

【编者按】“十四五”发展规划和双高建设是学校发展方向性、全局性和战略性的重要工作。本期专题选取4篇文章，分别从理论方法到专业发展等不同层面探讨高职院校战略规划的一些基本问题，旨在科学谋划学校“十四五”发展规划，助推区域特色鲜明、国际先进水平的创新型高职学校战略目标的实现。

中国大学的战略与规划：理论框架与行动框架

中国人民大学 周光礼

根据语境论的观点，现代大学深深嵌入其所赖以生存的环境之中，外部环境的变化对大学影响很大。随着大数据、人工智能、区块链等颠覆性技术的出现，大学外部环境发生急剧变化，我们需要重新定义大学。围绕这个主题，笔者想谈三个问题：首先分析未来的大学图景，因为大学的战略规划是指向未来的，所以先考虑这个问题；然后谈一谈大学战略规划的一些基本理论与方法；最后从行动层面谈谈大学战略规划编制中的十个关键点。在此，我们有必要区分大学的战略和规划，因为大学战略是一种思想、理念，是一个认识论问题，而大学规划编制只是一个技术性、操作性问题。

一、重新定义大学：全球性的焦虑与应对

（一）驱动大学改进的全球性因素

我们所处的时代是一个全球化的时代，全球化成为一种变革性力量。在驱动大学改进的全球性因素中，有几个因素需要特别关注。

（1）高等教育的大众化、普及化。我们先引用世界银行的一组数据：2014年，OECD国家的高等教育毛入学率超过了80%，按照马丁·特罗的标准，这些国家已经进入了普及化阶段；拉美地区高等教育毛入学率超过了40%，远东太平洋地区超过30%，世界上人口最多的两个国家——中国达到了37.5%，印度也超过了20%。也就是说，这一年全世界几乎所有的国家和地区都迈入了高等教育大众化阶段。2019年，中国高等教育的毛入学率达到51.6%，正式进入高等教育普及化阶段。普及化时代不同于精英化时代。精英高等教育建立在这样一个假设的基础上，即高等教育的本质是高深学问，只有少数天资聪颖的学生才适合接受高等教育。高等教育普及化之后，这种假设面临挑战，因为现在所有的人都有机会接受高等教育。接受高等教育由少数人的特权变成了公民的一项基本权利，这对传统的高等教育理念、办学模式、课程与人才培养方式产生了巨大

挑战。这是驱动大学改进的第一个全球性因素。

(2) 高等教育市场化。国际经验表明, 当一个国家的高等教育进入普及化阶段之后, 大学的经费构成将发生根本性的改变, 即大学的办学经费由主要依靠政府和社会向主要依靠学校和学生转变。事实上, 美国是世界上第一个进入普及化时代的国家。政府财政削减是美国高等教育普及化时代的一个突出特点。在这种背景下, 美国各个大学围绕有限的办学资源展开了激烈的竞争, 这是市场化的第一个表现。近年来, 美国公办大学政府财政拨款的占比降到了 30% 以下。2014 年, 美国公办大学来自政府的拨款只占大学办学经费的 26%。作为美国著名的公立研究型大学, 密歇根大学在多年前来自政府的财政拨款就只占学校办学经费的 10%。这个学校有一任校长叫杜德斯达, 他曾主张放弃政府财政拨款, 把学校由公立大学变成私立大学, 引入市场机制。在《美国公立大学的未来》一书中, 他明确提出美国公办大学的未来就是市场化。市场化的第二个表现就是人类进入了知识经济时代, 知识成为驱动发展的主要力量, 大学与工业界的联系日趋紧密, 两者的边界逐步模糊, 强调大学经济功能的创业型大学应运而生。在这种背景下, “大学越来越像企业, 企业越来越像大学”。中国现在也提创新驱动发展战略, 强调大学要面向创新驱动发展战略、面向经济建设主战场。这是驱动大学改进的第二种全球性因素。

(3) 高等教育全球化。我们现在处在一个全球化的时代, 不论我们是否承认, 每一所大学实际上都是在建设“人类命运共同体”这个框架下办学, 大学所需的办学资源都是在全球范围内配置的, 所有的大学必须参与全球竞争。高等教育资源要素的全球性大流动超过以往任何时代, 其中我们能够深刻感受到的就是学生的全球流动。中国是当前世界上最大的留学生净输出国。2018 年, 中国输出的留学生总数高达 66 万人, 这是一个非常大的数字。在精英高等教育时代, 中国每年招生 30 多万人, 而现在我们每年居然有 60 多万人去国外留学! 根据世界银行的统计, 在全球留学生总数中, 中国留学生占比是最大的。我们 2018 年送出去的是 66 万人, 引进来的留学生大约是 30 万人, 那么我们还有将近 30~40 万人的净输出量。它不但带来了学费等办学资源的损失, 而且带来了人力资源的流失。这是驱动大学改进的第三个全球性因素。

(4) 高等教育的数字化、智能化。我们现在已经进入了一个数字化时代, 5G 时代已经到来, 6G 时代即将来临。数字化网络取代了传统的媒介, 成为了信息的主要载体, 比如我们现在经常谈的大数据、云计算、区块链。数字化时代

的一个突出特点是信息无处不在，无时不在。因此，现在的老师如果还停留在给学生传授知识的层次，那其将会被取代，因为高等教育的科技化已不需要教师传授知识，有时学生知道的甚至比教师还多。这就要求我们的大学教学从传授范式向学习范式转变。事实上，随着现代信息技术与教育教学的深度融合，大规模的在线课程（MOOC）、翻转课堂、人工智能等颠覆了传统的大学教育模式，甚至产生了虚拟大学。这是驱动大学改进的第四个全球性因素。

（二）重新定义大学

面对上述四种全球性挑战，世界各国陷于焦虑之中。人们都在思考：大学的未来在哪里？未来的大学应该是什么样的？如何重新定义大学？当前，人们尝试从如下几个方面重新定义大学：

（1）资源配置的市场化。当前，大学内部的资源配置模式正在发生改变。大学内部资源配置主要有两种手段，一种是计划手段，一种是市场手段。我国大学的资源配置传统上主要是计划配置：学校有多少个院系，学校就分多少块蛋糕，结果每个学院都抱怨自己的教学科研设施不足。其实，如果我们给每间教学行政用房装上电子锁，根据电子锁自动记录的开门次数，就可以知道每间房子的利用率。比如笔者工作过的一个学院，办学资源特别匮乏，学院领导经常跟校领导反映办学资源不够。然而学校把相关数据调出来却惊讶地发现，学院居然有好几个办公室每年开锁不到 50 次，这些资源显然就是闲置的。所以学校现在开始进行办学资源市场配置改革，实行经费包干，教学科研设施有偿使用。也就是说，只要学院愿意付费，学校所有的办公场所都是你的。从此，再也没有学院喊办学场所不够了。这个案例告诉了我们一个道理：如果办学资源实行计划配置，那么资源永远处于稀缺状态。由计划配置到市场配置，这是资源配置的变革。

（2）内部管理的精细化。当下，大学内部管理模式开始从粗放式管理走向精细化管理。在传统管理模式下，大学是一个官僚机构，机构臃肿，管理粗放，教学科研设备要么严重不足，要么使用效率极低。精细化管理是一种以最大限度减少管理所占资源、降低管理成本为主要目标的管理方式。精细化管理来源于企业，强调落实管理责任，将管理责任具体化、明确化。它要求每一个管理者都要到位、尽职。比如，某栋教学大楼实行精细化管理之前的电费是 100 万元 / 年，如果实施精细化管理，我们可以将这个楼承包给一个管理人员，其中电费以 100 万元 / 年为基准。如果这个管理人员把实际电费降到 50 万元，那么节省下来的 50 万元，由学校与管理人员平分。在这种激励机制下，这个管理人员就会时时巡视大楼，

一旦教室没有人立马关灯。这是体现精细化管理优势的一个例子。

（3）知识生产的应用化。知识生产方式的变革是大学的深度变革。当前，大学正在由知识生产模式 I 向知识生产模式 II 转变。所谓知识生产模式 I，就是在单一学科范围内生产知识，生产的是理论知识、学科知识。知识生产模式 II 就是在跨学科的背景下生产知识，生产的是应用知识、跨学科的知识。前者遵循学科逻辑，后者遵循社会需求逻辑。知识生产模式的转型对大学基层学术组织构成挑战。在知识生产模式 I 下，基层学术组织的设立遵循学科逻辑，一个学科对应于一个学院；在知识生产模式 II 下，基层学术组织的设立遵循社会需求逻辑，必须成立跨学科的特色学院。特色学院基于社会重大问题而成立，以大平台、大项目、大团队、大交叉、大融合为特点。比如，中国人民大学的国家发展与战略研究院（国家高端智库）就是一个跨学科的特色学院。

（4）消费者行为的理性化。大学的消费者是谁？当然是学生。作为大学的消费者，当下学生的行为方式正在发生改变。面对高等教育，以前的学生主要选大学，只要能读北大清华，哪怕学一个“恐龙的科学饲养”专业也心甘情愿；现在的学生理性多了，面对选择，他们开始关注大学的专业，重在挑专业、选课程。应该说，这是人们教育消费行为的根本变革：在选大学的年代，学生混文凭，讲究教育的装饰作用；进入挑专业、选课程时代，学生期待在大学学到真本领，真正提高就业能力，为未来的生活做准备。

（三）大学的未来在哪里

这四大转变指向一个共同的问题，即大学的未来在哪里？世界著名的会计事务所安永公司曾经做过一个调查，得出的结论是：与公司、商业的变化周期相比，大学的框架和思路近千年来基本上没有发生大的改变。但是放眼未来的 15 年～20 年，高等教育机构需要从根本上转变运营方式才能生存。这一结论建立在实证研究的基础上，下面是其对一些大学校长的访谈：

有一位校长说，我们未来十年的竞争对手将是谷歌，如果我们的大学还活着的话。另外一位校长说，未来将有 10～15 个独立的全球性大学，其余的大学将为银牌而战。还有一个校长说，未来最大的游戏就是与私立的行业、企业共同投资。更有校长说，大学将面临 800 年来最大的挑战。此外，还有一个校长讲了一句经典的话：我们办大学不是做生意，但我们得像做生意那样来经营，我们都在寻找额外的收入来源和渠道。这句话道出了大学是一个资源依赖型的组织。我们再来看《麦可思研究》上发表的对美国高校财务管理人员的调查。调查表明：

美国 64% 的被访者认为其任职的高校现有的财务模式不足以支撑未来 5 年的发展。20% 的被访者认为其所在的高校会在未来 20 年内倒闭，这种前景令人不寒而栗。在这种背景下，大学必须培育自己的战略能力，方能以不变应万变。

二、大学的战略与规划：概念与方法

（一）大学战略规划界定

大学搞战略规划，是从企业组织引进的。战略规划可以界定为通过程序性的工作来产生根本性的决策和行动，以此来塑造和引领：一个组织是什么样的，该组织在做什么？为何这样做？并着眼于未来。为什么要通过程序性的工作来决策呢？因为战略规划对一个组织来说是重大事项，必须通过程序来确保决策的科学性和有效性。战略规划在中国大学中属于“三重一大”的事项，需要依法决策。一般来说，大学战略规划包含五个程序：一是公众参与，二是专家论证，三是风险评估，四是合法性审查，五是集体讨论决定。

应该说，这个界定还是有点抽象，我们再具体强调四点：第一，大学的战略规划是指向未来的，一般是指向未来 5~10 年，指向未来 5 年的就是我们即将制定的“十四五”规划，指向未来 10 年的就是中长期规划。第二，大学的战略规划是定性的，是理想驱使的。为什么说大学战略规划是理想驱使的呢？因为大学组织与企业组织最大的区别是，企业组织的目标是明确的，大学组织的目标却是模糊的，不能量化。一般来说，目标模糊的组织存在严重的管理问题。为了解大学组织的管理问题，人们用理想或者使命、愿景来代替具体目标。第三，大学的战略规划是指向环境的，它是灵活的，并着眼于宏观。这就是说，我们做战略规划，必须把一个组织和它的环境相结合，从而寻找实现预期目标的框架与方向。现在很多人都抱怨，大学办学遇到的外部制约因素太多了。实际上，正是因为有外部制约因素，大学组织才好确定自己的发展方向，如果没有任何外部制约因素，办学者将无法界定大学，也不知道大学应该往哪个方向改进。其实，办大学好比解数学方程式：如果没有限定条件，方程式是无解的；只有设定具体条件，方程式才会有解。我们常说，在没有约束的条件下，把事情办好不算本事，只有在重重约束下还能把事情办好，这才算本事。第四，如果成功的话，规划将影响组织运行的各个领域，会成为组织哲学和文化的一部分。就是说，一个战略规划如果只是影响一两个人的思想和行为，那它没有实现制度化，也不能产生长效机制；只有当一个战略规划影响一群人的思想和行为的时候，它才成为组织哲学和文化的一部分，才能产生持续的影响力。

（二）战略规划的基本方法

（1）经典方法：**SWOT** 分析。大学战略规划的基本方法是 **SWOT** 分析，就是分析四个方面：组织优势（**Strengths**）、组织劣势（**Weaknesses**）、外部机遇（**Opportunities**）、外部威胁（**Threats**）。这个 **SWOT** 分析框架很简单，大家都用得很顺手。但是你用多了就会发现它的缺点：大而不当，缺乏针对性。比如，北大、清华、人大都用它做战略规划：组织的优势是什么？答案是我们坚持了党的领导；组织的劣势什么？答案是我们没有建立现代大学制度；外部的机遇是什么？答案是国家“双一流”建设和高等教育强国战略；外部的威胁是什么？答案是中美对抗对国际学术交流构成巨大的威胁。这种方法下，三个学校得出的结论完全一样。因此，为了弥补 **SWOT** 分析的不足，我们要把 **SWOT** 分析和其他方法结合起来用。

（2）新的方法：基标法。基标法的英文单词叫 **Benchmark**，这个英文单词有很多种翻译，可以翻译成“标杆”，也可以翻译成“榜样”。基标法强调，组织在做战略规划的时候，要把自己的做法和本行业领先者的实践进行比较，在比较的过程中找出自身差距，以改进自己工作。比如武汉理工大学，如果找清华大学作为自己的标杆或榜样，它就要把自己的做法、关键办学指标跟清华大学的相关问题进行全面比较，在比较中发现自身的差距。基标法的基本程序如下：第一，寻找本行业的最佳实践者，寻找一个赶超的标杆或学习的榜样；第二，标杆找到了之后，就以这个标杆的工作作为自己赶超的基准、基标；第三，制定明确的战略规划，通过连续的学习和改进，达到超越标杆的目的。通俗地说，基标法就是找先进、学先进、赶先进、超先进。

基标法运用的关键，是要寻找同型大学即类型相似的大学。比如，武汉理工大学肯定不会找中国人民大学作为赶超的对象，因为中国人民大学跟武汉理工大学不是一个类型的大学。大学只有同型之间进行比较，才可以发现彼此的异同之处，从而确定自身优势和可能发展的机会，增加组织成功的可能性。再比如，作为以人文社科见长的大学，人大不会去找 **MIT** 作为赶超对象，其寻找的同型大学是美国的耶鲁大学和英国的伦敦政治经济学院，这是人大的标杆。而作为理工见长的大学，华中科技大学的同型标杆大学，实际上在几十年前就已经明确：“外学麻省理工，内赶清华，100 年不变”。华科始终瞄准这两个以理工见长的标杆大学在办学。

三、大学战略规划编制：十个关键问题

我们要编制好大学战略规划，首先必须形成大学发展的基本战略思想。这是战略规划的内容，而规划文本的编写只是形式。根据笔者从事规划工作的经验，我们大致可以从以下十个方面思考大学的战略问题。

一是关于大学的使命与战略定位问题。大学的办学目标很难清晰界定，这是制定大学战略规划的第一个难题。我们的策略是用大学使命代替办学目标，引导大学走向未来。中国人民大学的使命是“国民表率、社会栋梁”，战略定位是“人民满意、世界一流”，这些理想激励着一代又一代人“始终奋斗在时代的前列”。大学使命和战略定位十分重要，因为它为大学确立了基本价值观。那我们究竟应该如何确定大学的使命和战略定位呢？中国有一句古话：“取法乎上，得乎其中；取法乎中，得乎其下。”意思是说，如果我们确定的是上等的目标，因受各种因素制约，我们最后只能得到中等的结果。如果我们确定的目标只是中等，那最后得到的结果一定是下等的。这就要求我们界定大学使命和战略定位一定要志存高远。比如，我们国家有140所“双一流”大学，他们的战略定位应该是建设世界一流大学。

大学定位中最关键的问题是综合性与特色化之间的取舍。刘献君教授说，分类是战略定位的基础。全世界大学分类最有名的是美国卡内基的大学分类体系。卡内基大学分类体系是按照知识生产的广度和深度来进行分类的。知识生产的广度是指学科的覆盖面，知识生产的深度是指科研的水平和人才培养的层次。根据知识生产广度的不同，大学可分为综合型大学、多科型大学、特色型大学；根据知识生产深度不同，大学可分为研究型大学和教学型大学。此外，在我们国家还有一个根据大学服务面向来分类的情况。我们知道，高等教育体系是以国家为单位来建构，还是以省或州为单位来建构，这在国际上是有争议的。美国人认为，高等教育体系应该以州为单位来组建的，所以美国只有州立大学系统，没有国家大学系统。中国人认为，高等教育体系应该以国家为单位来组建，因此我们就有国家直属大学，有国家大学系统。因此，从服务面向来看，我们国家有中央部属高校和地方大学之分，中央部属大学是服务国家战略的，地方大学是服务区域发展的，这些都是我们考虑分类的时候应该注意的。

二是关于大学中长期发展目标体系问题。我们把大学定位和使命搞清楚之后，就应该进一步将大学使命和定位具体化，从而形成大学中长期发展目标体系。我们说“双一流”大学要以建设世界一流大学为目标，那什么是世界一流大学？笔

者认为，一所大学之所以是世界一流大学，它主要有两个标志，一个是有世界一流的科研，另一个是有世界一流的教学。世界一流的科研和世界一流的教学取决于一支世界一流的教师队伍。我们要建设一支世界一流的教师队伍，有两个前提条件，一是要有充足而灵活的办学经费，二是要有良好的管理体制和机制。据此，我们可以将世界一流大学目标细化为五个方面：一流科研、一流教学、一流教师队伍、一流经费、一流管理。

