

发展改革动态

2018 年第 15 期 共 89 期

发展规划处

2018 年 10 月 25 日

【聚焦内涵发展】

“双一流”建设与大学管理改革

一、“双一流”建设的若干问题

“双一流”建设既是高等学校的需要，又是国家的需要。该计划是在 2015 年 10 月提出来的，到 2017 年 9 月最终公布入选名单，正式开始实施。目前的“双一流”建设有三个问题需要思考：究竟谁需要“双一流”？“一流大学”和“一流学科”是什么关系？谁来建设“双一流”？

（一）谁需要“双一流”建设计划

“双一流”建设计划是国务院提出来的，意味着是国家需要。国务院提出来，教育部负责落实。“双一流”建设计划没有采取申报的方式，而是教育部组织评定。评定结果为：一流大学建设院校 42 所，分 A 类和 B 类；一流学科建设高校 95 所。因为“双一流”建设计划是国家需要，所以由国家认定，就国家战略而言，选择谁与不选择谁，主导权并不是在大学手上，它的最高原则是谁符合国家战略需要就选择谁、支持谁。

另外一个问题也是大家关心的，就是原先国家已经有了“211 工程”和“985 工程”，为什么要制订“双一流”建设计划？要理解这个问题，需要了解高等教育重点建设计划的背景。

“211 工程”是在 21 世纪到来之前，于 1995 年正式实施的面向 21 世纪，重点建设 100 所左右的高校和一批重点学科的建设工程。现在已进入 21 世纪，需要有新的战略。实施“985 工程”是党中央在世纪之交作出的重大决策，旨在加快推进世界一流大学和高水平大学建设，

力争到 2020 年前后,形成一批达到国际先进水平的学科,若干所大学跻身世界一流大学行列;一批学校整体水平和国际影响力跃上一个新台阶,成为国际知名的高水平研究型大学;一批学校成为特色鲜明的高水平研究型大学。“985 工程”开始建设时全国普通高校 1022 所,到 2015 年全国普通高校总数增加到 2560 所。与“985 工程”提出时的形势相比,2015 年全国高等教育发展形势发生了巨大变化。

高等教育发展形势的巨大变化还表现在我国国际地位和全球影响力方面。目前我国高等教育规模全球第一。全球高等教育在学人数我国排第一,印度第二(规模为 2800 万人),美国第三位(规模是 1900 万人)。就规模看,美国和中国不是一个重量级的;但从竞争力看,中国和美国又不是一个重量级的。所以,就办学水平来说,我国高等教育与其应有的国际地位和影响力不相称。作为世界第二大经济体,我国经济体量以及整个社会对人才的需求与 2000 年以前相比截然不同。因此,“双一流”建设计划是在过去“211 工程”“985 工程”建设的基础上,来重新定位我国高水平大学建设的战略布局。

“双一流”建设,是不是大学的需要?北大、清华都曾在 20 世纪 80 年代中后期提出建设世界一流大学的目标。当时提出建设世界一流大学的目标反映了一种雄心壮志。究竟大学现在该不该提呢?就我个人研究世界一流大学成功的经验来看,我国大学到今天完全具备了建成世界一流大学的可能。

在世界上有一批大学,它们在起步建世界一流大学时,没有我国很多大学现在的水平高,也没有我们现在的办学条件好,但它们用不太长的时间就把这件事情做成了。改革开放 40 年来,我国经济社会的发展极大地激发了高等教育发展需要,也为高等教育发展创造了条件、提供了必要的支持,高校的教学和科研条件、学科专业办学水平得到了提高,人们对于高等教育规律的认识不断深化。因此,建设世界一流大学不仅是国家的需要,也应当是大学自身的需要。所以,今天认识“双一流”建设的意义,要更多地从我们自身的角度来认识,它是大学自身的需要,国家战略契合了大学发展的需要。

(二)“双一流”的实质是几个“一流”

可能有人会说,这个问题很简单,就是两个“一流”:一流大学和一流学科。而且教育部也区分得很清楚:一流大学建设高校是 42 所,一流学科建设高校是 95 所。这样一来,似乎一流大学和一流学科是各不相同的,其实这是一个误解。所谓“双一流”,实际上是一个统一的“一流”。大学是一个整体,由不同学科构成,世界一流大学都是整体水平一流,它的所有学科都在一流的范围。所以,“双一流”其实就是一个“一流”,就是世界一流大学。

