

我国高等教育空间布局的演进特征 与发展趋势

刘 国 瑞

(辽宁大学 高等教育研究所, 辽宁 沈阳 110136)

摘 要: 我国高等教育空间布局的形成与演进, 深受经济社会重大转型以及国家重大战略调整的影响, 既体现了国际高等教育发展的一般规律, 也具有明显的国情特点。随着中央与地方在经济和民生领域的交叉布局以及政府与市场力量的交互作用, 影响我国高等教育空间布局的因素更加复杂, 实现区域高等教育协调发展的难度更大。进入新时代, 随着经济力量和制度活力日益成为高等教育空间布局演进的决定性力量, 以及高等教育空间布局在价值、形态等层面发生的新变化, 我们对区域高等教育协调发展需要有新认识、新思路和新举措。

关键词: 高等教育; 空间布局; 政府调控; 市场调节

中图分类号: G640; G649.21 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2019)09-0001-09

The Evolution Characteristics of China Higher Education Spatial Distribution and Its Development Trends

LIU Guo-rui

(Research Institute of Higher Education, Liaoning University, Shenyang 110136, China)

Abstract: The formation and evolution of China higher education spatial distribution was deeply influenced by major economic and social transformations as well as major national strategic adjustments, which embodied the general rule of international higher education development, while with obvious national characteristics. With the cross layout of central and local governments in the fields of economy and livelihood and the interaction between government and market forces, there's more complex to affect the spatial distribution, and more difficult to coordinate the regional development. In the new era, as economic power and institutional vitality increasingly became the decisive force, and new changes emerged in the value and form, new understanding, new thinking and new measures were needed for the coordinated development of regional higher education.

Key words: higher education; spatial distribution; government regulation; market adjustment

收稿日期: 2019-08-08

基金项目: 辽宁省“兴辽英才计划”资助项目(XLYC1804004)

作者简介: 刘国瑞(1965—), 男, 辽宁建平人, 辽宁大学高等教育研究所研究员, 博士生导师, 从事高等教育管理、区域教育发展战略规划研究。

进入 21 世纪以来,随着区域发展和社会公平日益引起广泛重视,关于高等教育的空间布局和均衡发展的研究呈上升态势。基于教育地理学、空间布局理论、新经济增长理论、资源配置理论等视角,学术界在我国高等教育空间布局的演进轨迹、形成因素以及地区之间差距的实证研究和国际比较等方面取得了一系列有价值的成果。既往的研究中有一个重要逻辑,即高等教育空间布局失衡的根源是政府配置资源的偏差,改变不平衡状态的根本出路是中央加大对落后地区的支持力度。本文通过对我国高等教育空间布局演进的历史合理性、现实复杂性等特征的分析和对未来发展趋势的展望,就此谈些粗浅的看法。

一、我国高等教育空间布局演进的历史合理性

高等教育空间布局是指高等学校数量、结构、水平、实力等构成要素在一定地理或行政区域的分布,其本质是一定时空内高等教育与经济社会发展的关系状态,离开经济社会发展来探讨高等教育空间布局问题是毫无意义的。新中国成立以来,伴随着经济社会的重大转型,我国高等教育空间布局的演进经历了两个重要阶段,发生了两次大的变化。

1. 新中国成立到改革开放之前:高等教育空间布局形成时期

新中国成立后,按照社会主义制度建立的需要,对接收的旧高校进行了社会主义改造。一是为适应社会主义建设需求,进行了两次大规模院系调整,把仿效英、美模式的高校体系改造成苏联模式的高校体系,同时建立了新的院系设置、专业设置、培养模式、领导体制架构。二是借鉴苏联模式,新建了一批院校。一方面,自 20 世纪 50 年代末开始,地方创办的高校明显增多;另一方面,根据国情特点,集中财力重点建设了一批高校。经过 1954 年 10 月教育部发布《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》、1959 年 3 月中共中央发布《关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》、1960 年 10 月《中共中央关于增加全国重点高等学校的决定》、1978 年 2 月国务院转发教育部《关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》等一系列政策调整,我国形成了具有深远历史影响的重点院校格局。通过这一系列举措,新中国建立了比较完善的社会主义高等教育体系和制度,奠定了高等教育基本布局,形成了以北

京、天津、上海、哈尔滨、长春、沈阳、大连、武汉、南京、成都、西安等中心城市为载体,以重点院校为龙头的若干高等教育区域中心,并以此为支撑奠定了北京、天津、上海、辽宁、湖北、四川、陕西等省份的高等教育大省地位。

这一期间高等教育空间布局的演进有三个特点:一是“具有明确的目的性,体现出国家意志”^[1]。高等教育空间布局既不是自发形成的,也不是地方主导发展的,而是在中央政府主导下,紧密结合国家战略重点的变化,有目的、有计划的主动建构过程,国家利益、中央政府、指令性计划是高等教育空间布局形成的三个决定性因素。二是突出经济建设的需要。高等教育空间布局初期是按大的行政区划进行安排的,北京、辽宁、江苏、湖北、四川、陕西等政治、经济重地是高等教育布局的重点区域^[2],综合性高校和理工科院校始终是建设的重点领域。三是因经济发展、社会供给以及高校招生就业等均处于计划的刚性控制之下,区域内经济社会发展与高等教育之间的空间依赖性不明显,区域之间的空间差异性不突出,整体上处于相对均衡状态。

