

全国高校设置与布局结构调整研究*

本研究在回顾总结我国高等教育院校设置和高校布局调整历史经验的基础上，借鉴国际院校设置和区域布局的相关经验，提出我国“十一五”期间及2020年全国高校设置、布局结构调整的工作思路和方案。

第一部分 院校设置与布局调整的经验与教训

一、我国高校设置和布局结构调整历史经验

1、简要回顾

新中国成立50多年以来，随着经济社会的发展、生产力布局的调整和高教管理体制的改革，我国高等学校设置、布局先后经历了五次较大规模的调整：

——建国初期（1952-56年）的高等学校院系大调整；

——五十年代后期“大跃进”期间（1958-60年）高校大发展以及60年代初“三年自然灾害”期间高校的大调整；

——“文化大革命”动乱期间（1966-76年）高校的“撤、停、并、搬”；

——20世纪80年代中期高校的恢复性发展及布局调整；

——九十年代加速高等教育管理体制改革、加快高教发展规模以及高校布局结构调整。

* 2004年教育部发展规划司委托课题。

认真总结我国 50 多年来高校设置与布局结构调整的经验和教训，是我们做好未来五年（2010 年）到十五年（2020 年）全国高校设置与布局结构调整工作的逻辑起点。

2、历史经验

（1）适应了国家发展的战略需要

——五十年代的院系调整

1952—56 年的院系调整主要解决如何使高等教育的产出满足经济建设，尤其是工业化发展对专门人才的迫切需要问题。从 1951 年底到 1953 年，教育部根据“以培养工业建设人才和师资为重点，发展专门学院，整顿和加强综合性大学”的方针，先对全国的工学院，随后重点在华北、东北、华东地区，然后又在中南地区对高等院校进行了全面的院系调整^[1]。

这次调整将所有私立大学改为公办，明确了综合大学和专门学院的性质任务，尤其是加强了工科院校的建设，适应了建国初期国家实现工业化的目标以及保障国家安全的需要，满足了新中国经济建设和工业化发展中各部门、各行业特别是重工业对专门人才的迫切需求。由此我国高等教育走上了密切联系实际，为经济建设服务，有计划发展的轨道。

——九十年代向西部倾斜

“九五”以来，为了配合国家实施“西部大开发”战略，适应西部开发对高层次人才快速增长的需求，我国高校设置和布局开始向西部倾斜，教育部和国家计委除原有的“211 工程”拨款外，

[1] 参见《中国教育年鉴（1949—1981）》，中国大百科全书出版社 1981 年版，第 233 页。

还额外拨款重点支持西部和部分中部省份办好一所地方高校，并组织中央直属院校对它们进行对口支援。

在国家重点支持西部地区高等教育发展政策的指导下，“九五”以来，西部地区高等教育得到了快速发展。西部地区高等学校数由 2000 年的 435 所增加到 470 所（其中普通高校数由 2000 年的 249 所增加到 331 所）。

（2）适应了经济社会发展和生产力布局调整的需求

——五十年代区域布局的高校大调整

上世纪 50 -60 年代初，为了缩小沿海和内地发展的差距，国家把经济发展的重点放在内地，教育主管部门将沿海地区的有关高校迁入内地，如：1952 年以华北、东北、华东为重点全面进行院系调整；1953 年以中南地区为重点，华北、华东、东北三区进行专业调整，西北、西南进行局部的院系和专业调整；1955 - 1957 年，将沿海地区的一些高校同类专业迁入内地建校，扩大了内地建校的规模，增设了新专业，提高了内地大学的办学能力，改变了高等学校过于集中在少数沿海大城市的状况，高校布局极不平衡的状况有所缓和，有力地支援了中西部的经济建设。

——非均衡发展 with 区域布局

改革开放以来，我国实施了非均衡的经济发展战略，东部沿海地区持续快速发展，对高等教育的人才需求也日益增长，因此高校的设置与布局明显向东部地区倾斜，新建了一大批地方高校。截至 2004 年 6 月，在全国 1683 所普通高校中，东、中、西部地区分别占高校总数的 44.3%、31.7% 和 24.0%。全国 528 所成人高校中，东、中、西部地区分别占高校总数的 46.0%、30.7% 和 23.3%。

——世纪之交的多元化办学格局

1999 年以来，经济持续高速发展带动了人才需求，为适应经济社会发展的需要，中央做出了高教大扩招的决策，高等教育跨越式发展，普通高校招生数由 1998 年的 108 万人增加到 2002 年的 320 万人，同期在校生数亦由 340 万人增加到 900 万人。为适应这种发展态势，这一时期全国共新设置普通高校 1128 所，占现有普通高校总数的 69.2%。高等教育的扩大，民办高校得到迅速发展，在新设置的高校中，民办高校 186 所，占新增高校的 16.5%，占现有民办高校的 94.4%。

(3) 与经济体制改革和政治体制改革相适应

——高等院校条块管理体制

50 年代，随着经济建设规模的扩大和地区经济的发展，各省、自治区、直辖市根据本地区经济、社会发展的需要，也创办并直接管理了一批为本地区服务的高等院校，且数量越来越大，从而形成了中央教育主管部门和行业主管部门以及地方政府分别创办和管理一批高校的体制。这种办学体制是为适应当时的经济体制而形成和发展的，对于调动当时各部门、各地区发展高等教育的积极性，对口培养经济建设急需的专业人才很快发挥了作用。

——条块结合与两级管理

90年代初以来，以经济、政治体制改革为契机，以“共建、调整、合作、合并”为主要内容，将大部分中央行业主管部门所属高校通过共建、划转等方式逐渐转移到地方，并最终合并到地方高校之中。以1998年国务院进行机构改革为契机，对原机械部等9个撤并部门所属的93所普通高校、72所成人高校管理体制进行了调整。改革调整后，以地方政府为主，对当地高教资源进行合理重组、优化配置和充分利用。结束了行业高校自成系统、小而全、封闭僵化、与地方经济社会发展脱节的局面，逐步形成了中央和省级政府两级管理、以省级政府统筹管理为主的、多元化的新型高等教育管理体制，增强了高校面向社会和市场自主办学的积极性和为地方经济社会发展服务的能力。

为了适应我国高等教育快速发展的需求，1999年全国第三次教育工作会议召开之后，浙江、江苏等地利用公办老大学的教育教学资源，大量吸引社会资金，探索了创办民营独立学院的新途径。此后，在教育部和各省的推动及规范下，全国各地都在积极探索独立学院这一新的办学模式。截止到2004年5月12日，全国举办及获得教育部批准的独立学院就已经达到226所。

