

治理视野中的长三角高等教育一体化： 进展、困境与突围

卢 威

摘要：长三角高等教育一体化经历了从早期的零散自发行动向政府主导模式的转变。尽管随着政策驱动力度持续加大，长三角高等教育一体化进展明显，但仍与更好适应区域经济社会发展需求、优化配置区域高等教育资源的高质量一体化目标存在差距，其原因是体制性的。在地方与地方关系上，“块块分割”的行政区结构框限了地方高等教育的利益边界；在中央与地方关系上，激励地方竞争的“锦标赛”体制，对区域高等教育一体化具有制约作用；在国家与社会关系上，政府管理高校仍有集权色彩，抑制了长三角高校参与区域合作的内生动力；在政府部门间关系上，政府治理“碎片化”倾向导致高等教育一体化政策力度有限。实现高质量长三角高等教育一体化需对区域高等教育治理进行系统性创新，有必要并行采取的举措包括：创设长三角高等教育功能区以加强区域统筹，超越行政区分割的框限；构建多元的长三角高等教育一体化激励机制，引导地方政府行为转变；落实长三角高校办学自主权并试点法人化改革，培育一体化自发秩序；组建长三角高等教育一体化实体协调机构，走向整体性治理。

关键词：长三角；区域高等教育；一体化；高质量发展；治理

中图分类号：G649.21

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2022)06-0034-09

区域化既是全球高等教育发展的重要趋势，也是我国现阶段高等教育改革的关键议题。2022年1月26日，教育部等三部委印发了《关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见》，提出在“十四五”时期“立足服务国家区域发展战略，推动高校融入区域创新体系”“加快形成区域高等教育发展新格局”^[1]。在区域高等教育发展中，长三角高等教育一体化日益引人关注。长三角高等教育一体化是重新配置区域高等教育资源，推动区域高等教育要素流动、合作共建、资源共享、优势互补的进程，旨在形成与区域经济和产业结构相适应的高等

教育布局，为区域发展提供知识和人才支撑，并促进区域高等教育自身高质量发展。这一进程在加速推进的同时也面临亟待突破的瓶颈。长三角高等教育一体化本质上是涉及不同主体权力和利益的治理问题，所以从治理创新的角度加以破解至关重要。区域合作其实就是不断协调各主体权力和利益的过程，诸如协作会商、行政协议等机制均属于协调权力和利益的治理工具。并且，长三角高等教育一体化的成败与得失，还在很大程度上取决于宏观国家治理体制。因此，在一体化过程中，从技术层面进行政策改进虽然是必要的，但若不从治理角度调整权力和

收稿日期：2022-07-29

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）。

作者简介：卢威（1985-），男，江苏沛县人，教育学博士，华东师范大学国家教育宏观政策研究院（长三角教育一体化发展研究院）副研究员，主要从事高等教育理论、高等教育治理、民办高等教育研究；上海，200062。

利益关系，就很难触及问题的深层和实质。为此，本文将主要立足于治理的视野，探讨长三角高等教育一体化的进展、困境和出路。当然，长三角高等教育一体化也是全国区域高等教育发展的缩影，其遇到的问题某种程度上也是其他区域共同面临的问题。在此意义上，本文也可视为以长三角为典型个案的研究。谋划长三角高等教育高质量一体化的治理改革之策，对国内其他地区推进区域高等教育合作或许亦有参考价值。

一、长三角高等教育一体化的治理变迁与主要进展

高等教育系统是经济社会的子系统。长三角高等教育一体化主要是经济一体化带动的产物，其历史进程和治理变迁，只有放在宏观的长三角区域经济发展和长三角一体化整体进程中才能得到更深刻的理解。长三角一体化是在改革开放后随着计划体制松动和市场力量发育而破冰的。市场为了自身发展本能地要求突破行政壁垒的非必要限制，从而令其成为一体化的根本动力。长三角一体化的核心是市场一体化，由市场在资源配置中发挥基础作用。当前，长三角一体化的根本问题来自行政区经济的制约。通过体制机制改革破除行政壁垒，形成区域大市场，优化调整区域产业布局，构建区域创新体系是当务之急。宏观经济变革迫切要求高等教育与之相适应。特别是随着知识经济社会的来临，区域经济发展动能发生深刻转换，高等教育将通过人才培养、知识创新、成果转化、精英集聚等方式赋能区域产业发展，支撑形成区域创新体系，打造区域经济增长极，促进区域整体现代化。这些因素与解决区域高等教育资源配置不平衡、效率不高的高等教育内部改革诉求一起，共同将长三角高等教育一体化提上日程。这就意味着长三角高等教育一体化也有战略意义。从一体化的轨迹看，早期的长三角高等教育一体化萌芽虽然得益于市场机制，但在随后的发展中，转向了政府主导、政策驱动模式。

