

我国高等教育区域发展不均衡:问题、原因与对策

陈 越

(武汉大学 教育科学研究院, 湖北 武汉 430072)

摘要:当前,我国高等教育区域发展不均衡,集中表现在高水平大学、师资队伍、高等教育经费投入和高等教育机会四个方面,而且这种不均衡已经在一定程度上影响了高等教育功能的实现与经济社会的发展,成为我国综合国力和软实力提升的一大瓶颈。促进高等教育区域均衡发展,实现经济社会和谐发展,必须实行“四位一体”的改革策略:全方位、立体化的“积极差别待遇”政策;倾斜性、杠杆性的教育经费投入机制;系统化、全过程的“均衡中发展”策略以及个性化、特色化的高等教育价值导向。

关键词:高等教育;区域发展;非均衡发展;高水平大学;师资队伍;高等教育经费;高等教育机会

中图分类号:G649.2 文献标志码:A DOI:10.3969/j.issn.1009-3699.2017.01.009

“天之道,损有余而补不足,人之道则不然,损不足以奉有余”。社会发展规律与自然发展规律不同,在社会发展过程中,不均衡是绝对的,均衡则是相对的,我国高等教育的发展也出现了区域发展不均衡的现象。为促进高等教育区域发展由“不均衡”向“相对均衡”转变,实现教育公平,我国政府积极制定了一系列政策,设立支持地方高等教育专项资金,实施中西部高等教育振兴计划,等等,但是,由于没有转变传统的“鼓励东部地区高等教育率先发展”的思维方式,高等教育区域发展不均衡的现状短期内难以得到根本性扭转。学界通过不同视角,试图从教育财政政策、区域经济发展、互联网+教育等途径,改善教育区域发展不均衡问题。为此,论文试图回归根本,沿着“立足现实—找准原因—提出对策”的逻辑路线,为解决问题提供有一定针对性的路径建议。

一、我国高等教育区域发展不均衡的问题表征

我国高等教育区域发展不均衡,集中表现在高水平大学、师资队伍、教育经费以及高等教育机会的区域分布不均衡。

(一) 高水平大学区域分布不均衡

高校是高等教育的提供者,高水平大学区域分布情况是高等教育区域发展的表征之一。“截至 2015 年 5 月 21 日,全国高等学校共计 2845 所,其中:普通高等学校 2553 所(含独立设置民办普通高校 447 所,独立学院 275 所,中外合作办学 7 所),成人高等学校 292 所”^[1]。其中,1824 所公办普通高校在不同区域的分布呈现出较为明显的不均衡现象(见图 1)。

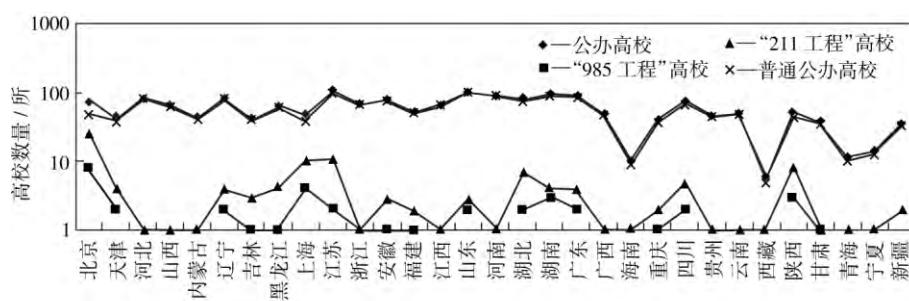


图 1 中国高等学校区域分布^①

收稿日期:2016-07-07

基金项目:国家社会科学基金项目(编号:BIA130071)。

作者简介:陈 越,武汉大学教育科学研究院博士生,主要从事高等教育国际化、教育政策研究。

^① 参见教育部网站:“2015 年全国高等学校名单”(http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_634/201505/187754.html) ;中国教育在线网站:“985 工程”大学、“211 工程”大学名单(<http://www.eol.cn/html/g/gxmd/211.shtml>) ,根据所在地将三所军事院校第二军医大学(上海)、第四军医大学(陕西)、国防科技大学(湖南)分别纳入上海、陕西、湖南。

