

# 国内外教育参考

2010年第1期

主办：北京邮电大学发展战略研究中心

2010年3月17日

---

## 本期目录

### ● 最新动态

- 温家宝主持召开五次座谈会征求对《规划纲要》的意见和建议.....1  
教育部：教改纲要取消高校行政级别是大势所趋.....3  
教育部：高校在本科阶段设互联网低碳等新专业.....4

### ● 国际观察

- 教育部：中外合作办学评估试点工作会议举行.....5  
张秀琴详解中外合作办学评估工作.....5

### ● 专家论教

- 两会代表委员：如何办出高质量的高等教育？.....8  
张力解析《规划纲要》：高等教育政策的四点看法.....10

### ● 理论研究

- 2020年我国教育经费投入强度需求预测及实施方案构想.....13  
建构中国高等教育区域发展新理论.....22

## ● 最新动态

### 温家宝主持召开座谈会征求对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的意见和建议



1月11日至2月6日，国务院总理温家宝在中南海先后主持召开五次座谈会，就正在制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》听取社会各界人士的意见和建议。座谈会上，来自各级各类学校校长和教师代表，教育专家、学者，大、中学生及学生家长代表，教育管理系统负责人，畅所欲言，各抒己见，对教育改革和发展提出了许多意见和建议。

为适应全面建设小康社会的新要求、适应国内外发展的新形势、适应人民群众对教育的新期盼，2008年8月底，我国启动面向2020年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》制定工作，并成立了由温家宝总理任组长的领导小组。经过一年多的时间，在动员各方面力量开展广泛深入调研的同时，通过专设邮箱、教育部门户网站设专区、组织网民座谈会、广泛发动媒体参与等多种形式，采取开放式办法，广纳群言、广集众智，反复论证，数十次易稿，形成了纲要初稿。为了进一步听取意见，温家宝总理决定邀请各方面代表到中南海座谈。

在这五次座谈会上，与会代表一致认为，制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要》是一件意义重大、影响深远的大事，纲要的制定过程充分体现了中央政府问政于民、问需于民、问计于民的民主科学决策。代表们指出，在当前经济工作十分繁忙的情况下，温家宝总理抽出5个半天的时间召开座谈会，充分说明中央高度重视教育发展和改革工作。

其中，于1月11日召开的首次座谈会以高等教育改革与发展为主题。与会代表围绕创新型国家建设、高校管理体制改革的纷纷发表意见。中国高等教育学会会长周远清提出，我国高校要通过推进教学方法改革和教师队伍建设，办出特

色。复旦大学原校长杨福家建议，我国高校应借鉴国外住宿学院制度、开展通识教育、建立学生淘汰制度等办学经验。中国科技大学原校长朱清时认为，高校必须以教授为主导，改变当前依靠行政权力治校的局面。北京大学生命科学院院长饶毅结合自己在国外学习、工作的经历，呼吁要保障高校科研人员的教学时间，以确保高等教育质量。西北师范大学校长王利民、北京邮电大学原校长林金桐、西安交通大学教授卢天健等分别提出了建立分类分层的高校管理体系、探索教授治学、吸引外国人来华从教等建议。奇瑞汽车股份有限公司董事长尹同跃、北京水晶石数字科技有限公司总裁卢正刚等从用人单位的角度，对加强学生职业道德教育、完善高校产学研成果转化机制等方面，提出了自己的看法。

在2月5日召开的教育管理体制座谈会上，广东省副省长宋海提出，应建立分类指导、分区规划的管理体制，使不同高校在教学、科研方面各有所长、各显其能。中国教育学会副会长朱永新提出要落实高校办学自主权。香港中文大学校长刘遵义结合国外大学的发展经验，建议在国内一流大学引入竞争机制。辽宁盘锦市教育局局长魏书生强调要建立科学合理的对学校质量评价制度。黄河科技学院院长胡大白期望政府部门和社会消除对民办教育的歧视。

为了更好地倾听广大基层群众的意见建议，2月6日召开的座谈会首次把学生和家长代表请进了中南海。北京工业大学机电学院研究生张逸民提出完善研究生导师项目资助制、设立研究生奖学金等建议。北京师范大学免费师范生苟晓龙提出加强农村现代远程教育和农村教师在岗培训的建议。河北宁晋县宁晋中学学生杨燕茹讲述了自己参加社会实践的故事，希望学校能够不拘一格降人才。农民工李江山、查代炼希望政府放宽农民工子女在大城市就读的条件，为农村留守儿童建立全托制的寄宿学校。北京东升乡博展科技发展有限公司党支部书记卢金铃、河南鹤壁市淇县西岗乡大李庄村村民李宜宾、北京居民李成钊等分别代表家长对相关领域教学方法改革提出了意见和建议。

温家宝在这五次座谈会上讲了话。他说，教育是一个国家发展的基石，教育改革和发展是关系国家和民族未来的大事，也是每个家庭和学生关心的大事。纲要应该反映国家的意志、决心和战略眼光，让人民看到希望，从而增强对中国教育的信心。在国务院召开座谈会征求意见并进行修改的基础上，纲要还将再次面向社会广泛征求意见。

温家宝强调，我们教育的目的是培养德智体美全面发展的优秀人才，特别是拔尖人才。制定教育发展和改革规划纲要必须坚持以下几点。一是积极推进教育体制改革。要实现教育的科学发展，必须进一步解放思想，敢于冲破传统观念和体制机制的束缚，树立现代办学理念，在人才培养、考试招生、办学体制、管理体制等方面进行大胆创新。要从实际出发，允许实验和探索。通过改革使教育发展更加符合时代发展的需要，更加符合建设中国特色社会主义对人才的需要，更加符合教育自身的发展规律。二是落实和扩大学校的办学自主权。学校的职责是教书育人。要以教学为中心，发挥教师的主导作用和学生的主体作用，改变教育的行政化倾向。三是努力促进教育公平。教育公平是最基本、最重要的社会公平。我们要力争用十年左右的时间，基本完成义务教育均衡发展，使教育资源更多向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，确保每个适龄儿童少年不因家庭经济困难等原因而失学。教育公平，不是搞平均主义，更不是一个模式办学，千篇一律、千校一面。学校还是要办出自己的特色。鼓励出名校、出名师、出名人。四

是大力倡导教育家办学。充分发挥教育家的办学才能和特长，让那些有终身办学志向的人不受任何名利干扰诱惑，把自己完全献身于教育事业。

国务院副总理李克强，国务委员刘延东，国务委员兼国务院秘书长马凯和有关部门负责人分别参加了座谈会。

新华网—高层动态（2010年2月7日）

[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-02/07/content\\_12948944.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-02/07/content_12948944.htm)

## 教育部：教改纲要取消高校行政级别是大势所趋

### 教育部解读“教改纲要”

围绕《国家中长期教育改革和发展规划纲要》，昨天，教育部举行第二场新闻发布会，邀请参与起草工作的专家以及教育部官员，着重就高等教育方面的内容进行解读。教育部高校学生司司长王建国表示，高考制度要坚持，同时高考的内容和形式必须改革，千校一面、千校一张卷子恐怕是不行的。逐步建立分类考试、综合评价、多元录取的招生考试新机制。

### 高等教育毛入学率要达40%

要工作小组办公室成员、国家教育发展研究中心主任张力介绍，2009年我国大学生在学人数总规模2979万人，稳居世界第一，毛入学率增至24.2%，可以说进入了国际上公认的大众化阶段。同时，与很多欧美国家进入普及化阶段（毛入学率超过了50%）相比，我国扩招后毛入学率在世界排位仅上升不到10位。

规划纲要提出，从现在起到2020年，高等教育总规模将从2900多万增加到3550万，高等教育毛入学率从24.2%提高到40%，20-50岁主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例，从9.9%提高到20%。

对于大学生就业难问题，教育部高校学生司司长王建国说，随着我国全面建设小康社会，我们的大学生总体上不是多了，而是少了。我国产业经济结构向集约型、向高技术方面调整，各行各业对大学生的需求会越来越多。更多的企业将能够吸纳更多大学毕业生。同时，高校教学改革将使大学生创新精神、实践能力更强。他表示对我国大学生就业前景看好。

### 推进政校分开管办分离

纲要教育改革与制度创新战略专题组组长、中国教育学会常务副会长谈松华介绍，从纲要规定的分类考试，本科院校实行全国统一考试，高职高专院校由各省组织考试招生，高水平大学可以另外加试。同时鼓励实行联考，也就是说，本科院校高水平高校、高职高专可以有不同的考试办法，另外在考试上也并非一年只有一次，有的科目一年可以进行多次考试，给考生多次机会。

综合评价是指除了考试分数之外，还要建立高中学业水平考试和中学阶段的综合素质评价。多元录取的基本原则是根据综合评价择优录取，高校逐步扩大自主录取的比例，还可以推荐录取、定向录取、破格录取，突破目前高考招生制度对学生评价的局限。

规划纲要提出，到 2020 年将建成一批国际知名、有特色高水平的高校，若干所大学达到或接近世界一流大学水平。对此，教育部高等教育司司长张大良表示，取消高校行政级别和行政化管理模式是大势所趋，推进政校分开，管办分离。

中国教育和科研计算机网（2010 年 3 月 3 日）

<http://www.edu.cn/gao-jiao-news-367/20100303/t20100303-452875.shtml>

## 教育部：高校在本科阶段设互联网低碳等新专业

教育部网站 3 月 9 日通知称，为了加大互联网、绿色经济、低碳经济、环保技术、生物医药等战略性新兴产业人才培养力度，有关高校从本科教育入手，积极申报与战略性新兴产业发展人才需求相关的新专业。

这份题为“教育部办公厅关于战略性新兴产业相关专业申报和审批工作的通知”说，国家决定大力发展互联网、绿色经济、低碳经济、环保技术、生物医药等关系到未来环境和人类生活的一些重要战略性新兴产业。为了加大战略性新兴产业人才培养力度，支持和鼓励有条件的高等学校从本科教育入手，加速教学内容、课程体系、教学方法和管理体制与运行机制的改革和创新，积极培养战略性新兴产业相关专业的人才，满足国家战略性新兴产业发展对高素质人才的迫切需求，经研究，决定在 2010 年 4 月底前完成一次战略性新兴产业相关专业的申报和审批工作。

通知指，战略性新兴产业涉及的领域包括：①新能源产业。可再生能源技术、节能减排技术、清洁煤技术、核能技术，节能环保和资源循环利用，以低碳排放为特征的工业、建筑、交通体系，新能源汽车等。②信息网络产业。传感网、物联网技术。③新材料产业。微电子和光电子材料和器件、新型功能材料、高性能结构材料、纳米技术和材料等。④农业和医药产业。转基因育种技术。创新药物和基本医疗器械关键核心技术。⑤空间、海洋和地球探索与资源开发利用。