（一）1992~2002年：市场机制驱动，长三角区域高等教育发展自发秩序的出现

1982年国务院设立上海经济区标志着长三角一体化的起步，但由于需要倚重行政整合，加之当

时市场力量不发达，改革并未成功。随着20世纪90年代初社会主义市场经济体制的确立和浦东开发，长三角一体化再次启动。1991年邓小平提出要“利用上海这个基地发展长三角和长江流域”。1992年6月，国务院召开的“长三角及沿江经济规划座谈会”专门提出以开发开放浦东为龙头带动长三角和沿江地区开发开放和经济发展。同年召开的中共十四大正式提出，“尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一，带动长三角和整个长江流域地区经济的新飞跃”，在此背景下，上海牵头长三角15个城市建立长三角城市协作部门主任联席会议制度^[2]。虽然这一时期长三角区域合作主要限于经济领域，高等教育领域的区域合作并未提上政府决策日程，但因高校办学自主权逐步扩大、市场经济影响加深，以及长三角经济领域区域合作的带动，客观上为长三角区域高等教育发展自发秩序的初步萌发提供了诱致性变迁环境。上海、南京和杭州等地出现了大学城、飞地办学等区域高等教育合作^{[3](P25-36)}。这些零散、自发的区域合作成为长三角高等教育一体化的开端。总之，在20世纪90年代，长三角高等教育领域的一体化更多缘于市场驱动，并非有意识的制度设计，而是“无心插柳”的结果。

（二）2003~2008年：地方政府介入，政府主导长三角高等教育合作发展的起步

我国加入世界贸易组织后，吸引大量外商投资长三角，并在区域范围内分工布局；深化国有企业改革给企业“松绑”，也使长三角出现产业转移浪潮^[4]。经济和产业的新变化加强了各地的依存度，长三角一体化步入新阶段。作为回应，长三角地方政府先后建立经济合作与发展座谈会、地区主要领导座谈会等制度^{[3](P25-36)}，政府引导力度不断加大。

在加快长三角经济一体化大背景下，2003年沪苏浙三地先后签署了《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》《关于加强沪浙两地教育合作的意见》和《关于加强沪苏两地教育合作的意见》，成为地方政府正式介入长三角高等教育合作的标志。此后，长三角地方政府部门还签署了《长江流域各省市教育共同发展协议书》《长三角高校毕业生就业工作合作组织合作协议书》等一系列协议。这些都是后来以行政协议方式推动长三角高等教育一体化的早期源头。在政府引导下，一些高校、科研机构 and

其他相关组织也参与了区域高等教育合作,如2005年江、浙、沪6所顶尖大学发起成立长三角高校合作联盟;复旦大学、浙江大学、浙江工业大学等高校于2006年起实施“长三角高等教育合作优秀人才培养模式的探索与实践”项目,建立联席会议制度和制度化的沟通交流机制^{[5](P33-35)}。在此阶段,长三角高等教育一体化的成效主要表现为政府开始有意识地介入一体化布局,高校等组织参与的区域合作在很大程度上不再是来自于自发秩序而是来自于政府的组织和推动。不过,当时尚未建立制度化的政府协调机制,地区间对话与合作尚未常态化,对一体化的推动也更多来自地方政府层面。

(三) 2009~2017年:央地协同发力,政府主导长三角高等教育协作走向制度化

2008年9月,国务院印发《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》,这是新世纪以来中央政府首次专门就长三角区域经济社会发展作出总体部署。此后,《长江三角洲地区区域规划》《长江三角洲城市群发展规划》相继出台,中央政府推动长三角区域发展走向常规化,区域高等教育发展则被纳入长三角经济社会发展总体布局中。教育部于2014年印发《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》,对此作出了专门安排。

在中央和地方政府共同推动下,长三角高等教育一体化确立了“教育联动发展”“教育协作发展”主题,正式形成了独特的一体化治理机制。一是建立了制度化的协作会商机制。基于国务院2008年9月做出的顶层设计,2009年3月,上海、江苏、浙江教育行政部门签署了《关于建立长三角教育协作发展会商机制协议书》,约定每年轮流举办长三角教育协作发展论坛与研讨会,这成为此阶段的标志性事件。二是行政协议成为长三角高等教育合作的主要工具。据笔者分类统计,自协作会商机制建立至今,仅在每年的会商会议上,长三角“三省一市”(2012年吸收安徽加入)签署的教育合作协议就多达53份,其中高等教育专题协议17份、部分内容涉及高等教育的协议9份,合作领域涵盖学分互认、资源共享、师资培训、干部交流、推进国际化等多个方面。三是于2010年成立了长三角教育联动发展领导小组,并以其办公室作为协调机构。四是建立了监测

制度,对具体合作项目执行情况进行跟踪和评价。总的来看,这一阶段长三角高等教育一体化治理较之前阶段取得明显进展,规划指导、协作会商、行政协议、组织协调、监测评估等系列治理机制开始定型。

