

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

张继明 王洪才

【摘要】以高校战略联盟为重要标志的高校协同发展,是适应新科技革命与经济社会发展新模式的高等教育发展新范式。高校集群治理打破高等教育治理传统的束缚,凸显中国的体制和文化优势,符合高等教育协同发展的需要。通过高校集群治理来推进高校协同发展,有利于推进“双一流”建设和高等教育内涵式发展。实施高校集群治理,需要各高校强化公共价值取向,制定和实施和谐共生的发展思路;探索建立多样化的高校协同组织,发挥各自的独特优势;建立健全制度体系,提升高校协同组织的自治能力;发挥政府的元治理职能,引导高校协同组织提升治理能力和发展质量。探索高校集群治理是我国高等教育治理现代化建设的一个重要向度。

【关键词】高校;协同发展;集群治理;大学模式;治理现代化;元治理

【作者简介】张继明,济南大学高等教育研究院校聘教授,教育学博士(山东 济南 250022);王洪才,厦门大学教育研究院副院长,教授,博士生导师(福建 厦门 361005)。

【原文出处】《复旦教育论坛》(沪),2020.5.12~18

【基金项目】山东省社会科学规划一般项目“高等教育治理现代化进程中的集群治理机制研究”(20CJYJ01)。

近些年来,高校战略联盟在我国方兴未艾。作为一种高等教育组织形式,其蕴含着优化高等教育生态结构、革新高等教育发展范式的可能,甚至引发关于“双一流”建设和高等教育内涵式发展模式的深刻反思。与此同时,高校战略联盟也对高等教育治理提出了创新要求。准确把握高校战略联盟在高等教育改革发展中的角色及其生发逻辑,在此基础上建立相应的治理机制,是我国高等教育治理现代化建设的重要任务。基于此,本文认为高校集群治理适应了以高校战略联盟为重要标志的高等教育发展新范式的要求,有利于推进我国高等教育治理现代化建设。

一、高校战略联盟及其协同发展的本质

(一)高校战略联盟作为战略工具的广泛应用

在国际上,以战略联盟形式加强校际合作,实现各成员高校的协同发展,是高等教育改革发展的重要战略选择^[1],例如非洲大学联盟(AAU)、澳大利亚八

校联盟(Go8)、美国大学合作委员会(CIC)、英国罗素集团(The Russell Group)、德国理工大学联盟(TU9)等。20世纪末,29个欧洲国家在意大利共同提出了旨在整合欧盟高等教育资源的“博洛尼亚进程”改革计划;21世纪初,欧盟又发起实施“伊拉斯谟世界项目”,加强成员国之间的合作,共同致力于提高欧洲高等教育质量。二者在本质上都体现了战略联盟思维。高校战略联盟不仅为各成员高校间的资源合作提供了基础,还在不同程度上改变着高等教育结构和生态。

在我国,高校缔结联盟有着较长历史。从20世纪50年代开始即由国家主导建立的“国防13校”、80年代以“教育部部属高等工业学校教育研究协作组”为代表的高校协作组、自90年代开始各地创建的大学城及高教园等,都在不同程度上体现出高校战略联盟的特征^[2]。2009年,由北大、清华、复旦等九所国家重点大学组成的C9联盟,是迄今为止组织较为稳

定、具有持续影响力的大学联盟。2012年5月,由教育部和财政部联合实施“2011计划”,高校战略联盟上升到了国家战略层面,足见其重大战略意义。近些年,高校结成战略联盟的趋势大大增强,联盟的使命更加明确,例如以促进高校转型为重要目标的应用技术大学联盟,旨在加强国际化合作的中澳工科大学联盟、“一带一路”高校战略联盟,旨在增强区域性高等教育竞争力的“长青大学联盟”“山东省高等医学教育联盟”等。在“双一流”建设进程中,高校战略联盟更具有针对性,例如部分高校共同建立“学科联盟”,强化学科交流与合作,包括医学“双一流”建设联盟、“双一流”农科联盟、生物学一流学科建设联盟等。江苏省则成立了包括十大学科联盟在内的“联盟矩阵”,加快推进一流学科建设。2019年6月,厦门大学等高校发起成立“全国高校内部质量保障机构联盟”(CIQA),发布了《携手推进高校内部质量保障发展的共识与倡议》,标志着我国高校战略联盟的合作内容扩展到了质量治理领域,进一步拓深了高校战略联盟的功能。

