

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.03.011

成渝地区双城经济圈高等教育一体化发展的动力机制探析

胡江东

(重庆医科大学马克思主义学院, 重庆 400016)

摘要:区域高等教育一体化发展离不开动力和动力机制的支撑。其发展动力主要由区域高校创新发展范式的内源驱动力和政府主导力、区域市场一体化带动力、地域文化联结力等外源推动力构成;动力机制主要由激励机制、导向机制、约束机制三部分构成。动力机制具有激发引导、约束控制动力作用方向及力度的功能。成渝地区双城经济圈高等教育一体化发展在当前存在内源驱动力韧劲不足、外源推动力强而不均的动力结构失衡问题,这与动力机制不健全及其功能作用弱化密切相关。常态化推动成渝地区双城经济圈高等教育一体化良性发展,应以增强、聚合、控制内外源发展动力为目的,从完善激励机制、导向机制、约束机制等方面健全动力机制。

关键词:高等教育;区域一体化;动力机制;成渝地区双城经济圈

中图分类号:G649.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2023)03-0065-09

Analysis of the Dynamic Mechanism of Integrated Higher Education Development in Chengdu-Chongqing Economic Zone

HU Jiandong

(School of Marxism, Chongqing Medical University, Chongqing 400016, China)

Abstract:The integrated development of regional higher education is inseparable from the fuel of driving force and dynamic mechanism. Its development dynamic is mainly composed of the internal driving force of the innovation and development paradigm of regional colleges and universities as well as the exogenous driving forces such as the leading force of the government, the propelling force of regional market integration and the bonding force of regional culture. The dynamic mechanism mainly consists of three parts: incentive mechanism, guiding mechanism and constraint mechanism. The dynamic mechanism has the functions of stimulating, guiding, restraining and controlling the direction and strength of the dynamic. At present, the integrated development of higher education in Chengdu and Chongqing economic zone faces unbalanced dynamic structure with irresilient internal driving force and strong but uneven external driving force, which is closely related to the imperfect dynamic mechanism and its weakening functions. Normalizing a sound development of higher education integration in the Chengdu and Chongqing economic zone should focus on enhancing, converging and controlling the internal and external development dynamic, and improving the dynamic mechanism by upgrading the incentive mechanism, guiding mechanism and constraint mechanism.

Keywords:higher education; regional integration; dynamic mechanism; Chengdu-Chongqing economic zone

推动区域高等教育(以下简称区域高教)一体化发展,是促进高等教育均衡、高质量发展和建设高等教育强国的内在要求。区域高教一体化是区域经济、政治等领域一体化在高等教育领域的延伸拓展,是指一定区域内的高等教育在发展中突破障碍和阻力,推动高等教育要素自由流动、资源优化

配置,实现域内高校合理竞争、全面协作,形成区域共同体,从而提升区域高教整体发展质量和综合竞争实力的过程及其状态,蕴含着调整优化区域高教生态结构、转换革新区域高教发展范式的可能^[1],本质上是一种对高等教育发展新模式的探索和对服务区域经济社会发展的人才培养模式的创新^[2]。

收稿日期:2023-05-07

基金项目:2021年度重庆市教育科学“十四五”规划一般项目:成渝地区双城经济圈高等教育一体化建设的动力机制与推进路径研究(2021-GX-311)。

作者简介:胡江东(1987—),男,河南南阳人,副教授,硕士,研究方向:区域高等教育协同发展,Email:1160838866@qq.com。

近年来,随着我国京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等区域一体化或协同发展规划纲要的出台及实施,“区域高教一体化”渐成新潮、方兴未艾。但随着实践的深入,基本上都遇到了推动力结构失衡、动力机制不健全或运行不畅等问题或瓶颈,其解决的方法策略亟待研究探索。动力机制对区域高教一体化发展的推进状态及成效获取具有决定性影响,因此,动力机制问题是推进区域高教一体化发展必须要解决的一个根本性问题。

对我国区域高教一体化发展动力机制问题学界已有一些研究。如吴颖等^[3]在动力的要素层面分析了长三角区域高教一体化发展的动力源,即国家政治领导力、区域经济一体化驱动力、区域社会网络及文化聚合力、国际成功实践带动力和区域高教系统内生的变革动力;吴岩等^[4]深入动力结构层面,将我国高等教育区域发展新模式划分为政府主导、科教驱动模式,市场主导、经济驱动模式,政府扶持、生态驱动模式,混合动力、多元驱动模式;潘海生^[5]进一步在动力的作用机制层面系统研究了大学集群区位因素、集聚经济因素、知识创新网络等内部动力因素的作用机制和政府、社会需求等外部动力因素的作用机制,并从高等教育哲学观的视角对大学集群内外动力耦合机制进行了简要分析。以上研究成果值得参考和借鉴。但总体上看,目前学界的相关研究实质上大多聚焦在动力要素及其结构层面进行分析,而在深入到机制层面分析动力作用机理方面的研究尚不足,另外在理论与实践研究及研究视角等方面也仍有可拓展的空间。本研究立足我国国情,参照成渝地区双城经济圈高等教育(以下简称成渝高教)一体化的发展实践,以区域高教一体化发展的动力机制理论的分析为基础,深入动力要素、结构及其发挥作用的机制三个层面梳理分析成渝高教一体化发展现状,探索提出针对性的优化策略,期许为破解实践层面的阻力和瓶颈提供参考。

