

不同发展水平下发达城市政府促进经济和社会发展的 高等教育政策比较研究

——以伦敦、上海、宁波为例

华东师范大学 刘海波 陈亚伟 田 华

【摘要】高等教育对经济和社会发展具有重要的推动力,因此具有一定高等教育规模的发达城市地方政府十分重视高等教育的发展。但不同经济和社会发展水平下地方政府发展高等教育的需求和政策各有特点,本文从政府的政策价值取向、支持高等教育的资源配置机制、促进高等教育与社会产业结合的方式等方面,以三个不同层次的发达城市以伦敦、上海、宁波为例,对相关政策进行了分析。

【关键词】高等教育 政策 经济和社会发展 城市

一、大都市的发展需要高等教育的支撑

高等教育对经济和社会的发展影响巨大,高等教育不仅直接为社会培养人才,科学研究成果能够转化为生产力,教育经济学的研究表明,高等教育对经济增长具有重要的贡献。以往高校比较封闭,高等教育与社会的接近和融合随着高校和社会意识的进步日益明显。从1980年代开始,各国都将高等教育作为经济发展的发动机予以重视,相关国家政策十分重视高等教育与经济社会的协调发展。地方政府作为一个地区的行政机构,是一个直接配置资源、面向公众利益、管理和协调经济与社会发展的权力机构,都十分希望高等教育对本地区的经济和社会发展有所促进,相应地在政府行为和政策上采取积极的态度和措施,使高等教育对本地区的贡献最大化。特别是近年来,随着知识经济的来临和后工业化社会的发展,高等教育对经济和社会发展的作用日益增强,因此地方经济和社会的发展对高等教育发展的需求更为迫切。

发达的大城市一般都是一个国家的重要经济

中心,其发展受到国家和地方政府的重视。对于现代城市而言,在知识经济时代和经济全球化的外部宏观影响下,如何根据自己的城市特点保持和提升在国家或国际上的地位,也是一个影响到其可持续发展的重要问题。

城市特点和活力的各异,除了产业结构等不同外,一个重要原因就是城市的文化和教育的不同。从城市重建、更新和再生的理论,以及从城市产业结构的转型看,教育特别是高等教育对城市的发展起着重要的作用,体现在城市中居民受教育水平和文化层次的提升,城市的人力资本和社会资本、文化资本提升。因此在现代城市的竞争力中,教育具有重要的意义,根据有关专家的研究,创新及学习能力、教育提供及水平是一个城市核心竞争力和社会发展的重要标志和指标,特别是知识经济时代,教育的重要性日益突出。世界银行2005年公布的关于知识估计方法论指出,能够创造、分享和使用知识的受教育人口是帮助一个国家或地区实现向知识经济转型的四大支柱之一,也是知识经济四个指标之一。

城市的教育发展实质上是人力资源的开发,

而良好的人力资源是城市创新和发展的关键。从世界级城市(World City)的分布和特点看,如纽约、东京等,它们都有发达的教育系统,特别是高等教育较发达。伦敦政府首席经济学家 Leticia Veruete-McKay 教授对世界城市的教育深有研究,认为教育对于城市发展具有重要的意义,包括教育投资对于经济增长具有重要的积极影响,教育为社会和个人提供了收益并在经济和福利领域创造产出,教育还是减少失业、促进公平和社会和谐发展的重要工具,高等教育对于一个地区及其经济还能够创造新的就业和收入。

因此,作为一个发达的大都市,需要有发达的高等教育,才能保证其城市活力。首先,城市要求高等教育提供受到良好教育的新增劳动力和提供在职培训,作为一个经济发达的城市和现代服务业为支柱产业的,经济的方式更多地来自于人的创造性活动,因此对人的素质特别是教育的层次提出了更高的要求,要求高等教育培养更多的人才。其次,发达城市产业的特点要求高等教育在相关学科世界领先,科学研究紧密结合经济发展,促进经济发展。

为了研究大都市对高等教育发展的要求和政策时,本文主要选择经济和社会发展较为发达的、又具有较多高校的城市作为研究案例,一是这样的城市由于有较大规模的高等教育,能够直接使城市的人力资本增值和经济社会方面获益,二是政府有一定的财政能力支持高等教育的发展,三是这样的城市具有相应的积极发展高等教育的意识。

关于发达城市有许多种分类,这里主要考虑在国际上或国内较为发达的城市。第一种是发达的国际化大都市,如英国的伦敦,它不仅是英国的首都,而且是国际金融中心城市和创业产业中心城市,同时还是世界高等教育的中心城市之一。第二种是一个国家的经济中心城市,如上海,它不仅是我国最大的经济城市,也正在努力建设成为国

际经济中心、金融中心、贸易中心和航运中心,而且高等教育也较发达,正在向国际化大都市迈进。第三种是一个省的经济中心城市,如浙江省宁波市,它是浙江省的发达城市,近年来努力发展高等教育,成就令人瞩目。

