

新中国成立以来高等教育 区域结构的制度安排与反思

韩梦洁，宋伟

【摘要】教育公平问题是当今我国教育界关注的焦点。高等教育区域结构布局的差异，是实现高等教育机会公平的障碍。新中国成立以来，中央政府为满足社会主义建设的需要，积极发展中国现代高等教育。同时，为了使高等教育区域结构布局的相对均衡、协调发展，教育部制定了一系列政策和采取了一系列措施，并取得了一定成效。但是，我国高等教育所存在的区域结构的非协调、非均衡的布局，在进入21世纪之后，依然未得到有效解决，且有加剧之势。我们期望在中西部高等教育振兴计划实施和“2011计划”新政策启动背景下，高等教育区域结构不合理的现状能够在建国70周年的时候，也就是能够在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》实施的周期内得到根本扭转，实现国家优质高等教育资源区域结构布局相对均衡、协调发展，办人民满意的高等教育，以便早日实现建设高等教育强国的梦想。

【关键词】高等教育；区域结构布局；制度安排

【作者简介】韩梦洁（1980—），女，河南周口人，大连理工大学高等教育研究中心博士生，美国威斯康星大学联合培养博士生；宋伟（1966—），男，河南民权人，河南大学教育科学学院教授，博士生导师，教育学博士。

【文章来源】河南大学学报（社会科学版），2014年1月第54卷第1期

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》高举教育公平的大旗，彰显教育公平理念，提出要真正实现教育公平，不能忽视国家优质高等教育资源的区域结构布局的问题。当前，国家优质高等教育资源非均衡问题仍然存在，如何解决这一问题，成为我们当前的首要任务。中华人民共和国成立以来，中央人民政府为解决这一问题做出了积极的努力和探索。总结经验教训，检视得失，有助于我们对我国高等教育地域结构布局非均衡的现状和历史原因有一个科学、全

面的认识，有助于我们为解决这一问题做出符合逻辑的制度设计和路径选择。关于这一问题的学术研究，散见于其他学者的研究成果，例如，加拿大著名汉学家许美德在《中国大学1895—1995——一个文化冲突的世纪》一书的每一个章节中，都有中国大学地域结构布局的描述和评析，并提出了很重要的观点。日本学者大塚丰在《现代中国高等教育的形成》一书中，对不同时期的中国大学的地理分布进行了探讨。张德祥在《高等教育社会学》一书中，对中国大学的地域结构分布进行了考察。^① 在本文中，笔者重点探讨新中国成立以后的大学地域结构布局问题。

一、新中国成立之初（1949—1952年）中国高等教育区域结构布局状况

近代中国（1860—1949年）的高等教育一直存在着区域结构布局不均衡的问题。尽管不同时期的中央政府都曾试图解决高等教育地域结构布局不均衡的问题，但由于受战乱、政治腐败、经济落后等各种因素的制约，所以，这一问题一直没有从根本上得到解决。

新中国建立之初，我们从国民党政府手中接管的正规的高等院校共223所。从新中国成立之初的行政区的划分情况来看，中国大学的布局很不均衡（见表1）。华东区共有高校96所，位居全国第一；西南区共有高校42所，位居全国第二；中南区共有高校33所，位居全国第三；华北区共有高校26所，位居全国第四；东北区共有高校18所，位居全国第五；西北区最少，只有高校8所，仅是华东区的十二分之一。

表1 1949年全国高等院校的地域分布概况

行政区		华北	东北	华东	中南	西南	西北	合计
大学	国立	7	7	13	6	4	2	39
	省立							
	私立	5		12	7	3		27
独立专门学院	国立	2	5	6	3	4	4	24
	省立	4		8	7	1	1	21
	私立	5		15	2	19		41
专科学校	国立	2	5	10		4	1	22
	省立	1	1	15	4	3		24
	私立		17	4	4		25	50
合计		26	18	96	33	42	8	223

注：1. 表1所列入的学校，包括1949年9月中国共产党所领导的东北区和各根据地实有学校；
 2. 凡在1949年9月前已改建的学校均列入表1，此后改建的学校不再列入；
 3. 各地区在新中国成立前夕设立的高等学校（多数是私立的），由于建校时间短、规模小、学生少（有的学校甚至没有学生），并且这类学校在新中国成立时已自行停办或解散，故均不列入表1。

表 2 新中国成立初期部分省、直辖市高等学校分布概况

省市	高等学校数(所)	在校本专科学生数(人)	每十万人在校学生数(人)
北京	15	14700	722
河北	11	5300	103
上海	37	20900	386.3
江苏	15	7200	21.6
四川	36	14100	28.5
广东	12	5800	20.6
河南	2		

注:在该表中,河北的高校数量包含天津的高校数量;四川的高校数量包含重庆的高校数量;详情请参见郝维谦、龙正中主编:《中国高等教育史》,海南出版社,2000年,第82页。

从高等教育发展历史来看,华东区一直是中国现代高等院校的主要聚集地;西南区因为抗战8年而成为国民党中央政府的政治、经济、军事和文化中心,国民党中央政府将当时沦陷区的大多数高校西迁,使西南地区成为当时中国高等院校相对集中的地区。

根据郝维谦、龙正中的《中国高等教育史》记载,我们制作了表2。表2充分反映了新中国成立初期,我国部分省、直辖市高等学校的分布情况。

内地和西部边远地区的高等学校数量较少,在校人数也很少,例如,内蒙古、西藏、青海、宁夏等省、自治区没有大学,山西、河南、新疆等省、自治区各有1—2所大学,且学校规模较小。值得注意的是,民国时期我国国立大学的总数较少,但地域结构布局较为均衡,尽可能做到了每个省区各有1所高校。河南只有两所大学,其中一所是国立大学,即国立河南大学。由此可以看出,新中国接管和接办的旧中国高等院校的整体数量不多,地域分布不均衡,但为数不多的国立大学的分布却相对均衡、合理。

二、20世纪50年代(1952—1957年)高校院系调整与高等教育区域结构调整的制度设计

新中国成立之后,我国的工作中心从战争转向经济建设。国家百废待兴,需要加快工业建设和经济社会发展的步伐,迫切需要发展高等教育,对旧中国遗留下来的高等学校区域结构布局不均衡状态进行大幅度的调整和制度改革。20世纪50年代初,中央人民政府对全国高等学校进行了大规模的院系调整,经过多年的调整,民国时期的高等教育制度和区域结构布局被彻底打破,高等学校区域结构布局不均

衡状况得到有效改善。

1950年6月上旬，教育部在北京召开第一次全国高等教育会议，确定了新中国大学制度改革的基本方针与方向：“以理论与实际一致的方法，培养具有高度文化水平的，掌握现代科技成就的，全心全意为人民服务的，高级的国家建设人才。应该准备和开始吸收工农干部和工农青年进高等学校，以培养工农出身的新型知识分子。”1952年，在全国范围内按照如下方针开始对高校院系进行调整，“以培养工业建设人才和师资为重点，发展专门学院与专科学校，整顿和加强综合性大学，逐步创办函授学校和夜大学，并在机构上为大量吸收工农成分入高等学校准备条件。

按照这个方针，原有的高等学校经过调整后，分别称为综合性大学、专门学院与专科学校，今后即可按照各校的性质与任务，朝着确定的方向发展。这就改变了原有大学一般化与盲目设置的不合理现象”。

1950年，高等学校院系调整的方式是，合并专业、院系，撤销学校，建立新的专业学院，保留一小部分以文理学科为主的综合性大学。院系调整的原则是，按照大学、专门学校和专科学校三类分别进行调整，各大行政区至少有1所培养科学研究人才和培养师资的大学；工学院为这次调整的重点，以少办或不办多科性的工学院，多办专业性、单科性的工学院为原则；农学院以集中合并为主，每一大行政区办好1—3所农学院；师范学院每一大行政区办好1—3所。经过一年的调整，全国高校由211所减少到205所。1953年，继续进行高等学校院系调整，“仍着重于改组旧的庞杂的大学，加强和增设工业高等学校并适当地增设高等师范学校；对政法、财经各院系采取适当集中、大力整顿及加强培养与改造师资的办法，为今后发展做准备。今年院系调整工作主要以中南区为重点。华北、东北、华东三区因去年已基本完成了院系调整工作，今年主要是进行专业调整。西南、西北两区今年进行局部的院系和专业调整”。经过这次高等学校院系的调整，全国高校减少到182所。

