

高等教育自身发展的 “卡脖子”问题与破解之策

□ 文 / 刘国瑞

摘要: 高等教育既肩负为解决国家战略层面“卡脖子”问题提供基础支撑和战略引导力量的时代使命,也面临破解自身发展“卡脖子”问题的现实压力。在理念、体制、经费、人才、开放、评价等诸多影响高等教育发展的因素中,其中评价是“卡脖子”问题。破解高等教育自身发展的“卡脖子”问题,要围绕贯彻新发展理念、转变发展方式、推进治理现代化与深化产学研合作等关键领域,着力改革优化高等教育评价体系。

关键词: 高等教育发展;“卡脖子”问题;教育评价

近年来,“卡脖子”问题成为政府、高校和社会热议的话题。一般来讲,“卡脖子”问题是国家间竞争的焦点,或是行业发展的矛盾聚合点,亦或是事业前进的顽固堵点。在当下的语境中,“卡脖子”问题主要指我国经济社会发展与国际竞争急需的关键领域技术和设备高度依赖国外的现状,反映了我国在实现创新驱动发展方面面临的挑战。国家战略层面的“卡脖子”问题是国际制约与国内短板共同塑造的结果,本质是科技革命、产业变革背景下日益激烈的国际竞争的反映。

解决国家战略层面“卡脖子”问题的根本出路是

加强基础研究、提高自主创新能力,这既提出了高校和科研机构应有什么样的作为以及如何作为的命题,也引发了对高校支撑科技自立自强能力不足的质疑和批评。影响高等教育服务和支撑解决国家战略层面“卡脖子”问题能力的因素是复杂的,既有“卡脖子”问题固有的高精尖特征决定了其只能为少数国家、少数机构甚至少数人所掌握的客观因素,也有中国现代高等教育发展历史较短、积淀还不够雄厚的现实境况。事实上,不同领域有不同的“卡脖子”问题,其具体指向与寓意不但会有主体间的固有差异,也会有历史或时代的发展性差别。那么,高等教育自身发展的“卡脖子”问题是

什么? 如何把准和解决制约高等教育自身发展的“卡脖子”问题?

■ 诸多热点问题是高等教育发展的“卡脖子”问题吗?

毫无疑问, 经过中华人民共和国成立七十多年来的艰苦奋斗, 我国已经建成了世界最大规模的高等教育体系, 高等教育整体水平进入了世界第一方阵, 实现了历史性的变革与跨越。在充分肯定我国高等教育改革发展取得的巨大成就的同时, 也须认识到仍存在一些历史的和现实的以及自身的与外部的问题, 如高等教育在科技自立自强、创新人才培养、国际影响力、服务共同富裕、迈向高质量发展与可持续发展等方面, 与经济社会发展需求和人民群众的期盼还有不足, 与世界发达国家相比还存在差距, 实现新跨越还面临一些瓶颈问题。基于不同的主体立场、学科视角以及宏观维度, 对制约高等教育发展的问题会有不同的见解。归纳起来, 林林总总的问题无外乎观念、体制、投入、队伍、开放等方面。这些问题虽然都很重要, 但未必是“卡脖子”问题。

1. 理念是高等教育自身发展的“卡脖子”问题吗?

有些人将大学理念落后、与国际理念不接轨作为制约我国高等教育发展的瓶颈因素。理念不但有价值性、引领性等作用, 还具有主观性、相对性等特质。一是理念本身具有主体建构性, 深受政党性质、国家体制、发展道路、文化传统、地缘格局等因素的影响。即便是国际上比较有共识的公平、民主等理念, 因主体间性而在不同的国家之间具有明显的甚至是本质上的差异。任何理念的具体落实都不能脱离国情, 不能远离所处的社会发展阶段。二是我国有数千所高校, 发展历史、定位、类型、水平、特色等差异极大, 在理念方面存在差异是必然的, 但因此认定所有高校的理念是落后的显然不符合实际。三是无论是理念的内涵还是理念的构成都必须跟上时代的发展变化才能发挥正向作用。一些经典的大学理念, 如追求卓越, 随着高等教育内涵与外延的变

