



高校教育管理
Journal of Higher Education Management
ISSN 1673-8381, CN 32-1774/G4

《高校教育管理》网络首发论文

题目： 高校分类改革的规制与推进
作者： 史秋衡，赵瑾奕
DOI： 10.13316/j.cnki.jhem.1673-8381.2025-0833
收稿日期： 2025-04-25
网络首发日期： 2025-11-20
引用格式： 史秋衡，赵瑾奕. 高校分类改革的规制与推进[J/OL]. 高校教育管理.
 <https://doi.org/10.13316/j.cnki.jhem.1673-8381.2025-0833>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

高校分类改革的规制与推进

史秋衡, 赵瑾奕

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 推进高校分类改革是教育体制改革的核心命题, 发挥其龙头作用需构建贯通发展脉络、战略依据与标志探索的三维规制框架。高校管理的理路传承、内涵式发展的内在规律及时代变革的问题导向, 共同构成分类改革的逻辑基点。宏观政策调控与多元主体协同的辩证统一, 形塑我国高等教育分类发展的战略。未来高校分类改革要构建自主分类知识体系, 以创新驱动关键产业; 实现国家顶层设计与政府引领下多元分类共治的有机衔接; 依托高校组间差异推动合作共荣, 借组内差异实现自治特色发展。三轨并进协同指引高等教育分类改革向纵深发展。

关键词: 高校分类改革; 元主体协同; 三三机制韧性; 自主知识体系; 分类共治

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2026)01-0000-11

《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》明确指出“构建适应新发展格局的高等教育分类体系”, 强调高校分类发展是深化教育综合改革、服务国家战略需求的关键举措。作为教育、科技、人才“三位一体”发展的枢纽, 高等教育发挥着破解同质化困境、优化创新生态的龙头作用。从2017年教育部发布《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》(以下简称《意见》)首次确立“研究型、应用型、职业技能型”的分类框架, 到2023年教育部印发《关于深化新时代高等学校评估改革方案》(以下简称《方案》)进一步细化分类评价标准, 我国高校分类改革从顶层设计迈向纵深推进。当前全球科技创新格局重构, 有必要继承高校分类的内涵式发展逻辑, 明确分类战略依据, 推进构建与产业升级相适配、与区域发展相协同的分类体系, 以摆脱高校发展同质化困境, 优化创新生态, 服务国家战略需求。构建自主知识体系是科技自立自强的重要支撑, 也是优

化高等教育结构、服务教育强国建设的中国特色实践选择。

一、高校分类改革的发展脉络

遵循“为国育才”的核心使命, 我国高校治理体系在纵向分层管理与横向分类办学的两种治理模式下, 从规模扩张到内涵式发展, 逐步实现从分层到分类, 从金字塔式分布向资源配置式转型。在产业结构升级背景下, 政府与企业等多主体以前瞻性布局引领科技产业转型升级, 实现高校自主发展与自我超越。

(一) 文化延续: 高等学校治理的理路传承

我国高校治理理念主要围绕分层发展与分类治理两条路径展开。分层治理下诞生了重点大学建设制度。行政力量主导的分层发展理念从高等教育的一般价值取向出发, 力图以“择优”代表强校管理“效率”, 以“去劣”加强弱校建设, 加快劣校和弱校向优校、良校发展^[1]。分层治理

收稿日期: 2025-04-25

修回日期: 2025-10-20

基金项目: 习近平文化思想研究中心重大课题(马工程重大项目暨国家社科基金重大项目)(24&·WZD24)

作者简介: 史秋衡, 教授、博导, 厦门大学高教质评所所长, 同济大学同济讲座教授, 从事教育基本理论与政策、教育重大综改问题研究。

将高校分为不同的级别,是一种追赶型的高等教育发展策略。在高等教育资源有限的背景下,我国依高校层次定位确定资源配置梯度,推动各校将外部资源转化为内生发展能力^[2]。而重点大学建设助力我国从高等教育大国迈向强国^[3],核心是集中有限资源重点培育优势高校。这一政府主导的分层发展体系将办学基础扎实、培养规模和教育质量潜力显著、科研实力突出且能为现代化建设作出重要贡献的高校纳入重点建设名单^[4]。中央与地方政府通过行政管理优化、师资配置倾斜、专业设置优先等措施,为重点高校提供政策保障与资源支持^[5]。在此理念影响下,高等教育领域相继实施了重点学科培育、重点实验室建设、特色专业打造、精品课程开发等一系列专项工程^[6]。这些实践探索为后续政策的出台奠定了基础。然而,在分层主导治理理念下,高校发展目标与社会需求脱节,“择优去劣”导致精英教育与大众教育错位,教学、科研、社会服务三大职能模糊,学科专业布局趋同,各校盲目追求规模扩张与学科齐全,人才培养方案缺乏特色,滋生了系列同质化问题。

简单的重点等级分层难显各高校优势,且易引发同类水平同质化竞争,难以高效满足国家对不同类型人才的需求。相较而言,分类治理管理机制相对稳定,可操作空间大,灵活性强。《意见》发布前,高校分类的政策性文本尚未出台,高校分类发展处于理论研究与讨论阶段。学者对分类依据的理论探索,包括按“科研体量”差异分为研究型、研究教学型、教学研究型及教学型^[7],或依“办学功能”定位区分为研究型与职业型,但这类探索相对缺乏政策支撑。这一时期对分类制度体系的探索较少,仅有的“十二类别划分”参照教育部学科门类设置及构成比例^[8],将高校细分为师范类等类型,是满足企业、产业和行业用人需求的统计学分类,且将高校类别与行业类别直接机械对接,相对缺乏学理依据。

