

# 海峡两岸高等教育 合作机制之探讨

武毅英

东亚论文 第 99 期

ISSN 0219-1415  
ISBN 978-981-09-6348-4

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2015 年 7 月 14 日

# 海峡两岸高等教育合作机制之探讨

武毅英\*

## 一、引言

近年来，大陆与台湾高等教育领域的交流与合作日益热络，已呈现出由浅而深的发展态势，一些对话、沟通机制相继建立起来。但是，两岸高等教育的合作仍处于单向、浅层和非均衡的松散状态，长期、双向和平等的实质性合作仍不多见，与两岸民众的期待相去甚远。这种状况若再拖延将不利于巩固双方业已取得的成效，更不可能营造共赢之格局。因此，有必要建立规范有序的“制度化”高等教育合作机制，以排除各种不确定因素的干扰，使双方的合作能在制度保障的框架内进行。尽管建构的难度较大但意义深远，因此在理论和实践层面仍有探讨的必要。

本文运用规范研究方法，系统梳理了两岸高等教育从对话到互动，再到合作的机制形成脉络与现状，并从六个方面归纳了两岸高等教育合作机制演进的阶段性特征，指出两岸高等教育的“制度化”合作机制是“非制度化”合作机制的演进方向，只有建立起一个双方均认可的《两岸高等教育合作协议》并处理好两岸高等教育在三个方面的差异，才能有效推进两岸高等教育从“关系合约”向“制度化合作”的转变。

## 二、文献回顾与概念解析

“机制”是个外来语，源于希腊文“Mechane”，意指机器的构造和动作原理。<sup>1</sup> 英语（Mechanism）中也有关于机制的定义，主要是指机械装置，同时也包含了机构、结构、作用过程、途径和技巧等含义在内。<sup>2</sup> 《辞海》对其的解

---

\* 武毅英，新加坡国立大学东亚研究所访问学者；两岸关系和平发展协创中心文教融合平台专家委员；厦门大学教育研究院教育经济与管理研究所教授，高等教育发展研究中心专职研究员，高等教育质量建设协创中心研究员。主要研究方向为高等教育与经济、两岸高等教育合作、大学生就业问题等。

<sup>1</sup> 现代汉语词典[Z].北京:商务印书馆, 2000:582.

<sup>2</sup> 于真.论机制与机制研究[J].社会学研究, 1989(6):57.

释是：指机器的构造和动作原理。<sup>3</sup>《心理学辞典》的解释是：把产生心理的生理--化学过程统称为机制。<sup>4</sup>生物学和医学在分析某种生物的功能时，也常提及机制，意指生物的内在工作方式、各组成部分的相互关系及其变化过程。有机化学也有类似机制的概念，意指工作机理。可见，把机制的本意引申到不同学科领域便形成不同的机制，再从不同学科视角对各自形成的机制进行解读，学科机制的内涵将进一步丰富，其外延也变得更加复杂多样。本文将“机制”的本意引入教育领域并借鉴相关学者的观点，对“教育机制”做了如下界定和诠释：所谓“教育机制”，是指教育活动各要素之间的相互关系及运行方式。<sup>5</sup>它是一个上位概念，其下位概念还可以视教育活动的内容、主体、范围、作用和功能差异而引申出不同的教育机制。如教育对话机制、教育互动机制、教育协商机制、教育交流机制等。

本文的核心概念“教育合作机制”，是从教育机制中引申出来的，主要指教育合作过程中各相关因素有一定向度的、相互衔接的律动作用与联系。这里所说的“教育合作”是个人与个人、群体与群体、机构与机构之间为达到共同目的或获得共同利益，彼此相互配合的一种联合行动或方式；“一定向度”，是对于教育合作的某种状态或某种反应、动作而言，都有一种状态或动作指向；“相互衔接”是指教育合作中相关因素的前后连接或相互连接；“律动”是指合作遵循着一定教育规律而动，而这种律动是教育的结构功能所规定又受一定条件制约的作用。<sup>6</sup>简言之，教育合作机制，首先是一种双边或多边作用联系，这种作用联系在动态中才能发生且静态中也蕴含着它；其次，教育合作机制的这种作用联系，是相互衔接的律动引起的作用联系，若只是单一的动作是不可能形成合作机制的，若未遵循一定教育规律而动作也不能形成教育合作机制。可见，“教育合作机制”在内涵上保留了“机制”的本意，在外延上则比“教育机制”更为复杂、丰富、多样和具体。

