

CSSCI 来源期刊
全国中文核心期刊
AMI 综合评价(A刊)核心期刊

学 子 报

国家教育行政学院

JOURNAL OF NATIONAL ACADEMY OF
EDUCATION ADMINISTRATION

学习宣传贯彻全国职业教育大会精神 加快构建现代职业教育体系
职业教育促进区域经济高质量发展的战略选择
高素质技术技能人才培养的现代意蕴与职业教育调适

2021.05

(总第281期)

《国家教育行政学院学报》征稿函

◆常设栏目：教育政策与制度研究、学术纵横、教育基本理论、思想政治教育、教师教育与发展、职业教育探索、考察调研报告、国际视野等。根据教育改革和发展的需求，适当调整增设新栏目。“学员论坛”栏目主要刊发高校管理者的办学治校研究和学术思考。2021年重点建设“专题研究”栏目。

◆选题要点：

- ※习近平关于教育的重要论述研究
- ※中国特色高等教育发展理论体系研究
- ※新发展阶段高质量教育体系研究
- ※中共百年教育发展的理论与实践研究
- ※新发展格局下的教育治理现代化研究
- ※新时代我国教育评价改革研究
- ※教育发展与乡村振兴研究
- ※新发展阶段高等教育结构优化研究
- ※“十四五”时期高等教育区域化发展研究
- ※人工智能时代教育变革研究
- ※“四新”（新工科、新医科、新农科、新文科）建设研究
- ※“三个一流”（一流专业、一流课程、一流拔尖创新人才培养基地）建设研究
- ※“四史”教育与思政育人研究
- ※高校科技创新体系建设研究
- ※学习型社会与终身教育研究
- ※职业教育类型化发展研究

◆投稿须知：来稿要论点新颖、论据充分可靠、论证严密、语言精练流畅。篇幅以8000字左右为宜，关于重大理论问题的论文篇幅可在1万字左右。题名限20字以内。摘要需准确提炼论文主要观点（300~400字），关键词3~5个。题目、摘要、关键词均需英文翻译。

投稿请按照学报已发表文章格式编辑，电子邮件投稿请按照：单位+姓名+文章题目方式命名。请勿一稿多投。

本刊所发文章均不代表编辑部的观点，作者文责自负。稿件以电子版为主。自投稿一个月内未接到本刊任何通知，作者可自行处理。

对于采用稿件本刊有编辑删改权，不同意删改者请在稿件上特别注明；对于刊发的文章本刊享有网络传播权。如有异议，请投稿时注明。未声明者，本刊视为同意。

投稿方式

编辑部电话：010-69248888转3122

投稿电子邮箱：xuebao@naea.edu.cn

在线投稿：<http://gjxz.cbpt.cnki.net/EditorEN/index.aspx?t=1&mid=gjxz>

可通过学院官网<http://www.naea.edu.cn>首页，点击“学院概况”后，选“主办期刊”进入。



国家教育行政学院学报 (月刊)

2021年第5期(总第281期)

目 录

编辑委员会

主任 侯慧君

副主任 韩旭 于京天

编委 (按音序排列)

陈丽萍 陈晓宇 陈子季

丁月牙 葛道凯 郭垒

韩震 胡敏强 胡锐军

黄晓玫 李曼丽 刘亚荣

刘元春 卢晓中 马怀德

孟繁华 沈壮海 石中英

王炳林 邬大光 邢晖

许杰 许玉乾 杨晓慧

游旭群 于建福 于鲁文

袁振国 张婕 张卫国

周玉 周作宇 朱庆葆

主 编 侯慧君

常务副主编 吕文妙

副 主 编 高 政

编 辑 吴 虑 吴潇剑

刘 红

美术编辑 张进美

录入排版 梁京京

本期执行编辑 刘 红

职 教 探 索

- 学习宣传贯彻全国职业教育大会精神 加快构建
现代职业教育体系
——专访教育部职业教育与成人教育司司长陈子季 本刊编辑部 3
- 职业教育促进区域经济高质量发展的战略选择 朱德全 11
- 高素质技术技能人才培养的现代意蕴与职业教育调适 顾建军 20
- 中等职业教育基础性定位的再认识 陈鹏 26
- 职业本科教育的政策演变、实践探索与路径策略 邢晖 郭静 33
- 稳步发展职业本科教育助推技能社会建设 石伟平 42
- 加快构建服务高质量发展的现代职业教育体系 曾天山 45
- 关于构建职业教育新生态的思考 闫广芬 49

目 录

专 题 研 究

- “双循环”视域下中西部高等教育振兴的价值与路径
陈时见 杨盼 53
- 部省合建高校高质量发展的系统审思与行动框架
郭喜 61
- 新时代西部大开发进程中民族院校的新使命
袁梅 薛寒 70

教 育 时 论

- 治理视域下大学分类和高等教育评估嬗变
王红 80
- 新时代学生管理的德法共治模型探论
刘长海 原方 87

致作者： 作者文责自负；来稿如在一个月未接到联系，请另投他刊；本刊不收取版面费、审读费等任何名目费用；本刊对刊登的文章享有网络传播权，如有异议，请在来稿中注明，未声明者，本刊视为同意。感谢您对本刊工作的理解与支持！

编辑部 010-69248888 转 3122
投稿邮箱 xuebao@naea.edu.cn
在线投稿 <http://gjxz.cbpt.cnki.net/EditorEN/index.aspx?t=1&mid=gjxz>

主 管 中华人民共和国教育部
主 办 国家教育行政学院
出版发行 国家教育行政学院
教育管理杂志社
发行范围 国内外发行
地 址 北京市大兴区青源北路8号
邮 编 102617
网 址 www.naea.edu.cn
传 真 010-69260513
广告发行 010-69241029
010-69226801
印 刷 北京华联印刷有限公司
出版日期 2021年5月15日

征稿函
南京农业大学

封二
封三、封底

编者按：全国职业教育大会聚焦“类型特色”“体系建设”“高质量发展”，对大改革大发展阶段的职业教育工作作出系列重大部署。为深入学习宣传贯彻习近平总书记重要指示和全国职业教育大会精神，本刊专访了教育部职业教育与成人教育司司长陈子季，同时邀请了多位职业教育领域专家从不同角度探讨现代职业教育体系构建问题，希冀吸引更多学者关注和讨论，为推进技能型社会建设贡献职教力量。

学习宣传贯彻全国职业教育大会精神 加快构建现代职业教育体系

——专访教育部职业教育与成人教育司司长陈子季

中图分类号：G710 文献标识码：A 文章编号：1672-4038 (2021) 05-0003-08

职
教
探
索

2021年4月12日至13日，全国职业教育大会在北京胜利召开。此次大会是经党中央批准，在建党100周年、“十四五”规划开局之年、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要时刻召开的一次重要会议，是新中国成立以来，党中央、国务院召开的第一次全国职业教育大会。大会主要围绕优化职业教育类型定位，深化产教融合、校企合作，深入推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，稳步发展职业本科教育，推进普职融通，增强职业教育适应性，加快构建现代职业教育体系，培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠作出系列重大部署，这对加快构建现代职业教育体系、建设技能型社会意义重大、影响深远。

一、深刻领会习近平总书记重要指示和职教大会精神

编辑部：全国职业教育大会召开，习近平

总书记就职业教育工作作出272字的重要指示。那么，学习领会习近平总书记重要指示和全国职业教育大会精神，我们要注重把握哪些内容？

陈子季：全国职业教育大会是我国职业教育发展史上又一里程碑。习近平总书记对职业教育工作作出重要指示，李克强总理作出重要批示，孙春兰副总理出席会议并讲话，陈宝生部长做总结讲话，为新阶段职业教育改革发展指明了前进方向、提供了根本遵循。深刻学习领会习近平总书记重要指示和全国职业教育大会精神，需要着眼于国内国际两个大局，进一步解放思想、提高站位，从立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局的高度深化对职业教育的认识。

一是要准确把握“前途广阔、大有可为”的战略地位。习近平总书记指出，“在全面建设社会主义现代化国家新征程中，职业教育前途广阔、大有可为”，从党和国家工作全局的高度，深刻阐明了发展职业教育的重大意义，体现了党中央对职业教育一以贯之的高度重视。

职业教育是培养技术技能人才、促进就业创业创新、推动中国制造和服务上水平的重要基础。无论是应对百年未有之大变局这一世界之变、时代之变、历史之变，还是实现中华民族伟大复兴这一百年梦想，都必须把加快发展现代职业教育摆在更加突出的战略位置，纳入社会主义现代化建设的总体部署，推动职业教育与经济社会同步发展，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实的技术技能人才支撑。

二是要坚持社会主义办学方向。习近平总书记强调“要坚持党的领导，坚持正确办学方向，坚持立德树人”，深刻阐释了职业院校办学的根本保障、根本方向和根本任务。只有坚持党的领导，才能不断坚定中国特色职业教育发展的道路自信，把党的建设和思想政治工作优势转化为职业教育改革发展优势；只有坚持正确办学方向，才能确保职业教育与经济社会发展同频共振，彰显职业教育面向市场、面向能力、面向社会、面向人人的本质属性；只有坚持立德树人，才能探索符合自身特点和规律的、学生喜闻乐见的思想政治工作体系和方法，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

三是要坚定不移走类型特色的发展道路。习近平总书记的重要指示，就如何坚定职业教育类型定位、遵循职业教育规律办职业教育，为我们提供基本遵循。比如，在逻辑起点上，强调“优化职业教育类型定位”；在发展路径上，强调“深化产教融合、校企合作”；在关键改革上，强调“深入推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革”；在发展重点上，强调“稳步发展职业本科教育，建设一批高水平职业院校和专业”；在发展要求上，强调“推动职普融通，增强职业教育适应性，加快构建现代职业教育体系，培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠”；在战略价值上，强调“为全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力人才和技能支撑”。

四是要坚决落实高度重视、加快发展的工作方针。习近平总书记强调“各级党委和政府

要加大制度创新、政策供给、投入力度，弘扬工匠精神，提高技术技能人才社会地位”，这是对2014年提出“高度重视、加快发展”方针的重申和延伸。落实习近平总书记这一重要指示，要贯彻新发展理念，用改革的办法解决好制约职业教育发展的关键问题；要整合政策举措、优化资源配置、拿出实招硬招，厚植职业教育改革发展土壤；要加快改善职业教育办学条件，更好支持和帮助职业教育发展，让职业教育更加优质公平；要在全社会树立正确人才观，大力弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚；要健全技术技能人才培养、使用、评价、激励制度，营造人人皆可成才、人人尽展其才的良好环境，努力让每个人都有人生出彩的机会。

编辑部：全国职业教育大会提出“建设技能型社会”，您是如何认识的？

陈子季：全国职业教育大会第一次提出建设技能型社会这一理念、战略。对于技能型社会建设，我们要有更加深刻的认识。首先，这是巩固党的执政之基的需要。习近平总书记在全国劳动模范和先进工作者表彰大会上讲话指出，工人阶级是我国的领导阶级，是先进生产力和生产关系的代表，是坚持和发展中国特色社会主义的主力军，必须紧紧依靠工人阶级和广大劳动群众，大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，充分发挥工人阶级和广大劳动群众主力军作用，切实实现好、维护好、发展好劳动者合法权益。其次，这是支撑新发展格局的需要。“十四五”时期，我国将加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，加快建设制造强国、教育强国、科技强国，适应产业发展需要，打造国际经济合作和竞争新优势，先要建设技能型社会，完善现代职业教育体系，培养更多高技能人才、能工巧匠、大国工匠。再次，这是建设高质量教育体系的需要。职业教育是高质量教育体系的重要组成部分，是建设技能型社会的重要基础，是社会主义现代化国家的重要支撑。长期以来，我国存在“重学历轻技能”的观念，直接影响职业教育发展。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，有利于从根本上改变社会鄙薄技能的观念，激励更多劳动者特别是青年人走技能成才、技能报国之路。最后，这是提高全民技能素质的需要。人的全面发展和幸福生活离不开技能。提升全民技能素质，是党和国家在全面建成小康社会后，持续巩固和提升人民群众生活福祉的重要条件。建设技能型社会，有利于促进人人学习和享有技能，提高现代生活品质，提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

二、新时代我国职业教育的顶层设计与系统推进

编辑部：正如习近平总书记所强调的，“职业教育前途广阔、大有可为”。教育部自2017年起就提出要围绕职业教育“下一盘大棋、打一场翻身仗”，请问这几年来是如何部署推进的？

陈子季：教育部高度重视职业教育工作，把职业教育改革发展作为教育综合改革的突破口。自党的十九大以来，部党组围绕“下一盘大棋、打一场翻身仗”逐步确立了“三步走”的发展思路。

第一步，从自身审视职业教育。2016年年底，教育部在福建召开现代职业教育发展推进会，从职业教育自身实际出发，分析问题、研判形势，提出职业教育要从规模扩张向内涵发展转变，宝生部长指出要让职业教育“香起来、亮起来、忙起来、强起来、活起来、特起来”。其中，香不香，就是看思想，要积极转变成才观念，为职业教育发展提供思想前提；亮不亮，就是看质量，要牢固树立质量意识，让高质量的毕业生成为职业教育的品牌和代言人；忙不忙，就是看市场，要对接产业链和市场需要，积极调整专业结构；强不强，就是看成长，要实现职业学校在专业、管理、特色上的全面成长；活不活，就是看政策，要推进放管服改革，落实省级统筹权和职业学校办学自主权；特不特，就是看工作，要实现职业教育专业、技能、教学方法各方面特色发展。2017年，结合党的十九大精神的宣传贯彻，宝生部长提出职业教

育要“下一盘大棋、打一场翻身仗”，建立以纵向贯通、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，强调要把职业教育改革发展的的工作重心转到提高质量上来。

第二步，从教育体系审视职业教育，确立类型教育定位。2018年，全国教育大会后，教育部多次召开专题会议研究，提出要真正把职业教育当作职业教育来办，不能以普通教育为参照系来研究职业教育，不能简单地参照普通教育的体制、标准和办法，要把职业教育和普通教育区分开来，把科学和技术区分开来，把知识和技能区分开来。基于此判断，在深入调查研究后，宝生部长对新阶段职业教育发展作出系统规划，要求坚持并巩固类型教育定位，处理好“五个关系”，即处理好职普关系，把职业教育和普通教育区分开来，依据类型教育来确定中国职业教育的发展模式；处理好产教关系，在职业教育人才培养和产业发展、供求紧密结合方面下功夫；处理好校企关系，注意引企入校和引校入企，把职业教育的办学机制立起来；处理好师生关系，推行以师带徒的现代学徒制，不断改善教学方法；处理好中外关系，抓住中国特色，以质量、特色走进世界职业教育中心。这“五个关系”，成为落实“十四五”规划乃至更长一段时间内，构建现代职业教育体系的基本遵循，这也是起草此次全国职业教育大会主文件的逻辑主线。

第三步，从经济社会审视职业教育，创造性提出技能型社会建设。在所有教育类型中，职业教育与经济社会联系最为紧密，是教育，也是经济，更是民生。多年的改革实践证明，办好职业教育仅靠教育自身是远远不够的。为此，宝生部长强调，要让职业教育实现“五个人”，服务技能型社会建设。“长入”经济，就是要使职业教育成为经济活动的内生变量，成为推动创新链、产业链、人才链、政策链、资金链深度融合的重要力量；“汇入”生活，就是要发挥技能在人民群众创造高品质生活中的重要作用；“融入”文化，就是要在全社会大力弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚；

“渗入”人心，就是要激励更多劳动者特别是青年人走技能成才、技能报国之路；“进入”议程，就是要使职业教育进入各级党委和政府议事日程，纳入有关规划、政策体系、议事规则、预算保障。

编辑部：您刚才提到的“三步走”发展思路，从微观、中观和宏观层面为职业教育发展做了系统的谋篇布局，但发展职业教育的主责在地方，而各地发展情况不一，针对此教育部又采取了哪些具体办法进行统筹？

陈子季：近年来，职业教育正迎来改革发展的历史关键期，一方面既面临着大好的发展机遇，另一方面也面临着深刻的发展制约。到教育部职成司工作两年来，我的感受是职业教育点多、线长，职业教育工作千头万绪，办好职业教育，说难，确实很难；但是说不难，其实也不难。我们最大的体会就是要找准方法，建立三级工作机制。

一是部际协同机制。在国务院职业教育工作部际联席会议制度下，与发展改革委、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部、农业农村部、国资委、税务总局、扶贫办（现国家乡村振兴局）等联席会议成员单位分工协作，定期会商研究解决职业教育重大问题，出台了一批关键政策，部署了一批重大改革。

二是央地联动机制。在推进“职教20条”“双高计划”等重大改革发展项目中，创新性地建立了国家宏观管理、省级统筹保障的央地联动机制，尤其是在部省共建职业教育创新发展高地建设中，央地联动的机制得以固化，极大地调动了基层首创的积极性，丰富了职业教育制度模式。

三是省域竞争机制。制定并实施《职业教育改革成效明显的省（区、市）激励措施实施办法》，对地方推进职业教育改革成效定量评价，对于真抓实干、具有引领和示范带动作用的省份予以激励，并在部署新的重大项目中给予倾斜支持。在推进“创新发展行动计划”、提质培优三年行动计划等综合改革中，强化过程管理和激励约束，向地方传递“干与不干不一样”“干多干少不一样”的工作信号，推动各地

形成比学赶超、良性竞争态势。

三、我国职业教育的发展成就与现实问题

编辑部：全国职业教育大会充分肯定了我国职业教育的发展经验与成就贡献。您认为近年来我国职业教育发展的主要“闪光点”在哪里？

陈子季：近年来，在党中央、国务院的高度重视下，职业教育战线攻坚克难、砥砺前行，各项工作相继取得新突破、新进展、新成效，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，蹚出了一条中国特色职业教育发展道路，正如孙春兰副总理所说，职业教育面貌正在发生格局性变化。

截至目前，我国已建成世界规模最大的职业教育体系，全国有职业院校1.14万所，其中，中职学校9865所，高职专科院校1468所，本科层次职业学校27所。中职招生627.56万人，在校生1628.14万人，招生和在校生分别占高中阶段教育的41.73%、39.44%；高职专科招生524.34万人，在校生1459.55万人，招生和在校生分别占普通本专科的54.2%、44.43%；职业本科招生4.8万人。职业教育占据整个中、高等教育的“半壁江山”，每年向社会输送毕业生1000万人左右，每年培训上亿人次，为国家经济社会发展提供了不可或缺的人力资源支撑。

主要“闪光点”有七个方面。一是类型定位巩固了。类型定位继2019年写入“职教20条”后，2020年再次写入《职业教育法（修正草案）》，从“不同层次”到“不同类型”，在政策上和法律上真正巩固了职业教育的类型定位。这一重要定位，不仅是对职业教育的重大理论贡献，还有重要的政策指导和实践意义，为发展中国特色职业教育指明了方向。二是顶层设计完成了。继“职教20条”、职业教育提质培优三年行动计划之后，全国职业教育大会主文件也即将印发实施，几份重磅文件将筑牢职业教育改革发展的四梁八柱。三是空间布局优化了。

按照“东部提质培优、中部提质扩容、西部扩容提质”的总体布局，相继在山东、甘肃、江西、江苏的“苏锡常”都市圈、福建厦门、广东深圳等地启动高地建设，推进职业教育区域化、区域职业教育产业化、产业职业教育集群化。东中西梯次发展的改革联动节奏和空间布局基本形成。四是招生规模扩大了。2019年、2020年高职分别扩招116.4万人、157.4万人，连续两年超额完成扩招任务，退役军人、下岗失业人员、农民工和高素质农民等社会生源占在校生比例已达23%。五是培养质量提高了。截至2020年9月1日，高职毕业生就业去向落实率达84.23%，高于普通本科院校6.5个百分点，高于研究生1个百分点。六是关键问题破解了。通过试点和独立学院转设，目前我们有本科层次职业学校27所，打破了本科层次职业教育的“天花板”。“职教高考”、“1+X”证书制度试点也在加快推广并取得阶段性成果。高质量完成职教扶贫任务，打赢了定点扶贫和重点地区脱贫攻坚战。七是经费投入增加了。2020年，职业教育总投入突破5000亿元。高地建设、“双高计划”、提质培优三年行动计划带动几千亿地方经费和社会资本进入职业教育领域。

编辑部：从我国职业教育目前的发展现状来看，您认为职业教育高质量发展还存在哪些困难，或者制约性因素？

陈子季：总体来看，职业教育起步晚，相对普通教育发展基础薄弱，大而不强、质量不高的问题依然存在。这其中有政府部门的统筹协调问题，有教育自身的发展问题，也有社会观念问题。具体表现在以下几方面。

一是职普统筹不够。近几年，职普比问题频繁引发关注，部分地区尤其是经济欠发达地区职普比下滑趋势严重。2010年，我国职普比为4.8:5.2，随后若干年，中职学校数和在校生数出现双下降，虽然“职教20条”印发后有所改善，但是目前4.2:5.8的水平与十年前的水平相比差距还较大。职教与普教供给结构的失衡，不仅会影响我国教育现代化的进程，更将直接导致我国劳动力结构失衡，影响国家实体经济发展。当前我国正处于产业转型升级关键期，

要做强实体经济，亟须大量技术技能人才支撑。据初步测算，到2025年，我国制造业十大重点领域人才需求缺口接近3000万人，服务业的缺口更大，仅家政、养老等领域至少需要4000万人，而去年中职、高职相关专业毕业生只有100万人左右。

二是经费投入不足。近年来，各级政府增加了对职业教育的投入，但经费不足仍是困扰职业教育改革发展的主要瓶颈。2020年，全国教育经费总投入53013亿元，其中，中职2871亿元，占高中阶段教育的34.08%，只占普通高中的一半；高职专科2758亿元，占普通高等教育教育的19.70%，不足普通本科高校的四分之一。而2020年中职、高职在校生分别占到高中阶段教育和普通高等教育的39.44%、44.43%。据联合国教科文组织测算，职业教育办学成本应是普通教育的3倍左右，但目前我国职业教育总体投入不仅在同级教育中占比少，且投入力度与办学规模严重不匹配。

三是管理边界不清。职业教育包括职业学校教育和职业培训，涉及教育部、人社部、各行业部门等方方面面。目前，各部门在职业教育管理中的职能存在交叉，职责边界不够清晰。比如，教育部和人社部实行两套专业目录、两个招生平台、两种招生办法。

四是吸引力不够强。一方面，受传统观念影响，社会对职业教育认可度总体不高，加之当前我国技术技能人才发展渠道窄，社会待遇总体不高，甚至在落户、就业、参加机关事业单位招聘、职称评审、职级晋升等方面，还存在不同程度的歧视现象，绝大多数学生和家長不愿主动选择职业教育，认为职业教育是次等教育，是被普通教育淘汰的教育，认为上职业学校低人一等。另一方面，目前我们的标准体系和质量监控体系还不完善，职业本科教育仍是短板，职业学校治理能力还有待提升，教师水平、教材建设、培养特色还不够突出，产教融合、校企合作层次还不够深入，甚至基本办学条件还存在大面积不达标的情况。比如，全国还有近一半中职学校占地面积、校舍建筑面积不达标；高职三年扩招后，高职院校占地面

积、教师都存在较大缺口，如不能及时补上缺口，将严重影响办学质量。

四、加快构建现代职业教育体系的重点举措

编辑部：针对您刚才谈到的职业教育现存问题与困难，您认为该如何破解？

陈子季：从职业教育内部来说，要紧紧抓住全国职业教育大会召开这一历史契机，深入学习贯彻落实好习近平总书记重要指示和全国职业教育大会精神，以加快构建现代职业教育体系、服务技能型社会建设为核心目标，进一步解放思想、统一认识，树立科学的职业教育发展理念，不断加大职业教育政策供给；进一步聚焦重点、突破难点，健全一体化的学校职业教育体系，持续巩固中职学校的基础地位，夯实专科层次职业教育的主体地位，稳步发展本科职业教育，优化各层级职业教育办学比例及专业结构，不断增强职业教育适应性；进一步深化改革、勇于创新，建设实施好部省共建职业教育创新发展高地、“双高计划”、职业教育提质培优三年行动计划、“1+X”证书制度等重大改革项目，以多元开放融合的办学格局、灵活多样的育人模式，助力职业教育质量提升。

从职业教育外部来说，可从三方面加以改进。一是理顺职业教育管理体制。教育部门切实统筹好学历职业教育，对技工学校的学历职业教育也要加强管理，保质保量；人社部门切实统筹好职业培训及技术技能人才社会待遇问题，对职业学校及其毕业生，在相关政策上也要一视同仁，一并考虑；其他部门在各自职权范围内，落实好发展职业教育的职责；同时引导各地参照中央部门的做法，统筹抓好学历职业教育和职业培训。二是优化职业教育政策供给。坚持推进职普科学分流，保证职普“质”“量”大体相当、均衡发展。建立全国统一招生平台，实行中职学校和普通高中统一批次招生、同步录取。引导中职教育多样化发展，从单纯“以就业为导向”逐步向“就业与对口升学兼顾”转变。推动普通高中与中职学校课程互选、

学分互认，允许学生在一定范围内学籍互通。探索发展以专项技能培养为目标的特色综合高中。在部省共建职业教育创新发展高地、本科层次职业教育试点等重大改革项目中，集各方合力，加快政策落地。三是持续加大职业教育经费投入。推动各级财政进一步优化教育经费支出结构，确保新增教育经费向职业教育倾斜，完善与办学规模、培养成本、办学质量相适应的财政投入制度，确保中职办学条件基本达标，尽快补齐高职扩招带来的办学条件缺口。同时，多渠道筹措职业教育经费，形成全社会共同支持职业教育发展的合力。

编辑部：职业教育作为一种类型教育，职教大会强调，要优化职业教育类型定位，加快构建现代职业教育体系。那么，您认为应该采取哪些具体行动来优化职业教育的类型定位？

陈子季：回答这个问题之前，我们要先把“各级各类”这个概念弄明白，匡正认识，正本清源。教育既有级也有类，包括初级、中级和高级等层级，也包括普通教育、职业教育、特殊教育等类型，级中有类、类中有级。在初级教育阶段，主要以普通教育为主，但是也植入了职业教育的元素，比如劳动教育、技能教育、职业生涯教育。在中级教育阶段，我们国家实行职普两类教育分流政策，在职业教育里是中等职业教育，在普通教育里是普通高中教育。在高级教育阶段，也是职业教育和普通教育两类教育并行，根据最新的《职业教育法（修订草案）》，高级教育阶段的职业教育叫职业高等教育；高级教育阶段的普通教育就叫普通高等教育。需要明确的是，不同的教育类型中有不同的层级，是先有类再有级，而不是先有级再有类，职业高等教育并不等同于专科层次教育，而是职业教育这一类型中的高级阶段，包括了专科和本科两个层次。

明确各类各级教育的逻辑关系后，我们还需明白，根据不同的实施主体，教育也分为不同种，在各种教育中包括了学校教育、家庭教育以及社会教育。

我们知道职业教育包括学校职业教育和培训，学校职业教育体系是现代职业教育体系的

主要组成部分。优化职业教育类型定位，关键就是要建立一体化的学校职业教育体系，这是职业教育成为一种类型教育的基本前提和重要支撑。具体来说，就是要健全“中职—高职专科—职业本科”一体化的职业学校体系，科学发展各级学校职业教育，优化各级学校职业教育的供给结构。目前，我国职业学校体系不健全的问题已经相当突出。要持续巩固中职学校的基础地位，进一步夯实专科层次职业教育的主体地位，稳步发展本科职业教育，加快建设结构合理、定位清晰的职业学校体系，实现职业中等教育、专科层次职业高等教育、本科层次职业高等教育自下而上无缝衔接，一体化、系统化培养高素质技术技能人才。

编辑部：您刚才提到，优化职业教育类型定位的关键在于一体化设计“中职—高职专科—职业本科”。那么，在一体化的学校职业教育体系中，中职、高职专科、职业本科的发展重点和未来期待是什么样的？特别是职业本科教育，该如何发展？

陈子季：前不久我们刚刚印发了《职业教育专业目录（2021年）》，新版《目录》就是针对一体化的学校职业教育而设计的，共设置19个专业大类、97个专业类、1349个专业，其中，中职专业358个、高职专科专业744个、职业本科专业247个。总的来说，对于中职，要持续强化其基础地位，培养基本劳动者和一般技术技能人才，使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育，同时为高等职业教育输送具有技术技能基础的生源。对于高职专科，要巩固其主体地位，把其作为优化高等教育结构和培养高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠的重要方式，使城乡新增劳动力更多地接受高等教育。对于职业本科，要稳步发展，逐步扩大规模，支持具备条件的高职专科学校试办本科职业教育，培养更多产业发展急需的高端技术技能人才。

习近平总书记的重要指示以及“十四五”规划纲要都明确要稳步发展职业本科教育。从国际上来讲，把职业教育延伸到本科层次是发展职业教育的国际趋势，比如德国的双元制大

学、英国的科技大学，这些发达国家都在通过提升职业教育办学层次来完善职业教育体系。从国内产业发展上来讲，产业发展出现了高端化、智能化，发展本科层次职业教育是满足产业转型升级的时代要求，我们的一些专业必须要有本科层次了。从民众接受更高层次职业教育需求上来讲，职业教育高校毕业生追求与普通教育高校毕业生的同等待遇，就必须抬高自己，如果同样是本科层次，那么也就自然同等待遇了。所以，突破职业教育“卡脖子”问题，最紧要的就是发展、解决本科层次职业教育。

关于职业本科教育下一步的发展，我们的基本原则就是坚决贯彻、落实孙春兰副总理提出的“三高三不变”原则，也就是坚持高标准、高起点、高质量，坚持属性定位不变、培养模式不变、特色学校名称不变。具体有三方面考虑。一是规范、引导和支持试点学校健康发展。按照《本科层次职业学校设置标准（试行）》（简称《标准》）、《本科层次职业教育专业设置管理办法（试行）》（简称《办法》），管好已有的职业本科学校，切实保障办学质量。二是积极探索新路径。一方面，继续支持独立学院与优质高职教育资源合并转设为本科层次职业学校，原则上优先考虑“双高计划”建设单位与独立学院合并转设；另一方面，对符合条件的国家“双高计划”建设单位，支持其独立升格为本科层次职业学校。两条路径均严格遵照《标准》执行，严把质量关，成熟一个审批一个。三是稳步扩大规模。以《标准》和《办法》为基础，统筹考虑人口规模、经济总量、教育资源存量等因素，合理把控本科层次职业学校数、专业设置与布点数以及招生规模，力争到“十四五”结束，职业本科教育规模达到高职教育的10%左右。

编辑部：李克强总理在对职业教育的重要批示中指出，要瞄准技术变革和产业优化升级的方向，推进产教融合、校企合作，吸引更多青年接受职业技能教育，促进教育链、人才链与产业链、创新链有效衔接。您认为职业教育应如何深入推进产教融合、校企合作？如何真正发挥校企双主体育人作用？

陈子季：产教融合、校企合作是职业教育的基本办学模式。“职教20条”印发实施以来，我们配合国家发展改革委开展国家产教融合型企业和国家产教融合试点城市评选，24家中央企业、48家民营企业申报国家产教融合型企业，21个城市申报国家产教融合型城市，各地有2340家企业纳入地方产教融合型企业建设培育库，产教融合主体已初具规模。同时，我们积极开展国家示范性职业教育集团（联盟）培育工作，分两批先后公布299家示范性职业教育集团（联盟）培育单位名单。

目前，我国职业教育主要由职业学校承担，校企合作“一头冷、一头热”“独角戏”的现象还比较普遍。发挥校企双主体育人作用，关键是要找到校企合作的利益“共赢点”，要在“利益”和“资本”两个方面下功夫促进校企紧密

合作。一是要积极推动地方支柱性企业与高水平职业学校共建一批产业学院，探索混合所有制改革，打造校企命运共同体。二是要通过产教融合型企业认证制度、产教融合型城市建设、示范性职业教育集团（联盟）等，创新校企合作形式与内容，实现校企合作利益最大化、资本最优化。三是要在总结学徒制试点成功经验的基础上，进一步破除政府部门间的政策壁垒，加强统筹协调，优化资源配置，将现代学徒制培养培训统一纳入财政补贴范围，探索推广政府引导、行业参与、社会支持、校企双主体育人的中国特色学徒制。此外，在推进校企双主体育人中，要尤为注重坚持合作育人的教育初心，维护学生正当权益。

（本刊编辑部）

职业教育促进区域经济 高质量发展的战略选择

朱德全

(西南大学, 重庆 400715)

摘要: 新时代职业教育已进入新发展阶段, 为更好服务区域经济高质量发展, 职业教育必须践行新发展理念, 构建新发展格局, 遵从高质量发展逻辑, 以培养高素质劳动者与技术技能人才为着手点, 以服务区域经济发展为着眼点, 紧扣新时代经济社会发展脉搏, 以战略性的眼光明晰自身使命。在跨界融合发展中, 职业教育要自觉围绕产业人才需要而“转”、随着经济增长方式转变而“动”、适应社会 and 市场需求而“变”、跟着产业结构调整升级而“走”, 力求体现规模对接质量、院校对接区域、城市对接乡镇、中职对接高职、专业对接产业的战略选择, 努力探索“城乡联动”“校地联动”“院校联动”“校企联动”的新型发展模式。这是新时代职业教育高质量发展的时代责任与战略愿景, 同时也是全方位推进国家治理体系和治理能力现代化的历史必然。

关键词: 职业教育; 区域经济; 战略选择; 对接模式; 联动发展

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0011-09

职业教育不仅是国民教育体系的重要组成部分, 也是塑造我国区域发展新格局的关键一环, 对建设现代化经济体系、推动区域优势互补、解决区域人才供需矛盾具有不可或缺的重要作用。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确指出, 发展职业教育是推动经济发展、促进就业、改善民生、解决“三农”问题的重要途径。自党的十八大提出“加快发展现代职业教育”以来, 以习近平同志为核心的党中央高度重视职业教育, 大力推进职业教育发展。党的十九大报告指出, “完善职

业教育和培训体系, 深化产教融合、校企合作”。2019年1月, 国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》不仅把职业教育再次摆在教育改革创新和经济社会发展的突出位置, 更正式确立了职业教育作为一种类型教育的身份地位。2021年3月, 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》更明确提出了“建设高质量教育体系”, “增强职业技术教育适应性”的重点要求。新时代, 一系列重要的战略谋划与政策举措, 充分肯定了职业教育在经济社会发展进程中的

收稿日期: 2021-05-08

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划教育学一般课题“民族地区职业教育服务乡村振兴的效果测度与长效机制研究”(BJA190104); 云南省省院省校合作课题“助推云南职业教育精准扶贫对策研究”(SYSX201815)

作者简介: 朱德全, 男, 教授, 西南大学教育学部部长, 主要从事职业教育、课程与教学论研究。

重要作用，也为现代职业教育体系建设指明了新方向，扩充了新空间，让职业教育成为教育改革的焦点与重点。因此，系统谋划新时代职业教育在我国区域发展新布局中的行动路向，不仅是国家对职业教育改革发展的需求，更是职业教育自身重要的使命担当。

当前，在我国加快转变经济生产方式、调整产业发展结构、推进治理体系和治理能力现代化、建设社会主义现代化强国的新时代背景下，作为直接服务区域经济发展需求的职业教育，必须紧扣新时代经济社会发展脉搏，以战略性的眼光明晰自身使命，自觉围绕产业人才需要而“转”、随着经济增长方式转变而“动”、适应社会 and 市场需求而“变”、跟着产业结构调整升级而“走”，努力探索“城乡联动”“校地联动”“院校联动”“校企联动”的新型发展模式，方能在我国经济社会大改革大发展中发挥更大的战略作用。

一、“大规模”对接“高质量”：通过职业教育新型模式的发展战略，储备区域优质人力资源，让职业教育能够走在经济社会发展的前面

党的十九大报告指出，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。从高速度转向高质量，是新时代中国经济发展的鲜明特征。为满足经济高质量发展，国家亟须建设学习大国、人力资源强国和人才强国，职业教育将为此提供坚实支撑。从1999年高校扩招背景下职业教育规模的迅猛发展，直至现今高等职业教育扩招百万，20年来，我国职业教育呈现出规模迅速扩张的发展态势，已经形成了世界上规模最大的职业教育体系。^[1]当前，在经济模式进入高质量发展阶段的背景下，“质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率”成为国家发展的现实需求，职业教育也必须相应地从“以量取胜”的规模扩张阶段走向“以质取胜”的内涵发展阶段，以“大规模”对接“高质量”，从而确保职业教育通过高质量的人力资源输出，助推区域经济持续增值，达成引领经济

社会发展的应然目标。

然而，当前在以推进职业教育“大规模”扩张为主线的政策背景下，将“高质量”建设放在突出位置的发展思路尚未形成，^[2]以致人才供给与输出质量之间张力性的矛盾关系在职业教育发展进程中凸显。一方面，某些区域的职业教育投入水平跟不上规模扩张的需求，^[3]导致职业教育服务经济社会发展力不从心。据相关统计，从2000年到2018年，虽然不同区域对职业教育的投入经费平均值呈上升趋势，但就中职教育而言，中部地区生均经费投入仍明显低于西部和东部地区；^[4]就高职教育而言，西部民族地区在师资保障、办学条件方面普遍面临着低于全国平均水平的挑战。^[5]教育投入与规模扩张的不同步，将使职业教育所培养出的技术技能人才的质量大打折扣，特别是针对中西部地区，若人力资源难以适应现代产业的转型，会导致产业分工体系与区域优势之间不匹配，致使人力资源总是滞后于区域优势演变，从而阻碍区域经济的发展。另一方面，部分区域职业教育所培养的人才不能满足经济社会发展不断提出的新要求，以致职业教育在服务经济社会发展上被动落后。在空间维度上，各区域因为具有不同的禀赋要素，所以衍生出不同的产业空间、产业结构、产业政策等，继而对技术技能人才提出不同的要求。然而，受实用主义和功利主义的影响，某些职业院校在办学模式上总向“普通教育”“城市教育”靠拢，导致所培养出的人才服务经济发展的类型结构单一，难以具备孕育区域优势主导产业的可能性。在时间维度上，受信息技术、全球化浪潮、风险社会等诸多因素的影响，人类的生产生活也充满了高度的不确定性，这对技术技能人才在各方面的素质能力提出了更高要求。但作为与经济社会发展直接接轨的职业教育仍固守传统教育模式，不能紧随时展作出主动变革，^[6]这导致现有的技术技能人才不具备新的知识和技能结构，难以满足区域经济社会对高质量、高素质人力资源的需求。

基于此，我国职业教育要为经济社会发展提供 stronger 的战略服务能力，必须通过“外扩规

模”和“内塑质量”双向路径发力。在“外扩规模”上，一要大力推行“社区学院”模式。社区学院是由政府举办的区域性职业教育培训中心。通过社区学院为更多公民提供“菜单式”职业教育培训的“教育超市”，为区域培养大批生产、管理、服务第一线的高技能应用型专门人才，进而提高全体公民的素质和生活质量，促成以健康、和谐、幸福为目标的区域经济发展态势，保障区域经济发展的可持续性。二要坚持“三个加大、三个优先”发展理念。“三个加大”即要加大政府经费投入力度、加大经费筹措力度、加大专项投入力度。国家要把丰富的教育财政资源转化为职业教育资源，满足职业教育迅速发展的需求，使职业院校对人力资源进行更深层次、多方位的加工，提升人力资源在区域经济发展中的效益值，打造出一批引领区域、引领未来的技术技能人才。“三个优先”要求优先配置农村职业教育、优先配置薄弱职业院校、优先配置特色职业品牌。以“三个优先”引领区域经济发展的战略思路，旨在破解由教育投入不平等造成的区域经济发展不协调的问题，达成职业教育均衡发展与区域经济社会协调发展的良性互动模式，实现职业教育从适应到跟进再到引领区域经济社会的发展。“内塑质量”主要依靠“三多”战略实行，即建设“多维”质量认证体系。在建设科学的认证体系时，要从唯量化中解脱出来，通过多种尺度的质量认证体系衡量职业教育对社会、对人的价值，保证规模质量的评定有章可循，同时也满足社会多样发展对职业教育的需求，打造出追求效果、具有效率、产出效益的现代职业教育体系；成立多元质量支撑主体，建构一个以政府-学校-企业为中心并不断向外辐射的质量责任主体，各主体在合作共赢与责任共担的基础上，把人才质量提升作为各方主体的共同意识，提升区域经济发展的内聚力，促进人才质量培养的高效运行，促使职业教育真正做到面向人人、面向社会、面向未来；构建多边质量评价机制，改变传统以“学校为基础，政府为主导”的评价机制，在不同的领域介入不同职能主体的评价话语权，赋予其相应的评价权力与反馈机制，

促进评价主体间边界的共融，从而更加科学地评定并助推人才培养规模效益的提升。

二、院校对接区域：通过职业教育融合发展战略，驱动区域经济增长，让职业教育在跨界协同中与区域经济共生发展

习近平总书记强调，“要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子”，“形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”^[7]。新时代，我国社会主要矛盾发生了转化，区域发展不平衡不充分的问题较为突出。因而，不同区域通过对不同要素的整合实现优势互补与跨界协同成为经济社会发展的现实诉求。基于此，职业教育在立足区域经济发展过程中，也必须凸显系统性、协同性、跨界性等特征，其与区域经济社会跨界协同发展将是今后很长时期内我国深化职业教育改革的重大战略使命。

