

# 2016年度北京高等教育改革发展监测报告

■ 王 铭

(北京教育科学研究院 高等教育科学研究所,北京 100045)

**【摘要】**在“十三五”开局之年,北京高等教育在控制规模、协同发展、高水平人才培养、高精尖创新中心建设、完善创业孵化体系、深化创业教育等方面均取得长足进步,同时仍存在尚未形成与产业相适应的结构布局、师生出国访问学习人数和时长下降、应用型转型缓慢、高校分类发展、人才分类培养不充分、信息公开力度有待加强等问题。今后应在实现内涵式发展、改革促提升、破解新时代新矛盾等思路指导下,深化体制机制改革,大力改进人才培养模式、大力提升教育教学质量、大力加强师德师风建设,培养高素质教师队伍、大力促进国际交往,增强师生国际理解能力,努力建成符合首都“四个中心”定位、国际一流和谐宜居之都的高等教育体系。

**【关键词】**北京高等教育 改革发展监测报告 “十三五”规划 指标体系

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2018.05.013

## 一、问题的提出

“五年规划是中国经济社会发展的独特经验,是中国发展的制度优势,是国家治理的重要手段,也是评价国家治理绩效的重要依据。”<sup>[1]</sup>《国家“十一五”规划纲要》首次明确提出五年规划的性质和作用为:“阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。”<sup>[2]</sup>伴随着国家、地方和各行业每个五年规划的颁布实施,我国经济社会方方面面都在发生着翻天覆地的变化,朝着中华民族伟大复兴的方向发展。

教育领域五年规划的内容包括总结成就、研判新形势新要求、提出新的问题,以及一系列解决问题所要开展的工作。在五年规划的指导下,我国教育特别是高等教育,经历了从小变大、从大变强的伟大变革,已进入提高质量的内涵式发展阶段。“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜期,也是中国特色社会主义进入新时代的关键阶段,更是首都“四个中心”建设和现代化发展的重要节点。2014年以来,习近平总书记两次考察北京,提出将首都建设成为“四个中心”,即政治中心、文化中心、科技创新中心、国际交往中心。教育特别是高等教育将在其中

收稿日期:2018-07-10

作者简介:王 铭,北京教育科学研究院高等教育科学研究所助理研究员,博士,主要研究高等教育评估监测与质量保障。

基金项目:本文系北京社会科学基金项目“‘四个中心’建设背景下首都高等教育空间结构调整研究”(课题编号:18JYC026)的阶段性研究成果。

发挥无可替代的作用。

五年规划属于战略管理,战略管理是战略制定和实施的过程,大体包含战略分析、战略选择、战略实施、战略评价和调整这4个关键要素<sup>[3]</sup>。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)要求“对实施情况进行监测评估和跟踪检查”。自《纲要》颁布以后,全国各地、各行业所发布的规划皆注重了对实施的监测评价。因此,对《北京市“十三五”时期教育改革和发展规划(2016-2020年)》<sup>[4]</sup>(以下简称“《规划》”)有关高等教育部分的实施情况开展年度监测评价,具有十分重要的理论与实践意义。

## 二、监测背景与依据

如何构建监测评价的指标体系,直接关系到监测评价结果是否科学合理。本文以北京市“十三五”教育事业发展规划及相关政策对高等教育发展的要求为依据,突出国家重大战略及党中央对北京市的定位与部署,结合北京高等教育改革发展实际,构建监测指标体系,主要突出以下三个方面的背景、依据和发展方向。

第一,以疏解非首都功能促进京津冀地区协同发展为目标,对北京高等教育空间结构布局提出新的要求。以疏解非首都功能推动京津冀协同发展,是党的十九大报告中重要的区域协调发展战略。习近平总书记多次考察北京,指出要处理好“都”与“城”的关系。《北京城市总体规划(2016年-2035年)》及《北京市“十三五”时期教育改革和发展规划(2016-2020年)》均明确要求,逐步将高职、本科和成人教育从中心城区向外疏解,城内老校区向研究生教育转型,调整高校学科专业设置,为首都经济社会发展服务。因此,高等教育乃至首都各区域如何在空间布局和专业结构调整中寻求和把握创新发展、整体提升的新契机,成为今后几年重要的研究课题。