化, 其具体标准已变得日益多元化。传统的以精英大学教育为主体的卓越理念的内涵, 不但不能完全适应精英大学在功能与业态等方面发生的新变化, 更不适用应用大学、职业大学、网络大学等不断更新的高等教育形态。因此, 一些高校的确存在理念方面的不足, 但这不应是我国高等教育发展的“卡脖子”问题。

2. 体制是高等教育自身发展的“卡脖子”问题吗?

有些人认为, 体制僵化、行政管制过多、市场作用不充分是制约我国高等教育发展的主要问题。体制与发展道路紧密相关, 对其合理性与有效性的评价, 既不能离开历史和国情, 也要看世界发展的趋势变化。一是中华人民共和国成立七十多年来, 我国走过了从实行社会主义计划经济体制到探索建立社会主义市场经济体制的发展道路, 取得了社会主义建设和改革开放的伟大胜利, 开创了中国特色社会主义新局面, 成功推进和拓展了中国式现代化, 为人类文明发展作出了巨大贡献, 充分证明了体制与道路选择的正确性。二是中华人民共和国成立以来, 高等教育从1949年时在校人数只有11.7万人、高等教育毛入学率0.26%, 发展到2023年时各种形式的高等教育在学总规模4,763.19万人、高等教育毛入学率60.2%, 完成了规模与质量、结构与效益、发展与治理等多重交织、复杂艰巨的任务,^[1]以无可辩驳的事实证明了社会主义教育制度的优越性。三是世纪之交以来的世界巨变打碎了西方体制优越论的神话, 国家之间科技竞争的白热化、高等教育资源依赖性的显著增强, 日益凸显了政府调控的作用, 日益强化了高校对政府的依赖, 西方引以为自豪的“大学自治、学术自由”格局正在经受严峻考验。坚持和完善中国特色社会主义教育制度是不可动摇的基本原则, 推进教育治理体系和治理能力现代化是现实的重大任务, 两者构成不可分割的整体。将教育治理现代化进程中有待解决的某些问题放大化、绝对化, 进而将体制作为高等教育自身发展的“卡脖子”问题, 是违背历史、脱离现实的。

3. 经费是高等教育自身发展的“卡脖子”问题吗？

有些人认为，中国作为发展中国家举办了世界上最大规模的高等教育，而且主体是财政供养的公办高等教育，经费不足是制约高等教育发展的根本问题。一方面，高等教育经费不足是一个全球性的问题，不但发展中国家普遍承受巨大压力，发达国家也存在资源紧张的情况。事实上，21世纪初，OECD在《刻不容缓：确保高等教育可持续发展的未来——“高等学校财务管理与治理”项目成果报告(2004)》中，就重点讨论了高等教育财政紧缩的问题。另一方面，随着人才、生源竞争的日益加剧和高校办学成本的持续提高，高等教育经费紧张的局面会长期存在。21世纪以来，持续的经济萎靡与“传染性非典型肺炎”、新冠肺炎疫情等交织在一起，不但加剧了全球公共事业发展的财政压力，也对私立大学的发展造成了严重冲击，导致了比较广泛的削减人员编制、降低员工薪酬和缩小国际生奖学金资助范围等行为。所以，经费不足是影响我国高等教育高质量发展的重要因素，但不是“卡脖子”独有的因素。

