

结构-功能理论视角下 高校异地办学问题分析

陈东阳,哈巍,曹宇莲,张文杰,肖 烨,林 璐,陈思源,李昀玮,汪 旻
(北京大学教育经济研究所,北京 100871)

摘要:异地办学历经40余年的发展,已成为高校服务地方经济发展的重要组织结构。近年来有关高校异地办学的问题备受社会关注,本文基于结构-功能的分析视角,在收集全国高校新建校区总体数据的基础上讨论当前高校异地办学过程中的问题。研究发现:异地校区对于教育主管部门、流出地政府、流入地政府和异地办学高校等不同主体的功能基础是其得以产生的原因;异地办学过程中存在的显功能问题包括服务地方发展不充分、教学质量难以保障、师生缺乏心理认同,潜功能问题包括缺乏差异化发展、外部资源难以持续、加剧教育资源地区不均衡等。针对存在的问题,主管部门对于高校异地办学应采取谨慎对待、分类管理、合理控制的方针,基于A-G-I-L框架,各相关主体可从创新主体投入、强化目标管理、完善监督管理、加强顶层设计等路径完善高校异地校区功能。

关键词:异地办学;高校治理;结构-功能主义

Formation, Problems, and Solutions of Satellite Campuses: The Structural Functionalism Perspective

CHEN Dongyang, HA Wei, CAO Yulian, ZHANG Wenjie, XIAO Ye,

LIN Lu, CHEN Siyuan, LI Yunwei, WANG Yang

(Institute of Economics of Education, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: After more than 40 years of development, satellite campuses built in cities other than the cities in which their main campuses are located have become an important organizational structure for universities to promote local economic development. The government has tightened its policy in recent years, making the future of this type of satellite campus have been called into question. Drawing on the theory of structural functionalism, this paper discussed the existing problems of these satellite campuses based on a national dataset. Firstly, this paper reviewed the functional foundations that have motivated the construction of these satellite campuses in the past. Secondly, it analyzed both the manifest and latent functional problems in the process of operating these satellite campuses. It argued that we should take a prudent approach towards this type of satellite campus: leveraging its usefulness while managing its shortcomings. Finally, we proposed ways to improve their functions in the future based on the A-G-I-L framework of structural functionalism theory

Keywords: satellite campus; university governance; structural functionalism

近十几年来,在深圳、青岛、苏州等东部城市高校异地办学较为火热。但对于异地办学的合理性与公平性,社会舆论还存有争议:一种观点认为高校异地

办学是高校和地方政府的“双赢”行为,特别是为西部地区高校摆脱地理区位带来的劣势提供了突围的契机;另一种观点则认为,高校异地办学加剧了地区间

高等教育资源不平等,也不利于母体高校教学质量的提升。在此背景下,各地异地校区的发展也蒙上了一层阴影,部分异地校区甚至面临被撤销的风险。2022年3月份,西南交通大学就宣布撤销深圳、青岛和唐山三个研究生院,成为第一家正式宣布撤销异地研究生院的“双一流”高校。那么,高校异地校区在过去为什么会产生?现在又为什么会面临问题?其未来相应的改进方向在哪里?这是本文所关心的问题。

为此,本文尝试以结构-功能主义理论为基础构建分析框架。结构-功能主义理论对于分析异地办学所存在的问题具有较好的适切性和解释力。这是因为,高校治理是一个系统,而异地校区作为系统内新出现的结构,它满足了现行系统所需要的部分功能。在后续发展过程中,异地校区产生了一系列问题,这说明异地办学存在功能失调的情况。为此,需要对其功能进行调整和控制以维持这一系统的有序运转。

现代结构-功能主义理论的思想基础是将社会跟生物有机体作类比,而这一基础可以追溯到古典社会学:孔德在其著作中明确使用了有机体的概念类比说明社会;斯宾塞提出社会结构各部分之间具有不同的功能并相互依存;涂尔干提出了功能分析方法,认为各种社会组织的存在都是为了满足特定的社会需要。^[1]从20世纪30年代开始,帕森斯及其同事在继承欧洲社会学传统的基础上,创立并发展了结构-功能主义理论,并在20世纪50至60年代的美国产生广泛影响。这一理论认为,社会系统是由具有相应功能的各个组织结构有机联系在一起的,各个结构之间相互联系、相互作用并具备自我调节的能力,从而使得整体得以维持下去,并有趋向稳定的趋势。此外,帕森斯还主张在经济、政治和文化的总体联系中把握社会行动和社会系统。在社会研究中,结构-功能主义理论通常被用于对某一社会系统的制度性结果进行功能分析和结构分析^[2-4]。

需要说明的是,目前尚缺乏统一的异地校区界定标准和管理办法,不同异地校区在定位、层次和类型上也存在较大差异,想要对现存的异地校区及其所存在的问题一言以蔽之是不现实的。为此,本文将所分析的异地校区界定为跨城办学、并且承担一定教学任务的本科院校。这是因为,这类异地校区是当前高校异地办学的主流,且更多涉及高教资源的均衡问题,在社会上存在着较大的争议。

