

文章编号: 2095-1663(2018)04-0070-07

## “双一流”建设的地方行动: 基于政策的文本分析

陈燕<sup>1</sup>, 车金恒<sup>2</sup>, 祝苏东<sup>3</sup>

(1. 北京师范大学教育学部, 北京 100875; 2. 贵州财经大学党政办公室, 贵阳 550025; 3. 福州大学研究生院, 福州 350116)

**摘要:** 基于政策主体、政策目标、建设对象、经费投入、制度保障的分析框架, 对 29 个省(市、自治区)“双一流”建设方案进行了文本分析, 总结地方“双一流”建设的特点, 并对政策实施面临的挑战进行分析, 据此提出进一步提升地方政策有效性的建议: 落实“放管服”, 依法依规落实现代大学治理体系改革; 注重高等教育体系结构系统布局, 实施区域和校际错位特色发展战略; 注重大学和学科发展规律, 创建有序竞争的系统生态; 拓展经费来源渠道, 加强制度建设。

**关键词:** “双一流”; 地方行动; 政策有效性

**中图分类号:** G643

**文献标识码:** A

“双一流”建设是我国高等教育领域继“211”“985”工程之后的又一重大举措, 对促进我国从高等教育大国向高等教育强国转变具有重要意义。按照国家“双一流”建设中“总体规划, 分级支持”的总体思路, 2015年10月24日, 国务院颁布了《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《方案》)后, 各地方政府结合自身经济社会发展水平和高等教育发展实际, 陆续推出了本省市的“双一流”建设方案, 还有一些地方政府在《方案》公布之前, 就提出了本省市的高水平大学或特色优势学科建设计划。地方“双一流”建设行动作为国家“双一流”战略的重要组成部分, 其政策的科学性及执行的有效性势必会影响总体战略目标的实现, 甚至影响社会的发展。

在已有的研究中, 苏林等总结了省域统筹推进“双一流”建设存在的三大典型矛盾, 并提出破解策略。褚照峰重点从策略层面总结地方“双一流”建设

特点, 并提出优化建议。本文在上述学者研究的基础上, 试图通过建立整体分析框架, 结构性分析各地方公布的“双一流”建设政策文本内容的特点及面临的挑战, 以期提升地方“双一流”建设政策有效性提供参考。

### 一、研究对象及分析框架

研究方法大师伯格指出, 官方文献记录通常隐含着研究者能够加以有效利用的重要、有用的信息<sup>[1]</sup>。地方“双一流”建设政策属于典型的官方文献记录。鉴于国家“双一流”建设整体框架, 地方政府的这轮行动对我国高等教育发展将起到不可估量的作用, 因此, 注重对地方“双一流”政策文本的分析具有重要价值。截至2018年3月, 共有29个省(市、自治区)公布了“双一流”建设的方案, 由此构成了本文的研究对象(见表1)。

收稿日期: 2018-04-24

作者简介: 陈燕(1985—), 女, 山西榆次人, 北京师范大学教育学部高等教育学博士研究生。

车金恒(1984—), 女, 贵州开阳人, 贵州财经大学党政办公室职员。

祝苏东(1982—), 男, 山东济宁人, 福州大学研究生院学位点建设与质量评估办公室副主任。

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“基于大数据的一流学科水平评估与绩效评价研究”(编号: 71673124)

