

发展改革动态

2018 年第 8 期 共 82 期

发展规划处

2018 年 6 月 15 日

【聚焦内涵发展】

别敦荣：论高等教育内涵式发展

摘要：实现高等教育内涵式发展是党和国家新时代高等教育发展政策的核心，是 40 年我国高等教育发展政策演变的必然选择。它在宏观层面需要解决高等教育发展重心偏低、高等教育同质同构以及优质高等教育发展不充分等问题；在微观层面应当直接针对教育教学和人才培养的一些深层次问题，如高校人才培养专业化刚性过强、课程教学浅表化、优质教学资源不足以及教育教学文化薄弱等。实现高等教育内涵式发展，在宏观和微观层面都应积极建构与各级各类高等教育功能相适应的人才培养模式，采取有效举措保证政策落地。

关键词：内涵式发展；高等教育；人才培养；高校

实现高等教育内涵式发展，既是党和国家关于高等教育发展的大政方针，也是高校办学的基本要求。内涵式发展是高等教育发展的永恒主题，更是当下我国高等教育发展面临的重大课题。我国高等教育发展即将迈入普及化阶段，虽然外延式发展还有空间，但主要任务已经转变为实现内涵式发展。尽管如此，很多人只知道有这个政策要求，但对什么是高等教育内涵式发展、为什么要实现内涵式发展、内涵式发展要解决什么问题，以及如何实现内涵式发展等问题并没有非常清晰的认识。一些相关理论研究对高等教育内涵式发展的解读往往更重于理论推理。这种状况无助于高等教育内涵式发展政策的全面落实，无助于高等教育发展实现从大众化向普及化的顺利过渡，无助于促进高等教育持续健康发展。本研究将围绕实现高等教育内涵式发展的若干基本问题展开深入的讨论，以期从理论和实践两方面解答实现高等教育内涵式发展面临的若干基本问题。

一、何谓高等教育内涵式发展

就高等教育发展而言，党和政府曾经提出了多种相关政策，内涵式发展只是其中之一，其他还有积极发展、加快发展、协调发展、特色发展、高水平发展、转型发展等。显然，这些政策之间既有联系，又存在显著差异。但是，很少见有关部门和相关人员对这些政策做出

权威解读，往往是一些研究人员根据自身的理解进行解释，如此便造成人们对政策认识常常存在歧见，对高等教育内涵式发展政策的理解也是如此。

（一）高等教育发展与政策概念释义

根据有关学科的释义，发展是指事物前进的状态，包括由小到大、由简到繁、由低级到高级、由旧到新的运动变化过程，既包含了量的变化，又包含了质的变化。高等教育是一种培养高级专门人才的事业或活动，从国家或社会范畴看，它是一种事业；从高校看，它是一种职能活动。因此，高等教育发展便是高等教育系统或高校职能活动由小到大、由简到繁、由低级到高级、由旧到新的量变和质变过程。就高等教育系统而言，发展是指培养高级专门人才的事业规模、范围、形式、结构、内容、效益、效率以及适应性、满意度等的量与质的积极变化；就高校职能活动而言，发展是指高校培养高级专门人才的活动覆盖面、受益人群、方式方法、内容、标准、效果、水平、质量和特点等的积极变化。前者着眼于高等教育整体，后者着眼于高校个体组织，但都指向培养高级专门人才。也就是说，不是培养高级专门人才的事物或活动，不应纳入高等教育发展范畴，一些与高等教育发展有关的事物或活动，如高等教育拨款或筹资、高校的科学研究、行政管理等，是高等教育发展的支持或保障要素，它们本身的发展不是高等教育发展。

高等教育系统的发展和高校人才培养的发展有很多方式。按速度分，有快速发展、稳步发展等；按品质分，有特色发展、高质量发展、高水平发展等；按要素范畴分，有外延式发展、内涵式发展、转型发展等。就高等教育发展动力来源而言，有自然延伸发展，也有主体选择性发展。前者是高等教育发展不受外力影响，甚至高等教育内部动力也是一种自发的，有一种顺其自然的意味；后者则是国家、社会组织或高校对高等教育发展方式的主动选择，追求一种目标导向明确的发展。因此，高等教育发展政策是政府、社会组织或高校根据宏观或微观高等教育发展状况，从满足经济社会发展需要和人民群众的高等教育要求出发所选择的高等教育发展方式。影响政府、社会组织 and 高校做出选择的因素很多，如经济社会发展水平和需要，以及经济社会发展能够为高等教育发展提供的保障和支持；科技进步和产业升级改造的需要；国际化、全球化发展与国家和企业核心竞争力提高的要求；职业分化、升级及其对从业者素质和能力的要求；民众接受高等教育动机的激发以及家庭和个人经济能力的增强；高等教育自身扩张的要求；等等。从一些国家和高校的高等教育发展政策看，在国家高等教育发展的不同历史阶段和学校生命周期的不同时段，政策往往有很大差别。这说明高等教育发展政策不可能脱离时代要求，把握时代脉搏、紧扣现实发展的需要是高等教育发展政策的着力点和生命力之所在。

