

全国教育科学规划教育部重点课题项目 (DGB100454)

区域高等教育 发展战略与政策保障

基于建设“高教强国”的视角

REGIONAL HIGHER EDUCATION
DEVELOPMENT AND POLICY GUARANTEE IN CHINA:

A STRATEGIC PERSPECTIVE

郝瑜 孙二军 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

全国教育科学规划教育部重点课题项目 (DGB100454)

区域高等教育 发展战略与政策保障

基于建设“高教强国”的视角

REGIONAL HIGHER EDUCATION
DEVELOPMENT AND POLICY GUARANTEE IN CHINA:

A STRATEGIC PERSPECTIVE

郝 瑜 孙二军 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

区域高等教育发展战略与政策保障：基于建设“高教强国”的视角 / 郝瑜, 孙二军著. — 北京：社会科学文献出版社, 2014.5
ISBN 978 - 7 - 5097 - 5787 - 1

I. ①区… II. ①郝… ②孙… III. ①高等教育 - 发展战略 - 研究 - 中国 ②高等教育 - 教育政策 - 研究 - 中国 IV. ①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 050874 号

区域高等教育发展战略与政策保障
——基于建设“高教强国”的视角

著 者 / 郝瑜 孙二军

出版人 / 谢寿光

出版者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版分社 (010) 59367127

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 吴 敏

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 吴 敏

责任校对 / 卢江涛

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 5 月第 1 版

印 次 / 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5787 - 1

定 价 / 69.00 元

印 张 / 20.75

字 数 / 264 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

序

建设高等教育强国，是全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的基本要求，也是推进创新型国家建设，全面提升我国综合国力和国际影响力、竞争力的必然要求。作为长期投身高等教育事业的教育工作者，我们的“中国梦”就是“高教强国梦”。然而，站在新的历史起点上，我国高等教育事业还不完全适应经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求，同国际先进水平相比还有明显差距。提高高等教育质量、促进内涵式发展、办人民满意的教育已经成为我国高等教育改革发展的核心任务。这就要求我们立足国际视野，谋求具有前瞻性和现实性的战略举措，并提供有效的政策保障。

事实上，世界各国高等教育都普遍存在教育质量下降、教育经费短缺、人才外流以及受教育机会不均等问题。这些现实问题与发展面临的“危机”推动了高等教育发展战略与政策保障的系统研究。尤其是在适应市场经济条件下高等教育发展的现实需求和立足区域经济、文化、社会环境变化的基础上，深入开展区域高等教育发展战略及配套的政策保障机制研究，将有利于提升区域高等教育的整体水平、均衡区域间的高等教育发展，实现区域教育合作和优质资源共享，从而充分挖掘区域高等教育的潜能，更好地服务地方社会经济的改革与发展。因此，高等教育发展战略和

政策保障机制研究，需要分析和借鉴世界高等教育发展经验教训，将研究的视角转向“高教强国”建设背景下的区域高等教育改革与发展。

郝瑜教授、孙二军副教授所著《区域高等教育发展战略与政策保障——基于建设“高教强国”的视角》一书，正是在建设“高教强国”的研究背景下，在分析探讨国际高等教育发展战略与政策保障机制的基础上，对我国东部、中部和西部三大区域高等教育的改革与发展进行了战略分析，进而对西部高等教育改革与发展的内外部因素进行了 SWOT 战略分析，提出了西部地区高等教育改革与发展的跨越式发展战略、跨区域发展战略、均衡与非均衡发展相结合战略、点 - 轴发展战略、特色化发展战略和自主发展战略，并从高等教育投入、对口支援、质量提升、政产学研、人才队伍建设和国际化等方面集中探讨了西部高等教育发展的政策保障。

本书紧扣我国高等教育改革与发展的热点问题，研究思路清晰、资料丰富、论证充分。从大量翔实的文献资料出发，基于世情、国情和区域社会发展，以西部地区为实例，对我国区域高等教育发展战略与政策保障进行了深入分析和论证，在理论上具有创造性。同时，全书紧紧围绕建设“高教强国”战略的全面实施，提出了一系列具有较强针对性的发展战略与政策保障建议。这种研究视角与分析方法以及得出的相关研究结果，对于实施“高教强国”建设战略，实现区域高等教育内涵式发展，具有重要的借鉴意义。