(四) 2018年至今:国家战略实施,政府主导长三角高等教育一体化进一步加强

近年来,我国经济已转向高质量发展阶段。无论从缩小区域发展差距、实现共同富裕考量,还是从加快经济内循环、建设统一大市场的目标出发,实现区域协作乃至一体化发展已是当务之急。在此背景下,长三角一体化上升为国家战略。为与区域经济发展和产业布局调整相适应,以共享高品质高等教育资源为核心的高等教育一体化被作为战略的重要内容。2019年印发的《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》明确提出“构建长三角教育协作发展新格局,进一步加大区域内教育资源相互开放的力度,搭建各级各类教育协作发展与创新平台,实现资源优势互补和有序流动。”^[6]

在国家战略框架下,“三省一市”人民政府2018年签署《长三角地区教育更高质量一体化发展战略协作框架协议》,确立了“长三角高等教育更高质量一体化”的区域合作新主题,并明确了以高等教育为首的五大合作领域。随着长三角教育一体化发展领导小组、长三角教育一体化发展研究院的成立和地方政府协作会商会议轮值机制的完善,长三角一体化的治理架构在形式上较以往也更加完备。《长三角教育现代化指标体系(试行)》的出台使一体化监测由过去对具体项目的关注升级为聚焦区域整体教育现代化水平。总之,在此阶段,规划指导、协作会商、行政协议、组织协调、监测评估等一体化治理机制的类型没有改变,但实施力度较前一阶段都有所强化。与此同时,高校间的合作也日益广泛,校际协作组织纷纷成立。如复旦大学、上海交通大学、南京大学、浙江大学、中国科学技术大学“华东五校”相继成立长三角研究型大学联盟、长三角高校智库联盟,南京工业大学、浙江工业大学、上海理工大学、江苏大学、安徽工业大学5所高校成立“长三角高等工程教育大学科技园联盟”,等等。

总之,从20世纪90年代以来,长三角高等教育一体化经历了从早期的零散自发行动向政府主导模

式的转变。经过几十年发展,长三角高等教育一体化取得的进展是显而易见的。随着中央政府行政指导日趋频繁和规划手段的广泛使用,长三角高等教育一体化目标和路线日益清晰;年度会商机制使得地方政府间的沟通协调趋于制度化;行政协议机制彰显了一体化协作的软法之治;长三角教育联动发展领导小组、长三角教育一体化发展领导小组、长三角教育一体化发展研究院等机构相继设立,一体化协调组织架构日趋健全;长三角教育现代化监测评估的启动,为一体化的实施提供了反馈机制;随着一些合作项目的启动,长三角高等教育一体化在观念层面也渐成共识。

二、长三角高等教育一体化治理困境及其主要成因

在政府主推下,长三角高等教育一体化尽管成效明显,但也面临形式大于内容的困境。早在2011年,官方课题组就在一份研究报告中指出,“两省一市教育联动发展有共识、有协议,但缺乏有效落实”的问题^{[5](P37)},然而四年后的官方监测报告显示,这种局面并未根本改变:如《长三角地区国际教育合作与交流框架协议》《关于共同举办长三角地区国际教育展合作意向书》等协议没有执行;对于“长三角高等学校大型仪器设施共享系统建设项目”,未出现一项实质性共享案例;“长三角高等教育专家资源库建设项目”启动当年建设情况尚可,但无后续跟进^[7]。类似情况,即便是长三角教育一体化进入2018年官宣的“更高质量”发展阶段也存在,有的合作共识更多停留于纸面上,其实践进展与预期还有一些差距。有学者在接受本课题调研时指出,长三角高等教育一体化的问题在于“长板不长,短板明显。我们签了很多的协议,但是很多协议没有什么用,我们是广泛合作,不够深入。”那么值得反思的问题就是,为什么在政府推力不断加大的条件下,长三角高等教育一体化成果仍不如预期?为什么规划指导、协作会商、行政协议等一体化治理机制看上去日益精致复杂,却没有带来令人满意的效果?答案就在于宏观体制中存在一些深层阻碍因素,影响了一体化具体治理机制效用的发挥,甚至使之在一定程度上流于形式。

从宏观体制看,国家治理体系包括结构和关系双重维度,其中“关系”具体是指不同制度间按一定秩序形成的内部联系,即各种“制度间的关系”^[8]。这里的“关系”,一方面包括政府间关系。谢庆奎教授在其经典研究中,将政府间关系分为中央与地方关系、地方与地方关系、部门与部门关系等类型^[9]。另一方面,国家治理中的“关系”不仅包括国家体制内部的政府间关系,还包括国家与市场、社会的关系。由此推论,长三角高等教育一体化首先表现为横向的地方间关系问题。这一关系又在很大程度上被纵向的央地关系所塑造。央地关系的集权或分权,以及中央对地方的治理方式左右着地方政府的竞争或合作取向。同时,国家与社会关系关乎高校等组织的区域合作自主性和一体化自发秩序能否形成,政府部门间关系则对一体化政策效果有重要影响。因此,对一体化阻碍因素的分析可从这四个关系切入。

