

# 教育治理现代化与新型大学体制构建

谢志岩 李鹏虎 张扬文馨

**摘要：**从目标导向和问题导向看，推进我国教育治理现代化，其核心内容是围绕提高人才自主培养质量和全面落实立德树人根本任务，调整政府、社会、学校在教育治理中的关系，推动知识教育向创新教育、应试教育向素质教育转型，实现教育高质量发展。比较研究表明，拥有招生录取、筹资和办学自主权的高校体制，通过满足多元需求的教育资源配置机制，形成了鼓励创新的教育体系。当前我国教育治理的主要症结是“唯分数”而非创新的应试教育，而破解应试教育，必须为素质教育提供升学出路。为此，需要创设一种兼具私立和公立大学办学优势、吸引社会参与共建共治共享的“公立资合型大学”体制。作为增量改革和关键制度安排，新型大学在为素质教育提供升学出路的同时，引导中小学致力于素质教育和人的全面发展，由此推动教育治理现代化和高质量发展。

**关键词：**公立资合型大学；教育治理现代化；现代大学制度；应试教育；素质教育

**中图分类号：**G640 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2023)05-00107-09

## 一、教育治理现代化：内涵与主要症结

教育治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。关于教育治理现代化的内涵，袁贵仁指出：“推进教育治理体系和治理能力现代化，就是要适应国家治理体系和治理能力建设，根据教育发展的自身规律和教育现代化的基本要求，以构建政府、学校、社会新型关系为核心，以推进管办评分离为基本要求，以转变政府职能为突破口，建立系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的格局，更好地调动中

央和地方两个积极性，更好地激发每个学校的活力，更好地发挥全社会的作用。”<sup>[1]</sup>学术界对此也进行了大量研究，如张建认为，教育治理体系是规范政府、学校、市场、社会等多元治理主体的权力与行为，维护公共教育事务的秩序和提供优质教育公共服务的一系列制度和程序。而教育治理体系的现代化，就是探讨如何使这一系列制度从传统样态（如权力集中、一元主导）向现代化形态（如法治化、合作共治、善治取向）的变迁过程<sup>[2]</sup>。从现有文献分析，目前关于教育治理现代化的定义，核心的内容包括：一是从治理的

基金项目：深圳市建设中国特色社会主义先行示范区研究中心重大课题“深圳构建共同富裕民生发展格局研究”（SFQND2304）；深圳市人文社会科学重点研究基地“中共深圳市委党校党的领导和国家治理现代化研究中心”。

角度,强调理顺政府、学校、社会关系,完善多元治理体系;二是从治理能力和特征来看,强调教育治理的科学化、民主化、制度化、法治化;三是从教育治理的目标来看,强调教育治理从传统形态向现代化形态变迁,实现学生个性的解放和教育质量的提升。这些论述提供了一个理解教育治理现代化的框架,但对我国当下语境下教育治理现代化的具体内涵仍然语焉不详。本文认为,必须根据我国教育发展的目标,针对现状和存在问题,从目标和问题导向入手,认识我国教育治理现代化的具体内涵和任务。

党的二十大报告强调,要坚持教育优先发展、科技自立自强、人才引领驱动,加快建设教育强国、科技强国、人才强国,坚持为党育人、为国育才,全面提高人才自主培养质量,着力造就拔尖创新人才,聚天下英才而用之。习近平总书记在中共中央政治局第五次集体学习时强调:“要坚持把高质量发展作为各级各类教育的生命线,加快建设高质量教育体系。”因此,从教育发展的目标导向来看,教育的目标是实现教育的现代化,建设教育强国和人才强国,要全面提高人才自主培养质量,造就拔尖创新人才;要落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。从问题导向来看,教育发展还存在诸多体制机制障碍,目前我国教育问题的主要症结仍然是“重知识轻创新,重分数轻能力”的应试教育。在应试教育模式下,教育资源和学生的智力资源几乎全部被配置到反复学习和掌握已有的课本知识,不利于顶尖人才的培养、学生身心全面发展和立德树人目标的实现。在实现立德树人教育目标中,培养从0-1的世界顶尖创新人才是教育的重要任务。这些年来,我国高等教育和基础教育都取得了巨大进步,但培养不出杰出的科技创新人才的“钱学森之问”,仍然是摆在我们面前的问题。我国中小学生基础知识扎实,代表中学教育水平的奥赛和PISA领先全球,但后续在从0-1的开创性基础研究方面却没有相称的表现。究其原因,可能与应试教育在长达12年基础教育中,将学生智力资源引导到有限的课本知识的重复学习,错过了培养学生创新意识和能力

