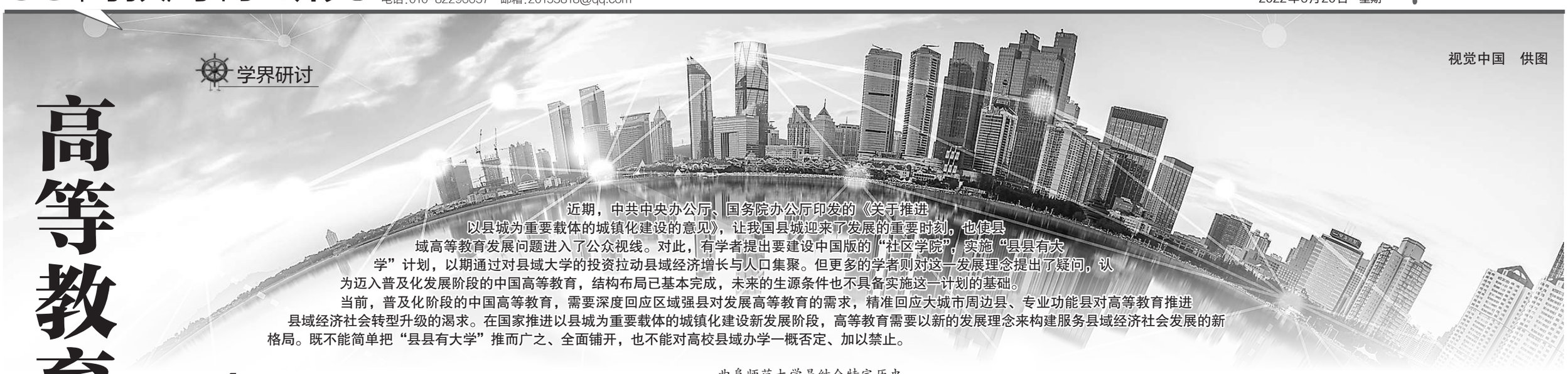
主编:张滢　编辑:徐倩　设计:白弋　聂磊　校对:张静
电话:010-82296657　邮箱:20153818@qq.com

学界研讨

高等教育如何服务县域经济社会发展

徐军伟



视觉中国　供图

近期，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，让我国县城迎来了发展的重要时刻，也使县域高等教育发展问题进入了公众视线。对此，有学者提出要建设中国版的“社区学院”，实施“县县有大学”计划，以期通过对县域大学的投资拉动县域经济增长与人口集聚。但更多的学者则对这一发展理念提出了疑问，认为迈入普及化发展阶段的中国高等教育，结构布局已基本完成，未来的生源条件也不具备实施这一计划的基础。

当前，普及化阶段的中国高等教育，需要深度回应区域强县对发展高等教育的需求，精准回应大城市周边县、专业功能县对高等教育推进县域经济社会转型升级的渴求。在国家推进以县城为重要载体的城镇化建设新发展阶段，高等教育需要以新的发展理念来构建服务县域经济社会发展的新格局。既不能简单把“县县有大学”推而广之、全面铺开，也不能对高校县域办学一概否定、加以禁止。

1 缘起：国家和区域发展实际需要

虽然我国高等教育实行国家和省（区、市）二级管理体制，高校主要集中在中心城市办学，但高校落户县域办学的历史由来已久，可以分为基于国家发展战略和基于区域发展需要两种类型。

基于国家发展战略需要的县域办学高校。从全国范围来看，基于国家农业发展、民族人才培养、兵团建设等需要，我国有若干所高校在建设之初就选择在特定的县域布局。西北农林大学、延边大学、石河子大学等高校的前身都属于这一类型。

*国立西北农林专科学校是最早落户县域办学的高校。*1928年至1932年，陕西五年大旱、关中赤地千里，回陕赈灾的于右任先生呼吁通过设立农林学校以“兴农兴学、开发西北”，选定在周武王伐纣成功的武功县张家岗（现在的咸阳市杨凌农业高新技术产业示范区）创办学校、教民稼穑。1934年4月20日，国立西北农林专科学校奠基，成为我国最早在县域办学的高等学府。

*延边大学是第一所落户县域办学的民族高等学校。*为加快培养朝鲜族人才，1948年下半年，中共延边地委召集教育界有识之士讨论创办延边大学。1949年，我国以培养朝鲜族干部为目标的综合性民族高等学校——延边大学正式诞生，校址位于延边朝鲜族自治州首府延吉市。1996年，原延边大学、延边医学院、延边农学院等合并组建成新的延边大学。