表1 地方“双一流”建设方案汇总表

序号	省份	颁布机构	方案名称	颁布日期
1	上海	市教育委员会	上海高等学校学科发展与优化布局规划(2014—2020年)	2014年11月21日
2	广东	省教育厅	广东省高水平大学建设实施方案	2015年6月2日
3	浙江	省教育厅	浙江省教育厅关于开展省一流学科遴选工作的通知	2015年12月4日
4	河南	省教育厅、财政厅	河南省优势特色学科建设工程实施方案	2015年12月8日
5	贵州	省教育厅	关于大力推进区域内一流大学和一流学科建设的实施意见	2016年4月29日
6	内蒙古	区政府办公厅	自治区统筹推进国内和世界一流大学一流学科建设总体方案	2016年5月16日
7	河北	省人民政府	关于统筹推进一流大学和一流学科建设的意见	2016年5月17日
8	江苏	省人民政府	江苏高水平大学建设方案	2016年6月15日
9	甘肃	省人民政府	统筹推进高水平大学和一流学科建设实施方案	2016年7月28日
10	陕西	省委办公厅/ 省政府办公厅	关于建设“一流大学、一流学科,一流学院、一流专业”的实施意见	2016年8月17日
11	新疆	区教育厅办公室	新疆维吾尔自治区“十三五”重点学科建设方案	2016年8月19日
12	云南	省学位委员会、省教育厅	云南省一流学科建设实施方案	2016年9月5日
13	山东	省人民政府	推进一流大学和一流学科建设方案	2016年12月26日
14	宁夏	区人民政府办公厅	自治区西部一流大学和一流学科建设方案	2016年12月27日
15	湖北	省人民政府	关于推进一流大学和一流学科建设的实施意见	2016年12月28日
16	安徽	省人民政府	一流学科专业与高水平大学建设五年行动计划	2016年12月28日
17	辽宁	省人民政府	辽宁省统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施方案	2017年1月3日
18	海南	省人民政府	统筹推进高水平大学和一流学科建设实施方案的通知	2017年1月23日
19	湖南	省人民政府	湖南省全面推进一流大学与一流学科建设实施方案	2017年2月10日
20	山西	省人民政府	关于实施“1331工程”统筹推进“双一流”建设的意见	2017年2月26日
21	青海	省政府办公厅	关于加快推进一流学科建设的指导意见	2017年3月2日
22	福建	省人民政府	关于建设一流大学和一流学科的实施意见	2017年3月6日
23	重庆	市人民政府	重庆市人民政府关于加快高校特色发展推进一流大学和一流学科建设的实施意见	2017年5月24日
24	江西	省人民政府	江西省人民政府关于印发江西省有特色高水平大学和一流学科专业建设实施方案的通知	2017年5月27日
25	广西	区人民政府	广西壮族自治区人民政府关于印发统筹推进一流大学和一流学科建设实施方案的通知	2017年7月6日
26	吉林	省人民政府	吉林省人民政府关于印发吉林省统筹推进高水平大学和高水平学科专业建设实施方案的通知	2017年8月4日
27	天津	市人民政府	天津市推进一流大学和一流学科建设实施方案	2017年9月28日
28	黑龙江	省人民政府	黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省统筹推进高水平大学和优势特色学科建设实施方案的通知	2017年10月25日
29	四川	省人民政府	四川省人民政府关于统筹推进一流大学和一流学科建设的实施意见	2017年11月7日

注:本表收录了截至2018年3月,以“双一流”“一流学科”为关键词的地方政府“双一流”建设政策文件。在全国大陆31个省、自治区和直辖市中,北京市与西藏自治区未公开含有“双一流”关键词的相关文件。北京市2015年3月出台的《高等学校高精尖创新中心建设计划》未纳入本文研究范畴。

公共政策学认为政策是由特定的主体制定或执行,并为实现特定的政策目标,而采取的一系列行动或所规定的行为准则<sup>[2]</sup>。从中可以看出,一项政策包含了对政策主体、政策目标以及政策实施措施三大要素,对政策的分析可从这三方面入手。张国庆认为,政策分析是一个过程,也是一个系统。从政策议程看,政策分析包括政策问题、政策目标、政策方案、政策来源、政策评价标准、政策效果等;从政策系统来看,政策分析包括政策主体、政策客体、政策模型、政策环境、政策信息等<sup>[3]</sup>。此外,政策分析还可以分为政策事实分析和政策价值分析。本文重点放在对各地方“双一流”政策进行事实分析,基于上述理论,本文建立政策主体、政策目标、政策实施、政策环境的分析框架。结合所研究政策的特色,将地方“双一流”政策具体解构为政策主体、政策目标、建设对象遴选与管理、经费投入、制度保障五大要素分析框架,其中建设对象遴选与管理、经费投入属于政策实施的关键内容。通过对这五大要素进行比较分析,来反映各省“双一流”政策的异同及其特点。

