

区域高等教育系统的构建与优化

——《教育规划纲要》高等教育政策的现实因应

田山俊

(内蒙古大学中国地方大学教育研究中心, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘 要:《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020 年)》提出了“优化高等教育区域布局结构”等改革设想,为构建合理的区域高等教育系统,实现我国高等教育可持续发展提供了明确的改革导向。这成为“十二五”期间高等教育改革的战略方向之一。推动区域高等教育系统的构建与优化,是由我国高等教育的区域化特点决定的。根据这一战略,各省级区域应加快推进省级政府的高等教育统筹、建立高效的区域高等教育协调机制以及制定科学的区域高等教育发展规划等工作。

关键词: 区域高等教育; 系统; 可持续发展

分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5218(2014)01-0097-05

2010 年 7 月,经长期酝酿和广泛讨论的《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020 年)》(简称《教育规划纲要》)正式公布。《教育规划纲要》提出了“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”的总体战略目标,成为今后十年我国教育发展的总纲。为确保这一战略目标的顺利实现,《教育规划纲要》具体部署了十大建设项目和十项改革试点,内容涉及教育发展的各个层面和领域,涵盖各级各类学校教育体系,其中高等教育因其在人才培养、科学研究和社会服务方面的独特作用而成为《教育规划纲要》政策制定的重要着力点,同时也是当前备受社会各界关注的关键领域。

《教育规划纲要》对未来我国高等教育发展与改革提出的战略目标是建设高等教育强国,其核心任务是提高教育质量。建设高等教育强国,提高高等教育质量,是一项涉及高等教育方方面面的系统工程,需要以科学、完善的制度与政策为基础和保障。那么,这种制度与政策保障应落脚于哪些层面呢?根据我国高等教育发展的基本特点和主要问题,《教育规划纲要》提出了优化高等

教育结构,特别是构建合理的区域高等教育系统的具体举措,这是因应当前我国高等教育现实状况、满足高等教育发展的内在需求、实现高等教育统筹协调发展的必然选择。

一、当前我国高等教育的结构性矛盾

当前,我国教育发展的一个基本特点是,“教育结构和布局不尽合理,城乡、区域教育发展不平衡”^[1]。《教育规划纲要》的这一论断准确概括出了我国高等教育在结构建设方面存在的核心问题。自 1999 年高校“扩招”以来,我国高等教育规模实现了跨越式发展,到 2009 年,我国拥有普通高校 2263 所,高等教育毛入学率达到 24.2%,各种形式的高等教育在学规模达到 2979 万人,居世界第一。^{[2](156)}但与之形成鲜明对比的是,我国的高等教育结构却出现了严重的失衡现象,这种结构性失衡具体表现在如下几个方面:

首先,高校办学层次(类型)的结构性失衡。

基金项目:全国教育科学“十一五”规划教育部重点课题项目(项目批准号: DIA100286)

收稿日期: 2013-10-20

作者简介: 田山俊,男,山东冠县人,内蒙古大学中国地方大学教育研究中心,副研究员。

具体表现为,各类院校普遍追求办学层次的提升,如专科类院校竞相升本,普通本科院校纷纷申报硕士点、博士点,希望升格为研究型大学或科研主导型大学。事实上,从西方发达国家的经验来看,一种科学、合理的高等教育结构,必定是由承担不同职能的各层次、各类型院校共同组成的联合体,在这种联合体内,不同类型层次的院校各司其职,在各自领域内追求卓越,由此才能促成高等教育的整体发展。这是我国区域高等教育在大众化进程中尤其应该借鉴的历史经验,也恰恰是当前区域高等教育结构调整亟须解决的关键所在。

其次,高校人才培养的结构性失衡。高校办学层次(类型)的结构性失衡导致的必然后果之一是人才培养的严重失衡。大众化时代社会对高等教育的需求呈明显的多元化趋势,但是,高等教育的结构性失衡却直接导致高等教育在办学层次、类型上出现了同一化、同质化倾向,从而造成了人才培养的结构性失衡。高等教育的人才培养与区域社会经济发展的人才需求之间不相匹配,高等教育培养出大量所谓“高水平”、“高学历”人才无法在社会上找到合适的工作机会,而社会所需要的多层次、多领域人才又无法得到满足,导致我国就业市场出现了“人才过剩”和“人才结构性短缺”并存的尴尬局面。

最后,高校专业设置的结构性失衡。目前,我国高等教育在专业设置方面也存在明显的结构性失衡现象,表现为高校学科和专业设置缺乏科学的规划和论证,各层次、各类别院校间专业设置出现严重的重复建设现象。例如,几乎所有层次和类型的高校都普遍开设诸如新闻、法学、经济、金融、财会等专业。这种专业设置的结构性失衡对高等教育的健康发展至少带来三个方面的弊端:一是教育资金浪费,二是人才培养过剩,三是学科和专业建设滞后。