二、三大城市高等教育体系的特点及对城市发展的贡献

伦敦、上海和宁波分别属于三个不同层次的城市,三大城市的高等教育发展各有特点。伦敦是英国的首都和国际化大都市,高等教育门类齐全、实力雄厚,国际化程度较高;上海作为我国最大的经济城市,高等教育门类齐全、规模大,在国内处于领先水平;宁波作为一个经济发达城市,近年来高等教育发展迅速,形成了具有一定基础的高等教育体系框架。

伦敦的高等教育历史悠久,随着城市的发展,伦敦不仅是国际大都市,而且也是世界级高等教育中心,服务于英国和全世界。伦敦高等教育的第一个特点是高校众多且名校多,教育水平高,科研实力雄厚。伦敦共有 42 所大学和其他高等教育机构(含伦敦大学各学院),英国最优秀的前 10 所高等教育机构中伦敦占了 4 所(Kings, LSE, Imperial and UCL),伦敦高校每年获得的研究收入达 6 亿英镑,占全国高校研究总经费的 25%。伦敦高等教育的第二个特点是学生数量多、高校规模大。根据英国统计局的相关统计,2001/2002 学年在伦敦接受高等教育的学生共有 340,455 人,占了英国高校学生总量的 16%。以伦敦大学为例,她是一个有 19 个学院和 9 个小的专业性研究所组成的联合体,现在的在校生规模十分庞大,共有 12.5 万学生,另有 3.4 万学生注册进修,占了该市大学系统学生数的三分之一。伦敦学生 90% 以上集中在大学系统,另外 10% 在其他高等教育机构。伦敦高等教育的第三个特点是海外学生比

例高。2001/2002 学年共有 61,045 名海外学生在伦敦接受高等教育,占了伦敦高校学生总数的 18%,而研究生中海外学生的比例更是达到 30%,在留学生中中国、印度学生人数位居前两位。

伦敦高等教育对伦敦市乃至英国全国的经济和社会发展具有重要贡献。伦敦高等教育的总体贡献主要体现在对经济的直接贡献、对经济的增值贡献、间接与衍生贡献,以及人才资本与其他受益于高等教育的方面。在经济贡献方面,据有关部门研究估算,高等教育部门创造的服务等产出大约为 80 亿英镑,相当于英国 GDP 的 1%和伦敦 GDP 的 4%,每年为劳动力市场提供众多具有熟练技能的毕业生,并具有产生工作和生活方面贡献达 117 亿英镑的潜力。伦敦吸引了来自 200 多个国家的留学生及访问学者 6.5 万名,他们每年的花费对于伦敦和英国经济贡献近 7.5 亿英镑。

上海作为一个高等教育有较长发展历史和较好基础的城市,已经形成了较为完善的教育体系,处于全国领先水平。从 2002 年后上海作为教育改革综合实验区,具有良好的教育改革的有利机遇和条件。上海高等教育随着国家的政策性扩招,高等教育规模也相应扩大,根据上海市教委 2005 年有关统计,全市共有普通高等学校(含民办高校及职业技术学院)60 所,另有独立二级学院 4 所。普通高校生、研究生、成人高校生总计达 80.4 万人,规模相当可观。普通高校本专科在校学生 44.26 万人(本科学生 26.80 万人,高职高专学生 17.46 万人),当年招收本专科学生 13.18 万人,毕业 10.34 万人。全市有 51 家机构培养研究生,共有研究生 7.87 万人。2005 年高等教育毛入学率达到 55%。此外上海的外向型经济发展也促进了高等教育领域的开放,上海市现有中外合作办学机构项目 255 个,占全国总数近三分之一,高等教育的发展还吸引了大量留学生,2005 年各高校外

国留学生人数达 2.62 万名,近几年保持了高速增长的趋势,这些都成为上海向国际化大都市迈进的重要标志。

上海教育对经济的贡献作用也越来越大,日益受到重视,据我们课题组研究发现上海高等教育在 1990-2000 年对上海经济增长的贡献率为 4.16%,另外根据市有关部门的初步估算 2002 年上海教育系统经济活动总量大约为 500 亿元左右,对全市 GDP 直接贡献的增加值大约为 300 亿元左右,相当于全市 2002 年 GDP 总量的 6%左右,上海教育已成长为全市一个较大的产业,得到了政府和社会的重视。

宁波的经济发展从九十年代快速起飞,在全国城市综合实力排名中 2002 年就已经进入 20 强,已经成为全国经济强市。宁波尽管经济发达,但高等教育的规模与学校办学水平相对滞后,而高等教育在 1997 年只有 3 所普通高校(其中 1 所本科院校)和 4 所成人高校,全日制高校学生只有 1.15 万人,成人高校学生 1.15 万人,高等教育毛入学率为 7.9%,落后于 9.1%的全省水平和 8.9%的全国水平。浙江省政府发展高等教育战略中将宁波作为浙江三个高等教育中心之一,宁波高等教育得到了长足发展,2005 年宁波已有 15 所高校,其中普通本科院校 5 所,高职高专院校 8 所,成人高校 2 所;全日制普通高校在校生人数达到 11 万人,其中本科生 4.8 万人,高职高专学生 6.2 万人,高等教育毛入学率达到 42%,达到了高等教育大众化的较高水平,超过全省 34%的水平。在 2003 年全市人才资源总量已达 36.3 万人,比 1998 年增加了 40%多,高新技术产业增加值的比重达到了 30.5%,科教对经济发展的促进作用日益明显。随着宁波高等教育的规模发展和学校科研实力的提升,特别是高校面向社会服务地方经济,高等教育对地方经济发展的贡献将逐渐增强。

