



大学教育科学  
University Education Science  
ISSN 1672-0717, CN 43-1398/G4

## 《大学教育科学》网络首发论文

题目： 普及化背景下跨省域高等教育欠发达片区问题及其解决策略  
作者： 别敦荣，陈春平  
收稿日期： 2023-04-30  
网络首发日期： 2023-07-06  
引用格式： 别敦荣，陈春平. 普及化背景下跨省域高等教育欠发达片区问题及其解决策略[J/OL]. 大学教育科学.  
<https://kns.cnki.net/kcms2/detail/43.1398.g4.20230705.0904.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 普及化背景下跨省域高等教育欠发达片区问题及其解决策略

别敦荣 陈春平

**摘要：**普及化高等教育必须实现区域协调、高质量发展。我国高等教育发展存在四个跨省域欠发达片区，主要表现在高等教育规模较小、高等教育重心偏低、高水平高校少和高等教育人口较少等方面。跨省域高等教育欠发达片区形成的原因，主要在于这些片区自然环境欠佳，经济发展滞后；远离政治经济中心，历史文化滋养不足和地处多省域交界，属于政府规划的盲点地带等。解决跨省域高等教育欠发达片区问题，应将其上升为国家战略，运用政策杠杆支持欠发达片区发展高等教育；建设跨省域发展协作机制，发挥协作机制联动作用；制定并实施欠发达片区“办学特区”政策，解决片区高等教育发展特殊问题；建立向欠发达片区“输血”机制，激发片区高等教育发展活力。

**关键词：**普及化高等教育；高质量发展；区域高等教育；欠发达片区；“办学特区”政策

**中图分类号：**G640

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-0717(2023)04-0015-08

高等教育普及化发展有一个规律，即从城市到农村、从发达地区到欠发达地区，逐步实现不同地区协调发展，全国均衡发展。我国高等教育进入了普及化发展阶段，从初级阶段到中高级阶段，未来发展任务还很重，主要是整体质量提升和欠发达地区实现普及化问题。总体而言，我国高等教育发展存在“西北部现象”，从国家自然地理的西部、北部到大多数省域的西部、北部，高等教育欠发达特征明显<sup>[1]</sup>。不仅如此，这些欠发达地区还存在连线连片现象，即便在东部地区，也存在高等教育欠发达连片区<sup>[2]</sup>。落实以人民为中心、办人民满意的教育这一大政方针，推进高等教育普及化，建设高等教育强国，必须解决跨省域高等教育欠发达片区问题。本文针对跨省域高等教育欠发达片区问题，分析其表现，阐释其特点，揭示其原因，探讨解决办法，以期对国家和地方高等教育发展政策有所裨益。

## 一、跨省域高等教育欠发达片区扫描

跨省域高等教育欠发达片区是指我国自然地理分布中存在的跨若干省市区高等教育欠发达地区。跨省域片区不只是存在于西部、北部地区，在东部一些省市也存在与其他省市接壤的高等教育欠发达片区。这些跨省域片区覆盖了广袤的国土面积，涉及人口数量庞大，大都远离省会城市或中心城市，经济基础弱，文化教育长期重视不够，高等教育发展水平与其他地区差距很大。这些差距既包含高等教育发展的数量维度，也包含高等教育发展的质量维度，具体体现在高等教育发展的绝对水平和相对水平上。对此，本文在综合考虑区域面积、人口数量和经济水平等要素的基础上，通过对比分析我国不同地区高等教育规模、高等教育结构、高等教育人口等方面的绝对与相对差距，发现明显地

**收稿日期：**2023-04-30

**基金项目：**教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国‘新文科’发展理念研究”（17JJD88009）。

**作者简介：**别敦荣（1963-），男，湖北洪湖人，教育学博士，厦门大学高等教育发展研究中心教授，教育研究院院长、博士生导师，主要从事高等教育原理、大学战略与规划、大学教学与评估研究；陈春平，厦门大学教育研究院博士研究生。厦门，361005。

存在东北片区、东部片区、中部片区和西部片区等四个跨省域高等教育欠发达地区(见图1)。这些地区已经成为我国高等教育普及化发展的“软肋”。

### (一) 东北片区

东北片区是指辽宁、吉林、黑龙江、河北和内蒙古5省区32地市所覆盖的高等教育欠发达地区,包括辽宁省西部、东北部的朝阳、葫芦岛、阜新、铁岭、抚顺、本溪和丹东,吉林省西部、南部、东部的白城、松原、四平、辽源、通化、白山和延边,黑龙江省西部、北部和东部的齐齐哈尔、大兴安岭地区、黑河、绥化、大庆、伊春、鹤岗、佳木斯、双鸭山、鸡西和七台河,河北省北部的张家口和承德,以及内蒙古自治区东部和北部的呼伦贝尔、兴安盟、锡林郭勒盟、通辽和赤峰等。东北片区面积达到140.59万平方千米,人口数量约为6725.43万人,面积和人口分别占片区所在5省的64.68%和34.24%。东北片区内共有81所高校和80.48万大学生,平均一个地市不到3所高校,每所高校在校生人数不足1万人。<sup>①</sup>从行政区域图来看,东北片区以块状的形式分布,表现出强聚集性,展现了高等教育发展严重的滞后性。

