



## Tertiary Education for the Knowledge Society

Summary in Chinese

### 面向知识社会的高等教育

中文概要

“面向知识社会的高等教育”从许多角度对各国高等教育政策进行了深入调研，包括管理、供资、质量保证、平等性、研究创新、学术生涯、与劳动市场的联系、国际化程度等方面。特别关注能确保高等教育对国家经济、社会目标作出贡献的政策。本报告是以经合组织高等教育专题审评结果为基础，该审评是经合组织在2004-2008年期间与全球24个国家合作进行的一个重大高教政策审评项目。本报告的目标如下：

- 提供关于高教政策问题的国际比较分析；
- 宣传参加审评国家的有效政策；
- 提出一个指导高教政策发展的综合框架；
- 确定国家、区域和国际各级后续工作的重点；以及
- 建议政策方向。

要查阅与高等教育专题审评相关的所有文件，请链接：  
[www.oecd.org/edu/tertiary/review](http://www.oecd.org/edu/tertiary/review).

## 高等教育日益更受重视

高等教育日益成为备受重视的国家大事。人们广泛意识到，在越来越受知识驱动的全球经济中，高等教育是推动经济竞争力的重要因素，从而空前地重视优质高等教育。各国的首要任务是提升高水平就业技能，维系具有全球竞争力的研究基地，促进知识传播造福于社会。

高等教育的规模和重要性发生了重大变化。40 多年前，第三阶段教育，即通常所称高等教育，都是在大学里进行。当时教、学内容主要涵盖人文、自然、社会科学方面的高度概念性智识性技能，培养医学、工程、法律等少数领域的专业人才，以及一些不求实利的高级研究、学术课题。现在的高等教育形式更加多样化，包括理工学院、大学的专门学院、技术院校等新型学府。

高教体制正在进行实质性改革，主要目标是鼓励院校更顺应社会、经济需要。这就要求重新考量高等教育的目的，评价政府制定前瞻性战略的需要。这也要求高等院校有更大灵活性，对社会有更明确的问责制。人们期待高教部门在增进平等、保证质量和高效运作方面做出贡献。

## 高教部门的主要趋势

尽管各国情况不尽相同，高教部门还是显示出一些趋势：

- **高教系统扩大**

高教部门近几十年的发展令人瞩目。2004 年全球有 1 亿 3 千 2 百万高校在读学生，而 1991 年仅 6 千 8 百万。1991-2004 年，高校入学率全球平均年增长率达到 5.1%。

- **学制多样化**

随着高等教育扩展，提供的内容也越来越多样化。新型院校不断涌现，教学内容层出不穷，私立院校得到发展，新传授模式得到采纳。

- **学生队伍多元化**

女性学生人数增加是影响高教学生构成的最明显趋势。第二个显著变化是年龄较大学生比例增加，提高了学生队伍的平均年龄。另外，多数国家高校学生在经济、社会背景、种族和学历方面也越来越多元化。

- **新的供资安排**

高教供资安排方面也出现一些新趋势。首先，供资来源变得多样化。第二，公共高教资金的分配也越来越以资源定向、业绩挂钩、竞争机制为特点。第三，一些国家正在扩大学生支助计划。

- **问责制和业绩越来越受重视**

正规质量保证制度的发展，是过去几十年对高教影响最大的重要趋势。从 1980 年代初开始，质量成为高教政策中的关键主题。高等教育的扩展使人们对公共高教开支的数量、投向问题提出质疑。除财政紧张的因素外，市场压力也促进了对高教部门问责制的重视。

- **院校管理的新形式**

过去几十年中，在高等院校的领导方面也发生了重要变化，如出现了

新的学术引领理念，新的决策组织结构。学术领头人越来越被视为管理者、统筹家或企业家。

- *全球网络、流动性与合作*

高等教育也越来越国际化，使院校、学者、学生与工业界等其他方面联网越来越密切。高等院校与跨国科研融资的密切联网促进了国际合作研究。

## 主要政策方向

作为公共利益监护者的教育主管部门，对高校实行管理的终极目标是确保高等院校有效使用公共资源，对社会产生最大利益。多数国家面临的挑战是，既要增加高校生源，又要改进质量、实现可持续的财政支助水平。许多国家现在也从注重数量转向更强调高等教育的质量、协调一致和平等性。为应对这些挑战提出了若干政策方案。表 1 对主要政策方向作了归纳。

