

国家教育体制改革试点 阶段性研究报告 (高等教育卷)

GUOJIA JIAOYU TIZHI GAIGE SHIDIAN
JIEDUANXING YANJIU BAOGAO
(GAODENG JIAOYU JUAN)



国家教育行政学院 编著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

国家教育体制改革试点 阶段性研究报告（高等教育卷）

国家教育行政学院 编著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 罗永华
版式设计 杨玲玲
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

国家教育体制改革试点阶段性研究报告·高等教育卷/
国家教育行政学院编著. —北京: 教育科学出版社,
2014. 12

ISBN 978-7-5041-9145-8

I. ①国… II. ①国… III. ①高等教育—教育体制改革—研究报告—中国 IV. ①G521 ②G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 265792 号

国家教育体制改革试点阶段性研究报告 (高等教育卷)

GUOJIA JIAOYU TIZHI GAIGE SHIDIAN JIEDUANXING YANJIU BAOGAO

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

市场部电话 010-64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010-64981252

传 真 010-64891796

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 张 18.75

印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

字 数 247 千

定 价 49.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

前 言

《国家教育体制改革试点阶段性研究报告》（基础教育卷、高等教育卷）系国家社会科学基金“十二五”规划2012年度教育学重点课题“国家教育体制改革试点研究”（课题批准号：AFA120006）的阶段性成果，是国家教育行政学院教师集体攻关完成的学术成果。

国家教育体制改革试点是国家层面的战略部署。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》发布实施后，国务院成立了国家教育体制改革领导小组，发布国家教育体制改革试点总体方案，按照顶层设计、试点先行、有序推进的原则，对教育改革进行系统部署。2010年10月，国务院办公厅发出了《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知》，提出在部分地区和学校开展国家教育体制改革试点。至此，拉开了国家教育体制改革试点在教育实践层面的序幕，形成了国家统一实施、地方承担试点和基层自主改革三个层面推进教育改革的格局。

国家教育体制改革试点研究是直接服务于国家重大教育战略的综合研究。在研究中，我们总结基层试点地区和试点学校的经验，从理论和政策的高度

对教育体制改革试点进行研究和探索，为教育决策提供政策咨询和动态信息，为教育体制改革中出现的问题提供解决思路和政策性建议。作为一个学者群体，我们试图将国家教育体制改革的总体要求和教育体制改革的具体实践有机结合起来，借以观测政策在执行过程中的变化与地域适切性，进行深入分析和系统评估，为教育体制改革在中观和微观层面的推进提供一些建议。

应该说，现在是观察审视国家教育体制改革试点的一个关键时间节点。三年多来，教育改革试点稳步推进，一些改革已取得明显进展，各地涌现出了许多好的经验和做法，成效开始显现；同时也存在一定的问题，比如，试点地区和学校有很多经验需要总结和提升，共性的问题需要正视和解决。现在对试点地区 and 学校的关注仍多局限在工作层面，系统研究不够，亟待跟进。我们出版本报告作为现阶段的研究成果，今后还将继续深入研究下去。

二

本报告是一项集体攻关的成果。这也是国家教育体制改革试点本身的属性决定的。国家层面上的试点地区和学校共 425 个，许多试点项目以省、自治区、直辖市为单位进行，承担试点项目的省级单位进行试点任务的再分解和再申报，试点的基层学校、地区和县域多达几千个单位。同时，不同试点地区和学校之间缺乏相互沟通和交流的机制，影响了经验的交流和推广。因此，集体研究是总结复杂的改革试点的有效途径。

本研究具有非官方的特点，研究者群体处于第三方位置，有利于对改革试点的进程进行全面的反思和评价，有利于信息的全面收集和做出相对客观公正的评估，并可以将典型的试点经验通过干部培训推广普及到其他地区和学校，大大增加研究的现实效益和社会效益。同时可以进行跟踪调查，使调研报告更具有深入性和有效性。

本研究紧紧围绕国家教育体制改革试点的十大领域展开。当前，我国正在推进的教育体制改革试点不仅包括学前教育、义务教育、职业教育、高等教育、民办教育等教育类别，还囊括了素质教育、现代大学制度、高等教育

