

“211”、“985”和“双一流”对中国高校发展的影响

周祝瑛 马冀

摘要: 在全球化的潮流中, 各国家纷纷提出高等教育改革政策, 希望通过政策的倾斜与经费的投入提该国高校的竞争力。这样的情况在亚洲地区更为明显。其中中国大陆 1990 年代中即开始通过重点发展政策, 若干具有发展潜力高校和重点学科的发展投资。因此先后出现了“211”、“985”等重要的高校政策改善了入选大学的软件与硬件设备, 在短时间内创造出一批具有国际级水平的高校。随后, 中国大陆更进一步加大力度推出了“双一流”政策希望通过经费的再投入, 全面提升中国大陆的高教水准。本文通过对于上述三个政策的缘起与可能产生的影响进行探讨, 尤其针对长期以来的教育公平性问题如区域分配经费投资等方面进行讨论, 希望能够在高校重视投资之余, 也能注意到教育公平的问题。

关键词: 211; 985; 双一流; 教育公平

作者: 周祝瑛, 台湾政治大学教育学院教授, 华南师范大学教科院客座教授。研究方向: 比较教育、高等教育、中国大陆教育研究。邮箱: iaeczpc@gmail.com; 马冀, 台湾政治大学教育学院博士候选人。研究兴趣: 比较教育、教育评价、电子竞技与教育。邮箱: autumnaki@qq.com

Title: The Possible Impact of “211”, “985” and the “Double First-class University” Policies on China Higher Education

Abstract: Due to globalization, many countries have been undertaking education reforms and policy review, and through increased investment, seek to enhance their respective universities competitiveness. This is most evident in Asia. During the 1990s, China began the process of increasing investment in universities

and developing the potential of certain key disciplines. This brought about important university policies such as “211” and “985”, which successfully improved both the software and hardware development of select universities, allowing these universities to attain international standards. Later, China pressed on with a “double first-class” policy, hoping that though increased funding, the standard of higher education in the country can be raised further. This paper examines the impacts of the above three policies, focusing on the long-term issues of educational equity, such as regional allocation of funds. Through this study we hope to gain better understanding on the issues of investment in China’s universities as well as educational equity.

Keywords: 211; 985; double first-class; educational equity

Authors: Chuing Prudence Chou, Professor of the Department of Education, Taiwan National Cheng-chi University, Visiting Professor of the College of Education, South China Normal University. Research direction: comparative education, higher education, education research in mainland China. E-mail: iaezcpc@gmail.com; Ma Ji, PhD. candidate of the Department of Education, Taiwan National Cheng-chi University. Research interests: comparative education, educational evaluation, e-sports and education. Email: autumnaki@qq.com

一、前言

近年来，受到全球化及网际网路快速发展的影响，各国高等教育面临前所未有的压力，纷纷进行结构重组（re-structuring）与绩效评估（又称问责制，accountability）。从国际趋势来看，这些高教改革大概可分以竞争机制下的教育公平，学校与政府和企业之间的关系，教育行政管理的改革，全球化和大学排名对高教政策的影响^{1,2}。由以上国际发展趋势，可看出各国高等教育政策发展，愈来愈重视办学成效的评估，与参考国际评比指标，作为大学发展改进策略。

至于如何确实掌握与追踪高等教育政策推动的成效，联合国教

1 周祝瑛：《比较教育与国际教改》。台北：三民书局，2009年。

2 Moodie, G: *Four Ideas for Reforming Higher Education Policy-Making*. 2018

科文组织（UNESCO）统计局（Institute for Statistics, UIS）曾公布以下指标，评估各国高教在以下方面的表现，作为各国高教政策之参考，例如：人类发展指数（Human Development Index）、性别不平等指数（Gender Inequality Index）、知识经济指数（Knowledge Economy Index）、永续发展指标（Sustainability Index）、与全球创新指标（Global Innovation Index）等³。

由于过去评估大学绩效多采用投入（Input）因素，如：教育经费投入、师生比例、课程与教学质量、学费多寡与奖学金申请机会等。然而，随着国际间高教机构数量快速成长，各国越发关注高教机构之间的比较，再加上愈来愈多学生权利意识的抬头，与大学生就业市场的竞争，国际上愈来愈关注高等教育的产出（Output）面，与学生学习成果（Student learning outcome）等项目^{4,5}。

为此，OECD 在 2006 年六月开始起草高等教育学习成果评量（Assessment of Higher Education Learning Outcomes, AHELO）计划的两阶段可行性研究，分别是 2010 年 1 月至 2011 年 6 月的通用技能发展和学科特定技能设定；2011 年 1 月至 2012 年 12 月的参与机构检测，共包括 17 个国家和经济体，248 所高教机构和 23,000 位准毕业生⁶。此计划旨在评估各国高教机构的成效，及了解各国大学生的学习成效与改善策略的可行性，希望研发一个强调“教学及学习成效并重”的指标。然而在检测形式和国际公信力方面遭到质疑，尤其是如何克服各国大学的巨大差异，包括：机构的多样性、各国高教系统的差异、各个课程（program）长度及内容的不一、文化及语言的差别，以及各高教机构的文凭附加价值（value-added）等。因此，如何建立一套能适用于不同文化、机构、学科的评量标准，必须考量许多面向，包括：在执行层面上如何提高学生及机构的参与意愿，以及确保评量结果的公平性等，都有待讨论。尽管还存在一些问题，但 AHELO 较 PISA 相比，并不提供国

