

办学层次等于办学水平吗

——关于优化高等教育结构的一点思考

来源：中国教育报 2014-11-21 谢维和

高等学校办学层次的不同体现在服务对象的差异，而办学水平的差异则反映服务质量的高低；办学层次不等于办学水平；低层次可以达到高水平，高层次也可能低水平。因此，正确认识层次与水平的关系是调整和优化高等教育结构的重要基础。

办学层次等于办学水平吗？答案似乎是不言自明的：层次高自然水平高。其实不然。这并非一个文字游戏，而是一个非常重要的关于高等教育结构的理论问题，更是一个直接影响高等教育改革和结构调整的非常具体的现实问题。

前些日子，我参加南方某省的一个教育峰会，会后该省教育规划部门给了我一份该省关于进一步支持和加强高水平大学建设的文件，希望我能够对这个文件提出意见和建议。文件中提到，要在该省的高等学校中，选择若干所重点大学作为建设高水平大学的对象。当然，我的意见之一就是：高层次大学可以作为高水平大学建设对象，但低层次大学也能够建成高水平大学。换句话说，不要简单地认为，高水平就一定是高层次大学的“专利”。低层次大学同样可以有高水平。

无独有偶，近日又有一位经济较发达城市的领导找到我，希望我能够参加和主持该市高等教育发展规划研究，主要内容之一同样是建设高水平大学，问题如出一辙，而我的意见也依然如故。最近，朋友转发给我中山大学前校长黄达人先生关于应用技术型院校改革发展的一份讲话稿，再一次提到了我的这个观点。由此看来，高等教育结构中这两者之间的关系，以及其中所涉及的若干模糊或错误认识及其对实践的影响，还真是一个问题啊。

实际上，这个话题我曾经在多个场合和文章中谈起或说明。记得在全国高等教育质量保障与评估协作体大会上，我还就这个话题做过报告。现在，我仍然旧话新提，希望结合自己参与教育改革的经历和进一步思考，对这个话题及自己的观点做一个比较深入、系统的说明。

层次与水平是大家耳熟能详的概念，也是近年来大家经常挂在嘴边的词。可也就是这样似乎非常熟悉的概念，大家往往想当然地使用，而没有认真地去深究

它们的含义究竟是什么。而且，关于层次和水平的关系，大家也都有各种各样不同的理解。比较通常和典型的看法是，高层次就等于高水平，而低层次自然也就是低水平。其实这是一种非常错误的看法，至少是一种关于层次和水平及其相互关系的误解。应该说，办学层次与办学水平及其关系是高等教育结构调整和优化中两个非常关键的概念和问题，是一个大有文章可做的课题。而且，对这个问题认识上的差异，很可能对教育改革发展的实践带来非常不同的影响。

同时，对这个话题的研究也具有非常重要的理论价值。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》（以下简称“教育规划纲要”）中有一段非常明确的话，“促进高校办出特色。建立高校分类体系，实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用，引导高校合理定位，克服同质化倾向，形成各自的办学理念和风格，在不同层次、不同领域办出特色，争创一流”。这实际上已经非常明确地阐明了层次与水平之间的关系，即在不同层次、不同领域都可以建设和达到高水平。

为此，我想就层次与水平的关系讲三个问题，第一，教学评估中一个关于优秀的故事。第二，什么是层次，什么是水平以及它们之间的关系。第三，层次与水平及其关系的重要意义和现实影响。

层次与水平事关高校定位和高等教育结构

首先是关于优秀的故事。上世纪 90 年代中后期，我在北京师范大学负责本科教学工作，非常有幸参加了当时新建立的第一届教育部本专科教学工作评估专家委员会，并且担任了副主任，和大家一起参与我国高等教育评估工作，直接参与和经历了合格评估、优秀评估和随机水平评估的研究与实施，以及后期的调整工作等。整个工作对中国高等教育的质量保障与提高做出了重要贡献，也是我学习的一个非常好的机会。就在这短短的几年中，有一件事给我留下了非常深刻的印象。

那是在高等学校教学评估工作由最初的合格评估发展到随机水平评估以后，有一次评估专家委员会在北京理工大学开会，审议不同学校教学评估的结果。一般而言，大家基本上能够尊重各个评估专家组的意见，但是，这次会议却对最后的结论出现了争议：在随机性水平评估中，国家重点大学包括“985”大学教学工作的“优秀”，与一般地方大学教学工作的“优秀”是否具有同样的含金量？

