

高等教育区域化研究^{*}

董泽芳 柯佑祥

高等教育区域化是指高等教育要为适应地方经济的发展,办出地方特色,为地方社会经济发展服务。它是20世纪90年代以来在我国高等教育理论界出现的一种新思想,其出发点是为了从根本上改变高等教育管理权限过度集中的弊端,扩大地方对高等教育的决策管理权,促进地方加大对高等教育的投入力度,推动高等学校为地方的社会经济提供更直接的服务。随着我国高等教育体制的改革调整,地方高等教育管理权限逐步扩大,地方投资办大学的热情高涨,高等教育区域化取得了一定的成效。近年来,随着我国经济发展重心和热点由东部地区、沿海发达地区向中西部及不发达地区的转移,特别是2000年的全国人民代表大会“西部大开发”的中心议题,使得与经济社会等发展有着密切联系的高等教育在区域化的问题上再次得到了理论和实践上的关注,高等教育区域化迎来了第二次研究和发展的热潮。

一、高等教育区域化的历史契机与背景分析

高等教育区域化是我国经济和社会发展的客观要求,是高等教育发展的明智选择,是深化高等教育体制改革的必然结果,因而有着深刻的历史背景和现实依据。

(一)区域经济与区域高等教育

高等教育区域化是经济区域化的必然要求和反映,与经济区域化有着密切的联系。早在50年代中期,毛泽东主席在《论十大关系》中就提出,在社会主义建设中既要有统一领导,又要有分级管理,要充分发挥中央和地方的两个积极性。十一届三中全会以后,党的工作中心转移到社会主义经济建设上来,中央为调动地方的经济发展,制定和出台了一系列政策措施,

“允许一部分人和部分地区先富起来”,使区域经济的发展在整个现代化建设中的地位不断得到加强。特区经济、沿海开放地区经济、长江三角洲地区经济等先后形成规模。

区域经济在发展和形成特色时,需要高等教育与之配合,为之服务,应该有一个与区域经济发展相适应的高等教育系统。特别是随着我国整体经济发展的日趋规范,市场竞争加剧,地方政府更感到保持地方经济社会的长期的可持续发展,需要储备大量的各级专门人才,需要发达的高等教育作后盾,因此,必须大力发展区域高等教育,为地方经济社会发展服务。

(二)经济体制改革与高等教育管理体制重心下移

1992年邓小平南巡讲话后,中央提出建立和发展社会主义市场经济,实现由计划经济体制向建立社会主义市场经济体制转变,实现由粗放式经营向集约化增长方式转变,即实现“两个根本转变”,成为我国经济建设的发展方向和根本任务。要求高等教育加强与经济的联系和结合,要求高等学校加强与本地经济的结合,确立并实施“科教兴省(区)”战略,积极对区域发展承担责任,关心和参与区域经济的发展,并通过学校的发展带动地方经济的发展和劳动者素质、精神文明建设水平的提高,促进区域特色的形成。社会主义市场经济依赖市场配置资源,讲究竞争、效益,多种经济成分并存,必然打破单一的、过分集权化的高等教育办学体制,扩大地方的高等教育管理权限,发展包括公办、民办等多种形式的教育,充分利用地方的各种资源发展高等教育,从而为地方经济的发展打下坚实的基础。

(三)高等教育布局结构与高等教育区域化在长期的发展过程中,我国高等学校布局是根据计划经济的需要来设计的,比较多地考虑了政治和人

* 收稿日期:2000-06-20

口因素。如按行政区划设置高等学校,刻意追求高校数量在地域分布上的均等;在内地设置民族院校,为少数民族培养人才;各地区一级基本上都设置了师范专科学校等。另一方面,为了改变旧中国高等学校过于集中在沿海大城市的格局,促进内陆地区文化和教育事业的发展,从1953年起,各地和中央各业务部门新建、充实了一批新院校和新专业,经过不断调整和发展,逐步形成了教育部直属高校、中央部委属高校、地方高校“三分天下”的局面。高等学校分布的这两种状况,随着市场经济的发展和高等教育改革的深化,其弊病逐渐显露出来。前者表现为办学条件好、质量高的高校一般都集中在大城市,而中小城市高校的办学条件、质量都不尽如人意,两极分化现象严重。后者表现为即使位于同一个大城市的高等学校,尽管许多学校性质相似、专业相近,但是由于分属不同的业务管理部门,也各自独立存在。其结果是院校、专业设置重复,资源配置不合理,浪费现象严重,办学效益不高。

