

大陸高等教育「211工程」之研析

范利民

(政治大學國際關係研究中心
第四所研究員兼所長)

摘要

「211工程」係中國大陸推展高等教育過程中的一項新瓶舊酒的改革工程，它是早期中共發展「重點高等學校」工作的延續與擴張。中共推展「211工程」的深度，以及推展時間的持續性是決定中國大陸高等教育發展成敗的二項關鍵性因素。中共長期重點發展高等教育實有其困難之處，似有忽略其他層次教育的可能。因此，中共當局設若得以固定撥發一定比例之教育經費，而不曠廢高等教育之穩定經費及正規發展，并持之以恆的推展「211工程」，則中國大陸高等教育的發展前景仍將十分樂觀。

關鍵詞：211工程、重點高校、重點學科點、總體建設規劃、部門預審

* * *

一、前言

「211工程」實係大陸高等教育推展過程中一項新瓶舊酒的改革工程，它是早期中共發展「重點高等學校」工作的延續與擴大。「211工程」的主要內容為：「面向二十一世紀重點建設一百所左右的高等學校和一批重點學科點。」

自一九八五年中共發布「中共中央關於教育體制改革的決定」，開始推動各級各類教育的改革以來，中共在推動高等教育的改革與發展工作方面遇到了一定的瓶頸。近幾年來無論是在高等教育的管理體制方面、抑或是在高等教育的辦學體制方面，其各項改革工作均因學校隸屬關係的掣肘而窒礙難行，亦因投入體制的狹隘及資源的閒置與浪費而懸宕不前。因之，教育經費的有效運用及教育資源的適當調度乃再度引發大陸教育改革者的重視，而如何有效運用有限的教育經費及教育資源遂成為高等教育改革問題的焦點，而「211工程」則是在該種環境條件下應運而生。

高等院校的「合併、共建、共管與合作」是近五年來大陸高等教育改革下的必由

之路，而「211工程」則是大陸高等院校歷經「合併、共建、共管與合作」之後的一項重要改革方案，二者實有其相輔相成的關係。大陸高等教育改革因其高等院校規模不一、結構重複、以及素質不齊而舉步維艱，以致部分院校必須經由「合併、共建、共管與合作」的改革措施才能具備改革所需要的基本條件，憑以達成改革的目標。另一方面，「211工程」旨在進一步深化高等院校的改革，而其先決條件乃是高等院校必須具備一定的辦學條件與實力，所以「211工程」的開展是必須建立在各院校既有的改革與實力之上，從而使改革更加深化及更有效率。易言之，沒有改革，就沒有「合併、共建、共管與合作」；沒有「合併、共建、共管與合作」，就不可能有「211工程」。質言之，「211工程」也就是大陸高等教育總體改革的一項延伸。

二、「重點高校」與「211工程」產生的背景

「211工程」是中共國家教委於一九九三年為大陸高等教育所提出的一個重點建設的項目。「211工程」不但具有前瞻性的意義，它也摻雜著一定程度的歷史性意義，實肩負著長遠的歷史包袱。從一個角度來看，目前推動的「211工程」與以往所發展的「重點高等學校」是出自於相同的動機，其意旨實不外乎憑藉一種「掌握重點，適當集中使用力量」的理念來發展高等教育。此亦不外乎中共所謂「窮國辦大教育」的一貫原則。

「重點高等學校」的發展是可溯自中共政權成立之初期，其關鍵性發展可概括如次^①：

一九五三年七月，中共的全國高等工業學校行政會議。當時中共高等教育部鑒於在發展高等學校數量的同時出現了盲目性和教育質量偏低的狀況，而意識到「掌握重點，適當集中使用力量」的必要性。

一九五四年十月，高等教育部發出「關於重點高等學校和專家工作範圍的決議」，會中決定中國人民大學、北京大學、清華大學、哈爾濱工業大學、北京農業大學、以及北京醫學院等六所學校為全國性重點高校。「會議」指出重點高校的主要任務為：其一、培養質量較高的各種高級建設人才及科研人才。其二、為高等學校培養師資。三、在培養師資、教育工作和教學資料等方面經常予其他學校以幫助等。

