

# 我国高等教育重点建设政策的历程与省思

洪玉管 谢冬平

**【摘要】**纵观新中国70余年我国高等教育重点建设政策演进，政府角色、资源配置方式、建设路径、制度运作模式等都发生了重大转变。制度自信日益凸显，但渐进式政策制定模式、政府主导的政策执行过程、效率优先的政策价值基础仍是我国高等教育重点建设政策的总体特征。由此，在政策实践过程中，呈现出关于“谁是主角、谁是配角、谁是参与者”、高等教育发展效率与公平以及制度运作的适度性等问题。未来，提高重点大学政策决策的民主与科学性，进一步明晰国家、地方政府和高校在重点大学建设中的权责，完善重点建设的制度体系与配套政策，处理好重点与特色的关系，平衡重点与非重点、公平与效率等关系问题将成为“双一流”建设推进的关键。

**【关键词】**高等教育重点建设；历程；省思

**【中图分类号】**G642.0 **【文献标志码】**A **【文章编号】**2096-6024(2020)03-0095-11

DOI:10.13527/j.cnki.educ.sci.china.2020.03.009

2015年11月，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》。该方案成为“双一流”建设规划实施的纲领性文件，并引发了高等教育界的热烈讨论，各高校就如何应对该方案的实施展开了新一轮的竞争与建设。2016年6月，教育部、国务院学位委员会、国家语委联合发布的《教育部 国务院学位委员会 国家语委关于宣布失效一批规范性文件的通知》<sup>①</sup>中，有关“985工程”“211工程”建设、特色重点学科建设以及“优势学科创新平台”建设等相关文件被宣布失效。教育部、国家发改委、财政部随后开始研究制定世界一流大学和一流学科建设实施办法和配套政策并启动实施，这意味着我国高等教育重点建设迈入了一个新的发展阶段。

事实上，我国高等教育重点建设之路，可以溯源至20世纪50年代国家对一批高校、学科的重点扶持。从那以后，由于国家战略在不同时期重点不同，并受政治、经济以及国际因素等的影响，高等教育重点建设的目标、指导方针、政策过程等有所差异，具有不同的特点。本文根据新中国成立以来高等教育重点建设相关政策文本，对重点建设政策实施过程中引发的问题与争议进行理性省思，并在此基础上对重点建设政策走向进行展望，以期为我国完善高等教育重点建设路径与方法提供参考。

基金项目：全国教育科学“十三五”规划国家一般课题“双一流背景下西部地方高校发展的制度支持研究”（项目编号：BIA190173）。

作者简介：洪玉管，浙江工商大学副研究员，主要从事高等教育管理研究；谢冬平，红河学院副教授，主要从事高等教育政策与理论研究。

<sup>①</sup> 教育部，等. 教育部 国务院学位委员会 国家语委关于宣布失效一批规范性文件的通知 [EB/OL]. (2016-06-07) [2016-09-12]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe\\_621/201606/t20160622\\_269365.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201606/t20160622_269365.html).

## 一、政策演变 “重点” — “世界一流” — “双一流” 的历程考察

### (一) 我国高等教育重点建设政策演变扫描

1954年10月, 高等教育部发布了《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》, 指定中国人民大学、北京大学等六所大学为重点大学; 1959年5月, 《中共中央关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》( 包含在中共中央颁布的《关于印发教育工作的十个文件的通知》中) 指定北京大学等16所高校为重点大学( 8个月后又增加4所); 至1960年, 全国重点高等学校增至64所; 至1978年2月, 增至88所。虽然在后续系列政策调整中, 重点大学的政策范围以及政策重点等一直在变化, 但这88所大学成为后续“世界一流大学”建设的主要力量。他们的建设经验不仅为“世界一流大学”建设提供了政策制定的依据, 也为“世界一流大学”建设政策的推行与实施提供了一定的经验借鉴与参考。

1995年11月, 经国务院批准, 国家计委、国家教委和财政部联合下发了《“211工程”总体建设规划》, “211工程”正式启动。“211工程”以国家立项的形式进行, 明确提出重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科、专业<sup>①</sup>, “211工程”是新中国成立以来国家在高等教育领域进行的规模最大、层次最高的重点建设工程。此后, 国家陆续颁布系列相关政策, 对“211工程”的高校遴选、资金管理采取更为细致的规定。由于20世纪末我国高校经历了大规模的合并浪潮, 所以, “211工程”的学校名单也在变化, 截至2015年, 进入“211工程”的高校数为112所。<sup>②</sup>