(二)高校战略联盟的本质是高校协同发展

高校战略联盟是由两个或多个高校基于共同的理念、目标或利益诉求而建立起来的,在办学资源和管理体系等方面实现共享与合作,从而提高办学能力、形成协同效应的松散联合体。在当代,在不同的高等教育法系框架下,高校都作为一个具有独立或相对独立法律地位进而承担相应责任、同时具有自身利益需求的社会组织,不断追求增加办学资源、谋求办学效益最大化是高校的组织特性。在资源相对有限的条件下,高校间形成竞争关系。当市场在高等教育资源配置中发挥基础作用,且政府运用市场手段激励高校提高办学效益,市场在本质上成为政府行使权力的工具,那么高校间的竞争关系会不断强化。在竞争条件下,高校的生存方式容易趋向于个体化、自利化,而弱化公共责任,即如哈贝马斯所说的,个人(个体)利益“入侵公共领域”。在此条件下,追求异质性的办学优势是高校提升竞争力的主要策略。显然,高校战略联盟遵循的是另一种逻辑——高校间不仅仅是基于经济人假设的竞争关系,竞争不是提升高校办学效益的唯一途径;高校间存在着共同的价值基础,例如培育优秀人才、促进科

技进步和增加国家福祉等公共服务,并且在战略上具备通过资源整合来扩展个体资源边界、扩大资源效能的可能基础。可见,高校战略联盟在本质上遵循着“协同发展”思维。依此,高校间的一致性与差异性都可作为协同的基础,高校致力于寻求这种一致性以及蕴含于差异性中的互补性,从而确立共同价值的引领,在资源、技术、功能等各层面建立起耦合关系,形成有机共同体,有效应对组织优化和环境变化的需求。在协同思维的引领下,高校间由片面的竞争关系转化为战略伙伴关系,生态化成为高校制定发展战略的基本原则。

二、高校协同发展的主要功能分析

(一)有效整合高校资源,提高资源使用效益

其一,促进高校间资源互补。资源型协同是高校协同的基本形式,如教学和科研设施互补、课程资源相互开放及学分互认、人才互派交流等,这种协同对于成员高校而言常常是短缺资源的补充。1925年,美国洛杉矶市克莱蒙特七所大学结成“克莱蒙特大学联盟”,初衷正在于利用地缘的便利来加强资源合作。^[1]其二,高校合作共建项目,追求协同创新,或通过合作来共同更好地服务于国家重大战略需求,包括重大基础科学及核心技术的研发项目、重点实验室建设等。这属于高校核心资源的共同开发和深度协同,目标在于通过强强合作实现创新性发展,例如2019年7月2日成立的以共同促进深空探索、行星科学、地球科学发展为使命的“中国高校行星科学联盟”。其三,同类高校通过协同来优化行业特色,应对共同的发展诉求。这类协同在理念认同、文化支持及建立共同的行动框架方面发挥重要作用,如地方本科高校基于转型发展需要而建立的应用技术大学联盟、以促进山东省高等医学教育质量目标的山东省高等医学教育联盟等。其四,共建和共享管理体系。高校管理体系的交流互鉴有利于成员高校管理能力的整体提升,尤其是引领型高校的先进管理模式分享,有助于其他成员高校有针对性地改进自身管理模式。我国CIQA质量保障设计,以及“博洛尼亚进程—伊拉斯谟计划”中各国就高等教育质量保障达成共识,都属于管理体系的协同共建。总之,协同发展秉持系统论观点,促进了高校间资源的互补与整合,提高了高校各自资源的使用效益。

(二)优化高等教育治理结构,提高治理能力

高等教育治理结构是指高等教育利益相关主体间的权力与责任关系,高校协同发展在本质上重塑了高校间的关系,优化了高等教育治理结构。其一,促进高等教育治理主体多元化。以高校战略联盟为代表的协同体本身具有治理主体的属性,使得在传统的“政府—市场—高校”三角关系框架下,治理主体更加多元化,高等教育治理权进一步分散化,这是高等教育有效治理的基本要求。其二,为政府改进治理方式提供条件。高校协同强化了高校群体的自组织性,提高了高校的自我管理能力,从某种意义上说是分担了政府的高等教育治理权责,而且也由政府由微观干预高校办学转向宏观指导提供了契机,高校自主权将进一步得到解放。其三,扩大学术权力的权能空间。在传统的高等教育管理模式,高校由于个体化、分散化的存在方式而在整个权力格局中处于弱势,这是政府与市场权力对高校实施过多干预的重要缘由。高校协同以联盟为基础,在一定程度上改变了高校势单力薄的局面,实质上扩大了高校的自主空间,增强了高校与外部治理主体的对话能力,拓展了学术权力的效能空间。治理结构优化是治理能力提升的前提,在协同发展框架下,治理主体的进一步多元化、政府权能实施方式及府学关系的改进、高校学术权力权能空间的扩大等为高校治理能力现代化提供了必要条件。

