

欢迎按以下格式引用:刘在洲,张云婷,张春珍.普及化阶段我国县域高等教育发展的现实表现、行动依归与推进策略[J].长江大学学报(社会科学版),2025,48(2):108-118.

普及化阶段我国县域高等教育发展的现实表现、行动依归与推进策略

刘在洲¹ 张云婷² 张春珍³

(1. 武汉纺织大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430073;2. 荆州职业技术学院 团委,湖北 荆州 434020;

3. 长江大学 教育与体育学院,湖北 荆州 434023)

摘要:高等教育普及化的推进以及乡村振兴战略的全面实施,强烈呼唤着县域高等教育的发展。我国县域高等教育受多种因素的影响,发展严重不足。当下,发展县域高等教育的时机已到来,有规划蓝图与政策保障,有强大推力与生源保障,有物质基础与财力保障,有环境条件与空间保障。未来,我国县域高等教育发展应着眼于:强化国家战略引领,对接乡村振兴与科教兴国的战略目标;健全高等教育体系,创设延伸至县域与始于县域的高教机构;创新招生就业制度,实行属地招生与属地就业的特殊政策;变革人才培养体系,突显地域性与多样化的人才培养模式;多方筹措办学资源,形成政府投入与社会投入的众投格局。

关键词:高等教育普及化;通向农村;县域高等教育;现实表现;行动依归;推进策略

分类号:G640 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2025)02-0108-11

随着乡村振兴战略的全面实施,以及逆城市化的到来,县域经济的发展迫切需要高等教育提供人才和科技支撑。同时,高等教育普及化向中高级阶段发展,强烈呼唤高等教育重心下移,加快县域高等教育的发展。县域高等教育的发展对于促进县域经济的发展和县域城镇化进程,加快城乡融合发展和乡村全面振兴步伐,推进高等教育普及化以及高等教育通向农村具有重要意义。对县域高等教育发展的现实表现、行动依归与推进策略进行研究实属必然。

特别要说明的是,本研究的县域高等教育是指

发生在县(自治县)、县级市、旗(自治旗)地理空间的(不含大中城市市辖区、地区行署驻地县级市、少数民族自治州驻地县级市、新疆生产建设兵团师级机关驻地的县级市(镇))^①,由各种类型的高等教育机构和政府、企业等单位开展的中学后各类学历教育 and 非学历教育活动。其教育主体包括办在县域或延伸至县域的普通高等学校、高等职业院校、成人高等学校、开放大学(含网络、数字大学)、社区学院等,以及在县域的教学站点和政府、企业等单位举办的各种培训机构等。

收稿日期:2024-10-31

基金项目:国家社会科学基金项目“普及化进程中高等教育通向农村的中国道路研究”(BIA230201)

第一作者简介:刘在洲(1959-),男,湖北仙桃人,教授,博士,博士生导师,主要从事高等教育管理研究。

通信作者:张云婷(1989-),女,陕西西安人,主要从事高等教育管理研究,E-mail:zhangyunting1989@qq.com;张春珍(1993-),女,河南周口人,主要从事高等教育管理研究,E-mail:1032965684@qq.com。

^① 截至2022年底,我国共有县(自治县)1418个、县级市394个、旗(自治旗)52个,共计1864个。数据来源于民政部《2022年民政事业发展统计公报》,https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf。

一、我国县域高等教育发展的现实表现

为了厘清我国县域高等教育的发展现状,本研究采取数据统计和文献研究等方法展开。一是依据教育部公布的普通高等学校和成人高等学校名单,对办在县域的高等学校进行统计分析;二是通过查阅文献,对大中城市的普通高等学校在县域的成人教育教学点(函授站)、县域高等教育自学考试辅导站(考点)、县级开放大学(广播电视大学)以及农村社区学院等学历教育与非学历教育机构的办学情况进行研究,以掌握我国县域高等教育发展的现实表现。

(一)我国县域高等教育发展的现状

县域高等教育的发展在我国历史上有过县办大学、农民夜大学等跃进式盲目实践,有席卷全国的共产主义劳动大学的短暂繁荣,这些虽然已成为了过往,但也是今天的序章。改革开放以来,我国县域高等教育有了长足的发展,但发展永远在路上。

1. 成人高等教育率先进入,点多面广,但后劲不足,发展受限

改革开放以来,我国县域高等教育是由成人高等教育率先介入的,一度发展较快。其一,中央广播电视大学(开放大学)率先垂范。曾经在全国大部分县都设有分校或教学站点,目前全国县级开放大学或教学点仍有 1985 个,办学网络覆盖县域城乡,注册在籍学生超过 320 万人。^[1]其二,不少办在大中城市的普通高等学校在县域设有成人教育教学点,县域内基本上都设有自学考试办公室。^[2]其三,独立建制的成人高校不少也办在县域。通过对教育部 2023 年 6 月 15 日公布的 252 所成人高等学校办学地址进行查询和统计分析,共有 20 所成人高等学校落户县域^①。其四,社区学院蓬勃兴起。目前,越来越多省(市)以县(市)级开放大学(广播电视大学)为依托,开办了老年大学、职工大学等形态的社区学院。有学者研究发现,2019 年,浙江省 89 家社区学院中,依托开放大学(广播电视大学)开办的有 58 家。福建省共有社区学院 84 所,其中有 71 所是依托开放大学(广播电视大学)开办的。江苏、上海、四川等地也都是如此。^[3]

