

21世纪

中国高等教育区域化 发展报告

21 shiji Zhongguo Gaodengjiaoyu
Quyuhua Fazhan Baogao

夏鲁惠 王宪华 原松华 著

山东大学出版社

21世纪

中国高等教育区域化 发展报告

China's Higher Education Regionalization
Development Report

周洪宇 王德明 李海平 著

社会科学文献出版社

21 世纪中国高等教育 区域化发展报告

夏鲁惠 王宪华 原松华 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪中国高等教育区域化发展报告/夏鲁惠,王宪华,原松华著.
—济南:山东大学出版社,2013. 12
ISBN 978-7-5607-4967-9

I. ①2…

II. ①夏… ②王… ③原…

III. ①高等教育—发展—研究报告—中国

IV. ①G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 306606 号

责任策划:刘旭东

责任编辑:姜 明

封面设计:张 荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:山东新华印务有限责任公司印刷

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

8 印张 131 千字

版 次:2013 年 12 月第 1 版

印 次:2013 年 12 月第 1 次印刷

定 价:20.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

序 言

改革开放 30 多年来,特别是新世纪以来,我们党领导全国人民高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚定不移地实施科教兴国战略和人才强国战略,坚持教育优先发展,切实加大高等教育投入,不断推进高等教育改革和发展。2012 年全国财政性教育经费支出达 2.2 万亿元,占国内生产总值的比例达到 4%。高等教育人才培养体制改革、考试招生制度改革、建设现代学校制度、办学体制改革、管理体制改革等取得了一系列进展。我国已成为高等教育大国,正在向高等教育强国迈进。

党的十八大报告把教育放在改善民生和加强社会建设之首,强调要“努力办好人民满意的教育”,“推动高等教育内涵式发展”。贯彻落实十八大精神,就是要全面推动高等教育事业科学发展,使高等教育更加适应国家经济社会发展的需要。要实现高等教育科学发展、内涵式发展,需要统筹好高等教育与经济社会的协调发展、区域高等教育的协调发展、各级各类高等教育的协调发展。因此,加强对改革开放 30 多年来,特别是新世纪以来我国高等教育改革发展经验的总结和现状的研究,具有重要的现实意义。

夏鲁惠等同志撰写的《21 世纪中国高等教育区域化发展报告》,从实施区域协调发展专项计划、优化地区高等教育布局、推动高等教育与地区经济社会协调发展、促进地区普通高等教育的供需平衡、统筹各级各类高等教育发展、提升地区高等教育科研服务能力、加大地区高等教育经费投入力度、地区高等教育人口比例普遍提高等方面,对新世纪以来我国高等教育区域化发展历程和取得的进展进行了系统的回顾,对地区高等教育



发展状况进行了很好的分析。不难发现,我国高等教育区域化发展已经取得了明显的进展,具体体现在:各级各类高等学校的区域布局更加明显,高等教育管理权进一步向地方政府转移;由省级政府举办、归省级教育行政部门管理、服务于地区经济发展的地方高等学校得到了迅速发展;高等教育与地方经济、社会、文化的关系越来越紧密,高校人才培养、科学研究、社会服务更加致力于地区经济社会发展;地方政府和社会各界对区域高等教育发展给予了更大的关注和支持。

高等教育与地区经济发展之间存在着明显的互动关系。地区经济的加速发展带动了地方高等教育的超常规发展;而高等教育的大众化、多样化发展,又反过来为地区经济发展提供了人力资源和科技支撑。但两者之间究竟是一种什么样的互动关系,至今没有明确的说法。本书的主要亮点之一,就是对这个问题进行了比较全面和深入的分析。第一,本书分析了地区普通高等教育办学规模与地区经济发展水平之间的相关性,并对各地区的状况进行了分析。第二,本书分析了普通高等教育办学规模与地区城镇化的相关性,明确了我国地区高等教育程度人口增量和存量之间的关系,为判断地区高等教育办学规模的合理性提供了有益的依据。第三,本书分析了地区普通高等教育本专科在校生结构与地区高等教育程度就业人员结构的相关性,反映了新世纪以来高等教育在扩大办学规模的同时进行结构优化的最新进展,为高等教育内涵式发展提供了参考。