教育合作机制的复杂性、丰富性和多样性特点表现在以下若干方面：一是层次性。教育合作机制的影响力有大小、涵盖面有宽窄，因而可分为不同层次的合作机制，通过不同的层次可分别考察教育合作中各相关因素间的相互关系及运行方式；二是功能性。教育合作机制的基本功能是相互协同、激励与制约，通过不同的功能可以考察教育合作的成效；<sup>7</sup>三是目的性。教育合作机制源于可以满足合作方的发展需要，在共同目标引导下，许多合作机制可以逐步建立起来；四

<sup>3</sup> 辞海(缩印本) [Z].上海:上海辞书出版社, 1979:2862.

<sup>4</sup> 杨传鼎.心理学词典[Z].南昌:江西科学出版社, 1986.

<sup>5</sup> 王长乐.教育机制论[M].长春:吉林人民出版社, 2001:1:20.

<sup>6</sup> 于真.论机制与机制研究[J].社会学研究, 1989(6):58.

<sup>7</sup> 孙绵涛,康翠萍.教育机制理论的新诠释[J].教育研究, 2006(12):22-28.

是利益性。教育合作机制往往服从于教育合作利益，当利益指向“共赢”时，合作各方会通过协调和整合来促成目标的达成，当利益诉求不一致时，各方的行为和反应会在内部关系中形成牵制；五是博弈性。教育合作是一种“合作博弈”或“正和博弈”，即在合作博弈中双方的利益都会增加，或者至少是一方的利益有所增加，而另一方的利益不受损害；六是主观性。教育领域中的各种合作机制，均属人为现象的内在联系，它的兴废都是由人这一主体来促成的，即便相关要素形成一定向度和彼此衔接的律动作用联系，也可以通过内部结构的调整和外部因素的介入来加以改变。<sup>8</sup>

至于“制度化（institutionalization）教育合作机制”，是目前学界提得较多但又研究得最少的一个问题。制度化是指群体和组织的社会生活从特殊的、不固定的方式向被普遍认可的固定化模式的转化过程。在社会学研究中，把制度化作为组织变迁的一种方式或制度体系的完备，如社会组织由非正式系统发展为正式系统、社会制度由不健全发展到健全的过程。在政治研究中，制度化的核心含义则主要是指由宪法规定和创设的机构、制度和行为，包括创设标准化程序、共享文化以及各种规则，相关组织和成员可从中获得某种影响力等。概括地说，制度化的核心内容包含：（1）确立共同价值观。使群体与组织的成员认清其利益，树立一致的价值取向，加强个体对组织的认同；（2）制定共同规范。把人们的共同价值观和行为引导一并纳入相同的固定模式之中，它很强调“标准”的一般性而非特殊性。（3）建立组织机构。共同规范的实施要由组织机构来保证，制度化过程也是组织机构建立和健全的过程。（4）强化组织功能。制度化能将组织成员的命运与组织的兴衰联系在一起，加强整体的内聚力。<sup>9</sup>

目前已查阅到的与“两岸高等教育制度化合作机制”直接相关的研究并不多见。如，申超、温剑波在“多层治理视野下的欧盟教育政策形成机制研究”一文中提到，欧盟教育政策的制定，一般是由超国家的欧洲理事会、欧盟理事会和欧洲议会所形成的“多峰”机制共同决定的，该机制包含了决策者、核心价值、组织机构、协商程序、法律规范和原则等内容，在政策形成过程中，各主要参与机构之间相互制衡，既有合作，也有妥协和对抗。<sup>10</sup> 杨洋在“关于建立两岸教育交流与合作机制的几点思考”中指出，两岸教育交流与合作机制的缺失，已成为制约教育交流与合作的瓶颈。因此，有必要建立包括交流指导机制、协商议题机制和合作办学机制等在内的制度化合作机制。<sup>11</sup> 张宝蓉在“《两岸文教交流合作

<sup>8</sup> 于真.论机制与机制研究[J].社会学研究, 1989(6):58.