一、区域高教一体化发展的动力机制理论分析

在社会科学领域,动力机制理论是从机制的角度研究如何调动个体或集体的积极性,如何科学合理设计或优化机制,使得组织能够顺畅高效地自主运行,最终实现预期目标或取得尽可能好的效果。分析和把握区域高教一体化发展的动力机制理论,有助于深入理解成渝高教一体化发展的动力机制问题。

(一)区域高教一体化发展的动力

区域高教一体化发展动力是指推动区域高教朝着一体化的方向、目标演进的力量。从动力的因素看,高等教育的发展主要受高校、政府、市场三个基本要素影响^[6],区域高教一体化因“区域”的地理限定和“一体化”的发展要求,其发展主要受政府、区域高校、区域市场一体化、地域文化等基本要素影响。从动力的来源看,高等教育发展的动力来自高等教育系统内部和外部矛盾运动,可划分为内源驱动力和外源推动力。区域高教一体化发展的内源驱动力来自区域高教内部的结构矛盾运动,是区域高校自组织性的表现,推动区域高教一体化“自下而上、由内到外”自我发展;外源推动力来自区域高教与政府、区域市场等要素的共生性矛盾运动,对区域高教一体化发展起到激发、引导和控制等作用。两者相互影响、相互作用,构成推动区域高教一体化发展的动力结构,协同推动区域高教一体化发展。

1. 内源驱动力

区域高校革新发展范式的驱动力。作为区域高教一体化的主体,高校是具有独立地位、独特功能和自身利益需求,并承担相应责任的社会组织,不断谋取办学资源和谋求办学效益最大化是高校的组织特性。长期以来,在市场机制的作用下,高校之间为生存发展而对有限的办学资源展开了激烈甚至过度无序的竞争,导致高等教育资源配置出现效率低下、错位浪费等问题,制约了高校自身高质量发展。此外,区域高教在回应经济社会发展的需要时,面临的供给与需求不匹配、数量与质量不对称等深层次、结构性矛盾也愈来愈深^[7],不利于区域高教的长远发展。为了增强自身发展优势,近年来高校展现了转变发展理念、革新发展范式,寻求一定区域内高校间合作发展或集群发展的愿望和积极性,这与区域高教一体化的初衷及导向高度契合,推动了区域高校自主组织、积极参与区域高教一体化发展。

2. 外源推动力

政府主导力。政府是国家意志的代表,是影响高等教育发展的外部关键因素。作为高等教育发展的利益相关方,政府通过政策施加的政治力量,会对高等教育发展产生直接影响,具有较强的导向性和外部约束性。在我国,政府掌握着高校办学经费、招生计划等有限的核心资源,在高校办学中起着较强的支配控制作用,是高等教育改革的设计者、发动者、推动者。因此,区域高教一体化作为区域一体化的衍生物及一个组成部分,作为高等教育

发展范式的一种探索创新,遵循着“政府主导、政策驱动”^[7]的生成逻辑和“由上到下、由外到内”的推动逻辑,政府在其中发挥着关键的、不可替代的调控作用,是区域高教一体化发展的强劲推动力。

区域市场一体化带动力。在经济市场化和全球化由近代低级形态向现代高级形态发展的过程中,市场力量逐渐介入高等教育运行,并随着高等教育规模扩张及大众化演进而发挥着越来越重要的作用。作用于高等教育发展的市场主要有两个:一是经济相关要素或资源的市场,即经济市场;二是高等教育相关要素或资源的市场,即高等教育市场^[9]。市场是高等教育获取生存发展资源的重要渠道,也是高等教育内部竞合关系的形成动因。作为区域一体化发展的基础,区域市场一体化的推进,有利于克服市场壁垒和碎片化竞争,促进要素自由流动、资源合理配置、发展均衡有序,这有助于解决区域内不同地区高等教育之间、不同高校之间因在市场上“竞争过多、合作过少”而导致的优质高等教育资源配置不均衡等问题,客观上为区域高教一体化发展提供了有利条件和外源带动力。