鉴于我国高等教育结构存在的上述问题,《教育规划纲要》明确提出,未来我国高等教育的发展应着眼于如下领域:“适应国家和区域经济社会发展需要,建立动态调整机制,不断优化高等教育结构”,“优化学科专业、类型、层次结构,促进多学科交叉和融合”,“优化(高等教育)区域布局结构”,“建立高校分类体系,实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用,引导高校合理定位,克服同质化倾向,形成各自的办学理念和风

格,在不同层次、不同领域办出特色,争创一流。”这是《教育规划纲要》对我国高等教育结构建设提出的具体目标和战略举措,是确保我国高等教育科学发展的核心理念。

二、构建区域高等教育系统的现实基础

优化高等教育结构,实现我国高等教育全面、协调、可持续发展,核心在于构建起完善的区域高等教育结构,这是由我国高等教育区域化发展的基本特点决定的。

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布,成为我国全面启动高等教育区域化发展历程的标志。经过二十余年的建设,我国已基本确立起“中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制”^[5]。在这种管理体制下,以省(含自治区、直辖市)为单位的区域高等教育已经成为我国高等教育结构的基础。据教育部统计,2009年,我国由中央部委主管并负责经费的高校数量为498所,而由地方政府主管并负责经费的院校则高达2349所。^[6]换言之,我国现有高等院校中,有超过80%的院校由省市地方政府负责管辖,这种局面从源头上即为我国高等教育的管理体制打上了“区域化”的烙印,并且直接导致高等教育在运转的各个环节都对所在区域产生了高度的依赖性和密切的关联性。

以高等教育经费为例,20世纪90年代以来,随着高等教育管理体制改革的深化,我国自改革开放以来形成的“中央与地方两级分级计划拨款,切块安排,即国家各部委举办和管理的高校由财政部拨款,地方(省、市)举办和管理的高校由地方财政拨款,俗称‘谁办谁管谁出钱’”^{[5](192)}的高等教育财政制度得到进一步强化,高等教育财政“中央与地方分担、以地方为主”的分权特征更加突出,“具体的表现是原来由中央财政直接拨款的直属中央政府的学校数量减少,而由地方政府管理和地方政府财政拨款的(学校)数量增加”^{[5](193)}。根据教育部统计,我国绝大多数高等院校(82.4%)属于由地方政府财政拨款的类型。高等教育财政制度的区域色彩是显而易见的。

在目前的高等教育管理体制下,财政权往往

也就意味着高等教育的组织权和管理权。地方高校财政依赖于地方政府,因此这些高校外部管理权也就理所当然地由地方政府掌控。从权责职能的角度来看,既然地方高校由地方政府给予财政支持,那么地方政府也就有权同时也有理由要求这些地方高校为所在区域的经济社会发展提供有效的服务。这就从根本上进一步强化了高校的区域色彩,“在行政区域和经济、社会区域生态环境下形成的区域高等教育”^{[6](93)}成为客观现实,特别是“在市场经济条件下,生态区域的经济、社会发展突飞猛进,既带动了全国区域高等教育的发展,又使高等教育区域化发展的痕迹日益明显。在加强中央宏观调控、分级办学和扩大地方自主权制度下形成的高等教育区域化发展,是当前中国高等教育发展的一大态势”^{[6](93)}。区域服务职能的加强为高等教育区域系统的构建与完善提供了强有力的现实依托。

高等教育的区域化特征在高等教育招生领域更为明显,“生源本土化”已经成为地方高校在招生方面的一个共同特征。对于数量庞大的地方院校而言,“生源本土化”现象的存在似乎不仅是合理的,还是必要的,因为这些院校中,无论在服务领域还是在辐射范围上都有着明显的区域色彩,而且这些院校培养的学生中大部分在毕业后是要为学校所在省市服务的。这种现象在短期内无法改变,也无需改变。从国际与比较的角度来看,区域性高等教育以所在区域为服务重点,这是当代高等教育发达之邦的普遍现象。以美国为例,美国各州大量设立的社区学院无不有着明显的区域色彩,立足社区、服务社区恰恰是这些社区学院存在的理由和基础,也是它们的优势所在。^[7]此外,19世纪英国新大学运动中创办的一大批城市学院、如今已成为美国各州高等教育中坚的州立大学等也都是以区域经济和社会发展及人才需求为归依。因此,实现我国高等教育的区域化发展是有其历史和现实依据的。

