

# 周建松：以“双高计划”引领高职教育高质量发展的思考

**摘要：**高质量发展是新时代我国高职教育发展的核心主题，相对于规模发展，高质量发展是基于优化高等教育结构和基于打造鲜明的类型特色而言的，是一项十分复杂的系统性工程，应明确价值导向、问题导向、目标导向、改革导向和发展导向，以“双高计划”为引领，集中力量建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群，带动职业教育持续深化改革，推进高职教育高质量发展。

**关键词：**“双高计划”；高职教育；高质量发展；类型特色

经过较长时间的酝酿、筹备和协调，教育部、财政部《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》（教职成〔2019〕5号）（以下简称“双高计划”意见）已正式印发，“双高计划”从酝酿开始就受到了广泛关注，从文件发布之日起便引起各方的极大兴趣。“双高计划”意见明确指出：“要集中力量建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群，带动职业教育持续深化改革，加强内涵建设，实现高质量发展。”高职院校将其作为改革发展的重要机遇和契机，省级教育行政部门作为重要抓手和推动力，相关的申报、评审等工作都在全方位展开，建设工作也已经启动。“双高计划”的实施就是要舞起职业教育的龙头，引领职业教育高质量发展。也就是说，引领高职教育高质量发展，带动职业教育改革创新，应该是“双高计划”的重要目标之一，而如何发挥“双高计划”的引领作用，正是决策部门和高职战线同行密切关注的大事。

## 一、高质量发展是新时代高职教育发展的时代主题

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：“中国特色社会主义进入新时代，各项工作都要有新气象，各方面工作都要有新作为，在新的历史发展时代，经济增长方式将由规模扩张转入高质量发展。”对于职业教育尤其是高等职业教育而言，在新时代，由于其具有跨界的属性，高质量发展就显得尤为必要，而其重要性则更加突出，因为高职教育是与产业发展关系最密切的教育类型，它的发展对于我国经济转型和产业升级具有重大意义。

### （一）高质量发展是相对于规模发展而言的

如果从20世纪80年代短期职业大学算起，高等职业教育作为一个新的类型已经有近四十年的发展历史，先后经历了20世纪的探索摸索阶段和世纪之交及其后的规模发展阶段，特别是近二十年来，国务院先后就大力发展职业教育，加快发展职业教育颁发过若干重要决定，教育部、财政部、国家发改委等部门也出台过许多实质性支持措施。应该说，近20年来，我国高等职业院校学校数量逐年增加，在校学生规模不断增多，基本达到了国家关于高中后教育中高职教育与本科教育同占“半壁江山”的目标要求，规模扩张十分迅速，已经形成了世界上规模最大的职业教育体系，成绩应予以充分肯定。但与此同时也应看到，与快速扩张的规模发展相比，高等职业教育在质量提升、特色打造等方面还存在着不少问题，地区之间发展更是不均衡，人才培养质量也存在着参差不齐的情况。因此，如何适应经济社会发

展进入新阶段，经济发展模式转入高质量时代的新要求，必须把高质量发展放在突出位置，引领新时代职业教育高质量发展。

### **（二）高质量发展是基于优化高等教育结构要求而言的**

从事物发展的进程看，我国的高等职业教育经历了急需的探索性扩张发展阶段、扩张性规模发展阶段和基于适需的内涵式发展阶段，它为我国教育和人才结构的优化、技术技能人才供给、整个高等教育结构的改善均起到了十分重要的作用。但随着高等教育从大众化向普及化的深入，规模扩张已经不再成为我国高等教育的主要问题，结构问题便成为新的突出问题。《国家职业教育改革实施方案》（以下简称“职教20条”）第三条明确指出，推进高等职业教育高质量发展。要把发展高等职业教育作为优化高等教育结构和培养大国工匠、能工巧匠的重要方式，使城乡新增劳动力更多接受高等教育。高等教育结构优化的任务历史地落在了我国高等职业教育发展身上。正是从这种意义上，国务院作出高等职业教育大规模扩招100万的举措，在积极推动应届高中毕业生、中职毕业生报考高职院校的同时，鼓励退役士兵、下岗工人和农民工等作为其他来源考生报考高职院校也是具有战略意义的，是一种新时代的质量观。

