

DOI:10.16382/j.cnki.1000-5560.2025.03.001

# 高等教育重点建设中的学校 分层困局及其改革<sup>\*</sup>

朱军文<sup>1</sup> 马银琦<sup>2</sup> 邵玲芝<sup>1</sup>

(1. 华东师范大学教育学部, 上海 200062; 2. 浙江师范大学高质量教育发展研究院, 浙江金华 321004)

**摘要:** 分类推进高校改革, 实现从分层发展向分类发展转变, 是进一步全面深化改革, 加快建设教育强国的重要任务。如何优化我国高等教育重点建设政策对高校分层现象的伴生影响, 破解其可能存在的消极效应, 是亟待研究的问题。研究通过系统梳理高等教育重点建设的发展历程, 结合资源支持、重点学科集聚、入学机会贡献等维度, 刻画了重点建设政策对高校分层现象的影响, 并据此分析了深层次的原因, 提出了针对性建议。我国高等教育重点建设在集中力量支持一部分大学、一部分学科迈向世界一流目标的过程中, 高等教育系统内学校之间分层现象有所加剧, 学校层次结构从梯型演化为金字塔型; 高水平学科的学校分布趋于集中; 高等教育重点建设政策的身份固化现象可能设定了未入选学校发展的“天花板”, 资源流动中的“马太效应”, 高校评价中存在的以层次表征水平、以规模表征实力、以排名表征进步等现象是造成学校分层困局的多方面因素。建议推动“重点建设”向“共同发展”转变, 大幅度增加高等教育重点建设学校范围、取消以学科为对象的重点建设支持方式, 完善以学校类型为基础、以质量和贡献为标准的分类评价体系, 是破解高等教育重点建设过程中学校分层困局的可选举措。

**关键词:** 高等教育; 重点建设; 分层; 分类发展

## 一、引言

分类推进高校改革是进一步全面深化改革的重要部署之一, 也是当前加快推进教育强国建设需着力完成的迫切任务。在此背景下, 进一步研究高等教育重点建设政策及其对高校分类发展的影响, 其意义不言自明。

### (一) 我国高等教育重点建设与成就简要回顾

高等教育重点建设是我国在国家财政性教育经费相对短缺、高校办学水平普遍较低的背景下, 为满足国家发展需要并提升高等教育国际竞争力, 通过遴选部分大学, 集中办学资源给予重点支持, 推动其率先发展的战略计划。纵观我国高等教育重点建设的发展历程, 从 20 世纪 50—60 年代的重点大学建设, 到改革开放后以“211 工程”为代表的重点大学和重点学科建设、以“985 工程”为代表的世界一流大学建设、以“双一流”建设为代表的中国特色世界一流大学建设实践等, 其对我国高校在较短的时间内实现快速发展, 在国际高等教育系统中占据一席之地, 发挥了重要的作用。

高等教育重点建设的每个阶段都具有清晰的时代需要, 承担着特有的使命。1954 年原教育部颁布《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》, 是新中国成立后根据国家经济社会建设需要实施重点高校建设的发端(胡德鑫, 2017)。此后, 在 1959、1960 和 1963 年先后 3 次增列全国重点大学, 数量扩大至 68 所。1978 年国务院转发教育部《关于恢复和办好全国重点高等学校的意見》, 恢复全国重

\* 基金项目: 国家社科基金重大项目“新时代高等教育服务创新驱动发展的理论、路径与贡献评价研究”(23ZDA058)。

点大学建设,到1979年适当增补重点大学数量至98所,占当时高校总数的15.5%(刘英杰,1993)。为推动一批重点学科达到国际先进水平,1993年国家教委印发《关于重点建设一批高等学校和重点学科点的若干意见》,正式启动“211工程”,即面向21世纪,重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科(何东昌,1998,第3469页)。“211工程”先后支持115所高校,777个重点学科建设项目,“九五”“十五”期间共计完成投资368.26亿元(“211工程”部际协调小组办公室,2007,第9—11页)。为了加快建设世界先进水平的一流大学,1998年,国家决定对若干所高校和已经接近并有条件达到国际先进水准的学科进行重点建设,“985工程”随之启动。“985工程”先后遴选了39所高校列入重点建设支持,一期和二期建设直接投入共计669亿元(“985工程”建设报告编研组,2011,第10—13页)。2015年,中央全面深化改革领导小组审议通过《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,“双一流”建设启动,明确提出“到本世纪中叶,我国一流大学和一流学科的数量和实力要进入世界前列,基本建成高等教育强国”。2017年,教育部、财政部和国家发改委印发了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》。经过遴选,共有137所高校纳入“双一流”建设支持计划,其中42所为“一流大学”建设高校,95所为“一流学科”建设高校,共重点支持了465个学科(教育部,2017a)。2022年,第二轮“双一流”建设高校及学科名单公布,入选高校增至147所,建设学科包括59个基础学科、180个工程类学科和92个哲学社会科学学科(教育部,2022)。这一系列举措旨在提升中国高等教育的整体水平,推动高校迈向世界一流行列,并取得了明显成效。

在“211工程”“985工程”“双一流”建设的接续支持下,我国高水平研究型大学群体的办学条件显著改善,在诸多方面取得快速发展,成为集中力量办大事的举国体制在高等教育发展道路探索中的成功实践。一批重点建设高校国际影响力快速提升。2024年91所大陆高校进入世界大学学术排名的前500强,较2003年增加了82所(软科,2024)。2023年有17个学科(软科的统计共覆盖55个学科)已经位列世界第一,比2016年增加了16个学科(软科,2023)。同时,高等教育重点建设的一批学校在内部治理体系建设、师资队伍水平、国际合作与交流等方面的排名也取得显著进展。

