

高等教育指标参照式发展： 实践表征、功能效用及风险防范

刘振天 商一杰

摘要：在高等教育大众化普及化以及竞争加剧背景下，规模、数量及发展速度等业已成为衡量一个国家或地区高等教育发展水平的重要指标，催生了指标参照式发展态势。一般地，高等教育参照式发展表征包括理论性指标、引导性指标、规定性和择优性指标、随机性指标四项。尽管参照指标能够促进高等教育实现跨越式发展，但也极易因简单机械照搬指标产生按图索骥式的盲从发展，造成高等教育脱离实际需要，进而出现结构失调、重量轻质、教育过度、资源浪费等弊端。为有效防范和化解风险，高等教育发展应正确认识指标参照功用，从经济社会和产业发展实际出发，走多样化办学和特色化发展道路，确立“适合”的教育理念。

关键词：指标参照式发展；教育强国；高等教育；特色化发展；“适合”的教育

DOI：10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.05.015

2025年1月，中共中央、国务院印发《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》，强调全面构建自强卓越的高等教育体系，“增强高等教育综合实力，打造战略引领力量”^①。1998年，高等教育毛入学率只有9.8%，比15%这一国际公认的大众化门槛低约5个百分点；但1999年中央作出高校扩招政策后，我国高等教育呈现出前所未有的加速发展态势；到2002年，高等教育毛入学率就突破了15%，提前八年实现了教育大众化目标。2019年，高等教育毛入学率又超过了50%，跨入普及化新阶段。2024年6月，教育部最新统计数据表明，我国高等教育在学人口总规模已达到4763.19万人，毛入学率为60.2%^②。我国用不到20年的时间便走过了西方发达国家四五十年才完成的高等教育的发展历程，实现了高等教育从精英化到大众化再到普及化，与同时期的世界其他国家或地区相比，是十分罕见的。正如国家教育行政部门所总结的，2012年至2022年十年间，我国高等教育事业取得了历史性成就，发生了格局性变化，已建成世界规模最大的高等教育体系，整体水平跃居世界中上行列，创造了世界高等教育发展奇迹^③。习近平总书记指出：“新中国成立以来，我国高等教育走过了从小到大、从弱到强的极不平凡历程，办学规模、培养质量、服务能力实现历史性跃升。特别是党的十八大以来，我国高等教育与祖国共进、与时代同行，创造了举世瞩目的发展成就”^④。

促进高等教育大众化和普及化发展的动力是多方面的。概而言之，一是国家经济社会发展、科技进步、产业升级转型对劳动力素质不断提出新要求和高要求，这一市场需求是高等教育发展的根本动

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“高等教育评价与质量保障体系研究”（22JJD880034）。

作者简介：刘振天，厦门大学高等教育发展研究中心教授，博士生导师（厦门 361005；liuzht@xmu.edu.cn）；商一杰，厦门大学高等教育发展研究中心博士研究生（厦门 361005；25720240157123@stu.xmu.edu.cn）。

① 《中共中央国务院印发〈教育强国建设规划纲要（2024—2035年）〉》，《人民日报》2025年1月20日，第6版。

② 《2023年全国教育事业发展统计公报》，http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html，访问日期：2024年11月27日。

③ 《历史性成就，格局性变化——高等教育十年改革发展成效》，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54453/sfcl/202205/t20220517_627973.html，访问日期：2025年1月5日。

④ 《坚持中国特色世界一流大学建设目标方向 为服务国家富强民族复兴人民幸福贡献力量》，《人民日报》2021年4月20日，第1版。

力。二是政府政策刺激和资源投入,这是推动高等教育快速发展的直接动力。三是高校主体借势壮大自身^①。除上述三种动力外,赶超目的的教育竞争是促进高等教育发展的隐性动力。当今时代,高等教育已成为国家和区域发展的战略性和先导性力量,高校与高校之间的竞争由此愈演愈烈。某种意义上,竞争之于高等教育发展已上升为首要因素。任何一个组织发展高等教育,都不可能不关注、不考虑、不研究其他组织的高等教育发展状况。换言之,高等教育在组织相互比较和经验互鉴之中不断发展变化。此外,组织不进则退、做大做强的内在超越品性也推动着高等教育不断向着更高目标、更高指标发展和变革。这种指标驱动、参照追逐的发展势头无疑成为高等教育走向现代化的“加速器”。然而,指标参照式增长内含的数据主义和功利主义风险使其像是一柄双刃剑:一面促成了高等教育规模数量倍增的繁荣效应,但另一面也使大学越来越缺乏个性内涵,落入无止境的比较和功绩至上的“指标陷阱”。迪马吉奥(DiMaggio)和鲍威尔(Powell)在《关于铁笼的再思考:组织场域中的制度同形与集体理性》一文中指出,场域一旦形成之后会产生出强大的不可抗力,推动场域中的组织逐渐趋同化^②。为此,审思被参照指标裹挟的高等教育发展状态,揭示其实践表征、分析其价值意蕴及可能存在的风险并制定防范策略,是新时代高等教育在强国建设中发挥龙头作用、实现高质量发展必须正视和面对的重要课题。