表 1. 主要政策方向

政策目标	主要政策方向
指导高等教育：确定正确方向	<p>规划高等教育协调一致的战略愿景</p> <p>建立健全的高教指导工具</p> <p>确保高教系统既广泛多样化又协调一致</p> <p>增进全系统关联</p> <p>加强院校实施国家高教战略的能力</p> <p>提高对高教政策的共识</p>
使供资战略与国家重点一致	<p>供资战略应增加高等教育对社会、经济的贡献</p> <p>高教供资原则是国家和学生共担成本</p> <p>对高教计划的公共补助应和它的社会利益挂钩</p> <p>院校教学拨款应以项目驱动，与投入产出指标挂钩，涵盖战略性目标内容</p> <p>提高成本效益</p> <p>以综合学生支助制度支持总体供资政策</p>
质量保证和提高	<p>设计符合高教目标的质量保障构架</p> <p>系统内形成质量文化，强化内部质量保证机制</p> <p>系统成熟时外部质量保证转变为咨询作用，但某些情况下仍保留重要外部成分</p> <p>质保程序要针对各高等院校具体特点</p> <p>防止质保组织结构错综繁复</p>
实现平等	<p>评估平等问题的范围、根源</p> <p>加强中等教育和高等教育规划的连贯性</p> <p>考虑对教育处境明显不利的特殊群体采取积极扶持政策</p> <p>奖励高等院校扩大参与率，对来自弱势群体的学生提供额外支助</p>
提升高教在研究创新中的作用	<p>通过强化知识产权促进知识传播而不是促进商业化</p> <p>完善、扩大互动渠道，鼓励校际合作</p> <p>通过高教部门推动研发工作国际化</p> <p>扩充研究评估的标准</p> <p>切实督导向项目驱动供资模式转型，提供多种供资机制</p>
适应变化的学术生涯	<p>给院校充分人力资源管理自主权</p> <p>在学术自由和院校社会贡献之间找到平衡</p> <p>改善年轻学者准入条件</p> <p>改进对学者工作的支持机制</p>
加强与劳动市场的关联	<p>协调劳动市场和教育政策</p> <p>改进毕业生就业情况的数据、研究工作</p> <p>加强中等教育、高等教育两级就业引导服务</p> <p>增加有劳动市场前景的课程设置</p> <p>在政策制定和院校管理中考虑劳动市场前景，纳入劳动市场各方</p>
根据国情制定国际化战略	<p>为国际化制定国家战略和全面政策框架</p> <p>加强国内政策协调</p> <p>鼓励高等院校成为国际化的积极主体</p> <p>创建促进国家高教系统的构架</p> <p>发展校内国际化活动</p>
高教政策的执行	<p>为启动高教改革，设立包括各利益相关方的独立特设委员会</p> <p>通过独立委员会，将自下而上提出的政策设想形成提案</p> <p>通过反复交叉的政策编制，反映各利益相关者的不同意见</p> <p>除非公众广泛支持变革，循序渐进比全面动手术更可取</p>

## 共通的政策问题

尽管各国国情、传统差别很大，参加本次调研的 24 个国家仍有某些共通的政策重点。

### 对高等教育要有宏观认识

各国的首要任务是确立全面一致的高等教育愿景，以国家社会经济目标指导制定中长期政策。最理想的情况下应该通过进行系统的全国高教战略审评而产生，包括明确的战略目标陈述。这项工作要求进行思考、辩论和建立共识。

广泛灵活的多样化使各国更有能力满足国内各种不同的研究创新需要、发展高技能劳动队伍、促进社会包容和地区发展。所以各国或许应评估一下，需要何种程度、哪种类型、针对什么地区的多样化才最符合其教育系统战略目标。各个院校的使命、特征也需按此多样化战略加以明确界定。

### 确保高教能力有助于实现各国经济社会目标

各套政策建议中，都十分强调需要确保高教系统、高等院校的外向性。这要求教育方面和雇主、地区及劳动市场保持密切关系，高校和业界建立有效研发创新纽带，外部利益相关者参与教育系统、院校管理和质量保障，外部资金在高等院校预算中占重要份额，以及广泛的国际化政策内容。

鼓励院校更自觉地为实现高教目标做出贡献的一个简单方法，就是高教主管部门要求所有接受公共资金的院校都制定并定期更新符合国家高教战略的战略规划。同时应审定一些扩大院校自主范围的政策方案，使学生、利益相关方、地区发挥更大积极性，提高工作效益。同样重要的是形成法律框架，使高等院校有可能建立包括内外利益相关者的地方管理机构在一个战略性层次上运作，并获得上级管理层支持。

### 设计健全的高校指导工具

由于高教主管部门放弃了一些责任，例如不再对高校直接进行管理，同时又承担了政策指导、业绩评估等其它一些责任，所以需要在人员、组织方面调整。对人员能力和目前技能需要进行评价，有助于发现潜在的不相配情况，安排职业提高培训计划以适应变化的需要。可以开发一些旨在实现问责制或扩大院校自主范围的工具。实现这两个目标，以及优化质量、效益、系统反应能力的工具可包括：制定业绩合同、供资与业绩挂钩，为系统监测、政策制定和利益相关者知情收集、传播更全面优质的信息。

