

论近二十年来国家高等教育政策 调整对中西部地方高校的影响

李晓玉^{1,2}, 赵申苒¹, 赵国祥¹

(1. 河南大学 教育科学学院, 河南 开封 475004; 2. 河南大学 哲学与公共管理学院, 河南 开封 475004)

摘 要:近年来,我国中西部地方高校在扩招政策的影响下得到快速发展,其规模扩大、人数增加,但是表面的繁荣却掩藏了内部的危机。随着国家“211 工程”“985 工程”的实施,中西部地方高校所面临的发展问题日益严重。虽然国家实施的“2011 计划”“中西部高等教育振兴计划”为高校带来了发展契机,但政策支持的规模、力度、范围、持久性,以及中西部地方高校能否抓住机遇仍是一个值得讨论的话题。从中国高等教育发展的背景和历程来看,中西部地方高校的发展离不开国家政策的支持。因此,国家在制定高等教育政策时,一方面,要进行充分的科学论证,使中央财政直接支持的高校布局趋向合理,并保持政策的连续性;另一方面,要加大支持中西部地方高校的力度,增加针对性强的项目政策等。

关键词: 高等教育政策调整; 中西部地方高校; 政策影响

中图分类号: G40-011.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5242(2016)02-0015-10

收稿日期: 2015-12-27

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题“我国高等教育阶段学生核心素养模型研究”(13JZD010)阶段性成果

作者简介: 李晓玉(1976—),女,河南沈丘人,河南大学教育科学学院博士生,河南大学哲学与公共管理学院副教授; 赵申苒(1988—),男,河南上蔡人,河南大学教育科学学院博士生; 赵国祥(1961—),男,河南上蔡人,河南大学教育科学学院教授,博士生导师。

DOI:10.15991/j.cnki.411028.2016.02.003

改革开放后,国家为了加强对不同地区经济社会发展的战略指导和宏观调控,提出了将我国划分为东部、中部和西部三大区域,此种划分方法是在 1986 年召开的六届全国人大四次会议上通过,并在“七五”计划中正式公布的。这次划分的东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 11 个省(直辖市);中部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南和广西 10 个省(自治区);西部地区包括四川(包括重庆市)、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 9 个省(自治区)。2011 年,国家统计局为科学反映我国不同区域的社会经济发展状况,根据《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》《国务院发布关于西部大开发若干政策措施的实施意见》,以及党的十六大报告的精神,将我国划分为东部、中部、西部和东北四大地区。2011 年国家统计局划分的东部地区包括北京、天津、河北、上海、江

苏、浙江、福建、山东、广东和海南 10 个省(直辖市);中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南 6 个省;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 12 个省(自治区、直辖市);东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江 3 个省。^① 2013 年,教育部、国家发展改革委、财政部在《中西部高等教育振兴计划(2012—2020 年)》中将 2011 年国家统计局划分的西部地区的 12 个省(自治区、直辖市)、中部地区的 6 个省、东北地区的 3 个省、东部地区的 2 个省(河北省、海南省)全部纳入中西部地区。^② 由此可见,中西部地区并不是一个严格意义上的概念,在不同的领域对中西部

① 国家统计局:《东西中部和东北地区划分方法》,http://www.stats.gov.cn,2011 年 6 月 13 日。

② 教育部、国家发展改革委、财政部:《中西部高等教育振兴计划(2012—2020 年)》,中央政府门户网站:www.gov.cn,2013 年 2 月 20 日。

地区的涵义、范围的界定和划分是不同的。在经济领域,中西部地区是指相对于发达的东部沿海地区经济社会发展较为落后的广大内陆地区。在高等教育领域中,中西部地区是指高等教育发展总体水平落后,没有达到全国平均水平的省、自治区、直辖市。据调查,目前社会大众普遍接受的是2011年国家统计局对四大地区的划分,因此本文对中西部地区18个省(自治区、直辖市)高校数量的界定来源于此。

按照我国高校的行政管辖隶属关系,高校可划分为中央部委高校和地方高校。中央部委高校的行政主管部门为各中央部委,其办学经费主要由各中央部委划拨和保障;地方高校的行政主管部门为省、自治区、直辖市人民政府及其教育行政管理部门,其办学经费主要由地方财政划拨和保障。中西部地方高校是指办学地点处在中西部地区,且行政主管部门为中西部各省、自治区、直辖市人民政府及其教育行政管理部门的高校。截至2015年5月,我国共有2553所高校,其中,有805所公办普通本科院校;中西部地区的省份有389所高校,其中,有30所部属高校,有359所地方普通本科高校,约占公办普通本科高校数量的44.6%;在中西部省份的30所部属高校中,有20所高校集中在湖北、四川和陕西3个省;在中西部18个省(自治区、直辖市)中,有11个省(自治区)没有一所教育部直属高校。作为我国高等教育体系的主体部分,中西部地方高校着力为地方培养高素质人才,但它们在高等教育的发展中却一直处于边缘化状态。中西部地区的面积占全国的82.7%,人口占全国的57.1%,高校数量和在校生数量均接近全国的50%,但中西部地区的高等教育发展缓慢,除少数高校外,其余的高校均未达到全国高等教育发展的平均水平。

近些年来,国内许多学者对于中西部地方高校发展的政策制定问题进行了研究和探讨,如韩梦洁、宋伟从新中国成立以后的大学地域结构布局问题入手,分析了高等教育区域结构的非协调、非均衡布局的根源,他们认为虽然中央政府出台了一系列相关政策,但这种不均衡依然未能得到有效解决,且有加剧的趋势;^①张应强、彭红玉从制度变迁和路径依赖两个角度探讨了地方高校发展困境的制度根源;^②还有一些相关的研究是从公平和效率的角度来探讨高等教育布局结构和资源配置不合理问题的,而关于国家政策的调整对中西部地方高校发展后果的研究相对较少。因此,笔者拟从国家政策调整的演变过程入手,分析我国中西部地方高校发展所面临的困境及产生困境的原因,以期中央能够出台相应的