在当代,新科技革命和新产业革命给高校带来的组织创新压力不断加大,这就要求必须探索新的高等教育资源配置机制,重塑其内外部结构,以提升高校的产出和服务能力。高校协同发展在很大程度上适应了变革的要求,有利于优化高等教育系统的结构与协同创新效能,并为治理现代化提供了一种实践形式,因而具有重要的范式意义。

三、我国高校的协同发展要求实施集群治理

(一)高等教育管理传统不适应协同发展新趋势

我国高等教育主要采用以市场机制为基础的竞争性发展范式,高校协同发展则强调相反的向度——协作共赢^[4]。从现实来看,高校协同发展已成为一个广泛建构中的事实,承载着推进高等教育深化改革和提升质量的价值预期^[1]。本文进一步认为,在

当前条件下,高校协同发展并非现行高等教育发展模式的一般性补充,而应作为我国高等教育现代化的一个关键向度,是构建高等教育发展新范式的重要起点,有待不断完善,以突破高等教育发展传统的束缚,为“双一流”建设提供一个更有效的动力与保障机制。作为一种新的发展范式,高校协同发展需要一种与之相适应的治理模式。现阶段,我国高等教育治理权主要由国家控制,国家又通过权力和市场两种基本方式来激励高校不断提高办学绩效,进而又以绩效评估为基础实施资源配置。就其本质而言,我国高校是在国家权力支配下实施办学。正因如此,有学者指出我国高等教育治理需要由“类市场化治理模式转向准市场治理模式”,让市场竞争机制发挥更大作用^[5]。然而,市场逻辑与高等教育的逻辑存在质的区别,过度强调市场的决定性作用将难免伤害到教育和学术^[6],实践中我国的高等教育市场亦表明了这一点。总的来说,国家控制模式和市场决定模式都遵循单向度的逻辑,忽视了高校的主体性和自主性,存在“治理失灵”的可能,同时也无法正确回应以高校战略联盟为标识的高校协同发展之现实和趋势。所以,探寻新的有效治理方式就成为高等教育治理现代化建设的应有之义。

(二)集群治理适应了高校协同发展的客观要求

协同发展对治理革新提出了要求,就此本文提出高校集群治理这一改革新视角。集群治理是一种基于“产业集群”(Industrial Cluster)这一独特产业发展形式的治理模式。1990年哈佛大学学者迈克尔·波特(Michael E. Porter)在《国家竞争优势》一书中提出,产业集群是在某一特定领域内互相联系、在地理位置上集中的机构的集合。^[7]在当下,新科技极大地改变了企业的组织和生产方式,信息、知识、技术等要素参与生产和管理过程,这使得产业集群逐渐突破了空间限制。集群的根本特征在于打破了自由市场在生产、交换、资源配置中的绝对作用,强调以合作为取向的新逻辑。在集群内部,每个机构的个体目标与整体利益相对一致,各机构之间保持稳定而富有成效的协商与合作;在协同创新条件下,成果共享与知识产权保护之间的关系能够得以妥善处理;集群致力于建构起一种信任文化,为各机构提供一个统一的价值与行动框架;产业集群具有开放性,它

与外部产业结构保持着良好关系,从而在更大的价值链上占据有利位置。产业集群在畅通人才交流、激发机构创造力、降低生产成本、共同面对全球化压力等方面发挥着传统企业组织难以企及的作用。产业集群是一个网络协作型的复杂有机系统,要协调好其复杂的内外部关系,就需要建立起有效的治理体系,“集群治理”由此而生。所谓集群治理就是以整体观审视产业集群,通过正式的与非正式的制度和规范来持续调节集群中所有利益相关者的行动,这些利益相关者既包括集群内部价值链上的所有参与者,也包括与集群相联系的外部市场与机构,通过集群治理促使他们在共同目标导向下同步互动、有序协作^[8]。