(二) 范式重构:从规模扩张到内涵式发展

我国高校治理模式逐步从分层发展转向分类发展,从金字塔式分布转向资源配置式分布,高校各要素的分类发展细则也随之不断细化。

20世纪,以结构功能主义为理论基础形成的金字塔式分层结构通过院校合并、重点建设、扩招等政策,将高校异化为社会分层再生产的工具。该模式虽强调分层系统的结构稳定性,却忽视了教育本体价值与个体发展需求的多元性特征。而依新制度主义视角审视,重点大学的资源垄断不断加剧,最终导致高校发展陷入分层锁定的困境。经过高等教育普及化阶段,我国高等教育发展需求已从总量扩张转向结构性调整,资源配置模式实现了从集中式向分布式的转型。这一转型的关键在于引导高校实现差异化定位与特色化发展。分类发展模式也需从注重规模扩张、空间拓展的外延式增长,转向强调质量提升、结构优化的内涵式发展。当前我国高校分类管理体系呈现制度刚性与管理柔性相统一的特征,整体呈现显著的弹性治理取向。在制度刚性方面,《意见》确立了我国研究型、应用型 and 职业技能型三类高校的基本分类框架,突破了传统类型、层次的二维分类模型,构建起功能、质量、特色的三维坐标体系。高校分类标准从院校属性转向能力导向。通过立法程序和政策制定,不同类型高校在办学条件、机构属性、经费保障及师资队伍建设等方面有了量化规定。在具体办学标准方面,柔性的定性指标在引导高校发展方向的同时,为地方特色办学和高校自主特色改革预留了空间。在高等教育评估委员会的监督调控下,这种刚柔并济的管理模式构成了具有中国特色的高校分类弹性治理框架。

在弹性治理框架下,高校分类改革着力破解分层体系中资源配置导向的制度惯性问题,如不同类型高校标签固化、办学特色模糊等。一是破解职业技能型高校面临的学位歧视问题。我国“学而优则仕”的传统观念加之过去职业技能型高校本科学位缺失问题,导致职业技能型高校的生源和资源双面受限。二是破解应用型高校在学术主导的评价标准下面临的发展模式模糊困境。为获得更多硕士、博士授权点和办学资源,应用型高校往往难以两头兼顾“社会服务”与“自身发展”。现代学术生态系统由探索性学术、整合性学术、教学性学术以及应用性学术四个方面

构成^[9]。三类高校差异化共同发展是尊重各类知识和技术的必然回归。2019年,中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》,提出“推动各类高等学校之间以课程为基础相互承认学分”,以保证各类高校之间资源共享。这一体系为解决应用型高校与职业技能型高校同质化发展、盲目升格问题奠定了基础,为建立均衡的高等教育分类体系创造了条件。

高校分类内涵式发展通过日益细化的分类标准明确不同类型高校的建设成果、人才培养方向与教师配置类型,解决了其教学与研究、专业发展与学科发展相脱离的问题,从根本上避免了盲目竞争与升格导致的分类体系混乱。成果产出方面,多元成果认定机制不断规范,研究型高校的原创理论发现、关键技术突破、高层次人才培养,应用型高校的专利技术和标准等技术成果创造、产教融合成果、社会服务效益,职业技能型高校的技能认证成果、实践实训成果、企业合作成果等构成了多元立体的分类成果框架。人才培养方面,在分类发展基础上,我国逐步构建起研究型高校以培养本科生、学术型硕博研究生为主,应用型高校以培养本科生、专业型硕博研究生为主,职业技能型高校以培养高实践能力本专科生为主的体系。教师队伍建设中,教师发展评价需脱离单一量化考评,结合三类高校研究、应用、实践的核心特点,针对教师岗位特质、发展方向、专业能力与综合潜力,建立定量与定性结合、学科与类型互补的创新型评价管理体系,其逻辑与博耶教学生态中的三种学术类型高度契合。

(三) 动力转换:高校分类改革的先行发展

受制于经济体制形态、技术迭代周期缓慢等因素,过去高等教育与产业平行发展,甚至落后于产业发展。依据教育先行发展理论,教育需通过超前投入与优先布局,为科技革命与产业升级提供智力储备与人才支撑。教育体系的演进应当先于科技产业的转型升级。高等教育要在制度设计、布局优化、资源协同等方面对应建设人才培养体系,以满足经济社会发展对人才培养的规格要求。世界百年未有之大变局下,国际格局日趋复杂多变,国家对高质量发展的诉求持续提