有人提出，世界一流大学需要有国际可比指标，能否以大学排行榜作为大学发展目标？回答是否定的。我们现在有各种各样的大学排行榜，这些排行榜一个共同的问题是注重外延指标、投入指标。如果我们把大学经费搞一个排行榜，我们就会发现这个经费排行榜与现有的世界大学排行榜重合度在 90% 以上。这样的排行榜是很容易误导人的，对标这些排行榜来办学是不可取的。很多学者批评这些排行榜，因为这种排行榜依据的不是内涵指标。因此，我们要确定学校的发展目标，应该从一流科研、一流教学、一流师资队伍、一流经费、一流管理五个方面来建构目标体系。如果我们还想找一两个量化指标的话，我们可以研究国内外各种评估体系，从中析出可用的评价标准。

三是关于战略优先问题。刘献君教授说，大学战略规划要有战略主题，这个太重要了。我们认为，大学的一个五年规划不可能解决学校所有的问题，只能解决 1~2 个重要的、突出的问题，这些问题叫做战略优先。战略优先是组织愿景、使命与年度任务之间的一个桥梁。我们的大学每年都制定了年度工作任务，在学校长远目标与年度目标之间，需要一个桥梁，这个桥梁就是战略优先。战略优先的选择，一般采用问题导向的策略，即为了解决组织面临的重大问题而设置相应的行动计划。一般来说，五年里最多完成 2~5 个这样的行动计划。因此，我们在大学战略规划里谈战略优先，不要超过 5 个。

在中国人民大学的“十三五”规划里，我们提出了两个战略优先：一个是增强关键性学科实力，另一个是全力提升国际性。中国人民大学提出全力提升国际性不是凭空想象的，而是基于现实考虑的：我们在第三轮学科评估中有九个学科排名全国第一，但是参照国际指标考量好像表现没有这么突出，后来我们发现是学校的国际性不够。于是，中国人民大学从 2012 年开始，教师的年度考核不再考核科研，因为“教学是学校要求的事务，科研是教师个人的事务”。结果是，当年中国人民大学国内学术论文发表数减少了 50%，而且国内发文量至今都没有恢复到 2012 年的水平，但是几年坚持下来我们的国际发文量却已经翻了一倍

以上。正是因为全面提升国际性，中国人民大学在“十三五”期间，社会科学总论、经济学和商学全部进入了 ESI 前 1%。我们知道，在 ESI 的 22 个学科里面与文科相关的学科只有两个，这意味着中国人民大学的人文社科全部进入了 ESI 前 1%。“十四五”期间，中国人民大学的战略优先可能是学科交叉融合与大学治理现代化。

四是关于学校发展路径选择问题。组织发展路径的战略选择，一定要根据资源配置模式进行。中国大学发展路径的战略选择主要有两个：一是跨越式发展战略。这个战略讲得直白一点，就是迎合政府的期待、实现跨越式发展。采用这种战略路径是有前提条件的，即学校的办学资源主要来自于政府，办学资源控制在政府手里，我们把这种资源配置方式称为官僚控制模式。如果一所大学 70% 以上的经费来自于政府，那就不得不面向政府办学，采取跨越式发展战略。比如，华中科技大学强调跨越式发展战略，就与其经费主要来自政府直接相关。

还有一种大学发展路径选择叫做比较优势战略，即立足自身特色办学，特色发展。采用这种战略的学校，其资源配置通常是市场模式。也就是说，学校的办学经费不是来自政府，而是主要来自于市场。例如重庆理工大学，这个学校是原来兵器工业部的部属院校，“兵工七子”之一。20 世纪 90 年代，该校因裁军划转到了地方，成为最早进入市场的高校之一。经过市场经济的洗礼，这个学校现在显得生机勃勃，甚至还成立了一个房地产公司，赚钱反哺学校。而且，这个房地产公司每年能上交学校一个亿。这是一种典型的市场化资源配置模式。所以，大学发展战略路径选择要根据学校的资源配置模式来确定。一如上述，美国密歇根大学要从公立大学向私立大学转型，就是因为大学资源配置模式发生了巨大的变化。

五是关于学校的办学规模问题。很多大学编制战略规划不讨论学校的办学规模，这是不正常的。笔者认为，办学规模是学校编制战略规划的 ABC 问题。大众化理论的创始人马丁·特罗说，“规模是一切问题的根源”。我们如果把大学看成一个数学模型的话，自变量是学生的规模，其他都是因变量。学生规模变了，教师的规模必然发生变化，教学投入、教学空间等也必然发生改变，甚至学校的管理模式也会改变。一般来说，学生规模在 1 万人以下，学校可以实行一级管理模式；当学生规模超过 1 万人时，学校必须实行校院两级运行模式。办学规模既然如此重要，那我们应如何来确定学生的规模呢？这就要看我们从哪个角度思考问题。

如果我们从人才培养的角度来看，当然是规模越小越好，因为小规模有利于提高教育质量。国际上通行用生师比来衡量一个学校的教育质量。其依据是学生

规模越小，越可能进行小班教学和培养高阶思维能力。小班教学意味着高质量。美国有一个测量教育质量的新理论，就是用学生的学习投入度来指代教育教学质量：学生投入学习的时间和精力越多，就越有质量；反之，就越没有质量。一般来说，班级规模越小，教师和学生互动的频次越高，学生的学习投入度也就越高。

如果从经济效益的角度来看，学生规模越大，效益相对越高。但必须指出的是，即使从经济效益的角度看，学生规模也有一个最佳的区间范围，不是绝对的规模越大收益越高。美国曾经做过一个加州高等教育 1960 规划，聘请了一些教育经济学家建了一个数学模型，结论是：在美国加州办学，单体学校的学生最佳规模区间是 5,000 人到 15,000 人。后来加州就是根据这个标准来合并重组学校。如果两个公立学校的办学规模小于 5,000 人，则要合并重组。2004 年，我们给山东一所大学做过战略规划。当时，学校教师对办学规模分歧很大：老教师认为搞建筑是百年大计，应该是精英教育，学生规模越小越好；年轻教师则认为，房地产市场火爆，建筑人才需求量大，学生规模应该越大越好。为此校长让我们建一个模型，旨在基于科学数据统一全校思想。后来我们建构了一个投入产出的模型，即招一个学生可以带来多少收益，招一个学生需要付出多少成本。我们用收益减成本来测算办学效益，最后得出一个倒 U 字形的曲线，测算出这个学校最佳学生规模是 1.5~2.5 万人，峰值是 2.2 万人。

六是关于优先发展的学科领域问题。任何一个大学的办学经费都是有限的，不可能把所有的学科都办成世界一流，因此必须选择部分学科进行重点建设。学科建设的首要原则是集中有限的资源打造比较优势。比如上海海洋大学由行业划转地方之后，曾经历过一个“去行业化”阶段。为了办综合性大学，该校扩充了一批跟自己的办学传统不符的学科，结果淹没了自己的优势学科。如该校食品工程是全国第一个食品工程专业，结果第三轮学科评估排到全国第 15 位。后来该校决定“再行业化”，重新凝练特色优势学科，最终选择了三大学科群：海洋工程、水产和食品工程。为了发展海洋工程学科，该校引进了“蛟龙号”的学术团队。通过打造比较优势，2017 年该校成功跻身“双一流”建设高校行列。

笔者曾经给东莞理工学院编制过高水平理工科大学建设方案，其中一个核心问题是确定优先发展学科领域。我们依据三个原则来确定优先发展的学科领域。

一是比较优势原则。即现有的学科已经具备了卓越的品质，如果额外投入资源能够使它取得国内外领先地位，这样的学科领域就是所谓的传统优势学科，应该重点投入。

二是社会重大需求原则。就是有些学科虽然实力不强,但是它未来的发展空间很大,能够直接满足国家的重大战略需求造福人类,这样的学科应该优先发展。比如,中国人民大学发展人工智能学科领域就属于这种情况。虽然该学科暂时基础不是很强,但因为我们即将进入人工智能化时代,亟待思考人工智能条件下如何实现社会治理,所以优先发展这个学科,就是为了满足国家的重大战略需求。

三是学科交叉融合的原则。当前的学术创新都发生在学科交叉领域,要产出标志性成果必须强化学科交叉,这是所谓的边界效应。学科壁垒是培养创新人才的一个主要障碍,学生的高阶思维能力培养呼唤跨学科专业、跨学科课程,要开设跨学科专业和跨学科课程必须学科交叉融合。如果我们投入的资源能够促进跨学科的研究,能够提升学校综合实力,这样的交叉领域是应该重点投入的。学科交叉平台是国内外许多一流大学崛起的秘诀:麻省理工如果没有林肯实验室的建立,就没有今天的地位;华中科技大学如果没有一些国家级的重大学科交叉平台(如强磁场、人造太阳计划等),也不会有今天的地位。

七是关于卓越教师队伍建设问题。一流的人才队伍是高校建成一流大学的基础。正因为如此,现在几乎所有的“双一流”高校都是从人才和人事制度改革切入建设世界一流大学。笔者审读过全国140所大学的“双一流”建设方案,发现它们都提出了实施长聘—准聘制度,建设一支核心教师队伍。我们要建设一流教师队伍,首先必须打造一支核心教师队伍。与核心教师队伍对应的英文单词叫 **Faculty**,非核心教师队伍也有个英文单词,叫 **Staff**。**Faculty** 在国外是指进入了 **Tenure—Track** 系列的教师,包括助理教授、副教授、教授。核心教师队伍建设符合管理学上的“二八率”。管理学上的“二八率”是指在任何组织中,80%的成果都是20%的人完成的,因此最佳的管理模式是围绕这20%的人来组建工作体系。中国最早打造核心教师队伍的高校是浙江大学和上海交通大学。在它们的人事体系中,一般把核心教师分成几个层次:第一个层次是冠名教授,第二个层次是领军教授,第三个层次是特聘教授,第四个层次是优秀青年学者。中国人民大学两年前也实行“杰出学者”计划,要把1,800余名教师中的30%纳入杰出学者系列,旨在打造一支核心教师队伍。其次,要大力促进大学教师能力发展。在中国现有160多万大学教师中,70%以上是45岁以下的年轻教师,这些教师需要加强专业发展和教学能力发展。第三,建立健全教师评价体系,打造卓越的学术软环境。我们研究过中西部高校的人才流失问题,发现这些地方人才流失的理由几乎是一致的,就是教师在原单位工作不快乐,而不是因为经济待

遇的问题。所以，中西部高校校长的一个主要任务就是让自己的员工快乐起来，这也是大学管理的最高境界。

八是关于一流人才培养体系问题。中国的一流本科建设是在“双一流”建设的框架下提出来的，“双万计划”的逻辑是一流大学必然有一流本科。实际上，这种逻辑不够严谨。笔者写过一篇题为《一流本科教育的中国逻辑》的文章，指出一流大学有一流本科只是中国人的观念，美国的一流大学就没有一流本科。当然，一流大学有一流本科在中国可能是成立的。因此，中国大学的战略规划必须涵盖一流本科教育，重视一流人才培养体系建设。

在一流人才培养体系建设方面，我们存在的主要问题是什么呢？一是高等教育与工作世界脱节。高等教育与工作世界关系不密切，我们的大学就会源源不断地培养社会不需要的人。二是我们的学科建设和专业建设脱节。科学研究与教学缺乏整合，无力支撑人才培养。笔者近年来一直倡导科教融合与学科专业一体化建设，并在这个领域获得一个北京市高等教育教学成果一等奖。三是“水课”泛滥，学生的高阶思维能力缺失。笔者认为“水课”与“金课”最本质的区别就是其学术性，我们很多大学课程的学术性不够。即使一些“985”大学的课程目录也颇令人失望，诸如“如何恋爱”“如何当老板”“爬树”等都堂而皇之地进入了大学课程。大学不是垃圾收容站，不是所有的知识都能进入大学课程，进入大学课程的知识必须经受一个问题的拷问，即“什么知识最有价值”。

我们要建设一流人才培养体系，必须要做到产教融合、科教融合、通专融合和学科交叉融合。事实上，学科既是科研的平台、也是人才培养的平台；既是人才队伍汇聚的平台，也是产学合作的平台。专业与课程是大学真正的产品，是大学可以标价的商品。我们前面谈到，要重新定义大学，因为未来消费者将从选大学转向选专业、选课程。人才培养体系创新的关键是目标重构，我们谈人才培养目标总喜欢说“知识、能力、素质”，这种提法其实是有逻辑问题的，因为能力也是素质。现在最新的提法是“知识探究、能力建设、人格塑造”，这是比较全面的，因为它既包括知识和能力，也包括态度与个性。

九是关于拓展经费渠道问题。中国大学的突出问题是办学经费相对不足，且来源单一，主要依靠政府的拨款，缺乏稳定性。大学能够灵活使用的经费的主要是学费。美国高等教育普及化时代的经验是，大学经费来源多元化，大部分经费是非政府渠道取得，可自由支配，具有来源稳定性和使用灵活性。进入高等教育普及化阶段，中国大学办学经费也将由主要依靠政府向主要依靠学校转变，因此经费来源多元化应成为中国大学的战略选择。为此，我们要从如下几个方面入手：

首先，强化职业培训。最近有人估算了一下中国教育产业的市值大约是 10 万个亿，其中政府投入是 4 万个亿、家庭投入是 3 万个亿、企业培训投入是 3 万个亿。据统计，家庭投入的 3 万个亿里面 50% 以上投给了影子教育（校外培优）。因此，培训市场保守估计有 5 万个亿。这个产业，大学应该占一席之地。实际上，有些大学的培训机构每年给大学上缴上亿的利润。其次，利用教育基金会。我们知道现在大学不能融资，但基金会是可以融资的，以后大学办学可以通过基金会来投融资。再次，强化应用研究。据统计，美国 2014 年公办学校的财政来源中，第一大经费来源来自于政府，占比 26%，第二大经费来源是专利转让费，占比 21%，比学生学费的占比要高。现在美国大学里都有一个专门的副校长抓科研成果转化。中国高等教育即将进入普及化时代，办学经费将会是一个问题，强化应用科研将是应对这一问题一个可行选择。最后，教育服务外包。现代大学办学成本最大的一块就是人员费，所以美国高校包括哈佛大学在内，都已经尝试课程外包了。笔者认识一个民办高校老板，他办了几所高职院校，但他只有一个管理团队，并没有多少自己的教师。他把学校的英语课程包给了新东方，把信息类课程包给了北大青鸟。课程外包的好处在于，不用养人，可以大大节约办学成本。现在大学养一个博士学历的教师，一年至少需要 20 万元。但如果我们请一个博士来上一门课，一节课 500 块钱，上 30 个学时，只需要 1.5 万元。这就是教育服务外包的功用。

十是关于组织和管理创新问题。十九届四中全会的主题是坚持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。那么对于我们高等教育来说，就是要加强党的领导，推进大学治理体系和治理能力现代化，这其实是一个组织和管理创新问题。我们常说，管理不一定保证学术水平，但管理不善一定导致失败。当前的问题是：在宏观层面，高等教育体制机制无法追求卓越，没有按照学术组织的特性办大学；在微观层面，大学内部治理体系不完善，治理能力偏低。解决这个问题的总体思路是分权和问责的结合。具体说来，一是推行校院两级运行机制，落实基层学术组织的自治权；二是在学院层面要建立健全五位一体的治理结构：党委会议、党政联席会议、学术委员会、教职工代表大会、学生代表大会；三是坚持权责统一，分权的同时要加强问责、加强评估。没有评估就没有管理，学校的各项工作必须评估，学校所有的投入必须问责。

（摘自《大学教育科学》2020 年第 2 期）

我国高校发展规划的变革历程、意义及挑战

华中科技大学教育科学研究院 成都理工大学马克思主义学院

陈廷柱 齐明明

作为一种管理方式,编制发展规划已经成为我国高校五年一轮的常规工作。但编制出来的发展规划是否能够得到大多数教职员工的服从与认可,发展规划是否具有遵照执行的效力还要取决于发展规划自身的合法性。其合法性来源主要有外部合法性与内部合法性两种。外部合法性,指高校编制和执行规划有外在规定或规范作为依据。内部合法性,指高校编制和执行规划得到了校内有关单位与群体的理解、认同与支持。合法化表示的是主动建立与特定规范之间联系的过程。合法化作为维护和强化合法性的手段或过程,有其自身的组织与制度安排以及方式、方法等问题,可统称为合法化机制。合法化机制可进一步分为强意义合法化机制与弱意义合法化机制。具体至高校发展规划,强意义合法化机制是指充分具备有效支持规划编制与执行的组织及制度安排,并采用强制性的方式、方法(如行政命令、资源配置、审核检查、绩效问责等)来保障规划的编制与执行;弱意义合法性机制是指支持规划编制与执行的组织及制度安排不够完备或运行不畅,并采用非强制性的方式方法(如宣传动员、榜样示范、咨询指导、经验交流、总结汇报、公示公开)以促成规划的编制与执行。

建国初期的十余年可视为我国高校发展规划的初创期,这一时期高校发展规划以外部合法性为主导,并采用强意义合法化机制加以保障。“文革”时期的教育革命规划,具有强烈的政治色彩。条块结合,块块为主,由下而上,上下结合的方法作为规划管理的原则不断被推广和运用。改革开放后,随着下放高校办学自主权呼声的不断高涨和高教管理体制改革的逐步深入,主导高校发展规划的外部合法化机制趋于弱化,以至于部分高校放弃编制发展规划,或是以应付检查与评估的态度对待规划编制与执行。至 2000 年前后,部分经历过合并调整的高校切实感受到科学编制发展规划的重要性,率先从自身发展需要出发,开创了在内部合法性主导下编制发展规划的先例。随着越来越多的高校趋于理解、认可和支持发展规划,高校逐渐步入以内部合法性为主导的发展规划阶段。但这一时期无论是教育主管部门的“发动、引导、咨询和督促”等手段,还是各高校自主自觉的行动来看,显然是弱意义合法化机制占绝对多数。