（二）高等教育内涵式发展概念释义

党的十八大报告提出“推动高等教育内涵式发展”，党的十九大报告提出“实现高等教育内涵式发展”，姑且暂将“推动”“实现”两个行动要求放到一边，内涵式发展无疑是党和国家新时代高等教育发展政策的核心。那么，应当如何理解高等教育内涵式发展呢？在高等教育的语词中，有些词汇源于英文表述，或直接由英文翻译过来，如通识教育、博雅教育等。有人解释通识教育的时候，将它拆分为三个语词，即通、识和教育，在分别解释它们意思的基础上再概括通识教育的含义。不论其含义解释的是否准确，单就这种释义方式的合理性就值得质疑。与前述一些词汇不同，高等教育内涵式发展是一个非常中国式的表述，因而可以通过对各构成语词的解释来理解其意义。

由于上文已经对高等教育发展进行了阐述，这里主要对内涵式发展展开探讨。就内涵的本意而言，它有两重意思：一是指事物的本质；二是指事物的内容。事物本质的发展主要表现坚持与弘扬，事物内容的发展可以表现为增加，也可以表现为加强。对高等教育内涵发展而言，内涵的两重意思是不能分离的，只有二者的结合方能体现发展的意义。也就是说，高等教育内涵发展是指体现高等教育本质内容的增加或加强，即缺少的要补充或充实，已有的

要加强或提升。

很多学者对高等教育内涵式发展进行了富有启发意义的探讨，相关研究论文数以万计，多数学者认为高等教育内涵式发展是相对于高等教育外延式发展而言的。如瞿振元认为，外延式发展强调的是数量增长、规模扩大、空间拓展，主要是适应外部的需求表现出的外形扩张；内涵式发展强调的是结构优化、质量提高、实力增强，是一种相对的自然历史发展过程，发展更多是出自内在需求。内涵式发展道路主要通过内部的深入改革，激发活力，增强实力，提高竞争力，在量变引发质变的过程中，实现实质性的跨越式发展。张德祥认为，高等教育内涵式发展是以提高质量为核心的“质量、结构、公平以及制度”等各要素统一、协调、可持续发展模式，判断高等教育发展方式是内涵式还是外延式的标准在于是否有利于高等教育的人才培养、科学研究、社会服务以及文化传承创新等基本职能的发挥与实现。可以认为，在很多学者看来，内涵式发展是高等教育外延式发展的合理延伸，或者说对外延式发展不足的纠偏。

究竟应当如何理解高等教育内涵式发展呢？根据汉语表述习惯，内涵式发展的“式”本身有多种含义，如物体外形的样子、特定的规格、典礼或有特定内容的仪式、自然科学中表明某些关系或规律的一组符号、一种语法范畴，表示说话者对所谈事情的主观态度，等等。不过，这里提到的几种语义解释似乎都不适合用于解释内涵式发展。在内涵式发展这个语词中，“式”的含义可以理解为“以某种方式”的意思，但即便如此，要将内涵式发展的意思解释清楚，还需要补充为了简化语言表达而省略了的语词，这里被省略的语词是“重视、加强、充实、增加或升华”等。所以，内涵式发展的完整表述应当是“以增加或充实内涵的方式发展”，当然，也可以是“以加强或重视内涵建设的方式发展”。由此可见，高等教育内涵式发展是“以增加或充实内涵的方式发展高等教育”，或者“以加强或重视内涵建设的方式发展高等教育”的缩略语。这里所说的是内涵式发展政策言明了的，还有没有言明的，即内涵式发展的目的，就是通过内涵式发展要达到的实现特定的高等教育功能的目的。内涵式发展所要实现的高等教育功能，就是现在的发展还没有实现，或实现的还不是很充分的。具体来讲，提升高等教育品质，使同样规模、相似结构的高等教育能发挥更大的作用，产生更大的影响力，包括对完善学生人格、素养发挥更积极的作用，对社会文明进步发挥更大的推动作用，甚至对开辟新时代发挥引领作用。

如上所述，高等教育可以从宏观和微观两个维度来考察，高等教育内涵式发展需要从宏观和微观两个维度来解释。所谓宏观的高等教育内涵式发展是指在保持高等教育系统规模稳定或小幅增长的背景下，通过调整或优化结构、提高水平和质量的方式，使高等教育发挥更大更好的功能。宏观的高等教育发展主要涉及高等教育结构、高等教育与人的社会化发展以及高等教育与经济社会的相互适应和互动等，就是说不仅涉及高等教育系统内部，而且涉及高等教育系统外部，因此，宏观的高等教育内涵式发展主要关注的是高等教育系统结构的改善和优化、高等教育系统运行效率和效益的提高，高等教育系统办学能力和办学质量的提升，以及高等教育所发挥的社会功能等。