1998年5月4日, 江泽民在北京大学建校一百周年庆祝大会上发表讲话, 指出“为了实现现代化, 中国要有若干所具有世界先进水平的一流大学”。1999年1月, 国务院批转教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》, 重点支持北京大学、清华大学等高校创建世界一流大学和高水平大学, “985工程”开始实施。“985工程”采用“分期分批”形式进行, 1999年率先在北京大学和清华大学开始实施, 2004年, “985工程”启动二期建设, 最终列入“985工程”的高校共39所。这39所高校无论在资金上还是政策上都得到了国家的大力支持。之后, 国家陆续启动了《高等学校创新能力提升计划》( “2011计划”) 等重大举措。应该说, 自“211工程”实施以来, 我国逐渐将高校竞争的视角转向国际, 由面向国内、政府指定的“重点”转向提升国家科技水平与能力的“一流”战略。

2015年10月, 国务院印发了由国家教育体制改革领导小组提出的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》, 标志着我国高等教育重点建设之路迈上了一个新的台阶, “扎根中国大地, 遵循教育规律, 创造性地传承中华优秀传统文化, 积极探索中国特色的世界一流大学和一流学科建设之路, 努力成为世界高等教育改革发展的参与者和推动者”<sup>③</sup>, 成为“双一流”建设的总体指导思想。在“双一流”建设中, 虽然沿袭了20世纪90年代冲击世界一流大学建设时期的制度模式, 但是学科建设的意义得到凸显。2017年国家公布的“双一流”建设名单中, 列入一流建设高校42所, 列入一流学科建设高校95所, 且对比以往高等教育重点建设的战略, “双一流”建设更强调

---

<sup>①</sup> 国务院学位委员会办公室. “211工程”简介 [EB/OL]. (2008-04-07) [2016-09-12]. [http://www.moe.edu.cn/s78/A22/xwb\\_left/moe\\_843/tnull\\_33122.html](http://www.moe.edu.cn/s78/A22/xwb_left/moe_843/tnull_33122.html).

<sup>②</sup> 教育部. 全国“211工程”高校章程全部核准发布 [EB/OL]. (2015-06-30) [2016-09-12]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt/s5987/201506/t20150630\\_191785.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt/s5987/201506/t20150630_191785.html).

<sup>③</sup> 国务院. 国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知 [EB/OL]. (2015-11-05) [2017-10-01]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/05/content\\_10269.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/05/content_10269.htm).

“中国特色”与“世界一流”的统一，更强调综合发展与特色发展的统一<sup>①</sup>，这意味着我国高等教育重点建设进入了一个强调中国声音、构建高等教育制度自信的时代。这一阶段，地方政府有着更高的参与热情，也有着更多结合地方特色的考量，因此重点建设的覆盖面更广，对我国高等教育的引领性与示范性也更强。这都为建设高等教育强国提供了强有力的支撑。

## (二) 我国高等教育重点建设政策分析与政策趋向

纵观新中国成立以来我国高等教育重点建设之路，大致可分成三个阶段“重点大学”政策时期（20世纪50年代—20世纪80年代）、“世界一流大学”建设时期（20世纪90年代—2015年）、“双一流”建设时期（2015年至今）。在不同阶段，政策出台的政治经济背景、思想基础都不同，因此就有着不同的制度运作模式与指导方针，最终影响着高等教育的重点建设（详见表1）。

表1 我国高等教育重点建设不同时期政策对比

| 阶段           | 年代       | 时代背景                                 | 思想基础                            | 制度运作                     | 指导方针                    |
|--------------|----------|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| “重点大学”政策时期   | 20世纪50年代 | 重工业优先发展、全面学习苏联、全能主义的政治治理模式           | 重点论、思想改造运动                      | 单位制                      | 全面学习苏联                  |
|              | 20世纪60年代 | 国民经济调整、党政一体化、政校一体化                   | 技术革命、教育革命（教育是阶级斗争的工具、大学为无产阶级服务） | 单位制                      | 调整整顿，提高质量（侧重于教学质量）      |
|              | 20世纪80年代 | 经济体制改革（市场经济体制）、政府宏观管理                | 重点大学职能的重新定位、对高校自主权的呼吁           | 中央指定与评选相结合               | 推动教育战线的整顿工作，提高高等教育质量    |
| “世界一流大学”建设时期 | “211工程”  | 社会主义市场经济新体制 <sup>②</sup> 、国际化、政府宏观管理 | 教育先行、科教兴国                       | 项目制（公开竞争 <sup>③</sup> ）  | 建设高等教育强国，加强高等教育与经济建设的联系 |
|              | “985工程”  | 全球化、现代化、政府宏观管理                       | 科教兴国、创新驱动                       | 项目制（非公开竞争 <sup>④</sup> ） | 增进国家核心竞争力，解决国家建设的重大问题   |
|              | “2011计划” |                                      | 科技体制改革                          | 项目制                      | 提升高等学校的创新能力             |
| “双一流”建设时期    | 2015年至今  | 新时代、中国经济的飞跃发展、社会主要矛盾的变化等             | 新时代中国特色社会主义思想                   | 项目制                      | 中国特色、世界一流、高等教育内涵式发展     |

注：本表“世界一流大学”建设时期所列举的工程仅采用“211工程”“985工程”“2011计划”进行举例说明

① 张男星. “双一流”带动高等教育质量提升 [EB/OL]. (2015-10-22) [2017-12-27]. [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jyzt\\_2017nztzl/2017\\_zt11/17zt11\\_bd/201710/t20171023\\_317175.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2017nztzl/2017_zt11/17zt11_bd/201710/t20171023_317175.html).