3 简巧玲：《漫谈国际与比较教育实务》，《台湾政治大学教育系专题演讲》，2015 年 1 月 8 日。

4 OECD: Assessment of Higher Education Learning Outcomes: Feasibility Study Report. Volume 1 – Design and Implementation. 2012

5 OECD: Education at a glance 2017. 2018

6 OECD (n.d.): Testing Student and University Performance Globally: OECD's AHELO. 2014

家和系统上的资讯比较，也不提供排名资讯，仅提供匿名资料来衡量表现的差异。

此外，美国一些高等教育机构也曾针对本身所能提供的学生服务，进行追踪，如：大学生毕业率、转学比例、学生进步率、就业准备率、毕业后一至五年内的就业率、与学生的研究与发展状况（如：取得专利数、就业薪资）等，作为评估该校办学绩效的参考。其中，针对学生学习成效上，可参考的指标，除了毕业生就业与薪资外，在学期期间的学习成效，如：认知技能、工作准备度、公民理解、国家社会全球能力、道德理性等⁷，也备受关注。

至于欧盟方面，也分别提出大学生在接受高等教育时，公共部门应关注这群人的六项学习流动指标，包括：讯息及咨商、外语准备度、对于奖励学生长期出国的资源、弱势学生支援系统、学习成效的重视、与专门技术之认证等六大指标⁸。

尽管上述的趋势变化，在综合各国高等教育政策的实施成效的相关研究后，可发现这些评鉴指标仍集中在以下几方面：

首先，各国高教评鉴指标大多偏重研究人员（教师）的学术表现，而非学生的学习成效。其次，评鉴指标常着重以量化为主的评量模式（如：个人获奖数量、论文发表数量等）。相对的在质（定性）的评估上，尚未发展出一套成熟且有效的评鉴系统。第三，高教评鉴的结果常与政府经费补助有关，容易影响高教发展走向。第四，愈来愈多的各种世界大学排行评比公布，如：英国 QS、THE 和中国上海交通大学每年发表的世界大学排名，常引起各国大学、政府与媒体等的重视与压力，但也因这些机构过度重视学术发表数量、与教师研究得奖数量的国际评比，而遭各界的质疑^{9,10}。

7 The National Academies Press: Four Indicators for Higher Education. Key National Education Indicators: Workshop Summary (2012), 2012

8 EACEA National Policies Platform: Higher Education. 2016

9 陈俊吉：《我国“迈向顶尖大学计划”政策成效评估与影响之研究》，《台湾师范大学教育研究所博士论文》（未出版），2011年。

10 Chou, C.P. & Chan, C.F.: Governance and Academic Culture in Higher Education: Under the Influence of the SSCI Syndrome. *Journal of International and Comparative Education*, 2017, 6 (2), p.63-75.

二、中国大陆的高教改革

一九九零年代以来，中国大陆从教育的目标与功能的调整来看，如何适应社会主义市场经济体制，建立有中国特色社会主义高教体系，如何加强大学生的德育工作，成为各高校研究的重要课题之一。如从教育法令与规范来看，一九九九年的高等教育法，试图以法律规范教育改革的落实。在就业市场上重视雇主员工的双向选择，及重新调整大学科系及课程等。为提升高等教育资源的效率，鼓励各大学进行产、学、研三方面的联合办学形式。通过校长负责制，进行管理权力下放。最后，为了适应改革开放以来市场经济体制的人才需求，改变过去封闭办学的形式，在管理体制进行大学整并、引进市场竞争机制，鼓励向各界筹措经费与进行院系调整等工作，如：1993年公布了《中国教育改革和发展纲要》，发展多种形式联合办学、三级管理、高校收费、“211工程”。1998年公布《高等教育法》及1999年公布《面向二十一世纪教育振兴行动计划》等一连串加速改革措施。除了上述改革外，大陆高等教育更推动如“建设一流大学”、“21世纪的中国高等教育”等政策，通过建设一流大学的211工程与985计划，藉由重点经费补助，希望在全中国建设若干所具有世界先进水准的一流大学。在规划21世纪的中国高等教育蓝图，与面对知识经济为主导的社会转型，大力进行中国社会的全面转型，建立以知识经济为主导，以高科技为核心，以创新为动力的社会，提出中国高等教育面向21世纪改革与发展的方向，尤其为适应经济全球化趋势，提出高等教育质量提升和强化国际意识等规划¹¹。

在“985”计划执行三期之后，2015年10月，中国大陆国务院发布最新的高教计划：《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，又称“双一流”计划，展开新一波的高教改革。

