第16卷 第2期 高校教育管理 Vol.16 No.2
2022年3月 Journal of Higher Education Management Mar. 2022
doi:10.13316/j.cnki.jhem.20220224.005

大学治理·“双一流”建设

从“重点”到“一流”:历史制度主义视角下我国学科建设制度的变迁逻辑

马廷奇,郑政捷
(天津大学 教育学院,天津 300350)

摘 要:我国学科建设制度从“重点”转向“一流”标志着由政府选择性重点学科建设向高校竞争性一流学科建设的范式转变。学科建设制度的演变经历了激进式制度变革、渐进式制度变革和断裂性制度变革三个阶段。从历史制度主义视角看,学科建设制度的形成与变革受经济体制、高等教育管理体制以及学科建设价值取向的深层结构影响;由于传统的制度惯性和组织行为惯习,学科建设制度呈现出较为明显的路径依赖特征;学科建设制度变革的根本动力在于多元主体博弈、政策学习机制以及外部示范效应。实践中,我国学科建设制度改革的关键在于重塑多元主体关系,健全学科动态调整机制,完善学科评估制度,以推动形成一流学科建设治理新格局。

关键词:重点学科建设;一流学科建设;学科建设制度;学科生态布局;制度变迁;历史制度主义
中图分类号:G640 文献标志码:A
文章编号:1673-8381(2022)02-0047-12 开放科学(资源服务)标识码(OSID):

我国学科建设制度可追溯至20世纪50年代“择优扶植”的重点建设政策。中华人民共和国成立以来,重点建设政策是政府推动高等教育发展的重要制度动力。改革开放以来,重点高校建设逐步深入到重点学科建设层面。1985年,中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》明确提出要“有计划地建设一批重点学科”,由此拉开了实施重点学科建设制度的序幕。此后,国家实施“211工程”“985工程”等重点建设项目,对重点学科建设以及高等教育发展产生了深远影响。2015年,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》,这标志着我国学科建设制度从重点学科建设制度到一流学科建设制度的变迁,也标志着我国学科建设范式从政府选择性重点学科建设范式向高校竞争性一流学科建设范式的转变。经过70余年的改革与探索,虽然我国学科建设制度从“重点”转向“一流”,但是“集中资源、重点建设”的学科建设理念始终没有改变。那么,这种“重点建设”的学科建设理念为何得以延续至今?学科建设从“重点”走向“一流”的实践过程究竟存在何种制度逻辑和动力机制?一流学科建设制度为何会呈现出如此明显的路径依赖特征?在我国第二轮一流学科建设开始之际,梳理学科建设制度从“重点”到“一流”的改革实践历程,对未来一流学科建设及其制度改革具有重要的理论和实践意义。

从已有的研究成果来看,有关我国学科建设制度的研究主要聚焦于三个维度。一是将学科建设制度融入高等教育重点建设政策变迁的历程中进行考察。如有学者结合学科建设制度分

收稿日期:2021-10-16
修回日期:2022-01-20
作者简介:马廷奇,教授、博导,教育学博士,从事高等教育理论与政策研究;郑政捷,博士研究生,从事高等教育管理与学科建设研究。
网络出版时间:2022-03-01
网络出版地址:https://kns.cnki.net/kcms/detail/32.1774.G4.20220225.1101.002.html

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

析中华人民共和国成立以来高等教育重点建设政策的形成与影响[1]；还有学者基于政策工具选择逻辑探索不同阶段高等教育重点建设政策的特点，并在展望高等教育重点建设政策改革趋势的同时关注到学科建设制度的发展方向[2]。二是反思学科建设制度实践中存在的问题。如有学者认为，随着大学内外部条件的变化，以选优为导向的重点学科建设制度对学科发展造成了一定的消极影响[3]；也有学者指出，学科建设制度在实践中存在分权悖论、边际效应以及马太效应等困境[4]；还有学者基于新制度主义合法性机制视角，省思一流学科建设中的异化行径[5]。三是从学科建设制度入手，探讨学科建设制度从“重点”到“一流”的发展历程、演变逻辑及深化策略[6]。上述研究成果为本研究提供了非常重要的智识基础，但是现有研究多局限于在探讨高等教育重点建设政策变迁的基础上关注学科建设制度，而较少将学科建设制度作为独立的研究对象进行考察，且较少结合学科建设制度演变的历史背景对其进行系统性分析。此外，现有关于学科建设制度变迁的研究主要是对历史的描述，运用规范理论工具对学科建设制度变迁机制进行深度探究的研究尚较缺乏。因此，本研究拟从历史制度主义视角，在对学科建设制度从“重点”到“一流”的变迁过程进行系统分析的基础上，探讨学科建设制度变迁背后的深层结构、路径依赖及动力机制，进而提出关于一流学科建设及其制度改革的建议。

一、历史制度主义的分析框架

作为新制度主义三大学派之一，历史制度主义结合理性主义和结构主义的双重优点构建了一个“宏观结构—中观制度—微观行动者”的全方位分析框架[7]，对分析制度变迁具有较强的解释力。历史制度主义分析范式强调以时间为轴、以制度为变量，解析制度产生与变革的机制和条件。一是深层结构分析，主要探究制度背后的深层结构以及影响制度生成和演变的基本因素，包括政治体制、经济制度和文化观念等，以此来解释制度变迁的宏观环境。二是路径依赖分析，主要从中观层面考察制度惯性，即环境不变时制度是如何得以维持的以及环境变化时制度为什么能够保持稳定[8]，强调行动主体的理性选择。三是动力机制分析，主要强调在某一关键节点原有制度受到外部冲击而发生突发性变革，旨在揭示制度变迁背后的动力因素。

