

■ 西部高教论坛

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2022.06.003

# 新发展格局中的中西部高等教育振兴 ——基于“省部共建”到“部省合建”政策成效分析



付娟<sup>1</sup>,夏肖影<sup>2</sup>

(1. 石河子大学 师范学院/兵团教育学院, 石河子 832003; 2. 石河子大学 师范学院, 石河子 832003)

**摘要:**文章基于政策背景、政策目标、政策工具分析框架,厘清从“省部共建”到“部省合建”政策的演进历程,从政策变迁的视角出发,分析政策实施高校——Z14 高校的政策成效和不同梯队高校之间政策成效的差异现象及其原因。研究发现:政策的实施虽整体上提升了 Z14 高校的办学水平,但其内部的发展差距迅速拉大,呈现“金字塔”分层;第 2 梯队和第 3 梯队高校发展后劲明显不足,面临“天花板”。其原因主要在于各省级政府支持力度及不同梯队高校之间体制机制改革与软环境建设程度不同。在新发展格局下,为破解中西部高等教育发展困局和进一步推动中西部高等教育振兴,未来需要中央政府和各省级政府进行政策的动态调整,合力推进合建高校协同创新发展,合建高校要深化体制机制改革,增强发展能力和内生动力。

**关键词:**“省部共建”;“部省合建”;中西部高等教育振兴;政策演进;政策工具;Z14 高校

[中图分类号]G640 [文献标志码]A [文章编号]1673-8012(2022)06-0022-12

长期以来,受地理、历史、经济、社会等多重因素影响,我国区域间高等教育发展失衡,中西部高校始终处于竞争劣势,严重制约了我国高等教育的整体发展水平。当前,我国高等教育已进入普及化阶段,由高速发展转向高质量发展,进入了新的改革发展阶段。我国正面临加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,但我国高等教育发展在区域方面依旧存在不平衡不充分的矛盾,且成为制约高等教育高质量发展的最大瓶颈<sup>[1]</sup>。《中国教育现代化 2035》提出振兴中西部地区高等教育,如何在新发展格局中破解中西部高等教育发展困局、振兴中西部地区高等教育是一个重

修回日期:2022-03-24

**基金项目:**教育部发展规划司部省合建工作专项研究课题“从省部共建到部省合建的政策演变研究”;石河子大学创新发展专项项目“从‘省部共建’到‘部省合建’政策演变研究”(CXFZSK202006)

**作者简介:**付娟,女,四川南充人,石河子大学师范学院教育系主任,副教授,教育学博士,主要从事高等教育政策研究;夏肖影,女,山东聊城人,石河子大学师范学院硕士生,主要从事高等教育学研究。

**引用格式:**付娟,夏肖影.新发展格局中的中西部高等教育振兴:基于“省部共建”到“部省合建”政策成效分析[J].重庆高教研究,2022,10(6):22-33.

**Citation format:**FU Juan, XIA Xiaoying. The revitalization of higher education in central and western china in the new development pattern: based on the effect analysis of the policy from “province-ministry co-sponsorship” to “ministry-province co-sponsorship” [J]. Chongqing higher education research, 2022, 10(6): 22-33.

大的现实问题。

为调整和优化高等教育布局,促进高等教育公平,教育部自2004年起相继出台“省部共建”“中西部高校综合实力提升工程”“部省合建”等一系列支持中西部高水平大学建设的重大政策。2004年至今,中西部高水平大学在这一政策的支持下,取得了怎样的建设成效,政策实施过程中还面临哪些亟待解决的问题,需要我们给予关注和研究。

已有文献对“省部共建”“中西部高校综合实力提升工程”“部省合建”政策成效进行了研究。研究结果显示,省部共建地方高校在资源投入、学科建设、人才队伍建设、服务地方经济等方面都得到了大幅度的提升,基本实现了缩小地区间差距、促进区域间高等教育协调发展的目标,对优化高等教育布局、扩大优质教育资源覆盖面、提升地方高校办学水平、满足人民群众上好大学的愿望发挥了不可替代的作用<sup>[2]</sup>。“中西部高校综合实力提升工程”对14所入选高校产生了积极影响。入选高校确定了区域特色高水平研究型大学的办学定位,在高水平师资队伍建设和特色学科和科研平台建设方面力度加大,提升了服务区域经济社会发展的能力<sup>[3]</sup>。“部省合建”政策成效初显,“部省合建”高校领头羊作用正在凸显<sup>[4]</sup>。但是,已有研究尚缺乏从“省部共建”到“部省合建”政策变迁视角出发,研究分析政策成效。鉴于此,本文基于实证数据、调研资料,从“省部共建”到“部省合建”政策变迁视角出发,分析政策成效和问题,并提出政策建议。

## 一、从“省部共建”到“部省合建”政策的演进历程

近20年我国高等教育政策历经“省部共建”政策、“中西部高校综合实力提升工程”和“部省合建”政策3个发展阶段。本研究拟基于历史变迁视角和对关键性政策文本的分析,以政策背景、政策目标、政策工具为分析框架,厘清“省部共建”政策到“部省合建”政策的演进过程。对于政策工具的分析,本文借鉴麦克唐奈、施奈德等关于政策工具的分类理论,将政策工具划分为权威工具、激励工具、能力建设工具和系统变革工具。权威工具是支配个人或机构行为的规则;激励工具指通过切实的回报(正向/负向)诱导人们遵从或鼓励人们使用,协议也是激励工具的一种<sup>[5]</sup>;能力建设工具指对材料、智力和人力资源的长期建设;系统变革工具指在个体和机构当中转换权力,以改变产生公共产品和服务的社会关系的本质<sup>[6]</sup>。“省部共建”“中西部高校综合实力提升工程”“部省合建”各政策阶段所使用的政策工具和具体政策内容如表1所示。