② 钟朋荣. 论社会主义市场经济新体制 [J]. 社会主义研究, 1993 (1): 14-17.

③④ 陈学飞. 理想导向型的政策制定——“985工程”政策过程分析 [J]. 北京大学教育评论, 2006, 4 (1): 145-157.

三个阶段表现出不同的特征，反映出不同的时代特点，也体现出我国高等教育重点建设政策的不同趋向。

1. 从“包办”到“协办”：政府角色的转变。20世纪50—80年代的“重点大学”政策时期，行政命令的色彩非常强烈，从重点大学的指定到重点大学的发展定位与任务等，都由中央一手包办。这虽然在一定程度上解除了重点大学的“合法性危机”，但也限制了重点大学的发展，特别是在当时的环境下，这种做法降低了重点大学的国际竞争力。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立，政府在高等教育管理中的角色不断转变，高校开始逐步形成主体自觉意识。1983年5月，南京大学、浙江大学、天津大学和大连工学院四所高校的校长匡亚明、刘丹、李曙森、屈伯川联名向中央提出《关于将50所左右高等学校列为国家重大建设项目的建议》<sup>①</sup>，这促成了“七五”“八五”期间我国“重中之重”项目的启动，之后的“211工程”“985工程”等都可以看到高校的主体性不断得到增强，一些社会问题以及“精英”的创议等也逐渐被纳入政府政策的考量，如著名的“钱学森之问”与“珠峰计划”的出台就有着密切的关系。从“重点”到“世界一流”再到“双一流”的政策演变过程中，政府逐渐走向提供资金以及政策支持的“协办”角色，高校自主权逐步扩大。

2. 从“计划”到“市场”：资源配置方式的转变。计划与市场本无孰优孰劣之分，其关乎的是资源配置方式，没有任何一种经济模式可以仅依靠“计划”或者仅依靠“市场”来运作。但关于“计划”与“市场”之争却一直贯穿于我国的经济、政治体制改革中，而一个国家的高等教育在建设模式、制度机制以及资源配置方式等方面都必然受制于这个国家的经济、政治体制。考察我国高等教育重点建设的不同阶段，其资源配置方式的转变呈现出“市场”比重不断增大的特征，但这并不意味着“计划”就被取代或者说“计划”就逐渐变得无足轻重。相反，从20世纪90年代开始，我国高等教育建设引入了更具竞争色彩的项目制，但这仍然是一种有计划的项目。就“211工程”“985工程”以及目前正在实施的“双一流”建设工程而言，尽管市场、绩效、社会力量、行业融合等已成为这些重点建设过程中的关键词，但是“计划”仍在其中起着举足轻重的作用，当然此时的“计划”并非彼时（20世纪50年代—20世纪80年代）的“计划”。彼时的“计划”下，重点建设高校大到发展方向、战略定位，小到专业、课程建设，完全依赖于政府的行政指令；而此时，政府的“计划”本身带有“市场”因素渗透的影响，因此，整个高等教育重点建设体系更具灵活性与激励性。

3. 从“单位”到“项目”：制度运作平台的转变。我国高等教育重点建设的三个阶段，大致归结为两大类制度运作模式与平台，不同的制度模式反映着不同的政策体系。一类是20世纪90年代以前推进重点建设的“单位制”：由国家指定，以大学为单位进行整体建设，大学建设服从国家建设目标等。另一类是20世纪90年代以来推进的世界一流大学与学科建设的“项目制”：动态遴选、强调绩效、强调竞争机制等。从单位制到项目制，不仅是我国高等教育重点建设制度的一个重大转向，也是顺应国际环境、国内政治和经济体制改革在高等教育治理中推进的一项重大改革。但这种变化是否就意味着我国高等教育重点建设政策呈现出一种激进的突变模式呢？

我国自20世纪80年代末期开始，就在学科建设领域开启了项目评选，到“211工程”“985工程”，项目制成为我国高等教育重点建设制度的主体模式。项目制注重绩效机制以及动态评选机制，并将竞争从面向国内转向国际，从资金拨付到评价体系、标准都更为国际化，更具激励性与竞争性。但正如历史制度主义所认为的，后续制度是前期制度模式及运作等的延续，后续制度中虽然会呈现

<sup>①</sup> 胡炳仙. 中国重点大学政策的历史逻辑与制度分析 [M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2010: 36.