微观的高等教育内涵式发展主要涉及高校的教育教学及其功能的发挥。有人将微观的高等教育内涵式发展等同于高校内涵式发展，实际上二者之间是既相联系又相区别的关系。微观的高等教育内涵式发展着眼于高校的教育教学，也就是人才培养职能，但高校还承担了科学研究、社会服务等职能，如果这些职能与人才培养相结合、为人才培养服务就是内涵式发展所关注的；如果是单纯的发展科学研究和社会服务，就不能归入高等教育内涵式发展的范畴。因此，微观的高等教育内涵式发展是指高校以提高人才培养水平和质量为目的，所采取的加强人才培养能力，优化人才培养环境，改善人才培养条件，提高人才培养成效的举措及其所产生的效果。很显然，微观的高等教育内涵式发展可以有多种方式，比如，树立或强化以学生为中心的教育理念，提高教师的教学能力，丰富和扩大优质教学资源，建立健全个性

化、更有效的教学运行机制，培育优良的教学文化，等等，以达到提高人才培养水平和质量的目的。

概而言之，就我国高等教育发展的内在需求而言，内涵式发展的根本意旨在于从提高高等教育整体办学水平和办学质量出发，改革宏观和微观层面制约高校提高人才培养水平和质量的各种体制机制，加强高校教育教学条件和环境建设，不断优化人才培养过程，建构与各级各类高等教育功能相适应的人才培养模式，保证各级各类高校人才培养不仅与自身办学定位相吻合，而且能够很好地满足受教育者的高等教育意愿，适应国家和地方经济社会发展需要，对促进国民素质提高和社会文明进步发挥更大的作用。

二、为什么要实现高等教育内涵式发展

内涵式发展是解决高等教育内在问题的方法，是高等教育众多发展方式之一，是高等教育自始至终永恒的发展要求。一般而言，内涵式发展往往是在高等教育发展过程中自然而然实现的，尤其是高校在人才培养过程中，通过师生的自省和自觉不断完善教育教学过程等实现的。但在高等教育逐步成为国家和社会利益的关键推动力量之后，政府和社会组织常常出台高等教育发展政策，以在宏观和微观层面指导高等教育发展。在高校进入现代化办学时期以后，战略选择和政策引导成为学校提高发展水平和办学质量的重要手段，高校也越来越重视制定自身的教育教学发展政策。但这还不足以使内涵式发展成为国家和高校高等教育发展政策的主题。

（一）内涵式发展政策是我国高等教育发展政策的逻辑延展

党和政府选择内涵式发展作为高等教育发展政策不是偶然的。梳理改革开放以来的高等教育发展政策发现，除个别年份有所摇摆外，我国高等教育发展政策总体变化趋势是符合高等教育发展形势的。如1977年党的十一大报告提出：要扩大和加快各级各类教育事业发展的规模和速度，提高教育质量，以配合各项经济事业和科学技术事业的发展，适应社会主义革命和建设的需要。在“文革”结束后，推行扩大和加快高等教育发展规模和速度的政策是必要的。1982年党的十二大报告提出：必须大力普及初等教育，加强中等职业教育和高等教育。在改革开放事业初步展开的形势下，加强高等教育是非常合时宜的。1992年党的十四大报告提出：要优化教育结构，大力加强基础教育，积极发展职业教育、成人教育和高等教育，鼓励自学成才。在大力实施社会主义市场经济体制改革的背景下，积极发展高等教育是明智之举。

从1977—2017年历届党代会报告提出的国家高等教育发展政策可知，（见表1）高等教育发展政策明显地表现出阶段性，大致可以划分为四个阶段：从1977—1996年为第一阶段，主要表现为积极发展、加强发展政策；从1997—2001年为第二阶段，主要表现为稳步发展政策；2002—2006年为第三阶段，主要表现为加快发展政策；2007—2017年为第四阶段，主要表现为提高质量、内涵式发展政策。在前三个阶段，除了1997—2001年期间奉行稳步发展政策外，其他两个时期都实施积极发展、加快发展政策。即使在1997—2001年期间，1999年实际开始执行的扩招政策使1997年提出的稳步发展政策并没有能够完全付诸实施。因此，可以说，从1977—2006年的30年中，我国高等教育发展政策总体上是以加快发展和加强发展为主线，以扩大办学规模，培养更多的高级专门人才为目的，以满足社会主义现代化建设快速发展的要求。之后我国高等教育发展政策开始转型，提高高等教育质量的发展政策于2007年明确提出，2012年提出推进高等教育内涵式发展政策，2017年进一步提出实现高等教育内涵式发展政策，这三个五年期的高等教育发展政策一脉相承，步步推进，既具有历史发展的逻辑性，又具有现实需要的合理性。从这个意义上说，实现高等教育内涵式发展是40年我国高等教育发展政策演变的必然选择。

