



高校教育管理
Journal of Higher Education Management
ISSN 1673-8381, CN 32-1774/G4

《高校教育管理》网络首发论文

题目：长三角高等教育协同治理政策的变迁逻辑与优化路径——历史制度主义的分析
作者：汪洋，刘星雨
DOI：10.13316/j.cnki.jhem.20250122.003
收稿日期：2024-10-11
网络首发日期：2025-01-26
引用格式：汪洋，刘星雨. 长三角高等教育协同治理政策的变迁逻辑与优化路径——历史制度主义的分析[J/OL]. 高校教育管理.
<https://doi.org/10.13316/j.cnki.jhem.20250122.003>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

长三角高等教育协同治理政策的 变迁逻辑与优化路径 ——历史制度主义的分析

汪 洋, 刘星雨

(安庆师范大学 教育科学学院, 安徽 安庆 246133)

摘 要: 长三角高等教育协同治理是省域高等教育实现更高质量一体化发展的内生规定性要求。以历史制度主义的分析视角审视, 长三角高等教育协同治理政策的变迁历程大致经历了酝酿萌芽期、探索发展期、提速完善期三个发展阶段, 其政策变迁的阶段性形态主要表征为渐进性政策更续和突破性政策跃迁。政策更续主要通过学习效应与适应性预期等机制实现, 具有路径依赖色彩; 政策跃迁的动力机制要素主要为多元协同治理主体的治理实践, 具体表征为地方政府的自主协同促动政策位阶上移、中央政府的顶层介入释放政策牵引功效以及域内高校的合作深化积蓄政策跃迁动能。长三角高等教育协同治理政策变迁的基本走向主要受结构、环境与行动者等要素的约束, 应明确域内多元协同治理主体责任, 提高政策与经济社会发展的适配度, 深化域内监测评估改革等, 以进一步优化长三角高等教育协同治理政策。

关键词: 长三角; 高等教育政策; 协同治理; 政策变迁; 政策更新; 政策跃迁; 历史制度主义

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2025)02-0026-12

长江三角洲(以下简称长三角)地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一^[1]。高等教育协同治理不仅是长三角教育一体化发展政策的题中之义, 而且是长三角教育一体化进程的现实之需。1992年, 党的十四大提出建立社会主义市场经济体制后, 长三角地区15个城市就联合召开长三角城市经济协作办(委)主任联席会议, 建立政府协商机制, 正式开启了长三角区域经济一体化发展进程^[2]。缘于社会经济与高等教育间的互联互通关系, 加之当时的教育体制改革, 区域一体化理念逐渐渗

透至高等教育领域。随后, 在“共建、调整、合作、合并”^①方针的指引下, 第二次大规模院校调整掀起了高校合并的潮流, 客观上塑造了区域高等教育办学资源跨省流转的市场环境。上海、南京和杭州等地出现了大学城、飞地办学等区域高等教育合作现象^[3], 这些零散、自发的区域合作成为长三角高等教育一体化的开端^[4]。需要强调的是, 长三角高等教育一体化的起源, 并非直接对应高等教育协同治理^②的起始点, 客观上前者为高等教育协同治理提供了制度环境, 然而当时跨省域的高等教育合作多呈现非常态化、非制度

收稿日期: 2024-10-11

修回日期: 2024-12-15

基金项目: 安徽省高等学校科学研究重点委托项目(2022AH051057); 安徽省高等学校质量工程高等教育重大决策部署研究重点项目(2022jchs031)

作者简介: 汪 洋, 安庆师范大学教育科学学院副教授、硕士生导师, 管理学博士, 南京师范大学博士后, 从事高等教育管理研究; 刘星雨, 安庆师范大学教育科学学院硕士研究生, 从事高等教育管理研究。

① 20世纪90年代,《中国教育改革和发展纲要》通过了“共建、调整、合作、合并”的方针, 调整了计划经济体制下形成的高校布局结构, 逐步建立了中央和省两级管理、以省级政府统筹管理为主的新体制。

② 协同治理有广义和狭义之分, 广义上的协同治理是一种民主性质的管理方式, 与集权式管理相对应; 狭义是指各种公共的或私人的个人和机构, 管理其共同事务的诸多方式的总和。

化的特征,尚未形成制度化的府际联动机制。可以说,真正意义上的长三角高等教育协同治理迟滞于其高等教育一体化进程。21世纪以来,随着社会主义市场经济机制的完善,长三角经济一体化战略顺势而出,长三角高等教育一体化进程应势而起,省级政府的高等教育协同治理之“志”渐趋主流。长三角地域范围从沪、苏、浙一市两省(以下简称一市两省)“扩容”至沪、苏、浙、皖一市三省(以下简称一市三省),央地政府高等教育协同治理政策不断调整升级,为长三角高等教育协同发展注入新的活力。

从长时段来看,政策变迁的多元变量会在不同时期产生不同的组合,以影响政策变迁的进程。纵观长三角高等教育协同治理政策的变迁历程,政治经济体制、央地政府的治理结构、区域高等教育多元利益主体,在不同程度上推动着长三角高等教育协同治理政策在协同治理主体、协同治理内容、协同治理方式等方面发生变革。进一步审视,引致其变革的“关键节点”和“动力机制”等皆与历史制度主义的核心观点及其分析范式相契合。历史制度主义的核心观点包括结构观与历史观,结构观强调制度是依靠宏观、中观和微观等多重叠合的社会背景因素形成、演进甚至发展变革的,与政治、经济、文化、观念等多元变量间存在耦合关系。历史观关注时间序列的分析逻辑,强调过去的政策选择在不同程度上影响之后的政策安排,同时在报酬递增机制的影响下,制度变迁会呈现自我强化趋势。据此,基于历史制度主义的核心观点,依循结构观与历史观的基本分析范式,将长三角高等教育协同治理进程置于制度和社会历史环境之中予以考察,依此探寻长三角高等教育协同治理政策是如何演进的,因何而变、缘何而迁,又走向何方。厘清这些问题,则须以结构观为主线,兼顾历史观的时间之维,整体把握长三角高等教育协同治理政策的历史发展进程及其环境,进而探析长三角高等教育协同治理政策变迁的内在机理和宏观走向。