出一些新的形式，但这往往是对前期制度的一个补充，初始制度仍会对后续制度运作产生影响。20世纪90年代开启的世界一流大学建设并没有从根本上改变单位制的模式：仍以大学为单位进行整体建设；没有退出机制；采用专家评选与政治协商相结合的遴选方式等。单位制模式仍然贯穿于“世界一流大学”建设与“双一流”建设时期，与其说“世界一流大学”时期是以“项目制”形式进行推进，不如说是一种“单位为体，项目为用”的“混合制”（详见图1）。

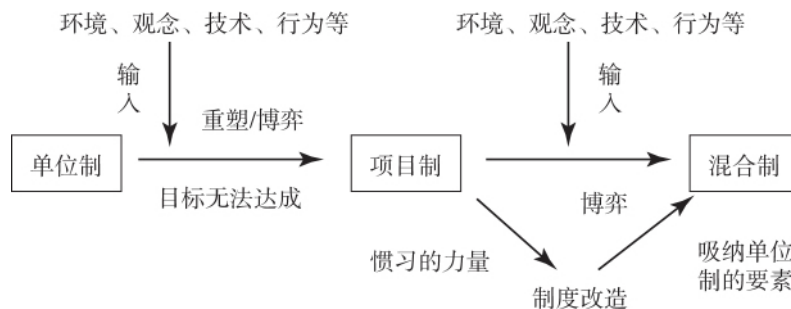


图1 我国高等教育重点建设制度演进图示

如图1所示，从形式上看，我国高等教育重点建设的整个制度运作似乎是一次“突变”，单位制与项目制，从运作形式到内涵等都有着重大差异，使得我国整个高等教育重点建设实现了重大飞跃，促进了我国高等教育现代化的进程。

4. 从“学校”到“学科”：建设路径的转变。纵观我国高等教育重点建设，其侧重点并不一样，而这种侧重点的不同，体现在其建设路径的转变。20世纪50年代开启的对重点大学的扶持，完全是以“单位制”的模式进行运作，将重点扶持的大学看成一个个“单位”，其中，“个体”的面貌与需求模糊，而依附于“单位”，接受国家的整体调配，发生在20世纪50年代的大规模院系调整就是这一特征的明证。在这个过程中，各重点大学的“特色”并不是由自由竞争而来的，而是根据中央的指令对各个大学的院系、学科、师资进行重组分配而来的，重点大学的数量与各自的任务也根据政府的战略而变化。这种以“学校”为单位进行整体建设的模式，使得大学与社会的联系被隔断，最终影响整个高等教育质量的提升。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》中明确提出“有计划地建设一批重点学科”，并开启了重点学科建设的评审工作，而重点学科比较集中的学校也成为国家重点建设的对象。自此以后，“重点学科与重点高校”“一流学科与一流建设高校”在高等教育重点建设政策中经常成对出现，“项目”以及“项目制”逐渐渗透进“单位制”，成为“世界一流大学”建设时期的主要制度运作模式。需强调的是，在20世纪90年代开启的“211工程”与“985工程”并没有摆脱“单位制”的影响，虽然学科的意义被不断强调，但某种程度上，被强调的也是“211工程”高校以及“985工程”高校中的学科，这些高校在重点学科和一流学科的评审中占据绝对优势。但无论怎样，学科建设被重视，竞争机制、绩效机制、市场思维等逐渐开始影响着高等教育重点建设路径。

## 二、我国高等教育重点建设政策演进的总体特征

纵观我国高等教育重点建设政策演进的历史，虽然不同时期国家的重点建设工程、项目种类多样，入选有关项目的高校不完全一样，受到的资助也不一样，但总体来看这些政策前后衔接，环环相扣，展现出以下总体特征。

### （一）渐进方式是政策制定的模式

考察政策的制定到执行,整个重点建设政策呈现出极强的连续性与互补性,往往在一项重点建设政策出台实施前后,就有相关政策出台,政策制定呈现出渐进式特征。如在“211工程”出台前,国家就出台了《关于落实建设好一批重点大学和重点学科的实施方案的报告》(1991年)、《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》(1993年)。在“211工程”实施后,又出台了《关于“十五”期间加强“211工程”项目建设的若干意见》(2002年)等。这种渐进式特征使得我国高等教育重点建设政策体系更为完整,体现着制度变迁的自然演化逻辑。渐进方式出台的相关政策更易沉淀,能形成确定的状态和属性,当制度模式逐渐实现再生产时,更易形成并激发重点高校内在的动力机制。这些都深刻体现着我国高等教育重点建设制度的路径依赖,这种路径依赖使得前后政策与制度模式相连贯,并在某种程度上降低了后续制度失败的风险。

