文章编号:2095-1663(2018)03-0077-07

政策工具视角下的“双一流”建设政策研究

彭华安

(江苏省教育科学研究院 高等教育研究所,南京 210013)

摘　要:基于政策工具和建设要素二维分析框架,本研究采用内容分析法和文本计量方法对《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》进行内容编码和统计描述。从横纵两个维度来看,“双一流”建设政策工具运用的选择和使用呈现以下特点:政策工具组合程度低,结构有待进一步优化;建设要素所使用的政策工具具有差异性,人才培养、师资建设和社会服务等政策供给相对不足;政策体系不健全,有效性不高。在未来“双一流”建设政策进一步深化的新阶段,规划政策工具要注意优化政策工具结构,发挥政策工具的互补性;改进政策工具与“双一流”建设要素的匹配,增加人才培养、师资水平、社会服务等薄弱环节的政策供给;注重政策的系统性、创新性和配套性,完善“双一流”建设政策体系。

关键词:政策工具;“双一流”;建设要素

中图分类号:G643　　**文献标识码:**A

一、问题提出

2015 年 11 月,国务院正式对外发布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(以下简称《总体方案》),从国家战略层面对如何建设“双一流”提出了总体要求、建设任务、改革任务和支持措施。基于我国经济社会发展和高等教育改革现状,《总体方案》提出了“三阶段”的政策目标:初期政策目标是“到 2020 年,若干所大学和若干学科进入世界一流行列或前列”[1]。中期政策目标是“到 2030 年,高等教育整体实力显著提升”[1]。最终政策目标是“到本世纪中叶,基本建成高等教育强国”[1]。从这个角度看,《总体方案》明确指明了未来一段时期中国高等教育发展方向。

为了实现一项教育政策从文本到结果的转换,不但需要恰当的政策目标激励,更需要强有力的政策执行过程。离开了教育政策执行,再宏大的政策目标也只能是一纸空文。美国政策学家艾利森甚至断言,“在实现政策目标的过程中,总体方案确定的功能只占 10% ,而其余的 90% 取决于有效的执行”[2]。教育政策执行是一个复杂的多因素相互互动建构过程。要使教育政策执行结果符合政策目标,经费、权威和知识等各种资源的投入固然非常重要,但通过政策工具选择和组合来优化资源在不同群体中的配置水平和配置效率也同样关键。正如莱斯特·M.萨拉蒙所言:“公共行动的失败不是源于政府管理人员的无能或渎职,而更多是由于他们使用的工具和行动方式”[3]。从这个角度上讲,“双一流”政策总体方案本身就是一系列政策工具的选择和配置,选择何种政策工具和政策工具配置结构是否恰当,对“双一流”政策目标的顺利实现具有重要的影响。政策工具视角的引入使我们从“双一流”建设中的“公平与效率”“政府管制与大学自主”等理论论争走出来,深入到如何实现“双一流”建设目标的工具层面,从政策工具的属性、选择和组合的角度来

收稿日期:2018-01-25
作者简介:彭华安(1980-),男,江西都昌人,江苏省教育科学研究院、江苏第二师范学院副研究员,教育学博士,文学博士后。
基金项目:2014 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“新中国成立以来高等教育行政管理政策演进研究”(项目编号:14YJC880051)

考察“双一流”实施的过程，在具备理论解释力的同时又具有较强的实践针对性，成为研究“双一流”建设政策的一个新视角。

二、政策工具视角下的二维分析框架

本文从工具和要素出发，构建政策工具分析的二维分析框架，对《总体方案》文本进行政策编码和归类。其中，横向维度代表“双一流”政策工具的不同类型，纵向维度代表“双一流”的建设要素。通过工具-要素二维框架，能够更加全面地分析“双一流”建设政策工具的选择和组合。

(一)横向维度：基本政策工具维度

政策工具是政府推行教育政策的手段，是联结目标与结果的桥梁。国内外学者根据不同标准对政策工具进行了不同的分类。根据不同学者对政策工具分类的标准和“双一流”建设政策的特点，本文在借鉴豪利特和拉米什对政策工具分类的基础上，按政府介入程度的高低将“双一流”建设政策工具划分为强制性工具、混合性工具和自愿性工具三类。

