

高端访谈

高等学校异地办学的发展与治理转向

——访浙江大学国家高端智库教育学院分中心执行主任阙明坤教授

□ 阙明坤 淳洁 郭伟

主持人语:1999年《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》明确指出,“进一步扩大高等学校招生、专业设置等自主权,高等学校可以到外地合作办学”,2021年教育部印发的《关于“十四五”时期高等学校设置工作的意见》指出,“不鼓励、不支持高校跨省开展异地办学”。高校异地办学缘何从驶入发展“快车道”到按下“暂停键”?本期高端访谈,与浙江大学国家高端智库教育学院分中心执行主任阙明坤教授梳理高校异地办学动因、发展特点及发展趋势,探究高等学校异地办学治理转向的内在脉络。



嘉 / 宾 / 介 / 绍

栏目介绍:《大学》“高端访谈”栏目开设于2009年,是展示学术研究成果及教师风采,宣扬优秀教育思想,弘扬学术正气的重要学术阵地,旨在积极传播高等教育领域前沿学术思想,助推理论创新与科技进步。栏目自开设以来,已采访过如教育部领导、中外高校领导人、企业高管、学术领军人、科研新星等多位专家学者,访谈对象有着比较广阔的学术视野,具备较高的学术水平,对学界热点问题有着敏锐的直觉。栏目围绕采访对象教育理念、学术研究成果、教学成果等进行专访,采访内容涉及高等教育发展与改革的重要问题,如高校建设与管理、高质量人才培养、国际交流与合作、教学改革、校企合作等。

阙明坤,教授,博士生导师,浙江大学国家高端智库教育学院分中心执行主任,浙江大学国家制度研究院特约研究员,无锡太湖学院副院长。中国教育政策研究院办学体制改革研究中心副主任、中国高校校办产业协会产教融合分会副会长、中国教育发展战略学会理事、中国高教学会院校研究分会常务理事、江苏省政协社情民意信息特邀专家、江苏省中华职教社社务委员、苏州大学民办教育研究中心副主任。从事教育政策、高等教育、民办教育研究,在《管理世界》《教育研究》等期刊、报纸发表文章300多篇。主持国家社科基金、国家高端智库重点课题、中国博士后基金、教育部人文社科项目、江苏省高校哲社重点课题等19项。

摘要:尽管高等学校异地办学是满足高校办学需求和服务地方经济社会发展的共谋共生之举,对我国高等教育体制改革、城市发展具有促进作用,但我国高等教育在发展过程中仍存在办学质量不高、优质教育资源向沿海城市聚集等弊端。因此,厘清高等学校异地办学的动因、发展特点,有助于高等学校异地办学组织在国家治理政策转向背景下的多样化、特色化、高质量发展,实现转型升级,为城市发展赋能。

关键词:高等学校;异地办学;共生关系

一、共谋共生:高等学校异地办学的动因

记者:您曾在研究中提出新型大学组织的概念,其中包括研究型大学跨地区建设的分校、校区、研究生院、研究院、二级学院、新型研发机构等高等教育异地办学组织,高等学校异地办学的动因是什么?有何利弊?

阙明坤:我国高等学校异地办学是经济社会政治多种原因综合影响的结果。

其一,高校异地办学是高校寻求办学空间扩张的产物。改革开放以来,我国高等教育办学规模不断扩大,招生人数不断增多,高校所在城市空间难以承载日趋扩大的师生容量。在高等教育大众化、普及化背景下,为了达到高校办学条件,改善师生的学习生活条件,高校不得不寻求扩张校园的有效路径:首选是在同一城市内择地新建高校新校区,其次则是选择异地办学。在原有城市土地资源紧张,难以获取教育用地新建校区的情况下,高校在本地扩张的需求无法得到满足,就只有寻求外地扩张。近年来,北京市内高校纷纷赴长三角、珠三角、雄安新区办学,如中国人民大学苏州校区、清华大学深圳国际研究生院、中国科学院大学深圳校区,其中既有疏解首都功能的需要,也有完善办学条件的需要。

其二,高校异地办学是深化高等教育体制机制改革的产物。随着我国高等教育体制机制改革的不断深化,在国家建设双一流大学的背景下,省级政府和市级政府举办高等教育的兴趣和实力日趋增大,在不需中央政府或者教育主管部门审批的情况下,我国的高校纷纷衍生出一些异地办学机构和分支机构,这是高校办学自主权扩大的体现。