一、长三角高等教育协同治理政策的历史回溯

政策变迁内嵌于时间序列之中。历史制度

主义的历史观认为,应关注历史阶段的关联序列性和关键节点的时间重要性^[5],在关键节点发生的重大事件会直接影响下一个时期制度的发展方向^[6],导致制度发生断裂式变迁。而重大事件既是宏观社会环境作用下的产物,也是关键行动者理性选择的结果。以标志性事件为关键节点,本研究系统回顾21世纪以来长三角高等教育协同治理政策的发展历程,将其初步划分为三个阶段,即酝酿萌芽期(2003—2007年)、探索发展期(2008—2017年)、提速完善期(2018至今)。

(一)酝酿萌芽期(2003—2007年):协同思维萌动,聚焦区域人才协同治理

进入21世纪后,为解决日益凸显的区域发展不平衡问题,党的十六届三中全会首次提出区域协调发展战略^[7],提出“鼓励东部地区率先发展”的现实要求。而在“实施人才强国战略”的背景下,人才要素在区域经济、教育一体化进程中扮演着重要角色,为开启长三角高等教育协同治理进程提供了契机。尽管长三角区域内的人才结构整体呈现相对较好的形态和布局,但单个城市和区域难以有效提供和开发高端、紧缺、急需的人才。各省市府突破地域限制,探索多类型人才协同治理机制需求,客观上拉开了长三角高等教育协同治理实践的序幕。具体特征表现在以下几个方面。

一是以论坛为依托,明确区域人才协同治理目标。“十五”时期(2001—2005年),我国劳动年龄人口增长迅速,结构性失业问题日益凸显^[8],高等教育作为推进教育、科技、人才“三位一体”协同融合发展的重要力量,其协同发展与治理效度是调适劳动力市场矛盾的关键工具。在此基础上,合理规划物质资本投入和高等教育人力资本投入,对于大力发展新产业、新经济、新业态具有重要意义^[9]。在此背景下,2003年4月,一市两省首次联手举办长江三角洲人才开发一体化论坛,共同签署发布《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》,确定了“力争五年内初步实现长三角区域内人才的整体规划和自由流动”的发展目标。二是以目标为导向,拓展区域人才协同治理内容。合作初期,一市两省人才协同治理的关注点是就业市场领域。一市两省共同签署

《长三角高校毕业生就业工作组织合作协议书》,提出了建立高校毕业生就业信息平台,扩大就业市场开放等协同治理举措。随后,人才协同治理的内容拓展到高等教育领域,一市两省教育行政部门相继签署《关于加强沪浙两地教育合作的意见》《关于加强沪苏两地教育合作的意见》《上海市、江苏省、浙江省关于长三角职业教育与成人教育合作协议》等,鼓励高校跨省开展校际教学合作,加强高校毕业生就业市场合作,打破职业资格准入壁垒。此外,在科技部牵头组织的区域经济发展会议上^[10],一市两省签订的《沪苏浙共同推进长三角创新体系建设协议书》《长三角教育科学研究合作协议》明确指出:“鼓励和支持两省一市高等学校、科研院所及企业深化产学研合作”^[11],以推动形成长三角区域科技合作的组织机制和工作机制。在政策牵引下,一些高校率先开展跨省域协同合作。如 2005 年,一市两省六所高校发起成立长三角高校合作联盟(E8),并于 2006 年 6 月签署《长三角地区六高校交换生计划备忘录》,鼓励优秀大学生跨校学习。

本研究梳理分析该阶段有关重点政策(见表 1),发现这一阶段关键特征为协同治理思维初步嵌入省级政府的治理安排,其治理实践聚焦人才领域。这一阶段虽未制定针对高等教育协同治理的专门性政策,也未形成系统化的协同治理体系,但协同治理规划已初步纳入府际教育治理决策,关于高等教育协同治理的发展要求散见于一市两省各级各类教育合作的配套政策之中,各方在人才开发与流动及校际协同方面所采取的系列举措,成为此后央地政府推动长三角高等教育协同治理的源头。

表 1 酝酿萌芽期相关重点政策梳理(2003—2007 年)

年份	政策名称	制定部门
2003	《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》	一市两省人事行政部门
	《长三角高校毕业生就业工作组织合作协议书》	一市两省人事行政部门
	《关于加强沪浙两地教育合作的意见》《关于加强沪苏两地教育合作的意见》	一市两省教育行政部门

(续表)		
年份	政策名称	制定部门
2004	《沪苏浙共同推进长三角创新体系建设协议书》	一市两省科技行政部门
	《上海市、江苏省、浙江省关于长三角职业教育与成人教育合作协议》	一市两省教育行政部门
	《长三角教育科学研究合作协议》	一市两省教科院
2005	《长江流域各省市教育共同发展协议书》	长江流域 15 个省市有关部门

(二) 探索发展期(2008—2017 年):协同政策联动,初建省域教育会商机制

2008 年,受全球金融市场次贷危机冲击,长三角经济发展进入“寒冬”,经济增速明显放缓,倒逼长三角各地联手贯彻中央扩大内需政策措施,加快经济转型升级^[12]。在此背景下,同年 9 月,国务院印发《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》(以下简称《意见》),这是中央政府专门就长三角区域经济社会发展首次作出总体部署^[3]。其中关涉高等教育协同治理的内容,为长三角高等教育协同治理提供了良好的政策环境土壤。而区域教育一体化的关键在于达成府际目标共识,齐心推进治理实践。保持府际沟通协商渠道的稳定性与政策的协同性成为该阶段的显著特征。具体体现在以下几个方面。

