

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2022 年第 11-1 期（总第 219 期）

2022 年 7 月 4 日

“‘双一流’建设与评价”分论坛综述

毕建宏*

2021 年 12 月 18 日，北京大学中国教育财政科学研究所和中国教育发展战略学会教育财政专业委员会主办了“‘双一流’建设与评价”学术研讨会，该会议系第七届中国教育财政学术研讨会暨 2021 年中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会的分论坛之一。会议特别邀请中国人民大学评价研究中心执行主任、教育学院周光礼教授做论坛主席，北京大学昌平新校区管理委员会办公室常务副主任、学科建设办公室副主任贺飞研究员，同济大学发展规划与学科建设部部长、高等教育研究所所长蔡三发研究员，华中科技大学教育科学研究院工程教育研究所所长郭卉教授，北京理工大学人文与社会科学学院王顶明教授，清华大学研究生教育研究中心副主任王传毅副教授做发言嘉宾。现就会议内容综述如下。

一、“双一流”建设的新方向

周光礼教授就“一流学科建设与评价”进行了发言。针对习总书记所强调的“中国要强盛、要复兴，就一定要发展科学技术，努力成为世界主要科学中心和创新高地”“人才是第一资源，创新是第一动力。加快建设世界重要人才中心和

* 毕建宏，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

创新高地”，周光礼指出，新一轮“双一流”建设的新方向，必须支撑两个“中心”即世界主要科学中心和世界重要人才中心建设，以加快建设世界创新高地为核心。他特别提到，我国启动世界一流大学建设之后，世界上其他一些国家也启动了类似的计划，其中，德国的卓越计划对我国的“双一流”建设有参考价值。该计划目标定位是提高德国大学的科研水平和国际影响力，赶超哈佛大学。与我国的一流学科和一流大学建设相对应，德国的卓越计划有两个内容：一是“卓越集群”，即跨学科、跨单位研究项目，致力于组建具有国际竞争力的研究团队与机构，推动顶尖科研；二是“卓越大学”，以“卓越集群”为基础，至少获得2个以上“卓越集群”的大学才有资格申请“卓越大学”。其特点一是区域性，加强高校与校外科研机构以及经济领域的联通，形成地方性合作联盟；二是创新性，集群强调“本地参与”，有助于打造创新高地，增强区域竞争力。

鉴于上一轮“双一流”建设中，很多大学把学科建设和专业建设混为一谈，周光礼特别对二者进行了区分。他提出，学科是一种知识体系，也是一种学术制度，学科分类是人为建构的，不同国家有差异。专业指社会上的专门职业，也指大学中根据社会专业分工的需要设立的学业类别。专业分类逻辑也有差别，遵循社会需求逻辑或学科逻辑。学科、专业、课程三者都是知识体系，课程来源于学科，课程组成专业，一个专业就是一组课程群。新一轮“双一流”建设不能把学科建设和专业建设相混淆，也不能和课程建设相混淆。

周光礼指出，集群化建设是一流学科建设的新方向。集群化建设的特点：一是项目化运作。以重大问题为导向组建跨学科团队，突破传统的学科边界，打造具有国际竞争力的“学术高峰”；二是开放性系统。以创新高地建设为牵引，加强高校与校外科研机构以及经济领域的联通，打造区域知识创新中心。集权化建设的基本框架包括：（1）内容建设，聚焦于培育知识创新能力。知识创新能力体现在长期稳定有重要影响的学术方向、有重大影响的研究项目、有重大标志性研究成果、有大批高水平原创论文。高校科研应该面向立德树人，以高水平的科学研究支撑高质量的人才培养，面向国家创新体系，以应用中的问题导向进行基础研究。（2）团队建设，打造卓越的跨学科学术团队。卓越的学术团队体现为：国内外认可的领军人物、若干活跃的学术骨干、一大批有潜力的青年教师、大批国内外优秀科研后备人员（博士生）。在建设策略方面，一是国际化战略，按照国