因此,有必要对现有高校布局进行调整,对那些具有浓厚计划经济色彩、按照行政区划设置的地方高校,要进行结构和专业调整,设置富有地方特色的专业、学科,培养应用型专门人才;将那些单一面向和单一隶属关系的行业部委属高校有机地纳入区域高等教育发展,适应地方发展的需要。由于这些问题涉及到地方高等教育发展规模、结构、质量、效益等协调发展,涉及到区域高等教育如何既适应区域发展又适应行业区域规划等众多方面的要求,因此,高等教育区域化就变得非常突出和重要。

(四)高等教育区域化是世界高等教育发展的共同趋势

从世界范围来讲,高等教育区域化是国际高等教育发展的一种趋势,尤其是西方发达国家高等教育发展的历程更能证明这一点。美国于19世纪,在开拓西部疆界、建设新国家的背景下,奏响了高等教育区域化的三步曲,州立大学、市立大学的创办,满足了各州、市经济建设和发展的需要;“赠地学院”的兴起,直接促进了地方工农业发展;社区学院的设立,使高等教育区域化形成一个完整的体系。英国19世纪中叶伴随着新大学运动而创立的城市大学,密切了大学与地方工业发展和经济、科技的关系,加速了英国高等教育现代化的进程。原联邦德国于20世纪60年代推行的诸如地方分权、高校不规定统一的专业与课程设置等教育改革措施,为德国各地经济的振兴起了巨大的推动作用。日本模仿美国的社区学院而设立的短期大学,由于适应了地方经济的发展需要,促使国会不得不将设

立短期大学的“暂时措施”予以更改,而立为“恒久化”制度。

世界上许多国家之所以走高等教育区域化的道路,究其原因,在于高等教育区域化有助于实现高等教育与地方经济发展的紧密结合,形成高等教育发展的地方特色。这也是高等教育区域化的目的和一大优势。我们国家也只有走高等教育区域化之路,才能从根本上解决高等教育发展模式单一、缺乏弹性、没有个性和特色、与地方经济建设严重脱节等弊端,充分发挥高等教育对地方各项事业和建设的巨大推动作用。

二、高等教育区域化的理论基础

在中国这样一个高等教育规模庞大、受教育人口众多、地域广阔的国家,随着社会财富不断向地方和个人倾斜,以及高等教育自身功能的复杂变化,单纯依靠国家政府办学和管理高等学校,已经变得越来越困难。推行高等教育区域化,有利于多渠道筹集办学经费,扩大经费来源,充分调动地方投资兴办高等教育的积极性;有利于密切高等教育与地方经济发展的联系,加强高等学校对地方经济和社会发展的参与意识、竞争意识,使高等学校由被动适应转为主动适应经济和社会发展的需要。在新的世纪,我国要真正实现高等教育大众化,如果没有地方的参与和建设,那是不可想象的。高等教育区域化有其深厚的理论背景、基础与依据。

(一)教育外部关系规律理论

教育有两条基本的规律,即教育的外部关系规律和教育的内部关系规律。教育内部关系规律是指教育自身的规律。教育外部关系规律是指教育同社会的关系的规律,它是针对教育内部关系规律而言的,其简单表述就是“教育必须与社会发展相适应”。“适应”包括“受制约”和“为之服务”这两个方面的涵义,具体表述就是,“教育必须受一定的经济、政治、文化所制约,并为一定社会的经济、政治、文化的发展服务”。

高等教育是建立在中等教育基础之上的专业性教育,担负着培养高级专门人才、发展科学、直接为社会服务的重任,与社会的经济、政治和文化有着直接的密切的联系。就高等学校而言,它的生存和发展离不开地方的支持,从生活服务、建设用地,到学生实习就业、科技攻关协作等,都需要地方给予方便,并给予配合。尤其是在高校办学经费不足的情况下,没有地方政府和社会的财力支援,学校的生存和发展空间就会受到很大影响。社会主义市场经济的逐步确立和完善,对

高等教育的管理体制、运行机制、专业设置、资源利用等提出了更高的要求。高等教育走区域化之路,有利于实现高等教育对社会主义市场经济的积极主动适应,使得高等教育对地方的经济、政治、文化等的发展更能作出敏锐的反应,较多地满足地方经济发展的需要。

