

成渝地区高等教育协同发展路径探索

——基于整体性治理理论的视角

杨 慷 慨

(重庆文理学院 职业教育研究所, 重庆 402160)

摘要:成渝城市群与长三角城市群、京津冀城市群、粤港澳大湾区同属国家级城市群。国家对成渝地区发展的重新定位,赋予了成渝地区新的历史使命。成渝地区双城经济圈发展能否支撑起这一国家战略定位,成为成渝两地高等教育协同发展的逻辑起点。整体性治理旨在避免不同政策之间相互冲突和为服务对象提供无缝隙的公共服务,从而为分析成渝地区高等教育协同发展问题提供了一种理论视角。我国高等教育行政区管理模式将地方政府的高等教育权力及相应的责任限定在各自的行政辖区内部,造成现实中的成渝地区高等教育协同发展面临协作机制缺乏法律与组织保障以及稀缺高教资源竞争等多重梗阻。为消除这些梗阻,可探索建立跨区域合作组织,发挥其自上而下的等级式协调作用;制定区域经济社会一体化发展的地方性法规,为成渝两地高等教育协同发展提供法律保障;整合各类资源,建立物质资源、信息网络资源共享平台,提高高等教育资源的辐射效应;推进两地政府组织内部的文化变革,促进巴蜀文化交融,形成有利于促进两地高等教育协同发展的组织文化。

关键词:成渝地区;高等教育;协同发展;整体性治理;资源共享

中图分类号:G649.21 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2021)02-0118-09

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“新全球化背景下地方高校‘再地化’研究”(19XJA880002),项目负责人:蔡宗模;重庆市教委人文社会科学研究项目“区块链技术视域下的西部民族地区职业教育发展研究”(19SKGH163),项目负责人:杨慷慨;重庆市教育科学规划课题“整体性治理理论视角下的成渝地区高等教育协同发展研究”(2020-GX-024),项目负责人:杨慷慨。

作者简介:杨慷慨,教育学博士,重庆文理学院职业教育研究所讲师。

2020年1月,党中央对成渝地区的发展进行了重新定位,由成渝城市群转变为成渝地区双城经济圈。由此,成渝区域经济社会一体化发展问题引发社会各界的普遍关注。成渝地区高校肩负着为发展成渝经济服务、培养高层次专业人才的历史使命。“高等教育能为经济增长极提供发展的内在动力和增长源的同时,也是一种优质的投资项目”^[1]。高等教育协同发展,不仅能够促进区域间高等教育资源的优化配置,扩大优质高等教育资源的辐射范围,而且有利于拓展区域内高校的发展空间,提升区域高等教育的整体质量和影响力。目前成

渝地区高校无论从数量上还是质量上都还存在许多不足,因此需要整合教育资源,改革高校办学体制,打造成渝地区高等教育优势,实现区域高等教育的协同发展。本文引入整体性治理理论,试图探索成渝地区高等教育协调发展的整体性治理路径。

一、高等教育协同发展是对成渝地区发展国家战略定位的支撑

成渝地区双城经济圈是强化长江经济带的战略支撑。以成都、重庆为核心的成渝地区双城经济圈,拥有近1亿人口和近6万亿元经

济总量,是“一带一路”和长江经济带联结区域,也是继长三角、粤港澳大湾区、京津冀之后最大的区域经济体,承担着拓宽我国经济回旋余地、支撑中华民族发展战略等重要使命。自2016年3月《成渝城市群发展规划》获批以来,成渝城市群协同发展步伐不断加快,以建设具有国际竞争力的国家级城市群为目标,重点从促进产业分工与协作、推动基础设施互联互通、推进生态共建和环境共治、深化对内对外合作、建立健全城市群协同发展机制等6个方面,充分发挥地区优势,走出了一条中西部地区城市群建设的新路子^[2]。成渝地区双城经济圈的新定位,有助于进一步提升重庆和成都的中心城市功能和国际化水平,发挥其双引擎带动和支撑作用,推进资源整合与一体化发展,探索建立更加有效的区域协调发展新机制。