高校战略联盟等协同组织具有明显的集群属性,但与产业集群有着本质区别。其一,产业集群以商品交换和最终的利润诉求为联结,而高校协同则以知识为逻辑起点,其运行和治理遵循的是知识生产规律。其二,高校是典型的公共组织,如果说利润是产业集群建设的根本动力,那么追求公共价值是高校协同的主要动力来源,前者是一个利益共同体,而后者是一个价值共同体。然而,在当前的高等教育管理模式,高校的个体价值被无限放大,公共使命和公共价值则有所淡化。因此,要更好地促进高校协同,就需革新治理方式。基于高校协同组织的集群属性,本文认为,高校集群治理是指治理主体通过制度供给、订立协约和文化建构,引导各高校建立共同使命和共同价值观,进而在此导向下以协商与协作、共建与共享为实践机制,持续改进集群及各成员高校的知识生产方式和知识生产能力。通过集群治理,高校集群构成了一个生态系统,该系统既能以自组织的方式有序运行,又能与外界环境进行有效沟通。成员高校的发展获得了系统的有力支持,个体价值得以充分释放;而结构化的协同又产生了耦合效应,推动高校协同组织产生增力,实现远远超乎个体的增值。针对我国变革高等教育发展与治理传统的需求,高校集群治理具有较强的现实针对性。

四、集群治理反映了我国高等教育治理现代化的内在逻辑

(一)适应了整治高等教育过度竞争的现实需要在高等教育市场条件下,市场在财政投入分配、

高校绩效评估、人才招聘等各领域的影响不断扩大,甚至高校还与金融乃至资本也建立起了联姻关系,市场作用正空前凸显^[9]。市场拓宽了教育资源的来源渠道,提高了资源配置和使用效率,激发了高等教育系统各要素的活力。然而,由于教育与市场间的内在冲突以及高等教育市场理性的不足,市场化条件下高等教育的准公共性甚至商品属性不断被强化^[10],市场竞争、成本核算、产出评估等越来越成为高等教育资源配置的核心机制,高等教育的公共属性及其公共价值受到冲击,高校在计划体制下被遮蔽的自我意识开始觉醒和强化,产生了普遍的本位主义、自利主义文化。从政府角度看,一方面,政府越来越多地通过市场竞争来调节高等教育,不断加大高校绩效在资源配置中的权重,由于高校对资源的依赖性正变得越来越强,高校间的资源竞争愈演愈烈;另一方面,由于高校领导者的任命与评价权归属政府,其对“政绩”的追求进一步加剧了竞争。此外,在高校评价的社会化取向下,各种排行榜对高校产生了实质性影响,某些地方政府将排行榜作为高校评价和资源配置的依据,引发了高校的“排名焦虑”。在诸多因素促使下,高校间的竞争演变为零和博弈,高等教育市场陷入无序状态^[11]。典型的例子就是当前高校间“竞价挖人”导致了高等教育中的马太效应,不同区域、不同层类高校间的质量差距不断拉大,部分高校还因此陷入了财务困境,严重倾斜的人才待遇更对广大普通教师造成了“负激励”,极端功利化的人才战略贬损了高校文化和高等教育声誉。因此,通过集群治理来促进、优化高校协同关系,将重塑健康的高等教育生态,使高校走出过度竞争的陷阱。

(二)有利于促进高等教育服务国家重大战略需求

高校通过智力服务促进经济社会发展,在当前的国家发展战略中占据重要位置。在新一轮科技革命和产业升级背景下,高校科研开发和智力服务的意义空前凸显。正如国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》所强调的那样,“双一流”建设将提升我国高等教育综合实力和国际竞争力,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力支撑。在科学发展史

上,科技发展的方式不断更新。一方面,科技进步对重大基础科学研究的依赖程度持续增强;另一方面,跨界集成攻关成为实现科技突破的重要形式,创新共同体成为科学发展的主要组织形式^[12]。当前,人工智能、大数据、区块链等新技术的发明与应用无不是多领域跨界协作的结果,诸如芯片技术、半导体材料及超高精度机床等关键核心技术更是需要举国家之力才能取得突破。因此,无论是基础科学研究,还是关键核心技术研发,都需要以协同促创新。高校要在国家创新驱动发展战略中承担起应有的使命,就必须摒弃本位主义、自利主义思想,明确自身在国家战略中的责任,在统一的价值观引领下由相互隔阂、过度竞争走向合作,协同开展重要基础研究和重大科技攻关项目,以引领新科技革命,为经济社会发展提供持续动力。目前我国在基础科学研究、核心技术开发、新旧动能转换方面正面临严峻挑战,这意味着高等教育在国家创新驱动发展战略中肩负着重大责任。而建立集群治理体系以推动高校协同创新,有利于增强高等教育服务国家重大战略需求的能力。

