

“十五”期间上海高校布局结构调整 基本框架研究^{*}

结合“十五”期间上海教育事业发展规划，遵照高校布局与产业发展、城市建设相结合，与城市总体规划相衔接等原则，本报告就“十五”本市高校布局结构调整问题，进行了专题调研和分析论证，在此基础上提出了“十五”期间上海高校布局结构调整的基本框架。

一、“十五”上海高等教育的发展目标

1、办学空间制约是高校发展的主要瓶颈之一

“九五”期间，上海高等教育在办学规模、学科建设等方面有了跨越式发展，办学条件和空间已成为进一步发展的主要瓶颈之一。上海现有普通高校 45 所，其中本科院校 23 所、高职（专科）学校 22 所；在校生总规模 31 万人，比“八五”期末增加了近一倍；学校占地 24495 亩，校舍面积 1018.5 万平方米。2001 年全市高校招收 9.9 万名本专科生、5.4 万名成人学生、1.6 万名研究生，为满足上海市民接受高等教育和继续教育的愿望作出了很大贡献。同时，上海高校具有较强的科研和高技术产业化能力，有国家级工程研究中心、实验室、技术转移中心、科技园区等 25 个，2000 年全市高校科研总经费 16.4 亿元，获得省市以上科技奖 322 个，占全市获奖总数的 44%。

^{*}本文系上海市发展改革委员会 2002 年委托的课题研究报告。

与本市高校目前的在校生规模和发展目标相比，高校办学条件明显不足，校点分散、资源共享程度不高等问题仍然存在。按 2000 年本市全日制普通高校现有在校生规模测算，全市高校教学用地缺口达 6000 多亩；教师的比例结构不尽合理，人才流动的机制尚未完全建立；实验设施的装备投入还需进一步加强，设备利用率和共享程度不高。

2、上海高等教育面临旺盛的发展需求

据预测，“十五”期间上海高中每年毕业生人数在 18—19 万人左右，比“九五”期间增加近一倍。按现有高校招生规模，2005 年本市高中适龄人口只有 50%左右能接受高等教育，与上海市民对子女接受高等教育的迫切需求形成较大反差。随着上海经济发展和人才战略的实施，国内外人才将通过各种方式来上海工作，对其子女在沪接受高等教育的需求，不仅在数量上、而且在质量上也提出了更高的要求。同时，按照建设现代化国际大都市的要求，上海应有较为充裕的高等教育的资源供应能力，国际上一般用“高校在校生人数占城市人口的比例”这一指标，反映科研、文化的集聚度、辐射力和知识密集型产业的人力资源状况，九十年代国际大都市一般在 5%—10%，其中东京 5.6%、纽约 5.6%、巴黎 11.4%、莫斯科 6.2%，而上海 2000 年还不到 3%，远低于世界级大都市的平均水平。

3、“十五”上海高等教育的发展目标

根据以上分析，我们认为：“十五”本市高教的发展规模、层次结构和学校的分层目标应有新的进展，具体体现在以下几个方面：

(1) 进一步扩大办学规模。2005年，上海高等教育的在校生规模达到50万人以上，高教毛入学率从2000年的38.8%提高到55%左右，进入高等教育普及化阶段。

(2) 完善和优化层次结构。要积极发展研究生、稳步发展本科生、优化调整高职（专科）教育。

(3) 科学规划不同学校的办学目标。在努力争取将复旦大学和交通大学等学校建设成为国际先进、国内一流高校的同时，积极支持其它列入“211工程”建设的高校争创一流；加快建设一批具有鲜明办学特色的本科院校；高职教育要重点建设好若干所示范学校，进一步提高高职（高专）人才的市场适应能力。

二、上海高教布局调整应注意的若干问题

1、进一步加强高校布局调整的整体性规划

高校布局调整应包括在沪的9所中央部委属高校，除海关专科外，其他8所均为教育部所属的“211工程”建设高校，8校研究生数占全市研究生总数的80%，本科生数约占全市的50%。这些高校的发展对于增强上海城市综合竞争力、促进经济与社会协调发展具有积极影响，因此在布局规划中应将其纳入通盘考虑。同时，在高校和区县都有强

烈发展高等教育要求的背景下，应该从整体上分析研究高校的布局结构调整，前瞻性地规划论证高等教育发展对土地的需求，防止出现单纯以土地引导布局的现象，以利于上海城市的整体发展，推动高校和所在地区互动的可持续发展。