的最佳时机,导致学生难以成为最顶尖的创新人才。对此,施一公教授现身说法指出,“长期应试教育的影响,寻找标准答案的惯性思维深入我的骨髓和每一个细胞,即便在博士毕业之后的独立科研生涯里,我仍然缺乏足够的冒险精神,不自觉地回避前途不明的前沿方向,而常常选择相对保守但回报较为丰厚的研究课题”<sup>[3]</sup>。有奥数背景的麻省理工学院数学教授许晨阳指出,对于那些有兴趣参与数学竞赛的年轻人,一定的训练对于数学研究是有益的,但是过度的训练就往往过犹不及,事倍功半,在能力和心理上阻碍了其他数学能力的发展<sup>[4]</sup>。应试教育也不利于学生身心全面发展。有关学生课业负担的大规模的调查显示,学生们没有太多的时间和兴趣开展探究性学习,或参加社会活动和体育锻炼<sup>[5]</sup>,娱乐休闲<sup>[6]</sup>,甚至没有充足的睡眠时间<sup>[7]</sup>。这导致我国中小学生出现近视率和肥胖率过高<sup>[8]</sup>,不关心他人以及人际关系敏感、抑郁等心理健康问题<sup>[9]</sup>。

因此,从目标和问题导向上看,教育治理现代化的核心目标之一,是要推动教育实现从应试教育到素质教育、从传统的知识型教育到探究性教育的转型,解决将学生智力资源错配到知识的重复学习而非创新能力培养与全面发展的问題。为了实现这一转型,我国开展了社会办学、招生录取、教学、教育评价、学校管理体制等各方面的改革,但这些改革仍然没有从根本上改变应试教育体制,也没有根本改变应试教育下政府、社会和学校之间的关系。推进教育治理现代化,需要从大学体制上建立一种破解应试教育外部约束,真正推动传统教育向素质教育转型的制度安排。本文在比较研究的基础上,对这一关键制度安排进行探讨。通过这一关键制度安排形成的诱因,引导从中小学到大学各层次教育主体将教育资源配置到创新教育和人的全面发展上来,并由此推动政府、社会和学校关系的调整,推进教育治理的现代化。

## 二、教育治理现代化与大学体制的国际比较

国与国之间的竞争,归根到底是科技和人才的竞争,而科技和人才竞争的基础则是教育。发达的教育体系是国家现代化的重要支撑。欧美国家的现代化发展,与其发达的教育体系息息相关,

本文以高等教育最发达的美国为例展开论述。在2023年QS世界大学排名中,前100名大学欧美发达国家占比达70%以上,其中美国占1/4以上。在2023年U.S.News世界大学排名中,前100名大学美国有45所。在2023年软科世界大学排名中,前50名大学美国有28所。美国教育的强大,一条重要的经验是培养孩子的想象力而不是局限于知识。爱因斯坦结合自己的经验指出,“想象力比知识更重要,因为知识是有限的,而想象力概括着世界上的一切,推动着进步,并且是知识进化的源泉。严格地说,想象力是科学研究中的实在因素”<sup>[10]</sup>。虽然美国教育被不少人诟病为所谓的“快乐教育”,存在基础知识薄弱的问题,但美国教育中的创新因素,则是值得学习借鉴的。美国从幼儿园到大学,建立了一套有利于创造力培养的教育体系。从大学体制来看,美国目前主要有公立大学和私立大学两种大学体制。根据2022年12月的统计,美国有公立大学1587所,私立大学2344所(非营利1640所)<sup>①</sup>。

美国公立大学由美国政府拨款,每个州都有自己的公立大学或学院,即通常所称的州立大学,比如加州大学,纽约州立大学等。私立大学则是由非政府机构举办,而且其资金主要来自学费和私人捐款等。具体而言,美国高等教育治理体制具有如下特点:

#### (一) 办学经费来源方面

高水平私立大学的办学资金通常非常丰厚,如哈佛大学2020年捐赠基金总额高达418.94亿美元,超过了80多个国家GDP。2020年美国有十余所私立大学的捐赠基金规模超过110亿美元<sup>②</sup>,雄厚的资金为私立大学提供了超过普通公立大学的稳定经费来源。私立大学办学经费来源主要包

括投资收入、学费、校友及社会的捐赠、社会服务、政府的科研资助等。其中基金投资收益、捐赠和学费收入约占大学收入的五成左右。来自政府的研究资助和其他经营收入分别约占总收入的2-3成。公立大学的办学经费来源主要包括州政府资助、学费、捐赠收入、社会服务收入、投资收入等。目前公立大学的办学经费总体上不如高水平私立大学,办学实力领先的公立大学加州伯克利大学2020年的收入为32.5亿美元,而哈佛大学和斯坦福大学的收入分别为54亿美元和61亿美元。根据USNEWS2021统计数据显示,公立四年制大学的平均学杂费为9,687美元(州内居民)到21,184美元(州外居民),私立四年制大学的平均学费为35,087美元,比公立大学学生的平均费用高出160%至360%不等<sup>③</sup>。著名公立大学加州大学伯克利分校2023年度本地学生每学期学费为13,900-18,400美元<sup>④</sup>,而哈佛大学本科生每年学费则为54,269美元<sup>⑤</sup>。