政策促进我国中西部地方高校的发展。

一、建国后至改革开放初期 中西部地方高校发展缓慢

新中国成立后,中央政府将我国划分为六大行政区,国家在优先发展城市的基础上,对高校的院系进行调整,调整思路是把分散在各地市的高校优势专业集中到六大行政区的省会。这次调整的力度非常大,其目的是集中优势资源,促进高等教育在核心城市得到优先发展。这次调整表明了中央集中发展高等教育的决心,同时也奠定了六大行政区省会的高等教育资源优势的基础。1954年,六大行政区撤销,改为省级行政管理高校。虽然大区撤销,但调整后的高校已不可能恢复原样,各省高校只有在调整后的基础上进行重建以谋求发展。调整后的各省高校基本上是由两部分组成,即由原有的被调整的知名老校和新建立的专科高校组成,这就是后来地方高校的雏形。由于历史的原因导致中西部高等教育先天不足,使各省之间高等教育出现了不均衡的问题。1966—1976年的“文化大革命”运动,对高等教育又是一次严酷的摧残。“文化大革命”结束后,面对人才的极度匮乏,中央决定于1977年恢复高考,至此,高等教育发展逐步走向正规。1978年,国务院《关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》确定88所大学为全国重点大学。在国家资金有限的情况下,高等教育发展政策中心是集中优势资源,建设一批重点高校。但是从新中国成立以来,在教育部公布的不同时期所要建设的重点大学的名单中(除照顾性的之外),很少有中西部地方高校。

二、教育管理体制改革忽视了教育部直属高校的合理布局,弱化了中西部地方高校的地位

我国教育管理体制一直以集权制为主,高等教育管理体制的改革始于20世纪80年代,其政策改革取向是改革教育管理体制,“在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权”^③。20世纪90年代以后,高等教育管理体制由中央集权向地方分权。1993年,《中国教育改革和发展纲要》进一步指出,要深化高等教育体制改革,其中“在

① 韩梦洁、宋伟:《新中国成立以来高等教育区域结构的制度安排与反思》,《河南大学学报》,2014年第1期。

② 《地方高校发展与高等教育政策调整》,《高等教育研究》,2008年第9期。

③ 中共中央:《关于教育体制改革的决定》,http://www.moe.gov.cn,1985年5月27日。

中央与地方的关系上,进一步确立中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制。中央直接管理一部分关系国家经济、社会发展全局并在高等教育中起示范作用的骨干学校和少数行业性强、地方不便管理的学校。在中央大政方针和宏观规划指导下,对地方举办的高等教育的领导和管理,责任和权力都交给省(自治区、直辖市)。按照这个精神中央要进一步简政放权,扩大省(自治区、直辖市)的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权”^①。1995年,伴随着国务院机构改革,部属高校的改革大规模地展开,除了保留少数部属高校外,大部分部属高校移交给地方政府管理。1999年,中共中央、国务院“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”,“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”。^② 21世纪初期,我国基本上形成了中央和地方政府两级管理、以地方政府管理为主的新高等教育管理体制。应该说,这次高等教育体制改革,通过合理布局,缓解了12个省(自治区)没有教育部直属高校的问题,这些省的高校通过获得中央财政的支持和教育部的规划、指导而得到快速发展,各省(自治区)部属高校引领了本省自治区高等教育的发展。

三、高校扩招政策使中西部地方高校的规模得到了快速扩张,但其内涵发展却比较缓慢

江泽民同志指出:“高等教育在整个教育事业中处于龙头地位。高等教育的发展程度和发展质量,不仅影响整个教育事业,而且关系到社会主义现代化建设的未来。”^③1999年,中央制定了以“拉动内需、刺激消费、促进经济增长、缓解就业压力”为目标的高校扩招计划,高等教育进入大众化发展阶段。我国自1977年恢复高考以来,高校招生规模逐年增长,但高校扩招年均增长率基本维持在8.5%左右。1999年是高校扩招转折点,当年招生总人数达159.68万人,比上一年增加51.32万人,增长速度猛增到47.4%。2000年的扩招增幅为38.16%,2001年扩招增幅为21.61%,2002年增幅为19.46%,之后扩招幅度缩小,但扩招人数仍在稳步增长。到2014年,全国普通本、专科生在校人数已达2732.5万人。

扩招政策给地方高校带来了充足的生源,也带来了难得的发展机遇。首先,表现为学生人数膨胀,新校

区建设轰轰烈烈。从在校生的规模上看,自1998年以来,部属高校在校生总规模增长缓慢,地方高校则呈急剧增长态势,地方高校在校生由1998年占全国普通高等学校学生人数的58%增长到2004年的84%。^④从学校校均在学规模上看,1998年,全国本科高校校均在学规模为4418人;2002年,突破了万人,为10454人;2014年,达到14342人。从学校数量上看,1998年,全国普通高等学校有1022所,其中本科高校590所;到2015年5月,全国普通高等学校达2553所,公办本科高校805所,其中,地方本科高校695所,占全国公办本科高校总数的86.34%;中西部地区地方公办本科高校359所,占全国地方公办本科高校总数的51.65%。地方高校在中国高等教育从精英教育到大众化教育的转型中扮演着生力军的角色。其次,表现为学科综合化、全面化发展,省属高校合校、地市高校升格,朝着做大、做全的发展方向迈进。目前,地方本科高校基本上可以分为两类:一类是原各部委直属的移交给地方政府的办学历史较长的高校;另一类是升级为本科的原地市级的专科高校。这两类高校是地方高校的主体,全都朝着综合型大学的办学模式发展,学科门类追求齐全,专业设置越来越多样化,再加上学校不断改名,搞得人们眼花缭乱。

