

我国高等教育结构体系调整政策检视与反思^①

——基于近十年政策文本的分析

王少媛¹,徐琪²

(1.大连理工大学,辽宁 大连 116024;2.辽宁教育学院,辽宁 沈阳 110031)

摘要:近十年我国政府官方网站发布的有关高等教育结构体系调整的政策文本,从计量学上呈现发文量波动性递增、多部门联合发文显著增多、文种类型以规范性和约束性政策为主、政策内容越来越宽泛的特点。根据词频分析发现,学科专业结构是结构调整的主要抓手,人才培养重心正逐步向研究生层次上移,中外合作办学成为形式结构变化的新兴增长点,注重东中西部布局的公平与均衡,“一流”与“特色”成为新调整目标维度。面对教育现代化建设的总体要求,我国高等教育结构体系的“实然状态”与“应然功能”之间仍存较大差距,还需继续完善政策体系的整体性和层次性、政策内容的系统性和全面性以及政策执行的协调性。

关键词:高等教育;结构体系;政策文本;政策体系;政策改进

中图分类号:G640 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2020)10-0010-08

DOI:10.16697/j.1674-5485.2020.10.002

高等教育结构体系是一个国家或地区高等教育的整体架构,涉及宏观和微观两大组成部分。其中,宏观结构包含地域结构、形式结构、科类结构、层次结构以及管理体制结构等基本要素,与经济社会发展外部因素关系密切;微观结构包含学科专业结构、教材与课程结构、师资队伍结构、内部治理结构等基本要素,与教育内部发展规律关系密切。2008—2018年,我国教育部网站共发布与高等教育结构体系调整内容相关政策35项。本文采用计量学和词频分析的方法,对相关政策文本进行综合研究,试图从政策分析视角呈现我国高等教育结构体系调整的方向、特征和存在的问题。

一、我国高等教育结构体系调整政策文本的分类

由于高等教育结构体系的构成要素与高等教育事业发展的整体密不可分,因而有关高等教育结构体系调整的政策内容,呈现出与其他政策文本高度嵌入性的特点。主要分为四类:

第一类是国家颁布的高等教育院校设置、专业设置政策文件。包括《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作意见》《关于印发〈普通高等学校本科专业目录(2012年)〉〈普通高等学校本科专业设置管理规定〉等文件的通知》等共6项。此

收稿日期:2020-06-30

①基金项目:“兴辽英才计划”项目“全面振兴背景下我省高等教育体系重构与制度创新研究”(XLYC1904002)。

作者简介:王少媛,辽宁大学高等教育研究所研究员,大连理工大学高等教育研究院博士生;徐琪,辽宁教育学院助理研究员。

类政策文件是对高等教育结构体系的微观要素——院校设置条件、学科专业设置的明确要求和严格规范,是分析高等教育结构体系问题的最直接政策文本。

第二类是国家颁布的中长期教育发展规划。包括全国教育事业发展“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称为《纲要》)以及《教育部关于印发〈高等教育专题规划〉的通知》共5项。此类政策文件是高等教育发展全局性战略规划,通常篇幅较大,涉及教育事业发展的方方面面,高等教育结构布局规划内容是不可缺少的重要组成部分,且具有宏观性和长远性特点,对分析高等教育结构体系问题具有根本指导意义。

第三类是国家出台的专门针对某一重点领域的宏观性政策文件。包括《关于加快中西部教育发展的指导意见》《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》等共13项。此类政策文件内容关涉高等教育结构体系的宏观要素——层次结构、类型结构、区域结构等,这类政策文本的制定目标,虽非直接指向高等教育结构体系调

整工作,但作为国家宏观重大战略部署,对高等教育结构体系具有较强的宏观调控功能。

第四类是教育部出台的年度工作要点。共涉及2008—2018年间的11份文本。此类文本是教育部对各级各类教育中长期目标的年度任务分解,一般都涉及高等教育体系结构调整内容,通过分析这类政策文本,可以相对具体地掌握我国高等教育结构体系调整的宏观调控措施。

