

高教动态

2021 年第 5 期（总第 70 期）

汉江师范学院发展规划处（学科建设办）编印

2021 年 5 月 31 日

区域高等教育发展

目 录

- 区域高等教育协调发展：多维目标选择与战略统筹机制
- 我国区域高等教育协同发展：结构矛盾、肇因分析及策略选择
- “双一流”建设服务支撑区域协调发展战略的逻辑、问题与政策路径

区域高等教育协调发展：多维目标选择与战略统筹机制

在由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，我国高等教育改革发展的目标任务是落实中共中央、国务院《中国教育现代化 2035》的战略部署，奋力开创高质量发展的新局面。《中国教育现代化 2035》指出，面对新形势新任务，必须清醒认识到，我国教育发展仍不平衡不充分，突出表现之一即是区域之间的发展水平尚存在明显差距。对于高等教育而言，这一问题显得尤为突出。充分发挥政府统筹高等教育发展的职能，消除行政壁垒和体制机制障碍，建立更加有效的区域高等教育协调发展新机制，构建适应区域经济社会发展实际的高等教育整体布局，加快区域高等教育现代化，成为建设教育强国和创新型国家的内在要求与重大选择。

一、区域高等教育协调发展：高等教育高质量发展的要求与选择

（一）区域高等教育协调发展是建设创新型国家的内在要求

区域是指由特定的自然资源条件、人文环境、人口分布以及经济社会发展水平等多种要素构成的经济社会综合体。一般认为，“均质性”和“结节性”是划分不同区域的最基本依据，前者表征的是某一区域的内在一致性，后者则表征了区域内部的合作互补、协调共生关系。一般来说，不同的资源禀赋和经济社会发展水平不仅造就了不同区域的比较优势，也客观上致使区域之间往往存在一定的差距。这就要求考量区域发展时，既要基于各个区域相异的资源要素条件和现实发展水平，也要科学谋划和合理统筹区域间的均衡问题，逐步缩小区域差距，解决空间维度发展不平衡不充分的短板。正因如此，党中央一直高度重视区域发展重大现实问题。特别是党的十八大以来，区域协调发展战略的推进日益深化，党的十九大报告更是把区域协调发展上升为国家七大战略之一。京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、“一带一路”建设、黄河流域生态保护和高质量发展等影响深远的前瞻性顶层擘画，均体现了着眼“区域”打造创新发展道路与模式，落脚“全局”谋划协同推进经济社会高质量发展、建设创新型国家的战略设计。

具有中国特色、体现世界水平的高等教育在国家现代化战略中居于重要地位。创新型国家建设的基本战略是以科技创新为引领和驱动，不断彰显国家的竞争优势。这就要求“瞄准世界科技前沿，强化基础研究，实现前瞻性基础研究、引领原创性成果重大突破”。而高等教育正是我国创新发展最强有力的驱动力量之一。当前，我国高等教育发展与区域经济社会发展的契合度还不够高。协同推进区域高等教育协调发展和逐步实现区域高等教育现代化，提升高等教育与区域经济社会发展重大战略需求的对接度和拔尖创新人才培养能力，提高服务区域经济社会发展的支撑度，是通过区域协同创新发展助推创新型国家建设的坚强保障。作为建设创新型国家的内在要求，推进区域高等教育协调发展是由其自身所具有的对经济社会发展的战略支撑作用所决定的。

（二）区域高等教育协调发展是从供给侧发力解决区域发展不平衡不充分的客观选择

当前，我国高等教育已迈入普及化和高质量发展的新阶段。在这一进程中，基于当前高等教育发展的结构性问题，综合考虑区域产业结构布局、人口分布、人才资源分布以及现有高等教育机构的区域布局等因素，发展与区域资源要素相适应、与区域经济社会发展相契合的高等教育体系，成为我国高等教育改革

发展的整体战略目标和有效路径。本质而言，这一战略目标与发展思路是从高等教育供给侧发力解决高等教育区域发展不平衡不充分的客观选择。以甘肃省及中西部高等教育发展的实际情况来看，“由于政策资源、财政资源、人才资源供给不平衡、不充分，严重制约着中西部高等教育发展，造成我国高校空间布局结构不平衡，呈现东部经济发达地区资源密集、中西部稀疏的‘东高西低’格局”。高等教育供给侧结构性改革基于新发展理念，契合新时代高等教育发展趋势，特别强调系统解决上述结构性问题。突出区域特点，走好集群发展之路，成为推进区域高等教育结构性改革的必然选择。就甘肃而言，其与内蒙古、宁夏、陕西、四川、青海、新疆接壤，历史、文化、民族相互交融，学科专业耦合度、互补性强。近年来，甘肃积极构建兰白、陇东南、河西 3 个区域高等教育发展集群，并与国内 11 所一流大学建立省校战略合作关系。在国际交流互鉴层面，成立“一带一路”高校联盟，推动沿线国家和地区 173 所大学深化教育合作，这无一不是针对甘肃高等教育资源有限的现状，培育高等教育发展新动能，强化服务支撑区域经济社会发展能力，实现区域高等教育现代化的有力举措。

（三）区域高等教育协调发展是分区分步实现教育现代化 2035 战略目标的理性抉择

实现教育现代化 2035 宏伟战略目标，需要把高等教育事业改革发展的伟大工程置于国家区域协调发展的重大战略之中精心谋划。这就要求基于不同区域的功能定位和发展基础，遵循分区分步的原则，既发挥发达地区高等教育的示范引领作用，也注重挖掘提升欠发达地区高等教育创新发展的后发优势。有学者基于省际面板数据模型的实证分析表明，“近年来我国在促进教育均衡发展上取得了一定成绩，但不同区域间仍存在较大差距”。这一现实情况吁求采取分区分步路径实现教育现代化 2035 战略目标确定的各项任务。实际上，不论是《中国教育现代化 2035》所强调的“坚持统筹推进”的基本原则，还是确定的“总体规划，分区推进”实施路径，都内含着通过基于各地实际的区域高等教育教育现代化，以及基于主动适应国家和区域发展重大战略需求的区域高等教育协同发展，来形成强大合力共同促进国家教育现代化如期实现的根本理路。唯有正确认识当前我国高等教育区域发展不平衡的基本现状，坚持统筹区域高等教育发展，扎实弥补高等教育发展相对落后区域的短板和弱项，努力

凸显这些区域的高等教育后发优势，同时充分发挥高等教育发展先进地区的示范引领作用，才能推动我国高等教育整体朝着高质量、高效率和更加公平、可持续的方向前进。同时，就区域内部而言，在合理谋划的基础上，要发挥高等教育中心区域的示范引领作用。所以，区域高等教育现代化是一个内含于区域间以及区域内两个维度（层面）的概念，其目标指向是形成区域高等教育协调发展、特色发展的良性局面，以此整体提升我国高等教育现代化整体水平。

二、区域高等教育协调发展的目标选择：基于区域差异和特色的高质量发展与整体提升

（一）理念层面：树立基于区域禀赋和地方特色的质量观

区域高等教育协调发展的主要体现是区域内和区域之间的协调共进，其核心要义是高质量发展，是基于高等教育治理观的现代化推进，以及基于区域差异和地方特色的高质量发展与整体提升。区域协调发展是“资源要素-发展现状与水平-发展成效”三位一体的有机统筹。推进区域高等教育协调发展，也需要综合考虑上述各因素的影响作用和统筹协调。首先，需要树立基于区域禀赋差异和地方特色的高等教育质量观。这一质量观突出强调两个方面的内容：一是推进区域高等教育现代化和高质量协调发展，既是区域内高等教育获得新的发展机遇和取得新的突破的内在要求，也是由特定的外部经济社会条件和整体环境决定的必然选择。因而必须基于区域实际确立适宜的质量标准和评价体系，更加突出服务区域经济社会发展和国家重大战略需求的贡献度。这是一个事关区域高等教育高质量发展的关键问题，是一个根本性的价值导向转变的问题。二是区域高等教育协调发展的质量观，不是以国际国内高水平大学或高等教育先进区域为样板的质量观的移植或扩散，而是基于区域资源禀赋差异和区域经济社会发展重大需求的特色发展、错位发展的质量观。对于区域高等教育协调发展与现代化而言，不存在一个统一的、同质化的质量标准或观点，恰恰是体现于区域差异、高校办学定位特色和特定区域经济社会发展条件等综合因素的个性化质量观。

