



# 中国教育科研参考

2021年第04期

总第(494)期

中国高等教育学会编

2021年02月28日

## 目 录

区域高等教育协调发展：多维目标选择与战略统筹机制.....	张发旺 (02)
区域高等教育强弱的分野及衍变逻辑.....	聂 挺 王文彬 聂劲松 (06)
以省域促区域：长三角高等教育一体化的目标与路径.....	闵 韡 (11)
高等教育如何推动成渝地区双城经济圈发展	
——高等教育集群建设的基础、目标与路径.....	陈 涛 唐教成 (17)
高校服务京津冀协同发展的路径研究	
——以新发展理念为分析视角.....	张 亚 王世龙 (29)

**编者的话：**推进区域高等教育协调发展，是建设教育强国和创新型国家的必要条件，也是高等教育高质量发展的内生需求。进入新时代，国家先后提出建设“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等重大倡议和战略。区域高等教育如何服务国家和区域发展重大战略，成为教育科学研究服务教育决策的重要课题。为更深入地认识区域高等教育协调发展的关键问题，凝练形成科学的区域高等教育现代化发展观，造就我国区域高等教育协同治理和高质量发展的新格局。本刊以“区域高等教育发展”为选题，集中选编若干文章，供读者参阅。

主编：王小梅

本期执行主编：王者鹤

责任编辑：李 璐

地址：北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编：100191

电话：(010) 82289239

电子信箱：gaoyanbianjibu@163.com

网址：www.cahe.edu.cn（中国高等教育学会——学术动态栏目）

# 区域高等教育协调发展： 多维目标选择与战略统筹机制

张发旺

在由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，我国高等教育改革发展的目标任务是落实中共中央、国务院《中国教育现代化2035》的战略部署，奋力开创高质量发展的新局面。《中国教育现代化2035》指出，面对新形势新任务，必须清醒认识到，我国教育发展仍不平衡不充分，突出表现之一即是区域之间的发展水平尚存在明显差距。对于高等教育而言，这一问题显得尤为突出。充分发挥政府统筹高等教育发展的职能，消除行政壁垒和体制机制障碍，建立更加有效的区域高等教育协调发展新机制，构建适应区域经济社会发展实际的高等教育整体布局，加快区域高等教育现代化，成为建设教育强国和创新型国家的内在要求与重大选择。

## 一、区域高等教育协调发展：高等教育高质量发展的要求与选择

（一）区域高等教育协调发展是建设创新型国家的内在要求

区域是指由特定的自然资源条件、人文环境、人口分布以及经济社会发展水平等多种要素构成的经济社会综合体。一般认为，“均质性”和“结节性”是划分不同区域的最基本依据，前者表征的是某一区域的内在一致性，后者则表征了区域内部的合作互补、协调共生关系。一般来说，不同的资源禀赋和经济社会发展水平不仅造就了不同区域的比较优势，也客观上致使区域之间往往存在一定的差距。这就要求考量区域发展时，既要基于各个区域相异的资源要素条件和现实发展水平，也要科学谋划和合理统筹区域间的均衡问题，逐步缩小区域差距，解决空间维度发展不平衡不充分的短板。正因如此，党中央一直高度重视区域发展重大现实问题。特别是党的十八大以来，区域协调发展战略的推进日益深化，党的十九大报告更是把区域协调发展上升为国家七大战略之一。京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、“一带一路”建设、黄河流域生态保护和高质量发展等影响深远的前瞻

性顶层擘画，均体现了着眼“区域”打造创新发展道路与模式，落脚“全局”谋划协同推进经济社会高质量发展、建设创新型国家的战略设计。

具有中国特色、体现世界水平的高等教育在国家现代化战略中居于重要地位。创新型国家建设的基本战略是以科技创新为引领和驱动，不断彰显国家的竞争优势。这就要求“瞄准世界科技前沿，强化基础研究，实现前瞻性基础研究、引领原创性成果重大突破”。而高等教育正是我国创新发展最强有力的驱动力量之一。当前，我国高等教育发展与区域经济社会发展的契合度还不够高。协同推进区域高等教育协调发展和逐步实现区域高等教育现代化，提升高等教育与区域经济社会发展重大战略需求的对接度和拔尖创新人才培养能力，提高服务区域经济社会发展的支撑度，是通过区域协同创新发展助推创新型国家建设的坚强保障。作为建设创新型国家的内在要求，推进区域高等教育协调发展是由其自身所具有的对经济社会发展的战略支撑作用所决定的。

（二）区域高等教育协调发展是从供给侧发力解决区域发展不平衡不充分的客观选择

当前，我国高等教育已迈入普及化和高质量发展的新阶段。在这一进程中，基于当前高等教育发展的结构性问题，综合考虑区域产业结构布局、人口分布、人才资源分布以及现有高等教育机构的区域布局等因素，发展与区域资源要素相适应、与区域经济社会发展相契合的高等教育体系，成为我国高等教育改革发展的整体战略目标和有效路径。本质而言，这一战略目标与发展思路是从高等教育供给侧发力解决高等教育区域发展不平衡不充分的客观选择。以甘肃省及中西部高等教育发展的实际情况来看，“由于政策资源、财政资源、人才资源供给不平衡、不充分，严重制约着中西部高等教育发展，造成我国高校空间布局结构不平衡，呈现东部经济发达地区资源密集、中西部稀疏的‘东高西低’格局”。高等教育供给侧结构性改革基于新发展理念，契合

新时代高等教育发展趋势，特别强调系统解决上述结构性问题。突出区域特点，走好集群发展之路，成为推进区域高等教育结构性改革的必然选择。就甘肃而言，其与内蒙古、宁夏、陕西、四川、青海、新疆接壤，历史、文化、民族相互交融，学科专业耦合度、互补性强。近年来，甘肃积极构建兰白、陇东南、河西3个区域高等教育发展集群，并与国内11所一流大学建立省校战略合作关系。在国际交流互鉴层面，成立“一带一路”高校联盟，推动沿线国家和地区173所大学深化教育合作，这无一不是针对甘肃高等教育资源有限的现状，培育高等教育发展新动能，强化服务支撑区域经济社会发展能力，实现区域高等教育现代化的有力举措。

（三）区域高等教育协调发展是分区分步实现教育现代化2035战略目标的理性抉择

实现教育现代化2035宏伟战略目标，需要把高等教育事业改革发展的伟大工程置于国家区域协调发展的重大战略之中精心谋划。这就要求基于不同区域的功能定位和发展基础，遵循分区分步的原则，既发挥发达地区高等教育的示范引领作用，也注重挖掘提升欠发达地区高等教育创新发展的后发优势。有学者基于省际面板数据模型的实证分析表明，“近年来我国在促进教育均衡发展上取得了一定成绩，但不同区域间仍存在较大差距”。这一现实情况呼吁采取分区分步路径实现教育现代化2035战略目标确定的各项任务。实际上，不论是《中国教育现代化2035》所强调的“坚持统筹推进”的基本原则，还是确定的“总体规划，分区推进”实施路径，都内含着通过基于各地实际的区域高等教育教育现代化，以及基于主动适应国家和区域发展重大战略需求的区域高等教育协同发展，来形成强大合力共同促进国家教育现代化如期实现的根本理路。唯有正确认识当前我国高等教育区域发展不平衡的基本现状，坚持统筹区域高等教育发展，扎实弥补高等教育发展相对落后区域的短板和弱项，努力凸显这些区域的高等教育后发优势，同时充分发挥高等教育发展先进地区的示范引领作用，才能推动我国高等教育整体朝着高质量、高效率 and 更加公平、可持续发展的方向前进。同时，就区域内部而言，在合理谋划的基础上，要发挥高等教育中心区域的示范引领作用。所以，区域高等教育现代化是一个内含于区域间以及区域内两个维度（层面）的概念，其目标指向是形成区域高等教育协调发展、特色发展的良性局面，

以此整体提升我国高等教育现代化整体水平。

## 二、区域高等教育协调发展的目标选择：基于区域差异和特色的高质量发展与整体提升

（一）理念层面：树立基于区域禀赋和地方特色的质量观

区域高等教育协调发展的主要体现是区域内和区域之间的协调共进，其核心要义是高质量发展，是基于高等教育治理观的现代化推进，以及基于区域差异和地方特色的高质量发展与整体提升。区域协调发展是“资源要素-发展现状与水平-发展成效”三位一体的有机统筹。推进区域高等教育协调发展，也需要综合考虑上述各因素的影响作用和统筹协调。首先，需要树立基于区域禀赋差异和地方特色的高等教育质量观。这一质量观突出强调两个方面的内容：一是推进区域高等教育现代化和高质量协调发展，既是区域内高等教育获得新的发展机遇和取得新的突破的内在要求，也是由特定的外部经济社会条件和整体环境决定的必然选择。因而必须基于区域实际确立适宜的质量标准和评价体系，更加突出服务区域经济社会发展和国家重大战略需求的贡献度。这是一个事关区域高等教育高质量发展的关键问题，是一个根本性的价值导向转变的问题。二是区域高等教育协调发展的质量观，不是以国际国内高水平大学或高等教育先进区域为样板的质量观的移植或扩散，而是基于区域资源禀赋差异和区域经济社会发展重大需求的特色发展、错位发展的质量观。对于区域高等教育协调发展与现代化而言，不存在一个统一的、同质化的质量标准或观点，恰恰是体现于区域差异、高校办学定位特色和特定区域经济社会发展条件等综合因素的个性化质量观。

（二）区域层面：统筹区域差异和地方特色实现高质量发展

不断推动高等教育实现高质量发展，是新时代高等教育的中心工作。高等教育发展离不开特有的地域、经济、文化和民族传统等外部环境。高等教育职能的不断拓展也使得其与社会经济的关系日益密切。当前，我国高等教育高质量发展的内在目标是促进高校更好地成为知识创新、技术创新、文化创新的重要策源地，显著增强高等教育支撑经济社会发展能力。中国高等教育学会副会长张大良深刻指出，建设高等教育强国，首先要做强高等教育区域。区域高等教育协调发展的目标选择，在区域层面即是在统筹区域差异和

地方特色的基础上实现高质量发展。目前，针对西部高等教育的发展特征和经验体会，培植“造血基因”、增强“造血功能”，聚焦区域发展急需，依托人文、自然、民族等多样性复杂性的特点，独树一帜打好特色牌，多点突破，优化学科结构，做强特色专业，推动高校走发挥地域优势和凸显特色的路子，实现有特色高质量发展，成为甘肃高等教育高质量发展的根本。只有实现如此发展，才能培育其发展新动能，辐射带动区域高等教育发展水平实现整体性提升，强化服务支撑区域经济社会发展能力。

（三）整体层面：在缩小区域差距和凸显地方特色基础上实现高等教育整体质量提升

我国高等教育发展不平衡不充分的主要问题之一是其整体发展还不完全适应国家经济社会发展和人民群众日益增长的新要求新期盼，这也是国家大力推进教育现代化2035所面对的主要形势和任务。当前，京津冀、粤港澳大湾区、长江经济带、东北地区及中西部高等教育发展，均被纳入国家高等教育体系构建的宏大战略规划之中。特别是，国家历来高度重视中西部高等教育的发展，持续出台有力举措加快振兴中西部高等教育，就是通过增强中西部地区高等教育的区域整体发展能力和实力，更好解决我国高等教育区域发展不平衡不充分的问题。区域高等教育的协调发展和现代化推进可有效弥补我国高等教育发展的“短板”，更好实现区域高等教育质量提升、辐射效应凸显。从整体层面而言，其预期就是在缩小区域差距和凸显地方特色的基础上，实现我国高等教育整体质量提升，准确契合我国教育现代化2035确定的建设成为教育强国，支撑国家基本现代化建设目标的使命任务。

### 三、推进区域高等教育协调发展的有效保障：完善协同治理的战略统筹机制

“与一般意义上的合作相比，区域化发展需要更多地关注合作资源的整合利用、合作实践的功能拓展、合作系统的制度化等要素”。区域协同视角下的区域高等教育协调发展，需要有效的战略统筹机制作为保障。对于区域内政府而言，需要实现从“守界”到“协同”的转变，通过新的政策问题建构和政策设计，有效的协调与统筹机制等，维护高等教育区域协调发展的目标选择和战略预期。

（一）完善支撑全方位协同推进的政策供给

区域高等教育协调发展和现代化的有序推

进，首先需要完善可以支撑区域高等教育全方位协同推进的政策供给。哈罗德·D.拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰指出，“政策是一种为某项目标、价值与实践而设计的计划”。政策的制定和实施需要在对所需解决的公共问题进行准确识别的基础上，通过构建具有价值合理性和技术可行性的政策方案，并通过对合法化后的政策文本进行有效的执行来达到政策预期目标，实现良好的政策结果。从政策过程的视角看，完善支撑全方位协同推进的政策供给，需要对不同区域高等教育发展的现状、问题、短板、资源要素和趋势等进行准确的分析与界定，基于不同区域实际构建适宜的政策制度及其工具集合，并且不断优化各项政策之间衔接配套。从政策主体的角度看，完善支撑全方位协同推进的政策供给，需要统筹发挥好中央和地方政府的作用，坚持中央统筹与地方负责相结合，中央政府加强对区域高等教育现代化及协调发展的顶层规划与设计，明确区域内地方政府特别是省级政府的主体责任和绩效目标。区域内地方政府需要认真执行中央政府的政策规定，同时发挥推动区域内高等教育协调发展的积极性。从政策供给的角度看，完善支撑全方位协同推进的政策供给，需要综合运用好市场化、社会化等多样化的政策工具，识别不同政策工具在不同区域高等教育现代化推进过程中的适用性，搭建政策目标和政策结果之间的坚实桥梁，确保政策目标的有效实现。这也对地方政府对高等教育协调发展的统筹作用和治理能力提出了新的要求。

（二）构建区域有序合作与公平竞争机制

区域之间竞争是常态，合作是竞争基础之上的另一种延伸，区域一体化是一种理想的状态。可以说，不论是区域有序合作，还是区域公平竞争，均是区域高等教育协调发展的有效手段。区域有序合作更加注重区域的协同治理与发展，而区域公平竞争则是高等教育高质量内涵式发展的情境下，避免可能存在的地区保护主义等情形，强调维护区域及区域之间高等教育的空间正义。一方面，区域有序合作与公平竞争机制的建立，离不开正式协调的力量。正如有学者指出的，区域合作的交易成本障碍可以通过协调机制加以改变，“政治协调是突破交易成本障碍，促成集体行动实现区域合作的一条帕累托改进路径”。另一方面，区域有序合作与公平竞争机制的建立，

还要特别注重非正式协调机制的作用。欧盟成员国的“开放式协调”（OMC）在社会政策领域内的有效应用就是一个很典型的例子。总之，区域有序合作和公平机制的建立，需要区域内及区域之间基于不同层级的行政区域的正式协调机制的有效运转，同时充分运用区域内及区域之间基于自愿合作和共识而构建的非正式协调机制充分发挥作用。

### （三）建立发达地区与欠发达地区协同发展的统筹机制

以教育部“对口支援西部地区高等学校计划”等为典型模式的发达地区与欠发达地区协同发展的战略统筹机制，在推进欠发达地区高等教育提升自身综合水平和增长潜力，实现高质量快速发展方面发挥了十分重要的作用。事实有力证明，通过落实教育部推进对口支援西部地区高等学校工作的意见精神，一些发达地区具有雄厚办学实力和很高办学水平的高校，与西部地区一些在学科设置、人才培养和科学研究等方面具有相似性的高校共同推进对口支援计划，使得后者在学科建设、师资队伍、人才培养、科研能力和管理水平等方面都获得了突飞猛进的发展。在推进区域高等教育协调发展的进程中，需要进一步完善发达地区与欠发达地区协同发展的统筹机制，通过更好的合作模式和更有效的对接方式，以改善欠发达地区高等教育办学整体水平为出发点，以提高人才培养能力为目标，帮助欠发达地区尽快补齐高校基础保障不足、领军人才短缺、科研平台稀少等发展短板，建成一批有代表性的高等教育强区域，助推欠发达地区高等教育高质量推进。