## (二) 对高等教育重点建设政策的已有研究

对高等教育重点建设的理论研究,已经有较为丰富的成果,涵盖了高等教育重点建设计划的发展历程、政策效果或成效的评价、发展路径国际比较、消极影响等诸多方面。史静寰(2018)通过梳理我国20世纪50年代以来高等教育和社会发展、国家现代化的关系,指出高等教育重点建设具有很强的连续性和延展性。胡建华(2019)总结了70年来高等教育重点建设的变化,发现以“211工程”为标志,重点建设高校的产生方式由指定转向有竞争的遴选。王孙禹等(2008)人归纳了近30年我国高等教育重点建设取得的成就,认为高水平大学及其重点学科建设促进了大学整体办学实力的迅速发展,促进了学科结构的优化和重点学科的发展。陈学飞(2006)以“985工程”为例,对政策制定的理想导向进行了深入分析。刘宝存(2009)认为通过实施重点建设,逐渐走出一条基于中国国情的高水平大学建设之路,促进了一批重点高校的跨越式发展。马陆亭(2019)认为高等教育的重点建设思路既一脉相承,又与时俱进。根据《“211工程”发展报告(1995—2005)》和《“985工程”建设报告(1999—2008),“211工程”和“985工程”重点建设成效显著,从根本上提高了我国高校的整体水平和国际竞争力,缩小了与世界一流大学的差距,有力地推动了科教兴国和人才强国战略的实施(“211工程”部际协调小组办公室,2007;“985工程”建设报告编研组,2011)。Salmi(2009)梳理发现,自一些全球性大学排名出现以后,实施高等教育重点建设计划的国家数量急剧增加。欧洲大学协会(European University Association)(EUA,2014)调查分析了欧洲大陆10个国家的高等教育重点建设计划及其对欧洲大学的影响,认为重点建设计划有效推进了大学战略布局和大学内部结构重组。

关于高等教育重点建设面临的问题,Salmi(2016)认为随着大学都渴望成为世界一流大学,大学的多样性将急剧减少。世界银行(World Bank,2012)指出高等教育重点建设计划,提供了增量的资源支

持,也采用了许多问责性的绩效指标,影响了高校的发展愿景。胡炳仙(2017)研究发现重点学科建设加剧了地方高等教育系统的非均衡性,推动了高等教育系统内部学科发展趋同性。周志刚等(2018)研究发现重点建设高校对优质高等教育资源的垄断及重点工程的身份壁垒,降低了不同层次高校间跨界竞争的可能性,高校竞争异化为垄断地位导向的竞争。张应强等(2020)指出基于绩效评估的“双一流”建设,引发了院校“同轨竞争”,导致高校特色发展面临重大挑战。

### (三) 研究问题

2023年我国高等教育毛入学率达到了60.2%,高等教育入学机会进一步增加(教育部,2024)。在高等教育已经进入普及化的背景下,高校创新人才供给、服务科技自立自强的能力与国家的战略需求相比还有差距;高考入学竞争压力未见缓解,基础教育阶段应试教育的特性未能根本扭转。这些状况仍然存在,部分原因可能归于高校发展的同质化、层次化未能根本扭转,高校分类发展、特色发展的政策导向尚未形成落地见效的合力。分类推进高校改革,从根本上实现高校分类发展,在各自类型里实现高水平发展,需要按照党的二十届三中全会提出的更加注重系统集成、更加注重突出重点、更加注重改革实效精神,对存在的症结进行深入分析,提出标本兼治的改革举措。

高等教育的重点建设是推动我国高等教育系统快速发展的重要政策实践(德吉夫,包艳华,2019)。经过数十年的持续努力,重点建设已成为中国特色高等教育发展道路的重要组成部分,并为其他国家提供了有益的借鉴(陈丽媛,刘念才,2019)。高等教育系统是个丰富的多样化生态,在集中力量重点支持一部分大学、一部分学科迈向世界一流目标的过程中,在重点建设高校群体实现快速发展的同时,高等教育系统内学校之间分层现象是否进一步加剧,其深层次的原因何在,在发挥重点建设政策不可替代的积极效应同时,如何消解其可能伴生的副作用,是推动我国高等教育整体实现由大到强跃升,并进一步发挥其在教育强国建设中的龙头作用不可回避的重要问题,也是本研究希望深入讨论的问题。

## 二、核心概念与数据的采集分析

学校类型、层次及相互关系,是高等教育系统内在结构的体现。分析高等教育重点建设过程中的学校分层现象,需要对学校层次划分进行清晰的界定,需要从公开的渠道挖掘并整合可信的证据,以揭示高等教育系统内学校层次变化的趋势和可能的原因。

### (一) 学校分层

马丁·特罗认为,高校的分层具有两种不同的原则。一种是以学校之间的相互竞争为基础,即各个学校通过市场竞争方式获得有助于提高本校地位的条件(诸如科研经费、社会捐赠、学术人才等);另一种则是由政府分配给各院校和高等教育各部门的职能、权利和资源决定的。其层次是政府政策的反映,政府通过政策手段决定了学校的学术地位(伯顿·克拉克,2001,第169页)。我国高等教育在实现从大众化向普及化的历史性发展跨越中,高校也逐渐呈现出多样态的发展趋势。吴红斌、郭建如(2018)对我国高校层次开展研究,在理论上将高等教育划分成6个圈层。从我国高等教育发展实践看,虽然从20世纪50—60年代便开始进行重点高校建设,但彼时重点高校在学科建设、经费投入等资源配置方面并未形成明显的“差序格局”(贾永堂,李娜,2018;杨雅坤,王曦,陈铎,2020)。研究者普遍认为,从“211工程”开始的重点建设,在调动各方面积极性的同时,也使高校之间的资源配置出现明显差异并加大了高校分层的步伐(卢晓中,2006;胡建华,2019)。

本研究以“211工程”建设作为研究起点。“211工程”建设以前,按照隶属关系以原中央部委所属高校(包括原教委所属高校)作为第一层次,以地方所属高校作为第二层次;“211工程”建设期间,以“211工程”建设高校作为第一层次,以非“211工程”建设高校作为第二层次;“985工程”建设期间,以“985工程”建设高校作为第一层次,以除“985工程”建设以外的“211工程”高校作为第二层次,以非“211工程”建设高校作为第三层次;“双一流”建设期间,以一流大学建设高校作为第一层次,以一流学

