

中国教育财政

教育科技人才一体发展专刊

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2026年第10期(总第314期)/专刊第2期 2026年5月11日

从“985工程”到“双一流”建设：

教育财政视角下世界一流大学建设项目制的阶段性反思

季楚煊 王蓉 周森*

一、引言

在全球高等教育发展的版图上，我国走出了一条极具特色的发展之路。一方面，我国在社会经济发展基础较为薄弱的情况下提出并实现了高等教育大众化乃至普及化的目标，而目前处于高等教育普及化阶段的国家多数为经济发达国家；其次，我国在同一历史时期将建设世界一流大学作为公共政策目标，推动部分高校和学科实现了较快发展，在世界大学排名、科研产出和国际影响力等方面取得了明显进展。回顾各国高等教育发展的历程，虽然也有国家在基础薄弱的情况下实现了高等教育大众化，当前也有不少发展中国家提出了建设世界一流大学的目的。

* 季楚煊，北京大学中国教育财政科学研究所博士后；王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授；周森，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

标，但是，两者同时发生，并且都卓有成效的国家，则并不多见。^①

在高等教育规模扩张与建设世界一流大学双重目标下，我国面临资源有限性与发展需求多样性的矛盾，为实现“集中力量办大事”的政策效果，项目制成为关键的制度设计与实现路径。然而，以“985工程”“双一流”建设为代表的或大或小的项目，在长期运行过程中已经超出一般的专项资金安排范围，逐步演变为一种影响高校分层格局、引导高校办学行为、合法化非均衡资源配置的重要治理手段。从经费筹措角度看，以“985工程”“双一流”建设为代表的专项资金，通过中央政府调动地方政府、社会和高校等多方主体共同投入，在高等教育大众化、普及化过程中重点支持少数高校和优势学科，由此推动世界一流大学建设同步展开。从经费分配角度看，项目制作为一种财政资金分配手段，通过合法化非均衡投入模式，进一步扩大了高校间资源投入差距，强化了我国高校分层格局。在这样的教育财政体制和机制设计下，项目制在运作过程中呈现出了“信号治理”的特征，起着引导和激励作用。

应当看到，项目制在特定历史阶段具有较强的动员能力和政策效能，但随着高等教育体系日趋复杂、财政环境发生变化、以及世界一流大学建设进入新的发展阶段，依托既有项目推进世界一流大学建设的模式，也日益显现出其局限性。

下文将首先论述教育财政项目制的体制和机制特点；其次论述教育财政项目作为一种信号，如何成为政府和社会广泛使用的院校标签，推动高校实现跨越式发展；再次论述这一制度设计在当前的运转过程中存在的突出问题；最后进行简要小结。

二、教育财政项目制的体制与机制特点

在我国高等教育发展过程中，项目制之所以成为推进世界一流大学建设的重要制度安排，根本上在于：在资源有限而政策目标多样的情况下，项目制通过专项方式实现了高等教育资源的集中配置，将有限财政资源优先配置于部分重点高校和重点学科，形成“集中力量办大事”的政策效应。又通过差异化资源配置，合法化财政经费在不同高校间的非均衡分配，塑造高校分层格局。

从经费筹措来看，“985工程”与“双一流”建设在明确目标指引下，以中央

^① 王蓉. 关于“中国特色一流大学”的思考：财政的视角[C]//王蓉, 魏建国. 中国教育财政政策咨询报告(2010-2015). 北京: 教育科学出版社, 2015:125-134.

财政为引导，动员地方政府、高校及其他主体共同投入。其中，“985工程”侧重高校整体建设，构建了中央、地方、主管部门及高校多方共担的投入格局；“双一流”建设则明确以学科为基础，统筹学校整体发展，形成中央与地方分级支持为主，“中央政府-地方高校”“地方政府-中央高校”交叉支持为辅的经费投入模式。

从经费分配来看，国家通过项目制将有限资源集中到部分高校和优势学科，在高等教育大众化、普及化进程中推动了世界一流大学建设，同时也为非均衡投入提供了制度化依据，强化了我国高校的分层发展格局。具体而言，“985工程”与“双一流”建设均采用因素法分配资金，该方法具有“框架清晰、细节模糊”的特点，这样既有利于贯彻中央战略意图，也在客观上强化了高校分层；同时，项目资金分配更加突出绩效与结果导向，为非均衡投入及维持高校分层提供了合法化依据。“双一流”建设以学科建设为基础，建立以学校和学科两个层次的资源分配机制，在拓宽地方高校参与渠道的同时，稳固了既有高校分层结构。当前，地方政府通过多元化财政投入方式塑造地方高校分层，使我国高等教育分层格局进一步复杂化。