刘献君

2014 年 3 月于武汉喻家山

前 言

高等教育是社会发展的产物，受制于社会经济、政治、文化，并反作用于社会经济、政治、文化。因此，高等教育的改革与发展同样受制于社会经济、政治、文化，又能促进社会经济、政治、文化的改革与发展。当我们将视野转向全球，可以明显地发现，世界各发达国家经济、科技、文化的强盛，都与建设高等教育强国进程紧密相伴，一个和平崛起的强国除了根本性实行“科教强国”战略之外别无出路，而高等教育与社会、政府、市场的协调发展，则是实现“科教兴国、人才兴国”的必然选择。

在中国全面建设小康社会、努力实现中华民族伟大复兴的历史节点上，教育部于 2012 年 3 月制定并颁布了《高等教育专题规划》，明确提出建设高等教育强国，是全面建设小康社会，推进创新型国家建设，全面提升我国综合国力和国际影响力、竞争力的必然要求，也是到 2020 年基本实现教育现代化、基本形成学习型社会、进入人力资源强国行列的必然要求，是时代赋予我国高等教育的崇高庄严的历史使命。

全面实施“高教强国”战略，需要我们以培养人才为根本，统筹高等学校的教学、科研和社会服务协调发展；以适应社会需求为导向，统筹各类型各层次高等学校协调发展；以支持中西部高等教育为重点，统筹区域高等教育协调发展。然而，受制于地方社会与区域经济发展的不均衡发展，在

教育投入、人才培养规格、学科布局、产学研合作等方面，西部地区高等教育事业的发展严重地落后于东部发达地区，这一状况反过来也严重制约了西部地区社会、经济的可持续发展能力。在新的时代背景下认识与思考“高教强国”战略时，有必要将关注点移向西部地区，从建设“高教强国”角度出发，探讨西部地区高等教育的改革与发展，在分析和借鉴世界高等教育发展经验和教训的基础上，立足于对东部、中部和西部地区高等教育发展的战略分析，明晰西部地区高等教育发展的战略选择和政策保障。这不仅能够促进西部地区高等教育的内涵式发展，推动“高教强国”战略的全面实施，而且对于“西部大开发”国家发展战略的全面实施也具有重大的现实意义。

为了给西部地区高等教育寻找一条切实可行的发展路径，我们努力从世界高等教育高端发展国家那里搜索有关未来发展走向的“蛛丝马迹”，在比较、分析国内三大区域高等教育改革与发展状况的基础上提出：西部地区高等教育可以通过实施跨越式发展战略、均衡与非均衡发展相结合战略、点—轴发展战略、特色化发展战略和自主发展战略，在高等教育投入、高等教育结构、高等教育质量、高等教育“政产学研”以及人才战略等方面谋求更加切实有效的政策保障，从而推动西部地区高等教育事业的持续健康发展，促进“西部大开发”和“高教强国”发展战略的全面实现。

就在本书即将付梓之际，中共中央总书记、国家主席习近平提出和阐释了“中国梦”，作为长期投身西部地区高等教育事业的教育工作者，我们的“中国梦”就是“高教强国梦”。这一梦想的实现，有赖于社会各界的共同关注和支持，笔者也将以更大的热忱投入到我国高等教育研究，特别是西部地区高等教育研究当中，努力为“高教强国梦”的早日实现，做出一些微薄的贡献。

谨以此序，聊以明志。

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	3
第二节 研究意义	7
第三节 研究目标与内容	10
第四节 研究思路与方法	12
第五节 核心概念界定	14
第六节 相关研究综述	16
第二章 国际高等教育发展战略选择比较	31
第一节 美欧及其他国家高等教育发展战略述评	33
第二节 国际高等教育发展战略着力点及基本趋势	57
第三章 国际高等教育发展政策保障机制的比较与启示	69
第一节 美欧及其他国家高等教育改革与发展政策保障机制比较	71
第二节 国际高等教育政策保障机制的启示与借鉴	88
第四章 建设“高教强国”背景下的高等教育改革与发展	97
第一节 建设“高教强国”的历史背景、内涵特征及其现实意义	99
第二节 建设“高教强国”背景下的高等教育改革举措	108