第二,明确“四个中心”定位,破解不平衡不充分的新矛盾。由于高等教育具有人才培养、科技创新、社会服务、文化传承创新和国际交往的职能,以及其在政治、经济、社会、科技、文化交流等方面显性和隐性的作用,在未来“四个中心”建设过程中,首都高等教育必须发挥更加重要的支撑作用。党的十九大明确了中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。首都高等教育发展同样存在不平衡不充分发展的问题,如空间布局不平衡、专业水平提升不充分,部属、市属高校发展不平衡、优质高等教育资源供给不充分,教学科研不平衡、学生发展不充分,等等。需要系统梳理首都高等教育不平衡不充分的问题,以“四个中心”建设为目标,加大高等教育系统改革提升的力度。

第三,加快“双一流”建设,实现首都高等教育内涵式、现代化发展。“加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展,”是党的十九大对高等教育提出的要求。“双一流”建设在我国高等教育强国和全面现代化国家建设中具有重要意义。首都高等教育将会积极支持国家“双一流”建设,大力支持北京市高校“双一流”建设,实现支援“国家队”、扶助“地方队”的目标。“双一流”建设将会在师资队伍、创新人才培养、科学研究水平、治理能力等方面取得较大提升,这与高等教育内涵式发展、首都教育现代化建设一脉相承、互为促进。首都高等教育作为全国的排头兵、领头羊,更加需要在高等教育体制机制等各方面各环节实现改革创新突破,以尽快接近和达到发达国家和地区高等教育的质量和水平。

## 三、监测指标体系

在上述背景下,本文以《规划》中高等教育部分内容的实施为监测对象,构建监测指标体

系。理论上,《规划》监测的重点是相关政策以及政策落实情况,具体而言,政策落实意味着在政府领导下,形成治理结构并允许相关人员或组织,使用资源开展活动、完成任务达成目标。上述政府行为、相关人员或组织所开展的活动、完成的任务、达成的目标,都是监测的内容和分析对象。

构建监测指标体系的基本原则:一是紧密围绕《规划》文本中的目标与要求,二是与《规划》结合实现指标体系的系统性,三是繁简适度。虽然指标体系越全面完备,越能代表《规划》所涉及的方方面面,但是过于复杂的指标体系,一方面对数据可得性产生障碍;另一方面会造成大量的时间、精力成本,反而影响指标数据和结论的可信程度。

指标体系设计的原理包括明确监测目标和重点,将目标分解为若干方面,再对每个方面进行逐级分解,直到末级指标的内涵清晰可测。基于《规划》中提及的高等教育改革与发展的政策措施的制定与实施情况,把握《规划》主要任务的进展,研究判断《规划》所预设目标的完成情况。通过对首都高等教育发展背景和《规划》文本分析发现,有关高等教育的主要内容可以分为京津冀协同发展、首都“四个中心”建设、体制机制改革发展三个一级指标。