2、认真借鉴国际发达国家高校布局的成功经验

由于体制、国情及文化背景的不同，国际大都市的高校布局差异比较大。既有集中办学的模式，如美国的斯坦福大学；有的大学本身就发展为一座城市，如牛津、剑桥、哈佛等，其有利于人气的聚集和学术氛围的形成；即便办分校的，亦通常是独立举办，如美国的加州大学等。同时，也有一校多区办学的模式，如英国的伦敦大学、日本的东京大学等，多种办学形式体现了高等教育多样化的原则。国外高校的办学土地一般由政府拨给或教会提供，学校建设资金的来源也呈现多元化的特征。

3、科学合理确定大学园区的功能定位和办学规模

经专题研究，并考察调研了国内其他地区大学园区建设的经验。我们认为，新的大学园区在区位上应向交通便利、环境优美、设施先进、人口适中（30—50 万人左右）的现代化城镇集中。考虑到中国的国情和社会稳定的要求，园区大学的数量以 4—6 所、在校生规模以 5—7 万人为宜，并在规划上适当保留园区的发展用地。大学园区的建设要以培养 21 世纪创新人才为目标，逐步做到“理工结

合，文理渗透”，这样可形成既有文科的思想活跃、又有理科的科学严谨的办学氛围。同时，园区内各高校还可实现教学资源共享、学科相互融通、师资相互流动、设施相互共用的格局。

三、上海高校布局规划的原则、布局和功能定位

根据国务院批准的上海城市总体规划，上海要建设经济、金融、贸易和航运中心，在宝山、漕泾、安亭、芦潮港形成钢铁、化工、汽车、深水港等产业基地；同时，集中力量规划和建设新城和中心镇。我们认为，一方面现代城镇建设需要各具特色的“高、强、广”的产业支撑，以及较高素质的人气汇聚；另一方面，中心城区内高校发展空间受到限制，难以就地扩张，也需要在郊区交通相对便捷、配套比较完备的区域寻找新的发展空间。因此，上海高教的布局调整，如与上海城镇体系的重点建设规划和四大产业区建设有机结合，就有可能走出一条具有上海特点、依托高等学校推进城市化进程、加快产学研发展的新路子。

1、关于高校布局的基本原则

（1）坚持高校布局与产业发展、城市建设相结合的原则。坚持这一原则，可以促进高校面向产业发展和城市化建设办学，而高校也有了必要的发展空间，有助于提升上海产业发展和新城区建设的知识含量，加快知识经济发展和学习型城市目标的实现，使参与主体相互共赢。

(2) 坚持高校布局相对集聚和资源共享的原则。高校布局的相对集聚和资源共享，既可促进高校学科相互渗透，也可最大程度地发挥有限资源的最佳效益，这是加快上海高等教育发展的重要途径。

(3) 坚持与城市总体规划相衔接的原则。高校布局的调整影响着城市发展的未来走向。因此，必须与城市总体规划相衔接，在布局上应充分考虑临近或贴近大容量的快速交通网络，以利学校与城市的联系和产学研的结合。

(4) 坚持高校对外开放的原则。充分利用国际教育资源发展上海的高等教育是一个战略性的思路。在高校布局上，要留出必要空间，加快引进世界名校来沪办学。

(5) 坚持高校布局统筹规划、分步实施的原则。目前存在的一校多址问题是伴随高等教育和城市建设发展到一定阶段必然出现的，国外也同样如此，因此，高校布局调整也需要根据学校的历史文化传统、学科特色统筹规划，综合性大学应相对集中，专业性高校与产业结合。同时，高校布局调整是一项系统工程，不可能一蹴而就，要接近期（2—5年）、中期（6—10年）、长期（11—20年）目标，分步实施，稳步推进。

2、关于高校布局的基本模式

建议“十五”期间在高校布局上主要做好以下几项工作，形成“2+3+X”的基本模式，为高校今后的长远发展奠定基础。

(1) 完善东方（杨浦）大学城和徐汇科教集聚区两大传统大学集聚区的建设。这是历史形成的，不宜作大的迁建和调整。

——加快完善东方（杨浦）大学城的功能。现有以复旦、同济为龙头的 10 余所普通高校，分布于以江湾五角场为中心、半径为 5 公里范围内区域和沿黄浦江一线，这些学校的教学用地大都没有达到国家标准。应结合新江湾城建设、黄浦江两岸综合开发和杨浦功能的调整，就地或就近拓展，同时在新江湾城规划部分教育用地，优先发展信息技术、咨询服务、国际教育培训等知识密集产业，带动区域经济结构能级的提升，全方位实现教育资源的共享。促进城市东北部的经济社会发展，