“985工程”大学、“211工程”大学是我国政府为建设世界一流大学和一流学科(简称“双一流”)重点支持高校,拥有相当数量的教育经费、良好的科研环境和教学条件,是提供优质高等教育的重要保障,因而可以作为评价我国高水平高校区域分布的重要指标。由图1可以看出,我国高水平大学区域分布很不均衡:北京、上海、江苏、湖北、陕西、四川6个省、直辖市所在的“211工程”大学占全部“211工程”大学比例约为50%;39所“985工程”大学,北京就有8所,上海4所,陕西、湖南各3所,其他即便如湖北、山东、江苏、四川等高等教育大省也不过2所,而河北、河南、山西、内蒙古、江西、广西、海南、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆等13个省、直辖市和自治区均无一所

“985工程”大学。

(二)高层次师资队伍区域分布不均衡

清华大学前校长梅贻琦曾说:“所谓大学者,非有大楼之谓也,有大师之谓也。”无独有偶,约翰·霍普金斯大学前校长吉尔曼(Daniel Gilman)指出:“大学的荣誉应该取决于教师和学者总的品质,而不应取决于人数,更不取决于供他们使用的建筑物。”^[2]作为传道授业解惑者,师资队伍是高等教育资源的重要组成部分,高层次师资队伍有很多衡量标准,其中职称和学历是较为显性的指标。根据我国高等学校中专任教师的职称和学历进行统计,可以得出其区域分布情况(见图2)。

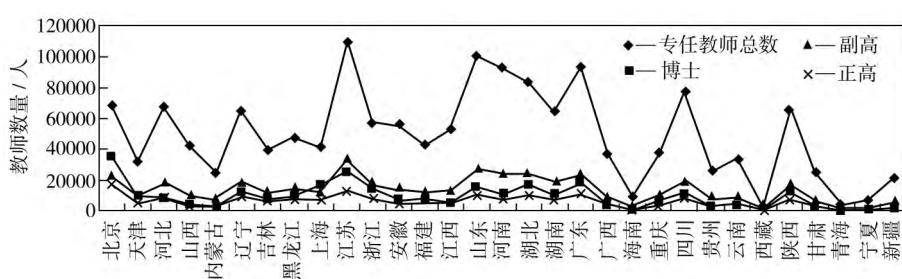


图2 中国高层次师资队伍区域分布^①

由图2可以看出,中国高等学校专任教师人
数区域分布曲线存在几个峰值,分别为北京、河北、辽宁、上海、江苏、山东、河南、湖北、广东、四川、陕西,同样,拥有博士学历、副高职称、正高职称的专任教师人数也呈相似分布,其中值得注意的是,河南的专任教师总数虽多,但拥有博士学历、副高职称、正高职称的专任教师数量却明显偏低。北京、江苏、上海等地拥有博士学历、副高职称、正高职称的专任教师数量是西藏、青海、宁夏、海南、贵州、云南、广西、江西、内蒙古等地的数倍甚至数十倍,由此可见,我国高层次师资队伍存在

区域分布不均衡。

(三)高等教育经费投入区域不均衡

经费投入对高等教育的影响不言而喻,各省(市、自治区、建设兵团)因高等教育规模不同,其教育经费相差较大,因而,本文选取了2012年到2013年生均公共财政预算教育事业费、生均公共财政预算公用经费及其增长率作为了解各省(市、自治区、建设兵团)公共财政教育支出的观测点,探究高等教育经费投入区域不均衡的现实情况(见图3和图4)。