在京津冀协同发展上,应“以疏解促进协同发展”,因此这可以分为疏解和协同发展两个二级指标;疏解方面体现在学校、学生等规模控制,学校迁出和新校区建设;协同发展方面包括优质资源辐射共享与高校联盟建设。“四个中心”建设方面,高等教育主要通过人才培养支持政治中心、文化中心建设,以思政课教改促进首都大学生思想政治水平提升;通过“双培”“外培”“实培”计划提高本科生人才培养质量,通过学位授权点动态调整更好地服务中心建设;通过师生国际化支持国际交往中心建设;通过科学研究和创新创业支持科技创新中心建设。在体制机制改革上,一方面改革招考方式,加强与中小学衔接,提升高等教育入口质量;另一方面,通过建立和加强督导评估、教师评聘制度改革、提高后勤保障水平,提高高等教育过程质量;通过社会捐赠反映高等教育声誉、筹资渠道多样化及产出质量。因此,根据《规划》中高等教育改革发展政策措施与主要任务,建构了以下监测指标体系(见下页表格)。为保障监测数据的真实性和可信性,本研究的监测数据来源主要包括统计年鉴、公开发表的论文和新闻报道、官方文件及公报、以及内部资料和数据库等,并以年度课题研究的长期积累和持续收集为基础。

## 四、监测结果

### (一)北京高等教育整体规模得到控制

2016年,北京高等教育总体规模得到控制,结构逐渐调整。2016年全市共有本专科院校91所,新增北京网络职业学院1所。当年本科生招生15.5万人,比上年减少0.3万人;在校生58.8万人,比上年减少5千人;毕业生15.3万人,比上年增加0.1万人。研究生培养机构139所,比上年增加1所;招生9.7万人,比上年增加0.2万人;在校生29.2万人,比上年增加0.8万人;毕业8.3万人,比上年增加0.3万人<sup>[5]</sup>。这符合北京“十三五”教育规划中“老校区向研究生培养基地、研发创新基地和重要智库转型”要求。

### (二)部分高校本科教育迁出中心城区

按照《北京城市总体规划(2016年-2035年)》,城内六区作为中心城区是疏解的重点,同时要“打造世界一流的良乡、沙河高教园区”。2016年,北京城市学院、北京建筑大学等向外疏解取得阶段性进展。北京城市学院5000余名师生、北京工商大学500余名学生、北京建筑大学1100名学生分别迁入顺义、良乡、大兴新校区,共计6600余名学生迁出中心城区。新校区建设方面,北京理工大学、北京中医药大学等部属高校部分办学向沙河、良乡高教园区转移,中

国人民大学在通州、北京化工大学在昌平建设新校区。

北京市“十三五”高等教育改革发展监测指标体系表

一级指标	二级指标	三级指标	编号	监测要点(备注)	
京津冀协同发展	疏解发展	控制规模	1	学校数	
			2	在校生数、招生数、毕业生数	
		迁出与建设	3	迁出情况	
			4	新校区建设情况	
	协同发展	优质资源辐射共享		5	辐射带动作用
				6	共建共享
			高校联盟	7	高校联盟建设情况
	人才培养	思政课教改		8	思政课教学模式改革
				9	双培计划
		高水平人才交叉培养		10	外培计划
				11	实培计划
首都“四个中心”建设		提高国际化水平	研究生教育综合改革	12	学位授权点动态调整
				13	学生国际化
				14	教师国际化
			15	科研成果	
科技创新创业	科学研究		16	高精尖创新中心建设	
			17	重点学科建设	
			18	完善孵化体系	
	创业就业		19	深化创新创业教育	
			20	提高就业质量	
			21	改革考试内容与形式	
衔接与招生	招考改革		22	完善高校招生机制	
			23	参与支持中小学发展	
	与中小学衔接		24	加强督导评估	
			25	高校教师不纳入编制管理	
体制机制改革发展	制度改革		26	加强后勤标准化建设	
			27	促进高校社会捐赠	

### (三) 优质资源辐射带动区域发展

以中关村为例,中关村已经转型成为北京科技创新高地,“2015年,技术合同成交额达3453亿元、占全国35.1% 80%以上技术辐射京外地区。”<sup>[6]</sup>同时,京津冀三地签订多项协作框架协议,涉及思想政治教育、督导评估等多个领域,并开展了合作办学、学科共建、教师交流挂职等多种模式的区域教育合作。截至2016年,共组建“京津冀建筑类高校协同创新联盟”“京津