表3 1953年院系调整后高等学校在不同地区分布的情况^⑤

		全国	华北	东北	华东	中南	西南	西北
机构数 (所)	1949年(A)	205	27	20	74	34	42	8
	百分比(%)	100.0	13.2	9.8	36.0	16.6	20.5	3.9
	1953年(B)	181	39	25	50	34	19	12
	百分比(%)	100.0	21.5	13.8	27.6	18.9	10.5	6.6
增加率%:B/A		88.3	144.4	125.0	67.6	100.0	45.2	150.0
学生数 (人)	1949年(A)	116504	20936	16562	42452	15471	16716	4367
	百分比(%)	100.0	18.0	14.2	36.5	13.3	14.3	3.7
	1953年(B)	212181	50905	35809	58019	35989	19798	10889
	百分比(%)	100.0	24.0	16.9	27.3	17.0	9.3	5.1
增加率%:B/A		182.1	243.1	216.2	136.7	232.6	118.4	249.3

从表3可以看出,经过1953年的高校院系调整,全国高等学校的数量由205所减少到182所。高等学校增加的地区有:华北地区,由27所高等学校增加到39所,增长率为144.4%;东北地区,由20所高等学校增加到25所,增长率为125.0%;西北地区,由8所高等学校增加到12所,增长率为150.0%。高等学校负增长的地区有:华东地区,由原来的74所高等学校减少到50所,负增长率为67.6%;西南地区,由原来的42所高等学校减少到19所,负增长率为45.2%;中南地区高等学校的数量没有发生变化。调整后,华东地区高校的数量占全国高校总数的比例由36.0%下降到27.6%,但是,它仍然居于全国首位;华北地区高校的数量占全国高校总数的比例由13.2%增加到21.5%,由原来的全国第4位上升到第2位;中南地区高校的数量仍然居全国第3位;东北地区高校的数量占全国高校总数的比例由原来的全国第5位的9.8%,上升到全国第4位的13.8%;西南地区高校的数量由原来的全国第2位的20.5%下降到全国第5位的10.5%;西北地区高校的数量由原来的全国第6位的3.9%上升到6.6%,仍居全国第6位。

1950年的中国高等学校院系调整具有以下几个突出特点。第一,涉及面广、时间长,几乎涉及全国所有的高等学校。各地高校从新中国成立之后就开始进行调整,直至1957年结束。第二,在体制上,学习和借鉴苏联高等教育的经验,甚至可以说是照搬苏联的模式。第三,在地域分布上,以六大行政区为单位进行调整,力求做到六大行政区的高等学校的结构布局相对均衡,这虽然缩小了六大行政区之间高等教育结构布局的巨大差距,但没有照顾到各省区内部高等学校结构布局的严

重不均衡性，这一区域布局制度的安排影响至今。第四，通过合并逐渐取消私立大学、教会大学。1949年，全国私立高校共有84所，1950年减至56所，1951年又减至28所，1952年仅剩下了两所，到了1953年，在高等学校院系调整之前，私立大学全部取消。第五，取消多科性大学，建立以文理学科为主的综合性大学，重点发展单科性学院，为适应国民经济的发展和建设的需要而快速培养人才。第六，重视师范、农业和工业院校的发展，新建一批大学，尤其是新增设国家建设迫切需要的科系，例如，设立采矿、冶金等专业和学院。20世纪50年代的高等学校的院系调整，使新中国高等学校的结构布局有了较大改变和发展。

在院系调整的过程中，特别强调了新兴工科大学的发展。例如，坐落在武汉的华中工学院（今天华中科技大学的前身），就是当年中央在中南地区重点建设的工科大学，它将当时的武汉大学、湖南大学、南昌大学和广西大学的工程系、专业师资力量调整合并在了一起，于1952年建立。为此，许美德曾评论说，在国民党时期，地方性综合大学的一部分工程系、科曾经是各个地区的优秀院系，它们被要求贡献出来支持坐落在武汉的华中工学院这所中心大学的建立。这个案例充分体现了20世纪50年代院系调整的主要原则，即在某些中心地区集中最好的大学，并由这些大学负责整个地区的高层次人才的培训。这一原则是牺牲了各个省区内部稀缺的优质高等教育资源，过分强调了六大行政区之间的优质高等教育资源的相对均衡，却打破了民国时期省区内的均衡，客观上加剧了各省区高等学校结构布局的非均衡性。

20世纪50年代，始终处于高等学校院系调整状态，但大的调整主要是在1952年、1953年和1957年进行的。

如果考察学生的变化情况，从全国范围来看，这一时期学生总数由116504人增加到212181人，增长率为182.1%。虽然各个地区的高等学校数量有增有减，但是，各个地区的在校学生数量都有不同程度的增加，这说明高等教育的办学效率大大提高。在校学生增幅最大的地区是西北地区，该地区由4367人增加到10889人，增长率为249.3%；增幅排在第2位的是华北地区，在校学生达50905人，增长率为243.1%；增幅排在第3位的是中南地区，在校学生数达35989人，增长率为232.6%；增幅排在

4位的是东北地区，在校学生达35 809人，增长率为216.2%；增幅排在第5位的是华东地区，在校学生达58 019人，增长率为136.7%；西部地区增幅最小，在校学生达19 798人，增长率为118.4%。各个地区的在校学生占全国在校学生总数的比例如下：华东地区为27.3%、华北地区为24.0%、中南地区为17.0%、东北地区为16.9%、西南地区为9.3%、西北地区为5.1%。

日本广岛大学大学院教授、国际知名亚洲高等教育比较研究学者大塚丰（Y u t a k a O t s u k a）对此评论说，中国大学院系调整的一个主要目标，是改变新中国成立前长期存在的高等学校地理分布不合理的状态，具体是将集中在沿海各大城市的高等学校分散到内地办学，以促进内地高等教育的发展。在抗战时期，由于西南地区是国民党政府的政治、军事、学术和文化中心，高等教育机构的数量有较大幅度增加，但是，随着战后高等学校的大量回迁，剩下的高等学校受师资力量和办学等条件的限制，教育质量无法得到保证，理应进行适度精简和调整，因此，在这次调整中，西南地区的高等学校的数量减少得最多。华东地区，尤其是上海一直是全国高等教育的中心，拥有高等学校的数量一直处于全国领先地位。由于这一地区高等学校的数量较多，水平参差不齐，外国资助的教会学校也集中于此，所以该地区成为高等学校调整的主要对象。北京是新中国的首都，是全国的政治、经济、文化、军事和学术中心，需要大力发展高等教育。东北地区是当时新中国的主要工业基地，也是解放最早的地区，该地区通往苏联的交通较为便利，是整个国家的大后方，也是朝鲜战争的后方，只有快速发展高等教育，才能适应这一地区政治、经济和文化发展的需要。

在经历了20世纪50年代院系调整之后所形成的高等学校的格局，对后来直至今天的全国高等学校的结构布局产生了重要影响。新中国成立之初，全国被划分为东北、华北、华东、中南、西南、西北六大行政区，实行党政军一体化管理，也即国家实行的是大区的管理体制。1952年，各大行政区机构一律改为行政委员会，大区行政委员会代表中央人民政府对地方（省、市）人民政府的机关行使领导与监督权。华东区军政委员会所在地是上海，东北区军政委员会所在地是沈阳，中南区军政委员会所在地是武汉，西南区军政委员会所在地是成都，西北区军政委员