一、高校异地校区产生的功能基础

我国高校异地办学最早始于20世纪80年代的高

校综合化改革浪潮。在由国务院批准的《教育部、国家计划委员会关于加速发展高等教育的报告》(国发[1983]76号)中提道:为扩大高等教育规模,鼓励现有高等学校,特别是老校采取“下蛋”办法举办分校;而且这种分校不只在高等学校集中的大城市办,还应帮助教育基础差的外地城市办。这一报告为高校异地办学提供了政策契机。不久,山东大学威海分校、哈尔滨工业大学威海分校、东北大学秦皇岛分校成为首批试水异地办学的高校。随着1999年高校扩招,异地办学进一步在全国铺开。异地校区作为新的高等教育结构之所以能够产生,是因为其对于不同利益相关主体而言,具有复杂的功能基础。

当前,我国高等教育的管理体制主要遵循“统一领导,分级管理”的原则。一方面,国家教育部门对各个高校的正常运行有一定调控管理权;另一方面,普通高等院校根据其分类分别接受国家部委或者各级地方政府的主管。从而,高校在异地办学过程中,除了自身决策之外,还同时受到国家教育主管部门、流出地政府和流入地政府等不同行为主体的影响。如图1所示,本文从管理权限的角度出发,分别总结了高校异地校区对于教育主管部门、流出地政府、流入地政府和异地办学高校等不同主体所具有的不同功能基础。

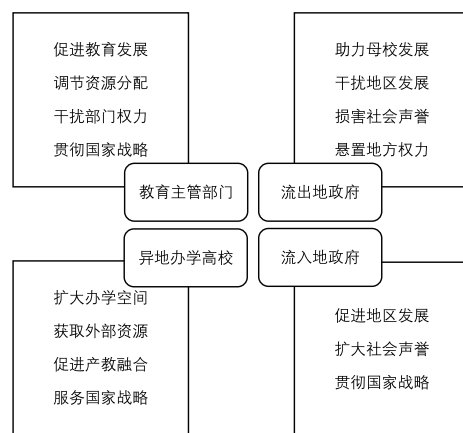


图1 异地校区对于不同主体所具有的功能

(一)对于教育主管部门所具有的功能

首先,高校异地办学具有促进我国高等教育发展的功能。鼓励高校异地办学,除了可扩大高等教育资源的供给,在这一过程中还能促进高校优化学科布局、创新人才培养模式,更好地推动我国高校“双一流”建设。

其次,高校异地办学具有调节教育资源分配的功能。如表1所示,本研究统计了全国现有28个本科院校跨省异地校区的流动方向,发现整体上表现为“南

渡东进”的特征。即多数跨省办学校区为自北向南流动,少数为自西向东流动。这其中,北京是主要流出地,共跨省开办13个异地校区;广东和山东则是异地办学的主要流入省,分别有7个和6个来自省外的异地校区。这表明异地办学具有调节优质高等教育资源密集地区的高校向产业需求旺盛地区转移的趋势。当然,这种调节也可能产生一定的消极影响。例如,随着中西部地区和东北地区的优质高校向东南沿海地区集中,容易造成当地科技和人才资源的流失,进而加剧这些地区与东南沿海地区的经济发展差异。从统计的数据来看,在全国105个本科院校的异地校区中,异地办学高校在原“985工程”“211工程”和“双非”院校中的同类型高校中占比依次为48.7%、24.3%和5.2%。而在这当中,有28所为跨省异地办学,其中就有26所为“双一流”院校的异地校区。由此可以看出,能够异地办学、甚至跨省异地办学的高校,往往是国内办学水平靠前的高校,而这也进一步加剧了社会对流出地优质资源流失的担忧。

表1 本科院校跨省异地办学统计

流出省份	流入省份	高校数量	流出省份	流入省份	高校数量
北京	安徽	1	黑龙江	广东	1
北京	广东	3	黑龙江	山东	2
北京	河北	3	江苏	安徽	1
北京	山东	4	辽宁	广东	1
北京	浙江	1	辽宁	河北	1
北京	江苏	1	上海	浙江	1
北京	新疆	1	四川	广东	1
安徽	江苏	1	四川	浙江	2
山东	海南	1	四川	重庆	1
贵州	广东	1			

再者,高校异地校区可能干扰教育主管部门的权力行使。异地校区作为一项新生事物,在很多方面并不适用于旧有的“条块”式管理架构,带来监管和审批方面的难题。为此,教育部在2021年《关于“十四五”时期高等学校设置工作的意见》(教发[2021]10号)中指出:严控部委所属高校、中西部高校在东部地区跨省开展异地办学,原则上不审批设立跨省异地校区。这里,教育部特别强调了其对于跨省异地办学的审批监管权限。最后,尽管教育主管部门可能并不支持异地办学,但为了贯彻国家战略,又需要适当放开禁令。例如,北京交通大学、中国地质大学(北京)、北京科技大学、北京林业大学等4所北京地区高校集体落户雄安,就是为了积极配合国家疏解北京市非首都功能和建设雄安千年大计的总体战略部署。