### **（三）高质量发展是基于打造鲜明的类型特色而言的**

“职教20条”开宗明义，“职业教育和普通教育是两个不同的类型，具有同等重要地位”，并同时指出，“经过5—10年左右时间，职业教育基本完成由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变，由追求规模扩张向提高质量转变，由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变”。其中第三个转变很值得思考和研究。实际上，它也是高度的质量问题，也就是说，要从主要模仿高等专科教育，带有明显的“本科压缩饼干”形式，从借鉴高等专科教育的专业目录、课程体系、运行模式，探索构建起自己的体系，包括产教融合、校企合作、社会和行业企业广泛参与等。正是从这种意义上说，要通过努力，建成覆盖大部分行业领域，具有国际先进水平的中国职业教育标准体系，使世界上第一个明确高等职业教育法律地位的中国高等职业教育真正具有鲜明的类型特色，形成具有知识产权和标准体系的高等教育类型和层次体系，从而形成真正有特色和高质量的高等职业教育。

## **二、高职教育高质量发展是一项十分复杂的系统性工程**

高质量发展中的高是一个程度副词，高相对于低而言，作为一个与粗放型发展相对应的词，高质量发展是相对于规模发展而言的。同时，作为一个发展过程，它也是与发展阶段相协调的。如果说20世纪80年初开始的摸索探索是20年，世纪之交的规模发展又是20年，那么2019年从全面贯彻“职教20条”和“双高计划”意见开始，中国高职教育开始进入第三个20年，可理解为转型发展时期，也可称之为高质量发展时期，这个时期高职教育的发展主要体现出以下三个特征。

### **（一）高质量发展要以规模发展为基础**

规模与质量之间的关系是对立统一的，作为推进高等教育大众化的重要抓手，作为城乡新增劳动力更多接受高等教育的路径，作为优化高等教育结构的重要方式，高等职业教育高质量发展必然离不开规模，如果没有一定的数量和规模，就难以找到体现质量和水平的标尺，如果不重视高职教育的规模发展，高职教育还无从有资格来谈质量，何况高质量，只有在规模发展到一定程度，才需要研究如此规模的教育特色在哪儿？生命力在哪里？应该有什么样的制度、标准和质量，正因为这样，今天谈高质量发展，千万不可否认过去的发展，更不能否定规模扩张对高等教育乃至整个教育的作用，更何况，质量在不同阶段有不同任务和不同要求，紧缺时，满足急需就是质量；广泛需要时，规模就是质量；结构需要优化时，才体现出质量特征，因为有了规模发展的基础，谈质量才更有意义。

## （二）高质量发展要以类型特征为基点

事实上，从20世纪80年代发展短期职业大学开始，学者们就一直研究高等职业教育究竟是什么？有没有存在的价值？先后经过了“肯定——否定——再肯定”，“存在——争论——再存在”的阶段，先后经历了“三不一高”“三改一补”“三教统筹”等探索。到了世纪之交，国家做出实施高等教育大众化的战略决策时，才把大力发展和加快发展高等职业教育作为重要政策。此后，又做出了要形成“适应产业发展需求，产教深度融合，中职高职衔接，职业教育与普通教育相互沟通，体现终身教育理念，具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”的要求。直至今日，再一次明确提出深化职业教育改革，推动职业教育向鲜明的类型特色转变的要求，这实际上也更加明确，讲高等职业教育高质量发展必须要以类型为基点，而整个类型特征，实际上就是要贯彻习近平总书记在2014年关于职业教育所做的重要批示，即职业教育是国民教育体系的重要组成部分，是人力资源开发的重要组成部分，是打开青年走向成才成功的大门的重要通道，必须坚持服务发展，促进就业的方向；必须坚持产教融合，校企合作；必须坚持工学结合，知行合一；必须在企业社会广泛参与下，面向市场，形成各方合力才可能办得更好。

## （三）高质量发展应具有系统性特质

高质量发展作为我国高等职业教育发展的较高阶段，具有多层次、多样化且十分丰富的内涵，如果从直观上看，它必然与内涵发展、特色发展、创新发展、转型发展等密切相关，更具有高品质发展、高水平发展、可持续发展等涵义。高质量一定要与内涵式发展相联系，如果发展仍停留在铺摊子、扩外延，就一定谈不上质量，更谈不上高质量，如果高等职业教育和高等职业教育培养的人才没有特点，而是千校一面、千篇一律，也就谈不上高质量。高质量一定伴随着创新，创新已经成为这个时代的重要特征，成为我国新发展理念的首要理念，如果在发展过程中不走创新之路，就难以在体制机制、人才培养模式等方面创出新路子，也就谈不上高质量发展。在新的历史阶段，高质量发展更具有转型发展的新要求，也就是说，要从政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变，由追求规模扩张向提高质量转变，由参照普通教育向企业社会参与、走进特色鲜明的类型教育转变，并探索形成书证融