#### (二) 招生录取方面

美国高校招生并无统一模式。从招生规模来看,公立大学一般高于私立大学。如加州大学伯克利分校(UCB)2019年录取人数约为1.5万人<sup>⑥</sup>,同属加州,也是国际学生数量最多学校之一的私立大学南加州大学(USC)的录取人数仅为8千人<sup>⑦</sup>。数据显示,2019年秋季,美国私立大学招收的全日制学生占美国大学新生25%,而由政府资助的公立大学占美国大学新生43%<sup>⑧</sup>。在招生标准方面,私立大学的灵活度和自主权要大于公立大学。由于公立大学办学经费主要来自于政府拨款,承担着美国高等教育普及化的责任。因此,在招生准则上会受许多规则和法律的限制,在招生时要尽可能地保证录取公平,更看重学生的“硬件条件”,

① 数据来源: <https://nces.ed.gov/>. [2023-07-05]。

② 数据来源: <https://www.163.com/dy/article/GMS79MJP0516FCAK.html>. [2023-07-13]。

③ 数据来源: [https://www.sohu.com/a/475297564\\_100160733](https://www.sohu.com/a/475297564_100160733). [2023-07-10]。

④ 数据来源: <https://cn.berkeley.edu/admissions>. [2023-07-10]。

⑤ 数据来源: <https://college.harvard.edu/admissions/apply/visiting-undergraduate-students>. [2023-07-10]。

⑥ 数据来源: <https://www.topsedu.com/about/news/63728.html>. [2023-07-10]。

⑦ 数据来源: [https://www.sohu.com/a/318864768\\_120166518](https://www.sohu.com/a/318864768_120166518). [2023-07-10]。

⑧ 数据来源: 公立大学 VS 私立大学, 名校究竟是怎样挑选学生的? [https://www.sohu.com/a/465254417\\_120298967](https://www.sohu.com/a/465254417_120298967). [2021-05-08]。

如 GPA 和标准化测试成绩,以求更快速高效地筛选人才。而美国私立大学有更大的招生自主权和灵活性,通常拥有独具特色的“招生委员会”,倾向对申请人“硬件+软实力”的综合评估。此外,私立大学可自主设定招生准则,并不可能完全“一视同仁”地对待所有申请者。比如私立大学的“传承录取政策”就不是传统的教育公平政策,这一政策主要面向“校友子女”,对他们录取时有政策倾斜。总的来说,私立大学在挑选学生的时候,不仅考查学生的学术水平,也会非常关注学生家庭的经济条件和背景。

### (三) 治理体制方面

美国主要通过《美国宪法》(权利法案)(1791)、《达特茅斯学院案》(1819)、《莫利尔法案》(1862)、《国防教育法》(1958)、《高等教育法》(1965)等法律(判例)规范政府、社会和教育机构的关系。美国大学具有较高的办学自主权,公私立大学实施的治理体制为董事会下的校长负责制,但两种类型高校之间在董事会的职责、成员构成、大学校长的权力等方面并不遵循相同的运行逻辑。在公立大学,大学管理的权力属于董事会,大学内的组织和管理都需要经过董事会的授权;而私立大学的董事会会将自身管理大学的部分权力委托给校长和教授。正是美国大学这种特殊的治理机制,使美国大学形成了动态稳定的治理结构,并且拥有较大的办学自主权,美国大学治理体制的特殊性,使得美国大学尤其是美国私立研究型大学拥有较大的办学自主权,可以把大量资源投入到教学和科研上,进而保障创新型人才的培养和尖端科研成果的产出。

以多渠道的办学经费来源、多元化的招生录取方式和法治共治为特征的现代大学体制,在构建从基础教育到高等教育的现代化教育治理体制中发挥了龙头作用。

1. 招生导向。公立+私立高校不同的录取要求,引导中小学不完全以分数为教学目标,而是以创新教育、学生能力和全面发展为目标。美国私立大学的录取并不以考试成绩为唯一标准,而是要综合考查学生的素质、潜力和抱负等因素。如美国普林斯顿大学评价优秀学生的指标有头脑

