

区域高等教育如何走向高质量协同发展

——基于多重制度逻辑的分析

卢威

(华东师范大学 国家教育宏观政策研究院, 上海 200062)

摘要:区域高等教育协同发展已经成为教育强国和区域现代化的战略支撑,但进展较为缓慢,其原因是体制性的。区域高等教育协同发展的推进是多重制度逻辑相互作用的复杂而又充满矛盾的过程:中央政府行为具有促进区域联通合作与激励地方竞争发展的双重取向,地方政府以本地利益最大化为目标在合作与竞争之间权衡游走,公办高校受限于集权高等教育治理模式以致参与区域合作动力不足。实现区域高等教育高质量协同发展,须以应对地方政府竞争和推动政校关系改革为抓手,分别在中央和地方、国家和社会两个层面进行治理制度创新。将推动区域高等教育协同发展纳入地方政府绩效考核、优化中央对地方政府区域高等教育合作行为的协调机制、扩大公办高校办学自主权以拓展其区域合作空间、支持社会力量深度参与区域高等教育合作,是推动区域高等教育协同发展的关键路径。

关键词:教育强国;区域现代化;区域高等教育协同发展;高质量发展;多重制度逻辑

中图分类号:G649.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)03-0180-12

“高等教育是影响区域现代化最重要的因素,如何通过政策的促进作用实现区域经济与区域高等教育的良性互动是国家和整个社会非常关注的重大问题之一。”^[1]教育强国建设的核心要义,在于增强教育特别是高等教育对中国式现代化和高质量发展的服务支撑能力。这就意味着,在国家实施区域重大战略的背景下,推动区域高等教育协同发展,为整体实现区域高质量发展和现代化提供战略支撑,已经成为教育强国建设的内在要求。区域高等教育协同发展(有时亦被称为区域高等教育协作发展、区域高等教育合作发展、区域高等教育一体化),是指在区域范围内突破行政壁垒,深化高等教育合作,促进高等教育资源共建共享与优化配置,赋能区域经济发展和区域现代化的过程,其对于整体提升区域教育服务支撑能力^[2]、构建区域创新体系、优化区域高等教育资源供给、促进区域协调均衡发展具有战略价值。高质量的区域高等教育协同发展,至少包括协同发展动力的内生性、协同发展秩序的制度化、协同发展程度加深和广度拓展、协同发展影响力和示范性显著增强四个维度。从实践看,区域高等教育协同发展已在长三角、京津冀、粤港澳大湾区、成渝双城、长江中游城市群等多地渐次展开(因粤港澳大湾区的区域高等教育协同发展涉及“一国两制”的特殊情形,本文不做讨论)。当然,我国区域公共管理改革有后发外生型的强制性制度变迁意味,它要求政治、经济、社会、价值各个系统在较短时间内适应并接受原生型

作者简介:卢威,华东师范大学国家教育宏观政策研究院,副研究员。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“长三角高等教育高质量一体化推进策略研究”(20YJC880062),项目负责人:卢威。

现代化国家在很长时间内自发形成的这种制度,具有相当难度^[3]。这就决定了区域高等教育协同发展面临诸多挑战。较之协同发展话语广为流行,协同发展成果还不尽如人意。那么,区域高等教育协同发展制度安排缘何出现失灵倾向?高质量协同发展的出路在哪里?

近年学界涌现出较多有关区域高等教育协同发展的研究,极大地推动了该领域的学术进展。总体而言,已有研究多重在提出对策,但对协同发展困境成因的解释相对不足。实际上,探究区域高等教育如何走向高质量协同发展,首先需要深入剖析协同发展为何会面临困境,识别制约区域高等教育高质量发展的瓶颈。回答好“为何”的问题,就不难找到破解“如何”问题的“密码”。以往有关研究也曾在分析协同发展困境方面做出努力,如有研究认为区域间优质高等教育资源不均衡、学科设置与区域产业结构转型不协同、高等教育数量与质量不对称是制约协同发展的结构性矛盾^[4],也有研究将教育资源分布不均、内生发展动力不足、制度壁垒与文化差异列为限制因素^[5],还有研究将协同发展之困归因于行政资本、教育资本、人力资本等核心要素配置机制失灵^[6],另有研究认为行政壁垒、政府权力和区域发展失衡是区域高等教育协同发展的屏障^[7],等等。上述研究的贡献是奠基性的,但是,对于协同发展的内在矛盾和深层制约,当下仍需要进行更深入的解释。区域高等教育协同发展的演进是各参与主体互动的结果,深刻理解协同发展之困,尤为需要剖析有关主体的行为及其背后的逻辑。本研究试图在前人研究基础上,从区域高等教育协同发展参与主体的行为出发,分析推进协同发展背后的各种因素及其互动机制,以求更准确地把握协同发展之困的成因,并求索相应进路。需要说明的是,本文主要关注制约我国区域高等教育协同发展的一般共性问题,对于每个区域各自面临的独特和具体问题,则有待另文研究。

