DOI:10.14092/j.cnki.cn11-3956/c.2018.03.005

?1 94-2018 hi ca emic Jour al Ele tr ic Pu lis in e. eser e h p

城,偌大的研究院内只有几个人"留守 ′,并没有发挥预期效果(

在京高校在河北省建立分校,考虑到高效的原则,创生型异地办学的可能性极小( 目前来看,分割型异地办学的案例有一些,如华北电力大学北京校部和保定校区,但是由于两地办学的成本较大,这种办学模式也不能成为普遍的样本( 所以在京津冀一体化背景下,异地办学的最优路径就是延伸型异地办学,即充分发挥在京高校的人才和智力资源,到河北省域内建立大学的研究院 $科技孵化园 $校企合作中心等办学机构,为京津冀一体化尤其是河北省的社会经济发展提供各种社会服务,这也是当前很多高校采取的模式( 但是,由于异地办学的新校园与主校区不在同一个省,不仅空间距离比较远,更重要的是,两地学校所属的上级领导机构不同,享受的政策不同,资金来源不同,面对的生源市场 $社会服务的对象也不相同,这些不同为异地办学带来很多问题(

( 三) 多校合并办学

多校合并即多所办学定位相似或互补的学校合并成为一所大学,以便进一步整合资源,提升学校的整体实力( 多校合并与异地办学有很多共同点,如都是一校多园的办学格局,主校区和分校区共享同一个学校品牌,在教学资源 $科研资源 $人事制度 $招生就业制度以及大学文化等方面相同或相似( 两者最重要的区别是分校与本校的关系( 多校合并情况下的分校一般是原有的独立建制的学校,异地办学建立的分校一般是主校依据学校发展或拓展业务,在当地部门的支持下后发建立的学校( %$ 年前,为提高教育质量和学校的办学实力,我国发生过一次大规模的高校合并大潮,很多单科性大学被合并成为另外大学的组成部分,多科性大学通过合并其他院校成为综合性大学,一校多园的格局瞬间遍布全国( 对于多校合并,各种观点褒贬不一( 肯定者认为,多校合并能够在短时期内迅速提升学校综合办学实力,但也有人认为这样会导致一些有特色的高校变得黯淡无光,发展势头减弱( 在京津冀协同发展的背景下,为了实现教育资源的重新整合,高校合并也是很有可能的(

不管是异地办学还是合并成立新的学校,在京高校极有可能在其中扮演主体校区的角色,所以这两种发展路径的 E[ ST 分析相似:

自身的优势,E ): !0学校拥有大批的优秀教师和重点学科; ‰学校拥有优秀的学术传统 $悠久的历史文化 $过硬的学校品牌( 这些条件使学校可以获取更多的优厚待遇(

自身劣势,[ ): !0教师和管理人员有限,不仅不能满足异地办学的需求,还有可能降低学校的品牌( 教师和管理人员往返各校区需要耗费大量的人力 $物力和财力,$空投式′%$访问式 #教学长期来看难以为继( 同时,学校的教育教学质量,短期看名声,长期看的是大学有没有一支优秀的教师队伍( 建校之初,分校可以暂时由主校区的学科带头人负责教学和师资队伍建设,但是从长远来看,分校区的教学质量和科研水平都比不上主校区,进而就会影响学校的品牌和声誉; ‰处理基础研究和应用研究的关系是一大难题( 基础研究和应用研究相辅相成,密不可分,缺乏基础科学研究支撑的应用研究肯定不能持久发展,没有应用研究,基础研究的成果也无法在实践中转化( 异地办学一般定位于服务区域经济发展,重应用研究而轻基础研究,而大部分的基础研究都在主体校区进行,因此,处理好两者的关系将对异地办学或分校区的长远发展具有重要意义; 1⓪对分校区的功能定位 $发展战略和运营进行科学规划也是对学校办学能力的考验( 很多学校的异地办学都出现了创办初期热 $后续运营冷的局面,就是因为开始的时候一拥而上抢占资源,但是如何利用好这些资源,却没有全盘的考虑和规划[⓫] ( 对于合并的高校,则极易出现分校区缺乏归属感和认同感 $办学理念不统一的情况(

