

“府学”权责关系下的高职教育政策演进与调试

——基于四川省地市级高职院校发展现状分析

□ 陈璇 陈东

【内容摘要】新中国成立后,我国高职教育在政府与学校权责关系分析框架下历经三个发展阶段。以政府职能转变为核心的体制改革下,政府与高职学校权责关系的互动进一步推动与反映了高职教育政策的演进走向。在此基础上,四川省相应高职教育政策在环境与制度结构、主体与政策取向、继承与持续调试等方面也不断更新发展,求得了学术逻辑和行政逻辑的相对平衡。

【关键词】府学; 权责关系; 高职教育; 政策演进; 办学自主权

【基金项目】本文为四川卫生康复职业学院2019年度院级课题项目“‘府学’权责结构变迁下的高职教育政策演进研究”(编号: cwky-2019Y-22) 成果。

【作者简介】陈璇(1990~),女,四川南充人,四川卫生康复职业学院助教,硕士;研究方向:教育经济与管理、行政管理
陈东,四川卫生康复职业学院

一、“府学”权责关系下的高职教育政策

(一) 政府初步探索与学校完全附属阶段(1949~1991年)。制定高职教育政策是政府为发展高等职业教育做出的主动尝试,但由于建国初期经济社会发展缓慢以及引进苏联教育办学模式等因素,高职教育政策仍处于不断探索尝试的初级阶段。直到1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中,首次规范阐释了“高等职业教育”这一概念,是我国第一个提出构建职业教育体系设想的政策性文件。1991年《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》中以实施两次分流制度进一步构建了“高升大”与“中高衔接”的“立交桥”式职业教育体系框架。在这一时期,高职教育性质的学校几乎由地方政府举办,学院的自主权较少,政策制定在政府

主导下仍处于吸取经验,不断探索尝试阶段。

(二) 政府规范建设与学校办学自主权扩大阶段(1993~2005年)。1993年政府出台《中国教育改革和发展纲要》进一步明确了职业教育的发展方向,努力营造大力举办“多形式、多层次职业技术教育”的氛围。1999年《振兴行动计划》规定“部分本科院校可以设立高等职业技术学院”,表明政府管治逐渐放松,对高职教育办学自主权不断扩大。到2005年为止出台与高职教育相关文件如表1中所示,这一时期高职院校主要属于与上级行政主管部门的隶属关系,但随着办学自主权的扩大,高职教育规模不断扩张,加之政策鼓励效果显著,在数量、规模、在校生人数等不断攀升。

表1 1993~2005重要高职教育政策分析表

发布年份	文件名称	府学关系下的内容意义
1993	中共中央国务院.《中国教育改革和发展纲要》	明确了职业学校与上级行政主管部门的隶属关系,
1996	《职业教育法》	在法律层面充分肯定了高职教育所应有的地位
1998	《中华人民共和国高等教育法》	对“高等职业教育”的范围进行了界定
1999	《试行按新的管理模式和运行机制举办高等职业教育的实施意见》,	提出“探索以多种形式、多种途径和多种机制发展高等职业技术教育”
2002	《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》	丰富办学形式,扩大办学主体,逐步引入社会资本办学
2005	《国务院关于大力发展职业教育的决定》	探索以公有制为主导、产权明晰、多种所有制并存的办学体制

(三) 政府有限管控与学院自主办学发展阶段(2005年至今)。2005年之后很长一段时期,政府更加趋向于政策引导,渐渐从主体办学的角色中退出,政策走向往合理布局,示范引导倾斜,注重提高高职院校的办学水平,提升其服务社会的能力。到2020年我国高职教育基本实现质量的全面提升,尤其是在人才培养模式、实训基地建设、“双师型”教师队伍、教学质量保障与评估等方面取得了不少成果,带动了教

育的整体水平提升。

二、“府学”关系下地市级高职院校政策演进与调试——以四川省为例

(一) 四川省高职院校发展趋势及现状。四川省位于中国的西南部地区,是西部人口第一大省,以成都为中心的西部地区经济发展水平较高,教育产业较发达。2000年以前四川省高职院校建校5所,到2020年高职院校已达80所,其中

公办院校 45 所,民办院校 35 所,所在地位于成都市的 26 所,其他地市 54 所。由图 1 可以看出 2000 年以后,四川省高职院校规模数量发展与我国高职教育政策导向基本一致。

