

高等院校的合理布局与促进地区协调发展

在贯彻实施“科教兴国”战略中，高等教育的发展对推动国家及各地的经济和社会全面发展的作用日益明显。培养国家急需的各方面的高、中级人才、提高人民的文化科技素质是各级政府十分关注的问题。高等教育的合理布局直接关系到人力资源的开发、配置和有效利用。该文从高等院校的合理布局出发，借鉴美国高等教育的布局及特点，根据我国的实际情况提出建议，以更好地推动国家及各地区建设事业的协调发展，促进城镇化战略的实施。

我国高等院校在地方经济和社会发展中的重要作用

面向 21 世纪，科技和经济迅速发展、知识和创新在社会发展中的作用日益明显，发达国家和发展较快的发展中国家，在建设中进一步认识到发展高等教育的重要性，纷纷采取措施加快本国高等教育事业的发展，提高大学入学率，加速培养各种不同层次、不同专业的人才，以提高全民文化、科技综合素质，增强国家的国际竞争力。

发达国家的实践表明，高等院校是国家基础科学研究最重要的力量，是推动国家高新科技创新和发展的主力军。在许多国家，研究型大学和有一定实力的高校周围形成了大量高新科技开发园区，它们富有生气和活力，说明高等院校在高新科技研究和科技成果产业化方面发挥了核心作用。

国内外众多的事例说明，高等院校在地方经济发展中的作用十分显著。地方不仅可以优先利用高校的研究成果、使用高校的人才；高校还可以有针对性地研究解决当地经济发展中的困难和问题。这也有利于高校所在地区扩大国际、国内合作交流、聚集人才、改善投资环境等等。高校能否成功服务于地方经济发展，关键在于地方政府与高校进一步提高对这一问题的认识。

1、随着全球科学技术的迅速发展和社会进步，知识在经济建设和社会发展中的重要性更为突出，这就要求尽快提高全国人民的文化、科技知识水平和素质。在进一步发展教育事业当中，加快高等教育的发展、合理调整和配置现有的教育资源、保证在国内各地区的大中城市合理布局高等院校、提高大学的入学率和不同层次各类人才在各地的使用效益是一个十分重要的问题。

2、以信息化带动工业化，信息化已经提到国家发展的重要议程。这就要求。

社会各阶层都有一定的科技文化素质。对于从事科技和管理的人员，要求具有本专科以上的学历。人民群众也要求接受更高层次的教育。这样，全社会就要求高等院校有合理的布局，让更多的青年有接受高等教育的机会。

3、西部开发中最关键的是人力资源的开发，使西部地区的青年，特别是少数民族的青年有更多的人能够接受高等教育。在西部地区的一些中心城市，建立一批大学，使当地青年能够就近入学，学成以后，为家乡的建设发挥作用。一方面对于在西部地区已有的大学，国家要给予重点支持，加大投资力度，适当扩大规模，认真提高质量；另一方面，在需要建立高等院校的中心城市，有计划地分期分批逐步设置一些不同层次的高等院校，设置当地经济和社会发展需要的学科专业。国家还应该要求进入“211工程”的重点大学担负起支援西部地区大学的任务。

4、积极稳妥地推进城镇化，是国家建设向小康迈进，逐步缩小城乡差别的重要战略措施。一大批农村人口，转到城镇；大批从事农业生产的劳动力转向第二、第三产业，现代农业、工业和服务业都要求更高的文化技术素质。中国政府1996年4月发表的《中华人民共和国人类住区发展报告》，提出中国城市化的目标是：“使城市化进程与国家经济社会发展相适应。到2000年，全国城镇人口达到4.5亿左右，城市化水平达到35%左右；到2010年，全国城镇人口达到6.3亿左右，城市化水平达到45%左右。”城镇化使中小城镇星罗棋布，需要大批有知识、有文化、有能力的人才，从事城镇规划、城镇管理、发展经济、发展教育、发展文化体育事业、发展社区服务等。大批受过高等教育的人才从事这些工作，有利于加快中小城镇的发展和提高人民的物质文化水平，有利于整个社会的稳定。

