

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2024 年第 4 期（总第 248 期）

2024 年 4 月 19 日

## 研究型大学建设的特征及对我国的启示

魏建国 周森\*

研究型大学建设在各国创新体系建设中具有极其重要的地位。研究型大学是高等教育体系中科技创新的主要承担者和高层次创新型人才的主要培养者。总结美国研究型大学建设的特征，反思我国高水平大学建设的历程，对于未来我国建设研究型大学、提升高等教育创新能力具有重要的意义。

### 一、美国研究型大学建设的特征

研究型大学源自 19 世纪早期的德国。德国模式研究型大学倡导“教学与研究的结合”，将“知识的生产”而不仅仅是“知识的传播”作为大学的核心使命。通过借鉴德国模式研究型大学，美国研究型大学在 19 世纪末期逐步发展起来，到 20 世纪初就初具规模，二战以后则进入蓬勃发展的黄金时期，时至今日，仍然是全世界研究型大学的典范。美国在研究型大学的建设和发展方面具有很多成

---

\* 魏建国，北京大学中国教育财政科学研究所研究员、副所长；周森，北京大学中国教育财政科学研究所助理研究员。

功的经验，从中也蕴含着研究型大学建设的一些特征。

## 1. 建成了一个分权、多元、充满竞争性的研究型大学体系

根据卡内基高等教育委员会 2021 年公布的最新分类标准，目前，美国共有 279 所研究型大学，其中，有 146 所大学被分类为研究 I 型大学，有 133 所大学被分类为研究 II 型大学。如此数量之多的研究型大学构成了一个庞大的研究型大学体系，这在全世界范围内是绝无仅有的。

这一研究型大学体系的建成回应了美国历史上社会经济发展、军事进步等方面对科学研究的重要需求。可以看到，这一体系的建成过程，也是美国国力逐步上升，最终成为世界超级强国的发展过程。值得注意的是，美国高等教育的发展并没有一个中央部门予以统一规划，而是完全采取了分权化的策略。联邦政府并不举办高等教育，举办高等教育的权限属于州政府。与分权相伴随的是多元化，除了政府举办外，私人也是高等教育的重要举办者，而这一传统源自殖民地时期。

在分权、多元的前提下形成了一个具有高度竞争性的体系，这是美国研究型大学建设中最突出的特征。这一竞争性体系的主要推动因素是大量精英的私立研究型大学的存在。目前，在 279 所研究型大学中超过 80 所为私立研究型大学。在其他国家，也有杰出的私立大学，如日本的早稻田大学和庆应大学，但它们数量太少，不足以对国家控制的高等教育系统产生明显的影响。只有在美国，私立大学在数量和质量上得到了充分的发展，并在一流大学的竞争中拥有了一席之地。

首先，美国研究型大学的标准模式是由私立大学创立的，而不是公立大学。1876 年创立的约翰·霍普金斯大学是第一所从创立之初就作为研究型大学建设的大学。约翰·霍普金斯大学将德国的研究型大学理念与美国已有的文理学院传统相结合，在研究生教育与本科生教育之间达成了协调，为美国模式研究型大学的建设提供了参照标准。在约翰·霍普金斯大学之后，又创立了多所私立研究型大学。与此同时，传统的私立大学和公立大学也按照约翰·霍普金斯大学确立的研究型大学模式进行转型。其次，在历史上，私立大学之间、私立大学与公立大学之间，为了争夺生源、教师和研究经费，展开了激烈的竞争，形成了一个竞争性体系。没有独立竞争的刺激，公立大学不可能自己去努力提高学术水准。这种竞争最集中的体现是，形成了一个全国性的学术市场，在这个学术市场上，各个研究型大学去竞争最优秀的教师。如果公立研究型大学所提供的薪酬比私立对手低

太多，就无法招聘到或留住一流的教师。例如：加州大学参照 8 所美国一流研究型大学（4 所公立、4 所私立）的薪酬制定教师薪酬标准。

在这一竞争性环境下生存下来的美国研究型大学的突出优势是，能够对纷繁复杂的外部环境变化做出及时的回应。在变化更为迅速的信息经济时代，这一优势将更为重要，而这是以德国为代表的主要由国家控制的研究型大学所不具备的。美国的研究型大学虽然借鉴了德国研究型大学的理念，但是它深深植根于殖民地时期已经形成的高等教育传统，重视分权、多元，重视竞争，重视市场的作用，而这些都是其他国家所缺乏的。

