

我国高校异地多校区设置管理研讨

史秋衡 康敏

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

摘要: 高校异地多校区设置是服务社会的办学形式之一。我国高校异地多校区主要分为高校与地方政府联合办校、高校与地方政府联合办学、迁校形成两地办学后独立办学形式。我国高校异地多校区设置具有法理政策依据, 取得一定办学效益, 但亦存在设置管理问题。主要发达国家也存在多校区大学系统并有专门管理部门和设置程序, 可为规范我国异地多校区办学提供借鉴。建议根据异地校区支持与容纳能力以判定设置的合理性, 根据异地多校区的不同形式进行设置和管理, 监测异地校区办学质量并动态调整设置。

关键词: 高校办学; 异地校区; 设置管理

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2017) 07-0021-07

2000 年左右, 珠海大学城、深圳大学城和深圳虚拟大学园相继吸引了一批国内知名高校设置异地多校区并形成集聚效应, 随后不少知名高校纷纷选址苏州、威海、青岛、合肥、杭州等城市设置异地分校(区)。这里, “异地多校区办学”即指高校在本国境内至少两个不同的地理空间设置分校(区)。

虽然中国、日本和美国的异地多校区都位于不同地理空间, 但三个国家异地多校区办学的形式和管理方面存在一定差异。我国高校异地多校区办学主要分为高校与地方政府联合办校、高校与地方政府联合办学、迁校形成两地办学后独立办学等形式。高校与地方政府联合办校和迁校形成两地办学后独立办学形式的多校区大学是平行的办学实体。高校与地方政府联合办学形式的各校区从属于主校区, 主校区与各分校是领导与被领导的关系。日本东京大学异地办学的主校区和分校区也属于这种主

从关系。美国的多校区大学大多由统一的治理结构下的两个或两个以上独立校区组成,^[1]并由多校区大学系统行政部门或多校区管理委员会进行管理。^[2]

美国和日本的异地多校区办学历史悠久, 已经形成特色典型模式。我国高校异地办学在遍地开花并取得一定成效的同时也存在较严重的设置管理问题, 日本和美国的管理经验可为我国异地多校区办学提供借鉴, 推动我国依法依规设置和管理异地多校区, 促进异地多校区高质量办学和更好服务办学所在地。

一、美、日异地多校区大学系统分析

美国特有的公立高等院校系统是高校异地多校区办学的典型代表, 日本异地多校区办学与我国异地多校区办学有相似之处。本文以美国公立高等教育的典范加州大学系统、威斯康

收稿日期: 2017-06-28

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (14JZD046)

作者简介: 史秋衡, 男, 厦门大学教授, 博士生导师, 主要从事高等教育研究; 康敏, 女, 厦门大学教育研究院博士研究生, 主要从事高等教育管理研究。

星大学系统、密歇根大学和日本著名的东京大学异地多校区系统为例进行分析。

(一) 美国异地多校区大学系统分析

首先,从历史脉络结合设置规定和管理模式分析美国异地多校区大学系统。

1. 美国异地多校区大学系统的形成动因

美国异地多校区大学系统主要为赠地学院、师范学院、社区学院演变而成。加州大学系统、威斯康星大学系统、密歇根大学等著名公立大学的建设和发展都受到赠地法案的影响,如威斯康星州大学和威斯康星州立大学系统两种公立大学系统合并为威斯康星大学系统。

随着美国高等教育入学人数不断增加,专门培养师资的师范学院规模持续扩大,后并入州的大学构成大学系统。美国加州大学-圣塔芭芭拉分校原本是一所小而独立的师范学院,于1944年加入了著名的加利福尼亚大学系统,并成为该州公立高等教育的重要组成部分。^[3]

社区学院极大地促进了美国高等教育入学规模的扩大。一些地理位置相近的美国社区学院通过合并重组的方式,形成多校区大学系统。^[4]如,威斯康星大学系统就包含了13所社区学院。

