

# 省域“双一流”建设推进策略研究

王战军<sup>1</sup>,刘静<sup>1,2</sup>,杨旭婷<sup>1</sup>,钟贞<sup>1</sup>

(1.北京理工大学人文与社会科学学院,北京 100081;2.河北师范大学教师教育学院,石家庄 050024)

**【摘要】** 省域“双一流”建设是我国“双一流”建设战略的重要组成部分,推动了区域高等教育发展,助推了区域发展战略落实,回应了国家“双一流”建设战略,提升了区域国内外吸引力。通过梳理各省“双一流”建设方案,发现省域“双一流”建设政策在理性、价值、权力、利益、政治系统这五个基本要素方面呈现共性特征,在具体实施举措方面,呈现出北京规划、上海模式、江苏办法和广东方案等差异。全面统筹省域高等教育,推动省域高等教育整体水平提升;突出建设特色,倡导异质化发展;实施动态监测,全面保障建设质量,是进一步推进省域“双一流”建设的有效策略。

**【关键词】** 省域;“双一流”建设;高等教育;推进

**【中图分类号】** G640 **【文章编号】** 1003-8418(2019)10-0020-08

**【文献标识码】** A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2019.10.004

**【作者简介】** 王战军(1956—),男,河北邯郸人,北京理工大学人文与社会科学学院教授、博士生导师;刘静(1985—),女,河北石家庄人,河北师范大学教师教育学院助理研究员,北京理工大学人文与社会科学学院博士生(通讯作者);杨旭婷(1992—),女,河北唐山人,北京理工大学人文与社会科学学院博士生;钟贞(1992—),女,河南驻马店人,北京理工大学人文与社会科学学院硕士生。

“双一流”建设战略是党中央、国务院面对当前国家发展的新形势做出的重大战略决策,是继“211工程”“985工程”之后,我国高等教育重点建设策略的又一延伸。作为新时代我国高等教育发展的领航计划,“双一流”建设战略推动了我国高等教育的内涵式发展,展现了持续推进、多层次发展的理念。不同于以往重点建设的“项目工程”,它是一项长期系统的推进工作。随着国家“双一流”建设相关文件的出台,各省、市、自治区也形成政策的“支持联盟”,相继出台了本地区的“双一流”建设方案。各省(市、自治区)(以下“省”“省市”均为省、市、自治区的简称)“双一流”建设是对我国“双一流”建设的支撑,是我国建设高等教育强国的基础。对各省域“双一流”建设的政策与举措进行分析,有助于发现亮点,查找问题,积极引导各省市谋划落实地区“双一流”建设,助推我国

“双一流”建设战略布好局、下好棋。

## 一、省域“双一流”建设的共性动因

省市地方政府在我国高等教育体系中起着承上启下的作用,对高等教育建设起到基础性的作用。以2014年为例,全国拥有本科院校数1202所,中央部委本科院校数110所,地方本科院校占90.8%(含公办672所,民办420所);全国拥有研究生培养机构数788所,中央部委研究生培养机构数284所,地方研究生培养机构占64%(含公办499所,民办5所)<sup>[1]</sup>。数据显示,我国无论是本科生还是研究生,其培养主体在地方高校,省域高等教育承担着我国高等教育强国战略的重任。在当前的“双一流”建设中,省市地方政府通过科学布局本省市各层次大学建设,合理配置资源,引导了区域高等教育发展,支持和落实了国家的“双一流”建设战略。

詹姆斯·安德森(James.E.Anderson)认为,

公共政策是“一个或一组行动者为解决一个问题或相关事务所采取的相对稳定的、有目的的一系列行动”<sup>[2]</sup>。这就指出了公共政策的逻辑起点——“问题”和“相关事务”。从这一理论出发,省域“双一流”建设政策制定的出发点,是围绕着一系列问题的解决和公共事务的管理而展开的。我国各区域的高等教育存在的巨大差距,省域“双一流”建设也呈现百花齐放的态势,各具特色。省域“双一流”建设政策的有效实施,共同实现了如下目标:推动区域高等教育发展,助推区域发展战略落实,回应国家“双一流”建设战略,提升区域国内外吸引力。