4. 人才是高等教育自身发展的“卡脖子”问题吗？

有些人认为，人才短缺是制约高等教育发展特别是向更高层次发展的根本因素。就世界视野来看，我国高等教育在自然科学、工程技术和一些社会科学领域，的确存在缺少国际大师级人才的问题。就国内来讲，不但大多数地方高校普遍面临人才储量不足的困境，高水平大学也存在人才结构性短缺的问题。人才是一个涉及“引育留用”各个环节的复杂问题，诸如与自然环境和人文环境相关的区位因素、大学发展战略与布局等，都会影响到人才的流动和效用。当今世界，知识的高速发展引发了学科的剧烈分化、整合与交叉，知识领域的相对稳定性与学科专业发展的快速变动性，将使人才竞争更加白热化、常态化。人才不足是一个世界性的、广泛存在的问题，不是中国独有的影响高等教育自身发展的“卡脖子”问题。

5. 开放是高等教育自身发展的“卡脖子”问题吗？

有些人认为，开放程度不高、对先进经验学习不

充分是制约我国高等教育发展的主要问题。一是高等教育开放进程与国家发展道路和命运紧密相联，中华人民共和国成立初期帝国主义的封锁以及中苏交恶阻断了我国高等教育的开放之路，20世纪90年代西方国家对我们的制裁阻碍了我国高等教育的开放进程，而21世纪以来的逆全球化、新冠肺炎疫情等又为全球高等教育交流合作设置了新的障碍。面对重重困难，我国一直在积极探索适合国情的开放之路，并且取得了巨大的成就，展现了不同于西方现代化模式的新图景。没有开放就没有今天的高等教育成就和国际影响力。二是开放是一个由吸收、融合、生成、输出组成的渐进过程，必须处理好扎根本土与融通世界的关系。盲目地吸收外来的东西，不但会造成水土不服，还可能影响民族文化遗产乃至国家安全。经过七十多年的探索与积累，我国的高等教育开放正在由输入为主迈向输入输出相协调的新层次。进入新阶段，面对逆全球化的冲击，中国展现出继续扩大教育开放的坚定姿态；迎接数字化的挑战，中国积极探索教育国际交流合作的新模式。推进高水平对外开放是中国高等教育现代化建设不变的策略，将开放作为高等教育自身发展的“卡脖子”问题是不科学、不客观的。

评价是高教自身发展主要的“卡脖子”问题

高等教育发展“卡脖子”问题的标准是什么？从历史发展经验与现实矛盾运动来看，其至少应具备以下特质：全局性，影响高等教育整体的发展；关键性，牵一发而动全身；历史性，已经长期存在的硬骨头；联动性，与社会其他领域具有紧密联系。就上述特质来讲，最贴近的应该是教育评价问题。因为“教育评价事关教育发展方向，有什么样的评价指挥棒，就有什么样的办学导向。”^[2] 教育评价对教育事业的发展方向、过程和结果具有监督和引导作用，在教育强国建设中处于“牛鼻子”地位。^[3] 改革开放以来，我国一直在探索建立自己的教育评价制度，特别是《新时代深化教育评价改革的总体方案》对改革的目标与思路做出了战略性设计，但高等教育评价体系存在的评价标准一元化、评价主体单一化、评价效用绝对化、评价导向功利化、评价

视野狭隘化等问题还有待发生根本性改变，这些问题对高等教育发展的重大方面产生了基础性的甚至是决定性的影响。

1. 评价关乎高等教育体系

高质量发展是中国式现代化建设的首要任务。高水平的高等教育体系不单是高等教育高质量发展的基本标志和终极目标，更是高等教育结构协调与功能适应的基本保证。我国已经建成了世界最大规模的高等教育，但布局结构优化、学科专业结构调整的压力仍然很大，分类管理、特色发展的目标还远未实现，建成现代化高等教育体系还面临艰巨的任务。造成我国高等教育体系痼疾的因素固然有历史的特殊背景，但发挥导向作用的是评价制度。一直以来，高等教育评价几乎都是在用一把尺子评价所有高校。评价标准一元化导致了高校趋同发展与同质化倾向严重，综合化、升格、增学位点成为从老本科院校到新建院校、从公办高校到民办高校近乎一致的奋斗目标和路径。近年来，虽然在一些领域尝试实施分类评价，如《“双一流”建设成效评价办法（试行）》提出探索建立院校分类评价体系、引导特色发展、鼓励不同类型高校在不同领域和方向建成一流，但根本改变以“五唯”为典型标志的评价导向仍面临艰巨任务。改革开放以来，政府一直将结构布局优化作为高等教育改革的重要工作，但由于评价体系的内核未发生根本变化，致使趋同发展、外延发展的惯性始终强劲，重增量布局、轻存量调整的模式不断重复，出现了每一个历史阶段的合理化需求与制度安排都为下一个历史阶段埋下问题的种子的现象^[4]。结构性问题不断累积，极大地影响了高等教育体系的协调性、灵活性和适应性。

