

高等教育研究丛书

高等教育地方化

——地级城市发展高等教育研究

GAODENG JIAOYU DIFANGHUA

DIJICHENGSHI FAZHAN

GAODENG JIAOYU

YANJIU

人民教育出版社

王保华 张婕 主编



0.2

852

高等教育研究丛书

高等教育地方化

——地级城市发展高等教育研究

王保华 张 婕 主编

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育地方化：地级城市发展高等教育研究/王保华，张婕主编. —北京：人民教育出版社，2005
ISBN 978-7-107-18524-3

I. 高…

II. ①王…②张…

III. 城市-高等教育-发展-研究-中国

IV. G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 027525 号

人民教育出版社 出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

北京四季青印刷厂印装 全国新华书店经销

2005 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 2 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 9.375

字数: 234 千字 印数: 2 001~5 000 册

定价: 18.70 元

序

□ 说书

世纪之交，中国高等教育经历了历史性的跨越，从精英教育阶段进入大众化教育阶段。与此同时，高等教育的体制结构也从中央高度集权，转向中央、省、地（市）三级办学、中央和省两级管理（以省为主）的体制。高等学校的布局逐步向下（主要是地、市）延伸，以地、市为主的中心城市举办高等学校成为高教发展的重要趋势，也正在成为高教发展的新的增长点。这种发展格局既丰富了高教发展的新经验，也提出了许多亟待回答的新问题。由王保华教授主持的“地级城市发展高等教育研究”课题，对这一问题进行了比较全面系统的研究。《高等教育地方化——地级城市发展高等教育研究》正是这一课题的研究成果，也可以说是我国高教研究具有一定理论和实践意义的新成果。

高等教育布局结构受到多种因素的影响，区域经济的发展、管理体制的变化、高等教育的发展水平等，都会影响高等教育的布局结构。在相当长时间内，我国高等学校集中在省会以上的大城市，20 世纪直到 80 年代前期，六大行政区党政机构所在城市（北京、沈阳、上海、武汉、成都、西安）的高等学校占全国 40% 以上，这同我国的政治、经济体制有密切的关系。80 年代以后，随着区域经济的发展，尤其是经济体制改革的推进，省级政府管理权限的扩大，省会城市的高等学校迅速增加，在珠江三角洲等经济发达地区，地级中心城市的高等学校也逐渐增多。这一发展进程说明，随着区域经济、市场经济的发展，高等学校的布局将会逐步下移，地

级城市兴办高等学校将成为高等教育大众化发展阶段的重要特征。

本书对于地级城市发展高等教育的趋势和动力的研究，着力于多因素的供求关系分析，尤其是对于城市现代化的多种内涵与教育发展的关系、城市化以及城乡关系新变化与教育发展的关系、学习型城市建设与教育发展的关系等方面的研究分析，为研究地级城市高等教育发展的内在动力提供了广阔的视角，也为我国大众化阶段的高等教育提供了新的发展思路。我以为，高等教育向地级城市延伸，不仅是高等教育大众化的客观要求，是高等教育发展的新的增长点，也是我国工业化、城市化、现代化的客观要求，是全面建设小康社会的重要标志和必要前提，不仅值得教育界着力关注，也应该提到政府的议事日程和吸引全社会的广泛参与。

地级城市发展高等教育是高等教育地方化的重要标志，也必将促进高等教育地方化的进一步发展。本书从多个侧面研究高等教育地方化的相关问题，可以说是国内研究高等教育地方化问题的难得的专著。从这项研究中，我们可以看到，高等教育地方化涉及诸多因素，而其中体制和模式是两个最为关键的问题。在中央宏观管理下的地方分权的管理体制，可以说是发展地级城市高等教育的体制前提。这种地方分权的体制，需要在现有的中央和省两级管理、以省级政府为主的基础上，进一步明确地（市）级政府的管理权限和责任，尤其是经济发达地区的地级中心城市经济规模和财政实力雄厚，高等教育的需求旺和供给能力强，完全有能力发展地区性的高等教育，应该让这些地区在国家的宏观指导下，自主地发展适应地区需要的高等教育。这种体制应该是财权和事权相统一的，要改变下级政府出资、由上级政府管理的体制性错位，实现权、责、利的统一，为地方高等教育与地区经济社会发展的密切结合提供体制保证。

