体系研究主要集中在三个方面:高等教育体系的多样性、高等教育与工作世界的关系、高等教育国际化^{[3]v}。泰希勒所理解的高等教育体系是

指一个国家高等教育整体的数量结构特征。他的观点其实也是环境的观点。他认为,规模是高等教育体系的核心问题。高等教育的扩张——其特征、原因和结果——是公众围绕高等教育争论的一个核心话题。与高等教育扩张相伴随的是高等教育结构的变化,由此产生高等教育的多样性与同质化之间的争论。泰希勒主张高等教育适度多样性。他强调高等教育的多样性不仅仅是指学校类型的多样性(横向多样性),还包括学校层次的多样性(纵向多样性)。其中纵向多样性主要用质量层次、声望和选择性来表示。泰希勒认为,影响高等教育多样性的因素很多且在不断增加。入学规模的增加不一定导致多样性的增加;高等教育治理模式对于高等教育体系有直接影响;高等教育中激烈的竞争会削弱横向多样性,由于模仿行为会强化纵向的多样性。应该说,泰希勒探讨了高等教育体系扩张和社会发展之间的关系,提出了一些独到的观点。但其研究也主要基于欧洲的经验。

综上所述,国际上关于高等教育体系的研究主要集中在发达国家,对新兴国家缺乏相关讨论。解释高等教育体系变革的理论主要是组织理论,在组织分析的旗帜下,发展出高等教育机构的内部观点和环境观点。内部观点强调学校在高等教育体系变革中的作用,环境观点重视政府和市场在高等教育体系变革中的作用。当然,这些理论分析框架也主要是基于发达国家的发展趋势和相关政策,他们不一定能够描述和解释新兴国家高等教育结构和规模的变革问题。

二、高等教育体系与国家发展战略

从宏观层面来看,高等教育体系主要用来描述一个国家所有的高等教育组织。为满足社会多样化的需求,高等教育体系必须不断分化,不断发展多样性。事实上,人们用以描述高等教育体系整体特征的术语就是学校类型的多样化程度。这实际上涉及一个高等教育体系分类分层问题。在通常情况下,人们一般从三个方面描述高等教育体系:即高等教育机构的类型,高等教育机构的层次,高等教育机构的地位(名气和声誉)^{[3]19}。这三个方面可以归为两个维度,一是纵向差异,即分层;二是横向差异,即分类。美国卡内基大学分类体系就是从这两个维度将高等教育系统分为研究型大学、综合性大学(部分领域拥有卓越科研和博士培养项目)、四年制学院、社区学院等。

从开放系统理论的角度看,高等教育体系的变

革受制于一个国家宏观的体制与结构。国内外的实践也表明,高等教育体系受国家政策影响非常大。正如泰希勒所言,“高等教育体系的结构和规模一直在变化,常常为外部主体如政府和议会所左右,而这些从外部建立的制度也许会对内部活动如教学与科研产生强烈的影响。”^{[3]18-19}实际上,从全球范围来看,推进高等教育体系现代化主要有两种战略,一种是国家中心战略,另一种是市场导向战略。所谓国家中心战略,是指充分发挥国家在推进高等教育体系现代化中的作用,即政府推出政策措施直接干预本国高等教育机构分类分层以服务经济社会发展。所谓市场导向战略,是指充分发挥市场在高等教育体系现代化中的作用,即通过办学资源的市场配置引导高校准确定位、特色办学,进而实现高等教育的多样性。一般来说,发展中国家常常采用国家中心战略推进高等教育体系现代化。然而,发达国家经常游说发展中国家放弃使用国家中心战略。

