

职业院校发展规划编制的逻辑关系与方法论

方绪军^{1,2}

(1. 南宁职业技术学院 教育政策与法规研究所, 广西 南宁 530007;

2. 广西师范大学 教育学部, 广西 桂林 541001)

摘要:作为一种治理手段或管理方式的职业院校发展规划,已经成为职业院校高质量发展的美好愿景,受到普遍关注和重视。同时,职业院校发展规划编制时面对来自不同合法性来源、不同运行机制、不同建设思路以及不同实践价值观等方面的选择,彰显出不同价值观的编制思路。基于此,职业院校发展规划编制的方法论应该包括:“外部合法性规定”向“内部合法性规定”下移,增强合法性汇合点的指向功效;“强意义合法化机制”与“弱意义合法化机制”融合,生成“双向循环”的民主话语体系;“项目式治教”嵌入“内生性创新发展”结构,实现共生共长的集聚效应;“计划性文本规定”拓展“实践性样态规定”空间,提高职业院校现代化治理能力和水平。

关键词:职业院校;发展规划;逻辑关系;方法论

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2021)0004-0066-06

职业院校发展规划是一种治理手段或管理方式,其本质是职业院校高质量发展的一种内生性的发展愿景,同时也是学校发展的路线图、实施方案和改革目标,具有明确“历史—现实”指向的逻辑脉络。伴随着我国国民经济和社会发展五年一次常规性发展规划的编制,21世纪初我国职业院校摆脱普通本科教育发展规划的范式,现已形成独立性强、特色鲜明,独具中国特色职业教育高质量发展的话语表达体系。2020年正逢“十三五”规划收官之年,同时也是“十四五”规划的谋划之年。为此,习近平总书记强调“十四五”规划要“坚持开门问策、集思广益,把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来”,这为我国职业院校“十四五”发

展规划编制提供了方法论基础。因此,职业院校要以此为发展规划编制的原则,处理好发展规划编制过程中的各种矛盾关系,顺利完成职业院校“十四五”发展规划的编制工作,更好地为职业院校的高质量发展服务。

一、职业院校发展规划编制的意义

(一)落实“放管服”政策方针,加强职业院校办学自主权

我国的“发展规划”带有深厚的历史印记,最早是以发源于苏联的发展规划为蓝本,可以说是计划经济产物下一种资源配置的方案,具有浓厚的计划性和固定性,集中表现为教育行政部门对于职业院校管得过多、过细,客观上导致职业院校

收稿日期 2020-10-16

基金项目 2018年度国家社科基金研究一般项目 西南边境精准脱贫的产教融合策略研究(项目编号:18BMZ147)

作者简介:方绪军(1982—),男,所长,在读博士,南宁市第四批高层次人才(E类),南宁市新世纪学
术和技术带头人,副研究员,主要研究方向为职业教育学、课程与教学论、教育政策学。

办学自主性不强,缺乏活力,直接影响到职业院校可持续发展,甚至使学校被动依附政府造成“亦步亦趋”的办学畸形,丧失了学校自身的特色和气质。“把高校作为行政机构的附庸,用高度体系化、行政化的计划管理办法推动它们发展,必然造成对高校统得过多、管得过死的局面,严重窒息高校发展的积极性与创造性,并最终危及整个高等教育系统的功能与效率。”^[4]但是随着我国实施市场经济体制后,原来依附于计划经济体制下的政治组织形式和治理方式都发生了转变,特别是近些年,职业院校越来越认识到发展规划的必要性和重要性,特别是国务院提出“放管服”政策方针后,“简政放权、放管结合、优化服务”便成为职业院校加强办学自主权的重要抓手,发展规划的战略性意义和前瞻性价值日益凸显。可以说,由职业院校自行开展发展规划,是行政部门“简政放权”政策、职业院校“自主办学权”获得的一种集中体现。因此,职业院校发展规划的编制不单单是学校建设的方向和内容,更是学校办学自主权的表现形式。

