

# 关于提高高等教育质量的若干问题

纪 宝 成

(中国人民大学,北京 100872)

**摘要:**如何提高高等教育质量是认真贯彻落实科学发展观的一个核心内容。它有着鲜明的现实针对性,是做强中国高等教育的巨大挑战。提高高等教育质量,要在总结经验的基础上认真转变观念,更新观念;要以改革的精神,从宏观上来创造、创新其政策环境和制度环境;要把握方向,加强管理,内涵提高,切实推行。

**关键词:**高等教育;质量;问题

**中图分类号:**G640 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)06-0005-10

2010年,党中央、国务院召开了新世纪第一次全国教育工作会议,胡锦涛总书记作了重要讲话;2010年,还批准发布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,温家宝总理也就教育问题作了重要讲话。最近,教育部刚刚召开了全面提高高等教育质量工作会议,刘延东同志出席会议并发表重要讲话。这些会议、文件、讲话中一个非常核心的问题就是提高高等教育质量。我在2007年发表过一篇文章《提高高等教育质量是做强我国高等教育的大政方针》(《中国人民大学学报》2007年2期),里面讲到近些年党中央、国务院一再强调高等教育要提高教育质量与我们日常工作中所讲的提高教育质量是不一样的层次,意思主要是说在当前乃至今后一段时间内,指导我们国家高等教育的一个大政方针就是要提高高等教育质量。如何加深对提高高等教育质量这个问题的理解?我想这可能是我们现在以及今后一段时间内,认真贯彻落实科学发展观的一个基本内容或者说是一个核心内容。

## 一 提高高等教育质量有着鲜明的现实针对性

提高高等教育质量具有鲜明的现实针对性。不要

以为这就是一般的话。“提高质量”谁还不知道?教育质量是高等学校的生命线,永恒的主题。我从1985年开始担任中国人民大学的副教务长、教务长,后来到教育部担任过高等教育司的司长,那个时候就提要提高高等教育质量。党中央、国务院一直重视提高高等教育质量。

进入新世纪以后,更是鲜明地提出要提高高等教育质量。难道就是一般地这么讲一讲?我理解它有鲜明的现实针对性。这就要谈到我们国家新世纪以来整个高等教育的形势。应该说改革开放以来,特别是上世纪90年代中期以后,中国高等教育在改革中取得了巨大的成就,高等教育战线与整个国家的经济社会发展总趋势是一致的。这个成就可以有多种多样的概括,我理解至少有三个方面。

第一,基本上建成了世界上最大规模的高等教育体系。到2010年为止,我国全日制本专科生和研究生在校生成数达到2385万,是扩招前的1998年在校生成数360万的6.6倍多,其中研究生153.8万人,是1998年19.9万人的7.7倍多;再加上其他各种形式的高等教育,整个在校人数2010年公布的是3105万,毛

收稿日期:2012-08-23

**作者简介:**纪宝成(1944—),男,江苏扬州人,曾任教育部发展规划司司长等职,2000年9月至2011年11月任中国人民大学校长,现任国务院参事室特约研究员、国务院学位委员会委员兼学科评议组成员、国家教育考试指导委员会委员、教育部社会科学委员会委员等职,主要从事市场与商品流通、商业经济、教育改革、教育管理等领域教学和研究。

入学率达到 26.5%。从 1999 年到 2010 年十年当中,中国高等教育规模先后超过俄罗斯、印度、美国,形成了世界上最大规模的高等教育体系。中国不但实现了高等教育的大众化,而且正在向普及化的方向迈进。1998 年毛入学率还是 9.8%,十多年时间就成为 26.5%了。对于 13 亿人口的大国,这是一个巨大的成就。

第二,通过改革,初步建成了与我国具体国情相适应、与市场经济体制相适应、与区域经济发展相适应的高等教育办学体制、管理体制和结构布局。有时候,我们往往把这个成绩忽视了。实际上,跟十年前、二十年前相比,现在高等教育的办学体制、管理体制、结构布局都有了巨大的变化,基本上实现了公办、民办并举,以公办为主;政府投入和人民群众投入并举,以政府投入为主;中央统一管理 with 地方管理为主相结合,以省级政府统筹管理为主这样的办学体制和管理体制;高等教育也有了非常明确的名分,进入高等教育体系;还有包括专业结构调整在内的其他重大结构调整。

过去“一包二统三分割四封闭”的办学体制、管理体制基本上不存在了。国家包办教育(包经费、包培养、包分配),条块分割(中央办一批高校,地方办一批高校,中央各个部委系统办一批高校,省里面各个厅局也办高校,本来条块是有分工的,久而久之就变成条块分割)的体制经过十几年的改革,已经基本被打破了。当然,不能说现在没有问题,比如政府和学校的关系、中央和地方的关系都存在很多问题。但与过去的封闭体制相比,发生了根本性的变化。

第三,国家实施了“普及、提高、赶超”的发展战略,开创了整个高等教育的质量、布局的新局面。一方面,表现在高等教育的布局更加合理,特别是 1998 年提出高等教育布局重心要适当下移,从主要集中于全国最大的城市、省会城市,逐步下移到省级、地级市。现在全国每个地级市至少有一所职业技术学院,很多都有本科院校。这个布局结构跟上世纪 90 年代前期完全不同。高等学校数量也大幅度增加,1998 年,全国的高等学校大概就 1100 所,现在 2300 多所。高等学校的布局更加均衡、更加合理,这对促进区域经济的发展和社会进步都会起到巨大的作用。

另一方面,国家实施了“211 工程”、“985 工程”,现在正在开始推进“2011 工程”,实际上,这些都是提高和赶超战略。通过这些战略,中国一大批高等学校的办学水平有了很大的提升,一批著名高校与世界一流高校的水平差距正在缩小。