三、政府发展高等教育的政策价值趋向：经济社会的发动机和战略性产业

1. 明确高等教育的重要地位

随着知识经济的发展和高等教育在社会生活中的地位越来越重要，政府关注和重视高等教育的程度和方式都发生了新的变化，主要体现在政府以高等教育发展为己任，明确提出对高等教育的期望和要求。三个城市的政府通过对高等教育为社会贡献的客观分析，特别重视高等教育的发展，将高等教育作为产生城市创造力和提升城市竞争力的重要源泉之一，作为一项战略性产业来推动，努力构建与城市发展相对称的高层次的高等教育中心。政府对高等教育地位和作用的认识和重视程度对于高等教育的发展具有重要的影响，因为政府对于高等教育具有规划、拨款、信息服务等职能，政府的态度关系到与高等教育发展相关的政策调整，对高校的行为具有导向和约束等作用。

伦敦政府明确宣称高等教育对伦敦发展做出了巨大的贡献，伦敦的发展需要高等教育为其提供创造力和活力。在2003年10月底伦敦召开了由多个著名国际大都市市长参加的“城市的价值”国际会议，共同研讨大都市的高等教育发展问题。紧接着在2004年2月和4月，伦敦以市长和大伦敦当局的名义，分别公布了题为《伦敦的高等教育与继续教育》和《世界级城市、世界知识》的白皮书，阐述高等教育在伦敦的重要地位。伦敦市长属下的伦敦发展署2004年公布《教育，伦敦——知识型首都》报告，再次阐述了高等教育对于伦敦的贡献以及伦敦建设国际认可的知识型首都需要依靠高等教育。2005年7月伦敦发展署提交了《伦敦经济发展概要》，该报告分析了伦敦经济发展面临的挑战和机会，指出伦敦的发展优势在于高的生产率，高等教育被市政当局作为非常重视的主

要问题。

上海和宁波市政府则根据国家的科教兴国战略相应地提出了科教兴市战略，在政府的国民经济和社会发展五年规划特别是在“十五”和“十一五”规划中明确提出政府要大力推进科教兴市战略，通过高等教育提高城市的创新能力，促进经济和社会发展。在相应的教育事业“”“十一五”规划中，更是对高等教育的发展提出了新的政策。

2. 政府积极进行高等教育发展的相关问题调查研究，并提出发展目标。

伦敦政府委托有关专家和机构客观衡量高等教育对社会的贡献，特别是对经济贡献的定量分析，使得高等教育的贡献更加明确化，从而使得全社会关注和支持高等教育的发展。伦敦发展署还积极研究伦敦高校的财政收支情况、学生在伦敦的收入和支出情况，了解学生的学习和生活状况，以便为调整政策提供依据。积极研究未来就学人口的变化，以预测高等教育的发展。政府分析了高等教育面临的挑战，并确定到2010年18-30岁年龄段高等教育参与率达到50%的目标，对弱势群体采取政策帮助其能够获得高等教育。

在上海的发展战略上，进入人均GDP超过5000美元后，市政府意识到只有靠科技进步促进经济发展，因此根据国家1995年提出的科教兴国战略的要求，提出了科教兴市战略，指出只有如此的“华山天险一条路”。发展高等教育，不仅仅是满足人民群众接受教育的需求，更重要的是从上海的未来发展和提高城市竞争力和可持续发展能力。因此上海市教委组织上海教育科学研究院及相关高校进行了系列的研究，包括“一流城市、一流教育”研究、发展上海教育服务产业研究、高校布局结构调整研究、高校学科专业结构研究，在2005年为了制定高等教育发展的“十一五规划”还开展了大调研活动，相关的研究课题成果促进了政府对高等教育的重视和客观分析，为制定相

应的政策提供了依据。

宁波市在 1999 年政府提出未来宁波的转型从“三小”(小城镇、小商品、小市场)转向“四化”(工业化、信息化、城市化、市场化),带来三大趋势,即社会将成为学习型社会,城市将成为创新型城市,产业将成为素质型产业。新世纪教育最紧迫的课题就是如何提高教育对经济的贡献度和人民群众对教育的满意度(市委副书记徐福宁语),宁波市近年来十分关注高等教育的比较分析,教育局组织了《中国高等教育发展的宁波模式》课题组以及教育局课题组对宁波高等教育发展的战略进行研究,对国际和国内相关城市进行比较分析,提出了高等教育发展的战略思想。在 2005 年,宁波市认为该市正处于经济体制转轨、社会结构转型、发展模式转换的关键时期,面临人力资源、产业结构和产品科技含量等因素形成的“倒逼机制”,因此迫切需要增强自主创新能力,提高产业核心竞争力,实现经济增长方式从要素驱动型向创新驱动型的根本转变,因此应充分发挥教育的潜在优势,构建适应地方经济社会发展要求的服务型教育体系,促进教育、社会、经济三者之间的紧密结合与联动发展。

