

# 我国高等教育政策的历史演进、现实困境与疏解策略\*

王美, 曲铁华

(东北师范大学 教育学部, 吉林 长春 130024)

**〔摘要〕** 中华人民共和国成立以来,我国高等教育政策经历了探索奠基期(1949—1977年)、改革发展期(1978—2005年)、深化提升期(2006年至今)三个阶段,对高等教育事业的繁荣发展起到了重要的引导和推动作用。随着教育改革的持续推进,当前高等教育政策在决策沟通、立法建设、执行落实、政策评价方面还存在不足。未来,高等教育政策要重视多元利益主体对话,建立有效的社会参与决策机制;完善立法体系,为高等教育规范治理提供制度化保障;加强执行监督,矫正政策执行的失真与偏离;利用大数据分析技术,创设多方联动的政策评价体系。

**〔关键词〕** 高等教育政策;历史演进;现实困境

**〔中图分类号〕** G64 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1002-8064(2021)02-0069-06

高等教育政策作为指导高等教育建设、规约高等教育运行的行动依据和战略纲领,发挥了凝聚改革共识、指引改革方向的重要作用。中华人民共和国成立以来,我国高等教育的发展取得了显著的成就。但当前,高等教育的短板和不足依然存在,亟须相关政策的进一步引导和推动。本研究通过对中华人民共和国成立以来高等教育政策的演进历程进行梳理、对其中存在的问题进行剖析,进而提出疏解策略,以助力新时代高等教育事业的发展。

## 一、我国高等教育政策的历史演进

根据不同时期高等教育政策的发展变化及阶段性特点,将中华人民共和国成立以来我国高等教育政策演进的历史进程划分为三个时期。

### (一)探索奠基期(1949—1977年)

中华人民共和国成立后,国防、经济等各方面的建设都需要大量专业人才,因此高等教育亟待改革。这一时期,高等教育政策处于探索性阶段,逐步在探索中寻找契合中国国情的高等教育发展道路。

#### 1.以苏为师,初步确立中华人民共和国高等教育发展框架

中华人民共和国成立初期,教育基础较为薄弱,

缺乏建设社会主义高等教育事业的经验,而苏联作为第一个建立的社会主义国家,对于建设社会主义新文化、新教育有着较为丰富的理论和实践经验。受当时国际环境影响,“一切向苏联看齐”成为中华人民共和国成立初期高等教育建设的必然选择。1949年12月,第一次全国教育工作会议召开,明确了向苏联学习的导向。此次会议通过了《关于高等学校领导关系的决定》《高等教育暂行规程》《专科学校暂行规程》《关于实施高等学校课程改革的决定》等文件,对高等教育的性质、宗旨、任务、课程都进行了明确的规定。这次会议和相关政策的出台,标志着中华人民共和国高等教育发展框架初步确立<sup>[1]</sup>,开启了向社会主义高等教育过渡的历史阶段。

#### 2.服务建设,实施院系调整和重点大学建设方案

为了满足工业建设对专门人才的急需,我国仿效苏联高校的布局结构,开始了有计划、分步骤的院系调整。1952年,教育部制定了《关于全国高等学校1952年的调整方案》,提出“整顿和加强综合大学,发展专门学院,首先是工业学院”<sup>[2]</sup>。1953年,国家通过了新的调整方案。这次调整方案重点是增

\*〔基金项目〕吉林省哲学社会科学规划一般项目“新时代教师教育政策研究”(项目编号:2020B132)。

〔收稿日期〕2020-01-23

〔作者简介〕王美(1988-),女,辽宁阜新人,东北师范大学教育学部博士生,主要从事教育史研究;曲铁华(1962-),女,辽宁铁岭人,东北师范大学教育学部教授,博士生导师,主要从事教育史、教师教育研究。

设工业高等院校和高等师范学院,适当集中、大力整顿政法、财经各院系。随着院校调整的推进,原有的重文轻工、师范缺乏的状况得到改善,为中华人民共和国的工业建设奠定了基础。同时,为了集中力量进一步推动高等教育发展,我国先后颁布了《中共中央关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》(1959)、《关于增加全国重点高等学校的决定》(1960),要求增设重点高校,以促进高等教育事业发展。重点大学建设政策的出台适应了社会主义计划经济发展的需求,为中华人民共和国的建设输送了各方面人才。