会所在地是西安，华北区军政委员会所在地是北京。这些大行政区的政治、军事、经济和文化的中心城市，以及交通枢纽城市成为这次高等学校院系调整中最大的受益城市，高等学校相对集中于这些城市，这些城市的高等教育在短时间内获得迅猛发展，成为全国高等教育中心城市。同时，每一军政行政区又有一座次中心城市，它们是华北区的天津，东北区的哈尔滨、西北区的兰州、中南区的广州、西南区的重庆、华东区的南京，这些次中心城市也都在这次高等学校院系调整中发展成为全国高等教育的重要城市。在当时，我国政府将高等学校结构布局均衡问题放在大行政区域内考虑，力争做到大区之间高等学校结构布局的相对均衡，而没有、实际上也很难做到各省区内部结构布局的均衡。应该说，这种按照大区均衡结构布局的做法成效显著。

然而，遗憾的是，在1953年院系调整之后的第二年即1954年，各大行政区委员会撤销，各大区之间高等学校结构布局均衡问题不复存在，各个省、市之间的布局不均衡问题日益凸显，并且在以后相当长时间内，甚至到今天仍没有得到根本解决。许多学者都意识到了这一问题的严重性。许美德先生曾评论到，高等学校在全国各地分布的合理化所取得的成功，本应该与人们长期对全国高等学校地区分布不平衡的关心有密切关系。但是，这种再分配方式却过于人为化和机械性。从六大行政区来看，高等学校的地区再分配，对解决高等学校结构布局非均衡问题确实有效果。然而，在每个大行政区之内，仍存在着高校集中在一两个中心城市的情况。

表4 中部四省1953年高校院系调整前后大学变化情况(单位:所)

省份	1949年院校数	1953年院校数	增减情况
湖北	10	11	+1
广东	12	7	-5
湖南	2	5	+3
河南	2	4	+2
合计	26	27	+1

注:日本学者大塚丰《现代中国高等教育的形成》一书中的第111页所描述的中南地区还包括江西、广西,这与本文表6中的中南地区高等学校的数量不一致。

以中部四省为例，湖北、广东的高校数量虽然被减少，湖南、河南的高校数量有所增加，但与湖北、广东相比，湖南、河南高校的数量仍然很少，它们之间的差

距依然很大，这种差距延续到今天依然严重存在。同时，中南区把武汉作为该地区的中心城市，导致本区其他省的大批高校，如工程学和技术学领域的高校，都从河南、湖南、广西等地迁到了武汉。这次高等学校专业、学科的调整、迁移，对这些省区高等教育的发展所造成的消极影响直到今天依然存在。以西北区为例，这个面积巨大的地区，高等教育资源主要集中在该地区的主要中心城市西安和次要中心城市兰州。而幅员辽阔的新疆、青海、宁夏等地的高等教育，在相当长的时间内没有得到较好的发展。

六大行政区的建制被取消后，对各个省区的高等学校的地域分布情况进行考察就会发现，非均衡问题更加凸显。“苏联模式造成了新的等级不平衡，六个行政大区中都有一个中心，由此向四周辐射，这是集权制在地方上的反映。”^①高等学校结构布局的非均衡问题引起中央的重视。1955年7月30日，高等教育部发出《关于1955—1957年高等学校院系调整有关事项的通知》，指出：“高等教育建设必须和国民经济的发展计划相配合，学校的设置分布必须避免过于集中，学校的发展规模一般不宜过大；高等工业学校应逐步地和工业基地相结合。”按照这一精神，1955—1957年全国高校继续进行院系调整，以改变高等学校过于集中在少数大城市，尤其是集中在沿海城市的状况，并将沿海地区的一些高等学校的同类专业、系迁至内地组建新校，或加强内地原有学校，或将一些学校全部或部分迁往内地建校，增设新专业，扩大内地高校规模。这种高校院系调整的典型案例是，将上海交通大学整体搬迁到西安，作为对1953年进行院系调整时忽视西北地区高等教育发展的重要补充，这一做法对于地区高等教育的均衡发展意义重大。

高等学校的管理体制和隶属关系，也在院系调整中得到明确，并不断发生变化。1953年，高等教育部确定了148所高等学校的隶属关系，高教部管理8所，中央业务部门管理30所，大行政区管理72所，委托省、直辖市、自治区管理38所。1954年，国家撤销大行政区，原大行政区直接领导的72所院校绝大多数移交给高教部和中央业务部门管理。1954年，在全国188所高等学校中，由省、直辖市、自治区代管的学校只有17所，仅占全国高等学校总数的9.5%；1955年，全国高等学校227所，全部由高教部和中央业务部门管理；1956年，在全国229所高等学校中，有129所下放给省级政府管理，调动了地方

办学的积极性。

三、“大跃进”时期至改革开放之前（1958—1977年）中国大学区域结构布局的制度变迁

从1958年至1959年间的“大跃进”，标志着中国在政治和经济发展方面坚决脱离了苏联模式，在高等教育领域也是如此。在20世纪50年代早期，我国教育深受苏联的影响，曾建立了一种具有等级特征的高校体制，这种体制被过细的专业划分分割成许多条块，并完全由某一高层中心所控制。1958年，随着高等教育部取消和一大批省属院校的建立，中国高等教育开始走向非集权化。

在20世纪50年代后期，中国高等教育的重点转向了由各地自己建立一批有地方特色的院校。中医学院的建立是一个标志性的开端，从1956年到1960年，几乎各个省和自治区都建立了一所中医学院。同时，各个地区都做出巨大的努力，创建自己的高等教育中心，甚至像青海、内蒙古和宁夏这些从未有过高等学校的地方都建立了本省、自治区的高等学校。

从1957年至1960年，我国高等学校的数量和入学人数的增长幅度是惊人的。全国高校由1957年的229所增加到1960年的1289所，在校学生人数由1957年的441000人增加到1960年的961000人。值得注意的是，在此期间，成人高等教育发展迅速，它的办学渠道，一种是在正规大学中开展函授或夜大学教育；另一种是在国有企业和人民公社附设的业余大学中开展成人教育。在早些时候，这类学校的学生数量几乎可以忽略不计，但进入20世纪50年代以后则发展很快，其人数从1955年的16000人迅速增加到1956年的64000人，到1958年超过400000人。实际上，高等学校入学人数的膨胀被转移到了这种国家很少拨款的非正规的高等学校。

由于受三年自然灾害和“大跃进”时期经济衰退的不良影响，对高等教育体系进行改革所取得的成果在这一时期也遭到了破坏。在1965年，全国高校只剩下434所，入学人数也只有674436万人。

1966—1976年的“文化大革命”，使我国高等教育的发展出现了前所未有的逆转，大学入学人数与“大跃进”时期的96.1万人相比有了急剧下降。从1966年到1969年3年期间，正规大学没有招生。从1967年起，高等

学校的入学考试曾几度中断，直到1970年，正规院校招生工作才得以恢复，招生人数为47815人，到1976年招生人数逐渐增加到564715人。这些大学生在那个年代被称为“工农兵学员”。

当时的中国一改几千年传承下来的“万般皆下品、唯有读书高”的观念，到处泛滥着“读书无用”的论调。把读书人、知识分子搞得斯文扫地、神经兮兮、筋疲力尽。在“七二一指示”指导下，实行开门办学，要把大学办在工厂车间、田间地头，于是一批工厂大学、农村大学应运而生，其数量之多、规模之大都是前所未有的，这其实是一种全民兴办职业教育的有效尝试。在开门办学的大环境下，地方有关部门也十分谨慎，它们不支持以科学研究、培养社会精英为主的高等学校。一批以理工科为主的正规大学遭到了冷落，成了不被人们待见的弃儿，这从中国科学技术大学的搬迁经历中可见一斑。1970年，当该大学准备从首都北京迁到其他地方时，受到了人们的排斥，难以找到立足之地。它的首选迁移地点是河南省会郑州市，可是当时该省思想保守的领导把它的迁入当作一个负担而加以拒绝，但如今在工程教育方面一直很薄弱的河南省对当时的这一行为却追悔莫及。由此我们便可以看出，当时河南省政府的主要领导的这一决策的时代局限性。最后，在万里副总理的帮助下，中国科技大学被迁到了安徽省会合肥，并逐步发展成为一所全国重点大学，它在改革开放中为提高该省的科技创新能力、学术地位起了很大的作用。