然而,长期以来的“背向发展”已导致成渝地区呈现发展失衡的“中部塌陷”格局,在区域空间战略规划协调、公共服务资源共享等方面的合作基础总体较为薄弱,呈现“两头大、中间小”的“哑铃式”发展结构,对发展要素的吸纳能力远大于溢出能力^[3]。成渝地区在协同发展过程中竞争大于合作,面临着社会事业发展缺乏大型战略合作平台、跨区域协调机制不健全等难题。

世界级城市群是未来国际竞争的重中之重。在世界最具影响力的十大城市群中,中国所占3席都在东部沿海地区。在中国的中西部城市群中,唯有成渝城市群拥有两个国家中心城市,且仍存在巨大发展潜力。同属于国家级城市群的长三角城市群有南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波等五大都市圈;京津冀城市群有北京、天津“双城”和通州、雄安“两翼”;粤港澳大湾区有香港、澳门和珠三角9市^[4]。成渝城市群在交通基础设施建设、次级城市发展、高等教育发展等方面与其他国家级城市群相比依然存在较大差距。《成渝城市群发展规划》提出2030年实现由国家级城市群向世界级城市群的历史性跨越。但截至目前,很多规划停留

在宏观层面,在执行层面缺乏具体“路线图”,没有细化的任务分解和考核督查机制。成渝地区双城经济圈的新定位,为成渝地区的发展设立了新的坐标,赋予了新的历史任务。人才是发展的关键要素。在推动城市群的发展中,有重点地配置人才资源,建设人才培养基地,完善吸引人才的政策,构建创新体系,形成成渝两地协同发展、相互支撑的局面,争取将成渝地区双城经济圈打造成为全国第四大创新中心,形成内陆地区高质量发展的重要增长极,是成渝地区双城经济圈新的历史使命。成渝地区高等教育协同发展,着眼于两地人力资本的增量问题,是对成渝双城经济圈建设这一国家发展战略的有力支撑。

二、整体性治理是成渝地区高等教育协同发展的有效路径

(一)成渝高等教育协同发展中的政府角色定位

高等教育作为区域经济社会发展的核心要素之一,对于推动成渝地区的发展至关重要。高等教育一体化,是指在区域高等教育发展中通过解决高等教育资源优化配置的体制性障碍,建立优质资源共享、联动发展、功能互补和正向效应溢出的机制,从而达成区域高等教育发展的良好格局^[5]。成渝地区高等教育协同化发展在本质上就是两地高等教育的一体化发展,属于区域治理范畴,旨在通过区域内不同主体间高等教育资源的优化配置,实现区域经济社会整体发展质量的提升。在市场经济发展过程中,市场能决定要素资源的流动方向,但教育属于社会公共事业,不可能完全由市场驱动,必须由政府主导。我国区域治理的根本特征是以政府为主导的科层制模式,政府通过签订行政契约、设立管理机构及举办合作论坛等方式,协调区域利益冲突。

政府在成渝地区高等教育一体化过程中发挥着主导作用。2018年6月,川渝两地政府签署《重庆市人民政府、四川省人民政府深化

川渝合作深入推动长江经济带发展行动计划(2018—2022年)》,建立了联席会议制度,有关部门和当地政府签署了12个专项合作协议。发挥政府在成渝地区高等教育一体化发展中的主导作用,有利于实现区域内高等教育资源的优化配置。然而,作为“理性经济人”的地方政府在成渝高等教育一体化过程中,面临着自身利益最大化诉求与区域高等教育整体质量提升的深层矛盾。如何推动地方政府之间、中央与地方政府之间的合理分工与有效协作,是实现成渝地区高等教育协同发展的关键所在。