一九五九年五月，中共中央發出「關於在高等學校指定一批重點學校的決定」，其中指出：「為了逐步提高高等教育的質量，指定十六所高等學校為全國重點高校。」一九六〇年，中共又決定中央增加「中央醫科大學、哈爾濱軍事工程學院、第四軍醫大學及通訊工程學院」為全國重點高校。

一九六〇年二月，中共教育部在天津召開重點高等學校問題座談會，討論重點高等學校的作用與任務。「會議」認為：全國性重點高校不但要在全國同類的高等學校

註① 周川，「『211工程』——我國高等教育現代化建設的奠基工程」，教育研究（北京），一九九四年第一期（一九九四年一月），頁三四。

中起帶頭提高教育質量和科學水平的作用，而且應在三到八年內，力爭成爲世界上最先進的高等學府。此一看法與目前「211工程」所提出之要求如出一轍。同年十月，中共中央發出「關於增加全國重點高等學校的決定」，其中指出：由於兩年來高等學校大量增加，中央原定二十所重點高等學校的數量感到太少，爲了更有力地促進全國高等教育事業和支援新建高等學校的工作，決定再增加四十四所重點高校。同時中共中央轉發了教育部「關於全國重點高等學校暫行管理辦法」，要求各校憑以遵行。

一九六一年元月，中共教育部在北京召開全國重點高等學校會議，會中提出「調整、鞏固充實、提高」的方針，對全大陸重點高校實行「四定」（即：定規模、定任務、定方向、定專業）。同年四月，中共中央及國務院批轉其教育部黨組根據討論結果提出「關於審定全國重點高等學校發展規律和專業設置的報告」。一九六三年，中共國務院批准全大陸重點高等學校，計達六十八所。

一九六六年至一九七六年，大陸「文化大革命」期間，整個教育層面陷於混亂和癱瘓，高等學校是所謂的「重災區」，重點高校情況尤爲嚴重。其後，爲恢復蕩然無存的高等教育秩序，中共國務院於一九七八年二月轉發其教育部「關於恢復和辦好全國重點高等學校的報告」，文中確定辦八十八所重點高等學校，除恢復「文革」前原有的六十所外，新增加了二十八所。隨後，「文革」中被迫停辦的幾所重點高校相繼復校而加入「重點學校」的行列。至一九七九年底，大陸重點高校共有九十七所。此一格局，一直延續至今而無變易。

另一方面，除中共中央確定全國重點高校外，各省、市、自治區及各部委也相繼確定了本地區、本行業的「省重點」高校、「市重點」高校、「部重點」高校，爲數不一，因而形成一個全面性和省市部級重點高等學校的二層結構。

綜前所述，歷來中共發展「重點高校」的經驗可以得到若干重要的總結，即：其一、在發展重點高校的過程中，曾經對於建設「世界上最先進學府」是有可貴的追求經驗。其二、重點高等學校的存在，致使高等院校之間缺乏競爭的環境。因爲重點高校在師資及學校經費與設施的優勢是由政府保證。其三、重點高校所應形成的示範作用，也因學校與學校之間立足點的不平等而不具任何意義。其四、重點高校一經確定，其後續發展與績效就被視爲當然，其表現不一，而其社會責任則爲聲譽所取代，使重點高校的形式意義重於其實質意義。其五、重點高校的遴選缺少科學的舉證與公開的程序，多以長官的意志爲主，因而難以避免盲目性和隨意性。尤其是因政治運動需要而指定「重點高校」，更是令人啼笑皆非^②。由此觀之，縱使「重點高校」不是「211工程」的前身或樣板，「重點高校」的經驗無疑有助於「211工程」的推進、檢討與發展。

三、產生的經過

註② 同前引文，頁三五。

「211工程」概念的形成係始自於一九九〇年六月，當時中共國家教委正要制定「全國教育事業十年規劃和『八五』計劃」，其中涉及到在「八五」期間集中力量辦好一批重點高等學校的問題。經過多次研究後，最後確定到二〇〇〇年前後，舉國要重點建設的高等學校為一百所左右，並要求要把這件事當做面向二十一世紀的大事來抓。這項發展高等教育事業的重要措施開始時，簡稱為「211計劃」，後來才訂名為「211工程。」^③

