以高校分类发展支撑国家强国建设

马陆亭
（中国教育科学研究院，北京 100088）

摘 要 多样性是普及化阶段高等教育的基本特征，高校分类发展是实现高等教育多样化的基本途径。虽然国内外在高教体系建设、高校分类框架等方面已有众多的研究和实践，但高校分类问题依然制约我国高等教育的高质量发展。高质量高等教育体系是社会主义现代化强国的重要支撑，高校分类发展则是高等教育体系建设的基础。从人才培养入手，结合创新—产业—产品链条，兼顾我国高等教育发展实际，将高校分为“理论型”“工程型”“应用型”“职业型”基本类别。教育评价应结合共性标准、核心差异和创新需要，引导高校扎根中国大地创特色、重内涵、上水平发展。

关键词 高等学校；分类办学；高质量发展；教育体系；强国建设
中图分类号：G647.1 **文献标识码**：A **文章编号**：1671-9468(2023)02-0002-08
DOI：10.12088/pku1671-9468.202302001

全面建成社会主义现代化强国是我们未来的中心任务，其中高质量发展是首要任务、教育强国建设是战略先导。高等教育位居建设教育强国的龙头，是实现国家高水平自立自强发展的重要支撑。相对于其他层次类型学校，高等学校在聚集发挥“教育、科技、人才”合力时表现更为直接，作用更为集中，具有更大责任全方位全链条支撑强国建设。由此，高等教育的高质量发展和高质量体系建设，以及高等教育对经济社会高质量发展的支撑力、贡献力，都需要以高等学校的分类发展为基础进行。教育评价须加强引导并提高针对性。

一、高校分类发展来自社会的多样性要求

自我国高等教育由精英跨入大众化、特别是普及化阶段以来，高校分类议题就一直困扰着高教界，没有形成共识。究其原因在于社会需求的多向度与高校水平的单向度在实践上的不一致性，经济社会发展和学校事业发展在衡量标准上存在一定的偏差。

作者简介：马陆亭，男，中国教育科学研究院副院长，中国高等教育学会学术发展咨询委员会副主任兼秘书长，研究员，博士。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（一）高校分类是一个貌似简单实则复杂的难题

在人类社会发展过程中，每个国家因管理体制和文化传统不同，逐步形成了自身的高等教育结构和体系。各类型高校既反映着高等教育的共同要素，也体现着不同的使命和特色，即“同”中有“不同”。同是共性，不同是个性，共性因素远远多于个性特征，少量的个性弥足珍贵，因此很容易走向趋同，这增加着分类划定的难度。同时，现实是客观存在，分类是要主观划定，现实是复杂的而分类却是简单的，非要用简单、主观的分类去套复杂、客观的现实不可，那么怎么分都可能是吃力不讨好。可见，高校分类不是一个新问题，迟迟得不到解决本身就说明了事物的复杂性。少量的个性反而会决定质的差异。

从发达国家高等教育发展的历程来看，多样化是一个长时间段的、自然的历史进程，多样化的高校系统与社会综合系统的匹配关系及高校间自身的磨合是逐步完成的，反映着从演化到进化的转变。我国高等教育在不到二十年的时间里快速实现了从精英到大众化、再到普及化的两次阶段性跨越，各种关系缺乏磨合，多种分类设想都有产生和尝试，但难以定论。因此，高等教育多样化发展、特别是高等学校分类议题，是一个在理论上得到普遍认同而在实践中又难以统一、不得不面对但又众说纷纭的难题。在实际操作层面，高校分类更关乎学校发展的方向，涉及实实在在的资源利益调配，这更加增加了分类工作的难度。

面向未来，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”，必须“加快建设高质量教育体系”[1]，而高等教育的高质量发展需要高校走内涵式发展的道路，社会的高质量发展需要教育体系的有力支撑。以高校分类办学、发展、评价为基础推动高教体系建设，是当前为实现高质量发展必须思考的问题。

（二）走出“象牙塔”是当代大学发展的基本特征

近现代以来，大学不断走出“象牙塔”，高等教育形式日益丰富多元。所谓走出“象牙塔”，其实就是走进社会。各界对高校分类的重视，本质而言体现着高等教育适应经济社会发展的要求。这一点，通过梳理世界高等教育多样化的发展脉络即可得以印证。