实际上,以国家中心战略推进高等教育体系建设,在19世纪和20世纪的欧美发达国家很常见,只是随着其现代高等教育体系的建立,国家的干预逐步减少了。作为世界两大高等教育体系之一的欧洲大陆体系,政府的政策在高等教育体系建设中一直发挥了重要和相当直接的作用。18世纪法国专业学院的出现,强调专业教育与精英教育的结合,建立了直接服务“国家的科学与荣誉”的高等教育体系。19世纪德国“洪堡理念”大学的出现,强调“教学与科研结合”,大学的研究方向与新兴的德国的国家建设密切相关。其实,欧洲大陆国家并不是唯一通过国家中心战略实现高等教育体系现代化的国家。在高等教育现代化初建时期,国家中心战略也是盎格鲁-撒克逊体系经常使用的法宝。历史学家将19世纪末20世纪初这段时间称为美国高等教育体系的初建时期。在这个时期,美国高等教育体系扩展的一股重要力量来自于政府。正如美国教育史专家韦恩·厄本(Wayne J. Urban)所言,在美国现代大学发展中,国会和行政系统都起到了一定的推动作用^[5]。其中,最著名的事件是“赠地法案”。1862年,美国第一次通过《莫雷尔赠地法案》,旨在为机械和工业教育提供资助。1890年再次通过赠地法案。两次赠地法案促使美国建立起服务国家工业化的现代高等教育体系,同时表明了公权力在创建现代美国大学中的关键作用。第二次世界大战后,美国进一步通过立法强化政府在高等教育体系变革中的作用。其中,最著名的案例是1960年美国加利福尼亚州高等教育总

体规划,根据这个规划,加州政府将高等教育体系划分为三个部分,即加州大学系统、加州州立大学系统、加州社区学院系统。加州这一规划取得巨大成功,为美国其他州所效仿。英国更是如此,20世纪80年代,英国以大学基金会取代了大学拨款委员会。后者允许大学拥有很大程度上的办学自主权,前者则强化了政府政策和政府机构的作用。当发达国家建立起现代高等教育体系之后,他们反过来开始告诫发展中国家应该放弃国家中心战略,采用市场导向战略。尤其是把3A原则(“学术自由”“学术自治”“学术中立”)塑造为现代高等教育体系的标志,强调这是保证全世界高等教育目的、兴趣、标准大致相同的重要条件。发达国家通过各种国际协议暗示,发展中国家建立高等教育体系必须遵循3A原则,这样才能确保高等教育体系与经济社会发展保持一段距离,以免高等教育研究和教学受到政治、宗教和意识形态的控制。但是,从第二次世界大战结束直到现在,国家干预仍是西方各国发展高等教育的主要政策工具,政府通过科教政策引导高等教育体系变革还是西方国家常用的手段。即便是英国、美国,今天的大学比以前任何时代都更加依赖政府。

当然,以国家中心战略建立高等教育体系并非善尽美,其存在最突出的问题是系统的同质化倾向。国家中心战略意味着高等教育体系处于同质和单一的环境中,或者说各类学校面临相似的外部激励结构。相似的激励结构驱使高等教育机构走向同质化。从经济学的角度很容易解释这种现象。因为国家中心战略在资源配置上实行官僚控制模式,在此模式下,高等教育机构面向政府办学,高等教育呈现出同质化的特点。“同质化源于组织所面临的正式或非正式压力。在政府干预下,组织变迁是对政府法令的直接反映。为获取办学经费,学校不得不迎合政府的价值观和期望,呈现出相同的行为模式。”^[6]同质化极大地弱化了高等教育服务经济社会发展的能力,出现高等教育体系建设的“政府失灵”。发展中国家高等教育体系同质化为新自由主义的市场导向战略提供了契机。发展中国家希望通过引入市场机制,促使高等教育体系呈现出“去中心化”和分化的特点。新自由主义认为,在市场导向战略下,高等教育体系是松散的、非控制型的。这样就可能产生出多样化的环境。然而,少数实施市场导向战略的国家并没有出现高等教育体系的多样性。事实上,高等教育中激烈的竞争会削弱横向多样性(分类),同时会由于对最具声望的一所或一类高校的模

仿行为而强化同质性(分层)^{[3]27}。日本、韩国、新加坡等国家的高等教育体系呈现出高度的同质性。这说明,市场也会失灵。针对“政府失灵”和“市场失灵”,范富格特提出了高等教育体系发展的两个命题:一是高等教育组织环境条件单一性程度越高,高等教育体系多样化程度降低;二是高等教育中竞争越激烈,高等教育体系多样化程度越低^{[3]26}。这两个命题对包括中国在内的发展中国家建设现代化高等教育体系具有重要的启发意义。一方面,要大力实施国家中心战略,充分发挥国家在现代高等教育体系建设中的主导作用,以“有为政府”克服“市场失灵”;另一方面,要积极实施市场导向战略,充分发挥市场在现代高等教育体系建设中的基础性作用,以“有效市场”补救“政府失灵”。据此,笔者提出本研究的核心假设:中国高等教育体系变革的动力不仅来源于变化中的环境,而且来源于作为行动者的高等教育机构之理性抉择。国家发展战略塑造了“变化中的环境”,国家中心战略强调“有为政府”,市场导向战略重视“有效市场”,建构中国特色高等教育体系的过程就是“有为政府”与“有效市场”相结合的过程。