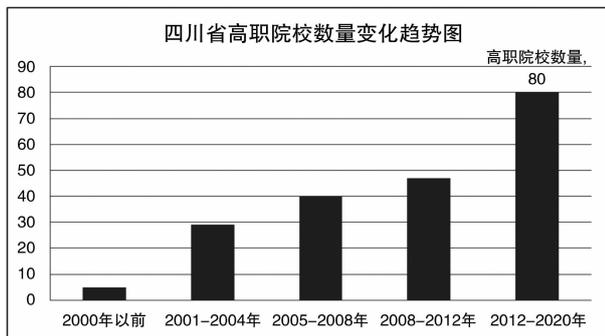


图 1

(二)“府学”研究框架下的四川省高职教育政策演进。在政策的引导下,四川省高职教育不仅在院校数量上快速发展,同时也随着全国政策导向一并进入到办学自主权扩大阶段。2006~2013年期间在四川省委、省政府《关于进一步推进高等教育改革和发展的意见》的指导下,全面开放民间力量举办高等教育的办学领域。鼓励支持民间投资办学高等学历教育、鼓励民办普通高等学校引进国外优质教育资源,积极开展中外合作办学;鼓励支持有条件的民办高等学校之间合并组建集团式的办学实体。到 2014 年四川省出台《关于加快发展现代职业教育的实施意见》中提到形成政府企业社会多元办学格局,激发社会力量办学活力,发挥行业指导作用。这一时期,四川省教育政策主要在于引导构建职业教育行业指导体系,政府倾向于把组织承担责任交由行业,院校教育教学自主权进一步得到了提升。到 2015 年省内民办高职院校已达 34 所,在校人数 304,710 人。

2014~2020年期间,《四川省现代职业教育体系建设规划(2014~2020年)》《四川省高等职业教育创新发展行动计划总体实施方案》《推进职普协调发展全面提高职业教育办学水平和质量的实施意见》《四川省教育厅关于推进中高职衔接五年贯通培养工作的通知》等一系列规划方案文件的出台,在推动省内职业院校产教深度融合、“三教”改革、中高职人才培养衔接、职教本科发展方面发挥了重要作用。据统计,2015年政府投入 18.34 亿元支持高等职业教育发展,到 2020 年增加至 25.95 亿元。

(三)“府学”关系下的四川省高职教育政策调试。

1. 环境与制度结构:政府管理方式转变。政策选择通常是由所处的社会整体环境、基本政治制度的影响下变迁的。新中国成立伊始,由于执政初期,经验匮乏,中国共产党选择全面模仿政治意识形态一致的苏联管理模式,建立高度集权的行政体制。而这一背景环境的影响,决定了政府在高校办学权力的全面决策管理,学校完全附属于政府,执行政府的命令与决定。

改革开放以后,以经济建设为中心,政府也推进行政体制改革,政府的管理方式逐渐向“服务型”过渡,政策选择由原来全面管控向宏观间接管理转变,动摇了原有府学关系结构的基础,高校办学自主权逐渐放开并扩大。四川省就于

2009 年启动了示范性高等职业院校建设计划。

2. 主体与政策取向:由单一向多元转变。高职教育政策的演进无疑受到主体的价值取向的影响。随着府学结构关系的调整,不同阶段的主体价值理念渗透到各项教育政策中。在政府全面管制时期,高职教育政策就强调经济价值的单一追求,更多考量的是提高培养劳动力,注重经济发展效率和推动现代化建设。

到 20 世纪 90 年代,市场经济体制改革下多元利益主体的结构变化,府学关系下,新增加的社会行为主体又引导着政策向多元化发展方面调试。这个时期高职教育政策目标和内容上体现了社会、高校、个人发展等多元价值观念。四川省高职教育政策也随着积极探索职业教育改革、师资队伍建设和教学质量提高、区域协调发展和个人价值实现等多个方面。

3. 继承与持续调试:规模扩张向内涵式发展。改革开放后,我国急需建立一批职业院校满足大量技术性人才需求。在政府全面管控结构下,这一时期高等职业教育政策引导院校在规模和数量上快速扩张,主要表现为引入社会参与办学、扩大高校自主办学权。仅四川省高职院校就增长了近 70 所,覆盖面进一步扩张,同时府学关系也进一步调整变迁,表现出继承性的特征。另外高职院校办学自主权扩大的过程之中,更多地把工作重点往学科建设、师资人才培养、产学研结合等方面转移。于是乎高职教育政策也向特色化建设和内涵式发展等方面做出了一些积极探索,譬如四川省就结合“提质培优行动计划^[1]”出台了《四川省职业教育改革实施方案》等政策计划。这些政策与高职院校自身发展相互结合,在运行中进一步求得了学术逻辑和行政逻辑的相对平衡。

三、高职教育政策发展展望

政府与学校关系结构的变迁,本质其实就是院校办学自主权变化的过程。当前我国仍保持经济快速发展,在新冠肺炎疫情肆虐全球的背景下,社会对技能型人才的需求不断增加,对高职教育的要求也进一步提升。因此在求得政府管控与自主办学的过程中,政策制度的出台要充分结合社会发展实际,主动与当地高职院校合作思考与探索。坚持制度引领,创新发展,进一步完善高等职业教育体系,培养高水平人才。

【参考文献】

- [1]段宇波.制度变迁的逻辑框架与方法建构[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2016,5
- [2]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
- [3]陈良雨.高等教育治理主体权责结构的历史嬗变及其评价——基于生态位的分析视角[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017,2
- [4]睦依凡.高等教育现代化的理性思考[J].高等教育研究,2014,35(10)
- [5]《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴[M].北京:人民教育出版社,1989~2016