历史制度主义分析范式对研究学科建设制度变迁及其逻辑具有较强的适切性。其一，历史制度主义对宏观深层结构的阐释范式有助于解析学科建设制度变迁过程中的政治、经济、文化等宏观影响因素。其二，历史制度主义通过对制度建设的历史考察检视制度变迁的路径依赖，这可以较好地解释学科建设制度的惯性及内在稳定性。其三，历史制度主义认为，制度变迁之所以发生，主要源于制度变迁的动力机制，这有助于考察学科建设制度变迁的根本动力。为此，本研究借鉴历史制度主义的基本分析框架，以深度考察学科建设制度变迁的规律和一流学科建设及其制度改革的基本趋势。

二、学科建设制度变迁的历史脉络：从“重点”到“一流”

从整体上认识学科建设制度演进的历史脉络，有助于我们更好地把握一流学科建设制度改革的未来走向。在历史制度主义的分析范式下，根据我国学科建设制度从“重点”到“一流”变迁过程中出现的关键节点，本研究将学科建设制度变迁历程分为三个阶段，即激进式制度变革阶段、渐进式制度变革阶段和断裂性制度变革阶段。

（一）激进式制度变革阶段（1949—1977年）：全面调整与计划发展

中华人民共和国成立之初，国家经济、科技较为落后。高校不仅数量少，而且分布不均衡——全国仅有高校205所，在校生不足12万人，多数院校分布在经济较为发达的沿海地区，如上海市有37所高校，北京市和江苏省各有15所高校，而河南、新疆等地区只有1—2所高校，宁夏、西藏等地区甚至没有大学[9]。此外，高校学科设置呈现“文重工轻、师范缺乏”之态。为改

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

变这种继承于旧教育制度的、不合理的高等教育结构，培养工业发展需要的高级专门人才和师资，我国开始由“效仿欧美”转向“以苏为师”，进行高等教育全面改造。我国参照苏联模式对高校结构布局和系科设置进行全方位调整，调整出工、农、医、师范、政法、财经等系科成立单科性高校，以培养国家经济建设所需的专门人才和师资。通过历时 6 年（1952—1957 年）的调整，全国高校数量增至 229 所，在校生人数达到 66.13 万人。高校设置的学科专业数量也从 1953 年的 215 种增加至 323 种，其中工科专业为 183 种、理科专业为 21 种，理工科专业数量占学科专业总数的 63.16%；“文科、政法、财经各专业所占的比重，急剧下降。1947 年文法商科在校学生在大学生总数中占 47.6%，1952 年降到 22.5%，1957 年又降到 9.6%”[10]。此次院系调整虽然改变了高校“文重工轻、师范缺乏”的状况，建立了与国家计划经济发展高度契合的学科专业体系，但由于过度重视理工门类学科建设，导致人文社科学科遭遇冷落。1954 年，高等教育部颁布《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》，确定中国人民大学等 6 所高校为全国重点大学，这标志着我国重点高校建设制度的正式确立。1963 年，教育部下发的《教育部直属高等学校自然科学研究工作暂行简则（草案）》明确提出，“高等学校应该确定若干学科，重点发展，逐步形成特色”，这是国家首次提及高校应该发展重点学科。但由于当时大学的主要任务是人才培养和科学研究，学科的重点发展未得到应有的重视；同时，高校学科建设与发展仍保留了院系调整时期的基本框架。总的来说，这一阶段政府主导的学科建设制度以及重点高校建设政策的实施，蕴含着政府利益主体对不同学科门类政策扶持和资金投入的差异，我国重点学科建设制度初现雏形。“文化大革命”的十年（1966 年 5 月至 1976 年 10 月）间，某些学科在高校组织建制上遭受破坏性撤销，学科建设与发展进程几近中断。

（二）渐进式制度变革阶段（1978—2012 年）：三次重点学科评选

1. 重点学科建设制度的确立（1978—1991 年）：第一次重点学科评选。“文化大革命”结束后，百废待举，人才青黄不接，难以适应改革开放和国民经济建设的需要。为解决经济社会发展所需的人才问题，我国需要重新调整高等教育结构尤其是与培养拔尖创新人才紧密相关的学科专业布局。1985 年，中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》明确提出要“改变高等教育科类比例不合理的状况，加快财经、政法、管理等类薄弱系科和专业的发展”“根据同行评议、择优扶植的原则，有计划地建设一批重点学科”。作为一种制度，重点学科建设首次被纳入国家政策文本。根据该决定的要求，国家教委于 1987 年颁布《关于高等学校重点学科评选工作的几点意见》《关于评选高等学校重点学科的暂行规定》等政策文件，并组织开展了全国第一次重点学科评选工作。第一次重点学科评选确定了 416 个重点学科点，其中工科重点学科点为 163 个、理科重点学科点为 86 个，农科和医科重点学科点分别为 36 个和 53 个，理工科重点学科点数量占重点学科点总数的比例为 59.86%；人文社科学科门类重点学科点数量共为 78 个，占重点学科点总数的 18.75%。虽然这在一定程度上改善了院系调整时期形成的“重工轻文”局面，但“理工分家、专业面窄”的问题逐渐凸显。此外，在该次重点学科评选中，15 所地方高校的 18 个学科入选国家重点学科，仅占重点学科总数的 4.33%[11]。从实践来看，此次重点学科的评选成为学科建设制度变迁的第一个关键节点，标志着国家开始从重点高校建设深入到重点学科建设层面。在国家政策引导下，重点学科建设制度框架初步形成。

2. 重点学科建设制度的发展（1992—2005 年）：第二次重点学科评选。1992 年，随着建立社会主义市场经济体制改革目标的确立，建设一批立足国内培养高层次专门人才、解决经济建设和社会发展重大问题的基地成为我国重点学科建设政策的主要目标。1993 年，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，明确指出要“集中力量办好一批重点大学和重点学科”。同年，国家教委颁布《关于重点建设一批高等学校和重点学科点的若干意见》，“决定设置‘211 工

