



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第 2 卷第 3 期
(总第 4 期)
2004 年 9 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

本期执行主编：岳昌君

一个上下互动的政策议程设置：中国创办世界一流大学政策制定过程分析

陈学飞 张蔚萌

北京大学教育学院

摘要：本研究以“985”政策制定过程中的事实为基础，引入政策科学和政治学领域的相关理论，采用政策研究和案例研究的视角和方法，探讨其先“自下而上”再“自上而下”的制定模式。

关键词：政策制度 政策议程 政策合法化 “985”政策

一个上下互动的政策议程设置：中国创办世界一流大学政策制定过程分析

陈学飞 张蔚萌

北京大学教育学院

1998年5月4日，中国国家主席江泽民在庆祝北京大学建校100周年大会讲话中提出“为了实现现代化，要有若干所具有世界先进水平的一流大学”。根据讲话中“创建世界一流大学”的精神，1998年12月24日，教育部决定在实施“面向21世纪教育振兴行动计划”中，重点支持部分高等学校创建具有世界先进水平的一流大学和一流学科，这一决定在教育系统内部称为“985工程”。

1999年，“985工程”正式启动。1999年上半年，教育部再次决定，除北京大学和清华大学外，与江苏省、浙江省、上海市、陕西省、中国科学院、安徽省、国防科工委、黑龙江省共同重点建设南京大学、浙江大学、复旦大学、上海交通大学、西安交通大学、中国科技大学和哈尔滨工业大学，重点建设的高校总数达到9所，即所谓“2+7”。其中北大和清华将在3年内各获得中央政府18亿元人民币拨款，复旦大学获得12亿元，上海交大等其他6所高校获得6亿元以上数额不等的拨款。

2000年以来，教育部与有关省市和部门陆续对国内25所高校实行“985工程”重点共建，它们分别是中国人民大学、北京师范大学、天津大学、南开大学、北京航空航天大学、北京理工大学、东南大学、华中科技大学、武汉大学、大连理工大学、重庆大学、电子科技大学、四川大学、华南理工大学、中山大学、兰州大学、东北大学、西北工业大学、同济大学、中国海洋大学、湖南大学、厦门大学、山东大学、中南大学、吉林大学。“985工程”学校总数达到34所。

截止目前，“985”一期工程已经结束，正在进行二期工程的规划论证工作。二期工程预计重点建设的大学增加到总计38所。

一、“985工程”政策形成的背景

自20世纪后半叶以来,世界范围内的科学技术发展突飞猛进,推动人类社会快速向着知识社会迈进。知识社会的一个重要特征是,国家实力与竞争力愈益取决于知识的创造和应用能力,而这种能力的一个重要基础在于该国高等院校的科研水平和高水平人才的培养。改革开放以来,我国的高等教育虽然有了巨大发展变化,高等学校在校生人数已进入世界前列,但在教学、科研和为社会服务的总体水平上,与世界发达国家相比,仍然处于明显的落后地位。据上海交通大学高等教育研究所在2001年发表的一份研究报告称,他们采用国际常用的大学评价指标体系对国内几所重点大学进行了分析,得出的结论是,北京大学和清华大学处在世界大学体系的200-300名之间,国内其他几所名牌大学则处在300-500名之间。这一研究表明,截至上世纪90年代末,我国的高等教育与世界发达国家的水平相比仍然有着相当大的差距。¹

为了追赶世界发达国家,近20年来,国家实行了一系列高等教育改革政策。1985年5月27日,中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,提出“我国高等教育发展的战略目标是:到本世纪末,建成科类齐全,层次、比例合理的体系,总规模达到与我国经济实力相当的水平。”1993年2月,中共中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》,强调“为了迎接世界新技术革命的挑战,要集中中央和地方等各方面的力量办好100所左右重点大学和一批重点学科、专业,力争在下世纪初,有一批高等学校和学科、专业,在教育质量、科学研究和管理方面达到世界较高水平”。国家教育委员会随后发布了《关于重点建设一批高等学校和重点学科的若干意见》,提出以“面向21世纪,重点建设100所左右的高等学校 and 重点学科”为目标的“211工程”。

1995年5月,中共中央、国务院发布《关于加速科学技术进步的决定》,提出要“坚定不移的实施科教兴国的战略”,“坚持教育为本,把科技和教育摆在经济、社会发展的重要位置”,“切实加强对基础性研究的支持和投入”,“充分发挥高等教育及其他各类教育在培养科技人才方面的主渠道作用”。