大学行政部门与大学的功能有什么关系?大学的主要功能是培养人才、发展科学、服务

社会等。大学的功能是在学科中实现的，大学与学科不可分割。院系是大学实际的办学单位，是大学功能之所系。除了院系外，大学还设立了其他机构，包括行政机构，所有这些机构都是为了支持实现大学的功能而设立的。它们本身不是大学的功能机构，却是大学所必需的。

如上所述，一流大学与一流学科是共生关系。也就是说，只有在一流大学中才有可能成长起一流学科。如果没有一流学科的成长，就不可能有一流大学。一流大学是一流学科成长的环境条件，一流学科是一流大学出现的标志。一所大学往往有很多学科，各学科之间有先有后，可以协调发展，先把一些学科发展起来，然后再发展另一些学科，这样在一定时期把学科整体水平建成世界一流。总之，建设世界一流大学，一定是在学科基础上建设，要根据学科发展的需要来建设。

学科发展的需要什么？在大学办学中，还有一个问题是不能回避的，那就是专业建设。专业建设与一流大学和一流学科有什么关系？这个问题在“双一流”建设中也需弄清楚。实施“211工程”“985工程”时，专业建设是没有考虑在内的，至少在目标设计中是没有涉及的。所以，其与大学本科专业建设几乎没有关系。“双一流”建设明确提出要培养一流的人才，而且从本科开始，这就不能不把专业建设与“双一流”建设联系起来。

从根本上说，所有的本科专业都是在学科基础上开办的。本科专业的所有课程都是根据人才培养需要在学科基础上组织起来的。专业教育水平取决于什么？取决于学科发展的水平。一般来讲，学科发展水平高，教师的水平就高，开出的课程质量也会高。所以，学科强，专业才可能强，学科与专业之间有非常紧密的正相关关系。因此，一流大学、一流学科和一流专业是紧紧地结合在一起的，不能分割离、孤立对待。这可能也正是在“双一流”建设中，把一流人才培养作为关键的任务之一的原因所在。

（三）谁来建设一流大学

谁来建设一流大学？这个问题看似简单，其实，要弄清楚，还需要从大学自身的逻辑来认识。“双一流”建设是国家战略，政府是实施主体，照理说应由政府来建设。但政府是公共行政主体，不是办学者。“双一流”建设所涉及的137所大学各有自身的特点，政府不可能从各校的实际出发来办理学校的发展与建设事宜。政府只能将办学的责任赋予137所大学，由这些学校自己去建设。于是，政府在财政预算中拨出专项建设基金，连同建设责任一并下放给大学。

大学自身如何开展“双一流”建设？显然，这不是一个简单的问题。是全校各学科专业一起建，还是只有入选的学科来建就可以了？现在，有的大学还在观望中，在看其他大学是如何建设的。有的大学在规划“双一流”建设的时候，没有采取全校一盘棋的方式来规划各

项建设任务，采取的是谁进入了就建设谁的办法。过去在“985工程”“211工程”计划建设中，很多大学看重的是把建设机会申请下来，但申请下来后好像就没事了，比较普遍地存在重申报、轻建设的情况。有的大学在实际办学中，只重视少数学科，忽视了多数学科，甚至少数学科还只是少数几个人的事，与学科的其他人没有什么关系，也参与不进去。学校大多数人对“985工程”和“211工程”建设无感，申报和迎接检查审核都是少数几个人的事。“双一流”建设如果还是走这条老路的话，那些预期目标是不可能达成的。