冀高校新媒体联盟”等7个高校联盟,促进了高校优质教学科研的资源共享。

#### (四) 首都“四个中心”建设形成良好基础

2016年,开展了首批首都高校思想政治理论课教育教学改革示范点申报工作,北京科技大学等13所高校被评为改革示范点,北京信息科技大学等2所高校为改革示范点培育项目。各高校均以多种方式开展思政课改革创新,贯彻落实中央加强思想政治理论课建设的有关要求,深化课程综合改革,凝练和形成一批有特色、效果好、可推广的高水平成果。

2015年实施的《北京高等学校高水平人才交叉培养计划》包括“双培计划”“外培计划”和“实培计划”三个部分,推动了北京市属高校学生到国内外知名院校交流访问学习,培养了北京亟需的高水平人才,促进了市属高校与部属院校、海(境)外高校建立合作机制,以及市属高校教学团队建设。相比上年,2016年三项计划在参与高校、涉及国家、纳入专业、合作企业、受益学生等诸多方面均有大幅提升。

首都高等教育未来发展的重要方向已转向研究生培养基地、研发创新基地和重要智库。2016年,国务院学位委员会公布了《关于下达2016年动态调整撤销和增列的学位授权点名单的通知》,在京高校撤销的学位点最多,共计14所大学撤销71个学位点。同时,11所大学共计增列17个学位点。在一定程度上实现了学位点动态调整的要求。实际上,学位点动态调整首先需要高校自主申请,学位点动态调整意味着,北京高校研究生教育能够更加面向社会需求并结合学校培养能力不断调整发展方向。

国际化是高等教育改革发展的重要方面和观测指标。多管齐下提高国际化水平和国际交往能力已成为北京高等教育的主攻方向之一。目前的情况是:(1)学历教育方面。2016年外国留学生毕(结)业生数2.4万人,授予学位0.5万人,招生2.7万人,在校4万人。与2015年相比,在校人数上升0.1万人。(2)北京学生赴外交流方面。2016年北京高校境外交流的本科生共有0.7万人次、校均131人次。(3)联合培养方面。2015年北京普通本科高校中外联合培养项目总计为192项,参与这些项目的学生共计1万人,平均每项参与学生数约54人。(4)加强教师国际化视野方面。2015年专任教师国(境)外培训总数0.4万人,2016年专任教师国(境)外培训总数0.4万人。2015年北京普通本科高校中,最终学位在境外取得的教师总数为0.7万人,其中博士0.5万人,硕士0.2万人,学士66人。北京普通本科高校聘任境外教师总数为0.2万人<sup>[7]</sup>。中外合作办学优势明显,同时,为服务“一带一路”倡议及2022年冬奥会,已开设了相关专业培养专业人才。

目前,科学研究已成为高等教育的重要职能,教学与科研成为高校教育工作的“一体两翼”。近年来,首都高等教育科研成果丰硕。2016年北京普通本科高校教师在“三大索引”期刊上共发表论文2.87万篇。其中《科学引文索引》(SCI)2.3万篇,《社会科学引文索引》(SSCI)536篇,《工程索引》(EI)5098篇<sup>[8]</sup>。高精尖中心方面,2015年首批建立了13个,分属12所高校;2016年第二批又建立了6个,分属6所高校;2016年第三批2个,分属2所高校。全部20个中心分属16所高校,涉及大数据、机器人、教育、影像等多个重要领域。重点学科建设方面,2016年北京普通高校共有重点学科955个,其中国家级重点学科446个,省部级重点学科509个。

创新创业、科研成果转化是首都科技创新中心建设的另一重要支撑。北京高等教育逐步完善创业孵化体系,提高创新创业教育,提升就业质量,构建了北京高校大学生创业园孵化体系,即建设“中关村大学生创业一条街”,设立“北京高校大学生创新创业服务中心”,在中关村、良乡及沙河高教园区建设三个市级“大学生创业园”。用于奖励优秀创业团队的资金成倍增长,目前奖金额度已从1300万元增加到3200万元,奖励团队也由103个增加到400个。高校普