1995年11月,经国务院批准,由中央拨出专项资金实施“211工程”建设。同年,“211工程”作为教育领域唯一国家重点建设项目,被列入国家“九五”

¹ 刘念才等:“我国名牌大学离世界一流有多远”,《高等教育研究》,2002年3月。

计划开始实施。“九五”期间“211工程”建设规划的任务包括:重点建设北大、清华两所高校,使其接近和达到国际先进水平;着重提高和改善25所国内重点示范高校;加强300余个重点学科点建设。截至目前统计,“211工程”在“九五”期间实际投入建设资金总量约为183亿元人民币。“十五”期间的目标和任务是:继续进行重点学科建设,力争使其中部分学科接近或达到世界先进水平,建成我国高等教育布局 and 结构比较合理的重点学科体系。到1999年6月为止,教育部先后批准了101所高校开展预审工作,共批准99所学校立项。“211工程”是建国以来第一个在高等教育系统内部实行重点建设的工程,为后来“985工程”政策的出台奠定了基础。

此外,对“创建世界一流大学”政策产生重要影响的还有中国科学院的《知识创新工程》。1997年12月9日,中国科学院向中共中央、国务院提交了《迎接知识经济时代,建设国家创新体系》的报告,提出了建设国家创新体系和实施《知识创新工程》的建议。在制订总体目标中提出,到2010年前后,“建设一批国际知名的国家知识创新基地(国立科研机构 and 教学科研型大学)”。1998年2月4日,中央政府批准中科院开展《知识创新工程》试点的申请。1998年底,财政部发布《关于核定中国科学院知识创新工程试点专项经费的通知》,批准1998年至2000年中央财政专项安排中科院知识创新工程试点经费、标本馆建设经费 and 队伍建设经费共计48.02亿元,以支持中国科学院开展“知识创新工程”试点工作。与“211工程”相比,《知识创新工程》的资助对象更集中,建设目标更高,拨款数额也更大,这对“985工程”政策的出台产生了直接的刺激和推动作用。

二、“创建世界一流大学”目标的提出

“985工程”的核心概念是“创建世界一流大学”。早在1985年,清华大学第七次党代会就提出“要逐步把学校建成世界一流的具有中国特色的社会主义大学”。1986年北京大学在总结改革建设工作时更加明确地提出要把“创办世界一流大学”作为学校的发展目标。¹1993年,清华大学提出有限期的创建世界一流大学的奋斗目标,并把建设综合性、研究型、开放式的世界一流大学作为总体的

¹ 北京大学:《高等教育论坛》,1987年第3期。

办学思路。1994年7月,北京大学第九次党代会首次确定了把“创建一流大学”作为学校的整体建设目标。1995年,江泽民在为复旦大学90周年校庆题词中号召“面向新世纪,把复旦大学建设成为具有世界一流水平的社会主义综合大学”,¹这是“创建世界一流大学”概念首次出现在国家领导人的讲话中。

三、“985工程”作为国家政策的出台过程

“创建世界一流大学”作为国家政策的出台先后经历了上下结合、多方互动的酝酿、策划、游说、起草国家领导人讲话稿,以及国家领导人正式宣布该项政策出台等一系列过程,其中包括一批精英人物、部门、机构和社会力量的参与和推动,最终形成为国家的教育政策。

1998年5月4日是北京大学建校100周年纪念日。北京大学在筹备校庆期间,国家教委以及全国教育科学规划领导小组负责人等曾先后到北京大学,建议北大在国家实施科教兴国战略的大好时机下,参照中国科学院的经验,向中央提出“创建世界一流大学”的建设目标,以争取得到中央政府的更大支持。北大校方采纳了这一重要建议,遂与清华校方和教育界的有关人士协商,共同制定计划,以期“能够影响到中央最高决策者”。²