一、高等教育指标参照式发展的指标来源与表征

指标参照式发展主要指一国、地区或高校,有目的、有计划地围绕自身以往发展的状况和水平,同时参照其他国家、地区或高校的发展状况和水平,确定自身当前及未来一个时期一系列发展目标、指标和策略,从而实现高等教育发展。高等教育指标参照式发展是当代世界各国、各地区以及高校发展的普遍现象。马克思早就指出,“由于开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为世界性的了……过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态,被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了。物质的生产是如此,精神的生产也是如此。各民族的精神产品成了公共的财产。民族的片面性和局限性日益成为不可能”^③。不难发现,高等教育发展规划或高等教育改革实践,都必须审视高等教育以往发展历史、把握当前发展状况,并与其他国家、地区的高校改革发展实际进行比较。通过纵向比较看发展变化或成效,通过横向比较寻找问题与差距,通过把握当前状况知晓现有条件与可能。这三个参照维度在高等教育发展中的地位与作用各有不同,其间既相互关联,又相互影响和制约。但横向比较更为活跃和重要,是高等教育发展行动的重要参照因素。

根据迪马吉奥与鲍威尔提出的组织驱动的三种动力——模仿性同构(mimetic)、规范性同构(normative)和强制性同构(coercive),能够发现高等教育发展不仅受到内部认知因素的制约,还深受外部环境及政策制度的影响。高等教育发展中相互比较和参照的对象或内容是多方面的,既有理念和制度层面的,也有模式、方法和技术层面的。具体而言,模仿性同构意味着后进组织参照理论性指标(如高等教育大众化理论、教育现代化理论中的目标)实现“普遍性发展”;规范性同构是组织参照学术共同体构建的引导性指标(如世界一流大学指标或标准、高等教育强国指数)形塑高校行为;强制性同构则体现为政府参照某些规定性指标对高等教育进行资源分配和择优比较。此外,高等教育发展的多元化也决定了组织趋同的动态性,即在某个时期组织可能会参照动态性指标,而那些可观察、可比较、可把握的量化指标通常情况下是国际、区域以及校际高度重视的数字竞争的

① 别敦荣、邵剑耀:《高等教育普及化的中国模式及其推进策略》,《高等教育研究》2024年第8期。

② DiMaggio P. J., Powell W. W., “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 1983, 48(2), pp. 147-160.

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,2012年,第404页。

敏锐部分。一般情况下,不同国家、地区以及高校之间高等教育发展可参照的指标体系,有如下来源和表征。

一是理论性指标。这一指标通过系统理论阐述,揭示高等教育发展进程或程度的一系列规定或标准,是提供发展方向的普遍性参照。最典型的指标是美国教育社会学家马丁·特罗(Martin Trow)教授提出的高等教育大众化理论和西方教育现代化理论中描述的目标或指标体系。这类指标对国家或地区层面高等教育发展往往具有全方位的引领性价值。

20世纪50年代开始,马丁·特罗教授重点考察了战后美国等国家高等教育发展的状况与趋势,并在1973年经济合作与发展组织(OECD)国家召开的“关于中学后教育的未来结构”国际会议上,发表了《从精英向大众化高等教育转变中的问题》一文,首次提出了高等教育发展阶段理论^①。他以高等教育的毛入学率作为衡量一个国家或地区高等教育发展程度的基本指标,并将高等教育发展分为精英化、大众化和普及化三个阶段。简单来说,当一国或一地区的高等教育毛入学率低于15%时,属于精英化阶段;处于15%与50%之间时,属于大众化阶段;超过50%之后,则进入普及化阶段。高等教育发展三个阶段划分还揭示了不同阶段的高等教育,在入学对象、观念、目的、结构、功能、课程、教学、管理、评价等方面存在差异。马丁·特罗教授一开始仅是运用这一数字指标来描述说明不同国家高等教育发展状况,并以此预测英国、欧洲大陆部分国家和日本等高等教育发展的共同趋势。20世纪末开始,它才成为一些国家和地区衡量高等教育发展不同水平的标准,甚至成为政府规划高等教育发展的政策或决策的依据。比如,英国20世纪60年代的《罗宾斯报告》就提出,要扩大高等教育入学规模,实现大众化目标。几乎同一时期,法国、德国、日本和韩国等国家也出台了推动高等教育大众化发展的相关政策。例如,1976年,联邦德国政府颁布了《高等教育总纲法》,注重促进高等教育的发展,实现高等教育大众化;1956年,日本文部科学省颁布的《大学设置基准》指出,要适度放宽设置高校的条件,促进高等教育数量和规模增长^②。我国高等教育发展战略也曾在一个时期深受大众化阶段论的影响。例如,1999年教育部出台的《面向21世纪教育振兴行动计划》明确要扩大高校招生规模,争取到2010年高等教育毛入学率达到15%;2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》要求,“高等教育大众化水平进一步提高,毛入学率达到40%”^③。我国不同省域在制定本地区高等教育发展规划时,也多以大众化阶段理论划分的指标为参照。

现代化理论既是系统的描述性理论,又是具有指标操作意义的方法论。作为描述性理论,现代化指的是整个社会从传统到现代的一系列变迁,包括农业社会向工业社会转变、工业社会向信息社会转变等,其中包含着观念、制度、社会结构、心理、价值观与生活方式诸领域的变化。不过,现代化的对象原本是指向广大发展中国家的,即这些国家朝向民主化、法治化、工业化、都市化、均富化、平等化、福利化、流动化、世俗化、科技化、信息化等发展演变^④。教育现代化是国家现代化的重要组成部分,除了表明教育从传统到现代的内涵转变外,更有若干具体的指标规定,如公共教育经费占国民生产总值的比重、人均公共教育经费、各级教育的毛入学率和保持巩固率、劳动人口受教育年限、每10万居民中大学生数、成人识字率、女性教育程度等。上述指标达到某一层级则说明教育现代化所处的水平。联合国教科文组织研制的人文发展指数(Human Development Index)以及其他相关国际组织提出的某一方面现代化发展倡议等,也为不同国家、地区高等教育发展提供参照。

① Trow M., *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973, p. 7.

