

专题企划:新发展格局下大学与城市互动

# 协调发展视域下地方高校与城市 共生发展研究 ——基于韩国地方高校与创新城市联动的分析

阙明坤<sup>1</sup>, 王佳桐<sup>2</sup>

(1. 浙江大学 教育学院, 浙江 杭州 310058; 2. 浙江师范大学 教师教育学院, 浙江 金华 321004)

**摘 要:** 随着经济社会发展和高等教育服务职能增强, 地方高校与所在城市之间互动愈发频繁, 双方越来越需要建立紧密的伙伴关系。地方高校与城市共生发展是在多重逻辑共同作用下的一种必然趋势。韩国地方高校与创新城市联动通过促进地方高校服务区域产业发展、激发区域创新体系生机活力、联合培育区域发展紧缺人才、不断完善产业教育法律法规等举措, 使地区均衡发展得到有力增强, 城市人力资源开发明显加强, 产学研合作得以不断深化, 社会问题得到有效解决。借鉴韩国的相关经验, 为了更好地推动我国地方高校与城市双向赋能、互动共荣, 我国应制定地方高校与城市共生发展的专项政策, 优化区域创新生态体系, 促进地方高校服务城市人力资源集聚, 进一步促进产学研深度合作。

**关键词:** 地方高校; 城市; 共生发展; 协调发展; 韩国; 创新城市

中图分类号: G649

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2022)06-0032-15

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



我国中央部属院校数量较少, 绝大多数为地方高校, 隶属于各省(含自治区、直辖市)政府或市级政府, 由地方财政提供资金。《中国教育现代化 2035》提出: “到 2035 年, 总体实现教育现代化, 迈入教育强国行列, 推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国。”要实现这一宏伟目标, 地方高校的发展至关重要。

协调发展是五大发展理念的重要组成部分, 着眼于实现发展的整体性、系统性和协调性。目前, 地方高校特别是许多新建地方本科院校是高等教育的薄弱环节, 影响高等教育区域发展、类型发展、层次发展的均衡性, 制约着产业转型升级, 一定程度上也加剧了结构性失业。没有地方

高校的高质量发展, 就难以实现高等教育的高质量发展, 建设教育强国的目标也就不可能实现。加快地方高校高质量发展是当下促进高等教育均衡、协调发展的重要切入点。

近年来, 国家鼓励和引导部分地方普通本科高校向应用型大学转变, 出台了一系列政策, 明确提出引导高校把办学思路真正转到服务地方经济社会发展上来。地方高校如何加快融入区域发展大局, 立足地方、扎根地方、服务地方, 构建互惠互利、共生发展的良好格局, 是一项亟待破解的现实问题, 也是我国高等教育面临的时代课题。这就要求我们重视高校与城市关系的构建。近年来, 我国发展从“数量追赶”转向“质量

收稿日期: 2022-08-22

修回日期: 2022-10-04

基金项目: 中国博士后科学基金第 69 批面上项目(2021M692782)

作者简介: 阙明坤, 研究员, 博士后研究人员, 从事高等教育管理研究; 王佳桐, 讲师, 博士后研究人员, 从事韩国教育政策研究, 为通讯作者。

网络出版时间: 2022-10-27

网络出版地址: <https://kns.cnki.net/kcms/detail/32.1774.G4.20221026.0858.001.html>



追赶”,从“规模扩张”转向“结构升级”,从“要素驱动”转向“创新驱动”,从“分配失衡”转向“共同富裕”<sup>[1]</sup>,逐渐迈向高质量发展阶段。在新的发展阶段,地方高校与城市的外部环境均发生巨大变化,二者之间的互动关系演绎出新的图景,即高校和城市越发紧密联系在一起,高校被看作知识和创新的源泉、发展的引擎,区域和高校正在共同利益的基础上建立合作伙伴关系<sup>[2]</sup>。如何更好地促进高校与城市共生发展是新阶段的重要议题。

从亚洲邻国来看,韩国为解决首尔人口密集和地区间不均衡问题,推动创新城市综合发展计划,从区域产学研政合作的角度出发,确立高校的多种角色并促进多种要素彼此联系,引导地方高校与创新城市互动发展。为了激励地方高校与区域城市、产业合作,为国家竞争力提升做出更多贡献,韩国政府正在大力推进提升地方高校办学能力、促进“地方高校-区域产业”同步成长及地区人才就业等政策;在创新城市综合发展计划中,韩国政府鼓励高校积极参与,引导高校开放实验室和校园、创建产学研融合区等。这些政策不仅促进了地方高校与创新城市同步发展,也激活了区域新的增长点。因此,关注韩国地方高校与创新城市联动有助于理解其在均衡发展上的成功经验,为我国地方高校与城市共生发展提供有益借鉴,解决发展不平衡不充分的问题,促进高等教育和经济社会高质量发展。

### 一、地方高校与城市共生发展的多重逻辑分析

地方高校与城市的关系日益紧密,这是历史逻辑、理论逻辑、现实逻辑共同作用使然。共生理论认为,共生是自然界、人类社会的普遍现象;共生的本质是协同与合作,协同是自然与人类社会发展的基本动力之一;对称互惠共生是自然与人类社会共生现象的必然趋势<sup>[3]</sup>。大学因城市而兴,城市因大学而盛。地方高校与所在城市同

频共振、协同互动、共生发展,这是落实协调发展理念的题中应有之义。

#### (一) 历史逻辑:地方高校与城市共生发展的演进历程

现代意义上的大学源于中世纪的欧洲,自诞生之日起,大学与其所在的城市之间就构成了一对重要的互动关系。在西方,有些大学本身就是城市最重要的组成部分,形成“大学城”。一部大学发展史也是一部大学与城市的互动史,二者之间的互动有着内在逻辑。布罗克里斯(Laurence Brockliss)认为,欧洲大学与城市的历史大致分为两个阶段:第一阶段为13世纪到19世纪,在该阶段大学虽然寄身于城市当中,但并不从属于城市;第二阶段为19世纪至今,该阶段是两者关系愈来愈密切的时期<sup>[4]</sup>。19世纪以降,随着工业化和城市化的推进,大学教授开始关注城市管理和城市事务。大学将知识运用于经济活动,被认为是第二次学术革命。

从大学的职能变迁历史来看,大学与城市的互动关系由松散走向紧密。遵循内在办学规律与外部社会发展趋势的双重逻辑,大学的发展历经纽曼式单一职能大学、洪堡式双职能大学、范海斯式三位一体大学、克尔式巨型大学4个阶段<sup>[5]</sup>。大学在中世纪最初的职能主要是培养有教养的绅士,美国高等教育创造和践行了为社会服务的理念。1862年美国《莫雷尔法案》出台,增强了大学服务地方的意识。1887年美国颁布《哈奇法案》,支持大学面向社会开展短期课程,强化大学与地方的关系。1903—1918年,范海斯(Charles Van Hise)担任威斯康星大学校长,提出“威斯康星理念”,即“教育应该影响人们的生活,超越课堂的界限”<sup>①</sup>。1963年,克拉克·克尔(Clark Kerr)在哈佛大学演讲时提出“多元化巨型大学”,认为纽曼时期的大学是“一个居住僧侣的村庄”,弗莱克斯纳时期的大学变成了“一座由知识分子垄断的工业城镇”,而他自己所处时代的大学则更像“一座变化无穷的城市”<sup>[6]31</sup>。他强调,现代美国大学不再是脱离社会的“象牙

① <https://www.wisc.edu/wisconsin-idea/>.



