

从千校一面到分类发展：高校分类评价制度改革 的逻辑与挑战

吴思敏

温州大学教育学院, 浙江 温州

收稿日期: 2026年3月17日; 录用日期: 2026年4月15日; 发布日期: 2026年4月27日

摘要

随着我国高等教育由精英化向普及化迈进, 高校数量的急剧增长和高校规模的持续扩张, 导致“千校一面”的问题日益凸显。通过分析高校分类评价制度改革的背景, 本文阐述其从同质化走向差异化的逻辑转变, 进而深入剖析改革过程中分类标准体系尚不完善、传统观念束缚和政策执行碎片化的问题, 并提出针对性的应对策略。其旨在为推动高校分类评价制度的有效改革, 促进高校特色化、多样化发展, 提升高等教育整体质量提供理论支持与实践指导。

关键词

高校分类评价, 制度改革, 挑战

From All Schools Looking the Same to Categorized Development: The Logic and Challenges of Reforming the Categorized Evaluation System for Higher Education Institutions

Simin Wu

College of Education, Wenzhou University, Wenzhou Zhejiang

Received: March 17, 2026; accepted: April 15, 2026; published: April 27, 2026

Abstract

As China's higher education system transitions from an elite-oriented to a mass-oriented model, the

rapid increase in the number of universities and the continuous expansion of their scale have led to the growing problem of “all universities looking the same”. By analyzing the background of the university classification and evaluation system reform, this paper elucidates the logical shift from homogenization to differentiation. It examines issues that arose during the reform process—such as imperfect classification standards, constraints imposed by traditional mindsets, and fragmented policy implementation—and proposes targeted strategies to address them. It aims to provide theoretical support and practical guidance for effectively reforming the classification evaluation system for higher education institutions, promoting their distinctive and diverse development, and enhancing the overall quality of higher education.

Keywords

Categorized Evaluation of Higher Education Institutions, Institutional Reform, Challenge

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在高校高质量发展背景下，我国高等教育体系正逐步由规模扩张阶段迈向内涵式发展阶段。高校类型结构不断丰富，内涵发展需求日益增强。如何科学评价高校办学质量、引导其特色化发展，成为高等教育的重要议题。高等教育支撑和引领作用的有效发挥要依托高校分类设置管理，构建高等教育科类、层次、形式、布局结构调整的立体化设计，对既有高等教育结构与功能进行持续优化升级[1]。无论是研究型大学，还是地方本科高校、应用型高校，均被置于相同的评价体系中，忽视了其在功能定位、服务区域和发展目标上的差异，进而造成办学行为趋同、结构性资源错配和人才培养效率不高等问题。

2025年，中共中央、国务院印发的《教育强国建设规划纲要(2024~2035年)》进一步强调要分类推进高校改革发展，明确各类高校发展定位，建立分类管理、分类评价机制，引导高校在不同领域不同赛道发挥优势、办出特色。文件强调：“优化高校类型结构，分类建设研究型、应用型、技术技能型高校，科学构建差异化发展格局”[2]。这标志着国家从体制机制层面对高校分类发展进行了系统谋划，为分类评价制度改革提供了明确方向和制度依据。然而，从政策理念到现实落实仍存在诸多障碍。一方面，高校类型边界不清晰，评价标准尚未形成稳定共识，尤其是对于地方本科、高职高专、应用技术型高校，缺乏具有针对性和引导性的分类指标体系；另一方面，传统的“唯论文”“唯科研”等单一评价导向仍对高校办学行为产生强烈的惯性影响，使部分高校在转型发展过程中方向模糊、动力不足。当下，构建符合新时代需求的高校分类评价体系，既是破除“千校一面”困局的现实需要，更是推动高等教育体系结构优化的关键抓手。