二、我国高等教育结构体系调整政策演进特征

(一) 计量学视角下的政策特征

1. 发文量呈波动递增趋势——高等教育结构体系调整是改革的重要任务之一

2008—2018年,我国出台的高等教育结构体系调整相关政策呈波动上升趋势。其中,2012年和2016年是出台政策数量的高峰年份。总体上看,近十年来我国高等教育坚持了“控制高校数量的增长,优化结构和布局”的总体基调,并随着高等教育普及化进程,在调整节奏上有所加快,“建设中国特色世界一流高等教育”结构体系的方向日趋明确。2008—2018年我国高等教育结构体系调整相关政策出台数量及趋势见图1。

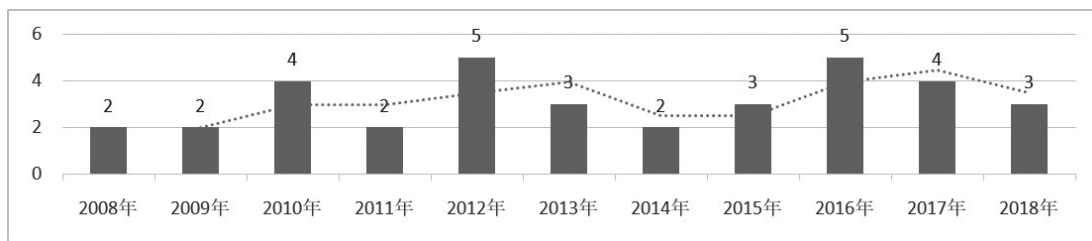


图1 2008—2018年我国高等教育结构体系调整相关政策趋势

2. 多部门联合发文情况显著增多——高等教育结构体系调整凸显多部门协作性

从发文主体情况来看,教育部是相关政策发布的主体,2008—2018年,教育部独立发文量共26项,占总量的74.28%,教育部与其他部委联合发文3项,占8.57%,两者合计占总数的82.85%。从时间跨度看,2013年以前除了《国家教育事业“十一五”规划》和《纲要》两项政策分别由国务院和国家中长期教育规划领导小组办公室发文外,其他相关政策均由教育部独立发文。但2014年以后,开始涌现出越来越多部门联合发文的情况,由国务

院办公厅发文或多部委联合发文情况可达半数,教育政策发文主体开始由教育部单一部门向与国家发展改革委员会、财政部等多主体联合发文转变。

3. 文种类型以规范性、约束性政策为主——对高等教育结构体系调整的行政指导性较强

近10年来我国有关高等教育结构体系调整的政策文件,采用最多的文种类型是事业规划、指导意见和通知等形式,在35项政策文本中,共有13项“意见”、5项“规划”和5项“通知”,三者合计占政策文本总量的65.71%,而以“办法”“工作要点”等

形式颁布的政策,在实际工作中具有较强的可操作性和指导性,但数量仅占34.29%,可见我国高等教育结构体系调整手段主要以规范性、约束性政策调控为主。

4. 政策内容领域越来越宽泛——逐步由宏观指导为主向宏微观并重方向发展

2011年以前,国家出台的高等教育结构体系调整的相关政策文件数量相对较少,且内容多以宏观规范为主,如针对学位研究生培养工作、本科专业目录修订、高等学校设置工作及提高高等教育质量等方面出台的相关意见等。2012年开始,国家出台的相关政策文件数量越来越多,既有推进“双一流”建设、加快中西部教育发展、引导部分地方普通本科高校向应用型转变等宏观结构调整内容,也有针对不同领域如卓越工程师、卓越医师和卓越教师培养计划等具体领域的微观层面的内容,越来越体现出宏微观并重的特点。

(二) 词频分析视角下的政策特征

为进一步分析我国高等教育结构体系调整的政策特征,根据对相关政策文本的分类,本文使用BICOMB词频分析软件,着重对两类与高等教育结构体系调整相关度较强的政策文本进行关键词提取和词频统计。