地域文化联结力。相近相连的地域及相通相融的文化是高等教育一体化生成及发展的必备要素。首先,相近相连的地域为高等教育一体化发展提供了基本前提。其次,相通相融的文化会对高等教育发展产生直接或间接的影响,文化相通相融区域的高等教育发展会有共同性和相似性^[10],有利于聚合区域高教一体化发展的文化力量。“处在一个相同地缘空间的国家、地区之间,会不可避免地产生文化亲缘性以及不同程度的交往、合作与互动,也会存在根本性的内在整合势能”^[11]。无论是国外的博洛尼亚进程及旧金山、东京等湾区高教一体化,还是国内的长三角、粤港澳等区域高教一体化,都是发生在地域相近相连及文化相通相融的国家或地区之间,充分证明了地域文化因素具有的联结力对区域高教一体化的重要推动作用。

(二)区域高教一体化发展的动力机制

可以从不同的层面和角度理解动力机制的内涵,“在政策层面上,动力机制是各种管理措施相互支持、补充、衔接和制约的耦合;在功能层面上,动力机制是对人的积极性的诱导、激发、强化与整合;从机制分析的角度看,动力机制是由多个子机制构成的,如导向机制、激励机制、约束机制和控制机制;从机制设计的角度看,动力机制是组织内部权力、责任、利益的优化配置;从系统分析的角度来看,结构是要素之间的相互关系,机制是要素之间

的作用机理,结构透过机制而派生功能”^[12]。由此,从系统分析视角看,区域高教一体化发展的动力机制是指推动区域高教朝一体化目标发展的内源驱动力与外源推动力之间的作用机理;从机制分析视角看,区域高教一体化发展的动力机制由激励机制、导向机制、约束机制等子机制有机组成。

1. 激励机制

激励机制对区域高教一体化发展动力有激发、维持和放大作用。在我国,由于政府是高等教育的主办或主管者,因此,区域高教一体化发展的最主要激励主体通常为有高等教育管理权的政府部门,客体主要为区域内高校及其领导。激励的内容有物质利益激励和精神利益激励,激励的时效分短时激励和长时激励。激励机制的作用方式主要有:一是正激励,即通过制定实施支持性、奖励性的政策,激发政府主管部门、区域高校等相关方参与高教一体化发展的积极性,强化或放大区域高教一体化发展动力;二是负激励,即通过制定实施限制性或惩罚性的政策制度、法纪法规,限制或减少影响区域高教一体化发展的消极行为,进而维持或增强发展动力。正负激励相辅相成,协同发挥推动区域高教一体化发展的作用。但在实施激励时应注意把握好政府管理干预与高校独立自主之间的“度”,通常应以正激励为主、负激励为辅。

2. 导向机制

引导推动区域高教一体化发展的不同动力朝着既定的方向和目标共同发挥作用,形成作用合力是导向机制的功能和主要任务。导向机制的作用路径主要有:一是问题导向,即区域高教一体化发展是围绕解决区域高教发展存在的深层次问题、结构性矛盾而展开的,是创新高等教育发展范式的实践探索之一;二是目标导向,即区域高教一体化发展的方向和预期效果,建立在利益共同体基础上的回应相关方利益诉求的一体化目标比弱化利益诉求或预期利益划分不均的一体化目标更有效,清晰明确、细化务实的一体化目标较模糊弹性、宏大虚化的一体化目标更有力。问题导向是目标导向的前提和基础,目标导向是问题导向的发展方向 and 归宿,两者相辅相成,共同发挥主体导向作用。另外,以参与人为主体的责任导向、纪律导向等也是导向机制的组成部分,在区域高教一体化发展中发挥相应的动力引导作用。

3. 约束机制

政府、高校等主要利益相关方都有自己的目标追求,与区域高教一体化发展的共同目标存在不完

全契合的可能,因此,需要建立规范的约束机制,控制和保障不同动力的作用方向、力度与一体化发展目标及需求保持一致。约束机制的作用方式主要有:一是软约束,既包括区域内省级地区政府之前签订的高等教育合作发展协议,也包括区域内高校通过签订校际合作协议、自发组建高校联盟等形式进行的自我约束等。二是刚约束,包括政府部门或权力机关通过制定实施相关的制度、规章、法律等形式进行的强制性约束,也包括高校之间签署的具有法律效力的合同、协议等。软约束营造了高校、联盟等相关主体探索区域高教一体化发展的自主空间及宽松氛围,具有松散、灵活的特征,其成效主要取决于参与主体的内在责任感而非外在约束力^[13]。刚约束规定了参与主体推进区域高教一体化发展的边界及必须要遵守的规则,具有规范、严谨、强制等特征,其成效主要取决于政治权力的外在约束。软约束与刚约束共同发挥控制作用,形成约束机制,其功能发挥受内在结构关系影响。