除高教计划之外，中国大陆还采取内涵式的发展战略，在1999年启动大学扩招计划，推进高等教育大众化，使得中国大陆的本科录取率在2016年达到50%，完成了从精英化到大众化的蜕变。在坚持教育理念、人才培养和管理模式多元化的同时，对内推

11 周祝瑛：《中国大陆教育发展与改革》，《研习资讯》，2007年第24期，第13-22页。

进产学结合，将高教与社会相融合，对外将高教融入“一带一路”进程，发展国际交流与合作，进一步挖掘本土人才，引进外来人才，努力做到人才培养、科学研究和社会服务的创新。

三、“211”、“985”对中国高校发展的影响

首先针对 211 工程计划来讨论。1995 年 211 工程计划正式开始实行，这是中国面向 21 世纪、重点建设 100 所左右的高等学校和一批重点学科的建设工程，211 就是这个工程代号，共计 116 所，统称为 211 大学。“211 工程”建设的主要内容则包括学校整体条件、重点学科和高等教育公共服务体系建设三大部分。

至于 985 计划（《面向 21 世纪教育振兴行动计划》）源于 1998 年 5 月 4 日，江泽民在庆祝北京大学建校 100 周年大会上，提出中国将建设世界一流大学等宣示。之后“985 工程”一期建设率先在北京大学和清华大学开始实施。一共有 39 所大学，都是中国大陆重点大学中的顶尖学校^{12,13}。

表 1：985 工程经费统计

985 工程	部属“985 工程”学校数（所）	签署协定数（所）	签约率	中央投入（亿元）	地方配套（亿元）	地方配套与中央投入比
一期	29	27	93.1%	131.05	96.65	0.7 : 1
二期	32	15	46.9%	158.05	67.78	0.4 : 1
新一轮建设	32	32	100%	264.9	186.33	0.7 : 1

资料来源：中国大陆教育部，2015（作者制表）

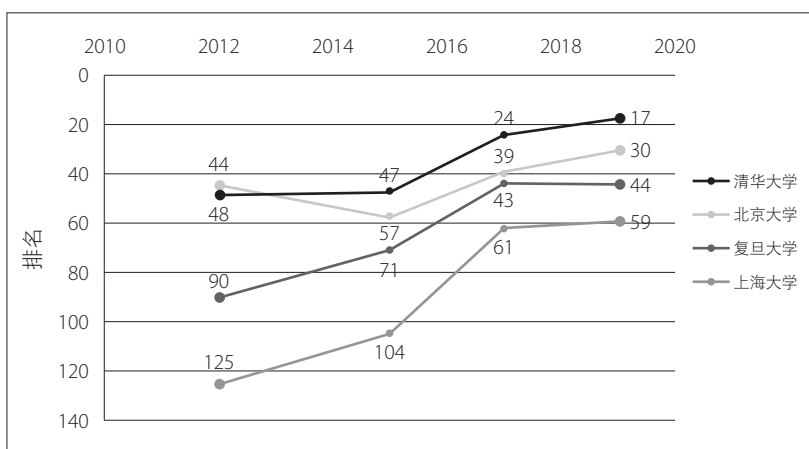
从表 1 可见，在三轮“985”计划中，中央政府一共为其中最顶尖的 32 所学校投入 550 多亿元资金，地方配套资金 350 多亿元，总共为该计划投入经费 900 亿人民币。而这个数字，还仅仅是

12 中华人民共和国教育部：《“211 工程”简介》，取自：http://www.moe.gov.cn/s78/A22/xwb_left/moe_843/tnull_33122.html

13 中华人民共和国教育部：《“985 工程”简介》，取自：<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6183/201112/128828.html>

教育部提供的资金，工信部、中科院、国家民委等部委直属 985 的经费尚未计入其中。不仅仅是中央政府的经费，在“985”工程计划中，地方政府还提供了中央政府 60% 的配套经费给各高校。通过“211”和“985”的政策，为获选的大学提供充足资金，来开展科研，聘请师资，建设校园，采购设备等，同时提升不少学校在世界排名中的名次（如图 1）。

图 1：中国大陆四所大学 QS 排名变化



资料来源：QS WORLD RANKING (2018). Qs world ranking 2019（作者制表）

从图 1 可看出，在近十年间，北京大学、清华大学、复旦大学、上海交大这四所高校，在全世界的排名都呈上升趋势。预计至 2019 年，中国大陆将有三所高校进入世界前 50 位。

同时“211”大学和“985”高校对社会、对学子也产生影响。如：从用人单位对于“211”大学毕业条件的要求，到中国大陆学生留学时的相关大学学历比较受青睐，乃至台湾对于中国大陆高校学历的认证，都离不开“211”和“985”高校这些门槛条件。

至于习近平主席在 2017 年十九大上，正式提出加快一流大学和一流学科建设，学校不仅强调整体综合能力水准，同样也要注重特色学科的发展，可见中国大陆高教政策如何向这些大学倾斜。