(二)整体性治理促进成渝地区高等教育协同发展的内在机理

20世纪90年代,西方国家先后兴起了新一轮政府再造改革运动——整体性治理,以期突破传统官僚制过于重视专业分工与新公共管理过于强调市场化竞争所产生的政府治理碎片化问题。整体性治理强调以公民需求为价值理念,通过政府层级、功能和部门的整合,为公民提供一种无缝隙而非“碎片化”的公共服务^{[6]28-31}。克里斯托弗·波利特(Christopher Pollitt)认为整体性治理是指实现横向与纵向协调的一系列思想和行动,旨在避免不同政策之间相互冲突的情形、更好地利用稀缺资源、将不同利益相关者聚集在一起发挥协同效用,以及为公民提供无缝隙而非碎片化的公共服务^[7]。汤姆·克里斯滕森(Tom Christensen)等学者基于政治与行政领导的关系特征,将整体性治理的改革措施划分为等级式治理与协商式治理^[8]。等级式治理是采取自上而下的方式推动政府改革,或者是从横向和纵向两个维度强化和恢复中央政府的权力;协商式治理重视公共机构本身具有的内在差异性,强调通过共同协商而非等级命令的方式达到政府组织机构及其职能的整合。整体性治理尤为重视现代信息技术在了解公民或消费者需求、处理政府数据及提供服务信息等方面的关键性作用^{[6]143}。在整体性治理理论看来,有必要加强政府组织中法律制度的协调与整合,通过构建整体

性法律协调机制,为政府组织有效运行提供法律保障^[9]。此外,整体性治理重视政府内部的文化变革,强调通过信任关系的构建来增强政府组织之间的凝聚力,进而提升政府间协作水平。

整体性治理作为一种公共行政理论,为分析成渝地区高等教育协同发展问题提供了一种理论视角。在我国区域治理过程中,省级政府在高等教育协同发展过程中发挥着主导作用。整体性治理的思想体系和实践模式虽然是西方国家政府再造的产物,其产生的政治经济背景与我国存在较大差异,但是剔除政治体制等因素,我们仍可从协调与整合为核心的整体性治理理论与实践总结出对我国政府机构改革的普遍性启示。周伟认为,整体性治理无论是作为一种行政改革的理论指导,还是作为一种政府治理模式的变迁,在消解政府组织壁垒与打破封闭行政、整合政府功能与资源等方面发挥着积极作用,为解决地方政府间跨区域治理碎片化问题提供了有效路径^[10]。整体性治理尤其是协商式治理重视政府组织结构整合、利用现代信息技术及推动政府文化变革,有助于政府组织关系的协调与政府职能的整合。整体性治理理论为成渝地区高等教育协同发展提供了理论支撑。

三、成渝地区高等教育协同发展中的三重梗阻

(一)缺乏法律与组织保障的高等教育协作机制

如上所述,基于行政区划高等教育管理体制下的区域高等教育协同发展,衍生出高等教育协作行为的法律保障问题和协作组织的权力赋予问题,导致协作机制面临着权威性和执行力不足两方面的困境。

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第一百零八条规定:县级以上的地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作,有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定。《宪法》第

一百一十条规定:地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方政府组织法》)第五十五条规定:地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。无论是《宪法》还是《地方政府组织法》,都只是确立了上下级政府之间的权力与责任关系,而对同级地方政府之间的协作关系则尚未作出明确规定,因而成渝两地政府之间的高等教育协作行为缺少法律保障与约束作用。《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第十四条规定:国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)第十三条规定:省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。由此,各省级人民政府的高等教育管理权责限制在行政区域内,导致高等教育发展的区域分割行为凸显。

由于高等教育行政区管理模式将地方政府的高等教育权力及相应的责任限定在各自的行政辖区内部,造成了在区域高等教育发展规划与目标设置方面“各自为政”的现象。因此,构建具有跨区域合作组织性质的成渝高等教育协同发展领导机构,审议区域高等教育规划及协调高等教育协同发展事项,有利于完善成渝政府之间的高等教育合作与交流机制。然而,由于成渝高等教育协同发展领导小组在区域高等教育协作中不存在自上而下的行政权力关系,区域高等教育协同发展规划及项目的实施只能以自主协商的方式进行。相关机构“尽管能为区域合作搭建组织平台,但由于其组织具有‘合作协调’性质,不具有行政区政府的‘权威性’和‘权力性’”^[11]。成渝两地政府之间的高等教育协作缺乏能够发挥整体性领导作用的权威性合作组织。