<sup>9</sup> (英)罗德·黑格.比较政府与政治导论[M].张小劲等译.北京:中国人民大学出版社, 2007.

<sup>10</sup> 申超,温剑波.多层治理视野下的欧盟教育政策形成机制研究[J].比较教育研究, 2011(7):64-69.

<sup>11</sup> 杨洋.关于建立两岸教育交流与合作机制的几点思考[J].中央社会主义学院学报, 2013(2):91-92.

作协议》的生成与建构”一文中提及，建设制度化的文教交流合作机制，应包括建立两岸官方授权认可的组织机构、定期不定期举行会议、平等协商相关事务、确定合作共同目标等。<sup>12</sup> 以上研究多多少少都提到了“制度化”问题，但都没有系统展开深入研究。

### 三、两岸高等教育合作机制的形成

以海峡两岸高等教育合作机制为具体对象的研究，是近年来才引起学界关注的一个重大理论与实践问题。由于两岸政治关系的特殊性，使这一原本就不太可能一蹴而就的问题变得更加扑朔迷离。两岸高等教育合作机制的建立，是在两岸政治关系改善之后，尤其是在两岸文教对话机制建立之后才逐步形成的，先是对话机制的建立，再来是互动机制的形成，之后才是合作机制的确立。建立两岸高教合作机制的主要目的，一是为了深化两岸高教领域的交流与合作，二是提升区域高等教育整体实力，促进两岸高等教育的融合，三是减少合作中的不确定因素和不可持续性。检视近十年来两岸高等教育的关系发展和机制建设，既有历史性转折，也有突破性进展，更有博弈中前行。

#### （一）历史性转折：文教对话机制的初步建立

对话是一种沟通与交流，两岸文教领域的对话交流始于改革开放初期。1987年7月，台湾“戒严”解除，两岸紧张的对峙关系开始缓解。1988年11月，台湾当局公布了《大陆杰出人士、海外学人及留学生来台参观访问审查原则》，进一步拉开了两岸文教交流的序幕。此后的20年间，两岸的文教交流逐渐活跃，但多数仍停留在在民间层面。直到2009年7月，在湖南长沙举行的“第五届两岸经贸文化论坛”上，两岸文教主管部门首次进行了面对面的沟通与交流，双方高层就深化文教交流达成了“共识”，强调“要共同探讨协商签订两岸文教交流协议，建立两岸文化教育合作机制”。<sup>13</sup> 此次论坛建立了两岸高层文教主管部门间的双边对话机制，是一个历史性的转折，标志着两岸文教领域的各项交流活动从此可以务实展开。论坛之后，两岸文化和教育领域的务实交流随即展开。

2009年7月，大陆国台办新闻局局长杨毅率先组团入岛进行新闻交流，进一步提升了大陆访台的层级。2010年9月6日，文化部长蔡武也出席了在台北举办的“2010年两岸文化论坛”，并在此次论坛上提议，希望两岸文化交流也

<sup>12</sup> 张宝蓉,邹莎.《两岸文教交流合作协议》的生成与建构[J].台湾为研究集刊,2013(3):64-71.

<sup>13</sup> 王昭.回望 2009:文教交流机制初步建立[N]. 人民日报海外版, 2010-01-06(003).