改革开放以来到 2010 年,我国大专以上学历毕业生大概有 8000 万人。没有这 8000 万人,有今天中国改革开放的伟大成就吗?有今天中国国力提升、人民生活水平提升这样的客观事实吗?根本不可能。教育是一种具有基础性、公益性、前瞻性的产业部门,源源不断地为社会发展提供人才支撑和智力支持。没有人,什么都干不出来;没有有文化的人,根本谈不上什么社会主义现代化事业,更谈不上改革开放的伟大成就。所以,我们教育战线的同志应该有自豪感。

当然,光荣感是要有的,但光有这个东西也不行。我们还要看到存在的问题。没有问题意识就不可能创新,没有问题意识就不可能开创新的局面,所以我们在看到成就的同时,更重要的是要查查问题出在什么地方。只要把问题一查,就会看到提高高等教育质量是迫在眉睫、刻不容缓、时不我待的。

我们已经建成了世界最大规模的高等教育,做大了中国的高等教育,现在的任务显然是要做强中国高等教育。其实,教育规划纲要对于高等教育来讲,核心也是做强中国高等教育。可以说,做强中国高等教育是当前中国高等教育面临的巨大挑战。要做强中国高等教育就必须提高高等教育质量,所以说提高高等教育质量是做强中国高等教育的巨大挑战,是最大挑战当中的最大挑战。党和政府最近这七、八年始终强调提高高等教育质量,并不是空穴来风,不是一般地讲一讲,它有鲜明的现实针对性。这个针对性在什么地方呢?我想可能有这么几条。

第一,高等教育还不能完全适应现代化建设和改革开放的需要。因为时代在发展,事业在前进,科技在进步,它们都对高等教育提出了很多新的要求。第二,与世界一流的高等教育相比,我们在整体水平上还有很大的差距,尽管有的学校在某些方面已经缩小了差距。所以要努力提高高等教育质量,提高质量是高等教育永恒的主题。

除了这两条之外,还有特殊的现实原因,那就是这些年来政府对高等教育投入一直偏低。上世纪 80 年代中期,财政性教育经费支出占 GDP 的比重好像还达到过 3.25%;1993 年《中国教育改革和发展纲要》提出了科教兴国的战略,之后财政性教育经费支出占 GDP 的比重却逐年下降,最低的时候降到 2.44%;在 90 年代中期以后开始缓慢回升,但是基本上属于徘徊状态,从来没有达到过 3%;新世纪以来开始超过 3%,但是 GDP 一调整又变成 2.79%、2.89%。高等教育长期在经费紧张状态运行,怎么可能有高质量的产出呢?这

是一个很重要的原因。

更为重要的原因就是 1999 年以来连年大规模扩大招生。说老实话,在我心目当中顶多能扩招两年,一年都感觉很吃力,再搞一年就撑不住了,第三年就应该收尾了,可没有想到居然扩招了那么多年。从 1999 年到 2005 年这七年时间,本专科生年均增长 24% 多,研究生年均增长 25% 多,2006 年到 2009 年也是继续扩招,之后才冷静下来,进入个位数增长。招生基数大,个位数增长也不得了。现在都在反思上世纪 50 年代的高等教育“大跃进”,但那三年跟这七、八年的扩招相比,根本就算不上什么。而且,一个国家连续七、八年高等教育规模年均增长 24% 多,在人类历史上从未有过。当年扩招时,提出“三到位”:人员到位、设施到位、管理到位。但是,没有想到在不到位的情况下,居然扩招了那么多。长期以来教育投入本来就偏低,扩招以后不少省市虽然也增加了一些投入,但是在招生的增量部分,投入的增长很少,有的只是象征性增加一点。所以,生均财政性投入连续九年是逐年下降,平均公用事业经费居然下降到 2000 块钱左右,很多省份就一千多块钱,个别省份只有两三百块钱。一个学生一年只有两三百块钱,还办大学?这不是糊弄学生、糊弄社会吗?这种情况下能办出什么高质量的高等教育出来?真是匪夷所思!既想马儿跑,又让马儿不吃草,天下哪来这样的好事情!

经费没有跟上去,设施就不能跟上去,教师队伍建设跟不上去,制度建设跟不上去,当然思想观念也跟不上去。1998 年全国高等教育专任教师 40.9 万人,到 2010 年全国高等学校的专任教师 134.3 万,约为原来的 3.3 倍,可本专科学学生达到原来的 6.6 倍多,研究生达到 7.7 倍多。先不谈教师的结构问题、质量水准问题,单数量就差这么大。本来是 50 个人课堂,现在变成 200 人课堂。除了教师跟不上,组织、制度也都跟不上。刚升格的学校,很多制度都不健全,理念也跟不上,怎么办大学都不清楚。一所高校刚升格,马上就招 5000 人,真是“人有多大胆,地有多大产”,纯属大跃进的思维。一个专业教师都没有,就能办出一个新专业出来?一个思想政治专业博士点就可以把大部分社会科学专业的博士点包在里面发展起来?真是无奇不有啊!

盲目扩大招生,导致了这么多跟不上,质量就不能保证。有两个明显的质量问题:第一,对于大多数高校来讲,生源质量是下降的。上世纪 90 年代,高考录取率一般在 33%、34%、35%,后来迅速扩大,达到 50%

—80%,像北京这样的省市,毛入学率是百分之一百零几了。只要想上,人人都可以上大学。这样一来,客观上生源的文化素质质量对大多数高校来讲肯定是下降的,特别是对中等水平学校和新建高校来说。1999 年第一年扩招就带来很大问题,外语、数学的课堂尤其明显。人多了,水平差异大了,不好上课,分班上;没有老师,没有教室,只有在一起上。怎么上?向低水平看齐,不是向高水平看齐。“贫穷不是社会主义”,这是邓小平的名言。现在我们办高等教育却向低分看齐,这不是开玩笑吗?我们的大学本科基本是四年制,600 分进来四年,300 分进来也是四年,宽进、全部宽出。我们原来理解学分制就是增加学生选课的自主性,其实这是一个次要功能,它更主要的是与宽进严出的招生制度、培养制度密切联系在一起的。不管怎么“宽进”,如果拿不到学分就不能毕业,继续再上。而这个学分的要求是严格的、一致的,600 分进来的是这个标准,400 分进来也是这个标准,这样就能保证一定的质量。但我们似乎不喜欢严出,严也严不了,因为学生都是住校的。不毕业,新生怎么招进来?招不来,经费哪来?而且对于不能按期毕业的学生,好像收费上还有行政制度性障碍,整个制度都不配套。

