

# 我国高等教育布局结构优化的一个战略选择

## ——逐步向中小城市布局高等学校

张德祥 贾 泉

**摘 要:** 受历史、经济、制度、文化的长期影响,我国高等学校集中于大城市的特征明显。截至2017年,我国有97.26%的普通高校集中于地级及以上城市,有98.64%的普通高校集中于人口规模超过100万人的城市。高等学校过度集中于大城市,影响高等教育服务国家现代化建设和服务人民的功能发挥,也影响高等教育的可持续发展。我们结合美国、日本在调整高等学校城市布局过程中的经验,分析了我国将高等学校逐步布局到中小城市的合理性,认为我国应逐步限制大城市继续增设高等学校,同时引导高等学校向中小城市布局,以此来调整我国高等学校的城市布局,作为我国高等教育布局结构优化的一个战略选择。

**关键词:** 高等学校;中小城市;布局结构

中图分类号: G64

文献标识码: A

文章编号: 1009-2447(2018)04-0014-08

高等教育区域布局结构优化是我国高等教育改革发展的一个重大问题。2018年9月10日,习近平总书记在全国教育大会上明确指出,“要调整优化高校区域布局”。新中国成立以来,我国高等教育坚持规模、结构、质量、效益协调发展,在优化高等教育区域布局结构方面做了大量工作,但是,仍然存在很多问题。概括起来,我国高等教育区域布局结构存在的主要问题可归纳为两个方面:一是地区间高等教育资源配置差异过大,二是高等学校过度集中于大城市。其中,关于地区间高等教育资源配置水平差异的研究已有很多,涉及了对我国各大区域、省域之间高等教育绝对资源总量、高等教育相对资源以及优质高等教育资源布局差异的研究。但是关于高等学校过度集中于大城市的研究成果相对较少,部分研究指出了高等学校过度集中于大城市的问题却没有揭示高等学校的集中程度;部分研究分析了高等学校向中小城市延伸的动力却没有阐

述高等学校向中小城市布局的必要性和可行性;部分研究给出了相关政策建议却没有充分结合我国国情。此外,随着国家中心城市、新型城镇化等城市发展战略的相继出台,地方政府越来越认识到高等学校在人才、知识和文化等方面为城市创造的独特价值,同时高等教育的现代化发展以及高等教育强国的建设还会有新的高等学校设立,这给我国调整高等学校的城市布局,继而优化高等教育布局结构提供了契机。我们应抓住机遇,一方面优化高等教育地区间布局结构,同时,将调整高等学校的城市布局作为优化我国高等教育布局结构的一个战略选择。

### 一、当前我国高等学校布局在大城市的集中程度

我国高等学校主要集中在大城市的现象是受

**基金项目:** 国家社科基金“十三五”规划教育学重大招标课题子课题“高等教育强国的实现路径”,项目编号:VIA160001。

**作者简介:** 张德祥,男,山东平度人,大连理工大学高等教育研究院院长、教授、博士生导师,中国高等教育学会学术委员会副主任。从事高等教育基本理论、高等教育管理学、高等教育社会学研究;贾泉,男,辽宁大连人,大连理工大学高等教育研究院博士生。从事高等教育管理研究。

历史、经济、制度、文化的影响长期发展演变的结果,这种城市间高等教育资源配置不平衡的问题受到研究者们的关注。高峰在2003年就提出了我国高等学校过分集中在直辖市和省城的问题<sup>[1]</sup>;任志安、雷培梁等人也先后指出过我国高等教育资源在大城市和中小城市之间资源分布不均的矛盾<sup>[2-3]</sup>。本文在上述研究结论的基础上继续深化,统计了当前我国高等学校布局在大城市的集中程度,以期在后续文提出更具针对性的建议。

我们利用《2017年全国普通高等学校名单》与《2017年中国城市统计年鉴》的统计数据,分别将有建制的城市按照行政区划和人口规模大小两种方式进行划分,发现我国高等学校过度集中于大城市具体表现在以下两个方面。