### （四）形成有效顺畅的省际沟通与协调机制

区域高等教育协调发展和现代化的推进，从行政区域的角度看，是以省域内高等教育现代化为基础，以省际间区域高等教育合作与协同为重点，以形成大保护、大开放、高质量发展的区域高等教育格局为目标，最终实现我国高等教育整体质量提升为目的的战略选择。故而，区域高等教育现代化的推进，应该将重点着眼于具有地缘关系、密切的经济关系和合作潜力的特定区域内省际之间的高等教育协同发展。这就要求通过建立完善有效顺畅的省际沟通与协调机制，形成区域高等教育一体化的发展格局。京津冀三地在推进区域协同发展的过程中，通过完善区域立法协调、利益协调、信息规格等标准协调，建立区域沟通等机制，不断破除制约区域一体化高质量发

展的各种障碍，取得了明显的成效。“区域内部的发展差异，固然有利于互补合作的开展，但也有可能束缚区域的整合动力，在一定程度上阻碍合作实践的进化与拓展”。建立联席机制、咨询机制等省际间的沟通与协调机制，通过加强区域高等教育统筹与设计，不仅可以降低协调成本，提升协调效率，而且可以更好推进区域内高等教育的集群发展，更好谋划区域内不同高校在协同推进区域高等教育现代化过程中各个阶段的任务、主要发力点，支持区域内高校在协同创新、共同服务国家和区域重大战略需求等方面形成强大合力，避免区域内高校之间的无序竞争和“孤岛”式发展困境。

### （五）建立服务国家和区域重大战略的统筹机制

区域高等教育协调发展和现代化推进是内嵌于国家现代化建设伟大进程之中的基础性工程。“大学和区域经济之间会存在一个合作共赢的关系，区域经济的发展将会不断地为大学提供新的学生和大量的资金，而大学中高等教育的发展则会给区域产业提供发展动力和人力资本，从而促进该地区经济的不断发展”。高等教育的现代化需要自觉地融入国家和区域重大战略之中。以西部地区而言，推动黄河流域生态保护和高质量发展、“一带一路”倡议的深入实施等都是区域高等教育面临的重大机遇和挑战。西部高校汇集了区域内的人才和资源，有责任带动、推动、拉动经济社会高质量发展，需要紧盯西部产业区域性、独特性、服务性的特点，培养更多扎根西部、服务西部的创新人才。以优势学科专业对接和提升产业，围绕强龙头、补链条、聚集群，产出能支撑、能转化的更多成果，激发实体经济活力。这一战略统筹需要跨区域、跨行业，整合人、财、物各种必要资源，政府、社会、高校、科研院所和行业企业五位一体，引导支持服务领域相近、学科专业相近、地缘相近的高校形成合力、集群发展。如以西安、兰州为西部区域性大城市为战略支点，重点在生态环境保护、教育脱贫攻坚、科技创新等方面开展改革试点，培育西部高校发展新动能，辐射带动区域高等教育发展水平整体性提升，强化服务支撑区域经济社会发展的能力。

（张发旺，甘肃省教育厅高等教育处处长，甘肃兰州 730000）

（原文刊载于《中国高教研究》2020年第8期）

# 区域高等教育强弱的分野及衍变逻辑

聂挺 王文彬 聂劲松

区域高等教育的强弱，是将某一区域的高等教育置于世界高等教育的同一层级区域中进行比较，而形成的相对的状态概念。比如高等教育强国、高等教育强省、高等教育强市、高等教育强圈、高等教育强带，以及对应的高等教育弱国、高等教育弱省、高等教育弱市等。尽管区域高等教育强弱的比较坐标可能不同、分析框架和研究偏好等或许也不一致，但只要其内涵外延得到公认，那么，表征区域高等教育强弱的基本变量及其相互关系、强弱形成和衍变的内在逻辑等，就可能存在共通之处。本文以专家学者依据各自的研究目标、研究旨趣和研究视角对具体某一层级高等教育强弱及其形成的分析为基础，结合当前我国建设高等教育强国、强省、强市等的要求，整体探讨各个层级区域高等教育的强弱分野及演进逻辑。

## 一、表征高等教育区域强弱的基本变量及相互关系

### （一）用以表征不同层级区域高等教育强弱的基本变量

从已有研究和实践看，表征区域高等教育强弱的基本变量涉及高等教育本身的状态和对高等教育产生重大影响的环境因素状态，且主要以区域高等教育现代化评判指标为基础。比如，高等教育强国以高等教育现代化为前提基础和逻辑起点，不仅要求建设若干所世界一流大学，更要建成一个完整而强大的高等教育体系，评价指标包括规模、结构、质量、效益、公平等五个相互联系、相互影响的基本变量。更具体地讲就是：具有世界一流人才培养能力（教育观念、师资队伍、教学条件及教学水平一流）、成为知识生产和创新中心（科研能力、学术水平、知识生产及创新能力超群）、对本国及世界做出极大贡献（体系制度、管理方式、社会服务及国际融合能力成熟）。又比如，高等教育强省是指省域范围内高等教育规模较大、优质高等教育资源（重点院校规模）丰富、本专科生与研究生比例结构合

理、高等教育总体经费充足、具有一定数量的优秀师资、学科结构合理、层次高、科研能力居于全国领先地位的高等教育大省，其评价指标主要是教育规模、学生结构、经费投入、师资力量、学科层次、科研水平。更具体地讲就是：高等教育办学总体规模位居全国前列；层次结构、专业结构、形式结构协调发展，且能满足社会不同层次、不同类型公民完成高等教育的愿望，能够有效适应和引领本省经济社会发展和科技创新对人才的需求；课程建设和人才培养质量、科研基础、科研成果和科技转化率全国领先；高等教育投入和办学条件高于全国平均水平；有自己的发展特色和优势。再比如，地市级高等教育强弱的评价指标主要有高校数、学生数、教师数，以及办学主体、专业建设、高校的全国同类排位、总体办学实力在全省排位（如某省高等教育次中心）等。或者为：办学规模（区域高校群）、办学层次及结构（以本科教育为主，本、专结合，兼顾高层次研究型人才培养）、人才培养模式（主要为地方社会经济发展培养新型应用型人才）、学科与专业结构（着重是与本地经济社会发展的紧密结合），以及高校核心竞争力（高端平台及成果）。当然，尽管市级高等教育发展研究在21世纪伊始就已出现，但现行高等教育体制框架内的“高等教育强市”还没有正式提出。

归纳起来，用以表征区域高等教育强弱的基本变量，包括高等教育体系结构、能力水平、质量效益、优势特色、短板弱势五个大的方面。其中，体系结构主要是高等教育的学生规模、教师规模、高等院校的校均规模，以及办学结构、类型结构、层次结构、形式结构、学科专业结构、师资结构、课程结构、治理结构；能力水平主要是人才培养能力、科研及成果转化能力、决策咨询能力、区域发展支撑能力，以及在同一级区域的同层同类比较中所处的相对水平；质量效益主要是办学质量、人才培养质量、科研成果质量、社会服务质量，以及对区域经济社会产业文化等

的贡献度；优势特色主要是顶级院校、政策制度支持、区域经济支撑、地域文化支持、服务面向的社会认同，以及其他有助于区域高等教育核心竞争力提升的因素；短板弱势主要是限制该区域高等教育可能走向顶尖或进一步发展提升的严重缺陷与不足。

## （二）表征区域高等教育强弱各个变量之间的相互关系

由于具体的一个区域的高等教育强弱决定于这一区域的经济、人文、自然等多种因素的综合作用，这就使表征区域高等教育强弱的各个变量之间形成了一定的关系结构。首先，这些基本变量共同组成一个“3+2”结构的有机整体。其中，“3”为高等教育基本状态信息，即区域高等教育的体系结构、能力水平、质量效益；“2”为特色个性因子，即区域高等教育的优势特色、短板弱势。其次，表征区域高等教育强弱的3个基本状态信息以区域高等教育的输入或建设发展状态为基础，以区域高等教育的输出或质量效益为核心。研究显示，高等教育强国是高等教育现代化的顶尖状态，而高等教育现代化更多注重模仿和学习，在其发展过程中主要是由外而内“输入”，考核指标主要是规模和数量，高等教育强国则强调超越和创新，在表现形态上主要是向外“输出”，通常采用质量和效益来体现。再次，表征区域高等教育强弱的各个变量涵盖了区域高等教育生态系统的各个要素状态。这一生态系统涉及区域内高等教育自身体系结构及其要素、区域内的教育基础和文化基础、区域经济基础、区域社会结构状况、区域发展战略构想及路径选择、区域政策制度环境等。但目前，有关区域高等教育强弱评判还没有关照到区域高等教育生态系统的各个要素状态。比如，对于区域高等教育竞争力评价，还存在忽视对外部因素的评价、对平衡力的考察不足、重视区域教育竞争力的实力却轻视竞争力的潜力等问题与弊端。

## 二、高等教育强域与弱域的渐次分野及偶发性变迁

### （一）世界高等教育中心的形成与迁移

世界高等教育中心或强国是在世界科技与经济中心转移过程中，经过高等教育的资源配置、集聚、漂移等方式和途径逐步形成和变迁的。在

11-14世纪的300多年间，意大利、法国、英国、西班牙、德国先后建立了萨莱诺大学（意大利，1050年）、波隆那大学（又称为博洛尼亚大学，意大利，1088年）、巴黎大学（法国，1150年）、牛津大学（英国，1168年）、剑桥大学（英国，1209年）、萨拉曼卡大学（西班牙，1255年）、海德堡大学（德国，1358年）、科隆大学（德国，1388年）等，从而开创了世界高等教育的先河，并先后成为世界高等教育高地或“高等教育强国”。从15世纪以来，世界范围内已经产生了五个高等教育中心，发生了四次高等教育中心转移，即意大利（1210-1530年）、英国（1550-1650年）、法国（1750-1810年）、德国（1810-1920年）、美国（1920年之后）。实践证明，世界高等教育中心的形成和迁移，既是特定区域及其国家的经济社会发展而自然催生的产物，也是不同国家因时因地因人而制定实施相关重大战略部署的结果；既是一个渐次生成的过程，也包含着较多偶然性因素的突发作用。

从渐次生成看。11-12世纪，由于地处亚平宁半岛的独特地理位置，意大利城市国家迅速崛起，行会普遍盛行，逐步成就了当时的世界贸易中心地位，也由此引发了世界顶尖人才的集结，进而诞生了世界上最早的大学，成为中世纪大学的策源地。此后的13-14世纪，意大利又创办了15所大学，而西班牙和葡萄牙只有8所，法国有7所，德国有5所，英国仅有1所，到15世纪意大利高校数量达到了当时欧洲甚至世界的巅峰，成了世界上最早的高等教育中心。16-17世纪的英国，手工工场有了迅速的发展，兴起了许多新的工业部门，促使了经济的迅速增长，产生了新兴阶级，高等教育得到空前发展，成为继意大利之后的世界高等教育中心。18-19世纪的法国，启蒙运动促使科学成为改良社会的最有力工具，大革命后政府对旧有教育的领导体制、学校制度、教学内容、教学方法进行彻底调整和改革，建立了高度中央集权的教育体系，以注重专门技术人才培养与精英人才培养的统筹协调为重点率先完成近代高等教育的改革，建成了新型高等学府，从而成为继英国之后的世界高等教育中心。19世纪的德国，把国家利益作为发展高等教育的首要目标，坚持以知识本位作为基本价值取向，秉承理

性思辨和学术自由的理念，重视大学自治和学术创造力生长，走上了以追求知识的普适性为主的发展道路，成为继法国之后新的世界高等教育中心。19世纪后期特别是第二次世界大战以来的美国，科技实力突飞猛进，不仅成为第二次工业革命和第三次信息革命的科技开创者，而且通过思想文化运动和新大学运动，以面向地方经济培养实用性人才为重点，加快职业教育与大众化教育的建设步伐，成立了大批新型大学。同时，将应用型知识教学与高深学问研究型教学统一起来，追求高等教育的超越性，构建起大学科学研究的新职能，促进了世界一流大学建设，进而成为新的世界高等教育中心和全球霸主。目前，美国有高校4726所，在校生2100万人，全日制在校生1800多万人，是当今世界拥有数量最多、质量最优、站在科学前沿的一流大学的国家，而且美国政府对高校的投入占GDP的8%，也为世界之最。可以说，科技产业发展形成的经济支撑、社会结构变迁引发的观念变革、高端人才集结带来的智力支持、发展定位调整导致的制度创新，实质成为世界高等教育中心及强国渐次生成的基本原因。当然，高校自身建设积淀的大学精神、治校理念和价值传统，以及由此形成的能力水平、质量效益、优势特色等，则是世界高等教育中心及强国的个中之意。

从偶发性变迁看。在中世纪大学策源地和世界上最早的高等教育中心的形成中，就有十字军东征使意大利人开始慢慢垄断东西方贸易轨道、文艺复兴运动在意大利悄然发生并迅速席卷整个欧洲、1453年土耳其灭亡东罗马导致意大利的贸易开始衰落等偶发性因素在起作用，其结果是从15世纪开始当其他欧洲国家的大学数量呈直线上升，特别是德国以接近45度角的直线提升时，意大利的大学数量却恰恰呈现相反走势。此后的几个世界高等教育中心的兴起，也都有一些偶发性事件的催化。比如，17世纪英国资产阶级革命推翻了封建制度，确立了资本主义生产关系的统治，既为英国的工业革命提供了重要的政治前提，也为英国建立世界工商业霸权和殖民帝国奠定了基础；18世纪后期法国的大革命，确立了自由、平等和民主的精神；19世纪德国在对法战争中溃败的屈辱与危机中开始了施泰因-哈登贝格改

革并形成“柏林大学模式”、新人文主义思潮的盛行、多邦国制分裂的德意志逐步走向联邦体制并建立了德意志帝国；20世纪的美国，首先是世界历史上第一次全球化高潮带来巨大的发展机遇，并在世纪初爆发的世界大战使得英法德俄等国受到严重战争创伤的时候开始取代英国成为世界头号经济强国，华尔街则相应地取代伦敦成为世界金融中心，尔后又在第二次世界大战后登上资本主义世界的霸主宝座，成为世界列强之首，再后就是1929-1933年的大萧条与其后的大繁荣、大批高端人才的流入、美苏冷战刺激、现代信息技术等科技实力突飞猛进，以及多次挑起战争并掌控战争等，直接或间接地刺激了高等教育的持续提升。可以看出，战争、潮流、运动、移民、技术革命、政体更替等的出现，都可能成为高等教育强弱变化的偶发性因素。

## （二）国内高等教育强域的产生及变化

发端于19世纪末的我国近现代高等教育，起先是1880年前后的私立高等学校相继创设，其后是依据行政级别和地域位置建立的等级式学校体系，因而一开始就呈现出高等院校的区域集聚现象，尽管当时高校数量极少。截至1909年，我国共创办了3所国立大学、24所省立大学和101所专业学院，且主要分布在东部沿海地区的中心城市。20世纪30年代初，全国各地的大学及学院有上海18所、北平12所、河北省8所、广东省6所，南京市及福建、山西、四川各3所，辽宁、江苏、浙江、山东、河南、湖北、湖南各2所，安徽、广西、云南、新疆、吉林、甘肃各1所的分布。抗战期间，为适应战时高等教育发展的需要，我国高校相继向以重庆、成都、昆明为中心的西南地区，以广西、湘西、湘南、粤西、粤北为中心的中南地区南部山区，以赣中、赣南、浙南、浙西、闽中、闽西等为中心的华东南部丘陵地区，以陕南、关中、陇东为中心的西北地区进行大规模内迁。当时，在内迁西南地区的61所专科学校中，先后迁入重庆的达32所，加上重庆大学和新创学校，该市高校最多时达到39所。成都也接收了10所内迁高校。但这一时期，私立高等学校大都集中在少数城市，比如在1949年全国拥有的75所私立高等学校中，仅上海就有大学8所、独立学院6所、专科学校7所，占比高达28%。新中国



成立后，我国高校的空间布局经历了两个重要阶段，即1949—1977年的高等教育空间布局形成时期、1978年至今的高等教育空间布局剧变时期的演进，走过了从新中国成立初期的“空间重构”、“文革”时期的“空间断裂”、改革开放初期的“空间延伸”和20世纪末开始的“空间整合”的变革历程，并使中心城市办大学成为高校空间布局“再生产”的重要形式，出现了1958—1962年、1983—1986年、2003—2008年的三次较大增长，不仅高等教育空间进一步拓展和延伸，而且高等教育的实力格局也因区域经济实力 and 活力而发展了大的变化。进入21世纪以来，全国至少有11个省份（辽、鲁、黑、川、皖、鄂、吉、陕、粤、浙、苏）明确提出了建设高等教育强省的奋斗目标，京津冀和长三角地区已是我国公认的高等教育发达地区，而且在国家战略与区域发展的协同作用下，还有4个区域即珠三角（以粤为主）、两湖地区（湘、鄂）、西三角（川、渝、陕）、东北地区（辽、吉、黑）也已拥有良好的基础和发展潜力，最有条件率先建成高等教育强区域。