但随着高等教育大众化和普及化的相继到来,县域成人高等教育的发展出现了一些新情况和新问题。

一是县域成人教育机构不断减少,规模不断下降。根据教育部每年公布的成人高等学校名单,独立建制的成人高校逐年减少,2023 年县域成人高校只剩 20 家,且不少名存实亡,面临关门;广播电视大学县域分校如今成了开放大学的县域教学站点,且很多机构与党校等培训机构合并,规模越来越小;自学考试考点大都收回到中等城市,县域自考点越来越少;普通高校在县域的教学站点重心也在上移,有的被本校收回,有的设在中等及以上城市。在高等教育大众化进程中,成人高等教育有所发展,但发展缓慢,面临生源萎缩、生源质量下降、资源大量流失^[4],这种现象随着高等教育普及化的到来,有雪上加霜的趋势。

二是县域非学历教育规模偏小,需求不旺,发展受限。在县域,普通高等学校教学站点和自学考试教学点、独立的成人高等学校、开放大学等机构还是以提供学历教育为主,开展非学历教育的很少。虽然有少数办在县域的高等教育机构接受政府安排,承担非学历教育的培训任务,但也不受待见。据笔者在 G 省调查,在乡村振兴战略实施进程中,许多高校在县域开办职业农民培训班,尽管学校不收学费,政府承担住宿费、交通费等,但由于各种原因,往往会出现培训指标分配不下去,学员报到率不高、学习主动性不足、迟到早退旷课频繁等现象。县域社区学院虽然提供非学历教育,但形式单一,内容陈旧,规模总体偏小。历史上的农民夜大学已经消亡,农广校(前身是农村函授大学)处于边缘化状态。

总之,县域成人高等教育面临诸多困难和问题,发展严重受阻。

2. 普通高等教育姗姗来迟,发展迅猛,但总量较少,结构偏狭

自高等教育大众化以来,我国县域普通高等教育有新的发展,县域迎来了一批普通高等学校。进入新世纪以来,我国县级政府办大学的热情高涨,以广东、浙江、江苏、山东等县域经济强省为代表,兴起了高等教育县域办学热潮,杭州、宁波、绍兴、苏州、青岛、潍坊等地都在大力推进“县县有大学”计划,不少经济发达的乡镇也办起了社区学院。一项研究表明,在浙江省 61 个非中心城区的县(区)中,有 25 个县(区)已有高校(含校区)落户,占 41%;在江苏省

① 根据教育部 2023 年公布的《全国成人高等学校名单》(http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202306/t20230619_1064976.html)的办学地址统计而得,不含港澳台地区的数据。

部现象”^[6]。从全国县域高等学校分布来看,亦呈现出“西北部现象”。从教育部 2023 年数据来看,西北部地区县域高等学校共 187 所,占 29.87%,省均 11.69 所;而东南部地区县域高等学校共 439 所,占 70.13%,省均 29.27 所。两个大区相差较大。

3. 本科高校相对偏少,专科高校相对较多

从县域高校的办学层次来看,626 所县域高校中,本科高校偏少,有 220 所,占 35.14%。为数不多的本科院校以独立学院居多,有不少学校是因转设条件达标之需,将校区由大中城市搬迁至县域或直接在县域建校的;专科高等教育机构相对较多,共有 406 所,占 64.86%。专科院校中以高职院校居多,1999 年后设立的高职院校,大多也是由于中心城区建设用地较为稀缺而选择县域建校的。此数据表明,县域高等教育层次亟待丰富,让农村人口就近接受多层次的高等教育的任务还很艰巨。

4. 县域独立建制高校偏少,延伸至县域办学的高校较多

从县域高校的形态来看,也存在失衡问题。626 所县域高校中,独立建制高校 287 所,占县域高校的 45.85%,相对较少。而属于大中城市高校在县域的校区、分校、分院、教学站点有 339 所,占 54.15%,相对较多。特别值得关注的是一批研究型大学也延伸到了县域,如南京理工大学延伸到了江阴市(江阴校区),南京航空航天大学延伸到了溧阳市(天目湖校区)。

5. 县级政府举办的高校偏少,部、省、市(地级市、州)政府举办的高校较多

在公办独立建制的高校中,据不完全统计,县域办学的共有 135 所,其中县级政府举办的高校仅为 15 所,占 11.11%,而部、省(市、自治区)、市(地级市、州)政府办在县域的高校有 120 所,占 88.89%。两者比较,县级政府举办的高校明显偏少,部、省(市、自治区)、市(地级市、州)政府办的高校相对较多。

总体而言,当下我国县域高等教育呈现出规模较小、中西部偏少、层次偏低、独立建制学校偏少、县级政府办学偏少的现象,这是我国当下县域普通高等教育发展的现实。

(二)成因分析

我国县域高等教育发展不够,城乡布局不均衡,高等教育结构不合理,既是一个历史问题,也是一个现实问题。其原因比较复杂,但制约县域高等教育发展的主要有历史传统、地理环境、政府规划 and 经济发展水平等几个方面。

1. 历史传统

现代意义的大学诞生于欧洲中世纪的城市。11~12 世纪的欧洲,在一些著名学者周围,聚集了许多来自各地的学者和学生,他们在设有大教堂的城市讲学和学习。此后,现代意义的大学纷纷在城市建立。即使是像美国一批“赠地大学”创办在小城镇甚至农村的,经过几十年甚至几百年的发展,学校所在地也逐渐发展成为城市。^[7]我国大学也基本上是在城市始办的,最早的北洋大学、北京大学、清华大学等也都发祥于天津和北京这样的大城市,且形成了传统和惯例,对后期高等教育的发展无形之中起着影响。随着时代的发展,高等教育开始向中等城市和县城甚至乡镇发展,呈现出递次发展格局。