强制性工具也被称之为直接工具，主要指借助于国家或政府的权威强制性对“双一流”进行建设，几乎不给高校和社会组织留下任何的回旋余地。本文将其细化为规制(体系建设和调整、建立和调整规则、考核)、直接提供(公共财政支出)、命令性和权威性(指示指导)三种。

自愿性工具的主要特征是不受或很少受政府影响，在自愿的基础上通过家庭、市场或志愿组织解决公共问题的机制和方法。本文将其细化为自愿性组织和市场两种。

混合性工具兼有强制性工具和自愿性工具的特征，允许政府将最终决定权留给私人部门的同时，可以不同程度地介入非政府部门的决策形成过程[4]。本文将其具体化为信息与劝诫(鼓励号召、信息公开)、补贴(直接补助)、诱因型工具(程序简化、权力下放)三种。

(二)纵向维度：“双一流”建设要素维度

世界一流大学具有多种要素，某一要素或者某些要素达到一流，它就具有一流大学的某些特征。高等教育专家萨米(J.Salmi)博士认为人才汇集、资源丰富和管理规范三方面是组成世界一流大学的关键性要素[5]。韩立文认为，世界一流大学一般应具备三个方面的条件：“一是具有世界领先的学术成就；二是卓越的人才培养；三是在文化、科学技术、文明等方面对社会的回馈和服务能力”[6]。本文根据《总体方案》中出台的各项措施和途径，并结合已有研究对世界一流大学构成要素的分析，将“双一流”建设要素划分为师资水平、人才培养、科学研究 、社会服务、物质保障、制度建设、文化建设和国际化八个方面。师资水平主要由教师培训和师资配置两方面构成。人才培养主要指培养经济社会发展所需要的创新型、复合型、应用型优秀人才。科学研究主要指加强基础研究，形成具有世界领先的学术成就。社会服务主要指科研成果的转化与应用，以此作为社会服务的“抓手”。物质保障主要包括经费保障和资源统筹两方面。制度建设主要指大学整个体制机制的创新。文化建设主要指体现中国特色、中国风格、中国气派的文化烙印。国际化包括学生的国际化和教师的国际化两方面。将“双一流”政策按建设要素进行划分，有助于分析各要素所使用工具的现状，为“双一流”政策的完善提供参考。

(三)二维分析框架的构建

基于横向维度和纵向维度的构成，最终形成了“双一流”建设政策的二维分析框架，如图1所示。

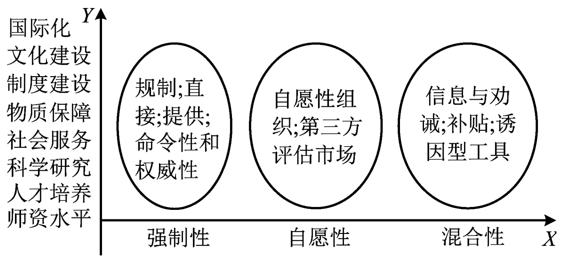

图1　“双一流”政策工具分析的二维框架

三、基于政策工具的《总体方案》内容分析

根据建立的“双一流”建设政策工具二维分析框架，对《总体方案》政策内容分析单元进行编码归类，进而对政策工具的使用结构和建设要素的受重视程度进行量化分析。

(一)《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》政策文本内容编码

以内容分析为研究方法，以《总体方案》的政策文本内容为基本分析单元，按照“政策名称-章节-具体条款”进行编码和内容分析，最终形成编码表，如表1所示。

表 1 《总体方案》内容编码一览表

政策名称	政策项目	内容分析单元	编号
一、总体要求	(一)指导思想	高举中国特色社会主义伟大旗帜,……为实现“两个一百年”奋斗目标和各华民族伟大复兴的中国梦提供有力支持。	1-1-1
		坚持中国特色、世界一流,就要全面贯彻党的教育方针,……更好地为社会主义现代化建设服务、为人民服务。	1-1-2
	(二)基本原则	坚持以一流为目标。……培养一流人才,产出一流成果,加快走向世界一流。	1-2-1
		坚持以学科为基础。……打造更多学科高峰,带动学校发挥优势、办出特色。	1-2-2
……	……	……	……
五、组织实施	(十八)有序推进实施	要完善配套政策,根据本总体方案组织制定绩效评价和资金管理等具体办法。	5-18-1
		要编制建设总体方案,深入研究学校的建设基础、优势特色、发展潜力等,……明确改革举措、资源配置和资金筹集等安排。	5-18-2

