

浙江高等教育结构优化对策研究

——基于区域产业结构调整视角

尹晓敏

(浙江树人大学 基础部, 杭州 310015)

【摘要】区域产业结构与劳动力就业结构具有相关性,因此,培养人才的高等教育必须根据产业结构调整趋势进行自身结构上的优化。浙江高等教育结构优化包括:通过分类建设引导高校科学定位的类型结构优化,按照合理梯度发展研究生教育、本科生教育和专科教育的层次结构优化,省会中心城市与其他各地高等教育协调发展的区域结构优化,学科专业改造与发展同时并举的科类结构优化,完善非正规高等教育体系的形式结构优化。

【关键词】高等教育;结构优化;区域产业结构;转型升级;浙江

【中图分类号】G64

【文献标志码】A

【文章编号】1673- 291X (2012) 06- 0323- 04

高等教育结构是指高等教育系统内各组成部分之间的联系方式和比例关系,它是一个多维多层次的复杂的综合结构,大致可分为类型结构、层次结构、布局结构、科类结构、形式结构等。高等教育结构关系到高等教育培养人才的种类、规格和适应能力,关系到高等教育为经济建设和社会发展服务的质量与水平。

当前,浙江正处于积极面对新一轮全球经济结构调整所带来的机遇和挑战,全力推动经济转型、加快产业升级的关键时期。积极发展现代农业,加快推进工业现代化,大力发展现代服务业,走新型工业化道路,已成为浙江产业结构调整的重要趋势。而产业结构的调整必然会带来劳动力结构和技术结构等出现一系列变化,引起劳动力的就业产生新的组合,这些新的经济社会变革又必将促使为其提供智力、人才与科技支撑的高等教育结构做出相应的调整,以适应经济社会发展战略调整和产业结构优化的新要求。《浙江省“十二五”规划纲要》将“坚持推进产业结构优化升级”作为加快转变经济发展方式的重大任务,这就要求我省高等教育必须根据区域产业结构调整趋势,通过结构上的优化来满足本地经济社会发展的人才需求。

一、分类建设,科学定位,优化高等教育类型结构

2010年,浙江共有普通高校80所(含筹建高职院校1所),其中大学建制的高校12所、普通本科院校21所、普通高等专科学校3所、高职院校44所。2010年浙江普通高考录取率为83.8%,高等教育毛入学率为45%,位居全国省区第一。在充分肯定浙江高等教育发展成绩的同时,我们也要清醒地看到我省高教快速发展过程中积累的矛盾和问题,在高等教育类型结构方面的突出表现是:高校发展存在定位不明、目标雷同、特色迷茫、盲目追求大而全的现象,无法集中优势力量办出特色,无法通过多样化人才培养满足浙江省产业结构升级的需要。

收稿日期:2011- 12- 15

基金项目:作者主持的2011年度浙江省软科学研究项目“浙江省高等教育结构优化与产业结构升级的契合性研究”的研究成果(2011C35047)

作者简介:尹晓敏(1974-),女,浙江桐庐人,教授,硕士生导师,从事高等教育管理研究。

《浙江省“十二五”规划纲要》指出：“十二五”期间，浙江省将积极发展现代农业，改造提升传统优势产业，培育发展战略性新兴产业，着力建设产业集聚区。据此，浙江产业结构调整的方向和重点将进一步明确化。针对浙江省高校定位趋同的现实，为契合产业结构调整 and 升级的需要，浙江省应加快实施高校分类管理，引导高校科学定位，鼓励高校个性化发展，改进高等教育资源分配方式，不断优化浙江省高等教育的类型结构。

1. 构建高校分类体系。当前，浙江省应尽快建立科学的高校分类体系，明确不同层次、不同类别和不同形式的高等教育机构的功能和作用。通过政府或权威机构的分类与认定工作，帮助高校科学而合理地确定自己的办学定位，以制度和法规的形式确定这种办学定位以及相应的教育职能，使所有高校能够在一段较长时间内按照特定的类别与层次去发展，从而在制度上避免高校盲目攀比办学层次、一味追求学校升格等弊端。

2. 分类制定管理政策与措施。在完成对高校进行科学分类的基础上，省级教育主管部门应当根据高校的分类制定相应的管理政策，采取相应的管理措施。具体地说，应该分别制定适用于浙江省研究型、教学研究型、教学型本科院校及高职院校等不同类型的管理政策，对不同类型的高校采取不同的评估体系和评价标准进行评价，根据不同类型高校的办学特点和办学评价确定教育经费拨款政策，充分利用政策、财政、法律法规等手段最大限度地发挥政府对高校的宏观指导作用。