教育是民族振兴、社会进步的基石,是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径。党的十八大对我国教育工作作出了重大部署,提出了明确要求。开展高等教育区域化发展研究,有助于总结我国高等教育区域化发展的经验,深刻认识高等教育改革发展的方向和重点,更好地推进我国高等教育内涵式发展。

国务院发展研究中心副主任

张军扩

目 录

绪 论 世纪之交高等教育区域化发展形势	(1)
第一节 科教兴国战略为区域化发展指明了方向	(1)
第二节 高等教育体制改革为区域化发展奠定了基础	(3)
第三节 高等职业教育发展受到重视	(7)
第四节 民办高等教育兴起	(8)
第五节 产学研合作办学成为区域化发展的重要途径	(9)
第一章 实施区域协调发展专项计划	(11)
第一节 “对口支援西部地区高等学校计划”	(11)
第二节 “省部共建计划”	(15)
第三节 “支援中西部地区招生协作计划”	(17)
第四节 其他相关专项计划	(20)
第二章 优化地区高等教育布局	(22)
第一节 地区普通高等学校布局	(22)
第二节 地区高等职业院校布局	(26)
第三节 地区地级城市普通高校布局	(30)
第三章 推动高等教育与地区经济社会协调发展	(35)
第一节 高等教育与地区经济发展水平的协调性	(35)



第二节	高等教育与地区城镇化的协调性	(37)
第三节	高等教育经费投入与地区经济发展规模的协调性	(43)
第四节	人才培养层次结构与地区产业技术结构的协调性	(45)
第五节	人才培养学科专业结构与地区经济社会发展需求 的协调性	(47)
第四章	促进地区普通高等教育的供需平衡	(51)
第一节	地区高考报名人数分析	(51)
第二节	地区普通高等教育招生规模分析	(55)
第三节	高等教育适龄人口出现下降趋势	(59)
第五章	统筹各级各类高等教育发展	(65)
第一节	地区普通高等教育人才培养规模	(65)
第二节	地区成人高等教育人才培养规模	(69)
第三节	地区高等职业教育人才培养规模	(73)
第四节	地区研究生教育人才培养规模	(76)
第五节	地区高等教育人才培养类型结构	(79)
第六章	提升地区高等教育科研服务能力	(85)
第一节	地区高校教学与科研人员规模	(85)
第二节	地区高校研究与发展全时人员规模	(88)
第三节	地区高校 R&D 成果应用及科技服务全时人员规模	(90)
第四节	地区高校科技经费拨入情况	(93)
第五节	地区高校科技成果获国家奖情况	(95)
第六节	地区高等学校 R&D 成果应用及科技服务情况	(97)
第七节	地区高校科技成果转让情况	(100)
第七章	加大地区高等教育经费投入力度	(105)
第一节	地区地方高校经费投入规模	(105)
第二节	地区地方普通高校生均教育经费支出水平	(109)

第八章 地区高等教育人口比例普遍提高	(113)
第一节 地区常住人口接受高等教育比例	(113)
第二节 地区高等教育程度就业人口比例	(117)

绪 论

世纪之交高等教育区域化发展形势

20 世纪 90 年代中后期,是我国高等教育改革发展的重要历史时期。在这段时间里,国家出台了一系列重大的宏观教育政策,高等教育办学体制、管理体制的改革取得了重大进展,为新世纪高等教育区域化奠定了良好的基础。

高等教育区域化发展主要是指省级行政区划内的高等教育发展。高等教育区域化发展包括了以下几层意思:各级各类高等学校的区域布局进一步优化,高等教育管理权进一步向地方政府转移;由省级政府举办,归省级政府教育行政部门管理,服务于所在省(直辖市、自治区)经济发展的地方性高等教育得到了进一步发展;高等学校布局从区域中心城市向地级城市延伸,使高校人才培养重心进一步下移;高等教育办学规模更加适应区域经济社会发展规模和速度的要求,高等教育办学类型更加具有区域特色;地方政府和社会各界对区域高等教育发展给予了更大的关注和支持。