一是省域教育会商机制初建。2009 年 3 月,一市两省在第一届长三角教育联动发展研讨会上签订《关于建立长三角地区教育协作发展会商机制的协议书》,规定每年按期举办长三角教育协作发展论坛与长三角教育联动发展研讨会^①。为进一步完善会商机制,一市两省于 2010 年成立长三角教育联动发展协调领导小组及其办公室^②。二是央地政策协同之态初显。为响应《意见》提出的关于提高高校科技创新与服务能力和完善区域职业教育培训体系等决策,一方面,一市两省科技行政部门在《长三角科技合作三年行动计划》(2008—2010 年)中明确提出要通过整合政府、大学、科研院所、企业等各类优质

① 2013 年长三角教育联动发展研讨会正式更名为长三角教育协作会议,2018 年又更名为长三角教育一体化发展会议。
② 长三角教育联动发展协调领导小组及其办公室主要职责包括组织制定长三角教育联动发展规划纲要、审定年度联动发展计划与合作项目、定期召开长三角教育联动发展研讨会等。

创新资源,形成覆盖长三角的服务网络,以进一步深化区域产学研合作,落实长三角“十一五”科技发展规划的部署要求。另一方面,教育部职业教育与成人教育司在“2012 工作要点”中指出,要完善职业教育区域合作机制,支持长三角、珠三角等区域内的职业教育合作。此外,为进一步贯彻落实《意见》等文件精神,响应教育部在《关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)中有关完善创新区域教育合作体制机制等治理安排,一市三省教育行政部门于 2016 年 12 月联合签发《“十三五”深化长三角地区教育战略合作框架协议》,明确提出要加快长三角应用型本科联盟、高等工程教育联盟等的建设和发展,完善高校合作育人机制,以进一步完善协同治理机制。

本研究梳理分析该阶段有关重点政策(见表 2),发现这一阶段关键特征为长三角高等教育协同治理提升至中央决策层面,治理实践聚焦构建区域联动发展的制度规范与协商机制。《意见》的出台标志着长三角高等教育协同治理正式进入中央政府的决策视野。在中央政府的政策牵动下,长三角高等教育协同治理由非常态化、非常规化转向常态化、规范化。“常态化”主要表现在省域教育会商机制初建,“规范化”主要表现在央地政策协同之态初显。

表 2 探索发展期相关重点政策梳理(2008—2017 年)		
年份	政策名称	制定部门
2008	《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》	国务院
	《长三角科技合作三年行动计划(2008—2010 年)》	一市两省科技行政部门
2009	《关于建立长三角地区教育协作发展会商机制协议书》	一市两省教育行政部门
2011	《关于长三角高等教育专家资源库建设及共享的协议》《长三角高等学校大型仪器设施共享协议》	一市两省教育行政部门
	《长三角地区高校学分互认协议》等 7 项协议	
2012	《关于建立新一轮长三角教育协作发展会商机制协议书》	一市三省教育行政部门
	《教育部职业教育与成人教育司 2012 年工作要点》	教育部职业教育与成人教育司

(续表)		
年份	政策名称	制定部门
2014	《关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见》	教育部
2016	《“十三五”深化长三角地区教育战略合作框架协议》	一市三省教育行政部门

(三)提速完善期(2018 年至今):协同战略牵动,延展协同治理对象内容

2018 年 11 月,习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布:“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略……”。此后,长三角区域经济一体化进入“升级版”,即全方位、更高质量的一体化发展阶段^[4]。2019 年,中共中央、国务院印发《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022 年)》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),明确提出要构建长三角教育协作发展新格局,推动长三角率先实现区域教育现代化。新格局的“新”主要体现在以下三个方面。

一是“新”在长三角高等教育协同治理对象内容延展上。为深入贯彻落实中央的决策部署,一市三省陆续签署《长三角地区教育一体化发展三年行动计划》《长三角教育一体化发展近期工作要点(2019—2020 年)》《长三角一体化教育协同发展三年行动计划(2021—2023 年)》《长三角地区一体化发展三年行动计划(2024—2026 年)》等,在职业教育、人才交流以及产学研合作等领域作出了具体治理安排,不断拓展长三角高等教育协同治理的对象内容范围。这对于推进高等教育资源跨区域共建共享与合理配置,打造区域高等教育一体化高质量发展的全国样板区具有重要作用。同时,一市三省在“共建长三角科技创新共同体行动方案(2022—2025 年)”中进一步提出要鼓励高校积极参与国家实验室建设和国家重点实验室重组,尤其注重提升高水平研究型大学基础研究和成果转化能力,打造高水平人才团队。据《长三角区域协同创新指数 2022》报告显示,2022 年长三角区域协同创新指数较 2011 年增长了近 1.5 倍,年均增速达到 9.47%^[13]。目前,长三角坐拥上海张江、安徽合

肥两个综合性国家科学中心,拥有国家工程研究中心和工程实验室等创新平台近 300 家,科技创新优势明显。二是“新”在关注长三角高等教育协同治理中省域主体的非对称关系上。与沪、苏、浙一市两省相比,安徽省的教育资源相对偏弱,这就需要针对性治理安排。《规划纲要》明确指出要鼓励沪苏浙一流大学、科研院所到安徽设立分支机构,《中共安徽省委安徽省人民政府关于深度融入长三角一体化发展国家战略推动高质量发展的指导意见》提出要建设长三角国家技术创新中心安徽中心,联合开展关键核心技术攻关,打造“科大硅谷”等科技成果转化服务平台等。上述关注省域非对称性关系的治理举措,对于其他区域构建高等教育高质量发展共同体具有示范性政策意蕴。三是“新”在长三角教育协同监测评估机制的建立上。《规划纲要》强调,率先实现长三角区域教育现代化需要研究发布统一的教育现代化指标体系,协同开展监测评估,引导各级各类学校高质量发展。2021 年 4 月,教育部印发《长三角教育现代化指标体系(试行)》并成立教育部长三角教育现代化监测评估领导小组,以期为推动一市三省协同扩大优质教育服务供给、引领高等教育高质量发展提供数据支撑和决策参考。