四、发展和完善多层次多类别的高等教育体系

根据现代消费者行为理论和市场细分理论,对任何一种服务,消费者的需求总是多样化的和多层次的,与之相适应的是需要提供多类别和多层次的服务供给。在高等教育领域亦然,学生的教育需求既有学历教育也有非学历教育,既有普通教育也有职业技能教育,既有专科层次教育也有到博士学位层次的教育,既有人文艺术教育,也有理工教育等,既有全日制学生也有非全日制学生。这种教育需求的特点决定了一个吸引众多学生的地区,必须高等教育体系比较完善、层次和类别丰富,才能满足学生的需要,也才能更有吸引力。此

外,作为为地区经济和社会服务的高等教育体系,要考虑到社会的多样性和经济产业结构的特点,也应具有较为完善、办学水平与城市发展水平相适应的高等教育体系,特别是应具有一定数量的研究型大学,为经济和社会发展带来更大的推动力。

伦敦的高等教育体系比较完善和多样化。伦敦实施研究生教育的学校比例较高,一些知名学府研究生招生规模很大,而且层次也多样,既有正规的学历教育研究生也有课程培养的研究生,以满足不同需求的人需要。高校为学生提供一流的教育,包括多达 6000 多门的大学生课程。因此连伦敦本地中学生都有 69.7%选择在伦敦读大学,目前高校学生中在年龄层次上 21 岁以下的学生占 26%,21-24 岁的学生占 26%,25 岁以上的学生占 48%。此外,伦敦优良的英语环境容易吸引外国留学生前来就学,从而伦敦高等教育接收外国留学生比例较高,使得伦敦高等教育机构中占总人数 8%的学生是来自海外的研究生。

在上海的高等教育体系中,经过多年的建设积累,已经具有了门类齐全、各层次高校合理分布的特点,既有相当数量的研究型大学,如复旦大学、上海交通大学等,也有大量教学型高校,高等职业院校近年来也发展较快。

宁波的高等教育体系中,目前 15 所高校中职业技术学院的数量较多,本科院校相对较少,而研究型高校缺乏,尽管宁波大学在 1999 年提出从教学型转向教学科研并重型,与浙江大学合作创建了浙大宁波理工学院,但由于创建研究型大学需要国家的相关政策和需要长期的学校积累,因此没有研究型大学成为宁波高等教育引领经济和社会发展中的一个重要难题。

五、政府的配置资源机制

政府是高等教育事业发展的管理者,具有公共资源支配的权力,如何充分合理地发挥政府的

职能,促进高等教育更好地为地方经济和社会发展服务,是政府一直面临的重要任务。从政府政策角度来看,主要包括直接投入增加教育资源、调整高等教育布局和专业结构、鼓励市场和社会投入和参与办学等几种方式。

1. 经费投入政策上,提供经费支持,举办高等教育。

政府直接扩大高等教育资源的方式包括政府新建高校、现有学校挖潜扩展现有资源,此外还有政府作为合作方引进外部资源。伦敦的高等教育发展得到了政府的支持,英国政府对高校的拨款相对较多,从而形成了较大的规模。而从上海和宁波的发展来看,政府对高等教育的投入都在不断增加,特别是宁波对高等教育的支持更为明显,才使得宁波的高等教育在短期内获得了长足的发展。为了提高学校的办学水平和吸收优秀资源,宁波市还建设了浙江大学宁波理工学院,它采取宁波市政府投资建设、浙江大学负责办学和管理,成为政府与外地高校合作办学的一个典型。

2. 优化高校布局结构调整,鼓励高校通过大学园区共享资源、发展规模。

上海市政府从2000年开始高等教育管理体制改革后,为了使上海的高等教育资源更好地为地方经济和社会服务,对全市的教育资源进行了深入分析,提出了对高校进行布局结构的调整,积极推进松江大学园区的建设,逐渐形成了以复旦大学为龙头的杨浦科教园区和以上海交通大学为龙头的闵行紫竹科教园区,以及多个高校聚集区,形成“2+2+X”的格局,使得高校尽可能合理分布。

宁波市在1999年9月召开了科教兴市大会,决定“把科教兴市作为加快经济社会发展的‘一号工程’”,2000年宁波开始建设高教园区,政府对园区的支持体现在“一号工程,一路绿灯,特事特办,合规合法”,教育局长兼任园区建设办公室主任。经过几年建设,已经建成了宁波高教园