20世纪50年代末60年代初,我国开始探索符合中国国情的高等教育发展模式。1961年,《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(“高校六十条”)颁布,总结了中华人民共和国成立以来高等教育事业建设的经验和教训,明确了未来高教工作的具体方法。之后,受当时环境的影响,既往的高等教育政策受到怀疑,原有的正常教学秩序受到破坏,亟待整顿与恢复。

## (二) 改革发展期(1978—2005年)

1978年,十一届三中全会召开,重新确立了“解放思想、实事求是”的思想路线,并做出改革开放的重大战略决策,高等教育也进入了正本溯源的重建时期,回归常态发展的轨道。

### 1. 教育先行,决定加快高等教育事业发展

改革开放后,党和国家强烈认识到各类高层次专门人才,是推动科技创新和经济建设的重要智力支撑。为了早出人才、多出人才,我国高等教育事业迫切要求先行发展、加速发展,主要体现在以下两方面。

其一是出台重点高校和重点学科建设政策。为了尽快恢复教学秩序,集中有限的力量推动教育战线的整顿工作,1978年,国家出台了《关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》,决定恢复和增设重点高校,将重点高校建成“教学的中心”和“科研的中心”。<sup>[3]</sup>此文件的出台,指导了改革开放初期重点大学的建设工作。20世纪90年代后,国家将“重点高校”和“重点学科”两个关键词并提。如《关于重点建设一批高等学校和重点学科点的若干意见》(1993)、《2003—2007年教育振兴行动计划》(2004)等文件,都同时提到了要建设一批重点高校和学科,提升了高等教育的社会贡献度和核心竞争力。此时期,重

点高校和重点学科建设政策、“211工程”和“985工程”计划,有力地提升了高等教育发展水平,但没有构建合理的退场机制。

其二是出台高等教育扩招政策。1983年,教育部拟定了《关于加速发展高等教育的报告》,提出要教育先行,增加招生人数、采用多种形式举办高等教育。<sup>[4]</sup>此文件虽促使高等教育规模有了一定程度的提升,但高等教育的入学率还在较低水平徘徊。20世纪90年代,随着知识经济成为新的经济形态,国家经济的发展更多地依赖于知识创新和高素质人才。在这样的背景下,1999年,《面向21世纪教育振兴行动计划》出台,提出要稳步扩大高等教育规模,使高等教育入学率到2010年接近15%。此文件中提出的明确数额比例和时间要求,体现了党和国家对于实现高等教育大众化的决心和信心。2001年的《全国教育事业第十个五年计划》再次强调要采取措施积极扩大高等教育规模。由此,扩招政策开始推广,使中国在较短的时间里实现了高等教育大众化的重大突破。2005年,全国高等学校招生人数是1998年的4.7倍,在学人数达到了2300万人,规模位居世界第一,毛入学率为21%,我国高等教育已经步入了大众化发展阶段。<sup>[5]</sup>

### 2. 面向市场,力图构建高等教育多元办学体制

高等教育“集中统一”管理体制的弊端在改革开放后进一步显露出来,高教系统内部要求体制改革的呼声也越来越高。1985年,我国颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),力图借助市场力量实现对高等教育体制与结构的优化。文件明确指出,“当前高等教育体制改革的关键,就是改变政府对高等学校统得过多的管理体制”<sup>[6]</sup>,要求强化地方办学的责任,扩大高校的办学自主权,确立中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学体制。《决定》的颁布改变了我国过去的高等教育管理体制,构建了多元化的办学格局。

1993年的《中国教育改革和发展规划纲要》再次强调要深化高等教育体制改革,改变政府包揽办学的格局,逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局。由此,我国高等教育体制的改革全面铺开。