科建设高校作为第二层次,以非“双一流”建设高校作为第三层次。依此研究我国高等教育重点建设中的学校分层演化趋势。

## (二) 学校分类

社会学家涂尔干(2005,第2页)认为,“分类,是指人们把事物、事件以及有关世界的事实在划分成类和种,使之各有归属,并确定它们的包含关系或排斥关系的过程”。根据这一论述,潘懋元等(2006)引申出“高等教育分类”的概念,即人们为了更好地认识、研究和引导高等教育发展而将高等教育系统划分成不同的类型和层次,从而确定高等教育系统中各子系统及各要素之间的相互关系(种属关系、并列关系、层次关系)的过程。UNESCO(2011)《国际教育标准分类法》根据学历等级将高等教育分为短期高等教育、学士或同等水平、硕士或同等水平、博士或同等水平4类。美国卡内基分类法自1973年提出,经历9次修订,由单一分类体系转变为综合性分类体系和选择性分类体系(王铭,王名扬,陈琼,2021)。

我国的高等教育分类体系,根据人才培养定位,可分为研究型、应用型和职业技能型3大类(教育部,2017b);根据办学主体可分为公办高校(中央部委院校、地方部门院校)和民办高校(一般民办高校、独立学院);根据学科门类构成,可分为综合类、理工类、农业类、林业类、医药类、师范类、语言类、财经类、政法类、体育类、艺术类和民族类等12类(陈厚丰,2011)。推进不同类型学校根据办学定位,办出特色、办出水平是当前的重要政策目标。政策改革的导向,是根据学校的功能定位和办学特色实施差异化资源配置,构建中国特色的分类评估体系,推动高校实现内涵式、特色化和高质量发展(郭鹏,2024)。

## (三) 数据采集和分析

本研究通过对高等教育重点建设政策影响的多个维度进行分析,采用了多样化的数据来源,包括《中国教育事业统计年鉴》等统计年鉴;教育部官方网站及各类高校官方网站;全国学科评估报告(包括国家重点学科评估信息);《“211工程”发展报告(1995—2005)》等官方统计文件;以及青塔、软科等第三方研究报告。针对数据的时间跨度较大、来源多样的特性,本研究在宏观层面统一分析,不影响整体研究结果的有效性。以下从3个分析维度展开数据分析:

不同层次学校数据采集分析。选择1994年、1999年、2008年及2019年4个代表高等教育重点建设的时间节点,分析不同时点重点建设高校群体的数量及占高校总数比例。高校数量仅计算本科高校数,不包括高职院校数。其中,1994年高校数量来自当年教育统计年鉴,中央部委所属高校数量包括原国家教委、原机械部、原财政部等28个部委隶属学校;1999年高校数据来自当年教育统计年鉴,“211工程”高校数据来自《“211工程”发展报告(1995—2005)》,2008年高校数据来自当年教育统计年鉴,“985工程”高校数据出自《“985工程”建设报告(1999—2008)》;2019年高校数据来自当年教育统计年鉴,各类高校数据来自教育部官方网站。

不同层次学校招生数据采集分析。选择1994年、2003年、2008年及2019年分别代表重点建设的4个时间节点,分析不同时点重点高校群体的招生人数及占高校总招生人数的比重。1994年各类高校招生人数来自当年教育统计年鉴;2003年的“211工程”高校招生人数来自文献及网络挖掘,高校招生总人数来自当年教育统计年鉴;2008年高校招生人数来自当年教育统计年鉴,各类高校招生人数来自文献及网络挖掘;2019年高校招生人数来自当年教育统计年鉴,各类高校招生人数来自各类高校官网中的本科教学质量报告,有些未报告的高校以当年的招生计划人数为准。高校招生人数虽有小幅出入,但不影响整体数据质量。

高水平学科或重点建设学科数据采集分析。高水平学科特指1988年国家重点学科评估中全部重点学科、2007年国家重点学科评估中一级及二级学科重点学科、2012年第三轮学科评估中前2%(或前2名)学科、2017年第四轮学科评估中的A+学科。由于学科评估年限的特殊性,选择1988年、2007年、2012年及2017年分别代表重点建设的4个历史时期,分析不同时期不同层次高校的高水平

学科数量分布。

### 三、我国高等教育重点建设中的分层现象及其演化趋势

高等教育重点建设政策持续深入实施的过程,也是我国高等教育规模快速发展,高等学校数量、以招生数为代表的高等教育入学机会、以重点学科为代表的发展水平、以办学经费为代表的资源配置等快速发展、结构持续变动的过程,高校分层现象出现新特征。

#### (一) 高等教育系统的学校层次结构逐渐从梯型演化为金字塔型

20世纪90年代初以来,我国高校总数(不含高职高专)从1994年627所,逐步增至2019年的1265所,增长了一倍多。国家重点建设高校占高校总数的比例呈下降态势。1994年,第一层次高校数量占比达到41.47%;到1999年,“211工程”高校的比例缩减至16.58%;2008年,“985工程”高校占比下降至3.61%;到2019年,一流大学建设高校的数量占比为3.32%。如图1所示。高等教育系统快速扩张过程中,重点高校的数量基本保持稳定,扩张主体是非重点建设高校。从重点建设高校占高校总数的比例及其变化趋势可以看出,高等教育系统整体层次结构逐步从正梯型向金字塔型演变,学校分层越发明显,层次逐渐趋于稳定。