## (二) 政府是政策实施的主要主体

我国高等教育重点建设中,有四大权力主体:中央政府、地方政府、重点建设高校、市场。在这四大权力主体的互动中,形成了各种关系,这些关系左右着整个重点建设制度的演进。细考三个阶段的演化,从“重点大学”政策到“世界一流大学”政策再到“双一流”政策,都表现出较强的制度性和战略化意识。无论是重点大学的指定还是“211工程”“985工程”大学的遴选以及“双一流”建设,政府力量在政策决策、执行、评价等过程中起到了绝对的主导作用,而各高校的行动更多的是对政策的积极折射,这是我国在高等教育重点建设过程中非常明显的特质。当然,这一特质也和我国现行高等教育管理体制相吻合,我国的高等教育系统治理一直强调以指标、计划、项目、指令等方式进行资源配置,彰显着“国家视角”。这种治理逻辑是一种典型的行政管控逻辑,在这种逻辑的支配下,高等教育系统内的各组织无论是制度体系的构建还是价值的确认,都来自政府赋予的超强合法性。这种合法性使得组织结构几乎不会受到来自诸如专业协会、行业协会等其他权力机构的挑战。政府不仅为国家重点建设的大学和学科保驾护航,也在短期内极大地提升了这些大学和学科在国际上的竞争力。重点建设政策的变迁也逐渐吸收了高校与市场的一些要素<sup>①</sup>,且越来越多的社会精英进入了政策制定行列,但还是以自上而下的政策推进路径进行重点建设为主。

## (三) 效率优先是政策的价值基础

从政治社会学角度而言,合法性主要反映的是一种价值判断。这种价值判断与统治理念、传统习惯、文化结构、规范等因素相连。有效性体现的是政治系统与组织机构的实际运作功能与绩效,我国高等教育重点建设政策的价值基础始终是“效率优先”。在这一前提下,绩效机制得到前所未有的重视,其强目标性、可测性等都成为我国高等教育重点建设强有力的助推器。虽然在这个过程中,绩效机制所引发的功利、短视等负面行为不断被学界以及相关人士所诟病,但不可否认的是,正如一些经济学家所言,效率的背后实质上是对公平的追求。因此,这样的政策价值基础都是符合国家发展需求、高等教育整体建设以及重点建设高校的价值指向的。

# 三、我国高等教育重点建设政策实践中存在的主要争议

经过70余年的发展,高等教育重点建设政策在我国从高等教育大国迈向高等教育强国的进程中提供了强有力的支撑与保障。正因为先锋导向的作用,重点建设的大学引领着我国高等教育的整体发展道路,奠定了我国高等教育在世界的地位,为我国高等教育现代化进程的推进作出了重大贡献。但也不容忽略的是,在政策实践中仍然存在一些争议。这些争议不仅事关高等教育重点建设政策进

<sup>①</sup> Braun D. New Managerialism and the Governance of Universities in a Comparative Perspective [A] // Braun D, Merrien F. Towards a New Model of Governance for University. London: Falmer Press, 2000: 253.

一步发展的方向，也关系到我国高等教育发展的整体模式，因此有必要进行说明与探讨。

#### （一）“谁是主角、谁是配角、谁是参与者”：重点建设发展逻辑的拷问

中央政府、地方政府、市场和高校，“谁是主角、谁是配角、谁是参与者”，这决定着我国高等教育重点建设制度的目标导向与制度效能。纵观我国高等教育重点建设政策趋向，高校的自由裁量权不断扩大，地方政府的参与热情越来越高，社会精英的专业性越来越明晰，但这并没有从根本上改变政府主导我国高等教育重点建设的基本模式，中央政府与高校的关系并没有发生实质性的变化，仍然是“强政府—弱大学”（这里的强与弱表明的一种依附关系，即重点大学对政府制度性资源的高度依赖）的基本格局，始终未改变自上而下的政策推进路径。

正是由于政府强有力的主导意识与行为，在政策推行与实践过程中，重点大学很少思考行动的意义以及目标，思考更多的是如何迎合政府，充当的角色更多的是政策实践者，这在某种程度上加剧了大学分层的固化。虽然建立合理的高校分类分层体系，保持高等教育的良性发展一直是我国政府推进高等教育发展的重要策略，但在高等教育一流建设的推进中，由于国家政策的“择优扶持”，出现了“强者愈强，弱者愈弱”的局面，而项目制的植入，并没有从根本上改变过去单位制下的资源配置方式，反而通过项目之手，将资源特别是优质资源更多地集中于重点、一流高校，整个高等教育的分类分层体系被固化，由此对高等教育改革的其他方面推进构成了一定的制度性障碍。在这一基本格局下，社会参与机制的有效性无法得到保障，尽管市场机制不断成熟，绩效机制有效地引导着重点大学的建设与发展，但是我们可以看到，市场力量更多地是政府作用于重点建设高校的一只“隐性的手”，市场成为政府与大学关系中的一个中介。在这一前提下，重点建设高校的自由裁量权被限制，一流建设推进之路仍任重而道远。

