

21世纪地方政府发展系列丛书

Series of Local Government Development
in the 21st Century

◎ 李平 主编

秦国柱 著

中心城市与大学发展

On the Development of
Metropolises and Universities

中国社会科学出版社

21世纪地方政府发展系列丛书

Series of Local Government Development
in the 21st Century

◎ 李平 主编

秦国柱 著

中心城市与大学发展

On the Development of
Metropolises and Universities

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中心城市与大学发展 / 秦国柱著. — 北京: 中国社会科学出版社, 2006.3

(21 世纪地方政府发展系列丛书)

ISBN 7-5004-5476-7

I. 中… II. 秦… III. 大城市—高等学校—发展—研究—中国 IV. G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 017407 号

特约编辑 舒 恒

责任校对 王晓明

封面设计 王 华

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购) 010—64031534 (总编室)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2006 年 3 月第 1 版 印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 17.875 插 页 2

字 数 220 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

以科学发展观为指导
谱写地方政府新篇章

书贺“地方政府21世纪系列丛书”出版

王乐夫

2005年6月于汕头大学

21 世纪地方政府发展系列丛书

编 委 会

顾 问 王乐夫

主 编 李 平

编 委 (按姓氏笔画为序)

王乐夫	邓剑光	李 平	李家才
杜钢建	金太军	陈家祯	陈瑞莲
范耀登	侯保疆	胡象明	郭剑鸣
秦国柱	徐鲁航	黄 燕	萨支辉
阎志刚	蔡立辉	谭康林	魏红英

总 序

呈现在读者面前的是《21 世纪地方政府发展系列丛书》，她是作为汕头大学地方政府发展研究所的首期成果，展示给学术界、政府管理界及其他关注此领域的读者朋友的。

改革开放以来，我国的社会政治生活、经济生活、人们的思想观念都发生了翻天覆地的变化，政治学、行政管理学也成了人文社会科学的显学。“地方政府发展”研究地方政府与地方社会公共事务管理和发展问题，是政治学、管理学重要的分支学科。据不完全统计，近 10 多年来，出版了地方政府研究的相关专著数十部、论文几百篇，其中有的产生了相当重要的学术影响。但是，我们也注意到，已有的研究成果主要是从地方政府职能、机构、体制与行为等方面立论的。而且，多是静态的描述性研究，在许多领域尚处于薄弱状态。在一定程度上讲，理论的研究落后于快速变革的时代，落后于丰富发展的社会实践。离开了对丰富的现实生活的观察与思考，我们的政治学、行政管理学就缺乏学术生命力。我们认识到，政治学与行政管理学研究，要想得到社会认同，就必须能够回答当前社会主义建设实践中提出的问题，提供当前中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。

中共中央最近发出的《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》指出：哲学社会科学工作，迫切需要深入研究回答重大理论和实际问题，不断推进理论创新。要坚持理论联系实际，一切从实际出发，以实践为检验真理的唯一标准。贴近实际、贴近生

总序

活、贴近群众。加强哲学社会科学基础研究和应用对策研究,把基础研究和应用对策研究紧密结合起来。党委和政府要经常向哲学社会科学提出一些需要研究的重大问题,注意把哲学社会科学优秀成果运用于各项决策中,运用于解决改革发展稳定的突出问题中,使哲学社会科学界成为党和政府工作的“思想库”和“智囊团”。

有鉴于此,汕头大学地方政府发展研究所推出《21世纪地方政府发展系列丛书》,对政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、法治政府视野下的行政行为研究、地方政府绩效评估等领域的问题进行系统深入的研究,撰成专著。

本丛书的特点是:

1. 内容新颖。丛书紧扣时代脉搏,将现代地方政府管理和面临的现实、前沿问题纳入研究领域,积极面对并反映现代管理的最新方向和理论动态。有着眼于现实的应急事件管理研究,有立足于现代信息技术发展的电子政务研究,也有借鉴最新理论动态的政府生态与领导力研究,还有反映常规管理的新颖角度的研究。

2. 研究方法独特。在广泛采用经济分析法、政治分析法、历史研究方法等传统研究方法的同时,注重实证研究法、新制度主义研究法、结构-功能主义方法、博弈理论方法的应用,尤其是进行了生态学方法、治理与善治的分析方法、国家-公民的分析方法的尝试。