——院校设置管理逐步规范化

1992年，原国家教委成立了全国高等学校设置评议委员会，院校设置评议委员会根据《普通高等学校设置暂行条例》和《成人高等学校设置的暂行规定》及国家的有关方针、政策进行评议工作。分类制定院校设置标准，建立了全国和省两级院校设置审

议机构和规范化的工作程序。提高了院校设置工作中重大决策的科学性和民主性，使院校设置审批工作逐步走向科学化。

二、我国高校设置与布局结构调整的历史教训

1、缺少科学的长远规划，曾出现多次大起大落的现象，对高教与经济的良性互动发展产生了负面的影响

几次波动情况的简要描述：

(1) 1958 - 1960 年的高校大发展

1958 - 1960 年的三年国民经济“大跃进”中，高等学校的发展也来了个“大跃进”。1957 年全国只有高等学校 229 所，但到 1958 年增加到 791 所，1959 年增加到 841 所，1960 年增加到 1289 所，1960 年比 1957 年增长了 462.8%。1958 - 1960 年高等学校的大发展，脱离了我国当时经济和科技发展的实际水平，国家既承受不起千余所高等学校的经济负担，也没有足够的高级科学技术人才来满足高等学校迅速发展的师资要求。这种盲目发展不仅违背了高等教育发展的一般规律，而且也使国家的经济力量承受不起。

(2) 1971 年的学校布局调整

在 1971 年撤并高等学校的过程中，全面改变了高等学校原有的布局，将一些高等学校从沿海地区迁往内地，从大城市迁往中小城市，乃至迁往农村。如北京市原有高等学校 46 所，准备撤销 15 所，合并 2 所，迁出 13 所，北京只保留 16 所。哈尔滨工业大学和哈尔滨军事工程学院合并迁往四川重庆西南师范学院，在重

庆的西南师范学院则迁往川东地区梁平县农村办学。特别是医学院和农林学院大都被迫迁往农村办学，全国 47 所农林学院中有 23 所被迫搬迁，先后累计迁移 45 次。这类大迁移造成了高等学校布局的混乱，不仅影响到高等教育的发展，而且影响到国家建设和科学技术的发展。

(3) 70 年代末 80 年代初的高校恢复性发展

1976 年全国只有高等学校 392 所，1978 年十一届三中全会召开后，国务院一次就批准和增设高等学校 169 所，由 1977 年的 409 所增加到 598 所；到 1981 年全国共恢复和新建高等学校 704 所。

(4) 80 年代中期的高校发展

党的十二大以后社会经济的发展迫切要求教育先行，以便为各条战线培养高级专门人才，1983 年，国务院批准了教育部和国家计划委员会《关于加速发展高等教育的报告》，各省市遂积极设立高等学校，到 1984 年高等学校达到 902 所，比 1981 年的 704 所增加 198 所，1985 年又增加 114 所，全国高等学校达到 1016 所。高等学校的数量有了很大的发展，但这个发展速度超过了当时经济发展速度。

高等教育自身的发展有一定的规律性，高等教育的调整改革，必须依据高等教育发展的规律，高等教育事业在发展规模、速度上应当避免大起大落，努力做到持续稳定协调发展。

2、50 年代院系调整中，单科性的工科院校过多，不利于交叉学科的发展和复合型人才的成长，规模效益偏低

(1) 行业办学简单地与行业部门对应，单纯强调对口与适应，

缺乏多学科的综合

通过院系调整，将各综合性大学中的工、农、医、师、财、法等系科分离出来，单独或者以“合并同类项”的方式建立起独立的工科、农林、医药、师范、财经、政法等专门学院，综合性大学实际上只剩下文、理二科。各高等学校之内又取消了原先的院一级建制，在学系之下则按照国民经济计划中各行业部门的具体要求设置专业作为专门人才培养的基本教育单位。

调整后的综合大学没有各国通常都有的多学科的综合大学，不利于学科的互相渗透，不适应现代科学技术在高度分化基础上高度综合的趋势，也不利于复合型人才的成长和学术发展；无法适应社会对人才综合素质的要求和职业流动性显著增大的需求；也不符合世界高等教育的发展方向。

(2) 高校规模普遍偏小，造成了有限资源利用不足，办学效益普遍较低

——高校规模偏小，造成了高等教育办学效益和规模效益的低下；

——片面注重国家需要，不讲成本核算，低水平重复设置高等院校和专业，产学研脱节；

——资源利用效率较低。校与校之间存在教学科研设施重复购置、利用率不高等浪费现象。某些高校的一个学院之内，系与系之间，教研室与教研室之间，甚至教研室的小组之间也存在着重复购置的浪费问题。

3、中央和地方两级管理体制尚不完善

(1) 国家缺乏对不同类型院校的分类规划、分类指导和分类

管理

国内现行的高等学校分类方法，难以从办学及管理角度对不同类型的学校提出不同的目标和任务，使部分高校层次不清、任务交叉、互不衔接，从而难以按类要求分类指导和科学管理。

在高等教育规划方面，政府缺乏对不同高校的分类发展政策，缺乏对高校的分类指导，不同高校没有明确的分工定位和分类的质量评价体系。对高校质量的评价多数建立在单一的规模、层次指标上，致使许多高校热衷于层次和规模的扩大，盲目地追求升格，定位趋同，缺乏特色。

(2) 高校审批过程中审批程序和标准有待规范

高等学校设置标准和程序尚待进一步科学论证，政策有待完善。目前我国高校设置标准、规定（包括公立、民办和中外合作办学）及有关政策和措施对动员社会力量（地方政府、单位和个人）参与和支持办学不够有力；高校设置程序有待进一步规范；高校的认可、审批、评估体系不够健全等。在控制办学层次及保证办学质量方面要求不严；高职审批过程中省级审批标准有待于进一步规范。

(3) 地方院校缺乏地方特色，和地方经济、产业联系不密切

一些地方院校盲目进行大学整合，片面追求规模，仅注重合并的形式，而忽视了合并的内涵，片面追求大而全；一些地方院校提出脱离地方发展需要和本校实际的发展目标及任务；而部分地方当局对高校为地方服务缺乏长远考虑，对院校支持和指导不够，甚至鼓励其盲目提高办学层次，使之不能发挥地方院校的优势、难以办出特色、对地方发展未作出应有的贡献。