其三,高校异地办学是大学社会服务职能的彰显。伴随着生产力变革与科学技术的发展,大学职能

不断拓展,从传统的人才培养、科学研究逐步发展到社会服务、文化传承创新、国际交流,大学已经从传统的象牙塔走向社会中心。在新发展格局背景下,高校自身的社会服务职能日趋强化,高校异地兴办校区、研究生院、产学研合作基地等行为,是服务地方经济社会发展的体现,也是大学的责任和担当。

其四,高校异地办学顺应城市创新发展需要。当前,创新已经成为城市发展的主要驱动力,原有的土地、人口、资源等要素的优势日趋消失,随着城市转型升级,城市对大学、人才、科技的争夺愈演愈烈^[1],更加需要发挥高校创新策源地和人才培养主阵地作用。在科教兴国战略背景下,为满足科技强省、科教兴市的地方需要,各地政府纷纷主动寻求与重点大学合作,争相抛出橄榄枝,吸引高校跨地跨城办学,于是出现了高校异地办学遍地开花的现象。

高等学校异地办学存在利和弊的两面性,需要辩证看待,积极应对。

利处在于高校异地办学机构是高校与地方政府在各自利益诉求驱动下的“共谋”产物,实质是城市与高校一种共生关系的体现^[1]。地方高校与城市双方优势互补、资源共享、双向赋能,最终实现合作共赢、共生发展^[2]。

在学校层面,一方面,高校可借此机会进一步深化产教融合、科教融汇,实现科研成果转化,有利于培养高素质创新型人才;另一方面,学校获取了城市在政策、资金等方面的支持,增加了办学经费,缓解了高等学校办学空间不足的问题,也为吸引优秀生源奠定了基础。在城市层面,优质高教资源的落地促进了区域创新体系建设和地方经济社会的转型升级,扩大了异地城市高等教育规模,提升了高等教育办学实力,带动了就业人口的增加、改善了政府形象等。高校异

许多高校异地办学机构存在着“重签约轻建设”“重揭牌轻内涵”的问题。

地布局有利于优化我国高等教育资源的区域分布,解决高等教育发展不平衡不充分的问题,填补了相对弱势地区优质高等教育资源的空白。此外,高水平大学的科研优势赋能地方高新科技产业发展,助力高新技术成果孵化与转化基地建设,助推城市整体技术创新,为当地经济发展提供了有力的科研支撑^[3]。

弊端在于一是当前高校异地办学存在多而不强、大而不精,缺乏统筹规划和顶层设计。高校异地办学机构时常成为“签约竞赛”下地方政府彰显政绩的手段,而非深入合作的纲领^[4]。部分高校与城市合作协议的签署与落地,合作预期与合作实效之间,存在较大距离^[4]。管理人员换届、组织资源变化等因素会极大影响高校异地办学机构的推进程度与合作效果。二是重规模扩张、轻质量内涵建设。许多高校异地办学机构存在着“重签约轻建设”“重揭牌轻内涵”的问题。一些高校异地机构落地后,沦为母体高校的供氧器和输血仪,母体高校指导不足,还对其独立发展处处设限,导致未能产生应有的社会效益,造成了城市的土地、建筑、资金等资源的浪费。三是部分异地办学机构办学质量不高,影响了人才培养质量,特别是研究生培养质量。一些高校异地办学机构在市场机制驱动下具有趋利导向,存在文化荒漠现象,难以有力地传承母体高校的办学基因和文化,甚至会偏离高校办学的主职主业,造成研究生的培养质量不高,无形中稀释了母体高校的教育资源。

二、欣欣向荣:高等学校异地办学发展

记者:您认为我国高校异地办学可以划分为几个阶段,各有哪些特点?

阙明坤:大概可以划分为四个阶段。

第一阶段是萌芽期(1978—1992年)。改革开放之后,我国社会风气焕然一新,高等教育的发展需求迫切。1983年4月《国务院批转教育部、国家计委关于加

速发展高等教育的报告的通知》提出,鼓励老牌实力院校采取“下蛋”办法,举办分校,“必须采取多层次、多种规格和多种形式,促使整个高等教育事业在近期(五年左右)就有计划按比例地有一个较大的发展”。“所需事业费和基建投资,作为国家重点建设项目加以保证。”在此背景下,山东大学与威海市尝试联合举办山东大学威海分校,率先开启了高校异地办学之路。随后,哈尔滨工业大学威海分校、东南大学无锡分校等异地校区也相继创立。