### (二) 东部片区

东部片区包括山东、江苏、安徽、浙江、江西、福建、广东以及河北、河南等9省高等教育欠发达的42个地市,分别为山东省西部和南部的德州、聊城、菏泽、济宁、枣庄、临沂和日照,江苏省北部的连云港、宿迁、淮安、盐城、徐州,安徽省北部、东部和南部的亳州、宿迁、淮北、阜阳、六安、安庆、池州、宣城和黄山,浙江省西南部的丽水和衢州,江西省东北部的景德镇、上饶、鹰潭和抚州,福建省北部和西部的宁德、三明、南平和龙岩,广东省东部的河源、梅州、潮州、揭阳、汕头、汕尾和惠州,河北省南部的衡水、邢台和邯郸,以及河南省的濮阳等。东部片区覆盖面积约为46.89万平方千米,人口数量约为19 304.02万人,覆盖面积和人口数量分别占片区所在9省的27.56%和35.07%。东部片区呈狭长的条带状,有159所高校和200.26万大学生。尽管东部片区高等教育发展落后现象相对缓和,但相较于片区所在9省的1 184所高校和1 600余万大学生而言,东部片区高等教育欠发达状况仍然明显。

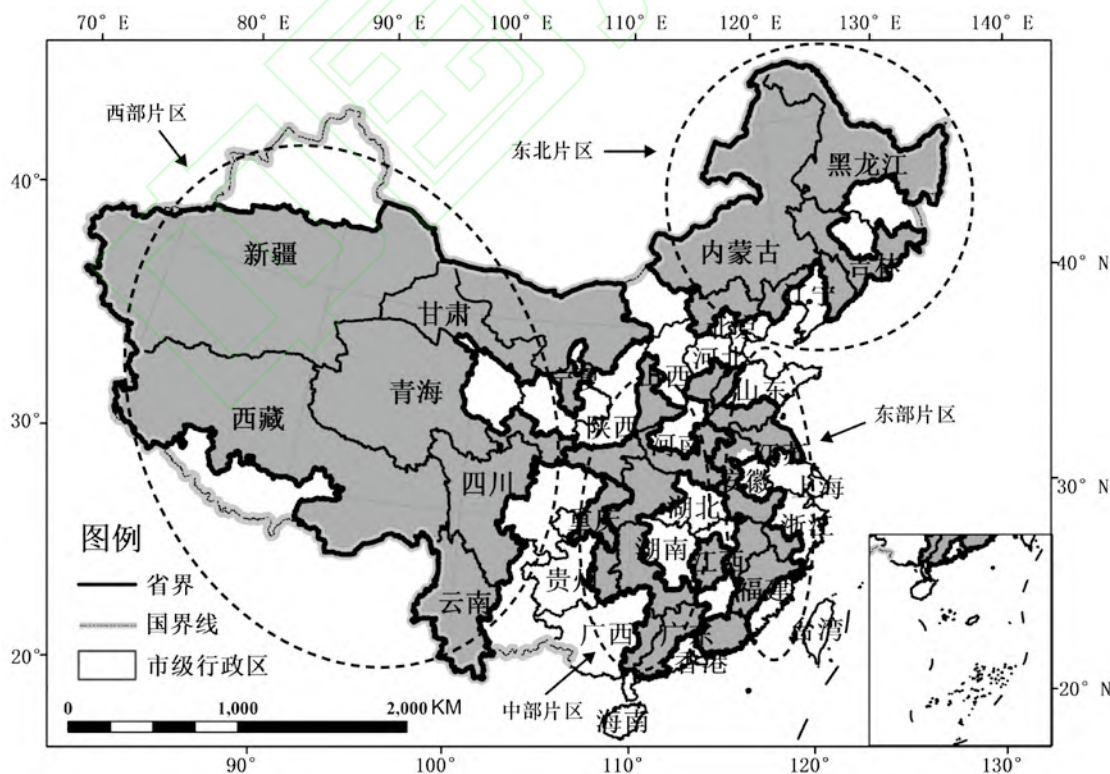


图1 跨省域高等教育欠发达片区地理分布图

<sup>①</sup> 本文所涉各片区面积数、人口数、高校数和在校生人数等数据均根据2021年各地区政府官网、第七次全国人口普查、教育部2021年全国高等学校名单以及2021年各地区教育统计年鉴和和高校网站统计数据整理而得。