部分分散设置的较低层次的院校，办学方向不够明确，未能更好地为地方服务，也难以得到地方的支持，造成人才资源及教育资源的浪费。

第二部分

院校设置与布局调整的指导思想

今后 5-15 年，是我国全面建设小康社会的战略机遇期，高等教育大众化、普及化时代的到来，对我国高等教育的发展提出了挑战，“科教兴国”及“人才强国”战略的确立，要求我国高等教育发展要以科学发展观为指导，院校设置和布局调整要面向全球，立足国内，科学预测和规划，合理调整高校布局结构，优化资源配置方式，合理利用资源，保证改革顺利实施，实现高等教育的跨越式发展。

1、贯彻科学发展观和全面建设小康社会对高等教育提出了新需求

世纪之交，随着科教兴国战略和人才强国战略的逐步实施，我国高等教育的发展面临着极好的机遇，同时也面临着严峻的挑战。在高等教育快速发展的现阶段，要坚定不移地以科学发展观指导高等教育的新跨越，坚持“巩固、深化、提高、发展”的八字方针，学习国外高等教育发展的新经验，正确处理各类高等教育的关系，思考和制定科学的高校设置与发展战略，实现整个高等教育的全面协调发展。这就需要统筹不同层次、不同地区和不同类型高等教育的协调发展；需要坚持高等教育规模、质量、结构、效益内在统一的协调发展。

适应知识经济和高等教育大众化趋势，高校设置和布局结构调整必须合理谋划，力求做到使各类大学都能够合理定位，以优势和特色取胜。同时，更加重视高等教育的质量提高、结构调整、布局优化，提高高校科技创新和社会服务能力，不断推进高等教育的持续发展。

2、经济社会发展、产业结构提升和城市化进程加快对高等院校设置和布局结构提出新要求

我国经济结构的战略性调整、科技创新步伐的加快和加入WTO后对外开放的新形势，要求院校设置要与经济社会发展和生产力布局相协调，要与高等教育规模发展、结构调整和多样化相适应；高等院校的布局要适应区域生产力布局，与社会发展需要相匹配，使人才培养结构的调整与经济结构的调整协调一致，共同促进。

3、西部大开发、中部崛起、东部发达地区加速实现市场化、现代化，高校设置和布局要适应生产力布局调整的需求

西部大开发，中部崛起、东部发达地区加速实现市场化、现代化，要求我们调整优化高校布局结构，统筹兼顾，综合平衡。要根据经济、社会发展的需要以及人力资源市场的供求状况，调整、优化高校的布局结构，使之更加适应我国经济结构战略性调整、人才市场需求和提高国际竞争能力的需要。

在高校设置审批上，结合西部大开发，创造条件向西部地区倾斜，具体考虑就是加大对西部地区高校的审批力度。中、东部地区高校设置向地市一级的城市倾斜，具体考虑就是要在学校布点上，主要在有条件、有需求但缺乏本专科学校的地级市和中心

城市设置高等学校，积极鼓励经济发达或比较发达的地级市或中心城市政府举办本科院校和高等职业学校，原则上不鼓励在省会城市布点高等学校。

4、社会主义市场经济发展，高校设置和布局要考虑当地的实际需要，要适应地区经济发展的需求

社会主义市场经济的发展要求要正确处理计划的宏观调控和充分利用市场配置资源的功能，实现资源的最优配置。

城镇经济的快速发展要求更多的高层次人才；城镇居民收入的不断提高，对高等教育提出了更大的需求；地方财政收入的增加，为发展当地的高等教育提供了比较充足的财力支持，这为高等教育提供了很好的发展机遇。同时，大学也必须以服务求支持，以质量求发展，把服务区域社会经济发展作为重要的职责。

5、法制化背景下，政府职能转变对高校设置管理提出新要求

法制化背景下的高等教育管理体制的改革需要真正处理好政府、高等学校和社会（市场）三者之间的关系。政府管理部门要主动调整自身的宏观管理职能，要把熟悉和适应国际标准放到重要位置上来，要逐步建立和完善行政管理机制、拨款机制、法制约束机制、评估机制等，通过多种手段对高等教育进行宏观调控。适应社会主义市场经济的发展和教育公共治理结构的改革趋势，为了保证政府依法行政、激励和监督高校高质量地办学，在高校设置和布局结构调整等重大问题上要综合运用法规、政策、评价、认证、规划等手段，发挥政府的宏观调控职能。同时要健全和规范高校设置审批和评价制度，实现高校的依法设置和自主办学。

6、全球化背景下的院校设置问题：实现高等学校设置的多样化和开放性

随着经济全球化步伐的加快，尤其是中国加入 WTO 后，中国高等教育将面临难得的发展机遇，也面临着严峻的挑战。研究和思考高等学校设置就必须站在全球的角度，立足中国的现实，用国际化的准则来审视高等学校设置问题。

确立公立和私立学校平等的观念，强化正规教育和非正规教育同等重要的意识。从国际高等教育发展的趋势来看，高等教育办学主体已呈现出多样化和开放化的特征，这一趋势是与高等教育大众化乃至普及化相吻合的。我国今后高校设置的主体也应顺应这一趋势。当前的主要问题就是要打破公立、私立的界限，正规与非正规教育的分野，使两者相互沟通，相互补充。

以市场为导向，强化市场规则意识，适应市场化机制的要求调整院系设置。高校必须以市场为导向，紧密联系经济建设实际调整院系设置，合理配置教育资源，以培养适销对路的人才，提高竞争力。

第三部分 院校设置与布局调整的目标

今后 5-15 年，是我国全面建设小康社会的关键时期，我国经济将持续稳步发展、产业结构不断调整优化升级、生产技术水平不断提高、社会不断进步、人民生活水平不断提高，社会对高等教育的需求日益旺盛，因此也是我国高等教育发展的重要战略机遇期，而高等教育的继续稳步发展将为高等学校的设置和布局