一、理论视角:从多重制度逻辑认识区域高等教育协同发展

“要想透过事实发现存在的深层次社会问题,就应对社会现象进行解释,而这种解释则需要依赖分析视角或分析框架。”^[8]对于认识区域高等教育协同发展进展缓慢的障碍,多重制度逻辑分析框架具有适切性。“所谓制度逻辑是指由一系列规则、文化和信念秩序等构成的对人的认知和行为产生影响的制度安排和行动机制”^[9],而多重制度逻辑分析框架关注的是各不同主体及其制度逻辑之间的互动和彼此作用,以及该过程如何影响制度的变迁。周雪光教授在其《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》等多部具有广泛影响的著述中,对多重制度逻辑分析框架及其运用做了充分阐释。在这一理论视野中,“国家治理并不是一个单一的过程或力量,而是由多重过程、多重逻辑相互作用所组成”^{[10]385}。大规模制度变迁是多重逻辑、多重机制相互作用的内在性过程,多重逻辑与群体间的相互作用影响和制约了后续发展轨迹,有必要在这种互动关系中认识制度变迁^[11]。质言之,制度变迁并非单一机制影响的结果,而是多主体、多重机制或制度逻辑互动的产物。并且在此过程中,每个主体的目标取向可能是多重的,甚至存在矛盾,这些多重的目标取向都影响着该主体的行为。这就意味着要关注每个主体多重的目标取向。若只狭义地关注其对某一具体政策的推行,可能会忽略其中最需要解读的那些微妙的、相互作用的机制过程^{[10]343}。

多重制度逻辑的视角,对于分析区域高等教育协同发展至关重要。一方面,多重制度逻辑在区域高等教育协同发展进程中是客观存在的。教育系统是经济社会系统的子系统。有关教育改革的研究发现,同经济社会领域的改革一样,教育改革也涉及多重机制协同运作的过程,不同主体在其中遵从各自的制度逻辑,表现出鲜明的行为惯性^[12]。区域高等教育协同发展作为一项教

育改革,同时也作为宏观国家治理改革的一环,受到多重制度逻辑制约。协同发展中有多个行动者,中央政府、地方政府和区域内高校是其中三个核心的行动者;同时,每个主体身处不同情境,被不同制度安排所约束,有不同的目标考量,遵循不同的制度逻辑。协同发展过程某种意义上就是这些主体互动和多重的制度逻辑之间彼此影响的过程。多种制度逻辑交互作用,共同绘就了协同发展的制度变迁图景。总之,区域高等教育协同发展是典型的多重制度逻辑角力场域。另一方面,以往有关区域高等教育协同发展的研究,多从静态角度分析协同发展的制约条件,而多重制度逻辑分析框架为理解协同发展提供了动态的、复杂性的视角,有助于研究者从不同主体各自的制度逻辑互动的角度,更深刻地理解和洞察协同发展中的共识与矛盾,以及背后的权力和利益关系。

二、促进区域合作与激励地方竞争的双重取向:中央政府的逻辑

(一)打破“块块分割”:国家层面区域高等教育发展政策的转向

“条块关系”是认识区域高等教育发展条件的切入点。我国高等教育经历了由“条块分割”到“块块分割”再到推动打破“块块分割”的转向。计划经济时代,部门办学体制塑造了高等教育“条条分割”格局,其间伴随着权力收放,高校隶属关系时有变动。但不变的是,高等教育始终被锁定于“条块”网格中,无法形成区域化发展格局。改革开放后,在中央向地方分权的背景下,“条条”权力收缩,地方经济关系走向“块块分割”。同时,1985年教育体制改革提出实行三级办学体制,高等教育地方化使“块块”的重要性不断凸显。而随着政府职能转变与机构改革,部门办学体制瓦解,大批行业性高校被划转地方。“块块分割”的高等教育体制由此定型。

面对“块块分割”对市场发展的限制,早在20世纪80年代,中央政府曾做出加强地区间横向联系的努力,如设立上海经济区、推动横向经济联合,等等。为打破教育领域的“块块分割”,1985年中共中央曾经提出“积极倡导部门、地方之间联合办学”^[13]。21世纪以来,随着市场化的深入,区域发展问题被中央政府逐渐上升到国家战略层面。在此背景下,继20世纪80年代高校跨地联合办学改革之后,新一轮区域高等教育协同发展开始启动,国家运用一系列政策工具驱动区域高等教育协同与合作。特别是最近十多年来,国家重点在京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝双城等地实施区域重大战略,布局区域经济一体化,带动了区域高等教育协同发展政策的“强供给”。如对长三角,从2008年起,国家陆续出台了多项规划和指导意见,从早期提出调整完善高等教育学科布局和专业设置、强化区域教育合作交流^[14],到2018年将长三角一体化发展上升为国家战略,就构建长三角教育协作发展新格局^[15]、共享高品质教育医疗资源^[16]等进行谋划。对成渝地区,《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》要求“推动教育合作发展”“组建双城经济圈高校联盟,联手开展世界一流大学和一流学科建设,支持高校向区域性中心城市布局”^[17]。对长江中游城市群,国家发展改革委出台的《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》提出“推动成立长江中游城市群高校联盟,探索教师互聘、学分互认、联合培养等合作模式,促进高等教育协同发展”^[18]。

(二)促进区域联通合作:国家推动区域高等教育协同发展的多重考量

首先是适应区域经济发展需要。区域高等教育协同发展是区域经济一体化的内在要求。区域经济一体化诉求来自经济区自由延展和行政区刚性边界限制的矛盾,市场经济发展要求突破“块块分割”的行政壁垒。区域经济一体化背景下产业的重新布局、经济社会结构的重组、公共服务在区域层面的重新统筹,都要求高等教育对此加以适应,在区域范围内实现高等教育联通与协

同;同时,区域高等教育协同发展,还旨在实现创新资源的区域化配置,助推区域经济发展动能转换,打造区域创新体系。

其次是旨在实现区域协调发展。正如《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》所指出的:“我国区域发展差距依然较大,区域分化现象逐渐显现,无序开发与恶性竞争仍然存在,区域发展不平衡不充分问题依然比较突出。”^[19]在高等教育领域,不仅东西部差距日益扩大、“中部塌陷”问题凸显,而且在区域的内部,高等教育综合发展水平也有一定差异^[20]。如京津冀 51 所中央直属高校,43 所位于北京,三地高校在办学水平上亦差距明显^[21]。在长三角,从 2013—2019 年该区域各地高等教育各项指标的平均值比较来看,安徽除高校图书和教室数量方面的指标外,其他指标与其他省市相比都处于劣势,多项比值性指标低于全国整体水平^[22]。实现区域整体现代化和共同富裕,离不开区域高等教育协同发展。

