

论省域高质量高等教育体系建设*

胡建华

摘要:省域高质量高等教育体系是国家高质量高等教育体系建设的重要基础。高等教育分省发展格局的形成成为省域高质量高等教育体系建设提供了必要条件。高等教育省级统筹的实施与加强为省域高质量高等教育体系建设构筑了有利的制度保障。我国省域高等教育的发展状况由于历史、地理位置、经济、文化等多种因素的影响在发展规模、经费投入、发展水平等方面存在着比较大的差异,这些差异是省域高质量高等教育体系建设面临的主要挑战。在省域高质量高等教育体系建设中,差异化、多样化、开放化应是比较适合的对策策略。

关键词:省域;高质量;高等教育体系

改革开放以来,尤其是进入21世纪之后,随着经济、社会的不断发展,我国的教育无论在数量规模、还是质量水平上都获得了十分显著的发展。在此基础上,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》对教育事业发展提出了新的目标和要求,即“把提升国民素质放在突出重要位置,构建高质量的教育体系和全方位全周期的健康体系,优化人口结构,拓展人口质量红利,提升人力资本水平和人的全面发展能力”^[1]。构建高质量教育体系无疑将成为未来一段时间内我国教育发展的主要课题。而与国家经济、社会、科学、文化等各方面发展密切相连的高等教育体系是高质量教育体系建设的重要组成部分。

一、省域高质量高等教育体系建设的基础

政府提出构建高质量教育体系的目标以来,高质量高等教育体系如何认识与如何建设,正成为高等教育实践发展与理论研究关注的重要课题。什么是高质量高等教育体系?有学者认为:“高质量的高等教育体系可以根据高等教育之人才培养、科学研究的本质属性及其社会服务活动的价值作用,理解为是教育活动高水平、治理过程高效率、推进社会进步贡献大的高等教育系统。”^[2]高质量高等教育体系具有什么样的特征?有学者将高质量高等教育体系

的本质特征概括为鲜明的方向性、超前的引领性、协同的高效性、强劲的创新性、显著的公平性和高度的开放性。“这些特征是相互关联的一个整体,相互作用相互影响,互为条件”^[3]。如何建设高质量高等教育体系,政府在建设高质量高等教育体系中发挥什么样的作用,高校又该有何作为?有学者认为:“从长远来看,高质量发展需要政府转变高等教育发展的思路,逐渐淡化政策性的重点建设,以生态系统的多样性为参照,通过法治化和制度化的手段,逐渐消除高等教育系统内部的条块分割和身份固化,推动高等教育机构间的良性竞争与有效合作,推进高质量高等教育体系的形成。”^[4]

高质量高等教育体系建设是一个国家的经济社会和高等教育发展到较高水平或新阶段的重要目标。虽然不同国家的高质量高等教育体系有着不同的内涵与特征,但是与国家经济社会发展水平相适应、植根于本国的高等教育发展历史与传统应是基本要点。我国建设高质量高等教育体系同样需要适应经济社会发展的速度,满足经济社会发展的要求,依据我国高等教育发展的特点。我国是高等教育的后发国家,新中国成立70多年,尤其是改革开放40多年来的发展充分展现出我国高等教育所具有的独特的发展理念、发展方式和发展路径。这些已经形

* 本文系江苏省社会科学基金重点项目“新时代江苏深入推进高教强省建设的理念、内涵及对策研究”(18JYA001)、江苏教育改革发展战略性与政策性研究重大招标课题“现代化教育强省建设的战略重点、实施策略与路径研究”(2020GDZB001)的研究成果

成的发展理念、发展方式和发展路径是建设高质量高等教育体系的重要前提条件。其中,高等教育省级统筹、分省建设应在构建国家高质量高等教育体系中受到足够的重视,应该充分认识到省域高质量高等教育体系是国家高质量高等教育体系建设的必要基础。