动力机制的运行受激励机制、导向机制、约束机制各自功能的发挥力度和相互配合的程度影响,缺少其中任何一项机制的作用,其动力整合功能便会被弱化。同时,区域高教一体化发展的动力机制是有类型特征的,其形成不仅受区域高教所处的政治、经济、文化及高等教育管理体制等环境因素的影响,也受各项动力的作用大小及其结构地位、相互关系的影响。卢晓中等^[14]通过对比旧金山湾区与粤港澳大湾区高等教育的形成与发展过程,认为两个湾区的运行模式分别为市场驱动为主模式与政府主导为主模式。以上两种运行模式对应了两种动力机制类型,即市场驱动为主型和政府主导为主型动力机制。两种类型的动力机制产生于不同的环境,不能简单认定哪个类型最好。运行良好的动力机制一定是与所处环境相容、与实际需求契合,并且内部构造良好且能持续改进优化的动力机制,由此,区域高教一体化发展才有可能从被动转向主动、从自发走向自觉,达到“无为而治”境界,从而利于效益最大化的实现。

二、成渝高教一体化发展的动力机制现状分析

2020年1月,中央财经委员会第六次会议首次提出要推动成渝地区双城经济圈建设。2020年4月,川渝教育行政部门在重庆签署《推动成渝地区双城经济圈教育协同发展框架协议》,标志成渝高教一体化发展正式启动。此后,川渝教育行政部门

积极推动、两地高校积极参与,迅速掀起了出台政策文件、建立工作机制、开展沟通交流、搭建发展平台等推动成渝高教一体化发展的热潮,取得了较多的成果。但自2021年下半年开始,成渝高教一体化便在人才引进、学科建设、资源共享等深层次领域和实质性内容的一体化改革发展方面陆续出现了障碍增多、进展缓慢、成效不大等问题,制约了“热潮”的持续。以上变化的出现固然有新冠疫情等一些客观因素的影响,但透过现象进一步分析可发现:当前成渝高教一体化发展主要面临动力结构不均衡和动力机制不健全两大亟待克服的障碍。

(一)动力结构的基本问题

动力机制的运转离不开动力源和动力要素的支撑,否则就会成为“无源之水,无本之木”。动力不足或动力结构失衡等问题都会对区域高教一体化发展产生消极影响。成渝高教一体化发展面临内源性动力韧劲不足、外源性动力总体强但内部动力要素的作用力度不够平衡等结构性问题。

1. 内源驱动力韧劲不足

成渝高校革新发展范式的内在驱动力是推动成渝高教一体化发展在初期形成热潮的重要原因之一。2020年上半年开始,成渝高校彼此间互动走访、沟通交流、洽谈合作的频次较之前大幅增多,带动了学科专业、背靠行业类似或资源互补的高校,基于平等友好协商而签署校际合作协议、开展结对业务合作的高校大幅增多,如重庆交通大学和西南交通大学基于学科专业、背靠行业的类似性签署校际战略合作协议,四川美术学院和电子科技大学基于优势资源的互补性签署合作框架协议等。此外,成渝高校积极联合“兄弟院校”和政府、行业协会、企业等搭建一体化发展的平台较之前也大幅增加。据统计,成渝高校在2020年4月至2023年4月期间共发起成立了成渝地区双城经济圈高校联盟、高校就业创业联盟、职业教育协同发展联盟和产教融合发展联盟等松散型组织29个。

内源驱动力理应在动力结构中居于重要地位、发挥重要作用,但随着成渝高教一体化的推进由“形式上的活动举行”阶段转入“实质性的攻坚克难”阶段,其内源驱动力便在克服一体化改革发展面临的障碍瓶颈、推动“校际合作协议”“联盟发展目标”等落实落地方面呈现出了韧劲不足的短板,进而延缓了一体化发展的速度、影响了实质性成果的取得。内源驱动力韧劲不足,从表面看是校际合作协议的软约束性和高校联盟、共同体等平台组织的松散性不利于内源驱动力的维持或增强。从深

层看,内源驱动力韧劲不足首先与高等教育管理体制有关,即我国高等教育领域长期存在的行政区“块块分割”^[15]式管理体制及处于主导地位的政府管理力量会在某种程度上限制成渝高教一体化内源驱动力的作用发挥;其次与优质资源分布有关,即成渝高教中的优质本专科教育资源分布不均衡的局面——目前成渝地区双城经济圈四川方面的优质本科教育资源整体强于重庆方面、重庆方面的

优质高职高专资源整体强于四川方面(见表1),虽然有利于优势互补,但也不利于合作博弈;另外与学科专业结构有关,即由于历史上地方和高校追求自身学科专业“大而全”等原因,成渝两地高校的学科专业同质化程度较高,结构也相似,而作为独立办学实体的高校又有为生存发展而谋求办学资源最大化的需求,客观上不利于两地高校间的错位竞争和深入合作。

表1 成渝高教基本情况

指标名称	全国	成渝地区双城经济圈	四川省15个市	重庆市29个区县
普通高校数/所	2 759	190	120	70
“双一流”建设高校数/所	147	10	8	2
“双一流”建设学科数/个	331	19	14	5
学科评估A+、A、A-学科数/个	710	35	27	8
“双高计划”建设学校数/所	56	3	1	2
“双高计划”建设专业群数/个	253	21	9	12