一是国家颁布的中长期教育发展规划文本,

这类文本针对高等教育结构体系调整政策的宏观指导性较强。本文选取了全国教育事业发展“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划以及《纲要》和《教育部关于印发〈高等教育专题规划〉的通知》5项政策文本,对其中涉及高等教育结构体系调整内容的重点段落进行词频统计。

二是教育部出台的年度工作要点文本,这类文本针对高等教育结构体系调整政策的操作性较强,且与国家颁布的中长期教育发展规划文本关联度较强。本文选取了2008—2018年间教育部工作要点文本,对其中涉及高等教育结构体系调整的重点段落内容进行词频分析。

将以上高频词在各文本中的出现频次录入软件UCINET6.0中,分析各高频词在政策网络中的中心性,后利用NETDRAW数据可视化软件绘制出高频词的网络图谱(见图2、图3),可见以上高频词间的关联情况。图2、图3中,方形节点为政策文本,圆形节点为高频关键词。圆形节点大小各不相同,其中,越处于中心位置、越重要的节点面积越大,证明是所有高频词中的核心词汇;处于谱图边缘的、面积较小节点,往往是仅在某一政策文本中处于相对重要地位,但与其他政策文本间关联度较低的词汇。不同节点间的连线粗细不同,连线越粗意味着节点词出现的频次越高。