5、随着我国科技和经济的发展，高等学校的功能有了很大的变化，它将在地区建设中发挥更加重要的作用。高等学校已经不仅仅是培养在校学生，而且在当地经济、科技、文化事业中将发挥越来越大的作用。在地区中心城市建立的高等学校，可以办出地方大学的特色，紧密地为当地的经济建设和社会发展服务。随着知识经济的发展，国家要求公务员、教师、技术人员和工人学政治、学经济、学法律、学科技、学历史、学金融。在这些地区的高等学校都集中了当地比较优秀的高层次人才，应该充分发挥智力资源相对集中的优势，使这些高校成为当地

的教育中心(兼顾培训在职人员)、科技中心(推广先进技术、普及科学知识)、文化中心(图书、资料)和信息中心(计算机网络、信息服务等)。学校成为当地“科教兴市”的核心力量,面向农村,也可以成为“科教兴农”的重要力量。当地政府应该统筹规划、全面安排,把对教育、科技、文化、体育等方面的投资集中用于办好这所高校,建设图书馆、体育馆,面向社会开放,加强学校和社会的联系。学校的建设还可以带动当地为教育服务的第三产业的发展。

总之,随着我国经济、科技的发展、社会的进步,我国高等教育事业的发展将与地方经济和社会发展相互促进,在国家和地区建设中发挥更加重要的作用。

我国高等院校设置及布局的现状与存在的问题

我国近代高等教育的发展,起步较晚,直到19世纪末,才开始筹办北洋大学堂的前身和南洋公学。1949年建国前,全国高等学校只有205所,在校学生11.7万人,高等学校主要集中在沿海地区的一些大城市。20世纪50年代初,在原有院校的基础上,对当时的140所大学进行了合并、调整,调整后全国共有201所高等学校。在五十年代末和六十年代,高等学校的设置有过一些起伏,1960年时曾达到过1289所,到1963年调整合并为407所。八十年代以来,高等学校的数量有较大的发展,到1985年全国普通高等学校达1016所,在校学生179万人。此后全国普通高等学校的数量没有很大的变化,主要是学校的专业设置和培养规模有了较大发展。九十年代,按照“共建、调整、合作、合并”的方针,对高等教育的管理体制进行改革,取得明显成效。特别是在第九个五年计划期间,随着政府机构的调整,高等教育的管理体制改革有了重大突破,原来由中央部委管理的院校实行“共建”,一部分由教育部直接管理,大部分以省、市、自治区管理为主。与此相应,各省、市、自治区教育以外的厅局也不再管理高等学校。这就为高等学校的设置、合理布局和结构调整创造了有利条件。

1. 目前我国全日制普通高等院校的地区分布状况

由于建国初期,我国曾经按华北、东北、华东、中南、西南和西北设置六大行政区,这六大行政区领导机构所在的城市,高等学校的数量相对较多。虽然经过几十年的发展变化,基本的格局没有根本的改变。

由于建国以来,我国大批高等院校是由中央产业部门或各省区产业部门设置的,因而相当一批大学设置在中央直辖市或省会城市。在全国辽阔的土地上,三

分之二的本科院校集中在三十多个城市中。由于高等院校过分集中在省会以上的大城市，大学生毕业以后的就业也相应地集中于大城市，这对于地级市、地区和自治州的发展受到较大的影响。

由于东部和西部地区经济和文化发展的差距，西部地区的高等院校偏少。其分布也不合理，给这些地区培养本地需用的人才造成很大困难，从其它地区输入人才很不容易，难以满足当地发展的需要。

2. 高等院校分布未跟上国内形势发展的需要及地方经济发展的需要，与地方的关系未完全理顺

高等院校分布未跟上国内形势发展的需要及地方经济发展的需要。90年代以来，我国出现了一批经济发展快、人口密集的城市或地区，这些地方没有高等院校，使当地缺乏研究开发力量，难以就地培养急需的人才，使企业技术改造、产业升级缓慢，竞争力减弱，在一定程度上影响了经济的进一步发展。各级政府制定规划时，在“鼓励办学、量力而行、保证质量”的原则指导下，应在条件较好的地区，利用现有教育资源兴办服务于地方的院校。