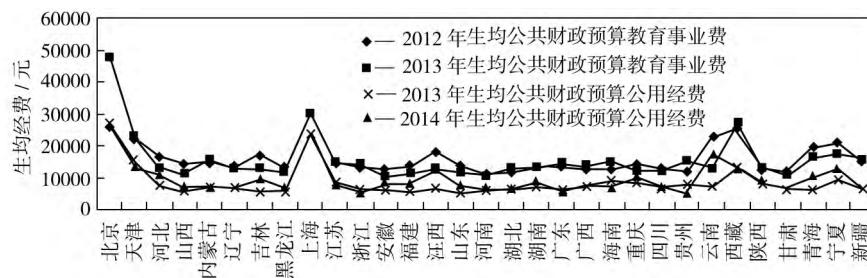


图3 中国各省市高等教育生均公共财政预算教育事业费和公用经费^②

由图3可以看出,2013年北京、上海的生均

公共财政预算教育事业费分别是全国平均水平的

^①参见教育部网站“专任教师学历、职称情况(总计)”(http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/s8492/s8494/201412/t20141217_181853.html)。

^②参见教育部网站“关于2013年全国教育经费执行情况统计公告”(http://www.moe.edu.cn/srcsite/A05/s3040/201410/t20141031_178035.html)。

3.05倍和1.94倍,分别是安徽省(全国最低)的4.71倍和2.99倍;2013年北京、上海的生均公共

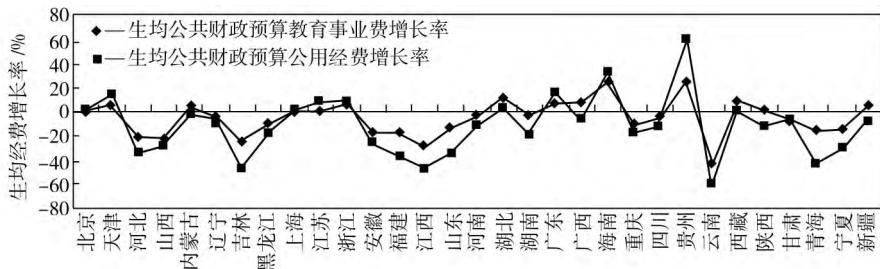


图4 2013年中国各省市高等教育生均公共财政预算教育事业费、公用经费增长率^①

财政预算公用经费分别是是全国平均水平的3.43倍和3.02倍,分别是山东省(全国最低)的5.61倍和4.94倍,由此可见,我国高等教育经费投入存在较为严重的不均衡现象。由图4可以发现,在2013年生均公共财政预算教育事业费、公用经费的增长率中,河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、福建、江西、山东、重庆、云南、青海、宁夏等原本生均教育经费投入相对较低的地区,仍有继续减少的趋势,负增长率达到10%以上,其中河北、山西、吉林、江西负增长率达到20%以上,云南负增长率甚至高达43.38%,而中西部地区教育经费投入的削减,将会进一步拉大我国高等教育经费

投入差距。

(四)高等教育机会区域分布不均等

高等教育机会均等是教育公平的重要内容和具体体现。当前我国高等教育就学机会区域不均衡主要表现为,各省(市、自治区、建设兵团)的高中或同等学历程度的学生,在高等教育面前尚不具有同等入学机会,集中表现为各个区域学生在高等学校中的入学比率差距较大,在此,仅以“每十万人具有大学文化程度(指大专以上)人数”的区域分布为例,说明我国高等教育机会不均衡现象(见图5)。