第五章 建设“高教强国”背景下的区域高等教育的发展战略分析	119
第一节 我国区域高等教育发展的基本现状	121
第二节 我国三大区域高等教育发展战略关注点分析	135
第三节 我国三大区域高等教育发展战略分析	158
第六章 西部高等教育发展的形势与战略选择分析	175
第一节 SWOT 分析法概述	177
第二节 西部地区高等教育改革与发展的 SWOT 分析	181
第三节 西部高等教育改革与发展的战略选择	193
第七章 西部高等教育发展的政策保障机制探析	209
第一节 加大西部地区高等教育投入的政策保障机制	211
第二节 加强对口支援西部地区高等教育的政策保障机制	215
第三节 优化西部地区高等教育结构的政策保障机制	218
第四节 提升西部地区高等教育质量的政策保障机制	222
第五节 促进西部地区高等教育“政产学研”合作的 政策保障机制	226
第六节 实施西部地区高等教育人才战略的政策保障机制	230
第七节 加强西部地区高等教育信息化建设的政策保障机制	234
第八节 推进西部地区高等教育国际化的政策保障机制	236
第九节 促进西部地区民办高等教育改革创新的政策保障机制	237
附录 我国三大区域高等教育发展战略关注点	239
参考文献	310
后 记	322

第一章

导 论

第一节 问题的提出

研究高等教育发展战略的选择与政策保障机制的目的不是实现或证实一套已有的价值标准和理论框架,而是构造一个新的价值标准和理论框架,更好地立足于实际发展状况来解决“规模、质量、结构与效益”的辩证统一。探讨西部地区高等教育发展战略是对未来一定时期内西部地区高等教育发展的总体谋略和谋划,中心任务是为适应西部地区社会经济发展的需要,集中探讨西部高等教育改革与发展的战略思想、战略重点、战略目标、战略任务和战略对策等。

2012年8月发布的《2011年全国教育事业发展统计公报》指出,2011年全国各类高等教育总规模达到3167万人,高等教育毛入学率达到26.9%。根据美国著名高等教育专家马丁·特罗的高等教育大众化理论,国际上通常认定高等教育毛入学率在15%以下为精英教育阶段,15%~50%为高等教育大众化阶段,50%以上为高等教育普及化阶段。中国高等教育3000多万人的在学总规模稳居世界第一,毛入学率从2002年的15%已经提高到2011年的26.9%。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出的高等教育毛入学率目标是2015年达到36%,2020年达到40%。2010年,我国具有高等教育文化程度的人口为1.19亿人,每10万人中具有高等教育文化程度的人数由2000年的3611人上升到2010年的8930人,高层次专业技术人才队伍显著壮大。可以说,当前中国已经成为名副其实的高等教育大国,并正在向高等教育强国迈进。