高等院校与地方(省、地区、中心城市、县)的关系未完全理顺，学校为地方服务难以落实。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。我们认为，高等院校应制定有法律效力的“办学章程”，明确其办学目标、任务、层次及与中央和地方政府的关系等。从办学体制及运行机制上明确学校与地方的关系，确保学校为地方服务原则的贯彻执行。

部分分散设置的较低层次的院校，定位不当，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。现有的一些专门学院和专科学校其专业面太窄，难以满足地方发展的需要；而80年代以来建立的大批成人高校，其定位不当，基础较差，办学方向不明确。以上两类院校均未充分利用其教育资源，办学水平、效率和效益均不理想。应全面调整上述类型的院校，使之定位适当，调动并充分利用其人力、物力资源，通过合并、调整或改建，使其成为为地方服务的院校。

3. 由于高等院校的分布不合理造成智力资源分配不平衡

高等院校数量少的欠发达地区，高中毕业生考取大学后造成当地人才的流失。在我国中西部地区(如四川、湖北、湖南等省)和沿海地区的一些中小城镇(如苏北、浙西、鲁南等地区)基础教育办得很好，每年输送大批优秀高中毕业生到全国各高等学校。由于当地没有或只有很少的大学，绝大部分学生到外地求学，主要是进入直辖市或省会以上大城市所在的大学，大学毕业以后能够再回到本地工作的为数很少。如湖北、江苏等一些地级市，高中毕业生到全国各地大专以上学校学习，由于这些大学多数在大城市，大学生毕业以后，特别是本科毕业生每年能够回到当地的较少，而且主要是师范类学生，直接为工农业生产和第三产业服务的为数很少。中西部地区的情况就更困难。这些地区为全国提供优秀人才做出了贡献，但是这些地区基础教育办得越好，当地人才流失越严重，对于这些地区的经济建设和社会发展是十分不利的。

高等院校是当前我国高智力人才比较集中的单位。大学为了开展教学和科研工作，需要吸引大批具有较高学历和才能的知识分子。各级政府为了办好大学，也需要给以较多的投资，购置必要的设备。学校也要创造必要的工作和生活条件，以利于吸引人才到学校工作。这样，经过多年的积累，大学形成了自己的优良的办学传统和浓厚的学术氛围，以及比较好的教学科研设备、图书资料。这对于有志于致力教育事业和科研工作的人士有较大的吸引力，能够从全国各地吸引一批有较高水平的人才到学校工作。实际上，也为学校所在地增加了高智力人才。如果没有大学，吸引高智力人才就会增加一些困难。

由于高等院校集中较多的高科技人才，对于所在地区的科技和经济发展会有较大的促进作用。从全球来看，当今经济的竞争，取决于科技的竞争；而科技的竞争又取决于人才的竞争。从国内来看，各地区的经济发展也要看各地的科技水平，而科技水平要看拥有的科技人才的数量和质量。有条件的地区，能够设置一所或几所高等院校，吸引相当数量的科技人才在当地工作，对于地区的科技和经济发展会产生深远影响。同样，高等院校也集中较多的有较高文化修养的专家、学者，他们对于所在地区的文化发展和精神文明建设会发挥重要影响。

4. 我国大多数中心城市具备了建立高等院校的基本条件

我国东部和中部地区，大部分省所辖地级市或地区行政公署管理的行政区划范围之内，一般有 200~400 万人口，GDP 总值在 200~500 亿元，中心城市的经

济和社会发展需要至少建立一所高等院校。根据当地的需要可以建立社区学院或二年制大学、职业技术学院、四年制综合性学院或大学。2000年广东省根据经济和社会发展的需要,将原来分布在全省地级市的五所师专改建为五所综合性学院。初期仍以培养师资为主,以后逐步发展非师范类专业。专业设置应根据当地的需要,面向中小城镇和农村,要尽量培养专业口径宽、适应性强的应用型人才。这些人才在当地留得下、用得上,对于家乡建设能够发挥积极作用。在这些中心城市建立高等院校也是当地人民群众的迫切愿望,许多城市的人民代表大会和政协会议多次提出议案,要求建立高等院校。因此,无论从经济条件和社会条件来看,在我国东部和中部地区的中心城市建立高等院校是必要的,也是可能的,并有利于推进城镇化。至于西部地区,由于经济和社会发展的状况有较大的差异,有些边远地区人口稀少,经济发展比较滞后,不可能要求在所有的自治州或地区一级建立高等院校,在这些地区可以几个自治州或地区联合建立一所社区学院或四年制综合性大学。

