

【编者按】2020 年 12 月，新时代职业院校治理研究中心正式落户我校。深入开展职业院校治理体系和治理能力现代化研究，促进高职院校治理机制臻于完善是高水平高职院校的重要职责与使命。本期专题选取 4 篇文章，旨在进一步探讨高职教育治理体系现代化的理论内涵和现实路径，致力打造“温职特色”的治理体系，引领职业院校治理改革前行。

关于高校内部治理体系创新研究的框架性思考

浙江大学高等教育研究所 睦依凡

一、引言：高校内部治理体系创新的背景及其研究意义

高等学校作为满足社会发展需要并受社会诸多因素影响的产物，其任何一项重大改革都有其社会动因，尤其是涉及在高校组织内部进行的具有伤筋动骨之结构整体性改革的治理体系创新。因此，高校内部治理体系创新是一项需要通过系统研究、整体设计后予以其理性指导的复杂活动，而对高校内部治理体系创新的背景及其研究意义加以讨论，是对高校内部治理体系创新进行整体设计的基础。

（一）高校内部治理体系创新的背景

党的十八大后，国家治理体系现代化和治理能力提升不仅成为国家意志，而且成为各级政府及各类组织管理改革的目标。高校作为负有人才培养和知识创新之崇高使命、既要满足社会发展需要又要守持高校本质属性并遵循自身运行规律的复杂组织，更应率先自觉构建科学的治理体系以提高治理能力。对高校内部治理体系创新的理论与实践进行研究的意义，不仅在于高校是一类需要在治理理性引领下进行综合改革以实现治理体系及治理能力现代化的组织，还在于我国高校在日益激烈的国际竞争中必须通过现代大学制度安排及高校治理体系科学建构这一来自高校内部制度供给侧的改革，为我国高等教育质量提升和高校办学治校效率提升以及世界一流大学和世界一流学科建设创造良好的办学治校环境。

高校内部治理的问题在高等教育学界虽较早就有议论，但并未引起高校的足够重视。如，早在 2007 年 9 月，在北京师范大学召开的第四次海峡两岸高等教育研究学术研讨会上就着重探讨了高校内部治理理论、高校内部治理与外部治理的关系、学术权力与行政权力的冲突、高校治理与师资建设和人才培养等议题（林杰，2008）。党的十八大把国家治理体系现代化及治理能力提升作为国策提出后，来自政府层面的高等教育治理即高等教育的外部治理问题得以重视，但

高校内部治理的问题真正进入高校战略管理决策的议事日程并普遍受到重视,是在 2015 年 10 月党的十八届五中全会提出“双一流”建设高校及国务院推出《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》并明确把“完善内部治理结构”作为推进“双一流”建设的重大改革任务之后。随后,党的十九大关于推进“双一流”建设和实现高等教育内涵式发展这两项高等教育发展战略任务的提出及其实施,进一步对加速高校治理体系的改革创新起了倒逼作用。

众所周知,“双一流”建设的推出是中央高层反思“985 工程”及“211”推行近 20 年且期间有利于“985 工程”和“211 工程”高校发展的宏观政策环境和高等教育投入问题均在一定程度得到较好解决后,但我国的一流大学及一流学科的建设效果并不如预期而做出的新一轮推进世界一流大学和世界一流学科建设的战略选择。如果说“双一流”建设和内涵式发展之于国家竞争实力提升是一种必要的战略选择,那么这个目标的达成则必须依赖实施高等教育的组织即高校的积极作为,缺失了高校积极有效的参与,上述目标只会束之高阁。为什么“985 工程”及“211 工程”效果不尽人意,其原因何在是我们高校办学治校者必须认真思考的问题,否则“双一流”建设恐怕也会重蹈覆辙。

高校是有其自身规律并受这个规律影响的学术组织,正是这个原因笔者把“按规律办学”视为世界一流大学建设的第一要素(睦依凡, 2016a)。高校运行的规律是高校内生的不以人的意志为转移的必然,但是高校选择何种模式办学治校育人是人为的结果,高校能否遵循自身规律办学治校育人取决于对高校办学治校育人模式具有决定性的内部治理体系。相对过去而言,有利于高校发展建设的来自于政府层面的制度供给和资源供给等外部环境均有了很大的改善,但有利于高校按内在规律办学治校育人的治理体系存在的问题尚未得到根本解决。所以包括“双一流”建设在内的高校,当前面对的是解决好“实现目标之必须”与“遵循规律之必然”的相互和谐问题。笔者始终认为:高校治理体系现代化的本质目的就是让到高校按其应有的规律办学治校育人,所以在高校治理体系现代化的进程中,我们不能过度依赖诸如资源要素并以此增长为动力,而必须通过高校内部组织治理结构的变革激发其活力及提升其治理效率。这就是习近平同志在全国教育大会所强调的:要深化办学体制和教育管理改革,充分激发教育事业发展的生机活力(习近平, 2018)。

表 1—6 所呈现的是笔者担任首席专家的教育部重大课题攻关项目“高校内部治理体系创新的理论与实践”的调研结果。在参与这项调查并有效反馈问卷的

1299 位受询者中,“双一流”建设高校 420 人占 32.33%,教育部直属高校 110 人占 8.47%,地方本科高校 769 人占 59.20%;受询者身份分布情况是:校领导 88 人占 6.77%,党政部门及院系负责人分别为 386 人和 228 人合计占 47.27%,教学科研人员 596 人占 45.88%。从受询者所在学校及其身份的分布情况来看,所选样本具有一定的代表性及合理性。就表 1—6 问题项调查的整体结果而言,不难发现人们对高校内部治理体系的总现状是不甚满意的,受询者不仅认同高校现行的组织及权力构架不利于高校实现有效治理并且是导致大学官本位及行政泛化的主要原因,而且对高校内部治理体系创新持积极支持的态度。由此,不仅反映了高校内部对治理体系创新具有强烈的诉求,也很好说明了高校内部治理体系改革及高校内部治理体系现代化的紧迫性。

表 1 对我国高校内部治理的总现状满意程度(单选题)

选项	小计	比例
A. 非常满意	16	1.23%
B. 满意	300	23.09%
C. 一般	741	57.04%
D. 不满意	215	16.55%
E. 非常不满意	27	2.08%
本题有效填写人次	1299	

表 2 现行高校内部治理体系是否有利于高校内部治理目标的实现(单选题)

选项	小计	比例
A. 非常有利于	33	2.54%
B. 有利于	242	18.63%
C. 一般	726	55.89%
D. 不利于	264	20.32%
E. 非常不利于	34	2.62%
本题有效填写人次	1299	

表 3 我国高校现行领导体制是否有进一步完善的必要(单选题)

选项	小计	比例
A. 非常必要	496	38.18%
B. 必要	675	51.96%
C. 一般	102	7.85%
D. 不必要	24	1.85%
E. 非常不必要	2	0.15%
本题有效填写人次	1299	

表 4 我国高校内部的组织及其权力构架是否有利于实现有效治理（单选题）

选项	小计	比例
A. 非常有利于	51	3.93%
B. 有利于	337	25.94%
C. 一般	686	52.81%
D. 不利于	200	15.40%
E. 非常不利于	25	1.92%
本题有效填写人次	1299	

表 5 现行高校内部治理体系是导致大学官本位和行政泛化的主要原因（单选题）

选项	小计	比例
A. 非常认同	135	10.39%
B. 认同	569	43.80%
C. 一般	422	32.49%
D. 不认同	158	12.16%
E. 非常不认同	15	1.15%
本题有效填写人次	1299	

表 6 高校内部治理体系有必要创新吗（单选题）

选项	小计	比例
A. 非常有必要	389	29.95%
B. 有必要	832	64.05%
C. 一般	70	5.39%
D. 没有必要	7	0.54%
E. 根本没必要	1	0.08%
本题有效填写人次	1299	

（二）高校内部治理体系创新研究的理论意义和实践价值

治理模式是与以统治为特征的传统管理模式根本不同的。治理模式极大地顺应了社会公共管理及组织管理日益复杂、被管理者参与管理的利益诉求日益高涨的社会需要，是对以自上而下的统治为手段、以就事论事的碎片化行政为特征、以利用经验的简单管理之管理模式的扬弃，它使不同利益主体缓解或放弃冲突，以共同目标为纽带，以互动合作的方式参与管理，是一种旨在追求效率的管理模式。对高校组织而言，治理的价值理性在于追求办学治校的组织效率，而治理的工具理性立足于依法治校、民主管理（睦依凡，2014）。所以，高校的内部治理体系本质上更应该是一个在国家有关法律法规框架下通过科学设计内部体制及制度、组织及权力架构，能够合理调节高校内部各利益群体关系、充分调动和

发挥高校内部要素尤其是组织成员的积极性,使决策层、管理层及执行层各层级及其成员目标一致并保持良好互动关系,使组织目标高效实现的现代管理系统。严格地讲,由于一个组织的治理体系必须包括治理结构与治理过程两个相互联系不能割裂的治理要件,其中治理结构是高校组织及其权力架构和决策权的制度安排,科学设计的治理结构是高校有效治理的基础。然而,高校治理结构的改善并不等于就可以有效治理,因为治理结构作用的发挥必须经由治理过程,而在治理过程中由于治理环境及其影响因素的错综复杂会带来过程中的诸多不确定性,由此导致即便相似的组织治理结构也可能产生不同的治理效果。因此,高校要实现有效治理,就必须既要完善内部治理结构又要优化其治理过程。此外,高校是一个需要在高度理性指导下通过人才培养和知识创新来推进社会进步的、其使命和职能十分明确和重大实践组织。基于上述认识,笔者认为:由于高校内部治理体系创新是针对高校内部治理存在的问题并旨在引领高校改善和提升治理效率的研究,因此,本研究必须是一项理论与实践相结合的综合性研究,即这项关于高校内部治理体系创新的研究既要体现其理论引领的意义又要有其指导实践的价值。只有在明确高校内部治理体系创新研究的理论意义和实践价值的前提下,这项研究才会避免就事论事的碎片化,才能确保研究的整体性和针对性,才能达到有效指导高校内部治理体系改革创新的目的。

高校内部治理体系创新研究的理论意义可以提炼如下:(1)从理论的高度阐明高等教育创新对国家创新发展具有的其他不能替代的引领和推动作用,以及高等教育创新必须依赖高校内部治理体系创新的逻辑关系,从而认识到高校内部治理体系创新的极端重要性和紧迫性;(2)科学界定高校内部治理体系概念并提炼其要件、要素,分析明确它们之间的关系;(3)阐明高校内部治理的理论依据和现实基础,为高校内部权力配置及其运行机制的改革提供理论支撑;(4)建立既吻合我国国情又遵循高校办学治校规律的治理体系框架及运行机制,从理论上回答诸如什么样的高校治理结构才是科学完善的治理结构,西方大学的治理结构究竟在多大程度上可供借鉴等问题;(5)从理论上厘清高校内部政治、行政与学术权责的边界,科学构建各权力主体有效的行使职权及其约束的机制,根本解决党委领导、校长治校、教授治学、民主管理相互协调的问题,建立有效处理我国大学内部的政治权力、行政权力、学术权力与民主权力关系的理论基础。简而言之,本研究对我国高校内部治理体系及治理能力的现代化具有理论建构的价值。

而高校内部治理体系创新研究的实践价值可以归纳为：（1）通过对我国高校内部治理体系的发展历史及其得失进行梳理和总结，有利于教育主管部门和高校系统对我国高校以往的内部治理模式的“得与失”有清醒的认识，有利于高校认识到建构科学的内部治理结构的紧迫性并针对性地加快内部治理模式的改革；（2）通过对高等教育强国之高校治理模式的研究介绍，有利于我们开阔高校内部治理改革的国际视野，以及学习借鉴高等教育强国之高校内部治理的成功经验；（3）《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》及《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》均提出了完善中国特色现代大学制度及完善高校内部治理结构的改革任务，关于高校内部治理体系创新的研究能够为顺利完成高校内部治理结构改革和高校内部治理体系完善及治理能力的提高提供指导蓝本和具体操作方案；（4）高校内部治理体系的完善有赖于高校章程的完善，关于高校内部治理体系创新的研究能够对高校章程存在的诸如空洞的形式主义及其操作性不强等问题提出改善建议，这对高校章程的完善及其落实，以及加快形成以高校章程为统领的完善、规范、统一的制度规范体系具有现实指导价值；（5）对完善和具体落实党委领导下的校长负责制，理顺党委权力、行政权力、学术权力、民主权力的关系，有效发挥各权力要素在办学治校中的应有作用，从治理结构和治理机制完善上根本解决多决策、多权力体系导致的现实矛盾发挥积极作用。

基于上述关于高校内部治理体系创新的背景分析及对高校内部治理体系创新研究的理论价值和实践意义的阐释，笔者认为，“关于高校内部治理体系创新研究”必须围绕“高校内部治理体系”“理论与实践”“创新研究”三个核心概念展开，在对我国高校内部治理的历史进程及其得失，以及高等教育强国之高校治理模式进行梳理和总结的基础上，构建既符合我国国情又遵循高校办学治校育人规律的内部治理体系创新的研究框架。

二、高校内部治理体系创新研究的框架思考

自世界银行在其1989年度的报告中首次提出“治理危机”并在1992年发表《治理与发展》年度报告以来，“治理”概念先后被经合组织、联合国开发署、联合国教科文组织等国际组织高度认同，随后广泛应用于政治、经济、社会等管理领域尤其是公共政策系统分析领域，近20多年来受到社会科学研究领域及高等教育领域的高度重视，关于高校治理的研究亦应运而生。通过文献检索

不难发现,我国高校治理的研究虽晚于西方,但由于在国家治理体系现代化的推动下,我国高校已经普遍认识到高校治理之于高等教育质量和学校竞争力提升的重要性及紧迫性,因此对高校内部治理研究予以了高度重视,尤其是近几年来形成了不少对引领高校治理改革具有导向价值的理论成果。综合分析国内外关于高校治理的文献可以做出如下结论:其一,关于高校内部治理的研究视角或研究范式不一,国内外学者从组织管理学、系统理论、组织文化学、组织生态学等多学科及善治和利益相关者等理论视角对高校内部治理结构的要素及其各要素间的关系进行了分析讨论并形成了丰富的有关高校内部治理的理论基础;其二,研究的路径主要以新制度主义、结构主义等理论为立场和出发点,强调高校内部治理的组织建构、权力配置及制度安排,研究关注度相对集中于高校内部治理的组织结构和制度建设;其三,研究的重点相对集中于对高校共同治理的高度关注,这与高校是一个以人才培养和知识创新为核心使命和社会职能的,其劳动特征是智力劳动并以智力资源积累、开发和利用为目的的学术共同体,高校内部治理结构及其模式必须吻合高校的本质属性及其内在规律有关;其三,研究的趋势从以往主要关注高校内部治理的要素存在的问题及其改善,逐渐过渡到对高校内部治理体系及其创新的整体研究。关于高校内部治理已有研究成果的不足主要反映在如下几方面:一是对高校内部治理静态的组织结构模式研究较多,对有关治理结构模式能否有效运行的治理程序等研究不足;二是对就事论事的关于局部的眼前的高校治理问题研究较多,对有关高校内部治理体系完善的整体设计、综合整改及长远问题研究不足;三是对宏观层面及基础理论层面的问题关注和议论较多,对具有操作意义旨在有效解决高校内部治理现实问题的对策及行动研究不足。上述问题的存在,不仅提出了对高校内部治理体系创新的理论和实践问题进行整体研究设计的必要性,而且为高校内部治理研究的深入和完善留下了有待填补的空间。

关于“高校内部治理体系创新”的研究必须是在国家治理高校的法律法规及现代大学制度框架下的针对高校内部治理体系创新的理论联系实际的研究,是一项需要对高校内部治理体系建构和完善进行的顶层设计和系统工程。据此,笔者认为本研究必须遵循高校内部治理有关“效率优先、整体设计、民主管理、依法治校”的原则(睦依凡,2015),以高校内部治理的组织和权力结构设计及其有效运行为研究路线,从“实然”与“应然”两个层面研究探讨我国高校内部治理体系创新的必要性及创新选择,以期提出并构建既符合我国国情又遵循高校办学治校育人规律的高校内部治理模型。所谓“实然”研究应该包括两个

方面：其一，高校内部治理体系创新是一项针对解决高校内部治理现实问题的对策研究，因此其必须建立在对我国高校内部治理（管理）结构演变及其得失加以梳理分析总结的基础上，从而保证高校内部治理体系创新的研究是针对高校治理存在问题的有的放矢；其二，高校内部治理体系创新的研究旨在建构适合我国国情的具有可操作性的高校内部治理结构，因此其必须既顺应社会发展需要又有利于高校办学治校育人效率的提升。所谓“应然”研究亦包括两个方面：其一，高校内部治理体系的创新必须遵循高校独有的本质属性要求及其办学治校育人的基本规律；其二，高校作为高度理性的学术组织，其内部治理体系的创新必须在多学科理论的支撑下进行，即必须在理性引领下具有坚实的理论依据。

基于上述思考，笔者提出高校内部治理体系创新研究的整体性设计思路如下：（1）沿着历史发展和制度变迁的线索，梳理和分析我国高校治理（管理）体系的变迁过程及分析总结其实践的得与失，此为针对现实和问题的“知其然”之事实研究；（2）对高校治理及其内部治理体系的概念、要素、特征和相互关系等进行学理性讨论，此是为“知其所以然”提供理论支撑的学理研究；（3）由于我国经典意义上的大学历史较短，且西方高等教育强国的高校治理模式相对成熟，因此考察借鉴西方高校治理模式的成功经验之于我国高校内部治理体系创新具有启示意义；（4）在上述历史梳理及学理分析、比较研究的基础上，提出具有创新意义的既吻合国情又遵循高校办学治校育人规律的高校内部治理体系结构，以及确保高校内部治理体系正常运行的保障机制，两者的有机结合则构成旨在提升治理效率的高校内部治理体系；（5）对现代大学制度建设与大学内部治理的关系加以研究。规范高校办学治校育人的法制构架是高校有效治理及依法治校的基本依据和硬件基础，由于高校内部治理结构本质上就是现代大学制度尤其是大学章程支撑的产物，因此大学章程既是高校内部治理体系的重要组成又是高校内部治理体系得以正常运行并发挥其应有作用的法制及措施保证；（6）对高校治理文化加以研究。高校文化的问题往往被高校办学治校者所忽略，但高校文化无处不在无刻不有，它不仅对高校内部治理结构的设计和选择具有价值引领的作用，对高校内部治理的过程即能否有效运行亦有不能忽视的影响。在上述关于高校内部治理体系创新研究的整体性分析思路清晰的基础上，笔者建构的高校内部治理体系创新研究的总体框架设计如图 1 所示，其中 6 大专题研究分别为：高校内部有效治理模式建构的理论研究；我国高校内部治理模式的历史变迁与现实研究；高等教育强国之高校内部治理模式的比较借鉴研究；高校内部治理

体系的创新与建构研究；大学章程完善：高校内部治理的依法治校研究；高校内部治理的文化研究。

三、高校内部治理体系创新相关研究的目标与内容

从组织理论和组织生态理论的视角透视高校组织，高校无疑是一个要素复杂及其关系和环境复杂的组织系统，由此决定了高校内部治理体系的高度复杂性，其构建尤其是创新都必须是理性指导下针对现实需要做出的选择。因此，关于高校内部治理体系创新的研究必须在相关治理理论的引领下，在对我国高校内部治理结构变迁历程及其得失的历史和现实考察的基础上，在对西方高等教育强国关系内部治理模式比较借鉴研究的基础上，讨论和建构既适合我国国情又遵循高校办学治校育人规律且具有可操作性的高校内部治理的创新体系。基于此，高校内部治理体系创新研究应达成如下目标：（1）从学理上讨论明确高校内部治理体系的组织构成要素及其关系结构，包括对高校行政和学术机构权责边界的确定，以此为高校内部治理体系的创新提供必要的理论依据；（2）从实践上总结我国高校内部治理结构改革的得失，分析其根源并提出解决问题的有效途径和措施；

（3）建构和完善高效率的高校内部治理结构及其运行机制。根据上述研究目标设计，高校内部治理体系创新研究应包括以下研究内容：（1）高校内部有效治理体系建构的理论研究；（2）我国高校内部治理体系的历史变迁与现实研究；

（3）高等教育强国之高校内部治理体系的比较借鉴研究；（4）我国高校内部治理体系的创新与建构研究；（5）大学章程完善：高校内部治理的依法治校研究；（6）高校内部治理的文化研究。

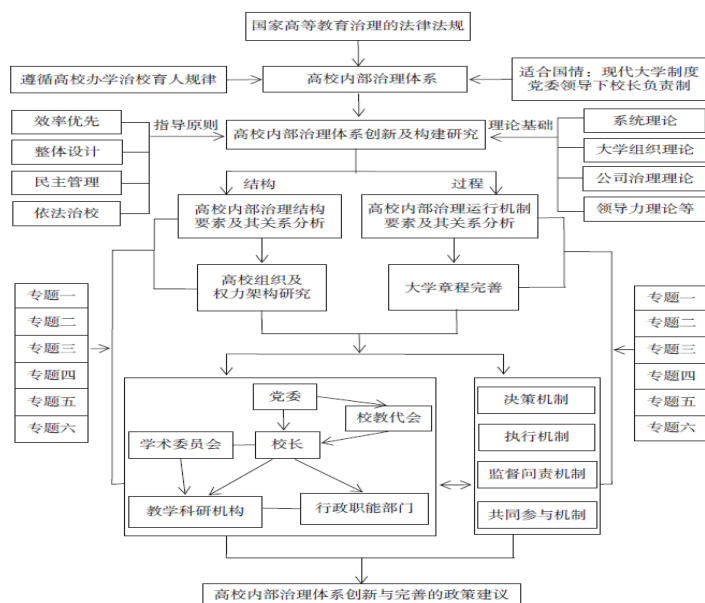


图1 高校内部治理体系创新研究总体框架

（一）高校内部有效治理体系建构的理论研究

高校内部治理体系创新的目的旨在探索并建构高校内部有效治理的体系，由于经典意义的高校是一个历经千年发展并已经成熟需要理论指导其实践的理性组织，由此决定了高校内部的有效治理既是一个实践的问题更是一个需要理论指导的问题。如前所述，基于高校是一个要素诸多且关系复杂，及影响其运行不确定性要素很多的复杂组织，因此，针对这样一种复杂组织的有效治理体系的建构，必须从理论上对高校内部治理的性质、特征、目的、要素及其关系结构加以讨论，从而明确高校内部有效治理的方向、目的及其基本原则。换言之，高校内部治理体系创新的研究必须有相关学科的理论为指导，即以系统理论、大学组织理论、公司治理理论、组织文化及学术自治、权力制衡、法人治理、利益相关者、共治善治等理论为基础，提出和建构高校内部有效治理的理论模型。