然而,站在新的历史起点上,从全面建成小康社会的目标任务来看,我国高等教育还不能完全适应经济社会发展和人民群众接受良好教育的要

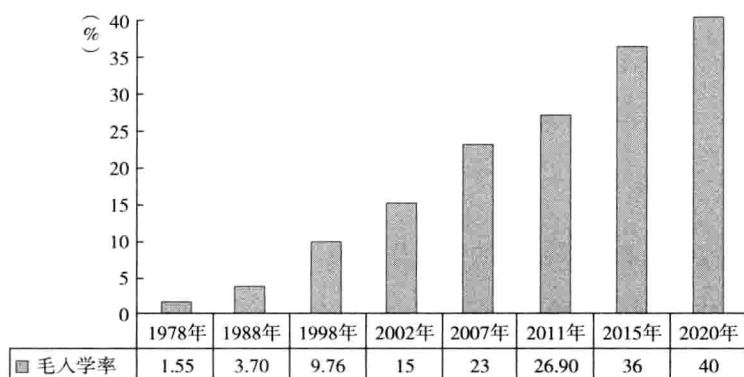


图 1-1 中国高等教育毛入学率增长趋势

求，同国际先进水平相比还有明显差距。经济社会发展对高等教育提出了很高的要求，提高质量、内涵式发展已成为我国高等教育改革发展最核心、最紧迫的任务。胡锦涛总书记在庆祝清华大学建校 100 周年大会上发表的重要讲话明确指出，世界范围内生产力、生产方式、生活方式、经济社会发展格局正在发生深刻变革，知识创新成为国家竞争力的核心要素。在这种大背景下，各国为掌握国际竞争主动权，纷纷把深度开发人力资源、实现创新驱动发展作为战略选择。推动经济社会又好又快发展，实现中华民族伟大复兴，科技是关键，人才是核心，教育是基础。我们必须深入实施科教兴国战略和人才强国战略，全面贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020 年）》，加快从教育大国向教育强国迈进。胡总书记的讲话进一步明确提出了推动我国高等教育改革发展的战略要求，进一步回答了“办什么样的高等学校，怎样办好高等学校”这个根本问题，是指导我国教育事业特别是高等教育事业科学发展的纲领性文献。胡总书记的重要讲话既深入分析了我国高等教育发展存在的不足，又突出强调了把提高质量作为高等教育改革发展最核心、最紧迫的任务，进一步明确了建设若干所世界一流大学的重大战略举措。因此，我们必须把不断提高质量作为高等教育的生命线，并将教育质量的不断提升贯穿

到高等学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新各项工作之中，适应实现经济社会又好又快发展、促进人的全面发展、推动社会和谐进步的要求，坚持走内涵式发展道路，借鉴国际先进理念和经验，全面提高高等教育的办学水平与教育质量，不断为社会主义现代化建设提供强有力的人才保证和智力支撑。

在中国发展的战略全局中，西部地区的发展极为重要。西部地区的面积占全国的 56%，人口占全国的 22.8%，因此，审视西部地区高等教育和人才发展战略是实现“高教强国”必不可少的基本前提和内在要求。面对知识经济时代的严峻挑战，西部地区必须对一贯实施的资源导向战略进行重新定位，确立面向 21 世纪的新的跨越式发展战略。西部地区社会与经济持续健康发展的基本点是“以人为本”，即从以物为中心转向以人中心，全面提高人的政治、思想、文化、科技素质；从单纯经济增长转向全面促进人类社会的发展；从增强本地经济实力转向提高城乡居民人均收入和生活质量；从资源导向型转变为市场导向型，探索以市场与知识为主体的可持续发展的西部开发模式。根本而言，西部大开发关键在于人才和科技优势，在于高等教育所提供的智力支持，这就要求我们立足西部地区社会、经济发展的客观现实，建成高水平、高质量、有特色的高等教育体系，充分发挥其现代大学的核心社会功能。因此，西部地区高等教育事业肩负的历史使命与重大责任不言而喻，西部高等教育事业的改革与发展必将会影响西部大开发战略的全面实施。

但是，受到地方社会经济、地域环境及历史条件等因素的影响，在高等教育投入、人才培养规格质量、学科布局、产学研合作等方面，西部地区高等教育事业的发展严重落后于我国中、东部发达地区。以地方高等学校生均公共财政预算教育经费支出为例，2011 年，北京市为 35671.00 元、上海市为 23524.83 元、广东省为 12602.14 元、浙江省为

10887.47 元、江苏省为 10422.29 元；而位于西部地区的四川省为 6892.98 元、陕西省为 7308.41 元、甘肃省为 7456.74 元。西部地区与发达地区地方属高校的生均预算内拨款的差距为 2~4 倍；75 所教育部直属国家重点大学，北京市就分布了 24 所、上海 8 所、江苏 7 所，而河南、河北、山西、内蒙古、宁夏、青海、新疆、西藏、江西、广西、云南、贵州、海南等 13 个省份区域内没有 1 所国家重点大学。发展上的巨大差距与落后局面，是西部地区高等教育改革与发展必须面临的现实难题，如何依靠自身的优势与特色，从战略上最大程度破解其发展受限的不利局面，推动自身的快速健康发展，已经成为西部地区高等教育发展战略抉择与政策保障的根本所在。