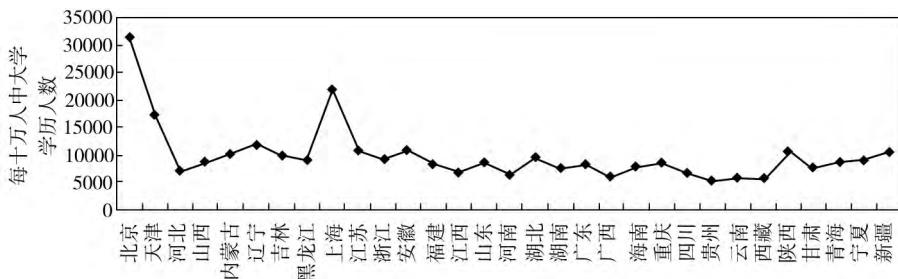


图5 每十万人具有大学文化程度(指大专以上)的人数区域分布图^②

由图5可以看出,北京、上海两地每十万人具有大学文化程度的人数明显高于其他地区,其中北京每10万人中具有大学文化程度的有31499人,上海每10万人中具有大学文化程度的有21952人,分别是全国平均水平的3.53倍和2.46倍,分别是贵州省(全国最低)的5.95倍和4.15倍。由此可见,我国高等教育机会区域不均衡现象十分明显。

来了诸多消极影响。

(一)造成人才过剩与人才短缺二元悖论

高等学校尤其是高水平大学区域分布不均衡,首先导致本科以上层次人才的区域分布失衡。在高等教育发达地区,如北京、天津、上海、广州、武汉、重庆等地,不仅以其较高的经济水平吸引大量外地高层次人才,同时本地每十万人中具有大学文化程度的人数较多,导致较为严重的本科生就业困难问题。2014年全国高校毕业生已达727万,初次就业率达到70%,然而同样意味着仍有218万高校毕业生没有实现初次就业^[3]。而在发达城市大学生就业形势严峻的同时,中西部地区尤其是中西部乡镇地区人才严重缺乏,经济发展

二、我国高等教育区域发展 不均衡现象的影响

目前,我国高等教育区域发展不均衡的矛盾已经比较突出,这种不均衡也给我国经济社会带

^① 参见教育部网站:“2013年全国教育经费执行情况统计公告”(http://www.moe.edu.cn/srcsite/A05/s3040/201410/t20141031_178035.html)。

^② 参见国家统计局网站:“2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)”(http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrk-pcgb/201104/t20110428_30327.html)。

受人才瓶颈掣肘,与东部沿海地区经济发展形成断层。因此,教育区域发展的不均衡,造成了人才过剩与人才短缺的二元悖论。

(二)影响人力资源区域分布,制约国家竞争力提升

邓小平同志深刻地指出“科学技术是第一生产力”,人才是科学技术的载体,随着高等教育发展由精英化转向大众化,我国由人力资源大国向人力资源强国转变的步伐加快,人力资源的合理利用将会成为国家竞争力提升的要素之一。然而,目前我国高等教育区域发展不均衡的现状决定了人力资源发展不均衡,部分具有发展潜力的中西部地区、农村和少数民族的青年难以获得高等教育机会,区域经济发展缺乏相应的人力资源基础;而东部沿海城市和直辖市由于过度教育,造成人力资源与区域经济发展脱节,部分类型和领域的人才过剩。在这样的背景下,人力资源在城乡和区域的分布不合理,人才浪费与人才缺失共存,人力资源开发利用存在壁垒,将会影响我国国家竞争力的提升。

(三)影响教育公平,破坏教育生态均衡

高等教育区域发展不均衡直接导致学生教育机会的不公平,影响社会公平正义。罗尔斯认为教育关系到公民自由、自尊、机会、幸福、财富,属于“人类最基本的善”,必须将“正义”作为教育制度最首要的价值。同样,张康之先生反对在诸如教育等公共行政领域内将整体利益与部分利益、集体利益与个人利益割裂开来,认为“在行政伦理学的视野中,无论是整体主义的还是个体主义的原则,在社会治理者这里,都不再具有实质性的意义。……社会治理者所秉承的是一种在服务精神统摄下的创造性原则,他在具体的社会治理活动中,创造性地选择最佳的服务途径和方式,在一切可以根据整体主义或个体主义原则进行诠释的行为中,都包含着指向公共利益的基本目标”^[4]。事实上,我国高等教育已经经历了相当一段时间内的“鼓励一部分地区和高校率先发展”的历程,如果继续执行相似的政策将会导致穷者越穷、富者越富,造成区域人力资源流动僵化,最终使得中东西部地区差距拉大、大中小城市发展断层、城乡发展分化、经济转型困难,引发社会内阶层流动固化,进一步造成社会不公平,不利于和谐社会的建设。