第二个问题是学校的质量、办学水平参差不齐,有的严重不合格。1998 年我国大概有 1100 所高等学校,现在有 2400 所,增加了 1300 所,加上合并高校减少的至少 100 所,加起来就新增了 1400 所,其中大概有 600 所是本科院校。这就意味着在中国的大地上,从 1999 年到现在连续 12 年平均每三天就产生一所高等学校,每一个星期产生一所本科院校。而且这些高校一开始就大规模招生,今天还是中专升格为大专,明天、后天就是本科院校了。这就是这十年中国高等教育的一个主体性方面。或许可看作是一种奇迹,但是它带来的问题也是明显的,它能保证质量吗?

另外,像民办教育、独立二级学院等也存在不少特别的问题。教育产业化、市场化思潮影响下办出来的民办高等教育,一开始就有某种先天不足。二级学院基本上也是这个路子办出来的。一开始不少就是为了扩招,为了赚钱,虽然扩大了容量,考虑了规模问题,但质量很难保证。当然也有办得好的民办高校,但它们跟一些扩张过快的公办高校存在着同样的问题,或者说更加严重的问题,就是经费没有保障,师资队伍没有保障。

所有的这些问题都是我们党和国家制定提高高等教育质量大政方针的一个背景,如果不把上述这些问

题考虑进来,谈提高高等教育质量一定是空谈各种举措,没有什么针对性。只有承认并认清高等教育质量有问题,提高高等教育质量的措施才是有力的。我们只有从这些角度来理解,提高高等教育质量才更加有迫切性,更加有责任感,更加有针对性,更加有有效性。

## 二 提高高等教育质量要在总结经验的基础上认真转变观念,更新观念

观念很重要。观念不更新,具体措施再多,建设举措再优,都很难到位。要提高高等教育质量,就要在总结经验的基础上认真转变观念,更新观念。

### 第一,坚守学术本位。

坚守学术本位的含义是什么呢?高等学校是以学术为本、以人才培养为本的,它是追求真理、培养人才的地方。正如蔡元培所说:“大学者,研究高深学问者也。”市场经济体制改革提出以后,市场导向的改革由经济领域发端,逐步蔓延,结果中国几乎所有的领域都以市场为导向,出现了教育产业化、市场化的现象。甚至有人提出“要把教育当成一个产业来办,要把学校当成一个企业来办”。“不要找市长,要找市场”,这原是对企业讲的话,后来对学校也这样讲。记得1992、1993年刚提出市场经济的时候,有人居然提出来要对教育“断奶”。后来虽然“断奶”这个话很快不说了,但是教育的公益性已严重遭到忽视。有的人根本不懂得市场经济之外还有一块经济叫公共经济,以为一切都可以市场化。一直到党的十七大做出明确的定论——教育是公益性事业,这个争论才基本没有了。

如果不把这些问题搞清楚,如果学校的党委常委会、校长办公会成天讨论如何赚钱这样一些问题,它就没有什么心思去提高高等教育质量。所以,我们要明确树立起的第一条观念就是要以学术为本,而且任何时候不能动摇。

### 第二,牢固树立人才培养为第一要务的观念。

这个话现在讲一讲好像太普通了,但非常有现实针对性。要理解全国教育工作会上的讲话,以及胡锦涛同志、温家宝同志的讲话,最精髓的地方之一就是提出人才培养为第一要务。曾有一段时间,整个高等教育战线几乎成天谈科技创新、科技开发,把人才强国战略狭隘地理解成为人才强校。人才强校就是师资队伍建设,而师资队伍建设就是拔尖创新团队建设、就是搞科学研究。对高等学校来说,贯彻人才强国战略,首先应该理解为要努力培养出更多高素质人才,为全社会提供人才支撑,这才是高校贯彻人才强国最根本的任务。正确的逻辑是高等学校应该培养大批合格人才

来支撑我们的社会主义现代化建设,支持改革开放的伟大事业,为了培养高素质的合格人才,高等学校要加强师资队伍建设、要人才强校。人才强校是服从于人才强国的,而结果我们把人才培养这个根本任务淡忘了。人才培养、科学研究、社会服务,是公认的高等学校的三大功能,现在还加一个国际文化交流功能,其中人才培养本来是最本质、最核心的,结果倒过来社会服务成了第一位,科学研究第二位,人才培养第三位了。高等学校的本质规定性就是人才培养,没有人才培养这一条就不能叫学校,就成了科学院,或者是企业的研发中心。上世纪80年代,教育部提出的研究型大学是两个中心——人才培养和科学研究,但同时强调,人才培养是第一位的,科学研究和人才培养是结合在一起的,要把科学研究的成果转化为教学内容,科学研究是为了培养高素质的人才。

高等学校不同程度地出现功能错位,把最核心的任务放在最次要的位置上,这就是这些年工作指导上存在的主要问题之一。所以,要厘清观念,更新观念,牢固树立人才培养是高等学校核心任务这样的观念。这个观念不能动摇,不能改变,我们前些年恰恰在这个问题上摇摆了,甚至改变了。

第三,学校要从以外延扩张为主的发展轨道转到以内涵提高为主的发展轨道上来。

高等教育的外延性发展,比如扩招,有它的功劳和成就,前面讲的三条伟大成就就跟扩招有很大的关系,这是不能抹煞的。应该说,中国绝大多数高等学校前十多年基本上走了一条以外延扩张为主的发展道路,而现在则应该坚决转移到以内涵提高为主的发展道路上来。这就要正确处理好数量、速度与结构、质量的关系。