2. 党的十一届三中全会到十九大之前:高等教育空间布局剧变时期

随着我国进入改革开放的新时期,原有高等教育空间布局受到了剧烈冲击。20 世纪 80 年代区域经济的兴起,促使一大批市办高校风云而起,“中心城市办大学成为我国高校空间布局再生产的重要形式”^[3];建设社会主义市场经济体制目标的确立与实施,既调动了社会资本投资高等教育的积极性,催动了民办高等教育的发展,也打破了人力资源的身份禁锢,出现了大规模的人才流动,成为影响区域高等教育实力的重要变量;以“211 工程”、“985 工程”为核心的重点建设计划的实施,拉大了中央部委院校与地方院校的差距;20 世纪末期下放地方的大批原中央部委所属院校,在拉近了与区域经济社会发展距离的同时,也因为地方财力等原因拉开了与未下放院校的差距;世纪之交的大扩招,为地方高等教育的规模扩张和高等职业教育的大发展提供了历史机遇与空间,一些省份的高等院校数量有了大幅增长;高等教育成为新的竞争重点,全国至少有 11 个省份(辽、鲁、黑、川、皖、鄂、吉、陕、粤、浙、苏)明确提出了建设高等教育强省的奋斗目标。在上述因素的交互作用下,我国高等教育空间布局的院校数量、类型结构、层次结构等发生了巨大变化。特别是区域经济实力 and 活力的变化,直接影响了高等教育实力格局,北京、上海、天津、江苏、浙江等省份的高等教育领先

地位保持稳定;广东、山东等省份伴随经济实力的提升,高等教育实力也实现显著提高;而辽宁、吉林、黑龙江等传统老工业基地受经济转型、财力下降等因素影响,高等教育实力出现下滑。

这一期间高等教育空间布局的演进呈现出四个特点:一是中央与地方、政府与市场多种力量交互作用,高校与产业集群及城市的互动显著增强。在影响高等教育空间布局的要素中,主导力量由单一的中央政府演变为中央和地方两级政府的作用,利益导向由单纯的国家利益演变为国家战略与地方需求两个驱动,调控手段由单一的计划调节演变为政府宏观调控与市场调节相结合,中央与地方在经济、民生等领域的交叉布局,是高等教育空间布局演进的重要动因。二是地方政府成为区域内高等教育形态再造、实力提升的重要力量。“高等院校空间布局的变化主要来自于省级政府的努力,省域高等院校数量增长和在校生规模发展首先取决于本省经济增长的规模,省级政府努力程度显著影响高等教育规模发展。”^[4]三是随着全球化、知识经济浪潮的兴起,区域内经济社会发展与高等教育之间的空间依赖性显著增强,区域之间的空间差异性问题凸显。伴随大扩招而实现的地方高等教育大扩张,在缓解了地方人民群众接受高等教育的压力的同时,未能从根本上彻底解决不断变化的对高等学校毕业生的多样化需求。四是接受优质高等教育机会的均等性成为社会关注的热点,高水平院校与一流学科建设成为缩小高等教育区域间差距的重点。

从近 70 年的演变可以看出:高等教育空间布局演进轨迹与经济社会转型进程具有同步性。

在第一阶段,伴随着从新民主主义革命向社会主义革命的重大转变,以巩固无产阶级政权和发展社会主义经济为主要目的,在中央政府主导下,我国完成了社会主义高等教育体系和高等教育制度建设,奠定了高等教育空间布局的基本形态。这一时期,高等教育与经济社会的关系,主要是适应国家以重化工业为主的工业化布局的需要,与地方的产业基础和资源优势有相当大的关系,与地方的经济实力和人民生活水平没有必然的直接联系;高等教育与经济社会发展的适应性,主要是着眼于国家利益,通过中央以计划为手段的一盘棋调控来实现的,无论院校设立、规模控制、专业布局、层次结构,都是由计划决定的。高等教育与产业布局、人口密度等基本协调以及区域间高等教育相对均衡,是计划体制下人为控制的结果。这一状态适应了新中国成立初期百废待兴、资源极度贫乏的特殊国情,为巩固社会

主义新生政权发挥了巨大作用,但低水平的均衡也影响了社会活力和生产效率。

在第二阶段,随着新时期党的基本路线确立和从计划经济向市场经济的重大转变,为适应经济区域化和多种所有制经济发展的需要,在政府和市场的共同推动下,我国高等教育空间布局发生剧烈变化,不平衡不充分的问题开始凸显。这一时期,经济区域化、人力资源配置市场化催生了地方发展高等教育的冲动;民营经济以及新产业、新业态的发展,引发了日益多元化的需求;科技是第一生产力、人才是第一资源理念的确立,使高等教育成为省际竞争的焦点。经济发展活力强、发展水平高的省份,越来越要求突破计划限制和各种管制,扩大地方发展高等教育的自主权;而经济落后地区往往也存在高等教育落后现象,因而强烈希望国家加大支持薄弱地区高等教育发展的力度,使本省适龄人口有更多的接受高等教育的机会。经济社会发展水平不均衡与高等教育发展水平不均衡交织在一起,成为推动高等教育空间格局演化的重要动因,促使原有的依靠统一的计划手段建立起的区域内高等教育与经济社会发展的协同性迅速瓦解。区域高等教育相对均衡状态的打破,是市场经济体制建立和发展的必然结果。这一演变有效激发了地方政府和社会组织的积极性,极大地促进了经济发展与社会进步,但也引发了备受关注的公平与效率之争。