## 二、政策分析

各地出台的“双一流”建设方案充分体现了地方政府落实国家战略的智慧和担当。按照五大要素框架对各地政策文本进行分析,发现一些共性特点,同时发现在落实政策目标上也面临着一些挑战。

### (一)政策主体:政府外力推动显著,高校内生动力激发面临挑战

政策主体分为政策制定主体和执行主体。一是政策制定主体。以文本形式存在的政策通常被看作是政治目的的表达,是政策制定者陈述打算遵循的行动过程<sup>[4]</sup>。通过统计分析发现,“双一流”地方政策制定者分为三类:第一类是省级人民政府;第二类是省级人民政府办公厅;第三类是省教育厅(市教育委员会)、省财政厅等单位(详见表1)。其中省级人民政府作为政策颁布机构最为普遍,占比为62%。政策制定者作为特定利益群体的代言人,又是主导政策走向和执行程度的发起人,对政策的实施具有深远影响。从各地方“双一流”政策制定者来说,“省人民政府”和“省教育厅”在政策溯及力上并不一样,从“双一流”建设的资源配置、政策协调和全局性战略考虑,省级人民政府的政策溯及力显然要高于其他政策制定者。二是政策执行主体。所谓公共政策

执行主体,指依法负责执行国家公共政策的组织或个人<sup>[5]</sup>。据此,地方“双一流”的政策执行主体包括了教育行政部门、经费和资源支持部门、高校以及具体执行某项任务的个人等。高校作为主要的政策执行主体,相比政府的外部推动,高校内部的推动力量并没有得到足够重视。主要体现在,虽然各地方政策文本中都提到各高校依据自身建设基础、优势特色等编制建设方案,但对于政策的组织实施、管理及后续跟踪评价都以政府部门为主,鲜有提及发挥高校的作用。增强高校的内生动力和办学活力是“双一流”建设的关键,因此,地方政府如何在“双一流”建设全过程中,充分激发各层次高校提升内涵发展的积极性和主动性,仍然面临挑战。

### (二)政策目标:趋同于国家共性目标,符合地方实际的特色目标面临挑战

政策目标是政策制定者凭借决策手段所要取得的成效,是政策的出发点和归宿。通过对地方政策文本进行梳理,发现在政策目标制定上,各地方存在一定的共性,在目标实现上也存在一些挑战,以下选取部分具有代表性的地方“双一流”建设周期和目标进行例举(见表2)。

从表2和政策文本可以看出,绝大多数地方“双一流”政策无论从建设周期上,还是建设目标上,都与国家“双一流”建设方案进行对标性规划,总体呈现建设目标趋同。特点和挑战如下:

一是建设周期划分以三段式为主,呈现模块化。29个地方政策中,有14个省份建设周期与国家一致,划分为2020、2030和本世纪中叶三个阶段,有部分省份划分为2020、2030或2020、2025两个阶段。此外,青海省划分为四个阶段,山西省未提出明确的时间节点。这些模块化的建设规划缺乏客观数据支撑,是否符合大学和学科发展规律尚存挑战。

二是建设目标数字化倾向明显,表层目标和深层目标存在“脱序”现象。从表2可以看出,在建设目标上,基本上分为“世界”和“国内”两个层次的目标,并在“大学”和“学科”两个维度,按照阶段进行目标分级,只是表述上略有差异,如高水平、一流、领先等。各省份在量化设置各维度指标的同时,部分省份还将进入ESI前1%或1‰学科数作为建设目标。然而,“双一流”建设目标必须遵循学科逻辑和社会需求逻辑<sup>[6]</sup>,尽管多数省份提出了一流大学和一流学科在不同阶段的建设数量目标,但对于什么是世界一流大学和一流学科并未形成普遍共识,表层的

数量目标与深层的大学和学科内涵建设存在“脱序”现象,如何处理两者的关系仍然存在挑战。

三是省份目标设置呈现较大差异,宏观层面和区域实际考量需要深入研判。从表2来看,所列举的8个省份到2020年计划建设世界一流学科的总数超过100个学科。如果把全国29个省份的建设