(二)基于行政区划的高等教育管理体制不完善

行政区划是国家基于行政管理的需要,将国土划分为若干层次、大小不同的行政区域系统并设置相应的地方权力机关和行政机关,为社会生活和交往明确空间定位^[12]。传统高等教育管理体制建基于行政区划,将地方政府的高等教育权力及承担的责任分割到各行政辖区内部,由于不存在行政隶属关系,也就无权干涉彼此之间的高等教育事务。根据《高等教育法》的规定,国务院对全国高等教育事业统一领导和管理,各省级人民政府主要负责统筹协调本行政区域内的高等教育事业。《关于深化高等教育体制改革的若干意见》提出了实施中央政府和省级政府两级管理、分工负责,以省级政府统筹为主,条块有机结合的体制框架。地方政府主要负责本行政区域内内部的高等教育事务,各自按照自己的规划和目标发展。区域之间高等教育关系逐渐松散,极易导致不同地区高等教育体系小而全,形成行政区高等教育现象。尽管区域内也存在自下而上的校际合作,但从整个区域的高校发展而言,在区域教育政策设计、教育行政规划等行政性事务等方面,仍然是从本省市的发展需要出发,较少从区域发展整体角度进行统筹规划与分工协作^[13]。其实不仅仅是高等教育,其他方面也同样因为行政区划的管理体制而限制了地方经济社会的一体化发展。如渝西和川东地区早在2007年就自发形成“渝西川东经济社会发展协作会”,旨在促进渝西川东毗邻区域协同发展。但由于缺乏统一的协作战略规划,加之川渝两地行政壁垒未根本破除,两地在资源开发和社会事业发展等方面缺乏可操作性的合作机制和建设平台,仍存在同质化竞争问题。

传统的高等教育行政区管理模式容易限制区域学科专业结构调整与办学要素自由流动,不利于成渝地区高等教育资源的优化配置与高等教育整体实力的提升。在川渝两地10所高校公布的2019年面向四川省和重庆市的

本科招生计划中,四川大学与重庆大学有 23 个专业完全相同;电子科技大学与邮电大学有 25 个专业相同;四川农业大学与西南大学有 23 个专业相同;四川师范大学与重庆师范大学有 30 个专业相同,占当年全部 48 个招生专业的 62.5%;重庆交通大学与西南交通大学有 28 个专业相同,占当年全部 37 个招生专业的 75.7%^①。成渝地区高校专业设置结构不合理,不仅造成了区域高等教育资源的浪费,而且极易导致高校专业设置与市场需求脱节,从而产生结构性失业等社会问题。此外,由于高等教育行政管理模式的制约,成渝两地政府缺乏对区域高等教育发展进行整体设计,造成高等教育办学要素流动受阻。当然,两地部分高校在制定本科专业招生计划时也有一些整体性考虑,如四川大学在历史学(基地班)招生中明确要求川渝两地直接按照基地班录取,其他省份按照历史类录取,学生进校后经过选拔进入基地班学习。但总体来说,两地高校在发展过程中都是按照各自的轨迹独立发展,竞争大于合作。

(三)政治博弈中的稀缺高等教育资源竞争

公共选择学派基于亚当·斯密(Adam Smith)的“经济人”假设,认为政府机关及其行政官员并不总是大公无私的,其日常行政活动以谋取自身利益最大化为根本诉求,属于典型的“理性经济人”。周黎安认为,地方政府官员的“理性经济人”特征愈益明显,其中表现最为突出的是以 GDP 增长为核心的政治晋升博弈^[14]。高等教育是推动经济社会发展的重要力量。相对稀缺的高等教育资源不可避免地成为地方政府之间重点争夺的对象。2015 年国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》规定:“中央财政将中央高

校开展世界一流大学和一流学科建设纳入中央高校预算拨款制度中统筹考虑”^[15];而地方高校“双一流”建设资金则由地方财政统筹安排,“中央财政通过支持地方高校发展的相关资金给予引导支持”^[15]。因此,无论是辖区内的中央直属高校还是地方高校,一旦进入“双一流”建设名单,地方政府就能够从中获取更多中央财政资助和政策倾斜,以此营造更好的人才培养环境,从而推动当地经济社会发展。对于地方政府来说,能否使区域内高校抓住机遇挤进“双一流”门槛,成为它们参与高等教育资源竞争的内在驱动力。

