

发展改革动态

2018 年第 14 期 共 88 期

发展规划处

2018 年 10 月 15 日

【聚焦内涵发展】

关于“双一流”建设若干关系的思考

在中国高等教育发展的历史中，政府的重点投入是推动高校发展不可忽略的因素，其体现的国家意志、政府主导，是高等教育发展的中国特色之一。新中国成立以来，高等教育重点建设大概经历了 6 个阶段：重点大学、重点学科、“211 工程”、“985 工程”、“2011 计划”、“双一流”建设。这 6 个阶段在时间上有交叉，在范围上有变化，在建设思路上也各不相同。因此，有必要先对“双一流”建设的变与不变进行审视。

一、“双一流”建设的变与不变

1. “双一流”建设的不变

“双一流”建设的不变在于坚持高等教育的重点建设，这体现了政策的延续性。从遴选结果来看，原“985 工程”大学都进入了“一流大学”建设高校建议名单，原“211 工程”大学都进入了“一流学科”建设高校建议名单。这一结果肯定了以往高等教育重点建设已经取得的成效，这也是开展“双一流”建设的一个重要基础。“双一流”建设是中国特色的产物，“211 工程”、“985 工程”是“双一流”建设的逻辑起点和继承基础。此外，根据“211 工程”部际协调小组办公室编写的《“211 工程”发展报告（1995-2005）》，1995 年，经国务院批准，“211 工程”正式启动面向 21 世纪、重点建设 100 所左右的高等学校和一批重点学科的建设工程。可以看到，“211 工程”将重点建设高校与重点建设学科两者并列以及重在建设的思路与“双一流”建设是一脉相承的。

对于重点建设所起到的作用，日本东京大学教育学院院长金子元久在讲述正在崛起的亚洲旗舰大学时，提到他初次到中国直至十几年后他所看到的中国大学的“飞跃变化”。他认为，“在中国，对少数大学的战略性重点投资和对尖端研究人才的优惠待遇以及吸引欧美等国研究人员回国政策，正在以激进的形式推行”。重点建设所取得的成绩也可以通过大学排行榜体现出来。虽然社会上对于各种大学排行榜有不同的看法，但是大学排行榜作为衡量高等教育发展以及进行国际比较的“尺子”值得我们关注。国内一位大学校长说：“作为校长，我不太关注学校在具体哪个位置，我关注的是它在排行榜上变化的趋势。”

目前，世界大学排名中认可度比较高的四大排行榜，分别为美国 U. S. News 世界大学排名、英国 THE 世界大学排名、英国 QS 世界大学排名和中国上海交通大学世界大学学术排名（ARWU）。四大排行榜的指标体系各有侧重，比如 U. S. News 重点关注机构的研究水平，QS 则比较关注相关者的评价。

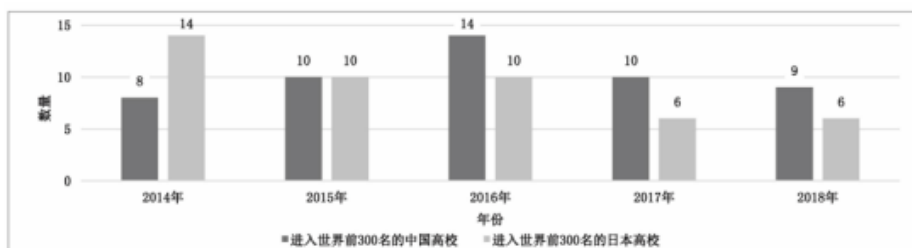


图1 美国 U. S. News 世界大学排名
数据来源：<https://www.usnews.com/education>



图2 英国 THE 世界大学排名
数据来源：<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>

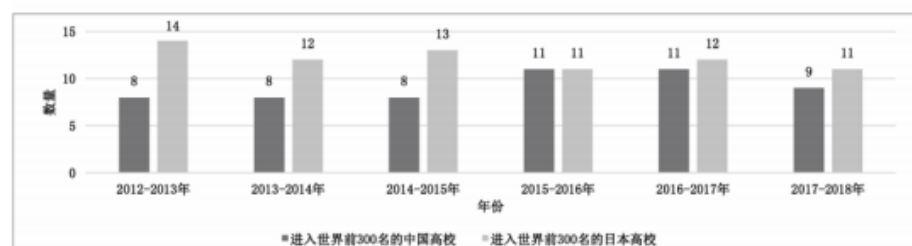


图3 英国 QS 世界大学排名
数据来源：<https://www.topuniversities.com/>



图 4 中国上海交通大学世界大学学术排名 (ARWU)
数据来源: <https://www.zuihaodaxue.com/ARWU2017.html>

从图 1-4 中进入世界前 300 名中国高校的发展趋势来看, 近几年这些高校的发展呈上升势头。对比日本高校的表现, 中国高校也一直在缩小与日本高校的距离, 甚至在数量上还有所超越。即使对比进入世界前 100 名高校的数量和排名, 中国高校与日本高校也不相上下。

