

# 城市引进高等教育资源研究

杜佳芸

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2021年11月1日; 录用日期: 2021年12月2日; 发布日期: 2021年12月9日

## 摘要

伴随着东南沿海地区经济的快速发展, 一大批新兴城市对技术、人才的需求急剧增加。在这一背景下, 沿海城市开始利用自身的经济、政策优势吸引重点高校入驻, 引进的时间、空间和形式上都呈现出一定特点。从现阶段来看, 城市与高校基于共同的利益需求, 实现了双赢的结果; 但从长远来看, 这一趋势对高校布局、高等教育的公平性都会产生影响。因此, 对新兴城市而言, 要合理安排、利用引进的资源, 使其发挥最大的效益; 对国家而言, 要预判这种趋势可能带来的后果, 并进行适当的控制。

## 关键词

高等教育资源, 城市, 异地办学

# Research of the Introduction of Higher Education Resources in Cities

Jiayun Du

School of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Nov. 1<sup>st</sup>, 2021; accepted: Dec. 2<sup>nd</sup>, 2021; published: Dec. 9<sup>th</sup>, 2021

## Abstract

With the rapid economic development in southeast coastal areas, a large number of emerging cities have increased their demand for technology and talents. In this context, coastal cities began to use their own economic and policy advantages to attract key universities to settle in, and the introduction of time, space and form showed certain characteristics. At the present stage, the city and the university realize a win-win result based on the common interest demand. But in the long run, this trend will have an impact on the layout of universities and the fairness of higher education. Therefore, for the emerging cities, it is necessary to rationally arrange and utilize the imported resources to maximize their benefits. For the country, it is necessary to anticipate the possible con-

sequences of this trend and properly control it.

## Keywords

Higher Education Resources, Cities, Inter-Provincial Campus

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2015年国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，提出要“以中国特色、世界一流为核心，以立德树人为根本，以支撑创新驱动发展战略、服务经济社会发展为导向，加快建成一批世界一流大学和一流学科，提升我国高等教育综合实力和国际竞争力”[1]。为响应国家号召，发挥高等教育对经济的推动作用，各个城市结合自身高等教育发展状况，开始了新一轮的高等教育资源争夺战。在这场争夺战中，城市利用自身优势，为高校提供资金、土地、住房等方面的支持以此引进高等教育资源。以杭州为例，2018年政府出台《关于“名校名院名所”建设的若干意见》，就引进优质高等教育和科研资源，实施“名校名院名所”建设工程(简称“三名工程”)，提出了具体举措，指出未来10年，杭州将引进建设一批国内外有重要影响力的高水平大学和科研院所[2]。2019年重庆发布《重庆市引进科技创新资源行动计划(2019~2022年)》再次强调到2022年，累计引进100所高校和科研院所，完善区域科技创新体系，提升科技创新能力[3]。除这两个城市外，深圳、青岛、苏州等也是其中的主力军，由此可见，大学对社会国家进步所发挥的作用越来越突出，其社会地位也越来越突出。

“高等教育资源”这一概念由来已久，20世纪末，许剑将其概括为“全社会投入高等教育领域，用于培养高级专门人才的所有资源，主要包括人力资源、物力资源、财力资源等”[4]。随着时代发展，这一概念的内涵被进一步扩大，苟兴旺指出，“高等教育资源是存在于高等学校内外并能服务于高等学校教育任务的不同形态资源的总体”[5]。在此基础上，戴胜利等学者将其概括为有形资源和无形资源。有形资源包括人力资源、物质资源、经济资源，涵盖学生与教师、校园基础设施、各级财政拨款、科研经费投入、社会各界捐助等。无形资源主要指高校的历史文化、发展理念、精神制度、学科建设、服务能力、形象品牌等[6]。无论是有形资源还是无形资源，都作为高校的附属品而存在，因此，城市高等教育资源的引进总体上可以看作城市对高校的引进。