最后是旨在提高高等教育资源配置效率。区域教育协同发展的主要意蕴“在于构建区域教育系统内部诸要素之间的和谐关系,立足于解决区域教育资源的有效配置和制度保障问题,实现区域教育内涵式可持续发展的远景目标”^[6]。长期以来形成的以“块块”为单位的高等教育资源配置方式导致大量重复建设,如学科和专业重复设置、高等教育资源互联互通不畅,不利于实现规模经济,亟需以区域为新的单位,通过区域高等教育协同发展进行优化调整。

(三)激励地方竞争发展:实现区域高等教育协同合作的潜在制约

然而,试图扭转“块块分割”局面、推动区域高等教育协同发展只是中央政府逻辑的一个方面。值得注意的是,尽管中央政府近年来打破“地区分割”的决心和力度不断加大,但也常常激励地方政府竞争以加快发展。中央政府设计的财政激励和官员晋升锦标赛制度,形塑与维系着地方政府的竞争格局。我国行政体制是层层“纵向发包”和“横向竞争”的结合体,经过行政逐级属地发包,地方政府成为全能型政府^{[23]317}。同时,政治锦标赛将地方官员政绩与当地经济绩效捆绑,通过官场竞争驱动市场发展。并且,锦标赛体制也是“压力型体制”。由于存在政治化机制,经济建设成为改革开放年代最大的“政治任务”,中央政府要求下级政府以及职能部门全力完成,并相应给予政治上和经济上的激励和惩罚^[24]。于是,“各级地方政府不得不主动追逐关键性生产要素(如人才、资本和技术),以便获得产业发展的先机”^{[23]175}。

这种竞争性制度安排的形成,与我国特有的国家治理模式下调动地方政府积极性的需求有关。周飞舟教授认为,在高度中央集权的局面下,行政体制本身会内生出一种“锦标赛”的独特现象,在锦标赛中,中央会在经济上向地方大规模放权,并通过各种方式鼓励和促使地方政府在主要的经济指标上展开竞赛^[25]。他形象地将之称为“锦标赛体制”。尽管地方政府竞争在创造中国经济增长奇迹方面功不可没,甚至被视为“中国模式”的一部分,但它也在客观上形塑了地方之间“块块分割”的以邻为壑格局,与当前的区域联通和协同发展目标产生张力。虽然经济绩效是地方政府竞争的核心,但高等教育也是地方政府的必争之地。这不仅是缘于知识社会来临的背景下,高等教育关乎地方创新体系构建和地方发展的新旧动能转换,其本身就是创造经济价值的源泉,也缘于民生领域在中央对地方的考核指标中占据着重要位置。如国务院办公厅 2017 年印发的《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》就将包括高等教育在内的各级各类教育发展情况作为有关领导干部考核与奖惩的重要依据^[26]。总之,在中央政府激励地方竞争背景下,高等教育对地方政府至关重要。这种强大的竞争逻辑显然更有利于维持各地间的分割倾向,从而成为区域高等教育协同发展的潜在约束条件。

三、在区域高等教育合作与竞争之间权衡游走：地方政府的逻辑

(一) 区域合作意识的觉醒：地方政府的区域高等教育协同发展实践

地方政府在区域高等教育协同发展过程中扮演着微妙的角色。计划体制下“高等教育空间布局既不是自发形成的,也不是地方主导发展的,而是在中央政府主导下,紧密结合国家战略重点的变化,有目的、有计划的主动建构过程”^[27]。当时“在不同的地区之间,形成的不是建立在区域分化基础上的交换关系,而是在国家行政权力支配下的调拨关系”^[28]。无论向地方“放权”还是从地方“收权”,中央政府权威都是绝对的,地方政府无法成为利益主体,没有主动开展区域高等教育合作的可能。

改革开放初期,中央向地方持续分权使地方政府逐渐成为具有一定自主权和能动性的利益主体,但20世纪80年代的财政承包制反而使之成为地方保护主义者,由此产生了将各个地区割裂成碎块的“诸侯经济”^[29],区域合作难有进展。直到20世纪90年代后,在市场深入发展和中央政府区域政策双重影响下,地方政府的区域合作意识开始觉醒。1992年长三角15个城市共同建立政府协商机制,这是地方政府主动寻求区域协作的标志性事件。而地方政府的区域高等教育合作,则在21世纪以后特别是在近十余年才取得了较大进展。长三角作为市场化程度较高、区域高等教育协同发展起步较早的地区,该区域省级政府有关部门2003年首次签订与高等教育紧密相关的《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》,从2009年起连续十余年轮流举办教育协作会商会议并签署合作协议(迄今仅在会上就已签署50余份协议)^[30]。2018年长三角省级政府签署《长三角地区教育更高质量一体化发展战略协作框架协议》,将高等教育列为重点协作项目之首,探索建立跨区域联合实验室,形成需求导向的联合共管机制^[31]。随着京津冀协同发展战略的实施,三地教育行政部门于2018年联合出台《京津冀教育协同发展行动计划(2018—2020年)》,提出“深化京津冀高校联盟建设,探索培养方案互通,开展课程互选、学分互认、教师互聘、学生交流和短期访学”“鼓励京津冀高校发挥学科互补优势,开展协同创新攻关与成果转化应用”等要求^[32];2023年三地又签署了新一轮行动计划。重庆和四川教育行政部门也于2021年联合出台《成渝地区双城经济圈教育协同发展行动计划》,将“构建高等学校协同创新体系”“提升高等教育资源共享水平”作为十大行动计划的重要内容^[33]。