四、双一流对中国高校发展的可能影响

中国大陆的“双一流”计划是“建设世界一流大学和一流学科建设”计划的简称。2017年公布首批双一流建设高校137所，其中以建设世界一流大学为目标的高校42所（A类36所，B类6所），以建设世界一流学科为目标的高校95所，总计465个学科（包括自定学科44个）¹⁴（中国大陆教育部、财政部、国家发展改革委，2017）。

顾名思义，双一流高教政策旨在建设一流师资队伍、培养拔尖创新人才、提升科学研究水准、传承创新文化等目标¹⁵。该政策的总体目标是希望2030年时，中国大陆能出现若干所进入世界一流行列的大学和世界一流的学科。可说是延续过去211工程与985计划的新项目，可以先让上述高校进入世界一流的行列。

五、“211”、“985”和“双一流计划”的影响评估

在上述二十多年来的中国高教集中资源与跳跃式的发展模式下，一方面可以在短期内将内地少数大学推向世界前沿的高教水准，然而另一方面教育资源的分配也出现过于集中于某些高校和某些地区等现象，造成了教育不公平的现象。换言之，“211”、“985”和“双一流”计划，在集中力量建设一流学校和学科时，也存在着一些负面的效应，这些效应对中国大陆的高等教育发展是较为不利的。而此种现象钱学森在2005年时，就曾提出，近二三十年培养的学生，学术成就为何难以与民国时期的学术大师相比等评语¹⁶。以下进行分析：

1、三大计划出现政策上明显对弱势学科的忽视

在这些政策的背景之下，各大学为了竞争国家计划资源，竞

14 中华人民共和国教育部、财政部、国家发展改革委：《教育部、财政部、国家发展改革委关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》，《中华人民共和国教育部》，2017年。

15 同上。

16 袁岚峰：〈袁岚峰：“钱学森之问”，我们进步了几分？〉，《凤凰网》，2017年11月1日。

争“双一流”计划扶持的名额，纷纷对一些申请经费不易，经费数额不大的弱势学科（通常是文科类）进行裁撤和整并。例如，在教育科系上，2015年起，许多中国大陆的知名大学为了资源竞争，纷纷裁撤、整并了自身的教育学院、科系或高等教育研究所，如：中山大学、兰州大学、南开大学、中国传媒大学、山东大学，将教育学院和科系的资源，并入该校强势学科学院，如公共管理学院等，以求在计划资源的竞争中占据有利的地位¹⁷。

在这样的背景之下，理工科由于能够申请到巨额经费，往往被各大学重点关注，加大扶持，而经费较少的人文学科，则似被轻忽不顾，进一步导致了大学学科发展的不平衡，人文主义的弱势人文主义的弱势使得高教中的功利主义越发盛行，影响高等教育的风气与发展。

另一方面，在各种计划的支援下，功利导向的学科建设也问题频出。以2014年为例，大陆教育部撤销之教育学类学位授权中，被撤销和警告的教育硕士学科之学校，例如吉林大学、厦门大学、武汉大学，均是211工程学校¹⁸，申请到相关资金使用问题丛生时，反应一些学校在学科建设时的功利主义倾向。

2、学术不端的流弊日增

在这些计划资源的竞争中，论文发表变成一项非常重要的指标，尤其是在世界大学排名和全球化竞争的影响下，许多大学制定了以论文发表为中心，独尊核心期刊的评价标准，这些评价标准给许多高等教育的教师带来了超出承受能力的生存压力。量化的指标和对人本思想的缺失，类似当年美国学界“publish or perish”的做法，不断逼迫大学和教师的异化，使他们只关注论文发表数量，而不是高等教育品质和教学品质的改善。为了达到发表量，进行升等，保住工作，教师们面对学术与商业利益挂钩的挑战下，出现了严重的学术腐败问题。

例如：2006年上海交通大学教授陈进用摩托罗拉的晶片伪造成所谓自主产权的“汉芯一号”，骗取国家经费一亿一千万人民

17 周祝瑛，马冀：〈中国大陆部分大学教育学院遭裁撤整并之研究〉，《课程研究》，2017年第12期，第1-22页。

18 同上。

币；2010年，井冈山大学两名教师由于资料造假被SCI期刊《晶体学报》撤稿70余篇；2011年西安交大长江学者李连生侵占他人学术成果，还意图压制举报者，最终被解职；2017年斯普林格（Springer）撤销中国学者107篇投稿，这些来自上海交大、浙江大学、中国医科大的学者们冒充本领域专家申请审稿人，提供虚假的正面同行意见来让自己和同伙的稿件能够刊登¹⁹。

随着网路的发展，学术不端行为也越来越难以防范，很多学术不端者甚至从其他语言的期刊中翻译文章来进行投稿，而期刊编辑对此却束手无策，所以导致各大期刊，甚至是核心期刊中也都充斥着造假和抄袭的文章。这些学术不端给中国的高等教育带来了负面的影响，影响学术应有的秩序。