（二）区域层面：统筹区域差异和地方特色实现高质量发展

不断推动高等教育实现高质量发展，是新时代高等教育的中心工作。高等教育发展离不开特有的地域、经济、文化和民族传统等外部环境。高等教育职能的不断拓展也使得其与社会经济的关系日益密切。当前，我国高等教育高质

量发展的内在目标是促进高校更好地成为知识创新、技术创新、文化创新的重要策源地，显著增强高等教育支撑经济社会发展能力。中国高等教育学会副会长张大良深刻指出，建设高等教育强国，首先要做强高等教育区域。区域高等教育协调发展的目标选择，在区域层面即是在统筹区域差异和地方特色的基础上实现高质量发展。目前，针对西部高等教育的发展特征和经验体会，培植“造血基因”、增强“造血功能”，聚焦区域发展急需，依托人文、自然、民族等多样性复杂性的特点，独树一帜打好特色牌，多点突破，优化学科结构，做强特色专业，推动高校走发挥地域优势和凸显特色的路子，实现有特色高质量发展，成为甘肃高等教育高质量发展的根本。只有实现如此发展，才能培育其发展新动能，辐射带动区域高等教育发展水平实现整体性提升，强化服务支撑区域经济社会发展能力。

（三）整体层面：在缩小区域差距和凸显地方特色基础上实现高等教育整体质量提升

我国高等教育发展不平衡不充分的主要问题之一是其整体发展还不完全适应国家经济社会发展和人民群众日益增长的新要求新期盼，这也是国家大力推进教育现代化 2035 所面对的主要形势和任务。当前，京津冀、粤港澳大湾区、长江经济带、东北地区及中西部高等教育发展，均被纳入国家高等教育体系构建的宏大战略规划之中。特别是，国家历来高度重视中西部高等教育的发展，持续出台有力举措加快振兴中西部高等教育，就是通过增强中西部地区高等教育的区域整体发展能力和实力，更好解决我国高等教育区域发展不平衡不充分的问题。区域高等教育的协调发展和现代化推进可有效弥补我国高等教育发展的“短板”，更好实现区域高等教育质量提升、辐射效应凸显。从整体层面而言，其预期就是在缩小区域差距和凸显地方特色的基础上，实现我国高等教育整体质量提升，准确契合我国教育现代化 2035 确定的建设成为教育强国，支撑国家基本现代化建设目标的使命任务。

三、推进区域高等教育协调发展的有效保障：完善协同治理的战略统筹机制

“与一般意义上的合作相比，区域化发展需要更多地关注合作资源的整合利用、合作实践的功能拓展、合作系统的制度化等要素”。区域协同视角下的区域高等教育协调发展，需要有效的战略统筹机制作为保障。对于区域内政府

而言，需要实现从“守界”到“协同”的转变，通过新的政策问题建构和政策设计，有效的协调与统筹机制等，维护高等教育区域协调发展的目标选择和战略预期。

（一）完善支撑全方位协同推进的政策供给

区域高等教育协调发展和现代化的有序推进，首先需要完善可以支撑区域高等教育全方位协同推进的政策供给。哈罗德·D.拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰指出，“政策是一种为某项目标、价值与实践而设计的计划”。政策的制定和实施需要在对所需解决的公共问题进行准确识别的基础上，通过构建具有价值合理性和技术可行性的政策方案，并通过对合法化后的政策文本进行有效的执行来达到政策预期目标，实现良好的政策结果。从政策过程的视角看，完善支撑全方位协同推进的政策供给，需要对不同区域高等教育发展改革的现状、问题、短板、资源要素和趋势等进行准确的分析与界定，基于不同区域实际构建适宜的政策制度及其工具集合，并且不断优化各项政策之间衔接配套。从政策主体的角度看，完善支撑全方位协同推进的政策供给，需要统筹发挥好中央和地方政府的作用，坚持中央统筹与地方负责相结合，中央政府加强对区域高等教育现代化及协调发展的顶层规划与设计，明确区域内地方政府特别是省级政府的主体责任和绩效目标。区域内地方政府需要认真执行中央政府的政策规定，同时发挥推动区域内高等教育协调发展的积极性。从政策供给的角度看，完善支撑全方位协同推进的政策供给，需要综合运用好市场化、社会化等多样化的政策工具，识别不同政策工具在不同区域高等教育现代化推进过程中的适用性，搭建政策目标和政策结果之间的坚实桥梁，确保政策目标的有效实现。这也对地方政府对高等教育协调发展的统筹作用和治理能力提出了新的要求。

（二）构建区域有序合作与公平竞争机制

区域之间竞争是常态，合作是竞争基础之上的另一种延伸，区域一体化是一种理想的状态。可以说，不论是区域有序合作，还是区域公平竞争，均是区域高等教育协调发展的有效手段。区域有序合作更加注重区域的协同治理与发展，而区域公平竞争则是高等教育高质量内涵式发展的情境下，避免可能存在的地区保护主义等情形，强调维护区域及区域之间高等教育的空间正义。一方面，区域有序合作与公平竞争机制的建立，离不开正式协调的力量。正如有学者指出的，区域合作的交易成本障碍可以通过协调机制加以改变，“政治协

调是突破交易成本障碍，促成集体行动实现区域合作的一条帕累托改进路径”。另一方面，区域有序合作与公平竞争机制的建立，还要特别注重非正式协调机制的作用。欧盟成员国的“开放式协调”（OMC）在社会政策领域内的有效应用就是一个很典型的例子。总之，区域有序合作和公平机制的建立，需要区域内及区域之间基于不同层级的行政区域的正式协调机制的有效运转，同时充分运用区域内及区域之间基于自愿合作和共识而构建的非正式协调机制充分发挥作用。

（三）建立发达地区与欠发达地区协同发展的统筹机制

以教育部“对口支援西部地区高等学校计划”等为典型模式的发达地区与欠发达地区协同发展的战略统筹机制，在推进欠发达地区高等教育提升自身综合水平和增长潜力，实现高质量快速发展方面发挥了十分重要的作用。事实有力证明，通过落实教育部推进对口支援西部地区高等学校工作的意见精神，一些发达地区具有雄厚办学实力和很高办学水平的高校，与西部地区一些在学科设置、人才培养和科学研究等方面具有相似性的高校共同推进对口支援计划，使得后者在学科建设、师资队伍、人才培养、科研能力和管理水平等方面都获得了突飞猛进的发展。在推进区域高等教育协调发展的进程中，需要进一步完善发达地区与欠发达地区协同发展的统筹机制，通过更好的合作模式和更有效的对接方式，以改善欠发达地区高等教育办学整体水平为出发点，以提高人才培养能力为目标，帮助欠发达地区尽快补齐高校基础保障不足、领军人才短缺、科研平台稀少等发展短板，建成一批有代表性的高等教育强区域，助推欠发达地区高等教育高质量推进。

（四）形成有效顺畅的省际沟通与协调机制

区域高等教育协调发展和现代化的推进，从行政区域的角度看，是以省域内高等教育现代化为基础，以省际间区域高等教育合作与协同为重点，以形成大保护、大开放、高质量发展的区域高等教育格局为目标，最终实现我国高等教育整体质量提升为目的的战略选择。故而，区域高等教育现代化的推进，应该将重点着眼于具有地缘关系、密切的经济关系和合作潜力的特定区域内省际之间的高等教育协同发展。这就要求通过建立完善有效顺畅的省际沟通与协调机制，形成区域高等教育一体化的发展格局。京津冀三地在推进区域协同发展

的过程中，通过完善区域立法协调、利益协调、信息规格等标准协调，建立区域沟通等机制，不断破除制约区域一体化高质量发展的各种障碍，取得了明显的成效。“区域内部的发展差异，固然有利于互补合作的开展，但也有可能束缚区域的整合动力，在一定程度上阻碍合作实践的进化与拓展”。建立联席机制、咨询机制等省际间的沟通与协调机制，通过加强区域高等教育统筹与设计，不仅可以降低协调成本，提升协调效率，而且可以更好推进区域内高等教育的集群发展，更好谋划区域内不同高校在协同推进区域高等教育现代化过程中各个阶段的任务、主要发力点，支持区域内高校在协同创新、共同服务国家和区域重大战略需求等方面形成强大合力，避免区域内高校之间的无序竞争和“孤岛”式发展困境。