在逐步完善适应地方高等教育发展的体制的基础上，地方高等教育的办学模式就成为发展的生命力所在。在本书所讨论的不同地

区地方高等教育办学模式中,较多的提到社区学院、高等职业技术学院以及广播电视大学、“虚拟大学”等,我认为不管采取何种模式,最根本的是要找到高等教育与地区经济社会发展的最佳结合点,也就是地方高等学校的办学目标、专业设置、培养途径和组织管理等都应该以服务地方为宗旨,不仅成为培养地区建设需要的适用人才的基地,也应该成为地区科技、文化知识的辐射源,还要成为地区的学习中心,促进地区经济社会的发展,提升居民素质和城市品位,带动当地学习型社会的建设。

地方高等教育的发展有着广阔的空间,也为教育研究提出了大量新的课题。王保华、张婕主编的《高等教育地方化——地级城市发展高等教育研究》为我们提供了一个研究框架,对这一领域的一些重要问题作了有价值的探讨。但是,地级城市高等教育的发展不仅涉及高等学校的空间布局(学校所在地),同时又涉及教育体制,例如中国海洋大学、大连理工大学、厦门大学等均属教育部所属学校,将其归入地级城市高等教育并不属于地方高等教育发展的范畴;而有些中央部门所属学校与地方政府合作举办的学校,主要为地方经济和社会发展服务,这部分学校更具有地方高等学校的特色。因此,如何把地级城市高等教育摆到全国高等教育体系和体制框架中进行更系统深入的研究,还有许多工作要做,而王保华教授和他的同事们在这方面做了开拓性的工作,我们从中不仅可以吸取有价值的理论观点,也可以借鉴理论与实证相结合的研究思路和研究方法。

2004年5月30日

(本序作者系中国教育学会常务副会长、国家教育发展研究中心研究员、原国家教育发展研究中心副主任)

目 录

第一章 概述	1
第一节 基本概念和研究范围.....	1
第二节 研究意义.....	3
第二章 客观需求：地级城市发展高等教育的动力	23
第一节 高等教育地方化：内在的需要	23
第二节 人才强国战略：时代的呼唤	27
第三节 城市现代化：经济拉动的需要	30
第四节 构建终身教育体系，形成学习化社会： 小康社会的需要	38
第五节 发展教育产业：未来的走向	45
第三章 模式选择：地级城市发展高等教育的生命力	52
第一节 地方化、实用性和功能性：模式选择的原则	52
第二节 经济发展水平和高等教育结构调整： 两个重要的因素	57
第三节 分类发展：不同地区高等教育的模式选择	60
第四章 管理和运行体制：地级城市发展高等 教育的制约因素	70
第一节 相关因素分析	71
第二节 领导管理体制	80
第三节 招生和就业机制	84
第四节 投资体制	87
第五章 发展规模：地级城市发展高等教育的生长点	93

第一节 现有规模	94
第二节 建议	112
第六章 发展战略：大学与社会共生	114
第一节 相互作用大学产生的背景：迎接新经济的挑战 ...	114
第二节 相互作用大学的生长点：谋求共同的利益	116
第三节 我国地方高校的发展战略： 大学与社会共生	121
第七章 加快城镇化建设：实施地级城市高等教育发展的 差别化战略	127
第一节 城镇化：现状与趋势	128
第二节 高等教育在城镇化进程中的作用	131
第三节 建议	134
第八章 国际视野：国外高等教育社区化发展的动向	143
第一节 内在成因	143
第二节 与区域经济发展的关系	155
第三节 办学特点	165
第四节 发展前景	169
第九章 实证研究：问卷调查和实地调研	173
第一节 问卷调查：来自全国 73 所高校校长（书记）的 问卷调查报告	173
第二节 发达地区：顺德市发展高等教育的现状 与展望	195
第三节 中等发达地区：关于湖南省地级城市发展高等 教育的调研报告	200
第四节 中等发达地区：关于山东省地级城市发展高等 教育的调研报告	216
第五节 欠发达地区：关于云南省 25 所高校的 问卷调查	226

附录.....	243
一、全国地级城市高等学校名录.....	243
二、地级城市发展高等教育调查问卷.....	276
参考文献.....	282
后记.....	287

第一章 概述

第一节 基本概念和研究范围

一、基本概念

(一) 高等教育地方化

高等教育地方化有多种含义：第一种是指高等教育为地方服务，地方为高等教育提供必要的支持；第二种是指高等教育管理权限由中央下放到地方；第三种是指高等教育管理权由中央下移到地方；第四种含义是指从不同类型、不同层次的高等学校的作用来看，政府和社会对高等教育关注的重心应从关注中央部属高等学校转移到地方高等学校上来。本书所指的高等教育地方化是从第四种意义上来说的，而且是指要更多地关注地级城市的高等教育。