表1 “省部共建”“中西部高校综合实力提升工程”“部省合建”政策工具类型表

政策阶段	政策工具	政策内容
省部共建	权威工具	组织直属高校对共建高校进行对口支援
	激励工具	教育部与地方省级政府签署共建协议
		为共建高校争取专项经费支持
	能力建设工具	指导共建高校制定战略发展规划和学科建设规划 加强对共建高校在教学、科研、学科建设、师资队伍建设和等方面的指导 吸收共建高校领导参加海外培训
中西部高校综合实力提升工程	激励工具	中央财政安排专项资金,主要用于学科建设、师资队伍建设和拔尖创新人才培养、科研创新平台建设等重点领域
	能力建设工具	参照教育部部属高校,在国家重大人才工程实施项目中予以倾斜
		在研究生招生计划安排中予以支持
		教育部重点实验室、工程研究中心、人文社科重点研究基地予以倾斜支持 支持入选高校开展来华留学工作,加大公派留学支持力度,支持开展中外合作办学

续表

政策阶段	政策工具	政策内容
部省共建	系统变革工具	实施本科层次自主选拔录取试点工作 试点自行审核硕士学位授权点
	权威工具	将14所高校列入部属高校行列,给予一种准部属高校身份
	激励工具	教育部分别与合建高校所在省份及新疆生产建设兵团签署合建协议 中央财政设置“部省合建”专项资金
	能力建设工具	积极推动合建高校组织部门参与直属高校组织系统调研、交流、课题研究等工作 组织开展直属高校、部省合建高校党委组织部部长专题培训班,召开高校组织工作座谈会 参照教育部直属高校模式对合建高校的发展予以指导支持,在学科专业建设、科学研究、师资队伍建设、考核评价、对外交流合作等方面与直属高校同等对待
	系统变革工具	建立教育部、地方政府、合建高校、对口合作高校四方联动的合建机制

### 1. “省部共建”政策阶段(2004—2011年)

20世纪90年代,经过以“共建、调整、合作、合并”为主要内容的高等教育体制改革,我国逐步形成了中央和地方两级管理、国家政策指导下省级政府统筹为主的新体制<sup>[7]6</sup>,很大程度上调动了地方政府举办高等教育的积极性。高等教育迅速发展的同时,区域间高等教育的发展差距再次拉大,无论数量还是质量均呈现出鲜明的“东强西弱”的分布格局,西部地区人力资源开发滞后与高层次人才不足严重制约西部大开发重大工程的实施。面对这一现实问题,2004年2月,教育部颁发的《2003—2007年教育振兴行动计划》提出:“继续支持西部每个省、自治区、直辖市重点办好一所较高水平大学。”<sup>[8]</sup>从此开启“省部共建”政策之窗。教育部与河南省政府签订共建郑州大学的协议,标志着“省部共建”政策正式实施。

这一阶段的高等教育政策目标是:协调优质高等教育资源布局,提高我国高等教育的整体水平。2004年,教育部决定按照“一省一校”的原则与没有教育部直属高校的13个中西部省份和新疆生产建设兵团各共建一所综合性地方高水平大学。2010年7月出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“实施中西部高等教育振兴计划”。随后,教育部将共建范围延展至所有中西部省份。截至2018年6月,全国共有80所省部共建地方高校,其中中西部省份有48所,占全国的60%<sup>[9]</sup>。

这一阶段的高等教育政策以激励工具、能力建设工具为主,同时涉及权威工具。“省部共建”政策实施中,教育部与省级政府以签订共建协议的形式,明确规定主体责任,教育部或其他部委给予共建高校政策上的指导、扶持,省级政府给予人、财、物等资源上的投入,统筹利用教育部与省级政府两方面资源,优化高等教育资源配置,逐步缩小区域间发展差距。

### 2. “中西部高校综合实力提升工程”政策阶段(2012—2017年)

2012年后,“省部共建”政策方兴未艾,共建高校数量急剧增长使一些问题逐渐暴露。如共建高校规模偏大,资源匹配不足,部分高校片面追求“戴帽子”,内生性发展动力匮乏,共建边界模糊,主体责任落实不清等。中西部高等教育短板突出,直接表现为国家高水平大学和重点学科相对偏少、学科专业设置和师资队伍结构不尽合理、服务区域经济社会发展能力不强、教育观念相对落后、教育体制机制改革亟待深化等<sup>[10]</sup>。通过全面审视“省部共建”中存在的问题,2012年9月,教育部、财政部联合召开“支持中西部高校提升综合实力”会议,启动了“中西部高校综合实力提升工程”。

这一阶段,高等教育政策目标聚焦于提升14所入选高校(简称Z14高校<sup>①</sup>)的综合实力,以建设一批具有示范、引领作用的有特色、高水平的地方大学。2013年,教育部、财政部印发的《关于中西部高校提升综合实力工作的实施意见》(以下简称《意见》)提出:“‘十二五’期间,在14个没有教育部直属高校的中西部省区(包括新疆生产建设兵团),各支持一所有特色、高水平的地方大学建设。到2015年,重点建设大学在人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和体制机制改革等方面取得重大进展,综合实力明显提升,对区域内高等教育事业发展的示范、引领作用更加凸显。”<sup>[11]</sup>

为实现上述目标,这一阶段高等教育政策综合使用了激励工具、能力建设工具。激励工具及能力建设工具政策较之以往更加全面、具体。例如《意见》中国家对于入选高校的支持内容细化到队伍建设、招生政策、科研管理、学位管理、对外交流及经费支持等各个方面,同时综合考虑各入选高校的实际情况,对专项经费进行针对性分配。此外,高等教育政策还使用了系统变革工具,例如在“自主招生”“学位授受点审核”等方面突破了原有的体制机制。