目标加总,数量更多,这显然不符合客观现实,也从一个侧面反映出,各省在制定本省的建设目标时,未从全国层面更宏观的角度进行考虑,未结合区域实际进行深入考量和研判。目标制定的合理性和科学性,也会为后期政策实施的有效性带来挑战。

表2 部分地方“双一流”建设周期和建设目标列表

建设周期	省份	建设目标(大学)		建设目标(学科)			
		世界一流	国内一流	世界一流	国内一流	ESI前1%	ESI前1‰
2020年	上海	—	—	20	180(学科评估前20%)	—	—
	浙江	2	10(全国前100)	若干	40(全国前10%)、100(全国前30%)	50	—
	江苏	若干	10(全国前50) 15(全国前100)	10(学科评估第1)		100	—
	湖北	5(进入建设)	10(全国前100)	10(学科评估第1)、60(学科评估前5)、 120(学科评估前30%)		70	6
	湖南	3(进入建设)	5	45(全国前10%)		40	—
	山东	1—2	6(TOP100)	20	50	50	0突破
	黑龙江	1	6	20	40	—	—
	吉林	1	20	20	50(学科评估前20%)	—	—
2030年	江苏	2	—	—	—	—	—
	湖北	2	10	更多学科进入世界一流、国内一流行列		—	—
	湖南	3	7	60(全国前10%)		50	—
	山东	1—2(世界前500)	—	更多学科进入世界一流行列		—	10
	黑龙江	重点建设高校分别进入		重点建设学科分别进入		—	—
2050年	江苏	高等教育竞争力和影响力进一步显现,更多的大学和学科进入世界一流行列					
	湖北	一流大学和一流学科的数量位居全国前列					
	湖南	4	10	80(全国前10%)		60	20
	黑龙江	一流高校和一流学科数量进入全国前列,建成高等教育强省					

注:“—”表示该省政策文本中未提及此内容。

### (三)建设对象遴选与管理:竞争遴选和绩效管理凸显,教育内涵管理评价面临挑战

建设对象的遴选是政策实施方案的重要组成部分。通过对各地方政策文本的综合分析发现,在建设对象的遴选上,各省份共性体现在坚持“公平竞争”的基本原则,符合标准的高校均有机会参与遴选,突破了以往重点建设的身份壁垒。但在具体遴选办法上又反映了不同区域的个性,总结来看,建设对象的遴选主要有“依据外部权威排名确定”和“通过遴选程序确定”两种方式。此外,少数省份将区域内具有绝对优势的学校直接认定为建设对象,这些

高校多与985、211等重点高校存在继承性关联,如甘肃省支持兰州大学建设世界一流大学、吉林省与吉林大学签署了建设世界一流大学合作协议等。相较于后者,前两种方式体现的是“竞争性”的政策价值,通过可公开、可比较及透明的指标和程序,有利于打破高校身份壁垒,激发高校的办学活力,也有利于高校按照优质发展、特色发展的要求,集中资源,提高办学水平。

在对“双一流”建设对象的管理上,各省份同样有共性也有个性。共性主要体现在均遵循国家总体《方案》中按照绩效评价、动态调整、能进能出的方式

对建设对象进行管理。个性则主要体现在动态调整方式、考核周期等有所不同。绩效管理背后体现的是“效率为先”的政策价值,在注重发展效率的基础上,建立投入与绩效挂钩机制和有进有出的动态机制,同时对进展缓慢、推进不力、建设成效差的高校和学科采用问责机制,这有利于激发学校的内生发展动力,提升高校和学科的学术实力和影响力。但在实施绩效评价时,如何充分体现教育内涵,正确利用绩效杠杆,避免过分追求个别绩效指标的倾向存在挑战。哈瑞·刘易斯曾就哈佛的发展历程指出,哈佛在追求科研成就、竞争和金钱中忘记了育人使命,形成了以绩效为导向的学术生态,在这样的学术生态下,“教师们迫于压力,需要在短期内发表大量学术成果,往往根据学术期刊和出版社的喜好而写作”<sup>[7]</sup>。鉴于此,我们在追求“双一流”的过程中,应警惕哈佛大学的困境,把社会主义核心价值观作为大学精神的思想基石,避免过分追求个别绩效指标而产生的学术异化,坚持遵循教育发展规律和内涵式发展。