3. 指导高校正确定位、各司其职。浙江省各次产业发展都亟待高等教育提供智力支撑，趋同化的人才结构是无法满足产业结构调整需求的。因此，省级教育主管部门需要着眼浙江省高等教育快速发展的形势，以教育部提出的高等教育类别结构调整的“三个三”原则为指导，即综合性大学、多科性大学和单科性院校要合乎比例地并存，研究型大学、教学研究型大学、普通职业技术性大学要合乎比例地并存，面向全国服务的、面向大区域服务的和面向当地服务的三个服务面不同的大学要合乎比例地并存，实现宏观上的高校定位管理，指导各高校正确定位、各安其位、各司其职，力避同质化办学、大而全办学、随意性办学，努力加大对不同级别层次上、不同领域范围内高水平高校的扶持与投入力度。对于浙江省 80 所高校来说，需要对自身的办学定位进行深入审慎的理性分析，需要弄清楚“我是谁”——真正找准自身的位置，“我需要干什么”——正确理解把握自身要求，“我能干好什么”——在把握全局的基础上不断挖掘优势特色，坚持走质量兴学、特色发展之路，促进浙江省高校类型结构形成优势互补、协调发展的合理格局，为浙江省各次产业发展培养各类通才和专才。

4. 有效配置高等教育资源，打造浙江高等教育新构架。浙江省应当根据区域经济社会发展的状况，具体地分析不同类型高校对资源的需求情况，根据各类高校的办学特点制定个性化的资源分配方案，对那些有创新价值、符合社会发展需要的高校办学资源需求，政府应优先予以满足。根据《浙江省高等教育“十二五”发展规划（2011—2015 年）》的要求，浙江省应继续加大对浙江大学建设世界一流大学的扶持力度，实现新一轮省部共建计划，使之成为高精尖人才培养基地、大学师资的供给源以及高新技术的创新源。与此同时，改变浙江大学一枝独秀的局面，加大对省属高校的投入力度和政策支持力度，在各个层次和类型上，重点培育一批基础条件好、有发展潜力的高校跻身全国同类高校的前列。

二、梯度合理，职责明晰，优化高等教育层次结构

层次结构是高等教育各层次之间的组合比例关系，是一种纵向结构，主要分为研究生教育、本科生教育和专科教育三个层次。2010 年，浙江普通高校中本科院校 33 所，具有硕士学位授予权的 20 所，具有博士学位授予权的 8 所。2010 年浙江普通高校研究生、本科、专科招生比例为 1：8.4：7.3，研究生、本科生和专科生的在校生比例为 5.14%、55.98%、38.88%，呈两头小、中间大的“纺锤型”结构。^① 根据国外高等教育大众化的经验，合理的高等教育层次结构应该是“金塔型”结构，即专科是塔基，本科是塔身，研究生是塔顶。基于此，我们认为浙江高等教育层次结构存在着三个问题：一是高校高层次人才培养工作仍较薄弱，具有博士学位、硕士学位授予权的高校和研究生培养总量仍然偏小。据 2011 年学者李立国等在《省域视野下的中国研究生教育布局研究》一文中的研究结果显示，广东、山东、浙江、河南、河北等五个省份的研究生教育滞后于地方经济发展，省域的经济发展与研究生教育的匹配度呈现了很大的反差^[1]。2010 年，浙江在学研究生数为 47 991 万，占在校

^①根据《2010 年浙江教育事业统计公报》相关数据计算得出。

生数 93.29 万（指研究生、本专科生之和）的 5.14%，低于同期全国的比例 6.45%。2010 年浙江 GDP 占全国的 9.9%，但浙江在学研究生仅占全国的 3.12%，与浙江在全国的经济地位极不相称，也与浙江经济社会发展对高层次人才的需求不相适应，并在一定程度上制约了浙江区域产业结构的转型升级和创新强省建设进程的积极推进。二是本科教育所占比重较大，甚至超过研究生教育和专科生教育的比重之和。本科规模扩张的“冲动”非常强烈，规模增长过快，不仅在一定程度上向下挤占了专科教育资源（主要是生源），而且还带来了质量、就业、稳定、管理等方面一系列的矛盾和问题。三是专科教育的位置一直没有摆正，在高等教育中所占比重偏低，特别是专科层次高等职业教育仍然比较薄弱。