(二)《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》的横向维度分析

根据横向维度的分类要求,对编好码的《总体方案》政策单元进行归类,结果如表 2、图 2 所示。

表 2 《总体方案》横向维度基本政策工具分布情况

政策工具类型	工具名称	《总体方案》条文编号	计	百分比(%)
强制性	规制(体系建设和调整、建立和调整规则、考核)	1-2-3,2-4-2,2-5-4,2-6-5,2-6-7,2-8-2,3-9-1,3-9-4,3-10-1,3-10-2,3-10-3,3-11-1,3-11-2,3-11-3,3-12-1,3-12-2,3-12-3,4-15-1,4-15-5,4-15-6,4-16-1,4-16-4	22	76.62%
	直接提供(公共财政支出)	4-14-9,4-14-10	2	
	命令性和权威性(指示指导)	1-1-1,1-1-2,1-2-1,1-2-2,1-3-1,1-3-2,1-3-3,1-3-4,2-4-1,2-4-3,2-5-1,2-5-2,2-5-3,2-6-1,2-6-2,2-6-3,2-6-4,2-6-6,2-6-8,2-7-1,2-7-2,2-7-3,2-8-1,2-8-3,3-9-2,3-9-3,3-13-1,3-13-2,3-13-3,3-13-4,4-14-2,4-15-2,4-16-3,5-17-1,5-17-235	35	
自愿性	自愿性组织	3-12-4,4-15-4	2	3.90%
	市场	4-16-5	1	
混合性	信息与劝诫(鼓励号召、信息公开)	4-14-1,4-14-3,4-14-4,4-14-5,4-14-6,4-14-8,4-16-2,5-18-1,5-18-2,5-18-3,5-18-4,5-18-5	12	19.48%
	补贴(直接补助)	4-14-7	1	
	诱因型工具(程序简化、权力下放)	1-2-4,4-15-3	2	
合计	N/A	N/A	77	100%

由表 2、图 2 可知,《总体方案》使用的政策工具覆盖了强制性、自愿性和混合性政策工具。按照定量统计分析,“双一流”建设政策工具在基本类型维度上的分布呈现明显类别化特征。强制性政策工具使用频率高达 59 次,占比高达 76.62%。混合性政策工具使用频率 15 次,占比 19.48%。自愿性政策