3、高等教育发展的不平衡

除了在前文中介绍的各种计划导致的学科发展不平衡，理工科强势而人文学科弱势之外，各校、各地的经费分布也非常失衡。根据教育新闻南方都市报“微博”报导，2009-2013年的五年间，政府拨付的全国高等院校科研经费达到2,647.69亿元，但其中的72%被112所“211”和“985”高校使用，剩下超过2000所高校只能分摊剩余的700多亿。至于学校方面，2013年清华大学科研经费为27.75亿，非“211”、“985”高校中，但科研经费最高的首都医科大学，仅有4.59亿²⁰。可见这些高教政策造成校际间愈来愈严重的资源阶层化问题。

另一方面，教育经费的地区分布更是存在严重不平衡现象。首先从“211”、“985”计划的学校分布来看。

19 周祝瑛，马冀：〈学术不端治理的国际经验探析〉，《比较教育研究》，2018年第9期，第87-94页。

20 搜狐新闻：〈211、985高校拿走全国七成政府科研经费〉，《搜狐新闻》，2014年11月18日。

图 2：中国内地“211”、“985”大学分布图



资料来源：新浪博客，2014 年；中国大陆教育部，2011 年

从“211”、“985”大学分布图中，显而易见，北京是“211”、“985”大学最多的地区，上海、湖北、江苏均是较多的省份。而我们熟知的发达省份浙江省仅有浙江大学一所“985”高校，福建有厦门大学一所“985”高校，福州大学一所“211”高校，青海、甘肃、内蒙古，宁夏，西藏，云南，广西，贵州，均只有一所。人口达到 7470 万的河北省连一所“211”、“985”高校都没有，图中所标识的华北电力大学，是前电力部直属大学，总校区在北京，河北省保定市仅有一个分校而已，不归属河北省管辖，而以河北命名的河北工业大学，实际上是在天津市。由此可见高校资源配置的不平衡，这种不平衡更加深中国大陆原有的教育机会的不均等（参见表 2）。

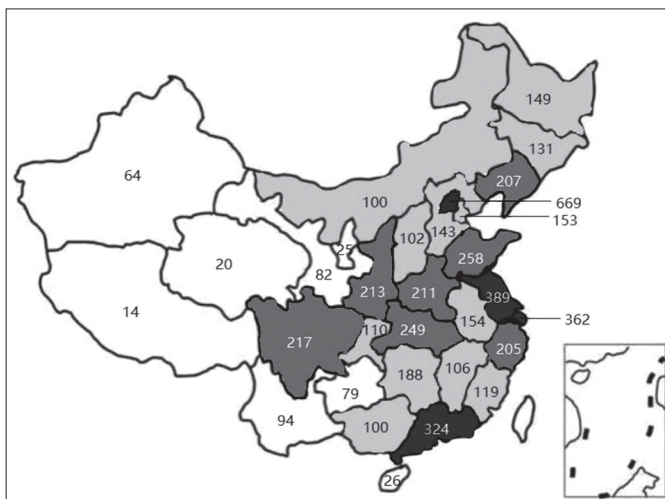
表 2：2016 年各省本科录取率

省市	高考人数 (万)	本科计划人数	本科率	除去协作计划
广东	73.3	234700	32.02%	
河南	82	207100	25.26%	
山东	70.89	217300	30.61%	28.92%
四川	57.13	158800	27.80%	
安徽	50.99	138800	26.24%	
江苏	36.04	211400	58.66%	53.36%
河北	42.31	149800	35.40%	
湖北	36.15	153800	42.54%	38.81%
湖南	40.16	146500	36.48%	35.41%
陕西	32.8	134000	40.85%	
山西	33.91	97100	28.63%	
江西	36.06	120700	33.47%	31.95%
广西	33	85800	26.00%	
浙江	30.74	136000	44.24%	40.66%
甘肃	29.6	61100	20.64%	
贵州	29.6	60700	16.24%	
福建		97200		
重庆	24.89	86700	34.83%	
辽宁	21.82	143800	65.90%	60.04%
云南	28	82400	29.43%	
黑龙江	19.7	110700	56.19%	51.27%
内蒙古	20.11	53400	26.55%	
新疆	16.61	34500	20.77%	
吉林	14.8	97400	65.81%	62.43%
北京	6.12	47800	78.10%	69.93%
天津	6	62700	104.50%	80.33%
宁夏	6.9	15100	21.88%	
海南	6.04	23600	39.70%	37.43%
上海	5.1	68500	134.31%	112.75%
青海		10000		
西藏		6500		