第一节 科教兴国战略为区域化发展指明了方向

1995 年 5 月 6 日,中共中央、国务院颁布了《中共中央国务院关于加速科学技术进步的决定》,首次提出在全国实施“科教兴国”战略。“科教兴国,是指全面落实科学技术是第一生产力的思想,坚持教育为本,把科技和教育摆在经济、社会发展的重要位置,增强国家的科技实力及实现生产力转化的



能力,提高全民族的科技文化素质。”为此,国家加大了财政性教育经费拨款力度。1995~2000年,财政性教育经费投入规模分别达到1411.52亿元、1671.7亿元、1862.54亿元、2032.45亿元、2287.18亿元、2562.61亿元,占GDP的比重分别达到2.32%、2.35%、2.36%、2.41%、2.55%、2.58%。1999年,中央决定从1998年起到2002年的5年中,把中央本级财政支出中教育经费所占比例每年提高1个百分点,表明了中央政府支持教育事业、实施科教兴国战略的决心。

为了实现党的十五大所确定的目标与任务,落实科教兴国战略,全面推进教育的改革和发展,提高全民族的素质和创新能力,教育部于1998年12月颁布了《面向21世纪教育振兴行动计划》。《计划》指出,高等学校要在国家创新工程中充分发挥自身优势,努力推动知识创新和技术创新,加快技术开发,围绕经济建设中的共性关键技术开展科技攻关,为改造传统产业、调整产业结构、加强农业和农村工作、培育国家经济发展新的增长点服务。为此,《计划》提出了实施“高校高新技术产业化工程”、带动国家高新技术产业发展的三条建议:

(1)加强产学研合作,促进高等学校、科研院所和企业技术创新和发展高科技产业中的结合。鼓励企业在高等学校建立工程研究中心、生产力促进中心等技术集成与扩散的示范中心,开发高新技术产品。鼓励高等学校向企业转让技术,或利用现有中小企业兴办高新技术企业,探索企业与高校从立项到投产“一条龙”的全面合作。

(2)创造条件在高等学校周围,特别是高等学校集中的地区建立高新技术产业基地,发展科技园区,成为有目的地吸引国外高新技术企业、引进国外高新技术最新成果的窗口,并发挥科技开发“孵化器”的作用。

(3)按照现代企业制度方式,组建一批以高校为依托的高科技产业集团。鼓励高等学校兴办高新技术企业,带动高新技术产业的发展,形成新的经济增长点,成为培养创新人才的实践基地。《计划》的颁布和实施,极大地推动了高等教育区域化进程。

1999年前后,从政府部门到高校、社会,大家都在思考和热议一个问题:把什么样的高等教育带入21世纪?在这样一个历史关键时刻,中央于1999年6月13日颁布了《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,并于6月15日召开了第三次全国教育工作会议。《决定》指出,要

努力改变教育与经济、科技相脱节的状况,促进教育和经济、科技的密切结合。要加强产学研结合,大力推进高等学校和产业界以及科研院所的合作,鼓励有条件的高等学校建立科技企业,企业在高等学校建立研究机构,高等学校在企业建立实习基地。要采用多种形式,使高等学校科研机构进入企业,提高高等学校科技成果的转化率,加快实用科技成果向企业的转移,增强企业的技术创新能力。要创建若干所具有世界先进水平的一流大学和一批一流学科,在高等学校建设一批既出人才、又出成果的基础研究和应用研究基地,为国家创新体系建设和现代化建设作出贡献。