拥有的机遇,S ): !0优惠政策能够极大地拓展学校的办学空间和办学资金,为学校的进一步发展提供更多的支持; ‰能够拓展校企 $校地合作的广度和深度,为促进产学研成果转化 $培养应用型创新人才 $提升服务社会能力提供实践基地和广阔的空间; 1⓪高校合并为增强学校的综合实力 $汇聚优秀人才和资源创造了条件(

面对的挑战,T ): 异地办学需要地方政府的密切支持( 地方政府对高等教育的功利诉求与高等教育办学成效的滞后性之间的矛盾将极大影响政府支持的力度与持续性(

) #$ )

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(四) 整校搬迁

为疏解北京非首都功能,实现京津冀高教资源一体化,部分在京高校有可能会整体搬迁到附近区域(一般而言,高校整体搬迁工程浩大,伤筋动骨,影响学校的正常发展,除非在特殊时期,通常情况不会考虑(如今,随着大学竞争的愈演愈烈,大学的区位优势越来越成为影响学校快速发展的关键因素(为争取更多的办学资源,很多大学千方百计迁址到更有利于办学的城市(但对于拥有绝对区位优势的在京高校来说,搬迁确实难以抉择(一方面,学校搬迁后可能会获得更大的发展机遇,包括更大的办学空间$更多的办学资金,拥有更大的生源市场和校企$校地合作机遇,对缓解学校的资源困境将是一场及时雨(但另一方面,学校易址将会削弱原有的区位优势,导致人才的流失和生源质量的降低以及学校整体实力的下降(

虽然北京市相关政策中提及在京高校有整校搬迁的可能,但是很多专家都对此心存疑虑(其一,从我国各地已发生的学校搬迁和大学城建设看,不少地方存在由政府决策,学校被动执行,结果导致学校搬迁产生争议,搬迁之后产生了很多影响学校办学的问题(如教师每天在城区和校区间奔忙,下课后就集体坐校车回城,偌大的校园只留下学生;学生们无法体会到寄宿制大学学习的真谛,没有和教师共同学习$生活$成长的空间(对于这样的布局调整,更多的是师生的抱怨[1](其二,搬迁要充分征求广大师生员工的意见(要在进行学校布局规划时,广泛听取学校$老师和学生的意见,要不要搬迁$怎样搬迁$搬迁后如何办学,这些问题,都必须充分讨论,达成共识(其三,要充分听取城市居民的意见(学校的搬迁建设,不但影响师生学习$生活,也会对地方老百姓带来影响,切忌采取行政思维,而忽视教育思维(因此,整校搬迁不仅是大学自身的行为,而是一项广泛涉及大学内外部各种利益关系的复杂工程[2](

在京高校整校搬迁的E[ST分析如下:

自身优势,E):!0拥有较好的师资和生源;%0较强的科研竞争力;10老师和学生的竞争意识较强;K0学校的实力较强,拥有较强的认可度和信任度(

自身劣势,[ ):!0教师学生等群体的既得利益有可能减少,导致他们的消极态度甚至反对搬迁;%0搬迁异地后带来办学成本的增加,学校的人才$科研等方面的经费受到影响;10学校的办学理念和发展战略因搬迁而改变的可能性增大(

面对的机遇,S):!0获得更大的支持力度,包括办学空间$办学资金的支持加大;%0拥有更大的发展空间,包括巨大的生源市场$校企$校地合作机遇等(

面对的挑战,T):!0原有的区位优势消失,优秀教师$学生以及各种资源流失的可能性增加,进而有可能影响学校的核心竞争力;%0搬迁后管理体制的改变,导致学校失去原有的归属,在新的管理系统内存在被边缘化的风险(

上述四种发展路径都是基于区域内高等教育利益共享和共同发展提出的可行性路线(从以上分析可以看出,对在京高校而言,每一种路径都是机遇与挑战并存,有的甚至是挑战大于机遇(因此,要想充分发挥在京高校在区域高等教育一体化中的积极性和主动性,必须要全面认识在京高校面临的问题和挑战,并通过体制机制创新,为在京高校的发展创造有利的制度环境(

## 二$在京高校发展路径面临的挑战

尽管京津冀三地高等教育之间的合作已成必然,但是在实践中,高校合作的方式和途径还需要克服很多困难,尤其对于在京高校来说,这些困难和挑战显得更加尖锐(总体而言,可以归纳为以下几方面(