(一)从地方与地方关系的角度看,“块块分割”的行政区结构,框限了长三角各地高等教育的利益边界

“条块关系”是理解中国政治的必要视角^[10]。新中国成立后,为适应计划经济需要,我国全面建立起“条块分割”体制。改革开放后,随着中央向地方、国家向社会双重分权,地方政府高等教育统筹权逐步扩大,一些原先隶属于“条条”的部委所属高校被划转地方,高等教育体制由过去的“条块分割”转向“块块分割”。“块块分割”格局从两方面限制了长三角高等教育一体化发展。

一方面,“三省一市”高等教育各自以行政区划为单位,有自成体系、自给自足倾向,尚未形成错位发展格局,互补性不够,致使地方政府的合作意愿不强。由于“块块”成为配置高等教育资源的基本单元,长三角“三省一市”都各自拥有完整的高等教育体系:在纵向上,从顶尖“双一流”研究型大学到高职院校,不同层次高校一应俱全;在横向上,各种学科专业应有尽有、高度雷同,其设置多从本地需求出发或盲目跟风,缺乏区域层面的统筹。其结果就是,

“三省一市”高等教育都存在同质化发展倾向,重复建设问题较为突出,在客观上减少了各地之间的彼此依赖。特别是高等教育发达地区,与区域内其他省份互通、分享高等教育资源的动机不足。

另一方面,“块块分割”还框定了高校的利益范围。包括公办高校在内的单位组织,依凭其隶属关系,被镶嵌于“块块”之中且依附于“块块”。据教育部发布的全国普通高校名单^[11],截至2022年6月,长三角“三省一市”有普通高校462所,其中部委所属公办高校23所;其余439所均为地方所属公办高校、地方教育行政部门管理的民办高校和中外合作办学高校(共占比95%)。而且,根据党的组织工作原则,即便是部委所属高校党委也被纳入到“块块”的属地管理范围。此外,无论隶属关系如何,各校都在不同程度上接受当地政府各种支持。在此意义上讲,长三角辖区内所有高校都具有地方性色彩,这就决定了高校的主要服务对象和利益范围,使之更多以行政区划边界为利益边界。一项基于2016年本科录取数据的研究显示,上海、江苏、浙江、安徽每万人的“985工程”高校录取机会分别为409.61人、169.48人、210.18人和126.01人,录取比例多寡不均的原因之一是高校招生计划的属地化分配,浙江大学的属地招生比例甚至高达48.2%^[12]。总之,“块块分割”导致长三角高校以属地利益为重,形成了高等教育领域的地方保护主义,而不是分享资源。

(二)从中央与地方关系的角度看,激励地方竞争的“锦标赛”体制,对长三角高等教育一体化具有制约作用

从中央与地方关系维度审视,改革开放后,在政治、行政和人事集权和经济向地方分权条件下,我国逐渐形成了激励地方发展的晋升“锦标赛”制度。上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计晋升竞赛,优胜者将获得晋升,竞赛标准由上级政府决定^{[13](P117)}。尽管该做法激发了地方政府积极性,但也深刻影响了地方间关系。“在区域合作这个集体性的行动体系中,各地政府都是着眼于本地经济社会发展的有着各自独立利益的小团体,……每个团体成员都无时无刻不在理性算计着自己能从这个集体行动中得到多大的地方利益”“地方政府的政区竞争观念比区域合作与协调观念要根深蒂固得多”^[14]。概言之,地方竞争表面上是地方间关系,但在本质上是由中央与地方关系格局塑造的。长三角四地围绕高等教育的竞争,与一体化合作目标存在现实张力。

一方面,在晋升考核压力下,随着对地方经济社会发展的支撑作用日益增强,高等教育已成为地

方政府重要利益所在^[15],进而成为地方竞争的关键内容。长三角区域高等教育内部竞争多于区域内部联合,政策攀比不断出现^[16]。上海提出“到2025年,若干所高校进入世界一流行列,25个左右的学科领域(方向)进入世界一流行列或国内一流前列,更多地方高校和学科进入国家‘双一流’建设行列,更多学科进入国内学科前10%,更多专业和课程入选国家级一流专业点和课程”^[17];江苏提出“到2025年,江苏更多高校进入国家层面开展的一流大学和一流学科建设行列,进入全国前列的高水平大学达到20所,其中省属高校达到11所,省属高校中新增2~3个学科进入全国学科评估前10%。”^[18]面对“高等教育比不上江苏、科技创新拼不过安徽”的压力,浙江不无担忧地指出,“浙江高等教育发展水平与浙江在全国的经济文化地位,与人才强省、创新强省首位战略要求,与浙江人民对优质高等教育的需求还不匹配。高水平大学和学科建设任务仍然十分艰巨。”^[19]安徽也在其“十四五”教育发展规划中提出要进一步提升高等教育竞争力^[20]。在“抢人大战”中,不仅安徽、江苏和浙江纷纷参战,就连高等教育和人才实力首屈一指的上海也不甘落后,通过降低落户门槛等途径吸引人才。