至此,基于合法性来源与合法化机制这两个维度所构建的分析框架,可将我国高校发展规划的历程分为三个阶段:一是外部合法性主导,采用强意义合法化机制加以保障的“规划创立阶段”;二是外部合法性主导,采用弱意义合法化机制进行调控的“规划失序阶段”;三是内部合法性主导、采用弱意义合法性机制进行探索的“规划转型阶段”。

一、我国高校发展规划的变革历程

(一) 我国高校发展规划的创立阶段

创立阶段的我国高校发展规划,是适应建国初期国家计划管理体制的必然结果。1950年7月政务院通过的《关于高等学校领导关系的决定》明确指出:“全国高等学校以由中央人民政府教育部统一领导为原则”。1953年10月政务院颁布《关于修订高等学校领导关系的决定》,要求高等教育部对全国高等学校的方针政策、建设计划、重要规章制度等事项进一步统一掌握。为加强对全国高等教育事业的统一领导,高等教育部于1955年12月制定《高等教育十二年规划(草案)》,并要求各高等学校必须分别制定第一个五年计划的后两年计划以及第二个五年计划和第三个五年计划。例如,经查阅档案馆资料,华中工学院在1956年就编制了三个规划,分别是《华中工学院十二年规划》(1956—1967年)《华中工学院两年规划》(1956—1957年)以及《华中工学院1956—1960年的综合规划》。鉴于当时在全国范围内实行的计划经济管理体制以及高等教育部与高等学校之间的领导关系,可以推断:早在建国之初,我国高校就已经普遍采用规划管理方式。此时,高校规划是国家计划管理体制的一部分,国家计划管理体制是高校规划的外部合法性来源,并以此为主导。如中国人民大学与哈尔滨大学作为仿效苏联高校的两块试验田,中央人民政府教育部于1950年1月直接制定了中国人民大学实施计划,1950年4月刘少奇代表党中央亲自批准了《关于哈尔滨工业大学改进计划的报告》。

创立阶段的高校发展规划,不仅是国家计划管理体制向下延伸的必然结果,也体现了建国初期高度集权的计划管理特点。首先,高校规划的编制过程事实上成为国家教育方针政策以及各种指令性计划的执行过程。高校的规划编制行为及其具体内容受行政主导的强意义合法化机制的影响特别深刻,且别无选择。其次,高校规划的编制风格较为有利于规划执行。上级主管部门下发的通知中,对规划编制内容与格式有统一的要求。学校规划基本上可以套用上级下发的参考提纲,只需填充具体事项与内容即可。由此而编制出来的规划,既便于上级的审批与控

制,也便于付诸实施和判断规划的完成情况。此外,规划的执行有外部政治权威、行政命令和资源划拨作为可靠保障。这一时期的高校发展规划是国家计划体系的重要组成部分,执行规划是严肃的政治要求与强制性的行政任务,由此保证自上而下的国家计划体制得以维持并不断强化。

自上而下的计划管理体系作为国家实现总体性支配的基本手段,高校发展规划不仅由此而获得外部合法性,亦由此形成了规划编制与执行的强意义合法化机制。从形式上看,这一时期的规划在高校发展中的地位及其执行状况,在此后及今后均难以企及。关键是“依靠政治动员和牺牲高校自主发展的规划秩序难以持续。”

(二) 我国高校发展规划的失序阶段

自1978年我国实行改革开放以来,社会结构最根本的变化是由总体性社会向分化性社会转变。与社会结构的变化相一致的是,我国政府对计划与市场关系的认识也在逐步深化,并通过自我调整与改革,逐步建立起新型的规划体系。“文革”之后,高等教育领域的计划管理体制也有一个发展转变的过程。邓小平在1977年8月主持召开的科学与教育工作座谈会上指出:“我总觉得科学、教育目前的状况不行,需要有一个机构,统一规划,统一调度,统一安排,统一指导协作。”1978年4月,邓小平在全国教育工作会议上强调:“使教育事业的计划成为国民经济计划的一个重要组成部分。”

1980年5月8日与12日,中共中央书记处连续两次先后听取了教育部党组关于当前教育工作和发展教育事业十年规划问题的汇报,并明确指示要制定适应国民经济发展的高等教育发展规划。例如,经查档案馆资料可知,华中工学院于1977年9月制定了《华中工学院1978—1985年科学研究规划》,于1978年8月制定了《华中工学院1979年教育事业计划和1980年设想》以及《华中工学院1978—1985年教师队伍建设规划(草稿)》,于1978年10月制定了《华中工学院1978—1985年八年规划(草案)》,于1980年10月制定了《华中工学院今后十年的规划与设想(草案)》。综合这些情况,可以推断:在1978年前后各高校对规划工作均较为重视,且与教育主管部门的要求密切相关。

但是,随着我国计划管理体制环境的变化,特别是1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》之后,计划管理手段对于高校改革与发展的直接影响迅速下降。1993年2月,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》明确提出:“使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。”《纲要》既要求学校“建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运

行机制”，也强调政府“由对学校的直接行政管理，转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理”。1996年制定的《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》还强调：“突出规划的宏观性、战略性、政策性和规划目标的预测性、指导性，使基层单位和学校能够在国家宏观指导下，根据自己的实际情况，自主进行运作。”《全国教育事业“十五”规划和2015年发展规划》亦重申：“今后政府主要运用立法、拨款、规划、评估、信息服务、政策指导、执法监督和必要的行政手段对教育进行宏观管理”，但对地方是否需要相应地制定教育发展规划无明确要求。《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》进一步明确：“全面加强教育规划工作，建立规划的动态调整和实施监测机制”，同时要求各级政府要切实把教育摆在优先发展的战略地位，结合本地实际，制定科学的教育发展规划和政策措施。《国家教育事业第十二个五年规划》提出了对规划实施的具体要求：一是要求落实责任分工，对于改革和发展的重点任务，还要求制订时间表、路线图并向社会公布；二是要求制定地方教育发展规划与专项规划，并要保证地方教育发展规划与国家事业发展规划、分项规划与教育总体规划之间的有效衔接；三是要求加强监测评估，组织对规划实施情况的中期评估和跟踪监测，并及时总结各地在实施规划中的经验教训，积极推广先进经验；四是要求加强社会监督，规划实施进展状况应及时向社会公布，社会各界对规划的意见和建议应作为规划调整的重要依据。

这时期，伴随着规划编制外部合法性及其机制的弱化，各高校对待发展规划编制与执行的态度在《“九五”计划与“十五”计划》期间可谓是急转直下。即便是向来重视规划工作的华中科技大学，虽然在1991年仍然制定了“八五”事业计划纲要，但在1995年前后却未编制《“九五”发展规划》。但随着“211工程”以及“985工程”的实施，规划编制工作出现弱化的局面率先在一些高水平大学得到扭转。以清华大学为例，1993年7月我国正式决定设置“211工程”重点建设项目之后，清华大学于1994年就拟定了“211工程”建设整体规划，并以此为蓝本于1995年2月编制了《清华大学“九五”事业发展规划》。1998年5月，我国于北京大学百年校庆期间提出“创建若干所具有世界先进水平的一流大学”之后，清华大学随即又于1998年12月制定出《清华大学创建世界一流大学规划（1999—2001年）》。华中科技大学是1996年底首批入选的“211工程”重点建设的高校，在面临着“985工程”建设的巨大压力之下，2000年前后，时任校长周济特别重视学校的发展规划工作，并最终于2001年3月通过了

《华中科技大学创建世界知名高水平大学战略规划（2001—2020年）》。对于众多高校而言，2003年开始的本科教学工作水平评估对规划编制工作的影响较为明显，因为高校的教育事业发展规划是评估时需要提供的基本资料。与此同时，时任教育部长周济也呼吁各高校加强宏观思考与战略研究，认真思考“两个问题”，精心制定“三个规划”，即认真思考“建设一个什么样的大学”和“怎样建设这样的大学”，精心制定学校的“发展战略规划、学科建设和队伍建设规划、校园建设规划”。教育部直属高校工作办公室于2003年7月在厦门、2003年8月在长春、2003年9月在杨凌组织召开了三次教育部直属高校发展规划工作研讨会，还于2003年11月组织成立了高校发展规划咨询专家组。

综上，我国自1978年实行改革开放之后，随着计划体制在国家经济与社会发展中的地位与作用的弱化，国家运用规划手段影响高等教育改革与发展的方式方法也发生了根本性的改变。总体而言，高校的规划工作依然遵循外部合法性逻辑，是国家利用各种手段自上而下进行调控的结果。但是，鉴于发展市场经济、转变政府职能以及推进高等教育管理体制改革的的要求，国家对高校发展规划倾向于采用弱意义合法化机制进行引导。以《华中科技大学“985工程”总体规划（2010—2020年）》、浙江大学、武汉大学、厦门大学、湖南大学、中南大学的《“985工程”总体规划（2010—2020年）》等规划的相继出台为例，应该说有关高校按照当时教育部与财政部的通知要求，还是极为重视这项工作的。但遗憾的是，经费分配的最终结果似乎与有关高校提交的总体规划没有多大关系。2013年进行验收的时候似乎也是如此。也许是因为规划的执行确实难以有效监测，在没有强意义合法化机制约束的条件下，部分高校因此一度放弃编制发展规划，更多的高校对规划编制与执行开始采取应付的态度。我国高校发展规划陷入短暂“规划失序阶段”。

（三）我国高校发展规划的转型阶段

无论是处在何种境遇之中，总会有先知先觉者。对规划工作来说，朱九思在20世纪七八十年代主政华中工学院期间所做的一些事情，颇具典型性。1977年7月华中工学院决定取消当年暑假，发动教职员工利用暑假对国外著名大学的教学、科研情况进行深入调查研究。这次调研持续了半年多的时间，参加调研的教师达720多名，查阅了24,000余份国内外科技文献资料和数百种教材，写出了数十份近60万字的调查报告。结合本次调研的成果，华中工学院党委在组织学习邓小平1977年8月8日在科学和教育工作会议上的讲话之后，于1977年

10月24日给邓小平写了一封信,提出重视高校的科学研究、实行理工结合和发展研究生教育等三点建议,引起中央的高度重视。1978年年初,教育部即指示华中工学院起草一份“华中工学院同世界著名理工科大学的差距和赶超的主要措施”的材料。1978年3月召开的全国科学大会上,朱九思代表学校作题为《科学研究要走在教学的前面》的书面发言,华中工学院与浙江大学两所大学在这次科学大会上受到了隆重表彰。特别是1980年10月制定的《华中工学院今后十年的规划与设想(草案)》,明确了华中工学院的十年奋斗目标。学校更名为华中理工大学,此后文科与管理学科都有了长足的发展。这些事实表明,即便是在高校发展规划由外部合法性主导并依赖强意义合法化机制进行直接干预的时期,高校仍有可能从自身的发展需要出发,切实重视规划的编制与执行。

2000年以来,越来越多的高校真正认识到规划编制与执行对学校发展的重要意义,内部合法性由此逐步成为主导高校发展规划的决定性因素。首先,高等教育管理体制改革的不断进展赋予了高校自主发展的可能性,高校面向社会、自主办学与实行民主管理的意识得以显著提升;其次,高教事业的诸多重大变化,如高校扩招、高校合并与划转以及竞争性的项目拨款体制等等,迫使高校从自身发展的实际需要出发,进行系统的谋划;此外,高校内部管理体制改革的需要也凸显了规划的价值,规划编制的过程为校内各单位与群体参与民主管理提供了非常重要的契机与渠道,规划也日益被视为调控院系发展与激发院系活力的重要手段。各高校普遍设置了专门的规划机构或有专人负责规划工作,随着高等教育发展环境与管理方式的进一步改善,加上教育行政主管部门的适当引导,在内部合法性主导下编制发展规划的高校越来越多,规划之路也越走越宽。高校发展规划步入转型阶段。

二、高校发展规划转型的意义

外部合法性主导,并采用强意义合法化机制进行控制,是特定条件下的产物,也有其特定的价值。当调控高校发展规划的合法化机制趋于弱化,高校尽管面临着来自外部的编制和执行发展规划的原则性要求,但高校规划工作还是流于形式,甚至是对形式上的规划亦采取无所谓的态度。相对于规划的作用来说,尊重和保护高校的自主发展权更为重要,这也是我国高等教育管理体制改革的 basic 方向。高校自主发展不仅需要有权力作为基础,还需要有机制与能力作为保障。发展规划就是保障高校有效实现自主发展的重要机制,也是检验高校是否具备自主发展能力的基本指标。可喜的是,历经创立阶段的艰难探索或失序阶段的彷徨犹豫之

后,越来越多的高校开始理解、认同发展规划的价值,并支持采用以规划谋发展的办学策略,高校发展规划逐步走上以内部合法性作为主导的转型之路。其意义主要体现在:

(一) 走出了高校的依附式发展模式

伯顿·克拉克指出:“高等教育的任务既是知识密集型又是知识广博型的,因此很难陈述综合大学和学院的目的,更不必说一个国家的高等教育系统的目的了。”从他关于高等教育的目的具有自然模糊性的有关表述中,还可以总结出这样一种观点,管理行为的一项基本策略是利用夸大的超级目标作为倾倒各种不同问题和目的的容器,而组织的长期总体规划就是经典的一级容器。各组成单位有它们自己的目标,这些目标反过来以累积的形式作用于更大系统的目标,这才是更为可取的工作思路。高等教育最佳的端点在基层,从系统顶端开始,用全面综合的形式阐述目的并采用演绎的办法自上而下地开展工作,是方向与路线错误。伯顿·克拉克的看法也有夸大其词的成分,但把高校作为行政机构的附庸,用高度体系化、行政化的计划管理办法推动它们发展,必然造成对高校统得过多、管得过死的局面,严重窒息高校发展的积极性与创造性,并最终危及整个高等教育系统的功能与效率。发展规划转型开启了高校自主发展、自谋发展的新模式,是适应高校作为学术组织的特点和有效发挥高校服务社会职能的应然之举,事实上也不排斥国家对高校的引导和调控。

(二) 构建了高校共治共管的新机制

内部合法性主导的高校发展规划不再是简单地承担国家或地方计划的执行任务,而是高校自谋发展的重要手段和高校实现共治共管的重要途径。发展规划最终还是有赖于校内各单位乃至全体教职员工去执行,而校内各单位及教职员工参与规划编制的程度越深,越有利于规划的执行,这个道理各个高校的领导都会明白。此外,现在各高校都很重视有利于推进共治共管的组织与体制机制建设,而且普遍选择把参与规划编制调研、征求意见和研讨审议,作为满足校内各个单位、各种委员会及教职员工参与学校管理的重要途径与形式。正因为如此,各高校都特别注意规划编制必须要经历的程序与环节,甚至可以说各高校已普遍形成规划编制过程的固定流程。有相应的流程作为保障,规划也确实起到了作为高校共治共管机制的作用。高校改革与发展的各种利益相关者利用规划机制可以表达自己的诉求,可以进行相互协商,也可以据此进行问责。

（三）确立了逐步实施管办评分离的基础

推进管办评分离的基础或前提是要在管办评之间找到有效的结合点，而高校的章程与规划就是比较理想的结合点。在怎么管的问题上，审核并公布高校自主制定的规划，然后由高校通过规划实现自谋发展，是一种既能满足政府进行宏观调控但也不影响高校自主办学的管理策略。对于评估来说，由谁来评固然重要，但更重要的怎么来评。当前，比较流行的趋势是以学校规划为基础的认可制或审核式评估，只要学校的作为与规划的方向、目标与措施保持一致，并能持续不断地改进，便可在评估中取得较好的成绩。也只有把规划作为评估的基础或依据，才不至于造成评估对高校办学自主权的侵蚀。

可见，高校发展规划的转型既得益于高等教育管理体制改革的深化，也为进一步深化高等教育管理体制改革的深化创造了有利条件。

三、高校发展规划转型面临的挑战

（一）“项目治教”体制的挑战

自改革开放以来，我国高等教育管理体制改革的成效显著，政府已在相当大的程度上自我剥夺了依靠行政手段影响高校改革与发展的合法性。然而，政府代之以调控、引领或激励之名，通过设立项目、评审项目和验收项目，在高校与政府之间又形成了以资源依赖关系为核心的“项目治教”体制。据不完全统计，仅国家层面面向高校设立的人才项目、科研项目、教学项目、平台项目和学术交流项目就达140余种。2000年以来，教育部直属高校项目收入与支出的总量急剧攀升，项目收入占教育部直属高校总收入的比重曾一度高达47.8%，项目支出所占的比重也曾一度高达38.8%。受“项目治教”体制的影响，各高校普遍把争取各种各样的项目作为编制发展规划的重要内容，严重削弱了高校自主发展与自谋发展的空间，加大了规划执行的不确定性，从而危及高校发展规划转型的效果与进程。

（二）合法化机制建设的挑战

合法性要有合法化机制作为保证，而如何建设转型期高校发展规划的合法化机制也存在着很多难题。首先是对规划本身的认识不尽一致。有的强调规划要描述学校未来发展的蓝图与目标以及如何去实现这个蓝图与目标；有的强调规划要找准学校赶超的对象或竞争的对手以及如何去实现赶超或形成竞争优势；有的强调规划要把握好学校发展现状，应致力于解决现实问题和加强重点建设来促进发展；有的强调规划要与外部环境变化保持匹配，应致力于学校在正确的方向做正确的事。各个方面对规划本身的认识不同，易于在规划编制过程中产生各种矛

盾,进而影响他们对规划执行的态度。其次是规划的执行经常需要进行调整。无论是怎样编制出来的规划,都有一个根据学校内外部条件的变化进行调整的问题。因为规划调整具有无可争议的正当性,因此就无法排除或组织规划执行单位寻找各种理由对既定规划进行调整。再者,校内各单位也有办学自主权的要求,各个方面还不习惯受制于规划的约束。各高校常见的情况是,编制规划时各单位的积极性很高,甚至是尽量拔高各自的发展目标和提出一些较为理想化的发展举措,资源到手之后,在将规划付诸实施之时却不想受到应有的约束。概而言之,即便是内部合法性主导的高校发展规划,能否采用强意义合法化机制也是一个问题。各高校的发展规划目前主要采用弱意义合法化机制,这是造成规划执行阻滞的根本原因,但怎么改变这个局面,难度很大。