2. 美国异地多校区大学系统的设置管理

美国大学设置分校地点必须依照程序,提交相应材料。联邦教育部向学校列明拟在分校设置的教育项目和分校地点的合法性。计划在新增加的办学地点提供超过50%教育项目的大学,如果收到设置分校的资格和认证审批报告,必须告知联邦教育部。相关部门将审查这些信息,并评估学校的财务责任、行政能力和资格。联邦教育部则视情况进行现场评估。如果分校设置要求被批准了,将会收到修改后的资格和认证审批报告和批准信。

美国大学设置分校的申请材料包括:第一,说明主校区与分校区之间的距离;第二,依据法律、宪章、大学系统组织文件或联邦教育部或大学管理者的条例和文件授权非主校区以准独立地位的证明;第三,已经获得授权的情况下,分校拥有教师和行政人员、经营预算、聘用和解雇教职员工的权利;第四,学校对非主校区的分校的聘用权限的官方声明;第五,主

校区的认可机构声明,表明已通过主校区的现场调查认证;第六,具体描述主校区与分校之间的关系及其所有分支,包括学生情况;第七,本年度非主校区教育地点的办学预算和前两个年度的财务情况;第八,其他要求的文件。

此外,若一所合格的大学分校想申请成为一个主要校园或具有独立地位,必须符合“两年规则”的规定,即分校必须通过书面形式被认定为分校认证两年后,才能被认可其作为主要或独立学校的申请。^[5]

3. 美国异地多校区大学系统的管理模式

美国合并形成的州一级管理委员会或者联合形成的州一级的协调委员会负责多校区大学系统的外部管理。主校区的多校区行政部门管理各分校区,或者多校区管理委员会通过主校区间接管理分校区。^[6]

美国异地多校区大学系统内部管理分为按地区划分的事业部管理模式和按职能定位的集中管理模式。加州大学系统和威斯康星大学系统采用事业部管理,各个分校是相对独立的机构。^[7]

加州大学系统目前拥有10所分校,其中伯克利分校、戴维斯分校、尔湾分校、洛杉矶分校、美熹德分校、河滨分校、圣地亚哥分校、圣塔芭芭拉分校、圣塔克鲁兹分校提供本科和研究生教育,旧金山分校提供研究生教育。^[8]加州大学系统由董事会统一管理。董事会依法全面负责大学的组织和管理,制定大学系统的整体规划以及适合于各分校的政策。

威斯康星大学系统由13所四年制大学、13所二年制社区学院组成。威斯康星大学系统在麦迪逊和密尔沃基两个分校提供本科和研究生学位课程;其他11所综合性校区为学生提供本科和硕士学位课程;13所威斯康星社区学院提供两年课程。董事会对学术政策和计划、平等机会、学费、教师和学生活动、信托和投资等事务进行决策。威斯康星大学行政政策和程序适用于全系统,涵盖学术,财务和一般管理问题。^[9]

密歇根大学内部则按职能定位进行集中管理。密歇根大学在安娜堡、迪尔伯恩和弗林特

地区设置三个分校。1985年,密歇根大学宣布建立起最大的高等教育通信网络将三所校园联系起来。三所分校在统一规划下,注重发展本校区的特色,形成学术研究、应用研究和教学的多维卓越追求。安娜堡校区是密歇根大学的主校区,科学研究水平较高。迪尔伯恩校区专注于卓越教学和注重应用研究。弗林特校区旨在最高水平的教学和最新的创造研究。^[10]

(二) 日本异地多校区大学系统分析

日本异地多校区大学系统形成于二战后的高校内部学科扩张,由主校区统一管理,不同校区的职能各有侧重,分工明确。

1. 日本异地多校区大学系统的形成动因

日本高校异地多校区系统主要形成于二战后高等教育改革时期。学部调整是日本大学常见的改革表现之一,如,东京大学依照1949年日本颁布《国立学校设置法》进行学部调整,新设和研究机构。日本高校合并伴随着学部数量的增加,日本高校异地多校区一般是不同校区设置不同学部或研究机构并承担不同教学和科研任务。^[11]