对于举办与战略性新兴产业发展人才需求有关的专业，教育部在以下方面给予重点支持：对于与国外知名高校和著名企事业单位开展合作办学的申请优先予以批准。对转入战略性新兴产业相关专业学生在电子注册上予以政策支持。

在申报条件上，通知对相关专业的教师队伍、实验教学条件、改革和建设方案以及教学管理制度和运行机制均做出明确要求。

通知要求各省级教育行政部门、有关部委教育主管部门和高等学校都要高度重视此项工作，在今后的年度专业设置工作中，要将战略性新兴产业人才培养工作落到实处，扶持相关专业的建设并加强建设，为国家战略性新兴产业发展所需高素质专门人才的培养做出新的更大贡献。

中国教育和科研计算机网（2010 年 3 月 10 日）

<http://www.edu.cn/gao-jiao-news-367/20100310/t20100310-455513.shtml>

## ● 国际观察

### 教育部：中外合作办学评估试点工作会议举行

#### 辽津苏豫试点中外合作办学评估

北京3月2日举行的教育部中外合作办学评估试点工作会议上获悉，为扩大我国教育对外开放，督促合作办学机构坚持引进优质教育资源，切实增强我国教育机构吸收、利用优质教育资源的能力和创新能力，今年教育部将先在辽宁、天津、江苏、河南四省市试点，并在总结经验和进一步完善评估标准后，陆续对依法批准设立和举办的实施本科以上学历教育以及实施境外学士学位以上教育的中外合作办学机构和项目开展评估。

按照会议公布的中外合作办学试点评估试行实施方案，中外合作办学评估以办学单位的自我评估为主，在此基础上，以随机抽查等方式组织实地考察评估。评估周期将依据中外合作办学审批的办学年限及培养周期进行定期评估。评估工作主要是合格评估，评估结果分合格、有条件合格和不合格三种。评估结果将依据实际情况以适当方式向社会公布，接受社会监督，并反馈到办学单位，其评估结果及相关信息将作为今后中外合作办学监管与审批的重要参考。同时，对评估中发现的办学规范、质量较高、社会效果较突出的办学单位，将宣传和推广其办学经验；对办学存在严重问题的，将依据相关法律法规，采取限期整改、停止招生等处罚措施。

新公布的试点评估指标体系，分为中外合作办学机构和中外合作办学项目两类指标体系。中外合作办学评估由教育部国际合作与交流司统一组织，教育部学位与研究生教育发展中心具体实施。

《中国教育报》2010年3月3日

### 张秀琴详解中外合作办学评估工作

#### 促进中外合作办学健康有序发展

今年，教育部将启动天津、辽宁、江苏、河南四省市首批中外合作办学单位试点评估工作，在取得经验和进一步完善评估标准、程序后，将在全国陆续展开。改革开放新形势下，教育部为何要开展中外合作办学评估工作？评估将会给中外合作办学的发展带来什么样的变化和影响？

对于这些公众普遍关心的问题，教育部国际合作与交流司司长张秀琴在3月2日举行的教育部中外合作办学评估试点工作会议上，进行了详细解读。

#### 开展评估为中外合作办学创造良好环境

问：改革开放新形势下，为何开展中外合作办学评估工作？

**答：**中外合作办学是我国教育对外开放的重要组成部分。最近发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》征求意见稿，对我国下一阶段教育对外开放作了总体规划，对中外合作办学工作也提出了明确要求：“鼓励各级各类学校开展多种形式的国际交流与合作，办好若干所示范性的中外合作机构和一批中外合作办学项目，探索多种方式利用国外优质教育资源。”从《纲要》文本的相关表述，可以看出国家进一步推动教育对外开放的决心和力度。从某种程度上说，中外合作办学的意义已不只是办好一所学校、一个项目，已成为我国整个教育对外开放事业的组成部分。另外，《纲要》文本也对中外合作办学提出了非常重要和具体的工作任务。因而，新形势下开展好中外合作办学评估，为中外合作办学的健康有序发展创造良好环境非常必要。

**问：**从过去 10 余年的发展经验来看，中外合作办学对国内教育教学改革产生了怎样的作用，提供了哪些启示，面临哪些挑战？

**答：**总体来看，中外合作办学为推动我国教育教学改革乃至整个教育的对外开放发挥了重要作用。中外合作办学经过 10 余年发展，规模逐渐扩大，层次逐步提高，模式趋于多样，已覆盖除西藏、青海和新疆以外的 26 个省、自治区和直辖市。

去年，教育部组织部分省市教育主管部门和有关专家，对中外合作办学的规模、层次等方面作了一次系统调研。结果显示，我国中外合作办学推动了教育国际交流与合作、提高了教育对外开放水平。一是创新了办学机制，推动了教育教学改革。中外合作办学引进境外办学主体，利用境外教育资源，借鉴境外教育发展经验，探索合作办学机制，推动了国内院校学科专业建设和教师培养，增强了办学活力，促进了教育教学改革。通过中外合作办学，国内院校的教育观念、课程体系、教学质量等都得到了提升。二是丰富了教育供给，满足了群众多样化的教育需求。中外合作办学目前不同程度地覆盖了义务教育之外的所有教育层次，丰富了我国教育供给的多样性。三是拓宽了人才培养途径，培养了一批专门人才。通过中外合作办学引进、新设了一批专业，加强了一些薄弱学科建设，为经济社会发展培养了一批专门人才，为缓解工商管理、公共管理、国际金融等实用人才的需求矛盾起到了积极作用。

但是，中外合作办学还面临诸多挑战。比如，在提高办学质量、引进优质教育资源以及维护教育利益等方面，还面临严峻的形势和一系列繁重任务。

一是如何通过中外合作办学培养中国发展急需的大批高质量人才。比如，在培养跨国公司需要的人才方面，我们还存在很大差距。在培养能适应国际传播形势的新型新闻人才方面，我们也存在差距。中外合作办学有责任也有条件在人才培养的体制机制、方式方法上进行探索。

二是如何开展办学体制、方法和人才培养方式的创新。比如，新加坡推出了“环球校园”计划，韩国制定引进世界一流大学开办研究生院计划，阿联酋在迪拜设立教育培训自由贸易区——迪拜知识村。不少国家采取不同方式加大了对优质教育资源的引进和利用力度。面对新形势，我们今后需要在如何引进和利用优质资源、提升办学水平、推动教育走出去等方面迈出新步伐。

三是维护我国教育利益，防范教育倾销。从国际上看，一些教育发达国家因本国生源不足，教育资源过剩，加上受经济危机影响，教育输出愿望强烈。因此，

扩大国际学生规模，面向国际市场提供教育服务，成了许多国家教育机构缓解国内生源不足矛盾的重要措施。

此外，经济危机下，国际教育被赋予新的功能。一些国家制定国家战略，通过股权并购、加盟连锁、特许经营等多种渠道，积极推广教育服务。对此，我们要有清醒认识。

**问：**新形势下，国内院校应如何开展中外合作办学？

**答：**一是牢固树立改革开放意识。要坚持把中外合作办学作为推动教育改革和发展、提高教育国际化水平的战略措施，纳入国家、地方和学校整体发展规划，充分吸收世界教育发展经验，积极引进优质教育资源，着力提高整体办学实力，加快培养高素质国际化人才，不断推进改革，不断扩大开放。

二是牢固树立大局意识。中外合作办学要自觉服务于国家发展全局的需要。办学除了要履行一般意义上的育人功能，更重要的是要通过教育对外开放，引进国外一流、优质的教育资源、教育方法，提高我国教育竞争力，这既是制定《中外合作办学条例》的基本出发点，也是开展中外合作办学的核心。作为合作办学的中方办学者，不管外方目的是什么，一定要清醒认识到，国家给政策、学校给资源、受教育者支付学费，绝不只是为了从中获取那一点“合理”或“不合理”的回报，而是希望真正利用好中外合作办学这块试验田，从国家发展全局的需要出发，从教育改革、社会发展和人才培养需要出发，积极探索，不断推进人才培养模式创新。同时，要切实维护好受教育者利益。

三是牢固树立质量意识。中外合作办学的出发点和根本点是“办学”。不少外方教育机构更看重投资回报和经济利益，有的国家则完全把教育国际合作作为WTO范围内的贸易行为来看待和推进，严重存在降低入学和发证标准，在教学环节偷工减料等现象。由于中外双方因价值取向不同，导致双方在投入、质量保障、收费、教学方式等方面产生分歧，也是正常现象。但中方办学者应牢牢树立办学意识，坚持把利用优质教育资源、提高自身办学水平、培养人才作为办学的根本目标。

四是牢固树立协同意识。目前，我国中外合作办学仍处于探索阶段，不可避免地存在一些问题、争议。对此，我们既要坚持通过发展的手段解决发展中出现的问题，又要树立协同意识，坚持依法治教、依法管理，齐心协力健全相关制度，推动中外合作办学健康、有序、快速发展。

### **评估将分阶段推进**

**问：**即将启动的中外合作办学评估工作目的是什么，在具体运作上大致有哪些程序，评估的重点在哪里？

**答：**此次试点评估的总体目标和主要目的，是督促合作办学机构能够坚持引进优质教育资源，切实增强我国教育机构吸收、利用优质教育资源的能力和创新能力，维护学生及其他相关主体的合法权益，推动形成办学者自律、社会和政府监督相结合的中外合作办学管理机制，逐步建立具有较广泛社会公信力的中外合作办学质量标准和保障体系。

按照试点评估实施方案，评估工作分“评估培训”、“单位自评”、“网上公示”、

“综合评议”和“结果反馈”五个阶段，其中“单位自评”是此次评估的主要和核心环节之一。单位自评的重点为依法办学、引进优质教育资源、办学质量和社会效益等决定中外合作办学机构和项目办学稳定性及可持续发展能力的关键因素。在综合评议环节，教育部将根据评估指标体系所涉及的评价内容，通过运用通讯评议、实地考察、会议评审、问卷调查、网络调查等多种方式，开展同行评价、省（市）教育行政主管部门评价、学生满意度调查、社会声誉调查等多项评价工作。

《中国教育报》2010年3月5日

## ● 专家论教

### 两会代表委员：如何办出高质量的高等教育？

许京军委员（南开大学副校长）

王训练委员（中国地质大学副校长）

陈骏代表（南京大学校长）

李培根代表（华中科技大学校长）

陈放委员（四川大学生命科学学院院长）

郑功成代表（中国人民大学教授）

**优化教师评价机制**

**激励教师回归讲台**

【大众关注】“目前很多高校教师的科研指标压力很大，学校除了规定教师每年完成多少教学任务外，还要发表多少文章，文章要达到什么级别。如果完不成指标，职称、工资收入等一系列现实问题都会受到影响。而在职称评定中，教学所占份额并不大。这就导致高校内教学的中心地位极为不稳，学校人才培养功能事实上被放在一旁。”某高校任职的张老师这番话道出很多高校老师的心声。