### 3.“部省合建”政策阶段(2018—2020年)

“中西部高校综合实力提升工程”实施后,尽管Z14高校的办学实力得到提升,但是优质高等教育资源不均衡不充分的问题仍然突出,直接体现为中西部大部分省份教育部直属高校为零。在多方行动主体共同努力下,2018年2月,教育部召开支持和提升中西部高等教育发展座谈会,全面部署了“部省合建”工作。教育部给予Z14高校一种准部属高校身份,省、自治区和新疆生产建设兵团对高校现有的支持力度不减,隶属管理不变<sup>[12]</sup>。

这一阶段的高等教育政策目标就是在没有教育部直属高校的省份,建设中央部属高校、地方省属高校之外的第3种类型——“部省合建”高校,使其紧密围绕区域内高等教育及地方经济社会发展的需要,在服务中释放活力,凸显其“领头羊”“排头兵”作用。

为实现政策目标,这一阶段政策举措更加多样,综合运用了权威工具、激励工具、能力建设工具、系统变革工具等。教育部将合建高校直接升格为准教育部直属高校,在原有的基础上再一次加大对合建高校政策倾斜和资金支持力度,既延续了上一阶段行之有效的政策举措,同时又对其进一步完善和优化。此外,“部省合建”政策采取了权威工具,它将合建高校直接列入准部属高校的行列,突破了国家现有的部属院校和地方院校两种高校管理体制,使其成为由教育部与省政府共同管理、共同建设的“第3种”模式。

## 二、“省部共建”到“部省合建”的政策成效

“省部共建”到“部省合建”政策主要涉及高校的学科建设、师资队伍建设、人才培养、科学研究、社会服务等方面,国家采取重点投入、以点带面的思路,通过资源汇聚、政策叠加、资金支持三管齐下,着力对Z14高校进行持续的支持。政策运行已近20年,到底取得了怎样的成效?下文将对Z14高校取得的总体政策成效和不同梯队高校之间政策成效差异展开分析<sup>②</sup>。

### 1.Z14高校取得的总体政策成效

#### (1)学科建设成效初显

学科建设是人才培养质量的重要支撑。面对资源配置不合理、优势学科不突出的问题,合建高校

<sup>①</sup> Z14高校包括河北大学、山西大学、内蒙古大学、南昌大学、郑州大学、广西大学、海南大学、贵州大学、云南大学、西藏大学、青海大学、宁夏大学、新疆大学和石河子大学。

<sup>②</sup> 分析资料主要来源于2020年教育部发展规划司专项研究课题“从省部共建到部省合建的政策演变研究”的调研资料,数据来自Z14高校提供的专项研究材料及建设成果报告、Z14高校网站、教育部及各省份政府网站、青塔学科平台、Incites数据库、艾瑞深校友会网及上海软科教育咨询公司网站。

围绕国家战略布局及区域发展需求,“调整、合并、缩减”部分本科专业,凝练学科方向,优化学科结构,集中力量发展重点学科、特色学科、优势学科,合建高校学科建设成效初显。

首先,一级学科博士学位授权点覆盖率达100%。政策实施以来,国家在一级学科博士学位点建设、博士招生指标分配上予以倾斜。2006—2020年Z14高校中拥有一级学科博士学位授予权的单位占比由42.8%提高到100%。其次,优质学科数量显著增长。ESI学科排名是应用比较广泛的评价大学学科发展水平的依据<sup>[13]</sup>。整体上看,截至2020年9月,Z14高校进入全球ESI学科排名前1%的学科数量达到43个,较2004—2011年的3个增长了14.3倍,3个阶段年均增长量由最初的0.4个提高到14.3个,优质学科数量呈迅速增长态势。最后,Z14高校学科专业结构有所优化。例如石河子大学立足区位优势,一级博士学位点从农学(60%)、管理学(40%),优化为农学(37.5%)、管理学(12.5%)、工学(37.5%)、经济学(12.5%),形成农、管、工、经协调发展格局。内蒙古大学停招50个本科专业,新增环境生态工程、大气科学、考古学等9个符合自治区经济社会发展急需的交叉、融合的本科专业。南昌大学由原本的129个专业调整至96个,面向社会需求与重要领域增设金融数学、人工智能、智能医学工程等专业。

### (2) 师资队伍建设和取得长足发展

Z14高校在政策的支持下,持续推进人才强校战略,相继制定一系列政策文件。如石河子大学修订《石河子大学“绿洲学者”聘任办法》,河北大学制定《河北大学高端人才引进计划实施办法》《河北大学教职工攻读博士学位管理办法》等<sup>[3]</sup>,以吸引和培育高层次人才,师资队伍建设和取得一定成效。

内蒙古大学、青海大学、云南大学、河北大学、新疆大学、郑州大学6所大学的博士学位教师占比平均值从2016年的45.1%增至2020年的52.1%,增长了7个百分点。其次,国家级人才及团队数量有所增长。2004年以来,Z14高校每年国家级人才数量均有不同程度的增长,2017年,随着“双一流”建设全面启动以及教育部发布《关于坚持正确导向促进高校高层次人才合理有序流动的通知》<sup>[14]</sup>,新增数量高达197人(如图1)。截至2018年10月,Z14高校入选了38位长江学者特聘教授和12位国家杰出青年科学基金项目获得者。其中,山西大学与云南大学并列第一,合计入选6人,处于第3梯队的西藏大学实现突破,入选5位,这对于资源相对匮乏的中西部地区高校而言绝非易事。可见,“双一流”政策的叠加效应及国家的宏观政策引导为Z14高校的引人、育人、留人带来了重大政策机遇,有效提升了Z14高校高层次人才的数量。

