

学科调整须与高教空间布局优化相统筹

辽宁大学高等教育研究所所长 刘国瑞

自上世纪90年代以来,学科调整一直是高等教育领域的热门话题。而今,面对世界百年未有之大变局,特别是受新一轮科技革命与产业革命交互作用的影响,学科调整面临更紧迫的需求和更复杂的因素。站在新发展阶段,贯彻新发展理念,服务新发展格局,构建高质量的高等教育体系,需要在更高层次和更广视野上思考学科调整问题。

学科调整与空间布局密切相关

学科结构既是高等教育结构的重要组成部分,也是构成高等教育结构的核心要素。在构成高等教育体系的各种次级结构中,高教布局结构与高校学科结构最具复杂性。前者涉及中央与地方、政府与市场、政府与大学的复杂关系,后者则是内含科类划分、层次差异并聚合复杂利益诉求与权力博弈的体系。学科调整与高等教育空间布局演进具有紧密联系。70多年来,以中央政府为主导,以适应经济社会发展需求为主要出发点,以学科划分和学位点布局为基本内容,每一轮的学科调整都对高等教育空间布局产生了重要影响。

在中华人民共和国成立之初的30年,基于建立社会主义制度和建设现代工业体系的需要,国家进行了两次大规模的院系调整,成立一大批行业特色鲜明的高等院校,集中财力重点建设了若干所高校,从而形成了以服务重化工业为主要任务,以理工科为重点,以北京、天津、上海等中心城市为载体,以重点院校为龙头的高等教育空间布局,基本上改变了旧中国重文轻工的状况,一定程度上解决了高校地区分布不合理的问题。但同时留下了一些历史问题,如大力发展单科学校,割裂了学科之间的内在联系;实施条块分割的体制,诱发了中央与地方在学科领域的重复布局;重点建设一批中央管理的高校,拉开了部委院校与地方院校的学科水平差距。

进入改革开放时期,适应经济社会转型的新需要,国家积极鼓励和支持中心城市办大学,并将一大批原中央部委院校下放地方,启动实施“211工程”“985工程”等重点建设计划。这些举措在增强学科与经济社会发展的协调性、扭转学科过窄的局面、提高我国高等教育竞争力方面发挥了重要作用。同时,也对我国高等教育空间布局产生了重大影响——一方面,拉开了区域之间的高等教育差距,东中西部的高等教育差距日趋明显,广东、山东等新兴经济强省的高等教育实力显著提高,东北等传统老工业基地的高等教育实力出现下滑;另一方面也加剧了学科的低水平重复建设,进一步拉大了中央部委院校与地方院校的学科水平差距。

党的十八大以来,国家启动实施“双一流”建设,全面实施博士、硕士学位授权学科和专业学位授权类别动态调整工作;大力实施中西部高等教育振兴计划,对东北高等教育给予政策倾斜。一系列新举措有效促进了学科内涵与特色建设,加强了国家急需的战略性领域的学科布局,中西部高等教育基础建设水平得到了显著提高。但受历史与现实等复杂因素的影响,缩小东中西部高等教育差距的压力仍然很大,东北高等教育振兴仍任重道远。

同时,新的重点建设策略在协调推进中央部委院校与地方院校发展以及学科高峰与学科高原建设上还有待改进,如入选的地方院校占比较低,不足以引领和支撑广阔的学科高原建设;少数入选的地方院校聚焦一两个学科、集中有限资源追赶中央部委院校,导致学校内部的学科畸形发展,既未能发挥带动学校整体发展的效用,也对全国学科布局的合理化产生一定的负面影响。

有赖中央与地方协调

就高等教育体系而言,结构问题是局部与整体的关系。实现全局性、国家层面的高等教育结构优化,离不开省域高等教育结构的合理化。在计划经济条件下,这一诉求可以通过中央集中统

一的强制性计划调控实现。但在市场经济条件下，如何凝聚中央与地方合力就成了非常重要的现实问题。

中央与地方在以经济和民生为主领域的交叉布局，以及在战术目标上的差异和在行动上的不完全同步，是影响学科结构调整的重要因素。

在国家或区域层面，学科调整主要是中央或地方政府基于经济社会发展需求的强制性或引导性行为。计划经济时期，地区之间的差距和差异通过计划得到调节。但进入市场经济后，中央与地方分灶吃饭的财政体制以及区域经济快速发展的需求，使双方在战略布局与战术措施上既有共同愿景又存在差异性需求，从而不可避免地影响到学科调整行动的协调性。

近年来，因在重点建设、实力提升和资源配置等方面的特殊地位，学科已经成为政府和学校的重要聚力点。各省份为缩小省际差距和提高本省份竞争力，纷纷追求建立自己的高等教育体系，在地方性的矛盾得到缓解的同时，客观上加大了实现全国性布局结构合理的难度。在经济区域化和人力资源配置市场化形势下，中央与地方、全局与局部、战略与战术等的关系交织在一起，学科调整问题变得愈加复杂。

省级政府高等教育统筹权力、能力与效力的一体化程度，对统筹国家战略与地方发展需求具有重要影响。在国家治理体系中，省级政府居于承上启下的重要位置，既是中央决策部署的承接者和贯彻者，也是区域结构调整的设计者和组织者。没有省级政府的统筹，学科调整就会虚化、难以落地。但若省级统筹狭隘化、片面化，学科调整就可能迷失全局，甚至加剧整体的不合理状态。

当下，省级政府的高等教育统筹改革还存在较大局限。一方面，地方政府在统筹区域内部委院校与地方院校发展方面缺乏充分的合法赋权和有效手段；另一方面，受地方财力等因素的制约，地方政府难以兼顾国家统一布局的重点建设需求和区域经济社会发展需求；此外，受本位主义等因素的影响，一些地方政府更倾向于把经费投到自己管理的学校并进行重复的学科布局。

资源配置须在更高层次优化

高等教育空间布局是高等学校数量、结构、水平、实力等构成要素在一定地理或行政区域的分布，其核心是学科建设水平以及学科专业结构与经济结构的适应状态。当前，国家正在实施的区域协调发展、构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系等重大部署，已经大大超越了省级行政区划，成为连接全局和局部利益的重要纽带，为凝聚中央与地方的共识与合力提供了新的契机。

站在新时代，适应我国区域发展与资源配置格局的重大变化，应将学科调整与高等教育空间布局优化统筹起来，着力破除“地方意识”与行政壁垒，在更大范围内谋划区域高等教育的分工与合作，优化高校学科布局，扩大优质高教资源覆盖面，实现创新资源有序流动和优化配置，有效改变低水平重复建设的局面，增强高等教育服务国家战略、支撑区域发展的能力。

具体而言，要围绕推进京津冀协同发展、长江经济带大保护、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、粤港澳大湾区建设等重大区域战略，坚持功能互补、资源共享、协同创新，以高等教育功能提升为主要目标，以产教融合为纽带，着力促进城市群、产业群与大学群联动发展，建构服务国家战略与服务区域经济社会发展相统一、学科高峰建设与学科高原建设相协调的新局面。

此外，贯彻落实好中央支持东北教育振兴发展的措施，结合产业调整升级等新需求，推动人才链、创新链与产业链“三链融合”，对接产业集群建设特色学科集群，重塑东北高校学科布局，大力增强学科竞争力和贡献力，打造东北亚地区重要的人才集聚、科技创新和教育开放高地。紧密结合实施东中西部协调发展战略，通过省部共建、东西部对口支援和政策倾斜等措施，着力培育和做大做强优势、特色学科，促进中西部高等教育振兴发展，进一步缩小区域间高等教育发展水平差距。