地方高校在高等教育大众化进程中扮演着生力军的角色,看似繁荣,却暗流涌动。随着高等教育规模的急速、超常扩张,中西部地区地方高校内部的各种问题也凸显出来。

第一,教育经费明显不足。地方高校办学经费主要依赖于地方政府,而中西部地区经济落后,对高校发展投入的经费捉襟见肘。地方政府和高校在制订目标时缺乏风险防范意识,盲目扩张,新校区建设导致学校资金缺乏、运转困难,从而陷入财务危机。因此,教育经费不足是这一时期地方高校发展的共同特点。

第二,缺乏科学的顶层设计,办学定位不明确,特色发展缺失。许多地方高校在顶层设计方面没有进行科学的、理性的深入研究,缺乏明确的办学定位,热衷于将本校的专业变为综合性专业,从而失去

① 中共中央、国务院:《中国教育改革和发展纲要》,http://www.moe.gov.cn,1993年2月13日。

② 中共中央办公厅:《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》,http://www.moe.gov.cn,1999年6月13日。

③ 《江泽民参加四所交通大学负责人座谈会的讲话》,《光明日报》,1996年3月28日。

④ 郭丽君:《地方高校发展的困境与战略选择——基于政策博弈的视角》,《现代大学教育》,2009年第5期。

了自己的办学特色,特别是热衷于开设热门专业,出现了千校一面的现象,既没有与区域经济社会发展需要紧密结合,也没凸显办学特色。

第三,盲目扩大招生规模,人才培养质量下降。不少地方高校急于用扩大招生规模来弥补办学经费的不足,不管办学条件是否允许,只管扩大招生,最终导致小班变大班、大班分多班,师生比例严重失调,教师的教学任务量剧增,教学班变成了“车间”。“流水线式”教学的恶果是,教师没有教学乐趣而使教学变成了繁重的体力劳动,教学质量得不到保障,教师的科研水平得不到提升。

第四,优秀教师资源短缺,师资流失几乎是所有中西部地区地方高校所面临的共同问题。中西部地区地方高校不乏学科的精英人士,但中西部地区经济落后、环境恶劣,提供给高校的发展空间有限,地方高校的发展资金不足。而部属高校和发达地区高校为了高水平发展,也急需大量的优秀人才,这导致大批优秀教师流入部属高校和东部经济发达地区高校,这使中西部地区地方高校的发展雪上加霜。

第五,办学硬件差。很多中西部地区的高校在实验教学环节存在着实验设备远远不能满足教学需要的问题;在实训教学环节存在着教学场地、仪器设备匮乏的现象,教师只能在黑板上开展实训教学;在实践教学环节由于办学经费不足,就尽量缩短实践时间或取消一些实践项目。地方高校的图书馆、教学楼建得很气派,但其内部的设施却很简陋,不能为师生提供良好的学习条件。

上述问题的存在,使中西部高校在规模上得到了快速扩张,但其内涵发展却举步维艰。

四、高等教育“211工程”和“985工程”的实施 使中西部地区地方高校的发展陷入僵局

1995年,经国务院批准,启动新中国成立以来高等教育领域正式立项的规模最大的重点建设工程——“211工程”,即面向21世纪,重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科的重点建设工程。其内容是重点学科、公共服务体系和学校整体条件的建设,其中,重点学科建设是“211工程”建设的核心。为了快速迈入现代化教育强国的阵营,1998年12月,教育部发布了《面向21世纪教育振兴行动计划》,决定集中资金和力量重点支持一部分高校率先发展,创建出具有世界先进水平的一流大学和一流学科。1999年1月,国务院批准了这项计划,“985工程”正式启动。该工程是我国为建设若干所世界一流大学和一批国际知名的高水平研究型大学而实施的建设工程,其任务主要包括机制创新、队伍建设、平台和基地建设、条件支撑和国际交流与合作。^①截至2011年,全国共有112所大学进入“211工程”,分布在31个省、直辖市、自治区。有些属于“985工程”的大学同时也是“211工程”大学,这样的大学共有39所,分布在全国18个省、直辖市(见表1)。从表1可以看出,“211工程”和“985工程”大学在各省的分布是极为不均衡的,拥有这两个工程的大学数量排在前6位的是北京、江苏、上海、湖北、陕西、四川;其他12个省、自治区各有一所“211工程”大学,而没有“985工程”大学的省份,中西部地区就占了10个省份。

表1 2011年中国“211工程”“985工程”大学的地域分布概况(单位:所)

地区	北京	江苏	上海	湖北	陕西	四川	广东	黑龙江	辽宁	天津	湖南	吉林	安徽	山东	福建	重庆	浙江	甘肃	新疆
“211工程”	26	11	10	7	8	5	4	4	4	4	4	3	3	3	2	2	1	1	2
“985工程”	8	2	4	2	3	2	2	1	2	2	3	1	1	2	1	1	1	1	0

河北、河南、山西、内蒙古、青海、西藏、云南、广西、江西、贵州、宁夏、海南12个省份都是各有一所“211工程”大学,没有“985工程”大学。

注:2011年后没有再增加新的“211工程”“985工程”大学。本数据是按照高校分布进行统计的,其中华北电力大学、中国石油大学、中国矿业大学、中国地质大学均有两个校区,“211工程”大学实际为116所。

由于国家政策的支持,“211工程”“985工程”变成了高校的金字招牌。2009年10月,我国首批“985工程”高校的9所大学结盟,首个名校联盟诞生。至此,我国高校贴上了“标签”,分为“三六九等”。中国大学的第一梯队是名校联盟,其成员有清

