

# 正确认识“双一流”建设成效评价与动态调整的关系

张应强

**摘要:**目前,“双一流”建设成效评价与动态调整成为高等教育界关注的焦点。从政策角度来看,建设成效评价与动态调整都只是促进“双一流”建设的政策工具,但在高校层面却往往演变为高校“双一流”建设的直接目标。正确认识和处理建设成效评价与动态调整的关系,必须保持问责取向与建设取向的适度平衡,必须避免动态调整和动态支持异化为政策目标,必须有效管控政策工具的作用。

**关键词:**“双一流”建设;建设成效评价;动态调整;政策目标;政策工具

中图分类号:G649.20

文献标识码:A

文章编号:1009-2447(2021)03-0032-06

2021年是“双一流”建设第一个五年建设周期收官之年,“双一流”建设成效评价引起高等教育界广泛关注。2021年3月,教育部、财政部、国家发展改革委联合印发的《“双一流”建设成效评价办法(试行)》(以下简称《成效评价办法》)提出:综合评价结果作为下一轮建设范围动态调整和支持力度动态调整的主要依据。<sup>①</sup>与2015年10月国务院发布《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《统筹推进方案》)后,高等教育界主要关注遴选建设对象高校和学科不同,这次关注的焦点是“建设范围动态调整”和“支持力度动态调整”。

基于建设成效评价的动态调整和动态支持,“双一流”建设牵动着高校的神经。社会各界高度关注“双一流”建设动态调整和动态支持的最终结果,但对建设成效评价及其过程并无多大兴趣。因此,笔者认为非常有必要研究建设成效评价与动态调整、动态支持的关系,因为它不仅关系到社会各界对动态调整和动态支持的正确认识问题,而且关

系到《成效评价办法》在实施过程中是否会出现政策失真问题。政策失真是政策理解和政策实施过程中出现的一种现象,主要表现为政策从上到下的能量衰减和方向偏移现象。要充分发挥《成效评价办法》的作用,提高建设成效评价政策的有效性,必须尽可能避免政策失真。准确理解《成效评价办法》的基本精神,正确认识政策目标和政策工具及其相互关系,是避免政策失真的基本途径。

## 一、“双一流”建设成效评价的定性和定位

(一)建设成效评价是由政府管理部门主导的综合性评价

从评价主体来看,“双一流”建设成效评价是由国务院相关管理部门主导的政府评价。既不同于之前有关机构开展的大学评价和学科评估,也不同于教育部有关部门组织开展的本科教学工作审核评估和高等教育质量认证。这次的《成效评价办法》

作者简介:张应强,湖北天门人,浙江大学教育学院教授、博士生导师,研究方向为高等教育理论和政策。

是由教育部、财政部、国家发展改革委联合制定并发布的,由教育主管部门具体组织实施,这充分显示了建设成效评价的政府评价色彩。在我国高等教育领域,政府部门主导的评价往往具有高权威性和强导向性。

从评价类型来看,“双一流”建设成效评价是基于多元评价、分类评价和综合评价的发展性评价。《成效评价办法》指出:“双一流”建设成效评价是对高校及其学科建设实现大学功能、内涵发展及特色发展成效的多元多维评价。评价工作坚持“分类评价,引导特色发展”评价原则,探索建立院校分类评价体系,鼓励不同类型高校围绕特色提升质量和竞争力,在不同领域和方向建成一流。将从整体发展水平、成长提升程度、可持续发展能力等方面,综合考察和呈现高校与学科的建设成效。评价工作同时坚持“以评促建,注重持续提升”评价原则,旨在形成监测、改进与评价“三位一体”评价模式,重视对成长性、特色性发展的评价,引导高校和学科关注长远发展。这些方面,都充分体现了其发展性评价性质。

从评价内容来看,“双一流”建设成效评价主要包括两方面内容:一是对高校“双一流”建设总体成效进行评价,以检查“三阶段”建设目标中第一阶段建设目标的完成情况,以及落实“五项建设任务”和“五项改革任务”的情况;二是对137所建设高校和465个建设学科的建设成效逐一进行评价和验收。

从评价职能来看,“双一流”建设成效评价具有比较强的管理职能。《成效评价办法》明确提出:综合评价结果将作为下一轮建设范围动态调整和建设对象动态支持的主要依据。即根据综合评价结果确定动态调整和动态支持的范围,以此为基础开启下一个五年建设周期。