一九九一年四月，重點辦好一批大學和一批重點學科的規劃被列入「七屆人大」四次會議所通過的「國民經濟和社會發展十年規劃和第八個五年計劃綱要」。隨後，中共國家教委會同有關部門就「211工程」問題向國務院及有關領導幹部提出專門報告。一九九三年一月十二日，國務院批轉了國家教委的「關於加快改革和積極發展普通高等教育的意見」^④，文件中明確指出了「211工程」的建設目標，即：力爭到二十一世紀初，全國有一批高等學校和學科、專業進入世界先進行列，在教育質量、科研水平和學校管理等方面能與國際著名大學相比擬。

一九九三年二月，中共黨中央、國務院發布「中國教育改革和發展綱要」，其中指出：「要集中中央和地方等各方面的力量辦好一百所左右重點大學和一批重點學科、專業。」一九九三年七月，中共國家教委又發出「關於重點建設一批高等學校和重點學科點的若干意見」，決定設置「211工程」重點建設項目，即：面向二十一世紀，重點建設一百所左右的高等學校和一批重點學科點。

一九九四年中共的全國教育工作會議和「國務院關於『中國教育改革和發展綱要』的實施意見」進一步明確了「211工程」的指導思想。在此同時，中共國務院總理李鵬指出：「『211工程』是一項國家重點建設項目，要分期分批地加以實施。要通過這一計劃的實施，推動高等教育改革和多種形式聯合辦學，促使高校布局和結構趨於合理，提高辦學規模效益和教育質量。」^⑤此外，中共國務院副總理李嵐清強調：「在實施『211工程』中，第一、要集中中央和地方各方面的力量，統籌規劃。地方和部門除根據自己的實際情況和條件增加投入外，還應在學校徵地等方面給予優惠^⑥。第二、要採取『共建』、『聯辦』不同辦法，在推動聯合上下功夫；學校要在改革方面有大的突破，辦成高水平、高質量、高效益的新型大學。第三、建設『211工程』的地方，首先要下大力氣辦好基礎教育和職業教育。凡是基礎教育達不到規定要求，拖欠教師工資嚴重的地方，所屬學校不能進入『211工程』。」^⑦自此，「211工程」在

註③ 洪芳，「『211工程』理論問題研討會綜述」，《教育研究》，一九九四年第一期（一九九四年一月），頁三九。

註④ 「關於加快改革和積極發展普通高等教育的意見」，《中國教育年鑑：一九九四年》（北京：人民教育出版社，一九九五年），頁八五九。

註⑤ 《中國教育年鑑：一九九五年》（北京：人民教育出版社，一九九六年），頁二〇三。

註⑥ 《中國教育報》（北京），一九九五年十一月二十八日，第一版。指出湖北省政府爭取於近期內以優惠條件給武漢大學和華中理工大學徵地三百畝。

註⑦ 同前註。

中國大陸正式啓動，並逐校朝向目標推展。

四、突出「211 工程」的幾個特點

「211 工程」的主要組成部分有二：一是辦好一百所左右重點大學。二是辦好一批重點學科點。質言之，「211 工程」的主要內容爲：「用十年左右時間(大約到二〇一〇年左右)，在全國(在整個大陸)高等學校中重點建設一批(一百所左右)學校，重點建設一批(一百個左右)學科。」^⑧

「211 工程」的主要特色是交織在以下三層面，即：目標的設定、任務的內涵、以及遴選的原則等，茲分別列述如次：

第一、「211 工程」的目標是設定在一個較爲籠統的理念之上，即：「經過十年或者更長一點時間的努力，相當一批高等學校和重點學科點能夠成爲培養高層次專門人才和解決中國大陸經濟建設、科技和社會發展重大科技問題的基地；在教育質量，科學研究和管理等方面處於國內先進水平，並有一定的國際影響。其中若干所高等學校和部分重點學科點達到或接近世界先進水平。基本形成適應社會主義現代化建設需要、結構布局合理、水平較高、各具特色的重點學科點和示範帶頭學校，建立適應社會主義市場經濟體制和政治、科技體制改革需要的高等教育新體制。」^⑨

第二、「211 工程」的主要任務，可包括：提高高等學校的教育質量、科研水平和辦學效益。爲達到此一目的，有關高等學校要努力建設一支有良好政治業務素質、結構合理相對穩定的教師隊伍，造就一大批學術造詣較深、在國內外有一定影響的學術帶頭人和骨幹教師；要較大幅度地改善儀器設備、圖書情報和通訊等辦學物質條件，加強實驗室建設，明顯增強科研實力；要吸取國外先進經驗，增強國際交流，擴大國際影響。有關部門要爲重點建設的高等學校提供優惠政策，進一步擴大學校的辦學自主權，加速形成學校主動適應社會需要，自我激勵、自我發展、自我約束的運行機制。」^⑩