华大学、北京大学,加上哈尔滨工业大学、中国科技大学、复旦大学、南京大学、浙江大学、上海交通大学

^① 唐景莉:《高等教育:从“211工程”到“2011计划”》,《中国教育报》,2012年10月26日。

和西安交通大学,这9所大学叫作“2+7”或者是“C9联盟”。第二梯队是指除了“C9联盟”以外的其他30所“985工程”大学,包括南开大学、中山大学、重庆大学、四川大学、武汉大学等。第三梯队是指除了“985工程”以外的其他“211工程”大学。这样地方高校成了“二等公民”,中西部地方高校成为“三等公民”,我国高校在强大的政策推动下,强者更强、弱者更弱。

目前,我国高校经费的最大来源依然是国家财政拨款。“985工程”大学的资金主要来自中央财政专项拨款、地方政府及学校主管部门共建资金、学校自筹资金等。“211工程”大学的建设资金则采用国家、部门、地方、高校共同筹集的方式加以解决。中西部地区政府财政支持地方高校发展的能力有限,来自于社会及有成就的毕业生的支持少之又少,甚至可以忽略不计。由于中央政府的偏好加剧了地方高校的弱势地位,直接造成它们与部属高校的等级差距,并且这种差距越来越大。高等教育在启动“211工程”“985工程”之后,对中西部地区地方高校的影响主要表现在以下几个方面:

第一,对中西部高校经费的影响。不同的高校享受不同的资源配置,其差距显著。财政拨款有专项资金倾斜于“211工程”“985工程”大学,面向中西部地区地方高校的拨款偏少。“211工程”“985工程”成为高校财政拨款数量的分水岭,“211工程”与“985工程”大学的数量占公办本科高校的数量不足15%,却获得了全国政府科研经费的70%,从各级政府财政拨款占高校科研经费的比重上可见一斑。2013年,成为“211工程”“985工程”序列高校的清华大学的科研总经费最多,为39.31亿元,财政拨款为27.75亿元,占其科研经费总数的70.6%。从2014年部属大学公布的财政预算情况看,清华大学、浙江大学、北京大学与上海交通大学均超过“百亿元”,清华大学以年度预算175.6亿元、年度收入123.57亿元而高居榜首。而非“211工程”“985工程”的高校获得科研经费最多的是西南石油大学,在该校2013年4.6亿元的拨款中仅有26.1%为财政拨款,约1.2亿元,其他地方高校获得的经费由此可见一斑。

第二,对中西部高校所实施的配套政策的影响。该地区高校的身份受到歧视,政策的影响是多角度的。首先,本科招生受到限制,高校生源比较单一。地方高校面向全国的本科招生指标较少,主要是面向省内招生,以农村生源为主,经济发达地区的学生往往不愿意到中西部地区的高校就读,在面向

省外招收的少数学生中,有很多人的分数是比较低的。在有些地方高校中几乎见不到“北上广”学生的影子。其次,在招生指标设定上,硕、博研究生的招生名额较少,高层次人才培养受限制。在教育部直属高校中,一个博士生导师一年招收几个博士生的现象普遍存在,而在有博士学位授权点的地方高校,由多个博士生导师共带一个学生的现象也普遍存在,有的博士生导师对学生翘首企盼,几年也轮不上带一个博士生。再次,中西部高校在申报硕、博士学位点时,是在省内审批,受行政领导的主观意识影响,倾向于大学科学学位点的建设,有特色的小专业学位点的建设受限制。最后,科研项目的申请也受限制,评审专家大多来自“211工程”“985工程”大学,在同等条件下,那些来自中西部地区地方高校的项目申请者是首先被淘汰的对象,难以申请到重大的科研项目。

第三,对中西部高校大学生就业的影响。各企事业单位的招聘设立“门槛”,加大了大学生的就业难度。很多用人单位把在“211工程”“985工程”高校毕业设为招聘的硬性条件,甚至一些地方高校也把第一学历是“211工程”“985工程”大学设定为招聘教师的硬性条件,造成地方高校及其学生的诸多不满。由于中西部地区地方高校的毕业生在省外缺乏竞争力,他们常在省内找工作,由本地消化、解决。中西部地区经济不发达,就业岗位有限,大学生毕业即失业的现象尤为严重,这对农村出身的学生的就业极其不利。鉴于这种隐性歧视现象,教育部办公厅于2013年4月发布《关于加强高校毕业生就业信息服务工作的通知》,明确规定严禁发布含有限定“211工程”“985工程”高校等字样的招聘信息,坚决反对任何形式的就业歧视,切实维护毕业生的合法权益。虽然如此,但对中西部高校大学生的身份歧视仍然存在。

五、“省部共建高校”“2011计划”和“中西部高等教育振兴计划”给中西部地方高校发展带来新的机遇

面对优质高等教育资源分配严重不均衡的现状,国务院及相关部门又陆续出台了系列政策,使中西部地区高等教育优质资源的不足状况得到轻微缓解。

(一)“省部共建高校”政策支持了中西部少数地方高校的发展

2004年,教育部经过认真的、慎重的论证和研究,决定与中西部无教育部直属高校的各省(自治区)包括新疆生产建设兵团共建一所地方所属大学。

此举旨在全面实施科教兴国战略和人才强国战略,促进高等教育的合理布局和协调发展,逐步缩小地区间高等教育发展的差异,提高我国高等教育整体水平,更好地为西部大开发,以及区域经济建设和社会发展服务。截至2014年底,全国共有省级地方政府与教育部共建地方高校52所。共建工作开展以来,教育部与地方政府从宏观指导、政策、资金等各方面给予共建高校大力支持,极大地推动了学校各项事业的发展,改善了一部分地方高校的办学条件,提升了一定的办学水平。省部共建高校计划的实施,使省级高校突破了身份的局限性,对于中西部地方高校的发展起到了积极作用,但这一政策惠及的毕竟是少数高校。