际标准建设一流学术队伍；二是实行PI制，建立以PI为核心配置学术资源的管理模式。（3）经费支持。首要原则是集中有限资源打造比较优势。在确定优先发展学科领域方面，国际惯例是：一是卓越学术品质，额外投入资源，能取得国内外领先地位；二是社会重大需求，能直接满足国家重大战略需求，能造福人类；三是学科交叉融合，注入资源能促进跨学科、学科交叉，提升学校综合优势。（4）评价体系。一种评价体系是问责性评价。这种评价遵循管理主义逻辑，导致学校之间不利的比较和不良的竞争，忽视利益相关者的主张、焦虑和争议。另外一种评价体系是排名性评价，比如软科学科排名。由商业机构提供排行榜，遵循科学主义评估范式，但排名体系自身存在缺陷，实施中易导致花钱买排名，造成大学过于关注指标、产生“五唯”等问题。周光礼认为，学科评估必须由外部问责转向自我问责，即院校主导的自愿性问责评估，包括两个方面：一是邀请顶尖同行，进行为期一周的实地考察，了解院系的科研条件、科研活动和科研成就；二是委托第三方机构进行文献计量评估，对学术机构过去五年发表的学术论文进行文献计量分析。

二、“双一流”评价体系的与时俱进

贺飞研究员就“与时俱进的双一流评价体系”进行了发言。他提到，“双一流”建设评价包含两个方面，一是如何遴选哪些学科进入到“双一流”建设名单；二是如何评价“双一流”建设成效。他结合工作实际简要介绍了两轮“双一流”建设遴选条件和遴选办法的演变，对《“双一流”建设成效评价办法》的基本定位与特征、评价原则、考察内容框架、组织程序、评价结果运用和相关要求都进行了梳理。他指出，“双一流”建设名单的遴选总体上还是以学科为基础，一流大学拟建设高校从一流学科拟建设高校中遴选产生，主要根据客观数据和综合评价。

习总书记指出，“我们要认真吸收世界上先进的办学治学经验，更要遵循教育规律，扎根中国大地办大学。”“要深化教育体制改革，健全立德树人落实机制，扭转不科学的教育评价导向，坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，从根本上解决教育评价指挥棒问题。”这为“双一流”建设指明了前进方向、提供了根本遵循。2020年，中共中央、国务院印发了《深化新时代

教育评价改革总体方案》，其主要精神也被吸收到《“双一流”建设成效评价办法》中。贺飞认为，评价大学办学质量是一个世界难题，国内外从来没有一个评价及其标准能够获得大家的一致认可。首轮评价标准是在现有条件下寻找比较科学合理、共识比较广泛、负面影响比较小、相对最可行的标准。

他提出，要理性看待 ESI 指标，要从关注论文到关注科研工作本身的贡献；要理性分析和对待大学（学科）排名，不能把追求排名变为大学（学科）的发展目标，要以知情、负责任的方式解释和使用这些信息，要保持定力，不能被排名牵着走，维护自身价值观。

最后，他分享了关于“双一流”评价体系的思考。他认为：（1）建设“双一流”的前提是中国特色。要扎根中国大地办大学，积极探索世界一流大学建设的中国道路、中国模式，使我国高等教育发展方向同我国发展的现实目标和未来方向紧密联系在一起，为人民服务、为中国共产党治国理政服务，为巩固和发展中国特色社会主义制度服务，为改革开放和社会主义现代化建设服务，在服务中体现大学的价值追求。切实肩负起立德树人的核心使命，真正解决好培养什么人、如何培养人以及为谁培养人这个根本问题。（2）必须形成中国特色的评价体系。要把人才培养质量作为首要标准，把产出国家经济社会发展需要、国内外公认的成果作为重要考量，发挥一流影响，把形成的重大影响力作为最高评价。（3）需求为导向、学科为基础、比选为手段、机制是保障。以学科为基础是一流大学建设的根本路径，但不能简单等同于一流学科建设。“双一流”建设重在质量和特色，绝不是规模和数量上的比对；良好的学术氛围和顺畅运行的体制机制是学科健康发展的基础；没有一流大学的整体环境，也建不成一流学科。（4）关键要落在建设上。自然科学基础学科可充分考虑国际竞争，应用学科可兼顾国家需求、国际比较，人文社科可注重在思想文化方面的引领作用。

三、新一轮“双一流”建设的关系协调

蔡三发研究员分享了对新一轮“双一流”建设的关系协调问题的思考。他认为，新一轮“双一流”建设要处理好六个方面的关系：（1）处理好一流大学与一流学科建设的关系。新一轮“双一流”建设全面聚焦学科，目前过于关注一流学科的做法虽然破除了“唯身份”，但是可能导致学科建设厚此薄彼，影响学科布