从地市级区域看，高等教育强域的形成也是自然禀赋与后天发展、教育基础与经济社会发展水平以及国家统一布局与地方差异性发展的综合反映，既有政治因素，也深受经济、人口、地理、历史、文化等因素的影响，既有自然演化，也有偶发性变迁。以广东省为例。20世纪的前20年就有广东高等师范学校、广东公立法政专门学校、广东公立医科专门学校、广东公立农业专门学校、私立光华医科专门学校、私立广州法政专门学院、岭南大学、夏葛医大、协和神学院等较多高校，并主要集中在省会广州。1980年，广东省高校数量增加到27所，占全国高校总数的比例达到4%，但总体上看规模较小、水平偏低，与广东经济快速发展的状况不相适应。此后，作为我国改革开放的前沿阵地，广东在全国首开地方城市创办“地方大学”之先河。1983-1984年，深圳、汕头、江门分别创办了深圳大学、汕头大学、五邑大学。随后，许多中心城市纷纷效仿，掀起了一场由地方政府推动的“新大学运动”，迅速建起了广州大学、佛山大学、惠州大学、韶关大学、西江大学（后改名为肇庆学院）、嘉应大学、东莞理工学院等一批新型地方高校。到

1990年代中后期，伴随教育强省战略的实施，广州、佛山、珠海等地分别创办大学城、筹建独立学院。从2013年开始，为了打造南方教育高地，广东省实施了“创强争先建高地”以及“高水平大学和重点学科建设”“创建职业教育综合改革试点省”等战略及举措。目前，除了省会城市广州以外，深圳、珠海、湛江、佛山、惠州、东莞、肇庆、茂名等，已经成为省域内高等教育相对发达地市，而揭阳、梅州、清远等地市的人口多而高校数量少、层次较低。

### 三、区域高等教育强弱衍变的外在机制和内在逻辑

#### （一）外在机制：区域高等教育推力与阻力的彼此消长

区域高等教育的强弱受到来自区域外部即某一层级区域所在的更大区域甚至全世界的各种关键因子的制约。这些关键因子包括国家之间的战争，国际性潮流、运动、移民，国际性的制裁和打压，以及较大级别区域的政体更替、经济社会发展战略定位及其变更、高校规模迁移、高校重点建设政策实施等，相应构成了区域高等教育的外部推力和阻力。外部推力主要是引发区域内高校新增、高层次人才聚集、平台新增或提升、办学主体优化、学校综合改革等，使区域高等教育现代化进程加速、整体实力水平跃升并出现高水准大学。比如，因“三线建设”等特殊政策使个别中西部省份如陕西、四川等在高等教育上拥有深厚的历史积淀，对于当时的省级高等教育强域形成而言，无疑是一种强劲的推力；1979年广东省做出在深圳、汕头、珠海设立经济特区的决定，对于深圳等地市级区域高等教育来说显然是一种重要的推力。与之相反，外部阻力主要是使区域内高校或高校核心部分外移、人才流失、平台萎缩、办学主体弱化、改革停滞等，进而导致区域高等教育现代化延缓，整体实力水平倒退。比如，第二次世界大战导致大量高层次人才从欧洲流失。显然，这些推力或阻力实质上就是各种强制性约束或诱导性驱动，其作用方式主要有三个方面：一是直接输入增量或减少存量。比如高校迁移、高层次人才单向流动、名优高校的异地办学。二是直接改变资源禀赋。比如战争对资源的摧毁与掠夺、国家重大工程安排等。三是直接

变更发展空间。比如世界格局的不断变化、国家重大区域战略及政策实施等。

(二) 内在逻辑：区域高等教育内驱动力的生长与衰落

区域高等教育的强弱还有其内在的生长逻辑或消亡逻辑，也即决定于区域内部动力系统的生长与衰落。这些内部动力系统既有精神的也有物质的，主要包括区域环境应对力、区域经济支撑力、区域基础支持力、区域学术变革力，而非单纯的重视程度或发展动机。

具体来说，区域环境应对力指的是当外在机制施加到具体的一个区域并为其高等教育超常发展提供直接或间接的机遇时，该区域内部将作出相应的反应，形成的一种应对机制及力量。现实中，区域环境应对力来源于区域社会凝聚力、区域治理组织力和区域理念引导力，或者是这些力量的综合。而且，一个区域的社会结构以及人口素质的优劣程度、治理体系和治理能力现代化进程、发展路径与方式方法的选择，都会对区域环境应对力产生重要影响。区域经济支撑力即区域内的经济、产业和科技实力一起构成的对于区域高等教育整体发展和顶级水平高校建设的支撑能力。区域高等教育的体系结构、能力水平、质量效益、优势特色、短板弱势，以及具体的一所高等院校的建设、改革、发展，无不受制于区域经济实力特别是可支持实力。比如，一个国家或区域因领衔产业革命、科技革命而成为世界经济强国或强区域，实际上就是在敲响着世界高等教育中心将至的前奏；拥有深厚历史积淀的西三角区域（川、渝、陕）高等教育在改革开放后的30余年里进展迟缓，与这些省份的经济实力不无关系；近些年来广东高等教育成为“头雁”，很大程度上是得益于自1989年起广东一直牢牢占据GDP总量全国第一的位置。区域基础支持力即区域内的地理环境、历史基础和文化传统等自然和人文禀赋加合在一起的力量。比如，历史基础与后天建设共同打造了区域高等教育的龙头院校，崇商与重教的文化元素共同影响了区域高等教育的活力，区域范围内的自然和人文禀赋为该区域高等教育发展提供了重要基础。区域学术变革力即区域内高等院校或区域高校集群自身变革的驱动力量，是区域高等教育系统的内生变革动力。

这一动力源自区域高等教育系统内部对于区域社会经济政治等的适应性变革及引领性创生，可以是某一主体单独发力或以某主体为主导的发力，也可以是各种主体之间交互发力。这些主体包括区域高等教育系统的核心决策层和执行层、高校核心领导层特别是校长、高校决策执行层、高校教师群体尤其是名师大咖、学生及其家长尤其是名门望族、社区各类社会群体等。

由于学术力量是指相对于市场力量和政府力量而言的内置于高等教育微观组织中对人力资本投资具有特殊影响的治理方式，或者是内生于高等教育组织中的一种独立、自主、具有吐故纳新作用的专业化力量，区域高等教育的强势发展、持续上升和迈向辉煌之路，最终是由区域高等教育系统内部各相关主体决定的，区域学术变革力的强弱最终决定了高等教育强弱区域的形成和变迁，正如教师作为学校教育实践及其历史进程的创造者，必然成为推动学校教育变革与发展的主体力量一样，尽管现今的高等教育领域学术不再享有至高无上和绝对的权力。

总体上讲，区域高等教育强弱的形成与演变既是一个自然演化的过程，也是一个偶发性变迁过程，既有外在的推进机制和阻滞机制，也有内在的生长逻辑与衰亡逻辑。尽管在人类社会发展的某一时点，强弱总是相对的客观存在，但因势利导、持续向强仍然是极其必要的。当前，我国正处于建设高等教育强国、强省、强市的重要时期，国家和各地各校都应该以全面推进教育现代化、启动实施“双一流”工程等为契机，科学把握高等教育强域的生成机理，全面分析国内国际高等教育生态，趋利避害，持续优化国家、区域和学校的顶层设计，积极创造高等教育及其学校发展的天时地利人和，做大做强做强国家和区域高等教育。

（聂挺，广州工商学院工商管理系讲师，广东佛山 528138；王文彬，中山职业技术学院职业教育研究所副研究员，广东中山 528404；聂劲松，中山职业技术学院职业教育研究所所长，湖南省教育科学研究院博士后合作导师，研究员，博士，广东中山 528404）

（原文刊载于《教育学术月刊》2020年第12期）

# 以省域促区域：

## 长三角高等教育一体化的目标与路径

闵 犇

党的十九大报告提出，要实施区域协调发展战略，建立更加有效的区域协调发展新机制。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出，要“探索省际教育协作改革试点，建立跨地区教育协作机制”。从历史上看，长三角地区一直以来就是我国经济和文教事业发展的重要贡献主体，随着社会经济政治改革的全面深入，长三角地区高等教育区域间的合作逐渐由一种主体间的自发行为上升为国家层面的战略部署。本研究尝试在概念辨析和历史回顾的基础上，探讨长三角高等教育一体化的目标和实施路径，以期对相关政策制定和执行提供一定的参考借鉴。

### 一、概念与内涵

#### （一）区域经济与高等教育一体化

自20世纪60年代起，区域一体化（regional integration）逐渐成为国际政治、经济发展的重要趋势。早期的区域一体化包含政治一体化和经济一体化双重涵义，随着两极格局的结束，政治一体化的研究视角逐渐式微，经济一体化则成为主流。时至今日，“一体化”或“区域一体化”几乎专指区域经济一体化。随着全球经济联系的日益密切，经济一体化由企业之间的联合、兼并等逐渐发展为地区与国家间的行为，并衍生出以下几种主要类型——自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济联盟和货币联盟。20世纪80年代末，一种新的区域一体化形式——跨国别区域经济合作开始出现，表现为不同国家的一部分组合在一起展开合作。与传统区域经济一体化相比，他们主要依赖于市场力量而非政府间协议，更加看重经济的互补性而非内部一致性或共同利益。他们突破了法律上的国家界限，更加依赖民族、文化上

的联系。

区域一体化所带来的商品、资本、技术、人才等的自由流动和互补，一方面给区域经济发展带来了巨大的好处，同时也对其他领域——包括高等教育的一体化产生了新的需求。如博洛尼亚进程（Bologna Process），其目的之一就是要建立一个具有高度兼容性和可比较的欧洲高等教育系统，以满足欧洲政治、经济一体化过程中所产生的共同劳动力市场对人才的需求。我国学者巫丽君、王河江认为，高等教育区域一体化是通过建立并拓展次区域之间的信息沟通和要素流转渠道，使区域内高等教育组织及相关部门在特定领域逐步实现全面合作，从而生成区域聚合体、形成竞争优势的历史过程。吴颖、崔玉平认为，区域高等教育一体化是指通过建立并拓展区域或次区域之间的信息沟通，实现要素的自由流动和优势互补，突破区域内阻碍高等教育资源配置的各种体制机制障碍，使区域内的高等教育利益相关者和系统之间逐步实现有序分工、错位竞争及全面协作，从而提升区域内高等教育综合竞争力的过程及其状态。

#### （二）高等教育一体化的内涵辨析

区域高等教育一体化近年来渐为学术界所关注，其中相当一部分原因与国家高等教育区域化发展战略的调整以及政策用语的变化有关。然而高等教育的“一体化”究竟意味着什么，与之前的“协同发展”“区域化发展”有何异同却鲜有研究予以关注，概念的不清晰使得所提出的改进往往难以切中要害。在这方面加拿大学者简·奈特（Knight J）曾提出一个比较清晰的分析框架，在她看来高等教育区域化可以视为一个从“合作”（cooperation）到“一体化”（integration）的连续

体。如图1所示，处于一端“合作”（cooperation）代表了一种松散和开放的关系，双方仅进行一些一般性的交流与短期合作；处于中间状态的为协作（co-ordination）和融合（convergence），前者如不同高等教育机构间建立起研究伙伴关系，后者则更进一步，包括建立起可相互承认的学术信用体系（如学分互认）以及共同遵守的校历等；处于连续体另一端的“一体化”则代表了一种更加正式、制度化和全面的关系，实践中往往需要区域一级的协议和机构进行维持。

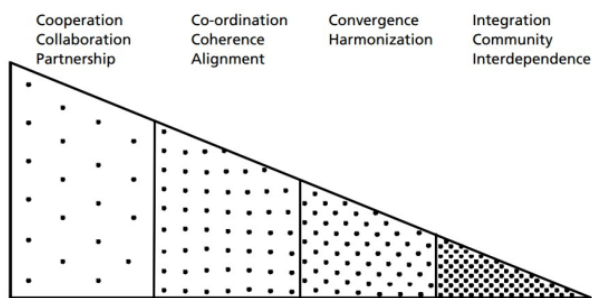


图1 高等教育区域化术语<sup>[6]</sup>

简·奈特特别强调了这种划分不是对高等教育区域化发展阶段的描述，即并非所有的高等教育区域化进程都会发展到“一体化”或必须以此为最终目标。严格来说，长三角高等教育的“一体化”与简·奈特所定义的“integration”也并不能完全等同，更多时候是表达一种推进区域化发展的目标和决心，而这其中很大一部分原因在于目前长三角高等教育区域化发展进程中遇到了一些关键的障碍和瓶颈。要解决这些问题，就需要在了解历史和现实条件的基础上，重新探讨一体化的发展目标和实施路径。

## 二、历史演进与制约因素

### （一）历史演进

长三角高等教育区域化发展可追溯至20世纪90年代，伴随着经济一体化进程的开启和教育体制改革的深入，逐步掌握部分办学自主权的长三角区域内高校开始主动顺应区域经济发展，尝试跨行政区域教育市场的创建。与此同时，第二次院系调整所带来的高校规模上的扩张（多校区、异地办学等）也对高等教育资源的跨界流动提出了新的要求。尽管这一时期并无专门的政策文

件，但教育与社会经济的融合为高等教育资源的流动提供了市场环境，也为其后区域化乃至一体化进程打下了基础。

时至2003年，沪、苏、浙三省人事厅发表了《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》，举办三方教育合作签字仪式并发表合作意见。与此同时三方签署了《长三角高校毕业生就业工作合作组织合作协议书》，其内容包括建立高校毕业生就业信息平台，扩大就业市场开放等。这一系列举措拉开了长三角高等教育区域化发展的序幕。此后区域化发展从偏经济领域的就业向其他方面逐步拓展，如2004年沪、苏、浙三地签订《长三角教育科学研究合作协议》，2006年复旦大学、上海交通大学、浙江大学、东南大学、浙江大学、浙江工业大学、浙江理工大学签署了《长三角地区六高校交换生计划备忘录》，内容包括选拔本科生跨校学习及学分互认。简·奈特将高等教育区域化的措施分为“功能取向”“组织取向”和“政治取向”。功能取向的措施侧重于高等教育机构和系统的实际活动，包括促进高等教育系统间协调的策略（如学术信用体系），以及一些具体项目（如学生流动计划、跨境合作教育计划等）；组织取向的措施是指以更加系统（或官僚）的方式发展和指导区域化的组织架构，如设立政府和非政府的机构、专业化组织和基金会等，以承担区域化过程中的决策、筹资、监管和宣传工作；政治取向措施主要是指将高等教育区域化列入决策机构的政治意愿和战略，如各种协议、协定、条约的签署，以及首脑会议或双边/多边对话等。从这一视角出发，可以看到该阶段长三角高等教育区域化发展已经具有功能取向和政治取向特征，但尚未体现出明显的组织取向特征。在文本表述上，除早期文件涉及“一体化”外，其余政策用语多为“协议”和“合作”。

长三角高等教育区域化发展的第二阶段始于2009年。这一年第一届长三角教育联动发展研讨会召开，沪、苏、浙三地签署《关于建立长三角教育协作发展会商机制协议书》，并规定会议每

年召开一次。2010年，长三角教育联动发展协调领导小组及办公室成立，负责定期开协商会议，制定规划纲要以及协调联动发展等重大事项。2011年，第三届长三角教育联动发展研讨会召开，会议达成包括高等教育专家资源库建设及共享协议、大型仪器设施共享协议、高校图书馆联盟框架协议等7项协议，同年“长三角高校交流生计划”正式启动，沪、苏、浙三地互派交流生并实行学分互认。2012年，安徽加盟长三角教育协作体，两年后长三角地区应用型本科高校联盟正式成立，合肥学院任联盟主席单位。2016年“一市三省”教育厅（委）签订《“十三五”深化长三角地区教育战略合作框架协议》，四方约定探索建立教育发展跨省（市）共同决策、统一执行、联合监督机制，在此基础上加快长三角应用型本科联盟建设，推进区域内教师互聘、课程互选、学分互认等。这一阶段，一方面功能取向和政治取向的措施进一步完善，另一方面，每年一次的长三角教育联动发展研讨会（2013年更名为长三角教育协作会议）的举办，以及联动发展协调领导小组及办公室的成立，标志着长三角高等教育区域化发展已经具有了组织取向特征。这一时期重要的政策文本和会议的标题、名称中依然使用联动、协作、协调等表述，没有强调“一体化”。