(二)“2011计划”是发展中西部地方高校优势学科的契机

“2011计划”,即高等学校创新能力提升计划,是继“211工程”“985工程”之后,中国高等教育领域的第三个重大战略工程。2011年,胡锦涛在清华大学百年校庆上的讲话就提出了计划构想。该计划以人才、学科、科研三位一体创新能力的提升为核心任务,通过构建面向科学前沿、文化传承创新、行业产业和区域发展重大需求的四类协同创新模式,深化高校机制体制改革,转变高校创新方式,旨在突破高校内外部机制体制壁垒。

“2011计划”重点扶持的高校是一批跨界新型主体,即协同创新中心。“2011计划”打破了高校身份的限制,在2013年首批14所协同创新中心的名单中,区域不同的4个协同创新中心的牵头高校除苏州大学是“211工程”高校外,其余的3所大学分别是河南农业大学、浙江工业大学和南京工业大学,这3所大学都不是传统意义上的名校,而是普通的地方高校。与“211工程”“985工程”相比,“2011计划”支持的不再是某一所高校而是高校团、组,其目的是为了发挥地方高校自身特色学科的优势,这些组成团、组的高校可以相互取长补短,促进学校之间的横向交流。该计划的另一个重大改变是取消了终身制,对进入协同创新中心的每一所高校每4年评审一次。当评估周期结束时,将对协同创新中心的每一所高校的人才培养、资源整合、科技成果转化、对行业产业的支撑作用和国际影响力进行综合评价。如果高校完成了计划目标且国家有进一步的需求,才能进入下一个周期。这样做的目的是为了进入“2011计划”的高校能够长期保持竞争和创新活力。此外,“2011计划”不再以给钱为主,因为协同创新中心本身已经有大量的科研项目和充足的科

研经费,还有着很强的吸金能力。^①2014年,国家又认定了24个协同创新中心,又有部分地方高校入选。

总之,“2011计划”是一种动态的建设计划,能够充分发挥市场在高等教育资源配置中的作用,有利于提升中西部高校的科研创新和人才培养能力,促进中西部地区与其他地区高校之间的交流,是我国高等教育的发展趋势。

(三)“中西部高等教育振兴计划”是对中西部地方高校发展的强力推进

中西部地区的社会经济发展较为落后,这制约了中国现代化建设的进程。然而中部地区又是我国人口最为密集的区域,如果该地区人口的质量得到提高,那么我国将会变成一个人力资源强国。从全国高等教育的总规模来看,1998年,全国高等教育总规模为340.87万人,毛入学率为9.8%;2013年,高等教育总规模已达3460万人,毛入学率为34.5%。但具体到各省、直辖市、自治区,它们之间的差距则比较大,如2003年,东部发达地区高等教育毛入学率达50%,而西部一些地方高等教育只有11%—12%。2004年,上海的高等教育毛入学率为55%,位居全国第一;位居全国第二位的是北京,为53%;2012年,上海市高等教育毛入学率已接近70%,这是中西部地区无论如何也赶不上的。从表2来看,2014年部分省、直辖市、自治区之间的高等教育差距巨大,区域间不均衡现象严重。从高等教育总规模来看,规模较大的聚集地为东部、中部人口稠密的地区;西部地区人口密度小,规模较小。从高等教育的毛入学率来看,北京、浙江、江苏的毛入学率超过了50%,已经进入高等教育普及化阶段,中西部省份的毛入学率只有湖南省达到了40%,贵州、云南两省低于30%,仍处于高等教育的大众化阶段。从本科高校、在校生和毕业生的数量上来看,中东部地区拥有的数量较多,西部地区有些省份拥有的数量相对较少。根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的要求,预计到2020年,高等教育在学总规模将达到3550万人,毛入学率达到40%,具有高等教育文化程度的人数将达到19500万人,这对中西部的高等教育来说,将是严峻的挑战。

此外,2014年,全国高考招生人数达到698万,录取率约为74.33%,本科录取率为38.7%。对中

^① 郭莹:《14个协同创新中心入选2011计划名单》,《京华时报》,2013年4月12日。

西部各省、直辖市、自治区的全国高考录取率进行排序,从一本录取率最低的省份开始排序依次是:四川、山西、辽宁、甘肃、西藏、河南、广西、贵州等省,这与北京、上海相比差距巨大。由此可知,高校建设较为薄弱的中西部地区是优秀毕业生录取率低的重灾区。实际上,为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,国家已经陆续制定了一些具体的支持政策,比如2012年6月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第十八章提出:要充分发挥不同地区比较优势,促进生产要素合理流动,深化区域合作,推进区域良性互动发展,逐步缩小区域发展差距,同时还提出了推进新一轮西部大开发,大力促进中部地区崛起等办法。2012年7月,教育部发布《国家教育事业第十二个五年规划》,要求加快缩小区域教育发展差距的步伐,加大对中西部教育发展支持的力度。公共教育资源继续向中西部地区倾斜。加大东部发达地区支持中西部地区教育发展的力度,鼓励东部

高等学校和职业院校扩大在中西部地区招生的规模。继续实施支援中西部地区招生协作计划。支持中央部属高等学校和东部地区高等学校对口支援西部地区高等学校。启动中西部高等教育振兴计划。2013年2月20日,教育部、发改委、财政部联合印发《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》,为中西部地方高校发展注入了新的动力,肯定了中西部高等教育的战略地位。该《计划》指出,要鼓励东部地区高等教育率先发展,支持中西部地区高等教育加快发展,同时还确定了“到2020年中西部高等教育结构更加合理,特色更加鲜明,办学质量显著提升,建成一批有特色、高水平的高等学校,为整体提升我国高等教育发展水平、建设高等教育强国奠定坚实基础”总体发展目标,明确了中西部高校在办学条件、教师队伍、学科专业建设和人才培养、体制改革、国际化水平、创新能力、科学研究、科技成果转化对区域发展的支撑度、贡献度等方面的具体发展目标。