结构调整提供广阔的空间。本部分将根据上述需求预测 2010 年和 2020 年我国高等教育的发展规模，从而进一步对高等院校的设置与布局调整进行目标测算和研究。

一、高教发展规模预测

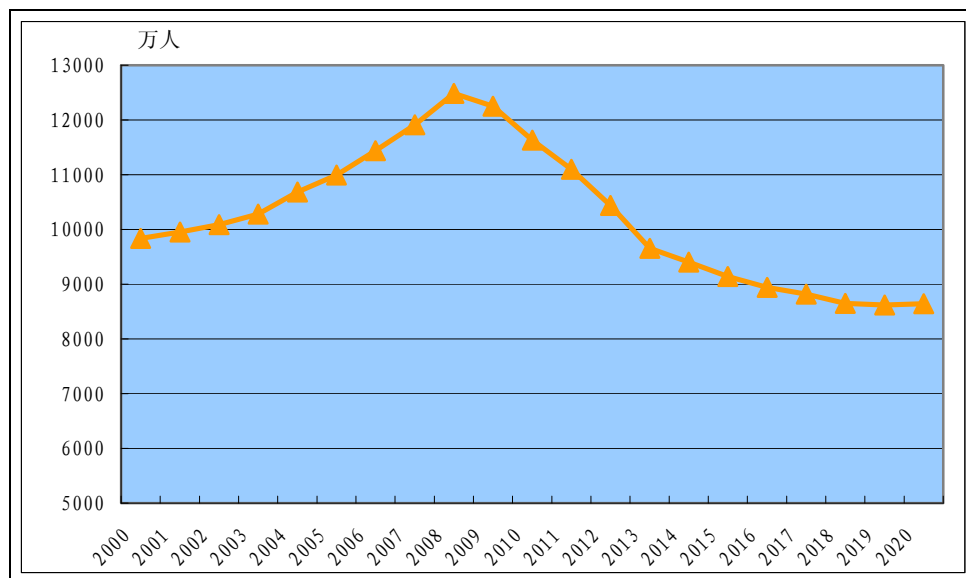
1、学龄人口预测

20 世纪末我国已基本实现从“高出生率、低死亡率、高自然增长率”到“低出生率、低死亡率、低自然增长率”的人口再生产类型转变，中国人口年龄金字塔趋向从一个典型的金字塔型转变为一个橄榄型。

随着人口的变化，高等教育学龄人口也出现不同的变化情况。其波动的总趋势基本为单峰型，自 2000 年以来，高等教育学龄人口将持续上升，到 2008 年达到峰值 12500 万人左右，此后逐渐下降到 2020 年的大约 8600 万人。

未来人口和学龄人口的统计分析和预测结构表明：未来 20 年间，我国教育人口规模及普及任务的压力主要体现在高中阶段教育和高等教育阶段，而“十一五”期间是我国加快实现普及高中阶段教育和进一步扩大高等教育的关键时期，从而也成为我国到 2020 年全面实现小康社会和 2050 年基本实现现代化战略目标的关键机遇期。

图 2000-2020 年我国高等教育适龄人口变化情况



2、分地区学龄人口预测

根据 2000 年第五次人口普查分省分年龄的数据，以及 1990 年以来人口迁移的特点，在全国人口和学龄人口预测的基础上对东、中、西部地区未来 5-15 年高等教育的学龄人口进行预测。

各地区高等教育适龄人口地区之间分布呈现较大差距：

——各地区高等教育适龄人口在 2010 年之前不断增加，其中东部地区超过 5000 万人，比西部地区多 2200 万人；

——从 2010 之后学龄人口不断下降，2020 年东部地区下降到 4000 万人，中部地区下降到 2600 万人，西部地区则下降到 2100 万人，东西部高等教育适龄人口的差距仍在 1900 万人左右。

表 未来 15 年东、中、西部地区高等教育适龄人口

单位：万人

年份	东部地区	中部地区	西部地区
2000	4216	3112	2509
2005	4797	3398	2798
2010	5125	3548	2957
2015	4074	2782	2286
2020	3974	2583	2086

3、在校生预测

到 2010 年，我国高等教育将持续健康发展，毛入学率稳步提高。根据这一教育发展目标 and 学龄人口的变化，对我国高等教育在校生规模进行预测。

数据表明我国高等教育规模将持续上升，2010 年达到 2900 万人左右，2020 年将达到 3600 万人左右的规模。高等教育规模的不断扩大，需要我们不断挖掘现有学校的潜力和建设一批新的学校来容纳不断增加的高等教育在校生，满足人民对高等教育的旺盛需求。

4、分地区在校生预测

根据各地区学龄人口的变化及 2000 年到 2003 年各地区各级教育在校生占全国的比例与变动情况，预测各地区各级教育在校生。

初步的预测数据表明，我国东、中、西部地区高等教育规模呈不断上升的趋势，在校生人数都逐年增加。

——东部地区 2010 年高等教育规模将上升到近 1340 万人，比 2001 年翻了一番，其中普通本专科达到 800 万人，是 2001 年的 2.4 倍，快于整个高等教育的增长速度。

——2010 年中部地区高等教育规模达到 900 万人，其中普通

本专科 540 万人；

——西部地区高等教育在校生 2010 年将达到 660 万人，其中普通本专科 360 万人左右。

——到 2020 年各地区高等教育规模继续扩大，东、中、西部地区分别达到 1700 万人、1140 万人和 830 万人，其中普通本专科所占比例也逐渐提高，分别达到 62.5%、62.0%、57.9%。

5、分本专科学生数预测

根据目前高等教育的招生规模以及将来社会对本科人才需求和高技能人才的需求都将不断增加，我们假定普通本专科招生保持相当的比例，得到未来 15 年普通本专科的在校生规模。

根据预测，2010 年普通本科规模将达到 1130 万人左右，2020 年将达到 1500 多万人，比 2003 年增长 1.4 倍；2010 年普通专科在校生将达到 580 万人，2020 年将发展到 730 万人左右，比 2003 年增加 150 万人左右。

6、分办学体制学生数预测

2003 年我国有民办普通高校 173 所，在校生 81.0 万人，比 2002 年增长近 1.6 倍，占普通高等学校本专科在校生总数的比例也从 2002 年的 3.5% 提高到 7.3%。

随着《民办教育促进法》的颁布和实施，未来发展民办学校和引入民办机制是今后 5 到 15 年我国高等教育体制创新的重要途径。在进一步办好现有民办高校的基础上，民办学校的规模还将有一个较大的发展。如果到 2010 年我国民办高校在校生占普通高校本专科在校生总数的比例达到 30%，2020 年达到 45%，则 2010 年和 2020 年我国民办普通高校在校生将分别达到 510 万人和 1010

万人左右。

二、高等学校数量、地区和类型构成预测

1、全国普通高等院校设置总数

(1) 高校设置现状

2003-04 学年度全国共有普通高校 1552 所,比 2000 年的 1041 所增加 511 所。其中本科院校有 644 所,占普通高校总数的 41.5%; 专科院校 908 所,占总数的 58.5%。

普通高校在连续四年扩大招生基础上,校均规模不断扩大,2003-04 学年,全国普通高校校均全日制本专科在校生达到 7143 人,比 2000 年增加 1854 人。其中,本科院校校均规模超过万人,达到 11662 人,比 2000 年增加 4747 人;专科(高职)院校平均在校生规模也接近 3000 人,为 2893 人,比 2000 年增加 611 人。