质量,包括智商、学习能力、创造力等;品格质量,包括责任感、价值观、判断力等;为学校作出贡献的能力;未来在本专业和社区起领导作用的潜力等<sup>[11]</sup>。同时,美国大学录取非常看重学生体育(分值8-40分)和参加社会活动(体现道德和性格特征等,分值-5-30分),而课程难度(分值0-21分)、平均成绩(分值0-16分)和SAT成绩(分值6-25分)三项的总分值甚至不如体育和社会活动总分值<sup>[12]</sup>。高校的招生导向,塑造了中小学的教育重点。

2. 学校性质和资源配置特征。美国的私立大学有的是营利性机构,但私立高水平大学却都是非营利机构。他们拥有雄厚的资金实力,但大学的收入不归任何私人所有,只能用于办学,这决定其办学目标将服从于公共利益而不是私人经济利益,这使得这些私立大学具有了公共属性。同时,由于私立大学较高的学费、捐赠及校友推荐入学的优先性(以满足招生条件为前提),重视学生的社会背景,使得这些私立大学具有俱乐部产品的属性。美国高水平私立大学的上述性质,一方面决定了其在录取和培养方面的高品质追求,另一方面也决定了其选择学生上基于其发展需要的选择性和排他性,这与公立学校更加强调公平形成了差别。公立大学和私立大学不同的招生录取、收费方式和培养方式,为多元化的需求提供了不同的选择,是教育资源配置公共化和市场化的有机结合,兼顾了资源配置的效率与公平,有效弥补了单一配置方式在应对不同情形和多元选择时的不足,从而有效解决了由此带来的教育治理困境。

3. 竞争和办学效果及水平。美国3,900多所不同层次、性质和特色的大学,形成了一个充分竞争的“教育市场”,私立大学之间的竞争、私立大学和公立大学之间的竞争及公立大学之间的竞争。竞争的内容包括生源、教师、培养方式和特色,也包括学费。在充分竞争下,不同的大学都使出浑身解数,竞争好的生源,招聘好的教授,拿出高质量有特色的教育项目,改善学校管理等。在竞争的基础上,私立大学和公立大学的普通学费通过市场调节也实现了大致的均衡,各自形成了适合自身办学需要的有性价比的学费标准,没

有出现“乱收费”的问题。办学竞争产生了如下结果：办学的高水平，公立和私立大学均涌现了一批高水平大学，成为引领世界科学和教育发展的中坚力量；教育的分化，教育的市场化、普及化和多元化，一些教育机构针对不同的学生开设不同的课程，使不同类型学生都有接受特定教育培训的机会，这也是部分美国中小学生学习型学业基础相对薄弱的原因。

### 三、改革开放以来我国大学办学体制的改革评析

改革开放以来，我国在高等学校办学体制、学费体制、招生录取体制、管理体制等方面进行了系列改革，高等教育取得了举世瞩目的成绩。但与此同时，高等教育办学体制还没有完全理顺，仍旧存在不少现实问题和挑战。

优质学位不足。通过985、211、双一流等工程的实施，我国大学水平有了较大提升，一些大学成功跻身世界高水平大学行列，但与欧美国家相比，我国优质高等教育资源仍然严重不足。优质高等教育资源不足以及分布不均影响我国高等教育整体质量提升，是建设高等教育强国道路上的阻碍因素。这一问题不解决，不仅会影响到高校系统的创新能力，而且还会最终影响整个国家的创新能力。

多数公办高校经费有限。虽然公办高校有来自政府的财政拨款，但是公办高校之间的经费拨款差距比较大。对于大多数公办高校来说，仍然面临着办学经费不足的压力。比如，在全国2021年高校预算中，清华大学、浙江大学、北京大学的位居前三，预算均超过200亿元。但是在我国众多公办本科学校里，大部分高校的拨款不多，甚至相当拮据。预算总排名500名往后的公办本科高校，其每年的财政拨款多数只有二三亿甚至一两亿，办学经费十分紧张。

唯分数招生录取的问题尚未根本改变。尽管我国实行了数次高考改革，但高校“唯分数”的招生制度仍然占据主导，这是当前办学体制下较为公

平也得到更多认可的选择。在克服高校招生“唯分数”的问题上，我国进行了点招和自主招生等尝试。试点高校通过自主招生确实招到了一批优秀学生，部分有专业特长的学生通过自主招生的渠道实现了自己的大学梦<sup>[13]</sup>，但遗憾的是，这些制度在实施过程中不可避免存在不公开不透明以及惠及面有限等问题，与招生录取改革的初衷还有一定距离。