### （三）中部片区

中部片区覆盖山西省北部、西部和南部的大同、朔州、忻州、吕梁、临汾、晋城和运城，陕西省北部、东部和南部的榆林、延安、渭南、铜川、商洛、安康和汉中，河南省西部、南部和东部的三门峡、南阳、信阳、驻马店、商丘、周口和开封，湖北省西部的十堰、恩施、襄阳、荆门、宜昌和神农架，重庆市的北部、东部、南部地区<sup>①</sup>，贵州省东部的铜仁、黔东南，湖南省西部和南部的张家界、湘西、怀化、邵阳、永州和郴州，江西省西部的宜春、新余、萍乡和吉安，广东省西部和北部的茂名、阳江、云浮、肇庆、清远和韶关，广西壮族自治区东部的贺州、梧州、玉林等10个省份的众多地区。片区面积达到87.98万平方千米，人口数为19 789.86万人，面积和人口分别占据相关省份的51.12%和33.79%。中部片区在地理分布上和东部片区相似，虽呈聚集效果不很明显的条带状，但地处多省域交界，涉及省份多。片区内仅有176所高校和229.54万大学生，与中部片区所在省份的总面积和人口相比，高等教育欠发达问题严峻。

### （四）西部片区

西部片区包括云南省东部的保山、丽江、普洱、临沧、德宏、怒江、迪庆、西双版纳、大理和楚雄，西藏自治区东部和北部的昌都、林芝、那曲、山南和阿里，四川省西部和北部的甘孜、阿坝、凉山和攀枝花，青海省西部和南部的玉树、海西和果洛，甘肃省西部和南部的酒泉、嘉峪关、张掖、金昌、武威、甘南和陇南，新疆维吾尔自治区东部和南部的吐鲁番、哈密、阿克苏、和田、喀什、巴州和克州，内蒙古自治区西部的鄂尔多斯、阿拉善盟、巴彦淖尔和乌海，以及宁夏回族自治区西部的中卫、固原和吴忠等8省43地区。面积为415.21万平方千米，人口数达到5 769.42万人，面积和人口分别占西部8省区的67.29%和25.96%。西部片区高等教育欠发达问题最为严重，片区仅有59所高校和46.43万大学生，超过一半的地市仅有1所高校，是我国高等教育发展版图上最薄弱的地区。

整体来看，四个跨省域高等教育欠发达片区涉及全国28个省域，覆盖面积达690.67万平方千米，人口为51 588.73万人，分别占全国国土面积和人口

总数的71.94%和35.74%。庞大的面积和人口基数表明跨省域高等教育欠发达片区问题值得高度重视。另外，还有部分高等教育欠发达地区由于没有表现出明显的聚集性，所以未囊括在内。

## 二、跨省域高等教育欠发达片区的主要特点

21世纪以来，我国高等教育保持了持续快速发展，整体上东中西部高等教育都有了显著增长。客观地讲，纵向比较，上述四个片区高等教育也有较快发展，但横向比较，这些片区高等教育发展速度远不及其他高等教育较发达地区，它们与较发达地区高等教育发展之间的差距不是缩小了，而是增大了。概而言之，四个片区高等教育发展表现出规模小、重心偏低、高水平高校少和高等教育人口少等特点。

### （一）高等教育规模较小

规模是衡量高等教育发展程度的主要指标之一。不论从绝对数还是相对数看，四个片区高校数和在学人数都偏少，高等教育发展严重不足。据统计，2021年全国共有普通高校2 756所，其中，本科院校1 270所，高职（专科）院校1 486所<sup>[3]</sup>，而四个片区仅有高校475所（见表1），东北、东部、中部和西部四个片区分别有81所、159所、176所和59所高校，分别约占全国普通高校的2.94%、5.77%、6.39%和2.14%。同时，四个片区内还有10个地市没有开办普通高校，46个地市没有设置本科院校，并且超过一半的地市高校数少于3所。整体上看，四个片区高校数占片区所在28个省份高校数的18.67%，在全国占比为17.24%。相较于四个片区所覆盖的71.94%的国土面积和35.74%的人口，无论是绝对数量还是相对数量都表明，四个片区高校数量过少。

