

论西部欠发达地区高职办学自主权的落实

——基于政府与院校的双重视角

刘武周，秦敏，凌雪华

(内江职业技术学院，四川内江 641100)

【摘要】落实高职院校办学自主权既是实现教育治理体系和治理能力现代化的应然要求，也是高等教育作为独立类型教育适应社会经济发展变化，提升办学育人水平的必然要求。制约西部欠发达地区落实地方高职院校办学自主权的问题较多：政府层面存在不愿放、不敢放、不知怎么放的情况；院校层面存在不需要、不敢要、要的能力不足的情况。基于西部欠发达地区实际，政府层面应积极放权，并辅以必要的监督，提升落实地方高职办学自主权的信心；院校层面应充分用权与积极争权，提升争取办学自主权的能力。

【关键词】西部欠发达地区；地方高职院校；办学自主权；制约因素

【中图分类号】G717；G718.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-2724(2021)01-0045-08

DOI:10.16417/j.cnki.cn35-1312/g4.2021.01.010

高等学校办学自主权是指“大学在法律上享有的，为实现其办学宗旨，独立自主地进行内部事务管理的资格和能力”^[1]。我国高等学校办学自主权的提出最早可以追溯到1979年，苏步青、李国豪、邓旭初、刘佛年等4位上海高校领导在《人民日报》上呼吁“给高校一点自主权”，从此拉开了我国高等教育落实和扩大高等学校办学自主权的改革序幕。1985年，在《中共中央关于教育体制改革的决定》中，中央第一次明确提出高等学校办学自主权问题；1992年，原国家教委印发《关于国家教委直属高校深化改革扩大办学自主权的若干意见》；1993年，中共中央、国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》提出进一步扩大高等学

校办学自主权；1994年，《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》强调“建立政府宏观管理，学校面向社会依法自主办学的体制”；1998年颁布的《高等教育法》明确了高等学校拥有7项办学自主权；1999年，《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中，要求“切实落实和扩大高等学校的办学自主权，增强学校适应当地经济社会发展的活力”；2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出建设中国特色现代大学制度，把高校办学自主权和内部治理推上一个新的高度；2014年，国家教育体制改革领导小组办公室出台《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完

【收稿日期】2020-04-01

【作者简介】刘武周（1982—），男，四川安岳县人，工程硕士，内江职业技术学院科研与发展规划处副研究员。
秦敏（1983—），女，四川安岳县人，文学硕士，内江职业技术学院党政办公室副教授。
凌雪华（1990—），女，山西昔阳人，教育硕士，内江职业技术学院团委讲师。

【基金项目】四川省社会科学重点研究基地、四川省教育厅人文社会科学重点研究基地——四川高等职业教育研究中心资助专项：地方高职院校落实办学自主权问题与对策研究（GZY18B11）；四川省人大常委会2020年重点调研课题：四川省职业教育发展现状。

善高校内部治理结构的意见》；2014年教育部出台《普通高等学校理事会规程（试行）》，对健全高等学校内部治理结构，建立现代大学制度作出新的规定；2017年，教育部等五部门印发《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》，随后，各省（市）相继出台进一步落实和扩大高等学校办学自主权，完善高校内部治理结构的实施意见；2018年《中华人民共和国高等教育法》规定“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。”同时，以正面清单的方式规定了高等学校具有专业设置调整权、招生自主权、教学自主权、科研自主权、对外交流合作权、人事自主权、财产自主权等七个方面的自主权，为新时代公办高校的改革发展奠定了坚实的法律基础。由此可见，“改革开放以来，国家通过法律确权、简政放权、章程赋权、依法维权等多种举措，落实和扩大我国公办高等学校办学自主权”^[2]，落实与扩大高等学校办学自主权成为国家高等教育改革的重要价值取向。

实际上，高等学校办学自主权具有相对性，是一个历史范畴。高等院校在每个时期面临的发展任务各不相同，拥有的办学自主权也在随着我国高等教育事业发展形势而不断变化。相对于普通高等教育，高等职业教育作为一种类型教育，对办学自主权的关注度不高，在很长一段时间内没有明确，处于与普通高校办学自主权“混用”的状况。1995年，《教育法》明确了高校法人地位；1998年，《高等教育法》首次在法律上把高职教育确定为高等教育，明确高职院校拥有高校法人地位；2002年，《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》首次提出职业院校办学自主权的问题；2005年，《国务院关于大力发展职业教育的决定》强调进一步落实职业院校办学自主权。至此，“高职院校的办学自主权有了相对完善的法权体系”^[3]。