如果说,前面讲的第一条提倡坚守大学使命,可以认为是正确处理大学精神与市场经济的关系;第二条树立人才培养为第一要务的观念,谈的就是如何正确处理教育的三大职能相互之间的关系。那么,现在第三个观念就是要正确处理好规模、速度与质量、结构的关系,就是要把我们的兴奋点更多地转移到调整结构、提升质量、提高内涵上来。如果成天考虑的还是继续征地、继续盖楼、继续扩大专业等等,就很难有精力考虑提升质量。应该说,过去我们的教育部门也讲质量问题,但是讲得很少,多数都是要求“跨越式发展”,要求外延扩张,最近几年逐步地强调了要往内涵提高方面转变,这跟全国高等教育发展大势是联系在一起的,无疑是正确的。我们现在的任务是在这方面继续

丰富内涵,采取切实有效的措施,提高高等教育质量。

#### 第四,坚持德智体美全面发展的培养目标。

这个话好像也是多余的话,但我们经常在不经意之间与这个人才培养目标相背离。例如,古人讲德才兼备,过去培养学生叫“又红又专”,小平同志提出要培养“四有新人”。可“又红又专”早就不讲了,“四有新人”也基本上听不到了,现在基本上提的是“拔尖创新人才”。“拔尖创新人才”基本上是一个智力的要求,人生观、世界观、价值观方面好像就让人淡忘了。古人讲要“于始思终,于迩思备,于远思近”。我们现在有时候指导工作有一定的片面性,思考得不是很周到。考虑长远的事情,一定要考虑当前怎么样起步;考虑当前做的事情,也一定要考虑得很周到全面;在行动开始的时候,一定要考虑到可能出现的后果。否则,就不要动手做。培养拔尖创新人才是当前要做的事情,就要考虑很周到才行,应该跟党的教育方针一致,始终不能忘记德智体全面发展。全面发展,包括德、智、体,我在人民大学还加了一个“雅”。我觉得大学生还得“雅”,德智体还不能把“雅”完全概括进来。一个人没有崇高的理想,没有对真理或科学的追求,没有崇高的社会责任感,没有坚韧不拔、百折不挠的毅力和高洁的人格,怎么可能拔尖创新?他永远拔尖不了,创新不了。但是,我们现在讲拔尖创新基本上是智力方面的要求。上世纪90年代,我在教育部工作时对素质教育有一个提法:知识、能力与社会责任感统一就是素质教育。只讲知识,只讲能力,不讲社会责任感,这不叫素质教育。但我们往往还是把素质教育等同于知识、能力。

我们社会需要拔尖创新人才,但拔尖创新人才跟“四有新人”是统一在一起的。我们要坚持德智体美全面发展的教育方针,不能淡化这一点,更不能忘记。

#### 第五,坚持面向全体学生。

教育规划纲要里面专门有这句话:面向全体学生提高质量。要正确处理普惠与拔尖创新人才培养的关系。学校是最讲公平的地方,教育公平就是要对考进这所大学的每一个学生都一视同仁,不能再把学生分成三六九等,不能给一部分学生开小灶。但是有不少高校就不是面向全体学生。我们有一些大学真是古怪极了,为了获得优秀博士论文,举全校之力来扶持一、两个博士生,争取为学校拿一篇优秀博士生论文回来。这样哪里还谈得上培养人才,完全是功利主义。还有的大学把中学应试教育的办法弄到大学里面来了,搞什么重点班,什么拔尖创新团队。你如果是一个教育的领导者、工作者的话,那就应该是有教无类。

中国人民大学对这个问题是经过仔细考虑的。对创新人才培养,人大重在知识结构和教学环节的调整,重在学生学习自由度的扩大,重在校园文化环境的优化,重在教师队伍的提升。人大也有实验班,但人大所有的所谓创新人才培养实验班全部是跨学科,经济学与数学、民商法和工商管理、新闻学与国际政治等全部是跨学科的。跨学科是什么概念呢?就是对学有余力的学生因材施教,让他们跨学科修专业培养自己。因为我们现在的专业设置有相当的缺陷,有些专业太差,分专业学习太早,所以,专业学习固然很重要,但是这样的专业学习也往往带来知识面的局限甚至是巨大的局限,所以就要用跨学科跨专业学习来弥补这个缺陷。这种实验班模式没有影响任何其他的人,同一个专业则没有分什么重点班。面向全体学生这一条,咱们高校领导人一定要牢牢树立起来,绝对不能把学生分成三六九等。在一个学校里面都体现不了教育公平,还能在社会上教育公平吗?

有一些学校的做法,实际上有意无意地背离了教育公平。其实,中国的拔尖创新人才有几个是开小灶开出来的?有一位心理学家对诺贝尔奖获得者进行系统的研究后,结果发现几乎所有诺贝尔奖获得者在大学阶段,没有一个是学业很优秀的,但是他们在个性方面有特殊的東西,比如敢于冒险、不怕挫折、乐于研究新东西、敢于发表自己的观点等等,这并不是智力方面的因素。单凭智力这一条,所谓拔尖创新人才是培养不出来的。大概在上世纪80年代,全国将近1/3的文科“状元”在人大,我们都跟踪调查过,没有一个最后毕业的时候是全校最好或者全系最好的。所以,我向来认为高考前20名,比如相差20分,600分的和580分的其实没有什么区别。现在完全绝对地看高考成绩,从高分到低分录取新生,就叫教育公平?我对这些观点从来都不认可。这完全是分数至上,根本不是什么素质教育,但现在居然大力推广,说这是教育公平。比如中文专业与物理专业,高考录取的时候,不能只看总分,学中文的文、史、哲成绩要求较高一点,搞物理的数、理、化成绩要求较高一点,这从学术上看是完全合理的,因专业制宜地考虑分数的构成,考虑学生在中学的学业成绩和表现等进行综合评价,这都是大学的学术权力,现在统统被剥夺了,在计算机按高考成绩从高分到低分顺序录取的时代,学校与生俱来的招生权力被彻底剥夺。