2. 地理环境

县域高等教育发展不足与地理位置有密切关系。一般而言,高校往往选择在地理环境比较优越的区域办学。^[6]这是因为,大学需要开展教育学科研的基础设施、一定的文化环境、衣食供给保障、畅通的交通系统、便利的与社会交流的渠道。城市由于交通比较发达,生活比较便利,加上经济、政治、文化等多方面的有利条件,相比其他地方更适合发展高等教育,能为大学的生存和发展提供相应的空间环境和资源保障。由于自然地理等客观因素,县域相对偏远,文化基础薄弱,加上交通不便,信息闭塞,其对大学的保障能力可能受限,在县域办学,难免会面临生存不易、发展亦难的困境。

3. 政府规划

政府是现代高等教育发展的重要推手,在高等教育发展历程中,各国政府都发挥了重要作用。行政规划在从整体上推动高等教育发展进程的同时,可能缓解或加剧地区不均衡发展的问题。^[6]1949 年以前,除解放区大学外,我国高校基本上是办在较为发达的城市。1952 年,进行了以“改造私立大学、发展专门学院”为标志的大规模院系调整,新设的专门学院也仅仅只有部分学院从大城市和沿海城市布局到了内陆城市。^[8]

但“大跃进”时期,政府为了促进经济社会协调快速发展,主张县办大学,加快高等教育发展。时任中央文教领导小组组长、中宣部部长陆定一在 1958 年 4 月召开的全国教育工作会议上提出,用 15 年时间把高等教育普及起来,起先每个省办几所高等学校,以后每个专区都办几所高等学校,再以后每个县、每个乡,凡是有条件的地方都办起来。^{[9](P809)}时任国家主席刘少奇在《关于教育工作的几个问题》中

指出,将来势必每个县都有一所大学,准备用十年达到这个目的。^{[9](P824)}在教育“大跃进”背景下,各地(市)县、乡自主建设了一批劳动大学、红专大学、职工大学、农民夜大等地方大学。如陕西省合阳县1958年全县办起红专大学、工业大学、农业大学等十余所。^[10]由于脱离了中国的国情,新办的大学大多数因缺乏师资、校舍、设备而解散。“文化大革命”期间,在毛主席“农业大学要统统搬到农村去”^[11]的号召下,18所农业院校搬到了县域^[12]，“文化大革命”结束后,政府又将这些学校搬回了城市。

时至今日,政府对高等教育布局进行规划时,重点还是放在大中城市,只有层次较低的培养中小学教师和基层医疗卫生人员的师范专科学校和医药专科学校办在了县域地区。由于行政规划的缺位和偏向,城乡之间的高等教育发展失衡问题依然严重。

4. 经济发展水平

高等教育与经济发展有着不解之缘,经济发展水平较高的地区,高等教育往往也比较发达。现代高等教育更是如此,这是一个“砸钱”的事业,需要有充分的经济条件支撑。没有经济的发展与繁荣,就不可能有现代高等教育的发展,也不可能实现高等教育大众化和普及化。就我国的实际情况而言,与大中城市相比,县(含县级市)发展水平较低,经济欠发达,财力相对薄弱,政府拿不出多少资金来举办高等教育。社会资本也不足,投向高等教育的也是杯水车薪。而大中城市一般发展水平较高,经济比较发达,财力充裕,投向高等教育的经费相对较多。这导致了两大地区的高等教育整体发展水平的巨大差异。^[13]

此外,高等教育本质上是公益事业,政府是投入的主体。而社会资本投入高等教育是讲究投资回报的,在中大城市投入比在小城镇投入肯定投资回报率要高,他们选择大中城市投入也在情理之中,但政府不能缺位,县域高等教育大都是政府参与也就不足为奇了。

二、县域高等教育发展的行动依归

(一)发展县域高等教育是遵循国家相关发展战略规划、建设高质量教育体系的必然要求,国家相关发展战略是发展县域高等教育的规划蓝图与政策保障

1. 发展县域高等教育是国家相关发展战略目标之一

近年来党和国家出台了一系列关于高等教育发展的战略规划,其中包含了发展县域高等教育的目的

标和任务。2010年,国家在相关规划纲要中提出,“构建灵活开放的终身教育体系,加强城乡社区教育机构”。^[14]2019年,国家强调“加快发展面向每个人、适合每个人、更加开放灵活的教育体系”。^[15]2020年,国家提出“完善终身学习体系,建设学习型社会”。^[16]与此同时,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中提出,要“引导高等学校和职业院校在中小城市的合理布局”。^[17]在《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中提出,要“加快推进职业院校布局结构调整,加强县级职业教育中心建设”。^[18]在《乡村建设行动实施方案》中提出,要“进一步推进乡村地区继续教育发展,加强农村职业院校基础能力建设”。^[19]2022年中央在《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中强调,“扩大教育资源供给、保障农民工等非户籍常住人口均等享有教育等基本公共服务。”^[20]

国家这些规划和政策,提出了建设高质量教育体系,优化高等教育布局,加快县域高等教育和加快高等教育普及化进程,促进乡村振兴与城镇化建设的目标和要求。实现这些目标是高等教育系统的政治责任和历史使命,发展县域高等教育是题中应有之义。可以说,发展县域高等教育是国家教育发展战略目标之一,是建设高质量教育体系的必然要求。

2. 国家相关发展战略目标是发展县域高等教育的规划蓝图与政策保障

国家教育发展战略规划是党和政府着眼于中华民族伟大复兴和根据“两个一百年”奋斗目标,为满足人民群众对美好生活的向往,着力解决当前教育领域主要矛盾做出的,具有前瞻性和指导性,是包括高等教育在内的教育发展的蓝图,为县域高等教育的发展指引了方向和提供了遵循。

