

编者按：十九大报告明确提出，“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展。”通过“双一流”建设带动各级各类高校实现内涵式发展正成为新时代中国高等教育现代化的战略选择。事实上，世界一流大学是一场中国发起的世界性运动，在中国“985工程”“双一流”建设的刺激下，世界许多国家（地区）纷纷启动各自的“世界一流大学建设”计划。其中，东亚地区反应尤其强烈，韩国先后启动了“面向21世纪的智力韩国计划（BK21计划，1999）”和“建设世界一流大学计划实施方案（WCU计划，2008）”，日本先后启动了“21世纪卓越中心计划（COE Project，2002）”和“超级国际化大学计划（Top Global University Project，2014）”，新加坡、泰国、菲律宾和台湾地区都有类似的计划。东亚地区建设世界一流大学的一个共同特点是：强调政府行为在高等教育发展中的作用，将经济发展的“奇迹”转化为高等教育发展的“东亚模式”。现代高等教育本质特点是知识创新驱动，现代大学则建立在知识创新能力之上。从知识创新能力的角度来看，当今世界有三个主要的区域知识创新中心：北美地区、西欧地区、东亚地区。其中，北美地区是世界的知识中心、西欧地区是世界知识次中心、东亚地区仍然处于世界知识的边缘地带。如何推进东亚地区由世界知识的边缘地带向世界知识次中心转移是一个亟待研究的重要课题。本期本刊特选编《世界一流大学建设的“东亚模式”：政府行为及其局限性》等五篇论文，以期得到进一步的研究与关注。

世界一流大学建设的“东亚模式”： 政府行为及其局限性

周光礼

（中国人民大学教育学院，北京 100872）

摘要：随着东亚经济“奇迹”的出现，东亚高等教育逐步崛起，进而形成了世界一流大学建设的“东亚模式”。“东亚模式”强调政府主导世界一流大学建设。这种模式遵循人为建构逻辑，主张通过有效的战略规划实现卓越之目标。遵循建设逻辑只能产生指标意义上的世界一流大学，难以形成哲学意义上的世界一流大学。哲学意义上的世界一流大学遵循自然演化的逻辑。

关键词：东亚模式 世界一流大学 政府行为 大学排名

DOI:10.16209/j.cnki.cust.2019.04.003

20世纪中叶以来，随着东亚经济“奇迹”的出现，东亚高等教育逐步崛起，尤其是中国通过“211工程”“985工程”建设，高校的知识创新能力空前提升，国际科技论文数量已居世界第二位。在这种背景下，人们开始讨论世界科技中心的东移以及高等教育发展的“东亚模式”。THE和QS的全球大学排名似乎也为高等教育的“东亚模式”提供了佐证。根据THE 2019世界大学排名，在TOP100中，北美地区占45所，欧洲地区占36所，东亚地区占12所，大洋洲地区占6所。其中，东亚地区12所大学的分布是中国大陆3所，香港地区3所，日本2所，韩国2所，新加

坡2所。根据QS2019世界大学排名，在TOP100中，北美地区占34所，欧洲地区占34所，东亚地区占22所，大洋洲地区占8所。东亚高等教育发展的经验表明，世界一流大学是一种奢侈品，高等教育发展水平强烈依赖于国家（地区）经济发展状况。然而，随着逆全球化的兴起，东亚经济的未来变得很不明朗，充满了不确定性。在这种背景下，国际上宣扬高等教育发展“东亚模式”的声音弱了很多。然而，不应该因为东亚经济模式面临困难就停止有关世界一流大学建设“东亚模式”的讨论，而是更应该冷静和批判性地分析政府行为在高等教育发展中的作用及其局限性。社会

实践中矛盾错综复杂之时，就是检验这些实践的理论基础之日。

1 什么是高等教育发展的“东亚模式”