应当说，落实高职院校办学自主权既是实现教育治理体系和治理能力现代化的应然要

求，也是高等职业教育作为独立类型教育更好地适应经济社会发展变化，探索适合高职院校自身发展的特色道路，提升新时代职业教育现代化水平的现实需要。2019年，《国家职业教育改革实施方案》明确指出：“经过5~10年左右时间，职业教育基本完成由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变。”^[4]高等职业教育作为直接面向产业服务的类型教育，与产业企业接触最紧密，对外部环境变化最为敏感。地处我国广大西部非省会城市、经济欠发达地区，由州市政府主办的地方性高职院校既没有区域优势、行业优势，又缺乏政府强大的支持，面临的外部环境更加复杂，如果没有足够、恰当的办学自主权，将难以适应产业环境及其他社会外部环境的急剧变化。因此，落实西部欠发达地区地方高职院校办学自主权，是顺应职业教育发展新形势的应然要求与现实需求，否则，这类高职院校将错过大好的发展机遇，在“马太效应”下，其争取资源发展的能力将越来越弱，发展水平越来越低，甚至有被整合、淘汰的可能。

一、西部欠发达地区落实高职办学自主权存在的主要问题及成因

不同于西方高等教育主要起源于教会、行会，我国高等教育主要由政府主导建立；不同于西方大学自治深厚的文化根基，“中国文化的基因里缺少大学自治的传统”^[5]。西方高等学校办学自主权是“天然的”，我国高等学校办学自主权却是政府“让渡的”。西部欠发达地区地方高职院校办学自主权的落实，主要在于两个主体：政府部门和院校自身，既需要政府部门“让渡”权力，又需要院校“争取”权力。在西部欠发达地区，地方高职院校办学自主权落实不足和院校自身使用办学自主权不充分的情况同时存在。

（一）政府：不愿放、不敢放、不知怎么放的情况同时存在

1. “官本位”及既得利益作祟，导致政府部门不愿主动放权

我国的高等教育是在国家意志主导下建立

的,“高校与政府的关系比较单一,属于典型的行政隶属关系”^[6]。传统的官本位思想在我国高等教育系统仍有市场,加上个别院校自甘附属,导致政府部门在处理院校事务时“官本位”思想仍然严重。目前,“放管服”是深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革中比较响亮的口号。“放权肯定不是一个简单的放与接受的问题。在放权过程中也存在复杂的利益纠葛关系,往往是该放的放不下去,不该放的则想放下去。一般而言,利益关系重大的权利往往不想放,而难以管理的事项则希望尽快放下去。”^[7]此种下放办学自主权的方式是一种“应景式”的放权方式,用一种形式代替了另一种形式,并没有从实质上落实高职院校办学自主权,致使政府部门和高职院校最终均无多少“获得感”。

2. “大政府”惯性思想导致政府部门不敢放权

做到“权、责、利”相互统一,是落实西部欠发达地区地方高职院校办学自主权的关键。政府部门不放权,能够对本系统进行有效制衡,使之处于“平衡”“和谐”状态。一旦放权,如果没有管好、管住,又担心某个单位、某个领域“乱”起来,最终还是由政府部门来“背书”。放与不放是个问题;放多少,如何放更考验政府部门的智慧。这些问题在操作层面难以把握好度,导致政府部门更倾向于“路径依赖”,维持原状,再稳妥推进。实际上,我国高等学校办学自主权下放一直是曲折往复的过程,有关高校办学自主权的“政策变迁经历了集权—放权—集权—放权的多次反复,但始终没有跳出‘一收就死,一放就乱’的循环”^[1]。在西部欠发达地区,落实地方高职院校办学自主权多停留在地方政府的文件、报告之中,存在不少未落地落实的情况,一些制约落实地方高职院校办学自主权的问题始终难以得到根本解决。