*石河子大学是面向新疆生产建设兵团建设需要的县域办学高校。*1949年，中国人民解放军解放新疆进军途中，第一兵团司令员王震指示创办了中国人民解放军第一兵团卫生学校（后来发展为石河子医学院），成为石河子大学的前身。1996年，石河子农学院、石河子医学院、兵团师范专科学校和兵团经济专科学校合并组建石河子大学，校址位于自治区直辖的石河子市，成为屯垦戍边、建设边疆的重要力量。

基于区域发展特定需求的县域办学高校。出于区域历史文化、特色经济、林业保护等特殊需要，我国也有一批高等学校被布局在县域。曲阜师范大学、山西农业大学、浙江农林大学等高校的前身是其中的典型代表。

*曲阜师范大学是结合特定历史文化而在县域办学的高校。*曲阜是儒家文化发源地，为传承“孔颜型范”之师道，在孔孟桑梓之地建一所师范大学，是中华民族历史文化延续发展的需要。曲阜师范大学的前身为山东师范专科学校，1955年在济南创建。1956年5月，升格为曲阜师范学院，同年9月迁址曲阜，开始兴办本科教育。学校注重依托孔子故里的独特历史文化资源，形成了自身的办学特色。

*山西农业大学是落户县域的著名高等农业学府。*学校坐落在山西省太谷县，是山西省唯一的农业高校。其前身是1907年孔祥熙创办的私立铭贤学堂，后发展为私立铭贤学院，与山西大学堂一起开创了山西近代高等教育的先河。1951年10月1日，山西省人民政府接管了铭贤学院，改私立为公办，正式成立山西农学院。1979年，学校更名为山西农业大学，是改革开放之初全国99所重点大学之一。

*浙江农林大学是结合学科特点布局在县域的高校。*其前身是1958年创建的天目林学院，学校在建校之际把校址选择在当时的临安县，是为了更靠近林业资源丰富、历史文化悠久的天目山区域，从而更好地研究与保护天目山的森林资源。

2 发展：以市场机制为核心驱动力

改革开放后，虽然我国有高校县域办学的个案产生，但较多高校县域办学现象的出现，还是集中在高等教育大众化阶段，尤其是进入普及化阶段。

1999年的高校扩招，使得我国的高等职业院校、民办高校和独立学院获得了快速发展。当时，全国有一批这类院校结合县域发展需求，直接落户在县域办学，如义乌工商职业技术学院、浙江广厦建设职业技术学院、浙江横店影视职业学院等。

随着2008年教育部《独立学院设置与管理办法》的正式施行，一批独立学院基于500亩用地的基本办学条件要求，开始迈出向县域迁建的步伐。同时，随着高等教育办学规模进一步扩张的需要，有一批高校开始选择在经济强县或与中心城市相邻的县域办学或举办分校区。以高校县域办学为重要特征的新一轮高等教育布局调整，成为后大众化时期我国部分县域经济强省高等教育发展的重要特征。

2017年国家“双一流”建设计划实施后，全国各省份都相应出台了高水平大学建设计划。随之，一些省级高水平大学对办学空间产生了新需求，部分高校开始在经济强县布局分校区，如宁波大学梅山校区、浙江工业大学德清校区等。浙江、江苏、山东等省份是我国县域经济强省，也是高校县域办学的典型省份。据学者高宏赋、刘承波统计，截至2022年5月，除西藏自治区外，我国其余省份都有高校在县域办学。其中，山东省在县域办学的高校有67所，浙江省有47所，江苏省有41所。全国县域经济百强县已有76个县有高校入驻，共入驻高校（含校区）185所。

市场化是高等学校县域办学的主要特征。高校县域办学是市场机制主导下的高等教育区域布局调整，县域政府与高校之间通过协商谈判，使得高校落户县域，本质上是市场机制发挥了对区域高等教育资源配置的基础性作用，由高校与县域政府之间形成的市场动力机制也成为这一轮高等教育县域办学的核心驱动力量。

当前，高校落户县域的具体政策条件大多实行“一校一策”，这是高校与县域政府按照市场化机制协商谈判的结果。

县域政府出地、出资引进高校落户是基于自身对人才、科技、文化等方面的现实需求。通过引进高校，集聚县域创新资源，助力经济转型升级，推进县域新型城市化的建设，带动新建校区周边土地升值开发，吸引高素质年轻群体落户等是县域政府在引进高校落户过程中的重要考量。