## **2. 建立保障办学自主权的治理体系和制度安排**

上文提到的竞争性有一个重要的前提条件是各个研究型大学必须具有充分的办学自主权。只有具备充分的办学自主权，各个大学才可能面对复杂的环境变化做出及时的回应，对未来做出前瞻性的战略规划，同时，不受制于某个单一机构的控制和影响。美国研究型大学的治理体系和相关制度安排对于保障大学拥有充分的办学自主权是非常必要的：（1）实行董事会治理。大学董事会制度起源于殖民地时期的哈佛大学。当时，哈佛大学没有借助于人数较少而不稳定的教学人员，而是求助于由外行组成的董事会，即由“拥有财富和声望的绅士”组成的委员会来管理大学。公立大学也模仿了私立大学的董事会治理模式。在公立大学中，由非专业人士组成的董事会在大学与州政府之间充当了一个缓冲器的角色，将政府对大学的不当影响减少到最低限度。由董事会决定大学的重要人事任免、预算等重大事项。

（2）拥有一名强有力的校长。强有力的校长和董事会治理模式是相适应的制度安排，二者都与大学的办学自主权密切相关。大学校长由董事会任命，在大学治理体系中处于核心地位，拥有广泛的权力。首先，校长拥有广泛的人事权。校长有权任命所有高级学术或非学术管理人员，比如任命负责学术事务的副校长、教务长、院长，并通过教务长与院长任命系主任等。其次，校长负责大学的预算。大学校长掌管着所领导的教育机构的预算及预算分配权。再次，校长拥有对大学重要事务的调控权。在美国大学一个比较普遍的现象是，学院或者系并没有权力处理因退休或死亡引起的职位空缺，这种资源的再分配是由校长或他的副手们所掌控。这样随着时间的推移有利于校长调整资源配置以适应学生或市场的需求，

从而有利于学科的发展，便于校长实现自己关于学科发展的理念。此外，大学校长有权力将系或者学科进行破产管理。大学校长还可以为了达到有效管理的目标或者出于学校利益的考虑而改变其下属的行政管理结构。最后，大学校长负责大学的战略规划。一名强有力的大学校长应该是能够为大学指明新的发展方向的权威。战略规划对一个大学的发展是至为关键的，也是一个大学在高度竞争性的环境中能够持续保持卓越的关键。大学校长所拥有的上述三方面的权力也是实现其所提出的战略规划的重要保证。同时，战略规划的实现与否也是董事会评估校长办学业绩的重要标准。只要获得董事会支持，美国研究型大学的校长任期一般是不受限制的，这也是保证其战略规划得以有效实现的重要因素之一。

(3) 多渠道经费支持。美国研究型大学的办学自主权也与多渠道经费支持密切相关。无论是私立研究型大学还是公立研究型大学，在经费支持方面都是多元化的。学费、捐赠、捐赠基金收益、科研项目经费、服务收入等是所有研究型大学都赖以生存的经费来源渠道。对于公立研究型大学而言，州政府拨款也是重要的经费来源。由于经费支持渠道的多元化，使得大学不必受制于某个单一的机构的控制和影响，这对公立研究型大学而言，则更为重要。

(4) 赋予公立研究型大学宪法地位。赋予大学宪法地位的目的在于给予大学更多的自主权，使大学的管理、控制和监督问题不受州议会和州长办公室的政治人物的干预。相对于州政府独立性最强的公立大学，是州宪法明文规定具有法人地位的大学，这些大学被称为宪法法人。有 7 个州的大学可以被明确划分为此类大学，有 5 个州的大学是通过法院判决获得与此相近的地位。以加州大学为例，根据《加州宪法》第 9 条第 9 款的规定，加州大学董事会 (Board of The Regents) 拥有“组织和治理的全部权力”，仅仅受到特定领域的立法控制。《加州宪法》还规定：“大学应完全独立于所有政治和宗派影响，并在任命其董事和管理其事务时保持自由。”与此相对，由州的法律规定其法人地位的被称为州法法人。从数量上来说，美国大部分公立大学属于此类。

### **3. 建立“非升即走”教师聘任制度和年薪制**

20 世纪初，和研究型大学的发展相适应，美国建立了以“非升即走”为特征的终身教职聘任制度，这一聘任制度延续至今。如果教师没有通过试用期限（6-7 年）的考察，就面临解聘，通过者则可以获得终身教职。对于获得终身教职者，

大学不得随意解聘。这一制度具有两方面的重要价值。首先，捍卫学术自由。以制度的形式保障教师的权益，让教师免受来自宗教信仰、政治立场或经济危机等方面的影响。其次，保证教师质量。通过同行评议基础上的严格筛选，保证了教师的卓越与优秀。

与终身教职相联系的是实行年薪制。研究型大学对于实行“非升即走”终身聘任的教师，一般采用年薪制。原则上教师不能从科研项目中额外获得薪酬。教师如果在正常学期要从事科学研究，减少教学工作量，则需要从科研项目经费中支付相应数量的经费给学校，作为学校聘任其他人员承担相应教学工作的经费来源。除了按照标准，在假期从事科研可以从科研项目经费中支取三个月报酬外，教师本人不能从科研项目经费中获得额外报酬。教师兼职也受到严格规范。这样，一方面，教师可以拿到在全国学术市场中具有竞争力的年薪，另一方面，限制了教师在科研项目经费或其他渠道中获得额外报酬的机会，可以使教师安心从事教学与科研工作。