一项事业的发展是离不开国家规划引领和政策支持的,只有符合国家发展战略规划和政策方针,才有可能健康发展。当下,国家制定这些教育发展规划,建设高质量高等教育体系,一方面为高等教育高质量发展指明了方向。当下解决高等教育领域不平衡、不充分的矛盾,特别是城乡发展不平衡、不充分问题是重中之重,发展县域高等教育是高等教育普及化和解决高等教育领域城乡发展不平衡、不充分的一个重要举措,也是高等教育未来发展的一个重要方向。这些战略规划和政策是发展县域高等教育的指路明灯和政策保障,为县域高等教育发展提供了契机。另一方面,为获取发展县域高等教育的资源提供了机遇。国家的资源配置和投资取向,往往都是由战略规划牵引的,规划政策在哪里,人、财、物

等资源就会流向哪里。国家建设高质量高等教育体系,引导发展县域高等教育,必然会有相应资源配置的支持政策,这将是发展县域高等教育的强劲动力。

(二)发展县域高等教育是满足县域人口高等教育愿望的重要途径,县域人口巨大的入学基数是发展县域高等教育的强大推力与生源保障

发展县域高等教育,让农村人口普遍接受高等教育,是普及高等教育和建设学习型社会的价值所在,没有农村人口参与的高等教育普及化,不可能是真正的普及化,高等教育普及化也就丧失了其价值意义。^[21]县域人口巨大的入学基数,是发展县域高等教育的生源保障,对高等教育的强烈需求是发展县域高等教育的强大推力。县域加快发展高等教育既具有发展的必要性和必然性,又具有实现的可能性和现实性。

1. 发展县域高等教育是满足县域人口高等教育愿望的重要途径

首先,发展县域高等教育是加快普及化进程,实现县域适龄人口接受高等教育愿望的现实需求。

2023 年,我国高等教育毛入学率达 60.2%^[22],但净入学率可能仅在 40%左右,也就是说,还有约 60%的适龄人口没有获得接受高等教育的机会^[6]。而未接受高等教育的适龄人口大部分是农村青年,据有关学者研究,目前城市适龄人口没有考上大学的比例为 28.42%,农村适龄人口没有考上大学的比例为 75.5%^[23]。农村青年之所以接受高等教育的比例偏低,一方面是因为办在大中城市的高等学校的定位和门槛过高,与这些农村青年的学习基础、学习条件、学习目标不符;另一方面是因为家庭对新增劳动力补充的需求,导致他们没有机会和条件来到办在大中城市的高等教育机构接受教育。如果不扩充高等教育系统,调整高等教育布局,将很难满足农村青年接受高等教育的愿望。如果学校办在县域,一是必然立足县域,面向县域与农村办学,办学环境倒逼学校降低办学重心,入乡随俗,设置农村经济社会发展所需的专业,安排学生想学的课程和内容,采取适合他们的教学方式和手段,并提供不同层次和不同类型的学历证书。二是入学门槛较低,与学生学习基础相适应。三是办学成本较低,学费低廉,家庭有相应的承受能力。四是办学地点离农村更近,便于农村青年就近上学,可实现农家子弟耕读兼顾。这些因素综合作用,必将吸引广大适龄农村青年上学,满足他们接受高等教育的需要。可见,县域高等教育的发展是高等教育普及化的必然要求。

其次,发展县域高等教育是建设学习型社会,为农村非适龄人口提供人人皆学、处处能学、时时可学的机会和条件的重要举措。

我国县域农村既有数量庞大的高等教育适龄人口,还有众多的非适龄人口及潜在生源,主要有三大类。

一是 23 岁以上,出生在农村,生活和工作在县域的人口,他们是土生土长的高等教育非传统生源,也是学习型社会潜在的受教育对象。他们中不少人因工作的原因或生计所迫,需要农学交替、工学交替的断续性学习和就近学习、随机学习。发展县域高等教育正好能满足这一群体接受高等教育的需要。

二是因工作需要来到(回到)县域的人员。过去生活工作在大中城市的人员随产业转移来到县域城镇,加上过去外出打工的农村劳动力回流,工作和生活县域的人口必然增长,他们将成为县域高等教育的需求者。此外,国家正在研究制定相关政策,建立有效激励机制,鼓励社会各界人士投身乡村振兴的伟大实践,支持公务员、企业家、专业技术人员和各行各业的技能人才等,通过下乡担任志愿者、回乡任职、投资项目、捐资捐物等方式为乡村振兴事业做出贡献。^[24]这一政策实施后,工作和生活县域的人员数量会大幅增长,同时人员的类型将会更加丰富,其层次和素养必然有所提升。他们的到来,也需要县域高等教育的配套。

三是近些年出现的一批从农村走出来,在城市退休的“土生洋长”“告老还乡”人员,他们或全日制或部分日制工作和生活在农村,除了为乡村振兴发挥余热外,还需要学习充电、娱乐消遣,迫切需要高等教育的供给。这些城市离退休人员返乡,为高等教育在县域的发展提出了新的需求和动力。

随着乡村振兴和县域经济的发展,县域高等教育的需求将会更加高涨。为此,有必要统筹协调城乡之间的高等教育发展,探索高等教育办在农村、通向农村的有效途径,采取多种形式发展县域高等职业教育^[25],为农村人口接受高等教育提供更多的机会和便利的条件,满足这一群体接受高等教育的需要。特别是有利于促进农村学习型社会建设,有利于工作和生活在农村的居民实现人人可学、样样可学、时时可学、处处可学的梦想追求。可见,发展县域高等教育十分必要,且不可替代。

2. 农村人口巨大的入学基数是发展县域高等教育的生源保障

据有关学者预测,未来 10 年是我国高等教育普

及化发展的关键时期,普及化水平将进入中级阶段,在学人数总规模将增加 1000 万以上。^[26]农村生源的支撑力度将远远大于城市生源的支撑力度。从宏观上看,如果没有农村人口参与,高等教育普及化将面临生源危机。^[25]从县域高等教育发展来看,农村巨大的生源基数,不仅能为县域高等教育发展提供动力和必要性支撑,而且成为县域高等教育发展的生源保障和可行性之基。