高等教育在学人数是办学能力的重要表现。仅从数量上而言，高等教育在学人数越多，表明高等教育办学能力越强，反之，则较弱。高等教育在学人数可以通过办学规模、高等教育在学人口密度和校均在校生数三个指标来反映。据统计，2021年，全国普通本专科和职业本科办学规模为3 496.13万人<sup>[4]</sup>，而东北、东部、中部和西部跨省域高等教育欠发达

<sup>①</sup> 重庆市北部、东部、南部地区主要包括：开州、城口、巫溪、奉节、巫山、云阳、万州、梁平、垫江、忠县、丰都、石柱、武隆、南川、彭水、酉阳、秀山、黔江、长寿、涪陵、綦江。

片区分别有80.48万、200.26万、229.54万和46.43万人,共计556.71万人,约占全国普通高等教育办学规模的15.92%。具体来看,东北、东部、中部和西部片区高等教育办学规模分别占片区人口的1.20%、1.03%、1.16%和0.81%,均不到全国平均水平2.42%的一半。四个片区高等教育在学人口密度均值为0.81人/平方千米,与全国整体水平3.99人/平方千米相差悬殊。此外,四个片区校均在校生数为1.17万人,与全国的1.38万人相比,有15个百分点以上的差距。这些指标数据表明四个片区高等教育规模较小。

### (二) 高等教育重心偏低

高等教育重心与高等教育层次结构关系密切,本科高职(专科)教育、硕士和博士教育等办学层次规模直接影响高等教育重心。尽管本科高职(专科)教育属于类型差异,但在我国高等教育体系中,其仍表现出层次差别。某一层类别高校数量多,高等教育重心往往就落在这个层次上。我国分别有1486所和1270所高校主要承担高职(专科)和本科层次人才培养,其中852所本科高校同时承担研究生人才培养工作。这表明我国高等教育呈现出金字塔形,即办学层次越高,高校数量越少。据统计,2021年我国本科高校和高职(专科)院校数之比为100:117,但四个片区仅有171所本科高校和304所高职(专科)院校,本专科院校之比约为100:178,办学重心显著低于全国整体办学平均水平。其中,东北片区共有30所本科高校和51所高职院校,本专科高校之比为100:170;东部片区共有57所本科高校和102所高职院校,本专科高校之比约为100:179;中部片区共有

64所本科高校和112所高职院校,本专科高校之比为100:175;西部片区共有20所本科高校和39所高职院校,本专科院校之比为100:195。无论是单一片区还是片区合计,这些地区的高校在办学层次上均低于全国水平。另外,四个片区仅有47所高校具有硕士学位授予权<sup>①</sup>,占全国852所硕士学位授予权高校的5.52%,这一比例也偏低。就在校生数而言,2021年,我国有高职(专科)生1590.1万人,本科生1906.03万人和研究生333.24万人<sup>[5]</sup>,占比分别为41.52%、49.77%和8.70%;四个片区共有专科生285.19万人、本科生259.48万人和研究生12.04万人,占比分别为51.23%、46.61%和2.16%。这就是说,在四个片区高等教育学生中,高职(专科)生最多,其次是本科生,研究生最少,重心偏低问题仍是明显的。

### (三) 高水平高校少

高水平高校数量和水平是衡量地区高等教育整体水平的重要标杆。高水平高校是优质高等教育提供者,是培养高水平、高质量人才的基地。四个片区共有171所本科高校,其中,只有中国矿业大学(徐州)、河南大学和延边大学等三所“双一流”建设高校。第四轮学科评估结果显示,只有中国矿业大学(徐州)、河南大学、延边大学、景德镇陶瓷大学、东北石油大学、辽宁工程技术大学和广东海洋大学等7所高校含有B<sub>+</sub>以上学科。整理《中国特色高水平高职学校和专业建设计划》名单发现,在四个片区的304所高职院校中,仅有9所高职院校入选。其中,黄河水利职业技术学院(A档)和日照职业技术学院(B档)入选高水平学校建设单位;邢台职业技术学

表1 2021年跨省域高等教育欠发达片区普通高校基本情况

	高校		本科高校		高职(专科)高校		研究生高校		“双一流”高校	
	数量(所)	占比(%)	数量(所)	占比(%)	数量(所)	占比(%)	数量(所)	占比(%)	数量(所)	占比(%)
东北片区	81	2.94	30	2.36	51	3.43	14	1.64	1	0.68
东部片区	159	5.77	57	4.49	102	6.86	17	2.00	1	0.68
中部片区	176	6.39	64	5.04	112	7.54	13	1.53	1	0.68
西部片区	59	2.14	20	1.57	39	2.62	3	0.35	0	0
片区合计	475	17.24	171	13.46	304	20.46	47	5.52	3	2.04
全国总计	2756		1270		1486		852		147	