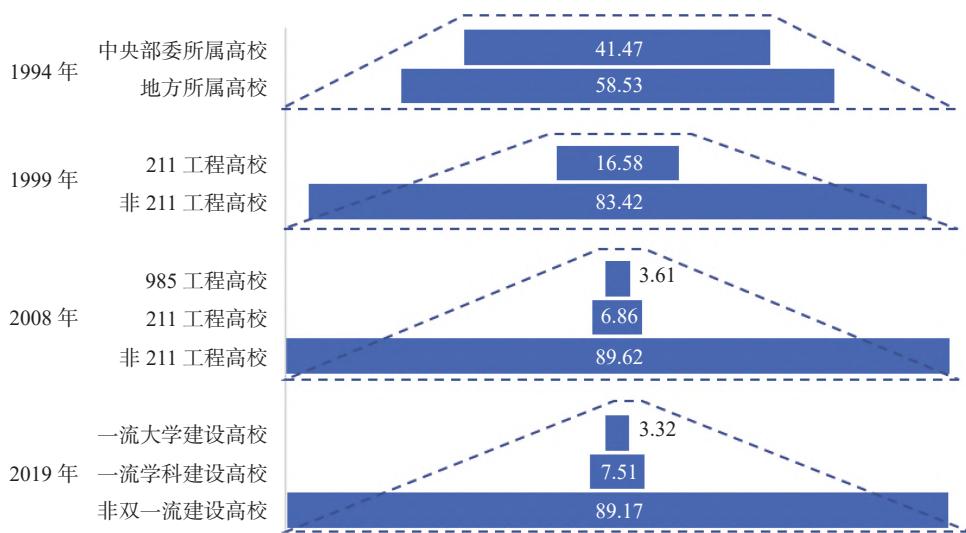


图1 从梯形到金字塔型的高校层次演化

数据来源:主要通过(1)1994年、1999年、2008年及2019年《中国教育事业统计年鉴》;(2)《“211工程”发展报告》及《“985工程”建设报告》;(3)教育部官方网站;(4)各类高校官方网站;(5)文献资料及网络资料,5个主要来源搜集整理完成。

#### (二) 不同层次高校的入学机会演变与分化

高校数量的增加意味着高等教育机会的增加。据统计,我国高校招生规模从1994年的40.95万人(不含专科生),扩大到2008年的297.06万人,并在2019年达到431.28万人,增长了近10倍。随着高等教育扩招,重点建设高校的招生人数占高校招生总人数的比例呈下降趋势。1994年,第一层次高校的招生人数占比高达56.71%,占据一半以上。到2003年,“211工程”高校的招生占比下降至30.46%;2008年,“985工程”高校的招生占比降至6.36%;而到了2019年,一流大学建设高校的招生占比为4.99%。如图2所示。这一趋势表明,尽管高等教育毛入学率持续提升,高等教育普及程度不断扩大,但重点建设高校招生规模占招生总数的比例在逐步下降。

从重点建设高校占高校总数的比例及其变化趋势、重点建设高校招生数占高校招生总数的比例变化趋势,以及由此带来的高等教育系统中的层次结构演变可知,高等教育重点建设以来,学校分层现象持续加剧,逐渐呈现金字塔形态,层次格局愈发稳定。

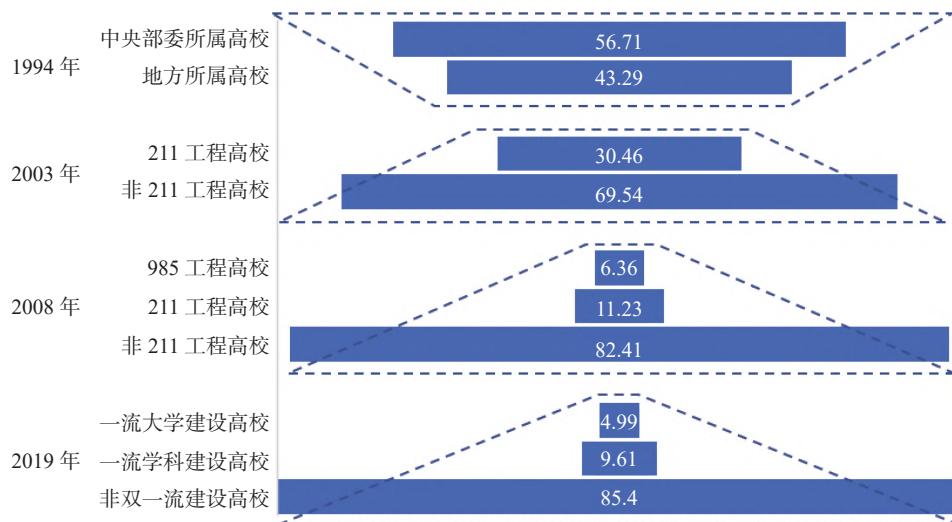


图2 不同层次高校招生人数分布及其演化

数据来源: 主要通过(1)1994年、2003年、2008年及2019年《中国教育事业统计年鉴》;(2)教育部官方网站;(3)各类高校官方网站;(4)文献资料及网络资料,4个主要来源搜集整理完成。

### (三)从“学科支撑学校”到“学校层次限制学科发展空间”的变化

传统观念下,国家重点建设学科数量、学科评估中的高水平学科数量通常是高校办学水平或声誉的外在体现,提升学科水平或声誉是提升学校办学水平的主要方式。因此,重点建设学科或学科评估中的高水平学科数量分布的集中度及其变化趋势,可以佐证高校分层现象及其演化。高等教育重点建设历程中,高校经历了从“学科支撑学校”到“学校层次影响学科发展空间”的变化,学校层次在一定程度上成为其学科发展的上限。

1988年国家重点学科建设启动,约占高校总数41.46%的第一层次高校入选高水平学科数量占比为93.99%,约占高校总数58.54%地方高校校均高水平学科数量占比为6.01%。到2007年,约占高校总数10.55%的“211工程”高校入选高水平学科数量占比为82.74%,而占高校总数89.45%的非“211工程”高校入选高水平学科数量的比例为17.26%。2012年和2017年的学科评估显示,高水平学科进一步向少数重点高校集中。2012年,仅9.78%的第一层次高校(“985工程”高校)及第二层次高校占据89.39%的高水平学科;到2017年,10.83%的高校(一流大学及一流学科建设高校)拥有98.57%的高水平学科。同时,第三层次高校的高水平学科占比在此期间下降了9.18%。如表1所示。这种集中化现象在提升部分重点高校国际竞争力的同时,也导致其他层次高校的学科发展空间受限,使得部分高校在高水平学科建设中的参与度受到影响。