(二) 地级城市高等教育

地级城市高等教育，是高等教育资源行政区域分布的概念，主要指分布在省会城市以外、中心城市以下的地区（州、盟）所在地城市及其所辖县市的不同办学主体（中央、省、地市）主办的各类高等教育机构。^①

据初步统计，目前，全国有地级城市 290 个，共有高等学校 735 所（其中普通高等学校 478 所，成人高等学校 257 所）。分布

^① 王锡宏：《发展地市高等教育应有战略眼光和有力举措》，载《中国高等教育》2002 年第 19 期。

在我国地（州、盟）市的高等学校，从隶属关系上来看，既有部委所属高校、省属院校，还有市属院校；从层次上看，专科学校较多，有一部分本科学校，还有少量具有硕士博士学位授予权的高校；从类型上来看，师范类院校、医学、农学类院校较多，还有一部分理工类学院；从分布上看，我国地区（州、盟）的高校，主要分布在地（州、盟）市政府所在城市，只有个别地区（州、盟）所辖县市分布着有关高校。

（三）发展地级城市高等教育

所谓发展地级城市高等教育是指在战略上要把地级城市的高等教育作为工作的重点，引起社会各界的高度重视，以引导整体高等教育事业的健康发展。本书的第一章主要是从发展地级城市高等教育的角度来谈的。

（四）地级城市高等教育发展

所谓地级城市高等教育发展，是指地级城市高等教育的结构、规模、管理体制、运行机制等方面的现状、问题，以及未来发展的趋向。本书的主要章节是描述和剖析地级城市的高等教育的发展，其目的是引起人们对地级城市高等教育的重视。

二、研究范围

本书以高等教育大众化为背景，重点阐述在高等教育地方化的前提下，重视和发展地级城市高等教育的必要性和重要性。

本书分析了地级城市发展高等教育的客观需求、基本模式、管理体制、运行机制、发展规模，同时，还论及了地方高等学校发展的战略是走大学与社会共生的道路，以及地级城市高等学校对实施城镇化建设的意义。本书还从国际的视角，介绍了美国高等教育社区化的发展方向。尤其是本书的最后一章，作者在进行大量实证研究的基础之上，不仅对全国地级城市发展高等教育进行了问卷调查，而且对不同地区的情况，对发达地区、中部地区和不发达地区

的情况进行了实地调查和问卷分析，为地级城市发展高等教育提供了一幅完整的画面。

第二节 研究意义

一、全面建设小康社会：更加重视地级城市高等教育发展

中国共产党十六大报告在论述全面建设小康社会的目标中明确提出了三个教育发展目标：第一，在教育体系方面，要“形成比较完善的现代国民教育体系”；第二，在教育的社会发展目标方面，“人民享有接受良好教育的机会，基本普及高中阶段教育，消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展”；第三，在人才培养层次方面，要“造就数以亿计的高素质劳动者、数以千计的专门人才和一大批拔尖创新人才”。

所谓完善的现代国民教育体系，是指国民接受教育的学校教育系统，如学前教育、基础教育、高等教育等。在现代国民教育体系中，高等教育占有重要的位置，承担着重要的使命。要在 21 世纪头二十年实现全面建设小康社会的目标，对高等教育提出了更高的要求。高等教育要努力完成以下使命：第一，必须为全社会提供强有力的人才和智力支持，科学合理地开发人力资源；第二，要增强高等教育为地方经济发展和社会服务的能力，使高等教育真正成为当地社会的重要组成部分；第三，高等教育在建设学习型社会中要发挥主力军的作用。

要完成上述任务，高等教育必须在战略上进行调整，要在重点建设“国家队”的同时，把高等教育发展的视点转向提高和建设“地方队”上来，即高等教育发展的重心应适当下移，以满足全面建设小康社会的新要求，走高等教育地方化的道路。其原因如下。

第一，全面建设小康社会不仅包含经济指标，而且包含文化指

数。全面建设小康社会的基础在于教育,尤其是高等教育要提供强有力的人力资源基础。

正如十六大报告所指出的那样:“综观全局,21世纪头二十年,对我国来说,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。我们要在本世纪头二十年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”尽管人民生活总体上已达到小康水平,但是现在达到的小康水平还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。其中很重要的原因是:当前中国的生产力、科技与教育还比较落后,人力资源面临着严峻挑战。国务委员、原教育部部长陈至立认为,人力资源面临的挑战来自三个方面。一是国民科学文化素质偏低。中国人均受教育年限约为八年,而世界许多国家人均受教育年限都超过了十年。中国年高等教育毛入学率为14%左右,低于世界平均水平。二是中国劳动力知识结构重心偏低。2000年,中国从业人口中具有高中及以上学历的比例为18%,具有大专及以上学历的比例仅为5%,与发达国家差距较大。三是中国人才状况不适应国际竞争和产业结构调整的要求。根据产业结构调整的要求,新增劳动力受教育程度应达到高中以上水平。但目前中国高中阶段毛入学率仅为42%,高新技术及高级经营管理人才、高素质的技术工人都不能满足需求。^①