三、我国高等教育区域发展 不均衡的现实原因

我国幅员辽阔、地域广博,从某种程度上来说,自然禀赋差异导致了高等教育区域发展的相对不均衡。“学校的路途长短对高中生的大学选择有重要影响,甚至与家庭收入的影响等同齐观。如果大学路途遥远,学生很可能会选择就近的学院入学。这种情况在低收入家庭更为普遍”^[5]。但是,当前我国高等教育区域发展不均衡已经突破了合理范围,带来了一系列消极的影响,必须进一步考察不均衡现象的深层次原因,以期为后续科学决策提供信息支持。

(一)教育政策伦理影响教育政策价值指向

“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样”^[6],然而,我国教育政策伦理通常在“集体主义”与“个人主义”二元悖论中打转,这种教育政策伦理导致在对待高等教育区域均衡问题时,“鼓励东部地区高等教育率先发展”政策长期占据主导地位,在类似政策执行过程中,对中西部地区学生个人教育机会的忽视相对严重。实现高等教育公平与正义需要打破“集体主义”与“个人主义”的窠臼^[7],高等教育机会是关系到公民自由、自尊、机会、幸福、财富的公共服务,是“首要的善”,不能等同一般意义上的社会活动或者经济活动,不能简单地强调“集体”高于“个人”,在政策制定过程中必须突破“大部分”、“大多数”利益的狭隘界限,“惠及最少数人的最大利益”,否则,高等教育区域发展不均衡状况难以得到根本性改变。

(二)区域经济社会发展影响教育经费投入差异

区域经济是高等教育发展的重要影响因素,毛洪涛等认为,“经济增长是推动高等教育加快发展的原因”,“高等教育与经济增长、居民收入之间存在真实的长期均衡与短期动态关系”^[8]。首先,区域经济社会发展直接影响学生家庭的支付能力和高等教育价值观念,进而影响高等教育家庭支出额度与高等教育机会选择。其次,区域经济社会发展是地方政府高等教育财政投入的基础。以江苏、湖南、贵州三省GDP总量及其公共财政教育经费支出在公共财政支出中的占比为例,可以发现,三省GDP是其教育经费投入的首要影响因素(见表1),在GDP总量的巨大差距影响下,江苏、湖南的公共财政教育经费支出分别是贵州的2.53和1.30倍,同时,贵州省“每十万人具有大学文化程度(指大专以上)的人数”位列全国倒数第一,可以说,区域经济发展不均衡是高等教育区域分布不均衡的重要影响因素。再次,区域经济社

会发展间接影响高等教育理念,导致不同区域

高等教育教学、科研、办公等硬件以及文化、管理

表1 2014年江苏、湖南、贵州三省公共财政教育支出与GDP总量^①

省份	公共财政教育支出(亿元)	公共财政教育支出占公共财政支出比例(%)	GDP总量(亿元)
江苏	1485.19	17.53	65088.32
湖南	823.67	16.42	27048.50
贵州	631.85	17.83	9251.01

水平等软件的差异,而以上要素直接作用于人才培养,制约高等教育发展。

(三)高等教育“波浪式”发展规律

纵观世界高等教育,几乎都经过了先发展再均衡、先做大做强的道路,鼓励和支持有条件的的部分高校或部分区域内高等教育先行发展以带动其他高校发展是世界高等教育发展普遍的道路。王锐兰等认为,“中国高等教育必须走非均衡发展之路”,“高等教育均衡是高等教育系统动态均衡、相对均衡、特色化均衡和整体协调均衡的统一”^[9],因而个别省、直辖市重点投入、率先发展,与其他省、直辖市、自治区拉开差距是高等教育发展的必由之路。但是,“当非均衡现状超出社会公众的可接受范围,影响到高等教育系统乃至社会经济的健康发展时,政府有必要重点扶持落后地区,以实现高等教育的均衡发展”^[9]。从当前社会公众对教育公平的热切期望以及相关问题研究热度居高不下可以看出,缩小高等教育区域差距,实现高等教育均衡发展,应当成为我国政府下一步工作的重点之一。