由上所述可以看出，“文化大革命”时期的高等学校不存在地区分布的均衡问题。

四、加强重点大学建设的制度设计和区域分布

新中国成立之后，中央集中财力建设少量的重点大学，成为我国当时创建高校的一个重要特点，也是中国高等教育建设重点大学的基本思路。把有限的资金集中用于几所重点大学，以此作为促进这些大学提高教育质量的手段。

在20世纪50年代的高等教育院系调整中，1954年12月，教育部在《关于重点高等学校和专家工作范围的决议》中，用行政手段指定以下6所高校为全国重点大学：中国人民大学、北京大学、清华大学、北京农业大学、北京医学院、哈尔滨工业大学。从此开始了具有中国特色的国家重点大学的建设。

1959年3月22日，中共中央发出《关于在高等学校中指定一批重点学校

的决定》，指定以下16所高校为全国重点大学：北京大学、中国人民大学、清华大学、中国科学技术大学、北京工业学院（北京理工大学）、北京航空学院（北京航空航天大学）、北京农业大学（中国农业大学）、北京医学院（北京医科大学）、北京师范大学、天津大学、哈尔滨工业大学、复旦大学、上海交通大学、华东师范大学、上海第一医学院、西安交通大学。这些重点大学主要集中在北京、上海。1959年8月28日，又增加4所重点大学：北京协和医科大学、哈尔滨军事工程学院、中国人民解放军第四军医大学、军事通讯工程学院。

1960年10月22日，中央决定在原来指定的20所（16+4）重点大学的基础上，再增加44所重点大学。这44所重点大学分为以下几种类型。第一种类型，以文理（借鉴苏式综合大学）学科为主的大学：吉林大学、南开大学、南京大学、武汉大学、中山大学、四川大学、山东大学、山东海洋学院（理科）、兰州大学。第二种类型，以工科为主的大学：大连工学院、东北工学院、南京工学院、华南工学院、华中工学院、重庆大学、西北工业大学、合肥工业大学。第三种类型，专门性大学：北京石油学院、北京地质学院、北京邮电学院、北京钢铁学院、北京矿业学院、北京铁道学院、北京化工学院、唐山铁道学院、吉林工业大学、大连海运学院、华东水利学院、华东化工学院、华东纺织工学院、同济大学、武汉水电学院、中南矿冶学院、成都电讯工程学院、北京农机化学院、北京林学院、北京中医学院、中山医学院、北京外国语学院、国际关系学院、北京政法学院、北京对外贸易学院、中央音乐学院、北京体育学院。上述有的重点大学所在地尽管分布在直辖市以外的其他一些城市，但是在北京等直辖市的大学的比重仍然很大。由此可见，那个时候忽略了优质高等教育资源的区域结构布局的均衡问题。

1963年9月12日，教育部通知增加3所重点大学：浙江大学、厦门大学、上海外国语学院。1963年10月24日，教育部通知增加1所重点大学：南京农学院。至此，全国重点高校共68所。高等学校的这一结构布局一直保持到20世纪70年代的改革开放初期。

“文革”结束后，时任南京大学校长的匡亚明致信邓小平，呼吁建设一批重点大学，得到邓小平的支持。1977年8月8日，邓小平在科学和教育工作座谈会上发表讲话时指出：“在大专院校中先集中力量办好一批重点院校。重点院校除了教育部

要有以外，各省、市、自治区和各个业务部门也要有一点。”当年9月19日，邓小平在同教育部主要负责同志谈话中又指出：“重点大学搞多少，谁管，体制怎么定？我看，重点大学教育部要管起来……抓好几个学校，搞点示范。”在这一思想指导下，1978年，国家又重新设立了88所重点大学。

表5 1947年国立大学地域分布情况(单位:所)

所在地	国立大学	私立大学	国立独立学院	省立独立学院	私立独立学院	国立专科学校	省市立专科学校	私立专科学校	合计
上海	4	7	2		7	2	4	9	35
江苏	2	2	2	2	3	5	2	4	22
四川	2	2	2		6	5	3	3	22
广东	1	4		2	3		4	2	16
北京	2	3	2		4	1	1		13
湖北	1	2	2	2		2		2	11
福建	1	1		2	2	2	1		9
江西	1		1				5	1	8
陕西	1		1				3	2	7
湖南	1	1	2	1			1		6
广西	1		1	2			1	1	6
天津	2				2	1	1		6
河北			1	4					5
甘肃	1		3			1			5
辽宁	1	1	1		1	1			5
浙江	2				1	1	1		5
山东	1	1					2		4
台湾	1			3					4
山西	1						2		3
贵州	1		2						3
云南	1		1				1		3
安徽	1			1					2
河南	1				1				2
吉林	1						1		2
新疆				1					1
香港					1				1
合计	31	24	23	20	31	21	33	24	207

注:该表借鉴了霍益萍编著的《近代中国的高等教育》,华东师范大学出版社,1999年,第295-296页。

从表5、表6中可以看出重点大学设置的变化轨迹，这也是高等院校地域分布非均衡问题日益凸显的变发的轨迹。高等院校分布的这种非均衡性伴随重点大学的日益增加而不断加重。尽管重点大学的地域布局从高度集中向全国各省区分散，但其效果却不明显。直到1978年，在我国88所重点大学中，没有一所重点大学是分布在河南、贵州、山西、河北、广西、青海、宁夏、西藏等省、自治区的。这种地域布局的非均衡现象，与1947年31所国立大学的地域布局的相对均衡形成了鲜明的对比。1947年，我国31所国立大学分布在23个省；1978年，

全国 88 所重点大学仅分布在 20 个省区，可见，后一时期，全国重点大学的分布更趋于集中，高等教育的非均衡问题更加突出。

表 6 中国不同时期重点大学地域分布情况(单位:所)

	1954		1959.3		1959.8		1960		1963.9		1963.10		1978	
	数量	所占百分比	数量	所占百分比	数量	所占百分比	数量	所占百分比	数量	所占百分比	数量	所占百分比	数量	所占百分比
北京	5	83.3%	9	56.6%	10	50.0%	26	40.6%	26	38.8%	26	38.2%	15	17.0%
上海			4	25%	4	20.0%	7	10.9%	8	11.9%	8	11.8%	9	10.2%
江苏							3	4.69%	3	4.48%	4	5.88%	9	10.2%
四川							3	4.69%	3	4.48%	3	4.41%	8	9.09%
陕西			1	6.25%	2	10.0%	3	4.69%	3	4.48%	3	4.41%	7	7.95%
湖北							3	4.69%	3	4.48%	3	4.41%	7	7.95%
辽宁							3	4.69%	3	4.48%	3	4.41%	5	5.68%
广东							3	4.69%	3	4.48%	3	4.41%	4	4.55%
黑龙江	1	16.7%	1	6.25%	3	15.0%	3	4.69%	3	4.48%	3	4.41%	4	4.55%
湖南							1	1.56%	1	1.49%	1	1.47%	3	3.41%
吉林							2	3.13%	2	2.98%	2	2.94%	3	3.41%
山东							2	3.13%	2	2.98%	2	2.94%	3	3.41%
安徽							1	1.56%	1	1.49%	1	1.47%	2	2.27%
天津			1	6.25%	1	5.00%	2	3.13%	2	2.98%	2	2.94%	2	2.27%
福建									1	1.49%	1	1.47%	1	1.13%
河北							1	1.56%	1	1.49%	1	1.47%	1	1.13%
甘肃							1	1.56%	1	1.49%	1	1.47%	1	1.13%
浙江									1	1.49%	1	1.47%	1	1.13%
新疆													1	1.13%
内蒙古													1	1.13%
云南													1	1.13%
合计	6	100%	16	100%	20	100%	64	100%	67	100%	68	100%	88	100%