(三) 内部合法性能否稳固与持久的挑战

高校的组织结构与权力结构相当复杂,尽管各高校已普遍理解、认同和支持发展规划,但也不能否认在此问题上有不同的声音。尤其是高校的主要领导经常在不断地进行调整,若某任主要领导对规划不感兴趣,该校的发展规划仍有可能退回到失序状态。更为可怕的是,如果规划的执行问题不能得到很好地解决,势必也会影响高校发展规划的内部合法性。一旦再次普遍出现对高校发展规划是否必要、是否有用的忧虑,高校发展规划的转型必然是不了了之。此外,教育主管部门的不当干预也可能造成高校发展规划的内部合法性危机。2010年教育部办公厅下发的《关于推进直属高校改革和发展“十二五”规划制定工作的意见》强调,各校须将学校审定通过的“十二五”规划文本报教育部备案,并由教育部对高校的规划文本进行分析和比较,对各高校规划的执行情况进行督促检查。而教育部办公厅在2015年下发的《关于开展“十三五”规划编制工作的意见》则指出,各校的“十三五”规划文本须报教育部备案,还须根据教育部的意见进行修改,并在规定的时间之前再报送教育部进行审核和向社会公布。尽管教育部把规划视为调控手段的改革方向没有改变,但这也说明高校编制和执行发展规划的外部压力在加大。高校会不会因此改弦易辙,以迎合教育部与社会公众对规划进行检查、审核与问责的需要,我们拭目以待。

总之,高校发展规划转型的经验表明,发展规划能否更好地发挥作用既取决于政府对高校宏观管理方式的变革能否激发高校的办学活力,同时更取决于高校是否具有自主办学的意识与能力。在“十四五”规划的开局之年,各高校领导要重视规划编制工作,树立规划工作的权威性,规范规划编制的程序,以确保形式

合法性。组织民主协商和反复修订以确保规划内容合法性。只有构建政府与高校目标一致、激励相容、权责清晰、充满活力的发展规划治理体系,才能充分发挥高校高度的自主权与国家调控的高度统一性,才能更好地把发展规划的制度优势转化为制度效能,从而推进高校治理体系和治理能力的现代化。

(摘自《河北师范大学学报(教育科学版)》2020年第1期)

“双高计划”背景下高职院校战略定位与建设逻辑

天津大学教育学院 潘海生 周柯 王佳昕

新一轮产业革命背景下新经济、新技术、新业态不断涌现,加速了我国产业升级和经济结构调整步伐,各行各业对技术技能人才的需求越来越紧迫,职业教育的重要地位和作用凸显。《国家职业教育改革实施方案》指出,要把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展更加突出的位置,服务建设现代化经济体系和实现更高质量、更充分就业需要,推进职业教育类型教育发展。高职教育在推进职业教育现代化过程中扮演重要引领作用。《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》提出,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,强化内涵建设,实现高质量发展,到2035年,一批高职学校和专业群达到国际先进水平,引领职业教育实现现代化,为促进经济社会发展和提高国家竞争力提供优质人才资源支撑,形成中国特色职业教育发展模式。因此,立足“双高计划”背景,分析高职教育战略定位、建设逻辑,对推进双高建设和高职教育发展具有重要战略意义。

一、高职院校战略定位

“双高计划”是“示范校”“骨干校”“三年行动计划”之后高职教育领域的项目引领发展战略。高职教育系列项目战略,从“示范校”“骨干校”时期的以高职院校要素提升,到“三年行动计划”服务产业的动态调整能力提升,“双高计划”意味着高职教育进入提质增效阶段,标志着高职教育的职能、理念和战略转变。

1. 高职教育职能由服务社会发展向支撑引领社会发展转变

作为与经济社会发展最密切的教育类型,高职教育一直致力于服务现代化经济体系建设、产业转型升级和促使劳动者更高质量更充分就业,社会发展很大程

度决定着高职教育发展水平。长期以来,受经济发展水平限制,我国职业教育基于工作岗位零距离对接的应知应会定位,显示出明显外生性特征。服务社会发展需要成为职业教育乃至高职教育的主要使命与特征。

第四次产业革命中,突破以云计算、移动互联、物联网等为代表的共性关键技术成为发展新要求和新需求,产业转型升级、新旧动能转换等时代命题“正在把职业教育纳入经济发展链条,对区域产业发展及创新驱动发展战略起支撑引领作用”。职业教育需要转变基于工作岗位培养技能人才的定位,以培养具备适应技术变迁和产业发展的可持续发展能力、可迁移能力和精益求精的工匠精神的技能人才,支撑“中国制造”向“中国质造”转变,需要充分发挥职业教育与产业紧密联系的优势,通过对技术、工艺和现有知识的改进和组合的技术应用型创新,引领企业技术进步与发展。这意味着,职业教育乃至高职教育的使命逐渐由服务社会发展向支撑、引领社会发展转变。

2. 高职教育理念由工具理性向人本理性转变

适应产业发展的价值取向下,服务经济社会发展成为高职教育的主要理念。2005年《国务院关于大力发展职业教育》确定“以服务为宗旨,以就业为导向”的职业教育发展理念。伴随经济社会发展,职业教育理念逐渐发生变化。2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》要求:职业教育要“服务经济社会发展和人的全面发展”,将服务经济社会发展和人的发展统筹于职业教育总体发展目标。十九大报告提出,努力推进建设知识型、技能型、创新型和劳动者大军,强调人的技能和素质的提升是社会进步的关键。2018年,习近平总书记在全国教育大会上强调指出,要培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,将人的生涯发展与服务社会经济建设有机统一。可见,职业教育理念转变是经济社会发展对职业教育内在需要的转变。

现代职业教育不能只是物质生产的经济行为及职业生活所需知识和技能的教育,还应包含精神性发展,必须把通过职业促进人的发展作为目标。人们从有学上到上好学、从会手艺到技艺精、从可就业到能发展的追求转变,意味着高职专业建设要树立“以学生为中心”理念,将促进学习者职业可持续发展能力作为目标,实现经济社会需求与人的发展需求的有机统一。我国现代职业教育发展应基于职业可持续发展基础上的人的全面发展,实现工具理性向人本理性的转变,走内涵式发展道路,才能更好达成“双高计划”战略目标。

3. 高职教育战略由追随借鉴向中国方案转变

任何国家的教育发展都基于自身历史,各国历史条件、文化传统和经济发展水平不同,教育形成了自身内在逻辑和生成规律。我国职业教育的发展进程中,英国、德国、瑞士、日本等职业教育发达国家的经验为我们提供了借鉴。由于缺乏西欧等国家行业协会指导的学徒制传统,没有日本自发形成的企业办职业教育的优势,我们始终无法解决“实践与应用”的问题。这意味着中国的职业教育需要在借鉴国外理念和经验的基础上,不断进行自觉探索与创新。

经过多年实践与探索,我国职业教育扎根中国土壤,逐步形成“产教融合、校企合作、工学结合、知行合一”的特色话语体系,逐步建立了以学校职业教育为主体,以专业为载体,以产教深度融合为机制的符合国情具有中国特色的职业教育发展方案。虽然中国特色职业教育方案还存在诸如企业参与职业教育积极性不高、行业协会指导角色缺失、学术世界与工作世界分离、个体技能与市场需求不匹配等不足,但已指明了中国职业教育未来发展方向,需要借助“双高战略”,积极实践,在政策、制度和标准等方面积极探索,将中国特色职业教育模式的制度优势转化为现实优势。

二、高职教育建设逻辑

高职教育如何实现战略转变?需要从高职教育属性寻找答案。跨界性决定了高职教育同时具有高等性与职业性双重属性。高职教育的高等性决定了作为学校教育,其育人与社会服务功能要通过知识传授得以实现。高职教育的职业性,决定了其知识愈加注重应用语境、跨学科性及异质性和组织多样性的特征。高职教育知识的实践性特征,决定了其知识增长与更新的模式与普通高等教育存在差异。

1. 高职教育的知识域分析

狭义上讲,高职教育指通过有组织、有计划的活动对受教育者传授中高级技术知识和技能的活动。从本质看,高职教育的知识域是指职业教育知识的认知结构与范围。职业教育知识本质上是实践性技术知识,是通过工作任务按其内在逻辑关系进行分类和组织形成的实践体系,是人类为了有效进行生产和服务活动所设计的劳动过程,是实践生产活动中积累起来的技术性实践知识。技术知识是在实践环境中学到的、合法化的知识,不是将“纯粹的”学术知识运用于实践环境,其形成过程需要将相关科学理论知识进行实践转化与整合。实践性知识丰富和完善了职业教育知识的理论内涵,为明确高职教育知识域提供了认识论基础。

高职教育专业教学需要在具体工作情境中进行,作为实践的技术知识的形成

主要有两个来源，一是工作实践中“生产”出来的，二是科学知识在工作过程中应用的结果。应用过程中可能会产生新的知识，也可能继续保留原来的内容。无论哪种类型的技术知识，其存在形式都与以学科为载体的学科知识不同，是依附于工作过程形成的。在性质上，技术知识和学术知识、工程知识和科学应用知识有着本质区别。技术知识以工作过程为载体的特征，即技术知识的职业性。当然，工作过程自然需要应用大量理论知识，但知识应用过程也是知识性质发生改变与转化的过程。理论知识要在职业能力形成中发挥功能，还必须找到它在工作体系中的安装位置，即理论知识的具体应用点，这是高职教育为何强调应用性特征的根本原因。

职业教育专业是职业教育知识传递和生产的载体，专业关系的核心是知识关系。高职教育的专业不仅是根据知识间的逻辑关系设置的，而且以具有相对独立性的技术和职业为参照点。高职教育的培养目标是促进中高级技术技能型人才的培养，它更多是从复合型应用人才培养的角度寻求知识逻辑。高职学校作为高等教育机构，开发知识生产功能是其职能之一，知识传递与生产是所有高等教育机构与生俱来的功能，其与中等职业教育、本科职业教育及应用型大学等的差别主要是两种功能占比不同，以及生产知识的类型差异。对高职教育来说，学生要掌握的技术知识是以技术实践为中心展开知识的应用和整合，一方面，个体劳动过程中运用所学的科学理论指导生产实践，如制造产品和控制生产流程等；另一方面，生产实践中创造新的技术知识，这种技术知识可上升为指导性规则知识，具有可迁移性，能为相关技术提供普遍指导。总之，高职教育要实现的功能是技术知识的生产，是以应用为导向，多主体协同和多元化产业发展轨迹之下的技术知识生产，高职教育知识本身具有应用型、情境性、时效性和不确定性等特点。

2. 高职教育的知识源

（1）工作世界的知识

职业教育培养学生未来从事职业的职业能力。职业能力的习得是在具体工作世界中实现的。高职教育作为学校教育样态存在，通过教师教学传授工作过程知识，学生学习工作过程知识，在“做中学”过程中获得职业能力完成学校职业教育过程。工作过程知识是个体在工作过程中根据项目需要且围绕工作过程的逻辑进行组织与综合，这种工作过程知识既具有经验性又具备理论性，是工作过程直接需要的，常在工作过程中获得或整合工作知识，与工作情境直接相关，同时以工作实践为导向。工作过程知识既可以是显性知识，也可是默会知识，是主观与

客观相结合的知识体系。因此,工作知识不仅有自己的抽象概念、理论和规则,同时有其结构和革新的动力,但本质上这些要素都和具体实践情境相联系。工作知识只有通过活动才能得到明确界定,正是这些实践活动建立了工作知识得以产生和使用的框架。

面向工作世界的高职教育知识内容是动态的、与工作情境相关的、以工作过程逻辑进行编排的工作知识体系与结构,有着强烈的职业性特点。随着技术愈加成熟与复杂,工作过程越来越复杂,高职教育知识因技术变化不断更新与整合。具体来看,高职教育知识具有实践性,不同项目的工作需要调动不同的工作知识;高职教育所表征的知识具有情境性,脱离了具体工作行动,学习者便不能建构工作知识的完整意义;高职教育的知识组织具有特殊性,它不同于学科知识,工作任务本身就是工作知识的重要内容,从而使工作知识具有工作成果的生成功能。总之,工作过程中的高职教育知识可将工作过程中任务与标准要求、工作过程的结构、性质、特征、过程、方法、问题与经验、解决方法、一般性概念与原理转化为可教知识。

(2) 技术创新的知识

现代社会的知识不再局限于智力活动,而进入生产过程,且在应用过程中不断创造新知识。对高职教育而言,其知识本质上是实践性技术知识,实践活动决定着技术知识的内涵与演变。随着科学研究的广泛深入,技术发明不断涌现,以经验技巧为主导成分的技术不能满足科学理论知识的转化需求,这种技术知识生产需要大量科学理论知识的指导,如数学、物理等应用性抽象知识。这些知识的掌握及同高职教育技术知识的整合不是附属性的,就是说,高职教育知识生产是在技术实践过程中,对现有以学术性、应用性、工程性等知识为基础的技术、工艺等进行组合和更新,实现各类知识的有机转化与整合,技术知识由此通过生产实践过程的整合与提炼,逐步上升为可教可学的知识。

有了可教的技术知识,高等教育的知识生产功能就得以彰显。技术知识不仅有自己的抽象概念、理论和规则,同时也有其结构和革新的动力,但本质上这些要素是和具体实践情境相联系的。技术知识只有通过活动才能得到明确界定,实践活动建立了技术知识得以产生和使用的框架,成为高职教育发展的内生逻辑。意识到高等教育知识生产的内部逻辑和现实可能,有助于认清高职教育发展的内在本质,在高职教育发展战略中扭转被迫适应产业发展的单向度逻辑,走引领和支撑产业发展之路。

3. 高职教育的建设逻辑

实用主义或工具主义知识观和知识标准观认为,所有知识都是暂时的和不断进化的。知识本身是有机体和环境间相互作用的中介,是有机体为适应环境刺激而做出探究的结果。有效的或真正的知识,一定能提高有机体探索和适应环境的能力,否则就是无效的、错误的知识。对高职教育而言,工作过程越复杂,技术应用创新越需要综合性知识,作为类型教育其发展越应转向关注内生需求,越应从根本上认清高职教育建设逻辑与其他教育类型建设逻辑的区别。

高职教育由于具有高等性、职业性、跨界性,其知识生产逻辑一方面应关注产业外部发展因素的影响,如产业链组织、岗位需求、消费需求等,另一方面,高职本身作为知识生产与传承的载体,会受工作知识属性的影响。当前,高职教育发展过程中过多专注外在实践逻辑(产业需求)的影响,忽视了职业教育知识内部生成逻辑,要形成高水平院校和专业群,必须遵循高职教育的内部知识演化逻辑。

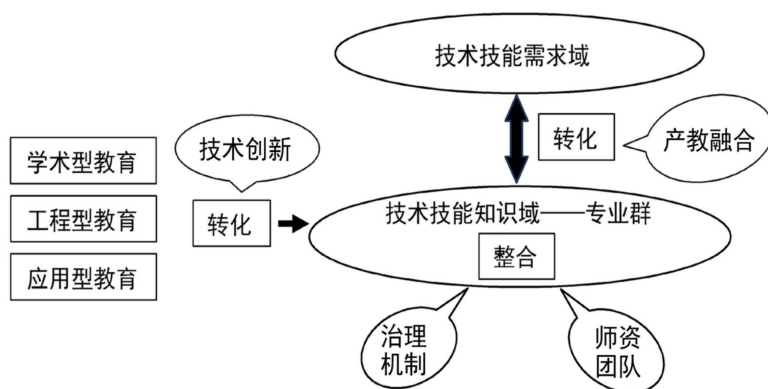


图1 高等职业教育知识来源

三、中国特色高水平高职教育建设路径

中国特色高水平高职教育建设必须围绕高职教育知识演化逻辑设计路径。

1. 推进产教深度融合实现工作世界知识的有效表达

工作世界知识源于产业发展,对接产业使其转化为高职教育内部有效知识来源至关重要。深入推进产教融合,实现工作世界知识的有效表达,是职业教育发展的主线,也是内在要求。当前高职教育领域产教融合还有一定不足,存在诸如企业参与积极性不高、劳动力成本偏好较高、行业指导专业建设欠缺、学校人才培养质量不能满足产业发展等问题。所以,深化产教融合,对促进高职教育高质量发展有非常重要的作用。

一是实现企业高水平参与,保证信息对接有效。鼓励企业参与和举办职业教育,积极推进股份制、混合所有制试点,通过企业高水平参与职业教育人才培养

规程实现产业技术信息与职业院校的高水平有效沟通,避免信息不对称导致产业知识错位与流失、造成工程世界知识表达的低效率;二是创新人才培养模式,提升人才培养质量。产业知识的有效表达,需要学生的有效接收,高职教育人才培养要从简单劳动力输送向全面可持续发展转变,考虑在人的全面发展和服务经济社会中寻求一定的平衡,围绕产业发展“精准分析产业需求与人才培养供给之间的交集”;三是寻求课程设计合理、教育教学创新。正确的教学理念对推动高职教育产教融合具有积极作用,教学过程是高效准确传递产业知识的重要环节,课程内容和形式是传递产业知识的重要载体,教学和课程承担着重要中介作用。

2. 加强技术创新实现科学技术的有效转化

产业创新驱动发展成为高职教育引领产业发展新的生长点,尤其是“帮助中小企业解决所面临的技术问题,提高产品的技术附加值”,实现科学技术的有效转化。中小企业是当前经济发展的重要活力源泉,是启动市场活力的关键要素,高职院校和中小企业对接,使得中小企业技术创新需求与高职院校技术创新活动开展相适应,其技术创新不同于基础创新,更多是利用已有基础原理进行工艺创新、应用创新,“从前人或别的行业已经解决的类似方案中寻找其解决原理并为我所用”,符合高职教育更贴近真实工作场域、工作过程的特点,“立地式研发”成为高职教育科学技术有效转化的途径。

创造发明有五个等级:发明等级由低到高分别为参数优化的小型发明、解决技术矛盾进行少量改进、根本性改进、采用全新原理对已有系统创新和基于科学原理的发现,前四个等级所属的非原理创新占 99%,非原理性创新基数大,却是当前关注较少的领域。通过建设技术技能创新服务平台,使高职院校参与国家整体创新链,参与创新驱动发展业态,不单是产业发展推动职业教育发展,高职教育通过技术创新反哺产业发展,二者交互融合。通过技术创新,使技术创新过程和成果反哺教学,形成技术创新与教育教学的良性循环,进一步促进科学技术的有效转化。