另一方面,晋升“锦标赛”激励下的地方竞争,一定程度上形塑了高等教育不平衡发展格局,也增加了长三角区域高等教育合作的难度。经济学研究表明,地区间收入差距扩大,与财政分权体制下的地方政府竞争有一定联系,一些地方因条件优越而获得更好的经济发展绩效,且这种优势具有自增强效应,一旦领先很难被落后地区追赶^{[13](P393)}。地方高等教育发展水平深受历史遗留布局影响,也与当地经济发达程度紧密相关。经济发展水平较高的地区在高等教育投入方面优势更加明显^[21]。地方竞争造就了长三角四地经济发展水平分化,也带来了高等教育发展水平的显著差异。与上海等地“优质资源虹吸效应”凸显形成鲜明对比的是^[22],2013~2019年长三角各地高等教育各项指标平均值显示,安徽除高校图书和教室数量方面指标外,其他指标与其他省市相比都处劣势,多项比值性指标低于全国整体水平,以至于成为长三角高等教育发展最为薄弱的省份^[23]。巨大的发展差距,使得不发达地区获取发达地区资源的单方面需求突出,各地在区域高等

教育合作中难以形成较多共同利益，从而阻碍一体化的有效推进。

(三)从国家与社会关系的角度看，政府管理高校仍有集权色彩，抑制了长三角高校参与区域合作的内生动力

长三角高等教育一体化不能光靠政府行为，它离不开高校自发推动，而这以高校高度自主且具有相应的治理能力为前提。从国家与社会关系维度看，政府对高校的集权管理导致高校办学自主权不充分，难以形成参与一体化的内生动力。

一方面，掣肘高校办学自主权的“单位”体制仍在延续。高校是听命于主管部门的单位组织，这就可能限制了长三角高等教育一体化自发秩序的形成。

“单位”体制本是计划经济的产物。“在未经商品经济的洗礼而实行公有制和计划经济的社会主义社会内，其基本组织形态就是单位，在单位之外并无其他任何社会组织，而在各纵向联系的大小单位之上，则耸立着无所不包的国家，国家可视为最高、最大的单位。用列宁的话来说，整个国家就是一个‘大工厂、大公司’，也即一个大单位，所有隶属于国家的大小单位则是一个职能部门，或车间和工段。”^[24]“单位”体制使公办高校成为政府的延伸，对主管部门既有权力依附，也有资源依赖，缺乏足够的办学自主权。尽管今天计划体制早已解体，但单位体制，以及公办高校作为依附于政府的单位组织的属性仍在存续。长三角462所普通高校中，公办高校有334所，也就是说，这些72.3%的高校仍然是办学自主权不足的“单位”，其参与长三角区域合作的权利和能力是不充分的。

另一方面，政府对高等教育资源的竞争性配置，不仅强化了高校对政府的资源依赖，影响了其本已有限的自主权的行使，而且还强化了校际竞争，也影响了高校参与长三角高等教育一体化的积极性。改革开放后，竞争手段日益普遍地运用于政府配置高等教育资源过程中。作为高校主要收入来源，财政性教育经费的很大比重是通过各种工程或项目以竞争方式分配的^[25]。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》继续强调要“强化绩效，动态支持”“创新财政支持方式，更加突出绩效导向，形成激励约束机制”。这种资源配置方式固然加强了对高校办学的引领、促进了高等教育快速发展，但也客观上导致高校奉官方评价指标为主

臬，成为被动围绕指标激烈竞争的有限自主组织。在这样的政校关系格局下，长三角高校参与区域高等教育一体化的意愿和能力都不免受到削弱。

(四)从政府部门间关系的角度看，政府治理的“碎片化”倾向，导致长三角高等教育一体化政策执行力度有限

除上述三个因素外，政府治理“碎片化”倾向也制约着长三角高等教育高质量一体化。“在政府管理领域，‘碎片化’指向的是部门内部各类业务间分割、一级政府各部门间分割以及各地方政府间分割的状况。”^[26]当前在推动长三角高等教育一体化过程中，存在明显的“碎片化”治理现象，影响一体化的实现。

一方面，无论在中央层面还是地方层面，部门割据客观存在，政策目标也具有多重性，一些其他政策可能与长三角高等教育一体化政策兼容性不强，甚至存在潜在的矛盾。国家层面多次出台专项规划和行政指导意见，为长三角高等教育一体化提供政策支持。单从这些政策文本看，相关举措显然将有力推动一体化发展。而实际上，有些政策某种程度上会对一体化起抵消作用。如以绩效拨款方式对高校进行动态支持，固然有利于提高办学水平，但也会增强长三角高校间竞争的激烈程度；又如，当下中央对地方的政绩考核，固然有利于调动地方政府发展高等教育的积极性，但也更易导致后者从本地利益最大化角度限制高等教育资源流动，进而对长三角高等教育资源共建共享产生消极影响。地方层面也是如此。地方政府更多是在落实国家关于长三角高等教育一体化部署，举办相关活动、出台相关文件的时候才谈及一体化，而基于本地的角度做出有关高等教育改革发展的决策才是常态。

