

校内交流

高教研究与参考

上海理工大学规划发展处（高教研究所）

2019年第2期 2019年4月16日

伊影秋

整体性治理视角下地方高校“双一流”建设的思考

编者语：

“双一流”建设是新时期我国大学发展的重要战略决策。2015年10月，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》；2017年1月，经国务院同意，教育部、财政部、发展改革委制定了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》；2017年9月20日，教育部、财政部、发展改革委公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单。至此，我国世界一流大学和一流学科（以下简称“双一流”）建设正式拉开序幕。

然而，“双一流”政策从制定到执行再到目标达成，还需要经历与教育实践不断互动的漫长而复杂的过程。因此，研究和探索“双一流”建设评价标准，是促成“双一流”政策目标实现最为紧迫的课题。在“双一流”背景下高校分类发展势在必行，需要加快推进建立基于整体性治理的“双一流”建设评估体系，而地方性高校更应思考“双一流”建设下分类发展的策略问题。

目 录

一、 整体性治理视角下“双一流”建设	1
(一) 整体性治理理论	2
(二) “双一流”需要整体性治理.....	2
二、 “双一流”背景下的高校分类发展与评价	3
(一) 分类发展势在必行	3
(二) 分类评价把握方向	4
三、 地方高校“双一流”建设思考	7
(一) 建数据型智库助力核心竞争力提升.....	7
(二) 院系治理是整体性高校治理的重心.....	9
(三) 构建成长型科研和教学评价体系.....	10

一、 整体性治理视角下“双一流”建设

“双一流”既是政府主导下的国家建设高等教育强国的战略安排，更是政府对包括高等学校在内的整个社会对于供给优质高等教育资源问题的回应。

基于整体性治理的“双一流”建设，更有利于我国高等教育强国长远目标的实现，更能兼顾“双一流”建设中高校间和学科间的差异，将多样化与综合化的政策工具更加科学地组合配置，并加以系统化实施。

（一）整体性治理理论

整体性治理作为一种新的治理范式，可有效地应对科层组织和市场组织所带来的治理危机，契合经济全球化、公民需求多元化、治理现代化以及技术信息化的时代要求。该理论具有四个特点：第一，多元主体回归和整体主义回归的整体主义思维方法论的回归；第二，在实践逻辑层面由结果导向向问题导向转变，以及在理论研究逻辑层面由市场逻辑向网络逻辑转变的两个逻辑转换；第三，整合横向公共部门内部机构的功能和纵向各层级部门功能的网络化治理结构；第四，整合、信任、协调为要素的三位一体运行机制。（韩兆柱，杨洋，2013）

整体性治理强调政府以问题的解决而非以管理过程的有效为取向，为实现这一目标，必须实行整体运作。这种整体运作分为协调和整合两个阶段：协调指组织内部以消除矛盾和统一认识来实现协同；整合，则要求组织在行动层面以联合、同盟、合并等方式执行整体运作的理念。简言之，它的核心内容就是协调与整合。

（二）“双一流”需要整体性治理

整体性治理理念可以解决当前我国高等教育发展进程中，在价值取向和思维方式等方面存在的痼疾。高等教育实行整体性治理须做到理念和实践上的变革：第一，以整体性、生命性思维对待高等教育中的人和事，使高等教育作为一个生命和一个整体的存在；第二，加强项目资源整合及协同发展，以实现高等教育项目制治理的整体目标。

“双一流”建设需要整体性治理，在宏观层面，政府应发挥政策指导和资源配置作用，重视多元主体互动协同，引导高校分类发展和

合理定位，克服同质化倾向，形成各自的办学理念和风格，在不同层次、不同领域办出特色，争创一流。在微观层面，基于整体性治理的高校内部治理可以改变的以往碎片化治理模式存在的如价值取向模糊，运行重心太高，系统赋权不足等问题。

具体来说，整体性治理可以对“双一流”建设的政策制定、政策执行、政策监督和服务提供及监视。整体性治理改变过去高校内部碎片化治理模式存在的诸多弊端，强调以人为本理念和大学精神重塑为共同价值追求，推动管理重心下移，发挥自下而上的创新力量，形成整体融通的运行新机制，实现全员共治，不断“从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合”。