(二)构建“多层次”意见征求样本结构,提升职业院校民主科学决策能力

我国职业院校发展规划既是回应国家发展规划政策导向的应然需要,同时也是学校高质量发展的实然选择,其出发点是人民群众对于高质量职业教育的应然需求与职业教育实然状态之间的矛盾与鸿沟,其落脚点在于建设高质量职业教育的时代诉求。为了提升职业院校发展规划的民主性、科学性和可行性,更广泛地发动教职员参与其中,特别是构建“多层次”意见征求样本结构,职业院校制订民主参与的渠道、科学规划编制的流程,有利于学校内部不同层次的教职员都有参与发展规划发声渠道,同时充分利用虚拟网络平台和实体会议平台等方式向社会以及校内教职员广泛征求意见,使发展规划真正成为符合社会经济发展需求,同时由全校教职员共同制订、共同执行、共同受益的学校发展战略。正如习近平总书记所强调的“顶层设计和坚持问计于民统一起来”。因此,从路径来看,发展规划的编制是“从下至上”与“从上至下”相结合的路径;从方法论角度来说,发展规划的编制是“理论研究”与“实践经

验”相结合;从内容角度来看,发展规划的编制是“普遍性话语表达”和“特殊性话语表达”相结合;从意见主体角度来看,发展规划的编制是“广泛性”与“层次性”相结合。总之,职业院校的发展规划需要发动全校教职员积极参与,集思广益。参与的越广泛、越深入、越科学,越有利于规划编制的科学性与民主性,更有利于发展规划定位、内容和政策的决策与执行。

二、职业院校发展规划编制处理的逻辑关系

逻辑起源于对事物最根本问题和规律的探析,同时也是处理事物运动过程中矛盾体内部各个构成要素之间的关系、排列与组合,以实现合理性存在和共生性发展。职业院校发展规划编制的过程中需要面对不同的合法性来源、不同的运行机制、不同的建设思路以及不同的实践价值观等进行选择,其实质都是处理内在逻辑关系的问题,实现矛盾体内部各元素的和谐共生。基于此,职业院校在编制发展规划时要使用科学方法论为基础,处理好职业院校发展规划编制中必须要面对的四对辩证关系。

(一)合法性来源:“外部合法性规定”与“内部合法性规定”的辩证关系

作为一种自我管理的方式,职业院校发展规划承载着多元化价值观取向、多主体利益抉择,不仅仅是一种文本的表达形式,更彰显出一种哲学价值观贯穿始终。一般来说,发展规划的编制要秉持合法性规定为前提,这种合理性规定既包括来源于外部的合法性规定,同时也包括内部的合法性规定。其中外部合法性规定主要是来源于外部的文件政策、行政指令以及地区社会发展等复杂性的合理规定,表现为深刻影响职业院校发展的社会性因素,呈现出一定不确定性和动态性的特征。追本溯源,在国家计划管理体制运行结构中,行政指令等外部合法性的规定是制订学校发展规划的唯一来源,而我国职业院校发展规划最开始又依附于普通本科院校发展规划,其撰写范式完全沿用普通本科教育的风格和范式,具有鲜明的本科教育烙印,职业教育的类型属性没有得到充分的体现。而内部合法性规定则是指发展规划制订要得到学校内部有关部门、教职员工的理解、认可和支持。可以

说,“内部合法性规定”是职业院校固有的、传统的发展理念、定位和内容,在学校教职员工意识层面上已经形成了稳固的原生结构和习惯,其合法性呈现出一定的稳定性和同一性。

在发展规划的编制过程中,“外部合法性规定”往往是以政策、指令和产业发展为符号的强制性的、倒逼性的嵌入,由于职业院校在内部治理结构、发展定位、发展理念等方面存在着在一定的固有思维或政策承载能力,所以极易导致职业院校原来的生态系统受到一定的影响或冲击,甚至从理念上改变学校原有发展的定位和方向。虽然我国计划管理体制已经向下延伸,职业院校办学的自主权大大提升,内部合法性主导下的发展规划成为自身独立性与发展性的导向,但是不可忽视的是“外部合法性规定”依然是我国职业院校发展中“政治秩序”认同的表现,具有绝对的法理性依据和合理性存在,对于学校整体发展方向和定位具有宏观指导意义。