鉴于浙江省高等教育层次结构所存在的问题，参照国际高等教育层次结构的变化趋势，浙江省应当以产业结构调整 and 劳动力市场的需求为依据，构建多层次、立体化、梯度合理的高教体系，大力发展研究生教育，稳步发展本科教育，积极发展专科教育，优化浙江省高等教育各层次之间的组合比例，逐步使研究生、本科生和专科生的在校生比例从 2010 年的 1:11:8 达到或接近世界公认的合理比例 1:10:15。

1. 纵深发展研究生教育，提升层次结构的重心。研究生教育是目前浙江高等教育体系中最薄弱的环节，也是提高高等教育质量和服务社会能力的焦点所在。研究生教育立于高等教育的“塔尖”，其发展速度、规模必然与区域经济发展有着更为密切的关系。随着浙江产业结构的不断调整与优化，社会对研究生教育的需求不断增加，需要高校扩大研究生培养规模，提升研究生培养质量，充分发挥研究生教育在促进区域产业结构升级过程中的战略作用。浙江省应积极整合利用研究生教育资源，充分发挥浙江大学的示范和辐射作用，探索建立研究生教育资源共享和协作机制，实现研究生教育规模的跨越式发展。浙江省高校应主动创造条件，努力增列博士学位授权一级学科点，积极增加博士点，合理增长硕士点，科学、有序地拓宽学位授权范围。此外，浙江省还应加快专业学位研究生教育的发展，抓住机遇，积极增列专业学位研究生教育单位，合理布局专业学位类型，努力拓宽专业学位培养领域。

2. 适当压缩本科生规模，稳步提升本科教育质量。一方面，浙江省应当在教育部《普通本科学校设置暂行规定》的基础上，出台地方配套政策，严格控制专科院校升格，同时，积极鼓励和扶持有条件的本科生教育升格，扩大研究生教育。另一方面，浙江省应当加强本科教育的专业结构建设，更新本科课程教学体系，完善本科教学管理，提高本科教学质量，提升本科毕业生个体知识结构对区域产业结构调整、优化和升级的应变能力。

3. 积极发展专科教育。要顺利实现区域产业结构的转型，基于专科教育的操作型、技能型的岗位性人才培养十分重要，它是支撑企业转型的人才基础。浙江省高职高专院校人才培养要体现区域经济支柱产业发展的需要，体现区域经济新兴产业的发展方向，实现办学方向和专业设置与区域产业结构转型的良性互动。

三、培强扶弱，均衡发展，优化高等教育布局结构

高等教育布局结构是指高等教育资源（主要是高校）的数量、类型等在地理空间上的分布结构。从浙江省高校的区域分布情况看，“全省 80 所普通高校中，杭州 36 所，占 45%；宁波 12 所，占 15%；温州 6 所，占 7.5%。上述三地由于经济发达，高等教育也相当发达，共有 54 所高校，占全省的 67.5%，特别是省会杭州，几乎集中了全省一半的高校，而其他 8 个地级市一共才只有 26 所高校。”^[2]嘉兴、湖州、台州、绍兴等经济发达地区普通高校和成人高校的数量明显不足，一些经济相对落后地区的高校数量更少。浙江省高校这种非均衡集中布局状况影响了高等教育资源的有效配置，导致中心城市高等教育资源过于集中，而非中心城市高教资源和人力资本存量又明显不足。当前，浙江省的一些中小城市和地区中等教育发展快、教育质量高，其人口相对比较密集、经济发展潜力较大，但由于高等教育发展滞后，每年大量的高中毕业生只得去大城市上学，毕业后返回本地的人又相对较少，造成本地人才过分外流（部分经济条件差的学生因难以支付去外地上学的较高学费和生活费而被迫失学），对本地人才资源开发和使用，文化、科技、教育事业及经济、社会发展造成十分不利的影响。一些地方由于高校及科研院所的缺乏，难以就地培养区域经济结构调整和产业转型升级急需的各类人才，使得企业技术改造和产业升级的进程变慢，竞争力减弱，在一定程度上影响了地方经济的进一步发展。

为改变浙江省高校区域间分布失衡的状况，浙江省应优化高等教育资源配置，在做好对省会中心城市高校“培强”工作的同时，也要加强对高等教育落后地区的“扶弱”工作，通过培强扶弱实现均衡发展，以优化浙江省高等教育的布局结构。