三、中国特色高等教育体系的形成与发展

中国特色高等教育体系的探索发轫于20世纪50年代,是伴随着国家现代化建设而展开的。中华人民共和国成立以来的国家现代化进程基本上可以分为三个阶段。一是“四个现代化”阶段(1949—1978年)。20世纪50年代中期,周恩来总理在三届人大《政府工作报告》中首先提出建设“四个现代化”,明确要“把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国。”^[6]“四个现代化”的核心是国家工业化,是如何把传统农业国变成现代工业国。二是“以经济建设为中心”阶段(1978—2017年)。1978年改革开放后,我党做出了“我国现在处于并将长期处于社会主义初级阶段”的论断,并强调社会主义初级阶段的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,必须以经济建设为中心^[7]。20世纪70年代末,邓小平重新解释了“四个现代化”,如其所言,“我们要实现四个现代化,是中国式的现代化。是‘小康社会’”。1997年党的十五大首次提出“两个百年”奋斗目标,强调从21世纪开始,中国进入了全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。2012年党的十八大清晰界定了“两个百年”奋斗目标,即在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会,在新中国成立一百年时建成现代化国家。

三是现代化强国建设阶段(2017—2050年)。2017年,习近平同志在党的十九大报告中强调,中国特色社会主义进入新时代,中国社会主要矛盾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。并重申了“两年百年”奋斗目标,正式将现代化强国建设分为两个阶段:一是从2020年到2035年,基本实现社会主义现代化;二是从2035年到2050年,建成社会主义现代化强国。与国家现代化进程相对应,中国高等教育体系建设也分为如下三个主要阶段。

(一)“四个现代化”与行业高等教育体系(1949—1977年)

中国现代高等教育体系建设可以追溯到“洋务运动”时期创办实业教育运动。19世纪60至90年代,在西方列强的冲击下,为富国强兵,福建船政学堂、北洋大学堂、南洋学堂等一批新式高等教育机构成立了。中国高等教育体系建设初期的一个突出特点是模仿多于创新。北洋政府时期主要模仿欧洲大陆高等教育体系,民国时期主要模仿美国高等教育体系。然而,由于国家工业化水平太低,现代高等教育体系直到中华人民共和国成立都没能建立起来。

中国现代高等教育体系是在国家工业化的推动下逐步建立起来的。中华人民共和国成立之后,选择了“以俄为师”的国家建设策略,实行计划经济体制。1956年,中共八大明确指出:当前党和人民主要的任务是,集中力量发展社会生产力,实现国家工业化^[8]。计划经济体制的确立给高等教育体系建设带来了直接的影响。决策者相信高等教育可以作为一项重要的政策工具,借以解决“四个现代化”建设中的许多问题,高等教育体系与社会经济发展逐步结合在一起。

在“苏联模式”的指引下,高等教育体系扩展的主要推动力来自于政府。应该说,建国17年中国高等教育体系建设深深地打下了苏联教育的烙印。20世纪50年代,中国提出了几乎是苏联第一个五年计划翻版的“一五”计划,优先建立西方发达国家所拥有的那种资本密集型的先进现代化大产业,由此导致国家对各种专业技术人才的需求激增。为支撑第一个五年计划,我们放弃民国时代以通识教育为特点的美式高等教育体系,建立了面向行业经济的苏式高等教育体系。根据苏联模式,高等教育体系应该是一种面向国家工业化的专业教育体系。然而,旧中国遗留下来的高校实行的是一种与国家工业化相脱节的通识教育或“普通教育”。为适应国家工业

