

“双高计划”背景下高职院校治理现代化的理性思考及实践路径

梁克东

(金华职业技术学院, 浙江 金华 321007)

摘要:“双高计划”为高职院校发展创造了良好的制度环境。当外部的制度及资源供给得到较好解决后,高职院校治理体系与治理能力对中国特色高水平高职学校创建具有决定性影响。高职院校治理现代化面临新的挑战:国家政策密集出台明确了高职院校亟待肩负的新使命,产业转型升级加快对高职院校治理现代化提出了新要求,办学规模急剧扩张对高职院校的治理能力和水平提出了新挑战。高职院校治理现代化要求在治理主体上坚持多元参与,在治理结构上坚持开放合作,在治理方式上坚持精准施策,在治理体系上坚持章程引领。高职院校治理现代化需要形成利益相关主体共同参与的新格局,构建基于院校研究的决策支持新体系,培育自觉自行的内部质量保障新文化。

关键词:“双高计划”;高职院校;治理现代化;实践路径

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2020)0001-0026-05

“双高计划”是继“示范校”建设后,推动高职教育改革创新发展的又一项重大创新计划。“示范校”建设明晰了高职教育改革创新的发展方向并有效带动了高职院校办学基础能力的提升,而“双高计划”的实施则是旨在进一步推动高职教育的升级发展,提升高职院校服务产业、国家战略的能力。十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(下文简称《决定》),开启了“中国之治”,实现治理现代化是实现新时代“中国梦”的必要前提保障。因此,当“双高计划”为高职院校发展创造了良好的外部制度环境后,对创建中国特色高水平高职学校具有决定性影响的主要将是高职院校治理体系

与治理能力。

一、双高计划背景下高职院校治理现代化的现实挑战

习近平总书记指出:“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”社会治理的本质,是多维的参与型治理的建立而非刚性的行政管理的强化。从“行政化管理”向“社会化治理”转型,从“传统型管理”向“现代型治理”转型,从“单一性他治”向“多维性自治”转型,是从管理向治理变革的主要内容,也是治理现代化的核心要义。高职院校治理现代化是在“管办评分离”的宏观政策体制下,各利益相关主体围绕责权利配置、利益调整与激励所做的一系列现代化的制度安排,从而实现资源的优化整合以及

收稿日期 2019-12-10

作者简介:梁克东(1972—),男,研究生,副研究员,院长,浙江省现代职业教育研究中心副主任,主要研究方向为高职教育管理。

利益的协调统一,保障学校有效实现办学功能。“双高计划”开启了一个崭新的时代,高职院校治理现代化面临新挑战与新问题。

(一)国家政策密集出台明确了高职院校亟待肩负的新使命

近年来,国家对职业教育发展日益重视,将职业教育视为促进经济发展的“助推器”,维护社会稳定的“压舱石”。党的十九大报告以及《国家职业教育改革实施方案》(下文简称《方案》)和《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》(下文简称《意见》)等一系列政策的密集出台为高职教育改革创新指明了方向,也更加明晰了高职教育角色定位。“‘双高计划’对高职教育战线而言,是要在后示范时期明确优秀学校群体的发展方向;对职业教育战线而言,明确如何引领新时代职业教育改革创新、加快实现职业教育现代化;对经济社会发展而言,明确如何服务国家战略和回应民众关切。”^[1]国家赋予高职教育的角色定位已经发生了根本的改变,出台了一系列重大制度创新举措,如标准制度体系的建设、“1+X”证书制度改革、专业群的组建与管理等。新的角色定位以及完成改革创新任务,需要进一步提升高职院校内外部资源整合能力并充分调动广大教职员工的积极性,而这都有待高职院校治理加快现代化。