——整合科技、教育资源，推进徐汇科教集聚区建设。该区域的最大优势在于既拥有上海交大徐汇校区、华东理工大学等近 10 个校（点），还座落了中科院和上科院系统近 15 个国家级研究院所，有细胞、药物、植物、生物、有机、天文、船舶、计算机、能源、激光等学科。同时徐汇还是西南地区重要的交通枢纽中心，对外联系便捷。“十五”期间可通过加大高校与所在区、中科院系统研究所的紧密合作，在高层次管理教育、生命科学、软件产业等方面加快发展。

(2) 重点建设三个规模合理、资源共享、学科交融的新型大学（科教）园区。

——紫竹科学园区。以大力推进国际合作办学为突破口，以产学研为纽带、采用民营机制建设、以交大为核心的紫竹科学园区，着力引进世界著名大学的教学科研资源，并将上海工程技术大学整体迁入，成为汇聚国际名校的大学园区。

——松江大学园区。在现有四所高校的基础上，扩大用地面积，将华东师大、东华大学、艺术大学迁入园区，在校生规模达到 7 万人左右。该园区主要体现文理结合与应用型多学科的特点，人才培养规格以本科及本科以上为主。贯彻政府引导、学校主体、社会参与的建设方针，最大程度地利用园区内高校资源共享、园区与区域经济（松江工业园区）和新城建设密切结合的优势，充分发挥高校在上海产业结构调整 and 应对 WTO 挑战的示范作用，努力将其建成国内一流、国际知名的新型大学园区。

——南汇科教园区。该园区的建设将在政府规划的指导下，重点在园区的办学、管理与运作上有所突破和创新：一是在办学和运作体制上，以社会多元化投资为主，同时在引进全国一流高校在园区办学上有新的突破，从而有助于实现上海城市建设和高教布局结构的总体目标；二是园区的建设和运作将采用市场机制的方式，鼓励学校依托高科技企业集团（包括民营企业集团）多种方式办学，特别是鼓励入驻院校在培养面向实践第一线应用型人才方面

办出特色，积极支持园区成为全市中级软件设计、信息技术、水产养殖、应用型外语人才等培养的重要基地之一。

（3）**依托区域的产业发展重点，加快实施若干高校布局调整建设项目。**围绕上海产业发展的重点领域，集聚科研院所、高校、企业的资源，在全市产业集中的区域配套建设若干与之相关的，同时在市中心又难以发展的高校，并以此为契机，加快“产学研”合作的进程。

——**张江高科技园区。**为推动张江生物医药产业的发展，将上海中医药大学（中医药研究院）以及附属医院整体迁入张江高科技园区，与先期迁入中科院药物所一起形成开放性的学术、人才、信息、技术中心。

——**金桥出口加工区。**将上海第二工业大学整体搬迁金桥出口加工区，实行开放式的校企合作办学，建成全国示范性的高职院校。

——**南汇海港新城。**作为航运人才培养、培训的重要基地的上海海运学院将结合上海建设航运中心和深水港的建设，整体迁建海港新城，建成一流海事、海洋高校，积极争取引进世界海事大学来沪办学。

——**安亭国际汽车城。**作为“十五”重大产业基地的安亭国际汽车城也应配套建设与其产业关联度较高的同济汽车营销管理学院，并纳入汽车城的总体规划。

——漕泾上海化工区。将原有的华东理工大学金山校区建设成为与“十五”重大产业基地之一的上海化学工业区相配套的科研、人才培养、教学实习的重要基地。

3、加快建设一批具有较好国际声誉、办学特色明显的高校。

上海高校布局结构战略性调整是一项系统工程，在创建国际先进、国内一流综合大学高校、重点建设好若干所高职示范学校的同时，在财力有限情况下，要遵循有所为，有所不为的原则，重点投入，选择建设一批具有较好国际声誉，具有学科、专业优势与特色，与上海国际化水平提升、城市功能开发密切相关的院校，对提升上海的综合竞争力，提高上海的国际地位有积极意义，主要有上海音乐学院、华东政法学院、上海海运学院、中欧国际工商管理学院。

(1) 发展目标

到 2005 年，将二医、上音、华政建设成为全国一流、国际知名的教学研究型专门院校，某些重点学科要达到国际先进水平。

——上海音乐学院：上音在国际专业音乐学院中名列前茅，具有良好的国际声誉，到 2005 年，要将上海音乐学院建成国际一流的音乐学院，排名进入国际前 10 名。

——上海第二医科大学：二医作为应用研究型专门院校，该校近几年学科建设成效显著，特别在基因、血液等方面成绩卓著，全国闻名，到 2005 年，要将二医建设成世

界著名、国内一流的教学研究型高等医科大学，生命科学及临床医学等重点学科达到国际先进水平，成为都市型大学的标志性院校。全日制在校生规模稳定在 5000 人左右，研究生、本科生的比例从现在的 2: 3 提高到 3: 2。