### 3. 规范管理,通过立法保障高等教育有序发展

十一届三中全会后,党和国家高度重视依法治国,大力加强立法工作。《中华人民共和国学位条

例》(1980)、《普通高等学校设置暂行条例》(1986)、《高等学校教师职务试行条例》(1986)、《普通高等学校学生管理规定》(1990)等教育规章相继颁布,虽对高等教育领域涉及的诸多关系进行了基础性规定,但约束力有限。面对当时世界高等教育立法的大趋势,我国急需加快高等教育立法的步伐。1998年,《中华人民共和国高等教育法》颁布,首次以法律形式对高等教育的基本制度、管理体制、投入保障等做了明确规定,集中回应了中华人民共和国成立以来高等教育发展的若干重大问题,为高等教育健康、规范发展提供了保障,高等教育由此正式走上法制化的发展道路。

1978—2005年,高等教育政策立足改革开放的时代背景,以强调加快高等教育事业发展、重构高等教育体制机制为重点,注重契合中国特色社会主义初级阶段的现实国情,不仅促进了高等教育事业的繁荣发展,还推动了高等教育的科学、有序管理。

### (三)深化提升期(2006年至今)

高等教育已步入大众化发展阶段,如何实现高等教育内涵式发展,使其更加公平、更有效率、更具品质,是这一时期高等教育政策聚焦的重点,也是实现“办人民满意”的关键。

#### 1. 稳定规模,强调将“提高质量”作为高等教育发展的核心任务

随着经济社会的发展和高等教育普及程度的提高,优质高等教育资源的短缺成为制约高等教育发展的主要问题。为了解决这一突出问题,高等教育发展的核心任务由加快高等教育事业发展转变为稳定教育规模,提高高等教育质量。2006年,国务院召开常务会议,明确提出要适当控制高校招生增长幅度,稳定招生规模,切实把发展高等教育的重点放在提高质量上。<sup>[7]</sup>2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》公布,明确提出提高质量是高等教育发展的核心任务,这为之后高等教育的发展指明了方向。随着人民群众对优质高等教育资源的选择性需求越来越大,2012年,教育部印发了《关于全面提高高等教育质量的若干意见》,将“质量提升”进行逻辑递演和升华,提出高等教育要稳定规模,走“以质量提升为核心的内涵式发展道路”<sup>[8]</sup>。2019年,《中国教育现代化2035》出台,提出“发展中国特色世界先进水平的优质教育”<sup>[9]</sup>,并推动各级教育高水平高质量普及。同年,教育部出台了《关于深

化本科教育教学改革全面提高人才培养质量的意见》,提出全面推进质量文化建设,将质量意识、质量标准、质量评价、质量管理等落实到教育教学各环节。进入新时代,这一系列文件的颁布掀起了一场高等教育领域的质量革命。

#### 2. 动态调整,确立重点大学建设新思路

2015年,国务院印发了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,决议启动高等教育“双一流”建设,打造一流大学和一流学科体系,提升高等教育的国际竞争力和话语权,以实现从高等教育大国到高等教育强国的跨越。

“双一流”建设政策虽是对传统重点大学建设政策的延续与调适,但已具有新的历史使命与时代内涵。在承担使命上,以往的重点大学建设政策延续的是一种赶超思维,追求接近或达到国际同类学校或学科的先进水平,而“双一流”建设的使命不再是跻身世界一流,而是更为强调中国特色,是以中国的路径和立场走向世界一流。<sup>[10]</sup>在遴选方式上,以往行政因素介入较多,且主要以学校整体实力为主要遴选依据,这在一定程度上挤压了部分具有学科优势的特色学校;而“双一流”建设方案更为合理与完善,明确提出以中国特色学科评价为主要遴选依据,更注重公平,更加突出专家委员会的作用。在管理方式上,以往的重点大学建设政策没有强调绩效评价;而“双一流”建设方案明确提出以绩效为杠杆,建立进出调整机制,对入围的高校采取动态管理,实行差异化的经费和资源支持,进而避免重点建设院校的身份固化,使重点建设的高校具有流动性,激发高等教育系统的活力。未来,我国高等教育将在“双一流”政策的框架下实现新的突破。

#### 3. 放管结合,提出构建政府、大学、社会新型关系

2014年,国家教育体制改革领导小组办公室颁布了《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》,提出以构建政府、高校、社会新型关系为导向,积极简政放权,落实高校的办学主体地位。2017年,《关于深化教育体制机制改革的意见》颁布,提出要完善依法自主办学机制,提升教育法治化水平,构建政府、学校、社会之间的新型关系。可见,此时期国家围绕“构建政府、大学、社会新型关系”的理想目标,颁布了一系列政策,致力于加快完善中国特色现代大学制度,加快推进高等