第三、「211 工程」中重點高等學校的遴選準則，總括實行的經驗之後，可包括下述內容：按不同學校類型，在具備一定的基礎條件的基礎上擇優遴選。其遴選條件爲：辦學思想端正，領導班子團結有力，改革取得一定成效；教學生活等基本設施較好，本科教育水準較高，學校所在地區、部門有統籌合理的教育發展規劃。更具體一點來說，其遴選條件，即^⑪：必須具備一支質量較高的師資隊伍；教學科研水準較高、條件較好；具備一定數量的碩士點、博士點和重點學科點，高層次專門人才培養的數量較多、質量較高；科研經費較多，成果顯著，對大陸建設貢獻較大；能多渠道籌措辦學經費，辦學效益較高；在大陸內外部有一定的學術影響；學校建設和綜合改革的

註⑧ 中國教育年鑑：一九九五年，頁八七五。

註⑨ 中國教育年鑑：一九九四年，頁八八四。

註⑩ 同前引書，頁八八四～八八五。

註⑪ 同前引書，頁八八五。

目標明確，建設經費比較落實。

此外，「211工程」另具有一些細節特色，實可概括如次：第一、有關大陸高等學校重點學科點的選擇原則，可包括為：學科發展方向意義重大、具有特色和優勢；有大陸內部公認、國際上有一定影響的學術帶頭人和梯隊合理的高水準學術隊伍；教學科研水準處於大陸領先地位，在國際也有一定的影響，人才培養和科研成績突出；有良好的教學科研條件和大陸內外學術交流的基礎。

第二、有關「211工程」的推動方式，原則上是：首先鼓勵有條件的主管部委和地方政府，著力辦好一二所代表本行業、本地區先進水平的高等學校和一批重點學科點，支持發展對國民經濟建設至關重要的新興交叉和空白薄弱學科。在此基礎上，將逐步選擇整體條件較好、建設資金落實、代表大陸水準和合理布局需要的高等學校和重點學科點，陸續列入此一工程。

第三、有關「211工程」的資金籌措：採取中共中央政府投資、多渠道集資相结合的方式，充分調動各方面的積極性。中央部委、地方所屬高等學校和重點學科的重點建設經費主要由各部委和地方政府安排。有關部委和地方政府要大力支持項目學校和重點學科點的建設，投入必要的資金。提倡和支持中央部委、地方、企業集團共同建設。有關高等學校和重點學科點要增強自身發展的能力，注意吸收大陸內外有關單位和個人的捐贈，多渠道籌措建設資金。

第四、中共國務院成立「211工程」協調小組，負責工程的宏觀決策和指導。國教委成立「211工程」領導小組，下設「211工程」辦公室，具體負責工程的規劃實施以及有關事項的協調和管理工作。有關主管部門和學校根據需要，可以成立相應的管理機構，負責項目的執行和管理。

另一方面，在實施的過程中，有三個項目也能凸顯「211工程」的特色，茲予列舉如下：第一、「211工程」立項的程序，可包括：預審、預審立項、評審、以及批准立項等四個主要步驟。首先由有關高等學校進行項目可行性論證，完成後向主管部門申請預審。預審項目通過後由主管部門向國家教委申請預備立項，經審核同意後即可預備立項。在預備立項後，視重點建設的進度及效果，由主管部門向國家教委正式推薦申報。國家教委將視條件，分批組織專家評審，通過後由國家教委會同有關主管部門批准，即正式立項，下達項目建設任務書。

第二、「211工程」建立進度報告與管制制度，其要點如後：要求按時上報反映項目執行情況的年度報告。要求定期接受中期評估。評估成績優秀者，給予一定的鼓勵，評估成績不合格者，予以限期改正，多次評估不合格者，取消各項優惠政策，不再列入「211工程」。項目完成時，將聘請有關專家根據工程建設項目、條件和建設任務書，對項目的完成情況進行驗收，並向社會公布驗收結果。