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

程'重点建设项目,即面向21世纪,重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科点"。1999年,国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》,该计划提出要"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","985工程"自此正式启动,重点学科建设由此进入高速发展期。需要说明的是,1987年《关于评选高等学校重点学科的暂行规定》颁布后,国家教委虽然组织开展了全国第一次重点学科评选工作,但并没有继续开展"五年一评"的重点学科评选工作。面对新的发展要求,很多高校迫切希望国家继续开展重点学科评选活动,以助力高校学科建设进入新的发展阶段。2001年,根据《教育部关于开展高等学校重点学科评选工作的通知》,第二次高校重点学科评选工作启动。此次评选共确定964个重点学科,覆盖了12个学科门类(含军事学)。其中,理学重点学科为173个,工学重点学科为357个,哲、经、法、教、文、史、管(属于人文社科的学科门类)重点学科共为201个。与第一次重点学科评选相比,理工门类重点学科数量占重点学科总数的比例仅下降了4.88个百分点。可见,这一时期"重理工、轻人文"现象仍然明显,但此次重点学科评选是对14年来重点学科建设成效及建设制度的"大检阅"。评选结果显示,75所地方高校的133个学科入选国家重点学科,地方高校学科入选数量大幅增加,其占重点学科总数的比例提高至13.80%[11],这表明地方政府及高校统筹学科建设的水平明显提高。在评选制度方面,此次重点学科评选建立"总量控制、动态发展"机制,提出"不搞终身制"原则,原重点学科重新参与评选,原重点学科名称自动取消;教育部委托学位与研究生教育发展中心承担评选工作,这是教育部首次借助第三方力量进行重点学科评议和审核[12],此后的重点学科评估与考核工作也沿用这一模式。

3. 重点学科建设制度的完善(2006—2012年):第三次重点学科评选。经过两次重点学科评选,重点学科建设在人才培养、科学研究、社会服务等方面取得了显著成效。进入21世纪,面对世界科技革命的严峻挑战和世界范围内日益激烈的人才竞争,2006年,教育部就加强国家重点学科建设先后颁布了《教育部关于加强国家重点学科建设的意见》《教育部关于印发〈国家重点学科建设与管理暂行办法〉的通知》等政策文件,提出"必须建立完善的建设和管理制度,实施规范管理",同时要求建立重点学科建设的检查、监督和激励机制。同年,第三次重点学科评选工作启动。在"服务国家目标,提高建设效益,完善制度机制,建设一流学科"的指导思想下,此次评选共确定286个一级重点学科、677个二级重点学科和217个国家重点(培育)学科。从总体分布情况看,属于理学门类的重点学科为180个,工学门类重点学科为413个,农学门类重点学科为79个,医学门类重点学科为212个,哲、经、法、教、文、史、管(属于人文社科的学科门类)重点学科共为296个。可以看出,理工门类重点学科数量占重点学科总数的比例虽继续下降了4.73个百分点但仍居高位,而人文社科学科门类的重点学科数量依旧处于低位。此外,地方高校入选国家重点学科的数量进一步增加,其占重点学科总数的比例超过20%。这一时期重点学科建设制度呈现以下基本特征。在评选制度上,重点学科的评选口径由"一级学科"拓宽至"二级学科",既考虑了一级学科建设的整体水平,也突出了二级学科的特色和优势;重点学科的评定方式由单一"认定"改为"考核与认定相结合",同时从以往的"五年一评"变成"五年为一个建设周期";重点学科的增补制度强调要注重国家和区域发展的重大需求,这使得评选制度更加弹性化、科学化。在淘汰机制上,此次评选正式建立重点学科建设的检查、监督和激励机制,指出对建设成效差、不符合要求的重点学科应予以淘汰。在政策保障制度上,此次重点学科建设明确要求"国家有关部门在安排'211工程'、'985工程'、科研计划和人才计划等相关建设项目时,应对国家重点学科给予支持和倾斜"[12]。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(三)断裂性制度变革阶段(2013年至今):从重点学科建设到一流学科建设的转变

2013年,党的十八届三中全会通过《中共中

央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革”“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权”。为深化教育行政审批制度改革，加快政府职能转变，教育部于 2014 年废止了《教育部关于加强国家重点学科建设的意见》《教育部关于印发〈国家重点学科建设与管理暂行办法〉的通知》等政策文件。2015 年，国务院颁布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，标志着我国学科建设制度从重点学科建设制度到一流学科建设制度的转变。这是学科建设制度变迁的第二个关键节点。2017 年，教育部、财政部、国家发展改革委印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》，明确规定“采取认定方式确定一流大学、一流学科建设高校及建设学科”“列入拟建设名单的高校要根据自身实际”“自主确定学科建设口径和范围”。同年，教育部、财政部、国家发展改革委发布《关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》，确定 137 所高校的 465 个学科为一流建设学科，其中 44 个是高校“自定”学科。按照学科门类进行划分，一流建设学科名单中理学学科为 104 个，工学学科为 188 个，农学学科为 24 个，医学学科为 42 个，哲、经、法、教、文、史、管、艺（属于人文社科的学科门类）学科为 107 个。可以看出，在一流学科建设中，理工门类仍然是“重中之重”，与第三次重点学科评选结果相比，人文社科学科入选数量在一流建设学科总数中的占比没有上升，反而下降了 2.07 个百分点。总体而言，一流学科建设制度体现了三个特点：一是取消了以往重点学科评选中的“高校申报”环节，改为直接由相关主管部门组织同行专家进行遴选；二是改变了建设学科的评选方式，实行开放竞争、动态调整的遴选机制，使一些未曾被纳入重点学科建设行列的地方高校学科通过公平竞争进入一流学科建设行列；三是采取认定和自定相结合的方式确定一流建设学科，高校被赋予了更多的学科建设自主权。