3. 高教管理经验缺乏,导致政府部门不知如何放权

高等教育管理是非常专业的领域,需要专人从事管理与研究。但一般而言,西部欠发达地区

的高等教育规模通常较小,普遍缺乏管理经验。如川南N市的高等教育规模在川内除成都外的市州中是相对靠前的,原本有1所本科师范院校、1所高职院校,近年又通过升格、新建的方式增加了2所高专院校。然而,即便有这样的高等教育规模,却无高等教育管理与研究的专门机构。全市高等教育管理由仅有2名工作人员的市教育局职业教育与成人教育科代为负责。市教科所设有职教研究室,却仅为中等职业教育服务且缺乏专业研究人员。与此同时,该市对地方高职院校的目标考核长期与市属普通高级中学考核方式等同,没有体现类型差异。此种情况在西部欠发达地区的市州中绝不是个案,具有一定的代表性。因此,在高等教育不发达、高等教育规模小的西部欠发达市州,“办大学”的氛围不浓,政府部门高等教育管理与服务的“水准”不高,落实地方高职院校办学自主权难以做到有的放矢、系统推进。

(二) 院校: 不需要、不敢要、要的能力不足的情况同时存在

1. 相对封闭的办学,导致院校对办学自主权不敏感

我国高职院校大多由“三改一补”转变而来,在国家大力发展职业教育的背景下经历了20余年的快速发展,包括西部欠发达地区在内的地方高职院校,在办学条件、办学水平上均取得了较大的进步。然而,这类院校的办学意识普遍相对封闭,尤其缺乏跨界合作的意识。同时,地方产业门类不齐、企业资源少等客观实际,导致个别西部欠发达地区地方高职院校依然“封闭”办学:不围绕地方产业发展办学,不注重校企合作,产教融合水平较低。一个客观事实是:国家经济社会的快速发展,尤其是在广大西部地区实施若干重大国家战略后,刺激了地方经济社会发展,使得西部欠发达地区地方高职院校学生就业基本不愁;同时,由于适龄生源充足,院校没有生存危机感。此外,个别地方高职院校在当地影响力小,处于“自生自灭”的状态,对办学自主权不敏感,甚至认为不太需要,有无办学自主权对其发展影响不大。

2. 利弊权衡导致院校不敢主动争取办学自主权

众所周知,权力是一把“双刃剑”,权力与责任是对等的。办学自主权对西部欠发达地区地方高职院校来说尤为敏感。地方高职院校在财政拨款、项目申报、干部任免、评估考核等方面受市州政府部门管理,即使有国家法律的保护,有些院校在争取自身的合法权力时,依然不能理直气壮,甚至遮遮掩掩,这在西部欠发达地区不是个例。基于“经济人”的考虑,个别地方高职院校担心向市州政府部门争取办学自主权后可能失去更多利益,最终得不偿失;同时,争取到办学自主权之后,院校将承担更多、更大的社会责任。多方权衡之下,个别有保守倾向的地方高职院校选择不主动争取办学自主权,“坐等”政府部门下放办学自主权。

3. 院校贡献不足导致争取办学自主权的底气不足

高等学校具有独立法人资格,其办学自主权是法律法规赋予的。基于历史原因,现实中高校办学自主权较多来自于政府部门对权力的“让渡”,越是层级低、经济发展差的地区,越是表现得明显。由于地方产业不发达及院校自身内涵建设水平不够这两个主要原因,大部分西部欠发达地区的高职院校实际上对所在区域的贡献是比较有限的,达不到“有为有位”的效果。个别地方高职院校缺乏大局意识,难以站在地方经济社会发展的“一盘棋”中思考自身的发展定位,在反映诉求、争取政策时多立足本校需求考虑,较少与地方经济社会发展需要有效结合,导致多数诉求难以得到政府部门的有效采纳。久而久之,院校自己也开始“惰性”起来,“声音”越来越少,连正常应有的办学自主权也难以争取,甚至遭遇不当侵犯时也难以维权。此外,部分地方高职院校与政府部门缺乏必要的交流与合作,也极大影响了办学自主权的落实效果。