2. 高校分类评价制度改革的逻辑基础

(一) 政策逻辑：服务国家战略与教育强国建设

在加快推进高校建设的背景下，高校分类评价制度改革呈现出愈发鲜明的政策导向性，从20世纪50年代开始效仿苏联建立行业特色型高校体系以及科学院与高等院校分立体系，到由“985”“211”“重点大学”等计划所形成的分层竞争格局，再到由“双一流”“双高计划”所形塑的分赛道特色发展体系，高等教育体系的演进始终服务于国家战略需求。2017年教育部发布的《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》是推动高校从分层发展走向分类发展的关键文件，将高等教育分为“研究型、应用型、职

业技能型”三类[3]。其核心逻辑在于推动高等教育体系与国家战略目标深度对接，优化高等教育结构布局，提升服务国家发展的能力。

传统的高校评价体系长期存在“重科研轻教学”“重论文轻实践”等问题，导致高校发展目标趋同，类型分化不足，难以有效支撑国家在不同阶段的多元战略需求。分类评价改革正是国家为了激活高校多样性潜能、提升整体效率而作出的制度安排，其背后蕴含着教育资源“精准供给”的治理逻辑。此外，从政府治理角度看，分类评价是中央-地方-高校三级治理体系之间进行职能转移、责任分化的重要手段，有利于实现政策目标向学校内部管理机制转变，从“管得住”转向“管得好”，最终实现高教治理的科学化与现代化。面对新一轮科技革命与产业变革，国家亟需基础研究、关键技术攻关与高素质技术技能人才协同支撑，高校需根据其功能定位，明确发展方向。因此，高校评价从克服“五唯”顽瘴痼疾，改进结果评价、强化过程评价、探索增值评价、健全综合评价、推荐分类评价等[4]，推动研究型、应用型、技术技能型等多样化高校在不同领域发挥比较优势。通过制度重塑促使高校回归本位，实现“各美其美、美美与共”的格局，有利于提高高校办学质量与适应性，为培养高水平人才提供坚实支撑。

(二) 现实问题逻辑：回应“千校一面”与资源错配的困境

改革开放以来，我国高校分类政策发展历经了三个发展阶段：计划经济时代的纵向分层、市场经济时代的同质化、新时代的横向分化与多样性[5]。在这三个阶段当中，虽然每个阶段的目的都是“去同质化”，但是“专科升格本科、学院升格大学、大学更名”却愈演愈烈，成为高校发展的痼疾。伯吉斯指出，“纵观高等教育 100 年的发展历史，学者们达成了公式，即单个高等教育机构要向前发展，拥有自己的地位，方法在于远离技术学院传统，向学术型转移”[6]。各类高校在办学定位和发展战略上纷纷对标“高水平”“高层次”的目标，模仿高等教育的“成功者”。各大高校开始盲目追求办学层次的提升，忽视了自身的资源禀赋、区域定位和服务功能，导致原本应多样化发展的高等教育体系陷入同质竞争的泥潭。从设置标准来看，学院与大学在宗旨、使命、目标上缺乏显著差异，高等教育组织目标本身就具有模糊性，学院和大学边界的不明晰加剧了这种模糊性[7]。此外，众多高校在学科设置上呈现高度雷同，似乎都瞄准了热门、通用的领域。比如，计算机科学与技术、工商管理、法学等专业，仿佛成了高校的标配，几乎每一所院校都开设了这些专业，而一些具有地域特色、文化特色的冷门专业却无人问津，逐渐被边缘化。此外，办学模式和人才培养路径大体趋于一致，很多高校都将培养复合型、创新型人才挂在嘴边，但深入探究其培养方案 and 实际举措，却缺乏针对性和差异化。以上种种都无法看出高校之间的独特之处，难以形成具有竞争力的品牌优势，这种规模扩张与同质化并存的现象，不仅让高等教育在资源分配上出现内耗，还使得高校在激烈的竞争中逐渐迷失自我，难以发挥出各自的特色优势，对整个高等教育生态提出挑战。