这一时期由于改革开放刚开始,国家经济、政治、社会、教育、文化等事业处于振兴起步阶段,虽然高校异地办学逐步萌芽和兴起,但数量较少,大部分城市与高校的互动并不十分密切^[1]。城市引进高校主要目的局限于提升城市美誉度,促进经济发展,对人才规格并没有明确要求,高校与城市处于“弱互动”状态。

第二阶段是探索期(1993—1998年)。在邓小平南方谈话和党的十四大精神的指引下,社会主义现代化建设事业进入新的发展阶段。与此同时,市场经济改革为我国高等教育的改革发展注入活力和动力,各地都在积极探索高等教育管理新体制和办学新模式。1995年7月,国务院办公厅转发国家教委《关于深化高等教育体制改革的若干意见》,要求着重抓好高等教育管理体制的改革。在党中央、国务院的正确领导下,高等教育管理体制的改革按照“共建、调整、合并、合作”的八字方针和有关原则、政策,加大力度、加快步伐、全面推进,取得了突破性进展,为高校开展异地办学奠定制度基础。1998年国务院颁布《面向21世纪教育振兴行动计划》,宣布全面实施高等学校扩招,要求2010年高等教育入学率应接近15%,我国高等教育发展由此进入“加速赶超模式”^[1]。在市场经济改革之后、高等教育大众化之前的这一个阶段,高校异地办学基本上属于摸着石头过河,高校异地分支机构在全国范

围内涌现,处于先行先试的探索阶段。

第三阶段是加速期(1999—2012年)。1999年6月,国务院出台高校扩招政策,国家高等教育规模发展进入快车道,《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中明确指出:要“进一步扩大高等学校招生、专业设置等自主权,高等学校可以到外地合作办学”^[5]。扩招之后,我国正式步入高等教育大众化阶段,高校异地办学全面铺开,进入大发展阶段,其中出现两个典型现象。一是名城引进名校现象。二是高校异地举办独立学院。

第四阶段是提质期(2012年至今)。步入社会主义新时代,我国高校异地办学也步入了快车道,随着中国由站起来、富起来到强起来,省级政府和市级政府纷纷行动,抛出橄榄枝来建设异地办学机构,这个时候高校异地办学机构规模更大、起点更高,出台的政策更密集、力度更大。例如南京大学到苏州建立校区,占地面积1622亩,总建筑面积约100万平方米,聚焦卡脖子技术,重点打造人工智能与信息技术、功能材料与智能制造、化生医药与健康工程等学科群。又如香港科技大学、香港大学、香港城市大学、香港理工大学、香港都会大学等高校纷纷到大湾区办学。这个时候的高校异地办学往往与我国长三角一体化、大湾区建设、成渝经济圈、京津冀协同发展、雄安新区建设等国家战略相结合。

三、有序扩张:高等学校异地办学的治理

记者:高校异地办学是近20年来高等教育领域迅速扩张的现象,但是教育部2021年出台了一个不鼓励、不支持的文件,这是出于何种考量?

阚明坤:随着我国高等教育规模发展相对稳定,提高高等教育质量成为主题。2017年12月,教育部办公厅印发《关于进一步加强高等学校基本建设管理的通知》,要求“审慎决策建设新校区,原则上不支持、不

鼓励跨城市、跨省建设新校区,特别是具有本科教学功能的新校区”。2021年5月教育部办公厅对高校异地办学、研究生异地培养作出严格规定,“研究生必须在学校章程载明的注册和办学地的相应学位授权点进行培养和严格管理。除已经国务院教育行政部门批准之外,凡是高等学校章程载明的注册和办学地所属市域范围之外的其他地点,不得新开展全过程研究生培养。”该文件的出台,标志着我国高校异地办学“急刹车”,对于城市大力引进建设的高校异地研究生院带来明显冲击。国务院学位委员会对高校异地研究生教育进一步加强规范管理:“规范异地研究生培养机构命名,不得异地单独设立研究生院,高等学校异地举办具有研究生教育功能的机构,不得冠以诸如含有研究生院、研究生学院、研究生院分院等字样的名称。”对于已经国务院教育行政部门批准设立的异地研究生院、研究生学院及研究生院分院,可以继续使用原名称,未经批准的,应当完成更名,明确并调整其功能定位。