(三)适应了“中国特色”大学模式的探索

一个国家高等教育体系的建立和发展离不开大学模式的支撑。大学模式是大学发展范式及其治理方式的统一^[13],例如基层学术组织位居权力中心、具有典型松散结合特征的英国大学模式,强调教学与科研相统一、教授掌握实质性办学主导权的德国古典大学模式,强调学术与市场联姻、富有创业精神的美国大学模式等^[14]。对于我国来说,建立协同发展和集群治理体系是中国大学模式探索的重要向度,其背后反映了我国体制与文化传统的深层要求。在体制上,国家集权模式赋予了各级政府在教育管理中的领导权,高校能够在国家力量的统筹和引导下,合作践行公共使命,共同服务国家建设。在新一轮科技与产业革命背景下,国家运用政策工具有效调配高等教育资源、引导高校协同创新的意义就更加彰显。我国国家体制的显著特征还表现在与集体主义相融合,这使高校具有以国家为中心的大局观和以公共责任为导向的发展观。如果说集体主义是一种体制文化,那么“和”文化则是中国文化传统的核心。在我国传统认识中,自然为“天地”,社会之事为

“人事”,“天人合一”构成了中国哲学与文化传统中的最大命题,强调“天地人相通相生”。^[15]正是在天人合一之基底上,“和合”文化^[16]、“和谐”文化^[17]成了我国传统文化的核心样态,这为高校协同发展和高校集群治理奠定了深厚的文化根基。有学者指出,中国“和而不同”的传统价值观是建构中国大学模式的突破点,促进社会和世界“和谐”则是中国大学模式的核心价值。^[18]综上所述,由体制优势和传统文化构成的“中国特色”是中国大学模式的根本,而高校协同发展和集群治理则表征着中国大学模式的发展及治理逻辑。

在《中国教育现代化2035》中,推进教育治理现代化是国家面向教育现代化的重点战略任务。高校协同发展与集群治理立足我国高等教育市场条件下的过度竞争等问题,观照新科技与产业革命对大学协同创新的要求,重视以“和”为特质的中国体制与文化在范式创新中的基础作用,尊重高等教育治理的科学化与本土化要求,反映了我国高等教育治理现代化建设的内在逻辑。

五、协同发展取向下高校集群治理的四个基本向度

(一)强化公共价值取向,制定和谐共生的发展思路

高校的本位主义、自利主义以及绩效导向的制度体系直接导致并强化着高校之间的过度竞争,高校将智力资源作为资本来谋求利益最大化;政府和市场则将高校当成实现政治和经济目的的工具,利用政策和资源杠杆不断强化着高校的利己倾向,这是高校无序竞争的根源。因此,要改善高校间的关系,各主体必须立足于共同使命、共同价值,构建价值共同体,这是高校实现协同发展的根本前提。具体来说,高校作为教育机构和学术机构,践行公共责任是其作为国家公器所应负的使命,因而应确立以发展知识、培养人才、促进社会进步为使命的公共价值观,为协同发展奠定文化根基。布鲁姆在《走向封闭的美国精神》中强调,大学必须进行一种高于生活的探索,尤其是那些人类共同面临的哲学问题,人们在探索中共同秉持的使命感是构成大学共同体的基础。^[19]在公共价值观的引领下,高校需要进一步制定“和谐共生”的发展思路,即高校超越基于个体利

益的发展观,改变自我中心的零和博弈发展策略,转而寻求彼此间的共同利益,并为扩大共同利益积极创造条件。为此,各高校间应建立起必要的沟通协调机制,互通有无,相互补充和支持,优化资源投入结构,在各自追求差异化、特色化发展的基础上形成具有耦合性、生态性特征的关系模式,从而推动实现高校合作各方整体发展与各高校独立发展之间的统一。明确公共价值导向并制定实施和谐共生的发展思路,是克服当前高校间“非合作博弈”弊端的根本,是实现高校集群治理的必要前提。