新中国高等教育空间布局的形成与演化,是与从中央集权到中央与地方共治、从大一统计划经济到社会主义市场经济的改革进程同步的,中央集权与计划经济共同奠定了我国高等教育空间布局的基本形态,而地方治理权力的扩大与区域经济的发展共同改变了原有相对均衡的状态。近 70 年来来的高等教育空间布局演变符合我国不同阶段的国情,也基本体现了教育与经济社会协调发展的规律,具有历史合理性。

二、我国高等教育空间布局调整的现实复杂性

随着党中央对新时代我国社会主要矛盾的变化作出重大科学判断,区域间高等教育发展不平衡问题日益成为社会关注的热点。在 2019 年全国“两会”上,关于加强中部地区、西南地区和西北地区以及民族地区、边疆地区高等教育发展的呼声非常强烈,体现了对缩小高等教育地区间差距的热切期盼。

缩小地区之间的高等教育差距,既是实现全面小康社会目标和实现全面现代化的需要,也是维护公平正义的体现。高等教育空间布局的调整有价值上的合理性,也面临理想与现实、公平与效率、中央与地方、政府与市场等矛盾冲突,具有现实复杂性。

1.历史上影响高等教育空间布局演进的动因具有复杂性

高等教育空间布局表面上是一个教育地理学概念,实质上是自然禀赋与后天发展、教育基础与经济社会发展水平以及国家统一布局与地方差异性发展的综合反映。高等教育空间布局的成因是复杂的,既有政治的因素,也深受经济、人口、地理、历史、文化等因素的影响。

(1)政府是高等教育空间布局演进的重要推动力量。与西方市场经济体制国家不同,经济、民生等影响高等教育空间布局的要素,在我国主要是依托政策等载体通过行政力量来发挥作用,政府在高等教育空间布局演进进程中一直扮演着十分重要的角色。

一是中央政府主导的制度变迁是高等教育空间布局形成和演进的根本性动因。新中国成立后的头30年,以发展重化工业为主和集中财力办大事的制度设计,奠定了高等教育空间分布的基本格局。而改革开放以来在东部沿海率先大力推进改革开放和中央与地方财政分灶吃饭等制度设计,则在拉大省域间经济实力差距的同时,也扩大了高等教育发展水平的差距。就高等教育自身来讲,这不仅体现在中央政府在重点院校建设的布局上,也体现在中央通过院校设置审批权和招生计划对研、本、专结构的控制上。特别是在博士培养上对重点建设院校和一般院校的差别化安排,既限制了地方院校生长的空间,也使得部委院校在博士培养上的丰富资源成为新兴地区争夺的热点,进而成为影响既有格局的一个重要因素。

二是条块分割体制在塑造高等教育空间格局上发挥了独特作用。新中国成立初期,国家在东部地区以及“三线地区”部署了大批的中央直属大型企业,围绕产业发展需要布局建设了一大批直接管理的高校,从而在经济、高等教育等领域形成了行业部委与地方政府条块分割的体制。以辽宁为例,国有大中型企业曾占全国的十分之一,与此相匹配的是曾经拥有25所中央部委所属院校,这其中有24所院校归属教育部以外的其他部委管理。在我国原有的高等教育体系中,中央部委属学校建校历史较长、实力雄厚、行业影响力大,成为构成地方高等教育综

合实力的中坚部分。无论是中央直属企业还是部委直管高校,所获得的政策、经费等支持均远大于地方企业和高校,央企与部委属高校的协同布局,对我国高等教育空间布局与区域协调发展产生了深远影响。中央部委院校多的省份往往强校也多,而其他省份则陷于院校总体数量和重点建设院校数量均少的双重窘境。从某种意义上讲,我国原有高等教育空间布局是条块分割的产物,现有高等教育空间布局的不均衡问题是打破条块分割体制后的必然结果。

三是地方政府的公共治理与创新发展能力影响了高等教育实力变化的进程。改革开放后,条块分割体制的打破以及中央和地方协同治理格局的建构,为重塑高等教育空间格局提供了制度环境。在原有格局已经基本定型的情况下,地方政府把握规律、抢抓机遇、创新发展的能力,成为改变本地高等教育实力和地位的关键因素。如广东省,为满足经济快速发展对各类人才的需要,解决高等教育规模小、水平偏低的问题,坚持把高校作为科技第一生产力和人才第一资源的重要结合点,先后实施了“新大学运动”、教育强省战略、高等教育大众化和现代化战略以及“创强争先进高地”战略。改革开放之初的“城市大学”运动,突破了我国高等教育传统的中央、省两级办学体制;创办汕头大学,接受境外教育捐资,在海内外引起了强烈反响;20世纪90年代中期率先推行地方政府与中央部委共建高校、地方政府与重点大学共建高校;1993年成立国内最早独立办学的高职院校——深圳职业技术学院;深圳、东莞等地按照“官产学研资介”结合的原则,引进国内外一流高校进驻;深圳市与国内著名高校合作,先后创立清华大学深圳研究生院、北京大学研究生院和哈尔滨工业大学深圳研究生院等。从尽享改革开放之初的政策红利到主动创新、开发人才红利,广东省走出了一条高等教育与经济社会良性互动、协调发展的创新之路。^[5]