(二)对于流出地政府所具有的功能

异地办学对于母体高校发展能够带来一定的补益,帮助其做大做强(详见下文分析)。对此,流出地政府是乐见其成的,但也有一定的顾虑。首先,异地校区可能不利于流出地的经济社会发展。属地高校设置异地校区,就意味着有一部分本地办学资源可能被转移到其他地区,进而造成一定程度的人才和技术流失。特别是,当流出地区本身经济状况就相对落后时,异地校区所带走的资源对于当地发展而言可能产生更为重要的影响。其次,高校设置异地校区可能损害流出地的社会声誉。高校作为地区发展的风向标,其迁徙与搬迁的象征意义明显,容易被舆论理解为良禽另择新枝。特别是有些异地校区还承担了部分人才培养功能,更容易被误解为流出地无法给当地高校提供发展所需的各项经济和社会资源(虽然实际情况可能并非如此),从而对当地的社会声誉带来负面影响。最后,异地校区也会悬置属地政府的管理权限。地方高校遵循属地管理的原则,异地校区的设置使其避开了原有的属地管辖的限制,流出地政府无法对其行使对应的管理权限,造成权力悬浮的真空状态^[5]。这些消极功能的存在也使得流出地政府可能并不支持高校异地办学行为,甚至试图加以阻拦。

(三)对于流入地政府所具有的功能

首先,高校异地校区具有促进当地经济社会发展的功能。高校是知识生产和人才聚集的中心,在区域创新体系中承担着核心功能。改革开放后,率先发展起来的经济发达地区需要寻找新的增长点,用以应对经济从粗放式发展向集约式发展,从劳动密集型产业向知识、技术密集型产业转变的挑战。为此,上一轮计划经济时代所确立的高等教育资源布局已经难以适应现实需求,先富裕地区经济迅猛发展与高等教育资源供给不足的矛盾日益突出。以广东省为例,早在1995年编制完成的《珠江三角洲经济区现代化发展规划纲要(1996—2010)》中,就将每万人口普通高校在校生数列为主要的经济社会发展规划指标,并提出到2010年这一指标要达到116人以上^[6]。而近年来深圳等城市推出的“孔雀人才计划”更是以其支持力度之大而影响甚广。这背后均反映出当地对于高技能人才的迫切需求。而相较于新筹建或者发展本地院校,从其他地区吸引产业发展所需的高质量院校无疑是解决当地科技人才教育需求最为有效便捷且低风险的方式。

其次,异地办学能够极大地提升当地的社会声誉。在当前地方政府横向竞争的制度环境下,高校异

地校区对于流入地政府而言很可能是一张靓丽的教育名片:作为一项创新干预政策,异地办学高校为流入地带来了前沿知识、高素质人才等创新要素,有助于推动地区产业结构的转型升级;作为一项资源分配政策,地方政府通过引入异地校区在短时期内带动了城市的劳动力、资本等要素流入,吸引企业等生产主体集聚,提高了校区周边土地的附加价值,有助于推动整体经济发展和公共财政汲取能力提升;作为一项公共服务政策,异地校区的启用进一步带来道路、中小学、城市绿地等周边配套市政服务设施投入,对于改善当地城市居住环境、提升地区人文氛围也能够带来较大的裨益。总之,在地区官员晋升锦标赛的多元政绩考核体系中^[7],引入名牌高校的异地校区无论是在经济发展方面,还是在社会治理创新的其他方面,都可能是一项十分亮眼的政绩。

最后,高校异地办学也是流入地政府贯彻国家重大地区发展战略的抓手之一。例如,为配合国家提出的海南自贸岛建设,推动教育部与海南省建设海南国际教育创新岛的实施方案,海南省教育厅在其工作规划中就提出:在陵水黎安国际教育创新试验区、三亚崖州湾科教城、博鳌乐城国际医疗旅游先行区、江东国际教育新区等重点教育园区规划引进国内外知名高校40所以上。