## (二)建设成效评价的对象和功能定位

《成效评价办法》在表述评价对象时,自始至终采用了“建设高校”一词。这表明建设成效评价主要是对纳入国家“双一流”建设范围的对象高校和学科五年来的建设成效进行评价,一般不会扩展到对有关省级人民政府所遴选的省级“双一流”建设对象高校和学科进行评价。当然,不排除有些省

级人民政府参照《成效评价办法》,对省级“双一流”建设对象高校和学科进行建设成效评价。

《成效评价办法》要求形成监测、改进与评价“三位一体”评价模式,来督促高校落实建设主体责任,治本纠偏,持续提高建设水平。这就是说,建设成效评价是“双一流”建设的促进手段之一,是为“双一流”建设服务的。因此,需要从手段角度来认识其功能定位:一方面要充分和完整发挥其动态监测、问题诊断、纠偏纠错、正确导向等综合性功能,另一方面也要防止建设成效评价“功能溢出”——将建设成效评价的多元功能和综合性功能归结为绩效问责和动态调整。目前,不少高校主要从绩效问责和动态调整角度来认识和看待建设成效评价的功能,这是一种误解。

建设成效评价是对建设对象高校和学科的建设成效进行评价,而不是重新遴选建设对象高校和学科。因此,需要根据“以评促建”原则,立足建设取向,以促进高校和学科发展为目的,建立基于建设成效的评价指标体系。从整体发展水平、成长提升程度、可持续发展能力等不同方面,来考察和呈现相关高校和学科五年来的建设成效。需要将建设成效评价定位于整体发展性评价,高度重视过程评价、诊断性评价、增值评价、分类评价、综合评价,淡化基于动态调整和重新遴选取向的绩效问责性评价。

建设成效评价的评价标准不同于2017年有关部门制定的“双一流”建设对象高校和学科的遴选标准。遴选标准以遴选“双一流”建设对象高校和学科为目的,是在入选高校和学科数量总量控制前提下,综合多方面条件和因素确定的。而制定成效评价标准是为了检验和评价五年来的“双一流”建设成效,总体上应该根据《统筹推进方案》提出的“双一流”建设总体目标、“五大建设任务”和“五大改革任务”等来确定。《成效评价办法》指出:大学整体建设评价,分别按人才培养、教师队伍建设、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际合作六个方面相对独立组织,综合呈现结果;学科建设评价主要考察建设学科在人才培养、科学研究、社会服务、教师队伍建设的四个方面的综合成效。值得指出的是,确定建设成效评价标准,

还必须同时考虑建设对象高校和学科所提出的具体建设目标。因为建设成效评价实质上是对具体建设目标完成度的检验和评价。

## 二、准确理解动态调整的性质与作用范围

### (一) 动态调整只是促进“双一流”建设的一种政策工具

首轮“双一流”建设就确定了“总量控制、开放竞争、动态调整”原则,此次“双一流”建设成效评估也将“动态调整、动态支持”作为评价结果运用的方式。从政策角度来看,动态调整和动态支持只是促进“双一流”建设的政策工具和手段,但远不是全部政策工具和手段,促进“双一流”建设还包括遴选、建设、监测、评价等更为具体的政策工具和手段。

“双一流”建设与“211工程”“985工程”最大的不同,在于明确了动态调整和动态支持机制。动态调整的初衷是改变高校身份固化,改变“一劳永逸”思维,激励高校竞争,激发高校积极性和主动性,增强高校发展活力,以竞争机制促进“双一流”建设。建立竞争机制对“双一流”建设具有双重作用,其积极作用有目共睹,毋庸赘言。目前需要注意的是其消极作用——各高校和学科在强大竞争压力下,普遍采用相同的思维、路径和措施来开展“双一流”建设而鲜有创新,特别是忽视按照《统筹推进方案》提出的“以改革为动力”原则来开展“双一流”建设。由于担心改革成效显现慢,甚至改革有失败的危险,从而影响学校“双一流”建设成效的指标数据表现,不少高校在“双一流”建设中大都以稳妥为要,不敢作出大的改革尝试,改革路径被动态调整和动态支持机制所锁定。这就是说,相关建设高校和学科都比较关注《统筹推进方案》所确定的“建设一流师资队伍”“培养拔尖创新人才”“提升科学研究水平”“传承创新优秀文化”“着力推进成果转化”等五项建设任务,而相对忽视其提出的“加强和改进党对高校的领导”“完善内部治理结构”“实现关键环节突破”“构建社会参与机制”“推进国际交流合作”