民办高校的问题。伴随大学扩招政策的实施，我国民办高校顺势而为，取得了较快发展。但民办高校在办学过程中，存在以下问题：办学水平有待进一步提高，民办高校除了一些有品牌的高校和部分中外合作大学外，多数办学水平仍然难以与高水平公立大学相比，这与美国私立大学形成强烈反差；经费来源单一有限，民办高校办学经费主要来源于学费，社会捐赠占比偏低，政府财政支持强度不一，办学经费不够充裕，即使是收费较高的中外合作大学，年度办学经费也很少超过20亿元，无法与高水平公办大学相比（2023年我国有50所公办大学财政预算超过50亿元）<sup>①</sup>；少数民办高校功利性强，以营利为导向，影响了民办高校的形象和信誉；社会功能方面，民办高校在招生中还没有成为追求素质教育学生的理想升学选择，没有成为破解唯分数招生的升学替代。

治理体制方面的问题。总的来说，随着社会办学的发展，我国教育办学体制由原来的一元办学形成了多元办学的格局。从办学主体来看，社会力量参与办学得到政府的重视，参与办学的机会得到扩充。但教育资源配置中的政府、市场和社会关系还有待进一步理顺。具体表现在政府管得过多过细的问题还没有完全解决，公立大学的办学自主权有待进一步提升。民办大学学费的市场定价机制还没有形成，仍然主要由相关行政部门依照国家有关规定确定并公布，这虽然有利于防止乱收费，但也在一定程度上限制了高校根据自身办学需要收取相应学费的灵活性。同时，市场、企业、社会力量参与大学投资和管理的体制机制还不够完善，社会资源没有很好地引导向高校投

① 数据来源：2023年全国高校经费预算排名，[https://learning.sohu.com/a/707846687\\_121124317](https://learning.sohu.com/a/707846687_121124317).[2023-07-10]。

资，制约了大学的发展。

#### 四、“公立资合型大学”：实现教育治理现代化的关键制度安排

关于我国教育的发展有两种观点和两条路径：一种观点认为我国教育注重知识教育，学生基础知识扎实<sup>[14]</sup>，应试教育是一种公平且适合我国国情的教育模式；另一种观点认为，应试教育不利于创新，不利于学生的全面发展，丘成桐、施一公等著名科学家都对此有过评价<sup>[15][16]</sup>。辩证地看，应试教育重视已有知识的重复学习，适合培养跟踪型、追赶型人才，能够高效生产大批具有较好知识素质的劳动者；而创新教育、素质教育则适合培养开创性的人才。习近平总书记关于教育的论述中，强调知识基础和创新品质的结合。因此，实现教育治理的现代化，需要结合两种路径的优势，引导我国教育体系从偏重知识教育到“知识教育与素质（创新）教育结合”的转变。

美国创新教育的一个重要支柱是其发达的高水平私立大学为其创新教育提供了升学选择，而公立大学则为教育公平提供了基本保障。改革开放以来我国高等教育进行了诸多改革，但还没有实现为创新教育提供普遍性升学替代的目的，也没有从源头上根本改变应试教育问题，因此需要进一步推进大学体制改革的探索。尽管美国私立大学体制为现代大学治理提供了启示，但依靠美国式私立大学体制实现我国教育治理现代化显然不符合我国的国情。这是因为，其一，资金条件。美国经济发达，捐赠传统和捐赠制度完善，高水平私立大学具备较强的筹资能力和稳定的经济基础，在我国，目前尚没有类似美国那样来自社会的支撑大规模设立高水平私立大学的雄厚资金条件。据民政部发布的年度中国慈善捐助报告，我国高校吸收社会捐赠总额1997年约为6亿元，到2014年为399.45亿元<sup>[17]</sup>，2008年，教育捐赠收入占全国普通高校经费约为0.7%，近几年来也仅在1%左右，远低于发达国家<sup>[18]</sup>。其二，社会条件。美国私立大学发展有其特殊的制度环境和经济社会文化背景，如果没有相应的制度环境，私立大学难以得到健康发展。其三，时间窗口。美国高水平私立大学是长期发展的结果。作为追赶型高

等教育，除了西湖大学等少数几所大学外，民办大学体制难以在短期内造就足够多的高水平民办大学，形成面向素质教育的普遍性升学选择。而目前的公办大学体制，由于财政与公平原因，在破解唯分数招生录取体制方面也难有很大的空间。

因此，破解唯分数招生录取的应试教育体制，推进教育治理现代化，需要探索一种兼具私立大学和公立大学优势的大学体制，一方面这种大学拥有类似美国私立大学的招生录取和收费自主权；另一方面，它有普通公立大学来自于政府的基本办学经费保障。这是一种由政府财政保基本运转，学费和社会筹资保高水平，招生录取的自主性为素质教育提供升学出路的大学体制。由于“公立保基本，收费和社会筹资保高水平”是一种政府与出资者合作的模式，借用“资合公司”的概念，依据其权利义务性质，本文将这类大学定义为“公立资合型大学”。