(2)历史基础、文化传统对于高等教育空间布局的演进具有重要影响。同样的政策在不同的地理环境、历史基础和文化传统下,可能会产生截然不同的效力。在高等教育空间布局形成与演进过程中,地理、历史、文化等因素对政策的实际效力产生了重要影响。

一方面,历史基础与后天建设共同打造了区域高等教育的龙头院校。诸如北京大学、清华大学、天津大学、南开大学、复旦大学、南京大学、东南大学、浙江大学、厦门大学、东北大学等新中国成立之前即

已建立的历史名校,在经过了社会主义改造和国家持续的重点支持后,高居于整个高等教育体系的顶端。而诸如中国人民大学、哈尔滨工业大学、大连理工大学等新中国成立之后建立的高校,则通过两次院系调整快速提升实力,并在国家的大力支持下也跻身一流院校之列。这些具有重要影响力和强大竞争力的龙头院校,成为区域高等教育水平与实力亦即区域之间高等教育差距的重要标志。

另一方面,崇商与重教的文化共同影响了区域高等教育的活力。教育既是文化的产物,亦是文化发展的动因,文化对高等教育的发展具有十分重要的影响。无论是新中国成立之前的高等教育基础,还是改革开放以来地区高等教育发展的活力,无不镌刻着文化的印迹。历史上的高等教育名校,多诞生于文化发达而且往往商业也发达、商人或实业家(包括华侨)有投资办学传统的地区。改革开放以后,也正是有计划商品经济和社会主义市场经济快速发展的地区,积累了雄厚的民间资本,在地方财政投入本就强大的基础上又为高等教育注入了新的社会资本,使这些地区的高等教育在全球性经费紧张的大环境下保持了良好的运行状态和竞争优势。

2. 现实中制约高等教育空间布局变化的条件具有复杂性

虽然过去几十年里政府在高等教育空间布局的形成与演进过程中发挥了主导性作用,但高等教育区域差距的形成绝不仅仅是中央政府的责任,缩小高等教育区域差距更不是简单的倾斜性资源配置能解决的。

(1) 高等教育空间布局非均衡状态的改变受制于经济发展水平和人口素质。在统一的思想体系和制度体系下,教育与经济成为区域内最活跃的领域,两者之间的融合与碰撞共同塑造着区域的特色。高等教育空间均衡表面上是教育问题,实质上是经济问题。在过去的几十年里,高等教育空间布局从相对均衡到显著不均衡是与市场经济条件下经济差距的拉大同步的,两者交织在一起并相互影响,成为影响经济社会发展全局的热点和难点问题。

在新的形势下,经济因素对高等教育布局的影响并非仅仅是财政支持能力问题,其更重要的影响是通过形成知识——技术——产业的链条,吸引知识、信息、人才的流入并与高校形成良性互动,从而使高校的知识溢出、大学生就业等拥有可靠的平台。振兴区域经济,迫切需要高等教育的支撑;而振兴高等教育,又离不开经济的支持。在发展经济、改善民生与发展教育的问题上,落后地区不可避免地陷入

了“先有鸡还是先有蛋”的争论。持教育优先论者,呼吁加大教育投入、优先振兴教育;持经济决定论者,则主张集中精力、财力先实现经济振兴。高等教育有适度超前发展的必要,但根本上是要受经济发展水平的制约。超越经济发展阶段过度拔高高等教育,既违背教育与经济协调发展的规律,也必然会引发就业等社会问题。

人口素质是影响区域高等教育发展的另一个重要因素。一方面,人口从来就不是一个抽象的数字,而是与城乡结构、从业结构、平均受教育年限、文化传统等因素紧密联系的,这些都会影响到接受高等教育的诉求。另一方面,人口还体现为高等教育适龄人口的规模及其接受高中阶段教育的水平,这两者直接影响到高等教育生源的数量和质量。

现实中,经济发展水平又直接影响人口特别是以高学历、高技能、高层次为代表的人才的流动。资源的集聚效应,使得优质高等教育资源以及人才、信息、资金等资源涌向充满经济活力的东部地区,其他地区则面临愈加严峻的压力。就区域间高等教育差距来讲,物质形态的校园已不再是区域高等教育实力构成的代表性因素,院校差距的本质是人才差距,比起院校数量上的问题,更麻烦的是优秀人才在流入流出上的不均衡。人才流动是必然的,但若持续流失,再好的办学条件也只是一具空壳。经济与人口问题交织在一起,已经成为新形势下影响高等教育空间布局的复杂因素。