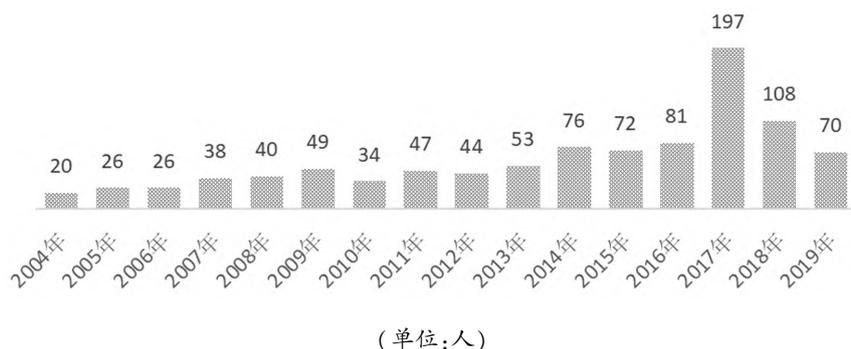


图1 Z14高校年新增国家级人才数量

### (3) 人才培养质量稳步提升

人才培养是高校的基本职能,也是政策关注的重中之重。在政策倾斜与资金支持下,Z14高校注重质量立校、人才强校,将国家的资金支持优先用于人才培养,围绕“立德树人”改革人才培养模式,以满足国家及区域经济战略发展的需求,人才培养质量稳步提升。

首先,教育教学成果奖实现零的突破。教育教学成果奖的数量与等级是衡量高校教育教学水平

的重要依据<sup>[15]</sup>。3个政策阶段教育教学成果奖年均获奖数量分别为10.9项、46.5项、48.3项,各阶段年均增长数量持续增加(如图2)。从整体上看,14所高校教育教学水平大幅提升,尤其是“中西部高校综合实力提升工程”实施后,政策的叠加效应下,Z14高校整体的教学水平与竞争力明显增强。其次,学生获奖增长强劲。Z14高校的学生获奖数量从2004—2011年的0个增长至2018—2020年的43个,实现了从无到有的转变,一定程度上反映了Z14高校整体上人才培养质量的提升。最后,“立德树人”成效显现。Z14高校紧密围绕“立德树人”根本任务,展开一系列人才培养模式的改革,取得了一定的成果。例如,石河子大学推行创新拔尖人才“4+3”“3+3”培养模式,促进本、硕、博课程体系的有机衔接,推进复合型应用人才“1+2”或“1+3”培养模式改革。宁夏大学构建双向互动国际化及校企深度协同的创新人才培养模式,践行“以本为本”“四个回归”,构建“通识培养+专业培养+个性化多元化培养”的人才培养体系。云南大学持续推进思政工作品牌建设,其“理解中国”系列计划之“研究生调研服务彩云”“研究生学术新人铸魂论坛”两个项目分别获2019年、2020年全国高校思想政治工作精品项目立项。

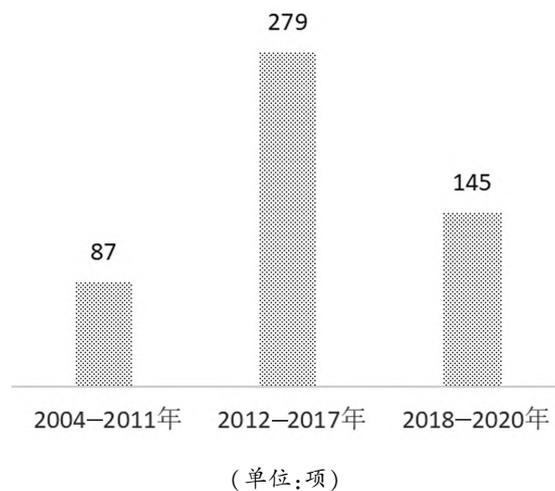


图2 Z14高校3个政策阶段教育教学成果奖获奖数量

#### (4) 科学研究能力显著增强

科学研究是高校的第二大职能,对大学的发展至关重要。“省部共建”政策实施以来,国家在科研经费、科研平台建设、科研团队建设等方面对Z14高校予以政策倾斜,加速推动Z14高校形成高水平学术团队,14所高校的科研能力显著提升,学术产出成效显著。

首先,国家级科研项目明显增长。2004—2019年,Z14高校总体上国家级科研项目数量从230项增长至2137项,净增1907项,其中2004—2011年增长趋势明显,2012年后每年增长数量整体较为平缓。其次,高被引论文数大幅增长。InCites数据库显示,Z14高校高被引论文由2004—2011年的15篇跃增到2018—2020年的1000篇,增长了66.7倍,充分表明Z14高校的科研获得突飞猛进的发展。最后,科研奖励是对科学技术成果的认可,能够激发研究者的科技创新活力。从整体上看,Z14高校在2004—2011年、2012—2017年和2018—2020年3个政策阶段获得科研奖励的数量呈递增趋势,尤其是2018—2019年涨幅明显,达到48项。

#### (5) 社会服务能力显著提高

“部省合建”高校作为区域内的学术高地,不仅承担着引领区域内高等教育发展的责任,同时更肩负着推动地方经济社会发展的使命。“省部共建”政策实施以来,教育部多次组织专家对Z14高校进行发展战略规划论证、开展咨询工作,通过实地调研,帮助学校明确发展定位和目标,省级政府认真落实合建协议,指导合建高校为地方经济社会发展服务。尤其在“部省合建”政策出台后,按照“一省

一策、一校一案”制定部省合建工作手册,进一步强化“以服务为宗旨,在贡献中发展”的办学理念,引导合建高校立足地域特色,推动优势学科对接区域主导特色产业发展,助其成为中西部经济社会发展的“助推器”、创新创业人才的“孵化器”、科技成果转化的“适配器”<sup>[16]</sup>。