遍设置创新创业教育课程,对全体学生开设创新创业教育必修课和选修课,纳入学分管理。对有创业意愿的学生,开设创业指导及实训类课程。同时,广泛举办各类创新创业大赛,配齐创新创业教育专职教师。

#### (五) 体制机制改革发展

在教育体制方面,2015年起进行了许多重大改革,如:实行考后知分报志愿,本科志愿填报采取大平行方式。取消体育特长生、中学生奥林匹克竞赛、科技类竞赛、市级三好学生等7类加分项。少数民族考生加分适用范围调整为仅适用于市属高校。北京市属高校启动高层次人才培养计划,并在市属本科一批招生院校中扩大针对农村地区定向招生的“农村专项计划”。2016年,北京市教委正式向社会发布中高考招生考试制度改革方案:高考不分文理科、考试科目“3+3”、英语听力口语实行一年两考等。

同时,2015年起,北京市启动了高校支持附中附小和高校参与小学体育美育教学的两项重大改革,中小学实验课搬进大学校园,大学教授给小学生当老师,参与支持的高校每年可获200万元经费,帮助中小学实现特色发展。

自《纲要》要求“促进管办评分离,加强省级政府教育统筹”以来,政府转变职能,从中央到地方成立教育督导机构,实现了教育行政部门“管”、高校自主“办”学、督导机构督“评”的治理结构。加强督导评估工作,逐步构建质量保障体系,是建设治理体系、提升治理能力的重要举措。2016年,北京市人民政府教育督导室开展了硕士学位论文抽检、高校内部督导工作座谈、高职院校评估、高校教学基本状态数据采集、市属高校本科教学工作审核评估和本科专业评估试点等工作,逐步建立了具有北京特色的督导评估与质量保障体系。

北京启动高校取消教师编制管理试点工作,2015年下发了《关于创新事业单位管理加快分类推进事业单位改革的意见》,为高等学校探索不再纳入编制管理的道路,对现有编内人员实行实名统计,随自然减员逐步收回编制。同时,对北京33所高校的110名物业技术工人进行了北京高校标准化物业专业技能实操培训,向2015年学校后勤标准化验收达标学校颁牌。

北京高校积极争取社会捐赠。根据中国校友会网2016中国大学社会捐赠100强排行榜,北京地区上榜高校17所,共获得社会捐赠210.35亿。

## 五、监测结论

2016年是“十三五”开局之年,北京发布“十三五”教育规划,对高等教育未来5年的发展提出了总体和详细目标,为开展《规划》监测提供一定的依据,为监测指标体系的构建提供了基本框架,为今后各年的监测提供了基线,为“十三五”良好开局和顺利完成打下了坚实基础。

### (一) 总体研判

第一,在落实首都“四个中心”功能定位、提高“四个服务”能力方面有了新的进展,有力控制了在京高校办学规模。部分市属高校本科教育有序迁出,新校区、高教园区建设稳步推进,部属高校转移部分资源。在京津冀协同发展中,首都优质教育资源辐射带动力度不断提升,以大学联盟为平台,开展合作办学、学科共建、教师交流、课程共享等多种模式。高校国际交往辐射面及交流基地不断增加,人才培养计划持续实施,科技创新能力不断提高。

第二,北京高等教育处于全国领先地位,“十三五”规划中的高等教育部分有关工作正在逐步推进落实。北京高等教育资源突出,高精尖创新中心不断涌现,为高校及科技创新发展提供新的动力。人才培养质量不断提升,各高校注重人才培养质量,高校创新创业热情高涨,创业孵化体系作用充分发挥,双师型教师数量不断增加。高考内容与招生机制改革稳步推进,后勤标