数据来源:根据教育部《2021年全国普通高等学校名单》整理。[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/s5743/s5744/A03/202110/t20211025\\_574874.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202110/t20211025_574874.html)。

<sup>①</sup> 本文所称硕士学位授予权学校是指2021年9月前具有独立培养硕士研究生资格的高校,不包括2021年以后新增硕士学位授予单位和联合培养硕士研究生的高校。

院(A档)、江苏建筑职业技术学院(A档)、江苏食品药品职业技术学院(B档)、铜仁职业技术学院(B档)、酒泉职业技术学院(B档)、承德石油高等专科学校(C档)和徐州工业职业技术学院(C档)等7所院校入选高水平专业集群建设单位。此外,在四个片区的高校中,还有不少本科高职(专科)院校是新建高校,办学基础比较薄弱。总之,在四个片区,高水平高校少,优质办学资源稀缺,优质高等教育资源配置和格局的不均衡性异常严重。

#### (四) 高等教育人口较少

高等教育人口是指接受过高等教育的人口与正在接受高等教育的人口的总称,是高等教育人口存量和增量状况的具体表现。这里选用每十万人中

高等教育人口数来反映高等教育人口与总人口的关系,反映区域高等教育发展水平<sup>[6]</sup>。统计结果表明(见表2),四个片区每十万人中高等教育人口数分别为12 387人、9 677人、9 566人和10 296人,四个片区平均数为10 056人,不到全国平均数16 989人的60%。从高等教育人口密度看,四个片区高等教育人口密度平均数为7.51人/平方千米,不到全国高等教育人口密度25人/平方千米的三分之一。虽然东部片区高等教育人口密度略高于全国水平,但其每十万人中高等教育人口数指标远远落后于全国平均水平。无论高等教育人口总数,还是高等教育人口密度,抑或是每十万人中高等教育人口数,四个片区整体情况都表现出高等教育人口少的特点。

表2 2021年跨省域高等教育欠发达片区高等教育人口情况

	高等教育人口数(万人)	每十万人中高等教育人口数(人)	高等教育人口密度(人/平方千米)
东北片区	833	12 387	5.93
东部片区	1 868	9 677	39.84
中部片区	1 893	9 566	21.52
西部片区	594	10 296	1.43
四个片区合计	5 188	10 056	7.51
全国总计	24 000	16 989	25.0

数据来源:根据2021年各省教育统计年鉴、人口普查数据(第七次)和各地国民经济和社会发展统计公报整理。

### 三、跨省域高等教育欠发达片区的成因及其影响

跨省域高等教育欠发达片区问题,既不是简单的经济文化问题,也不是单纯的地理位置问题,而是错综复杂的经济社会文化和自然地理等多种因素共同作用的结果。这一问题主要表现为当地高等教育整体发展程度偏低,高等教育促进地方经济社会振兴功能不能得到释放。然而,其影响远远不只在当地,它还将拖拽和延缓国家高等教育普及化进程,制约物质文明和精神文明相协调、全体人民共同富裕的现代化发展目标实现。

#### (一) 跨省域高等教育欠发达片区的成因

从东向西四个跨省域高等教育欠发达片区的情况差异很大,这种差异既表现在高等教育发展水平上,也表现在影响高等教育发展的因素上。不过,从共性的角度看,四个片区高等教育欠发达状况都与自然地理、经济发展水平、文化积淀、人口分布和行政区划等相关联。

第一,自然环境欠佳,经济发展滞后。自然环境是影响我国高等教育不均衡分布的基础性因素。我国西部、北部地区地势较高,多为山地、高原地区,气温偏低,有的还是高寒地区,居住生活环境相对较差,无论是对高等教育人口的就业、生活,还是对高等教育生源的吸引力都偏弱。四个片区的自然地理环境往往不如周边地区优越,办学艰难,如无特殊外力作用,这些地区创建高校的困难远远大于其他地区。

自然环境与经济发展之间呈强正相关关系。自然环境好,对经济发展更有利,经济发展水平往往比较高;自然环境欠佳,不利于经济发展,经济发展水平会比较低。四个片区受自然环境影响,经济产业规模偏小,经济发展水平较低,因而高等教育发展缺少必要的经济基础支持<sup>[7]</sup>。据统计,2021年,四个片区地区生产总值分别为28 725.4亿元、114 632.4亿元、108 744.3亿元和30 910.7亿元,生产总值合计占全国的24.73%。四个片区人均国内生产总值分别为42 712元,59 383元,54 950元,53 577元,均与80 976元的全国平均值存在显著差距。经