首先，早期的大学是“象牙塔”里的大学。自欧洲中世纪古典大学的建立，到美国产生“威斯康辛思想”之前，大学都是在“象牙塔”里。期间，经历过法国巴黎大学的行会模式和英国牛津大学的学院制模式，以及德国柏林大学的教学与研究相结合模式。尽管有模式变化和职能扩展，但是大学基本上都还是在“象牙塔”里，即大学是大学、社会是社会，大学与社会的联系总体上不大。同一时期各大学的模样也基本一样，那时候大学的数量也不多。

逐步地，大学走出“象牙塔”。社会服务职能的提出，加速了大学与社会的联系和互动。大学服务社会需求，社会反哺大学发展，二者相互作用、相互促进实现了共同的进步繁荣，达成“共赢”。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

结果，产生了高等教育的多样化。大学出现了分化，拓展出大学、高等学校、高等教育机构、第三级教育等不同称谓，高等教育走向多样化。再经与各自的政治体制、文化传统、经济结构等国情特点的结合适应，每个国家逐步形成了有着自身特征的高等教育结构、体系、模式、制度。

（三）高校分类的实践和理论探索已非常丰富

伴随着工业化的发展，特别是21世纪以来所谓的后工业社会、知识经济社会、新一轮科技革命和产业变革、数字时代等不断迭代前行，社会对高等教育的需求日益多元，高等学校日趋多样，高校分类在实践和理论上都非常活跃。

关于国外高校的发展与分类，笔者曾经予以粗线条梳理：分散治理的美国，逐步建立起研究型大学、州立大学和社区学院系统，形成了与市场需求相适应的多样化高校体系；强调等级的英国，在大众化过程中实行双元模式，出现了牛津、剑桥等著名古典大学与城市大学、新大学、多科技术大学的共同繁荣；崇尚理性的德国，通过大学与应用科学大学两种模式的并进发展，为其制造精致产品的产业界注入了经久不衰的创造力和实现力；浪漫情怀的法国，更是走了一条与其他工业化国家完全不同的道路，培养高级应用人才的工程师学校其社会地位甚至超过了综合大学。[2] 国外机构对高校分类也有过多种设计，如著名的有美国加州公立高等教育系统、卡内基高等教育机构分类、联合国教科文组织的第三级教育分类、欧盟资助的全球多维大学排名（U-Multibank）等。

在我国相关部门工作推进方面，2017年《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》提出，以人才培养定位为基础，可将高校分为研究型、应用型、职业技能型三大类型；《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案（2021—2025年）》按两类四种进行分类评估，第一类审核评估针对具有世界一流办学目标的普通本科高校，第二类包括学术型、应用型、本科历史短三种。各省级部门也不断对所属高校以分类促发展，如上海市根据两个维度——“学术研究、应用研究、应用技术和应用技能”四种类型维度与“综合性、多科性、特色性”三个类别维度——组合划分了十二类高校，江西省根据“学术研究型、教学研究型”和“示范性应用型、应用型”两个维度划分了四种高校，河南省将高校分为高水平大学、特色骨干大学、应用技术类型大学、高职高专院校四类，辽宁省将高校分为研究型、研究应用型、应用型三种类型等。

笔者在过去的二十多年间曾经陆续开展过一些高校分类方面的研究，主要成果发表的大致脉络是：1997年通过主辅变量的集中度模型归纳计算了我国研究型大学、教学科研型大学、教学型学院、高职高专院校的层次数量，2005年提出按“教学型学院—研究型大学”和“学术型人才培养—应用型人才培养”两个维度构建高校分类的分析框架，2009年提出“建设一流的高等学校体系”的具体思路，2021年提出按“理论型、工程型、应用型、职业型”进行高校分类的设想与评价设计的构想，出版过两本直接相关的学术专著和发表过数十篇学术论文。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二、高校分类发展是高等教育高质量发展的必然选择

高质量发展是未来我国社会主义强国建设的主题，高等教育既要满足国家发展的需求又要实现自身水平的提高。教育高质量发展的起点是各类教育和各校按本质属性发展，中间是各级各类教育相互协调融通，终点是教育体系与社会体系的契合融合。高等学校的高质量发展就是走自己的创特色、重内涵、上水平的内涵式发展道路。

（一）高校分类问题的积累

按理说，高等教育的多样发展问题在大众化阶段应该得到解决。但由于我国高等教育发展得太快，从 2002 年高等教育毛入学率跨越 15％到 2019 年超过 50％，也就短短的十七年，“多样性”这一高等教育大众化阶段的特征性议题虽然有所解决，但理念上的不成熟导致实践上的不清晰，高校分类的困惑很多。