许京军：培养杰出人才，必须有能引领学科前沿发展、并以培养人才为己任的教师。目前我国高校教师的业务素质及职业素养都有待加强。近十年我国高等教育发展过程中，补充了大批年轻教师，在很多学校数量超过60%，表面上看“后继有人”，但能在学术上引领学科前沿发展的凤毛麟角。“严师出高徒”，但如果老师的学术水平不高，只靠“严”，还是培养不出杰出人才。

王训练：试问我们的教授，有多少能安心地站在讲台上给学生讲课？在现行的高校教师评估机制下，很多教师都把主要精力用在做科研、搞项目上。高校教师的评价机制必须修改，将人才培养的效果、学生的反馈意见作为教师评估的重要标准，激励教师专注教学，特别是中层教师潜心教学。当然，一方面要实行教师评价机制的科学化和多样化，另一方面要充分保障高校教师待遇，畅通成长渠道，解决教师生活上的后顾之忧，吸引教师回归讲台。

## 转变人才培养模式

### 充分发掘学生潜能

【大众关注】北京市民沈先生始终在思考和关注着拔尖创新型人才的培养问题。“每到诺贝尔奖公布之时，我们都会忍不住畅想，希望我们的科学家能获此殊荣。”

陈骏：提高高等教育质量，核心内容是要转变人才培养思路和培养模式。我们对南京大学的毕业生做过一个调查，有50%的人从事非本专业的工作。这就给我们以启示，我们必须适应社会发展，多元化培养人才，给学生自主选择的空间。

李培根：我希望我们培养出来的学生具备这样的意识：自主意识、创造意识、竞争意识、公民意识。高校应该是以学生为本，一方面要充分挖掘学生的潜能，给各种类型的学生以不同的成长平台；另一方面要引导学生去关注人类社会的一些重要问题，给予和允许他们有思考的空间。

陈放：从社会需求看，社会对于人才的需求是多样化、分层次、分类型的。从高校内部改革看，我们的学科、专业结构也在进行调整，既需要学术型人才，也需要大量应用型、技能型人才，需要以多样化的人才观对人才的选拔、培养机制进行改革。大学要充分尊重教师的自主权，人才培养别具有太强的行政性，在与师生不断的沟通交流中，随时调整课程设置，充分发挥学生的兴趣和特长。

### 科学定位特色发展

#### 不要搞成千校一面

【大众关注】“过去，有所大学的化工专业排名一直是全国第一，但在学校开始投入搞文科专业建设后，具备传统优势的化工专业，现在成了全国第二甚至第三名，失去了原先的绝对优势。”复旦大学化学系教授范康年担忧，高等教育评价体系的单一化，导致了该现象的发生。

郑功成：对高校而言，提高教育质量的关键是落实高校办学自主权，办出个性特色，让学校培养的人才接受社会和市场的检验。应对大学进行分类管理：职业教育培养合格技工，拼实操能力而不要去拼文凭；一般大学培养普通劳动者，不要去拼大楼；专科大学不必削尖脑袋非要升本科；研究型大学培养拔尖人才，而不要走市场化搞什么函授、大专。各类学校各归其位，各依其规律办学，整个教育体系才能形成良好的生态，教育质量才能得到保障。

许京军：不同高校所承担的责任不同，应进行分层分类、合理定位，办出自身特色。高校要坚持特色发展，确立符合自身实际的发展目标，在国家高校分类体系当中找到自己的位置。同时，要修订普通高等学校实施条例和有关政策，要按照高等学校分类依据，建立分类体系，实行分类管理，开展分类的评价，引导不同的层次、不同类型的高校能够合理定位，能够各展所长，办出特色。各级政府要统筹规划，做好政策的引导和监督管理，为高校的自我定位、自主发展提供政策支持和空间。

《人民日报》2010年3月11日

## 张力解析《规划纲要》：高等教育政策的四点看法

3月2日上午10点，在教育部报告厅举行了《规划纲要》公开征求意见新闻发布会的第二场，重点解读了《规划纲要》的高等教育内容。国家教育发展研究中心主任张力，提出了对高等教育政策的四点看法：

**第一，如何判断我国高等教育发展形势。**在社会各界，包括教育系统对高等教育扩招以后形势怎么判断，大家都会有自己的看法，但是从基本上来看，改革开放前20年，高等教育发展是相对比较平缓稳步的，从1999年扩招以来，整个高等教育规模增长幅度是非常显著的，从原来不到700万人的规模，现在已经增加到了2979万人。我国何时成为世界第一位的呢？差不多是在2005年前后，超过了美国，在总规模上居于世界第一。毛入学率也从原来的不到10%增加到24.2%，可以说进入了国际上公认的大众化阶段。从这期间来看，初步形成了若干所能够有条件向世界一流冲击的高水平大学，一批重点学科，培育了一大批前沿新兴学科和交叉学科，每年高校输送的毕业生从原来不到百万现在已经达到了六百多万，科技创新和社会服务的能力不断增强。对高校扩招以来这样一个形势，我们需要一个客观的估计，正是因为扩招，才使得数以千万计的适龄青年能够由此获得进修深造的机会，从而改变一生，才使我国在参与国际竞争中能够在人才资源方面显现出比较明显的优势。扩招以后毕业生正在成为各行各业特别是高技术产业、现代服务业当中的业务骨干，比如“嫦娥一号”工程有上万名科技人员在30岁以下，如果没有扩招就不可能有这么充足的人才供给能力。其实当我们国家进入高等教育大众化阶段的时候别的国家也没有闲着，他们也在增加高等教育的供给能力，很多欧美国家从原来的大众化阶段进入到普及化阶段，也就是说高等教育毛入学率超过了50%，我国扩招以后在世界毛入学率方面的排位也就是上升10位左右，原来就是七十、八十位，现在也就是七十位，我们要清醒地看到我们同世界水平的差距。相应地，如果我们不扩招，我们全面建设小康社会的进程也会受到不小影响。

但是，我们也要看到，我国高等教育发展还存在不少困难和问题，比如拔尖创新人才培养能力较为薄弱，像钱老之问说的也就是这个事。二是我们高等教育持续发展条件不足不稳，我国普通高校生均预算内教育事业费2001年的时候，已经达到了7300元，后来一度跌到了5000多元，现在回到7500元左右，我们还是财政拨款不充足的状况，是同期发达国家相近统计口径1/5，而且不同省之间能相差6倍之多。三是扩招后毕业生就业竞争压力较大，对高等学校学科专业结构优化及增强学生社会适应能力等提出了新的更高要求。四是制约发展的体制性障碍还没有完全解决，分别体现在人才培养的模式、考试招生制度、办学体制和管理体制方面，所以我们的科学发展还是面临许多新的挑战。这是给大家介绍的对当前形势的一个基本判断。

**第二，如何看待高等教育2020年事业发展目标。**我们认为应该从全局上来看，也就是说面对全面建设小康社会的关键时期需求，特别是应对经济全球化深入发展，科学技术进步日新月异、人才竞争日趋激烈的挑战，《规划纲要》提出，从现在起到2020年，高等教育总规模将从2900多万增加到3550万，高等教育毛入学率从24.2%提高到40%，20-50岁主要劳动年龄人口的受高等教育的比例会从现在不到10%提高到20%。应该说，这些目标体现了高等教育规模发展达到

一个高位平台后稳步增长的趋势。

从规模增长看，我国从 2002 年进入高等教育大众化阶段，到 2009 年的 7 年间，宽口径规模年均增长率为 9%以上，后期增幅已有放缓，比如 2009 年比上年增长也就是 2.48%，所以按照专家组的预测，到 2020 年前只需要每年增加 1.6%，平均每年增长 50 万人就可以达到未来高等教育毛入学率 40%的目标，换句话说，现在如果一个学生都不扩招，我们可以增长 10 个百分点，为什么？因为 18-22 周岁年龄的人口分母在未来十年当中是下降差不多 4000 万人，等于说我们现在零增长也可以使高等教育毛入学率提高到 35%，我们为什么提出 40%这样一个目标呢？就是因为我们考虑到各行各业对专门人才的紧迫现象，考虑到适龄青年受教育的迫切愿望。

要给大家一个最深刻的印象就像朱之鑫主任在前天的发布会上谈到的那样，我们今后主要劳动人口的存量当中，特别是受到高等教育存量当中将会达到 2 亿人，这 2 亿人意味着什么？昨天胡鞍钢教授也说了，实际上相当于世界上第五个经济体，也就是说第五大人力资源的存量，这是非常了不起的。至于主要劳动年龄人口受过高等教育的比例，如能跃升到 20%以上，意味着我国高端人力资源开发将达到全球范围内前 1/3 的水平。

**第三，如何认识我国高等教育发展任务定位。**根据《规划纲要》的要求，今后我国高等教育的发展任务将定位在以全面提高质量为重点，更加注重提高人才培养质量、提升科学研究水平、增强社会服务能力，特别要求高等教育优化结构办出特色。因为刚才已经说了，2020 年高等教育规模的扩展已经不是重点，最大的重点就是我们将进入发展理念战略性转变和全方位注重教育质量的新阶段。

首先，把提高质量作为高等教育发展的核心任务，是建设高等教育强国的基本要求。为此，《规划纲要》提出了三点要求，一要牢固确立人才培养在高校工作中的中心地位，从培养造就高素质专门人才和拔尖创新人才出发，深化教学改革，严格教学管理，改进高校教学评估，健全教学质量保障体系，特别提出，这也是第一次提出要创立高等学校与科研院所、行业企业联合培养人才的新机制，大力推进研究生培养机制改革。二要充分发挥高校在国家创新体系中的重要作用，鼓励高校在知识创新、技术创新、国防科技创新和区域创新中作出贡献，对加强高校的基础研究、应用研究以及创新基地平台建设明确了政策方向，特别针对科研领域当中的体制性障碍，要求促进高校、科研院所、企业的科技和教育的资源共享。大家注意到，这回不仅是科研的资源要共享，而且我们将来产学研的教育资源也要深度的合作和共享。三要牢固树立高等学校主动为社会服务的意识，利用高校人才汇聚、学科综合交叉的能力优势，全方位开展服务，要求进一步推进产学研用结合，加快科技成果转化，积极参加文化建设，参与决策咨询，充分发挥智囊团、思想库的作用。

其次，我们要切实保障高等教育科学发展和教育质量稳步提高，必须优化结构办出特色。因为我们国家现代化对高层次专门人才需求的多样性和区域的差异性是世界上不多见的，很难沿用学术学科评价的单一尺子来衡量所有高校。为此，《规划纲要》的文本也明确要求到 2020 年我们的高等教育结构更加合理，特色更加鲜明。这里面有两点是需要特别注意的，一是国家提出要建立高校分类体系，实行分类管理，引导高校合理定位，克服同质化倾向，不仅要继续加快建设一流大学和一流学科，推进重点学科建设创新，建成一批国际知名、有特色高水平的高