新中国成立之初,为适应计划经济体制的需要,我国建立了中央统一领导高等教育的制度。1953年政务院颁布的《关于修订高等学校领导关系的决定》明确了集中统一的高等教育管理原则和中央政府管理高等学校的具体内容。“中央高等教育部根据国家的教育方针、政策与学制,遵照中央人民政府政务院关于全国高等教育的各项决定与指示,对全国高等学校(军事学校除外,以下同)实施统一的领导。凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划(包括高等学校的设立或停办、院系及专业设置、招生任务、基本建设任务)、财务计划、财务制度(包括预决算制度、经费开支标准、教师学生待遇)、人事制度(包括人事任免、师资调配等)、教学计划、教学大纲、生产实习规程,以及其他重要法规、指示或命令,全国高等学校均应执行”^①。这种中央统一领导全国高等教育的制度不仅表现为中央政府制定的高等教育发展与高校办学基本政策全国高等学校均应贯彻执行,而且表现在中央政府的有关部门直接管理着为数众多的高等学校。如1966年全国434所高等学校中,中央各部门所属院校有183所,占总数的42.2%;1989年全国1075所高校中,中央各部门所属院校有353所,占总数的32.8%^[5]。相比之下,不少省份的高等教育规模很小,高等学校数量也不多。如根据1983年的统计,高等学校数20所以下(含20所)的有10个省、自治区,10所以下的有3个省、自治区^[6]。随着20世纪90年代后社会主义市场经济体制改革的深入进行,高等教育体制改革的步伐不断加快,世纪之交国家政府机构改革致使大批部属高校下放给地方政府,高等教育两级管理、以地方为主的制度逐步成形。根据相关统计,2020年全国普通高校数已达2738所,其中部属院校118所,仅占总数的6.8%;地方高校2620所,占总数的93.2%^[7]。各省、自治区、直辖市高等教育规模有了很大的发展。2020年高等学校数20所以下(含20所)的省、自治区仅有3个,而高等学校数100所以上的省份达到12

个^[8]。高等教育分省发展的格局不仅为省域高质量高等教育体系建设奠定了重要基础,而且省域高质量高等教育体系建设也成为我国高质量高等教育体系建设的一个主要特点。

在高等教育分省发展格局的形成过程中,中央政府不断出台有关政策,完善高等教育两级管理、以地方为主的管理体制,将中央政府的一些管理高等教育的权限逐步下放给地方政府,引导地方政府在高等教育改革与发展中发挥更大的作用。1999年6月印发的《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》进一步强调了高等教育管理体制改革的“以地方为主”的基本方向。“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。今后3年,继续按照‘共建、调整、合作、合并’的方式,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。经国务院授权,把发展高等职业教育和大部分高等专科学校的权力以及责任交给省级人民政府,省级人民政府依法管理职业技术学院(或职业学院)和高等专科学校。高等职业教育(包括高等专科学校)的招生计划改由省级人民政府制定,其招生考试事宜由省级人民政府自行确定。”^[9]《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出“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。依法审批设立实施专科学历教育的高等学校,审批省级政府管理本科院校学士学位授予单位和已确定为硕士学位授予单位的学位授予点”^[10]。2014年出台的《国家教育体制改革领导小组办公室关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见》继续提出“进一步扩大省级政府教育统筹权”“由省级政府管理更方便有效的教育事项,一律下放省级政府管理”,增加了省级政府高等教育统筹权的新内容^[11]。由此,高等教育省级统筹的管理体系在近20多年的改革中得到不断发展与加强。有学者认为,高等教育省级统筹主要是指“省级政府作为责任主体,在国家法律法规框架内和大政方针指导下,以统筹服务于国家战略和地方经济社会发展需求为出发

^① 参见:上海市高等教育局研究室,华东师范大学高校干部进修班教育科学研究所《中华人民共和国建国以来高等教育重要文献选编(上)》第56页。

点,以实现可持续发展为目标选择,对区域内高等教育的改革、发展、稳定等进行统筹规划、协同管理”^[12]。高等教育省级统筹强化了高等教育分省发展格局,使得省域高等教育体系的发展具有更多的现实性和灵活性,以此为基础一些省份提出了建设高等教育强省的战略目标。省域高质量高等教育体系建设既是建设高等教育强省的应有之义,同时也将促进高等教育省级统筹向新的高度持续发展。

二、省域高质量高等教育体系建设的挑战

省域高质量高等教育体系建设应成为未来一段时间内省域高等教育发展的主要指向和目标。省域高质量高等教育体系建设离不开各省的经济社会和高等教育发展的基础。众所周知,我国省域高等教育的发展状况由于历史、地理位置、经济、文化等多种因素的影响存在着比较大的差异,这些差异成为省域高质量高等教育体系建设面临的主要挑战。