成渝两地政府都将进入全国高校和学科排行榜前列作为各自的政策目标,最大限度地争取相对稀缺的“双一流”名额。在成渝两地的“双一流”建设目标中,四川省提出:重点建设 15 所左右高水平大学;30 个以上学科进入世界一流学科行列,100 个左右优势学科具有全国影响力和竞争力,120 个左右特色学科重点支撑四川产业结构升级和创新发展重大需求;依托 50 个左右学科重点建设新型高端智库。重庆市提出:到 2030 年,20 个学科进入教育部学位中心学科评估前 10%,30 个左右学科进入 ESI 排名前 1%,若干学科进入 ESI 排名前 1‰,40 个左右专业点进入国内前列^②。成渝两地政府通过新一轮高水平大学和优势学科建设方案的制定及实施,竞争中央政府控制的优质高等教育资源。虽然“双一流”名额之争在一定程度上能够激发成渝两地政府参与世界一流大学和一流学科建设的积极性,但容易产生区域高等教育发展中的“马太效应”,进而扩大区域教育不公平,甚至加剧高等教育的地域分割^[16]。

① 数据来源于川渝两地 10 所高校官网公布的 2019 年本科招生专业目录。由于有的高校公布的是招生大类,有的高校公布的是招生专业,所以只统计了名称相关的大类或专业,而实际上相同专业可能更多。考虑到西南大学的前身是西南农业大学和西南师范大学,而重庆没有独立的农林类高校,因此选择四川农业大学与西南大学的相关招生专业进行比较。

② 成渝两地“双一流”建设目标分别参见《四川省人民政府关于统筹推进一流大学和一流学科建设的实施意见》(<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/13298/13301/2017/11/9/10437651.shtml>)和《重庆市人民政府关于加快高校特色发展推进一流大学和一流学科建设的实施意见》(<https://wenku.baidu.com/view/499a379fdb38376baf1ffc4ffe4733687f21fc1f.html>)。

四、成渝地区高等教育协同发展的整体性治理理路

(一) 完善成渝两地高等教育协同发展的法律保障体系

法律制度作为一种与行为相关的规范性制度,对政府官员的行为模式产生重要影响,是实现政府组织整体性协调发展的基本前提与制度保障。区域高等教育协作实质上是同级地方政府之间的协商性行政行为,缺乏必要的权力制约关系,因而需要通过外在的法律制度予以规范和引导。然而,《宪法》和《地方政府组织法》仅仅确定了上下级政府之间的权力与责任,对于同级地方政府之间的协作关系缺乏明确规定。《教育法》《高等教育法》则将省级政府的高等教育权限明确地限制在各自行政辖区内部,阻碍了地方政府之间的高等教育协作行为。基于此,需要完善成渝两地高等教育协调发展的法律保障体系,提升成渝两地的高等教育协同发展水平。从国家层面来看,进一步完善上述法律的相关内容,为地方政府深入开展高等教育协作提供法律依据。譬如,可对《地方政府组织法》第五十五条的内容进行修订,增加同级地方政府之间协作关系的法律条款,以适应区域经济社会一体化发展趋势,推动成渝两地高等教育协同发展。对《教育法》第十四条和《高等教育法》第十三条进行修订,除了规定省级政府在本行政区的高等教育管理职责之外,还增加跨区域高等教育协作条款,明确省级政府之间高等教育合作权责。

东北三省开我国区域性立法协作框架之先河,于2006年7月签署《东北三省政府立法协作框架协议》^[17]。继而三省政府立法协作逐年深入,促进了区域资源优化与协调发展。成渝两地可借鉴东北三省的区域立法实践经验,制定成渝两地区域经济社会一体化发展的地方性法规,把高等教育协作纳入其中,对成渝两地在高等教育协同发展中具体承担的责任进行明确界定。成渝两地可成立高等教育协

同发展领导机构,依据成渝两地区域经济社会协同发展相关法规,对两地政府之间的高等教育协作行为进行实时监督,推动成渝两地高等教育协同发展。

(二) 推动成渝高等教育协同发展的目标整合

成渝两地政府间高等教育资源竞争行为的产生与高等教育资源的稀缺性密切相关。当前我国高等教育资源尤其是优质资源相对有限,其规模在短期内比较固定,通过扩大规模来破解高等教育资源竞争问题并不可行。由此,需要通过价值理念重塑与优化政绩考核内容的方式,解决政治晋升博弈下高等教育资源竞争的难题,推动成渝两地高等教育发展目标整合。