(三) 高校发展逻辑：促进办学定位清晰与治理结构重塑

高校是具有事业单位法人资格、依法享有办学自主权的法人实体，不仅构成社会公共生活的重要行为主体，而且是具有自我发展、自我约束理性的合法法人组织[8]，所以高校本身也是分类评价制度改革的内在推动者。随着我国高等教育从“精英化”向“普及化”迈进，高校之间的功能任务日益分化，对自身发展定位的准确识别与战略选择成为其生存与发展的关键。分类评价制度能够倒逼高校明确发展目标、聚焦核心任务、形成办学特色，从而有效推动其内部治理结构的转型升级。在制度层面，分类评价有助于实现从外部评估向自我评估的转变，引导高校建立与自身类型匹配的办学评价体系、绩效考核机制与资源配置模式，强化其办学自主性和责任意识。同时，分类评价是高校治理现代化的重要起点，引导高校重构学科布局、优化专业设置、调整人才培养模式，以适应不同类型的社会需求和区域定位。因此，高校分类评价制度改革不仅是对教育评价制度的技术性修正，更是通过评价引导实现高等教育内涵式发展的重要制度工程，其深层逻辑在于以“评价-定位-治理”三位一体的联动机制，构建现代大学制度

的基础框架。

3. 高校分类评价制度改革面临的挑战

(一) 分类标准体系尚不完善

科学合理的分类标准是高校分类评价制度改革的基础和关键。分类是特色的基础，没有高校分类就谈不上办学特色，有什么样的分类评价机制，就有什么样的办学导向[9]。目前，我国高校分类标准尚存在一些不足之处，影响了分类评价的科学性和有效性。我国高校评价体系主要呈现“分层为主、分类为辅”的特征，重“科研产出”而轻“人才类型”与“功能定位”，分类标准往往过于单一，主要以学科门类、办学层次等为依据，未能充分考虑高校的办学特色、人才培养模式、服务面向等多方面因素，从而导致一刀切的评价结果不仅难以真实反映高校间的差异性，也削弱了高校因地制宜的发展动力。在指标体系构建方面，有学者提出，目前同类型高校的评价指标体系相对单一[10]，并且部分评价指标缺乏明确的内涵和可操作性，分类依据往往停留在办学层次这种形式化特征上，而对高校在产业对接和人才培养类型等功能性指标的区分尚不明确，难以准确衡量高校的实际办学成效。此外，即便初步构建了分类框架，具体指标权重、评价工具及实施路径的设计仍不够精细，易造成“有评价、无引导”的现实困境。高校间在发展阶段、资源基础、历史沿革等方面存在较大差异，统一的分类标准难以兼顾多样性与公平性，容易引发高水平学校继续拔高、应用型高校被边缘化的新一轮发展失衡。不同类型高校之间的分类界限不够清晰，存在一些高校难以准确归位的情况，影响了分类评价的公正性和权威性。

(二) 传统观念束缚

在工业化社会中，高等教育学历已经变成大多数职业的入门许可证[11]。社会大众的“名校情结”根深蒂固，人们习惯以历史悠久、规模庞大、综合性强等单一维度去评判高校的优劣，而忽视了不同类型高校的独特价值与多元使命。尤其部分高校仍陷于“排名崇拜”“盲目升格”的惯性发展思维中，缺乏对本校发展定位的科学审视与清晰规划，导致类型定位与实际发展脱节。这导致社会大众忽视高校的分类准则，无论是家长在为子女选择学校时，还是用人单位在招聘过程中，往往更倾向于传统意义上的“重点大学”，对应用型、技能型高校存在偏见，认为其“档次低”“含金量不足”。这种偏见使得高校分类评价改革在引导社会资源合理配置、促进高校特色发展等方面面临巨大阻力，难以形成全社会支持高校多样化发展的良好氛围。