升,高等教育改革的前瞻性布局愈发关键。这不仅是推动科技产业从技术追随迈向创新引领的核心支撑,更是实现自主发展与自我超越的重要途径。

产业迭代升级与科技创新突破对高等教育体系适配社会转型提出了迫切需求。从党的十六大确立新型工业化发展路径到党的十八大提出工业化、信息化、城镇化、农业现代化协同推进的战略构想,再到党的二十大明确基本实现“新四化”的战略目标,我国经济结构持续向更高级形态演进,产业分工不断优化,发展模式持续完善。不论是发展战略性新兴产业,还是推动传统产业转型升级,产业结构优化都对高等院校分类改革提出了明确要求,即要以前沿视角建立与产业需求高度匹配的学科专业设置机制,形成动态学科专业调整机制,完善产教融合协同育人体系的制度保障。当前各技术领域发展的显著标志之一是数字技术的快速发展深刻推动各领域的数字化转型。以人工智能、虚拟现实和物联网等为代表的新兴技术不仅为科技创新与产业变革提供了持续动力,推动前沿技术实现重大突破,同时也在加速替代传统的中低端劳动力。这一发展趋势对高校发展框架提出了深层次发展的变革需求。以数字化技术为代表的新兴技术对人才能力提出了“高精度”与“强复合”兼具的要求,这也给人才培养和学科建设带来了相应挑战。人才培养领域尤需聚焦两大核心问题:一是应用型高校与职业院校如何构建复杂技术实践及操作能力培养体系,二是如何培育具备先进技术应用能力的专业人才。这类人才能够熟练掌握并有效运用新兴技术,并最终成长为适配时代发展需求的高素质技术技能人才。学科建设方面需要突破研究型高校基础学科技术转化路径不畅的瓶颈,以及应用型高校学科更新速度跟不上技术商业化周期的困境。教育部发布《普通高等学校本科专业目录(2025年)》,响应国家面向科技发展前沿的问题驱动,对接经济社会发展需要,重点突出人工智能对产业升级的赋能作用,通过促进学科专业交叉融合,前瞻性地培养适应未来产业发展的高素质人才,为各校分类发展优

势领域、前沿领域指明了方向。

二、高校分类改革的战略依据

在国家宏观意志引领下,我国高校分类改革逐步构建起多层次战略框架,为构建高质量高等教育体系奠定了坚实基础。政策层面以顶层设计为先导,以分类框架与资源调配推动高校科学定位、特色发展。治理层面持续深化简政放权,优化政府、高校与社会多元主体间的协同机制,激发办学活力。文化适配层面,国际经验与本土实践相结合,形成了兼具国际视野与中国特色的分类标准体系。

(一) 政策工具:国家意志的宏观体现

我国高等教育体系呈现鲜明的一体化特征,是政府主导、政策驱动与规划引领的系统性决策模式^[10]。高校分类体系呈现明确的计划性、目的性与导向性特征。我国高校分类管理战略以国家顶层设计为基础,形成了中央-地方上下贯通的分类体系,以资源配置引导分类均衡发展。政府通过顶层设计与宏观调控,以法治化教育治理为目标,以行政管理为实施路径,优化高等教育管理制度的构建与实施流程,完善高等教育结构布局,健全高等教育体系,引导各类高校科学定位、差异化发展与有序竞争,最终达成特色化办学与高等教育质量整体提升的目标。这一制度特征构成了我国高等教育分类管理体系的重要特色。依托学术界高质量的理论研究成果、系统的实践经验总结和规范的实证研究,政府通过政策文件对高等教育机构分类进行顶层设计,直接推动了我国高校分类的实践发展。2010年,中共中央、国务院印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,将高校分类管理提升到国家战略层面。“高等教育分类是院校科学定位的前提条件,而科学定位才能有效培养国家创新发展所需的前瞻性人才。”^[11]在此基础上,《意见》确立了研究型、应用型和职业技能型三类高校的基本框架,强调分类培养理念,成为我国高等教育结构调整的关键切入点与战略突破点。2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,进一

步明确要求“各类高校应探索符合自身特点的人才培养范式”,“研究制定分类设置标准与管理规范,促进院校科学定位与特色发展”。国家政策导向引领高等教育分类管理体系的整体建设方向。国务院教育主管部门对各类院校实施整体调控,构建基础分类框架,明确不同高校的权责边界。随着国家政策的持续深化,“双万计划”“校企双导师计划”“强基计划”等针对职业技能型高校、应用型高校和研究型高校的资源配置、师资开发、人才培养等方面的政策文本不断出台,引领各类高校特色化发展。

在资源配置上,政府在高校分类的基础上从战略层面持续强化资源配置的均衡化与最优化,着力突破各类高校发展的制度性障碍,以隐性的资源配置导向机制推动高校发展,有效消除过去资源分层锁定的弊端。从国际经验来看,英国二元制高等教育分类中以“大学”为代表的少数高等教育机构占有较多资源,拥有充足的政府划拨办学经费、较大的学位授予自主权和学术活动交流自主权。以科学技术学院为代表的大部分高等教育机构经费由地方当局管理,按年度申请。经费分配不均导致英国政府调控的高校分类未能促进高等教育体系多样化、有序化发展,加剧了高等教育的不平等与垂直分层现象。从国内历史来看,2005年度教育部直属高校财政拨款中,仅占全国高校总数3%的“985工程”高校获得了35%的经费支持。在此背景下,高校治理体系陷入了分层锁定状态,地方高校、职业院校以及市场化改革催生的民办高校、独立学院等新型办学主体为追求更多资源,在管、办、评上盲目模仿重点高校的招生模式、学术治理体系,导致制度异化和发展路径偏离教育规律,转向资本逐利逻辑。在政府主导的分类治理体系下,地方政府财政责任不断明晰,重点加大对地方研究型高校和职业技能型高校的财政支持力度,引导企业等社会资本深度参与高校产学研协同创新,为高校发展提供多元资源支撑。

(二) 简政放权:多主体需求的治理平衡

根据利益博弈理论,不同行动者会在预期收获与行动成本相匹配时产生变革的需求,并为之

投入努力^[12]。在政府主导的规划性分类之外,高校分类改革因其公共性和利益的长远性,涉及中央与地方政府、高校、各学界组织以及企业产业^[13]。随着教育治理现代化推进,高等教育分类正从政府全面管理向多元主体协同共治的逻辑转型,管办评分离机制则将政府、高校、社会的需求和资源充分融入分类体系。