局与发展，不利于学科生态建设。100多所“双一流”建设高校中，至少有20-30所大学应该更加注重学校的整体建设，注重整体实力提升，争取整体建设成为世界一流大学。（2）处理好“身份争取”与内涵建设的关系。理论上，“双一流”建设应该不断夯实整个国家的高等教育基础，不断提升整体水平，形成高原，在高原上建设高峰，进入“双一流”。目前，“双一流”是非常重要的标签，争取入选“双一流”的“身份”与“标签”成为许多省份的公共政策，这进一步导致了资源分配的不平衡，导致了各种整合与重组。我们应该在面上夯实高等教育基础与内涵建设，在基础上整个抬升中国高等教育的水平。如果只考虑掐尖高校建设，“双一流”建设是不可持续的。（3）处理好能力提升与服务贡献的关系。首轮“双一流”建设仍然存在服务国家战略需求不够精准，高层次创新人才供给能力不足等问题。新一轮“双一流”建设很重要的是创新与育人，首先要进行高校能力提升，加强基础研究、加强技术创新、加强科教融合；其次要强化服务贡献，瞄准国家战略需求，坚持“四个面向”，培养国家急需紧缺高层次拔尖创新人才。（4）处理好财政依赖与多渠道资源统筹的关系。近两年因为疫情等方面原因，中央财政方面，虽然中央高校生均经费基本保持，但是专项经费减少了三分之一左右的预算。地方配套方面，也相应减少，有些由学校自主安排变为项目引导制，需要竞争，而且各地配套也不均衡。社会捐赠方面，受疫情影响也有所减少，而且集中在头部高校，要在政策与法律方面有一些突破，推动高校的多渠道筹资，以支撑“双一流”建设的可持续性。（5）处理好内涵式发展、高质量发展与可持续发展的关系。一流学科发展的全面评价需要兼顾三个维度：一是学科发展的效益，二是学科发展的效率，三是学科发展的可持续度。由于不同学科知识生产活动的规律并不相同，它们在这三个维度上的具体表现也各有差异，但是只有在这三个方面都达到较高水平，一流学科才实至名归。（6）处理好指标一流、内涵一流与文化一流（声誉一流）的关系。指标一流不代表内涵一流，我们的重大引领性成果略显不足，还需要进一步努力。最难的是文化一流，要得到世界广泛认可比较难。

四、“双一流”建设的重点与难点

王顶明教授用“外立面与内装修”这两个关键词形象地阐述了“双一流”以

外为主和以内为主建设的关注点，并从未来前瞻的角度分析了“双一流”建设的重点与难点。

以外为主的一流大学建设的关注点是排名（评价指标）、排场（校舍平台）和排面（正面背面），关注在技术性指标上是不是一流，这些指标可以在短时间内出现突破。他认为，在第一轮建设之后，需要特别警惕第二轮建设是不是还只是关注技术性指标层面。以内为主的一流大学建设关注思想、制度、结构层面，在思想理念上发挥引领作用，在知识发展上有卓越贡献，在制度层面有更多包容，在结构上平衡好教学和科研，以及利用信息化手段进行精细化管理等等。

“双一流”建设以学科为基础，重点强调追求高速度、非均衡发展，难点在于尊重规律、保持生态平衡和育人为本：（1）教学改革。要回归高等教育的办学常识、本分、初心和梦想，以育人为本，更好地平衡教学和科研之间的关系，强调以胜任力为中心的课程建设，利用信息化手段进行教学教育资源共享。（2）机制改革。一是在学校层面进行管办评分离，比如清华大学在各种管理部门建制的同时设立各种咨询委员会，同济大学在教务处之外专门成立教学监督处，这些都是非常积极的尝试。二是权责利对等关系。学校要有权责对等意识，在要求办学自主权的同时提高相应的治理能力。三是跨界融合协同。这一点真正做起来很有难度。现在医教协同有明显进展，但是教师资格证涉及地方教育局和中小学以及大学系统，这两个系统间的协同并不顺畅，工程师的教育需要和工业界、行业企业协同，也面临着很多困难。（3）在行动措施方面，要激活多元主体共同参与到“双一流”建设中；要通过捐赠配比等方式鼓励多元投入；要进行支出优化，提高教学支出比例，真正落实以人为本；要因地制宜，注意区域之间的差异。目标是通过“双一流”建设，真正建立一个更加包容、公平和优质的教育体系。

五、研究型大学教师工资收入分配制度

郭卉教授指出，制度建设也是“双一流”建设的重要内容，制度建设成效应成为“双一流”建设过程性评价的重要内容。她分享了对研究型大学教师工资收入分配制度变革与未来走向的思考。