化需要,高等教育体系的改造势在必行。其中,一项最重要的政策举措是“院系调整”。这项政策的核心内容是将综合性大学拆分重组为单科性工科院校,以改变高等教育长期游离于国家工业化之外的弊端。政府的“院系调整”政策对高等教育产生了重要影响,形成了以行业高校为主体、“条块分割”的高等教育体系。所谓“条”,即中央各部委创办和管理的高校,旨在为特定行业、特定部门培养专门人才,俗称“行业高校”;所谓“块”,即地方创办和管理的高校,旨在为区域经济社会发展服务,俗称“地方高校”^[9]。建国17年基本奠定了中国传统高等教育体系,这个体系具体包括行业高校和地方高校。这种传统高等教育概念,为我们拓展大众化之后高等教育研究提供了必要的情景。事实上,行业高校一直是中国高等教育体系中极富特色的组成部分,2017年,国家确定140所“双一流”建设高校,2/3以上是行业高校。

这个阶段高等教育体系建设是一种“自上而下”的过程,其最突出的特点是强调政府在高等教育发展中的主导作用。也就是说,这个阶段的高等教育体系建设实行国家中心战略,政府通过一系列政策措施直接干预高等教育机构分类分层以服务经济社会发展。由于计划经济时代以行业经济为主、区域经济为辅,与之相对应的高等教育体系也以行业高校为主、地方高校为辅。国家中心战略带来最大的问题是行业高校与地方高校建设的低水平重复、“大而全、小而全”,高等教育体系同质化现象十分严重。这个阶段高等教育体系的另一个重要特点是知识的专业化和高等教育的实用主义取向。毕竟,建立一个适应现代社会的专业教育体系是这个阶段的时代主题。

(二)“以经济建设为中心”与区域高等教育体系(1978—2017年)

1978年改革开放以后,中国确立了“以经济建设为中心”的发展战略,逐步推动行业经济向区域经济转变。区域经济的发展产生了多方面、多层次高级专业人才的需求。在这种背景下,国家恢复了高考,大学开始扩大招生。在行业高等教育体系没有根本改变的情况下,学生规模的增长对缓解区域经济发展的需求仅具有有限的作用。行业高等教育体系是与传统的计划经济体制相适应的,主要服务于行业经济。在改革开放的大背景下,传统的行业高等教育体系无法满足区域经济发展的需要。

新组织成员的加入标志着传统行业高等教育体

系的本质发生了巨大的改变。行业高等教育体系的第一次突破是高等职业教育机构的创立。20世纪80年代初期,经济活跃地区开始创办地方职业大学。1980年,国家教委根据区域经济社会发展对一线应用型技术技能人才的迫切需要,批准设立金陵职业大学等7所职业大学,到1990年,职业大学的数量达到126所^[8]。1996年,《中华人民共和国职业教育法》颁布,以职业技术学院为代表的新高职走上了历史舞台。到2006年,中国新型高职院校达1147所,招生数和在校学生数与普通高等教育接近1:1^[10]。传统高等教育体系的第二次突破是高等教育自学考试的合法化。改革开放之初,随着国家工作重点转移到以经济建设为中心,社会急需大批专门人才,越来越的人希望接受高等教育。然而,传统的行业高等教育体系很难满足社会对人才的需求以及人们接受高等教育的需求。1978年五届人大一次会议的政府工作报告提出:“我们要建立适当的考核制度,业余学习的人们经过考核,证明达到高等学校毕业生同等水平的,就应该在使用上同等对待。”为贯彻落实这一精神,教育部征求有关部委和北京市的意见,向国务院提出了《关于〈高等教育自学考试试行办法〉的报告》,高等教育自学考试制度正式建立^[11]。时至今日,高等教育自学考试遍及全国31个省、自治区、直辖市、军队系统以及港澳台地区,初步形成了包括本科、专科和非学历证书在内的多层次、多规格,学科门类比较齐全的高等教育体系。高等教育自学考试是中国的一个创新,也是中国高等教育体系的重要组成部分。传统高等教育体系的第三次突破是民办高校的兴起。民办高校的兴起是市场驱动的结果。改革开放初期,在市场需求下,长沙、北京、上海等地出现了由离退休教师创办的民办教育性质的补习班和培训校,中国民办高等教育走上了恢复之旅。1982年的新《宪法》明确规定,国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。这是宪法首次鼓励社会力量办学,为民办高校的发展提供了法律保障。1997年7月,国务院颁布《社会力量办学条例》,这是新中国第一部关于民办教育的专门行政法规。20世纪90年代末,“依托名校办民校”兴起,这类高校后来成为民办高校的重要组成部分——独立学院。2003年《民办教育促进法》正式颁布,这是新中国关于民办教育的第一部专门法,它明确民办高校是中国高等教育体系的重要组成部分。传统高等教育体系第四次突破也是最彻底的一次突破是行业高校划转到地方。20