（二）内涵式发展政策符合我国高等教育发展战略趋势

政策必须顺应现实需要，因势利导，方能发挥引领、调节、促进或者限制的作用。40年

来，我国高等教育发展政策总体上是顺应经济社会发展需要的，对我国高等教育发展发挥了重要的促进作用。历史比较表明，改革开放40年是我国高等教育发展的黄金时期，是高等教育持续积极发展时间最长的时期，是高等教育发展取得成就最大的时期，是人民群众从高等教育获益最多的时期，也是高等教育对国家经济社会发展发挥作用最显著的时期。与上文谈到的政策相比，40年高等教育实际发展轨迹大致可以划分为三个阶段：第一个是改革开放初期至1998年的缓慢增长期；第二个是1999—2010年的快速增长期；第三个是2011年以来的内涵发展期。改革开放初期，我国高等教育通过拨乱反正迅速恢复了秩序，高校人才培养开始走上正轨，到1998年，其间偶有较快增长，但总体呈缓慢增长趋势。从1999年开始，高等教育发展进入“快车道”，规模迅猛增长。到2010年，高等教育总规模达到3105万人，毛入学率达到26.5%。单就规模而言，我国高等教育发展创造了世界奇迹。从2011年开始，规模增长渐趋平稳，提高质量成为高等教育发展的主线。到2016年，高等教育在学总规模达到3699万人，比1998年增长了300.76%，比2010年增长了19.13%。另外，研究生教育发展也表现出类似的特点。统计表明，1998年我国研究生招生数为7.25万人，其中硕士生招生5.75万人，博士生招生1.49万人，研究生在校生为19.89万人；到2016年，研究生招生数为66.71万人，其中博士生招生7.73万人，硕士生招生58.98万人，在学研究生达到198.11万人。总体来看，改革开放40年来，不论是高等教育总规模、普通本专科在校生数、毛入学率还是研究生招生人数、硕士生招生数、博士生招生数和研究生在学总人数，在前20年有增长，但增幅较小；21世纪以来出现了一个快速增长期，增幅惊人；近年来在保持小幅平稳增长的基础上，发展重点发生了转向。应该说，在前一个阶段以规模扩张为典型特征的外延式发展中，高等教育保持了基本秩序稳定，守住了高等教育的底线，但高等教育系统整体办学水平和质量提高并没有同步实现。短时间里高等教育的快速大规模增长带来的办学压力需要一个时期来消化，以保证高等教育持续健康良性发展，因此，可以说高等教育系统的扩张激发了内涵式发展的动力。

除与高等教育系统规模和毛入学率等密切相关外，高等教育水平和质量还与高校的办学状况直接关联。高校是高等教育的专门组织，高校办学历史的长短和办学规模的变化与高等教育水平和质量有密切关系。高校办学历史长短可以从校龄来考察，从校龄来看，我国高等教育系统还非常年轻。统计表明，1949年，我国有普通高校205所，经过“院系调整”后，到1953年只有181所，1977年达到404所，1998年增长到1022所，到2016年达到2596所。若忽略在此期间的高校撤并情况，92%以上的高校都是在60余年里建设起来的。从建校历史推算可知，我国约30%的高校校龄少于10年，59%以上的高校校龄少于15年，超过73%的高校校龄少于35年，超过84%的高校校龄少于40年。年轻意味着发展空间大，但同时也往往伴随着发展不成熟。尤其是在我国，新的高校在建校初期往往因陋就简，很多高校从师资力量、教学仪器设备、学科专业结构、管理与治理制度、教育教学规范和文化等与办学要求有较大差距，后期建设与发展的任务十分繁重和艰巨。还有一个与高校高等教育水平和质量密切相关的问题，即我国普通高校办学规模增长很快，且增幅很大。1998年我国普通高校校均规模达到3335人，2016年增长到10342人，其中本科学校校均14532人，高职（专科）学校校均6528人。2016年校均总规模比1998年增长了2.1倍。一面是大批新校的创办，一面是校均规模的激增，这两种情况都是提高高等教育办学水平和质量的大忌。我国高校底子薄、积累少、扩张快、资源少，如果说保证短时期的快速增长是不得已而为之，那么在快速扩张达到一定程度后，高等教育应当适时转变发展方式，由外延式发展转变为内涵式发展。

三、实现高等教育内涵式发展应当解决什么问题

政策不是口号，不是空洞的倡议。政策应当是实践导向的，具有现实问题针对性，能够为实践或活动提供具体指导。作为一种政策，高等教育内涵式发展是针对现时代高等教育发展面临的重大挑战和现实需求提出来的，是现时代高等教育发展的行动指南。由于高等教育

发展在宏观和微观两个层面的侧重点存在差异，所以，高等教育内涵式发展政策在宏观和微观层面要解决的问题也是不相同的。区分这个差别有利于更准确地把握高等教育内涵式发展政策的要义，正确认识高等教育发展的任务，从而在宏观和微观层面采取适当的战略举措，有效地解决高等教育发展问题，实现高等教育持续健康优质发展。