资料来源：中国名校自主招生网，2017 年

从表 2 中分析 2016 年中国大陆各省高考录取率，发现上海和天津的是高校分布超过 100% 的地区，也就是说该地区学生拥有的本科录取名额，超过学生考试总人数。其中仅有 6 万人考试的天津市，拥有超过 6 万 2 千个本科大学录取名额，而 5.1 万人考生的上海，却拥有 6 万 8 千多个名额；同时，超过 82 万考生的河南省，仅仅能让四分之一的考生上本科，而同样拥有 6 万多录取名额的甘肃、贵州省，考生人数却达到了 29.6 万人和 37.38 万人，是上海市的 6 倍以上。另外，江苏、北京、黑龙江、辽宁等省份，均可以拿到 50% 以上的录取名额，反观浙江、广东、山东这些经济发达省份，却只能拿到 30% 多的录取名额²¹。由此可见教育资源配置的不公平。而“211”计划、“985”计划和双一流计划的经费分布之不公平，更加剧了全国高等教育机会的不公平。

图 3：中国大陆各省份国家财政高教拨款示意图（单位：亿元）



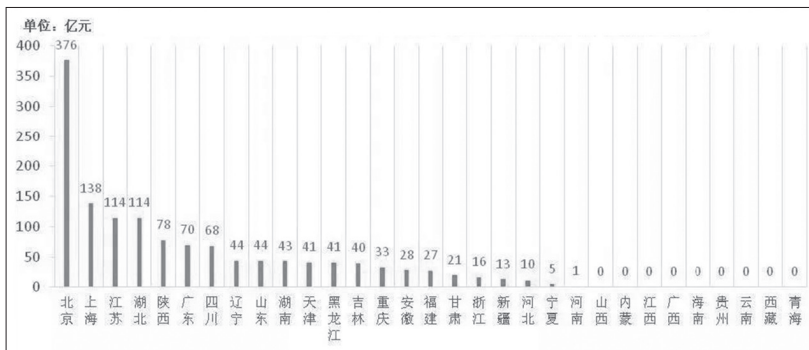
资料来源：搜狐科技，从全国高等教育投入看各省的发展心态与认知位差，2017 年（作者制图）

图 3 是 2014 年中国大陆全国财政在高等教育上的拨款数位，黑色地区为拨款 300 亿人民币以上的省份，深褐色为 200 亿以上，

21 中国名校自主招生网：〈2016 年各省本科录取率及历年录取分数线〉，《中国名校自主招生网》，2017 年。

灰色为 100 亿以上，白色为 100 亿以下。其中北京达到惊人的 669 亿元，上海为 362 亿元，江苏为 389 亿元。单独来看河北省和上海市的高教资源对比，河北省 42 万考生仅有 35% 能上本科，7,400 多万人口，仅拿到 143 亿国家高教方面的拨款；而上海市仅有 5 万考生，每一个都能上本科，2,400 万人口，却可以拿到河北省 2.5 倍的高教经费²²。

图 4：2014 中国大陆中央财政预算中
高等教育经费投入区域分布图



资料来源：搜狐科技，从全国高等教育投入看各省的发展心态与认知位差，2017 年。

其中又根据图 4 发现中央财政预算中的教育经费投入不平衡则更为明显。北京独占 376 亿中央财政拨款，而山西、内蒙古、江西、广西、海南、贵州、云南、西藏、青海，则是一块钱都没有²³。这和著名高校、直属高校的分布有关，也是教育经费投入差异的重要证明。

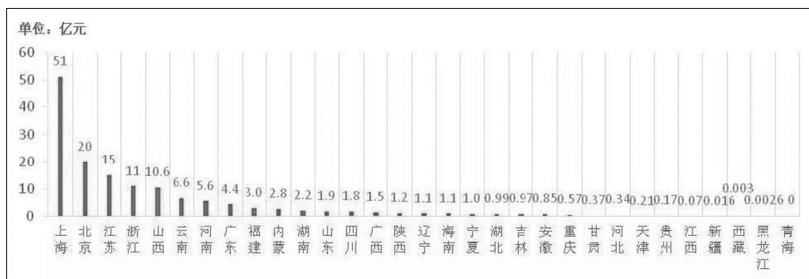
另一方面如从地方财政对于高等教育的政府性基金预算来看，地方政府的税费征收来源中，有七项是需要用于教育、文化、体育事业发展的基金。然而从图 5 可看出，虽然上海市每年获得国家 362 亿拨款，但每年依然投入 51 亿元基金建设高等教育，而获得国家 149 亿拨款的黑龙江，却只投入了 26 万元基金来建设自己

22 搜狐科技：〈从全国高等教育投入看各省的发展心态与认知位差〉，《搜狐科技》，2017 年 11 月 29 日。

23 同上。

的高等教育²⁴，这其中也看出地方教育经费投入的差距。至于归根到底，依然与政府在决策和 211 等上述政策后期实施以来的问题有关。

**图 5：2014 年中国大陆地方财政预算中
高等教育政府性基金预算区域分布图**



资料来源：搜狐科技，从全国高等教育投入看各省的发展心态与认知位差，2017 年。

六、结论

综观上述中国近二十余年来的高等教育政策与投资等问题，不难发现其中错综复杂及牵连广泛，并且息息相关，可说是无法独立于中国社会大环境之外。例如：近二十年来相关教育法规，政策甚至重大教育改革，大多是为了因应大陆由计划经济转轨为社会主义市场经济体制的需要。无论基础教育或高等教育改革趋势，大多是为了解决当前中国社会在面临时代潮流和世界经济中所遭遇到的新挑战，尤其迫切需要解决全面提升人民素质等问题。其中对高等教育发展和改革目标仍无法摆脱促进经济发展及宏观调控政策的限制，至于在实施策略和作法上则仍然难脱社会主义市场经济的机制。因此，高等教育的主体性仍然受限。