(2) 院校设置平均规模标准

根据我国实际情况,考虑到今后我国高等学校管理和办学水平提升的要求,并参照国际经验、尤其是世界各国高等院校办学规模的成功经验,本报告提出,未来 5 到 15 年,我国本科院校的校均合理规模在 8000-10000 人之间;而专科(高职)院校的校均规模目前相对偏小,仍有进一步扩大的需要和潜力,以提高学校办学的规模效益,本报告提出我国专科(高职)的平均合理规模为 4000-5000 人。

(3) 全国高等院校设置总数预期

根据以上发展规模预测,如果本科院校按校均 8000 人,专科

院校按校均 4000 人计算，则到 2010 年我国共需普通高校 2860 所左右，到 2020 年合计需要 3720 所普通高校，届时普通高校校均全日制本专科在校生将 6030 人左右。

如果本科院校按校均 10000 人，专科院校按校均 5000 人计算，则到 2010 年我国共需普通高校 2290 所左右，到 2020 年合计需要 2980 所普通高校，届时普通高校校均全日制本专科在校生将达到 7540 人左右。

2、全国分层次高等院校设置预测

(1) 本科院校设置数预期

根据本报告课题组预测，2010 年，我国普通高校本科在校生将总数将达到 1128 万人。按本科类普通高校校均规模 8000 人计算，到 2010 年，我国共需要本科院校 1410 所左右；按 2020 年普通本科在校生 1511 万人测算，全国共需本科院校 1890 所左右（此按校均规模 8000 人测算为方案一）。

根据方案二（即校均规模 10000 人）测算，到 2010 年，全国共需本科院校 1128 所；2020 年需本科院校 1511 所。

(2) 专科（高职）院校设置数预期

根据高校在校生数预测，2010 年我国专科（高职）在校生为 580 万人。按方案一（即按校均规模 4000 人）测算，需专科（高职）院校 1450 所；按方案二（即按校均规模 5000 人）测算，专科（高职）院校总数将达到 1160 所。

同样，根据高校在校生数预测，2020 年全国专科（高职）在校生总数将达到 733 万人。按方案一测算，全国专科（高职）学校总数将达到 1830 所；按方案二测算，专科（高职）院校总数将

达到 1470 所。

3、全国分办学体制学校设置数

2003 年民办普通高校有本科生 31.97 万人，占普通高校本科生的 5.08%；专科生 49.03 万人，占普通专科在校生总数的 10.2%。结合目前我国民办高等教育的发展情况和未来的发展趋势，民办高等教育机构以专科层次和职业教育为主，同时鼓励一部分社会声誉好的民办高等教育机构向本科层次发展。

预计到 2010 年，我国民办专科院校在校生占普通高校专科学学生总数的比例将由 2004 年的 10.2% 提高到 40% 左右，2020 年达到 60% 以上，届时民办专科在校生规模将分别达到 230 万人和 440 万人左右，按校均规模 5000 人计算，则需学校 460 所和 880 所。

民办本科院校（含独立学院）在校生人数占普通高校本科学生总数的比例，由 2003 年的 5% 提高到 2010 年的 25% 和 2020 年的 35%，届时民办本科在校生规模将分别达到 280 万人和 530 万人左右。按校均规模 10000 人计算，则 2010 年和 2020 年分别需要民办本科院校 280 所和 530 所。

到 2010 年合计需要民办普通高校 740 所，2020 年民办普通高校总数将达到 1410 所。

4、全国普通高校分地区布局规划

2003 年，在我国 1552 所普通高校中，东部地区有 689 所，中部地区 485 所，西部地区 378 所，分别占总数的 44.4%、31.3% 和 24.4%。从地域分布来看，我国高等教育资源主要集中在东部沿海经济发达地区和中部地区，西部地区高教资源相对稀缺。

西部大开发战略和中部崛起战略使中西部地区对高层次人才

的需求更加旺盛，要求中西部地区高等教育加快发展。因此在今后高等学校设置布局工作中，应把重点放在改善原有布局结构不合理状况和高等教育区域均衡发展等方面，使高校布局向中、西部地区倾斜。按照这一思路，今后我国东、中、西部高等教育资源占全国的比例将调整为 40%：33%：27%，则 2010 年东、中、西部地区分别有普通高等学校 920 所、750 所和 620 所；2020 年分别有 1190 所、980 所和 810 所。

5、高等学校分地级市的布局

目前在全国 291 个地级市中，有 133 个已实现了有 1 所本科院校、1-2 所专科学校的布局；有 29 个地级市有 1 所本科学校但无专科学校；但仍有 113 个地级市只有专科学校无本科学校；而其他的 16 个地级市既无本科学校也无专科学校。缓解了高校设置在省会城市过于集中的矛盾。

上世纪 90 年代以来，我国出现了一批经济发展快、人口密集的城市和地区，但由于这些地区没有高等院校，使当地缺乏研究开发力量，难以就地培养急需的中、高级专门人才，企业技术改造、产业升级缓慢，竞争力减弱，在一定程度上影响了这些地区经济的进一步发展。

为适应地方经济发展，缓解现有高等学校布局不均衡、省会城市和发达城市高校过于集中的问题，今后新增设的高等学校还需要有重点的向地级市和偏远地区倾斜，努力实现全国 85% 的地级市有一所本科学校和一所专科学校的布局。

三、新增院校设置与调整预期目标

1、全国新增院校数量、类型等预期目标

(1) 本科院校设置总数预测

“十一五”期间及未来 15 年，按本科院校 10000 人、专科院校 5000 人的校均规模计算，2010 年共需高等学校 2290 所，与 2003 年比较，需新增设 740 所左右，其中需新增本科院校大约 500 所，需新增专科（高职）院校大约 250 所。平均每年需新增高校本、专科（高职）合计也将超过 100 多所。

(2) 专科（高职）院校设置总数预测

2020 年普通本专科在校生规模达到 2243 万人，共需普通高校 2980 所，在 2010 的基础上需再新增 700 所，其中需新增本科院校 380 所左右，专科院校 310 所左右。平均每年新增本科院校和专科（高职）学校数也将达到 70 所。

2、分地区新增院校的预期目标与战略设计

按照高校布局向中西部地区倾斜的政策，2010 年东、中、西部地区在 2003 年的基础上分别需新增高校 230 所、270 所和 240 所左右；2020 年在 2010 年的基础上再新增 270 所、230 所和 190 所。

“十一五”及未来 15 年，全国普通高等院校的设置将体现与国家和社会经济协调的可持续发展，与地区综合经济能级水平提升、城市化进程加快的要求、科技与知识创新实力成长、国家和地区宏观战略与政策保持一致，体现高等教育区域相对集聚