同时，很多高校同样面临着改善办学条件、寻求新增办学空间、对接产业发展需求、向应用型转型发展等一系列现实问题，这是高校选择落户县域的内在推动力量。

3 趋势：深度回应城镇化发展需求

当前，我国高等教育已进入普及化发展阶段。面对县域高等教育的发展需要，既不能盲目冒进，也不能消极回避，而是需要积极应对、科学施策。

具体来说，应积极回应国家推进以县城为重要载体的城镇化发展战略，以高等职业教育为重点，进一步优化大城市周边县和产业功能县的高等教育布局；以校地、校企共建产业学院为抓手，深化高校县域办学模式的探索，深入落实新修订的《中华人民共和国职业教育法》的要求，强化市场机制在高校县域办学过程中对教育资源配置的基础性作用，实现我国高等职业院校办学的系统性变革，全面提升高等教育服务县域经济社会发展的能力，积极助推以县域为重要载体的城镇化发展战略。

以高等职业教育为重点推进高校县域办学。很多国家和地区在进入中等发达状态前后，都出现了高等教育机构进一步下沉、高等教育与区域经济社会发展之间互动联系更为紧密的现象。立足新的发展阶段，面对我国县域经济社会转型发展新的需求，经济强县、大城市周边县、产业功能县等对高等教育的需求是现实存在的。有学者查阅浙江省53个县的“十四五”规划，其中有30个县提出了要引进高校或推动本地中职学校升格为高职院校。我国长三角、珠三角、京津冀、成渝、华中、中原等经济圈的整体推进，也让圈内县域面临融入区域整体发展格局、需要加快补齐高等教育资源短板的现实问题。

新修订的《中华人民共和国职业教育法》首次明确职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型，同时为普通高等学校设置职业本科教育专业、专科层次职业学校设置职业本科教育专业预留了空间，有助于稳步发展职业本科教育，积极构建现代职教体系的目标定位。目前，我国有本科层次职业高校32所，高职（专科）学校1486所，构建现代高等职业教育体系，形成高职本科、高职专科、中职学校较好的生态结构，职业本科高校的数量还有较大增长空间。而职业本科高校建设面临新增办学空间的资源保障要求，依托县域新建职业本科高校或分校区，加强办学资源保障，以高等职业教育为重点推进高校县域办学，助推以县域为重要载体的城镇化发展战略，具有现实可行性。

以产业学院为抓手深化高校县域办学。在众多高校县域办学的实践中，已形成以温州职业技术学院为代表的县校合办产业学院模式和以宁波大学科技学院为代表的校企共建产业学院两类成熟的办学模式。温州职业技术学院位于温州中心城区，其通过县校合作在温州下属的瑞安、永嘉、瓯海、鹿城四个县域设立产业学院，面向县域主导产业培养人才、转化成果、获取资源。宁波大学科技学院于2019年迁建慈溪办学，相继成立了“公牛学院”“慈星智能学院”等一批产业学院，不到3年就获得来自企业对学校办学的实际资金投入近2亿元，走出了一条特色鲜明的转型发展新路。

实践表明，产业学院能有效解决高校与县域发展的深度对接问题，能有效提升高校服务地方的精度。对高校而言，通过设立县域产业学院，可以加强与地方产业集群协同发展，争取县域政府和企业对产业学院的稳定投入，依托产业学院建立稳定的学生实习实践基地，推进职业应用型人才培养模式的改革，有组织、有计划地推进师资与地方产业的互动，提升高校科研转化与横向服务能力，建立起高校内部学科性学院与产业学院相对应的协同发展机制，加快高校内部机构设置的变革，加快高校面向市场、开放办学进程，提升服务地方经济社会发展的能力。

对县域政府而言，利用县域现有义务教育阶段闲置校区的改造，设立高校产业学院，也能有效盘活县域教育资产，增强县域创新发展能力。因此，县校、校企共建产业学院的高校县域办学模式，有着办学资源需求小、地方投资规模小的优势，具有现实可操作性。