对入选“双一流”建设的大学而言，这是个机会：一是能获得国家巨额投资，增加办学资源；二是能增强学校发展动力，推动学校改革与发展。就学校建设来讲，要有新的建设机制，注重建设效率，提高建设质量。这个新的机制就是全员参与的机制。“双一流”建设不能只是涉及那些入选了“双一流”建设名单的学科及相关学院，应当与全校每一个人都有关系，全校所有的学院、所有的学科都要在“双一流”建设的框架下进行规划和建设。有人可能会说，我们学校的学科很弱，在可以预见的将来肯定建不成一流。这里就要问几个问题了，你们学校这个学科需要多长时间能够建成一流？十年建不成，二十年还不行，三十年可以吗？如果还不成的话，五十年能不能建成？如果五十年还建不成，这个学科是否还有存在的价值？如果这个学科对学校功能确有存在的价值，那就一定要建设，而且要促其尽快建成高水平。如果这个学科实在是不能建成，就要考虑整并或裁撤了。为什么要这样做？前面谈到“双一流”建设其实就是一个一流。一流学科和一流大学是同一个意思，只是国家在表述的时候用了两个词，但它们本质上是高度统一的。

总之，全员参与、统筹规划是“双一流”建设的基本要求。“双一流”建设是全校的事情，是每一个学科、每一个专业的事情，是每一位干部教师的事情。

二、“双一流”建设对大学管理改革的要求

“双一流”建设靠什么来推动？有人说教育部增加拨款就好。可以确定的是，“双一流”建设经费比“985工程”“211工程”都要多。这可以从最近公布的教育部直属高校的预算收入得到验证。这说明“双一流”带来了办学经费的巨额增长。在这种情况下，学校该怎么分配经费？怎么谋划建设？在经费投入得到保证的前提下，管理改革可能是“双一流”建设能否达到目标的关键。

（一）实施战略管理

“双一流”建设不是按部就班、常规化地办学，“双一流”建设要在学校日常工作的基础上有新的重大举措，要通过重大行动来推动学校发展上水平上台阶。研究世界一流大学成功的经验发现，世界一流大学取得成功有两种基本模式：第一种是自然生成模式，第二种是跨

越发展模式。自然生成模式的大学有一个显著特点，即历史悠久，都有几百年以上的办学历史，像牛津大学、剑桥大学有八九百年，哈佛大学、耶鲁大学也有三百多年。这些大学在漫长的历史进程中，把一些优势的东西积淀下来，逐渐成为世界一流大学。另外有一批大学，它们的历史长的也就一百来年，大约是19世纪中期以后办起来的；还有的是20世纪中期以来举办的，在很短的一段历史时期，取得突破成为世界一流大学。我国要建世界一流大学，自然生成模式不适合于我国大学，我们需要向那些快速发展、跨越式发展的大学学习。那些大学之所以能在短时间内实现突破，根本原因在于实施了战略管理。

所谓战略管理，是指大学制定一定时期内的、明确的发展战略，高效率地推进战略实施，以达成发展目标的办学方式。战略管理往往包括制定战略规划、

落实战略任务、评估战略实施效果、谋划新的发展需要等阶段。它有助于大学提高发展的目的性，有效地配置办学资源，提高办学效率，用较短的时间实现跨越式发展。这样的大学很多，如美国的卡内基-梅隆大学、斯坦福大学，英国的华威大学，我国的香港科技大学等等，都是通过战略管理实现快速发展，从而建成世界一流大学的典范。有了战略管理，资源就能得到合理有效的配置和利用，人才就有发挥更大作用的舞台，学生培养就会更加注重质量和水平。中外成功大学的经验说明，战略管理是一所大学实现快速发展，异军突起的根本路径。所以，搞“双一流”建设，要有一股劲，找到自己的发展道路，依靠自己把自己发展起来。也就是要变轨发展，改变自身的管理方式，实施战略管理，实现战略突破。

（二）构建一流的人才培养体系

培养一流的人才不能关起门来讲，而要在国际背景下进行比较。所以，“双一流”建设追求的中国特色是一流特色。人才培养如何在世界一流的标准下进行谋划和建设？世界一流人才有什么标准？一般来讲包括四方面。一是要有国际视野。如果没有国际视野，不能算世界一流人才。二是要有世界的或普世的价值观。我们的世界一流人才不仅要想到中国，还要想到普世的价值，即世界通用的价值。三是要具有国际交往交流能力。四是要有国际竞争力。世界一流人才应当具有走向世界的能力。如果按传统的专业教育培养模式，是有可能培养世界一流人才的。单纯而狭隘的专业教育不足以培养世界一流人才。我国大学需要构建一流的人才培养体系，这个体系的内容很丰富，如学分制就是其中之一。现在很多大学实行完全学分制改革，这与建设世界一流大学、培养世界一流人才的要求是相吻合的。那么，应当如何实施完全学分制？简单地讲，学分制是大学为学生配置学习资源的一种制度，要基于学校整个人才培养方案来实施。学分制对学生修课应当有明确要求，包括总学分、学期最低学分和最高学分、通识课程学分、专业核心课程学分、跨学科专业选修课程学分以及其他课程或