为了发挥地方兴办高等教育的积极性并保证建立高校的基本条件,应分别制定地方办学标准(社会环境和条件)和建校标准。地方办学标准主要应包括:该地区的生产总值和人均生产总值、人口数量和密度、就业状况和前景以及中等教育发展水平等方面。从国内各地的实际情况出发,定出相应的指标。学校建校标准则主要是考虑建立高等院校所必备的基本条件,包括资金、人才、教学设施(含教学用房、设备、图书资料、活动用地等)及相应的生活设施(可以社会化)等方面。要动员社会力量(地方政府、单位和个人)创造必要的办学条件,以推动我国高等教育事业的发展。

5. 我国高等院校应科学分类、指导和管理,其设置标准和程序尚待科学论证,政策有待完善

各地区高等院校未按科学分类进行规划、建设和管理,使部分高校层次不清、任务交叉、互不衔接,不利于我国高等教育事业的发展。国内现行的高校分类方法,难以从办学及管理的角度对不同类型的学校提出不同的目标和任务,从而难以按类要求、分类指导和科学管理。

从前面几方面的论述来看,高等院校的存在对一个地区的经济发展以及精神文明建设都有直接的影响。一个地区建立了一所大学,对于这个地区吸引国内外

投资都有很大影响。大学的存在反映了当地的科技文化水平，也反映当地人力资源的供应水平。

我国少数民族大都聚居在西部地区，从加强民族团结的角度，也必须发展民族地区的经济，达到共同富裕的目标。同时，提高各民族人民的文化水平和科技水平，有利于加强各民族之间的文化交流和相互了解。提高人民群众的文化水平有利于加强法制建设，依法治国，巩固基层政权。

美国高等院校设置、布局及其特点

美国国土面积与我国相近(约 936.3 万平方公里)，人口仅为中国的 1/4 至 1/5。

美国的高等院校在美国经济社会发展中起到了至关重要的作用。在规模和质量上，美国的高等教育在世界上都位于前列。深入分析美国高校布局特点及其与经济社会发展的互动关系，对于我国高校的合理布局有着重要的借鉴意义。

在英国殖民统治时期 1636 年建立的哈佛学院算是美国第一所高等院校，一百年后美国独立建国时也只有 9 所大学，在美国真正具有现代意义的高等教育是从 19 世纪下半叶才开始。在美国历史上高等教育经历过两次较快的发展，第一次是 19 世纪 60 年代和 90 年代美国国会通过了莫里尔法案及其修正案，由联邦政府提供土地和资助，在各州建立以农业、畜牧业、机械为主的地方大学(赠地学院)，并在此基础上各个州均发展了实力较强的州立大学及为地方经济、社会发展所需的文理学院和技术学院。第二次是在 20 世纪 50 年代末以后，随着高等教育大众化和普及的需要，在全国各地普遍建立和发展了二年制社区学院(部分社区学院为四年制)，及相应的职业技术教育，1998 年，社区学院数占美国高等院校总数的 43.2%，它为美国高等教育的大众化作出了重要贡献。至于美国的研究型大学实际上是从 19 世纪 70 年代学习德国的研究生院办学模式开始的，到第二次世界大战以后，美国研究型大学研究水平，办学质量等方面经历了一次飞跃，这对美国在上世纪后半期，在科学、技术发展方面一直保持世界领先地位起到了重要的作用。而这类学校在科学研究水平和高层次人才培养的质量上要求严格，在学校数量上没有明显的变化。

可以看出，在过去半个多世纪不同类别的学校增加速度不同，以社区学院增长最快，学生数量的增长推动了学校数目和规模日益扩大，学校、学生数量在某

些年代增长较快，其中以 1960 年至 1975 年这一阶段增长最快。

美国高等院校分类方法较多，为了研究不同类型高等院校的分布状况及特点，本文将美国高等院校分为五种类型，即：研究型大学、博士授予大学、硕士授予大学及社区学院或二年制大学。