3. 创新院校内部治理体系构建知识有效整合的制度环境

不论是产业知识获取还是科学技术转化,高职院校需要良好制度环境保障其有效整合。内部治理体系是保证高职教育可持续创新发展的必须条件,是高水平高职院校发展要承担的建设任务,是构建知识有效整合制度环境的重要保证。高职院校内部治理体系作为内部利益相关者间的制度安排,为院校治理能力提升提供了基础。

第一，组织机构扁平化处理，减少管理部门，提升院校日常事务处理效率，同时明确教辅部门职责，提升教育教学质量，给予二级学院充分自主权，发挥建设主体作用，激发基层学术组织的教学研究活力，推动知识有效整合与转化；第二，建立院校内部高效合理的资源整合机制，打破现有院系组织结构束缚，基于知识增长规律对高等职业院校教师、教室、实训资源、课程等资源进行合理配置，形成灵活、有效的资源整合机制；第三，构建和谐良好的专业群建设生态，专业群作为专业组织形式，承担教育教学、科研创新、组织管理等任务，成为高职院校发展的新载体和受力点，健全的专业群是知识整合的组织依托。第四，建立科学、系统、有效的制度体系，优化各项工作流程，院校内部评价制度具有重要引领作用，对各教育教学部门评价内容、标准、主体进行详细规定，能保证知识整合的有效性。除以上四点外，对高职院校治理体系和制度设计来说，教师管理、教学管理、课程与教研互动等，都对促进高职教育可持续发展有重要作用。所以，创新治理体系，优化制度设计是促进高职学校乃至整个职业教育制度完善发展的重要任务，缺乏明确有力的制度保障，高职教育的发展就不会有突破和创新。

4. 培育专业带头人实现知识有效整合

专业是高职教育发展的主要基层组织单位，职业教育专业设置主要根据社会职业发展变迁进行调整。专业带头人指高职院校“专业”基层组织单位中，担负明确专业发展战略方向、整合校内外学习资源、诊断教学问题、规划设计课程教学体系等专业建设职责，通过多种方式和途径影响专业教师并带领本专业教师实现专业发展目标的人。专业带头人对整个专业组织发展有决定性作用，对知识的有效整合发挥关键作用。

专业带头人培育过程，是新手到专家的渐进过程，是初任新手教师成长为兼备教学、课程开发和专业建设领导能力的专业带头人的过程。专业带头人是对专业知识面、技能面及专业涉及的外部产业、职业有全面了解的人，专业带头人的培育对统领专业发展、促进高职教育高质量发展至关重要。一是建立专业带头人培育激励机制，吸引新手教师向专业带头人方向成长，打造争优创优竞争氛围，扩充专业带头人队伍；二是建立专业带头人培育评价机制，对专业带头人成长过程有科学有效的阶段划分，对已是专业带头人的群体进行定期评价检测，促进其不断努力进步；三是在当前高职院校专业群建设背景下，专业带头人要进一步向专业群负责人发展，促进专业群协同高效发展，通过不同专业知识有效整合和沟通，真正做到专业群不僵化、有机发展。

（摘自《高等工程教育研究》2020年第1期）

归核化：双高背景下高职院校专业发展的战略选择

咸阳职业技术学院 杨卫军 任江维

教育部发布的数据显示,到2018年,全国有高职院校1,418所,年招生数368.83万人,在校生1,133.7万人,院校数、招生数、在校生分别占高等教育的53.25%、46.63%、40.05%,高等职业教育在整个教育体系中地位越来越凸显、作用越来越重要。在高职教育中,专业建设始终是龙头。那么,在办学实践中,高职院校如何选择合适的专业发展战略,推动学校实现变轨发展、持续发展和高质量发展?本文拟运用现代企业经营战略相关理论对该问题进行分析研究。

一、企业、高校发展多元化到归核化战略调整的启示

多元化是指企业的经营范围超过一个行业,向几个行业的多种产品方向发展的经营战略。归核化是指多元化经营的企业根据自身的能力水平,重新确定内部规模和业务范围,将公司的业务归拢到最具竞争优势的核心行业上,把经营重点放在核心行业价值链中最具有优势的环节。纵观企业和我国普通高校发展历史大都经历了类似的多元化到归核化的战略调整。

(一) 企业经营战略的调整

企业经营战略是企业总体经营思路和整体规划,是企业生产、销售、管理等所有方面的指导。经营战略的选择与调整事关企业长远利益和生存发展。20世纪50年代,美国多家现代企业率先将多元化作为主要发展战略,意在通过多元化途径占领市场,激发企业发展活力。但随着多元化战略在企业中近半个世纪的推行,该战略的高风险、短期化、低收益等负面作用日趋加剧,归核化成为规避多元化战略风险的需要,是保持和延续企业独特优势的必然选择。21世纪初,一些世界知名企业开始着手进行经营战略调整,将多元化发展战略调整为归核化经营战略,通过资源重组,将主要资源集中于企业具有独特优势的重要业务范围,将归核化确定为推动企业核心竞争力提升的主要经营战略。

(二) 我国普通高校学科建设战略的调整

从“十五”时期到“十三五”时期,我国普通高校在学科发展战略选择方面先后经历了战略扩张期、维持期、收缩期、跃升期等四个阶段。前两期主要凸显出多元化发展的特点,后两期则逐渐呈现出归核化的倾向。以学位授予点申请为例。长期以来,在我国本科院校中,学位点多少决定高校影响力,本科高校集中

大量精力和资源,申报新增学位点,一定程度上存在盲目、低质的问题,严重影响了学科发展和人才培养质量。但随着本科院校的发展,尤其在“双一流”建设的背景下,许多本科院校已经在学科多元化发展方面趋向审慎收缩。据国务院学位委员会公布的数据,2016—2018年,全国各高校共主动撤销学位点1,407个,增列学位点768个,撤销学位点数是增列量1.83倍,学位授予点处于动态优化中,体现出保留强势学科、增设优质学科、撤销弱势学科的多元化到归核化的发展趋向。

综上所述,无论是企业还是我国的普通高校,都曾采取过多元化发展战略,但随着多元化发展诸多风险问题的暴露,二者均意识到提升核心竞争力的重要性,并逐步在发展过程中将多元化发展所形成的竞争力集中转移到优质核心资源上,并以此为核心发展战略,最终形成归核化发展态势。

二、高职院校专业设置的多元化现状

专业建设是高职院校的发展基础。专业建设战略是高职院校发展战略的核心部分,良好的专业布局是办学主体对专业发展做出的战略性架构,专业间的互存互补功能,促成优质专业群的形成,是高职院校发展竞争力的核心体现。长期以来我国高职院校的专业设置一直是以多元化发展为主要路径,规模庞大、覆盖面广。表面上看,满足了社会经济发展行业广度的要求,但伴随着经济的飞速发展,对职业教育“质”的要求不断提升,高职院校的专业设置多元化“浅泛”性问题逐渐暴露出来,且日趋明显。双高院校及其专业群建设水平代表了我国高职院校的整体实力,本文根据教育部《普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录》,以百所“双高计划”院校申报的高水平专业群为分析对象,对A档前10、地方举办、行业背景等三个类型的双高院校专业设置进行分析。

(一)“双高计划”第一类高水平学校建设单位(A档)分析

此次“双高计划”第一类高水平学校建设单位(A档)共10所(表1),属于全国高职院校排头兵,发展水平具有典型代表性。10所院校中有4所院校申报建设的专业群处于同一大类,占比40%。如深圳职业技术学院,2个专业群均属电子信息大类;陕西工业职业技术学院,2个专业群均属装备制造大类,尽管如此,实际这两所学校的专业门类是比较多的。而其他6所院校申报的专业群就已经处在不同专业大类,占比60%,如金华职业技术学院,2个专业群分属装备制造大类和教育与体育大类;北京电子科技职业学院,2个专业群分属装备制造大类和生物与化工大类。由样本分析来看,即便是双高A档院校专业设置也

依然存在多元化特点明显的问题。

（二）“双高计划”地方举办院校样本分析

据统计，入围双高的地市政府举办的高职院校有40余所。随机遴选10所学校（表2），淄博职业学院申报建设的2个专业群同属装备制造大类，深圳信息职业技术学院2个专业群同属电子信息大类，占比20%；其余8所院校申报建设的2个专业群均跨专业大类，占比80%，如杭州职业技术学院的电梯工程技术属自动化类、服装设计与工艺属纺织服装类，滨州职业学院的护理属护理类、机械制造与自动化属机械设计制造类等。作为地方高职院校，在各个方面受地方经济发展及产业政策影响较大，专业设置必须与地方行业和企业紧密合作，突出优势特色，才能具有顽强的生命力和可持续发展能力。但从以上分析来看，地方高职院校并未能完全结合地方经济的发展设置专业，一定程度上存在专业设置分散、强调均衡发展、盲目追求多元化布局的问题。

（三）“双高计划”具有行业背景的院校样本分析

表1 “双高计划”第一类高水平学校建设单位（A档）建设专业群

序号	学校	建设专业群1		建设专业群2	
		名称	大类	名称	大类
1	北京电子科技职业学院	汽车制造与装配技术	56装备制造	药品生物技术	57生物与化工
2	天津市职业大学	眼视光技术	62医药卫生	包装工程技术	58轻工纺织
3	江苏农林职业技术学院	现代农业技术	51农林牧渔	园林技术	51农林牧渔
4	无锡职业技术学院	数控技术	56装备制造	物联网应用技术	61电子信息
5	金华职业技术学院	机械制造与自动化	56装备制造	学前教育	67教育与体育
6	浙江机电职业技术学院	机械制造与自动化	56装备制造	智能控制技术	56装备制造
7	山东商业职业技术学院	市场营销	63财经商贸	云计算技术与应用	61电子信息
8	黄河水利职业技术学院	水利水电建筑工程	55水利	测绘地理信息技术	52资源环境与安全
9	深圳职业技术学院	通信技术	61电子信息	电子信息工程技术	61电子信息
10	陕西工业职业技术学院	机械制造与自动化	56装备制造	材料成型与控制技术	56装备制造

表2 “双高计划”地市政府举办院校申报专业群样本（随机10所）

序号	学校名称	建设专业群1		建设专业群2	
		名称	大类	名称	大类
1	淄博职业学院	电气自动化技术	56装备制造	新能源汽车技术	56装备制造
2	日照职业技术学院	水产养殖技术	51农林牧渔	建筑工程技术	54土木建筑
3	杭州职业技术学院	电梯工程技术	56装备制造	服装设计与工艺	58轻工纺织
4	深圳信息职业技术学院	软件技术	61电子信息	移动通信技术	61电子信息
5	顺德职业技术学院	家具设计与制造	58轻工纺织	制冷与空调技术	56装备制造
6	咸阳职业技术学院	护理	62医药卫生	学前教育	67教育与体育
7	哈尔滨职业技术学院	机电一体化技术	56装备制造	电子商务	63财经商贸
8	温州职业技术学院	鞋类设计与工艺	58轻工纺织	电机与电器技术	56装备制造
9	芜湖职业技术学院	机电一体化技术	56装备制造	食品营养与检测	59食品药品与粮食
10	滨州职业学院	护理	62医药卫生	机械制造与自动化	56装备制造

相对于地市高职院校，行业类院校多元化的情况要好很多，建设的专业群大

多能够立足于本行业的产业链，与学校的行业特色较为一致，已逐渐展现出归核化特色培育的发展态势。但即便如此，也仍有部分学校呈现出多元化的特点，随机遴选 10 所入围学校（表 3），如成都纺织高等专科学校申报的服装设计与工艺和电气自动化技术专业群、陕西能源职业技术学院申报的煤矿开采技术和康复治疗技术专业群，不但不属于同一大类，而且显然关联度很小。尽管出现这种现象可能有一定的历史原因，但这些学校专业跨度大，归核化特色并不鲜明，却也是不争的事实。

通过以上分析可以看出，目前，我国高职院校在专业设置上普遍存在多元化的问题。双高院校是承担着促进我国高职院校和专业群办学水平、服务能力、国际影响显著提升，形成我国特色职业教育高质量发展模式重任的排头兵，在专业设置与布局方面具有典型的代表性。如果双高院校都存在问题，其他院校就不言而喻了。

三、高职院校专业设置多元化的原因

（一）规避单一化发展的风险

回顾职业教育办学历史，在计划经济体制下举办的粮食、司法、金融等固定面向某一具有显著时代性特征的行业学校后续生存发展出现严重问题，有的停办，有的重整。很多高等职业院校汲取前车之鉴，为避重蹈覆辙，采取多元化战略。一些具有显著行业背景学校陆续开设与行业背景关联度不高，甚至没有关联性的专业；部分学校采取市场跟进策略，即经济社会发展和企事业单位需要什么专业人才，学校就开办相关专业，将一个方向的办学发展风险最大程度分散开来。而且在一定区间内，开办的专业越多可持续发展的风险就越小，有利于发挥多元发展的“范围经济”和“协同效应”，表面上，短期内可以有效规避单一化发展的高风险。

（二）缓解高职院校生存压力

在一段时期内，高职院校曾普遍面临着严峻的生源压力。由于院校数量持续增加，高等教育从大众化阶段进入普及阶段，院校增加、报名人数波动、录取率提升、高考招生制度改革等因素复合叠加，使得高职院校之间生源竞争趋于白热化，示范校、骨干校、优质校情况相对较好，一般高职院校招生难的压力持续加强。如果没有热点专业、新兴专业布局建设，只凭传统专业、单一专业，已经难以吸引到更多生源，从而直接影响院校生存，于是多元化成了高职院校的必需选择。但与此同时，缺少发展战略支撑的盲目性就显露出来，盲目开设招生热度高、

就业率高、资源投入比较小但市场已经过度饱和的专业，形成了专业布局建设的同质化，导致举办同专业的院校间恶性竞争。

表 3 “双高计划”行业背景院校申报建设专业群样本（随机 10 所）

序号	学校名称	建设专业群 1		建设专业群 2	
		名称	大类	名称	大类
1	南通航运职业技术学院	航海技术	60 交通运输	船舶工程技术	56 装备制造
2	广州民航职业技术学院	飞机机电设备维修	60 交通运输	机场运行	60 交通运输
3	郑州铁路职业技术学院	铁道机车	60 交通运输	铁道供电技术	60 交通运输
4	成都纺织高等专科学校	服装设计与工艺	58 轻工纺织	电气自动化技术	56 装备制造
5	重庆电力高等专科学校	发电厂及电力系统	53 能源动力与材料	电厂热能动力装置	53 能源动力与材料
6	承德石油高等专科学校	石油工程技术	52 资源环境与安全	石油化工技术	57 生物与化工
7	陕西能源职业技术学院	煤矿开采技术	52 资源环境与安全	康复治疗技术	62 医药卫生
8	渤海船舶职业学院	船舶工程技术	56 装备制造	机电一体化技术	56 装备制造
9	内蒙古化工职业学院	煤化工技术	57 生物与化工	物流管理	63 财经商贸
10	成都航空职业技术学院	飞行器制造技术	56 装备制造	飞机机电设备维修	60 交通运输

（三）职业教育资源整合重构

高等职业院校一个重要来源就是两所以上中等职业学校合并组建，升格举办高等职业教育。一般情况下，通过整合重构，职业教育资源得到了进一步的优化配置， $1+1>2$ 的效应比较明显。凡是办学过程中整合过某类型中专学校的，合并之后举办的高职教育中大都保留该类型的专业。合并过中等师范学校的，设置的专业就有小学教育、学前教育等；合并过化工学校的，开设的专业就包括了石油类、煤炭类、高分子等相关专业。由于合并建校的历史原因，特别是地市政府举办的高职院校，大部分是当地整合市属中职教育资源的产物，这些学校在专业布局建设方面具有十分显著的多元化体现。

（四）专业发展战略重视程度差异

专业发展战略是学校发展战略的核心。不论是借鉴本科院校的办学经验，还是高等职业教育自身发展的实践，都证明了有关学科专业的布局建设足以影响一所学校的生存与发展。紧贴市场设专业，市场成为高职院校专业设置的决定因素。但市场法则必须是基于师资、设施、环境、经费、周期、他校等的充分考虑，这样得出的设置与否、设置哪些、怎么建设等结论才是科学严谨的。但是，有些高职院校忽视专业发展战略，缺少统一规划，对产业发展形势研判不够，盲目追热点，一哄而起开设专业，导致专业设置同质化、多元化，由于办不出质量和特色，其结果也常常是一哄而下，造成了办学资源的浪费。

四、高职院校专业设置归核化的必然性

虽然存在多种主客观原因，但正如企业和普通本科高校逐渐将多元化发展所

形成的竞争力集中转移到优质核心资源上一样,高职院校也应该突出核心专业发展战略,最终实现归核化。

(一) 专业设置归核化的外在要求

一流的大学不一定拥有所有的学科。王宝玺在对亚洲多所全球顶尖年轻大学学科布局研究分析后得出的结论对高职院校的专业布局建设具有启示意义:我国“双一流”建设,要重塑大学办学理念,优势学科建设要“有所为有所不为”,凝练学科方向,建设特色鲜明的优势学科,带动相关学科共生发展。2019年4月,教育部和财政部办公厅联合印发《关于开展中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目申报的通知》,提出要聚焦产业高端和高端产业,重点布局在现代农业、先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业等领域,立项建设50所左右高水平高职学校和150个左右高水平专业群。“双高计划”作为落实国家有关职业教育改革重大顶层设计的先手棋,标志着中国特色高水平成为高职院校学校发展和专业建设的新航标。由此可见,特色办学已成为高职院校整体优势特征,特色优势不仅被视为学校专业发展的竞争策略,还被看作院校核心竞争力的重要组成部分。在这种背景下,高职院校主动推行专业设置归核化,大力提升专业水平,突出专业特色,走规模、结构、质量、效益相协调的发展之路,是新时期高职院校提升核心竞争力的必然选择。