目前，我国职业教育发展与区域经济社会发展存在两种失调现象。一种表现为职业教育促进区域经济社会发展乏力，两者之间存在共生力不足的问题。一方面，在治理结构上，职业教育的开放性特征使其在服务区域经济发展过程中得以吸纳多元主体参与，但在职业教育治理改革中，多元治理主体之间内在融合力匮乏，常会出现多元主体间的利益诉求冲突、权责关系不清、定位分工边界模糊等问题，^[8]致使职业教育服务区域经济发展时治理要素配置与使用失衡，治理局面混乱无序，最终弱化了职业教育服务区域经济的整体功能。另一方面，在专业结构上，部分地区的职业教育在专业设置上尚未与区域产业分布形态相适应，也没有真正建立起适应现代职业岗位和企业生产实际需求的新型课程体系，更不能满足国家产业结构优化升级的需求；同时，某些具有丰富地缘优势的职业院校，也在发展定位上脱离了区域的文化语境和市场需求，^[9]这意味着职业教育并没有全息性地渗透至社会各个领域，做到“教育域”与“社会域”的生动融合。另一种表现为区域经济社会发展对职业教育支持不足。据相关统计，现阶段东部沿海省份的职业教育

发展相对迅猛，已形成一个内部动力与外部需求有机衔接的经济循环结构，但青海、广西、甘肃等地区，由于区域经济社会在教育投入、产业结构、经济支持等方面的支撑不足，对职业教育进一步的发展产生不利影响，^[10]其发展规模和人才培养质量对区域经济发展的适应引领能力弱于东部地区。^[11]区域经济社会发展落后，必然导致投入系统不足，而这又会直接影响职业教育的产出系统，制约职业教育服务区域经济社会的能力。

基于此，“校地联动”应当成为解决职业教育发展不均衡与区域经济社会发展不协调的有效发展模式。“校地联动”是职业院校与其所处区域或相关区域范围内的地方政府等部门的联合行动，更是职业教育“自系统”和区域社会“他系统”的跨界融合。^[12]“校地联动”是一条互惠双赢的发展路径，它有利于职业院校与地方政府整合彼此的优势资源，既推动地方经济社会发展，又促进院校发展。“校地联动”要真正驱动地方经济增长，在内容上要做到以下“三个对接”。一是优势专业对接优势资源。一方面，职业教育要借助区域内得天独厚的原生性要素，发展优势专业；另一方面，职业教育要通过优势专业不断开发、利用、增值优势资源，通过优势专业和优势资源的内部循环促成区域内部优势的生成与保持。二是基地平台对接新兴产业。职业院校要通过寻求、开发、建立对外和对内的基地平台，瞄准市场产业结构的新动态，增设新兴专业，凭借外部资源动力，激发内部产出活力，培养出一批具有创新创业精神的技术技能人才，催生区域内新的经济增长点。三是大区域融合对接。打通东西部区域、城乡区域、民族区域和城市区域等不同区域间的外在边界，打破单向度合作帮扶的思维，通过区域间要素联动、协调分配等策略，形成全方位辐射，确保职业教育经济贡献率。“三个对接”旨在实现职业教育在“教育域”、“职业域”、“社会域”和“技术域”之间的跨界融合，打破空间、时间与内容的限制，让职业教育自系统和社会大系统和谐共生。^[13]在办学过程中需要做到“四个适应”：一是办学方向适应区域经

济发展需求，在教育目标与发展目标上达成共赢；二是人才培养适应区域市场变化需求，达到劳动力素质结构和市场需求的匹配；三是专业设置适应区域发展需求，让专业结构适应产业调整和技术提升的内在要求；四是教学改革适应就业转型需求，在“就业”目标导向下，通过对教学模式的改革达到人才知识结构和未来就业市场需求的适应，实现人才的产出效益最优化。“四个适应”体现为教育生态链、市场经济链、技术创新链、区域产业链之间的融通跨越，确保职业教育在跨界融合中内部要素与外部要素间的融合共生。在办学形式上，可构建“以院带校、以校带地、以院带人、以人带地”的“院校地”三方联动模式，多方联动、多方对接，形成多元的办学格局，同时，促成当地职业教育系统为地区或行业企业提供技术服务和人才支撑，真正融入地区经济社会发展之中。

三、城市对接乡镇：通过职业教育统筹发展战略，撬动区域城乡联动，让职业教育成为城乡一体化发展的重要杠杆

2021年4月颁布的《中华人民共和国乡村振兴促进法》将“推动城乡融合发展”视为乡村振兴的重点条目，这为职业教育重构城乡发展关系带来新契机。长期以来，城乡收入差距扩大及发展失衡是制约我国经济社会和谐稳定发展的桎梏和顽疾。^[14]因此，统筹城乡经济社会发展是我国“后改革时代”的关键与核心。在城乡统筹发展进程中，职业教育凭借其独特优势，与其存在客观的互动关系：一方面，职业教育是城乡统筹发展的强大支撑，它能够通过提升农民工素质、解决就业和推动企业转型升级等途径维系区域经济持续发展和区域社会的和谐稳定；另一方面，城乡统筹发展又会通过城乡要素间的流动，为职业教育提供广阔的发展空间。为此，职业教育“城乡联动”与我国城乡统筹应当成为一种互惠双赢的发展战略模式。

改革开放以来，城镇化的社会变迁给职业教育带来了三大挑战。一是“城市内部二元结

构”现象在我国城镇化进程中已经成型甚至固化，^[15]如农村转移人口就业往往处于低端行业、未能享受同等的城镇居民公共服务、难以融入城市文化等。然而，城市职业教育却难以化解“城市内部二元结构”问题。长期以来，城市职业教育在办学定位上以培养“在校学生”为主，很少有面向农业转移人口的职业教育和培训，即使有也是局限于工具理性层面的培训，忽视了对农业转移人口价值理性层面的教育培训。^[16]长此以往，极可能导致城市内部隐性矛盾加深，给区域经济发展带来诸多不确定的风险因素。二是农村内部面临“空心化”的现状，即乡村青壮年劳动力涌向城市，导致乡村社会内部荒芜。有数据显示，“截止到2016年，全国农业生产经营人员31422万人，高中及以上受教育程度的仅占8.3%，小学及以下占43.4%，实用型人才仅占农村劳动力的7%”^[17]。这一方面表明我国农村地区人力资源的存量与质量相对较低，新农村建设和乡村振兴缺乏相应的智力资源；另一方面也反映出我国农村职业教育吸引力与培养力日渐式微，农村职业教育面临严重的生源招收困境。三是农村职业教育发展与农村社会发展“脱嵌”。^[18]现阶段，我国农村职业教育的发展取向基本上仍以“城市中心”为主，不管是在专业设置、课程开发还是人才培养结构上均以东部沿海发达地区的需求为导向，为东部城市企业供给劳动力。^[19]可见，农村职业教育很难与农村区域经济发展有效结合，其缺乏面向农村区域经济发展的后生性动力，始终是一种“亏本”教育。

基于此，“城乡联动”的职业教育发展模式势在必行。“城乡联动”即按照职业教育发展规律和资源优化配置的要求，走“以城带乡，以乡促城，城乡一体，协调发展”的路径，通过城乡对口帮扶、要素流动、优势互补，实现城乡职业教育的共同发展和办学质量的全面提高。首先，提升城市职业教育带动力。“城乡联动”不是城市职业教育与农村职业教育的同化，而是实现职业教育在城乡不同区域的合理发展。城市职业教育要提升带动力，必须进一步强化基础能力建设、提升教育质量、提高带动就业

的能力，增强农业转移人口的适应力。一方面，城市职业院校要通过与农村职业院校、农村企业产业的合作，将城市资源与农村资源进行合理配置，从而减少资源内耗，促进空间优势资源的合理流动；^[20]另一方面，城市职业教育要加大对农业转移人口的关注与培训，将教育资源和社会资源组合在一起，通过与政府、社区、企业及第三方组织的合作，充分发挥社会服务功能，通过“以教促智”“以智促富”“以富促教”的共进式良性循环，改善农业转移人口的生存现状。其次，主张开发农村职业教育增长点。“城乡联动”不在于“输血”，而在于“造血”。农村职业院校要抓住乡村振兴战略的政策红利，注重发掘农村职业教育的发展潜力和发展特色，提升农村职业教育的吸引力和指导力。人才链上，要加大面向“三农”的课程与教学改革，坚持“文化基础+职（农）业技能”的课程模式和“理论学习+实践操作”的教学模式，以此增强农村职业教育的吸引力，为新农村建设输入大量技术技能人才，实现“人才强村”。产业链上，建构一个以市场为导向，以基地为平台，以学校、农户、实体为主线的区域经济发展模式，让资源市场化，通过基地有机联结起学校、农户与实体之间的合作关系。农户提供实训场域，学校通过技术指导与市场共享信息帮助农户增收，实体通过农产品收购、加工、销售，赚取合法利益，实现“产业助村”。经济链上，以人才链紧扣产业链，在校企合作、校农合作的过程中，形成一条“开发—推广—生产—加工—销售”的区域经济优势链，实现“经济富村”。再次，主张构建“城校企三位一体乡村基地建设模式”，即由优先发展的城市（政府）运用一定的行政手段，联合所在区域的优质学校和优质企业，在欠发展的区县建立乡村基地，通过资源共享、功能分工、协同发展，形成强有力的区域能量集聚，从而提高城乡职业教育发展水平。最后，主张探索东中西部职业教育共进群，加强东部沿海地区对中部、西部地区职业教育的对口支援，构建从点到面的省域整体统筹城乡职业教育的发展模式，助推城乡职业教育的整体性推进。

四、中职对接高职：通过现代职业教育体系的完善，使职业教育在贯通、衔接、立交与融合战略中发挥应有的服务功能，让职业教育现代化成为生动的现实

“中国制造”与“中国创造”是我国立足全球产业变革和新的国际竞争形势下的趋势选择。未来，建设服务经济社会发展的高技能人才资源库、实现专业技能人才结构转型是我国职业教育的战略使命。同时，职业教育自身的发展需要高等职业学院与中等职业学校的协调发展和共同发力，这是当前及今后职业教育改革和发展的重要方向。为此，中职对接高职的“院校联动”发展机制应当成为我国实现高技能人才培养的有效尝试。

继2019年高职扩招百万后，2020年《政府工作报告》又明确提出，2020年与2021年两年高职院校扩招200万人。高职扩招为我国劳动力素质提升带来了机遇，也引发了中等职业院校的系列变革，中职教育与高职教育如何有效对接的问题再次凸显。从实际情况而言，尽管近年来我国高等职业院校在校生数呈现稳步递增趋势，尤其是2019年在校生数直线式剧增，但中等职业学校的在校生数自2012年来一直呈现下降态势，2019年在校生数甚至出现与规划人数相差773.53万人的现实窘境。^[21]那么，中职教育如何在人才结构、资源配置、人才供应链等方面保持与高职教育扩招的同步同构，将成为一项长期且艰巨的工程任务。另外，高职扩招背后体现的是国家对高学历技术技能人才的需求，那么中职教育作为高职教育的生力军，会面临诸如在人才培养上是“升学”还是“就业”，在课程选择上是“文化”还是“技能”等众多潜在的矛盾性难题。^[22]如果这些矛盾不能在中高职衔接过程中得到解决，不仅无益于高层次技术技能人才的培养，还会限制中级劳动力的发展和增量，最终阻碍区域经济的人才供给。

基于此，要发展“院校联动”的高职教育与中职教育对接模式。“院校联动”是高职院校与中职学校在办学目标、资源配置、师资队伍、

专业建设、课程设置、教学实施、基地建设、就业升学等各方面的联合行动。要实现中高职的“无缝对接”，一可开展院、校、地“三方联动”，针对不同地区对不同层次技术技能人才的需求，动态地调整高职院校与中职学校的办学规模、资源配置、专业结构等教育要素，建立人才分类培养的转换机制，以三方联动策略，加速培养适应区域经济社会发展的高技能人才，满足区域发展对各级各类人才的需求。在“三方联动”的基础上，整合教学链、产业链、利益链，促成“三链合一”，最终达成院校联动的衔接最大化、利益最大化、覆盖面最大化。另外，要加快推进招生就业、专业、课程、师资、实训和培训“六位一体”的中高职衔接的集团化办学改革模式，减少因资源错配导致的资源浪费。二可实行“以院带校”的“小学院、大校”的“附中分校”模式。即先筛选若干办学质量高、社会效益好的高职院校，再筛选一批与之相应的中职学校，将两类学校的发展联合捆绑起来，将中职学校发展为高职院校的附中分校，促成两者在投入系统、理念系统及产出系统之间的统一，打破就业取向与升学取向的二元对立，将培养重点指向学生的生涯教育。三可实施中高职教育的“上下游发展模式”。高等职业教育重在内涵质量建设和服务能力建设，中等职业教育重在规范发展和创新发展。可以高等职业教育带动中等职业教育，推动职业教育在不同阶段实现“内涵发展”和“上下游发展”，进而搭建中高职教育的立交桥，在贯通、衔接、立交与融合上建立现代职业教育体系，全方位推进区域高素质与高技能人才的培育与输送。

五、专业对接产业：通过职业教育专业群建设战略，助推区域产业结构的调整与升级，让职业教育的专业真正为职业、企业与行业服务

早在2014年国务院印发的《关于加快发展现代职业教育的决定》就指出，“服务经济社会发展和人的全面发展，推动专业设置与产业需

求对接”。职业教育与区域经济的高度耦合性，必然是以内部各要素系统与区域市场要素的匹配为基础。其中，专业是职业教育的内部核心要素，而产业是区域经济发展的基础，二者联结起职业教育与区域经济协同发展的关系。新时代，我国经济结构战略性调整将成为加快转变经济发展方式的主攻方向，通过推动产业结构优化升级，使经济增长逐步向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，原有的产业结构、产业特色、产业布局、产业类型都发生了较大转型，这倒逼职业教育内部各要素必然要进行系列调整与变革。未来，我国职业教育务必致力于构建“专业系统”围绕“产业系统”转、专业对接产业的开放型职业教育体系，为此，必须以专业群助推产业群为着力点，通过专业群建设，使产业结构得到优化与升级。

从整体情况而言，我国职业教育专业对接区域经济社会产业的程度并不高。一是表现为产教互融的程度不够深入。当前，职业教育在课程内容、教学手段、实践模式、专业设置上都滞后于产业体系的转型，不能匹配企业的发展需求。2021年4月，由《教育家》杂志联合相关教科院发布的《中国职业教育发展大型问卷调查报告》显示，职业院校的校企合作还停留在以提供实习岗位为主的初级阶段，而在调查的六万余名学生中，超过一半的学生对现代学徒制还比较陌生。可见，现阶段职业教育在人才培养过程中面向区域产业升级的适应性还不足，加之企业因害怕承担风险，有意规避对职业院校的投资，致使学校专业与区域产业吻合度不够，职业教育服务区域经济发展乏力。^[23]二是表现为专业差异化发展程度不够高，难以对接区域特色产业。当前，一些职业院校没有认真研判区域产业特点，在专业建设上未彰显出区域性特色，而是随意且盲目地转向以“高新尖”为主的产业，跟风所谓的热门专业，其结果是专业同质化现象日趋严重。^[24]三是表现为专业聚集程度不够高，难以保障新兴产业的供应数量。在经济相对发达的区域，有较为复杂的产业链，新兴产业不断衍生发展，产业结构亟须转型升级，产业聚集效应愈加明

显，该区域内职业教育所服务的产业行业错综复杂。在此背景下，职业院校离散型的专业设置难以实现专业和产业“一对一”对接，特别是针对较大区域的产业链。这就要求职业院校根据产业布局整合专业群，培养一批具有跨职业能力的技术技能人才，形成“一对一”“一对多”“多对一”的专业群和产业群对接方式，^[25]这是亟须解决的难题。

为此，通过专业群和产业群的接轨，实现现代职业教育与区域经济的协同发展尤为重要。专业群与产业群的接轨，一要力图实现“三对接”，即“专业结构对接地方产业结构”“专业设置对接企业岗位需求”“课程标准对接职业标准”，以市场、企业、行业的需求为导向，以学校、专业、课程的实施为动力，将教育资源和社会资源有机联结，实现效率与效益的最大化。最终通过“三对接”打破职业教育与区域经济发展之间的桎梏，助推职业教育更切合地服务区域产业变革、企业效益提升及市场人才需求。二要构建“双覆盖双倾斜双加强”的区域专业布局。“双覆盖”要求城市职业教育专业覆盖“三产”重点产业，以此带动区域产业结构的转型升级、培育新的经济增长点、加大区域产业辐射优势。高等职业教育覆盖“主要行业”，具有职业性和高等性的高职院校毕业生直接对口前沿行业，加快前沿行业的发展速度。“双倾斜”要求县域职业教育专业设置倾斜“三农”优势产业，充分挖掘区域特色优势资源，通过特色专业支撑区域内特色产业的发展，发挥区域优势，开发、调整并创新农村产业结构。中等职业教育倾斜“区域支柱产业”，通过中等职业院校毕业生为区域支柱产业提供人才存量与人力资源的保障，力求中职毕业生在人才类型、数量、结构上适应区域支柱产业的发展。“双加强”要求示范职业院校加强优势学科和重点学科的建设，一般职业院校加强特色专业群建设。三要施行“市场主导型专业设置模式”。各职业院校应紧密围绕当地政府公布的人才需求预测报告、地方政府发展战略规划、地方经济产业规划来设置专业，并根据市场的变化及时调整专业，以有效提高职业教育服务区域经济发展的多重功能。

参考文献:

- [1] 周建松. 以“双高计划”引领高职教育高质量发展的思考 [J]. 现代教育管理, 2019 (9): 91-95.
- [2] 王羽菲, 祁占勇. 我国职业教育变革要素析理——基于职业教育政策文本的分析 [J]. 教育学术月刊, 2020 (11): 28-36.
- [3] 冉云芳. 我国中职教育经费探析: 总量不足与结构性失衡 [J]. 教育与经济, 2011 (3): 56-60.
- [4] 张文静, 冉云芳. 21世纪以来我国中等职业教育经费投入及影响因素分析 [J]. 教育与职业, 2021 (4): 32-39.
- [5] 马鸿霞, 朱德全. 西部民族地区高职教育发展: 进程、挑战与变革——基于《规划纲要》发展回顾与“双高计划”前瞻 [J]. 华东师范大学学报 (教育科学版), 2021 (4): 104-126.
- [6] 林克松, 曹渡帆. 风险社会职业教育人才培养模式的挑战与转型 [J]. 中国电化教育, 2020 (9): 129-134.
- [7] 习近平. 推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局 [J]. 求是, 2019 (24): 4-9.
- [8] 肖凤翔, 史洪波. 从无序到有序: 我国现代职业教育协同共治之理 [J]. 教育发展研究, 2015 (Z1): 67-72.
- [9] 张小梨. 少数民族地区职业教育的地方性完善 [J]. 贵州民族研究, 2019 (3): 233-236.
- [10] 李照清. 区域经济发展与高职教育互助共生关系的实证研究——基于6省数据的分析 [J]. 现代教育管理, 2019 (11): 111-115.
- [11] 赵晶晶, 张智, 盛玉雪. 我国高等职业教育区域布局动力因素与适应性特征研究 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (10): 78-85.
- [12] 朱成晨, 闫广芬. 农村职业教育跨界发展的思维范式: 系统性思维 [J]. 贵州社会科学, 2020 (6): 101-107.
- [13] 朱成晨, 闫广芬. 精神与逻辑: 职业教育的技术理性与跨界思维 [J]. 教育研究, 2020 (7): 109-122.
- [14] 陈斌开, 林毅夫. 发展战略、城市化与中国城乡收入差距 [J]. 中国社会科学, 2013 (4): 81-102, 206.
- [15] 褚宏启. 城镇化进程中的教育变革——新型城镇化需要什么样的教育改革 [J]. 教育研究, 2015 (11): 4-13, 24.
- [16] 王伟, 李静. 论新型城镇化进程中教育的改革发展路径 [J]. 现代教育管理, 2017 (7): 38-42.
- [17] 骆沙鸣. 汇聚全社会力量 强化乡村振兴人才支撑 [N]. 人民政协报, 2018-09-17 (6).
- [18] 谢元海, 闫广芬. 乡村职业教育的应然价值取向: 生计、生活与生态——以乡村振兴战略为视角 [J]. 教育发展研究, 2019 (1): 10-16, 39.
- [19] 曾阳. 乡村振兴战略下职业教育服务城乡融合发展的路径研究 [J]. 国家教育行政学院学报, 2019 (2): 23-30.
- [20] 朱德全. 职业教育统筹发展论 [M]. 北京: 科学出版社, 2016: 245.
- [21] 杨磊, 朱德全. 我国现代职业教育体系建设: 新业态、新问题、新方向 [J]. 云南师范大学学报 (哲学社会科学版), 2020 (6): 142-152.
- [22] 刘晓, 刘婉昆. 扩招百万背景下高职教育发展的挑战与应对 [J]. 教育与职业, 2019 (14): 5-11.
- [23] 王亚南, 王斌, 康永芳. 区域现代职业教育体系构建的制约瓶颈及突破路径——以浙江省为例 [J]. 黑龙江高教研究, 2021 (2): 116-121.
- [24] 丁金昌. 基于产学研结合的高职教育办学模式探索 [J]. 高等工程教育研究, 2012 (4): 114-120.
- [25] 沈建根, 石伟平. 高职教育专业群建设: 概念、内涵与机制 [J]. 中国高教研究, 2011 (11): 78-80.

(责任编辑: 吴 虑)

The Strategic Choice of Vocational Education to Promote the High-quality Development of Regional Economy

Zhu Dequan

Abstract: Vocational education has entered a new stage of development in the new era. In order to promote the high-quality development of regional economy, vocational education should run with the new development concept, construct a new development pattern, follow the logic of high-quality development, start with cultivating high-quality workers and skilled talents, focus on serving the regional economic development, keep pace closely with the pulse of economic and social development in the new era, and make mission clear from a strategic perspective. In the process of cross-border integration and development, vocational education should consciously “change” around the needs of industrial talents, “move” with the transformation of economic growth mode, “transform” to meet the needs of society and market, “go” with the adjustment and upgrading of industrial structure, and strive to embody the strategic choice of scale docking with quality, colleges docking with regions, cities docking with villages and towns, secondary vocational education docking with higher vocational education, and specialty docking with the strategic choice of industries, so as to explore the new development mode of “urban-rural linkage”, “school-local linkage”, “colleges linkage” and “school-enterprise linkage”. This is the contemporary responsibility and strategic vision of the high-quality development of vocational education in the new era, and it is also the historical necessity of comprehensively promoting the modernization of national governance system and governance ability.

Key words: Vocational education; Regional economy; Strategic choice; Docking mode; Linkage development

高素质技术技能人才培养的现代意蕴与职业教育调适

顾建军

(南京师范大学, 南京 210097)

摘要: 现代技术的泛在性和共时性使得职业劳动的技术性特征越来越鲜明和广泛, 从而使得培养高素质技术技能人才成为职业教育发展改革的使命所在、需求所在、目标所在、问题所在。高素质技术技能人才应当具有职业意识的高站位、专业能力的高品质、职业劳动的高质量、生涯发展的高水平等基本特征。高素质技术技能人才的培养回应了新技术革命对职业教育的新挑战, 呼应了现代化建设对职业教育的新诉求, 适应了经济发展新阶段对职业教育的新需要, 顺应了现代职业教育体系建设的新趋势。职业教育必须从更新教育观念、多元把握高素质技术技能人才的质量维度, 建立调适机制、精准对接产业世界对职教人才的质量需求, 改进培养模式、建立健全高素质技术技能人才的培养体系等方面强化高素质技术技能人才的培养。

关键词: 技术技能人才; 高素质; 现代意蕴; 职业教育调适

中图分类号: G712 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0020-06

习近平总书记在对职业教育工作的重要指示中指出, 在新征程上, 加快构建现代职业教育体系, 培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠。^[1] 职业教育战线责任重大、使命光荣。这一方面指明了新时代职业教育人才培养的使命所在、目标所在、任务所在; 另一方面也揭示了职业教育改革发展的方向所在、需求所在、问题所在。因此, 探索高素质技术技能人才的基本特征, 分析高素质技术技能人才培养的现代意蕴, 建构适合高素质技术技能人才培养的职业教育体制机制和培养模式, 对加快构建现代职业教育体系、有力支撑我国现

代化建设具有特别重要的意义。

一、高素质技术技能人才的基本特征

技术技能人才泛指能够运用一定的技术技能完成职业劳动任务、实现职场工作目标的人才。这类人才以相应职业的技术技能见长, 一般熟悉相应职业的技术及其组成, 理解其技术的基本原理, 熟练掌握这些技术的设计、使用、维护、管理、服务等技能, 并能在职业劳动中灵活运用这些技术技能解决实际中可能遇到的问题。技术技能人才从职业劳动内容与方式上

收稿日期: 2021-05-08

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划 2019 年度教育学重点课题“新时代劳动教育的中国理论和中国探索研究”部分成果 (AAA190012)

作者简介: 顾建军, 男, 教授, 南京师范大学教育科学学院, 主要从事技术与职业教育、技术与工程教育、劳动教育研究。

来说,既可能有所侧重,如侧重于心智技能层面技术的设计与管理以及问题整体解决方案的提出与评估,或侧重于行为技能层面技术的实施操作和方案的具体实现等,也可能是两者融合、并行不悖的复合型人才。技术技能人才就所侧重的技术层面或所侧重的技能层面来说,并无贵贱之分,但就技术技能的原理含量、难度系数、综合指数等来说,有一定的层级差异。无论是从技术与技能的理论诠释,还是从技术应用与技能操作的历史性实践来看,技术与技能都有着紧密的关系。从广义上讲,技能是具身的技术,^[2]技术蕴含着丰富的技能。随着当代技术的泛在和广谱,技术与技能在职业领域的交叉融合态势越来越显著,可以说没有不融入技能的技术,也鲜有不基于技术的职业技能。例如,汽车维修需要维修者在通晓汽车结构和运行的基本原理、基本方法的基础上具有识别和辨别汽车故障的技能、正确运用工具进行检测和维修的技能以及管理维修流程与鉴别质量的技能等,这些都是基于技术的技能,也是心智技能与行为技能高度融合的技能。无论是两者融合还是有所侧重,无论是职场环境抑或是劳动场域的不同,其对职业岗位任务的完成、目标的实现都具有同等重要的作用和等值的意义。技术技能人才广泛覆盖于经济社会以及文化建设的各个领域、各个行业,其所从事的职业或工作岗位,尽管技术的含量可能有所不同,技能的复杂化程度也可能存在差异,但该类人才都必须拥有一定的技术基础和操作技能。

高素质技术技能人才中的“技术技能人才”表明人才类型,打通了技能人才与技术人才的“鸿沟”,体现了技术化时代职业人才的类型特征;“高素质”表明质量要求,消融了“硬技能”与“软技术”的隔阂,体现了产业升级和社会文明的同步与统一。高素质技术技能人才是反映技术技能人才的整体能力和综合素养的概念,是内涵与外延、层次与质量的统一。其反映了对新时代技术技能人才质量的新要求,是对职业教育人才培养规格的新规制。高素质技术技能人才所指的“高素质”具有一定的时代性和相对性,在科学技术突飞猛进、经济转

型升级不断提速、现代化建设要求日益提高的当下,高素质技术技能人才应该具有以下基本特征。

第一,职业意识的高站位。能够从社会主义现代化建设的视角认识所在行业职业的价值和意义,清晰意识到平凡的职业劳动蕴含着不平凡的事业,能够把个人的人生理想与自己从事的职业紧密联系,热爱自己从事的或即将从事的职业,具有从事职业劳动的责任感、获得感、幸福感。

第二,专业能力的高品质。理解职业技术的基本知识和原理及其之间的联系,掌握基本的技能操作方法和操作规范,能够运用所学知识与方法分析和解决职业劳动过程中遇到的一般问题,具有新技术时代所必需的包括信息技术在内的通用技术技能和人机对话、人机互动、人机共生能力,具有职业或岗位相匹配的较为完备、合理的专业知识结构和能力结构,形成较强的工作岗位胜任力。

第三,职业劳动的高质量。在职业劳动过程中,能够精神饱满、专心致志、兢兢业业,不折不扣地完成工作任务;能够严守职业道德,遵守劳动法律,遵循工作规程,正确处理好劳动关系,善于与他人合作;能够基于工作的需要提出优化和改革的设想,不断进行革新和创新的实践探索。

第四,生涯发展的高水平。具有职业化发展的生涯规划和终身学习能力,以及一定的知识技能迁移能力和职业经验的结构化能力,不断优化自己的职业劳动品质。能够自主学习新的职业技能,及时把握特定职业及相关职业领域的发展趋势和最新动态,提高自主学习和职业的自适应能力;能够正确面对职业倦怠和职场挫折,增强职业效能感,发展精益求精、不断进取的工匠精神。

二、高素质技术技能人才培养的现代意蕴

高素质技术技能人才培养目标的提出具有深厚的现代意蕴。它回应了新技术革命对职业

教育的新挑战，呼应了现代化建设对职业教育的新诉求，适应了经济发展新阶段对职业教育的新需要，顺应了现代职业教育体系建设的新趋势。

1. 回应了新技术革命对职业教育的新挑战

伴随着以大数据、物联网、人工智能、区块链、5G 等为核心的新一代信息技术的快速发展，当代技术的泛在性、共时性得到了更为深刻的展示。技术在职业领域的广泛应用和有机渗透，不仅推动了产业的持续升级和不断迭代，促进了生产方式的转变和生产力的提高，而且营造了新的社会文化氛围，影响着生产关系和社会治理方式的变革。这对职场人员的质量和规格提出了全新的要求，对职业教育的改革与发展提出了新挑战，其核心就是迫切需要加快职业教育的现代性发展，培养更多的高素质技术技能人才，以适应由当代新技术引发的职场变化。

技术对职业劳动技能的影响并非线性的，往往呈现出复杂的关系。一般而言，新技术对职业的影响往往会导致对劳动力数量需求的减少或不同类型劳动力数量结构的变化，如美国卡茨和马戈等人（Katz, Margo, et al）提出的“在生产技术快速迭代更新的背景下，以中等技能为主的工作岗位处于被生产机器压缩的状态，而低技能和高技能的工作岗位却获得了一定程度上的数量增长”^[9]。这也是我们通常所说的技术进步带来劳动力结构变化的“极化”现象。尽管这是一种不确定的现象，但可以确定的是，新技术对产业职业的赋予、对劳动力素质要求的提高是普遍性的，一些不容易被程序化生产设备所完全取代的主体生产要素比较突出的，如个性化生产类、维修类、创意设计类、客户服务类、社会工作类等职业岗位相对更加明显。高素质与高技术形成互补和支撑态势，从而促进生产效率和生产质量的同步提高。

技术作为生产力发展的重要标志，对职业的影响和渗透是广泛且深刻的，它增强了职业之间的通约性，提高了职业所蕴含的技术含量，催生了智能化时代的诸多产业新业态、职业新形态、职业劳动新技能，对当代劳动力的技术

理解、技术应用、技术管理以及观察分析辨别能力、问题解决能力等提出了更高的要求，对技术技能的复合型、叠加型人才产生了更多的需求。如基于新技术的现代农业、智能制造、数字化服务等产业的一些职业岗位，就需要数字化设计技能、流程控制技能、远程交互技能、全生命周期质量管理技能等。这些技能与核心技术形成互补和支撑态势，直接影响到职业教育培养目标的变革，影响到职业教育的课程与教学、内容与方法。

2. 呼应了现代化建设对职业教育的新诉求

在全面建成小康社会后，我国发展的新目标就是分两步走进而全面建设社会主义现代化国家：从 2020 年到 2035 年，基本实现社会主义现代化；从 2035 年到 21 世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这个划时代的战略谋划，引领全国各项事业走上了全面建设社会主义现代化的新征程。实现社会主义现代化强国的基础和关键是人的现代化。职业教育在人的培养上不仅具有独特的类型教育使命，还有培养数以亿计的普通劳动者的社会使命。2021 年进入中等职业学校的学生到 2035 年是 30 岁左右、到 21 世纪中叶是 45 岁左右；2021 年进入高等职业院校的学生到 2035 年是 33 岁左右、到 21 世纪中叶是 48 岁左右。他们可谓是社会主义建设的主力军和生力军。同时，从人口学变量来说，职业教育学生尤其是中等职业学校学生绝大多数来自普通家庭，是我国人口结构中最为基础的组成部分。可以说，职业院校毕业生的能力、素质直接影响到我国社会主义现代化建设的水平和质量，直接影响到社会主义现代化强国目标的实现。目前，我国有 1.13 万所职业院校、3088 万名在校生，形成了世界上最大规模的职业教育体系，有力支撑了中国的崛起。全面建设社会主义现代化国家的战略目标对面广量大、使命崇高的职业教育提出了更高的要求。这就是不仅要关注规模的增长、体系的完备，还要注重质量的提升；不仅要提高适应未来职业发展的职业能力，还要提高作为社会主义建设者和接班人的整体素质，包括

社会责任感、创新精神、实践能力、道德水平、文明程度等。

3. 适应了经济发展新阶段对职业教育的新需要

改革开放以来，我国经济一直呈现持续增长的态势，经济发展总量和国民生产总值跃升为世界第二，创造了世界经济发展史上的奇迹。随着“后人口红利”时代的到来，原有的粗放型、资源消耗型、外部依赖型经济发展模式必然会得到根本改变。转变发展方式、优化经济结构、转换增长动能成为我国经济发展的战略重点。产业动能将转向创新驱动，产业的知识密集度和产品的附加值将会更加提高，产业的结构性和集约化程度将得到优化，我国经济将实现由大到强的历史性转变，进入高质量发展新阶段。要实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的经济发展目标，就需要人力资源数量与结构的调整。数据显示，我国技能人才已超过2亿人，占就业总量的26%。然而，高技能人才仅有5000万人，占技能人才总量的28%，与德国、日本等制造强国相比，仍有一定的差距。^[4]随着我国经济步入高质量发展的新阶段，可以预见未来整个劳动力市场对高素质技术技能人才的需求将更加旺盛，需要更多懂技术、能动手、会管理、有素养的高素质技术技能人才。这就需要职业教育加快专业结构的调整和优化，改革教学内容与教学模式，加速与经济结构、产业结构的无缝衔接和有机适应，为我国经济的转型发展和乡村振兴提供强有力的人力支撑。

4. 顺应了现代职业教育体系建设的新趋势

现代职业教育体系建设具有现代性、中国性、系统性等特征。就现代性而言，职业教育应当超越传统的职业教育观念、内容与培养体系，与现代生产方式和生产关系同步，与现代教育理念和方式协调，体现出面向21世纪的职业教育特征；就中国性而言，应当立足中国大地，体现中国的产业结构、人口结构、技术结构等特点，有机融入中国的经济和文化建设；就其系统性而言，应当构建类型独特、产教融合、层次完备、职普融通、面向人人

的职业教育与培训体系。现代职业教育体系建设需要以“人的现代性”为引领，需要以体现现代性的人才培养目标为引领，需要以现代性的经济与文化为引领。现代科技与人文是现代性的重要支撑，现代技术成为现代生产和职业活动的重要载体和重要支撑。因此，超越传统的、单一的、狭窄的技能观念，建立高素质技术技能人才培养的目标思维，培养德技并举、专宽兼备、学创结合、技术技能统一的人才就是职业教育现代性的重要体现。这就是多年来职业教育发展的痛点，也是职业教育改革的生长点，更是现代职业教育体系建设的着眼点。

三、高素质技术技能人才培养视域下的职业教育调适

高素质技术技能人才培养目标的提出要求我们基于目标导向、问题导向、效能导向，加快职业教育改革发展的步伐。要更新观念、完善体系、优化目标、重组内容、改进培养模式、畅通运行机制等，以更好地服从服务于高素质技术技能人才的培养。

1. 更新教育观念，多元把握高素质技术技能人才的质量维度

在当代，如海德格尔（Heidegger）所言的被遮蔽的现代技术本质日益进入解蔽之境，技术技能的物性、人性、活性、知性等维度得到更为丰富和深刻的展开。^[5]高素质技术技能人才的质量也可以从这些维度上加以把握。在物性维度上，关注技术技能物化的能力、工具的科学使用能力、材料的加工能力、物质产品的主体化能力、无形的构思转化为方案和对象的能力等。在人性维度上，强化技术技能的意义建构、人性关照、身心和谐、职业伦理、劳动关系、人机友好共生，以及道德、责任、职业情怀、工匠精神等与职业行为模式相匹配的人格特征。在活性维度上，关注职业劳动行为方式的规范、协同、高效，关注工作过程的问题解决、经验积累、专业化发展以及革新与创新等。在知性维度上，注重技术技能的理论基础和操作机理的理解与融会贯通，关注职业相应领域

和相关领域的最新动态及有机联系的把握,关注理论在职业实践的运用和实践经验的结构化、概括化等。要改变单一的、机械的技术技能学习观念,把技术技能的学习置于真实世界、职业世界、文化世界之中,把基本知识、基本技能的学习与基本思想、基本经验、基本人格的学习紧密结合起来,把可言的知识技能学习与缄默的知识技能学习、公共知识学习与个体知识学习、专业的知识技能学习与领域的知识技能学习等结合起来。要建立以职业核心素养为导向的教育理念,强化课程与教学的设计,实施以学生发展为中心的理念,进一步落实职业院校立德树人的根本任务,努力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。更新教育观念,还要建立正确的技术技能观念,厘清现代社会条件下技术与技能唇齿相依、殊途同归的关系,为职业技术技能人才具有更为良好的社会地位、经济地位创造文化氛围和制度条件。

2. 建立调适机制,精准对接产业世界对职教人才的质量需求

日新月异的科学技术为产业的变革带来无限的生机,产业变革所引发的劳动形态的变化本质上是人类劳动的技术与技能的双重转化过程。李开复博士曾经综合牛津大学、麦肯锡、普华永道、创新工厂等的研究报告绘制了一份技术专家和经济学家眼中的未来10—15年中365种工作被取代概率的图谱,认为其中160多种工作有50%以上概率要被取代。^[6]当然,取代的过程并不是简单地用“高技术”“高技能”取代“低技术”“低技能”的过程,而是替代效应、转换效应与恢复效应交织辉映的过程。在这一过程中,技术技能的边界、职业工作的边界、劳动空间的边界等也将会被打破。要充分认识当代技术对经济及产业形态变化的影响作用以及对职业教育人才培养目标的规制作用,努力建设更加科学、更为迅速、更为高效的职业人才预测体系。可以建立国家层面和地区层面的产业变革数据库,充分运用大数据、云计算、人工智能等技术对新技术导致的业态变迁、形态变换、工作任务变革趋势做出明确的判断,

对其所带来的包括各拆分行业职业的劳动力规格、数量的具体变化做出更为精准的预测和详细的描述。国家发展改革部门、工业和产业主管部门与教育有关部门等形成合力,“提前一公里”与行业企业一道采用沙盘推演、模型建构等方法,对职业教育人才培养的类型、结构、层次等进行研判,以形成职业教育与产业世界需求的调适机制。国家有关部门可以发布一年一度的更为精准和具有指导意义的职业人才需求报告,对新增的和变更的职业岗位要求进行更为精准和详尽地描述,引导职业院校及时调整专业设置和科学配置各专业的招生指标,及时调整各专业的人才培养规格,及时调整教育教学内容和方式,以更好地对接产业世界对职业院校人才培养的质量与数量要求。

3. 改进培养模式,建立健全高素质技术技能人才的培养体系

高素质技术技能人才一方面统摄了传统的以技术为主和以技能为主的人才分类;另一方面也整合了技术技能与人文和社会的要素,体现了职业技术人才培养的整体性和综合性。当然,根据技术技能的含量高低和难度系数的大小,技术技能人才也呈现出由低到高的发展进阶性。同时,高素质技术技能人才在问题解决能力、职业经验的积累与结构化能力、职业劳动的社会性能力、职业发展的自主性能力等方面都有着更高的要求,因此,必须建构更高水平的人才培养体系以承担高素质技术技能人才培养的重任,包括建设职业教育中等、专科、本科乃至专业硕士学位层面和职前职后一体化、立体化、终身性的技术技能人才培养体系,打通技工院校与职业院校、应用型高校和职业高校的人才培养通道,强化技术技能人才培养的纵向衔接和横向贯通。在培养过程中,尤其要强化技术技能的应用基础、技术技能的有机融通,强化技术技能的价值体悟和问题解决,强化技术技能的经验积累和能力迁移。要正确处理好职业教育中理论学习与实践淬炼、操作程序与思想方法、实习实践与经验提炼、学校学习与职场磨炼、职业技能掌握与职业素养陶冶等之间的关系。要充分利用好现代学徒制、产

教融合、校企合作和“1+X”等政策工具，使技术链、产业链、教育链、人才链紧密结合，有效促进高素质技术技能人才培养模式的变革和更高水平人才培养体系的建设。

4. 深化教学改革，努力实现高素质技术技能人才的培养目标

高素质技术技能人才培养目标的实现对教育教学改革提出了挑战，其关键在于形成以职业核心素养为引领的教学体系建设。在教学目标设计上，要有机嵌入职业核心素养理念，强化职业的方法能力与社会能力的整合，要打破职业专业知识与能力的壁垒，建立起跨领域、跨岗位的拓展性、交叉性、复合型的目标融通体系。在教学内容上，形成更为灵活的内容更新、跨领域融合的机制，加快新技术、新业态向新专业、新课程、新内容的转换速度，最大限度地降低新技术产业转化的衰减效应。在教学方法上，建立常态化的线上线下结合的混合教学模态，在实际教学中注重真实世界资源的开发利用和仿真情境的科学设置，注重采取项目制、任务单、问题串、情境链等方式方法，促进学生原理的内化、实践的淬炼、经验的提取、创新与反思能力的生成，强化学生知识与能力的融会贯通、技术与技能的有机结合。在教学评价上，加强教、学、评的统一性，注重学习过程的发展性评价和增值评价，注重引入企业和用人单位人员共建评价体系和机制，注重学生自我评价和主体性发展意识的培育，同时评价内容和方法要与职业资格证书评价体系有效对接，与职业核心素养的评价相匹配，从

而使得培养的高素质技术技能人才不仅有其名，而且有其实。

参考文献：

- [1] 中国政府网. 习近平：加快构建现代职业教育体系 培养更多高素质技术技能人才能工巧匠大国工匠 [EB/OL]. (2021-04-13) [2021-04-13]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/13/content_5599268.htm.
- [2] 吴国盛. 技术哲学讲演录 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2009.
- [3] KATZ L F, MARGO R A. Technical change and the relative demand for skilled labor: the United States in historical perspective [C]//Human capital in history: the American record. University of Chicago Press, 2014: 15-57.
- [4] 教育部网站. 新闻分析：全国职业教育大会释放了哪些信号？ [EB/OL]. (2021-04-14) [2021-04-15]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2021/2021_zt10/zjsy/202104/t20210414_526233.html.
- [5] 顾建军. 技术的现代维度与教育价值 [J]. 华东师范大学学报（教育科学版），2018（6）：1-18，154.
- [6] 李开复. AI·未来 [M]. 杭州：浙江人民出版社，2018.