第三、「211工程」由各中央部委和地方政府統籌發展各級、各類教育，已著眼於防止因加強高等教育而削弱其他教育，亦已著眼於防止因對重點建設學校和重點學科點的投入而影響其他學校和學科點的正常投入。

五、「211工程」的啓動與進程

爲啓動「211工程」中共國家教委推行了六項奠基工作^⑩：第一、改革高等學校管理體制。自一九九四年起，高等教育逐步實行中央和省、自治區、直轄市兩極辦學兩極管理，以省級爲主的辦學與管理體制。中央行業主管部門除繼續辦好少量行業特點明顯、有特殊需要的高等學校外，多數中央部委所屬院校要逐步下放給省級政府領導，或實行中央部委和省級政府多種形式的聯合辦學，加強省級政府對本地區高校的協調、統籌和領導的責任。中共政府將逐步減少單科性院校對校、院、系學科或專業進行調整、聯合、合併，充分發揮現有師資和設備等方面的潛力，提高教學質量和辦學效益。

第二、國家教委率先將委直屬三十五所高校逐步改爲學校所在省(直轄市、自治區)政府共管、共建的體制。一九九四年一年之內已經簽約的學校有：與廣東省共建中山大學；與江蘇省共建南京大學與東南大學；與上海市共建交通大學、復旦大學和上海外國語大學；並將原委屬四川大學和成都科技大學合併創辦四川聯合大學，實行與四川省政府共管，以委爲主的體制。到一九九四年底，委屬三十五所高校已有二十所與所在地政府共建或共管。

第三、中央業務部門所屬的普通高校在這一年之內已有五十所通過部門與地方政府共同協議達成共建、共管等聯合辦學體制。

第四、調整普通高等學校本科專業設置。國家教委於一九九四年七月發出「關於近期普通高等學校本科專業設置審批和備案工作的意見」^⑪，其中指出：「本科教育主要是貫徹提高質量、優化結構、提高效益，拓寬專業面的精神，實行分學校總量控制本科專業設置；充分發揮並健全地和部門專業設置評議委員會及專家機構的作用，從嚴控制專業目錄外專業的設置；高等專科學校不設置本科專業；高等師範院校主要承擔師範教育任務，應確保質量辦出特色等。」根據以上精神，調整後的一九九三至一九九四年度普通高等學校本科專業設置名單，已經國家教委批准備案在年內正式公布。

第五、改革高校招生計劃管理。國家實行「宏觀指導，總量控制，中央和省部兩級管理，分級負責」的原則；數量的發展要與辦學條件平衡，以條件定發展，以發展促條件；爲此要求改革招生收費制度。一九九四年經國家教委批准五十所高校已經開展了招生收費「並軌」試點。

第六、投入啓動經費。中共國務院總理李鵬於一九九四年六月指出：「實施『211工程』需要設立專項基金，各級政府和有關部門要作出統籌安排。」一九九四年中央財政將撥出專款，作爲實施這一工程的啓動資金，以後還會逐年增加。省級政府和有關部門也要相應地作出安排。同年七月，「關於『中國教育改革和發展綱要』的實施

註⑩ 「『211工程』啓動」，中國教育年鑑：一九九五年，頁八七五。

註⑪ 中國教育年鑑：一九九五年，頁八七五。

意見」進一步重申設立「211工程」的「專項基金」，這專項經費由中央和地方、部門要作統籌安排。國務院同時決定在一九九四年內，由中央財政撥出三億元專款，作為啓動資金，以後逐年增加。並要求省政府和其他有關中央部門也要根據實際需要，作出安排。到一九九四年年底，河北省已撥出一億元專款，貴州省已撥出一點二億元專款，作為實施「211工程」的專項啓動資金。其他省、自治區、直轄市也已進行籌劃，正在具體落實。

另一方面，全大陸三十個省、自治區、直轄市則根據「211工程」的總體計劃和部署，依據本地經濟和社會發展對人才的需求情況，重點選擇一至二所中央或省屬普通高等學校進行先期調整和籌備，並集中人力、物力、財力進行重點建設。另有不少高等學校也根據自身的總體優勢和學科優勢，積極進行內部調整和改革，創造條件，力爭進入「211工程」建設的重點學校或重點學科的行列。