世纪90年代,随着行业经济向区域经济的转变,“条块分割”的高等教育管理体制成为改革重点。改革的基本思路是:淡化和改革学校单一的隶属关系,加强省级人民政府的统筹,变“条块分割”为“条块有机结合”^[12]。1998—2000年,国家对300多所行业管理部门所属高校的管理体制进行大规模调整,除少部分划归教育部管理或与教育部的学校合并外,大部分实行“中央与地方共建、以地方为主”的管理体制^[13]。前者成为高水平行业高校,后者就是行业划转院校。在国家“211工程”“985工程”以及“双一流”建设的引导下,高水平行业特色大学逐步向研究型大学转变,不断强化学科建设和科学研究职能,大力开展博士研究生教育。行业划转院校逐步向综合性大学和应用型大学转变。这样传统行业高等教育体系分化为研究型大学和地方应用型大学两大类。

这个阶段高等教育体系建设是一种“自下而上”的过程,其突出特点是遵循市场导向战略。在社会主义市场经济体制的旗帜下,各种改革举措异彩纷呈。这些改革的一个共同主题是充分发挥市场在高等教育体系现代化中的作用,实现高等教育的多样性。无论是行业高校内部的分化,还是职业院校、民办高校的兴起,都是市场机制的产物。从高等教育体系内部来看,这个阶段的一个突出特点是科学研究进入高校并实现体制化,产生了研究型大学这种新的类型,高等教育体系的纵向分化加速。针对传统高等教育体系实用主义倾向,研究型大学重申精英教育定位,开展通识教育或普通教育。由于精英研究型大学的示范作用,越来越多的地方高校以开展通识教育和科学研究为荣,高等教育体系的专业性和应用性遭到极大地削弱。不但地方大学向研究型大学看齐,民办高校和高职院校也向研究型大学看齐,高等教育体系的同质化倾向不减反增。在扭曲的市场导向战略下,中国高等教育体系建设逐步脱离经济社会发展的需要,高等教育体系中普通教育急剧膨胀,无法培养数量充足、能力过硬的应用型人才。正是在这种背景下,国家出台政策引导地方大学向应用型转变。可见,市场导向战略并没能实现中国高等教育的多样性,这是“市场失灵”的表现。

(三)现代化强国建设与中国特色高等教育新体系(2017年至今)

党的十九大报告明确提出,“经过40年的改革开放,中国特色社会主义进入了新时代,这是新的历史方位。”这是一个在新的历史条件下全面建设社会主义现代化强国的时代。这个时代的主要标志是社会

主要矛盾的改变,即社会主要矛盾从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”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”。新时代国家发展战略因此也发生了相应改变,由“以经济建设为中心”转变为全面“建设现代化强国”。