本研究梳理分析该阶段有关重点政策(见表 3),发现这一阶段关键特征为长三角高等教育协同治理的格局基本形成,央地协同决策渐趋常态,政策趋于系统化、专业化,治理实践聚焦延展高等教育协同治理的对象内容,关注高等教育协同治理中省域主体的非对称关系,推进建立长三角教育协同监测评估机制三大方面。

表 3 提速完善期有关重点政策梳理(2018 年至今)

年份	政策名称	制定部门
2018	《长三角地区教育更高质量一体化发展战略协作框架协议》	一市三省人民政府
	《长三角地区教育一体化发展三年行动计划》	一市三省教育行政部门
2019	《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022 年)》	中共中央办公厅、国务院办公厅
	《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》	中共中央、国务院
	《长三角教育一体化发展近期工作要点(2019—2020 年)》	一市三省教育行政部门

(续表)		
年份	政策名称	制定部门
2020	《长三角一体化教育协同发展三年行动计划(2021—2023 年)》	一市三省教育行政部门
	《新一轮长三角地区教育一体化发展三年行动计划》	一市三省教育行政部门
2021	《长三角教育现代化指标体系(试行)》	教育部
2022	《三省一市共建长三角科技创新共同体行动方案(2022—2025 年)》	一市三省科技行政部门
2023	《中共安徽省委安徽省人民政府关于深度融入长三角一体化发展国家战略推动高质量发展的指导意见》	安徽省委、安徽省人民政府
2024	《长三角一体化教育协同发展三年行动计划》《长三角教育一体化发展近期工作要点》	一市三省教育行政部门
	《长三角地区一体化发展三年行动计划(2024—2026 年)》	长三角区域合作办公室

表 1、2、3 资料来源:根据政策文件及公开资料整理而得

通过以上分析,本研究发现长三角高等教育协同治理政策发展的三个阶段,各由“关键节点”开启。在每个阶段内,政策变迁的形态主要表征为渐进性政策更新;在各个阶段之间,政策变迁的形态主要表征为突破性政策跃迁。为此,进一步探究阶段内政策因何而变,阶段间政策缘何而迁,则是剖析政策演进深层动因之关键。

二、长三角高等教育协同治理政策的更新分析

路径依赖是历史制度主义分析制度变迁的重要范式。历史制度主义的历史观认为,某个社会一旦进入某种制度模式之后,沿着同一条路径继续发展的可能性会增大,其原因在于一旦这种制度固定下来之后,学习效应、协同效应、适应性预期和退出成本的增大将使制度的改变越来越困难,即所谓的“路径依赖”作用^[14]。一旦路径选择,制度和政策就会进入锁定状态,因为所有相关参与者都会调整策略以适应当前模式^[15]。结合历史制度主义分析框架,本研究发现长三角高等教育协同治理政策在不同阶段之内具有浓厚的路径依赖色彩,呈现渐进性变迁态势。

(一) 学习效应: 跨域行政壁垒引发“自我锁定”

“自我锁定”是指制度变迁被锁定在某种低效率抑或是无效率的状态。诺斯(Douglass C. North)认为, 人们过去作出的选择决定了他们现在可能的选择^[16]。当既有政策的治理安排较为妥当、合宜, 在此基础上出台的新政策将会深化协同治理, 反之, 学习效应则会引发制度进入自我锁定状态。跨域行政壁垒是引发长三角高等教育协同治理政策“自我锁定”的核心因素, 具体体现在管理性壁垒和协同性壁垒两个方面。

管理性壁垒方面, 一市三省公共事务的管理权归属不同, 对于超出市域、省域边界的事务各地政府间往往关注不足, 难以周全处理。长三角区域高校跨省际学分互认是一项典型“溢出”行政边界的事务。早在酝酿萌芽期, 一市两省就曾提出今后三地将实现高校学分互认等一系列合作事项^[17], 之后的相关政策中也有学分互认的规定。如2014年的《关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见》强调鼓励和支持区域内相关高校间的学分互认、跨校选课; 2016年的《“十三五”深化长三角地区教育战略合作框架协议》提出推进区域内教师互聘、课程互选、学分互认; 等等。反观学分互认的实际, 高校需要履行报备、审批手续, 过程缓慢、程序烦琐, 加之课程认定标准和评价指标等差异, 跨省校际学分认定工作进展极其有限。这其中既涉及权力共享机制的考量, 也涉及教育资源投入层面的考虑, 客观上成为掣肘长三角高等教育协同治理政策执行实效的重要因素。

协同性壁垒是指由于不同区域发展存在的差异和不均衡导致省级政府的职能重点不同, 进而引致同类政策的供给水平存在较大差异。以长三角区域高等教育财政经费分配为例, 在现行教育管理体制下, 一市三省政府对高等教育的经费投入差距较大。具体而言, 在基本支出预算方面, 拨款规则和数额相对透明, 但是在专项支出预算方面, 政府相关部门的自由裁决权较大, 拨款规则和分配过程的透明度较低^[18]。为避免触动一市三省高校的资源获取格局, 长三角高等教

育协同治理的系列政策鲜有关涉“经费与资源获取”的条款, 校际协同实践更多依赖的不是资源调动与分配, 而是“自主与自律”的自组织行为。如果校际长期处于不对等的状态, 高校协同治理的实效就会大大折扣, 如长三角高校联盟的主体协同意愿偏离问题。

(二) 适应性预期: 既有利益格局增强“行动惯性”

适应性预期是指当现行制度给主体带来利好收益时, 主体会对该制度形成强烈且广泛的适应预期, 进而产生高度认同心理, 这种心理又会反过来促使制度进一步强化。需要说明的是, 这里的“利好”并非专门指向利益层面, 而是指满足制度主体一般意义上需求的获得感和舒适度, 可以是物质利益层面的, 也可以是道德心理层面的。正如诺斯所言: “制度至少是正式规则是那些拥有谈判力的人创造, 从而维护他们的利益。”^[19]