### (一)推动区域高等教育发展

“区域”是以《全国国土规划纲要(2016—2030年)》和《全国主体功能区规划》为基础划分的全国国土空间区域,“省域”是“区域”的有机组成部分。我国国土区域划分有多种依据,从经济带角度划分可分为,京津冀经济区、丝绸之路经济带、长江流域经济带、东北—蒙东经济区等,而区域经济社会发展,离不开区域内各省域高等教育提供的人力与技术支撑。省域“双一流”建设政策,能够推进地区现代大学制度建设,加速高等教育结构调整与平台构建,全面影响区域高等教育布局,改革高校管理体制和运行机制,牵引区域高等教育的发展。高等教育发展也会带动区域教育整体水平提升,助推基础教育改革与创新,提升职业教育和继续教育质量。区域整体教育水平的提升,将强化教育在经济社会发展中的基础性作用,提升地区人口素质,为各行各业提供优质人力资源,反哺科技、医疗、工程、金融、教育、管理、文化等产业发展,促进和谐社会构建。

表1 我国部分区域与省域对应情况

区域	对应省域	省域内高等教育情况
丝绸之路经济带	陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、重庆、四川、云南、广西	高等教育整体发展状况较为落后
京津冀经济区	北京市、天津市、河北	京津地区高等教育发展优势多,河北地区高等教育发展缓慢
长江流域经济带	上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、云南、贵州	高等教育发展势头强劲
东北—蒙东经济区	黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古东部	东北地区高等教育发展基础好,蒙东地区高等教育较为落后

### (二)助推区域发展战略落实

区域“双一流”建设政策有利于推动高校服务地区创新驱动发展的需求,通过组织或参与重点项目研发、重大科技专项,产出重大原创性或应用性科研成果;通过成果转化,实现科技创新与经济社会发展的对接,加速经济转型升级。在5.65万平方公里的粤港澳大湾区内,集合了香港、澳门及珠三角地区的广东省九市,区域内集合了香港大学、香港中文大学、中山大学、华南理工大学、澳门大学等优质的高等教育资源,支撑、助推了本区域高新技术产业的发展。贵州、甘肃、宁夏、陕西等各省域在“双一流”建设政策中提出服务“一带一路”倡议,加强与沿线国家及其高水平大学的沟通与交流,各高校积极响应落实。以西安交通大学为例,学校为国家培养“一带一路”沿线地区人脉,倡议发起具有38个国家和地区151个高校成员组成的“丝绸之路大学联盟”,共同培养大批丝路沿线国家和地区的技术人才;加强智库建设,成立“一带一路”自由贸易试验区研究院,并入选全国智库百强<sup>[3]</sup>。各省域通过政策支持和财政保障,引导高校主动对接国家和区域重大建设战略,充分发挥科技创新的先锋作用,形成契合区域经济社会发展的学科专业结构与人才培养模式,用实际行动助推了区域发展战略的落实。

### (三)提升区域的国内外吸引力

全球经济中心总是随着科学活动中心的转移而转移,高等教育中心的诞生又催生了科学活动中心的转移:15—17世纪,蓬勃发展的中世纪大学使意大利成为世界贸易中心;19世纪,拥有大量世界一流大学的德国经济迅速崛起;当今世界经济中心美国,拥有世界前100名大学的50%<sup>[4]</sup>。斯坦福大学、加州大学伯克利分校和硅谷一起缔造了加州的科技神话,哈佛大学、麻省理工学院等高等学府让波士顿成为美国东北部一颗耀眼的明珠,高等教育打造了一张张区域专属的“名片”。名片效应吸引了更多的国际学者,据各高校“双一流”建设年度进展报告显示,2018年“双一流”建设高校招募了青年千人学者近千人,超过我国青年千人学者总人数的90%。作为全球第二大经济体,我国区域高等教育的飞跃式发展,将大力提升区域形象与全球声誉,扩大本区域

在国内外的吸引力,吸引国际一流人才、国际知名企业与优势资本,助推区域发展,为我国成为全球科学中心、经济中心提速。

(四)回应国家“双一流”建设战略

“双一流”建设战略具有鲜明的时代特色,是我国高等教育走向世界舞台中心的重大战略工程,展示了宏大的教育理想。作为“理想导向型”的教育政策,“双一流”建设战略是党和政府为追求高水平高等教育的“教育理想而提出的行动指南和行为准则”<sup>[5]</sup>。为体现对各省市高等教育发展的整体部署,“双一流”建设政策文本中要求“省政府应结合经济社会发展需求和基础条件,统筹推进区域内有特色高水平大学和优势学科建设,积极探索不同类型高校的一流建设之路”<sup>[6]</sup>。因此,省域“双一流”建设政策的颁布,是对国家“双一流”建设战略的合理分解,回应了党和政府政策理想的号召,推动我国高等教育进入了区域发展的新时代<sup>[7]</sup>。