（责任编辑 吴潇剑）

（下转第 32 页）

中等职业教育基础性定位的再认识

陈 鹏

(陕西师范大学, 陕西 西安 710062)

摘 要: 中等职业教育的目标定位是改革开放以来颇具争议的问题。现代职业教育体系建设、高中阶段教育的本体使命和技能转型的需要,都对传统的中等职业教育为地方经济社会培养中初级技术技能人才的目标定位提出了挑战。中等职业教育肩负就业与升学的双重使命,在继续坚持职业性的同时,必须加大语数外等公共基础课比例,并根据中等职业学校学生的认知规律开设技术学基础课程,实现中等职业教育的基础性转型。

关键词: 中等职业教育; 技术技能; 基础性

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0026-07

我国对中等职业教育地位问题的战略审视始于1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》。面对当时日益激烈的应试竞争和国家现代化建设对中初级技术技能人才的迫切需求,《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“调整中等教育结构,大力发展职业技术教育”,实施初中后分流,并“力争在5年左右,使大多数地区的各类高中阶段的职业技术学校招生数相当于普通高中的招生数,扭转目前中等教育结构不合理的状况”,这一政策一直沿用至今。当前,在我国经济转型、科学技术进步、产业升级换代、高等教育普及化的背景下,面对我国现代职业教育体系建设的迫切需要,中等职业教育作为区别于普通高中教育的类型教育,是否还要继续坚守为地方经济社会发展培养中初级技术技能人才的定位需要重新审视。

一、工具理性导向的中等职业教育发展现实困境

纵观改革开放以来我国中等职业教育发展

历程,工具理性一直是职业教育政策制定的主要价值取向。中等职业教育的功能定位服务于地方经济社会发展,学生的终身发展则处于相对次等的地位。

改革开放后,随着社会主义市场经济体制的逐步确立,经济建设的节奏加快,市场对技能人才的需求急剧提升。中等职业教育重在培养学生的“一技之长”,即职业技能。^[1] 1991年,国务院发布的《关于大力发展职业技术教育的决定》指出,根据未来十年我国经济、社会发展的需要,需使新增劳动力基本上能够受到适应从业岗位需要的最基本的职业技术训练,在一些专业性技术性要求较高的劳动岗位,就业者能较普遍地受到系统的严格的职业技术教育。^[2] 这种工具理性导向的职业教育政策忽视了对中等教育阶段学生基本科学文化素养的提升,在大工业流水线的重复作业中单一技术化课程设置培养出的产业工人主体性地位逐渐消失,线性思维和技能固化导致其在知识社会中面临极大的失业风险,失去向上流动的基础,造成制度性的社会不公。中等职业教育政策回归价

收稿日期: 2021-04-29

作者简介: 陈鹏,男,教授,陕西师范大学教育学院院长,主要从事职业教育政策与法律研究。

值理性已非常紧迫。

进入 21 世纪以来,中等职业教育政策的价值理性转向已初见端倪。2002 年,国务院发布的《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》指出要培养“高素质劳动者和实用人才”;2010 年,人力资源和社会保障部发布的《关于大力推进技工院校改革发展的意见》提出要培养“一流技能人才和高素质的劳动者”;2014 年,国务院发布的《关于加快发展现代职业教育的决定》提出要“加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才”;2019 年,国务院颁布的《关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》再次强调要“着力培养高素质劳动者和技术技能人才”。一系列政策的共同点在于突出对劳动者的高素质诉求,反映了中等职业教育价值理性的逐渐回归。但如何培养兼具技术技能和科学文化素养的高素质人才,中等职业教育在此过程中应如何明确定位,实现基础性转型仍是一项较为复杂而艰巨的工程。

二、中等职业教育基础性定位的时代诉求

坚持中等职业教育的基础性定位是建立现代职业教育体系的需要,是高中阶段教育的本体使命,也是技能转型背景下中等职业教育的必然选择。

1. 现代职业教育体系建设需要加强中等职业教育的基础性

现代职业教育体系建设是我国教育现代化建设的重要内容。随着新建地方普通本科高校的应用型转型、职业本科教育的有序发展以及专业学位研究生教育培养规模的不断扩大,由中等职业教育、高等职业教育、普通本科职业教育和专业学位研究生教育构成的现代职业教育体系框架已初步形成。与此同时,国家持续加大高职的扩招力度,中等职业教育的固有定位已不适应新时代发展。在此背景下,即使国家继续通过行政手段刚性实施义务教育后分流,

中等职业教育依然难以获得社会的普遍认可并具有强烈的吸引力。办人民满意的教育是党和政府的初衷,因而,国家建立与社会发展相适应的现代职业教育体系更需要重新认识和确立中等职业教育为高职、职业本科和专业学位研究生培养人才的基础性定位。

2014 年 6 月,国务院正式印发《关于加快发展现代职业教育的决定》,提出“到 2020 年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”。同年,教育部等六部门颁布《现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)》,明确指出“中等职业教育在现代职业教育体系中具有基础作用”。2020 年,教育部等九部门印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023 年)》,进一步强调“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”。只有加强中等职业教育的基础性,现代职业教育体系才能拥有稳固的根基,我国职业教育方能可持续发展。从国际经验来看,无论国家经济水平、高等职业教育如何发达,中等职业教育始终居于基础性地位。^[3] 美国实施综合中学制度就是让所有学生有选择接受职业教育的机会和权利。现代职业教育体系建设使人们更加明确,中等职业教育不能只是教授物质生产行为的技能型教育,还应密切关注人的精神需求,促进个体的全面发展。因此,中等职业教育应从“终结型教育”向“中间型教育”转型,^[4] 为现代职业教育体系和学生终身发展奠定基础。

近几年,随着国家积极推进高职扩招政策,中等职业教育为高等职业教育培养人才的使命愈加凸显。2019 年的《政府工作报告》提出高职院校大规模扩招 100 万人。2020 年的《政府工作报告》再次提出计划扩招 200 万人,使更多劳动者长技能、好就业。除此之外,2019 年,教育部等六部门印发的《高职扩招专项工作实施方案》中明确指出要改革考试招生办法,“取消高职招收中职毕业生比例限制,允许符合高

考报名条件的往届中职毕业生参加高职院校单独考试招生”，彻底打通中等职业学校的升学通道。相关统计数据显示，北京市2020年中等职业学校毕业生升入高一级学校学生占比为73.31%，较2019年上升11.53%；^[5]上海市2020年中等职业学校毕业生升入高一级学校学生占比为76%，较2019年上升4%；^[6]天津市2020年中等职业学校毕业生升入高一级学校学生占比为85.64%，较2019年上升13.88%；^[7]四川省2020年中等职业学校毕业生升入高一级学校学生占比为57.65%，较2019年提升了11.45%；^[8]湖南省2020年中等职业学校毕业生升入高一级学校学生占比为48.39%，较2019年提升了9.31%；^[9]甘肃省2020年中等职业学校毕业生升入高一级学校学生占比为66.30%；^[10]陕西省2020年中等职业学校毕业生升入高一级学校学生占比为52.23%。^[11]由此可见，中等职业教育应进一步明确基础性定位，更好地为高一阶教育输送具备较好基础性科学文化素养和技术技能知识人才。

2. 高中阶段教育的本体使命要求加强中等职业教育的基础性

2019年，国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》开篇即指出“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”。中等职业教育与普通高中教育是具有同等重要地位的不同类型教育，同属于高中阶段教育，肩负高中阶段教育的本体使命。

高中阶段教育在整个国民教育体系中扮演着承上启下的角色，上通高等教育，下接义务教育，横向对接劳动力市场，是基础教育的高级阶段，兼具升学与就业双重使命。作为高中阶段教育的中等职业教育与普通高中教育功能定位的区别在于其职业性，其需要承担为劳动力市场培养中初级技术技能人才的使命。但作为高中阶段教育，它与普通高中教育的共性是奠定国民基本科学文化素养。只不过普通高中为普通高等教育培养人才，更加重视科学文化基本知识与基本能力的养成，将学生技术技能教育任务通过高考的制度安排交由高一级职业高等学校完成，或通过职业培训进入劳动力市场。但由于受高中阶段不同类型学校定位政策

惯性与固有思维的影响，我国中等职业教育的课程设置主要以专业课程为主，普遍忽视对学生基础科学文化知识的培养，其公共基础课程设置远低于普通高中课程设置中公共基础课程所占的二分之一的比例。从世界趋势看，发达的工业化国家在推进职业教育发展中，非常重视基础科学文化知识的教学，认为具备识字算数能力的人具有更高的生产力，^[12]在保持职业性的同时，注重夯实学生的文化基础。

中等职业教育基础性转型是实现我国高中阶段教育公平的政策选择。从20世纪80年代中期开始施行义务教育后分流政策，在政策的实施过程中，客观存在普通高中与职业中学发展显失公平的问题。优质的教育资源主要集中在普通中学，职业中学被社会认为是次等教育而缺乏吸引力。在国家刚性分流政策的指导下，职业中学约80%的生源来自农村或城市低收入人群。面对社会流动和知识经济发展，这些缺乏基本科学文化素养积淀的弱势群体，很难有继续向社会上层流动的机会，技术技能的局限性又造成其在职业更替过程中迁移能力和适应能力的下降，形成新的失业风险。所以，实时更新观念、调整政策，实现中等职业教育的基础性转型，增强技术技能人才职业适应性，促进其社会流动，是新时代教育公平在高中教育阶段的新要求。伴随着高等教育的普及化进程，面向2035年我国职业教育基本实现现代化的目标，中等职业教育不能局限于为地方培养中初级技术技能人才，还要为学生的升学奠定基础。

3. 技能转型需要强化中等职业教育的基础性

当今社会，知识经济占据经济形态的主流，知识成为创造价值的重要生产要素，知识需求的提升已成为时代发展的必然趋势。经济形态的变化必然催生产业结构的转型，加快技能转型，从而推动中等职业教育价值取向的转变，突出其基础性定位。随着工业4.0时代的到来，传统的以机械化制造为主的流水线生产难以适应信息化、智能化时代的需求，大量低技能操作性工作被机器取代，技能转型对技术人员的基础素养提出新要求。据麦肯锡全球研究院

(McKinsey Global Institute) 2021年1月发布的一项针对中国技能转型的研究显示,如果将中国的劳动者分为前沿创新者、熟练专业人才、行政白领、一线服务人员、制造业工人、建筑和农业劳动者6类,那么模拟分析数据预测,到2030年,我国前沿创新者的需求可能增长46%,熟练专业人才需求将增长28%,一线服务人员需求增长23%,而制造业工人需求则减少27%,建筑和农业劳动者需求减少28%。^[13]由此可见,以纯粹技能习得为支撑的制造业工人需求量将骤减,专业人才及创新型人才需求将激增,这一切都需要以基础性知识的掌握作支撑。

据光辉国际(Korn Ferry)的新研究发现,“目前全球人才危机可能使各国损失数万亿美元,如果不加以解决,到2030年各国熟练工人供需将严重失衡,导致全球人才短缺超过8520万人,财务损失可能达到8.452万亿美元,相当于德国和日本的GDP总量。另有67%的CEO表示技术将是他们未来工作的主要价值创造者,但人力资本的力量仍不可忽视。即使是使用大量AI技术的公司也预见到,社会对高级技能人才的需求将不断增长”^[14]。人才需求的变化迫切需要中等职业教育转型,把握好中等职业教育人才培养的总方向,坚持基础性定位,为培养具有发展潜能的高素质技术技能人才守好第一道关卡。苹果公司教育副总裁约翰·库奇(John D. Couch)也认为,随着工业互联网时代的到来,学习的升级使得技术教育的关键突破口转变为“技术如何释放终身学习者的潜能”。^[15]当今社会,最重要的竞争优势是知识技能,它决定了员工的创造力和生产率,以及承担责任、团队合作和完成工作的能力。因此,“重要的不仅仅是信息、知识、关于知识的知识和所谓的技能,而是创造附加经济价值的知识技能”^[16]。人才需求结构的变化、基础性知识必要性的凸显迫切需要中等职业教育基本定位和知识结构转型,知识技能培养将成为时代发展的新思路。因此,中等职业教育作为现代职业教育体系的基石,需以基础性知识体系建构为新据点、新方向。

三、中等职业教育基础性转型的实践路径

中等职业教育基础性转型的关键是课程设置的合理性和科学性,需要以完善的课程体系为支撑。2019年,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》;同年,教育部随之制定《中等职业学校公共基础课程方案》(以下简称《方案》);2020年,教育部发布《中等职业学校数学课程标准》等五门课程标准,力图夯实中等职业学校学生的文化基础,全面提升中等职业学校学生的综合素养。一系列政策的出台在一定意义上是对技术飞速发展、技术更迭步伐加快迫切需要产业工人拥有宽厚科学文化基础和专业知识储备的时代回应。在现代职业教育体系建设需求和技能转型的推动下,传统的技能本位培养模式和学科本位培养模式难以实现预期的教育目标,基础性公共文化课程和专业基础课程被推到时代的前沿。中等职业教育不应拘泥于原有功能定位,一味着眼于短期的就业率和技能培训,而应放眼于中等职业学校学生的终身发展和整个职业生涯发展,增加公共基础课程和专业基础课程在课程设置中的占比,强化与高等职业教育的有效衔接,同时使中等职业学校学生的终身学习成为可能。

1. 中等职业学校应高度重视语数外等公共基础课程教学

公共基础课是中等职业教育课程体系的重要组成部分,对中等职业教育基础性定位具有重要意义。公共基础课作为学生学习、理解的基础性课程,能够培养学生基本文化素养和道德情操,激发学生的可持续发展和终身学习潜能。《方案》将中等职业教育公共基础课分为必修、限定选修和任意选修三种,其中必修课程包括思想政治、语文、历史、数学、外语、信息技术、体育与健康、艺术,而物理和化学则为相关专业的必修课程。《方案》中更是明确指出,应注重中等职业教育的基础性,遵循学生的身心发展规律,结合专业,对学生终身发展和职业生涯发展需要的基础知识、技能进行培

养。但从目前我国中等职业学校的实际教学情况来看,忽视公共基础课的现象普遍存在,学校主要关注的依然是学生技能的习得。有学者在对中部地区中等职业学校进行调研时发现,“校长们对中职学生进入劳动力市场时的诸多素质按重要程度进行排序,有87%的校长将文化基础知识排在了最末位,语文知识、数学知识以及英语知识成为中职生最不重要的知识素养”^[7]。基于这种认知,语文、数学、外语等公共基础课在中等职业学校中被视为边缘课程,致使中等职业学校毕业生文化知识匮乏,可持续发展潜能较差。

中等职业教育作为现代职业教育体系中基础性的一环,必须加大语数外等公共基础课教学力度,提高教学质量,为学生终身发展奠定基础。

其一,应从源头入手,增加公共基础课程的课时和学分。贯彻《方案》精神,将公共基础课的学时提升至总学时的三分之一。公共基础课是培养学生基本文化素养和逻辑思维能力的必然途径,是中等教育阶段学生不可缺少的学习内容。为实现课程目标、奠定中等职业学校学生宽厚的科学文化素养,中等职业学校在课程体系建设中要遵循教育部的相关规定,足量开设公共基础课程;同时,要提升学校公共基础课教师专业化水平,政府应将中等职业学校公共基础课教师专业水平提升纳入国家教师培训、地方教师培训与学校教师培训的规划,重点予以关注,保证中等职业学校公共基础课教师专业水平与普通高中教师大体相当,从而提升中等职业学校的吸引力,增强中等职业学校学生的基础科学文化素养。

其二,由于中等职业学校学生的学习基础和学习能力离散度高,在实际课程开发和教学实践中应结合中等职业学校学生的认知特点进行课程设置。语数外等科学文化知识习得是中等职业教育与高等职业教育融洽衔接的基础,直接影响着学生的未来职业发展。尤其是近年来,我国公民受教育水平普遍提升,国际交流增多,产业行业对劳动者技能需求转型,语数外等基础科学文化知识习得的程度能够对中等

职业学校学生的就业产生较大影响,文化基础薄弱毕业生的职业生涯可能面临较大危机。基于此,中等职业学校应结合自身的特殊性,将专业教育与科学文化基础教育有机耦合,在课程教学中加入与专业相关的外语词汇、数学公式等,并以实践案例为辅,实现科学文化基础知识的情境化、结构化,帮助学生更好地理解、掌握基础性科学文化知识。

2. 中等职业学校要适度加大技术学课程教学

技术学课程包含技术哲学、技术伦理、技术课程、技术教学、技术史等。作为区别于科学的独立学术体系,技术学有其独特的学术逻辑、课程体系以及教学要求。中等职业学校作为我国现代职业学校体系的基础,除帮助学生习得必备的基本科学文化知识外,作为类型教育,同样应该为学生打好技术学基础,以便其进一步在高一级的职业学校中进行学习。技术学基本理论的学习能使中等职业学校学生更好地理解技术本质、技术知识特征、技术发明与创新路径,为养成学生的职业伦理奠定基础。技术学基础理论课程的建构能够体现中等职业教育对学生个体的专业能力、学习能力、社会能力的全方面培养,而非如过往在工具理性指导下只注重生产与效率的职业知识培养。这反映了中等职业教育理念的蜕变,推动中等职业教育人才培养理念由工具理性向价值理性转变。因此,为更好地夯实中等职业学校学生的基础,体现中等职业教育相比于普通高中阶段教育的特殊性,我国中等职业教育课程中应增加技术学基础课程,加强学生的技术哲学素养,提升其技术逻辑思维,为接受更高阶段职业技术教育和未来职业生涯中的技术迁移打好基础。

目前,国内一些中等职业学校已经组织教学经验丰富且专业知识扎实、资历较深的教师专家团队对技术学基础课程教材进行编写,适当降低相关课程难度,尤其是缩减理论性较强、思辨性需求度较高的内容,注重将理论学习与实践相结合,以符合中等职业学校学生的身心发展规律,并与高等职业教育实现有效衔接。

同时,应加强技术学基础课程的师资队伍建设。现阶段,我国中等职业教育鲜少开设技

术学基础课程,教授相关课程的师资匮乏,且存在一师多用的现象,这对教师的专业发展和学生的知识习得都产生了一定的消极影响。教师是教学活动的践行者,教师的自身发展水平和对教材的理解程度对教学效果具有直接影响。因此,应加强师资队伍建设,引进一批高质量技术学概论课程教师,并加强对相关专业教师的再培训,使其在不断提高对任教学科知识掌握度的基础上,实现自身教学、科研水平的总体提升。

参考文献:

- [1] WILSON D. The education and training of knowledge workers [M] //ZAJDA J, FREEMAN K, JAJA M G, et al. International handbook on globalisation, education and policy research. Berlin: Springer Netherlands, 2005: 49-62.
- [2] 国务院关于大力发展职业教育的决定 [J]. 人民教育, 1992 (1): 3-5.
- [3] 徐国庆. 作为现代职业教育体系关键制度的职业教育高考 [J]. 教育研究, 2020 (4): 95-106.
- [4] 杨满福, 张成涛. 高职扩招背景下中等职业学校转型发展的策略研究 [J]. 中国职业技术教育, 2020 (31): 40-46.
- [5] 北京市教育委员会网站. 2020 年北京市中等职业教育质量年度报告 [EB/OL]. (2021-03-26) [2021-04-15]. <http://jw.beijing.gov.cn/bjzj/gdzyreport/zdreport/202103/P020210526337053424472.pdf>.
- [6] 上海市教育委员会网站. 2020 年度上海中等职业教育质量年度报告 [EB/OL]. (2020-06-01) [2021-04-19]. <http://edu.sh.gov.cn/edu-assets-20200601/test/2020shzdjyzt.pdf>.
- [7] 天津市教育委员会网站. 2020 年天津市中等职业教育质量年度报告 [EB/OL]. (2021-04-22) [2021-04-23]. http://jy.tj.gov.cn/ZTZL_52246/ZTZL7482/ZDZYJYZLNDBG3237/202104/t20210422_5433052.html.
- [8] 四川省教育厅网站. 四川省中等职业教育质量年度报告 (2020 年) [EB/OL]. (2021-04-14) [2021-04-23]. <http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100564/2021/4/14/28cfffcc7d4ce49a984bad2e053a06bbe.shtml>.
- [9] 湖南省教育厅网站. 2020 年湖南省中等职业教育质量年度报告 [EB/OL]. (2021-04-15) [2021-04-19]. http://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/tzgg/202104/t20210414_1036280.html.
- [10] 甘肃职业教育信息网. 2020 年甘肃省中等职业教育质量年度报告 [EB/OL]. (2021-04-25) [2021-04-26]. <http://www.gszjxx.cn/Article.Action?ID=264754>.
- [11] 陕西省教育厅网站. 2020 年陕西省中等职业教育质量报告 [EB/OL]. (2021-04-26) [2021-04-27]. <http://jyt.shaanxi.gov.cn/jynews/2020zzjyzlndbg/202104/26/112900.html>.
- [12] 谢宇, 李汪洋, 靳永爱. 普及高中阶段教育的背景、意义和挑战 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2019 (4): 122-135.
- [13] McKinsey Global Institute. Reskilling China: transforming the world's largest workforce into lifelong learners [EB/OL]. (2021-01-12) [2021-04-11]. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/reskilling-china-transforming-the-worlds-largest-workforce-into-lifelong-learners>.
- [14] Korn Ferry. Future of work: the global talent crunch [EB/OL]. (2018-03-18) [2021-04-16]. https://www.kornferry.com/content/dam/kornferry/docs/article-migration/FOWTalentCrunchFinal_Spring2018.pdf.
- [15] 库奇, 汤. 学习的升级 [M]. 徐烨华, 译. 浙江: 浙江人民出版社, 2019: 1.
- [16] 斯特尔, 沃斯, 张怡真. 知识、知识和技能和教育 [J]. 北京大学教育评论, 2020 (3): 130-144, 191.
- [17] 李向辉, 常芳. 中职教育对“以就业为导向”的误读、危害与治理 [J]. 教育发展研究, 2016 (5): 31-34.

(责任编辑 吴潇剑)

Re-recognizing the Basic Positionality of the Secondary Vocational Education

Chen Peng

Abstract: The target positioning of secondary vocational education has been a controversial issue since the reform and opening up. The construction of modern vocational education system, the ontological mission of high school education and the need for skill transformation all pose challenges to the traditional secondary vocational education for the local economy and society to train middle and primary technical talents. Secondary vocational education shoulders the dual mission of employment and advancement. While continuing to adhere to the professional nature, it must increase the proportion of public basic courses such as language, mathematics, English, etc., and open technical basic courses according to the cognitive law of secondary vocational school students to achieve secondary vocational basic transformation of education.

Key words: Secondary vocational education; Technical skills; Fundamentality

(上接第 25 页)

The Modern Implication and Educational Adjustment of the Cultivation of High-quality Technical and Skilled Personnel

Gu Jianjun

Abstract: The ubiquity and synchronicity of modern technology make the technical characteristics of vocational labor more and more distinct and extensive, so that the cultivation of high-quality technical and skilled personnel has become the mission, demand, goal and problem of the development and reform of vocational education. High-quality technical and skilled personnel should have such basic characteristics as high position of professional consciousness, high quality of professional ability, high quality of professional labor and high level of career development. The cultivation of high-quality technical and skilled personnel has responded to the new challenge of the new technological revolution to vocational education, echoed the new demands of the modernization construction to vocational education, adapted to the new needs of vocational education in the new stage of economic development, and complied with the new trend of the construction of modern vocational education system. Therefore, to strengthen the cultivation of high-quality technical and skilled personnel, we must update educational idea and diversely grasp the high-quality technical and skilled personnel, establish an adjustment mechanism for personnel cultivation to accurately meet the quality demands of vocational education talents in the industrial world, and improve the cultivation mode and establish a sound cultivation system for high-quality technical and skilled personnel.

Key words: Technical and skilled personnel; High-quality; Modern implication; Educational adjustment

职业本科教育的 政策演变、实践探索与路径策略

邢 晖 郭 静

(国家教育行政学院, 北京 102617)

摘要: 发展职业本科教育是近些年备受关注的热点问题。纵观近当代职业教育 150 余年发展轨迹, 完善现代职业教育体系使发展职业本科教育成为必然。从现有实践来看, 职业本科教育试点主要存在合办、转型、升格或转设为职业技术大学三种模式, 各地各院校在实践中积累经验同时也遇到“办什么”“谁来办”“怎么办”“怎么评”等多重问题与困惑。稳步发展职业本科教育, 要坚定不移走类型特色发展道路, 科学处理好既有政策延续性和未来政策创新性、有效性之间的关系, 把握好中央统筹与地方、院校多路并举创新实践之间的张力, 合力推动职业本科教育高标准、高起点、高质量推进。

关键词: 职业本科教育; 现代职业教育体系; 应用技术大学; 职业技术大学

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0033-09

职
教
探
索

发展职业本科教育是近些年备受关注的热点问题。2014 年,《国务院关于加快发展现代职业教育体系的决定》提出“探索发展本科层次职业教育”; 2019 年,《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》提出“开展本科层次职业教育试点”; 2021 年 4 月, 习近平总书记在全国职业教育大会上作出“稳步发展职业本科教育”的重要指示。发展职业本科教育, 是增强职业教育适应性、服务支撑“双循环”经济背景下高质量发展现代产业体系的必然要求, 是优化高等教育结构、加快推动教育现代化的重要举措, 是优化职业教育类型定位、构建现代职业教育体系的重要环节, 是满足人民群众对职业教育学历需求不断攀升、推动高等

教育普及化、办好人民满意教育的关键支撑。发展职业本科教育具有迫切的国家需求、社会需要和院校意愿, 但职业本科教育的定位、内涵、办学主体和发展路径等在理论上仍未厘清, 在实践上还处于试点探索阶段。本文梳理职业本科教育的政策演变和实践探索, 聚焦职业本科教育发展过程中存在的问题与困惑, 提出稳步发展职业本科教育的建议。

一、职业本科教育历史演变

把握职业本科教育的生成逻辑, 是科学理性地发展职业本科教育的前提和基础。职业本科教育可在职业教育的历史轨迹和本科层次职

收稿日期: 2021-04-21

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划 2016 年度教育学一般课题“新起点下职业院校协同管理机制与平台开发研究”(BJA160060)

作者简介: 邢晖, 女, 研究员, 国家教育行政学院职业教育研究中心, 主要从事职业教育和教育管理研究; 郭静, 女, 副研究员, 国家教育行政学院职业教育研究中心, 主要从事职业教育、教育政策和教育管理研究。

业教育的政策沿革中追踪溯源。

(一) 近当代职业教育的历史轨迹

具有近当代意义的职业教育在我国发展已有 150 多年的历史。纵观职业教育办学层次发展轨迹, 总体呈现以中等职业教育为主体—高职兴起, 形成中职与高职高专并举的局面—专科层次高等职业教育迅猛发展, 中职高职在“示范校”带动下办学质量显著提升—职业本科教育在完善现代职业教育体系过程中顺势而兴的演变历程。

1. 职业教育以中等职业教育为主体 (19 世纪 60 年代—20 世纪 90 年代)

始于 19 世纪 60 年代的洋务运动是中国近代化的开端。洋务派“制洋器”“采西学”, 并于 1866 年创办了近代以来第一所军工技术学校——福州船政学堂, 此后, 机械、电讯、电报、交通、医学等 20 余所技术学堂陆续创办,^[1] 培养“工艺”之学所需的“治事”之人。1918 年, 我国著名教育家、近现代职业教育思想先驱黄炎培先生创办中华职业学校, 践行“使无业者有业, 使有业者乐业”的教育理念, 开启现代职业教育的先河。新中国成立以后, 我国学习苏联中等职业教育办学模式, 围绕 156 项新中国工业化重点工程, 配套建设中等技术学校和技工学校, 培养社会主义现代化建设迫切需要的中初级技术人员、管理人员、技工和其他受过良好职业培训的城乡劳动者, 为各项建设事业服务。改革开放时期, 为扭转当时社会人才结构、教育结构与社会主义现代化建设需求远不适应的局面, 1985 年, 党中央、国务院召开全国教育工作会议, 出台《中共中央关于教育体制改革的决定》, 提出“调整中等教育结构, 大力发展职业技术教育”, 并作出力争在 5 年左右, 使大多数地区高中阶段教育职普比实现大体相当的决定。此后, 中等职业教育迅速发展壮大, 1991 年, 全国各类中等职业技术学校招生 270.27 万人, 各类中等技术学校在校生达到 685.5 万人。^[2] 与经济社会发展阶段对人才需求的层次结构相适应, 中等职业教育成为这一历史阶段职业教育的主要办学形态。

2. 高职兴起, 形成中职与高职高专并举的局面 (20 世纪 90 年代—世纪之交)

20 世纪 90 年代, 中等职业教育招生数和在校生数连年上涨, 1996—1998 年, 全国中等职业教育在校生比例均达到高中阶段的 60% 以上。至 1998 年, 中等职业教育阶段招生 530.03 万人, 占高中阶段招生比例的 56.96%, 在校生 1467.87 万人, 占高中阶段在校生比例的 60.02%。^[3] 与此同时, 伴随社会主义现代化建设对高素质劳动者和高技能专门人才的迫切需求, 高等职业教育蓬勃兴起。高等职业教育是“三改一补”的产物, 即对当时现有的高等专科学校、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, 并选择办学质量高、符合升格条件的部分中专作为补充, 组成专科层次的高等职业院校, 主要面向区域经济建设和社会发展培养生产、服务和管理第一线需要的高水平技能人才。专科层次职业教育逐渐成为职业教育办学的重要力量, 中等职业教育与专科层次职业教育并举的办学格局由此形成。

3. 专科层次高等职业教育迅猛发展, 中职高职在示范校带动下办学质量显著提升 (世纪之交—党的十八大)

2002 年, 国务院在北京召开全国职业教育工作会议, 出台《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》, 提出 7 个方面 24 条举措, 以单项改革为突破口着力破解职业教育发展中的关键问题。2005 年, 我国再次召开全国职业教育工作会议, 出台《国务院关于大力发展职业教育的决定》, 在扩大中等职业教育规模, 设立专项提升中等、高等职业教育办学质量, 建立职业教育国家助学金制度推动教育公平等方面发力, 推动职业教育发展进入快车道。在办学规模上, 2005 年, 中等职业教育开始大扩招; 2006 年, 中等职业教育招生突破 700 万; 2007—2011 年, 连续 5 年突破 800 万;^[4] 到 2011 年, 全国中等职业教育学校达 13 093 所, 在校生 2205.33 万人, 占高中阶段教育的“半壁江山”。高等职业教育也实现快速发展, 2011 年, 高职院校达 1280 所, 在校生 744.06 万人。^[5] 在办学质量上, 2006 年, 教育部、财政部联合启动

“国家示范性高等职业院校建设计划”，支持建设100所国家高职示范校；2010年，新增建设100所国家骨干高职院校，以此继续推进高职示范校建设；同年，教育部、人社部、财政部联合印发《关于实施国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划的意见》，提出建设1000所国家中职示范校。示范校、骨干校在办学模式、人才培养、专业建设、师资队伍、管理机制、办学效益等方面得到较大提升，尤其是高等职业教育经过示范校、骨干校建设，办学实力、服务水平和辐射能力显著增强，逐渐成为职业教育的重要主体力量。

2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》）提出“到2020年，形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系”。《纲要》颁布后，江苏、浙江等产业经济较为发达的地区，为满足区域对高素质技能人才的迫切需求，开始了优质中等职业学校与专科层次高等职业院校合作培养专科层次高技能人才，以及优质专科层次高等职业院校与普通本科学校联合培养本科层次技术技能人才的实践探索。

4. 职业本科教育在完善现代职业教育体系过程中顺势而兴（党的十八大至今）

党的十八大开启了中国特色社会主义新时代。从产业经济发展需求看，构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系成为经济发展的重要目标，专科层次的技术技能人才培养体系已无法满足新时期产业转型升级对高层次人才的巨大需求；从职业教育自身发展看，经过示范校建设项目推动，高等职业教育人才培养质量显著提升，具备了培养更高层次人才的基础和条件，发展本科层次职业教育呼之欲出。

2014年，国务院召开全国职业教育工作会议，出台《关于加快发展现代职业教育的决定》，制定“到2020年，形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通，体现终身教育理念，具有中国

特色、世界水平的现代职业教育体系”的目标任务，明确提出“探索发展本科层次职业教育”。2019年，《国家职业教育改革实施方案》（以下简称“职教20条”）出台，奏响了深化综合改革推动职业教育高质量发展的新篇章。同年，高等职业院校面向应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等群体扩招100万，此后两年继续扩招200万，成为助推高等教育普及化的“临门一脚”，也是助力技能型社会建设的重要举措，高等职业教育办学功能更加完善。教育部、财政部启动中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目，197所高职院校成为中国特色高水平高职院校和专业建设单位，职业教育作为“类型教育”的办学模式更加成熟，“类型教育”地位逐渐凸显，职业教育面貌已经发生格局性变化。然而，从职业教育体系视角看，职业教育体系底部大、中间强、顶部弱，总体而言，处于“大而不强”的发展阶段，加快完善“强起来”的职业教育体系，发展本科层次职业教育势在必行。

2021年4月，在建党100周年、“十四五”规划开局之年、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要时刻，全国职业教育大会在京召开。习近平总书记站在党和国家事业发展全局，科学审视职业教育的战略定位，作出“稳步发展职业本科教育”的重要指示；李克强总理作出批示，要“努力建设高水平、高层次的技术技能人才培养体系”；孙春兰副总理发表重要讲话，强调“一体化设计中职、高职、本科职业教育培养体系”。5月，教育部部长陈宝生提出，要“巩固中职的基础地位”“巩固专科高职的主体地位”“稳步发展职业本科教育，发挥好引领作用”。^[6] 稳步发展职业本科教育已成为新时期职业教育体系建设和高质量发展的关键环节和重要增长点。

（二）职业本科教育的政策沿革

1. 普通高校向应用技术型高校转型和发展职业本科教育并行

我国职业教育发展模式是比较典型的政府主导型，政府通过出台一系列政策引领职业教育改革创新，职业本科教育发展亦是如此。

就其本质而言,职业本科教育政策演变是围绕职业教育体系展开的。从职业教育体系的政策演进看,1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》首次提出构建职业教育体系。1996年,《中华人民共和国职业教育法》确立了职业教育体系的法定地位。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出建立服务需求、开放融合、纵向流动、双向沟通的现代职业教育体系框架,在层次结构上搭建了中、高、本贯通的职业教育体系通道;在本科层次职业教育建设路径上,提出“采取试点推动、示范引领等方式,引导一批普通本科高等学校向应用技术类型高等学校转型,重点举办本科职业教育”。由此,本科职业教育伴随现代职业教育体系的发展完善正式写入政策文本。

2015年,教育部出台《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》,提出“强化地方政府统筹发展职业教育的责任,落实高等职业院校办学自主权,探索本科层次职业教育实现形式”,将探索发展本科层次职业教育的主动权交给地方。同时,在继续保持“推动部分地方普通本科高等学校转型发展,引导一批独立学院发展成为应用技术类型高校,重点举办本科层次职业教育”的政策稳定前提下,创新性地提出“探索发展本科层次职业教育专业”,为高水平专科层次职业院校开展本科层次技术技能人才培养开创了新的发展空间。

2. 地方普通本科高校转型发展率先推进

2015年,教育部、国家发展改革委、财政部联合颁布《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》,引导转型高校在办学思路要“真正转到服务地方经济社会发展上来,转到产教融合校企合作上来,转到培养应用型技术技能人才上来,转到增强学生就业创业能力上来,全面提高学校服务区域经济社会发展和创新驱动发展的能力”;在转型高校服务现代职业教育体系建设方面,将促进其与中职、专科层次高职有机衔接作为主要任务之一,强调“建立与普通高中教育、中等职业教育和专科层次高等职业教育的衔接机制”,并“适当扩大招收中职、专科层次高职毕业生的比例”;

地方普通本科高校转型发展坚持试点先行、示范引领,“按照试点一批、带动一片的要求,确定一批有条件、有意愿的试点高校率先探索应用型(含应用技术大学、学院)发展模式。充分发挥试点高校的示范引领作用,激发高校转型内生动力活力,带动更多地方高校加快转型步伐,推动高等教育改革和现代职业教育体系建设不断取得新进展”。

3. 职业本科教育正式进入试点实施阶段

2019年1月,“职教20条”首次在政策中明确“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”。职业教育作为一种教育类型,需要有一个独立、科学、完备的教育体系,为此,“职教20条”提出了许多体现职业教育类型规律特征的重要举措,其中之一就是要“开展本科层次职业教育试点”。这标志着职业本科教育正式进入试点实施阶段。同年,教育部办公厅印发《关于做好职业教育本科层次试点学校完善提高和测评指导工作的通知》,对试点学校设立完善提高期,并在完善提高期结束时进行测评指导。2020年4月,教育部发布《关于组织开展本科层次职业教育试点专业设置论证工作的通知》,全国各地积极筹备推进本科层次职业教育试点工作。2021年1月,教育部印发《本科层次职业学校设置标准(试行)》,教育部办公厅印发《本科层次职业教育专业设置管理办法(试行)》,再次推动职业本科教育工作向前迈出实质性的一大步。

二、职业本科教育的实践探索及问题困惑分析

“双循环”经济下,产业转型升级对技术技能人才需求层次上移的外部需求、职业院校提质培优的内生促动、人民群众对职业教育学历层次需求的不断攀升,发展职业本科教育“三重需求”叠加。在实践中,地方教育行政部门积极探索,通过多种途径试点推进职业本科教育,积累经验的同时也遇到多重问题与困惑。

(一) 三种实践模式

从现有地方实践来看,职业本科教育试点

主要有三种模式。

一是合办，即优质高职院校与本科院校联合培养本科层次技术技能人才。第一，“4+0”职教本科班，即高职和本科院校联合制定人才培养方案，学生四年全部在高职院校培养，毕业发放本科院校文凭。第二，“2+3+2”高端技术技能人才贯通培养项目，这是北京市探索实施的中、高、本贯通培养技术技能人才的实践模式，贯通培养学制为7年，其中前3年为中职教育阶段，中间2年为高职教育阶段，后2年为本科教育阶段。学生前5年在职业院校学习，后2年在本科高校学习。^[7]第三，“3+2”“3+1”“2+2”高职与本科院校分段培养等类型，这是目前最普遍的培养模式，高职与本科院校联合制定人才培养方案，学生前半段在高职院校学习，通过转段考试后，到本科学校完成接续学习，通过毕业考试后获取本科学历。在“4+0”模式中，高职院校作为主体办学方，面临着“学校没有冠名权、教师没有主导权、学生没有归属感”的现实困境，^[8]但是对高职院校独立培养本科层次技术技能人才而言，锻炼了师资队伍，积累了办学经验。高职院校与普通本科院校贯通培养、分段培养等模式，架起了职业教育与普通教育之间的“立交桥”，解决了高职学生升本的成长通道问题，但其实质是在专科层次职业教育的基础上实施的学术或工程教育，学生升入的是普通高等学校，^[9]尚无法推动达成发展职业本科教育和完善现代职业教育体系的目标。

二是转型，即地方普通本科高校转型培养应用型人才。《教育部 国家发展改革委 财政部关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》出台后，广东、河南、辽宁、吉林、云南等20多个省（区、市），从简政放权、专业设置、招生计划、教师聘任等方面出台了引导部分普通本科高校向应用型转变的相关政策，为高校转型改革提供支持。截至2018年，已遴选出300多所应用型本科高校开展了转型改革试点。^[10]但应用型本科高校的本质属于普通教育类型，而非职业教育类型，以应用型本科高校作为本科层次职业教育，并不能发展完善类型教育下的现代职业教育体系，无法实现

发展职业本科教育的初衷。

三是升格或转设为职业技术大学，即专科层次职业院校通过升格本科或与独立学院合并转设为职业技术大学，独立培养本科层次技术技能人才。其中包括公办高职院校升格1所，民办高职院校升格21所，优质公办高职院校与独立学院合并转设6所，独立学院转设1所。由于公办高职院校直接升格受到《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》中“原则上现有专科高等职业学校不升格为或并入普通高等学校”既有政策的限制，民办院校在办学过程中能够汲取的财政资源、体制资源和市场资源又相去甚远，^[11]高职院校与独立学院合并转设为职业技术大学，成为目前专科层次高职院校升本成功几率最大的途径，许多地区在积极推进二者的合并转设。但独立学院数量毕竟有限，且“嫁接”后的职业本科院校是否能够迅速调整好学科与专业的关系，聚焦类型教育定位，凝心聚力培养高层次创新型复合型技术技能人才，仍需在实践中不断检验。

（二）职业本科教育的问题困惑分析

调研显示，高职院校普遍对职业本科教育存在诸多问题与困惑，主要集中在四个方面。

1. 办什么：职业本科教育与职业专科教育、职业技术大学与应用技术大学的区别在哪

《本科层次职业学校设置标准（试行）》和《本科层次职业教育专业设置管理办法（试行）》对本科层次职业学校和专业设置条件提出明确要求，但在“类”与“层”的定位与内涵界定上未有统一明确说法。其一，绝大部分院校对职业本科教育的定位存有困惑，是“技术本科”，办本科层次的技术教育？是“高职本科”，作为专科层次职业教育的延伸和升级？是“应用本科”，应用型本科教育？还是职业本科，办本科层次职业教育？其内涵边界尚未厘清。其二，大部分院校表示，两个文件提出了职业本科学校和专业建设的硬性标准，指明了学校、专业的建设方向，但在“软”的内涵建设上，职业本科教育与职业专科教育的区别是什么，职业技术大学与应用技术大学的区别是什么，与同类、同级教育相比，职业本科教育的人才