区,保障了高校的规模发展。

3. 鼓励运用市场机制优化资源配置,促进高等教育增强活力

除了政府积极投入财力支持高等教育的发展之外,在政策上积极鼓励高校充分利用市场机制,也是高等教育快速发展和充满活力的重要因素。

(1) 伦敦为缓解高校财政危机和获得更多的优秀学生,鼓励高校扩大招收留学生。伦敦高校留学生的规模较大,导致留学生人数不断增长的主要原因是由于政府削减对高校的资助而不得不通过扩大留学生收取更多的学费以弥补财政所需,同时为维持各校的高水准研究从世界上招收优秀学生。

随着八十年代开始的新公共管理运动,以私有化和市场化为特征的撒切尔主义开始被引入一些公共事业领域,英国政府更多地强调在公共部门运用市场机制,对于高等教育领域来说政府的经费资助水平下降,近十多年来政府对高校的生均拨款已经从1989年的8000多英镑资助水平下降了一半,这些转变对高校的财政和筹资方式产生了重要影响,高校不得不加强自我筹资。从九十年代末开始高校收取学费,对国内学生从最初的每年1125英镑提高到2006年的最高每年3000英镑,学生可申请贷款资助,但对海外留学生,则收取全额学费,根据学科和层次的不同收费有所差异,如文科的学费为六千多英镑,而商科的学费可大每年万元英镑,由于留学生的数量较多,学费总额可观,因此许多高校积极招收留学生,以学费收入弥补经费的短缺。在2001年伦敦高校的经费来源中,24%来自学生的学费(一部分是学生的贷款),只有36%直接来自拨款委员会拨款,另外19%来自科研收入,剩余部分来自产业、捐赠和利息等,可见学费收入的重要性。

政府在政策上鼓励开放留学生市场,通过与多个国家(如中国等)签订学位证书相互承认协

议、参与地区性(如欧盟等)高等教育计划等,鼓励高校通过扩大招收留学生。高校招收留学生(特别是研究生),既可弥补因政府减少教育经费造成的经费不足,还可填补本国研究生人数的空缺。因此近年来高校积极参与海外招生,许多学校设有国际事务办公室,为扩大宣传效果,或联合到海外开展留学生教育咨询服务,近年来到国外特别是亚洲国家如中国等举办多次教育展览。鉴于留学生的数量增长较快,有机构预测留学生将从现在的20万人增长到2020年的80万人以上。

高校招收留学生的另一个重要因素是获得科研的有生力量以保持高校的一流学术和科研水平。在许多一流高校中,一些学科如理科、工科和经济学等学科的外国留学生特别是研究生基础扎实、刻苦勤奋,是这些学校科研上水平的重要力量。例如伦敦经济学院三分之二的学生为留学生,伦敦大学学院(UCL)达到25%,伦敦大学教育学院达到15%,连所谓的老大学米德尔塞斯克大学(Middlesex University)也有22%。

(2)宁波积极鼓励多元办学,通过多种形式增加高校资源。

由于宁波历史上高校较少,特别是本科院校更少,宁波市积极开展发展民办高等教育和国际合作办学,鼓励企业创办高校。例如大红鹰职业技术学院是由宁波卷烟厂下属公司创办,而浙江万里学院更是在教育投入机制上创新,逐渐形成了较大规模,此外在2004年还成功地与英国诺丁汉大学合作创建了我国第一个中外合作高校——宁波诺丁汉大学,丰富了宁波高等教育的资源。多元化办学模式,促进了宁波高等教育规模的快速扩张和类型的丰富。

六、制定系列政策推进高校服务地方经济和社会

在三个城市中,只有宁波市在2005年7月

制定了《关于加快构建服务型教育体系增强服务地方经济社会能力的若干意见》,该纲领性文件的宗旨是通过构建服务型教育体系、增强服务地方经济社会能力实现经济社会的和谐发展。而其他城市则是通过多种政策组合来推进高校与地方经济和社会的互动。

1. 优化高校学科和专业结构,努力与产业结构相适应

伦敦是一个多中心的国际化大都市,也是重要的政治、文化、金融、媒体和艺术中心。社会发展已经进入后工业化社会阶段,知识经济特点明显,现代服务业已经成为伦敦的支柱性产业。服务业主要有金融服务和商业服务、公共部门、旅游业、创意产业和文化产业。金融业和商业占伦敦35%以上的总增加值,教育、社会工作和卫生业占18%,餐饮、旅店业占17%,制造业仅占11%左右。目前伦敦新工作岗位中的五分之一属于创意产业,有50万人从事创意产业,使伦敦成为英国创意产业的中心,超过全国30%的广告、音乐、出版、电视、时尚设计、表演艺术和电台业工作机会集中在伦敦,此外金融业是全世界最发达的。这些都为伦敦成为一个创意城市和增强城市魅力创造了条件。从2003年开始伦敦提出积极发展创意产业和增强城市创造力,提高生产效率,对高等教育提出了新的要求,希望高校注意相关产业,通过高校的人才培养和科学研究等,为城市的创新发展注入新的活力。