所有这些事情往往不经意之间制约着人才的培养。要正确处理这个问题就要坚持面向全体学生,正

确处理培养好每一个学生与培养拔尖创新人才的关系,不要搞什么特殊,要搞特殊那就要因材施教,不是吃小灶、吃偏饭,而是让他自由地多学一点。

解放思想、更新观念不是无的放矢,而是从经验总结当中提出来的,具有现实的针对性。这五个方面的观念都对提高人才培养质量具有基础性的意义。它不只是高等学校的责任,也是各级政府的责任,不仅学校要树立这些观念,老师要树立这些观念,各级政府也要树立这些观念。

### 三 以改革的精神,从宏观上来创造、创新提高高等教育质量的政策环境和制度环境

第一,要从基本制度上创新高等教育体系。

随着中国特色社会主义事业不断向深度发展,人才的需求是多样化的,因此,质量观、质量标准也应该是多元的。如果全国高等教育都是一个模式、一个体系,一种人才培养规格,显然不符合现代社会的需要。

我们国家的高等教育过去基本上是精英教育,大专教育某种程度上也是大专层次的精英教育。中国人民大学当年的招生简章中关于学生的培养目标是这样的:培养到政府,到企业,到科研单位,到高等学校……的人才。为什么会这样写呢?因为招生规模很小,精英教育,就要求适应各种需要。它的质量标准,就是根据那个时候的综合性的社会需要来处理的。

现在我们每年招生是 600 多万人了,虽然讲实现了高等教育大众化,实际上是在规模上实现了大众化,而质量、结构、制度等方面都没有达到大众化的要求。所以,科学地讲,中国高等教育大众化还在逐步实现的过程当中,因为高等教育大众化不仅仅是规模上入学率达到 15%,在人才选拔制度、专业设置、教学管理、人才培养目标、质量要求等方面都要相应跟着变化。

这么大规模的高等教育,如果不细分成几类,就不可能有多元的质量标准。提高高等教育质量,就成了一个没有目标或者目标宽泛的东西了。一个很宽泛或者说泛化的质量标准,对提高质量是很大的问题。所以,要从基本制度上创新高等教育,逐步建立起涵盖普通高等教育、高等职业技术教育和终身教育的综合高等教育体系。

普通高等教育、高等职业技术教育属于国民教育体系,继续教育属于非国民教育体系(也可以进入国民教育体系)。进入国民高等教育的这两类教育,现在应当已经开始具备条件自成体系了。中国过去也一直强调培养应用型人才,但与现在讲的高等职业技术教育还是有区别的。高等职业技术教育当然也是培养应用

型人才,但更偏重于培养岗位型、技能型、操作性人才。而普通高等教育体系培养的应用型人才,往往是通用性的应用性人才。中国长期的精英教育制度所形成的国家包培养、包分配、包就业,在人民心目当中形成了根深蒂固的观念;又由于我国高等教育规模长期很小,所以,我们国家一直没有正式地产生普通高等教育和高等职业技术教育这两个体系。90 年代后期情况在发生变化,我在教育部发展规划司司长任上,在 1999 年提出了这两个体系的设想。

从社会经济发展来讲,高等职业技术教育是极其重要的。美国的社区学院、日本的短期职业大学、英国的技术学院都是这个类型。几乎所有发达国家都是通过大规模发展高等职业技术教育来实现高等教育大众化的。高等职业技术教育在我们国家目前界定是大专层次,主要是培养岗位型、操作型、技能型人才。而普通高等学校培养的所谓应用型人才,主要是通用性的应用型人才。高等职业技术教育不管是招生、专业设置、师资队伍建设和教学环境、教学方案的设计都应该跟本科有很大的区别。所以,这两个高等教育体系的设立,意味着一系列制度的变革。

比如,普通高等教育的专业设置,基本上以学科为基础,兼顾职业的需要;而高等职业技术学院的专业设置应该以岗位为主、以学科考虑为辅,主要考虑岗位的需要。所以,高等职业技术学院的各个专业都应该是跨学科进行人才培养,不只是在哪一个学科范围进行的,如果按照学科领域来设置专业,这个高等职业技术学院一定办不好。比如说酒店管理专业,显然不仅仅是要酒店管理方面的知识,肯定要了解经济学、心理学、社会学,要考虑地理、文化传统、文化资源、旅游资源等等。该专业课程的设计应该是跨学科的,应该是按照岗位需要设计教学方案的,一定是把该岗位需要的各种课程组合在一起。

另外,这两个体系的人才选拔方式也应该不是一样的。很明显,同样一套语文、数学、外语的试卷,要为中国 2000 多所研究型大学、普通型大学、职业技术学院分别选拔人才,实在是“文不对题”,太不与时俱进了。应该进行两个高考,现在的高考制度都是精英教育条件下形成的人才选拔制度。

两个教育体系,从招生到人才培养,包括专业设置、教学方案设计、师资队伍建设和等都是不一样的,要深入研究。我们原来的大专,后来的职业技术学院体系,有很多学校和教师作出了艰辛的探索和努力,有了相当的成果。现在已经基本具备条件,把中国

的高等教育划分为两个体系,实行两个高考。

当然,这两个高教体系之间可以构建立交桥,职业技术学院的学生通过补修若干课程,就可以转到普通高等教育体系当中,到了一定的程度,还可以考硕士、博士。这是一个基本的制度创新。我呼吁了多年,现在我们欣喜地看到,两三年前北京、上海已经指定一些高等职业技术学校自学考试录取新生,脱离了普通高考。

我想我国新时期的高等教育体系一定会逐步完善起来的。中央采取措施都比较慎重,要把前因后果、利弊得失全面衡量以后再作出决策,往往也是经过一段时间的试点后再推行,这都是正确的。我们希望经过一段时间的试点以后,应该下定决心在中国建立两个高等教育体系。只有人才分类培养,质量才能多元,提高高等教育质量,才有更明确的目标,更加切实可行的目标。

第二,要正确处理政府与学校的关系,创造高等学校自主办学宏观政策环境。

如同企业改革一样,政府同企业的关系是企业改革的核心问题,高校管理体制改革,最核心的问题也是政府与学校的关系。衡量高教管理体制是不是最后成功了,最重要的标志,就看政府与学校关系的改革是否到位了。