2. 评价关乎高等教育动力系统

质量、效率与动力是高等教育高质量发展的核心要素，而动力变革对质量变革和效率变革具有重要的驱动作用。当下，我国高等教育动力系统存在的问题，在宏观层面主要体现为政府主导力强势、市场调节力有限、高校被动适应发展。^[5]高校缺乏办学活力和多元化发展路径，评价主体单一化是根本原因

之一。一直以来，我国高等教育基本上是任务来自政府、评价也来自于政府，由此造成高等教育发展的外部驱动力强劲、内生动力不足、大学与市场之间的互动薄弱甚至缺失。这一模式对高校内部运行有极强的引导和示范作用，一定程度上促进了高校内部动力系统畸形状态的形成。在现代大学制度建设全面推进的态势下，高校仍不同程度地存在着行政主导发展、院系责权利不匹配、教师主体作用不充分、学生参与治理不足的问题。

3. 评价关乎高等教育资源配置

现代大学已经成为高度资源依赖型社会组织。日益庞大的资源需求与日益激烈的资源竞争，深刻地影响着大学的发展方向、发展模式与发展路径，而政府的评价方式对资源配置有绝对性影响。一方面，公共财政投入是公办大学最重要最稳定的经费来源，绩效拨款制度的广泛实施诱导大学必须紧盯政府评价指标办学。另一方面，社会对教育的资源投入也往往是以政府的评价导向和结果为依据的，锦上添花的多、雪中送炭的少，现得利的多、战略性的少，讲经济利益的多、讲公共服务的少。评价方式与资源配置结合在一起，渗透到政府、高校、院系各个层级以及教学、科研、社会服务、学科、就业、国际化等各个环节，成为政府管理高校最强有力的手段，也成为高校内部治理行政化的重要动因。

4. 评价关乎人才成长

人才是高等教育发展的根本依靠力量，而评价是影响人才健康成长的重要因素。近二十多年来，随着重要程度的持续提高，人才成为对高校、院系乃至学科评价的最重要指标之一。在评价权重日益增大的同时，也出现了评价指标狭隘化、功利化、短期化等现象。地方政府与高校联手卷入人才大战，为争夺“帽子”人才倾尽所能，给人才市场注入了一些不正常因素。急功近利的思想导致“重引轻育”的现象，一边引进、一边流出的情况比比皆是。激励评价机制存在的扭曲现象，违背了人才成长规律，扰乱了人才成长的生态环境，给年轻教师的发展以及学术梯队的建设带来诸多负面影响。

5. 评价关乎高等教育国际化发展

高水平对外开放是高等教育高质量发展的重要标志，推进高水平对外开放是中国高等教育现代化的必由之路。改革开放以来，我国的高等教育国际化取得了显著成绩，但仍然存在层次不够深、领域不够宽、水平不够高的问题，这里有国际环境、地缘格局、发展道路、民族传统等外部因素的影响，也有高等教育国际化循序发展的内在逻辑。除此之外，评价导向与评价方式也是重要因素。例如：现有评价体系中重“拥有国际因素”轻“产生国际影响”的取向，使处于高等教育龙头顶端的“双一流”建设高校在输出教育模式、参与全球教育治理、赢得教育国际话语权等方面的努力和成效不够显著；以欧美高校为水平标志的评价导向，影响了高等教育国际化的系统布局与广泛发展，使基于区域地缘格局的高等教育国际交流合作发展不够充分；过分看重国际会议、国际项目、国际论文、国际人才的评价方式，限制了高等教育国际化的多层次、多元化发展，使许多具有历史传统、办学特色和区位优势的地方高校，在面向更广泛的领域开展高等教育国际交流合作方面的作用未能得到充分发挥。推动高等教育开放向更高水平发展，必须改革对高等教育国际化的评价。