注:河南、山西、江西、贵州、广西、青海、宁夏、西藏 8 个省、区在各个时期都没有一所重点大学。

河南、贵州、山西、河北和广西这几个省区，在 1947 年都有国立大学。较为典型的案例是河南。河南地处黄河中下游的中原地区，作为中华文化的主要发祥地之一，其历史悠久，文化灿烂，交通便利，中国历史上的八大古都有四个在河南。然而，新中国成立后，河南高等教育发展滞后的状况一直没有得到根本的改变。1978 年，全国设定 88 所重点大学，河南竟然没有一所高等学校进入重点大学的行列，而内蒙古、新疆、云南、甘肃、福建等这些边远省区均有 1 所高校进入重点大学的行列。与河南相邻的同属中部地区的安徽，包括搬迁过去的中国科学技术大学在内共有 2 所重点大学。形成这一局面的原因，除了因为一些省对发展高等教育的重要性认识不到位之外，还由于国家建设重点大学的有关政策的失衡。倘若从人

口数量上来看，将各个省区之间每千万人口所拥有的重点大学的数量进行比较，那么，高等学校地域结构布局的非均衡问题更加凸显。

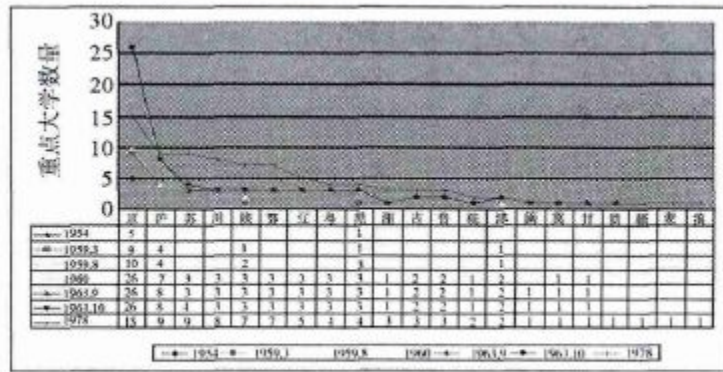


图 1 1954—1978 年重点大学地域分布变迁图

在此期间，豫、晋、赣、黔、桂、青、宁、藏等省区一直都没有一所全国重点大学。

五、从重点大学建设到“2 1 1 工程”“9 8 5 工程”的政策演变及其区域结构布局

1977年，以恢复高考制度为标志，掀起了中国高等教育的新篇章。在恢复高考之后，各省市陆续复建、新建一批大学、专科学校。各地高等院校的规模和数量都在发展之中，但是，它们的发展速度和规模并不平衡。

整个20世纪80年代，我国的高等教育的改革主要是体制改革，实行校长负责制，但对高等学校的地域结构布局问题却较少涉及。20世纪90年代实施的“2 1 1 工程”“9 8 5 工程”对中国高等学校的布局带来了新的影响。

1993年2月13日，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》和国务院《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》，指出要集中中央和地方等各方面的力量，分期分批地重点建设100所左右重点大学和一批重点学科、专业，使其到2000年左右在教育质量、科学研究、管理水平及办学效益等方面有较大提高，在教育改革方面有明显进展，力争在21世纪初有一批高等学校和学科、专业接近或达到国际一流大学的水平，这就是“2 1 1 工程”。也就是说，面向

21世纪，重点建设100所重点大学和一批重点学科。过去的重点大学的概念不复存在，取而代之的是“2 1 1 工程”大学。

表7 中国“211”大学、“985”大学不同时期的地域分布概况(单位:所)

省、市、区	211工程大学						985工程大学							
	1996名单		2003名单		2005名单		排名	一期名单		二期名单		三期名单		排名
	数量	所占百分比	数量	所占百分比	数量	所占百分比		数量	所占百分比	数量	所占百分比	数量	所占百分比	
京	7	25.9%	19	20.0%	23	21.5%	1	6	17.7%	8	20.5%	10	22.7%	1
沪	3	11.1%	10	10.5%	10	9.35%	3	3	8.82%	4	10.3%	4	9.09%	3
津	2	7.41%	3	3.16%	3	2.80%	8	2	5.88%	2	5.13%	2	4.55%	5
渝	—	—	1	1.05%	2	1.87%	9	1	2.94%	1	2.56%	1	2.27%	6
冀	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
晋	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
蒙	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
辽	1	3.70%	4	4.21%	4	3.74%	7	1	2.94%	1	2.56%	1	2.27%	6
吉	1	3.70%	3	3.16%	3	2.80%	8	1	2.94%	1	2.56%	1	2.27%	6
黑	2	7.41%	3	3.16%	4	3.74%	7	2	5.88%	2	5.13%	2	4.55%	5
苏	2	7.41%	12	12.6%	11	10.3%	2	2	5.88%	2	5.13%	3	6.82%	4
浙	1	3.70%	1	1.05%	1	0.94%	10	1	2.94%	1	2.56%	1	2.27%	6
皖	1	3.70%	2	2.11%	3	2.80%	8	—	—	—	—	—	—	—
闽	—	—	2	2.11%	2	1.87%	9	1	2.94%	1	2.56%	1	2.27%	6
赣	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
鲁	—	—	3	3.16%	3	2.80%	8	2	5.88%	2	5.13%	3	6.82%	4
豫	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
鄂	2	7.41%	4	4.21%	7	6.54%	5	2	5.88%	2	5.13%	3	6.82%	4
湘	2	7.41%	4	4.21%	4	3.74%	7	2	5.88%	3	7.69%	3	6.82%	4
粤	1	3.70%	4	4.21%	4	3.74%	7	2	5.88%	2	5.13%	2	4.55%	5
桂	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
川	—	—	5	5.26%	5	4.67%	6	1	2.94%	1	2.56%	1	2.27%	6
滇	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
黔	—	—	—	—	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
陕	2	7.41%	7	7.37%	8	7.48%	4	4	11.8%	5	12.8%	5	11.4%	2
藏	—	—	1	1.05%	1	0.94%	10	—	—	—	—	—	—	—
甘	—	—	—	—	1	0.94%	10	1	2.94%	1	2.56%	1	2.27%	6
合计	27	100%	95	100%	107	100%	—	34	100%	39	100%	44	100%	—

注:中国矿业大学、中国石油大学和中国地质大学按照它们的校本部所在地划分,分别属于江苏、山东和湖北3省,它们所属的北京分校没有算入,否则,北京又将增加3所“211工程”大学而总计为26所。另外,华北电力大学因校本部在北京而属北京,否则,河北则增加一所“211工程”大学而总计为两所。

“211工程”大学的建设,有一个基本的原则,就是除了教育部直属的若干所高等学校进入“211工程”之外,隶属地方的高等学校一省只能有一所进入“211工程”大学的行列,隶属各部委的高校也只能有一所进入“211工程”大学的行列。这就是通常所说的“一省一所、一部一所”的政策。当然,在这一政策执行过程中,也有个别省市出现了有两所地方高校进入“211工程”的例外,但是绝大多数省区只能134有一所高校进入该工程。

1998年5月4日,江泽民总书记在庆祝北京大学建校100周年大会上向全社会宣告:“为了实现现代化,我国要有若干所具有世界先进水平的一流大学。”为贯彻落实党中央科教兴国的战略和江泽民总书记的号召,教育部决定在实施“面向21世纪教育振兴行动计划”中,在建设“211工程”大学的基础上,重点支

持北京大学、清华大学等部分高等学校创建世界一流大学和高水平大学，简称“985工程”大学。

值得注意的是，无论是211大学，还是985大学，都过分强调了行政隶属关系，忽略了省、自治区、直辖市之间的区域结构布局的均衡问题。从20世纪90年代以来，中国大学管理体制一直进行着与20世纪50年代恰恰相反的变革，其目的不是为了缓和地域布局非均衡问题，而是在“效率优先，兼顾公平”理论指导下，追求高等教育的效率，这虽然也照顾到了各省区高等教育的公平发展，但调整的结果却导致不均衡问题更加突出。当时，非均衡发展理论盛行，在高等教育领域也产生较大影响。一些研究者认为，在资源相对紧张的情况下，高等教育的发展，应坚持非均衡发展。在这一思想指导下，高等学校地域结构布局非均衡问题日益凸显，以至到了今天，高等教育公平问题成为社会关注的焦点、难点问题。“九五”计划期间开始实行的“211工程”和在1998年之后实施的“985工程”，使国家优质高等学校的地域结构分布呈现出严重的非均衡状况，这些质高等学校主要集中在北京、上海、江苏、湖北、湖南、陕西、天津、山东等省、直辖市，而其他省区，尤其是河南等地受到了不公平的待遇，高等教育的发展更加不均衡。