长三角高等教育正式迈入一体化发展始于2018年。这一年第十届长三角教育协作会议正式更名为“长三角教育一体化发展会议”并在沪召开，上海、江苏、浙江、安徽三省一市共同签署《长三角地区教育更高质量一体化发展战略协作框架协议》和《长三角地区教育一体化发展三年行动计划》。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》，提出构建长三角教育协作发展新格局，进一步加大区域内教育资源相互开放的力度。同年，浙江大学、复旦大学、上海交通大学、南京大学和中国科学技术大学组建长三角研究型大学联盟和长三角高校智库联盟，一市三省学生资助管理中心签署《长三角学生资助一

体化发展联盟框架协议》。到了这一阶段，除先前形成各项举措继续完善外，“一体化”正式成为长三角高等教育区域发展的方向，并在官方文件中予以确认。

## （二）一体化进程中的制约因素

几十年来长三角高等教育的区域化、一体化进程取得了重大进展，地区间、高校间的协同合作不断深化，各项举措也在不断完善并逐渐规范化、制度化。尽管如此，依然有许多障碍因素存在其间，制约了一体化目标的实现。

1. 高等教育发展水平差异。区域内高等教育发展水平的不平衡是制约一体化进程的首要因素。有研究显示，尽管浙江和安徽在普通高等学校数量上与上海和江苏差距不大，但在能够体现优质高等教育资源的“双一流”建设高校数、ESI前1%学科数、国家重点实验室数等指标上，不同地区之间依然有着不小的差距。高等教育水平发展的不平衡使得无论是地区间还是高校间合作难度变得更大，处于优势地位的省市或高校往往缺乏合作动力，即使被强行卷入到区域化进程中也往往是一种消极的应对，缺乏主动性。

2. “增长极”的局限性。法国经济学家佩鲁（Perroux F）认为，如果一个集团在其所处环境中引起不对称的增长和（或）不对称的发展现象，而且这些增长与发展现象至少在一个时期中是相反的而不是同步的，那么就可以将这个集团称之为一个增长的极或发展的极。增长极理论被广泛应用于区域发展研究和政策选择，其早期阶段比较强调利用增长极的推动效应以及产业间的连锁效应来带动全局发展。但之后也有理论家提出不同观点，如赫希曼（Hirshman A O）认为增长极会对周围地区产生正反两方面的影响，即涓滴效应（trickling-down effect）和极化效应（polarization effect）。前者指增长极可以通过增加投资、吸收劳动力等方式提升周边地区的人均消费水平和边际劳动生产率；后者则指增长极的出现会吸引周边地区优秀人才、生产资料和资金，从而扩大与周边地区的差距。由于现代互联

网技术和物流业的发展，增长极所依赖的“周边地区”未必是纯地理意义上，更有可能是经济部门方面的。换言之，在由上级政府主导的高等教育区域化过程中，处于较弱势地位的高校或地区未必能进入“分工”或从中获益，同时还可能面临着人才、生源流失的风险。

3. 地区及高校间的非合作博弈。在博弈模型中，根据全体局中人的支付总和是否为零可以分为零和博弈与非零和博弈，与此同时根据局中人是否合作、是否可以达成一个有约束力的协议又可以分为合作博弈和非合作博弈。宗晓华、冒荣的研究指出，长三角地区的高校间的非合作博弈和无序竞争是阻碍相互间协作的重要因素。由于公共资源的分配集中于教育行政部门且透明度较低，导致高校间对资源的争夺日趋激烈，而评价标准的单一使得高校同质化严重，相互间恶性竞争，难以形成有效分工。该研究提出，高校间零和博弈、非合作博弈的根源在于当前高校竞争制度本身的缺陷。

4. 条块分割的高等教育管理体制。在长三角高等教育区域化发展中，行政力量既是重要的推动因素，又对此形成了一定的制约，突出表现为条块分割的高等教育管理体制。有学者指出，长三角城市群规划设置与推进之所以落后于珠三角，其根源就在于珠三角同属广东省，区域协调相对容易，而长三角城市群分属不同省级行政区，协调难度大大增加。这一问题在高等教育领域同样存在。对于长三角地区而言，即使是同一区域，其内部高校也存在着3条线（中央、省、市）和5个层面（“985工程”“211工程”、地方重点、地方一般、民办）的区分。这种由计划经济时期形成的行政壁垒所导致的人事、管理、评价制度上的差异大大增加了区域内高校间的协作成本，最终形成一种无序竞争、各自为政的局面。虽然教育行政部门会定期召开协作会议，但其成效多为战略性、原则性的，在解决一些关键的、具体的问题上仍鞭长莫及。一些研究认为，推进长三角一体化进程的突破口在于政府进行强

制性制度创新、打破传统的以省域为主的高等教育治理模式。但也有学者表示，无论是借助于中央行政力量建立“超级地方政府”进行统筹，还是完全依靠市场力量实现整合现阶段都不现实，只能在尊重市场经济规律和现有协调机制的基础上进行有限的制度创新。

### 三、目标选择

#### （一）是否要以“一体化”为目标

默里（Murray P）在对比欧盟和东盟区域化发展时认为，尽管欧盟常被奉为一体化发展的理想状态，但欧盟和其他地区都有其各自的独特性，不应把欧盟作为区域化发展的最终目标。简·奈特也认为，“一体化”只是与“合作”“协作”等并行的区域化发展状态，并非区域化发展的最终进程。目前长三角高等教育一体化进程一方面取得了较大进展，另一方面似乎也陷入一种困境。客观而言，基于已有研究对区域化和一体化关系的理解，不难得出一种解决方案：高等教育一体化并不存在一个标准模式，而是要结合当地的现实情况进行适当调整，甚至放弃其中一些暂时难以实现的目标。长三角高等教育的区域化发展并不一定要以理想中的“一体化”作为目标，当目标改变时，一体化推进过程中所遇到的问题和障碍似乎也就不存在了。这种逻辑不能说没有道理，但问题的关键在于当前长三角高等教育一体化进程中所遇到的问题，同样也是我国高等教育从数量、规模的扩张到高质量内涵式发展所必然会面对的问题，这些问题并不因目标降低而消失。“一体化”理想状态是什么样，与“合作”“协作”有哪些可测量的区别并不重要，重要的是通过设置这一参照对象，以局部带动整体，将我国高等教育发展过程中的问题充分暴露并解决，从而更好地促进高等教育整体水平的提高。

#### （二）“一体化”的目标设计

尽管理想中的一体化标准并不存在，但世界范围内一些在区域化发展中较为成功的地区和国际组织的经验，对于确立长三角高等教育一体化的目标依然具有重要的参考价值。这些案例包括欧盟、博

洛尼亚进程以及美国加州公立高等教育系统。

有学者将欧洲一体化的经验归纳为建立打破行政分割的多层次治理体系、设计统筹区域发展的财税和基金工具、打造要素自由流动的统一市场以及推进公共服务一体化。这其中最为关键之处在于欧盟具有“超国家性”的组织机构设置，以及独特的财税和基金工具。欧盟委员会拥有立法权和监督权，确保各方遵守条约及实施共同体法；欧洲议会有参与决策权；欧洲法院的作用在于通过解释和应用条约使共同体法得以遵守。而为解决成员国独立财政所带来的利益分立和发展不平衡问题，欧盟一方面借助共同体法规对成员国财政政策形成约束，另一方面通过基金等财政工具实现区域发展的适度统筹。从实际效果来看，欧盟通过组织机构设置和财政政策等较好地解决了一体化进程最为关键的“跨界治理”问题。

在1998年纪念巴黎大学成立800周年之际，英、法、德、意四国教育部长提出了一套促进高等教育共同发展的基本原则，并决定承诺“鼓励建立一个共同的参考框架，以改善外部认可，促进学生的流动和就业能力”。博洛尼亚进程最初提出五大发展目标，包括促进教师、学生、研究人员等的流动性，建立易于理解和可供比较的学位系统，推进欧洲学分转换和累进系统，建立相互兼容的质量保障体系以及于2010年建立欧洲高等教育区（EHEA）。博洛尼亚进程打破了各国在高等教育上各自为政的局面，极大地推动欧洲高等教育一体化进程，其影响也扩展到欧盟以外的地区。其中通过定期的部长级会议确立目标，建立多主体参与的治理结构与评价监督机制，开放和渐进式的实施策略是其成功的重要经验。除此以外，美国加州高等教育系统同样被认为是高等教育区域化发展的典范。1960年的加州高等教育总体规划将州内公立高等教育分为加州大学、加州州立大学和两年制社区学院三大系统。在加州立法机构以及中学后教育委员会（CPEC）的管理和统一协调下，三大高等教育系统在招生、教学和科研等方面分工明确、各司其职，避免了相互

间的无序竞争。与此同时完善的学分互认和转学系统确保了不同层级高等教育间的衔接，有效地维护了教育公平。时至今日，尽管加州高等教育系统在运行过程中也出现了一些困境，但主要是在财政方面而非分类管理本身的问题。

通过对以上案例的分析，本研究认为长三角高等教育要实现区域一体化，至少完成以下目标：①建立广泛的、可兼容的高等教育质量保障体系，实现较大程度的学分互认；②高校间便利的资源共享和人员流动；③不同高校、科研机构间是一种合作、互补而非盲目竞争的关系。从现实情况看，目前长三角地区已经实现了部分目标，特别是在资源共享、学生流动及学分互认方面。但若想继续推进，就必须解决高等教育区域化发展中的跨界治理、分类管理和课程衔接问题。

#### 四、实施路径

##### （一）跨界治理问题

长三角地区的高校在地理上分属四个不同的省级行政区，在行政归属上又分为教育部直属、省属和市属，这就同时涉及到两个维度上的协调，难度非常大。相比之下，无论是珠三角还是美国加州高等教育系统都只涉及省（州）域内部，协调难度要低不少。解决的思路有两条，一是仿照欧盟，建立超越省级行政区、多方参与的高等教育协调机构，通过条约、协议的签署等方式协调区域内的高校合作事宜。这种方式的关键在于协调机构的行政和法律定位，对于像跨省域高校分类管理这样一些打破现有利益格局的操作，协调机构需要有足够大的权力才能完成。这一方面在我国当前现实条件下很难做到，另一方面政策的执行依然绕不开省级行政主体。二是采用“降维”的方法，先解决一个维度，即省域内部高等教育一体化的问题，待形成成熟的机制后，再解决跨区域协调的问题。由于省域内部存在部属高校，故在构建协作机制时需要有教育部或其他部委参与，形成“以省为主，省部共建”的局面。从当前现实情况看，第二种方式是相对可行的做法，如目前上海市积极探索的高校分类

管理就可视为一种省域内部实现一体化的尝试。需要注意的是，省域内部的一体化并不排斥省域间以及高校间的沟通与合作，只是在政策的制定和执行上要以省域为立足点，在条件不成熟时不强求省域间的步调一致。

## （二）分类管理问题

无论是省域内部还是整个长三角地区，实现高校间协同发展就必须解决分类管理的问题。从已有研究来看，实现分类管理需要两个关键步骤，一是要形成简洁、明确的分类标准，并对不同类型高校的行为进行一定的限制。如在加州高等教育三级分类系统中，只有加州大学系统能够授予哲学博士学位，加州州立大学仅能授予教育学博士学位，所从事研究的范围也不能脱离“教学”这一主题，而社区学院则定位于学术和职业指导。相比之下尽管我国一些地区也在尝试构建高校分类体系，但往往分类较为复杂，相互间边界不清，可操作性不强，对于高校的行为也没有实质性的约束。二是要完善资源分配和评价制度。长三角地区高校主要由政府以“基本支出+专项支出”并辅以“绩效支出预算”的形式进行直接拨款。这种拨款方式既缺乏西方发达国家那样的多方参与和缓冲机制（如拨款委员会），本身也没有体现出分类管理的思想，其结果之一便是不同类型的高校围绕着总量一定的经费，特别是其中的专项经费展开了激烈的争夺。在高校评价上，目前无论是政府的考核还是社会上流行的排行榜都没有很好地体现分类办学的思想，最终迫使类别和功能差异巨大的高校不得不同台竞争。综上所述，要实现高校的分类管理，就需要在区域（至少先在省域内部）建立简明、可操作的分类标准，通过立法等形式对高校的行为进行适当约束，并在此基础上形成相互独立的资源分配体系，形成同类型高校间合理竞争，不同类型高校间相互补充的局面。评价方面，若一时难以对国内排名机构的影响进行限制，则可尝试由政府主导建立大学分类评价体系，突出评价、反馈的功能，必要的话进行粗略的等级排序。但无论如

何，不能单纯地将任何形式的排名作为地方政府和高校考核、资源分配乃至问责的依据。

## （三）课程衔接问题

不少研究将加州高等教育系统相对完善的学分互认和转学机制视为其分类管理、区域化发展成功的关键，实际上整个美国高等教育系统都有着较为成熟的转学机制。由于学费较低，很多大学生会把社区学院作为跳板，获得副学士学位之后再转入四年制院校。在转学机制运行良好的诸多保障措施中，除完善的财政资助政策、信息发布平台和法制保障外，最为关键之处在于建立了通识教育核心课程体系和共同的课程编号系统，这使得同一高校不同专业间，以及不同高校间的学分互认变得相对简单和顺畅。相比之下，虽然长三角地区部分高校之间已经开始尝试学分互认和交换生制度，但目前还主要限于同层次院校中的少部分学生。从目前现实条件看，长三角地区要做到像美国一样的学生自由转学还比较困难，但在师生互访，学分互认方面依然有很大的提升空间，而这就要解决不同高校间课程兼容的问题。目前一些高校开始施行的大类招生、通识课程培养的模式就是很好的尝试。本研究认为，在已有工作的基础上，可尝试建立区域内（至少是省域内）的标准化的通识及部分专业课程认证系统，以解决高校间课程兼容和学分互认的问题。

区域高等教育一体化的实现没有固定模式，也不是一蹴而就的。一方面需要学习其他国家和地区的成功经验，另一方面要在结合国情、省情的基础上进行制度创新。可在找准目标的基础上，以省域的一体化为抓手，逐步解决跨区域治理和高校协同分工的问题。要让高等教育各利益主体切实体验到区域一体化所带来的好处，充分调动各方的积极性，消除合作中的顾虑，最终实现长三角地区高等教育的高质量发展。

（闵 犇，湖州师范学院高等教育与治理研究院讲师，浙江湖州 313000）

（原文刊载于《中国高教研究》2020年第12期）



# 高等教育如何推动成渝地区双城经济圈发展

## ——高等教育集群建设的基础、目标与路径

陈 涛 唐教成

### 一、问题提出

2020年1月召开的中央财经委员会第六次会议，首次提出推动成渝地区双城经济圈建设，这是党中央作出的重大战略部署，是继京津冀一体化、长三角一体化发展示范区和粤港澳大湾区后的又一国家战略，被媒体称为我国区域经济增长第四极。习近平总书记强调，推动成渝地区双城经济圈建设，有利于在西部形成高质量发展的重要增长极，打造内陆开放战略高地，对于推动高质量发展具有重要意义。根据国家战略安排和顶层设计，建设成渝地区双城经济圈是为了实现区域创新一体化。创新是一体化的质量要求，是区域经济增长的发力点。从高等教育角度看，高等教育能否以及如何推动成渝地区双城经济圈发展无疑是学界关注的重要议题。

根据区域创新系统理论，区域创新的两个关键要素是区域内的主导产业集群以及各类教育和科研机构的基本制度安排，二者合作共同推进创新。研究发现，凡是创新型产业集群，都得益于大学、科研机构和高技术企业的“集体”支持，特别是建设高等教育集群已成为典型模式的选择，如依托哈佛大学、MIT、波士顿大学等众多大学建立的128号公路高新技术园区，以杜克大学、北卡罗来纳大学和北卡教堂山分校为“金三角”框架的北卡罗来纳科技园区。近年来，加拿大政府提出的“人工智能战略”中也以多伦多大学等多个研究型大学为节点形成了埃德蒙顿、蒙特利尔和多伦多3个城市的区域集群网络。当前，我国粤港澳大湾区建设中提出构建“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊，同样有赖于大湾区四地丰富的高等教育集聚资源。显然，建设高等教育集群是促进区域经济增长和创新发展的经验，这也是本文提出成渝地区双城经济圈高等教育集群建设命题的原因所在。