(二)建立多样化的高校协同组织,采取相应的治理模式

在产业集群治理的探索中,学者依据不同的集群组织形式提出了四种治理模式,包括以行业协会为中心的意大利治理模式、以风险投资者为中心的硅谷治理模式、政府积极干预的行政治理模式、由核心企业承担主要治理功能的盟主治理模式。^[20]高校协同组织亦可采取不同的组织方式。例如:由高等教育专业学会等中间组织来发起建立高校协同,采取“意大利模式”集群治理;由政府来主导组织高校协同,在治理方式上则属于行政治理;由高校自发组织实施协同,在治理方式上更适于采取“盟主治理”。目前我国高校协同主要由高校自发组织,采用“盟主治理”模式。这种治理模式能够更大限度地维护其自主性和激发其创造性,应作为高校集群治理的主要形式。随着协同发展逐渐成为重要的高等教育发展范式,高校集群治理的组织形式和实施方式应走向多样化。尤其是政府,可依据国家发展战略需求来主导建立特定的高校协同组织,通过资源支持、政策保障等方式扶持高校协同发展,以参与国家专项建设。随着第三方机构发展环境的优化,专业学会可参与高校协同的组织与治理,发挥其与高校联系密切、深刻把握行业规范的优势,而且作为非直接利益相关者,专业学会主导高校协同能够减少由复杂利益关系导致的治理阻滞问题。此外,在加快湾区经济发展、强化高等教育区建设的背景下^[21],加强高校协同体与产业界的合作,引入产业界的管理智慧,也是未来高校集群治理发展的重要方向。总之,探索建立多元化的高校集群治理方式,有助于推动高等教育协同发展走向生态化。

(三)加强制度建设,提升高校协同组织的治理能力

高校协同组织的发展有赖于组织本身具备良好的治理体系和治理能力,这是推进高校集群治理的重心,需要加强高校协同组织的制度建设。其一,完善组织架构。高校协同组织具有典型的松散联合体特征,各成员高校是独立的法人实体,但当高校主动参与协同组织,就应依章履行其作为组织成员的职责,接受相应的指导和协调。为此,高校协同组织需要成立理事会作为最高决策机构,理事长由各成员高校民主选举产生,负责将重要事项提请理事会关注以及启动相关项目;理事会需设立秘书处作为常设机构,负责日常管理和服务,秘书处应面向社会招聘专职工作人员;根据高校协同组织的职能划分及其与外部环境间的交流所需,可以在大会以下设置各委员会,负责财务管理、学术审查、法律咨询与仲裁等专项工作。其二,建立健全规章制度。其中最重要的是制定高校协同组织的章程,就组织的性质、愿景、职责,各成员高校的准入与退出、权利与义务,理事会及秘书处的职权及其决策方式,成员高校间的合作途径等作出具体规定,尤其是要明晰高校间利益共享办法、知识产权保护、信息公开等关键问题;基于不同性质、领域的协同需要,应在协商基础上制定明确的规范、准则,确保各利益相关者按程序决策,按章法办事,实现程序公正,以提高运行效率。总之,通过制度建设,在高校协同组织内部形成一种融合民主与集中、自治与统一的治理结构,使其具备充分的组织协调能力,并逐渐形成协同发展的文化,这是高校协同组织增强集群治理能力、扩大协同效应的基础。

(四)充分发挥政府的元治理功能,优化高校协同发展环境

随着高等教育治理模式愈发多样化,不同治理模式之间也建立起了多元交互关系,由此形成了高等教育网络治理,高校协同正是治理网络化过程中的一个治理节点。然而,政府主导型治理、基于市场机制的治理及新兴网络治理都存在各自的弊端,而且相互之间存在冲突,会导致“治理失灵”,这就需要政府发挥“元治理”作用。元治理是为了克服治理失灵而进行的对自我管理的管理或自我组织的组织,