(四)对于异地办学高校所具有的功能

首先,异地校区有助于高校扩大办学空间,解决扩招后校园空间不足的问题。高校扩招后的20年间,全国高校招生规模增长了近5倍。在此形势下,各高校原有校舍小、旧、破的问题逐渐暴露。而教育部等主管部门又对校舍使用有明确要求,在不同时期的文件^①中均提出了类似“生均一分地”的办学条件指标,达不到指标的高校将面临限制招生甚至停办的风险。为此,通过异地办学、同城搬迁等多种形式^②解决办学条件和空间不足的问题,成为不少高校的现实选择^[8]。借助办学空间的扩大,高校还可以进一步优化学科结构布局,推进学科的长远发展。其次,异地办学也有助于高校摆脱所在地区的区位资源限制,获取更多外部资源。受限于现有的高等教育管理体制,高校的大部分财政资源均来自上级和属地政府支持。异地办学是高校突破主管单位和属地政府供给资源限制的重要途径。再者,高校还可以通过异地校区进一步促进产教融合。例如,哈尔滨工业大学最早南下深圳建立异地校区时,校方就很明确地提出开展“产学研”教育改革的目標^[9]。最后,异地办学也是高校服务国家

重大战略的重要手段。2020年,习近平总书记在考察调研西安交通大学时就提出,要继续发扬西迁精神,为国家建设贡献力量。上文所提及的北京交通大学等高校雄安新校区的建设,就是服务国家战略的例证。

二、当前高校异地办学存在的主要问题

默顿在帕森斯之后改进了结构-功能主义。他认为,帕森斯等人讨论的结构和功能都是明显的、可预见的,忽视了对隐蔽的和不可预见的功能的研究。为此,他特地区分了显功能(Manifest Functions)和潜功能(Latent Functions)。所谓显功能是指某一具体社会单元的那些有助于其调试并且是有意安排的客观后果;所谓潜功能是指同一层次上的无意图的、未认识到的后果^[10]。在此基础上,默顿进一步提出功能失调的概念(Runaway of Function)。当某种最初有益于社会行动或结构的功能,在演变过程中变成了有害的功能,并且无法被调整和控制时,就存在功能失调的问题。他还提出,并非所有社会单元都能够发挥正功能,当其阻止了社会系统或其组成部分的需求满足时,它就是反功能(Dysfunctions)的。一种情况是原来的正功能在演化过程中逐渐走向反面,另一种情况是某种功能对这个群体是有益的但对于另一个群体却是有害的。^{[11]153-155}

就本文主题而言,当前高校异地办学存在的问题是因为异地校区在办学过程中未能得到有效调整和控制,既有的显功能失调并演化为反功能;同时,这一过程中也出现了一些新的未预料到潜功能。由此,当前高校异地办学所存在的问题可以归结为显功能问题和潜功能问题两类。如图2所示,显功能问题是指因异地校区未能发挥其最初预设功能所产生的问题,主要包括未能充分服务地方经济发展、难以保障异地校区的教学质量、异地校区的师生缺乏对母体校区的心理认同等;而潜功能问题是指异地校区运行后所产生的预设功能之外的最初未曾考虑的新问题,主要包括母体校区和异地校区之间可能缺乏差异化的发展、异地校区在当地所获取的外部资源难以持续、容易加剧不同地区间教育资源不均衡等问题。

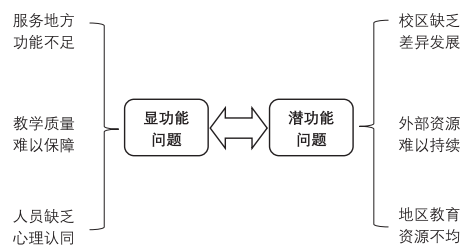


图2 高校异地办学现存问题分析

(一)显功能问题

从异地校区本应发挥的显性功能考虑,当前高校异地办学所存在的第一个问题是:异地校区的设置往往缺乏长远规划,服务地方经济发展的功能未能得到充分发挥。地方政府引入高校异地校区的初衷在于借助母体高校的学科力量促进当地高新技术产业的发展。但由于两者的协议并未具备严格的约束力,同时也未能对异地校区的科研和教学活动进行长期的功能规划,这就导致:一方面,母体高校在实际办学过程中,容易根据学校整体办学情况变更异地校区既有的学科设置,背离了地方政府原有的预期;另一方面,产教融合需要配套的产业结构与政策环境,如果流入地缺乏相应的支持条件,异地校区在迁入后也存在着“水土不服”的问题。

第二个问题是较难保障异地校区的教学质量,人才培养质量有待提高^[12]。而人才培养的质量决定着高校声誉,若长此以往,异地校区不仅无法创造声誉的增值效应,反而会拖累母体大学的发展。导致这一问题的原因是多方面的,首先,异地校区的学生培养数量少,难以形成规模效应,在教学活动的组织乃至办学经费的筹措上都面临一定的挑战;其次,异地校区的招生质量和师资力量客观上均不如母体校区^[13];再者,异地校区与母体校区之间地理距离较远,母体高校容易疏于管理,可能存在教学质量监控的缺位;最后,由于异地校区的功能定位不清晰,容易造成学科和师生在不同校区之间的反复搬迁,对异地校区办学秩序的稳定产生了冲击,不利于教学和科研活动开展。