（五）建立服务国家和区域重大战略的统筹机制

区域高等教育协调发展和现代化推进是内嵌于国家现代化建设伟大进程之中的基础性工程。“大学和区域经济之间会存在一个合作共赢的关系，区域经济的发展将会不断地为大学提供新的学生和大量的资金，而大学中高等教育的发展则会给区域产业提供发展动力和人力资本，从而促进该地区经济的不断发展”。高等教育的现代化需要自觉地融入国家和区域重大战略之中。以西部地区而言，推动黄河流域生态保护和高质量发展、“一带一路”倡议的深入实施等都是区域高等教育面临的重大机遇和挑战。西部高校汇集了区域内的人才和资源，有责任带动、推动、拉动经济社会高质量发展，需要紧盯西部产业区域性、独特性、服务性的特点，培养更多扎根西部、服务西部的创新人才。以优势学科专业对接和提升产业，围绕强龙头、补链条、聚集群，产出能支撑、能转化的更多成果，激发实体经济活力。这一战略统筹需要跨区域、跨行业，整合人、财、物各种必要资源，政府、社会、高校、科研院所和行业企业五位一体，引导支持服务领域相近、学科专业相近、地缘相近的高校形成合力、集群发展。如以西安、兰州为西部区域性大城市为战略支点，重点在生态环境保护、教育脱贫攻坚、科技创新等方面开展改革试点，培育西部高校发展新动能，辐射带动区域高等教育发展水平整体性提升，强化服务支撑区域经济社会发展的能力。

（信息来源：张发旺《中国高教研究》2020年第8期）

我国区域高等教育协同发展：结构矛盾、肇因分析及策略选择

一、引言

进入新一轮科技革命和产业革命时代，高等教育在世界各国或区域可持续发展过程中普遍充当了重要动力源的角色，而高等教育协同发展是普遍采取的共性策略。2018 年《蓬勃创新指数》《世界竞争力年鉴》《全球竞争力报告》评价出了全球排名前 20 的创新型国家，其中美国、日本、瑞士、荷兰、德国、芬兰、英国、新加坡、法国、韩国、挪威、爱尔兰、以色列等 15 个国家共同的特征之一是普遍具有高水平协同发展的高校院所和创新基地，拥有较高科技实力和创新能能力，能够提供高质量创新资源供给，具有较强的原始创新能力。《全球创新指数报告 2019》创新集群区域百强榜中，排名前十位的是东京-横滨、深圳-香港、首尔、北京、圣何塞-旧金山、大阪-神户-京都、波士顿-剑桥、纽约、巴黎、圣地亚哥等区域，同样普遍拥有高质量协同发展的高等教育集群。从历史角度来看，早在 20 世纪 60 年代，美国以区域间“州际高等教育协定”和区域内《加利福尼亚高等教育总体规划》（以下简称《总体规划》）等为代表的区域高等教育协同合作机制，在解决区域优质教育资源争夺和结束区域内高等教育无序状态等问题发挥了极其重要的作用，为区域经济社会发展提供了巨大的人力、科技资本支持，形成了硅谷、128 号公路等代表性的区域创新驱动发展成功案例。可见，协同发展策略下的高等教育体系在提升科技创新能力、加速区域创新驱动发展过程中具有不可替代的作用。

从语义上理解，“协同”具有和谐、统筹、均衡等哲学含义，“协同”即“配合得当”发挥最大效益，是系统内部优化和整体效益最大化的动力阀门。通过高等教育协同发展的政策“指挥棒”，实现教育资源“存量和增量”的优化配置，逐步实现区域高等教育系统功能的最大效率，进而促进区域经济社会的整体发展。在我国区域发展战略中，区域高等教育在区域创新能力的提升过程中并没有发挥其最大作用，2019 年大西洋理事会智库报告中提出，中国科技创新能力虽然进步明显，但教育体系不足以培养能够应付复杂智力生产的高水平人才；美国国际战略研究中心（CSIS）提出，中国创新成果转化效率低下，企业和大学在知识转化方面缺乏联系，中国的企业和大学联合出版的出版物，包括联合发表论文的数量占比比较低，仅 2.7%，低于美国的水平。因此，深入研究区域高等教育协同发展策略，揭示我国区域高等教育非协同发展的根本原

因，充分借鉴创新型国家区域高等教育协同发展的经验，对于我国高等教育内涵式发展和加快建设创新型国家的步伐具有重要作用，特别是对于促进我国京津冀、粤港澳大湾区、长三角、珠三角等区域发展战略的实践具有现实的促进作用。

二、我国区域高等教育非协同发展的结构性矛盾

本研究所指的“区域高等教育”是以“省（区、市）”为行政单位而开展高等教育活动，“区域高等教育非协同发展的结构性矛盾”是在高等教育资源配置、高校学科设置优化、高等教育质量提高等方面阻碍区域高等教育协同发展的突出共性问题。

（一）区域间优质高等教育资源非均衡发展

区域优质高等教育资源的集聚主要取决于高等教育投入以及高等教育人才队伍的发展水平。1999 年高校“扩招”以来，我国高等教育规模实现了跨越式发展，但就优质高等教育资源投入量来讲，在全国范围内呈现出极其不均衡的配置状态，区域失衡现象突出。从高等教育学发展规律来讲，区域高等教育投入主要取决于区域经济社会发展水平和投入力度，我国经济社会发展总体呈现东强西弱的特点，东西部地区高等教育的非均衡发展现状在短时间内也无法从根本上改变。但从国家政策的角度，可以通过政策的调整，促进中西部高等教育的发展。2012 年国家组织实施了《中西部高等教育振兴计划》，从国家的角度出台了促进中西部高等教育发展的国家政策，其中《中西部高校基础能力建设工程》《中西部高校综合实力提升工程》等政策极大地促进了中西部高等教育水平的提升。中西部部分高校尽管取得了国家政策的支持，但也出现了中西部地区高水平人才大量流向东部地区的困惑，致使中西部地区与东部地区出现了新的高水平人才“孔雀东南飞”的现象。2017 年 9 月发布的“双一流”建设高校名单中，中西部地区没有得到优质高等教育资源的“垂青”，大多数“双一流”建设高校主要集中在北京、上海等地。高端人才也大多聚集在高水平高校之中，这也使得中西部地区高等教育水平的提升过程中出现了难以逾越的人才鸿沟，且没有填平鸿沟壁垒的有效办法。

（二）区域高等教育学科设置与区域产业结构转型非协同发展

进入新时代以后，我国面临产业升级转型等重大社会经济发展方式的改革，战略性新兴产业快速发展对高技术人才、复合型人才的需求前所未有。区

域高等教育与经济社会发展“协同互动”的作用更加凸显。目前，我国许多产业处于全球产业链的中低端，一些关键技术受制于人，对人力资本的渴望达到了前所未有的程度。如核心芯片、工业软件、控制系统、核心零部件生产等领域处于依赖进口或合作的境况，自主生产能力差距巨大；科技基础研究和原创能力仍然不强，基础研究占比长期在 5%左右，特别是企业整体创新能力动力不强，技术研究占比仅 0.2%；人才队伍大而不强，特别是缺乏领军人才和高技能人才，比如我们现在大力发展人工智能，我们在人工智能高水平人才方面仅仅是美国的 1/5；等等。这些不足之处都亟待高等教育领域给予足够的支持。自 1999 年我国高等教育经历了大众化发展阶段以来，高等教育领域出现了“综合性办学热，片面追求学科设置全面覆盖”“高职高专学校追求升格”等现象，造成了区域学科设置同质化严重，各类高校职责不明，区域经济人才需求与人才供给失衡，区域人才需求与高校人才培养供给“结构性错位”阻碍区域高等教育与经济社会发展的“高度协同、相互支撑”；政府相关部门很少依据战略型产业布局调整而发布人才结构需求，致使高校的办学方向和人才培养缺乏“需求侧”依据，导致高校缺乏主动迎合区域经济转型而做出重点学科和专业调整计划的积极性，加之高等教育自身的改革力度不强，学科设置与区域产业或者国家战略非协同发展，造成高等教育领域未能处于“科技创新高地”。