二、省域“双一流”建设的政策实施

省域“双一流”建设受到所在省域政治、经济和文化等多种因素的影响,是在多重因素相互促进、协同发展的互动机制中逐步形成的,却也形成了一定的政策共性。教育政策的共性,来自对教育政策本质的共同体现。按照教育政策本质“利益分配、价值选择、理性分析、权力运作和政治输出”五个视角<sup>[8]</sup>,通过梳理各省域“双一流”建设方案,发现省域“双一流”建设政策在理性、价值、权力、利益、政治系统这五个基本要素方面呈现以下共性特征。

(一)理性分析,设置明确的建设目标

为处理复杂的高等教育利益关系,地方政府作为省域“双一流”建设政策的制定者,需要对制约教育政策的影响因素进行综合分析,进而设置理性的政策目标。从目前公布建设方案的省市来看,除山西省未公布具体的建设时间节点外,其余省市均公布了明确的建设时间节点,大多数省份与国家方案的2020、2030、21世纪中叶“三阶段”时间节点高度契合。此外,各省市的“双一流”建设目标均紧密结合本地区的经济社会发展特点,具有鲜明的地域特色。也有部分省市,将学科、学

校建设的目标进行量化,明确的建设目标将为后期的建设指明方向。然而,从目前各省市地区设置的建设目标来看,存在对现实状况过于乐观的估计。有学者统计了8个省份到2020年计划建成世界一流学科的总数,已经超过了100个学科<sup>[9]</sup>,然而,2018年全国进入ESI前千分之一的学科仅有99个,这样看来,有省市设置的建设目标不合乎实际情况,过于高远。

表2 部分省域“双一流”建设的目标设置情况

省份/类型	一流大学				一流学科			
	2020		2030		2020		2030	
	世界一流	全国一流	世界一流	全国一流	世界一流	全国一流	世界一流	全国一流
辽宁	—	—	2	2	5	30	10	50
吉林	2	—	更多	—	20	—	持续推进	更多
天津	—	—	3	一批	—	30	更多	若干
内蒙古	—	—	—	2~3	—	16	5	15
陕西	1~3	5~7	—	—	若干	30	—	—
甘肃	—	—	—	一批、若干	2~3	15	若干	一批
青海	—	—	—	—	1	2	10	10
江苏	若干	—	2	—	—	—	一批	—
安徽	1	38	—	—	—	一批	—	—
福建	—	—	1	—	—	—	2~3	更多
江西	—	1	—	3~5	1~2	10	3~5	20
上海	2	—	更多	—	20	—	更多	—
四川	≥1	—	—	—	若干	—	30	—
贵州	—	—	—	—	—	—	—	—
云南	—	2~3	1	4~5	≥2	—	—	—

数据来源:各省“双一流”建设方案政策文本,“—”表示建设方案中未提及该建设目标

(二)分层分类,实现“质量”为主的价值选择

教育政策的制定和实施,体现了价值选择的过程。省域“双一流”建设以高等教育整体质量的提升作为价值选择,力图通过实行分层分类支持,实现高等教育内涵式发展。各省市坚持在不同层次打造一流,注重分层分类支持,开展错位发展,促进我国高等教育多个层次“高原隆起,高峰耸立”<sup>[10]</sup>局面的形成。分层分类支持的目标还在于保障资源分配的公平性,打破“有者恒有,无者恒无”的“马太效应”<sup>[11]</sup>,因此,科学合理的分类,是保障这一目标实现的前提。通过完善高校分类管理体系,分类指导各类高校和相关学科建设发展,推动各类高校明确办学方向,科学定位,突出特色,依托优势,分类发展。按照研究型、教学型、特

色型、应用型、技能型等类别将高校进行分类,实现错位发展、分类支持和分类评价,激发高校办学活力,在不同层次、不同学科和不同领域争创一流<sup>[12]</sup>。

