

教育探新丛书

# 地方大学的地方性研究

■ 余茂才 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

教育探新丛书

# 地方大学的地方性研究

余茂才 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

地方大学的地方性研究/余茂才著. —武汉: 武汉大学出版社, 2010. 9  
教育探新丛书

ISBN 978-7-307-07700-3

I. 地… II. 余… III. 高等学校—教学研究—中国 IV. G642.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 060244 号

责任编辑: 易 瑛      责任校对: 黄添生      版式设计: 马 佳

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16      印张: 14      字数: 200 千字      插页: 3

版次: 2010 年 9 月第 1 版      2010 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07700-3/G · 1556      定价: 30.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

# 目 录

第一章 绪论	1
第一节 大学与地方大学	1
一、关于大学	1
二、关于地方大学	3
三、地方大学的“升格”	7
第二节 地方大学的地方性含义	8
一、地方大学在主管上的地属性	9
二、地方大学在发展上的区域适应性	12
三、地方大学在功能上的区域倾向性	14
第三节 研究地方大学地方性的意义	16
一、有利于抓住机遇、迎接挑战	16
二、有利于地方大学为建设人力资源强国作出更大贡献	17
第二章 地方大学的历史演进	21
第一节 我国地方高等教育的历史回顾	22
一、第一阶段（1949—1958年）：高等教育管理 权力高度集中时期	22
二、第二阶段（1958—1962年）：高等教育管理 权力下放时期	26
三、第三阶段（1962—1979年）：高等教育管理 总结经验调整时期	28
四、第四阶段（1980—1998年）：地方政府和 地方高等教育自主权受重视时期	31
五、第五阶段（1999年至今）：地方大学创新发展时期	34

第二节 我国地方大学的发展现状 .....	35
一、地方大学发展的现状特征 .....	36
二、地方大学发展取得的主要成绩 .....	37
三、地方大学发展面临的投资问题 .....	39
第三节 地方大学研究的成就 .....	42
一、地方大学的发展趋势更加明确 .....	43
二、地方大学的定位更加明确 .....	44
三、地方大学的办学模式更加明确 .....	46
四、地方大学的培养目标更加明确 .....	47
五、地方大学与区域经济之间的关系更加明确 .....	48
第三章 地方大学的发展趋势 .....	51
第一节 世界高等教育发展趋势 .....	51
一、高等教育规模不断扩大 .....	51
二、高等教育改革不断深化 .....	52
第二节 我国地方大学发展趋势 .....	55
一、地方大学的现代化 .....	55
二、地方大学的规模化 .....	57
三、地方大学的综合化 .....	58
四、地方大学的区域化 .....	59
第三节 我国地方大学的健康发展 .....	60
一、遵循地方大学“适者生存”的法则 .....	60
二、促进地方大学发展的几点建议 .....	61
第四章 地方大学的办学特色 .....	65
第一节 地方大学办学特色的内涵 .....	65
一、对办学特色的理解 .....	65
二、地方大学办学特色的构成要素 .....	69
第二节 地方大学办学特色的应然价值与实然困惑 .....	75
一、打造地方大学办学特色的必要性分析 .....	75
二、地方大学办学特色的误区 .....	80

第三节 打造地方大学办学特色的路径选择 .....	86
一、地方大学办学特色的探索实践 .....	86
二、地方大学办学特色形成的路径分析 .....	97
三、促进地方大学办学特色形成的基本对策 .....	100
第五章 地方大学的管理制度 .....	105
第一节 制度与现代大学制度 .....	106
一、制度的基本内容是规范性 .....	107
二、大学制度的根本特征是适应性 .....	110
三、大学制度的生命力是创新性 .....	114
四、完善大学制度的核心思想是以人为本 .....	117
第二节 现代大学制度案例分析 .....	119
一、英国——现代大学制度的渐进之路 .....	119
二、德国——现代大学制度奠基之地 .....	122
三、美国——发达国家现代大学制度之发展主流 .....	127
四、日本——大学法人化改革 .....	131
第三节 中国特色现代大学制度——微观层面 .....	134
一、党委领导 .....	136
二、校长负责 .....	139
三、教授治学 .....	142
四、民主管理 .....	146
第四节 中国特色的现代大学制度——宏观层面 .....	149
一、政府管理 .....	149
二、社会参与 .....	151
三、市场调节 .....	153
四、开放办学 .....	155
第六章 地方大学的人才培养 .....	158
第一节 地方大学应用型人才培养的理论依据 .....	158
一、地方大学应用型人才培养研究述评 .....	158
二、地方大学多数应成为多科性、以人才培养为主的	