(一) 行政壁垒导致地方保护主义严重,大学合作举步维艰

京津冀三地分属不同的行政区划,各自有独立的管理边界,这种行政分割在一定程度上造成无法



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

逾越的体制性障碍,再加上每一个地方政府都存在不同的利益诉求,由此产生的地方保护直接影响着京津冀高等教育的一体化进程(尽管目前京津冀已经建立一些政府层面的联席会议或体制机制,但是务虚的成分较重,将研究成果切实转化为教育实践的进程缓慢,很多政策都没有深入到执行和贯彻的层面(事实证明,行政壁垒造成的人事制度差异$政府部门职能界限分割$教育管理体制及评价标准体系差异等严重制约了区域高等教育整体优势的发挥,阻碍了区域高校之间的合作与交流,导致区域合作成本直线上升(因此,只要地方保护主义不破除,利益划分的地方行政壁垒依然存在,区域高等教育一体化就无法深入推进(

(二)经济发展的差距成为在京高校不得不考虑的重要问题

异地办学或联合办学,一定是基于收益大于成本的权衡(从目前的情况来看,很多在京的高水平大学选择与深圳$珠海$苏州等经济发达的沿海城市合作,其主要原因就是借力当地发达的经济发展水平及其带来的各种优厚待遇,进而促进学校的整体发展(因为经济发展水平不仅直接决定教职员工的薪酬待遇和生活水平,同时还对大学的办学经费$教学科研硬件以及对人才的吸引力等产生非常重要而深远的影响(京冀虽为近邻,但是经济发展水平却存在显著差异(北京的郑家磨村和河北省的蘧家磨村相隔仅一条马路,郑家磨村的农村养老金几乎是蘧家磨村近'倍,%$!%年河北省人均公共财政预算收入%G&$元,仅相当于北京市的!'HGj([图]在这种情况下,河北对在京高校的吸引力的确差强人意(

(三)高校发展存在较大差距,评价体系单一趋同,导致合作无法深入

三地高校的发展水平和综合实力极不平衡,据统计,京津冀共有%!!院校%'所,其中%K所位于北京,河北工业大学是河北省仅有的!所%!!工程大学,还位于天津境内([图]三地共有"G#高校!%所,其中北京有!$所之多,而河北省内没有一所(再从更具体的情况看,北京市共有高校'G所,其中国务院委办属院校!!所(中国青年政治学院并入中国科学院大学),教育部直属高校%#所,北京市属高校K!所,大部分高校都是本行业的翘楚(河北省共有高校!!G所,其中高职院校占了总数的#%j(由此可见,河北虽然拥有的高校数量不少,但是整体的办学层次和办学水平都处于中等偏下,优质的高等教育资源极度稀缺(北京高校的绝对数量不多,但是国内顶尖高校比比皆是,两地办学水平和层次悬殊较大,导致双方的合作很难找到对接点(同时,由于我国对高校的评价机制单一,很多高校的学科专业设置趋同,教师队伍建设和教育设施同质,重复和低水平研究偏多,可替代性不足,在合作上难以找到互补性(

(四)大学的办学自主权较小,决策缺乏灵活性

大学的办学自主权包括学科专业设置$组织$人事$招生$学位授予$财务等方方面面的自主决定权,充分的办学自主权能够调动每所学校参与改革的积极性和主动性,使学校自发根据自身的发展规划和办学需求开展联合和对接,从而实现双方的实质性合作(长期以来,我国高等教育发展受行政干预的影响较大,较少考虑基层学术单位和校区一级的真实意见(这种自上而下的政策设计虽有步调一致$效率较高的特点,却极大地限制了大学办学的自主权,导致学校的办学行为"循规蹈矩',缺乏自由度和灵活性(

(五)与大学相关的利益群体的积极性尚未调动起来

大学与大学的合作,归根到底是与大学密切相关的利益相关者之间的互动和合作(要想让区域高等教育的合作落到实处,仅有政府和大学层面的共识还不够,终究要落实在大学的教师$学生身上,落实到人才培养$科学研究$成果转化$文化传承等各项工作中(因此,只有充分尊重大学的教职员工$学生$家长的利益需求,并通过制度安排使之能够在最大范围内实现[']&#,才能为大学的合作提供持久的动力(但是就目前而言,我国大学的治理体系还不够完善,教师$行政人员$学生等与大学密切相关的利益群体并没有充分参与到学校的改革发展中,对学校改革发展的关注度和支持度不够(

)#&)