具体而言，与目前公立大学和私立大学相比，公立资合型大学有如下特点：

一是从办学经费看，公立资合型大学有来自政府的普通高校基准强度的投入，用以维持高校的基本运转；同时由学生投资弥补政府教育投资的不足，用于聘请国际水准的教授，实际上是自己投资，与政府合作举办高水平大学。类似于资合性有限公司，投资者享受自己投资对应的分红（教育回报）。这种模式融合了公立大学和民办大学投资体制的优点，不仅可显著提升利益相关者利用自身资本参与和支持学校办学的积极性，而且能够有效缓解高等教育经费过度依赖政府投入而民间投入不足、不积极等问题，进而共同提升教育质量。

二是从招生录取看，公立资合型大学可以制定符合自身发展的招生录取标准，不完全以考试分数而是以创新能力和综合素质为依据。这类招生主要面向具有优秀综合素质并且能参与学校办学经费投入的公民个人，相对来说，收取的学费要以维持相应高水平大学的办学成本为标准。当然，对于各方面都非常优秀但经济条件不允许的部分学生，则可采取奖学金或者普通公立大学学费的方式进行招生。这种做法的主要目的是鼓励

个人、家庭、校友、企业等积极参与学校办学，让有条件的考生家庭参与到学校建设中，以此克服办学经费不足的问题，最终形成“公共投入保基本、社会（个体）投入保质量”的办学效果。

三是从利益关系看，公立资合型大学属于增量改革，不影响考生既有的招生录取机会和高考利益格局。在我国现行的高校招生计划管理体制下，“部属高校招生计划并不掌握在地方政府层面，而地方向中央、向教育部力争的指标也往往是地方高校的招生计划……，地方高校招生计划是中央教育行政部门根据各地方高校人才培养能力、社会经济需求及高中毕业生的升学需求等因素对全国各地高校入学名额在不同地区之间的分配所作的具有法律效力的规划，具有权威性和指令性”<sup>[19]</sup>。无论是中央还是地方优质公立大学学位，都是稀缺的。因此，公立资合型大学的招生计划实施增量改革，在不损害既得利益的前提下增加另一部分人的利益，从而进一步促进入学机会的公平，缓解高等教育优质资源发展不均衡的局面。具体而言，公立资合型大学的本科招生名额不应占用现有公立大学的本科招生指标，也不损害现有考生通过分数考入公立大学的升学机会，而是依据经济社会发展需要和合理的生师比增量配给，因而不影响现有的高考利益格局。从公立资合大学录取学生的权利本质看，考生只享受了与其考试分数大致相称的国家投入，而超出普通水准的优质教育是依靠考生自身投入所取得的受教育权利，是公私合作的结果（公立资合），并且以学费为表现形式的“资合”的合作期限是其学历教育年限。

四是从办学目标看，公立资合型大学以高水平研究型大学为定位。办学目标既指导着学校良性有序发展，也体现出对学校未来发展结果的一种期待。作为新型大学，公立资合型大学必须以具有较高竞争力和较高学术声望的高水平研究型大学为目标。在办学目标上，公立资合型大学将利用公立大学和西方私立大学的双重优势，旨在建设成为拥有一流师资队伍和一流基础设施，包括自然科学、工程与技术科学、人文科学、社会科学、管理科学等学科的研究型大学。在此基础上，公立资合型大学将按照高等教育发展规律和

人才成长规律，致力于培养理论与实践、科学与人文、国际视野与本土情怀相融合的高层次、复合型、创新型专门人才。当然，在办学目标之外，公立资合型大学也将重点探索大学体制机制创新，试图以体制机制创新缓解当下的教育领域内“办学经费不足”“唯分数”“素质教育缺失”“创新型人才培养薄弱”等问题。

五是从大学治理看，公立资合型大学有类似西方私立大学较高的招生、收费和办学自主权，但由政府主办主管，服从国家人才培养的需要。近些年来，除了教育发展规划外，我国专门制定了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》等一系列关于大学治理的政策文件，明确提出落实和扩大学校自主办学权。在政策文件精神指引下，公立资合型大学力争突破传统大学办学体制的束缚，依中国特色现代大学制度进行治理，探索设置党委会、理事会、学术委员会、教授会等决策和学术组织。既彰显高等教育治理体系现代化的“中国特色”、又有世界大学的“共同特征”和“胸怀天下”的担当<sup>[20]</sup>。在内部治理上，执行行政治理系统与学术治理系统相互交融、权责明晰的运行机制。此外，招生制度上，公立资合型大学将进一步探索高校自主招生政策的实践，探索创新人才选拔新机制。以期回答与解决如何培养与经济社会发展相适应的创新型人才，如何最大限度地发掘学生潜能而又保持大学稳定发展，如何在保障教育公平的同时兼顾效率等摆在教育改革面前的重大问题。有理由相信，通过公立资合型现代大学制度的建构与实施，不仅可以保障大学办学的正确方向，同时还能有效保障大学的办学自治性和教授参与治校。总的来说，公立资合型大学的治理特点既体现公立大学的原则性，也要体现私立大学的灵活性，让公立资合的双重优势成为大学发展的不竭动力。