二、推进落实西部欠发达地区高职办学自主权的对策建议

美国高等教育界著名教授伯顿·克拉克所领导的研究小组研究发现,“教学和科研在成为完

全自治的活动或受到严厉监督的时候,它们都会受到损害”^[8]。因此,扩大高等学校办学自主权必然有度,落实高等学校办学自主权必然要法。西部欠发达地区高职办学自主权的落实、推进,既需要地方政府加强治理体系建设,积极让渡办学自主权,并对其实施必要的监督,也需要院校自身加强内部治理能力建设,充分使用已经下放的办学自主权,并积极争取办学自主权。这两个层面相辅相依,缺一不可。

(一) 政府部门: 积极放权, 并辅以必要的监督

实现西部欠发达地区积极落实高职办学自主权的首要前提是加强治理体系建设,强化党对地方高职院校工作的全面领导,构建职业教育发展协调机制,落实院校办学自主权保障机制,并通过必要的监督来提升政府积极放权的信心。

1. 加强党对地方高职院校工作的全面领导

一是加强地方高职院校领导班子队伍建设。地方党委政府与省级教育工委应共同选优配强地方高职院校的党委书记、校长,尤其是要“适当放宽高职校长的任职限制,改变传统任职理念,以能力和素质优先,从高职院校管理专业化、职业化和现代化的角度进行大学校长职业化的制度供给”^[9]。同时,在选拔与任用时,应“由学校党委负责高职校长选拔提名的全过程,注重校长企业经历,减少校长的调任频次”^[9]。地方党委组织部应做好地方高职领导班子研判,通过校内提升、校际交流、企业引入、政府转任等方式,配强配齐地方高职院校领导班子成员,充分发挥党委在院校的领导和政治核心作用。

二是加强对地方高职院校的考核与指导。应科学设置地方高职院校目标考核指标,构建合理的考核制度,通过测评、第三方评价、质量整改、绩效拨款等多种方式强化地方高职院校规范办学。同时,应加强市州教育工委的力量,统筹市州教育科研力量,通过督导等方式,提升地方高职院校的内涵建设水平。

三是加强对地方高职院校的监督。通过地方高职院校党委巡察、同级纪委监督等方式进行党

内监督,通过必要的监察、审计实施行政监督,通过新闻媒体、社会民众参与开展社会监督,确保党的全面领导体现在地方高职院校办学治校各领域、教育教学各环节、人才培养各方面。

2. 构建职业教育发展的协调机制

一是完善市州职业教育工作联席会议制度。联席会议负责统筹协调市州职业教育工作,研究协调解决工作中的重大问题。应出台《深化职业教育改革实施方案》《进一步落实和扩大高校办学自主权 完善高校内部治理结构的实施方案》等地方性配套文件,推进政府向行业企业让渡“参与学校专业建设、课程设置及标准制定等权利”,向地方高职院校让渡“管理权和审核权”,向社会公众让渡“办学权、知情权、监督权和评价权”。^[10]

二是构建社会多元参与办学的机制。由于先天不足,西部欠发达地区地方高职院校要想在后期实现高质量发展,势必需要“借势”“借力”,这就需要构建社会多元参与的办学机制。然而,西部欠发达地区地方高职院校的董(理)事会建立情况普遍不理想,多元共治格局的实现依然任重道远。《国家职业教育改革实施方案》明确提出“建设多元办学格局,推动企业和社会力量举办高质量职业教育,做优职业教育培训评价组织。同时规定,在校企合作中,学校可从中获得智力、专利、教育、劳务等报酬,具体分配由学校按规定自行处理。”^[4]这些为西部欠发达地区地方高职院校“借势”“借力”发展提供了很好的政策依据。当前,在江浙粤鲁等职业教育高地,社会多元参与职业教育办学的机制已初步形成,一些好的做法以文件的形式进行了固化。可以预判的是,在行政力量推动下,职教发达省份好的政策不久以后也将在广大西部欠发达地区开花、结果。这就需要西部欠发达地区市州政府部门要有更加积极的“市场意识”,支持职业院校组建由行业组织、企业参加的院校董(理)事会、专业建设委员会、校企合作委员会;鼓励职业教育与各方通过“市场手段”形成命运共同体,借助多方力量构建社会多元参与职业教育办学的格局。