等五项改革任务。

作为一种政策工具的动态调整和动态支持,由于其强竞争性和高利益预期,可能在高校层面演变为“双一流”建设的直接目标——有的高校和学科力求在此次建设成效评价中继续保持在建设序列内,希望地位得到一定提升,得到更多支持;有的高校和学科则希望通过动态调整机制能跻身到建设序列之内。其实,目前在政府管理部门层面和高校层面都可能潜在存在着这种认识和思维,即用高校和学科在动态调整、动态支持中的表现来反映“双一流”建设的具体成效。这实际上是认识上的一大误区——将手段作为目标,或以手段遮蔽目标。如果将作为政策工具和手段的动态调整和动态支持异化为“双一流”建设的目标,就会对高校“双一流”建设带来方向上的误导,并给高校带来巨大竞争压力。如果某高校在动态调整中由A类高校降为B类高校,或者某学科由A类学科降为B类学科,这给相关高校和学科带来的压力是不可想象的。因此,必须正确认识动态调整和动态支持的性质,将动态调整和动态支持作为促进“双一流”建设的政策工具和手段,而不是“双一流”建设的目标。

### (二) 动态调整不是重新遴选建设对象高校和学科

目前,不少高校将动态调整和动态支持理解为重新遴选建设对象高校和学科,因而过度关注动态调整和动态支持。这是对动态调整和动态支持的错误理解和认识。因此,主管部门要恰当地强调动态调整、动态支持的意义和作用,不能将高校对建设成效评价的关注点引导到动态调整和动态支持上来。

第一,建设成效评价不会涉及建设范围之外的高校和学科,主要是对2017年遴选的建设对象高校和学科五年建设成效的评价。《成效评价办法》指出:“双一流”建设成效评价主要从整体发展水平、成长提升程度、可持续发展能力等方面,来考察和呈现高校与学科的建设成效。正如瞿振元教授所说:建设成效评价结果不是一个排行榜,而是按不同维度、不同类型,以区间和梯度分布等形式综合呈现、不计算总分的“诊断报告”。这种诊断式的评价旨在引导高校和学科坚持目标导向不动摇、坚持问题导向谋发展,踏踏实实搞建设。<sup>②</sup>虽然建

设成效评价的目的是多元的，但其根本目的是为了

实现《统筹推进方案》提出的“双一流”建设目标，而不是为了进行动态调整和动态支持，更不是要重新遴选建设对象高校和对象学科。

从评价标准来看，建设成效的评价标准与遴选建设对象的评价标准是完全不同的。建设成效的评价标准是基于建设取向的，主要来源于建设对象高校和学科所确定的五年建设目标，主要考察建设对象高校和学科五年来的整体发展水平、成长提升程度、可持续发展能力等。因此，建设成效评价总体上是一种过程性评价、增值性评价和发展性评价。而遴选建设对象高校和学科的评价标准，是一种遴选性评价标准而不是发展性评价标准，其目的是遴选出建设对象高校和学科。2017年，有关部门综合考虑有关高校和学科的综合实力和表现，同时根据我国高等教育长远发展和布局优化的需要，形成了一个高度综合性的遴选标准，并以此遴选出42所（其中A类36所，B类6所）一流大学建设对象高校和465个一流学科建设对象学科（含高校自主设置的学科）。其中，有的B类建设高校和有关高校自主设置的学科，并不完全是因为它们具备竞争实力和

相关基础条件而被纳入建设范围的。目前对这些高校和学科开展建设成效评价，以及根据建设成效评价结果来实施动态调整和动态支持，显然既不可能采用2017年所确定的遴选标准，也不可能重新制定一个新的遴选标准，只能根据它们所确定的五年建设目标，着重开展过程性评价、增值性评价和发展性评价。