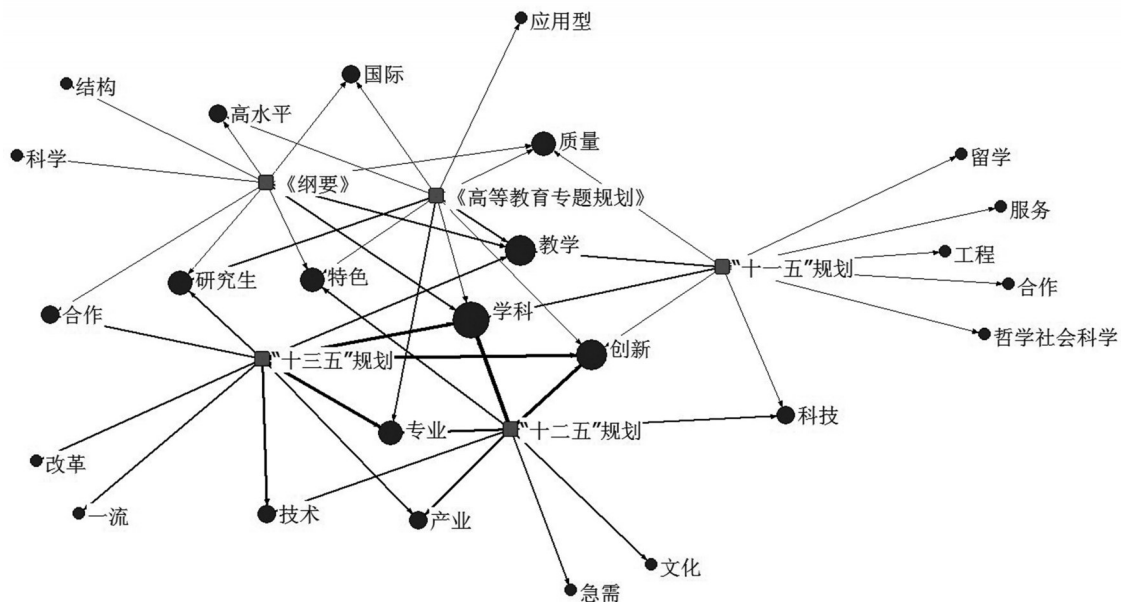


图2 中长期教育发展规划政策文本的高频词汇图谱

全质量保障体系;2009—2015年,教育部持续推进研究生教育创新计划,并启动了研究生教育综合改革,发布实施了关于深化改革提高研究生教育质量的意见;2016年以后,教育部与国务院学位委员会发布《学位与研究生教育发展“十三五”规划》,明确提出“以服务需求、提高质量为主线,着力优化学科结构和培养结构,改革招生计划管理模式和授权审核制度,联动协同,建立健全结构调整优化机制”的要求^[2]。这些改革措施,使我国研究生培养规模有较大幅度的增长。根据教育部政府官方网站公布的统计数据,2008—2018年我国研究生规模增长27.6%,本科规模增长26.0%,高职专科规模增长15.1%。研究生、本科生、高职专科生层次结构比例由5.7:48.4:45.8变化为6.0:50.4:43.6,人才培养的层次结构呈现高移态势^[3]。

第三,中外合作办学成为形式结构变化的新兴增长点。经过改革开放四十年年的发展,我国已经初步形成了普通高等教育、成人高等教育、电大开放教育、网络远程教育和高等教育自学考试等齐全完善的高等教育办学类型体系。近年来,随着高等教育信息化、高等教育大众化发展,以及人们对高质量教育需求的增长,高等教育的形式结构发生了新的变化。包含“留学”“国际”“一带一路”“中外合作办学”等高频词的概念组,表明了国家对国际化办学、中外合作办学这一新兴办学形式的高度重视。教育部中外合作办学监管信息平台显示,截至2020年1月,全国已经通过复核的中外合作办学机构共有19个、中外合作办学项目216个、内地与港澳台地区合作办学项目12个;全国依据《中华人民共和国中外合作办学条例》及其实施办法批准设立和举办的中外合作办学机构89个、内地与港澳台地区合作办学机构2个、中外合作办学项目801个、内地与港澳台地区合作办学项目10个。宁波诺丁汉大学、上海纽约大学、西交利物浦大学、昆山杜克大学、上海交通大学交大密西根联合学院等一批院校的国际化办学模式,为学生提供了国际水准的教育和不同的选择,正在成为我国高等教育发展的一个新兴增长点。

第四,注重东中西部高等教育结构布局的公平与均衡。随着我国区域经济快速崛起,区域发展对高等教育需求强劲。近十年来,广东、江苏、山东和浙江等部分经济发达省份,在地方政府的

大力支持下高校数量增势迅猛^[4],高校增量向新兴产业集聚区和新兴城镇化地区倾斜趋势明显,与中西部省份差距不断拉大。为此,国家加大对中西部高等教育结构的调控力度,“中西部”一词分别进入2010年、2011年、2015年和2018年高频词榜单。相关政策文本显示,2010年,教育部启动中西部地区高等教育振兴计划,深入推进对口支援西部地区高校,并在年度招生计划安排中扩大实施“支援中西部地区招生协作计划”;2011年,继续扩大支援中西部地区招生协作计划,加大对口支援西部地区高等学校的工作力度^[5],招生计划增量除重点用于紧缺人才、战略性新兴产业和现代服务业发展人才培养外,主要用于中西部和民族地区人才培养;2015年教育部再次提出要推进“中西部高等教育振兴计划”,次年国务院办公厅印发了《关于加快中西部教育发展的指导意见》,开始实施“中西部高校基础能力建设工程”“中西部高校提升综合实力工程”,重点优化东中西部高等学校布局;2018年,教育部提出实施中西部高等教育振兴计划升级版^[6],统筹推进中西部高校综合实力提升工程、中西部高校基础能力建设工程、对口支援西部高校计划、省部共建等工作,按照“一省一策、一校一案”,加大政策和资金支持力度,部省(区、兵团)合建支持中西部高等教育发展^[7]。仅“十二五”期间,中西部高校就由840所增加到1455所,占全国高校数量的比例从52.26%增加到56.8%。我国新建本科院校353所(不含独立学院),占普通本科高校的37.4%,新建本科院校的布局逐步向非省会城市倾斜^[8],高校空间布局正在由原来不均衡的点状分布状态,向相对均衡的与区域经济结合紧密的线与面结合分布状态转变。