首先,省域高等教育的差异体现在高等教育的发展规模上。我们在考察国家、地区的高等教育发展状况时,规模是必须考虑的。国际上一些高等教育统计数据也将规模作为主要指标。高等教育规模常常用高等学校数、在校学生数这些指标来表征。长期以来我国政府虽然出台多项政策向高等教育发展弱势省份倾斜,以支持这些省份的高等教育发展,缩小省域高等教育之间的差距,但由于经济、人口等因素的影响,省域高等教育规模的差异仍然显著地存在着。据2020年的统计,全国31个省、自治区、直辖市(不包含台湾、香港和澳门行政区,下同)拥有普通高等学校的数量,50所以下的有5个,其中20所以下的3个;150所以上的4个,其中江苏省167所,广东省154所,山东省152所。从在校本专科学生数看,50万人以下的有6个省份,150万人以上的有8个省份,其中河南省249.2万人,广东省240万人,山东省229.1万人。从在校研究生数看,5万人以下的有10个省份,15万人以上的有6个省份,其中北京市40.9万人,江苏省26.6万人,上海市22.4万人。(见表1)

表1 2020年普通高校学校数、学生数分类统计^[8,13-14]

高校数/所	50及以下	51~100	101~150	150以上
省份数/个	5	14	8	4
本专科在校生数/万人	50以下	50~100	101~150	150以上
省份数	6	11	6	8
研究生在校生数/万人	5以下	5~10	10.1~15	15以上
省份数/个	10	10	5	6

其次,省域高等教育的差异体现在高等教育的经费投入上。现代高等教育的发展离不开大量的经

费投入。从许多国家近年来的高等教育发展看,经费投入往往与高等教育的规模、水平成正比。国际上各国对高等教育的经费投入大致有三种类型,一是以政府公共预算经费为主,二是政府公共预算经费与社会其他经费(学费、捐赠等)基本平衡,三是以社会其他经费为主。在我国高等教育的经费投入中,政府公共预算经费是主要部分。如2018年,我国普通高校总经费11 858.77亿元中,政府财政性教育经费投入7 449.11亿元,占总数的62.82%^[15]。在高等教育分省发展的格局下,地方政府的经费投入对省域高等教育的规模与水平的影响是十分重要的。而地方经济发展的不平衡使得省域高等教育经费投入存在明显差异。从公共预算教育经费的总量来看,2019年500亿元以下有6个省份,1 500亿元以上有7个省份,其中广东省3 217.77亿元,江苏省2 200.58亿元,山东省2 154.96亿元。生均公共预算普通高校教育经费全国平均23 453.39元,低于2万元的有17个省份,其中河南省15 475.95元,广西壮族自治区15 534.07元,辽宁省15 876.12元;高于3万元的有5个省份,其中北京市68 139.62元,西藏自治区58 549.52元,上海市39 702.78元。生均公共预算普通高校教育事业费全国平均22 041.87元,低于1.8万元的有13个省份,其中辽宁省14 721.91元,广西壮族自治区14 919.78元,河南省14 933.74元;高于3万元的有5个省份,其中北京市64 022.10元,西藏自治区52 383.22元,青海省40 453.35元。西藏自治区、青海省等西部省份生均公共预算高等教育经费较高显然有中央政府的财政支持因素。省域之间生均公共预算高等教育经费的过大差异加剧了高等教育发展的不平衡,不利于落实高等教育的公平原则。(见表2)

表2 2019年高等教育经费分类统计^[16]

公共预算教育经费/亿元	500以下	500~1 000	1 001~1 500	1 500以上
省份数/个	6	10	8	7
生均公共预算普通高校教育经费/万元	2以下	2~2.4	2.41~3	3以上
省份数/个	17	5	4	5
生均公共预算普通高校教育事业费/万元	1.8以下	1.8~2.3	2.31~3	3以上
省份数/个	13	10	3	5

注:生均公共预算普通高校教育经费全国平均23 453.39元;生均公共预算普通高校教育事业费全国平均22 041.87元。

第三,省域高等教育的差异体现在高等教育的发展水平上。规模、投入与水平,这三者是影响高等教育体系状况的主要因素。而就高质量高等教育体系建设而言,水平因素显得更为重要。在一定程度上,高质量与高水平的意涵是基本相同的。近年来,