#### **4. 有效遏制普通学院向研究型大学发展的冲动**

在许多国家，大学一直担心那些非大学机构升格为综合性大学并与之争夺研究资源，这可能会造成研究资源的稀释和大学学术标准的降低。1960年的《加州高等教育总体规划》通过把加州大学高等教育明确地划分为三个部分，有效遏制了普通学院向研究型大学发展的冲动。根据规划，加州大学系统（UC）的几大分校被定位为研究型大学，加州州立大学系统（CSU）的二十几个分校被定位为教学型大学，而加州社区学院系统（CCC）的100多所社区学院主要致力于职业技术教育和基础学科教育。规划明确规定加州州立大学的主要任务是培养本科生和硕士生，但没有博士学位授予权（除非与加州大学分校或加州私立大学联合授予学位）。最重要的是，它的这一办学目标是永久性的，即不鼓励它成为研究型大学。规划规定社区学院在任何条件下都不能使自己从一个职业培训学校转变为有学术性课程的四年制的有权授予学士学位的大学。可以看出，加州公立高等教育系统的使命规划十分明确，一所院校的性质是研究型大学、教学型大学还是社区学院，在建校初期就已经确定，此后一般不会改变。社区学院没有升格为教学型大学或研究型大学的目标追求，教学型大学也没有升格为研究型大学的目标追求。UC系统的第10所分校加州大学默塞德分校（UC Merced）创建于2005年2月，

其定位就是研究型大学。

值得注意的是，尽管加州高等教育规划禁止不同功能的学院跨层升格，但积极鼓励不同功能院校之间的学生流动。就读社区学院的学生可以转学到研究型大学，转学规模达到了相当高的程度。这也是美国高等教育体系最值得关注的特征之一。以 UC 系统 2017 年秋季学期为例，注册本科生共有 216,747 名，其中，新录取大一本科生 46,014 名，新转学生 20,151 名，老生 150,582 名。可以看出，在当年的新生中，新录取大一本科生和新转学生的比例约为 2:1。除了学生流动，教师也可以流动，擅长科研的教师可以应聘到研究型大学工作。

## **5. 研究型大学在基础前沿研究领域承担主要角色**

研究型大学在开展基础前沿研究方面、特别是基础研究方面具有天然的优势。基础研究的本质特征是自由探索，这和研究型大学的个体化研究、小团队研究非常契合，而基础研究在一国的整个研发体系中处于奠基性的地位，这也是美国社会各界不遗余力支持研究型大学发展的重要原因。据相关年份《科技与工程指标》（Science and Engineering Indicators）的统计，在美国的整个研发体系中，研究型大学在基础研究方面承担了主要角色。从 1972 年到 2011 年，在大学开展的基础研究份额从 44% 上升到 58%。近年来虽有所下降，从 2012 年的 54% 降到 2021 年的 44%，但大学仍然是基础研究的主要开展者，所占份额要高于企业、联邦研发机构、非营利组织等。而在 2021 年，大学占到联邦资助基础研究的近 60%。

## **6. 建立研究型大学科研经费支持机制**

美国建立了研究型大学开展包括基础研究在内的研发活动的经费支持机制。通过考察 1966–2022 年间的大学研发经费来源结构，可以发现，大学研发经费的主要来源是联邦政府和大学自身，州和地方政府、企业、其他私人部门也发挥了一定的作用。以国家卫生研究院（NIH）、国家科学基金会（NSF）等为代表的联邦机构的竞争性拨款在大学的研发经费中占据主导地位，这一经费支持机制是二战以来逐步建立起来的。联邦政府对大学研发经费的支持在 1960 年代末期达到 73% 的峰值，这一比例在随后几十年逐渐下降，保持在 60% 左右。2022 年，联邦政府对大学研发经费的支持占到 55%。

大学自身在大学研发经费结构中也占有重要的地位。进入本世纪以来，所占

的比例基本在 20%以上，2022 年的占比为 25.1%。大学自身的研发经费主要是由大学自己通过各种方式筹集的用于研发的经费，包括来自政府拨款、学费、捐赠、捐赠基金投资收益等。联邦政府的研发经费主要是竞争性的，而大学自身的研发经费可以被认为是对大学研发的稳定支持，此类稳定支持对于年轻学者的早期研究具有更为重要的意义。