另一方面，囿于分割的行政区划和割据的部门分工，长三角高等教育一体化政策本身，也经常以“碎片化”治理的方式来推进。迄今为止，长三角并未建立起一整套强有力的跨地区、跨部门协同机制，来克服行政区划和部门割据给高等教育一体化带来的障碍。“三省一市”更多以部门、地方各自为政的方式推动工作，既没有建立实体性协调组织，也没有联合制定专项规划。显然，通过分隔的机构部门、割据的治理方式，来推动以整合和共享为导向的长三角高等教育一体化进程，其力度是有限的。

三、长三角高等教育一体化突围的治理创新路径

由是观之,长三角高等教育一体化进展不尽如预期的原因就不难理解了:存在于地方与地方关系、中央与地方关系、政府与高校关系和政府部门间关系中的阻碍因素并未破除,“块块分割”的行政区结构、地方政府竞争、集权政校关系和“碎片化”治理等因素,仍在很大程度上共同制约一体化的深入推进。要实现长三角高等教育高质量一体化目标,须以破解上述体制问题为抓手,进行系统的区域治理体制创新。

(一) 创设长三角高等教育功能区以加强区域统筹,超越行政区分割的框限

“块块分割”格局是长三角高等教育一体化的基础性障碍。然而,行政区划是国家行政管理的产物,行政区划划分总是客观存在的,“块块分割”具有必然性,也有存在的合理性。从现实条件看,要不要“块块分割”其实是假问题,如何尽可能减少“块块分割”对长三角高等教育一体化的限制和影响才是真问题。对此,建立功能区是值得考虑的选项。

“‘功能区’指的是承担经济发展、政策试验等不同类型的改革任务的区域的总称,其可能超越行政区划的限制,也可能超越管理层级的限制”^[27]。建立长三角高等教育功能区就是要在现有行政区划保持不变的基础上,划定一个超越行政区划刚性边界的区域范围。在此范围内加强整合与统筹,进行高等教育互动交流、共建共享与改革试验,具有可操作性。从国外经验看,欧洲高等教育区就是这方面的先例。近年来,一些学者曾有建立长三角高等教育合作区或主体功能区的建议^[28,29]。2019年教育部也曾提出在我国建设若干高等教育功能区的设想^[30]。探索创设长三角高等教育功能区,形成“现有行政区+长三角高等教育功能区”的双层叠加架构,可以作为“十四五”时期区域高等教育改革发展的重点任务。在建立功能区基础上,中央政府还有必要出台更具体的功能区高等教育一体化指导意见,并会同“三省一市”编制高等教育功能区发展专题规划,就功能区定位、功能区与行政区的关系、区域高等教育资源布局、合作领域和项目以及合作方式等,进行全面设计。

(二) 构建多元的长三角高等教育一体化激励机制,引导地方政府行为转变

如果说“块块分割”客观上阻碍了长三角高等教育一体化,那么地方政府的相互竞争则从主观上降低了“三省一市”的合作意愿。扭转长三角地方政府过度竞争局面,使之以更大力度支持高等教育区域合作,关键在于“把激励搞对”。这至少需要在中央和地方关系层面做出三大努力。首先是改进地方官员政绩考核制度,将推动包括高等教育议题在内的长三角一体化纳入有关地方官员考核,并设置适当的指标权重,作为其晋升和奖惩的重要依据,从而避免地方政府片面基于本地利益最大化考虑限制高等教育区域合作。其次,需完善长三角高等教育一体化发展的支持和优惠政策,如由国家发展改革委、教育部、财政部共同设立专项资金,专门支持一体化合作项目,对成效明显的可追加经费或奖励,有序引导长三角地方政府及有关高校推动一体化。其三,应建立长三角高等教育一体化利益补偿机制。一体化的成败本质上源于利益考量,利益问题是一体化的最根本问题。在此意义上,利益协调和补偿机制也是一种激励机制,能否建立这一机制是一体化是否进入“深水区”的重要标志。对长三角高等教育一体化而言,最具有实质意义的利益协调补偿机制尚未真正建立。从发达国家经验看,美国在州际高等教育协议基础上成立了协调机构^[31],其西部州际高等教育委员会2011财年综合预算经费是2 460万美元,其中1 430万美元用于支持州际学生交换项目,为区域合作提供保障^[32]。我国可由中央政府指导长三角地方政府,制定长三角区域高等教育合作成本补偿互惠的框架协议、设立合作基金,明确投入机制、使用范围、补偿规则等具体要求,以及争议裁决的方式和程序。