■ 高等教育自身发展“卡脖子”问题的复杂成因与破解之策

高等教育自身发展“卡脖子”问题的生成具有复杂性，是历史与现实、主观与客观、外部与内部交互作用的产物。从客观上来讲，有历史文化传统的影响，有社会主要矛盾转化的现实动因，也有国家战略需求的历史与现实因素。^[6]除此之外，还有一些不容忽视的主观因素：一是政绩观的扭曲。在一些地方或领域，重形象工程轻长远建设、“新官不理旧账”的现象还比较常见。一些改革设计者或支持者对教育和学术的“生产效率”的迷恋，往往妨碍他们思考教育活动的内在性质和学术成果的真正来源。^[7]由此导致了评价者对数量化指标的极致追求以及对数量指标具有持续发展性的预设。评价项目越分越细、评价指标越设越高、

评价周期越来越固定，严重限制了大学办学的自主性。二是发展观的滞后。一些管理者还停留在单纯依靠政策和投入实现发展的阶段，迷恋“运动式”和“烧钱式”的发展模式，对依靠什么实现发展和怎样实现发展的认识跟不上时代发展的步伐，由此导致了评价中重结果轻过程、将发展目标与发展条件混淆以及全面发展与重点建设冲突、短期目标与长远目标脱离等问题，恶化了高等教育发展生态，对高等教育可持续发展产生了消极的甚至是破坏性的影响。三是治理思维的僵化。没有什么现代大学可以逃避管理的约束，但管理本身却绝不是大学的目标。^[8]现实中，在一些地方和一些领域，管理成为大学治理的主要手段，以管企业的方式管大学、以行政治理的模式治理学术等现象并非少见。这种治理思维既导致在教育评价方面出现手段与目的混淆的情况，也限制了社会评价的发挥空间与高校自我评价的实际效用，催生了下级对上级、高校对政府的路径依赖^[9]。由上可见，“教育评价问题病在教育，根源在社会。”^[10]高等教育自身发展的“卡脖子”问题与国家战略层面的“卡脖子”问题紧密相关，是经济、政治、社会等外在因素传导至高等教育领域的结果，亦或说是经济、政治、社会领域的症结在高等教育领域的映射。

教育评价改革是一项涉及政府教育职责评价、地区教育发展评价以及学术评价、学业评价等不同领域的系统改革^[11]，关乎体制机制、大学治理、资源配置、发展模式等复杂因素。解决高等教育评价问题需要强化全局观念和系统思维，加强各层级、各领域、各部门之间的协调配合，做到同向发力、形成合力，着力增强整体效能。当下，应特别重视抓好四个方面的工作：

1. 将新发展理念作为教育评价改革的基本原则

新发展理念对高等教育现代化具有引领作用，是高等教育可持续发展的思想保证。高等教育评价应全面准确完整贯彻新发展理念，“在全社会树立科学的人才观、成才观、教育观，加快扭转教育功利化倾向，形成健康的教育环境和生态”^[12]，着力引导不同类型高校科学定位、办出特色和水平，推动高等教育实现创新发展、协调发展、开放发展、绿色发展和共享发展。

当下,要特别重视通过评价改革,引导高校深刻认识人口变化可能产生的深远影响,注重战略规划、增强风险意识、提高聚财能力、加强内涵建设、拓展生存空间,着力提高实现自身可持续发展的能力,提高服务经济社会可持续发展的水平。