在高校内部，传统观念同样制约着改革的深入。许多高校将学校的发展目标定位于向研究型大学靠拢，追求学术声誉和科研成果，忽视了学校的实际办学条件和社会需求。此外，高校长期以来形成的行政主导治理模式难以快速适应分类评价要求的治理结构调整。我国在评价理念上基本上仍处于测量、描述和判断为主要特征的传统范式建构期[12]，部分高校管理者受传统思维惯性影响，仍将重点放在追求规模扩张、学科门类齐全等表面指标上，对如何依据自身定位优化内部治理结构、提升特色办学能力缺乏深入思考与有效行动。许多教师受传统学术评价标准影响，将主要精力投入到能够带来短期“显性成果”的科研项目与论文发表上，而对教学改革、实践指导等与分类评价密切相关的领域投入不足。这种观念差异使得高校在推进分类评价改革时，内部动力不足，组织协调难度较大，改革难以从政策层面真正落实到实践层面，从而在一定程度上阻碍了高校分类评价制度改革的整体推进步伐。

(三) 政策执行碎片化

中共中央、国务院出台的《深化新时代教育评价改革总体方案》强调“推进高校分类评价，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平”[13]，目前高校分类评价主要是以一种宏观理念的形式出现在相关的中央政策文本中，国家层面尚未颁布专门性政策文本，这使其“合法性”缺乏法规层面的坚实保障，顶层设计呈现一种抽象的制度形态[14]。另外，地方政府、教育行政部门与高校在具体执行中缺乏统一的

操作框架，形成“中央政策原则性强-地方细则模糊化-高校执行自主化”的传导断层。其次，多元评价主体的协同机制缺失加剧了执行混乱，教育部门、行业协会和第三方评估机构在评价指标设置上存在价值冲突，如教育行政部门侧重办学条件达标率，而企业更关注毕业生职业能力，但二者数据难以互通共享，形成“多头评估、重复考核”的治理损耗。此外，各级地方政府在执行中央政策时常依据本地发展目标 and 行政逻辑进行灵活调整，形成“上下一致、左右割裂”的局面，使得部分政策在地方层面变形走样，难以精准传导改革意图。由此，高校内部治理结构亦未能及时适应分类评价的制度要求，部分高校依然沿用传统评价体制与绩效管理办法，政策信号在校内被弱化甚至扭曲，无法形成有效的内部激励与资源配置机制。

这种碎片化的政策环境使得分类评价制度改革难以形成合力，不仅影响了高校科学定位与特色发展的推进节奏，也制约了整体高等教育体系的质量跃升与结构优化。制度落地的深层障碍还源于激励约束机制的失衡。一方面，中央与地方的财政资源分配仍依赖传统的身份标签，而非基于分类评价结果动态调整，导致高校更倾向于维护既有利益格局而非主动改革。另一方面，政策执行的监督反馈机制存在滞后性，分类评价改革试点中暴露出的“数据造假”“指标虚化”等问题，因缺乏常态化监测平台和问责机制，未能及时纠偏，反而催生“为评价而改革”的形式主义倾向。

4. 优化高校分类评价制度的建议路径

(一) 完善科学合理的分类标准体系

目前，我国高校类型多样、功能各异，既有以基础研究和拔尖创新人才培养为主的研究型高校，也有面向区域经济的应用型、职业技术型高校。一个国家高等教育的体系和结构，要适应市场对人才的需求，不同类型的高校应有所侧重、有所区别，所有高校在一起各有侧重、合理分工，构成一个完整体系和合理结构[15]。然而，现有评价体系在分类标准的设定上往往缺乏系统性与精细化设计，导致不同类型高校被套用统一指标进行评估，无法真实反映其功能定位与办学成效。

因此，推动分类标准体系的优化，可从以下方面入手。一是明确高校分类的根本依据，应以办学功能、服务对象、人才培养目标和科研类型为核心，打破以“层级”划分的传统逻辑，构建涵盖研究型、应用型、技术技能型等多元类型的动态分类体系。例如，对于研究型大学，应着重考量其在前沿科学研究、高端人才培养以及国际学术影响力等方面的成效；对于应用型本科院校，则需重点关注其在产学研合作、实践教学体系构建以及对地方经济社会发展的贡献度等方面的表现。二是在评价指标上，要兼顾定量与定性指标。在传统的评价中，往往过于依赖可量化的数据，如科研论文数量、科研经费数额等，而忽视了对高校办学理念、文化传承、教学质量等难以直接量化的关键要素的考量。在新的分类标准体系中，应合理设置定量指标的权重，同时引入更多科学的定性评价方法，如通过专家评估、同行评议等方式对高校的学科建设规划、人才培养方案等进行深入分析，以全面、客观地反映高校的办学水平与教育质量。三是建立分类标准的动态调整与反馈机制，高等教育的发展是一个动态演进的过程，分类结果、发展目标的形成是一个政府与高校不断讨价还价的过程[16]，院校可在一定时期自主调整本身定位，推动高校服务国家重大战略与区域经济社会发展需求，实现从“同质化竞争”走向“内涵式发展”的根本转变。