建设现代化强国需要建立一个高等教育的新体系。这种体系应该能够应对外部环境挑战,回应各种外部需求。第一种挑战是普及化带来的多样性需求。2019年,中国高等教育的毛入学率达51.6%,步入普及化阶段。普及化意味着高等教育需求的多样性,人们希望高等教育体系向所有人群开放。学生异质性的不断增长导致界定多样性的各个层面也在不断增加,新的面向不同群体的机构、新的招生需求、新的教育需求、新的教育方法都产生了,这将影响并改变高等教育体系。第二种挑战是数字化、智能化带来的现代信息技术与教育教学的深度融合。信息化时代的来临,远程信息处理手段日新月异,信息无处不在、无时不在。这不仅影响了作为高等教育体系核心的教学、学习、科研过程,而且重塑了传授系统,甚至产生虚拟大学。这为满足学生个性化的需求提供了契机,也给教育教学带了挑战。第三种挑战是知识经济带来的中学后教育市场的扩展。知识经济时代越来越要求为年长的学生提供中学后学习机会,为那些寻求高级文凭的人、寻求职业提高以及职业培训的人提供继续教育。这些市场主要面向非传统性的学生,他们有着特殊的课程兴趣、新的学习需求,这常常需要新的传授模式来实现。这是一个规模巨大的市场,吸引着许多私有机构、培训和发展公司、商业和政府组织中的培训机构^{[4]161}。第四种挑战是创新驱动发展战略带来的产教融合。创新驱动发展战略要求高校与企业合作培养产业需要的人才以及高校通过科技创新直接促进区域和国家经济发展。这种需求已经促使学校和教师将教学和科研更紧密地与产业的生产需求结合起来,创业型大学模式兴起^[14]。第五种挑战是国际化带来的教育资源全球配置。高等教育全球化正成为推动高等教育体系变革新的驱动力。全球化不仅意味着教师、学生等高等教育资源的全球流动与配置,也意味着学校的教学与研究更加关注国际和全球问题。

这些环境压力将重塑中国高等教育体系。为应对普及化、数字化、市场化、全球化的影响,我们需要以中学后知识产业取代传统的高等教育概念。因为中学后知识产业不仅植根于传统的高等教育机构

中,而且依赖商业与政府的培训项目、虚拟机构和传授系统、面向特殊人群的新的机构、一些提供中学后教育服务的电讯、计算和娱乐公司、新的机构合作关系模式、合资,甚至进行中学后研究与教学的跨国、国际计划安排等^{[4]162}。应该说,中学后知识产业给中国高等教育体系带来全方位的、意义重大的机遇与挑战。从中学后知识产业的角度看,中国高等教育体系存在两个突出问题,第一个是高等教育体系与经济社会发展脱节,另一个是以高等教育体系的纵向多样性代替横向多样性。前者表现为高等教育体系建设游离于经济社会发展之外,高等教育体系成为了一个相对封闭的系统,与经济社会发展联系不够紧密,面向战略性新兴产业和企业技术进步的科技创新成果不多,难以发挥支撑引领作用。产学研合作流于形式,高校无法培养真正适合企业需要的人才,形成了大学生“就业难”与企业“用工荒”同时并存的局面。后者表现为中国高等教育体系以分层为主要特征。在资源配置的国家中心模式下,高等教育体系形成了“双一流”建设高校、地方应用型高校、高等职业院校的金字塔结构,高等教育体系只有纵向联系,缺乏横向沟通,由此导致高校的趋同化。

新时代中国高等教育体系建设将是“自上而下”与“自下而上”的结合,既要遵循国家中心战略,加强顶层设计;又要遵循市场导向战略,发挥基层首创精神。也就是说,要充分发挥政府和市场在高等教育体系建设中的作用,以资源配置引导高校准确定位、办出特色,促进高等教育的多样性。具体说来,一是建设以形成“全球高等教育中心”为目的的“双一流”高校体系。“双一流”建设高校的目标是建设世界一流大学,要面向世界科技前沿、面向国家创新驱动发展战略、面向经济建设的主战场,建设一批世界一流学科,为全球人才中心建设和全球科技中心建设提供有力支撑。二是建设以形成“区域知识创新中心”为目的的地方高校体系。要充分发挥地方高校在区域创新体系中的作用,重视区域高等教育与区域经济社会的协同发展,推动地方高校向应用型转变。三是建设以实现“中国智造”为目的的高等职业教育体系。高等职业教育是高等教育体系的重要组成部分,是实现“中国制造”向“中国智造”转型的支撑力量。随着中国产业由劳动密集型、技能密集型向科技密集型、创新密集型转变,高等职业教育既要加强与普通高等教育的横向融通,也要纵向提升办学层次,拓展高等职业教育由专科向本科、硕士的纵向流动渠道。

四、中国高等教育体系演化逻辑：政府、市场与学校

中国特色高等教育体系的形成是一个历史演进的过程。变化中的环境是高等教育体系不断改进的推动力，高等教育体系的建构受到环境的影响，并努力适应环境的需求。从国家战略的角度看，中国特色高等教育体系主要经历了行业高等教育体系、区域高等教育体系、服务现代化强国建设高等教育新体系三个阶段。