② 胡建华:《〈大学设置基准〉与日本高等教育质量保障——兼论2022年〈大学设置基准〉新修订》,《高等教育研究》2023年第2期。

③ 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,《人民日报》2010年3月1日,第5版。

④ 罗荣渠:《现代化新论:世界与中国的现代化进程》,北京:北京大学出版社,1993年,第14—15页。

二是引导性指标。引导性指标指那些既有一定的理论阐释,又有很强现实针对性、操作性的指标或标准体系。在高等教育发展可参照的引导性指标中,最有代表性的是世界一流大学指标或标准、高等教育强国指数、国内外主要大学学术排行榜。此外,还有国内外不同层次与范围的学科专业排名,如世界1%或1‰学科排名及其指标、高被引科学家排名及其指标、高校科技成果转化排名等。这些指标具有引导性,对一流大学和学科建设以及学术发展有很大的影响力。这类指标如果使用得当,则会因其透明度与合理性,有力推动高等教育在一定时期、区域或学科等维度的相互参照与“竞合”发展。但引导性指标也会引发一种“貌似不可抗”的发展压力,毕竟“有些事物可以测量,有些事物值得测量。但能被测量的东西,不见得总是值得测量”^①,大学会由此追逐一系列排行榜上预设的、固定的指标,这种过度参照、误导性参照反而不利于高等教育发展。引导性指标能否平衡好可操作性和价值引导性,是这类指标发挥积极作用的关键。

三是规定性和选优性指标。规定性指标也称绝对性指标、基准性指标,作为一种规则参照,是政府代表国家或地区以法律法规或者制度文件形式颁布的、一国或区域之内举办和发展高等教育必须达到的最低质量标准要求,如高等学校设置基准、学科专业设置标准、高校教育教学工作合格评估标准等。这些标准规定了高校设置、专业建设、教育教学工作必须达到的最基本要求,如教学条件基本达标、教学管理基本规范、教育教学质量基本保证即是我国高校本科教育教学工作评估的合格标准。如果达不到这些要求,相关职能部门及人员可能会被问责,甚至会被相关部门责令停止继续办学。可见,规定性指标是必须达到的标准,是强制性的参照。选优性指标则是相对性标准,指的是已经达到合格基准之后,可能达到的最佳参照目标。国内外高等教育的优秀评估、一流大学或学科排名,即属于此种指标。此外,政府或专业组织研制和发布的各类高等教育发展参数(如平均值、最高值、最低值等)也具有选优作用。如果说规定性指标着眼于最低标准,那么,选优性指标则着眼于较高标准。

四是随机性指标。相对于前三种较为系统的指标,随机性指标的来源更加多样,也更具灵活性和可比性。通过随时随地参照其他国家或地区及高校的发展指标,高等教育发展目标和发展方向可随时被确定或调整。随机性指标既可以是结构性的客观指标,如各类统计年鉴和报表里的数据,以及院校设置和评估指标数据,也可以是主观体验性指标和行为指标,主观体验性指标主要包括通过访谈、调查、行为观察等获得的数据^②,如声誉评价、学术水平评价、学生评教、教学科研投入、创新能力、师生阅读偏好、综合素质表现等。一般说来,一个组织总是以与自己最为临近的另一个或几个组织的发展指标为参照对象。

理想状态下,对上述四类主要指标的参照既是高等教育对自身所处发展状况的自我定位,也是持续发展的动力来源,高校在参照指标的驱动下会寻找比较优势,从而获得更高的位次。但整齐划一的同质化指标,对量化数据的过度崇拜,失去理性的盲目参照比较,也会使指标参照式发展变形走样,尤其是将上述各类指标异化为发展本身目的,反而会导致“追指标发展”的高等教育“锦标赛”。指标参照式发展的关键不仅在于指标的来源,更在于如何看待和使用这些指标,如何实现共同卓越的参照,规避发展中可能发生或已然降临的风险。

二、高等教育指标参照式发展的功用及风险

从前文可知,高等教育指标参照式发展的指标来源是多方面的。其既有纵向,也有横向的;既有出于自身要求,也有出于竞争需要的;既有统一规定,也有自主选择的。如此,指标参照所产生的功用