活动学分等。实施学分制改革，对学生会有各种各样的限制或限定各种各样的选项，以确保学生的知识结构、能力结构和素质发展的合理性，也确保他的学习进程是有效的、大学生活是健康的。

再如，导师制几乎是一流大学人才培养的标配。导师应该做什么？很多人对此不太清楚。就以学生选课修课来说，在不同学期、学年，学生应该选修什么课程？大学课程分低阶课程、中阶课程和高阶课程，从低阶到高阶，循序渐进，学生才能学得顺利。但学生怎么知道各类课程之间的关系？很多学生对课程情况的了解不是源自老师或导师，而是学长，虽然学长是过来人，但他们并不了解课程的整体情况，对学生应修课程的结构也缺乏了解，更不清楚高等教育对人的全面素质的塑造要求，所以，这个时候还要发挥导师的作用。导师的任务很多，在学生学业上，导师要协助学生编制培养方案、确定选课计划、安排学习进程与任务、指导学业进程，以及解决学习过程中碰到的各种困难和问题。这样一来，导师制的作用就落地了，学分制的实施也有了可靠的保障。

人才培养体系的核心在课程，包括课程体系和每一门课程。上面讲学分制是个好制度，但它只管学习资源配置，并不能改变学习资源的质量。就是说学分制并不必然带来高质量的学习或高质量的教育，一流的人才培养需要开发或创造条件开设优质的课程。优质课程才能带来高质量的教育，优质的课程还是建立在学生自主学习基础上，唯其如此，才能使学生得到高质量的自我发展。这里涉及课程的两种意义：一种是传统的，一种是现代的。传统的课程观认为，名师出高徒，好学生是老师教出来的。除了向老师学习，学生少有其他的学习渠道。所以，老师的水平高，学生才能学得更多、学得更好。现代的课程观认为，课程是学生自己的体验过程，老师要把学生的学习组织好，给予学生有效的指导和帮助，课程教学过程是学生自我学习和自我发展过程，如果学生没有自主学习、自我发展，那么，学生的学习和自我发展是很难真正达到高水平的。因此，要改革课程教学的传统模式，改变老师讲、学生听的教学方式，使学生在老师的组织和指导下自己去阅读书籍、查阅文献、设计方案、制造检测、操控维护，让他们自己去协调关系、组织团队、领导团队、完成任务，真正地实现以学生为中心、以学生自主学习和发展为核心的教学。每一门课的教学质量提高，人才培养质量的提高也就有了保障。

如果把学分制等一些必要的人才培养制度做好了，把课程教学改革做好了，把教学资源优化培植了，培养一流人才所必需的最基本的东西就有了。当然，要构建完善的人才培养体系，还有一些其他方面要求。总之，构建一流的人才培养体系是“双一流”建设对大学管理改革的重要要求，要下功夫着力做好。

（三）建设重大成果导向的科研机制

毫无疑问，一流大学建设不能缺少一流的科研和科研成果。在科研问题上，我更看重的是科研机制，如果不能建立起面向未来的、重大成果导向的科研机制，建设一流大学可能难以实现。我曾考察西北工业大学的一些实验室，发现研究水平很高，实验室管理也很好。同时，我也在想，从战略管理的角度讲，我们应当做什么？我们有没有二三十年后可能成为一流学科领域、学科方向的科研项目或科研平台建设？如果没有的话，我们的学科何以能够引领未来的先进方向？凡事预则立，不预则废。科研要有前瞻性，科研是培育学科领域的摇篮。