应当说，在高等教育规模扩张与世界一流大学建设同步推进的历史阶段，项目制具有现实合理性。问题在于，当项目制由阶段性政策工具逐步固化为长期性治理机制时，其信号治理特征与高等教育内涵式发展要求之间的矛盾日益凸显。

三、项目制运行的“信号治理”特征

我国从“211工程”“985工程”到“双一流”建设为代表的或大或小的项目，以专项形式配置财政资源，实现对高校的激励与引导。本文认为，相关项目的制度设计呈现出越来越强的“信号治理”特征。这里的“信号”是指作为一项重点投入的财政项目，在实施过程中逐渐超越财政属性，成为政府资源分配、社会识别院校实力的标签。具体而言，项目制信号治理的体制特点如下。

第一，层级化特征。我国高等教育项目制呈现出明显的层级分化特点，政府通过设立不同层级、配套专项资金数额不等的的项目，并赋予项目相应的官方认可和声誉，社会便依据高校获取项目的层级差异形成评价标签，从而对高校呈现不同强度的“信号”激励。进入名单或得到项目支持的高校，不仅能够获得直接的

资金支持，也往往更容易获得地方政府配套、人才政策倾斜、科研平台布局和社会资源集聚；未进入名单的高校，则在资源获取和社会认同方面持续处于相对不利的位置。由此，项目制已不再只是支持高校发展的资源分配工具，而是能够持续影响高校等级秩序的形成与再生产机制。

第二，嵌套和激励叠加特征。不同层级的项目之间存在嵌套关系，即高校在申请高层级项目时，需要依托相关的前期项目作为基础^①，而在获得高层级项目支持后，高校也不会停止对其他项目的争取，因为这些项目仍然对应着不同规模的资金、声誉地位和政策资源。由此，世界一流大学建设逐渐被转化为一种对各类项目的持续竞逐过程。世界一流大学建设本质上是一个长期过程，需要稳定投入、持续积累和相对自主的发展空间。但项目制的嵌套和激励叠加特征，决定了高校必须持续围绕项目组织自身行动：争取立项、对接指标、组织申报、满足评估、准备验收，并进一步争取与之相关联的后续项目和配套资源。其结果是，本应以教育教学和长期学术积累为核心的高校发展，越来越容易受到项目申报、绩效评价和结果考核的牵引。应看到，高校并非不重视长期建设，而是在现有制度激励下，不得不优先回应项目逻辑。

第三，技术治理特征。项目制强化了技术治理，却可能弱化大学治理复杂性。首先，这些项目都采用了量化评价和专家评审的程序进行支持对象筛选和资金分配；其次，申请项目主体须设定一定的量化指标作为项目目标；最后，项目在进行中和结束时也都采用量化评价和专家评审的方式进行绩效考核，并伴有惩戒手段。这样的制度设计使得这些项目具有了一种客观、中立的技术治理表象，为其发挥广泛影响奠定基础。同时项目附带的学科排名、论文数量、被引频次、期刊等级等量化指标，也成为衡量高校科研能力的常见标准^②。然而问题在于，世界一流大学建设并不是一个可以完全由短期指标和程序化考核驱动的过程。学术发展具有长期性、不确定性和累积性，人才培养和学科建设也难以完全服从可量化、可比较、可验收的逻辑。当项目制不断强化指标、评估和技术治理时，大学治理就容易被压缩为围绕项目运行的治理，而教育和学术研究的复杂性则被简化为一套可申报、可考核、可排名的技术对象。

第四，全体动员特征。项目制作为资金分配方法，往往也对应于中国改革与

^① 苏永建.体制化的技术治理与中国高等教育质量保障[J].高等教育研究,2017,38(3).

^② 蔺亚琼.人才项目与当代中国学术精英的塑造[J].高等教育研究,2018(11).