美国高等教育机构的层次分布呈较明显的金字塔结构，层次越高的大学所占比例较小，层次越低的大学所占比例越大。在美国高等院校设置都要得到审批和认可，审批是指政府对学校的审定和批准，一般是由州政府机构如州高校管理委员会进行审批；认可是指社会对学校的承认，由社会所公认的民间高等教育资格认可机构完成。高等院校的审批工作，在美国各州均制订有相应的法律和条例，并有比较严格的审查和批准程序；对高等院校的认可是分地区进行的，全国按地理分布分 6 个地区建立了 15 个高等院校认可机构，联邦教育部负责对这些地区认可机构的授权，不负责具体的认可工作。在有关机构实施审批和认可工作时，其审批和认定指标中均含有学校布局合理性方面的内容，要求申请审批、认可的学校应提供充分的证据，证明社会确实需要该学校在该地区办学，新建的学校与该特定地理区域现有的或计划内的项目没有不必要的重复等等。可以看出，美国高等院校的设置一开始就十分重视学校的地域分布，要求高等院校能合理布局，避免不必要的重复，使新建学校能在当地发挥作用，促进其经济和社会的发展。

经过深入分析，对美国高等院校的分布可以得出如下结论：

(1)高等院校数与各州的经济发展状况(GSP)及人口数量呈相互促进的关系，经济越发达，人口越多将会推动高等教育事业的发展，高等院校数量会增多；同时，高等教育越发达，高等院校数量越多，则更有利于当地经济及社会的发展，美国是一个人口易流动的国家，相应的人口数量也会增加。高等教育与经济发展、人口增长之间相互促进。

(2)从美国各州及各地区的高等院校密度分析，经济发展状况(表现在人均生产总值及人均收入)好，人口密度大的州和地区，高等教育的需求量大，由政府及私人投资兴办高等教育事业的可能性越大，高等教育也就会越发达；同时，高等教育事业越发达对当地经济发展会更有利，人口密度越大。对于一个州及州内的不同地区而言，政府办学会较多的考虑公立院校设置的区域分布平衡，私立院校的设置则会更多的考虑学生生源状况及当地居民的收入水平，即当地家庭有足

够的经济能力支付私立院校相对较高的学费。

(3)从各类院校分布状况分析,在 51 个州当中有 8 个州没有公立研究型大学,20 个州没有私立研究型大学,但凡是沒有研究型大学(包括公立、私立)的州(共 7 个州),政府总会创造条件建成 1-2 所博士授予大学。以推动该州经济、社会的发展。

美国对于研究型大学、博士授予大学要求十分严格。严格控制这两类高等院校数量的原因,一方面是为了保证学校的质量和水平,另一方面可以提高资源配置与使用的效率与效益,同时还应考虑到更高层次人才的社会需求量。美国研究型大学及博士授予大学一般只设置在大城市及其附近或基础条件较好的地区,在保证每州至少有 1 所这两类学校的前提下,不特别重视其地域分布。高层次的研究型大学及博士授予大学的建立和发展,对推动美国(州、地区)高新技术的发展和科技园区的建立和发展起到了十分重要的作用。

(4)硕士授予院校的数量控制也比较严格,考虑到地域及人口分布和历史原因等因素,适当分散于一个州各个地区。这种较高层次的教育机构的合理布局有力地推动了州内各地区及中心城市的科技、文化、教育水平的提高和经济及社会的发展。如加州的州立大学可以授予的最高学位是硕士学位,它们的分布考虑到加州各个地区的需要,设置在北部、南部的各个县市,即使在加州中部沙漠地带新发展起来的城市也设有这类学校。

(5)授予最高学位为学士的四年制院校,其中私立院校数远远超过公立院校数,它们的设置很大程度上根据各州、各地区的需要,由社会需求(市场)进行调节。对学校的审批、认可和评估着重是从保证基本的办学条件及办学质量考虑,这类学校每年均有新增或关闭,变化较大。如美国《1996 年高等教育指南》中列出了新增设高等教育机构 81 个,停办或不被认可的机构 31 个,被其他高等教育机构合并的 10 个。从 1969-70 年至 1994-95 学年的 24 年中,全国新办高等教育机构近 1500 所,共关闭高等教育机构 346 所(其中公立 34 所,私立 312 所,公立四年制大学和学院只有 4 所被关闭,而私立四年制大学和学院关闭的有 174 所),在这期间净增高等教育机构约 1100 所。