等学校，这里不光包括本科的大学和学院，也包括高职高专的学院，若干所大学达到或接近世界一流大学水平。而且要引导其他各类高校在不同层次、不同领域办出特色，争创一流，包括支持地方或行业背景高校建设优势重点学科，改进管理模式，引入竞争机制，实行绩效评估，进行动态管理。二是优化学科专业等结构，这也是为了适应现代化建设的需要，重点扩大高技能型、应用型、复合型人才培养规模，加快发展专业学位研究生教育，优化区域布局结构，重点支持中西部高等教育发展，鼓励东部高等教育率先发展，也就是说让高校既能够在学科专业建设方面苦练内功，还要面向现代化建设需求办出特色，这是新世纪新形势下打造高质量的中国高等教育体系的必由之路。

**第四，如何深化高等教育体制改革和加强政策措施保障。**在《规划纲要》的第三部分已经全面谋划了体制改革的新思路新方向，其中大部分内容都涉及到高等教育领域，我们可以列举出一系列新的改革切入点和政策措施亮点，比如更新人才培养观念、创新人才培养模式、改革教育质量评价和人才评价制度，深化考试招生制度改革等等，都需要在各类高等学校师生中形成更为广泛的共识和共同的自觉的行动。相比中小学而言，建设现代学校制度、落实和扩大学校办学自主权，重点也是高等学校，关键在于完善中国特色的现代大学制度，包括坚持和完善党委领导下的校长负责制，探索教授治学的有效途径，探索建立高等学校理事会或董事会，健全社会支持和监督学校发展的长效机制，推进产学研用相结合等等。与此相关，深化办学体制改革和管理体制改革，说到底，是整个改革的牛鼻子，就是要理顺政府怎么办教育管教育，学校怎么依据法律法规和宏观政策引导自主办学等关系，许多都是当前社会上关注和热议的问题，相关的因素也很复杂，表现出“深水区”改革的典型特点。

同时，我们也看到，要实现高等教育事业发展的目标，完成好各项发展任务，没有必要的经费支持和良好的制度安排是根本不行的，我们必须在深化体制改革、加强政策措施保障方面迈开新的步伐。《规划纲要》的第四部分保障措施，特别提出要加强高等学校教师队伍建设，在经费方面实行以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、学校设立基金接受社会捐赠等多渠道筹措经费的投入机制，值得注意的是，为了加强经费管理，明确提出设立高等教育拨款咨询委员会，增强经费分配的科学性，在高校实行设立总会计师职务，公办高校总会计师由政府委派，这也是比照国际通行做法，目的就是要强化制度监督、社会监督、媒体监督，让高等教育领域公共资源配置在阳光下运行。还有国家加快教育信息化进程，高等学校既是优质资源普及共享的收益者，更是优质资源开发和应用的主要参与者，势必发挥更为重要的作用。在《规划纲要》准备在今后三年启动实施的重大项目和改革试点中，涉及高等教育发展的和改革的项目内容也有不少。如果组织领导和措施配套能够很好到位，相信我国高等教育事业定为沿着科学发展的道路再创新的辉煌。

中国教育和科研计算机网（2010年3月2日）

[http://www.edu.cn/gao\\_jiao\\_news\\_367/20100302/t20100302\\_452452.shtml](http://www.edu.cn/gao_jiao_news_367/20100302/t20100302_452452.shtml)

## ● 理论研究

### 2020年我国教育经费投入强度需求预测及实施方案构想

**摘要:**当前国家有关部门和研究机构正在对2020年我国教育发展战略目标与主要任务展开多方面研究,其中关于实现教育发展战略目标的投入保障条件和需求测算是一个重点。这里,我们在分析近三十年来全国教育经费发展变化的基础上,以2020年教育事业发展规划和质量应该达到的目标为参照,运用国际比较和生均经费指数测算的方法,对2020年我国全社会教育总投入和各级教育经费进行了初步研究和需求预测,形成了若干推断和想法,希望引起教育界同行的关注、讨论和批评。

**关键词:**2020年,教育经费需求预测,社会教育总投入

改革开放三十年来,在党中央和各级政府的领导下,经过教育战线和全社会的共同努力,我国已全面普及了九年免费义务教育,基本普及了高中阶段教育,高等教育也进入了大众化发展阶段,高等教育总规模跃居世界首位,建成了世界最大规模的教育体系。

在全面建设小康社会的新时期,党的十七大又提出了“优先发展教育,建设人力资源强国”的新战略目标。为了推进这一战略目标的逐步实现,在2020年前,我国教育事业需要完成以下三方面的任务:

一是继续扩大学前教育、高中阶段教育、高等教育和继续教育的规模,进一步提高各级各类教育的普及水平;

二是推进城乡之间和区域内义务教育的均衡发展,逐步缩小地区间各级教育发展水平的差距;

三是提升各级各类教育质量,扩大优质教育资源和优秀人才的培养能力。

上述三方面的任务全面完成后,我国就将有可能在2020年达到并超过目前世界中等偏上收入国家(即中等发达国家)教育发展的平均水平,基本实现教育现代化,为最终建成人力资源强国奠定坚实基础。但是,上述任务的完成,需要高强度的教育投入。因为教育经费是保障教育事业发展的物质基础,同时也是制订国家教育发展规划的核心指标。

国际教育发展的经验表明,随着高等教育进入大众化、普及化阶段,终身教育、全民教育的深入发展,各国教育经费已不可能只依赖于公共教育财政,而拓展多元化的投入渠道,则成了国际教育界专家们的共识。近十多年来,国际组织和世界银行都极为重视全口径教育经费统计的指标,从中可以看出教育筹资渠道多元化的国际发展趋势。但在我国,一个时期以来,教育经济学界对未来教育事业发展的经费供求问题的大量研究,多数仍只注重对公共教育财政经费方面的供求研究,而对包括公共财政和社会、企业、个人多渠道经费两方面的全社会教育总投入的研究相对较少。所以,我国有必要重视全口径教育经费供求问题的研究,并加强相关统计工作。

再者，2006年“国家中长期科学和技术发展规划”起草组通过国际比较和科学测算，提出了全社会科技总投入的目标：要由2005年占GDP1.3%，提高到2020年占GDP2.5%的水平，并将其列为《国家中长期科学和技术发展规划》文本总体战略的核心指标之一。参考科技规划工作的做法，我们认为在制订国家中长期教育规划时，也有必要对2020年各级各类教育经费的总需求作出研究和预测；

为此，我们对2020年全国教育总投入的需求和强度进行了研究和预测，并提出了实现这一目标的基本思路和框架。

## 一、三十年来我国教育投入的进展与结构变动情况

### 1. 1978~2007年我国教育投入呈快速增长态势

改革开放以来，经过公共财政体制改革和办学体制、投入体制改革，我国教育经费得到了快速增长。据统计，全社会教育总投入由1978年的94亿元提高到2007年的12148亿元，增长了128倍；其中财政性教育投入由94亿元提高为8280亿元，增长了87倍。同期，全国年人均教育经费由1978年的不足10元提高到2007年的919元，增长了93倍；全社会教育总投入占GDP的比例由1978年的2.6%上升到2007年的4.7%。教育经费的快速增长，保障了各级各类教育的快速发展。

### 2. 改革开放以来我国财政性教育投入与非财政性多渠道教育投入的结构变动情况

改革开放前，我国实行的是计划经济体制，教育经费全部依靠财政拨款；改革开放后，通过公共财政体制和办学体制、筹资体制的改革，我国教育经费大幅度增长并实现了来源渠道的多元化。全国财政性教育经费占GDP的比例，由1978年的2.6%增长为2007年的3.2%；其他非财政性教育经费从无到有、由少到多，占GDP的比例由1978年的近乎零上升到2007年的1.5%；两方面相加后，全社会教育总投入占GDP的比例由1978年的2.6%上升到2007年的4.7%。上述全社会教育总投入占GDP比例2.1个百分点的增量，支撑了三十年来各级各类教育规模的发展和普及率的大幅提高。

数据分析表明，在上述教育总投入占GDP2.1个百分点的增量中，财政性教育投入的贡献是0.6个百分点，而非财政性的社会多渠道投入的贡献是1.5个百分点，后者相当于前者的2.5倍。由此可以看出，虽然三十年来财政性教育投入和非财政性的多渠道教育投入占GDP的比例都有了较大增长，但后者增长的强度比前者更大。从发挥作用的领域看，财政性教育投入的增长主要支持了全国城乡免费义务教育的实现，而非财政性的社会和私人教育投入对我国高中阶段教育的普及与高等教育的大众化起到了主要作用。数据分析还表明，上世纪80年代初，全国财政性教育经费与非财政性教育经费的比例结构为9:1左右，而到了2000~2007年间，两者的比例已变化为6.5:3.5左右，多渠道教育投入已成为全国年度教育总经费的重要组成部分。

表 1 1978 ~ 2007 年我国教育经费进展与结构变化

年份	全社会教育总投入 (亿元)	总投入占当年GDP 比例 (%)	其中: 财政性投入 比例 (%)	其中: 社会及私人 投入比例 (%)	财政性投入: 社会 及私人投入
1978	94.2	2.6	2.6	—	—
1980	145.5	3.2	3.0	0.2	93: 7
1990	659.4	3.5	3.0	0.5	85: 15
2000	3849.1	3.9	2.6	1.3	67: 33
2005	8418.8	4.6	2.8	1.8	61: 39
2007	12148.1	4.7	3.2	1.5	68: 32

资料来源: 相关年份《中国统计年鉴》; 相关年份《中国教育经费统计年鉴》

## 二、我国教育经费现状的国际比较

三十年来, 我国教育经费虽然有了快速增长, 但与世界中、上等收入国家相比, 我国人均教育经费的绝对值和教育总投入占 GDP 比重的相对值都较低, 教育经费短缺依然是教育事业发展的主要“瓶颈”。难以满足国家和广大人民群众对教育规模发展与教育质量的期望。

### 1. 人均 (生均) 教育经费的绝对值比较

2007 年我国人均教育经费为 919 元人民币, 相当于 131 美元, 远低于 2006 年世界各国人均教育经费 400 美元的平均水平, 更远低于 OECD 国家人均教育总经费 1800 美元的平均水平。从各级教育生均经费绝对值看, 2007 年, 我国小学和初中的生均经费分别为 2752 元和 3487 元, 按汇率计算, 仅为 2003 年 OECD 国家平均水平的 1/10; 2007 年我国普通高等学校生均经费为 16320 元, 按汇率计算, 仅相当于 2003 年 OECD 国家平均水平的 1/4。