四、促进我国高等教育区域发展均衡的措施

高等教育区域发展不均衡已经影响了我国高等教育基本功能的实现,也有悖于高等教育发展的核心目标,改变高等教育区域发展不均衡的现状,实现由“不均衡”向“基本均衡”转变,成为我国高等教育发展的必然选择。

(一)全方位、立体化的“积极差别待遇”政策

“积极差别待遇”(positive discrimination)又称“正向差别待遇”,于1967年在英国的《普劳顿报告书》(Plowden Report)中被首次提出,旨在要求政府对教育上的弱势者提供积极的帮助,以弥补他们与一般群体的差异”^[10],罗尔斯也在《正义论》中论证了“惠及最少数人的最大利益”的重要性。高等教育区域发展均衡事关“最少数人的最大利益”,“应该遵循‘普惠’和‘差异’并存,坚

守‘正义底线’与‘差异补偿’并重”^[11]的原则和路线,在实现高等教育区域发展均衡的过程中,可以借鉴加拿大、美国在教育的各个阶段对其土著居民和农村人口的补偿政策,实现学前教育、义务教育、高中教育等阶段的教育公平与正义,为高等教育均衡发展奠定基础。在高等教育的各个方面,则需要合理划定农村、中西部地区、少数民族学生的录取比例,科学制定农村、中西部地区、少数民族学生高考加分、奖(助)学金等精准帮扶政策等,构建全方位、立体化的“积极差别待遇”政策体系。

(二)倾斜性、杠杆性的教育经费投入机制

当前,我国高等教育实行分级管理,中央部属高校和地方高校(省属高校)在区域分布上呈差序格局(见图6)。

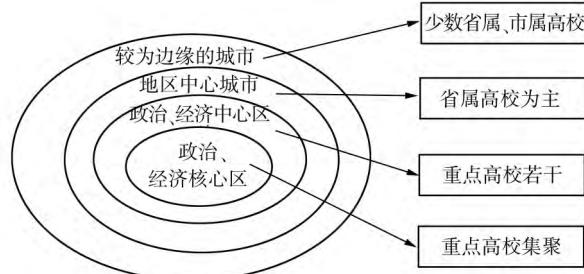


图6 中国高等教育区域分布的差序格局^[12]

图6显示,拥有更多和更为优质教育资源的重点高校,所在地大多为政治经济中心城市,拥有教育资源较少的省属、市属高校位于较边缘的城市。要实现高等教育均衡发展需要实行倾斜性、杠杆性的高等教育经费投入机制,一方面,实行有效的财政转移支付,加大对中西部地区所在高校的扶持力度,并提供精准的对口经费支持和政策支持,缩小区域间高等教育财政投入差距;另一方面,实行强有力的强制性措施,保障区域财政投入的充分到位,避免由地方政府行政偏好以及贪污腐败等不良行为导致的教育经费被挪用等情况;此外,有效的税收减免政策以引导社会力量加大地方投入也是实现倾斜性、杠杆性的教育经费投入机制的有效途径。

(三)系统化、全过程的“均衡中发展”教育发

^①数据来源于教育部网站“2014年全国教育经费执行情况统计公告”(http://www.moe.edu.cn/srcsite/A05/s3040/201510/t20151013_213129.html)以及国家统计局网站“2014年全国各省GDP排名一览表”(<http://www.askci.com/news/finance/2015/01/28/175945km54.shtml>)”。