《决定》的颁布和中央教育工作会议的召开,为我国新世纪前 10 年高等教育区域化发展指明了方向。

第二节 高等教育体制改革为区域化发展奠定了基础

进入 20 世纪 90 年代以后,国家针对原有的高等教育管理体制中条块分割、重复设置、布局结构不合理等弊端,进行了多年的改革实验。

1995 年,原国家教委下发了《关于深化高等教育体制改革的若干意见》。《若干意见》对中央部门和地方政府共同建设、共同管理高等学校、淡化高校单一隶属关系的改革试验予以充分肯定。同时,积极主张开展多种形式的高校间的合作办学,实现资源互补、学科交叉、协同发展,共同提高办学水平和效益。“争取到 2000 年或稍长一点时间,基本形成举办者、管理者和办学者职责分明,以财政拨款为主、多渠道经费投入,中央和省、自治区、直辖市人民政府两级管理、分工负责,以省、自治区、直辖市人民政府统筹为主,条块结合的体制框架。”“要逐步扩大省、自治区、直辖市人民政府对本地区所有高等学校的统筹、协调管理权。”《若干意见》的下发推动了高等教育的区域化进程。这一期间最为突出的,是以“共建、划转、合并、合作办学和协作办学”为主要途径实施的高等教育管理体制体制改革。

“共建”就是中央部门与地方政府共同建设、共同管理高等学校。例如,1996 年,江苏省金坛市政府与东南大学共建“东南大学金坛学院”,湖北省仙桃市政府与华中师范大学共建“华中师范大学仙桃学院”等。“共建”加强了



部属高等学校与地方经济社会的联系,有效地调动了部属高校为地区社会、经济、科技服务的积极性。地方政府充分认识到部属高校在高素质人才培养、科技成果转化、创造更好的投资环境等方面所发挥的作用,不惜投入巨资进行共建,并且为学校建设提供了许多优惠条件和帮助,使部属高校办学条件有了很大的改善。省以下的地、县与部属、省属高校实行共建,合办分校或二级学院,大型企业 with 高校共建重点实验室等方式也相当普遍。共建使高校拓宽了服务面向,能更紧密地与地方经济社会发展结合起来。例如,原国家教委与福建省政府、厦门市政府共建厦门大学后,省政府从1996年到2000年,每年向厦门大学拨款900万元,厦门市政府每年拨款1500万元。同时,省政府决定在厦门大学建立财经学院、艺术学院,厦门市政府则决定建立工学院、医学院,推进了厦门大学的新发展。

“划转”是指中央部委所属高校转由地方政府管理。一些转由地方管理的高校与地方其他学校再合并。这项工作促进了划转学校服务于地方的经济建设和社会发展,并根据需要调整原有的学科、专业结构。到2000年,中央部门所属高校转由地方管理或以地方管理为主的高校总计360所(其中普通高校205所)。

“合并”是指部分学科互补的,或一些规模较小、科类单一、设置重复的高校进行合并重组。通过合并,使部分地区高等学校重复设置、单科性学校过多、办学规模过小的状况有所改善。1993年到2000年,全国共有556所高等学校(普通高校387所,成人高校169所)经合并调整为232所(普通高校212所,成人高校20所)。例如,原四川大学与成都科技大学合并为四川联合大学(现改为四川大学)、原江西大学和江西工学院合并为南昌大学、原上海工业大学等5所学校合并为上海大学,等等。这项工作使高等教育结构得到优化,高等教育资源得到有效配置。

“合作办学”是指同一区域内的若干所高校,在教学上实行资源共享、优势互补、协调发展的合作。如广州石牌地区6校、北京东北部5校、上海西南地区7校开展合作办学。到2000年,全国共有317所高校开展了校际间的合作办学,形成了227个合作办学体。合作办学的高校间实行“教育资源共享、优势互补、学校交流合作、协同发展、共同提高”的原则,打破了原来高等学校各自封闭办学、不合理的重复、自成体系的状况,有利于改善高等教育

结构和高等学校学科氛围,提高高等学校的办学水平和效益。^①

除了区域高校间的合作办学外,高校与地方政府、企业间的合作办学也是推进高等教育区域化发展的重要因素。以大学科技园建设为例。为了贯彻落实中共中央、国务院《关于加强技术创新,发展高科技,实现产业化的决定》,1999年9月科技部、教育部下发《关于组织开展大学科技园建设试点的通知》(国科发高字[1999]385号),启动了大学科技园建设工作。大学科技园是以大学特别是研究型大学为依托,以转化科技成果、孵化高新技术企业、培养复合型人才为主要任务的科技企业孵化器组织形式,是大学教学和科研工作联系社会的桥梁、孵化高新技术企业的基地、培养创新人才的学校、创新要素资源汇集的中心。各地政府、高等学校高度重视大学科技园建设,先后有20多个省、直辖市、自治区的数十所高等学校提出了国家大学科技园建设试点申请。经过对各试点申请单位的综合评议,并适当考虑不同建园模式和地域分布等因素,最终确定了首批15个大学科技园试点单位。