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

## 三 $创新体制机制,为在京高校的发展提供有利的制度环境

京津冀协同为在京高校的发展提供了多种路径选择,但是任何一种发展路径都面临着各种体制机制性障碍( 只有通过制度设计,切实突破行政 $经济 $高等教育之间的壁垒,才能为区域内的高教合作铺平道路,搭建有利的平台(

( 一) 在管理体制上,设立京津冀高等教育管理机构,并赋予其应有的法律地位和职责权限

推行区域高等教育一体化的重中之重,就是打破地方行政区划带来的利益保护( 对此有的学者从理论上提出了三种方案: 一是打破省际界限,建立高等教育功能区; 二是构建政府 $市场和社会三维框架下的多中心治理机制; 三是通过治理的横向网络,形成多部门联合的多层次治理[7] &1( 这三种方案虽然各有所长,但是在实施起来也都有不足( 构建政府 $市场和社会框架下的多中心治理机制依然无法解决地方管理部门各自为政的难题,不能真正触及制约区域高等教育一体化发展的根本问题( 横向的治理网络涉及多个部门和多层次的协作,难以保证行政效率和责任分担的明确界限( 相比较而言,第一种方案通过撤并或合并各省市高等教育管理部门,建立相对独立于政府其他部门的高于省级的高等教育行政区管理机构,行使区域内高等教育发展的各项管理职能,既符合行政大部制改革趋势,又能够保障区域教育资源共享,建立支持和促进区域内高等教育发展和多方共赢的合作体系,是一种最为可行的模式(

在实践中,建立区域高等教育管理机构是国际比较通行的做法,如欧洲博洛尼亚进程建立的区域高等教育委员会,就是一个超脱于传统行政区划的专门的区域高等教育管理机构,它能够打破地方行政区划对高等教育改革发展的制约,统一负责区域内的高等教育发展规划和具体事务,为整合区域内高教资源铺平了道路( 因此,要实现京津冀区域高等教育的一体化,就必须成立专门的高等教育机构,并赋予其法律地位和明确的职能权限,确保其在制定统一的高等教育发展政策和规划 $消除阻碍高等教育资源流动 $分享的行政壁垒等方面的最高权力(

( 二) 明确定位,分层分类评价,实现高校的多元化发展

高校的多元化发展可以避免办学趋同,为双方的合作创造更多的契合点( 加州高等教育体系的三级模式告诉我们,评价体系作为高校发展的指挥棒,对高校发展的多元化起着非常重要的作用( 高等教育的分级分类管理和评价能够为每一所大学找到发展目标,使不同的学校各安其位,各行其是,在属于自己的体系中办出特色,创造品牌,做到卓越( 因此,只有对三地高校的功能定位 $层次体系进行明确划分,成立各自的管理委员会,使它们履行不同的社会职责,招收不同的学生,培养不同类型的人才,实现高校的多元化发展( 更加重要的是,要发挥政策指导和资源配置的作用,建立有利于分类定位 $分类指导 $分类发展 $分类评估的体制机制,为每一类型和层次的高校都设置相应的评价指标体系和开放的上升渠道和努力方向,并根据评价结果给予同等的优惠待遇和激励机制,让每所学校都找到"天生我材必有用 #的价值感和上升渠道(

( 三) 要加快推进放管服改革,赋予高校更大的办学自主权,鼓励大学自下而上开展改革探索

加州高等教育总体规划的形成并非政府牵头,而是高校之间为了维护自身利益而自发组织起来形成的契约( 同样,博洛尼亚进程中起关键作用的也是高校,它通过支持高校获得更大程度上的自主权,促使它们更加具有责任感和义务感( 实践证明,自下而上的改革有利于调动高校参与的积极性,也能够确保政策的高效执行( 因此,在京津冀高等教育一体化的进程中,必须赋予包括在京高校在内的所有区域内高校以最大的办学自主权,让每所学校有权自主灵活制定符合本校发展的规划和路径,自下而上探索改革的途径和合作的体制机制(

( 四) 强化依法治校和依法办学意识,不断完善大学治理体系

健全的法律法规,能够为区域高等教育机构顺利推行改革提供法律保障,为大学更好的行使办学



?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

自主权提供法律依据(要始终坚持法治贯穿于总体规划制定的全部过程,所有的教育行政机构$办学机构都要按照立法机构的要求和颁布的法律行事(通过完善大学治理体系,充分发挥大学学术委员会$大学理事会$大学教职工代表大会在民主参与和科学决策中的重要作用,把学校的发展真正交给利益群体,让他们平等参与到学校发展规划的顶层设计中,使大学的发展真正体现利益相关者的利益诉求(