教学型大学·····	161
三、地方大学人才培养规格·····	163
四、地方大学应用型人才培养的重要意义·····	165
第二节 地方大学应用型人才培养模式·····	167
一、地方大学应用型人才培养的特殊性·····	168
二、地方大学应用型人才培养模式的形成途径·····	169
第七章 地方大学的国际比较·····	177
第一节 英、法、韩、澳大利亚的地方大学·····	179
一、英国地方大学、多科性技术学院、中介组织与政府·····	179
二、法国应用型“大学校”的产生及发展·····	182
三、韩国的地方大学·····	185
四、澳大利亚政府主导地方高等教育改革·····	186
第二节 美国州立大学的发展与启示·····	188
一、州立大学因地方经济与社会发展需要产生并发展·····	188
二、为本州服务是州立大学的首要使命·····	190
三、政府对州立大学的支持·····	192
四、州立大学的办学特点及启示·····	193
附 我国部分地方大学人才培养模式研究报告·····	196
参考文献·····	212
后 记·····	218

# 第一章 绪 论

地方大学在我国大学总量中占有相当大的比例。办好地方大学是地方政府的重要职责，开展地方大学的地方性研究，对于办好地方大学无疑具有重要意义。

## 第一节 大学与地方大学

要说明地方大学的地方性，首先必须就大学和地方大学作出概念性辨析，以便明确地方大学的真正含义。

### 一、关于大学

大学是一个还没有准确定义的概念，通俗地说，一切中等以上的高等学校（如普通高校、成人高校及各种形式和类别的高等教育机构）可简称为大学，考上大学、读大学、大学毕业等包含“大学”的词语应用的都是上述含义。

在一些国家或地区，大学是作为高等学校的一个层次或类别的称谓而出现的，他们把高等学校划分为大学、学院、高等专门学校等层次，对被冠以“大学”称谓的高等学校有严格的标准。民国时期，我国创立最早的现代大学之一——北洋大学一度被降格为北洋学院，学校领导和教职员经过长期艰苦的努力，始于1946年恢复北洋大学的名称。目前，我国关于高等学校的设置中，对冠名为“大学”的高校比对称为“学院”的高校要求高很多，但许多国家将高等学校冠名为“大学”或“学院”，甚至“专科学校”，并无严格的要求，其学校称谓不轻易改变，例如美国的麻省理工学院、法国的巴黎高等师范学校等世界名校均没有用“大学”冠名。



在历史上，“大学”基本上都被设置在政治、经济和文化中心，由中央政府主办。古代高等学校起源于西周。如周代有“天子曰辟雍，诸侯曰泮宫”，自汉武帝以后历代设立的太学、国子学、国子监等在职责和性质上都接近于现在人们心目中的大学，都设置在历朝历代的都城。

当前，我国内地4个直辖市、5个自治区、22个省的大学设置的具体情况见表1。

表1 我国内地大学设置具体情况

名 称	人口(万)	面积(万平方千米)	大学数(所)
北京市	1492	1.68	88
天津市	1007	1.2	56
上海市	1625	0.63	64
重庆市	3235	8.24	51
内蒙古自治区	2414	118.3	41
广西壮族自治区	5061	23.6	73
宁夏回族自治区	613	6.64	15
新疆维吾尔自治区	2042	166	37
西藏自治区	274	122.8	6
河北省	7032	18.77	115
山西省	3392	15.63	76
辽宁省	4232	14.59	108
吉林省	2699	18.74	57
黑龙江省	3820	45.48	81
江苏省	7381	10.26	152
浙江省	4659	10.2	102
安徽省	6676	13.97	107
福建省	3466	12.13	89