表3 部分省域“双一流”建设的分层分类措施

省份/类型	高校分层分类情况	
	大学	学科
吉林	研究型、应用型、职业技术型	一流学科A类、一流学科B类
北京	高水平研究型、高水平特色、高水平应用型、高水平技能型	—
云南	世界一流、世界顶尖研究型、国内一流、省内一流	高峰学科、高原学科
河北	第一层次、第二层次	世界一流、国家一流、省内一流
甘肃	世界一流、国内同类型高水平、国内一流高职院校	优势学科、特色学科、培育学科
江苏	“双一流”建设部属高校、“双一流”建设省属高校、全国百强省属高校	—
安徽	特色高水平、应用型高水平、技能型高水平	一流学科、优势特色学科
福建	部属大学、省属大学	高峰学科、高原学科
江西	高水平大学、特色高水平大学	优势学科、成长学科、培育学科
上海	学术研究型、应用研究型、应用技术型和应用技能型	高峰学科、高原学科
湖南	综合研究型、学科特色型、地方应用型、技术技能型	特色学科、高峰学科
广东	高水平大学、高水平理工大学、应用型本科高校、高职院校	—
辽宁	世界一流、研究应用型、应用型	—
海南	国内一流大学、特色高水平大学	特色优势、特色扶持、特色培育学科

数据来源:各省“双一流”建设方案政策文本

### (三)培养一流人才,引入一流师资,体现立德树人目标

人才培养是高等教育的基本功能,只有抓住“一流人才培养”,贯彻落实这一中心任务,才符合“双一流”建设的根本要求。各省份的“双一流”建设在坚持立德树人为核心要务的同时,也共同体现了对历史使命感、社会责任心等思想道德方面的要求,以及创新实践、国际视野、个性化等个人能力的要求。如辽宁省强调多层次、多类型、多领域的培养体系,针对不同类型的高校提出不同的培养目标,指出研究型高校突出研究导向,研究应用型高校强化理论与实践结合,应用型高校侧重实践技能;江苏省强调培养在科技、工程、金融等不同领域的行业精英人才。各省力求引导不同类型高校根据自身实际和区域经济社会发展需要,

确立符合未来发展的人才培养目标定位<sup>[13]</sup>。

表4 部分省域“双一流”建设的人才引进措施

省份	引进方式	保障措施
辽宁	“海内外引进计划”“攀登学者支持计划”“特聘教授支持计划”	人才落户、团队建设、职称评聘、薪酬分配
吉林	“长白山域外高端人才”“长白山本土创新人才”	引进人才任职、社会保障、户籍、子女教育等优惠政策、职称评聘、收入分配、科研奖励、机制差异化改革
北京	海聚工程、高创计划、高精尖创新中心、卓越青年科学家培育	完善教员培训制度、分类分层分岗培训体系
天津	杰出津门学者计划、青年教师培养工程、高职院校名师名校长培养计划	完善特聘教授制度、教师出国研修、访学进修、校企人才“双栖”制度
河北	人才培育引进专项计划和倾斜支持政策	人才培养体制改革、人事制度改革
内蒙古	“绿色通道”政策	创新人才激励机制、优化中青年教师成长发展的制度环境
陕西	系列高层次人才引进和培育计划	优化制度环境
甘肃	依托国家“千人计划”“长江学者奖励计划”“飞天学者特聘计划”	建立科学的质量评价体系
青海	国家“千人计划”“长江学者奖励计划”“青海高端人才千人计划”“昆仑英才”	建立科学有效的质量评价体系、扩大用人自主权
宁夏	依托国家和自治区重大人才工程	优化制度环境
江苏	依托国家和省重大人才工程、特聘教授计划、资助引进	体制机制改革(人才引聘、职称评定、绩效评价、薪酬分配)、优化制度环境
上海	加大高校开展海外招聘的规模频次和工作力度	优化绩效评价体系、健全服务机制和专门化服务平台建设、资金管理制度、健全协同创新与集中攻关机制
江西	依托国家和全省重点人才工程	增设“井冈山青年学者”岗位、加大中青年人才培养力度
重庆	项目合作、技术开发、科技咨询、学术交流	一流教学科研平台、优质培育基地、创新职称评审制度、优化制度环境
四川	依托国家和省重大人才项目	优化制度环境、扩大岗位管理自主权、下放教师职称评审权、扩大薪酬分配自主权
贵州	优惠政策	制度激励、一流教学科研平台、优质培育基地、创新职称评审制度
云南	双向兼职机制、项目合同制	薪金激励制度、健全评价体系、高层次人才服务保障
湖北	依托国家和省重大人才工程	体制机制改革、完善人才发展环境
广东	—	创新工作机制、优化资源配置、下放职称评审权

数据来源:各省“双一流”建设方案政策文本

师资作为一种战略性要素资源,成为“双一流”建设的关键因素和核心标识。各省域实行各具特色的人才引进举措,多从海外、本土、域外三方面引进人才,将长江学者、千人计划、万人计划、国家杰青等作为高层次人才引进对象,多采取特