此外，自 1998 年以来中国大量扩充大学招生名额，尤其计划到 2010 年，大学生的毛入学率达 15%，希望达到高等教育的大众化阶段，藉以学生减轻升学压力，舒缓“应试教育”。另外，也包括打破过去计划经济时代国家垄断、政府包办教育的情况，重新开

24 同上。

放私立教育，重新发展社会资源，以促进教育的多元化和多样化，并不断向地方下放教育权力，实施以促进教育的地方化等措施。

总之，中国大陆经过二十多年的改革开放，人民生活与社会水准已有相当的进展。进入二十一世纪知识经济的时代，全球化竞争趋势增强，特别是加入世贸组织（WTO）等国际组织，与进入互联网与工业 4.0 时代，全球竞争更带给大陆严峻挑战，大陆进行高教改革自有迫切需要，惟在改革过程中造成教育资源分配不均、利益纠结、地区差异、贫富不均、教育机会不均等、及有关配套措施的不足，产生不少问题，值得重视。

此外，就整体发展而言，中国高教通过“211”、“985”及双一流等政策在硬件上的全面且快速提升，基本上已带动各部分的松绑与调整。但在教育的现代化思想与观念上，却常因求速效，导致急功近利的政策，而忽略过程中人文的陶冶与素质提升，尤其在批判思考，适应能力、与创新精神等方面仍显不足，也无法能速成。而创造力最能发挥的条件之一是重视民主、强调多元与尊重，中国大陆的高等教育改革恐怕还是不能忽略自五四运动以来尚未完成的理想，包括教育民主化、重视儿童性向与个性、崇尚学术自由、大学自主等根本之道。

参考文献

1. 陈志峰、王锦江：〈澳门回归教育制度发展的回顾与前瞻〉，《中国成人教育》，2017年第16期，第109-113页。
2. 陈志峰、梁俊杰：〈澳门专业人才引进：历史、现状与改进〉，《港澳研究》，2017年第2期，第64-96页。
3. 陈俊吉：〈我国“迈向顶尖大学计划”政策成效评估与影响之研究〉，《台湾师范大学教育研究所博士论文》（未出版），2011年。
4. 简巧玲：〈漫谈国际与比较教育实务〉，《台湾政治大学教育系专题演讲》，2015年1月8日。
5. 王洪才：〈“双一流”建设的重心在学科〉，《重庆高教研究》，2016年第4期，第7-11页。
6. 周祝瑛：《比较教育与国际教改》，台北：三民书局，2009年。
7. 周祝瑛，马冀：〈中国大陆部分大学教育学院遭裁撤整并之研究〉，《课程研究》，2017年第12期，第1-22页。

8. 周祝瑛, 马冀: 〈学术不端治理的国际经验探析〉, 《比较教育研究》, 2018年第9期, 第87-94页。
9. 周祝瑛: 〈中国大陆教育发展与改革〉, 《研习资讯》, 2007年第24期, 第13-22页。
10. Chou, C.P. & Chan, C.F.: Governance and Academic Culture in Higher Education: Under the Influence of the SSCI Syndrome. *Journal of International and Comparative Education*, 2017, 6(2), p.63-75.
11. Marginson, S. Higher Education in East Asia and Singapore: Rise of the Confucian Model. *Higher Education*, 2011(61), p.587-611.

网络资料:

1. 陈明俐: 〈世界大学学术排名 (ARWU) 简介〉, 《科技政策观点》, 2018年1月23日。网址: <https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10366>。取用日期: 2019年1月1日。
2. 高等教育辅助办公室: 〈2016/17年度澳门高等教育指标〉, 《澳门高等教育辅助办公室》, 2017年。网址: <http://www.gaes.gov.mo/about/lib/indicator>。取用日期: 2019年1月1日。
3. 刘瑄仪: 〈浅谈 QS 世界大学排名与学术评鉴〉, 《科技政策观点》, 2016年3月28日。网址: <https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10241>。取用日期: 2019年1月1日。
4. 搜狐科技: 〈从全国高等教育投入看各省的发展心态与认知位差〉, 《搜狐科技》, 2017年11月29日。网址: https://www.sohu.com/a/207366708_390540。取用日期: 2019年1月1日。
5. 搜狐新闻: 〈211、985高校拿走全国七成政府科研经费〉, 《搜狐新闻》, 2014年11月18日。网址: <http://news.sohu.com/20141118/n406128643.shtml>。取用日期: 2019年1月1日。
6. 搜狐教育: 〈2017高考各省招生计划公布, 全国本科率50%!〉, 《搜狐教育》, 2017年5月13日。网址: http://www.sohu.com/a/140341364_534825。取用日期: 2019年1月1日。
7. 新浪博客: 〈中国内地985、211大学分布图〉, 《新浪博客》, 2014年3月23日。网址: http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog_b3ba00340101kj6a.html?md=gd。取用日期: 2019年1月1日。
8. 新华社: 〈胡锦涛在庆祝清华大学建校100周年大会上的讲话〉, 《新华社》网址: http://www.gov.cn/ldhd/2011-04/24/content_1851436.htm。取用日期: 2019年1月1日。新华网: 〈习近平提出, 提高保障和改善民生水准, 加强和创新社会治理〉, 《新华网》, 2017年10月19日。网址: http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/18/c_1121820849.htm?baike。取用日期: 2019年1月1日。