“双一流”建设需要以整体性治理为主导，建立大学治理结构，构建具有中国特色的大学治理模式，完善中国特色现代大学制度。

二、“双一流”背景下的高校分类发展与评价

（一）分类发展势在必行

“双一流”建设将引导资源重新分配，势必导致中国高校格局调整和分类发展。简言之，要建设“双一流”，高校分类管理势在必行。从宏观层面上，高校分类发展涉及到高等教育布局、结构、层次、规模、职能等；在微观层面上，则涉及高校的类型、定位、发展策略等。

“双一流”建设中对高校的分类标准执行“学科水平”、“人才培养水平”、“国家战略”、“行业区域需求”等多元维度，将入选高校分

为“世界一流大学建设高校”和“世界一流学科建设高校”两个层次。一流大学建设高校应着力于一流学科基础上的学校整体建设、重点建设，全面提升人才培养水平和创新能力；一流学科建设高校则重在优势学科建设，促进特色发展。鉴于此，明确“双一流”建设中高校的分类维度，并聚焦不同类别高校的发展目标与策略，构建“双一流”建设分类评价标准已迫在眉睫¹。

（二）分类评价把握方向

“双一流”建设名单中含有不同水平和层次的入围高校、不同的学科门类、非“一流大学”的“一流学科”和“一流大学”里的“一流学科”之间都存在差异，要实现“双一流”建设目标达成需要加快推进分类评价，尤以评价标准的确立为重，可以说它是高校发展的“指挥棒”。

表1 世界一流大学评价指标

目标层	世界一流大学评价指标									
准则层	师资队伍		人才培养			科学研究			成果转化及创新	国际交流
	高层次教师占比	获诺菲尔奖	师生比	图书馆藏量	高质量人才	ESI学科数	论文数	人均科研经费	专利数	留学生比率

陈路和王艳艳运用层次分析法构建“双一流”评价模型²（见表1和表2）；冯用军和赵雪利用“新闻洞”理论和“金字塔”原理构建“双

¹ 上海已率先实行：2018年9月上海市教委正式印发了《关于深入推进上海高校分类管理评价 促进高等教育内涵发展的指导意见》

² 陈路.王艳艳.“双一流”建设背景下的高校分类发展[J].教育发展研究.2017(23):50-55

一流”评估标准¹（见表 3、表 4）。

表 2 世界一流学科评价指标

目标层	世界一流学科评价指标								
准则层	学科力量		教育素质		科学研究			国际合作	
指标层	知名学 著数量	教学资 源投入	师生 比	高质量 学生占 比	优秀被 引论文 数	高水平 研究项 目	国际 顶级 奖项	国际 学生 占比	对外 交流 项目

表 3 中国特色世界一流大学评估标准

一级指标	二级指标	三级指标	指标权重	指标侧重	指标属性
人才培养 (教学/文化 传创)	教学质量	教学水平	0.104	中国特色	定性/历时数据
		校友质量	0.16	世界标准	定量/历时数据
	师资队伍	师资质量	0.12	世界标准	定量/历时数据
	培养基地	学科实力	0.096	中国特色	定性/历时数据
科技研发 (科研/文化 传创)	科研项目	科技项目	0.096	中国特色	定量/历时数据
	学术平台	创新平台	0.096	中国特色	定量/历时数据
	学术成果	科技成果	0.16	世界标准	定量/历时数据
社会影响 (社会服务/ 国际交流/ 文化传创)	国际排名	世界排名	0.02	世界标准	定性/历时数据
	社会声誉	校友捐赠	0.05	世界标准	定量/历时数据
		生源质量	0.022	中国特色	定性/历时数据
		媒体影响	0.032	中国特色	定性/历时数据
国际影响	学术影响	0.044	世界标准	定量/历时数据	