郭新立通过分析大学功能累计分布规律认为, 重点建设是在资源相对不足情况下发展高等教育的有效措施, 对提高我国高等教育的水平是行之有效的。除此以外, 重点建设道路也开始被世界学习与模仿, 成为高等教育发展的中国方案。国家教育发展研究中心高教研究室主任马陆亭提到: 中国的“211 工程”、“985 工程”举世闻名, 他到国外访问或在国内接待外国代表团来访时就经常被问起。尽管难有确凿证据表明德国的“精英大学计划”、日本的“21 世纪 COE 项目”、韩国的“21 世纪智慧韩国”、俄罗斯的“创新型大学评选”等是在学习我们, 但我们的“211 工程”、“985 工程”先于他们也是不争的事实。

2. “双一流”建设的变

此次“双一流”建设, 除了引入竞争机制, 打破身份固化等诸多变化外, 还有一个值得关注的变化, 即高校办学自主权的增加, 如“双一流”建设方案的编制就体现了高校的办学自主权。在方案编制方面, 根据“双一流”建设方案的编制要求, 建设目标可以是学科, 可以是学科群, 也可以是学科领域。这样就 把学科建设的组织权交给了高校, 给予高校比以往更大的办学自主权。一位高校的书记也提到: “‘双一流’建设已经开始体现出这种思想了, 自己确定建设项目, 自己想要怎么干, 过去“985 工程”高校在人员投入上还有一定的比例, 现在都没有了…… 国家在重点建设项目上的管理也越来越宽松, 给大学更多的自主权。”

3. 变与不变背后的逻辑

大学更多的是环境的创造物, 并与它们的环境一样, 始终处于运动中。它们的发展并非固定模式所揭示的那样自主独立, 外部环境的变化会以一种它们不能抗拒的方式给它们带来影响。高等教育的重点建设也受到政治、经济、社会等时代背景的影响。

另外, 在“双一流”建设中, 谈到高校办学自主权的增加, 就不能不提到政府层面的“放管服”改革。在《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的

若干意见》（教政法（2017）7号）中，针对学科专业设置、编制及岗位管理、进入用人环境、教师职称评审、薪酬分配、经费使用管理以及内部治理等方面的问题，明确给予高校更大的自主权。从政府来看，简政放权是手段，根本目的是促进政府职能的转变。也就是说，既要把该放的权力坚决放下去，也要把该管的事项切实管住管好，加强事中事后监管，做到简政放权、放管结合、优化服务，构建政府、学校、社会之间的新型关系。体现在“双一流”建设上，一方面，政府给予高校更大的办学自主权；另一方面，政府通过绩效考核等方式加强对大学的考核和评估。因此，要理解“双一流”建设的变与不变，关键在于理解时代背景。只有关注时代背景，才能更好地理解“双一流”建设。

二、“双一流”建设需要处理好若干关系

1. 重点建设与整体发展的关系

通过重点建设，可以使一批高校的办学水平得到快速提升，在世界高等教育版图上占有一席之地。更重要的是，重点建设还将带动中国高等教育的整体发展，主要体现在以下几个方面。

（1）**人才流动**主要指**重点建设高校的教师和毕业生在高校间的流动**。金子元久认为，中国等东亚国家对大学的投资尽管集中于特定的学校，但研究者的流动性很强。人才流动在一定程度上提高了高校师资队伍建设水平。

（2）**随着综合国力的增强，重点建设已从国家层面向地方层面传递**。从各地相继出台高水平大学建设相关政策的现实来看，“双一流”建设已激发了地方政府进行高等教育重点建设的热情，很多省属高校得到了前所未有的支持，高校的受益面也不断扩大。此外，政府在制定重点建设政策的同时，也对中西部地区的高校给予了重点关注，实施了“中西部高等教育振兴计划”、“中西部高校能力建设工程”等。

（3）**“双一流”建设提出要打破身份固化**，这给很多高校带来“弯道超车”的希望，高校间的竞争也更加激烈，一定程度上起到了激励高校发展的作用。

（4）一般来说，**重点建设高校往往是高等教育改革的先行者**，体现在教育综合改革、教育教学改革、人事制度改革、学科建设、大学治理等诸多方面。此外，高校间的帮扶政策也有利于被帮扶高校的发展。

（5）**高等教育的重点建设已经扩展到各级各类高校**。国务院发布的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》，既提出建设世界一流大学，也提出建设高水平应用型高等学校和高等职业学校，并且提出要“积极探索不同类型、不同层次高等学校的一流建设之路”。在应用型高校以及高等职业教育等方面，国家都已出台或正在酝酿相关的重点建设方案。