济发展水平不高,不仅影响兴办高等教育所需要的经费供给,而且降低经济发展对高等教育人才的需求,弱化民众接受高等教育的意愿<sup>[8]</sup>。

第二,远离政治经济中心,历史文化滋养不足。我国高等教育布局高度集中于省会和中心城市,这些地方都是全国或地方政治经济文化中心,拥有更有利的办学条件。据统计,2021年我国大陆27个省会城市(不含直辖市)有普通高校1 155所,占比41.91%,平均约43所;从高水平大学来看,以35所“985工程”高校分布为例,仅有4所在非省会城市,分别为厦门大学(福建厦门)、大连理工大学(辽宁大连)、中国海洋大学(山东青岛)和西北农林科技大学(陕西咸阳),而且除咸阳外,其他都是副省级市和计划单列市。四个跨省域高等教育欠发达片区大都远离政治经济文化中心,即使有的地区靠近省会城市,但由于省域高等教育整体水平不高和省会城市高等教育辐射能力有限,这些地区高等教育发展陷入落后境地。

所谓一方水土养一方人,历史文化是影响高等教育发展的重要诱因。历史文化看似没有明显、直接、即时的影响,实际上,对高等教育发展发挥着深远、稳定而持久的作用。历史文化对高等教育发展的影响具有潜隐性,缺少历史文化滋养,高等教育难以得到健康持续发展。四个片区的多数地市都是历史文化比较落后的地区,尤其是在西部、东北部和中部片区中,更是存在大片历史文化荒漠之地。不仅如此,建设和发展高水平大学也需要历史文化的沉淀与积累<sup>[9]</sup>,这也是四个片区高校建设难以上水平的重要决定因素。

第三,多省域交界,政府规划的盲点地带。地位边缘和经济贫困是四个跨省域高等教育欠发达片区的显著特征。地位边缘主要指各省域的边缘地带,远离政治经济文化中心,常常处于“都不管”或“管不到”的真空地带或边缘地带。在各地政府高等教育发展规划中,这些地区不具有发展优先级,处于政府规划的盲点地带。所以,在政府人力、物力、财力资源配置上,这些地区很自然地处于劣势。政府规划不到位,资源配置不落实,自身经济基础薄弱,因此四个片区高等教育发展滞后就是不可避免的了。

## (二) 跨省域高等教育欠发达片区的影响

四个跨省域高等教育欠发达片区范围广、面积大、人口多。在精英化阶段和大众化阶段早期,这些地区高等教育欠发达影响不会太明显,因为除了部分中心城

市和省会城市,其他地区高等教育都处于欠发达水平,彼此之间的差距并不明显。在普及化高等教育向中高级阶段发展,且高等教育已经成为地方经济社会发展动力源泉的当今时代<sup>[10]</sup>,四个片区高等教育发展滞后,不仅影响当地经济社会发展,而且会累及国家高等教育发展战略目标实现,延缓中国式现代化建设进程。

第一,不能为当地经济社会振兴发展提供充分必要的人才和科技支持。四个片区既是我国高等教育发展格局中的洼地,往往又是我国经济社会发展水平的洼地。这些地区经济社会振兴发展不能走传统的粗放式发展老路,应当走科学发展新路。科学发展离不开人才和科技支持。由于地理位置不具优势,经济发展水平和文化教育滞后,这些地区对高等教育人才的吸引力较弱。由于当地高等教育长期滞后发展,不仅缺口大,而且面临现有高等教育发展存在数量少、层次较低,缺少高水平大学的窘境,难以为当地经济社会振兴发展提供充分必要的人才和科技支持<sup>[11]</sup>。这样也使这些地区经济社会发展陷入低水平循环的怪圈。

第二,拖累国家高等教育普及化发展进程。我国高等教育不仅在较短的时间实现了大众化和普及化发展,而且走出了一条以中心城市和省会城市为基础的高度聚集式发展模式。四个片区高等教育在大众化和普及化大潮中得到了一定的发展,但欠发达状况并没有得到改善。四个片区高等教育滞后发展,存量不足,增量空间大,但发展难度大,是我国高等教育普及化向中高级阶段推进的痛点和堵点。如果高度聚集式发展模式不能得到突破,四个片区高等教育发展形势不能得到缓解,全国高等教育普及化进程势必受到拖累,后劲乏力。

