

类型教育视角下“双高”院校制度建设的基本逻辑、问题及对策研究

都国雄 何万一 苗睿岚

[摘要]目前,我国高职院校制度建设存在一些问题,集中表现在从管理到治理“路径依赖”的解锁问题;利益相关方关系的规范与重构问题;制度的缺失和有效执行问题。对此,文章提出了类型教育视角下“双高”院校制度建设的对策:突出多元共治,完善多元治理体系;建立高效运行机制,激发内部活力;健全内部质量保证体系,激发内生动力;建立多维监督机制,拓展监督渠道。

[关键词]类型教育;“双高”院校;制度建设;多元治理;内部质量控制;监督制度

[作者简介]都国雄(1964-),男,江苏无锡人,南京铁道职业技术学院院长,教授,博士;何万一(1973-),男,安徽凤阳人,南京铁道职业技术学院,副研究员,硕士;苗睿岚(1993-),女,江苏淮安人,南京铁道职业技术学院,研究实习员,硕士。(江苏 南京 210031)

[基金项目]本文系2018年江苏省教育厅依法治校改革试点校项目的研究成果。(项目负责人:都国雄)

[中图分类号]G717 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2022)04-0035-05

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2022.04.005

2019年1月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,开篇就提出了“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”的有力论断,明确了职业教育是类型教育的基本定位。高职院校只有主动顺应类型教育,精准落实办学定位,有效开展各项工作,才能推动职业教育高质量发展。没有职业教育的现代化就没有教育的现代化,而治理现代化是职业教育现代化的重要组成部分。制度建设作为职业教育治理活动的逻辑起点,也是加快推进治理体系与治理能力现代化,实现职业教育现代化的关键一环。2019年12月,教育部、财政部颁布《中国特色高水平高职学校和专业建设计划建设单位名单》,其中197所“双高”建设单位是高等职业教育高质量发展探路的先行军。“双高”院校制度建设对于院校高质量发展而言是具有

根本性、全局性、稳定性和长期性的核心问题。“双高”院校必须主动顺应类型教育带来的制度建设的新要求,厘清制度建设的基本逻辑,明确建设的重点难点,充分发挥优势,实现健康可持续发展。

一、类型教育视角下“双高”院校制度建设的基本逻辑

1.制度是“双高”院校内涵建设的基石。新中国高等职业教育从起始到成熟的发展过程,也是高等职业教育不断从初创走向成型再到发展的制度演进过程。20世纪80年代,围绕地方产业发展对技能人才培养的需求以及人民群众接受高等教育的需求,以职业大学为主体的高等职业教育快速兴起。从1980年到1985年,短短的6年间,职业大学雨后春笋般冒了出来,达到118所之多,其中直接以“某职大学”命名有44

所。这批高职院校的共同特点是走读、收费、短学制、职业性、不包分配。目前,我国高职院校有1400多所,在它们身上还留下了不少早期职业大学制度痕迹。

21世纪前后是新中国高等职业教育的快速增长期。1998年12月,国务院批准了教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》,该计划明确提出了以“三改一补”的方式来发展高职教育。1999~2006年,高职院校数由474所上升到1091所,占全国高校的60.9%,在校生数713万人,占高校在校生数的47%。在高职教育规模快速扩张的同时,高职教育发展由于模仿本科院校办学,人才培养的学科化倾向严重,出现了毕业即失业的现象。据《教育部通报》(2006年第1期),截至2005年8月底,全国普通高校毕业生初次就业率为72.6%,其中高职高专生初次就业率仅为62.1%。而同时,出现了45%的企业找不到合格的毕业生。可见,高职毕业生结构化失业问题严重。

针对高职院校人才培养质量不高、毕业生就业难的问题,在国家层面,从2005年开始,开展了高职高专办学水平评估、国家示范(骨干)高职院校建设等,全面推动高职院校从规模扩张向内涵发展转变。在此过程中,形成了一系列以提升高职教育办学质量的国家制度,有效改善了高职教育的形象。第一,办学标准设置了办学门槛,为人才培养质量兜住了底线。第二,合作办学制度确立了企业办学主体地位,激发了社会办学的活力。第三,中国特色职业教育制度确立了职业教育的类型属性,为世界职业教育发展贡献了中国智慧。与此同时,在高职院校个体层面也开始了制度层面的探索与积淀,包括校院二级管理制度、人事分配制度、人才培养质量年度报告制度、教学诊断与改进制度等,规范了高职院校的办学行为,为高职院校内涵建设提供了有力的制度保障。