2. “双一流”建设与政府、产业的关系

(1) **“双一流”建设要处理好政府布局和高校办学自主权的关系。**对于公立大学来说，政府是大学的举办者。从法理上说，政府的授权是大学办学自主权的来源。因此，办学自主权的行使首先要体现举办者的布局和意愿，而这部分往往是缺失的。一位中外合作办学机构的校长提到：“政府领导每次来学校，当着外方的面都问还需要解决什么问题，但从来不说有什么要求。学校想做，地方也想做，但外方合作高校会以办学成本高为由，一直拖在那里。”他认为，政府作为大学的投入者，对大学的发展要求，应该当面提。对“双一流”建设高校而言，要处理好国家整体布局的“双一流”建设任务与高校整体建设的关系。一方面，“双一流”建设的目标是“使得若干所大学进入世界一流大学前列，一批学科进入世界一流学科前列”。因此，国家引导一批学科基础好且有望冲击世界一流学科的高校在自己的优势学科上发力。“双一流”建设方案编制要求也对这批高校进行了布局，希望其担当起这个使命。另一方面，国家布局的一流学科建设并不是高校重点建设的全部。“双一流”建设并不妨碍高校在其他学科的重点建设、新兴学科的布局等方面的办学自主权。

(2) **“双一流”建设与产教融合的关系。**2015年，《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》明确提出要“深化产教融合，将‘双一流’建设与推动经济社会发展紧密结合，着力提高高校对产业转型升级的贡献率，……打通基础研究、应用开发、成果转移与产业化链条”。这是政府首次把“双一流”建设与产教融合联系在一起，且在遴选“双一流”建设高校时，还增设了获国家科技奖励三大奖（国家自然科学奖、技术发明奖和科技进步奖）的入选条件，体现了政府和产业界的需求。产教融合的思想也体现在“2011计划”中。“2011协同创新中心”有4种不同的模式。其中科学前沿的协同创新主要是学校之间的协同，以学科建设为基础，体现的是学科方面的进步。而行业产业的协同创新则直接体现了产教融合的思想，如苏州大学对接苏州市支柱产业，牵头成立了苏州纳米科技协同创新中心，并在此基础上迅速集聚一批国内外高水平人才，实现了学校整体办学水平的快速提升。

3. 学科建设与人才培养的关系

(1) **厘清学科与学科建设的内涵。**以学科为基础是“双一流”建设的重要原则。通常ESI所说的“学科”，指的是知识分类的概念。但是学科建设中的“学科”是一个广义的概念，不仅是指科研或者研究生教育，还是一个组织概念，它包含人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际合作与交流等方面的内容。既然学科建设是一个组织概念，如果要强化一级学科的概念，就不仅仅是相关材料的组合，更是组织形态的改变。按照一级学科来进行组织形态的调整，可能有利于推动学科交叉，进而有利于一级学科真正意义上的壮大。组织

形态的改变主要体现在院系调整上，组织者的作用就非常重要。一旦按照一级学科来组织学院，院长的人选就很关键，他不仅仅是院长，更是一级学科建设的协调人。

(2) **学科建设对人才培养的作用**。一般来说，特色专业往往依托的是优势学科。同样，学科水平直接影响本科教学水平，教学改革做得好的高校，其学科水平通常也比较高。对此，一位高校校长表示，专业要建立在学科上，未来进行专业动态调整时，要以学科水平为基础，实现学科、专业联动。此次“双一流”建设高校遴选中有关国家级教学成果奖的要求，也说明了学科建设和专业建设与教学质量是高度相关的。学科建设对人才培养的作用主要体现在通过科研来促进教学上。在本科教学工作审核评估期间，笔者对一所高校 2012 届（毕业五年后）本科毕业生职业发展情况进行了抽样调查，从 4277 名本科毕业生中抽取样本 353 人进行电话访谈，获得有效样本 341 份，有效率达 96.6%。毕业生给学校的建议是希望“提升学生科研能力”。这就给高校下一步开展教学改革工作提供了思路。比如，实行导师制时，可考虑在教学过程中提高本科生参与老师课题的比例以及毕业论文与老师课题相关的比例。

4. 大学与学院的关系

“双一流”建设与大学内部治理结构紧密相关。随着“双一流”建设的深入，大学的内部治理结构也将随之改变，主要体现在大学与学院的关系方面。

大学是一个“底部沉重”的组织。大学最知名的教授、最具权威的学者和专家都分布在基层。“双一流”建设要想收到实效，就需要学院和教师行动起来。而提升教师的能动性并不是增加高校的办学自主权就能够解决的，还需要调整大学内部治理结构。对此，一位高校领导说：“人才培养靠谁？科学研究靠谁？最后回归到谁？不是大学校长、书记，不是大学机关、学院，最后要回归到大学基层组织。我们所有的制度设计、政策导向，最后都要去激发基层组织的活力。我们不要被所谓轰轰烈烈改革的假象所迷惑，所有的改革如果不能改变教师的教育行为，不能改变学生的学习行为，所有的改革都是无效的。”