相关文件出台对于我国高校异地办学可谓是一个重大的政策转变,标志着我国的高校异地办学由规模扩张阶段转向规范治理阶段。出台上述文件,主要基于两方面考量:一是提升高等教育质量。我国虽然建成世界研究生教育大国,但“有的单位对研究生教育规律认识不够,片面追求上层次、规模扩张,申请时重视、建设时忽视、培养时轻视。”为了引导高等学校服务国家和区域需求开展高质量的产教融合、科教融合,督促高等学校坚守主责主业,纠正资源分散、管理松散、无序扩张的倾向,切实保障研究生教育质量。二是促进高等教育公平。近些年高等教育“孔雀东南飞”、重点高校“西学东渐”现象愈演愈烈,兰州大学、西安电子科技大学、西北工业大学、西安交通大学等西部高校纷纷到东部去布局,导致东部高教资源与西部高教资源的差距日趋扩大,影响了西部高等教育和



这个时候的高校异地办学往往与我国长三角一体化、大湾区建设、成渝经济圈、京津冀协同发展、雄安新区建设等国家战略相结合。





地理邻近有助于隐性知识流动,发挥知识、技术、品牌“溢出效应”,能够基于“面对面”交流建立起良好的互动机制,同时有助于非正式联系的发生,使其成为一种地区性竞争优势。



经济社会的发展,加剧了区域高等教育的不均衡。

记者:尽管跨省的异地办学政策收紧,但省内的异地办学还是比较频繁,这与跨省的异地办学相比有何优势?

阙明坤:高校跨省异地办学政策虽然逐渐收紧,但是确实还是存在着省内异地办学的现象,例如在江苏省内,南京大学到苏州举办新校区、东南大学到无锡办新校区、河海大学建立常州校区、南京理工大学建立江阴校区;在山东省内,山东大学扎根齐鲁大地,打造服务山东“山大系”品牌,在青岛、威海、日照等城市纷纷布局建立校区、研究院等新型机构。与跨省办学相比,省内异地办学优势体现在三个方面:

一是距离相对而言较近。地理邻近有助于隐性知识流动,发挥知识、技术、品牌“溢出效应”,能够基于“面对面”交流建立起良好的互动机制,有助于非正式联系的发生,使其成为一种地区性竞争优势。俗话说“远亲不如近邻”,地理距离近便于名校资源充分发挥,有助于开展合作交流活动,可以而更好地服务地方经济社会发展。

二是管理体制相对顺畅。省内异地办学机构隶属于一个省级教育主管部门,它的管理体制不涉及跨行政区域治理,不会出现条块分割问题,治理体制、机制

相对更加顺畅。

三是办学质量更有保障。异地办学与母体高校更容易实现资源共享,以确保人才培养质量。例如在师资方面,由于在同省跨市相对而言距离较近,教师队伍可以得到有力的保障,这是它的优势。

记者:已经存在的高校异地办学机构应该何去何从?

阙明坤:一是管理逐渐属地化,这是高校属地管理逐步强化的一个体现,有利于增强政府部门对属地教育机构的管理、协调和服务。

二是异地办学机构逐步规范化,不符合异地独立办学条件的将会逐渐被取缔,呈现大浪淘沙的态势,譬如西南交通大学已经撤销深圳研究生院、青岛研究生院和唐山研究生院三个异地研究生院。

三是办学定位进一步明晰化。今后,大部分高校异地办学机构将主要作为服务地方经济社会的一个科研机构、创新载体的性质,少部分办学历史悠久、具备条件的高校异地办学机构仍然承担高层次人才培养的育人功能。

四是现有异地办学机构要实现更名和转型升级,以维持合法性,如西北工业大学太仓校区更名西北工业大学太仓智汇港。

参考文献:

- [1] 阙明坤,顾建民. 新型大学组织与城市共生发展[J]. 教育研究,2022,43(09):33-46.
- [2] 阙明坤,王佳桐. 协调发展视域下地方高校与城市共生发展研究——基于韩国地方高校与创新城市联动的分析[J]. 高校教育管理,2022,16(06):32-46.
- [3] 田凤,姜宇佳. 高校异地办学的利弊分析及其分类治理[J]. 教育发展研究,2022,42(05):9-14.
- [4] 马亮,张珺. “舍近求远”还是“近水楼台”:校地合作的多重观察[J]. 决策,2021(Z1):30-33.
- [5] 中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定[J]. 人民教育,1999(07):4-7+12-13.