数据来源:教育部网站的全国高等学校名单(截至2022年5月31日)、第二轮“双一流”建设高校及建设学科名单、中国特色高水平高职学校和专业建设计划建设单位名单和中国学位与研究生教育信息网的全国第四轮学科评估结果。因北京大学、清华大学第二轮“双一流”建设学科数迄今未公布,故未列入统计。

2. 外源推动力强而不均

政府主导力较强。从生成层面看,成渝高教一体化是国家推动成渝地区双城经济圈建设、打造高质量发展重要增长极这一重大决策部署衍生的。从推进层面看,川渝两地政府在成渝高教一体化发展中发挥着至关重要的主导、推动作用。成渝地区双城经济圈建设在2020年初启动后,川渝教育行政部门积极行动,成立了教育协同发展办公室和综合改革、高等教育等专项工作组,建立了教育协同发展联席会议制度和工作机制;出台了成渝地区双城经济圈教育协同发展行动计划、高层次人才协同发展合作共建实施方案等相关的政策性文件和“双一流”高校共建共享、服务“两中心两地”建设试点等“成渝协同”重大教育改革试验项目,并将成渝地区协同推进高等教育创新发展、职业教育融合发展纳入教育事业发展“十四五”规划。此外,通过签署政府间的合作协议、参与高校发起成立的相关联盟和采取定期召开教育协同发展工作联席会议、发布工作月报等举措,保障了成渝高教一体化发展顺利启动。政府的主导、推动虽然强劲有力,但也有需要进一步完善的地方。首先,在跨省级行政区的高等教育一体化发展方面,目前尚缺乏明确的国家政策指引,以致成渝高教一体化发展面临着一些难以突

破的条件制约。其次,成渝地区共有高校190所,其中国家部委主办主管8所、川渝两地政府主办或主管地方高校182所^[16],但目前在成渝高教一体化发展中发挥主力的是厅局级的川渝教育行政部门,教育部等省部级及以上政府部门的参与较少,相关的协商协调机制也尚未建立,不利于解决一些深层次的结构性问题。另外,政府的利益需求及其强有力的干预力量与成渝高校的利益需求及其参与一体化发展的自主性,以及川渝两地政府之间的利益需求等并不完全契合,会对成渝高教一体化利益共同体的构建产生不利影响。

区域市场一体化带动力较弱。区域市场一体化建设是成渝地区双城经济圈建设的重要组成部分。2020年以来,川渝两地转变发展思路,联手优化营商环境、开展“放管服”改革,联手推出川渝通办事项清单、便捷生活行动事项等政策措施,加大了市场壁垒和碎片化竞争的克服力度,加快了成渝地区经济、社会等领域统一大市场的建设进程。以上一方面带动了成渝高教一体化发展,如川渝两地已开展的人社工作、科技创新项目等合作带动了成渝高校之间的人事、就业创业、教科研等工作合作,为形成统一的成渝高教市场提供了支撑;另一方面也激发了成渝高校开展“校地”“校企”等合作和融

入、支持成渝地区经济社会发展的积极性,如四川大学与重庆市政府、重庆大学与四川省政府签署战略合作协议,开展在战略决策咨询、科技创新、人才交流与培养等方面的校地合作。但由于长期存在的行政壁垒、市场壁垒、地方保护主义思想及产业经济同质化等问题在当前仍然存在,再加上成渝地区市场一体化进程主要是政府而非经济社会内生动力推动的,且刚起步不久,诸多方面还不完善,导致成渝地区市场一体化的力量总体偏弱,进而对成渝高教一体化生成、发展的带动力较弱。

地域文化联结力突出。从地域上看,成渝地区的地理相邻、山水相依,这一天然联系便利和促进了两地的经济联动、社会互动和资源流动,为成渝高教一体化提供了基本条件和前提。从文化上看,成渝两地处在交融的巴蜀文化圈内,再加上重庆曾属于四川一地区的历史因素,塑造了成渝地区“川渝一家亲”的文化相融、习俗相近和人缘相亲,为成渝高教一体化发展提供了地域文化认同及归属优势。此外,国家文旅部、发改委和川渝省市于2022年5月共同出台了《巴蜀文化旅游走廊建设规划》,其中有“挖掘弘扬巴蜀文化时代价值”“推进巴蜀文化遗产保护传承利用”“推进巴蜀文化创新发展”等内容^[17],其实施有助于强化巴蜀文化在成渝高教一体化发展中的聚合、纽带作用。

(二)动力机制的基本问题

倘若区域高教一体化有充足的动力支撑,但没有良好的动力机制,也不能因势利导、聚力而行,从而制约区域高教一体化高效高质量发展。从当前情况看,成渝高教一体化发展面临动力机制不健全导致动力机制对动力的激发、引导、约束作用偏弱的基本问题。