第二,高等学校“内在功能的缺失”现象和教育与经济“两张皮”现象是全面建设小康社会的不利因素,应引起社会的高度重视。

在20世纪,我国高等教育取得了举世瞩目的成就,高等教育在社会经济中的作用日益被社会所认可。现在,许多高等学校提出了

^① 尹鸿祝、吕诺:《教育部部长陈至立解读中国教育发展目标》,载2002年12月19日《中国教育报》。

要培养“顶天”“立地”的人才的口号。所谓“顶天”就是要培养一批创新拔尖人才，解决人类社会的重大问题。所谓“立地”就是要培养数以亿计的高素质劳动者和数以千计的专门人才。但是，目前，在高等教育发展过程中，存在着明显的高等学校“内在功能的缺失”和教育与经济“两张皮”现象。所谓高等学校“内在功能的缺失”是指一些高等学校不顾实际情况，盲目追求升格，不能合理定位，丧失了内在的功能，造成人才培养“雷同化”，以及高等学校之间的明显的“缺位”和“越位”现象。“两张皮”现象可以说是老生常谈，主要是指人才培养严重滞后，不能为当地经济建设服务。

第三，对于高等教育而言，全面建设小康社会的核心在于缩小地区之间的知识差距，增大知识资本在经济和社会发展中的作用。然而，目前高等教育发展的不平衡性在加大。高等教育要适应全面建设小康社会的目标，就必须协调、均衡发展。在今后乃至相当长一段时期内，高等教育发展的重点除了重视一流大学建设之外，更要重视地级城市高等教育的发展。

自1998年我国提出建设世界一流大学的口号之后，高等教育界就展开了一系列的准备，如思想准备、物质准备。在战略上来说，一个发展中国家，在一定时期内集中力量建设一批具有竞争力的大学是十分必要的。但是，中国是一个经济发展十分不均衡的国家，地区之间的差异极为明显，其中一个十分重要的原因是高等教育发展不均衡。

从总体上来说，我国的高等学校主要集中于直辖市和省会城市，高等教育资源的过分集中不利于其他城市和地区经济的发展和人才的培养。根据教育部发展规划司《中国高等学校》（2001版）统计，在普通高等学校（1033所）中，4个直辖市拥有138所，28个省会城市拥有417所，占我国全日制高校总数的53.73%；在成人高校中，4个直辖市拥有121所，省会城市拥有337所，占我国成人高校的64.06%（见图1-1、1-2）。

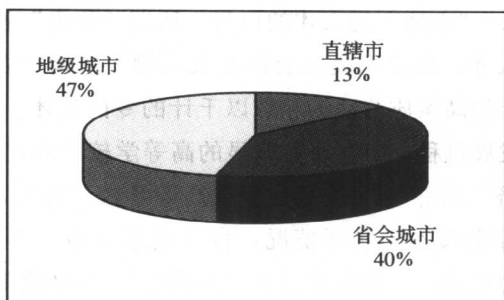


图 1-1 普通高等学校分布情况

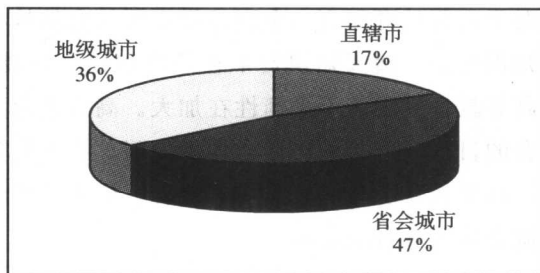


图 1-2 成人高等学校分布情况

截至 2001 年，我国省以下地市县有各类普通高校 478 所，占我国高校总数（1 033 所）的 46.27%，超过了省会（自治区）城市高校数（417 所，占全国高校总数的 40.36%）和 4 个直辖市高校数（138 所，占全国高校总数的 13.36%）。从数量上看，地市高等教育在我国高等教育体系中占“多数”，成为我国高等教育体系中的重要组成部分（具体情况见图 1-3）。在我国城市体系中，大城市是少数，而地级城市和县级市是多数。各地市及其所辖县市的面积与人口占全国人口与面积的绝大多数。发展地市高等教育，也就是发展我国最广大地区、最广大人口的高等教育。因此，在新的时期，要实现全面建设小康社会的目标，高等教育发展的方向应是走高等教育地方化的道路，积极发展地级城市高等教育。