能签署一个像 ECFA（2010 年签署）一样的协议，大家共同遵守，以推进交流。<sup>14</sup> 对此，台湾的民间、社团和学界反响热烈。例如，2010 年，时任“海基会”董事长的江丙坤也提出，希望两岸文化界能尽快建立一个框架性协议。台湾大学政治系教授石之瑜则发文指出，两岸签署“文化协议”是消弭双方文化交流既有障碍，避免政治力过度干预的必要手段，应“设立互派机构”和“联络办事机关”并“每年召开会议”等。<sup>15</sup> 面对大陆的积极倡议和台湾民间的热烈回应，台湾当局的态度则稍显保守。譬如，“陆委会”相关负责人针对江丙坤的讲话回应说：“对于文化议题，政府现阶段没有新的计划”。<sup>16</sup> “海基会”董事长林中森则称，“只有符合台湾需要、‘国会’监督、民意支持等前提，才会考虑签署两岸文化协议”。<sup>17</sup> 尽管双方在签署“两岸文教合作协议”问题上未能达成共识，但两岸文教高层仍然通过对话机制进行了务实交流与沟通。

两岸教育领域的交流也呈现一些新变化：一是两岸教育交流开始转向更具专业议题的探讨。2010 年以来两岸举办的各类教育交流活动，大多围绕中华文化传播、现代教学管理、学校改革发展、学生人格塑造以及专业品质提升等专业议题展开，而这之前的教育交流则主要围绕宏观议题来展开，如 2003 年在台湾漳化师大召开的“两岸加入 WTO 与教育因应之对策”等。二是两岸教育论坛进一步拓展到高等教育领域。2007 年举办的“首届海峡两岸教育论坛”，与会者大多来自基础教育，而 2012 年举办的“海峡两岸教育论坛”，与会者中不但有 200 多位来自大陆高教界的专家学者，而且还有来自台湾师范大学、彰化师范大学、台中教育大学等 8 所高校的专家学者。三是两岸学术交流开始转向高端对话或具有历史渊源的院校之间的专题研讨，极具里程碑意义。例如 2010 年在台湾举办的“首届海峡两岸大学校长论坛”，开启了两岸学界间的高端交流与沟通；2011 年在台湾举办的“首届《山海论坛》”，涵盖了海洋环境、经济管理、材料化学、物理能源、生物医药与医疗器械、台湾研究和高等教育研究等七大领域的专题；<sup>18</sup> 2013 年在大陆举办的首届“两岸清华学术论坛”<sup>19</sup> 分人文、社科、理学和工学等四个学科领域进行专题研讨。

---

<sup>14</sup> 蔡武.更开放务实推进两岸文教交流[N]. 文汇报, 2010-09-06(A20).

<sup>15</sup> 石之瑜.两岸文化协议试拟[EB/OL].[2012-10-15].  
hppt://www.doc88.com/p-574325576344.html.

<sup>16</sup> 王晓波.重建两岸文化历史的纽带:推动两岸“文化协议”此其时也[J].海峡评论(台), 2010(10).

<sup>17</sup> 林中森.两岸文化协议不排除签署[N].旺报(台), 2013-01-24(A4).

<sup>18</sup> 山海论坛，由两岸中山大学和厦门大学三校每年轮值主办，因三校周边都有山与海，故论坛由此得名。

<sup>19</sup> 此论坛选在厦门大学召开，主要是因为厦门大学前任已故校长萨本栋教授，曾经是大陆清华大学著名的机电物理学家，三校因此有某种纽带关系。

## （二）突破性进展：高教互动机制相继建立

互动，通常是指一种相互使彼此发生作用或变化的过程，属于各自行动所引起对方的一种反应或变化。2010 年台湾“陆生三法”通过后，两岸高等教育在“学历互认”和“互相招生”方面有了突破性进展，两岸高等教育互动机制相继建立。