续表

名 称	人口(万)	面积(万平方千米)	大学数(所)
江西省	4529	16.7	90
山东省	9346	16	136
河南省	10363	16.7	105
湖北省	6085	18.59	125
湖南省	6880	21.18	113
广东省	8156	18	126
海南省	849	3.4	17
四川省	8815	49	94
贵州省	3985	17.6	47
云南省	4371	39	61
陕西省	3783	20.56	95
甘肃省	2649	43	44
青海省	529	72.23	9

注：表中第二列“人口”、第三列“面积”数据均来自中国地图册（2010年1月第12版），第四列“大学数”数据来自教育部公布的2009年具有普通高等学历教育招生资格的普通高等学校、独立学院和分校办学点，不含军事院校和港澳台高校。

## 二、关于地方大学

大学历史悠久，并且随着经济、社会的发展影响越来越大，大学的种类也越来越多样化。在一些国家和地区，人们把那些主要由国家财政或中央财政提供办学经费的大学称为“国立大学”，除此之外的大学则称为“地方大学”。

我国民国时期，凡由国家财政提供办学经费的大学前均冠以“国立”二字，如国立清华大学、国立交通大学、国立北京大学、国立中山大学等。地方财政提供办学经费的大学一般冠上行政级

别，如省立广西大学、省立云南大学等。国内社会捐资办的大学冠以“私立”二字，如私立南开大学、私立复旦大学等。当时还有一些西方教会在华办的大学，如燕京大学、圣约翰大学等，在校名前没有作区别学校身份的冠名。

中华人民共和国成立以后的一个不长的时间内，政府将学校归并各级政府举办，在大学称谓前取消“国立”、“省立”等字眼，但在办学经费和行政管理权限上，大学的地方性和非地方性是很明确的。20世纪50年代初到80年代中期，中国高等教育的管理体制有一些大的变化，初期大多数大学由国务院（政务院）下属的高等教育部或有关部委管理，50年代后期又将大部分学校划归地方管理。中华人民共和国成立初期，中国大学主要有两类：一是由国务院（政务院）各部委提供办学经费并进行管理的部属大学；二是由各省及下属市（地、州）提供办学经费并进行管理的大学。前者称为部属大学，如：教育部直属的北京大学、南开大学、中山大学、武汉大学等，属六机部的上海交通大学，属邮电部的北京邮电学院（现北京邮电大学）、南京邮电学院，属国家民委的中央民族学院、中南民族学院（现中南民族大学）、西南民族学院等，国家各部委均有直属的高校。后者称为地方大学，如：属湖北省的华中工学院（现华中科技大学）、湖北大学、湖北工学院（现湖北工业大学）等，属武汉市的武汉师范学院等。各省（直辖市、自治区）及一些重要的省辖市都办有各类高等学校。国家教育部除对直属高校进行具体管理外，对其他部委所属高校和地方高校仅通过制度进行宏观管理。部属高校和地方高校的区别主要在办学经费的来源渠道以及行政管理权限上。改革开放以后，我国高校随国家经济、政治改革的深入，在体制上逐步产生一些新的变化，其中主要有：将不属于教育部直接管理的一部分部属高校改为教育部直属或地方政府管理，如上海交通大学由原六机部（曾为国防科工委管理）改为教育部直属，纺织工业部管理的高校除华东纺织学院（曾用名华东纺织大学，现名东华大学）收归教育部直属外，其他高校按属地划归地方政府管理等；在高校隶属关系变更的同时，教育部和原管理的部委及企业化了的公司、学校所在地的政府签订共