1998年2月24日,国家教育委员会与北京市联合召开专题办公会议,听取北京大学校长陈佳洱等汇报关于百年校庆筹备工作,并着重研究落实校庆工作有关重要事宜。会议由国家教委主任主持,北京市政府秘书长、国家教委办公厅、人事司、计划建设司、财务司、外事司、高教司、学位办、直属办负责人等参加了会议。陈佳洱校长提出:请国家教委和北京市政府对校庆的工作思路和活动安排提出指导性意见。拟邀请国家主席江泽民出席5月4日庆祝大会,并作重要讲话;邀请贾庆林(时任北京市委书记)、朱开轩(国家教委主任)、陈至立(国家教委党组书记)等出席;邀请李岚清副总理出席5月2日由北京大学主办的“世界著名大学校长论坛”开幕式和5月4日北大图书馆新馆竣工典礼并作讲话;请教委和北京市协助落实重大活动的安排。希望能以北京市政府名义于5月4日中午在人民大会堂举行招待会。会议议定,北大尽快就邀请江泽民等党和国家领

¹ 袁贵仁:“建设社会主义高水平大学的动员令——学习江泽民同志关于建设一流大学的论述”,《中国教育报》,2002年4月4日。

² 张力:“教育功能分化与政府责任定位”,《中国教育政策评论2001卷》,2001年。

领导人出席提出方案,然后由教委和北京市两家联署行文向中央办公厅请示,请中办审定,并将会议纪要报送主管副总理李岚清。¹

会议确定的上述计划报告中央办公厅后很快得到了同意的批复。国家教育委员会、北京市政府和北京大学随即开始了各项筹备工作。依照惯例,国家主席江泽民在校庆大会上的讲话稿由北大方面起草。负责起草工作的小组在讲话稿中关于此项政策目标的表述是“为了实现现代化,我国要有若干所具有世界先进水平的社会主义一流大学”。草稿报送江泽民主席审批时,江泽民将“世界先进水平的社会主义一流大学”改为了“世界先进水平的一流大学”。

1998年4月29日,江泽民主席在校庆前夕来到北大考察,在讲话中再次强调“要坚定不移地实施科教兴国战略”。

1998年5月2日,李岚清副总理在北京大学举办的“面向21世纪的高等教育——世界著名大学校长论坛”开幕式上发表讲话,强调加快发展高等教育对实施科教兴国战略的重要作用。

1998年5月4日,北京大学在人民大会堂隆重举行庆祝建校一百周年大会,国家主席江泽民在会上发表了被称为“科教兴国的动员令”的著名讲话。江泽民以国家的名义郑重宣布:“为了实现现代化,我国要有若干所具有世界先进水平的一流大学。这样的大学,应该是培养和造就高素质的创造性人才的摇篮,应该是认识未知世界、探求客观真理、为人类解决面临的重大课题提供科学依据的前沿,应该是知识创新、推动科学技术成果向现实生产力转化的重要力量,应该是民族优秀文化与世界先进文明成果交流借鉴的桥梁。”

就在江泽民讲话的同一天,中共教育部党组发出《关于深入学习江泽民同志在庆祝北京大学建校一百周年大会上的重要讲话精神的通知》。1998年5月5日,教育部党组召开会议,学习江泽民4月29日和5月4日的讲话,研究部署教育系统学习贯彻江泽民重要讲话精神的意见和措施。陈至立部长还专门作了“学习党的十五大精神,深化对教育战略地位的认识”的讲话,强调“为了迎接知识经济的挑战和实现我国的现代化,必须把建设若干所具有世界先进水平的一流大学作为重大和紧迫任务,使其在知识创新能力的提高和创新人才培养方面做出更大

¹ 《教育部办公会议纪要 1998 年第 2 号》

贡献。”¹

1998年6月25日,国家科技教育领导小组正式成立,国务院总理朱镕基任组长,副总理李岚清任副组长。

1998年10月28日,国家科技教育领导小组召开第二次工作会议,审议并原则通过了教育部报送的《面向21世纪教育振兴行动计划》。

1998年12月24日,教育部发布《面向21世纪教育振兴行动计划》,决定在推行“面向21世纪教育振兴行动计划”中,重点支持部分高等学校创建具有世界先进水平的一流大学和一流学科。《计划》指出:“建设世界一流大学,具有重大的战略意义”;“经过长期的建设和积累,我国少数大学在少数学科和高新技术领域已达到和接近国际先进水平,拥有一批高水平的教授,尤其是本科生培养质量较高,为创建世界一流大学创造了条件”;“一流大学建设要有政府的支持、资金的投入”;“要相对集中国家有限财力,调动多方面积极性,从重点学科建设入手,加大投入力度,对于若干所高等学校和已经接近并有条件达到国际先进水平的学科进行重点建设。今后10~20年,争取若干所大学和一批重点学科进入世界一流水平”。