前些年关注高校去行政化,我当时就主张:要改,就要改掉“官本位”,要去掉整个事业单位、公办学校的行政级别,公办的新闻、出版、医疗、科研等等事业单位也都要去掉行政级别。其实,现在的行政级别也很不合理,例如中央一个部委办的小小的杂志或报纸还是司局级,我们这么大的本科大学才是厅局级!所以,一定要给改掉。但是,如果只改学校,其他单位都保留着行政级别,学校还能活吗?肯定不能正常活了,人员与社会交流都交流不了了。最近国务院公布了关于事业单位体制改革的方案,是逐步取消事业单位的行政级别,很好!但五年之内能不能实现,我感觉不那么简单,因为必须是同步进行。如果新闻媒体、研究机构、医疗机构、高等学校等统统取消行政级别,那将是重大的社会变革,非常好!

我曾经讲过,中国人民大学的学院院长都是大牌教授,但他们只被认为是一个处级干部,太贬低他们了。当然,我不是贬低处长,处长也是很了不起的。但大牌教授怎么能跟处长相比较呢?因为这是两种不同类型的人才。比如,我们的院长调到哪个学校当副校长或校长,按照现行的规定,当校长是不行的,当副校

长可以,为什么呢?因为院长是处级干部,副校长是副局长,校长是正局。对此,我是颇不以为然的。中国的官本位思想太严重了,在以官本位为基础的条件下,学校取消行政级别,我深表怀疑。高校的改革必须要跟政治体制改革同步进行,跟政府改革同步进行。

官本位体制不改,行政级别的取消,学校也许可以承受,新华社、科学院、政府机关办的事业单位能不能做到,我觉得不容易,但是我很希望能够实现,因为这个实现意味着中国思想上、政治上的一大深刻变革。

所以,高校自主办学的问题,要在这种大背景下进行。学校是一个社会的机构,政府部门也是社会的机构,应该是平等的。但现在仍然有“部属高校”、“省属高校”,“属”的概念只在教育领域、医疗领域还有。“属”的概念不是一个市场经济的概念,不是现代社会的概念。应该叫国立大学、省立大学、市立大学。为什么又不敢这么改呢?好像国立是国家的,省立就只是省的了,这就有很大的阻力。其实,国立、省立只不过是财政来源的不同,法人地位是平等的,是完全一样的。“属”的概念很厉害,我怎么就属于你了?我属于全社会的,是国家办的、人民办的,怎么会属于教育部或哪一个省、哪一个市的呢?其实,当年国家教委一位主任讲得非常明确:教育部直属的高校,并不只是属于教育部,它们是国家最重要、最具代表性的一批高等学校,教育部受国务院委托来进行管理。这是在上世纪90年代讲的。这样的认识是高水平的——大学不是教育部的,是国家的。

教育法规定了高校若干项自主权,包括招生权、专业设置权、师资队伍建设权、外事权、财务管理权等等。这些权力,有的有所实施,有的没有实施,有的大学不敢实施,有的政府不让实施。比如学校的人事权,高等教育法明确规定,副校长由校长提名。当然,校长提名,并不是说不经过学校的组织程序,学校党委组织部肯定要组织考察,党委会要开会,然后校长、书记都沟通好,党委要一致通过,最后才以校长的名义提的。这方面,人民大学还是能做到的,但很多高校根本就实现不了。听说一些地方高校的处长都是由省市组织部管着。谁当处长,谁当院长,学校最有数,了解他们的教学、科研水平,清楚他们的领导、组织能力。这个人事权学校都没有,怎么提高高等教育的质量?

提高高等教育的质量,并不是一门课程、一个教授的问题,而是全方位的,与整个学校的环境、整个学校的文化氛围都有极大的关系。过去打仗,还讲“将在外,君命有所不受”。比如三大战役,毛主席给地方野

战军的司令们、政委们下通知,都提到“临机处置”,都有一定的应急处置权。大学里的很多事情都是要临机处置的,大学不可能要按照同一个模式来办,因为是学术机构,每所学校都有自己的情况;每个人都有自己的个性,学生的培养目标也不尽相同。所以,学校应该拥有自主权。前年,胡锦涛主席到人大视察,对人大提出的“立学为民、治学报国”,“人民满意、世界一流”很感兴趣,非常肯定。这些词都不是哪个部长说的,都是人大自己提的,是根据人民大学自己的情况对自己提的要求。

所以,政府跟学校的关系如何,就是衡量高校管理体制最终能否成功的最核心、最重要的标志。应当讲,高等教育法已经授予高校的权力要落实,在没有授权的方面还要继续进行探索。一方面政府需要授权,另一方面政府也需要“还权”。比如招生权就是大学与生俱来的权利,但现在没有了。1985年我在人民大学当副教务长,一项重要的任务是负责招生。当时还是按分数段录取,在分数段范围之内,投档120%,自主选择。现在采取计算机录取,从高分到低分,差一分都不行。行政权力加技术垄断,把高等学校招生自主权彻底剥夺了。假如你报考哈佛,不管上本科还是上研究生,好几个同学同时报了,也许你的成绩比他好一点,但是哈佛综合考虑后最终就是录取他了,难道你会说哈佛不讲社会公平吗?而我们中国竟然就可以这样做,低一分就可以说社会不公平。我是主张还得有统一高考的,但必须有分类考试,必须有综合评价,必须有多形式录取。在一定的规范下,录取不录取应该由大学决定,由大学的教授们共同决定;在一定范围内,这个学生要还是不要,大学有他的学术标准,这是学校的权力。

### 第三,加大教育投入。

没有投入,高等教育质量就上不去。目前很多地方财政都已经增加了在教育上的开支,但是增加投入不应是一时之举,更重要的是建立加大教育投入的长效机制。国家财政性教育经费支出占GDP的比例,不要今年4%,明年3.8%,后年就3.9%,4%不是高标准,因此,要保证这一比例在4%以上持续有所提高不下降。只有经费增加了,投入加大了,学校才有充分可靠的物质资源来保证教育质量不断提高。