表2 2014年部分省、直辖市、自治区的教育事业发展公报(高等教育)

地区	北京	浙江	江苏	山东	广东	山西	河南	湖南	江西	内蒙古	重庆	贵州	云南	青海	宁夏	新疆
总规模 (万人)	134.6	160.75	286.37	235.63	292.22	120.72	276.50	233.5	152.5	65.42	114.4	73	78.95	11.29	18.36	47.14
毛入学率 (%)	60	54	51.0	45.05	31.88	37	34.0	40	34.5	33.70	37.4	29.4	25.8	35.54	30.42	31.07
本科院校 (所)	59	30	46	44	37	21	35	40	23	15	17	19	22	3	4	13
在校生 (万人)	86.9	103.87	184.93	187.10	188.08	42.19	261.67	971.20	269.4	40.6	74.06	47.51	57.91	7.05	3511.97	30.76
毕业生 (万人)	22.4	26.43	42.04	46.41	46.65	17.41	44.53	31.48	24.8	11.2	18.07	10.4	13.69	6.25	2.718	7.24

注:数据来自2015年部分省、直辖市、自治区的教育部门和统计局网站公报。

由此可见,这个计划是专门针对中西部地方高校制定的。该振兴计划从优势学科建设、人才培养、师资队伍、科研创新、资源共享、优化布局等发展中的薄弱环节和突出问题入手,全面提升中西部高等教育质量,使其总体水平到2020年接近全国平均水平。该振兴计划坚持边制定边实施,目前已经开展了一系列重点工作:一是为提升办学条件启动了“中西部高校基础能力建设工程”,该工程分期实施,第一期实施期限为2012—2015年的“十二五”期间,投入100亿元资金,重点支持100所左右有特色、高水平的中西部地方普通本科高校建设;二是为扩大优质资源启动了“中西部高

校提升综合实力工程”,在没有教育部直属高校的13个省、自治区和新疆生产建设兵团,专项支持每个省、自治区建设1所地方高校;三是为增加入学机会启动了“支援中西部地区招生协作计划”,坚持新增招生计划向中西部高教资源短缺的地方倾斜,实施专项招生计划,扩大中西部学生入学机会;四是为强化人才队伍建设实施了多项优先支持中西部的政策,如“长江学者计划”“千人计划”等向中西部高校倾斜,支持中西部高校骨干教师到东部高水平大学研修,努力为中西部高校吸引并留住人才创造条件。此外,为服务区域发展,着重支持那些与区域经济社会发展契合度高的重点

学科的建设,以增强地方高校的造血能力。^①

六、中西部地方高校的发展需要更多的政策支持

实践证明,中国高校的发展和政治、经济紧密相关。办学地点在中西部的高水平高校,无论行政主管部门是中央部委还是地方政府,一般都处于中西部的省会或区域经济、政治的中心城市,集中在这些地方的高校在资源有限的情况下往往能够得到更多的政策与资金支持。中西部地方高校众多,仅靠地方政府对高校的支持显然是不行的。西部开发、中部崛起是国家坚定不移的战略目标和意志,因此在中西部问题上,政府应树立第一责任人意识,从国家层面关注中西部地方高校的发展。

(一)保持政策连续性

国家的政策不仅为高校的发展提供了大力支持,而且还为高校的发展提供了目标和方向。以“211工程”和“985工程”为例,尽管全国上下对此质疑声音不断,但“211工程”“985工程”对高校发展的巨大促进作用是有目共睹的。在“211工程”“985工程”的建设过程中,高校得到了快速发展。那些已经成为“211工程”“985工程”的高校为了保证不被其他高校挤出序列而努力发展,不是“211工程”“985工程”的高校为了成为其中的一员而加速发展,这样的竞争促进了我国高等教育的快速发展。当然政策要起到真正的激励作用,除了要符合时宜、内容明确外,还须具有连续性。仍以“211工程”“985工程”为例,当很多高校都以“211工程”“985工程”为发展目标而加倍努力时,教育部却宣布“211工程”“985工程”高校的名额不再增加。暂且不论这种决策是否科学、合理,仅从政策的连续性而言就出现了很多问题,比如已经成为“211工程”“985工程”的高校是不是会被淘汰出局?还在为成为“211工程”“985工程”大学而努力的高校是否再也没有机会?在对“211工程”“985工程”如何发展的争论中,却出现了废除两工程的传闻,后教育部辟谣,表示不存在废除的情况,但是以后如何发展却没有详细的说明和可操作的方法。再以国家重点学科为例说明政策连续性的重要意义。很多高校都以拥有国家重点学科为荣,对地方高校而言,努力拥有国家重点学科是学科建设的终极目标,目前教育部已经明确规定不再评审国家重点学科,没有国家重点学科的中西部高校只能“徒有羡鱼情”了。由于历史原因,中西部地方高校在先前的发展中处于弱势地位,当这些地方高校具备条件奋起直追时,如果政策不具有连续性,那么它们将很难赶上东部地区的高校。也就是说,那些已经成为“211工程”“985工程”

的高校将在很长一段时间内继续享受盛名和各种优惠政策,而其他高校只能望而却步。政策的不连续性加剧了中西部地方高校发展中的“马太效应”。因此,政策的制定要有充分的科学论证,既要立足于当前,还要放眼未来,做好战略规划,政策的制定、政策的实施、政策的效果,以及针对政策效果进行的调整应当形成一种良性循环。