（一）宏观层面高等教育内涵式发展应当解决的重要问题

我国高等教育系统是庞大的，具有鲜明的中国特色。在世界所有国家中，高等教育系统在学人数超过 1000 万人的有 3 个国家，即美国、印度和中国，其中美国为 1900 万人，印度为 2800 万人，中国为 3600 万人。而且如上所述，我国高等教育系统是一个年轻的系统，其规模的大幅度增长是在 1999 年以来的 10 多年实现的。从体系上讲，我国高等教育的各构成要素都是完备的，但内涵和底蕴不足却是客观存在的。加强内涵建设，实现高等教育内涵式发展，是我国高等教育系统发展的紧迫要求。在宏观层面，实现高等教育内涵式发展主要解决三大问题：

1. 高等教育发展重心偏低问题。在我国近 2600 所高校中，1300 多所高职院校基本上都是 1998 年后发展起来的，它们大多兴起于中等职业教育，很多甚至是零起点创办起来的；在 1200 多所本科院校中，有 600 多所是 2000 年以来发展起来的，它们之前主要是一些高职高专院校，之中大多数举办本科教育的历史不到 20 年。从这个意义上讲，我国高等教育系统起点低、历史短，发展重心偏低。我国高等教育在快速扩张中十分重视质量保障，建立了完整的高等教育评估体系。从评估要求看，不但新建本科院校仍在努力达到合格标准，而且即便很多本科院校参加了审核评估，其教育条件和发展成熟度都还不能令人十分满意。本科院校的教育情况如此，高职院校的教育也很难说非常令人满意。从学校数量和教育规模看，新建的高职院校和本科院校是我国高等教育系统的主体，是我国高等教育大众化的主要依托力量，也是未来普及化阶段的主体力量。这些高校教育水平的高低直接决定我国高等教育整体水平的高低。办学历史短是不能改变的，但教育发展水平与高校办学历史并非必然的因果关系，办学历史只是高校教育发展水平的影响因素之一，且不是决定的因素。在中外高等教育发展史上，很多高校办学历史并不长，却发展了高水平高质量的教育，成为高水平人才成长的摇篮。所以，重视这些高校的发展，解决这些高校发展的困难是我国高等教育内涵式发展面临的重大任务。实现高等教育内涵式发展就是要提高新建高校的教育水平，整体性地提升高等教育系统的发展重心。

2. 高等教育同质同构问题。我国高等教育同质同构问题由来已久。尽管我国幅员辽阔，各地高等教育文化积累差别很大，不同地区高等教育发展很不平衡，但由于国家对高等教育实行集中统一领导，全国一盘棋，从而导致全国高等教育发展雷同现象明显。这种同质同构现象不仅存在于同层次、同类别的高等教育中，而且还存在于不同层次、不同类别的高等教育之间；不仅表现在高等教育学科专业结构、运行机制、管理制度等方面，而且还表现在高等教育的人才培养目标、教育标准与要求，以及高等教育的文化精神等方面。如在高等教育发展与改革中，热门学科专业常常为各级各类高校所重视，开展文化素质教育、加强实践教学、推行通识教育、发展双创教育等几乎在同一时间受到所有各级各类高校重视，从而形成了全国高等教育齐步走的“壮观”景象。由此带来的结果就是我国高等教育差异化、个性化不足，高校办学特色不鲜明，高等教育对受教育者个性的塑造薄弱，不能很好地满足人民群众千差万别的需求。

3. 优质高等教育发展不充分问题。优质高等教育是一个相对的概念，在一个庞大的高等教育系统中，肯定存在水平、质量的差异，这种差异不但存在于全国范围，也存在于地区和省市自治区范围。但如果与国际上先进国家高等教育比较，可以发现我国各类高等教育在水平、质量上都存在较大差距，尤其是在高水平高质量部分，我国所占的比例都很小。以世界一流大学为例，在各类大学排行榜上，我国大学位于前列的数量非常有限，远低于美、英、

德、日等国。优质高等教育发展不充分导致我国高等教育功能发挥存在很大的局限性，造成我国高等教育培养的一流人才严重不足，高等教育促进经济社会发展的作用还远远不能满足需要，我国高等教育对人类文化进步和文明发展所做出的贡献还非常有限。正因为如此，大而不强成为我国高等教育发展必须解决的问题。

（二）微观层面高等教育内涵式发展应当解决的问题

高校是高等教育系统的主要组成单元，高等教育的功能主要通过高校的人才培养工作实现，高校的人才培养工作状况直接影响高等教育功能的发挥程度。在过去的20年里，我国高校从外到内发生了重大变化，高校的教育规模成倍增长，学科专业数量大幅增加，师资队伍人数由40余万人扩张到160余万人；很多高校人才培养方案往往经过了多次修订，进行了学分制改革等一系列教学改革，课程体系改革和教学内容更新、与人才培养密切相关的综合改革等受到重视。所有这些改革和发展都对高校履行高等教育使命产生了积极而重要的影响。与此同时，高校教育教学工作中的一些深层次问题还没有得到解决，人才培养的基本模式仍然是传统的。在微观层面，实现高等教育内涵式发展应当直接针对教育教学和人才培养的一些深层次问题，采取有效举措，务必取得突破，使高校人才培养水平和质量提升到一个新的层次。