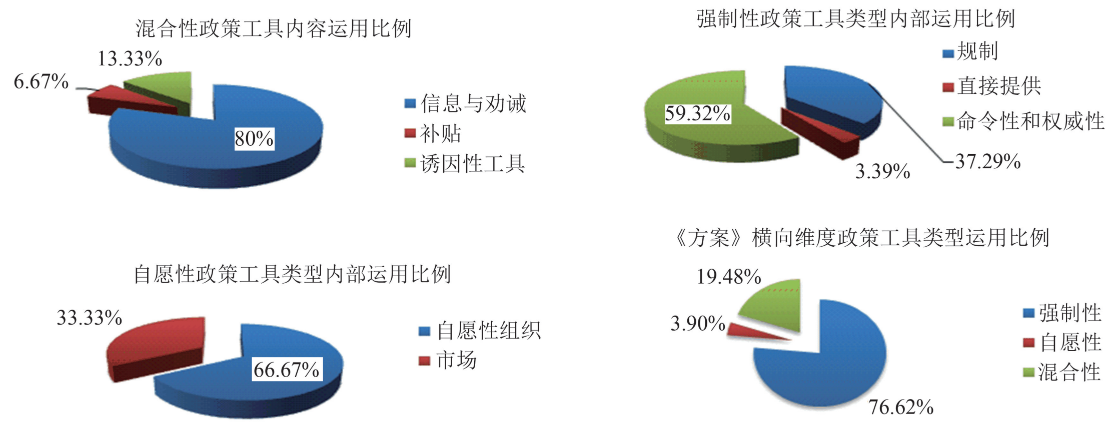

图 2　《总体方案》基本政策工具类型运用比例

工具使用频率 3 次,占比仅为 3.90%。强制性工具的使用频率大致是混合性工具的 4 倍,是自愿性政策工具的 20 倍。

强制性政策工具中,命令性和权威性工具使用频率最高,高达 59.32%,规制工具使用频率也较高,占比达 37.29%,而直接提供所占比例最小,仅为 3.39%。命令性和权威性工具使用频率大致是直接提供工具的 18 倍。混合性政策工具中信息与劝诫使用频率最高,占比高达 80%。诱因性工具使用比例为 13.33%。使用频率最低的工具为补贴,占比仅为 6.67%。信息劝诫工具使用频率大致是补贴工具的 12 倍。在自愿性工具中使用频率最多的是自愿性组织工具,占比为 66.67%,市场工具使用占比为 33.33%。

(三)《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》的纵向维度分析

在政策工具维度分析基础上,引入建设要素维度对《总体方案》内容进行定量分析,得到政策工具在“双一流”建设要素维度上的分布结果,如表 3、图 3 所示。

表 3　《总体方案》纵向维度建设要素政策工具编码分布表

工具类别 / 内容归类	强制性工具	自愿性工具	混合性工具	计	百分比(%)
师资水平	2-4-1,2-4-2,2-4-3,3-11-2	0	0	4	6.78%
人才培养	2-5-1,2-5-2,2-5-4	0	0	3	5.08%
科学研究	2-6-1,2-6-2,2-6-3,2-6-4,2-6-5,2-6-6,2-6-7,2-6-8	0	0	8	13.57%
社会服务	2-8-1,2-8-2,2-8-3,3-12-3	0	0	4	6.78%
物质保障	3-11-4,4-14-10,4-15-1,4-15-2,4-15-5,4-15-6,4-16-1,4-16-4	4-16-5	4-14-7,4-14-8,4-14-9,4-15-3	13	22.03%
制度建设	1-2-3,1-2-4,2-6-5,2-6-7,3-9-1,3-10-1,3-10-2,3-10-3,3-11-1,3-11-2,3-11-3,3-12-2	3-12-1,4-15-4	5-18-1	15	25.42%
文化建设	1-1-1,1-1-2,2-7-1,2-7-2,2-7-3	0	0	5	8.48%
国际化	1-3-2,1-3-3,1-3-4,3-13-1,3-13-2,3-13-3,3-13-4	0	0	7	11.86%
合计				59	100%

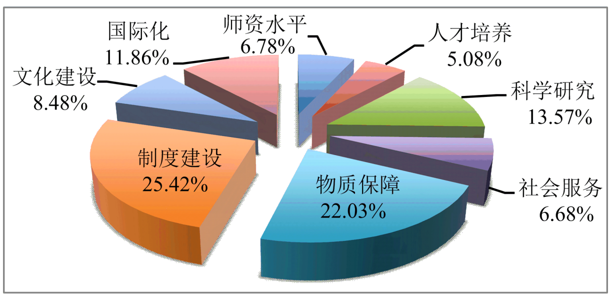

图 3　《总体方案》Y 维度建设要素政策工具类型运用比例图

由表 3、图 3 可知,“双一流”建设政策涵盖了师资水平、人才培养、制度建设和国际化等八个方面的要素,但政策工具在不同建设要素维度的分布上表现明显的差异化特征,大致可以划分为三类。第一类是使用频繁的建设要素,即“制度建设”和“物质保障”,相关的政策工具的使用频率分别为 15、13,占比分别为 25.42%、22.03%。第二类是使用较多的建设要素,包括“科学研究”“国际化”2 个要素,相关政策工具的使用频率分别为 8、7,占比分别约为

13.57%、11.86%。第三类是使用较少的建设要素,包括“人才培养”“师资水平”“社会服务”3 个要素,使用频率分别为 3、4、4,占比分别约为 5.08%、6.78%、6.78%。第一类政策工具的使用频率大致是第二类政策工具的 1.9 倍,是第三类政策工具的 3.8 倍。