### 二、高等教育集群建设的经济地理学视域及理论分析框架

从学科角度而言，高等教育集群是一个经济地理学概念，为此本文引入相关领域理论进行系统分析，旨在深入认识区域经济发展与高等教育的内在联系，以便建立一个具有一般意义的理论分析框架，考察高等教育集群建设的要素构成及工作原理，为成渝地区双城经济圈高等教育集群建设提供理论基础及思路。

#### （一）理论基础：“中心—外围”模型及其影响表现

随着全球化的深入发展，经济活动要素的全球流动态势日渐凸显。20世纪80年代，以克鲁格曼（Krugman）为代表的经济学家开始关注经济活动的地理分布、空间格局及空间演化过程，着重考察经济活动与空间的相互关系，并建立了区域经济学意义上的“中心—外围”模型（Core-Periphery Model, CP），开启了新经济地理学研究范式。本文选取该模型并非进行实证分析，而是借助其模型原理进行理论探究，考察城市化、产业集聚和高等教育发展的内在联系。因此，在经典的CP分布模式下，城市化、产业集聚和高等教育发展具有如下表现：

第一，城市化与产业结构协调发展。从经济地理学角度看，城市化是不同等级地区经济产业结构的转换过程，重视生产要素的流动，即资本流、劳动流、技术流和信息流等在城市化过程中的作用是从传统区位向“流空间”的转变。就产业结构而言，城市化指向第二、三产业在特定地理条件下的空间集聚，这是由于第二、三产业不仅集聚于城市，而且还是区域经济增长和劳动力流动的重要指标，表现为传统工业持续发展，新型工业相继登台，第三产业发展加快。从一定意义而言，城市化的本质就是产业结构由低级向高级演变的过程，因

此城市化进程与其地域空间内的第二、三产业结构间是一个协调发展的动态过程。

第二，产业集聚是城市化和工业化高质量发展的最典型表现。美国学者迈克尔·波特（Michael Porter）首次提出“产业集群”（Industrial Cluster）的概念，并将其定义为具有相互联系的企业及其相关机构（如大学、智囊团、职业培训机构、行业协会等）在某一特定地理区域上的聚集体，且这种集聚对生产力和创新能力具有重要意义。在波特看来，产业集群不只是产业集聚的一种组织形式，而且是促进经济发展的一种思维方式，是一种引起变革的手段。显然，这一地理空间表现实质上建立了基于信任和资源共享的社会经济网络，集群内部的各主体通过知识和技术的频繁交流，形成了以知识驱动为主的新型产业环境，创新无疑成为产业集群的根本特征。由此，城市化、产业集聚以及具有知识和技术传播功能的高等教育建立了内在联系，形成以创新为核心特征的高等教育集群。

## （二）分析框架：产才教城互动的内在机理及形态

根据克鲁格曼的CP模型理论，本文将建构一个经济地理学意义上的“产、才、教、城”互动发展的分析框架，该框架的主要任务在于解释四者互动的内在机理，即产业、人才、教育和城市4个要素的内在联系及工作方式。从要素构成看，产业、人才、教育和城市均存在产业关联，也就是说产业导向是4个要素形成集群关系的基础，并且产业在集群环境下具有技术进步和创新特质，进而有利于产业效益的放大。从要素合作看，4个要素建立的合作关系主要通过人才的流动性决定，表现为城市发展的核心引擎是产业，产业发展的动力源自人才，人才身上凝聚的知识和技术则有赖于高等教育，而高等教育大都集聚在城市。由于“区位黏性”<sup>①</sup>的存在，又会“推动产、才、教、城”互动发展形成集聚趋势，这一循环因果链使得4个要素互动发展。因此，“产、才、教、城”互动发展实质上是建立“产业链—人才链—教育链—城市链”的区域创新一体化。其中，产业人才是产城教互动发展的链条核心，产才融合是互动的关键。

在克鲁格曼看来，空间集聚会导致产业在两个地区的平均分布状态不复存在，进而转变成为在一个区域内的集中分布。在此认识上，高等教育集群建设将会形成一种新的格局——以高新技术产业为主的“中心”和以传统产业为主的“外围”。这将在产、才、教、城互动中形成两股力量：一是来自产业关联和知识技术溢出的聚集力，二是市场竞争、运输成本和不流动生产要素的离散力。在高等教育集群建设中，亟须有效调整以上两种力量，即引入政府的公共性干预。克鲁格曼的CP模型理论并未考虑政府在市场环境下的干预问题，但我国区域经济增长实践已充分验证政府行为的重要性。如改革开放初期，确定沿海地区率先开放的经济政策就是政府干预下的“中国CP模式”。因此，我国区域高等教育集群建设须明确政府在多主体工作中的角色，即做好顶层设计与引导服务工作。

总之，区域创新一体化中“产、才、教、城”4个要素在政府和市场的双重作用下，形成了“钻石形态”的关联(如图1)。其中，作为公私两极的政府和市场，是区域创新一体化中各要素的外部动力。产业和人才更靠近市场一侧，主要由市场经济发展决定，具有更强的市场特征；城市和教育更靠近政府一侧，一般由政府宏观调控决定，具有较强的公共性特征。实线表示4个要素存在强关联，实线双箭头表示产业、人才、教育、城市四要素之间具有互动关系；虚线单箭头表示政府和市场作为公私两极对以上四要素互动发展存有潜在影响；虚线双箭头表示政府和市场两者之间存在相互影响。

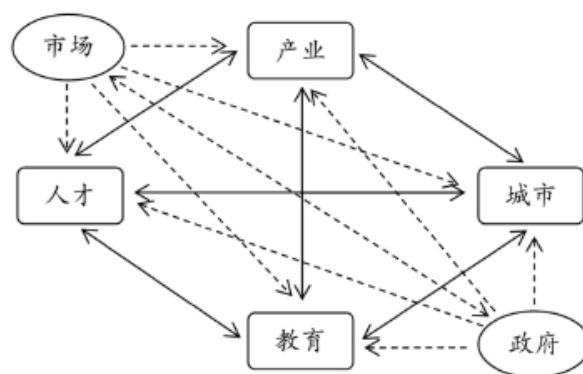


图1 区域创新一体化的“钻石形态”关联

### 三、成渝地区双城经济圈高等教育集群建设的现实性基础

自古以来，成渝地区地理同域、文化同源、经济同体。近年来，随着国家出台一系列重大战略举措，使昔日“蜀道之难”今朝“天堑变通途”，区位优势明显；产业经济政策成效日益凸显，牵动产业结构升级转型；丰富的人口和人才资源，促进人口结构更趋合理，人口流动更加频繁；高等教育资源整体丰富，在中西部地区中位居前列，创新资源优势突出。总体来看，成渝地区的地域区位、产业经济、人口发展和高教资源为高等教育集群建设提供了现实性基础。

#### （一）地域区位优势

1. 地域文化。成渝地区不仅地理具有相近性，而且文化具有同源性。据考证，有学者在20世纪40年代就提出了“巴蜀文化”，并将其认定为“秦统一之前的古巴蜀地区的文化”，也就是今天四川省和重庆市以及相邻地域在内的、以历史悠久的巴文化和蜀文化为主体的文化总汇。作为一种区域性文化，巴蜀历经古代秦汉移民、湖广填川的人口大迁徙，在相对封闭的自然环境中，却形成了开放交融、兼收并蓄的文化特质，建立了多层次、多维度的文化复合体。在这一历史悠久的特定地域文化基础上，进一步演化出巴蜀茶文化、酒文化、川菜文化、川剧文化等。如今，成渝地区在巴蜀地域文化的浸淫下，充分彰显文化的历史传承和区域交流，并以文化为纽带形成了时间的连续性、空间的延展性和区域的整体性，为成渝地区政策、经济、社会发展以及民众自由交往建立了文化认同基础，增强了整合发展的可能性。

2. 区位优势。成渝地区双城经济圈是以成都和重庆两个城市为中心的相邻区域，处于全国“两横三纵”城市化战略格局沿长江通道横轴和包昆通道纵轴的交汇地带，是长江经济带的战略支撑，是新一轮西部大开发的战略平台，是“一带一路”倡议的重要战略节点，具有承东启西、连接南北、贯通中外的区位优势。从区域内部看，成渝地区是全国重要的城镇化区域，成都和重庆是西部地区唯一紧密相邻的两个国家中心城市。整个区域自然禀赋优良，综合承载力较强，

交通体系比较健全；从区域外部看，随着“一带一路”倡议、“长江经济带”战略的提出，成渝地区经济社会面临前所未有的发展机遇，改变了千百年来西部内陆的区位优势，从内陆腹地成为面向泛欧泛亚的开放前沿。有专家指出，从整个欧亚大陆视角看，我国西部城市成都和重庆在“一带一路”框架下成了区域的“中部”和中心。

#### （二）产业经济基础

1. 经济政策。近10年来，党中央、国务院从国家宏观层面对成渝地区经济发展进行了统一部署和政策安排。特别是党的十八大以来，党中央更是以大战略、大思路、大规划和大举措出台了一系列区域经济政策，促进成渝地区经济发展提质增效和转型升级。从区域经济政策看，2011年国家发展改革委印发了《成渝经济区区域规划》，提出将成渝经济区建成西部地区重要的经济中心，初步形成以先进制造业为主的产业结构；2016年4月公布了《国务院关于成渝城市群发展规划的批复》。《成渝城市群发展规划》提出把重庆市的27个区（县）以及开州、云阳的部分地区以及四川省的15个市列入规划范围，明确重庆、成都国家中心城市的辐射引领作用，健全创新型现代产业支撑体系。2016年9月，《长江经济带发展规划纲要》正式印发，确立了“一轴、两翼、三极、多点”的发展新格局，将重庆作为“一轴”的三大核心城市之一，把成渝城市群列入“三极”之中，旨在积极推进新型城镇化和创新驱动产业升级。

从两地经济政策看，成渝两地经济政策有“比翼齐飞”之势。2010年和2014年，重庆和四川相继获批设立国家级新区——两江新区和天府新区，两个新区在各自区域的经济定位中，均聚焦现代制造业和服务业；2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案》，将京津冀、上海、广东和四川等8个区域确定为全面创新改革试验区，四川依托成德绵地区先行先试，根据三地产业特征分别打造具有国际影响力的区域创新创业中心、高端装备产业创新发展示范基地和国家军民融合创新示范基地；2017年3月15日，国务院印发《中国（四川）自由贸易试验区总体方案》和《中国（重庆）自由贸易试验区总体方

案》，在两地同时设立自贸试验区，围绕两地战略定位、按照功能区域进行产业划分，打造西部开放经济样板。综合来看，中央推出的一系列重大战略举措正在促使成渝地区经济逐步走向特色和融合发展，且保证两地经济发展的同步性，不断提高成渝双城发展的协同水平，强调双城的引领示范辐射作用，增强区域规模经济效益。

2. 产业结构。城市是工业的摇篮，是经济集聚的体现。可以说城市化是工业化的直接产物，而工业化则是城市化的基本动力，产业结构与城市化具有很高的协同性。根据2008—2018年成(川)渝地区产业结构发展变化情况，发现该地区

第一、二产业比重下降明显，第三产业比重上升迅速，从2016年开始，占比几乎都在50%以上(如图2)。近10年来，成(川)渝地区的产业结构发生了巨大变化，第三产业的快速崛起为创新型现代产业体系建设奠定了基础。2018年，国民经济统计数据显示，四川省全年实现地区生产总值(GDP)40678.1亿元，其中成都市达到15342.77亿元，占全省37.72%。按可比价格计算，成都市比上年增长8.0%，超出全国平均水平(6.6%)；重庆市全年实现地区生产总值20363.19亿元，比上年增长6.0%。总体来看，成(川)渝地区经济增长仍然保持强劲实力。

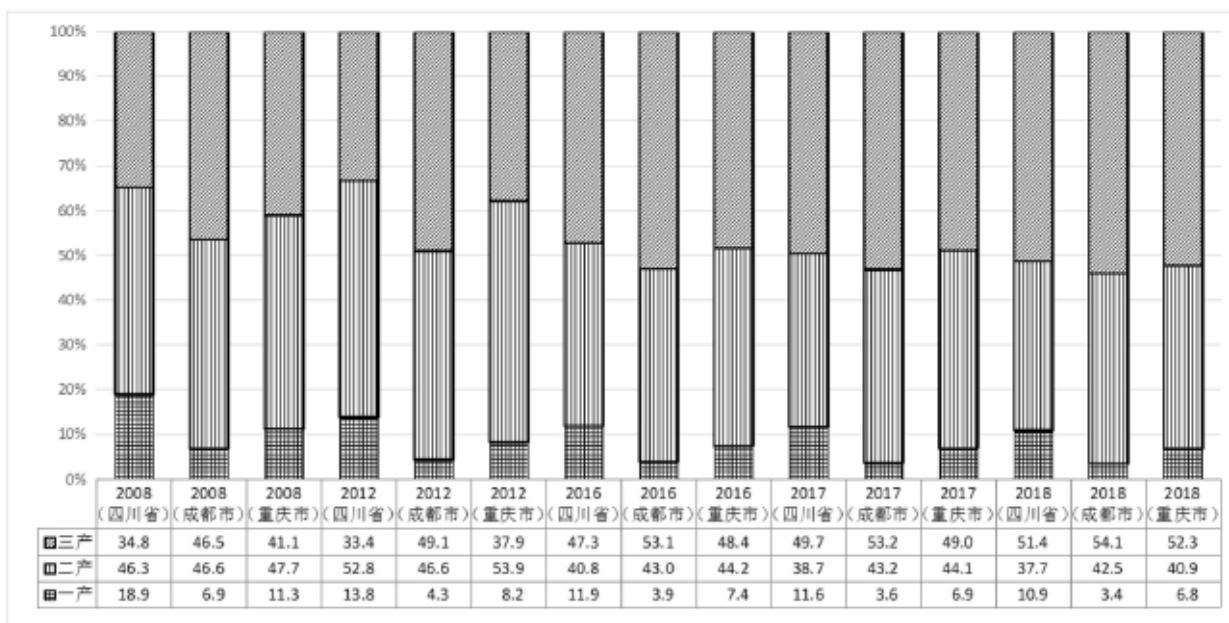


图2 2008年、2012年、2016—2018年成(川)渝地区三产结构

数据来源:2008年、2012年、2016—2018年四川省、成都市、重庆市国民经济和社会发展统计公报

### (三) 人口发展基础

1. 人口数量与质量。成(川)渝地区拥有充分的人力资源，堪称人口大省(市)。2018年国家统计局年鉴数据显示，四川省常住人口8341万人，常住人口城镇化率为52.29%，位居全国第四；成都市常住人口1633.0万人，人口城镇化率为73.12%，在省会城市中位居第一、全国第四；重庆市常住人口3101.8万人，人口城镇化率为65.50%，在全国城市和直辖市中均位居第一(如图3)。从成(川)渝地区人口基数及增长态势看，该区域人口红利效应仍较显著，其中成都市人口数量增幅最大。

城市人才新政效应的释放，吸引了一大批专

业技术和技能人才，从中可以反映出人才质量现状。2018年人力资源和社会保障事业发展统计公报显示，成都市专业技术人员总量183.8万人，有职称的专业技术人员高、中、初级占比为6.5:41.0:52.5。全年引进急需紧缺专业技术人员2749人。有“两院”院士28人、享受国务院特殊津贴专家449人、四川省学术和技术带头人66人、享受成都市政府特殊津贴579人和“蓉漂计划”专家668人等。技能人才总量201.71万人，其中高技能人才占技能劳动者的比例达到30.41%。重庆市拥有享受国务院特殊津贴专家2644人，百千万人才工程国家级人选110人。全年引进紧缺优秀人才6523人(其中博士2520人)。全市共

有国家级博士后科研流动站73个、工作站61个。全年有22.12万人参加专业技术人员资格考试，其中2.6万人取得专业技术人员职业资格证书等。当前成渝双城正在通过实施多种举措大力吸引和集聚高端人才，不断完善人才质量结构，为产业结构升级转型和建设创新型现代产业体系积蓄人才资源。

2. 人口结构与流动。本文的人口结构主要从城乡和产业就业结构的角度进行分析。根据近3年相关统计，四川省2016年就业人数达到4860.00万人，三产就业结构为37.6%：26.8%：35.6%；2018年就业人数比2016年增加21.00万人，三产就业结构为35.9%：27.2%：36.9%。成