随着教育评价理念、方法与技术的不断改善,有关高等教育发展水平的指标日渐丰富。对于省域高等教育发展水平的评价来说,除人才培养、科学研究、学科建设、社会服务等与高校发展水平评价相同的指标之外,院校结构、治理体系等方面的指标也是不可缺少的。囿于篇幅,这里不可能全面比较省域高等教育的发展水平,仅从表3所列有代表性的数据来一窥省域高等教育发展水平的面貌。可以看到,我国省域高等教育在发展水平上存在着较大的差异。“211工程”与“双一流”建设是自20世纪90年代以来我国实施的具有典型意义的高水平大学建设项目,各省份入选这两个项目的高校与学科数量在一定意义上可以反映出省域高等教育的发展水平。全国入选“211工程”的高校有115所,14个省份只有1所高校入选,入选10所以上高校的有3个省份,北京市26所,江苏省11所,上海市10所。全国入选“双一流”建设项目的高校有137所,12个省份只有1所高校入选,入选10所以上高校的有3个省份,北京市34所,江苏省15所,上海市14所。全国入选“双一流”建设的学科有465个,入选5个“双一流”建设学科以下的省份有16个,入选21个以上“双一流”建设学科的省份有5个,北京市161个,上海市57个,江苏省43个。北京、上海、江苏3个省(市)入选“211工程”的高校数合计占全国入选高校总数的40.7%,入选“双一流”建设的高校数合计占全国入选总数的46.0%,入选“双一流”建设学科的学科数合计占全国入选总数的56.1%。这些数据从一个侧面表明,在“211工程”到“双一流”建设的20多年间,省域高等教育发展水平的差异似有一种扩大的倾向。(见表3)

表3 高水平高校、学科分类统计

“211工程”高校/所	0~1	2~4	5~9	10及以上
省份数/个	14	11	3	3
“双一流”建设高校/所	0~1	2~4	5~9	10及以上
省份数/个	12	11	5	3
“双一流”建设学科/个	1~5	6~10	11~20	21及以上
省份数/个	16	2	8	5

三、省域高质量高等教育体系建设的对策

我国省域高等教育发展的差异是在长期的过程中形成的,且在可预见的将来还会持续下去。省域高等教育发展差异的影响因素有多种,其中有些是客观的,有些是主观的。所谓客观的影响因素多为长期存在,不太容易改变,如人口因素等。众所周知,高等教育适龄人口数量是影响高等教育规模的直接因素之一。所谓主观的影响因素主要指观念、制度、政策等,他们对高等教育发展的影响往往比较

大。省域高质量高等教育体系建设需要正确认识省域高等教育发展的差异,调整观念、制度、政策等主观因素,促进省域高等教育的高质量发展。

1. 从省域高等教育发展的差异出发,省域高质量高等教育体系建设应采取差异化策略。我国省域高等教育发展水平的差异昭示省域高质量高等教育体系建设不可能采取各省齐头并进的方式,必然是一种差异化发展。省域高质量高等教育体系建设的差异化策略主要体现在建设目标与建设速度上。高等教育发展水平较好的省份可以率先推进高质量高等教育体系建设,提升建设速度,为国家高质量高等教育体系建设先行先试,探索经验。高等教育发展水平偏弱的省份应打好基础,弥补短板,扎扎实实提高高等教育的水平与质量。

2. 从省域高等教育发展的实际出发,省域高质量高等教育体系建设应采取多样化策略。我国省域高等教育发展的多样性是省域高质量高等教育体系建设多样化的基础。所谓多样化策略主要指在省域高质量高等教育体系建设中不追求同一的建设路径,不鼓励单一的发展模式,不采取统一的评价标准。如在规模较大(拥有百所以上高校)的省份,合理的高校类型、层次、地区分布或许是高等教育体系建设必须考虑的一些要素;而在规模较小(只有20、30所高校)的省份,或许应更加关注内涵式发展,构建小而精的高等教育体系。另外,省域经济、社会、文化特色也要求建设与之相互适应、相互促进的多样化高质量高等教育体系。