自2015年教育部印发《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》以来,高校管办评分离改革不断深化。通过重构政府、学校与社会三者间的治理关系,明晰各自权责边界,高等教育逐步建立起了“政府宏观管理、学校自主办学、社会综合评价”的现代化治理体系。在此过程中,政府将部分行政管理权限下放至高校,赋予高校更大的办学自主权;将部分评估职能转移至社会多主体,增强了第三方评价的公信力。其中,分类管理是制度基础,分类办学是核心内容,分类评估是发展导向,三者形成相互促进的有机整体。具体到分类办学方面,《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》进一步强调要依据研究型、应用型 and 职业技能型高校的特点推进改革,支持理工农医类院校与人文社科类院校实施差异化发展战略,完善分类办学的顶层设计。在分类评价方面,《方案》增加了评估指标的弹性空间,引导建立基于不同类型高校社会贡献度的可量化评价体系,引入包括高校、学术团体和专业机构等在内的多元评估主体,配套建立风险分担机制、财政保障机制和监督问责机制,为分类评估制度的实施提供系统性保障。

随着高等教育机构办学自主权的逐步扩大,政府在高校分类管理体系中的单一主导角色正发生深刻转型。高校、市场主体、独立评估组织及专业学术团体等多元主体正日益深入地参与到高校分类发展实践中。高等教育治理体系从单一行政主导向多元共治路径转化,各利益相关者在分类标准制定、实施监督和效果评估等关键环节发挥着日益重要的作用。世界高等教育强国的发展经验表明,依托社会中立机构的分类标准能补充宏观战略未涵盖的分类参照,可作为我国省级政府依据总体三分类标准制定特色化分

类标准的重要参考。其中,卡内基高校分类体系以第三方视角保障了分类的客观性与社会公信力,为高校分类改革提供了中立参照系,通过建立多维数据模型,充分采纳企业、地方部门的分类建议,在弱化高校间纵向分层的同时强化了横向分类的功能差异识别,为政策制定者优化资源配置、研究者分析高等教育结构、公众选择适切教育路径提供了标准化工具^[14]。欧洲大学地图分类通过教学概况、学生构成、科研投入、知识转化、国际化程度、区域参与六大核心维度,构建突破单一评价标准的非等级化分类框架,根据利益相关者需求实时更新数据库信息,支持利益相关者自主筛选和组合分类指标。

高等教育分类发展的核心要义还在于系统性培育学生的终身发展能力。为适应学习者个性化发展需求,我国教育行政部门持续强调基于高校类型定位的精准施策,优化专业设置和学科建设,实现人才培养与社会发展需求、个体成长规律的有机衔接,不再囿于传统学科知识体系的划分范式。2018年,教育部发布的《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》与2019年实施的“双万计划”,秉持以学生为本的理念,着力解决动态分类改革与相对静止的学科专业结构之间的矛盾,强化了对学生多元发展与持续成长能力的关注。从终身学习角度审思,当代学习者特征呈现动态演化趋势。国家政策以能力发展为导向,明确要求各类高校重点培育学生的可持续发展素养与创新思维能力。各类高校引领统筹各级各类教育发展,以特色化学科专业建设为纽带,贯通基础教育与职业教育,贯穿辐射职前教育与职后教育,通过构建差异化发展格局,搭建多元化成长通道,实现人才个性化培养,契合终身发展的战略愿景^[15],强化了教育体系内部各要素间的有机联动和子系统的协同创新,构建起服务全民终身学习的现代化教育体系。

(三)文化适配:分类标准建设中的当代阐释

我国高校战略建设有着鲜明的战略背景,在吸收借鉴国外先进做法的同时,既树立了战略自信,也构建起多元协同的战略格局。

一是明确高校分类建设的战略背景。我国高校的三分类已从战略设计进入战略实践阶段。在此过程中,新战略背景在给三类高校发展带来新挑战的同时,也赋予其新的发展机遇。研究型大学以“双一流”建设为战略背景,推动建成新型研究型大学。2020年,习近平总书记提出要“……发展新型研究型大学……”^[16]。立足于教育科技人才“三位一体”总方向,新型研究型大学以选拔招生标准之“新”、师资力量之“强”、学科交叉之“大”、评价标准之“创”、保障体系之“足”和培养视野之“广”六方面的统筹协调^[17]构建具有国际先进水平的卓越创新人才培养体系,以高标准、高规格深化产学研协同育人机制,不断丰富研究型大学的内涵建设与发展路径,积极探索并确立具有中国特色的研究型大学建设标准与发展模式^[18]。我国以《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中战略性新兴产业布局、发展新质生产力的要求为背景,推动建设具有地方特色的应用型大学。在数字经济与实体经济深度融合、全球产业链供应链重构的背景下,培育先进制造业集群、加快产业数字化转型、推动绿色制造体系建设等国家战略任务,对应用型高校提出了明确要求。应用型高校需聚焦教育链、人才链、产业链、创新链“四链融合”,系统推进制造业人才培养专项工程,扩大与提升专业技术人才、经营管理人才、技能型人才的培育规模与质量,构建覆盖研发创新、成果转化、生产制造与管理运营全链条的人才培养机制。同时,通过动态调整学科专业设置、深化产教融合载体建设,应用型高校自身发展目标得以从跟风式的学科建设、基础研究与学位点开发,回归到服务经济社会发展的本质使命上来,实现教育供给与先进制造业集群及战略性新兴产业需求的精准对接。职业技能型高校以“双高”建设和职普融通为战略背景,培养具有行业竞争力的高水平技能人才。2019年,国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》要求职业技能型高校从学历导向转向能力本位,以应对制造业智能化升级与技能人才结构性短缺的双重挑战。职业技能型高校以专业群对接产