3. 结构体系严谨。丛书结构主要由两个部分构成:(1)宏观管理部分,由政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、法治政府视

野下的行政行为研究五本专著组成；(2) 项目管理部分，由地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、地方政府绩效评估等七本专著组成。

《21 世纪地方政府发展系列丛书》是汕头大学行政管理学科建设重点项目之一，她由李平教授主持，邀请中山大学等国内著名的专家、学者及本校教师通力合作完成，是一项集体研究成果。地方政府发展和管理作为政治学、管理学重要的分支学科，在我国的研究还不很成熟，期盼我们的研究成果能起到相应的作用。

由于主客观条件的限制，书中难免存在诸多疏漏甚至错误，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

《21 世纪地方政府发展系列丛书》得到汕头大学领导和李嘉诚基金会的大力支持，在此，谨致以衷心的感谢。

最后，作为丛书的主编，我感谢中国社会科学出版社领导和第二编辑室主任冯春风老师的支持与指导，他们为丛书的顺利出版倾注了心血。我还要感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

李平

2005 年 10 月于汕头大学桑浦山下

目 录

总序	李 平 (1)
----------	-----------

第一章 导论	(1)
--------------	-------

一 若干概念的辨析与界定	(2)
--------------------	-------

(一) 关于中心城市	(2)
------------------	-------

(二) 关于中心城市办学	(7)
--------------------	-------

(三) 关于新办大学	(12)
------------------	--------

二 研究中心城市新办大学的目的、意义与方法	(14)
-----------------------------	--------

三 广东中心城市新办大学的特色与成就	(16)
--------------------------	--------

(一) “敢为天下先”	(17)
-------------------	--------

(二) “内外合力，共建大学”	(19)
-----------------------	--------

(三) “办一间，成功一间”	(21)
----------------------	--------

(四) “下得去，用得上，留得住，干得好”	(25)
-----------------------------	--------

第二章 广东中心城市新办大学的宏观背景	(27)
---------------------------	--------

一 “广东现象”的启示	(28)
-------------------	--------

(一) “广东现象”透视	(28)
--------------------	--------

(二) 经济重心的转移导致文教重心的转移	(34)
----------------------------	--------

(三) 人才的大量引进最终促进人才的培养	(42)
----------------------------	--------

(四) 人的现代化：经济社会发展的必然选择	(45)
-----------------------------	--------

二 广东高等教育的历史演进	(54)
---------------------	--------

(一) 辛亥革命前的广东高等教育	(55)
------------------------	--------

(二) 民国时期的广东高等教育	(63)
-----------------------	--------

目	(三) 1949 年以来的广东高等教育	(73)
录	第三章 广东中心城市新办大学历程摘要 (1980—1995) ..	(83)
	一 李嘉诚与汕头大学	(83)
	(一) “以破釜沉舟的精神, 务必建成汕头大学”	(84)
	(二) “汕头大学一定要办成全国乃至东南亚的 一流大学”	(87)
	(三) “办好汕头大学, 最要紧的是人才!”	(92)
	(四) “办好汕头大学得靠各级领导和全社会的 支持”	(97)
	(五) “对汕大的支持将超越我生命的极限”	(102)
	二 深圳大学与“深圳速度”	(105)
	(一) 深圳大学的“深圳速度”	(105)
	(二) 深圳大学的“新”与“特”	(111)
	三 “内外合力, 共建(五邑)大学”	(121)
	(一) “面向地方, 服务基层”	(125)
	(二) “小步快跑”与“锦上添花”	(128)
	四 佛山大学的“跨越式”成长	(134)
	(一) 佛山大学的改革与创新	(138)
	(二) 佛山大学“国际化”的成功经验	(145)
	五 “西江大学之路”与“西大模式”	(148)
	第四章 中心城市新办大学若干专题研究	(162)
	一 新办大学管理体制研究	(163)
	(一) “省市共管”与新办大学的发展	(164)
	(二) 董事会组织与新办大学的发展	(171)
	(三) “校长治校”与新办大学的发展	(178)
	二 新办大学师资队伍建设研究	(185)
	(一) 师资“引进”与“培养”之间的关系	(186)
	(二) 师资结构、特点与新办大学的发展	(193)