从表1可以看出,在高等学校层次扁平化的阶段,特色学科及特定学科的发展水平支撑了或代表了高校整体声誉或水平,“学科支撑学校”的现象明显,随着高等教育重点建设的推进,“学校层次影响学科发展空间”的现象逐渐增多,纳入重点建设的学校,有更大声誉、更多资源支持存量学科或新建学科发展,学校层次在一定程度上成为学科发展的上限。国家重点学科经历了3次评选,根据评选要求,重点学科应涵盖较为齐全的门类,且科类结构比例和布局力求合理(教育部,2006)。这一政策的初衷在于促进各类高校学科的均衡发展。然而,随着学科评估的推进,学科等级结构逐渐显现。以第四轮学科评估为例,有学者研究发现,在参评的101所高校中,对于排名靠后的学校,即使在学科建设上不断努力,在下一轮评估中仍可能停留在B+等级,甚至可能跌出榜单(张应强,2019)。除非学科评估体系进行重大调整,否则各高校在一级学科排名中的位置难以发生显著变化,这也使学科发展呈现出一定的结构固化趋势。学校层次的分化使得学科建设的初衷——支撑学校发展——在一定程度上转变为对学科发展的限制。

表1 不同层次高校高水平学科数量分布及其演变

时期	高校层次	高水平学科数量(占比)	高校数量(占比)
1988年 学科建设一期	中央部委所属高校	391 (93.99%)	260 (41.46%)
	地方所属高校	25 (6.01%)	367 (58.54%)
	总计	416	627
2007年 学科建设三期	211工程高校	791 (82.74%)	112 (10.55%)
	非211工程高校	165 (17.26%)	950 (89.45%)
	总计	956	1 062
2012年 学科评估三轮	985工程高校	136 (68.68%)	39 (3.41%)
	211工程高校	41 (20.71%)	73 (6.37%)
	非211工程高校	21 (10.61%)	1 033 (90.22%)
2017年 学科评估四轮	总计	198	1 145
	一流大学建设高校	145 (69.05%)	42 (3.32%)
	一流学科建设高校	62 (29.52%)	95 (7.51%)
	非双一流建设高校	3 (1.43%)	1 128 (89.17%)
总计		210	1 265

数据来源:主要通过(1)1988年、2007年、2012年及2017年《中国教育事业统计年鉴》;(2)2017年全国第四轮学科评估、2012年全国第三轮学科评估、2007年国家重点学科评估、1988年国家重点学科评估,两个主要来源搜集整理完成。

#### 四、高等教育重点建设中的学校分层困局成因分析

高等教育重点建设过程中的学校分层现象,显然是重点建设高校快速发展的明证,但在同时,纳入不同重点建设范围的学校与非重点建设学校之间日益扩大的发展差距,作为政策的副作用之一,也需要探明其产生机理或成因。

##### (一) 重点建设高校身份固化现象设定了未入选学校发展的“天花板”

我国高校的层次结构受政府政策机制的深刻影响。从新中国成立之初的重点大学建设到“211工程”和“985工程”建设,再到“双一流”建设,政府赋予了纳入重点建设名单的高校以“高质量”“高水平”的标签。在“211工程”“985工程”以及“双一流”建设期间,重点建设高校群体相对固定,政策支持叠加导致其身份逐渐固化,并引发“马太效应”,这在一定程度上强化了高校之间的层次化。这种身份固化的影响不仅体现在招生政策(王金龙,邬志辉,2021)中拥有一定的优先性,在毕业生就业(刘佳,方兴,2016)、重点学科建设以及经费投入等方面也具有明显优势。优势资源持续向重点高校聚集,扩大了不同类型高校之间的发展差距。

身份固化也引发高校之间同质化竞争。入选某一层次重点建设工程已经成为办学成功与否的判断标准,成为学校总体办学层次和水平的一个标签。与此同时,为了在政策总体框架下的激烈竞争中提升办学表现,学校往往对照评估指标体系布局资源,形成了一个围绕学科建设和科研绩效的多层套嵌的办学层次竞争体系,阻碍了高校的特色发展(张应强,周钦,2020)。身份固化的标签效应若不与实际发展贡献挂钩,容易导致高校路径依赖,出现“重身份轻内涵”的发展倾向(史秋衡,任可欣,2023)。高校在满足社会多样化需求方面表现出明显不适应(赵婷婷,李广平,2024)。随着我国高等教育进入普及化阶段,以固化的身份标签表征水平的方式,对其他各类高校的发展形成了无形的限制。

##### (二) 从经费支撑高校发展到学校层次制约经费筹措能力

高等教育重点建设给入选高校提供了实实在在的资源支持,不同层次高校之间的资源配置差距逐渐显现。纳入高等教育重点建设的高校会获得教育主管部门的专项财政拨款支持,高校所在地的地方政府部门往往还以配套经费等方式,多渠道筹措资金协同支持重点建设高校发展。以“985工程”为

例,一期投入255亿元,其中中央专项资金投入140亿元,部门和地方安排共建资金115亿元;二期投入达到了414亿元,其中中央投入增加至191亿元,部门和地方安排共建资金128亿元,其他渠道建设资金95亿元。一方面,政府直接的资源增量供给拉大了重点建设高校与其他高校的资源投入差距,导致高校层次梯次和排名结构固化。增量经费的大幅增加虽在一定程度上为高等教育重点建设政策实施提供了基础保障,但建设范围及其遗留的身份标签必然造成层次上的高低(宋懿琛,2024)。另一方面,政府增量经费的投入引致社会资本跟进投入,加剧了高校办学层次竞争差距。在资源有限的环境下,重点建设高校的身份所取得的经费、声誉及影响力等资源,形成了虹吸效应和优势累积(李欣欣,2023)。