(二)产业转型升级加快对高职院校治理现代化提出了新要求

高职教育人才培养定位于高素质技术技能人才,这从根本上决定了高职教育发展应同区域产业发展之间形成“同频共振”的互动关系,产业结构与人才需求结构之间相互依存、相互促进。高职教育作为区域技术技能人才供给的主体,其人才培养的规格与质量应适应产业转型升级需要,紧跟产业跃迁的脚步。当前,随着人工智能、大数据、云计算、物联网等新技术在工作场所的广泛应用,已经对生产模式产生了革命性的影响,一些传统的技术技能职业正在随着“机器换人”的步伐加快而被淘汰,而另外一些新兴的技术技能职业正在如雨后春笋般快速出现。区域产业转型升级步伐的加快对高职院校的专业设置以及人才培养模式都带来了新的挑战,“在生产性制造向服务型制造转变的过程中,服务在制造全过程中所占比重

逐渐提升,生产不再是单一的标准性加工制造,而是融合产前、产中和产后,贯穿研发、设计、物流、供应、营销和售后的产业链条式制造过程”^[2]。“现代技术的发展,使得人们凭借经验和技能已不能实现对硬技术的合理运用,特别是在现代技术发展日益极端化、复杂化和综合化的情况下,与硬技术相比,软技术更需要灵活地运用知识,更需要人的创造性劳动。”^[3]面对人才需求规格与能力提升的挑战,高职院校必然需要探索产教融合、校企合作的新路径、新模式,需要通过打通专业之间的隔阂实现专业资源的融合互通,通过调整人才培养模式培养复合型知识型技术技能人才。因此,高职院校迫切需要进一步优化内部治理体系,提升治理能力,以治理现代化为抓手优化内部资源整合的力度,紧跟产业发展,服务产业升级。

(三)办学规模急剧扩张对高职院校治理能力和水平提出了新挑战

高职“百万扩招”是紧系国家之基、民生之本,关乎国运兴衰的重大战略决策,进一步明确了职业教育是国家经济发展和民生稳定的重要支撑。2006年以来,国家通过高职示范校、骨干校、优质校等项目建设,发展模式已逐步从“规模扩张”转向“内涵提升”,高职教育办学质量稳步提升,已经具备承担扩招任务的能力基础。但同时必须清醒地认识到,“百万扩招”绝不仅仅意味着学校规模的扩张,更对学校治理能力提出了全新的挑战,具体表现在以下三个方面:一是生源之变。高职院校生源主体从传统的应届毕业生为主延展至社会生源,更多的农民工、退役军人、下岗职工成为高职院校生源构成的重要组成部分。二是教学之变。由于生源构成的复杂,不同生源之间因为社会经历各异、家庭背景不同、学习能力参差不齐,就导致传统的针对单一生源的教育模式将难以有效应对生源多样化的需求。无论是专业建设、课程开发还是教学方法都面临着全新的挑战,必定要经历“脱胎换骨”的改革。三是管理之变。针对传统单一生源的学生管理模式无法有效应对不同类型学生各不相同的生涯发展需求,在学校组织架构、资源配置、学籍管理、学制等方面都亟待进行重构。因此,高职“百万扩招”政策的出台不仅意味着高职规模的扩张,更意味高职院校办学定

位与功能的转型升级,这就需要高职院校优化内部治理结构、增强治理能力,提升学校在服务国家重大战略上的能级。

二、双高计划 背景下高职院校治理现代化的理性思考

《意见》明确提出要“健全内部治理体系,完善以章程为核心的现代职业学校制度体系,形成学校自主管理、自我约束的体制机制,推进治理能力现代化。健全学校、行业、企业、社区共同参与的学校理事会或董事会,发挥咨询、协商、议事和监督作用。”“双高计划”则为高职院校治理现代化指明了方向与具体路径,高职院校治理现代化的内涵意蕴也逐渐清晰明确,治理主体、治理结构、治理方式、治理体系等与传统的管理模式都有本质的区别。