主体对既有制度的认知会或潜或显地影响其在政策决策时的价值取向和政策执行时的行为选择。对于决策主体而言, 合作领域与范围的拓展意味着其需综合考虑一市三省的经济实力、办学需求等, 并且核算制度创新可能带来的风险成本。一市三省政府作为决策的主体, 主导着治理安排的基本方向。多年来, 虽然一市三省政府遵循协同治理的行动逻辑, 统筹建立各类组织化、项目式合作机制, 但在较长时间内忽视对协同治理效果的“诊断”。跨省域教育协同监测评估是一项复杂的长期系统工程, 尤其在长三角高等教育协同治理初期, 多元治理主体的协同基础还很“薄弱”, 直到2021年方才正式建立长三角教育协同监测评估机制。而长三角教育协同监测评估一旦启动即面临监评结果的应用问题, 很可能撬动甚至打破既有协同治理实践背后的利益格局。基于以上考量的思维逻辑及推演结果, 协同监测评估机制在相当长时期处于缺位状态, 也从侧面印证了一市三省缘于路径依赖而致的“惯性”和“默契”。从现实情况来看, 当前相关政策的决策和执行主体已经注意到这一问题并作出相应调整。2021年教育部印发《长三角教育

现代化指标体系(试行)》,2022年教育部工作要点进一步指出要做好长三角教育现代化监测评估,发布长三角教育现代化指数,一市三省多地在政策牵引下正在展开探索实践,如浙江省在开展县(市、区)教育现代化评估的基础上启动实施基础教育现代化发展水平指数监测等工作。

如果说,长三角高等教育协同治理政策的变迁是一个“动静结合”的过程,那么,路径依赖是在继续政策的渐进性变迁,使政策演进过程“动”中有“静”,对路径依赖的分析就是对“静”的表征与成因的分析。如此,长三角高等教育协同治理政策的“动”又是如何呈现的呢?

三、长三角高等教育协同治理政策的跃迁分析

在制度建构过程中,利益驱动下的多元行动主体参与是推进制度变迁的核心动力^[20],也是制度“动力机制”发挥作用的行动中介。基于此,运用“行动者间的策略互动”来解释长三角高等教育协同治理政策的阶段变迁,探讨央地政府、高等院校、企业及社会组织等行动主体在不同程度上促进政策在阶段间的跃迁,对于多元行动主体合理把握行动进程,释放行动张力,突破既有治理安排的利益藩篱,系统优化长三角高等教育协同治理政策,具有重要的指导意义。

(一) 地方政府:自主协同促使政策位阶上移

酝酿萌芽期的协同治理政策的决策主体多为地方教育行政部门。在长三角经济一体化进程加速的背景下,一市两省先后签署的《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》《关于加强沪浙两地教育合作的意见》《关于加强沪苏两地教育合作的意见》成为省级政府部门正式介入长三角高等教育合作的标志^[4]。2014年,教育部出台首个针对长三角区域教育合作的专门性文件(《指导意见》),标志着长三角地区教育协同发展上升至国家层面,这在长三角地区教育协同治理进程中具有里程碑式意义^[21]。《指导意见》要求长三角地区着力深化教育领域综合改革,在管理体制、办学体制、人才培养模式改革以及区域教

育一体化建设等方面率先展开讨论和探索。由此可见,长三角高等教育协同治理政策并不是始于“自上而下”的政策强制驱动,而是“自下而上”政策推广的结果。

总而言之,在长三角高等教育协同治理进程中,省级政府间的协同合作既是政策渐进性变迁的原点,也是政策阶段性跃迁的起点,协同治理的实践在无形中促使政策位阶上移,推动协同治理政策从酝酿萌芽期转入探索发展期。

(二) 中央政府:顶层介入释放政策牵引功效

“长三角一体化”上升为国家战略后,中央政府推动“长三角一体化”战略向纵深推进,牵引相应框架性、配套性政策纷至沓来,有力有序有效地推动长三角一体化发展各项工作落地生根,加速推动高等教育各类要素在区域内的自由流动,对全国的示范引领效应不断增强。《规划纲要》作为指导长三角地区当前和今后一个时期一体化发展的纲领性文件,是提速完善期高等教育协同治理相关政策制定的关键依据。正因如此,“区域一体化”“长三角教育一体化”等表述成为当前长三角高等教育协同治理政策内容的关键词,“一体化”正式成为长三角区域高等教育的发展方向并在官方文件中被确认^[22]。该阶段,一市三省签署《长三角地区教育更高质量一体化发展战略协作框架协议》,发布《长三角地区教育一体化发展三年行动计划》。该计划明确指出:未来3年,长三角教育将率先在高教、职教、师资等若干领域深化协作、重点发力,在高等教育领域探索建立长三角跨区域联合实验室,形成需求导向的联合共管机制等。

毋庸置疑,中央政府的决策部署既是探索发展期政策渐进性变迁的压舱石,也是长三角高等教育协同政策阶段性跃迁的风向标。顶层政治力量介入释放的政策牵引功效,促使长三角高等教育协同治理政策突破探索发展期,转入提速完善期。