建学校的协议，规定原部委和企业化了的公司、地方政府对学校建设和发展的责任和义务，其中也有关于经费的投入，而学校对原管理部委承担的人才培养、科学研究的任务以一种新的形式保存和发展，成为学校办学特色的主要载体。例如，在上海交通大学成为教育部直属大学时，教育部分别和上海市人民政府、中国船舶总公司签订了共建上海交通大学的协议，上海交通大学还与中国人民解放军海军继续沿袭长期的业务关系，为国家海军建设发挥重要作用；原属国家有关部委的武汉纺织工学院、武汉粮食学院等，均通过教育部分别与湖北省和武汉市人民政府签订了有关共建的协议。

1993年2月，中共中央、国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)，是中国教育体制改革全面启动的开始，在大学管理的体制上提出“改革办学体制，改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。在现阶段……高等教育要逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局”；并在高等教育领域提出创办高水平大学即“211工程”列入国家计划。《纲要》中指出：“为迎接世界高新技术的挑战，要集中中央和地方等各方面的力量办好100所左右重点大学和一批重点学科、专业，力争在下世纪初，有一批高等学校和学科、专业，在教育质量、科学研究和管理方面，达到世界较高水平。”1994年7月，国务院颁布《中国教育改革和发展纲要实施意见》(以下简称《实施意见》)，对高等教育的体制改革提出了具体的操作方案。在《实施意见》中，最引人注目的是：建立政府宏观管理，学校面向社会自主办学的新体制。宏观管理主要是通过立法，明确高等学校的权利和义务，扩大学校的办学自主权，使学校真正成为面向社会自主办学的法人单位。政府要转变职能，政府的主要职能是，制定教育方针、政策和法规……逐步建立支持教育改革和发展的服务体系等。高等教育逐步实行中央和省、自治区、直辖市两级管理，以省级政府为主的管理体制。逐步改变高等学校条块分割、“小而全”状况，优化高等教育的结构和布局等。在《纲要》和《实施意见》颁布前后的几年里，国家相继出台几个重要的教育基础性文件，1993年1月颁

布《中华人民共和国教育法》，1995年3月颁布《中华人民共和国教师法》，1999年1月1日开始实施《中华人民共和国高等教育法》，这些基础性文件的出台为教育体制改革提供了重要的法律支撑。20世纪的最后几年里，中国政府和各高等学校为21世纪中国高等教育的深化改革和超常规发展做了许多的准备工作，如“211工程”评审和建设健康发展。在国家政策调控下，地方政府和社会力量以各种方式加强了对高等教育的资金投入。在这种大好形势下，江泽民在1998年出席北京大学建校100周年纪念大会上，提出建设“一流大学和世界知名的高水平大学”的动议，被称为“985工程”，1999年1月国务院批转教育部起草的《面向21世纪教育振兴行动计划》，正式将“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”列入国家关于高等教育发展的重要举措。

按前述关于地方大学内涵的核心——办学经费和行政管理权限对大学的地方性进行界定，国家明文规定地方大学由中央和省两级管理，以省为主，包括行政管理和经费的投入。在2001年《中国教育年鉴》中，记述了1999年11月开始的高校调整，在不到半年的时间里，原来由62个国务院部门和单位管理的367所普通高校，变为10余个部门（单位）管理的120所高校，其中教育部直属高校为71所，而在同期（2000年）具有高等学历招生资格的普通高等学校共有1034所，地方普通高校有914所。列入“211工程”建设的高校有102所，在这些高校中，有的是地方主管的高校，如上海大学、广州大学、湖南师范大学，一些部属高校并没有进入。在部属高校、“211工程”和“985工程”的建设中，地方的财政投入占有相当大的比例，2000年“985工程”共投入114亿元，其中地方政府投入35亿元。21世纪开始，我国高等教育的体制出现重大变化，其中主要是管理权限的下放和投资主体的多元化。如果我们把部属大学和列入“211工程”的大学称为国家重点大学，其他高校称为地方大学，这种分类也有一定的依据，但本课题所指我国的地方大学为普通高校中非部属高校，可以包括已经发展得比较好的一些“211工程”大学。