1. 激励机制不健全

在我国,高等教育是地方政府(官员)政绩考核的内容之一,由此,高等教育成为地方政府(官员)政绩竞争的领域之一,引发了地方政府之间展开高等教育政绩非合作标尺竞争和官员之间的政治晋升锦标赛^[18]。以上因素是我国高等教育形成省级行政区“块块分割”的重要原因之一。但在中央明确推进成渝地区双城经济圈建设后,客观上激发了川渝教育行政部门和高校为获取政绩而推进成渝高教一体化发展的积极性。尽管如此,当前成渝高教一体化发展的激励机制还不够健全。从激励主体看,目前主要缺乏教育部、省级政府的有效参与,造成更高层级激励主体的缺失,导致目前可调用的激励资源有限,以致对成渝高教一体化发展动力的

激励力度十分有限。从激励方式看,处于平级地位的川渝教育行政部门在成渝高教一体化发展中主要发挥非领导性的指导者、协调者、参与者等角色的作用,其颁布的政策性文件主要为经平等友好协商而签订的软约束性框架合作协议或指导性的行动计划等,而缺乏实质性、明确性的鼓励奖励,或适度的限制处罚等政策。从激励内容、时效看,当前与成渝高教一体化发展相关的明晰的物质、精神利益激励和短时、长时激励等相关的方案也未见发布。以上呈现的激励机制不健全是当前成渝高教一体化发展面临内源驱动力韧劲不足和深层次的攻坚克难进展缓慢等问题的重要原因。

2. 导向机制不健全

当前高等教育发展面临的问题及问题倒逼作用在成渝高教一体化的生发过程中发挥着最根本的导向作用。成渝高教存在的“块块分割”、优质资源分布不均衡、同质化激烈竞争导致的内耗严重及发展质量无法满足区域经济社会发展和科技创新需求等问题,不仅引导和促进了两地政府合作推进高等教育一体化发展的意愿和行动,也引导和促进了两地高校转变发展范式、融入一体化发展的意愿和行动。但当前成渝高教一体化发展的问题导向还未能较好地转化为目标导向,对聚合各方面动力推动高教一体化向纵深发展产生了不利影响。首先,从已发布的川渝两省市教育事业“十四五”规划和成渝地区双城经济圈教育协同发展行动计划看,目前成渝高教一体化的发展愿景还未明确、相关的目标体系也未建立,即总体目标和分阶段、分领域目标等至今还不够全面、明晰和系统,更谈不上目标的纵横面分解、落实及考核。其次,据观察,当前成渝高校自组织参与一体化发展的目标感也相对较低,“跟风而动”“凑热闹”“走一步看一步”等不明确目标导向性的行为状态比较明显,更谈不上依据目标而制定实施周密且务实的行动计划。总体上看,基于利益共同体且明晰务实的成渝高教一体化发展目标体系的建立任重道远。另外,目前以政府部门相关领导、高校领导等为行为主体的责任导向、纪律导向等也未明确,未能丰富导向机制的作用方式。

3. 约束机制不健全

当前,川渝教育行政部门签署的框架合作协议构成了政府推动成渝高教一体化发展的软约束,成渝高校之间签署的校际合作协议、达成的联盟合作框架等构成了高校自组织参与一体化发展的软约束。以上形成的软约束体系在当前发挥了主要作

用,为成渝高教一体化的探索创新开拓了较大的空间。但从当前实践看,随着成渝高教一体化进入常态化发展和攻坚阶段,软约束体系发挥的作用越来越有限。在刚约束方面,目前主要是建立和实施了“月报告”制度,如重庆市教委要求市内高校建立工作情况报送机制,并于2020年5月起每月20日前和每年年底上报本单位的成渝地区双城经济圈建设教育领域工作进展情况,以此稍显刚性意味的举措推动域内高校融入成渝高教一体化发展。但限制参与主体不当竞争或假借合作谋取不当私利,明确相关政府官员、高校领导班子在成渝高教一体化中的任务职责等其他比较重要且应更具规范性的规章制度,及法律层面的保障成渝高教一体化在正确轨道上有序发展的国家、地方性法规等也均缺乏。因此,成渝高教一体化发展的刚约束体系目前还尚不健全,还不能够为已初步成型的软约束体系发挥功能作用提供良好的政策制度环境,从而在整体上弱化了约束机制的作用力度。

综上所述,成渝高教一体化在动力层面呈现的动力结构失衡问题与动力机制密切相关。首先,动力结构对当前动力机制的类型特征具有决定性影响,即政府主导力在动力结构中的明显强势地位表明当前成渝高教一体化的动力机制类型为政府主导型动力机制,这既与我国高等教育发展的大环境相容,也与我国京津冀、长三角、粤港澳大湾区等其他区域高教一体化发展的动力机制特征类似。其次,当前动力机制不健全及其动力整合功能偏弱是动力结构失衡问题形成的重要原因之一,即激励、导向和约束机制的内在不完整导致的功能缺失制约了动力机制作用的发挥,弱化了对成渝高教一体化发展动力的激发引导和约束控制,以致未能达到补短板、强动力弱项和平衡动力结构的效果,进而还不能够足以支撑成渝高教一体化发展从被动转向主动、从自发走向自觉,达到“无为而治”的境界。