准化程度提高,支持中小学发展有效推进。

第三,深入推进“管办评”分离,强化教育督导职能,北京高等教育督导评估进入新时代。随着北京市人民政府督导室强化职能、调整机构、扩充人员、加大督导督学队伍建设,并开展一系列督导评估监测活动,以及具有北京特色的高等教育督导评估体系的建立,北京高等教育督导评估进入新时代。对硕士学位论文进行年度抽检,实行北京地区高校学位点全覆盖,研制具有北京特色的市属普通高等学校本科教学工作审核评估方案,结合北京高校实际,选择市属高校具有代表性的英语、计算机科学与技术、会计学三个本科专业进行评估试点,开展高职院校评估等工作,对不同阶段首都高等教育教学质量提升发挥了有力的促进和保障作用。

## (二) 存在的问题与建议

与北京市教育“十三五”规划的相关要求及目标相比较,对比发达省市高等教育改革发展进程,今后首都高等教育发展在以下方面仍需进一步加强。

第一,控制和疏解力度仍有待提高,从2015年至2016年,本专科学生总体减少,研究生学生规模增加,增加的人数已经超过本专科学生减少的数量;从中心城区向周边新校区疏解的人数也大体与研究生教育增加人数相当;因此,高等教育规模控制与疏解力度仍有待提高。

第二,形成与京津冀区域空间布局相协调,与产业结构相适应,与首都城市发展需求相一致的首都高等教育资源空间布局仍是一项艰巨的任务。

第三,国际交往中,受出国政策影响,学生与教师的“走出去”略有下滑,而“引进来”的人数和质量也不易快速大幅提升,因此,现行政策与发展目标出现不一致的情况。

第四,应用型大学转型发展的脚步稍慢于上海、浙江、江苏等东部沿海省份。国家出台了促进应用型大学转型的一系列政策文件,上海、浙江、江苏、重庆等省市积极跟进,陆续出台了符合地区高等教育发展情况的地方性配套引导政策文件,从发展目标、政策激励、具体措施等方面全面促进了该地区高校向应用型大学转型发展,北京市在应用型大学转型方面则稍显缓慢。

第五,人才分类培养尚不明显,市属高校分类特色发展不足,市属高校与部属高校的差距有待缩小。从《规划》中创新人才分类培养的要求看,目前高校开展的人才分类培养实践较少。市属高校分类方法不明晰,市属高校特色不明显,对市属高校分类特色发展的引导效果有待提高。同时,由于“双一流”建设等经费、政策问题,市属高校与部属高校的差距并未明显缩小。

第六,在数据信息公开方面仍有待提高。目前,有关首都高等教育方面的政策、文件、统计数据、高校发展特色等内容公开得还不够,不利于社会了解掌握高等教育发展的最新动态。

针对以上问题,建议加大政策数据信息公开力度,为高校师生出国出境学习培训开辟通道;提高应用型大学转型发展速度;研究制定市属高校分类发展计划,重点帮扶市属高校优质特色发展。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1] 胡鞍钢《“十三五”大战略》杭州:浙江人民出版社2015年版,第2页。
- [2] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,http://ghs.ndrc.gov.cn/zitp/ghjd/quanwen/
- [3] 曾宪军《高校教育事业发展评价与监测研究综述》,载《重庆理工大学学报(社会科学版)》2015年第5期。
- [4] 《北京市“十三五”时期教育改革发展规划(2016-2020年)》,http://zhengwu.beijing.gov.cn/gh/dt/t1457650.htm
- [5] 《北京教育事业发展统计概况(2015-2016)、(2016-2017)学年度》(内部刊物)
- [6] 《中关村成全国新经济引擎》,载《北京日报》2016年9月21日。
- [7] 王 铭《北京普通高校国际化程度》,载《北京教育(高教)》2016年第10期。
- [8] 杨 楠《2016年北京高校教师科研成果与培训交流现状》,载《北京教育(高教)》2017年第9期。

(责任编辑:任天成)