追求科层制、市场和网络三种治理的协调。^[22]在元治理过程中,政府通过制定规则、组织协调等方式发挥掌舵功能,促进不同治理方式的优化组合^[23]。高校集群治理也需要发挥政府的元治理功能。其一,政府应制定相应规则,依法对高校协同实施宏观引导和监督,确保其依法实施合作,尤其是避免部分高校以结盟的方式共谋“圈子利益”,破坏高等教育合作发展环境。其二,变革以学校为单位的教育评价机制,加强以协同性、开放性重大项目为载体实施资源配置,引导高校超越个体边界,以科研创新和服务国家战略需求为导向积极建立协同。其三,政府要继续探索建立科学的高校分类体系,引导高校特色发展,这有利于高校间建立起协同关系,避免同质化发展和不良竞争。其四,政府在发展湾区经济、推进区域经济一体化发展过程中,应引导建立“湾区高等教育群落”,依据产业创新需求搭建学科联盟、教学联盟等,实现融合创新^[24]。在实施元治理过程中,政府应尊重高校及其协同组织的自主权,有效发挥引导和服务职责,促进高校协同的自主发展。

总之,高校协同发展优化高等教育发展范式提供了新视角,有利于高校提升办学能力和社会服务能力,从而更好地践行公共使命。而要发挥高校协同之功用,必须创新高等教育治理模式。高校集群治理不仅回应了新科技革命和经济社会发展新模式对高等教育提出的新要求,适应了高校协同发展新范式,还反思了以行政权力为本位、以市场竞争和绩效评估为主要手段的高等教育治理传统,凸显了中国模式的体制优势和文化特色,标志着我国高等教育治理现代化的一个新向度,因而也是当前我国加快“双一流”建设和高等教育内涵式发展的有效保障。

参考文献:

- [1]周光礼,吴越.从竞争到合作:C9联盟组织场域的建构(上)[J].高等工程教育研究,2011(4):58-59.
- [2]韩萌.从合作到共生:新中国成立70年来大学战略联盟的嬗变与形塑[J].中国高教研究,2019(9):35-41.
- [3]李华.构建中国的大学联盟[N].光明日报,2013-06-12(05).
- [4]张继明,王洪才.由过度竞争到协同发展:高等教育发展的范式转换[J].国家教育行政学院学报,2018(8):26-32.
- [5]张应强,张浩正.从类市场化到准市场化治理:我国高

等教育治理变革的方向[J].高等教育研究,2018(6):7-23.

[6]大卫·科伯.高等教育市场化的底线[M].晓征,译.北京:北京大学出版社,2008:前言.

[7]陈剑锋.产业集群的理论与实践研究[D].武汉:武汉理工大学,2003:16.

[8]汪国银,刘芳.产业集群治理:动因、结构与机制[J].经济问题,2007(6):24-26.

[9]阙明坤.混合所有制视角下独立学院办学体制创新研究[J].复旦教育论坛,2017(3):46-52.

[10]付八军,郭大光.高等教育属性论:教育政策对高等教育属性选择的新视角[J].高等教育研究,2006(10):48-48.

[11]冒荣,宗晓华.合作博弈与区域集群——后大众化时代我国高等教育发展机制初析[J].高等教育研究,2010(4):35-40.

[12]王峥,龚轶.创新共同体:概念、框架与模式[J].科学学研究,2018(1):140-148.

[13]BERNASCONI A. Is There a Latin American Model of the University?[J]. Comparative Education Review, 2008(1): 29-30.

[14]范德格拉夫,等.学术权力——七国高等教育管理体制比较[M].王承绪,译.杭州:浙江教育出版社,2001:162-168.

[15]叶澜.中国哲学传统中的教育精神与智慧[J].教育研究,2018(6):4-7.

[16]张立文.中国传统和合文化与人类命运共同体[J].中国人民大学学报,2019(3):2-8.

[17]王岳川.中国和谐文化及其当代价值[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2015(6):42-51.

[18]王洪才.论中国文化与中国大学模式[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012(1):144-152.

[19]艾伦·布鲁姆.走向封闭的美国精神[M].缪青,宋丽娜,等,译.北京:中国社会科学出版社,1994:407-411.

[20]黄喜忠,杨建梅.集群治理的一般性研究[J].科技管理研究,2006(10):51-54.

[21]王志强.粤港澳大湾区高等教育空间布局:框架、现实与进路[J].中国高教研究,2020(6):79-85.

[22]孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016(3):45-50.

[23]DOBERSTEIN C. Metagovernance of Urban Governance Networks in Canada: In Pursuit of Legitimacy and Accountability [J]. Canadian Public Administration, 2013, 56(4): 584-609.

[24]陈先哲,陈雪芹.多中心之下的融合创新:粤港澳大湾区高等教育集群的挑战与出路[J].苏州大学学报(教育科学版),2019(2):13-19.