面对高质量发展和普及化阶段的新形势要求，解决高校分类问题的迫切性越来越强。随着高等教育规模的日益庞大，经济社会发展需求和学生个性特征更加分化，高等学校只有走内涵式发展道路才能实现自身的高质量发展，也只有各高校都有特色而共同形成高质量体系才能支撑住整个社会的高质量发展。

这只是一种理论上对理想状态的描述，实践中的难度会远远大于理论的方向性描述。当理论不能真正解决实践问题的时候，说明理论研究还需要深化。

（二）高校分类目的的思考

进入操作层次，就有了高校分类目的的价值取向问题。既然是分类自然就要“分”出来类别。分类是一种主观划定，虽然其基础是客观的结构和体系，但行为和结果要以主观的形式表达出来。

按照实践中已有的事实，高校分类主要有三大目的。第一，基于管理需要的分类。对于不同高校实施不同的管理方式和政策，习惯性提法就是高校的分类管理。这种分类一直存在，如我国高等教育两级管理体制下的央属高校和地方高校，专本科院校与有硕士/博士学位授予点的高校，公办高校与民办高校、“双一流”建设高校与其他高校等。第二，为了高校发展而分类。这种提法经常出现在政策文件或办学实践中，典型的说法就是高校分类发展。中共中央国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》提出要推进高校分类评价，并明确对“双一流”建设、应用型本科、师范教育评价提出了建议，说明这三类院校在发展方向、模式代表方面具有典型意义，它们也是教育系统近十年来着力推动的重点工作。第三，根据人才培养的不同而分类。育人是高校的根本任务，也是教育适应社会的最终体现。近年来教育部门出台的与高校分类相关的政策主要开始依据这一目的进行，并注重质量文化建设。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

这三种分类取向是相互关联、协同发展的。为了更好地实现高质量发展，把顺序倒过来作为工作推动的次序将更有意义，因为促进人才培养适应社会多样化需求和学生多元化特点应该是高校分类最根本的目的。即从人才培养入手，进而分类办学和管理，有利于实现分类的真正目的；而从管理、办学到人才培养的价值排序，容易在攀比过程中产生心理失衡而助长盲目冲动。因此，高校分类设计的源头是人才培养，实现形式是分类办学，政策导向是分类管理与评价。

（三）高校分类框架的设计

根据我国高等学校发展的历史传统、政策推进和前期研究来看，按“理论型”“工程型”“应用型”“职业型”来设计高校分类，是一种现实的选择。其中的每种类型都实实在在地对应了一批学校的身影。

更为重要的是，这种分类与由原始创新到产品生成的科技—产业链条相吻合，高校可以更好地发挥支撑作用。按照从创新到产品的实现过程看，第一步是认识世界的科学发现，重点在形成揭示原理的科学知识理论；第二步是改造世界的技术发明，融合理论与实践而产生从无到有的新技术；第三步是集成性的工程实现，协同多种技术协调多种要素创造出人造物；第四步是各领域的技术应用，主要是已有理论知识的转化和常规技术的应用；第五步是批量化生产社会产品，通过物美价廉和有质量保证的产品满足人类需求。科学、高新技术、工程、普通技术、技能在内涵上有着实质性的不同。

上面的第二步最为精妙、复杂和多元，与各类高校都有一定关系，更与产业、企业密切相关，因为技术创新的主体在企业。这也指明了未来高等学校最有生机的路径是“扎根中国大地办大学”、开辟发展新赛道。这是一个更值得广泛、深入探讨的命题，现在的研究还很不够。第二步之外的其他四步则与四类高校有着直接的对应关系。“理论型”以理论阐释为主，有自然科学原理、社会科学原理和工程技术原理，如同过去文理类综合大学和理工类科技大学；“工程型”以工程实践为主，原理与实践相结合，强调多学科的综合协同集成；“应用型”以知识、技术在工作场景的应用为主，重视知识转化和技术扩散；“职业型”强调熟练技能操作，特别是培养以现代技术为基础的高技能人才。

三、高校分类发展是高等教育高质量体系建设的基础

当前，我国高等教育发展的外部环境和内在路径都在发生急剧变化，高校层面需要通过内涵式高质量发展来应对这种变化，国家层面则在以实施高质量教育体系建设来适应时代要求。高校分类发展与高等教育高质量发展及高质量体系建设都有着实质性的联系，由政策逻辑看分类是基础性工作。

（一）结构、分类与体系

结构、分类体现的是状态，体系反映的是关系。教育体系和教育结构、学校

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

类别紧密相关，并涉及其间、其外的多种联系。结构、分类是一种静态的状态，体系则是一种以状态为基础的动态关系联接。因此，先有结构、类别，再有体系。好的状态需要清晰而相对稳定，好的联系应该畅通并富有弹性。