综合以上特点，公立资合型大学在办学体制上区别于传统公办大学和私立大学，也区别于过去公办民助、民办公助、自费生、自主招生等以一种体制为主添加或点缀某些特征的办学模式，是一种在办学经费、招生录取、大学治理等方面有机结合公立和私立优势的新型大学体制。

## 五、以大学体制改革创新推动教育治理现代化

### (一) 建设一定数量的公立资合型大学

建设高水平公立资合型大学,是为了给不在应试教育上内卷但有潜力的学生提供升入高水平大学的机会,为此,必须设立一定数量的新型大学,达到一定的招生规模,才能形成充分的升学选择替代,真正扭转应试教育。高水平公立资合型大学的合适数量,取决于具有较好素质又能支付较高学费的学生(家庭)规模。具体可参考各省市每年出国留学人数和一本上线人数。如该省市出国留学和一本上线人数为5万名,则该省市高水平公立资合型大学数量可设置在5所左右,如果是10万名,则可设置10所左右(每所高校本科生招生规模不超过3000名/年,本科总在校生数1万名左右,可面向全国招生)。目前,我国有本科高校1200多所,专科高校1400多所,高校总量不少,但结构和分布还有待优化<sup>①</sup>。因此,在总量控制、结构优化背景下,在经济较为发达、人口规模较大的城市,增设一定数量的高水平新型大学,既有必要,也有市场。为了尽快形成品牌和声誉,公立资合型大学可以采取与境内外一流大学合办的方式,也可采取初期重点扶持培育(包括强经费和政策支持)的方式,以逐渐形成品牌优势,以延揽优质生源并形成优质生源与高水平办学的良性循环。

(二) 赋予一些省级行政区更大权限推进教育综合改革试点

深化教育改革从过程上需要覆盖和衔接从幼儿教育到高等教育、从教学到招生录取、从人才培养到社会评价的全部环节和完整过程,在内容上则应涵盖新型大学设立、招生录取、学制改革、探究性教学、全面素质教育、教育评价和治理体制等在内的所有内容。由于从幼儿园到大学的全教育周期是在省级行政区范围(高考录取以省为单位)内进行的,因此全过程、全方位的教育综合改革需要以省级行政区为单位。为此,建议在

一些经济和生源条件较好的省级行政区推出教育综合改革试验的升级版,在保证教育发展根本方向的前提下,赋予这些省级教育综改试验区更大权限,在包括新型大学设立、学科学位点的设置、招生录取、学费和筹资方式、中小学学制、教育评价等各方面先行进行探索。

(三) 通过新型大学体制改革引导中小学推进素质教育改革

新型大学为素质教育提供增量升学出路,减轻了中小学生的升学压力,有利于推进其他各项教育改革。一是全面推行探究型教育和知识型教育相结合的教育模式。在保障中小学生学习好基础知识的同时,注重学生创新思维与实践能力的培养,鼓励学生探究教材之外的未知世界,促进课堂外的直接经验与课堂内的间接经验的整合,培养学生运用知识、创新知识的兴趣和能力。二是促进学生身心全面发展。加强中小学的劳动、体育、音乐、美术教育,利用社会各方教育资源,带领学生走出课堂,参加社会实践和志愿活动,培养学生优秀的思想道德和意志品质,促进学生全面发展。三是提升中小学办学的灵活性。改革学校的评价体制,真正将创新能力和全面发展作为学校办学质量核心标准。教育是一个长周期的过程,需要将素质教育的理念和预期从大学传导到中小学,让中小学生学习从中小学阶段即以养成全面发展的素质为目标而不是以片面追求考试分数为目标。因此,鼓励公立资合型大学提前布局,与重点中小学校合作开办创新教育试验班和预科教育,按照创新性大学的素质要求培养学生并从中选拔学生,允许中小学实行学分制和更有弹性的学制,为培养学生的创新能力和全面发展提供更好的教育环境。

作为增量改革,公立资合型大学结合了私立大学和公立大学的优势,既拥有公立大学的基本资金和信誉保障,又拥有类似私立大学招生录取、收费和办学方面的自主权,可望较快成为具有竞争力的高水平大学,通过素质导向的优质大学学