¹ 冯用军,赵雪. 中国“双一流”战略:概念框架、分类特征和评估标准[J].现代教育管理.2018(1):12-18

表 4 中国特色世界一流学科评估标准

一级目标	二级目标	三级目标	指标权重	重要观测指标	指标侧重
人才培养	教学质量	教学水平	0.08	(1) 学生创新创业教育质量	中国特色
				(2) 国家级、省级学生奖励	
		杰出校友	0.02	(1) 世界级学/政/商/艺体/慈善界等杰出校友	世界标准
				(2) 国家级学/政/商/艺体/慈善界等杰出校友	中国特色
				(3) 部省级、地市级学/政/商/艺体/慈善界等杰出校友	
		师资队伍	杰出师资	0.15	(1) 世界级杰出科学家和专家学者
	(2) 国家级和部省级杰出科学家和专家学者				中国特色
	(3) 国家级教学名师				
	培养基地	学科建设	0.12	(1) 国际认证学科专业	世界标准
				(2) 国家级高水平学科	中国特色
				(3) 高水平研究院（智库）	
	学术研究	科研成果	科研成果	0.17	(1) 诺贝尔奖等世界级科学奖励
(2) 《Nature》等世界顶尖学术论文					
(3) 国际级、部省级科研奖励（奖励、著作、专利、标准等）					中国特色
(4) 中国顶尖学术论文					
科研基地		创新基地	0.08	(1) 国家级知识创新、技术创新和工程转化基地	中国特色
				(2) 教育部科研创新基地	
		学术平台	0.05	(1) 国际三大索引	世界标准
				(2) 国家级、部级学术期刊奖励和资助项目	中国特色
(3) 国内七大核心收录学术期刊					
(4) 大学出版社					
科研项目		基研项目	0.1	(1) 国际或跨国重大科研项目	世界标准
				(2) 国家级重大科技项目、自然及社科基金和软科学项目	中国特色
	(3) 教育部科技、社科、博士点、博士后基金项目				
国际声誉	社会影响	媒体影响	0.02	(1) 媒体宣传报道	中国特色
		国际影响	0.03	(1) 国际事务影响	世界标准

从表中各指标来看更加明确：“一流大学”高校的发展目标重在扶优扶强、引领示范，积极探索“教育走出去”的中国道路、中国模

式。而“一流学科”建设目标聚焦在满足国家经济社会发展迫切需求，发挥对区域、行业发展的支撑带动作用。

对“双一流”建设的过程管理和效果评估不可偏废，尤要考量高校间和学科间的差异性，建立健全分类评价体系，但评价标准不宜过细，以免导致僵化问题，应保有动态调整空间助力特色发展需要。以科研分类评价为例，在基础研究领域以同行学术评价为主，引入国际同行评价，而应用研究和技术开发领域则重在市场评价，由用户、市场和专家等相关组成第三方评价，并探索实行代表性成果评价，鼓励科研工匠精神，避免过去片面量化评价等。另笔者认为，对于政策执行和目标达成，政策连续性和一贯性比政策评价重要得多。

三、 地方高校“双一流”建设思考

美国著名政策学家大卫·K·科恩曾指出，政策问题的最终解决者是政策实践者。“双一流”建设最终的落实要靠高校自身对政策的理解与执行，也就是说取决于高校是否能有效地配置资源。地方高校“双一流”建设与教育部42所一流大学有着不同的政策目标，因此在扎实推进“双一流”建设时，在实践需求和行动探索上需要进行更多的整体性考量和系统性变革。

（一）建数据型智库助力核心竞争力提升

所谓智库，是专门从事政策研究领域知识生产组织，聚焦政策研究和应用，通过生产高质量的政策辅助性知识产品并进行推广应用，发挥组织特定的功能作用。

地方高校依托学科优势建立智库聚焦地方和行业重大需求，承担面向人才培养需要的战略咨询，面向未来发展的战略咨询，面向社会服务的战略咨询，即人才培养、学术引领和科技服务三大任务。