3. 构建落实院校办学自主权的保障机制

一是推行负面清单,保证地方高职院校办学自主权的落实。目前,国家通过正面清单的方式对高等学校办学自主权作出了相关规定,但正面清单方式保留了“更多的正面清单以外的对高校办学自主权的控制权力,这种对高校办学自主权的授权,实质上限制了高校更多的办学自主权”^[11]。推行负面清单,“对禁止性权利以外的权利,高校都可以不受限制地独立使用,真正实现‘法无禁止即可为’”^[11]。以此种方式确定地方高职院校办学自主权,“不仅顺应了职业院校办学自主权发展的必然趋势,同时也框定了政府的权力边界”^[12]。此外,对地方政府部门或个人,不按照法规精神插手地方高职院校具体事务的行为予以备案,将有利于构建地方职业教育发展的良好氛围。

二是健全地方高职院校经费投入机制。依法落实高职院校财政生均经费拨款制度,足额拨付生均拨款;筹措经费,足额配套地方高职院校项目配套经费;杜绝政府部门以项目、经费等手段限制落实地方高职院校办学自主权的情况。

(二) 院校: 充分用权, 并积极争权

作为落实高职办学自主权的承接方,西部欠发达地区高职院校,一方面,要充分使用已经落实的办学自主权;另一方面,要加强内部治理体系与治理能力建设,通过修订“章程”、提高对地方经济社会发展的贡献度等手段,巩固与争取办学自主权。

1. 通过“章程”争取自主权

高等学校“章程”是高等学校依据《高等教育法》规定自主制定,由政府教育行政部门依法核准而适用于高校内部管理的规章制度。它是政府与高校之间的契约,受法律保护。政府应依照章程规定管理高等学校,而不能随便干扰高等学校自主办学;高等学校也应依照章程规定自主规范办学,而不能随意损害政府、学生及社会各方利益,保证党的教育方针在高等学校落地落实。目前,由于教育行政部门的大力推动,高职院校基本实现了“章程全覆盖”。但西部欠发达地区地方高职院校普遍存在“章程”意识不强

的情况,一些院校在制定“章程”时实为应付,没有把高等教育法和职业教育法吃透、用足,最终核准的“章程”与普通高校章程同质化,类型属性体现不够,“章程”建设工作形式意义大于实质意义。基于上述情况,着眼于国家实施职业教育改革的大背景,高职院校修订完善“章程”或将提上日程。西部欠发达地区地方高职院校应积极争取修订“章程”,把已有的法定自主权,国家、省(市)职业教育重大决定、意见、方案等写进“章程”。通过教育行政部门核准,把模糊的办学自主权边界清晰化,扩大地方高职院校在管理体制、机构设置、合作办学、国际交流、专业设置、教师待遇、职称评聘、教师招聘、人才培养、科学研究、技术开发、社会服务、资产管理、招生就业等方面的自主权。另外,地方高职院校应加强现代大学制度建设,注重“章程”的“宪法”作用,围绕“章程”修订完善校内各项规则制度,理顺院校与内设机构的责权利关系。

2. 通过加强内部治理巩固自主权

对于西部欠发达地区地方高职院校而言,权力放下来如何接得住、接得稳是个大问题,这迫切需要院校加强内部治理体系与治理能力建设。

一是要解放思想、更新观念。西部欠发达地区地方高职院校加强内部治理体系与治理能力建设的首要前提是要改变思想观念,以思想观念的变革带动内部治理体系与治理能力建设。而落实院校办学自主权的关键一环是地方高职院校校级领导班子,尤其是党委书记、校长的思想必须解放,主要领导应具有先进的办学理念、执着的办学情怀,具备所在岗位(领域)的专门知识和较强的管理能力,能够与政府部门进行有效的沟通与协调。同时,应积极调动校级领导班子谋事创业的主动性,提升争取办学自主权的内生动力。

二是要坚持和完善党委领导下的校长负责制。“实行党委领导下的校长负责制是国家举办的高等学校确立内部管理体制的一种必然选择,这既是党管高校的原则问题,也是加强党对高校领导的客观需要。”^[13]高校党委是公办高校的政治核心、领导核心,它按照党章和有关规定统一