(二) 专业设置归核化的内在要求

目前,在我国高职院校中普遍存在“专业趋同化”倾向,主要表现在三个方面:一是办“热门专业”的趋同性;二是办“高端专业”的趋同性;三是“专业类别综合化”的趋同性。这三个趋同,将造成高职院校发展的三大失衡:一是热门专业举办过剩;二是被动性“高端”,基础不实;三是片面追求综合性,导致“特色性”的消退。由此,必将造成高职教育专业整体结构的失衡,造成高等职业教育专门人才培养的结构性失衡,从而影响高等职业教育的健康发展。因此,高职院校应该充分借鉴消化国内外名校、本科强校的学科建设经验,顺应社会经济发展要求,从多元化走向归核化,运用归核化对以往学校过度发展、盲目综合化进行归核,主动推进质量、效率、特色、效益四位一体的专业供给侧改革,培育专业优势特色,建设科学合理的专业群,增强学校核心竞争力,实现建设具有优势特色的高等职业院校的核心目标。

五、高职院校专业设置归核化的对策与建议

高职院校专业设置从多元化走向归核化是大势所趋。本文认为,应从以下几

个方面推动高职院校专业发展的归核化。

1. 加强专业的宏观调控管理

在现有的专业申报模式下,政府应鼓励高职院校利用优势资源,围绕生产服务管理一线需要,对接行业、产业、企业、职业、岗位,突出自身的特点,设置市场所需的专业,培养市场真正需要的人才。教育行政部门可采取宏观调控下的市场化策略,即从全国范围综合考虑以上因素,以及各个院校的优势和特色,对各校专业申报进行宏观调控,对于同一专业申报院校过多,超过人才市场的承载量,可予引导,将设置门类和数量控制在最优化区间。

2. 明确和坚持专业发展战略

高职院校应加强发展战略研究,将专业布局建设作为核心内容,纳入院校整体事业发展规划。围绕院校的定位、功能、特色、优势等制定实施科学前瞻的专业发展战略。当前,高等职业教育已经从数量增加、规模扩张全面转入内涵建设、质量建设阶段,专业布局建设也是如此。专业数量和培养规模不再是衡量院校竞争实力的核心指标,专业特色和培养水平成为院校的核心竞争力所在。从这个意义上讲,归核化就是回归初心、回归内涵、回归质量、回归特色。

3. 加强教学工作诊断与改进

作为教育部“十三五”期间的重要举措,教学工作诊断与改进对高职院校根据自身办学理念、办学定位、人才培养目标,聚焦专业设置与条件、教师队伍与建设、课程体系与改革等人才培养工作要素查找不足与完善提高的意义重大。高职院校应抓住诊改契机,以行业企业用人标准为依据,利用第三方评价、标准体系认证把握专业建设现状、厘清问题不足、明确发展战略,反思在专业布局建设方面的得与失,倒逼专业改革与建设。

4. 紧紧抓住“双高计划”实施契机

“双高计划”以专业群建设为重点,是增强高职院校核心竞争力的重大制度设计。高职院校应该抓住“双高计划”建设的重要机遇,以高水平专业群建设为抓手,持续凝聚办学特色,发挥原有主体或优势专业的引领作用,传承长期形成的办学优势和成果。同时,根据时代特点和产业进步灵活调整专业方向,实现教育链、人才链与产业链、创新链衔接匹配,从而推动实现专业发展战略的优化调整,实现专业发展的归核化战略。

(摘自《中国职业技术教育》2020 年第 9 期)

让职业教育站得更高走得更远

当前,我国职业教育正在阔步前行。2019 年,已有 15 所民办高等职业技术学院在更名为大学的同时,试点开展本科层次职业教育。在建设教育强国、加快推进教育现代化、办好人民满意教育的今天,对职业教育的内涵、特征、作用等问题形成清晰认识并取得共识至关重要,因为这些既是举办职业教育的初心,也是发展职业教育的规律,更是改革创新职业教育需要把握准的逻辑起点。

相比较普通教育而言,职业教育在我国历史较短,理论研究有待深化、实践探索有待丰富。在建设教育强国、加快推进教育现代化、办好人民满意教育的今天,对职业教育的内涵、特征、作用等问题形成清晰认识并取得共识至关重要。

一、职业教育的内涵

从我国的实践探索来看,职业教育是一个内涵不断丰富、层级不断提高的发展过程。

1996 年《中华人民共和国职业教育法》规定:“实施以初中后为重点的不同阶段的教育分流”“职业学校教育分为初等、中等、高等职业学校教育”。

之后,通过“三改一补”措施(对现有高等专科学校、短期职业大学和独立设置的成人高校进行改革、改组和改制,选择部分符合条件的中专改办补充进高职院校),高等职业技术教育(大专层次)得到了快速发展。

2014 年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》指出:加快构建现代职业教育体系。巩固提高中等职业教育发展水平。创新发展高等职业教育。探索发展本科层次职业教育。建立以职业需求为导向、以实践能力培养为重点、以产学研结合为途径的专业学位研究生培养模式。研究建立符合职业教育特点的学位制度。

这一制度的设计表明,我国职业教育体系在层级上已从原来的中等、大专两个层次向上延伸至本科、研究生层次。尽管对后两个层次是否是职业教育,业界认识并不完全一致,但探索一直未停。2019 年全国已有 15 所民办高等职业技术学院,在更名为大学的同时,试点开展本科层次职业教育。

对职业教育内涵,我们可作如下理解:

丰富性。职业教育既有狭义的概念,也有广义的概念;既有学历的,也有非学历的;既有正规的,也有非正规的;既有学校实施的,也有社会实施的;既可以是某类职业的,也可以是特定岗位的;既有知识的教育,更有技术技能的培训;

既可以是职前的，也可以是职后的。

开放性。培养（培训）对象的开放：既可以是在校的学生，也可以是非在校的其他从业人员；既可以是在岗人员，也可以不是在岗人员，甚至是退休人员。办学形式的开放：既需要在学校进行知识、技能教育，也需要在生产、管理、一线企业接受培训。培训内容的开放：既可以专业或专门的知识、技能，也包括生活的知识、技能。因此，职业教育是面向人人的教育。

融合性。从教育内部来看，职业教育要强化与基础教育的融合。一方面，要提高基础教育质量，为一部分学生选择职业教育、完成职业教育培养目标打下坚实的学习基础。另一方面，职业教育也要反哺基础教育，通过为中小学生学习开展劳动教育创造条件等形式，引导他们从小树立职业意识。同时，还要加强与高等教育的衔接，为学生接受更高一级的技术技能打下文化与技术的基础。从教育外部来看，职业教育要强化与行业、企业、用人市场以及社会的融合，树立以服务求生存、以贡献求发展的办学思想。

发展性。职业教育首先表现为一种就业教育，但不是“断头”教育。从广义的职业教育来看，其内涵应随着社会的发展不断丰富，势必还要将生活、生存技能教育等纳入其中。同时，其层级也应不断提高。

二、职业教育的特征

概括起来，职业教育有以下几个基本特征：

办学模式的“双主体”。主要是指职业教育和培训，需要职业学校和企业共同开展。广受推崇的德国职业教育“双元制”，其核心是受培训者每周在企业 3~4 天，作为学徒接受实践培训；在职业学校 1~2 天，作为学生接受理论教育。近年来，我国职业教育大力提倡校企合作，教育部开展的现代学徒制、人社部开展的新型学徒制，以及教育部建立的“行指委”等，都是对这一办学模式的探索。

培养要求的“双目标”。职业教育要求学生既具有一定的知识水平，又要掌握该学历层次应具备的技术技能。加拿大 CBE（Competency Based Education）教学模式，是以能力为本位的教育，强调学生从事某一职业所必须具备的实际综合能力（包括操作能力、动手能力等技术技能），同时强调学生掌握与运用这种技能所必备的知识与态度。

人才规格的“双证书”。是指职业教育学生毕业时既取得学历证书，又获得与本专业（职业、岗位）相关的职业资格（技能）等级证书。当前我国职业教育实施的“1+X”证书制度，其目的就是在学历证书取得社会认可的同时，进一步

强化劳动力市场对学生技能的认可，从而拓宽就业创业渠道。

服务面向的“双功能”。职业学校既要举办学历教育，也要开展非学历教育（岗位培训、职业资格培训、劳动力转移培训、继续教育等）。

师资队伍“双技能”。职业教育与普通教育最大的区别是强调它的实践性和岗位能力，因此，教师既应具备相关专业（工种）的理论教学水平，又要具备相关行业、专业、工种、岗位的实践教学及其指导能力。以瑞士钟表师职业为例，学生每周一天在学校学习关于材料、机械原理、数学等方面的基础理论，其余时间都在钟表企业跟随师傅实践操作，师傅对学生实践能力培养发挥着关键作用。我国职业教育大力推进“双师型”教师队伍建设，正是基于职业教育这一特征对教师素质和能力的要求。

三、职业教育的作用

职业教育的诸多重要功能

更好地发挥在教育普及中的中坚作用。2019 年我国高中阶段教育毛入学率为 89.5%，其中，中职教育在校生占高中阶段教育在校生总数的 39.18%，贡献率接近 40%。高等教育毛入学率为 51.6%，其中，高等职业教育在校生为 1,281 万人，贡献率为 16.5%。中国是发展中人口大国，不可能人人都上普通高中、普通本科，实现 2035 年教育普及目标（高中阶段毛入学率达到 97%，高等教育毛入学率达到 65%），要继续发挥职业教育在教育普及中的中坚作用，这对于我国保持一个合理的教育结构、层次与体系非常重要。

更好地发挥在人力资源开发中的催化作用。职业教育是一种“缺什么学什么、缺什么补什么”的教育，是人力资源开发最直接、最快速、最有效的手段。当前，各种新产业、新模式、新业态不断涌现，职业教育要加速培养与之匹配的大量一线人员。

更好地发挥在制造强国建设中的基石作用。从人员结构上来看，制造业中技术研发人员是少数，制造、生产一线人员是大多数（2010 年，中国汽车整车制造行业中，技术研发人员与制造、生产一线人员比例为 1: 15.6）。相对于产品设计而言，产业工人的技术技能更为关键，只有高水平的工人，才能将产品设计变成现实。因此，职业教育要将培养知识型、技能型、创新型产业大军作为重要使命，托起中国建设制造强国需要的人力资源底座。

更好地发挥在教育扶贫中的长效作用。全面建成小康社会后，职业教育还要继续发挥在解决相对贫困、巩固扶贫成果中的优势。让一大批学生接受职业教育，

实现创业就业。要教育培训一批有文化、懂技术、善经营、会管理的新型职业农民，开展现代农业技术技能培训，推动农业转型升级，致力农民增收创收。要加快推动农村富余劳动力转移培训，拓展就业渠道，为城市化进程储备相适应的技术技能。

更好地发挥在“一带一路”建设中的融通作用。“一带一路”在建设过程中必须辅之以教育同心同向，技术技能是无国界的，更易嵌入到当地的经济建设、社会发展和人民生活中，更易被各国政府和普通民众接受。鲁班工坊在海外普遍受到欢迎，充分展现了技术技能在国际合作中的魅力。

职业教育对传承技术技能的重要作用

人类社会的进步与发展，得益于知识和技术技能的传承、创新与积累。但知识和技术技能在传承、创新与积累上走着两条不同的路线：知识的传承即使中断了，只要有载体在，后人还可以恢复；但技术技能的传承一旦中断，后人就无法恢复。我国许多技术技能之所以没有得到传承，正是因为缺少系统而规范的职业教育。

职业学校是传承技术技能的重要载体。我国传统师傅带徒弟的技术技能传承模式，规模较小、缺乏标准、难以为继，很难培养出现代化生产所需要的大量技术技能人才。因此，职业院校要按照现代学校理念、现代生产理念，把技术技能传承与积累作为自己神圣的办学使命。

深化教育教学改革。在专业建设上，要加强与产业、职业岗位的对接；在课程内容上，要加强与职业标准的对接；在教学过程中，要加强与生产过程的对接。在教学方式上，要广泛开展体验式、实践式、沉浸式教学，加大实习实训比重；在教材建设上，要及时吸收新技术、新工艺、新材料、新方法，缩短教材更新周期。

切实加强“双师型”教师队伍建设。名师出高徒，这一点在技术技能的传承上更显突出。必须真正打通技术技能大师参与职业教育人才培养的途径，对于非遗传承人、工艺美术大师等能工巧匠、有一技之长的人才，当取消学历等有关限制，授予其教师资格。只有建立一支与技术技能传承相适应的高水平的实践教师队伍，才能培养更多中国工匠。

要切实更新观念，培育新型文化。通过职业教育卓有成效的发展，弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚。进一步提高技术技能人员的职业地位、政治地位和社会地位，倡导追求技术技能、崇尚技术技能的价值取向。

职业教育对助力现代服务业的重要作用

紧盯实体经济。习近平总书记指出，实体经济是我国发展的本钱，是构筑未

来发展战略优势的重要支撑。我国目前技能型人才缺口将近 2,000 万,解决好这一难题,是未来职业教育的重大课题,也是职业教育发展的巨大机遇。要盯准实体经济需求,促进供需有效对接,促进教育链、专业链与产业链、人才链的有机衔接,引导职业院校合理调整专业设置,优化专业结构布局。要发挥好“双主体”办学模式中学校和企业的两个积极性,完善“招生即招工、教学即生产、教师即师傅”的教育模式和培养机制,确保实体经济人才需求得到有效供给。

瞄准新兴产业。新兴产业催生出新的产业链和产业集群,衍生出一系列新业态、新模式、新行业。新兴产业不仅成为新的经济增长点,也引发对技术技能人才新的需求,从而成为职业教育新的增长点。有关数据显示,在现代制造业、新兴产业中,新增从业人员 70%以上来自职业院校。职业教育要密切关注经济、科技、业态的新变化,瞄准新兴产业对一线人员的知识与技能要求,调整培养目标和培养模式,加快建设与新兴产业相关的专业和课程,逐步探索与新兴产业紧密相连的人才需求跟踪和服务机制,为新兴产业定向培养真正用得上、用得好的实用性人才。

助力现代服务业。与传统服务业相比,现代服务业的经营方式、服务流程、技术手段和管理理念都发生巨大变化,形成了“小小屏幕万物皆有”的格局。现代服务业中信息化特点更为突出,要求从业人员熟练掌握信息技术,懂得利用信息平台处理业务,快速、高效地为客户提供优质服务。提高现代服务业中密集型劳动力素质,将是职业教育为中国经济转型发展作出的重大贡献之一。因而,职业教育要密切跟踪现代服务业发展的趋势,研究新职业岗位所需要的能力要求,细分能力要求的各个组成部分,优化课程设计。

.....

(摘自《光明日报》2020 年 2 月 28 日)

中共教育部党组关于统筹做好教育系统新冠肺炎疫情防控 和教育改革发展工作的通知

教党〔2020〕16 号

各省、自治区、直辖市党委教育工作部门、教育厅(教委),新疆生产建设兵团教育局,有关部门(单位)教育司(局),部属各高等学校党委、部省合建

各高等学校党委：

习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的重要讲话，全面总结了新冠肺炎疫情防控工作，深刻分析了当前疫情形势和对经济社会发展影响，明确提出了加强党的领导、统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的重点任务和重大举措，具有很强的思想性、指导性、针对性。为认真学习领会、深入贯彻落实习近平总书记重要讲话和会议精神，现就统筹做好教育系统疫情防控和教育改革发展工作通知如下。

一、毫不放松抓紧抓实抓细疫情防控工作

新冠肺炎疫情发生后，党中央高度重视，习近平总书记亲自指挥、亲自部署，全面加强对疫情防控的集中统一领导。教育系统各级党组织和广大党员、干部冲锋在前、顽强拼搏，真诚奉献、不辞辛劳，体现了勇于担当的精神。当前疫情形势依然严峻复杂，防控正处在最吃劲的关键阶段。按照党中央、国务院统一部署，全国大中小学、幼儿园等开学时间原则上继续推迟。各级教育部门和学校必须高度警惕麻痹思想、厌战情绪、侥幸心理、松劲心态，坚决贯彻党中央关于疫情防控各项决策部署，落实“坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策”总要求，在当地党委和政府领导下，依法依规做好学校疫情防控工作，严格落实各项具体细化措施，精准到县、精准到校、精准到人、精准到事，加强全程跟踪，及时化解疫情防控中可能出现的风险，扎实将“严防扩散、严防暴发，确保一方净土、确保生命安全”落到实处，打好、打赢教育系统疫情防控阻击战。

要多措并举，关心关爱教育系统一线医务人员和疫情防控工作人员，落实防护物资、生活物资保障和防护措施，加大心理援助力度。千方百计解决好学校防控物资和卫生人员紧缺、隔离条件有限、应对能力不足等问题。支持有关高校加快科技研发攻关，综合多学科力量开展科研攻关，加大检测、药品和疫苗等研发力度。加强宣传引导和人文关怀。湖北省和武汉市各级教育部门和学校要强化阵地意识、战斗精神和冲锋状态，以最严措施落实属地管理要求，为坚决打好湖北保卫战、武汉保卫战作出应有贡献。北京市各级教育部门和学校要充分认识做好首都教育系统疫情防控工作的重要意义，全力做好疫情防控各项工作。

二、进一步做好在线教育教学

要充分认识到学校在疫情防控期间大规模、成建制开展在线教育教学，是对教育系统应对重大突发公共卫生事件能力的一次检验，对运用信息化手段推进教育

教学改革具有重大意义。既要明确当前线上教学“教什么”和“怎么教”，又要不断探索开学后课堂教学与线上教育的有机结合。既不能搞“一刀切”、要求所有教师都制作直播课、所有学生每天上网“打卡”，又要扎实推进线上教学资源共享和教育教学方式创新。要加强对在线教育教学内容的审核把关，合理引导预期，尊重地方、学校和家长的选择。

各地和中小学要高度重视、认真做好“停课不停教、停课不停学”工作。“停课不停学”是一种广义的学习，在线教学只是方式之一，不能完全代替开学之后的课堂教学。要加强学生居家学习指导，合理安排作息時間，教学内容要适量，教学时长要适当。要不断总结完善，规范线上教学组织行为，防止增加教师、学生负担。要进一步完善中小学在线学习平台建设，不断丰富学习资源，防止照搬套用正常课堂教学方式、时长和安排。要完善中小学在线教学资源审核机制，严格审核线上学习资源，确保资源质量。要强化条件保障，做好应急预案，保障运行畅通、安全。可充分利用国家中小学网络云平台（ykt.eduyun.cn）和中国教育电视台 4 频道空中课堂提供的免费学习资源，服务学生居家学习，保障农村和偏远地区学生学习需要。要注重加强以爱国主义教育为主要内容的思想引导，将防疫知识、战“疫”先进事迹教育、生命教育、公共安全教育、心理健康教育等融入在线学习，增强学生爱党爱国爱社会主义的思想情感。要关心学生身心健康，引导学生加强体育锻炼，认真做好近视防控。