① 杰瑞·穆勒:《指标陷阱:过度量化如何威胁当今的商业、社会和生活》,闫佳译,上海:东方出版中心,2020年,第3页。

② 刘振天:《论高等教育的“量”》,《中国高教研究》2022年第8期。

便不尽相同,有正向积极的,亦有负面消极的。指标本身没有错误,关键在于人们如何选取指标及是否重视背后的价值引导。

(一)高等教育指标参照式发展的正向功用

参照指标具有证明、阐释、激励和改进等功用。一个国家、地区或高校办学条件如何,已经发展到什么程度,需要用事实与数据加以证明。前文提及的若干类指标便提供了相应的数据参照。比如,国家规定的办学条件指标能够衡量一个地区或高校是否达到了办学最低质量标准,是否具备了最起码的资源保障。在我国,那些申请升级为本科的高职高专院校,需要接受政府部门组织的本科院校设置评估;已经成为本科院校的,需要接受周期性的教育教学工作合格评估和专业认证。若高校申请增设新的专业,也需要通过专业设置标准审核。最新发布的《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》更是明确,要“自主科学确定‘双一流’标准”^①。所有这些都属于基本参照指标。多年的合格评估表明,那些新建本科院校的总体指标基本达到国家规定的最低质量标准,但其仍在经费投入、专业师生比、生均教学资源供给等方面存在较多问题。以生均课程门数或课程系数为例,我国本科高校生均课程门数一般为0.1—0.2门/生,有些新建本科高校甚至低于0.1门/生,这就制约了学生的选择空间^②。一流大学指标体系可以用以评价一个国家、地区或者一流大学建设高校与那些已经公认的世界一流大学的国家或者高校之间在整体上或局部上的优势与劣势、长处与不足。2025年QS世界大学排名数据显示,我国的北京大学、清华大学和复旦大学等9所高校已进入世界一流大学(200强)行列^③。我国一流大学总经费投入、高被引论文产出数量、技术装备达到世界较高水平,但原创性成果、前沿性研究、学生创新性思维等明显落后。2022年,我国有效发明专利产业化率为36.7%,其中高校的发明专利产业化率仅为3.9%,远低于企业和科研单位^④。高校科技成果存在“多而不精”、与市场需求脱节等问题。据中国教育科学研究院新一轮的教育强国指数测算,我国在世界主要教育强国中排第21位,是10年来进步最快的国家^⑤。2024年10月发布的《高等教育强国指数2024》显示,我国继续领跑第二方阵并缩小了与美国的差距^⑥。两个排名指标体系都说明,我国高等教育发展已处于世界中上水平。

参照指标不仅是一种证明,更有着改进和激励的价值。从20世纪80年代中期开始,我国陆续开展普通高校本科教学工作合格评估、优秀评估和审核评估,建立了周期性的教育教学评估制度,总结提炼出“以评促建、以评促改、以评促管、以评促强”的评建方针。各类评估之所以具有促建、促改、促管和促强的作用,其原因在于评价指标体系的规范、参照和引领功能。参照指标确实明显促进了高等教育事业发展,教育质量、竞争力和影响力普遍提升。21世纪以来,我国高等教育之所以取得快速发展,短时期便进入大众化和普及化阶段,与大众化教育理论、现代化理论及其确立的指标体系密切相关,更与世界各国高等教育普遍步入大众化、普及化发展的背景直接相关。美国在1949年高等教育毛入学率即超过了15%,是世界上第一个进入大众化的国家。20世纪60年代,70%左右的发达国家

① 《中共中央国务院印发〈教育强国建设规划纲要(2024—2035年)〉》,《人民日报》2025年1月20日,第6版。

② 袁广林:《高校学分制实施的现实困境与改革进路》,《高教探索》2024年第1期。

③ *QS World University Rankings 2025: Top Global Universities*, <https://www.topuniversities.com/world-university-rankings>, 访问日期:2025年1月11日。

④ 《加快盘活高校院所专利存量》,《经济日报》2024年2月16日,第2版。

⑤ 《新一轮教育强国指数测算结果发布》,《中国教育报》2024年5月30日,第3版。

⑥ 《高等教育强国指数2024发布》, https://share.app3.jyb.cn/news_d/227ef83a38f59b465ca226e61f1e435?from=UC92azc3djZYbnB1b2NaNkRvdVR4YXJORU0vTmdSMmFETlBsWTFETndIM0NxbzFjdJMTUY2WkYjeVlIL2hrSg==, 访问日期:2025年1月11日。

高等教育实现了大众化;20世纪70年代中期,全球有1/4的国家高等教育毛入学率超过15%^①。而在1999年扩招之前,我国高等教育毛入学率还不到10%,明显落后于发达国家,且与一些发展中国家也有不小的差距。经过20世纪70年代以来高等教育的持续发展,到世纪之交时,全球先后有20多个国家高等教育毛入学率超过50%,进入普及化阶段。2000年之后,又有44个国家和地区实现了高等教育普及化^②。2022年,在有数据的195个国家中,已有42%的国家进入高等教育普及化阶段,像韩国等一些国家的数据已经超过90%^③。世界高等教育大众化和普及化发展,无疑为我国高等教育快速发展提供了参照系。因此,加快高等教育发展,缩小与发达国家之间的知识和教育差距,是我国实施高等教育扩招政策的重要原因。

对高等教育而言,参照指标还有一个显著的功用,即高等教育管理方式从传统的经验性管理发展到数字化管理。在开放时代,数据和信息是最重要的资源,也是重要的管理和治理手段。自20世纪90年代以来,我国就开始着手建立教育信息系统,如区域教育现代化监测指标。21世纪之后陆续研制一流大学教育质量监测指标,近年来又开发了教育强国指数和高等教育强国指数,全球高等教育数字化发展监测指数、专业设置与调整指数等,对适时了解和掌握国际高等教育发展动态,制定和调整国家和地区的高等教育发展策略,不断提高管理水平和教育质量,发挥了积极作用。