三、学科建设制度变迁的内在逻辑

从历史制度主义视角来看，我国学科建设制度从“重点”向“一流”转变的过程蕴含着学科建设政策的深层结构、路径依赖和动力机制，凸显出学科建设制度变迁背后的内在逻辑力量。

（一）深层结构分析

历史制度主义认为，宏观的深层结构对制度的变迁具有不可忽略的影响[13]，即制度的产生、发展、终止与变革受经济、政治、社会文化等宏观环境的影响。基于这一维度的考察，学科建设制度从“重点”向“一流”转变的深层结构主要表现为经济体制、高等教育管理体制以及学科建设的价值取向等。

1. 经济体制改革对学科建设制度变迁的影响。经济体制改革对学科建设制度的变革起决定性作用。中华人民共和国成立之初，我国借鉴苏联模式实行高度集中的计划经济体制。为恢复和发展国民经济，国家决定实施重点高校建设制度。从 1954 年确定首批重点建设高校到 1987 年实行重点学科建设制度，政府始终处于主导地位，即政府计划决定着高校和学科重点建设制度改革的方式和方向。1992 年，党的十四大明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，这标志着经济运行机制从计划管理转向市场调节。与此同时，高等教育的经济功能逐渐得到强化，重点学科建设全面、多元服务于经济社会发展的价值随之提升。世纪之交，国家出台“211 工程”“985 工程”等有关重点学科建设的政策。实践中，我国通过加强一批与国防建设、科学技术和经济社会发展紧密相关的重点学科点建设，培养适应市场经济需要的高层次创新人才。进入 21 世纪，在知识经济和实施创新驱动发展战略背景下，大学成为经济社会发展的核心机构，重点学科建设成为推进经济社会发展、科技创新的关键动力。可以说，重点学科建设为社会发展提供了重要的人才支撑，推动了经济发展和科技进步。但随着市场经济的深入发展，这一时期重点高校以及优势学科建设政策的身份固化缺陷导致学科建设过程中高校缺

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

乏竞争激励机制、内在动力不足等问题，难以适应区域经济发展对科技创新和创新型人才的需求。与此同时，重点学科建设存在“因需”“因地”布局受限以及经费投入一定程度上的“见物不见人”等问题，注重仪器设备等硬件建设，而相对忽视对人才培养尤其是本科教育的支持和反哺。由于重点学科评选比较依赖重点大学的学科筛选机制，故重点学科较多分布在重点大学，虽然地方高校入选国家重点学科数量占重点学科总数的比例有所增加，但地方高校学科仍然较难入选国家重点学科，重点学科结构布局在高校层级结构中呈现二元分割之态。在这种背景下，为适应区域经济发展需要以及破解学科建设长期存在的马太效应，我国学科建设模式从遴选“重点”向竞争“一流”转变。

2. 高等教育管理体制变革对学科建设制度的形塑。中华人民共和国成立初期，在苏联模式的影响下，我国逐步建立起高等教育集权管理模式。在政府统一计划下，院系调整打破了民国时期形成的学科体系，学科结构与布局在很大程度上适应了当时高度集中的计划经济体制。改革开放以来，随着建立社会主义市场经济体制改革目标的确立和政府职能的转变，高校获得了更多的办学自主权，但重点学科的评选权仍然集中在政府手中。“重点学科的总体规划、学科点的确定、评估和调整工作，由国家教委统一组织领导进行”[14]，高校作为重点学科建设的重要主体，主要扮演被规划者和执行者的角色。20世纪90年代以来，国家实行分税制改革，高等教育投资渠道不断拓宽，重点学科建设资金来源由政府单渠道投资转向政府专项拨款、地方与高校共同筹集资金，这在一定程度上促进了学科建设主体的多元化。与此同时，政府不断通过专项基金来实施重点建设项目，持续强化了学科建设的政府主导力度，“211工程”、“985工程”、“2011计划”乃至一流学科建设项目中的项目申请、审批、验收等环节大都是在政府行政权力的主导下进行的。需要说明的是，政府向部分高校下放了一流学科建设的选择权和决定权：从评选结果看，全国有38所高校共自定了44个一流建设学科。这是政府首次下放学科建设的选择权，但政府仍然掌握学科建设布局、考核与验收、资源配置等权力。学科建设制度从“重点”到“一流”的演变历程中，政府行政权力一直发挥着主导作用。当然，随着高等教育领域“放管服”改革的推进，政府也在推进多元主体协同治理的学科建设制度建设，“双一流”建设旨在构建世界一流、中国特色、本校风格的大学发展格局，更加注重内涵、质量、特色发展以及学科分类评估体系的构建。

3. 学科建设价值取向对学科建设制度变迁的影响。我国传统的文化模式倾向于社群主义。社群主义主张教育所培养的人应为社会服务，认为个体的发展依赖于社会、受制于社会，强调社会价值高于个体价值[15]。这种文化价值取向决定了我国在教育目的观上的社会本位论。长期以来，高等教育意识形态强调国家利益至上，学科专业设置制度强调培养应用型人才，以满足国家和经济社会发展需要。在这种背景下，早期的重点建设政策难以避免地存在一定程度的功利主义取向，重视科研成果的外显性指标评价，而相对忽略了学科建设“以人为本”的本真价值。正是这种社会本位的文化价值取向，使得我国重点学科建设制度与以满足社会需求为导向的苏联学科建设理念相契合。1977年，党的十一大的政治报告提出要“提高教育质量，以配合各项经济事业和科学技术事业的发展”；1978年，国务院转发的教育部《关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》明确指出，“考虑到学校原有基础和师资等条件，特别是高等教育的发展不能不受到经济基础的制约”，这体现了社会本位的高等教育价值观。从1987年到2006年的三次重点学科评选工作都是围绕满足国家经济社会发展和科技创新的战略需要以及培养高层次创新人才展开的。随着学科建设制度从“重点”转向“一流”，学科建设价值观从社会本位向社会本位与人本位相融合转变。一流学科建设不仅注重社会需求、高校发展，更强调落实立德树人的根本任务。党的十九大报告提出“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”，要求“双一流”建设落实立德树人根本任务，办好新时