**表 1 大学研发经费来源结构（1966 - 2022）（单位：%）**

财年	联邦政府	州和地方政府	大学	企业界	其他
1966	73.5	9.1	8.6	2.4	6.3
1967	73.3	8.5	9.4	2.5	6.2
1968	73.2	8.0	10.1	2.6	6.1
1972	68.2	10.2	11.6	2.8	7.1
1982	65.1	8.4	15.2	4.6	6.7
1992	59.0	7.9	18.8	6.8	7.5
2002	60.1	6.9	19.6	6.0	7.4
2012	61.1	5.7	20.7	5.0	7.6
2013	58.9	5.5	22.3	5.2	8.1
2014	56.5	5.8	23.4	5.5	8.7
2015	55.2	5.6	24.2	5.8	9.1
2016	54.0	5.6	25.0	5.9	9.5
2017	53.6	5.6	25.1	5.9	9.9
2018	53.0	5.5	25.5	6.0	10.1
2019	53.2	5.4	25.2	6.1	10.1
2020	53.4	5.3	25.5	6.0	9.8
2021	54.8	5.3	25.0	5.7	9.2
2022	55.2	5.0	25.1	5.8	8.8

数据来源：Higher Education Research and Development (HERD) Survey, 2022.

值得注意的是，大学研发经费集中在顶尖的研究型大学中。据统计，以 2016 年为例，前十名大学的研发经费占到 18.3%，前二十名大学的研发经费占到 31.2%，前 100 名大学的研发经费占到近 80%。从 1997 年到 2022 年，前 100 名大学的研发经费基本稳定在 80%左右，而前 100 名大学都属于前面提到的具有高强度研究活动的研究 I 型大学，充分体现了研究型大学的本质特征和突出地位。

**表 2 大学研发经费在大学间的分布比例（1997 - 2022）（单位：%）**

财年	Top 10 大学	Top 20 大学	Top 100 大学
1997	18.3	31.2	80.2
1998	18.3	31.3	80.5
1999	18.2	31.3	80.8

2000	18.1	31.0	80.9
2001	18.2	31.0	80.6
2002	18.2	30.6	80.4
2003	17.9	30.2	79.4
2004	17.5	29.3	78.9
2005	17.1	29.2	78.6
2006	17.1	29.3	78.9
2007	17.1	29.2	78.7
2008	17.0	29.2	78.5
2009	17.2	29.4	78.7
2010	17.5	29.8	77.5
2011	17.6	30.0	77.2
2012	17.7	30.1	77.7
2013	17.8	30.6	78.4
2014	17.8	30.7	78.8
2015	17.9	30.8	79.2
2016	18.3	31.2	79.1
2017	18.5	31.3	78.0
2018	18.8	31.5	78.1
2019	18.6	31.5	79.4
2020	18.6	31.5	79.4
2021	18.3	31.4	79.3
2022	18.1	31.2	79.0

数据来源：Higher Education Research and Development (HERD) Survey, 2022.

## 7. 依托研究型大学建设国家实验室

国家实验室集中开展国家使命导向的研发任务，满足国家特殊的、长期的研发需求，相关研发任务是已有的大学、企业等其他机构所无法完成的。由联邦政府资助、由其他机构运转的研发机构是美国独具特色的研发组织形式，在美国的研发生态体系中扮演着非常独特的角色。这类国家实验室源自二战时期的战时需要，战后继续存在，并根据需要进行调整，同时还设立了新的国家实验室。1969年，此类国家实验室曾多达 74 个。目前，13 个联邦机构支持 42 个此类国家实验室。值得注意的是，在现有的 42 个此类国家实验室中，有 14 个是由大学（或大学联盟）作为承包商负责运转的。<sup>1</sup>

对于此类国家实验室，实行“政府所有——承包商运转”模式（GOCO）。<sup>2</sup>该模式被认为是最为有效的方式，由联邦机构（例如能源部）规定国家实验室的

<sup>1</sup> 此外，由工业公司运转 6 个，由非营利组织运转 22 个。

<sup>2</sup> 还有一类为联邦政府内部的研发机构，由政府直接负责运转，为“政府所有——政府运转”模式（GOGO）。

任务和高级别的目标，同时允许基于竞争性选出的承包商来决定实现相关任务和目标的最佳方法。根据联邦政府的相关规定，大学作为竞标者和承包商与相关的联邦机构达成协议，运转相应的国家实验室。一般以五年为一个周期，在经过相关联邦机构的评估程序后可以延期。国家实验室的经费主要由联邦政府提供，大多数设施也归联邦政府所有。

由研究型大学运转国家实验室具有多方面的优势。使命导向的国家实验室的活力非常依赖大学的基础研究。大学的教师和学生为国家实验室提供了大量的智力资源，大学教师可以通过共同聘任的方式参与国家实验室的运转，教师和学生可以通过使用国家实验室的科研设施开展科研活动。国家实验室也为研究型大学的发展提供了契机。麻省理工学院、加州理工学院等研究型大学在战后的崛起与其运转的国家实验室不无关系，而加州大学伯克利分校凭借国家实验室更加巩固了其在美国研究型大学中的领先地位。