#### (四)经费投入:支持力度空前,经费来源多样性和使用合理性面临挑战

经费投入是政策实施的有效保障。在经费来源上,各省份基本以财政投入为主、社会投入为辅的方式,加强对入选高校、学科的支持力度。由于各省份“双一流”建设周期、经费拨付方式不同,经费投入较难进行横向比较。为探寻经费保障上的省际差异,本文重点选取了具有代表性的8个省市,仅从各省份年均“双一流”投入经费与其2017年GDP总值的占比进行横向对比分析(见表3)。

表3 部分省份“双一流”经费投入与GDP对比表

地区类别	省(市)	年均投入(亿元)	2017年GDP(亿元)	占GDP比
I类	上海市	9	30133.86	0.30‰
	广东省	16.7	89879.23	0.19‰
	山东省	10	72678.18	0.14‰
	福建省	3.2	32298.28	0.10‰
II类	河北省	5	36000.00	0.14‰
	河南省	3.1	44988.16	<0.1‰
III类	贵州省	1	13540.83	<0.1‰
	宁夏自治区	0.6	3453.93	0.17‰

注:本表中,I类选取当年人均GDP居全国前十的沿海省份,II类选取当年省域GDP总量居全国前十的中部省份,III类选取人均GDP和GDP总量均落后的西部省份。

从表3和政策文本可以看出,各省在“双一流”建设经费的投入上:一是经费投入与当地经济发展水平呈正相关性,经费支持以财政投入为主。经济发达地区如上海、广东等省份不仅总经费投入靠前,其在GDP中的占比也排在前列。除上海外,各地的“双一流”投入均未超过本省GDP的0.2‰,其中河南和贵州未达到本省GDP的0.1‰。值得一提的是,欠发达地区的投入总经费虽然处于底端,但是由于院校相对较少,多集中建设,从单个院校的支持力度来看,经费支持力度并非明显落后于其他地区。但总体来看,仍以政府投入为主,“多渠道”的经费支持存在挑战。二是多数省份缺乏资金管理机制,经费使用科学性和规范性面临挑战。投入经费只是政策实施的起点,如何确保资金的有效利用和持续保障,反映了筹集渠道、管理机制和使用导向的差异。从政策文本上分析,资金投入占比高的地区,更加明确资金使用效率和管理方向。如上海和广东,专门强调“以学科方案建立专项资金”“设立人才发展专项资金”“发挥财政资金的杠杆和引导作用”“建立‘双一流’建设绩效奖励资金”等具有可操作性的措施。与此相对,多数省份只是强调资金的投入总额,鲜有提及人才等相关配套制度及对资金使用的监管机制等。这可能带来资金使用的随意性和低效率,并由此衍生一系列问题,如近年出现的人才“孔雀东南飞”“学术帽乱飞”等人才乱象,原因是高校虽然不惜“重金”挖人,但在人才与学科规划的适切性、人才与大学文化的相宜性以及人才相关配套机制的统筹建设上,呈现出“双一流”竞争中思路上的盲目和方法上的速成倾向。这无疑会对大学人才队伍生态和可持续发展带来冲击,同时也势必不利于“双一流”建设目标的实现。

#### (五)制度保障:常规制度均有体现,管理模式创新面临挑战

世界银行高等教育专家萨米博士提出,世界一流大学的出色表现从根本上可以归因于在顶尖大学起作用的三组互为补充、缺一不可的因素群:人才汇集、资源丰富和管理规范,它们之间的相互作用是世界一流大学最为显著的关键特征<sup>[8]</sup>。现代大学制度作为大学重要的管理规范,可以说是保障“双一流”建设的关键因素之一。从地方“双一流”政策文本来看,各省在完善现代大学制度方面均有呼应国家层面的基本要求,主要体现在完善内部治理机构和创新高等教育治理模式。一是强调围绕高校内部治理