2. 日本异地多校区大学系统的设置

日本高校合并伴随着学部数量的增加,按照学科专业分类规定设置标准。重点审查不同学科专业的入学资格、学习期限、学分要求、组织等基本框架的规定;教师、校地、校舍设施设备等人力和物力资源的最低标准;大学教育活动的规范;课程和毕业要求规定等等。申请人必须向日本文部科学省部长提交申请批准,并提交大学设置咨询委员会。^[12]

3. 日本异地多校区大学系统的管理

以东京大学为例,东京大学拥有本乡、驹场、柏、中野、白金台五个校区,其中本乡校区是主校区,本乡、驹场、柏为主要教学和科研校区,中野校区分布教育学部附属中学,白金台校区设医学研究所及附属医院。^[13]除了五个校区之外,东京大学的附属机构遍布全日本。三个主要教学和科研校区的定位不同,所有校区由东京大学进行灵活有效的统一管理。本乡主校区位于东京都的文京区,包括本乡、浅野、弥生三个部分,提供本科生和研究生教育,承

担高年级本科生教学和科研任务。本乡地区分布学院和研究机构;浅野地区设有工程部和理学部;弥生地区设有农学部和研究机构。驹场校区位于东京都的目黑区,驹场校区分为三部分,为低年级本科生提供通识教育和全面的学生服务。柏校区位于毗邻东京都的千叶县柏市,为研究机构和实验室所在地,主要承担应用研究任务和培养研究生。^[14]

二、我国高校异地多校区办学体制分析

我国高校异地多校区设置具有合法依据,基于不同设置动因,形式和管理方式多样。我国高校异地多校区办学取得一定成效,但尚存在设置规范性不强带来的定位、生源、质量管理等问题。

(一) 我国高校异地多校区设置的合法性

通过梳理我国关于高校异地多校区设置的相关法律政策规定,寻求高校异地多校区设置的合法性。1998年,《面向21世纪教育振兴行动计划》要求切实落实《中华人民共和国高等教育法》关于“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”的规定,扩大高校办学自主权。加快高等教育体制改革步伐,继续实行“共建、调整、合作、合并”的方针。

21世纪以来受到国家相关政策,如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》指出的“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”等的影响,知名高校纷纷设置异地校区并出现多所知名高校异地校区的集聚现象。

我国政策对民办高校异地多校区办学也进行了限定,民办高校不能在办学许可证核定的办学地点之外办学。如2007年《民办高等学校办学管理若干规定》提出:“民办高校不得在办学许可证核定的办学地点之外办学。不得设立分支机构。不得出租、出借办学许可证。”

(二) 我国高校异地多校区设置的动因

我国高校异地多校区设置历史上主要基于国防需要、政治战略、经济转型、人口增长、

高校竞争等多重动因。第一，国防因素。建国后一批军事学院进行分建和改建，更名并退出部队系列。第二，政治因素。我国优质高等教育资源集中于国家和各省的政治中心，存在地区布局不均衡现象。近年来区域一体化的战略部署也推动著名高校异地多校区办学。第三，经济因素。地区经济发展，产业转型升级，急需大量受过高等教育的高质量人才。限于历史原因，有些经济发达地区的高校数量较少，特别是知名高校布局较少难以满足地区对高水平人才的需求。于是，地方政府基于地区综合发展的长远布局，与知名高校合作设置分校或校区。第四，人口因素。人口增长，特别是人对自身发展的要求以及对更为优质的高等教育资源的要求而产生更大高等教育需求。第五，高校自身因素。高校服务社会这一职能受到重视，而高校原办学地点的规模限制了高校战略规划的制定和办学的发展，高校之间形成的生源、资源竞争，也进一步推动高校寻求办学空间和机会。