第二，动态调整的范围和规模不会很大，不可能出现“重新洗牌现象”。笔者曾经研究过学科评估中的“天花板现象”——只要评价指标体系不做重大调整，不同高校同一学科的排名或者等级，在历次学科评估中基本上是稳定的，只有分布在各等级分界点附近的学科才可能出现位次或等级的小幅度变化，基本不可能出现“黑马现象”。<sup>③</sup>可以预见，根据建设成效评价结果来进行动态调整和动态支持，所涉及的范围不会太大，所涉及的高校和学科数量也不会太多，不可能出现“重新洗牌现象”。如果继续实施总量控制政策，那些在2017年遴选时没有进入建设名单的高校和学科，能够通过

动态调整和动态支持机制而进入建设名单之中的高校和学科是不会太多的。因此，相关高校和学科与其寄希望于通过动态调整来跻身建设高校行列，或者获得更多更大的动态支持，不如通过建设成效评估来发现问题、寻找差距、进行整改，同时进一步明确发展方向，扎扎实实开展内涵建设，增强可持续发展能力。当然，如果有关主管部门扩大建设范围和建设学科总量，采取“增量式”动态调整，即“有进无出”“有升无降”，则另当别论。但无论是采取“总量控制式”还是“增量式”动态调整，都需要有关高校和学科注重内涵建设，突出优势和特色，增强发展的可持续性。

### 三、在政策目标和政策工具之间保持必要的张力

《成效评价办法》主要提出了三项政策目标：一是以评促建，注重持续提升；二是构建监测、改进与评价“三位一体”评价模式；三是督促高校落实建设主体责任，治本纠偏，持续提高建设水平。如前所述，建设成效评价和动态调整、动态支持，都只是促进“双一流”建设的政策工具和手段，但在高校层面却往往容易演变为“双一流”建设的直接目标。如何解决这个问题？笔者认为，解决问题的基本思路是要在政策目标和政策工具之间保持必要的张力。

（一）政策目标不可异化为动态调整和动态支持

政策部门为了使高校重视“双一流”建设成效评估，往往会“双管齐下”，“胡萝卜”和“大棒”并举。开展“双一流”建设动态调整和动态支持，就是兼具“胡萝卜”和“大棒”双重特性的政策——对那些已经列入建设范围的高校和学科而言，动态调整和动态支持就是“大棒”；而对那些力图进入建设范围的高校和学科来说，动态调整和动态支持就是“胡萝卜”。政策部门通过强化动态调整和动态支持这一政策工具，来促使高校重视建设成效评估工作，这本身并没有什么问题，但要注意可能出现的“意外后果”——高校将动态调整和动态支持理解为自身“双一流”建设的目标，围绕动态调整和动态支持来开展“双一流”建设，从而

使得“双一流”建设成效评价目的异化。因此, 政策部门在部署和开展建设成效评价时, 不要过于突出、渲染动态调整和动态支持, 要在明确动态调整和动态支持只是一种政策工具的基础上, 把握好动态调整和动态支持的范围和力度。只有这样, 才能引导高校和社会各界正确认识建设成效评价与动态调整、动态支持的关系。目前, 不少高校, 特别是社会上存在的对建设成效评价目的的模糊认识, 在一定程度上受到了政策部门过于强调动态调整、动态支持的影响。

无论是建设成效评价还是动态调整和动态支持, 都只是促进“双一流”建设的政策工具和手段, 只不过动态调整和动态支持是根据建设成效评价结果做出的, 即建设成效评价在先, 动态调整和动态支持在后。这往往会形成一种错觉和误解, 以为动态调整和动态支持是建设成效评价的目的, 建设成效评价是为动态调整和动态支持服务的。实际上, 建设成效评价的目的并非是动态调整和动态支持, 而是为了促进“双一流”建设。因此, 需要全面认识建设成效评价的功能和作用, 要充分发挥其监测、检验、诊断、纠偏、改进、导向等本质性功能, 淡化其遴选和动态调整功能, 合理使用建设成效评价结果, 避免使之异化为动态调整。

### (二) 政策部门不要片面夸大政策工具的作用

建设成效评价无论多么重要, 无论承载多少功能, 无论希望它发挥多大作用, 从政策层面来说, 它只是促进“双一流”建设的政策工具之一。从根本上而言, “双一流”建设成效是“建设”出来的, 而不是“评价”出来的。必须先取得了建设成效, 然后才能开展建设成效评价, 这样的建设成效评价才有意义。这就是说, “建设成效”是“本”, “成效评价”是“末”, 不可本末倒置。