塔”，并不专注于任何单一的职能，而是具有生产职能、消费职能和公民职能，要“为若干顾客服务”<sup>[6]96</sup>。20世纪80年代，美国《贝多法案》激励大学科研成果向产业部门转移，成为大学技术商业化的分水岭，被认为是促成美国生产率提升、收入增加和就业增长的重要因素<sup>[7]</sup>。

韩国于20世纪60年代开始探索大学在产业发展上的重要作用，并于80年代在国家层面出台大型产学合作项目。2000年随着堪称韩国版《贝多法案》的《技术转让促进法》的颁布，大学的技术转移功能被大大强化。韩国《产业教育与产学合作促进法》的出台标志着大学服务产业发展的职能被完全合法化。大学作为知识的源泉、创新的种子、增长的动力以及区域创新发展的主要参与者备受关注。从大学的发展历史轨迹不难看出，服务区域、对接城市不可避免地成为高校尤其是地方高校的重要使命，体现社会发展和教育发展的规律。

## （二）理论逻辑：地方高校与城市相互依赖

在地理学、教育学、经济学等领域，关于高校与城市之间关系的研究一直在稳步进行。关于高校在城市和区域发展中的角色，学者们从不同视角提出了颇有见地的观点。有的学者将大学在区域发展中的角色类型分为五类：一是产生科学知识的知识工厂，即大学扮演着知识的来源和知识库的角色；二是关系型大学，即大学可以通过交流产生知识，并与工业界建立起重要的关系；三是创业型大学，该角色类型重点是开展技术转让和商业化活动；四是参与者，该类型扩大了区域创新系统的范围；五是将大学视为促进地区发展的积极推动者<sup>[8]</sup>。

美国社会学家亨利·埃茨科威兹（Henry Etzkowitz）在考察高校与外界互动关系的基础上，提出著名的三螺旋理论，深入洞察“高校-产业-政府”三者关系。三螺旋理论是指政府、企业、高校三者和创新过程中密切合作、相互作用，但又保持了各自的独立身份，并且存在角色与功能上的交叉<sup>[9]</sup>。高校往往被认为是知识和人力资源的源泉，而现在高校也被视作技术的源泉。在高校内部，学术组织被重塑，一些适应市场需

求的新组织被建立起来，如孵化器、科技园等。在知识经济发展中，高校作用的增强在区域层面尤为明显，表现为提供“知识空间”、“共识空间”与“创新空间”<sup>[9]</sup>。埃茨科威兹认为，“高校-产业-政府”之间相互作用，在各种各样的结合中，每个机构范围保持传统作用和独特身份，同时又发挥其他机构范围的作用，是组织创造的兴奋剂<sup>[10]</sup>。三螺旋的核心是文化与制度的碰撞，该观点为高校、政府、产业加强互动提供了理论遵循。

在韩国，学者们更多地关注四螺旋模式，即在原有的“高校-产业-政府”三螺旋的基础上增加了“社区”这一环，希望高校与城市内的社区能进行互动，同时在解决社会问题上发挥更多作用。韩国理工大学李仲泰教授（Lee Jung-tae）认为，“城市经济复苏的关键在于大学的价值创造，因此地方政府应该在城市衰落后立即做出大学与城市共存的决定，通过发展适合区域特色的高附加值产业，打造创业生态系统，建立全方位合作的咨询机构和平台，从而解决城市问题。同时地方政府要发挥链接大学与产业的作用，从而促进大学和产业之间的密切合作，这是城市发展的重要一环”<sup>[11]</sup>。

资源依赖理论作为组织理论的重要分支，也为洞悉高校与城市的关系提供了新的理论视角。菲佛（Jeffrey Pfeffer）和萨兰基克（Gerald R. Salancik）在著作《组织的外部控制：一个资源依赖的视角》中提出假设：为了生存，组织需要资源，而组织自己通常不能生产这些资源；组织必须与它所依赖的环境中的因素互动，而这些因素通常包含其他组织；组织生存建立在一个组织控制与其他组织关系的能力基础之上<sup>[12]</sup>。根据资源依赖理论，任何组织都不可能持有赖以生存和发展所需要的全部资源，需要从外部环境中获取大量攸关组织生存的资源，包括资金、人力、信息等，组织的策略与组织试图获取资源、控制其他组织的权力行为有关，一个组织在某种程度上依赖于外部环境。在资源竞争日趋激烈的时代，“没有一个组织可以完全自给自足或者对自己的生存条件具有完全的控制力”<sup>[13]</sup>。显然，地方高校作为一个资源消耗型组织，同样需要与外部环境特别是所在城市建立相互依存的关系，需要城



市为其提供土地、建筑、资金、合作企业等;城市需要地方高校为其提供人才、知识、科技、文化、发明专利、智库成果等。

(三) 现实逻辑:地方高校与城市发展同频共振是互惠共赢的必由之路

从自身发展来看,高校迫切需要主动融入城市发展。我国地方高校大多定位为应用型本科院校,以培养应用型人才为主,如常熟理工学院,也有一些地方高校办学历史悠久,属于研究型大学,如宁波大学。

当前,地方高校在发展过程中面临诸多挑战,人才供给与需求错位尤为突出,尤其是办学定位出现了千校一面,追求大型化、综合化、学术化的不良趋势。一些地方高校特别是地方新建本科院校人才培养质量堪忧。地方新建本科院校是地方高校的主力军,既包括20世纪90年代末以来由高职、专科合并升格而来的公办本科高校、民办本科高校,又包括大量公办大学与社会力量举办的独立学院<sup>[14]</sup>。这批地方新建本科院校大多数位于非省会城市,历史短、底子薄、条件差、师资弱、投入少,发展后劲不足,毕业生就业竞争力不强,成为我国本科教育的短板。

与此同时,地方应用型本科院校的学科专业与地方经济的契合度仍然不高,校企合作、产教融合处在浅层化阶段,人才培养与地方需求出现脱节现象,毕业生就业率明显低于“双一流”建设高校和一些高职院校,加剧了结构性失业现象。地方应用型本科院校服务地方发展的能力有待提升,科研整体实力较弱,获批国家自然科学基金数及申请发明专利授权数屈指可数,特别是独立学院和民办本科高校的科研实力更弱。如何培养具备解决企业实际工程技术难题能力的高素质应用型人才、提升高校服务地方发展的能力,是一项迫在眉睫的问题。

从城市发展来看,创新型城市发展迫切需要高校发挥更大的功用。在创新驱动发展背景下,科学技术、人力资源等软实力成为提升城市竞争力的关键因素,高校可以为创新型城市的构建起

到关键的推动和引领作用。无论是从美国斯坦福大学、麻省理工学院、芝加哥大学等帮助城市创建区域创新体系、解决城市问题,还是从英国伦敦城市大学、多科技术学院、社区学院与伦敦工业之都、金融之都及知识之都城市转型的紧密互动都可以发现,高校已经成为城市不可或缺的重要组成部分。威斯康星大学麦迪逊分校、威斯康星大学附属组织和威斯康星大学相关初创公司每年为威斯康星州经济贡献308亿美元,这项经济活动支持超过232 000个工作岗位,并产生10亿美元的州和地方税收<sup>①</sup>。从国内城市来看,随着进入高质量发展阶段,城市传统优势如土地、人口、材料等低端要素红利逐步消失,需要依托资本、技术、人才等高端要素,之前的高成本、低附加值产业逐渐衰退,产业结构面临重塑,迫切需要高校为城市转型注入生机与动力,提供人才与科技支撑,这为长期扎根于城市的地方高校带来了契机。