(三) 落实长三角高校办学自主权并试点法人化改革,培育一体化的自发秩序

“独立和自主是大学存在的先决条件,也是不同的大学介入高等教育一体化系统的前提所在。”^[33]放眼海外区域高等教育一体化的成功,依凭的都不是政府单方推动,高校自上而下的参与热情和自发的一体化秩序更为重要。20世纪90年代长三角出现高校区域合作的自发秩序,正是得益于教育体制改革背景下高校办学自主权的扩大。目前由于高校办学自主权仍较为有限,长三角高校对一体化的参与

更多表现为被动执行政策,而非根据社会和市场需求自主作出选择。“随着长三角一体化改革进程步入深水区,高等教育区域化发展也到了最紧迫的驱动机制调整阶段”^[34]。落实高校办学自主权,使之在市场机制下主动对接区域发展需求,是激发长三角高校区域合作的内生动力、培育一体化自发秩序、实现驱动机制调整和新旧动能转换的前提。对此可分两步走:第一步是改进政府发展高等教育和管理高校的方式,通过改变“文件治教”的工作方法、减少官方的绩效评估等途径,减少对高校的直接干预;同时,更多使用非竞争性手段科学配置高等教育资源,防止过度资源依赖对高校办学自主权的间接削弱。第二步是启动公办高校法人化改革,实现公办高校由隶属、依附于主管行政部门的单位组织向独立自主的完全法人转型。政策试点是我国治理实践中特有的政策测试与创新机制,其具体类型包括试点项目、试验区等多种形式^[35]。实际上早在2010年,我国就在部分地区和学校开展过教育体制改革试点。中央政府可在推动长三角高等教育一体化过程中使用政策试点方式,在长三角试点公办高校法人制度改革,通过增强高校自主性,为市场机制驱动的高校自发区域合作奠定基础、拓出空间。

(四) 组建长三角高等教育一体化的实体性协调机构,走向整体性治理

目前,基于任务分工的部门分割现象仍是客观存在,在此条件下推进长三角高等教育一体化,就要完善一体化的协调组织和机制,发挥其整合功能,尽量减少“碎片化”治理的影响。中央层面虽已出台有关长三角高等教育一体化的规划和政策,但并未建立相应协调机构,长三角高等教育合作的组织和协调更多的还是在地方政府层面。然而,长三角地方政府年度会商每年举办一次,且充满仪式色彩,实质协调作用较为有限。显然,单凭这一机制还不能有效、科学地协调配置资源^[36]。此外,尽管“三省一市”支持成立了“长三角教育一体化发展领导小组”作为协调组织,但该组织并非实体,且其办事机构设在高校智库和地方教育科研单位,缺乏实际协调权力。因此,对协调机构进行整体性治理十分必要。整体性治理是相对“碎片化”治理而言的,它是指对政府体系内部不同机构和职能进行整合,建立横向的协同与联系,从而克服专业化分工的局限^[37]。这一治理手

段需要在中央和地方两个层面运用。一方面,中央政府可以依托探索建立的长三角高等教育功能区,设立诸如“长三角高等教育协作委员会”一类组织作为自己的派出机构行使协调权力;同时也应建立与地方的联席会议,具体可由教育部牵头,吸收有关部委和“三省一市”参加,形成跨部门、跨地区协调机制。另一方面,地方的一体化协调机构要升格为实体性的行政或准行政机构,并通过地方性法规、规章或规范性文件赋予其一定的制度化行政协调权力,这样方能更有力地应对“碎片化”治理问题。

参考文献

- [1] 教育部,财政部,国家发展改革委.教育部财政部国家发展改革委关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见[EB/OL].(2022-02-14)[2022-07-25].
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/s7065/202202/t20220211_598706.html.
- [2] 郭继.不同发展理念指导下的长三角区域发展刍议[J].上海党史与党建,2019(01):7-11.
- [3] 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(01).
- [4] 刘志彪,等.长三角一体化发展的体制机制研究[M].北京:中国人民大学出版社,2021:38-39.
- [5] 长三角教育联动发展协调领导小组办公室.长三角教育联动发展研究[M].南京:南京师范大学出版社,2011.
- [6] 新华社.中办国办印发《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)》[N].人民日报,2019-02-24(07).
- [7] 长三角地区教育协作发展研究中心.上海市执行推进长三角教育协作联动发展项目监测情况报告[R].2015:10-17.
- [8] 何艳玲.理顺关系与国家治理结构的塑造[J].中国社会科学,2018(02):26-47.
- [9] 谢庆奎.中国政府的府际关系研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2000(01):26-33.
- [10] 周振超.当代中国政府“条块关系”研究[M].天津:天津人民出版社,2009:8.
- [11] 教育部.全国高等学校名单[EB/OL].(2022-06-17)[2022-07-25].
http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202206/t20220617_638352.html.
- [12] 许长青,梅国帅,周丽萍.教育公平与重点高校招生名额分配——基于国内39所“985”高校招生计划的实证研究[J].教育与经济,2018(02):10-17.
- [13] 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.
- [14] 蔡岚.区域政府合作难题的理论阐述[J].云南行政学院学报,2007(06):69-71.
- [15] 蒋华林.我国高等教育“块块分割”的效应及制度分析[J].高等教育研究,2016(04):14-22.
- [16] 袁晶,张珏.长三角区域高等教育一体化发展:需求、障碍与机制突破[J].教育发展研究,2019(05):54-59.
- [17] 上海市教育委员会,上海市财政局,上海市发展和改革委员会