高校要结合本校实际情况，针对不同专业、不同年级、不同课程类型特点，制定一校一策、一校多策的在线教学方案，并根据实施情况认真评估效果，及时进行动态调整，实现特殊时期线上教学与开学后教学有效衔接。加强教师在线授课技术和方法培训，鼓励教师充分利用好教育部在线教学课程资源平台的优质课程资源，开展教学内容改革和教学模式与方法创新，并将在线教学、组织线上讨论、辅导答疑、作业批改等计入工作量，纳入绩效管理。促进学生逐步适应和掌握在线学习模式，增强自主学习、交流互动、吸收和构建知识的能力。各课程平台要完善线上教学保障措施，强化课程上线审查和运营管理，确保网络安全和运行稳定。

三、精心谋划中小学开学工作

根据疫情防控情况，谋划中小学开学工作，疫情没有得到基本控制前不开学，学校基本防控条件不具备不开学，师生和校园公共卫生安全得不到切实保障不开学。

一是强化属地责任。各地教育部门要严格落实地方党委和政府部署，根据省

级党委和政府动态调整的行政区域内低风险、中风险、高风险县（市、区、旗）名单，完善差异化防控策略，精准施策。成立专班，明确分工、落实责任、强化检查。在正式开学前，要确保每一所学校严格做到充分掌握人员摸排信息、充足供应物资、落实防控和应急隔离相关措施，确保平稳有序。在此期间，未经省级教育主管部门批准，校外培训机构不得擅自开展线下培训活动。

二是错时错峰开学。要综合考虑区域疫情风险等级、交通状况、应急准备、学校人群密度、学龄阶段特点等，做好中小学（含幼儿园、中等职业学校）错区域、错层次、错时开学方案。在制定具体返校方案时，可安排高三、初三等毕业班学生先返校。原则上高三年级实行省域同步、初三年级同一市域同步。各地要针对性地做好高三、初三学生居家学习的指导工作。已确定开学时间的地方，必须确保具备开学所需的所有条件，落实落细各项防控措施，确保万无一失。

三是做好教学衔接。开学后要精准分析学情，掌握学生居家学习情况，诊断评估学习质量，制订有针对性的教学计划。加大对学习困难学生帮扶力度，确保每名学生较好掌握已学知识，再进行新的课程教学。对小学低年级没有参加线上课程学习的，要从头开始教学。对不能按时返校学生尤其是在疫情防控重点地区无法确定返校时间的学生，落实个性化教学辅导。加强对抗疫一线人员子女和农村留守儿童等重点群体的学习指导和关心关爱。

四、扎实做好高校开学准备工作

落实分区分级精准防控策略，原则上疫情得到有效控制前大学生不返校、高校不开学。

一是坚持属地原则。地方所属院校 2020 年春季学期开学时间，由当地教育部门按照地方党委和政府统一部署确定。部属各高等学校按照属地管理原则，具体开学时间与当地高校开学时间保持一致，并报教育部备案。

二是建立跟踪台账。各地各高校要加强组织领导，建立师生跟踪台账，明确防控要求，做好返校方案和有关准备。有序引导在湖北的大学生志愿服务当地疫情防控工作。

三是细化开学准备。各高校开学前要做好疫情防控物资准备，开展防控知识培训、校园安全检查、应急处置模拟演练等。提前与当地卫生健康部门确认收治医院。高校应设置独立隔离区，不具备条件的须联系当地党委和政府协调解决。

四是落实错峰返校。各地要错峰安排高校开学时间，合理安排学生返校时间段。医学专业和医学类院校学生、毕业年级学生可先返校。各高校学生返校方案

须报经当地省级教育部门同意。各省级教育部门要在当地党委和政府领导下，加强属地高校学生返校工作统筹，研究制定本地区所有高校学生返校总体方案，于方案实施前 10 天报教育部备案。教育部会同交通运输等有关部门协助学生有序返校。

五、加强校园疫情防控工作指导

为落实国务院应对新型冠状病毒肺炎疫情联防联控机制《关于依法科学精准做好新冠肺炎疫情防控工作的通知》要求，教育部组织编写并将尽快印发高等学校、中小学、幼儿园新冠肺炎疫情防控指南，进一步指导各地教育部门和学校做好疫情防控和应急处置工作。

各地各校要在当地党委和政府领导下，在卫生健康部门指导下，根据指南要求和操作规程，加强健康监测、信息摸排、校园安全、环境整治、物资储备等工作，落实部门、学校、家长和学生在疫情防控中的责任，指导掌握相关知识和防疫技能，科学规范做好校园疫情防控工作。

六、抓好年度教育重点工作

各级教育部门和各级各类学校要按照党中央决策部署，坚定必胜信念，统筹做好疫情防控和年度教育重点工作，努力把新冠肺炎疫情影响降到最低。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深化教育领域供给侧结构性改革，配合打好三大攻坚战和做好“六稳”工作。要按照 2020 年全国教育工作会议部署，坚持和完善党对教育工作全面领导的制度体系，提升落实立德树人根本任务的针对性实效性，多措并举推进高校毕业生顺利毕业、尽早就业，坚决打赢教育脱贫攻坚战，构建服务全民终身学习的教育体系，推动教育改革开放实现新突破，全面加强教师队伍建设，坚定不移落实教育优先发展战略地位，努力实现 2020 年教育改革发展目标任务，确保“收官之年”圆满收官。

七、切实加强党的领导

要切实加强党对教育系统统筹推进疫情防控和改革发展工作的领导。教育系统各级党组织要认真履行领导责任，特别是抓落实的职责，把党中央各项决策部署抓实抓细抓落地。教育系统广大党员、干部特别是领导干部要增强必胜之心、责任之心、仁爱之心、谨慎之心，勇当先锋，敢打头阵，切实发挥模范带头作用，主动担当、守土尽责，切实维护校园秩序和安全，保证师生健康。要在斗争一线考察识别干部，对表现突出的干部要大力褒奖、大胆使用，对不担当不作

为、失职渎职的要严肃问责，对在斗争一线表现突出的先进集体和个人，要根据情况分层分级予以表彰和嘉奖。要关心关爱基层和学校干部、教师，及时帮助他们解决遇到的实际困难和问题，坚决防止和纠正形式主义、官僚主义做法。要充分调动社会力量共同参与教育系统疫情防控。要总结经验、补齐短板，提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平，推进教育系统治理体系和治理能力现代化。

各地和高校贯彻落实本通知情况及时报教育部。

中共教育部党组

2020 年 2 月 28 日

（摘自教育部官网 2020 年 2 月 28 日）

教育部办公厅印发《关于做好扩招后高职教育教学管理工作的指导意见》

教职成厅函〔2019〕20 号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），各计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局：

为贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》及教育部等六部门印发的《高职扩招专项工作实施方案》，主动适应高职扩招后生源多元化、发展需求多样化对教育教学的新要求，保障质量型扩招，全面提高人才培养质量，现就做好扩招后高职教育教学管理工作提出以下意见。

一、激活改革发展新动力。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，解放思想，实事求是，抓住发展机遇，主动应对挑战，把高职扩招作为深化职业教育改革发展、提升教育教学质量的新动力，推动管理水平、学生综合素质、人才培养质量持续提升。针对退役军人、下岗失业人员、农民工、高素质农民、在职职工及应（往）届毕业生等高职扩招生源（以下简称扩招生源）教育教学，坚持标准不降、模式多元、学制灵活，坚持因材施教、按需施教，坚持宽进严出，严把毕业关口。以学情分析为基础，以培养方案为关键，以教师主导为重点，以管理创新为突破，以信息技术应用为手段，确保“教好”“学好”“管好”，实现高质量就业。

二、系统开展学情分析。各高职院校要充分考虑不同生源在成长背景、从业

经历、学习基础、年龄阶段、认知特点、发展愿景等方面的差异性，通过问卷调查、座谈、访谈等形式，对学生学业水平、技术技能基础、信息技术应用能力、学习目的和心理预期等深入调研，开展有关测评，形成学情分析报告，提出有针对性的培养策略，充分挖掘扩招生源特长潜质，实施扬长教育，同时补齐短板。各省级教育行政部门要加强对高职院校的指导，及时收集汇总，掌握高职院校学情，形成本区域学情分析报告，为做好扩招后教育教学管理工作提供依据。

三、强化思想政治工作。加强思想政治教育和价值引领，贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见》，严格落实《新时代高校思想政治理论课教学工作基本要求》，开齐开足思想政治理论课。充分发挥课堂教学主渠道作用，确保各类课程都要与思想政治理论课同向同行，形成协同效应。

结合扩招生源的经历特点，创新课程思政教学模式，积极开展实践教学，立足实际开设有关选修课程，确保思想政治教育取得实效。统筹推进针对各类生源的“三全育人”综合改革，强化职业素养养成和技术技能积累，将专业精神、职业精神和工匠精神融入人才培养全过程。悉心关注扩招生源的思想动态，深入细致做好引导和服务。

四、分类制订人才培养方案。各高职院校要认真落实《教育部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》有关要求，依据学情分析报告，结合实际，分类制订专业人才培养方案，科学合理确定人才培养目标、人才规格、课程设置、学时安排、教学进程、考核方式和毕业要求等，统筹配置师资队伍、设施设备和教学资源。专业人才培养方案应按程序审定通过后发布执行，报省级教育行政部门备案，并通过学校网站等主动向社会公开。

针对扩招生源，鼓励实施灵活多元的教学模式，可实施弹性学习，最长不超过 6 年。确保总学时不低于 2,500，其中集中学习不得低于总学时的 40%。与企业及其他院校合作培养的，专业人才培养方案由学生学籍注册学校负责牵头组织制订、审定。

五、打造适应扩招新要求的教师队伍。要针对扩招后教育教学新要求，加大教师培训力度，完善省级、地（市）级、校级教师培训体系，打造能够胜任面向不同生源实施教学和管理工作的教师队伍。推动教师转变观念、创新模式、改革方法与手段，增强适应和解决教学、管理、服务过程中的新情况、新要求的能力。

要引导高职院校组建由学校教师与行业企业专家组成的教师教学创新团队，

积极应变、主动求变，分工协作开展模块化教学，建立导师制、师徒制，强化个性化教学。支持团队针对高职扩招开展教育教学研究与实践，定期开展教研活动，研究解决教学组织运行、课程结构内容、学生管理与考核评价等方面的新情况、新问题，关注扩招生源对教学内容、培养方式等方面的意见建议。

六、创新教学组织形式。要采取集中教学与分散教学相结合、校内教学与校外教学相结合、线上教学与线下教学相结合等方式，对非应届毕业生尤其是退役军人、下岗失业人员和农民工等应尽量单独编班或实施分层教学。指导高职院校实行学分制管理。鼓励校企联合开展培养，推行现代学徒制等培养模式。

对在岗职工可采用线上线下教学相结合的教学模式，工作日通过有关网络平台和教学资源线上学习，周末、节假日或晚间到学校或具备条件的企业教学场所集中面授和辅导，用好职业教育专业教学资源库等；对退役军人、下岗失业人员、农民工等，可根据行业企业生产规律，实施“旺工淡学”的错峰教学，“旺”季以企业实践为主，“淡”季以学校教学为主；对高素质农民、村“两委”委员、相对集中的在岗职工等，应积极做好“送教下乡”“送教上门”，根据实际情况设立“社区学区”“企业学区”，就近实施集中教学。

七、探索学习成果认定、积累和转换。鼓励高职院校开展 1+X 证书制度试点，按规定兑换学分，免修相应课程或模块。指导高职院校积极参与职业教育国家学分银行试点，为各类生源的学习成果认定、积累和转换提供便利。

扩招生源已有工作经历、相关培训经历、技术技能达到一定水平及在相关领域获得一定级别的奖项或荣誉称号的，经学校认定后可折算成相应学分或免修相应课程，并可调整有关教学内容或学时安排。有关高职院校应研究制订认定、转换规则和实施办法，经学校党委会议或校长办公会审定后发布实施，并通过学校网站等向社会公开。不得随意把未列入人才培养方案的企业工作内容、时间等折算抵扣学时学分。

八、严格教育教学管理。各省级教育行政部门要指导高职院校适应生源、教学组织形式、资源利用方式的新变化，优化资源配置，创新管理机制，健全管理制度，提高学校管理的信息化水平。要会同省级退役军人事务管理部门，加强退役军人生源的协同培养。充分发挥退役军人政治素质、意志品质、能力作风等优势，聘用符合条件的退役军人学生担任兼职辅导员，或参与校园安全管理、军训等工作。

各高职院校要根据《普通高等学校学生管理规定》，结合不同生源特点和培

养模式要求，制订有针对性的学生管理办法，并报省级教育行政部门备案。坚持严格管理与精心指导相结合，为不同生源群体配备有一定阅历和工作经验的辅导员或班主任。在落实《职业学校学生实习管理规定》有关要求基础上，针对不同生源特点，灵活多样开展实践教学，集中安排实习和学生自主实习相结合，校企共同制订实习方案，创新实习管理方式，为学生投保实习责任保险。

九、建立健全质量评价体系。各高职院校要主动适应技术技能人才多样化培养需要，针对不同生源、不同学习时间、不同学习方式，改革学生学业考核评价方式方法，实行多元评价。结合课程特点和实际条件组织实施竞赛活动、技能抽查、学业水平测试、综合素质评价和毕业生质量跟踪调查等。不断完善内部质量保证体系和运行机制，做好各类生源学生的学习状态数据采集，根据反馈实时诊断、及时改进。

要全面考察学生的职业道德、职业素养、技术技能水平、创新创业能力，并把实现高质量就业作为检验人才培养质量的重要标准，做好毕业生的就业质量跟踪调查。严把毕业出口关，不得以任何原因、任何形式降低毕业要求，严禁实施“清考”。

十、加强组织领导和监督保障。各省级教育行政部门要加强对高职院校分类教育教学、管理服务的过程性监管，对专业人才培养方案制订、教育资源配置、信息公开、教学实施等情况，特别是对课堂教育教学过程开展检查，公布检查结果，并纳入有关考核评价。支持高职院校在教学场所、实训基地等方面做好条件保障，利用好晚间、周末、节假日等时间，提高教室、实训设施设备等资源使用效率。组织设立教改专项，加强教研科研课题研究，促进经验交流，及时总结经验，形成可复制、可推广的工作机制和模式。

各高职院校要将教育教学管理作为学校“一把手”工程，学校党委切实履行主体责任、院（校）长是第一责任人，学校有关部门和院系按职责分工，承担相应的管理责任。

请各地推荐不少于 5 所本地院校的典型经验做法、专业人才培养方案，于 2020 年 1 月 20 日前报送我部职业教育与成人教育司，并将电子版发送至 jxjc@moe.edu.cn。

教育部办公厅

2019 年 12 月 23 日

（摘自教育部官网 2019 年 12 月 25 日）

法国终身教育的改革发展

马克龙 2017 年 5 月任法国总统后随即对教育与职业培训进行改革，由劳动部、国民教育部和高等教育、研究和创新部（以下简称高教部）牵头组成相关工作组，在征求社会各方意见后，2018 年 2 月 19 日议会通过了国民教育部提交的《学校信任法案》，6 月 19 日议会通过了劳动部提交的《自由决定各自职业未来法案》。由于前者涉及初始教育，后者涉及继续教育，本文侧重通过挖掘后者立法历史来分析马克龙总统上台后的改革与发展，阐述法国终身教育体系的特色。

一、法国是推出终身教育理念的最早的国家之一

近现代“终身教育”一词的起源莫衷一是。在古代，西方苏格拉底和东方孔子都有表达过近似终身教育的启蒙思想；欧洲中世纪，行业协会体系即开始把员工接受培训制度化。但是，从较为清晰和文字表达上探寻，法国应该是最早提出终身教育理念的国家。1792 年法国教育思想家孔德赛在其撰写的《公立教育总体架构》的报告中指出：“我们发现，教育不应抛弃那些离开学校的人们，教育应该拥抱所有年龄组的人群，没有任何人可以被认为是不再有用和不可能再学习，这种第二次教育同样十分必要，现在青少年教育所限定的边界过于狭隘。教育应该确保所有人在其生命的所有阶段都能容易地保存知识并获取新的知识”。这一论述堪称是首次就成人教育做出的解释性定义，表达了永恒教育（Permanent Education，即终身教育）的概念。

随后，1851 年 Hudson 撰写《成人教育史》，1919 年英国牛津 Balliol 学院 A.L.Smith 撰写成人教育报告，1929 年英国教育学家 A.B.Yeaxlee 撰写《终生教育》（使用了英文 Lifelong 一词）。上世纪 60 年代初，法国教育家 Bernard Schwartz 在全社会大力推行永恒教育。1965 年，在国际组织供职的法国人保罗·朗格朗（Paul Lengrand）在巴黎联合国教科文组织召开的促进成人教育的国际会议期间通过官方文件正式提出终身教育（永恒教育）概念，1970 年出版书籍。90 年代中期，有关国际和地区组织重提终身教育理念，加之 1996 年倡导“信息社会”和 2000 年倡导“知识社会”，各国纷纷将终身教育一词作为继续教育、成人教育、继续职业教育等的替代，纳入各自发展战略。

法文的“终身教育（整个一生过程中的教育与培训）”一词源自对英语“终生教育”（Lifelong Education）一词的翻译，而英文“终生教育”的翻译似乎

又源自对法文“永恒教育”的翻译。永恒教育一词是法国很早以来的固有名词，与其文化历史语境相关，虽然它是终身教育寓意的精确表达，但很难找到合适的英文对应翻译。时至今日，法国《劳动法典》仍一直使用“永恒教育”一词来表达“终身教育”。

终身教育/终身学习涵盖诸多其它相关教育概念。根据联合国系统唯一负责教育的专门机构教科文组织，终身学习建立在学习与人生两者融合的基础之上，它包含了各年龄人群一生中在各种环境中通过各类手段进行的、满足与学习相关的广泛需求的学习活动。这里所指的学习目的可以有个人、公民、社会 and 职业关联四个维度。