基于上述分析,本研究初步构建一个地方高校与城市共生发展的分析框架(见图1)。地方高校作为一个研究高深知识的学术组织,以其特有的专业、学科、人才、科技、文化为所在城市发展提供源源不断的智力支持与科技支撑。城市作为经济社会人口高度集聚的空间,以其土地、资金、政策、产业、社区等优势资源为地方高校的可持续发展提供坚实的物质保障和有力支持。双方优势互补、资源共享、双向赋能,最终实现合作共赢、共生发展。

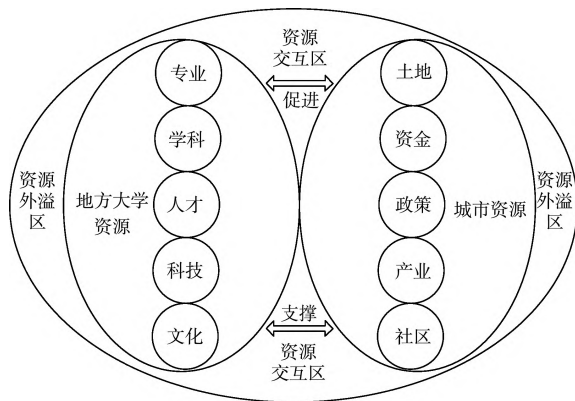


图1 地方高校与城市共生发展框架

① <https://universityrelations.wisc.edu/economic-impact-2021/>.



总之,地方高校与城市之间的共生发展不仅是高校基本职能历史演变的结果,也是高等教育改革发展的客观规律,还是经济社会发展的现实要求。简言之,这是多重逻辑共同主导推动的结果。对于地方高校而言,地方既是高校生长的土壤,又是自身发展的不竭动力与源泉。地方高校要走与地方经济社会发展相结合的道路,为自身发展赢得更广阔的生存空间。

## 二、韩国地方高校与创新城市联动的举措

在 OECD 国家中,韩国首都圈人口集中度最高,数十年来一直存在人口扎堆问题。都市圈的扩张不仅会导致社会经济成本剧增,与地方之间的差距加大,也会导致创新资源在地区间分配不均衡加剧,从而导致国家竞争力下降<sup>[15]</sup>。韩国从 2003 年起出台了国家均衡发展系列政策法规,实施迁都计划,把世宗市作为新建的行政首都,把设在首尔首都圈里的 346 家公共机关中的 175 家迁移到地方 12 个道(省)、市,兴建了 11 座创新城市(也称“革新城市”或“创新都市”),以期实现国家的均衡发展。韩国历届政府先后提出了构建新区域发展体系、实施地方社区幸福计划和地方分权制等战略。

为解决地区间发展不平衡问题,2018 年韩国区域发展委员会强调“世宗特别自治市、新万金、产业园区和创新城市是引领韩国创新增长的四大核心据点”<sup>①</sup>。在韩国,创新城市指通过事业单位搬迁和产学研政合作,打造具有最优创新条件和优质人居环境的未来城市的一种新型发展模式,是将首都圈公共机构迁移到地方后为引领该地区创新发展而建设的城市,其根本目标是消除区域间的不平衡。创新城市是充分利用地方城市的条件和特性,在人力、物力资源开发和科学技术、产业生产、企业支援、文化、金融等领域,创造、利用、扩散城市发展力量的枢纽<sup>②</sup>。韩国《国家均衡发展特别法》还明确规定,“国家和

地方政府支持地方高校培养区域发展所需的优秀人才”<sup>③</sup>。所谓地方高校,是指未纳入《首都圈整備计划法》第 2 条第 1 款首都圈范围、符合《高等教育法》第 2 条各款规定的高校。

目前,创新城市综合发展计划的实施已进行到第二期,时间跨度为 2018—2030 年,其具体内容为以已建成的创新城市为中心,通过构建新产业测试平台、吸引企业等打造创新集群;结合搬迁公共机构的特点来应用智慧城市技术,扩大创业和居住的空间,并在必要时对旧城区进行改造;根据各创新城市的特点和条件制订综合发展计划,并适时完善创新空间的基础设施;以创新城市或附近产业园区等为中心,选定 14 个国家创新集群,为区域产业发展构建生态系统。为了实现创新城市的特色化发展和激活区域新增长点,韩国政府在第二期创新城市综合发展计划中特别增加了一系列将创新城市与地方高校联动起来的措施<sup>④</sup>。韩国一大批学者和大学校长提出,高校、城市和企业要想生存下去,共存是绝对必要的。浦项工业大学校长金道妍(Doyeon Kim)联合 20 多所地方高校校长,共同发起了“Univer+City”项目,强调高校与城市应紧密互动。金道妍认为,“一个城市必须有一所大学,可以通过创造高附加值的知识和培养高素质的人力资源来吸引高科技产业并引导就业和创业。大学还需要支持能够提供舒适生活环境基础设施的城市发展,以吸引优秀学生并确保竞争力”<sup>[16]</sup>。

韩国为促进地方高校与创新城市联动发展,出台了一系列地方高校和创新城市联动改革举措。这些举措虽有历届政府的政治考量,但从整体来看都是基于对于国家发展面临问题做出的正确判断。诸多举措一方面体现在国家直接支援地方高校发展的政策群里,另一方面包含于创新城市综合发展计划之中。韩国改革措施充分吸取了之前一些大规模城市创新发展计划的经验教训,如仅仅以民间组织为主导,缺乏对各方主体的利益特别是对公共利益的考量,缺乏法律

① <https://www1.president.go.kr/government-projects#page>.

② <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=010463&pageFlag=&sitePage=1-2-1>.

③ <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=174354>.



依据,对社区赋能不足,难以达成一致的目标等,这些举措不仅时间跨度大,资金支持金额大,影响深远,而且富有创新意义,具体体现在以下4个方面。

#### (一) 促进地方高校服务区域产业发展

在韩国,首尔地区的高校以私立大学居多且知名,而国立大学(中央部属高校)、公立大学(省属高校)则大多分布在首都圈以外的各个地方。有学者指出:“在学龄人口迅速减少、大都市区集中度严重的韩国,地方高校面临着前所未有的危机。地方高校的危机不仅是地方高校的问题,而且严重损害了地区的竞争力。如果地方高校枯竭,人才外流,该地区就不可能形成具有竞争力的高科技产业。”<sup>①</sup>之前韩国也出台了不少支持地方高校发展的政策,但是最后都被验证为无效政策。有专家分析其失败的原因在于简单财政支援未考虑区域的特殊性,更重要的是忽视了“整合”机制<sup>②</sup>。

韩国政府为促进地方高校与区域社会和产业合作,并为提升国家竞争力做出应有的贡献,重新制定了高等教育财政支援事业的愿景和目标。改编后的大学财政支援事业由国立大学支援、一般财政支援、特殊目的支援3个类型和国立大学培育、大学革新支援、产学合作、科学研究4个事业组成。以国立大学项目为例,原国立大学创新项目中包含了基础学科保护、国家战略性技术研发等强化国立大学公共作用的内容。一般财政支援将原有的5个项目整合重组为高校创新资助项目,强化包括地方高校在内的各类高校的办学能力。在特殊目的支援下,政府持续推进基于社会需求的产学合作先导大学培育计划和韩国世界一流大学建设计划。特别是韩国为达到OECD高等教育政府负担平均基准比率(占GDP的1.1%)目标,不断扩大高等教育预算规模。