发展的存量与增量之分。如果说中国的经济改革在一个重要的历史阶段显著依赖了民营企业、三资企业这些“增量”主体带来的企业改革的活力和完善相关制度的动力，我国的高等教育改革和发展的关键主体是“存量”主体，也即精英型的公办高校。在这样的背景下，既有的资金（也即存量）分配格局往往被视为主要用于保基本、保工资、保运转等维持系统或机构存续的稳定性的功能，难以改变，而经由项目分配的资金在政府作为分配者的宏观层面和高校作为资金使用者的中观层面都带来了脱离既有存量的既定利益格局而贯彻更加具有发展、改革的政策导向的增量资源。另外，项目制设计的层级化特征，使得中央政府、地方政府和高校这三个主体在维系存量稳定的同时，为其针对自己下位的主体推行竞争机制提供了合法化依据，中央政府促使地方政府和高校为获得相关项目而竞争，高校促使自己下属的院系、学者为获得各个层级的项目而竞争，从而将国家意志贯穿到高校的最微观的层级和各个角落，达到以有限的财政资源进行全体动员的效果。

遵循上述几个方面特征，高校在获得“985工程”“双一流”建设等高层级项目后，并不意味着与之相关联的其他项目的信号激励作用的减弱。事实上，为了确保高层级项目的持续，高校需要不断投入资源确保相关联项目的获取，从而形成了高等教育项目制“信号治理”。

四、当前项目制模式面临的突出问题

项目制作为实现倾斜性财政支持的手段，通过“985工程”“双一流”建设等专项计划，对少数精英大学进行重点支持，这固然与国家的宏观战略有关，但也不乏教育主管部门与精英高校形成合力，共同塑造精英高校获得特别的政治和财政支持的合法性基础^①。过去一段时期，这些项目是重要的影响甚至主导我国政府与精英大学之间关系的核心力量。当前宏观财政形势变化下，我国高等教育体系愈发复杂多样，世界一流大学建设项目的制度设计值得进一步讨论。

第一，项目制难以有效回应教育强国背景下高等教育体系的新变化。过去，世界一流大学建设等重点项目通过制度设计，为中央对不同高校实施非均衡资源配置提供了合法化依据，使有限财政资源集中投向少数高校和优势学科。这一做

^① 王蓉.关于“中国特色一流大学”的思考：财政的视角[C]//王蓉,魏建国.中国教育财政政策咨询报告(2010—2015).北京：教育科学出版社,2015:125-134.

法在较短时期内推动了头部高校和优势学科的形成,带动我国高等教育整体水平提升的同时,也塑造并强化了高校分层发展的金字塔结构,因此在高等教育规模扩张和重点突破阶段具有明显的历史合理性。

然而,在教育强国建设背景下,我国高等教育体系日益呈现分类发展格局,不同类型高校的功能进一步分化,地方高水平大学、新型研究型大学等在国家创新体系和区域发展中的作用不断增强。与此同时,随着宏观财政环境变化,中央财政通过专项方式持续集中投入的空间趋于收窄,地方政府、科研系统及其他多元主体在高水平高等教育资源供给中的作用不断上升,高等教育资源供给逐步由中央主导转向多元协同。特别是地方政府参与出资或筹建新型研究型大学,表明我国研究型高校建设路径已突破“依托既有高校以重点项目推进”的单一模式;“双一流”建设本身也在持续调整,将部分新型研究型大学和地方特色高校纳入支持范围。这些变化共同表明,中央主导的倾斜性财政专项政策工具已难以有效维系既有高等教育分化体系,下一阶段我国高等教育体系的构建逻辑亟待重新审视与明确。

第二,项目制难以协调高校内部复杂的资源配置关系。从高校基本活动来看,教学活动与科研活动的本质属性存在差异。教学活动具有较强的基础性、持续性和普惠性,其投入重点在于保障基本办学运转和提升人才培养质量;科研活动则具有更强的不确定性、探索性和竞争性,其资源配置更强调对原创性研究、关键核心技术攻关和高水平成果产出的支持。从这一意义上看,不同功能领域在财政支持方式上应体现差异化原则。然而在实践中,“985工程”“双一流”建设等专项往往采取强调绩效和结果导向的竞争性项目制拨款模式,但在资金使用范围上又同时覆盖教学、科研、人才培养、师资队伍建设等多重目标^①。这意味着,不同功能属性的资源需求被统一纳入了同一政策工具和评价框架之中,容易导致高校在具体执行中面临目标叠加、逻辑交错和资源使用重心偏移等问题。

从高校内部组织逻辑来看,以学科为主的外部资源分配逻辑与以院系为主的内部资源分配逻辑存在割裂。从外部看,国家教育资源配置越来越倚重学科评估指标和学科建设规模,学科已成为资源投入和政策支持的核心;但从内部看,院系仍然是高校组织运行、人员管理和资源分配的基础载体。在高校中,一个院系

^① 魏建国.关于完善“985”“211”工程财政投入机制的若干思考[C]//王蓉,魏建国.中国教育财政政策咨询报告(2010—2015).北京:教育科学出版社,2015:157-171.