1. 继续加强省会中心城市高校的建设和发展。《浙江省“十二五”规划纲要》指出，“十二五”期间将完善城市化布局 and 形态，提升都市区和城市群功能，做强省域中心城市。根据浙江区域产业集群的发展架构以及浙江人才规划提出的在环杭州地区加快形成传统特色优势产业人才、高新技术产业人才、临港重化产业人才、现代服务业人才密集区的目标，浙江省应以浙江大学为龙头，加大几所教学研究型大学的建设力度，强化杭州、宁波、温州高教中心功能，充分利用杭、宁、温作为全省智力中心的地位发挥向全省的辐射作用^[3]，巩固发展设区市中心城市“一本多专”或“一本一专”的高等教育格局。

2. 积极扶持高等教育相对落后地区的高校建设和发展。为优化浙江省高等教育的布局结构，浙江省在高校新建、规模扩张、学科布点、年度招生计划安排、经费支持、学位点评审、新增高校资源分配等方面，应向浙西、浙南等高等教育相对落后地区实施倾斜。通过政策扶贫、师资扶贫和科技扶贫等手段，扶持这些地区高校的建设和发展。从长期的发展规划看，浙江省每个地级市都应有一所综合型的本科院校。此外，衢州、丽水等高等教育资源相对缺乏的地区可依托省会中心城市高校，建立二级学院或远程教育机构，以此增加区域的人力资本存量。

四、统筹规划，下“一盘棋”，优化高等教育科类结构

科类结构是指不同学科领域的高等教育的构成状态，是一种横向结构。具体分为两个方面：学科结构和专业结构。“十一五”期间，浙江省高校围绕地方经济建设和社会发展的需求，大力开展学科专业建设，学科专业的门类、数量和规模总量快速增长，学科专业布点更加全面，初步形成了与浙江省经济结构调整和产业转型升级相适应的学科专业体系。具体地说，浙江省高校学科结构全面，覆盖 11 个大类，国家专业目录内一级学科设置比例高达 97.2%；2010 年全省高校共设置本科专业 1 909 个，高职高专专业 1 612 个，其中新兴、边缘和交叉专业数量有所增加。但是“十一五”期间浙江省高校学科专业建设存在的问题也是显然的，在学科专业结构方面主要表现为：专业设置缺乏前瞻性，数量扩张过快，一些专业缺乏办学基础，专业布局结构不尽合理，结构调整滞后于经济和社会发展的需求，基础学科专业布点少，长线专业数量居高不下，热门专业和通用性专业低水平重复设置现象比较严重，浙江经济结构调整和产业优化升级急需的新兴学科和应用学科发展很不够，面向工业和服务业的专业面窄量少。与经济社会的快速发展、特别是与浙江省产业结构调整和加快推进新型工业化的现实需要相比，浙江省高校的学科专业建设和结构调整步伐仍显滞后，专业布点不合理导致的供需矛盾仍然比较突出，专业数量增长与办学质量同步提高等问题仍未得到根本解决，专业建设和结构调整与社会需求之间的良性互动机制还未建立起来。

鉴于浙江省高校学科专业结构的既存问题，为契合于区域产业结构升级的需要，浙江省应坚持学科专业建设全省“一盘棋”的思路，不断优化布局结构。既要遵循市场规律，积极适应全省经济和社会发展的需要，又要遵循学科专业发展规律；既要考虑到高校的事业发展和学科体系的完善，又要兼顾全省的学科专业布局和人才培养的效益。通过学科专业设置与调整，逐步优化全省高校的学科专业结构。

1. 依据浙江省教育厅《关于“十二五”期间全面提高本科高校教育教学质量的实施意见》（浙教高教[2011]170 号）的指示精神，根据浙江省产业集群发展需要，立足于浙江省高校学科支撑强、办学质量高、社会声誉好、特色鲜明的专业，在“十一五”重点专业建设基础上，大力培育和建设 150 个优势专业和 300 个省级新兴特色专业，并力争使其中一批专业达到国内一流水平。引导高校以学校发展目标和办学特色、办学基础为依据，根据浙江省经济社会发展、产业转型升级、文化传承创新的需求，以教育部新颁布的专业目录为指导，全面规划专业建设，合理设置和调整专业。做好专业存量调整，科学设置新增专业，控制专业总量，形成专业动态调整机制。

2. 引导高校主动适应浙江省产业结构战略性调整的需要，对现有学科专业进行系统改造，积极增设浙江省经济社会发展紧缺的学科专业，大力建设一批与生物产业、新能源产业、高端装备制造业、节能环保产业、海洋新兴产业、新能源汽车、物联