以市场机制为依托优化高校县域办学。与改革开放后中心城市办大学、高教园区建设等区域高等教育布局调整更多体现政府意志不同，以县域办学为特征的区域高等教育布局调整更多体现出市场机制的特点。美国教育社会学家马丁·特罗在提出高等教育发展阶段论观点时指出：高等教育数量的增长不等于大众化、普及化的实现，高等教育系统必须进行深刻的结构、功能转变，才能适应这种增长，否则就会阻碍高等教育的进一步发展。迈入普及化阶段的中国高等教育，抓住县域城镇化建设的时代机遇，优化高校县域办学，有序推进高等教育运行机制的市场化改革，具有特殊的历史意义。

市场机制主导下的县域办学高校，也需要进一步找准发展方位，结合区域特点及时调整自身的专业学科与办学模式，不断提升服务社会发展的能力，走分类办学、特色发展的新道路，进而立足新的发展阶段，推动我国高等教育多样化发展新格局的形成。

*具体来说，一是要面向地方培养县域发展需要的人才。*加大专业结构调整力度，做强符合区域人才需求的主导专业，做优一批支撑专业，形成一批具有地方特色的专业或专业方向。加大学生创新创业教育力度，支撑引领县域经济社会的创新发展。*二是要立足地方加快优势特色学科建设。*应以地域特色和区域发展重大需求为立足点，优势特色学科的选择要从“竞争选优”向“择需布局”转变，真正把区域发展优势转化为高校学科优势。*三是要协同地方建设“政产学研用”创新体系。*以协同创新平台建设和科研成果转化为着力点，推动高校与区域经济社会深度融合发展，以协同创新平台建设为载体，开辟校地合作的新渠道。*四是要导向地方构建社会服务工作机制。*以人事制度改革和社会服务机制建设为突破点，深入推进地方服务工作，引导和鼓励广大教师在完成教学科研工作外，主动融入地方、服务地方，通过教师岗位聘任、业绩考核、职称评定等校内评价机制的改革来推进学校与县域经济社会的深度融合，形成我国县域高校发展与县域城镇化建设互融共促的新格局。

（作者系浙江药科职业大学纪委书记、宁波大学教育管理与政策研究中心主任）

·广告·

把握“三个维度” 提高教师思政水平

——浙江工业大学推进课程思政高质量发展

推进课程思政建设、发挥课程育人功能，教师是关键主体，教师思政是关键路径。浙江工业大学始终坚持“课程思政落脚在学生、关键在教师”的理念，聚焦教师理论武装、师德师风建设、课程思政能力提升“三个维度”，抓实抓好教师思政，着力探索“课程门门有思政，教师人人讲育人”的工作机制，为课程思政高质量发展提供坚实保障。

筑牢政治忠诚，创新理论武装，确保教师思政有高度

以高质量党建引领教师思政。加强和改进高校党的建设，是办好中国特色社会主义大学的根本保证。学校党委坚持把教师思政纳入学校党建总体布局、一体推进，充分发挥党员教师和教师党支部在思政工作中的主导作用。坚持选优配强教师党支部书记，选拔政治可靠、业务优秀的教师担任党支部书记，学校实现“双带头人”教师党支部书记全覆盖。坚持引导教师党支部深研细悟课程思政，全面提升党员教师推进课程思政、铸魂育人的先锋作用。学校现有11个基层党组织入选新时代高校党建“双创”工作培育创建单位，名列全国高校前茅。坚持“双培养”制度，把骨干教师培养成党员，把党员教师培养成业务骨干，教师中党员比例近80%。

以高水平示范带动思政育人。领导干部带头上党课、作宣讲，以党课教育、理论宣讲、课程思政示范课为抓手，引导教师自觉把思政落实到教育教学全过程。校党委书记蔡袁强坚持每年“七一”与新入党师生集体谈心、上专题党课；校长李小年主讲年度课程思政建设系列教学论坛，院士、国家杰青等高层次人才带头上好课程思政示范课；校领导班子成员、中层干部和各党支部书记每学期为师生上党课，讲心得、讲收获、话担当；院长、书记领衔讲授新进教职工“思政第一课”，形成推进教师思政、思政育人的浓厚氛围。

以高标准要求强化理论学习。坚持以党的创新理论武装教师头脑，切实筑牢教师思政的思想根基。加强和改进校院两级党委理论学习中心组制度，以专家辅导、集中研讨、巡听联学等多种形式，研讨教师思政、推动课程思政；制定实施《浙江工业大学教师政治理论学习制度》，各二级党组织每年制定实施教职工政治理论学习计划，全面落实教师政治理论学习学分制；组建理论宣讲团，聘请省内外专家学者、离退休老党员担任宣讲员，结合党史校史、专业学科发展史，全面提升教师理论学习质量。