(三) 师资待遇、吸引力与新办大学的发展·····	(198)	目 录
三 高等师范专科学校改制研究·····	(201)	
(一) 我国师专面临的困境与出路·····	(202)	
(二) 师专改制与贫困地区的发展·····	(207)	
(三) 师专改制与“三教并举”·····	(212)	
四 新办大学校名、校址研究·····	(217)	
(一) 关于新办大学的校名·····	(217)	
(二) 关于新办大学的校址·····	(226)	
第五章 中心城市新办大学基本特征、成长规律		
与发展走向·····	(233)	
一 中心城市新办大学的基本特征·····	(234)	
(一) 建校目的明确·····	(234)	
(二) 办学宗旨鲜明·····	(236)	
(三) 规模效益显著·····	(238)	
(四) “大学效应”突出·····	(240)	
二 中心城市新办大学的成长规律·····	(242)	
(一) 政治、经济与文化传统影响学校的 产生与发展·····	(242)	
(二) 办学过渡模式与目标模式的统一·····	(246)	
(三) “人”的因素是学校超前发展的关键·····	(248)	
(四) 学校内部管理体制改革优先·····	(250)	
三 中心城市新办大学的发展走向·····	(253)	
(一) 走进 21 世纪的中心城市新办大学·····	(254)	
(二) 中心城市办学与高等教育现代化·····	(261)	
主要参考书目·····	(269)	
后记·····	(272)	

第一章 导论

20 世纪 80 年代我国高等教育在体制上有两点重大突破：一是悄然兴起的民办（私立）高等教育机构，二是省会以下中心城市举办高等学校。由于民办（私立）高等教育一开始处于一个更困难更“微不足道”的境地，对它的研究就特别需要学术勇气与学术眼光，但“禁区”一旦突破，问题一经提出，也就格外引起高等教育理论界的重视，有关民办（私立）高等教育的研究成果也相对比较多。相对而言，我国高等教育体制上另一方面的重大突破：地级中心城市举办高等学校这一同样影响深远，而且实际上规模更大、作用更为突出的这样一个研究领域，仍然是高等教育理论研究一个十分薄弱的环节。

著名教育学家潘懋元教授将高等教育地方化^① 这一世界性的趋势与我国高等教育的实际相结合，指出：高等教育地方化的一个重要涵义是指高等教育要适应地方经济发展，为地方发展服务，使之成为地方的文化科学中心。这一涵义是高等教育地方化的本义，也是高等教育地方化的主要价值所在。而省级以下地方

^① 或许是担心“化”字有“彻头彻尾，彻里彻外”之嫌，不少人对“高等教育地方化”一说持保留态度。但正如潘懋元先生在不同场合曾多次指出的，许多名词与概念是约定俗成的，只要大家基本上都接受了某一说法的实质含义，也就不存在这样或那样的歧义。如上世纪 80 年代初关于“高等教育学”与“高等学校教育学”之争就是如此。实际上，当代中国报刊杂志上涉及到政治与文教领域出现频率最高的一些词汇几乎都与“化”字有关，如“现代化”、“革命化”、“年轻化”、“知识化”、“民主化”、“社会化”……。

政府(中心城市)投资办学,则是高等教育地方化的另一基本内涵。^①上述定义包含两方面的规定。一方面,它从教育外部关系的高度指明了高等教育机构,也即人们通常所说的(当地)“最高学府”必须通过直接为地方服务而成为地方文化科学中心;另一方面,它又从未来与发展的角度揭示了中心城市投资举办高等学校这一基本趋势。

改革开放以来,主要是在上世纪80年代初、中期,广东省会以外许多地方相继建立起了一间以当地中心城市(或其历史名称,或地域象征)命名的综合性高等学校,经过多年发展,这些高校不仅规模效益比较明显,在制度建设与观念创新上也取得了突出的成就,对我国高等教育的改革与发展,在某些方面的确起到了“先行一步”的示范作用。因此,回顾这些新办大学的办学历程,认识它的特点和揭示它的发展的规律性,是具有重大理论意义和现实意义的。研究广东中心城市新办大学就是要探索这种特点和规律。