韩国政府为了进一步激发地方高校服务区域产业发展的热情,促进地方应用型高校转型为创业型大学,以应对国内外环境的变化,特别是

第四次工业革命带来的挑战,设置了一系列地方高校与区域产业共同成长的重点项目。一是实施新大学区域创新工程。该工程旨在提升首都圈以外地方高校的核心竞争力,加强高校与当地产业的联系,培养地方高校优秀毕业生,通过提高工程教育质量逐步提升地方高校毕业生的就业比率。2004—2008年,该项目每年投资2600亿韩元,用于促进地方高校发展<sup>[17]</sup>。二是实施产学合作先导大学培育计划。为了支持地方高校和区域社区的共同发展,韩国教育部连续推进基于社会需求的产学合作先导大学培育计划。该计划通过培养区域内行业大学来增加年轻人就业和创业的机会,并通过支持中小企业创新来增强国家竞争力。该计划的支援并非静态的,而是根据地方高校的业务表现采取动态支援。例如韩国教育部在第二期的支援中根据该计划55所高校的实施绩效选拔出44所,并给予每所高校每年209亿韩元的财政支援。基于社会需求的产学合作先导大学培育计划的总体架构呈现“1+1+2+3”的特征:一个最终愿景——实现地方高校与地方产业的共同发展;一个政策目标——引导、创造、拓展多种多样的产学合作先导模式;两类院校——技术革新型及现场实践型;产学合作的三条推进战略——扩大资助范围,加大产学合作的多样化、特性化,增强持续性<sup>[18]</sup>。三是实施创新领先大学培育计划。韩国教育部和国土交通部设立该项目,旨在培养随着第四次工业革命崛起的新产业领域所要求的具有融合知识和具备沟通能力、合作能力、创新能力及批判思维与问题解决能力的人才。四是开展地方重点大学培育事业。为营造大学与社区共赢发展的环境,韩国教育部从2014年开始推进地方重点大学培育事业。目前韩国已经吸引了10个财团和46所大学参与区域互动、软件产业、优秀外国留学生引进3个类型活动当中,共计投入135亿韩元。这些项目因为具有时间长、影响大、支持资金丰富而逐步形成了政策群。地

① <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=1700&.key=20211208.220230022220>.

② <https://www.jbpresscenter.com/news/articleView.html?idxno=500552>.



方高校能力强化政策群通过大学财政支援事业结构的调整,不断增强地方高校的独立性,提高其创新能力。

### (二) 激发区域创新体系生机活力

韩国《国家均衡发展特别法》第10条和第11条规定,为建立因地制宜的区域创新体系,国家和地方应推动区域创新体系建设、产学研合作振兴政策制定等,促进区域战略性新兴产业结构调整和使招商引资的相关政策得到推广。在建立以创新城市为中心的新区增长基地的愿景下,创新城市综合发展计划支持每个创新城市的专业化发展,营造每个人都想居住的自然与人文环境,并与周边区域发展实现双赢。其中,建立产学研合作体系是支持每个创新城市专业化发展的一项重点战略,其内容与当地高校在创新城市发展中的作用及参与度密切相关。创新城市在某种程度上是对大学城的再造升级。2021年6月,韩国众议员李光宰(Kwang Jae Lee)指出,“大学城将是一项强有力的均衡发展政策,可以振兴区域经济社会发展。大学城的核心是企业的入驻。当下,为了激发产学合作,大学应该努力吸引各行各业的小型创业公司进入大学空间”<sup>①</sup>。大田的韩国科学技术大学和忠南国立大学作为试点高校为全韩地方性高校提供了样板。

一是建立开放式创新实验室。该实验室是集研发与设计、试制品制作、测试平台、技术转移于一体,主要是为创新提供一系列共享的设备、空间和认证等。开放式创新实验室作为韩国产业通商资源部正在推进的创新城市公共机构联动培育事业的一环,其目的是为迁移公共机构、企业、高校及政府部门联合研发提供条件。开放实验室通过共享空间和设备来进行合作研发,并确保为创新成果提供技术转移渠道,从而提高研发绩效。韩国产业通商资源部准备投入大量经费完善开放式创新实验室,支持迁移的公共机构、公司、地方高校和研究机构参与创新城市之间的联合研发项目当中去。

二是打造产学研融合区和工业园区。韩国产

业通商资源部为构筑“共同 R&D 活性化-优秀人力-就业”相联系的良性循环体系,允许在创新城市或附近的产业园区引入大学校园或研究所,构建产学研融合区。该政策目的在于引入迁移公共机构和高校、企业、科研院所之间的共同研究开发、以现场为中心的产学研融合型教育系统,构筑生产、教育、研究相结合的体系,以培养优秀人才。政府支持大学生工作和学习并举,为其提供针对性的教育课程,并促进地区人才的聘用。

### (三) 联合培育区域发展紧缺人才

联合培育区域发展紧缺人才是韩国地方高校与创新城市联动的落脚点。联合培育区域通过实行开放校园计划、长期现场实践和工学结合模式、在迁移公共机构中强制雇用本地人才等机制来实现这一目标。

一是实行开放校园计划。开放校园计划是指公共机构与当地高校共同合作开展针对当地大学生的以工作现场实习为中心的教育计划。该计划的模式是高校提供以实地和工作角色为中心的各种培训课程,以便可以培养适合地方特殊行业及公共机构所需要的人才。学生在学习完这些开放式校园课程后,可以获得学分认可等激励,并且拥有优先前往公共机构实习的机会。

二是实行长期现场实践和工学结合模式。韩国雇佣劳动部每年都会颁布国民就业支援计划,其中一项重要内容是地方机构和大型企业跟政府共同实施长期的现场实践制度和推广工学结合模式,以此来培养实践型人才。长期的现场实践制度允许大学生获得学分,通过在迁移的公共机构与当地高校之间签署协议,经过一个学期的现场培训来积累专业实践能力。学生每学期最多可认证15个学分,大三和大四的学生都可以获得该项学分。工学结合是类似于行业专业实践(Industry Professional Practice, IPP)的现场实践形式,学生在第四学年第一学期接受公共机构4个月的理论培训,随后再工作7个月以获得实用技能。通过以大学三至四年级学生为对

<sup>①</sup> <https://futurechosun.com/archives/56209>.