(二)高等教育指标参照式发展的潜在风险

指标参照式发展本身是一种理性的、以目标为导向的发展策略,旨在通过参照特定指标,结合国际、区域及校际的发展实际来优化高等教育发展路径。但在具体运用过程中,不管是在理论认知和价值导向层面,还是在实践操作和制度管理层面,都可能会产生唯参照指标的消极影响或潜在风险,即完全套用他人模式或指标,走向“照搬指标”的极端情况。比如,我国当前一些地区的高等教育发展目标和规划,在一定程度上有脱离经济社会现实需要这一根本动力的倾向,仅是出于参照指标和指标竞争的目的。这同工业社会为了生产而生产相似,高等教育的真实需求被掩盖了。正如荷兰学者布雷格曼(Rutger Bregman)所指出的,21世纪是数字化和指标化世纪,“事实上,21世纪的大学简直就是一座工厂,我们的医院、学校和电视网络也一样。最重要的是实现目标。无论是经济、收视率还是发行量的增长——质量确实正缓慢而稳步地被数量所取代”^④。指标参照式发展的理念促进了高等教育的规模扩张,但其质量难以获得同步发展。长此以往,高等教育将失去服务本土发展的自主性灵魂,内涵式高质量发展也将被指标增长代替。而且不同高校会在同一指标框架下相互参照模仿,有可能形成“千校一面”“千篇一律”的同质化风险,阻碍高等教育的多样化和特色化发展。

首先,在认知层面,对于参照指标的正确认识尚未形成,外部指标被奉为圭臬,高等教育发展的本土性被忽视。当代高等教育发展已经演化为国与国、地区与地区、大学与大学之间的指标竞赛,“参赛者”相互参照、相互比较,追求数量和规模领先或赶超,却相当程度上忽视了本土经济、社会现实需要以及所能提供的条件。参照指标会导致高等教育过度,培养的学生供过于求,导致大学生就业难、毕业即失业现象,不仅给国家带来巨大的财政负担,出现人力资源的巨大浪费,也给广大家庭造成严重负担,甚至影响社会稳定。20世纪80年代以来,广大的发展中国家,如印度、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、泰国、墨西哥等,曾大力发展高等教育,大学生人口快速增长,虽然为国家经济社会发展提供了专门人才,但也出现了大学生严重过剩问题,阻碍了经济社会发展。我国高等教育连续扩大招生

① 别敦荣、易梦春:《普及化趋势与世界高等教育发展格局——基于联合国教科文组织统计研究所相关数据的分析》,《教育研究》2018年第4期。

② 别敦荣、易梦春:《普及化趋势与世界高等教育发展格局——基于联合国教科文组织统计研究所相关数据的分析》,《教育研究》2018年第4期。

③ 徐辉:《当前国际高等教育改革若干理论问题》,《中国高等教育评论》2024年第1期。

④ 鲁特格·布雷格曼:《现实主义者的乌托邦:如何建构一个理想世界》,曾小楚译,北京:中信出版集团,2018年,第15页。

后,也出现了毕业生就业难的问题。从最新数据来看,我国2024年高校毕业生人数高达1179万人^①,实现了历史性突破。但截至2024年11月,国家统计局公布的全国城镇16—24岁劳动力(不包含在校生)月度失业率中,8月达全年最高,为18.8%^②。这与当月高校毕业生集中离校求职密切相关。同时,因承担大学生学杂费支出、失业无收入时的生活成本与机会成本,家庭负担相当沉重。特别是在那些老少边穷的中低收入家庭与弱势群体之中,因学致贫、因学返贫等现象屡见不鲜。教育过度现象暴露出一个最为突出、需要引起人们关注和思考的问题,就是:我们的经济社会发展,是否需要如此扩大高等教育规模?是否需要继续快速推进高等教育普及化步伐?换言之,高等教育普及化是否脱离实际?

其次,在制度设计层面,盲目模仿参照指标可能造成高等教育结构失调。参照指标包括总体规模与结构层次等方面。在制定本部门或本单位的高等教育发展规划时,无论是政府还是学校都要了解和参照其他国家、地区或高等教育机构的发展状况,尤其是同一经济发展阶段(如人均GDP达到1万美元)时高等教育的规模、入学率以及不同层次与类型结构状态,以此确立本国、本地区和本校的发展目标。我国高等教育大众化和普及化进程出现的规模求大、层次求高等现象,就是指标参照模仿下的典型现象。它在不断推高高等教育层次的同时,也出现人才层层挤压、高才低用错用、低层人才失业,以及教育和人才资源浪费严重等问题。除造成社会人才承载能力失衡外,高等教育在指标参照中常常忽视自身的人才培养定位,追求那些与自身发展不相符的指标,应用型大学“学术漂移”便是典型的例子。许多本该致力于培养应用技能型人才的高校,在科研指标的压力下,容易向研究型大学“漂移”,增设科研机构、增加科研投入,将精力放在科研指标的卓越增长而非行业特色、实践创新能力的打磨上。有学者基于对91所地方应用型本科院校的实证调查,发现尽管93.8%的被调查院校定位为应用型本科高校,但有三分之二的高校存在以研究型大学为发展目标的“学术漂移”趋势^③。这容易使不同类型、肩负不同育人角色的大学走向同质化道路,造成高等教育内部结构的失调——表面多样繁荣实则却同质单调,进而导致人才培养难以满足社会发展多方面需要。