长期以来，各国高等教育通过演进都有着与自身政治经济文化传统相适应的高等教育结构。高校分类发展是学校在大规模育人情境下面向学生能力特征差异和社会多元分工要求的现实选择，并进一步助推了教育的多样化、学校的特色化和学生的个性化。不同高校通过内涵式发展提升特色和水平，是建设高质量高等教育体系的前提。

高教现实结构和社会未来需求是高校分类的主要依据，而高校分类又进一步形成高教体系的基础。尽管高校客观多样的复杂性远非我们主观所能设定，仍需要在政策上确定出分类框架。各高校在这个大的框架内依据自身情况实现更有特色的发展，进而在总体上强化“宏观有序、微观搞活”的体系力量。

（二）教育高质量发展与高质量教育体系

高质量高等教育体系既包含各高校的自身内涵发展，也包括高等教育体系的完善及与其他教育的联系，更涉及与社会系统的契合程度，与教育高质量发展的内涵要素完全一致。不同点在于侧重方面的差异——高质量发展首先关注的是内涵，是否符合本质属性要求；高质量体系更重视内外关系，是否相互适应和匹配。因此，教育高质量发展与高质量教育体系是同一事物的“里”“表”两面，前者是内涵实质，后者是呈现形式[3]。高校分类发展需要对标对表要素和关系，做好基础性工作。

（三）由国际视野和实际需求看高校分类的基本轮廓

基本轮廓反映的是某种程度的共识，有助于理清工作的大方向，做到“不逾矩”。基本轮廓反映不出特色，特色问题需结合国情特点做更进一步的分析。

从一些发达国家的发展脉络看，存在着学术型和应用型两个体系的高等教育，德国是其中典型的代表。这容易做出解释：创新是心脏动力，应用是血液循环。

联合国教科文组织也曾经给出过按学科性、应用性和技能性划分的人才培养框架，其《国际教育标准分类》将高等教育分为按学科设专业的 5A1、按行业设专业的 5A2 和属于职业技术教育的 5B。我国近年来在“双一流”大学建设、应用型高校转型、现代职业教育体系建设特别是本科职业教育发展等方面也都有不同程度的探索，前面提到的 2017 年的高等学校设置文件就是将高校分为研究型、应用型、职业技能型三大类型。

按“理论型、工程型、应用型、职业型”设计高校分类体系，差异点主要在于“工程型”和“应用型”是否为同一类型？笔者认为，研究的作用就是要不断细化而逼近本质。在明确区分二者的内涵之后，更重要还体现在实践层面。因为应用型在我国系约定俗成的特指，即新建本科院校向应用型转型发展，我国在计划经济时

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

期建立的工业部委管理的行业院校无法归入这个类型。还有我国迈向制造业强国对工程师的大量需求，“要培养大批卓越工程师，努力建设一支爱党报国、敬业奉献、具有突出技术创新能力、善于解决复杂工程问题的工程师队伍”[4]。

进一步地还有“应用型”和“职业型”的区分。业界认识的混乱一是有新建本科院校向应用型转型发展的政策，二是有本科职业教育的设立。其实国外也有类似的困惑，如德国于2018年底发布的《职业教育法修订草案》提出建立“合格职业技师”“职业学士”“职业硕士”三级高等职业教育学位，由此引发了广泛争论——本硕学位冲击了传统职业教育理念、对学术学位的模仿容易导致忽视职业教育与实践相结合的特色、破坏职业资格与技能的整体性等[5]。现代技术建立在现代科学基础之上，高技能以现代技术为基础，如果我们把职业教育最终定位于技能人才培养上，则概念困惑就会消失，“职业型”高校的高技能人才培养（从事有熟练要求的工作）和“应用型”高校的专业人才培养（从事不固定场域的知识或技术应用工作）就有了类的区分。都是技术“惹的祸”，技术的适用面广泛复杂，有待再深入研究。

（四）开展高校分类工作时不我待

高校分类具体怎样分也许还有探讨空间，但高等教育的体系建设一定是以高校分类发展为基础进行的。因此，出于建设高质量教育体系的需要，开展高校分类工作的迫切感在增强。思想是行动的先导，行动是落实、检验和完善思想的有效方式，高校分类发展的实践步伐还需要加快。

高质量的高教体系就是每所高校各有特色、追求品格并相互补充，整体形成体系而适应社会发展需要，教师和学生可以根据自己的优势、特点、兴趣、志向而选择不同的学校，最后共同积聚起最大力量支撑强国建设。高校分类发展要服务这一目标理想。