关于“高校内部有效治理模式建构的理论研究”必须达到如下目的：其一，根据高校的组织属性讨论高校内部有效治理模式的基本要素及其关系。由于高校组织是一个多元利益主体博弈的系统，根据高校的组织属性特征厘清高校内部治理体系的基本要素即利益主体，探讨它们之间的利害关系及其背后的逻辑，这是构建高校内部有效治理结构的理论基础的基础。其二，依据相关理论讨论高校内部有效治理的类型、原则、要件及其关系。此即根据高校内部治理的基本要素及其关系，从多学科理论视角出发，以系统理论、大学组织理论、公司治理理论、组织文化及学术自治、权力制衡、法人治理、利益相关者、共治善治等理论为基础，讨论高校内部治理类型、基本原则、治理要件及其联系。其三，提出和建构高校内部有效治理的理论体系。此即在提炼高校内部有效治理模式的结构特征、过程特征、主体特征、制度特征和文化特征的基础上，提出高校内部有效治理的组织结构、权力结构及其关系结构，以及高校内部治理结构有效运行的机制即高校内部治理结构与运行过程协调的理论模型。这是关于高校内部有效治理的理论模型的研究，也是本研究的重点所在。

（二）我国高校内部治理体系的历史变迁与现实研究

对我国高校内部治理体系的历史变迁与现实研究是本研究的事实支撑研究部分，是关于回答高校内部治理体系为什么需要创新的所谓“知其然”的事实研究，旨在沿着我国高等教育发展历史和高等教育制度变迁的历史线索，通过梳理和探究“我国高校内部治理体系变迁的路径及其动因”及“我国高校内部治理体系变迁的特征及其结果”等，以了解我国高校管理体系的变迁过程及高校内部治

理的现实情况,把握不同阶段我国高校内部治理体系形成的原因,分析总结我国高校内部治理实践的得与失,为高校内部治理体系创新提供事实依据(如图2)。作为历史和现实研究的部分,本研究以大学内部治理制度为研究对象,以历史为轴对建国后至“文革”开始、“文革”期间、1978年改革开放至今三个主要时期,以制度分析和历史研究的范式,通过文献政策的文本研究和调查访谈等深入探究建国以来我国高校内部治理制度变迁的过程与路径,高校内部治理体系形成与变革的逻辑及动因、动力,以及各个历史阶段制度的特征与效果,在此基础上分析总结我国高校内部治理模式实践的得与失,为我国高校内部治理体系的创新及治理体系的现代化提供事实基础。

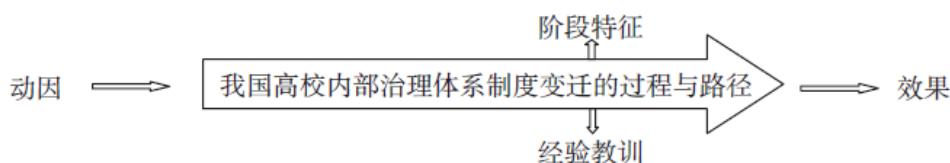


图2 我国高校内部治理体系的历史变迁研究

关于“我国高校内部治理模式的历史变迁与现实研究”必须达到如下目的：其一，以高校制度变迁为线索，研究和描述我国高校内部治理模式变迁的过程和路径。高校属于那种依赖制度以维持其稳定结构和运行秩序的组织，因此，高校运行及发展均受到制度环境的高度影响。由于我国高校的制度发展均是受政府主导下的制度变迁，所以，我国高校治理的发展史可以说就是一部有关国家政策制度主导下的高校制度变迁史，政府的政策设计和制度安排始终是影响和决定高校内部治理体系发展变迁的主要力量。自1949年新中国成立，国家力量不断介入到高校内部治理，对包括高校领导体制、治理体系、高校组织内部权力配置与运行机制等制度安排的方方面面产生影响。因此，研究我国高校治理体系的发展变化必须从国家政策制度设计及其变迁对高校制度带来的影响切入，这就是本研究何以基于政策制度分析的视角来考察我国高校治理体系变迁的原因。为有利于根据历史发展进程的线索来考察新中国成立以来我国高校内部治理体系的历史变迁，我们把新中国成立以来的高校内部治理体系变迁划分为如下三个阶段：即“1949—1977年以高校内部领导体制变革为中心的高校内部治理探索期”，“1978—2009年以高校内部管理体制改革为重点的高校内部治理改革期”，“2010年至今以中国特色现代大学制度建设为主旨的高校内部治理完善期”。由于在不同历史阶段关于高校内部治理的概念有不同的表述，因此，对高校内部

治理体系变迁的研究有必要在治理和管理概念的使用上注意不同历史阶段的区别,因为治理与管理毕竟是两个内涵不同的概念,不能混淆。其二,讨论分析我国高校内部治理体系形成与变革的特征与动因。高校内部治理变迁与中国政治经济社会的发展变迁具有较高的同构性,其变革是高等教育政策变革主导下由局部到整体的过程,即由以高校内部领导体制探索为中心向以高校内部管理体制变革为重点,最后以完善中国特色现代大学制度为目的的综合改革。关于这个部分的研究既要揭示我国高校内部治理体系变革的阶段特征,亦要分析我国高校发生从以管控为特征的管理模式向以共同治理为特征的治理模式变迁的动因何在。其三,总结与分析我国高校内部治理体系实践的得与失。高校内部治理体系创新的研究,旨在强调通过对传统高校内部管理体系的改革以建构新型的、有利于高校管理效率提升的高校内部治理体系。为此,关于我国高校内部治理体系的历史变迁研究必须对过去存在的高校内部管理模式得与失加以梳理、分析和总结,惟此,关于高校内部治理体系的改革创新和完善才能有的放矢并获得事实依据。

(三) 高等教育强国之高校内部治理模式的比较借鉴研究

由于我国经典意义上的大学发展历史较短,以及相对而言世界高等教育强国之高校治理体系比较成熟,故通过考察西方高等教育强国之高校内部治理体系的成功经验,了解国外高校内部治理体系所面临的问题以及改革趋势,在动态比较中找到各国高校内部治理体系改革发展中具有共性的规律,从而为我国高校内部治理体系的创新和完善提供国际借鉴,就十分必要。

关于“高等教育强国之高校内部治理体系的比较借鉴研究”必须达到如下目的:其一,基于文献研究和海外考察调研了解美国、英国、德国及日本等国高校内部治理体系基本情况。通过包括文献收集研究和对世界著名高校的考察调研,以期深入了解美国、英国和德国等高等教育强国不同类型高校内部治理模式的要素、结构、特征及其运行机制等基本情况。其二,研究掌握国外高校内部治理体系行政权力与学术权力的配置与博弈。国外高校内部治理体系中的权力结构相对而言比较简单,主要由行政权力与学术组织权力两大体系构成,所以有必要对高等教育强国之高校内部学术权力与行政权力之权力配置的形式、结构、博弈及相互制约关系及其对高校内部治理效率的影响进行深入研究,分析有哪些因素对高校学术权力与行政权力的配置及其运作效率构成根本性影响,从而对高等教育强国的高校内部治理体系中的权力结构形式及协调制约机制有所认识。其三,探讨国外高校内部治理体系的成功经验、问题以及改革趋势。在充分解读美德英等国

学术权力与行政权力配置及其运行的成功经验基础上,客观分析评价高等教育强国之高校内部治理体系所取得的成功经验及所面临的问题,以及关系高校内部治理体系变革的对策与趋势,从而为开阔我国高校内部治理体系创新的国际视野提供可资借鉴的启示。

(四) 高校内部治理体系的创新与建构研究

此部分是关于高校内部治理体系创新研究的重点所在。在对高校内部治理体系的理论、历史及比较研究的基础上,旨在通过对国情条件下现行的高校内部治理体系权力主体结构及其运行机制存在的不足进行深入调查研究,提出既适合我国国情又遵循高校办学治校育人规律的,既有创新意义又有实践价值并基于善治目的的高校内部治理体系,重点解决高校内部治理主体的组织及其权力结构的协调与高校内部治理体系正常运行的机制问题,以构建有利于提高效率的高校内部治理体系。

关于“高校内部治理体系的创新与建构研究”必须达成的目标如下:其一,对高校内部治理的组织及权力结构、运行机制进行深入的实证调查,准确把握问题及其原因。高校内部治理结构形式上表现为一种对高校内部组织及其成员进行管理和控制的系统,实质上是高校内部权力结构的分配、协调与行使的制度安排,所以高校内部治理的本质实际就是高校内部决策权力在高校内部的配置与行使,这种权力结构很大程度决定了高校内部治理能力的高低及治理效率的大小。在对我国高校内部治理体系变迁的研究基础上,对高校内部治理的现实权力构架及其运行状态进行深入调查,并对其存在的问题进行诊断。其二,根据高校办学治校育人的规律,研究解决行政管理与学术民主等权责结构的平衡协调的关系问题。如前所述,构成高校内部治理体系的两个基本要件即高校内部治理体系的权力结构及其保障权力结构正常运行的相关机制。如果说党委领导、校长负责、教授治学、民主管理是一项基于国情需要提出的高校内部治理基本原则,那么关于高校内部治理体系创新研究的任务就在于根据高校办学治校育人的规律,研究厘清高校内部不同治理主体及权力主体的权责边界,科学构建各权力主体有效行使职权并相互约束的结构框架和运行机制,从而根本解决党委领导、校长负责、教授治学、民主管理相互协调的高校治理权力主体之间博弈的关系问题,比如坚持和完善党委领导下的校长负责制,解决好高校党委与高校教职工代表大会权力关系以及与校长的分工合作问题,解决校长与大学学术委员会的学术决策权责的问题等。其三,构建既有创新意义又有实践价值的基于善治目的的高校内部治理体系。提

出和构建既适合我国国情又遵循高校办学治校育人规律的、既有创新意义又有操作价值的基于善治目的的高校内部治理体系是高校内部治理体系创新研究的目的所在。这一研究必须基于效率优先、整体设计、民主管理、依法治校的原则,以及依据高校内部治理系统构成的“责任”“信任”“共享权力”及“协调利益”4大要素,构建高校内部治理的组织及其权力结构,并在完善以大学章程为基础的现代大学制度和以营造高校内部治理体系组织氛围的高校文化理性的前提下,形成有利于关系内部治理体系得以有序运行的决策机制、执行机制、监督问责机制和共同参与机制。

(五) 大学章程完善: 高校内部治理的依法治校研究

大学章程作为高校内部治理的基本法,大学章程既是高校内部治理体系中不可或缺的依法治校的要素即法律依据,亦是高校内部治理得以有序运行的机制保障。大学章程在高校内部治理体系中具有规则制定和程序保证的双重角色作用,在高校的依法治校过程中具有重要地位。通过对大学章程与高校内部治理体系之关系及其作用机理的讨论,明确高校内部治理体系只有在完善的现代大学制度保障下才能有序运行并得以发挥其有效治理的作用。为此,关于大学章程完善即高校内部治理依法治校的研究是在对大学章程与高校内部治理体系的关系进行学理性分析的基础上,探讨大学章程对高校内部治理体系主体、权力结构及实现机制的影响,并站在高校内部治理体系创新和发挥有效治理作用的高度,审视和考察大学章程制定、实施等关于大学章程建设本身存在的问题,从而为大学章程的完善和高校内部治理的依法治校提供理性指导。

关于“大学章程完善: 高校内部治理的依法治校研究”必须达成如下目的: 其一,从理论的高度和现实的视角讨论大学章程与高校内部治理体系之间的关系。首先对大学章程的性质进行探讨,在分析以大学章程为中心的内部法规构建原则基础上,从理论的高度和现实的视角讨论和认识大学章程与高校内部治理体系之间的关系,从而为大学章程完善及高校内部治理体系的创新构建提供认识基础和理论前提。其二,探讨大学章程在高校法人治理及高校内部治理体系运行中的机制功能。大学章程是高校内部治理体系的实现机制,大学章程在高校内部治理体系中的机制作用亦主要是通过高校法人治理结构的形成,以及对高校治理过程中决策、执行、监督问责和共同参与的程序等做出具体规定而得以实现的。高校法人治理结构为高校内部治理体系创新提供了依法治校的权力及其行使的制度框架,所以大学章程是高校法人治理结构在高校内部治理的具体落实;而同时大学

章程关于高校内部治理过程中决策、执行、监督问责和共同参与的程序规定又为高校内部治理体系的有效运行提供了操作性保证,故大学章程又是高校内部治理体系在运行机制上的具体落实。其三,通过调查及对大学章程的文本分析对大学章程建设中存在的问题提出改善建议。大学章程既是高校内部治理体系中依法治校的法律依据又是高校内部治理体系得以有效操作的机制保障,故大学章程的重要性还不在于其是否在校内治理活动中得到落实和遵循,更重要的是大学章程本身的质量是否能够发挥上述作用。虽然我国高校的大学章程建设基本完成,但由于大学章程是由教育部自上而下推动的现代大学制度建设,不少高校对大学章程建设的意义作用还存在认识不到位及由此导致的在大学章程制定中不认真、不规范、章程质量不高等问题。因此,本研究不仅要站在大学章程之于高校内部治理体系创新及依法治理中具有不可替代作用的认识高度,还要针对我国不少高校的大学章程有待修改完善的现实,通过对大学章程的文本分析及其在高校落实情况的调查,审视和考察大学章程制定、大学章程实施等发现大学章程建设存在的现实问题并提出大学章程完善的建议,从而通过大学章程的完善确保高校内部治理的依法治校得以正常进行。

(六) 高校内部治理的文化研究

高校本质上是文化属性的组织。由于对高校的认识需要从文化这个研究视角来观察和分析高校的成功和不足,因此,笔者一直强调有必要用大学文化这一既有高校组织个性针对性又不失高校之普遍性的观察视角和分析框架来认识高校内部有效治理问题。大学文化不仅附着在高校组织机体的表面而且植根于高校内在精神的深层,其无所不包、无所不在且无所不能地对高校的办学治校发生着深刻影响。大学文化绝非仅是高校内部治理结构中的一般要素,而是极大影响并统领着高校内部治理过程中的价值选择、思维模式、制度安排、组织和权力建构、组织及其成员的活动及心理方式等的重要要素。所以大学文化不仅对高校内部治理结构的设计等环节具有价值引领的直接作用,对高校内部治理的有效运行亦不能忽视的间接影响。可以说,有什么样的大学文化就有什么样的高校内部治理体系(睦依凡, 2015)。据海外越来越多的高校治理研究发现,高校的有效治理并不仅仅简单取决于治理的组织及其权力结构,而且还与治理组织设置及制度安排之外的其他因素尤其是大学文化有重要的关联。同样的高校内部治理结构在不同高校的治理运行中其效果亦有所不同,原因就在于大学文化因素直接或间接对治理的影响,因此,非常有必要讨论高校文化对高校有效治理的意义作用并营

造有利于提升高校内部治理效率的高校文化环境。

关于“高校内部治理的文化研究”必须达到如下目的：其一，通过深入挖掘和分析大学文化与高校内部有效治理的内在关系，树立大学文化治校的概念理性。在对“大学文化是大学治校结构中不可或缺的基本要素”“大学文化是先于大学治校行动且指导行动的价值先决”“大学文化是驾驭大学权力行使的‘无形之手’”（睦依凡，2016b）的深入讨论，大学文化治校的学理性清晰的基础上，必须进一步对诸如“价值确定”“制度安排”“环境营造”等大学文化治校的实践机制加以提炼和分析，以明确和凸显大学文化与高校内部有效治理的内在关系。其二，对“高校内部治理本身就是一种文化治校”的逻辑进行论证，呈现具有说服力的理论联系实际的依据。从某种意义上说，可以把高校视为主要是由“学者”和“文化”为要素构成的复杂组织，由于高校这样一种特有的文化组织属性导致其治理过程有强烈的非线性特征即高校内部治理过程具有高度的复杂性、不可控性和不稳定性。作为学者云集并以文化为纽带的高校治理问题，仅仅依靠铁面无私的刚性制度和冷冰冰的上下级关系来简单处理未必有效，因此大学文化作为一种柔性的治校手段就有了发挥其作用的空间。因此，包括原中国高等教育学会会长周远清在内不少学者无不强调，我国高校内部治理必须重视治理文化的建设，笔者关于大学文化研究的结果亦表明，大学文化本身就是高校内部治理体系不可或缺的要害并具有治校的功能。因此，旨在对大学文化治校的逻辑及其规律进行分析以呈现其在高校内部治理体系的合理合法性的研究，显然十分必要。其三，探讨高校内部治理文化理性及高校内部治理文化的培育和营造。综观中外有关高校治理的研究不难发现，由于中外高校治理体系发展的阶段不同及成熟度不一，所以中外高校对高校内部治理体系予以关注的重点及其重视的程度亦有所不同，比如美国等西方高等教育强国更多关注的是治理过程的完善问题，而我国高校关注的重点是高校内部治理组织及其权力结构完善的问题。但中外高校治理研究的共同之处就在于认识高校内部治理效率的提高，有赖于高校内部的办学治校育人者在共同的文化归宿、文化理性驱动下的共同行动。在高校内部治理研究中强调工具理性重于价值理性及重视治理结构的完善而无视治理文化的形成的研究取向，将无益于高校内部治理体系创新及高校内部治理效率的提升，更无益于高校内部治理体系的现代化，因此对高校治理文化理性的研究将会成为高校内部治理未来研究的重要领域。

只有在对上述 6 个有关高校内部治理的方面进行全面深入的研究，关于高

校内部治理体系创新的研究才具有了顶层设计的意义,其研究成果才具有引领高校内部治理体系的框架性整体改革完善和提高其治理实践效率的价值。

(摘自《华东师范大学学报(教育科学版)》2020年第12期)

我国职业教育治理结构转型：内涵、困境与突破

华东师范大学教育学部 李 政, 徐国庆

2019年颁布的《国家职业教育改革实施方案》中明确提出“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”。以如此明确的时间表实现这一目标,预示着我国职业教育治理结构的变革已经迫在眉睫。改革开放40年来,我国职业教育治理结构已经展现出了适应现代经济社会发展的基本特征,但是转型的过程依然困难重重,尚未形成体现产业发展与现代教育治理理念的治理结构。随着职业教育改革进入深水区,职业教育治理结构的转型也必须直面长期存在的问题,并积极探索政策层面的解决路径。

一、职业教育治理结构的内涵与本质

“治理结构”这一概念源于企业界,最早由美国的威廉姆森(Williamson)于1975年提出,指的是“为了规范经营,使经营权与所有权可以进行科学划分的一种制度安排”,它源于经营权和所有权分离所导致的“委托代理现象”。由于企业的所有者和经营者的信息是不对称的,那么这就很有可能产生一定的代理风险。为了规避这一风险,经营者和所有者通过一定的机制协商双方可能产生冲突的利益关系,并构成了一种稳定的决策权结构。所以这里的核心在于由委托代理所导致的“冲突与多元利益”,因为治理结构存在的合法性,正是基于多元主体之间围绕权责分配所形成的协商制度。因此提出职业教育治理结构命题的关键性前提,是必须确认职业教育在发展过程中是否存在“冲突和多元利益”现象。这就涉及职业教育的属性问题,因为其现实属性决定了职业教育治理过程中的主体数量和权力分配。

分析职业教育的属性,需要分析其与纯公共产品在非竞争性和非排他性上的区别。一方面,职业教育具有较强的公共产品性质。从政府的角度而言,职业教育具备提升个体就业技能、提升区域人力资源存量与竞争力,乃至维护社会稳定

的作用。我国于1996年颁布的《职业教育法》明确规定“职业教育是国家教育事业的重要组成部分……公民有依法接受职业教育的权利……各级人民政府应当将发展职业教育纳入国民经济和社会发展规划”。此外,法律还明文保障农村地区、少数民族地区和边疆地区职业教育的发展,以及妇女、失业群体、残疾人等特殊群体接受职业教育的权利。所以政府加强对职业教育的投入,可被视为是促进经济发展、为个体提供生存与发展机会之举,具有较强的公益性。但另一方面,职业教育并不像纯公共产品那样具有非竞争性和非排他性。首先,职业教育资源总体供给有限,尤其是高等职业院校的数量会受到所在地区产业结构与经济发展水平的影响,所以个体接受职业教育的机会是不同的,争取机会的方式往往是通过参加各类考试并达到一定的分数;其次,优质职业教育资源(如国家或省示范性高职和中职、优质行业企业资源等)在地区和产业上分布不均匀,优质实训资源、教师资源、就业资源、在岗培训资源等的供给数量有限,所以个体使用优质职业教育资源的机会也是不均等的,优质资源的争夺过程必然会产生竞争;最后,资源的稀缺性和竞争性势必导致职业教育作为公共产品的排他性,职业院校的招生计划就是“排他性”的体现。