我国高等教育发展过程中存在的明显的区域差异也为高等教育走区域化发展道路提供了可能。我国是一个地区差异很大的国家,不同地区经济社会和文化教育的发展不仅有方式上的区别,且水平悬殊。在东部沿海地区,一个县区的年度国民生产总值可能会超过西部地区的一个地级市。经济发展的区域差异如是,而受经济发展影

响甚深的文化教育事业之间的区域差异则更为明显。这种巨大的区域差异决定了在当前和未来很长一段时期内,我国高等教育发展必须坚持走区域化的道路。通过区域高等教育系统的构建,在保持国家对高等教育事业的宏观调控的基础上,使省级政府获得更多更大的高等教育管、办权力,以便省级政府能够更好地根据区域经济社会文化发展的特点与需求,制定更为切实可行的高等教育政策和发展规划,进一步加强高等教育在布局、结构等方面的区域适应性。^{[2](340)}

综上所述,高等教育领域日益明显的区域性特征决定了区域化将是未来一段时期内我国高等教育改革与发展的基本路径,而建立符合我国现实国情的区域高等教育系统,将是缓解当前我国高等教育的结构性失衡、实现高等教育全面、协调和可持续发展的必然选择。

三、区域高等教育系统构建与优化的策略应对

区域高等教育系统的构建与优化,目的是通过在区域内构建起以系统化发展理念为指导的高等教育的良性结构体系,通过实现区域高等教育均衡、可持续发展,为我国高等教育整体结构的完善以及高等教育自身的健康发展提供可行的途径。那么,如何才能构建起良性的区域高等教育系统结构,实现区域高等教育的均衡和可持续发展呢?针对我国高等教育区域发展的现实需求,结合《教育规划纲要》的具体对策建议,笔者认为,我国高等教育区域结构的构建与优化应着力加强如下几个领域的工作:

第一,加强省级政府的高等教育统筹。近年来,随着中央政府一系列措施的出台与实施,省级政府的高等教育统筹能力进一步扩大,但是,“由于政治体制、文化惯性、不完善的法律系统以及长期形成的高等教育管理体制模式等各种原因,省级政府对于高等教育的统筹协调权,如立法权、规划权、资源配置权、行政督导权、机构处置权等并未得到充分落实”^[2](166)]。省级政府的高等教育统筹权过小仍然是制约我国高等教育区域结构建立与优化的重要因素。为此,《教育规划纲要》明确提出,要进一步“加强省级政府教育统筹”,“完

善以省级政府为主管理高等教育的体制,合理设置和调整高等学校及学科、专业布局,提高管理水平和办学质量”^[1],以此充分发挥各省级政府统筹本省高等教育发展的作用,鼓励各省级政府通过建立长期和短期相结合的区域高等教育目标操作系统,实现区域高等教育与区域经济社会发展的动态平衡,追求区域高等教育发展的优势及特色,为区域高等教育可持续发展提供动力。

需要指出的是,加强省级政府的高等教育统筹,不仅仅是对省级政府高等教育“管理”职能的加强,还包括对省级政府高等教育“服务”职能的加强——或许这才是“加强省级政府高等教育统筹”政策的重心。在这种管理和统筹体制下,高等教育对政府服务功能的需求更为强烈,很多高等教育自身无法或无力承担的服务工作,必须由省级政府履行。例如,为了更好地实现区域高等教育人才培养结构的优化,避免造成人才培养的结构性浪费,省级政府有必要建立起科学、规范的经济与社会发展人才需求监测预报机制,定期发布区域内高等教育人才培养与经济社会需求的权威信息,以便引导高等学校及时设置、调整专业和专业方向,密切与社会用人单位的联系,培养满足区域经济社会发展需要的各种专门人才。

第二,建立高效的区域高等教育协调机制。进一步加强区域高等教育的统筹,建立和完善由政府、高等院校和社会力量共同参与的区域高等教育协调机制十分必要。区域高等教育最终要服务于区域经济社会发展的需要,这就要求区域高等教育在招生规模、专业结构、培养层次、学科布局等方面做到统筹、协调,与区域经济社会发展的实际需要相适应。显而易见的是,这种全局性的协调工作仅仅依赖教育行政部门指导下的高校之间松散的、非制度化的联系是无法做到的,同时也无法及时把握区域经济社会发展全面和准确的信息。因此,这种协调必须依靠由政府、高校和社会力量三方共同参与的制度化机构来完成。事实上,这种由多方参与的区域高等教育协调机制在高等教育发达之邦早已有之,且效果已经得到历史的检验。在美国,素以完备的区域高等教育系统著称的加利福尼亚州,就设立了类似的协调机构以确保其高等教育的健康发展。1974年,加州在原有高等教育协调委员会的基础上组建了“加州中等后教育委员会”,委员会成员包括政府官