地方高校作为地方政府直接管理的高等教育机构,在遵循教育的外部关系规律上,表现为义不容辞地为区域经济发展服务,利用地方高校与当地关系密切、直接的优势,从地方实际出发,作高等教育区域化的领头雁、主力军。一方面继续保持与地方政府的密切联系,不断取得地方政府的支持,获得经费,接受地方政府科学的宏观管理与指导。另一方面,主动走出象牙塔,关注和参与区域的经济、政治、文化等各项建设,设置具有地方特色和需要的学科专业、课程,加强应用性研究,从多方位开展与地方有关部门的管理、技术合作,解决地方建设中的技术、管理难题。与此同时,地方高校努力提高自身管理效益和资源利用效益,以确保学校与地方政府关系的良性互动和可持续发展,促进高等教育区域化的有效而充分实现。

(二)教育成本分担理论

教育成本分担理论有两层涵义:一是受益原则,即谁受益谁就应当负担;二是能力原则,认为教育投资最终来自国民收入,谁占有国民收入,从理论上就整体而言,谁就有能力负担教育投资。受益原则决定了对教育的需求,能力原则决定了教育供给的可能。中央所属高等学校培养的人才,绝大部分是走向地方的工作岗位;这些高校还在科学研究、产品开发、决策咨询、管理、就业等方面为地方作出巨大贡献,带动地方经济、文化、科技的发展,为地方的现代化建设服务。与中央相比,地方是国家高等教育的最大收益者。根据教育经济学的教育投资利益共享成本分担的理论,地方对中央所属院校也应该给予有效资助,将中央所属高校纳入地方计划的范畴,但不宜进行过多的管理和干预。目前,许多地方在与中央共建高校方面开了一个好头,例如合并分别隶属于中央和地方的高校,由中央与地方共同投资办学,充分发挥中央和地方的办学积极性,促使高校面向现代化建设主战场,全面履行自身的各项职能。

对于地方所属高校,地方政府给予资助更是责无旁贷。其工作重点是提高地方政府管理地方高校的水平 and 效益,指导地方高校合理配置教育资源,更好地为地方的繁荣作出更大的贡献。无论是中央还是地方所属高校,由于地方参与投资,就会关心效益问题,从而

有利于提高我国高等学校资源的整体配置效益,促进高等教育事业更快更好地发展。

地方支持高等教育,还包括各种社会力量和个人投身到高等教育的建设与发展中去。主要表现为各种社会力量和个人捐款资助公立高校,投资、创办和发展民办高校。在发达地区,部分个人拥有较大数量的社会财富,完全有能力创办和发展民办高校,在高等教育区域化上可以大有作为。

(三)非均衡发展理论

“非均衡”是一个经济学的术语,它的原意是指不存在完善的市场,不存在灵敏的价格体系的条件下所达到的均衡。在非均衡发展之下,资源的配置方式就会变得更加复杂,其效益也会受到影响。非均衡实际上也是一种均衡,是市场不完善前提下的均衡,是存在于现实生活中的均衡,完全绝对的均衡是不存在的。经济的发展就是在非均衡状况下,通过对经济内部不断的改革与有效运作,而达到相对均衡的过程。目前,经济学中的非均衡发展理论已广泛应用到其他领域,不再只是原来意义上的非均衡发展。在非均衡发展的内部,存在着包括发展的数量、结构、效益、体制与运行机制等众多发展的不平衡与差距。

高等教育的发展既要受经济、政治等外部因素的影响,还受到自身因素的制约,因此,其发展的非均衡可能就更加突出。这种非均衡表现在,地方高等教育的发展水平与经济发展水平不相适应,脱离地方经济等发展水平均衡配置、布局高校,如经济发达的广东、山东等省高校数量明显偏少,与其经济发展水平不相适应;区域内高校的专业课程设置缺乏地方特色和学校特色,千校一面。尤其是管理体制僵硬,管得过多过死,缺乏灵活性。区域内高等教育发展的环境和氛围较差,高校缺乏适应地方经济发展、为地方经济发展服务的约束、激励和竞争机制,学校缺乏办学自主权,专业设置、招生等限制仍然较多。