这些年来, 教育评价技术快速发展, 其科学化、专业化程度得到极大提升。在政府职能转变和高等教育治理模式变革过程中, 评价作为一种具体的治理手段, 被广泛运用于高等教育治理领域, 促进了我国高等教育治理方式变革, 但也导致了两种值得注意的思想倾向: 一是“评价崇拜”的思想倾向, 二是“以评价代替管理”的思想倾向。这两种思想倾向, 在目前的“双一流”建设成效评价中,

也都有具体表现, 这不利于推进“双一流”建设。因此, 开展“双一流”建设成效评价, 首先要克服“评价崇拜”“评价万能”思想, 不能片面夸大建设成效评价的作用, 以免造成“双一流”建设成效是评价出来的假象, 形成一种建设成效就是高校和学科继续保持在建设序列内或者进入建设序列, 以及获得更多的动态支持的简单认知。其次, 政策部门和管理部门要正确认识和处理履行管理职能和建设成效评价的关系, 不能将管理工作简单化, 用建设成效评价代替切实履职和科学管理, 认为管理就是评价, 评价就是管理。最后, 政策部门和管理部门要正确认识评价权, 不要认为评价权是管理部门的独享权力, 从而垄断评价权; 不要通过控制评价权来促使高校面向政府办学, 居高临下地开展“双一流”建设成效评价。要从有利于实现“双一流”建设“三阶段”目标出发, 从实现我国高等教育治理体系和治理能力现代化的高度, 来认识建设成效评价的性质和作用。

### (三) 保持问责取向与建设取向的适当平衡

无论是在《统筹推进方案》还是在《成效评价办法》中, “双一流”建设成效(绩效)评价都表现出明确的问责取向, 只不过这种问责并不是直接的行政性问责, 而是通过“动态调整、动态支持”来调整资源配置的间接方式表现出来。在“双一流”建设过程中, 通过总量控制和动态调整、动态支持, 对相关高校保持一定的竞争压力和问责压力, 有利于激发高校“双一流”建设的积极性、主动性和创造性, 增强高校办学活力和发展活力。但如果问责压力超过了一定阈值, 则会产生“问责失灵现象”, 从而达不到通过问责机制来促进“双一流”建设的目的。因此, 开展建设成效评价, 特别是根据建设成效评价结果来实施动态调整和动态支持, 需要把握好问责的力度和竞争的梯度。把握好问责的力度, 就是不能使高校围着评价转, 不能使高校对建设成效评价的关注胜过对“双一流”建设过程的关注。所谓把握好竞争的梯度, 就是要使高校立足自身发展定位和基础条件, 脚踏实地, 力戒好高骛远, 在不同竞争梯度上竞争。这就是说, 开展建设成效评价, 需要以建设取向为基础, 保持问责取向与建设取向的平衡。既要发挥建设成效评价

促进竞争的作用, 更要完整发挥其促进“双一流”建设的作用, 两种作用不可割裂、不可偏废。

#### 注释

① 教育部 财政部 国家发展改革委 关于印发《“双一流”建设成效评价办法(试行)》的通知[EB/OL]. (2021-03-23) [2021-07-23]. <http://www.moe.gov.cn/srcsite/>

A22/moe\_843/202103/t20210323\_521951.html.

② 靳小燕, 陈鹏. 《“双一流”建设成效评价办法(试行)》印发——突出培养一流人才、产出一流成果(N). 光明日报, 2021-03-34(1).

③ 张应强. “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[J]. 清华大学教育研究, 2019(5): 11-18.

## Correct Understanding of the Relationship between the Outcome Assessment and Dynamic Adjustment of “Double First-Class” Construction

ZHANG Yingqiang

**Abstract:** The outcome assessment and dynamic adjustment of “double first-class” construction have drawn extensive attention in the field of higher education. From the perspective of policy, the outcome assessment and dynamic adjustment are just policy tools to promote “double first-class” construction; however, in practice at some universities, they often become the direct objectives of the construction. To correctly understand and handle the relationship between the outcome assessment and dynamic adjustment of the construction, reasonable balance must be sustained between accountability orientation and construction orientation; dynamic adjustment and dynamic support must not be mistaken for policy objective; the role of policy tools must be effectively supervised.

**Key words:** “double first-class” construction; construction outcome assessment; dynamic adjustment; policy objective; policy tool