所以,职业教育是典型的准公共产品,而不是纯制度化的公共产品。政府的单一供给虽然能确保职业教育社会效益的发挥,但这里存在一个矛盾:政府履行举办职业教育的职责和政府满足多元职业教育需求的能力存在不平衡,导致政府不能满足消费者对接受更高质量职业教育的需求,也不能满足企业举办更有针对性的职业教育的需求。所以职业教育的办学行为不适宜由政府垄断,而应该由行业、企业等多元主体共同参与办学和治理。这样才能真正反映职业教育作为准公共产品的真实属性。在多主体治理的过程中,以教育部门或人社部门为代表的行政体系,与以行业企业为代表的市场体系间围绕人才培养、科学研究、技术技能积累等形成一定程度上的博弈关系,这种博弈关系受多种因素制约,从而在不同地域、不同时期形成不同类型的治理结构。实际上,职业教育发达国家普遍建立了以社会多个主体协同参与为主要特征的治理体系,形成了包括政府、企业、院校、行会等在内的多主体治理结构,在这一结构中,各国依据本国行业发展传统、经济发展模式、社会运转机制等形成了不同的博弈关系,尤其是政府参与治理的途径与程度也各不相同。

综上,职业教育治理结构可被视为政府、行业、企业、院校等主体围绕职业教育办学所形成的一种权力结构。在决策过程中,不同主体围绕职业教育的基本

功能所主张的公共利益与个体利益之间形成了动态的博弈,并最终由冲突走向暂时的稳定,从而在妥协与双方利益最大化的前提下满足职业教育发展的需要。

二、我国职业教育治理结构转型的历史演变及其内在动因

改革开放以来,随着经济、教育等领域体制改革的不断深入,我国职业教育治理结构失去了计划经济时期“政府包办一切”的制度土壤,开始逐渐被市场化的思想所形塑。也正是社会主义市场经济的不断深化,使得当代职业教育治理结构面临亟待转型的境地。

(一) 我国职业教育治理结构的历史演变

改革开放以来,我国颁布的诸多与教育或职业教育相关的重要文件中都有关于职业教育治理结构的相关表述。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》中明确指出“发展职业技术教育,要充分调动企事业单位和业务部门的积极性,并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学。要提倡各单位和部门自办、联办或与教育部门合办各种职业技术学校”。可见,改革开放初期,我国就已经注意到了职业教育多部门办学,以及吸引非公力量参与办学的重要性。1991年的《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》中开始对政府参与办学的角色进行定位。该文件强调“我国职业技术教育必须采取大家来办的方针,要在各级政府的统筹下,发展行业、企事业单位办学和各方面联合办学,鼓励民主党派、社会团体和个人办学;要充分发挥企业在培养技术工人方面的优势和力量”。这段文字继承了1985年文件的基本精神,但更加明确了政府的统筹角色。而维系这一统筹角色的根本在于强调政府对职业教育的投入,所以该文件强调“各级政府、各级财政部门、各有关业务主管部门及厂矿企业等要从财力和政策上支持职业技术教育的发展,努力增加对职业技术教育的投入”。1996年颁布的《职业教育法》则在法理层面确定了这一治理结构的合法性。法律条文规定了教育部门和劳动部门在职业教育事业发展中各自的责任,并强调县级以上各级人民政府在举办骨干和示范作用的职业院校上应该发挥积极作用。同时法条也指出“国家鼓励事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人按照国家有关规定举办职业学校、职业培训机构”。这些法律条文确定了今后我国职业教育治理结构的基本形态与运行机制,并明确了政府统筹的新途径,即通过示范、骨干学校的建设实现对全国职业教育事业发展的引导。

进入21世纪以来,政府陆续出台了数份关乎职业教育发展的重要文件。这些文件体现了不同时期党和政府关于职业教育治理结构改革的新思想和新举措。

2005年的《国务院关于大力发展职业教育的决定》除了继续强调政府投入与发挥公办职业学校的引领作用之外,还首次出现了“积极推动职业教育从计划培养向市场驱动转变,从政府直接管理向宏观引导转变”的新提法。这一提法的亮点在于将“市场性”确立为职业教育治理的重要特征,并直面了政府在职业教育治理领域存在的“直接管理”的偏误。2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》则是进一步确定和丰富了市场机制在职业教育治理领域中的关键作用。文件指出要“充分发挥市场机制作用,引导社会力量参与办学,扩大优质教育资源,激发学校发展活力,促进职业教育与社会需求紧密对接”。此外,文件还安排专门篇幅详细阐述了如何引导支持社会力量兴办职业教育,以及如何完善分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的管理体制。可以说,这份文件奠定了未来数十年我国职业教育多元治理主体及其市场化治理机制的落实思路。而2019年《国家职业教育改革实施方案》中指出的“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”,则是为2014年文件确立的思路制定了明确的时间表,体现了国务院对于建立这一治理结构的决心。

从这些政策文本中可以看出,我国职业教育治理结构在坚持政府统筹,多主体参与方面一直有所涉及,只是在不同时期政府统筹的力度和社会多主体的参与力度上存在一定差异。21世纪90年代和21世纪初,受高校扩招、高校毕业生不包分配、国有企业改制等经济、教育领域重大改革的影响,政府在职业教育治理领域强化了自身作为资源统筹的角色,以确保政府重大决策的贯彻落实。自2005年开始,政府开始将市场化要素引入职业教育治理结构的转型之中,逐步放开社会多主体参与的领域和方式,并最终确立了“市场引导、政府统筹、多主体参与”的基本治理格局。这同党在十八届三中全会中提出的“使市场在资源配置中起决定性作用”的核心思想是高度一致的。

(二) 我国当代职业教育治理结构亟待转型的根本原因

所以这里存在着一个理想与现实的差距:改革开放之初,我们就已经意识到了政府统筹,社会主体参与的重要性。但是四十年来,这一治理结构始终没有落地,政府直接管理、社会主体未充分参与的治理状态一直存在。那么导致这一现象出现的根本原因是什么?为什么在2019年的《国家职业教育改革实施方案》中史无前例地明确了解决这一问题的时间表?回答这些问题的关键在于回到影响职业教育发展的两个最根本要素:经济发展方式及其影响下的人力资源开发模

式。

计划经济时期,我国人力资源的供给和需求由政府统一调控,职业教育的治理结构较为单一,即在政府的统一协调和规定下,企业、行业和学校间围绕明确的目标进行分工和协调,从而完成人力资源从需求到供给再到需求的对接。改革开放至社会主义市场经济体制改革初期,我国经济总体上以产出率较低、消耗较大、污染较重的粗放式发展方式为主。这种经济发展方式的一个突出特点是对从业人员的技能水平要求偏低,且通过精细化的分工和廉价的人力资源供给,能够尽可能地降低企业对高技能人才的依赖。企业所追求的,是如何让机器和人力之间形成最佳的匹配模式。这样,基于公共化的技能供给模式就能够满足绝大部分企业的生产和服务需求。所以为了平衡劳动力成本的投入与产出,企业更愿意使用职业院校这一公共技能供给主体所提供的人力资源。在这种情况下,职业教育必然长期维持以政府为主、其他主体参与的治理模式。因为只有这种治理模式能最大程度上发挥政府作为公共技能供给主体的功能,确保市场经济主体能够以最合理、方便和经济的方式获取人力资源。

但是随着我国经济由不可持续的、投资拉动型的粗放式发展方式转向可持续的、技术进步型的集约式发展方式,企业开始更加注重差异化竞争,试图通过技术、理念、服务、组织等的创新实现比较优势,争取产品和服务在价值链上的高移。在这种情况下,企业对特殊技能的需求不断提升,这种特殊技能的本质是企业员工在特定的工作情境下经过长时间的积累后形成的问题解决能力、创造能力以及娴熟的操作技能,它的形成高度依赖企业独特的工作环境,是企业形成比较优势和可持续发展的重要资产。基于此,企业、行业等参与职业教育办学的合法性和意愿会大幅提升,在职业教育领域争取话语权和决策权的动机也会更加强烈。

实际上,这一变化趋势从德国企业积极参与“双元制”的过程中可以体现。几百年来,德国的双主体办学形成了政府强势介入,校企共同参与治理,且行业企业在其中起到主导作用的治理结构。在这一治理结构中,政府的主要功能是各类国家标准的制定(如职业培训条例),并采取多种独立措施推动双元培训。它与德国制造业对人力资源需求的特征相匹配。德国企业产品及工作性质呈现出复杂的多样化趋势,且传统机械产品具有高附加值等特点。企业技能密度高、分工精细度低、组织扁平度高的特点使得企业愿意投资职业教育,并建立起一整套人才培养和岗位发展的体系。从我国近年来出台的一系列产业发展政策来看,建设

制造业强国，发展高端制造业，是我国新时期产业发展模式的战略选择。而这里的高端制造业是以先进生产线为基础，需要依赖人的技能的制造业，即德国、日本的制造业。那么，现有的“政府强势介入，但行业企业并未起到显著作用”的治理现状势必要发生变革。

由此可以看出，四十年来职业教育治理结构一直没有很好落地的根本原因，在于我国相当一部分地区的经济仍然维持粗放式发展的方式。这种经济发展方式决定了以政府投资与管理为主、市场不充分参与的职业教育办学格局长期存在，难以转型。但是 21 世纪以来，由于经济发展理念与产业发展格局的调整，政府开始逐渐意识到这种治理结构及其背后的权责分配机制，越发地不适应产业转型升级对人才结构的需求。这也是为什么 21 世纪以来关于职业教育重大改革类的文件都开始将市场化思想与职业教育治理结构改革紧密结合起来。

三、我国职业教育治理结构转型的现实困境

尽管治理结构转型已经被提上日程，但是从内外部环境来看，我国职业教育治理结构转型之路还存在一些现实困境。

（一）治理结构转型的目的亟待澄清

职业教育治理结构转型的深层次目的，是希望通过一定程度上的决策权结构的重新调整，让更多的社会力量有效、深度地参与职业教育的办学，并探索社会主义市场经济条件下职业教育的多主体治理机制。政府的大规模投入和直接管理，确保了职业教育发展基础的稳固。但也正是政府的深层次、无边界的介入，使得市场要素在其中难以施展拳脚，在顶层设计和具体实施过程中缺乏足够的决策权与话语权，形成一种“合法地边缘性参与”状态。这种状态难以激发市场主体办学的活力和积极性，也很难发挥它们在感知市场变化、优化资源配置和提升人才培养效率上的独特优势。新的治理结构，正是要围绕技能人才的培养、使用和发展，在政府和市场主体之间构建一个合理的权力结构，既要实现市场在职业教育办学中的“有效”，也要实现政府在职业教育统筹中的“有为”，最终体现职业教育作为一种教育类型的治理特征。

所以，问题的关键不在于政府单纯的“放权”，更重要的是政府站在何种高度去发挥统筹的权力，市场依照何种准则和规范行使办学的权力。治理结构转型的目的并不是否定政府的技能供给地位，更不是全盘否定政府举办职业教育的合理性与合法性。实际上，21 世纪以来我国职业教育的快速发展，正是政府引导和大规模投入的结果，如出台政策明确“普职比大体相当”、开展数轮高等职业

院校内涵建设项目等。尽管经济发展模式发生了转变,但以先进生产线为基础,需要依赖人的技能的制造业发展迫切需要一支公共技能人才与专有技能人才兼具的队伍。在我国企业内员工技能形成和岗位晋升制度并不完善的情况下,政府作为技能供给的重要主体,仍需发挥重要的作用。此外,我国中西部地区还存在大量的工业 2.0、工业 3.0 企业和中小企业,劳动密集型的生产方式在短时间内无法被取代。政府作为技能供给主体参与职业教育学,有利于区域内稳定的公共技能供给和社会就业。

(二) 政府“统筹”的内容亟待明确

“统筹”是政府发挥宏观调控的基本方式,但是“统筹”什么才能确保政府的行为是“补位”而非“越位”,这是决定政府统筹效果的重要变量。过去政府在职业教育领域内发挥的统筹作用具有浓厚的行政导向,即国家层面通过顶层设计勾勒职业教育未来若干年的发展图景,然后由国务院各部门,以及地方行政部门组建跨部门团队负责落实。这种模式的优势在于能够体现政府统筹的基本理念与方向,但其劣势在于行政部门难以划清行动界限,容易造成以行政指令替代本该由市场参与乃至主导的行为。此外,市场主体在政府“统筹”职业教育的视野中并不显著,在“统筹”机制内争取自主权的意识和能力不够。这既是产业界缺乏办学积极性的体现,也是决策部门对职业教育嵌入社会经济发展程度之深认识不足的体现。所以,职业教育治理结构的转型,必须要明确政府“统筹”的内容和方式,否则可能导致转型无法真正顺应市场经济的发展需求。

(三) 市场“办学”的内涵亟待扩展

“办学”的简单理解就是举办学校,在很多文件和研究中也如此定义。但是“办学”也存在一个广义的理解,即“举办教育”。这种理解超出了对“办学”是“举办制度化的学校教育”这一狭义认识,进一步扩展了办学主体的行动领域。揆诸我国职业教育的历史与现实不难发现,“举办制度化的学校教育”只是诸多办学行为中的一种,制定各类标准、开发技能证书、培养在岗工人、开展非学历技能培训与资格认定等都属于办学的范畴。即使是在“举办制度化的学校教育”之中,也存在十分复杂的办学行动体系,如课程开发、实习实训、技术研发等。

“产教融合”的提出,正是希望产业系统和教育系统走出过去狭隘的合作路子,实现要素级别的融合,构建产业和教育的命运共同体。从这个角度来看,我们也应该从宏观到微观,全方位地理解“社会多元主体办学”中的“办学”:宏观层面是决策层面,即社会主体参与职业教育决策、制定职业教育规范;中观层面是

组织层面，即社会主体举办各类职业教育办学机构；微观层面是执行层面，即社会主体在课程、教学、科研等领域围绕具体问题深度参与或主导。

（四）治理结构转型的制度环境亟待改善

治理结构转型的本质是权力结构的变革，而权力结构具有明显的“嵌套性”特征，任何一个权力结构的存在、发展和转型都将受到其他权力结构的影响和制约，并且与经济结构、社会结构、政治结构等之间存在密切的互动关系。基于此，职业教育治理结构的转型也需要辅之以相关领域结构的变革，如机构改革或制度变迁。从当前职业教育治理结构转型的制度环境来看，一些制度设计显然与转型的方向不匹配。例如宏观层面我国过度宽松的市场经济运行模式与制度设计使得企业不具备产业升级的内部动力和参与职业教育的意愿；企业内部的管理模式和制度设计也不能够为员工提供良好的技能形成与晋升通道；职业院校教师的晋升机制没有与企业内部员工晋升通道实现互通等等。所以，职业教育治理结构的转型需要伴随着相关权力结构的转型，确保转型的方向和思想一致，从而为转型营造良好的制度环境。

四、我国职业教育治理结构转型的政策路径

（一）基于职业教育的类型特征确定治理结构转型的政策方向

如前所述，治理结构的本质是一种权力架构，是不同的利益相关主体围绕某个事项进行的权责协调机制，所以治理结构的形成过程和特征必然受制于职业教育利益相关主体的特征，服务于职业教育的办学和产业技术技能人才的培养。但长期以来，我国职业教育治理结构基本沿用了普通教育的治理结构，即以教育行政部门统筹和管理为主，社会各界力量有限度参与办学。教育行政部门根据区域教育资源的配置情况制定招生方案，根据素质教育和全面发展的基本理念制定培养目标，以学科知识体系为培养内容，以去情境化的学校教育为主要的培养手段。这种治理结构和特征是符合普通教育（尤其是义务教育）公共性、基础性的特征的。但是职业教育在育人目标、办学方式、培养内容、社会功能等方面与普通教育有着本质上的区别，两者是不同类型的教育，办学主体的利益诉求也有不同之处。所以职业教育治理结构应该突破普通教育治理结构的设计框架，从职业教育的类型特征出发制定政策。

从这个角度来看，我国职业教育治理结构转型的政策方向就要从过去单一的“放权”走向“放权”和“赋能”并举。“放权”应理解为管理职权的下放，目的是为了了解决上层冗余和臃肿的管理权限，它不涉及核心事项的决策。过去我国

职业教育治理结构的相关政策主要与相关职权的下放有关,如邀请行业教学指导委员会负责大赛的组织、各类标准的制定,或者提升企业代表、行业代表在一些事项决策中的话语权等。但是放权的行动逻辑是自上而下,放权的内容不涉及职业教育较为核心和关键的决策事项,放权在形式上仍然存在浓厚的行政主导思维。而职业教育治理结构转型的关键不在于下放权力,而在于重新认识和给予不同主体,尤其是市场主体在职业教育中的决策地位。在这种情况下,“赋能”就应该成为未来政策制定的主要导向。因为“赋能”的核心思想是授权和决策权下放,它的执行前提是认为被授权对象具有高质量决策的能力。在新的职业教育治理结构框架下,以行业、企业为主的多元市场主体将在办学、育人等领域拥有更大自主决策权,而不仅仅是拥有更多边缘性任务的执行权力。政府则更多地是从区域人力资源统筹的角度出发进行宏观规划和指导,并做好质量监督工作。这种治理架构符合职业教育作为“准公共产品”的基本属性,能更好地匹配和平衡职业教育利益主体的多元利益诉求。

(二) 设立“清单机制”划定政府和市场办学主体的权限和责任

“清单机制”指的是以权力清单、责任清单与负面清单作为划定政府与市场权限、规范政府规制与市场调节行为的治理方式。它通过减少政府的自由裁量权,增加市场的自主选择权,以达到政府“简政放权”的目的。从现阶段我国职业教育治理结构转型的障碍来看,行政部门越权管理、权力寻租等行为的确影响了市场主体参与职业教育办学的积极性。更重要的是,市场主体在职业教育治理过程中的长期缺位或话语权不足,可能会导致职业教育办学与产业发展需求脱钩,不仅增加了职业教育的办学成本,更有可能造成办学资源的浪费与技术技能人才队伍建设的迟滞。破解这些顽疾的关键是给予市场解放思想的空间,以及转变政府治理职业教育的思想与模式,合理分配政府、市场主体和社会组织的公共管理职能,从而顺应新时代产业发展格局对职业教育治理结构改革的需求。“清单机制”为解决这些问题提供了可能的思路。

“清单机制”包括三种清单:一是“权力清单”,它明确了政府在职业教育治理过程中拥有的统筹管理权限,例如标准的制定、办学项目的备案、人才培养质量的监督等。权力清单需要按照“放权”与“赋能”并举的思想设计,内容必须明确而具体,不能模糊笼统、一带而过。对于现阶段行业企业有能力决策、且“分布式决策”比“统一决策”更有效率和质量的事项应从原有的清单中剔除,交由市场主体自行决策。二是“责任清单”,它明确了政府在治理过程中需要履

行的责任,以及问责机制触发的条件与流程。制定“责任清单”的目的是确保政府按照权力清单的边界行使权力、履行义务,扎实做好服务工作。三是“负面清单”,它是一种准入机制,其核心思想是“法无禁止皆可为”,它确保了政府行使权力的有法可依,同时也保护了市场主体参与市场竞争的积极性。对于当下职业教育治理结构转型而言,如何发挥行业作为中间层的积极作用、如何在确保国有资产不流失的前提下做好产教融合、如何维护企业办学过程中的各项权益等一系列问题都亟待破解,这就需要政府以“负面清单”明确法律禁区,从而为社会各方探索创新解决的方案提供保障。在这三种清单的共同作用之下,政府在确保公共技能高质量供给的同时,着重做好区域技能形成体系的构建,以及技能供给数量和质量的宏观调控。而市场主体则可以依据行业发展的特点和需求,探索参与职业教育办学的多种途径和模式,从企业人才梯队建设的角度对人才培养做长期规划,重点培养面向未来的、基于企业技术优势的人才核心竞争力。

(三) 基于“设计”和“内生”的双重思维营造职业教育治理结构转型的制度环境

政府和市场主体围绕职业教育形成的新的治理关系,必须要依托相关支撑制度加以落实。而这些制度的变革既依赖于行政层面的大破大立,也依赖于市场主体内部的演化与推进。所以强化治理结构转型的制度环境建设,需要同时运用自上而下的“设计思维”和自下而上的“内生思维”,倒逼政府、企业和行业破除不合时宜的制度,建立与新时期职业教育发展思路相匹配的制度环境。此外,政府应通过制度的设计主动倒逼市场主体检视自身存在的制度弊端(如人事制度、公司内部治理制度等),这种倒逼不是通过行政命令的方式实现,而是通过对治理结构的顶层设计,让企业能够预见参与职业教育办学带来的各项红利,帮助市场主体澄清办学的困惑和疑虑,从而最大程度上吸引社会资源投入到职业教育办学过程中。

从这个角度来看,5~10年的时间对于形成一套新的职业教育治理结构和配套制度而言还是显得不够。除去制度变革本身可能遇到的阻力之外,新的治理结构还需要充分的时间进行微观层面的调试,以适应新的权力结构和利益格局。更重要的是,我国各地区经济社会发展环境存在较大差异,旧的利益相关主体的治理架构错综复杂,尤其是介于层级组织和市场组织之间的中间性体制组织、行业在各地的发展水平不一,难以用一套治理架构进行全国推广。所以国家可以考虑在部分典型区域建立职业教育治理结构改革试验区,探索产业结构与形态、中间

组织发展水平、政府治理方式和水平、职业教育办学规模和水平等变量对于职业教育治理结构形成的影响。2020年初教育部与山东省人民政府启动的职业教育创新发展高地共建项目，正是一个很好的尝试。