业链、实训标准对标岗位要求、技能认证衔接职业资格为核心抓手^[19],构建覆盖“技术迭代-技能培养-就业适配”全链条的育人机制,将办学重心从单一技能训练提升到支撑专精特新产业和培养未来大国工匠的战略高度。

二是强化中国特色分类体系的战略自信。中国特色高校分类体系的战略自信源于对本土教育治理的历史赓续,对国际分类经验的批判性转化以及对现代化治理体系的创新建构。这种自信立足教育强国建设的时代使命,通过制度优势与治理效能的协同释放,形成具有内生动力和国际辨识度的分类战略,在规避西方市场主导模式下分类标准的碎片化缺陷的同时突破传统行政规划可能引发的同质化困局。在充分吸收动态分类、多维评价等国际理念的基础上,我国应在强化自主标准建设的同时深化产教融合,并将“双师型”教师等特色元素融入国际高等教育治理体系,既坚守文化主体性,又彰显开放包容性。这一治理智慧的实质是将中国特色社会主义制度优势转化为分类治理效能,为全球高等教育多样化发展提供中国方案。

三是深化多元协同的战略格局。高等教育分类体系的演进过程与政府简政放权相伴相生,形成了内外协同、上下贯通、多元互动的战略格局。在外部治理维度,政府、高校、市场及社会等主体在分类发展中的职能定位与互动关系日益明晰。高校办学实践需要统筹回应各利益相关方的诉求、凝聚多方支持。而不同利益主体对高校三大职能的期待存在明显侧重。在产教融合方面,政府的人才战略导向、院校的教育理念定位、企业的用人需求标准以及社会的发展价值取向对高校发展方向提出了差异化诉求。我国应当重视市场机制调节功能,在政府宏观政策引导下,尊重高校办学自主权,充分发挥社会评价的反馈调节效应,强化三者间的良性互动与协同效应,确保社会力量有序参与高等教育质量监督与评估工作。在内部治理方面,高校需立足我国高等教育体量庞大、校内外利益相关者多元的现实基础,要在坚守分类标准核心权威的前提下,进一步提升社会认可度。

三、高校分类改革的标志探索

我国高校分类的实践探索可从三方面展开:一是搭建服务自主知识体系建设、助力科技自立自强的现代治理框架;二是结合政府宏观规划与区域特色分类,优化高校分类生态系统;三是构建契合高校内外部关系的协同体系。

(一)现代治理:服务自主知识体系建设促进科技自立自强

自主知识体系是整合中国本土实践、融合国际学术成果、体现民族文化特质的系统性知识创新框架。党的二十大报告明确提出要“……加快构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系,培育壮大哲学社会科学人才队伍”。在高等教育领域,自主知识体系的构建要求突破既有发展模式的路径依赖,实现知识文化的系统性创新,重构高等院校的发展范式^[16]。我国高等教育在引领经济社会发展的同时,也深受社会意识形态的影响。其分类体系的形成既非纯粹的理论推演,也非简单的经验总结,而是在改革开放以来的分类战略演进过程中逐步形成的具有中国特色的自主知识体系。我国需在国家层面以创新驱动发展战略和综合改革作战略指引,在教育行政部门层面基于法治原则作政策指导,在高校层面依托科学研究提供专业支持。多元利益相关者共同建立社会监督与成果评价机制,完善专业评估优化标准体系,实施动态监测,提升治理效能。在此过程中,政府治理效能、高校自主权、学术规范要求与社会参与程度等要素的互动持续推动分类管理制度不断完善。

党的二十大报告指出“要推动创新链,产业链,资金链,人才链的深度融合”,为产教融合、科教融合发展提供了根本遵循。在科教兴国战略指引下,科技自立自强从宏观层面确立了高校在“四链双融”发展过程中的主体地位。以“四个面向”为基本要求,高校分类发展必须着力解决科研成果转化效率与经济转型升级需求之间的适配性不足问题。就高校三大基本职能而言,各类高校应差异化推进“双融”,围绕科技创新突破的

核心命题构建“基础研究-应用开发-实践转化”三阶段分类发展模式。在“双融”理念指导下,我国要突出教学职能的基础性地位,重视人才培养,协调科研与社会服务职能,引导三类高校分别实现理论教学与基础研究、应用研究的良性互动。高校要实现教学体系与劳动力市场需求的精准对接,采取差异化发展路径,回归人才培养的本质要求,重点培育科技创新领军人才、卓越工程技术人员和高素质技能型人才。研究型高校应着力建设自主创新的科研中心和人才培养基地,通过重大科研平台建设实现高水平科研与拔尖创新人才培养的协同发展,将科学研究优势转化为人才培养优势,为科技创新发展提供持续源动力。应用型高校应深化区域产学研合作,以成果转化实效为导向,强化社会服务功能,推动区域产业发展与人才供给互利共赢。职业技能型高校应以职业能力培育为核心,紧密对接产业发展需求,系统提升学生就业竞争优势与职业胜任力,为产业转型升级提供优质的技术技能人才保障。

(二)生态优化:政府引领多元分类共治

省级政府作为地方治理核心,应在精准把握国家高校分类发展导向的基础上,立足区域特色,发挥中介纽带作用。通过联动高校、行业、社会等各方利益相关者,省级政府搭建中央决策部署与地方各类高校发展实际的衔接桥梁,清晰界定分类管理的权责边界,推动地方高校分类发展走深走实。