办学模式和办学体制等主题。在研究设计上，课题研究领域涵盖了所有试点领域，每一领域都有专人独立负责。每一领域按照统一要求和格式分别调查、分析和研究，在整体上具有相对的统一性。本研究以教育体制和机制为主线，主要采用实地调查、案例研究、行动研究和政策分析法对试点地区和学校进行抽样调研和深入实地调查，总结和分析体制改革试点地区的典型经验、改革思路和实践中的问题，并基于此预测下一步教育体制的改革走向，提出相应的政策建议。

本研究试图达到如下一些目标。第一，服务于国家教育体制改革的创新实践，为上级有关部门提供试点方面有价值的信息和调研报告。第二，争取使试点地区和学校有关体制和机制创新方面的典型经验得到升华、普及，并在更多地区得到推广和应用，同时对存在的问题提出可调整解决的思路和建议。第三，对教育体制改革试点进行更为全面综合的集体研究。研究成果既从一般性、整体性的层面对教育体制改革试点中的经验与不足进行理论总结，也对不同教育领域和教育发展主题进行分门别类、深入地剖析和阐述。

三

本报告得以完成，需要感谢各方面的大力支持和配合。

本课题研究思路缘起 2012 年 7 月国家教育行政学院中心组学习务虚会，由黄百炼同志提出课题申报的想法，会上得到大家认可并初步研究了申报题目。会后，学院决定由时任学院院长顾海良同志担任课题主持人，并由科研部牵头设计。在课题申报论证过程中，顾海良同志给予了高度关注和重视。后因顾海良同志工作变动，学院决定由党委书记、常务副院长黄百炼同志负责总体统筹推进。副院长李五一同志和科研部组织力量展开申报论证，论证报告主要由司洪昌、许杰、高政同志撰写完成。课题立项后，主要由司洪昌、张婕等同志完成了开题报告，黄百炼同志出席了开题汇报会。在课题申报过程中，于鲁文、赵宏强、冯文字、曲潇潇、陈正等同志做出了积极的贡献。

在课题研究过程中，教育部综合改革司给予了大力支持，这是课题得以

顺利推进的重要基础。2013年2月，黄百炼同志带队专门征询教育部综合改革司的意见，宋德民司长（现办公厅主任）、王洪元、彭斌柏副司长就研究重点、课题方向等提出了非常富有建设性的意见。书稿完成后，综改司刘自成司长对书稿给予关注和肯定。在课题研究过程中，综改司在研究资料上给予了充分支持，如专门为课题组开放了国家教育体制改革试点网站，提供了大量的第一手研究材料和数据等。后经综改司协调，课题组成员旁听了教育部教育体制改革的有关会议；部分课题组成员参与了综改司“国家教育体制改革试点”项目分领域中期评估工作。这些机会使得课题组成员进一步了解了改革试点的宏观背景、总体要求、现阶段进展情况等，为阶段性研究报告撰写工作的顺利推进打下了坚实的基础。

作为课题承担单位国家教育行政学院对课题研究高度重视。学院在研究经费上给予了专项重点资助，在研究过程中给予了时间上的保证。学院领导都对研究非常支持，特别是黄百炼同志主持确定了整个报告的写作思路与框架，亲自参与课题研究设计，多次召开课题研究专项会议布置工作；主管科研的副院长李五一同志高度重视，将课题研究作为科研工作的一個主要抓手来推进，并全力以赴组织协调课题研究的推进。课题由科研部具体组织推进，科研部履行了课题综合协调小组的功能，制定了写作规范和体例，统筹推进本报告的撰写、修订、审阅及后续出版等工作，特别是冯文字作为学术秘书为此付出了大量辛劳。

本报告是集体研究的成果，各子课题的主持人及课题组成员是报告得以完成的最重要基础。在写作过程中，大家集体讨论，个人分工负责，按时完成了初稿和修订工作。课题组成员的通力合作保证了本报告得以完成。具体执笔分工如下。

高等教育卷：第一章，张婕等；第二章，许杰；第三章，梁金霞；第四章，赵庆典；第五章，杨红霞；第六章，陈丽萍，余海波等；第七章，刘亚荣，郭丽娟。

在学院统一领导下，统稿工作主要由司洪昌、许杰、张婕、石连海、冯文字等同志负责，最后稿件经李五一、黄百炼同志审定。冯文字、司洪昌同志代拟了前言。中国教育科学研究院副院长曾天山、《中国高教研究》编辑