与此同时,也要研究建立合理使用教育经费的有效机制。目前在经费使用上就存在一定问题。例如,应当减少专项支出,增加经常性支出。当然,为了应对突发性事件和重大战略需要,设立专项资金是必不可

少的一项措施。但是教育专项资金过多,不利于教育拨款的常规化,也会助长“跑部钱进”的不良风气。因此,要尽量减少专项资金,尽可能增加经常性教育支出,这就要对教育拨款机制进行改革。当然,也要加强科学决策、加强财务和审计监督,确保用好每一笔资金,用在刀刃上,用出效果来。

第四,加强国际文化交流,要进行一系列的思想解放和制度创新。

开展国际文化交流,有利于高等学校间相互进行交流,缩短我国与发达国家教育水平的差距,有利于解放思想、开阔眼界,提高各个学科专业的水平,对我国高等教育发展有极大的促进作用。应当鼓励中外学术交流,鼓励中外学校间的联合办学,办学形式应当多种多样。同时,国家应制定常态化的制度安排,并给予学校更多的自主权。

现在,我国在国际文化交流和教育合作方面也存在一定制度障碍。例如,我国中外联合办学的审批程序复杂,涉及部门较多,审批时间过长;联合授予学位现在尚无这方面的制度设计。另外,高校学者的国际交流活动也存在一些有待改进的制度限制,以扩大这方面的自由度。这不仅要依靠教育部门,也要依靠宏观政策环境的改善,需要政府各个部门间共同协调,才能有效解决问题。

第五,成立教育中介机构、民间组织,促进高等教育发展。

要积极推动诸如各类大学联合会等各类教育中介机构和民间组织的建设。大学联合会等中介机构可以协助政府教育部门承担建立教学标准和学科规范等工作,增强大学的自律。相比政府部门,这类机构、组织更具专业性。政府教育机构应当解放思想,合理管理各类教育中介机构,有效利用社会力量,促进高等教育健康发展。

第六,教育行政管理部门,要下大力气对各种制度、规格、标准进行认真研究,调整充实完善。

这些方面需要有国家统一规定。比如说硕士生究竟是两年制,还是三年制,专业学位跟学术性学位究竟是什么区别,硕士学位是不是过渡性学位;大学、高职院校的办学条件;专业设置的基本条件;如此等等。这些规范,这些标准,这些基本的制度,现阶段都应是国家决定的。这些规范对人才培养的质量有非常重要的作用。如果这些不全面,或含糊不清,或脱离变化了的实际,主管部门都不甚了了,怎么规范呢?不要光空谈口号,要对具体的问题认真调查研究,涉及到宏观问题

的,要制订标准、规则、规范,这是必要的。政府该管的还是要管,只有这样,才能保证高等教育的质量。

教育问题实际上不少也是我们国家政治体制改革、行政体制改革的问题。要提高高等教育质量,就要根本上改善宏观政策环境。只有与国家体制改革同步进行,才能为高等学校提高人才质量创造良好的宏观政策环境。例如高校薪酬问题。高校教职工在在职和退休的薪资差距很大,与公务员相比,落幅较大。这种薪酬设计就是不合理的。薪酬制度不能很好的解决,会影响到教育质量的提高。再比如,人才流动问题。正常的人才流动是必要的。树挪死,人挪活,微观环境不好的,动一下有好处,这是可以理解的,也是可以鼓励、支持的,但是不能鼓励随便跳槽。频繁更换岗位的教师,往往不能真正忠于学术,对于学校的长期学术研究是不利的。同样,也要重视教授来源的多样化,防止近亲繁殖。近亲繁殖,必然导致“大树底下不长草”,最多长小树;大树一倒,“树倒猢猻散”,学科往往大滑坡。这种教训太多,太深刻了。这些都是有宏观的政策制度问题,需要很好的研究。

#### 四 把握方向,加强管理,内涵提高,切实提高高等教育质量

提升高等教育的质量,不仅需要良好的宏观环境,更需要在微观上践行。为提升高等教育质量,学校应做好以下几个方面工作。

第一,坚持人民满意的价值取向、价值追求,坚持科学定位,坚持面向社会需要,这是一个整体上的把握。

坚持人民满意的价值取向。我国是社会主义国家,我党是执政为民的,高等教育同样应坚持这样的价值取向。高等教育应当为人民服务,使人民满意。具体应做到以下几点。第一点,应立足于各族人民的根本利益和国家民族发展的长远利益。培养杰出的人才,做杰出的科学研究,为国家现代化建设事业做杰出的贡献,这是高等教育的重要原则。做不到这一点,就不能做到人民满意。第二点,顺应人民群众希望过上更好生活的新期待,用一流的教育教学,满足人民群众提高自身素质、改变自身命运的需求,使人民群众共享高等教育改革发展的成果。第三点,牢固树立以学生为本的思想。要对每一个学生负责,把他们培养成为时代所需要的、国家所需要的、也能够适应自身价值发展与实现需求的有用的人才,从而源源不断地为国家现代化建设事业提供人才支撑和智力支持。如果能够从这三个方面、三个视角来考虑问题,那么这所大学就

基本上可以做到人民满意了。有了人民满意的价值取向,也一定会把提高质量放在核心的位置,否则这三条就不能实现。高等学校要坚持社会主义办学方向,牢固地立足于人民群众的根本利益,这条始终是不能偏离、不能忘记的。只有这样,提高高等教育质量才有明确的政治动力、社会动力,也才有一种高尚感、一种自豪感。

坚持科学定位,有所取舍。学校的学科专业设置,规模大小,要根据实际情况而定,不能求全球大,要坚持有所为,有所不为。根据学校的历史、传统、资源、能力、社会声誉等等,确定学校的发展目标、学校发展的定位,以及在高等学校体系当中的位置。学校定位要做好,其中包括人才培养目标要定位,学科专业结构要定位,规模要定位等等。定位不清,学校质量也无从谈起。