根据第七次全国人口普查数据^①,截至 2020 年底,我国总人口 141212 万人,其中县城等小城镇人口为 32482 万(此数据仅含县人民政府驻地和其他镇区人口^②),乡村人口为 50979 万。据此测算实际县域人口达 83461 万(如加上县级市城区办事处人口,则居住县域的人口更多),约占全国总人口的 59.1%。在总人口中,18~22 岁高等教育适龄人口有 7216 万^③,如果按县域人口占全国总人口的 59.1%计,县域有 4265 万高等教育适龄人口;按县域适龄人口 75.5%没有考上大学计算^[23],还有约 3219.8 万人的潜在生源空间。这一庞大的队伍是高等教育普及化的主要群体,其中大部分人将是县域高等教育的传统生源。

此外,根据第七次人口普查公布的数据^④统计,我国 23 岁以上人口为 103996 万,按县域人口 59.1%计算,县域 23 岁以上的人口有 61462 万。同样,根据这一数据^⑤计算,县域(镇和乡村)23 岁以上人口中大专以上学历的比例为 7.69%。据此推算,县域人口中有 56736 万未接受过高等教育。考虑在 18~22 周岁时未接受高等教育而需要接受补偿性教育的成年人和完成了本专科教育后需要接受继续教育的成年人,这支队伍更为庞大。他们是高等教育普及化进程中的非传统生源,是高等教育普及化潜在的受教育群体。随着县域高等教育的发展,有了人人可学、样样可学、时时可学、处处可学的机会和条件,他们能够在自己家门口上学,这将会激发他们接受高等教育的积极性,为县域高等教育提供大量的非传统生源。

可见,庞大的县域高等教育适龄人口和非适龄人口是县域高等教育的传统生源和非传统生源,是

发展县域高等教育的动力之源与生源保障。

(三)县域高等教育是不断增长的政府财力和居民收入投资的方向和高地,政府财力和居民收入的不断增长是发展县域高等教育的物质基础与财力保障

1. 高等教育是不断增长的政府财力和居民收入投资的方向和高地

随着我国政府财力和居民收入不断增长,政府和居民家庭看好高等教育,农村家庭也舍得在高等教育领域投入,高等教育成为了政府财力和居民财富投资的方向和领域。2016~2020 年,我国高等教育经费共投入 60720.43 亿元,年增长平均为 8.06%;其中财政共投入 38161.17 亿元,年增长平均为 8.53%;个人共投入(学杂费)12612.85 亿元,年增长平均为 7.13%;社会共投入(民办教育投入和社会捐赠)429.02 亿元,年增长平均为 4.48%;其他投入共计 9517.39 亿元,年增长平均为 7.78。

可见,无论是政府,还是家庭和社会,投资高等教育的热情都在不断增长,特别是家庭在子女高等教育方面的投入是不计回报,农村家庭也不例外。随着高质量高等教育体系建设和均衡发展,以及乡村振兴和城镇化的到来,县域高等教育必将是政府、社会和家庭投入的方向和领域。

此外,政府财力和居民收入投资县域高等教育将成为促进经济发展的新动能。我国经济已进入知识经济阶段,科技创新、产业升级将会成为县域经济发展新的驱动力量,这意味着需要通过“县里办大学”来满足新型经济发展的人才和知识需求^[27]。从教育经济学角度来看,发展县域高等教育在提高农村人口素质、满足乡村振兴和城镇化建设对技术人才需要的同时,对于刺激消费、拉动内需、增加就业、促进 GDP 的增长,有着直接推动作用。其一,发展县域高等教育可推动政府、社会和家庭在县域的投资,对于促进农村经济的发展有着重要的作用。马歇尔认为,教育投资已经成为促进经济发展的主要方式之一。^[28]有学者研究表明,教育投资 1 元钱,可以拉动 GDP4.78 元^[29],教育投资每增长 1%,对 GDP 的拉动效应为 0.623%^[30]。高等教育投资作

① 数据来源:国务院第七次人口普查领导小组办公室《中国人口普查年鉴 2020》,中国统计出版社 2022 年版,第 2~8 页。

② 见《统计上划分城乡的规定》,国务院 2008 年 7 月 12 日国函[2008]60 号。

③ 数据来源:国务院第七次人口普查领导小组办公室《中国人口普查年鉴 2020》,中国统计出版社 2022 年版,第 295 页。

④ 数据来源:国务院第七次人口普查领导小组办公室《中国人口普查年鉴 2020》,中国统计出版社 2022 年版,第 295~297 页。

⑤ 数据来源:国务院第七次人口普查领导小组办公室《中国人口普查年鉴 2020》,中国统计出版社 2022 年版,第 389~396 页。

用更为明显。有学者研究发现,高等教育发展有“逆经济风向”效应,通过发展高等教育来促进经济增长效益显著,是主要的拉动经济增长的产业。^[31]其二,发展县域高等教育除了拉动投资外,还会促进人民群众的教育消费,如按县域高校学生一年的消费成本 1 万元计算(学杂费除外)和 1000 万学生在县域上学计算,实际上等于增加了县域消费 1000 亿元,将极大促进农村文化、旅游、餐饮、住宿、建材、电信等方面的消费。有专家指出,教育支出在消耗现期资本的同时,事实上促进了下期资本的积累^[32],从而促进 GDP 的增长。其三,从增加就业来看,发展县域高等教育,一是增加了乡村就业岗位,让农民离土不离乡地就近就业;二是方便农民上学,兼顾在农村的劳动和工作。也有利于经济的发展,提高农民增收能力和水平。