目前，国内高校对于校院两级管理的关注比较多，如武汉大学开展以财务改革和人事制度改革为核心的综合改革，稳步推进了该校两级管理体制变革，激发了学院的办学活力，提高了学院的办学自主权，同时也尊重了学科发展的差异性，让学院能够按照学科特点进行发展。这是笔者目前所见到的校院两级管理体制变革最为深入的高校。同时，笔者也看到部分高校存在这样的现象：学院领导对于校院两级管理的认识还停留在权力的下放上，比较在意经费的获取，对利益的考虑多了一些，对责任的关注少了一些。因此，有必要对校院两级管理体制变革进行深入思考。校院两级管理体制变革的目的是为了校院两级办学，而不是为了分权。管理重心下移后，因为学院的领导有一定的政策制定权和资源配置权，于是他们从找

问题的人变成了解决问题的人。(摘编自 2018 年第 5 期《高等教育研究》)

【新动态】

孙春兰在《求是》撰文谈新时代教育工作 国务院副总理孙春兰日前在《求是》发表题为“深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，奋力开创新时代教育工作新局面”的新时代教育工作评论文章。文章指出，学习贯彻大会精神，最重要的是全面学习把握习近平总书记关于教育的重要论述的科学内涵和精神实质，更好地武装头脑、指导实践、推动工作。**一是**深刻理解加强党对教育事业全面领导的根本要求。**二是**深刻理解立德树人的根本任务。**三是**深刻理解优先发展教育事业的战略部署。**四是**深刻理解坚持社会主义办学方向的政治原则。**五是**深刻理解扎根中国大地办教育的坚定自信。**六是**深刻理解坚持以人民为中心发展的价值追求。**七是**深刻理解深化教育改革的鲜明导向。**八是**深刻理解服务中华民族伟大复兴的使命担当。**九是**深刻理解加强教师队伍建设的基础作用。要紧紧围绕学习贯彻习近平总书记重要讲话和大会精神，谋划思路、制定措施，深化改革、破解难题，确保党中央、国务院关于教育工作的决策部署落地生根、取得实效。**一要**坚持正确办学方向。高校作为意识形态工作的前沿阵地，高校党委要认真落实意识形态工作责任制，将思想政治工作贯穿于学科体系、教学体系、教材体系、管理体系当中，增强吸引力、感染力、说服力。**二要**树立现代教育理念。实现教育现代化，首先是教育理念要现代化，深化教育改革也必须从创新理念开始。**三要**深化教育综合改革。完善“双一流”建设体系和动态调整机制，提升人才培养、创新能力和服务贡献水平。顺应国家未来发展和产业转型方向，及时对高校学科专业进行改革调整。整合优势力量开展协同创新和长期持续攻关，为科技创新提供支撑。**四要**着力抓好薄弱环节。当前，学前教育、职业教育等仍是短板，必须下大力气解决。**五要**努力完善保障条件。加强重点领域和关键环节廉政风险的防控，建设高素质专业化干部队伍，提升适应教育现代化建设要求的工作能力和业务水平。(《教育部》)

2018 年全国“双创周”正式启动 2018 年全国大众创业万众创新活动周拉开帷幕，中共中央政治局常委、国务院总理李克强作出重要批示。批示指出，近几年，在各方面共同努力下，“双创”活动蓬勃发展，为激发创新潜力和市场活力、扩大就业发挥了积极作用。面对新形势，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，按照高质量发展的要求，更大力度实施创新驱动发展战略，持续深入推进“双创”。进一步深化“放管服”改革，加强产权保护等制度建设，为各类市场主体营造市场化、法治化、国际化的创业创新生态。提升工业互联网平台服务能力，推动“互联网+社会民生”健康发展，改善公共服务，释放人民群众中蕴藏的无穷创造力，为加快培育新动能、不断提升我国经济的

创新力和竞争力打下更坚实的基础。中共中央政治局常委、国务院副总理韩正出席启动仪式并讲话强调，要着力提升创业带动就业能力，鼓励和支持更多社会主体投身创新创业。要着力强化科技创新引领作用，加快建设一批国家产业创新中心、国家技术创新中心等创新平台，加速高校科研成果转化和技术转移。要着力提高创新创业平台服务能力，引导众创空间向专业化、精细化方向升级。（《中国科学报》）