- 员会.上海市教育委员会上海市财政局上海市发展和改革委员会关于印发《上海市加快推进世界一流大学和一流学科建设实施方案(2021—2025年)》的通知[EB/OL].(2022-07-21)[2022-07-25].http://edu.sh.gov.cn/xxgk2_zd gz_gdjy_01/20210701/4dd8279fe7f34a42888a68f8cd2dd997.html.
- [18] 江苏省人民政府.江苏省人民政府关于印发江苏高水平大学建设方案(2021—2025年)的通知[J].江苏省人民政府公报,2021(04):43-50.
- [19] 程晓玲.高等教育比不上江苏、科技创新拼不过安徽?浙江坐不住了[EB/OL].(2021-07-06)[2022-07-25].https://m.thepaper.cn/baijiahao_13448868.
- [20] 安徽省教育厅,安徽省发展和改革委员会.安徽省教育厅安徽省发展改革委关于印发《安徽省“十四五”教育事业发展规划》的通知[J].安徽省人民政府公报,2022(07):15-38.
- [21] 张德祥,贾泉.我国高等教育布局结构的优化路径——基于资源、能力、公平的视角[J].现代教育管理,2022(05):1-9.
- [22] 张万朋,沈怡秋.“区域化”:长三角高等教育高质量发展的基础、瓶颈与路径[J].江苏高教,2022(01):8-18.
- [23] 王新凤,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(09):1-10.
- [24] 曹锦清,陈中亚.走出“理想”城堡——中国“单位”现象研究[M].深圳:海天出版社,1997:70.
- [25] 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.
- [26] 唐兴盛.政府“碎片化”:问题、根源与治理路径[J].北京行政学院学报,2014(05):52-56.
- [27] 邹宗根.中国功能区研究[D].天津:南开大学,2014:36.
- [28] 睦依凡.合作与引领发展:“长三角”高等教育行动[J].中国高教研究,2010(06):1-6.
- [29] 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(03):63-69.
- [30] 教育部.对十三届全国人大二次会议第3980号建议的答复[EB/OL].(2019-09-27)[2022-07-25].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_gaojiaosi/201911/t20191120_409031.html.
- [31] 彭红玉,张应强.美国州际高等教育协调与合作机制及其启示[J].高等教育研究,2012(04):99-104.
- [32] 张继龙.区域高等教育合作:美国的经验与启示[J].江苏高教,2014(06):149-152.
- [33] 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(05):23-31.
- [34] 崔玉平,陆昱江.长三角高等教育区域化发展态势与行动路径[J].苏州大学学报(教育科学版),2022(01):44-56.
- [35] 周望.中国“政策试点”研究[M].天津:天津人民出版社,2013:1.
- [36] 袁晶,张珏.长三角区域高等教育一体化发展:动因、内涵与机制创新[J].中国高教研究,2019(07):33-38.
- [37] 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.

Higher Education Integration Process in the Yangtze River Delta from the Perspective of Governance: Progress, Dilemma and Breakthrough

LU Wei

Abstract: The integration of higher education in the Yangtze River Delta has undergone a transformation from early sporadic and spontaneous actions to a government-led model. Although the integration progress has been obvious with the continuous increase of policy driving force, there is still a gap with the high-quality integration goal of better adapting to the needs of regional economic and social development and optimizing the allocation of regional higher education resources. The reason is institutional. In terms of local-local relations, the “block-by-block” administrative division structure limits the interests of local higher education; in central-local relations, the championship system that encourages local competition has a restrictive effect on the integration of regional higher education; in the relationship between the state and society, government management of colleges and universities is still centralized, which inhibits the endogenous motivation of colleges and universities in the Yangtze River Delta to participate in regional cooperation; in the relationship between government departments, the tendency of fragmentation of government governance leads to limited integration policies. Achieving high-quality integration requires systematic innovation in regional higher education governance, and it is necessary to take parallel measures including: creating a functional zone for higher education in the Yangtze River Delta to strengthen regional planning and transcending the boundaries of administrative divisions; building a diverse higher education in the Yangtze River Delta integrate incentive mechanisms to guide changes in local government behavior; implementing the autonomy of colleges and universities in the Yangtze River Delta and piloting corporate reforms to foster an integrated spontaneous order; establishing an integrated entity coordination agency for higher education in the Yangtze River Delta to move towards holistic governance.

Key words: Yangtze River Delta; regional higher education; integration; high-quality development; governance

(责任编辑 陈剑光)