(二)运行机制:“强意义合法化机制”与“弱意义合法化机制”辩证关系

从编制机制而言,职业院校发展规划编制并不是线性的运行结构,而是多主体、多层次、多结构的网状运行机制。在合法性规定的前提下,发展规划的编制有其独特的组织结构、制度安排以及机制方式,根据机制实施的方式和强度,可以分为“强意义合法化机制”与“弱意义合法化机制”两种,其中“强意义合法化机制”是指在编制发展规划过程中采用单一的行政指令或强制性的行政手段,包括组织机构、制度规定、行政命令、绩效考核、检查问责等,呈现出单向性和强制性的行政色彩。在我国高度集权的计划管理体制时期,政治权威和意识导向下对于政治秩序为核心的认同成为发展编制的前提,我国高校规划的外部合法化机制表现出典型的“强意义”上的“强制性”特征,^[2]呈现出组织结构系统下“命令—执行”为导向,表现为政府行政指令干涉学校微观办学、学校编制规划与国家条块管理中的各项规划和计划高度一致、一元化的规划体制限制了学校自主办学权等问题。而“弱意义合法化机制”则是在职业院校发展规划时采用非行政手段或弱行政手段,一般包

括宣传动员、征求意见、研讨会、总结会议等。这种机制往往是在下放高校办学自主权呼声不断高涨以及职业院校管理体制改革不断深化的背景下,职业院校内部自生性发展的一种表现,一方面激发了教职员工参与学校发展的积极性和主动性,同时也是社会主义民主集中制的一种体现,越来越成为发展规划编制过程中不可忽视的机制。

因此,职业院校在编制发展规划的方式和强度选择时,在运行“强意义合法化机制”时行政强度过强,极易导致教职员工的反感、抵触,导致无法深入实施与开展;而“弱意义合法化机制”时过于侧重教职员工的自我参与程度和意识,却忽视了参与者的觉悟性与政治自觉性。总之,如何选择“强意义合法化机制”与“弱意义合法化机制”,使其更好地实现发展规划的预定目的,便成为职业院校发展规划使用方式的关键。

(三)建设思路:“项目式治教”与“内生性创新发展”辩证关系

随着我国高度重视职业教育的发展,正处于政策“叠加效应”红利期的职业院校面临着前所未有的发展机遇。特别是近些年我国改革以往职业院校经费供给的方式,在原有生均拨款的基础上,侧重于以项目的形式下拨相关建设经费,并且对项目实施绩效管理与考核作为经费使用成效的主要依据。这种以项目为经费分配导向的资源调配手段,客观上缓解了以往职业院校经费缺乏的现实问题,同时在一定程度上剥离了以行政为导向的职业院校建设的传统思路,而行政部门往往以宏观调整、政策激励和项目推进等手段,一定程度上改变了行政部门管得过多、过细的问题,有效地激发了学校改革与发展的动力。但是,职业院校为了更多的经费,往往会“费尽心思”地开展以点状分布为中心的项目建设,学校与行政部门形成了以资源为核心关系的“项目式治教”体制,无形中却忽视了学校内部的均衡发展,客观上也导致以项目获取为核心的“行政部门—职业院校”新依附关系的出现。对此,我国有学者认为“政府提倡什么、重视什么,高校就迎合什么,在办学中“追风追热”,学校发展始终处于一种紊乱状态”,^[3]无疑这种“项目式治教”还是一种行政部门导向下的职

业院校建设思路,客观上却忽视了职业院校内生性的发展思路 and 传统。诚然,在这种意识的主导下职业院校往往将争夺各种项目作为编制发展规划时的重要指标,在客观上削弱了学校自主发展权,压缩了学校自主创新的空间,主观上也增加了发展规划自身的不稳定性,危及职业院校的可持续发展。

相对于“项目式治教”而言,学校规划编制的“内生性创新发展”则是尊重学校自身发展的基础性指标与可生成性的目标为前提,更加关注学校未来发展的可行性区域和可发展性区域,从而制订可行性高的发展规划。但是“内生性创新发展”虽然重视学校自主权,但是却忽视了外部政治因素合法性嵌入对于职业院校正向的影响作用。由此可见,职业院校发展规划要辩证地处理“项目式治教”与“内生性创新发展”两者的关系,使其可以在共存共生的发展区域中发挥其应用的价值。