(一)在治理主体上亟待构建多元参与机制

“治理”与“管理”的首要区别体现在主体上,治理强调多元利益主体协同参与。高职教育的“跨界”特征决定了办学不能仅局限于学校内部,必须要吸纳行业、企业、社会、政府等其他主体积极参与,因此高职院校的治理是多主体的而限于高职院校本身。当前高职院校的行政力量在某种程度上依然发挥着主导作用,其他主体由于参与渠道缺失和相关制度建设的滞后,学术权力、学生权利、民主权利等还无法积极有效地发挥其应有的作用,具体表现在以下三个方面:其一,决策权力高度集中。当前,事关高职院校改革和发展全局的重大事项一般都由学校领导班子集中决策,而其他利益相关主体较少有渠道和途径参与其中。尽管有些院校也尝试建立了一些渠道,但尚未形成常规化、制度化的体制机制。“如果一个主体只想让别的‘签约主体’无私奉献资源,而自己却独吞决策权和‘组织剩余’,其他主体采取合作的可能将会越来越小。”^[4]其二,行政权力与学术权力之间的协同合作关系有待进一步理顺。作为一个以知识的传承、创新与传播为使命的组织,学术权力在高职院校内部治理结构中应占据重要的地位和作用,但当前高职院校内部运行模式行政化特征较为明显,行政管理人员与行政权力在学校内部资源分配上占据着主导地位。为了进一步发挥学术权力在教育教学、科学研究以及社会服务等相关事务中的重要作用,应在制度设计以及权力配置上为学

术权力发挥提供途径与保障。其三,行业、企业参与主动性不足。“产教融合”是高职教育办学的根本规律,而产教融合的实现不仅具体体现在人才培养过程中,更应体现在学校各个层面的治理结构与制度设计之中,但当前行业企业参与高职院校的治理并未落到实处,行业、企业参与高职院校办学仍然流于形式,缺乏强有力的组织保证,更无法以举办者的身份深度参与高职院校治理。

(二)在治理结构上亟待建立开放合作的平台

高职院校的培养方式呈现多元、协作、开放等特性。高职院校需要树立创新的理念,通过治理优化将各利益相关者的要求、力量和利益渗透到学校人才培养的各个环节中,并根据学生的特点进行有针对性的治理,从而更好地发挥利益相关者在人才培养活动中的作用,同时更好地满足各利益相关者的需要。当前高职院校尽管已经逐步建立了一系列协作共商的制度和平台,并将一些重要的利益相关者纳入高职院校治理结构之中,但各利益相关主体的角色定位还不清晰,协同运行关系还未能有效理顺。其一,从横向权力结构来看,学术权力、行业企业权利、学生权利等其他权利类型的地位与作用有待进一步彰显。这些权力作为高职院校治理结构的一支重要力量,其同行政权力之间关系的协调是高职院校治理结构完善优化的核心任务,但当前高职院校无论是在学校层面的治理结构还是在二级学院层面,学术权力、行业企业权利等还有待于进一步通过相关平台、制度的建设将其纳入治理结构之中,亟待通过建立完善的规章制度保障各种权利之间的协调运行。其二,从纵向权力结构来看,基层教学组织运行较为封闭,二级管理体制改革的深化。从我国高职院校内部组织运行来看,高职院校采取金字塔式的科层管理模式,机构设置是一种“校—院(处)—系—室”的结构,等级分明,而且每一层级都赋予了行政级别。“管理权力在上,工作职责在下,学校行政职能部门掌握人、财、物等资源,审核、批准系(部)工作方案,评价、奖惩系(部)工作;而系(部)及其教研室在行政职能部门设计的政策、制度和资源环境中履行人才培养、技术研究、服务社会的职责。”^[5]在这样一种职权分配下,基层教学组织趋向于封闭和保守,无法积极主动地根