1. 高校人才培养专业化刚性过强问题。高等教育区别于基础教育的典型特征在于它是专业教育，以培养高级专门人才为目的。专业是高校组织和实施高等教育的基本单位，各种各样的高等教育活动通过专业得以有序地组织起来，造就社会各行各业所需要的人才。所以，高校人才培养的专业化是世界高等教育的共性特征。在20世纪50年代向苏联学习的时候，我国高校建立了严格的专业教育体系，确立了按专业组织人才培养活动的原则。在专业教育上，我国高校把专业与专业之间的关系看作是孤立或对立的关系，把专业与社会职业之间的关系看作是简单的对应关系，从而导致专业教育口径狭窄、缺少相互融通，人才培养的社会适应性不强。改革开放以来，高校对专业教育进行了持续不断的改革，但专业化过于刚性的问题在各级各类高校仍然不同程度地存在，即便在一些高水平综合大学，专业教育刚性过强的问题也非常明显。这种状况不符合新时代世界高等教育发展趋势，也不适应社会人才需求多样化的现实要求。

2. 高校课程教学浅表化问题。高校人才培养的主要形式是课程教学，课程教学质量对人才培养质量有奠基性的作用，当然，这并不是说课外活动、社会实践、自学等对人才培养就没有意义，或者意义不重要。不能说我国高校不重视课程教学，也不能说我国高校在课程教学改革上无所作为，实际上，教学改革一直是高校人才培养改革的重要主题。但教学改革深入课堂还很不够，尤其是教师的教、学生的学仍表现出很传统的倾向，教师主要教知识，而且是教材上的知识；学生主要学知识，也主要学教材上的知识。教学方式主要是教师讲、学生听，理论界热情倡导的探究式、启发式、讨论式、研究式、情景式、对话式等各种教学方式方法仍只在非常有限的范围应用，很多教师教的目的就是帮助学生通过考试，学生学的目的也是为了通过考试。这样，就形成了教、学、考高度一致的教学景象，现实的教学结果就是教的不深、学的很窄、考的很浅。课程教学浅表化的问题在我国高校由来已久，且造成这种现象的原因是多样而深刻的。不解决这个问题，提高高等教育水平和质量不可能走得久远。

3. 高校优质教学资源不足问题。教学资源是人才培养的基础条件，教学资源的优劣多寡对人才培养有重要的制约作用。我国高校十分重视教学资源建设，对发展优质教学资源倾注了不少的力量，但整体来看，效果还不是很明显，尤其是优质教学资源严重不足的问题没有得到根本改观。浏览各高校网站常常发现，一所数万在校生的高校往往只有几位教学名师、若干精品课程、几个特色或优势专业；笔者在所参与的一些高校本科教学工作评估中发现，不少高校老专业优质教学资源少，新专业往往则在为建设基本满足教学需要的资源条件而努力，优质教学资源建设还提不上议事日程；很多高校实践教学体系虚化，与企业签订的合作

办学协议缺乏落实的保障机制，分散的实习实践教学形同“放羊”，集中的实习实践教学缺少稳定可靠的基地支持；教学与研究相结合、研究反哺教学往往停留于文件或号召中，本科生真正进入教师的科研项目团队或实验室参与研究的人数非常有限。优质教学资源不足已经成为影响我国高等教育水平和质量的主要问题，大而不强、大而不优不是我国高等教育发展应有的状况。

4. 高校教育教学文化薄弱问题。高校既是一个有形的人才培养组织体系，又是一个无形的人才培养文化环境。有形的部分对人才培养的影响不言而喻，不论是学科专业组织方式还是教学活动组织形式，都直接影响人才培养水平；无形的部分尽管看不见、摸不着，但同样有着重要作用，有时甚至比有形的部分影响更深远、更持久。我国高校教育教学文化经过“文革”的破坏后长久以来没有得到恢复，加上市场经济和指标化的行政管理导向的消极影响，更使教育教学文化发展偏离了应有的方向。教师为了完成工作量而教学，学生为了获得文凭而学习，学校为了得到更多的生均拨款和学费而多招生，管理人员习惯于用各种指标评价师生的表现与教学的价值。价值导向的偏差使高校的人才培养缺少了精神的追求，师生之间缺少心灵的对话，教学过程缺少智慧的碰撞，校园活动缺少对生命意义的体验，学生的发展缺少爱的播种和善的教化。浅薄的文化不可能孕育高品质、高品位的教育教学，只有精神的力量才能触及心灵，我国高等教育发展应当重视内在品质的改善，培植优良的教育教学文化，为人才培养提供适宜的土壤。