是不是应该设置两个不同的优秀标准和结论？对一批重点大学，特别是教育部所属的一批重点大学，也包括一批“211”学校，这些高等学校教学工作评估的“优秀”，是不是应该不同于地方高等学校教学工作的“优秀”？这是第一届本专科教学工作评估专家委员会在研究和开展评估工作中遇到的一个非常有趣的故事，也是中国高等教育改革发展过程中一次值得回顾的讨论。

当时有两种不同的看法和主张。一种观点认为，研究性大学或者重点大学的教学评估应该有自己独特的优秀标准。理由是，这一类高等学校或者大学属于高层次大学，它的教学要求与其他大学的教学要求是不同的，它属于一种研究型教学；它的优秀的内涵跟其他大学是不一样的，是一种高水平的优秀。另一种观点认为，不同层次大学的教学评估的优秀标准应该都是一样的，不要分什么重点大学和一般大学，就是一个“优秀”。这部分专家的理由是什么呢？他们认为，如果要分两个“优秀”，就是把一般层次的大学看成是低人一等，是主观上先入为主地认定这些大学的教学工作是低水平的，这样显然不利于这些大学教学工作的发展。而且，还没有开始评估就先把这样一大批高等学校的教学工作定位于一种低层次、低水平的优秀，这显然是不合理的。

这两种主张的理由听起来都有道理。当然，也有专家建议，可以是一个标准和证书，但可以在证书上做一个有所区别的标志，等等。我想，这个讨论即使在今天，仍然是值得思考的一个问题。

显然，这并非一次简单的讨论，而是一个非常严肃的现实和理论问题。它涉及我们如何评价不同层次和类型高等学校教学工作的原则问题。尽管是一个证书，但它关系到高等教育结构的合理性问题。事实上，这个问题在我国高等教育评估体制建立时就已见端倪。因为，当初在建立合格评估、随机性水平评估和优秀评估时，就已经存在和出现了哪些学校应该参加哪一类评估的问题。因为，这种不同类型评估的参与资格直接关系到不同大学的地位问题。所以，这次会议上关于“优秀”的标准问题，实质是一个关于不同高等学校定位和整个高等教育结构的重要问题。

这种对评估中“优秀”标准的讨论，实际上反映了中国高等教育改革发展和结构优化对理论的要求。因为，这种关于标准和资格的讨论背后，涉及高等教育结构理论中两个非常基本的概念：第一，什么是大学的层次；第二，什么是大学

的水平。两者之间是什么关系？层次就等于水平吗？高层次就等于高水平吗？低层次就等于低水平吗？很显然，这些问题是需要讨论的。而在我们日常的潜意识思维中，似乎高层次的大学就是高水平大学，低层次大学的水平就一定比高层次大学低，这显然是一个值得商榷、值得讨论的问题。

办学水平和层次并没有直接和必然的联系

所谓办学层次，指的是不同高等学校在高等教育系统或结构中的层级地位，它反映的是高等教育结构中不同的需求和服务对象的秩序。换句话说，高等教育的办学层次主要指不同高等学校服务对象的差异。它们之间往往具有不同的性质、特点和规律。而高等教育中的层次结构，指的就是根据不同服务对象而形成的高等教育体系的秩序，包括专科、本科、研究生等。这种层次的差别是一种客观的存在，它反映了一个国家高等教育结构的多样化，也体现了社会对高等教育需求的多样化。例如，教育部所属国家重点大学主要面向全国，为全国服务，主要承担着为国家培养拔尖创新人才，为国民经济的国家层次、国家领域内的宏观领域和主要问题而服务；而地方高等学校则可能更多的是为地方服务，解决地方社会经济发展的问题，为地方培养人才。这里反映的是服务对象的差异，这一点非常重要。我们每所大学都有自己不同的服务对象。而且，社会对高等教育的需求本身也是一个层次结构。高等教育要满足社会的需求，也必须是一个具有层次性的供给结构，它要求大学和高等教育系统提供不同类型和特点的教育服务和产品，这是客观的。因此，不同层次之间的性质、特点和规律也往往是不同的。