部主任范笑仙分别对基础教育卷、高等教育卷进行了审阅。教育科学出版社对本课题阶段性研究成果的出版给予了大力支持。在此，一并对上述单位、领导和专家表示感谢。

我国教育体制改革逐渐进入深水区、攻坚期，其涉及面更广、关联度更高，破解深层次矛盾和问题的难度更大，仍存在许多亟待解决的热点难点问题。本研究直面教育体制改革试点地区和学校，量多面广，涉及全国各地的客观现实，并且教育改革试点涉及地区的社会经济文化发展水平差异巨大，这本身就意味着试点研究的艰巨性、所面临的沉重压力 and 要应对的严峻挑战。因此，本报告从内容到形式可能还有不少不足之处。现在，作为阶段性成果呈现，意在请各级领导、各试点单位、教育工作者同行、广大读者给予批评指教。

“国家教育体制改革试点研究”课题组

2014年6月

目 录

第一章 高等教育综合改革 / 1

第一节 试点任务的进展情况 / 1

一、高等教育综合改革的基本情况 / 1

二、高等教育综合改革试点的进展情况 / 4

第二节 试点改革成效 / 9

一、推进高校分类指导，实现分类管理与发展目标 / 9

二、适应经济社会发展，进一步优化学科专业结构 / 10

三、改革创新人才培养模式，不断提升人才专业发展能力 / 12

四、推进高校办学体制的改革，增强高等学校服务社会的功能 / 14

五、扩大高校办学自主权，促进高等学校完善治理结构 / 15

六、加强制度建设，建立健全高等教育质量保障体系 / 16

第三节 主要经验和典型模式 / 17

一、优化高等教育体系，提高对经济社会发展的支撑能力 / 17

二、提高人才培养质量，为产业转型升级提供人才支持 / 20

三、提升科技创新能力，增强高校对经济社会发展的驱动力 / 23

四、加强教师队伍建设，把高校打造成为高层次人才集聚高地 / 27

第四节 存在的问题和原因 / 29

- 一、关于政府管理机制不完善问题 / 30
- 二、关于区域教育一体化发展问题 / 30
- 三、关于省级统筹权和高校办学自主权问题 / 31
- 四、高校优势学科建设问题 / 31
- 五、产学研问题 / 32
- 六、高端人才队伍建设问题 / 33

第五节 对策和建议 / 34

- 一、对高校进行分类评价、分类管理的改革思路与政策建议 / 34
- 二、对区域高等教育一体化发展的改革思路与政策建议 / 35
- 三、关于省级统筹权和高校办学自主权的改革思路与政策建议 / 36
- 四、关于学科建设方面的改革思路与政策建议 / 36
- 五、关于产学研合作的改革思路与政策建议 / 37
- 六、对高端人才队伍建设问题的改革思路与政策建议 / 38

第二章 建设中国特色现代大学制度 / 40

第一节 试点任务的进展情况 / 40

- 一、坚持和完善党委领导下的校长负责制 / 41
- 二、制定和完善学校章程 / 42
- 三、建立健全教授治学体制机制 / 43
- 四、完善校院两级管理体制 / 45
- 五、探索大部制改革 / 46
- 六、创新基层学术组织 / 47
- 七、改革学术绩效评价机制 / 48
- 八、推动人事制度改革 / 49
- 九、完善民主管理制度 / 50
- 十、建立理事会或董事会 / 51

第二节 试点改革成效 / 52

- 一、完善了大学的领导机制 / 52

二、加强了以章程为核心的制度建设 / 53	
三、优化了大学的组织结构 / 54	
四、深化了大学的内部管理体制 / 55	
五、保障了大学的民主管理 / 55	
六、扩大了大学与社会的合作 / 56	
七、提高了人才培养的质量 / 57	
第三节 主要经验和典型模式 / 57	
一、主要经验 / 58	
二、典型模式 / 60	
第四节 问题及归因 / 70	
一、国家层面 / 71	
二、学校层面 / 74	
第五节 对策与建议 / 78	
一、抢抓机遇,充分调动各方面建设现代大学制度的积极性 / 78	
二、探索总结,及时梳理制度建设过程的经验与教训 / 79	
三、简政放权,进一步落实和扩大高校的办学自主权 / 79	
四、章程引领,积极构建具中国特色的现代大学制度体系 / 81	
五、彰显学术,完善大学内部治理结构 / 83	
六、完善机制,减少改革发展阻力 / 85	
七、重视文化,促进大学精神复归 / 85	
第三章 高校办学自主权 / 87	
第一节 试点任务的进展情况 / 87	
一、明确改革总体目标,分阶段推进改革任务 / 88	
二、加强组织协调,完善改革体制机制 / 89	
三、明确改革重点领域,有效推进改革 / 90	
四、配套相关政策措施,确保条件保障到位 / 93	
第二节 试点改革成效 / 95	
一、探索高校分类指导、分类管理的改革初见成效 / 95	