(2) 中央与地方在战略战术层面的协调性是影响高等教育空间布局走向的重要变量。高等教育空间布局是一个涉及全局与局部的问题,其优化离不开中央与地方的协调,但在现实中,中央与地方在战略布局与战术措施上既有统一愿景又存在差异性需求。实施新的“两步走”战略,在实现全面建设小康社会目标的基础上,到21世纪中叶实现建设社会主义现代化国家的目标,是全国全社会共同的美好愿景;而通过主体功能区建设推进可持续发展,通过实施东北等老工业基地振兴、中部崛起和西部大开发战略推进协调发展,通过京津冀经济圈、长江经济带和粤港澳大湾区建设推进高质量发展增长极建设,通过供给侧结构性改革和高等教育内涵发展推进发展方式转变等,是实现全面现代化目标的重大措施。与计划经济时代不同,地方并非简单执行国家的战略安排。因巨大的省情差异,中央与地方在经济发展、民生改善上既有总体目标的一致性,也有现实需求的差异性和发展节奏的异步性。比如,国家大力实施创新驱动发展战略,积极鼓励发展战略性新兴产业

产业、高技术产业,而在一些省份农业和传统产业仍占有很大比重;国家大力推进供给侧结构性改革,淘汰过剩产能和高耗能、高污染产业,而在一些省份这些产业可能是地方经济的主要支柱;国家通过实施“双一流”建设推进高等教育强国建设,而在一些省份夯实高等教育底部基础的任务仍十分艰巨。中央政府既要着眼国家战略利益,又要兼顾地方特点;地方政府既要坚决做到“两个维护”,亦要制定切合地方实际的发展措施。全局与局部、公平与效率、国际竞争与国内发展等诸多矛盾交织在一起,是推进高等教育空间布局均衡必须面对的重大现实问题。

(3)政府调控与市场调节在促进高等教育空间布局均衡上既有一致性也有异步性。在促进高等教育区域均衡问题上,各方面的呼声无不把发挥政府特别是中央政府的作用摆在“重中之重”的位置。但在现实环境中,“高等教育作为一个社会系统,既受政府政策的控制,又受市场的调节,还兼具高校发展逻辑的制约,三者都是高等教育区域协调发展的线性约束条件,任一环节、任一因素的变革都会对高等教育协调发展的最终效果生成影响”^[6]。这也说明,任何单一因素都难以引发高等教育空间布局的整体性变革。在构成高等教育的要素中,非生命体如校舍、实验室等处于稳定状态,而由生命体承载的知识流、信息流等处于不稳定状态,既可能发生绝对的流入流出,也会发生共享性的流动。全球产业链、创新链的发展,已经使经济、产业、技术、知识构成了复杂的梯次布局关系,经济潜力、制度活力、人居环境等共同塑造竞争优势,吸引中外优质高等教育资源流入。近年来,诸如清华大学在上海建国际创新中心、天津大学在浙江建天津大学浙江研究院、东北大学在佛山建研究生院、四川大学在厦门建医院和研究院等现象进一步说明,在全球化、市场化、信息化的形势下,地区开放程度、产业先进程度以及政策环境是吸引资源流入的强势力量。产业集聚与高等教育空间集聚具有很强的关联性,促进产业空间集聚的主要是市场的因素,而高等学校的空间集聚常常表现为政府行为,两者在价值选择和运行机制上的非一致性,是一个值得重视的现实问题。

三、我国高等教育空间布局的未来发展趋势

高等教育空间布局的演变及未来走向,受到作为教育布局形成和发展的载体——区域空间诸多因

素长期综合作用的影响。^[7]随着国家新战略的实施以及区域经济社会发展格局的剧烈变化,高等教育空间布局的演进必将呈现一些新的态势,具有显著的动态发展性。在更高层次、更广范围上探索协调发展问题,需要跳出传统省级行政区划的地理局限、单纯要求中央支持的思维局限和就教育论教育的实践局限,准确把握高等教育空间布局在形态、层次等方面的新发展、新变化,理性认识主观理想与客观规律的关系,把增强体制机制活力和中央与地方的合力作为促进高等教育空间布局均衡的治本措施。

1.高等教育空间布局在价值层面向更高层次演进

关于高等教育影响因素的“全球—国家—地方模型”理论指出,当今世界各国高等教育受到全球经济、文化、教育以及高校自身的影响;各国政治、经济、文化、教育受到区域贸易组织以及其他组织的影响;体现民族文化的高等教育受到保存和促进本土文化认同和独立性的挑战。^[8]随着区域战略的实施,东北等老工业基地振兴和京津冀经济圈、长江经济带、粤港澳大湾区建设已经上升为国家战略,成为事关国家全局的更大区域。同时,“西三角(川渝陕)”等次级区域也在酝酿和发展中。而东北地区、粤港澳大湾区又是关乎东北亚开放、东南亚开放的具有国际性意义的区域。新的形势下,这些超越省级行政区划的区域已经成为连接国际与国家、国家与地方的重要载体。在这一态势下,区域高等教育的边界将发生三个维度的演进,即从省域高等教育到跨省域高等教育乃至跨国界的高等教育;区域高等教育将肩负着三个责任,即服务国家战略、支撑地方发展和参与人类命运共同体建设;区域高等教育协调发展的目标将变成在更大范围优化结构体系,在更宽平台优化资源配置,在更广领域推进与经济社会协同发展。实现区域高等教育协调发展需要发挥中央、地方、高校三个主体的作用,着力推进制度体系创新、供给侧改革和扩大内外开放。