坚持面向社会需要。面向社会需要,包括面向国家重大的战略需求,面向各行各业的需要,面向地区区域发展的需要。

第二,在具体行动上,坚持“一体两翼”。

“一体”就是大力加强专业建设,要以专业建设为龙头,带动教学质量提升。提高教学质量,专业建设是最基本的,因为目前大学教育基本上是以专业为基础来进行、在专业里面培养的。实际上,专业建设是加强学科建设最重要的内容,也是人才培养最核心的内容、最核心的措施。

但专业建设不等于学科建设,专业建设包括专业的界定科学不科学,专业本身的设置科学不科学,它包括师资建设、教材建设、教学环节设计、教学制度、教学管理等多方面。正如上世纪80年代,万里同志在一次讲话中说,大学就是“三才”:人才、钱财、教材,很明白,很清楚。专业建设实际上就是这三条:教师队伍、教材质量、经费保障。所以,每一个学院,每一位教师,都应该在专业建设上下大功夫,下狠功夫,下真功夫,这并不仅仅是教务处长的事情,基础在各个院系。

“两翼”,一翼是通识教育,一翼是专业教育。提升高等教育质量,要大力加强通识教育。有句话叫“通识为本,专业为末”,虽然值得商榷,但它强调通识教育无疑是正确的。《论语》中 also 说“君子不器”,意思是说我们培养的人才不能仅仅是一种工具。爱因斯坦也说专业教育只能把人培养成有用的工具,但是不能把人培养成和谐发展的人,要想培养成和谐发展的人,就需要对价值感兴趣,并且产生极大的热情。这方面,爱因斯坦跟孔子完全一致。

我们国家长时间以来,过于看重专业教育,尤其是本科阶段。过细的专业划分,过强的功利主义,过弱的人文修养,几乎是中国高等教育的通病。在这种情况下,加强通识教育尤为重要。所谓通识,就是作为一个公民所必须具备的一般知识,可以认为是人类文明的基本理论、基本知识和基本技能,它是非专业的,是人人应该具备的。事事通达皆学问,现在我们很多专业人士除了专业什么都不知道,还能创新吗?要能创新也是极其个别的。成就大家者,没有一个不是融会贯通的,清华大学国学院四大导师,全部是学贯中西的。

所以,通识教育一定要大大加强,职业技术学院也都要适当地考虑这个问题。通识教育并不只是开几门课程,并不是弄一个东西点缀一下,而是真正地能够起到画龙点睛的作用。中国的传统教育讲“为道,为教,为人”,为道是追求真理,为教是化成天下,为人是要成就人格、完善人生,这是中国教育思想的三个方面。通识教育就是要做到这几方面。人民大学开展通识教育,除开设一些通识教育的课程以外,更重要的是要让学生与人类文明中伟大的思想家、政治家、文学艺术家们,与伟大的心灵进行沟通和对话,这才是通识教育。通识教育是当前教学改革的重要内容,怎么强调都不过分。

专业教育是另一翼。专业教育当然指专业知识体系的系统学习,但我这里指的专业教育强调倡导适当跨学科的专业学习。要鼓励学生采取多种形式多学学相关学科专业的知识。我们今天本科生学习搞得很专业,到了博士生就更专了,以至于学生从一个专业的本科上到博士,会发现课堂内容反复雷同,最后实在没有办法学了。所以,我们的专业教育要提倡适当跨学科。跨学科跟通识教育有异曲同工之妙,但是跨学科讲的不是一般的知识,而是跨学科的专业知识。人民大学本科生的培养,就注意到了跨学科的问题,比如新闻—国际政治,就是要培养了解国际政治经济情况的新闻记者。

专业建设是龙头,但是要大力加强通识教育,大力倡导跨学科的教育。这是提高人才培养质量非常重要的三条举措。

第三,加强教学管理、基础管理。

高等学校教学一定要加强管理,管理要围绕着标准、规范来进行。所有的规章制度建设,都应该围绕着标准,建立明确的规范,体现科学严谨的学风。教学管理包含很多常规性的管理,但是常规的管理往往被我们所忽视,常规性的管理一旦被忽视,一定会造成内伤,而且很难恢复,或者是要花很长的时间才能恢复。现在人们重视创新管理,却忽略了基础管理。比如学校的数据统计,很多学校缺乏多方面的统计数据,即便有也不一定准确。这就是不重视基础管理导致的。在管理里面,当然还有评价的问题。对学生学习的评价是各种成绩,还有一个是毕业证书、学位;对教师的评价,最重要的是职称评审和教学、科研评价。评价管理工作搞不好,问题就会很大。

管理里面,涉及到行政和学术的权力关系问题。管理的主体是谁,通过什么形式进行管理,才有利于教学质量的提高。总体来讲,教学管理的主体不仅仅是行政干部,更重要的是教师,学术评价主要由教师来进行。这些问题都要妥善处理。

第四,学校要把更多的经费用在教学环节上、人才培养上,用到提高教学质量上。

政府要加大对学校的投入,学校要加强对教学的投入。不能只把经费花在科研上、教学楼的建设上,而不花在学生身上。现在的问题是往往对教学投入不够重视,对人才培养环节不重视,对搞项目很感兴趣。这样,问题会很大。

加强对教学环节的投入,这对提高高等教育质量极其重要。教学环节除了人才队伍建设以外,除了各种实验设备都要投入外,还要在实验室、课程、教学实践、社会实习、调查研究方面加大投入,要在学生的全面发展、全面提升上舍得花钱。

对学校来讲,要强调对教学活动的投入、教学过程的投入。没有一定的投入,教学质量也是难以得到发展的。人民大学国学院是六年一贯制,本硕连读。我们规定在六年期间,至少两次游学,每次游学时间一个月。游学是要花很多钱的,主要由学校出,如果这个钱舍不得花,培养就要打折扣。

(本文系作者2012年4月19日在四川师范大学讲演的录音整理稿,整理者万毅。)

[责任编辑:罗银科]