再次,在实际操作层面,过度依赖参照指标,可能会出现重数量轻质量、重外延发展轻内涵建设倾向。长期以来,不少人将高等教育的发展等同于规模扩张、入学率提高以及办学层次提升,陷入为数量而数量、为指标而指标的困境。一些发展中国家,在推进高等教育大众化和普及化过程中,也会因过于强调发展规模数量和速度,出现结构失调和质量下降问题。比如,因办学资源供给严重不足,教育质量下降,不少国家和地区只能大量举办对条件设备依赖度较低的文科类高校或专业,被称为“简陋型”或经济型高校,导致此类毕业生供大于求,他们普遍面临找不到岗位的难题。事实上,大众化理论、现代化理论并非只是一组量化指标。指标的背后有着更深层次的含义,这是高等教育大众化发展的本质所在。马丁·特罗教授在其提交的研究报告中,就总结了高等教育发展不同阶段,所对应的高等教育价值观、教育对象、培养目标、质量标准、教育结构、教育功能、课程教学、培养模式、教育管理、教育评价十个维度的变化及其不同表现形式。然而,我们在推进高等教育大众化发展中容易忽视这些方面的改变或变革,只注意了规模和数量。恰如有学者所指出的,如果只强调规模和数量,观念、结构、管理、标准等方面没有同时发生相应改变,就不能称为高等教育大众化,也表明没有真正进入大众化。大众化与多样化、针对性是相呼应的^④。从这方面看,我国高等教育大众化和普及化,确实更多限于对大众化、普及化发展的指标参照,是浅层的、表面的、形式上的、同质化的大众

① 李森、董双:《理性做好就业选择》,《光明日报》2024年11月12日,第14版。

② 《城镇调查失业率》, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?zb=A0E01>, 访问日期:2025年1月12日。

③ 聂永成、董泽芳:《新建本科院校的“学术漂移”趋向:现状、成因及其抑制——基于对91所新建本科院校转型现状的实证调查》,《现代大学教育》2017年第1期。

④ 赵蕾:《从世界视角看我国高等教育发展的危机与大众化进程》,《教育教学论坛》2014年第13期。

化和普及化,还没有达到多样性、内涵式、个性化的大众化和普及化。

最后,从价值导向层面来看,具有引领作用的参照指标被视为发展目标,容易导致办学功利化和依附化。参照指标的最大特点是外显性、可视性、短效性。这些外显的指标和数据,难以真正反映办学理念、质量文化、精神面貌、价值体系等内在素质。然而,由于外在指标容易进行比较、易于操作和实现,高等教育发展过程以及高校办学过程中,往往会出现重外在指标轻内涵建设等弊端。如在普通高校本科教育教学评估、专业认证中,高校在评估和认证之前,突击引进教师,突击花钱购置仪器设备、图书,集中美化校园环境等重数量轻质量、重硬件轻软件、重外在轻内在、重短期效果轻长远建设等现象,导致大量资源被浪费,教师队伍结构失调。评估变成了高校应付行政检查的方式,其并没有成为高校教学生活的内在需要,反而脱离了教学生活^①。对此,本科教育教学评估受到人们尖锐批评,甚至呼吁废止。同样,在一流大学建设中,个别高校急于求成,过于强调课题项目、人才帽子、顶刊发表、科技奖项、国际化等外在指标,为达到这些指标要求,提高排名顺序和声誉,只抓个别显性指标而不计其余,最终造成“唯论文、唯项目、唯帽子”等顽疾。局限于规模数量等外在参照指标,忽视指标背后蕴含的政治、制度、文化、历史等内在因素,办学中不免出现盲目搬抄现象,导致对外依附性发展,消解了独立自主发展。

三、高等教育指标参照式发展的防范策略

从根本上讲,参照指标是衡量高等教育发展的一种工具。这一工具的属性导致其具有积极向好和消极积弊的两重性。因此,关键在于如何用好指标参照这把“利器”,使其有效推动高等教育不断在参照中反思和进步,在科学指标下实现由内而外的跨越式发展,而免于使高等教育陷入脱离本土、结构失衡、重量轻质等风险。因此,高等教育改革需要警惕指标参照式发展的可能风险,对过度崇拜规模扩张和数量增长的心态进行干预,优化高质量的发展路径,走向质量提高、内涵提升和注重高校的优势发展增量。从实质性的角度看待发展,“我们需要的是一种综合的、多方面的思路,其目标是促进不同方面同步进展,包括相互支持的不同机构和制度”^②。着眼于更具可持续性和多样性的未来,高等教育要利用好参照指标这一辅助工具,回归服务市场需求、政府政策资源以及人的现实需求等根本动力,制定行之有效的风险防范策略,使参照指标成为驱动高等教育高质量发展的“加速器”。