2.高等教育空间布局在形态层面向三个维度集聚

当今时代,城市、产业、高校已经形成了紧密的互动关系。产业互补性与知识溢出效应,推动区域高等教育从分割走向合作互补式发展或一体化发展。新的形势下,高等教育空间布局将深受经济(产业)增长极、“点—轴结构”、圈层结构^[9]交互作用的影响,并在这三个维度上进一步集聚和提升。

一是在更大区域打造高等教育增长极。有专家认为,在国家战略与区域发展的协同作用下,我国珠

三角(以粤为主)、长三角(苏、浙、沪)、京津冀、两湖地区(湘、鄂)、西三角(川、渝、陕)、东北地区(辽、吉、黑)六个区域是优质高等教育的集群区,最有条件率先建成高等教育强区域。^[10]在六个区域中,京津冀和长三角地区是我国公认的高等教育发达地区,最有可能成为具有重要国际影响的增长极;而珠三角、两湖地区、西三角和东北地区拥有良好的基础和发展潜力,最有可能成为具备竞争力、影响力、辐射力、创新力的区域性增长极。

二是构建经济与教育的双重“点—轴结构”。当下最典型的当属长江经济带。作为以点—轴为主线、同时涵盖增长极和圈层结构的战略性布局,其所覆盖的上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、云南、贵州 11 个省份的高等教育,将在长江沿线中心城市上完善布局,依托长江三角洲城市群、长江中游城市群和成渝城市群,打造与经济相匹配的三个增长极,并带动三大城市群以外其他地区的经济社会包括高等教育的发展。此外,在东北地区也极有必要和可能打造以哈大高速为纽带,以装备制造业产业集群和自主创新区建设为服务目标,以哈尔滨、长春、沈阳、大连四个中心城市为依托和四个高等教育区域中心为支撑的新的经济与高等教育协同发展的“点—轴结构”区域。

三是依托城市群发展高等教育圈层结构。当前我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。^[11]围绕中心城市和城市群,高等教育的空间布局将进一步在圈层结构上集聚演化。一方面,城市群将成为高等教育空间网络的重要集群节点。伴随长三角、珠三角、京津冀、山东半岛、辽中南、中原、长江中游、海峡西岸、川渝和关中等城市群的发展,京津冀、长三角、珠三角、长株潭、川渝、辽中南等高校群也将进一步成熟壮大。^[12]另一方面,一、二线城市格局的变化,将成为搅动高等教育空间格局的重要变量。近年来,出于支撑创新驱动发展和提升城市影响力等需要,新兴的一、二线城市加大了多种形式引进国内外优质高等教育资源的力度,广州迅速崛起为新的高等教育中心,并成为粤港澳大湾区内重要的支撑力量;深圳、青岛等成为重要的高等教育次中心,越来越体现出强大的竞争力。随着实践的进一步发展,受经济地理、人文地理、政治地理等环境因素的制约,一些高等教育资源富裕地区的高校的发展空间、知识溢出效应等可能受到限制,一些环境优越地区的准入条件会不断提高,竞争会日趋激烈。在这一形势下,一些次级经济区和新兴二线城市,就

有可能成为新的高等教育资源集聚区域,并引发更大范围高等教育空间布局的变化。

无论是哪个维度的发展演变,都离不开产业集群这一基本载体。产业集群的特点之一就是在特定的产业区域里,具有互动关系的企业、政府、教育机构呈现聚集于某一特定地域的状态。^[13]而“大多数发达国家的经验研究发现,知识溢出在地理空间上是有限的”^[14]。“知识溢出(尤其是隐性知识)是空间距离的函数,随距离的增加溢出效应减弱。”^[15]在一定的教育空间内,“双一流”建设高校及行业特色高校的影响力会超越区域局限辐射更多区域,而一般性地方院校的影响力则主要局限于区域内;高校的文化功能,更多地体现为与所在城市的互动,而高校的人才培养、科技创新等功能,则与高校的服务面向有直接的相关关系。发挥好高等学校在打造产业源头、创造新的绿色产业业态和提高产品附加值等方面的职责^[16],构建不同层次、类型高校优势互补、协同发展的格局,将是完善区域高等教育空间形态,提升区域高等教育空间活力的关键。

3. 高等教育空间布局的多样性更加受区域整体活力的影响

进入新时代,转变经济发展方式和实施创新驱动战略,凸显了高等教育的战略地位;区域协调发展战略的确立与实施以及区域间人才、科技竞争的加剧,使高等教育成为竞争的焦点;高等教育进入内涵发展阶段以及“双一流”建设、“双高建设”、一流本科教育建设等计划的实施,使活力与能力的竞争成为新的着力点。一系列新战略和新举措的实施,催动高等教育空间布局发生新的变化。总的来看,院校数量变化已经在上一个阶段完成,不再是新时期全局性的热点、重点,学科、专业体系重构成为高等教育空间结构优化与功能重塑的主要抓手;以地方经济实力和体制活力为支撑的高等教育发展思路创新,催动高等教育格局进一步重新洗牌。我国高等教育空间布局的演变将以优质高等教育资源的流动、聚集、放大为重要标志,进入政府、市场、学校合力作用的年代。