——**华东政法学院**：华政是上海唯一具有法律博士学位授予点的学校，法律教育在全国具有较高知名度，该学院建设对上海适应 WTO 挑战，加快法治化、国际化建设步伐，优化上海整体投资环境，提高城市的开放程度有积极意义，到 2005 年，要将华政建成国内领先、国际知名、以法学为主体的多科性政法大学，培养一批高层次、应用型、复合型法律人才及相关人才。全日制在校生规模从现在的 5700 人发展到 1.2 万人，研究生、本科生比例从现在的 1: 7 提高到 1: 3，法学专业和非法专业的学生之比为 7: 3。

——**上海海运学院**：海运学院是一所以经济管理与航运技术为重点的多科性大学，要结合上海深水港建设，做好海运学院的发展规划，对上海国际航运中心城市定位的实现有积极意义。到 2005 年，以海运学院为主体，联合水产大学、华东师范、同济大学相关学科，建成与国际航运中心相适应的、教学科研并重的多科型中国海事大学（集团），各高校独立办学。海运学院在校生规模要达到 1.5 万人，研究生、本科生比例从现在的 1: 11 提高到 1: 8。

——**中欧国际工商学院**：中欧在 EMBA 教育全球排名榜中居 29 位，进入了世界一流，要结合上海城市发展，进一步作精、做强。到 2005 年，将中欧国际工商管理学院建设

成为能开设金融管理硕士（FMA）教育，具有博士学位授予权的一流国际工商学院。

（2）发展方案

特色高校的发展要与建设现代化国际大都市的目标相适应，要为实现上海国际经济、金融、贸易、航运中心的城市定位服务；新校区要尽可能就近建设，便于资源共享。另外，二医、华政、上音等本科高校规模虽小，但特色明显，办学又必须与国际大都市的商务、法律、医疗活动紧密联系的特点，不宜远建，应规划就地拓展；新校区布点要考虑专业特色，便于与产业互动，便于成人教育的开展；新校区建设标准起点要高，要成为上海中新城区的示范型都市高校，有利于教育与文化的国际合作交流，要能提升上海的城市形象，有利于促进国际合作交流。

目前，教学、科研用地不足，设施陈旧已成为四所特色高校进一步发展的瓶颈。为提高特色高校办学质量，拓展办学空间，改善办学条件，需投入资金 30 亿。

——上海音乐学院。上音占地只有 80 亩，教学实际用地更小，且设施陈旧，与国际一流音乐学院要求相差甚远，急需扩展，需投入资金约 3 亿元。

方案 1：原址保留，就近拓展。将机专 亩土地给上音，专门办高雅音乐，或置换与上音相邻的海关专科 24 亩地给上音。

方案 2：整体搬迁。结合到华东政法学院改造，华政到闵行，华政原址给上音，上音原址置换，用于新校建设。缺点，华政 70 多年的文化内涵不易保留。

或置换上理工复兴路校区（51 亩）给上音，搞普及型音乐教育，扩大办学容量，同时与文化广场整体改造相适应。缺点：周边文化氛围。

——上海第二医科大学。二医作为医科院校，具有其自身的特殊性：第一，二医发展的战略重点是层次提高，而不是规模扩张，校舍规模不要求很大，主要是教学设施水平的提高；第二，许多实验设施不宜搬迁；第三，为方便教学实习，学校要与附属医院相邻，但医院与高校不可能同时搬迁的条件下。因此，虽然卢湾区地价很高，征用地块零散，二医仍选择就近发展的方案。

二医现占地面积 109.8 亩，建筑面积 12.7 万 M^2 ，尚缺 8 万 M^2 （其中教学用房 4200 M^2 ，图书信息 7890 M^2 ），“十五”期间，拟动迁周边 58.3 亩地，需投入资金 6 亿元（包括购地、动迁、地上建设）。

——东校区：征用卢湾区第一中心小学及淡水路、建国路居民区、建造研究生院及研究生公寓。

——西校区：拟以上海市保护建筑老红楼为中心重新布局教学、科研用房，征用思南路 97 号武警家属区、大陆坊居民区地块、上海汽车制动器公司，建设多功能教学建筑群，以适应不同规格、规模的教学需求。