第三个问题是异地校区的人员结构不稳定,较难对母体高校产生心理认同。这主要与异地校区对于母体校区的资源依赖有关。从学生的角度而言,部分异地校区的学生招录自校本部各院系的调剂,这就容易在学生心理上形成排名较低的学生被打发到异地校区的落差感,再加上异地校区作为新校区,学生的各项培养方案尚在摸索阶段,配套设施和人文底蕴也不如母体校区,学生难以产生心理认同感和归属感。从教师的角度而言,异地校区的教师主要包括两类:一类是来自于本部校区的教师,这部分教师由于距离原因,主要采取集中授课的方式,教学质量容易受到冲击;第二类则是异地校区独立招聘的师资,但这部分教师属于自筹事业编,与本部教师存在一定差距,并且由于规模问题,教师职称的学术评价权力仍掌握在本部校区的学术委员会手中,不利于师资队伍的发展^[14]。

(二)潜功能问题

从异地办学可能产生的负向潜性功能来看,当前存在的第一个问题是:异地校区的定位不清晰,相较于母体校区缺乏差异化的发展。本文在收集高校异地校区的相关资料时发现,多数高校对外并未就本部校区和异地校区的使用定位做出明确说明。而不同校区的学科设置之间如果存在过度重合,有可能带来诸多问题:首先,这一安排使得部分高校教师需要两头飞,不仅教学和科研时间减少,与学生也是“聚少离多”,导致人才培养质量受到影响;其次,由于母体校区与异地校区使用的是同一学科授权点,不可避免地造成异地校区的学科“子点”受到本部校区“母点”的制约,形成“中心-边缘”的关系格局^[15];最后,过度重合的学科安排也容易造成资源的浪费,不利于高校管理效率的提高。而究其本质,异地校区之所以缺乏明确的办学定位,原因在于异地校区设置的规范和程序缺失^[16]。一方面,缺乏直属管理部门的介入与肯定,使其办学行为本身就存在较大不确定性;另一方面,很多母体高校也并未将异地校区嵌入到制度化的治理结构中。总体来看,各高校异地校区与本部校区之间呈现出多种管理模式并存的特征^[17]。大部分异地校区为附属于校本部的分校区,接受校本部的统一管理,如中山大学珠海校区和深圳校区,学生培养方案和质量要求几乎与校本部持平。少部分异地校区(10余个)为较独立的分校,如东北大学秦皇岛分校,实行相对独立的招生培养和管理,其招生分数线一般低于母体学校。近年来,也存在不少高校异地分校转设为分校区的情况,如北京师范大学珠海分校转设为珠海校区,山东大学威海分校转设为威海校区,这一过程中隶属关系与办学模式的转变如果处理不当容易导致异地办学教育功能的失调,带来一定社会争议。

第二个问题是异地校区从外部获取的办学资源往往难以持久。异地校区的核心资源分为两类:一类是来自校本部的学科资源、招生资源、师资资源与领导资源等;另一类是来自流入地政府的土地资源、物质资源、资金资源、领导资源等^[18]。就来自校本部的资源来看,异地校区的学生名额、教师资源、学科认定甚至办学经费等都依赖于母体高校,从而导致异地校区经常存在学生基数少、录取质量低、办学经费短缺、教师资源特别是优质教师资源匮乏等问题。就来自流入地政府的资源来看,异地校区在管理体制上难以完整纳入所在地的高等教育管理系统中,这就使得其在

争取地方政府所提供的办学和科研配套经费、土地空间等方面均存在劣势。相较于深耕当地多年的本地高校,异地校区需要努力保持与地方政府的互惠互利关系才能确保地方政府资源投入的稳定性。而究其本质,异地校区从母体高校乃至流入地政府获取的资源之所以难以持久,根本原因在于多数异地校区的设置违背了现有的“条块”管理体系,高校直接绕过了原有的主管部门与流入地政府达成协议。有学者将其称之为“共谋”协议,而这类协议实际上并没有明确的政策依据。这一过程容易导致主体界限和责任的模糊,形成相关治理主体的悬浮状态^[5]。

第三个问题是异地办学容易造成高等教育资源配置的不均衡。具体而言,这种不均衡主要体现在两个方面^[19]:首先,异地办学可能会加剧区域间高等教育资源分布不均,特别是当中西部 and 东北部地区的高校到东南沿海地区异地办学时,可能会稀释流出地已有的高等教育资源,不利于当地经济社会的整体发展;其次,异地办学还可能加剧高校间的资源不均衡。如上文所述,办学实力强、声誉好的高校在异地办学过程中占据优势,更容易获取流入地资源的支持,而这一过程反过来又促进了母体高校的资源积累,造成了强者愈强的马太效应,固化了高校之间已有的等级序列。另一方面,异地校区也有可能对流入地原有高校的资源空间产生挤占,某种意义上不利于流入地已有高校的自身发展。究其本质,异地校区所带来的各类不均衡问题的根本原因在于缺乏有效的监督约束机制,使得高校和地方政府在设置异地办学过程中存在一定的盲目效仿和非理性竞争。