一九九五年十一月，中共國家教委、國家計委、及財政部根據國務院指示制定並頒布「『211工程』總體建設規劃」（簡稱「總體建設規劃」）^⑭，針對工程建設總目標、建設的主要內容、「九五」期間的任務、建設資金使用、及建設管理程序等做出了規劃和規定。「總體建設規劃」明確了「211工程作為國家重點建設項目列入國民經濟和社會發展中長期規劃和第九個五年計劃，從一九九五年起實施。」^⑮

根據「『211工程』總體建設規劃」，此一工程的目標為：面向二十一世紀，在九五期間重點建設一批（四十至五十所）高等學校和重點學科，並在此基礎上經過若干年的努力，使一百所左右的高等學校以及一批重點學科在教育質量、科學研究、管理水平和辦學效益等方面有較大提高，在高等教育改革，特別是管理體制改革方面，有明顯進展，成為立足國內培養高層次人才、解決經濟建設和社會發展重大問題的基地。其中，一部分重點高等學校和一部分重點學科，接近或達到國際同類學校和學科的先進水準，大部分學校的辦學條件得到明顯改善，在人才培養、科學研究上取得較大成績，適應地區和行業發展，總體處於國內先進水準起到骨幹和示範作用。

「總體建設規劃」亦提出「九五」期間的建設任務，即：一是重點建設兩所高等學校使其在教學、科研和人才培養的整體水準上，接近或達到國際先進水準，並在國際上確定較高的聲譽和地位。二是著重提高和改善二十五所左右與大陸社會主義建設密切相關、重點學科比較集中、承擔較多公共服務體系^⑯建設任務的高等學校的教學和科研基礎設施條件，使其在人才培養質量上有顯著提高，一些重點學科接近或達到國際水準，並在高等學校中起到骨幹和示範作用。三是加強三百個左右與經濟社會發展、科技進步和國防建設密切相關的重點學科點。四是完成高等教育公共服務體系基本框架的建設。

註⑭ 中國教育報，一九九五年十一月二十日，第一版；又見，人民日報（北京），一九九五年十一月十七日，第五版。

註⑮ 同前註。

註⑯ 大陸高等教育公共服務體系建設，可包括：大陸教育和科研計算機網、圖書文獻保障系統、現代化儀器設備共享系統等建設。見中國教育報，一九九五年十一月十五日，第一版。

「『211工程』總體建設規劃」針對工程建設資金指出：採取國家、部門、地方政府和高等學校共同籌集的方式解決。按現行高等教育管理體制，建設資金主要由學校所屬的部門和地方政府籌措安排，中央安排一定的專項資金給予支持，對工程建設起推動、引導和調控作用。

根據「總體建設規劃」，工程建設的基本程序，可包括：預審、預備立項備案、專家審核、以及正式立項審批等步驟。自一九九四年四月至一九九五年十二月，經過國家教委同意，已有二十二個國務院部委（總公司）、解放軍總後勤部對所屬二十九所高等學校進行了預審，加上十八所已預審的國家教委所屬高等學校，預審高等學校的總數已達四十七所^①。一九九五年十二月，國家教委、國家計委和財政部聯合召開專家審核會議，對北京大學清華大學兩校「211工程」的可行研究報告進行了審核；同時召開了立項工作會議，部署了十三所「七五」、「八五」期間已作為國家重點建設項目建設的高等學校的正式立項工作。及至一九九八年一月，中共國家教委主任朱開軒在國教委一九九八年教育工作會議上的講話，指出：「高校『211工程』建設工作進展順利，近百所高校部審完成，大部分高校已經立項，正在組織認真實施。」^②據此可以察覺，經過五年的實施，「211工程」已體現並達成了一定成的奠基工作。

六、結論：「211工程」的檢討

「211工程」的基本精神在於優先發展一批重點高等院校及學科，所以從另一個角度來說，大陸高等教育層面的「211工程」的實施必將矮化或危及其他層級與類別的教育與學校的發展。因此，在推動「211工程」的建設時，所宜亟力避免者，乃「輕視甚至損害初等教育、繼續教育等的發展利益，而予重點建設高等教育的做法；或是通過輕視或損害大多數高等學校的發展利益，而予極少數高等學校重點建設的做法。」^③這是大陸教育整體發展中所不樂見者。誠然，「211工程」旨在整頓大陸高等院校的辦學效率，次在提升大陸高等教育的人才輸出能力。若有顧此失彼的現象，實也在所難免。所幸者，中共的施政慣性即表現在循環性的重點建設，藉以彌補其財力、物力、及人力的不足。也就是說，在實施「211工程」一段時間不久之後，中共發展教育的重點又會轉移到基礎教育、或義務教育、或成人教育的層面之上。中共教育當局是不可能一味長時間發展少數重點高等院校，而不改變其教育施政重點。