(6)社区学院或二年制大学,其中公立院校数远多于私立院校数,社区学院或二年制大学主要是服务于本地区(或社区),这类学校的设置完全根据各州内的

市、县、地区、社区的需要。在审批、认可、评估时，特别注意学校应适应地方的需要，办学的灵活性、学生上学所需费用、毕业后就业或进一步深造的可能性，同时在保证教育质量方面要求也比较严格。由于这类院校收费较低，又主要是为地方服务，学校的建立和发展得到了地方政府和社区的大力支持。大量的社区学院的建立和发展，保证了美国高等院校布局的合理性及高等教育的大众化和普及。对推动美国中小城镇的科技、教育、文化的普及和经济、社会的发展起到了非常重要的作用。

对我国高等院校设置及合理布局的建议

为了使高等教育的发展更好地为国家及各地区经济建设和社会发展服务，为了提高全民素质、创造条件提高大学的入学率，同时，为了促进地区协调发展和推进城镇化，对于高等院校的设置及布局，提出如下建议：

1. 建议在国务院教育主管部门指导下，各省(自治区、直辖市)、各地区(中心城市)，从当地实际情况出发，全面规划、论证本省、本地区高等院校的设置和布局，提出省内高等教育机构(院校)设置及布局方案及实施意见，由教育部聘请专家评审，确定后的方案，积极创造条件，分阶段逐步实施。

2、在现阶段将我国高等院校进行分类，明确每类学校的办学目标及任务，按类进行规划、指导和管理。

根据我国当前的经济、社会发展水平及支持高等教育的财力状况(我国人口众多，目前支持教育的财政力量应更加重视基础教育的巩固和发展)，以及各地区发展对不同层次人才的不同需求，在近期不宜不适当地提高高层次高等院校的比例，重点应该是提高办学质量和水平，并办出特色。高层次大学的数量及规模应随着国内经济、社会发展及基础教育条件的改善而逐步发展。

各地规划、调整、设置高等教育机构时，应将全日制院校与成人高校统筹考虑。单独建制的成人高校承担的学历与非学历教育任务，应由全日制普通高校完成。原有的成人高等院校、高等专科学校、高等师范学校等各种带专科性质的高等教育机构和教育资源，有条件的可以在原来的基础上分别建成教学型学院或大学、社区学院或二年制大学。办学体制应多样化，针对不同情况，可以实行公有公办(省有省办或市有市办)、公有民办、合资合办或民有民办。

各地在规划高等教育事业发展时，要充分重视发挥远程教育的作用，明确其

近期和中期办学目标、任务及服务对象，从实际出发、讲求实效、理顺关系、加快远程教育的发展步伐。

3、研究型大学(相近于美国的研究型大学和博士学位授予大学)以创新性高层次人才培养为主，博士、硕士研究生应占在校学生总数的较大比重(50%左右或以上)。科学技术研究工作在学校占有很大的比重和优势，是学校的工作重点，学校要把高层次人才培养与高水平科学研究结合起来。研究型大学目前国内不宜发展太多，由省(自治区)、直辖市办学并管理。中央政府应支持没有这类大学的省、自治区办好一所这类学校。目前，国家可以从研究型大学中挑选若干所由国家予以重点支持。争取成为接近或达到世界一流水平的大学，这若干所大学可由教育部直接管理或与省(自治区)、直辖市共管。研究型大学是国家创新体系中知识创新的主力，当然更是知识传播和高层次人才培养的主力，通过产、学、研横向联合，发挥研究型大学的技术创新能力。