四、以分类评价护航高校办出特色和水平

评价是发展的指挥棒。高校办学既有共性也有个性，高校发展就是以遵从共性规律为基础把特色做鲜亮，同时要着力创新发展支撑强国建设，因此高校评价应有共性标准、特色标准和创新导向。底部抬高、特色增强、创新活跃，是推动高校高质量发展的行动点，是建设高质量高等教育体系的着力点，是实施高校分类发展的关键点。

（一）共性标准要反映时代要求

共性标准反映高校组织的共同特性，如高等教育的规格要求、人才培养的条件和过程要素、组织功能的实现情况等，既有底线要求，也能进行水平比较。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

当前，培养时代新人的要求提高，推动创新发展的任务加重，探索教育理念、体系、制度、内容、方法、治理现代化基本路径改革的内容增多，落实教育支撑引领中国式现代化核心功能的使命加剧，都需要教育评价进行引导。

（二）特色标准要重点体现类的差异

特色标准反映多样化形态下高校的个体优势和价值，特色也是质量和水平的基本内涵。个体的高校发展越有特色，整体的高等教育体系就越有质量。

既然要分类就得有“类”，类不同即存在着核心的差异，高等教育共同属性下的个性特征差异是其关键。分类发展下高校评价的重点是突出有代表性的关键因子，如对“理论型”高校的评价重点在知识理论创新，对“工程型”高校的评价重点是产业实践引领，对“应用型”高校的评价重点为知识转化及技术服务能力，对“职业型”高校的评价重点是以技术为基础的技能水平。以共同性保证规格要求，以差异性推动特色发展。

（三）创新导向要激发“扎根中国大地办大学”的活力

创新在我国现代化建设全局中处于核心地位。创新一是要解决问题，包括解决重大基础理论问题、国家发展战略性议题、关键卡脖子技术、主体功能区牵引、区域产业发展问题、乡村振兴难点、企业发展难题等；二是要打造发展新领域、新赛道，各高等学校要勇于面对科技革命、数字时代所带来的社会形态重塑和经济产业变革，着力发挥自身优势，积极参与、做出贡献、支撑国家现代化发展。

技术的发明、创新、创造、革新与各类高校都有关系，依靠科学原理、融入社会发展、加强科教融汇、实现产教融合应该成为未来高等学校的重大办学方向。高等学校只有融入时代、融入社会，才能真正发挥其对建设教育强国的龙头作用和建设社会主义现代化强国的战略支撑作用，进而赢得自身的辉煌。

参考文献

[1] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报，2022-10-26.

[2] 马陆亭. 从一流大学建设转向一流体系建设——如何推动高等学校的分类发展[N]. 光明日报，2014-07-08.

[3] 马陆亭. 准确把握“十四五”时期教育体系的多种关系[J]. 中国高等教育，2021(24)：26—27.

[4] 新华社. 习近平在中央人才工作会议上强调 深入实施新时代人才强国战略 加快建设世界重要人才中心和创新高地[N]. 人民日报，2021-9-29.

[5] 巫锐，陈洪捷. 德国《职业教育法》修订的新动向及其争议[J]. 比较教育研究，2020(3)：11—18.

（责任编辑　范皑皑）

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

ABSTRACT

Development of the Classification of Colleges and Universities in China

MA Luting Page 2

Diversity is a fundamental feature of higher education in the stage of popularization, and the classification development of colleges and universities is a fundamental way to achieve diversity in higher education. Although numerous studies focus on the construction of higher education systems and the classification framework of colleges and universities both domestically and internationally, the issue of classification in colleges and universities still restricts the high-quality development of higher education in China. The high-quality higher education system offers important support for a powerful modern socialist country, and the classification development of colleges and universities is the foundation of constructing the higher education system. Starting from talent cultivation, combined with the innovation-industry-product development chain, and considering the actual development of higher education in China, colleges and universities can be divided into basic categories of "theoretical," "engineering," "applied," and "vocational." The evaluation of colleges and universities should combine common standards, core differences, and innovation needs so as to guide colleges and universities to take root in China, create unique features, emphasize connotation, and achieve high-level development.

On China's Logic of the Classification of Colleges and Universities

ZHOU Guangli Page 10

The classification of colleges and universities is the premise and foundation of promoting the modernization of higher education governance. Since the reform and opening up, China's university classification policy has experienced three stages of development: vertical stratification in the era of planned economy, homogenization in the era of market economy, horizontal differentiation, and diversity in the new era. The homogeneity tendency of Chinese university

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net