(一) 97.26%的普通高校集中于地级及以上城市  
研究首先按照行政区划将我国城市划分为直辖市、地级市、县级市、地、州、盟,则2017年我国高等学校的布局结构如表1所示。

表1 我国各行政区划城市数及普通高校分布状态

| 行政区划      | 城市数/座 | 城市数占比/% | 普通高校数/所 | 普通高校数占比/% | 拥有高校的城市数/座 |
|-----------|-------|---------|---------|-----------|------------|
| 直辖市       | 4     | 0.57    | 279     | 10.60     | 4          |
| 地级市       | 省会城市  | 27      | 1152    | 43.79     | 27         |
|           | 计划单列市 | 5       | 87      | 3.31      | 5          |
|           | 普通城市  | 261     | 1041    | 39.57     | 252        |
| 县级市       | 360   | 51.65   | 13      | 0.49      | 11         |
| 地、州、盟     | 40    | 5.74    | 59      | 2.24      | 29         |
| 总计        | 697   | 100     | 2631    | 100       | 328        |
| 地级及以上城市合计 | 297   | 42.61   | 2559    | 97.26     | 288        |

统计发现,地级及以上城市占据了97.26%的普通高校数量,其中直辖市、省会城市、计划单列市共计36座,仅占各类型城市总数的5.16%,却占据了全国57.70%的高校数量。而几乎占全国城市一半数量的360座县级市,只有11座县级市有共计13所高校,高校数量仅占全国的0.49%,可见我国高校集中现象之突出。

研究继续发现,一流大学、普通本科、民办普通高校的集中现象更为明显。其中,42所一流大学全部分布在直辖市、省会城市和计划单列市;1243所普通本科和746所民办普通高校中,分别有98.07%、98.66%的高校坐落于地级及以上城市,占比均高于97.26%的平均占比。统计信息如表2所示。

表2 我国各类型普通高校在各行政区划城市的分布状态

| 行政区划               | 城市数/座 | 普通高校数/所 | 一流大学数/所 | 省属高校数/所 | 普通本科数/所 | 普通专科数/所 | 民办普通高校数/所 |     |
|--------------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----|
| 直辖市                | 4     | 279     | 15      | 226     | 161     | 118     | 74        |     |
| 地级市                | 省会城市  | 27      | 1152    | 23      | 1103    | 576     | 576       | 364 |
|                    | 计划单列市 | 5       | 87      | 4       | 80      | 52      | 35        | 40  |
|                    | 普通城市  | 261     | 1041    | 0       | 1031    | 430     | 611       | 258 |
| 县级市                | 360   | 13      | 0       | 13      | 4       | 9       | 3         |     |
| 地、州、盟              | 40    | 59      | 0       | 59      | 20      | 39      | 7         |     |
| 总计                 | 697   | 2631    | 42      | 2512    | 1243    | 1388    | 746       |     |
| 地级及以上城市            | 297   | 2559    | 42      | 2440    | 1219    | 1340    | 736       |     |
| 地级及以上城市的高校数量占比合计/% | —     | 97.26   | 100     | 95.54   | 98.07   | 96.54   | 98.66     |     |

(二) 98.64%的普通高校集中于人口规模超过100万人的城市  
在我国城市的行政区划分类方式中,并没有纳

入“人口规模”这一指标。但对于一座城市的发展而言,人口所带来的巨大红利是不可忽视的,人力资源是城市发展的重要动力。本研究选择引入人口规模

这一指标,结合“国发〔2014〕51号:《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》”的划分方式及需要,将城市划分为大城市、中型城市和小城市三个层次(见表3)。需要说明的是,因为统计年鉴中没有地、州、盟的人口统计数据,所以最终纳入统计的城市(建制市)总数为657座,普通高校总数为2572所。