突出铸魂领航，涵养师德师风，确保教师思政有力度

建立健全工作体制机制。学校成立校院两级师德建设委员会和教师思政领导小组，加强党委教师工作部门建设，全面落实师德师风“一岗双责”机制。完善教师思政工作制度体系，修订完善《关于加强和改进新形势下学校思想政治工作的实施办法》，打造大思政工作格局；建立教师思政、课程思政工作研究制度，健全党委会定期研究教师思政、课程思政等议题制度，推动对教师思政、课程思政的全局性把握和前瞻性研究。全面落实院长书记教师思政、课程思政工作责任制，将加强和改进教师思政、落实推进课程思政作为院长书记述职重要内容，建立起教师思政、课程思政的“刚性保障”。

“严管厚爱”抓实关键环节。学校坚持注重高位引领与底线要求相结合，围绕教师成长抓实“严管厚爱”。坚持“十要、十禁止、十不准”师德师风底线，制定出台《浙江工业大学师德失范行为处理办法》，在人才引进、岗位聘任、专业技术职务评聘、干部选拔等工作方面，建立健全教师违反师德行为的惩处机制，实行师德师风一票否决制；坚持将教师在课程思政、专业思政方面取得的业绩作为重要观测点，推动教师思政与课程思政进学科、进团队，确保立德树人根本任务全面覆盖教师教学科研全方位、各环节。

正面引导汲取榜样力量。学校大力弘扬黄大年等优秀教师的高尚精神，组织新教师集体观看电影《黄大年》，倡导青年教师心怀“国之大者”，当好学生成长的引路人、“大先生”。学校“生物催化与微生物发酵教师团队”入选全国高校黄大年式教师团队，“高能束制造与增材制造教师团队”入选浙江省高校黄大年式教师团队。学校每年组织开展教书育人楷模、教书育人贡献奖、师德标兵、“我最喜爱的老师”、“我心目中的好导师”等评选活动，涌现出了一大批品德高尚、学术精湛、育人有方的优秀教师榜样，通过榜样引领、典型示范，不断激励鼓舞教师，着力营造教师爱岗敬业、教书育人的浓厚氛围。

提升思政能力，锤炼过硬本领，确保教师思政有效度

坚持“三位一体”联动建设。学校举办课程思政、专业思政、教师思政一体化建设研讨会，切实把思想政治工作贯穿课程建设、专业建设和教师队伍建设。实施“课程思政引领计划”，编撰课程思政“两库一指南”（元素库、案例库、教学指南），落实课程思政“四进”机制。强化基层教学组织建设，建立课程思政基层组织集体备课制，以教研室、系所为单位确定主备教师，加强集体备课、集体磨课的组织指导，凸显有组织的课程思政与教师思政；近两年，学校入选首批国家虚拟教研室建设试点1个，获批国家首批课程思政教学团队1支、省级课程思政基层教学组织2个。

完善课程思政专题培训。建立教师分类培训体系，配齐建强教师教学发展中心，实施院校两级中心制，强化教师教书育人能力培养培训；坚持“走出去、请进来”，在校内外开展课程思政大讨论，举办16期课程思政论坛，线上线下同步论坛带动宁夏理工学院、新疆理工学院、绍兴文理学院等一大批省内外高校交流讨论，累计5000余人次参与；开展ISW教学技能工作坊、教学创新论坛等大型专题活动，近两年累计开展各类培训活动近200次，累计参与近2万人次，教师对混合式培训项目满意度达95%以上。

找准短板精准指导帮扶。学校实施“青年教师导师制”，丰富青蓝学堂、青蓝论坛、青蓝导师等青年教师培养载体，帮助青年教师“三年过三关”（教学关、科研关、实践关）；同时，优化硬举措，推进“青年英才支持计划”“运河青年学者”等培育计划，支持教师“人人进团队、组团队”，近年来共资助30支创新团队，覆盖600余人次，促成优秀青年英才加速成长。聘请马克思主义学院专家参与二级学院教师思政、指导青年教师课程思政，做好课程思政、专业思政、教师思政系列专题辅导，帮扶青年教师提升课程育人、专业育人能力。

浙江工业大学精心打造教师思政“三个维度”的常态化建设体系，推动教师政治意识、业务能力、师德水平和引领服务学生成长成才同频共振，全面助力课程思政提质增效，让教师把立德树人、铸魂育人的使命内化为行动自觉。

（袁旦　余昶）