（三）区域内高等教育数量与质量非对称发展

改革开放以来，我国经历 40 多年的教育改革征程，高等教育取得了巨大的进步。2018 年我国普通高校总数达到 2663 所，各种形式的高等教育在学总规模为 3833 万人，高等教育规模占世界高等教育总规模的 20%，规模位居世界第一。据教育部公布的教育统计年鉴数据分析显示，2012—2016 年国家财政性教育经费 5 年累计投入 13.5 万亿元，随着高等教育经费投入的不断增加，高等教育质量也不断提高。据“QS（2015）世界大学学科排名”显示，中国共计 86 所大学学科进入全球前 400 行列，仅次于美国的 157 所，排名世界第二。世界知识产权组织（WIPO）的《Patent Cooperation Treaty Yearly Review 2019》报告显示，世界范围内，高校“专利合作条约”（PCT）申请量排行前 10 中，深圳大学、华南理工大学、清华大学、中国矿业大学占据 4 个榜单。尽管取得了长足的进步，但与高等教育强国相比，我国是“高等教育数量大国而非质量大国行列”的论断没有改变。在 2019 年《全球创新指数指标体系》

评价结果中显示,我国高等教育在创新型国家建设中的创新指标贡献度排名仅列第 94 位,处于明显劣势。

从区域高等教育发展现状的角度来讲,阻碍教育质量提升的现象依然存在。这些顽疾的表现形式也是多方面的,“以学生为中心”“成果导向教育”“质量引导教育”等国际先进教育理念并没有引起高度重视和贯彻,仍然停留在以教师为中心的知识传授阶段,进而忽略学生的创新能力培养和多样化、差异化培养;高等教育评价方式仍然以“数量”“帽子”等标准为主,忽略对于社会贡献的考量;学科专业同质化依然严重,发展特色不明显的问题并没有得到实质性解决等,从而导致我国高等教育的规模优势并没有得到充分显示,这也是我国区域高等教育长期处于“数量与质量非对称发展”阶段的重要原因。

三、我国区域高等教育非协同发展结构性矛盾的肇因及经验借鉴

20 世纪 90 年代末至今,我国高等教育经历了“大众化”阶段,国民受教育程度大幅提升,人才储备日益丰富,极大地促进了我国经济社会的发展。然而,也要清楚地认识到,在高等教育大众化发展过程中,由于体制机制改革相对滞后,导致区域间优质高等教育资源非均衡发展、学科设置与区域产业结构转型非协同发展、高等教育数量与质量非对称发展等结构性问题也是长期存在的,加之我国区域社会经济发展不平衡,文化观念、人才观念和教育观念相对陈旧,片面追求学校数量和体量,致使区域高等教育出现的问题长期得不到解决,使得本就稀少的教育资源重复浪费,人才培养与社会需求严重脱节,阻碍了高等教育健康快速发展,同时也迟滞了创新动力源的效能输出。区域高等教育非协同发展的原因是多方面的,但其根本原因是理念和体制问题。

(一) 高等教育优质资源的“非理性竞争”是导致区域高等教育非均衡发展的重要原因

在世界各国高等教育发展的历程中,高等教育的使命随着社会的发展不断更新迭代,发展形式也普遍经历或者即将经历“大众化”过程。在发展阶段更迭的过程中,不可避免地会出现教育资源“非理性竞争”的现象。区域间高端人才的非理性竞争进一步加剧区域高等教育非均衡发展局面。高端人才的产生和流向多为“京津地区”“南部沿海城市地区”,中西部地区一直扮演高端人才的输出角色。区域间和区域内优质教育资源出现了严重“虹吸”现象,优质教育资源集中流向特定地区,加剧了教育资源的非均衡状态。“虹吸”现象使得

中西部地区各高校中绝大部分省级强特学科、重点学科均存在不同程度的人才流失情况，造成本已具有较好基础的学科失去了持续发展的人才动力，严重削弱了中西部相关高校和学科的发展潜力。

第二次世界大战以后，美国高等教育也经历了入学人数激增、青年渴望教育机会均等、高等教育机构无序竞争、学术自由受到严重威胁、州际间优质教育资源恶性竞争等现象，使得美国高等教育机遇与危机并存。在应对高等教育出现的各种挑战中，美国以区域间的“州际高等教育协定”为代表的区域协同合作机制在解决区域优质教育资源争夺和结束区域内高等教育无序状态发挥了极其重要的作用，并起到了典范效应，最大程度发挥了高等教育的溢出效应，得到其他国家的认可并积极借鉴。美国高等教育通过区域协定的形式把各成员州紧紧地联系在一起，其“协同发展的价值取向”为解决区域间的资源恶性竞争，提高资源利用效率，促进教育质量提高，支撑经济发展诉求提供了有力保障，进而构建起了具有协同共生的高等教育整体框架。通过法律约束力、打破州际壁垒、降低入学成本、搭建信息共享平台等措施促进“区域间协同发展的高等教育共同体”的发展。由克拉克·科尔（时任加州大学总校长）主持起草的《总体规划》有力地促进了加州高等教育系统中各个相关主体的协同发展，成功地化解了公立高等教育院校之间的矛盾，制止了高等学校之间的恶性竞争，使加州建立起一个教育结构层次分明、教育管理多主体参与、协同共生的高等教育协同发展体系。

（二）高校“对表”区域发展战略滞后性是导致高等教育与区域经济非协同发展的重要原因

中华人民共和国成立以来，为适应经济结构、产业结构的调整，我国在高等教育学科专业的发展历程经历了 1954 年、1963 年、1993 年、1998 年、2012 年五次大规模调整，高等教育对经济社会发展起到了关键的支撑作用。尽管高等教育人才培养所需的教育周期较之社会发展需求具有滞后性，在区域内高校的学科专业是相对稳定的，不能按照经济增长模式的转变而快速转变，但是，作为政府和高校的管理者来讲，对于经济社会转型期的“高等教育供给侧变革”往往没有做好准备，一直处于跟随角色。对于国家战略需求所显示出的“支撑能力”往往是“困难多，行动少”，致使一些重点学科专业建设跟不上国家发展战略需要，校企合作、产教融合等契合度也不高，重大原始创新突破比较稀

缺，科技成果转化和支撑产业创新不够。总体来讲，我国高校对于区域发展战略的支撑仍处于“自限”发展阶段，即科学研究、人才培养、社会服务等大学职能的“活动范围”大部分处于高等教育系统内部，与外部区域发展战略没有建立高度融合的体制机制，致使高等教育与区域发展出现脱节或不融合的现象。

20 世纪 30 年代，美国进入了大萧条时期，面对各种社会问题，经济社会发展逐步呈现出人才需求多样化的趋势，为满足社会发展的需求，新建机构和新建专业应该能满足加州迅速变化的社会和经济建设需求是重要目标之一。

《总体规划》的设计体现了对高等教育体系人才培养的要求，基于社会需求，调整人才培养目标和规格，实现高等教育人才培养与社会需求的有机衔接，形成高校学科结构与区域产业结构高度融合发展的耦合关系，例如：旧金山湾区高等院校与企业之间形成了紧密的合作与互助关系。在这种理念的影响下，美国区域高等教育已经发展成极具特色的“人力资本聚集和科技成果转化体系”。

（三）“高质量发展理念”没有得到普遍落实是导致高等教育数量与质量非协同发展的重要原因

影响高等教育质量提升的要素是多方面的，例如：经济社会的发展水平、高等教育财政投入、高等教育治理效率、科技成果转化机制等。本研究认为，我国高等教育质量的提升首先要树立“以质图强”的高等教育发展理念，才能深度破解阻碍高等教育质量提升的桎梏。我国高等教育大众化时代，促进了我国高等教育事业的高速发展，但高等教育大众化相关利益主体一味追求规模的扩张、追求数量的增长导致质量很难得到保障。高等教育高质量发展理念的贯彻需要政府和高校统一思想，共同推进。钟秉林认为，“迈入普及化阶段的高等教育将面临教育系统内部的挑战，高等教育的规模与结构、规模与质量、规模与公平的关系都需要重新加以审视。”实践证明，在我国高等教育大众化的过程中，政策的推动实施主要依赖于政府的行政行为，高校在发展过程中过于追求“数量与规模”，政府与高校之间并未完全实现“思想与步调”的统一，导致高等教育大众化政策实施以后高等教育数量、规模扩张与教育质量落后之间的不平衡不断加深，并引发一系列问题。诸如高校发展理念、高校类型和结构、教学质量、人才培养质量、师资队伍水平等要素严重不匹配规模的扩张。