不同层次高校的经费投入逐渐从相对均衡走向了分化,不同层次学校之间的资源差距有所扩大,成为固化或加剧学校分层的重要因素。资源差距反映了不同高校在多渠道获取资源和获得政府财政支持上的能力差异(叶青松,赵柳倩,2020)。这种差距不仅存在于不同层次的高校之间,也体现在同一层次学校内部之间。同样纳入重点建设的高校,其获得的专项经费支持也不尽相同。根据教育部《关于部属高校公开部门预算的通知》要求,近年来教育部直属高校陆续公开其预算数据。第三方机构整理发现,直属高校间的经费差距显著,且这一差距有逐年扩大的趋势(青塔,2024)。这一趋势表明,当前资源分配模式在促进高校分类发展过程中存在一定的局限性,学校层次成为其经费筹措能力的支撑或限制性因素,不同的经费筹措能力又成为固化或加剧高校之间分层的重要原因。

### (三)以层次表征水平的评价导向制约了高校分类发展空间

我国现行的高等教育评价主要倾向于以层次表征水平、以规模表征实力、以排名表征进步。一方面,社会上普遍存在将高校层次等同于高校办学水平和学生发展水平的现象(刘强,2015)。这不仅强化了高层次高校的资源优势,使它们在招生就业等方面获得更多发展机会,还可能导致高校为追求“高层次”身份而偏离办学初衷,影响高等教育系统内部的均衡结构。另一方面,基于测量的绩效评价是我国主流的高等教育评价制度(高江勇,2019)。但过度依赖规模量化标准,可能导致高校片面追求经费数量等功利性指标(张应强,赵峰,2021)。这种“规模至上”和“数量崇拜”的倾向使得高校在办学规模上追求越大越好,在学科数量上追求越齐全越好(冒荣,2020)。再一方面,以大学排行榜和学科排名作为衡量高校层次的重要参照,排名提升表征进步,反之则被视为不足(王建华,2020),使高校之间形成了名次竞争的态势。在天花板效应作用下,高校排名的进步主要源于参评高校数量的增加,而非增值贡献的直接反映(张应强,2019)。这种依赖排名体系的评价模式,使高校在发展路径上趋于同质化,影响分类分层建设和特色发展。

## 五、推动高校从分层向分类发展转变的路径

从“分层”向“分类”发展转型,推动高等教育由大到强的跃升,是我国高等教育强国建设题中之义。高等教育重点建设政策在其中具有举足轻重的作用,对其进行反思和优化势在必行。对于我国这样一个人口大国和高等教育大国,到底需要多少所高水平大学,在已经取得的发展成就基础上,如何推动高校找准定位,从根本上实现分类发展、特色发展,形成不同类型高校各美其美,美美与共的发展格局,均需要高等教育重点建设政策协同发力。

### (一)大幅度扩大高等教育重点建设高校数量

在加快建设教育强国的新征程中,高等教育到了从“重点建设”向“共同发展”转变的新起点。高等教育重点建设过程中的学校分层加剧现象,通过大幅度扩大重点建设高校数量来缓解,看起来自相矛盾,其实不然,而是正解。高等教育重点建设政策在改善重点建设学校办学条件、提升其办学水平方面的积极作用,已经通过重点建设学校群体的快速发展得到了一定程度的证明,其形成的高水平学校的身份标签在社会公众中也已经固化。减少高等教育重点建设政策副作用的一个有效方式,是大幅度增加其入选学校数量,通过扩大重点建设高校的范围,增加重点建设高校的数量,可以释放一批此前

未纳入重点建设范围,但办学历史悠久、基础扎实高校的发展空间,从而提升高等教育系统的整体水平和竞争力。

对高等教育重点建设高校扩容幅度大小的回应,其限制性条件不在于财力,而在于对我国这样一个人口大国和高等教育大国,到底需要多少所高水平大学这个问题的回应。根据本研究的统计,截至2024年,美国的四年制学士学位授予大学数量有1633所,按照卡耐基大学分类标准纳入研究型大学的学校数是466所,进入软科世界大学学术排名前500名的学校有183所。英国高等教育统计局公布的数据显示,其本科及以上学校是284所,其中研究型大学数量为158所,进入软科世界大学学术排名中的学校数量是62所。相比之下,我们目前有普通本科学校1242所,重点建设高校仅有147所。这在重点建设早期阶段,国家财力相对有限的情况下是适当的。当前,我国经济社会发展、国际形势变化和高等教育进入普及化阶段的实际,决定了高等教育重点建设高校的范围应大幅度增加,纳入一批具有悠久办学历史的原中央部委所属学校和具有重要影响力的省属高校。同时,大幅度扩大高等教育重点建设高校的范围,也可以获得进一步淡化重点建设高校身份标签的效果,让高等教育办学更多地回到对办学质量和实际贡献的追求上。

## (二)取消以学科为对象的高等教育重点建设支持方式

在高等教育重点建设的早期阶段,将重点建设支持单位分为学校、学科等类型,是对学校整体水平、学科特色等综合评估基础上,兼顾科学性与可能性的合理选择。但随着重点建设持续推进,政策推动学校分层的副作用也显现出来。一方面,通过高等教育重点建设政策在学校范围内又区分出了学校、学科两个层次,但这样的“计划秩序”层次不同于市场竞争机制所形成的“自然秩序”,在学校和学科层面按照自己的“自由意志演变发展”的能动性和冲动性上有着较大的差别,而能动性和冲动性对学校的特色发展和学术的发展至关重要。另一方面,以学科为对象的重点建设支持方式,从重点支持特定学校特定学科的发展,有可能演变为阻碍该学科自我突破的因素,强化该学科发展的惯性,加强固化、失去弹性,加大在学校内与其他学科交叉融合的阻力。