从90年代初开始,潘懋元教授多次带着研究生亲赴中心城市办学显出勃勃生机的广东珠江三角洲做调查,本书的选题与基本研究思路就是在潘懋元教授指导下确立的。笔者力图对上世纪80年代广东中心城市举办高校作一理论性总结,探索支配其发展的基本规律;并在此基础上,对中心城市办学与我国高等教育改革、发展关系密切的若干现实问题,作比较深入的理论探讨。

一 若干概念的辨析与界定

(一) 关于中心城市

首先必须明确哪些城市是中心城市。老一代学者陶增骈先生

^① 《潘懋元高等教育文集》,新华出版社1991年,第233-234页。

认为：“所谓中心城市，除了中央直辖市以外，主要是指省会城市、经济计划单列市，还有一些经济发达、人口众多的城市。”^①一般也认为，中心城市就是在经济、政治、文化上起中心作用或对周围地区有一定辐射功能的城市。

笔者认为，“中心城市”概念的确立，与我国从上世纪80年代初开始逐步实行财政包干新体制（分灶吃饭）和市领导县的新行政管理体制有关，也与《中共中央关于经济体制改革的决定》（1984年）中“要充分发挥城市的中心作用，逐步形成以城市特别是大、中城市为依托的，不同规模的、开放式、网络型的经济区”的决策有关。因此，“中心城市”从一开始并不完全是一级地方行政的代名词。在许多经济学家眼里，对经济成长起真正带动或推进作用的事实上是那些占主导地位的部门和具有创新效能的行业，而这些部门和行业通常聚集于中心城市。正是基于此，中心城市在现代社会已成为一种“发展极”：通过经济技术的“聚合—扩散—聚合”的循环，创新自我并促动周边地区走向繁荣。显然，从我国现代化进程的角度考察，或谓实质意义上的“中心城市”，应特别关注在该城市带动下发展起来的城镇群落。中心城市的“辐射效应”不应理解为单向的城市能量的散失而周围地区受益。实际上，它是在中心城市中形成的现代生产体系向周围地区延伸所产生的更大规模的整体效益。不仅周围地区受益，中心城市也大受其益，因为它扩大了资源的利用范围。我国是世界上人口最多的国家，但城市密度远不如西方发达国家，农村的城镇化是现代化过程的客观趋势。在大中城市周围，由农村剩余劳动力的转移迅速形成的新兴城镇，被视为是“中国现代化过程中最具有纪念碑性质的伟大的历史产物，是中国历史上新的

^① 陶增骈主编：《中心城市举办高等学校效益分析》，辽宁大学出版社1992年，第1页。

文明产生与发展的标志”^①。

世界经济发展史表明,城市化是现代化的重要指标,它不仅是经济发展的产物,也是现实社会资源优化配置的前提条件。因此,一个国家在现代化过程中,城市化率往往是超过工业化率的。也有人认为,上世纪80年代中国经济与社会的主要动力是工业化,今后中国经济与社会发展的主要动力是城市化。当前,一些发展较快的发展中国家,城市化的超前拉动了工业化的进程,使经济迅速增长。我国的特点是工业化超前而城市化不足。20世纪90年代初全国工农业总产值中,工业占77.6%,农业占22.4%,但当年我国城镇人口只占总人口的26.4%。与相似发展程度的国家,如印度(36%)、印尼(35%)、马来西亚(43%)等相比,明显偏低。^②“现代经济发展所必须的条件,如集聚经济效益、健全的销售市场、完备的通讯运输、丰富的信息情报等社会功能系统,只有在城市中才能有效地形成。”^③城市化严重滞后于工业化,已成为中国现代化过程中面临的一个重要问题。1992年中国工业化率达到48%,比城市化率高出近21个百分点。而世界平均城市化率已达40%。“这种落后状况不利于现代化的发展,不利于大规模经济效益的发挥,特别不利于第三产业的发展,不利于科学教育等社会事业的发展,不利于农业规模经营的形成,也不利于农业的发展,并由此引发了诸多社会问题……”^④