与传统公共行政和新公共管理运动把重点放在提升政府内部运行效率上不同,整体性治理将最大程度地满足公民的日常生活需求作为政府治理的根本目的,以此提升公共服务质量。成渝两地政府在高等教育协作过程中应将区域高等教育协调发展作为出发点,通过实行诸如签订联合培养研究生的合作协议,建立师资交流和聘用的合作平台,建立物质资源共享平台、信息网络资源共享平台等措施,提高高等教育资源的辐射效应^[18]。

一项制度能否执行,除了制度自身的正当性与合理性之外,激励与考核评价制度必不可少。地方官员在本质上属于“理性经济人”,迫于“政治锦标赛”的压力,他们倾向于争夺与当地经济社会发展密切相关的高等教育资源,从而最大程度地获取政治升迁机会。基于此,在重塑以公民需求为导向的价值理念过程中,政绩考核需要辅以科学、合理的政绩考核标准,以此激励地方政府之间的高等教育协作行为。要转变传统的以GDP增长为主导的政治晋升考核方式,将包括高等教育协同在内的区域政府间合作纳入地方官员的政绩考核范围,为成渝两地高等教育协同发展设置一个导向明确的“指挥棒”,提升成渝政府间高等教育协作的

积极性。

(三) 建立成渝高等教育协同发展的跨区域合作组织

整体性治理强调自上而下的等级式协调作用,发挥中央政府在超越政府层级、部门和职能等阻碍因素的关键性作用。跨区域合作组织的构建能够超越基于行政区划的传统高等教育管理体制的制约,为地方政府之间的高等教育协作提供组织交流平台。尽管川渝建立了联席会议制度,但更高层面的跨区域协调机制仍有待健全,宏观规划缺乏具体“路线图”,加之川渝政策标准存在落差、规划衔接不畅等问题,导致成渝地区双城经济圈内部的产业转移、基础设施建设、公共服务一体化等跨区域合作项目推进困难。川渝合作组织不具备自上而下的权力关系,由此缺乏权威性,可参照整体性治理理论的相关内容,借鉴西部大开发领导小组和振兴东北老工业区领导小组办公室的经验,尝试在中央政府内部设立权威性的成渝双城经济圈高等教育跨区域合作组织,统筹成渝两地的高等教育协作。

世界级城市群在形成和发展过程中均依托科学高效的区域协调机制推动,如日本东京建立了首都建设委员会,负责东京城市群发展的规划和协调;英国中央政府先后成立大伦敦议会和伦敦政府办公室,主要负责解决跨区域协调规划发展问题。成渝地区双城经济圈亟待建立科学高效的一体化跨区域协调机制,可由国家层面成立“成渝地区双城经济圈管理办公室”,完善川渝之间的协商利益表达、冲突协调机制,如涵盖决策层、协调层、执行层的3级协调机制。在此基础上,制定执行层面的路线图,建立成都和重庆“双核”的有效沟通,按年度细化分解任务,并建立考核督查机制,扎实推进成渝双城经济圈的协同发展^[4]。

具体而言,成渝两地应建立推动成渝高等教育协同发展的领导小组,隶属于“成渝地区双城经济圈管理办公室”,挂靠在教育部相关司局,由分管高等教育事务的教育部领导任组

长,领导小组成员包括四川省教育厅和重庆市教委的主要负责人。成渝高等教育协同发展领导小组在“成渝地区双城经济圈管理办公室”的授权下,编制《成渝地区高等教育协同发展规划》,拓展合作范围和领域,对两地高等教育协同发展进行统筹规划与监督约束。成渝高等教育协同发展领导小组的主要职责就是根据国务院推动成渝地区双城经济圈管理办公室作出的战略决策,会同成渝两地政府制定区域高等教育联动发展规划,负责组织成渝两地召开高等教育协同发展研讨会,吸才引智。另外,在对成渝政府高等教育职能明确划分的基础上,根据高等教育联动项目实施情况及时调整战略规划,并采取多种政策工具确保两地高等教育协同政策目标的顺利实现。