（四）加强市场主体参与职业教育办学的标准体系建设

在制度环境的建设中，如何更好地规范市场主体的办学行为，是政府发挥统筹与引导作用的关键。市场主体进入职业教育治理结构，拥有更大的决策权，并不意味着其办学过程和质量独立于监管之外。由于一些行业、企业缺乏办学经历，对技术技能人才职前职后的培养重点和方式认识不够，且办学的过程还可能受到企业效益的影响，如果不加强对市场化办学的质量监管，将有可能导致人才培养质量的滑坡，甚至产生严重的社会问题。这一点在21世纪初一些“职业院校学生沦为企业廉价劳动力”的典型案例中已有体现。出现这一乱象的重要原因就在于强调市场化的同时忽视了底线控制，使得职业教育不仅没有实现治理结构转型后的人才质量提升，反而降低了职业教育在人民群众当中的期待。所以，治理结构的转型既要做好赋能和协作，更要发挥好政府在教育事业中的监管职能。

在新的职业教育治理结构下，政府在办学层面的统筹作用主要体现在标准体系建设之上。标准化的功能是“兜底”，是确保职业教育办学质量能够达到最基本的要求。这是政府发挥宏观调控，由管理向服务转变的重要体现。未来强化职业教育市场化办学的标准体系建设应从以下几个方面入手：一是要明确标准的功能是质量兜底，它不具有评优的功能，更不能用标准框定主体办学和育人的过程，抹杀特色办学的可能性；二是要建设包括办学标准、专业教学标准、师资建设标准等在内的标准体系。标准之间应相互匹配，围绕人才培养质量这一核心指标进行总体设计；三是标准体系应形成国家与地方层面的联动建设格局，即国家制定全国统一的质量标准，各省、自治区和直辖市根据区域教育发展水平和产业结构特征等，在国家标准的基础上制定补充标准。部分标准需要教育部门、人社部门、财政部门等联动开发；四是要建立基于标准的监督工作机制。教育行政部门应重点抓好办学的“入口”和“出口”管理，基于标准对各主体办学的基本条件、过程质量和结果质量进行定期考核。

职业教育治理结构转型势必是一个长期的过程，它不仅是教育制度的一次转型，更涉及深层次的社会制度的厘革。而转型成功与否的关键就在于新的权力结构能否在市场经济与政府统筹间寻求一种新的平衡。

（摘自《西南大学学报（社会科学版）》2020年第4期）

职业教育治理能力现代化：一流职业教育建设的要义证成

陕西师范大学教育学院 陈 亮；西南大学教师教育学院 陈恩伦

一、问题提出

职业教育作为国家教育体系的重要组成部分，承担着培养应用技能型人才的使命。增强职业教育服务社会经济发展能力，加快构建现代职业教育体系，已成为新时代党和国家高度重视的职业教育治理问题。2019年，国务院发布的《国家职业教育改革实施方案》指出，没有职业教育现代化就没有教育现代化，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展中更加突出的位置。同时，《中国教育现代化 2035》指出，建成服务全民终身学习的现代教育体系、职业教育服务能力显著提升是未来教育的主要发展目标。职业教育作为实现知识的应用逻辑与学科逻辑双向互通的纽带，提升新时代职业教育现代化水平已成为职业教育发展的核心命题。在这种社会使命的推动下，优化职业教育内部治理结构，探索内涵式发展道路，坚守改革与创新，已成为一流职业教育建设的内在秩序与必然选择。近年来，职业教育建设已成为公众广议的热点话题，同时也是学界在理论层面探究的焦点。纵观我国学者对职业教育建设的研究成果，大致分为三个方面。

第一，基于多主体观照的职业教育协同发展研究。职业教育的多主体协同发展已在当前职业教育领域学者中达成了普遍共识，政府、企业、行业以及职业学校间的合作，能够突破“以传统政府为主导的职业教育单中心管理存在着难以消弭的局限性”。在此基础上，有学者针对“一带一路”倡议下的项目协作理念，提出了高职教育多主体协同发展的政府统筹推进型、企业需求驱动型和院校自主探索型实践模式，在实践中“形成政府、企业、社会三位一体投入机制”。

第二，基于校企合作、产教融合的职业教育长效发展机制探索。面向市场与社会需求办学是职业教育未来发展的路径选择，也是职业教育实现应用技能型人才培养的旨归。有学者指出，形成产教融合命运共同体对于落实立德树人根本任务、提供人民满意的职业教育、服务中华民族伟大复兴具有重要意义。同时，也有学者运用实证的研究方法对产教融合的现实困境展开了学理分析，从加强政策供给、健全体制机制、强化合作调研等方面构建产教融合实现机制。

第三，基于技术技能创新的职业教育人才培养模式改革。有学者指出，人才培养模式改革是高职学校建设的重心。高职学校需要健全德技并修、工学结合的

育人机制,利用人工智能、大数据等技术来深化人才培养改革。也有学者将高职院校人才培养与“一带一路”沿线国家和地区需求相结合,提出了高职院校人才培养模式需结合国际化标准,切实推进产教合作的跨国运作。学者们从不同层面与视角对职业教育建设与发展进行了多维探究,但学界对职业教育的本体论阐释以及现代化作用于职业教育治理的理论逻辑仍较为模糊,究竟何为职业教育、如何优化职业教育内部治理结构以及如何提升职业教育治理能力等问题有待深入探讨。此外,随着治理时代的到来,职业教育本科如何在新时代的征程中实现转型并蓬勃发展,如何推进职业教育内涵式发展进程,这是建设一流职业教育的重点。基于此,本文着力通过从治理元素本身释放的“善态”能量出发,在理解职业教育本质的基础上,探究职业教育治理能力现代化的生命体征与结构要素,以精准把握职业教育治理能力现代化的内涵特征,厘清职业教育治理现代化的逻辑向路。

二、追本溯源:职业教育治理能力现代化的本体论阐释

职业教育作为培养应用技能型人才的专业场域,更加强调对受教育者实践技能与工作能力的培养,注重应用性与理论性的交互融合。职业教育不同于一般意义的普通教育,其本身具有一定程度的开放性,跨界交往、共生发展是职业教育走向现代化的重要意涵。职业教育作为一个复杂的结构系统,汇聚着“职业”与“教育”两种溪流,这两种溪流在共生交融的和谐场域中实现交汇并展开交往对话。在一定意义上,职业教育生存在这两种溪流之中,“超越单一的技术或生命之维,在耦合中达成工具理性与价值理性的统一”,能够促进职业教育形成兼容并包、跨界交往的性格特质,促进职业教育由管理逐步走向治理。就职业教育的“职业”溪流而言,其本质是以职业为重心,更强调以知识的应用逻辑作为载体,在企业的场域中培养职业人的职业技能与基本操作能力。企业的职能就是生产和加工产品,获得利润,与行业间展开竞争,从这一角度而言,生产、工厂以及效率、效益就成了这一溪流的核心元素。就职业教育的“教育”溪流而言,其本质是育人,学校是实现育人活动的重要场所,教与学成为学校日常生活的主旋律,师生在学校和谐的教学文化氛围中获得知识的生命生长。从这一角度而言,教学、学习就成了这一溪流的核心元素。职业教育作为一种特殊的教育类型,有其自身的发展逻辑与生长轨迹,内生于“教育”溪流与“职业”溪流之间,汲取各自的养料,并通过知识的学科逻辑与应用逻辑间的多元交互作用关系来观照职业教育人才培养,促进学生由“文化人”转向“职业人”,进而实现职业教育组织系统

内各要素间的有序融合与发展。在全面推进教育治理体系和治理能力现代化的进程中，职业教育作为智能时代知识转型的自组织系统，跨界、协同、集成的现代化之路将为新时代一流职业教育建设带来诸多期许。

“现代化(modernization)意味着将‘现代性’(modernity)引入，并使之渗透于非现代化的传统社会和传统文化之中，成为该社会和文化中起支配作用的本质。”伯曼(Berman, M.)曾指出：“现代性是一种重大经历——空间和时间的经历、自身和他者的经历、生活可能性和危险的经历——的模式，现代的环境和经验跨越了地理的和种族的、阶级的和民族的所有边界。”现代化进程意味着相互联系的变迁的总和，从这些变迁中出现了一种独特的社会组织 and 文明类型——“现代社会”。换言之，现代化是描述现代社会整体精神状况与文化气质的抽象概念，彰显着社会发展与进步的时代韵律，主要表现在作为社会的人对工业社会中的技术、知识与权力的支配与控制，进而理解现代社会中的制度意蕴。在面对现代化社会中出现的惶恐和向往、进步与倒退、激进与保守、理想与现实等遭遇和矛盾后，人们改变世界以及改变自身的力量逐渐变得强大，对社会场域中诸多事项的运行会有更高的价值期待，期望通过科学化的制度设计来保障生活的基本形式与规则。因此，社会制度与各项功能的现代化即治理的现代化，作为新时代改善社会民生、提升社会治理能力的依据，成为人们在社会场域中从事社会交往活动、解决复杂问题的关键。

治理体系和治理能力现代化是党和国家在政治制度、行政制度、司法制度等领域深化改革的重要体现，是党的十八届三中全会提出的一个全新的治理理念，“是人类在寻求解决社会一致和有效性问题上做出的一次深刻的认识转折与制度突破”，彰显中国特色社会主义新时代国家机构与制度有效运行的执行力。治理理念的更新和发展需要政府、市场、社会以及公众等个体形成相互承认与信任的统一体，在多元共商的对话场域中为实现公共利益与目标达成管理公共事务、控制并分配社会资源、享有权利并履行义务的行动共识。治理思想和实践虽然发源于西方，但治理体系和治理能力这一抽象命题是中国治理逻辑独有的话语体系，是国家内部各制度间有序发展的能力，符合中国治国理政的新思路，更是提高国家制度与机构有效运行的机制保障。

在新时代的语境下，治理被赋予了新的使命，在实践中形成治理主体的多元性、治理对象的复杂性、治理方式的多样性以及治理过程的多维性于一体的公共事务解决框架。“现代国家治理体系是一个有机、协调、动态和整体的制度运行

系统。”治理能力是治理体系中各结构要素得以有效运行的结果，是“国家能力或制度能力”的具体体现，治理体系各结构要素间的科学合理安排需要综合考虑治理主体的治理思维与治理能动性。可见，治理能力是国家解决公共事务冲突，协调各方矛盾，实现公共利益表达与整合的常态化表现。治理能力评价的是治理效果，在一个民主协商的国家中，多元主体参与公共事务决策，制度环境更加和谐与民主，民主话语体系更加健全，治理效果会更加明显，治理能力自然就会提高。

治理本身形塑着多元主体间责任与义务的交往关系，以“善”为理念，实现政府与公民对社会公共事务的协同规制。职业教育治理是一个复杂过程，它需要解决工具主义主导下的“自上而下”权力运行模式、企业与市场间出现的“若即若离”形态以及职业学校办学质量不高、办学理念与市场脱节等问题。职业教育治理体系与治理能力现代化是一流职业教育建设的核心要义，因为一流的职业教育建设离不开相关主体对职业教育要素结构的组织与协调，以多种方式实现职业教育内外部关系的互动交往。职业教育的复杂属性决定着职业教育治理需要兼顾教育与职业两种内在发展逻辑，在创新职业学校办学特色基础上重新审视政府、企业与职业学校之间的权责关系，着力提升职业教育的公共质量，以“平等相待、协商对话”的理性方式解决职业教育发展中面临的知识应用困顿、市场与社会利益间的矛盾以及职业学校与多主体间的冲突等困境。如果说“高等教育的协调发展应是政府、市场及学术寡头三种力量平衡的结果”，那么现代职业教育的发展与治理就更需要多元主体的协同参与，形塑职业教育的公共理性精神，进而激发职业教育的办学热情。职业教育治理能力彰显的是公共行政精神，它是对职业教育公共服务的召唤以及有效管理公共组织的一种深厚、持久的承诺。职业教育治理主体的态度、信念、规范、价值观与行为方式都源于公共行政精神，并影响着治理能力。正如弗雷德里克森（Frederickson, G.）所言：“公共行政精神说明了集体的看法和信念存在的原因，公共行政的职业协会和培养未来公共管理者的学校和学院所开设的课程都表达了这种看法和价值；更重要的是，这种看法和价值也反映在政府和非营利性公共组织的行政文化和习惯之中。”从这个意义而言，职业教育治理体系与治理能力是公共行政精神引领下职业教育实现善治的必备条件，前者是实现后者的前提，后者是构成前者的结果，两者共同发力来达成对职业教育日常事务管理、资源利益分配、职责履行等的行动共识，进而实现对职业教育公共性、共在性的理性回应。

职业教育治理体系是新时代职业教育有序运行的制度载体与机制供给保障,是职业教育场域中人、财、物等空间要素和时间要素间的程序化、规范化的有机组合与协调,聚焦职业教育治理中的内外部矛盾关系。而职业教育治理能力根植于职业教育治理体系的内在逻辑,以问题为导向,通过协商、互动等交往方式,系统全面地回应经济全球化、大数据信息化、社会文化多元化等对解决职业教育现实问题带来的重大调整。职业教育治理能力现代化则是多元治理主体在完善的职业教育治理体系指引下,运用一定的政策法规对职业教育公共服务活动予以指导、控制和规范的一种增进公共利益的现代化过程,其本质在于通过具有公共信仰的制度创新来调整职业教育内外部结构关系,形成具有契约精神指向的网状协同治理共同体,进一步提升知识在生产层面的活力。总之,一流的职业教育离不开高水平的治理能力和治理体系观照。现代化的治理能力能够有效提高职业教育制度的运行效率、降低治理风险与治理成本,确保职业教育在正义的秩序空间内实现公平。职业教育治理能力现代化的主要特征源自职业教育机构生命生长的活力与知识创新的动力,保障职业教育发展的自主性、共生性与创新性,观照职业教育发展过程中多元主体的共在利益表达,进而增强职业教育的社会公共服务职能。

三、关系证成:职业教育治理能力现代化的要素特征

罗西瑙(Rosenau, J.N.)指出,任何有生命力的人类制度都必须完成各项功能,如应对外来的挑战,防止成员之间的内部冲突,获取资源以及制定目标和达成这些目标的政策。治理过程导致的结果与传统统治、管理过程取得的结果基本相似,不同之处在于整个解决冲突的过程。治理所追求的终归是创造条件以保证社会秩序和集体行动。治理的现代化是一个变化发展的动态过程,是社会制度创新在实践层面的真实写照,也是国家治理水平和治理方式实现转型的体现。但治理与治理能力现代化之间尚存差距,社会场域中的治理活动还不能完全属于治理能力现代化的范畴,因为治理现代化是对治理能力强弱的评判,若在治理过程中忽视了各主体间的利益关系,权力过于集中,那么这样的治理与管理别无二致。因此,职业教育治理若不能充分考虑职业教育自身的发展逻辑(职业教育的多主体关系、职业教育的治理制度与结构、职业教育的运行逻辑等),仍以政府的行政权力为支点来观照职业教育的发展,忽视职业教育内在的发展逻辑,那么这样的治理势必是低效的。

依据治理与善治的理论分析框架,治理是通过合作、协商、伙伴关系、确立

共同的目标等方式实施对公共事务的管理。善治是彰显治理能力水平的最高目标,是政府与公民之间展开的积极而有成效的合作互动过程。之所以称为“治理”或“善治”,是因为公民参政议政、选举、决策与监督的权力与话语权得到足够的重视,权力源于人民的授权,与政府一道形成公共秩序与公共权威。有学者指出,权力要能合法,需要三个条件:符合既定的规则,规则本身经受得起以共有的信仰为参照而进行的检验,以及下属——尤其是其中最重要的成员——对特定的权力关系明白表示同意。职业教育治理能力是一个历史演进的过程,现代化的过程并不能意味着摒弃传统,需要在继往开来的共治场域空间内尊重传统,形成兼容并包、共赏共在的职业教育治理环境,明确职业教育治理权力的结构属性与行使边界,确保职业教育形成合作共赢、民主协商的治理格局。由前文可知,职业教育治理能力现代化作为一种对象性活动,离不开职业教育治理体系的观照。因此,职业教育治理能力现代化应包括的要素特征及分析标准需要进一步探讨。

职业教育治理作为新时代国家重点发展职业教育、实施“双高计划”等职业教育政策的公共行政行为,也是国家治理中的重要组成部分,厘定职业教育治理能力现代化的要素特征需要结合广义上的国家治理以及国家治理能力。有学者指出:“有效的国家治理涉及三个基本问题:谁治理、如何治理、治理得怎么样。”治理终归是作为社会的人依据完善的制度发挥主观能动性 with 想象力,在不断商谈与协商中形成共同的治理目标,明确各自的权力与责任,进而实现对社会的全方位改造。因此,国家治理能力现代化的核心在于,治理主体在制度创新与制度理性的框架下,深刻理解治理现代化的“公共权力运行的制度化和规范化、民主化、法治、效率和协调”五大实践标准,达成对社会公共事务治理的共识。基于此,考察职业教育治理能力现代化的要素特征也应以此为分析框架,遵循“谁治理、如何治理、治理得怎么样”的逻辑主线,践行治理现代化的五大标准,同时结合职业教育自身属性,深入理解职业教育善治的制度用意,形成点面结合的非线性治理思维。

具体而言,其一,职业教育治理作为职业教育场域特有的一种社会交往行为,需要在多元交互的共生环境中形成相互信任、相互欣赏的多中心治理主体,彼此在平等自由的治理“生活世界”中获得承认,这也回应了国家治理能力现代化中的“谁治理”这一核心问题。其二,在发挥人的能动性的基础上,职业教育治理需要以“善”为导向,形成与时俱进、创新包容的制度结构,这样才能为治理主体提供明确的治理依据与方向,确保职业教育治理的规范化与科学化,这为“如

何治理”提供了依据。其三，在明确了以人和制度为核心的两大职业教育治理要素的前提下，如何开展职业教育治理即治理过程成为焦点，这也是推进职业教育治理能力现代化的重点。新常态下的职业教育治理需要保证治理信息的对称性、公开性，确保教育治理过程的和谐有序性。其四，职业教育治理过程是持久变化的状态，并非一成不变，当治理偏离了公共利益目标时，就需要在反思与行动中唤醒治理主体的责任感与集体荣誉感，矫正治理中的失范行为，以便形成共在的治理文化认同。基于此，本文形成了“主体—制度—过程—文化”职业教育治理能力现代化要素关系分析图谱。（见图1）

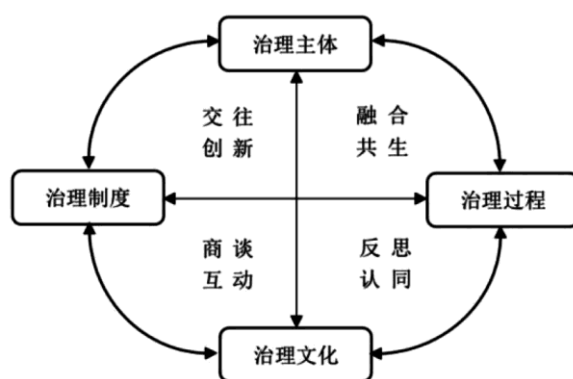


图1 职业教育治理能力现代化要素关系图

在职业教育治理能力现代化要素关系中，将人作为职业教育治理的出发点，在制度善的引领下明确治理过程与方式，在反思与行动的商谈中厘清责任与权力关系，进而形成自生自发的职业教育治理文化认同。职业教育治理构成要素体现出如下特征。

第一，职业教育治理主体的交往互动性。在智能化的现代性社会中，知识生产模式已由原来的注重学科逻辑逐步转向跨学科间的应用逻辑的互动共生，注重知识参与社会竞争的应用性与综合性。在这种发展背景下，更加凸显新时代的职业教育在社会领域内与各生产要素之间的紧密关系，需要与多主体间进行交往对话，确保行动的整体协调性，而非一种静止的知识能力传授过程。正如学者所言：“共同体是安全和谐的象征，意味着思想和行动领域的同一性。”职业教育治理主体是一个相互交往协商的共生体，以集体利益为核心，政府、社会团体、企业、职业学校以及师生等主体在共商共赏的交往“生活世界”中达成对职业教育公共治理问题的共识，避免“自上而下”的行政权力破坏民主决策、民主共商的治理氛围，规避公地悲剧、囚徒困境的搭便车行为。“交往互动旨在达成一种基于有

效性主张的共同认可之上的同意（consensus）。”这种同意建立在职业教育治理各主体在交往过程中对职业教育治理实践相互承认的基础上，规避政府权力统摄一切的困境，形成权力制约与监督的自生自发治理秩序。

第二，职业教育治理制度的创新实践性。制度是行动的先导，也是公民个人捍卫政治共同体公共性的保障，影响着职业教育治理的效果与质量。从微观角度而言，职业教育治理是一系列具体的关于规范职业教育各主体行为、职业教育办学质量与运行的制度规范与准则，是一个涉及文化、社会、经济等诸多方面的整体性系统。具有创新实践性的制度能够为提升职业教育治理质量提供依据，促使治理主体在制度框架下形成责任分担意识与创新治理思维。正如哈耶克（Hayek, F.A.）所言：“人是一种需要遵循制度规则保护的动物，人之所以取得成功，是因为他的思维和行动受到规则的调整。”“公共权力运行的制度化和规范化，它要求政府治理、企业治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序。”职业教育作为服务社会的公共产品，若想提高其产出的质量，不仅仅需要知识的更新，更需要在与与时俱进的社会环境中激发治理制度再造的创新动力，形成规范的治理域，发挥制度创新引领职业教育应用实践的风向。