通新机制，从而为建设新教育类型、推动高质量发展、实现可持续发展打下基础。

### 三、实施“双高计划”，推进高职教育高质量发展

为落实“职教20条”，教育部、财政部发布“双高计划”意见，教育部等四部门印发《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》（教职成〔2019〕6号），国家发展改革委、教育部关于印发《建设产教融合型企业实施办法（试行）》（发改社会〔2019〕590号），教育部印发《关于职业院校专业人才培养方案制订与实施工作的指导意见》教职成〔2019〕13号等文件，这些政策措施和制度文件的出台一方面是要在面上推进高职教育高质量发展，另一方面希望通过实施“双高计划”对高职教育高质量发展起一个促进作用，而如何发挥“双高计划”的引领作用，笔者以为需要重点关注和研究以下路径。

#### （一）明确“双高计划”建设的目标导向，实现目标引领

从示范骨干校建设，到优质校建设，再到“双高计划”，并不是简单的优中选优，而是要以持续的政策供给，有计划、有步骤、有重点地推动职业教育发展，要通过“双高计划”，明确一批优秀高职院校群体的发展方向，引导这些高职院校围绕服务国家战略，回应民众关切，在引领新时代职业教育改革创新，加快实现职业教育现代化等方面下功夫。也就是说，“双高计划”要为建设高水平学校和高水平专业群设立一个明确的目标，即达到引领改革、支持发展、中国特色、世界水平，引领高等职业教育打造类型特色，形成了类型特色相适应的体制机制是基本要求；支撑国家发展战略、区域经济社会发展战略和学生成长成才发展要求是直接目的；坚持在中国共产党领导下扎根中国大地办学，培养中国特色社会主义接班人的办学方向，经过持续改革创新和投入建设，达到世界一流是努力目标，明确了一流目标、改革目标、发展目标，就是要打造并树立起世界范围内具有中国特色、一流水准的高职教育，才会从目标导向对提高中国高等职业教育的整体质量和推动其可持续发展起到示范引领作用。

#### （二）明确“双高计划”建设的价值导向，实现价值引领

从本质上讲，“双高计划”是内含价值观的，也就是说，“双高计划”是有价值导向的。这个价值导向就是要适应中国特色社会主义进入新时代，我国经济社会发展转向高质量发展新阶段，各行各业对高素质技术技能人才的需求越来越紧迫的要求，“双高计划”建设学校和专业，要适应产业升级和经济结构调整要求，面向高端产业和产业高端，在打造技术技能人才培养高地、打造技术技能创新服务平台、打造高水平专业群、打造高水平“双师型”教师队伍上下功夫，从而更好地为中国经济社会转型服务；通过国际合作，提供中国标准等为“一带一路”倡议的实施和推进服务。这就是说，通过“双高计划”建设，深化产教融合、校企合作，推动学校和行业企业形成紧密型合作机制，在支持国家战略，融入区域发展，服务产业升级，在实现业内都认同、地方离不开、国际能交流上取得高职教育的新进展，使高职院校在人才培养、科学研究、社会服务、国际交流、文化传承创新与技术技能积累等方面发挥重要作用和重大影响，成为真正具有不可替代性的教育，通过践行这一明确要求，实现

对高质量发展的价值追求。

### **（三）明确“双高计划”的问题导向，实现类型教育构建**

高等职业教育是我国高等教育的一个类型，已经存在了几十年，经过长期发展，我国高等职业教育规模增长很快，院校数量增加很大，高等教育“半壁江山”格局基本形成。但不忽视的问题是，我国高等职业教育主要被当作专科的“翻版”和“本科的压缩饼干”。从政策层面上，高职高专仍同属一个概念，从具体运行看，在运行机制、治理体系等方面仍然参照高等专科学校的管理办法，虽然规模发展快，作用贡献也不小，但体量大而不强，校企合而不深，质量参差不齐等问题仍比较突出。尤其是充分体现自主知识产权，具有鲜明类型特色的专业教学标准、课程标准、制度体系、资格证书等尚未形成可复制、可推广、可借鉴的经验。在学习德国、澳大利亚、加拿大、新加坡、美国等发达国家职业教育经验时也仍然有较多不适应情况，因此，“双高计划”一定要坚持以我为主、融合提炼、博采众长、自成一统、中国特色、校本样式的要求，积极主动地在制度、标准、规范等方面下功夫，真正把高职教育类型特征不鲜明的问题解决好，探索形成中国特色的高职教育话语体系和标准体系，为中国教育走向世界创造经验。