在政策的助力下,Z14 高校服务区域特色产业发展取得显著成效。例如,石河子大学以化学工程与技术、农业工程为优势学科,对接新疆生产建设兵团化工产业和现代农业发展,建立了残膜机械化回收、特色林果机械化、饲喂机械化、农业水资源高效利用示范基地,服务区域农业发展能力大幅提高。郑州大学以材料科学与工程、化学、考古学为牵头学科,对接黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略以及“一带一路”倡议,支撑河南新材料产业发展,研发的苯选择加氢制环己烯催化技术打破国际垄断,实现自主供给,并在河南、河北、山西等省推广应用,建成投产 9 套己内酰胺、己二酸工业化装置。青海大学主动融入青海省脱贫攻坚的战略部署,通过羊肚菌人工栽培,高寒区蚕豆、青稞、饲草轮作体系建设,培育特色食用菌、高原作物种业等新型产业,为贫困地区创造经济效益约 10 亿元,带动贫困户户均增收 3 000 元以上。但是,调研发现,Z14 高校作为区域高等教育的“领头羊”“排头兵”,对所在区域高校的协同、引领、带动作用依旧有限。

## 2. 不同梯队高校政策实施成效比较

由于 14 所高校之间的历史渊源、文化积淀、发展背景、学科优势等存在差异,因此本研究根据 2004 年、2012 年、2018 年和 2020 年艾瑞深校友会网发布的中国大学排名将 14 所高校划分为 3 个梯队(见表 2),从学科建设、人才培养和科学研究 3 个方面进行比较分析,以客观评估政策实施成效。由于无法获得 Z14 高校 2004—2020 年不同政策阶段所有指标的数据,基于数据的有限性和可获得性,研究仅选取部分指标进行比较,虽不够全面,但也能够在一定程度上说明问题。

表 2 Z14 高校层次划分表

学校名称	2004 年排名	2012 年排名	2018 年排名	2020 年排名	区间
郑州大学	64	60	49	40	第 1 梯队
云南大学	42	63	64	65	
南昌大学	104	72	70	49	
河北大学	118	123	102	87	
山西大学	87	86	90	94	
广西大学	113	86	83	127	第 2 梯队
新疆大学	88	79	107	132	
贵州大学	171	91	122	142	
内蒙古大学	66	79	123	131	
海南大学	193	107	149	148	
石河子大学	158	131	162	211	第 3 梯队
宁夏大学	186	108	204	256	
青海大学	322	151	294	269	
西藏大学	无	156	247	315	

### (1) 学科建设情况比较

从一级学科博士学位授权点数量、教育部学科评估结果两个方面对 Z14 高校进行横向比较。首先,3 个梯队高校校均博士学位授权点数量分别为 20.4 个、14 个和 5.8 个,第一梯队高校校均博士学位授权点数量是第 2 梯队高校的 1.5 倍,是第 3 梯队高校的 3.5 倍,其中最多的是郑州大学(30 个),

最少的是西藏大学(3个)。其次,教育部学科评估结果可以有效反映高校的学科建设情况。教育部第4轮学科评估将获得B+等级及以上的学科定义为优质学科<sup>[17]</sup>。从教育部第4轮学科评估(西藏大学未参评)来看,Z14高校中仅有13个学科获得B+等级及以上,此外获B+等级及以上学科的高校除贵州大学外,均为第一梯队高校,而第3梯队高校学科评级主要集中在C类。从整体上看,3个梯队高校的优质学科数量依旧偏少,优势学科竞争力不足,特别是第2梯队和第3梯队高校的学科优势尚不明显。

### (2) 人才培养质量比较

从教育教学成果奖数量、学生获奖数量两个方面对Z14高校人才培养质量进行横向比较。首先,从教育教学成果奖获奖数量来看,不同梯队高校之间的发展差距呈微弱扩张的态势,第1梯队与第2梯队高校之间的绝对差额从21项扩大到58项,与第3梯队高校从44项扩大到91项,第2梯队与第3梯队高校之间的绝对差额从23项扩大到33项(如图3)。其次,从学生获奖数量上看,第1梯队高校学生获奖数量增长显著,而原本处于优势的第三梯队高校被第1梯队和第2梯队高校反超。随着Z14高校内涵式建设的持续推进,第3梯队高校在现代高等教育竞争中明显处于弱势(如图4)。

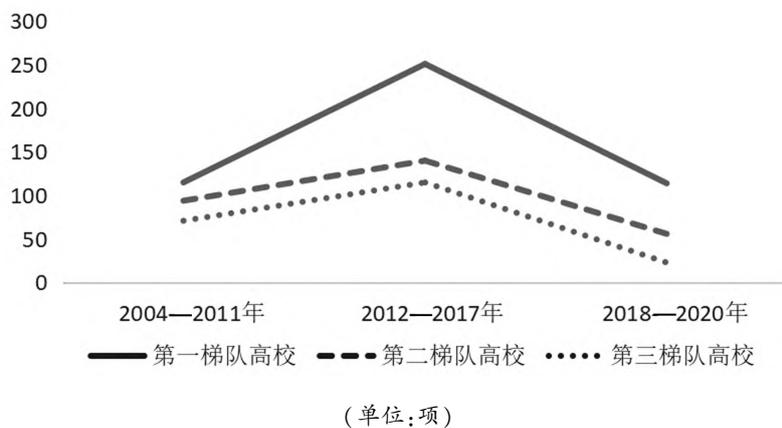


图3 3个政策阶段不同梯队高校教育教学成果奖数量比较

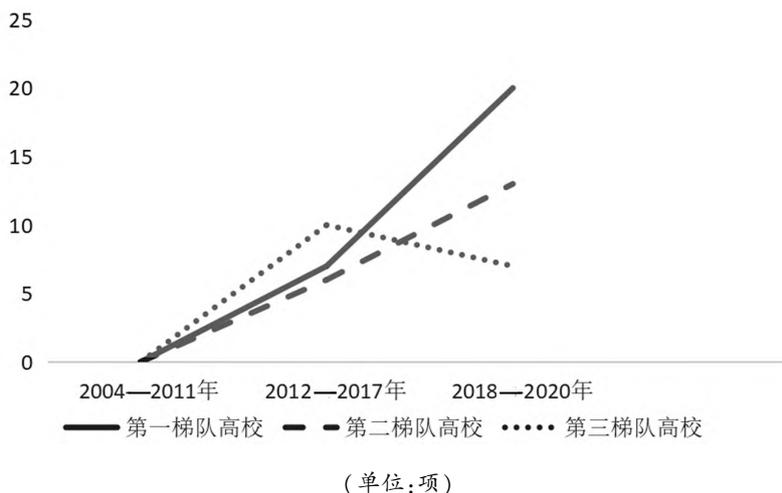


图4 3个政策阶段不同梯队高校学生获奖数量比较

### (3) 科学研究能力比较

从国家级科研立项数量、高被引论文数量等方面对Z14高校进行横向比较。

首先,如图5所示,从国家级科研立项数量来看,以2012年为分水岭,3个梯队高校增长趋势整体上较2012年前均有所放缓,但第1梯队高校依旧呈现明显的增长趋势,第2梯队高校增长幅度微