2. 制度建设的主线。制度从萌发到成熟是

一个不断演进的过程。德国制度经济学家柯武刚等认为,内在制度的演进过程是创新和变异、接受和抵制(选择)、使接受者达到一些临界多数从而使它们被接受以为具有规范力量的共同体准则。但是,我们认为制度演进的过程要比上述的过程更复杂,起点也更早,是一个从需求到理念到实践再到制度和文化沉积的过程。对高职院校来说,制度演进过程的起点——需求,既包括外在需求满足经济社会发展对技术技能人才培养的需要和学习者德智体美劳全面发展的需要,还包括内在需求形成高职院校内在秩序以维护学校永续发展的需要。这两方面的需求将直接形成学校管理层的价值追求,进而深化为办学理念予以“口号化”,向全体师生员工进行宣传与灌输,在潜移默化中影响师生的价值理念与行为,从而转化为一种办学实践。由于不同师生对办学理念的认识不同,办学理念与自身价值的符合度不同,将必然导致实际行为千差万别,可能出现对办学理念的扭曲或者片面选择,从而影响学校领导层统一意志的贯彻。接下来的事,必须对师生的行为进行“规训”和标准化,形成制度文本,明确行为的标准、流程、权限等方面的要求。办学制度到此时,已经完成从需求到理念、从实践到制度的两次飞跃,逐步走向定型化,但是这离制度的成熟还有一段较长的路要走。在这个长期的成熟化过程中,要面临着内外需求的变化、不同利益集团之间的博弈,一部分不够成熟的制度将被淘汰或选择进一步的进化。初始制度一旦形成,制度守正与创新的过程中,就进入了制度建设的第三个阶段——制度成为一种文化,成为人们的自觉行为。

高职院校制度的形成除遵循制度演化的一般逻辑外,还受到三种文化的持续影响。第一种是职业教育文化。职业教育文化崇尚技艺,注重学习、教学和生产过程的统一,是一种新的文化类型,与社会文化、技艺文化、职业文化、企

业文化直接相关联和互动,也是职业教育、职业院校在长期发展过程中逐步形成,被师生、社会认可的特殊文化。第二种是行业产业文化。高职院校与普通高校的重要区别在于高职院校以行业或产业为依托,在一定程度上彰显行业风范、产业元素、企业精神。第三种是现代大学文化。高职教育是高等教育的一种类型,高等性特征要求高职教育必须凸显高等教育的文化价值。现代大学文化的血脉传承和精神延展,可以为高职院校提供高质量发展的底气、信心和决心。高职教育文化独特的内涵和基因是制度文化的根基,制度的活力会随着内外环境的变化而变化,且不断完善与创新,然而高职院校的制度文化始终会从高职教育文化中寻找“根”与“魂”,不断进行传承。

二、类型教育视角下“双高”院校制度建设存在的问题

我国高职院校办学历史普遍较短,总体来说缺乏深厚的文化积淀,尚未形成现代大学制度以及体现职业教育特色、比较成熟稳定的治理结构和制度体系,制度建设过程中还存在一些问题。

1.从管理到治理“路径依赖”的解锁问题。从管理到治理是传统社会向现代社会转型发展的必由之路,我国高等教育事业改革与发展也不例外。从管理范式到治理范式的转变,需要在观念、行为、价值、利益等方面做出重大调整与变革。近20年来,高职院校逐渐由规模扩张向探索“内涵发展”转变。虽然众多院校一直在摸索着进入内涵式发展阶段,并在探索过程中取得了一定成效,但规模扩张式发展留下的管理惯性依旧根深蒂固。例如,在管理结构上仍旧存在着行政权力泛化,使得其他治理主体权力难以得到充分发挥的弊端;在管理模式上,封闭单一的管理模式影响深远,使得院校开放合作的广度和深度非常有限;在运行机制上,决策、执行和监督的体制机制建设还不能适应高

水平高职院校治理能力建设的要求。由于多数高职院校脱胎于中职学校,教学管理思维突出,学术管理思维不足,校院两级管理模式未能真正建立,现代信息技术在治理中的应用也不充分,还没有完成从管理到治理的转型,治理体系和治理能力现代化建设任重道远。