### 2. 教育经费占 GDP 比重的相对值比较

2007 年, 我国全社会教育总投入相当于 GDP 的 4.7%, 不仅分别低于 2003 年 OECD 国家和世界中等偏上收入国家 5.9% 和 5.7% 的平均水平; 更远低于重视人力资源开发的美国 (7.5%)、韩国 (7.5%)、以色列 (8.5%) 等先进国家, 以及马来西亚 (8.1%)、泰国 (6.8%) 等新型发展中国家的水平。从公共教育经费看, 2007 年, 我国财政性教育投入占 GDP 的比例为 3.2%, 低于 2003 年世界各国公共教育投入占 GDP 4.4% 的平均水平, 更远低于 OECD 国家 5.2% 的平均水平。

### 3. 生均教育经费指数的比较

生均教育经费指数是指各级教育生均经费与当年人均 GDP 的比值, 以人均 GDP 为 1 计算。2007 年, 我国小学、初中生均经费指数分别为 0.14 和 0.18, 比 2003 年 OECD 国家 0.20 和 0.23 的平均水平分别低 1/3 和 1/4。

#### 4. 全社会固定资产年度总投入与全社会教育年度总投入的倍率

全社会固定资产年度总投入俗称硬投入，全社会教育年度总投入俗称软投入，两者的倍率是国际上衡量一个国家人力资本与物质资本投入是否协调发展的一项重要指标。国际经验表明，硬投入和软投入的倍率过高，将会造成人力资源开发滞后于经济、社会发展的需求，导致生产技术设备利用率、劳动生产率和固定资产投资产出比的下降。与世界多数国家相比，目前我国固定资产投资与教育投入的倍率严重偏高。世界上大多数国家该倍率在 4: 1~6: 1 之间。我国在上世纪 80 年代和 90 年代初，这一倍率为 6~7: 1，已经偏高；而最近十多年，全社会固定资产投资占 GDP 的比重急剧上升，而教育总投入占 GDP 比重的上升速度却相对滞后，结果导致 2007 年全国固定资产投资与教育投入的倍率升为 11: 1。

表 2 1980 年以来我国全社会固定资产投资与教育总投入倍率的变动情况

年份	全社会固定资产投资		全社会教育总投入		固定资产投资对教育总投入倍率
	绝对值(亿元)	占GDP的比例(%)	绝对值(亿元)	占GDP的比例(%)	
1980	911	20.0	145.5	3.2	6倍
1990	4449	23.8	659.4	3.5	7倍
2000	32918	33.2	3849.1	3.9	9倍
2005	88774	48.4	8148.9	4.6	10倍
2007	137324	53.3	12148.1	4.7	11倍

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》

### 三、2020 年我国全社会教育总投入和各级教育经费需求预测

#### 1. 2020 年全国教育经费总需求的预测方法

对 2020 年我国教育经费总需求进行预测，可以通过国际比较，参考比较重视人力资源开发的先进国家教育总投入占 GDP 的比例、各级教育生均经费的相对指数。我国是发展中国家，要在人均教育经费的绝对值上与发达国家进行攀比是不现实的，但是要求全社会教育投入占 GDP 的比例和生均教育经费指数等相对指标接近比较重视人力资源开发的先进国家，是可能的也是必须做到的。只有这样，才能真正体现在国民收入分配中将教育放在优先发展的战略地位的承诺。

#### 2. 2020 年我国各级教育经费需求强度预算

##### (1) 学前教育经费投入总需求测算

按 2003 年 OECD 国家生均教育经费指数 0.18 测算，按 3~5 岁幼儿毛入园率 75% 计算，2020 年，我国 4000 万人的学前教育规模需要相当于占全国 GDP 总量 0.5% 的经费投入，需新增加 0.3 个百分点。

## (2) 义务教育经费总需求测算

2007~2020年,我国九年义务教育学龄人口基本稳定,我们分别运用三种方法对2020年的经费需求进行了测算:

### 测算方法1:按国际可比的生均经费指数测算

2007年,我国义务教育阶段教育经费的总投入为5034亿元,仅相当于全国当年GDP(257306亿元)的1.95%,远低于发达国家2.9%和中等偏上收入国家2.5%的平均水平。按2003年OECD国家小学生均经费指数0.20和初中生均经费指数0.23测算,我国2020年义务教育经费的总需求为GDP的2.5个百分点(测算公式参照学前教育)。与目前相比,需新增加相当于占GDP0.55个百分点的投入。

### 测算方法2:省域内城乡义务教育均衡拨款的经费总量需求测算

推进各地区城乡义务教育一体化和统一生均拨款标准,是国家确定的基本政策。经测算,如要在省域内将县镇、农村学校的义务教育生均拨款提高到城市学校的平均水平,按2007年的经费缺口为1789亿元计,需追加相当于当年全国GDP0.6个百分点的投入;加上目前占GDP1.95个百分点的基数,合计的经费总需求约为GDP的2.55个百分点。

### 测算方法3:小学、初中教师津补贴和农村学校公用经费缺口测算

根据《义务教育法》的相关规定,全国小学、初中教师收入应与本地公务员平均水平相当。按年人均1.2万元(每月1000元)的标准增加教师津补贴,全国1000万小学、初中教师需增加义务教育人员经费1200亿元;再加上县镇、农村公用经费缺口500亿元和寄宿制学生生活补贴缺口100亿元,合计相当于当年全国GDP的0.6个百分点。

由上述可见,三种测算方法得出了大致相同的结果:即2020年义务教育经费的总需求为GDP的2.3个百分点左右,需新增0.5个百分点。

## (3) 高中阶段教育经费总需求测算

2007年,我国高中阶段教育的总投入相当于GDP的0.9个百分点,其中全国中等职业教育总投入仅为全国教育总投入的7%,明显偏低。2020年,全国中等职业教育在校生规模将比2007年增加300万人,要做到基本免收学费,进一步改善办学条件,并加强实习、实训教学环节,合计需增加相当于0.3个百分点GDP的经费投入。此外,2007年,全国有17个省、区的普通高中生均经费在4000元左右,仅为京、津、沪、浙四省、市平均水平的三分之一,难以保证教育计划的全面实施,经测算,需增加相当于全国GDP0.1个百分点的增量经费。因此,考虑到今后一个阶段规模扩大和质量提升两方面工作需增加的成本,弥补0.4个百分点的缺口后,2020年,高中阶段教育经费的总需求约为GDP的1.3个百分点,需新增0.4个百分点。

## (4) 高等教育经费总需求测算

2007年全国高等教育总经费占当年GDP的1.46%,预计2020年全国高等教育总规模(3550万人)将比2007年(2700万人)增长31.5%,需追加0.45个

百分点 GDP 的高教经费；此外，2007 年中、西部地区高等学校生均经费仅为东部地区平均水平的 60%，为缩小地区经费差距、提高教育质量，也需要增加相当于 GDP 总量 0.15 个百分点的经费投入。两者合计为 0.6 个百分点。因此，2020 年的高等教育经费总需求约为 GDP 的 2.1 个百分点，需新增 0.6 个百分点。

#### (5) 学习型社会建设经费需求测算

加强学习型社会建设，要大力发展新农村文化技术培训、城市社区教育和覆盖全国的远程教育网络，每年至少需要有相当于 GDP0.3 个百分点的投入。

#### (6) 其他教育经费需求测算

各级教育行政管理机关和其他教育事业单位，至少也需要相当于 GDP0.3 个百分点的运行经费。

从以上六个方面的经费测算可以发现，为了实现 2020 年的教育战略目标，需要在 2007 年全社会教育总投入达到 GDP4.7%的基础上，再增加 2.3 个百分点的教育投入，即达到全国 GDP 的 7%左右。否则，就要对未来教育发展目标作出重大调整。

表 3 2007 年全国教育经费投入状况及 2020 年需求结构预测

教育类别	2007年经费投入 (亿元)	2007年经费占GDP 比例 (%)	其中：财政性投入 比例 (%)	2020年经费总需求 占GDP比例 (%)	其中：财政性经费 投入比例 (%)
学前教育*	157 (500)	0.06 (0.20)	0.04	0.50	0.30
义务教育阶段	5038	1.95	1.73	2.50	2.20
普通高中	1394	0.54	0.30	0.60	0.30
中等职业教育	852	0.33	0.20	0.70	0.40
高等教育	3762	1.46	0.64	2.10	0.90
教育行政、事业单 位	651	0.26	0.20	0.30	0.20
其他	294	0.12	0.11	0.30	0.20
合计	12148	4.72	3.22	7.00	4.50

资料来源：《中国统计年鉴 2008》；相关年份《中国教育经费统计年鉴》

2007 年学前教育经费投入数，仅为教育部门和其他部门办的有事业拨款的公立幼儿园汇总数据；括号内的数据为各种类型学前教育机构当年经费支出加总的估计数。

### 3. 2020 年我国教育总投入需占 GDP 的比例

根据上述测算，我国全社会教育总投入需占 GDP 的 7%，只有占 GDP7%的教育投入，才能保障我国教育事业在 2020 年完成扩大规模、提高普及水平、推进均衡发展等三大任务。否则，将难以达成我国在 2020 年左右基本实现教育现代化的战略目标。

#### 四、2020年我国教育总投入达到GDP7%的可行性分析与对策建议

##### 1. 我国教育投入的体制与结构，应借鉴美国、韩国的发展模式

世界上绝大多数国家的教育经费来源都分为两大部分：一是由纳税人（企业和公民个人）纳税形成的公共财政经费，二是由企业、社会捐资投资、家庭个人交纳学费和学校服务性收入所形成的多渠道教育投入。而就不同类型的国家来说，其教育总投入的强度和公共财政所占的比例有较大差异：

第一类是以西欧、北欧为代表的高税负高福利型（财政税收占GDP的40~50%）发达国家，政府承担90%左右的教育经费，社会和私人投入很少，教育总投入占GDP的比例大多为5~6%，远低于美国和韩国教育总投入占GDP7.2%的水平。在保证基础教育经费的前提下，这些国家高等教育经费只占GDP的1.1~1.3%，显著低于美国和韩国高等教育经费分别占GDP2.9%和2.6%的强度，在一定程度上影响了这些国家人才和知识经济的综合竞争力。

第二类是以美国为代表的中等税负型（财政税收占GDP的30%左右）发达国家，公立教育和私人教育均相当发达，能充分满足不同阶层居民多样化的教育选择需求。教育经费以财政拨款为主，但社会、私人教育投入也占相当大的比例。以美国2003年为例，公共财政教育投入为GDP的5.7%，社会、私人教育投入为GDP的1.8%，两个渠道的教育总投入合计达到GDP的7.5%，高出西欧平均水平2个百分点左右。美国高等教育总投入中，学费、捐赠和社会服务收入占一半以上；同时，在义务教育阶段，还有10%左右的私立高品质中小学，每年吸纳的私人家庭学费高达600亿美元以上。