二、探索“落实高校办学自主权”取得积极成效 / 98

三、推进高等学校分类管理改革初见成效 / 100

四、改革高等学校办学体制，推进了高校的特色发展 / 102

第三节 主要经验与典型模式 / 103

一、典型经验 / 103

二、典型模式 / 108

第四节 存在的问题和原因 / 116

一、推进改革中面临的全局性问题及原因 / 116

二、改革中面临的问题与困惑 / 118

第五节 对策和建议 / 120

一、全局性的改革思路与对策建议 / 120

二、改革的思路与对策建议 / 121

第四章 高等学校办学模式改革 / 124

第一节 试点任务的进展情况 / 125

一、高等学校推进产学研结合改革 / 125

二、产学研深度合作机制改革 / 126

三、探索行业特色型高校与行业企业合作共建模式 / 126

四、依托行业立足地方，创新产学研合作模式与机制 / 127

五、推进高校与行业、地方共建模式 / 127

六、地方高校与行业企业、地方共建产学研合作模式 / 128

第二节 试点改革成效 / 128

一、高等学校推进产学研结合改革取得明显成效 / 129

二、产学研深度合作机制改革取得突出进展，高校产学研联盟长效机制建设得到不断加强 / 132

三、行业特色型高校与行业企业合作共建模式进一步完善 / 133

四、依托行业立足地方，创新产学研合作模式与机制 / 134

五、推进高校与行业企业和地方合作共建合作不断深化 / 135

六、创新地方高校与行业企业、地方共建产学研合作模式 / 137

第三节 主要经验和典型模式 / 139

- 一、推进高校产学研深度合作机制完善 / 139
- 二、发挥行业优势，完善校企合作人才培养机制，促进行业高校特色发展 / 141
- 三、深化高校与行业、地方合作机制 / 143
- 四、依托行业立足地方，促进高校产学研合作 / 146
- 五、加强高校与地方、企业合作 / 148
- 六、创新产学研合作机制，加强高校服务地方经济社会发展 / 149

第四节 存在的问题和原因 / 150

- 一、高校产学研结合改革统筹机制缺位 / 150
- 二、企业对校企合作办学缺乏积极主动性 / 151
- 三、行业高校与企业合作存在制约因素较多 / 152
- 四、高校与行业企业共建需要国家政策环境支持 / 152
- 五、高校与企业行业合作共建需要政府主动统筹 / 153
- 六、地方高校与企业行业合作共建需要省级政府统筹 / 153

第五节 对策与建议 / 155

- 一、建立改革试点工作协调机制，完善改革试点管理制度 / 155
- 二、进一步完善改革试点运行的机制 / 157
- 三、完善和加强产学研创新激励和评估、协调机制 / 157
- 四、加强政府统筹力度，鼓励企业参与高校合作共建 / 158
- 五、加强地方政府对辖区内高校产学研合作的引导 / 158

第五章 改革人才培养模式，提高高等教育人才培养质量 / 160

第一节 试点任务的进展情况 / 160

第二节 试点改革成效 / 163

- 一、积极探索拔尖创新人才培养模式 / 163
- 二、深入推进应用型人才培养模式改革 / 165
- 三、试点院校人才培养综合改革 / 168
- 四、有序推进研究生培养机制改革 / 169