表7、图2、图3清楚地反映了国家优质高等教育资源地域布局非均衡问题。

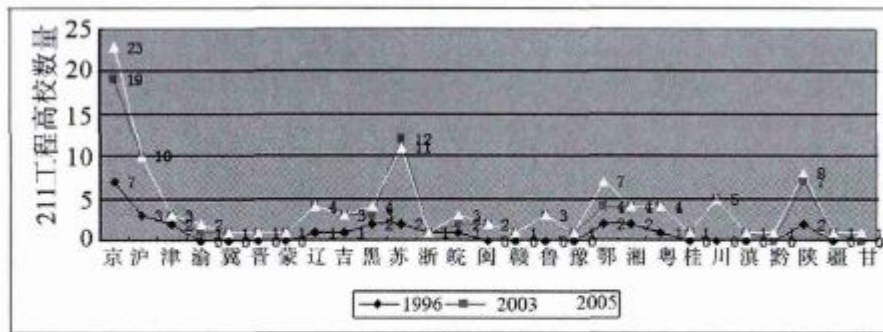


图2 “211工程”第三期，各省、自治区、直辖市
“211工程”大学数量变化情况

注：截至2008年8月，青、藏、琼、宁等省区还没有“211工程”大学。

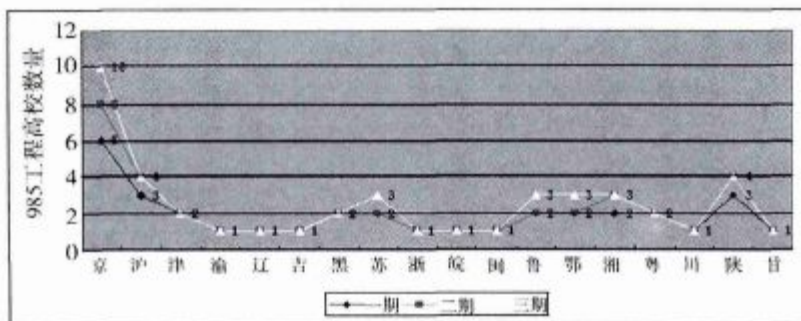


图3 “985工程”大学各省、自治区、直辖市高校数量变化情况

注：目前，豫、赣、冀、晋、滇、黔、蒙、疆、青、桂、藏、琼、宁等地都还没有一所“985工程”大学。

六、高等教育管理体制的政策调整与教育部直属高校的区域分布

随着“211工程”“985工程”的推进，中国高等教育管理体制也在发生着剧烈的变化。1993年2月13日，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》指出：“进行高等教育体制改革，主要是解决政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门之间的关系，逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。”高等学校的“办学体制和管理体制分别不同情况，采取继续由中央部门办、中央部门和地方政府联合办、交给地方政府办、企业集团参与和管理等不同办法。目前先进行改革试点，逐步到位”。

为适应经济体制由计划经济向市场经济转轨的需要，为适应中央业务部门职能的转变和政企分开的需要，逐步建立和完善政府统筹规划和宏观管理，学校面向社会依法自主办学的新体制。1994年、1995年和1996年，原国家教委先后在上海、南昌和北戴河召开全国高等教育管理体制改革的座谈会，总结出了在实践中形成的五种改革形式，即“共建、合作、合并、协作、划转”；1998年，在扬州大学召开的高等教育管理体制改革的经验交流会上，时任国务院副总理的李岚清总结出“共建、调整、合作、合并”的八字方针。中央政府各部委所属高等学校大部分通过“共建”转交由地方管理，从而使高等教育管理体制的改革取得了突破性进展。从20世纪50年代起所形成的由各部委135大量举办高等学校、条块分割的局面，到2000年才得到了彻底改变，基本形成了两级管理、以省为主的高等教育管理体制。部委所属高校大幅度缩减，此后，各部委所属高校大多数都集中在北京、上海、南京等大城市。但是，教育部直属高校地

域

分布不均衡问题成为社会关注的焦点。地方政府在教育部的引导下，为了确保本省区能有一所大学进入“211工程”大学的行列，从而进行了大规模的合并。高等学校合并之风对中国高等教育管理体制带来了极大影响，值得我们深入探讨。

与此同时，国务院为转变职能，积极推进教育管理体制改革，提高教育质量和办学效益，促进教育更好地为经济和社会发展服务，对国务院其他部委所主管的高等学校进行了大幅度调整。按照国务院和国务院办公厅下发的《关于进一步调整国务院部门（单位）所属学校管理体制和布局结构的决定》（国发〔1999〕26号）和《国务院办公厅转发教育部等部门关于调整国务院部门（单位）所属学校管理体制和布局结构实施意见的通知》（国办发〔2000〕11号）文件精神，对161普通高等学校的隶属关系进行了调整，其中，将22所普通高等学校直接划转给教育部管理，34所普通高等学校由教育部负责调整；5所普通高等学校停止招生，待现有在校学生毕业后即行撤销原学校建制，改为原主管部门（单位）的非学历培训机构；97所普通高等学校实行中央与地方共建、以地方管理为主，并由地方统筹进行必要的结构调整；3所普通高等学校继续由原主管部门（单位）管理。同时，还有617所成人高等学校、中等专业学校和技工学校也进行了调整。可以说，这是新中国成立以来最大的一次高等教育管理体制的变革。调整后，除教育部，以及外交部、国防科工委、国家民委、公安部、安全部、海关总署、民航总局、体育总局、侨办、中科院、地震局等部门和单位继续管理其所属学校外，国务院其他部门和单位原则上不再直接管理学校。经过这次调整，教育部所拥有的75所直

属高校的规模一直保持到今天，但是其区域结构布局却非常不合理，它主要分布在以下省、自治区、直辖市。

2008年3月15日，第十一届全国人民代表大会第一次会议召开，会议通过的《关于国务院机构改革的决定》撤销了“国防科学技术工业委员会”，除核电的管理职责外，将原国防科工委的其他管理职责都转交给了新成立的中华人民共和国工业和信息化部，原国防科工委7所直属高校，即北京航空航天大学、北京理工大学、南京航空航天大学、南京理工大学、西北工业大学、哈尔滨工程

大

学、哈尔滨工业大学也转交给国家工业和信息化部管理。这7所大学大多数是“985工程”大学，拥有强大、雄厚的优质高等教育资源，分布在北京2所，江苏南京2所，黑龙江哈尔滨2所，陕西西安1所。这加剧了国家优质高等教育资源地区布局的不合理性。

河南、河北、山西、内蒙、宁夏、青海、新疆、西藏、江西、广西、云南、贵州、海南等13个省区没有1所直属教育部的高校。由此可见，国家优质高等教育资源的省区分布极不平衡。从公共政策的公平合理原则出发，部属高校（主要是教育部、工信部）、211大学、985大学的区域结构布局严重失衡。14个省区（含新疆生产建设兵团）没有教育部直属高校、没有985大学的局面，对于当地文化、教育、科技、经济的发展和人才的培养极为不利。