（三）我国高校异地多校区设置的形式和管理

我国高校异地多校区设置主要分为高校与地方政府联合办校、高校与地方政府联合办学、迁校形成两地办学后独立办学，不同异地多校区办学形式的管理各有不同。

1. 高校与地方政府联合办校

高校与地方政府联合办校形式指高校在异地建立分校或者教学点形成多校区。异地分校校名与主体高校一致，作为主体高校的构成，现任领导主要来自主体高校，但是两校法人代表不同，一般称为“分校”。如山东大学与威海市政府联合共建的山东大学（威海）和北京师范大学与珠海市政府合作举办北京师范大学珠海分校。异地办学的主校区既通过宏观规划、派管理人员对分校进行间接管理，分校区也具有法律赋予的办学自主权。

2. 高校与地方政府联合办学

高校与地方政府联合办学的附（下）属学院形式在 20 世纪 60 年代就已经存在。1969 年北京大学数学力学系力学专业与技术物理系、

无线电系迁至陕西汉中地区，建立北京大学汉中分校，于 1979 年撤回北京。附（下）属学院型异地办学形式只有一个法人代表，由主校区统一管理，设有部分学院、研究生院或者为部分年级学生所在地，一般称为“校区”。主体高校领导全面负责多校区的统一规划和管理，分校区负责教学、科研等学术事务和基层学术组织的日常运行，强调集权管理。

高校与地方政府联合办学的附（下）属学院型异地办学包括三种具体形式：第一，主校区统一管理下，异地开设部分下属学院。如 2014 年山东大学确定将信息科学与工程学院等 6 个学院作为首批学院整体建制迁到青岛校区组建研究机构。第二，主校区统一管理下，异地新建或从主校区迁移部分研究生院。如以培养全日制研究生为主形成深圳大学城研究生院群和海内外著名高校聚集创办产学研基地的深圳虚拟大学园。第三，主校区统一管理下，部分年级学生就读于该校区。如厦门大学漳州校区是厦门大学与漳州市、漳州招商局经济技术开发区合作创办，曾用于本科一、二年级的人才培养和学科创新。

3. 迁校形成两地办学后独立办学

迁校形成两地办学后独立办学形式在 20 世纪 50 年代就已经存在。两校校名大多一致，但法人代表不同，形成平行办学实体，各自负责本校的发展规划和管理。例如中国地质大学（武汉）和中国地质大学（北京）等。也有两校校名不同的情况，如 1956 年国务院决定交通大学内迁西安，1959 年分别定名为上海交通大学和西安交通大学，最后形成上海交通大学和西安交通大学两地平行办学格局。

（四）我国高校异地多校区设置的成效及问题

我国异地多校区设置取得了一定成效。一方面，高校异地多校区办学产生高校发展的内部效益。随着高等教育需求增加，知名高校在异地办学有效缓解学科专业数量增加带来的教育空间不足阻滞高校学科专业发展问题，提高规模效益并促进成果转化。另一方面，高校异地多校区办学促进办学所在地的外部效益。高

等教育溢出效应有利于区域创新。高校异地办学所在地均为经济水平较为发达的地区，高校异地办学依托地方产业，发展学科专业，培养与社会需求相适应的高质量人才。异地办学扩大了高校服务面向，能通过高校与高校、政府、企业、科研院所的合作和竞争，提升所在地区的竞争力。同时，著名高校的多重校园文化对地区形成文化影响力。

异地多校区设置的规范和程序缺失导致办学定位不清及由此带来的多重质量问题成为制约办学的重要因素。首先，异地多校区设置中的定位不明确问题。异地办学的知名高校，一般只是设立研究生院或部分学院，将异地校区定位为拓展学科空间和产学研转化的平台。异地多校区设置若缺乏明晰的办学定位要求，则异地校区容易在主体高校和所在地之间摇摆，违背了异地办学支撑引领地区经济发展的初衷。其次，异地多校区设置带来的生源问题。我国异地办学的主要形式是分校区设置一部分院系或者研究生院，生源结构较为单一。异地办学如果没有进行整体规划，事先缺乏对当地不同类型高等教育需求的实际调查和理性判断，也会带来生源紧缺问题。再次，异地多校区设置中的质量保障问题。异地办学往往实行垂直管理，作为本部高校的战略规划之一，由于地理位置相距较远，远离本部的分校区易疏于管理。在这种情况下，异地办学的过程质量监控可能缺位。