第三，职业教育治理过程的和谐有序性。职业教育注重教育与社会的融合与共生，强化知识生产与应用的逻辑，重视教学与生产、学习与产出等过程的对接。职业教育治理过程主要是为解决对接过程中出现的问题，促进职业教育治理主体、治理对象以及治理方式等多重治理维度形成和谐有序的治理实践，这是多维互动的过程，既涉及多主体间的有序横向联动，又涉及多方主体间的跨界纵向互动，具有动态性与复杂性。具体而言，在整个职业教育治理过程中，形成自上而下与自下而上双向互通的治理决策运行机制，避免任何一方单向度锁闭信息，注重治理信息的对称性与公开性。在此基础上，衡平职业教育内部治理结构与外部治理结构之间的利益关系，形成外部治理和内部治理的分权格局，将提升职业教育“输入”的应用型知识与“输出”的产品质量作为根本目标，在创新实践中形成具有独立品性的职业教育治理话语体系。

第四，职业教育治理文化的共生包容性。与治理型政治相一致的政治文化是建立在公共理性基础之上的，它以公民的权利与义务为底线，其主题是关怀基于基本正义问题的公共的善，而不是政治权威的价值偏好。职业教育治理文化作为内生于职业教育组织结构中的一种精神灵魂，关切着职业教育场域中的公共善，是职业教育治理主体与客体开展交往活动的前提，形塑着职业教育治理的价值认

同。“教育的使命首先就是要人对本真的文化价值的认同，恪守人的文化以培养文化的人，并以此为契机对社会结构产生潜移默化的影响，引领社会在转型的时候最大限度地符合人性的要求。”职业教育治理的本质是在反思与行动中唤醒人作为职业教育主体的职业能动性与其责任感，在多元包容的生态系统中培育职业人健康的心灵秩序和文化交往能力，形成共同认可的文化信仰。“文化的寻源与反省，既需要教育思想者的理性与激情，也需要教育实践者的追求与履行。”正如前文所述，职业教育处在“教育”溪流与“职业”溪流之中，凝聚着理论与实践的双重品性，职业教育治理若想实现现代化之路，需要倚靠文化这种缄默的软制度，在自生自发的职业教育治理秩序中形成交往共生的价值认同，彼此间相互包容、相互承认，贯穿于每个成员日常交往的“生活世界”中。

总而言之，职业教育治理能力现代化的构成要素不是单一的个体，而是由上述要素特征组合而成的混合体。现代化代表了职业教育治理的一个系统过程，在职业教育的制度、机制、规范以及文化等因素的交互作用下能够促进职业教育质量实现可持续性的增量发展。职业教育治理能力并非是一种时髦的装饰，而是一个汇聚职业教育治理主体、职业教育治理制度、职业教育治理过程以及职业教育治理文化等要素结构于一体的共生交往联合体，彼此间相互影响、相互协调，在理性的交往空间内形成职业教育治理能力现代化的常态化运行机制。

四、公共秩序：职业教育治理能力现代化的逻辑向路

阿罗诺维兹（Aronowitz, S.）曾言：“高校必须成为公共领域，对更大的共同体和学者共同体开放。高校应该成为学习的中心和发现的场所，应当是对公共问题进行辩论的地方。”职业教育作为连接职业学校与社会发展的纽带，促进受教育者个体走向职业场域，进而形成共生学习习惯的开放共同体，涉及个人领域与公共领域、个人利益与集体利益等公共意志层面的复杂关系。这种复杂关系是解决职业教育场域中的公共性问题而面临的核心问题，也是职业教育治理能力现代化各要素结构（治理主体、治理制度、治理过程以及治理文化）之间相互博弈与争辩的关键。为解决与调适这种复杂的公共性关系，职业教育治理需要回归理性世界，形成非线性的公共意志思维，遵循公共思维的逻辑导向，以公共理性和公共善为向路探寻职业教育治理现代化的秩序逻辑，形塑治理各要素间的良好关系，形成职业教育治理有始而终的善态格局。

（一）公共理性：职业教育治理能力现代化的逻辑主线

理性是作为能动性主体的人类在社会场域中开展活动的一种生存技能，引导

并形塑着人类的行为,人类运用这种能力去感知、推理复杂事物间的逻辑关系并采取相应的行动方案。正是在人类探索与发现未知事物的过程中,擅长运用理性这一元素,才能突破艰难险阻取得举世瞩目的成就。然而,理性与公共理性存在一定的区别,“后者不仅要求运用者按照合乎逻辑、前后一致等‘理性的’方式来认知、推理和行动,而且要求运用者在如此运用时还要兼顾公共生活的普遍性与相互性”。而且,公共理性作为“现代性之缘起的理性,要摆脱工具理性所构筑的囚笼,需要恢复理性自我划界的能力,认识到界限的尊重是成熟理性的一种标志,也因此是现代性展开自身过程中理性应具有的一种自觉意识”。罗尔斯(Rawls, J.B.)指出:“公共理性的本质即为公共性,是公平合作体系的社会理念的一个要素,即体现在社会公共的正当性与公共秩序之间的理性思考,这些理性的思考指向的是公共善,是平等公民之间合作的原则与准则。”由此可以看出,公共理性是一种公共意志的理性,凝聚的是多方主体的共在利益表达,在整个目的和过程中体现理性“善”的正义。职业教育治理是一个复杂的公共系统,提高现代化的治理能力,需要形成公共理性的全局性思维导图,围绕职业教育治理能力现代化的要素建立共意共在的职业教育治理逻辑结构。

具体而言,职业教育治理现代化的逻辑主线被公共理性包围着,目的性“善”的正义和过程性“善”的正义贯穿治理逻辑的始终。目的性“善”的正义是职业教育治理在价值层面的方向盘,以价值理性为内核,调动人作为职业教育治理的主体能动性。过程性“善”的正义要求职业教育治理的整个过程体现公共理性“善”的样态,多主体间形成“相互性(reciprocity)”的协同共治系统,在“想象的”治理共同体中衡平利益与冲突,提升职业教育治理的“可治理性”。罗尔斯在论述公共理性时首次提及了“相互性”这一核心概念,主要是指人们的日常交往建立在一种互相平等和感性接触交往的基础之上,是一种利益碰撞的关系,协调这种利益碰撞的关系的交往原则。在职业教育的发展过程中会面临诸多利益冲突与碰撞,需要政府、社会、企业、职业学校等多主体能够将理性和善作为行动纲领,从长远发展的角度出发,以提升学生终身学习能力为终极目标,正确认识利益与理性、个人私利与集体公利之间的关系,最大限度在政策制定、政策执行、政策评价与反馈等层面实现公共利益的表达与整合。总之,公共理性引领下的目的性“善”的正义和过程性“善”的正义是职业教育治理能力现代化的逻辑主线,唯有如此,才能形成稳定、持久的职业教育治理善态结构,彰显职业教育治理的公共性。

（二）“公共善”：职业教育治理能力现代化的逻辑归宿

如前所述,职业教育治理作为一种社会公共行为,遵循公共理性的运行逻辑,凝聚共同体成员对治理形成的正义能量与认可精神。任何一种社群共同体都需要来自共同体成员发自内心的热爱和认同,否则,就会出现所谓的“合法化危机”。职业教育治理是一个常态持久的良性循环过程,每个环节都需要在公共理性“善”的正义引领下,形成治理主体层面的公共“善者”、治理目标与治理理念层面的公共“善念”以及治理秩序层面的公共“善行”,最终走向“公共善”的终点。第一,公共理性观照下的职业教育治理是相关主体广泛参与、协作的公共性活动,包含具有公共善意之念的公益社会组织或个体,也包括具有公共理性思维的“善治者”。这两类主体需要在实践中锻炼并交往,共同致力于职业教育公共事务决策,才能形成真正意义的“善者”。他们需要围绕职业教育发展与质量保障等热点问题,广泛汇集多主体力量,在多中心交往的惯习中养成“公共善”的治理精神,扩大职业教育治理的多元声音,避免出现虚假治理与象征性治理。阿罗诺维兹曾言:“在20世纪70年代后期以来,学生在各种各样的教师委员会以及机构决策过程中的作用最多只是象征性的。这些关系应该得到改善:由于在大学和学院生活中没有自己的声音,学生逐渐类似于异化劳动者。”第二,职业教育治理目标与治理理念层面的公共“善念”释放的是一种乐观积极向上的正义能量,在职业教育共同体中追求“正义”和“美德”,引领职业教育形成兼容并包、开放共赏的公共“善念”,促进职业教育形成坚固、协作的治理谱系。第三,现代社会中的职业教育治理需要形成自生自发的治理秩序,强化职业教育治理的公共伦理性,确保职业教育治理全过程的正义有序。这种秩序是在公共理性的观照下,职业教育共同体成员在交往对话过程中形成的一种不言自明、共同认可的结果状态,更是职业教育治理场域中的共同体成员自发形成而非有意设计的一种公共“善行”。

五、迈向善治：职业教育治理能力现代化的实现路径

职业教育治理能力现代化是国家提升一流职业教育战略地位、促进职业教育专业群建设的真实写照。在现代社会语境下,职业教育治理能力现代化离不开治理与善治的关切。善治彰显的是公共事务治理的公共理性精神与公共秩序的伦理价值,兼具透明性、合法性、责任性与回应性等特征,在公共理性与公共善的公共秩序引领下,职业教育治理应是一种由合作共治逐步走向协同善治的过程,在交往中实现“善者”、“善念”与“善行”间的多维联动格局,最终实现职业教

育公共治理的善治目的。

（一）明确职业教育善治权责关系

善治是促进公共利益最大化的社会管理过程，也是还政于民的互动过程，有赖于社会共同体成员自愿的合作和对权威的自觉认同，没有社会共同体成员的参与合作，就不会有善治的存在。推进职业教育治理能力现代化，需要明确多元治理共同体间的权力与责任关系，促进治理主体在交往对话的“生活世界”中形成互动共生主体，厘清各自的权力与权利边界。

在迈向善治的职业教育治理过程中，每个共生主体都不是被动接受“指导”，而是主动践行其中，实现由“旁观者”向“当局者”的身份转变，人人都有参与职业教育治理的权利，通过“责任驱动”的方式来明晰作为治理主体的责任感与使命感。与欧洲大陆体系的以企业为主的职业教育体系和美国、日本的企业大学不同，我国职业教育呈现出以学校职业教育体系为主的特征。随着当前社会生产组织模式向全产业链集成和产业链间集成发展的趋势迈进，新形势下积极鼓励社会力量以资本、管理等要素参与公办职业院校，通过股份制、混合所有制探索校企双主体办学，有助于健全多元灵活的职业教育办学体制，形成政府主导、多元主体兴办职业教育的格局。如在“产教融合”共同体互动的过程中，职业学校和企业承担着统领整个生产与教学的使命，其核心责任是将日常的教学活动与企业生产实践对接，满足社会经济的发展需求，确保职业教育的整体质量，从而实现企业与学校的共赢发展。政府在其中起着宏观指导与支持的作用，划清权力边界，发挥服务型政府的职能，不能过度干涉“产教融合”共同体间的交往。社会公民等其他主体需要以平易之心去评价产教融合的实施情况，切实履行好监督评价的职责。

在研发共同体的互动过程中，企业的高端研发团队与职业学校知识应用的团队是主力军，以市场需求为导向，秉持知识创新驱动发展的责任使命，以“走出去”的向善心态去接受新技术，促进职业学校研发成果的应用转化。政府在这一过程中扮演着宏观指导与政策扶持的角色，发挥好关键引领、创新指导的作用；职业教育社会第三方组织等其他主体在这一过程中扮演着评估与考核的角色，发挥好产品评估、创新能力评价等作用。总之，职业教育共同体间的权力与义务是统一的共生体，在走向善治的过程中，需要各方主体各司其职、齐心协力，“营造健康良好的工匠精神培育氛围”，在共商、共赏、共在的合意环境中达成互动交往的职业教育善治共识。正如克拉克（Clark, L.）和温奇（Winch, C.）所言：

“工匠文化在德国制造业中根深蒂固。大多数德国人并不是只找一份工作，他们想要的是一个职业。”

（二）创生职业教育善治制度体系

亨廷顿（Huntington, S.P.）指出，一个拥有高度制度化的统治机构和程序的社会，能更好地阐明和实现其公共利益。实现职业教育治理能力现代化并走向善治的轨道离不开制度规范体系的润养。良好的职业教育治理秩序的维系在某种程度上是以存在着一个合理的健全的制度为条件的，而善能量的释放则需要秩序的帮助才能发挥它的一些基本作用。若想最终达成职业教育善治的共识，需要创生职业教育善治制度体系，为多元主体在利益博弈、价值体认以及冲突解决等层面提高合法性依据。

第一，建立职业教育的资源共享制度。工业 4.0 时代的互联互通优势为职业教育治理提供了跨界共享的制度空间，促使职业教育发展中的物质资源、人才资源以及信息资源实现多方共享、缩减成本的效应，为此需要建立职业教育的资源共享制度。从物质资源的共享层面而言，需要建立职业教育物质资源共享制度，打破职业学校间的闭塞状态，建立职业学校间的物质资源互通共用机制，节省不必要的物质资源浪费。若是涉及大型设备或高端仪器，可编排学校间的使用顺序表，建立“使用责任制”，依据“谁损坏谁赔偿”的原则，形成良好的教学仪器使用秩序，同时建立设备维护检查制度。从人才资源的共享层面而言，需要建立职业教育的人才资源共享制度，实行以强带弱、以强帮弱的强弱互补机制，实现优秀人才的跨地区交流互动，共同提升职业教育的办学质量与水平。从信息资源的共享层面而言，需要建立职业教育信息资源共享制度，突破信息壁垒以及信息不对称等困境，确保各职业教育办学单位都能获取到最新的职业教育发展动向、职业教育市场需求等，实现大数据贯通下职业教育信息互通、互联的共享愿景。

第二，建立职业教育可持续性的合作共赢制度。如前文所述，走向善治的职业教育治理本身是多主体间的互动与合作过程，是共同体成员相互协作的模式，因此，需要通过制度规约的方式来框定多主体合作的重点事项与内容架构。职业教育可持续性的合作共赢制度的设计与安排应关注职业教育市场的需求，通过商谈与承认的方式重点讨论解决哪些共生发展的问题，如何通过制度内容来最大限度发挥多主体间的合作共赢功能。如在利益分配层面，既要考虑职业学校的办学成本，又要考虑产品研发的社会效应以及经济利益，如何衡平两者间的关系，则是制度设计的重点。无论是具体框定哪些合作内容，都应本着“公共理性”与“公

共善”的价值逻辑，驱动多主体在“相互承认（mutual recognition）的政治”正义环境下真正走向“善态”的合作轨道。

第三，建立职业教育“专本”衔接的人才培养创新制度。创新职业教育人才培养制度是新时代《中华人民共和国职业教育法修订草案（征求意见稿）》的内在意涵。面对社会经济发展对应用技能型人才的需求，需要中等职业学校、高等职业学校以及国家倡导建设的新型职业高等学校形成交往互动合力，围绕中等职业教育和高等职业教育中的学生综合实践能力提升、知识应用转化、课程理念建设、课程内容设置等方面的衔接问题展开调研与论证，在落实“1+X”证书制度基础上，形成“专本”衔接的人才培养创新制度。

（三）健全职业教育善治保障机制

实现职业教育善治需要完善的保障机制，推动职业教育治理各环节的有序开展，进而确保职业教育善治能够在公共理性的引导下遵循共意的表达，全面提升职业教育治理能力现代化水平。

第一，建立职业教育协同发展的专项经费与政策支持机制。从国家层面而言，需要依靠职业教育中央专项财政拨款，建立职业教育长效联动综合发展项目，提高多元主体参与职业教育治理的积极性，从宏观层面保障职业教育东中西部实现优质均衡发展，切实发挥职业教育在精准脱贫中的特殊优势作用，以教育促产业、以产业助脱贫。国家在出台《国家职业教育改革实施方案》、《职业学校校企合作促进办法》等宏观政策性文件的基础上，需要进一步细化激励机制，优化职业教育组织结构，建立以省为主的职业教育产出绩效分配制度，鼓励各地区间实现产教融合联动共赢，推进企业型大学建设。从省级政府层面而言，应认真落实国家关于职业教育发展的政策精神，合理统筹职业教育发展经费，通过税收减免、扶持重点企业等优惠政策切实做好本地区产教融合的推进工作，建立产教融合型企业认证制度，鼓励企业与职业学校展开深度合作，对上榜的产教融合型企业给予“增加财政专项补贴、减免企业支出税费、降低或减免贷款利率、降低土地使用费”等组合式的激励优惠，形成企业帮扶职业学校发展的良性互动生态。

第二，建立信息反馈机制。合作创新是职业教育善治的重要途径，多元主体在合作创新对话的过程中对职业教育的整个质量都会有很多新的想法与认知，信息反馈机制能够将多方声音落实到实际行动中，提升职业教育治理的执行力。信息反馈机制包括两类：一是正向的信息反馈机制，这代表职业教育治理的变革力量，将多元治理共同体对职业教育发展的正向信息反馈形成职业教育行动指南，

吸取各方智囊,优化职业教育自组织运行系统,净化职业教育的治理风气;二是负向的信息反馈机制,这代表职业教育治理的反思力量,形成职业教育治理的自我反思路径,构建职业教育治理的“事后”补救机制,在分析问题的基础上改进原有职业教育治理的陈旧方式。在正向和负向的职业信息反馈机制运行下,能够有效促进职业学校形成创新生态系统,形成“创新+反思”的职业教育治理新环境,促进职业教育自组织系统间的知识流动与应用。施瓦布(Schwab, K.) (括号格式改为楷体 GB2312)指出:“如果一个国家或地区没有认识到建立创新生态系统的必要性,那么这个国家或地区今后一定会受到来自其他国家颠覆和创新的巨大压力。”

第三,在信息反馈的基础上,完善第三方治理评估机制。通过对接职业教育治理的实践需要,组建或引入基于独立、客观、专业评价标准的第三方治理评估机构。通过运用科学合理的治理评价分析模型,对职业教育治理规划方案、治理过程、治理效果全过程进行全方位监督和评估,努力形成自下而上的职业教育治理信息汇集和传递机制,提升职业教育治理改革的针对性与科学性。

六、结语

职业教育治理体系和治理能力现代化已经成为职业教育领域综合改革的一面旗帜,人们更愿意相信制度的正义善态能量去提升治理的水平和能力,而不是盲目崇拜某个人或者某个团体的权威。职业教育现代化必须是“职业”与“教育”两种溪流引导下常态化的制度规范行为,治理能力的发挥需要依靠多元主体对制度结构要素的理性运用以及对职业教育治理公共秩序逻辑的全面认知。职业教育治理能力需要放到政府、职业学校、企业以及社会等多元主体之间进行衡量,如职业学校究竟能够提供多少应用型知识来服务社会经济发展、政府持有怎样的态度和方式观照职业教育、企业是否能够主动参与产教融合的共生发展、社会等其他主体能否对职业教育发展规律以及知识创新持有尊重的态度等。

职业教育治理有其内在的价值逻辑,以公共理性和公共善为向路制定的逻辑秩序是职业教育治理的主线,职业教育治理共同体唯有在互动共赏的交往“生活世界”中明确各自的责任与权利边界,转变对技术控制的依赖与服从,才能更好地推进治理效果,在反思中逐步形成一流职业教育建设的治理谱系与实践经验。克龙曼(Kronman, A.T.)指出:“当我们思考未来时,我们所能想到的全是技术力量本身的进一步扩张。我们所能想象到的一切是更大的技术含量:新的和更好的设备,使我们能以最快的速度 and 最低的成本做我们想做的事情。”总而言之,

职业教育治理能力现代化并非一纸空文或空穴来风,更不是“运动式治理”的技术操控,而是时代变迁对职业教育提出的新要求与新使命,需要共生主体齐心协力、相互合作,在公共理性与公共善的观照下,深刻理解职业教育治理制度结构要素本身的“善意”理念,在反思与实践中形成自生自发的治理秩序,从而促进职业教育治理迈向善治轨道。

(摘自《教育研究》2020年第5期)

“双高”时代高职专业群建设与治理体系改革的共同演进

西南大学教育学部 林克松, 许丽丽

我国高等职业教育发展迈入了旨在提质升级的“双高”时代。围绕“双高计划”建什么、怎么建的核心问题,高职院校展开了多样化探索。在“建什么”的问题上,专业群作为人才培养的基础单元以及管理服务的基本载体,是完成“双高”建设计划的重中之重。但是,高水平专业群建设绝非仅仅只是专业集合、课程重构、资源共享的技术问题,还需要相应支持系统的变革,尤其需要高职院校治理体系的重新塑造予以支撑,否则专业群建设难以达成预期目标。反之,专业群建设水平不仅直接表征高职院校治理体系的完善水平,亦是治理体系改革的有效杠杆。为此,高职专业群建设与治理体系改革理应构建相互交织、相互依赖的共同演进关系。在这个意义上,针对“怎么建”的问题,唯有打破传统单边演进的建设机制,重构专业群建设与治理体系改革双边协同演化的发展秩序,“双高计划”建设才有可能实现根本性的突破。

一、共演之义：高职专业群建设与治理体系改革的耦合逻辑

共演理论(co-evolution theory)是在达尔文选择理论框架之下融入复杂系统理论发展而来的,其将演化的逻辑从单一模式转向共演模式。在生物学意义上,当且仅当两个各自演化的种群能够对相互的生存能力产生重大影响时,它们才是共同演化的。延伸至社会系统,能够成为共同演化的两个或多个变量之间必须互为因果时,才称得上是“共同演化”。因此,双向因果是构成共演关系的前提。在这个意义上,高职专业群建设与治理体系改革之间存在典型的双向因果关系:专业群建设为治理体系改革提供了新的历史机遇和发展空间,赋予了治理体系改革新的时代内涵;治理体系改革是专业群建设的要义之一,为专业群建设提