机构,构建中国特色的现代大学制度。二是创新管理模式,探索进一步扩大高校办学自主权。少数省份加强改革内容的设计,探索建立“特区”政策,在高校人才引进、办学资源拓展等方面给予高校更多的自主空间。尽管大部分省份虽然都有提及创新管理机制体制、扩大高校办学自主权,但政策文本中内容模式化,缺乏实质支持内容,制度适用性有待验证,真正体现校本特色,经实践验证适合本区域或本校发展的制度体现不足。高校内部管理制度和地方管理模式创新面临挑战。

### 三、提升地方“双一流”政策有效性的思考

通过上述分析可以发现,尽管“双一流”政策颁布主体有所差异,但各地政府都高度重视“双一流”建设,并把其作为本省建设的重要任务。“双一流”政策在区域整体谋划布局、重点建设支持、机制体制改革等方面取得诸多突破和创新,但在落实目标上仍面临一些挑战。下面围绕提升地方“双一流”政策有效性提出几点思考。

#### (一) 落实“放管服”的治理逻辑,依法依规深化大学治理体系改革

从世界范围来看,现代大学内部治理体系的深入完善是世界一流大学建成的重要体现。从上文分析看出,各地政府均在政策文本层面上落实中央“放管服”有关精神,重视引导高校治理体系改革,提升高校的办学自主权,但追溯到政策执行层面,并没有细化方案和保障措施的支持,政策组织和实施过程对高校的内生动力重视也不够。鉴于此,建议:一是地方政府进一步增加“双一流”政策的配套制度供给,为高校内部治理体系改革提供支持,从高校办学资源拓展、人才引进、教学模式改革、科研成果转化等方面给予高校更大自主空间,将下放权力转化为政策红利,切实落实和扩大高校的办学自主权,促进自主发展和自觉创新。二是建立高校依法办学监管制度,推动依法依规改革内部治理体系。在给予高校充分自主权的同时,坚持依法办学,杜绝“一放就乱”的现象。实现“依法律办学”和“依章程办校”的制度啮合,建立和完善高校依法依规办学的管理制度和监督办法,切实提高高校内部治理能力和地方政府管理水平。三是优化服务,建立地方政府管理部门、参建高校和学科联席会议制度。通过定期召开联席会议或不定期召开专题会议的形式,共同商

讨制定建设实施和管理方案,及时协调解决地方“双一流”建设推进过程中的问题和困难,使高校切实参与到“双一流”建设的全过程,充分激发高校内生动力。

#### (二) 注重高等教育体系结构系统布局,实施错位特色发展战略

各地“双一流”建设规划的区域实际研判不足,忽视宏观和整体高等教育体系建构。基于此,建议:一是着眼全国高等教育宏观结构,区域间错位特色发展建设。将区域建设目标与全国高等教育的整体结构和布局、国家重大发展战略需求、国家“双一流”建设重点、其他省份的建设目标及本省特点进行综合考虑和跃层思维,进一步细化和优化区域建设目标,以使目标更具有前瞻性、整体性和可实施性;二是区域内实施分层分类特色建设。对当前“国际一流”“国内一流”的笼统目标进行分类细化。对于不同类型的高校和学科,在不同层次和水平上争创一流,如根据研究型、教学型、应用型、高职院校、民办院校等院校分类,及优势学科、特色学科、培育学科及学科群和门类等学科划分,结合区域特色和校际优势,错位分层制定个性建设目标,引导不同高校和学科先后后优、争创一流。

#### (三) 尊重大学和学科发展规律,创建有序竞争的系统生态

学科成长有其内在外在“建成”逻辑与“生成”逻辑<sup>[9]</sup>。由此决定了一流大学和一流学科建设必须同时注重外部显性评价机制和内在隐性评价机制的约束。在外部显性评价机制上,特别是地方政府对建设对象的管理及绩效考核上,要尊重大学和学科发展规律,转变政策实施的短期效应,树立既要在科研等关键显性指标上有所突破,更要确立人才培养中心地位的评价导向,着力克服克拉克所说的“科研漂移”和“教学漂移”现象。同时,在地方“双一流”建设时,同等重视纵向分层和水平分层,在水平分层之上形成纵向分层才能有利于良性竞争,实现资源的有效配置<sup>[10]</sup>。在内在隐性评价机制上,注重大学和学科内在品质和文化精神的培育,营造自由开放、宽松容错和追求卓越的良好氛围。外部显性评价机制和内在隐性评价机制共同作用,保持“适度均衡”,创建有序竞争、协调发展的高等教育系统生态。