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

代人民满意的高等教育。一流学科建设的关键是要回归人才培养本位，落实人才培养在学科建设中的本体地位。

（二）路径依赖分析

制度变迁具有路径依赖的特点。玛格丽特·列维（Margaret Levi）认为：“一旦一个国家或地区沿着一条道路发展的话，那么扭转的成本将是非常昂贵的。”[16]行动者以某种方式实现报酬递增时，就难以从初始制度体系中跳出来寻找新的路径，这导致路径锁定。我国学科建设制度从“重点”到“一流”变革的历程具有较为明显的路径依赖特征。

1. 政府职能的自我强化。学科建设承载着大学的基本职能，既是建设高等教育强国、造就一流人才的需要，也是提高国家科技水平、建设创新型国家的需要。从我国学科建设制度变革的历程来看，不论是在重点学科建设还是在一流学科建设中，政府政策都是起主导作用的变革因素，并通过调控和分配学科建设资源来实现特定的政策意向。实践中，面对不断变化的内外部环境，政府在不同时期对学科建设理念和制度进行适应性调整，以确保“服务国家”“择优扶植”的政策得以延续，保障政府对学科建设的宏观调控和监督。根据历史制度主义的路径依赖理论，一项制度一经形成，往往会沿着最初确定的方向进行不断的自我强化。在我国重点学科建设时期，政府对学科资源、学科设置等进行统一安排，这形成了行政主导式的学科管理制度。近年来，受经济全球化以及高等教育国际化的深刻影响，学科建设处于国内外资源相互融通、竞争激烈的环境之中，与此同时，传统的重点学科建设存在身份固化、竞争缺失等制度性缺陷，这既限制了学科发展的活力，也难以真正与国际接轨。在这种背景下，推动学科建设从遴选“重点”向竞争“一流”转型就成为制度变革的必然选择。但由于对初始制度选择的路径依赖，政府依然主导一流学科建设的结构布局和资源配置，学科建设的行政化管理惯性依然存在。可以说，一流学科建设制度继承了重点学科建设时期“政府统筹”的政策理念，具有较强的行政驱动和政府理性抉择的路径特征。

2. 高校主体的利益固守。高校作为办学主体、责任主体，依法自主设置和建设学科是《中华人民共和国高等教育法》赋予高校的权力，学科的重点投入和重点发展是高校的责任。同时，受计划体制惯性的影响，重点学科建设政策的制定与实施以及重点学科的布局与遴选、资源配置和经费分配、考核与评估等大都是在政府主导下进行的，高校在一定程度上处于被动执行状态，或仅在政策划定的范围内行事，其主动作为和改革实践的意识不够强。学科建设制度从“重点”向“一流”转变后，虽然建设目标和政策内容发生了改变，但学科建设政策的执行主体和制度环境并未发生根本改变。高校仍然依循重点学科建设路径去实现一流学科建设新目标，其原因更多是高校的思维惯性以及利益驱动。在重点学科建设制度和一流学科建设政策所设定的筛选和过滤机制下，被评选出来的学科不仅可以获得资源、经费倾斜，还可以提升高校的学术声誉和社会地位，有利于巩固或提升高校的位序。在这种环境下，一些高校为使其学科入选一流建设学科，要么沿袭以往重点学科的计划式发展模式，要么简单模仿国内外一流学科的做法，甚至突变式地进行学科结构重组，这在一定程度上使得一流建设学科在发展规划、制度设计、学科方向等方面陷入同质化发展的泥淖[5]。从这个视角来看，高校一流学科建设仍然没有真正摆脱对重点建设时期制度的路径依赖。

（三）动力机制分析

制度变迁往往是多重关键因素相互作用的结果。在政府由“直接干预”模式向“间接监管”模式转变的过程中，多元主体博弈、政策学习机制、外部示范效应等构成了我国学科建设制度变革的动力，形塑了学科建设制度变迁的基本路径。

1. 多元主体博弈推动学科建设制度的重建。历史制度主义认为，制度的形成和变革是多元利益主体通过博弈而达成利益相对均衡的过程。多元主体的权力不均衡与利益冲突推动制度变革；外部环境的变化也会带来利益的不断分

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

化和新的利益群体的生成，使得传统的国家作为唯一权力中心的格局受到挑战[17]。我国学科建设制度从“重点”到“一流”的变革历程印证了权力分布不均衡对学科建设制度变革的影响机制。长期以来，政府作为推动重点学科建设的重要主体，直接决定重点学科建设政策方向和学科布局，高校与市场的联系不够紧密，高校主要对政府的计划负责。随着经济体制的转型，学科建设制度逐步从“重点”向“一流”转变，学科建设由单一的政府主导转向政府、高校、科研机构、社会第三方、行业企业等多元主体协同共治。多元主体权力、利益需求的强弱变化会带动一流学科建设权益的重新分配，进而导致不同利益主体之间的权力冲突和持续博弈。同时，多元利益主体基于自身的利益考量对一流学科建设政策及其制度建构提出了相应诉求，进而推动学科建设制度的变革。可以说，多元主体博弈是学科建设制度变革的驱动器。