的效应和院校发展规律，使高校相对集聚区域对周边区域形成相对辐射、从而形成更大区域的院校集群与辐射的强关联区间。根据我国区域发展现状和未来发展综合趋势，可以把以下七个院校集群与辐射较强关联的区域，考虑为全国高校设置和布局调整的依据和支撑。

——**大京津地区**：以北京和天津为核心，包括河北、山东、辽宁和内蒙古部分地区；

——**长三角地区**：包括上海、江苏、浙江、江西、安徽、山东和福建部分地区；

——**东三省地区**：包括辽宁、黑龙江、吉林东、内蒙古和河北部分地区；

——**珠江三角洲地区**：包括广东、福建、广西、海南和湖南部分地区；

——**中部地区**：包括湖北、河南、湖南、江西和安徽部分地区；

——**西南部地区**：包括重庆、四川、贵州、广西、云南、湖北西北部地区、青海南部、西藏东南部等地区；

——**大西北地区**：包括陕西、山西、甘肃、青海、宁夏、西藏、新疆等地区。

应当说明的是，我国 50 年来的实践和国际高等教育、尤其是发达国家高校布局的经验深刻地表明，高等院校集聚区域与经济社会的区域分类既有关联、但又有所区别，高校设置和布局调整应避免认识和政策上的简单平均化；同时，高校集聚区域也与我国行政区划不完全相同，高校设置和布局调整的预设辐射服务范围应该突破行政管辖区域的限制。这是我们在制订我国高校设置

和布局结构调整中应给予充分考虑的一个问题。

此外，在按区域集聚与辐射规划院校设置与布局方面，也要充分考虑到各大区域内部各省（市、直辖市）、各个省（市、直辖市）内部的地级市以及各大区域与外部的协调，例如：

——在现有高校相对较少、但对地区经济社会发展具有区域战略作用的地区，要考虑重点扶持的政策，在东部沿海地区的珠江三角洲地区，重点支持高校设置以更好地与香港、澳门等东南临近国家和地区的开放与合作；

——在西南地区，有必要在现有基础上，重点扶持昆明等地尽快提升高等教育辐射服务的实力。同时，为超前储备人力资源和从根本上提高就业水平，鼓励西部依据产业结构调整战略超前发展高等职业技术教育。对部分省会、自治区首府和一部分地级市城市设置特色本科、民族院校和以适应地方经济发展的高职类院校，予以倾斜性政策和财政支持；

——在中部地区，也有必要、且有可能在现有的武汉相对集中区域外，再支持长沙、郑州等地新增部分院校，从而有效提升中部地区的整体实力；

——大京津地区、长三角地区的部分高水平大学可以到大西北部分省会、自治区首府新设分校或与当地高教资源重组新设多科性本科院校，促进高等教育资源优化配置和高校的均衡布局。

3、民办、公办学校新增院校数预期目标

根据上述预测，到2010年我国普通高校总数将达到2290所，比2003年新增740所，才能满足发展的需要。2003年我国有民办高校173所，2010年民办院校的数量将达到740所，将比2003年增加570所左右（含独立学院），则还需新增170所公办学校。

2020年我国普通高校总数将达到2980所，在2010年的基础上新增700所，才能满足发展的需要。其中从2010年到2020年民办高校再增加670多所，则需要新增公办高校近20所。

根据前述测算，未来5到15年，我国平均每年需新设50—60所本科院校。考虑到现有专科院校“升格”外，需通过“独立学院”的途径来实现本科院校发展的目标。

4、关于院校合并的指导性原则

目前我国高等学校中，还存在相当多的单科性院校。自1992年以来，以合并调整为主要方式，或者将部分单科性院校并入多科性或综合性大学，或者多所单科性大学相互合并组建新的多科性大学，或者基础较好实力较强的单科性院校通过加强学科建设扩展学科面升格为多科性院校。

尽管如此，目前全国还有大约400多所单科性院校独立存在，由于学科单一、校名行业性太强，使这些学校的生存发展存在困难。而且单科性院校过多，造成重复设置，学校办学效益低下。

在“十一五”及未来15年我国高校设置和布局调整中，尤其是在高校的合并与调整方面，应注重以下几个方面的原则：

——从各地实际出发，以学科互补和有利于学校办学水平和服务能力提升为导向，对现有的部分单科性院校进行合并与调整，但要避免单纯的行政性或强制性为合并而合并的倾向；

——对部分单科性院校或学科门类较少的院校，在尚不具备合并的条件下，通过政策引导等多种途径，鼓励多种形式的联合办学和多种方式的 合作，促进人才培养和社会服务水平的提高；

——在新设立高校的地级市和县级市，原则上以举办综合性高校为主，即使办学初期学科有较大缺陷，以鼓励这些地区的新

建院校朝应用学科方向发展。在这一方面，类似于美国当时的“农工大学”和“赠地学院”的发展路子。促进我国地、县级市高校密切与地方经济社会的联系与服务。

四、相关条件配置标准及预测

根据今后普通高等教育发展目标，考虑规模扩大对办学条件的需求以及部分高校办学条件短缺等因素，以此预测未来普通高等教育的相关条件配置标准及发展需求。

1、师资需求：数量持续增加，质量不断提高

按办学条件标准测算，目前还有 628 所学校未达规定的生师比标准，合计共缺 119 万学生的教师，按生师比 16 测算，缺教师 7 万人左右。

到 2010 年普通高等教育规模达到 1700 万人，按生师比 16 测算，需专任教师 107 万名教师。则到 2010 年新增专任教师 34 万人，合计需补充教师 41 万名左右（不考虑自然减员）。

2020 年高等教育的规模在 2010 年的基础上再扩大 540 万人达到 2240 万人，按生师比 16 测算，则需专任教师 140 万人，在 2010 年的基础上需再增加 33 万人。从 2003 年到 2020 年累计需补充教师 67 万人以上。

2003 年我国具有研究生学历的教师达到 23.6 万人，占专任教师总数的比例为 32.6%，如果 2010 年这一比例提高到 50%，则需要研究生学历教师 54 万人左右，需补充具有研究生学历的教师约 30 万人。如果 2020 年具有研究生学历的专任教师比例提高到 70%，2020 年需研究生专任教师 98 万人，在 2010 年的基础上还需新增

44 万人。

依据人力资源及劳动力市场的发育趋势，未来教师的需求及补充将主要通过三个方面的渠道，即规划教师的需求在考虑师范院校培养计划时必须同时考虑另外两个主渠道。

——约 60%的需求将通过新教师的培养得到满足。实践证明，具有其他专业背景的大学毕业生（包括本科与研究生）同样也是新教师的来源；

——20%以上的具有实践背景的兼职教师将成为教育推进人事制度改革的一项重大举措，除了学校要继续完善兼职教师的相关制度外，还需要创造更为良好的社会环境和用人单位内部环境，尤其是涉及到公司/企业、各类相关事业单位，要逐步形成兼职教育的社会地位和荣誉；