领导高等学校工作,实行集体领导、分工负责制,高校党委会(常委会)是高校的最高决策机构。应充分发挥高校党委“把方向、管大局、作决策、保落实”的作用,进一步明晰重大事项决策的范围和程序,党委会(常委会)、校长办公会议事决策的相关制度。同时,应进一步完善二级院系党政联席会议制度。

三是要优化院系两级治理机制。目前,“我国高职院校的绝大部分权力集中在学校层面,内部权力配置依然‘顶部沉重’,事业重心虽然在基层,但权力重心却在高层”^[14]。西部欠发达地区地方高职院校在“获得”办学自主权的同时,也应结合本校实际,将办学自主权一部分“让渡”给教学系部,实现“责、权、利”的统一,激发基层教学单位的办学积极性,尤其要有效发挥基层学术组织在专业建设、学术评价、学术发展中的积极作用。

四是要建立师生群体的权利诉求与利益表达机制。应“进一步完善教代会具体工作制度,重点完善教代会代表选举和日常工作程序,积极探索教代会代表旁听学校重大决策性会议的相关制度”^[14];章程、规章制度和决策的落实应接受教职工代表大会的监督;应加强群团组织建设和开展共青团改革,发挥学生自我组织、自我管理、自我服务的作用。与此同时,“纪委应协助院党委加强党风建设和组织协调反腐败工作,保障和促进学校各项事业的健康发展”^[2]。

五是要积极探索建立有效的面向社会自主办学的治理结构。职业教育的最大特点是“跨界”,面向社会办学,围绕产业服务。“加强产学研融合与产教融合,沟通大学与行业及产业界的联系,建构有效的社会参与治理渠道与机制,业已成为当下我国高校管理体制变革所必须面对且亟待解决的问题。”^[15]对高职院校而言,构建理事会(董事会)、成立职业教育集团、建立产业学院(校企合作协同中心)是三种比较常见的高校联通行业及产业界的方式,它们在政策上有国家文件支持,在实践层面上也具有操作性。构建理事会(董事会)时,应赋予理事会相关事项的决策权;同时,应合理吸纳政府部门、行业

企业、杰出校友、知名学者, 本校党委书记、校长及师生代表为理事会成员。组建职业教育集团应重点“完善职业教育集团理事会决策职能, 专门工作委员会执行职能, 集团秘书处协调职能”^[16]。建立产业学院(校企合作协同中心)应积极发挥企业参与办学的主体作用, 着重破解制约产教融合、校企合作的制度性瓶颈, 构建校企“命运共同体”。

3. 通过提高对地方经济社会发展的贡献度来扩大办学自主权

高职院校应以服务地方经济社会发展为己任, 扎根地方办学, 围绕地方需求育人, 通过提升服务地方发展的贡献度来提升自身的话语权。

一是增加服务地方经济社会发展的人才供给。西部欠发达地区地方高职院校应面向地方产业发展调整、优化专业, 注重招收本地籍的生源, 扩大学生在本地企业实习的比例, 引导学生在本地上就业创业。应积极面向应届和往届初中毕业生、在职人员、回乡务农青年、进城务工人员、退伍军人等提供“适合的”培训内容, 以灵活多样的方式开展职业技能培训。建立体现知识、技术技能积累的分配制度, 设置科研技术服务平台, 培养和造就一批真正能够开展“立地式”技术服务的教师, 积极承接来自企业的横向课题和技术服务。

二是积极投入乡村振兴和社会治理。西部欠发达地区市州多为农业地区, 脱贫攻坚、乡村振兴任务繁重。地方高职院校应面向农村开展职业教育与职业培训, 在农业技术、农村治理、农村党建、乡风乡俗等方面, 为乡村振兴提供人才支撑与智力支持。同时, 院校应集中精力打造一批服务地方经济社会发展的专家队伍, 建立“高校智库”, 鼓励教职工担任各级人大代表、政协委员, 积极参与地方社会治理。