(四)实践价值观:“计划性文本规定”与“实践性样态规定”的辩证关系

职业院校发展规划并不是简单的文本形式,应是学校在一段时间内发展的理想愿景。但是在编制过程中势必会考虑到规划的稳定性和非稳定性等两个变量因素,其核心在于“计划性”与“实践性”辩证统一,衍生成为“计划性文本规定”与“实践性样态规定”两个核心概念。其中,“计划性文本规定”是指在编制规划过程中严格按照学校的现有建设思路、内容和路线等制订下一阶段的规划,其本质是现有学校建设思路、内容和路线等在形式上的延伸,展示出固定性和线性的逻辑关系。集中表现在编制规划中保守性思维和低水平发展格局,忽视了学校发展中的高质量追求和目标;换言之,“计划性文本规定”忽视了学校的发展性、动态性与创生性。我国在20世纪计划经济时代,发展规划严格按照上级部门的规划范式,在规划编制内容方面遵循高度的计划性指令,在规划编制执行方面严格按照规划既定的计划执行,甚至在文本撰写的体例、格式等方面都严格按照上级规定,这无疑导致将发展规划的编制固着在窄化的可行性区域内。然而随着我国社会经济发展,对于高技术技能型人才的需求与现在职业教

育人才培养数量和质量呈现出滞后性和不对称性,迫切要求职业院校实现高质量发展的今天,学校发展规划便需要具有一定的前瞻性,特别是要考虑“实践性样态规定”对于编制规划的影响,所谓“实践性样态规定”就是在发展规划编制中既要充分考虑到学校发展的基础性条件,又要思考学校可以实现的高质量发展目标,在此基础上制订具有动态性和发展性的规划。“实践性样态规定”要在学校办学的基础上思考“可能与不可能、存在与不存在、必然与偶然”等三组逻辑判断,为职业院校开展发展规划编制提供了更多可能性、存在性以及必然性的考量。由此可见,“计划性文本规定”与“实践性样态规定”的差异在于对发展规划实施过程中“计划性”与“实践性”的一种价值观判断。

三、职业院校发展规划编制的方法论探析

我国职业院校发展规划编制并不是单一性、独立性、短暂性的文本存在,而是具有一定的复杂性、联系性与持续性,同时职业院校编制发展规划既要考虑到经济社会发展,又要思考职业院校自身发展定位;既要考虑规划编制的顶层制度支持,又要思考规划文本的内部认同感;既要考虑到外部项目为主导话语体系的影响,又要思考职业院校自身内生性的创新发展;既要考虑到规划文本可执行性,又要思考职业院校实践中的创生驱动,以确保职业院校发展规划的客观性、科学性和可行性。

(一)“外部合法性规定”向“内部合法性规定”下移,增强合法性汇合点的指向功效

“合法性”是一个内涵复杂的概念,是社会成员基于某种价值信仰而对政治统治的正当性所表示的认可,是政府基于被民众认可的原则来实施统治的正统性和正当性。这种认可与认同、价值观及同一性和法律有关。^[4]概括地说,“合法性”表明某一事物具有被承认、被认可、被接受的基础。^[5]所以说,无论是“外部合法性规定”还是“内部合法性规定”都是具有某种合法性的传统和规定。在职业院校编制发展规划过程中,“外部合法性规定”与“内部合法性规定”结合在规划文本上往往会产生3种情况:两者融合一体、实现共赢;两者夹杂共存、有限性执行;两者碰撞、各行其是。可以说,如何处理好“外部合法性规定”与“内部合法性规定”两者的