(二) 加强宣传引导，转变观念

无论是高校管理者、教师群体，还是社会公众，普遍存在“唯高校等级论”的价值导向，过度看重升格与排名，忽视高校类型的差异性和多样化发展价值。因此，必须通过系统的宣传引导，重塑多元价值认同，明确“类型不同、价值等同”的理念。一方面，政策制定部门应通过权威文件、公开通报和示范案例，向高校和社会持续传递分类评价的制度初衷和战略意义，强化不同类型高校在国家教育体系中的互补地位与协同功能，例如完善应用型人才发展链条，强化产教融合协同育人，形成学术型人才与应用型

人才并重的分类培养机制[17], 重构社会认知, 打破“学历通胀”的评价怪圈, 构建多元成才的舆论环境。

另一方面, 应推动高校在内部治理结构中嵌入分类发展的理念, 加强对教师的培训和教育, 引导教师树立正确的职业发展规划, 鼓励教师根据学校的分类发展定位, 积极调整教学科研方向, 投身于特色学科专业建设和人才培养工作。同时, 引导师生正确看待办学定位与发展路径, 避免盲目追求“升格”。最后, 媒体和公众舆论也应发挥引导作用, 向社会大众普及高校分类评价的理念和意义, 让人们认识到不同类型高校在人才培养、科学研究和社会服务等方面各有侧重、各具特色, 让大众逐步从“唯名校论”转向更加理性和多元的高校认知体系, 形成支持特色发展、尊重类型多样的社会氛围。只有当全社会在观念层面真正接纳并践行分类发展的理念, 分类评价制度才能摆脱“政策上分类、行为上趋同”的困境, 发挥其引导高校差异化发展的核心功能, 从而推动我国高等教育体系迈向更加合理、更加均衡、更加可持续的结构优化与战略升级。

(三) 加强政策执行与结果运用的制度保障

优化高校分类评价制度, 必须强化政策执行与结果运用的制度保障机制, 以打通上下联通的关键环节, 实现评价体系的有效闭环。在政策执行层面, 首先应加强正式制度供给, 同时构建完善的统筹协调机制, 打破部门间的信息壁垒与利益藩篱, 实现教育、财政、人社等多部门的协同联动。通过建立定期的跨部门沟通平台, 明确各方职责与权责分配, 确保政策在执行过程中不偏离初衷。例如, 制定统一的政策执行手册, 详细规定各部门在评价标准制定、数据收集、结果发布等环节的具体任务与操作流程, 避免因职责不清导致的推诿扯皮现象。同时, 设立专门的政策执行监督小组, 对政策在不同层级的执行情况全程跟踪与评估, 及时发现并纠正执行偏差, 确保政策的连贯性与一致性。在结果运用方面, 要建立多元化的结果运用机制, 使评价结果真正成为推动高校发展的有效工具。一方面, 将评价结果与教育资源分配紧密挂钩, 对于在分类评价中表现突出的高校, 给予更多的财政拨款、科研项目支持和师资队伍建设资源, 激励高校不断提升自身办学水平。另一方面, 将评价结果作为高校内部治理结构优化的重要参考, 引导高校依据评价反馈调整学科布局、优化课程设置、改进教学方法, 以更好地适应社会需求和自身发展定位。此外, 评价结果还可作为社会监督和信息公开的重要依据, 通过向社会公布高校分类评价结果, 增强社会对高校办学质量的关注度与监督力度, 倒逼高校不断提高教育质量。