## 2. 城市引进高等教育资源的形式与发展轨迹

### 2.1. 引进高等教育资源的时间发展轨迹

新中国成立以来，受计划经济体制的影响，国家是高校布局的主体。20世纪80年代，随着改革开放的深入推进，我国高等教育开始进入快速发展与探索期，国家鼓励一批新兴城市探索高校办学的新模式，少数有能力的城市开始引进高等教育资源。如1984年12月，威海市人民政府与山东大学正式签订协议，决定在威海市建立山东大学分校[7]，率先拉开了城市引进异地高校的序幕。21世纪以来，这一趋势进一步深化，2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》、2015年“双一流”建设的提出，使高等教育的价值进一步凸显，城市不仅加快了资源引进的步伐，更注重外来高校与城市的

有效融合。这一阶段，以沿海发达省份的中心城市为代表的有优势的地方开始大力发展高教，而且是瞄向高等教育的高端资源。地方政府开始积极兴建大学城与高教园区，吸引不同层次的高校整体或部分校区入驻，推动区域间优质高等教育资源跨界空间流动、集聚与共享[8]。例如，深圳鼓励支持重点高校院所建设，积极与国内高水平院校签约，从2000年开始，陆续引进共建北大、清华与哈尔滨工业大学研究生院，建立西丽大学城，在南山区兴建虚拟大学园，孵化创新成果，引进了一大批优质的高教资源。历经不同的发展时期，城市引进高等教育资源的形式越来越多样化、更多主体参与到了这一过程中、城市与高校之间合作的自主性进一步增强。

## 2.2. 高等教育资源引入地的空间分布轨迹

城市引进高等教育资源主要表现为两种情况，一是引进省内高校，二是引进省外高校。省内流动主要位于我国经济强省，即从省会城市流向周边经济发达但高校较少的城市。如江苏南京的高校在苏州、无锡等地设立了分校区或研究院，浙江杭州的高校在宁波、温州、嘉兴、台州设立了分校区或者研究院。高校的省外流动空间跨度较大，就引入地而言，东南沿海城市是其中的重要部分。卢彩晨等学者对全国53所“双一流”建设高校的扩张模式展开分析，发现过去20年间，所有的166个机构中流向东部的有145个、流向西部11个、流向中部6个、流向东北2个，其中广东、江苏、山东、浙江、福建是引进高校最多的省份，以城市为单位进行研究可以发现，深圳、苏州、青岛、珠海4个城市引进的高等教育资源总量占全部总量的近50% [7]。这些城市普遍经济发展快速但高校资源匮乏，可见区位因素和经济实力是城市吸引高校入驻的关键所在。但从总体来看，也有一些中西部城市成功地引入了东部优质高等教育资源，主要集中于重庆、郑州、银川等，与东部相比，数量较少且研究院是主要形式，如北京大学重庆大数据研究院、上海交通大学重庆研究院、清华四川能源互联网研究院等。

## 2.3. 高等教育资源引进的形式

城市资源引进的对象主要集中于高水平院校，以985、211、“双一流”高校为主，也有部分“三非”院校。资料表明，过去20年间，53所“双一流”建设高校在异地设立过机构[7]。城市与高校共同设立的机构主要包括四种形式：一是分校，一些高校把部分学院或部分专业的办学放在新校区进行，例如中山大学深圳校区、山东大学威海分校等。与地方政府合办的分校虽隶属于本校却一般独立运行，不同分校之间差距较大，往往在师资、基础设施方面存在一定差异。哈尔滨工业大学深圳校区是异地办学的高校中较成功的案例，其目前的录取分数线已超过本部校区。二是研究院，高校与城市签订协议，成立机构，就某一领域在基地建立、课题申请、人才培养等方面开展广泛合作。三是城市与知名高校合作，共同成立研究生院，如北京大学深圳研究生院、清华大学深圳国际研究生院等。四是建立完全独立的新学校，这一类常见的是中外合作办学，如宁波诺丁汉大学、昆山杜克大学等。总体而言，研究院所占比重较大，以重庆为例，截至2021年4月，重庆引进的37项高等教育资源中，研究院占比90%以上，苏州在已引进的机构中，研究院也占了70%以上。可见，高校本身的科研优势才是将其与政府连接在一起的重要纽带。

## 3. 城市引进高等教育资源的动因

### 3.1. 城市发展对高等教育资源的依赖

教育部(国家)教育发展研究中心战略发展部主任马陆亭曾表示“异地办学的冲动，不是源于教育自身，而是来自地方政府” [9]。城市是国家的组成部分，承担着满足国家发展战略的重任；另一方面，作为独立发展的个体。城市又承担着自我规划、自我革新、自我发展的使命。在竞争日趋激烈的环境下，引进