#### （二）叠加效应与挤占效应：效率与公平的拷问

所谓叠加效应，是指一项政策对同一对象产生了多重效果。通过考察 42 所“双一流”建设高校，可以看到大部分的“双一流”建设高校有着被国家重点建设的历史传统。在重点建设的过程中，这些高校不仅在资金等资源上受到国家大幅度的倾斜，同时所获得的权力也远甚于非重点高校。考察我国高等教育重点建设管理体制、治理模式以及重点建设大学的发展路径，都是“有迹可循”的。这种“有迹可循”充分表明的是重点建设高校的预期被“过去”型塑。尽管我国高等教育重点建设政策的价值基础始终是“效率优先”，但这种效率优先是建立在满足政府要求前提下的有效性，其有效性评判的标准、原则等都都有着强烈的政府意图。通过国家权力，以“项目”形式对重点建设高校以及学科进行重点资助，有力地确保了重点建设高校在整个高等教育体系中的精英地位，且这种地位通过“项目”的不断累积而被这些高校垄断。考察目前 42 所“双一流”建设高校的发展史，可以看到这些高校并不是突然获得政府的认可，进入“双一流”建设高校行列的，而是从新中国成立以来就一直各个时期我国高等教育重点建设政策的扶持对象。正是由于政府向某一类高校、部分学科有着政策和投资等方面的倾斜，来自效率与公平的拷问也愈演愈烈。对重点学校和学科的扶持力度的加大导致对其他高校或者某些学科资源配置的减少，减缓其他高校与部分学科的发展成为不争的事实，挤占效应（crowding out effect）由此发生。

在高等教育领域，挤占效应不仅发生在重点建设与非重点建设高校之间，在高等教育重点建设范围内，挤占效应伴随经费倾斜、政策倾斜（诸如招生等）引发了更大的争议。

其一，重点投入存在着地域的倾斜，从 20 世纪 50 年代至“211 工程”“985 工程”实施，东中部地区享有的政策倾斜远甚于西部地区，这影响着整个西部高等教育的发展。

其二，我国的高等教育重点建设工程与项目并不是只有一项或者两项，而是纵向上具有连贯性，

横向上同时开展针对高校各个方面发展的多项计划与工程，诸如“985工程”高校同时也是“211工程”高校。这样的政策叠加在某种程度上强化了挤占效应，其在人才引进、师资队伍组建、社会声望以及争取国家其他项目的支持上更具实力与优势，这不仅影响着各省高等教育的发展，也最终影响整个高等教育层次结构的优化。

其三，这种挤占效应还有可能进一步侵蚀高校自主权，重点建设高校越来越倚重国家资源的投入，市场力量无法真正发挥其作用。更为严重的是，在现有评价机制下，科研正在挤压本科教学发展的空间，长此以往，必然影响整个高等教育质量的提升。

### （三）绩效机制的强化：制度运作适度性的拷问

目前在高等教育重点建设政策推行中，第三个争议比较大的问题在于相关制度运作的适度性问题。这一问题在重点建设高校的评审、建设等环节中都有所反映，而绩效机制运作中出现的问题可谓其中比较典型的表征。“绩效”是近几年来衡量大学发展的一个不可忽略的关键词，并且作为一种激励机制被不断强化。实质上，对“绩效”的强调不仅体现我国市场经济的日益成熟，也反映出大学组织特性在一定程度上的转变，完全意义上的“非营利组织”的概念已经不能完全表征大学组织的社会特性，大学在与市场和的关系不断密切的过程中，已经具备营利与功利组织的部分特征，而这部分特征又进一步改变着大学的制度运作模式。在我国高等教育重点建设中，从20世纪90年代以来，绩效机制被强调，特别是进入“世界一流大学”建设阶段，在各大重点建设项目实践中，绩效的杠杆性作用被不断强化。绩效的目标式管理使得重点建设高校方向更为明确，易形成合力，也使得对于重点建设高校的考核、评审更为直观。绩效重“利”的激励体系使得重点建设高校的动力机制不断被加强，重点建设项目流程不断被优化。绩效中注重“量化”的管理标准与评价体系，使得政府与社会甚至普通民众可以更为便捷地监督各个重点建设项目的运作，等等。更为重要的是，绩效机制背后的价值指导逻辑体现的是高竞争性、高激励性的市场思维，这既反映着国家的需求，也高度契合政府宏观管理体制的变革，同时也是我国高等教育参与国际竞争并进一步在国际上“领跑”的必然要求，毕竟一流是世界的一流。是高校自身参与竞争出来的动态的一流，但其所带来的问题也是不言而喻的：重点建设高校发展呈现出短视与功利取向，商业逻辑思维在重点建设领域中的强化渗透。正如哈瑞·刘易斯所认为的，越是知名的大学，越忽视大学最根本的职责——培养学生，毕竟培养学生的“效果”并不能即时显现，也不能让公众以及高等教育评价机构“即时”地看到学生在市场上的竞争力。因此，消费者需求、资金、声望等逐渐成为大学建设的指引，而原则、理性等逐渐只是作为大学的精神象征而存在。经济动机成为重点建设大学的主要指引，短视与功利的行为正在影响着整个高等教育，这也成为近年来我国高等教育不断被诟病的重要原因<sup>①</sup>，这都需要我们进一步警惕。