弱,特别是第3梯队高校呈现微弱回落的态势。此外,值得注意的是,第1梯队与第2梯队高校之间的差额从39项扩大到了607项,与第3梯队之间的差额从94项扩大到了1009项,不同梯队高校之间的绝对差距迅速拉大,且这一差距或许在未来很长一段时间内难以消除。其次,如图6所示,从高被引论文数量来看,第1梯队高校呈现陡峭式增长的趋势,从7篇跃增到750篇,涨幅达107.1倍,尤其是2012年后增长速度进一步加快,相比之下,第2梯队高校增长趋势平缓,整体涨幅不明显,第3梯队高校基本处于原地踏步状态,发展的“天花板”效应显现。这在一定程度上表明该政策对于第1梯队高校科研的推动作用较大,而对第2、3梯队高校科研的推动作用十分有限,政策实施效应较低。

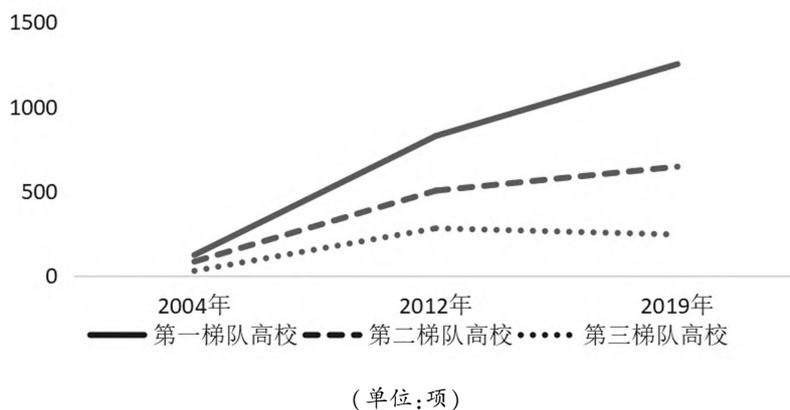


图5 2004年、2012年和2019年不同梯队高校国家级科研立项数量比较

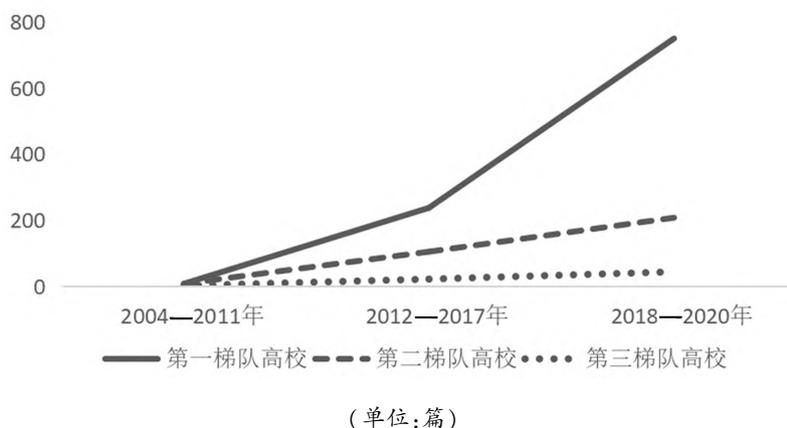


图6 3个政策阶段不同梯队高校高被引论文数量比较

#### (4) 成效存在差距的原因

政策实施以来,国家对中西部高校进行了长期持续的资源投入。在财政投入上,“省部共建”时期,仅2005年和2006年两年中央就为省部共建高校投入3.15亿元的专项经费<sup>[7]6</sup>,进入“部省合建”时期,教育部对部省合建高校的资金投入保持在年均1亿元以上。在平台建设上,搭建起教育部重点实验室、教育部人文社会科学重点研究基地等高水平研究平台,Z14高校依托于科研平台汇聚优秀科研团队和高层次人才,逐步实现可持续发展。尽管目前Z14高校的政策执行效果与政策目标依旧存在一定的差距,但是不可否认从“省部共建”到“部省合建”的政策为Z14高校的学科建设、师资队伍建设、人才培养、科学研究、社会服务等提供了动力,使Z14高校在多项指标上实现了从无到有、从有到优的转变。但是同样暴露出了一些问题:首先,Z14高校内部结构失衡,不同梯队高校之间发展差距持续加大,并趋于固化。其次,第2、3梯队高校发展后劲明显不足,尤其是第3梯队高校发展面临“天花板”。究其原因如下:

其一,中西部各省区的经济发展情况不同,各省级政府对于14所高校发展的支持力度不同。不同的资源禀赋和经济发展水平客观上导致区域之间存在一定差距,而区域内高等教育的办学水平、优势特色、质量效益等与区域经济发展密切相关<sup>[18]</sup>。相较于新疆、西藏、青海、内蒙古等民族偏远地区,处于中部地区的河南、江西、河北等省份在人力资源、科技实力、产业发展等方面具有一定的比较优势,其经济发展水平较高,教育财政充足对高等教育的投入相对来说更高。例如,从Z14高校2018年办学总经费来看,郑州大学、南昌大学和广西大学经费较多,分别为33.99亿元、27.57亿元和19.59亿元,而石河子大学、宁夏大学、青海大学和西藏大学经费则较少,分别为9.54亿元、9.12亿元、4.11亿元和4.08亿元<sup>[19]</sup>。办学经费是大学长期发展的第一资源,是竞争到师资、生源、设备等其他优质资源的“酵母资源”<sup>[20]</sup>。经费的差距导致第3梯队高校在资源竞争中处于弱势,而资源的“虹吸效应”会使得区域内的优质教育资源向处于有利地位的高校集聚,从而出现“强者愈强,弱者愈弱”的马太效应。因此,相较于第1梯队高校,第2梯队和第3梯队高校发展缓慢,甚至处于停滞状态。此外,省级政府对于政策的重视程度及执行力度也会不同程度地影响政策的执行效果。由于政策执行不仅需要人、财、物等资源的投入,同时深受传统思维观念的束缚,部分省份在政策执行过程中重视程度较低,甚至落实不到位,也会阻碍高校的发展。对于政策的重视程度较高的省份,在政策执行中能够积极发挥自身主观能动性,则政策的成效更加显著。例如,2018年云南省人民政府成立云南大学世界一流大学建设工作领导小组,以贯彻落实省委、省政府关于云南大学世界一流大学建设工作的决策部署,并研究制定总体规划、重大政策,统筹协调解决建设工作中的重大问题。海南省2018年制定印发《聚全省之力办好海南大学的工作方案》,成立领导小组定期研究“部省合建”工作,并加大财政拨款支持力度,逐步提高海南大学生均拨款和人员经费补助水平,动态调整生均公用经费补助标准。

其二,对于中西部高校发展而言,其困境可以从客观的条件限制和人为建构性因素两个维度来理解<sup>[21]</sup>。长期以来,国家出台的“补偿性”“输血性”的政策,虽然在很大程度上改善了Z14高校的客观发展环境,但是在政策“硬投入”不断加大的同时,却忽视了对中西部高校体制机制改革和软环境建设等的指导,致使部分高校对于政策的依赖性强,尤其是处于落后地区的高校,习惯性地发展困境归因于自身先赋性因素的不足,不断强化自身的西部意识,难以摆脱“等靠要”的依赖性思想,对政府的“输血式”扶持产生制度性锁定效应<sup>[22]</sup>,内生性发展动力不足。此外,“大学竞争的核心是制度的竞争,没有合乎高等教育规律的制度作保障,大学即便一时拥有雄厚的人财物资源,也不能成为有质量的好大学”<sup>[23]</sup>。在高等教育高质量发展的背景下,推动大学治理能力现代化,优化大学制度是高校实现可持续发展的重要因素。研究发现,第1梯队高校相较于其他高校改革力度更大,学校治理体系与治理能力更加完善。例如,郑州大学实施《郑州大学章程》,成立郑州大学理事会,构建决策科学、执行高效、监督有力的运行机制;坚持学术本位,完善学术委员会、教授委员会等学术组织章程及工作机制;吸纳社会、校友参与学校治理,积极争取国家、地方和社会支持,实现办学由相对封闭向更加开放转变,在保障学校依法自主办学的同时,扩大学校决策社会参与面;发挥教育发展基金会、校友总会等组织职能,争取校友及社会支持,拓展学校资金来源。云南大学在5个一流学科和学科群成立学科特区,建立了以学科带头人负责制的创新学科组织模式;开展机构改革,围绕地方经济社会发展需要,成立了民族政治研究院、高原湖泊生态与治理研究院、生物多样性研究院,组建资源植物研究院,持续推进人事、财务、资产等关键领域改革。

### 三、政策建议

#### (一)中央政府和省级政府进行政策动态调整,合力推进合建高校协同创新发展

Z14高校内部的“金字塔”分层迫切需要政策动态调整,尤其需要针对中西部各省区面临的实际

需求,适当调整资源配置重心,着力补齐其发展短板。首先,中央政府需要创新政策供给,突出需求导向,构建精准、灵活的政策扶持机制。动态调整部省经费配比,针对新疆、西藏、内蒙古等边远民族地区增加中央财政转移支付力度,增设改革发展专项资金,专款专用,缓解省级政府财政投入差距过大的问题。继续实施人才专项计划,加大对第2梯队和第3梯队高校“长江学者奖励计划”的评选力度。在大型科研平台建设、国家级重点工程项目审批上予以专门的政策支持,通过政府的强干预遏制Z14高校内部差距拉大。例如,积极推动“985”高校校长到中西部高校任职,指导Z14高校建立大学章程,为Z14高校制定远景发展规划等,减少烦琐的审批流程和“高压式”行政手段,为合建高校发展“松绑”。其次,省级政府需要立足区域特色和高校发展诉求,对区域内高等教育的办学目标、资源配置、学科布局等进行统筹规划,研究制定适用于本区域高校发展的税收、金融、高端人才引聘等配套政策。同时,建立国家级综合创新平台和人才共享机制,设置“区域创新与发展”专职科研岗位,依托平台重点引进和培养学科领军人才,引入政府、高校、行业企业多元主体参与,投入专项资金,针对国家和区域发展战略所需的前沿技术、关键技术等开展原创性、基础性的联合研究,针对人文社科领域发展提供政策导向、信息咨询、规划论证等服务,通过协同创新、互补联动增强竞争优势。