4、教学研究型大学(相近于美国的硕士学位授予大学)是以本科教育为主，具有硕士研究生的培养能力，个别专业能培养博士生的地方或专业性重点大学。这类学校应结合地方及本专业领域的需要开展科学研究工作。目前，这类学校过多集中在省会城市，布局上不够合理，在新建这类学校时应充分考虑在省内的地域分布，特别是那些经济发展快、人口密度高的中心城市应优先布署设置。提高教学质量和为本省服务的研究能力和水平、办出特色是其办学的重点。这类学校主要应是省办省管，个别条件特别好，由社会力量(含私人)出资兴办的学校可采取合资合办或民有民办。

5、教学型大学或学院(相近于美国的学士学位授予大学)是以四年制本科(学士)教育为主，个别专业能培养硕士研究生，其办学比较灵活，学科、专业在地方上有较广泛的适应性。此类院校应按省全面规划设置使之布局合理，在经济较发达、人口较多的城市和地区兴办，明确其为地方服务的办学方向和定位，面向中小城镇和农村。

原省属一般性四年制大学或学院，带专科性质的成人高等院校、各种高等专科学校等其办学方向不够明确，管理规范化程度较差，虽然部分院校是建立在省内一些中等城市，但并未充分发挥学校的合理地域分布的作用，而学校和地方管理部门对学校为地方服务的认识也不够明确，在全面规划、调整、整顿上述院校

时，应结合社区学院的建立进行适当调整、合并或重组，使其中部分院校可规划建设成教学型学院或大学，部分建成社区学院或二年制大学。其办学体制应多样化，在对学校重新定位调整后，对原有基础较好，管理较规范的学校特别是理工科院校仍应保持公有公办的体制；对教学条件一般、管理水平差距较大的学校，可实行公有民办或合资合办；对教学条件及管理水平问题较多的学校可以转制，在核定国有(公有)资产的基础上改为民办，以提高办学效率和效益。同时，对此类院校应鼓励民有民办，在经济发展快、人口较密集的中等城市和地区兴办人文学院等，以满足当地对教育的需求。各种力量共同办学以推动地方经济和社会的发展。

6、社区学院或二年制大学(相近于美国的同类学院或大学)以大学二年制教育、专科及职业教育为主，在我国还是一种新的类型，它不同于国内现行的学制为三年或二年的大学专科(高等专科院校、高等职业技术学院、成人高等院校)或现在在一些城市兴办的社区业余学校，也有别于美国的社区学院。它是一种二年制学历教育与非学历教育兼有，办学内容涵盖大学一二年级的普通教育、高等职业技术教育、成人高等教育及终身教育等多方面的、综合性的地区大学。其主要特点为：(1)学制为二年，所选课程应在二年内学完。其课程设置包括三方面的内容：一为国内外大学一、二年级的通用基础课；二为德育和体育课程，特别应加强法制和职业道德教育的内容；三为少量的综合性的职业教育课程。(2)学生学完二年，成绩合格即可毕业并授予副学士学位。如学生本人愿意、并能支付相应的学费则可以升入四年制大学三年级继续深造。(3)获得副学士学位的学生，如果本人愿意就业，则可在参加短期(半年左右)、有针对性的职业培训后正式进入工作岗位(这种培训可以在地区就业培训中心进行，也可以直接在就业的企业或单位进行)。学生已获得的学位及一、二年级课程的学分、成绩仍保留，供今后继续深造时参考。(4)学费应较大幅度低于四年制大学，国家或省一级有关部门应定出社区学院学费的指导性收费标准。并鼓励学生走读方式上学。(5)学校教学活动安排灵活，如同一水平课程在白天或晚上或周末均能选上，以有利于走读学生及部分时间工作的学生选课。(6)按规定严格学习要求，保证教学质量，建立社区学院的良好社会信誉及地位。

当前，有计划加快发展社区学院或二年制大学是十分必要的：(1)它有利于较快地实现中央提出的高等教育大众化的目标。(2)满足现阶段不同地区对不同

层次高等教育人才的需求，避免盲目提高教育层次，浪费教育及社会资源。(3)可以降低入学费用，有利于中低收入家庭及贫困家庭的子女就近上学。(4)为地方(中等及中等以下城市)培养为本地服务(留得住)的人才。(5)提高各地区中心城市科学、教育、文化水平和公民的全面素质，推动地方经济及社会的发展。(6)有利于不同层次高等院校之间的学位衔接，实现学制体系的立交联接。(7)大学一、二年级分流可以减轻近期内对重点大学扩大本科招生数量的压力，有利于保证和提高教育质量。同时，由于社区学院或二年制大学办学目标比较集中，课程种类较少，教学及实验设施较易解决，有利于降低办学成本，在较短时期内建成并办好这类学校也是可能的。这有利于推进我国的城镇化建设，适应目前西部地区开发对中级人才的需求。