取消以学科为对象的重点建设支持方式,是指将学科重点建设与否的选择权下放给高校,增强高校根据科技发展、国家战略需求及时调整学科设置、优化配置学校人财物资源的响应速度,提升高校谋划发展的主动性,应对变革的灵敏性和灵活度。高校对其学科方向的选择以及人财物资源的优化配置,可以体现其办学的前瞻性和全局观。教育主管部门可以通过宏观政策引导和资金支持,确保高校在自主发展中不偏离国家重大战略需求,为学科的健康发展提供保障(段梦涵,等,2019)。在此基础上,学科自主建设有利于促进学校实现分类发展和特色发展,提升其人才培养、科技创新和社会服务贡献的独特性。

## (三)提升重点建设专项财政拨款的公平效应

经过持续的重点建设,在财政的差别化支持、社会筹资的“马太效应”等综合影响下,高校之间的财力已经逐渐拉开差距。经费筹措能力是高校发展的硬支撑,分类推进高校改革,除了扩大高等教育重点建设学校的范围,与其相对应,需要在财政拨款机制上进行调整。对新纳入重点建设的高校、此前在重点建设范围但专项拨款额度较少的学校,建议每年适当增加专项经费支持力度,对已经形成稳定的多渠道筹集建设资金高校,专项经费支持的力度适当减少或保持基本稳定。同时,重点建设财政拨款可针对不同类型的高校制定分类型的财政支持策略,以财政拨款机制改革引导推动学校分类发展,引导高校在各自办学优势领域内实现高质量发展。通过优化财政拨款机制,提升公共财政拨款的公平效应,从提升高等教育整体质量的战略目标出发,扩大范围,把此前未曾纳入重点建设或重点建设支持期间获得财政经费支持额度较少的学校纳入支持发展范围,并通过缩小学校间的财力差距,为高等教育系统从层次分化走向分类发展创造有利的条件。

## (四)优化以创新和贡献为导向的高校分类评价

目前的高校评价往往以学校的身份标签为依据,先划分层次,再依据层次分组评价,学校的类型差

异对评价结果影响弱,学校层次差异对评价结果的影响大。因此高校评价无法实质性推动分类发展,反而固化了学校分层办学的状况,且导致同一层次、不同类型的高校之间发展的趋同化,学科特色和地方需求往往被层次所遮掩。高校评价体系的优化需要尊重学校类型的差异,去除可能强化其层次的身份标签,注重以创新和贡献为核心的评价体系,注重以增值性评估为主,关注高校人才培养、社会服务的持续提升。

(朱军文工作邮箱:jwzhu@ed.ecnu.edu.cn; 马银琦为本文通信作者:myqdsg1234@126.com)

## 参考文献

- 伯顿•克拉克.(2001).高等教育新论——多学科的研究(王承绪,徐辉,等译).杭州:浙江教育出版社.
- 陈学飞.(2006).理想导向型的政策制定——“985工程”政策过程分析.北京大学教育评论,(1),145—157.
- 陈厚丰.(2011).高等教育分类的理论逻辑与制度框架研究.广东:广东高等教育出版社.
- 陈丽媛,刘念才.(2019).世界一流大学建设的中国模式及其国际影响.教育研究,(6),105—115.
- 德吉夫,包艳华.(2019).新中国成立70年来高等教育重点建设政策的选择与变迁.中国高教研究,11,21—26.
- 段梦涵,柯佑祥,黄彧.(2019).封闭嵌套与开放交叉:一流学科建设行动结构探究.现代大学教育,(2),87—94.
- “211工程”部际协调小组办公室.(2007).“211工程”发展报告(1995-2005).北京:高等教育出版社.
- 高江勇.(2019).大学教育评价中的过度量化:表现、困境及治理.中国高教研究,(10),61—67.
- 郭鹏.(2024).深入学习贯彻全国教育大会精神 书写教育强国建设新篇章.(2024-9-20).中国教育报,01.
- 何东昌.(1998).中华人民共和国重要教育文献:1991-1997.海口:海南出版社.
- 胡炳仙.(2017).重点学科建设对地方高等教育系统的影响:以H省为例.大学教育科学,(5),21—29+125.
- 胡德鑫.(2017).我国世界一流大学建设的历史演变、基本逻辑与矛盾分析——基于历史制度主义的分析范式.教育发展研究,(Z1),1—8.
- 胡建华.(2019).70年高等教育重点建设的变化及影响.江苏高教,(10),1—7.
- 贾永堂,李娜.(2018).试析我国高等教育重点建设的不虞效应.中国高等教育评论,(2),37.
- 教育部.(2006).关于印发《国家重点学科建设与管理暂行办法》的通知.<http://www.chinadegrees.cn/xwyysjyxx/zlpj/zdxkps/zdxgwj/266013.shtml>.
- 教育部.(2017a).“双一流”建设高校名单.[http://www.moe.gov.cn/s78/A22/A22\\_ztzl/ztzl\\_tjsylpt/sylpt\\_jsgx/201712/t20171206\\_320667.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A22/A22_ztzl/ztzl_tjsylpt/sylpt_jsgx/201712/t20171206_320667.html).
- 教育部.(2017b).教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见.[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s181/201702/t20170217\\_296529.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s181/201702/t20170217_296529.html).
- 教育部.(2022).关于公布第二轮“双一流”建设高校及建设学科名单的通知.[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/s7065/202202/t20220211\\_598710.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/s7065/202202/t20220211_598710.html).
- 教育部.(2024).2023年全国教育事业发展统计公报.[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202410/t20241024\\_1159002.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html).
- “985工程”建设报告编研组.(2011).“985工程”建设报告:1999-2008.北京:高等教育出版社.
- 刘宝存.(2009).当代中国重点大学建设的回顾与前瞻.河北学刊,(4),1—6.
- 刘佳,方兴.(2016).“211工程”和“985工程”存废争论究竟争什么——对高校重点建设以及高校身份符号的透析.现代教育管理,06,20—25.
- 刘强.(2015).关于“211工程”“985工程”存废之争的思考.高校教育管理,(3),90—93+119.
- 刘英杰(1993).中国教育大事典(下).杭州:浙江教育出版社,1175—1177.
- 卢晓中.(2006).对高等教育分层定位问题的若干思考.高等教育研究,27(2),5.
- 李欣欣.(2023).我国重点学科建设制度的演进与效果.高等工程教育研究,(3),114—119.
- 马陆亭.(2019).新中国成立70年:高等教育重点建设的历史使命与巨大成就.中国高等教育,(17),4—6.
- 冒荣.(2020).大学评价的双刃效应与符号暴力.江苏高教,(12),1—9.
- 潘懋元,陈厚丰.(2006).高等教育分类的方法论问题.高等教育研究,(3),8—13.
- 青塔.(2024).20所超百亿!教育部、工信部直属高校预算出炉.<https://www.163.com/dy/article/J07526VB05169FIR.html>.
- 软科.(2023).世界一流学科排名(2023).<https://www.shanghairanking.cn/rankings/gras/2023>.
- 软科.(2024).世界大学学术排名(2024).<https://www.shanghairanking.cn/rankings/arwu/2024>.
- 史静寰.(2018).“形”与“神”:兼谈中国特色世界一流大学建设之路.中国高教研究,(3),8—12+23.
- 史秋衡,任可欣.(2023).高校分类管理顶层设计的战略定力.教育发展研究,(19),1—8.
- 宋懿琛.(2024).我国高校重点建设政策变迁的特征与成因.复旦教育论坛,22(02),75—81.
- 涂尔干,马塞尔·莫斯.(2005).原始分类(汲喆,译).上海:上海人民出版社.
- 王建华.(2020).对高等教育中间责与绩效评价的反思.现代教育管理,(7),1—7.