省级政府应在国家高校“三分类”总体框架下,立足本地区发展实际与区域特色,进一步细化明确不同类型高校的核心内涵、鲜明特征及具体质量标准。通过综合运用立法规范、发展规划、财政投入、标准制定及评估监督等多元政策手段,省级政府有效引导高校科学定位,充分彰显国家推进分类管理的战略决心,制定区域评估方案和实施计划,将分类评估结果作为区域综合改革、规模调控、学科布局、项目管理、基地建设及资源配置等重要决策的管理依据,为高校按类别动态调整发展方向提供重要参考意见,打通分类评价的“最后一公里”。当前省级政府在高校

分类建设布局中,主要形成两种典型路径:一类是以陕西省“四个一流”为代表的纵向层级划分模式,另一类是以上海市“人才培养类型×学科建设门类”为代表的横向维度划分模式。各地立足区域发展特色,在国家“双一流”建设战略与高校分类发展定位的基础上,进行本土化创新设计。在这一过程中,省级政府主要应从三个方面持续发力。一是突破思维定势,避免在地方形成以分层代分类的错误规划;二是细化实施细则,在准确领会国家政策要义的前提下,制定具有可操作性的实施细则与配套措施,增强整体规划系统性;三是厘清权责划分,界定各高校利益相关者的权限与责任、权益与义务。省级政府通过促进各主体在分类过程中依法行使职权、落实责任、保障权益、履行义务,形成相互制衡与协商共治机制,确保分类管理流程的公开透明与公平公正,实现分类管理工作的法治化与规范化运行。省级政府在高等教育分类管理中的实践创新是对院校分类指标体系的审慎考量与重点把握,通过对各类高校实施差异化定位,凸显对特色化办学路径的高度重视。在中央高校分类战略体系的宏观指引下,地方需推动分类管理制度与国家政策导向精准衔接,保障政策体系的完整性与延续性。同时,地方政府要紧扣区域发展实际,契合社会文化特质,推动分类管理体系与地方发展深度融合,强化对特色产业的精准赋能,最终实现高等教育与区域经济高质量协同发展^[20]。

在多元共治格局下,省级政府应立足调控者定位,推动构建“区域-产业-行业-企业”环环相扣、协同联动的完整生态链条,为地方高校分类发展筑牢协同支撑体系。一是以政策为引领深化高校分类改革。首要任务是搭建跨部门沟通协作平台,强化相关职能部门间的协同联动,通过数据互通与信息共享破除信息壁垒,厘清政策执行中的模糊地带,切实提升高校分类发展的推进效率。要把握高校治理数字化转型的时代契机,地方政府可牵头开发高校分类数字地图,依托国家政务数据平台打通数据链路,向地方治理主体、行业企业开放标准化数据接口,支持高校结合区域产业升级需求自主配置权重参数,构建

“国家基准框架+地方特色模块”的分类工具箱,同步提升数据的动态更新能力、周期响应效率与开放共享水平。在此基础上,政府要引导各高校根据最新类型定位明确人才培养方向,根据高校学科集群建设和知识体系革新成效,在资源配套和政策倾斜等方面予以支持,盘活高校已有办学资源,兼顾增量与存量的关系。二是强化多方利益相关者对高校分类发展的协同支撑,深化“政府主导、市场协同、高校实施”的三元协同治理模式,通过创新联合研发中心、中试服务平台、产业孵化基地等载体建设,实现企业需求与各类高校成果转化的精准对接、高效联动。

在分类评价方面,省级政府应牵头行政系统组建由教育行政部门、行业协会、第三方智库构成的协同评价组织,形成串联高校自评、评估机构整改、政府部门复核的螺旋上升机制,将政府管理权力适当配置至多方利益主体,以评价导向促进分类规范和权力、利益的向下分配,避免政府为维护权力利益而固守老旧分类指标、程序与机制,使高校处于被动审视地位,内生发展需求屈从于外部发展条件。在这一过程中,不同利益者的权责限度和角色定位不断明确,向着扩大高校自主办学权,拓宽多维协商与监督渠道,完善评价机制的最终目标发展,实现从“全能政府”向“有限政府”的转变,持续深化管办评分离与“放管服”改革,重视不同评价主体的地位和诉求^[14]。

(三) 体系协同:明确高校组间组内关系

高校分类发展需强化内生动力,改变过度依赖外部推动的局面。一是推动搭建校际协同合作链,引导高校从盲目竞争转向互利共赢的持续合作。二是支持高校将学科交叉融合作为分类自治建设的重要路径,通过校际合作共建与内生自主发展,避免因照搬其他高校治理模式导致发展趋同与建设滞后的局面。

高校需搭建分类发展校际协同合作链条,强化资源共享与优势互补。以往部分高校将排名相近的院校简单视为竞争对象,即便分属不同发展赛道,仍盲目向同一目标靠拢。这种同质化竞争既忽视了各校的资源禀赋差异,也制约了高等