“协作办学”是指企业、企业集团、科研院所参与高校办学,目的在于加强学校与企业、科研单位的联系,增强学校的办学活力,促进产学研一体化进程。一些参与办学单位与学校主管部门共同建立校董事会或校务管理委员会,积极参与学校的办学与管理,企业和科研单位在设备、经费、社会实践等方面给学校支持,高校则通过人才培养、科研成果转化,为企业服务,为地方服务。到2000年,全国有241所高校与5000多家企事业单位实行了实质性协作办学。^②

1997年,党的十五大明确提出:“加快高等教育管理体制改革的步伐。”1998年1月,国务院在扬州召开全国高等教育管理体制改革的经验交流会,提出了“共建、调整、合作、合并”八字方针。主要精神是:

(1)以共建、合并等联合办学为主要形式,淡化和改变学校单一的隶属关系,由“条块分割”转变为“条块有机结合”,优化资源配置,扩大学校投资渠道,适当调整学校服务面向,逐步建立起布局结构合理、学科门类齐全、规模效益好、教育质量高、适应社会主义市场经济体制和现代化建设需要的高等教育体系。

(2)逐步建立起举办者、管理者、办学三者职责分明,以财政拨款为主

① 蔡克勇:《20世纪的中国高等教育(体制卷)》,高等教育出版社2003年版,第209页。

② 蔡克勇:《20世纪的中国高等教育(体制卷)》,高等教育出版社2003年版,第209页。



多渠道投入,中央和省级人民政府两级管理、分工负责,以省级政府统筹为主,条块有机结合的新体制。

(3)形成“三个布局结构合理”的新格局。一是三类覆盖面的高校(面向全国、面向大区、面向本省本地区)结构布局合理;二是三种不同办学层次的高校(教学科研型学校、以本科教学为主的学校、高等专科学校和高等职业技术学校)结构布局合理;三是三种不同类型的高校(综合性、多科性、单科性)结构布局合理。

1998年,国务院所属中央国家机关机构改革启动,给高等教育办学体制改革带来了前所未有的机遇,并极大地推动了“共建、调整、合作、合并”的进程。而1999年颁布的《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,为建立新世纪我国高等教育区域化管理体制奠定了可靠的保证。《决定》明确提出,要进一步简政放权,加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度,促进教育与当地经济社会发展紧密结合。继续按照“共建、调整、合作、合并”的方式,基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整,形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制,合理配置教育资源,提高教育质量和办学效益。经国务院授权,把发展高等职业教育和大部分高等专科教育的权力以及责任交给省级人民政府,省级人民政府依法管理职业技术学院(或职业学院)和高等专科学校。高等职业教育(包括高等专科学校)的招生计划改由省级人民政府制定,其招生考试事宜由省级人民政府自行确定。

1998~2000年,高等学校管理体制改革的和布局结构的调整,使我国高等教育办学体制改革取得了突破,基本形成了中央和地方两级政府办学,以省级政府统筹为主,条块有机结合的体制框架。除教育部和少数部委,国务院部门和单位不再直接管理学校,彻底改变了中央部门、单位(条)和地方政府(块)分别办学、分割管理的局面。

以上海市为例。20世纪90年代初,上海市共有50多所普通高校,分属20个中央部委、14个市属委办局,校均规模2600人。经过共建、合并、划转、调整、合作等改革,普通高校变为38所,校均规模增加到4300人。上海市与9所中央部委在沪高校实行“共建共管”后,加大了对这些学校的政策性补贴,共建院校也加强了面向地方服务的功能。