聘、招聘和资助的方式吸引人才,并在岗位设置、人才落户、团队建设等方面给予配套政策服务,实施“人才特区”“绿色通道”“重金引人”。其中,北京、上海强调海聚工程和人才支持计划;辽宁、吉林突出薪酬、职称及机制的改革,强调在职称评审和薪酬分配等方面设置绿色通道;河北、山西、内蒙古、宁夏、江苏、福建从人事机制改革、制度环境优化及出国访学进修方面给予保障。

#### (四)协调权力运作,实施多方参与共享共建

教育政策的制定要处理好中央政府、地方政府和高校之间的权力关系,以及学校内部党的权力、行政权力和学术权力之间的关系<sup>[14]</sup>。为协调好制定者内部及其与目标群体之间的权力关系,地方政府在“双一流”建设政策的制定中,积极发挥政府的政策指导和资源配置作用,调动省市规划、组织人事、财政、科技、教育等相关部门,共同参与区域“双一流”建设。各省市在“双一流”建设政策中,着力助推政府、社会、高校资源共享平台的构建,鼓励高校拓宽资金筹集渠道,扩大社会合作,形成多元支持、合力共建的格局;探索区域间合作模式,在“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设等国家战略基础上,积极开展合作办学、联合培养、人才交流等区域高等教育合作的新方法、新途径,实现区域高等教育的跨越式发展。同时,通过构建现代化的大学治理体系,协调高校内部各种关系,不断完善高校内部治理。需要指出的是,多方参与共享共建的合作前提在于明确多方主体的权利和义务,只有规范行为,明确职责,建立激励约束机制,才能避免这一举措成为“一纸空文”。

#### (五)加大资金投入,体现对教育资源的权威性分配

教育政策体现了公共教育利益分配,其核心问题在于“如何分配”和“分配给谁”<sup>[15]</sup>。在这一问题上,省域“双一流”建设通过分层分类建设,力求在保证效率的基础上兼顾公平。省域“双一流”建设政策体现了注重资金驱动的共同点,充足的经费为“双一流”建设提供了坚实的保障。各省市均加大对区域“双一流”建设的资金投入,采取有效举措统筹省级各类教育专项资金,并争取政府相关重大战略投入向“双一流”建设高校倾斜<sup>[16]</sup>。

通过建立资金募集渠道,吸引社会捐赠,广泛汇集社会资金,为确保资金有效使用,各省市配套了资金使用的相关政策,并注重建设成效的动态监测与资金投入的动态调整,通过建立资金使用的长效机制,确保经费高效合理使用。

表5 部分省域资金投入情况

省份	支持周期	资金(亿)	资金来源	建设对象
河北	2016—2020	25	中央财政专项资金	一流大学、一流学科
宁夏	2017—2020	2	专项资金	宁夏大学西部一流大学、一流学科
福建	2016—2020	80	省财政	部属高校、省属高水平大学、“高峰”“高原”学科
江西	2016—2020	40	省财政	特色高水平大学、一流学科
山东	2016—2020	50	省财政	一流大学、一流学科
贵州	2016—2020	5	省财政	区域内一流大学和学科

数据来源:各省“双一流”建设方案政策文本

### 三、省域“双一流”建设的差异化分析

省域“双一流”建设政策颁布于国家“双一流”建设政策之后,分析发现其在政策文本的表述上存在趋同性与一致性。然而,从当前各省域所推行的“双一流”建设举措看来,各省市的“双一流”建设目标均紧密结合本地区经济社会发展特点,展示了高等教育的省域智慧,也具有鲜明的地域特色。对比我国高等教育发展基础良好的四省市“双一流”建设政策,可以总结出省域“双一流”建设的北京规划、上海模式、江苏办法和广东方案,这些个性化方案的实施,为其他省域“双一流”建设的落实提供了有益借鉴。

#### (一)省域“双一流”建设的北京规划:“高精尖学科”+“一流专业建设”

北京市着眼于国家和北京经济社会发展重大需求,在支持国家“双一流”建设的基础上,系统化布局了高精尖学科建设和一流专业建设。高精尖学科建设的目标在于最大化提升学科对行业和区域发展的贡献度,更好地服务于首都建设,最终构建以强带弱的学科共建联盟,形成有影响力的学科群;一流专业建设的目标在于推动央属高校发挥强势专业的示范引领作用,强化专业对人才培养和社会发展的支撑和贡献作用,也在于推动市属高校整合办学资源,优化专业结构,强化优势特色<sup>[17]</sup>。通过遴选百个高精尖学科和首批遴选的27个市属高校一流专业的建设,北京市将谋求在