(二) 政策驱动与理性选择：地方政府缘何推动区域高等教育协同发展

地方政府区域合作意识的产生,得益于其制度环境和技术环境的双重变化。制度学派认为组织面对两种不同环境:技术环境要求组织遵循效率最大化原则;制度环境要求组织采用那些被广为接受的形式和做法,而不管其是否有效率^[34]。当前地方政府所处的两种环境中,都存在促使其推动区域高等教育协同发展的因素。

从制度环境看,一统体制要求“政令出于中央”,中央政府拥有“统一领导全国高等教育事业”的权力,通过政策驱动高等教育改革^[35]。落实中央有关区域高等教育发展的要求成为地方政府行为的合法性基础。这在时间点上可以得到印证,如2008年国务院印发《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》,长三角省级政府教育行政部门于次年建立教育协作会商机制;2018年中央宣布长三角一体化发展上升为国家战略,长三角省级政府随之签署《长三角地区教育更高质量一体化发展战略协作框架协议》。中央关于京津冀协同发展的顶层设计出台后,三地教育部门随之制定两轮“京津冀教育协同发展行动计划”。

同时,地方政府的技术环境中也有一些有利于区域高等教育协同发展的因素。迈克尔·波

特将国家竞争依次分为生产要素导向、投资导向、创新导向等阶段^[36]。这一阶段划分同样适用于分析地方竞争。随着创新驱动发展战略的实施和城市发展向创新驱动模式转型,特别是对于高等教育发展水平相对不高的地区来说,引进外地高等教育资源遂成为选择,这客观上推动了区域高等教育协同发展进程。一些高校异地办学就始于地方政府与高校基于互利互惠的共谋^[37]。安徽省积极参与长三角高等教育协同发展即是典型例证。如《安徽省实施长江三角洲区域一体化发展规划纲要行动计划》专门提出“支持复旦大学、上海交通大学、同济大学、华东师范大学、南京大学、东南大学、浙江大学等‘双一流’大学到安徽设立分支机构、研究院或特色学院,推进世界一流大学和一流学科建设”^[38];《安徽省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》也明确提出引进“双一流”建设高校设立分支机构^[39]。

(三)排他性的竞争格局:地方政府推动区域高等教育协同发展的阻碍

尽管地方政府的技术环境中存在促进区域高等教育协同发展的因素,但在中央对其实施财政激励并对地方官员采用晋升锦标赛制度的条件下,地方政府所处的技术环境总体取向显然是竞争。即便地方政府选择合作也是为了集聚竞争优势,以利自身脱颖而出。这种排他性的竞争格局,使得将本地利益最大化成为地方政府行为的常态。高等教育对地方经济增长的支撑作用,以及高等教育发展本身作为地方官员政绩考核的指标,都导致地方政府将高等教育作为竞争筹码。无论欠发达地区积极引进发达地区的高等教育资源而客观上助推了区域高等教育协同发展,还是发达地区将高等教育作为竞争优势而不愿共享,其背后都是基于利益计算和竞争考量。

无论为经济增长而发展高等教育,还是将高等教育发展成绩作为竞争资本,高等教育都是地方政府竞争的重要方面。近年来,为实现本地利益最大化和争夺晋升“锦标”,各地围绕高等教育发展水平的竞争日益激烈。如随着国务院 2015 年出台《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,各地方政府纷纷出台面向本地的“双一流”建设政策,在国家层面遴选的“双一流”建设高校提供支持的同时,也在本地范围内遴选出一批重点支持高校和学科,从而增强当地的高等教育竞争力。一些地方还出台诸如“高等教育强省”之类的专项政策举措,提出了赶超式、跨越式发展目标并绘出路线图。目前,“以广东、江苏、浙江等为代表,全国很多省市都加入了建设高等教育强省的竞争。此外,为匹配经济发展水平,以深圳、宁波、青岛等为代表,很多中心城市对于高等教育的投入也不断创造新高。由政府主导名城引入名校优质高等教育资源正驱动着中国高等教育在强化内涵式发展的同时不断拓展外延。为争夺‘双一流’建设的‘锦标’,始于 20 世纪 90 年代以土地使用权有偿转让和房地产开发为中心的‘经营城市’运动有向以建设‘世界一流大学’和‘世界一流学科’为中心的‘经营大学’转变的迹象”^[35]。

总之,中央政府促进区域合作与激励地方竞争的双重取向,使地方政府在区域高等教育合作与竞争之间权衡游走。由于技术环境总体上激励地方竞争,但地方政府又不得不按照制度环境要求采取合作姿态,这就是为什么在区域高等教育协同发展中,经常会出现有纸面共识却缺少实际行动的原因。

四、区域协同发展政策“强供给”的“弱回应”:高等学校的逻辑

(一)有限参与的区域合作:高校对区域高等教育协同发展政策的响应

如果说地方政府对区域高等教育协同发展的态度主要取决于中央和地方关系,那么高校有多大动力参与协同过程,则在很大程度上受国家和社会关系左右。随着国家和社会关系变迁,它们的行为也悄然发生了一些转变。计划经济时代高校间区域合作无从谈起,改革开放早期市场

力量生长和高等教育分权改革为高校自发探索区域合作开辟了空间。随着办学自主权逐步扩大,一些零星的区域合作行为开始出现。如20世纪90年代初长三角出现异地办学,成为高等教育区域化发展的萌芽^[40]。当然在此阶段,高校对区域高等教育发展的推动主要还是无意识的、自发的、偶发的状态。