表8 75所教育部直属高校、7所国家工业和信息化部高校地域分布情况

省市自治区	教育部直属高校	工信部高校	数量(所)
京	北京大学、清华大学、中国人民大学、北京科技大学、北京化工大学、北京师范大学、北京语言大学、北京外国语大学、北京交通大学、北京邮电大学、中国石油大学(北京)、中国农业大学、中国传媒大学、北京林业大学、中国政法大学、中央财经大学、中央音乐学院、中央戏剧学院、中央美术学院、北京中医药大学、对外经济贸易大学、中国矿业大学(北京)、中国地质大学(北京)、华北电力大学	2	24+2
沪	复旦大学、同济大学、上海交通大学、华东理工大学、东华大学、华东师范大学、上海外国语大学、上海财经大学		8
鄂	武汉大学、华中科技大学、中国地质大学(武汉)、武汉理工大学、华中师范大学、华中农业大学、中南财经政法大学		7
苏	南京大学、东南大学、中国矿业大学、南京农业大学、河海大学、江南大学	2	6+2
陕	西安交通大学、西北农林科技大学、陕西师范大学、西安电子科技大学、长安大学	1	5+1
川	四川大学、西南财经大学、西南交通大学、电子科技大学		4
辽	东北大学、大连理工大学、中国药科大学		3
鲁	山东大学、中国海洋大学、中国石油大学(华东)		3
津	南开大学、天津大学		2
渝	重庆大学、西南大学		2
吉	吉林大学、东北师范大学		2
湘	湖南大学、中南大学		2
粤	中山大学、华南理工大学		2
黑	东北林业大学	2	1+2
浙	浙江大学		1
皖	合肥工业大学		1
闽	厦门大学		1
甘	兰州大学		1
合计		7	75+7

七、中西部高等教育振兴计划的实施与2011计划的启动

2010年7月,中共中央、国务院颁布实施《国家中长期教育改革发展规划纲要(2010—2020年)》,提出:“优化区域布局结构。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。”2012年,发改委、财政部、教育部联合实施“中西部高等教育振兴计划”。

2012年4月27日,国家发改委、教育部发文,优先启动“中西部高校基础能力建设工程”。“十二五”期间,中央财政投入100亿元支持中西部23个省(区、市)和新疆生产建设兵团所属的100所高校的基础能力建设。在此支持下,这些学校的基础教学、实验条件有较大改善,师资队伍素质、结构更加优化,学生的学习、实践、就业和创新创业能力有了明显提高,学校办学特色逐步彰显,服务区域经济社会发展能力显著增强,为缩小区域间高等教育发展的差距,为全面振兴中西部高等教育奠定了坚实的基础。工程以5年为一个周期,滚动实施。这是中央政府继“211工程”“985工程”之后推动高等教育协调发展而设立的重大专项建设。

2012年9月7日,教育部、财政部召开通气会,启动了支持中西部高校提升综合实力工作的“中西部高校综合能力提升工程”。“在没有教育部直属高校的省份,“十二五”期间重点支持每个省份建设1所地方高水平大学。“促进这些大学重点加强特色学科和师资队伍建设,提高人才培养质量和科学研究水平,增强为国家 and 区域经济社会发展服务的能力,扩大区域内优质高等教育资源,发挥高水平大学的示范、引领作用,带动本地区高等教育科学发展。”2013年2月20日,教育部、国家发改委、财政部三部委联合下发《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》。2013年,国家投入60个亿重点支持14个省区和新疆生产建设兵团对“一省一校”的建设。这是中央继“中西部高校综合实力提升工程”启动之后,为推动中西部省属高校快速发展而设立的又一重大建设项目。

上述两个重大建设项目成为中西部高等教育振兴计划的重要内容。国家财政在“十二五”期间计划总投入160个亿,支持中西部高等教育的发展。

中西部高等学校综合实力提升工程的实施,可以追溯到2004年。当年教育

部党组决定，与中西部无教育部直属高校的省（自治区、兵团）共建一所地方高校。2004年2月23日，河南省人民政府同教育部共建郑州大学协议的签署，拉开了省部共建地方高校的序幕。迄今为止，在各方的不懈努力下，教育部已同中西部14个省（自治区、兵团）签署协议共建郑州大学、新疆大学、云南大学、广西大学、内蒙古大学、石河子大学、西藏大学、宁夏大学、青海大学、南昌大学、贵州大学、山西大学、河北大学、海南大学、河南大学、西北大学、西北师范大学、浙江工业大学等17所高校。同时，为支持革命老区和少数民族地区高等教育事业的发展，教育部还同陕西省、湖南省、吉林省和江西省分别签署了省部共同重点支持延安大学、湘潭大学、延边大学、井冈山大学等4所省属地方高校建设的协议。

省部共建地方高校工作的开展，是国家为了改变优质高等教育资源地域分布不均衡现象的具体措施，这一措施的实施可以实现高等教育区域结构分布的合理、公平。实践证明，省部共建地方综合性大学，有力地促进了这些共建高校的快速发展，并成为调整我国高等教育结构布局，引领和带动区域高等教育水平提高，促进地方经济建设和社会发展的一项意义深远的战略举措，也是对我国高等教育管理体制改革的进一步完善和深化。

表9 2008年部分省部共建高校情况

院校	性质	建校时间	学科门类	本专科学生数	研究生数	研究生比例%	博士点	硕士点	国家重点学科	部级以上科研基地
郑州大学	211	1956	11	29423	6639	18.41	72	218	2	5
新疆大学	211	1924	9	19000	2318	10.87	12	77	2	5
云南大学	211	1922	9	22000	5610	20.32	50	151	2	3
广西大学	211	1928	8	19879	4326	17.87	6	80	2	4
内蒙古大学	211	1957	9	11796	2233	15.92	19	92	2	3
石河子大学	211	1949	10	18209	1049	5.4	3	31	0	3
西藏大学	211	1952	8	3345	29	0.86	0	8	0	2
宁夏大学	211	1958	9	17800	1000	5.32	3	48	0	4
青海大学	211	1958	5	10616	144	1.34	2	13	0	1
南昌大学	211	1940	10	37000	5000	11.90	25	174	2	4
贵州大学	211	1902	11	42144	3030	6.71	9	132	0	3
山西大学		1902	11	15683	4000	20.32	48	137	2	5
河北大学		1921	10	39551	3501	8.13	12	127	0	1
河南大学		1912	10				18		0	2

“2011计划”，也就是“高等学校创新能力提升计划”，它的实施是高等教育管理体制、创新机制改革的又一重大举措。2011年4月，胡锦涛总书记在清华大学百年校庆时发表重要讲话，提出了协同创新的理论。正如1998年5月

4日，江泽民在庆祝北京大学建校一百周年大会上的讲话中提出建设世界一流大学的理论之后启动了“985工程”一样，2012年教育部启动了“2011计划”，提升全民族创新能力。2013年4月11日，教育部公布“高等学校创新能力提升计划”（即“2011计划”）的首批入选名单，4大类共计14个高端研究领域被优先扶持。这是继“211工程”和“985工程”两项重点工程之后，我国高等教育领域实施的旨在提升高校创新能力的第三个重大战略工程——“2011计划”。入选“2011计划”的高校不受大学隶属关系、所在地区的影响，所以，

在首批进入该计划的高等学校名单中，一些地方大学入围。这无疑给中西部高等教育的发展，尤其是地方特色明显的中西部高等学校的发展，带来了一次新的重要的机遇。我们希望在中西部高等教育振兴计划和“2011计划”的实施中，改变目前我国优质高等教育资源区域结构布局不合理的现状，为中西部高等教育的发展带来新机遇。

八、结论与思考

（一）中国高等教育的发展与政治、经济紧密相关

美国著名高等教育学者约翰·S·布鲁贝克（John S. Brubacher）认为，高等教育哲学有两种：政治论的和认识论的。强调认识论者，在他们的高等教育哲学中，趋向于用“闲逸与好奇”精神去追求知识，并将此作为目的；强调政治论者认为，人们探讨深奥的知识不仅出于闲逸与好奇，而且还因为它对国家有着深远影响；探讨高深学问的认识论方法是想方设法摆脱价值影响，而政治论方法则必须考虑价值问题。西方大学有独立与自治的传统，追求纯粹的理性，西方人认为，大学是一个“按照自身规律发展的独立的有机体”，19世纪的法国作家圣伯夫称大学为“象牙塔”。因此，大学主要是基于认识论发展起来的。直到20世纪，大学服务社会的功能逐渐加强。这时，我国的现代大学才刚刚设立，缺乏大学自治的能力，当时，大学的社会服务功能理论盛行，然而，由于我国传统上是一个集权制国家，以及后来所实行的是计划经济体制，这些都导致我国大学基于政治论而发展起来。政府决策在我国高等教育发展过程中起着决定性的作用，历次重点大学的设置和建设，都是政府行为，都是由政府指定，这种决