首先，台对大陆“学历采认”获通过，两岸“学历互认”形成机制。1992 年台湾出台的《台湾地区与大陆人民关系条例》，以“采认”方式接受大陆学历，在某种意义上提供了两岸学历互认的“法源依据”。<sup>20</sup> 1998 年，李登辉抛出“戒急用忍”政策，使刚出台不久的相关条例随即被“叫停”。2006 年，大陆在“首届两岸经贸论坛”上单方面宣布正式承认台湾高校学历并提出两岸学历互认问题。2007 年，台湾颁布了《大陆地区学历检复及采认办法》，但因执政、在野两党意见分歧而作罢。<sup>21</sup> 2008 年马政府上台后，两岸“学历互认”被正式提上议事日程。2010 年，台湾“立法院”终审通过了“两岸人民关系条例”、“大学法”及“专科学校法”（简称“陆生三法”）修正案部分条例，首次承认大陆 41 所高校学历。从以上发展历程的回顾中清晰地看到，两岸“学历互认”问题，经历了从无到有、从单方推动到双向互动的曲折渐进过程。<sup>22</sup> 截止至 2013 年底，台湾认可的大陆高校数由最初的 41 所增至 111 所，基本覆盖了“985”和“211”院校，2014 年又新增了 18 所，使总数达到 128 所。<sup>23</sup> 总的上看，尽管双方认可的进程不一、认可的范围各异，但毕竟在共同议题上取得了突破性进展，显示两岸“学历互认”机制基本形成。

其次，台对大陆“招生”政策现松动，两岸“互招”机制形成。早在两岸“学历互认”之前的 1987 年，大陆方面就启动了对台招生政策并在中医和 MBA 开放对招生，以吸引台湾学生来大陆学习；2000 年后，随着台湾赴大陆求学人数的逐年增加，大陆及时调整了对台招考政策，分别采取联合招考、自主招生和免试入学等多种灵活招考方式，使对台招考政策日臻完善。<sup>24</sup> 在此后的较长时间内，台湾对大陆招生政策始终没有松动。2008 年马政府上台后，先后通过了《延长陆生来台研修期限》和《大陆地区文教专业人士及学生来台从事文教活动审查要点修正案》，至 2010 年时，台对大陆招生政策终于有了松动：一是“陆生

<sup>20</sup> 台湾教育报.大陆地区学历检复及采认办法[EB/OL].[2009-09-25].<http://www.mac.gov.tw/>.

<sup>21</sup> 方晓斌.海峡两岸高等教育合作政策法律问题研究[J].莆田学院学报, 2013(4):34-38.

<sup>22</sup> 寇玲玲.改革开放以来海峡两岸学历互认问题分析[J].吉林师范大学学报(人文社科), 2011(S1):136.

<sup>23</sup> 张宝蓉.2008 年以来两岸高等教育的互动与前瞻[R]. 第二届两岸文教发展论坛上的发言. 2014-10-21.

<sup>24</sup> 王敏,龚放.台湾地区招收陆生政策“遇冷”及其成因分析[J]. 阔江学刊, 2013(6):31.

三法”获通过，有限制地开放大陆学生赴台学习；二是同步实施“三限六不”政策（“三限”，即限制承认大陆高校的数量、限制来台大陆学生的数量和限制承认医学学历；“六不”，即不对陆生加分、不影响岛内招生名额、不对陆生编列奖学金、学习期间不允许兼职、不得在台就业和不得报考公职等），对大陆学生赴台学习进行限制。政策放开后的2011年，部分台湾私立院校开始在北京、上海、江苏、浙江、福建、广东等六个省（市）招收学士生，至2013年已累计招收陆生3626人。<sup>25</sup>从2011年至2014年，大陆招收台湾本科第一批次的院校从41所增至141所，招收本科第二批次的院校从无增至129所，招收研究生的院校从41所增至170所。<sup>26</sup>显然，“陆生三法”是一个重要的分水岭：通过前只有大陆对台的“单向招生”政策和行为，通过后才有了两岸间的“双向招生”政策和突破性进展。两岸因实施“双向招生”政策而产生“互动”，进而构成事实上的“互招”机制。

### （三）博弈中前行：高教合作机制基本形成

两岸高等教育对话与互动机制的相继建立，为两岸高等教育合作机制的建立奠定了基础。但要在现实层面建立两岸高等教育合作机制并非易事，还须克服两岸因长期分治而形成的差异，这就意味着双方的合作只能在博弈中前行。如前所述，“合作博弈”是一种“正和博弈”，即只要合作双方利益都会增加，或至少是一方的利益有所增加，而另一方的利益不受损害。利莎·马丁（Lisa L. Martin）在一篇分析多边主义的文章中，将合作博弈划分为两种形式：一是保证型博弈，二是协调型博弈。<sup>27</sup>这两种形式不见得都能客观反映两岸高等教育合作博弈的真实状况，但至少对于我们了解合作博弈的本规则仍有一定的帮助和启示。