尽管源自战时的依托大学的国家实验室体制在和平时期面临多种挑战，然而国家实验室通过变革适应环境的变化，从战后至今仍然保持了强大的活力，大学在国家实验室运转中仍然扮演着极其重要的角色。目前，有 14 个国家实验室是大学（或大学联盟）作为承包商直接运转的。有些国家实验室尽管由原来的大学作为承包商直接运转变更为公司或非营利组织作为承包商进行运转，但是，在相关的公司或非营利组织设立中，大学仍是其中重要的成员。可以看出，虽然大学自由探索研究与国家实验室使命导向研究之间存在内在的张力，但是，经过长期的磨合与探索，国家实验室和大学之间还是找到了共同发展的契合点。依托大学，由大学直接或间接参与国家实验室的运转仍然不失为一个提升国家战略科技力量的成功做法。

## 二、我国高水平大学建设历程的反思与总结

经过“211”“985”“2011”“双一流”等高教重点建设工程的推动，我国在高水平大学建设方面所取得的成绩有目共睹。无论是从 ESI、自然指数，还是从世界各个大学排行榜，都可以看出，我国的高水平大学和之前相比都取得了明显的进步。在肯定成绩的同时，反思与总结我国高水平大学建设的不足，对于未来我国高水平大学的建设与发展具有更为重要的意义。

## 1. 优质高等教育资源不足

对标美国,可以从如下几个维度看出我国存在优质高等教育资源不足的问题:

(1) 我国研究生教育的整体规模迅速扩张,但相较于本专科教育及人口规模,我国研究生阶段的教育规模依然偏低。根据联合国教科文组织的相关数据,2021年,我国硕士生与本专科生数的比例为 0.054 : 1,博士生与本专科生数的比例为 0.010 : 1,而美国当年分别为 0.186 : 1 与 0.023 : 1。在整体规模之外,与美国相比,我国能提供研究生阶段教育的高校数也较少。根据 2021 卡内基高校机构类型分类,美国有博士学位授予高校 466 所,硕士学位授予高校 669 所,<sup>3</sup>两类高校数量加总为 1135 所,而我国当前的研究生培养机构数为 827 所,其中高校为 594 所,远低于美国的水平。<sup>4</sup> (2) 顶级高校数量偏少。在世界大学排行榜中,我国排名靠前的高校较少。在常用的四大世界大学排名中,排名前 100 的,共有 58 所高校全部在列,其中中国高校 5 所,美国高校 24 所。<sup>5</sup> (3) 研究型大学体系尚未形成。我国“双一流”建设中,仅有 147 所高校被涵盖在内,而美国建成了研究型大学体系。美国的极强研究型高校有 146 所、强研究型高校 133 所,共有 279 所;在这个层次之下,具有博士学位资格且每年授予学术类博士学位个数超过 20 的学校有 187 所。我国高校则并未形成这样的体系,若按照同样的标准进行划分,我国能够满足极强研究型 and 强研究型高校的数量为 286 所;<sup>6</sup> 在这个层次之下,具有博士学位资格且每年授予学术类博士学位个数超过 20 的学校仅有 60 所。我国目前的高水平大学数量和美国相比,还有相当大的距离。此外还应该注意的,我国的人口体量是美国的四倍之多,而以上分析中我们讨论的是绝对数量而非相对数量。<sup>7</sup> (4) 仅从具有博士学位的高校教师的占比来看,

<sup>3</sup> 根据 2021 卡内基高校机构分类的具体说明,博士学位授予高校的基本要求是每年可以授予 20 个学术类博士学位,或者授予的学术类博士学位少于 20 个但得在至少两个学位点授予超过 30 个专业类博士学位。硕士学位授予高校的基本要求是在博士学位授予高校之外的学校中,每年可授予至少 50 个硕士学位。

<https://carnegieclassifications.acenet.edu/carnegie-classification/classification-methodology/basic-classification/>  
<sup>4</sup> 若按照 2021 卡内基高校机构分类的同样标准,2021 年,我国能满足博士授予高校基本要求的学校为 340 所,满足硕士学位授予高校基本要求的学校 263 所,该个数根据高校基表数据进行统计,因此单独填写的分校或研究生院等被分开计算,如上海交通大学与上海交通大学医学院被记为两个学校。

<sup>5</sup> 此处根据 2024 年 QS 世界大学排名、上海交通大学世界大学排名 (ARWU)、泰晤士世界大学排名和纽约时报世界大学排名来进行对比,挑出在这四个排名中均排名前 100 的高校。若看单个世界大学排名,中美之间悬殊更大,如根据 2024QS 世界大学排名,前 100 的高校中,中国高校 5 所,美国高校 27 所;在上海交通大学的世界大学排名中,排名前 100 所高校中,中国高校 6 所,美国高校 41 所。