近十余年来,随着中央政府区域发展战略的实施和地方政府区域合作意识的增强,一种自上而下、政策驱动的区域高等教育协同发展新局面开始形成。政策在高校的区域合作中发挥了决定性作用,贯彻落实自上而下的政策取代自下而上的自发行动,成为高校开展区域合作的主要动力。如长三角研究型大学联盟、长三角可持续发展大学联盟等是在2014年《教育部关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见》提出“加强区域高校校际合作”^[41]之后成立的;京津冀大学科技园联盟、京津冀协同创新联盟等大多成立于2015年4月中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》提出组建高校联盟的战略任务以后^[42],它们是在京津冀教育协同发展政策陆续出台的背景下涌现出来的。显然,这些雨后春笋般出现的区域高校联盟很大程度上不是高校自发联结的产物,而是政策安排的结果。同时,高校某些自下而上的自发的区域合作行为由于可能存在失范风险而逐渐受到规制。如教育部2021年出台《关于“十四五”时期高等学校设置工作的意见》,提出“十四五”时期从严控制高校异地办学,不鼓励、不支持高校跨省异地办学,原则上不审批设立跨省异地校区^[43]。总体看,当前区域高等教育协同发展主要是一种政府主导、高校参与的过程,在此过程中高校的主动性往往还比较有限。它们在更多情况下是遵循官方设计的轨道和安排来采取区域合作行动,呈现出有限参与的特点。

(二)被主导的合作行为:高校参与区域高等教育协同发展动力的外生性

公办高校在我国高等教育中占据绝对主体地位。因此,当前参与区域高等教育协同发展的主体,主要为公办高校。转型期的政府和高校关系格局,决定了高校参与区域高等教育协同发展的动力来源和特点。高校法人制度是界定政校关系的关键变量。过去几十年我国公办高校法人制度改革的基本走向,是从计划体制下完全附属于政府部门的事业单位,转型为保留单位组织属性的不完全法人。原《中华人民共和国民法通则》规定了法人制度并设置事业单位法人类型,事业单位法人制度在后来的《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国民法典》中得以延续;《中华人民共和国高等教育法》规定高校具有法人资格。公办高校由此成为民法意义上的事业单位法人。但这一定位具有内在矛盾:作为民法上的法人,公办高校与市场的关系得到清晰界定,成为在市场活动中享有民事权利、承担民事责任的组织;作为事业单位,公办高校又保留着单位组织的基本特性,仍然依附于政府部门。

上述法人定位及其形塑的政校关系为高校自主开展区域合作框定了行为边界,决定了它们参与区域高等教育协同发展主要是政府外力驱动的结果。其一,仅从民法意义上承认高校法人资格,给高校提供的行动空间比较有限。区域高等教育合作在本质上是一种办学行为,并不只是一种单纯的市场行为。仅从市场行为角度,可以理解为什么20世纪90年代一些高校受利益驱使开展异地办学,成为区域高等教育发展的萌芽;但从办学行为的角度,不难发现异地办学在高校法定办学自主权中依据不足,那么在存在失范风险的情况下,这种行为受到规制也就顺理成章。其二,仅从民法意义上承认高校法人资格,同时继续保留其隶属乃至依附于主管部门的单位组织性质,赋予了主管部门绝对权威,为主管部门将权力延伸至高校内部、通过外力支配其区域合作行为提供了制度条件。此外,借助强制性权力、锦标赛体制和对顺从的激励,政策驱动高等教育改革模式也已常规化^[35]。有赖于这些制度基础,协同发展政策从政府到高校得到层层动员

和执行,而高校在区域合作中的主体性难以彰显。

(三)受框限的行动空间:高校参与区域高等教育协同发展的关键约束

进一步讲,我国目前正处于从计划经济到市场经济转型的过渡期,高等教育治理混杂了新旧两种体制的元素,计划经济时期遗留的单位体制与形成于20世纪90年代分税制改革后的项目制相结合,一定程度上框限了高校的自主行动空间,抑制了它们主动开展区域合作的积极性与能动性,成为其参与协同发展的约束。

具体而言,治理体系和治理能力好比“一枚硬币的两面”,高校治理能力的生长有赖于高等教育治理体系的完善,而单位体制的延续导致公办高校办学自主权不够充分、参与区域协同发展的治理能力不足,难以产生参与区域合作的主动需求。尽管在单位体制下,政府关于区域高等教育协同发展的决策部署能够作为外力自上而下地影响高校的行为,但对增强高校自主治理能力、调动高校区域合作积极性的作用还比较有限。同时,项目制从另外一个角度,影响了高校参与区域高等教育协同发展的积极性。这是因为,一方面,项目制也具有自上而下的科层治理属性。“项目制虽然受科层逻辑和市场逻辑的双重支配,但科层逻辑占据主导地位,市场逻辑从属于科层逻辑。即项目制是由科层逻辑主导、市场逻辑为辅的混合型‘双重体制’,体现出‘科层为体、项目为用’的典型特征。”^[44]在此意义上,与单位制一样,项目制强化的也是自上而下的主管部门权力,而非通过市场机制扩增高校行动空间。另一方面,项目制还在高等教育体制内部嵌入了竞争机制,主管部门掌控着高校发展资源并依托项目制进行发包,加之办学绩效与高校负责人绩效紧密挂钩,从而大大加剧了高校间对政府公共资源的竞争。这种局面,就会与区域高等教育协同发展所要求的要素流动、资源互通、利益分享、协作互助等目标存在分歧。总之,无论强化自上而下的权力,还是强化高校之间对公共资源的争夺,都容易导致高校参与区域高等教育协同发展流于形式。于是,从中央政府到地方政府再到高校,在区域协同发展问题上逐级表现出“上热下冷”的现象就不难理解了。