(一)制度纠偏:以战略需求参照为出发点,推动高等教育三级管理体制落地

我国高等教育的发展主要遵循政府主导、政策驱动的路径,参照指标是政府宏观调控、科学规划、评价引导高等教育高质量发展的重要手段。因此,高等教育管理者正确认识“参照指标”在高等教育发展中的功能作用,建立灵活且科学的体制机制,并在办学与管理过程中预设风险防范机制,是实现指标参照式发展可持续运行的关键。改革开放以来,我国所探索和实行的是中央政府和省级地方政府两级办学、两级管理、以省级地方政府统筹为主的高等教育体制,改变了新中国成立初期条块分割的高校管理格局。当前,以省级地方政府为主体的高等教育管理体制具有一定的灵活性和自主性,但并没有推动高校实质性地服务本土产业发展需求,反而因资源有限,使省内高校往往被迫参与到指标竞赛中,而省内高校复杂多样的办学类型导致管理部门难以进行科学合理、个性化的指标设计。因过于看中地位、资源及称号,高校办学容易脱离本土发展的实际需要。因此,以本土产业需求为出发点,调动中心城市的自主性,订立中央、省、中心城市三级高等教育办学和管理体制,是推动参照指标服务

① 刘振天:《回归教学生活:我国新一轮高校本科教学评估制度设计及其范式变革》,《清华大学教育研究》2013年第6期。

② 阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贻、于真译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第123页。

本土和高等教育自身需要的防范策略。

具体而言,要深入推动高等教育三级管理体制建设,灵活构建面向本土产业需求的指标框架。2017年4月,教育部等五部门发布《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》,提出“破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍,进一步向地方和高校放权,给高校松绑减负、简除烦苛,让学校拥有更大办学自主权”^①。因地制宜地给予地方和高校办学和管理的自主权,有利于参照指标更符合产教政合作的需求,也更符合高等教育服务本土发展的需要。换言之,应增强中心城市参与高等教育治理的话语权,探索中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学体制,使指标与绩效相挂钩的管理模式更具灵活性。其中,中央政府负责宏观层面的指标评价和指标参照框架设计,设立省地之间的协调机构,并构建纵向比较(如高校办学定位、发展水平等)、横向对比(如基础研究、应用研究等)及现实对照(如社会需求、研究现状等)的三维交互立体式、整体性高校评价指标框架。省级政府在框架之内,根据省域高校发展情况、结合产业发展特点,制定本省(自治区、直辖市)的高等教育发展规划,有利于完善落实适合地方、利于产教融合和科教融汇的指标参照方案,尤其是对于指标问责、赏罚相关联、相挂钩的情形。省级政府要充分尊重高校发展的多样性,对指标采用差异化的考量,以便形成有利于高校服务本土发展、相互之间良性竞争、良善发展的指标参照格局。另外,更要赋予地级中心城市政府对所在地高校的管理权、学科专业设置调整权、资源支配权、劳动人事权等实质性权利,并将一定数量的管理权限下放给高校、教育机构及师生等多元主体,如“委托管理”“教育集团办学”“公民办合作”等,切实提高大学学术自治和自主管理,使指标参照对高校发展更具价值。相应地,高校应根据自身特点和发展需求制定合适的发展战略,明确自身的核心竞争力与潜在增长点,减少盲目追求指标数据的浅层行为。同时,定期审视外部环境如政策导向、社会需求等变化,便于形成符合本土特色的指标参照发展方向。

(二)实践创新:以特色化指标参照为着力点,形成多样化高等教育结构体系

不同类型、不同层次的高等院校共同构成了网络化的高等教育生态系统。但若是过于沉溺精英化排名、单一化标准,高校将自我封闭于既定的指标体系之内,过度关注短期内的指标提升,则会走向模仿复制化的道路。如要走出盲目依赖指标参照式发展的同质化危机,高等教育必然要以特色化参照指标为着力点,探索高校分类发展的多元化路径,实现高校人才培养的创新性发展。

具体来说,要将“有为政府”和“有效市场”有机融入高等教育指标参照式发展之中。“有为政府”应通过政策制定和资源配置,引导研究型大学、应用型本科、高职高专等不同办学层次高校的发展,制定差异化的参照指标,即将高校发展的静态数值(如学位授予数、科研成果数量等)与动态变量(如教学质量提升率、科研成果转化率、学生满意度变化等)相结合,并在此基础上增加年度增量指数,既关注当前的指标水平,更看重指标进步幅度或发展潜力,形成公办与民办、营利与非营利等多种办学主体并存、相互补充的高等教育特色化发展格局。“有效市场”则进一步推进高校的竞合发展,在鼓励高校形成与国家战略需求等根本动力相匹配的发展战略、学科生态的同时,充分利用全球化产业升级、技术革新和区域经济转型的比较指标,动态调整专业结构。截至2024年9月,我国本科专业包括12个门类、93个专业类、816种专业^②。但此前根据外在指标设立专业,导致了专业分散化、长线专业多且相互之间缺乏支持与协调、资源分布不均衡以及就业率低下。2023年3月,教育部等五部门印发的《普通高等教育学科专业设置调整优化改革方案》提出,到2025年,优化调整高校20%左右学科专业布点,新设一批适应新技术、新产业、新业态、新模式的学科专业,淘汰不适应经济社会发展的学

① 《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》, http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201704/t20170405_301912.html, 访问日期:2024年12月9日。

② 《教育部专场解读全面推进教育强国建设》,《中国教育报》2024年9月27日,第2版。

科专业^①。在此过程中,政府要利用指标评估高校专业设置与所在区域发展的匹配度,形成专业预警和退出机制,避免因市场信息滞后导致的专业结构僵化和资源浪费。智慧教育迅猛发展背景下的高校也应善于利用智能技术,通过对庞大市场数据指标的多维分析,揭示潜在市场需求,并将调研结果与学校的专业设置、课程开发和人才培养方案相结合,逐步形成数字平台互联互通的高等教育资源及智能化服务模式。