<sup>6</sup> 标准为每年至少授予 20 个学术型博士学位,且每年研发支出在 500 万美元以上。按照这一标准,将我国高校中博士在校生数不小于 60 人(按照三年学制平均计算),每年科研事业收入在 3500 万人民币以上的高校视为极强研究型 and 强研究型高校。

<sup>7</sup> 中国国家统计局公布,2023 年末全国人口为 14.10 亿;美国人口普查局 (Census Bureau) 公布,至 2023 年元旦午夜,美国人口为 3.36 亿;也即我国人口规模是美国的 4.20 倍。

我国高等教育的整体质量也低于美国。2022年，我国高校专任教师中，拥有博士学位的教师占比为29.6%，这一比例甚至远低于美国在2003年的水准。2003年，美国高校(包含2年制社区学院)专任教师中，拥有博士学位的教师占比为59.6%。<sup>8</sup>(5)大量优秀学生出国留学。近年来，除了大量优秀本科毕业生继续出国留学外，大量优秀的高中毕业生也加入了出国留学的大军。以加州大学系统录取的外国本科留学生为例，我国在2010年前后超过韩国，占据第一位，之后人数迅速攀升，2012年超过5000人，2014年超过1万人，2018年超过1.8万人。2018年，还有超过7000人的研究生留学生，这个学生规模，相当于加州大学系统为中国留学生办了一所分校。大量优秀毕业生出国留学有多方面的原因，我国优质高等教育资源的不足应该是一个比较重要的原因。这一状况对我国高等教育的发展、特别是对高校创新能力的影响，值得进一步关注。

## 2. 高水平大学体系多样化不够、竞争性不足

上文在总结美国研究型大学建设的特征时提到，拥有一个分权、多元、充满竞争性的研究型大学体系是美国研究型大学建设最为突出的特征，其中，缺乏中央部门的控制以及大量精英的私立研究型大学的存在是该体系充满竞争性的重要因素。以此相对照，我们可以发现，我国的高水平大学几乎全部为中央部门所属。迄今为止，我国还没有一所民办的高水平大学对中央部门所属的公办高水平大学带来压力。缺乏多样化、竞争性的直接后果是大学对社会经济迅速变化的回应较为迟缓，大学的办学特色不强，“千校一面”。

同时，我国以往的高教重点建设工程都是在中央政府部门主导下对某些大学身份的认定，而这种认定又受制于多种因素的制约。换句话说，我国的高水平大学不是在一个竞争性的环境中自然形成的，而是政府部门的事先“认定”。这种“认定”又进一步抑制了这个体系的竞争性，大学也会受相关部门认定标准的牵引，而丧失了办学的自主性和多样性。

## 3. 和办学自主权相适应的大学治理体系尚未完全建立

大学办学自主权是竞争性和多样化的前提，而大学办学自主权又有赖于大学

---

<sup>8</sup> 在美国教育部网站的相关统计中，最新的关于教师学历水平的统计即是2003年的数据。2022年我国普通高校专任教师中拥有博士学位的教师占比为43.07%，这一比例也低于2003年美国的水准。2003年，除2年制社区学院之外的其他类型的美国高校，拥有博士学位的教师占比均高于65.0%。

治理体系的保证。上文美国的经验表明，董事会治理和强有力的校长相结合，有力保证了大学的办学自主权。对于公立大学而言，董事会是屏蔽相关政府部门不当干预的重要缓冲机制，而强有力的校长在预算、人事、调控、战略规划等方面都享有重要的权力，这就使得大学校长能够带领整个大学在纷繁复杂的环境中做出决断。治理体系的不足是制约我国高水平大学发展的重要方面，我国大学的治理体系和办学自主权的要求相比还有些不适应。大学校长在预算、人事、调控、战略规划方面的权限还较为有限。此外，和美国的研究型大学相比，我国大学校长的任期普遍较短。《中共教育部党组关于进一步加强直属高等学校领导班子建设的若干意见》（教党〔2013〕39号）规定：“党政领导班子实行任期制，每届任期5年，领导干部原则上担任同一职务时间不超过两届或10年。”“列入中央管理的党委书记和校长初任时，属提拔任职的年龄一般不超过58岁。”“年满60岁的领导班子成员要及时退出领导岗位，党政正职领导干部可根据工作需要适当延长。”在这些规定的限定下，大学校长的任期不可能太长，而一定的任职年限是保证校长所提出的愿景和发展战略得以实现的重要条件之一。