成熟的高等教育资源成为了各个城市实现跳跃式发展的重要途径。

我国经济进入新发展阶段，它的持续稳定不能单靠资源的粗放式投入和无止境的消耗，而是要依靠知识和人才，正是如此，我们对高等教育的需要比以往任何时候都更加迫切，对科学知识和卓越人才的渴求比以往任何时候都更加强烈[10]。高等教育正在逐渐成为区域和地方经济发展的新动能，成为地方核心竞争力的重要支撑[11]。不同类型和不同层次的高校能够为各行各业输送多样化的人才，满足经济社会发展的需要；大学科学研究的成果能够带动区域产业革新及融合；高校还是社会主流文化的坚定捍卫者、学习者、传播者，发挥着社会主义文化建设、理念创新的重要作用。正是高等教育与城市发展这种相互融合的新格局决定了高等教育资源的区域布局和质量发展的重要地位。

以上分析可知，高等教育资源引进的主体是一批新兴崛起的城市，这些城市的高校分布与当前城市发展对高层次人才的需求存在极大的不平衡。受历史、政治、文化等因素影响，我国高等教育资源主要分布在省会城市或历史名城，如上海、北京、武汉、南京等。但随着我国改革开放步伐的不断深入，一批沿海沿江城市凭借优越的地理位置吸引了大量经济资源、人力资源，但却长期面临优质高等教育短缺的情况。自身的创新能力弱，难以维持高水平的可持续发展，成为这些城市进一步发展的重大短板。以重庆市为例，经信委对重庆制造业八大产业集群劳动力需求数量进行了预测：到2022年，研发人才需求增量为17320人，占需求量的19.8%；专业技术人才和技能人才需求增量分别为31310人(占35.8%)和38750人(占44.4%)，即使对应八大重点产业集群的工学类硕士毕业生全部留渝，缺口仍达4800人，远远不能满足产业发展所需。面对自身高水平高校院所数量少、规模小、底子薄、起步晚、需求大的现实情况[12]，要想依靠传统的发展模式提升高等教育资源的数量和质量是不现实的，因此，不少新兴城市开始利用现有的优势解决这一问题，依据跳板理论，向外寻求资源，找到跳板，引进高校，签订协议共建科研机构，来获取知识、技术、人才等资源，从而实现弯道超车。

### 3.2. 高校发展对资源的需求

高等教育的发展虽然具有独立性，但作为实体的高校往往受制于所在区域政治、经济、文化的发展。上文的数据表明，我国城市引进的高等教育资源以“985”、“211”院校为主，这些高校往往具有深厚的历史发展底蕴，但随着竞争日趋激烈，它们都处于不进则退的漩涡中。

对于中西部、东北等地的重点高校而言，伴随着东南沿海城市的崛起，它们所处区域的气候因素、经济发展状况、产业结构等使其在生源、师资、科研等方面的竞争力有所下降，对学校的发展带来了不利的影响。以大学2020年度经费为例，深圳大学作为“双非”高校，其预算金额近61亿，全国排名第27位，远远超过了一批211院校，而兰州大学预算总经费为52.57亿，远低于首都和东南沿海地区的一部分名校，在全国985院校中也处于中下游位置。经费不足、区位优势导致高校师资流失、生源质量下降，最终整体的竞争力减弱。因此，对这些高校而言，利用现有的学科优势与经济发达城市开展合作，能够在一定程度上改善劣势，获取更多的发展资源，搭建好的学科平台，吸引更多优秀人才。

对于发达地区的重点高校而言，在“双一流”建设的背景下，高水平院校之间的竞争日益激烈，不仅要面对来自国内高校的挑战，还要尽可能地缩短与世界著名高校之间的差距。高校对资源的依赖性决定了它们不得不改变现有资源的结构以满足高校未来发展。一方面，高校的办学水平决定了其在国家、地方政府层面得到资源的多少，这一来源具有相对稳定性，采取合作性的办学形式可以突破现有的结构网络，增加与其他政府、机构、团体之间的联系。不断扩大从外部拓展、汲取、积累新的稀缺资源的途径，寻找蕴藏的重要发展机遇、优惠政策待遇与权利依赖路径，实现整体的增量发展，进而反馈主体高校，达成互补共赢与良性循环的状态[12]。另一方面，高校不同发展阶段对各项资源的需求存在差异性，当高校发现原来所依靠的政治、经济格局已经难以满足当下学科的发展，各种稀缺资源获取难度大，高