## 四、我国高等教育重点建设政策演进的展望

中国特色社会主义已经进入新时代，我国高等教育普及化近在眼前，处于引领地位的高等教育重点建设经历了70余年的发展，累积了很多经验。“双一流”建设的第一阶段成果即将被检验，我国的高等教育亟须由“输血”向“造血”转变，在这个过程中，需要我们去探寻完善我国高等教育重点建设的路径与方法。重点大学政策决策的民主、科学问题，国家、地方政府和高校在重点大学建设中的定位、责任问题，重点与非重点的关系问题，公平与效率问题，高校重点发展与均衡发展

---

<sup>①</sup> 哈瑞·刘易斯. 失去灵魂的卓越：哈佛是如何忘记教育宗旨的（第二版） [M]. 侯定凯，等，译. 上海：华东师范大学出版社，2012：序言，10.



问题，重点与特色的关系问题，重点建设的制度体系与配套政策问题，重点建设政策的反思研究问题等都需要我们进一步审思。这些问题都关系着我国整个高等教育发展的未来路向，根据新中国成立 70 余年来我国高等教育重点大学建设实践的指向，我们需要在以下几个方面作出努力。

#### （一）提高重点建设政策决策的科学性和民主性

从 20 世纪 80 年代以来，我国高等教育重点建设决策中逐渐有了社会精英的身影，进入 90 年代，专家在高等教育重点建设政策决策中所起的作用越来越大，这都有效地保障了我国高等教育重点建设政策的科学性与专业性。正如前文所梳理的，政治协商机制仍是重点建设政策决策的主要机制，而科层运作也是政策执行的主要路径，这样的决策与执行模式能极大地调动制度性资源，在有限的时间内集结优势力量推动重点大学的发展。但所体现的是社会参与机制的有效性不足，这使得重点建设高校各自的特色无法得以显现。因此，在未来，如何构建相对透明且有效的政策问题信息收集通道，如何高效调动社会各方面力量切实参与到高等教育重点建设的各个环节中来，如何制定并推行更为科学合理的高等教育重点建设制度运作平台与模式，如何构建高等教育重点建设政策的反馈与监督机制，如何探索反映社会公众利益的同时保持重点大学内在的精神价值，进而提高政府决策的民主化进程<sup>①</sup>，等等，都需要我们予以进一步关注。

#### （二）明晰政府与重点建设高校的权责

在我国，对高校而言，体制性资源的获取（中央政府的支持等）成为其首要目标，这也是高校获得社会声望的保障，因此，蕴含在国家对高等教育的重大改革与调整之中的高等教育重点建设政策，不仅是新中国成立后我国高等教育宏观管理模式使然，也是高等教育后发国家在推进高等教育变革过程中的常用手段。因此，在整个高等教育重点建设制度的各个时期，中央政府、地方政府、重点大学的权力格局几乎没有根本性变革，这与我国整体的政治制度、经济制度是相契合的。但正如前文所论述的，建设一流是竞争的一流，这就意味着越处于“下位”，就应该有着越多的主动权。这些主动权包括如何建设、怎样建设等相关抉择权力。但就目前而言，在重点建设政策中，权力对比“倒挂”。这种“倒挂”带来的负面影响是明显的，重点大学发展的同质性、重点大学发展的路径依赖等都与此不无关系，最终影响的是重点建设政策的效益问题。当然，在任何行为中，行动者的理性都是有限的，在这一问题上，我们应关注如何在减少政府干预以及提高重点高校自主权之间建立平衡。政府应做的是确定各种目标的最低约束，寻求对组织发展而言“足够好”的方案，建立基于信任的政校合作关系是关键。

#### （三）优化重点建设制度运作模式

目前，在“双一流”建设中，项目制的制度运作模式得到强化，“项目制”本身具有的“一事一议”的特质，使得项目在开展与进行过程中可以根据实际情况进行调整，且经过前期重点建设工程项目制运作经验的累积，“双一流”建设的制度运作模式更为成熟，但仍未改变在政策执行中遵循着“中央出台—地方响应—高校跟进”的路线。在政策执行过程中，项目制面临着“项目化”的挑战，已有学者发出“警惕项目化”之声。因此，在“双一流”建设中，要切实发挥项目制的制度优势，不仅要突破传统单位制、科层制运作过程中的一些桎梏，还要警惕项目制本身可能发生的一些异化。

#### （四）明确重点与特色的关系，丰富重点大学建设的多样性

“足够好”的方案的确需要政府创造一个更富有竞争力的环境，需要政府与重点建设高校共同

<sup>①</sup> 胡炳仙. 中国重点大学政策的历史逻辑与制度分析 [M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2010: 107.