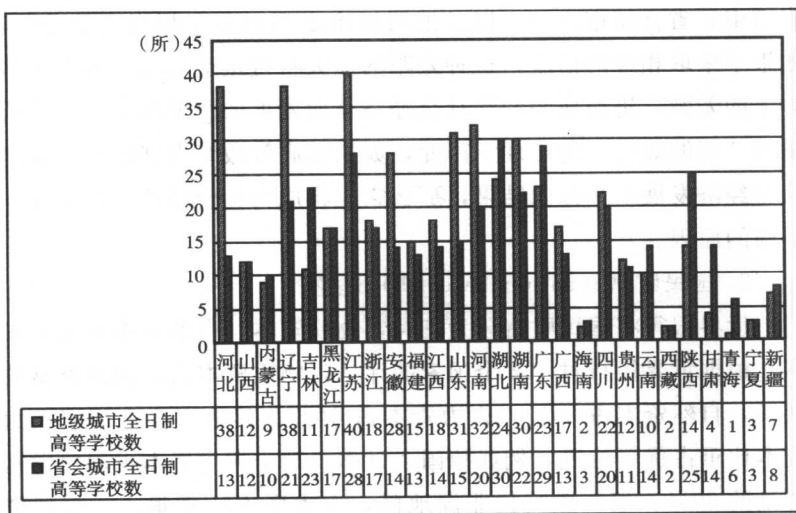


图 1-3 省会城市与地级城市普通高等学校分布情况

二、缩小地区知识差距：加快发展地级城市高等教育

(一) 发展地级城市高等教育的几个理论依据

1. “回波效应”理论

所谓回波效应，原为地理学名词，这里是指由于较发达、较先进的地区积聚、吸引资源的能力较强，因而在教育的绝对水平上升的同时，中心地区和边缘地区、发达地区和欠发达地区教育的相对差距将会越来越显著。

我国直辖市在教育和经济发展水平等方面均居国内中上水平，各省会城市作为省（区）的经济文化中心，集中了本省（区）1/5以上的工业产值，有的甚至高达1/3。在普通高等学校中，直辖市和省会城市集中了555所普通高等院校和458所成人高校，分别占全国总数的53.73%和64.06%。在地级城市中，东、中、西部地区在高等学校的数量、专业设置方面也存在很大的差距。可见，除了社会经济发展方面的差距外，在高等教育发展方面，地级城市与

直辖市、省会城市之间,以及地级城市之间也存在相当大的差距。如果不采取相应的措施,这种差距的加大将直接造成地区间人才培养上的差距,进而成为制约社会经济全面发展的重要因素,导致所谓的“回波效应”的出现。因此,如果说高等教育发展的不平衡是社会经济发展不平衡的结果,那么它也将成为社会经济发展更加不平衡的原因。

2. 国民财富 (national wealth) 理论

世界银行将国民财富分为三类,物质资本、自然资本和人力资本。根据世界银行对 192 个国家的评估,物质资本占总国民财富的 16%,自然资本占 20%,人力资本占 64%。其中高收入国家人力资本比重占优势位置,例如德国、日本、瑞士人力资本占国民财富总量的 80%。但在撒哈拉非洲地区,人力资本比重很小,自然资本占国民财富比重超过一半。^① 根据有关资料的推算,如果一个没有受过教育的农民年均创造的社会总产值是 100 元,那么一个受过中等教育的工人年均创造的社会总产值为 1 万元;而一个受过高等教育、掌握高新技术的技术人员年均创造的社会总产值则为 10 万元。

在新的知识经济时代,工业因素、人的智能和高科技通信系统成为推动 21 世纪经济发展的动力。这一点可以从人均收入的变化中窥见一斑。

美国人口普查局通过对 1998—2000 年个人收入与受教育年限的调查发现,两者在持续 25 年上升的基础上继续攀高。到 2000 年,84% 的 25 岁以上的美国人达到高中以上水平,其中 26% 达到大学以上水平。而在 1975 年,这两组数据分别为 63% 和 14%。全日制工人的平均年薪,高中以下学历的为 23 400 美元,高中以上学

^① 胡鞍钢、邹平:《社会与发展——中国社会发展地区差距研究》,浙江人民出版社 2000 年版,第 207 页。