**一是保证型博弈。**指存在合作的共同利益，无论集体还是个体，相互合作都是一种利益最大化选择，而各自行动则是利益次优选择。理论上，两岸高等教育的合作对于提升整体实力是一种利益最大化选择，双方只须根据各自的比较优势并遵循“两利相权取其重，两弊相权取其轻”的原则进行要素流动与整合，便可获得帕累托最优。实际上，存在合作的共同利益并不意味着就一定会合作，台湾教育主管部门基于“主权对等”和“政治防御”的两岸思维，在合作博弈中采取单边主义策略，只愿与整个大陆高校而不是与具有比较优势的大陆高校进行合作，只想与大陆同等水平高校而不是与具有同等水平且具有比较优势的学科、专业合作，这种策略运用虽有利于台湾方面，但因互补性差，要素流动不畅，合作效果不彰。近年来随着两岸政治关系的改善，两岸高等教育在相关领域的合作也

<sup>25</sup> 李雁玲,王晖.台湾高等教育发展的困境与两岸教育发展的空间[J].对外经贸实务2013(1):88.

<sup>26</sup> 张宝蓉.2008年以来两岸高等教育的互动与前瞻[R].第二届两岸文教发展论坛上的发言.2014-10-21.

<sup>27</sup> 韩彩珍.东北亚合作机制的微观解释:从博弈论的角度[J].东北亚论坛,2004(1):14-18.

更加务实，契合度也更高，一些局部的合作机制正在逐步建立中。据不完合统计，仅 2012 年，两岸高校就签订了 72 个重要合作项目，大陆有 400 多所高校与台湾近百所高校签署了校际合作协议，大陆一些地方性高职院校和民办院校，则以校际合作、课程外包、合作培养与合作办学的形式，分别与台湾同类型院校进行优势互补与合作。<sup>28</sup>

**二是协调型博弈。**指存在合作的共同利益，即无论对集体还是对个体，相互合作与各自行动，都会是最优选择，若双方选择合作通常都会达成某种合约或协议。在两岸高等教育的合作中也有不少类似事例，此处仅以大陆福州大学与台湾康舒科技的“校企合作”为例加以说明。福州大学的电气工程和自动化本科专业是国家级特色专业，人才培养质量较高，在国内享有较高知名度；台湾康舒科技则是以电源管理技术为核心的全球知名厂商，在全球拥有诸多制造厂和庞大的研发中心。双方的合作，旨在实施一项“卓越工程师培养计划”，即建立一种新型的校企联合培养人才新机制。双方签署的“联合培养合约”包括了以下内容：

(1) 共同建立专业建设指导委员会，实施订单式培养；(2) 共同制定培养目标、培养方案和行业专业标准，以提高学生的综合职业能力为根本，以服务于行业企业建设为宗旨；(3) 高校、企业和行业共建人才培训基地，各方资源共享，互利共赢；(4) 共同建立人才培养质量评价体系，形成校内教学以学院为主，校外实习实训、毕业生职业能力跟踪评价以企业为主的人才质量评价体系。<sup>29</sup> “校企合作”培养是一种跨界合作模式，不同于高教系统内的“校际合作”或“独立培养”模式，前者在工程师人才培养上能更好分享高校与企业间的不同理念、思想、制度、技术与方法，以培养技术精英为目标，人才的综合职业能力和标准更符合行业、企业的实际需要；后者也是卓越工程师培养的最优方案之一，可培养该领域的学术精英，理论与应用水平更高，更了解学术前沿，更具国际视野，更强的研发能力等。

#### 四、两岸高等教育合作机制的演进

通过对两岸高等教育合作机制形成过程的检视发现，双方因共同利益而合作，因相互协商与妥协而形成机制；两岸合作出现在所有领域，但机制形成只出现在具体领域；具体领域建立的各种合作机制具有零散、无序和不规范的特征，但总的发展趋势仍是向着普遍、有序和规范的方向发展的，这一切均预示着建立“制度化”合作机制的时机已基本成熟。

<sup>28</sup> 张秀琴.进一步深化两岸教育合作交流[J]. 世界教育信息, 2013(22):5.