2. 不断增长的政府财力和社会财富是发展县域高等教育的物质基础与财力保障

发展高等教育离不开资金支持,资金投入是发展高等教育的保障之一。进入新世纪以来,中国经济质量不断提高,经济持续快速增长,国家财政收入也持续增长,财政实力不断增强。

有关数据显示,2012 到 2020 年,我国全国财政收入累计达到 142.8 万亿元,年平均增长 5.7%。^[33]我国居民个人可支配收入也呈现稳步上升趋势,2020 年全国居民人均可支配收入为 32189 元,比上年增长 4.7%;农村居民人均可支配收入为 17131 元,比上年增长 6.93%。^[34]县域经济是国家经济的重要组成部分,2020 年县域经济约占全国经济总量的 49.53%,达 50.2 万亿;县域财政收入占全国财政收入的 17.22%,达 3.14 万亿^①,县域经济总量和县域财政收入随着国力的不断增强也在同步发展壮大,为发展县域高等教育提供了可能。

以经费为主体的资源保障是高等教育发展的基础,不断增长的政府财力和居民收入为发展县域高等教育提供了极其有利的条件。经济的高质量发展,必将为高等教育的发展提供强大的动能。

(四)发展县域高等教育是乡村振兴与城镇化建设的强烈呼唤,乡村振兴与城镇化建设是发展县域高等教育的环境条件与空间保障

1. 发展县域高等教育是乡村振兴与城镇化建设的强烈呼唤

党的十九大以来,中央开始实施乡村振兴战略,

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中提出:“要使绝大多数农村新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育”“要加强农村专业队伍建设,为乡村振兴提供人才支撑,造就更多乡土人才。”^[24]在城镇化建设方面,早在 2014 年,《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》特别强调“要引导高等学校和职业院校在中小城市的合理布局”^[17]。2022 年,《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出“以县域为基本单元推进城乡融合发展”“公共资源配置与常住人口规模基本匹配,在全国范围内基本建成各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城”。在党和政府的政策、资金的支持下,我国城镇化建设有了显著的进步,其中县域城镇化得到了长足的发展。

目前,乡村振兴与新型城镇化的战略耦合已经成为国家顶层设计的方针。^[35]而教育,特别是高等教育,是推动乡村振兴和城镇化建设的强劲动力。就乡村振兴而言,发展县域高等教育,可以就近就地培养大批有文化、懂技术、会经营的新型农民,使农村劳动者的素质和技能得到全面提高。^[36]同时,乡村振兴还需要科技的支撑——发展县域高等教育,充分发挥高等学校科技人员的科技成果和智力,助力乡村振兴。可见,发展本土的县域高等教育,将更为直接、有效地服务乡村振兴,为乡村振兴提供动力支持。

从城镇化视角来看,城镇化建设同样需要人才和科技支撑。特别是随着县域城镇化的发展,大中城市因产业升级,一批产业将会转移到县域,一方面县域企业的发展需要人才、科技、文化等支撑,另一方面随着县域产业的增加,人口随之增长,希望接受高等教育的人口也不断增加,发展县域高等教育可以满足县域人口对高等教育的需求。可以说,发展县域高等教育是乡村振兴与城镇化建设的强烈呼唤。

2. 乡村振兴与城镇化发展为发展县域高等教育提供了环境条件和空间保障

党的十九大提出了乡村振兴的四大任务,完成这些任务,不仅离不开高等教育的支撑,而且有利于促进高等教育通向农村。一是乡风文明和村民素质较高的乡村,对高等教育的需求和村民接受高等教育的意愿更加强烈;二是产业兴旺、生活富裕的村民,有了接受高等教育的经济保障;三是生态宜居、环境优良的乡村,为县域高等学校的兴起奠定了物质基础;四是治理有效、管理有序的乡村,为县域高

① 根据中国统计出版社《中国县域统计年鉴》(2018—2021 年)公布的数据计算而得。

等学校的引进、接纳、服务、管理提供帮助。这将为发展县域高等教育创造优良的环境条件。

城镇化是人类社会伴随工业化和信息化发展的必然趋势。当下,国家城镇化发展的重点是中小城市和小城镇^[17],县域城镇化是当前新型城镇化的重要生长点并取得了长足进步。一是城镇化带来了县域市政、交通、房地产等基础设施的提档升级,第三产业的全覆盖,为高等教育在县域发展提供了衣食之源和各种基础设施。二是随着城镇化的发展,城镇的文化、教育和居民的科技素养、精神品位得到提升,为县域高等学校的建设和发展营造了适宜的环境氛围。三是随着城镇化率的提升,乡村人口向小城镇转移,缩短了村民与办在县域的高等学校的距离,更加方便农村人口入学,有利于促进高等教育普及化。四是随着城镇化的发展,县域城镇就业机会增加,可为高校毕业生提供更多的就业岗位。可见,城镇化特别是县域城镇化的发展将为县域高等教育的发展提供适宜的空间保障。

总之,发展县域高等教育,可有力地促进乡村振兴和城镇化的发展,反过来,乡村振兴和城镇化发展,可为高等教育在县域的发展提供资源和环境保障,实现高等教育与乡村振兴和城镇化相互支撑、同步发展的良性互动。

三、县域高等教育发展的推进策略

发展县域高等教育,必须对接国家战略,健全高教体系,创新招生就业制度,变革人才培养模式,扩展经费投入渠道,需要政府、高校、社会共同努力。本文提出如下几点推进之策。

(一)强化国家战略引领,对接乡村振兴与科教兴国的战略目标

县域是我国资源禀赋最丰富的区域,占93%的国土总面积、70%的人口和45%的地区生产总值,其地域和人口带有鲜明的“农村性”特征^[37],县城虽然从建筑、道路等物质形态上和现代城市社区比较接近,但仍然脱不了农村集镇的内在本色,显现出强烈的“乡土气息”^[38]。农村美、农业强、农民富是县域经济社会发展的主要任务和标志。党的二十大报告指出,全面建成社会主义现代化强国,实现全体人民共同富裕,农村仍然是瓶颈,并承担着最艰巨最繁重的任务,为此,必须全面推进乡村振兴。同时强调,科教兴国对全面建设社会主义现代化强国具有基础性、战略性支撑作用。^[39]