展策略

20世纪末,为了加快实现高等教育大众化,实现由人力资源大国向人力资源强国转变,我国选择了“发展中均衡”的高等教育发展策略,即重点鼓励和扶持一部分有条件的高校先行发展,以带动其他基础薄弱的院校实现高速发展。目前,高等教育区域发展不均衡的现实已经制约了高等教育自身的发展及其对经济社会的辐射作用,选择“均衡中发展”的教育发展策略成为我国高等教育发展的必由之路。“均衡中发展”必须建立在学前教育、义务教育、高中教育发展均衡的基础之上,保障区域、城乡和不同民族的青年在面对高等教育机会时具有相对均衡的竞争力,以促进系统化、全阶段的教育区域发展均衡化,实现高等教育区域发展的均衡。

(四)个性化、特色化的高等教育价值导向

在当前教育政策、教育经费、教育规律等外在条件的限制下,政府应当引导中西部高校走“个性化、特色化”道路,突出中西部地区高等教育的相对优势。同一化重复办学是高等教育区域发展均衡的瓶颈,中西部地区由于政治经济文化条件不同,复制东部高校成功经验的道路是行不通的,因而加强高等学校的内涵建设和特色建设是高等教育区域发展均衡的新思路。首先,地方普通院校应立足地方、服务企业,设定为地方经济社会发展提供动力,坚持应用技术型大学的价值取向;其次,地方省属高校应该立足全省、产学研结合,设定理论与实践双重标准的人才培养价值取向;再次,中央部属高校尤其是“211工程”大学和“985工程”大学应立足自身特色专业和重点学科,面向全球建设世界一流大学,设定高精尖复合型人才培养的价值取向。各级各类高校以个性化、特色化的高等教育价值取向引领发展道路,实现并驾齐驱、齐头并进。

五、结语

高等教育区域发展不均衡是我国高等教育发展中的现实情况,具有一定的现实原因。目前主要表现为优质高等教育资源区域发展不均衡、高

等教育经费投入区域不均衡以及高等教育机会区域不均衡,成为我国高等教育基本功能实现以及提升国家竞争力的障碍。实现高等教育区域发展均衡必须选择“四位一体”的策略,即全方位、立体化的“积极差别待遇”政策;倾斜性、杠杆性的教育经费投入机制;个性化、特色化的高等教育价值导向;系统化、全过程的“均衡中发展”教育发展策略。

参 考 文 献

- [1] 2015年全国高等学校名单[EB/OL].[2016-05-15].
http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/moe_634/201505/t20150521_189479.html.
- [2] 单中惠,贺国庆.外国教育思想通史:第八卷[M].长沙:湖南教育出版社,2002: 79.
- [3] 2014年全国大学毕业生初次就业率超70%[EB/OL].[2016-05-15].
<http://www.chinairn.com/news/20140919/104307442.shtml>.
- [4] 张康之.论行政伦理研究中的话语重构[J].华东师范大学学报:哲学社会科学版,2006(3):74-79.
- [5] Mart Frenette. Access to college and university: does distance to school matter?[J]. Canadian Public Policy, 2004(12): 427-428.
- [6] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988:1.
- [7] 陈越.教育行政伦理的三重维度及其核心精神[J].黑龙江高教研究,2016(4):1-4.
- [8] 毛洪涛,马丹.高等教育发展与经济增长关系的计量分析[J].财经科学,2004(1):92-95.
- [9] 王锐兰,张辉,江波.高等教育非均衡发展的现实思考[J],教育研究,1994(3):46-48.
- [10] 李欣.从“普及中的失衡”到“均衡中的普及”——加拿大促进高等教育均衡发展的政策研究[J].复旦教育论坛,2013(1):75-79.
- [11] 陈潭,胡晓.罗尔斯原则与高等教育公平的制度逻辑[J].现代大学教育,2008(4):1-6.
- [12] 徐永.区域高等教育非均衡发展的形成机制及其检视:一个“国家行动”的解释框架[J].教育发展研究,2013(19):18-25.

[责任编辑 彭国庆]