教育治理体系和治理能力的现代化。

#### 4. 补偿扶持,对中西部高校的政策倾斜

为了贯彻脱贫攻坚的战略部署,改变我国高等教育整体发展不均衡的问题,国家出台了一系列扶持性政策,使中心城市的高等教育资源向中西部补给,以促进中西部教育振兴、文化振兴、经济振兴。2016年,国务院办公厅颁布了《关于加快中西部教育发展的指导意见》,要求优化资源配置,实施中西部高校基础能力建设工程,鼓励东部高校对中西部高校的对口支援,提升中西部高等教育发展水平。2018年,教育部召开支持和提升中西部高等教育发展座谈会,提出启动部省合建计划,以提升中西部高校服务地方经济社会发展的能力。

2006年至今,党和国家更注重战略性和全局性规划,出台了提升高等教育质量的政策、推进高等教育体制机制改革的政策、“双一流”建设的政策、支持中西部高等教育发展的政策等,目的就是构建新时代中国特色的高等教育体系,追求高等教育公平,实现高等教育的内涵式发展。

## 二、我国高等教育政策建设的现实困境

中华人民共和国成立以来,党和国家在高等教育领域出台了一系列政策,为高等教育事业的繁荣发展起到了重要的引导和支撑作用。但任何政策都不是完美的,通过回溯和审视中华人民共和国成立以来高等教育政策演进的历史,剖析当下高等教育政策建设的短板和现实困境,以为高等教育政策的优化和完善提供借鉴。

### (一) 民主参与机制不健全与决策沟通意识的缺乏

中华人民共和国成立至今,我国的高等教育政策多由政府及教育行政部门完成顶层设计,呈现一种单向度的决策模式。这种单向度路径的缺点是政策设计者与政策执行者、目标对象缺乏沟通,导致高等教育政策信息搜集不完整、不充分,地方政府、大学、师生、社会机构等相关者参与决策的渠道狭窄,其利益可能会被选择性忽视。近年来,党和国家努力倡导深化政务公开,政策文本中也多有体现这一点,如《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》(2015)提出“健全依法、科学、民主决策机制”<sup>[1]</sup>,听取公众的声音和诉求。但教育决策的科学化和民主化远非一日之功,一些高等教育决策活动还处于利益相关者缺席的状态,政府行政

主导较多,多元利益诉求表达的制度化渠道尚未完全建立。

### (二) 高等教育权责边界的模糊地带与立法缺口

改革开放以后,高等教育的治理方式由一元管理走向多元共治。1998年的《中华人民共和国高等教育法》赋予了高校自主办学的合法地位。但在现实中,大学自主办学的空间依然有限,科层制的治理结构还是导致部分大学依赖政府资本运行。2015年的“管办评分离”、2017年的“放管服”等教育政策陆续跟进,核心就是厘清政府、学校、社会之间的权责关系,构建三者之间的良性互动机制。可是,政策文本中虽提及了“要依法明晰政府、学校、社会权责边界”,但没有对权、责进行十分清晰、具体的界定,还存在模糊地带;提出“推行教育行政权力清单”,但对权力清单的可操作性勘定规则、梳理依据并未列出,程序性的追究机制也没体现。<sup>[12]</sup>可见,相关规章制度并不健全,高等教育治理中行政权力集中化的弊端仍然存在,政府、大学、社会的责任事项还需进一步明确、权力边界还需进一步厘清,高等教育的立法建设尚存在“缺口”。

### (三) 政策执行偏离失真与监督机制的缺位

在我国高等教育制度设计中,政府主体在决策教育制度供给方向、实施形式上发挥主导地位,而非政府主体的话语权相对微弱,加上信息不对等、利益不平衡、区域差异等因素,政府主体的意愿供给往往与非政府主体产生阻隔,执行主体感到利益受损时可能会扭曲政策内涵,导致政策执行的偏离与失真。观及当前,由于缺乏行政权力制度规范,我国教育政策执行系统的监督机制还没有突破体制壁垒,且因受上级监督机关与同级党委的领导和行政干预而难以独立运行,一定程度上会影响高等教育政策的执行。