表3 我国各类型城市数及普通高校数

| 城市类型 | 人口规模/万人 | 城市数/座 | 城市数占比/% | 普通高校数/所 | 普通高校数占比/% | 拥有高校的城市数/座 |
|------|---------|-------|---------|---------|-----------|------------|
| 大城市  | >100    | 344   | 52.36   | 2537    | 98.64     | 278        |
| 中等城市 | 20—100  | 267   | 40.64   | 33      | 1.28      | 19         |
| 小城市  | <20     | 46    | 7.00    | 2       | 0.08      | 2          |
| 总计   | —       | 657   | 100     | 2572    | 100       | 299        |

统计发现,中等城市、小城市的普通高校数占比、城均普通高校数、普通高校入驻率极低,与大城市形成了鲜明反差。大城市的普通高校数占比98.64%,明显高于其城市类型数量占比,并且每座大城市平均拥有7.38所大学,远远高于中等城市和小城市,说明普通高校集中于人口大城市的特征很明显。另外,344座人口超过100万人的大城市,其普通高校的入驻率为80.8%,意味着仍有66座人口超过100万人的大城市没有普通高校入驻。

在国际比较的视野下,我国高等学校过度集中于人口大城市的特征显得更为突出。与美国相对比发现,61.9%的美国高校分布于人口规模介于0.6—

20万人的小城市,并且尚有10%的高校坐落于人口规模小于6000人的城镇和乡村。小城市、城镇和乡村可谓在美国的国家高等教育活动中发挥了重要作用,小城市也因高校的广泛存在而充满生机活力,城市化程度较高。相比之下,我国位于中等城市和小城市的高校凤毛麟角。这固然有我国城市人口规模普遍较大、高校数量较少的客观原因存在,但我国有97%的县级市没有高等学校,这些县级市的人口规模许多都超过美国的小城市,而拥有一所大学对它们来讲却是奢望。总之,我国普通高校在各类型城市之中的分布极不平衡,在中小城市中的分布极不充分。

表4 美国各类型城市数及普通高校数

| 城市类型 | 人口规模/万人 | 城市数占比/% | 高校数/所 | 高校数占比/% | 拥有高校的城市数/座 |
|------|---------|---------|-------|---------|------------|
| 大城市  | >100    | 0.05    | 476   | 7.16    | 13         |
| 中等城市 | 20—100  | 0.42    | 1349  | 20.29   | 95         |
| 小城市  | 0.6—20  | 23.19   | 4115  | 61.91   | 2050       |
| 城镇   | 0.1—0.6 | 40.36   | 636   | 9.57    | 541        |
| 乡村   | <0.1    | 35.98   | 71    | 1.07    | 61         |
| 总计   | —       | 100     | 6647  | 100     | 2760       |

注:研究结合我国城市人口划分法及美国当地国情,将美国城市划分为上述5种类型。其中美国城市名单来源于美国城市数据网(www.citydata.com),美国高校名单来源于2017年美国国家教育统计中心(NCES)统计的包括“university”“college”“institute”在内的所有高等教育机构。

基于以上两个方面,我们可以做出判断:我国高等学校过度集中于大城市。具体而言,有97.26%的普通高校分布于地级及以上城市,有98.64%的普通高校分布于人口超过100万人的大城市。实际上,由于建国初期我国各类资源十分有限,将高等学校集中于大城市发展是有利于高等教育和城市的快速发展的,我们也依靠这样的发展战略获得了巨大成

功。但是,随着我国社会经济发展和高等教育发展,随着一些中小城市功能的逐步完善和扩大,当前的高等学校城市布局很难再继续满足社会的发展要求和高等教育发展要求,我们需要着手调整我国的高等学校的城市布局,逐步向中小城市布局高等学校。

## 二、向中小城市布局高等学校的必要性和可行性

### (一) 调整高等学校城市布局的必要性

高等学校作为一种重要的高等教育资源和社会资源,继续保持过度集中于大城市的布局结构,不仅会限制高等教育自身的可持续发展,影响高等教育现代化以及高等教育强国的实现,也会影响高等学校社会功能发挥,影响我国中小城市的新型城镇化发展,所以我们有必要进行调整。