培养规格、专业课程标准的层次性、差异性如何体现,这将直接影响职业本科教育建设的水平和层次,迫切需要进行科学、准确地界定。

2. 谁来办: 公办还是民办, “双高”校还是达标式审批

哪些高职院校能够成为并应该成为职业本科教育的办学主体?无论是国家宏观层面的政策制定,还是地方和院校的零星试点,都还处于摸索和探索阶段。目前已升格的29所职业本科学校的比例结构是否代表了未来职业本科教育的办学主体结构?大部分院校对此存在很大疑虑。首先,民办高职院校升格举办职业本科教育,作为职业教育体系的“牵引”并不“服众”。从已升格的民办高职院校办学条件看,无论在生源质量、师资力量、人才培养质量、区域服务能力等方面与许多高职院校尤其是“双高”院校尚存很大差距。其次,在“高职院校原则上不升格为本科院校”政策尚未“解绑”的状态下,一所公办院校升本并不具有普适性。再次,独立学院具有学科教育和学术型高校的基因和传统,高职院校与独立学院合并转设后能否快速协调好专业与学科的关系、职业与应用的关系,坚持类型教育特色,在职业本科教育中体现高质量、高标准、高起点,都是一个未知数。未来,发展职业本科院校,民办职业院校相对公办职业院校的几率是否更大,在公办院校中,是“双高”率先升本还是院校在达标后都有机会,是广大高职院校关心的共同话题。

3. 怎么办: 学校升格还是专业性长学制培养

职业院校对职业本科教育的推进路径不清晰,是院校整体升格还是专业率先长学制升级?是教育部统一部署,还是省域自主决定?目前,在省部共建“高地”的一些区域文件里,对区域内职业本科教育发展有所规划,但路径不一。如江西省支持公办高职直接升格,“支持江西2所高水平高等职业院校升格为职业教育本科院校”^[12];甘肃省支持独立学院与公办高职合并组建,“依法依规推进2—3所符合条件的独立学院单独转设或与省内优质高等职业院校合并组建为职业教育本科院校”^[13];浙江省支持“双高”院校整体升格和专业率先升格同时进行,“支持

进入国家‘双高计划’的温台高职院校升格为职业教育本科院校或转型为职业技术师范大学,并支持其骨干专业试办本科层次职业教育”^[14]等。除此之外,还有绝大部分省份未对职业本科教育推进路径有明确安排,更多院校处于混沌和观望状态。

4. 怎么评: 公办与民办是否同一标准, 如何把握职业本科的应有标准与现实状态的平衡

对职业本科学校如何评估,是各方面共同关心和关注的问题。第一,已升格的29所职业本科学校由于“出身”不同,办学质量和水平不一。民办职业本科学校与公办职业本科学校是否实行同一标准评估?第二,如何在职业本科教育的“应有标准”与职业本科学校、专业的“现实状态”中找到评估的平衡点?如何在职业本科学校、专业评估的“硬件”与“软件”要求上找到结合点?这是职业本科教育公平性和科学性的重要体现。

三、稳步发展职业本科教育的路径策略

2021年全国职业教育大会提出“稳步发展职业本科教育,建设一批高水平职业院校和专业”的发展方向 and 重点任务。稳步发展职业本科教育,要坚定不移走类型特色发展道路,科学处理好既有政策延续性和未来政策创新性、有效性之间的关系,把握好中央统筹与地方、院校多路并举创新实践之间的张力,合力推动职业本科教育高标准、高起点、高质量推进。

(一) 统一认识, 现阶段职业本科教育不包含应用技术大学

理念是行动的先导。应用技术本科与职业本科教育在人才培养目标、主要任务、办学模式等方面具有非常相似之处,因此,两个概念经常在职业本科教育探讨中交织一起、混为一谈,造成实践中的困惑。稳步发展职业本科教育,要从统一认识入手,清晰界定二者的关系,明确职业本科教育不包含应用技术大学。第一,从办学基因看,应用型高校大部分来源于普通本科高校“转型”,而职业本科学校主要来源于专科层次职业学校“升格”,二者与生俱来的特

质和属性有较大差异。第二，从人才培养逻辑和专业建设逻辑看，应用型高校的人才培养是学科逻辑，专业建在学科下，以技术应用为导向；职业本科学校的人才培养直接对接工作岗位，专业生长在职业岗位上，以职业能力为导向。第三，从管理体制和评价标准看，应用型高校属于普通教育类型，归属教育部高等教育司管理，按照普通教育办学标准和人才培养标准进行评价；职业本科学校属于职业教育类型，归属教育部职业教育与成人教育司管理，按照职业教育办学标准和人才培养标准进行评价。第四，从形成原因看，应用型高校是推动高等教育分类改革、实现高等教育结构优化调整的结果，将应用型高校作为现代职业教育体系的“金字塔”顶部实现贯通培养，是在高等职业院校“升格”条件尚不成熟、现代职业教育体系又迫切需要建立本科层次职业教育的特定历史阶段的产物。在优化职业教育类型定位的新形势下，职业本科教育试点需厘清思路，遵循职业教育办学规律，着力探索高层次复合型技术技能人才的新模式。同时，在《中华人民共和国职业教育法》修订中，应明确不同层次职业教育名称及定位，如职业中等教育、职业高等教育（专科层次）、职业高等教育（本科层次）等，为职业本科教育和现代职业教育体系建设提供法律依据。

（二）政策落地，出台职业本科教育实施方案

尽快出台专门的规定性文件，落实落细稳步发展职业本科教育的总体意见和实施方案。一是厘清定位，统一认识。科学界定职业本科教育内涵，明确本科层次职业教育人才培养目标和标准，使各方对职业本科教育与职业专科教育在人才培养目标和人才培养方案的衔接性与区分度上，以及对职业本科教育和应用技术大学在办学基因、人才培养类型、人才培养模式等方面的差异性上，统一观念，达成共识。二是明晰权责，形成合力。有效引导中央、地方和院校各定其位、各司其职、各尽其责，坚持中央统筹：明晰内涵、出台政策、优化标准；地方主责：建立试点、创新模式、总结经验；

学校主体：内涵升级、提质增效、练好内功。形成国家、地方以及院校多方政策合力，统筹谋划、有序推进，高起点、高标准、高质量办好职业本科教育。

（三）专业先试点，用标准打破职业本科学校的“出身”限制

坚持稳步发展总基调，处理好快与稳、点与面、名与实的关系。一是以职业教育专业率先长学制升级为突破口稳步推进。高等教育的专业设置和调整是不断地与产业结构和人才结构的需求相适应，以专业为单位逐步升本比按学校层次为标准更有激励性和公平性。^[5]二是对切实需要进行长学制人才培养的专业加紧研究。加强对专业人才培养规律和职业教育体系层次结构的研究，确定职业教育本科专业目录和职业本科院校需求结构，尽快明确哪些专业切实需要办本科，哪些院校有必要升本科。三是实行公办民办高职院校升本“一视同仁”，以职业本科学校和专业设置标准为依托，坚持高起点准入。提高职教本科院校设置的公平性，取消公办高职院校升本政策限制，将《本科层次职业学校设置标准（试行）》和《本科层次职业教育专业设置管理办法（试行）》作为举办职业本科学校和专业的资格准入依据，对公办和民办高职院校全面实行资格准入、同台竞争，以准入标准引领职业本科学校和专业高起点办学。四是以评估标准制定为抓手引导职业本科学校（专业）试点打造标杆。职业本科学校和专业试点推动工作不能操之过急，在“点”上积累经验，才能推动“面”上少走弯路。应尽快制定评估标准，把好学生的入口关和出口关，把好办学的过程关，充分发挥评估标准指挥棒功能，引导职业本科教育和专业高质量发展、高标准运行。

（四）完善标准，切实提升职业教育质量内涵

没有标准就没有质量。《本科层次职业学校设置标准（试行）》和《本科层次职业教育专业设置管理办法（试行）》对职业院校试办本科院校（专业）起到很好的定向和指引作用。两个文件立意好，体现类型特征，突出高阶高位，

但标准也是分层分类、动态变化的。一是两个标准需进一步在职业本科教育实践中不断完善,动态优化。办学标准不仅要体现“高”,更要体现“职”,要使“高”的要求更加符合职业本科院校办学实际,更加凸显高层次技术技能人才培养的需求条件。例如,专业标准中对教师队伍博士比例(不低于15%)的强调固然重要,但是否要突出“双师型”教师,以及聘请大国工匠、能工巧匠作为兼职教师更具适切性;院校标准中除强调生均图书(不低于100册)外,是不是还要突出岗位工作手册、产品说明书会更具实用性,等等,需要在试点实践中不断校验和更新完善。二是以标准带动职业本科教育在增强职业教育适应性上探索先一步、高一筹的经验和模式。即在增强“同等重要”的政策、“立德树人”的目标、“服务经济社会”的功能、“贯通融通”的体系、“产教融合”的制度、“专业课程”的供给、“双师队伍”的保障、“职教特色”的治理、“双轮驱动”的活力、“信息技术”的手段等方面的适应性上先试先行,总结经验,发挥头雁作用引领现代职业教育体系高质量发展。^[16]

(五) 加强融通, 构建国家资历框架制度

一是切实推动职业中高本贯通落地。在人才培养、专业建设、培养模式、课程内容等方面,加强本科与专科层次职业教育的衔接。二是切实加强职普融通。适当提升职业本科教育的知识、研究等含量,加强应用科学研究和创新能力培养。三是加快国家资历框架制度建设。在标准、内容等方面制定互通互认或等值等价的标准,推动学校教育与社会培训并举,学业证书与职业技能资格证书、国家技能等级证书、培训证书的互通互认,彻底打破“唯学历论”,避免一窝蜂“升本”,为职业教育乃至整个教育营造科学健康的发展环境。^[17]

(六) 地方主责, 创新职业本科教育多元发展路径

省级教育行政部门作为区域职业教育的指导者、管理者和实施者,是稳步发展职业本科教育的推进主体。要积极引导和鼓励地方教育行政部门遵循职业教育办学规律和技术技能人

才培养规律,根据区域产业发展层次结构和人才需求,创新模式,多路并进,做好职业本科学校和本科专业的布局、规划和实施。一是体系化打造学校职业教育新格局。从构建科学完善的现代职业教育体系出发,坚持类型定位,注重职业教育中等、高(专)、本科系统化和整体化,在学校体系、标准体系、培养体系、育人机制、评价体系等方面,大手牵小手,协同发力,不能只为追求高学历而升本。二是以“双高”院校重点专业群为抓手,探索创新职业本科教育(专业)发展多元模式。对标本科层次职业学校设置标准和本科层次职业教育专业设置办法,多措并举、多路并进,进一步提升重点专业(群)的发展水平和带动引领作用,以专业(群)的升格和升级带动区域职业教育专业和学校全面升级。三是探索新的发展路径。如创建一些职业技术师范大学,与企业合作举办本科层次的产业学院,也可以探索股份制、混合所有制等多种模式。

(七) 学校主体, 提质增值以内涵升级为升本奠基

职业院校要积极“练好内功”,提质培优增值赋能。发展职业本科教育不是要建立更多的本科学校,而是要建立高水平的本科层次职业教育。职业本科学校试点,对学校的考验关键在三点:一是学校管理机制的升级,二是人才培养标准的提高,三是师资队伍水平的适配。无论职业院校是否升格,都应在“升级”上下功夫,在深化内涵建设上下功夫,在狠抓办学关键要素的质量提升上下功夫,如此才能够真正实现稳步发展职业本科教育的初衷。

参考文献:

- [1] 彭莹, 夏金星. 近代中国职业教育概念体系及其选择与流变 [J]. 职教论坛, 2012 (28): 88-96.
- [2] 中国教育网. 1991 年全国教育事业发展统计公报 [EB/OL]. (2006-03-23) [2021-04-21] http://www.edu.cn/edu/tjsj/zhsj/jiao_yu_fa_zhan/

200603/t20060323_11633.shtml.

[3] 郭静. 中等职业教育的发展走向——基于新中国成立以来中等职业教育发展轨迹的归因分析 [J]. 中国职业技术教育, 2016 (34): 135-141.

[4] 教育部网站. 全国教育事业发展统计公报 [EB/OL]. [2021-04-21]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/.

[5] 教育部网站. 2011年全国教育事业发展统计公报 [EB/OL]. (2012-08-30) [2021-04-21]. http://www.gov.cn/gzdt/2012-08/30/content_2213875.htm.

[6] 陈宝生. 办好新时代职业教育 服务技能型社会建设 [N]. 光明日报, 2021-05-01 (7).

[7] 新华网. 2021年北京市高端技术技能人才贯通培养项目发布 [EB/OL]. (2021-05-12) [2021-05-13]. http://education.news.cn/2021-05/12/c_1211152571.htm.

[8] 吴学敏. 开展本科层次职业教育“变”与“不变”的辩证思考 [J]. 中国职业技术教育, 2020 (25): 5-13.

[9] 周建松, 唐林伟. 本科层次高等职业教育: 现状、挑战与方略 [J]. 大学教育科学, 2015 (5): 102-108.

[10] 教育部发展规划司. 部分本科高校转型发展情况介绍 [EB/OL]. (2018-04-27)

[2021-04-21]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180427/sfcl/201804/t20180427_334422.html. 2018-04-27/2021/05/12.

[11] 刘云波, 郭建如. 不同举办主体的高职院校资源汲取差异分析 [J]. 教育发展研究, 2015 (10): 53-58.

[12] 江西省人民政府网. 教育部 江西省人民政府关于整省推进职业教育综合改革提质创优的意见 [EB/OL]. (2020-08-25) [2021-04-21]. http://www.jiangxi.gov.cn/art/2020/8/25/art_18963_2691353.html?xxgkhide=1.

[13] 教育部网站. 教育部 甘肃省人民政府关于整省推进职业教育发展打造“技能甘肃”的意见 [EB/OL]. (2020-11-04) [2021-04-21]. http://www.moe.gov.cn/s78/A07/zcs_ztzt/bsgjfgd/zcfb/202011/t20201104_498159.html.

[14] 温州新闻网. 教育部、浙江省政府联合发文 部省共建温台职教新高地 [EB/OL]. (2021-01-29) [2021-04-21]. <http://news.66wz.com/system/2021/01/30/105343117.shtml>.

[15] [17] 邢晖. 打通“断头路”, 职教本科需理性选择 [N]. 光明日报 2016-06-21 (15).

[16] 邢晖. 职业教育“十四五”: 格局性变化, 适应性施策 [J]. 职教通讯, 2021 (1): 1-2. (责任编辑 刘红)

Policy Evolution, Practice Exploration and Path Strategy of Vocational Undergraduate Education

Xing Hui Guo Jing

Abstract: Developing vocational undergraduate education has been a hot topic in recent years. Throughout the 150 years of development of modern and contemporary vocational education, improving the modern vocational education system makes it inevitable to develop vocational undergraduate education. From the current practice, the pilot vocational undergraduate education mainly has three modes: co-establishment, transformation, upgrading or transferring to a vocational technical university. Colleges and universities in various places have accumulated experience in practice, but also encountered multiple problems and puzzles, (下转第 86 页)

稳步发展职业本科教育助推技能社会建设

石伟平

(华东师范大学, 上海 200062)

中图分类号: G710 文献标识码: A 文章编号: 1672-4038 (2021) 05-0042-03

职业教育是我国经济社会发展的重要战略支撑之一。自中国共产党建党以来,从新民主主义革命时期到新中国成立到改革开放,再到社会主义新时代,党始终坚持“大力发展职业教育”的大政方针。目前,我国已经建立了世界最大规模的职业教育体系,各级各类职业教育为我国经济建设和社会改革作出了不可磨灭的贡献。如今,在全面建设社会主义现代化国家新征程中,中国也进入了“百年未有之大变局”。一方面,新的国际格局正在形成,新的现代化模式变得更加多元,人类命运共同体嵌入在更加复杂的国际竞争环境中;另一方面,以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局业已形成。新的制度环境和新的发展格局给中国职业教育发展带来了新的挑战和机遇。因此,加快构建现代职业教育体系是新时代中国教育改革、中国经济社会发展的重大战略部署。在建设世界最大规模职业教育体系的过程中,一体化设计中职、高职、本科职业教育培养体系,关键在于职业本科教育。习近平总书记对职业教育作出重要指示强调:“稳步发展职业本科教育,建设一批高水平职业院校和专业,推动职普融通,增强职业教育适应性,加快构建现代职业教育体系,培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠。”事

实上,21世纪以来,技术本科、高职本科就兴起滥觞。2014年开始,300多所地方本科高校向应用型转变改革。如今,在读的高职学生中近60%的人有继续求学的愿望。因此,在现代职业教育体系建设和职业教育高质量发展的进程中,稳步发展职业本科教育既是必然的战略选择,也是核心突破点和增长点所在。在高等教育逐步普及、学历社会已经初具规模的时代,从学历社会转向技能社会、建设“学历+技能”共生共荣的高质量学习型社会是中国未来的必然选择。

一、稳步发展职业本科,丰富技术技能人才的供给类型

从学历社会转向技能社会是经济社会发展到特定阶段的战略转型。特别是在内卷极其严重的变革时代,教育功利化问题变得极其尖锐,学历高消费成了内卷与教育功利化的问题焦点。事实上,学历高消费不仅是教育资源的浪费,更是多样化人才、人力资本的浪费。因此,从学历社会转向技能社会,强化技术技能人才的培养是新时代中国经济社会发展、全面建设小康社会的重要战略选择。技能社会对技术技能的需求是多样化的,既包括远离自然世界的抽

收稿日期: 2021-05-01

作者简介: 石伟平,男,教授,华东师范大学职业教育与成人教育研究所,主要从事比较职业教育、职业教育基本原理研究。

象劳动技能，又包括亲近自然的具体劳动技能，在“体力密集型”和“脑力密集型”之间有着漫长的技术技能人才类型光谱。在工业经济逐渐转型、知识经济日益昌盛、数字经济逐渐壮大的新产业结构中，大数据与云计算将成为生产资料，互联网、物联网将成为生产关系。新的产业结构催生了新的劳动力市场布局，如今的劳动力就业市场出现了“体力密集型产业”中的低端人群面临大面积失业、“脑力密集型产业”又面临人才奇缺或者无用武之地的尴尬局面。目前，我国技术技能人才培养的供给方主要有中职学校、技师学校、高职院校和应用型技术本科，更高端人才培养有“双一流”大学和传统本科院校。在高职与本科之间虽有应用型技术本科，但是，应用型本科基本上转型不理想，其继续沿用传统本科的人才培养模式，技术实践、工程实践严重欠缺，高层次、高水平技术技能人才供给相对不足。因此，新时代党和国家稳步发展职业本科，对扩大专科层次以上的技术技能人才供给、扩大“体力密集型”和“脑力密集型”之间的人才类型具有重大的实践价值。

良性的人口分布是“橄榄球”结构，包括收入、年龄、学历，也包括技能。但是，因为专科层次以上的技术技能人才培养缺失，我国并未形成“橄榄球”的技能人才结构。职业本科的教育层次定位不明确，人才培养缺乏特色。职业本科院校虽然是全新的办学类型，但是在源头上多是高职升格而成，办学经验上并未脱离高职的底色。职业本科与应用型本科都是本科，在办学上又从本科层次进行相似的定位，面向的经济产业与劳动力市场需求并不明确。因此，新时代按照习近平总书记的要求“稳步发展职业本科”就是要精准对接劳动力市场的需求，丰富技术技能人才的供给类型。具体来说，一是根据区域经济产业的需求有序申报、升格举办新型职业本科，不能为了办学资源、办学级别等盲目申报、升格举办职业本科；二是聚焦产业界的实践需求，面向劳动力市场缺口，职业本科教育应该加强劳动力市场的调研分析，以坚实的经济产业需求和劳动力市场数

据做支撑，准确定位职业本科的办学目标和人才培养方案。

二、稳步发展职业本科，建构技术技能人才的生态体系

技能社会是一个整体性的系统结构，兴办职业本科解决了技术技能人才类型的缺口问题，但是，更需要在本科学历层次技术技能人才供给之外，协调处理好专科层次、本科及以上层次职业教育的关系，建构技术技能人才的生态体系。首先，在学历教育体系做好纵向贯通。按照全国职业教育大会的精神，新时代技能社会的建设需要进一步完善现代职业教育体系，一体化设计中职、高职、本科职业教育培养体系，协调高职、职业本科和应用型大学的教育生态。其次，在学历教育、非学历教育的体系间搭建技术技能人才培养的桥梁，做好“职前职后一体化”设计，着力优化职后职业技能培训教育。最后，技能教育不能完全脱离学术教育的支撑，因此还要在横向上逐步完善“横向融通”的体制机制设计。在纵向贯通、横向融通、职前职后一体化的技能人才生态体系中，职业本科的举办既解决了学历体系教育的“断头桥”问题，为技术技能人才成长拓展了通道，有了从“大专—本科—专业研究生学位”的可能性，又在“职前职后一体化”的职业技能体系建构中有了重大的机制性突破。

稳定发展职业本科是建构技术技能人才的生态体系的枢纽性环节。然而，中国技术技能人才生态体系存在严重的问题。一是各个层级之间的贯通、流动渠道不通畅，考试、评价制度不匹配，学分与资历认证不能通用；二是各个层次的教育本身存在现实性的难题，如中职的升学教育难题、高职的质量困境、应用型本科的转型不彻底等等。在现代职业教育体系的建构中，一是做好纵向贯通的制度设计，一体化设计中职、高职、本科职业教育培养体系，在专业目录、课程标准、教学标准等尺度上形成上下衔接的教育体系；二是在中国已经存在大批量应用型本科、高水平高职的情况下，职业

本科要与高职、应用型本科错位竞争，建成“和而不同”的办学生态布局；三是充分改革职业高考，不断完善“学分银行”制度与国家资历框架，为中职学生、高职学生提供多样化的升学与发展通道，打通走向职业本科，迈向更高技能成长体系的可能性。

三、稳步发展职业本科，提高技术技能人才培养质量

事实上，稳步发展职业本科实现了技术技能人才供给的多样性，也为建构技术技能人才的生态体系提供了可行性。但是，技能社会的建设不仅仅是人才类型的多样化与人才培养体系的立体化，更重要的是在于技术技能人才质量水平的优化。因此，稳步发展职业本科，最关键的问题在于提高技术技能人才的培养质量。然而，从目前的情况来说，我国职业本科院校的办学实力整体偏弱，群组内部差异悬殊，人才培养质量、办学效益问题突出。从我国职业教育本科发展轨迹看，“本科院校创办职业教育本科”“高职与本科院校联办”“高职院校试办”和“职业（技术）大学创办”是最常见的四种办学形式。然而，各类办学形态的实力相差非常巨大，特别是新升格的职业本科都是以专科层次办学为主。第一批、第二批 24 所试点职业（技术）大学基本是由民办高职高专“升格”而来，只有南京工业职业技术大学等几所为少数高水平的职业本科。这样办学实力整体减弱，群组内部差异悬殊，也难以形成整体的组合效应，职业本科教育的质量、口碑将会受到学生、家长、用人单位等多方的质疑。因此，在国家稳步发展职业本科的大政方针之下，党和国家、各职业本科学校必须坚持政策初衷，提升职业

本科的办学质量，为技能型社会提供高质量的人才。具体来说，可行的对策建议有三。

首先，积极吸引多元力量参与职业本科建设，构建协同治理机制。一是在政府、院校之外，积极吸引行业、企业力量参与办学，通过会商协同机制，建构职业本科院校建设的治理机制；二是在多元力量参与的基础上，引入院校研究等科学方法，重点解决职业本科院校的专业布局、课程体系、师资队伍、实习实训条件等难题；三是不断健全职业本科发展的制度保障、经费保障，特别要强化督导评估，以科学可行的标准督促、引领职业本科院校建设。

其次，保持住本科教育的类型属性和本科特色，优化内部治理结构。一是坚定职业教育的类型身份与地位，从职业本科教育的类型与层次准确定位办学目标，优化调整专业布局。二是始终坚持“产教融合、校企合作”的职教特色，在实践育人、实训育人等模式中不断提高人才培养质量。三是强化体制机制创新，提升院校治理现代化水平。完善内部质量保障评估体系，改善内部治理结构，提升治理能力和水平，进一步打造技术技能积累和创新服务平台，提升服务地方和产业的能力，形成校内外融合发展的共同体。

最后，批判性借鉴德国、英国、日本等国家的职业本科教育办学经验，探索中国特色的职业本科办学规律。德国“二元制”大学、英国多科技术学院、日本短期大学等办学形式对本科层次的职业教育办学具有一定的借鉴价值，但是在世界最大人口规模、最大制造业体系以及最复杂地域差异的中国，职业本科办学必须要立足于中国区域的实际情况，合理借鉴发达国家的办学经验。

（责任编辑 刘红）

加快构建服务高质量发展的 现代职业教育体系

曾天山

(教育部职业技术教育中心研究所, 北京 100029)

中图分类号: G710 文献标识码: A 文章编号: 1672-4038 (2021) 05-0045-04

职
教
探
索

职业教育是培养高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠的基础性工程,是促进经济社会发展和提高国家竞争力的重要支撑。纵观革命、建设和改革开放各个历史时期,我国经济持续快速发展职业教育功不可没。但职业教育仍是教育领域的短板,存在投入不足、质量不齐、社会认可度不高等问题。全国职业教育大会的召开,对于破解职业教育发展“瓶颈”问题,助力其进一步改革发展释放了积极信号,明确提出强化类型特色、完善体系建设、推动职业教育高质量发展,契合构建高质量教育体系、建设教育强国的时代主题,标志着我国职业教育迈入了提质培优、增值赋能的高质量发展新阶段,显示出不同以往的新目标、新特征、新模式,科学回答了服务高质量发展的现代职业教育体系是什么和怎么建的问题。

一、优化类型定位增强职业教育适应性

新中国成立后,职业教育支撑起我国独立的工业体系。改革开放以来,通过调整中等教

育结构发展中等职业教育,通过“三改一补”发展专科高等职业教育,职业教育占据半壁江山,为各行各业累计培养输送了2亿多高素质劳动者,支撑了经济的长期高速增长和高质量就业。党的十八大以来,国家相继颁布了《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》《国家职业教育改革实施方案》,使职业教育改革发展走上提质培优、增值赋能的快车道,职业教育面貌发生了格局性变化。目前,我国拥有职业学校1.13万所,在校生3088万人,规模位居世界前茅;开设了1300余个专业和10余万个专业点,基本覆盖了国民经济各领域,年均培养1000万左右的高素质技术技能人才。在现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业等领域,一线新增从业人员70%以上来自职业院校,这些人才有力支撑了经济社会高质量发展。职业教育的发展为扩大就业做出了积极贡献。有研究表明,职业教育招生数占比每上升1个百分点,第二、三产业吸纳就业比重就上升约0.5个百分点。同时也要看到,一方面,我国劳动者整体技能素质虽然在不断提高,但与发达国家相比仍然存在较大差距,近9亿劳

收稿日期: 2021-05-04

作者简介: 曾天山,男,研究员,教育部职业技术教育中心研究所副所长,主要从事教育政策与管理、教育教学理论研究。

动者中技能人才占比仅为 26%，其中高技能人才超过 5000 万人，占比仅为 6%；另一方面，在经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，人口由年轻化向老龄化发展，传统农业向高品质、绿色化发展，传统制造业向高端化、智能化、绿色化发展，传统服务业向高品质和多样化发展，而目前新型职业农民总量超过 2000 万人，催生了一千亿元的农民职业教育培训市场。初步测算，到 2025 年，我国制造业十大重点领域人才需求缺口接近 3000 万人，服务业的缺口更大，仅家政、养老等领域至少需要 4000 万人。

因此，要想解决“技工荒、大学生结构性就业难、高技能人才供不应求”的难题，就必须提高技能与经济社会发展的匹配度，实现职业教育从层次向类型的转变。这需要在优化类型教育定位、增强适应性上下功夫。要深刻领会习近平总书记提出的“前途广阔、大有可为”的战略地位，充分认识职业教育在应对百年未有之大变局、实现中华民族伟大复兴、成就人人出彩方面的重要意义，看到职业教育大有作为、大有可为的光明前景；深刻领会习近平总书记在考察闽江学院时提出的“不求最大、但求最优、但求适应社会需要”的要求，瞄准技术变革和产业优化升级的方向，推进产教融合、校企合作，促进教育链、人才链与产业链、创新链有效衔接，推动职业院校特色化发展；深刻领会建设技能型社会的深远意义，加快促进学历社会向技能社会的转变，建设国家重视技能、社会崇尚技能、人人学习技能、全民拥有技能的技能型社会；深刻认识职业教育让每个人都有人生出彩机会的重要意义，加快构建面向全体人民、贯穿全生命周期、服务全产业链的职业教育体系。同时，要牢牢把握职业教育是面向市场的就业教育和注重培养技能的实践教育的本质属性，牢固树立类型教育新发展理念，深刻认识职业教育“不同类型、同等重要”的基本定位，准确把握技能人才成长规律、职业教育办学规律和教学规律，加快实现由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变，紧盯产业

规划和人才需求，动态调整院校建设和专业设置，改革选拔评价制度，完善“文化素质+职业技能”的分类考试招生办法，健全内外结合的评价制度，畅通人才职业发展通道，就业有门路，升学有活路，真正架起人才培养的立交桥。

二、提高育人质量增强职业教育竞争力

实现职业教育由追求规模扩张向提高质量转变，要解决好“就业率高但就业质量低、可持续发展能力弱”等问题，需要在育人模式创新上下功夫。2021 年 5 月，中国青年报社社会调查中心发布的职业教育专题调查结果显示，要让职业教育成为更多家长的主动选择而非无奈之举，62.6% 的受访家长表示要提高职业教育质量。职业教育办学质量的提高有助于增强家长的主动选择。一方面，随着国家的高度重视和学校企业的共同努力，职业教育由兜底教育变成了选择性教育，一批优质高职学校新生录取分数超过普通本科控制线。职业学校的就业率普遍高于普通学校，常态下中职在 95% 以上、高职在 90% 以上，毕业生年平均收入约 3—5 万元，最高的达 10—20 万元。即使在疫情严重的情况下，2020 年应届高职毕业生离校就业率为 84.23%，高于普通本科 6 个百分点。但同时也应看到，9865 所中职学校空、小、散、弱的问题还比较突出，半数左右的学校不达标；高职专科社会生源占比达 23.38%，质量型扩招任务艰巨；职业本科民办校居多，办学模式正在试点探索。高就业率并不代表职业学校培养的人才多受市场欢迎，事实上，职校毕业生大多都是中、低端就业，且初次就业稳定率并不高，学用一致率低、就业质量低、持续发展能力弱，暴露出来的问题就是职校毕业生不能很好地适应用人单位的需求。

为此，要一体化设计中职、高职、本科职业教育培养体系，从乡村振兴的战略高度巩固中职的基础地位，基础不牢势必影响县域经济发展，急需实施办学条件达标工程，建设一批优质学校和专业。提质培优专科职业教育，实

施“双高计划”，发挥示范引领作用。稳步发展本科职业教育，坚持高起点、高标准、高水平，坚持办学类型不变、培养模式不变、特色学校名称不变。职业教育不仅要长个子，破除学历低人一等的局限，更需要长本事，深化“三教”改革，健全“固定岗+流动岗”的教师管理制度，完善激励机制，增强学校教师的企业经验，拓宽从行业企业吸引技师的渠道，使“双师型”教师占专业教师总数的一半以上，确保学生实践教学比例占总课时一半以上，借鉴发达国家经验，总结推广中国特色学徒制，加强实习实训环节，确保实习实训有岗有量有指导。基于新课标建设立体化教材，及时更新内容与形式，一年一小变，三年一大变，开发新型活页式、工作手册式教材，推动信息化与教育教学的深度融合，发展新形态教材（数字教材），丰富虚实结合的教学资源，全面使用国家规划教材。把产教融合、工学结合作为职业教育的基本模式，强化教学、学习、实训相融合的教育教学活动，推行项目教学、情景教学、案例教学、模块化教学、混合式教学、工作过程导向教学等教学模式，推动职普融通，坚持立德树人、德技并修、育训结合、全面发展，推广“岗课赛证”综合育人，以职业岗位为起点，创设理实一体化课程，对标技能大赛的引领示范，突出行业企业技能等级证书的鉴别评价，充分发挥校企双主体育人作用，大幅提升新时代职业教育现代化水平，培养高素质技能人才，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。

三、优化环境增强社会认可度和吸引力

实现职业教育从“叫好”向“叫座”的转变，解决好社会存在的“重普轻职、重学历轻能力”问题，需要在增强职业教育的社会认可度和吸引力上下功夫。2021年5月，中国青年报社社会调查中心发布的职业教育专题调查结果显示，有89.6%的受访家长认为要从根本上转变人们对职业教育的观念，需要真正提升技

术技能人才的社会地位，让他们获得全社会的尊重。据2021年4月发布的《中国职业教育发展大型问卷调查报告》显示，当前职业教育发展面临的最大困难，排前三位的是社会认可度、人才培养质量和地方政府重视程度，分别达到68.62%、62.22%和52.59%。有研究发现，群众对职业教育尤其是中职教育不认可的原因在于条件差、待遇低。其中，条件差主要表现为职业教育办学基础薄弱（从薄弱普通中学转办职高、从中职升格专科、民办学校和独立学院转设）、成本高（根据联合国教科文组织测算，职业教育办学成本是普通教育的3倍左右）、管理层级低（省市管高职、县管中职）、历史欠账多（经费投入长期不足）。2019年，全国职业教育总投入首次突破5000亿元，但占比低，仅占全国教育经费的10%；增速慢，低于全国教育经费增长水平；差距大，区域间、院校间不均衡问题突出。从区域而言，发达省份经费相对宽裕，中西部省份经费比较紧张；从办学层次而言，中职尚无国家生均拨款标准，投入偏低，高职生均1.2万元国家标准并未全面真正落实；从举办主体而言，公办学校有保障，企业办和民办学校保障能力弱。此外，待遇低表现在社会对职业教育人才在就业招聘、城市落户、薪酬、职称评审、职级晋升等方面还存在一些歧视性政策，“同等重要”与“同等待遇”尚不能同步落实。

为此，要把加大保障力度改善办学条件作为前提。重视与投入相匹配，开源与节流相结合，全面与重点相统筹，健全政府投入为主、多元多方支持，多渠道筹集教育经费的体制，优化支出结构，新增教育经费向职业教育倾斜，逐步提高中高职生均拨款水平，探索实施基于专业大类的差异化生均拨款办法和学费标准，从人财物、软硬件等方面健全机制，保障所有学校的办学基本需要，重点建设一批中职优质学校和专业，深入实施“双高计划”，稳步发展本科职业教育，形成一批龙头学校和骨干专业，发挥示范引领作用。要把提高技术技能人才待遇作为关键，全面落实《深化新时代教育评价改革总体方案》，清理社会对技能人

才在就业招聘、城市落户、薪酬、职称评审、职级晋升等方面的一些歧视性政策，提高技能人才的经济待遇、政治待遇、社会待遇，形成“不唯学历凭能力”的用人机制，营造“不拘一格降人才”的社会氛围。

全国职业教育大会进一步明确了职业教育的类型定位，强调了优化教育结构、突出特色办学、培养技能人才，从突出类型教育特色到类型教育体系化设计，是教育理念走向理论化的重大突破；首次提出了本科层次职业教育从试点走向稳步发展，是健全职业教育体系的历史性进步，是深化人力资源供给侧结构性改革的重大举措；首次提出了建设技能型社会的命

题，把技能作为强国之基、立业之本、生存之道，让职业教育“长入经济”“汇入生活”“融入文化”“渗入人心”“进入议程”，形成国家重视技能、社会崇尚技能、人人学习技能、全民拥有技能的局面，是传统人才观、教育观的深刻变革。这次大会是统一思想、凝聚共识的会议，是坚定信心、提振精神的会议，是谋划长远、开启新征程的会议，在中国职业教育发展史上具有里程碑意义，进一步弘扬了劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚，夯实了中华民族伟大复兴的深厚根基。

(责任编辑 吴潇剑)

关于构建职业教育新生态的思考

闫广芬

(天津大学, 天津 300350)

中图分类号: G710 文献标识码: A 文章编号: 1672-4038 (2021) 05-0049-04

职
教
探
索

深入学习贯彻习近平总书记的重要指示“在全面建设社会主义现代化国家新征程中, 职业教育前途广阔、大有可为”和全国职业教育大会精神, 可以想象未来的职业教育, 因其“长入”经济、“汇入”生活、“融入”文化、“渗入”人心、“进入”议程的努力, 迎来的必是“东西联动、南北呼应、百舸争流、百花齐放的新格局”, 是真正“香起来、亮起来、忙起来、强起来、活起来、特起来”的美好图景。概言之, 这是一幅职业教育新生态的构想。从联系的、整体的、动态的视角研究职业教育, 构建职业教育发展新生态必将是题中之义。

将职业教育作为一种生态进行研究, 是由职业教育的特殊性以及历史阶段性所决定的。伴随我国职业教育规模从小到大、层次从低到高、参与从少到多、能力由弱变强、影响由微到著, 职业教育丰富的实践性为人们认识、理解、把握职业教育的本质规定性提供了深厚的现实土壤。作为一种类型教育, 职业教育具有丰富的实践基础和比较清晰的理论架构, 人们也逐渐跳出了对职业、教育二元结构的认知, 深刻认识到职业教育是一个复杂的、整体的、动态的系统。职业教育的发展源于实践。实践是实体世界和理念世界、物质本体和思想本体的统一性存在, 实践活动的有效性取决于本体论、认识论和方法论的统一。因此, 分析研究

职业教育的新发展受到研究者和实践者对职业教育的认识程度, 即在认识论上的突破以及在方法论上的选择的共同影响。由此决定了职业教育研究发生转向: 一是运用新的思维方式重新审视职业教育, 二是将职业教育发展的关注点从决策场域转换至执行场域。职业教育作为一种类型教育, 从理念倡导到具体实施的任务变化、从政策驱动到质量文化的主题变迁, 决定了我们必须从整体意义上去理解职业教育, 将职业教育行动放到整体的社会生态与教育生态关系的现实背景之下, 既要关注职业教育系统自身的变革, 也要置身于教育体系和国家-社会结构中追求整体效应。

一、高站位: 主动识变, 开启职业教育新阶段

职业教育作为一种类型教育, 一个重要特征在于它与环境联系的直接性与紧密性。故要以更高远的历史站位、更深邃的战略眼光, 主动把握环境变化。“十四五”开局之年, 全国职业教育大会召开, 职业教育发展进入新的历史阶段。

职业教育外部环境的变化, 深刻地影响着职业教育的地位和走向。当今世界正在经历百年未有之大变局, 受新冠肺炎疫情全球大流行

收稿日期: 2021-05-09

作者简介: 闫广芬, 女, 教授, 天津大学教育学院院长, 主要从事职业教育、教育史研究。

影响,这个大变局正在加速变化。根据我国发展阶段、环境、条件的变化,党中央提出要构建形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。当前,我们面临的重大风险是西方国家特别是美国对我国的恶意打压与遏制。中美博弈加剧,两国关系进入全面战略竞争的历史新阶段。在对职业教育产生影响的宏观外部因素中,国际政治局势的影响越发重要。在实施“一带一路”倡议中,中国的对外贸易发展具有多元化、多样化的选择,同时也降低了对美国的依赖程度。我国政府鼓励企业加快“走出去”的步伐,发挥地缘政治优势,推进多边跨境贸易、交流合作。“十四五”期间,我国会继续积极利用全球资源和市场,加强产业全球布局和国际交流合作,形成新的比较优势,提升制造业开放发展的水平。职业教育在对外国际交流与合作过程中,要服务于国家“一带一路”倡议的推进,服务于中国企业在这些国家的“走出去”战略。

当前,我们面临的重大冲击是经济全球化遭遇逆流,世界经济陷入衰退,不确定性、不稳定因素增多,我国经济下行压力加大;我国企业面临的重大短板是关键技术受制于人、“卡脖子”问题还没有得到彻底解决。在技术进步、全球化、人口发展、可持续发展等驱动力的推动下,全球的社会经济结构发生了巨大变革。经济结构转型也在引发社会职业结构和就业结构发生变化。2016年以来,世界经济论坛开始聚焦“第四次工业革命”。2019年,世界经济论坛年会开始关注“第四次工业革命产生的新职业模式”。2013—2019年,国际劳工组织发布“未来工作倡议”系列报告,分析了未来工作世界所彰显的工作性质变化、劳动力市场结构重构、就业形式灵活多样、工作组织形式扁平化和新工作价值观塑造五大特征。新一代产业革命将导致各国经济发展对技术技能人才在数量、结构、类型等方面发生巨变,高层次技术技能人才与综合素质的复合型技术技能人才将成为职业教育人才培养的未来目标。

经济发展状况与技术相互影响。随着技术不断进步,教育领域也出现了许多新的教学组

织方式。2019年联合国教科文组织发布的《教育中的人工智能:可持续发展的挑战与机遇》报告,成为世界各国进行“人工智能+教育”变革的驱动力。一系列新兴技术的快速发展及其在职业教育领域的深度应用,推动了包括针对产业边界模糊化的专业结构调整、知识结构复杂化的工程结构调整、技术含量日益提升的能力结构调整等在内的职业教育内部结构变革,从而加速了职业教育教学模式、学习模式、组织管理模式等的重构,进而通过赋能职业教育、重塑发展新生态,促进职业教育的现代化。