2. 政策学习机制推动学科建设制度的自我完善。政策学习是历史制度主义中解释政策变迁的一个新视角[18]。彼得·霍尔(Peter Hall)认为，政策学习是政府根据以往政策结果和新信息调整政策制度目标或改进技术，以更好地实现政府的终极目标[19]。学科建设政策作为一种历时性制度安排，内嵌于国家政策行动框架。政府从重点学科建设政策中汲取经验，并将政策目标调整为“一流学科建设”，这是政府基于政策学习而做出的制度理念和目标的改变。一方面，政府为推进不同时期的学科建设，在吸收以往实践经验的基础上及时停止了相关重点建设政策，并根据新的需求进行了适应性调整。“211工程”旨在借鉴改革开放初期重点建设的实践经验，淡化“整体条件建设”，强化“重点学科建设”[20]。“2011计划”旨在解决“211工程”和“985工程”建设实践中存在的重点学科建设重规模轻内涵、资源分配离散等问题。一流学科建设政策则是针对重点学科建设存在的身份固化、竞争缺失、重复建设、同质化发展等问题进行的战略性调整。另一方面，政府根据不同时期国家战略与高等教育发展目标及时调整学科建设政策目标和相关制度要求。在改革开放初期，重点学科建设政策的核心目标是为经济社会发展提供高素质、高水平人才支撑；“211工程”和“985工程”旨在回应世界新技术革命的挑战，提高我国高等教育国际竞争力，以及实现“教育优先发展”和“科教兴国”的战略目标；一流学科建设政策的目标则是为创新驱动发展战略、高等教育强国建设以及人才强国战略服务。可以说，学科建设制度从“重点”向“一流”转型是政府基于政策学习以及外部环境要求所做出的针对性变革。

3. 外部示范效应驱动学科建设制度的变革。作为后发外生型国家，“面向发达国家的制度学习以及基于本土的政策创新(重点建设)是我国高等教育改革和发展取得成功的基本经验”[21]。改革开放以来，我国学科建设实践是在经济渐趋全球化以及高等教育渐趋国际化背景下展开的，学科建设制度框架也从封闭逐步走向开放，发达国家大学及其学科发展计划的示范效应一直是我国学科建设制度变革的外部驱动力。一是坚持以学科建设为核心的办学理念。2002年，日本制定“21世纪COE计划”，强调大学要建立以学科为基本单位的世界顶尖水平的研究基地。2005年，德国实施“卓越计划”，其首要任务是推进大学高层次学科研究，提升整体科研能力。二是坚持绩效评价、择优扶植原则。日本于2007年启动“全球卓越中心计划”，明确提出依据各大高校学科绩效评估考核的结果，采取竞争性、重点性的资源分配方式，发放重点资助经费[22]。英国于2014年启动研究卓越框架(Research Excellence Framework，REF)，强调根据绩效评估结果重点支持高水平学科建设，对一般学科则不予资助。三是突出学科建设的国际化视野。德国“卓越计划”旨在提高学科研究水平，产出一流的科研成果，打造引领世界的一流研究型大学，重塑德国大学在世界高等教育界的领先地位[23]。受发达国家改革实践的影响，我国学科建设由指定式“择优扶植”向竞争式“择优建设”转变，愈发重视绩效导向，资金分配更多地向高水平学科和高校倾斜。我国不断吸收发达国家在学科遴选、第三方评价、绩效考核等方面的

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

经验，进而不断驱动我国学科建设制度在国际竞争环境下的变革。

四、以制度创新推动形成一流学科建设治理新格局

通过回溯 70 余年来我国学科建设制度从“重点”到“一流”的改革实践历程可以发现，学科建设由政府一元主导转向政府、高校等多元主体协同共治，由择优确定范式转向竞争发展范式，政策目标也由“国家重点”学科建设转向“世界一流”学科建设。同时，由于学科建设制度改革实践中存在深层路径依赖，学科建设制度从“重点”到“一流”的转变并不意味着政府对学科建设的行政化管理逻辑就此消失，高校学科建设的自主性、主体性仍然有待进一步提升，多元利益主体协同治理的格局还没有真正形成。在此背景下，如何走出传统的重点学科建设的路径依赖，就成为一流学科建设及其制度改革的关键性问题。

（一）重塑多元主体关系，完善学科治理结构

欲解决一流学科建设实践中的深层次矛盾，就需要深度推进高等教育治理体系和治理能力现代化建设，切实深化“放管服”改革，进一步为高校、院系和基层学术组织放权赋能，完善基于多元主体协同的学科治理结构。一是要扩大高校一流学科建设的自主权，增强高校学科建设的自主性和自为性，同时加强政府对一流学科建设的宏观管理和分类指导，实现政府角色从“微观管理者”向“宏观调控者”的转变，让高校真正成为一流学科建设和治理的主体。二是在高校内部要放权与管权相结合，规范学校、院系、基层学术组织以及教师等多元主体之间的关系。高校一方面要使学术权力与行政权力协同做好学科建设制度顶层设计，明确不同主体在学科建设过程中的职责定位、权力定位；另一方面要加强对行政权力、学术权力等多元主体的决策行为及权力运行过程的有效监督，完善学科建设权力从学校到院系再到基层学术组织层面的逐级转移与承接机制。三是要通过创新和完善学科设置、学科遴选、资源配置以及学科评估制度优化一流学科建设制度环境，构建开放的学科建设体制机制，激发多元主体参与学科建设的积极性。