第一,高等学校向中小城市布局有利于高等教育可持续发展,有利于高等教育现代化和高等教育强国的建立。

我国正处于从大众化过渡到普及化的重要历史节点上。2016年,我国高等教育毛入学率达到42.7%,提前实现了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》制定的“2020年高等教育毛入学率达到40%”的目标,预计到2020年,我国高等教育的毛入学率将超过50%,这是中国高等教育发展的重要里程碑。但是,发达国家高等教育总体毛入学率已经达到了74.31%,美、韩、澳大利亚等国高等教育毛入学率更是超越了80%<sup>[4]</sup>。如此看来,毛入学率超过50%只是我国高等教育发展的一个阶段性成就,实现普及化不是终点,而是一个新的起点。随着我国经济社会的发展,随着人民群众对高等教育需求的持续增加,我国高等教育规模还将继续扩大。但是,大城市增设高等学校的能力是有限的,一些大城市已经表现出了人口膨胀、交通拥堵、环境恶化、住房紧张、就业困难等大城市病症;2016年以来,我国许多一线城市也纷纷将“功能疏解”提上议程,说明一些大城市已经或即将达到资源承载能力的上限。高等学校是一种典型的资源依赖性组织,需要土地、交通等一系列资源保障,而一个城市可供配置的资源总量总是有限的。如果一个城市中的高等学校过多,或者持续增加一个城市中的高等学校数量,必然造成一部分城市高等教育资源“过度拥挤”,高等学校办学需要的资源、条件“供给不足”,相反,另外一些中小城市高等教育“极度缺乏”,一些具备举办高等学校条

件的中小城市的资源“无用武之地”。

第二,高等学校向中小城市布局,有利于高等教育功能发挥,有利于中小城市的发展及新型城镇化进程。

高等教育具有政治功能、经济功能、文化功能等,高等教育的功能是通过高等学校实现的。高等学校以知识作为加工的基本材料,以知识的保存、知识的传播、知识的发现、知识的应用、知识的理解作为自己的基本活动方式,通过人才培养、科学研究、社会服务发挥其政治功能、经济功能、文化功能等。城市为高等学校发展提供了必要的政治、经济等外部条件;同时,城市因高等学校而进步,高等学校为城市发展培养所需人才,为城市发展提供科技支撑;高等学校是城市的文化中心,是城市与国际交往的名片,是城市市民终身学习最好场所;高等学校的在校生改变城市的人口结构,影响城市的生活方式,影响城市的文明进程,高等学校是一个城市的“动力站”,使一个城市充满生机活力。我们在国外发达国家看到,有的几万人口的小城市十分优雅、文明,其中一个很重要的原因是这个城市有大学。我们国家高等学校聚集大城市,很多中小城市缺乏高等教育资源甚至没有一所高等学校,从一个国家现代化的角度看,从长远的眼光看,这是不可持续的。

2014年,中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》(后文简称《规划》)。其中,新型城镇化是指以城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基本特征的城镇化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。但无论城镇化的具体表象如何,其发展本质在于人。新型城镇化与城镇化最主要的区别就在于,新型城镇化对中小城市、小城镇、新型农村社区在培养、吸引、保留高端人才方面提出了更高的挑战和要求。

既然城镇化的本质在于人的城镇化,那么对中小城市而言,就要重点解决大量农业转移人口难以市民化的问题。《规划》指出,目前农民工已成为我国产业工人的主体,受城乡分割的户籍制度影响,被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房

等方面享受城镇居民的基本公共服务<sup>[5]</sup>。在我国现有制度下,接受高等教育可以强化农村籍毕业生的就业竞争力,促进其市民化,继而享受到城市的各项基本公共服务。但是与大城市相比,我国中小城市由于普遍规模小、服务功能弱,集聚产业和人口的能力不足,在吸引大学毕业生方面的能力普遍较差;同时,由于高等学校过度集中于大城市,中小城市的高等教育资源匮乏,无法为本地学生提供接受高等教育的场所,导致人才流失严重,人口的城镇化始终难以深入推进。