关键核心领域的重要地位与引领作用,力争形成一批国际或国内一流的强势专业、行业一流的急需专业、新兴交叉复合型的国内品牌专业。

(二)省域“双一流”建设的上海模式:“高峰”“高原”学科建设

上海市通过实施“高峰高原学科建设计划”和“高水平地方高校建设计划”,深入贯彻落实“双一流”建设。一方面通过实施“高峰高原学科建设计划”,瞄准国家和上海市社会经济发展需求,针对性、协同式“补缺强优”。初步遴选“高峰”学科 86 个,按照 I 类 24%、II 类 13%、III 类 26%、IV 类 37% 的比例,设置个性化目标并予以相应资金支持。作为“高峰”学科土壤的“高原”学科群,遴选总数为 186 个,其中 169 个一级学科点作为第 I 类高原学科,17 个一级学科点作为第 II 类高原学科进行建设<sup>[18]</sup>。引导高校结合需求,按照重点扶持、以强带弱的方式,优化上海高校学科布局,整体提升学科建设水平,力争形成“在高原上建高峰”的学科布局。另一方面通过设立“高水平地方大学建设计划”,采取“一校一策”的方式给予重点支持,支持高校的个性化、多样化发展,引领高校办出亮点、办出成果,推动大学走向高水平,倡导不同类型的地方高校在各自领域和不同类型中争创一流。

(三)省域“双一流”建设的江苏办法:“专项+综合”工程

江苏省紧密结合社会经济发展水平及高等教育实际,实施高水平大学建设的“专项+综合”工程,即“4+1+1”模式,体现出江苏特色。其中,“专项”指“四大专项”,包括优势学科建设工程、特聘教授计划、协同创新计划、品牌专业建设工程。重点支持高校特色学科建设,推动高校产出多项一流成果,夯实高水平大学建设的核心基础<sup>[19]</sup>。“综合”指两项综合性支持,即两个“1”。第一个“1”对接国家层面的“双一流”方案,支持对象为入选国家“双一流”建设行列的江苏高校,按照国家要求给予资金支持,助推高校进一步提升综合水平和竞争力,早日迈向高水平 and 世界一流大学。第二个“1”主要针对办学特色鲜明、综合办学水平接近全国百强的省属高校,进行整体扶优扶强,具体办法是依据绩效评价结果给予重点培育支持。

江苏省通过“专项+综合”工程,着力引导不同层次、不同类别的高校找准参照坐标和发展定位,充分激发高校不断深化内涵、提升办学水平,彰显特色优势的内在动力和活力,提高国际知名度。

(四)省域“双一流”建设的广东方案:“冲”“补”“强”政策

为解决高等教育发展不平衡不充分的矛盾,推进高等教育内涵式发展,广东省实施高等教育“冲补强”提升计划,分类推动高校在不同层次特色发展、争创一流。截至 2018 年 4 月,广东省投入 32.86 亿多元专项工作资金和创新强校工程资金安排方案,对 34 所公办本科高校给予资金支持<sup>[20]</sup>。截至 11 月,全省共有 41 所本科高校和 147 个重点建设学科入选<sup>[21]</sup>。该项提升计划具体将高校建设分为三个层次:“冲一流”即实施“高水平大学建设计划”,“补短板”即实施“粤东西北高校振兴计划”,“强特色”即实施“特色高校提升计划”,通过“冲、补、强”计划,将分类实现各层次高校的发展,增强高校服务和支撑区域经济社会和支柱产业发展的能力,实现学科创新成果的“倍增”<sup>[22]</sup>。广东省下大力度支持各建设高校的发展,2018 年的“冲补强”资金安排方案中,中山大学获得的资金支持最多,共计 3.8 亿,华南理工大学、暨南大学分别获得 2.2 亿和 2.04 亿资金支持。“冲补强”方案瞄准广东经济社会发展前沿,将高等教育发展与社会经济建设紧密结合起来,不仅加速高等教育实现“倍增”,也有力促进广东省经济的腾飞。

#### 四、省域“双一流”建设的推进策略

省域“双一流”建设是我国“双一流”建设战略的有机组成部分,为我国高等教育强国建设目标早日实现提供了强大助力。通过对部分省市“双一流”建设政策文本分析,我们认为在当前省域“双一流”建设中,尚存在以下困境。