「211工程」的啟動與推展係經過一定的程序，係按照中共基本建設程序進行審批和管理；係由政府的計劃、教育、及財政等三個部門分工負責，三者聯合組成協調

註① 「『211工程』建設」，中國教育年鑑：一九九六年（北京：人民教育出版社，一九九七年），頁二一四。

註② 朱開軒，「在國家教委一九九八年教育工作會議上的講話」，中國教育報，一九九八年二月十一日，第一版。

註③ 蘇青，「論實施『211』工程應處理好的幾個關係」，中國高等教育（北京），一九九五年第一期（一九九五年一月），頁三一。

小組解決重大問題，並針對申請進入工程項目的高等院校及學科分階段進行審核，條件成熟一所批准一所，分期推動實施。因此「211工程」並沒有一個固定的完工期限與進度，其主要原因是在於經費來源的不定和實施過程中不可控制的因素太多。

另一方面，個別院校進入「211工程」的程序與細節實頗為嚴謹。以上海交通大學為例^②，該校通過「部門預審」的過程可以說明「預審」的嚴謹程度。「部門預審」工作的推進，首先由國家教委和上海市政府共同組織「專家預審組」（由清華大學校長、北京大學校長、南開大學校長、國家教委黨組副書記及副主任、上海市委副書記及副市長、以及市政協副主席等十四人組成），針對交通大學所提申請報告進行預審；審查報告內容有否符合以下三個層面中的一個層面，即^③：第一個層面是要求整體條件達到較好標準，形成教學科研兩個中心，不僅有數量較多的學科在大陸處於領先地位，而且有部分重點學科達到或接近國際先進水準。第二個層面是要求學校整體條件有所改善，在人才培養和科技工作中作出較大成績。總體處於大陸先進，同時又有處於大陸先進水準、在國際上有一定影響的學科。第三個層面是根據布局需要，要求建設少量適應地區或行業發展需要、水準較高的高等院校，使學校對於不同類型的高校具有示範帶頭的作用。其次，審查的重點落在兩個方面：一是針對學校現狀作實事求是的分析；一是對學校今後發展的總體目標以及具體的實施方案作出科學論證。由此足見審查的要求具有一定的依據與深度及客觀標準。

推動「211工程」是有一定的困難與阻力，主要可以反映在以下幾個方面：其一、誠如大陸學者專家所指，一種開始很熱，「一遇困難又冷下來的情緒」，實係推動此一工程的最大危機^④。應該做好長時間努力不懈的心理準備。其二、現有的基礎和人力、物力、及財力非常有限。其三、窮國辦大教育的大環境，使得中央所劃撥下來的專項資金只夠發揮推動、引導、和調控作用，學校必須自行挖掘潛力，多方開闢建設資金，為校方帶來莫大困擾。其四、只重「硬件」而忽視「軟件」，即只重視儀器設備及圖書資料等硬件建設，而忽視師資水準、學校管理、教育質量、及科研成果等軟件建設。此亦係「211工程」實施過程中所必須予以積極克服的一個難點。

*

*

*

註^② 「上海交大申請進入「211工程」」，文匯報（上海），一九九四年十二月二十三日，第一版。

註^③ 同前引文。

註^④ 中國高等教育，一九九六年第二期（一九九六年二月），頁一。

A Study of the “211 Project” of Higher Education in Mainland China

Li-min Fan

Abstract

The “211 Project” is the extension and enlargement of an old education task in Mainland China, developing the so-called “key schools” of higher education. Subsequently, there will be a continued neglect of the development of other levels of education and the educational system as a whole. Therefore, this article argues that only if the PRC is capable of distributing an appropriate and sustained educational budget to the development of higher education in general, will the “211 Project” assist higher education in mainland China to reach a higher level of prosperity and development.

Keywords : “211 Project”, key university, key fields of study, general construction planning, departmental review.