教育体系的整体创新活力^[21]。创新是我国现代化建设的核心议题与永恒追求,其涵盖的理念更新与技术革新,并非研究型高校的“独角戏”,而是各类高校的共同使命。校际间的创新协同合作,既能破解同质化盲目竞争的困境,又能缩小校际发展差距,促进教育公平,为高等教育体系整体提质增效注入持久动力。资源依赖理论指出,“当群体成员能够通过彼此间的资源交换实现需求满足,形成优势互补、资源共享的互动关系时,即表明群体成员间建立了相互依赖的结构性关联”^[22]。三类高校本质上是创新链条上相互关联的明确主体,通过资源互补建立起互惠合作机制。相关部门以制度赋能为支撑,明确不同高校的发展定位和功能角色^[23]。处于创新链上游的研究型高校锚定“从0到1”的原始创新,通过对信息资源、技术资源、物质资源和资本资源的整合进行基础理论的创新与突破。处于创新链中游的应用型高校着力“从1到N”的技术扩散,在结合区域特色应用到具体行业产业的过程中将创新性理论扩散传播,实现理论特色化和本土化的二次创新。处于创新链下游的职业技能型高校深耕“从N到 ∞ ”的技能传承,进行从理论到技术的操作化演练,实现理论的实践化和需求反馈^[24],最终形成可循环迭代、持续升级的高校合作发展体系。在这一过程中,政府决策力量要介入到高校创新链条内部组织调控中去^[25]。各地通过“顶层规划+产业聚焦+产教联动”的组合模式将三类高校合作过程中单一、逐步进行的线性创新链条并联,使不同高校之间的合作分工、协作发展能够同步进行。各地政府、相关企业、高校等利益相关者通力合作,以政策为引领,通过项目引导、平台支撑、基地保障等措施,推进科研实践创新组织模式的构建。

高校需以校内特色治理为引擎,驱动自身创新发展。随着管办评分离的落实,我国高校办学自主权不断加强,如何分类增强内部自主发展生命力的命题需要得到进一步回应。依据迈克尔·吉本斯(Michael Gibbons)的知识生产理论,当代高校在知识生产模式Ⅱ的实践过程中,日益凸显其跨学科特征、应用价值取向以及社会

情境嵌入性等核心特质^[25]。各类高校兼具知识生产、传播与应用的多重属性,应以学科交叉融合为核心路径推动知识再创造。各高校需聚焦结构优化、专业与产业精准对接、学科交叉深化等关键领域创新突破,在人才培养理念、模式、环节的迭代升级中,搭配教育教学方法革新与创新文化氛围营造,立足学生个体特质因材施教,系统培育其创新意识与批判性思维,全面提升可持续发展能力和终身学习素养。通过知识体系的重构与整合,在明确政府权力要求和市场需求的基础上,三类高校以各自特色为基准,在内部突破传统单一学科知识局限,构建具有多层次特征、多维度关联的集群化网状知识体系,避免多学科硬式拼接和叠加。各类高校要兼顾学理性和实践性的交叉学科总体脉络,摒弃盲目将申报研究型高校作为第一目标的发展桎梏。在内部评价上,各类高校应摒弃管理主义、绩效主义,即研究型高校通过交叉学科和前沿学科建设,着力培养学生高阶思维和深度学习能力,避免因“唯知识”倾向陷入学术理性的高深性桎梏,忽视外部市场实际需求,导致交叉学科缺乏应用导向与实践价值。应用型高校以“新工科”建设为靶向,以学科交叉、资源整合重构、院系结构动态调整促进学生深度参与行业升级发展过程,加强专业实践能力。职业技能型高校以增强学生社会适应力为基准进行专业设置、课程开发,确保学生不断积累一线生产经验,掌握实践技术,提升实践问题解决能力。

参考文献

- [1] 王建华,朱青.对我国大学重点学科建设制度的反思[J].中国高教研究,2013(12):27-30.
WANG J H, ZHU Q. Reflection on the institution of key discipline construction in China's universities[J]. China higher education research, 2013(12):27-30. (in Chinese)
- [2] 任增元,贾振楠.重点大学制度变迁中的规则与冲突——品读胡炳仙《重点大学建设对一般高校发展的影响——制度规约与组织生存》[J].现代教育科学,2020(6):36-41.
REN Z Y, JIA Z N. Rules and conflicts in the