2. 将治理现代化作为教育评价改革的重要目标

治理现代化既是高等教育现代化的重要标志,更是影响高等教育现代化发展的重要因素。从一定意义上讲,新时代的教育评价改革,本质上是政府治理方式的转变。^[13]教育评价既是治理的对象,又是提高教育治理现代化水平的手段。^[14]高等教育评价改革要紧扣国家治理现代化的目标和节奏,紧盯高等教育治理现代化的难点和堵点,将政府评价方式作为重点,将深化放管服改革作为重要内容,着力理顺政治、市场与学术、中央与地方以及政府与大学之间的责权利关系,优化高等教育发展的生态环境,改善高等教育动力系统,推进大学治理现代化,增强高等教育发展活力。

3. 将推动发展方式转变作为教育评价改革的重要取向

转变高等教育发展方式是实现高等教育高质量发展的前提。应充分发挥教育评价改革的导向作用,引领高等教育治理理念与治理方式、发展理念与发展方式和高等学校办学理念与办学模式、育人理念与育人模式变革。^[15]通过建立与高质量发展相匹配的教育评价体系,推动高等教育实现转型发展,着力实现基于数智化的治理体系、办学模式和培养模式的重塑;推动高等教育深化供给侧改革,切实履行社会责任、注重内涵发展,实现质量变革、效率变革和动力变革,发挥好教育强国建设龙头作用,增强支撑中国式现代化的能力。

4. 将深化产学研合作作为教育评价改革的重要内容

产学研合作是科教融汇、产教融合、职普融通的综合体现,是实现教育、科技、人才一体化推进的重要纽带,是新时期高等教育高质量发展的重要路径。应将推进产学研合作升级作为教育评价的重要内容,在办学理念、发展方式、培养模式、科研创新、社会服务等各个方面体现产学研合作的导向和发展要求。

发挥高等教育评价的杠杆作用,引导高校克服脱离社会、脱离现实的弊端,积极推进基于社会现实场景和真实问题的教学、科研、社会服务一体化改革;深化高校人才培养模式改革,在科教融汇中提高研究生培养质量,在产教融合中增强人才供给针对性,在职普融通中拓展高等教育功能,着力建构自主的人才培养体系;深化教育科技人才综合改革,打造政产学研用升级版,促进区域人才中心和创新高地建设,为中国式现代化建设提供坚实的基础支撑和强大的战略先导力量。^[16]

本文系2022年度国家自然科学基金教育学一般项目“新发展阶段东北高等教育转型突破与振兴发展的整体策略研究”(项目编号:BIA220076)阶段性成果

参考文献:

- [1] 刘国瑞,李姝霖.中国式高等教育现代化的逻辑、特征与任务[J].高等教育研究,2022,43(11):13-24.
- [2] 中共中央国务院印发深化新时代教育评价改革总体方案[N].人民日报,2020-10-14(1).
- [3][14] 张宁娟.深化教育评价改革落实先立后破发展新定位[J].人民教育,2024(11):1.
- [4][15] 刘国瑞.关于高等学校学科结构调整的再认识[J].大学与学科,2021,2(1):72-81.
- [5] 刘国瑞.新发展格局与高等教育高质量发展[J].清华大学教育研究,2021,42(1):25-32.
- [6][9][10][11][13] 刘国瑞,张怡.省级政府履行新时代教育评价改革职责情况分析——基于10省份教育评价政策文本的研究[J].沈阳师范大学学报(教育科学版),2023,2(2):92-99.
- [7][8] 李猛.大学改革与学术传统[J].读书,2004(1):97-106.
- [12] 习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调:加快建设教育强国为中华民族伟大复兴提供有力支撑[N].人民日报,2023-05-30(1).

(作者单位:辽宁大学高等教育研究所)

[责任编辑:于洋]