——今后相当部分的教师需求（20%左右）将通过相关的教师专业市场和其他劳动力市场招聘。为了增强师资队伍活力，国家在支持、鼓励包括教师在内的专业人员流动上应制定更为开放而灵活的政策，完善劳动力市场。

2、经费需求

（1）事业性经费需求

2003 年我国普通高等学校生均教育事业费支出为 12394 元，2010 年普通高等教育规模达到 1700 万人，按生均事业费 12500 元计算，则需要事业性经费 2125 亿元左右，2020 年普通高等教育规模达到 2240 万人，则需事业性经费 2800 亿元。

2003 年普通高校生均财政预算内教育事业费支出为 6178 元，如果预算内生均事业费再适度增加，达到 6500 元，则 2010 年需

财政预算内教育经费 1105 亿元，2020 年需 1456 亿元。

除财政预算内拨款以外，到 2010 年还需要通过多渠道筹措教育经费 1020 亿元左右，2020 年需筹措大约 1344 亿元，才能基本满足普通高等教育发展的需要。

(2) 教学仪器设备投入

2003 年我国普通高等学校教学仪器设备值为 850 亿元，按各类学校生均教学仪器设备达标要求测算，目前尚有 554 所学校未达标准，缺 130 万学生的教学仪器设备配置，按生均 4000 元测算，需要 52 亿元。

到 2010 年普通高校将在现有基础上扩大规模 600 万人，按生均 4000 元测算，需要 240 亿元。考虑到教学仪器设备的折旧，按平均 7% 的年折旧率测算，需要折旧费 320 亿元。合计共需要教学仪器设备投入 612 亿元。

到 2020 年普通高校规模达到 2240 万人，在 2010 年的基础上增加 540 万人，生均教学仪器设备按 4000 元测算，则在 2010 年的基础上还需要 216 亿元的教学仪器设备。

3、预计新增土地面积

2003 年我国普通高等学校有教学行政用房 15586 万平方米，按各类学校生均教学行政用房达标要求测算，目前全国有 739 所学校（未含教育部属学校）按标准测算还可容纳 148 万名学生，另有 800 所学校未达标准，缺 239 万学生的用房，抵消后尚缺 1365 万平方米的教学用房（按标准 15 平方米测算）。

到 2010 年我国普通高等教育规模将达到 1700 万人左右，比目前增加 600 万人左右，按 15 平方米的标准计算，需新增教学行

政用房 9000 万平方米。合计需增教学行政用房 10365 万平方米。

2020 年规模达到 2240 万人，比 2010 年增加 540 万人，按生均 15 平方米的标准计算，需新增 8100 万平方米的教学行政用房。

第四部分

院校设置与布局调整的政策框架

围绕高校设置和布局调整行使各级政府的职能时，要求政府在推进相关法规建设、依法行政和切实履行自身统筹管理、宏观调控职能的基础上，加速建立国家统筹、分级调控的高校设置及布局管理体制，并通过发挥不同层次的专业性咨询评价中介组织的评估、审议作用，落实政府主管部门指导下的社会评价和监督机制。

一、健全法规，依法行政

1、健全高校设置法规，实现高校的认定与调整有法可依

目前，我国高校设置条例尚不完善，相关的地方性法规或实施细则建设滞后。为使我国高校设置和布局调整的各个环节有法可依、避免大起大落，需要在 1986、2002 年国务院发布的《普通高等学校设置条例》的框架基础上，进一步补充和完善相关法规条款：如对“大学”、“学院”、“高等专科学校”、“高等职业学校”的基准评价条款，对高校的升格、更名的规范，颁发学位或学历证书资格的要求，营利性教育培训机构的标准及程序等。

为规范和指导各地开展高校设置和调整工作，各地应在国家

现行法规的基础上，根据当地实际需要和高等教育发展状况，制定地方性法规以及实施细则，确保这项工作有序进行，满足当地发展的实际需要。

在完善《普通高等学校设置条例》的基础上，各级政府主管部门严格按照有关法规要求及标准，在《行政许可法》、《高等教育法》的框架下，充分发挥制定政策、规则的引导及监管作用，明确规定高校设置的程序、运作模式，督促咨询机构、下级政府负责部门履行责任，保证新增院校应有的质量和水平。并规范各级政府行使高校设置和布局调整的职能，防止出现“越位”、“缺位”现象。

2、进一步完善科学的院校设置标准体系和审议制度

分类设立高校设置标准体系。构建我国“行业发展政策”含义、科学的普通高校分类设置标准，指导各级评议组织和各地高校的申报、审议、设置和调整工作。根据全国高校设置现状和发达国家的经验，围绕高校的建设发展目标、高校职能、服务面向、举办主体、管理主体等主要特征，划分不同的高校类型和层次设置标准。并对设立研究型大学、教学研究型大学、教学型大学或学院、高职（或二年制大学层次社区学院）等高等教育机构的设置，规定清晰的程序和规程。

建立学校布局调整的基本标准。分东、中、西部地区，分省、地、县级市，分高校类型与层次，设置高校调整布局的标准体系，并对调整布局原则、申报、评议和审批程序和监管对策进行系统设计和规范，为国家、地方有序进行高校布局结构调整，也为有效配置高等教育资源提供指南和保证。

进一步完善高校设置的审议、评估、认可体系。为了保证设

置高校的质量和布局调整的整体效益，需要依照相关法规，加快建立申报方自评和政府主管部门组织、委托具有资格的中间机构评估或专业组织审议相结合的双向推动体系。尽快建立和完善高校的审批、评估、认可和监督机制，确保其公开透明运作，接受社会监督，以推进各类型高校设置和调整工作的规范化、制度化。

3、依法行使政府的管理监督职能

为了保证各类新建学校能够按照相关标准、高质量地推进建设和准备工作，各级政府主管部门应该通过委托专家咨询等多种途径，主动对新建高校的筹建、规划工作予以前期指导。在新建学校初期，政府需要依法按照学校发展建设规划和进程，有效督促新建学校实现自评自查，并督促其对外公开自评结果，以接受公共监督。并组织中介组织对其进行评议，并根据中间组织的咨询、评估和审议结果，及时做出行政决定和指令。