终身教育强调延续终身的时间和强度，法国成人教育专家 Bernard Roux 1970 年在其终身教育专论中指出：“终身教育，作为文明的必需，构成源泉（即时间源泉）的回归：从那里，能够‘享受’时光，而不是‘消费’时光，不论是对个人的幸福，还是对社会的活跃，均十分重要。因此，它是一项令所有人在一生中感兴趣的行动，是一项让每个人根据其节奏、时高潮、时低潮地全面参与的行动。”

二、法国终身教育立法是社会各方协商的结果

（一）上百年的社会努力为终身教育立法奠定基础

1971 年《继续职业培训法》的出台是社会长期努力的结果。1794 年建立的国立工艺美术学院（CNAM）、19 世纪大企业建立的职业培训公司、工人学校和神职人员学校均开展了继续教育。进入二十世纪，政府统一职业教育；规定职业培训的行政与财政框架；统一成人培训机构，将接受职业培训权利与社会福利权利一起写入宪章序言；为低学历人员的社会晋升创造条件，保障员工在培训计划中获得补助金的权利；规定大学要协助推行终身教育并开设继续职业教育课程；资助因工业部门重组而进行的转岗培训；承认员工享受继续培训假期的权利，确立“国家必须干预培训，培训是公共服务一部分”的重要原则。1968 年 5 月学潮后，社会各方签订了各行业协定，形成了首个由社会各方达成的职业培训协定，将职业培训纳入劳动权利，为使培训成为一项义务奠定基础。

（二）法国立法完善过程说明终身教育的艰巨性

1. 1971 年法构成终身教育基本法，确立企业为培训出资机制

法国于 1971 年 7 月 16 日颁布了被认为是世界成人教育史上里程碑式的《德

洛尔法》（Loi Delors）《继续职业培训法》，继续职业培训作为终身教育的核心被放在终身教育框架下开展。该法开篇即强调国家责任。永恒职业培训是一项国家义务，它包括对准备或已经进入社会的年轻人和成年人的初始培训和后续培训。这些后续培训构成了继续职业培训。继续职业培训是终身教育的一部分。

该法最突出的特点是首次规定 10 人以上企业必须将企业毛工资总额的 0.8% 作为培训费上缴，进而确立了企业负担培训费用这一基本原则。该法律理念和内容超前，雇主能就带薪培训、资助受训人员等问题与社会各方达成共识，反映法国社会对终身教育的重视。

随后制定的有关法律不断补充基本法。如，带薪培训假的范围，企业工会的作用，培训质量监督，企业对培训的保障等。

2. 2004 年法明确个人接受培训权利，推动就业培训

2004 年 5 月 4 日法令确立了受薪者个人接受终身教育的具体权利，每年有 20 小时带薪培训，将求职者也纳入享受培训的行列，进而使终身教育面扩大。

3. 2009 年法确立就业咨询机制，以帮扶弱势群体

2009 年 11 月 24 日《终身职业培训和指导法案》就职业生涯培训、入职职业培训、职业生涯的安全保障等做出规定，确立了“个人培训权利”，享受指导咨询的权利。

4. 2014 年法推出个人培训账户，为全民终身教育提供制度工具

2014 年 3 月 5 日通过了《职业培训、就业和社会民主法》，将个人接受培训权利改为个人培训账户；职工享有每 2 年一次的单位内部的职业培训和每 6 年一次的职业水平测定。

（三）新法彰显个人自由享有培训权利和对弱势群体的帮扶

1. 立法的推进基于政府的前瞻和决心

50 年来，立法先后经历了 70 年代经济危机，80 年代国际竞争对企业的压力，90 年代对可就业性和综合能力的重视，21 世纪学习型社会。面对社会的老龄化，生态环境的恶化，能源方式的转变，数字革命的影响，新型行业的出现，创业能力的要求，国家实力的下降，青年失业的严重，社会矛盾的激化，诸多挑战再次对国民能力建设提出新要求。

虽然职业培训立法日臻成熟，但不少人认为 2014 年法尚需完善，文凭最低的受薪者对培训缺少兴趣，在“职业经验所得的认可”培训上没有进步，没能解决享受培训机会不公平的问题，很多人不太清楚 2014 年法的具体规定。鉴此，

马克龙政府决意改革。

2. 2018 年《自由选择各自职业未来》法促进基层接受培训机会

2018 年 9 月 5 日通过《自由选择各自职业未来法》。该法旨在加强个人在维持现有职业的能力和寻找新职业的能力，让所有人能够去主动选择自己的职业未来，而不是被动承受，让职工、求职者和个体户能够更直接、更便捷、更公平地接受终身培训、学徒教育和继续教育，促进企业对员工适应新要求的培训。该法主要内容如下：

对“个人培训账户”的改革。各行业“经认可的收费机构”的收缴和资助职能被专门的“法国存托局”替代。

培训账户不再以获得的培训学时为计算单位，而是以货币为计算单位（15 欧元/小时）。每年账户打入 500 欧元的培训费，5,000 欧元封顶。

将可使用个人培训账户的培训项目范围扩大至所有国家职业资格证书目录中的文凭证书。

建立个人培训账户手机应用，使参训申请者更便捷地了解机会，申请项目，获得资助。

享受带薪培训假需有工龄、雇主同意和详细培训计划，并获得大区行业间委员会的认可和资助。

建立“职业发展咨询中心”，提供培训机会、经验所得的同等资历认证、能力水平测评、帮助构建新的就职计划等服务。

提高培训质量，对培训机构资质进行认定。

成立法国能力建设署（由劳动部管辖或指导的四大机构合并而成），监管职业培训。

加强企业对培训计划的制定，企业缴纳的培训费和学徒税合二为一。

各行业“经认可的收费机构”职能转变为辅助培训、资助学徒制、帮助行业制定职业资格证书，协助中小企业确定需求、接受培训，继续由社会合作伙伴管理，继续征收行业通常摊派和企业自愿捐助。小微企业将获得来自大中企业的资助来开展培训。

新法有几点特点，一是政府通过建立“法国能力建设署”将培训收费和资助统一由国家管理，二是通过个人账户平台建设让那些不易申请到培训机会的弱势职工获得培训信息、机会和资助，三是受资助的项目逐步扩大至读取文凭和证书的教育与培训。

3. 立法的成功得益于社会各方的共识

法国任何一次终身教育重大法案推出之前都是经历了社会对话,在各行各业达成协议后再制定和批准法案。

三、法国终身教育与培训体系由政府主导

(一) 正规学校体系承担初始教育, 分担继续教育

1. 国民教育部和高教科研部通过地方代表机构直管初始教育法国教育行政具有中央集权特点。中央之下,本土设有 26 个学区,学区教育行政委员会统筹管辖当地初始基础教育和高等教育以及学校继续教育。学区之下,设有省一级代表机构。而大中小学校是政府与学生家庭的沟通纽带。

2. 公平的义务教育与选拔性的高中和大学教育

法国义务教育由学前学校至初中结束(3—16岁)。高二开始分流,普通大学根据高中毕业会考成绩招生,高等精英学院通过考试选拔学生。中学和大学均开展继续教育。与全日制职业高中同属职业教育机构的“学徒培训中心”负责双学位制教育的中的文化及专业理论课教学、学徒管理以及组织教育部职业证书和文凭考试等事务。

3. 政府统一文凭与职业证书

劳动部代管职业证书平台,但教育部门的文凭证书均法定自然列入。国家职业资格委员会的“国家职业证书目录”虽然在劳动部的网络平台上运行,但各相关部委设立的文凭证书“法定”自动被纳入平台,无门槛。而国民教育部和高教部所属院校发放的文凭证书数量占绝对多数。从 2017 年目录清单看,在 8,457 个法定自动被列入目录的文凭证书,高教部 6,784 个,工程师职衔 612 个,国民教育部 551 个,劳动部 250 个,农业部 127 个,其它五个部委均不超过 50 个。

4. 高中与大学继续教育开展攻读文凭及证书教育

(1) 地方中学组群。“高级专科预科”和“高级技术员学部”虽为大专层次,但在高中校园进行。因此,法国中学拥有优质培训资源和能力。法国公立中学分成 127 个组群,集中共享人力物力,满足继续教育的需求。2017 年,培训 42.9 万学员,营业额为 5.088 亿欧元。

地方中学组群承担教育系统大量大专和高中“职业证书”培训和劳动部的职业证书培训,提供能力水平测定,帮助制定个人职业发展规划,组织对职业生涯水平总结,帮助获得职业培训机会,帮助职业转岗的实现和筹备新的职业,培养重新学习并传授核心能力等。

(2) 高等教育机构。高校从职责上被赋予继续教育的重要使命。继续教育学员原则上可以攻读为初始教育设立的所有文凭和证书。法国高等教育机构一类是普通大学,包括大学技术学院等,另一类是高等精英学院,包括高等专科学院,工程师学院等,第三类是国立工艺美术学院及其下属机构网络。每个机构都设有“继续教育”或“终身教育”中心。全国有继续教育部主任会议机制。2017 年,高教科研部所属高校继续教育培训营业额 4.6 亿欧元。但社会培训总量中仅占一小部分。

培训种类包括:攻读各类国家级和院校级文凭证书;一般培训;短期培训;经验所得的同等资格认证;“进入大学学习文凭”培训;能力测定等等。

(二) 社会职业培训由劳动部协调组织

1. “法国能力建设署”规范管理职业培训

资助、决策和监管职业培训的主要机构为 2019 年建立的“法国能力建设署”,该机构旨在确保职业培训和学徒培训的资助、规范、监督和评估。主任由总统任命,成员由劳动部、财政部、国民教育部、高教部、各大工会、雇主委员会等组成。

2. 社会培训机构众多,职业培训免税

职业培训是国家战略重点,属于职业培训性质的活动均免除税务,但需要有关行政部门证明其活动为职业培训性质。法律规定任何人都可以开办培训机构,创办人不受任何证书、经历等方面的限制,只是对培训师有资格要求。这样,培训市场较为活跃。

2016 年,法国继续职业培训总开支为 261 亿欧元(不包括企业的直接开支),占国民经济生产总值的 1.2%。各种各类涉及培训业务的机构达 68,000 个;营业额为 143 亿欧元。从培训机构的性质看,97%的机构为私立机构,其中营利性机构的占 55%,个人培训者占 24%,非营利性机构占 19%。公立和准公立机构数量不到 3%,营业额占总额的 1/5。受训人员中在职人员达 72%,求职人员 9%,个人自费 6%。63%的在职受训人员在私立机构受训。

(三) 高教部主导“法国数字大学(慕课)”建设

2012 年法国政府决定推动线上课程,服务于初始教育和继续教育。2013 年通过《高等教育与研究法》后,高教部 10 月启动资金 8 百万欧元建立“法国数字大学”平台,使大学和其他高等院校的授课能够通过英特网提供给公众。目前有 600 多万注册人员,提供的课程达 540 门。除此之外,许多高校开设了自己的远程教育项目,根据学制、专业、文凭和层级不同而收取不同的费用。

（四）公益机构和设施为全社会终身学习提供了优良条件

法国公益机构和设施完善，为民众学习提供了各种各样的便利条件。除了免费的正规教育体系和发达的社会培训体系之外，成立于七十年代初的“全年龄大学”为众多退休人员提供了学习机会；收费合理的各类博物馆、展览馆，象征性收费的游泳馆，免费的市政图书馆等，促进公民终身学习。

四、法国继续教育经费主要来自企业上缴和政府项目

经费来源多渠道，以企业为主。四大渠道包括：中央政府，地方大区政府，企业，个人自费。从 2016 年各出资方面总开支（包括投资）看，企业（不含直接开支）占 31%，大区政府占 17.3%，中央政府占 13.6%，其它地方政府 0.4%，就业服务中心/其它公共行政部门 10.9%，家庭 5.3%，公务员培训 21.5%。

培训机构收费标准不一。社会培训机构收取培训费，院校开展的继续教育收注册费加培训费。此外，由于政府通过公共资金和企业缴费开展的培训项目多样，同样的培训，单位和个人是两种收费标准。

五、法国高校继续教育占比小、优势多

（一）法律赋予使命，但高校重视不足

自 1968 年《富尔法》（Loi Faure）首次承认继续教育为高等教育的基本使命以来，各种相关法律都予以重申。高校继续教育在市场占比低有诸多原因：高校开展的继续教育不能影响对其预算拨款，另外，法律规定的承担继续教育课程必须在额外教学时间进行，且酬劳较低，加之，大学界一些人对这种因需求而设定教学任务、非自由学术研究性质的继续教育有抵触，从事教学和研究的教师对自己学术生涯发展益处不大的继续教育活动不感兴趣。因此，诸多校领导和教师均对继续教育不甚积极。

（二）高等继续教育经营有较大发展空间

高等继续教育机构与其他培训机构一样，财政上被要求自给自足。一些继续教育悠久或专业与市场结合紧密的学校工作开展较好，收入不断增加。学校间继续教育的能力和效果差距拉大。

高等继续教育的优势明显，在培训的设计与开展方面有公认的技能，提供社会公认的文凭证书学习，并在研究和培训上具备巨大潜力，在革新和适应需求上有较高能力。许多高校远程教育发展较快。

（三）“通过经验所得的同等资格认可的做法”仍可扩大

作为终身教育体系的第三个组成部分，资格认证具有发展前景。2002《社

会现代化法》终于确立经验所得的同等资格认可制度，所有人均有权申请，成为获得文凭和证书的形式之一。比如，有在小企业作销售 5 年的经历，即可申请“商业化技能”大学技术文凭。马克龙政府上台后，认证的条件出现不断宽松的趋势。2018 年通过经验所得的同等学历认证而获得文凭的数量增加了 8%。

六、法国继续教育在法律框架下发展，兼顾普惠

（一）未来持续面临挑战

1. 法国终身教育在各方责任分摊变化中摇摆前行

2000 年博洛尼亚进程以来，欧盟在着力推动终身教育中强调以学习者为中心，这意味着个人应为自己的职业生涯和发展承负主要责任。但法国等欧洲大陆国家对这种自由倾向有所保留，采取一定程度的干预，以保护弱势群体。法国既不是北欧国家主要由公共机构出资的培训模式，也不是东欧一些国家主要依靠个人开支的培训模式，它介于两者之间，更强调政府在资助和协调经费中的作用。

为了落实所有人享有再教育的权利，法国确立了全民培训账户，由企业缴纳的培训费负担。此外，政府发起的诸如求职者培训等各种项目也非个人承担费用，个人自费比例并不高。但是，随着经济不景气的持续，政府在未来培训资助政策上恐紧缩公共开支，无法惠及更多人，使继续教育经费来源摇摆多变。

2. 面向全民的立法实际惠及面尚为有限

2018 年新法的一项重要内容就是减弱培训机会不公这一趋势，简化个人培训账户使用。但是，由行会资助转为国家统一操作更为复杂，短期劳动合同难以享受单位培训机会，个人账户的培训小时也受到影响；中小企业的工人很难有时间去接受培训；许多个体不去通过向保险机构缴纳摊派来获得使用培训账户，许多人对新法尚不了解，等等。实现真正人人享有培训的立法道路仍然漫长。

3. 劳动部和教育部门的相关配合缺少默契

新法的主要起草部委是劳动部，但无论是在学徒制教育还是高等职业培训方面，教育部门均主导实施。劳动部掌管了较多学徒培训、求职者培训、职业化合同、本系统职业证书培训等项目。这种特色行政构架自然可能导致工作配合不足，影响终身教育的合力推进。

（二）全民享有终身教育立法助力社会进步

1. 政府战略侧重弱势青年继续教育

法国新政府制定的 2018—2022 年宏大投资规划的四个优先重点之一即是面向能力建设，特别是面向弱势青年的教育，计划用 5 年时间培训一百万既无

工作又未受相关教育的青年，培训一百万无技能的求职青年。

2. 立法确定企业培训责任切实推动了终身教育发展

根据 2018 年欧盟继续教育调查，在 25—64 岁人口中接受继续教育的比例这一指标上，平均值为 11.1%，法国达 18.6%，高于英国（14.6%）和德国（8.2%）（北欧国家因政府投入多等原因，比例更高）。

法国的培训政策特点是在社会各方的协商一致后通过立法确定培训法规，而北欧国家则是依靠行业商会等社会伙伴的参与来制定培训规则，相比之下法规更具统一性、普遍性和强制性。通过个人培训账户等立法形式为公民提供受训机会，对企业带来硬性要求，但只有这种普惠工具才能真正保障终身教育的践行。

3. 大中学校参与继续教育，促进继续职业培训

参与提供继续教育的中学组群和高校，所占市场份额十分有限，随着有资助培训项目的增多和政策的灵活性加强，其培训质量和文凭证书培训将为促进国家竞争力、经济发展和就业发挥更大作用。

4. 高等继续教育的相对独立符合教学规律和社会文化

高等初始教育与高校继续教育的分立有合理性。2003 年《布拉格部长宣言》强调高等教育的公共产品属性，法国初始教育与面向市场的继续教育各成一体。高等继续教育的教学方案、方式和方法与传统学科建制不同。传统高等教育以学科划分，但职业培训对相关学科有整体性需求，这是根本的“原则”不同。但值得提及的是，法国高等初始教育并不排斥成年人重新回到初始教育体系深造（28 岁以上学生达 10%），不排斥学徒制教育（许多工程师教育都是通过学徒制进行的）。高等初始教育系统专门设立职业类学士和硕士文凭，形成职业类与学术研究类的隐形划分，似也考虑到职业教育的特殊性。

七、小结

以继续职业培训为轴心的法国终身教育与培训体系建立在社会协商基础之上，它以立法为依据，以政府支助和协调为保障，以企业为培训出资为原则，为每个公民的职业发展、能力开发和自我幸福发挥着积极作用。马克龙政府 2018 年《自由决定各自职业未来法案》有利于促进青年的就业能力和普通劳动者素质的提升以及社会文明的进步。终身教育的另一条途径“通过经验所得的同等资格认可”不断得到发展。而作为继续职业培训的重要基地，中学和大学潜力巨大，公立机构中继续教育的公益行为与市场行为兼顾促进终身教育体系的建设。

（摘自《法国教育通讯》2020 年第 3 期）