据市场变化及时、灵活地调整专业发展方向。

(三)在治理方式上亟待建立科学的管理与决策模式

处于转型发展时期的高职院校面临着较为巨大的竞争压力,必须解决好院校发展、学生发展与社会需求之间的矛盾冲突。在传统意义上单独依靠领导个体经验的管理模式已经无法满足高职院校的实际发展需求,急需建立一种科学的学校管理与决策模式。通过开展院校研究能够全面认识学校发展的实情,深入理解学校的运转情况,实现为学校的发展定位、专业建设、社会服务等出谋划策,助推高职院校在竞争激烈的市场环境中寻求差异化战略、实现特色发展。当前,在高职院校开展院校研究尚属“新鲜事物”,很少有高职院校构建基于院校研究的科学决策支持系统,开展系统化、科学化的院校研究。其一,高职院校已经设立的“准院校研究机构”无法真正担负起决策咨询的职责,已开展的“院校研究实践”缺乏规范的程序和科学的方法。尽管许多高职院校建立了高职教育研究所等研究机构,但在实际运行过程中,这些机构都未能够进入学校决策支持体系之中,“不行政、不学术”的组织定位,导致其难以真正通过对院校自身的深入研究推动学校的发展。其二,高职院校普遍缺乏一支高水平的院校研究队伍来支撑学校管理决策的科学理性,由于专业标准的缺乏以及职称评定制度的制约,研究人员缺乏足够的动力去针对学校办学实践中的问题展开系统深入的研究,造成研究成果仍然以理论研究成果为主。其三,高职院校尚未构建基于数据支撑的信息化决策咨询系统。数据支撑是开展院校研究的前提基础,没有数据挖掘与发现就无法真正了解院校运行的真实状况,然而当前高职院校普遍未能建立起制度化、常态化的数据信息收集制度,而且各个业务数据系统之间相互独立,数据挖掘和分析难度很大。

(四)在治理体系上亟待加强以章程为引领的制度建设

高职院校治理体系的系统化表现在结构上相互关联、组织上协同合作、功能上彼此照应、程序上环环相扣、执行上点面兼顾。高职院校培养适应经济社会发展需要的技术技能人才,要秉持高

度合作、开放的教育理念。学校的各个组织机构、各项工作都要紧紧围绕这个中心,同时还要与政府、行业企业等利益相关者产生一些交集,通过对内外部组织和事务的统筹协调,以共同治理的行为来实现人才供给与需求的利益协调。治理是一种围绕目标、识别治理系统中各主体的关联性的系统思维,需要顶层设计与基层创新相结合,顶层设计既要“贯彻落实国家法律法规和中央文件精神”,又要“体现高职教育规律”;基层创新则包括“对已有办学经验进行总结提炼”和在实践中不断摸索创新。但当前高职院校相关制度的建设还缺乏系统性与规范性,以“章程”建设为核心的现代治理制度体系建设未能适应时代发展的需求。其一,章程建设普遍滞后。大学章程作为学校内部制度体系顶层设计的重要一环,是学校办学行为的根本依据和制度建设的核心要素。但当前高职院校普遍对章程建设的战略价值认识不到位,缺乏章程建设的内在驱动力,而且章程内容与学校制度建设缺乏有效的衔接,未能发挥其应有的功效。由于利益相关主体在章程制定过程中缺乏积极有效的参与而导致章程的效力也受到一定的制约,章程执行缺乏有效的监督机制。其二,高职院校办学治理行为还缺乏制度化规范。办学不能随性而为,而应该规划有章程、执行有规矩、评价有分寸、奖惩有依据。由于高职院校自身的绩效考核、激励机制、内部分配等相关制度不健全、不配套,行政权力与学术权力重叠交叉、界限不清,高职院校内部治理中还一定程度存在不作为乱作为现象。其三,民主参与和监督权未能得到充分体现。管理的民主化和治理的多元化是制约权力滥用的重要前提,也是高职院校治理体系高效运转的核心内容。但当前高职院校普遍未能形成各权利主体之间相互制衡的机制,尽管法律层面赋予了教职工参与民主管理和监督的权力,但在现实中,教职工代表大会还未能发挥真正的民主监督作用,缺乏监督、审查学校发展各项重大决策的权力。

三、双高计划 背景下高职院校治理现代化的实践路径

高职院校治理现代化要坚持共同治理,聚焦民主治校、二级管理、质量保证等关键领域改

革,以章程为统领完善学校制度,以理事会为重点紧密政校行企关系,以专业群为核心重构二级学院,以质量文化为引领推进内部质量诊断与改进,完善学校治理体系,全面提升学校治理水平。