综上所述,高等学校过度集中于大城市带来的负面影响是巨大的,它不仅阻碍我国高等教育现代化以及高等教育强国的实现,还影响我国中小城市发展及新型城镇化进程,我们必须调整现有的高等学校城市布局,重视在中小城市发展高等教育,通过在中小城市建立新的高校或者通过位于大城市的高等学校在中小城市建立分校的方式逐步向中小城市布局高等学校。

## (二)向中小城市布局高等学校的可行性

第一,美国、日本已有向中小城市布局高等学校的范例。

向中小城市布局高等学校是有经验可循的,美国、日本都在高等教育大众化后期,普及化初期有过相关举措,这些举措对我国有借鉴意义。

美国从1941年实现高等教育大众化到1971年实现普及化用了30年时间,在小城市设立社区学院成为了美国实现高等教育规模快速扩张、小城市城镇化的重要手段。二战后,美国联邦政府和各州政府开始将高等教育作为公共政策的主要关注点,例如《退伍军人适应法》的颁布,致使高等教育入学人数迅速增长<sup>[6]</sup>。大学本质上变得越来越讲求实用和科学,相当一部分退伍军人选择到社区学院就读,州政府不得不考虑建立更多的高等教育机构以满足人民的需求<sup>[7]</sup>。除此之外,《职业教育法案》的颁布、公民高等教育入学途径创新计划的提出、消除种族和性别歧视思潮的兴起都一定程度上影响了美国快速增长的高等教育入学人数,使美国社会掀起了轰轰烈烈的社区学院运动。在法案和各州、各市的具体政策推动下,很多州于20世纪60年代在小城市自主规划社区学院,涌现了大量社区学院<sup>[8]</sup>。随

着高等教育规模的扩大,城市间关于人才的市场竞争越来越激烈,许多州政府和地方政府认识到如果不能提供良好的受教育机会,地方对人才和产业的吸引力就会下降,地方的发展也就是一句空话。有州报告写道:“如果我们不能为我们地方的年轻人和老年人提供广泛的教育机会,他们就会寻求去其他地方……我们的地方事业、工业、农业和商业就会受损……”<sup>[9]</sup>为此,各州同时积极发展地方社区学院,服务国家发展战略,提升劳动力素质,为城镇化注入积极因子;又于20世纪初开始吸引工商业界参与办学,开展产学协作,为城市的工业化进程提供了大量专业技术人才<sup>[9]</sup>。正是选择了在小城市办大学、通过建设大学带动城市发展,使得美国如今成为全球高等教育发展水平和城镇化水平最高的国家。

再以日本为例,日本20世纪70年代的高等学校城市布局与我国十分相似。据日本文部省统计资料显示:1975年,三大城市圈(南关东、东海、近畿)的大学与短期大学的在学人数超过155万人,占全国大学与短期大学在校生规模的74%,引发了大学教育研究条件的下降以及入学机会的地域差异扩大等问题<sup>[10]</sup>。在认识到问题的严重性后,日本恳谈会于1976年3月提出了《高等教育规划整顿》报告,其中明确规定:原则上,不批准在大城市新设或增设大学。将一部分大学、短期大学从大城市转移到地方进行整顿,以降低大城市中学校的学生人数<sup>[11]</sup>。这项整顿规划一直持续到2004年,共分为4个规划期。2004年后,日本继续抑制在大城市新设或增设大学,但是规定:如果妨碍了大城市中大学的自由发展,在一定程度上可以进行灵活调整<sup>[12]</sup>。日本通过限制大城市增设高等学校,改善了大学质量,兼顾了大小城市之间高等教育的公平问题,同时推进了小城市的城镇化发展,对我国有重要启示。

第二,我国仍需增设高等学校。

对我国而言,向中小城市布局高等学校,不是将大城市中的大学拆除后转移到中小城市,而是通过在中小城市新设大学或是建立大学分校来调整高等学校的城市布局结构。因此,向中小城市布局高等学校,就必须把我国仍需增设大学及大学分校作为前提。从历史的角度出发,研究统计了教育部于2010—2017年间发布的全国高等学校名单,发现