<sup>①</sup> 数据来源:高等教育学校(机构)数,中华人民共和国教育部官网, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_560/2021/gedi/202301/t20230117\\_1039557.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2021/gedi/202301/t20230117_1039557.html).[2023-07-10]。

位供给,为中学开展创新教育提供普遍性的升学选择,使教育从传统的知识型应试教育转变为创新和知识相结合的素质教育。在这一过程中,通过公立资合体制,调动社会力量参与高水平大学建设,更好地确立各主体间的权利义务关系,有效建立政府与社会/企业共建共治共享教育的体制机制,形成政府与市场协同的教育资源配置机制,同时,通过高校间的竞争推动高等教育治理改革,从而推进我国教育治理的现代化和教育高质量发展。

### 参考文献:

- [1] 袁贵仁. 深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化 [J]. 中国高等教育, 2014, (5): 4-11.
- [2] 张建. 教育治理体系的现代化: 标准、困境及路径 [J]. 教育发展研究, 2014, (9): 27-33.
- [3][16] 施一公. 自我突围 [M]. 北京: 中信出版社, 2023: 157.
- [4] 许晨阳. 平衡 成长 识别——数学竞赛与数学研究 [C]// 熊斌, 庠超主编. 数学奥林匹克与数学人才. 上海: 华东师范大学出版社, 2022.
- [5] 钱立青, 晋玉, 汪昌华. 安徽省中小学生学习负担监测分析报告——以2014年度义务教育阶段学生评测为对象 [J]. 合肥师范学院学报, 2016, 34(1): 37-43.
- [6] 汪晓帆, 高原. 小学生课业负担现状的调查——以某市4所小学为例 [J]. 教学月刊小学版(综合), 2019, (Z2): 83-87.
- [7] 卢珂, 赵丽娟, 王玥, 赵学勤. 家长视角下的北京市基础教育: 成绩、问题及建议——基于连续十年教育满意度调查结果的分析 [J]. 中国教育政策评论, 2019, (00): 210-226.
- [8] 我国首份《中国义务教育质量监测报告》发布 [EB/OL]. (2018-07-24) [2022-12-10]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/201807/t20180724\\_343663.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201807/t20180724_343663.html).
- [9] 中国青少年2020年抑郁检出率高达24.6%, 我们的孩子怎么了? [EB/OL]. (2021-10-19) [2022-12-10]. <https://www.sohu.com/>

a/495920516\_476437.

- [10] 爱因斯坦. 论科学 [M]// 爱因斯坦文集(第一卷). 北京: 商务印书馆, 1976: 284.
- [11] 凤凰网. 普林斯顿大学 [EB/OL]. (2013-05-30) [2023-07-03]. [https://sd.ifeng.com/zt/bmlxzn/bmmx/detail\\_2013\\_05/30/853207\\_0.shtml](https://sd.ifeng.com/zt/bmlxzn/bmmx/detail_2013_05/30/853207_0.shtml).
- [12] 李钰. 成绩之外, 体育活动是进入美国名校的第二大标准 [J]. 留学, 2018, (8): 52-55.
- [13] 刘少华. “强基计划”应以自主招生试点弊端为鉴 [EB/OL]. [2023-01-19]. <http://www.rmzxb.com.cn/c/2020-01-19/2509659.shtml?n2m=1>.
- [14] 阙维. 当英国向中国数学教育“取经”时…… [J]. 教育家, 2016, (34): 14-17.
- [15] 丘成桐: 很少中国小孩有解决问题的狂热, 大多考虑的是要出国赚钱 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1768446032172924393&wfr=spider&for=pc>.
- [17] 蒋理. 高校吸收社会捐赠呈“马太效应”很正常 [EB/OL]. (2016-02-22) [2023-06-18]. <http://www.rmzxb.com.cn/c/2016-02-22/704977.shtml?n2m=1>.
- [18] 赵婀娜, 袁婷. 高校获得社会捐赠靠什么 [EB/OL]. [2023-06-18]. <http://edu.people.com.cn/n1/2016/0221/c1006-28136861.html>.
- [19] 董业军. 我国地方高校招生计划地区分配模型指标体系研究 [J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2012, 30(4): 31-36.
- [20] 靳玉乐. 高等教育治理体系现代化的方向 [J]. 高校教育管理, 2023, (1): 5-9.
- 作者: 谢志岩, 中共深圳市委党校副校长、研究员、博士  
李鹏虎, 深圳大学教育学部副主任, 长聘副教授、博士  
张扬文馨, 香港中文大学博士, 深圳中学一级教师

责任编辑: 周修琦