网产业、新材料产业、文化创意产业以及核电关联产业等浙江省战略性新兴产业相关的专业。

3. 面向就业市场变化, 加大对传统长线专业的改造和调整力度, 积极保护具有师资、设备等教学力量优势的专业, 尤其是具有地方资源、支柱产业等经济力量优势的专业, 如绍兴文理学院的轻化工程专业、台州职业技术学院的模具设计与制造专业、浙江工贸职业技术学院的印刷技术专业、浙江广厦建设职业技术学院的建筑工程类专业、衢州职业技术学院的光伏应用技术专业等。这些专业的建设借助服务区域经济的优势, 有力地促进了当地经济的发展, 适应了浙江产业结构调整的要求。

4. 健全高校依法自主设置和全省宏观调控相结合的学科专业结构调整机制, 加强学科专业建设和结构调整的系统研究和统筹谋划, 改变目前浙江省高校学科专业设置趋同的现状。

五、形式多样, 各安其所, 优化高等教育形式结构

高等教育形式结构是指是一个国家或地区举办高等教育所采取的不同形式的构成状态。中国《高等教育法》第 15 条规定, “高等教育包括学历教育和非学历教育。高等教育采用全日制和非全日制教育形式。国家支持采用广播、电视、函授及其他远程教育方式实施高等教育。”目前, 浙江高等教育有全日制普通高等教育、成人高等教育、职业技术高等教育、自学考试等多种形式。2010 年, 浙江已形成了包括广播电视大学、职工高等学校、教育学院等九所独立设置的成人高校以及 75 所普通高校成教学院在内的多形式、覆盖面广的成人高等教育格局, 成人高等学历教育在校生 25.1 万人, 在实现浙江省高等教育大众化和开发人力资源方面发挥了重要作用。

然而, 浙江高等教育形式结构的调整明显滞后。一方面, 全日制普通高等教育发展迅猛, 而其他形式的高等教育如成人高等教育、自学考试、远程教育等却发展缓慢, 甚至出现倒退的情况。以成人高等教育为例, 2010 年, 浙江省成人高等学历教育在校生 25.1 万人, 比上年减少 1.83 万人, 下降 6.8%; 毕业生 11.7 万人, 比上年减少 1.15 万人。另一方面, 成人高等教育发展不均衡。2010 年, 成人高等学历教育中普通高校成教学院在校生数 22.68 万, 占比 90.4%, 这表明普通高校成教学院是成人高等教育的主体, 独立设置的成人高校办学规模仍然过小, 教育资源利用率较低。

基于上述问题, 浙江省应从如下几个方面着力推进高等教育结构形式的优化:

1. 不同高等教育形式应各安其位, 共同构建形式多样的高等教育体系。对于浙江省来说, 当前应适当控制全日制普通高等教育的规模, 积极发展其他形式的高等教育, 如成人高等教育、职业技术高等教育与自学考试等, 增加高等教育机构的数量和种类, 构建形式多样、优势互补、协调发展的形式结构。成人高等教育侧重于岗位培训, 以业余学习与非学历教育为主; 职业技术教育强调特定职业岗位的技能性、操作性, 以职业资格教育为重点; 自学考试则不受国家计划限制, 学习形式灵活且不受地域影响。通过浙江省各类高等教育形式的合理分工和有效配置, 促进终身高等教育体系的形成。

2. 要进一步完善成人教育体系。首先, 改变目前浙江成人高等教育以普通高校成教学院为主的非均衡发展方式, 大力发展独立设置的成人高校, 特别是浙西、浙南地区, 要以条件较好的业余大学、广播电视大学、教育学院为基础, 进行重点建设, 集中力量办成、办好一批高质量的成人高校。其次, 浙江省还应从现行成人教育主要举办函授教育形式的传统思想中走出来, 利用信息技术, 发挥网络教育资源优势, 大力发展开放大学、网上大学、虚拟大学、广播电视大学等远距离高等教育, 向成人学习者提供多渠道、多形式的受教育机会, 促进终身高等教育体系的形成^[1]。

参考文献:

[1] 李立国, 乔立英, 韦金伶. 省域视野下的中国研究生教育布局研究[J]. 学位与研究生教育, 2011, (4).

[2] 陈杰, 徐吉洪. 浙江高等教育结构优化的对策研究[J]. 煤炭高等教育, 2011, (6).

[3] 周航. 浙江高等教育结构优化研究[J]. 教育与职业, 2011, (14).