我国高等学校数除了在2011—2012年出现小幅减少外,始终保持着稳步增长。各类型学校中,普通高等学校数量始终在增加,而成人高等学校数量在2011年后开始稳步缩减;公办高校数量在8年间始终

保持着约每年30所的增速,而民办高校数量在经历了2014—2015年的飞跃后已趋于平稳(见表5)。可以预计的是,我国普通高校、尤其是普通高校中的公办高校数量仍会保持进一步扩大。

表5 2010—2017年我国各类型高等学校数量统计

| 年份   | 高等学校数 | 普通高等学校数 | 成人高等学校数 | 公办高校数 | 民办高校数 |
|------|-------|---------|---------|-------|-------|
| 2010 | 2401  | 2035    | 366     | 1685  | 350   |
| 2011 | 2488  | 2102    | 386     | 1716  | 386   |
| 2012 | 2486  | 2138    | 348     | 1735  | 403   |
| 2013 | 2496  | 2198    | 298     | 1774  | 424   |
| 2014 | 2542  | 2246    | 296     | 1802  | 444   |
| 2015 | 2845  | 2553    | 292     | 1823  | 730   |
| 2016 | 2879  | 2595    | 284     | 1853  | 742   |
| 2017 | 2914  | 2631    | 283     | 1890  | 741   |

当然,调整高等学校城市布局的使命不能完全寄予在新增的公办高校身上。据中国教育报2017年2月的不完全统计,我国在建和已建的大学分校已超过200个<sup>[13]</sup>;截至2016年末,全国大学城已有76座之多。因此,开办大学分校和大学城也为我国调整高等学校的城市布局,向中小城市布局高等学校创造了契机和可能。

从高等教育自身发展的长远角度出发,我国高校和高校分校的数量仍会稳步增长。其一,高等教育入学人数的增加。据教育部教育发展研究中心“教育结构调整战略问题研究”课题组的成果显示,2018年我国18—22岁的适龄人口约为7969万人,在经历五年的持续下滑后,将于2023年后重新开始增长并于2030年高等教育适龄人口达到约7993万人。随着我国毛入学率的不断提高,可以预计高等教育入学人数必然增加,而高等教育入学人数的增加需要更多高等学校为学生提供接受高等教育的机会。其二,人均占有高校数的增长空间大。截至2017年末,我国总人口约为13亿9008万人,各类型高校2914所;而美国总人口约为3亿2585万人,各类型高校6647所,美国的每万人占有高校数约是我国的9.7倍;与其他高等教育发达国家相比,日本约是我国的2.6倍,德国约是我国的1.82倍,英国约是我国的1.2倍。可见,相对我国庞大的人口规模,我国高校总数与高等教育发达国家相比仍有差距。基于以上两点,我国在走向高等教育现代化和

建设高等教育强国的道路上,依然要稳步增加高校数量。

第三,中小城市的功能已逐步完善和扩大。

随着我国中小城市城镇化发展的不断推进,许多中小城市的基础功能愈发完善,经济水平显著提高,在支撑国家发展和推进新型城镇化方面发挥着越来越重要的作用。据2017年中国中小城市科学发展指数研究成果报告显示,我国中小城市的新城镇化质量进一步提升,尤其是基础设施的提升最为明显<sup>[14]</sup>。以中小城市的交通通达性为例,预计到2020年,普通铁路将覆盖20万以上人口城市,快速铁路网基本覆盖50万以上人口城市;普通国道基本覆盖县城,国家高速公路基本覆盖50万以上人口城市<sup>[5]</sup>。这为我们向中小城市布局高等学校创造了更多可能。

国家在规划我国中小城市的城镇化道路时,显然也注意到了中小城市的进步和变化。《规划》特别指出:“引导高等学校和职业院校在中小城市布局、优质教育在中小城市设立分支机构。”<sup>[5]</sup>表明了当前高等学校向中小城市布局的可行性。