关系已经成为职业院校发展规划编制的基本前提。诚然,职业院校高质量发展不仅需要外部合法性主导下国家或地方计划思维模式,同时也需要学校内生性的发展规划编制和话语体系建构,实现由“他我意识”向“自我意识”下移。因此,在高职院校编制过程中,要善于将“外部合法性规定”向“内部合法性规定”下移,实现两者融合形成汇合点,以便解决职业院校全局性问题、长远性问题和关键性问题。^[6]换言之,就是将外部合法性的文件政策、行政指令等与学校传统性的生长结构相结合,特别是寻找国家职业教育发展趋势与学校发展状态的交汇点,着力解决职业院校在发展过程中面临的问题,这是发展高质量职业教育在实践探索中的诉求,同时也是国家宏观政策“学校话语体系”本土构建的过程。同时,要善于利用国内职业教育研究智库的规划能力和社会资源,与校内专家团队构建“研究智库——校内专家”为主体的发展规划编制团队,既要结合学校现有的发展水平、定位和理念等“内部合法性规定”,同时也需要研究国家职业教育的发展趋势、政策导向以及社会经济发展状态等,精准把握内外合法性汇合点,确定学校定位、理念等宏观方向性问题,更好地为发展规划的编制发挥其指向性功效。

(二)“强意义合法化机制”与“弱意义合法化机制”融合,生成“双向循环”的民主话语体系

所谓“机制”是指一项工作系统的组织或部分之间相关作用的过程和方式,^[7]同时也是维系系统合理性存在的理由和原因。在合法性机制使用强度来看,“强意义合法化机制”更加强调政策文件、行政指令等单向性规定和强制性制度,其“内含张力”因素比较单一,对于政策得以顺利的执行和实施具有强制性的功效和意义,呈现出“令行禁止”的作用;而“弱意义合法化机制”则更多侧重于非行政指令的协商式运行方式,虽然可以体现出多元化利益主体对于政策的价值观取向和民主愿望,对于政策制订和执行过程中彰显民主性、客观性和科学性具有独特的功效,呈现出“充分民主”的政治学意蕴,但是往往无法发挥政策强大的执行力。由此可见,“强意义合法化机制”与“弱意义合法化机制”都是在客观合法化的基础上,在具体

机制运行的价值取向方面存在着个体差异性,不过对于职业院校发展规划的编制均具有一定的作用。具体而言,职业院校在编制发展规划过程中要善于将“强意义合法化机制”与“弱意义合法化机制”融合起来使用,实现差异性功效的最大化。一方面,要将学校发展规划从“上位概念”转变为“下位概念”,形成“集体协同概念”。具体来说,学校发展规划方案、程序、保障、经费等政策方向性要发挥“强意义合法化机制”的功效,以制度和行政指令的方式加以强化推进,并与学校教职员员工主体意识和利益达成一定的契约精神,使现代性制度的特征与抽象体系中的信任机制紧密相关,^[8]从而将学校的意志嵌入全体教职员员工意识之中,实现行为支持和精神认同。另一方面,要将教职员员工的个体智慧从“下位概念”升华为“上位概念”,形成“集体智慧”。特别是在编制发展规划的过程中要善于使用“弱意义合法化机制”,发挥民主集中制的原则,充分发挥教职员员工、行业、企业以及社会评价机构的智慧,广泛地利用网络等手段,进行分层次性、针对性开展宣传动员、征求意见、研讨会、总结会议等,确保发展规划可以代表绝大多数人员的意愿。同时,从“上位概念”转变为“下位概念”与从“下位概念”升华为“上位概念”是不同话语之间的转变与流通,呈现出相互支持、相互协同、相互循环的状态,生成“双向循环”的话语沟通范式,既实现了学校话语体系下发展规划下移的目的,同时也传递出教职员员工民主参与学校事务的话语与诉求;既是符合学校高质量发展的规划愿景,同时也是被所有教职员员工认同的发展规划。

(三)“项目式治教”嵌入“内生性创新发展”结构,实现共生共长的集聚效应

为了集聚建设经费和社会资源,职业院校往往采用“项目式治教”的方式拓展学校发展的空间,无形中形成了“行政部门—职业院校”为主体的依附性关系,这与学校“内生性创新发展”存在着一定的差异性,客观上动摇了学校办学自主权。对此,职业院校编制发展规划既要考虑到“项目式治教”合理性的存在方式,同时也要思考如何使“内生性创新发展”成为学校高质量发展的主攻方向。就是需要将“项目式治教”嵌入“内生性创新