(三)价值重构:以人的发展为落脚点,创新“适合”导向的指标参照理念

大多数高校外部排行榜的名次与其实际发展水平之间并没有必然联系。高等教育应当是让每个人找到自己真正感兴趣的事情并走向自我实现。但在参照指标单一的背景下,多数高校只关注外在指标而忽略了办学规律,学生也不断被灌输“别人家的孩子”“有个高学历”等比较指标,造成了攀高、贪大、求全等办学功利化和人才培养单一化风险。为此,高等教育要以人的发展为落脚点,基于自身定位理性看待及选择适合自己的评价指标作为自身改进和发展的参照,转变将学生视为产品、将高校视为制造标准人才工厂的传统理念,创新“适合”导向的指标参照理念。

视指标为目标难以实现高等教育内涵式发展,高等教育发展的“破局”之道在“人”。高校首先要厘清自身发展战略、发展状态、发展任务等,制定“十五五”“十六五”以及到21世纪中期各阶段的目标,构成高校发展目标链,在此基础上结合自身办学特色选择指标参照,用以预警和及时纠正发展过程中存在的问题。高校也应意识到外在的数量指标不能作为人才培养的决定性标准,难以衡量的未来素养与关键能力才是关键。“就内容而言,大概5年内你会忘掉绝大多数你本科时学的东西。但是,那些能力不会丢掉。可能它们不好测量,它们的影响也不好被证明,但是它们是你从大学里得到的最主要的东西。”^②因此,高校应深入了解行业企业对人才技能的最新需求,及时反馈、更新人才培养指标的参照和考量,引导学生积极进行自我探索和自主选择,建立更加全面、多维的增值评价。为贯彻以人为本的发展理念,各级高教管理部门、各类高校应有针对性地基于人才培养的特点和规律,对现存的指标评价结果作出科学合理的分析,最终给予积极的反馈,确保指标参照成为高等教育育人成人、服务社会的有效手段。在实践中,高校可组建由管理者、学者、师生代表组成的“指标分析与反馈小组”,对外部的排名和评价指标进行二次分析,结合学校实际发展水平、学科布局特点和人才培养定位评估其适用性。该小组结合内外部指标参照数据,制定既适合人才成长、又适合高校发展的指标参照报告,使高校更加理性地审视指标评价结果,在更适合自身发展需要的参照下制定发展规划。

Reference-based Development of Higher Education Indicators: Practical Characterization, Functional Utility, and Risk Prevention

Liu Zhentian Shang Yijie

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, P.R.China)

Abstract: The issue of higher education popularization has always been a hot topic in international higher education theoretical research and practical application. Against this backdrop, various countries and institutions have turned to the indicator referring approach to guide the reform of higher

① 《教育部等五部门关于印发〈普通高等教育学科专业设置调整优化改革方案〉的通知》, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-04/04/content_5750018.htm, 访问日期:2024年12月17日。

② 安德鲁·阿伯特:《大学教育与知识的未来》,王桐、陈嘉涛等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2023年,第17页。

education. This study provides a comprehensive overview of the indicator references in higher education and examines the development status of higher education driven by indicator references. It also reveals its practical manifestations, discusses its value implications, evaluates the possible risks, and formulates preventive strategies. According to the three driving forces of organization-driven proposed by DiMaggio and Powell - mimetic, normative, and coercive, it can be determined that the development of higher education is simultaneously influenced by internal cognitive factors and external environments and policy systems. Therefore, this article focuses on those observable, comparable, and manageable quantitative indicators, including those characterized as four types of indicator references, each of which has unique analytical and practical functions. Theoretical indicators, such as Martin Trow's gross enrollment rate in higher education, provide a framework for understanding the different stages of higher education development. Guiding indicators serve as signposts for the development direction of higher education, including indicators or standards for world-class universities and the index of higher education powerhouses, etc. Prescriptive and merit-based indicators (such as the benchmark for the establishment of higher education institutions) serve as a reference for rules and are the minimum quality standards that must be met for the establishment and development of higher education within a country or region. Random indicators reflect the continuous changes of higher education institutions. They can be either structural objective indicators, such as data from statistical yearbooks and reports of international organizations, countries, regions, or universities, as well as data on institutional setup and evaluation indicators, or subjective experiential indicators and behavioral indicators. The original intention of index-based development is to optimize the development path of higher education by referring to specific indicators and combining the actual development at the international, regional, and inter-school levels. However, in the specific application process, whether at the theoretical cognition and value orientation level, or at the practical operation and institutional management level, the reference of indicators may bring negative impacts or potential risks of merely referring to indicators. To prevent such risks, the paper emphasizes a more balanced approach. For the better development of higher education, the reference function of indicators should be understood in a correct way. It starts from perceiving the actual situation of economic and social development and industrial development. The development should take the path of diversified operation and characteristic development, and establish "suitable" education as a proper concept. By further understanding the advantages and limitations of the referential development of indicators, this paper advocates deepening the reflection and adaptive adjustment of the application of indicators in the field of higher education. This integrated approach not only emphasizes the scientific application of indicator tools but also focuses on adhering to the essence of education, providing a theoretical path and practical reference for higher education to achieve connotative development in the era of indicators.

Keywords: Reference-based development of indicators; Leading Country in education; Higher education; Characteristic development; "Suitable" education

[责任编辑:王苏苏]