三、解决当前高校异地办学问题的路径

尽管现阶段高校异地办学还存在着诸多问题,但不可否认的是,异地校区为母体高校和流入地政府均提供了良好的发展契机,二者在这一过程中是相互依赖的关系:一方面,母体高校可以借助异地校区拓展外部办学资源,反哺母体高校学科发展;另一方面,流入地政府也可以借助异地校区获取产业发展所急缺的优质人力资本和智力资本。因此,在理想的情况下,高校异地办学能够有效撬动优质高等教育资源的配置效率,实现双赢局面。对于高校异地办学应采取谨慎对待、合理控制、分类管理的方针,进一步完善高校异地校区功能,提高异地校区办学质量,使其更好地服务于高校“双一流”建设和地方经济社会发展。

从结构-功能主义的视角来看,A-G-I-L框架是

帕森斯社会系统理论最为核心的内容。其基本立足点在于,任何一个社会组织都具有四种特定的基本功能,任何一个社会系统及其子系统想要保持良性运行和健康发展,就必须协调、有序地发挥这四种基本功能。这其中,A(Adaptation)为适应功能,指社会系统获取维持其存在的资源;G(Goal-Attainment)为目标达到功能,指社会系统确立目标和为实现这一目标而付诸实践的过程;I(Integration)为整合功能,指系统协调各组成部分使其进行有效的合作;L(Latency Pattern Maintenance)为潜在的模式维持功能,指根据某些规范与原则维持系统行动秩序与活动方式连续性。在帕森斯看来,A-G-I-L框架不仅可以从宏观上分析社会系统,还可以用来分析社会系统的子系统甚至子系统的子系统^{[11]140-144}。

具体到高校异地办学这一系统,可以遵循上述A-G-I-L框架的改进思路:首先,适应功能启示我们需要提供稳定的外部资源用以维持异地校区的有效运作,这意味着异地校区将能够源源不断地从地方以及母体高校获取赖以生存的办学资源;其次,目标达到功能启示我们应对异地校区的角色和使命有着科学和明确的定位,这就要求母体高校需要确立自身学科发展使命,并在一流大学建设的学术标准下划分好本部校区与异地校区的角色定位与功能承担;再者,整合功能启示我们应协调好各个地区教育系统与经济系统之间的关系,这就要求各级管理者通盘考虑,以满足不同地区高等教育资源均衡,以及适应经济活动发展的需求;最后,模式维持功能启示我们应尽快建立高校异地校区的治理秩序,为此就需要通过制度和规范化的设计,将其紧密嵌入既有的高校办学管理监督体系中,避免异地校区办学行为的失范。基于上述框架,进一步提出完善异地校区功能、解决当前高校异地办学问题的路径(如图3所示)。

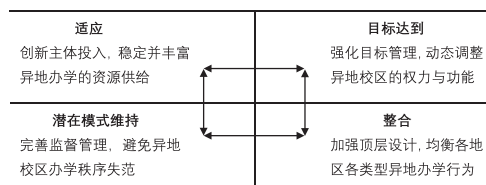


图3 完善高校异地校区功能的A-G-I-L结构框架

(一) 创新主体投入, 稳定并丰富异地办学的资源供给

高校异地校区能够健康发展,首先需要依赖各类办学资源的稳定供给。为此,要利用好异地校区这块“试验田”,创新异地办学的管理体制机制,在各个层

面吸引不同主体的资源投入,同时突出异地校区的地方办学特色和地方社会服务功能。在国家层面,各主管部门可以在制度设计上为多元主体灵活介入提供空间,以海南国际教育创新岛等政策试验为契机,允许专业群体、行业企业和国际办学力量等社会主体参与异地办学,在多元化发展中寻找高校办学模式新的增长点。在地方层面,地方政府应增强整体规划和科学分析,围绕异地校区周边打造高校与行业企业沟通的公共平台。明确产业发展对异地校区学科资源的实际需求,以国家实验室、新型研发机构、行业特色小镇等产学研平台建设为支点,引导高校智力资源向地区产业链条有效流动。在高校层面,首先是要密切异地校区与地方政府和行业企业的联系,包括建立制度化的沟通机制和平台,邀请地方力量加入异地校区的管理和咨询机构等^[20-21]。其次是利用异地办学契机,创新办学评价机制,在师资队伍选聘、考核和晋升等环节的评估中,突出科研成果的应用转化与地方服务导向,增强师资队伍整体实力的同时,加强高校学科发展与地方经济社会之间的联系^[22]。