发展”结构体之中,生成多结构、多层次的系统融合,使外来项目实现“校本化”项目转化。具体而言,就是职业院校要将善于利用“项目式治教”与“内生性创新发展”两者的差异性,将外部的项目和经费嵌入学校内在的项目之中,使两者的融合由“差异性结构体”转化为“同一性发展体”,重点抓好资源结构性对接、内容属性对接、项目目标性对接以及建设路径对接等结构化和层次化的嵌入式融合,重点打造一批以高质量、高水平的专业、师资、实训室等项目为核心,集聚校内外的教育教学资源,形成外部项目与学校内部系统共生共长,以便更好地培养社会需要的高技术技能型人才,实现学校高质量发展的集聚效应。正如英国史学家E.J.霍布斯鲍姆(E.J.Hobsbawm)从系统的结构和功能分析认为,马克思主义系统观被视为既与其外部环境——非人的和人的环境——又与其内部关系相关联的自我维系的实体。^[9]所以说,“项目式治教”嵌入“内生性创新发展”结构之中,有效地利用社会资源开展学校内生性的发展诉求,在两者形成的自我维系实体中呈现共生共长的状态,发挥着异质性结构体要素组合、排列等对接的聚集效应。

(四)“计划性文本规定”拓展“实践性样态规定”空间,提高职业院校现代化治理能力和水平

简单来说,职业院校发展规划是未来一段时间内学校发展的计划和愿景,而非“天方夜谭”式的憧憬和妄想,是基于学校发展状态为逻辑出发点,回答“学校现状是什么”“学校发展什么”“学校如何发展”等问题而形成的“计划性文本规定”,可以在宏观上看清楚发展规划的整体性文本内容,但是却仅仅呈现出原有建设目标的延伸,无法实现学校高质量发展的目标。基于此,如何在规划编制中既能尊重“计划性”文本的传统性与权威性,同时又能坚持“实践性”样态的实际情况与动态变化,便成为规划编制过程中文本执行价值取向的问题。具体而言,一方面,要重视上一个发展规划的完成情况,为下一个发展规划提供“计划性文本规定”。任何发展规划的编制都需要尊重传统的建设基线,这是发展规划得以顺利实施的合理性规定,特别是基础性指标和拓展性指标的完成情况,这在客观上可以为发展规划的编制提供

建设的内容基点以及方法传承,当然也可以从侧面看出学校发展规划执行力、实施力以及创新能力,为下一年度的发展规划编制提供综合性的研判;另一方面,重视发展规划的质量、发展和目标等三维取向,有效拓展“实践性样态规定”空间。借鉴维果茨基的最近发展区理论,职业院校高质量发展也存在着两条基线,分别是“实然基线”与“应然基线”,发展规划就是在实现现有发展“实然基线”的基础上,实现“应然基线”跨越和发展。具体而言,就是要根据发展规划的执行情况以及学校现有发展能力为基础,强调在“实然基线”与“应然基线”之间,不断地拓宽职业院校发展的可能性、必然性和应然性,将传统基础与现代化建设相结合、将学校高质量发展与人才培养质量相链接、将学校治理体系建设与学校治理水平相融合,瞄准学校重点建设的领域和突破口,制订高质量、高水平和高目标的发展规划,从而实现自我管理、自我实施、自我评价以及自我发展为主要方面的现代化治理能力和水平的质的提升。

参考文献:

- [1]陈廷柱,齐明明.我国高校发展规划的变革历程、意义及挑战[J].河北师范大学学报(教育科学版),2020(1):16.
- [2]齐明明,陈廷柱.我国高校发展规划执行阻滞探源及其破解之道——基于合法性理论视角的分析[J].高等工程教育研究,2016(4):125.
- [3]郭伟,李广平.以战略规划带动高校发展模式转型——访高校发展战略规划专家别敦荣[J].世界教育知识,2015(23):22.
- [4][7]辞海编辑委员会.辞海(第六版)[M].上海:上海辞书出版社,2010:713,827.
- [5]高丙中.社会团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000(2):102.
- [6]别敦荣.论大学发展战略规划[J].教育研究,2010(8):36-39.
- [8]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].田禾,译.南京:译林出版社,2011:73.
- [9]杰弗里·C.亚历山大.社会学的理论逻辑[M].于晓,唐少杰,蒋和明,译.北京:商务印书馆,2008:78-79.