四、如何实现高等教育内涵式发展

作为政策，内涵式发展符合我国高等教育发展的要求，也符合高等教育发展适应国家经济社会发展的要求。内涵式发展政策就是要解决好制约高等教育发展的体制机制问题，提升高等教育办学条件的品质，优化人才培养模式，更好地发展高等教育，使高等教育壮大起来，以发挥更大更好的功能。从内涵式发展政策演变看，从十八大到十九大，从“推动”到“实现”，表明内涵式发展已经从发展方式要求转变为发展方式与发展目标相统一的要求。实现内涵式发展，尽管在宏观和微观层面路径是不同的，但都应紧紧围绕建构与各级各类高等教育功能相适应的人才培养模式，采取有效举措保证政策落地、产生实效、达到目的。

（一）宏观层面的内涵式发展路径

在宏观层面，实现高等教育内涵式发展的主体主要是高校主管部门，即中央和地方各级党委和政府及其职能部门。党委和政府落实政策的杠杆很多，包括制定规划或计划、资金支持、审核批准、扩大自主权限、评估、评优并予以表彰奖励等。比较而言，在我国高等教育发展的现实背景下，在宏观层面，要达到完善和优化人才培养模式的目的，内涵式发展更应重视以下三种路径。

1. 进一步扩大高校办学自主权，强化高校特色化发展。改革开放以来，政府对高校采取了比较宽松的领导管理方式，高校办学自主权扩大，办学的自主性增强。与此同时，在办学的很多方面政府的管控依然严格，包括招生计划、专业开办、课程设置、教材选用以及人员编制、师资聘用、管理与评价等都受到政府的直接管控，高校办学自主性未能得到充分的彰显，人才培养出现趋同现象，特色不足。高校不能自主办学，难有特色化发展；没有特色，或者特色不鲜明，高等教育便难有内涵。实现内涵式发展必须解决高校办学自主性问题，为高校特色化发展创造条件。政府应当根据“放管服”改革要求，进一步扩大高校办学自主权，将一些不必要的行政审批、指标制定、人员考核、课程设置等方面的权限下放给高校，为高校自主办学创造必要的制度环境和行政文化氛围。应当采取必要的政策调控和资源配置手段，引导高校特色化办学，鼓励高校在人才培养上进行符合自身条件的改革探索，推动每一所高校办出自身的特色。应当以更有效的政策支持和行政服务帮助高校解决依靠自身力量不能解决的人才培养的重大障碍问题，如校企合作办学、产教深度融合的问题，使高校能够开拓办学空间，提高办学的社会适应性，造就高素质专门人才。

2. 发挥政策杠杆作用，差异化配置高等教育资源。政府是国家利益的实现机制，是全体国民利益的维护者和实现者，是社会公平正义的监督者和保障者。政府掌控着主要社会公共资源的配置权，政策杠杆是政府配置资源的重要手段。毫无疑问，今天的高等教育与国家利益、国民利益、社会公平正义关系密切，社会公共资源配置对高等教育内涵式发展有重要影响。中央政府公共财政应从国家高等教育公平发展出发，进一步加大对中西部地区高校的支持力度，提高中西部地区高校的办学实力和办学水平。与此同时，加强对一流大学和一流学科建设的资助力度，支持部分大学和学科向世界一流迈进。对于保障国家重大战略的高等教育，中央财政应当予以重点支持，提高高等教育服务国家需要的能力。我国高校的主体部分是地方院校，地方高校不强，不可能建成高等教育强国，应当更好地发挥地方政府的统筹作用，赋予地方政府更大的治理职能。地方政府应从地方高等教育协调发展出发，以增强地方高等教育服务地方经济社会发展能力为目标，根据优先发展要求加大对不同层次和不同类型高校的财政支持，在保证高校正常运行的基础上，支持重点发展、特色发展和优势建设，全面提高省域高等教育的办学能力和水平。

3. 进一步扩大开放，引进和吸收更多国际优质高等教育资源。优质资源不足是我国高等教育内涵贫乏的突出表现，这个问题在各级各类高校都有表现，只是程度不同而已，因此，加强我国高等教育的优质资源建设是实现高等教育内涵式发展的必然选择。一方面，政府应当引导优质资源建设方向，为高校开展优质高等教育资源建设提供必要的支持；另一方面，进一步扩大开放，为高校对外合作提供更有效的政策支持，推进与国外高水平高校之间的深度合作交流。尤其是要为中外合作举办校区、开办教育项目等提供更宽松的条件，加大国外优质高等教育资源引进的力度，以补充我国高等教育优质资源，同时为高校师资队伍建设、人才培养方式方法改革、办学条件建设和运行管理等提供借鉴。

（二）微观层面的内涵式发展路径

尽管高等教育内涵式发展政策是由党和政府制定的，政策的实施需要宏观和微观两个层面的努力，但从根本上说，内涵式发展必须落实在高校人才培养上才能真正产生作用。因此，落实高等教育内涵式发展政策，各级各类高校既要承接宏观层面的要求和影响，又要发挥自身的积极性和主动性，将宏观要求与自身实际相结合，将宏观的影响转化为积极的促进效果，以人才培养为中心，建设性地开展人才培养改革与建设，构建内涵更多、水平更高、质量更优和效益更好的人才培养新模式。