第三类是以韩国为代表的经济、教育赶超型新兴国家。韩国2003年公共财政教育投入为GDP的4.6%，私人教育投入为2.9%，全部教育总投入高达GDP的7.5%。上世纪80年代后期，韩国在人均GDP只有3000美元的情况下，教育总投入就达到了GDP的6.9%，其中，政府投入和社会、私人投入分别占3.5%和3.4%，是新兴发展国家最大限度调动民间教育资源的典范，最早实现了高中阶段教育和高等教育的全面普及，既极大地增强了综合国力，又满足了老百姓的多元需求；随着经济发展水平的提高和国家财力的增强，韩国在新世纪又逐步扩大了政府公共投入的比例，将社会、私人负担的教育经费比例由早期的5:5调整为6:4。

就我国的国情来看，难以采用第一类高税负高福利国家的教育经费来源结构的单轨模式，应更多地借鉴美国和韩国教育经费结构的双轨模式。

##### 2. 2020年我国财政性教育经费的增长潜力分析

###### （1）低、中、高三种方案的设想与可行性分析

2008年，我国财政性教育经费占GDP的比例达到了3.5%，比前几年有了较大提高，但仍远低于目前世界各国公共教育经费占GDP4.4%的平均水平。

党中央、国务院领导对进一步加大财政性教育投入的问题一直十分关心。据悉，本届政府已下决心在2012年任期届满时，实现1993年《中国教育改革和发展纲要》提出的“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例达到百分之四”的目标。在实现这一目标后，2020年应进一步提高到什么样的水平呢？对于这个问题，需要通过2020年国家经济发展水平和软硬投资合理比例的预测分

析，然后提出 2020 年财政性教育投入占 GDP 比例的合适目标。

在对上述问题的相关研究中，我们做出了 2020 年财政性教育经费占 GDP4%、4.5%和 5%（即低、中、高）三个方案的假设。由于国家和广大人民群众对 2020 年教育事业的规模和质量提出了进一步发展和提高的需求，财政性教育经费投入保持在 2012 年 GDP4%水平上的零增量低方案，肯定是不可行的；2020 年达到 5%的高方案当然是最理想的，但由于今后相当长一段时期内，我国财政仍将处于供给约束型的紧张状态，所以实现的难度会比较大。

我们对 2008 年国家财政支出的三大板块进行了分析：第一板块是政府公共服务支出（包括政府行政管理、外交、国防、公共安全和债务支出），占全部财政支出的 29.2%；第二板块是社会民生支出（包括教育、科技、文化、卫生、就业与社会保障、环境保护、城乡事务与救灾等）占 45.2%；第三板块是用于经济发展和设施建设的支出（包括农业、林业、水利、工业贸易发展和交通与城乡基础设施等）占 25.6%。

据了解，上述三大板块的财政支出都呈紧张状态，但从结构比例上看，今后国家应适当压缩政府公共服务支出和用于经济发展及基础设施支出两个板块的比例，扩大用于社会民生服务支出板块的比例，为加大对教育、卫生、社保三大民生支出腾出空间。假设经过支出结构调整后，第二板块占全部财政支出的比例由 45.2%上升为 50%的话，以上几方面合计能扩大的比例也只有 4.8 个百分点。由于全国卫生公共经费和社会保障及就业经费长期以来在财政支出中比例严重偏低（分别只有教育公共支出的 1/4 和 3/5），亟待提高，因此，即使实现了用于民生的财政支出 4.8 个百分点的比例增量，也不可能有较大比例切给教育，这就在一定程度上挤压了公共教育经费在财政预决算构成比例的增长空间，也给实现财政性教育经费占 GDP5%的高方案带来了困难。因此，我们认为，在 2020 年国家财政性教育经费占 GDP4.5%的中方案（即达到目前世界各国 4.4~4.5%的平均水平）是相对比较可行的一种选择。

## （2）2020 年我国财政性教育经费提高至占 GDP4.5%的可行性分析

通过十多年来的公共财政体制改革，我国财政收支占 GDP 的比例由 1994 年的 12%左右提高到 2007 年的 20%；同时，财政预算向社会事业倾斜，使我国财政性教育经费占 GDP 的比例由 1994 年的 2.4%提高到了 2008 年的 3.5%，增加了 1.1 个百分点。随着未来预算内外收入的并轨，预计我国财政收支将会逐步提高到 GDP 的 25%以上，只要财政性教育经费（含教育费附加）占到财政总支出的 18%，则 2020 年公共教育经费达到 GDP 的 4.5%以上就是可以实现的。

### 3. 社会、私人等多渠道教育经费筹资体制改革的历史经验

——鼓励社会力量办学，调动民间财力支持教育，是我国教育发展改革的重要方针。在我国各级教育规模大发展的不同历史阶段，社会和私人投入都起了巨大作用：在 1986~1992 年，我国提高农村义务教育普及率的最艰难阶段，党和国家发动县镇、农村各行各业和农民捐、集资办学，共筹集资金 1200 亿元，与同期政府投入农村小学、初中的教育财政事业拨款总额相等，为之后在全国农村基本普及九年义务教育，培养出数以亿计的具有初中及以上文化程度的基础劳动力起到了奠基和保障作用。

——在上世纪 80~90 年代中期大力发展中等职业教育的过程中，中专、技校办学费用的 80%是由行业、企业承担的。1990 年的统计显示，部门、行业、企业的中专、技校办学费用，相当于同年全国教育总经费的 7%，但目前已急剧下降至 0.4%。随着我国企业经济实力的增强和对人才、科技进步的重视，这方面的潜力是很大的。

——在 1996~2007 年普通高中规模大发展的 12 年中，财政性教育经费只占 45~50%，一半左右都是由家长（通过学费、择校费、赞助费等方式）提供的私人教育投入。

——在 1999~2007 年普通高等教育大扩招的 9 年中，普通高校学生缴纳的学费占学校事业性经费的 40%左右，政府财政性投入平均为 43%左右，其他为学校自筹的事业收入和社会捐赠收入。

——在实行了义务教育免费和中等职业教育学费补助以后，2007 年，社会和私人等多渠道非财政性教育经费仍然达到了 GDP 的 1.5 个百分点，比 1980 年增加了 1.3 个百分点。

我国将长期处于社会主义初级阶段，经济发展水平决定了国家财政供给能力今后仍然处于紧张状况。因此，必须继续实行政府办学与社会办学并举、公共财政投入和通过企业、社会和私人多渠道筹集教育经费两条腿走路的方针。我们认为，只要继续大力发展各级民办教育，并划出一定比例的公立学校委托企业、社会团体、高等学校承办，转制为可供人民群众选择的自收自支（或准自收自支）的教育机构，辅之以适度调整办学成本较高、私人回报率也较高的部分学校和专业的学费标准。那么，到 2020 年，多渠道教育经费提高到相当于 GDP 2.5 个百分点（比 2007 年提高 0.8 个百分点），是可能做到的。

#### 4. 2020 年我国各级各类学校经费来源结构设想与相应的制度安排建议

——2020 年全国 4000 万学前教育规模的经费总需求为 GDP 的 0.5%，其中公共财政可承担 2/3，即相当于 GDP 的 0.3%。

鉴于城市居民收入水平较高、独生子女较多，家庭经济承受能力较强，建议公办幼儿园、民办幼儿园均由政府承担 50%的标准成本。县镇、农村幼儿园教师的人员工资部分由政府为主承担，占总成本 1/3 的公用经费由家长承担或社区、村委会提供少量补贴。

——2020 年义务教育阶段的经费总需求为 GDP 的 2.5%，其中非财政性经费为 GDP 的 0.3%。

建议容纳 90%以上规模的普通公立初中、小学，由财政全额负担；另外，适度发展小班化、精品、特色的民办学校，并对部分大学附设的实验学校和优质品牌公立学校实施自收自支的事业单位改革，实行准成本收费，满足少部分高收入阶层、精英白领阶层和独生子女家庭择校的需求。这样的安排，预计可以筹集相当于 GDP 0.3%的私人教育投入。

——2020 年，普通高中 2400 万人教育规模的经费总需求约为 GDP 的 0.6%，其中公共财政承担一半，即相当于 GDP 的 0.3%。

具体的办学与投入体制构想如下：（1）一般普通高中容纳 60%的学生规模，

按生均成本的 40%收取学费，并为其中 1/5 的困难家庭学生提供免费奖助金，合计需由政府提供相当于 GDP0.27%的财政性经费。（2）将民办高中、混合型转制高中（大学附中、实验高中和自收自支模式运作的公办转制高中）的学生规模扩大到 40%左右，按高于一般高中 20~30%的生均成本标准收取学费；同时，由政府和学校为其中 10%的困难家庭学生提供全额免除学费的奖学金。估计需由政府提供相当于 GDP0.03%的财政资助。

——2020 年中等职业教育 2300 万在校生规模的经费总需求约为 GDP 的 0.7%，其中政府须承担 60%左右的经费投入，即相当于 GDP 的 0.4%。

具体的制度安排作如下设想：政府举办的职业高中主要面向第三产业和一、二产业的服务型岗位，由政府提供 80%左右的办学经费，其他由企业经费和学费加以补充；中专、技工学校主要由行业、企业承办，由政府分别给予 1/2 和 1/3 的经费补贴；民办中等职业学校办学经费由学费、企业资助和政府补贴三方面筹集。

——2020 年高等学校办学经费的总需求为 GDP 的 2.1%，其中可由政府承担 0.9 个百分点，企业投入和学费各为 0.5 个百分点，还有 0.2 个百分点由学校通过科研、培训、社会服务进行筹集。

建议将全国高等学校的办学类型结构调整：政府直接举办的学校占 60%，行业、企业举办的占 20%（主要是行业性强的本专科院校），民办高校和独立学院占 20%。高等学校财政性和非财政性经费来源结构与当前状况相近。

以上是我们对实现 2020 年教育发展战略目标的投入保障条件和经费投入需求的初步研究和预测，希望引起教育界同行的关注、讨论和批评。

本文系国家自然科学基金重点项目“新型国民教育体系构建与公平教育实现机制研究”（G0309）阶段成果之一。（作者：上海市教育科学研究院研究员 胡瑞文 上海市教育科学研究院副研究员 王红）

《教育发展研究》2010 年第 1 期

## 建构中国高等教育区域发展新理论

**摘要：**如何做强与国家主体功能区战略相适应相匹配的区域高等教育，是建设高等教育强国的核心任务和基本路径之一。提出主体功能区是中国高等教育区域发展必须要遵循的新指针，提出大学集群也存在集聚—溢出效应。特别着重提出建构以“三关系”和“四模式”为核心内容的中国高等教育区域发展新理论框架。即针对主体功能区提出的优化发展区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区的不同功能定位及发展要求，提出区域高等教育存在着先导发展、伴生发展、跟随发展的三种关系，并在此基础上进一步提出高等教育区域发展应分别采取政府主导、科教驱动模式，市场主导、经济驱动模式，政府扶持、生态驱动模式和混合动力、多元驱动模式。这是根植于中国经济社会和高等教育实际发展提升出的中国高等教育本土理论。