(四) 培育成渝高等教育协同发展的支撑文化

文化是制度运行的土壤,缺乏文化的支撑作用,制度有可能流于形式而难以贯彻实施,从而失去实质意义。成渝两地高等教育协同发展除了通过优化法律保障体系、目标整合、设置权威性组织等措施外,还需要推进政府组织内部的文化变革,形成有利于促进两地高等教育协同发展的组织文化。

成渝高等教育的协同发展有很好的文化基础。成渝山水相连,在行政区划上分开也只不过20来年的时间,重庆和成都分属的巴文化与蜀文化交融,也一直以巴蜀文化的标签外显于世。整体性治理所需要的文化是一种以信任为核心的制度文化。信任属于一种代理关系,在这种关系之中委托人将自身的利益置于某种危险之中,相信代理人会根据委托人提供的激励或制定的规则采取行动^{[6]119}。基于此,可通过加强两地公共服务制度对接与资源共享,围绕推进服务型政府建设,共同加强人口、教育、就业和社会保障等公共服务领域互助,促进两地间人员无障碍流动。通过加强信息交流与进行利益补偿的方式,构建地方政府之间的信任关系,培育成渝两地政府间高等教育

协作的支撑文化。

一方面,加强成渝两地政府之间的政务信息公开与交流。“没有信息沟通,无所谓信任,信任是对信息掌握的结果。”^[19]通过信息交流,能够有效地解决委托人与代理人之间的信息不对称问题,增加彼此之间的信任感。因此,成渝两地政府在高等教育协同发展进程中应该秉持合作共赢的行政理念,主动公开政务信息,推动本地区学科专业设置、市场人才需求、高层次人才引进及毕业生就业率等高等教育信息的交流与共享。在此基础上,两地根据区域经济社会需求制定高等教育联动发展的整体规划,促进区域内高等教育资源优势互补,实现成渝两地高等教育协同发展。“办人民满意的高等教育‘要处理好’与高等教育不平衡不充分发展的关系。”^[20]另一方面,完善成渝两地政府之间的利益补偿机制。委托人之所以信任代理人,是因为他们坚信代理人会按照规则行事以维护委托人的利益,因此利益机制是维系信任关系的根本。高等教育资源丰富的一方因为要与另一方分享资源而遭受利益损失,容易缺乏参与高等教育协同发展的积极性。因此,可由成渝地区双城经济圈管理办公室协调中央政府通过财政转移支付或招生指标、重点建设名额等优质资源倾斜的方式,对利益遭受损失的地方政府进行一定的补偿。也可由成渝两地共同出资设立成渝两地高等教育协同发展基金,专门用于成渝两地地方政府之间的高等教育利益补偿,推动两地高等教育协同发展。

五、结 语

由于成渝两地高等教育协同发展受到法律与组织保障缺失、基于行政区划的高等教育管理体制不完善以及优质高等教育资源竞争等因素的制约,其发展水平有待进一步提升。整体性治理理论为两地高等教育的协同发展提供了新的问题解决路径。两地政府通过完善区域高等教育协作的法律保障体系、设立跨

区域合作组织、培育高等教育协作的支撑文化,能有效促进区域高等教育资源优化配置,推动两地高等教育的协同发展。然而,区域高等教育协同发展需要政府、高校、市场和社会等多个利益相关者的参与,单一理论工具有很大的局限性,地区高等教育多元主体的利益追求也是需要考虑的问题。成渝地区双城经济圈的提出时间还不长,今后对成渝两地高等教育协同发展的研究还需要进行多维分析,探寻最优路径。

参考文献:

- [1] 杨泽军. 成渝经济区高等教育发展探讨[J]. 四川教育学院学报, 2010(4): 30-32.
- [2] 关于统筹推进成渝城市群一体化建设的建议[EB/OL]. [2020-02-05]. <http://www.ccpc.cq.cn/home/index/more/u/jygk/id/212371/r/>.
- [3] 成渝城市群再起热议,如何实现高质量一体化发展?[EB/OL]. [2020-02-05]. https://www.sohu.com/a/300393406_353364.
- [4] 大国方略:成渝城市群——从概念走向现实[EB/OL]. [2020-02-05]. https://www.sohu.com/a/299015240_742058.
- [5] 崔玉平,陈克江. 区域一体化进程中高等教育行政区划改革与重构——基于长三角高等教育协作现状的分析[J]. 现代大学教育, 2013(4): 63-69.
- [6] PERRI P, LEAT D, SELTZER K, et al. Toward holistic governance: the reform agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.
- [7] POLLITT C. Joined-up government: a survey[J]. Political Studies Review, 2003: 34-49.
- [8] CHRISTENSEN T, LGREID P, 张丽娜, 等. 后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府[J]. 中国行政管理, 2006(9): 83-90.
- [9] 曾凡军. 基于整体性治理的政府组织协调机制研究[D]. 武汉: 武汉大学博士学位论文, 2010.
- [10] 周伟. 地方政府间跨域治理碎片化: 问题、根源与解决路径[J]. 行政论坛, 2018(1): 74-80.
- [11] 高建华. 区域公共管理视域下的整体性治理——跨界治理的一个分析框架[J]. 中国行政管理, 2010(11): 77-81.
- [12] 张应强, 彭红玉. 高等教育大众化时期地方政府竞争与高等教育发展[J]. 高等教育研究, 2009(12): 1-16.
- [13] 赵庆年. 多维视域中的区域高等教育基本特征[J]. 教育研究, 2008(6): 72-77.
- [14] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作: 兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.

- [15] 国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知[EB/OL]. [2020-02-05]. <http://www.gov.cn/jzhengce/content/2015%2D11/05/content%5F10269.html>.
- [16] 崔海丽.“双一流”建设中的地方政府竞争行为分析[J]. 江苏高教, 2018(6):17-22, 87.
- [17] 东北三省建立立法协调机制[EB/OL]. [2020-02-05]. <http://politics.people.com.cn/GB/14562/10497960.html>.
- [18] 王成端, 叶怀凡, 程碧英. 高等教育资源共建共享——基于成渝经济区现状的考察及思考[J]. 中国高教研究, 2017(2):48-53.
- [19] 易承志. 跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理[J]. 学术月刊, 2017(11):67-78.
- [20] 张应强. 坚持以人民为中心的高等教育发展思想:新时代我国高等教育发展思想的重大转变[J]. 重庆高教研究, 2020(1):5-13.

An Exploration of the Coordinated Development of Higher Education in Chengdu-Chongqing Area: From the Perspective of Holistic Governance Theory

YANG Kangkai

(Vocational Education Institute, Chongqing University of Arts and Science, Chongqing 402160, China)

Abstract: The four urban agglomerations, including the Chengdu-Chongqing urban agglomeration, the Yangtze River Delta urban agglomeration, the Beijing-Tianjin-Hebei urban agglomeration, and the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, are the national-level urban agglomerations. China's repositioning of the Chengdu-Chongqing region has given it a new historical mission, and the development of the twist-city economic circle sustainably supports this country's strategic positioning and it becomes a logical starting point for the coordinated development of Chengdu-Chongqing higher education. Holistic governance aims to avoid mutual erosion between different policies and provides seamless public services for service targets, providing a theoretical perspective for analyzing the coordinated development of higher education in Chengdu-Chongqing area. The management model of China's higher education administrative region limits the higher education powers and corresponding responsibilities of local governments within their respective administrative jurisdictions. This has caused the actual collaborative development of higher education in Chengdu-Chongqing area to face a lack of legal and organizational guarantees in cooperation mechanisms, resulting in scarcity multiple obstacles like competition for higher education resources. In order to eliminate these obstructions, we can explore the establishment of cross-regional cooperation organizations to play a top-down hierarchical coordination role, which means to formulate local laws and regulations for the integrated development of regional economy and society to provide legal guarantee for the coordinated development of higher education in Chengdu-Chongqing area; integrate element resources, establish a sharing platform for material resources information network resources and improve the radiation effect of higher education resources; promote the cultural changes within the government organizations of the two places, promote the integration of blackboard-writing culture, and form an organizational culture that is conducive to higher education cooperation between the two local governments.

Key words: Chengdu-Chongqing area; coordinated development of higher education; overall governance; supporting culture; resource sharing

收稿日期: 2020-07-12

责任编辑 秦 俭