2.利益相关方关系的规范与重构问题。制度是人与人之间、人与组织之间的职责权利关系体系。一项制度的出台是对组织内外各种利益相关方关系进行规范、调整乃至重构的过程。对高职院校来说,教师、学生是最为重要的内部利益相关方;政府、行业、企业、家长是最为重要的外部利益相关方。当前,高职院校内部利益相关方在办学中的主体地位没有得到有效体现。从教师的角度来看,他们可以通过教代会、学术委员会等方式参与学校办学,表达意愿,享有相关权利。但是,在实际运行中,通常在五年一次教代会和学术委员会换届选举结束后,广大教师的民主管理权力和学术权力就移交代表,广大教师成为“沉默的大多数”。无论是学术事务的决策,还是行政事务的决策,都存在普通师生的参与面不广、深度不够的现象,导致师生在学校管理中的话语权严重不足。在高职院校的现实办学过程中,尽管很多制度的出台都是为了保护师生的学习学术权益,但是在主动听取师生诉求方面做得不够,在制度制定前的调研论证、制度成文前的广泛听取意见、制度出台后的宣传与持续优化方面做得不够。

企业是高职院校办学最为重要的外部利益相关方,但是当前高职院校在校企合作办学制度设计方面对企业意见的征求存在严重不足,导致企业在制度建设方面的缺位,企业在办学和育人方面投入的成本没有得到有效补偿,最终造成学生到企业实习遇到较大阻力。企业和高职院校是两种不同性质的组织,企业以营利为主要目的,注重实效,希望以最少的成本获得最大的收益。因此,有些企业不会将职业教育

的育人功能融入企业自身的价值链中,也不会主动承担为区域经济社会发展培养高质量技术技能人才的任务,缺乏依靠校企合作壮大企业的意识,只注重眼前的实际利益。目前,校企合作层次较低,企业往往只愿意在捐赠实习实训设备、提供实习基地或者员工培训等方面提供一定支持,而在专业建设、课程建设、文化建设等方面离真正意义上的深度合作相差甚远。

3.制度的缺失和有效执行问题。当前,我国高校依然存在制度缺失的问题,主要表现在:第一,校企合作特色制度缺乏体系化的设计,对教师、二级学院参与校企合作的引导、规范、激励和约束制度建设方面还有缺失,教师下企业实践的积极性不高,二级学院在校企合作方面的标志性成果较少。第二,学术管理制度不完善,学术与行政关系没有真正理顺,存在较多行政决策代替学术决策的现象。第三,内控机制不健全,管理职责、标准、流程存在不清晰、不明确的地方。由于受到传统办学理念和人治思维的影响,有些领域依然是人说了算,少数管理制度的内容相互重叠甚至互相掣肘,缺少依法审查环节,致使规章制度的执行效果大打折扣。

三、类型教育视角下“双高”院校制度建设的对策

高职院校是各类利益相关者的共生组织,主要包括以学校、教师、学生为代表的核心利益主体和以企业、社区、行业等为代表的相关利益主体。职业教育的跨界性需要加强相关利益主体的协同治理。

1.突出多元共治,完善多元治理体系。第一,建立完善的制度体系。以章程建设为统领,全面推动学校制度“废改立”,健全与“党委领导、校长负责、专家治学、民主管理、多元参与、社会监督”治理结构相配套的制度体系和运行机制,形成利益相关者多元共治的办学生态。完善党委、行政议事规则,健全党委领导下的校长负责制;完善教代会、学代会运行机制,切实

保障师生对学校重大事项的知情建议权;完善“政行企校”理事会制度,发挥理事会的咨询、议事、协商和监督功能。第二,建立健全校企合作考核和激励制度。联合行业(区域)龙头企业、科研院所等设立产业学院和企业工作室、实验室、创新基地、实践基地,探索共同投入、联合管理、利益共享、风险共担的长效机制。深化校企双元育人机制建设,发挥企业育人主体作用,促进企业需求融入人才培养全过程,形成校企人才培养共同治理机制。第三,建设高职特色专家治学制度。优化学术权力与行政权力的关系,完善以校级学术委员会为核心的两级专家治学体系,建立健全学术委员会、专业建设委员会、质量评估委员会;深入推进二级学院教授委员会建设,发挥教授和企业专家在二级学院治学中的重要作用。构建应用导向、教研结合、产教融合的学术评价体系,破除“五唯”现象。强化学术组织建设,打破学科专业、二级学院之间、校企之间的界线,打造基层学术共同体。加强高职特色学术文化建设,营造良好的学术氛围。