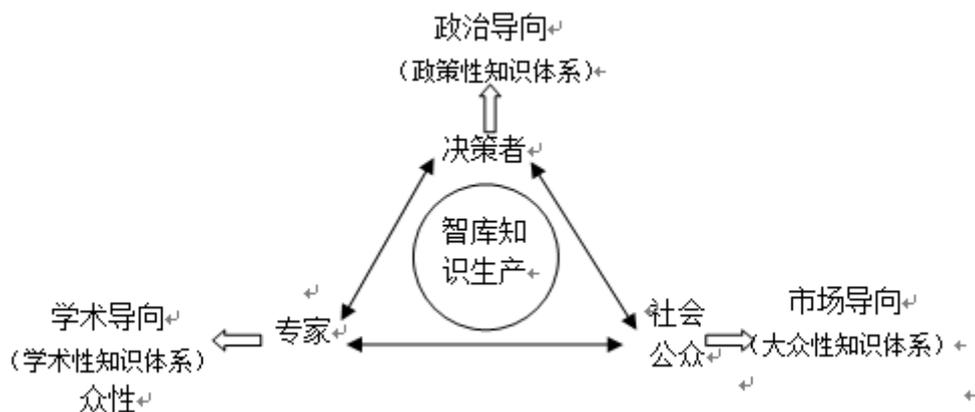


图1 智库知识生产“政治-学术-市场”逻辑关系示意

在大数据时代背景下，高校在于政府、企业及其他公共组织之间，通过大数据技术做到多方连接成为一个有机整体，从数据分析、信息服务、数据共享等三个方面，深度挖掘多元主体的协同合作创新的边界，将大数据技术与整体性治理理论结合起来，建设数据型智库，把握好“政治、学术、市场”三维逻辑知识生产（图1，王龙，2017），开展服务学校人才培养、科学研究和现代大学制度建设的政策研究，开展面向科技未来的学术引领，开展满足市场竞争的产业技术的知识服务等，全面提升高校现代化治理能力与水平，构筑地方高校核心竞争力和可持续发展。

不仅如此，该智库肩负对本校“双一流”建设的成效监测与评价，辅助过程管理和效果评估的互促工作，助力学校教育质量和水平的全面提升。

（二）院系治理是整体性高校治理的重心

基于整体性治理的高校，依托于项目化管理的共时性和网络化结构进行运作，从而达成高校各部门、校院之间的网络化协同办公。以建立以数据平台为核心的协同载体促进项目优化管理。可以说，在整体性视角下，高校内部治理环境更加完善，并且各个组织部门在实际运作阶段也能更加协调，促使权利配置及运行制衡、监督制度等都能按照既定目标运行。

“双一流”建设与“985”建设时期所不同的是，不再由教育部来设置学科发展的目标，可以由学校来设置目标，把发展的权力下放到院系，可以灵活选择重点建设学科、引进人才等。充分给予学院办学自主权，构建科学的权力结构，赋予学院拥有人事管理权、资源配置权、业务管理权等，真正使学院成为自主决策、自主管理的独立办学实体。校院两级治理主体的关系协调与融合，实现纵向治理结构的整体性发展。尤其是对于基层学术组织而言，要打破学科专业的界限，促进跨学科、院系的合作，有利于打破院系设置造成的学科交叉融合机制障碍。

高校治理主体转变管理职能，由全能式的事务管理向有限的战略管理转变，由过程管理向目标管理转变，由直接的微观管理向宏观的政策管理转变，由等级式的行政管理向扁平化的服务管理转变。总之，充分给予学院办学自主权，才能实现高校内部治理结构的有效转型。大学治理结构对大学治理能力的提升、现代大学制度的建立、大学自治的完善具有决定性的作用。

（三）构建成长型科研和教学评价体系

整体性视角下高校内部治理，致力于高校定位与发展目标，通过建立部门间、学科间、专业间、层级间的协调与整合，达成“双一流”建设的价值诉求。

教师通过教学和科研活动直接生产教育成果，承担着高校传承、发展高深学问的职责，教师们是某一学科专业领域内的专家，是高校教学过程的主导者、设计者，其学术造诣、教学态度、教学能力和教学方法，直接影响着教育成果的优劣，体现着学校发展的使命和目标。

用发展的、长远的眼光去看待科研和教学评价，不断强化科研和教学评价标准的科学性和灵活性；增加评价的主体和方式，发展第三方评价、同行评价等多种评价方式；针对不同的评价目标和评价内容，选择合适的评价方式，提高评价的信度和效度；充分调动教师参与评价的积极性，以确保教师评价工作结果的准确性和公正性。

简言之，建立健全成长型科研与教学评价体系，鼓励“科研工匠”生产“代表作”，鼓励致力于“终身发展”开展“成人成才”的教学实践等，构筑基于数据平台的包括“教师知识、教师合作、教学实践”三个方面的教师综合能力的评价标准体系。