在回顾了1949年以来高校工资制度的四次变革之后，郭卉指出，绩效工资制于2011年底在全国高校普遍实施后，一直到2021年，国家层面没有再启动工

资制改革，这十年，是高校自主探索工资收入分配办法的十年，从目前实践情况来看，高校内呈现出多轨运行的工资收入分配制度。

郭卉重点阐述了研究型大学教师工资收入分配制度的新动向。在“双一流”建设背景下，高校的办学目标更加明确——追求科研卓越，研究型大学更多地将人事工作目标聚焦在建设高水平的师资队伍上。在教师工资收入分配制度上，研究型大学在绩效工资制之外，实行极具针对性和倾斜性的收入分配办法。一是实施科研奖金政策。目前，高校普遍采用科研奖金政策，这已成为高校科研管理的基本手段。当前，科研奖金政策出现新的变化，研究型大学不断上调奖励的期刊层次和奖金数额。二是实行“卓越岗位”年薪制。科研绩效背后的生产性因素是“人”，受国家人才项目政策的启发，研究型大学推出各种名称的“学者计划”，可统称为“卓越学者”岗位制度。这一制度未改动原有教师聘任制度，目的是以高额年薪为激励手段，留住人才，吸引人才。这使得大学内部形成了双轨的收入分配制度——卓越岗位高额年薪制和普通教师绩效工资制。从分配理念上来看，绩效工资制、科研奖励政策带有明显的计件色彩，是及时兑现的短期激励，而以岗位为基础的年薪制，虽在选拔人才上岗时难以避免使用量化评价，但聘期内持续的高额年薪是一种长期激励，体现了组织的信任，也符合科研产出需要较长时间的特征。三是重启教师聘任制改革。2014年以来，北大清华“重启教师聘任制改革”，建立准聘-长聘制度，配套协议年薪。建立分类教师岗位制度，配以不同的聘任制度和工资制度（教学科研核心岗位实施准聘-长聘制度，其他教学岗位或科研岗位实施聘期合同制）。这是以用人制度（教师聘任制度）建设为核心，带动工资收入分配制度变革。以上三种做法，造成了大学内多轨并行的工资收入分配制度格局，并且呈现出明显的迭代特征：逐渐地从量化绩效、短期激励向长期激励、与用人制度结合发展。总的来看，研究型大学教师工资收入分配制度发展背后的主导性逻辑是，突出科研贡献、高倾斜分配。

最后，郭卉提出了对研究型大学教师工资收入分配制度改革的展望。一是在宏观制度变革方面，进一步扩大高校工资分配自主权，完善工资分配宏观指导和调控制度。二是在大学内部，以深化教师聘任制改革为基础，建立与教师岗位聘任制度相匹配的收入分配制度。

六、相关问题的讨论

嘉宾发言之后，参会专家围绕“双一流”建设与评价相关问题进行了热烈的讨论。

郝永红处长认为，在中央财政零增长的情况下，高校的内涵式高质量发展面临很大压力。一方面，“双一流”建设资金除了政府投入外，要利用市场机制争取更多资源，比如捐赠收入、科研收入和教育培训收入等。另一方面，要提高资源使用效益和资金管理水平，包括在校内人力、物力、财力和信息资源四大资源体系中，实行以预算管理为主线，以资金管控为核心，以此为抓手进行经费资源配置改革；建立从规划到计划、到经费预算、审计的全流程管理机制。此外，通过教育标准化建设，包括支出标准、资产配置标准等，使得预算支出安排标准化、科学化。

史静寰教授提出，“双一流”建设是一种高度集中的向少数学校进行资源投入的方式，在高等教育普及化阶段，这种发展策略可能会面临困境和挑战。此外，她认为，学科评估由外部问责转向自我问责，涉及到高等教育的外部信任问题。在外部信任缺乏的情况下，外部问责不仅不可能减弱，而且只能加强。

上期回顾

2022 年第 10 期（总第 218 期）

英国 2021 年研究卓越框架（REF）评估结果公布

摘要：本文介绍了 REF 2021 总体评估结果，以及其与 REF 2014 相比有哪些关键区别，并简要介绍了英国高等教育拨款机构是如何以 REF 评估结果为依据进行质量相关（QR）研究拨款。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

《中国教育财政》已收录入“中国知网”。文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院大楼四层（100871）