随后,“985工程”正式启动,国家对北京大学和清华大学分别在3年内各投入建设经费18亿元人民币。“985”政策的实施极大地振动了中国教育界,引起了其它大学的高度关注。1999年,继中国科技大学申请进入国家高水平大学建设行列之后,其他重点大学也纷纷开始提交申请。

经教育部与学校所在省(直辖市)政府和主管部门协商,决定通过共建的方式再重点建设一批高等学校。从1999年7月到1999年11月,先后签署了关于重点共建中国科学技术大学、复旦大学、上海交通大学、南京大学、西安交通大学、浙江大学、哈尔滨工业大学的协议。此后,列入“985工程”的高校名单继续扩大。到2000年,教育部与有关省市和部门陆续对国内21所高校实行“985工程”重点共建,“985工程”学校总数达到30所。至此,“985”工程重点建设的学校由“2+7”模式变成了“2+x”模式。

教育部副部长周远清在“建设高等教育强国——开创我国高等教育的新世

¹ 《1999中国教育年鉴》。

纪”一文中指出,“在21世纪,我们要尽快建设若干所世界一流的大学,建设一批在国际上有重要影响的著名学府。这是一项具有标志性的任务,只有这样才能带动全国高等教育进入世界教育强国的行列”。¹

关于“985工程”与“211工程”的区别,教育部教育发展研究中心主任张力指出,“‘985工程’实施中的‘2+X’模式是经过研究论证提出的,在论证报告中主要分析了我国高校与国外高校的实力差距,但没有提及拨款总量,列入名单的高校也未经过评比。总体来看‘985工程’一期是非竞争性的,这一点与‘211工程’不一样”。²

四,关于“985工程”政策过程的初步分析

“985”政策的议程建立是一个先“自下而上”再“自上而下”,多方互动的过程。从政策议程的引发机制来看,“985”的政策议程首先由北大百年校庆这样一个具有重大象征意义的事件引发。由利益团体(高校、国家教委)和少数社会精英(教育界重要人士)通过非正式途径向政府提出、阐释和传递政策诉求,获得政治领袖批准之后,由政府出面,在公众媒体进行舆论宣传。在“985”政策制定过程中起关键作用的是国家最高决策者和教育界的几个重要人物。其中,教育界人士既是教育部门的直接领导,又是最高决策者身边的智囊团,与决策者关系密切,在政策的制定过程中起到了至为关键的作用。

“985工程”政策的核心概念是“创建世界一流大学”。这一概念与“知识创新工程”类似,其依据是国家实行的“科教兴国战略”。它与国家的根本利益直接相关,容易得到最高政治领导人的认同和社会舆论的支持。

“985讲话”作为政府最高领导人的正式讲话,实质上是向全社会公布公共政策的一种形式,其运作和其内容具有当然的合法性,其发表过程可视为政策议程的建立,同时也是政策合法化的过程。由于“985”政策的核心内容在讲话发表时已经确定,其后的政策规划只是政策实施的细化方案。因此,在这一案例中,政策制定过程实际上分为议程建立、政策宣示(即政策合法化)及政策方案的细化三个环节。

¹ 周远清:“建设高等教育强国——开创我国高等教育的新世纪”,《2000中国教育年鉴》。

² 教育部发展研究中心主任张力,访谈记录。

从“985工程”的建设目标和陆续进入这一建设工程的高校名单来看,这些高校大体可以分为三个层次:争取达到世界一流水平的大学;争取达到世界先进水平大学的大学;与地方政府共建的重点高校。各层次之间的拨款方式和数额存在较大的差别,而每个层次内部的差异很小。因此可将“985”政策的类型归纳为“各层次内部的分配性政策,及各层次之间的再分配性政策”。“985”政策的制定过程同时具有分配型政策和再分配型政策的典型特征。

在“985工程”中,随着学校名单的不断拓展,利益团体的格局和性质也随之变化。“985”政策最终涉及三个主要的利益团体,主要利益团体内部由更多的小团体组成。政策最初的分配方案在触动了其他利益团体的利益之后,不得不进行调整,而调整的后果是引发了更大范围的利益振荡。这一现象说明,“985”政策的利益分配方案并非一次达成一致,而是在多个层次的利益团体作用影响下,由分配场的中心向场的边缘不断振荡而最终达到的一种利益平衡。