- institutional change of key universities: read Hu Bingxian's "the influence of key university construction on the development of general colleges and universities"—institutional regulations and organizational survival [J]. *Modern education science*, 2020(6):36-41. (in Chinese)
- [3] 胡炳仙. 重点大学建设对一般高校发展的影响——制度规约与组织生存[M]. 北京: 科学出版社, 2018:81.
- [4] 教育大辞典编纂委员会. 教育大辞典(第3卷) [M]. 上海: 上海教育出版社, 1991:60.
- [5] 辜刘建, 袁济方. 历史制度主义视域下我国高等教育分类管理变迁研究[J]. *教育学术月刊*, 2025(1):69-79.
- GU L J, YUAN J F. On the transition in the classification management of higher education in China from the perspective of historical institutionalism[J]. *Education research monthly*, 2025(1):69-79. (in Chinese)
- [6] 朱青. 我国大学重点学科建设制度研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2012:14.
- [7] 武书连. 再探大学分类[J]. *科学学与科学技术管理*, 2002(10):26-30.
- WU S L. Re-exploring the classification of universities[J]. *Science of science and management of S & T*, 2002(10):26-30. (in Chinese)
- [8] 陈厚丰. 中国高校分类标准及对“985工程”大学的分类尝试[J]. *高校教育管理*, 2011(6):21-26.
- CHEN H F. An attempt to classify the universities in the "985 project" by creating classifying criteria for Chinese colleges and universities[J]. *Journal of higher education management*, 2011(6):21-26. (in Chinese)
- [9] TRIGWELL K, MARTIN E, BENJAMIN J, et al. Scholarship of teaching: a model[J]. *Higher education research & development*, 2000(2):155-168.
- [10] 陆正林, 顾永安. 高等教育分类的方法论思考[J]. *教育发展研究*, 2011(11):54-57.
- LU Z L, GU Y A. On the methodology of classification of higher education[J]. *Research in educational development*, 2011(11):54-57. (in Chinese)
- [11] 史秋衡. 高等学校分类体系及其设置标准研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2019:6.
- [12] 周湘林. 中国高校问责制60年: 新制度主义视角的透视[J]. *现代大学教育*, 2010(1):27-36.
- ZHOU X L. Accountability system in China's higher education in the past 60 years: perspectives from new institutionalism [J]. *Modern university education*, 2010(1):27-36. (in Chinese)
- [13] 阳荣威, 刘伟豪. 高校分类评价的制度化困境与突破进路——基于新制度主义的视角[J]. *国家教育行政学院学报*, 2023(3):41-50.
- YANG R W, LIU W H. Institutionalized dilemma and breakthrough approach of classified evaluation in universities: from the perspective of new institutionalism [J]. *Journal of National Academy of Education Administration*, 2023(3):41-50. (in Chinese)
- [14] 李明磊, 董超, 张天舒, 等. 基于2019年卡内基分类考察美国高等学校体系结构及其性质[J]. *高教探索*, 2021(11):72-76.
- LI M L, DONG C, ZHANG T S, et al. The structure of American higher education institution system and its implication: a study based on 2019 Carnegie classification [J]. *Higher education exploration*, 2021(11):72-76. (in Chinese)
- [15] 史秋衡, 先雨可. 推进高校分类改革与发展的战略定力[J]. *国家教育行政学院学报*, 2025(1):22-30.
- SHI Q H, XIAN Y K. The strategic focus to advance the classification reform and development of colleges and universities[J]. *Journal of National Academy of Education Administration*, 2025(1):22-30. (in Chinese)
- [16] 习近平: 在科学家座谈会上的讲话[EB/OL]. (2020-09-11)[2025-10-12]. http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/11/c_1126483997.htm.
- [17] 施一公. 新型研究型大学推动拔尖创新人才培养的“六个关键”[J]. *中国高等教育*, 2024(21):41-43.
- SHI Y G. "Six keys" for new research universities to promote the cultivation of top-notch innovative talents [J]. *China higher education*, 2024(21):41-43. (in Chinese)

- [18] 施一公,王慧敏.分类推进高校改革视域下发展新
型研究型大学的若干思考[J].中国高等教育,
2025(1):9-13.
- SHI Y G, WANG H M. Some thoughts on
developing new research universities from the
perspective of promoting university reform by
classification[J]. China higher education, 2025
(1):9-13. (in Chinese)
- [19] 顾永安.教育强国建设背景下研究型、应用型、技
能型高校建设的责任与使命[J].职业技术教育,
2025(6):1.
- GU Y A. The responsibility and mission of the
construction of research-oriented, application-
oriented and skill-oriented universities under the
background of building a powerful country
through education[J]. Vocational and technical
education, 2025(6):1. (in Chinese)
- [20] 康 敏.提升治理效能:高校分类管理顶层设计的
核心问题[J].教育发展研究,2023(19):9-16.
- KANG M. Improving governance effectiveness:
the core issue of top-level design of classified
management of colleges and universities [J].
Research in educational development, 2023(19):
9-16. (in Chinese)
- [21] MARQUES M, POWELL J J W. Ratings,
rankings, research evaluation: how do schools of
education behave strategically within stratified
UK higher education? [J]. Higher education,
2020(5):829-846.
- [22] 赵 平.组织行为学[M].北京:北京理工大学出
版社,2021:169.
- [23] 康永久.教育中的三个世界——教师知识的制度
维度及其影响[M].北京:教育科学出版社,
2017:214.
- [24] 李玲玲,许 洋.“形分”而“神聚”:高校分类体系
内在结构关联之重铸[J].教育发展研究,2023
(19):17-25.
- LI L L, XU Y. "Form separation" but "core
consistency": reconstructing the internal structural
linkage of the classification system of higher
education insititutions[J]. Research in educational
development, 2023(19):17-25. (in Chinese)
- [25] 迈克尔·吉本斯,卡米耶·利摩日,黑尔佳·诺
沃提尼,等.知识生产的新模式——当代社会科学
与研究的动力学[M].陈洪捷,沈文钦,等,译.北
京:北京大学出版社,2011.

(责任编辑 潘亚莉)

Regulation and advancement of higher education institutional classification reform

SHI Qiuheng, ZHAO Jinyi

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Promoting the classified reform of higher education institutions is a core proposition of educational system reform, whose leading role necessitates the construction of a three-dimensional regulatory framework encompassing developmental context, strategic foundations, and landmark explorations. The historical continuity of HEI governance, the inherent logic of connotative development, and the problem-oriented approach of contemporary transformation collectively constitute the logical foundation for classified reform. The dialectical unity of macro-level policy regulation and multi-stakeholder collaboration shapes the strategic basis for China's classified development of higher education. Building upon this, the future classification reform of higher education institutions is marked by three aspects: first, establishing an autonomous knowledge

system for classification to drive innovation in critical industries; Second, achieving organic cohesion between national top-level design and government-led pluralistic governance in classification; Third, leveraging inter-group differences to foster collaborative prosperity while utilizing intra-group distinctions to realize autonomous characteristic development. The deepening of classified reform in higher education is guided by three tracks advancing synergistically.

Key words: higher education classification reform; meta-subject collaboration; triple-three resilience mechanism; autonomous knowledge system; classified co-governance