员、高校代表和民间人士,委员会一项最基本的使命是:通过协调高等院校特别是公立院校之间的关系,避免不必要的重复建设。^①这种协调机制的建立确保了加州高等教育的健康有序发展,实现了高等教育与区域经济社会之间的良性互动。历史的经验是值得认真思考和借鉴的。

第三,制定科学的区域高等教育发展规划。1960年,美国加州颁布的《加利福尼亚州高等教育总体规划(1960-1975)》,开创了以中长期战略规划引导区域高等教育有序发展的先河,这种形式也成为近半个世纪以来大众化时代高等教育发展进程中的一个突出亮点。^②事实证明,通过科学的区域性战略规划的制定和实施,可以有效规避大众化背景下高等教育快速扩张过程中常常出现的重复建设现象,同时通过厘定院校职能分工、明确院校层次类型、规约院校招生规模等,也可为区域高等教育结构的完善和系统化发展目标的实现提供制度上的保障。区域高等教育发展规划的制定需要坚持广泛参与的原则,区域高等教育的发展关系着所在地区各个阶层、各个行业的利益,建立“适应国家和区域经济社会发展需要”的高等教育体系也是《教育规划纲要》提出的高等教育结构优化改革的出发点和归宿。就此而言,区域高等教育发展规划的制定就需要充分考虑不同阶层和行业的高等教育诉求,吸纳代表不同领域利益的人参与到规划的制定中来也就成为必然。此外,规划制定科学与否在很大程度上取决于信息和数据的搜集与甄选,以及对区域经济社会发展趋势的判断。因此在规划制定之前,必须组成由不同领域学者组成的专家组,搜集、甄别和整理诸如人口、产业等多方面的数据与信息,并在这些数据与信息的基础上对区域经济社会发展趋势作出相对准确的判断,以此作为规划制定的基本依据,确保规划制定的科学性、有效性和可操作性。

2010年6月,在《教育规划纲要》出台前夕,潘懋元先生就曾明确指出“当前,我国正处于高等教育发展的重要时期,实现高等教育区域发展意义重大。”^③事实已证明这一论断的准确性。结合我国高等教育的现实特征,可以明确的是,构建与完善区域高等教育系统,已经成为实现高等教育全面、协调、健康和可持续发展的重要方向和紧迫任务。这是我国高等教育现实发展对《教育规划纲要》的理性回应。

注释:

①参见加州中等后教育协调委员会网站, <http://www.cpec.ca.gov/Commission/CPECMembers.asp>, 2007年12月26日。

参考文献:

[1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年) [DB/OL]. 中国网, <http://www.china.com.cn>, 2010-03-01.

[2] 顾明远, 石中英. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年) 解读 [M]. 北京: 北京师范大学出版集团/北京师范大学出版社, 2010.

[3] 夏鲁惠. 我国高等教育区域化发展研究 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2009.

[4] 教育部. 2009年教育统计数据·高等教育 [EB/OL]. 中华人民共和国教育部网站, <http://www.moe.edu.cn/>

publicfiles/business/htmlfiles/moe/s4960/201012/113595.html, 2010-12-30.

[5] 杨会良. 当代中国教育财政发展史论纲 [M]. 北京: 人民出版社, 2006.

[6] 贺祖宾. 高等教育生态论 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2005.

[7] 贺国庆, 何振海. 从西方大学改革二百年历程中获得的启示 [J]. 教育研究, 2007, (12).

[8] 何振海. 系统化发展视野内的加州公立高等教育——1960年总体规划的历史价值探析 [J]. 比较教育研究, 2009, (7).

[9] 潘懋元. 高等教育地方化发展的可行性探讨 [J]. 高等理科教育, 2010, (5).

【责任编辑 齐昆】

Construction and Optimization of the Regional Higher Education System: a Realistic Response to the *National Education Plan*

TIAN Shan-jun

(Education Studies Center of Local Universities in China, Inner Mongolia University, Hohhot 010021, China)

Abstract: The *National Plan for Medium and Long Term Education Reform and Development* (2010–2020) put forward such plans as Optimizing the Regional Higher Education Construction. Then constructing the rational regional higher education systems and achieving the sustainable development of higher education in China will be one of the strategic directions of higher education reform in the period of the 12th five-year-plan. It is determined by the regional characteristics of our country's higher education. According to this strategy, the provincial governments should: (i) enhance their overall planning ability, (ii) establish an efficient coordination mechanism for regional higher education, and (iii) make reasonable plans for the regional higher education, etc.

Key words: regional higher education; system; sustainable development