但是,就目前的高等学校城市布局来看,由于有多达93.3%的中小城市没有高等学校入驻,因此我们不能在短时间内强求所有中小城市均有高等学校布局,而是要优先考虑经济发达和有产业特色的中小城市。据统计,截至2016年我国有19个县市(其中16个为县级市)的GDP超过了1000亿元。这些“千亿中小城市”普遍具有经济增速快、居民收

入高、城镇化水平高等特征,并在创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享方面走在了前列<sup>[15]</sup>。还有像长三角和珠三角地区的一些中小城市,其城镇化是依托当地的经济特色发展起来的,纺织、家电和电子等产业的支撑作用显著。优先在这样的中小城市布局高等学校,更有利于高等学校的生存和发展,更有利于高校专业和城市产业的深度融合,减少高校和地方政府的交易成本,使得中小城市能够进一步发挥产业特色,并办出地方高校的专业特色,也更容易为城市培养出具有城市特色的人才,增强中小城市对人才的保留能力。

### 三、调整我国高等学校城市布局的若干建议和思考

高等教育的布局结构优化是我国高等教育发展的重要任务,但是我们也必须认识到,在调整我国高等学校的城市布局的过程中,必须遵循高等教育与城市自身的发展规律,做到结合现实、量力而行、循序渐进。从长远看,逐步向中小城市布局高等学校,需要发挥中央政府、地方政府、高等学校三个方面的作用。

#### (一) 中央政府要出台政策逐步限制大城市继续增设高等学校

研究认为,一流大学分布于大城市的现象是合理的,尤其在“国家中心城市”和“世界一流大学”政策相继出台之后,国家中心城市与一流大学的联系更为紧密,国家中心城市一方面可以为“双一流”大学发展创造条件;另一方面,“双一流”大学的发展可以为国家中心城市凝神聚力,这对于提升我国教育发展水平、增强国家核心竞争力、奠定国家长远发展基础,具有十分重要的意义。但是,如前文所述,高等学校过度集中于大城市的负面影响不容忽视,因此,我们可以参考日本在调整高等学校城市布局过程中的经验,逐步限制大城市继续增设高等学校。

与此同时,由于我国高等学校的数量仍有增长空间,中小城市的功能也在逐步完善和扩大,越来越多的中小城市有能力和积极性办大学,办大学分校。但是受制于体制机制限制,中小城市办大学在

实际操作过程中仍有许多困难,这就需要中央政府对中小城市开办高等学校、建设大学分校予以更多的政策支持,完善城市办学的体制机制。

#### (二) 地方政府要重视高等学校在城市城镇化发展中的作用

从我国改革开放的时间看,东部大城市能够实现率先发展,科技、人才是重要因素。促进我国城市整体的城镇化进程,特别是中小城市的城镇化,就要避免过去粗放的经济发展模式,避免走过去“土地城镇化”的老路,要把信息化、工业化和人口市民化紧密结合,把中小城市的发展真正转移到依靠科技进步和提高人口素质的轨道上来。高等学校肩负着人才培养、科学研究和社会服务的职能,大学可以为城市培养有教养、有知识的高素质公民,可以通过知识发现、知识生产为城市带来科学和技术,可以用文化滋养城市,用声誉给城市带来荣光<sup>[16]</sup>。所以,中小城市应重视高等学校在城市城镇化发展过程中的重要作用,主动、积极创造条件创办高等学校,引进高等学校或大学分校。但是,地方政府切不可盲目而为,而是要根据自身的经济发展水平、产业结构等办学条件,遵循高等教育与城市自身的发展规律,做到结合现实、量力而行、循序渐进。

#### (三) 高等学校要积极向中小城市拓展

对于许多需要扩大办学规模和办学影响力的高等学校而言,随着大城市空间的不断压缩,将难以在大城市中获得一席办学之地,因此在具有发展前景的中小城市中设立大学分校或将成为拓展办学用地的有效途径。实际上,我国在走向新型城镇化的道路中,已经有许多地方政府积极寻求与大学合作,建立大学城和大学分校。目前,全国有22个省份、4个直辖市建有共76座大学城,部分大学城如江苏省的淮安大学城、昆山周庄大学城以及辽宁省的兴城大学城选择建立在人口规模小于20万人的小型城市中,这是我国向中小城市布局高等学校的很好尝试。因此,优化我国高等教育布局结构,不只是为了发挥政府的主导作用,还要发挥高等学校的主观能动性,根据需求和可能向中小城市拓展,改变高等学校过度集中于大城市的现状,实现我国高等教育布局结构的优化。