上海的经济高速发展的同时,上海积极进行产业结构的调整,正在努力形成服务经济为主的产业结构,并着力构建以自主创新为核心的城市创新体系。作为我国的重要工业基地,上海的工业发展经历了战略性调整,九十年代已经形成了六大支柱产业,包括汽车、钢铁、通信设备、电站及机电成套设备、石油化工及精细化工、家用电器等,同时积极发展集成电路和计算机、现代生物与医

药、新材料等高新技术产业,六大支柱产业加上高新技术产业已经占整个工业的一半以上。根据上海市“十一五”规划,在未来五年中主要是以科技进步为发展动力,提高自主创新能力,核心是增强城市的创新能力;转变城市发展模式,转向创新驱动发展的模式,提升产业竞争力,按照形成服务经济为主的产业结构的方向,优先发展现代服务业和先进制造业,注重发展知识经济,实现经济增长动力的转变,加快国际经济中心、贸易中心、金融中心和航运中心的建设。根据产业结构调整的要求与目标,上海市近年来一直强调高校的学科和专业结构,进一步优化整合高校办学层次,适应经济与社会建设对人才结构与层次的需求。在2002年专门对上海高校的学科和专业结构进行深入调查,按照不同门类学科和专业的资源状况和社会需求进行比较。相应地在政策上,政府在新一轮200个重点学科建设中制定了若干导向,如保持优势学科、发展新兴学科和交叉学科,特别是发展与上海重点产业相关的学科,试图通过这种调整方式使高校的学科专业与地方经济和社会相协调。

宁波的经济发展在全省乃至长三角都处于领先水平,在发展中已经形成了石化等五大临港型大工业、汽车零部件等十大主导支柱产业和现代物流业等十大服务业的产业规划。宁波市在高等教育学科和专业结构上,根据新建高校特别是高等职业院校较多的特点,要求高校紧密结合宁波的产业结构,目前的高校学科专业结构更多地体现了这一特点。宁波市提出建设适应宁波产业结构、具有特色优势的学科、专业结构体系,全面提升高等教育和职业教育培养应用型人才的能力,到2010年,基本建成石油化工、生物医药、纺织服装、机电模具、IT产业、旅游会展、文化服务、港口物流、经管经贸、金融保险等10大专业人才培养基地,带动符合宁波地方主导产业、支柱产业发展的重点优势学科和紧缺专业建设。

2. 积极鼓励高校和企业相互合作

伦敦政府作高等教育和产业结合的桥梁,促进高校科研和城市互动发展。政府是通过科学园区的规划,促进了政府、大学、企业及其他部门之间的紧密合作,推动新的工业和经济的发展。目前英国已有51个科学园区,其中伦敦地区有6个,这些园区还吸引了其他发达国家的大型跨国公司的研究与发展部迁入,体现了其吸引力。

上海根据企业和用人单位的需求,把研究生教育制度改革植入“产学研”合作联盟,从2005年开始市教委和相关九个委局共同组织建立政府引导下的产学研联合培养研究生基地,进一步拓宽高层次人才培养渠道,目前作为产学研联合培养研究生基地的高校和企业已经有24家,通过研究生深入到企业从事现场实践课题研究,促进了高校和企业对相关学科和专业的深度联系。上海积极开展高校科技园区和研发中心的建设,促进了高校与企业的合作。此外上海在1998年就制定了《上海高新技术成果转化条例》(十八条),在2004年又进行了重新修订,相关条例为高校的科技成果转化提供了更多的制度支持。

宁波市2006年初由市教育局七个政府局制定了《宁波市应用型专业人才培养基地建设与管理办法》(甬政办发〔2006〕15号),目的是为宁波高校、职业学校和相关企业以学科为依托、以专业为载体、以产学研结合为途径合作培养应用型人才、开展产业技术创新建平台。建立运转顺畅的产学研结合体系;启动实施“创新型学校”创建计划,建成一批与地方产业发展紧密结合的社会化、开放式、创新型的高校和职业学校;健全形式多样的教育培训服务体系;以产业发展和企业需求为重点,改革人才培养模式,强化学校创新和实践能力的培养,加快专业人才培养和实习实训基地建设。在教育科研管理方式上调整教育经费结构,主要用于解决经济社会发展中的实际问题,重点支持

可获发明性专利、能解决地方经济社会发展技术瓶颈的课题,强化考核导向作用,对从社会、企业获得项目经费的,给予相应的配套扶持。此外,宁波市还制定了《关于加强职工培训提高劳动者素质的实施意见》(甬政办发〔2006〕13号)和《关于在企业内建立职业教育实习实训基地试行办法的通知》(甬政办发〔2006〕14号)文件,努力促进企业重视劳动者素质的提高和与高校在产学研合作方面进行努力。

3. 推进高校与社会的紧密联系

伦敦经济和社会发展的特点和高水准对其高等教育的类别和国际化产生了重要影响,主要表现在高等教育的强项专业或优势领域与伦敦的产业结构具有密切的联系,伦敦高校在金融、商业、人文、社科、艺术、医学等领域具有国际领先水平,城市的国际化水平带来了以知识和文化的创造与传播为核心内容的教育领域的频繁交流和相互促进,形成高等教育繁荣的局面。