第三节 高等职业教育发展受到重视

1994年,全国教育工作会议明确提出“通过现有的职业大学、部分高等专科学校和独立设置的成人高校改革办学模式,调整培养目标来发展高等职业教育。仍不满足时,经批准利用少数具备条件的重点中等专业学校改制或举办高职班等方式作为补充来发展高等职业教育”的基本方针。这就是著名的“三改一补”发展高职的方针。

1997年,为了明确高职学校的发展方向和规范校名,原国家教委在《关于高等职业学校设置问题的几点意见》(教计[1997]95号)中明确提出,新建高等职业学校一般称为“职业技术学院”或“职业学院”,如深圳职业技术学院、邢台职业技术学院,同时鼓励其他通过改革、改组、改制发展高职教育的学校照此更名。

1999年国务院批转的教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》提出:“要通过试点逐步把高等职业教育的招生计划、入学考试和文凭发放等方面的责权放给省级人民政府和学校,省级人民政府在国家宏观指导下,对本地区高等职业教育的现有资源进行统筹。”同年1月的《试行按新的管理模式和运行机制举办高等职业技术教育的实施意见》中决定:“在1999年普通高等教育年度招生计划中,安排10万人专门用于部分省(市)试行与现行办法有所不同的管理模式和运行机制举办高等职业技术教育。”国家采取的这两项重大的改革措施,加大了省级政府对本地区高等教育的决策权和统筹权。第一是授权省级政府按一定程序和标准批准设置高等职业学校,这有力地促进了高等教育区域化发展,有利于因地制宜培养大量生产经营管理第一线所需要的岗位型、技能型、操作型人才。第二是授权省级政府制定专科层次的招生计划,促进了人才培养工作更好地适应地方社会、经济的发展要求。

1999年6月,《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步指出:“现有的职业大学、独立设置的成人高校和部分高等专科学校要通过改革、改组和改制,逐步调整为职业技术学院。”“省、自治区、直辖市人民政府在对当地教育资源的统筹下,可以举办综合性、社区性的职业



技术学院(或职业学院)。”《决定》的颁布,为新世纪我国高等职业教育加速发展,培养面向区域社会经济发展的岗位型、技能型、操作型人才奠定了基础。

第四节 民办高等教育兴起

上世纪90年代中后期,随着高等教育办学体制改革的深入,政府包揽办学的格局被打破,以政府办学为主体、社会各界共同办学的局面逐步形成。

1997年,国家颁布《社会力量办学条例》。《条例》指出:“社会力量应当以举办实施职业教育、成人教育、高级中等教育和学前教育的教育机构为重点。”《条例》一是强调了国家将继续坚持“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的工作指导方针,二是就社会力量办学的举办和审批标准、收费标准、教学质量、管理体制等从五个方面作出了具体规定,从整体上、宏观上明确了社会力量办学的重点和方向。

1998年,国家颁布的《中华人民共和国高等教育法》规定:“国家鼓励企事业单位组织、社会团体及其他社会组织和公民等社会力量依法举办高等学校,参与和支持高等教育事业的改革和发展。”1999年,中央颁布的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出:要“进一步解放思想,转变观念,积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,满足人民群众日益增长的教育需求,形成以政府办学为主体,公办学校和民办学校共同发展的格局”。这些国家政策的出台,进一步改变了单一依靠国家拨款的状况,通过社会投资、民间集资、收取学费、科技开发、校办产业等各种渠道筹措办学经费,加快了“建立以国家财政拨款为主,多渠道筹措高等教育经费的新体制”的步伐,一个以公办高校为主,民办高校、民办公助、与境外合作办学等多种形式的办学新格局已经形成。

独立学院是在20世纪90年代出现的民办二级学院的基础上发展起来的,是我国高等教育办学体制、管理体制、办学模式的一大创新。1999年,我国高校开始大规模扩招。这一年成为独立学院快速发展的一年。为了实现扩招和满足社会接受高等教育的强烈需求,在政府财力不足和办学资源紧张的情况下,一些地方和高校试办了一批民办性质的二级学院,招收第二批