供了制度支撑与保障。

（一）战略驱动：专业群建设为治理体系改革提供契机

高水平的专业群建设能够形塑高水平的治理体系。优化治理结构、提升治理能力是新时期我国高等职业院校内涵式发展的重要任务，而高水平专业群建设是治理体系重构的重要机遇，势必驱动治理体系改革。首先，专业群建设将重塑高职院校的治理使命。专业群建设旨在培养“一专多能”的高素质技术技能人才，这也是时代对高等职业教育人才培养目标的必然要求，高职院校所有的治理行动都应当为这一目标服务，这为高职院校在新时代重塑治理使命打开了新的窗口。其次，专业群建设可优化高职院校的治理结构。专业群建设既要求高职院校内部不同组织、不同主体之间的协同配合，而且需要政府、行业链、企业群等利益相关主体的共同参与，平时相互区隔的多元主体因为专业群建设而协同行动。再次，专业群建设能改进高职院校的治理模式。专业群治理的最大特色是治理的多元化、扁平化，这要求高职院校改变传统封闭、科层的管理模式，形塑开放性、弹性化的治理模式。最后，专业群建设可培育高职院校的治理文化。一方面，专业群建设将以往相互隔离的不同专业置于同一发展链条，强调专业资源的共建共享、专业发展的互嵌融合，有助于培育“共生式”治理文化。另一方面，专业群建设从传统的单一专业面向单一产业走向专业集群面向产业集群的格局，强调一、二、三产业之间的跨界融合，有助于培育“跨界式”治理文化。

（二）行动保障：治理体系改革为专业群建设提供支撑。

高水平的专业群建设必然诉求高水平的治理体系。高职院校治理体系是一个制度的集合系统，为专业群建设提供一个框架、确立一种秩序。有什么样的治理体系就有什么样的专业群建设机制，产出什么样的专业群建设结果。宏观上，高职治理体系为专业群建设提供制度支撑。在内部，高职院校行政治理、学术治理以及社会服务治理的结构形态直接关涉专业群的建设机制以及建设效率。在外部，高职院校与政府、行业、企业等多元利益相关主体所构建的互动秩序同样影响专业群建设的行动范式。微观上，高职治理体系改革能够为专业群建设提供能力支撑。高职专业群建设涵括内容多、技术要求高，具有相当的复杂性和困难度。如果高职院校管理者及教师不具备高水平的建设能力，则高水平专业群建设只能付诸空谈。而治理体系是治理能力赖以形成的基础，越是完善的治理体系越能催生高水平的治理能力。否则，受制于高职院校治理体系的种种约束，专业群建设行动主体只能“戴着镣铐跳舞”，因为无法充分发挥主动性和创造性而裹足不前。

在这个意义上,高职院校治理体系改革能够为保障教师专业群建设能力的充分有效发挥提供外部环境支持。

二、共演之态：专业群建设与治理体系改革的耦合框架

所谓“共演”，不仅是“共同”的还是“演化”的。“共同”并非要求双方达成时间上的同时或瞬时，而是强调相互反馈机制的存在；“演化”则是指变量之间的相互影响必须能够促使双方适应性特征的变化。变量之间要形构共演关系，要求具有共同的适应性特征，即“耦合点”。因循学者对治理体系的要素划分，结合高职院校专业群建设的核心要素，专业群建设与治理体系改革的耦合形态主要体现为二者在价值、结构、制度、方法和运行等五个要素存在的高度的重合性、一致性、兼容性、共促性（见图1）。

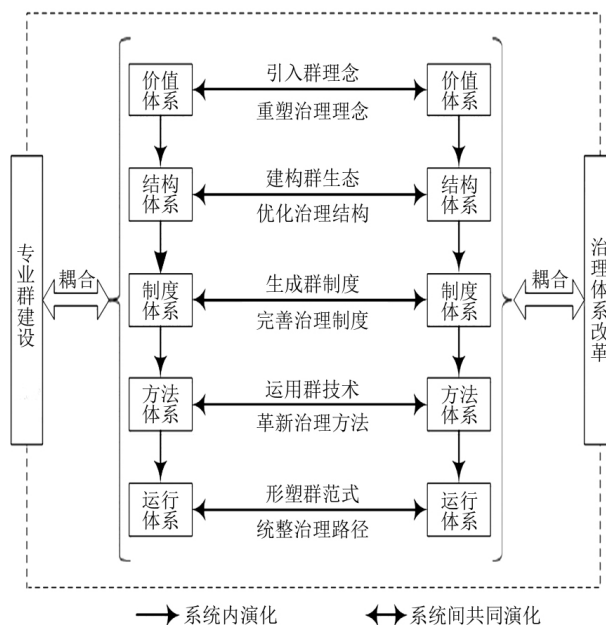


图1 高职专业群建设与治理体系改革的共同演进框架

（一）价值体系耦合：群理念的引入与高职治理理念的重塑。

一方面，专业群建设所秉持的专业集群、资源集成、管理集约的理念必将带来高职院校内部治理理念的适应性变化。随着“群”理念的引入，要求将高职院校内部具有相同产业链/岗位群面向的专业进行集合，这不仅在资源整合的基础上实现了高职院校发展的效益最大化，还通过以群为治理单位，打破了院系间原有管理体制机制的制约，从治理层面实现了对师资、资源、课程、教学等的有效整合，提升了高职院校的治理绩效。另一方面，高职院校所持有的治理理念是专业（群）建设理念的重要供给方。高职院校治理体系长期培育的价值理念必将对专业群建设产生影响。如果高职院校治理理念与“群”理念基本一致，则会对专

业群的建设带来正反馈的促进作用；如果发生抵牾，则必然阻碍专业群建设的进程和方向。

（二）结构体系耦合：群生态的建构与高职治理结构的优化。

高职是一个涵括政府、企业、行业、社会等主体共同参与的生态系统。结构体系的耦合一方面表现为高职专业群建设的人才需求与治理体系人才供给之间的耦合。在专业群建设过程中，学校董事会、理事会机制、教学指导委员会、校企合作委员会等治理组织不仅关系到行业、企业、课程专家、教师等参与专业群建设的程度，更关涉到这些主体的权责划分。另一方面，随着群理念的引入，高职院校的专业建设由原来单一的专业层级演变为专业、专业群、专业群落、专业群系统四大层级在内的“群”生态系统。“群”生态的生成对治理结构的优化，也就是对不同生态层级之间人员如何调配、不同主体职责如何界定等现实问题提出了新的要求。为此，高职院校亟需建立起多元利益共同体之间的“相容利益”，通过“相容利益”这只“看不见的手”实现专业群建设多元主体的有机协调。

（三）制度体系耦合：群制度的生成与高职治理制度的完善。

高水平专业群建设与治理体系改革在制度体系方面的耦合一方面表现在二者“共生”于当下我国所特有的社会文化、历史、政治等制度环境之中，以及职业教育内涵式、高质量、现代化深化改革发展的制度背景之下。另一方面，专业群的建设也“内生”于高职治理体系改革的整体环境之下。公平合理的制度环境保障了专业群建设主体之间的交往与合作，降低了行动者之间的合作成本。此外，治理制度通过其附带的激励取向和激励程度作用于专业群运行方向和动力进而影响专业群整体建设效果，其在专业群的影响将通过塑造专业集群内行动个体的建设积极性和方向性、专业群内部要素的结构与关系、建设资源的多少等带来专业群整体运行水准的变化，进而影响整个专业群建设的成效；相反，专业群建设的逻辑、结构、效率等也对治理制度的建设产生反作用。

（四）方法体系耦合：群技术的运用与高职治理方法的革新。

方法体系的耦合表现为高职专业群建设过程中所进行的技术创新和手段改革为学校治理体系改革提供方法支撑和技术扩散，以及高职院校治理体系改革所依托的具体方法向专业群建设各个环节进行辐射和渗透。一方面，专业群的建设方法可以提高治理体系改革的效率。高职专业群建设的技术创新和手段改革，可以拓展、深化、加快专业群建设的广度、深度和速度，引发高职院校在专业建设、教学改革、课程组织、师资团队建设等方面的技术改进和制度创新，最终作用于

高职院校整体治理体系的演化和进步。另一方面,高职院校治理技术的创新,可有效反哺教学改革和其他内涵化发展能力,推进专业群内部要素和基本能力建设,打造专业群建设从“产业(链)发展需求—专业群建设—人才培养—技术创新—产业转型升级”的良性循环圈,实现教育系统的专业建设对社会系统的产业发展的主动助推。

(五) 运行体系耦合: 群范式的形塑与高职治理路径的统整。

一方面,高职专业群建设关涉人才培养模式创新、教材教法改革、实习实训基地建设、课程教学改革、师资团队建设等方面,是一个包含多要素、多环节、多主体的系统工程,其系统变革必将引发治理路径的共振。可见,高水平专业群的建设并非是小打小闹的临时性改革,也绝非仅仅只是课程重构、资源共享等单一层面的技术变革,而是一项包含高职院校内部治理体系重塑在内的系统“范式”变革。另一方面,与治理路径密切相关的体制机制成为促进“群”范式深入贯彻的关键肇因。专业群要素建设容易突破,但是要想实现彻底的变革却时常遭遇管理层面的阻碍,尤其是体制机制问题无疑是妨碍专业群建设深入推进的关键因素。高职院校内部治理者是否具有“群”范式思维和系统改革理念,院校层级能否对专业群建设的各个要素进行合理安排和科学规划,影响着专业群整体的建设效果。

三、共演之道: 高职专业群建设与治理体系改革的协同路径

承前所述,高职院校治理体系规定了专业群建设的行动框架,有什么样的治理体系就有什么样的专业群建设机制、产出什么样的专业群建设结果。为此,“双高”时代高职专业群建设与治理体系改革的共同演进理应在优化治理体系要素的基础上,实现专业群建设效能的协同提升。

(一) 重塑治理价值: 专业群建设理念回归人本价值与质量发展。

价值体系作为治理体系的观念形态,处于治理体系的开端位置能为治理体系的形成、运行及多元主体的协同共治提供方向。因此,高职院校专业群建设的有效开展依赖于群理念的引领。群理念不仅表征为若干专业的集群,更体现为高职院校对人们“从有学上到上好学,从会手艺到技艺精,从可就业到能发展”诉求的满足,这一价值诉求可归结为“人本”与“质量”的耦合。唯有坚持人本导向,夯实质量,才能开创公平、自由、活力、有序的职教发展新格局。

其一,凸显高职的人本价值导向。在推进高职院校治理体系与治理能力现代化进程中,高职院校教育的价值追求应与社会整体价值理念相契合,将“公平”

“效益”“人本”与“发展”“效率”“技术”放置于同等地位。此外，高职教育作为一种教育类型，其本质是促进学习者的职业生涯发展。因此，专业群与治理体系的建设要秉承以“人本”为核心的生涯发展理念，根据学生学习的价值诉求，不断调整和创新治理理念，坚持将学生的能力发展和生命成长放在第一位，力求实现学生的一专多能和创新发展的。

其二，彰显高职的质量发展效能。专业群产生于产业集群化、岗位群聚化的时代，力求通过拓宽专业口径，促进学生职业技能的交叉融合和能力素养的复合协作，以培养宽专结合的高素质技术技能人才，促进人才培养供给侧和产业发展需求侧结构要素的全方位融合。实践中，院校治理主体要意识到由传统的专业向专业群转变的客观诉求，要明确关乎高职发展效能提升的专业群建设内容，并以此作为高职院校治理体系变革的依据。同时，高职院校治理体系改革的终极价值目标应定位于提高教育质量、实现内涵发展。因此，高职院校治理体系改革应更加强调教育质量提升，以解决高职人才培养供给侧与社会发展需求侧之间相错位的突出问题，保持与专业群建设价值目标的内在耦合。

（二）优化治理结构：专业群建设主体促成纵向合力与横向分工。

“群生态”的建构要求治理结构不仅要解决“治理主体是谁”的问题，还需回答“治理主体间是什么关系”。专业群建设是一个系统工程，离不开与政府、企业及其他社会力量等多元主体的协同共治。高职院校作为一种“理性系统组织”，需要建立完善的治理结构以提高效能。因此，从治理结构体系的视角出发，专业群建设不仅要有多元化、高能力的治理主体，还要有边界清晰、分工明确、互动和谐的多主体协作关系。

一方面，强调政校行企协同作用，共筑纵向行动合力。无论专业群建设还是治理体系改革均需要高职院校与政府、企业、行业等行动主体的协同努力，以此提升专业群建设的外部合理性，焕发治理本身的内在活力。因此，要建设以政府为主导，以高职院校为主体，企业、行业等多元力量积极参与的治理结构，实现政校行企共同参与市场调研、课程开发、资源建设，充分发挥共同体的纵向合力，从根本上保持高职高水平专业群的建设与区域经济社会发展的动态耦合和生态建构，进而助推“引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平”的高水平专业群建设。

另一方面，强调政校行企互动配合，从横向上明确主体间分工。当前，专业群建设日益成为一项“自上而下”的国家行动，政府成为高职专业群建设的制定

者、解释者和裁判者。政府作为高水平专业群建设的顶层设计者，为高职专业群建设提供了整体方向。同时，政府在职业教育的发展过程中还发挥着重要的“桥梁”作用，可将重要的资源、项目和资金流等积极引向高职，助力高职专业群建设和治理体系的完善。此外，提升行业企业的参与度和贡献度亦是构建高职院校专业群建设主体间和谐互动框架的关键。高水平专业群建设要与区域产业集群保持动态耦合匹配，这意味着学校面向的区域产业集群决定着将哪些专业建构成“群”、如何建构成“群”、建构成为哪种形态的“群”，具体而言，行业企业的发展样态及其对技术技能人才的需求成为专业群建设的“指挥棒”。因此，行业企业不仅是高职专业群建设需求的来源方，也是专业群建设的重要参与者。

（三）完善治理制度：专业群建设制度彰显需求导向与供给优化。

治理制度体系解决的是“如何保障治理结构有效运转”的问题。高职院校是一个“文化政治系统”，单纯的治理结构改革并不能带来治理效率的提升。除了重塑治理理念、明确治理主体外，还需要构建完善的制度体系，保障治理体系的有效运转。因此，高职院校在治理过程中应创建科学完善的制度体系，以理顺多元治理主体间的关系，拓宽各种有益价值观的表达渠道从而改进政策制定的效能，进而实现有效治理。

其一，精准分析制度需求，夯实专业群建设的制度基础。制度供给应以制度需求为出发点及落脚点。当前，政府已启动“双高计划”并出台了相关文件以倡导和支持专业群建设。但在实践场域，专业群的建设不仅没有得到卓有成效的践行，而且也尚未很好地落实到高职院校的制度层面。究其缘由，一是长期受传统专业组织模式的影响，高职学校领导、教师对专业群的重要性和必要性等缺乏清晰的认识，即使认识到专业群的重要性，也无法或无意将专业群建设提升至制度建设层面，制度体系建设的动力和能力不足；二是尽管部分高职院校制定了专业群建设的相关政策文本，但遗憾的是，这些政策多被束之高阁，学校对政府政策的执行和回应流于形式，相关政策并没有得到充分的重视、尊重和落实；此外，高职院校领导层的更迭损害了学校制度的稳定性，导致政策落实的深度和广度难以保证。

其二，优化制度供给内容，革新专业群建设制度体系。一是通过制度激励和责任分配机制调动专业群建设者的积极性。将专业群建设上升到制度层面，完善激励奖惩规则，规范并指导专业群的建设，有效精准回应高职院校专业群建设的制度需求，促成行动者之间相互信任关系的形成和继续。组织成员之间的信任程

度与善治水平成正比,让每一位专业群建设者在信任基础上保持理性的头脑,构成了高职院校治理的最佳条件。二是构建高水平专业群建设的制度网络。历史制度主义认为,一项制度的确立会在相关的政策领域产生协调效应,促成其他相应制度的产生,从而形成一个制度网络,进而汇合相关资源和利益。“双高计划”出台后,高职院校尚需制定系列与之相呼应、相支撑的政策文本、工作文件来明晰专业群建设的方方面面,以保障专业群的管理、资金投入、人员配备、项目运作的有效协同,确保专业群建设切实推进。

(四) 变革治理方法:专业群建设手段实施因绩留痕与技术创新。

治理方法体系解决的是“具体靠什么手段进行治理”的问题。治理是一个综合系统,需要多元方法和手段的协同使用。科学的治理方法不仅可以提高专业群建设者的积极性,还可有效提升高职院校学校建设的效度和精度。面对新产业、新技术和新经济的转型升级,高职院校必须依托技术创新和手段改进,以技术手段的创新反哺专业群建设水准的提升。

第一,因绩留痕,凸显专业群建设的价值理性,推动专业群建设从“无形”到“有形”。近年来,为了提升治理绩效,社会治理各个层面均呈现出将复杂问题行政化、行政问题技术化、技术问题数量化的技术治理态势。同理,高职院校在专业群建设过程中同样可推行以“下达指标、分解任务、量化考核”为特点的技术治理手段,特别是可以将“抓铁有痕、踏石留印”的痕迹管理作为具体的治理方法。专业群建设可以“痕迹”印证“实绩”,通过呈现专业群建设的自然痕迹如调研方案、调查问卷、访谈提纲、市场调研报告、建设方案、论证报告、工作任务分析会影音等来反映专业群建设的实际进度和成绩。值得注意的是,在实践中要极力避免“为邀功而造痕”和“为避责而造痕”的痕迹主义行为,从而避免一线专业群建设者过分关注工具理性,将原本作为目标的“实绩”置换成作为手段的“痕迹”,规避行动者过分关注如何让治理程式更有效率,而忽视治理行动本身的正当性。

第二,依托大数据,彰显专业群建设的技术理性,助力专业群建设从“有限个案”走向“数据决策”。“专业群对接区域主导产业群和职业岗位群”目标的实现,离不开建设者对外部市场发展样态、产业链与岗位群发展现状与趋势、区域经济对技术技能人才需求状况以及同类高职院校专业群建设情况的充分了解。长期以来,囿于治理资源的有限性,高职院校专业建设的市场调研主要是基于有限个案数据进行的普遍广泛治理推测。这种方法成为以往我国职业教育及其他治

理实践的主要分析方法。随着大数据的发展及其在教育领域的运用,专业群建设有了更为精细化的数据来源和科学化的决策基础。因此,专业群建设可以基于海量、动态、及时、准确、全面的大数据进行深入和精准的“全样本”分析,从而提高专业群建设的科学性和有效性。

(五)统筹治理运行:专业群建设路径整合自上而下、自下而上与横向互动。

治理运行体系回答的是“采取何种路径运转”的问题。专业群建设所秉持的“群范式”表明,单向的、单一的治理运行体系已难以满足高水平专业群建设的需要,高职高水平专业群建设需综合采取自上而下、自下而上、横向互动三种运行方式。

自上而下,科学开展高水平专业群建设顶层设计。高职高水平专业群发展的动力来源于两个方面:一是高职院校专业发展的内生需求;二是政府自上而下顶层设计的外在推动。我国高职高水平专业群在国家建构示范性高职院校和“双高计划”的政策框架下得以实施,二者均是在职业教育深化改革背景下为实现职业教育的高质量、内涵化发展而进行的自上而下的政策实践。这种自上而下的政策设计规定了高职高水平专业群建设“坚持中国特色、扎根中国大地”“产教融合”等行动框架,为专业群的建设指明了方向。然而,高职高水平专业群在强调顶层设计和系统推进的同时,也要根据经济社会发展、教育实践等实际情况,进行政策的“渐进调试”。

自下而上,鼓励高职院校开展校本行动实践探索。尽管高职院校专业组织模式的集群化已成为不可阻挡的必然趋势,但事实上,专业群作为一项新兴事物,在我国高等职业教育的实践探索仍然属于“星星之火”。对于专业群该如何组群、课程如何组织、教学资源如何运用、师资团队如何组建等问题,高职院校普遍一片茫然、不知所措。在这种情况下,高职高水平专业群建设的顶层设计要适当留白,允许高职院校、企业、教师等结合自身所处区域和学校的历史与现状进行弹性的实践探索和改革创新,积极总结经验和规律,由点到面在更大范围内推行和推广。这种自下而上的专业群建设方式不仅有利于激发更大程度上的实践创新,还可降低改革的风险和成本。

横向互动,积极借鉴高水平专业群建设的先进经验。尽管专业群概念的提出仅十年有余,但是职业院校以“群”的理念来组织专业、课程、师资及其他教学资源的实践却由来已久。部分发展较为先进的职业院校已将“(集)群”的理念深入贯彻在学校的专业建设、资源整合、师资团队建设等方面,且在人才培养、

社会服务等方面做出了具有广泛社会影响的实效。这些经验值得专业群建设刚刚起步的高职院校借鉴和学习。此外，早在 20 世纪 90 年代，美国已建构起横向体现职业生涯大类、纵向体现知识技能层级的职业生涯群（Careerclusters）及与其相对接的课程模式，我国高职院校亦应进行批判性地借鉴，通过博众取长助力我国高职高水平专业群建设。

（摘自《高等工程教育研究》2020 年第 5 期）

陈宝生：为人人皆可成才尽展其才创造条件 努力推动技能中国建设

2020年职业教育活动周全国启动仪式暨全国职业院校技能大赛改革试点赛开幕式于8日在山东省潍坊市举行。教育部党组书记、部长陈宝生出席活动并讲话，山东省委书记、省人大常委会主任刘家义出席。