五、如何突破区域高等教育协同发展的瓶颈:优化治理的思路

区域高等教育协同发展作为大规模制度变迁,是在中央政府、地方政府和高校等主体的多重制度逻辑互动中展开的。当前协同发展进展还比较缓慢,主要缘于各参与主体身处充满矛盾的环境,存在不一致甚至相互冲突的目标。中央政府近年致力于推进区域高等教育协同发展,支持和鼓励地方政府、高校等组织开展区域合作,但长期形成的通过财政激励和地方锦标赛手段调动地方发展经济积极性的模式并未发生根本改变,而这种锦标赛体制在客观上会给协同发展带来抵消效应;中央政府的双重取向形塑了地方政府的任务环境,地方政府在响应中央政府提出的区域高等教育协同发展要求的同时,又不得不出于本地利益最大化考量而致力于地方竞争,从而在区域高等教育合作与地方高等教育竞争的双重目标间游走;公办高校则受限于单位体制和项目制治理模式,办学自主权尚不充分,难以形成主动参与和开展区域合作的内在需求,更多扮演起区域高等教育协同发展政策的被动响应者角色。

借助多重制度逻辑视角分析各区域高等教育协同发展参与主体的行为,可以发现制约协同发展的主要因素深嵌于国家治理的两大关系之中:一是在中央和地方关系上,存在制约深化区域合作的地方政府竞争机制;二是在国家和社会关系上,存在框限高校等主体自主行动的高等教育集权治理模式。当前用政策驱动改革的方式自上而下推进区域高等教育协同发展,虽然能迅速形成顶层设计并具有较强的执行力,但其缺憾也很明显:它并未有效扭转地方政府间的竞争格

局,也未能促进地方政府间形成深化高等教育区域合作的内生力量,同时还往往以抑制高校的治理能力为代价,使其在响应区域高等教育协同发展政策过程中难以内生真正的区域合作需求。在此条件下,地方间和高校间的区域合作更多是一种来自外力的机械整合,其结果往往是象征性行为滋生和形式主义蔓延,不免陷入“强扭的瓜不甜”的困境。因此,在中央和地方关系、国家和社会关系层面分别做出治理改进,破解地方政府竞争和高等教育集权治理这两大症结,化解多重制度逻辑之间的矛盾,充分调动地方政府和高校等各参与主体的内在积极性,是区域高等教育走向高质量协同发展的关键抓手。

(一)调整评价导向:将推动区域高等教育协同发展纳入地方政府政绩考核

地方政府竞争是客观存在的。作为推动中国经济长期高速增长的途径,地方政府竞争也有其合理性。推动区域高等教育协同与合作,既不应当也不可能在消除地方政府竞争的条件下进行,而是要将竞争对区域高等教育协同合作的影响控制在必要限度,实现竞争逻辑与合作逻辑的平衡。经济学研究发现,地方官员面对多重任务,但在晋升激励下他们往往只关注那些能够被考核的指标,对那些不在考核范围或者不易测度的后果不予重视,从而形成激励扭曲^[45]。而在区域分割的地方政府间,“如果一个地方政府选择区域合作而获得更大晋升可能性,那么其他地方政府官员也会理性地选择合作”^[46]。当前地方政府竞争正是中央对地方政府及其官员的评价考核机制过于突出竞争维度的结果。这种竞争性的评价考核机制固然有助于调动地方政府发展经济的积极性,但在地方间关系从过去主要强调竞争到今天强调地方竞争与区域合作并重,特别是在国家深入实施区域重大战略的背景下,有必要与时俱进优化调整。应将包括高等教育协同发展在内的区域协同合作纳入地方政府及其官员的政绩考核,特别是纳入当前国家区域重大战略所涉及地区的地方政府及其官员的政绩考核,并赋予该指标一定的权重,将其作为官员奖惩和职务调整的重要依据,从而内在改变他们的行为。

(二)加强纵向干预:优化中央对地方区域高等教育合作行为的协调机制

中央和地方关系问题是中国制度转型的轴心问题^[47]。区域高等教育协同发展虽是地方间的横向关系问题,但却时刻受中央和地方的纵向关系左右。“整体来看,中央政府主导模式是一种外生型模式,……但是在我国跨区域治理模式转型的初期,合作的理念和视野并没有广泛形成,信任、信誉等社会资本较为薄弱,中央政府推动的跨区域治理依然十分必要。”^[48]经验研究表明,与西方国家实践有别,纵向干预在中国是促进区域协作机制深化发展的必要因素^[49]。特别是在当前转型期和地方政府竞争条件下,中央政府自上而下发挥整合作用,对于推动区域高等教育协同合作至关重要。一是将国家战略目标和规划具体化。国家已分别制定了长三角、京津冀、粤港澳大湾区、成渝地区和长江中游城市群区域发展总体规划,但尚未就每个区域的高等教育协同发展编制更具体的专项规划。为此可由国家发展改革委同教育部等部门,以及相应区域的地方政府,编制区域高等教育发展专项规划,就协同合作目标、任务、路径和保障等进行整体安排。二是建立实体性的区域高等教育发展协调组织。破除协同发展障碍,需要有常设性、实体性组织对中央政府的政策安排进行跟进落实。当前区域高等教育协同发展组织多由地方政府自行联合设置,且多为虚体,或依托有关院校、科研机构等单位,缺乏实质性协调权力。对此,可探索由中央政府有关部门联合地方政府,成立实体机构发挥协调与整合职能,指导地方政府间高等教育合作,制定合作成本投入和利益补偿规则,调处和仲裁利益纠纷,以层级管理弥补横向协调约束力的不足。三是对地方政府区域高等教育合作进行项目激励,如设立专项资金,为地方政府间的高等教育合作项目提供支持,对成效明显的追加经费或给予奖励。