9. 袁岚峰: 〈袁岚峰: “钱学森之问”, 我们进步了几分?〉, 《凤凰网》, 2017年11月1日。网址: http://news.ifeng.com/a/20171101/52883665_0.shtml。取用日期: 2019年1月1日。中华人民共和国教育部: 〈“211工程”简介〉, 《中华人民共和国教育部》, 2008年。网址: http://www.moe.gov.cn/s78/A22/xwb_left/moe_843/tnull_33122.html。取用日期: 2019年1月1日。
10. 中华人民共和国教育部: 〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)〉, 《中华人民共和国教育部》, 2010年7月29日。网址: http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html
11. 中华人民共和国教育部: 〈“985工程”简介〉, 《中华人民共和国教育部》, 2011年12月30日。网址: http://www.moe.gov.cn/s78/A22/xwb_left/moe_843/201112/t20111230_128828.html。取用日期: 2019年1月1日。
12. 中华人民共和国国务院: 〈国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知〉, 《中华人民共和国国务院》, 2015年11月5日。网址: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/05/content_10269.htm。取用日期: 2019年1月1日。
13. 中华人民共和国教育部: 〈新一轮“985工程”重点共建签约工作情况介绍〉, 《中华人民共和国教育部》, 2012年12月。网址: <http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7045/201212/146215.html>。取用日期: 2019年1月1日。
14. 中华人民共和国教育部: 〈教育部关于做好2017年普通高等教育招生计划编制和管理工作的通知〉, 《中华人民共和国教育部》, 2017年5月10日。网址: http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/10/content_5192524.htm。取用日期: 2019年1月1日。
15. 中华人民共和国教育部、财政部、国家发展改革委: 〈教育部、财政部、国家发展改革委关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知〉, 《中华人民共和国教育部》, 2017年9月21日。网址: http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/moe_843/201709/t20170921_314942.html。取用日期: 2019年1月1日。
16. 中国名校自主招生网: 〈2016年各省本科录取率及历年录取分数线〉, 《中国名校自主招生网》, 2017年3月8日。网址: <http://m.mxzzzs.com/news/87058.html>。取用日期: 2019年1月1日。
17. EACEA National Policies Platform: Higher Education. 2016.
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/mobility-scoreboard/higher-education-indicators_en

18. Moodie, G: Four Ideas for Reforming Higher Education Policy-Making. 2018. <http://theconversation.com/four-ideas-for-reforming-higher-education-policy-making-88385>
19. Nusche, D.:“Assessment of Learning Outcomes in Higher Education: Comparative Review of Selected Practices”, OECD Education Working Papers, No.15, OECD Publishing, Paris. 2008.
<http://dx.doi.org/10.1787/244257272573>:
19. OECD: Assessment of Higher Education Learning Outcomes: Feasibility Study Report. Volume 1 – Design and Implementation 2012.
<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/AHELOFSReportVolume1.pdf>
20. OECD: Education at a glance 2017. 2018 https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page1
21. OECD (n.d.): Testing Student and University Performance Globally: OECD’s AHELO. 2014 <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/testingstudentanduniversityperformancelgloballyoecdshelo.htm>
22. QS world ranking: QS world ranking 2019. 2019 <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>
23. The National Academies Press: Four Indicators for Higher Education. Key National Education Indicators: Workshop Summary (2012), 2012
<https://www.nap.edu/read/13453/chapter/5#34>
24. U21 Ranking of National Higher Education Systems (2017).
<http://www.universitas21.com/article/projects/?parentID=152>
25. Universitas: Member list. 2019. <http://www.universitas21.com/member>
26. Universitas: 2013 Rankings. 2013.
<http://www.universitas21.com/article/projects/details/243/2013-rankings>
27. Universitas: 2014 Rankings. 2014
<http://www.universitas21.com/article/projects/details/288/2014-rankings>
28. Universitas: 2015 Rankings. 2015
<http://www.universitas21.com/article/projects/details/303/2015-rankings>
30. Universitas: 2016 Rankings. 2016
<http://www.universitas21.com/article/projects/details/312/2016-rankings>