3. 从省域高等教育发展的“半独立”状态出发,省域高质量高等教育体系建设应采取开放化策略。有研究者认为省域高等教育发展具有“半独立性”,即省域高等教育发展的独立性是相对的,“国家整体的高等教育发展规划、中央对直属高校的支持力度等都影响省域高等教育的发展”^[17]。在我国高等教育管理体制内,中央政府与省级政府的权限划分和行使别具特色。有些权限划分依据法律、法规,有些权限划分从历史的惯性而来;有些领域的权限划分是比较清晰的,有些领域的权限划分是相对模糊的;于省级政府而言,有些权限比较好行使,有些权限有点“口惠而实不至”。这种高等教育管理权限划分与行使的特点使得省域高等教育发展必然与中央政府的政策和国家高等教育整体发展有着密切的联系,因此省域高质量高等教育体系建设不可能以省为界,“画地为牢”,封闭推进,而应采取开放的策略,将省域高质量高等教育体系建置于国家整体发展的

背景之中。此外,在区域一体化发展、支持中西部等国家政策指引下,相关省域之间的联系、协同愈来愈紧密,省域高质量高等教育体系建设也会在区域联动的过程中相互支持,共同前进。

(胡建华,南京师范大学教育科学学院教授,江苏南京 210097;中国高等教育学会学术委员会委员,北京 100191)

参考文献

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].(2021-03-13)[2021-11-01].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [2] 睦依凡.大学内涵式发展:关于高质量高等教育体系建设路径选择的思考[J].江苏高教,2021(10).
- [3] 刘振天.把握高质量高等教育体系的本质特征[J].大学教育科学,2021(6).
- [4] 王建华.什么是高等教育高质量发展[J].中国高教研究,2021(6).
- [5] 刘英杰.中国教育大事典(1949—1990)(下)[M].杭州:浙江教育出版社,1993:1088.
- [6] 中华人民共和国教育部计划财务司.中国教育成就统计资料(1949—1983)[M].北京:人民教育出版社,1984:19.
- [7] 全国基本情况:高等教育学校(机构)数[EB/OL].[2021-11-10].http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/2020/quanguo/202108/t20210831_556353.html.
- [8] 各地基本情况:高等教育学校(机构)数[EB/OL].[2021-11-10].http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/2020/gedi/202108/t20210831_556506.html.
- [9] 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[EB/OL].(1999-06-13)[2021-11-10].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2478.html.
- [10] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2021-11-15].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [11] 国家教育体制改革领导小组办公室关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见[EB/OL].(2018-04-23)[2021-11-15].<http://jyt.xinjiang.gov.cn/edu/fgzwcj/201804/65d7fa4679b141029dc29c7359f726ce.shtml>.
- [12] 刘国瑞.省级政府高等教育统筹的时代意蕴与改革方向[J].中国高教研究,2018(9).
- [13] 各地基本情况:高等教育普通本专科学生数[EB/OL].[2021-11-18].http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/2020/gedi/202108/t20210831_556496.html.
- [14] 各地基本情况:普通高校研究生数[EB/OL].[2021-11-18].http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/2020/gedi/202108/t20210831_556500.html.
- [15] 黄永林.1993—2018年普通高校教育经费投入的深度分析[J].教育财会研究,2020(6).
- [16] 教育部国家统计局财政部关于2019年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL].(2020-10-28)[2021-11-18].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202011/t20201103_497961.html.
- [17] 刘自团.我国省域高等教育发展的特征研究[J].中国高教研究,2011(7).

Discussion on the Construction of Provincial High-Quality Higher Education System

HU Jianhua^{1,2}

(1. Nanjing Normal University, Nanjing 210097;

2. China Association of Higher Education, Beijing 100191)

Abstract: Provincial high-quality higher education system is an important basis for the construction of national high-quality higher education system. The formation of provincial development pattern of higher education provides necessary conditions for the construction of provincial high-quality higher education system. The implementation and strengthening of provincial overall planning of higher education has built a favorable institutional guarantee for the construction of provincial high-quality higher education system. Due to the influence of history, geographical location, economy, culture and other factors, there are relatively large differences in the development scale, capital investment and development level of provincial higher education in China. These differences are the main challenges faced by the construction of provincial high-quality higher education system. In the construction of provincial high-quality higher education system, differentiation, diversification and openness should be more suitable countermeasures.

Key words: provincial; high-quality; higher education system