陈宝生在讲话中指出，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》对职业教育提出了新的更高要求。这次活动是贯彻落实五中全会精神的一次实际行动，也是对部省共建山东职业教育创新发展高地的实践检验和成果展示。要按照五中全会要求扎实推动职业教育改革，深化职普融通、产教融合、校企合作，围绕高质量发展大力培养技术技能人才，探索职业教育发展规律，为做好职业教育顶层设计和制度安排提供实践支撑。

陈宝生要求，今年全国职业院校技能大赛进行改革试点，要探索完善办赛机制、补齐短板。一是树旗。要扛起国赛的大旗，扛起当今世界职业技能大赛中国队的大旗，将来跻身著名大赛行列，办出世界水平的大赛。二是导航。要通过大赛，对中国职业教育发展未来定向，引导发展方向和重点，建立良性发展有效机制。三是定标。要通过选手比拼，促进职业教育课程建设、人才培养、校企合作等标准不断更新和升级。四是催化。要通过大赛推动促进职业教育成果转化和技术应用，培育更多技能“苗子”，孵化出更好的成果。

陈宝生强调，贯彻落实五中全会精神，职业教育要在“五入”上下功夫，为“人人皆可成才、人人尽展其才”进一步创造条件，努力建设技能型社会、建设技能中国。一是“长入”经济。要使职业教育成为经济活动的内生变量，成为构成产业链、产品链、供应链、资金链、信息链的“砖瓦”和基本要素，走好长远发展之路。二是“汇入”生活。要高度重视技能在人民群众高质量生活中的重要作用，进一步增加技能含量，提高人民群众生活水平。三是“融入”文化。要合理看待学历和能力关系，增加文化中的技能含量，在全社会建设技能文化，弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚。四是“渗入”人心。要认识到没技能寸步难行，使具有技能成为做人的“标配”，推动形成国家重视技能、社会崇

尚技能、人人学习技能、人人拥有技能的良好氛围。五是“进入”议程。要使职业教育进入各级党委和政府议事日程，纳入规划、政策体系、议事规则、预算保障，发挥好职业教育在促进经济社会发展中的重要作用。

在山东期间，陈宝生还考察了潍坊职业学院职教活动周现场、工业设计技术赛项和园艺赛项赛场，调研了解了歌尔匠造培训基地校企合作育人情况。

据悉，本届活动周以“人人出彩，技能强国”为主题于11月8日至14日在全国举行。活动周迄今已经连续举办了六届，成为宣传展示职业教育的重要平台。

（摘自人民网教育频道2020年11月9日）

提质培优 增值赋能

职业教育从“大有可为”到“大有作为”

教育部职业教育与成人教育司 陈子季

2019年8月20日，习近平总书记在甘肃考察山丹培黎学校时，从“实体经济是我国经济的重要支撑，做强实体经济需要大量技能型人才，需要大力弘扬工匠精神”的战略高度，作出了“发展职业教育前景广阔、大有可为”的重大论断。可以说，以习近平同志为核心的党中央对职业教育重视的程度之高前所未有，推动职业教育改革发展的力度之大前所未有，我国职业教育迎来了新的重大发展机遇。

为了更好地把习近平总书记对职业教育“大有可为”的殷切期盼转化为“大有作为”的生动实践，推动我国职业教育实现提质培优、增值赋能，加快由数量普及阶段转向内涵发展阶段，教育部等9部门日前印发《职业教育提质培优行动计划（2020—2023年）》（以下简称《行动计划》）。落实好这个《行动计划》，需要国务院有关部门协同配合，也需要社会各界广泛支持，更需要职业教育战线凝心聚力、奋进实干。

巩固职业教育的中国特色和类型定位

要深入学习领会习近平总书记关于职业教育的重要论述，把握职业教育发展的根本遵循，坚定方向、走对路子。党的十八大以来，习近平总书记深刻阐明了我国职业教育的战略地位、类型定位、根本任务、办学方向、办学格局、育人机

制、价值追求、舆论导向等一系列重大理论和现实问题。深入学习领会习近平总书记相关重要论述须把握两个重点：一方面，结合新形势新任务充分认识发展职业教育的战略意义，全面贯彻高度重视、加快发展职业教育的工作方针，不断解放思想、转变观念，大力弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚，加快建设国家尊重技能、社会崇尚技能、人人享有技能的技能型社会；另一方面，坚持中国特色社会主义教育发展道路，牢牢把握服务发展、促进就业的办学方向，以立德为根本、以树人为核心，健全德技并修、工学结合的育人机制，为“人人皆可成才、人人尽展其才”创造条件，让每个人都有人生出彩的机会。

要深入学习贯彻党中央国务院关于职业教育的谋划部署，把握职业教育发展的基本规律，正本清源、守正创新。“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”，这是党中央、国务院对职业教育功能与地位的全新判断，也是职业教育“下一盘大棋、打一场翻身仗”的逻辑起点。对于这一类型定位，关键是要把握住两个要点：一是正本清源，也就是要充分认识职业教育是一种面向人人的终身教育、面向市场的就业教育、面向能力的实践教育、面向社会的跨界教育，真正按照职业教育的规律去办职业教育；二是守正创新，也就是要牢记应该坚持和巩固什么，探究应该完善和发展什么，同时在谋划“十四五”时期职业教育发展时处理好“五个关系”，坚持以普职关系定模式、产教关系定供求、校企关系定机制、师生关系定方法、中外关系定特色。

完善“双轨双通”的现代职业教育体系

独立的教育体系是类型教育的基础特征，也是彰显职业教育中国特色和现代化水平的显著标志。值得注意的是，我国职业教育体系建设的提法由来已久。1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出，要“逐步建立起一个从初级到高级、行业配套、结构合理又能与普通教育相互沟通的职业技术教育体系”。随后，分别于1986年、1991年、1996年、2002年、2004年、2005年、2014年召开的7次全国职业教育工作会议，均对职业教育体系建设做出专门规划和设计。党的十九大报告则提出，“完善职业教育和培训体系”；“职教20条”进一步明确，“完善学历教育与培训并重的现代职业教育体系”。由此可见，国家始终高度重视职业教育体系建设，但如何建立健全中国特色现代职业教育体系长期处于“点题”到“破题”的进程中。

在新的时代背景下，如何“破题”已有了新的思路。教育部党组书记、部长陈宝生提出，要建立健全以职业教育和普通教育“双轨”运行为标志，以纵向贯

通、横向融通为核心，同经济社会发展和深化教育改革相适应的新时代中国特色职业教育体系。其核心内涵概括起来是：结构决定功能、体系决定特色、服务决定品质。

所谓“结构决定功能”，就是要处理好普通教育和职业教育的关系，继续保持高中阶段职普比大体相当，并科学确定高等教育阶段的职普比例。所谓“体系决定特色”，就是要在贯通上保持自己的类型特点，不断强化中职教育的基础地位、提高高职教育的发展质量，推动各层次职业教育的专业设置、培养目标、课程体系、培养过程贯通衔接。所谓“服务决定品质”，就是要促进职业教育的横向融通，发挥职业教育在服务构建全民终身学习体系中的独特功能和价值。

全面推进职业教育提质培优

质量是职业教育的生命线。2020年1月，孙春兰副总理在国家开放大学调研时提出，要实施职业教育提质培优三年行动计划，切实提升职业教育质量。陈宝生部长也多次强调，要把职业教育改革发展的工作重心转到提高质量上来。日前印发的这个《行动计划》，既是对“职教20条”部署的改革任务进行再分解、再落实，又突出了提质培优、增值赋能这条主线，绘制了未来三年职业教育质量革命的“作战图”。

“挂图作战”要把握好“提质”和“培优”这两个关键词。所谓“提质”，就是要围绕思想政治教育、“三教”改革、产教融合与校企合作、治理能力提升等重点难点进行攻坚，提高职业教育内涵质量。所谓“培优”，就是要建设一批高水平的职业学校、专业、实训基地、教学团队，打造职业教育品牌。把这两者归结起来，就是要通过职业教育的高质量发展给产业增值，为学校、教师、学生赋能。

要实现这个目标，首先必须坚持问题导向，加快体系建设、深化体制改革、加强内涵建设，下决心解决自身质量不高、吸引力不强等长期制约职业教育发展的问题。其次必须抓好改革落地，进一步释放“职教20条”政策红利，从“怎么看”转向“怎么干”，把已有的政策突破用好用足，把正在推进的改革任务落实落地，向改革“最后一公里”要效益。再其次必须强化管理创新，通过构建国家宏观管理、省级统筹保障、学校自主实施的推进机制，让国家有关部门、地方、学校各司其职，通过自主承接、任务驱动、契约管理，激发地方和学校改革活力，

协同推进职业教育改革发展。

推动职业教育更高质量发展

职业教育与经济社会发展联系最紧密、最直接。随着“十四五”时期的临近，如何超前谋划、科学设计，对确保职业教育开好局、起好步十分关键。一方面，要紧扣时代经济社会发展脉搏，着眼于顺应新的发展阶段、完善新的发展理念、形成新的发展格局、增强新的发展动能，坚持把高质量供给作为发展重心，助力中国速度向中国质量转变、制造大国向制造强国跨越，使职业教育成为促进经济高质量发展所需要的教育。另一方面，要把“办好公平而有质量的教育”作为我们始终不渝的奋斗目标，千方百计为全社会提供个性化、多元化、终身化的高质量职业教育与培训，确保让人民群众在成长和职业生涯发展的不同阶段都有机会获得必要的技术技能，整体提升技术技能人才获得感、幸福感和荣誉感。

为此，我们应努力实现“五个更”：一是更优制度，形成按照类型教育特点办学的制度和标准体系，为学生多元成才搭建更多成长平台；二是更全体系，建立从中职到专业学位研究生、从学历教育到职业培训的纵向贯通、横向融通的现代职业教育体系；三是更高质量，更好地促进充分就业、扩大中等收入群体，服务国家经济社会发展；四是更有活力，进一步激发行业企业参与职业教育的内生动力，推动职业学校和行业企业形成命运共同体；五是更加开放，继续深化同各国职业教育的交流与合作，为推动构建人类命运共同体作出新的贡献。

（摘自《中国教育报》2020年10月13日第9版）

教育部等九部门关于印发《职业教育提质培优 行动计划（2020—2023年）》的通知

教职成〔2020〕7号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委）、发展改革委、工业和信息化主管部门、财政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、农业农村（农牧）厅（局、委）、国资委、扶贫办，新疆生产建设兵团教育局、发展改革委、工业和信息化局、财政局、人力资源社会保障局、农业农村局、国资委、扶贫办，国家税务总局各省、自治区、直辖市、计划单列市税务局，有关单位：

现将《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》印发给你们，请结合实际，加强协同配合，认真贯彻执行。

教育部 国家发展改革委 工业和信息化部
财政部 人力资源社会保障部 农业农村部
国务院国资委 国家税务总局 国务院扶贫办

2020年9月16日

职业教育提质培优行动计划

(2020—2023年)

为贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》，办好公平有质量、类型特色突出的职业教育，提质培优、增值赋能、以质图强，加快推进职业教育现代化，更好地支撑我国经济社会持续健康发展，特制定职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)(以下简称“行动计划”)。

一、总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，牢固树立新发展理念，落实高度重视、加快发展的工作方针，坚持服务高质量发展、促进高水平就业的办学方向，坚持职业教育与普通教育不同类型、同等重要的战略定位，着力夯实基础、补齐短板，着力深化改革、激发活力，加快构建纵向贯通、横向融通的中国特色现代职业教育体系，大幅提升新时代职业教育现代化水平和服务能力，为促进经济社会持续发展和提高国家竞争力提供多层次高质量的技术技能人才支撑。

(二) 主要目标

通过建设，职业教育与经济社会发展需求对接更加紧密、同人民群众期待更加契合、同我国综合国力和国际地位更加匹配，中国特色现代职业教育体系更加完备、制度更加健全、标准更加完善、条件更加充足、评价更加科学。

职业教育发展制度基本健全，职业学校层次结构合理，分类考试招生成为高职院校招生的主渠道，职业教育国家“学分银行”投入运行。

——国务院有关部门协同配合、地方落实主责的职业教育工作机制更加顺

畅，政府行业企业学校职责清晰、同向发力，政府统筹管理、社会多元办学格局更加稳固。

——职业教育与普通教育规模大体相当、相互融通，职业学校办学定位清晰，专业设置和人才供给结构不断优化，每年向社会输送数以千万计的高质量技术技能人才。

——国家、省、校三级职业教育标准体系逐步完善，职业学校教学条件基本达标，评价体系更具职教特色，教师、教材、教法改革全面深化。

——职业学校办学水平、人才培养质量和就业质量整体提升，职业教育的吸引力和社会认可度大幅提高，有效支撑地方经济社会发展和国家重大战略。

（三）基本原则

——育人为本，质量为先。加强党对职业教育工作的全面领导，推进新时代职业学校思想政治工作改革创新。深化产教融合、校企合作，强化工学结合、知行合一，健全德技并修育人机制，完善多元共治的质量保证机制，推进职业教育高质量发展。

——固本强基，综合改革。聚焦薄弱环节，着力补短板、强弱项，夯实职业教育发展基础。系统推进体制机制、教育教学、评价体系改革，为职业教育发展注入新动力，激发职业学校办学活力。

——标准先行，试点突破。健全国家、省、校三级标准体系，完善标准落地的工作机制。以打造创新发展高地为抓手，推进关键改革，突破瓶颈制约，打造一批职业教育优质资源和品牌，带动职业教育大改革大发展。

——地方主责，协同推进。构建政府行业企业学校协同推进职业教育高质量发展的新机制，强化省级政府统筹，加强计划执行的过程管理、检查验收和结果应用，确保各项改革措施取得实效。

二、重点任务

（一）落实立德树人根本任务

1. 推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑

以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于职业教育的重要论述武装头脑、指导实践、推动工作。推进理想信念教育常态化、制度化，落实《新时代爱国主义教育实施纲要》和《新时代公民道德建设纲要》，加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育和爱国主义、集体主义、社会主义教育。将劳动教育纳入职业学校人才培养方案，设立劳动教育必修课程，统

筹勤工俭学、实习实训、社会实践、志愿服务等环节系统开展劳动教育。加强职业道德、职业素养、职业行为习惯培养，职业精神、工匠精神、劳模精神等专题教育不少于 16 学时。加强艺术类公共基础必修课程建设，强化实践体验，促进学生全面发展。加强职业教育研究，加快构建中国特色职业教育的思想体系、话语体系、政策体系和实践体系。

2. 构建职业教育“三全育人”新格局

加强党委对学校思想政治工作的全面领导，落实全员全过程全方位育人，引导职业学校全面统筹各领域、各环节、各方面的育人资源和育人力量，教育引导青年学生增强爱党爱国意识，听党话、跟党走。引导专业课教师加强课程思政建设，将思政教育全面融入人才培养方案和专业课程。构建省校两级培训体系，建立辅导员职务职级“双线”晋升通道，推动辅导员专业化、职业化发展。加强中职德育工作队伍建设，办好中职学校班主任业务能力比赛。鼓励从企业中聘请劳动模范、技术能手、大国工匠、道德楷模担任兼职德育导师，建设一支阅历丰富、有亲和力、身正为范的兼职德育工作队伍。将党建和思想政治工作评价指标全面纳入学校事业发展规划、专业质量评价、人才项目评审、教学科研成果评估等。到 2023 年，培育 200 所左右“三全育人”典型学校，培育遴选 100 个左右名班主任工作室，遴选 100 个左右德育特色案例。

3. 创新职业学校思想政治教育模式

加强中职学校思想政治、语文、历史和高职学校思想政治理论课课程建设，开足开齐开好必修课程，按照规定选用国家统编教材。高职学校应当根据全日制在校生总数，严格按照师生比不低于 1:350 的比例核定专职思政课教师岗位，中职学校要加大专职思政课教师配备力度。实施职业学校党建和思政工作能力提升计划，开展德育管理人员、专职思政课教师培训。改革思政课教师考核办法，将政治素质作为教师考核第一标准。遵循职业学校学生认知规律，开发遴选学生喜闻乐见的课程资源，因地制宜实施情景式、案例式、活动式等教法，建设学生真心喜爱、终生受益、体现职业教育特点的思政课程。持续开展职业学校“文明风采”系列活动。充分挖掘和利用地方、企业德育教育资源，鼓励引导校企共建德育实践基地。到 2023 年，培训 10,000 名左右德育骨干管理人员、思政课专任教师，遴选 100 个左右思政课教师研修基地，分级培育遴选 1,000 个左右思想政治课教学创新团队、10,000 个左右思想政治课示范课堂、10,000（数字在千位以上的，1,000 个左右具有职业教育特点的课程思政教育案例。

（二）推进职业教育协调发展

1. 强化中职教育的基础性作用

把发展中职教育作为普及高中阶段教育和建设中国特色现代职业教育体系的重要基础，保持高中阶段教育职普比大体相当。系统设计中职考试招生办法，使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育。全面核查中职学校基本办学条件，整合“空、小、散、弱”学校，优化中职学校布局。结合实际，鼓励各地将政府投入的职业教育资源统一纳入中职学校（含技工学校、县级职业教育中心等）调配使用，提高中职学校办学效益。支持集中连片特困地区每个地市原则上至少建好办好 1 所符合当地经济社会发展需要的中职学校。建立普通高中和中职学校合作机制，探索课程互选、学分互认、资源互通，支持有条件的普通高中举办综合高中。加大“三区三州”等深度贫困地区的普职融通力度，发挥职业教育促进义务教育“控辍保学”作用。到 2023 年，中职学校教学条件基本达标，遴选 1,000 所左右优质中职学校和 3,000 个左右优质专业、300 所左右优质技工学校和 300 个左右优质专业。

2. 巩固专科高职教育的主体地位

把发展专科高职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，输送区域发展急需的高素质技术技能人才。不限制专科高职学校招收中职毕业生的比例，适度扩大专升本招生计划，为部分有意愿的高职（专科）毕业生提供继续深造的机会。推动各地落实职业学校毕业生在落户、就业、参加机关事业单位招聘、职称评审、职级晋升等方面与普通高校毕业生享受同等待遇。扎实推进中国特色高水平高职学校和专业建设计划，加强绩效考核与评价，建成一批高技能人才培养培训基地和技术技能创新平台。探索高职专业认证。推进专科高职学校高质量发展，遴选 300 所左右省域高水平高职学校和 600 个左右高水平专业群。

3. 稳步发展高层次职业教育

把发展本科职业教育作为完善现代职业教育体系的关键一环，培养高素质创新型技术技能人才，畅通技术技能人才成长通道。稳步推进本科层次职业教育试点，支持符合条件的中国特色高水平高职学校建设单位试办职业教育本科专业。推动具备条件的普通本科高校向应用型转变。根据产业需要和行业特点，适度扩大专业学位硕士、博士培养规模，推动各地发展以职业需求为导向、以实践能力培养为重点、以产学研用结合为途径的专业学位研究生培养模式。

（三）完善服务全民终身学习的制度体系

1. 健全服务全民终身学习的职业教育制度

推进国家资历框架建设,建立各级各类教育培训学习成果认定、积累和转换机制。加快建设职业教育国家“学分银行”,制定学时学分记录规则,引导在校学生和社会学习者建立职业教育个人学习账号,存储、积累学习成果和技能财富。支持学校按照相关规则研制具体的学习成果转换办法,按程序受理学分兑换申请,符合条件的学生可免修部分课程或模块。支持国家开放大学体系创新发展,着力提高办学质量和水平,服务全民终身学习体系建设。

2. 推动学历教育与职业培训并举并重

落实职业学校并举实施学历教育与培训的法定职责,按照育训结合、长短结合、内外结合的要求,面向在校学生和全体社会成员开展职业培训。支持职业学校承担更多培训任务,成为落实《职业技能提升行动方案(2019—2021 年)》的主力军,实现优质职业学校年培训人次达到在校生规模的 2 倍以上。深入推进 1+X 证书制度试点,及时总结试点工作经验做法,提高职业技能等级证书的行业企业认可度。发挥职业教育培训评价组织在实施职业技能培训中的重要主体作用。推动更多职业学校参与 1+X 证书制度实施,服务学生成长 and 高质量就业。引导有条件的普通高校和职业学校参与企业大学建设。根据军队需要保证职业学校定向培养士官质量。支持国家开放大学办好面向军队军士的学历继续教育。依托职业院校、培训机构、农业技术推广站等机构,面向“三农”提供全产业链技术培训服务及技术支持,为脱贫致富提供持续动力。引导职业学校和龙头企业联合建设 500 个左右示范性职工培训基地。

3. 强化职业学校的继续教育功能

面向在职员工、现役军人、退役军人、进城务工人员、转岗人员、城镇化进程中的新市民、城乡待业人员、残疾人、农村实用人才等社会群体开展多种形式的继续教育。鼓励职业学校积极参与社区教育和老年教育,与普通高校、开放大学(广播电视大学)、独立设置成人高校、各类继续教育机构互联互通、共建共享,形成服务全民终身学习的发展合力。实施“职业教育服务终身学习质量提升行动”,遴选 200 个左右示范性继续教育基地、2,000 门左右优质继续教育网络课程,在老年教育、特殊教育、学前教育、卫生护理、文化艺术等领域,遴选 500 个左右社区教育示范基地和老年大学示范校。

(四) 深化职业教育产教融合、校企合作

1. 深化职业教育供给侧结构性改革

建立产业人才数据平台，发布产业人才需求报告，促进职业教育和产业人才需求精准对接。研制职业教育产教对接谱系图，指导优化职业学校和专业布局，重点服务现代制造业、现代服务业和现代农业。遴选建设一批产教融合型城市，推动试点城市建设开放型、共享型、智慧型实训基地。加大对农业农村等人才急需领域的职业教育供给，建设 100 所乡村振兴人才培养优质校，发挥好“国家级农村职业教育和成人教育示范县”等在服务乡村振兴战略中的重要作用。