——华东政法学院。华政现有在校生近 6000 人，土地面积只有 224 亩，建筑面积 4.3 万 M^2 ，满足 1.2 万人的教学要求，急需扩大校舍规模。

方案 1：原地周边拓展

向与华政东校区相邻的白玉路（东）、顺义路（北）、光复西路（南）之间尚未规划开发的地块拓展，约 83 亩，预算资金约 3.8 亿元（包括购地、动迁、地上建设）。

优点：可以规避两地办学的困难，可降低办学成本，有利于法学教育与城市经济、社会发展融合，有利于开展成人教育。

缺点：所需建设资金量过大，征地成本高，征用面积小，仍不能满足教学要求。

方案 2：整体搬迁到松江，同时在原址保留少部分校舍开展成人教育。

优点：便于校内资源共享，学科优势互补。

缺点：不利于校院文化的传承，不利于成人教育开展，不利于法学教育与城市经济、社会发展的结合。

方案 3：原校址少部分保留，在松江或青浦建设新校区。

原址保留 204 亩土地，安排研究生教育、成人教育。在闵行征地 800 亩，建设新校区，开展本科生教育。预算资金约 4.07 亿。或征用青浦野马浜，与现上海市政法干部管理学院和上大法学院地块资源重组，约 400 亩。

优点：资金预算较低，又有利于学科发展，有利于校园文化的传承。

缺点：新老校区空间距离远，不利于学科的相互融合。

——上海海事（海洋）大学。在南汇海港新城征地 2000 亩，基本教学用地为 1500 亩（不含水训站 50 亩），备用地 500 亩，资金预算 14.1 亿元、建设一所与国际航运中心建设相匹配的高标准中国海洋大学。海运学院主体迁入中国海洋大学，在院校区保留 亩土地，作为船员培训中心和成人教育基地。

为了提高上海海事大学学科整体实力，发挥上海有关高校海洋学科的综合优势，水产大学、华师大河口海研究所、同济大学海洋地质等有关系科，在海洋大学设研究所、试验基地，各高校在独立办学的前提下，学科相互融合，资源共享，优势互补，形成松散的办学联合集团，同时争取引进国际海洋航运人才培训中心，构筑高起点的上海海洋学科平台。

优点：有利于发挥上海高等教育海洋学科整体优势，有利于学科与产业的互动发展，有利于国际航运中心建设进程的加快。

缺点：资金投入量巨大，各学校间学科整合有一个长期磨合的过程。

4、关于高校布局规划的长远考虑

高校的布局规划从长远讲，其时间跨度应与城市总体规划相符。初步设想上海高等教育发展的远景目标是建成与现代化国际大都市相匹配的国际高等教育中心城市之一，按照高校在校生数量占城市人口 5% 的要求，到 2010 年全市高等教育规模将达到 80 万人左右。按照这一规模，2005 年以后，还需增加学校教学、科研用地约 1.5 万-2 万

亩。因此，有必要在城市总体规划的框架下，在城市的东部和南部规划选址二到三个有大运量快速交通网网络相配套、有现代化城镇相依托、在校生规模5-7万人左右的大学园区。

四、实施高校布局调整的若干建议

1、尽快核定全市各高校“十五”发展目标和规模

在确定全市高校层次结构目标的基础上，认真规划各高校研究生、本科生和高职（专科）生的办学规模，经市计委、教委审核后报市政府，以此核定“十五”期间上海高校的建设目标和基础设施的建设规模。

2、制定规划，充分论证

市规划部门按照全市高等教育发展的规模和布局要求，编制大学园区详细控制规划，并按照分步实施的原则，提出上海高校未来20年发展用地的方案。鉴于大学园区建设事关全局，影响长远，建议在形成上述初步规划的基础上，分别召开由市府、规划、高教、产业等方面专家参加的高层次研讨会和国内外高级专家咨询会。

3、提高政府对全市高等教育资源的综合调控能力

在高校布局调整中要通盘考虑新增资源与存量资源的结合，区县及大学园区（包括中央高校）的土地都应视作政府的投入；明确市、区（县）和学校在结构调整中的职责、权利和义务，按照教育投融资体制改革的要求，多渠

道筹措资源，不断提高政府公共财政资源的效率，对适宜市场筹资部分实行公司化运作。

4、加强高校布局结构调整工作的组织与领导

明确新建高校及大学园区建设的审批权限在市政府，市教育、计划、规划等部门组成高校布局结构调整工作小组，对准备新建的学校项目加以梳理，提出方案报市政府。进一步规范项目审批的程序，促进没有达到办学标准的学校或新建的高校，按照规划向确定的大学园区集中，以便尽快形成集聚效应。同时，严格控制在其它非规划地区新建高校。