(二) 强化目标管理,动态调整校区间的权力和功能边界

对于高校而言,需要以促进高校学科发展为本使命,积极完善高校内部治理结构,在母体高校学术发展的不同阶段不断调整和优化本部校区与异地校区之间的权力结构与功能定位。只有分配好本部校区与异地校区之间的权力结构与功能角色,异地校区在拥有丰富资源的同时才能朝着正确的方向健康发展。首先,母体高校应坚持“一个大学,多元发展”的理念,积极探索母体高校向异地校区分权的边界,给予新设立的异地校区足够的支持。这一过程中,一方面要充实异地校区的管理架构和领导层管理能力,适当让渡一部分办学的自主权,以便异地校区能够建立相对独立的办学体系,并逐步摆脱对母体大学的资源依赖^[23]。另一方面,借鉴美国加州大学多校区系统的治理经验,我们也应认识到本部校区和异地校区之间的权力结构调整可能是相对漫长的过程,需要各级管理者付出足够的耐心和才智^[24-25]。其次,高校应坚持特色办学、错位竞争和多样化发展的导向,在发挥本部校区主体功能的基础上,异地校区主要以拓展交叉学科资源和产学研合作空间等为发展方向,避免本部校区和异地校区在教学和科研功能上过度重合,造成资源浪费^[26]。最后,在上述两者基础上,可以适当加强母体校区和异地校区之间的教学和科研功能联系,通过联合建

立跨校区的实验室等形式,各展所长、各尽其能。

对于地方政府而言,应以促进地区发展为根本目标,明确当地对于异地校区教学和科研功能设置的实际诉求。一方面是要避免因为恶性竞争而盲目引进异地校区而造成资源浪费,另一方面则可以通过提供经费和场地支持、设立专项奖补基金、介入异地校区的管理和咨询机构、联合成立新型研发平台等形式,引导异地校区的办学行为,使其在功能设置上更符合地区产业发展的需求。

(三) 加强顶层设计,均衡各地区各类型异地办学行为

在教育部对于高校异地办学表示不鼓励、不支持的态度后,各地区和高校筹备异地办学的热情仍未冷却。政策与高校行为之间的脱节容易导致高校异地办学进退维谷,诱发办学乱象,不利于高等教育资源的合理配置^[27]。各级主管部门应尽快出台明确可操作的管理办法,加强顶层设计,对于不同地区、不同类型的高校异地办学行为实行分类管理、积极引导。首先,应严格控制异地办学新校区的审批,以公平优先、注重效率、通盘考虑为原则,实行“一事一议”方法,对于那些向高等教育集中地区盲目扎堆的办学行为要禁止,对于那些能够体现地区产业转型升级需求(特别是中西部的待开发地区)、同时又具有自身办学特色的办学行为应积极鼓励,对于那些服务国家长远战略需求的办学行为应科学引导。其次,适应现有的高等教育管理体制,教育、发改和科技等归口管理部门应加强协商,尽快制定异地办学基本制度规范,明确各个环节过程中各层次利益主体的治理权责。再者,进一步规范流入地高等教育生态,发挥异地校区的“鲶鱼效应”,避免异地办学挤占流入地高校原有资源。最后,协调好流入地和流出地政府之间的关系,通过帮扶和补偿等形式减少流出地的资源流失及其所产生的不良影响。

(四) 完善监督管理,避免异地校区办学秩序失范

为避免异地校区办学行为失范,各级主管部门应紧密依托既有的高校治理结构,通过科学合理的制度和规范设计,在各个层面加强对高校异地办学的日常监管与引导,建立动态的办学质量监督预警体系,严控异地校区的办学质量^[45,16]。首先,高校自身需要对异地校区的办学水平和办学质量进行常态化的监测和评估,当发现异地校区已经不再适应学校整体发展规划时,应及时予以调整。其次,教育主管部门应对异地校区开展定期评估工作,对异地校区的容纳

能力、功能安排、管理效率乃至可持续发展能力等展开动态监测,并且将评估结果纳入“双一流”建设、基本办学条件指标监测、本科教学评估等重要评估工作中,用以规范高校异地办学行为。最后,地方政府可委托专业的社会中介组织,评估异地校区的办学质量与办学规模是否与当地经济发展需求相协调,引导异地校区紧密对接区域产业发展需求,加强科研成果转化,突出办学特色^[28]。

注释

- ①相关文件包括:《普通高等学校本、专科招生计划管理意见》(教计[1996]154号)、《普通高等学校基本办学条件指标(试行)》(教发[2004]2号)和《普通本科学校设置暂行规定》(教发[2006]18号)等。
- ②如无特殊说明,在本文中,同城搬迁校区是指高校在同一地级城市内所设置的新建校区,异地办学是指高校跨越不同地级市所设置的新建校区,而新筹建校区是指新成立高校所设置的第一个正式意义的校区。