职业教育是面向社会、面向人的教育,为使人民群众更好地走向社会、走向工作岗位,追求更加美好的生活,职业教育的改革与社会的关系日益紧密并引起广泛重视。“十四五”时期,我国人口区域发展不均衡的问题依然存在,重点人群的发展问题和人口老龄化问题仍旧突出。新型城镇化建设要求拓宽农村劳动力转移就业渠道,创造更多适合农村劳动力转移就业的机会。同时,高校毕业生、农民工转移就业、军队转业干部和退役士兵、残疾人、少数民族劳动者、退役运动员、戒毒康复人员、刑满释放人员等群体的就业工作,都要求我们营造公平的就业环境,稳步扩大就业规模,提升就业质量。为了解决上述人群就业创业问题,需要坚持人才优先,健全劳动者素质提升长效机制,加快培育更高技能水平、更好专业素养和敬业精神、更强创新能力和创业精神的劳动者队伍,着力缓解结构性就业矛盾。届时,改善民生、消除贫困、实现社会公平的职业教育社会功能将得到进一步彰显。

相对于职业教育面临的外部环境而言,高等教育和基础教育从教育系统内部也为职业教育营造出一种发展环境。首先,基础教育质量决定了职业教育生源的整体水平。职业教育作为教育系统内部的子系统,其相对弱势地位的形成,与我国基础教育和高等教育长期以来特有的发展方式不无关系。高中阶段职业教育的受众主要以初中毕业生为主,因此初中和小学基础教育的整体质量和水平,在很大程度上决定了中等职业教育的起点水平和现实定位。其

次，教育体系内部的层次衔接及本科层次高等教育的定位问题。在建设服务全民终身学习的教育体系过程中，职业教育体系既要确定如何从整体上在建设现代教育体系中发挥本身的独特作用，也要处理好内部结构（中职—高职专科—本科层次职业教育之间的衔接，尤其是本科层次职业教育与普通本科高等教育之间的区别定位）之间的关系。如果职业教育的外部环境有异于基础教育或高等教育，那么归根结底是因为职业教育在人才培养方向上有特殊定位，也就是说，职业教育培养的人才应具备不同于普通教育的特点。目前，我国有 600 多所新建本科院校是在 2000 年以后陆续由专科升格而成。2014 年，教育部等六部门印发的《现代职业教育体系建设规划（2014—2020 年）》指出，“鼓励举办应用技术类型高校，将其建设成为直接服务区域经济社会发展，以举办本科职业教育为重点，融职业教育、高等教育和继续教育于一体的新型大学”。值得关注的是，这为职业教育体系内部从专科层次办学打破天窗开创了新局面。今后五年，这两种职业院校如何发展，如何与专科层次职业院校在课程和人才培养贯通衔接上发挥作用，将对职业教育发展产生重要影响。

二、广视野：把握核心要义，构建职业教育新生态的现实基础

改革开放以来，职业教育发展日新月异。借助生态学的核心观念——生态位、生态链、生态化，全面理解职业变革的各方面和全过程。

生态位确立。职业教育生态位是指职业教育通过与其他教育类型及周围环境之间的关系来定位职业教育在社会大系统中的位置。职业教育与普通教育是两种不同的教育类型，但地位同等重要。这准确明晰界定了职业教育的本质特性和历史地位，确立了职业教育生态位既“高”且“宽”。姜大源在《为什么强调职教是一种教育类型》一文中从“跨界”“整合”“重构”三个方面对其类型特征进行了高度的概括，阐释了职业教育如何从多种关系走向开放、融合、共赢。职业教育生态位的宽度表明职业教育的开放

性，体现在由单一的正规教育向正规与非正规并存方向发展，由单一的学历教育向学历与非学历并存方向发展，由单一的职前教育向职前与职后一体化方向发展。这意味着职业教育从功能上实现了学历教育、岗位培训、技能培训、职业技能鉴定并举。职业教育开放性与外界在信息、能量、物质的联系愈加密切，并且随着职业教育复杂程度的增加与外界交换强度的不断加强，职业教育的系统生命力越加显现。

全生态链条构建。办好职业教育涉及一个复杂的关系网络。长期以来，我们在这种关系网络中要么重视其一或其二，未能从整体意义、相互联系上去把握。而建立现代职业教育体系是一种系统观念。陈宝生部长将这一系统概括为五大关系：普职关系、产教关系、校企关系、师生关系、中外关系。破除职业教育与产业间的资源和信息壁垒，消除产业系统和教育系统融合的体制机制障碍，是现代职业教育体系的核心旨趣。例如，建立“1+X”证书制度，改革技能等级评价机制，由企业通过证书制度深度参与职业院校的人才培养，将龙头企业的资源和实践知识融入课程体系之中；建立产教融合型企业，探索社会主义市场经济环境下企业承担育人功能的可能和机制；重构开放大学体系，鼓励职业教育参与学习型社会建设，将职前教育和职后培训结合起来，建立终身职业技能培训制度。另外，应进一步优化制度环境，进一步提升职业教育开放办学融入经济社会发展的水平，增强其服务经济社会发展的能力。我国职业院校共开设近千个专业、近 10 万个专业点，基本覆盖国民经济各个领域。职业教育产教融合、校企合作在制度、共识、模式、服务等方面取得了显著成效，逐步形成了高度匹配区域产业体系的院校集群和专业集群，在稳定和扩大就业、服务经济社会持续发展等方面发挥了独特作用；农村职业教育形成了独特的发展机制，在促进农村劳动力转移、推动城镇化进程起到了不可替代的作用；职业教育的国际化正在走出一条“伴随产业输出”的独特模式，其在国际舞台上的话语权和与合作宽度业已形成。

生态化形成。生态位的确立与生态链的构

建,其目的都是为了物种的生态化发展。生态化是指按照生态规律进行“末端治理”。职业教育的生态化一定落脚在人才培养的生态化,遵循人才培养规律和职业教育的技术逻辑,以期实现外部需求与人才成长内部需求的统一。改革开放以来,我国职业教育人才培养目标经历了从单一注重实用性的“技术本位”取向到强调“坚守专业精神、职业精神、工匠精神,培育德智体美劳全面发展的建设者和接班人”的转变。在职业教育发展过程中,陈宝生部长指出:有两件事需要明确,“那就是产教协同,产是支撑,教是核心;校企合作,校是龙头,企是基础”。职业教育的重心、核心在质量,而质量的核心要义在于人才培养的质量。

三、强使命:呼唤打造中国职业教育理论新的样态

党的十八大以来,尤其是《国家职业教育改革实施方案》出台以来,职业教育走上了提质培优、增值赋能的快车道,职业教育面貌发生了格局性变化。1.13万所职业院校、3088万名在校生折射出职业教育的繁荣。解读丰富的职业教育实践、构建中国特色职业教育理论,是职业教育新生态的思想之维。

首先,加强职业教育话语体系的建设。2016年,习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上指出:“加强话语体系建设。在解读中国实践、构建中国理论上,我们应该最有发言权,但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小,还处于有理说不出、说了传不开的境地。”事实上,这一深刻分析,也是职业教育研究面临的重要问题。中央党校原副校长李君如说,要“以崇高的政治使命建设中国特色话语体系”。职业教育大发展,构建中国职业教育话语体系,也是一项艰巨的历史使命。发出职业教育界的声音,讲好中国职业教育改革的故事,要从丰富、复杂的职业教育实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论。总体而言,展现真实、立体、全面的职业教育改革实践,需要坚定两种立场。一是本土自觉的立

场。本土化是中国学术面对大国崛起的必然选择。职业教育学科自开端至今,一直都秉持本土自觉,但也存在照搬异域理论解释来指导中国职业教育实践的研究范式。事实上,根植于改革开放以来中国社会整体转型实践背景中的职业教育,是异域职业教育理论无法真正表达的。真正的本土化,是通过从内向外看,即凝结具有中国特色的职业教育标识概念,在全球语境中探寻职业教育发展的中国逻辑。二是实践立场。在中国特色职业教育理论生成过程中,我们不能走捷径,如通过汲取教育学母体学科的概念、范式以逻辑演绎的方式进行,应直面现实社会生活中复杂的职业教育事实,深入调查,强调通过事实论证的生成方式。改革开放以来,中央政府采取政策强制和项目诱导的双重方式大力发展职业教育,而地方政府、职业学校、行业企业、受教育者等相关利益主体在博弈中开创出诸多具有区域特色的职业教育模式,其实践智慧丰富多样亟待被提炼、被书写、被传播。因此,真正的实践性,不仅要服务于国家决策,更需通过从下向上看,即针对在行政主导的一系列自上而下式职业教育改革实践中,探寻相关利益主体的行动逻辑。

其次,创生中国范式。在面对具有中国本土特色的职业教育实践经验,形成一系列职业教育标识性概念之后,职业教育的理论研究应着重整合出一套具有相当解释力、表达力的规范,从而在国际上造就一个有别于西方的中国职业教育范式。而这种范式,不但能够讲述中国职业教育的40年,也能讲述中国职业教育从古代治事之学、修业学馆、畴人世学、艺徒制、学徒制、社学等到近代实业学堂、实业学校、职业传习所、职业学校等再到新中国成立时的半工半读学校、中专、技校等的数千年传承脉络。因此,创生中国范式,需从后往前看:汲取中国职业教育优秀历史文化传统,探寻中国职业教育发展的历史逻辑。

总之,从职业教育话语体系的建立到职业教育研究范式的形成,是职业教育新生态的思想之维,为职业教育成为类型教育奠定理论基础。

(责任编辑 刘红)

“双循环”视域下 中西部高等教育振兴的价值与路径

陈时见 杨盼
(西南大学, 重庆 400715)

摘要:“双循环”新发展格局是党中央积极应对国内外形势变化而进行的系统性深层次变革。“双循环”视域下中西部高等教育振兴不仅呈现出新的时代特征,而且对于构建与中西部经济社会发展相协调的高校布局结构、促进与区域协调发展相适应的高等教育发展共同体、驱动双循环发展指引下的高等教育对外开放新格局等具有直接的现实意义。为深入推进中西部高等教育在新时代的持续健康发展,需要强化中西部高等教育振兴的政策引领,注重中西部高等教育振兴的结构优化,突出中西部高等教育振兴的机制创新,促进中西部高等教育振兴的要素融通。

关键词: 中西部高校; 高等教育; 双循环; 教育振兴

中图分类号: G649.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0053-08

专
题
研
究

2020年以来,党中央多次强调构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。“双循环”新发展格局旨在降低中国经济对外依赖性,提高“大国经济自生能力”,实现“对外开放”由被动向主动转变。“双循环”作为与“十四五”规划相辅相成的发展思路,强调内循环驱动、外循环助推,建立对外开放的“双向逻辑”,一方面以外循环持续推动国际经济发展,另一方面以内循环助力实现区域协调发展。以国内大循环为主体的“双循环”,为中西部地区经济高质量发展带来了新的机遇,同时也为中西部高等教育全面振兴带来了新的契机。中西部高等教育振兴不仅呈现出新的发展特征,而且被赋予了新的时代价值。

本文基于“双循环”视域,分析新时代中西部高等教育振兴的发展特征与价值旨归,并结合中西部地区经济社会的发展变革,探讨中西部高等教育振兴的实现路径。

一、“双循环”视域下中西部高等教育振兴的发展特征

中西部高等教育振兴是优化高等教育育人体系、对接区域经济社会发展的重要战略。改革开放以来,国家出台了一系列支持中西部高等教育振兴的政策文件,为建设高水平的中西部高校奠定了坚实的基础。“双循环”新发展格局不仅为中西部高等教育振兴提供了新的视野,

收稿日期: 2021-03-13

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中西部高校提升人才培养能力和办学水平研究”(18JZD053)

作者简介: 陈时见,男,教授,西南大学教育学部,主要从事比较教育、教师教育、高等教育研究;杨盼,男,西南大学教育学部博士研究生,主要从事比较教育、高等教育研究。

而且对中西部高等教育振兴提出了新的要求。因此，新时代中西部高等教育振兴呈现出新的发展特征。

1. 中西部高等教育振兴的均衡性

改革开放以来，在东部地区率先发展战略和对外开放政策的支持下，东部地区在区域经济发展中确立了领先地位，与中西部地区高等教育的差距也逐步拉开。^[1]与东部地区相比，中西部高等教育呈现出明显的滞后性。近些年来，虽然国家出台了一系列支持中西部高等教育发展的政策，采取了“对口支援”等诸多的有效措施，但并未从根本上逆转区域高等教育发展不平衡的格局。“中西部高等教育振兴计划”等一系列政策措施的实施，就是要在一定程度上缓解中西部高等教育发展过程中面临的瓶颈，为中西部高等教育创新发展聚集更多的教育资源，促进中西部高等教育的快速发展，缩小高等教育发展的区域差异，推进高等教育布局结构达到整体“相对均衡”的状态。

在“双循环”新发展格局背景下，产业转移政策的重心开始从“国际产业转移”向“国内产业转移”，为中西部高等教育振兴注入了改革的新动力，同时也进一步推动我国高等教育的区域协调发展。解决高等教育布局不平衡的问题，需要掌握好“均衡与非均衡”的辩证法，在国家和区域两个层级分步推进。首先是国家层面对高等教育均衡发展的推进。国家在中西部高等教育的经费投入、学科布局及优质师资队伍建设等方面予以了重点支持，通过政策驱动和任务引导促进东部与中西部高等教育的交流与合作，降低区域高等教育发展水平的差异，推动我国高等教育事业整体均衡发展。其次是中西部地区在高等教育均衡发展方面的努力。中西部地区也在通过制定相关的激励与保障政策促进省际间不同层次、不同类型高校的交流与合作，推动区域内优质高等教育资源的合理循环，促进中西部高等教育实现健康可持续发展。同时在关键区域、关键领域建立协调机制，推动高校、政府、市场和企业的政产学研合作，实现中西部高等教育在不同层次及领域的相对均衡发展。^[2]如《重庆市高等教育发展行动计划

(2018—2022年)》提出推动高等教育区域化发展，组建不同类型的高校联盟，实现优质教育资源共享。^[3]这类措施对于区域高等教育的均衡发展具有直接的推动作用。

2. 中西部高等教育振兴的联动性

“联动性”反映了体系内部个体之间互相影响、相互作用的联动作用过程。“中心-边缘”结构、点轴开发理论和集聚溢出效应都蕴含了联动性的内在特征，也为区域高等教育实现集群发展提供了理论支持。近年来，随着区域产业提质转型、区域合作不断深入、区域一体化进程不断推进，^[4]高等教育集群发展获得了源源不断的动力支持。在“双循环”的新发展格局引领下，区域高等教育联系更加紧密、集聚效应不断提升，进而推动区域高等教育实现优势互补和高质量发展。

“双循环”新发展格局所推动的协调性集聚效应，不仅提高了高等教育资源的利用效率，也为全面振兴中西部高等教育提供了新的路径。中西部地区高等教育存在着办学条件薄弱、经费投入不足和高层次人才匮乏等现实问题，所以需要发挥集聚效应，集中优质教育资源，加速新发展格局的构建。首先是促进集群发展。合理使用集聚与溢出效应能够促进高校集群联动，推动区域高等教育合作发展。一方面，发挥集聚效应吸引优质高等教育资源、集合异质型人力资本，加强区域内不同高校之间的互联互通，避免由恶性竞争带来不良影响；另一方面，通过扩大区域高等教育合作集聚所产生的溢出影响，以新的增长极辐射带动区域高等教育整体发展，快速提升中西部高等教育的竞争力。2021年全国教育工作会议明确提出要进一步发挥14所部省合建高校集聚和辐射带动作用，增强对区域行业产业发展服务与支撑能力。其次是推动共建共享。构建政府、高校、社会和企业协同发展机制，打造人才、资金、物质、信息资源共享平台，完善政产学研合作发展体系，形成区域高等教育与地方产业发展协同共进的新格局。

3. 中西部高等教育振兴的开放性

对外开放是推动高等教育现代化、建设高

等教育强国的重要路径。国内外政治、经济形势的变化以及新冠肺炎疫情的冲击,对“两头在外、大进大出”的国际大循环发展战略提出了严峻考验,同时也对我国高等教育的国际化进程带来了不利影响。中西部高等教育振兴需要直接面对开放发展的新形势和新挑战,以“双循环”新发展格局为引领,不断提高中西部高等教育对外开放的质量与水平,不断推进中西部高等教育的国际化进程。

“双循环”新发展格局不仅有助于提升中西部高等教育的开放水平,而且为新时代中西部高等教育振兴开创了新的路径。一方面,中西部高等教育振兴必须推动高等教育内涵式发展,创造可持续发展的内生动力。一直以来,中西部高等教育坚持以内涵建设与质量提升为实现高等教育振兴的立足点和出发点。中西部高等教育为深入推进质量提升、结构优化和可持续发展,一方面立足区域资源优势和新业态产业发展需要,对学科专业结构布局进行了进一步调整,并按照公正平等、互利共赢的原则,推动产学研用一体化发展;另一方面,中西部高等教育振兴必须推进高等教育对外开放,与国内外不同层次、不同类型的高校加强交流合作。改革开放以来,中西部高校逐步加强与国内外高校之间的合作交流,在高等教育对外开放进程中以“一带一路”建设为纽带、以沿线地缘优势为依托,实现与国际、国内高等教育的协调联动发展,从而推进中西部高等教育的国际化进程。^[9]《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》明确提出,一方面要加强区域内外高校交流与合作,另一方面要继续扩大对外交流与合作。实际上,开放性已成为中西部高等教育改革发展的必然选择。

二、“双循环”视域下中西部高等教育振兴的时代诉求

“双循环”新发展格局作为“十四五”规划的核心目标之一,不仅使中西部高等教育振兴呈现出新的时代特征,而且赋予了中西部高等教育振兴新的价值。在“双循环”背景下,

中西部高等教育振兴的模式和路径都正在发生深刻变化,这对构建合理的高校布局结构、协同的高等教育发展共同体、有序的高等教育对外开放新格局提出了期望与要求。

1. 调整与中西部经济社会发展相协调的高校布局结构

新发展格局的构建给中西部高等教育振兴提出了新的要求,需要中西部高等教育提高服务区域经济社会发展的观念和能力,基于地域特色和优势调整学科专业结构布局,建立富有特色、更高水平的中西部高校。首先,增强社会服务职能,助力区域经济社会发展。随着高等教育的不断发展,大学职能经历了从“知识传授”到“研究学问”再到“社会服务”的多元发展。^[6]中西部高等教育振兴需要发挥高等教育的基本职能,^[7]加强与区域经济社会发展的积极对接,加大教学与科研的改革和创新力度,推进与政府、社会、科研院所和行业企业之间的政产学研战略合作,建立五位一体的产学研合作模式,实现区域高等教育与经济社会发展的有机结合、互助互促。其次,优化层次结构,引导高校分类发展。高校分类发展旨在将高校划分为不同层次和类型,从而优化国家或地区高等教育的整体结构。^[8]伴随着我国高等教育现代化的不断推进,高等教育系统中出现了不同类型、不同层次的高校。振兴中西部高等教育需要引导区域内高校从同型竞争转向错位发展,对不同层次、不同类型的高校开展有针对性的政策指导和资源扶持,强调区域内高校之间的有序竞争、和谐发展,推动区域高等教育在良性互动的基础上构建相互协调、共建共享的新发展格局。^[9]此外,推进学科建设,加快提升服务水平。学科建设是高校实现科技创新、文化创新的重要依托。^[10]但由于政策、经费等资源供给的差距,我国重点学科分布呈现明显差异。在教育部第四轮学科评估中,东部、中西部的A类学科占比分别为70.72%、29.28%。^[11]面对学科布局不尽合理的状况,在新发展格局的构建中,一方面需要集中国家和中西部地区的有限资源,通过带动中西部地区高等教育的创新人才培养和师资队伍建设来推动重点学科

的建设；另一方面需要中西部高校围绕地区新兴产业发展的需要、对接区域经济社会发展的趋势，寻找学科专业生长点和成长空间，实现中西部地区高等教育与地区经济社会发展的互促互进与和谐共生。

2. 构建与区域协调发展相适应的高等教育发展共同体

在新发展理念的指导下，振兴中西部高等教育需要构建区域高等教育发展共同体，集中优势、优质高等教育资源，解决区域高等教育资源布局不平衡的问题。首先，立足区域发展现状，促进高等教育协调发展。新发展阶段，我国高等教育的重心不断向下调整，高等教育的布局结构逐渐转向地方化、城市化。^[12] 针对区域、省域高等教育发展不协调的突出问题，中西部高等教育振兴应主动对接区域经济社会发展新需求与新格局，结合区域高等教育资源现状和社会经济发展需求，以省域产业布局和人口结构规模为基础，实现由粗放型东部、中部、西部高等教育布局结构向精准化省级高等教育布局结构的转变，^[13] 努力构建高校数量规模与人口规模结构基本合理、高校布局结构与社会经济发展基本匹配、高校学科专业与产业转型发展基本对接的区域高等教育新发展格局。其次，推进区域协同创新，助力产业提质转型。协同创新涵括战略协调、知识协调和组织协调三个层次的系统架构，旨在通过国家引导和制度安排，促进高校、企业和科研机构交流合作、整合资源，实现技术推广和知识增值。^[14] 中西部高等教育振兴应通过区域协同创新，整合区域内各合作方的有效资源，推动区域高等教育内涵式发展，构建科研交流与资源共享的创新型研究网络，推进区域高等教育产学研协同创新。此外，支持区域联动发展，缩小区域高等教育差距。经济、社会领域的非均衡发展导致区域高等教育发展往往先集中于一个核心，而后通过“辐射”或“外溢”的方式影响整个区域高等教育的发展。^[15] 这种“涟漪式”的渐进过程，缩小了区域高等教育的差距，推动了高等教育的协调发展。透过区域高等教育非均衡发展的现象，可以看到事物由局部不均衡向整体相对

均衡发展的过程规律，这对促进区域高等教育均衡发展具有深刻的现实指导意义。^[16] 实现中西部高等教育均衡发展，需要建立健全协同发展相关的规章制度，支持区域内不同层次、不同类型高校实现联动发展；同时进一步发挥“集聚-溢出”效应，全面提升中西部高校的办学质量与整体水平。

3. 促进与双循环发展相切合的高等教育对外开放新格局

“双循环”新发展格局的构建，需要中西部高等教育实施更高质量、更高水平的对外开放，在增强“造血”能力的同时坚持“扩大开放”，构建东西联动、内外互通的高等教育对外开放新格局。首先，更新开放理念，实施更高层次对外开放。教育对外开放是推进我国高等教育国际化进程、现代化建设的重要路径。^[17] 近年来，国内外经济政治形势的变化、新冠肺炎疫情所带来的全球性影响，对高等教育对外开放造成了巨大的冲击，使得许多国家的高等教育国际交流合作雪上加霜。面对错综复杂的国际形势和新的国家发展规划，中西部地区要提升高等教育对外开放成效，调整对外开放的对象和范围，实行积极主动的高等教育对外开放政策，构建更广阔、更有利、更高质量的高等教育对外开放格局。^[18] 其次，增强“造血”能力，助力国内大循环发展。中西部高等教育发展不仅事关区域高等教育的协调发展，而且影响着地区经济社会发展水平的提升。中西部高等教育作为地区人才培养、智力支撑、科技创新的重要力量，在相当程度上影响着中西部地区整体发展以及中西部全面振兴的顺利推进。为促进区域高等教育均衡发展，国家在中西部高等教育振兴的不同历史时期出台了具有针对性的政策措施。但振兴中西部高等教育，不仅需要提供精准的外部支持，更重要的是增强自身的“造血”能力，激发高等教育内生发展的动力，继而助力国内大循环发展，实现高等教育质量的全面提升。此外，坚持“扩大开放”，积极参与国内国际双循环。对外开放是构建区域高等教育共同体、推进新发展格局的关键支撑。“十四五”规划也强调实行高水平对外开放，

是未来一段时期我国的一项战略重点工作。^[19]但区域位置、教育观念、办学经费等因素依然制约着中西部高等教育的对外开放水平。2019年,中西部22个省(区、市)中只有5个省的高等教育外国留学生人数达到全国平均水平,占中西部地区总数的50.7%,但仅为东部地区的29.2%。^[20]在新的历史时期,中西部高等教育振兴要坚持“扩大开放”,不断提高中西部高等教育的对外交流和合作水平;同时在“一带一路”建设中发挥区位和人文优势,在对外开放的实践探索中全面提升中西部高等教育的质量和水平。

三、“双循环”视域下中西部高等教育振兴的实现路径

“双循环”新发展格局对中西部高等教育振兴提出了新的时代要求。中西部高等教育振兴必须立足新的发展特征和时代诉求,结合中西部地区经济社会发展的现实状况,从政策引领、结构优化、机制创新和要素融通等多个方面探索新的实现路径。

1. 强化政策引领,明确中西部高等教育振兴的发展方向

通过政策引领可以明确当前阶段中西部高等教育振兴的核心任务与实践路径,助推新发展格局的构建。第一,明晰当前阶段中西部高等教育振兴的目标。《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》的实施,推动中西部高等教育进入高质量发展的关键时期。当前阶段,应以新发展理念为指导,围绕地区经济社会发展的现状与需要,推进中西部高等教育内涵建设和质量提升,为建设高水平、高质量中西部高校奠定坚实基础。例如,陕西省立足本省经济社会发展需要,在高等教育发展战略中提出了对本省高等教育发展的规划,包括重点关注实施质量与规模双重提升战略、加强高等教育的对外交流与合作等。^[21]第二,贯彻“新时代振兴中西部高等教育”的要求。2020年《关于新时代振兴中西部高等教育的若干意见》为今后中西部高等教育的发展指明了方向。首先,要坚

持和加强党对高校的全面领导。保证党在中西部高校各项工作中全面发挥作用,在中西部高校开展“四史”学习教育,发挥新时代高校的育人功能。其次,要推进高质量、内涵式发展。激发中西部高等教育发展的内生动力,使其适应区域社会经济发展;推进高校转型发展、结构调整和质量提升,主动建立与新发展格局相适应、与区域重大发展战略相对接的发展规划,结合国家主体功能区实现高等教育集群发展。最后,借势“一带一路”建设推进对外开放的进程。“一带一路”倡议提出后,中西部地区的区位条件发生了改变,从相对闭塞、相对保守的地区转变为更加前沿、更加开放的地区,这为推进中西部高等教育全面振兴、推进中西部高等教育国际化进程带来了新的历史机遇。^[22]在“一带一路”建设过程中,中西部高校应畅通国内国际教育循环,加强与沿线国家、地区的教育交流、合作共建,提升中西部高等教育在国际上的影响力。一方面,创新人才培养模式。建立健全人才培养、评价和激励等政策,营造良好的政策环境支持各类优秀人才成长。另一方面,积极开展合作办学。充分调动地方不同层次、不同类型的高校开展中外合作办学的积极性,不断提高中外合作办学的质量和水平,推动构建多层次、宽领域的中外合作办学新格局。^[23]

2. 注重结构优化,增强中西部高等教育振兴的服务职能

优化结构布局关系到高等教育内涵式发展目标实现,以及“双循环”新发展格局的构建。在新时代,推进中西部高等教育振兴需要进一步提升结构布局的合理性,提高服务经济社会发展的水平。第一,立足区域经济社会发展的需要,推动中西部高等教育结构创新。在新一轮科技革命和产业变革中,明确中西部院校的办学定位和发展面向,形成具有层次梯度、对接社会需求的高等教育分类发展模式。一方面,按照“定位合理、规模适宜、结构科学、优势凸显、特色鲜明”的原则,合理制定高校分类体系。引导中西部高校对接社会需求、科学合理定位,从同型竞争走向错位发展,建

立协调且特色鲜明的高校分类发展体系。^[24] 另一方面,按照“提质量、调结构、增效益、促规范”的原则,科学优化高等教育结构。遵循区域经济社会和高等教育协调发展的规律,围绕地区当前新兴产业和新业态产业的发展需要,重点支持符合生产力布局和产业政策的相关院校。第二,动态调整学科专业结构布局,培养地区产业发展急需的专业人才。学科专业结构要根据不同时期区域经济社会的结构特点和发展需求、面向区域经济社会发展和人才市场多样化的需求进行动态调整。一方面,引导高校动态调整学科专业,培育具有区域特色的优势学科和特色专业。鼓励高校根据区域经济发展需要和科学技术发展趋势动态调整学科结构,重视与国民生计和新型战略产业紧密相关的学科和专业建设,完善国家级、省级和校级三级重点学科可持续发展体系。另一方面,开展对学科和专业的评价工作,将其作为调整优化学科和专业结构的参考。开展学科和专业满意度评价,对符合经济社会发展趋势、具有明显优势和特色的学科和专业予以重点支持,对与经济社会发展不匹配、就业率较低的学科和专业实行减招或停招。

3. 突出机制创新,保证中西部高等教育振兴的动力基础

振兴中西部高等教育需要通过机制协调,保证中西部高校获得充足的办学资源、实现中西部高等教育振兴的顺利推进,从而助力新发展格局的构建。第一,完善投入保障机制。实现中西部高等教育的振兴,必须完善投资保障机制,加强对高等教育经费的投资和管理。一方面,保证高等教育的投入。拓宽经费投入渠道,保证对中西部地区高校有足够的资本投入,使中西部高校获得相对稳定的教育经费来源,并通过建立高等教育资金转移支付制度,支持中西部经济落后地区的高等教育,实现区域高等教育的全面均衡发展。^[25] 另一方面,加强对高等教育投入的监管工作。建立分类分层的高校绩效评估体系,科学配置中西部高等教育的投入,增强高等教育投入使用的合理性,提升中西部高校的办学实效。^[26] 第二,构建协同发展机

制。“协同”强调子系统(要素)通过“配合得当”实现系统内部优化和整体效益提升。^[27] 实现中西部高等教育协调发展和现代化的有序推进,需要建立协同发展机制,推动中西部高等教育事业可持续健康发展。一方面,推进高校、政府、市场和社会协同发展。协调好中西部地区高等院校与地方社会、市场及政府的关系,发挥高校在地区社会发展创新体系中的作用,推进高校与行业、企业的深度合作,实现高等教育与区域经济社会发展的有效对接。另一方面,促进区域内不同经济水平地区之间的协调发展。在推进中西部区域高等教育协调发展的进程中,需要在人才培养、科学研究和社会服务等重点领域发挥“点—轴—片”的带动效应,促进发达地区与欠发达地区高等教育协同发展。第三,深化交流合作机制。全面振兴中西部高等教育,需要构建区域高等教育一体化的发展格局,加强不同省份及省域内高等院校的交流合作,实现区域优势资源的共建共享与合理利用。一方面,推动优质资源共享。构建高校教学科研资源共享平台,推动图书网络、多元课程和设备场地等传统教育科研资源的共享,盘活各类办学资源,避免教育资源浪费,促进中西部高校的现代化建设。另一方面,推动高校集群发展。构建中西部区域高等教育发展集群,发挥高教集群的聚集、辐射带动作用,推动区域内高校开展多领域的交流合作,促进优质要素在区域内的循环流动。^[28]

4. 促进要素融通,整合中西部高等教育振兴的教育资源

新时代,中西部高等教育振兴需以构建“双循环”新发展格局为目标,促进高等教育各要素的流动与融通,以此增强中西部高校的自我“造血”能力。第一,加大教育资源的政策支持。面对中西部高等教育振兴中的问题与困境,不仅需要国家政策的积极引导与扶持,还需要建立完善政策保障机制,促进中西部地区高等教育内涵式发展和外部协同发展。一方面,加强政策的引导与扶持。基于整体开放、科学发展的布局设计,从上层建筑与经济基础协同发展的战略角度,积极创设有利于中西部高等

教育发展的制度环境与政策环境, 不断提高国家政策的精准度、集成度及创新度。另一方面, 建立完善政策保障机制。以国家政策制度为纽带, 优化高等教育资源布局结构, 促进中西部地区高等教育政产学研合作, 加快推进中西部地区高等教育的现代化建设。第二, 完善教育资源的机制。市场要素在促进中西部高等教育发展、实现中西部高等教育振兴中扮演着重要角色。中西部高等教育振兴应发挥市场经济的调节作用, 利用市场机制汇聚各类办学资源, 进一步加强中西部高等教育资源的使用合理性。一方面, 充分发挥市场调节作用。通过市场导向调整产学研用合作项目, 提高研究成果的收益, 激发各利益相关方的合作积极性。另一方面, 建立多元投资办学体制。发挥市场的调节、引导作用, 建立以政府办学为主、多方利益主体共同参与的高等教育办学体制。第三, 加强人才资源的重点保障。人才是第一资源, 也是起始资源, 对推进中西部高等教育振兴、全面提升中西部高等教育质量发挥着决定性作用。破解中西部高校人才引进和流失难题, 要加强中西部高校人才队伍建设, 完善多元引才的制度机制, 实现区域内人才流动闭环。一方面, 树立正确的人才观。确保人才开发的战略地位, 加大人才队伍建设的投入力度, 继续完善中西部高等教育人才队伍建设的各项制度保障。另一方面, 做好引才稳才用才工作。建立良好的人才交流机制, 解决好中西部高校高水平人才“留不住”和“引不来”的问题, 为中西部高等教育发展聚集更多的高层次人才。

参考文献:

- [1] [13] 刁玉华, 闫治国. 坚持精准施策推进高等教育治理能力现代化 [J]. 中国高等教育, 2019 (23): 7-9.
- [2] [14] 李化树. 建设西部高等教育区: 西部高等教育区域合作与发展模式研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2016: 71-72. 213.
- [3] 重庆市人民政府办公厅关于印发重庆

市高等教育发展行动计划 (2018—2022 年) 的通知 [J]. 重庆市人民政府公报, 2019 (1): 25-34.

[4] 张倩肖, 李佳霖. 构建“双循环”区域发展新格局 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2021 (1): 39-47.

[5] 陈洪捷, 张应强, 阎光才, 等. 人才问题与西部高等教育发展专题 (笔谈) [J]. 重庆高教研究, 2020 (6): 5-22.

[6] 马陆亭. 高等教育要为民族复兴伟业提供有力支撑 [J]. 中国高等教育, 2018 (18): 9-12.

[7] 刘黎明, 唐萌. 价值论视域中的大众化高等教育质量观探析 [J]. 国家教育行政学院学报, 2012 (4): 54-58.

[8] 陈厚丰. 浅论高等学校分类与定位的若干理论问题 [J]. 中国高教研究, 2003 (11): 48-50.

[9] 新华网. 振兴中西部高等教育探索“自我造血”新模式 [EB/OL]. (2020-11-10) [2021-01-20]. http://education.news.cn/2020-11/10/c_1210879673.htm.

[10] 王大中. 大学学科建设和专业结构调整的实践和体会 [J]. 中国大学教学, 2002 (11): 7-9.

[11] 袁占亭. 振兴中西部高等教育: 我国高等教育现代化的必由之路 [J]. 中国高教研究, 2019 (11): 5-8.

[12] [28] 高书国, 李捷, 石特. 新时代中国高等教育结构调整的战略研究 [J]. 高校教育管理, 2019 (3): 1-9.

[15] 赵晓颖. 西部高等教育区域合作与发展战略研究 [D]. 南充: 西华师范大学, 2015.

[16] 吴宏元, 魏航, 王彩虹. 高等教育区域中心的功能与组织特征 [J]. 现代教育管理, 2010 (9): 1-4.

[17] 徐小洲, 阚阅. 跨入新全球化——新时期我国教育对外开放的挑战与对策 [J]. 教育研究, 2021 (1): 129-137.

[18] 蒋凯. 高等教育对外开放的挑战与战略选择 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (12): 28-37.

[19] 中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的

建议 [N]. 人民日报, 2020-11-04 (1).

[20] 中华人民共和国教育部发展规划司编. 中国教育统计年鉴 2019 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2020: 240.

[21] 郝瑜, 孙二军. 区域高等教育发展战略与政策保障: 基于建设“高教强国”的视角 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 287-291.

[22] 陈时见, 王远. 从“边境”到“跨境”: “一带一路”背景下跨境民族教育的转型发展 [J]. 华东师范大学学报 (教育科学版), 2020 (4): 18-29.

[23] 蔡群青, 袁振国, 贺文凯. 西部高等教育全面振兴的现实困境、逻辑要义与破解路径 [J]. 大学教育科学, 2021 (1): 26-35.

[24] 邹奇, 孙鹤娟. 困惑与超越: 地方本

科高校向应用型转型发展的路径选择 [J]. 东北师范大学学报 (哲学社会科学版), 2017 (3): 167-171.

[25] 刘晓凤, 谢颜. 区域高等教育财政支出的均衡配置分析——以高等教育援藏投入为例 [J]. 西北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2016 (6): 157-162.

[26] 周海涛, 胡万山. “双一流”建设背景下中西部高校发展的机遇、问题与对策 [J]. 高校教育管理, 2019 (6): 19-25.

[27] 郭健, 顾岩峰. 我国区域高等教育协同发展: 结构矛盾、肇因分析及策略选择 [J]. 中国高教研究, 2020 (6): 72-78.

(责任编辑 刘红)

The Value and Path of Higher Education Revitalization in Central and Western China from the Perspective of “Dual Circulation”

Chen Shijian Yang Pan

Abstract: The new development pattern of “dual circulation” is a systematic and deep-seated reform carried out by the CPC Central Committee in response to changes in domestic and international situations. From the perspective of “dual circulation”, the revitalization of higher education in the central and western regions not only presents the new characteristics of the times, but also has direct practical significance for the construction of the university layout structure coordinated with the economic and social development of the central and western regions, the promotion of the higher education development community compatible with the regional coordinated development, and the new pattern of higher education opening to the outside world under the guidance of dual circulation development. In order to further promote the sustainable and healthy development of higher education in the new era, it is necessary to strengthen the policy guidance of the revitalization of higher education in the central and western regions, pay attention to the structural optimization of the revitalization of higher education in the central and western regions, highlight the mechanism innovation of the revitalization of higher education in the central and western regions, and promote the integration of factors of the revitalization of higher education in the central and western regions.