高等教育空间布局的核心是高等教育资源的分布,其演进的逻辑与本质是在大的社会制度环境变迁与小的区域生态环境交互作用下,优质高等教育资源在区域间的流动以及在某些区域的放大或萎缩。在市场经济条件下,经济与体制活力是影响知识、信息、人才等资源流动的重要因素,通过发展战略格局和良好高等教育生态环境的建构,政府可以引导优质高等教育资源的流动和整合。一方

面,经济与体制活力可能重塑高等教育空间格局。随着区域发展新格局的出现和体制创新活力的释放,优质高等教育资源以多种形式涌向新的地区是必然的现象,也必然带来现有高等教育空间布局的新变化。另一方面,经济与体制活力会促进现有高等教育空间布局内协调发展水平与层次的提升。目前,我国几个教育发展创新区正呈现出自己的特点,如东北地区强调盘活教育资源服务地方经济,雄安新区强调构建新机制新模式,长三角强调高校与企业的合作,粤港澳大湾区强调发挥区域内高等教育的集群优势。^[17]但跨省域的区域性合作与协调还处于初级阶段,深度推进区域内高等教育的协同发展仍面临许多观念和体制障碍。如长三角一体化发展已经经历了较长时间的探索,但在制度层面,由于行政区划壁垒、教育管理制度及评价体系各异,高等教育一体化长效机制和政策环境尚未建立;在组织层面,区域内高等教育还处在自发式、项目式、局部性合作阶段,缺乏战略规划和宏观指导;在动力层面,高等教育一体化还存在“上面热,下面冷”的情况,基层高校的积极性、主动性有待进一步激发。^[18]可以预见,随着市场一体化发展机制的健全、区域合作机制的深化、区域互助机制的优化、区际利益补偿机制的健全、区域政策调控机制的创新以及区域发展保障机制的健全,人才、信息、资金等创新要素将更加自由流动,区域生产力布局将充分优化,高等教育空间布局内的协调发展和聚合效应也必将进入新的境界。

4. 非均衡仍将是高等教育空间布局的常态化存在

从国际上看,国家内地区之间高等教育不均衡是一个世界性的现象。研究表明,生产活动全球化并没有使企业的生产经营活动在空间分布上趋于均衡,区域发展呈现出高度不均衡状态,即便在一国内,不同区域之间也常常是繁荣与衰退共存,发展与停滞同在。^[19]高等教育空间分布的非均衡性,也是国际上的普遍现象,如美国的优质高等教育资源主要集中在以纽约为核心的东北地区和以加州为代表的西部地区,法国的优质高等教育资源则主要集中在工商业和科学技术发达、历史文化传统深厚的巴黎、里昂、南特等城市和地区。^[20]“世界教育发展的地域不平衡直接受到经济地域发展不平衡和人口分布不平衡的影响,教育发展与发展水平上具有地域分布不平衡的一致性、相关性。”^[21]

就我国来讲,促进高等教育空间布局均衡的现

实目标应该是发展水平的基本均衡。进入新时代,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^[22],但这“没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”^[23]。在这一国情下,教育、经济、社会发展的非均衡性交织在一起,将长期存在。习近平总书记指出,协调是发展平衡和不平衡的统一,由平衡到不平衡再到新的平衡是事物发展的基本规律。平衡是相对的,不平衡是绝对的。强调协调发展不是搞平均主义,而是更注重发展机会公平、更注重资源配置均衡。协调是发展短板和潜力的统一,我国正处于由中等收入国家向高收入国家迈进的阶段,国际经验表明,这个阶段是各种矛盾集中爆发的时期,发展不协调、存在诸多短板也是难免的。^[24]

地区之间的高等教育差距,表面上是高等教育资源配置的不均衡,更深层次的是经济社会发展水平的差距。在市场经济条件下,市场已经成为资源配置的决定性力量。忽视这一因素,无论是试图通过摊薄发达地区还是拉高欠发达地区来缩小高等教育区域差距的想法都是不现实的。即便是能够再次采取全国性大规模院系调整的办法来人为地实现均衡,也一定是暂时的,受经济发展水平、产业结构、文化基础、制度活力等外力因素的影响,其后必然出现新的不均衡与差距。

高等教育区域差距缩小与经济社会发展水平提高是一个联动的渐进过程。高等教育空间布局均衡的根本意蕴,应该是区域高等教育供给与区域经济社会发展需求达到相对平衡状态。发展水平与综合实力是两个有联系又不相同的概念。发展水平主要体现在办学条件、教学质量、满足受教育者需求等基本指标上,而综合实力体现在基于一定规模的竞争力上。构成高等教育空间格局的基础是院校数量,龙头是高层次院校,核心是区域内的高等教育体系的合理性。省域之间的高等教育差距,不只是一流高校、一流学科拥有量的局部差距,而是高原与高峰交织在一起的整体差距。因而,高等教育区域均衡大体需要经历三个层次,第一个层次主要是通过地方高等教育的规模发展解决地区间受教育比例的均衡问题;第二个层次是通过中央的招生计划调控解决弱势地区接受优质高等教育的机会均衡问题;第三个层次是中央和地方合力解决区域高等教育实力提升问题。当然,这三个层次不是平行渐进的,而极