(二)重点支持的高校布局结构要合理

目前,国家在制定教育政策时,已经考虑到了中西部高等教育的现状,对中西部高校给予了许多支持。2004年,教育部开始实施“省部共建”高校政策。2008年,宁夏大学、海南大学、青海大学、石河子大学和西藏大学5所高校进入“211工程”,这5所高校是最后一批进入“211工程”的大学。有些学者认为,这5所高校的进入具有政策照顾性质,是着眼于高水平大学的合理布局,即每个省(自治区、直辖市)至少要有一所“211工程”大学。2012年,教育部发布了由中国人民大学等6所高水平高校对口支援的延安大学等6所办学条件较弱的高校的通知,为中西部跨越式发展提供智力支持和人才保障等。^②其实,教育部对中西部高校的支持政策还有许多,这些政策缩小了高等教育地区间的差距,推进了教育公平,促进了区域经济和社会的发展。然而中西部各省(自治区、直辖市)之间的高等教育的差异非常大,如河南省的人口是西藏的40多倍,国家在制定高等教育政策时,只考虑了行政区拥有重点高校的数量,忽视了人口数量等其他因素。如“中西部高校综合实力提升工程”是《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》的重要组成部分,规定每省(自治区)有一所高校进入“211工程”,被通俗地称为“一省一校”。中西部各省对“中西部高校综合实力提升工程”重视程度极高,均想借此机会促进本省高校的发展,但遗憾的是教育部在制定政策时,忽视了各省人口数量、教育基础、社会经济发展水平、社会实际需要等其他重要因素。因此,今后在制定政策时,可以在充分调研的基础上,根据各省(自治区)的实际情况,适当扩大支持的力度,对于中西部地区人口少的小省可以“一省一校”,对于人口多的大省可以“一省两校”,甚至“一省三校”。

(三)增加支持项目

^① 赵婀娜:《百亿大单投向百所中西部高校》,《人民日报》,2013年5月23日。

^② 《教育部关于对口支援延安大学等6所高等学校的通知》,http://www.moe.gov.cn,2012年9月27日。

尽管国家在“211工程”和“省部共建”项目上对中西部地方高校给予了大力支持,但只有“中西部高等教育振兴计划”是完全针对中西部高校所制定的教育政策。“中西部高等教育振兴计划”列出了十项主要任务和三大重要工作,这种系统的支持政策对中西部地方高校的发展将会起到巨大的促进作用。但是仅靠一两个项目或工程去促进中西部高校的发展显然是不够的。综观那些在“211工程”“985工程”支持下发展起来的高校,往往以理工科为基础,片面地往“大而全”“综合性”方面发展,忽视了那些以特色学科见长的高校。在今后制定政策时,可以增加一些专门的支持项目,以支持诸如师范类、文科类等具有专业特色的高校。另外,还可以学习俄罗斯的做法,实施面向高等教育薄弱地区的专项工程,即创建联邦大学。从2007年起至今,俄罗斯已创建了9所联邦大学,这对高等教育的均衡发展,缩小地区区间的差距,强化和发展区域经济发挥了较大的作用。美国的西部地区也是高等教育相对薄弱的地区,由于政策的倾斜,美国高等教育的中心似乎正从东北部的“常春藤联盟”向西部地区转移。

受内生性经济增长理论的影响,有些学者在呼吁中西部高校接受“外部输血”的同时,也呼吁其“内部造血”。但是很多中西部高校尚未形成良性发展的生态系统,其“内部造血”功能还很弱,只有依靠国家有关政策的支持,才能够较快发展。国家要有针对性地增加对中西部地方高校的支持项目,支持项目可以是综合性质的,也可以是针对人才培养、科学研究、学科建设、基础条件保障等专门的项目。当然,在此过程中,中西部地方高校也要想办法充分利

用社会资源,加大与政界、产业界、科研机构等社会各界的合作,以获得项目支持。

(四)加大经费支持力度

由于中西部高校在高等教育发展过程中长期处于落后状态,因此对中西部高校只有加大经费的投入力度,才能使其快速发展,尤其是对那些能够结合地域情况进行合理定位的、办出特色的地方高校要重点支持,保证其资金的正常运转。如表3所示,2013年,北京市、上海市的生均预算最高,分别为47 629.14元、30 186.34元,远远高于全国平均水平15 591.72元;其次为西藏自治区和天津市,分别为27 378.79元、23 046.92元;其余省、直辖市、自治区均低于20 000元,最低的为安徽省、甘肃省、河南省,生均经费分别只有10 102.66元、10 497.46元、10 681.49元。这些数据再次表明教育财政经费是决定高校发展的关键。“985工程”从1999年开始实施,前两期资金投入分别达到227.7亿元和225.83亿元;2012年的资金投入超过450亿元,其中,中央财政专项资金投入264.9亿元,地方协议配套资金投入186.33亿元。仅对上述资金投入一项进行比较就可以看出,中西部地方高校不可与“985工程”高校同日而语,当然笔者不是要让教育部拿出同样多的钱投入到中西部高校,而是想说明教育部对“985工程”高校的支持力度是非常大的,正是在这种大力支持下“985工程”高校才得以快速发展。中西部高校要想快速发展,就需要国家有关部门继续加大政策支持力度,同时中西部高校也要从多方面筹集资金,增加资金投入。

表3 2013年普通高等学校生均公共财政预算教育事业费增长情况(单位:元)