- 王金龙,邬志辉.(2021).“双一流”政策对高校本科生源质量的影响研究.华东师范大学学报(教育科学版), (4), 64—72.
- 王铭,王名扬,陈琼.(2021).2018 版卡内基分类对我国高校分类框架构建的启示与借鉴.高教探索, (6), 11—17.
- 王孙禹,孔钢城,雷环,邵小明.(2008).改革开放以来我国高水平大学及其重点学科建设的回顾与思考.中国高教研究, (4), 1—6.
- 吴红斌,郭建如.(2018).高等教育分层系统中的地方本科院校:困境、优势与出路——基于全国本科学生调查数据的分析.中国高教研究, (2), 75—82.
- 杨雅坤,王曦,陈铎.(2020).高校分层现象引发的困惑及思考.教育理论与实践, 40(6), 3.
- 叶青松,赵柳倩.(2020).新时代地方普通高校经费筹集的新思考——基于生均教育经费变化分析.会计之友, (23), 127—133.
- 张应强,赵锋.(2021).从我国大学评价的特殊性看高等教育评价改革的基本方向.江苏高教, (2), 1—8.
- 张应强,周钦.(2020).“双一流”建设背景下的高校分类分层建设和特色发展.大学教育科学, (1), 14—21.
- 张应强.(2019).“双一流”建设需要什么样的学科评估——基于学科评估元评估的思考.清华大学教育研究, (5), 11—18.
- 赵婷婷,李广平.(2024).逻辑阐释与优化策略:基于混合方法的我国高等教育重点建设政策研究.教育发展研究, (9), 8—20.
- 周志刚,宗晓华.(2018).重点建设政策下的高等教育竞争机制与效率分析——兼论对“双一流”建设的启示.高教探索, (1), 21—27.
- EUA.(2014).DEFINE thematic report: Funding for excellence. EUA European University Association.
- Salmi, J. (2016). Excellence Initiatives to Create World-Class Universities. *International Higher Education*, (87), 17—18.
- Salmi, J. (2009). The Challenge of Establishing World-Class Universities. Washington DC: The World Bank.
- UNESCO.(2011) 国际教育标准分类法. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-ch.pdf>.
- World Bank.(2012). Putting Higher Education to Work : Skills and Research for Growth in East Asia. Washington, DC: the World Bank.

(责任编辑 范笑仙)

## Challenges and Reforms in School Stratification Accompanying Key Higher Education Initiatives in China

Zhu Junwen<sup>1</sup> Ma Yinqi<sup>2</sup> Shao Lingzhi<sup>1</sup>

(1. Faculty of Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China;

2. Institute for the Development of High-Quality Education Zhejiang Normal University, Zhejiang Jinhua 321004, China)

**Abstract:** Promoting the classification-driven reform of higher education institutions to achieve a transition from stratified to classified development is a critical task for deepening reform and advancing China's goal of becoming an educational powerhouse. Optimizing the impact of key higher education initiatives on school stratification and addressing their potential negative effects are pressing issues. This study systematically reviews the development history of China's key higher education initiatives, analyzing their influence on school stratification from dimensions such as resource allocation, concentration of key disciplines, and contributions to enrollment opportunities. The findings reveal that these initiatives have intensified stratification within the higher education system, with institutional structures evolving from a pyramidal hierarchy to a more pronounced stratified model. Key disciplines are increasingly concentrated in a few institutions, and the institutional status conferred by these initiatives often creates a “ceiling effect” for non-selected universities. The stratification is further reinforced by the Matthew Effect in resource flows and evaluation practices that prioritize institutional rank, scale, and rankings over intrinsic quality and contributions. To address these challenges, this study proposes expanding the scope of institutions included in key initiatives, shifting support from discipline-focused to institution-based models, and improving classification evaluation systems centered on institutional types, quality, and societal contributions. These measures aim to alleviate the stratification challenges and promote more balanced development within the higher education system.

**Keywords:** higher education; key initiatives; stratification; classified development