象的长期现场实践制度和以四年级学生为对象的工学结合模式,地方人才获得了在公共机构进行体验的机会,大大提升了其未来实际工作的能力。

三是在迁移公共机构中强制雇用本地人才。随着创新城市逐步完成公共机构的迁移,从2018年开始,为了解决地区青年就业问题,韩国政府开始全面实行迁移公共机构地区人才义务聘用制度。据《关于创新城市组成及发展特别法》,迁移公共机构的负责人应以在该地区完成高等教育或即将毕业的人为对象,按照总统令规定的比率进行招聘<sup>①</sup>。韩国政府在2015年新增了一项规定:各迁移公共机构每年都要披露公开招聘地方高校毕业生的情况。韩国政府计划在管理评估中增加促进本地人才就业指标并奖励优秀机构,从而提高公共机构中本地人才的招聘率。从2020年开始,韩国教育部以区域创新和国家均衡发展为口号,启动了基于地方校企合作的地方创新工程。它是一种将地方政府、高校和企业捆绑在一个平台上,构建共赢合作体系的共享大学模式。其中,蔚山的区域创新平台型共享大学模式备受关注。从蔚山和邻近地区高校的第二学期开始,政府部门选拔300名学生到该平台进行实习。区域创新平台型共享大学模式取得了实实在在的效果,参与的学生被雇佣到本地企业的比例高达60%。随后,大田、忠南、世宗也开始推行共享大学模式,并逐渐构建起校际联盟制度,共同为地方发展培育人才<sup>②</sup>。

#### (四) 不断完善产业教育法律法规

韩国与英国、美国等国家不同,一直重视产业教育,其机械制造、电子、美容等产业一直引领世界产业发展,经济的快速发展很大程度上归功于产业教育的推进<sup>[19]</sup>。产业教育是产业教育机构为使学生学习从事产业或创业所需的知识和技术、培养企业家精神而进行的教育,从事产业教育的主体主要包括产业教育机构、研究机构、产学研合作技术控股公司、产学研合作技术控股公司子公司等。

韩国十分重视教育顶层设计,尤其注重法律法规的制定与完善,已基本形成完备的法律规范体系,主要包括《振兴产业教育及促进产学研合作相关法》《振兴产业教育及促进产学研合作相关法执行令》《振兴产业教育及促进产学研合作相关法实施规定》等,对产业教育实施目标、内容、保障等均做出了清晰的顶层设计。特别是《振兴产业教育及促进产学研合作相关法》虽然只有46条,但是内容翔实,规定明晰,具有很强的操作性、指导性。在产业教育法律框架的指导下,韩国成立国家产学研合作委员会、教育部产业教育中心产业教育官方管理组织,高校设立了产业教育内部管理组织产学研合作团,行业企业组建了行业自治管理组织产学研合作协议会,这些组织分工明确、相互配合,形成了系统的产业教育组织体系。

### 三、韩国地方高校与创新城市联动的主要成效

韩国地方高校与创新城市联动逐渐成为国家均衡战略的重要一环。伴随着地方高校能力强化政策群的实施、创新城市产学研合作生态体系的形成以及相关法律法规的完善,韩国行政中心、尖端科学技术中心、产业集群中心逐渐从首尔向地方转移,地方高校与创新城市的联动效应愈加明显。蔚山、浦项等先发城市为联动提供了经典的成功案例,供各地方政府、高校、产业学习和参考。目前,基于韩国地方高校与创新城市联动的三大改革举措也形成联动三大类型,分别为地方高校与创新城市当中迁移公共机构的联动,地方高校与创新城市产业的联动以及地方高校、迁移公共机构、产业之间的联动。每种类型联动当中又存在3种联动的方式,即人力资源开发、产学研合作、解决社会问题。这些联动产生的效果主要体现在促进地区均衡发展、人力资源开发、产学研合作和社会问题解决等方面。

① [https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec\\_key=SH2\\_PL20180228329](https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2_PL20180228329).

② [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002767659](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002767659).



### （一）地区均衡发展得到有力增强

韩国地方高校能力强化政策群特别是高等教育板块政策大大激发了地方高校的发展动力和活力,不少地方高校相较于之前更容易获得国家级重点项目,加上由于重要机构、财政支援、产业布局逐渐向地方倾斜,地方高校为了再次获得支持,与城市的联动逐渐由被动转化为主动。地方高校逐渐成为政策落地和资源富集的平台,从而使产业、人才、资金得以在地方集聚,在一定程度上促进了地区均衡发展,特别是缩小了地方高等教育水平与首都圈高等教育水平的差距。

从距离首尔较近的江原创新城市来看,城市四大战略产业分别是医疗器械、生物、新材料、旅游产业,正重点打造生命健康产业集群。江原创新城市迁移的公共机构涉及生命健康领域4个、资源开发领域3个、旅游领域2个、公共服务领域3个、其他领域1个,总计13个<sup>①</sup>。在江原创新城市周围共有5所四年制大学,其中4所大学位于江原创新城市的半径10公里之内,共有学生23 000名<sup>①</sup>。江原创新城市发展计划的42个战略项目中,与地方高校相关的项目有18个,占总数的42.9%;18个项目当中有8个涉及人力资源培养项目,3个涉及产学研合作,7个涉及解决社会问题<sup>①</sup>。从距离首尔较远的庆南创新城市来看,自2013年韩国中央海关分析办公室搬迁至庆南创新城市开始,目前共有11家首都圈机构完成了迁移。在庆南创新城市所在地晋州市,周围分布着庆尚国立大学等7所大学,共有35 391名学生。庆南创新城市发展计划共有56个项目,与地方高校相关的有15个,占总数的26.8%。15个项目大致分为12个人力资源开发项目和3个产学研合作项目<sup>①</sup>。从这两个创新城市来看,地方高校在与城市的联动中都获得了大量的项目支持,从而弥补了地方高校在获取资源方面的劣势,与资源富集的首都圈高校的差距也逐渐缩小,教育资源的均衡性得以体现。

### （二）城市人力资源开发明显加强

人才是城市发展的关键因素。机构的迁移和产业的布局需要大批量的人才,但是如何留住人才,这是很多地方的痛点,而如何留住本地居民则是亟待解决的关键性问题。很多创新城市在人才开发上将重点放在本地,这是一个普遍现象。在首都圈的虹吸效应之下,能够尽可能地保障本土人力资源服务本地已经实属不易。因此,韩国地方高校与创新城市联动重点关注了本地人才的培育,借助高校的培训资源,结合企业和公共机构的需求,制订了一系列人才培养计划,在很大程度上保障了迁移公共机构和产业所必需的人力资源,为创新型城市的发展培育了紧缺人才,为地方人力资源的开发奠定了坚实的机构和产业基础。

许多创新城市通过建立联合校区将“迁移公共机构-高校-企业”链接起来,共同培养适应当地发展需求的人力资源。如江原创新城市地方高校和企业合作向区域内全体公民提供医疗器械、新材料、生物技术和医疗保健等专业技能教育。地方高校与迁移公共机构协同育才,举行联合招聘简报会,实施特定公共机构招聘计划,提升本地大学生和求职者的就业能力。在2017年迁至江原创新城市的10家公共机构聘用的全职员工中,当地人才的比例达到10.8%<sup>①</sup>。在实习方面,实习生中有11.7%是本地人才。根据韩国国土交通运输部最新的雇用本地人才任务规定,到2022年,迁移公共机构对本地人才的招聘应增加到30%<sup>①</sup>。从中可以看出,本地化的技能培训和实习,不仅提升了城市人力资源的质量,同时在政策的加持下,本土人才的保留也得到了增强。为促进当地人才招聘,庆尚南道于2018年颁布《庆尚南道地方人才招募委员会运作条例》。地方人才招募委员会针对促进庆南地方人才就业的需求,联合地方高校量身定制人力资源培养计划。该委员会成员有3名常委委员和21个委员,庆尚南道知事担任委员会主席,常委委员由庆尚南道知事、西部地区总部负责人和

<sup>①</sup> <https://www.academyinfo.go.kr>.