(三) 培育协同秩序:通过扩大办学自主权拓展公办高校的区域合作空间

以政策驱动手段要求高校对区域协同发展做出响应,是自上而下的强制性制度变迁。但如同区域化发展态势是分权条件下市场发展的结果一样,区域高等教育协同发展有赖于自下而上的自发秩序。从域外经验看,高等教育的区域化发展与市场经济发展程度呈现出紧密关联。无论美国旧金山湾区大学对市场和社会需求主动做出反应,还是英格兰东北部大学联盟和五大卓越中心的形成,都是自下而上的过程^[7]。我国长三角经验也证明,政府在宏观管理上放松规制是区域高等教育发展起步的重要因素^[50]。一言以蔽之,自发秩序是一种内生性秩序,从根本改变区域高等教育协同发展面临的困境,需要将培育自发性协同秩序作为重点。这就需以高校自主办学为条件,并采取区域合作激励政策,形成促进其深度参与区域协同发展的诱致性制度变迁环境。对此,首先需以高校法人制度改革作为切入点。通过建立公法人制度,或在公法人框架下专门设置“高等学校法人”类型,使公办高校成为相对于政府的独立法人。其次,高等教育中的“项目治教”塑造了高校竞争公共资源的格局、强化了政府权力,扭转这种局面,需要政府今后更多使用非竞争性方式分配基本教育资源、采用充分市场化方式分配竞争性教育资源^[51]。当然,上述改革都不只是如何调控和管理高校的技术操作问题,而是关乎政府高等教育治理理念转变的根本问题。最后,在落实高校办学自主权前提下,中央和地方政府可推动设立专门资助高校自主开展区域合作项目的基金,对合作中发生的损益进行协调和补偿,引导高校主动参与区域合作。

(四) 加快增量改革:支持社会力量深度参与区域高等教育协同与合作

以增量改革带动存量改革、以体制外力量生长倒逼体制内改革,是我国四十余年改革的宝贵经验。尽管现阶段政府和公办高校是区域高等教育协同发展最重要的参与主体,但区域高等教育协同发展不等于政府间高等教育合作,也不应限于体制内公办高校间合作,社会和市场应在协同发展中发挥更大作用,从多元“共治”走向“善治”。对此,以下三点可供考虑:一是发挥民办高等教育体制机制的灵活性。较之公办高校,民办高校与市场更为亲近,自主程度更高,更易超越行政区划和行政壁垒限制,但现阶段它们体量比较小、办学水平比较薄弱,尚未在区域高等教育协同发展中扮演应有的关键角色。基于此,发展民办高等教育并引导其参与区域高等教育合作,是实现高等教育资源在区域范围内流动,形成区域高等教育协同发展格局的重要一步。这就需要在补齐民办高等教育特别是非营利性民办高等教育政策支持短板的基础上,建立公私并举的区域高等教育协同发展的政策支持体系,乃至出台鼓励民办高校参与区域高等教育协同发展的专门措施,对积极参与区域高等教育协同发展的民办高校给予专项资金支持。二是支持设立更多民间性的区域高等教育合作组织。当前,区域高等教育协同发展主要还是政府自上而下建构的秩序,因此,很多协同发展的协调组织具有浓厚的官方背景和色彩。而要激发民间的区域高等教育协同发展活力,就需要培育和完善社会协调机制,更多通过支持成立诸如区域高等教育协会、联盟等半官方或民间组织,推动社会自发的区域高等教育合作与协调。三是发挥独立第三方作用,对区域高等教育协同发展水平进行中立的监测、评估和诊断,提供真实、客观的反馈。

参考文献:

- [1] 周光礼,董伟伟. 一个区域公共政策的诞生——美国加利福尼亚州高等教育总体规划的形成[G]//高等教育评论:2013年第1卷. 北京:社会科学文献出版社,2014:8-29.
- [2] 温才妃. 周洪宇代表:成立长江中游城市群高校联盟[N]. 中国科学报,2022-03-11(4).
- [3] 金太军. 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学,2007(6):53-65.
- [4] 郭健,顾岩峰. 我国区域高等教育协同发展:结构矛盾、肇因分析及策略选择[J]. 中国高教研究,2020(6):72-78.