(一)融合:形成利益相关主体共同参与的新格局

“不管各个国家大学治理的起点如何,政治经济体制和文化有多大差异,不同国家治理变化的趋势,现代大学共同治理不是主观选择的结果,而是大学发展的内在要求。”^[6]治理的主要任务是在某种特定的体制框架下建立规范的治理结构、相互协调的治理机制,并实现利益相关者之间的良性互动。摆脱传统学校自我治理、封闭治理、单一治理的局限性,首先需要做好决策机制和执行机制的顶层设计,坚持“党委领导、校长负责、教授治校、民主管理”的基本原则,以开放的姿态促进利益相关者对学校的科学治理和有效治理。如学校层面建立校务会、理事会、职教集团、决策咨询委员会、监事会等组织,院系层面建立院系理事会和专业指导委员会,吸收企事业单位、行业组织、专业机构和家长代表、校友代表等社会力量,全方位参与学校管理、专业建设、人才培养和质量评价等工作。高职院校作为一个“底部沉重”的学术组织,人才培养、科学研究、社会服务等基本职能都需要在院系层面达成,尤其在当前产教融合逐步深化的大背景之下,高职院校与市场之间的边界日益模糊,而基层教学组织必须能够灵活地适应外部产业发展的需求,这意味着高职院校的基层教学组织必须能够扩展与外界互动的深度,产教融合必须从过去的浅层次合作状态走向深入,甚至实现实体化的合作。例如,可以探索建立“产业学院”“专业学院”等实体化组织机构,破解校企合作面临的体制机制障碍。因此,无论学校层面还是院系层面都要实现利益相关主体的多方协同合作,唯有多主体参与才能实现多力量融合、多渠道资金、多项目对接、全方位视角。

(二)先导:构建基于院校研究的决策支持新体系

院校研究是通过对本校管理问题开展系统和科学的、以提高本校管理、决策水平的研究,是通过分析数据,为决策过程提供支持的一门专业,具

有行动研究、咨询研究、自我研究的特征。通过开展院校研究对于系统提升高职院校人才培养质量、完善内部治理结构、深化高职教育改革发展具有重要意义。决策是整个治理结构以及治理决策的核心要素,科学决策是治理体系与能力现代化的应有之义,一般而言决策体系包含了决策系统、执行系统、监督系统以及决策支持系统。当前,我国高职院校普遍已经建立了前三个决策子系统并且实现了规范化运行,但决策支持系统的构建仍然任重而道远。因此,为了能够帮助决策者明确决策目标,进行问题识别,建立或修正决策模型,提供各种备选方案,高职院校应该加快建立实体化的院校研究机构,从数据系统的构建、院校研究队伍的培育、院校研究机构与制度三个层面构建基于院校研究的决策支持体系。为了实现从“零星开展”到“有序发展”,高职院校亟待建立专门化的院校研究机构,可尝试建立由专职人员构成的实体型院校研究机构,也可根据研究主题的需要建立各种类型的院校研究委员会,并且要通过制度化路径明确院校研究机构的功能定位及主要职责。除此以外还要建立并完善院校研究人员的专业发展制度,制定岗位胜任标准并建立院校研究人员培养培训制度,并基于院校研究专业发展的独特性建立相应的考核晋升制度。

(三)驱动:培育自觉自行的内部质量保障新文化

大学文化代表了一所学校的精神,文化共识带来治理共识,文化可以促进学校治理。质量文化是高职院校文化的核心,是高职院校坚持服务社会发展与学生个性发展的关键保障。培育质量文化可以通过正向引导促进内部质量保证体系的建设。正式制度是刚性约束,非正式制度是柔性引导,培育质量文化,使学校办学实践逐步由制度的强制性规范转向质量文化的柔性引导。通过行为引导,推动每个单位和个体参与质量保证行为从自发到自觉。质量文化通过柔性引导凝聚多方力量(校、企、社会、校友)、动员所有人员(管理者、教师、学生)参与到质量提升工作中,解决质量保证“谁要干”“谁能干”“谁想干”的问题,从而真正以质量文化为引领,增强全校师生对质量目标、质量观念、质量标准和质量行为的(下转第61页)