四、研究结论与政策建议

(一)研究结论

运用政策工具和建设要素两个维度研究“双一流”建设政策,经由内容分析方法,可以总结出“双一流”建设政策工具运用的特点。

1.政策工具组合程度低,结构有待进一步优化

为了推进“双一流”建设,国家在《总体方案》中配合使用了强制性工具、自愿性工具和混合性工具。但总体上看,政府在“双一流”建设政策工具的选择和运用上,存在比较严重的碎片化现象,各种政策工具的组合使用程度低,在一定程度上影响和制约了政策目标实施的效果。例如,“双一流”建设政策中强制性政策工具占据绝对主导地位,运用比例高达 76.62%,混合性工具和自愿性工具使用频率合计占比仅为 23.38%。强制性工具的过度使用,未给政策对象高校留出自主的空间,客观上阻碍了高校多样性和特色建设,将导致产生对政策目标有害的效果。

在三大类型政策工具内部也不同程度地存在结构不均衡问题。其中,在信息与劝诫工具细分中,“鼓励号召”仍然几乎是唯一的类型,这使“双一流”建设政策的执行力缺乏保障,缺乏对于政府在其他领域中政策工具创新的借鉴和吸纳。自愿性工具集中于自愿性组织和市场工具的使用,自我管理与服务工具缺失。这使得扩大高校办学自主权一直在路上,严重制约了高校建设世界一流大学的积极性和创造性。同时,在世界一流大学建设过程中取得良好政策效果的自愿性服务、特许、政府购买、转移支付、政策机构能力建构、教育学习、舆论宣传、社会声誉、信任等政策工具在“双一流”建设政策中都没有得到有效使用。

2.建设要素所使用的政策工具具有差异性,人才培养、师资建设和社会服务等政策供给相对不足

从要素维度看,“双一流”建设要素的政策工具主要集中在制度建设(25.42%)和物质保障(22.03%)两方面,这表明体制机制创新和财政支出政策工具是当前“双一流”建设政策的核心工具。人才培养是大学存在的基石和首要职能,它应该成为我国建设“双一流”的逻辑起点。只有培养出高素质人才的大学才能够成为世界一流大学。但从《总体方案》的建设要素看,人才培养的政策工具使用频率为 3,占比最小,仅为 5.08%,在当前“双一流”建设过程中存在被弱化甚至忽略的危险。

一流大学必须要有一流师资。从《总体方案》看,师资水平的政策工具使用频率为 4,占比为 6.78%。教师权利界定模糊,参与学校治理的途径和机制不通畅,合理的监督权、教学权、评价权等政策供给不足。在“双一流”建设过程中,强制工具和财政支出工具共同发挥作用,使得政策对象高校积极响应。然而,高校内部的主要依靠对象教师对此不甚了解甚至抵触,造成了政策对象层面内部的紧张关系,影响了政策工具的使用效果。“双一流”建设的根本目标应当是服务国家和地区的科技发展与社会发展,增强国家和地区的核心竞争力。但由于受大学排行榜和量化指标的影响,社会服务事务被忽视。如“双一流”建设要素之一的社会服务占比过小,仅为 6.68%。“如果我们不能服务好地区经济和社会发展需要,不能解决地方经济和发展难题,那么即使有了‘双一流’的名称又有何意义?”[7]

3.政策体系不健全,有效性不高

目前,“双一流”建设政策的组织管理均设在中央政府,涉及国家教育体制改革领导小组、教育部、财政部、发展改革委员会等多个部门。《总体方案》规定,“教育部、财政部、发展改革委负责规划部署、推进实施、监督管理等工作,日常工作由教育部承担”[1]。“发改部门、财政部门负责制定规划、按期拨划资金并监督资金的使用,教育部门负责选择政策对象、制定建设目标并进行过程监控”[8]。从政策工具的使用来看,命令性和权威性工具中只涉及指示指导工具,并没有涉及政府机构改革和政府机构能力建构等政策工具。这说明“双一流”建设管理部门为联合商议机构,部门间权责利关系和职能分工未理顺,缺乏统一管理和相互协调机制。从政策工具视角看,“双一流”建设政策组织者权力分散,在关键节点存在“主体虚化”状况,财政部门资金不按时足额到位,教育行政部门“无米下锅”,高校无能为力,“三个和尚没水吃”的状况时有发生,在一定程度上影响了政策工具的使用效率。

在政策配套性方面,目前主要颁布了以《关于统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体总体方案》和《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施

办法(暂行)》为主体的规章制度体系,虽然对“双一流”建设任务、改革任务、遴选条件、遴选程序、支持方式和动态管理等方面进行了明确,但绩效评价、资金管理、拨款政策等方面的配套政策措施比较缺乏。