目前，我国高等学校并没有一个统一的、权威的分类方法，虽

然有重点院校与一般院校、公办高校与民办高校、部属高校与地方高校、普通本科高校与高职高专等的区分，但一所学校常常兼具多种类型。陈厚丰博士对中国高等学校分类问题做了比较深入系统的研究。<sup>①</sup>按照他的分类，首先将全部高校分为公立高校和民办高校，然后将公立高校和民办高校分为全国性、区域性和社区性三个层次，在每个层次下又分为综合类研究型、综合类教学科研型、综合类教学型、综合类应用型、多科类研究型、多科类教学科研型、多科类教学型、多科类应用型、单科类研究型、单科类教学科研型、单科类教学型、单科类应用型等 12 种。这种分类从理论上看起来比较清晰，但也可以看出学校分类的复杂性。

本书所指的地方大学是相对部属高校而言的公立高校，排除全国性的以及民办高校。这样的地方大学目前占我国高等学校的绝大多数，是高校的一个层次和类别复杂的群体，其中包括一些有博士和硕士授予权的重点大学，一些具有较长办学历史的公办本科院校，同时兼有一些 21 世纪新建的院校，由中专整合升格的职业技术学院和普通高校的独立二级学院、分校、办学点。地方大学在提高国民的整体素质、促进地方经济社会发展、推进我国高等教育大众化进程中起了重要作用，是我国高等教育的主要力量。

### 三、地方大学的“升格”

在中国高等教育发展史上有一些地方大学升格为“国立”和“部属”大学的案例。典型的例子是民国时期的南开大学和复旦大学，在 20 世纪二三十年代已是世界知名的私立大学，由于战乱，校园被毁、办学经费无以为继，被收归国有。厦门大学作为私立大学存在的时间更短，由于投资人陈嘉庚的实业受战争影响造成巨亏，办学经费难以保证，陈嘉庚主动将学校交给政府，更名为国立厦门大学。民国时期还有一些地方政府举办的学校升格为国立大学的事例，如省立广西大学、省立云南大学由于办学成绩卓著，升格

---

<sup>①</sup> 参见陈厚丰：《中国高校分类与定位问题研究》，长沙：湖南大学出版社 2004 年版，第 54 页。

为国立广西大学、国立云南大学。民国时期的地方大学能升格为国立大学是一种荣耀，是地方大学努力的方向。中华人民共和国成立以后，地方大学和部属大学在办学条件和待遇上的差距是显然的，而且社会声誉及衍生的生源质量，对学校发展产生长期的影响，使学校升格，也是地方大学追求的目标。这里有一些典型的成功案例：华中科技大学的前身是湖北省属的华中工学院，成立于国务院系调整的1953年，在一个很短的时间内，成为教育部直属的、列入国家“211工程”和“985工程”重点建设单位的世界知名大学，新中国成立后的地方大学进入国家“985工程”的仅此一家。湖北大学原来是武汉市属的武汉师范学院，20世纪升格为省属院校后更名为湖北大学，现在是湖北省属重点综合大学，其综合办学实力在湖北省地方大学中位居榜首。在众多的地方大学中，能实现学校升格的并不多，每一个升格学校的后面都有学校校长独到的办学和治学理念，有学校教职员工长期艰辛的付出。从历史上看，没有升格的地方大学中也有许多办得很好的学校，但能实现升格的地方大学一定很优秀，认真研究这些升格学校的历史，学习这些学校的治学方略，对地方大学的发展无疑将起重要作用。从中国教育改革的趋势来看，希望国家加大对地方大学办学经费的投入、行政管理的升格，进行类似如“211工程”的遴选在短期内可能不复存在，但学校办学实力的提升，学校影响面的拓展，应该是地方大学追求的永恒主题。

## 第二节 地方大学的地方性含义

从地理学上讲，“地方”是指具有特定自然条件的区域；从政治学上讲，“地方”是指某一主权国家所属的各个行政区。我国所属的行政区分为省级行政区（省、自治区、直辖市，港、澳特别行政区和台湾）、县级行政区（县、市、区）、乡级行政区（乡、镇），它们都是我国的各个“地方”。本书的“地方大学”是相对中央政府主管的部属大学而言的，是指地方政府主管的省属公立大