<sup>29</sup> 薛毓强,李少纲,陈亦文.闽台校企合作痛背景下卓越计划实施办法探索[J]. 中国电力教育, 2013(26):7-8.

## （一）两岸高等教育合作机制演进的阶段性特征

两岸高等教育合作机制的演进包含了两个阶段：一是非制度化合作机制的形成，二是制度化合作机制的建立。“非制度化”合作机制是以共同利益为基础，在双方教育主管部门、学校、民间或社团的积极参与下，在具体合作事项中制定出局部规范的“关系合约”，以谋求整体或各自利益的最大化，由于未设立统一的组织机构，也没有相关的法律约束，因此达成的合约较为松散、短暂和不稳定。而“制度化”合作机制则不同，它以共同利益和共同价值为基础，有政府授权建立的组织、协调与管理机构，能制定出规范性的“共同协议”来激励或制约双方的合作行为，以整体利益最优化为目标，不易受外部大环境的干扰，因此，是非制度化合作机制的演进方向。下表将对两岸高等教育合作机制的两个阶段进行梳理和归纳。

表 1：两岸高等教育合作机制的两个阶段

阶段	非制度化合作机制	制度化合作机制
基础	合作的共同利益	合作的共同利益和共同价值
形式	关系合约——在具体领域签署教育合约	制度化合作——在制度框架内签署教育合作协议
定位	短期局部规范	长期全局规范
主体	教育行政主管、学校或民间团体	两岸官方授权认可的组织机构
目标	谋求各自利益或整体利益最大化	谋求合力最大化和整体利益最优化
特点	松散、短效、不稳定、易受影响	紧密、长效、较稳定、不易受影响

## （二）建构两岸制度化高教合作机制的必要性

建构两岸制度化高教合作机制是两岸高等教育开展长期、紧密、务实合作的法制基础。虽说两岸高等教育在对话、互动与合作等方面已有较好的现实基础，在交流数量上也颇具规模，但合作的整体质量、深度、紧密度和稳定性都不高，有必要通过制度化建设加以解决。

建立制度化合作机制是为了有序、规范地开展双边合作。两岸高等教育的合作形式多样、涉及面广、内容丰富、问题复杂，只有建立起共同遵守的行为规范，才能确保合作中出现的各种问题能在制度化框架内解决。

建立制度化合作机制有助于大陆和台湾共享主权、互为发展空间，并在相互融合过程中共同拓展海外市场。台湾长期以来一直对外宣称没有“国际空间”。对此，新加坡国立大学东亚所所长、著名的中国问题研究专家郑永年教授就曾经

指出，“这个世界上哪能找到除中国之外的国际空间？到处都有中国。”<sup>30</sup> 在其它场合，郑永年教授也曾提到，两岸只有共享主权、互为发展空间，共同拓展海外市场，才会共赢。

建立制度化合作机制是规避政治因素干扰，稳定两岸高等教育合作关系，使双方合作得以持续的需要。长期以来，两岸高等教育合作由于没有政策根基和制度化的保障，即使是在 WTO 架构内的教育服务贸易，也难免不受两岸政治关系等不确定因素的干扰，因此，有必要在两岸关系缓和之时，尽早签署一个类似 ECFA 的“共同协议”，作为双方共同遵守的制度化合作机制或法律文本，以此保障两岸高等教育合作能够深入、持久、稳定、有序地开展。