教融合所需的资金,保证了校舍建设、仪器购置、活动经费等投资,解决了职业教育的“经费困局”;另一方面提供了管理手段和信息资源,作用于课程开发、专业建设、教师培训和学生培养当中,与“硬”投资进行配合,辅助办学,起到了调节和调度的作用。产教融合型企业需掌握好投资的“软硬度”,确保办学投资和利益共享的平衡。

(四)校企协同创新教学产品

技术创新与产业创新打破了产业发展和教育领域的边界,使教学育人与企业发展相结合成为可能,促使校企合作、产教融合,开发创新教学产品,这既是产教融合型企业的一种重要形式,同时也代表着产教融合的进一步深化。目前有很多提供教学产品的企业与学校大都是简单合作模式,存在着成长为产教融合型企业的可能。产教融合型企业要发挥融合的促进作用,提供信息化、智能化的科学技术和与时俱进的生产信息,使之与“教”中各要素进行碰撞,与学校共同开发、创新出服务职业教育的相关教学产品,具体表现的类型有新型教学模式、先进生产技术、学术科研成果和智能化教育产品等。此外,职业院校也需积极配

合,将新型成果试用于教学实践当中,经反复检验、反馈和修正,确保产品发挥教育服务功能。企业引领、校企协同创新教学产品,将更加科学化和经验化的教学方法以及教学辅助用品运用到职业教育的课堂中,成为产教高阶阶段融合的二次推动力量,同时也为产教融合型企业的成长另辟蹊径,促进了职业教育的发展。

参考文献:

- [1]周风华.建立产教融合型企业认证制度,推动职业院校和行业企业形成命运共同体[J].中国职业技术教育,2019(7):86-92.
- [2]刘晓,段伟长.产教融合型企业:内涵逻辑与遴选思考[J].中国职业技术教育,2019(24):9-14.
- [3]欧阳河,戴春桃.产教融合型企业的内涵、分类与特征初探[J].中国职业技术教育,2019(24):5-8.
- [4]王辉,陈鹏.产教融合型企业评定特征及理性审思——基于教育部先期重点培育企业的分析[J].中国职业技术教育,2019(18):21-27.
- [5]国家发展改革委员会,教育部.关于印发《建设产教融合型企业实施办法(试行)》的通知[Z].发改社会〔2019〕590号.

(上接第30页)认同感。在高职院校培育质量文化首先要确立标准化办学的意识。“高标准”是“双高”建设的基本立意,“双高计划”将标准的开发与应用作为重要建设任务,明确指出“校企共同研制科学规范、国际可借鉴的人才培养方案和课程标准,将新技术、新工艺、新规范等产业先进元素纳入教学标准和教学内容。”建立并完善标准体系是办学质量提升的必要前提,“学校应在国家专业教学标准基础上通过科学的标准开发范式,开发具有自身特色的人才培养方案,落地开发从专业设置、课程方案、校企合作、课堂教学、学生评价等一系列人才培养要素的校本标准,建立健全人才培养标准体系,以高标准来引领人才培养改革、提升人才培养质量。”^[7]除了确立标准化办学的意识外,还应建立基于数据决策的质量诊断文化,充分应用信息技术,建立并完善学校的人才培养工作状态数据管理系统,基于数据精准判断学校人才培养工作的基本状况,并基于数据对人才培养质量的隐患进行精准定

位与判别分析。

参考文献:

- [1]谢俐.中国特色高职教育发展的方位、方向与方略[J].现代教育管理,2019(4):1-5.
- [2]李政.“中国制造2025”与职业教育发展观念的转轨[J].中国职业技术教育,2015(33):38-44.
- [3]杨若凡,夏建国,刘晓保.技术视阈中的高等技术教育[J].江苏技术师范学院学报(职教通讯),2009,24(8):5-11.
- [4]张建初.现代大学制度下的大学治理结构[J].教育评论,2009(5):20-22.
- [5]陈寿根.公立高职院校内部治理结构改革的基本走向[J].职业技术教育,2012,32(33):46-50.
- [6]洪源渤.共同治理——论大学法人治理结构[M].北京:科学出版社,2010:141.
- [7]梁克东,成军.中国特色高水平高职院校建设的逻辑、特征与行动方略[J].教育与职业,2019(13):9-16.