所谓办学水平，则是一个反映高等学校办学质量高低的概念。这种水平主要指不同大学或高等教育机构所提供的服务与产品的质量高低，或者在某一方面所达到的高度，或者说，高等学校提供的这些教育服务或产品能否适应利益相关者的需求。由于服务对象或利益相关者不同，他们的需求及其相关的质量要求也不一样。所以，这种办学水平所表达的含义与办学层次是不同的。层次体现的是服务对象的差异，水平讲的是服务质量的高低。它们是表达教育结构的两个指标，尽管彼此之间密切联系，却是两个非常不同的概念。

就中国的实际而言，高等学校的办学层次主要包括两个序列：首先是人才培养的层次，即专科学校（包括高等职业院校）、本科院校、硕士研究生培养机构和院校、博士研究生的培养机构和院校，这些不同的院校分别承担着不同层次和

类型人才的培养任务；其次是投资管理的序列，即国家重点投资建设和管理的高等学校、省市自治区投资建设和管理的高等学校以及地方投资建设和管理的高等学校。这些不同的高等学校所承担的主要任务也常常与此有关。

而从办学水平来说，我们通常也可以从四个方面进行描述和规定。第一，在相同层次和类型上高等教育机构的若干可比性指标。不待言，相同层次和类型的高等学校总是具有若干反映办学质量的可比性指标，包括学生的录取成绩、教师的学术水平、生均办学资源，等等。一般而言，办学水平高的高等学校通常能够在这些可比性指标方面处于前列。第二，在若干学科领域和方向上形成自己的优势和竞争力。这些学科领域和方向通常具有比较深厚的传统优势和综合基础，包含了可持续发展的潜力和条件，并且已经在同层次和同类学科领域、方向中取得了比较公认的成果，有良好的口碑，培养了一大批优秀的人才。第三，形成和具有自己独特的办学理念和思想。这种办学理念和思想是学校办学精神的体现，也集中反映了学校的学风和校风。更加重要的是，这种办学理念和思想在学校内外形成了基本的共识，而且已经贯彻落实在学校的各项工作中。第四，能够对国家和地方的发展做出重要和独特的贡献，成为地方政治、经济、社会、文化和生态文明建设发展靠得住的学校。有必要说明的是，这种水平的高低并不完全与层次相关，即并非说你在哪个层次上才是高水平。不同层次都可以有高水平，只要某所大学能够在某一个层次高等学校的可比性指标方面达到前列，只要能够在某些学科领域和方向中形成一定的优势和竞争力，只要能够形成和发展自己独特的办学理念和思想，并且能够为国家、地方和某些行业的改革发展做出贡献，成为改革发展中靠得住的学校，这就是高水平。因此，不同的层次，包括不同的领域，都可以达到高水平。

由此可见，层次和水平并不是完全等同的。绝对不是说高层次等于高水平，低层次等于低水平。低层次的大学同样可以为服务对象提供高水平的服务和产品而达到高水平，而高层次的大学为服务对象提供的服务也可能是低水平的，并不因为层次高就一定是高水平，或者层次低就一定是低水平。虽然是高层次的研究性大学，如果给学生提供的教育服务和产品不能促进这些优秀学生的成长，那么这所高层次大学就是低水平的；同样，低层次的高等学校如果能够为自己学校的学生提供优质的教育服务和产品，那么它就是高水平的。

例如，对于国家重点大学而言，它们录取了全国最优秀的学生，如果不能给这些学生提供最好的教育服务和产品，促进他们更加优秀，也就只能是低水平的。同样，尽管是低层次和学校，包括一般的大专、高职院校，如果这些院校能够为学生、地方、行业以及某些特定领域提供高质量的服务和产品，能够真正促进学生的健康发展，就是高水平的。

我不是在这里说绕口令，我说的是事实和基本的道理，一个重要的科学问题，即水平本身和层次并没有直接和必然的联系。更加重要的是，这种理论、事实和科学对于优化和调整高等教育的结构具有非常重要的意义。它既反映在我们的办学理念中，也直接体现在学校定位和特色建设过程中，因而是一个非常现实的问题。

层次与水平的关系是优化高教结构的抓手

最后，我讲讲结论和启示。关于高等学校随机性水平评估的“优秀”的讨论，专家委员会的大多数专家最后仍然同意只设一种优秀标准，而不是两种优秀标准，进而充分肯定了不同层次的高等学校教学工作都可以达到优秀的水平，并且具有相同的含金量。