三、成渝高教一体化发展的动力机制优化策略

突破高等教育行政区“块块分割”的藩篱,构建以良性竞合关系为内核的发展机制,推进高等教育资源共建共享和高等教育结构布局优化,进而提升高等教育发展质量,更好服务区域经济社会发展,是成渝高教一体化发展的使命所在。因此,在当前以统筹兼顾、有的放矢为原则,多方位采取措施健全成渝高教一体化发展的动力机制,以增强、聚合和控制内外源发展动力是重中之重。

(一)完善激励机制,增强成渝高教一体化的发展动力

完善激励机制是成渝高教一体化发展的首要任务。

第一,完善激励主体。长久存在的高等教育管理体制障碍是成渝高教一体化要破解的最大最核心问题,而在当前仅靠川渝教育行政部门激励推动还远远不够。随着成渝高教的一体化改革发展进入深水区,亟须教育部等更高层级政府部门实际参与到成渝高教一体化发展的激励当中,以便调用尽可能多的激励资源以尽可能大的激励力度支持成渝高教开展一体化发展的实践探索。崔玉平等^[19]针对我国高等教育行政区域分割的现状,提出基于巨人政府理论建立高等教育功能区,即打破原有的省级行政界限,建立直接隶属教育部的统一管理该功能区高等教育事务的特别行政机构,统筹治理区域内一切有关高等教育行政事项,从整体上推进区域高等教育持续发展。这为健全成渝高教一体化发展的激励主体提供了思路,即升级目前以川渝教育行政部门为主体的教育协同发展工作机制,争取教育部等更高层级政府部门参与,建立居于川渝两省市之上的高等教育行政管理机构或协同会商机制,以利于整体规划和增强激励力度,统筹推进成渝高教一体化深入发展。

第二,完善激励方式。高等教育发展具有独立自主的特征和需求,为此,政府管理部门应加强政策供给,以正激励为主、负激励为辅的方式为成渝高教一体化发展营造良好的政策激励环境。首先,国务院或教育部应提供明确的指引高等教育跨行政区域一体化发展的政策,鼓励高等教育资源在行政区之间共建共享,支持打造统一的高等教育市场。其次,教育部和川渝两地政府应制定完善纵向的鼓励奖励或适度的限制处罚等,并以明确且实在的物质、精神激励及短期、长期激励等方案,激发、维持并增强有关政府部门和高校等相关主体参与推动成渝高教一体化发展的积极性,从而为成渝高教一体化发展突破障碍瓶颈提供强大动力支撑。

(二)完善导向机制,聚成渝高教一体化的发展动力

完善导向机制是成渝高教一体化发展的基本内容。

第一,深化问题导向。问题导向虽已在成渝高教一体化的发展中发挥重要作用,但随着改革发展进入攻坚期,需要在进一步研究厘清高等教育行政

壁垒、市场壁垒及过度的同质化竞争、优质资源分布不均、发展质量不能满足需求等老问题基础上,还需注意研究认清区域高等教育发展政策或标准不统一、一体化发展机制不健全等推进过程中发现的新问题,并提出针对性的解决策略,在持续“诊断改进”中更好地发挥问题导向的根本性作用。

第二,健全目标导向。目标是行动的向导和前进的动力。政府作为高等教育的主办或主管部门,要着眼“一盘棋”“一家亲”谋划构建成渝高教一体化发展的目标体系。在目标制定方面,既要对照成渝地区双城经济圈“两中心两地”的战略定位和国家建设高等教育强国的战略要求,也要依据成渝地区高等教育系统存在已久的老问题和新问题,更要关照政府、高校、官员等主要相关方的利益,基于利益共同体制定务实且明晰的成渝高教一体化发展愿景和总体目标,制定人才共享、学科共建、学分互认等细分领域目标和近远期分阶段目标。在目标落实方面,要发挥考核的“指挥棒”作用,开展目标的管理分解和落实考核,制定实施成渝高教一体化的发展水平监测和目标任务考核等政策方案,提升成渝高教一体化发展成效在政府官员、高校领导政绩考核中的地位和比重,从而最大程度凝聚和增强成渝高教一体化发展的动力。

(三)完善约束机制,控制成渝高教一体化的发展动力

完善约束机制是成渝高教一体化发展的内在要求。

第一,提升软约束实效。成渝高教一体化承载的新时代高等教育改革发展的愿景与期望、内容与任务等,大多呈现于目前已基本成型的以合作协议、联盟宣言、集团章程等为主要内容的软约束体