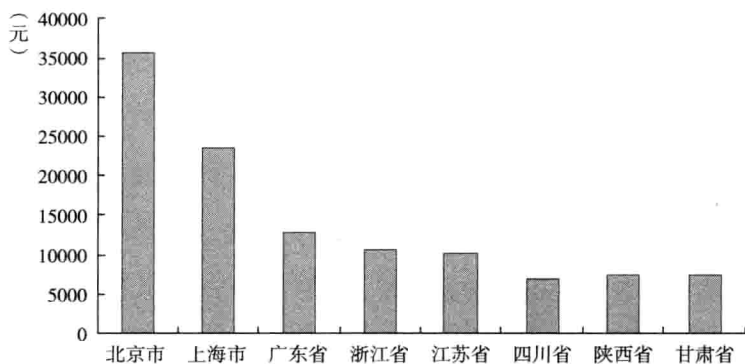


图 1-2 东、西部部分省区地方高校生均公共财政预算教育经费支出

事实上，世界各国高等教育普遍都会存在教育质量下降、经费短缺、失业和人才外流，以及受教育机会不均等问题。这些现实问题与发展面临的“危机”也推动了高等教育发展战略与政策保障机制的系统研究。许多国家都把高等教育发展战略与政策保障机制作为专门的课题来研究，并取得了一定的成果。实践证明，在适应市场经济条件下高等教育发展的现实需求，并结合区域经济、文化、社会环境变化，深入开展区域高等教育发展战略及配套的政策保障机制研究，将有利于提升区域高等教育的整体水

平、均衡区域间的高等教育发展，实现区域教育合作和优质资源共享，从而充分挖掘区域高等教育的潜能，更好地服务地方社会的改革与发展。因此，基于区域性高等教育发展战略和政策保障机制研究的前瞻性和本土性，我们需要分析和借鉴世界高等教育发展的经验和教训，将研究的视角转向“高教强国”建设背景下的西部地区高等教育的改革与发展，立足于对东部、中部和西部高等教育发展的战略分析，明晰西部地区高等教育发展的战略选择和政策保障机制，从而促进西部地区高等教育的内涵式发展。对西部地区高等教育发展战略的研究不能停留在对区域高等教育发展的一般性描述，而应该明确西部地区高等教育发展的基本理念、理论基础、分析方式和必要的结构框架（参照国际高等教育发展战略的研究成果），清楚地展现和分析当前国内外高等教育发展的基本动态、大政方针，以及西部地区政治、经济、社会、文化背景等状况，并形成有针对性的政策保障机制等。此外，需要重视对西部地区高等教育优势与劣势的比较分析，重视西部地区高等教育历史传统分析以及相关利益群体的需求分析，保证战略选择与政策保障机制的科学性和合理性，从而更为全面、清晰地勾勒西部地区高等教育事业的发展蓝图，促进西部大开发战略和高教强国战略的全面实现。

第二节 研究意义

建设高等教育强国，是全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的基本要求。西方国家的高等教育发展进程清楚地昭示于我们：一个和平崛起的强国除了实行根本性“科教强国”战略外，别无出路，德国、美国、日本、韩国、苏联等无一例外。根本性科教强国战略包括三个维度，即：

全面、彻底深入和长期不动摇。中华民族历经坎坷选定的“科教兴国”“教育优先发展”“建设人力资源强国”“建设创新型国家”“建设高等教育强国”等一系列卓越的国家发展战略，是中国人民用智慧探索出来的发展道路。^①事实上，世界各发达国家经济、科技、文化的强盛，都与建设高等教育强国进程紧密相伴。面向现代化、面向世界、面向未来，走中国特色现代高等教育发展之路，建设高等教育强国，是全面建设小康社会，推进创新型国家建设，全面提升我国综合国力和国际影响力、竞争力的必然要求，也是到2020年基本实现教育现代化、基本形成学习型社会、进入人力资源强国行列的必然要求，是时代赋予我国高等教育崇高庄严的历史使命。^②《2011年全国教育事业统计公报》指出，2011年全国各类高等教育总规模达到3167万人，全国共有普通高等学校和成人高等学校2762所。我国目前高等教育在学总规模居世界第一，具有高等教育学历的从业人员总数居世界第二，已经成为高等教育大国。但是，相对于国家发展的新需求和人民群众的新期盼，必须清醒地认识到，我国高等教育还不能完全适应经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求，同国际先进水平相比还有明显差距，提高质量已经成为高等教育改革与发展最核心、最紧迫的任务。以高等教育的毛入学率为例，2011年我国高等教育毛入学率仅为26.9%，与同期美国的82%、日本的80%、韩国的80%相比，差距很大。此外，在教育经费投入、办学规格层次、人才培养质量、科学研究和社会服务等方面，我国与世界发达国家或地区的差距仍然较为明显。由此可见，我们的当务之急是要实现建设高等教育强国的发展目标。基于高教强国的战略选择，我们需要在人才培养质量、

① 吴岩、刘祖良：《世界高等教育高端发展的走向与我国应对战略》，《中国高教研究》2011年第11期。

② 中华人民共和国教育部：《高等教育专题规划》，2012年3月21日。