对于高等教育发展的“东亚模式”，有人认为这是夸大其辞，事实上，东亚大学在世界学术版图中依然处于边缘地位。但无可否认，东亚大学相对于其他亚非拉等发展中国家的大学，的确取得了很大的成就。我们判断究竟有没有一种高等教育发展的“东亚模式”，就看东亚高等教育的发展有没有自己的特殊性，能否为全球高等教育的改革与发展提供实质性的启示与借鉴。高等教育发展成就与政府主导的结合显然让人想到东亚国家真是发现了建设高等教育强国的“终南捷径”。“东亚模式”也因此成为对东亚高等教育成就的一种简捷解释。应该说，东亚一流大学与英美一流大学不同，前者几乎都是在学习和模仿西方大学的基础上由中央政府直接设置、管理和拨款，大学直接服务于国家，政府在政策制定、资源配置等方面对这些大学的支持力度远远超过其他一般大学。无论是日本的东京大学、韩国的首尔大学，还是中国的清华大学、北京大学，政府指定色彩十分浓厚。

要准确把握高等教育发展的“东亚模式”，需要选择适当的角度进行讨论。下面我们主要从两个方面展开讨论。

首先，从文化传统上来看，东亚地区有不同于西方的大学概念。西方主流的大学概念是3A原则，即学术自由（Academic freedom）、学术自治（Academic autonomy）、学术中立（Academic neutrality）。所谓学术自由，就是“学者可以自由地追随一个观点，而不论其倒向何方”；所谓学术自治，就是大学办学要排除外部一切干预（包括政府干预），使大学成为“国中之国”和“独立王国”；所谓学术中立，强调任何宗教团体和政党不能插手教育。东亚传统的大学概念与此完全不同。中国本土的大学概念是：大学之道，在明明德、在亲民、在止于至善。这种大学概念包含两层意思。一是强调立德树人。大学的目的是明明德，以修身为本，进而齐家、治国、平天下、配天地。二是强调大学的政治目的。大学是为政治服务的，接受政府的领导和管制，科举制就将学术系统和政治系统合二为一，所谓“学而优则仕”。这种政治系统与学术系统交叉融合的大学概念在东亚儒家文化圈得到普遍认同并迅速扩散，甚至在17世纪传播到欧洲，深深地影响了欧洲大陆的大学概念。正是这种独特的大学概念塑造了东亚独特的高等教育制度。事实上，真正的世界一流大学十分倚重本土的文化传统。如果“在大学的文化、组织环境中缺失了‘大学’这一概念，要创建一所大学就会举步维艰；大环境一旦存在建构‘大学’

的蓝图或模式，大学的整个创建过程就会轻而易举”。

其次，从高等教育治理来看，东亚地区有不同于西方的治理模式。根据政府与市场在高等教育资源配置中的作用不同，可以将高等教育治理分为两种基本模式：科层模式和市场模式。英美发达国家的高等教育治理是典型的市场模式，即一流大学是自由竞争的产物。具体地说，英美高等教育系统的分层原则是以各个院校相互竞争为基础，正如马丁·特罗所言，“各个院校通过在市场上竞争获得有助于提升学术名望的条件，如学术声誉、著名教授、研究经费、捐赠等等，从而提高院校地位。在这种地位体系里，决定一所院校名望和生存机会的因素是在上述竞争市场上的成功与否”。东亚地区的高等教育治理则是一种科层模式，即一流大学的产生是政府指定的。具体地说，东亚地区高等教育系统的分层原则是政府主导的，大学等级是由政府分配给各院校和高等教育各部门的职能、权利、特权和资源决定的。其分配方式是政府政策和其他措施的反映，而政府正是通过这些政策和措施来控制由其提供经费的院校的学术地位和生死存亡的。由此可见，与英美发达国家的高等教育治理不同，政府行为在东亚国家的高等教育治理中扮演了重要的角色。东亚的世界一流大学建设是以政府名义在高等教育发展过程中实施的战略行动。由此可见，从文化传统和高等教育治理方式上来看，东亚高等教育发展确有其特别之处，强调政府在高等教育发展中的作用是其共同的特点。