系当中,因此,着力提升软约束实效对成渝高教一体化发展具有重要意义。首先,成渝两地政府、高校等主要参与主体要树牢契约意识,增强内在责任感,通过制定辅助性的实施计划或时间表等举措,切实推动合作协议、联盟宣言等已承诺事项的落地,如成渝地区双城经济圈高校联盟内部成员之间互相承诺的开展业务合作或规范竞争行为等。其次,可以从加强高等教育领域“放管服”改革从而增强高校独立自主发展的内在需求,以及建立促进合作的联动保障机制等方面入手推动软约束落地见效。

第二,完善刚约束体系。刚约束体系的健全不仅可以为成渝高教一体化发展保持应有的节奏和方向提供保障,也可以为软约束发挥作用提供支持,从而在整体上强化约束机制的作用功能。首先,要加强政策制度方面的约束控制。不仅要引导成渝高教一体化沿着正确轨道、方向发展的政策,也要限制不当竞争或假借一体化改革发展谋取不当私利等消极行为及明确相关政府官员、高校领导班子的任务职责等制度规章,如可以尝试建立推进成渝高教一体化发展的负面清单制度等。其次,要加强法律法规方面的约束控制。成渝高教一体化发展离不开川渝两省市之间的交流协商性行政行为,但其缺乏纵向权力制约,需要有相关的法律法规予以引导规范。目前我国《教育法》《高等教育法》等法律法规仅对各省级政府的高等教育权限进行了明确规定和限制,尚缺乏对省级政府之间协作行为的引导和规范。因此,应着手完善相关的国家、地方法律法规,为我国区域高教一体化发展提供法律层面的依据和保障,从而约束控制各方面动力推动成渝高教一体化良性发展。

参考文献:

- [1] 张继明,王洪才.基于协同发展的高校集群治理——我国高等教育治理现代化建设的一个重要向度[J].复旦教育论坛,2020,18(5):12-18.
- [2] 袁晶,张珏.长三角区域高教一体化发展:动因、内涵与机制创新[J].中国高教研究,2019(7):33-38.
- [3] 吴颖,崔玉平.长三角区域高教一体化的演进历程与动力机制[J].高等教育研究,2020,41(1):25-36.
- [4] 吴岩,刘永武,李政,等.建构中国高等教育区域发展新理论[J].中国高教研究,2010(2):1-5.
- [5] 潘海生.高校集群和谐发展的机制研究[D].天津:天津大学,2008.
- [6] 彭湃.大学、政府与市场高等教育三角关系模式探析——一个历史与比较的视角[J].高等教育研究,2006(9):100-105.
- [7] 郭健,顾岩峰.我国区域高教协同发展:结构矛盾、肇因分析及策略选择[J].中国高教研究,2020(6):72-78.
- [9] 蒋凯.高等教育市场及其形成的基础[J].高等教育研究,2013(3):9-21.
- [10] 董云川,常楠静.区域高等一体化的远景与近为[J].大学教育科学,2020(5):23-31.
- [11] 斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].3版.姚伟,王黎芳,译.北京:中国人民大学出版社,2012:58.
- [12] 郝英奇,刘金兰.动力机制研究的理论基础与发展趋势[J].暨南学报(哲学社会科学版),2006(6):50-56.
- [13] 阳荣威.试论高校战略联盟及其构建策略[J].江苏高教,2005(6):38-40.

- [14] 卢晓中,卓泽林.湾区高等教育的形成与发展——基于粤港澳大湾区与旧金山湾区比较的视角[J].高等教育研究,2020(2):90-98.
- [15] 蒋华林.推动成渝高教一体化发展的思考[J].重庆高教研究,2020(4):58-70.
- [16] 全国高等学校名单[EB/OL].(2022-06-17)[2023-03-05].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202206/t20220617_638352.html.
- [17] 文化和旅游部 国家发展改革委 重庆市人民政府 四川省人民政府关于印发《巴蜀文化旅游走廊建设规划》的通知[EB/OL].(2022-05-26)[2023-03-05].http://www.cq.gov.cn/zt/cydaqscjjq/zcwj/202205/t20220526_10755745.html.
- [18] 蒋华林.从“条块分割”到“块块分割”——我国高等教育发展转型中的地方政府竞争研究[D].武汉:华中科技大学,2015.
- [19] 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(3):63-69.

(上接第64页)

- [4] 魏英敏.新伦理学教程[M].北京:北京大学出版社,2012:114.
- [5] 杜艾红,王湘林.大学生道德信仰的缺失与建塑[J].湖北社会科学,2015(8):189-191.
- [6] 高兆明.社会转型中的道德信仰危机[J].浙江社会科学,2001(1):105-111.
- [7] 许仲举.当代大学生道德信仰培育论[J].学校党建与思想教育,2017(14):16-18.
- [8] 中共中央 国务院印发《新时代公民道德建设实施纲要》[N].人民日报,2019-10-28(001).
- [9] 张缅.用社会主义核心价值观引领大学生树立道德信仰[J].中国高等教育,2020(11):31-32.
- [10] 卢先明.以“大思政课”培育时代新人[N].人民日报,2023-03-22(013).