## 参考文献

- [1]高峰. 我国高等教育布局的问题与对策[J]. 现代教育科学, 2003(11): 85-86.
- [2]任志安, 韩永强. 高校区域布局的现状及其问题分析——基于全国地级市及以上城市的数据[J]. 人民论坛, 2013(33): 243-245.
- [3]雷培梁. 适应新型城镇化建设的高等教育布局与结构调整[J]. 中国高等教育, 2015(7): 42-45.
- [4]别敦荣. 推进普及化是建成高等教育强国的必由之路[J]. 山东高等教育, 2018(1): 4-5.
- [5]中共中央, 国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020年)[EB/OL](2018-08-18). [http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content\\_2640075.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm).
- [6]约翰·塞林. 美国高等教育史[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014:264.
- [7]Pulliam J D, Van Pattern J J. History of education in America[M]. 9th ed. New Jersey: Pearson Educaiton Inc, 2007:208.
- [8]彭跃刚. 美国社区学院发展与变革研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2017.
- [9]GLEAZER EJ, Jr. This is the community college[M]. Boston MA:Houghton Mifflin Company, 1968:19.
- [10]文部省. 学制百二十年史[M]. 东京: 株式会社ぎょうせい, 1992.
- [11]文部科学省. 我が国の教育水準(昭和55年度)[EB/OL](2018-08-18). [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpad198001/hpad198001\\_2\\_114.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad198001/hpad198001_2_114.html).
- [12]文部科学省. これまでの高等教育計画等について[EB/OL](2018-08-18). [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/030201fb.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/030201fb.htm).
- [13]中国教育. 我国在建和已建的高校新校区超过200个[EB/OL]. (2017-02-10) [http://www.edu.cn/edu/shi\\_ye/news/201702/t20170209\\_1487371.shtml](http://www.edu.cn/edu/shi_ye/news/201702/t20170209_1487371.shtml), 2018-4-12.
- [14]中国城市经济学会中小城市经济发展委员会, 中小城市发展战略研究院, 中国中小城市科学发展指数研究课题组. 2017年中国中小城市科学发展指数研究成果发布[N]. 人民日报, 2017-10-09(8).
- [15]中小城市发展战略研究院. 《2016中国中小城市发展报告·绿皮书》研究成果发布[N]. 人民日报, 2016-11-10(12).
- [16]张德祥, 李泉鹰, 等. 大学与城市互动发展论[M]. 北京: 科学出版社, 2018: ix.

# A Strategic Choice for Optimizing the Distribution Structure of Higher Education in China

## —Gradually Distributing Institutions of Higher Education to Small and Medium-Sized Cities

Zhang Dexiang Jia Xiao

**Abstract:** The characteristic that China's institutions of higher education (HEIs) mainly distributed in big cities is obvious due to the long-term influence of history, economy, system and culture. Up to 2017, 97.26% of China's regular HEIs are concentrated in cities at or above the prefecture level, and 98.64% of them are concentrated in cities with a population of more than one million. The excessive concentration of higher education in big cities affects the function of higher education, namely, serving China's modernization construction and the people, as well as affecting the sustainable development of higher education. Based on the experience of the United States and Japan in adjusting the distribution structure of HEIs in cities, we analyze the rationality of gradual distribution of HEIs to small and medium-sized cities in China and conclude that our country should gradually restrict the big cities to build new HEIs, and meanwhile distribute HEIs in small and medium-sized cities so as to adjust the distribution structure of HEIs, which is a strategic choice for optimizing the distribution structure of higher education in China.

**Key words:** Institutions of Higher Education (HEIs); Small and Medium-Sized Cities; Distribution Structure