2 政府行为与东亚世界一流大学建设运动

强调政府主导是晚发外生型国家赶超早发内生型国家的共同选择。与英美这些老牌的资本主义国家相比，东亚国家都是晚发外生型国家。尽管东亚地区有本土的大学概念，但是其世界一流大学建设都是模仿和借鉴西方大学。当然，世界一流大学是一个东方式的概念，北京大学陈晓宇教授通过文献计量分析发现，中国学术界探讨“世界一流大学”比西方学术界早了整整10年。进而提出，“世界一流大学建设是一场由中国政府和高校发起的世界性运动，是后发国家高校追赶西方精英大学的竞赛”。这种判断基本符合事实。实际上，中国世界一流大学建设运动最早可以追溯到20世纪50年代。1954年，中央政府指定中国人民大学、北京大学、清华大学、哈尔滨工业大学等6所大学为全国重点大学，旨在通过重点示范建设带动和促进全国所有大学的发展。20世纪60年代，全国重点大学增加到64所。1981年，全国重点大学增加到90多所。重点太多等于没有重点。从1985年开始，国家决定重点建设北京大学、清华大学、中国人民大学等15所大学，这实际上是“211工程”的前奏。

1993年,中央政府决定启动“211工程”建设。1998年,中央政府又启动了“985工程”建设,正式提出了建设世界一流大学的目标。2015年,中央政府决定实施“双一流”建设。

中国的世界一流大学建设具有很强“外溢效应”。当中国启动“985工程”建设时,欧洲大陆国家纷纷启动各自的一流大学建设工程。如德国于2006年启动了“卓越大学计划”,投入资金19亿欧元提升大学竞争力;法国于2011年启动“卓越计划”,旨在建设5~10所世界一流的研究型大学;俄罗斯于2013年启动“俄罗斯大学竞争力增强计划”,力争2020年前使至少5所俄罗斯大学进入世界排名TOP100。英美国家虽然实行高等教育治理的“市场模式”,但受中国世界一流大学建设的刺激,政府依然加强了世界一流大学建设的政策引导。东亚国家和地区反响尤为强烈。比如,日本于2002年实施“21世纪卓越中心计划”即“21世纪COE计划”,2014年又启动“超级国际化大学计划”;韩国于1999年启动了推进一流大学建设的“面向21世纪的智力韩国计划”即“BK21计划”,2008年又公布了“建设世界一流大学计划”实施方案,即“WCU计划”,以加快培育世界级高水平优秀大学。台湾地区于2006年启动了两期“迈向顶尖大学计划”,投资500亿新台币,重点支持12所大学。泰国于2010年启动了国家研究型大学项目(2010~2012),菲律宾于2010年启动了公立高等教育改革的路线图。其中,日本的“21世纪COE计划”和韩国的“WCU计划”与中国的“985工程”最为相似。

日本“21世纪COE计划”是20世纪90年代“COE计划”的升级版,第一次明确提出建设世界一流大学的总体目标与实施方案。“21世纪COE计划”的政策内容是,自2002年后的每一年度,日本文部科学省都会划拨出一批经费,支持大学设立卓越研究中心。基于第三方评价,重点资助国立、公立和私立大学的优势学科领域,创设若干个具备世界最高水平的教育和研究中心,推动相关大学成为具有国际竞争力的世界高水平大学。该项计划以学科或领域为单位进行申请和资助,凡是通过评审并确立卓越研究中心的大学,日本政府连续五年、每年给予1000万日元至5亿元不等的经费资助,两年后进行中期评价,对不合格的研究中心将停止资助。值得指出的是,该计划旨在培养学科带头人,提振大学基础科研能力,建设具有世界一流水平的大学,这可以视为是对中国建设世界一流大学的一种呼应。

受到中国、日本等东亚国家大力建设世界一流大学的影响,韩国政府也集中力量强化推进世界高水平大学建设项目。2008年6月,韩国教育科技部公布了“建设世界一流大学计划”实施方案,这就是著名的“WCU计划”。根据