第三,延缓中国式现代化建设目标实现。我国经济社会现代化发展速度快,增长幅度大,但中心城市和省会城市的虹吸效应非常明显。四个片区不仅自我造血能力不足,经济社会现代化步履艰难,而且人才、资源流向中心城市和省会城市的趋势没有得到缓解,四个片区高等教育生源和资源往中心城市和省会城市汇集多,但回流少,高等教育发展的虹吸效应使得四个片区高等教育对当地经济社会现代化的支撑度和贡献度更难以得到提高。广袤的四个片区现代化发展缓慢,中国式现代化建设目标就不可能如期实现。

#### 四、跨省域高等教育欠发达片区问题的解决策略

跨省域高等教育欠发达片区基本覆盖了全国自然地理环境条件较差、经济社会发展水平较低的地区。这些地区高等教育欠发达问题的形成是主客观多种因素长期共同作用的结果,它的存在不仅影响当地和全国普及化高等教育发展,而且影响当地经济社会振兴发展和中国式现代化战略目标的实现。因此,解决四个片区高等教育欠发达问题不只是高等教育自身发展问题,更是国家经济社会发展大局问题,是中国式现代化能否得到真正实现的问题。解决四个片区高等教育欠发达问题不能就高等教育谈高等教育发展,更不能局限于四个片区考虑应对之策,应当从更广阔的国家经济社会发展格局和中国式现代化建设战略来考虑<sup>[12]</sup>,将其上升到国家战略,调动各级政府和社会各方的积极性,全面规划,综合治理,久久为功,实现物质文明和精神文明协调发展的中国式现代化美好愿景。

##### (一) 将欠发达片区问题上升到国家战略,运用政策杠杆支持片区高等教育发展

四个片区问题有一个共同特点,即跨多省份。这就意味着这些片区往往在相关省份都不是经济社会发展的优先级,在各省份都难以受到重视。事实也正是如此,在四个片区,罕见有哪一个省份对相关地区制定和实施了重点支持发展政策。解决跨省域高等教育欠发达片区问题,必须走出传统思维,创新发展路径,将它上升到国家战略高度,通过法律法规、专项计划、共建支持和统筹协调等方式,有组织有计划地推进四个片区高等教育发展,从国家整体层面实现高等教育协调发展。这些跨省域片区与各省份都有关系,但都不是重点关注地区,政府应当通过制定法律法规,明确中央和相关省市各级政府的责任,并将各片区高等教育发展的责任纳入中央和地方政府的优先议程,统筹规划、分步实施、有序推进、务求实效。中央政府应当在四个片区实施促进高等教育发展专项计划,运用中央政府财政杠杆,调动省市两级政府投资各片区高等教育发展的积极性<sup>[13]</sup>,采取中央和省市级政府共建共促方式,筹集四个片区高等教育发展所需资源,加快这些地区高等教育发展步伐。

##### (二) 建立跨省域高等教育欠发达片区发展协作机制,发挥协作机制联动作用

四个片区涉及省份多,且覆盖地区大都是各省域高等教育和经济社会发展相对落后地区。解决四个片区高等教育欠发达问题,不仅需要各相关省份重视所辖地区高等教育发展问题,而且需要各省份之间加强合作,共同应对,从片区高等教育合理布局角度,建构片区高等教育规模、类型、层次、水平发展的合理体系,加强片区高等教育发展与片区经济社会发展的有机结合,实现片区高等教育发展与经济社会健康持续发展<sup>[14]</sup>。中央政府应当发挥引导和指导作用,在四个跨省域高等教育欠发达片区建立协作机制,根据片区高等教育发展任务要求,加强各片区省际协作协同联动,组织各有关省份高等教育资源,合力攻关,重点突破,以促进各片区高等教育发展早日“脱贫”。

##### (三) 制定并实施“办学特区”政策,解决片区高等教育发展特殊问题

四个片区高等教育欠发达原因复杂、影响因素多,不仅各片区各地情况差别很大,而且各片区之间也不能一概而论,各片区与相邻地区之间更是千差万别。解决四个片区高等教育欠发达问题,应当根据各片区特点,设立办学特区,赋予特区自主办学、自主发展权限,激发特区发展高等教育的积极性,提升片区高等教育发展水平。四个片区是全国高等教育发展的洼地,也是制约我国高等教育普及化向中高级阶段发展的瓶颈问题,没有特殊的政策措施难以取得突破发展的效果。四个片区高等教育发展面临的困难突出地表现为高等教育资源供给严重不足<sup>[15]</sup>。“办学特区”政策应以解决四个片区高等教育办学资源供给不足问题为核心,提供必要的政策工具,包括办学经费筹措政策、办学资格审批政策、招生计划支持政策、人才引进与留用政策、教学科研平台建设政策、高校与社会力量合作办学支持政策、国际合作交流政策等,营造有利于高等教育发展的环境条件。