就业经济局局长担任,委员由1名道议会议员、5名大学校长、10名迁移公共机构负责人、5名学界教授以及2名市民团体负责人构成,每年举行一次会议<sup>①</sup>。自在该委员会指导下制定新的地方人才招聘法以来,搬迁到庆南创新城市的公共机构一直在持续招聘当地人才,当地人才的招聘率在全国创新城市中排名第四。该委员会的成立使得人才计划制订更加具有科学性,充分考虑了与城市社会需求的适配度,提高了高校人才培养的针对性,从而大大增强了政策的有效性。

在其他创新城市,地方高校紧贴城市新兴产业发展需要,培养紧缺人才。例如韩国仁川市在松岛国际新城打造全球最大的生物集群,许多全球生物制药企业汇聚于此,仁川国际大学城的许多高校加强与全球生物制药企业互动,输送了一大批产业急需的高端人才,提供了强有力的人才和智力支撑。又如忠北地区各高校则根据忠北蓝色生态环保创新城市的定位,大力开展太阳能、地热能等零化石能源的研究,逐渐形成了清洁能源研究集群,促进了高端人才集聚,进而服务产业发展。

### (三) 产学研合作得以不断深化

地方高校与城市联动的基础是将双方的要素集成,从而激发产业发展,带动双方螺旋式共生。创新城市产学研合作生态体系恰好符合这点,让产学研三要素在城市与高校间有序流动,合作生态系统逐步得以完善,高校服务城市的能力逐步得以提升,城市竞争力水平也逐渐提高。如江原创新城市推进共享经济平台建设,充分将地方高校、迁移公共机构以及企业的设备、人力资源进行整合,三大主体通过平台注册便可以申请使用。共享经济平台不仅可以帮助解决资源供求不平衡问题和满足区域内创新需求,而且通过开放获取设备、人力和知识还可以让创新成果在各个主体之间进行传播。此外,江原创新城市正在重点打造数字医疗健康产业集群,并将其作为国家创新融合综合项目的一部分进行推广。江原创新城5所高校都参加了该项目,这无疑加

强了该地区工业界、学术界、公共机构之间的联系。又如庆南创新城市发展计划要求与地方高校联动,促进产学研合作的3个项目分别是庆南开放式创新实验室、庆南创新城市产业学术研究集群综合信息网络、庆南创新城市专业化支持系统,目前进展比较顺利的是庆南开放式创新实验室项目。2018年庆南创新城市入选创新城市公共机构联动促进项目,在2019—2022年共投资176亿韩元,其中包括93亿韩元的政府资金<sup>①</sup>。这笔资金主要用于支持庆南创新城市建立一个开放式创新实验室。该实验室设置在庆州大学,以便创新城市内的公司可以免费使用,其通过支持中小型企业中长期领先的研发项目,促进了与产学研相关的合作网络的振兴。

早期的大田、浦项、蔚山等城市之所以有现如今举世瞩目的成就,也都是基于地方高校与城市之间创新要素的互动与结合,从而激发了创新体系的不断形成。韩国地方高校与创新城市联动进一步强化了产学研合作,政府、地方高校、企业、科研院所、社区的联系更加紧密,人才交流互聘更加频繁,创新氛围更加浓郁,对城市经济发展和韩国产业竞争力提升有着重要的促进作用。

### (四) 社会问题得到有效解决

从韩国促进地方高校与城市互动的各项政策当中可以看出,韩国政府越来越聚焦地方高校与社区的关系,从只看重理工科领域和企业发展,向兼顾人文社科领域和社会问题解决的方向转变,如在社区文化遗产、居民培训再就业、公共设施补充、环境保护、法律援助、智慧城市建设、健康养老、城市更新等方面,地方高校发挥着越来越重要作用,使得高校服务社区的使命得以强化,师生参与社会治理的动力得以激发。最终的结果是城市得到了地方高校的反哺,地方高校得到了当地社会各界的支持,从而得以保持持续健康的发展。如江原创新城市通过与地方高校联动,解决当地的社会问题。地方共同繁荣理事会、城市复兴学院都是地方高校与城市联动、共同解决当地社会问题的经典案例。地方共同繁

<sup>①</sup> <https://www.academyinfo.go.kr>.



荣理事会旗下的保健生命委员会旨在为江原道健康与生命产业开发产品和服务,并为用户量身定制健康诊断系统,通过公共机构与地方实体企业之间的合作开发定制新产品,建立基于医疗和IT融合技术的服务模型,促进知识共享。该委员会还吸引了江原道政府、疾病控制康复中心、江原科技园区等10多个单位参加。解决社会问题的另一个经典案例是城市复兴学院。城市复兴学院旨在从恢复城市经济、社会和文化等综合功能的角度确立城市创新的概念。解决社会问题尽管没有在庆南创新城市发展规划中反映出来,但其中的迁移公共机构与地方高校之间的联动项目正在推动解决当地社会问题。根据《创新城市法》,迁移公共机构每年将制订并实施区域发展所需的计划。2018年庆南创新城市11个公共机构的区域发展促进计划支出成本为8255亿韩元,其中3503亿韩元用于当地产业发展,41亿韩元用于支持居民开展社会活动,16亿韩元用于促进当地就业<sup>①</sup>。地方高校与这11个公共机构一起,以解决创新城市或当地社区的各种问题为目的,积极开展社会公益项目。

韩国创新城市与地方高校联动的类似案例不胜枚举,譬如针对全罗南道拥有世界一流的化学和钢铁工业园区,但缺乏下游产业和园区老化,全南大学助力光州全南地区提升产业竞争力,提供具体解决方案;大邱广域市则充分借助区域内外的教育和学术资源打造知识创造型城市和区域协同人力城,为区域内产业提供智力支撑;仁川广域市较早地发现了大学与社区融合不足的问题,从2014年开始鼓励区域内的高校为社区提供各种服务,包括志愿服务、讲座和培训、文化遗产与体验,仁川广域市的理念是“大学要降低门槛,让当地居民自然地沉浸在共存氛围中”<sup>②</sup>,这种理念也得到民众和学者们的认可。2019年韩国国土交通部开始面向社会举行智慧城市挑战赛,作为地方高校解决社会问题的渠道,选定光州广域市、京畿道富川市等6个地区为优秀赛区,并给予90亿韩元支持,利用

企业、地方高校、自治团体等民间创意资源来进行智慧城市建设,近些年通过创新技术和服务有效解决了交通、能源、环境和安全等众多城市问题。

#### 四、韩国经验对我国地方高校与城市共生发展的启示

韩国基于国家均衡发展战略,大力实施地方高校与创新城市联动政策,对于推动我国地方高校与城市双向赋能、互动共荣,破解高等教育与区域发展中不平衡不充分的问题,促进不同类型高校以及东中西部地区城市的协调发展具有一定的启示。

##### (一) 制定地方高校与城市共生发展的专项政策

优质高等教育是城市的亮丽名片。在知识经济时代,高校对促进区域经济社会发展和创新型城市建设的作用尤为凸显。韩国竞争力的提升离不开地方高校与城市的共生互动。地方高校对接创新城市需求主动变革,创新城市为地方高校提供政策、资金、空间、实践转化等一系列支持。长期以来,我国高等教育存在资源配置的“剪刀差”,地方高校获得的资源和支持有限,属于弱势群体。区域协调发展的政策归根结底是要处理和协调不同行为主体间的关系。自然资源和空间区位是一个地区经济发展的基础条件,当资源固定不变时,就要依靠政策的力量驱动经济发展过程中的经济结构变化和经济外向性<sup>[20]</sup>。借鉴韩国实施新大学区域创新工程、产学合作先导大学培育计划、创新领先大学培育计划、地方重点大学培育事业等一揽子工程支持地方高校发展的经验,我国可以出台相关政策,在学科专业、科研服务、师资队伍、共建产业学院、学生就业创业等方面对地方高校予以扶持,提升其综合竞争力。

韩国教育部以2018年度高校基本能力诊断结果为基础,充分考虑韩国各个区域的平衡,将

① <http://www.academyinfo.go.kr>.