努力,创建更具有活力的制度,也需要重点建设高校对自身有更加清晰的定位,尽可能减少制度性带来的负面影响,进而保持组织的活力,得到社会的认可、接受与信任,不能仅仅跟随政府脚步,也不能有“走一步看一步”的心态,应将重点建设的内在逻辑与获取政府制度支持有机整合。在此前提下,重点建设高校应根据自身实际与地方特色,形成各自的发展路径与发展定位。但是经过20世纪90年代的高校合并浪潮,我国重点建设高校的发展路径陷入了一种高度同质化的趋向,这影响着我国整个高等教育分类分层体系的构建与完善,最终影响着高等教育的整体发展。因此,在未来需要考虑的是重点建设高校的多样性,正如伯顿·克拉克所言“如果高等院校各具特色,而不是被呆板地纳入一个大而统的体系,高等教育就能够最有效地体现公平精神。”<sup>①</sup>

#### (五) 提高绩效机制的适当性

进入“双一流”建设阶段,从其建设总体方案到实施办法都反复强调“坚持以绩效为杠杆”“建立健全绩效评价机制”“更加突出绩效导向”等,这一切都意味着绩效将是“双一流”建设阶段国家统筹治理重点建设的一个重要的出发点与问责机制。从目前“双一流”建设的推进来看,虽然绩效机制非常有效地激励着重点大学的建设,但是其负面影响也不容小觑。重点建设高校的同质、重点大学本科教育教学的边缘化、行政权力对学术权力的挤压等都与绩效机制在重点建设大学中的过度渗透相关。因此,当务之急是要考虑绩效机制的适当性,对绩效机制使用范围的圈定、激励体系的多样化与多层次性的构建等是未来需要进一步考量的。

#### (六) 完善高等教育分类分层体系

高等教育重点建设绝不仅仅是重点建设高校自身的事,重点建设政策事关我国高等教育全局。因此,来自整个高等教育领域对重点建设政策的看法,并由此产生的行动对于整个重点建设政策的制定与执行就显得相当重要了。目前最受质疑的就是关于公平与效率、重点与非重点的拷问。在这一问题上,有学者提出应开放高等教育竞争市场,让所有高校自由竞争,这无疑是一条解决途径,但是“市场”并不是神话,完全的市场竞争可能导致的“无序”,对于以人才培养为核心的大学而言,伤害可能是根本性的。因此,要解决这一问题,加快科学的高等教育分类分层体系的构建应是良策。在这个过程中,积极完善相应的配套与激励措施,如建立不同类别的高校评价机制等都是必不可少的。

(责任编辑 陆 洋)

## The Review and Prospect of the Key Construction Policies of Higher Education in China

Hong Yuguan<sup>1</sup>, Xie Dongping<sup>2</sup>

(1. Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang 310018, China;

2. Honghe University, Mengzi Yunnan 661199, China)

**Abstract:** Looking at the evolution of China's key construction policies for higher education over the past 70 years, great changes have taken place in the role of the government, the way of resource allocation, the way of construction, and the mode of institutional operation. The government's focus on higher education has gradually changed from "organized" to "co-organized". During the key construction

<sup>①</sup> 伯顿 R 克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究 [M]. 王承绪, 等, 译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994: 292.

of higher education , the resource allocation method has undergone a gradual change from “planned allocation” to “market allocation” , and the system operation mode and platform has undergone a change from “unit system” to “project system”. Looking at the key construction of higher education in China , the focus of each period is different. This difference is reflected in the transformation of its construction path. That is , more and more attention is paid from focusing on supporting a university to discipline construction , while competition mechanism , performance mechanism , and market thinking gradually began to affect the key construction path of higher education. Institutional self-confidence has become increasingly prominent. However , the overall characteristics of the key construction policies of higher education in China are the gradual policy-making mode , the government led policy implementation process , and the policy value basis of efficiency priority. In the process of policy practice , there are some problems such as “who is the leading role , who is the supporting role , and who is the participant” , the efficiency and fairness of higher education development , and the moderation of system operation. In the future , improving the democracy and scientific nature of the policy-making of key universities , further clarifying the rights and responsibilities of the state , local governments and universities in the construction of key universities , improving the system and supporting policies of key construction , handling the relationship between key and characteristics , and balancing the relationship between key and normal , fairness and efficiency will become the key to construct the “double first-class” universities.

**Key words:** key construction of higher education; review; prospect

.....  
( 上接第 143 页)

### **Mr. Huang Ji: A Model Teacher of Classics and Life**

Lei Kexiao

**Abstract:** Mr. Huang Ji is an outstanding Marxist education theorist in contemporary China. He has integrated his ideals in life into the cause of the development of the party , the country and the nation , adhered to and applied Marxism to explore the theory of socialist education with Chinese characteristics , and achieved fruitful results. His noble personality and academic achievements show that the character of people determines the character of their learning , and virtue comes first in learning. From him , we can see that truly accomplished educators have both excellent academic charm and extraordinary personal charisma. Throughout the ages , this is where the educators can withstand the test of history and the people.

**Key words:** Huang Ji; teacher of classics; teacher of life