**关键词：**主体功能区，集聚—溢出效应，三关系，四模式

当今世界正在发生前所未有的深刻变化：第一，经济增长方式正在发生前所未有的变化。1998年的亚洲金融危机和2008年发生的世界金融危机，以及刚刚闭幕的哥本哈根世界气候大会的激烈纷争清楚地告诉我们，世界经济增长方式正在发生前所未有的变化。第二，高等教育发展模式正在发生前所未有的变化。从1998年召开的世界高等教育大会和2009年7月刚刚结束的世界高等教育大会可以知道，世界高等教育已经达到1.4亿人的在校生规模，高等教育已经从精英教育走向平民大众教育，世界高等教育发展模式正在发生前所未有的变化。第三，高等教育与经济社会发展的关系正在发生前所未有的变化。规模庞大、类型多样、功能强大的高等教育越来越成为世界各国经济持续增长、社会和谐发展的基础性、先导性战略财富资源；同时，高等教育发展也越来越深深置身于国家经济社会战略规划布局之中。高等教育与经济社会发展之间越来越显现出强烈的互动作用、依存关系，世界高等教育与经济社会发展的紧密关系正在发生前所未有的变化。

在全面审视分析国内外发展新情况后，党中央国务院从全局长远发展的战略高度提出了全国主体功能区的国家发展新思路、新模式，并不断加大推进实施力度。对此，中国高等教育必须敏锐捕捉、准确把握并给予及时应答，必须紧紧围绕着国家发展新思路、新模式进行战略上的谋篇布局，迫切需要以国际视野和国家视野两个战略维度重新审视中国高等教育的区域发展，迫切需要建构与国家主体功能区发展模式相匹配的中国高等教育区域发展新理论和新路径。

## 一、新发展理念：主体功能区是中国高等教育区域发展的新指针

### （一）主体功能区——国家经济社会发展的新思路、新模式

2006年，中央经济工作会议和中共中央关于制定“十一五”规划建议都明确提出，形成全国主体功能区，优化国土开发格局，推进区域协调发展。2007年7月，国务院通过的《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》指出，全国主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的规划，是国民经济和社会发展、人口、区域等规划的基本依据。强调在国家宏观规划下，突出不同区域的不同主体功能要求，采用不同的发展方式，通过错位发展、差异化发展、合作发展，获得各显其价值的发展结果，并以不同主体功能区间间的协调发展和功能互补来促进整个国家的可持续发展。党的十七大报告进一步明确提出，“按照形成主体功能区的要求，完善区域政策，调整经济布局。遵循市场经济规律，突破行政区划界限，形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带”。作为区域协调发展的新理念、新思路，主体功能区着眼于未来的国家战略利益，突破了简单的集权和分权的两极发展思路，既打破了大一统的平均发展方式，也力争破解后发外生型国家在现代化初期所采用的重点发展，从而拉大地区差距的非均衡发展方式所带来的一系列问题。

为了推进主体功能区的实施，国务院先后批准了2008年8月《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，2009年1月，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020年）》，2009年5月《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》。随后，国务院又连续批复了《关中—天水经济区发展规划》、《江苏沿海地区发展规划》、《横琴总体发展规划》、《辽宁沿海经济带发展规划》、《促进中部地区崛起规划》和《中国图们江区域合作开发规划纲要》等区域发展规划。至此，长三角、珠三角、

北部湾、环渤海、海峡西岸、东北三省、中部和西部等区域发展的大格局和大框架基本形成。

## （二）与主体功能区战略相适应相匹配——高等教育区域发展的新指针

与全国主体功能区战略发展相适应、相匹配，应该成为考虑中国高等教育区域发展的重要指针和基本原则。这就要求我们不能简单地以现有省级行政区划为单位、以学校行政隶属关系为原则来研究全国 30 多个省级区划内高等教育发展问题，而是要敏锐捕捉到新的国家主体功能区发展思路和新的战略谋篇布局。具体来讲，就是在国家主体功能区发展思路下，着力关注“两角”（长三角和珠三角）、“两岸”（海峡两岸）、“两湾”（渤海湾和北部湾）、中部、西部和优先发展区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区，以及处在快速发展期的城市带、都市圈战略布局下的高等教育区域集群发展蓝图，探索构建与国家主体功能区发展战略相适应的中国高等教育区域发展理论和模式，以此为原则来对我国高等教育的区域发展进行谋篇布局，统筹安排区域发展的优先次序与建设领域，实现分工合作、互利共赢的一体化发展，避免区域间的封闭发展、重复发展、恶性竞争发展，充分发挥高等教育的溢出效应和倍增作用。

在推动中国高等教育区域协调发展过程中，要着力把握两个要点：

1. 做强区域高等教育与建设高等教育强省的关系。做强区域高等教育绝不是所有省、市、自治区都要提出建设高等教育强省口号，不是在每一个省域范围内不计资源、条件和代价重复建设和发展高度同构化的高等教育，追求一个“大而全”或“小而全”的封闭的自给自足的省级政府管理的高等教育体系，而是要根据国家区域发展的战略部署和各区域高等教育的要素状况，有步骤、有先后、有选择地发展不同类型、不同层次的高等教育，把资源和人力应用在最有发展潜力的高等教育领域。

2. 跳出教育，以更宽广的视角把握高等教育区域发展。高等教育区域发展绝不是就教育论教育，把高等教育系统独立于社会经济发展之外，自己关起门来搞高等教育，而是要进一步推动高等教育与区域经济社会的密切结合，在区域经济社会发展和繁荣中发展高等教育。

## 二、新发展生态：中国高等教育资源的集群分布与集聚—溢出效应

### （一）中国高等教育资源的集群分布

中国高等教育经过建国 60 年和改革开放 30 年的发展积淀，尤其是跨世纪 10 多年的高速发展，受历史、文化、经济、人口等不同因素的影响，已经逐渐呈现多种集群分布的发展生态。从高等教育资源宏观生态分布来看，东高西低呈阶梯状分布；从中观生态分布来看，以区域文化为内核呈区域聚合；从微观生态分布来看，大学集群与城市集群发展密切伴生。具体讲主要有以下 4 种：

1. 国防政策驱动的大学集群。在上个世纪 50 年和 70 代的“大三线建设”中，由于国防工程的需要，形成了川渝、武汉、长沙、西安等大学集群区域，促进了中西部大学的崛起。

2. 市场经济驱动的大学集群。改革开放之后，东部沿海经济发展迅速，产业发达，对人才的大量需求促使东部沿海大学发展迅速，形成了珠三角、长三角

等大学集群区域。

3. 区域文化驱动的大学集群。由黄河文化带、长江文化带、运河文化带、以及沿海文化带等因文化因素产生的大学集群，最具典型性的是北京、上海、南京等大学集群，它们与政治、文化中心的地位紧密相关。

4. 人口密度驱动的大学集群。人口集中度是影响大学生态分布的最基本要素，在珠江口、闽江口、长江流域、黄河流域、海河流域、松嫩辽流域和东部沿海地带，特别是在山东、河南、川渝等人口集中的地域产生的大学集群。

目前，与城市集群发展相伴生，中国已经初步形成了京津冀、长三角、珠三角、北部湾、海西、长株潭、武汉、苏皖、川渝、中原、关中、石太、昆明、河套、河西、山东、辽中南和松嫩平原等 18 个大学群。在这些大学集群中，古老的地域文化对我国高等教育资源生态具有强烈的凝聚作用，燕赵文化（京津冀）、齐鲁文化（鲁豫皖）、秦晋文化（晋陕甘宁）、荆楚文化（湘鄂）、吴越文化（太湖文化圈，苏浙沪）、巴蜀文化（川渝）、南越文化（粤桂琼）、客家文化（闽赣）、关东文化（辽吉黑）等 9 大文化圈的 25 个省市，在 44% 的国土面积上集中了我国高等教育 92.5% 的高校和 93.7% 的在校生。

## （二）大学集群的集聚—溢出效应

在现代社会，一些长期发展形成的高度密集的城市群被称为都市圈、城市群，产业群被称为经济圈、经济带，它们具有一种强烈的集聚—溢出效应现象。大学集群也同样存在这种集聚—溢出效应。美国具有典型性，美国高等教育区域发展与区域产业紧密对接，围绕着洛杉矶地区的文化创意产业、伊利诺伊地区的农业科技产业、西雅图地区的制造业、纽约地区的金融业等，美国大学分别形成了特色鲜明的几大集群。美国几大特色鲜明的经济产业主体功能区和同样特色鲜明与之匹配衔接有力的大学集群共同铸成一百年以来长盛不衰的世界霸主地位。

在中国，大学集群所带来科技文化知识集聚的效应也非常强大，例如，北京高等教育是世界上高等教育资源最丰富的少数几个特大型城市，大学集群的集聚—溢出效应最为典型。当知识集聚到一定程度，必然会向周边地区强烈辐射，使知识的集聚效应转化为溢出效应。这种效应表现在区域高等教育的人才培养、知识创新、文化传承、社会服务对其区域和整个国家发展产生的辐射和影响。一个区域发展高等教育不仅对本区域具有很大的益处，而且会外溢到相邻区域或整个国家，对相邻区域或整个国家的发展都具有很大的益处。随着区域间高等教育相互开放、彼此合作、优势互补、共同发展，区域高等教育的溢出效应会不断扩大和增强。

## 三、新发展关系：高等教育的先导、伴生、跟随发展三关系

对于高等教育与经济社会发展之间的关系，过去我们一般都强调高等教育要适应和服务于经济社会发展，即高等教育的“服务说”。但这样的概括和归纳太原则、太抽象，很难具体指导和把握发展日新月异、日益丰富复杂的高等教育如何适应和服务于经济社会发展。我们必须不断探索、不断丰富和发展能实际指导高等教育与经济社会发展相互关系的新学说，高等教育与经济社会发展关系理论亟待创新。

上世纪 60 年代，美国经济学家舒尔茨的人力资本理论使人们认识到教育对

经济发展的重要作用。在知识经济高度发展的阶段，大学、政府和市场共同构成推动知识经济发展的螺旋关系，高等教育已经成为关键的发展要素。随着现代社会发展，高等教育与经济社会发展之间的关系经历了从跟随发展→伴生发展→先导发展的梯次演进，在不同的发展阶段，高等教育在经济社会发展中的地位、功能和作用是不一样的。在不同发展区域内，高等教育与经济社会发展也存在着先导发展、伴生发展和跟随发展等不同的关系。需要指出的是，这三种关系并不是一个区域仅仅是一种对应关系，而是表明不同的区域面临着不同的经济社会发展需求、任务和特点，其区域发展的主要问题和矛盾决定着本区域高等教育与经济社会发展的主要关系，区域高等教育应该按照这种主要关系来决定其发展模式和作用。