① 鲁品越:《结构性变革是推动我国经济发展的原动力》,《新华文摘》1995年第3期。

② 参见宋林飞:《‘民工潮’的形成、趋势与对策》,《中国社会科学》1995年第4期。

③ 广东省高等教育局:《构建与市场经济相适应的高教新体制》,《建设有中国特色社会主义高等教育理论研究》,高等教育出版社1993年。

④ 陆学艺:《21世纪中国的社会结构》,《新华文摘》,1995年第5期。

加速城市化的过程有利于经济社会的发展,已为改革开放以来我国广东、江苏等沿海省份区域经济社会的迅速崛起所证实。如珠三角和苏南地区的农民,(20世纪)“70年代造田,80年代造厂,90年代造城”,即深刻地反映了农村城镇化的客观趋势与社会的变迁。实践证明,新兴城镇创造新的就业机会,从而大量吸收农村的剩余劳动力,使国民经济发展步入良性循环的轨道,并改变现在乡镇企业零星分散的缺点,这一历史过程将逐步改变我国农村人口占全国人口80%的落后现实,为我国农村产业结构与消费结构的改革创造出必要的社会环境,并最终为实现城乡平等,工农平等奠定物质基础。广东省的领导早已意识到:“以中心城市为依托的城市群落的发展,将成为广东城市化的发展方向。中心城市能否成功地带动广大农村、小城镇现代化,对经济、实现现代化将起举足轻重的作用。”^①广东省统计局调查表明:至1994年底,全省农村社会总产值超过亿元以上的镇已发展到945个,其中5亿元以上的镇236个,10亿元以上的镇89个,20亿元以上的镇21个。5亿元以上的经济强镇,绝大多数分布在珠江三角洲。从广东特别是珠江三角洲的实践看,原有的大中城市基于其所具有的优势,对新兴城市起到了领导作用,其功能已从以第二产业为主逐步发展到以金融、信息、服务和科学文化产业为主,一部分第二产业正转移到新兴的城市中去。

必须指出,谈到“中心城市”,人们更多地着眼于中等城市(主要是地级市)是有道理的。在10年前世界银行组织的一次城市发展会议上,900多名专家即作出预测,在未来10年内,全球半数以上的人口将集中居住在大城市,全球1,000万人口以上的特大城市将增至26个,其中21个分布在发展中国家;专家们一致认为,大城市人口的迅速膨胀,将直接威胁到社会经济发

^① 广东省高等教育局:《构建与市场经济相适应的高教新体制》。

展和自然生态环境^①。从今天的现实来看,虽然具体数字未必一一兑现,但趋势却不容置疑。因此,控制大城市市区人口和用地规模,积极发展中小城市是我国向现代化迈进的一项不容忽视的重要决策。

中等城市的迅速崛起是广东改革开放的突出成就,新办大学的产生和发展与此有着密不可分的关系。各城市的综合实力(人口、各项经济指标与市政建设等各方面)突飞猛进,广州、深圳自不待言,汕头、惠州、佛山、东莞、江门、中山、韶关等中等城市也已进入中国城市综合实力“五十强”,因而改变了国内许多城市难以带动周围小城镇与农村的所谓“小马拉大车”局面,不仅带动了区域经济与社会的迅速发展,也为高等教育事业的产生与发展奠定了坚实的基础。以中等城市为代表的中心城市的发展已成为广东赶超亚洲“四小龙”,实现社会现代化的一个重要标志和重要力量。

西方著名城市学者路易士·曼福特说过:“城市是一个国家精神文化与物质文明的缩影。”^②毫无疑问,只要是城市都会对周围地区产生辐射效应,任何城市都是相对意义上的“中心”。但就我国实际情况来看,笔者认为,“中心城市”的主体应当是通常所说的中等城市,而中等城市又以所谓的“地级市”为主要标志。有资料表明,改革开放以来,除极个别的大城市外,我国城市经济成长速度最快的城市就是这一类的中等城市。但“中心城市”这一概念毕竟不是哪一级地方行政的代名词,因此也不可避免地要涵盖省会城市、计划单列城市和一些经济发达的县级市。

^① 参见《上海译报》,1995年4月13日第1版。

^② 引自罗荣渠、牛大勇编:《中国现代化历程的探索》,北京大学出版社1992年,第413页。