(二)政策建议

在未来“双一流”建设政策进一步深化的新阶段,规划政策工具要注意优化政策工具结构,发挥政策工具的互补性;改进政策工具与“双一流”建设要素的匹配,增加人才培养、师资水平、社会服务等薄弱环节的政策供给;注重政策的系统性、创新性和配套性,完善“双一流”建设政策体系。

1.优化政策工具结构,发挥政策工具的互补性

“每一种政策工具的作用都是有限的,优势劣势并存,而公共政策的推行往往牵涉方方面面,因此规划政策工具时一定要全盘考虑,既要明确应该对政策对象采用的主要政策工具类型,还要注意其他类型的政策工具的配套使用,以弥补政策工具应用时的不足”[9]。当前,“双一流”建设的主要政策工具之一是强制性工具,这为“双一流”建设提供合法性、发展方向、社会认可度等方面起到了重要作用,但随着国家职能的持续转变、高校和社会组织能力增强,这类政策工具的影响力将逐渐减弱。因此,未来要在强化“双一流”建设政策的政治意义和象征意义基础上,进一步优化政策工具结构,提升自愿性政策工具和混合性工具的使用比例,充分调动政策目标对象和政策执行者的主观能动性和创造性,以提升“双一流”建设政策执行的效果。

首先,适当降低强制性工具使用比例。同时,要相对减少指示指导工具的使用频率,增加监督、政府购买、政府机构改革、政府机构能力建构、政府间协定、处罚等工具的使用频率。其次,增加自愿性工具和混合性工具使用比例。在自愿性政策工具中要增加市场、自我管理与服务工具使用,赋予大学更多的办学自主权。在混合性政策工具使用中要减少鼓励号召使用比例,增加教育学习、建设舆论、公私合作、使用者付费、程序简化等政策工具的使用频率。

2.改进政策工具与“双一流”建设要素的匹配,增加人才培养、师资水平、社会服务等薄弱环节的政策供给

人才培养质量是大学办学质量和学术地位的关键指标,也是世界一流大学的本源所在。在“双一流”建设过程中,必须牢牢抓住人才培养质量这个核心点,大幅度增加人才培养要素的政策供给,特别要通过信息与劝诫中的劝诫、呼吁、鼓励号召等工具增强大学和教师对人才培养的重视,通过补贴中的财政奖励和实物奖励等工具鼓励教师潜心教学,通过强制性工具中的规制和命令性和权威性工具促进大学教学活动的进一步规范,通过强制性工具中的公共财政支出工具为大学和教师提供提升教学效率的经费和设备等。

“双一流”建设的关键点在于师资队伍建设。一流师资队伍产生一流的学术成果。在“双一流”建设进程中,要借助权力下放和程序简化赋予高校在教师岗位设置、职称评定和薪酬分配等方面拥有较大的自主权,创造自由宽松的工作环境。通过体系建设和调整、建立和调整规则工具建立或健全人才发展规划体系和师资管理制度。其次,通过直接补助和财政奖励工具引导一流学者潜心教学,通过信任和社会声誉工具给予教师在教学权和评价权等方面的自主权,以提升人才培养质量。第三,通过自愿性组织、市场工具形成全国、区域内不同学科和不同高校人才服务平台,加强学者间的交流合作。

“双一流”建设是“社会主义建设新时期中国人民对民族复兴、国家富强、个人生活幸福的新期盼”[10]。从这个意义上讲,满足社会需要是大学建设的内在逻辑和行动方略。因此,“双一流”建设不能仅仅停留在经费、师资、制度等资源的集中和配置上,应加强社会服务的政策工具供给。首先,通过服务外包和公私合作政策工具建立与科研机构、企业深度合作的协同创新共同体,激发各方的创新活力。其次,通过市场、生产税、营业税、使用者收费政策工具提升大学在解决社会经济问题中的地位和作用,更好实现大学与区域社会经济发展的一体化。

3.注重政策的系统性、创新性和配套性,完善“双一流”建设政策体系

加强对“双一流”建设政策的统一管理和部门间协同。应以政府机构改革和政府机构能力建设政策工具来建立和健全专门的机构管理体系。加强对“双一流”建设的组织和管理,进一步明确教育部为“双一流”建设的归口管理部门,并加强相关职能建设,建立促进“双一流”建设事业发展的协同机制,提高政策工具选择和使用的有效性。