学或市属公立大学。它适应地方经济和社会发展的要求，主要为地方服务。我国现有部属大学 111 所，<sup>①</sup> 而具有普通高等学历教育招生资格的高等学校、独立学院和分校办学点一共有 2324 所，<sup>②</sup> 部属大学以外的大学占大学总数的绝大部分。可见，我国地方大学在高等教育中占有重要地位，其中主要由政府投资，为当地人民服务的公立大学对于办好各地人民满意的高等教育作用更大。而同任何事物的特性都是该事物内在的本质方面的规定一样，地方大学的地方性也是地方大学内在的本质方面的规定，研究地方大学的地方性，对于把握和运用地方大学的办学规律，办好地方大学，无疑具有重要意义。

### 一、地方大学在主管上的地属性

地方大学所具有的主管权归属于地方政府的特性，就是地方大学在主管上的地属性。在我国，地方大学在主管上的地属性就是地方大学在主管上的省属性，与此相对应的是教育部主管大学的部属性。1998 年，我国颁布了《中华人民共和国高等教育法》，规定国务院统一领导和管理全国高等教育事业，省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业，管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。我国高等教育法的颁布，标志着我国中央和省两级政府主管高等教育的体制的形成，标志着我国地方大学法律地位的确立，标志着我国高等教育管理体制的改革取得了重大突破。准确把握地方大学在主管上的地属性，必须充分认识这一改革的重大意义。

我们知道，中华人民共和国成立以来一个相当长的时期，我国高等教育实行的是中央统一管理的体制，地方政府对属地高等教育的发展和管理，只有建议权而没有决策权。虽然这种高等教育管理体制同当时的社会主义计划经济体制相适应，在中华人民共和国成

① 数据来源：中华人民共和国教育部 2003 年教育统计公报。

② 数据来源：<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/info1210056254488343.htm>。



立初期举全国之力恢复高等教育、促进高等教育发展的进程中发挥了重要作用，在统一配置高等教育资源、促进高等教育公平、实行高等教育质量标准化等方面，具有一定优越性。但是，这种高等教育管理体制也存在明显的缺陷，主要是不利于调动地方政府兴办高等教育的积极性。随着我国改革开放的深入、经济体制的转型、沿海地区和中心城市的率先崛起、人民生活水平的大幅提高，广大青年特别是沿海地区和中心城市的青年接受高等教育的愿望日益强烈。而在市场经济体制下，沿海地区和中心城市的率先崛起又促使当地居民支付高等教育费用的能力大幅提高，从而对当地高等教育发展提出了更高要求。在新形势下，原有的“大一统”的高等教育管理体制已经不能适应高等教育发展的要求，必须改革。面对新形势，中央审时度势，及时出台了高等教育法，把中央和省两级政府主管高等教育的体制以法律形式确定下来，从法律上赋予地方政府以兴办高等教育的决策权，从而极大地调动了地方政府兴办大学的积极性，推动了地方大学的迅速崛起，加快了高等教育大众化发展进程。可以说，在我国，没有中央和省两级政府主管高等教育的体制的建立，就不会有地方大学的迅速崛起，就不会有高等教育发展从“精英教育阶段”向“大众化教育阶段”的快速迈进。<sup>①</sup>地方大学发展的过程，无疑是认识和把握地方大学在主管上的地属性的过程。从这个意义上说，没有对地方大学在主管上的地属性的深入认识和准确把握，就不会有地方大学的持续、快速、健康发展。

必须指出，我国部属大学同省属大学的分野，尽管是法律规制和制度安排的结果，但是不能把地方大学在主管上的地属性理解为法律规制和制度安排所赋予的外在的规定，不能把地方大学在主管

---

<sup>①</sup> 《党的十六大以来教育改革与发展成就系列材料之九——全面落实科学发展观 努力办好让人民满意的教育》，文中提到：“高等教育跨入大众化阶段。……2006年，全国各类高等教育总规模超过2500万人，比2001年增加1200万人。毛入学率达到22%。”参见网址：<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/info33890.htm>，2007-10-15。