Key words: Higher education in central and western China; Higher education; Dual circulation; Education revitalization

部省合建高校高质量发展的系统审思与行动框架

郭 喜

(内蒙古大学, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要: 为破解高等教育发展不平衡不充分的难题, 2018年, 中国出现了中央部属高校、地方省属高校之外的第三类高校——部省合建高校。这既符合历史变迁、区域协调、以人为本、自身跨越的时代应然逻辑, 对入选高校又意味着难得的历史性机遇和严峻的现实挑战。面对发展水平普遍低于“双一流”建设大学的压力, 基于协同理论分析发现, 部省合建高校的发展在系统与环境协同、系统内各要素协同两个方面存在实然困境, 迫切需要通过强化部省协同、校地协同、校际协同、院处协同、制度协同、科教协同来优化环境、增强动力, 推进治理体系和治理能力现代化, 进而高效率推动内涵式发展。

关键词: 部省合建高校; 高质量发展; 协同; 系统审思; 行动框架

中图分类号: G648.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0061-09

专题研究

党的十九大报告提出高质量发展的要求。《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》(以下简称《建议》)指出, “以推动高质量发展为主题, 以深化供给侧结构性改革为主线, 以改革创新为根本动力, 以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的” “分类建设一流大学和一流学科”。习近平总书记强调, “我们对高等教育的需要比以往任何时候都更加迫切”^[1], “一流大学群体的水平和质量决定了高等教育体系的水平和质量”^[2]。进入新发展阶段, 高等教育日益成为践行新发展理念、构建新发展格局、破解发展不平衡不充分矛盾、建设社会主义现代化强国极为重要的支撑力量。

然而, 我国高校存在东部较强、中西部较

弱且差距越来越大的现象和趋势。^[3] 中西部地区教育基础能力建设滞后, 资源支撑力度有限, 政策引导作用不够, 支持模式有待优化。^[4] 2018年, 国家教育体制改革领导小组审议通过部省合建方案, 教育部召开会议并全面部署部省合建工作, 按“一省一校”原则, 重点支持没有教育部部属高校的13个省、自治区和新疆生产建设兵团各一所大学。中国高校出现了中央部属高校、地方省属高校之外的第三种类型——部省合建高校。与省部共建模式相比, “省”“部”政策主体易位, “共”“合”政策效力升级。^[5] 对入选的14所大学来说, 有机会获得教育部更大的政策支持, 既是难得的历史性机遇, 也是巨大的压力挑战, 只有高效率推进治理体系和治理能力现代化, 才能在高质量发展进程中追赶

收稿日期: 2021-04-06

基金项目: 国家自然科学基金“公共服务协同供给的演化博弈、决策优化与绩效评估研究”(71864025)

作者简介: 郭喜, 男, 教授, 内蒙古大学副校长, 国家教育行政学院第65期高校领导干部进修班学员, 主要从事公共服务、社会治理和教育管理研究。

“双一流”建设大学。与中央部属高校和地方省属高校相比，部省合建高校在基础条件、实力水平、文化理念、治理水平等方面差异较大，高质量协同发展的环境要素和实践路径存在较大区别。本文基于协同理论视域，借鉴高校发展研究成果，从应然、实然、使然三个维度，梳理出部省合建高校高质量发展的应然价值，分析其现实中主要存在的实然困境，探寻其高效率使然策略。

一、部省合建高校高质量发展的战略要义

部省合建高校的高质量发展，无论基于历史变迁、区域协调的宏观视野，还是从以人为本、自身跨越的微观视域，都具有极其重要的价值目标。

（一）部省合建高校高质量发展是适应新发展阶段的现实需求

发展不平衡不充分的矛盾和问题，根源在于发展质量。“十四五”时期，我国将进入开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段。处在新的历史方位和发展阶段，我们必须“以辩证思维看待新发展阶段的新机遇新挑战”^[6]。新发展阶段的一个显著特征是更加注重发展质量和效益。十九届五中全会在《建议》中明确提出“以推动高质量发展为主题”，全社会迎来质量变革、效率变革、动力变革的新时代。2020年，我国高等教育毛入学率已经达到54.4%。^[7]进入普及化阶段，高校必须从关注量的增长转向更加注重质的提升，必须更全面、更系统、更准确地理解贯彻新发展理念，培育高水平高素质高层次人才，支撑国家科技自立自强，更好地融入和服务以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

（二）部省合建高校高质量发展是振兴中西部地区的重要支撑

中西部地区受地理位置、生态环境、基础设施、历史文化等诸多方面影响，总体发展水平以及高等教育质量普遍落后于东部地区。“无

论过去、现在还是未来，中国青年始终是实现中华民族伟大复兴的先锋力量”^[8]。部省合建高校在人才、科研、文化等方面所具有的优势使其成为中西部地区追赶发展所必需的关键战略力量。部省合建高校的高质量发展能带动中西部地区地方高等教育的高质量发展，共同给中西部地区提供强大的人才支撑和科技引领，增强战略实施的科技力量，攻克“卡脖子”的基础理论研究和前沿关键技术难题，激活高科技企业的创新活力，不断缩小中西部地区与东部发达地区的差距，推动区域协调发展。

（三）部省合建高校高质量发展是满足人民美好生活需要的必然选择

2012年，习近平在新一届政治局常委同中外记者见面时，将“更好的教育”列为人民向往美好生活的第一位，把“孩子们能成长得更好”放在“工作得更好、生活得更好”前面。“教育是提高人民综合素质、促进人的全面发展的重要途径”^[9]。中西部没有教育部直属高校的13个省区，国土面积、人口数、少数民族人口数、高校数和在校学生数分别约占全国的66%、34%、70%、30%和33%，但高等教育的质量和水平却普遍不高。部省合建高校的高质量发展能满足各族青年在省内享有中央支持政策、接受高质量创新创业创造教育、阻断贫穷落后代际传递的美好生活需要。“通过普及教育，启迪心智，传承知识，陶冶情操，使人们在持续的格物致知中更好认识各种文明的价值，让教育为文明传承和创造服务。”^[10]提升中西部地区人民群众的综合素质和获得感、幸福感、安全感。

（四）部省合建高校高质量发展是解决自身存在问题的必由之路

2015年，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》。2017年，教育部、财政部、国家发展改革委印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》。“双一流”建设成为我国高等教育领域继“211工程”和“985工程”之后的又一重大战略决策，高校之间的发展差距有可能会逐步拉大。一些部省合建高校受资源禀赋、支持投入、人力资源等诸多因素所限，综合实力偏弱。根据

科睿唯安 (Clarivate Analytics) 的 WOS 数据, 关于学科水平, 2021 年 5 月, 14 所部省合建高校共有 51 个学科进入 ESI 前 1% (没有进入前 0.1%), 校均仅 3.6 个 (42 所“双一流”建设大学平均有 12.8 个), 其中郑州大学、南昌大学最多达到各 8 个, 山西大学、广西大学各 6 个, 云南大学、海南大学各 4 个, 内蒙古大学、贵州大学、石河子大学和新疆大学各 3 个, 河北大学和宁夏大学分别有 2 个和 1 个, 青海大学和西藏大学尚无; 关于科研人员学术影响力, 部省合建高校 2011—2020 年 h 指数的平均值为 81.9 (“双一流”建设大学平均值为 194.3)。如图 1 所示, 8 所高校的 h 指数集中在 71—93, 各有 3 所低于或高于这个水平。可见, 部省合建高校作为中西部省区高等教育的“旗帜”, 学校和学科建设的质量整体不高, 迫切需要通过高质量、内涵式发展解决自身存在的问题, 形成可持续发展的良性循环。

二、部省合建高质量发展中的问题审思

理论是实践的先导。面对渐行渐远的标兵和越来越近的追兵, 部省合建高校必须摸清痛点、打通堵点、破除痼点、找准着力点, 才能实现高质量发展, 而这离不开科学理论的指导。1969 年, 德国物理学家赫尔曼·哈肯 (Hermann Haken) 综合多学科理论知识提出协同学

(synergetics) 理论, 研究开放复杂系统通过内部子系统之间的协同作用从无序到有序结构转变的机理和规律。^[1] 该理论有三条重要假设: 一是协同效应, 指系统中的大量稳定与不稳定的子系统之间会相互作用和影响, 使系统从无序走向有序, 脱离混沌现状, 达到稳定状态; 二是自组织性, 指系统在变化过程中, 由于各子系统之间的相互协调作用, 最终会形成具有一定功能的自组织结构; 三是伺服原理, 指系统在各要素由一种状态转化为另一种状态的集体协同行为过程中, 快变量服从于慢变量, 其中具有核心作用的序参量起到支配子系统的决定性作用, 进而影响系统演化的全过程。进入新时代, 在开放的社会经济背景下, 高校不再是孤立的“象牙塔”, 作为越来越开放的复杂系统, 其发展不仅在相当程度上受领导体制、区域需求、合作伙伴等外部环境的条件制约和交互影响, 还高度依赖机构人员、运行制度、核心任务等内部动力因素的相互协同 (如图 2)。换言之, 系统与环境的协同以及系统内各要素的协同决定着高校的发展质量, 客观审思我国部省合建高校协同发展中面临的问题与挑战, 是实现高质量发展的前提逻辑。

(一) 系统与环境协同方面: 四方联动效应显现不足

在与领导体制、区域需求、合作伙伴等外部环境的协同互动方面, 当前部省合建高校与

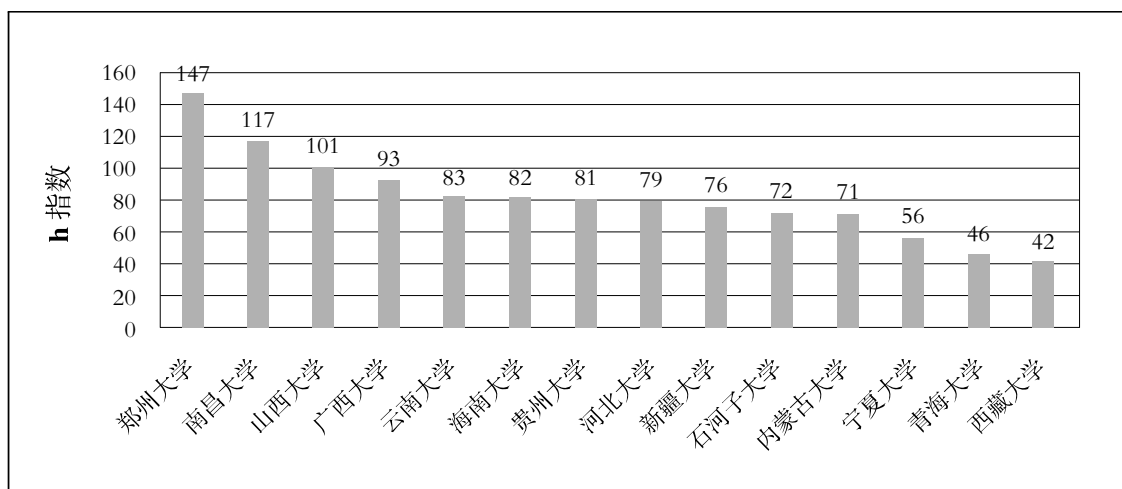


图 1 部省合建高校 2011—2020 年的 h 指数

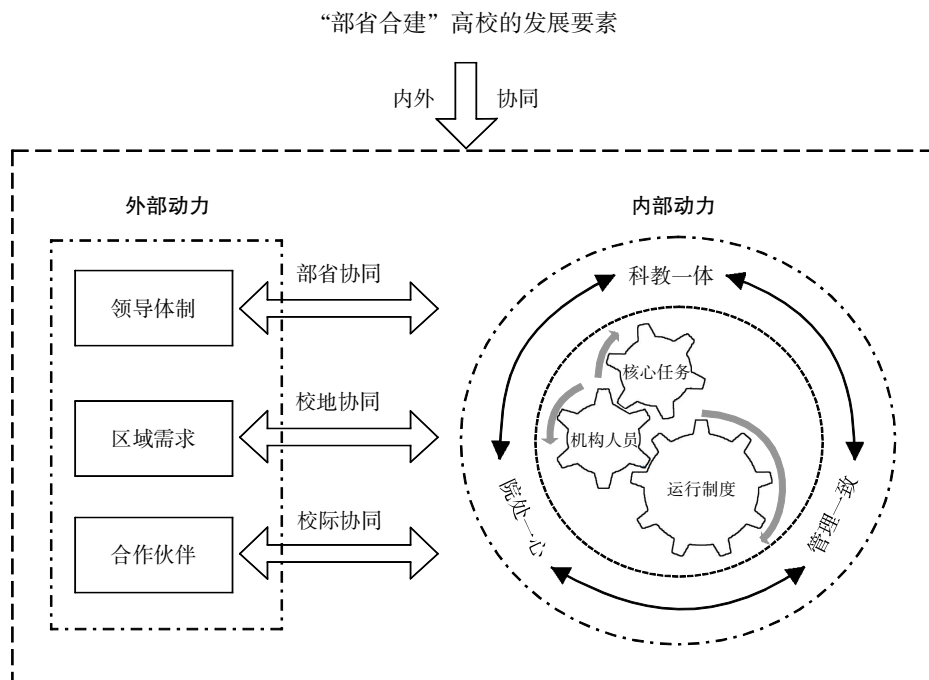


图2 部省合建高校发展的协同机制

教育部、省（自治区）政府、对口合作高校的联动普遍不力，四方合力效应尚未充分体现。

1. 领导体制：部省协同不够有力

部省合建高校受教育部和省（自治区）双重领导，比中央部属高校、地方省属高校多了一类直接领导主体。一方面，教育部提出将部省合建高校与部属高校同等对待，参照部属高校模式对部省合建高校改革发展予以支持并进行业务指导，使其直接接收教育部文件、参加相关会议，但在更为重要的班子建设、经费支持、机构设置、编制核算等关键因素方面却未能将部省合建高校与部属高校同等对待，而省区政府受经济社会发展条件制约，难以提供这些强大而自由的要素支持。“十三五”期间，与中央部属高校获得的上百亿、数十亿年度中央财政预算相比，部省合建高校每年仅能获得1亿元左右的中央财政专项建设经费；各省财政支持强度也差异较大，如南昌大学、云南大学获批“双一流”建设专项经费分别约为36亿元、25亿元，而内蒙古大学、青海大学等却不足3亿元。另一方面，教育部和所在省区分别要求中央部属高校、地方省属高校提供的材料、参

加的会议、开展的工作，也都会同步要求部省合建高校做到。所以，在获得较多支持与指导的同时，部省合建高校从上而来的工作量几乎翻倍，但办学自主权等依然受地方政策严重制约，存在自主招生资格受限、科研经费获批难度大、财政资金使用限制多等一系列发展难题。例如，除贵州大学、云南大学、郑州大学、广西大学外，其他高校均无自主招生资格，且这四所高校只能在本省内自主招生。^[12]

2. 区域需求：校地协同不够有力

高校和所在区域只有携手共进、深度融合、高效协同，双方才能在合作共赢中实现高质量发展，但部省合建的校地协同却不够理想。一方面，双方对协同的积极性、主动性不强。虽然多数学校领导重视与所在区域的协同，找到不少切入点，如山西大学与省属大型国企共建黄河实验室和环境学院。但普遍情况是学校仍存在重纵向轻横向、重成果轻转化等科研绩效和人才评价倾向，服务地方经济社会发展的责任意识以及地方对接人才智力支持的双赢观念不够强、协同力度不够大，考虑中短期收益较多，关注校地长远可持续发展效益较少，科研

成果转化率低，高校创新成果价值不仅未能得到体现，行业企业的“卡脖子”难题也难以通过产学研协同创新得到解决。另一方面，双方协同的系统性、耦合性不强。部省合建高校与地方关于个别的人才和科技需求交流较多，但却没有类似苏州大学与苏州市的名城名校战略，缺乏全方位系统化的顶层设计规划机制、定期不定期的会商机制、从源头就开始协同的全链条耦合机制，在“信息孤岛”中，高校智力支持与社会需求的联动被减少或弱化。

3. 合作伙伴：校际协同不够有力

对口合作是部省合建高校的特色模式和重要机制，是中国特色社会主义制度优越性在高教领域的有力体现，对口合作高校成为部省合建高校不计得失的最好合作伙伴。但在实践中，除青海大学等个别学校取得院士突破等重大进展外，多数高校仍有着巨大的合作潜力和开拓空间。一是对口合作的广度不够宽。受地理空间、工作便利程度、新冠肺炎疫情防控等多种因素的影响，目前，14所部省合建高校与对口合作高校主要围绕干部挂职交流、学生选派学习、实习基地共享等方面进行“点”上的合作交流，合作内容没有全“面”推开，管理经验交流涉及领域和协同创新覆盖学科均比较少，一些中层干部甚至不清楚对口合作的对象和内容。二是对口合作的深度不足。多数部省合建高校与对口合作高校签署了合作框架协议，但未明确合作交流的任务书、路线图、时间表、责任人。对彼此的优势、特色、弱项、不足了解较少，选派的干部深度参与对方管理工作不多，协同创新从选题到研究再到应用转化的深度融合不够。三是对口合作的效度不高。由于合作目标不够清晰、合作规划尚未制定、合作机制不够健全、合作监督存在缺位，双方取得的体制性、机制性、突破性、创新性进展很少，合作共赢局面尚未形成。合作高校单方面的“输血”支持多、收益少，在“双一流”建设压力下，对口合作高校主动性不强。

（二）系统内各要素的协同：治理体系和治理能力有待提高

切斯特·巴纳德（Chester I. Barnard）认为组

织作为一个协作系统包含明确的目标、协作的意愿、良好的沟通三个基本要素。^[13]当前，部省合建高校在机构人员（who）、运行机制（how）、核心任务（what）等三个关键动力因素方面存在协同不力情况，致使高校这个复杂自组织系统的协同效应绩效不强。

1. 机构人员：院处协同不够有力

机构和人员是高校人力资本型系统的关键要素。与中央部属高校相比，部省合建高校普遍存在待遇不高、平台较弱、经费较少等困难，对高端人才吸引力不强，人力资源极为匮乏，并且科层组织相对固化，办学主体学院和行政职能处室的协同阻滞，人才效应发挥不到位。一是监督、考核、奖惩机制落实不到位。内设机构工作活力不够强、效率不够高，质量变革、效率变革、动力变革工作贯彻与落实不足，有时存在越位、缺位、错位现象，甚至出现职能交叉、相似和多头、多面管理情况，权责边界不清、责权不对称导致工作负担和精力浪费。二是学院在学术、机构、财务、资源等方面的办学自主权严重不足。一些行政处室在教学、科研、招生等方面过多干预学院的决策和行动，在一些诸如财务报账、职称考核等方面给学院增加了大量文书材料工作与流程审批手续，使学院分散了很多精力，统筹协调推进教学科研的效率不够高，习惯性关注规模扩张较多，整合、强化、提高学科水平的新招、高招较少。三是管理人员面向一流的激情和信心不足。有的缺乏“功成不必在我，功成必定有我”的干事创业激情，履职尽责、担当作为水平存有差异，工作效率与后发建成一流大学的目标相比还有很大差距。落实上级要求往往能做到令行禁止、按部就班、遵守规矩，但贯彻落实新发展理念方面，有时不够系统、不够全面、不够深入，目标导向、问题导向、依法治校、开放共享等观念未能充分体现。

2. 运行制度：制度协同不够有力

制度决定着组织的运行绩效和发展质量。弯道超车，必须向制度要效益、要速度。部省合建高校的制度治理水平一般介于中央部属高校和地方省属高校之间，学校运行效率普

遍不够高。一方面,运行制度的系统性、科学性水平不够高,覆盖范围不够广、不够全,制度“笼子”扎得不够紧,教学、人事、财务、后勤、采购等方面依然不同程度地存在制度不健全的问题,难以像中央部属高校那样做到在绝大多数管理过程和敏感环节都“有章可循”,有时还出现因投入过多造成资源浪费的现象。另一方面,制度内容的针对性、可操作性不够强,具有宽泛化倾向,谈原则、概念、思路、认识较多,对操作规程和质量要求的规定不够实、不够细,制度精细化、精准化水平不够高。有的制度停留在文件印发层面,宣传普及程度与落地落实力度差,有的行政人员对相关制度了解不全不细,执行过程中存在偏差,师生满意度不高。

3. 核心任务:教学科研协同不够有力

核心业务的协同推进水平体现了系统发展的绩效。高校作为多目标的自组织系统,承担着人才培养、科学研究、社会服务、文化传承、国际合作交流五大使命,这其中最核心、最基础、最关键的就是人才培养和科学研究。部省合建高校在协同推进二者方面存在不足。一是对二者统一关系的认知不一致。尽管教学和科研在本质上和过程中是统一的,但在“双一流”建设和日益激烈的竞争压力下,许多人员仍有着教学更重要或科研更重要的想法。在学科评估和学校排名等压力面前,不少高校屈从于科研指标评价体系,积极出台政策鼓励教师发表论文、申报课题。^[14]二是组织注意力存在倾向。学校和学院负责同志大多对科研投入精力多、对教学关注少。学院较为积极地组织关于科研的论证、研讨、交流,但专门针对教育教学的培训、咨询、座谈相对较少。在锦标赛式的科研竞争下,教师科研任务层层加码。三是一线教师融合绩效不佳。因职称评审、绩效分配等压力,教师教学工作的大量时间和精力被挤占,对如何在教学中更好育人、如何将最新科研成果及学术训练导入教学、如何创新教学模式思考不足,对课程体系系统性协调性、学生学习效果和反馈关注不足,科教融合的全面升级绩效不强。

三、新发展格局下部省合建高校高质量发展的行动框架

习近平在清华大学考察时指出,高校要“抓住历史机遇,紧扣时代脉搏,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务构建新发展格局,把发展科技第一生产力、培养人才第一资源、增强创新第一动力更好结合起来,更好为改革开放和社会主义现代化建设服务”^[15]。系统发展的动力只能是协同。^[16]部省合建高校面临诸多挑战困难,只有不断强化协同,推进治理体系和治理能力现代化,方有可能化挑战为契机,高效率实现高质量发展。

(一) 强化部省协同,汇聚中央和地方支持政策合力

部省合建高校应充分发挥办学主体积极性,着力强化教育部和省区支持的高效协同。一要汇聚双方支持政策合力。全面加强党的领导,协调推动教育部加大倾斜支持力度,商请省级政府将部省合建工作纳入常务会议议题,组织实施全局性、系统性、前瞻性的顶层设计与制度创新,对接省内重大工程、重大计划、重大政策。二要协调推进“放管服”改革。推动省区有关厅局进一步贯彻落实《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》,争取扩大在内设机构调整、编制岗位管理、职称评聘、收入分配等方面的自主权,加强厅局之间的协调互动,大幅降低沟通成本,努力缩短行政审批周期。三要争取更多财政经费支持。争取中央财政更多经费,协调省级财政支持重大基建项目、化解历史债务。“我国高校在创建世界一流大学初期,清醒认识到自身在基础条件上与国外一流大学存在的差距,因此努力把握好重点突破和整体推进的关系,坚持有所为、有所不为,把有限的资源用在刀刃上”^[17]。根据轻重缓急,突出支持重点,精细化做好年度预算,争取在批准预算额度内且不改变用途的前提下统筹使用专项资金,大幅增强预算绩效,增强部省支持信心。

（二）强化校地协同，增强服务地方经济社会发展能力

部省合建高校应全面、深入、系统地践行新发展理念，推动学校与地方利益相关者的多方参与、协同创新、合作共赢，形成高校与地方互相支撑、协同推进的互动格局。一方面要主动对接、精准对接、高效对接。加强对区域经济社会重大需求的针对性研究、科学性预测和系统性把握，顺应战略性新兴产业集群发展需要，瞄准区域经济的主导产业、支柱产业和新兴产业，优化专业结构和布局，提升学科建设与地方经济社会发展的契合度，加大成果转化支持奖励力度，鼓励政产学研用协同创新，推动人才链、创新链与产业链、资金链的深度融合，为地方经济社会发展提供“原动力”。另一方面，构建完善校地合作会商和协作机制。推动地方重视协同、支持协同、激励协同，发挥地级政府财政专项资金引导作用，与所在城市联合实施名城名校融合发展战略，定期举办政府、社会、企业和高校的合作洽谈会，共建人才、智力、科技、服务等为一体的从源头就开始融合发展的合作项目，建立线上线下沟通联系渠道，打通供需双方的“数据壁垒”和“信息鸿沟”，拓展合作可能性和可行性。

（三）强化校际协同，推进对口合作的广度、深度、效度

部省合建高校应强化校际协同，充分挖掘对口合作机制的红利，主动增强对口合作的广度、深度、效度。一要优化对口合作机制。借“十四五”规划契机，各学院、各部门梳理自身发展的优势和短板，全面了解对口合作高校的做法和长处，精准提出对口合作的任务需求和预期目标，分校、分类在人才培育、成果产出、合作交流、资源共享等方面制定具有操作性、可行性的互惠互利对口合作行动方案，加强方案执行的监督和考核。二要推进学术深度合作。发挥优势特色学科优势，拓宽科技合作领域，采取教师双聘办法，增加支持经费投入，发挥对口合作高校高端人才的战略科学家作用，互派教师参与对方主持的重大科研课题，联合指导研究生、组建创新团队、建设协

同创新平台、共享优质创新资源，协同攻克关键核心技术的“卡脖子”难题，联合取得重大突破性学术成果，使对口合作高校和教师也能从“输血”中获益。三要全面借鉴治理经验。部省合建高校应学习借鉴对口合作高校在发展战略、人力资源开发、国际交流合作、党的建设、财务资产管理等各方面的经验和做法，寻求对方在学校综合改革、管理制度、运行机制、学术评价等方面的指导和帮助，创新理念、思路、方法、举措，不断增强自身“造血”功能。

（四）强化院处协同，增强学院处室的活力、动力、权力

部省合建高校应优化学术评价、强化创新氛围，激发师生参与学校管理的积极性、主动性、创造性，全员齐心协力推动学校高质量发展。一要推进学术评价改革。根据《深化新时代教育评价改革总体方案》，突出质量贡献导向，破除“五唯”倾向，强化人才培养中心地位，围绕科研创新贡献、社会贡献以及支撑人才培养情况，在教师评价中突出思想政治教育、教授为本科生上课、论文指导、学生管理服务、社会实践、毕业生发展等情况。改变评价过多、过细、过密以及评价结果使用不当等问题。^[18]二要不断推进教授治学。完善主要依托“学校—学部—院系”三级学术委员会运行的教授治学机制，推动管理重心下移，在学术、机构、财务、资源等方面赋予学院更多更大的自主权，构建责权一致、运行高效、监督有力的院系发展机制，强化行政权力对学术权力的服务保障作用，营造开放、自主、创新的学术氛围。三要激发干部教师的活力、动力。组织学院、行政、教辅部门的干部教师论证制定可考核、可监控的“双一流”建设行动计划，分年确立目标、分步确定任务、分类明确单位、分别确定时限，完善部门职责分明、全员协同参与的责任体系，根据学科特点和任务属性合理设定干部考核的年度工作 KPI，定期或随机对行动计划完成情况进行监督、考核和反馈，消除伺服原理中的慢变量因素，高效率、高质量将学校决策落实、落地、落细。

(五) 强化制度协同, 提升统筹、协调、服务、管理能力

部省合建高校应强化不进则退的紧迫感和时不我待的使命感, 全面梳理、创新完善管理服务制度, 推进制度体系的科学化、规范化、便捷化、人性化, 增强学院、部门的内生动力, 增强高校自组织的运行绩效。一要健全优化管理制度。重视制度的实效性、覆盖度和知名度, 使每项行政管理工作都有章可循, 将决策权力和行政行为关进制度的“笼子”。通过“废、改、立”, 及时废止、修订不适应、不清晰、不管用的办法, 制定未覆盖、未出台、有必要的规程, 把握重点、规范流程、简化手续、明确标准, 压缩采购、报账、进人等审批、办事项的完成时限, 构建完善校内治理体系。二要升级“一站式”服务体系。深入落实管理就是服务、质量第一、效益优先等理念, 通过信息化、智能化手段, 完善网络服务平台, 推动数据共通共享, 发挥后发优势, 着眼“最多跑一次”“一次都不跑”, 为师生搭建便捷高效的线上线下“一站式”服务平台。三要创新人力资源开发制度。扬长避短, 挖掘学科优势和政策优势, 推进精准引才、定向引才、柔性引才, 协调解决高端人才配偶就业、子女教育、免费周转房等困难, 重点支持一批专业基础扎实、教学科研能力强和发展潜力大的在岗中青年教师, 加大年轻干部培养使用力度, 实施多劳多得、优绩优酬的绩效奖励制度, 不设收入上限, 使同等贡献一流人才的收入水平大幅高于全国平均水平、远远高于本省平均水平。

(六) 强化科教协同, 推动教学和科研融合升级发展

部省合建高校应加强教学与科研的深度融合, 强化立德树人根本任务, 全方位推动教学科研的融合发展、互促发展、升级发展。一要提高创新人才培养质量。转变偏重科研、略轻教学的倾向, 回归育人使命, 将人才培养和教育质量放在首要和核心地位, 探索教育组织形式和教育教学方法, 发展学生个性化学习、自主性学习, 统筹推进本科专业、课程教学、创新创业、综合素质、管理服务等系列改革。二

要更加突出学科优势特色。将学科建设重点彻底从数量转向质量, 切实找准在全国高校布局中的定位, 深入分析自身优势和短板, 集中精力建强优势特色学科, 合理整合相关相近学科, 完善政府、产业、用户等多方参与的论证和立项机制, 倾斜校内政策和资源, 汇聚国内外顶尖学者, 增加一流学科的集聚度和协同度, 率先做强优势特色学科, 进而带动其他学科和学校事业的整体高质量发展。三要推动科教深度融合一体发展。将发展理念从科教失衡、科教并重全面转向科教融合, 深化科教融合理念在学校改革发展中的突出位置, 突出科研对育人的支撑作用, 组织培训教师潜移默化、润物无声、恰如其分地将最新科研资源和思政资源转化为教学资源, 围绕学生全方位、多层次、高水平的发展目标, 配套完善科研、教学相融合的绩效考评机制, 建设辩论批判积累教学知识、有效深化教学知识、创新教学知识的新型“教学共同体”。^[19]

参考文献:

- [1] 把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面 [N]. 人民日报, 2016-12-09 (1).
- [2] [15] 坚持中国特色世界一流大学建设目标方向 为服务国家富强民族复兴人民幸福贡献力量 [N]. 人民日报, 2021-04-20 (1).
- [3] 袁占亭. 振兴中西部高等教育: 我国高等教育现代化的必由之路 [J]. 中国高教研究, 2019 (11): 5-8.
- [4] 周海涛, 胡万山. “双一流”建设背景下中西部高校发展的机遇、问题与对策 [J]. 高校教育管理, 2019 (6): 19-25.
- [5] 徐吉洪. 从省部共建到部省合建: 我国中西部高水平大学建设的理念创新与制度变革 [J]. 高等教育研究, 2019 (1): 1-11.
- [6] 习近平. 在经济社会领域专家座谈会上的讲话 [N]. 人民日报, 2020-08-25 (2).
- [7] 教育部网站. 2020年全国教育事业统计

主要结果 [EB/OL]. (2021-03-01) [2021-03-11].
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202103/t20210301_516062.html.

[8] 习近平. 在纪念五四运动 100 周年大会上的讲话 [N]. 北京: 人民日报, 2019-05-01 (2).

[9] 习近平. 做党和人民满意的好老师——同北京师范大学师生代表座谈时的讲话 [N]. 人民日报, 2014-09-10 (2).

[10] 习近平在联合国教科文组织总部的演讲 [N]. 人民日报, 2014-03-28 (3).

[11] 哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘 [M]. 凌复华, 译. 上海: 上海译文出版社, 2005.

[12] 王雅婷. 部省合建高校办学自主权问题的探析 [J]. 中国人民大学教育学报, 2019 (3): 58-72.

[13] 巴纳德. 组织与管理 [M]. 曾琳, 赵菁, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.

[14] 于洁. 如何实现大学教学与科研并重——一个研究框架的构建 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2019 (4): 15-22.

[16] 高瑞珍, 毛建儒. 论系统发展的动力 [J]. 系统科学学报, 2018 (2): 11-14, 70.

[17] 陈旭, 邱勇. 扎根中国大地建设世界一流大学 [N]. 人民日报, 2021-04-19 (9).

[18] 石中英. 高等教育内涵式发展的理论要义与实践要求 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (9): 7-15.

[19] 周光礼. 高校人才培养模式创新的深层次探索 [J]. 中国高等教育, 2012 (10): 23-25.
(责任编辑 吴潇剑)

Systematic Consideration and Action Framework for the High-quality Development of Ministry-province Co-constructed Universities

Guo Xi

Absrtact: In order to solve the problem of unbalanced and inadequate development of higher education, a third type of universities, namely the Ministry-province Co-constructed Universities (MPCCU) appeared in China in addition to the central and provincial universities in 2018. This is not only rational with the logic of historical change, regional coordination, people-oriented and self-development, but also a historical opportunity and a challenges for the MPCCU. Because the development level is generally lower than the “double first-class” universities, the high-quality development of MPCCU has a real dilemma in the two aspects of the system and environmental collaboration from the perspective of synergetics. It is urgent to optimize the ministry-province collaboration, university-local collaboration, inter-university collaboration, school-department collaboration, and research-teaching collaboration for MPCCU to optimize the environment, increase motivation, promote the modernization of the system and capacity for governance, and promote the efficiency of development.

Key words: Ministry-province Co-constructed universities; High-quality development; Diversified coordination; Systematic review; Action framework

新时代西部大开发进程中 民族院校的新使命

袁梅 薛寒
(中央民族大学, 北京 100081)

摘要: 强化举措推进西部大开发形成新格局, 对民族院校发展提出了一系列新的时代诉求, 要求其办学理念与西部生态发展新论断相协调、平台建设与西部开放新思路相匹配、人才储备与西部产业新态势相衔接。面对新的发展形势, 民族院校应充分利用其突出的政策优势、文化优势与人才优势, 以铸牢中华民族共同体意识为根本宗旨, 以构筑西部文化高地为核心己任, 以彰显民族院校独特优势为行动指向, 精准其服务新时代西部大开发战略的具体路向, 以“大保护”为主题形塑“绿色生态”的教育风尚, 以“大开放”为宗旨搭建“互联互通”的合作交流平台, 以“谋创新”为引擎创建“优特并进”的学科体系, 为推进西部大开发形成新格局提供内在动力和持久活力。

关键词: 西部大开发; 新格局; 民族院校; 高质量服务

中图分类号: G758.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0070-10

推进西部大开发形成新格局, 是顺应中国特色社会主义进入新时代、区域协调发展进入新阶段, 尤其是在新冠肺炎疫情的冲击下统筹国内国际两个大局作出的重大决策部署。2020年5月, 国家发布的《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》(以下简称《指导意见》) 明确指出要“统筹发展与安全两件大事”。这说明既要推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革, 也要更好地发挥西部地区国家安全屏障作用, 形成大开放、大保护、大安全、高质量发展的新格局。根据《国务院关于实施西部大开发若干政

策措施的通知》, 西部开发的政策适用范围包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区、广西壮族自治区, 总面积约占全国的 71.4%。其中 5 个自治区、27 个自治州、83 个自治县等民族自治地方分布于此, 占西部地区总面积的 86.5%, 占全国民族区域自治地方总面积的 96.7%。^[1] 西部多民族的构成和多元的文化风貌意味着西部大开发不仅是一项经济工程, 也是一项政治工程和文化工程。民族院校是在特殊的历史条件下, 党和国家为了解决民族问题,

收稿日期: 2021-02-03

基金项目: 2020 年国家社会科学基金项目“民族高校铸牢中华民族共同体意识教育研究”阶段性成果 (20VVSZ091)

作者简介: 袁梅, 女, 副教授, 中央民族大学教育学院, 主要从事民族教育政策研究; 薛寒, 女, 中央民族大学博士研究生, 主要从事民族高等教育研究。

实现特定的政治、经济目标，以“两个服务”（服务少数民族和服务民族地区）为根本宗旨创建的含“民族”标识的高等院校。截至目前，我国共有15所综合类民族院校（其中11所位于西部地区），以其承担的特殊使命和独特的功能定位坚韧地支持西部经济社会发展和国家的安全稳定。如今，国家加大新一轮西部开发力度，探索高质量发展的西部路径。民族院校如何紧抓机遇，将学校发展的基点置于国家战略需求之上，服务推进西部大开发形成新格局，必将成为今后较长时间内我国教育现代化的重大议题。

一、新时代西部大开发形成新格局对民族院校的新诉求

在2014年中央民族工作会议中，习近平总书记描述西部地区为“资源富集区、水系源头区、生态屏障区、文化特色区、边疆地区、贫困地区”^[3]，这是中华民族的共同“家底”。当下，西部地区由过去以基础建设为主的开发模式向高质量发展模式转变，围绕生态保护、产业转型、民生需要等方面作出了新要求，也对民族院校服务西部大开发形成新格局提出了新诉求。

1. 办学理念与西部生态发展新论断相协调

“绿水青山就是金山银山”是保障民族永续发展和民生福祉的科学论断，是打造西部大开发升级版、建设美丽西部的方向指引，也是民族院校融入、服务西部大开发新格局的逻辑起点。西部地区是国家重要的资源富集区、水系源头区和生态屏障区，承载着涵养水源、防风固沙和保护生物多样性等重要生态功能，其生态文明水平关乎中华民族伟大复兴和中国特色社会主义现代化的伟大进程。因此，《指导意见》将美丽西部的建设和生态文明的治理上升至“筑牢国家生态安全屏障”层面，强调以“大保护”生态发展新理念指导新时代“大开发”具体实践，不断开拓可持续发展道路。目前，西部地区面临国土空间开发保护格局优化进展缓慢、“高投入、高耗能、高污染、低效

率”的粗放型经济增长惯性较大，绿色转型阻力重重等一系列问题。^[4]然而，部分民族院校尚未认清这一迫切局势，未能将“绿色生态”理念渗透学校人才培养、学术研究及成果转化等具体环节，就特色优势学科定位为一隅来分析，民族院校多围绕民族学科本身进行布设。例如，西南民族大学、云南民族大学的特色优势学科均与民族特色相关；西北民族大学的特色优势学科除计算机应用与技术之外，均与民族学学科关联。^[5]为此，民族院校应在立足“民”字特色的基础上，紧抓西部地区主要发展矛盾，以“绿水青山就是金山银山”生态发展新论断为指导，围绕生态资源保护、生态环境治理、绿色技术创新体系建设等新时代绿色生态工程项目更新学校办学理念，渗透学校人才培养定位、教育教学、校园文化建设、学术研究及成果转化等具体环节，为推动形成西部大开发新格局提供前瞻性服务，在实践中形成民族院校特色品牌。

2. 平台建设与西部开放新思路相匹配

《指导意见》中强调“以共建‘一带一路’为引领，加大西部开放力度”，积极引导西部地区参与、融入“一带一路”建设，其内在要义不仅是我国新形势下发展高水平开放型经济的策略选择，也是民族院校服务西部大开发形成新格局的方向引领。然而，西部地区的开放程度仍然比较滞后，据统计，西部地区外资利用总额全国占比不足5%；2000—2018年，西部地区对外贸易总额全国占比由3.6%提高至2014年最高值7.8%，后逐渐回落至6.9%，^[6]远不及东部开放程度。究其原因，主要是目前西部地区未形成均衡开放平台，导致对外开放“高地”难以形成、区际互动合作难以推动等一系列问题。因此，在推动形成西部大开发新格局的进程中，构筑以线串点、由点及面的开放平台尤为关键。就目前11所西部民族院校分析，各学校多聚焦外传引智、校际合作和中外合作办学等国际合作交流项目，未能充分整合校校、校地和国别之间的教育资源，对于促进高水平西部内陆口岸平台建设难以提供有力支撑。对内尚未构筑起区际高校合作交流平台，以校际

联动推进区域互动；对外未与沿线国家构筑高校互联、高校企业互动平台，无法深入开展项目孵化、人才培养、学术交流、联合研发等合作项目。基于对现实平台建设情况的反思，民族院校在服务西部大开发格局进程中应充分利用其地缘便利、文化相融、民心相接等方面所具有的比较优势，统筹“走出去”和“引进来”两个方面，着力构建全方位、多主体、多领域、深层次的民族高等教育开放交流与合作平台。

3. 人才储备与西部产业新态势相衔接

加快推进西部大开发形成新格局，必须突出新发展理念，以高质量发展为目标，推动产业发展模式由外延式、粗放型向内涵式、集约型转变，构建适宜西部地区可持续发展的现代化产业体系。西部地区产业经济结构转型关键在于人才。珀金(Perkin)认为大学是“现代社会的轴心机构”，指出：“后工业社会之需要大学也如大学之需要后工业社会。以知识为基础的社会既依赖于知识的不断进步，也依赖于知识分子的再生产。”^[6]因此，精准的人才供给是西部地区的战略性环节与关键增长极。然而，由于西部地区创新能力和市场活力较低，对人才要素的吸引力严重不足。以2019年部分数据为例，西部12省区建筑业从业人员总数为12 116 727人，全国占比仅为22%，约占东部^①建筑业从业人数的2/5。反而观之，2019年，西部普通本专科招生总数为2 475 748人，占全国普通本专科招生人数的0.27%，与东部地区相差约120万招生数量。^[7]然而，就民族院校的人才培养方案分析，各院系对于西部地区产业转型面临的巨大人才缺口尚未作出敏锐反应，尤其是生态环境保护型、基础设施建设型、高新科技产业型高层次人才培养力度欠缺，人才培养重点不够突出，在学校专业布设上存在“畸轻畸重”现象，无法适应西部产业转型升级新态势。为此，民族院校应及时调整，紧密衔接西部产业发展新态势，结合自身办学实力与特色，以学科建设为抓手，深化供给侧结构性改革，探索新兴产业技术研发及人才培养，适应并推进西部传统产业体系的现代化转型及新型产业体系的构建

与完善，形成兼具民族院校特点、西部地域特色的人才培养机制，助力西部大开发形成新格局的进程。

4. 社会服务与西部人民基本诉求相适应

联合国开发计划署《人类发展报告》的发起人马赫布卜·乌·哈格(Mahbub ul Hag)在1990年的首份报告中写道：“一个国家的真正财富在于其人民。发展的目的就是要去创造一个适宜的环境，人民在其中可以得享长久、健康且有创造性的生活。”^[8]《指导意见》将“持续改善民生”作为推进西部大开发形成新格局的根本落脚点，以增进民生福祉作为发展的最终旨归。因此，满足西部人民幸福而美好生活的愿望是民族院校履行社会服务职能的根本指向。马凌诺斯基(B.K.Malinowski)将人界定为一个“留恋着过去”和“希望着将来”的怪物，说明功能论者在关心人民基本物质生活需求的同时，也在关注人民的长远性发展和可持续学习能力的提升。^[9]人力资本的增长更为长远的意义在于通过教育提升西部地区人民群众不断追求有价值生活的能力。这就要求民族院校在提供社会服务过程中，必须将知识生存与教育理想相统一、多元文化与共同理想相统一。聚焦民族院校履行社会服务职能的现实层面，民族院校在西部地区经济文化事业发展过程中扮演着基层性社会服务者角色，在民族民间文化保护传承、非物质文化遗产智库建设等方面发挥着重要作用。但是各民族院校在如何结合现代科技创新需求深化校企合作、加快创意向产品转换等方面呈现动力不足、定位不清、实效不佳的状态。因此，在推进西部大开发形成新格局的前景下，民族院校应厘清服务西部地区高质量发展的行动逻辑，实现社会服务与知识创造、技术创新之间的功能叠加，成为西部地区践行高等教育社会服务的先锋者，为提升西部人民的幸福感与获得感提供更为精准的社会服务。

二、新时代西部大开发形成新格局下民族院校的新定位

民族院校服务西部大开发新格局的发展定

位是学校为融入并推动西部大开发新格局所作出的具有理念意义的前瞻性选择,是民族院校的理念范畴、服务面向和战略构想。

1. 廓清理念范畴:铸牢中华民族共同体意识

党的十九届五中全会通过的《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》把“中华民族凝聚力进一步增强”列入“十四五”时期经济社会发展主要目标,对铸牢中华民族共同体意识进行了战略性部署。西部地区是我国维护民族团结、社会稳定和国家的战略要地。铸牢中华民族共同体意识是推动西部地区形成发展新格局的首要前提。民族院校是党和国家为解决国内民族问题而建立的,是我国培养少数民族高素质人才和研究民族政策与民族理论的主要阵地。在推动新时代西部大开发战略的进程中,民族院校除了要履行普通院校所肩负的一般意义的教育教学、学术研究、服务和引领社会前进等职责外,还要肩负起促进西部地区民族团结进步、维护国家安全稳定等特殊社会责任。因此,民族院校要站在中华民族伟大复兴的高度上,廓清理念范畴,以铸牢中华民族共同体意识为根本宗旨,坚持教育工作与民族工作的有机衔接,服务西部地区改革发展稳定的大局,以民族高等教育之合力促进西部地区民主政治进步、各民族交往交流交融,推动西部地区更好地发挥国家安全屏障作用,维护国家和社会稳定,为顺利推动西部大开发形成新格局奠定坚实的教育基础。

2. 精确服务面向:构筑西部文化高地

中国作为统一的多民族国家之所以历久弥坚,关键在于始终维护统一、尊重差异,这是历史赋予中国的国家禀赋。^[10]西部地区由于其相对独立的社会生活环境和独特的历史发展背景,形成了黄土高原文化圈、北方草原文化圈、西域文化圈、藏文化圈、滇黔文化圈等不同区域文化,不同文化圈的交往交融形塑成当前西部地区的多元文化样貌。西部“大开放”的底色是文化的交流与开放,文化是民族的重要标识,是民族生命力、凝聚力和创造力的主要源泉,各民族文化相互交融创新的现实愿景构成了西