随着“双一流”建设进程的深入,新的问题和新要求将不断出现,这就需要政府打破强制性工具使用的路径依赖,在积极借鉴国内外可行的政策工具基础上,引入信息化工具、市场化工具、工商管理技术和社会化手段等新工具,推动政策工具创新,不断探究适合“双一流”建设的新政策工具,丰富和充实

政策工具箱，切实提升“双一流”建设水平。同时，要进一步健全“双一流”建设配套政策与实施细则，逐渐从法律法规、发展规划、绩效评价、资金管理等方面完善“双一流”建设政策体系。

参考文献：

[1] 国务院.统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案[Z].2015.
[2] 张乐天.教育政策法规的理论与实践[M].上海：华东师范大学出版社，2009：78.
[3]（美）莱斯特·M.萨拉蒙.公共服务中的伙伴：现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].田凯，译.北京：商务印书馆，2008：23.
[4] 迈克尔·豪利特，M·拉米什.公共政策研究：政策循环与政策子系统[M].庞诗，等译.北京：生活·读书·新知三联书店，2006：158.
[5]（摩洛哥）萨米.世界一流大学：挑战与途径[M].孙薇，王琪，译校.上海：上海交通大学出版社，2009：16.
[6] 韩立文，程栋昱，欧冬舒.什么是世界一流大学[J].北京大学教育评论，2006(4)：101-129.
[7] 王洪才.“双一流”建设：机制·基础·保障[J].江苏高教，2017(6)：11-14.
[8] 李津石.“教育工程”研究：基于政策工具理论的视角[M].北京：北京大学出版社，2015：113.
[9] 朱春奎.政策网络与政策工具：理论基础与中国实践[M].上海：复旦大学出版社，2011：232.
[10] 王建锋.实现中国梦的双重伦理机制[J].吉首大学学报（社会科学版），2015(6)：8-14.

Research on Double First-class Construction Policy from the Perspective of Policy Tools

PENG Hua'an

(*Higher Education Research Institute, Jiangsu Academy of Educational Sciences, Nanjing* 210013)

Abstract: Based on the two-dimensional analysis framework of policy tools and construction elements, this paper adopts the content analysis and text measurement methods to carry out content encoding and statistical description of the *Overall Scheme to Coordinately Promote the Construction of World-class Universities and First-class Disciplines*. From the perspective of vertical and horizontal dimensions, the selected and applied policy tools for the double first-class construction present the following characteristics: the combination of policy tools is low and the structure needs to be further optimized; the policy tools used in the construction elements are quite different, and the supply of policies such as those for personnel training, teaching team construction and social services is relatively inadequate; the policy system is not perfect and its effectiveness is not high. In the new phase of furthering the double first-class construction in the future, people should pay attention to the optimization of the structure of policy tools in terms of planning policy tools and give full play to the complementarity of the policy tools. The improvement of the policy tools and the construction of the double first-class construction should match each other, and policy supply in weak links such as those for personnel training, teachers' ability and social services should be strengthened. Meanwhile, attention should be paid to the systematicness, innovativeness and supportiveness of the policy and the policy system for double first-class construction should also be improved.

Keywords: policy tools; double first-class; construction elements

（上接第 54 页）

The Systematic Characteristics and Reform Focal Points on Doctoral Student Enrollment System in China

GONG Xindong, YANG Ping

(*Graduate School of Nanjing Forestry University, Nanjing* 210037)

Abstract: The doctoral student enrollment system in China features diversity, relativity and integrality. At present, there are still some problems in this system. To improve the doctoral student enrollment quality, we should first improve and enhance the institutional factors that are not so conducive to the selection of high-level talents. To promote the institutional reform on the doctoral student enrollment system, we should clarify the system structure and the institutional defects of the existing enrollment system in China, make good use of the guiding function of the enrollment quality evaluation system and really improve the existing enrollment mode. Only in this way, can we effectively upgrade the training quality of doctoral students.

Keywords: Doctoral students; student enrollment system; reform; evaluation of enrollment quality; enrollment mode