##### (四) 建立向跨省域高等教育欠发达片区“输血”机制,激发片区高等教育发展活力

跨省域高等教育欠发达片区不仅与其他地区高等教育发展水平差距大,而且自我造血功能弱,单纯依靠自身力量,不足以解决高等教育欠发达问题<sup>[16]</sup>。



相关省份和地区必须借助外力,引进片区外高等教育资源,构筑各片区高等教育发展基础。中央和各省级政府应当根据四个片区高等教育实际和发展需要,建立向四个片区高等教育发展“输血”机制,保证外部办学资源能够持续不断地进入四个片区,以外部“输血”激活片区高等教育发展活力。中央政府应当根据跨省域高等教育欠发达片区实际,建立跨省域重点支持机制,从片区外省份组织优势高等教育资源,尤其是有抱负有经验的管理干部、学术造诣较深的学科带头人和骨干力量,扶持片区相关高校办学,以提高其治理水平和学科专业发展水平。片区所在各省级政府应当组织协调省属高校开展对口支援,根据需要与可能,与片区内高校开展结对帮扶,以促进这些高校提高办学水平。与此同时,还应重视加强四个片区相关高校的自我“造血”功能,实现“输血”与“造血”的有机结合,以达到培育片区高校自主办学能力的目的。

#### 参考文献

- [1] 别敦荣,邢家伟.我国高等教育普及化发展面临的“西北部现象”及其破解策略[J].高等教育研究,2022(01):11-21.
- [2] 别敦荣.普及化高等教育专论[M].青岛:中国海洋大学出版社,2022:167.
- [3] 教育部.2021年全国高等学校名单[EB/OL](2021-10-25)[2023-01-10].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/s5743/s5744/A03/202110/t20211025\\_574874.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202110/t20211025_574874.html).
- [4][5] 教育部.2021年全国教育事业统计公报[EB/OL](2022-03-01)[2023-03-20].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/202203/t20220301\\_603262.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202203/t20220301_603262.html).
- [6] 别敦荣.普及化高等教育的基本逻辑[J].中国高教研究,2016(03):31-42.
- [7] 胡建华.高等教育普及化的中国特点[J].高等教育研究,2021(05):27-34.
- [8] 刘国瑞.我国高等教育空间布局的演进特征与发展趋势[J].高等教育研究,2019(09):1-9.
- [9] 别敦荣.大学战略规划:理论与实践[M].青岛:中国海洋大学出版社,2019:79.
- [10] 别敦荣,易梦春.高等教育普及化发展标准、进程预测与路径选择[J].教育研究,2021(02):63-79.
- [11] 潘懋元,贺祖斌.关于地方高校内涵式发展的对话[J].高等教育研究,2019(02):34-38.
- [12] 刘献君.我国高等教育发展的主导思想及面临的主要矛盾[J].高等教育研究,2017(01):1-7.
- [13] 别敦荣,李家新.高等教育发展的中国道路[J].高等教育研究,2018(12):9-17.
- [14] 钟秉林,王新凤.新发展格局下我国高等教育集群发展的态势与展望[J].高等教育研究,2021(03):1-6.
- [15] 别敦荣.论高等教育内涵式发展[J].中国高教研究,2018(06):6-14.
- [16] 别敦荣,王严淞.普及化高等教育理念及其实践要求[J].中国高教研究,2016(04):1-8.

## The Problems and Solutions of Underdeveloped Areas of Trans-Provincial Higher Education in the Context of Popularization

BIE Dun-rong CHEN Chun-ping

**Abstract:** The popularization of higher education must achieve regional coordination and high-quality development. There are four trans-provincial underdeveloped regions in the development of higher education in China, which are mainly manifested in the small scale of higher education, low center of gravity of higher education, few high-level universities, and a small population of higher education. The main reasons are that these areas have poor natural environments and lagging economic development, are far from the political and economic center, have insufficient historical and cultural nourishment, and are located at the junction of many provinces, which is a blindspot in government planning. To solve the problem of underdeveloped areas of trans-provincial higher education, it should be elevated to a national strategy, and policy levers should be used to support the development of higher education in underdeveloped areas. A cross-provincial development cooperation mechanism should be established to give full play to the linkage effect of the cooperation mechanism. And formulate and implement a "school running in the special zone" policy in underdeveloped areas to solve particular problems in the development of higher education and establish a blood transfusion mechanism for underdeveloped regions to stimulate the growth of higher education in the area.

**Key words:** popular higher education; high-quality development; regional higher education; underdeveloped areas; "School-running special zone" policy

(责任编辑 李震声)