部地区经济社会发展的要素禀赋,是西部地区经济产业发展规划的必要基础。因此,如何充分整合、转换和创新多元文化要素,精确服务面向,构筑西部文化高地,增强西部文化自信,对于突破形成西部大开发的新格局发挥着基础性引领作用。民族院校是传承和弘扬中华优秀传统文化的重镇,是发出西部声音、宣传中国“西部方案”的主要渠道。民族院校应以构筑西部文化高地为核心己任,充分利用自身学科与人才资源优势,在揭示中国西部地区的“山河”地理与“四海”话语的基础上,主动服务西部地区重大文化项目开发、文化工作体制机制创新、对外文化交流等系统工程建设,夯实新时代西部地区开发开放的基石,打造西部发展新引擎。

3. 规划战略构想:发挥民族院校独特优势

《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》中强调“提高民族地区教育质量和水平,加大国家通用语言文字推广力度”。我国约80%的少数民族人口聚居在西部地区,因此在推进新时代西部大开发形成新格局的进程中普及使用国家通用语言文字是“三大攻坚战”的首要责任;构建绿色生态产业体系、推动西部地区可持续开发需要特色学科专业的有力支撑;促进区际联动、共建“一带一路”急需大批跨文化人才的强力支持。民族院校是各级各类少数民族和民族地区人才培养的摇篮,是民族文化交流、传承与创新的理想场所和民族地区科技成果转化的前沿阵地,具有独具特色的办学定位与服务面向。当前,面对推进西部大开发形成新格局的新诉求,民族院校应以非民族院校及扎根于西部地区的普通高等院校为参照,在西部地区的乡村振兴、产业体系转型与完善以及新格局建设等工程项目中规划战略构想,发挥其独具一格的学科优势、文化优势及人才优势,强化主打功能,发挥主力作用,与西部地区经济、社会、生态等产生良性互动,充分挖掘、释放自身在服务新时代西部大格局建设等各类项目中无可替代的特殊作用。

三、新时代西部大开发形成新格局下民族院校的独特优势

民族院校是中国共产党将马克思主义民族理论与中国具体国情创造性结合的产物，是被实践证明了的中国特色高等教育在世界高等教育史上的一个伟大创举。^[11] 其特殊的诞生背景与办学宗旨决定了民族院校在服务西部大开发形成新格局的进程中具备无可替代的比较优势。

1. “红色基因”造就政策优势

民族院校作为面向和服务西部民族地区的一种特殊的高等教育组织，同时享有民族教育和西部教育双重政策红利，持续的倾斜性、优惠性民族教育政策供给和逐步完善的西部教育战略规划为民族院校融入并服务推进西部大开发形成新格局提供了强有力的政策优势。

一方面，服务国家战略实施是民族院校自诞生起就被赋予的历史使命，党和国家深谙民族院校的办学意义，采取了系列举措大力扶持民族院校发展。为有效推动民族院校重点学科和重点学校建设，2004年，国家民委直属民族院校财政预算事业经费达90 140万元，比1999年同比增长了351%。1999年，民委直属民族院校的固定资产仅有5.9亿元，2005年年初增至26.6亿，增长了约4.5倍。在有效的政策驱动和资金支持下，1998年至2005年，全国13所民族院校招生专业由319个增至552个。^[12] 1999年和2004年，中央民族大学先后进入“211工程”和“985工程”建设项目，成为民族院校特色化发展的标杆。2010年，国务院发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中设专章对民族教育进行论述，明确提出“公共教育资源要向民族地区倾斜”“中央和地方政府要进一步加

大对民族教育支持力度”“支持民族院校建设”。在一系列倾斜性和优惠性民族政策的扶持下，民族院校在学科建设、科学研究、管理水平和办学效益等方面得以迅速发展，成为国家高等教育体系中不容忽视的重要组成部分。

另一方面，国家对西部高等教育的战略规划逐渐完善，为扎根服务西部的民族院校发展提供了有力的政策支撑。西部大开发战略实施初期，国家先后贯彻实施了“对口支援西部地区高等学校计划”（2001年）、“中西部高校基础能力建设工程”（2012年）、“中西部高校综合实力提升工程”（2012年）等系列举措，形成了相对完善的民族院校对口支援体系（见表1），在办学定位、学科建设、人才培养等方面为民族院校的可持续发展指明了方向。西部大开发战略实施十周年之际，党和国家对西部高等教育展开了新一轮的政策供给，颁布实施了《中西部高等教育振兴计划（2012—2020年）》《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》等文件，在国家重点学科、国家重点实验室、专业实验室、硕博授权点以及资金投入等方面予以倾斜扶持。例如，国家对西部地区一般按照项目总投资的80%的控制比例安排中央投资补助，这一比例远高于东部、中部地区。2016—2018年，国家通过教育现代化推进工程安排中央预算内投资330亿元支持西部地区教育基础设施建设，超过总投资的60%。^[13] 根植于西部的11

表1 民族院校对口支援名单

受援民族院校	援助高校	受援民族院校	援助高校
大连民族大学	大连理工大学	西北民族大学	四川大学
贵州民族大学	华南理工大学 华东师范大学	西藏民族大学	厦门大学，复旦大学、 天津大学、华东师范 大学、西安交通大学、 陕西师范大学等
青海民族大学	中国人民大学	湖北民族大学	四川大学
北方民族大学	合肥工业大学	广西民族大学	中央民族大学
西南民族大学	湖南大学	呼和浩特民族学院	中央民族大学
中南民族大学	重庆大学	四川民族学院	四川大学

所民族院校均是西部资助项目的受惠者，基础设施建设水平得以显著提升。因此，持续的民族教育政策和西部教育政策供给为民族院校融入并服务西部大开发形成新格局夯实了良好的制度基础，民族院校应该紧抓机遇、顺势而为，资借双重政策优势，切实提升办学实力，精准对接西部地区新的发展诉求，为推动西部大开发形成新格局提供强有力的智力支撑。

2. “多元场域”培育文化优势

在推动西部大开发形成新格局的进程中，民族院校以其独特的办学属性彰显出无可替代的文化优势。1992年，德国学者扬·阿斯曼（Jan Assmann）在其著作《文化记忆》中提到，“社会通过构建出一种记忆文化的方式，在想象中构建了自我形象，并在世代相传中延续了认同”^[14]。具有“记忆”的文化形塑成不同的社会和群体，成为民族之间区分的重要标识，表现为不同民族展现独立意识和把握世界的方式。^[15]众所周知，西部地区是得天独厚的民族文化宝库，如今被誉为“国际显学”的藏学、敦煌吐鲁番学、西夏学、纳西文化和摩梭文化均发源于此。在西部地区多元民族文化错综交织的特殊场域下，西部大开发以中华民族共有文化为底色，呈现出多元民族文化交往交流带动社会存在形式与社会结构中的政治、经济等要素全面交融的动态演绎过程。西部地区以文化为分野，勾勒出别样的民族生境与工作图景，而丰富多元的民族文化既是形成西部大开发新格局的关键要素，也是打造西部经济社会发展核心竞争力的重要突破。

与普通高等院校相比，民族院校具有“民族文化的指向性、跨文化性和多元一体性”的基本特征，^[16]历来重视各民族文化的传承与创新。而对民族文化的正确认识与运用既是构建新时代和谐民族关系的根本前提，也是西部地区走特色化发展路线、彰显西部大开发新时代特性的重要动能。因此，民族院校的文化优势表现为学校场域文化与西部大开发新格局文化基底的契合。其一，校园文化优势。民族院校的学生来自56个民族，其交往交流造就了校园文化的多样性与包容性，当民族文化与校园文

化以自洽的方式发生融合并产生辐射性影响时，能够对西部地区文化发展发挥重要的引导示范作用。因此，民族院校作为西部地区未来建设者的培养摇篮，有利于促进西部地区各民族交往交流交融，推动一体多元中华民族传统文化的传承以及现代化中华文化的建构与创新。其二，特色学科优势。民族院校根植于西部地区形成了一系列“水土相服”的特色学科并成立了相应的研究机构。例如，云南民族大学拥有8个国家特色专业、26个省级优势特色专业；西南民族大学拥有6个国家级本科特色专业、10个省级本科特色专业；除此之外，广西民族大学的壮学和瑶学研究、西藏民族学院的藏学研究，以及呼和浩特民族学院建立的“蒙古族非物质文化遗产研究基地”“民族院校应用型学科专业建设重点研究基地”“蒙古语翻译重点研究基地”等，长期致力于跨境小语种、跨境法律诉讼和文化宗教等领域研究，产出了一系列针对性科研成果，为西部地区打好“特色牌”储备了巨大的潜在竞争优势。

3. “情感留人”塑成人才优势

西部地区能源富集，产业特色明显。在推进西部大开发形成新格局的背景下，民族院校凸显出独特的人才优势。随着西部大开发战略的不断推进，国家针对西部地区人才培养颁布实施了项目企划，例如，“西部之光”人才培养计划、“西部地区人才培养特别项目”、“展望计划”西部人才工程，等等。然而，西部地区却频频出现“孔雀东南飞”的人才流失现象，产生了巨大的人才缺口，难以支撑西部地区实现“大保护、大开放和高质量发展”。据相关数据统计，21世纪初，仅从西北地区流出的科技人才就超过了3.5万人。^[17]为有效应对西部地区人才紧缺问题，国家在采取“稳定现有人才、引进急需人才”策略的同时，依托优质高校人才工作创新，稳定培养和储备一批“下得去、留得住”的特色化人才。这才是破解西部人才工作难题的长远之计。在这一方面，民族院校作为服务少数民族和民族地区的特殊高等教育组织，彰显出明显的人才培养优势。

民族院校的生源地多来自边疆和民族地区，

由于其地缘、文缘和血缘的奇妙效应，民族院校培养的人才更能“下得去，留得住”。据相关数据统计，民族院校毕业生到西部地区就业的比例较高，中央民族大学2019年毕业生4266人，来自西部地区的1770人，占41.49%，其中到西部地区就业的1301人，占毕业生总数的30.5%。对比同为非西部地区的其他“双一流”院校，以中国人民大学和山东大学为例，两校2019年毕业生到西部就业的分别占比7.8%和7.4%，到西部就业的意向普遍较低。2019年，地方性民族院校毕业生的西部就业率更高，如西南民族大学到西部就业的毕业生占比达68.4%；云南民族大学毕业生总数为6944人，有4024人在云南就业，其中包括88.02%的云南生源毕业生。^②这一系列数据显示民族院校对于响应国家西部人才培养政策，推进西部大开发形成新格局输送各级各类人才发挥了良好的示范标杆作用。

四、新时代西部大开发形成新格局下民族院校的新路向

在新的历史条件下，应基于对民族院校服务西部大开发新格局的比较优势和发展定位的准确把握，积极探寻推进西部大开发形成新格局下民族院校的新路向，推动民族院校高质量服务西部大开发新格局的全面建成。

1. 以“大保护”为主题形塑“绿色生态”的教育风尚

《指导意见》强调要“坚持新发展理念，……形成大保护、大开放、高质量发展的新格局”“加大美丽西部建设力度，筑牢国家生态安全屏障”。为适应新时代西部大开发的发展方略，民族院校应始终以“大保护”理念为统领，审思当下民族高等教育服务职能，以“大保护”为主题形塑“绿色生态”的教育风尚，坚持自然与社会、科技与人文的有机联系，在育人理念、教育体系、学术研究及校园文化等方面寻找突破口，运用科学的教育行为与方法，“让教育过程焕发活力并实现教育自身均衡、可持续发展”，形成全员、全程、全媒、

全息的民族院校生态文明教育工作格局与合力态势。

第一，塑造保护“绿色生态”的育人理念。“美丽西部”之美，不仅是对优美生态环境的追求，而且是对实现社会之真与善的更高层次要求。面对西部生态发展的客观诉求和西部大开发形成新格局的总体规划，民族院校必须以促进西部地区经济发展与人口、资源、环境协调发展为第一要义，牢牢把握“绿色生态”的本质内涵，塑造生态文明保护的育人理念。

第二，打造保护“绿色生态”的教学体系。将建设“美丽西部”的理念融入民族院校教育教学的具体环节中，积极探索新兴的生态文明教育模式，注重生态文明和环境保护意识、知识与能力在综合课程教学中的内容嵌套与意识渗透，同时充分发挥思想政治课程的主阵地作用，积极引导学生树立正确的生态文明意识，强化民族院校学生建设“美丽西部”的信心与决心。

第三，搭建保护“绿色生态”的学术研究体系。围绕服务西部生态文明建设，积极促进生态科技研究成果的转化与推广，中央民族大学与各级地方性民族院校根据自身办学实力、学科特色与地缘优势，围绕水源涵养、防风固沙、能源节约及新能源开发、污染防治和生物多样性保护等主题拓深研究领域，同时架设院校与西部环保部门沟通、协作的桥梁，促进研究成果转化为西部生态文明建设的决策依据，^[18]助力西部地区生态科技水平的整体跃升。

第四，渲染保护“绿色生态”的校园氛围。民族院校必须加强校园生态建设，创设生态文明教育情境，一方面要注重校园生态“硬文化”建设，通过校园的植被栽培与管理、绿化建设、建筑布局以及校园景观铺陈彰显学校的生态“态度”；另一方面要重视校园生态“软文化”建设，以“绿水青山就是金山银山”理念为指引塑造凝练校风校训，赋予其新时代中国特色社会主义思想下的生态文明教育内涵，以可持续发展的理念激发各族学生的责任感和主人翁意识，为推动形成全方位、多层次的西部生态文明示范建设格局输送大量“留得住”的骨干

人才。

2. 以“大开放”为宗旨搭建互联互通的合作交流平台

以共建“一带一路”为引领，助力构建西部开放新格局是民族院校服务新时代西部大开发伟大实践的重要课题。新时代西部“大开放”即通过在西部地区构建“一带一路”内外联通的大走廊，对外加大沿边地区开放，对内拓展区际互动合作，推动我国形成东西双向、海陆并进的多层次多渠道开放新格局。这意味着民族院校要主动回应和担当培养具有全球视野和多元文化背景的创新型人才、树立国际话语权、发挥高端智库作用的时代使命。^[19]因此，民族院校应以构建国内区域经济一体化和国际区域经济合作并存与互动的“大开放”平台为思想引领，搭建互联互通的合作交流平台，以校际合作带动区域互动和国际联动。

一方面，民族院校要以拓展国内区际互动合作为目标，搭建“互动共享”合作交流平台。《指导意见》就东部发达地区对口西部各省协同发展进行了全面部署。中央民族大学与地方民族院校应根据自身不同的办学定位与办学特色，巧借政策红利，积极寻求与内地普通高等院校深度合作，以学科建设为重点，深入开展科研合作，共建优质教学资源 and 科研资源共享平台，打通民族院校与内地普通高等院校的壁垒，实现学校间资源共享、优势互补，以校际联动带动区域互动。

另一方面，民族院校要以打造西部对外开放新高地为目的，搭建“民心互通”合作交流平台。“民心互通”是构建西部“大开放”新格局、践行“一带一路”倡议的社会根基，而语言与文化交流是民心互通、文明互鉴的重要支点。据2019年统计，与我国建交的180个国家中，所涉的语种约95种，全国小语种专业迅速增加了47个专业教学点。^[20]由于历史的变迁，我国西部边疆地区与中亚国家形成了众多的地缘相接、血缘相连和文缘相近的同源跨国民族，如乌孜别克族、哈萨克族、塔吉克族、维吾尔族等。因此，民族院校应充分发挥自身多民族生源和多元文化并存的比较优势，

加强跨境少数民族语言等小语种专业学科建设与教育教学，搭建“民心互通”合作交流平台，夯实西部地区与沿线国家在科学、经济、文化和教育等各领域广泛开展合作的语言与文化基础，并在此基础上积极参与共建跨国跨境跨界协同创新平台、产教研合作平台、“一带一路”高端智库等，打造具有民族特色兼具国际视野的教育品牌，开创中国西部全方位对外开放新格局。

3. 以“谋创新”为引擎创建“优特并进”的学科体系

《指导意见》围绕着“不断提升创新发展能力”这一工作要点提出了在特色优势领域优先创建创新平台、深化东西部科技创新合作、健全产学研一体化创新体制等一系列举措。这需要大量高素质创新型人才提供智力支撑，对民族院校人才培养提出了新的时代诉求。人才供给的底色是学校学科建设的优化，民族院校应从院校定位以及学科发展自身逻辑出发，主动建立大学、政府与社会的契约责任关系，更新学科建设观念，以“谋创新”为引擎从坚守和创新两个方面打造人无我有、人有我特、人特我优、特优共进的新兴特色优势学科，服务引领西部区域产业的创新特色化发展。

一方面，守住传统特色，巩固“人无我有，人有我特”的特色优势学科。《指导意见》提出的“形成具有地域和民族特色的乡村文化产业和品牌”“充分发掘历史文化优势，发挥丝绸之路经济带重要通道、节点作用”等客观要求，侧面强调了民族院校创新多元民族文化遗产条件、形成特色学科文化的必要性与重要性。因此，民族院校特色优势学科的合理定位要兼具历史继承性、学科本位性与传统突破性，不仅要注重民族学、民族艺术、少数民族语言学、少数民族经济学、民族医药学等传统优势学科的本位特色，同时也要实现交叉或跨学科的创新突破，将传承与弘扬中华民族优秀传统文化作为民族院校特色优势学科建设的基点，增强学科建设的文化视野、文化底蕴与文化创新力；以推进西部大开发形成新格局诉求作为协调其学科建设的特色优势定位和院校个性化社会服

务定位的衡量标尺, 开辟民族院校区别于内地以及民族地区普通综合类院校学科建设的差异化发展道路。

另一方面, 立足时代诉求, 打造“人特我优、特优共进”的新兴优势学科。西部地区实施创新驱动战略是一场变换路径、更改跑道的竞赛。民族院校作为面向、服务西部民族地区的类型院校, 其学科系统结构和运行机制处于外在张力影响下不断发展变化以适应外在环境诉求达至动态平衡状态。因此, 民族院校应重点发展一批国家急需、与区域经济社会契合度高的区域学科集群与学科创新平台。例如, 积极构建铸牢中华民族共同体意识一级学科, 强化民族领域基础理论问题和重大现实问题研究, 创新中国特色社会主义民族理论政策的话语体系; 加强以农林科学为核心的作物栽培耕作、农药学、畜牧等西部农学学科群建设, 更好地服务西部乡村振兴; 打造智能制造、先进材料等新工科学科集群推动西部现代化产业建设, 在紧缺领域抢占学科建设的制高点、掌握学科业内的话语权,^[21] 切实提升民族院校推进西部大开发形成新格局的能力。

注释:

①东部地区这里指北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南。

②数据分别来源中央民族大学、中国人民大学、山东大学、西南民族大学、云南民族大学2019年毕业生就业质量年度报告。

参考文献:

[1] 郝时远. 中国特色解决民族问题之路[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 191.

[2] 国家民族事务委员会. 中央民族工作会议精神学习辅导读本[M]. 北京: 民族出版社, 2015: 20.

[3] 黄成, 吴传清. 主体功能区制度与西部地区生态文明建设研究[J]. 中国软科学, 2019(11): 166-175.

[4] 康翠萍, 龚洪. “双一流”建设背景下民族院校特色优势学科定位思考[J]. 民族教育研究, 2019(6): 64-71.

[5] 周跃辉. 用“新发展理念”统领西部大开发[J]. 党课参考, 2020(12): 26-43.

[6] 陈洪捷, 施晓光, 蒋凯. 国外高等教育学基本文献讲读[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014: 53.

[7] 国家统计局. 2020中国统计年鉴[DB/OL]. (2020-09-23) [2021-03-21]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>.

[8] 纳斯鲍姆. 寻求有尊严的生活——正义的能力理论[M]. 田雷, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 2.

[9] 马凌诺斯基. 西太平洋的航海者[M]. 梁永佳, 李绍明, 译. 北京: 华夏出版社, 2002: 18.

[10] 郝时远. 铸牢中华民族共同体意识必须推广国家通用语言文字[N]. 人民日报, 2018-10-31(20).

[11] 杨胜才. 试论民族院校的特殊社会责任[J]. 高等教育研究, 2010(11): 64-68.

[12] 唐纪南. 中国民族院校发展史[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 265.

[13] 教育部网站. 对十三届全国人大二次会议第4252号建议的答复[EB/OL]. (2019-11-20) [2021-02-03]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_gaojiaosi/201911/t20191120_409032.html.

[14] 阿斯曼. 文化记忆[M]. 金寿福、黄晓晨, 译. 北京: 北京大学出版社, 2015: 8.

[15] 袁梅, 苏德, 江涛. 新时代民族教育的应然价值照[J]. 教育研究, 2019(10): 102-108.

[16] 滕星, 王军. 20世纪中国少数民族与教育[M]. 北京: 民族出版社, 2002: 379.

[17] 丁吉豹. 关于西部地区构建开放型经济新格局的思考[J]. 海关与经贸研究, 2019(6): 15-24.

[18] 刁承湘. 高等教育发展应彰显生态文明理念[J]. 中国高等教育, 2014(2): 27-30.

[19] 樊丽明. 中国开放新阶段与大学的使

命 [J]. 中国高等教育, 2016 (5): 11-14.

[20] 沈骑. 新中国外语教育规划 70 年: 范式变迁与战略转型 [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2019 (5): 68-77.

[21] 王嘉毅, 麦艳航. 西部地区高等教育发展: 机遇、挑战与对策 [J]. 中国高教研究, 2019 (12): 49-53.

(责任编辑 吴潇剑)

The New Mission of National Ethnic Colleges and Universities in the Process of Western Development of the New Era

Yuan Mei Xue Han

Abstract: Strengthening measures to promote the development of the western region to form a new pattern puts forward a series of new demands of the new era for the development of ethnic colleges and universities, requiring their school-running philosophy to coordinate with the new judgment of the ecological development of the western region, platform construction to match with the new ideas of opening up the western region, and talent reserve to link up with the new trend of the western industry. Facing the new situation of development, ethnic colleges and universities should make full use of their prominent policy advantages, cultural advantages and talent advantages, to regard defending the Chinese national community as the fundamental purpose, to build the western culture highland as the core, to highlight ethnic colleges and universities' unique advantages as an action guide, to build the "high-quality and unique" subject system by the engine of seeking for innovation, to construct the social service system with "precise supply" with the goal of "winning the battle of poverty relief", and to form a new pattern by providing internal impetus and lasting vitality for the development of the western region.

Key words: Western development; New pattern; Ethnic colleges and universities; High-quality services

治理视域下大学分类和高等教育评估嬗变

王 红

(全国高等学校学生信息咨询与就业指导中心, 北京 100044)

摘 要: 高等教育评估是高等教育治理的关键点和突破口, 引导大学分类发展分类评价是高等教育评估的难点和重点。大学分类逻辑反映大学治理逻辑, 在治理视域下研究我国大学分类和高等教育评估嬗变, 对推动高等教育评价实践科学发展有重要意义。新时代要建立并完善主体多元、对象多维、标准多向、模式多样的高质量评估体系, 厘清评估目的澄清评估价值, 协同系统开展评估工作, 提升评估效能。

关键词: 评估; 高等教育; 治理; 大学分类

中图分类号: G642 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0080-07

2020年6月, 中央全面深化改革委员会第十四次会议通过了《深化新时代教育评价改革总体方案》(以下简称《总体方案》)。《总体方案》指出, “教育评价事关教育发展方向, 有什么样的评价指挥棒, 就有什么样的办学导向” “提高教育治理能力和水平……改进结果评价, 强化过程评价, 探索增值评价, 健全综合评价……针对不同主体和不同学段、不同类型教育特点, 分类设计、稳步推进, 增强改革的系统性、整体性、协同性”。在高等教育领域, 高等教育评价改革是高等教育治理的关键点和突破口, 是实现高等教育治理体系和治理能力现代化的基本途径。如何推进分类评价, 引导不同类型高校科学定位, 办出特色和水平; 如何改进评价工作, 统筹推进各项评估, 减少多头评价、重复评价是高等教育评估的难点和重点。

在深化高等教育评价改革中, 从治理的视域研究大学分类和高等教育评估嬗变, 有助于建设和完善高质量评估体系, 更准确把握高等教育治理体系和治理能力现代化的途径方法。

一、高等教育评估是高等教育治理的突破口

治理是20世纪八九十年代在新公共管理理论中出现并在21世纪广泛使用的概念。国内外学者对治理概念的定义虽然各有不同, 但这一概念强调在公共场域中多元主体的互动, 利益相关方进行多中心的协商合作是普遍共识。

(一) 治理的核心词: 多元、多中心、协同

1. 多元

多元是新公共治理理论的核心词汇, 它同

收稿日期: 2021-04-01

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划2017年度教育学一般课题“我国高等教育评估法律制度及运行机制研究”(BGA170047)

作者简介: 王红, 女, 研究员, 全国高等学校学生信息咨询与就业指导中心研究评估处, 主要从事高等教育管理、评估研究。

时也揭示了当今社会的主要特征。管理逻辑强调政府自上而下的一元控制；治理逻辑强调政府与其他利益相关者通过互动建立平等伙伴关系，共同应对公共事务，是一个自上而下和自下而上相结合的过程。从管理走向治理不但是治国方略的重大转型，也是高等教育政策的根本转变。^[1]

2. 多中心

多中心理论产生较早，起源于20世纪50年代英国博兰尼（Michael Polanyi）的《自由的逻辑》。博兰尼提出，社会自发秩序是由社会体系内多中心要素相互作用而实现的。后来，奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）等人将多中心概念正式引入公共管理，强调公共事务治理中自组织的作用。多中心依赖多个社会治理主体而非仅仅依赖单一的政府或市场治理主体，形成多层权威中心和服务中心，使公共事务得到充分合理和有效的利用并使其保持可持续性，同时也使相关各方的利益能够得到满足。

3. 协同

对于如何处理多中心治理主体之间的关系，治理理论中最为重要的就是协同治理。协同概念始于20世纪70年代德国物理学家赫尔曼·哈肯（Hermann Haken）创立的协同学，相对于信息论、控制论和系统论，协同学、突变论和耗散结构论并称为现代科学方法论的“新三论”。协同最显著的特点是子系统间的相互合作，可以使系统产生出微观层次所无法实现的新的系统结构和功能。^[2]

（二）高等教育评估是高等教育治理的集中体现

我国高等教育治理以1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》为标志，历时30多年。我国高等教育治理发展史是一部高等教育体制机制改革实践史，而且始终在我国政治体制框架下与高等教育评估紧密联系在一起。《中共中央关于教育体制改革的决定》提出教育管理部门要对高校的办学水平开展评估。此后，高校评估一直是我国高等教育治理政策文件中的高频词。2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题

的决定》在“推进社会事业改革创新”部分全面论述了“深化教育领域综合改革”的相关内容，指出要“深入推进管办评分离”。2015年，教育部发布的《关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》提出，形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的教育公共治理新格局。高等教育领域的管办评分离是高等教育体制机制改革的中心和难点，也是实现高等教育治理体系和治理能力现代化的基本途径。评估是管办评分离中的关键节点，也是突破口。管办评分离不是政府和办学单位不能参评，而是与高等教育利益相关并且有评价能力的人或组织都可以成为评估的主体。原来是政府自上而下、自外而内开展评估，第三方评估、学校内部评估的作用没有发展和利用起来。分离是要形成政府、高校、社会（用人单位）、学生多元主体共同参与、相互制约与平衡的评估共治格局。随着分离，“管”的主体要评，“办”的主体要评，这是各主体履行责任的主要方式，同时要强化学校自我评估，还要培育和发展第三方评估。高等教育治理有治理体系和治理能力两个主要构成要素。治理体系包括管办评的所有组织及其结构关系。管办评多元主体多中心开展评估的过程是高等教育治理体系形成的过程。管办评多元主体多中心合作协同评估集中体现了高等教育治理能力。

二、大学分类逻辑反映大学治理逻辑

在许多情况下，人们对“大学”和“高等教育”这两个词的使用总是不分彼此，将“大学”“高等学校”等同于“高等教育”。这主要是因为“高等教育”以人才培养为目标，人才培养是“大学”的核心功能。实际上，“大学”是实施“高等教育”的载体，“大学”除了开展“高等教育”之外，还承担科学研究和社会服务等功能。本文中，高等教育评估侧重评估的“活动”视角，大学评估侧重“机构”视角。

西方大学从以博洛尼亚大学为代表的中世纪大学开始，经历了千年的发展，大学从知识

传授到学术研究、服务经济社会发展, 职能不断拓展变化, 大学的数量和类型也越来越丰富。我国已建成世界上规模最大的高等教育体系。截至 2020 年, 我国有普通高校 2738 所, 其中本科院校 1270 所 (含本科层次职业学校 21 所), 高职 (专科) 院校 1468 所。^[3] 早在 1993 年的《中国教育改革和发展纲要》中就提出“制订高等学校分类标准和相应的政策措施, 使各种类型的学校合理分工, 在各自的层次上办出特色”。2010 年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010—2020 年)》又提出“建立高校分类体系, 实行分类管理”。大学分类发展分类治理是世界共识, 大学分类和大学治理相伴相生, 大学分类逻辑反映大学治理逻辑。大学变化日新月异, 大学分类也不是一劳永逸的。目前, 大学分类主要有以下几种逻辑。

(一) 大学分类的学术逻辑

在知识进步和职能扩展的过程中, 大学发展的逻辑由单一的学术逻辑演变为学术逻辑、社会逻辑与市场逻辑并存的多维逻辑体系,^[4] 学术逻辑一直在大学发展逻辑中居于最基础的地位。学术逻辑下的大学分类在我国最有代表性的是把大学分为研究型大学、教学科研型大学、教学型大学和高职高专院校四类。国际上最具有影响力的是卡内基高等教育机构分类。卡内基高等教育机构分类从推出至今历经 7 个版本, 但其分类的结构框架大体一致, 主要分为博士学位授予大学、硕士学位授予学院和大学、学士学位授予学院、副学士学位授予学院、专门领域机构和部落学院等类型。^[5] 学术逻辑下的大学分类特点是分类结构比较稳定, 但是容易异化为大学分层, 出现重学轻术、层层攀高、规模求大、学科求全的现象。^[6]

(二) 大学分类的管理逻辑

我国高等教育用几十年时间走完了西方发达国家几百年的历程。随着大学数量的增长, 我国在实践中很多情况下按照大学的行政管理需要进行分类。代表性的分类有以下几种: 按照学科门类, 分为综合性、理工、农林、财经、医药、师范高校等; 按照行政体制, 分为部委高校和地方高校; 按照办学体制, 分为民办和

公办高校; 按照国家建设投入, 分为“985 工程”高校、“211 工程”高校、“双一流”高校等。上述分类的共同特点是标准单一, 同类高校在发展定位、办学条件、学科专业建设等方面差异巨大, 同类大学之间既难以互相借鉴, 管理上也难以有效整合。

(三) 大学分类的社会逻辑

随着大学功能的不断扩展, 社会需求的多样化, 知识成为社会发展的主要力量, 大学与业界的联系日趋紧密, 经济建设和社会发展对人才需求提出更高要求。20 世纪 80 年代初, 我国部分经济发展速度相对较快的地方较早提出了通过设立一些职业大学来培养具有较强的应用能力、能够直接服务于经济社会发展现实需求的实用人才的基本设想。在此背景下, 一批职业大学应运而生。2015 年, 教育部、国家发展改革委、财政部联合发布《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》。2017 年, 教育部印发的《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》提出, “以人才培养定位为基础, 我国高等教育总体上可分为研究型、应用型和职业技能型三大类型”。社会逻辑下的大学分类特点是以人才需求分类为基础, 以和经济社会发展联系紧密程度对大学进行分类。此种分类对大学而言边界并不清晰, 人才培养类型与大学也不是僵化对应的。比如本科层次职业学校与应用型本科高校一样, 都以培养高层次应用型人才为目标; 而研究型大学也可以培养高水平应用型人才。

大学类型带有历史发展阶段和经济社会背景的烙印, 大学分类总是会面临着大学功能发展性和分类的时效性与滞后性矛盾。对大学而言, “类型划分, 仅仅是一般定位及确定发展方向的前提, 具体到一所高校, 如何定位、如何确定发展方向, 还必须根据其所处环境、自身条件, 扬长避短, 充分论证”^[7]。同时大学还是一个复杂的系统, 既包括教师、学生等“属人”的存在, 包括学科、专业、课程等“属物”的存在, 还包括教学工作、就业工作等“活动”的存在。大学分类也总会面临类型的整体性与个体的多样性、事物的复杂性矛盾。大学无论

如何分类，分类都不是目的，而是要解决大学自身发展方向、人才培养任务和经济社会服务面向的问题。大学类型总是在服务经济社会发展需要和服务人的发展需要的交织融合中不断丰富。我国大学分类总是在大学治理的研究与实践交替前行中不断完善，最终形成主体多元、协商共治、政策导向的分类发展机制。

三、分类逻辑下我国高等教育评估嬗变

20世纪六七十年代以来，世界范围内掀起了高等教育质量保障运动，高等教育进入“评价时代”。我国有计划、大规模地开展高等教育评估，始于20世纪90年代，至今不过30多年。实践中有许多与评估相近的概念，比如评价、评审、评鉴、审核、认证、调查等，本文不做区分，统称为评估活动。

高等教育评估从要素上看主要包括主体、对象、模式和标准四个方面。按照评估主体的不同，有大学自我评估、政府行使管理职能开展的评估、第三方评估等。按照评估对象不同，可分为“属物”对象和“属人”对象。“属物”对象包括学校、学科、专业、课程以及育人工作活动等；“属人”对象包括教师、学生、教育管理人员等。在一项评价活动中，“属物”与“属人”对象常常互相交织、紧密联系。按照功能模式不同，可分为合格评估、水平评估、审核评估和监测评估等。评估标准与分类联系最为紧密，分类不同标准也不同。

（一）代表性的大学分类评估实践探索——普通高等学校教育教学评估

我国从大学整体层面开展的高等教育评估活动中规模最大、影响最广的主要是高等学校教育教学评估。从20世纪90年代实施以来，教育教学评估经历的四个阶段集中反映了我国高等教育评估对大学分类评价的实践探索。这四个阶段在评估主体、评估对象和评估模式上的发展变化也集中体现了我国高等教育治理的发展变化，最具有代表性。

1. 制度探索阶段，分类管理分类评估

1994年，原国家教委对1976年以来新建的

本科普通高校开展了本科教学工作的合格评估。1996—2000年，教育部对进入“211工程”建设的重点高校，开展了本科教学工作的优秀评估。这一时期的评估方案（合格评估方案、优秀评估方案）按大学管理逻辑分类设立指标体系，含综合大学、工科院校、民族院校、师范院校、财经院校、政法院校、艺术院校、体育院校、农林院校、医药院校等10种评估方案，操作复杂且各方案共性指标多。从评估主体来看，这一时期的院校评估由政府直接组织。

2. 制度博弈阶段，一个标准强化共性

2002年，教育部颁布文件开展“普通高等学校本科教学工作水平评估”，将过去的合格评估、优秀评估和随机性评估方案合并为水平评估方案。首轮水平评估中反映比较多的一个问题是一个方案一个标准评估所有高校，学校发展多样性考虑不够。这一阶段评估主体从政府直接组织到委托第三方评估机构组织实施。

3. 制度创立阶段，一校一类

2011年，教育部颁布的《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》中提出与中国特色现代高等教育体系相适应的教学评估制度。这一时期的院校评估制度按照大学成立时间分为两大类：新建院校开展合格评估、其他高校开展审核评估。审核评估探索“一校一类”“用自己的尺子量自己”的分类模式。刚性不足和对高校引导不够是对这一时期审核评估进行改进的主要原因。这一阶段，从对大学整体的院校评估，到对专业开展评估活动，评估对象不断丰富。评估主体中地方政府和第三方评估机构不断增加。

4. 制度完善阶段，柔性引导分类

2021年，教育部发布《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案（2021—2025年）》，将全部参加高校划分为“两类四种”，一类是质量保障能力评估指标体系，另一类是包含“三种套餐”针对三种类型高校的指标体系。“三种套餐”分别适用于以培养学术型人才为主的高校、以培养应用型人才为主的高校、第一次参加审核评估的高校。“三种套餐”高校可自选。对新建院校，仍然采用合格评估模式，分别研制适用于应用型大学、本科层次职业院校、研

究型大学的方案。

除本科教育教学院校评估外,我国大规模持续开展的高等教育评估还有专业认证、学科评估等以高等教育人才培养工作为主要内容的评估活动。专业认证和学科评估分别是针对本科人才培养和研究生人才培养工作开展的单项评估,评估采用分级分等的水平评估模式。实践中,高等教育各单项评估与大学分类联系并不紧密,但如果把单项评估“活动”放到大学“机构”整体视角,放到高等教育综合评价中,大学类型与分类就不仅是大学整体评价要解决的前提,也是各单项评估无法回避的问题。毕竟大学类型并不是空洞的理论研究,而是大学根据自身发展阶段和现实条件,以学科专业等为支撑的对人才培养定位的方向选择,学科、专业的人才培养工作体现着学校的人才培养定位。

(二) 代表性的高等教育质量结果评价实践探索——毕业生就业状况调查

大学生就业质量是高等教育人才培养质量的重要体现。2007年,《教育部关于进一步深化本科教学改革全面提高教学质量的若干意见》指出,“研究建立人才需求的监测预报制度,定期发布高等教育人才培养与经济社会需求状况,引导高等学校及时设置、调整专业和专业方向,……继续深化人才培养模式、课程体系、教学内容和教学方法等方面的改革,实现从注重知识传授向更加重视能力和素质培养的转变”。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“把促进人的全面发展、适应社会需要作为衡量教育质量的根本标准”。对大学生就业状况开展调查是世界通行的做法。我国大学生就业调查起步较晚,2020年从国家层面开始大规模组织大学生就业调查。2020年,《教育部办公厅关于开展高校毕业生就业状况跟踪调查的通知》指出,“高校毕业生就业质量是人才培养质量的核心内容,是检验高等教育改革发展成果的重要指标”。教育部将依托毕业生就业状况跟踪调查,探索建立相关高校、学科及专业的就业状况大数据库,调查结果将应用于学科建设、教学评估、专业设置、教学改革、就业服务等方面成效评价和工作参考。毕业生

就业状况跟踪调查分毕业生和用人单位两项,调查维度主要包括就业分布、人岗匹配、职业能力、失业预警、工作满意度等。

目前开展的调查工作没有对毕业生和生源学校进行分类,但将调查用于高等教育成效评价时,必须要考虑到大学分类的问题。比如对就业率和就业情况的调查,大学生深造情况是否纳入对研究型大学人才培养质量评价的科学性有重要影响;毕业生求职渠道情况对应用型大学和职业大学产教融合校企合作评价有重要意义。另外,随着调查的深入细化开展,大学生职业能力、人岗匹配等情况是判断评价人才培养定位不同类型高校人才培养目标达成的重要观测点。

四、高质量评估体系构建与完善策略

三十多年来,我国高等教育评估主体从“政府组织”到“政府组织、委托社会和政府购买服务”;评估对象从“高校”到“学科、专业和课程”等高等教育中观微观层面;评估标准从一套标准到“分类评价”,评估模式从合格评估、水平评估到合格评估、水平评估、审核评估和监测调查等,高等教育评估越来越呈现出多元多中心的特征。在推动我国高等教育治理体系和治理能力现代化的进程中,要完善主体多元、对象多维、标准多向、模式多样的高质量评估体系,厘清评估目的澄清评估价值,内外协同系统推进,提升评估效能。

(一) 多元多维,多向多样

在我国高等教育治理本土化和政治性逻辑下,主体多元不是简单的均衡和绝对分立,是在党和政府领导下激发大学动力的高等教育治理过程,具有鲜明的“一核多元”特征。对象多维是从大学是复杂系统出发,大学各子系统和子系统中“属物”与“属人”组成要素都是高等教育评估对象。标准多向是强调评估标准的方向引导性,评估标准要充分体现大学发展方向和高等教育发展方向,引导高校合理定位特色发展。模式多样是评估主体多元、对象多维和标准多向的必然结果。

(二) 厘清目的, 澄清价值

评估主体多元, 各主体评估的意愿和能力不同; 评估对象多维, 对象之间存在联系的普遍性和客观性; 评估标准多向, 标准也不能脱离于大学发展和大学分类逻辑之外。建立高质量评估体系, 需要从形而上的评估价值、评估目的、评估效能角度对形而下评估要素进行梳理, 以服务人的发展需要和服务经济社会发展需要为评估价值基点, 厘清评估目的, 澄清评估价值,^[8] 减少重复评价、多头评价, 降低评估边际效用递减的影响, 提高评估效能。

(三) 内外协同, 系统推进

协同系统推进是对治理主体的治理能力的必然要求, 具体来说有三个层面: 一是教育系统内以大学为界, 大学自我评估与外部评估协同; 二是教育系统内大学外部评估之间协同, 包括专业评估、学科评估等各单项评估与大学整体综合评估协同; 三是以教育为界, 教育系统内与教育系统外即教育评价与社会评价协同, 比如大学生就业调查、雇主评价等教育系统外的社会评价, 其结果是高等教育质量的最直观体现, 也是高等教育结果评价的重要组成部分。从高等教育评价体系整体来看, 不同层面的内外评价互为过程与结果。建立内外评价之间的反馈改进协同机制是强化过程评价、改进结果评价、健全综合评价的重要途径。

(四) 信息技术, 提升效能

现代治理的发展进程几乎与现代信息技术革命同步。随着信息技术的发展, 近几十年, 治理的主题和目标也许变化不大, 但治理的内容和方式会发生日新月异的变化。高等教育评估实践中通过信息技术工具的引介, 深入研究并开展监测评估和有关调查活动, 可以拓宽评

估渠道, 丰富评估主体和对象, 为深度评估、精准评估提供基础, 在动态评估中实现更为充分的治理。

参考文献:

- [1] 周光礼. 中国高等教育治理现代化: 现状、问题与对策 [J]. 中国高教研究, 2014 (9): 16-25.
- [2] 熊光清, 熊健坤. 多中心协同治理模式: 一种具备操作性的治理方案 [J]. 中国人民大学学报, 2018 (3): 145-152.
- [3] 教育部网站. 2020 年全国教育事业统计主要结果 [EB/OL]. (2021-03-01) [2021-03-31]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202103/t20210301_516062.html.
- [4] 李立国. 大学发展逻辑、组织形态与治理模式的变迁 [J]. 高等教育研究, 2017 (6): 24-31.
- [5] 朱永东, 张振刚. 卡内基高等教育机构分类的演变及启示 [J]. 高教探索, 2017 (2): 5-12.
- [6] 潘懋元. 分类、定位、特点、质量——当前中国高等教育发展中的若干问题 [J]. 福建工程学院学报, 2005 (2): 103-108.
- [7] 潘懋元, 吴玫. 高等学校分类与定位问题 [J]. 复旦教育论坛, 2003 (3): 5-9.
- [8] 李庆丰, 周作宇. 高等教育评价中的价值冲突与融合 [J]. 高等教育研究, 2020 (10): 23-34.

