

中国特色高校分类管理评价体系的优化路径

——基于国际比较视野

林祖盟 潘俊莹

华东交通大学 江西 南昌 330000

【摘要】：在高等教育普及化与内涵式发展的时代背景下，构建科学合理的高校分类管理评价体系是实现我国高等教育现代化、建设教育强国的关键举措之一。本文采用历史制度主义与比较教育政策分析方法，通过系统梳理我国高校分类管理政策演进历程，深入剖析当前评价体系存在的分类标准科学性不足、评价指标同质化、省级统筹缺位、高校自主权受限等问题，并基于国际经验与我国国情，提出优化路径，为建设具有中国特色、世界水平的高等教育体系提供理论支撑与实践参考。

【关键词】：分类管理评价；国际比较；中国特色；优化路径

DOI:10.12417/2705-1358.25.20.042

1 我国高等教育分类管理评价的演进过程

旧中国高等教育主要是英美式的通才教育，具有浓重的精英导向和资产阶级性质。^[1]在新中国成立之初，高等教育分类管理就已被提到高等教育发展的历程上，经过70余年演进，已形成以行政力量为主导的“事实性分类”体系，具有鲜明的时代特征与制度烙印。

1952-1953年间，在高度集中的计划经济体制和“一边倒”的外交方针背景下，国家启动了以院系调整为核心的高等教育结构重组，大范围裁并原有综合大学，代之以单科性学院^[2]，学科门类的划分由此成为该阶段事实上的分类标准。1963年确立的“中央-地方”两级管理和1985年推行的“中央-省-中心城市”三级办学体制，使地方获得举办高等学校的权力，资源分配由单一的中央部门垄断走向条块并存。1999年《高等教育法》确认“全国性高校-地方性高校”的二元格局，办学经费、招生指标等关键资源均与行政隶属关系直接挂钩，形成分类雏形。但此时我国尚未构建起如美国卡耐基高等教育机构分类体系般成熟、制度化的高校分类框架。关于高校分类管理的理念与思路，初期主要以分散化的形式渗透于学制体系、机构设立标准等国家政策文本中^[3]。

进入21世纪，以“211工程”“985工程”“双一流”为代表的重点建设工程标志着我国开始探索中国特色的高等教育分类道路。2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》明确提出，要建立高校分类体系，实行

分类管理。2020年《深化新时代教育评价改革总体方案》提出建立以办学定位为导向的分类评价体系，进入“中央统筹-地方试验-高校自主选择”新阶段。《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》明确提出“建立分类管理、分类评价机制”。高校分类管理已形成系统化政策体系。

2 我国高等教育分类管理评价的实践困境

高等教育系统层面的治理主要是处理政府与大学之间的关系^[4]。尽管政策文本日趋完备，但分类管理实践仍深陷“名分已定、路径难变”的困境，主要体现在以下三个方面。

一是分类标准体系有待完善。当前，高校分类标准体系之所以难以发挥应有功能，根源在于缺乏清晰度。国家层面未出台明确的研究型、应用型高校设置标准，“双一流”“研究型高校”“应用型本科”等行政标签成为事实上的分类依据，直接导致全国近3000所普通高校自我定类达60余种，其中28.1%的高校甚至无法给出明确类别^[5]。重点建设高校与非重点建设高校之间最显性的差异，仅停留在学位授予层次。这种“重身份、轻功能”的制度设计，折射出政府对不同类型高校的期待尚不明晰，也使许多高校在办学方向上摇摆——既想保持学术声誉，又渴望拓展应用空间，“两栖”甚至“多栖”现象普遍。当学术型、应用型、职业型高校的边界交叉重叠，资源配置便难以聚焦。

二是评价机制与分类目标出现错位。现行评价体系仍以科

作者简介：林祖盟（1988—），男，江西南昌人，硕士研究生，主要研究方向为高等教育；

潘俊莹（1997—），女，江西南昌人，硕士研究生，主要研究方向为高等教育。

基金项目：2024年度江西省教育科学规划高等教育管理改革专项课题“江西高校分类管理与考核评价改革实践的现状、问题及优化路径研究”（编号24GJZX001）。

研论文、项目经费、人才“帽子”等可量化学术指标为主导，教学成效与社会服务贡献被边缘化，评价结果难以真实反映高校的功能定位。此外，职业教育与普通高等教育之间的纵向通道尚未打通，分类管理在客观上固化了体系间的壁垒。与德国“二元制”教育获社会高度认可不同，我国应用型本科高校因传统观念束缚，社会认可度低，家长和学生更倾向追求学历提升成为“研究型”人才，导致即便应用型本科专业契合市场、就业前景好，也难吸引优质生源、发展受限。