### 制定供资战略，促使高教部门为社会、经济作出更大贡献

任何供资战略的重要基石是：公共资金应能引导高教系统为社会、经济做出更大贡献。基本要求就是要为达到高教系统的既定政策目标（如扩大规模、提高质量、成本效益、增进公平、加强院校或系统能力等）而设计供资方针。

高教供资需要若干指导原则。首先，有理由支持国家和学生（及家庭）共担费用的做法。由于获得高教文凭给个人带来明显利益，毕业生有能力承担高校提供服务的部分费用。在公共高教资金缺乏，以致学生人数受限、教学质量下降、或扶持特困生资金不足等情况下，就更有理由这样做。

高校供资的另一基本原则是，公共资金的分配应符合整体社会需要。最理想的是向为全社会产生教育外部性的活动供资，（无论外部性提供者是何方）。而

公共资金水平既要反映教育外部性的大小，也应与个人所获利益相关。

另一个根本原则是需要有综合学生支助制度。它通过减少学生的现金困难来促进入学。助学金和贷款相结合的制度能帮助学生解决学费和生活费问题，防止打工挣钱时间过长或过分依赖家庭支助。许多国家需要扩大学生支助系统，使其多样化，更重视学生的经济需要。

### **加强质量和针对性**

要使全国注重质量，必须有目标明确的质量保证系统，按高教战略设定质量期待。统一协调的质量保证系统是关键因素：它能使每个学生得到优质、得当的教育，使整个教育系统都有助于国家社会、经济发展，使高校工作促进公平入学、改进教育结果，使质量保证能增进整个高教系统协调一致。问责制和质量改进之间也需要实现平衡。从问责制角度看，质量保证系统应该向各利益相关方提供信息，但同时质量保证也应该能切实提高质量，而不仅是应付各种行政上的繁文缛节。

发展质量保证系统应被视为一个连续不断的过程。在发展初期显然需要也应该有外部质量监督，以满足问责制要求、确保全系统都达到基本质量标准。但这种必要性会随时间下降。在达到基本质量标准后，重要的是让外部质量保证机制转成咨询作用，以进一步提高质量。

### **在高教政策中更强调平等性问题**

显然在许多国家，高教平等性问题需要在国家辩论、决策中受到更多关注。为制定系统一致的平等性方针，首先要找出不平等问题的根源：是由于家庭收入不足、对学生支助不够、中小学阶段机遇不均、招生方面的问题，还是由于对高等教育好处认识不足之类其它障碍。

加强平等性的政策措施可包括中小学阶段的职业生涯指南、咨询服务、中等教育高等教育系统的一体规划、学生在高中后能通过任何途径进入高教、以多种高教形式满足更多不同的学习需要、提供各种替代教学内容以反映群体文化多元性、发展远程教育和地区教学中心、向明显处于教育弱势的特殊群体积极倾斜、奖励高等院校扩大入学和对家庭困难的学生给予额外支助。

### **将国家教育系统置于国际环境中**

各国制定国际化战略、纲要时应根据国家高教部门目标，也需顾及更广泛的一些目标（如人力资源发展、研究与创新等）。显然该战略必需针对国家具体情况，扬长避短。理想的国际化战略应该是从国情出发在国际化中争取最大利益。

虽然通过政策指南、融资、规划、监管框架和部门政策协调等，在国家、部门一级能对高教国际问题发挥重要影响，但国际化活动的开展还是在院校层次，及院校内的系一级进行的。由于高等院校多种多样，国家政策能发挥的主要潜在作用更多在于为院校创造环境，使之积极参与国际化活动。

### **政策的成功实施**

政策能否产生良好结果，在设计过程中就已经包含一系列挑战。理想化政策的基础是：对症下药的政策分析、以最佳做法为范例、以充分研究实证为依据，既无自相矛盾、也无与其它公共领域政策抵触之处。同样重要的是在参与高教或与高教利益相关的各方之间建立共识。

为建立共识，各利益相关方应能在更广泛的政策框架、战略范围中审视提议的高教政策。如果能理解变革的理由和它们在更广泛国家战略中的作用，个人、团

体就更有可能接受变革，即使不一定最符合自身的利益。所以如果政府主管部门能更好地解释改革计划的理由依据，阐述高等教育的长期愿景，就更有可能使政策得到成功实施。

© OECD 2007

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店免费提供 [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系 [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

请访问我们的网址 [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