二、宏观调控，管理服务

1、建立国家统筹、分级调控的高校设置及布局体制

在涉及高校设置、布局调整及其管理的重大问题上，在实现国家统筹的前提下，建立分级调控、分级负责的高校设置及布局体制，改目前高校管理体制国家和省有关部门二级管理模式为三级管理模式，并调动社会力量的积极参与，有效提高高校设置和布局结构调整的效率和质量。

对于涉及国家战略层面的研究型大学、高水平综合大学、行业性或专业性强的特殊类型院校，应由国家统一布点设置。一批由教育部直接管理或与省（自治区）、直辖市共建共管的研究型大

学、综合性大学一般不必进行大的调整和变动，使其在原有的特色基础上进一步作强，充分发挥其培养创新型高层次人才、研发高科技和创新知识的主要职能，立足于提升国家的科技竞争力。国家层面上的高校设置重点近期应是由国家支持目前尚没有设置这类大学的省、自治区至少办好一所高水平的研究型或具有若干高水平特色学科的综合性和大学。

对于一般性本科院校及部分专科院校（包括民办文理科类、独立学院、公办各类院、中外合作举办的学院）的审批和调整布局，原则上应发挥基础较好的省、直辖市的积极性，使得省级政府充分履行高等教育管理职能。但是，一段时期内仍需要国家主管部门组织检查、评估，督促专业评估机构对新设高校的学历文凭、学位颁发资格进行考察。

对于大部分专科（高职）类院校的设置和布局调整，应从实际出发，把相关的管理、审议、审批工作交给地（市）级政府主管部门，地（市）级政府审批的专科（高职）学校由各省负责备案，并对高校的设置资格、办学条件改善情况以及是否具备颁发学历文凭资格，负责进行必要的核查、评估和严格监管。

2、加速高校设置与布局调整的支持体系建设

根据社会经济发展长期和短期需求，各级政府主管部门应确立各类、各层次高校设置与调整的原则，制定国家高校发展目标和落实实现途径，形成国家高校设置和布局调整的基本思路和程序框架。并通过遴选专家及各方面的代表组成专业化的中间组织，对各级政府的高校发展规划、高校设置资格、调整目标的实现与落实，提供专业化的咨询和评议意见，形成对各级各类高校设置认可与布局调整决策的强有力支持。

为了支持各级政府高效、科学地履行高校设置和布局调整职能，需要分别依托专业化机构，建立高校设置与布局调整的预测以及监控、评估、审议制度。政府依据预测结果，建立信息发布制度，实现信息导向，并对各类、各层次的高校设置提出指导性意见。专业化的评估、审议组织则对申报高校进行全方位的评议、考察，并对高校设置提出认可与否的意见和评议结果。政府主管部门根据专业性的评估、审议意见，做出申请高校是否具有招生、办法学历或学位资格的行政指令。在整个运作过程中，包括媒体在内的社会力量可以对操作标准、操作程序行使监督权，或对主管部门反馈有益的建议和意见。

通过各方面分工合作，分别履行高校设置、布局调整的组织、评价、审批、监督、反馈职能，从而实现高校设置与高校布局调整的支持体系和公共治理。

三、社会评价，有效监督

1、建立不同层次的专业性咨询、评价组织

进一步明确和完善高校设置和布局调整的分级咨询评价机构体系建设，形成各级政府对于不同层次的高校设置和布局调整依靠不同的咨询、评价组织的运作机制。

在高校设置与布局调整的支持体系中，专业化的中间组织及其组成成员的资格、诚信度、运作程序和内部运作制约机制等因素涉及到评估、审议工作及其结果的客观、科学和可操作性。为此，教育部、各省、各地（市）级政府委托的中间机构或组织成员应接受相应的资格认证和公示，并依次由国务院、教育部和省级主管部门对其遴选结果进行备案，其成员必须保证有教育及经

济界的资深人士、专业研究或服务机构的专家、法律代表和各级政府的代表，以实现高校设置、高校调整及其办学质量的公共监督，并增强评估、审议结果的代表性和可操作性。

区别不同的评估、审议内容和对象，加强和实现评估、审议工作的专业化、客观性、科学性和可操作性。在建立评价组织成员信息库的基础上，针对不同的高校设置或布局调整评价工作，随机选择不同的成员参加。另外，在评估组成员信息库中，应从客观性、科学性、实用性的角度，在地方委托的咨询、评估组织参加人员组成中，适当增加全国性宏观研究机构、本地社会团体、本地商界、本地企业界及本地社会知名人士的比例。

2、建立高校设置、调整和评价工作的长效监督机制

为了保证政府依法行政、激励和监督高校高质量办学，需要在各级政府主管部门的推动下，加快建立对高校设置和布局调整工作的分阶段考察、评估、审议和认可制度。根据中间组织的专业化咨询、评估和审议结果，各级政府主管部门对申报成立的高校或新获得招生资格的高校，分别行使不同的行政职权，并对新建高校分几个不同节点进行跟踪考察与评估，同时把相关信息通过多种途径向社会公布。

与此同时，政府主管部门也应将关于申办和新建高校的设置条件或办学质量的专业化评估、审议和认可结果与政府的倾斜性政策结合起来，对办学条件好、办学质量高、学生家长满意度高的新设学校给予公开嘉奖，形成对新建高校的多种激励和监督途径，以发挥中间机构的权威性和长效影响。

为了接受社会的公开监督，各级政府部门应建立专门的网站，在发布相关政策、信息的同时，广泛接受社会各界反馈的意见、

建议和批评，以推动、约束不同层次和类型高校的设置和调整工作，并适应新的变化，及时从政策、法规、管理运作程序等方面纠正错误，使高校设置和布局调整工作实现新的突破，获得新的发展。

3、推动新建高校进行自查、自评和自我诊断

对新建高校、调整后的高校进行评估、审议、认可和各种监督的直接动机和最终目标，都是保证新建高校不断改善办学条件、提高办学质量，满足社会、学生和家長的要求。为实现这一目标，国外政府主管部门还普遍采用督促申办学校、新办学校进行自检、自查和自我提高的途径。借鉴这一经验，我国各级政府应督促高校落实校内设置专门机构，使高校内部按照制定的长短期发展规划、阶段性目标，客观地评估成绩、矛盾与不足，在分析、监测发展目标的实现程度和绩效基础上，提出校内自评报告，为学校发展和新的决策提供信息支持，也为外部了解学校提供信息窗口。

对于申报学校而言，对照高校设置标准的相关规定实现自评、自查和自我诊断，也是树立办学质量意识的重要方面。预先邀请相关专家会诊，对筹建工作进行指导和咨询，有利于政府主管部门、专家 and 专业化评估组织提供科学、翔实的论证报告，有利于社会公开了解和监督高校的办学及发展。