都市2016年就业人员894.38万人，三产就业结构为16.1%：32.8%：51.1%；2018年就业人员比2016年增加39.47万人，三产就业结构为15.0%：32.3%：52.7%。重庆市2016年就业人员1717.52万人，三产就业结构为28.88%：27.75%：43.37%；2018年就业人数比2016年减少8.01万人，三产就业结构为27.2%：25.9%：46.9%（见表1）。总体来看，成（川）渝地区城镇和产业就业人口结构变化趋势相近，表现为城镇就业人口增加，乡村就业人口减少；一产就业人数减少，三产就业人数增加，二产就业人数成都市和重庆市略有减少，四川省有所增加。

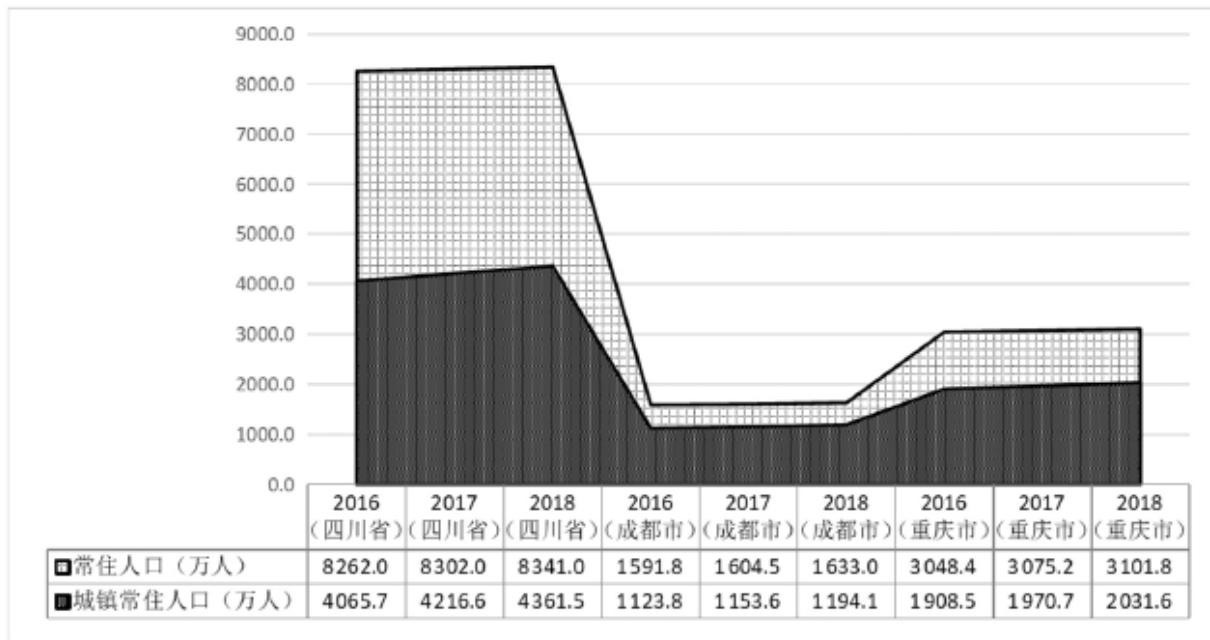


图3 2016—2018年成（川）渝地区常住人口数量

数据来源：2016—2018年四川省、成都市、重庆市国民经济和社会发展统计公报

表1 2016—2018年成（川）渝城乡与产业就业结构

地区(年份)	就业总人数(万人)	城镇就业(万人)	乡村就业(万人)	三产就业结构(%)
四川省(2016)	4 860.00	1 603.00	3 257.00	37.6:26.8:35.6
四川省(2017)	4 872.00	1 642.00	3 230.00	36.8:27.0:36.2
四川省(2018)	4 881.00	1 680.00	3 201.00	35.9:27.2:36.9
成都市(2016)	894.38	567.22	327.16	16.1:32.8:51.1
成都市(2017)	912.92	593.55	319.37	15.6:33.0:51.4
成都市(2018)	933.85	613.54	320.31	15.0:32.3:52.7
重庆市(2016)	1 717.52	1 021.76	695.76	28.9:27.7:43.4
重庆市(2017)	1 714.55	1 045.29	669.26	27.7:26.9:45.4
重庆市(2018)	1 709.51	1 056.46	653.05	27.2:25.9:46.9

数据来源：2016—2018年四川省、成都市、重庆市人力资源和社会保障事业发展统计公报

根据CP模型理论对劳动力流动的解释，本文从成(川)渝地区劳动力输出和输入进行统计分析。四川省2018年农村劳动力转移输出比2016年增加20.1万人。其中省内转移增加59.3万人；省外输出减少36.3万人。成都市2018年农村劳动力向非农产业新增转移就业比2016年减少0.47万人，全市劳务转移输出比2016年减少8.16万人。其中省内转移减少10.2万人，省外输出增加2.04万人。重庆市2018年外出市外人口比2016年减少21.49万人；市外外来人口增加20.34万人(见表2)。从整体来看，除成都市输出劳动力略有增加外，四川省和重庆市行政区域内部流动增加，两地省(市)外劳动力输出均减少，从一定意义上说明了以产聚才效果显著。

#### (四) 高教资源基础

1. 整体资源。成(川)渝地区拥有丰富的高等教育资源，且主要集聚于成都、重庆双城。根据教育部最新统计，成(川)渝地区共有普通高等院校191所，其中一流大学建设高校3所，一流学科建设高校7所，教育部直属高校6所，地方本科院校78所，高职高专院校113所；成人高校19所(见表3)。随着高等教育规模持续扩张，2018年四川省高等教育毛入学率达到45.39%，重庆市达到47%，两地均将进入普及化阶段。从成(川)渝地区普通高校研究生、本科和专科的招生数、在校生

数和毕业生数增长趋势看，该地区拥有规模可观的青年人才数量，特别是持续扩大的本科及以上学历及以上学生规模，进一步优化了成(川)渝地区人才质量结构(见表4)。可观的高校数和学生数必然会吸引大批教师进川入渝，高校教师又属于高精尖人才，是区域经济发展的优质资源。从2016—2018年的数据看，拥有硕士和博士学位的教师人数和比例不断上升，人数从2016年的72592人上升到2018年的79721人，占比从2016年的56.62%上升到2018年的60.57%，增幅达9.82%；高级职称教师(副教授和教授)人数和比例也在稳步攀升，从2016年的48558人上升到2018年的51041人，占比从2016年的37.87%上升到2018年的38.78%，增幅达5.11%(见表5)。

2. 创新资源从高等教育集群建设的角度看，研发(R&D)经费是体现一个地区创新资源水平的重要标志。从2016—2018年成(川)渝R&D经费看，2018年四川省R&D经费为737亿元，比2016年增加176亿元，占地区生产总值比重为1.81%。其中，2018年成都市R&D经费为392亿元，比2016年增加103亿元，占地区生产总值比重增加到2.55%。2018年重庆市R&D经费为397亿元，比2016年增加97亿元，占地区生产总值比重增加到1.95%(见表6)。

表2 2016—2018年成(川)渝劳动力流动情况

年份	2016		2017		2018		
	万人	增减幅度(%)	万人	增减幅度(%)	万人	增减幅度(%)	
四川省	农村劳动力输出总数	2 491.50	0.51	2 505.00	0.54	2 511.60	0.26
	省内转移	1 354.70	1.12	1 325.60	-2.15	1 414.00	6.67
	省外输出	1 133.90	-0.20	1 174.60	3.59	1 097.60	-6.56
成都市	劳务转移输出总数	257.03	28.41	252.98	-1.58	248.87	-1.62
	省内转移	227.34	25.51	226.64	-0.31	217.14	-4.19
	省外输出	29.69	56.10	26.19	-11.79	31.73	21.15
重庆市	外出市外人口	500.78	-0.93	482.31	-3.69	479.29	-0.63
	市外外来人口	157.10	4.59	167.65	6.72	177.44	5.84

数据来源:2016—2018年四川省、成都市、重庆市人力资源和社会保障事业发展统计公报。由于四川省、成都市、重庆市数据统计的口径不一致,本数据只呈现其发展态势。成都市2017年数据中省外输出未包括境外输出统计,故省内外输出总和与总劳务转移输出不一致

表3 2016—2018年成(川)渝地区高等教育学校(机构)分布一览表

单位:所

地区	普通高校(含独立学院)					成人高校
	一流大学 建设高校	一流学科 建设高校	教育部 直属高校	本科院校	高职(专科) 院校	
四川省	2	6	4	52	74	15
重庆市	1	1	2	26	39	4
总计	3	7	6	78	113	19

数据来源:教育部2019年全国普通高等学校名单

表4 2016—2018年成(川)渝地区普通高等教育研究生、本科生、专科生人数

单位:人

类型	四川省			重庆市			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
毕(结) 业生数	研究生	24 925	25 512	26 694	15 360	15 497	16 486
	本科生	182 477	184 269	186 361	109 317	104 704	105 300
	专科生	179 650	201 876	207 328	80 601	91 710	94 427
招生数	研究生	29 209	36 443	38 693	17 524	22 399	24 088
	本科生	218 165	225 118	230 169	111 571	112 934	113 922
	专科生	196 582	207 912	223 341	93 316	96 563	99 759
在校 生数	研究生	91 505	123 477	127 281	52 070	73 381	79 254
	本科生	820 977	865 109	913 215	445 398	453 829	462 559
	专科生	625 582	634 606	651 495	287 077	293 030	300 252

数据来源:2016—2018年教育部教育统计数据

表5 2016—2018年成(川)渝地区专任教师学历、专业技术职务基本情况(含成人高校)

单位:人

类型	四川省						重庆市						
	2016		2017		2018		2016		2017		2018		
	人数	占比(%)	人数	占比(%)	人数	占比(%)	人数	占比(%)	人数	占比(%)	人数	占比(%)	
按学历分	博士	14 861	17.08	15 601	18.33	17 204	19.57	8 347	20.25	9 378	22.10	10 284	23.53
	硕士	32 704	37.59	32 599	38.30	34 596	39.35	16 680	40.47	17 261	40.68	17 637	40.36
	本科	37 881	43.54	35 527	41.74	34 960	39.76	15 662	38.00	15 270	35.99	15 374	35.18
	专科及以下	1 548	1.78	1 379	1.62	1 162	1.32	523	1.27	520	1.23	405	0.93
按专业技术职务分	正高级	9 144	10.51	9 027	10.61	9 684	11.01	4 624	11.22	4 963	11.70	5 171	11.83
	副高级	22 915	26.34	22 866	26.87	23 710	26.97	11 875	28.81	12 219	28.80	12 476	28.55
	中级	34 004	39.09	32 650	38.36	33 661	38.29	17 011	41.28	17 473	41.18	17 846	40.84
	初级	15 469	17.78	14 913	17.52	15 125	17.20	4 809	11.67	4 678	11.03	4 903	11.22
	未定职级	5 462	6.28	5 650	6.64	5 742	6.53	2 893	7.02	3 096	7.30	3 304	7.56
合计	86 994	100	85 106	100	87 922	100	41 212	100	42 429	100	43 700	100	

数据来源:2016—2018年教育部教育统计数据

表6 2016—2018年成(川)渝地区研究与试验发展(R&amp;D)经费

地区(年份)	R&D经费(亿元)	R&D经费占地区生产总值比重(%)	R&D经费较上年增长率(%)
四川省(2016)	561	1.72	11.60
四川省(2017)	638	1.73	13.60
四川省(2018)	737	1.81	15.60
成都市(2016)	289	2.37	—
成都市(2017)	331	2.38	14.53
成都市(2018)	392	2.55	18.43
重庆市(2016)	300	1.70	25.00
重庆市(2017)	350	1.79	16.67
重庆市(2018)	397	1.95	13.43

数据来源:2016—2018年四川省科技经费投入统计公报和2016—2018年重庆市国民经济和社会发展统计公报

据2018年四川省和重庆市统计公报显示,四川省拥有国家级重点实验室14个,省级重点实验室116个,国家级工程技术研究中心16个、省级工程技术研究中心208个;国家级高新技术产业开发区8个,省级高新技术产业园区12个;国家级科技企业孵化器29个、省级科技企业孵化器116个;国家级大学科技园5个,省级大学科技园12个;国家级众创空间66个,省级众创空间95个;国家级国际科技合作基地22个,省级国际科技合作基地56个;高新技术企业4200家;全年共受理专利申请15.3万件,获得专利授权8.73万件,其中发明专利申请5.38万件,获得发明专利授权1.17万件。重庆市拥有市级及以上重点实验室180个,其中国家级重点实验室8个;市级及以上工程技术研究中心538个,其中国家级工程技术研究中心10个;新型研发机构75个,其中高端研发机构26个;高新技术企业2504家;全年共受理专利申请7.21万件,其中发明专利申请2.27万件,获得专利授权4.57万件,其中发明专利授权6570件,有效发明专利2.79万件。《中国区域创新能力评价报告2019》对上述创新资源的整合统计显示,重庆市和四川省的区域创新能力在全国排名第7和第11,位列西部第一和第二。

#### 四、成渝地区双城经济圈高等教育集群建设的链条式目标

高等教育集群建设的核心目标是实现区域创新一体化,即通过一体化促进成渝地区双城经济圈发展。根据CP模型理论,这一目标可分解成多

个“一体化”子目标,通过子目标间的链条关联层层递推。首先,区域经济发展水平直接反映在产业效能上,产业一体化是区域经济合作成效的检验标准;其次,产业结构决定了人才结构及集聚样态,人才一体化受制于产业一体化;再者,高校是人才“出口端”,有什么样的人才市场需要就有什么样的人才培养,教育一体化服务于人才一体化;最后,高校坐落于城市,是城市发展的驱动要素,教育一体化促进城市一体化,直接影响城市产业布局和发展。基于此,本文依循链条目标的“正向”问题逻辑,借鉴京津冀、长三角和粤港澳大湾区发展经验,为实现4个一体化目标寻找突破口。

##### (一) 产业发展一体化:分工互补

建立创新型现代产业体系是成渝地区双城经济圈发展的核心任务,但由于行政壁垒、区域竞争及特殊的“邻里效应”,成渝地区产业布局同质化现象较为严重。以汽车制造业为例,近年来,重庆以长安集团为龙头,在两江新区建立上汽通用五菱、北京现代汽车生产线,打造千亿级西部汽车城;成都则在天府新区规划中建立了龙泉国际汽车城,大力引进吉利沃尔沃、中国一汽(大众、丰田)等标杆性企业,建立以零部件研发、整车设计为重点的汽车产业综合功能区。类似的产业布局,还有电子信息、生物医药等主导产业。有专家指出,成渝双城间的同质化竞争已波及百余千米以内的渝西和川东多个城市。显然,同质化产业结构体系正面临竞争大于合作的挑战,成渝地区产业发展亟待跳出行政区划,从



经济地理“核心区”进行协同规划，重新优化行政区划产业布局。

根据成渝地区双城经济圈发展定位，可借鉴长三角区域一体化经验，因为长三角同样侧重“一体化”和“高质量”，目标是带动整个长江经济带和华东地区发展，形成高质量发展的区域集群。其中，上海是长三角的龙头，杭州、南京和合肥等区域中心城市发挥辐射带动作用，苏锡常宁等城市则是次中心城市，起到区域内部辐射带动作用。如上海有服务业优势，苏锡常有制造业优势；上海是科创中心，苏锡常有科技成果转化的空间等。显然，优化区域内城市产业分工与互补是提升产业一体化和整体竞争力的关键。因此，成渝地区双城经济圈实现产业一体化，必须抓住区域内关键性节点城市，这就要对成渝双城产业资源要素进行市场化布局，带动周边地区城市的整体性和错位性融入。显然，成渝双城产业协作布局是关键，是产业发展一体化的基点。

### （二）人才发展一体化：开放流动

由于成渝地区长期以来的产业雷同问题，使得人才资源竞争很激烈，无形中形成了两地人才资源市场的各自保护。特别是随着对“创新驱动实质上是人才驱动”认识的深入，人才发展的地方保护主义色彩日益明显。有学者指出，与京津冀、长三角和珠三角相比，成渝地区还未建立具有实质性的区域人才一体化政策体系。近年来，四川省开始积极探索省内人才一体化发展。如2018年，成德绵等8市共同签署《成都平原经济区干部人才工作协同发展框架协议》；2019年，四川省出台《加快推进成都平原经济区人才一体化发展十条措施》。综合来看，成渝地区实现人才发展一体化，不仅存在产业发展同质化问题，还存在区域人才资源市场流动机制不健全问题。从深层次来说，这是一个区域大人才观的认识问题，是“盆地”“山城”固化思维的反映。