有可能是整体交叉推进的。

5. 缩小高等教育区域间差距的关键是完善中央与地方的联动机制

实现公共服务均等化和促进区域协调发展,始终是政府的基本责任。新时期,我国中央与地方在经济社会发展战略上双重布局、政府宏观调控与市场在配置资源上共同发挥决定性作用的局面将继续存在。如果说新中国成立后的头30年间,中央政府主导奠定了我国高等教育空间布局的基本格局,那么改革开放40年来则主要是地方政府促成了其局部形态的改变,而接下来,我国将会在中央与地方合力推动下进一步重塑高等教育的空间布局。优化高等教育空间布局,需要加强国家战略与地方战略的协同,中央政府履行好宏观调控责任,地方政府履行好创新发展责任。没有中央强有力的宏观调控,将会加剧地区之间的重复布局问题;没有中央差异化的政策支持,将进一步拉大落后地区与发达地区的差距。

省级政府统筹能力仍然是区域高等教育发展的重要决定因素。中央政府采取的加大省部共建力度以及在“双一流”建设计划、高层次人才项目、重点科技计划等方面的政策倾斜和招生计划调控等措施,对于提高中西部地区高等教育发展的绝对水平以及缓解区域内不平衡不充分的矛盾,无疑具有重要意义,但其在缩小地区之间差距上的作用可能有限,地方政府的努力程度、区域内高校创新发展的能力以及区域经济社会发展环境的改善,仍然是决定地方高等教育发展的内因。“空间里弥漫着社会关系,它不仅被社会关系支持,也生产社会关系和被社会关系所生产。”^[25]就竞争力的角度来说,区域间高等教育的不均衡问题,主要体现在国家部委直接管理的代表国内高等教育水平的院校数量上。地方政府应该通过各种有效措施,为其搭建平台,鼓励这些高校加大为地方经济社会发展服务的力度;建立部委院校与地方院校协调发展机制,发挥好部委院校的龙头作用,带动区域高等教育整体水平的提升。政府要持续深化“放管服”改革,营造良好的高等教育生态环境,引导高校提高战略管理能力,走出有特色的创新发展之路。

参考文献:

[1] 谢安邦,赵文华. 高等教育空间布局的系统观[J]. 上海高教研究,1998,(2):20-24.

- [2][4] 胡耀宗. 省域高等教育空间布局变化与规模分析[J]. 现代大学教育,2013,(5):59-64.
- [3] 陈慧青. 从重构到整合:建国后我国高校布局结构的宏观空间形态演变研究[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2013,(6):125-127.
- [5] 刘国瑞,王少媛,赵昕,等. 广东高等教育与经济社会协调发展的经验分析[G]//辽宁省教育科学规划领导小组办公室,辽宁教育研究院. 教育资政建议汇编. 沈阳:辽宁人民出版社,2017:35-40.
- [6] 段从宇. 中国高等教育区域协调发展研究[M]. 北京:科学出版社,2015:36-37.
- [7][12] 司明,杨晨. 主体功能区视角下教育空间布局影响因素及其优化路径分析[J]. 未来与发展,2014,(11):82-86.
- [8] 沈文钦,王东芳. 世界高等教育体系的五大梯队与中国的战略抉择[J]. 高等教育研究,2014,(1):1-10.
- [9][21] 罗明东. 教育地理学[M]. 昆明:云南大学出版社,2003:115-116,54.
- [10] 张大良. “双一流”背景下江苏高教强省建设的策略选择[J]. 江苏高教,2017,(7):1-3.
- [11] 习近平主持召开中央财经委员会第五次会议[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-08/26/c_1124923884.htm.
- [13][14] 吴玉鸣. 中国区域研发、知识溢出与创新的空间计量经济研究[M]. 北京:人民出版社,2007:49,43.
- [15][19] 赵晶媛. 区域知识管理[M]. 北京:中国经济出版社,2007:21,21.
- [16] 马陆亭. 加强中西部省份教育生态建设[N]. 中国教育报,2019-04-18(6).
- [17] 晋浩天,邓晖,林忠钦,等. 探索区域教改新模式[N]. 光明日报,2019-03-14(5).
- [18] 熊思东. 长三角地区一体化 高教一体化要先行[N]. 中国科学报,2019-03-13(5).
- [20] 周红莉. 国际高等教育空间布局结构发展的脉络、策略及启示[J]. 教育与职业,2015,(25):17-20.
- [22][23] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 北京:人民出版社,2017:11,12.
- [24] 习近平. 在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[N]. 人民日报,2016-05-10(2).
- [25] 亨利·列斐伏尔. 空间:社会产物与使用价值[M]//包亚明. 现代性与空间的生产. 上海:上海教育出版社,2002:48.

(本文责任编辑 李晓宇)