1. 全面推进课程教学改革，强化学生有效的学习体验。高校开展高等教育的方式多种多样，包括课程教学、课外活动、社会实践等，但主渠道是课程教学，人才培养的进程是根据课程教学进度来计划的，人才培养的成效主要是通过对课程教学的评价来考核的。因此，课程教学在高校人才培养中居于核心地位，课程教学水平和质量往往决定人才培养水平和质量的高低，课程教学的内涵往往代表高等教育的核心内涵。改变高校课程教学内涵单薄、教学水平和质量偏低的问题，是高校人才培养实现内涵式发展的根本要求。课程教学改革的关键在于改变简单地以知识传授为目的的课程教学范式，建立以促进学生全面发展为目的的课程教学范式，特别是要改变一讲到底、满堂灌注的教学方法，在课堂教学中融讲授、探究、实验、调查、讨论、展演、汇报等各种教学方法于一体，使学生能够深度参与、亲身实践、有效体验教学过程，真正实现深层的自主学习。

2. 多渠道开发利用教育教学资源，丰富教育教学内涵。在我国高校人才培养中，教材被赋予了特别重要的意义，它不仅是教师教学的基本依据，更是学生学习不可缺少的教学资源范本；教师以教教材知识为主要目标，学生以掌握教材知识为学习目的，其他教学资源很少得到有效利用，以至于我国高校成为了“一本书的大学”。教育教学资源的丰富与否、利用充分与否对人才培养质量有重要影响，我国高校一般都比较重视图书馆、实验室建设，但图书馆资源常常没有得到很好的利用，实验室的开放和利用不足。这些问题不仅与课程教学对学

习的要求流于肤浅有关，而且与教育教学资源单调、可利用性不高以及服务水平低有很大关系。实现高等教育内涵式发展，高校应当加强教育教学资源开发，尤其应当开发适合信息技术和网络环境下学生学习的教育教学资源，重视与社会企事业单位发展合作教育，开辟社会教育教学资源利用渠道。高校还应当加强高水平教师队伍建设，重视优质教育教学资源开发和利用，在充分开发和更好地利用校内优质教育教学资源的同时，加强与其他高校之间的教育教学资源共享互通，扩大优质教育教学资源的影响面，使更多的学生能够共享优质教学资源，从而丰富人才培养的内涵，提高人才培养质量。

3. 进一步改革教学管理，构建弹性化、个性化的人才培养体系。我国高校人才培养刚性化，统一要求有余、个性化不足的问题由来已久，这个问题与教学管理陈旧落后有关。长期以来，我国高校教学管理采用垂直的行政管理方式，校长和主管教学工作的副校长为主要决策者，教务处处长和教务处各部门负责人为学校决策的主要咨询者以及决策的主要实施者和监督者，各二级院系往往是被动的学校统一政策和制度的执行者，二级院系灵活机动的权限非常有限。所以，各高校不同学科专业之间从培养方案到课程修读要求，以及教学方式方法和毕业要求等都大同小异，学科专业特点没有受到重视。尽管很多高校实行了学分制、选课制、转专业制度、双学位制等教学管理制度，但由于理念陈旧、思想保守，这些制度往往徒有其形，没有真正保障学生接受弹性化、个性化的教育教学。实现高等教育内涵式发展，必须进一步改革高校教学管理，尤其要深化教学管理制度改革，在学分制、选课制、转专业制度、双学位制、学生评教制度、教学考核制度等教学管理制度中，注入以学生为中心的元素，贯彻立德树人、教书育人的精神，赋予教学管理制度更多的人文关怀属性。要改革过度行政化的教学管理，建立健全校院两级各类教学委员会制度，在教学管理中尊重教师的参与治理，保障各学科专业人才培养的内在逻辑得到遵循，为人才培养的弹性化、个性化创造条件。改革教学管理作风，树立以学生为本的教学管理价值观，从尊重学生个性发展的要求出发，构建满足学生个性化发展的人才培养体系。

4. 加强高校教育教学文化建设，培育高品质校园文化。文化是一种校园氛围，高校教育教学质量不但取决于课堂教学效果，而且取决于校园文化。优良的校园文化是一种无声的教育教学，学生置身其中，耳濡目染便习以为常，养成某些品质。校园文化润物无声，影响却恒绵久远，常常会伴随学生一生。我国高校校园文化底蕴浅薄，教育教学氛围浮躁，师生教学功利化倾向严重，如此难以有高水平、高质量人才培养。实现高等教育内涵式发展，高校必须加强教育教学文化建设，注重培育敬畏学术、尊重人性、热爱真理、亲爱良善的人文氛围，建设以学生全面发展为目的的师生学习共同体，打造紧密联系、相互理解、共同切磋的师生关系。在教学活动中大力提倡尊师爱生的风气，为师生心灵对话、智慧碰撞、情感互动创造适宜的条件和环境，使教育教学文化逐步沉淀下来，塑造高品质的校园文化，筑牢人才培养的文化根基。（摘自《中国高教研究》2018年第6期）