津冀人才一体化发展具有很强的比较优势。2017年，京津冀三地人才工作领导小组联合发布《京津冀人才一体化发展规划（2017—2030年）》，这是我国首个以区域人才一体化为主题的国家战略专项规划。该规划提出“一体、三极、六区、多城”的总体布局，旨在适配京津冀协同发展的“一核、双城、三轴、四区、多节点”空间布局。概言之，就是基于产业空间布局打造区域人才一体化发展共同体。在观念层面，以“共同体”

为指向建立开放型区域协同人才观；在机制层面，通过13项重点人才工程和区域人才联动计划等机制创新，疏解人才流动阻滞。因此，成渝地区人才一体化首先要突破区域内“零和博弈”的思维定式，以成渝产业一体化布局为依托，通过建立基于产业链的区域人才联动机制，打破行政区划人才发展壁垒，实现区域人才充分流动。

### （三）高教发展一体化：互认共享

产业人才是串联目标“链条”的核心，而产业人才又有赖于高校的人才培养，因此成渝地区高校应先根据区域产业市场需求培养适配的产业人才。人才会沿着产业布局路线流动，这要求高等教育内部需建立互认共享的区域性体系。成渝地区高等教育资源丰富，但由于共建共享意识不足、资源分配不协调、体制壁垒阻碍等问题，导致合作规模小、层次低，所建立的互认共享机制也只限于行政区划内部。其原因在于成渝地区对高校的功能认识还不够清晰，高校在区域一体化发展中被边缘化，致使高校内生合作动力不足，造成合作形式大于内容的结果。再加上成渝地区产业同质竞争和人才地方保护对高校发展一体化形成双重压力，互认共享运行机制的缺乏，使成渝地区至今未能建立起真正具有可操作性的相关政策体系。

从京津冀、长三角和粤港澳大湾区建设经验看，高等教育一体化无不是区域经济发展的重要内容。以探索时间久且经验丰富的长三角为例，其经济一体化始于1982年，但高等教育一体化晚了整整20年。2003年，沪苏浙三省签署教育合作协议，高校重点围绕资源共享和人才培养积极开展校际教学合作和师资互聘；2005年，浙江大学、东南大学和复旦大学等三地高校成立长三角高校合作联盟，签订《长三角地区六校交换生计划备忘录》，实现本科生跨校学习、资源共享和学分互认；2014年，长三角成立应用型本科高校联盟。近20年来，长三角高校还在研究生教育、图书馆资源、高校智库、学生资助等多个领域建立互认共享机制。高等教育一体化促进区域产业人才等要素资源的充分流动，倒逼区域产业和城市功能布局，形成区域高等教育的内生变革动力。

### （四）城市发展一体化：创新集聚

从历史来看，自欧洲中世纪大学诞生之日起，大学就冠以地源性称谓，直到现在世界上大多数大学的名称都是以城市命名，这并非是一种

巧合。大学的出现，与城市的经济贸易和人口增长密切相关。从现实来看，随着世界特大城市产业升级转型，强调以知识和创意为主导的创新驱动成为这些城市发展的基本规律。其中，依托大学、科研机构和技术公司的经济圈是科教智力资源集聚最为密集的区域。近年来，成渝地区经济增长和产业转型成效显著，特别是双城通过人才新政吸引了大批优秀人才进川入渝就业创业，提升了城市的创新集聚能力。成都市还积极布局建设10个环高校知识经济圈，实施“双一流”大学共建工程，探索校地企合作驱动城市发展模式。但囿于单个城市动力有限、产业相对分散、载体建设不充分等问题，成渝双城创新集聚水平还不高，创新效益释放还不足。

成渝双城创新发展不但离不开一流大学，而且必须建立双城高校协同联动机制。从三大城市群的对比看，只有粤港澳大湾区高等教育与城市建立了“多核多中心”的创新驱动发展模式。《粤港澳大湾区发展规划纲要》中明确提出，支持粤港澳高校合作办学，充分发挥粤港澳高校联盟作用；中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》也提出，深化粤港澳高等教育合作交流，促进教育资源特别是高等教育相关的人才、科技、信息等要素在大湾区高效流动。粤港澳大湾区高等教育主要集聚于“广州—深圳—香港—澳门”这一核心城市链中，四大中心城市是区域创新发展的核心引擎，“四核驱动”为特色的多中心城市群发展是粤港澳大湾区突出优势和平衡利益的合理选择。因此，成渝双城一体化要以高等教育集聚的知识溢出和人才培养为动力，实现“双核”推进区域创新。

## 五、成渝地区双城经济圈高等教育集群建设的方法与路径

上文链条式目标的“正向”分解，明确了创新型现代产业体系建设是区域经济发展的根本，而高等教育集群正是推动这一产业体系建设的有效方式。建设高等教育集群不仅整合“中心”的集聚优势，而且打破“外围”的固有束缚，是高等教育对经济发展能动性的实践表现。本文试图通过“逆向”思路，以高等教育集群建设为破解之策，逐一应对4个一体化子目标面临的问题。为此，笔者从“集群式思维”层面提出高等教育集群建设的方法，从“集群式操作”层面提出高等教育集群建设的路径。二者属于唯物主义认识论的范畴，具有辩证统一的联系。然而，建设成渝

地区双城经济圈首先是一个认识论问题，即建立具有地方特色的“集群式发展”思维是关键。

### (一) 集群式思维：高等教育集群建设的方法

1. 创新性。从经济学家波特的阶段划分特征看，产业集群的出现，并非是要素、投资驱动发展阶段的产物，而是创新驱动发展阶段的特有模式。相较于传统的产业集聚，高等教育集群是以高新技术、知识和人才作为核心资源的区域创新网络，是产业、人才、教育、城市一体的“泛高等教育”钻石体系。针对成渝区域创新驱动发展中的不平衡不充分问题，应基于对成渝地区经济发展特性的实际考量和“钻石形态关联”的实际运用，依托经济内生长方式，减少对土地、投资、资源等传统要素的路径依赖和惯性思维。创新性是集群式发展思维的本质要求，以创新驱动引领成渝地区经济发展，推动区域经济高质量发展，实现区域创新一体化。

2. 中心性。根据CP模型理论，成渝地区双城经济圈建设是典型的“中心—外围”结构，且这一结构呈现多重产业圈层的特点，即成渝双城是“中心”，对应高新技术产业；双城周边地区是“外围”，对应传统制造产业。位于成渝双城的高等教育集群则是“中心”的中心，是大学、科研院所、科技公司、产业园区、金融机构等具有强关系的组织共同构成的创新网络，且这种复合式中心模式赋予原生集群很强的聚集力，是成渝地区双城经济圈“产业链—人才链—教育链—城市链”循环发展的轴心。基于这一角度，高等教育集群的中心性特征不仅会覆盖成渝双城，而且会由双城辐射整个成渝地区，形成高等教育集群的特有结构。

3. 协同性。基于对CP模型的广泛分析，“中心—外围”结构建立了“中心”带动“外围”的影响机制，但该结构在纯粹市场化环境中也极易造成区域发展的“二元化”和“两极化”。从发展经济学的角度审视“中心—外围”结构，恰如经济学家普雷维什(Prebisch)所说，该结构具有整体性、差异性和不平等性3项基本特征。面对CP模型在西方资本主义经济体系运行的失范问题，亟须借助我国社会主义市场经济发展中的政府机制进行有效应对。如前文所述，区域性政府合作在成渝地区双城经济圈建设中应发挥积极引导作用，推动成渝双城高等教育集群的协同建设，即协调好区域发展的关系，摒弃等同、竞争等泛化和博弈思维，建立以优带弱和差异化发展的新格局。

## (二) 集群式操作：高等教育集群建设的路径

### 1. 优化高等教育结构，对接引领产业体系。

高等教育与产业经济的“连接点”是产业人才，高校是人才的供给方，企业是人才的需求方，供需双方的最佳状态是产才融合。实现这一目标，须从成渝地区双城经济圈高等教育结构入手，适度对接区域产业体系所需的产业人才，因此，这也是人才结构问题。解决这一问题，关键在于降低高校人才培养滞后性带来的风险，要求高等教育集群处理好人才培养的“适度”与“精度”间的矛盾。从成渝地区产业结构看，第三产业占比不断上升，第二产业势头依然强劲，现代服务业和高质量工业制造是未来区域产业体系的主体。为此，成渝地区高等教育结构调整应从全要素方向出发，突出技术创新、技能素质型人才培养，重视区域产业规划和学生能力增值结构，重新审视区域经济转型背景下的专业教育和市场化匹配。

高等教育不但要适应经济发展，还应引领经济发展。遵循集群式思维，高等教育集群可以通过集聚创新型人才促进高等教育结构迭代升级，进而为引领产业体系发展提供路径支持。以人工智能产业为例，世界发达国家开始关注以专用人工智能为主的第三阶段，如AlphaGo等产品的类感知发展。我国人工智能产业还多处于以大数据行业为特征的第二阶段，“为未来而教”无疑是引领之关键。根据成都智能化产业研发优势，围绕电子科技大学建立高等教育集群，引进具有校企“双重身份”的教研专家，组建以创新探索为主的研发团队。既要鼓励团队创建衍生公司，实现科研成果转化，还要帮助团队把研究内容转化为教学内容，建立校企联合育人机制，以引领性研究重建高等教育的招生、培养和就业结构。

### 2. 探索群地结对联动，促进要素因地流动。

成渝地区双城经济圈建设，不只是发展成渝双城，而且要通过双城发展带动整个成渝地区，建立区域经济一体化的经济圈。建设高等教育集群，首先要根据地区资源要素禀赋和产业发展需要，实施“靶向”服务和精准对接，让周边地区能充分利用好集群的知识和技术外溢性。因此，笔者提出“产业供应链”的思路，探索建立高等教育集群和成渝地区结对联动工作模式。如成渝地区人口密集，亦是农业发展重地，高等教育集群可联合西南大学、四川农业大学、两地的农业科学院、农产品技术公司、物流公司、金融机构

等多部门共同攻关，为成渝地区发展现代化农业产业提供技术开发和服务支持，引导地区建立扎根当地的农业生产体系和经营体系。简言之，就是推行“一群一地”结对联动的共同发展模式。

从“一群一地”结对联动发展看，其实质是促进资源要素从集群中心向外围地区正向流动，以人才流带动技术流、资金流、管理流等各种生产要素向成渝周边地区集聚，建立从产业“上游”（研发设计）向“中游”（制造生产）再向“下游”（经营销售）的区域性流动机制，实现产业链重构、供应链畅通和价值链提升。其中人才流动是“一群一地”结对联动发展的核心，因为知识、技术和管理等创新生产要素均是凝结在人才身上的，只有人才流动起来，才能真正带动其他创新要素一同流动。

“一群一地”结对联动发展模式是区域性地方政府行为，是我国政府部门积极影响市场资源配置的制度优势体现。建立区域性地方政府合作机制，克服行政区划发展的本位主义，建立协同施策机制是当前问题的最优解。

### 3. 设立成渝高教新区，推动教育互认共享。

高等教育集群是发展成渝地区双城经济圈的内生驱动力，而集群在自身建设中则需挖掘高等教育内部的存量资源，建立一套“自组织系统”，作为集群的内部制度保障和资源支持。根据国内外发展经验，区域经济一体化决定区域高等教育一体化的发展趋向，成渝地区可通过设立高等教育“新区”，整合两地（特别是成渝双城）丰富的高等教育资源，促进区域高等教育资源共享。从更深层含义讲，高教新区将为两地教育、培训和青年就业打开一条流动通道，通过学者、教师、学生和管理人员的有序流动，提升高等教育的“区域质量”和集群建设参与度，特别是提高学生在不同产业环境下的学习和就业能力。因此，高校人才流动是高教新区建设的标志性特征，也是成渝地区双城经济圈创新发展的路径选择。

建立高教新区的目的是促进高校人才流动，这有赖于教育互认共享机制的构建。成渝地区相比长三角、粤港澳大湾区等城市群，其区域跨度较小，体系相对统一，高等教育新区建设的可行性更大。从成渝地区人才流动特征看，亟须构建区域高等教育互认共享的“一体系、两框架、三机制”：一是建立成渝高等教育的区域质量保障体系，二是建立可识别和验证技能的职业资格互认框架，三是建立课程学习和实习实训成果互认框

架，四是建立科研人员联合攻关区域重大问题合作机制，五是建立高校教师实践培训与支持帮扶机制，六是建立高校管理人员跨校交流与轮岗学习机制。总之，要把成渝高教新区作为高等教育集群建设中的一个“联通片区”，通过区域教育互认共享提升创新人才流动率和合作关联度。

4. 联结双城集群网络，发展双核共驱创新。基于以上研究，发展成渝地区双城经济圈的关键在“双城”，而“双城”的重点是高等教育集群。因此，打造“双城经济圈”首先要实现双城高等教育集群网络联结，形成时空压缩效应。从时间上看，成渝双城每天的高铁/城际共有61个车次，一般每小时有2个车次，平均最快运行时间为90分钟。当前，成渝两地正在建设“1小时大都市圈”。时间上的压缩，将会极大地扩大双城的接触面；从空间上看，基于集群建设的“双城经济圈”在地理空间上将更加中心化，通过联结两个城市的地方性集群形成双城集群网络，或者说是一个高等教育的超级集群。从“中心—外围”的地区格局看，这一双城集群网络会在成渝双城时空压缩效应的影响下，提高要素流动速度，降低要素流动成本以减弱“外围”的离散力。

双城集群网络建设要把地理认识上的“双城”转变为经济认识上的“双核”，打破以往行政区划的省城单核驱动模式，构建以“双国家中心城市”为支撑的区域经济空间新结构，利用高等教育和人才资源集聚优势，全面协调发展“双城经济圈”，集中解决区域“中部塌陷”的发展失衡问题。因此，双核共同驱动创新发展，关键在于高等教育集群这一创新“内核”的建设，即通过集群网络联结成渝地区。因此，亟须解决两方面问题：一是面向集群网络的流动式人才集聚。在双城集群网络影响下，人才集聚已超越双城的地理边界，亟须共建双城人才库，共享人才资源，提高人才流动的叠加效应。二是面向高教体系的流动式人才培养。高校是城市独特的优势创新资源，应通过高教新区建设探索流动式人才培养模式。

## 六、结语

围绕高等教育与区域经济的研究无可避免地会呈现一个宏大、多维的“叙事”场景，因为高等教育与区域经济发展的关系场域中包含着复杂的关联。我们可以通过经济学的方法，建立高等

教育变量和区域经济发展变量的因果律，但这又会大大限制政策研究的视角。基于这样的考虑，本文通过新经济地理学理论分析框架，从高等教育推动区域经济发展的复杂性视角进行系统分析。但当讨论这一主题时，笔者面临的首要问题不是“如何”而是“能否”，因此本文的前半部分主要围绕“能否”进行阐述，旨在为“如何”铺垫并建立理论依据。笔者认为，今日之高等教育已非昨日，今日之大学亦非昨日。随着高等教育不断深度融入经济社会发展，高等教育对经济发展的反作用日益凸显，或者说高等教育的“生产力”属性特征愈发具有张力。放眼国内外高等教育，无论是西方的创业型大学还是我国的产教融合发展，高等教育与经济发展的关系已进入历史“蜜月期”。因此，可以说大学已是集群网络的核心节点，高等教育已成为产业集群的创新要素。作为西部重要经济区域的成渝地区，从“成渝经济区”到“成渝城市群”再到“成渝地区双城经济圈”，政策表述的变化是对成渝地区经济发展规律认识的不断深化，这也是成渝地区经济发展的内在需求。基于此，笔者提出了建设高等教育集群的思路、模式和基本路径。高等教育集群不是“高等教育”的狭义集群，而是以高等教育为重要节点和内生动力的广义集群，是我国城市群高等教育发展的新模式，体现高等教育的区域质量和公共性。总之，一方面，我们要从实践中总结一般性经验，更重要的是认清区域的地方性特征。因此，我们需要厘清成渝地区双城经济圈与京津冀、长三角和粤港澳大湾区等区域一体化发展的差异性，明确区域定位与发展目标。另一方面，本文提出高等教育集群建设思路的关键在于集群式思维，与其说这是一种建设思维，不如说这是区域性地方政府的治理思维。因为政府部门在我国区域创新一体化发展中扮演着重要的角色，成渝地区双城经济圈建设一定程度上取决于川渝两地政府的治理体系及治理能力的现代化。