第一,如何实现对省域高等教育的全面统筹。省域高等教育的全面统筹,其内涵不仅包括层次上的统筹,也包括类型上的统筹,从当前各省高等教育的发展现状来看,部分省份尚未实现“全面统筹”,更未形成高峰凸起、高原崛起、全面发展的局面。第二,如何引导高校突出发展特色。面对过

去“五唯”评价倾向所造成的高校发展同质化问题,引导高校找准办学定位,突出办学特色,实现高校的异质化发展,将引导高校在各层次、各类型的建设中冲击一流。第三,如何在结果的评价中体现对过程的监测。建设过程的管控将确保建设目标的顺利达成,加强对建设过程的监测将对项目终期评价提供数据支持,同时,能够为建设资金的动态调整、建设对象的“有进有出”提供决策依据。

#### (一)全面统筹,带动整体水平提升

《中华人民共和国高等教育法》明确规定“省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。”省域“双一流”建设面向所有高校,不仅包括建设基础好的高校,甚至包括高职院校。省域高等教育的全面统筹,意指对处于该地区的高校,无论其是何隶属权或何种层次,都要纳入省域高等教育的统筹范围<sup>[23]</sup>。这就要求省级地方政府要将本地区的高等教育资源进行全面部署,这其中,包括政策的制定与执行、资源的协调与配置、过程的监督与评价。以广东省和上海市的“双一流”建设实践为例,只有全面统筹省域各类型、各层次高等教育的发展,“一视同仁”地将全部高校纳入整体建设与支持方案当中,同时引导一流学科、一流大学积极带动普通学科、其他类型大学的建设与发展,才能带动竞争,调动积极性,在一定程度上打破高校的“舒适区”,促进高等教育整体水平的提升,实现高等教育对国家战略和区域经济社会发展的支撑作用。

#### (二)突出特色,倡导异质化发展方向

高等教育系统由不同类型、不同层次的教育教学机构组成,为了实现高等教育系统的多样性、个性化发展,需持续分类推进“双一流”建设。在优化省域高等教育空间布局的基础上,应采取有效的分层分类办法,确保高校差异化、特色化发展。其中,广东省和江苏省的“双一流”建设模式提供了有益参考。突出特色,倡导异质化发展方向,可从如下方面入手:首先,引导高校找准办学定位,支持分类建设,突显办学特色,避免高校建设趋同化。其次,坚持分类投入,在资金分配上,考虑办学质量、办学特色等因素,实行分类、分档、

分级支持,实现教育资源的科学配置和充分利用。再次,进行分类管理,建立高校多元化分类评估体系,分类制定考核指标体系。通过引导高校合理定位,发挥优势,办出水平和特色,使高校更好地服务于省市的功能定位。

#### (三)动态监测,全面保障建设质量

深化宏观统筹,加强“双一流”建设的战略布局,明确“双一流”建设政策的实施方向,通过加强对“双一流”建设的配套政策和配套平台建设要求,突出对建设过程的重视。在创新评价模式方面,北京市首创了一流专业动态监测的五个维度,是“双一流”建设评价的有益探索。实施动态监测,全面保障建设质量,可从如下方面入手:首先,建立高等教育重点建设项目监测平台,实现对建设过程的监测。通过平台能够动态、实时反映建设项目情况,实现对建设项目的动态评价和过程指导及督导,有效促进将过程性评价和结果性评价的有机结合,避免评价对建设的错误导向。其次,动态监测高校各类管理制度,加强对人事制度、资金使用制度等配套政策的建设。通过规范引导人才引进政策,纠正人才引进中的恶性竞争和掠夺现象;通过规范引导资金使用政策,实施对经费使用的监管,纠正资金使用中资金利用效率低、使用不规范等现象。再次,贯彻“动态竞争”的原则,注重对建设目标达成情况的考察,通过对建设过程的监测和建设结果的评价,真正实现建设对象的“有上有下,有进有出”。总之,要以高度负责的态度,为“双一流”建设营造公平竞争、科学规范、有法可依的建设氛围。

#### 【参考文献】

- [1]中华人民共和国国家统计局[DB/OL].[2019-03-06].<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- [2](美)詹姆斯·E.安德森.公共政策制定(第五版)[M].谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2009:3.
- [3]西安交通大学“双一流”建设2018年度进展报告[DB/OL].[2019-02-16][2019-06-07].<http://xxgk.xjtu.edu.cn/content.jsp?urltype=egovinfo.EgovInfoContent&wbtreeid=1001&identifier=xkb%2F2019-0216001>.
- [4]周光礼,周详.教育与未来——中国教育改革之路[M].北京:中国人民大学出版社,2017:164-167.
- [5][8][14][15]陈学飞,林小英,茶世俊.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2011:39,149,60,58,50.
- [6]中华人民共和国教育部.教育部 财政部 国家发展改革委关于

