

中国大陆地区的重点建设计划

曹亚楠、杨锐

曹亚楠：北京外国语大学国际教育研究院助理教授

电子邮件：caoyannan@bfsu.edu.cn

杨锐：香港大学教育学院院长、教授

电子邮件：yangrui@hku.hk

自 20 世纪 90 年代中期以来，中国大陆地区在高等教育领域投入了大量资金，特别是针对一批顶尖大学重点投入了资金。这方面的主要举措包括 1995 年启动的“211 工程”、1999 年启动的“985 工程”以及 2015 年启动的“世界一流大学和一流学科建设”（简称“双一流”计划）。其目的是将中国最好的大学提升到世界一流水平，并在全球范围内产生影响。中国的 112 所大学入选了“211 工程”，并从中央政府获得总额相当于 27 亿美元的资助。“985 工程”资助了 39 所大学，投入资金 79.7 亿美元。“双一流”计划首轮资助了 137 所高校、465 个学科，2018 年至 2020 年投入超过 141.4 亿美元。

入选这些计划的大学名单在很大程度上是重叠的。自 1995 年以来，中国政府已在这些项目上投入近 250 亿美元，尤其侧重于“国家旗舰大学”。中国政府一直敦促省级政府为辖区内的参与高校提供配套资金。因此，如果将各省的投入计算在内，公共开支总额将轻松超过 420 亿美元，从而使其成为世界上最大的高等教育投资项目。

是否达到世界一流水平？

对于上述举措是否成功地将中国最好的大学提升到了世界一流水平，学者们众说纷纭。2021 年，教育部正式启动第一轮“双一

流”建设评估。在此之前，每所入选高校都要进行校外专家评审和自我评估。根据评估结果，包括清华大学在内的几所大学宣布它们已达到世界一流水平。虽然这种说法得到了它们在全球主要大学排名中不断上升的支持，但却引发了广泛的质疑。在随后的新闻发布会上，教育部强调，总体而言，中国大学与世界一流高校仍有较大差距。

从可量化和可衡量的绩效指标来看，投资回报尤为明显，这一点从全球排名中可见一斑。中国是唯一一个在几乎所有排名中连续多年大幅跃升的国家。在 2022 年“世界大学学术排名”中，中国大陆有 71 所大学进入前 500 名，8 所大学进入前 100 名；而在 2003 年，中国大陆只有 9 所大学进入前 500 名，当时清华大学排名最高，为 201-250 名。在最新的“泰晤士高等教育世界大学排名”和“QS 世界大学排名”中，分别有 7 所和 6 所内地大学进入前 100 名，其中清华大学和北京大学被认为跻身前 20 名。

在中国，全球排名被视为世界一流大学的代名词和发展的标杆。在主要关注可比研究成果的排名中，中国大学的关键绩效指标表现出色。2018 年，中国成为世界上最大的学术论文产出国，从而超越美国，成为全球科技论文被引用率前 10% 中被引用最多的国家。在全球被引用率排名前 10% 的科技论文

中，中国和美国分别占 24.8%和 22.9%。2019 年，中国作者的科技论文中有 1.67%进入了被引用次数最多的前 1%，而美国作者的文章中这一比例为 1.62%。中国的专利申请量也遥遥领先，占世界总量的 40%。

通过重点建设计划治理高等教育

中国大陆地区通常将这类重点投入项目称作为“重点建设计划”，一直以“工程”为基础。这种做法摆脱了传统的官僚主义财政支出方式，有效地使政府能够灵活、不需均衡地分配资金，为入选的院校创造强大的激励机制。这些项目以明确界定的任务为中心，为实现特定的政策目标而量身定制，在不同阶段都有战略重点。尽管不同项目的管理方式不同，但所有入选院校都将国家意图转化为具体任务。这些项目都受到严格的监督和评估。“双一流”计划引入了择优和以成果为导向的竞争机制，表现不佳的大学将被取消入选资格，而表现优异的大学将在下一轮中入选。名单每五年调整一次。

中国的重点建设计划显示出典型的中国式政策制定和项目实施方式：自上而下、国家主导、追求进取、集中必要资源以求速效，以及相对短期的运动式治理。这些固有特征提出了此类项目的可持续性问题 and 潜在挑战。首先，这些举措改变了大学的实践和学术文化。为了赢得资金和与项目相关的声誉，大学进行了自我重组，以满足项目的要求，这些要求由简化的全球排名绩效指标和政府主导的评估来衡量。为了提高生产率，大学采用了企业式的管理工具，包括绩效考核制度和与研究论文的直接经济奖励。学术文化日益充满功利主义和短期主义。

其次，中国的重点建设计划助长了高等教育系统中日益增长的不平等现象。入选的

大学不断获得丰厚的项目资金，而许多未参与项目的院校却资金短缺，教学和科研差距不断扩大。发达地区和欠发达地区之间的差距也很突出，因为入选的大学都集中在主要的国际大都市和沿海地区。这种政府资金分配不均的现象，促使不同层次、不同类别的大学展开激烈竞争，以争取被列入计划。它们往往以世界一流大学的关键绩效指标为指导，从而削弱了系统和机构的差异化以及与当地社会的相关性。

第三，尽管中国已崛起为科学强国，但其人文和社会科学却在很大程度上被科学、技术、工程和数学 (STEM) 相关学科所掩盖，进展甚微，国际知名度也较低。造成这种差距的部分原因是，重点建设计划本身偏重于自然科学和技术科学，认为它们对社会和经济发展有直接贡献。绝大多数机构为获得世界级地位所做的努力都只关注科学、技术、工程和数学学科，因为这些学科发表的论文更多，被引用的次数也更多，在全球排名和国家评估活动中占有很大比重。基础研究和应用研究之间也存在类似的差距。

结语

中国可以说是世界上实施重点建设计划的国家中最杰出的案例。中国的范例对那些希望创建世界一流大学和现代化高等教育系统的国家很有吸引力。在大量和持续的财政支持下，中国的举措极大地影响了中国的一流大学，并促使它们改变参照系，从而接受国际规范并在全球舞台上竞争。尽管迄今为止，中国的成就主要是量化的，有时甚至是模仿性的，但它们为下一阶段的质变铺平了道路。

中国的重点建设也引起了人们的关注。高等教育改革需要继续进行，以便在强大的

国家和充满活力的学术体系之间找到微妙的平衡。长期以来行之有效的自上而下的传统方法在未来可能不再有效。要创建一个支持高等教育创新和可持续发展的环境，就必须

进行深刻的变革。同时，有证据表明，中国在探索高等教育发展的新模式方面已经做出了一些努力。