我国经济发展的不平衡作为非均衡状态的一种形式,对高等教育发展产生重大影响。经济发展水平梯度格局(东中西部与发达、次发达和落后相对应)的形成,也就意味着其对人才需求总量、规格与结构等的不一致,必然导致区域高等教育人才层次结构与专业结构的不平衡。如发达地区需要更多的高、精、尖技术人才,不发达地区则需要更多中级和初级技术人才等等,这就要求高等教育为这些不平衡提供更为现实和直接的服务。在这方面,区域性的高等教育拥有得天独厚的机动灵活的优势,可以为适应区域经济发展的不平衡提供有效的服务。

一般说来, 区域经济发达程度与其市场化程度是呈正相关的。在发达地区, 其产业结构以第二、三产业为主, 资金投入总量大, 个人投资旺盛, 财政自给率和贡献率高, 市场化程度较高。因此, 必然要求这些地区的办学体制和资源配置重点向市场化方向发展, 例如政府对高等教育的直接调控权让位给市场, 而实施间接管理; 集中社会闲散资金, 发展民办高等教育。落后地区由于市场化程度低, 因而在办学体制和资源配置等方面与发达地区有所不同。

三、高等教育区域化发展中的几对关系

高等教育区域化是当代高等教育发展的一大趋势, 它与高等教育大众化、民营化、产业化等有着密切的联系。世界上许多国家已经率先实现了高等教育大众化, 我国作为一个发展中的大国正在朝着这一方向努力。实践证明, 高等教育区域化发展是实现高等教育大众化的重要基础, 高等教育大众化的实现离不开高等教育区域化发展。社区学院、短期大学等在美国、日本等国家高等教育大众化进程中发挥着不可替代的作用。为了尽快实现大众化的宏伟目标, 我国应该采取积极措施, 大力发展区域高等教育, 创办和完善区域性高等学校(短期为主), 为区域经济的发展培养“短、平、快”的应用型人才。在已实现高等教育大众化, 开始向高等教育普及化迈进的京津沪苏等省市, 其区域高等教育发展的重心在于, 提高区域高等学校为区域内高等教育普及化和经济社会发展服务的质量和效益, 促进区域的可持续发展。

高等教育民营化是有别于公立高等教育的一种教育思想和办学模式, 在某种程度上也可以纳入高等教育区域化的发展范畴, 两者相互联系。民办高等教育的发展是建立在区域内私营经济高度发达的基础之上的, 是区域高等教育发展的一支重要力量。发达地区的私营经济实力雄厚, 在民办高等教育政策、措施上应该走在全国的前列, 积极支持民办高等教育事业的发展, 不应该局限于国家的相关政策, 因为国家的政策只

是面对一般发展水平, 具有共性特征, 较少考虑到地域发展的特殊情况。目前, 浙江、广东、江苏、北京等省市已经制定了积极的民办高等教育政策, 从而推动了这些地区的民办高等教育使其得到了较快的发展。民办高等教育的发展由于市场化程度较高, 因此, 能更客观和更直接地体现同时也能更有利于充分实现高等教育的区域化。

高等教育区域化的一个重要目标, 就是建立灵活的区域高等教育运行机制, 适应区域和社会发展的需要。要实现这一目标, 推行高等教育产业化不失为一条有效的途径。高等教育产业化的实质是, 运用产业化的经营思想、市场导向与市场交换的运作方式, 通过市场实现高等教育资源的合理配置, 提高高等教育的运行效率、效益。在高等教育区域化的过程中, 如果能够将高等教育产业化与之紧密结合, 无疑会激活区域高等教育市场, 加强高等教育与地方经济和社会发展的密切联系, 大幅提高高等教育为区域经济、社会服务的能力和效益。

主要参考资料:

- 1.《潘懋元高等教育学文集》, 汕头大学出版社, 1997年1月版。
- 2.潘懋元、邬大光:《我国发展地区性高等教育的理论探讨》, 《教育研究》1990年第3期。
- 3.王善迈:《教育投入与产出研究》, 河北教育出版社, 1996年12月版。
- 4.厉以宁:《非均衡的中国经济》, 广东经济出版社, 1998年12月版。
- 5.武毅英《面向21世纪区域高等教育发展战略若干关系问题的探讨》, 《21世纪初中国高等教育的发展战略及结构布局》, 辽宁大学出版社, 1997年8月。
- 6.严燕、王崧山:《高校为区域经济发展服务的理论思考》, 《上海高教研究》1994年第3期。

[董泽芳系华中师范大学管理学院常务副院长、教授, 武汉 430079; 柯佑祥系厦门大学高教所在职博士生, 厦门 361005]

(责任编辑 邱梅生)