### （一）区域高等教育先导发展关系

区域高等教育先导发展关系是指区域高等教育对区域经济社会发展起着先导引领作用，区域高等教育的发展引导和带动着区域经济社会发展。在这一关系中，区域高等教育发展既是区域经济社会发展的动力，也是区域经济社会发展的标志。这种关系是建立在区域高等教育自身发展已经进入了自主创新发展的高级阶段，也是建立在区域经济社会发展依靠知识和技术进行自主创新的新阶段。在此阶段，区域经济社会发展不再主要依靠自然资源或资金，也不再主要依靠普通劳动力和低级技术人才等初级生产要素，而主要依靠的是高质量、高素质的创新人才这种高级生产要素。区域高等教育作为生产创新知识、创新技术和创新人才的原始创新中心，成为推动区域经济社会可持续发展的一个决定性核心要素。

区域高等教育先导发展关系应在我国经济社会发达程度较高、高等教育优质资源集聚、高等教育的溢出效应特点突出的区域产生，特别是随着优化发展区的形成和发展，这种区域高等教育先导发展的关系将更为显著。因此，在优化发展主体功能区的形成和发展过程中，应该始终不移地坚持高等教育先导发展战略，充分发挥高等教育在知识创新、技术创新、高端人才培养方面的核心功能，以引导和推动区域经济结构的升级调整和经济发展模式的战略转型，更坚决地发展知识经济，提升该主体功能区在国家核心竞争力和高端产业发展中的地位和作用。国家优化发展主体功能区应率先建立和明确高等教育先导地位，如京津冀、长三角等区域，应通过确立高等教育先导发展战略来推动区域经济社会的创新发展，以保证和不断提高国家在国际经济技术激烈博弈中的核心竞争力。

### （二）区域高等教育伴生发展关系

区域高等教育伴生发展关系是指区域高等教育与区域经济社会发展相互适应、相互促进的共同发展关系。这种发展关系一般分为两个阶段：第一阶段主要是区域经济社会发展对区域高等教育提出要求，区域高等教育尽量适应性地满足。在此阶段区域经济社会发展居于主导地位，在发展中起关键作用的并不是高等教育要素，而是其他的要素，如资金、自然资源或劳动力；第二阶段主要是区域高等教育与区域经济社会相互提出要求，互相促进。区域高等教育对区域经济社会的发展起着越来越大的作用，区域经济社会发展的关键性因素也越来越向着知识、技术、人才等高级生产要素转移。

区域高等教育伴生发展关系一般建立在大力发展工业、大力发展资本密集和劳动力密集的产业结构的区域。它主要体现在国家重点开发主体功能区，这些

区域的高等教育要主动适应区域经济社会发展要求,注意高等教育发展的规模与结构要与区域经济和产业结构的规模、结构相适应,并尽量发挥高等教育知识创新功能,引领经济结构调整。就目前来看,珠三角地区、中部地区、海峡西岸、北部湾等区域应主动建立和巩固区域高等教育伴生发展关系,一方面要根据区域经济社会发展的速度与水平来相应地发展区域高等教育;另一方面也要充分发挥区域高等教育对区域经济结构升级调整的引导作用,为区域自主创新发展创造和生产更多的高级生产要素和竞争优势。

### (三) 区域高等教育跟随发展关系

区域高等教育跟随发展关系是指区域高等教育服从和服务于区域经济社会发展,其发展的规模、速度、结构和重点主要取决于国家对区域经济社会发展的战略安排,其发展处于一种跟随状态,即主要由区域社会经济发展决定区域高等教育发展规模和结构。这种关系表明了该区域高等教育的发展需要服从或服务于整个区域经济社会发展在整个国家中的功能定位,它主要适用于在国家限制开发区与禁止开发区(生态涵养区)的高等教育发展,这些区域的贡献力不是主要用GDP来衡量,而主要在于保护和维持生态环境,其经济的不发展或限制性发展(特别是严禁需要付出高昂生态环境代价的工业化增长)对于整个国家而言就意味着更高质量的发展。国家应该通过财政转移支付来补偿其在生态环境方面付出的代价。这些区域的高等教育更多地定位于服务生态环境的保护,服务于区域经济社会与自然环境的和谐,依据区域功能定位确定好高等教育发展的方向与特色,在与区域经济社会发展相适应的过程中,努力推动限制开发主体功能区和禁止开发主体功能区的形成与发展。

## 四、新发展模式：中国高等教育区域发展的四种驱动模式

高等教育区域发展在不同的主体功能区面对不同的区域经济社会发展要求有着不同的发展模式。不同的区域需要选择与国家主体功能区发展战略相适应的区域高等教育发展模式,选择的基本依据就是区域高等教育与区域经济社会发展的基本关系,这种关系从根本上决定了区域高等教育发展模式。具体而言,中国高等教育区域发展模式主要包括以下4种(见下表):

中国高等教育区域发展的4种模式

序号	模式	所在区域的特征	模式特点	模式决定因素
1	政府主导、科教驱动模式	优化开发为主 政治文化科技中心	政府主导	科教因素
2	市场主导、经济驱动模式	优化开发为主 经济发达地区	市场主导	经济因素
3	政府扶持、生态驱动模式	限制开发和禁止开发为主 气候和自然保护区	政府扶持	生态因素
4	混合动力、多元驱动模式	重点开发为主	多种混合	综合因素

### （一）政府主导、科教驱动模式

政府主导、科教驱动模式就是中央政府和地方政府相互协作，以规划、财政、人事等宏观政策调控手段为主，发挥政府配置资源的基础性作用，充分整合丰富的科技文化教育资源，确立区域高等教育的先导发展战略，发挥高等教育和科技创新的竞争优势，打造新的经济增长极，引导整个区域经济社会发展，并影响全国的创新发展。

政府主导、科教驱动模式需要以区域内高等学校、科研院所、科技产业园区以及丰富的科教资源为主要依托，围绕经济发展战略构建区域创新能力。从目前各区域发展的条件和未来的发展趋势来看，京津冀地区由于地缘紧密相连，共处同一文化圈，优质公共科教资源极其丰富，特别是北京高等教育极强的溢出效应，进一步扩大合作、加快发展的模式选择应是政府主导、科教驱动模式，以高等教育的先导发展来驱动整个区域经济社会的创新发展。

### （二）市场主导、经济驱动模式

市场主导、经济驱动模式就是中央与区域内地方政府要适应市场经济发展的规律与趋势，顺应经济圈、经济带、都市圈经济发展的要求和特点，发挥市场配置资源的基础性作用，前瞻性地将高等教育的区域合作与发展纳入区域经济合作与发展的范畴，以区域经济合作与发展带动高等教育的区域合作与发展，使区域高等教育在适应与满足区域经济发展的过程中获得更经济、更有效益、更持续的发展。

市场主导、科教驱动模式需要以区域内发达的经济、良好的市场规范、活跃的市场行为、强烈的市场意识、浓厚的市场氛围为主要条件，通过市场来引导和扩展区域间的开放与合作，通过经济发展来驱动整个区域经济社会的发展，包括引导和扩展区域高等教育的开放与合作，驱动区域高等教育的发展。从目前各区域发展的条件和未来的发展趋势来看，长三角地区、珠三角地区由于处于改革开放的最前沿，经过几十年的发展，已经形成了发达的经济、成熟的市场机制和区域间经济合作的发展趋势，在国家制定的区域经济社会发展的规划与政策下，应进一步明确市场主导、经济驱动的发展模式，以区域经济的合作与开放来带动高等教育的区域合作，使高等教育的区域发展更好地适应区域经济社会的发展需求。

### （三）政府扶持、生态驱动模式

政府扶持、生态驱动模式就是中央和区域内地方政府从整个国家环境保护和生态发展的战略角度和战略价值来考虑区域经济社会发展，以此作为衡量区域经济社会发展的标准，来带动区域高等教育的合作与发展，强调通过中央与区域内地方政府的合作与财政转移支付来满足区域内经济社会发展的需求，包括区域内高等教育的发展。

政府扶持、生态驱动模式需要以区域内自然环境保护作为区域经济社会发展的前提条件，政府的扶持和合作，特别是各级政府间的财政转移支付是推进区域生态发展的主要手段。从目前各区域发展的条件和未来的发展趋势来看，西部区域特别是以环境和生态保护为重点、区域发展差距明显、经济驱动不足、基础条件相对较弱的地区，应以政府扶持、生态驱动作为发展模式。

#### （四）混合动力、多元驱动模式

混合动力、多元驱动模式就是中央和区域内地方政府根据区域功能定位和发展条件，适应区域经济社会发展的不平衡性和差异性，灵活采用政府主导、科教驱动模式，市场主导、经济驱动模式，政府扶持、生态驱动模式等模式，使高等教育的区域发展更好地适应区域经济社会发展需求，使高等教育的区域发展能够更健康地发展。

混合动力、多元驱动模式主要针对区域内发展动力、文化传统、功能定向以及经济发展的多元化走向等各不相同，高等教育发展在区域经济社会发展中的地位与条件也各不相同，其发展的动力也是各种因素综合作用的结果，难以突出或强调某一决定性因素，需要综合协调性地发展和培育各种发展因素，共同推进区域高等教育发展。从目前各区域的条件和发展趋势来看，中部区域特别是处于经济社会发展程度较低区域向经济社会发展程度较高区域过渡的区域，其发展模式更多地适合于采用混合驱动发展模式。

2006年，美国发布的《领导力检验：美国高等教育的未来指向》报告提出：“今天，我们可以毫不夸张地宣称高等教育已经成为美国最伟大的成就。高等教育在知识经济社会具有前所未有的重要地位，是提升劳动力素质和促进成长所必需的人力资本和智力资本的主要发源地，是推动社会合理流动、促进社会和谐的主要途径。高等教育中卓越、创新和领导力的国家能力将成为一个现代国家维持经济增长和社会凝聚的核心力量。”本文前面着重论述的新发展理念、新发展生态、新发展关系和新发展模式，初步建构起中国高等教育区域发展新理论的基本构架，其中“三关系”和“四模式”是区域发展新理论的核心要素，这是深深根植于中国经济社会和中国高等教育丰富生动的实际发展中总结凝练提升出来的，是中国本土理论。党中央国务院制定了一个宏伟的国家战略目标——建设人力资源强国和创新型国家，这需要首先建设一个高等教育强国作为基本支撑。建设高等教育强国是实现国家战略目标赋予中国教育新的神圣历史使命，将建设高等教育强国作为中国教育发展的新战略目标，需要勇气、胆略、决心和智慧，是一项具有全局性、先导性、前瞻性的战略抉择。为了建设高等教育强国，从技术角度上讲，建构一个与国家主体功能区相适应相匹配的高等教育区域发展新理论和新路径就显得十分迫切和重要。

（作者：北京教育科学研究院副院长、研究员 吴岩 北京教育科学研究院高等教育科学研究所 刘永武 王怀宇 北京教育科学研究院教育发展研究中心 李政 北京航空航天大学高等教育研究所 刘祖良）

《中国高教研究》2010年第2期