上海在2002年开始提出“三区联动”的高校与社会互动模式,即校区、科技园区和社区的互动,突出与城市功能、产业结构、科教整合的适应,以服务求发展,以贡献求支持,使得上海高校的知识创新、科技创新对经济和社会发展的贡献越加凸现,高等教育的适应能力和发展能力进一步增强。通过“三区联动”,使得各高校和区县的合作有新的新的切入点,如杨浦区作为一个高校密集的区域,杨浦区政府提出建设知识杨浦,高校和区政府已经在多个层面开展了密切合作,“三区联动”模式取得了较好的效果。

宁波市在高等教育与社会的互动政策方面已经得到重视,在《关于加快构建服务型教育体系增强服务地方经济社会能力的若干意见》提出到2010年,初步构建起与宁波经济社会发展相适应的,与产业发展相衔接的,结构合理、类型多样、机制灵活、充满活力的服务型教育体系,使教育对经

济社会的人才支撑能力、知识贡献能力和学习服务能力明显提高。

七、政府为高等教育发展提供服务

1. 政府积极推进高等教育体制改革,为高等教育发展创造好的制度环境。

近年来随着高等教育体制改革的推进,上海市积极申请后获得了国家教育改革综合实验区的批准,例如上海可以批准设置硕士点等,为高等教育的改革提供了较好的条件。市政府积极推进高等教育办学体制、管理体制、投资体制、招生体制、就业体制等的改革,使得高校获得了较大的办学自主权,能够根据社会需要调整办学方向和提高竞争能力。

2. 政府多种质量监督措施促进高校竞争,保证高等教育的质量。

高等教育的质量关系到学校的品牌和声誉,也关系到它对社会的贡献质量,因此政府都比较重视相关的质量监管。

伦敦的高等教育受到英国教育质量保障体系的影响,一方面政府拨款机制中按照基金制由相对独立的拨款委员会进行拨款,如英格兰拨款委员会的宗旨是资助和鼓励高校提供高质量和成本效益好的教学和科研以满足学生、经济和社会的多样化需求,拨款委员会在对高校按照绩效指标评价特别是教育质量的相关评价后进行拨款,对高校产生了强大的责任和经济压力,促进了高校重视和保证教育质量;另一方面社会评价也对高校产生了重要影响,如以《泰晤士时报》为代表的民间高校排行榜,更是对高校形成一种社会压力,高校必须提高教育质量才能获得生源和良好社会声誉。为了保证高等教育的国际声誉,对于伦敦高校与国外高校进行的多种层次的合作办学,按照质量保证署(原为英国高等教育委员会)制定的《高等教育境外合作办学实施准则》,境外办学的

教学管理须与国内一致,以保证教学水平和教育质量,并接受质量保证署的检查。这种多渠道的质量监督机制促进了高校间相互竞争,共同提高。

上海和宁波的高等教育质量管理方面,地方政府主要配合教育部的教学工作评价体系,相应地对迎接评价的学校进行相应一定投入,并进行有关预评估检查工作。此外政府还通过专业评估、重点学科评估、重点实验室评估、毕业生就业率调查、中外合作办学项目检查等措施,督促高校不断提高办学质量。

3. 政府为地方高等教育积极宣传,吸引市场关注。

伦敦市政府以高等教育为城市亮点进行城市公关宣传,营造伦敦高校在教育市场的优势,成为伦敦政府的一个重要服务特色。尽管政府本身并不具有直接宣传某个高校的责任,但政府宣传城市的教育和文化特点来塑造城市形象和品牌却可以是城市公共关系策划和宣传的重要内容。伦敦政府充分意识到伦敦作为一个国际化大都市,在21世纪新的知识经济时代和后工业化社会,以文化和教育为先导,以建设“创意城市”为特色,有助于构建伦敦的领袖城市地位和增强城市魅力,因此政府开始积极宣传伦敦的高等教育,吸引全球的学子。伦敦市政当局制定了若干宣传伦敦作为世界高等教育中心的资料,包括伦敦的城市风貌和优势等。如在《学习化的伦敦:充满机会的世界》(《Study London: A World of Opportunity》)中提出“世界级的教育,在世界级的城市”,阐述伦敦的吸引力。伦敦发展署还与伦敦高校协会进行合作,对高校协会的有关活动予以资助,联合进行教育推广,编印《学在伦敦》学生手册。官方的宣传对于学生来说具有较大的可信度,有助于吸引学生特别是海外学生。此外政府机构还积极配合高校协会等合作,整合资源突出,从而突出伦敦高校在教育市场的整体合力。例如伦敦地区高校