2. 深化校企合作协同育人模式改革

建好用好行业职业教育教学指导委员会，提升行业举办和指导职业教育的能力。支持职业学校根据自身特点和人才培养需要，主动与具备条件的企业在人才培养培训、技术创新、就业创业、社会服务、文化传承等方面开展合作。支持国有企业和大型民营企业举办或参与举办职业教育，将企业办学情况纳入企业社会责任报告。支持行业领军企业主导建设全国性职教集团，分领域建设服务产业高端的技术技能人才标准和培养高地。全面推行现代学徒制和企业新型学徒制，鼓励企业利用资本、技术、知识、设施、设备和管理等要素参与校企合作。培育数以万计的产教融合型企业，建立覆盖主要专业领域的教师企业实践流动站，依托国有企业、大型民企建立 1,000 个左右示范性流动站。发挥职教集团推进企业参与职业教育办学的纽带作用，打造 500 个左右实体化运行的示范性职教集团（联盟）、100 个左右技工教育集团（联盟）。推动建设 300 个左右具有辐射引领作用的高水平专业化产教融合实训基地。

3. 完善校企合作激励约束机制

健全以企业为重要主导、职业学校为重要支撑、产业关键核心技术攻关为中心任务的产教融合创新机制。围绕关键核心技术，推动公共教学资源 and 实训资源共建共享。支持行业组织积极参与产教融合建设试点项目。对纳入产教融合型企业建设培育范围的试点企业，兴办职业教育的投资符合规定的，可按投资额的 30% 抵免当年应缴教育费附加和地方教育附加。充分发挥市场配置资源作用，鼓励地方开展混合所有制、股份制办学改革试点，推动各地建立健全省级产教融合型企业认证制度，落实“金融+财政+土地+信用”的组合式激励政策。

（五）健全职业教育考试招生制度

1. 健全高职分类考试招生制度

建立健全省级统筹的高职分类考试招生制度。完善高职教育招生计划分配和

考试招生办法,每年春季省级教育行政部门统一组织开展以高职学校招生为主的分类考试。分类考试录取的学生不再参加普通高考。保留高职学校通过普通高考招生的渠道,保持分类考试招生为高职学校招生的主渠道。

2. 规范职业教育考试招生形式

鼓励中职毕业生通过高职分类考试报考高职学校。推动各地将技工学校纳入职业教育统一招生平台。鼓励退役军人、下岗职工、农民工和高素质农民等群体报考高职学校,可免于文化素质考试,只参加学校组织的与报考专业相关的职业适应性测试或职业技能测试。逐步取消现行的注册入学招生。规范长学制技术技能人才贯通培养,逐步取消中职本科贯通,适度扩大中职专科贯通,贯通专业以始读年龄小、培养周期长、技能要求高的专业为主。严格执行技能拔尖人才免试入学条件。

3. 完善“文化素质+职业技能”评价方式

完善高职分类考试内容和形式,推进“文化素质+职业技能”评价方式,引导不同阶段教育合理分流、协调发展,为学生接受高职教育提供多种入学方式。文化素质考试由省级教育行政部门根据《中等职业学校公共基础课课程标准》统一组织。职业技能测试分值不低于总分值的50%,考试形式以操作考试为主,须充分体现岗位技能、通用技术等内容。省级教育行政部门按照专业大类统一制定职业适应性测试标准、规定测试方式。支持有条件的省份建立中职学生学业水平测试制度。鼓励高职学校与产教融合型企业联合招生。

(六) 实施职业教育治理能力提升行动

1. 健全职业教育标准体系

发挥标准在职业教育质量提升中的基础性作用。适时修订中职学校、专科高职学校设置标准,研制本科职业学校设置标准。结合职业教育特点完善学位制度。实施职业学校教师、校长专业标准,制定“双师型”教师基本要求。统筹修(制)订衔接贯通、全面覆盖的中等、专科、本科职业教育专业目录及专业设置管理办法。构建国家、省、校三级专业教学标准体系,国家面向产业急需领域和量大面广的专业,修(制)订国家标准;各地根据经济社会发展需要和有关技术规范,补充制定区域性标准;职业学校全面落实国标和省标,开发具有校本特色的更高标准。

2. 完善办学质量监管评价机制

完善政府、行业企业、学校、社会等多方参与的质量监管评价机制。完善职

业学校评价制度，把职业道德、职业素养、技术技能水平、就业质量和创业能力作为衡量人才培养质量的重要内容。研究制定职业学校办学质量考核办法，省级统筹开展职业学校办学质量考核，建立技能抽查、实习报告、毕业设计抽检等随机性检查制度。完善以章程为核心的校内规则制度体系，健全职业学校内部治理结构，深入推进职业学校教学工作诊断与改进制度建设，切实发挥学校质量保证主体作用。巩固国家、省、校三级质量年报发布制度，进一步提高质量年报编制水平和公开力度。完善职业教育督导评估办法，构建国家、省、校三级职业教育督导体系。

3. 打造高素质专业化管理队伍

强化职业学校校长队伍建设，完善选拔任用机制。落实和扩大职业学校办学自主权，健全完善职称评聘、分配制度等，支持学校在限额内自主设立内设机构，按规定自主设置岗位、自主确定用人计划、按规定自主招聘各类人才。建立国家、省、市（县）分级培训机制，组织开展职业学校校长和管理干部培训，造就一支政治过硬、品德高尚、业务精湛、治校有方的管理队伍。到 2023 年，集中培训 5,000 名左右中职校长（书记）名左右高职校长（书记），各级各类培训覆盖全部职业学校管理干部。

（七）实施职业教育“三教”改革攻坚行动

1. 提升教师“双师”素质

根据职业教育特点核定公办职业学校教职工编制。实施新一周期“全国职业院校教师素质提高计划”，校企共建“双师型”教师（含技工院校“一体化”教师，下同）培养培训基地和教师企业实践基地，落实 5 年一轮的教师全员培训制度。探索有条件的优质高职学校转型为职业技术师范类院校或开办职业技术师范专业，支持高水平工科院校分专业领域培养职业教育师资，构建“双师型”教师培养体系。改革职业学校专业教师晋升和评价机制，破除“五唯”倾向，将企业生产项目实践经历、业绩成果等纳入评价标准。完善职业学校自主聘任兼职教师的办法，实施现代产业导师特聘计划，设置一定比例的特聘岗位，畅通行业企业高层次技术技能人才从教渠道，推动企业工程技术人员、高技能人才与职业学校教师双向流动。改革完善职业学校绩效工资政策。职业学校通过校企合作、技术服务、社会培训取得的收入，可按一定比例作为绩效工资来源。各级人力资源社会保障、财政部门要充分考虑职业学校承担培训任务情况，合理核定绩效工资总量和水平。对承担任务较重的职业学校，在原总量基础上及时核增所需绩效工资

总量。专业教师可按国家规定在校企合作企业兼职取酬。到 2023 年，专业教师中“双师型”教师占比超过 50%，遴选一批国家“万人计划”教学名师、360 个国家级教师教学创新团队。

2. 加强职业教育教材建设

完善职业教育教材规划、编写、审核、选用使用、评价监管机制。加强意识形态属性较强的哲学社会科学教材建设，纳入马克思主义理论研究和建设工程重点建设，做好教材统一使用工作。对接主流生产技术，注重吸收行业发展的新知识、新技术、新工艺、新方法，校企合作开发专业课教材。建立健全三年大修订、每年小修订的教材动态更新调整机制。根据职业学校学生特点创新教材形态，推行科学严谨、深入浅出、图文并茂、形式多样的活页式、工作手册式、融媒体教材。实行教材分层规划制度，引导地方建设国家规划教材领域以外的区域特色教材，在国家和省级规划教材不能满足的情况下，鼓励职业学校编写反映自身特色的校本专业教材。编写并用好中职思想政治、语文和历史统编教材。健全教材的分类审核、抽查和退出制度。到 2023 年，遴选 10,000 种左右校企双元合作开发的职业教育规划教材，国家、省两级抽查教材的比例合计不低于 50%，职业学校专业课程全部使用新近更新的教材。

3. 提升职业教育专业和课程教学质量

推动依据国家战略和区域产业发展需求、专业建设水平、就业质量等合理规划引导专业设置，建立退出机制。规范人才培养方案研制发布程序，建立职业学校人才培养方案公开制度，为行业指导、企业选择、学生学习、同行交流、社会监督提供便利。加强课堂教学日常管理，规范教学秩序。推动职业学校“课堂革命”，适应生源多样化特点，将课程教学改革推向纵深。加强实践性教学，实践性教学学时原则上占总学时数 50%以上，积极推行认知实习、跟岗实习、顶岗实习等多种实习方式，可根据专业实际集中或分阶段安排。完善以学习者为中心的专业和课程教学评价体系，强化实习实训考核评价。鼓励教师团队对接职业标准和工作过程，探索分工协作的模块化教学组织方式。建立健全国家、省、校三级教学能力比赛机制。遴选 1,000 个左右职业教育“课堂革命”典型案例，职业教育教学成果奖评选向课堂教学改革倾斜。

（八）实施职业教育信息化 2.0 建设行动

1. 提升职业教育信息化建设水平

落实《职业院校数字校园规范》，推动各地研制校本数据中心建设指南，指

导职业学校系统设计学校信息化整体解决方案。引导职业学校提升信息化基础能力，建设高速稳定的校园网络，联通校内行政教学科研学生后勤等应用系统，统筹建设一体化智能化教学、管理与服务平台。推动信息技术和智能技术深度融入学校管理全过程，大幅提高决策和管理的精准化科学化水平。落实网络安全责任制，增强网络与信息安全管理能力。遴选 300 所左右职业教育信息化标杆学校。

2. 推动信息技术与教育教学深度融合

主动适应科技革命和产业革命要求，以“信息技术+”升级传统专业，及时发展数字经济催生的新兴专业。鼓励职业学校利用现代信息技术推动人才培养模式改革，满足学生的多样化学习需求，大力推进“互联网+”“智能+”教育新形态，推动教育教学变革创新。探索建设政府引导、市场参与的职业教育资源共建共享机制，服务课程开发、教学设计、教学实施、教学评价。建立健全共建共享的资源认证标准和交易机制，推进国家、省、校三级专业教学资源库建设应用，进一步扩大优质资源覆盖面。遴选 100 个左右示范性虚拟仿真实训基地；面向公共基础课和量大面广的专业（技能）课，分级遴选 5,000 门左右职业教育在线精品课程。引导职业学校开展信息化全员培训，提升教师和管理人员的信息化能力，以及学生利用网络信息技术和优质在线资源进行自主学习的能力。

（九）实施职业教育服务国际产能合作行动

1. 加快培养国际产能合作急需人才

加强职业学校与境外中资企业合作，支持职业学校到国（境）外办学，培育一批“鲁班工坊”，培养熟悉中华优秀传统文化、中资企业急需的本土技术技能人才。鼓励国家开放大学建设海外学习中心，推动中国与产能合作国远程教育培训合作。统筹利用现有资源，实施“职业院校教师教学创新团队境外培训计划”，选派一大批专业带头人和骨干教师出国研修访学。鼓励引进国（境）外优质职业教育机构来华合作办学，促进国际经验的本土化、再创新。

2. 提升职业教育国际影响力

推进“中文+职业技能”项目，助力中国职业教育走出去，提升国际影响力。引导职业学校与国（境）外优秀职业教育机构联合开展学术研究、标准研制、师生交流等合作项目，促进国内职业教育优秀成果海外推介。对接联合国教科文组织，积极承办世界职业教育大会，在“一带一路”沿线国家举办中国职业教育发展成果展，贡献职业教育的中国智慧、中国经验和中国方案，展示当代中国良好形象。

（十）实施职业教育创新发展高地建设行动

1. 整省推进职业教育提质培优

主动适应国家区域发展战略，在东中西部布局 5 个左右国家职业教育改革省域试点。按照“一地一案、分区推进”原则，在学校设置、重点项目建设等方面加大政策供给，支持试点省份探索新时代区域职业教育改革发展新模式。引导地方落实主体责任，完善地方职业教育工作部门联席会议制度，推动各部门形成工作合力，优化职业教育办学体制机制，加强治理体系和治理能力现代化建设，探索职业学校毕业生高质量就业模式等。

2. 合力打造职业教育样板城市

国家、省、市三级推动，建设 10 个左右国家职业教育改革市域试点。支持地市政府把握功能区定位，加强市场化资源配置，在职业教育服务城市文明、服务城市创新、服务民生需求、服务绿色发展等领域重点突破、先行示范，率先建成与城市经济和民生相适应的现代职业教育体系，开创职业教育开放办学新格局，形成一批基层首创的改革经验。

三、组织实施

（一）加强党的全面领导

把加强党的全面领导落实到职业教育提质培优工作的各方面全过程。全面贯彻党的教育方针，落实中央教育工作领导小组各项要求，完善省（区、市）委教育工作领导小组定期研究职业教育工作制度。按照社会主义政治家、教育家的要求选好配强职业学校领导班子。职业学校要选优配强院（系）领导班子特别是党政正职，全面开展党组织“对标争先”建设计划，促进学校各级党组织组织力全面提升。全面实施教师党支部书记“双带头人”培育工程。强化党组织在职业学校的领导核心和政治核心作用，履行好管党治党主体责任，牢牢把握学校意识形态工作领导权，引导广大师生增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

（二）完善职业教育财政支持机制

新增教育经费要向职业教育倾斜，逐步建立与办学规模、培养成本、办学质量相适应的财政投入制度，进一步完善职业学校生均拨款制度，合理确定生均财政拨款水平。支持地方将职业教育纳入地方政府专项债券资金支持范围。鼓励社会力量兴办职业教育，健全成本分担机制，落实举办者的投入责任，拓宽经费来

源渠道。各地可通过购买服务、助学贷款、奖助学金等方式对民办职业学校予以扶持。

（三）完善协同推进机制

国务院职业教育工作部际联席会议加强对“行动计划”实施工作的指导，教育部负责实施工作的统筹协调，国务院相关部门在职责分工范围内落实相应任务。完善国家职业教育指导咨询委员会工作机制，进一步提高政府科学化决策的水平。国务院相关部门建立“行动计划”执行情况检查通报制度。各地有关部门积极承接任务项目、制定工作方案、协调支持经费、加大政策供给，将“行动计划”与“十四五”事业发展同规划、同部署、同考核，确保改革发展任务落地。“行动计划”执行情况作为省级政府履行教育职责的重要内容。各地实施成效作为国家新一轮重大改革试点项目遴选的重要依据。

（四）营造良好发展氛围

加快推进修订和落实《中华人民共和国职业教育法》，鼓励地方因地制宜制定和颁布促进职业教育发展的地方性法规。办好全国职业院校技能大赛，发挥以赛促教促学的引领作用。办好职业教育活动周和世界青年技能日宣传活动，深入开展“大国工匠进校园”“劳模进校园”“优秀职校生校园分享”等活动。办好全民终身学习活动周，开展“百姓学习之星”和“终身学习品牌项目”等认定、宣传和展示活动。加强中央和地方主流媒体、新兴媒体对职业教育的宣传力度，打造一批形式多样的职业教育宣传品牌。鼓励职业学校建好用好新型宣传平台，讲好身边的职教故事。常态化开展职业学校校园开放、企业开放日、面向中小学生的职业体验、面向社会的便民服务、职教成果展示等宣传展示及服务活动，提升职业教育的影响力和美誉度。

（摘自教育部官网 2020 年 9 月 23 日）

德国专题调研表明：职业教育是企业 应对专业人才短期的有效投资

近期，德国联邦职教所（BIBB）发布《德国职业教育：应对专业人才短缺的投资》专题研究报告，公布该所第六次企业参与双元制职业教育的成本与收益调查结果。报告主要内容如下：

一、职业教育创造的直接收益覆盖企业毛成本的约三分之二

2017/2018 学年双元制职业教育学习者企业学习平均毛成本为 20,855 欧元，学习者通过生产性劳动及国家补贴等平均创造收益 14,377 欧元，企业实际净成本每人每年 6,478 欧元，覆盖总成本的 69%。与 2012/2013 学年调查结果（70%）相比，变化不大，比 2007 年（76%）减少 7 个百分点。

二、学习者从事简单劳动和复杂劳动创造的价值在收益中各占一半

职业教育的收益包括四项，即学习者从事简单的职业活动创造的价值、从事专业性职业活动创造的价值、在专门的实习车间（工厂）创造的价值以及企业基于其职业教育获得的资金补贴。总体看，2017/2018 年学习者通过在劳动岗位实施简单工作创造的价值占收益 48%，通过专业性职业活动创造的收益占 50%（7,207 欧元）。其他两项收益在总体收益中占比极小。

从职业教育领域看，工业与商贸类职业、自由职业及农业领域创造的收益比较高，基本在 15,000 欧元上下，而公共服务领域创造的收益较低，约 14,175 欧元。手工业领域，由于学习者相对于其他领域较少承担专业性职业活动，学习者人均创造年收益 12,414 欧元，明显低于其他各领域。

三、大型企业及公共服务领域职业教育的成本投入高

2017/2018 年度企业职业教育净成本（企业职业教育毛成本扣除职业教育收益）按每个学习者计算平均为 6,478 欧元，但不同规模企业成本与收益比差别较大。28%学习者在其职业教育期间为企业创造了净收益，11%学习者的净成本高于 20,000 欧元。

大型企业（500 名员工以上）由于多数设有专门实习车间（工厂）来开展职业教育，因而成本高，而学习者创造收益机会相对少，人均年毛成本为 24,817 欧元，收益 13,188 欧元，净成本投入 11,629 欧元，远高于其他规模类型的企业。有实习车间的企业中职业教育净成本往往比没有实习车间的企业高近 8,500 欧元。

各职业教育领域中公共服务领域职业教育毛成本和净成本最高，毛成本为 25,045 欧元，收益为 14,174 欧元，净成本 10,870 欧元。

四、职业教育各学年间毛成本差距较小，学习者随学业进步创造的收益明显增加

两年制职业教育中，从第一学年到第二学年收益增加幅度大于毛成本增幅，第二学年净成本减少 735 欧元。三年制职业教育中各学年毛成本增幅较小，各学年毛成本基本都在 21,000 欧元左右，但收益明显增加，从第二学年到第三学年收益增加 26%，高于第一学年到第二学年的增幅（20%）。净成本因而从第一学年的 8,690 欧元递减至第三学年 2,162 欧元。三年半学制的职业教育中前三年各学年毛成本差别不大，在 22,000 欧元左右，高于其他相对短学制的职业教育。收益明显低，但各学年增幅较大。从第二学年到第三学年收益增幅达到 55%。从职业教育学习者人均年净成本看，三年半学制职业教育人均年净成本最高（8,857 欧元），其次为两年制职业教育（6,264 欧元），三年制职业教育最低（5,540 欧元）。

五、2017/2018 学年的净成本比 2012/2013 学年略微提高

扣除物价上涨因素，对比近十年来三次调查结果，2012/2013 学年与 2017/2018 学年调查的平均毛成本及收益均有显著的增长，且增幅类似，净成本仅小幅提高 153 欧元。2007 年至 2012/2013 学年间毛成本小幅增加，收益小幅下降，净成本提高较为明显（增加 1,036 欧元）。

六、企业从外部劳动力市场招聘人员的平均成本高，风险大，凸显职业教育的中长期收益

总体看，企业从外部劳动力市场招聘一名熟练工人平均总成本为 10,454 欧元。一半的企业成本在 5,000 欧元以下。职业教育企业人员招聘成本平均为 9,732 欧元，比不开展职业教育企业的少 900 欧元。人员招聘成本相当于三年制职业教育三年总净成本的近三分之二。在留用职业教育毕业生情况下，职业教育企业可节约人员招聘成本，从而大幅降低了职业教育过程的成本。因此，从中长期看，企业开展职业教育成本并不高，并能使企业掌握满足自身人才需求主动权，摆脱对劳动力市场的依赖。此外，企业通过开展职业教育并留用毕业生，可以避免因人员短缺而造成停工成本。这一中长期收益对企业具有更重要意义。

七、区域专业人才状况更趋紧张，规模较小企业人才招聘难度增加

各不同规模类型企业均感受到区域劳动力市场专业人才形势近十年来呈恶

化趋势，并对企业造成不同程度影响。2007 年各类企业岗位闲置期平均为 3.9 周，微型企业为 3.5 周，大型企业为 4.8 周，至 2017/2018 学年各类企业招聘期平均为 16.3 周，约 4 个月。微型企业这一时间甚至达到 19.1 周，近 5 个月，增加了三倍多。

八、企业调整用人策略，更多留用职业教育毕业生

10 年来，越来越多企业本着最终留用至少其中一部分毕业生的目的开展职业教育。2007 年至 2017/2018 学年，微型企业中明确表示不留用毕业生的企业从 31% 降至 18%，小型企业（10-49 人）中这一比例 17% 降低到 5%。中型企业从 10% 降至 4%，大型企业从 9% 降至 2%。在人才短缺情形下，企业通过开展职业教育保障自身人才需求的意愿增强。

报告强调，面对人口结构变化和经济发展趋势及由此而带来的人才招聘困难，虽然职业教育成本提高，但通过自身开展职业教育来满足专业人才需求从经济角度看仍然对企业具有较大吸引力。对小微企业而言，须面对职业教育毕业生跳槽离开企业的可能性从而使企业职业教育投入得不到期待的回报，职业教育投入风险相对较大，因此国家必须进一步改善职业教育环境并加大对其扶持力度，从而不使这些企业负担过重，而最终失去职业教育积极性。

（摘自驻德国使馆教育处《德国教育动态信息》2020 年第 7 期）