对社区学院或二年制大学的建立和发展建议重视以下问题并采取相应措施：
(1)社区学院应在统筹规划下逐步发展，在规划时重点考虑学校的合理地域分布。
(2)应充分利用各地区现有的教育资源，对高等专科学校、高等师范学校、高等职业技术学校及成人高等院校进行统筹规划、调整，对条件适宜的部分院校重新定位后建成新型的社区学院或二年制大学。
(3)各省现有的进入“211工程”的大学可以分别支持办好几所社区学院或二年制大学。
(4)建议国家财政支持经济实力较差的省(自治区)建立社区学院。

到2010年新建加上原有院校调整、改建的社区学院或二年制大学共计可达600—700所，争取全国平均每4个地(市)、区、县(市)有1所这类院校，为今后进一步提高大学入学率打下基础，并将对推动全国中小城镇的科技、教育、文化以及经济、社会的发展起到重要的作用。

建议在我国将高等职业教育与社区学院结合发展，在办学中总结经验，办出具有中国特色的社区大学体系。在适当的地方建立职业技术培训中心，为高等院校、中等学校及全社会服务(如对下岗人员再就业前的培训)。

7、按照上述设想及建议，2010年全国各类高等院校总数为1450—1700所。按下限考虑，各类高等院校数分别为：第一类100所，第二类350所，第三类500所，第四类500所，共计1450所。招生总人数约为450万(不含研究生)，大学入学的同龄人数以2000万计，高等院校的毛入学率约为22%。2008年左右全国高等院校四年制及二年制在校学生数约为1450万，加上硕士学位及以上的研究

生在校生数约 40~50 万，届时我国高等院校在校学生总数约为 1500 万人，接近或略为超过美国高等院校学生总数，将占世界各国高等院校学生数的第一位。随着社区学院逐渐建成并达到规划规模，此类学校的招生数可达到 390 万，各类学校招生总数约 665 万人，大学的毛入学率可达 30~35%。

到 21 世纪 20 至 30 年代，我国人口数量已相对稳定并有可能略呈下降趋势，各种类型的高等院校在适当发展(学校总数略有增加，招生数量适当扩大)的情况下，我国高等院校的入学率达到 50% 以上是完全可能的，从而在我国实现高等教育的大众化并向普及的方向发展。

8、建议增设副学士学位，以完善学位制度，用以授予按规定要求完成社区学院或二年制大学学业的毕业生。建立各类学校之间的学位衔接体系，实现学制体系的立交联接，并可提高社区学院和二年制大学的地位，有利于在大学阶段不同层次人才的培养和分流。

9、教育部对全国高等教育进行宏观管理，只管国家重点支持的大学，地方(中心城市或地区)管理第四类院校(或与省、直辖市、自治区共管)。

10、建议建立不同类型高等院校的协会，根据上述分类可建立四种协会。这种协会应以民办社团方式运营，以加强同类高等院校之间的联系与合作交流；研究共同的问题：维护该类学校的权益；推动各类高等院校提高其办学质量、水平及办学效益。政府部门应重视并支持协会的工作，在政府有关部门的指导下发挥其纽带及桥梁作用，并应避免办成官办机构，以充分发挥其民办机构的特色及优势。

11、建议尽快建立和完善高等教育机构的审批、认可及评估机制，制定相应的高等院校(含公立和民办)设立标准及质量评估标准。建立相应的法律、法规及制度，使有关部门审批高等院校的工作规范化、制度化，确保其公开透明运作，鼓励在总体规划指导下发挥各方面积极性，推动高等教育事业的发展。认可及评估工作应由非官方机构(社团组织)进行。由政府有关部门进行资格审核，保证其认可、评估工作的公开、公平及公正，接受群众监督，促其正常发展并争取尽快能得到社会的承认。