三是配套政策与资源分配存在失衡。中央财政的“双一流”专项、部委专项以及各类计划外项目持续向少数重点高校集中，地方高校和应用型院校特别是中西部高校在师资、资金等方面先天不足，资源分配的固化模式进一步放大上述矛盾。2016年以来中央财政“双一流”资金1667亿元中，地方高校仅获87亿元，24所建设高校2022年地方财政支持不足2000万元，反映出配套机制严重缺位^[5]。特别是多数地方政府在拨款、招生、学位点审批等关键环节仍受传统“层次-隶属-类型”等级观念的影响，评价结果、资源配置与身份标签捆绑。

3 国际高等教育分类框架的典型模式、特征及启示

一是政府主导型分类模式：美国加利福尼亚州高等教育总体规划。其核心特征在于政府通过立法与规划，在高等教育体系结构设计与资源配置中发挥主导作用，明确不同类型机构的使命定位，为加州居民提供高质量、可负担且符合社会需求的教育服务。该规划确立了“分层-分流-分拨”的三重治理架构，明确规定三大公立系统的职能边界、核心任务及生源标准：将加州大学系统（University of California, UC）定位为研究型大学，拥有博士学位授予权；加州州立大学系统（California State University, CSU）以本科及硕士教育为主，原则上不授予博士学位；社区学院系统（California Community Colleges, CCC）则专注于提供两年制副学士学位及职业资格证书教育^[6]。

二是第三方研究机构主导型分类模式：美国卡内基高等教育机构分类。该模式由独立于政府的第三方研究机构美国卡内基教学促进基金会主导，其显著特征是高度的动态性与科学性，自1973年问世以来，已历经11次重大修订（平均修订周期不到5年），数据主要来源于美国国家教育统计中心的综合高等教育数据系统^[7]，确保了结果的可靠性、可比性与可验证性。2025版分类引入“学生可及性与收入分类”，直接评估大学在促进学生社会经济流动性方面的实际成效，并采用机构数据的三年平均值进行计算（此前为单年数据），对于期间发生合并或重大变更的机构则酌情使用一年或两年的数据进行分类^[8]。与QS世界大学排名等高校排名体系存在本质差异的是，该分类体系侧重于通过结构化的评估维度，助力高校实现自我诊断与发展路径优化，而非卷入外部性的排名竞争场域^[9]。

三是国际联盟主导型分类模式：欧洲高等教育机构分类框架。在博洛尼亚进程和里斯本战略框架下，为促进跨国高等教育系统的透明化、可比性与互认性，欧盟委员会2005年发起并资助开发了欧洲多维大学排名（U-MAP）项目，根据大学的学生概况、教育概况、科研投入、知识转化、地区参与性、国际化等6个方面指标，从学位层次、学位方向、学科范围以及学生群体规模4个维度制定出高校分类框架，以森伯斯特图的形式为每所院校创建机构概况图，使不同的利益相关群体可以充分了解这些信息^[10]。

国际经验表明，高等教育分类框架的发展呈现出若干显著且相互关联的演进特征，深刻反映了全球高等教育体系应对复杂性、追求卓越与公平以及适应社会经济发展的内在需求。一是分类体系不再满足于提供静态的“快照式”描述，而是愈发强调其作为动态监测工具和政策分析基准的功能；并非对学校进行等级划分，而是为便于政府治理和大众了解高校，同时激发高校办学活力，引导其在各自领域追求卓越。二是政府逐步减少对高校直接干预，转向“指导服务结合、授权激励并重、监督保障并行”的模式。同时，高校内部行政决策权与外部利益相关者（如企业、社区等）参与度显著提升，推动多元共治格局^[11]。