(三) 域内高校:合作深化积蓄政策跃迁动能

长三角高等教育协同治理政策要真正落地

并取得成效,就无法脱离高校在区域高等教育协同发展中的实际情况。这种现实状况从客观上对高校跨省域协同形成了一种倒逼,这在长三角高校联盟领域表现得尤为突出。《规划纲要》明确提出要鼓励行业组织、商会、产学研联盟等开展多领域跨区域合作。《长三角教育一体化发展近期工作要点(2019—2020年)》提出要在高等教育领域探索组建长三角高校协同创新及其他特色联盟,推动产学研合作。由此长三角高校联盟发展迅猛,数量持续攀升,类型稳步增多。截至2024年4月,长三角高校联盟已建有29个,仅2019年就成立了10个,这一数值与顶层政治力量介入期相匹配。同时,校际合作交流活动日趋频繁,先后签署多项教育合作协议,就开展校际教学合作、学分互认、师资互聘、联合办学、科研合作、高校招生和毕业生就业合作等方面达成共识,为后续深化长三角高等教育协同治理提供了较为有效的政策框架^[3]。有关社会组织则通过各级各类政产学研合作机制参与高等教育协同治理。

需要强调的是,域内高校与社会组织同为长三角高等教育协同治理的利益相关主体,以央地政策要求为主线的协同实践,为长三角高等教育协同治理政策的阶段性跃迁积蓄了动能。

四、长三角高等教育协同治理政策的优化路径

政策优化旨在依据政策变迁的结构性约束要素,提出政策的优化路径。历史制度主义的结构观强调,结构、环境与行动者是引发制度变迁的核心变量,它们间的结构关系共同约束政策的走向。正如拉金(Charles C. Ragin)所言:“通常某种结果不是由单一的而是多种原因变量的结合导致的;特定结果不是原因变量的特定结合,而是多种原因变量多种方式的结合所导致。”^[23]以历史制度主义的结构观为分析框架,明晰长三角高等教育协同治理政策的优化路径,对长三角这块我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域更好地担负起教育强国的历史使命有着重要的参鉴意义。

(一)深化“放管服”改革,明确域内多元协同治理主体责任

结构包含制度结构和权力结构。权力结构是制度得以有效运行的基础^[24],制度如何形成、怎样变迁以及产生何种程度的影响,均由权力结构所左右,也就是说,权力结构决定着制度结构^[25]。优化长三角高等教育协同治理政策的首要问题在于明确长三角区域内多元协同治理主体及其权责。

“放管服”是“简政放权、放管结合、优化服务”的简称,其中“放”是根本^[26],在于厘清府、校、社之间的权责边界,关键是要解决好政府的简政放权问题。在央地政府关系层面,鉴于央地政府共担共享高等教育管理权,长三角高等教育协同治理政策应明晰其协同范围与治理权限,制定教育行政部门的权力清单和责任清单,规范央地政府的协同治理行为,真正做到“法无授权不可为”。在省级政府关系层面,一市三省政府需进一步转变观念,将建立长三角区域重大教育决策协商制度提上议事日程。在重大决策出台前,一市三省务必充分沟通与协商。全面梳理并明确各方的共同诉求,同时深入了解现实状况,基于此,共同谋划制定相关政策。在域内校际关系层面,高校在长三角高等教育协同治理中扮演着关键角色,既是重要参与者,也是政策具体实施者。一方面,高校需要协调好校际权责划分,另一方面,要充分发挥高校联盟和域内“双一流”大学的引领带动作用,尤其是集聚优质高等教育资源的上海和江苏,应扩大对其他省份的辐射带动力度。同时,域内高校应抓住政策机遇期,扩大合作内容,创新协同形态,重点在科技创新共同体建设、数字化教学技术创新、高等教育绿色化发展等国家战略关注领域寻求突破。优化社会组织关系,关键在于健全社会主体参与机制,打通协同治理渠道,让各方力量都能高效融入,共同推动社会发展。特别要保障社会组织在教育评估中的独立地位,使其在评估过程中不会受到来自外界的任何不合理干预与不当影响。只有这样,才能切实稳固并广泛传播社会组织投身高等教育协同治理收获的成果,分享积累的宝贵经

验,打造出可复制、可推广的成熟模式,推动高等教育治理水平实现全方位提升,促进高等教育事业持续、健康发展。

(二) 优化教育资源配置,提高政策与经济社会发展的适配度

环境,即制度环境。制度环境决定制度安排的性质、范围和进程^[27]。鉴于教育与经济存在相互影响、彼此作用的耦合关系,若要优化长三角高等教育协同治理政策,就务必将重点放在对经济环境的关注上。这就不可避免地涉及区域高等教育政策与区域经济社会发展的适配程度,只有确保二者高度契合,才能实现教育与经济的良性互动、协同共进。

高等教育协同治理的根本目标在于实现区域教育资源的配置效率最大化。为此,打通各地资源壁垒,实现资源在全区域范围内整合、流通、共享是推进长三角高等教育协同治理的关键一环。首要任务在于探寻长三角一市三省高等教育领域的共同公共利益,在此基础上,健全高等教育公共资源的共享与流通机制。通过构建高效的资源调配机制,破除区域壁垒,推动优质教育资源,如师资力量、教学设施、课程资源等在一市三省间合理流动、充分共享,长三角地区整体高等教育水平得以提升。妥善处理长三角高等教育合作中的异质性和不对称问题是实现公共利益的关键。当前,一市三省高等教育发展在规模、质量、结构和效益上存在不平衡、不充分的情况。要在客观审视差异化发展格局的基础上(如上海市、江苏省高等教育学科实力卓越,江苏省、浙江省高等职业教育特色显著,安徽省人才需求旺盛,等等),构建跨省域公共利益项目化驱动机制,以此推动区域间协同共进。此外,还应在以下三个方面予以推进:一是区分优先发展次序,重点支持“优质高等教育资源共建共享”“学科专业与区域产业结构优化转型的匹配调整”等有利于资源整合与共享的项目,以项目为依托,共谋推进长三角高等教育“新质生产力”与高质量协同发展先行区、示范区建设;二是加强信息化资源共享平台建设,尤其是“一流课程”等优质高等教育资源;三是完善风险投资机制,通

过财政转移支付等方式吸纳社会资本参与,充分调动长三角高等教育市场的活力;四是参考长三角区域经济一体化的政策框架与行动范式,适时对标拓展高等教育协同治理的可为空间,积极寻求高等教育促动经济一体化发展的新的公共利益增长点,充分发挥长三角高等教育系统整体服务长三角区域经济社会发展的作用。