### (四) 风险预估不足与立体化政策评价体系的缺失

中华人民共和国成立以来,我国高等教育政策研究虽取得了重要成果,但在政策规划和制定时,对于潜在风险的预估仍然不足,及时的反馈—调整机制还不完善。如20世纪90年代的扩招政策带来了高等教育的高速发展,但也带来了教育资源的紧缺、教育质量的下降、教育公平与效益的冲突等问题。虽然有些问题是各国高等教育走向大众化阶段时普遍遇到的,但有些是因为决策者存在认识局限,没有

及时注意扩招政策实施中的风险漏洞而产生的。目前,高等教育政策牵涉的范围很广,风险因素也很多,但我国的高等教育政策风险评估机制还未完全成熟,各项风险评估的权重也有待进一步科学论证。同时,现有的教育政策评价模式以政府自评价和政府委托评价为主,独立机构评价、媒介评价、公众评价发展还相对滞后<sup>[13]</sup>,且各评价模式之间沟通性、联结性不足,还没有建立起系统、完整、立体化的高等教育政策评价体系。

### 三、针对我国高等教育政策困境的疏解策略

当前,我国高等教育发展已经进入深化改革攻坚期,面对尚存的短板问题与现实困境,高等教育要进一步完善、充实,进而助力高等教育强国建设。

(一)重视多元利益主体对话,建立有效的社会参与决策机制

我国要努力打破决策主体自我建构的单向度思维,建立有效的社会参与决策机制。一方面,建立内外沟通信息渠道,促进多元利益主体沟通对话,拓展基层教育工作者参与决策的深度和广度,形成民主协商、集思广益的政策决策模式和沟通联动机制,推动区域性、公众性的声音得以表达,消减政策决策的封闭性,避免决策活动中的经验型决策。

另一方面,健全研究咨询机制。我国要进一步健全高等教育政策研究系统,除了政府和教育主管部门人员,还要广泛吸纳教育领域和社会各界专家学者,建立新型高等教育智库,提升政策调研水平,促进政策领域与学术领域的对话与交流,使教育政策更加关注教育问题、观照教育现实、适应教育规律、均衡教育资源,从而提升高等教育政策的科学化水平。

(二)完善立法体系,为高等教育规范治理提供制度化保障

我国要进一步加强高等教育立法建设,增强高等教育政策的规范化和约束力。在立法资源有限的情况下,秉持系统思维,加强修法释法,进一步明确政府、大学、社会的权责界限,保障高校内外部利益相关者的合法权益,健全教育行政权力问责机制,构建起系统完备、运转有效的高等教育法治体系,为高等教育规范实施提供制度化保障。随着我国政府教育职能的转变和办学体制的纵深推进,为了进一步落实高校办学自主权,地方政府要在国家教育法律法规的基础上,因地制宜地制定具体性、补充性的实施细则,并及时把具备立法条件的高等教育政策章

程向国家立法机构提出议案,实现地方性政策试验运作的法治化。地方政府的高等教育政策试验,更有针对性和引导性,如能实现法治化运作,不仅能完善现有的高等教育立法体系,还能为探索政府、大学、社会的新型关系积累经验。

(三)加强执行监督,矫正政策执行的失真与偏离

我国要完善政策执行监督与评估机制,建立一个独立于执行机构之外的教育政策评估与监督组织,分离执行权与监督权,尽可能当好“裁判员”角色,坚持教育政策制定与政策实施并重,坚持教育立法与教育执法并重,共同推动高等教育政策的贯彻与落实。同时,选择合适、有效的政策工具也能在一定程度上避免教育政策的执行偏离问题。教育决策者要充分考量每一类型的政策工具的使用条件和作用边界,避免过度地使用“权威工具”,加强其他工具的调和运用,使政策执行不仅有“硬约束”,还有“软约束”,以应对政策执行中的变数因素,有效防治高等教育政策在实施过程中的偏离。