## (二)合建高校深化机制体制改革,增强发展能力和内生动力

新发展格局下,需要继续推进高等教育的内涵式发展,需要激发高校的办学活力,增强办学效益。合建高校肩负着引领地方经济发展和高等教育发展的使命与责任,面对中西部高等教育先赋性发展因素的不足,合建高校需要深化机制体制改革,增强发展能力和内生动力,实现又好又快发展。首先,构建大学、社会互动长效机制,引导鼓励社会和市场深度参与高校内部治理,突破高校自身的“单循环”。其次,规范学术组织的工作机制,引导高校建立教授治校或人才治学机制,激发高校办学活力。再次,鼓励高校进行原有组织机构改革,打破学科壁垒、专业壁垒,设置交叉学科研究院等,促进学科交叉融合,发挥优势学科带动作用,进行创新教育、科技服务与成果转化。最后,建立完善的交流沟通机制,加强Z14高校之间的经验交流与共享。例如,定期举行座谈会、经验交流会等针对各自发展需求交换意见;利用大数据、区块链、互联网等信息技术,实现研究平台、数据资料等的共建共享,通过各高校之间抱团取暖,发挥更大的政策效益。

## 参考文献:

- [1] 杜玉波.适应新发展格局需要 推进高等教育高质量发展[J].中国高教研究,2020(12):1-4.
- [2] 季飞,杨润杰.部省共建地方高校政策执行效果评价:以教育部贵州省政府共建贵州大学为例[J].教育文化论坛,2016,8(6):38-43.
- [3] 李明忠,邵攀,焦运红.“中西部高校综合实力提升工程”的改革成效与深入推进[J].重庆高教研究,2017,5(1):61-71.
- [4] 郭伟,赵明媚.“双一流”战略背景下“部省合建”高校的功能定位及建设路径[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2020,45(5):65-72.
- [5] 陈学飞.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2011:323-326.
- [6] 黄忠敬.教育政策工具的分类与选择策略[J].国家教育行政学院学报,2008(8):47-51.
- [7] 教育部部省共建工作研究中心.部省共建高校战略发展研究[M].太原:山西教育出版社,2008.
- [8] 郭喜.部省合建高校高质量发展的系统审思与行动框架[J].国家教育行政学院学报,2021(5):61-69.
- [9] 徐吉洪.从部省共建到部省合建:我国中西部高水平大学建设的理念创新与制度变革[J].高等教育研究,2019,40(1):1-11.
- [10] 教育部 国家发展改革委 财政部关于印发《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》的通知[EB/OL].(2013-02-28)[2022-05-26].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/201302/t20130228\\_148468.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/201302/t20130228_148468.html).
- [11] 教育部对十二届全国人大三次会议第3680号建议的答复[EB/OL].(2015-10-08)[2022-05-29].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/xxgk\\_jyta/jyta\\_gaojiaosi/201603/t20160324\\_235083.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_gaojiaosi/201603/t20160324_235083.html).

- [12] 努力推进部省合建开创中西部地区高等教育发展新局面[EB/OL].(2018-03-01)[2022-06-07].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/moe\\_1485/201803/t20180301\\_328359.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/201803/t20180301_328359.html).
- [13] 马廷奇.高等教育教学改革与质量保障[M].武汉:武汉大学出版社,2017:268.
- [14] 教育部:不鼓励东部高校从中西部东北地区高校引进人才[J].教育文化论坛,2017,9(1):128.
- [15] 吕立杰,张鹏.我国各省份高等教育教学竞争力研究:基于国家级教学成果奖的分析[J].西北师大学报(社会科学版),2018,55(4):91-97.
- [16] 徐吉洪,张乐天.我国地方高校省部共建:过程、动力、特征与实质[J].高等教育研究,2018,39(4):34-41.
- [17] 李硕豪,王婉玥.我国中西部高等教育结构性差距指数分析[J].高等教育研究,2020,41(8):42-51.
- [18] 聂挺,王文彬,聂劲松.区域高等教育强弱的分野及衍变逻辑[J].教育学术月刊,2020(12):9-15.
- [19] 王雅婷.部省合建高校办学自主权问题的探析[J].中国人民大学教育学报,2019(3):58-72.
- [20] 付八军,马陆亭.大学嬗变中的不变:世界高等教育规律探寻的“四维”逻辑起点[J].高等教育研究,2020,41(4):103-109.
- [21] 陈洪捷,张应强,阎光才,等.人才问题与西部高等教育发展专题(笔谈)[J].重庆高教研究,2020,8(6):5-22.
- [22] 包水梅.全面振兴西部高等教育:困境、根源及其突破[J].中国高教研究,2020(12):41-47.
- [23] 睦依凡.大学校长:最应该做什么[J].科教文汇,2005(8):23-26.

(编辑:王茂建 校对:吴朝平)

## The Revitalization of Higher Education in Central and Western China in the New Development Pattern: Based on the Effect Analysis of the Policy from “Province–ministry Co–sponsorship” to “Ministry–province Co–sponsorship”

FU Juan<sup>1</sup>, XIA Xiaoying<sup>2</sup>

(1. Normal College of Shihezi University/ Corps Education College, Shihezi 832003, China;

2. Normal College of Shihezi University, Shihezi 832003, China)

**Abstract:** Based on the analysis framework of policy background, objectives and tools, the evolution process of the policy from “province–ministry co–sponsorship” to “ministry–province co–sponsorship” was clarified in the paper. From the perspective of policy changes, an analysis was made on the policy effects of Z14 universities and the differences between different echelons of universities and their reasons. The research finds that although the implementation of the policy has improved the school running level of Z14 universities as a whole, the internal development gap has expanded rapidly, presenting a “pyramid” stratification; the second and third echelons of colleges and universities have obviously insufficient stamina for development and they are facing the “ceiling”. The main reason lies in the support of the provincial governments and the different levels of system and mechanism reform and soft environment construction among different echelons of universities. Under the new development pattern, in order to solve the dilemma of higher education development in the central and western regions and further promote the revitalization of higher education in the central and western regions, the central government and provincial governments need to make dynamic policy adjustments in the future, and work together to promote the collaborative and innovative development of jointly construction of colleges and universities. The joint construction of colleges and universities should deepen the reform of mechanism and system, and enhance their development capacity and endogenous motivation.

**Key words:** “province–ministry co–sponsorship”; “ministry–province co–sponsorship”; revitalization of higher education in the central and western regions; policy evolution; policy tools; Z14 universities