第一，行业高等教育体系的建立。20世纪50年代，中国高等教育体系的建设在很大程度上遵循了国家中心战略，是一种“自上而下”的改造过程。为适应高度集中的计划经济体制，我们对旧中国遗留下来的与国民经济相脱节的高等教育体系进行改造，通过大规模的“院系调整”“强化工科”“大批院校归专业部门”等措施，建立了服务于行业经济的专业性高等教育体系。行业高等教育体系是行业经济的产物。行业高等教育体系的最大弊端是高校的同质性以及高等教育体系的僵化，无力支撑现代化强国建设。第二，区域高等教育体系的产生。1978年改革开放以来，中国高等教育体系的改革在很大程度上遵循了市场导向战略，是一种“自下而上”的创生过程。社会主义市场经济体制的建立，直接推动了中国经济由行业经济向区域经济转变，行业高等教育体系难以满足区域经济蓬勃发展的需要。在市场力量的驱动下，为满足区域经济发展的需要，民办高校、职业学院等新的组织先后加入高等教育体系。在“211工程”“985工程”“双一流”建设的推动下，行业高校进行了“去行业化”和“为学术而学术”的转型，逐步向产教分离的通识教育体系转变。由于资源配置中的政府干预，市场导向战略非但没能促进高等教育的多样性，反而加剧了高等教育的同质化。第三，中国特色高等教育新体系的建构。行业高等教育体系建设坚持国家中心战略，区域高等教育体系建设遵循市场导向战略，这两种建设思路都没有取得应有的成效，前者是一种“自上而下”的变革，后者是一种“自下而上”的变革。国家中心战略过于刚性，市场导向战略容易无序。2017年以来，中国特色社会主义进入新时代，建设现代化强国成为时代主题。建设现代化强国需要高等教育体系与经济社会协同发展。习近平总书记在全国教育大会上明确提出，教育是国之大计、党之大计，必须在服务经济社会发展中建立中国特色高等教育新体系。建设服务于现代化强国建设的高等教育新体系要吸取前两次

变革的经验和教训，应采取“自上而下”和“自下而上”相结合的策略，充分发挥政府、市场、学校的作用，坚持“有为政府、有效市场”原则，上有政策，下有压力，学校才能真正准确定位、办出特色。

建设中国特色高等教育体系不但是历史发展的必然，也是现实需求。马克思曾经指出，“一切划时代的体系的真正内容都是由产生这些体系的那个时代的需要而建立起来的。”中国特色高等教育体系的形成离不开中国独特历史和现实国情。中国当代最鲜明的时代主题是实现中华民族伟大复兴的中国梦，这对高等教育提出了新需求。首先，成为全球经济中心需要建立中国特色高等教育新体系。人类社会已经进入了一个“创新密集型产业”新时代，经济社会发展越来越依靠知识与创新。中国实现经济社会可持续发展、成为世界经济中心，需要高等教育体系提供智力支撑和人才保障。其次，成为世界科技中心要求建立中国特色高等教育新体系。最近500年来，世界科技中心呈现出周期性转移现象，迄今已经发生四次转移，先后产生了五个世界科技中心，依次是意大利、英国、法国、德国、美国，这些国家之所以成为世界科技中心，是因为在很长一段时期内发展出卓越的现代科学和自给自足的能力。中国要成为新的世界科学中心、建成科技强国，必须加快建成世界高等教育中心。中国拥有世界上最大规模的高等教育体系，要进一步加强内涵建设，建设一批世界一流大学，推动地方大学向应用型转变，加强职业技术教育；优化高等教育结构，推动分类发展，促进高等教育适应社会需求；加强继续教育，建设学习型社会。最后，增强国际话语权需要建设中国特色高等教育新体系。习近平总书记强调，要加强话语体系建设，着力打造融通中外的新概念新范畴新表述，讲好中国故事，传播好中国声音，增强在国际上的话语权。高等教育在传承与创新文化中发挥关键作用，加强国际传播能力和对外话语体系建设离不开中国特色高等教育新体系建设。