(四)利用大数据分析技术,创设多方联动的政策评价体系

针对现阶段高等教育面临的复杂现状和存在的多风险因素,我国须优化高等教育政策评价体系,提升高等教育政策评价的质量,为高等教育政策的制定、执行、调整提供依据。

一方面,利用大数据分析技术,建立高等教育政策评价信息数据库。未来,我国要创新政策评价工具,将政策话语的风险值,政策执行者的配合度,利益相关者的政策参与度、回应度,政策效果的达成度等信息以动态数据的形式呈现,借助大数据趋势,通过对比分析和逻辑分析,以对高等教育政策运行的各个环节做出及时、有效的评价。

另一方面,创设多方联动的高等教育政策评价体系,完善高等教育政策反馈—调整机制。首先,我国继续完善政府自评价和委托评价模式,注重对评价人员的专业培训和业务指导。其次,积极搭建政府评价与社会评价的桥梁,发展第三方力量,设立不同类型的教育政策评价专业组织,制定适合本土发展需求的科学评价指标,以保障高等教育政策评价的客观、理性。最后,树立適切、多元的高等教育政策评价观。政策评价者不能简单地判定政策“好”或“不好”,需要构建多维的评价指标和层次,更要始终

坚持以人为本的价值取向,衡量政策与社会公平正义、不同群体利益需求的契合程度,以发挥评价对高等教育政策的导向、诊断、调控和改进作用。

#### 〔参考文献〕

- [1] 郝维谦,龙正中.高等教育史[M].海口:海南出版社,2000:70.
- [2] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1949—1975)[M].海口:海南出版社,1998:150-153.
- [3] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)[M].海口:海南出版社,1998:1597.
- [4] 应望江.中国高等教育改革与发展30年(1978—2008)[M].上海:上海财经大学出版社,2008:94.
- [5] 吴启迪副部长在提高教学质量深化教学改革工作研讨会上的讲话[EB/OL].(2006-05-24)[2021-03-29].[http://www.moe.gov.cn/s78/A08/moe\\_746/201001/t20100129\\_17557.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A08/moe_746/201001/t20100129_17557.html).
- [6] 人民教育出版社.教育改革重要文献选编[M].北京:人民教育出版社,1986:17-27.
- [7] 温家宝总理主持召开国务院常务会议听取高等教育工作汇报[EB/OL].(2006-05-10)[2021-03-20].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_364/moe\\_2489/moe\\_2492/tnull\\_40781.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_364/moe_2489/moe_2492/tnull_40781.html).
- [8] 教育部.关于全面提高高等教育质量的若干意见[EB/OL].(2012-03-16)[2021-03-13].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/201203/t20120316\\_146673.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/201203/t20120316_146673.html).
- [9] 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》[EB/OL].(2019-02-23)[2020-03-24].[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/23/c\\_1124154392.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/23/c_1124154392.htm).
- [10] 陈廷柱,李良立.重点大学建设70年:历史传承与创新展[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(6):33-40.
- [11] 教育部.关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见[EB/OL].(2015-05-06)[2021-03-14].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201505/t20150506\\_189460.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201505/t20150506_189460.html).
- [12] 王少媛.教育行政权力清单制度运行的规范性审思[J].教育科学,2020,36(6):77-84.
- [13] 邓旭,赵刚.我国教育政策评价的实践模式及改进路径[J].国家教育行政学院学报,2013(8):66-70.

## The Historical Evolution, Realistic Dilemma and Solution Strategy of Chinese Higher Education

Wang Mei, Qu Tiehua

(Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024, China)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, China's higher education policies have experienced three stages, which are the foundation period (1949—1977), the reform and development period (1978—2005), and the deepening and upgrading period (2006—present), which have played an important role in guiding and promoting the prosperity and development of higher education. With the continuous advancement of education reform, there are still shortcomings of current higher education policies in decision-making communication, legislative construction, implementation, and policy evaluation. In the future, higher education policy should attach importance to the dialogue between multiple stakeholders and establish an effective decision-making mechanism for social participation, the legislative system should be improved to provide an institutional guarantee for the standardized governance of higher education, policy implementation and supervision should be strengthened to correct the policy implementation distortion and deviation, and big data analysis technology should be applied to create a multi-party linkage policy evaluation system.

**Key words:** higher education policy; historical evolution; realistic dilemma

[责任编辑:张文]