### （三）制度化建设应正视和规避两岸间的差异

一是目标差异。由于教育在国家或区域发展中起基础性作用，通过加强彼此间的合作既可以增强各自的实力，还可以提升整体在区域发展中的竞争力，这一战略在欧盟、东盟和北美等区域内的教育合作中运用十分广泛。<sup>31</sup> 大陆方面希望通过与台湾的合作来实现两岸的互利共赢；而台湾方面，理论目标是合作共赢，但实际目标却是彰显“主体性”或追求自身利益的最大化。这种差异需通过制度化建设加以规避。

二是思维差异。大陆方面在两岸的合作中主要基于双向、平等、共赢的思维，不但政策上积极配合，制订了“先行先试”的政策，在实际的高等教育合作、互补与融合过程中，也采取相应的妥协、让利做法，突显了大陆两岸政策的包容性、灵活性以及与行动的一致性。而台湾方面则基于“主权对等”和“政治防御”的两岸思维，在合作中常交织出现“悲情”与“激情”、“弱势”与“强势”、“被动”与“主动”的矛盾心态。合作强调“对等”，行动采取“单向”，策略选择“被动”，观念呈现“摇摆”：“先两岸化再全球化”还是“先全球化再两岸化”？显然，这种矛盾心态和拉锯思维需要克服。

三是系统差异。台湾高等教育在发展阶段上稍领先于大陆，在办学、教学、科研和管理等制度层面拥有相对优势，如中西兼容的办学宗旨，办学的市场化导向和国际化程度，卓有成效的通识教育，产学研一体化培养模式，完善的技职高等教育体系，日趋成熟的教师评鉴制度，基本成型的教授治校体制等，而大陆方面则拥有全球最庞大的高等教育系统，基础与传统学科优势明显，学位制度日渐成熟，高校的世界排名逐年上升，多项改革（包括高校合并、招生并轨、投资主

<sup>30</sup> 郑永年. “一带一路”战略解读 [EB/OL].[2015-03-24]. [http://www.360doc.com/content/15/0328/22/11548039\\_458811588.shtml](http://www.360doc.com/content/15/0328/22/11548039_458811588.shtml).

<sup>31</sup> 杨珊瑚.欧盟教育合作机制及其启示[J]. 高教发展与评估, 2005(6):33-37.

体多元化、高校自主办学能力等)取得显著成效。双方各有优劣势，合作就是要求同化异、互补共赢。

#### (四) 制度化合作机制应以“共同协议”为建构框架

建构一个类似于 ECFA 的《两岸高等教育合作协议》，是制度化合作机制建设的核心，也是深化两岸高等教育合作共赢的关键。本研究认为，协议框架的生成至少应涵盖以下主要内容：

其一，合作目标。着眼于两岸高等教育长远发展目标，就相互合作达成共识，提升两岸高等教育综合实力，促进两岸高等教育的优势互补、转型和发展，实现两岸高等教育交流合作的正常化、规范化和制度化，避免政治因素和无关因素的干扰。

其二，合作原则。一是双向平等原则，即无论是学历互认、学生互招、师资互聘还是学分互换都应双向、平等与同步；二是互补互谅原则，即两岸应跨越教育理念、体制、制度、模式、管理等方面存在的差异与障碍，在合作中遵循包容、协调、配合与妥协的原则；

三是利益共享和风险共担原则，合作的利益应该共同分享，合作中的风险也要共同承担；四是灵活性原则，合作的形式多种多样，协议不可能涵盖所有方面，因此协议要能体现原则性与灵活性的统一，即一般情况按原则性处理，特殊情况按灵活性处理。

其三，合作机构。基于两岸特殊的行政区划关系，可设立由两岸教育主管、专家和学者共同组成的“两岸高等教育合作委员会”，在其下再设立决策、规划、咨询、监督和协调等组织机构，定期和不定期举行会议，确定合作目标，规划合作事宜，监督合作进程，处理合作争端等。

其四，合作领域。应涉及两岸高等教育系统内与系统外的各种合作事项，前者如课程合作，校际合作，合作培养，合作教学，合作科研与合作办学等；后者如两岸校企合作，两岸校-校-企合作，两岸高校-企业-行业-部门合作，两岸四地合作，两岸与国际合作等。