从历史上来看，美国加州公立高等教育向民众“敞开大门”之后，社会上

出现了“高等教育质量随之下降”的忧虑。《总体规划》组织者之一的库恩斯认为,《总体规划》的价值也体现在能够化解高等教育规模的扩张与高等教育质量的保障两者之间的矛盾,入学人数的增加与提高教学质量效果成为相辅相成的相关主体。在《总体规划》中采取了一系列措施以保证高等教育的卓越发展。首先,严格分类招生,确保每一名适龄学生能够按照自身的条件和兴趣选择适宜的院校学习。其次,各级各类院校坚持特色发展方向,严格控制发展规模,不盲目扩招、转型,充分利用有限的教育资源提高教育教学质量。再次,高度重视师资队伍建设。坚持高质量硕士、博士研究生培养,持续择优补充师资队伍数量,优化师资队伍结构,保证合理的师生比例等,加州公立高等教育从此走上了“普遍与卓越”协同发展道路。

四、协同发展：我国区域高等教育未来发展的策略选择

“通常来说评价一个国家或地区的高等教育发展实力,不是看这个国家或地区某个省、某个市的高等教育水平,而是看这个国家或地区管辖下各个地方高等教育集合而形成的高等教育系统的综合实力。”如我们常说美国是高等教育强国,是指该国整个高等教育体系综合实力强劲。进入新时代,我国区域发展战略逐步形成,京津冀、粤港澳大湾区、长三角、珠三角、东北老工业区等区域无疑会充当创新驱动发展的排头兵和试验区,区域间高等教育协同发展策略要先试先行,为区域发展提供高质量智力保障。因此,选择性地借鉴美国区域高等教育协同发展经验,采取协同发展的策略,处理好各种系统性矛盾,达到高等教育系统效益最大化,以确保我国高等教育的可持续发展。

(一) 先试先行雄安新区高等教育协同发展理念,形成可复制经验

设立河北雄安新区,是以习近平同志为核心的党中央深入推进京津冀协同发展作出的一项重大决策部署,采用以“协同发展理念”设计雄安新区高等教育发展规划,积极探索高等教育高质量发展的雄安经验,对于我国高等教育探索高质量发展的改革之路具有重要的意义。本研究从雄安新区高等教育布局模式、学科设置、高校类型三个方面提出促进高等教育与产业科技创新协同发展的策略。

一是整合疏解北京非首都功能教育资源,形成雄安新区高等教育集聚与溢出效应。世界范围来看,世界一流大湾区无一例外是科技创新湾区,也是大学、科研院所、研发机构密集的区域,加强创新领域内以及创新主体之间的联系、

交流与互动，均基于大学集群的创新集群。大学集群不是“无序扎堆”，而是“有序聚集”。雄安新区承担疏解北京非首都功能是雄安新区的重要使命，北京高校可以用开办分校的形式疏解在京高校规模，雄安新区以建设“大学园区”的模式，形成高等教育集聚区域，以“协同发展”的理念构建大学园区内人才培养、科学研究等合作制度，充分利用现代信息技术手段，形成人力资本培养溢出效应，进而促进知识集群和技术集群的形成，以打造强有力的产学研协同创新体系。

二是积极构建与雄安新区社会经济文化对接的高等教育学科体系。瞄准新一轮科技与产业革命发展趋势，基于全球价值链中高端产业发展需要，针对国家和区域创新发展急需的“卡脖子”技术前沿，设置高等教育学科体系，强化基础研究，瞄准“0”到“1”的创新技术，进而提升原始创新能力，形成激励高等教育创新发展的价值导向和文化氛围，为实现雄安新区、京津冀协同发展的大目标奠定“教育储备”的基础，促使雄安新区成为中国区域高等教育学科发展的典范。

三是合理布局雄安新区高等教育层次，满足经济社会不同类型发展需要。从高校类型来看，雄安新区的高校应兼顾综合性高校与专科类高校相结合的原则。精准兴办一些直接对接雄安产业的更为专业的“小而精”高校，如可以精准兴办为雄安金融资本市场发展直接对接的财经类大学、与雄安高科技发展直接对接的科技类大学、与雄安中小学师资培养对接的师范类大学、与雄安绿色医疗服务对接的医药类大学、与雄安艺术文化建设对接的艺术类大学等，努力建设学科服务社会的创新平台，培养学界或业界领袖人物，从而凭借鲜明特色，打造享誉全球的学科品牌，体现出中国高等教育发展特色。

（二）营造高等教育资源理性竞争生态，创新区域高等教育协同发展机制

区域高等教育资源“非理性竞争”加剧了我国区域高等教育资源的需求与高等教育发展不平衡不充分之间的矛盾。破解区域间非理性竞争的困境，就要从人才流动、学生培养、科学研究等多方面建立合作机制，形成既有合作又有竞争的良性氛围。发达地区积极引导欠发达地区高等教育优质资源增量的实现方向，打破区域壁垒，形成对口帮扶模式。

在人才流动方面，积极营造人才环流机制，促进人才良性竞争。从国家层面，凝练高等教育发达地区与欠发达地区的差异化发展方向，发挥内生力量，

把提高区域内教育资源存量的整体水平作为谋求发展的首选路径,而不是以吸引区域外高水平人才为主要手段。教育主管部门与政府相关部门联合调控区域和高校的“人才市场”,积极引导明确区域高端人才获取途径,制定规范性的公共政策,树立协同发展的理念。通过协作或合作的方式促进人才交流,打破区域间高端人才的恶性竞争。

在学生培养方面,在高校层面,采用联合培养的人才培养方式打破区域壁垒,促进优质资源的共享,采用学分互换、联合培养、图书资源共享等方式联合培养,扩大优质资源辐射范围。

在科学研究方面,创新科学研究合作模式,大力鼓励以访问学者、PI制、联合攻关等方式开展科学研究。改革科学研究评价机制,以科学研究实际贡献度为评价标准,提高科研人员参与联合攻关的积极性。以首席专家制(或称学术带头人制、项目负责人制、PI制)构建区域高端人才创新团队的方式促进区域高端人才非理性竞争回归合作共赢,高校要赋予首席专家在科研平台的人事、财政和科研项目管理三个方面的自主权,营造公平竞争的文化氛围,充分调动一线科研人员,特别是青年科研人员的积极性和创造性,激励其努力提高自身的学术和科研水平。

(三) 超前“对表”国家战略需求,实现区域高等教育学科合理布局

面对区域经济社会发展方式的转型升级,作为推动区域经济社会发展的重要引擎,高校应审时度势,积极谋求应变,采取动态调整办学模式。政府主管部门要根据区域实际情况,优化多层次高校结构布局,将高校学科布局的顶层设计与经济社会行业需求探索相结合,建立健全以行业标准的学科专业动态调整机制,协调推进学科群的建设,促进不同层次的高校在不同领域办出特色,避免高校发展的盲目性。以建立“人才输出高原”和“科技输出重镇”为重要任务,形成区域高等教育对产业支撑的溢出效应。区域高等教育与社会发展良性互动发展,采取“高校科学研究与产业发展相互高度支撑”的策略,构建科学研究与产业发展的“旋转门”,借鉴美国斯坦福大学与区域产业发展互动发展经验,建立了产学研用集聚区域。区域社会经济发展主体要营造良好的氛围和条件,在政策、资金、人才引进等方面大力支持高校的发展,逐步形成了高校与社会的相互支撑、相互影响的发展局面;促进多层次高校布局。针对不同层次的社会需求,要构建不同层次的培养体系,实现高等教育、职业教育、终

身教育等教育形式的协同效应，突出特色，引导各层次教育主体的“以满足个人和社会需求”为导向的办学方向。针对本地区经济社会发展特点，形成特色鲜明、专业合理的学科布局，主动适应国家和区域经济发展需要，重点支持特色学科、优势学科和交叉学科的发展，从而实现区域高等教育与经济社会协同发展的理想状态。

同时基于现实发展状况，要以地方政府为主导，建立人才高地，实现地区 and 高校优势互补。2016 年由中山大学倡议，连同香港中文大学和澳门大学共同发起的“粤港澳高校联盟”是区域高等教育协同发展的成功案例。此外，要建立以政府为主导的区域经济社会发展人才需求预测机制，充分调动人力资源主管部门与教育主管部门协同力度，对于重点领域和行业的人才需求进行充分调研和统筹规划。充分利用信息平台，建立高校毕业生就业与流向分析机制，深度分析高校学科与专业设置对区域产业发展的引力作用，为区域高等教育发展改革和人才培养类型调整提供科学依据。超前布局一批经济社会发展急需的学科专业，紧紧围绕区域战略发展，主动对接产业人才需求，把现实对教育的需求与未来社会发展以及国家战略对教育的要求结合起来。总之，要以“协同发展”的理念解决区域高等教育发展过程中存在的问题，构建协同发展机制，推动区域高等教育协同合作发展。