#### (四) 拓展经费来源渠道,加强制度建设

经费投入是双一流建设的必要条件。各地政府按照本地区的经济发展水平,都相应加大了对“双一

流”建设的资金和资源支持力度。虽然在政策文本中,各地区也都强调充分利用教育发展基金会、校友会等途径吸引社会捐赠,拓宽经费来源渠道,但总体仍是以政府投入为主,社会支持为辅。从世界一流大学的办学经验来看,政府拨款只占很小一部分,如伯克利加州大学这部分收入只占其总收入的13%,密歇根大学占9%,弗吉尼亚大学则低至6%<sup>[11]</sup>。因此,在地方“双一流”建设过程中,地方政府要充分发挥省域范围内资源统筹的优势,着力推进行业企业、社会组织与建设高校多项合作,拓宽经费来源渠道,实现稳定资源投入的多样化和长期化。同时,进一步加强和完善财务、人事等方面的制度建设,给予高校充分自主权的同时,发挥政策杠杆作用,避免资源的盲目使用,提高资源使用效率。尤其对于欠发达地区来说,应在投入产出效率上多下功夫,制定科学合理的阶段性发展规划,把有限的资金用在刀刃上,着力于特色学科的突破性进展。

#### 参考文献:

- [1] Berg B L. Qualitative Research Methods for the Social Sciences[M]. MA: Allyn & Bacon, 2001.
- [2] 陈振明. 公共政策学: 政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 4.
- [3] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2004: 11.
- [4] 涂端午. 教育政策文本分析及其应用[J]. 复旦教育论坛, 2009(7): 23.
- [5] 杨永峰. 论政策主体对政策执行效果的影响——兼论政策执行主体的责任制[J]. 黑河学刊, 2010(12): 81-82
- [6] 周光礼. “双一流”建设中的学术突破-论大学学科、专业、课程一体化建设[J]. 教育研究, 2016(11): 46-50.
- [7] 哈瑞·刘易斯. 失去灵魂的卓越: 哈佛是如何忘记教育宗旨的[M]. 侯定凯, 译. 上海: 华东师范大学出版社, 2012: 8-11.
- [8] 萨米. 世界一流大学: 挑战与途径[M]. 孙薇, 王琪, 译. 上海: 上海交通大学出版社, 2009: 3-5.
- [9] 朱冰莹, 董维春. “建成”抑或“生成”: 世界一流学科成长的逻辑与路径[J]. 学位与研究生教育, 2017(9): 14-20.
- [10] 吴合文. “双一流”建设的系统审思与推进策略[J]. 高等教育研究, 2017(1): 29-36.
- [11] 杜宁凯. 世界一流大学的未来[J]. 清华大学教育研究, 2016(2): 1-5.

### Local Actions for “Double First-class” Construction: A Textual Analysis Based on Policies

CHEN Yan<sup>1</sup>, CHE Jinheng<sup>2</sup>, ZHU Sudong<sup>3</sup>

(1. Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875;

2. Party Work and Administration Office, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang 550025;

3. Fuzhou University, Graduate School, Fuzhou 350116)

**Abstract:** Based on the analytical framework for policy subject and objectives, construction object, fund input, and institutional assurance, the authors analyze the “Double First-class” construction schemes of 29 provinces, autonomous regions, and municipalities directly under the central government, summarized the features in local “Double First-class” construction and explore the challenge when implementing policies. Accordingly, the authors propose in this paper some suggestions to improve the efficiency of local policies, i. e., better implementing a streamlined administration, management and service system, reforming governance system for modern universities according to law and regulations, improvement of systematic layout of the system structure for higher education, implementing strategies for staggered and featured development among different regions and universities, paying close attention to the development law of universities and disciplines, establishing an ecosystem in which competition is carried out orderly, broadening funding sources and channels, and enhancing institutional construction.

**Keywords:** double first-class; local Action; policy effectiveness