#### **4. 院校升格冲动没有得到有效抑制**

从美国研究型大学建设的历程可以看出，研究型大学建设是一个耗资巨大的事业。普通院校的升格冲动有可能会稀释宝贵的研究资源，从整个社会而言，或许是一种极大的浪费。美国有些州通过永久性限定院校功能定位的方式有效遏制了普通院校向研究型大学发展的冲动。在我国，这个难题还没有得到有效的解决。通常情形是，高职高专院校努力升格为本科院校，然后本科院校努力争取硕士点，再努力争取博士点，基本上是一个向研究型大学发展的道路，而博士点、硕士点的争取都是与一定的研究相联系的。通过对美国的分析也可以看出，研究型大学的资源配置和其他类型的院校存在很大的差异，其中，研究经费占据非常重要的地位。在普通院校开展研究，一方面会挤占院校本来紧缺的教学经费，影响普通院校最核心的教学功能的有效发挥；另一方，由于各方面配套设施的不足，也会造成研究经费的浪费。总之，我国目前的状况模糊了研究型大学的地位，从而也模糊了研究型大学在治理模式、资源配置模式、人才培养模式、用人模式和薪酬模式等方面的特殊性。

## 5. 高水平大学的教师人事制度和薪酬制度尚不完善

从美国研究型大学建设的经验可以看出,美国的研究型大学多实行同行评议基础上的“非升即走”教师聘任制度,以及与教师科研项目经费不挂钩的年薪制。在我国,除了个别新设立的大学外,这两项重要制度在我国的高水平大学中如何借鉴,值得深入研究思考。一些大学虽然实行了相应的改革,但是新老体制的融合还在进行中。我国大学还没有建立起规范的年薪制。前面提到,在美国的研究型大学,教师原则上不能从科研项目经费中获得额外报酬。值得注意的是,近年来,我国在科研项目经费管理中引入了间接费用制度,根据规定,间接费用包括绩效支出,而绩效支出是科研项目依托单位为了提高科研工作的绩效安排的相关支出。绩效支出的安排要体现科研人员价值,充分发挥绩效支出的激励作用。可以看出,这一改革举措迁就了我国的现实,但背离了间接费用制度的基本原理,同时,也影响到规范的年薪制的真正实施。

## 6. 高水平大学的科研经费支持机制尚不完善

前面对美国的分析表明,研究型大学的科学研究既需要竞争性经费的支持,又需要相对稳定的经费支持。目前,我国高水平大学的竞争性经费支持机制已经基本健全。2014年,根据国家战略需求、政府科技管理职能和科技创新规律,国务院印发的《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》将中央各部门管理的科技计划(专项、基金等)整合形成五类科技计划(专项、基金等)。高水平大学的研究人员都可以申请这五类基于竞争性的科技计划。其中,国家自然科学基金资助基础研究和科学前沿探索,增强源头创新能力,更加契合高水平大学的科学研究。目前,除了竞争性支持机制外,对于高水平大学科学研究的稳定性支持还较为缺乏。除了规模较小的基本科研业务费以外,并没有明确安排的经费用于高水平大学科学研究的稳定性支持。

## 三、政策建议

一是以研究型大学、应用型大学、技能型高校作为我国大学的基本分类,深化大学分类改革。通过制定科学的分类标准,使三类院校各安其位、各司其职、协调发展,同类型院校之间有序竞争。研究型大学以基础研究与创新型人才培养

为主要使命；应用型大学以本科生以上应用型人才培养和应用型研究为主要使命；技能型高校主要以职业技能人才培养和技能创新为主要使命。对于近年来新设的以研究型大学为办学目标的大学，在满足科研水平和科研支撑条件的情况下，应该授予其更多的博士点，鼓励其培养博士生。对于已有的博士点，应定期评估，对于培养水平不足的，应及时予以暂停或撤销。建立与三类高校相适应的资源配置机制，从而满足各类高校的日常办学经费需求。通过如上具体措施，争取让三类院校的分类格局基本确定下来。

二是多措并举加强研究型大学建设，扩大优质高等教育资源。随着我国高等教育由大众化向普及化阶段迈进，要更加注重高等教育的内涵发展，尤其是要着力办好研究型大学，在高等教育普及化过程中扩大优质高等教育资源。我国的研究型大学建设要采取多种路径。首先，继续支持已有的高水平大学发展成为研究型大学，进而成为世界一流大学。其次，鼓励具备条件的科研院所发挥科研与人才培养优势，参与研究型大学建设。再次，鼓励具备条件的地方政府举办研究型大学。最后，鼓励社会力量举办研究型大学，以研究型大学为目标开展中外合作办学。通过多措并举，从而最大限度提升我国研究型大学的多样性和竞争性，扩大我国的优质高等教育资源。