这个结论是非常重要的。它的意义就在于，所有高等学校都可以在教学和人才培养中追求和达到一流的教学水平。就像教育规划纲要所说的那样，在不同层次和领域中提高质量，争创一流。我甚至愿意说，这样的一个讨论，以及形成的结论，在一定程度上推动了一般地方高等学校的教学改革发展，进而在整体上促进了整个国家高等教育办学水平的提高，具有历史性的价值和意义。

实事求是地说，尽管高等学校教学工作评估委员会的专家们对教学评估达成了只有一种优秀标准的结论：层次不等于水平，不同层次和学校都可以在教学和人才培养中提高质量，争创一流，达到优秀，但现实问题仍然存在。我认为，目前高等教育改革和发展中一个非常令人担忧的现实问题就是，高等学校盲目地追求高层次，而没有追求高水平。

这种现实问题具体表现在：一方面，不同层次的高等学校都不约而同地表现出一种追求“升格”的愿望和冲动。专科学校希望能够升格为本科院校，本科院校希望获得研究生学位的授予权，虽然已经是国家重点大学，但仍然追求所谓国际上的高层次。另一方面，我们在高等教育的评估和各种不同项目、成果和学校

的评估评审中，也仍然在一定程度上存在以层次等同于水平的现象。在某些领域和方面，虽然某些重点大学本身并不具有优势，甚至不如某些地方大学，但仍然能够“中标”。而有些地方大学，尽管在某些领域已经取得了非常突出的成绩，但由于“出身低贱”，仍然在评审或评估中名落孙山。而且，这种现象已经极大地影响了地方院校的办学积极性，甚至对他们形成一种无情的“打击”。这种现象当然有一定的政策原因，但不能否定的是，把层次等同于水平的误解，也可能是一个认识或理论的原因。如果追求高层次就等于追求高水平成为了一种具有一定普遍性的认识，那么在现实中的这些现象也就不奇怪了。

坦率地说，这种将层次混同于水平的错误认识对于高等教育的改革发展是非常有害的。除了上述盲目地以追求高层次代替对高水平的追求之外，这种危害还突出地表现在三个方面：

第一，这种误解及其对现实的影响将进一步造成中国高等教育的结构性落后。层次与水平是反映高等教育结构的两个基本概念和分析指标。不同层次与水平的合理组合是一个高质量教育结构的基本特征，也是一个国家高等教育结构性优势的具体表现。如果一个国家在高等教育体系中，高水平的大学都是高层次的大学，而低层次的大学都是低水平的，那么，这种高等教育结构是非常落后的，是非常不均衡的。这种落后也是一种高等教育的结构性落后，它将带来高等教育中的不公平现象，也将恶化高等教育资源的配置模式。同时，这种对层次与水平之间关系的误解，还将在一定程度上造成不同学科的学术霸权和学术寡头现象，进而影响教育和知识的创新。

第二，这种误解及其对现实的影响将进一步激化高考中的恶性竞争，而愈加恶化高考改革的环境。高等教育的上述结构性落后将进一步导致高水平的学科与专业大部分集中在少数高等学校中，由此，围绕这些大学入学机会的矛盾将日益突出，争取上这些大学的高考竞争自然将愈加激烈。这对于进一步深化高考改革是非常不利的。如果我们的高等教育结构，可以让学生在不同层次的大学中都能够获得高水平教育的机会以及成功的机会，那么，中国的高考改革也就能够获得一个更加宽松的环境，也就能够为学生，特别是为不同类型的拔尖创新人才的涌现，提供更加宽松的成长环境。

第三，将层次等同于水平的误解及其对现实的影响，也将进一步造成高等教

育人才培养的同质化，影响大学的特色建设。显然，如果不同高等学校都以追求高层次作为自己的建设和发展目标，并以此取代对高质量或高水平的追求，其结果必然导致高等教育发展的同质化。相反，科学把握层次与水平的关系，非常有利于督促高层次大学不懈怠而真正提供高水平的教育服务和产品，激励低层次大学办出特色，努力在人才培养质量上达到高水平。

因此，层次与水平是中国高等教育结构调整和优化的两个非常重要的抓手和切入点。同时，它们也是进一步改革、完善高等教育评估体制和政策措施的重要方面。我最后的结论就是这样几句话，办学层次不等于办学水平；高层次不等于高水平，低层次也不等于低水平；高层次大学也可能是低水平，低层次大学也可以达到高水平。（作者系清华大学教授）