展望未来，建设中国特色高等教育新体系必须坚持三个基本原则。一是坚持中国逻辑。习近平总书记认为，中国有独特的历史、独特的文化、独特的国情，决定我们只能走中国特色的高等教育现代化之路，扎根中国大地办大学。建设中国特色高等教育新体系要扎根中华优秀传统文化、扎根国家制度、扎根基本国情、扎根教育规律。二是坚持社会需求逻辑。中国特色高等教育新体系建设既要遵循学术逻辑，更要遵循社会需求逻辑。要加强高等教育体系与经

经济社会发展的联系,加强高等教育体系建设与现代化强国建设的联系,全面推动产教融合、军民融合、校企合作,全面优化高等教育体系的外部关系。三是坚持整体性原则。要充分发挥政府和市场两种手段,加强高等教育体系的整合,以体系支撑现代化强国建设。加强高等教育体系的整体性、系统性、协调性,不仅要重视高等教育体系的纵向联系,也要重视高等教育的横向沟通。从纵向来看,要协调好服务国家战略的“双一流”建设高校和服务区域发展的地方本科高校之间的关系。从横向来看,要协调好普通高等教育体系与职业高等教育体系之间的关系。

(周光礼,中国人民大学教育学院教授,北京100872)

参考文献

- [1] DAVID J B. Centers of Learning: Britain, France, Germany, United States[M]. London; New York: Routledge, 2017.
- [2] 伯顿·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].王承绪,徐辉,殷企平,等译.杭州:杭州大学出版社,1994.
- [3] 泰希勒.迈向教育高度发达的社会:国际比较视野下的高

- 等教育体系[M].肖念,王婉蕊,译.北京:科学出版社,2014.
- [4] 帕翠西亚·冈伯特.高等教育社会学[M].朱志勇,范晓慧,译.北京:北京大学出版社,2013.
- [5] 韦恩·厄本,杰宁斯·瓦格纳.美国教育:一部历史档案[M].周晟,谢爱磊,译.北京:中国人民大学出版社,2008:225.
- [6] 公丕祥.新时代中国法治现代化的战略安排[J].中国法学,2018(6).
- [7] 朱力.中国社会矛盾70年演变与化解[J].学海,2019(11).
- [8] 周光礼.国家工业化与现代职业教育——高等教育与社会经济的耦合分析[J].高等工程教育研究,2014(3).
- [9] 周光礼.“行业划转院校”的“去行业化”与“再行业化”:环境变迁与组织应对[J].教育研究,2018(9).
- [10] 柴福洪.中国高职院校风险报告[J].职业技术教育,2008(7).
- [11] 胡浩.面向高自考的电子教务系统建设研究[D].天津:天津大学,2004.
- [12] 李庆刚.建国以来我国高等教育管理体制变革演变论略[J].当代中国史研究,2001(3).
- [13] 陈亚玲.以大部制改革为契机推进高校科学管理[J].南京理工大学学报(社会科学版),2008(4).
- [14] 周光礼.回归复杂性:未来大学展望[J].高等工程教育研究,2015(6).

Building a System of Higher Education with Chinese Characteristics: From the Perspective of National Strategy

ZHOU Guangli

(Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The higher education system is mainly used to describe all the higher education organizations in a country. In order to meet the diversified needs of the society, the higher education system must be constantly divided. The reform of higher education system is subject to the macro system and structure of a country. From a global perspective, there are two main strategies to promote the modernization of higher education system, one is national center strategy, the other is market-oriented strategy. The former advocates to give full play to the role of the state in promoting the modernization of higher education system, while the latter emphasizes to give full play to the role of the market in the modernization of higher education system. Generally speaking, developing countries often adopt the national center strategy to promote the modernization of higher education system. The formation of higher education system with Chinese characteristics is a process of historical evolution. The changing environment is the driving force for the continuous improvement of higher education system. The construction of higher education system is affected by the environment and tries to adapt to the needs of the environment. From the perspective of national strategy, the system of higher education with Chinese characteristics has experienced three development stages: Industrial higher education system, regional higher education system, and the construction of a new system of higher education for a modern and powerful country.

Key words: higher education system; national center strategic; market orientation strategic; industry higher education system; regional higher education system