（四）强化“高质量发展”理念，形成“多维主体协同”的育人模式

对于高等教育高质量发展过程中悬而未决的问题，区域高等教育深度落实“高等教育高质量”发展理念，不断推进改革，把学生能力培养作为高等教育改革的落脚点。在区域高等教育层次布局方面，进一步优化区域多层次教育类型布局，促进高等教育资源共享。英国学者巴巴德波勒斯认为，调整教育以适应数量上的新压力及新的社会需要，主要途径是进行教育结构的改革。各级各类高校要遵循高等教育发展规律，强化内涵意识、质量意识，不断提升学科专业发展水平，切实提高人才培养的目标达成度、社会适应度、条件保障度和结果满意度，充分利用大数据等先进技术，实现教育资源共享。此外，作为高等教育发展相关主体，国家、行业 and 高校应各司其职，针对不同教育类型的高校制定教学质量国家标准，与行业企业共同制定人才评价标准，学校要依据“国标”“行标”，修订人才培养方案。在学科专业的设置和管理上，严格标准、规范程序，提高专业设置的科学性和规范性；同时，加强监督和检查，强调教育

公平，推动区域高等教育协调发展。

注重质量与数量对称性发展，充分发挥高等教育体量优势。基于我国区域数量与质量非对称发展短时间难以改变的现状，采用“多维主体协同育人”的方式提升高等教育质量。扎实践行“以学生为中心”“成果导向教育”“质量引导教育”的教育理念：以学生为中心，统筹科研平台、教师、学生、企业、行业组织等多维力量协同培养创新人才，创立高校与有关部门、科研院所、行业企业联合培养人才的新机制。实施导师制，形成传帮带的团队协作氛围，在人才培养过程中进行师资互补，优化团队结构，最大程度地满足各类别学生的需求；以成果导向教育，高度契合社会人才需求，完善学生培养目标和计划，达到学生受教育的预期目的；以质量引导教育，实施多空间交互培养。以优势平台科研项目为驱动，坚持科学研究与课程教学相结合，重新构建课堂理论知识教学加课外科研项目实习的课程体系。学生在课堂、课外等不同空间的学习实践中都能接受创新思维和创新能力的培养。

五、结语

20 世纪末开始的高等教育大众化进程促进了我国高等教育快速发展，使得全国在校生规模突飞猛进，对我国经济社会发展发挥了重大支撑作用。世界范围内新一轮科技革命和产业变革扑面而来，国家创新发展和产业升级对高等教育的迫切需求前所未有。2018 年，据国际货币基金组织（IMF）的数据，我国已成为全球第二大经济体，是全球制造业的领导者。然而，我国创新能力和创新技术依然处于跟随和模仿阶段，高等教育提供创新人才和技术资源的重大使命任重而道远。

高等教育特别是区域高等教育中长期存在的突出问题，阻碍了高等教育健康快速发展，迟滞了“实现高等教育内涵式发展”的步伐，更放缓了创新发展战略实施的速度。党的十九大报告提出“建立更加有效的区域协调发展新机制”，不同区域高等教育协同发展是现代高等教育体系健康发展的必然要求，区域高等教育体系作为区域发展的重要支点理应以新机制、新途径参与其中。因此，区域高等教育采取协同发展策略，对于打破区域壁垒，提高人力资本聚集，消除区域内高等教育长期存在的桎梏，保证我国高等教育实现内涵式发展，促进区域经济社会快速创新发展具有重要的现实意义。

（信息来源：郭健，顾岩峰《中国高教研究》2020 年第 6 期）

“双一流” 建设服务支撑区域协调发展战略的逻辑、问题与政策路径

全球经济迎来新一轮大变革、大转型、大挑战，迫切需要优质高等教育发挥自身功能更好服务支撑经济社会协调发展。建设世界一流大学和一流学科（“双一流”）越来越倍受全球重视，世界诸多国家政府已将竞争性高等教育和研究系统的发展置于其国家经济战略的核心。俄罗斯总统普京将建设世界一流大学列为一项关键政策目标，日本首相安倍晋三也极力支持日本更多的大学进入世界一流高校行列。世界一流大学发挥着杰出人才培养、科学研究、社会服务、国际合作、文化传承创新等重要功能，理应将高等教育的小逻辑与国家、社会需求的大逻辑紧密联系在一起。正如大学服务社会功能的倡导者，威斯康星大学麦迪逊分校的早期校长所言，“大学的边界是该州的边界”。因此，服务区域协调发展战略，促进区域经济社会转型升级，支撑解决我国区域不均衡不充分发展难题，应当成为“双一流”建设责无旁贷的时代使命。

一、区域协调发展战略与“双一流”建设的服务支撑逻辑

“双一流”建设要从紧盯高等教育自身发展的小逻辑转到服务经济社会发展的大逻辑，以服务国家区域协调发展战略为抓手，推动世界一流高等教育深度融合区域经济社会发展。学者安娜·瓦莱罗亚（Anna Valeroa）和约翰·范·雷恩（John VanReenenb）的研究认为，高等教育服务支撑区域经济社会发展的四重逻辑在于：一是提供大量的人力资源；二是激发更多的科技创新要素；三是促进社会民主价值观形成；四是激活地方的需求效应。“双一流”建设正从这四重逻辑的视角，通过供给人才、推动科技创新、促进社会稳定、激发地方需求四个维度服务支撑国家区域协调发展战略。

（一）人力资本逻辑：“双一流”建设供给高端人才驱动区域经济增长

人力资本理论认为，在现代化经济条件下，人力资本投资作用大于物力资本投资作用。“双一流”建设促进区域高端人才的培育与积聚，为激发区域经济增长新的增长点创造条件。区域协调发展是以资源的有效配置、政策的先行先试为途径，实现区域的平衡、充分、互动、协同发展。在强调丰富资源投入外部支撑的同时，也更加强调以内生动力驱动的发展方式，即区域经济增长不能再走“以消耗资源换增长”的“老路”，而是需要走“人才驱动发展增长”的“新路”，高端人才支撑区域协调发展战略是其重要的内生动力源。一流大学的毕业生获得更高质量的高等教育，拥有较丰富的知识和较高的技能，直接或

间接地影响企业的生产率。英国商业创新与技能部的研究表明，拥有大学学历水平的劳动力比例增加 1%，可使长期生产率提高 0.2~0.5%。从世界发达国家经验总结也得出，一流大学和一流学科越集中的地区，其经济总量和增长率也越高，其主要的因素源于一流大学和一流学科对本区域的经济转型发展提供了强大的人才资源保障。

（二）科技溢出逻辑：“双一流”建设迸发科技创新促进区域新旧动能转换

内生增长理论（The Theory of Endogenous Growth）认为，经济能够不依赖外力推动实现持续增长，内生的技术进步是保证经济持续增长的决定因素。世界各国都有非常高的积极性和动力投资发展世界一流的高等教育，因为高等教育对于国家的研究与试验发展（R&D）以及创新贡献巨大，也具备解决经济社会领域各类挑战 and 问题的科技创新能力。世界一流的高等教育对建立强大的人力资本基础和促进有效的国家创新体系尤为重要。世界一流大学通过培养科技创新人才，提高生产效率，创造新技术和传播新思想，帮助各国建立具有全球竞争力的经济。例如，最近一项关于专利生成的全球研究表明，正是一流大学和研究机构而非企业公司推动了生物技术的科学进步。欧洲 2020 战略强调了科技创新在促进智能化、可持续和包容性增长方面的关键作用。区域是创新的重要场所，因为它们为企业、公共机构和民间社会之间的互动提供了机会，在应对具有全球和地方层面的重大社会挑战时，区域内的世界一流大学和一流学科将通过科技创新支持助力区域应对新一轮变革。

（三）社会稳定逻辑：“双一流”建设阻断贫困代际传递促进社会和谐繁荣

社会学视角的反贫困理论认为，文化、观念、社会变革、制度、政策、权利等因素是造成贫困的主要原因，强调教育对贫困文化、观念的打破作用，认为教育对优化社会结构、促进权利分配公平方面具有明显的推动作用。“双一流”建设为区域注入最优质的教育扶贫资源。实施区域协调发展战略，重点要解决区域发展不平衡、不充分问题，脱贫攻坚就是社会稳定的“兜底基础”，也成为当前国家区域协调发展战略实施亟需解决的核心问题。缩小区域世界一流高等教育发展差距，不仅是实现区域间基本公共服务均等化的主要内容，也是支撑区域协调发展的重要手段。“双一流”建设具备强大的教育扶贫功能，