校面临发展天花板，就会做出改变，向外开拓新的资源途径以激发自身的办学潜力。

## 4. 思考与建议

### 4.1. 既要“引进”，更要“适应”

在深圳、青岛、苏州等地的带领下，越来越多的中心城市加入了引进优质高等教育资源的行列。不可否认，作为带动经济发展的重要引擎，高校是不可或缺的资源，但城市和高校基于一定的利益契合点开展合作，其不可避免地存在近利主义。各地盲目追求引进异地办学机构的数量，模仿成功城市将引进和发展异地高校写入未来的发展规划中。然而，目前国家和各个城市针对高等教育异地办学尚未出台明确的文件和规章制度，这导致各地在资源引进过程中存在诸多不足。一方面，地方领导人以引进高校数量和高校层次作为单一的衡量标准，忽视了自身高等教育和经济的发展规模，易引发本地高校与异地高校之间的竞争；同时，忽视了高等教育与经济发展之间存在的矛盾，将过多的土地和资金用于高校引进，可能会导致本地经济体系难以为继。另一方面，政府和高校只对高等教育资源做简单的搬运，难以结合本地实际创新其发展模式。引进的高校角色定位不准确，发展规划缺乏合理性，简单复制主体高校的管理模式[13]，这不仅会使高校失去其特色，大学精神的传承也会失去根基，长此以往，引进的高校资源质量也会大打折扣。

为应对这一现状，高校和城市要做好两个“适应”。一是引进的高校要与区域原有高校相适应。外来高校的进入不代表本地高校失去了存在的意义，本地高校虽然在办学水平上与外来高校相差较大，但它们自成立之初就已经融入了区域的发展中，是推动社会前进的基础性保障，而优质高等教育资源则是吸引高端人才、技术的重要抓手。因此，当地政府要合理分配资源，避免两类高校之间的无序竞争；同时引进的高校要尽量与原有高校之间存在一定差异性，避免同质化倾向，最终形成新老高校相互合作、相互补充、共同发展的高等教育格局。二是引进的高校要与区域社会相适应。四川省社科院原副院长长盛毅表示，“高校进入本地不是简单解决地理相邻的问题，而是意味着高校进入城市的产业发展配套体系里面，进入城市产业生态圈”[14]。最重要的是发挥对产业结构的作用，城市要综合评估自身的产业体系，根据其中的薄弱环节有针对性地在全国高等教育资源中进行选择，并通过产学研结合等方式对引进的资源进行合理利用；在政治文化等领域，引进高校也要在葆有优势特色的同时适当调整管理模式以更好地适应当地。总体而言，要避免使“得来不易”的高教资源沦为所谓的“空招牌”，白白造成资源的大量浪费。

### 4.2. 既要“前进”，更要“平衡”

深圳模式、青岛模式开创以来，一流高校不断“开疆拓土”，新兴城市不停“招兵买马”，但这繁荣景象的背后到底是深渊还是桃源却仍有待观望。从城市引进高等教育资源的流向来看，“东扩”是总体趋势，其中苏州、青岛、深圳等几个城市引进的资源近乎占据了半壁江山。目前的问题在于，各地政府普遍认同这一趋势，并开始“跟风”，若不加以限制，容易出现众多城市一拥而上的局面。对于东部地区而言，众多分校、研究院的引入不但难以发挥其效果，很可能成为区域发展的负担。对于西部地区而言，高等教育资源的东移不仅导致中西部高等教育质量的下降，也会动摇各行各业民众扎根西部的决心。最初只有东部、北部的高校东移，如今中西部地区的近10所高校也与东部签订了合作计划。高等教育与经济发展相辅相成，相较于东部目前“以经济带动高等教育”的现状，西部则处于“以高等教育推动经济发展”的处境中，从这一层面看，高校对中西部地区的重要性更胜一筹，而东部城市对中西部重点高校的引进无疑是稀释了中西部原有的资源，使东西部高等教育发展陷入了更加不平衡的状态中。对高等教育体系而言，资源的东移与国家举办高等教育的初衷相悖。高等教育是为了让个体学到高深知识，