- 印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》的通知[EB/OL].(2017-01-25)[2019-05-14].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/moe\\_843/201701/t20170125\\_295701.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/moe_843/201701/t20170125_295701.html).
- [7]周光礼.学术性与实践性:世界一流学科的中国标准[EB/OL].(2016-02-16)[2019-06-07].[http://www.cssn.cn/zx/201602/t20160216\\_2866747.shtml](http://www.cssn.cn/zx/201602/t20160216_2866747.shtml).
- [9]陈燕,车金恒,祝苏东.“双一流”建设的地方行动:基于政策的文本分析[J].研究生教育研究,2018(4):70-76.
- [10]瞿振元.扎实推进高等教育现代化[EB/OL].(2016-01-31)[2019-03-20].<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0131/c40531-28098602.html>.
- [11]张伟,张茂聪.我国“双一流”建设的省际政策比较——基于26省“双一流”实施意见的文本分析[J].高校教育管理,2018(4):19-26.
- [12][17]北京市人民政府印发《关于统筹推进北京高等教育改革发展的若干意见》[EB/OL].(2018-06-08)[2019-06-30].<http://zhengce.beijing.gov.cn/library/192/33/50/438650/1554570/index.html>.
- [13]王鹏,张作岭.省域“双一流”建设中的“本科人才培养”:策略与反思——基于22个省(市)建设方案(意见)的文本分析[J].国家教育行政学院学报,2018(2):30-35.
- [16]韩习祥,梁传杰,张文斌.省级层面统筹推进一流大学和一流学科建设[J].中国高等教育,2017(3):43-46.
- [18]上海高等学校学科发展与优化布局规划(2014-2020年)[EB/OL].(2015-12-23)[2019-06-30].<http://fzghc.ecupl.edu.cn/df/ef/c2652a57327/page.htm>.
- [19]江苏省政府印发《江苏高水平大学建设方案》[EB/OL].(2016-06-15)[2018-06-30].[http://www.jiangsu.gov.cn/art/2016/7/14/art\\_46579\\_2555977.html](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2016/7/14/art_46579_2555977.html).
- [20]我省公布高等教育“冲一流、补短板、强特色”提升计划建设高校和重点建设学科名单[EB/OL].(2018-11-14)[2019-06-20].<http://www.gdhed.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gdjyt/xwfb/201811/522406.html>.
- [21]广东高校“冲一流、补短板、强特色”资金分配方案公示[EB/OL].(2018-04-11)[2019-06-20].[http://www.gd.gov.cn/gdywdt/bmdt/content/post\\_83766.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/bmdt/content/post_83766.html).
- [22]广东省教育厅 广东省发展和改革委员会 广东省科学技术厅 广东省财政厅关于印发《高等教育“冲一流、补短板、强特色”提升计划实施方案》的通知[EB/OL].(2018-06-29)[2019-04-20].<http://www.gdhed.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gdjyt/tzgg/201807/519847.html>.
- [23]陈彬,袁祖望.试论“加强省政府高等教育统筹权”的基本内涵[J].高教探索,2003(3):28-32.
- 基金项目:北京市教育科学“十三五”规划2017年度重大课题“市属高校‘双一流’建设问题及对策研究”(AMAA17001)。

## Study on the Promotion Strategy of Provincial "Double First-class" Construction

Wang Zhanjun, Liu Jing, Yang Xuting, Zhong Zhen

**Abstract:** Provincial "Double First-class" construction is an important part of China's "Double First-class" construction strategy, which boosts the development of regional higher education, promotes the implementation of regional development strategy, responds to the national "Double First-class" construction strategy, and enhances the attraction of the region at home and abroad. By comparing the provincial "Double First-class" construction schemes, we found that there are commonalities in rationality, value, power, interests and political system, as well as different modes in Beijing, Shanghai, Jiangsu and Guangdong schemes in terms of specific implementation measures. Comprehensively coordinating provincial higher education to promote the overall level of provincial higher education; highlighting the construction characteristics and advocating heterogeneous development direction; carrying out dynamic monitoring and comprehensively guarantee the construction quality are effective strategies to promote provincial higher education development.

**Key words:** province; "Double First-class" construction; higher education; advance

(责任编辑 肖地生)