（二）健全学科动态调整机制，优化学科生态布局

当前，全球科技竞争不断向基础研究领域延伸，我国一些关键核心技术仍存在受制于人的情况，“缺芯、少核、弱基”的问题比较突出。在这种背景下，如何优化一流建设学科生态布局、满足国家战略急需，是一流学科建设以及制度改革的核心问题。一是要明确不同层面的一流学科建设目标，充分对接国家重大战略需求和经济社会发展需要，做好一流建设学科生态布局的顶层设计；健全一流学科建设的动态调整机制，打破固有的路径依赖，对入选的一流建设学科实行梯度滚动式调整①机制，避免学科建设秩序的过度震荡，促进校际学科之间的良性竞争。二是要提高基础学科、人文社科学科在一流建设学科中的遴选比例。一方面是要“充分认识基础学科的基石作用，全面加强基础学科建设”“对数学、物理等重点或薄弱基础学科给予更多倾斜”[24]，转变以往“强应用、弱基础”的思维惯性，增加基础学科遴选比例，促进基础学科与应用学科协调发展。另一方面是要根据人文社科和自然科学领域不同学科的知识生产属性与学术发展规律，在充分关照经济社会发展和科技创新中长期战略需求以及遵循学科成长规律的基础上，进一步完善一流建设学科遴选标准；持续加强人文社科学科建设，改善理工类学科与人文社科类学科的不平衡状况。三是要重视学科交叉和交叉学科建设，并将交叉学科纳入一流学科建设的范围。交叉学科作为新增设的第 14 个学科门类，其建设与布局是一流学科建设的重要内容。在改革实践中，我国应借鉴发达国家世界一流大学交叉学科建设经验，通过组织结构、资源配置、评价制度等改革促进学科之间的交叉融合和协同发展。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

① 梯度滚动式调整是指多层次、分梯度遴选一流建设学科，并根据入选学科建设与发展目标完成情况进行梯度升级或降级式调整。

（三）完善学科评估制度，强化学科内涵建设

学科评估既是促进学科建设的重要手段，也是学科建设制度的重要内涵。从2002年首次开展学科评估到2020年启动第五轮学科评估，学科评估成为学科建设及其制度改革的重要动力。由于制度变迁的路径依赖，“唯论文”“唯项目”“盲目攀比”等顽瘴痼疾仍然存在，这导致学科建设存在一定程度的马太效应和同质化发展现象。实践中，学科评估体制机制存在一定的重数量轻内涵、重科研轻教学、重发表轻转化等倾向，这偏离了学科建设的本真价值，使“以评促建”的根本宗旨难以彰显。因此，学科建设制度和治理体系改革的关键是要强化社会本位与人本位相融合的价值观，充分把握知识生产模式转型的新时代机遇，摆脱既往经验化思维和同质化发展的学科评价倾向。一流学科建设一方面要摒弃“唯排名”的学科建设观念，构建基于学科特色与内涵式发展的评估机制；另一方面要分类制定多元化的学科评价体系，评价指标既要体现全面性，增加对学科潜力、学科文化等内隐性要素的评价，又要体现对学科建设特色和多样性的关注。具体来说，一是要遵循自然科学与人文社科领域不同的学科属性和发展规律，处理好应用学科市场化评价导向与基础学科学术性评价导向之间的关系，合理区分不同学科、不同学科领域的评估要求，避免学科建设中的过度功利主义取向。二是要明确交叉学科评价与传统学科评价的本质区别，改“同行评价”和“成果归属度评价”为“跨学科专家评价”和“应用转化成效度评价”，为学科交叉和交叉学科建设营造可持续发展的制度环境。

参考文献

[1] 胡建华.70年高等教育重点建设的变化及影响[J].江苏高教，2019(10)：1－7.
HU J H. The change and impact of higher education key construction in the past 70 years [J]. *Jiangsu higher education*, 2019(10): 1－7. (in Chinese)

[2] 德吉夫，包艳华.新中国成立70年来高等教育重点建设政策的选择与变迁[J].中国高教研究，2019(11)：21－26.
DE J F, BAO Y H. The choice and change of key policies in building Chinese higher education over the past 70 years since the founding of People's Republic of China [J]. *China higher education research*, 2019(11): 21－26. (in Chinese)

[3] 王建华，朱　青.对我国大学重点学科建设制度的反思[J].中国高教研究，2013(12)：27－30.
WANG J H, ZHU Q. Reflection on the institution of key discipline construction in China's universities [J]. *China higher education research*, 2013(12): 27－30. (in Chinese)

[4] 解德渤，崔　桐.我国高校学科建设的制度意蕴、困境与创新[J].现代教育管理，2021(7)：54－61.
XIE D B, CUI T. The system implication, dilemma and innovation of discipline construction in China [J]. *Modern education management*, 2021(7): 54－61. (in Chinese)

[5] 王　璞，孙士茹.一流学科建设的理性审视和优化路径——新制度主义合法性机制视角[J].高校教育管理，2020，14(6)：16－24.
WANG P, SUN S R. The rational examination and path optimization of the construction of first-class disciplines: based on the perspective of the legitimacy mechanism of neo-institutionalism [J]. *Journal of higher education management*, 2020, 14(6): 16－24. (in Chinese)

[6] 姜　涛，曲铁华.我国大学学科建设的历史递嬗、演进逻辑与深化策略[J].现代教育管理，2021(4)：7－15.
JIANG T, QU T H. Historical evolution, evolutionary logic and deepening strategies of university discipline construction in China [J]. *Modern education management*, 2021(4): 7－15. (in Chinese)

[7] 周光礼.公共政策与高等教育——高等教育政治学引论[M].武汉：华中科技大学出版社，2010：123.
ZHOU G L. *Public policy and higher education——the study on the politics of higher education* [M]. Wuhan: Huazhong University of Science & Technology Press, 2010: 123. (in Chinese)

[8] 董志强.制度及其演化的一般理论[J].管理世界，

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2008(5)：151－165.

DONG Z Q. A general theory of institutions and its evolution[J]. *Management world*，2008(5)：151－165. (in Chinese)

[9] 郝维谦，龙正中.高等教育史[M].海口：海南出版社，2000：83.

HAO W Q，LONG Z Z. *History of higher education*[M]. Haikou：Hainan Press，2000：83. (in Chinese)

[10] 《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴(1949—1981)[M].北京：中国大百科全书出版社，1984：239.

Editorial Department of China Education Yearbook. *China education yearbook (1949—1981)*[M]. Beijing：Encyclopedia of China Publishing House，1984：239. (in Chinese)

[11] 左　兵.政策导引下的重点学科建设制度分析[J].高等教育研究，2006，27(10)：36－41.