三、我国高校异地多校区设置管理的建议

高校异地多校区办学的设置管理要依法依规进行，既要考虑到主体高校的资源存量和支撑能力、异地校区的容纳能力和实际需求，也要针对不同形式的异地多校区采取不同的设置标准和管理方式，监测异地校区办学质量并动态调整设置。

(一) 鉴定异地校区支持与容纳能力以判定设置合理性

我国异地校区可持续支持能力与容纳能力

和地区经济发展需求、高等教育入学需求与办学质量的协调是鉴定异地校区设置合理性的基本前提，必须严控这个前提。既需要量化标准作为异地校区设置质量的底线，也需要体现办学自主权的质性标准作为异地校区设置的特色要求。

首先，根据主体高校的学科资源和社会资源，明确异地校区的设置定位，设计不同形式异地校区可能的最大和最小容纳能力。其次，从地区的角度判断不同经济水平地区以满足年度预测在校生数或高中毕业生所需要的异地校区类型、规模、优先顺序。再次，根据异地校区办学过程中设备利用和师资供给的调整情况，作为校正异地校区容纳能力的重要参考标准。此外，除量化指标外，还需要对高校异地办学考虑的设置分校的原因、入学和课程安排、治理和行政、物理特征等因素进行分析，作为我国异地多校区设置合理性的依据。

(二) 根据异地多校区办学形式进行严格设置管理

根据高校异地办学的动因、性质、与主校区关系，采用与之适应的设置标准和管理方式，进行严格地设置管理。我国异地多校区的高校与地方政府联合办学形成的主从关系以及高校与地方政府联合办校、迁校形成两地办学的相对独立办学实体等形式，是异地多校区进行分类设置和分类管理的基础。^[15]

高校与地方政府联合办学形式属于系科专业的设置，应重点审查异地办学对不同学科专业的入学资格、学习期限、组织等基本框架的规定；师资、设施和设备的最低标准，大学教育活动的规范性；课程和毕业要求规定等等。高校与地方政府联合办校、迁校形成两地办学后独立办学这两种形式均属于设置高校，须符合我国高校设置条例和设置标准中相应类型高校设置要求。高校异地办学须向国务院教育行政部门备案，由省级政府履行责任，统筹管理。地方政府须对高等学校设置规划、办学条件是否达到设置标准等事项进行预审，并向教育行政部门提交申请，有关省级人民政府须对申报材料的真实性负责。国务院教育行政部门

接到设置申请后,启动形式审查程序,对符合地区发展规划需求且办学条件达到设置标准者,经公示后进入高评委专家考察和评议环节。高校设置评议委员会将对照“十三五”高等学校设置规划、设置标准等对拟设置本科学校进行考察和评议,评议结果报经国务院教育行政部门党组审定并向社会公示无异议后,办理批准文件。

(三) 监测异地多校区办学质量实施动态设置调整

加强异地校区质量监测,并依此进行异地多校区设置的动态调整,形成事前资格认证、过程评议和结果审核相结合的设置保障体系。全过程地设置保障,旨在引导异地校区找准办学定位,紧密对接区域产业和高等教育需求,利用良好的高校资源和地区优势促进产教融合,加强科研转化。要求异地多校区精准定位,科学管理,动态调整专业设置,严把教学质量和人才培养质量,从而体现办学特色。

通过高校异地办学标准和程序,进行异地校区的事前资格评议,这是监测异地校区办学质量的基本设置保障。基本办学条件符合异地校区办学需求的情况下,还需要通过过程评议和结果审核动态持续跟踪监测异地校区办学质量,形成符合我国高等教育设置管理体制的张弛有度的异地校区过程质量评议。此外,既要通过外部设置评议和内部评估的合力保障异地校区在办学过程中的教学、科研、社会服务符合办学需求和办学定位,也要为异地多校区办学提供必要的发展空间,保障异地校区有充足资源投入和办学以彰显办学成效。