② <https://www.google.com/amp/www.dhnews.co.kr/news/articleViewAmp.html%3fidxno=118520>.



高校划分为自主发展型高校和能力增强型大学,从2019年开始对两类高校给予一般性财政支援。在全国207所自主改善高校中,位于非首都圈的高校有132所(占64%),3年间共支援其5687亿韩元的事业发展经费<sup>①</sup>,对被选定为自主改善的高校,帮助其成为引领地区发展的高校。借鉴该经验,我国可以在国家、省级、市级层面设立推动地方高校与城市共生发展的专项经费,引导地方高校服务城市发展,将社会需求作为学科专业设置和调整的重要因素,建设好一批能够支撑国家急需、产业转型和区域发展的新兴交叉学科和专业,形成与经济社会发展相协调的学科专业布局<sup>[21]</sup>,特别是要引导地方应用型本科高校与所在城市同呼吸、共命运,打造高校与城市“命运共同体”。高校参与城市发展受到经济社会政治文化等因素影响,应因区域差异和政策环境的不同而有所不同。我国可以出台相关政策鼓励不同的地方高校依托所在城市的产业特色、区域优势、人文底蕴凝练不同的办学特色和互动模式。城市要积极创设有利条件,在项目安排、人才招聘、学生就业、资金扶持等方面予以大力支持,形塑高等教育与城市发展互促共生的关系,形成高校与城市互利共赢的局面。

## (二) 优化区域创新生态体系

地方高校是区域创新体系的源泉。韩国通过实施开放式创新实验室、工学融合区和工业园区等构建区域创新体系,调动创新主体积极性,充分激发区域创新活力。地方高校通过科技创新、人才培养及产学研合作等活动满足区域内城市创新需求,让创新成果在各个主体间传播,相关经验值得我国借鉴。

当前,我国许多产业仍处于全球创新链的中低端,缺乏一定的关键核心技术,这对提高区域创新能力提出更高要求。科技是第一生产力,人才是第一资源,创新是第一动力。大学肩负着服务区域战略、支撑地方发展等多重使命,其发挥作用的前提即通过知识和人才的聚集形成强而有力的溢出效应。地方高校需要充分运用自身

知识资源禀赋,从事能够产生多重反馈与正溢出效应的研究活动,通过与政府、企业联合共建产业学院、工程研究中心、实验室等创新载体,实现高校腾飞和城市繁荣的双赢。政府是区域创新体系的主导者、规划者、组织者、保障者,具有调动各方资源、统筹社会各方力量的优势。政府部门需要加强顶层设计,激发地方高校创新动能,健全便于创新知识产出的制度,吸引资本、技术与劳动力等创新要素集结,完善服务创新的专门机构,构建“政府-高校-企业”创新链条,激活大学城、高教园、科创带、科技城等创新生态网络。地方高校应转变观念,积极拥抱地方、服务城市,努力把企业的难题变成高校的课题,把地方的需求变成高校科研的要求。如此,校城共同加快促进创新要素在高校与区域之间顺畅流动、高效配置,形成创新驱动发展的实践载体、制度安排和环境保障。

## (三) 促进地方高校服务城市人力资源集聚

随着当前全球竞争态势的加剧以及国内经济结构转型的加速,人力资源成为城市调整产业结构、推动转型发展的重要因素。为此,构建区域内人力资源供需的良性循环体系成为地方高校对接区域经济社会发展的重要任务之一。韩国地方高校在发展过程中注重与迁移公共机构深化合作、协同育人培育支持地方建设的本土人才,从而实现了地方高校与创新城市之间的良性互动,对我国地方高校发展具有启示意义。

一是要构建地方高校与区域人力资源供需对接机制。人力资源供需匹配是促成区域创新能力提升、服务产业转型升级的基础。地方高校作为服务地方经济社会发展的高等教育机构,其发挥作用的主要方式就是向地方输出大量高素质人才,形成正溢出效应。特别是近年来全国高校毕业生规模不断攀高,大学生“就业难”与企业“招工难”并存,高等教育人才供给侧与市场需求侧并不匹配,地方高校面临的挑战尤其明显,迫切需要加强与城市的互动,协同解决毕业生就业难题,提高留在属地城市就业创业的比例。

<sup>①</sup> [https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec\\_key=SH2\\_PL20180218953](https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2_PL20180218953).



二是要推动地方高校构建区域内人力资源共享体系。推动区域人才集聚效应提升是地方高校服务城市发展的有效途径。我国要进一步推动建立以政府为主导的人力资源平台,加强地方高校和所在城市政府部门、行业企业、社区之间的联系,实现区域内不同层级高校之间、高校与企业之间的信息共享,扩大人力资源共享范围;进一步开发地方高校的人力资源,注重协调区域内各高校之间的人才流动、优化人才布局和地方高校人力资源配置,通过校际联动、访问研讨、活动竞赛等方式,不断提升地方高校教师资源对区域创新的促进作用;促进以学生为载体的知识共享,根据所在区域产业结构和发展特点,通过实习实践、校企合作、联合培养等方式,促成高校知识资源与企业技术资源之间共享互通。

#### (四) 进一步促进产学研深度合作

韩国实施的区域创新型大学建设工程有效促进了区域间校企合作创新,推动了国内各城市协调发展;产学合作先导大学培育计划作为一项典范性工程,有力推动了韩国产学研合作体系的逐步完善,共同构成了推进韩国产学研合作的项目生态群。当前,我国把推动产教融合作为高等教育改革的重要突破口,韩国诸多改革参与政府和高校之多,时间跨度之长,投入经费之大,影响范围之广,值得借鉴。

一是要加强顶层设计和制度创新。地方本科院校转型发展离不开制度环境,受到教育内外关系影响。我国地方高校与行业企业合作互动日益强化,政府出台了不少引导性鼓励政策,但是在法律层面仍缺乏有效支持,韩国完备的产业教育法律体系值得我国借鉴。面对高质量发展的要求,主管部门需要进一步加快产教融合的立法进程,真正明确产教融合的责任主体、权力边界、保障体系。教育部、科技部、财政部、发改委等部门需进一步健全政产学研合作激励与约束机制,在人才评价、职称晋升、成果评价等方面提高产学研合作项目比例,推动政行校企共享数据、设备、人才等资源。

二是要发挥政府在产教融合中的主导作用。

鉴于企业参与产教融合的利益补充机制尚不健全,产教融合具有不确定性,而许多资源掌握在政府手中,因此,政府需要发挥组织协调、统筹指导作用,牵头规定产和教双方的参与规模,通过建设产教融合大数据平台,实现人才培养与企业需求两者之间的平衡。我国可以成立全国产学研合作委员会,国务院层面可建立多部门参与的产教融合部际联席会议制度。在城市层面,政府可以建立跨部门跨区域合作机制,推动行业企业、地方高校常态化互动联络,整合城市优势资源,形成产教融合命运共同体。

三是要持续深入推进产教融合工程。我国应加强产教融合型城市、产教融合型企业、产教融合型专业建设。《国家产教融合建设试点实施方案》提出,试点布局建设50个左右产教融合型城市,在全国建设培育1万家以上的产教融合型企业。地方高校和城市应该抢抓机遇,打破校园围墙,推动行业企业参与地方高校办学,推动校企共同制定人才培养方案,联合成立产业学院,共建产教融合型专业,大力培育产教融合型企业,建设产教融合型城市,促进地方高校专业链、人才链与城市产业链、创新链有机衔接。