(三) 明确多元协同行动主体治理目标,深化域内监测评估改革

行动者,即治理主体。行动者在复杂的制度环境中是有限理性的,不能准确地预测他们的预期、理念、政策成本和利益^[28]。这就意味着,作为治理主体的行动者,其行为选择直接作用于治理效果。鉴于其“有限理性”的客观性,政策决策主体与执行主体的决策科学性与执行有效性须重点考虑,这就涉及区域教育协同治理的目标及达成情况的监测评估问题。

分段达成目标是改革开放以来中国推进现代化事业的成功经验。长三角高等教育协同治理的政策目标,应在《中国教育现代化 2035》的框架下科学谋定远景目标、中期目标和年度目标,重点考虑目标可行性、公平性和灵活性等问题。建立健全现代化监测评估机制,对长三角区域示范性践行新时代教育评价改革总体要求,建设具有中国特色、体现省域特质的高等教育协同治理体系具有基础性意义。目前,长三角教育监评的体制机制渐趋完善,有关监评工作正在稳步推进中。

展望后续工作,首先是着眼于构建长三角高等教育协同治理现代化监测评估指标体系。指标体系的构建应兼顾“专项监测”与“融合监测”的应用指向,即指标体系既可以单独进行监测评估,也能够融入既有的长三角教育现代化指标体系。构建长三角高等教育协同治理现代化监测评估指标体系需遵循两个关键原则。第一,确保该指标体系在结构上与长三角教育现代化监测评估指标体系保持高度一致,从框架设计到核心维度划分,都要做到同质同态,以便于在宏观教育监测层面实现无缝对接。第二,在指标选取上,既要注重从既有的长三角教育现代化指标体

系中精心筛选定性指标,以此破除数据流通障碍,打通“融合监测”的数据壁垒;又要让新构建的指标体系形成相对独立的逻辑架构,确保能满足高等教育协同治理“专项监测”的特定应用需求,实现精准监测与有效评估。

其次要善用监评数据,发挥好监测评估数据的效用。推动长三角一市三省的高等教育职能部门协同合作,共同参与监测评估,实现数据资源共享,联合谋划治理策略,打破区域间的行政壁垒,加速监测评估一体化进程推动高等教育协同发展。为切实提升长三角高等教育协同治理效能,需从以下两方面着力。一是搭建监评数据定期通报机制。本研究认为应该每半年把监测数据结果以及针对性的决策建议及时反馈至一市三省教育行政部门,使相关部门能够定期掌握高等教育领域的动态数据,为后续决策提供依据。二是—市三省教育行政部门要着重强化自身在数据分析、整合与应用方面的能力,精准洞察区域高等教育的发展趋势。本研究认为应该在此基础上进一步优化协同治理实践,持续完善长三角高等教育协同治理政策体系,推动区域高等教育高质量发展。教育行政部门可以采取公共财政购买高等教育数据服务的方式,促使政府从高等教育数据服务的“生产者”转变为“提供者”,将数据生产环节交由专业机构负责,在恪守数字技术规范的基础上,通过搭建集成数据平台,强化数字协同治理等数字技术赋能策略^[29]。通过如此分工,长三角一市三省在高等教育数字化协同发展进程中,能够更高效地整合资源,提升治理效能,稳步推动区域高等教育治理体系朝着现代化方向大步迈进。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》[EB/OL]. (2019-12-01)[2024-05-18]. https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635428.htm.
- [2] 张学良,林永然,孟美侠.长三角区域一体化发展机制演进:经验总结与发展趋向[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(1):138-147.
- ZHANG X L, LIN Y R, MENG M X. The

evolution of regional integration development mechanism in the Yangtze River Delta: experiences and future trends[J]. Journal of Anhui University (philosophy and social sciences edition), 2019 (1):138-147. (in Chinese)

- [3] 吴 颖,崔玉平.长三角区域高等教育一体化的演进历程与动力机制[J].高等教育研究,2020(1):25-36.
- WU Y, CUI Y P. The evolution of higher education integration in the Yangtze River Delta and its dynamic mechanism[J]. Journal of higher education, 2020(1):25-36. (in Chinese)
- [4] 卢 威.治理视野中的长三角高等教育一体化:进展、困境与突围[J].大学教育科学,2022(6):34-42.
- LU W. Higher education integration process in the Yangtze River Delta from the perspective of governance: progress, dilemma and breakthrough [J]. University education science, 2022(6):34-42. (in Chinese)
- [5] 刘圣中.历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社,2010:227-234.
- [6] 段宇波,赵怡.制度变迁中的关键节点研究[J].国外理论动态,2016(7):98-107.
- DUAN Y B, ZHAO Y. Research on the key nodes of institutional change [J]. Foreign theoretical trends, 2016(7):98-107. (in Chinese)
- [7] 区域发展战略成效显著 发展格局呈现新面貌[EB/OL]. (2018-09-14)[2024-05-18]. https://www.gov.cn/xinwen/2018-09/14/content_5321859.htm.
- [8] 中国的就业状况和政策[EB/OL]. (2005-05-27)[2024-05-18]. https://www.gov.cn/zwgk/2005-05/27/content_1501.htm.
- [9] 陈·巴特,马 蓁,黄昕蕾.“一带一路”背景下西部地区高等教育人力资本何以促进经济增长——基于发展新质生产力的视角[J].民族教育研究,2024(5):93-102.
- CHEN B, MA Z, HUANG X L. How to promote economic growth by human capital cultivated by higher education in western region under the background of "The Belt and Road Initiative": from the perspective of developing new quality productive forces [J]. Journal of