第五,“一流”与“特色”成为高等教育结构体系调整的新目标维度。高等教育结构体系调整的目标分别包含与经济社会发展外部适应性以及高等教育发展内部协调性两个维度。近十年来,我国高等教育结构体系调整高度重视与经济社会发展的外部适应性,持续推动高等学校建立学科专业结构与产业结构的动态调整机制。“十二五”以来,随着高等教育国际竞争加剧和大众化进程加快,以“促进高校办出特色、争创一流”为核心的内部协调性维度目标,逐渐开始得到了重视,由“特色”“一流”“卓越”“高水平”“本科”“转型”等高频

词组成的概念组,充分表明了这一特征。相关政策文本显示:一方面,集中优势资源加快“双一流”建设,面向国家重大需求、世界前沿,分别以2020年、2030年和2050年为节点,积极推进若干所大学进入世界一流大学前列,一批学科进入世界一流学科前列^[9],着力提升我国高等教育整体实力,建设高教强国。另一方面,积极推动地方普通本科高校向应用型转变,引导和支持地方本科高校聚焦区域产业发展方向,保持学科建设、人才供给和产业链的密切联动,在不同层次、不同领域办出特色、争创一流,积极建设类别清晰、结构合理的地方特色高等教育体系。

三、对高等教育结构体系调整政策改进的几点思考

一个国家或地区高等教育结构体系的演变过程,既是经济社会发展和高等教育发展客观规律运行的结果,也是政府、高校等管理主体和办学主体根据发展目标主动建构的过程。近十年我国出台的一系列有关高等教育结构体系调整的政策,正是根据经济社会发展、高等教育大众化纵深发展等内外部环境变化而做出的适应性调整,总体调控成效比较明显。一方面,高等教育结构体系调整的政策供给数量有所增加。通过计量分析发现,我国以高等教育院校设置和专业设置政策为基础、高等教育中长期发展规划为核心、高等教育结构布局调整的专项政策为重点、高等教育年度工作计划为具体补充的政策体系正在逐步形成,并发挥有效的调节作用;相关政策发文量呈波动上升趋势,发文主体也由原来较为单一的以教育行政部门为主,向政府多部门协同发文转变,充分表明结构体系作为高等教育事业发展的承载主体,正在成为高等教育改革的矛盾交汇点和关注焦点,与其他领域改革的关联度增强,越来越需要多部门的联动与整体协作的现实。另一方面,国家对高等教育结构体系调整的宏观调控能力不断增强。通过词频分析可见,以“双一流”建设为引领,以学科专业结构调整为基础抓手,突出了东中西部高等教育结构布局均衡发展、人才培养层次结构调整,以及以中外合作办学形式增强对新兴经济地区或中心城市高等教育资源补充等措施,总体上增强了高等教育与经济社会发展的外部适

应性。但是,面对新时期经济社会和高等教育转型发展的双重需求,我国高等教育结构体系的实然状态与应然功能之间仍然存在一定的差距,高等教育结构体系调整政策还有进一步改进空间。

(一)进一步增强高等教育结构体系调整政策的整体性和层次性

政策体系是不同单元政策之间和同一政策内部不同要素之间相互关联且与社会环境相互作用而形成的系统,具有整体性、依存性和内在结构要素间的层次性和相互契合性特征^[10]。从近十年有关高等教育结构体系调整的政策文本分类可见,高等教育结构体系的政策内容与其他各类教育政策文本具有高度的嵌入性,呈现出内容分散的特点,在一定程度上影响了政策体系的完整性和层次性。主要表现是:分散在不同政策文本中的关于高等教育结构体系调整的政策内容呈现碎片化状态,难以围绕共同的政策目标形成有序互动、相对稳定的有机整体;在纵向上,有关高等教育结构体系调整的总体政策、基本政策和具体政策的层次性不分明;在横向上,有关高等教育区域布局、形式结构、科类结构和层次结构等宏观要素,以及高等学校学科专业结构、教材与课程结构、师资队伍结构、内部治理结构等微观要素等之间的内在依存性、相互契合性并不十分紧密。因此,高等教育结构体系调整还需要高度关注政策的完整性和层次性,做好高等教育中长期发展规划与短期工作计划、高等教育结构体系调整的基本政策和具体政策等内容上的有效衔接,减少政策出台的简单重复,并在横向上增强政策之间的递进性和互补性,强化各构成要素之间的关联性,形成内容完整、衔接有序、层次分明的政策体系。