ZUO B. Analysis on the construction system of key disciplines of policy guidance[J]. *Journal of higher education*，2006，27(10)：36－41. (in Chinese)

[12] 刘恩贤，姜振家.国家重点学科建设的政策演变轨迹[J].学位与研究生教育，2007(9)：66－70.

LIU E X，JIANG Z J. The policy evolution of national major discipline construction [J]. *Academic degrees & graduate education*，2007(9)：66－70. (in Chinese)

[13] 马得勇.历史制度主义的渐进性制度变迁理论——兼论其在中国的适用性[J].经济社会体制比较，2018(5)：158－170.

MA D Y. The theory of gradual institutional change in historical institutionalism——its implications for China[J]. *Comparative economic & social systems*，2018(5)：158－170. (in Chinese)

[14] 关于评选高等学校重点学科的暂行规定[EB/OL].(1987－08－12)[2021－11－10]. https://www.tax.org.cn/displaw-law-9987378.html.

Interim Provisions on the Selection of Key Disciplines of Institutions of Higher Education [EB/OL]. (1987－08－12)[2021－11－10]. https://www.tax.org.cn/displaw-law-9987378.html. (in Chinese)

[15] 扈中平.教育目的中个人本位论与社会本位论的对立与历史统一[J].华南师范大学学报(社会科学版)，2000(2)：87－94.

HU Z P. The opposition and historical unity of the individual-centered and society-centered in the educational purpose[J]. *Journal of South China Normal University (social science edition)*，2000(2)：87－94. (in Chinese)

[16] 保罗·皮尔逊.回报递增、路径依赖和政治学研究[M]//何俊志，任军锋，朱德米.新制度主义政治学译文精选.天津：天津人民出版社，2007：191－226.

PIERSON P. Increasing returns，path dependence，and the study of politics[M]//HE J Z，REN J F，ZHU D M. *New institutionalism political science translation selection*. Tianjin：Tianjin People's Publishing House，2007：191－226. (in Chinese)

[17] 舒绍福.权力转移的机制性和结构性分析[J].理论与现代化，2005(5)：31－34.

SHU S F. Analysis on the mechanism and structure of power transfer [J]. *Theory and modernization*，2005(5)：31－34. (in Chinese)

[18] 干咏昕.政策学习：理解政策变迁的新视角[J].东岳论丛，2010，31(9)：153－156.

GAN Y X. Policy learning：a new perspective on understanding policy evolution [J]. *Dong Yue tribune*，2010，31(9)：153－156. (in Chinese)

[19] 彼得·霍尔.政策范式、社会学习和国家：以英国经济政策的制定为例[J].彭　科，温卓毅，译.中国公共政策评论，2007(1)：1－28.

HALL P. Policy paradigms，social learning，and the state：the case of economic policymaking in Britain[J]. *Chinese public policy review*，2007(1)：1－28. (in Chinese)

[20] 谢　冉.从“重点学科”到“一流学科”：政策学习视角[J].复旦教育论坛，2020，18(2)：93－98.

XIE R. From "key discipline" to "first-class discipline"：the perspective of policy learning[J]. *Fudan education forum*，2020，18(2)：93－98. (in Chinese)

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

[21] 王建华.“双一流”建设的要义[J].高校教育管理，2020，14(2)：14－20.

WANG J H. The essence of" Double First-Class"

construction[J]. *Journal of higher education management*, 2020, 14(2): 14－20. (in Chinese)

[22] **李福华.从单位制到项目制:我国高等教育重点建设的战略转型**[J].**高等教育研究**, 2014, 35(2): 33－40.
LI F H. From the unit system to the project system: the strategic transformation of higher education key construction[J]. *Journal of higher education*, 2014, 35(2): 33－40. (in Chinese)

[23] **吕　勇.德国"卓越计划"对"双一流"建设机制的镜鉴**[J].**比较教育研究**, 2020(4): 34－42.
LV Y. Reflecting mechanism problems in" Double First Class Initiative" from the perspective of German" Excellence Initiative"[J]. *International and comparative education*, 2020(4): 34－42. (in Chinese)

[24] **教育部关于印发《高等学校基础研究珠峰计划》的通知**[EB/OL]. (2018－08－01)[2021－11－10]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/moe__784/201808/t20180801_344021.html.
The Notice of the Ministry of Education on the Issuance of the Mount Everest Plan for Basic Research in Colleges and Universities [EB/OL]. (2018－08－01)[2021－11－10]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/moe__784/201808/t20180801_344021.html. (in Chinese)

（责任编辑　袁萍萍）

From" key" to" first－class": the logic of the reform of the discipline construction system in China from the perspective of historical institutionalism

MA Tingqi, ZHENG Zhengjie
(School of Education, Tianjin University, Tianjin 300350, China)

Abstract: The transformation of the discipline construction system in China from" key" to" first-class" marks the paradigm shift from key discipline construction through the government selection to first-class discipline construction through the university competition. The evolution of the discipline construction system passes through three stages: the radical, the progressive, and the fractured institutional change. From the perspective of historical institutionalism, the formation and reform of the discipline construction system are influenced by deep structure factors, such as the economic system, the higher education management system and the value orientation of discipline construction. The discipline construction system shows obvious characteristics of path dependence because of traditional institutional inertia and organizational behavior habitus. The fundamental impetus of the reform of the discipline construction system comes from the game of multiple subjects, policy learning mechanism and external demonstration effect. In practice, the key to the reform of the discipline construction system in China is to reshape the relationship between multiple subjects, perfect the discipline dynamic adjustment mechanism, and improve the discipline assessment system, so as to promote the formation of a new governance pattern of first-class discipline construction.

Key words: key discipline construction; first-class discipline construction; the discipline construction system; the ecological layout of disciplines; institutional change; historical institutionalism

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net