- research on education for ethnic minorities, 2024 (5):93-102. (in Chinese)
- [10] 长三角科技创新一体化:从“独奏”到“联弹”[EB/OL].(2007-11-29)[2024-05-18].https://www.gov.cn/ztl/2007-11/29/content_820584.htm.
- [11] 长三角区域“十一五”科技规划编制工作正式启动[EB/OL].(2006-05-25)[2024-05-18].https://www.gov.cn/jrzg/2006-05/25/content_290589.htm.
- [12] 2008 长三角:“五大关键词”折射区域一体化加速[EB/OL].(2008-12-24)[2024-05-18].https://www.gov.cn/jrzg/2008-12/24/content_1186922.htm.
- [13] 《2022 长三角区域协同创新指数》发布 高质量一体化发展动力强劲[EB/OL].(2023-04-18)[2024-05-18].https://www.most.gov.cn/dfkj/zj/zxdt/202304/t20230418_185608.html.
- [14] 何俊志.结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式[J].国外社会科学,2002(5):25-33.
HE J Z. Structure, history and behavior: the analytical paradigm of historical institutionalism [J].Social sciences international,2002(5):25-33. (in Chinese)
- [15] THELEN K, STEINMO S. Historical institutionalism in comparative politics [J]. Annual review of political science,1999(1):369-404.
- [16] 道格拉斯 C·诺斯.经济史中的结构与变迁[M] 陈郁,罗华平,等译.上海:上海三联书店,1991:1-2.
- [17] 三地高校将互认学分[EB/OL].(2003-10-15)[2024-05-25].<https://news.tongji.edu.cn/info/1084/61718.htm>.
- [18] 宗晓华,冒荣.合作博弈与集群发展:长三角地区高等教育协同发展研究[J].教育发展研究,2010(9):1-5.
ZONG X H, MAO R. Cooperation and agglomeration between universities in Yangtze River Delta area.[J].Research in educational development,2010(9):1-5. (in Chinese)
- [19] NORTH D C. Economic performance through times[J]. American economic review, 1994 (3), 359-368.
- [20] 段宇波.制度变迁的逻辑框架与方法建构[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2016(5):117-125.
- DUAN Y B. The logical framework and method construction of institutional change[J].Journal of Shanxi University (philosophy and social science edition),2016(5):117-125. (in Chinese)
- [21] 合作共赢 深化长三角教育协作发展[EB/OL].(2014-08-08)[2024-05-25].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5148/201408/t20140808_173624.html.
- [22] 闵韩.以省域促区域:长三角高等教育一体化的目标与路径[J].中国高教研究,2020(12):48-53.
MIN W. Promoting regional development with provincial development: the goal and path of higher education integration in Yangtze River Delta[J].China higher education research, 2020 (12):48-53. (in Chinese)
- [23] 河连壁.制度分析理论与争议(第二版)[M].李秀峰,柴宝勇,译.北京:中国人民大学出版社,2014:119-123.
- [24] SHAPIRO I, SKOWRONEK S, GALVIN D. Rethinking political institutions: the art of the state [M]. New York: New York University Press,2006:32.
- [25] 晏维龙.国家审计理论的几个基本问题研究——基于多学科的视角[J].审计与经济研究,2015(1):3-16.
YAN W L. Some fundamental issues on national audit theory from the perspective of multiple-disciples[J].Journal of audit & economics,2015 (1):3-16. (in Chinese)
- [26] 刘业进.高等教育“放管服”改革的三张清单:权力清单、责任清单与负面清单[J].南京师大学报(社会科学版),2020(2):53-67.
LIU Y J. Three lists of reform in China's higher education: about what can, should and cannot be done[J].Journal of Nanjing Normal University (social science edition), 2020 (2): 53-67. (in Chinese)
- [27] 卢现祥.新制度经济学[M].武汉:武汉大学出版社,2004:112.
- [28] 段宇波.制度变迁的历史与逻辑——历史制度主义的视角[D].太原:山西大学,2016:202.

[29] 祁占勇,吴仕韬.数字化转型赋能民族地区职业教育高质量发展的技术逻辑[J].民族教育研究, 2024(4):131-140.

QI Z Y, WU S T. Technical logic of digital transformation empowering the high-quality development of vocational education in ethnic

areas[J]. Journal of research on education for ethnic minorities, 2024 (4): 131 - 140. (in Chinese)

(责任编辑 潘亚莉)

The evolutionary logic and optimization path of higher education collaborative governance policy in the Yangtze River Delta — Analysis based on historical institutionalism

WANG Yang, LIU Xingyu

(College of Educational Science, Anqing Normal University, Anqing 246133, China)

Abstract: The coordinated governance of higher education in the Yangtze River Delta region is an inherent requirement for the higher education sector in the province to achieve higher quality integration. Viewed from the perspective of historical institutionalism, the evolution of the policy of coordinated governance of higher education in the Yangtze River Delta region has the characteristic of "critical junctures", which can be roughly divided into three stages of incubation and germination, exploration and development, and acceleration and improvement. The stage-specific forms of policy evolution mainly manifest as incremental policy continuity and breakthrough policy transition. The former has the hue of path dependence and mainly realizes incremental policy continuity through learning effects and adaptive expectations mechanisms. The latter's driving mechanism elements mainly include the governance practices of diverse coordinated governance actors, specifically the autonomous coordinated initiatives of local governments to promote policy upgrading, the top-level intervention of the central government to release policy pulling effects, and the deepening cooperation among local universities to accumulate policy transition momentum. The basic trend of the evolution of the policy of coordinated governance of higher education in the Yangtze River Delta region is mainly constrained by structural, environmental, and actor elements. Therefore, it is necessary to clarify the responsibilities of diverse coordinated governance actors in the region, enhance the degree of policy fit with economic and social development, deepen the reform of monitoring and evaluation within the region, and so on, in order to further optimize the policy of coordinated governance of higher education in the Yangtze River Delta region.

Key words: the Yangtze River Delta; higher education policy; collaborative governance; policy changes; policy update; policy transition; historical institutionalism