该计划,在2008~2012年,韩国政府每年投入1650亿韩元,此后5年内共计8250亿韩元,计划到2012年使一批高校建成世界先进水平的大学。WCU项目是把韩国过去分别独立进行的3个项目合并为1个项目,3个项目分别是:韩国教育部的“培养世界水准的先导大学项目”、科技部的“培养世界水准的先导大学项目”和“培养地方研究生院特殊化领域项目”。“WCU计划”聚焦能推动国家未来发展的核心领域——包括基础学科中新的专业领域及能创造出新产业的基础领域,旨在培育新一代的学术研究者,并吸引大量具有高水平研究能力的海外学术研究者,推动世界一流的研究型大学建设。

东亚地区强调建设世界一流大学的政府行为,主要有两个方面的原因,一是受儒家传统大学概念的影响。儒家大学概念强调大学的政治抱负和使命感,以及学术系统与政治系统是密不可分的,这为政府对大学的集权控制提供了合法性支撑。二是晚发外生型国家实施赶超战略的影响。晚发外生型国家追赶发达国家的一个基本策略是强化政府的统筹职能,集中资源办大事。正是在这种策略的指引下,政府指定部分大学“优于”其他大学,进行重点支持。

3 “东亚模式”的局限性与世界一流大学的生成逻辑

“东亚模式”的核心乃是强调高等教育发展的政府行为,将高等教育发展的成就与政府主导结合在一起。然而,东亚高等教育发展成就并没有想象中的那么特别,其中确有一些夸大的成分。

首先,从西方的实践来看,强调高等教育发展的政府行为也是其主导模式之一。西方有两种高等教育传统,一种是以英美为代表的盎格鲁-撒克逊高等教育体系,另一种是以德法为代表的欧洲大陆高等教育体系。前者重视大学自治以及市场在高等教育发展中的作用,后者强调社会干预以及政府在高等教育发展中的作用。从当前的世界大学排名来看,盎格鲁-撒克逊高等教育体系的成就远在欧洲大陆高等教育体系之上。也正是因为如此,欧洲大陆高等教育体系开始向盎格鲁-撒克逊高等教育体系学习,开始淡化政府主导色彩、强化大学自治。

其次,关于东亚高等教育发展的成就,也有一些言过其实。中国的“985工程”建设,确实取得了巨大成就。从知识创新能力的角度来看,20世纪90年代,中国最好的大学每年发表的SCI论文还不到100篇;2017年,中国大多数“985工程”大学年均发表SCI论文数千篇,其中,最多的一所大学发表SCI论文达到了惊人的10000篇。然而,这个成就的取得主要源于现代大学制度的建设。计划经济时代的中国大学只有教学职能,这只能算是传统意义上的

大学；“211工程”“985工程”重视学科建设和科学研究，强调科教融合，这才是现代意义上的大学。从这个意义上来说，中国建立现代大学制度的过程实质上是科学研究进入大学并实现体制化的过程。可见，中国高等教育取得的成就，是由于我们选择了洪堡开创的现代高等教育体制，而不是由于内在的、自主的发展。日本、韩国和香港地区的高等教育发展成就也有一些夸大其辞，这主要是拜QS和THE等大学排名机构所赐。这两个英国大学排名榜强调主观指标和国际化指标，并不能反映一所大学真实的学术水平。事实上上海交通大学的ARWU（大学学术排名）强调大学的知识创新能力，更能反映一所大学在全球学术版图上的位置。从ARWU 2003~2018的数据来看，日本推行“21世纪COE计划”之后，日本TOP100大学数量是逐年下降的。2003年，日本有5所大学跻身全球100强，2005年，减少为4所，2013年，进一步减少为3所。可见，政府行为的边际效应在逐年减少。尽管韩国政府推出了雄心勃勃的“WCU计划”，但是到目前为止却没有任何一所大学能够跻身ARWU100强。香港地区的大学虽然在QS上表现很抢眼，但是在ARWU上泛善可陈，目前没有任何一所大学能够跻身100位。事实上，从全球知识创新能力来看，北美依然处于世界的学术中心，欧洲（含英国）是世界学术的次中心，东亚地区仍然处于世界学术的边缘地带。