为此,发展县域高等教育首先要对接国家乡村

振兴和科教兴国战略,遵循高等教育的内部规律和外部规律,做好顶层设计,优化高等教育县域布局。在专业设置上,必须对接县域产业特点;在教学内容上,必须着力服务县域经济和社会发展;在教学方式上,必须以参与性实践教学为主导。总之,县域高等教育要根据不同县域的具体需要,设置不同的高等教育类型和专业,使县域高等教育真正成为县域经济和社会发展的强大支撑。通过人才培养、科学研究、社会服务等职能与县域经济社会的有机融合,从根本上解决高等教育城乡发展不平衡,高等教育通向农村不充分的突出矛盾,让农村人口参与到高等教育普及化的实践中,实现高等教育普及化的真正价值。同时,为县域产业化数字发展提供充足的人力资源,提升乡村物质文明和精神文明发展水平。

(二)完善高等教育体系,创设延伸至县域与始于县域的高教机构

创设延伸至县域与始于县域的高教体系是基础,只有致力于学校办在农民的家门口,才能实现发展县域高等教育的价值。

为此,一是鼓励办在大中城市的高等学校在县城、乡镇设立分校(分院、校区)、成人教育机构(函授)、自学考试教学点、远程教学点,或整体搬迁至县域(县域迁校),充分挖潜发展形式多样的“延伸至县域”的外来型高等教育,面向本地招生,为县域输送技术技能人才。同时,教师在农村推广科技成果,提供智囊咨询服务。

二是支持县域通过中职升格或整合资源在县城独立设置高职院校,同时在县城和乡镇设置社区学院、老年大学、农民夜大学等高等教育机构,创造条件发展各种类型的始于县域的本土型高等教育。面向农村传统生源和非传统生源开放入学,为农村输送技能型人才,培养新型职业农民等。同时,教师在县域开展科普活动,为县域经济社会发展出谋划策。

形成延伸至县域的外来型高等教育与始于县域的本土型高等教育双管齐下,普教、职教、成教三教结合,以县城为中心,辐射乡镇的县域高等教育体系,创造农村人口处处可学的条件。

(三)改革招生就业制度,实行属地招生与属地就业的特殊政策

县域高等教育要坚持服务目标的定向性。招生实行属地化,范围以本县为主,实行选拔入学和开放入学相结合的招生制度。

外来延伸型高等学校可以根据当地产业特点,设置以服务当地产业为宗旨的相关专业,培养来源

于当地,就业在当地的本土急需人才。本土原生型高校对农村适龄青年和生活、工作在农村的非传统生源实行开放入学和就近入学,其中非传统生源只接受完成高中阶段教育的 23 岁以上生活和工作在农村的居民,特殊情况下,有学习能力的初中毕业生也可直接入学。通过开放入学和就近入学促进传统生源与非传统生源全员参与、全面发展,通过知识更新教育,提升民众对社会、经济发展和生活方式转变的适应能力,从而提高他们的技术能力和生活品质,保障人人可学的权利。

与此同时,实行面向本地的属地就业政策。无论选拔入学还是开放入学的学成人员,在县域内与企业实行双向选择,做到人尽其才,才尽其用,构建立足面向地方经济和社会发展的属地就业创业模式,把人才输送到县域最需要的岗位上去,促进乡村振兴和县域经济社会发展。

(四)变革人才培养模式,实行多样化与地域性的人才培养模式

县域高等教育的发展不同于办在大中城市的高等教育,要突出多样化与地域性的人才培养模式。

一是多样化的人才培养模式。在人才的培养方式上,要紧跟产业发展需要,根据产业需要和岗位特点,实行学历教育、知识更新教育和岗位技能教育相结合。在人才的培养分类上,做到因人的特点而归类,因岗位的需要而分班,始终围绕产业发展需要和人才的特点而展开。在培养内容的确立上,做到统分结合,根据不同学员未来就业和发展的不同需要,实行个性化的培养。在培养的具体执行上,可以采取与产业紧密结合的办法,实行学校和企业分段培养,努力提升人才培养的针对性、应用性。从而真正做到县域高等教育与产业发展融为一体,为乡村振兴提供人才支撑。

二是突出地域性的专业设置。县域产业发展具有鲜明的地域特点,县域高等教育应当围绕县域产业科学地设置相应专业。特别是要注重高新产业和未来产业的发展,紧跟未来产业的发展趋势,主动适应和服务于未来产业发展的需要。首先,根据县域“农村性”的属性,设置服务农村一二三产业融合发展的相应专业,为解决农产品深加工、农产品国际贸易服务。其次,结合本地区资源禀赋情况,开设资源勘探开发、林业、特色农业等相关专业。再次,主动面向世界面向未来,设置智能化、数字化相关专业,为农业农村数字化转型服务。通过多样化、地域性的专业设置,为县域人口提供样样可学且有利于就

业和增收的专业课程。

三是灵活的教学管理模式。可允许农村居民延迟入学,想什么年龄段来学就什么时候来;入学后可实行工学交替、农学交替、时学时辍、多次入学,让他们做到工作和学习两不误;还可利用现代教育信息技术,实行线上线下相结合的学习方式;在教育时间上,可长可短,既有两年以上的课程计划,也有两年以下课程计划,甚至短至几星期或几天的培训计划。给予农村居民时时可学的机会,保证他们随到随学。