策方式沿袭至今。

中国高等教育的发展与政治、经济紧密相连，高校不是处于政治中心城市，就是位于经济发达地区。中国高等学校的布局主要集中在：经济发达地区（诸如沿海、沿长江的上海、广州、南京、武汉、成都、天津等省市）、全国政治中心城市（诸如曾为首都所在地的北平、南京、重庆、北京等地），以及区域政治中心城市（如西安、武汉、广州、成都、沈阳等地）。集中在这些地方的高等学校往往能够得到国家政策和经费的有力支持，因此，它们能够得到迅速发展。高等学校如果不是处在国家政治中心城市、区域政治中心城市，或者不是处于经济发达、交通便利的城市，则很难得到国家政策的有力支持，因而也难以获取国家财力和公共资源的支持。因此，这样的高等学校在发展过程中不仅面临很多困难，而且往往会被挤向社会的边缘。

从中国高等教育发展的历史来看，高等教育发展的非均衡，是高等学校所处地区（城市）经济发展不平衡、不是政治中心城市、交通不便利等因素映射在高等教育领域的必然结果。高等学校与所在地区的经济和政治地位相互发生作用，而高等学校的发展并不是单向地依赖当地的经济地位、政治地位，事实上，高等学校能为当地的政治、经济、文化和教育的发展提供大量的高水平人才、技术成果和先进的科学的发展思路。高等学校所处地区的政治地位重要、经济发达，则能够为高等学校的发展提供良好的条件，反过来，高等学校又能进一步巩固当地的政治地位和促进经济的发展，二者形成良性循环。反之，如果高等学校所在地区的政治、经济落后，那么，高等学校的发展就很艰难，就无法为地方经济的发展提供强有力的支持，于是，当地的政治、经济就会愈加落后，从而形成恶性循环。

有些人也许会以欧美国家的大学布局为例，批评中国对大学的布局过于强调高等学校所在的城市应是经济、政治、文化的中心城市的重要性，诸如哈佛大学、牛津大学、剑桥大学等，它们虽然位于没有喧嚣的小城镇，但仍然能够成为世界著名的大学。于是就有人认为，中国大学不应受政治、经济、地理等条件的影响，即使位于较偏远的地方也一样能办好大学。但是，这显然不符合中国高等学校发展的历史规律和中国特有的国情。中国高等学校与沿袭中世纪“大学自治”的“象牙塔”

式的西方大学的发展模式是截然不同的。

不容忽视的是,重大的历史变革势必成为高等教育的发展发生变迁的外在动因。近百年来,辛亥革命、北伐成功、抗日战争、新中国的成立、“文化大革命”、改革开放,这些重大政治事件的变迁必然使高等学校的布局随之发生变化。一所大学的办学者,必须清楚地认识到这一问题,高等学校在重大政治事件中,不是面临发展的机遇,就是面临发展的困境。

(二) 中国大学自诞生之日起一直存在着地域布局非均衡问题

当前,高等教育地域结构布局的非均衡性,主要表现在中西部一些省区优质高等教育资源的匮乏。从发展的轨迹考察,中国现代大学自诞生起直至今日,一直存在着地域结构布局非均衡的问题。在不同历史时期,由于政治、经济条件的变迁,导致高等学校的分布产生了地域差异。新中国成立后,教育如同社会经济一样存在着地区差异,因此,地区差异成为教育的“中国特色”。长期以来,我国在城乡二元结构和高度集中的计划经济体制下,形成了一种忽视地区差别和城乡差别

的“城市中心”价值取向,而在以“城市中心”为价值取向中又以区域中心城市为主要价值取向。国家的公共政策总是优先满足城市,尤其是优先满足区域中心城市。规则的不公导致高等教育机会“起点的不公”。新中国成立60多年来,国家在确保东部沿海、区域政治中心城市高等教育发展的同时,也长期关注西部落后地区高等教育的发展,但却忽略了中部地区。最突出的问题就是,在国家多次调整重点大学的布局中,13个省区一直没有1所直属教育部的大学。

大多研究者认为,高等教育布局的非均衡性主要表现,是诸如西藏、青海、宁夏、新疆等西部地区高等教育的落后。事实上,如果考虑到人口因素,西部地区的人口与高等学校数量之比是比较高的,人均所占有的优质高等教育资源与中部一些省区相比,也是比较高的,真正深受高等教育地域布局非均衡制约的是优质高等教育资源严重匮乏的中部地区,而作为人口大省的河南尤为突出。

有研究成果表明,从部属院校入学机会的实际情况看,上海、北京和天津等地最有优势,但如果从人口因素来看,最有进入部属高校机会的是西藏、青海、宁夏和海南等省区,而最不具有优势的是河南、山东、河北、四川、安徽和广西等中部

省区。这种分布状况与高考移民走向基本吻合。宋伟、韩梦洁曾详细评价过2008年各省区高等学校与人口的关系，从他们的论述中可以看出，河南的高等学校总数与全国各省区相比并不算少，然而，河南作为人口第一大省，人口占全国的三分之一。若按每千万人均所拥有的高等学校的数量排序，河南则排名倒数第一，河南的人均拥有高等学校的数量根本无法和北京、江苏、上海、天津、湖北等省、直辖市相比，甚至还远远低于青海、宁夏、西藏、新疆等省区。若对各省区所拥有的以985大学、211大学为代表的优质高等教育资源进行比较，仅有一所211大学的河南，其高等教育的实力更弱。重点大学招生指标的分配严重不均衡，这也是社会关注的焦点之一。

（三）实施“中西部高等教育振兴计划”和“2011计划”是未来一个时期解决高等学校地域结构分布不均衡问题的重大战略举措

新中国成立以来，中央政府一直致力于解决高等教育地域结构布局不均衡的问题。然而，由于各种各样的原因，这种治理在历史上不断发生逆转。在贫富差别不断扩大和高等教育公平问题日益凸显的当今社会，我们更需要关注高等教育实现均衡发展所面临的挑战。显然，只有国家所采取的政策与措施能够真正地确保高等教育机会的均等，慎重地使用政府财力，相对均衡地发展各省区的高等教育，才能使未来社会更加富裕、和谐，而不是更加贫穷、失衡。

国家实施“211工程”之初，过分强调“一省一校”和“一个部门一校”的原则。但由于历史上国务院部门所属高校地域分布的不均衡，导致各省区高校地域分布也不均衡。

按照管理学上的“二八定律”，中国现有本科高校720所，那么，设置重点高校140所最为合理。借鉴美国的经验，美国人口不足3亿人，根据卡内基基金会2000年的分析数据，在美国授予学位的院校中，授予大学本科以上学位的院校共3941所，其中，公立院校1643所，占本科以上学位院校总数的41.7%；私立非营利性院校1681所，占本科以上学位院校总数的42.7%，私立营利性院校617所，占本科以上学位院校总数的15.7%。研究型大学125所，文理学院218所，二者之和为343所。我国13亿人口，985大学44所，211大学107所，而且所有的985大

学都是211大学。如上所述，如果中国的211大学所占比例和美国的研究型大学所占比例保持一致，还需要增加18所高校。现有的107所211大学，另加上14所“中西部高等教育振兴计划”重点支持的“综合实力提升工程”高校（其中只有山西大学、河北大学不是“211工程”大学），那么，还应该增加大约10所重点建设高校，才能符合二八定律。

发展高等教育是整个社会的责任，社会各级政府都应该高度重视高等教育的发展。党的十七大、十八大都强调教育公平。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出的“中西部高等教育振兴计划”的伟大设想，为尽早实现省区之间国家优质高等教育资源布局均衡提供了理论指导和政策保障。继续发挥财政政策的杠杆作用，加大国家财政的专项投入力度，是落实科学发展观，改变中西部地区高等教育落后、优质高等教育资源匮乏局面，实现高等教育在全国省区之间协调布局的战略选择。我们期待着，在新中国成立70周年之际，能够使我国高等教育得到更大的公平合理、科学协调地发展，以便让中西部广大地区的人民真正享受到教育公平的恩惠，从而促进我们建设中国高等教育强国，推进中国梦的早日实现。