其实，我并不是想贬低东亚高等教育发展的成就，而只是反对过于神化“东亚模式”。伴随东亚经济奇迹的出现，东亚的知识生产状态确实发生了历史性的变化。以中国和新加坡为例，最近10年来，中国近20%的年均研发投入增长速度引人注目。2016年，中国的研发投入已超过欧盟各成员国的总和，仅次于美国，位居世界第二，占全球研发投入总额的21%，研发投入增量占全球增量的34%。在这种研发投入强度下，中国“双一流”建设高校知识创新能力出现了井喷现象。2018年，中国已有3所大学跻身ARWU100强，追平日本。新加坡也加大了政府投入的力度，2018年，新加坡也有2所大学跻身ARWU100强。

在一定程度上澄清事实以后，我们可以进一步从理论上分析“东亚模式”的局限性。世界一流大学可以分为两个层次，一个是指意义上的世界一流大学，一个是哲学意义上的世界一流大学。政府主导对于建设指意义上的世界一流大学是有用的，但是对于建设哲学意义上的世界一流大学基本没有帮助。哲学意义上的世界一流大学才是真正的世界一流大学。事实上，中国当前已经不缺指标意义上的世界一流大学，中国缺乏的是哲学意义上的世界一流大学。所谓哲学意义上的世界一流大学，就是大学植根于独特的文化土壤，有自身的使命和价值观，有深沉而远大的抱负，

能够为其他国家、其他文明提供实质性的启示和借鉴。值得指出的是，世界一流大学的生成有两种不同的逻辑，一种遵循自然演化的逻辑，另一种遵循人为建构的逻辑。英美的牛津大学、剑桥大学、哈佛大学、耶鲁大学是在漫长的历史演进中形成的，是在一定的文化土壤中“长出来”的，是物竞天择、适者生存的结果，这是一种典型的自然演化逻辑。东亚地区的首尔大学、新加坡国立大学、东京大学、京都大学、清华大学、北京大学是在政府主导下建设而成，是政府指定、人为设计的结果，这是一种典型的人为建构逻辑。人为建构逻辑在短期内是有效的，但长时段边际效应是递减的。大学要走得远、走得长必须遵循自然演化逻辑，这是组织生命的源泉，世界一流大学生成的真谛。突破高等教育发展的“东亚模式”，必须结合建设逻辑与演化逻辑，以建设逻辑创建指意义上的世界一流大学，以演化逻辑培育哲学意义上的世界一流大学，最终由建设路径过渡到演化路径。因此，破解高等教育发展“东亚模式”的局限性，一是要打破世界一流大学建设的政府主导模式。政府主导容易造成身份固化，进而影响高等教育体系的活力。要破除身份固化、激活大学活力，东亚地区的高等教育治理模式要做战略性调整，要由科层模式走向市场模式。实际上，中国“双一流”建设的一个重要突破就是引入市场机制，鼓励开放竞争，充分激发高校建设活力。二是要扎根中国大地办大学。一个国家的高等教育是与一个国家的文化模式相适应的。世界一流大学作为一种文化现象，蕴含着本土文明的底色。牛津大学、剑桥大学植根于英国理性主义哲学，追求人类理智的自由和解放，为人类提供了自由教育、博雅教育的传统；柏林大学、哥廷根大学植根于德国新人文主义哲学，致力于追求真理、发展学术，为人类提供了“科研与教学”相统一的大学模式。东亚地区建设世界一流大学也应该植根于本土文化，继承儒家的“大学之道，在明明德、在亲民、在止于至善”的大学概念。

（周光礼为中国人民大学教育学院副院长，“杰出学者”特聘教授）

主要参考文献：

- [1] 陈劲. 中国创新发展报告(2017-2018) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018:4.
- [2] 黄福涛. 什么是世界一流大学的本科教育 [J]. 高等教育研究, 2017 (8).
- [3] 冈伯特. 高等教育社会学 [M]. 朱志勇, 范晓慧译. 北京: 北京大学出版社, 2013:180.
- [4] 伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科的研究 [M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001:182.