特别是优质高等教育成为解决贫困、促进社会和谐繁荣稳定的重要手段之一。世界银行长期致力于推动发展和减贫的高等教育，在此期间，世界银行寻求政策发展和创新及鼓励改革，从而提升高等教育系统的可及性、公平性、相关性和高质量，一项关于如何加速撒哈拉以南非洲经济增长和保障社会稳定的研究阐明了优质高等教育在支持这一努力方面的重要贡献。此外，一流大学也可以通过构建民主对话和思想分享的平台，促进社会稳定治理体系的形成，同时也影响国家和地方政府的政策制定，从而促进国家和地方治理体系和治理能力的现代化。

（四）区域需求逻辑：“双一流”建设激发区域消费与投资潜力

经济增长原理指出，拉动 GDP 增长的“三驾马车”是投资、消费和出口三者需求之和。世界一流大学对区域经济增长贡献较大，通过创新创业、吸引投资与人才、创造就业岗位等方式来推动经济的潜在增长及社会幸福。“双一流”建设不仅为区域高等教育发展带来新的活力，也通过带动人才、资本、技术等流入当地，促进区域消费和投资的增长，实现增加需求拉动区域经济的发展，反过来经济的发展又反哺高等教育的实力提升。此外，大学通过多渠道促进区域需求以影响经济增长，学生和教职工消费也为区域 GDP 增长作出一定贡献，“双一流”建设投入的经济效益将很可能远超过其成本。在高等教育发达的国家，地方政府的区域产业战略将世界一流的高等教育视为推动出口导向型经济增长的关键要素，切实拉动了国家和地方对一流高等教育的投资力度。高等教育融入区域为社会发展作出了贡献，也为公共服务投资增加了价值。加快世界一流高等教育建设，不断满足区域对一流大学和一流学科的迫切需求，也使更多的青年拥有获得一流高等教育的机会。亚伯·杰森(Abel Jaison R.)和托德·加贝(Todd M. Gabe)的研究发现，某个地区满足适龄人口获得大学学位的人数每增加 1 个百分点，就会使该地区的总体经济活动增加 2%。

二、“双一流”建设服务支撑区域协调发展战略的现实问题

创建世界一流大学既是国家战略，也是地方战略。世界一流高等教育服务支撑区域经济社会发展的功能作用早已被世界所认同，高等教育的能力建设必须与区域经济的发展相结合。我国一直努力建设世界一流大学，以提升高等教育实力和综合竞争力。党的十九大提出“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”，“双一流”建设已深刻影响不同区域、不同类别高校

的未来发展，也影响着区域人才开发与科技创新。从当前我国“双一流”建设的现状分析来看，区域间差异是一个不容回避的现实问题，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。

（一）“双一流”建设现实问题分析的政策工具

党的十八大以来，国家对区域高等教育发展给予极大重视。2013年，教育部、发改委、财政部印发的《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》明确指出：“振兴中西部高等教育，是深入实施西部大开发等战略、促进区域协调发展的迫切需要，是促进边疆和民族地区经济社会跨越式发展和长治久安的必然要求。”2017年，教育部等三部委印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》强调“双一流”建设要“面向国家重大战略需求，面向经济社会主战场，面向世界科技发展前沿布局一批国家急需、支撑产业转型升级和区域发展的学科”。与此同时，国家在推进实施区域协调发展战略过程中，也迫切需要世界一流高等教育的支撑。《西部大开发“十三五”规划》《京津冀协同发展规划》《长三角一体化行动计划》等国家重大战略政策文件，都体现出对世界一流高等教育释放的高端人才、科技创新、社会服务等动能的渴求。从区域协调发展战略的政策与“双一流”建设的政策对标分析可知，区域经济社会协调发展与高等教育协同发展相一致。因此，“双一流”建设与区域协调发展战略的实施在逻辑、目标、路径、使命等维度上紧密结合、互动联通、共生共荣。

（二）“双一流”建设现实问题的剖析视角

区域协调发展战略取得实效的关键是，需要经济宏观调控政策，市场有效调节，各类资源要素有力支撑。世界一流、中国特色高等教育的建设与发展直接或间接地对区域协调发展战略实施所需的人才资源、科技创新资源、社会服务资源、产业发展资源等供给和配置产生积极的影响，“双一流”建设的服务目标是支撑经济社会稳定发展和满足国家重大战略需求，需要强化“双一流”建设与产业转型升级、科技前沿突破、服务社会民生保障等的衔接匹配。本研究选择西部大开发、长三角一体化、京津冀协同三个区域协调发展战略为例，基于区域“双一流”建设的高校与学科布局、产业支撑、服务区域特色发展等三个视角剖析当前“双一流”建设存在的问题，为提出破解的对策建议奠定基础。

高等教育的能力建设、转型升级、内涵发展必须与区域经济的协调发展同频共振、相向而行，即“双一流”建设在区域协调发展战略服务支撑层面上，要体现出高度的区域契合性、適切性、特色性。“双一流”建设服务支撑区域协调发展战略的“三性”主要体现在：（1）从人才支撑的角度看，“双一流”建设在区域布局上是否体现获得优质高等教育机会的公平性和均衡性？（2）从支撑经济产业转型发展角度看，“双一流”建设能否与区域产业和社会需求相匹配？（3）从高等教育特色发展与区域优势互动协同角度看，“双一流”建设是否结合区域特色优势以及体现中国特色高等教育与文化价值？

（三）“双一流”建设现实问题的具体表现

基于以上三个剖析视角，分析当前我国“双一流”建设在服务支撑区域协调发展战略上，仍存在一些现实问题。

一是“双一流”建设高校分布呈现“东强西弱”的区域不均衡。西部大开发地区涉及 12 个省份，占全国国土面积的 72%，但是仅有 9 所“双一流”建设高校（见表 1），占总数的 21.4%，省均不足 1 所，且西部地区的贵州、青海、内蒙古、广西、西藏、宁夏 6 个省（区）都没有一流大学建设高校。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，更困扰的是优秀人才在流入流出上的不均衡。西部地区自然地理条件的特点是面积广阔、人口分布较为稀疏，就地就近获得一流高校资源的机会较“京津冀”“长三角”等东部人口高度集聚的区域而言难度更大，即西部地区学生接受优质高等教育资源的机会存在明显的不充分、不均衡。

二是“双一流”建设学科主要汇聚在“京津冀”和“长三角”区域，服务西部大开发战略需求的一流学科释放的动能不足。京津冀和长三角区域的一流学科数量远多于西部地区（见表 1），其一流学科数量分别占 37.6% 和 28.6%，且两者之和占全国的三分之二，分别是西部地区的 3.4 倍和 2.6 倍。一流学科是支撑产业转型升级发展的创新动力，也是集聚高端人才的平台。西部地区以能源、农林、军工等传统产业为主，且产业科技基础薄弱，相比京津冀、长三角良好的工业产业基础而言，更需要一流学科驱动产业快速转型升级；此外，京津冀、长三角区域公共服务水平高、基础设施较完善、人才政策好、更加容易集聚国内外高端创新人才，而西部地区本身吸引高端人才能力和外在环境就不足，加之缺乏丰富的一流学科平台，就更加难以“引凤入巢”。

表1 “双一流”建设高校和学科在各区域的分布情况

区域协调发展战略名称	“双一流”建设高校		“双一流”建设学科	
	数量（所）	占比	数量（个）	占比
西部大开发	9	21.4%	51	11.0%
长三角一体化	8	19.0%	133	28.6%
京津冀协同发展	10	23.8%	175	37.6%
全国	42		465	

资料来源：根据教育部公布的数据信息整理。

三是“双一流”建设学科支撑区域产业转型发展匹配度不高。支撑产业转型发展是“双一流”建设服务区域协调发展战略的最为关键的任务之一。一流学科建设与产业发展需求的匹配度及区域发展模式的定位密切相关。从当前国家对各区域发展定位看，西部地区强调“大保护”“大扶贫”“大生态”为发展重点的兜底发展和绿色发展理念及模式。而京津冀、长三角等东部地区强调区域经济集聚发展、产业融合发展、区域一体化发展、协同发展等的理念及模式。相应地，不同区域发展模式定位下的重点产业布局也不同，一流学科的布局则需要在区域重点产业上做好衔接匹配。但是，除了京津冀地区“双一流”学科覆盖产业相对较完整外，在西部大开发战略中，诸如清洁能源开发与利用、新能源汽车、新一代信息技术、文化旅游、健康养老等，以及在长三角一体化战略中，诸如量子通信、大飞机、数字金融、5G 通讯等亟需大力发展的产业，在相应区域的“双一流”建设学科中缺乏足够的衔接与支撑（见表 2）。尽管人才具有流动性，可以引进，但实践证明本地培养人才的作用是不可替代的。