（陈涛，西南财经大学发展研究院副院长，副教授，教育学博士，管理学博士后，四川成都611130；唐教成，西南财经大学马克思主义学院硕士生，四川成都611130）

（原文刊载于《重庆高教研究》2020年第4期）

# 高校服务京津冀协同发展的路径研究

## ——以新发展理念为分析视角

张 亚 王世龙

自京津冀协同发展国家战略实施以来，高校特别是京津冀高校正逐步深度参与到京津冀协同发展的整体系统之中，一方面通过组建联盟等形式，实现高校与高校之间的内部协同；另一方面通过加强与政府、企业、社会等合作的途径，实现高校与利益相关者的外部协同。2019年11月，笔者面向天津高校开展了京津冀高校协同发展专题调研，在受访的346名教师中，85%的教师表示其所在高校对参与京津冀协同发展非常重视或比较重视；与此同时，61%的教师表示其对所在高校参与京津冀协同发展的总体评价是较好或一般，这两组数据从一定程度上反映了高校参与京津冀协同发展的整体状况。总的来看，高校参与京津冀协同发展的态度是积极的，但协同的效果却并不十分理想。既然结果出现了问题，就要去认真审视过程。根据问卷调查和实际访谈的情况，笔者了解到，造成上述问题的原因主要在于高校参与协同的思路还不清晰，因而迫切需要厘清“协同什么”“怎么协同”的问题，从而建立起对开展协同的方向、途径等较为明晰的认识，而新发展理念作为推动京津冀协同发展的理论遵循，为此提供了思考视角和分析框架。

### 一、推动京津冀协同发展要坚持以新发展理念为重要遵循

京津冀协同发展是以习近平同志为核心的党中央在新的历史条件和时代背景下提出的重大战略，其逻辑起点是“协调发展”，但之所以定位于“协同”而不是“协调”，这是根据协调发展的新特点而做出的重大判断。“协同发展”强调的是个体不平衡基础上的整体再平衡，是一场深刻的改革创新实践。那么，作为在新时代背景下孕育产生，关乎京津冀区域长远发展，但又没有现成经验可学的探索性实践，其目标能否达成、最

终效果如何则有赖于科学发展理念的指引。习近平总书记曾就发展理念问题强调指出，发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。新发展理念是基于新时代我国社会主要矛盾转化的现实背景而提出的，是实现高质量高水平发展的指针，是克服和消除不平衡不充分发展的纲领，是解决我国要实现什么样的发展、如何实现发展、发展依靠什么、发展为了什么等问题的重大理论创新，为实现京津冀协同发展提供了理论指导，指明了实践路径。从这个意义上讲，新发展理念与京津冀协同发展二者之间在本质上是理论与实践的关系，作为一种指导发展实践的重要理论，新发展理念深深植根和来源于我国经济社会发展实践，反过来也会指导包括京津冀协同发展在内的新时代改革创新实践。

### 二、新发展理念为高校服务京津冀协同发展提供了新视角

新发展理念既是国家经济社会发展的总的哲学，也是高等教育改革发展的灵魂，它不仅契合了高校改革发展的总要求、回应了高校改革发展的元问题，还开拓了高校改革发展的新视角。这里提到的高校改革发展，就其内容和范围来讲，既包括高校人才培养根本任务的落实，也包括科学研究、社会服务、文化传承创新等职能的履行；既包括高校对内围绕学生“学”、教师“教”、学校“管”等进行的相关制度设计和实施，也包括对外开展人才输出、成果转化等与学校利益相关者的合作与博弈。按照上述分析，高校服务京津冀协同发展亦属于高校改革发展的重要范畴，新发展理念同样可指导高校更好开展协同，特别是助力高校明晰协同的方向和途径：一是明确协同的目标和方向，即实现创新发展、协

调发展、绿色发展、开放发展、共享发展；二是明确着力点和途径，比如坚持创新理念服务创新协同，坚持协调理念服务产业协同，坚持绿色理念服务环保协同，坚持开放理念服务体制机制协同，坚持共享理念服务基础设施建设协同等。而新发展理念是否真正落地生根变成普遍实践，关键在于高校的认识和行动，特别是对京津冀地区的高校而言，要责无旁贷地主动融入、深度参与和有效助力京津冀协同发展，以新发展理念为指引，不断探索多样、有效的服务京津冀协同发展的方式方法和策略路径，重点是要思考如何在实际工作中践行新发展理念，如何在实际工作中服务京津冀协同发展，如何在新发展理念指引下、推动京津冀协同发展进程中发出高校声音、做出高校贡献。

### 三、基于新发展理念高校服务京津冀协同发展的五大路径

1. 坚持创新发展，培养创新人才服务创新协同。无论是京津冀区域协同发展还是高校协同发展，都始于创新而又产出创新。教育的创新发展，根本目标是培养具有创新意识、创新精神、创新能力的人才。而创新人才是实现创新协同的源动力和第一资源，并且在既有的京津冀高校联盟的合作框架中，也都把人才培养列为首要合作内容。要实现培养创新人才服务创新协同，需要从两个角度去把握：一是基于过程角度关注学生创新素质的培养；二是基于结果角度关注学生是否选留京津冀地区就业。

一方面，着眼于创新人才的培养过程。近年来，围绕创新人才的培养，从教育行政部门到高校自身都在积极探索改革。比如，聚焦内涵发展、全面振兴本科教育成为行业共识，提倡大力发展新工科、新医科、新农科、新文科，重塑人才培养目标，革新人才培养模式。京津冀高校积极参与其中，在2018年教育部首批认定的612个新工科研究与实践项目中，京津冀高校入选119项，占全国总数的比重近1/5。其中，在“高层次人才培养模式探索项目群”获批的9个项目中，京津冀高校获立4项。另一方面，着眼于创新人才的选用。据有关高校2018年毕业生就业质量年度报告，北京大学选择留在京津冀地区就业的毕业生

共1211人，占当年毕业生总数的46.05%；南开大学毕业生中有2543人在京津冀地区就业，占就业总数的58.8%；清华大学连续定向为天津、河北培养输送选调生，2018年，有33名选调生选择到天津市工作，27名选调生选择到河北省工作，津、冀两省市在选调清华大学毕业生的相关省份中分列第2位、第3位，这些人才的不断集聚无疑将成为京津冀创新协同的生力军。

2. 坚持协调发展，优化学科对接服务产业协同。教育布局与产业结构的关系是教育行政管理、从业者、研究者普遍关注的焦点问题，在京津冀协同发展的政策背景下，如何促使二者精准对接并实现良性互动显得尤为必要和迫切。要实现优势学科与区域支柱产业的无缝对接，可从以下两个方面着力。

一方面，开展先于产业起步的理论研究。以《京津冀协同发展规划纲要》为蓝本，开展基础研究、重大原始性创新研究和面向产业的应用研究，服务产业转移对接，引领产业转型升级。北京大学面向区域经济社会重大问题，就京津冀城市群发展等进行系统研究，定期发布《京津冀区域发展报告》，全面参与中关村科学城建设，积极加入北京先行先试创新试点，组织校友企业家为河北邯郸把脉产业发展状况并提供决策建议。北京大学、河北大学发起“京津冀高校百名博士河北行”，围绕产业转型升级等课题，组织专家和博士生前往河北正定、阜平、任丘等地开展专项调研，提交生物医药产业发展报告等调研成果，得到当地政府的肯定与支持。另一方面，进行与产业发展同步的实践调整。高校根据产业发展的结构状态变化等情况，动态调整学科布局、专业设置、招生计划、师资招聘等事项，以应对和服务产业需求变革。比如，随着人工智能逐渐成为产业变革新动力和经济发展新引擎，高校迅速启动响应机制，纷纷成立人工智能学院或研究院。据不完全统计，从2017年7月国务院印发《新一代人工智能发展规划》至2019年9月，京津冀高校先后有19家人工智能学院或研究院挂牌成立。在成立研究实体的同时，京津冀高校积极与政府、企业等开展人工智能领域的政产学研合作，北京大学、清华大学参与筹建北京智源人工

智能研究院，北京大学计算机科学技术系黄铁军教授担任首任院长；南开大学成为中国新一代人工智能发展战略研究院的依托建设单位，原校长龚克担任执行院长；河北地质大学和新华网共建“人工智能与大数据研究中心”；河北工业大学和张家口经济开发区等单位共建“人工智能联合实验室”。在人工智能领域，京津冀高校越来越多地参与其中，通过搭建学术交流、科研合作、人才培养的平台，服务和支撑人工智能相关产业发展和生活应用。

3. 坚持绿色发展，培育生态文化服务环保协同。京津冀是生态超负和环境污染较严重的区域之一，生态环境修复成为京津冀协同发展面临的重要挑战。习近平总书记在2019年1月18日京津冀协同发展座谈会上强调，要坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，强化生态环境联防联控联治。

首先，研发和推广环保技术成果。京津冀地区集中了一批在环保技术研发方面具有优势的高校：北京工业大学成立“京津冀绿色发展研究院”，在大气污染减排、污水处理与水环境恢复等领域突破关键核心技术；天津大学成立秦皇岛环保研究院，在近海环境整治、挥发有机物VOCs污染现状与防治、水体污染治理等领域开展科研；河北大学打造生态环境治理与保护学科集群，研究解决京津冀区域生态修复、环境保护等急需的关键技术；北京工业大学、天津工业大学、河北工业大学联合成立“京津冀环境污染控制协同创新中心”，依托三校在水污染处理、大气污染处理方面的优势，通过应用转化创新成果，构建起京津冀联防联控水与大气污染的治理体系。其次，培育和树立生态文明理念。清华大学依托环境学院和生态文明相关学科的优势，与相关机构共同发起成立“中国高等教育学会生态文明教育研究分会”，倡导践行“尊重自然、顺应自然、保护自然”的生态文明理念；北京林业大学实施“把精彩论文写在祖国大地上”行动计划，组织师生参与京津冀生态建设；南开大学承办京津冀青年环保风云会，倡导成立“京津冀大学生生态文明联盟”，建立起京津冀青年环保联动机制；天津大学成立“中国绿色发展研究院京

津冀协同发展研究中心”，在生态保护的法治化建设等方面开展探索。立足京津冀，南开大学、清华大学、北京大学还首倡成立了“中国高校生态文明教育联盟”，旨在以生态文明思想和理念化育人心、引导实践，带动和引导全民生态文明建设。

4. 坚持开放发展，构建制度载体服务体制机制协同。体制机制重构是京津冀协同发展取得实效的关键，京津冀协同发展归根结底是一次深层次的体制“改革”。无论是“体制机制重构”，还是“改革”，都自始至终贯穿着开放的理念，集中表现为“制度的破与立”。而对于“制度”，则又有正式制度和非正式制度之分，按照这样的“正-非”标准，可以把高校服务体制机制协同的路径分为两种：一是关系强度一般的协议合作，比如组建联盟、联合中心等；二是关系强度较强的实体合作，比如建立研究院、高教园、科教园等。

首先，通过协议合作的形式服务协同。在京津冀高校成立的12个高校创新发展联盟和7个高校协同创新中心中，其合作范围涉及人才培养、科研合作、师资共建、服务地方经济社会发展等诸多方面。比如，北京大学、南开大学、河北经贸大学等联合组建“京津冀协同发展联合创新中心”；北京工商大学、天津财经大学、河北大学联合成立“京津冀高校商科类协同创新联盟”；清华大学、天津理工大学、河北工业大学等合作成立“京津冀高端制造共性关键技术协同创新中心”。这些“联盟”“中心”等以高校组团的形式，或是基于问题导向，就京津冀需要的某领域关键技术开展联合攻关；或是基于目标导向，围绕服务京津冀协同发展的愿景开展探索性合作。据教育部官网消息，雄安大学相关学院筹建工作推进会于2019年9月12日举行，北京大学教育学院负责人表示全力支持雄安大学建设，这实际上实现了高校与高校合作、高校与地方合作的有机结合，将成为探索协同“新机制”的具有历史性意义的一次重要尝试。其次，通过实体合作的形式服务协同。探索建立具有相对实体意义的服务平台，以突破时空限制、减少交易成本、实现规模

效应，进而使其成为服务京津冀协同发展的“孵化园”“试验田”。近年来成立和运行的北京大学（天津滨海）新一代信息技术研究院、清华大学（天津）高端装备制造研究院、清华大学（天津）电子信息研究院、天津大学（武清）前沿技术研究院、河北工业大学（保定）智能创造工业技术研究院、北京大学（秦皇岛）科技产业园、北京交通大学京津冀协同发展国家大学创新园区、华北电力大学（张家口）科教园区、北京曹妃甸国际职教城、天津滨海-中关村科技园、河北中关村海淀园秦皇岛分园、保定国家大学科技园等，成为助推京津冀协同发展的新载体。

5. 坚持共享发展，依托专业特色服务基础设施建设协同。基础设施建设是京津冀协同发展的硬件依托，在协同发展各项工作中状态最为直观、民众对其感受也最为直接，比如交通是否便利、生活设施是否完备等。正是因为基础设施建设的“共享性”“直观性”，高校更要采取多种手段，特别是依托专业特色，为基础设施建设协同提供支持。第一，提供咨询报告、编制总体规划等。清华大学交通研究所所长陆化普教授，受聘“京津冀协同发展专家咨询委员会”委员，并作为“规划和交通小组”成员，就雄安新区绿色智慧交通系统等提出政策建议；北京工业大学成立智慧城市研究院，以北京经济社会发展的重大需求为导向，承担智慧城市应用研究、共性关键技术研发、规划设计与标准研究等工作。天津大学建筑设计研究总院与相关建筑设计机构组成联合体，积极为北京城市副中心总体城市设计和重点地区详细城市设计建言献策；河北工业大学成立智慧基础设施研究院，立足和服务京津冀，打造推进和引领智慧基础设施建设的跨学科科技创新平台，为制订基础设施建设总体战略和阶段性规划提供参考。第二，开展行业高校、特色专业专项对接。近年来，北京交通大学发挥自身专业优势，承担了北京多项重大科研项目，在轨道交通规划建设、运营与安全技术、综合交通、智能交通、物流等多个领域持续开展科技创新，取得了CBTC系统在北京城市轨道线路成功应用等一系

列重大成果，还与河北省合作建设轨道交通海滨综合研发项目；北京建筑大学、天津城建大学、河北建筑工程学院联合组建“京津冀建筑类高校协同创新联盟”；北京工业大学、天津工业大学、河北工业大学合作成立“京津冀交通协同创新中心”；中央美术学院、北京建筑大学、北京林业大学分别与北京通州开展专项对接，在视觉艺术设计、建筑设计、园林绿化等方面为北京城市副中心建设提供参考建议。随着京津冀协同领域的不断扩展，基础设施建设已经成为高校服务京津冀协同发展的重要着力方向。

#### 四、结语和讨论

新发展理念所包含的“创新、协调、绿色、开放、共享”五个方面内容，为推进实施京津冀协同发展提供了理论遵循。在协同发展的实践中，既要以新发展理念的五个方面为指引，更要多措并举实现五个方面的发展，这就是基于新发展理念分析高校服务京津冀协同发展路径的逻辑所在。这一逻辑路线可以描述为：高校要着眼于新发展理念的五个方面，参与五个方面的协同实践，助力京津冀实现五个方面的新发展。循着这一逻辑路线，基于新发展理念的视角，上文探讨提出了高校服务京津冀协同发展的五个路径，其目标是服务和实现“五大协同”，即创新协同、产业协同、环保协同、体制机制协同、基础设施建设协同。需要说明的是，京津冀协同发展是一项系统工程，既不能一蹴而就，更不会千篇一律。高校服务京津冀协同发展，既要遵循教育的一般规律，也要结合高校自身禀赋特点，在实现高校与高校之间系统内协同的同时，更要着眼于系统外协同为推动落实京津冀协同发展提供多维度支持，而这也恰恰赋予了高校社会服务职能的时代特征和价值属性。

（张亚，天津财经大学党委书记、研究员，天津 300222；王世龙，北京大学教育学院博士研究生，北京 100871）

（原文刊载于《国家教育行政学院学报》2020年第1期）