4 对我国高等教育分类管理的启示

一是持续完善分类标准与分类评价“两大体系”。评价维度上去“唯”增“维”，评价考核机制上要有区别“脱钩”。教学型高校评价可弱化科研指标（如国家级课题、科研奖项等），侧重教学成果（教学成果奖、课程建设、教材质量等）；应用技术型高校则以社会服务贡献度为评价核心，聚焦产教融合、技术转化等效能^[1]。此外，分类评价落地需突破综合评定框架，在人才培养模式、质量标准、学科专业动态调整、教师发展路径等领域构建差异化支撑体系，避免工具理性驱动的同质化竞争。以美国为例，研究型大学侧重知识创新解决社会问题，职业技术学院聚焦产业技能人才培养，社区学院则以教育机会与就业赋能为使命，成绩优秀的社区学院学生还可以转到州立学院或加州大学继续深造^[9]。

二是不断理顺地方政府与高校主体“两大关系”。在我国现行的“计划为体、市场为用”的高等教育治理模式下，政府需要积极向服务型政府转型，落实和扩大高校的办学自主权。同时，建立多方协同机制，通过构建数字化智能化体系，实现高校分类评价数据从采集、处理到分析、应用的全流程革新，进一步引导高校特色发展。比如，美国加州高等教育总体规划明确界定州政府、立法机构与高校之间，以及高校之间的权责和任务分工，构建了防止高校趋同和攀升的“屏障”，确保能够在合理定位下发展^[6]。卡内基教学促进基金会于2019年正式开放数据，面向研究人员及潜在参评机构，提供参评高校的详

细案例及原始数据资源^[9]，为高校交流、研究以及分类指导提供了信息资源，有助于促进高校多样化发展。

三是强化结果正向激励与反向约束“两大导向”。高等教育分类框架的建构，需兼具现实适应性与未来导向性，既要反映系统分化的现存结构，更要通过制度设计引导高等教育系统的优化重组。为避免高校“应试”竞争导致短期效应，应建立“竞争有度、流动有序”的动态调整机制，根据高校发展和社会需求，定期评估和更新分类结果。一方面，强化发展性评价

的导向作用，如引入德国“卓越计划”的竞争性资助模式，设置“特色发展增量指标”。另一方面，系统构建反向约束机制，建立“红黄牌”预警机制，对办学方向不明、办学定位偏离、办学质量出现问题的高校实现合理有序退出，体现分类管理的刚性约束。同时，允许高校根据学科突破、区域战略需求等实际情况申请类别调整。比如，澳大利亚在20世纪80年代后设立的“科技大学”，聚焦职业技术与工业技术教育领域，在办学定位上明确区别于研究型大学，未出现盲目向研究型大学攀升的倾向^[12]。

参考文献：

- [1] 王顶明,牛丹.我国高校分类管理的源流、实践与省思[J].北京大学教育评论,2023,21(02):19-32+188.
- [2] 刘振天,张蕊.我国高等教育分类管理政策历史演变、逻辑特征及前景展望[J].济南大学学报(社会科学版),2022,32(02):142-149.
- [3] 周光礼.论高校分类的中国逻辑[J].北京大学教育评论,2023,21(02):10-18+187-188.
- [4] 魏依晨.分类管理破除“千校一面”推进高校科学定位、办出特色[N].科技日报,2022-08-11(007).
- [5] 徐辉.加快“双一流”建设的五大突破[J].教育研究,2025,46(06):28-33.
- [6] 陈厚丰.英美高等教育分类政策比较——以英国高等教育“双重制”和美国加州“高等教育总体规划”为例[J].高等教育研究,2009,30(12):88-93.
- [7] 睦依凡,许超.美国一流研究型大学内部经费资源配置结构的研究及启示[J].教育与经济,2023,39(04):82-88+96.
- [8] TheCarnegieClassificationofInstitutionsofHigherEducation[EB/OL].[2025-07-24].<https://carnegieclassifications.acenet.edu/carnegie-classification/classification-methodology/basic-classification/>.
- [9] 郑淳.美国高校何以开展社会服务评价——基于对卡内基高校社会服务选择性分类体系的系统分析[J].世界教育信息,2025,38(02):58-69.
- [10] 雷家彬.欧洲高等教育机构分类法的设计功用与社会回应[J].中国高教研究,2013,(10):35-39.
- [11] 李立国.大学治理的转型与现代化[J].大学教育科学,2016,(01):24-40+124.
- [12] 崔慧丽,潘黎.澳大利亚高等教育机构分层与分类的概况、特点及启示[J].现代教育科学,2016,(05):135-140+146.