(二)进一步增强高等教育结构体系调整政策的系统性和全面性

教育政策评价的一项重要标准是“相关政策规范能否满足所要解决的全部问题的需要”^[11],对于高等教育结构体系调整而言,就包括了解决高等教育与经济社会发展的外部适应性以及与教育自身发展的内部协调性两方面问题。近十年来,我国高等教育结构体系调整政策高度重视与经济社会发展的动态适应性。相对而言,对不同层次和类型之间高等教育的协调发展重视还不够,突出问题表现在:与普通高等教育体系相比,相对独

立的职业高等教育体系远未形成;与国民教育体系相比,非国民教育体系中的继续教育体系亟待完善;普通高等教育体系内部的多样性、特色化、灵活性和融通性尚有欠缺;等等。因此,应进一步增强政策调整内容的系统性和全面性,尤其要突出解决两方面问题:一是面向高等教育普及化发展需求,加快高等教育分类管理步伐^[12],着力构建与国际教育分类标准接轨的特色高等教育专业标准,建立高等学校分类设置与评估标准,建立完善高等教育质量分类评估制度,形成普通高等教育与职业高等教育、学历高等教育与非学历高等教育、职前教育与职后教育有效衔接和共同发展的体系格局。二是着眼于建设学习型社会、服务全民终身学习需要,建立更具个性化、选择性的高等教育制度体系。教育体系建设本质上是制度性建设^[13],应在不同类型高等教育之间建立稳定、便捷的学分转换通道,建立富有弹性的学籍管理制度,实现不同层次高等教育之间的纵向衔接、不同类型高等教育之间的横向联通,增强高等教育体系的内部融通性,完善支撑全民学习、终身学习的制度保障。

(三)进一步增强高等教育结构体系调整政策执行的协调性

教育政策执行是“政策的执行者依据政策指示和要求,为实现政策目标、取得预期效果,不断采取积极措施的动态行动过程”^[14]。我国高等教育结构体系调整的政策执行者主要是中央和地方教育行政主管部门,而政策目标群体则是隶属于中央部委和地方政府的各类高等院校。从近十年高等教育结构体系调整政策的主要文种类型可见,我国高等教育结构体系调整主要是行政主导模式,主要采用规范性、约束性文件形式实行政资源的配置与调控,地方政府主要依据国家政策行使教育行政的执行权,结合本地实际自主发挥的空间不大,高等学校在学科设置、招生规模、学位授予、人事安排与财政拨款等方面更是主要依赖政府的计划调节和行政授权,社会调节机制尤其是利用市场竞争来优化资源配置的机制远未形成。因此,高等教育结构体系调整政策在执行过程中还应进一步调动地方政府和高等学校的积极性和主动性。一要发挥好中央政府的宏观调控功能,从国家整体战略全局出发,加强顶层设计,继

续集中优势资源进行重点建设,保证高等教育的国际竞争力;从保障民生和满足公众利益需求出发,继续推进东中西部高等教育均衡发展,加快落后地区、重点领域的教育现代化进程。二要建立中央与地方教育结构调整协调机制和以省级政府为主体的教育结构调整机制^[15]。进一步推进中央政府简政放权,允许省级政府在本科以上层次的高校设置、合并与分立、招生计划、专业设置和学位授予等方面有更大的自主权;明确中央、省级政府与部属高校之间的关系及关系处理机制;通过转移支付方式给予地方高等教育相应的财政支持,缩小因经济发展不均衡而造成的高等教育区域差距。三要把握好政府与高校之间的“管”与“放”的关系,明确政府对高等院校的管理底线,增强高校面向社会自主办学、自我调节能力;加快建立竞争性财政拨款机制,完善教育市场信息机制,引入第三方机构参与治理,使市场真正成为高校资源配置的重要杠杆,建构起符合实际、灵活创新、科学求实的高等教育结构体系调整政策执行模式。