以此发展国家、造福人类。20世纪末,我国高校开始了轰轰烈烈的扩招行动,更多人有机会接受高等教育,目前,我国已进入高等教育普及化阶段,这是国家为高等教育公平性和普及性开出的最好证明。而优质高校的流动看似扩大了高等教育资源受众面,但其流动的方向却只会使“穷者更穷,富者更富”。

2017年,《教育部办公厅关于进一步加强高等学校基本建设管理的通知》指明各高校要“审慎决策建设新校区,原则上不支持、不鼓励跨城市、跨省建设新校区,特别是具有本科教学功能的新校区”[15]。国家的态度也证明了如果放任这种模式发展,很可能会对我国的高等教育体系和中西部发展带来巨大的冲击。因此本研究认为国家应严格限制新兴城市对中西部地区优质高等教育资源的引进,为各区域的均衡发展营造良好的环境,确保中西部高校发挥经济引领、科技引领、文化引领的作用。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国教育部. 国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201511/t20151105\\_217823.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201511/t20151105_217823.html), 2015-10-24.
- [2] 杭州网.“名校名院名所”建设工程[EB/OL]. [https://z.hangzhou.com.cn/2018/lianghui/content/2018-02/04/content\\_6783065.htm](https://z.hangzhou.com.cn/2018/lianghui/content/2018-02/04/content_6783065.htm), 2018-02-04.
- [3] 重庆市人民政府. 重庆市引进科技创新资源行动计划(2019~2022年)[EB/OL]. [http://www.cq.gov.cn/zw/gk/zfxxgkml/szfwj/xzgfxwj/szfbgt/202001/t20200103\\_8837729.html](http://www.cq.gov.cn/zw/gk/zfxxgkml/szfwj/xzgfxwj/szfbgt/202001/t20200103_8837729.html), 2019-12-27.
- [4] 许剑. 高等教育改革热点问题研究[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 1997: 81.
- [5] 苟兴旺, 吴介军, 薛惠锋, 寇晓东. 高校教育资源分类及其优化[J]. 西北工业大学学报(社会科学版), 2008(1): 38-41.
- [6] 戴胜利, 李霞, 王远伟. 高等教育资源配置能力综合评价研究——以长江沿岸九省二市为例[J]. 教育发展研究, 2015, 35(9): 35-42.
- [7] 卢彩晨, 廖霞. 我国“双一流”建设高校扩张模式与区域走向研究——基于区域经济发展的视角[J]. 中国高教研究, 2020(12): 34-40.
- [8] 张学良, 林永然, 孟美侠. 长三角区域一体化发展机制演进: 经验总结与发展趋向[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2019, 43(1): 138-147.
- [9] 新华网. 异地办学风潮重组城市产业版图和教育区域布局[EB/OL]. [http://m.xinhuanet.com/js/2019-09/06/c\\_1124966244.htm](http://m.xinhuanet.com/js/2019-09/06/c_1124966244.htm), 2019-09-06.
- [10] 央广网. 习近平致信祝贺中国人民大学建校80周年[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1580239333280474551&wfr=spider&for=pc>, 2017-10-03.
- [11] 谢维和. 高等教育: 区域发展的新地标[J]. 中国高教研究, 2018(4): 12-15.
- [12] 缪奇. 新兴中心城市引进优质高等教育资源研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京师范大学, 2020.
- [13] 崔秋灏, 戴庆洲. 高校异地办学的利弊及建议[J]. 吉林教育科学, 2001(2): 16-18.
- [14] 青塔网. 身为经济强市, 没几十所大学怎么行?[EB/OL]. <https://www.cingta.com/detail/9202>, 2019-03-27.
- [15] 江西省教育厅. 转发《教育部办公厅关于进一步加强高等学校基本建设管理的通知》的通知[EB/OL]. [http://jyt.jiangxi.gov.cn/art/2018/2/11/art\\_25870\\_1516946.html](http://jyt.jiangxi.gov.cn/art/2018/2/11/art_25870_1516946.html), 2018-02-11.