五、着力推进开放大学建设 / 170

第三节 主要经验和典型模式 / 171

一、拔尖创新人才培养模式 / 171

二、应用型人才培养模式改革 / 175

三、试点院校人才培养综合改革 / 181

四、研究生培养机制改革 / 185

五、开放大学建设 / 186

第四节 问题及归因 / 188

一、试点存在的共性问题 / 188

二、试点存在的具体困难与问题 / 189

第五节 对策与建议 / 191

一、拔尖人才培养 / 191

二、应用型人才培养 / 192

三、综合人才培养 / 192

四、研究生培养 / 193

五、开放大学建设 / 194

第六章 中外合作办学及我国的粤港闽台合作办学

教育体制改革 / 196

第一节 试点任务的进展情况 / 197

一、中外高校合作办学改革试点的进展情况 / 197

二、来华留学生教育体制改革试点的进展情况 / 200

三、粤港、闽台高校合作办学体制改革试点的进展情况 / 202

第二节 试点改革成效 / 206

一、中外高校合作办学改革试点的改革成效 / 206

二、来华留学生教育体制改革试点的改革成效 / 211

三、粤港闽台合作办学教育体制改革试点的改革成效 / 216

第三节 主要经验和典型模式 / 218

- 一、国际化人才培养的“四同”新模式 / 218
- 二、“以我为主，中外方共同参与、科学决策”的创新管理模式 / 220
- 三、来华留学生“双优战略”模式 / 221
- 四、留学生招生及培养机制创新模式 / 224
- 五、合作办学的质量保障体系建设 / 227
- 六、构建合作平台与支持体系 / 228

第四节 存在的问题和原因 / 230

- 一、中外高校合作办学改革试点存在的问题和原因 / 230
- 二、来华留学生教育体制改革试点存在的问题和原因 / 231
- 三、粤港澳合作办学教育体制改革试点存在的问题和原因 / 232
- 四、闽台合作办学教育体制改革试点存在的问题和原因 / 234

第五节 对策和建议 / 236

- 一、对中外高校合作办学改革试点的建议 / 236
- 二、对来华留学生教育体制改革试点的建议 / 237
- 三、对粤港澳台高校合作办学体制改革试点的建议 / 238

第七章 完善教育投入机制，提高教育保障水平 / 243

第一节 试点任务的进展状况 / 243

- 一、改革公共财政教育投入和分配机制 / 244
- 二、高校生均经费的基本标准 / 247
- 三、普通高校师范生资助体制改革 / 249
- 四、中、小学生均经费基本标准 / 251
- 五、探索多渠道筹集办学经费的机制等层面 / 252

第二节 试点改革成效 / 252

- 一、政府的责任意识和教育优先发展的理念得到进一步强化 / 252
- 二、落实教育财政性支出增长的指标，承担政府在教育中的
主要责任 / 253
- 三、拓宽了教育经费筹集渠道 / 254

四、加强教育经费监管，提高资金使用效益 / 255

五、政策突破有新进展 / 256

六、社会关注度、参与度不断提高 / 257

第三节 主要经验和典型模式 / 257

一、保障教育优先发展的公共财政体制和投入机制 / 258

二、多渠道筹措办学经费改革探索 / 262

第四节 存在的问题和原因 / 271

一、对如何保证教育财政制度持续性以及应对经济波动风险政策方面
预估不足 / 271

二、教育投入仍然缺乏有效的测算和评估手段 / 272

三、教育投入保障制度的执行缺乏各部门之间，相关领域的政策之间的
协调机制 / 273

四、对完善教育投入机制的有些难点问题还缺乏破解办法 / 273

五、社会力量投资办学的积极性不高 / 274

第五节 对策和建议 / 275

一、进一步推进改革共识，继续推进深化试点改革的创新探索 / 275

二、上级部门要及时开展试点工作研讨，并给予政策性指导 / 276

三、完善教育财政监管制度，提高教育经费使用效率和效益 / 278

索引 / 279

第一章 高等教育综合改革

张 婕 张昱琨 乔玉华 陈 正*

国家教育体制改革试点是国家的重大政策，是国家战略层面的改革试点，是落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2012）》（下文简称为《教育规划纲要》）的实际举措。从2010年开始组织实施高等教育综合改革试点以来，各地、各校已经积累了一定的实践经验，改革成效初步显现，同时一些深层次问题也显露出来。目前处于经验总结和理论反思的一个重要时间节点，也是将基层的信息和经验反馈到决策层的关键时机，本课题组调研考察了承担高等教育综合改革试点的省份与部分高校，现将有关试点项目取得的进展、初步成效、主要经验、存在的问题和对策建议总结汇报如下。

第一节 试点任务的进展情况

一、高等教育综合改革的基本情况

（一）高等教育综合改革试点的背景

改革开放以来，高等教育发展经历了以体制机制创新为先导，推动高等

* 执笔人：张婕，张昱琨，乔玉华，陈正。