总之,良好的体系结构是高等教育质量和功能的重要载体,一流的教育需要一流的体系结构保障。近十年我国高等教育已经全面转向高质量内涵发展新阶段,国家对高等教育体系结构调整的力度空前加大,但在政策体系、内容和执行模式上仍然存在的一些问题,加强对相关政策的检视与反思,建立起与高等教育强国建设目标相匹配的多样、开放和协调的高等教育结构体系,将是我国高等教育中长期改革的一项重大任务。

参考文献:

- [1]教育部.关于印发《国家教育事业发展的第十二个五年规划》的通知[Z].2012.
- [2]教育部,国务院学位委员会.关于印发《学位与研究生教育发展“十三五”规划》的通知[Z].2017.
- [3]王少媛.面向2030:高等教育体系现代化的内涵特征与建设策略[J].黑龙江高教研究,2017(11):19-23.
- [4]王少媛,楚旋.我国地方高等教育结构体系调整的实践动态与发展趋势——基于东部九省市的分析[J].国家教育行政学院学报,2019(10):73-80.
- [5]教育部2011年工作要点[J].中国民族教育,

2011(3):15-18.

[6]教育部2018年工作要点[J].中国民族教育,2018(3):4-9.

[7]徐吉洪.从省部共建到部省合建:我国中西部高水平大学建设的理念创新与制度变革[J].高等教育研究,2019(1):1-11.

[8]李小健.中国高教“成绩单”[J].中国人大,2016(16):13-15.

[9]郭芳艳.中国建设世界一流大学的研究回顾——基于知网1998—2018年文献计量分析[J].高教研究与实践,2019(12):3-11.

[10]刘军.我国创业政策体系构建的理论探讨[J].山东社会科学,2015(5):155-159.

[11]孙绵涛.教育政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2010:240.

[12]李世奇,张珏.国家人力资源发展视角下的中国高等教育结构调整政策研究[J].现代教育管理,2018(4):43-47.

[13]马陆亭.教育体系是制度性因素[J].国家教育行政学院学报,2020(1):5-6.

[14]袁振国.教育政策学[M].上海:华东师范大学出版社,1996:278.

[15]高书国.新一轮高等教育结构调整特征与对策分析——高等教育普及化时代的战略准备[J].高校教育管理,2017(9):13-21.

(责任编辑:徐治忠;责任校对:李作章)

Review and Reflection on the Policy of Structural Adjustment of China's Higher Education System in the Past Decade

WANG Shaoyuan¹, XU Qi²

(1. Dalian University of Technology, Dalian Liaoning 116024;

2. Liaoning Institute of Education, Shenyang Liaoning 110031)

Abstract: In the past ten years, the policy text of structure adjustment of higher education system on the official website of our government showed the characteristics of continuous and significant increase in the quality and the number of policies issued by multiple departments, increasingly broad policy content, and using normative and binding policies as the main types of documents. According to the analysis of word frequency, the structure of discipline and specialty is the key to the structural adjustment of higher education system. The focus of personnel training structure is gradually moving up to the level of graduate students. Sino-foreign cooperation in education has become a new growth point for the change of formal structure. The balanced layout of higher education in the east, the middle and the west of China, and “first-class” and “characteristic” have become the new target for the structural adjustment of higher education system. Facing the overall requirement of the national education modernization, there is still a wide mismatch between the actual being of China's higher education system structure and the expected function it should perform. It is still essential to improve the policy system, content and implementation mode in higher education system structure adjustment.

Keyword: higher education; structure system; policy text; policy system; policy improvement