（四）建设一流的校园文化

大学是社会的文化机构，它不仅通过教学传播文化，通过科研发展文化，而且通过自身的组织文化，引领社会风气，涵养社会文明。不但如此，大学组织文化还是大学文化功能的温床，一流的组织文化是成就一流的大学功能的根本保证。我国大学组织文化落后，已经成为制约一流大学建设的掣肘。

大学组织文化通常也称校园文化，有人以泡菜做比喻，把校园文化喻为泡菜坛中的泡菜水，正如有什么样的泡菜水就泡出什么样泡菜一样，有什么样的校园文化就办出什么样的大学，包括在人才培养、科学研究和社会服务上做什么成就。建设世界一流大学，要高度重视校园文化建设，以建设一流的校园文化为目标，重塑大学精神，校正大学价值，完善大学制度，优化办学行为，使校园文化成为一流大学的显著标志。在这些任务中，重塑大学精神和校正大学价值最为关键，具有领航作用。从大学精神和价值看，有四个方面的内容是必须要大有作为的：一是笃定。一流大学是淡定的，能让师生安下心来，心平气和、全心全意地投入学术活动；不浮躁、不逢迎、不虚狂、抱定宗旨、矢志不渝。二是求真。一流大学必定崇学，是尊重学术，敬畏真理，热爱科学的，一切以真理为指引，不屈从、不盲从、不跟风，超然物外。三是包容。一流大学是宽容、多元的，凡言之成理、持之有故，皆可接受，不扣帽子，不抓辫子，不打棍子，兼容并蓄。四是普世。一流大学是中国的，也是世界的，美美与共，不封闭，不歧视，不对抗，既是中国价值的继承者和弘扬者，又是普世价值的守护者、人类文明进步的引领者。

新时代要有新的校园文化，在弘扬和筑牢家国情怀校园文化的同时，我们还需要在校园文化建设上有新的开拓。追求卓越、不断超越的精神是一流大学建设的题中之义，也是校园文化不可缺少的价值内涵。这种校园文化是确保学校真正能够向一流迈进的重要保证。西北工业大学已经制订了一流大学建设计划，正在谋划一流大学建设的布局。只要咬定青山不放松，坚定不移地以“双一流”建设引领办学，就一定能够开辟发展的崭新局面，实现“双一

流”建设的宏伟目标。

【新动态】

北京市设立高校“双一流”建设资金 10月17日，北京市财政局公布《北京高校“双一流”建设资金管理暂行办法》高校“双一流”建设以5年为一个建设周期，其中“一流专业”在5年建设周期内，每个专业最高可获3000万元支持，“高精尖”学科最高则将获得5000万元的财政支持。重点支持以下四类项目：1.北京高校“一流专业”建设；2.北京高校“高精尖”学科建设；3.北京市属高校国家一流学科建设；4.央属高校国家“双一流”建设。其中，北京高校“一流专业”建设、北京高校“高精尖”学科建设采取项目管理方式；北京市属高校国家一流学科建设，则将根据学校已公布的建设方案按需予以资金保障，国家“双一流”建设央属高校，将按照对北京“四个中心”功能建设和北京经济社会发展的贡献程度，采用因素法给予补助资金。

英国：不切实际的科研成果指标将造成青年学者流失 英国大学与学院工会(UCU)表示，利物浦大学的几名青年学者被学校告知，如果他们不能做到平均每18个月发表一篇相当于2021年研究卓越框架中三星级（即“国际优秀”）的论文，他们将不会通过试用期。对于研究卓越框架评级被重新用于大学内部评估以决定试用期学者去留的做法，英国大学与学院工会表示担忧。英国大学与学院工会利物浦大学分部发言人表示，利物浦大学的内部评估标准要求2014年至2020年8月之间该校每位一线科研人员至少提交一项科研成果，同时各部门每名教职员平均需提交2.5项科研成果，这一标准已经远远超出研究卓越框架的要求，这对于处在事业起步阶段的讲师来说是不合理、不切实际的。该发言人也提到，大学内部的研究卓越框架评分在某种程度上是非常主观的，因为一位同事可能将一项科研成果评为二星，但另一位同事可将其评为三星甚至四星。这样的评分方式不仅会严重影响同事关系、损害团队精神，也无法保证分数的准确性。