表2 “双一流”建设学科与区域协调发展战略重点产业衔接表

区域协调发展战略名称	“双一流”建设在区域层面缺乏或不足的学科专业领域	区域协调发展战略的主要产业领域	主要产业来源的政策依据
西部大开发	能源与动力工程、药学、人工智能、地理学、地质学、环境工程、少数民族语言学、历史学、旅游与酒店管理、非通用语言学等	清洁能源开发与利用、新能源汽车、新一代信息技术、高端装备、新材料、新能源、生物医药、中草药、大数据、地理信息产业、节能环保装备、文化旅游、健康养老等	《西部大开发“十三五”规划》
长三角一体化	通信工程、航空航天工程、人工智能、计算机科学与技术、电子科学与技术、纺织科学与工程、经济学（数字金融）、海洋科学与技术	量子通信、生物医药、类脑智能技术及应用、新一代电子信息、航空发动机、人工智能、大数据、大飞机、数字金融、5G 通讯产业、纺织服装产业、新能源、智能网联汽车产业、船舶装备产业、高端医疗器械等	《长三角地区一体化发展三年行动计划》

资料来源：根据《西部大开发“十三五”规划》《长三角地区一体化发展三年行动计划》政策文件整理。

四是“双一流”建设的“文化特色”未能在区域协调发展战略服务支撑中充分体现。从当前的“双一流”建设高校和学科来看，这方面仍显不足。例如，“双一流”建设高校中，未有文化艺术体育类高校入选，而中国传统文化艺术体育对文明交流互鉴、增强文化自信和民族自信具有重要的支撑作用，迫切需要一流的艺术体育类高校支撑；“双一流”建设学科也应当支撑西部地区民族传统文化的传承与创新，维护边疆安全和稳定，但少数民族语言学、民俗学、民族文化等学科专业在“双一流”建设学科中未能受到足够的重视，如青海、宁夏、广西、内蒙古等富有民族特色、地域特色的文化在一流学科支撑方面体现不够。“双一流”建设的“中国特色”需要把握共性与个性、世界与中国、国家与地区的相互关系，从区域高等教育发展的特点、区域的文化、区域的特色产业、区域发展的特殊功能等方面体现出来，将中国传统的历史文化、马克思主义中国化理论与实践经验、人类命运共同体的文明理念等融入到“双一流”建设中。

三、推进“双一流”建设服务支撑区域协调发展战略的政策改革路径

“双一流”建设的成效不能仅着眼于高等教育的内部发展，不能“自娱自乐”，必须主动融入国家区域协调发展战略，服务于国家经济社会发展。“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产生影响。”鉴于上述“双一流”建设服务支撑区域协调发展战略存在的现实问题，本文提出以下政策改革路径。

(一)基于服务支撑区域协调发展战略，优化“双一流”建设高校的区域布局
合理的一流高校布局，是实现区域协调发展战略，促进高等教育公平优质发展，以及产业转型、科技创新的智力支撑。

一是适当增加西部地区一流建设高校数量，可在未入选一流建设高校的省区设立至少1所“一流培育高校”。按照省部共建、对口支援的原则，激发西部地区省级政府和高校自身的动力和活力，调动各方积极性。同时在政策、资金、人才等方面给予一定的支持，通过滚动评估、有进有出，逐步实现从“培育”到“转正”。

二是从粤港澳大湾区建设的国家区域战略考虑，将香港、澳门的一流高校

和一流学科纳入到“双一流”建设范围并予以支持。香港、澳门的繁荣稳定和经济高质量发展是“一国两制”成功实践的重要体现，世界一流大学和一流学科对于香港、澳门经济社会发展的支撑作用不言而喻，将香港、澳门的一流高校和一流学科统筹到全国“双一流”建设总盘子，不仅体现中央对港澳特区高等教育的关心与支持，而且也为“双一流”建设驱动粤港澳大湾区经济社会发展，以及构建该区域的高等教育一体化，供给政策与资源的新动能。

三是从中国特色艺术文化体育走向世界考虑，适当增加若干所艺术体育类高校纳入“双一流”建设高校行列。此次的“双一流”建设高校中，没有艺术类和体育类高校入选。中国特色世界一流的高等教育体系需要关注中国优秀传统文化体育的文化价值，通过“双一流”建设加强与全球各国文明间的交流互鉴，使我国的传统艺术体育文化内涵、价值被世界所认同，促进民心相通，服务支撑国家推进人类命运共同体建设。

(二) 基于区域协调发展战略主要产业支撑的适切度、匹配度，合理评估、动态调整一流学科

世界一流学科建设是推进一流人才培养、一流科技创新支撑产业转型发展的重要抓手。

一是将一流学科对区域发展的贡献度作为重要评估指标。评估的导向作用是客观存在的，问题在于评什么、如何评。在当前“破唯”的背景下，破旧与立新应相向而行。“双一流”建设不能仅以学术科研成果产出为唯一标准，如何将服务支撑国家区域协调发展战略的成效作为一流学科建设的重要使命，是一道亟待破解的难题。

二是根据区域重点产业发展趋势及时调整一流学科建设。一流学科的发展应当以支撑区域产业转型升级为重要任务之一，要紧密联系区域特色和急需的产业，进行人才培养的供给侧结构性改革，并及时动态调整。如前所述，不同区域有各自特色优势支柱产业，一流学科建设理应有所呼应，文化传承创新亦同理。

三是在一流学科建设上，倡导“强基础”和“重应用”建设理念。理工农医人文社科均需在加强基础研究的同时，注重成果的应用和转化。比如，人文社科的智库成果，在评价时应体现“等效性原则”，以实际的社会效益和经济效益来衡量。在一流学科的选择和建设上，需要对未来国家发展和区域需求的

前沿核心科技领域,以及支撑国家重大战略决策咨询的学科予以倾斜和重点支持。

(三)基于区域协同、内外联动的路径,构建“双一流”建设的互动机制
高等教育支撑区域经济社会发展需要区域间各主体的协同、区域内外各要素的集聚发力,尤其需要打破传统行政区域藩篱。

一是尝试构建东西部“双一流”建设高校或学科“捆绑式”评价机制。“双一流”建设要变“丛林法则”为“合作共赢”。“双一流”建设的初心和终极目标是提高我国高等教育整体水平,是各显特色的“大合唱”,不是若干高校、学科的“独奏曲”。因此,要营造优势互补、互学互鉴、相互支持的良好生态,避免互挖墙脚、无序竞争。比如,可以尝试在“双一流”评价中,就若干指标及相关权重予以体现。这样不仅促进各区域间“双一流”高校、学科集群式抱团发展,而且实现更大规模、更大区域高等教育的优质均衡发展。

二是构建区域内各级各类一流高校、一流学科发展联盟,增强区域高等教育整体实力。各种类型高校没有高低贵贱之分,无论综合型或单科型、研究型或应用型、学术型或职业型,都有各自的优势和特点,在一流人才培养中有不可替代的作用,在高等教育强国体系中有一席之地,在“双一流”建设中有自己的使命和担当。因此,无论在理念上还是实践中要树立正确的导向,政府、社会、学校要形成共识。比如,在“双一流”遴选和评估时,有意识地关注一流大学、一流学科的多样性,关注特色学科和急需学科的发展。

三是积极探索创新 PPP 模式,破解“双一流”建设的资源支撑问题。要充分调动中央和地方、政府和社会、教育行政部门和企业各方面积极性。在“双一流”建设的重大设施平台、科技创新实验中心、学科课程与师资队伍等资源集聚过程中,更加广泛吸引社会资本(包括企业、商业银行、私人等方面的资金资源)投入到高等教育领域,共同推进“双一流”建设,更好服务区域经济社会协调发展国家战略。

(信息来源:周谷平,辛越优《高教探索》2020年第8期)

欢迎访问发展规划处(学科建设办)网站

<http://www.hjnu.edu.cn/fzghc/>

电子邮箱: hjnufzghc@163.com

联系电话: 0719-8846109