为加强制度保障, 还需完善法律法规体系, 将高校分类评价制度纳入教育法律法规框架, 以法律形式明确评价主体、评价对象、评价标准、评价程序以及结果运用等方面的基本规范, 为政策执行与结果运用提供坚实的法律依据。同时, 建立独立的仲裁与申诉机制, 保障高校在评价过程中的合法权益, 确保评价结果的公正性与合理性。

5. 结论

高校分类评价制度改革是我国高等教育从规模扩张向内涵发展转变的必然选择, 对于破解“千校一面”难题、提升高等教育质量、满足社会多样化人才需求具有重要意义。各级各类教育和学校按本质属性发展, 是建设高质量教育体系的前提, 分类办学是高等学校面向学生能力特征差异和社会多元分工要求的理想选择[18]。目前高校分类评价发展的问题, 如同“达摩克利斯之剑”时刻威胁着高校的健康发展。高校分类评价制度改革的顺利实施, 可为我国高等教育强国建设奠定坚实基础, 助力经济社会的高质量发展。

基金项目

教育强国建设规划纲要背景下高校分类发展探析——以软科前 300 名高校为参照(3162025004029)。本课题由温州大学硕士研究生创新基金资助。

参考文献

- [1] 史秋衡, 康敏. 我国高校分类设置管理的逻辑进程与制度建构[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2017(6): 1-9.
- [2] https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6999913.htm, 2025-06-21.
- [3] 史秋衡, 许洋, 李玲玲. 教育强国视域中推进高校分类改革的省思与建构[J]. 教育科学, 2025, 41(3): 9-16.
- [4] 王建华, 鲍俊逸. 中国特色高校评价体系的内涵与建构[J]. 高校教育管理, 2024, 18(4): 1-12.
- [5] 周光礼. 论高校分类的中国逻辑[J]. 北京大学教育评论, 2023, 21(2): 10-18, 187-188.
- [6] Burgess, T. (1972) *The Shape of Higher Education*. Cornmarket Press, 7-19.
- [7] 陈兴德. 趋同存异: 保持高等教育的多样性[J]. 高等教育研究, 2022, 43(3): 43-52.
- [8] 陈金圣. 高校分类发展的实践逻辑和治理路径——基于政府、市场与院校“三角协调”的分析[J]. 教育发展研究, 2024, 44(17): 18-27.
- [9] 樊伟. 推动高校分类特色发展更好满足国家战略需求[J]. 中国高等教育, 2024(20): 1.
- [10] 郑文龙, 欧阳光华. 高校分类评价的风险及其规避[J]. 现代大学教育, 2022, 38(3): 87-94.
- [11] 冒荣. 高校分类型发展与历史的逻辑[J]. 江苏高教, 2024(6): 1-7.
- [12] 胡德鑫, 郭哲. 我国高校评价的历史演进与制度设计[J]. 中国高等教育, 2021(17): 7-9.
- [13] http://www.gov.cn/zhengce/2020-10/13/content_5551032.htm, 2025-06-15.
- [14] 阳荣威, 刘伟豪. 高校分类评价的制度化困境与突破进路——基于新制度主义的视角[J]. 国家教育行政学院学报, 2023, 303(3): 41-50.
- [15] 张炜, 刘怡. 中国高等学校分类的背景与思路——基于实施《教育强国建设规划纲要》的思考[J]. 高等工程教育研究, 2025(5): 1-8, 45.
- [16] 雷家彬, 邱钰倩. 高校分类管理: 目标、方法、框架与使用[J]. 现代教育管理, 2020(8): 61-68.
- [17] 辜刘建, 袁济方. 历史制度主义视域下我国高等教育分类管理变迁研究[J]. 教育学术月刊, 2025(1): 69-79.
- [18] 马陆亭. 推动新时代高校评价的差别化创新[J]. 民族教育研究, 2021, 32(6): 5-10.