(五)创新教学科研的体制机制,实现区域内高等教育资源共享

构建和完善教学科研的互通互认体制机制,通过体制机制的创新,促使区域内教育资源的自由流动和灵活组合,实现高等教育资源的共享共用(要建立统一的教育质量保障体系和质量评价标准,有效促进区域内各学校的教育教学质量提升(建立学分转换体系,将学分与学习时间和学习成果挂钩,提高学分转换体系信息的透明度,以提高学生在学期间学习的灵活性和流动性(借鉴欧洲的"文凭补充说明",不仅可以使京津冀高校相互加深了解,为文凭的相互认可提供便捷的方法,促进学生在区域内高校之间的自由流动和继续深造,还可以与国际接轨,为学生在其他国家的学习和就业提供便利(建立有利于区域高校之间的资料互通共享$师资互聘$课程互认$科研课题合作攻关的体制机制(统筹协调和共享实验室$图书馆$科研基地等基础设施,积极尝试共同建设具有特色学科专业和联合颁发学历学位,加强不同类高校之间的互补性联合,实现科研$实践$转化的上下衔接和通力合作(


[参考文献]

[1] 崔秋灏,戴庆洲0高校异地办学的利弊及建议[J]0吉林教育科学)高教研究,%$$!(%):!&I!G0

[2] 宋慧0异地办学新校区的校园文化建设刍议[J]0机械工业高教研究,%$$%(K):!$%I!$K0

[3] 熊丙奇0大学搬迁要多一点教育思维[N]0中国教育报,%$!#I$GI!%(%)0

[4] 夏白桦0高校外迁,不仅仅是人员的搬迁[N]0广州日报,%$!#I!!I%&(%)0

[5] %$!% 年河北省和北京市国民经济和社会发展统计公报0

[6] $北京高校将外迁,盘点已从北京市区外迁的高校'[U?:SD]0(%$!&I$!I%#)(997::56^Z06%10 25:235965:%$!&I$!I%#:%$!&$!%#$$1K%0(94*0

[7] 崔玉平,陈克江0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]0现代大学教育,%$!1(1):&1I&"J!!%0


## The Path Choice and System Innovation of Universities in Beijing under the Background of Beijing-Tianjin-Hebei Cooperative Development


D.LF\ E(8O(35@

(];@(6> U)82<9;35 .5Z9;9896,F3>9( C(;5< U*629>;2 /3^6> b5;X6>Z;9V, ?6;=;5@ !$%%$&,C(;5<)



**Abstract:** T(6 233>);5<96) )6X6*3746659 3Y ?6;=;5@, T;<5=;5 <5) ]6+6; 7>3X;)6Z < ><>6 3773>985;9V Y3>)6X6*3746659 ;5 23**6@6Z <5) 85;X6>Z;9;6Z ;5 ?6;=;5@ <5) 73Z6Z < Z6X6>6 2(<**65@60 LZ 356 3Y 9(6 26596>Z 3Y(;@(If8<*;9V >6Z38>26Z ;5 ?6;=;5@ 85;X6>Z;9;6Z, ^6 Z(38*) 2(33Z6 < 7<9( Z8;96) 93 38> 3^5 )6X6*3746659 35 9(6 7>64;Z6 3Y 9<_;5@ ;593 235Z;)6><9;35 +39( 38> 3^5 ;596>6Z9Z <5) 9(6 2344 35 ;596>6Z9Z 3Y (;@(6> 6)82<9;35 ^;9(;5 9(6 >6@;350 e<26) ^;9( 7>3+*64Z <5) 2(<**65@6Z, ^6 <*Z3 566) 93 ;553X<96 ZVZ964 462(<5;Z4Z <5) 7>3X;)6 < Y<X3><+*6 65X;>3546659 Y3> ?6;=;5@ 85;X6>Z;9;6Z0

**Key words:** ?6;=;5@OT;<5=;5O]6+6; 23376><9;X6 )6X6*3746659; )6X6*3746659 7<9(Z; ;5Z9;989;35<*;553X<9;35


(责任编辑:杜红琴)

)#( )

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net