- [5] 钟秉林,王新风. 新发展格局下我国高等教育集群发展的态势与展望[J]. 高等教育研究,2021(3):1-6.
- [6] 高树仁,宋丹. 区域教育一体化发展的机制创新[J]. 中国教育学报,2014(9):18-21+25.
- [7] 董云川,常楠静. 区域高等教育一体化的远景与近为[J]. 大学教育科学,2020(5):23-31.
- [8] 河连燮. 制度分析:理论与争议[M]. 2版. 李秀峰,柴宝勇,译. 北京:中国人民大学出版社,2014:中文版序言.
- [9] 邓亮. 多重制度逻辑下我国教育数据开放的风险透视及治理路径[J]. 教育学报,2022(5):118-128.
- [10] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [11] 周雪光,艾云. 多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2010(4):132-150.
- [12] 刘国艳. 教育改革的三重制度逻辑分析[J]. 教育研究与实验,2014(4):22-25.
- [13] 中共中央关于教育体制改革的决定[J]. 中华人民共和国国务院公报,1985(15):467-477.
- [14] 国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见[J]. 中华人民共和国国务院公报,2008(27):14-22.
- [15] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》[EB/OL]. (2019-02-23)[2023-12-27].
https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367988.htm.
- [16] 长江三角洲区域一体化发展规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2019:42.
- [17] 中共中央 国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》[J]. 中华人民共和国国务院公报,2021(31):13-33.
- [18] 长江中游城市群发展“十四五”实施方案[EB/OL]. (2022-03-15)[2023-12-27]. <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/P020220315360144170935.pdf>.
- [19] 中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见[M]. 北京:人民出版社,2018:1.
- [20] 张男星,王纾,孙继红. 我国高等教育综合发展水平评价及区域差异研究[J]. 教育研究,2014(5):28-36.
- [21] 薛二勇,刘爱玲. 京津冀教育协同发展政策的构建[J]. 教育研究,2016(11):33-38.
- [22] 王新风,罗启轩,钟秉林. 长三角地区高等教育协同发展的历史进程与发展态势[J]. 江苏高教,2021(9):1-10.
- [23] 周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 2版. 上海:格致出版社,2017.
- [24] 杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学,2012(11):4-12.
- [25] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究,2009(3):54-77.
- [26] 国务院办公厅关于印发对省级人民政府履行教育职责的评价办法的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报,2017(17):32-33.
- [27] 刘国瑞. 我国高等教育空间布局的演进特征与发展趋势[J]. 高等教育研究,2019(9):1-9.
- [28] 孙立平,王汉生,王思斌,等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学,1994(2):47-62.
- [29] 钱颖一. 现代经济学与中国改革[M]. 2版. 北京:中信出版社,2018:259.
- [30] 卢威. 治理视野中的长三角高等教育一体化:进展、困境与突围[J]. 大学教育科学,2022(6):34-42.
- [31] 焦苇,陈之腾. 长三角迎教育合作新时代 第十届长三角教育一体化发展会议在沪召开[J]. 上海教育,2018(36):6.
- [32] 周洪松. 京津冀教育协同发展行动计划发布[N]. 中国教育报,2019-01-24(1).
- [33] 匡丽娜. 成渝地区双城经济圈教育协同发展十大行动计划公布[N]. 重庆日报,2021-11-08(5).
- [34] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003:72-73.
- [35] 王建华. 政策驱动高等教育改革的背后[J]. 清华大学教育研究,2019(1):56-64.
- [36] 迈克尔·波特. 国家竞争优势(下)[M]. 李明轩,邱如美,译. 北京:中信出版社,2012:65.
- [37] 刘晶. 高校异地办学的“共谋”行为与跨行政区治理[J]. 高等教育研究,2020(3):28-35.
- [38] 安徽省实施长江三角洲区域一体化发展规划纲要行动计划[EB/OL]. (2020-01-16)[2023-12-27]. <https://www.ah.gov.cn/zwyw/jryw/8244541.html>.
- [39] 安徽省人民政府关于印发安徽省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的通知[EB/OL]. (2021-04-21)[2024-03-05]. <https://www.ah.gov.cn/public/1681/553984141.html>.
- [40] 吴颖,崔玉平. 长三角区域高等教育一体化的演进历程与动力机制[J]. 高等教育研究,2020(1):25-36.
- [41] 教育部关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见[EB/OL]. (2014-06-12)[2023-12-27]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140612_170722.html.
- [42] 李旭. 京津冀区域高校联盟建设的现状、困境与对策[J]. 高等教育研究,2018(6):42-50.
- [43] 杨飒. 异地办学按下“暂停键”,高等教育应如何更好布局[N]. 光明日报,2023-01-31(14).
- [44] 张应强. 大学制度与大学治理[M]. 南京:南京师范大学出版社,2022:218.
- [45] 张军,周黎安. 为增长而竞争:中国增长的政治经济学[M]. 上海:上海人民出版社,2008:131.
- [46] 徐现祥,李郇,王美今. 区域一体化、经济增长与政治晋升[J]. 经济学(季刊),2007(4):1075-1096.

- [47] 吴国光,郑永年. 论中央—地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题[M]. 香港:牛津大学出版社,1995:3.
- [48] 张成福,李昊城,边晓慧. 跨域治理:模式、机制与困境[J]. 中国行政管理,2012(3):102-109.
- [49] 周凌一. 纵向干预何以推动地方协作治理? ——以长三角区域环境协作治理为例[J]. 公共行政评论,2020(4):90-107.
- [50] 巫丽君,王河江. 长三角高等教育区域一体化模式探析——基于历史进程的考察[J]. 清华大学教育研究,2010(4):52-56.
- [51] 马凤岐. 对高等学校的第二轮放权:基于资源依赖理论的视角[J]. 高等教育研究,2015(10):37-48.

**Towards High-Quality Coordinated Development of Regional Higher Education:
An Analysis Based on Multiple Institutional Logics**

LU Wei

(National Institutes of Educational Policy Research, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: The coordinated development of regional higher education has emerged as a strategic pillar for strengthening education and advancing regional modernization. Despite slow progress, several institutional factors exist. The advancement of coordinated development in regional higher education is a complex and contradictory process driven by the interaction of multiple institutional logics. The central government acts with the dual orientation of promoting regional connectivity and cooperation and stimulating local competition, local governments weigh between cooperation and competition with the goal of maximizing local interests, public universities lack the endogenous motivation to engage in regional cooperation due to the centralized higher education governance. To achieve high-quality coordinated development of regional higher education, it is necessary to mainly address local government competition and promoting reforms in government-university relations, innovating governance systems both at the central-local and national-social levels. Some key measures could be explored including incorporating coordinated development of regional higher education into the local government performance assessment, optimizing the coordination mechanism of the central government on the regional higher education cooperation of local governments, expanding the autonomy of public universities to enhance their regional cooperation space, and supporting the deep participation of social forces in regional higher education cooperation.

Key words: a country strong in education; regional modernization; coordinated development of regional higher education; high-quality development; multiple institutional logics

责任编辑 谭小军 蒋秋
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>