三是以高标准、严要求建设研究型大学。研究型大学的建设不仅要重视数量，更要重视质量。前面的研究表明，和其他普通院校相比，研究型大学在治理模式、资源配置模式、人才培养模式、用人模式和薪酬模式等方面都具有特殊性。这些办学模式是保证研究型大学具有高水平、高质量的重要条件。我国未来的研究型大学建设，一方面，对于已有的高水平大学，在加大投入的同时，要尽快推进办学模式改革，在体制机制上尽快达到研究型大学的要求；另一方面，对于新建研究型大学，从开办伊始就应该实行研究型大学的办学模式。在这方面，和传统大学相比，新建大学没有历史的包袱和束缚，具有极大的优势。

四是全面加强党的领导、坚持和完善党委领导下的校长负责制，建立健全研究型大学治理体系。强化党对高校的领导，坚持中国特色社会主义办学方向，“扎根中国大地办好社会主义大学”。发挥校长在高校办学中的作用，完善大学校长的任免和考核制度，大学战略规划以及实施、实现程度应成为研究型大学校长任免和考核的重要标准。为了保证大学发展战略的有效实施，研究型大学校长的任

期应该保持相对稳定，在任期、退休年龄等方面可以适当放宽。

五是进一步扩大大学办学自主权，建立责权对等、激励与约束相适应的内部管理制度。办学自主权是研究型大学面对复杂环境变化做出独立决策的前提条件，是研究型大学办出特色、办出水平的重要保证。举其要者，学术自主权、人事自主权、薪酬自主权、经费自主权等是办学自主权的重要内容。对于公办大学而言，这些自主权的获得与行使既与政府相关部门的相关管理政策相关，又与大学内部的具体制度安排密切相关。政府相关部门应从研究型大学的办学特征出发，完善调整已有的不适应研究型大学发展的政策，赋予大学相应的自主权。在此前提下，大学也应该建立起责权对等、激励与约束相适应的内部管理制度。

六是大力推进用人制度改革和薪酬制度改革。基于同行评议的“非升即走”教师聘任制和年薪制是美国研究型大学的通行做法。我国研究型大学建设的目标是要跻身世界一流大学行列，进入世界一流大学的前列，最终成为世界顶尖大学。要实现这一宏伟目标，人才是关键。一方面，要招聘到处于国际领先水平的人才，另一方面，要提供与之相应的具有国际竞争力的薪酬。对于教学研究系列的教师，应该加快推进基于同行评议的“非升即走”教师聘任制，实行有国际竞争力的年薪制。原则上教师不能从科研项目经费中取得报酬。严格规范教师兼职行为，让教师安心从事科学研究。此外，鼓励研究型大学采用相对灵活的用人制度。为了确保研究型大学科研项目的顺利开展，根据实际需要聘任专职研究人员、专职实验辅助人员等研究支持人员从事研究。

七是进一步完善经费支持机制。多元化的经费支持机制既是研究型大学可以获得大量办学收入的机制保证，同时也是研究型大学面对各类外部机构的影响而能够自主决策的重要基础。应赋予研究型大学、特别是顶尖研究型大学在学费调整方面一定的自主权。根据院校类型进一步改革财政拨款制度。对于研究型大学，应进一步扩大生均拨款比例，压缩项目拨款比例，让研究型大学根据自身办学实际需求自主安排经费。应进一步完善研究型大学科研经费支持机制。前面对美国的分析表明，研究型大学的科学研究既需要竞争性经费的支持，又需要相对稳定的经费支持。未来，不需要官方认定哪一所高校是“一流”高校，只须评具体学科的水平高低，然后基于学科评估结果测算大学可以获得相应的稳定性科研支持，该科研拨款如何支出由大学自主决定。这样，只要有某个学科水平达到一定门槛

的大学，就能获得一定额度的科研拨款，高水平学科多的大学自然获得的科研拨款更多。加上已有的竞争性科研支持，就建立起了竞争性支持和稳定性支持相结合的研究型大学科研经费支持机制。此外，应完善相关优惠政策，使捐赠、捐赠基金收益在研究型大学的收入格局中扮演更为积极的角色。

## 上期回顾

2024 年第 3 期（总第 247 期）

### 学前教育家庭经济负担及幼儿资助的分配情况

#### ——基于中国教育财政家庭调查（CIEFR-HS）的实证研究

**摘要：**本研究基于 2019 年中国教育财政家庭调查数据（CIEFR-HS），首先评估了家庭学前教育总体负担以及地区和群体之间差异和不平等程度，其次分析学前教育幼儿资助的覆盖率和瞄准度，旨在为普及可负担、有质量的学前教育的政策制定提供实证支持。未来的政策应着重考虑完善学前教育资助制度，建立由政府公共财政对经济困难家庭儿童入园免除保育费和给予生活资助的学前教育资助体系，并给予在民办幼儿园就读的经济困难家庭儿童与公办幼儿园就读儿童同等的待遇。此外，在关注农村家庭的同时，也需要关注城镇低收入家庭学前教育的负担。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**邮箱：**[workingpaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:workingpaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传 真：**010-6275-6183

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