(五)多方筹措办学资源,形成政府投入与社会投入的众投格局

发展县域高等教育旨在服务县域经济发展,因此,各级政府具有不可推卸的责任,但企业和社会作为县域高等教育的受益者,也有应尽的义务。为此,在县域高等教育办学资源筹措上,必须多方协力,形成政府主导、公众参与、社会助推的众投格局,才能行稳致远。

一是政府要加大投入和政策支持力度。首先,中央政府和省级政府要在财力、人力、物力方面给予支持。在财力方面通过设置专项资金给予县域高等教育支持;在师资力量、管理干部等人力资源方面通过下派、借调、调入等方式给予支持;在仪器设备等物资资源方面通过在大中城市的高等学校对口支援等方式给予县域高校无偿支援。其次,县级政府要广泛筹措资金,加大财政投入。同时在土地划拨、教师调配、设备配置等方面向县域高等学校倾斜,有条件的县级政府可通过行交钥匙工程兴建学校。再次,政府还要出台鼓励社会各界根据自身条件创办面向农村和农民的高等教育的政策。

二是企业财团、社会组织要强化责任意识,视投资举办县域高等教育为己任。目前,企业财团、社会组织热衷于在大中城市举办高等教育,对在县域举办高等教育兴趣不浓。农村社区学院、夜大学、农民大学的发展是一个短板,社会力量在这方面应有所作为。为此,企业财团、社会组织要降低重心,填补空白,通过县域迁校、分校延伸、合作共建等形式把高等教育办到县域。

参考文献:

- [1]国家开放大学教育统计年鉴 2018[Z].北京:国家开放大学出版社,2020.
- [2]课题组.县域高等教育研究[J].煤炭高等教育,2008(3).
- [3]周延军.开放大学社区教育基础能力建设探究[J].广播电视大学学报(哲学社会科学版),2019(4).
- [4]潘懋元,肖海涛.中国高等教育大众化结构与体系变革[J].高等

教育研究,2008(5).

[5]徐军伟. 县域办学与高等教育地方化——浙江省高等教育布局调整研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2021

[6]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(1).

[7]刘在洲. 大学对所在城市的贡献之管见[J]. 理工高教研究,2007(1).

[8]余立. 中国高等教育史(下册)[M]. 上海:华东师范大学出版社,1994.

[9]何东昌. 中华人民共和国重要教育文献:1949—1975[Z]. 海口:海南出版社,1998.

[10]合阳县教育志编纂办公室. 合阳县教育志(陕西省教育志丛书)[M]. 西安:三秦出版社,1998.

[11]毛泽东. 毛主席论教育革命[M]. 北京:人民出版社,1967.

[12]庄孟林. 中国高等农业教育历史沿革[J]. 中国农史,1988(2).

[13]刘在洲. 我国高等教育普及化初级阶段若干特征转变研判与对策[J]. 国家教育行政学院学报,2020(12).

[14]国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html,2010-07-29.

[15]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2019.

[16]中共十九届五中全会在京举行[N]. 人民日报,2020-10-30(1).

[17]中共中央 国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm?_76p,2014-03-16.

[18]中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》[EB/OL]. http://www.askci.com/news/chanye/20180927/092307113293_9_8.shtml.

[19]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》[EB/OL]. https://politics.gmw.cn/2022-05/24/content_35758346.htm.

[20]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》[EB/OL]. http://news.china.com.cn/2022-05/07/content_78204695.htm.

[21]张应强. 高等教育质量民间立场与我国高等教育普及化[J]. 大学教育科学,2022(6).

[22]教育部发展规划司. 2022 年全国教育事业发展的基本情况[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2024/55831/>.

[23]叶晓梅,杜育红. 先赋抑制或自致? 城乡高等教育机会差异的影响因素分析[J]. 教育科学研究,2019(1).

[24]中共中央 国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报,2018-02-05(1).

[25]张应强,姜远谋. 超大规模的高等教育普及化:时代背景、现实挑战与道路选择[J]. 高等教育研究,2022(8).

[26]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(2).

[27]鞠建东,李思佳. 县里办大学——产业升级与货币产业政策[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1729802308006233484&wfr=spider&for=pc>.

[28]杨大楷,孙敏. 中国公共教育投资促进经济增长的实证研究[J]. 财贸研究,2009(5)

[29]姜颖,宋玉霞,刘根节. 提升我国教育投资对经济增长贡献的再研究[J]. 经济问题探索,2009(7).

[30]屈晶. 我国教育投资对经济增长的影响分析[J]. 统计与决策,2013(21).

[31]黄勇. 高校扩招的经济学分析[J]. 中国市场,2015(52).

[32]CLARK J.,KIM B.,POLSON R.,et al. The Role of Low Expectation Sinhealth and Education Investment and Hazardous Consumption[J]. Canadian Journal of Economics,2010(4).

[33]财政部. 2012—2020 年全国财政收入累计 142.8 万亿元[EB/OL]. <https://m.gmw.cn/baijia/2021-07/30/1302445073.html>,2021-07-30.

[34]国家统计局. 中国统计年鉴 2021[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>.

[35]张明皓. 乡村振兴与新型城镇化的战略耦合及协同推进路径[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2022(1).

[36]宋华明. 推进高等教育通向农村存在的问题及对策[J]. 教育与经济,2008(1).

[37]凌耀初. 中国县域经济发展分析[J]. 上海经济研究,2003(12).

[38]肖泽磊,常轲,李怡斐. 乡土性与现代化的融合:县域社区业主自治的行动逻辑研究[J/OL]. 西南大学学报(社会科学版),<http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1188.c.20230303.0917.004.html>.

[39]习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M]. 北京:人民出版社,2022.

责任编辑 强 琛 E-mail:qiangchen42@163.com