往往包含多个学科，而一个学科也可能分布于多个院系。由此，高校对外按学科整体进行评估和资源配置，对内则按院系进行承接和再分配，这便导致了外部资源配置目标在校内传导过程中的偏移，形成学科建设要求与组织运行逻辑之间的不一致。这一矛盾在基础学科、交叉学科、新兴学科以及有组织科研领域表现得尤为突出。上述领域往往跨越单一院系和学科边界，对跨组织协调、跨学科平台建设和长期稳定支持具有更高要求；而现有资源配置与组织管理体系之间的割裂状态，使其难以获得充分、持续和有效的制度支撑。若不从根本上突破以学科为核心的治理观念与体系，上述矛盾难以化解。

第三，项目制难以兼容教育活动的的基本属性与发展规律。如渠敬东所指出的，项目制与常规行政体制不同，它力图做到专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范，在实施过程中一统到底，且带有明显的专家治国的倾向^①。这种技术治理的制度精神，使得项目制往往能够以其看似中性、规范和高效的制度形式，获得较高程度的认同和支持。在高等教育领域，这种专家治国和技术治理的特征，使其一旦建立，便难以颠覆。在实践中产生的各种问题，不过又推动了更加深度化的技术细节的完善和更加专家化的组织体系。

项目制的根本问题，在于其治理手段与教育基本属性的背离，也即项目制倾向于将大学发展的复杂过程转化为可分解、可量化、可考核的任务体系，从而在一定程度上压缩教育活动中本应保留的自主性、创造性和开放性。“我们已经走得太远，而忘记了为何出发”，如北京大学原校长林建华教授所说，教育和大学发展是发生在具有独立思维和行动能力的人之间的行动，每个人都会独立地发挥作用，教育具有不确定性、不可逆性、匿名性和启新性。教育的发展，既要有一定的规则和共识，也要发挥每个人、每个机构的积极性和创造性^②。

五、小结

总体而言，以“985工程”“双一流”建设为代表的项目制，在我国高等教育发展的特定历史阶段发挥了重要作用。其通过集中资源、强化激励和制度化非均

^① 渠敬东.项目制：一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(05).

^② 林建华,严纯华,吴江浩,等. 融合创新引领：服务教育强国建设（笔谈）（之二）[J].中国高教研究, 2025(08).

衡投入，推动了一批高校和学科实现跨越式发展，为我国在高等教育大众化、普及化进程中同步推进世界一流大学建设提供了重要支撑。

但也必须看到，随着项目制的长期运行，其已超越财政资源配置工具的范畴，逐步演变为一种影响高校分层、塑造高校行为并强化技术治理的制度机制。其在既往阶段之所以有效，恰恰在于能够以非常规方式推动重点突破；而其在当前阶段所显现的问题，也恰恰在于这种非常规方式正在被常规化、技术化和标签化。

因此，下一阶段世界一流大学建设改革的关键，不应再是继续叠加项目、强化竞争和细化指标，而应逐步推动管理体制机制改革：从以专项项目为主，转向更加稳定、长周期、分类化的长效支持机制；从以名单和标签塑造分层，转向更加注重办学功能和发展类型的治理方式；从以技术治理为主导，转向更加尊重大学发展规律、教育规律和学术规律的制度安排。

上期回顾

2026 年第 9 期（总第 313 期）

北大教育财政所王蓉教授 2026 年招聘具有理工科背景的科技财政方向博士后一名

摘要：2026 年王蓉教授招聘科技财政方向的博士后一名，将主要参与新型研发机构、理工科学科发展的财政问题、科技财政等相关课题研究。因研究方向紧密围绕理工科领域的财政研究，应聘人员必须具备扎实的理工科背景，这是开展本岗位科研工作的核心基础。欢迎具有相关专业背景的博士学位获得者申请。

《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。

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

邮箱：workingpaper@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）