参考文献:

- [1] Marie H. Kavanagh and Sophie V Taysom. Multicampus University in Operation: Perceptions of Staff and Students [J]. Australasian Association for Institutional Research, 1999, (2): 98-108.
- [2] [6] 王国均. 美国多校区大学研究及其启示 [J]. 比较教育研究, 2002, (2): 43-47.
- [3] UC Santa Barbara. About UC Santa Barbara [EB/OL]. <http://www.ucsb.edu/campus-intro>, 2017-05-15.
- [4] 略论多校区大学管理的理论研究——兼论美国多校园大学系统与中国多校区大学的管理 [J]. 清华大学教育研究, 2002, (4): 59-63.
- [5] U.S. Department of Education Federal Student Aid. School Eligibility and Operations [EB/OL]. https://ifap.ed.gov/fsahandbook/1314FS_AHbk_Vol2.html, 2013-07.
- [7] 刘学. 中美两国多校区大学系统办学模式的比较 [D]. 济南: 山东大学, 2011.
- [8] University of California. The Part of UC [EB/OL]. <https://www.universityofcalifornia.edu/uc-system/parts-of-uc>, 2017-05-15.
- [9] University of Wisconsin System. What Is the UW System [EB/OL]. <https://www.wisconsin.edu>, 2017-05-15.
- [10] University of Michigan. About University of Michigan [EB/OL]. <https://www.umich.edu>, 2017-05-15.
- [11] 东京大学. 东京大学の歴史 [EB/OL]. http://www.u-tokyo.ac.jp/gen03/b03_01_j.html, 2017-05-15.
- [12] Higher Education Bureau Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. Quality Assurance Framework of Higher Education in Japan [EB/OL]. <http://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title02/detail02/1373877.htm>, 2017-05-15.
- [13] 东京大学. 东京大学キャンパス [EB/OL]. http://www.u-tokyo.ac.jp/campusmap/national_j.html, 2017-05-15.
- [14] 周玲. 中外多校区办学的案例研究 [J]. 高等教育研究, 2001, (2): 61-64.
- [15] 史秋衡. 国家高校分类体系及其设置标准实证研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2016.

(责任编辑 吴潇剑)

Research and Comments on Universities with Multi-Campuses in Different Cities

Shi Qiuheng Kang Min

Abstract: Establishing multi-campuses in different cities is a way of social service. There are three main types of universities with multi-campuses in different districts in China: a new university in other city run by the main university and local government; new colleges, institutions, graduate school or research institutions run by the main university and local government; universities run independently after migration. There are legal basis for universities with multi-campuses and some benefits, but there are also some management issues. Main developed countries such as America and Japan have establishment procedure and standard of universities with multi-campuses, which can provide us with reference. Suggestions are that to evaluate establishment rationality according to the carrying and support capacity, to set up and manage universities with multi-campuses in line with the type, and to monitor quality in dynamic.

Key words: Colleges and universities schooling; Campus in other city; Establishment and management

专
题
研
究

(上接第 20 页)

The University Tenure System: Historical Development and Evolutionary Logic

Li Zhifeng

Abstract: Tenure system is the product of the environment from the perspective of internal logic of its evolution, a spontaneous bottom-up system design initiated by individual teachers and applauded by teacher groups, and an endogenous academic system. However, the tenure system in China is an exogenous system which was launched by colleges and limited supported by the government. It is essentially a system controlled by colleges rather than teachers. Its existence and reform were directly influenced by the development goals, policy orientation, fiscal capacity of colleges, and reflected the rights relationship between colleges and teachers. Under the background of the modern university system construction, the promotion of the university tenure system in China will become an inevitable choice to release academic vitality of teachers, alleviate the financial pressure of colleges and universities, and form diverse patterns of employment system.

Key words: Tenure system; Historical development; Evolutionary logic; Endogenous system; Right relationship