(责任编辑 吴潇剑)

The Evolution of University Classification and Higher Education Assessment from the Perspective of Governance

Wang Hong

Abstract: The assessment of higher education is the key and breakthrough of higher education governance. Guidance on classified assessment and development of university is difficult and important. The logic of university classification reflects the logic of university governance, and studying the evolution of university classification and higher education assessment from the perspective of governance is of great significance to promote the scientific development of higher education assessment practice. In the new era, it is essential to establish and perfect a high-quality assessment system with multi-subject, multi-object, multi-criteria and multi-mode, clarify the purpose and value of assessment, implement a collaborative assessment, and improve the efficiency of assessment.

Key words: Assessment; Higher education; Governance; University classification

(上接第 41 页)

such as “what to do”, “who to do”, “how to do” and “how to evaluate”. To steadily develop vocational undergraduate education, it will unswervingly take type characteristic development road, scientifically deal with policy continuity and the relationship between the future policy innovation and effectiveness, grasp the tension between the central plan as a whole and local multiplex, and colleges and innovative practice, and together promote vocational undergraduate education’s high standard, high starting point, and high quality.

Key words: Vocational undergraduate education; Modern vocational education system; University of applied technology; Vocational and technical university

新时代学生管理的德法共治模型探论

刘长海 原方

(华中科技大学, 湖北 武汉 430074)

摘要: 传统学校的学生管理普遍遵循德治理念, 要求学生严格服从以儒家道德礼法体系为蓝本的学生行为规范。当代中国法治精神觉醒, 学生管理法治化探索正在实践操作和理论研究层面迅速展开, 教育惩戒受到重视。德治主导的学生管理忽视学生理性发展, 法治取向的学生管理在目标设定、效果保障、正当性确证等方面存在局限, 新时代德法共治思维可以整合德治和法治的优点, 为构建兼具正当性和有效性的学生管理操作模型提供指引。遵循德法共治思维, 新时代学生管理应该以法治为基准, 构建符合民主、法治标准的学生管理规章, 确立学生管理的法治基础; 以德治为标识, 全员全过程全方位实施正面引导, 彰显通过学生管理促进学生道德成长的积极立场; 以培养自律为宗旨, 温和而坚定地实施教育惩戒, 依托引导与惩戒的有机组合最大限度地发挥学生管理的育人功能。

关键词: 学生管理; 转型; 德法共治; 德治; 法治

中图分类号: G410 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 05-0087-09

对于学生管理这一广大教师和学校管理者普遍关注的现实教育问题, 我国教育理论研究者一直没有给予足够的重视, 众多德育原理、教育管理理论著没有为其留下一席之地, 以致我国研究者迄今为止没有对“学生管理”概念作出较为恰当的界定。陈桂生重点关注对学生不当行为的干预, 认为学生行为管理是教师在学校工作中对学生行为的干涉; 对学生行为的强制性约束和正面指导都属于“管理”, 但“严格意义的学生行为管理”仅指“对学生行为强制性的约束”。^[1]

返观实践, 这种界定过于偏狭。萧宗六主编的《学校管理学》指出, “我国对学生管理比较传统和权威的看法是: 学生管理是学校对学生在校内外的学习和活动进行计划、组织、协调、控制的总称”^[2]。《中国教育大百科全书》则认为, “学生管理是学校教师和管理者为顺利实现教育目标, 对学生及影响学生成长的各种因素所实施的计划、组织、指挥、协调、控制等活动的总称”^[3]。这两种说法基本将学生管理等同于学校教育全过程, 过于宽泛, 对学生管理实践的指导意义因此

收稿日期: 2020-03-25

基金项目: 2019年度国家社会科学基金教育学一般课题“组织伦理视域下中小学教师的师德失范与专业伦理建构研究”(BEA190114)

作者简介: 刘长海, 男, 教授, 华中科技大学教育科学研究院, 主要从事德育原理研究; 原方, 男, 华中科技大学教育科学研究院博士研究生, 主要从事思想政治教育研究。

而大打折扣。

依据对学生管理实践的观察和概括,本文将学生管理看作学校和教师对学生言行实施的管理,既包括对学生不当言行的约束与纠正,也包括对学生正当言行的鼓励与引导。这种界定兼顾消极与积极两个维度,消极维度注重消除“有碍于别人或集体活动正常开展”^[4]并且阻碍学生本人身心健康成长的问题行为;积极维度注重培育能够确保学生健康成长和学校教育有序开展的正当行为。消极学生管理与积极学生管理,不存在严格确定的界限,而是相互转化、相辅相成,共同推动学生成长和学校教育开展。

面对师生冲突、家校矛盾、学生欺凌、校园暴力事件,面对军事化封闭式学生管理“抹杀学生个性”“不利于全面发展”的诟病,学生管理领域正在出现一些新手段、新做法,如自主管理理念得到普遍倡导,校规、班规越来越多地被“公约”所取代。我们有理由相信,随着社会转型和学校教育转型性变革的推进,学生管理必将实现指导思想和运行模式的全面转型。作为系统演化的一种特殊形式,转型意味着“系统从一种结构转变为另一种性质不同的结构,属于革命式的转折,每一次都需要跨越不小的势垒”^[5]。自发涌现的学生管理转型风险太大,成本过高;紧扣时代发展趋势自觉把握学生管理转型方向,阐明学生管理转型路径,可以降低转型成本,加快转型过程,彰显转型效能。因而,从不同角度细致审视、积极引导学生管理转型,成为理论研究者不容推卸的时代使命。

一、德治理念主导学生管理的传统格局

1. 德治理念与传统学生管理方式

德治是中国文化由来已久且根深蒂固的治国理念。作为国家治理方式,德治主要是指靠统治者品德的影响力、良好的社会教化及爱利民众的政策而推行的政治,其要素包括圣君当政、贤臣得用、民众幸福、德教昌明等。^[6]就其实施过程来看,德治强调统治者秉持高尚品德

来管理国家事务,对民众实施细致入微的道德教化,在行为层面以礼节规范民众的一言一行,在思想层面以仁义引导民众的所欲所求,逐步提升民众的品德修养,从而实现社会稳定、和谐、发展。就其运行逻辑来看,德治假定存在一套绝对正确的道德体系和生活方式,假定统治者是这一道德体系的化身和代言人,综合运用说服教导、行为训练、榜样示范以及刑罚惩戒等方式向民众传授合乎这一道德体系的生活方式。

德治理念适应了封建统治需要,在家国同构的背景下被广泛用于家庭教育、学校教育和社会教化之中。古代私塾、官学、书院总体上以培养统治人才为目标,这些名称各异的学校在学生管理中普遍遵循德治理念。依据封建统治者筛选过的儒家道德礼法体系,学校从日常起居、读书治学、待人接物等方面制定了细致入微的学生行为规范,并将这些规范看作神圣不可动摇的规矩,要求学生严格服从。“官师一体”的制度安排和尊崇“天地君亲师”的礼仪法度赋予教师制度权威,一言一行皆中“规矩绳墨”的师表风范赋予教师道德权威,“桃李满天下”的育人业绩赋予教师专业权威,多重权威复合确立了教师在学生及家长面前的绝对地位,为教师开展权威训导奠定了群众心理基础,使学生在管理过程中处于被动服从地位。以明朝国子监为例,朱元璋以“卧碑”形式颁布了钦定学规禁例,命令所有学生遵守教学纪律和言行规矩,其不遵者以违制论;国子监设有“监丞”一职,专门负责管理教师和学生的行为,“凡教官怠于师训,生员有戾规矩,并课业不精,廪膳不洁,监丞要纠举惩治”^[7]。对于这种“以顺为正”、强调整齐划一的学生管理,蔡元培进行了如下分析,“旧日道德隐然有一种魔力,法规所定,无论当否,无丝毫违抗改变余地。国之君主、家之家长、私塾之师,其令之严,被动者惟有服从,无所谓自由其思想,倭居于判断是非之地”^[8]。

2. 德治理念主导学生管理的积极与消极影响

在德治理念主导下,传统学生管理较好地维持了古代学校的教育教学秩序,牢固树立了

各类学校“斯文在兹”、肃穆庄严的良好形象。教师通过以身作则、课堂仪式、行为讲评、严格奖惩等手段敦促学生遵规守纪，以传授儒家经典为目标的课程教学为这种以恪守礼法为宗旨的学生管理提供了学理支撑，合力培养出大批合乎“非礼勿视、非礼勿听、非礼勿言、非礼勿动”标准的读书人。

然而，德治理念主导下的学生管理能否促成学生对道德礼法的真诚认同和自觉遵守，这一点值得怀疑。叶圣陶指出了旧式训导和管理的问题，“六七岁的孩子须规行矩步，不许他们有活动的自由。孩子的性情是最活动不过的，勉强他们受拘束，就不免有耐不住的时候，依旧活动起来。这时候教师如临大敌，仿佛官吏对待乱民一样，定要设法压服了他们，自己才神恬心安”^[9]。这段话表明，传统学校所推行的严谨规矩与学生活泼好动的天性之间存在较大鸿沟，容易引发师生冲突。出于对惩罚的畏惧，学生们虽然能够勉强服从，但很难形成对道德规范的积极认同和稳定践行。王阳明批评说：“近世之训蒙稚者……鞭挞绳缚，若待囚囚。彼视学舍如图狱而不肯入，视师长如寇仇而不欲见，窥避掩覆以遂其嬉游，设诈饰诡以肆其顽鄙。偷薄庸劣，日趋下流。”^[10]在这里，思想家形象地描绘出学生对管理的反叛及其成因：当教师像对待囚犯一样严厉对待学生时，学生就会想尽办法躲避学校，逃避教师，在外在监督力量薄弱的时空环境中作出一些悖逆礼法、轻薄下流的行为。

不仅如此，德治理念主导的学生管理还带来一些深层次的不良影响。其一，道德评价泛化损害师生正当权益，纵容校园生活中的不合理现象。从学生角度来看，不服从便会被指责，面对教师和学校的不合理安排，学生只能默默承受，一忍再忍；从教师角度来看，基于“君子之德风，小人之德草”的逻辑，“教师不可避免地要扮演教化他人的道德精英的角色”“成为道德完人”，^[11]这种舆论压力使得他们被迫放弃许多正当权益。其二，行为准则神圣化贬抑师生独立判断，阻碍学校和社会的道德进步。传统学生管理主张墨守成规，反对灵活变

通，要求师生刻板地按照条文规矩办事，不鼓励他们依据社会生活的具体境况寻找最优行动方案。久而久之，师生所持的是非善恶标准趋于僵化，学校成为远离社会现实的封闭组织，师生慢慢背上“百无一用是书生”的恶名。其三，学生言行脱节导致虚假的道德表态盛行。大量学生投身学校教育是为了获得“黄金屋”“颜如玉”“千钟粟”所表征的荣华富贵，这样的社会现实决定了他们的谦逊有礼等文化修养只是“表面的装饰品”或者“镶嵌在普通木器上的桃花心木”，^[12]不足以证明他们达到了崇高的道德境界。

二、法治精神觉醒孕育学生管理创新契机

1. 法治精神觉醒与学生管理法理化探索

随着社会主义民主制度的建立，曾经受到压制的法治精神在中国社会迅速觉醒。作为与民主相适应的国家治理方式，法治是以公民的相对独立、自由、平等为前提，国家依靠制定的相对公平、正义、稳定的法律条文规范人的社会行为，管理社会的经济、政治、文化活动的民主政体形式。^[13]在推进依法办学、加强青少年法治教育的时代大潮中，学生管理领域涌现出多种形式的法治化探索。

在实践操作层面，民主管理、学生自主管理等理念得到认同和遵行：家长委员会普遍建立；学校重大事务成为家校联席会议题；学生发展指导中心等新型学生管理机构批量涌现；学生得到参与班级管理以及校园管理的授权；以倾听学生观点为前提制定的班级公约正在逐步取消原先由教师“一言堂”宣布的班级规章。在理论研究层面，研究者开始依据法治精神审视学生管理实践中存在的问题。一是学生管理定位不准确、偏离育人目标。研究者指出，学生管理要求学生“听话”违背了法律面前人人平等的法治原则，不利于培养个性和首创精神，没有意识到“管理就其属性来说，是为了促进学生发展”^[14]。二是学生管理只讲义务不讲权利，学生的基本权利被忽视。很多学校要求学

生遵守教学楼、寝室、食堂等场所的管理规定,但很少提及学生在校期间享有哪些权利、如何保障学生的各项权益,其实质是“以学生的义务为本位,而不是以学生的权利为本位”^[15]。三是学生管理规则不清晰、学生惩戒缺少实施细则。各校对同一种违规行为的处理办法存在很大差异,教师随意惩罚学生和由于惩戒权缺位而不敢惩戒学生的现象并存。^[16]四是学生管理过程简单粗暴、权利救济程序缺位。学生权利救济机制亟待完善,^[17]有时学生被教师体罚或者受到不公正的待遇,也不敢与教师争论或者向相关部门投诉。针对这些问题,研究者提出了确认学生管理的育人功能、建立学生权益与义务之间的平衡、明确授予教师教育惩戒权、健全学生权利救济程序、持续规范学校办学行为等方面的具体建议。

值得一提的是,基于法治精神的觉醒,教育惩戒成为学生管理研究领域的热点问题。研究者对教育惩戒的内涵、目标、法律属性等进行了较为深入的探讨,以期“构建符合法治要求的学校惩戒制度”^[18]。从内涵角度来看,“惩戒”通过对不合范行为施予否定性的制裁,避免其再次发生,以促进合范行为的产生和巩固,^[19]从字面上直接指向未来违规行为的减少和合范行为的产生。从目标角度来看,教育惩戒以培育规则意识为目标,“必须以教育性为其根本的实施原则”^[20]。从法律属性来看,教育惩戒权派生于学生的受教育权,对存在不当行为的学生进行惩戒的目的是保障学生的受教育权。^[21]研究者还提出依法合理设定惩戒措施、列明惩戒措施的适用情形等建议。^[22]2020年12月,在充分吸收相关研究成果的基础上,教育部以部门规章形式发布了《中小学教育惩戒规则(试行)》(以下简称《规则》),以期把教育惩戒纳入法治轨道。

2. 法治手段应用于学生管理的进步意义及其局限

在学生管理中贯穿法治精神、运用法治手段,具有推动学生管理转型的进步意义,有助于荡涤学生管理过程中存在的与新时代精神不相契合的因素,使学生管理成为促进学生德智

体美劳全面发展的重要手段。将这一进步放到社会发展全过程来看,依法实施学生管理既是全面建设法治社会的必然要求,也能系统培养时代新人对法律和规则的认同,引导他们牢固树立法治精神,为全面建成法治社会奠定国民素质基础。然而,法治取向的学生管理在目标设定、效果保障、正当性确证等方面面临着难以破解的困局,如下因素为学生管理法治化设定了限制。

首先,法治效果的局限性要求建立法治手段与其他学生管理手段的有机联系。法治精神指引下确立的校园规章致力于保障最低限度的教育教学秩序,较少关注师生在进取、友善、参与等方面能够达到怎样的理想高度。也就是说,法治精神偏重于确立校园生活底线而相对忽视校园内道德高地的搭建。法治指引的学生管理实践偏于刚性,需要关心、说理等柔性手段的辅助,如研究者指出,“惩戒无论如何谨慎仔细、合乎规范,都会给学生以较强的刺激,……教师要关注被惩戒学生的言行举止,给学生以适当的关照,避免不良后果发生”^[23]。这说明教育者不能孤立地使用惩戒等法治手段,而是必须在进行学生管理时加强思想引导、情感关注,以避免不良后果发生。

其次,学生管理方法的多样性决定了学校不能孤立地倚重法治手段。随着教育民主化进程的推进,纪律被看作保障自由的手段,“不讲理”的管理方式受到质疑,诉诸理性引导的学生管理必将越来越成为学生管理的主流。然而,民主决策虽然能够保障校园规章的合法性,但不能取代教师基于日常生活经验对学生进行贴合实际的思想引导;“惩罚是帮助学生适时有效的完成社会化的必要手段”^[24],但违规行为减少并不必然意味着合乎期望的行为增加。放眼学生管理全过程,各种管理手段组合运用、相互支撑,做到严慈相济、情理交融,才是学生管理的最佳状态。

再次,学生违规行为成因的复杂性冲击学校实施教育惩戒的合法性。一方面,学生对社会规则的认知、认同和践行是一个循序渐进的过程,在学习和成长中出现违背社会规则的现

象具有必然性，教育者必须拥有宽容错误的胸怀，支持学生通过经受自然后果、探索因果逻辑来展开学习，而不宜机械粗暴地施加否定性制裁；另一方面，学校是儿童学习社会规则的重要场所，学生违规行为与学校教育失误具有不同程度的内在联系，如面对学生欺凌、偷窃等行为，很多人的反应是归责于学校。这要求学校必须构建应对学生违规行为的复合工作机制，而不能简单地“一惩了事”。

最后，教育惩戒权的派生属性要求限制教育惩戒的使用范围和频率。受教育权是教师惩戒学生的“后设来源和规范限制”，即“当一些学生的受教育权在实现上受到其他学生的不当影响时，教师应当对存在不当行为的学生实施相应的惩戒”，但“教师不得以剥夺或者严重影响受教育权的方式对存在不当行为的学生实施惩戒”。^[25] 研究者提出惩戒措施选择应当体现最小侵害原则，即“在所有可达成教育目的的惩戒手段中，学校及其教师必须选择对学生侵害最小的手段”^[26]；考虑到惩戒的不愉快属性，最小侵害原则还意味着如无必要则不施加惩戒。

由于法治手段在学生管理中的应用面临着诸多掣肘因素，在《规则》已经发布的背景下，很多教师表示，考虑到惩戒可能引发学生和家长的过激反应，自己仍然不大敢惩戒学生，如何建立并维持适宜的教育教学秩序仍然是困扰学校发展的现实问题。这说明，尽管有法可依是有效实施学生管理的必要前提，但是学生管理不能像成人社会严惩酒驾及其他违法犯罪行为一样简单套用法治思维，更不能过分依赖教育惩戒这种备受推崇的法治手段。

三、德法共治思维指引新时代学生管理模型

即使在极力推崇尧舜施行德政、以德化民的上古时代，思想家们也仍然能够意识到德治的有限性，逐步建构出德法共治思维并使之成为数千年特有的治国理政传统。德法共治强调道德和法律在社会治理中的相互补充，主张以德服人，明德慎罚，德主刑辅或者德礼为本、

刑罚为用，由此，“德法互补、共治”逐渐成为“中国古代国家治理的成功经验”^[27]。党和国家领导者高度重视德法共治，要求坚持依法治国和以德治国相结合，做到法治和德治相辅相成、相互促进。习近平总书记对德法共治的原理和必要性进行了经典阐述，“法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用，在国家治理中都有其地位和功能。法安天下，德润人心。法律有效实施有赖于道德支持，道德践行也离不开法律约束。法治和德治不可分离、不可偏废，国家治理需要法律和道德协同发力”^[28]。

在社会主义条件下，以依法治国和以德治国相结合为特征的德法共治革除了传统社会治理方式的弊病，确立了社会治理的民主决策程序，以合乎公众意志的法规作为社会治理的基本遵循，以管理者以身作则、人与人互尊互爱等体现德性光辉的元素作为社会治理的重要保障，兼具法治的公正和德治的温暖，既保障底线秩序又弘扬高尚追求，必将为民族复兴和社会发展注入不竭动力。在教育改革过程中，新时代德法共治思维可以为构建兼具正当性和有效性的学生管理模型提供指引。

遵循德法共治思维，新时代学生管理应该统筹发挥法治与德治的优点，将依法管生和以德育人有机结合，以体现正义性和发展适宜性原则的学生管理规章作为学生管理的准绳，以体现师表示范和人本关怀的正面引导作为学生管理的日常运行方式，依托法规管制的刚性机制确立学生管理的基本格局，依托道德滋养的柔性机制落实学生管理的育人追求，推动学生成长为自觉自律的行动者。

1. 以法治为基准，构建符合民主、法治标准的学生管理规章，确立学生管理的法治基础

“以法治为基准”指将依据法规实施学生管理作为新时代学生管理的基本运行原则。在分析法治与德治的关系时，万俊人指出，“‘德治’与‘法治’的内在价值关系应当是相互配应和相互支持的价值资源互补关系”，“就社会政治实践而言，法治无疑具有某种政治优先性。

更确切地说，依法治国是我们建设社会主义民主制度的基础”，“所谓德治，是以法治的在先确立为前提的。只有首先建立必要而稳定的社会法制秩序，道德伦理规范才能真正充分发挥其作为一种社会治理方式的作用”。^[29] 这种关于法治与德治关系的观点提示我们，新时代学生管理必须有法可依，有章可循，将符合社会主义民主、法治标准的学生管理规章作为实现学生管理制度化、法制化的基石。

学生管理规章应该是完备的。法学研究主张，“法律规则由构成要件和法律后果构成”^[30]，“法律规范向社会的渗透，主要以程序为桥梁，……程序主要体现为按照一定的顺序、程式和步骤来作出法律决定的过程”^[31]。据此，作为学校创制的“软法”，完备的学生管理规章应该包括如下要素：（1）学校对学生行为的要求，包括学校期望、鼓励、表彰的学生行为（倡导性规范）和不被学校许可的、禁止出现的学生行为（强制性规范）；（2）各种学生行为所对应的后果，包括对合规行为表达认可和赞赏的方式、对违规行为实施惩戒的方式；（3）学生管理的实施主体和实施方式，尤其是教育惩戒的实施程序、师生权益的救济方式及操作程序。

学生管理规章应该是公开的。“公开透明是法治政府的基本特征”，公开学生管理规章对保障师生及广大人民群众“知情权、参与权、表达权、监督权具有重要意义”。^[32] 学校要健全学生管理事务的公开途径，通过印发《教师手册》《学生手册》《家校联系册》或者在校园网站开辟学校规章专栏等方式将相关制度及其执行情况广而告之。教育行政部门要发挥以评促建功能，将信息公开情况作为学校督导专项。

学生管理规章的制定过程应该是合乎程序正义的。决策民主是公共政策程序正义的制度保障，其基本要求是公民以平等身份参与并决定决策。^[33] 遵循程序正义要求，学生管理规章研制要以《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国未成年人保护法》等法律为依据，将民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，一方面“广泛征求教职工、学生

和学生父母或者其他监护人的意见”，落实多元主体共同参与，充分听取学生、家长、教师、学校管理者、教育行政部门以及社会公众意见；另一方面健全“家长委员会、教职工代表大会讨论”“校长办公会议审议”“主管教管部门备案”等环节，^[34] 在充分考虑相关各方诉求的基础上制定出平衡社会期望、学校需要、师生权益的学生管理规章，使学校确立的学生管理方式既能保障教育教学秩序又能最大限度地尊重特定学段学生的成长特点、保护每位学生的受教育权。

2. 以德治为标识，全员全过程全方位实施正面引导，彰显通过学生管理促进学生道德成长的积极立场

“以德治为标识”指将教师关心、保护、支持学生成长作为新时代学生管理的日常运行方式。“法治是离不开德治的”，因为支撑法律体系的“基本的、总的指导思想和出发点，是具有道德意义的”；“法律法规不可能给人的言行提供面面俱到的准绳，……在法治治不到的地方，就要靠道德来调节”；“无论什么样的法律，都是要靠人来建立、靠人来执行的。……法治搞得好不好关键在人，关键在于有没有一批高素质的执法者”。^[35] 在学生管理过程中，教育者秉持高尚品德管教学生并且注重培养学生的道德品格，能够彰显学生管理的人本关怀，争取学生及公众对学生管理的尊重和拥护，减少围绕学生管理引发的家校冲突，有效降低学生管理的监督成本。

首先，教育者应该是受过良好教育的、值得信赖的。国家要全面加强师德建设，通过开展师德师风教育、严肃处理违反教师行为准则的案例、稳步改善教师待遇和工作条件、选树表彰教书育人楷模等做法，多措并举，打造“学高为师、身正为范”的高素质教师队伍，激发教师师德修养的自觉性，从源头上保障学生管理和全部教育教学活动中的道德“供给”。

其次，每位教师要从“教书”与“育人”相辅相成的角度全面理解教育者职责，自觉承担支持学生道德社会化的育人使命。教师要参与制定、完善学校德育要求和学生管理规定的全

过程,严格遵守教师职业道德准则和学生管理规章中的禁止性规范,在学生管理中杜绝侮辱学生人格、体罚或变相体罚学生等偏差行为;认真履行关爱学生、为人师表等倡导性规范,了解并尊重学生的成长特点和个体差异,养成注重师表示范、师爱感化、心理辅导、榜样激励、欣赏鼓励的积极学生管理习惯,努力为学生创设合乎规则、彰显支持、充满滋养的成长环境;认真观察、细致了解每一个学生(尤其是出现学业困难或者违规行为的学生),为学生提供力所能及的帮助,带领学生回归身心健康发展的正常轨道。

再次,学校要健全学生管理中的思想引导机制,培养学生自己管理自己的意识和能力。赫尔巴特提醒我们:“像管理公民一样管理儿童显然是不可能的。”^[6]学校要克服对要求学生遵规守纪、严格按标准扣分等刚性方式的依赖,转而通过德育课和班团队活动等载体开展系统而生动的学生管理规章教学,利用公告栏、黑板报、校园广播等加强规章宣传和正面典型报道,引导学生体悟规则的价值和意义,做到“知其然”且“知其所以然”,在理解规则、认同规则的基础上遵守规则,实现认知、情感、行动相互支撑,逐步做到自主自制。

最后,学校要加强与家庭、社会机构的联系,构建家庭、学校、社会协同的育人共同体。尽早向家长传播以积极管教为主、以消极规训为辅的家庭教育理念,帮助家长掌握制定正当家庭规章、营造积极成长环境、担当子女成长榜样、开展正面亲子沟通、丰富家庭生活主题的有效方法并形成习惯。丰富与社会机构的交流,通过聘请社区优秀成员担任校外辅导员、举办校园开放日、组织学生开展社会实践和社区服务性劳动等方式,将“请进来”与“走出去”巧妙结合,吸引尽可能多的社区成员关心、支持、指导、督促学生养成健康、文明、进取的生活方式和行为习惯。

3. 以培养自律为宗旨,温和而坚定地实施教育惩戒,依托引导与惩戒的有机组合最大限度地发挥学生管理的育人功能

“以培养自律为宗旨”指以促进学生理性

发展、培养学生道德自律作为新时代学生管理的最终目的。道德发展心理学研究表明,个体规则意识的形成是一个基于个体与环境相互作用的建构过程,如果引导个体对成长过程中所犯的错误加以反思、评价和改造,就能发挥促进道德观念建构、提高问题解决能力的积极作用;“违规即罪错”“有错就要罚”的思维和孤立地倚赖奖惩的机械训练方法压制了学生的自主选择、探索和推理,不利于学生的理性发展。教师要增加对学生偏差行为的宽容,加强对学生长规规律的研究,冷静地从学生自身和环境条件两个方面分析学生行为的成因,有的放矢地改善环境条件,采取包括对话、训练、奖惩在内的多种有针对性的措施,全方位指引学生的思想观念和行为方式,促使学生逐步“意识到道德规则的真正意义并且出于义务而自主遵行规则”^[7],经由他律走向自律。

涂尔干指出:“为纪律赋予权威的,并不是惩罚;而防止纪律丧失权威的,却是惩罚,如果允许违规行为不受惩罚,那么纪律的权威就会逐渐为违规行为所侵蚀。”^[8]由此可见,惩戒是完备的学生管理规章的必要元素,是维护学生管理规章权威性的必要安排,也是为达到促进学生发展这一良善目标而不得不实施的“恶”。在运用教育惩戒这一典型的法治手段时,教师尤其要在细节处落实德法共治,使依法依规惩戒学生的过程体现教师的高尚品德和真挚师爱,实施要点可以概括为温和而坚定。温和意味着尽可能少地采用惩戒方法,在不得不实施惩戒时优先选择对学生侵害最小的惩戒方式。坚定意味着前后一贯,常抓不懈;公平合理,一视同仁。教师要细致观察学生,做好对学生不当言行的早期识别,开展有针对性的指导、帮助、纠正;尽最大可能把违规学生保留在教室、校园内,减少惩戒对学生受教育权及其他权益的伤害;做好惩戒过程中的人本关怀,及时识别学生在经受惩戒时的恐惧、愤怒、无助等心理波动,警惕惩戒可能引发的消极后果。教师要提升教育惩戒和学生管理智慧,突破板起面孔说教的传统形式,积极引入情景模拟、角色体验、伙伴教育、团体辅导等新颖形式,

力争通过较低强度的教育惩戒发挥尽可能大的教育功能,促使学生尽快改过迁善,转变思想观念和行为习惯。

参考文献:

- [1] [4] 陈桂生. “学生行为管理”引论 [J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2007(1): 1-11.
- [2] 萧宗六. 学校管理学 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2008: 230.
- [3] 顾明远. 中国教育大百科全书 [M]. 上海: 上海教育出版社, 2012: 2008.
- [5] 苗东升. 系统科学精要 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 49.
- [6] [35] 焦国成. 论作为治国方略的德治 [J]. 中国人民大学学报, 2001(4): 1-7.
- [7] 张建仁. 试探明代国子监的管理体制 [C]//中国地方教育史志研究会. 纪念《教育史研究》创刊二十周年论文集(3)——中国教育制度史研究, 2009: 177-181.
- [8] 高平叔. 蔡元培教育文选 [M]. 北京: 人民教育出版社, 1980: 27.
- [9] 叶圣陶. 叶圣陶教育名篇 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2007: 8.
- [10] 王阳明. 训蒙大意示教读刘伯颂等 [C]//王守仁. 王阳明集: 上. 北京: 中华书局, 2016: 81-82.
- [11] 甘剑梅. 教师应该是道德家吗——关于教师道德的哲学反思 [J]. 教育研究与实验, 2003(3): 25-30.
- [12] 杜威. 学校与社会·明日之学校 [M]. 赵祥麟, 任钟印, 吴志宏, 译. 北京: 人民教育出版社, 2005: 52.
- [13] 乔利平. 论“德法共治”的内涵及意义 [J]. 社会科学论坛, 2001(12): 33-35.
- [14] 朱旭东, 李育球. 论班主任的学生发展知识建构能力——基于新全面发展和跨学科视角 [J]. 教育科学研究, 2018(6): 30-34.
- [15] 张永华. 以学生权利为本位 规范高校学生管理 [J]. 中国高等教育, 2004(8): 14-16.
- [16] 张俊友. 法治理念下的公立义务教育学校教师惩戒研究 [J]. 教育科学研究, 2018(6): 93-96.
- [17] 赵学云. 学生与学校纠纷的法律关系及其权利救济机制 [J]. 东北师范大学学报哲学社会科学版, 2006(6): 168-174.
- [18] [19] [23] 申素平, 李瑞玲. 法治视野中的学校惩戒制度 [J]. 中国教育学刊, 2005(10): 25-28.
- [20] 申素平. 教育惩戒立法研究 [J]. 中国教育学刊, 2020(3): 37-42.
- [21] [25] 钱大军, 马光泽. 受教育权: 教师惩戒权之后设来源与规范限制 [J]. 教育发展研究, 2020(2): 18-26.
- [22] 段斌斌, 杨晓珉. 警惕教育惩戒概念使用的泛化——兼评《中小学教育惩戒规则(试行)》 [J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2020(6): 12-20.
- [24] 傅维利. 论教育中的惩罚 [J]. 教育研究, 2007(10): 11-18.
- [26] 吴开华. 美、德两国教育惩戒立法的比较与启示 [J]. 广东第二师范学院学报, 2012(2): 32-36.
- [27] 张晋藩. 论中国古代的德法共治 [J]. 中国法学, 2018(2): 89-107.
- [28] 习近平. 习近平谈治国理政: 第二卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 133.
- [29] 万俊人. “德治”的政治伦理视角 [J]. 学术研究, 2001(4): 14-19.
- [30] 雷磊. 法律规则的逻辑结构 [J]. 法学研究, 2013(1): 66-86.
- [31] 蒋秋明. 程序正义与法治 [J]. 学海, 1998(6): 84-89.
- [32] 中国政府网. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》 [EB/OL]. (2016-02-17) [2021-05-01]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5051216.htm.
- [33] 谢金林. 决策民主: 公共政策程序正义的制度保障 [J]. 理论学刊, 2009(6): 96-100.

[34] 教育部网站. 中小学教育惩戒规则(试行) [EB/OL]. (2020-12-28) [2021-05-01]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/202012/t20201228_507882.html.

[36] 赫尔巴特. 普通教育学·教育学讲授纲要 [M]. 李其龙, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2002: 191.

[37] 檀传宝. 德育美学观 [M]. 太原: 山西教育出版社, 1996: 125.

[38] 涂尔干. 道德教育 [M]. 陈光金, 沈杰, 朱谐汉, 译. 上海: 上海人民出版社, 2001: 162.

(责任编辑 刘红)

On the Model of Rule by Virtue and Law in Student Management in the New Era

Liu Changhai Yuan Fang

Abstract: The student management in traditional schools generally follows the concept of rule of virtue, which requires students to strictly obey the student behavior norms based on the Confucian moral system. With the awakening of the spirit of rule of law in contemporary China, the exploration of the rule of law in student management is rapidly unfolding at the level of practical operation and theoretical research. Education and punishment are valued. The student management dominated by the rule of virtue ignores the rational development of students. The student management oriented by the rule of law has limitations in goal setting, effect guarantee, legitimacy confirmation and so on. In the new era, the thinking of the rule of virtue and the rule of law can integrate the advantages of the rule of virtue and the rule of law, and provide guidance for the construction of the student management operation model with legitimacy and effectiveness. In the new era, students' management should be based on the rule of law, and the rules of student management should be established in accordance with the standards of democracy and rule of law, and the basis of the rule of law should be established. Taking the rule of virtue as the symbol, the whole process and all-round implementation of positive guidance shows the positive position of promoting students' moral growth through student management. With the aim of cultivating self-discipline, we should carry out the education punishment gently and firmly, and give full play to the educational function of student management by relying on the organic combination of guidance and punishment.

Key words: Student management; Transformation; Rule by virtue and law; Rule by virtue; Rule by law

Journal of National Academy of Education Administration

Vol. 281 No. 5 2021

Monthly

CONTENTS

- To Study, Publicize and Implement the Spirit of the National Conference on Vocational Education to Accelerate the Construction of a Modern Vocational Education System
—Interview with Chen Ziji, Director of the Department of Vocational and Adult Education of the Ministry of Education **The Editorial Department** (3)
- The Strategic Choice of Vocational Education to Promote the High-quality Development of Regional Economy **Zhu Dequan**(11)
- The Modern Implication and Educational Adjustment of the Cultivation of High-quality Technical and Skilled Personnel **Gu Jianjun** (20)
- Re-recognizing the Basic Positionality of the Secondary Vocational Education **Chen Peng** (26)
- Policy Evolution, Practice Exploration and Path Strategy of Vocational Undergraduate Education **Xing Hui & Guo Jing** (33)
- The Steady Development of Vocational Undergraduate Education for the Promotion of the Construction of Skills-oriented Society **Shi Weiping** (42)
- The Acceleration of the Establishment of a Modern Vocational Education System Serving to High-quality Development **Zeng Tianshan** (45)
- Thoughts on the Construction of a New Ecological Vocational Education **Yan Guangfen** (49)
- The Value and Path of Higher Education Revitalization in Central and Western China from the Perspective of “Dual Circulation” **Chen Shijian & Yang Pan** (53)
- Systematic Consideration and Action Framework for the High-quality Development of Ministry-province Co-constructed Universities **Guo Xi**(61)
- The New Mission of National Ethnic Colleges and Universities in the Process of Western Development of the New Era **Yuan Mei & Xue Han** (70)
- The Evolution of University Classification and Higher Education Assessment from the Perspective of Governance **Wang Hong** (80)
- On the Model of Rule by Virtue and Law in Student Management in the New Era **Liu Changhai & Yuan Fang** (87)



人才培养



科学研究



师德建设



社会服务



毕业典礼



校园文化



南京农业大学是一所以农业和生命科学为优势和特色，农、理、经、管、工、文、法学多学科协调发展的教育部直属全国重点大学，是国家“211工程”重点建设大学、“985优势学科创新平台”和“双一流”建设高校。现任校党委书记陈利根教授，校长陈发棣教授。

南京农业大学现有20个学院（部），65个本科专业、30个硕士授权一级学科、20种专业学位授予权、17个博士授权一级学科和15个博士后流动站；拥有一级学科国家重点学科4个，二级学科国家重点学科3个，国家重点培育学科1个。现有中国工程院院士2名，国家特聘专家、国家杰出青年科学基金获得者等47人次，国家级教学名师3人，全国优秀教师、模范教师、教育系统先进工作者5人，入选国家其他各类人才工程和人才计划140余人次，国家基金委创新研究群体2个，国家和省级教学团队6个。

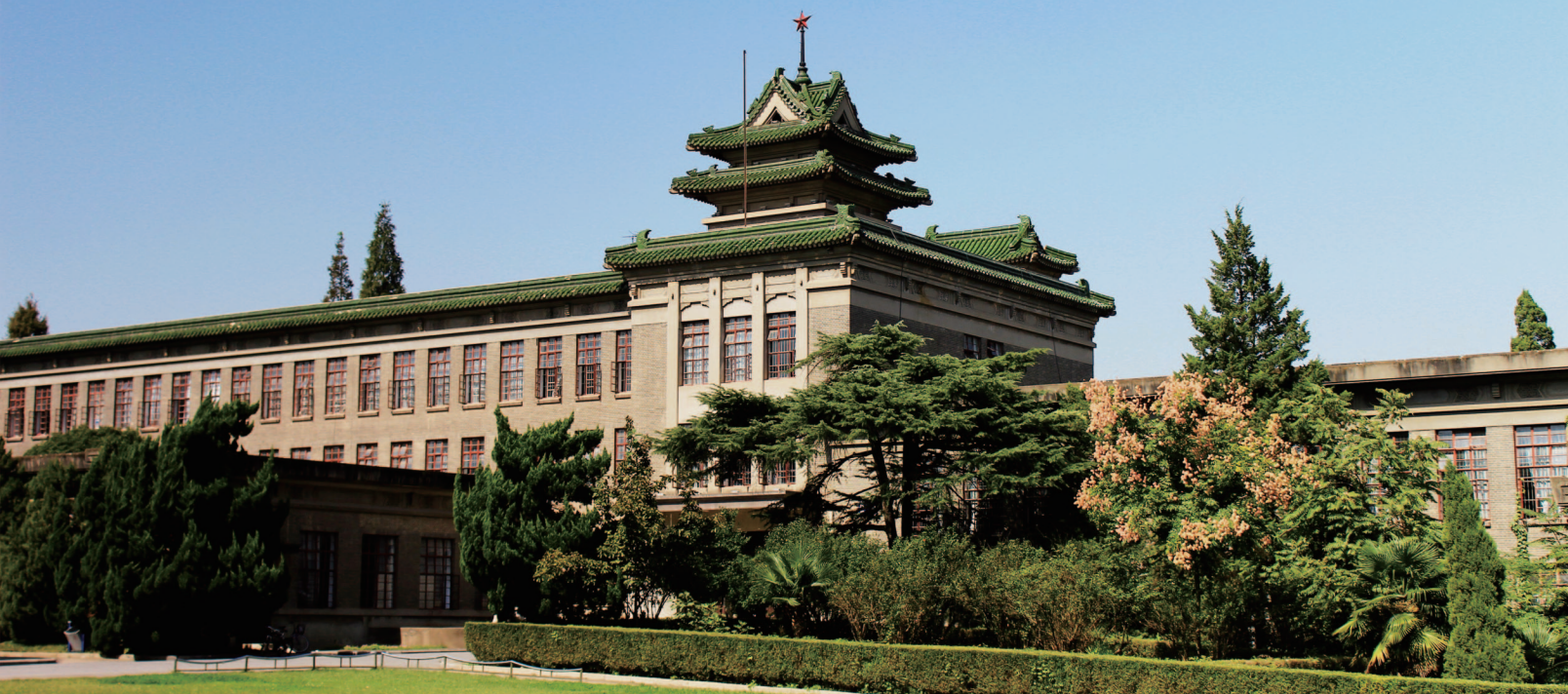
作为近现代中国高等农业教育的拓荒者，南京农业大学将以立德树人为根本，以强农兴农为己任，加强内涵建设，聚力改革创新，服务国家战略需求，着力培养知农爱农新型人才，全面开启农业特色世界一流大学建设的崭新征程！



南京农业大学
NANJING AGRICULTURAL UNIVERSITY

校训

誠
樸
勤
仁



统一刊号：ISSN1672-4038
CN11-5047/D

国内邮发代号：82-484 国内定价：15.00元
国外发行代号：M2076 国外定价：\$11.00元

广告发布登记编号：京大工商广登字20170005号 国外总发行：中国国际图书贸易集团有限公司