#### 参考文献

- [1] 王一鸣. 百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J]. 管理世界, 2020, 36(12): 1-13.  
WANG Y M. Changes unseen in a century, high-quality development, and the construction of a new development pattern [J]. *Journal of management world*, 2020, 36(12): 1-13. (in Chinese)
- [2] 经济合作与发展组织. 高等教育与区域: 立足本地 制胜全球[M]. 清华大学教育研究院, 译. 北京: 教育科学出版社, 2012: 11.  
OECD. *Higher education and rejoins: globally competitive, locally engaged* [M]. Beijing: Educational Science Publishing House, 2012: 11. (in Chinese)
- [3] 杨玲丽. 共生理论在社会科学领域的应用[J]. 社会科学论坛, 2010(16): 149-157.  
YANG L L. Application of symbiosis theory to



- social sciences[J]. *Tribune of social sciences*, 2010(16):149-157. (in Chinese)
- [4] BROCKLISS L. Gown and town: the university and the city in Europe, 1200—2000[J]. *Minerva*, 2000, 38(2):147-170.
- [5] 史秋衡, 季玫希. 我国大学职能内涵嬗变的多维分析[J]. 高等教育研究, 2021, 42(4):21-26.
- SHI Q H, JI W X. A multidimensional analysis of the connotation evolution of university function in China[J]. *Journal of higher education*, 2021, 42(4):21-26. (in Chinese)
- [6] 克拉克·克尔. 大学的功用[M]. 陈学飞, 陈恢钦, 周京, 等译. 南昌: 江西教育出版社, 1993.
- KERR C. *The uses of the university* [M]. Nanchang: Jiangxi Education Publishing House, 1993. (in Chinese)
- [7] MOWERY D C, NELSON R R, SAMPAT B N, et al. The growth of patenting and licensing by U. S. universities: an assessment of the effects of the Bayh-Dole Act of 1980[J]. *Research policy*, 2001, 30(1):99-119.
- [8] UYARRA E. Conceptualizing the regional roles of universities, implications and contradictions [J]. *European planning studies*, 2010, 18(8): 1227-1246.
- [9] 亨利·埃茨科威兹, 王平聚, 李平. 创业型大学与创新的三螺旋模型[J]. 科学学研究, 2009, 27(4):481-488.
- ETZKOWITZ H, WANG P J, LI P. The entrepreneurial university and the triple helix model of innovation[J]. *Studies in science of science*, 2009, 27(4):481-488. (in Chinese)
- [10] 亨利·埃茨科威兹. 三螺旋[M]. 周春彦, 译. 北京: 东方出版社, 2005:6.
- ETZKOWITZ H. *Triple helix* [M]. Beijing: Oriental Publishing House, 2005:6. (in Chinese)
- [11] 지방대학과 지방을 살리는 상생모델 "univ + city" [EB/OL]. (2020-10-14) [2022-05-12]. <http://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=802037>.
- [12] PFEFFER J, SALANCIK G R. *The external control of organizations: a resource dependence perspective* [M]. Palo Alto: Stanford Business Books, 1978:35.
- [13] 杰弗里·菲佛, 杰勒尔德·R. 萨兰基克. 组织的外部控制: 对组织资源依赖的分析[M]. 闫蕊, 译. 北京: 东方出版社, 2006:23.
- PFEFFER J, SALANCIK G R. *The external control of organizations: a resource dependence perspective* [M]. Beijing: Oriental Publishing House, 2006:23. (in Chinese)
- [14] 阙明坤. 我国独立学院转设现状分析及对策研究[J]. 教育研究, 2016(3):64-71.
- QUE M K. Situation analysis and counter-measures on the transfer of independent colleges [J]. *Educational research*, 2016(3):64-71. (in Chinese)
- [15] 余凯, 张艺, 朱梓茵. 首都城市圈教育发展规划与建设国际比较研究[J]. 比较教育研究, 2020, 42(10):3-10.
- YU K, ZHANG Y, ZHU Z H. A comparative study on educational development planning in metropolitan capital circle[J]. *International and comparative education*, 2020, 42(10):3-10. (in Chinese)
- [16] 김도연 “대학과 도시는 미래 성장위한 운명 공동체” [EB/OL]. (2018-01-25) [2022-05-12]. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20180125/88350707/1>.
- [17] 袁靖. 韩国高等教育卓越工程及其特点分析[J]. 世界教育信息, 2019, 32(1):46-53.
- YUAN J. Analysis on the excellence projects of higher education in South Korea and their characteristics[J]. *Journal of world education*, 2019, 32(1):46-53. (in Chinese)
- [18] 赵俊芳, 崔鸣哲. 韩国产学研合作先导工程探略[J]. 外国教育研究, 2019, 46(9):3-15.
- ZHAO J F, CUI M Z. A study of leaders in industry-university cooperation project in South Korea [J]. *Studies in foreign education*, 2019, 46(9):3-15. (in Chinese)
- [19] 夏霖. 韩国振兴产业教育法及其启示——韩国《振兴产业教育及促进产学研合作相关法》探析[J]. 高教探索, 2020(10):93-98.
- XIA L. The law of revitalizing industrial education in South Korea and its enlightenment——an analysis of the Law of Revitalizing Industrial Education and Promoting Industry-University-



- Research Cooperation in South Korea [J]. (in Chinese)  
*Higher education exploration*, 2020 (10): 93 - 98. (in Chinese)
- [20] 范柏乃, 张莹. 区域协调发展的理念认知、驱动机制与政策设计: 文献综述[J]. 兰州学刊, 2021 (4): 115 - 126.  
 FAN B N, ZHANG Y. Concept cognition, driving mechanism and policy design of regional coordinated development: literature review [J]. *Lanzhou academic journal*, 2021 (4): 115 - 126.
- [21] 杜玉波. 适应新发展格局需要 推进高等教育高质量发展[J]. 中国高教研究, 2020(12): 1 - 4.  
 DU Y B. Adapting to the new development pattern, promoting the high-quality development of higher education[J]. *China higher education research*, 2020(12): 1 - 4. (in Chinese)
- (责任编辑 马双双)

## The symbiotic development of local universities and cities from the perspective of coordinated development: an analysis based on the linkage between local universities and innovation cities in South Korea

QUE Mingkun<sup>1</sup>, WANG Jiatong<sup>2</sup>

(1. School of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310058;

2. School of Teacher Education, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

**Abstract:** With the development of economy and society and the enhancement of the service function of higher education, the interaction between local universities and their cities is more and more frequent, and there is a growing need for a close partnership between them. The symbiotic development of local universities and cities is an inevitable trend under the joint action of multiple logics. By implementing a series of programmes to enhance the capacity of local universities to serve regional industries, stimulating the vitality of regional innovation systems, jointly nurturing talents in short supply for regional development and improving industrial education laws and regulations, the balanced development of regions has been strengthened, human resource development in cities has been significantly enhanced, industry-university-research cooperation has been deepened and social issues have been effectively addressed. Drawing on the relevant experience of South Korea, in order to better promote the two-way empowerment and interaction between local universities and cities, China should formulate special policies for the symbiotic development of local universities and cities, optimize the regional innovation ecosystem, promote local universities to serve urban human resources clusters, and further promote in-depth cooperation between industry, university and research.

**Key words:** local university; cities; symbiotic development; coordinated development; South Korea; innovative cities