### **（四）明确“双高计划”的改革导向，实现引领改革**

改革开放以来，我国高等职业教育在适切的政治经济制度支持下，创造性地探索出以校企合作为基础的办学模式和以实践能力为核心的人才培养模式，逐步建立起主动回应经济社会发展需求的机制，高等职业教育创造性地回应了我国高等教育和职业教育的多重发展需求，极大地推动了我国高等教育大众化进程并引领了职业教育整体质量提升，成为高等教育体系和职业技术教育体系中发展最快并相对独立的部分，实现了从无到有，从有到大，从大到强的快速发展，取得了历史性成就，实现了历史性突破，为改革开放历史背景下中国特色教育生成与发展提供了一个重要案例。在这个过程中，政策是塑造高等职业教育类型特色和推动高等职业教育发展的重要力量，并逐步形成了鲜明的历史特征和深刻的制度烙印。新世纪以来，高职教育无论是示范校建设、骨干校建设还是优质校建设，其中最明确的政策导向就是突出改革，以改革促发展。“双高计划”牢固树立新发展理念，服务建设现代化经济体系和更高质量更充分就业需要，扎根中国、放眼世界、面向未来，强力推进产教融合、校企合作，聚焦高端产业和产业高端，重点支持一批优质高职院校和专业群率先发展，引领职业教育服务国家战略、融入区域发展、促进产业升级，为建设教育强国、人才强国作出重要贡献，突出地体现了改革导向，以改革推动形成引领高职教育高质量发展的强大动力。

### **（五）明确“双高计划”的发展导向，实现支撑发展**

2006年，国家实施示范性高等职业院校建设计划，重点建设100所高等职业院校，着力在专业人才培养模式改革上创新突破，并推动学校领导和服务能力的提升。根据当时的情况，笔者曾经就示范校建设提出三条建议：一是示范建设的真谛应是机制创新和文化引领；二是百所示范校要成为高职教育“百花园”；三是高职教育要从“百花绽放”走向“千花盛

开”。站在高等职业教育高质量发展的新时代，我们更需要进一步明确“双高计划”学校和专业群在建设过程中和建设后的责任，那就是承担对高职教育战线推动发展和引领服务的责任。具体而言，一是要强调“双高计划”担负引领战线、服务战线的责任，在结对帮扶贫困地区、欠发达地区、民族地区、边疆地区方面有要求；二是要建立“双高”建设院校面向上述地区招生比例的要求，让这些学校为上述地区做贡献；三是要明确“双高”建设的重点是在探索形成办学机制、建立健全制度、建设形成标准、开发利用教学资源等方面发挥作用，不仅让其走向世界，还要服务引领战线，如“1+X”证书制度试点，教师、教材、教法三教改革等；四是要督促各地区在投入“双高”专项资金的同时，要确保落实高职院校生均经费和学生资助等基本保障制度，促进各学校在基本保障条件下提高质量。

2019年，我国高等职业教育发展又站在一个新的起点上，随着《中国教育现代化2035》《国家职业教育改革实施方案》等重要政策文件的颁布实施，推进高职教育高质量发展成为时代主题，相关的制度供给正在生成。高职教育高质量发展是一项系统性工程，必须既重视“双高计划”的撬动、带动和引领，也注意面上高职教育整体的改革和发展，并通过彰显高等职业教育的类型特色和时代贡献来加以实现。这要求我们扎根中国大地办中国特色高等职业教育，在实践中科学设计、合理确定高等职业教育发展的规模、结构、效益和强度，采取政府推动与引导社会力量参与、顶层设计与支持地方先行先试、扶优扶强与提升整体保障水平、教学改革与提升院校治理能力等结合的方式，从而真正形成我国高职教育千花盛开的繁荣景象的良好局面，持续推进高职教育高质量发展。

作者简介：周建松，男，浙江海宁人，浙江金融职业学院党委书记，教授，浙江大学教育学院博士生导师，中国高等教育学会职业技术教育分会理事长，主要从事高等职业教育政策研究。

来源：《现代教育管理》2019年第09期。