2.建立高效运行机制,激发内部活力。第一,建立高效运行机制需要理顺各种权力、权力主体之间的相互关系。要处理好行政权力、学术权力、民主权力、监督权力的关系以及核心利益主体与相关利益主体的关系,建立各治理主体的相互制衡机制和协调合作机制。要建立畅通的意见表达机制。科学的决策和制度需要具有较高的可执行性,这需要利益相关者意见的充分表达。畅通的意见表达机制不仅有利于制度文化的有效发挥和制度执行的落地,还能在不同的意见碰撞中产生更优的共同治理策略。第二,建立分类管理、分类评价的管理制度,探索以分类管理为基础、以业绩贡献和能力水平为导向的评价机制。建立重实绩、重贡献的分配激励制度,探索专任教师低职高聘、高职低聘机制,引入竞争、激励、淘汰机制,完善教师岗位聘任制度,形成教师队伍能进能出、能上能下的

氛围,实现人才合理流动。第三,创新二级学院管理模式。按照权责统一、管理重心下移的原则,理顺职能部门与二级学院的关系,制定校院两级权力责任清单,赋予二级学院在专业设置、人事、财务等方面更大的办学自主权。加强“五会”即党政联席会议、教授委员会、职工(代表)大会、学生代表大会、校企合作委员会建设,探索校企双院长负责制,完善二级学院决策执行和监督机制。

3.健全内部质量保证体系,激发内生动力。内部质量保证体系是实施内部诊改的前提和基础,内部质量保证体系健全也是高职院校申报“双高”建设项目的基本条件。第一,建立健全质量保证体系。明确质量保证体系的组织架构、责任分工、工作要求、激励机制等要素,细化质量保证体系建设的内涵及实施要求,保障学校内部质量保证体系常态运行。第二,建立质量报告制度。以学校发展目标、行业需求、企业用人标准、教师能力提升、学生可持续发展等为依据,制定学校、专业、课程、教师、学生各层面的工作标准、发展标准,并以各标准为依据,引入利益相关方,实现行业、企业、社会机构等多元评价。开展基于大数据的常态化诊改,建立定期各层面质量报告制度。第三,建立质量考核与激励制度。生成各部门年度工作目标及任务,完善部门目标考核办法,强化工作目标考核。加入诊断准确度、改进有效度等指标,将诊改工作成效纳入绩效考核,促进诊改工作有效运转。

4.建立多维监督机制,拓展监督渠道。高职院校健康可持续发展离不开众多利益相关方的支持,更离不开利益相关方的监督。建立多渠道、多维度的监督机制,也是“双高”院校制度建设的着力点。第一,完善社会监督机制。面向校内外利益相关方,建立信息收集、响应、反馈、失职追究等制度,并将响应时效、处理结果、服务对象满意度纳入部门和人员的绩效考核;完

善学校办学信息公开制度,定期公开学校党务、政务、人才培养质量等各类办学信息。借助学校智慧校园系统,按利益相关方的不同关切及权限,依法依规按需实时公开办学数据,自觉接受社会监督,提升办学透明度。第二,拓展民主监督渠道。优化校领导接待和定期调研制度、部门工作完成情况通报制度、教代会学代会民主评议制度、重大事项听证制度等,不断扩大民主监督渠道,推动民主监督落到实处。第三,加大行政监督力度。明确学校巡察、审计、财务等部门权限及分工,以规范经济活动为抓手,围绕“三重一大”决策、经费预算、人事管理、科研管理、招投标等工作,找准业务风险点融入党委巡察、行政监督环节,形成学校内部控制制度体系,严格责任追究,形成制度压力,确保监督落到实处。

总之,为保障“双高”院校治理的科学性,院校一方面要加强内部监督机制建设,另一方面还要引入第三方开展多维度评价监督,包括政府监督、企业监督、社会监督等,从长远目标出发,建立评价主体多元、评价内容丰富、可操作性强的科学的多维监督机制。

[参考文献]

- [1]陈荣荣,伍红军.首批高职院校的层次发展:对1980-1985年的118所短期职业大学的考察[J].未来与发展,2012(11):63-68.
- [2]王根顺,王成涛.高等职业技术教育概论[M].北京:民族出版社,2004.
- [3](德)柯武刚,史漫飞.制度经济学[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2008.
- [4]鞠晗,张晓冉.论大学文化对一流大学建设的引领作用[J].高校辅导员,2018(3):31-35.
- [5]吴惠萍,孙长坪.“双高计划”背景下高职院校治理:挑战、困境和路径[J].教育科学论坛,2021(24):10-13.
- [6]胡大伟.法治视野下高校学生参与管理的实证研究[J].四川理工学院学报:社会科学版,2010(6):41-45.