参考文献

- [1]侯钧生. 西方社会学理论教程[M]. 天津:南开大学出版社, 2001: 164-168.
- [2]邱忠霞, 胡伟. 公共治理何以失灵?——基于结构-功能的逻辑分析[J]. 学习与实践, 2016(10): 50-59.
- [3]刘进. 来华研究生因何质量不高?——基于结构-功能-环境的深度访谈研究[J]. 学位与研究生教育, 2020(12): 53-60.
- [4]伍宸. “双一流”建设背景下高校国际化办学的组织结构变革——结构功能主义的视角[J]. 重庆高教研究, 2019, 7(5): 57-65.
- [5]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, 41(3): 28-35.
- [6]林树森. 广州城记[M]. 广州: 广东人民出版社, 2013: 520.
- [7]陈科霖, 谷志军. 多元政绩竞赛:中国地方官员晋升的新解释[J]. 政治学研究, 2022(1): 117-128, 159.
- [8]陈东阳, 哈巍, 叶晓阳. 高校与区县经济增长——基于主要城市新建校区的实证分析[J]. 北京大学教育评论, 2021, 19(3): 125-153, 191-192.
- [9]《筚路蓝缕 以启山林》编委会. 筚路蓝缕 以启山林: 哈尔滨工业大学(深圳)发展史2002-2020[M]. 沈阳: 哈尔滨工业大学出版社, 2020: 3-15.
- [10]默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰, 齐心, 等译. 南京: 译林出版社, 2015.
- [11]刘少杰. 现代西方社会学理论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021.
- [12]唐安阳, 杨东霞. 跨区域办学高校的质量建设与特色发展探析[J]. 国家教育行政学院学报, 2009(1): 18-21.
- [13]陈刚, 王富荣, 张倩. 高校异地新校区青年教师队伍建设研究

[J]. 黑龙江教育(高教研究与评估), 2017(2): 46-47.

- [14]燕山, 郭建如. 资源依赖视角下异地合作办学校区发展研究——基于P大学深圳研究生院的案例研究[J]. 教育学术月刊, 2020(11): 43-50.
- [15]赵俊芳, 王博书. 一流大学异地办学的生成逻辑与增值效应[J]. 高等教育研究, 2020, 41(4): 37-44.
- [16]史秋衡, 康敏. 我国高校异地多校区设置管理议[J]. 国家教育行政学院学报, 2017(7): 21-27.
- [17]邢志杰. 大学异地办学与大学城、多校区办学的辨析[J]. 中国高教研究, 2004(9): 53-54.
- [18]燕山, 郭建如. 资源依赖理论视角下异地合作办学校区的发展与转型路径[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 46(2): 97-106.
- [19]刘晶. 高水平大学异地办学的资源配置方式和成效[J]. 教育发展研究, 2020, 40(5): 55-61.
- [20]顾永安. 校地互动: 地方高校科学发展的新思路[J]. 高等教育研究, 2011, 32(2): 50-55.
- [21]胡翌, 罗剑平. 粤港高校科技合作的主要障碍及对策——香港高校深圳研究院的视角[J]. 中国高校科技, 2016(8): 37-39.
- [22]龚梅琳, 杨杰. 多校区办学模式下异地校区科研建设存在的问题及其应对措施——以某高校珠海校区为例[J]. 科技管理研究, 2017, 37(12): 91-96.
- [23]阙明坤. 独立学院“迁址办学”现象研究——基于江苏、浙江两省的实证调查[J]. 教育发展研究, 2016, 36(Z1): 9-15.
- [24]谢广宽. 加州大学多校区系统的治理特点与改革趋势[J]. 清华大学教育研究, 2013, 34(4): 72-77.
- [25]谢广宽, 钟灿涛. 美国加州大学多校区系统的发展及其总分校关系的演变[J]. 高校教育管理, 2013, 7(5): 54-61.
- [26]许益锋. 我国多校区大学管理模式探索与思考[J]. 高教探索, 2006(4): 32-34.
- [27]王文龙. 中国高校异地办学的类型、原因与利弊分析[J]. 北京社会科学, 2020(6): 28-36.
- [28]莫玉婉. 我国重点建设大学的集聚与流动——基于尺度重组分析框架[J]. 高校教育管理, 2021, 15(3): 24-34.

收稿日期: 2022-05-12

基金项目: 自然科学基金项目“大学与地区经济增长: 基于新建校区的准实验研究”(72074010); 教育部人文社科重点研究基地重大项目“经济高质量发展下教育资源配置研究”。

作者简介: 陈东阳, 北京大学教育经济研究所博士生; 哈巍, 北京大学教育经济研究所研究员、长聘副教授; 曹宇莲, 北京大学教育经济研究所博士生; 张文杰, 北京大学教育经济研究所博士生; 肖烨, 北京大学教育经济研究所博士生; 林璐, 北京大学教育经济研究所硕士生; 陈思源, 北京大学教育经济研究所硕士生; 李昀玮, 北京大学教育经济研究所硕士生; 汪旻(通信作者), 1986年生, 男, 浙江德清人, 中国中医科学院研究生院讲师, 北京大学教育经济研究所博士生, 从事大学治理研究, 电子邮箱为 170587889@qq.com。