此外, 西部欠发达地区地方高职院校在内部机构设置上, 应更加体现高职“跨界”属

性, 涉及对外交流合作的岗位, 应配强配齐具有产业界资源和强烈市场意识的人员。还可通过人员借调、干部挂职(交流任职)、项目合作、联合党建等方式, 加强与政府部门的交流与互信。

三、结语

落实、扩大高等学校办学自主权, 已经成为我国高等学校教育改革的基本政策取向。在西部欠发达地区, 政府层面不愿放、不敢放、不知怎么放权的情况与院校层面不需要、不敢要、要的能力不足的情况同时存在; 地方政府落实高职院校办学自主权不足与院校对已有办学自主权使用不充分同时存在。必须清晰地意识到, “从来没有一所职业院校曾经能够完全拥有办学自主权, 职业院校办学自主权从来都是有条件的、相对的”^[12]。高职院校应在有限的政策中获取范围较宽、力度足够的办学自主权, 以满足院校高质量发展的需要。西部欠发达地区落实地方高职办学自主权是一个长期博弈的过程, 涉及政、行、校、企等多个层面, 尤其需要政府部门和地方高职院校这两个“关键力量”共同努力、协同推进。站在高等教育治理体系和治理能力现代化的高度与高等职业教育类型发展、高质量发展实际需要的角度, 政府部门应加快落实地方高职院校办学自主权的进程, 通过加强党对地方高职院校工作的全面领导、构建职业教育发展的协调机制、落实院校办学自主权的保证机制等方式, 确保西部欠发达地区地方高职院校办学自主权落地落实; 院校则应提高争取办学自主权的自觉性, 不断解放思想、更新观念, 积极探索面向社会自主办学的内部治理结构, 加强内部治理体系与治理能力建设, 通过修订“章程”、提高对地方经济社会发展贡献度、强化与政府部门的沟通等方式, 提升争取办学自主权的能力。

[参考文献]

- [1]周光礼. 中国大学办学自主权(1952—2012): 政策变迁的制度解释[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2012(3): 78-86, 139-140.
- [2]孙霄兵. 我国高等学校办学自主权的发展及其运行[J]. 中国高教研究, 2014(9): 9-15.
- [3]刘敏, 阮李全. 论高职院校办学自主权及其回归[J]. 国家教育行政学院学报, 2013(1): 40.
- [4]国务院. 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL]. [2019-01-24]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm?from=singlemessage&isappinstalled=0.
- [5]蔡文伯, 王邦权. 路径与选择: 高校办学自主权落实困境与破解[J]. 山东高等教育, 2015(2): 14.
- [6]祁占勇. 落实与扩大高校办学自主权的三维坐标: 学校与政府、社会关系的重塑及内部治理机构的完善[J]. 高等教育研究, 2013(5): 27.
- [7]王洪才. 教育治理体系与治理能力现代化论略[J]. 复旦教育论坛, 2020(1): 15.
- [8]克拉克. 学术权力: 七国高等教育管理体制比较[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [9]陈文博, 张明超. 中德高职院校校长任职特征与职业发展路径的比较研究: 基于中德40位高职院校校长数据的分析[J]. 高等职业教育探索, 2019(6): 34-41.
- [10]张宇. 利益相关者视域下职业教育治理体系现代化的意蕴分析[J]. 职业教育研究, 2018(3): 35-39.
- [11]张应强, 张浩正. 从类市场化治理到准市场化治理: 我国高等教育治理变革的方向[J]. 高等教育研究, 2018(6): 3-19.
- [12]孙长远, 庞学光. 关于落实和扩大职业院校办学自主权的若干思考[J]. 职业技术教育, 2017(3): 96-100.
- [13]李延保, 张建林. 对新时代中国特色社会主义大学制度建设几个问题的讨论[J]. 高等教育研究, 2018(6): 21.
- [14]陈向阳. 高职院校内部治理结构优化的路径选择: 基于268所高职院校的调查与分析[J]. 中国高教研究, 2018(11): 96-101.
- [15]阎光才. 关于当前大学治理结构中的社会参与问题[J]. 清华大学教育研究, 2020(1): 4.
- [16]崔发周, 田红磊. 基于非法人组织视角的职教集团基本特征与内部治理结构完善[J]. 中国职业技术教育, 2018(27): 30.

[责任编辑: 墨莲]