地区	2012年	2013年	增长率(%)	地区	2012年	2013年	增长率(%)
全国	16 367.21	15 591.72	-4.74	河南	11 007.33	10 681.49	-2.96
北京	47 623.53	47 629.14	0.01	湖北	11 254.58	12 528.95	11.32
天津	21 873.01	23 046.92	5.37	湖南	13 384.89	12 995.41	-2.91
河北	16 374.54	12 904.36	-21.19	广东	13 225.21	14 186.45	7.27
山西	14 196.77	10 941.96	-22.93	广西	12 450.49	13 382.09	7.48
内蒙	14 678.16	15 356.47	4.62	海南	12 176.44	15 164.70	24.54
辽宁	13 145.78	12 493.59	-4.96	重庆	13 976.43	12 358.08	-11.58
吉林	16 992.46	12 852.09	-24.37	四川	12 622.00	12 012.40	-4.83
黑龙江	12 958.10	11 594.71	-10.52	贵州	12 005.79	14 957.26	24.58
上海	30 116.56	30 186.34	0.23	云南	22 653.06	12 825.88	-43.38
江苏	14 835.94	14 836.89	0.01	西藏	25 106.51	27 378.79	9.05
浙江	12 938.29	13 765.91	6.40	陕西	12 811.57	12 934.96	0.96
安徽	12 152.91	10 102.66	-16.87	甘肃	11 235.89	10 497.46	-6.57
福建	13 426.34	11 201.53	-16.57	青海	19 702.95	16 504.51	-16.23
江西	17 991.99	12 638.40	-29.76	宁夏	20 698.16	17 665.66	-14.65
山东	13 437.80	11 545.88	-14.08	新疆	14 557.47	15 372.47	5.60

注:数据来自教育部、国家统计局、财政部关于2013年全国教育经费执行情况统计公告。

(五) 逐步扩大政策支持范围

中西部地区的社会经济发展水平与东部地区相比较为低下,反映在高等教育领域更是相差很多,这种差距不仅表现在经费上,而且还表现在培养理念、办学思路等方面。中西部地方高校的数量接近全国高校数量的一半,虽然数量不算少,但普通大学多,高水平大学少,高校的整体实力与东部地区相比差距较大,如果仅支持中西部少数几所高校的发展,那么还难以起到带动中西部高等教育整体发展的作用。所以对中西部高校进行支持时要逐步扩大支持范围,如在遴选“2011 计划”高校时,可以扩大中西部地方高校的入围数量。地方高校的发展一般和区域社会经济的发展联系密切,地方特色明显,有些高校在某一个学科或某一个领域非常突出,应给予其特色发展的机会。此外,中西部各省、自治区、直辖市的情况也各有不同,中部省份和西部省份的情况差别也比较大,有的省份地广人稀,有的省份人口稠密,希望国家在制定政策时能够进行更为科学的论证,使中央财政直接支持的高校在布局上趋向合理,并针对不同的省、自治区、直辖市的实际情况制定不同的方案,实行政策分类引导,为中西部高校的良好发展创造更多的机遇。

2015 年 10 月 24 日,国务院发布了《国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知》国发〔2015〕64 号,对我国统筹推进世界一流大学和一流学科建设制定了战略规划,提出:“中央财政将中央高校开展世界一流大学和一流学

科建设纳入中央高校预算拨款制度中统筹考虑,并通过相关专项资金给予引导支持;鼓励相关地方政府通过多种方式,对中央高校给予资金、政策、资源支持。地方高校开展世界一流大学和一流学科建设,由各地结合实际推进,所需资金由地方财政统筹安排,中央财政通过支持地方高校发展的相关资金给予引导支持。中央基本建设投资对世界一流大学和一流学科建设相关基础设施给予支持。”这一政策的出台,给地方高校一流学科建设提供了难得的机遇。目前,一些基础较好的中西部地方高校,立足于区域经济社会发展的需要,长期重点建设一两个特色鲜明的学科,并已经有了一定的优势。但仅靠地方财政支持还无力支撑世界一流学科的建设,如果遴选一批这样的学科由中央财政给予大力支持,那么必定会建设成为世界一流学科,同时也能带动相关学科的发展,并促进中西部地方高校整体办学水平的提高。

综上所述,国家高等教育政策对高等教育发展的影响是巨大的,当国家的政策给予支持时,中西部地方高校就会发展得好一些和快一些。目前,中央正在制定“十三五”发展规划,中西部地方高校渴望得到更多来自中央的“阳光雨露”的滋润,为中西部地方高校的发展注入强劲的动力,中西部地方高校也必将会在这种动力的推动下充满发展活力,在人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新方面再上新台阶,为区域经济社会发展做出更大贡献。

(责任编辑 焦薇缜)

The Influence of the Adjustment of the National Higher Education Policy to Local Universities in Central Western China in the Recent Two Decades

LI Xiao-yu^{1,2}, ZHAO Shen-ran¹, ZHAO Guo-xiang¹

(1. Institute of Educational Science, Henan University, Kaifeng 475004, Henan, China;

2. School of Philosophy and Public Administration, Henan University, Kaifeng 475004, Henan, China)

Abstract : The local universities in central western China have obtained vigorous development under the adjustment of the enrollment policy, expansion of scale and increase of population, and yet it also breeds internal crisis under the superficial prosperity. With the implementation of the “211 Project” and “985 Project” of the national policy, most of the local universities in central western China are becoming more and more serious in their development. “2011 program”, “mid-west higher education revitalization plan” have brought them opportunity, but the scale, intensity, scope, persistence of policy and how the local universities in mid-western China can seize the opportunity are still worthy of discussion. From the background and history of the higher education’s development in China, the development of local universities in central western China cannot be separated from the national policy. Therefore, the national policy should be fully scientifically demonstrated, so that the layout of colleges with the support of central finance tend to be reasonable while maintaining the policy continuity; on the other hand, it should increase efforts to support the local universities in central western China, expand the scale and scope of the program, and increase targeted projects.

Key words : policy adjustment in higher education; local universities in central western China; influence