积极联合成立了 London Higher 高校协会、高校后勤协会等多种协会组织,协调高校进行招生宣传和优化资源配置,如相关机构研究后提出伦敦高等教育具有相对较高的个人回报率,据测算一名高校毕业生年薪比没受高等教育的人高25%,虽然伦敦高校毕业生有的可能去英国其他地区,有的甚至可能到国外工作,这样伦敦高等教育机构创造的人才资源也惠及英国其他地区,甚至全世界,吸引了外地学生来伦敦就学。

八、基本结论

在高等教育为地方经济和社会服务过程中,政府具有重要的功能,不仅包括举办高校,还包括从体制和机制上予以支持。政府的政策对高校服务地方经济和社会的态度、能力、方式具有非常重要的影响,从而决定着相应的服务绩效。

伦敦、上海和宁波是三个不同经济和社会发展水平的城市,在知识经济时代三个城市都十分重视高等教育的发展,将其作为推动地方经济和社会发展的战略性产业。但在政府具体政策上有各有特点,伦敦作为国际化大都市和首都,高等教育的层次和水平较高,不仅能够为本地服务,还可以更多地吸引海外学生资源,政府对高等教育的政策支持更多地体现在有关服务社会。上海的高等教育基础雄厚,政府政策更多地是创造体制环境、调整结构、加强内涵建设,使得高等教育能够更多好为地方经济和社会建设服务。宁波作为一个经济发达但高等教育起步较晚和发展较快的城市,政府政策首先是更多地增加高等教育资源和加强高校能力建设,其次是直接主导高校和地方经济社会的互动,相应地出台了成套系列政策,强势推进。

从上述三个城市的政策效果看,相关政策都有利于高校和地方经济与社会的融合,但高校与地方互动中还存在许多现实问题,需要政府进一步深入研究和改进,并在具体工作中进行协调。

参考文献

- 胡细银.英国城市发展的理论与实践及对深圳的借鉴.北京大学出版社,2004.
- 王战.提升上海的国际竞争力.2004/2005上海发展报告,上海财经大学出版社,2005.1.
- 周振华.世界城市——国际经验与上海发展.上海社会科学院出版社,2004.5.
- 尹继左.世界城市与创新城市——西方国家的理论与实践.上海社会科学院出版社,2003.6.
- 于涛方.城市竞争与城市竞争力.东南大学出版社,2004.8.
- 倪鹏飞.中国城市竞争力报告No.3(城市竞争力蓝皮书).社会科学文献出版社,2005.
- 季明明.开创首都教育新局面—北京教育发展研究报告*2003.民族出版社,2004.
- 胡瑞文.教育服务业要转变观念,扩大按照市场机制运作的份额.上海综合经济,2003.5.
- 胡瑞文.高等教育应坚持适度超前和可持续发展.中国高等教育,2004,13-14.
- 刘海波.英美大学城不砌围墙——学校为企业搞开发,师生与居民做邻居.《环球时报》(2001.2.9).
- 刘海波.教育产业问题讨论综述.教育发展研究,1999.8.
- 刘海波等.教育服务事业分类发展研究.国家自然科学基金项目(70241024)研究报告,2003.10.
- 上海市国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要.2006.
- 宁波市国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要.2006.
- 中共上海市委、上海市人民政府关于全面实施教育综合改革率先基本实现上海教育现代化的若干意见.2004.
- 中共上海市科技教育工作委员会,上海市教育委员会关于印发《关于落实上海市教育工作会议精神的实施计划》的通知.2004.
- 上海教育年鉴.上海教育出版社,2004,2005.
- 宁波市教育局.宁波教育年鉴,2003,2004.
- Paul D. Gottlieb, Educational Attainment and Metropolitan Growth, Economic Development Quarterly, Vol. 17, No. 4, 325-336 (2003).
- Greater London Authority, Students studying in London: An analysis of data from the student income and expenditure survey 1998/99, 2002.
- Greater London Authority, The changing finances of students studying in London: Evidence from the 2002/03 Student Income and Expenditure Survey, 2004.
- Greater London Authority, Higher and Further Education in London: A review, February 2004.
- Greater London Authority, World City, World Knowledge——The economic contribution of London's higher education sector, 2004.
- Leticia Veruete -McKay, Higher Education in World Cities, 2004.
- Libby Aston, Higher Education Supply and Demand to 2010 - An Update, Higher Education Policy Institute, April 2004.
- London Development Agency, Creative London, 2005.
- London Development Agency, Focus on London 2003 - a picture of the capital city, 2003.
- London Higher & London Development Agency, Education, London——The Knowledge Capital, 2004.
- Mayor of London, The Mayor of London's Response to the White Paper on Higher Education, 2003.
- National Statistics, <http://www.statistics.gov.uk>.

Comparative Perspectives on the local higher education policy promoting economic and social development in three large cities

Abstract: The universities have great contribution to the local economic and social development. So the local governments pay more attention to the higher education development and their connection with local economy and society. This paper focuses on the governmental higher education policy, such as the policy direction, the mechanism of resource allocation, harmony of universities and corporations, three cases as London, Shanghai and Ningbo cities.

Key words: Higher education, Policy, economic and social development., large city