

从“示范性”到“高水平”：高职院校建设政策变迁的多源流考察

秦琼 江欢 金维才

[摘要]文章基于多源流理论的视角,以高职院校建设政策变迁为主线,运用质性分析工具Nvivo11,对2005—2019年我国高职院校建设的相关政策文本进行分析后发现:我国高职院校建设政策变迁经历了示范性高职院校建设、骨干高职院校建设、优质高职院校建设、高水平高职院校建设四个阶段;每一阶段政策的变迁都是问题源流、政策源流和政治源流交汇的结果,体现着不同力量的博弈。文章进一步提出:我国高职院校政策变迁具有进程连续、动力单一、政策同形、速度频密等特点,需警惕身份固化、激发主体参与、展现话语特色、重视后期建设。

[关键词]多源流;高职院校建设;政策变迁;文本分析

[作者简介]秦琼(1990-),男,安徽淮北人,江苏开放大学,研究实习员,硕士;江欢(1991-),女,安徽宁国人,江苏开放大学,研究实习员,硕士。(江苏 南京 210036)金维才(1963-),男,安徽无为,安徽师范大学教育科学学院,教授,硕士生导师。(安徽 芜湖 241000)

[基金项目]本文系江苏省教育科学“十三五”规划2020年度重点课题“从‘示范性’到‘高水平’:多源流视角下我国高职院校建设政策变迁研究”的阶段性研究成果。(项目编号:B-b/2020/03/02)

[中图分类号]G718.5 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2020)10-0005-08

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2020.10.001

“高职教育政策事关高职院校的生存发展。”^①2019年《国家职业教育改革实施方案》提出“启动实施中国特色高水平高等职业学校和专业建设计划”。此后,教育部、财政部联合出台了《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》(以下简称“双高计划”)和《中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目遴选管理办法(试行)》等配套文件。一系列政策的出台在为新时代建设什么样的高职院校、怎样建设高职院校指明方向的同时,也引发了学者的思考。“双高计划”的提出是否偶然?它与“示范性高职院校建设计划”有着怎样的联

系?从“示范性”到“高水平”,我国高职院校建设政策经历了怎样的演进历程,是什么力量在推动政策的变迁?这一政策变迁具有哪些特点和问题?

从研究现状来看,当前学界对高职教育政策进行了翔实的研究,明确了我国高职教育政策演变的历程,探析了我国高职教育政策变迁的深层力量,为高职教育政策的研究打下了深厚的根基。但是,目前研究仍存在不足。一是政策研究的视角单一。“虽然当前学界已经形成了有很大影响力的政策变迁理论,如倡导联盟理论、多源流理论和间断均衡理论”^②,但鲜有运

用到高职教育政策变迁的研究中。一些学者在探究政策变迁时仅仅解释了是什么原因推动了政策的产生,却未解释这些问题是如何进入决策者的视野并上升为国家行动的。同时,在分析政策变迁的动力时忽视了人的因素,如政策共同体的作用。二是政策研究的主题宏大。当前的研究多从恢宏的历史广角对我国高职教育政策变迁进行分析,鲜有关注其改革发展中的中观或微观政策,如高职院校建设政策等。三是政策分析的方法单一。以往的政策研究中,学者们或基于某一视角对政策过程进行分析,或基于某一工具对政策文本进行研究,缺少两者的有机结合。

据此,本文基于多源流理论的视角,以高职院校建设政策的变迁为主线,运用质性分析工具Nvivo11,对2005年以来有关高职院校建设的政策文本进行研究,力图展现我国高职院校建设政策的演进历程,呈现我国高职院校建设政策变迁的背后力量,揭示我国高职院校建设政策变迁的特点,分析我国高职院校建设政策变迁中的问题,从而为我国高职院校建设政策的完善提供参考。

一、我国高职院校建设政策变迁历程的质性分析

在专题的统领下按照时间的顺序反映高等教育的发展趋势和重要事件,是亚瑟·科恩研究美国高等教育通史的独特方法。其中,“发展趋势主要指长期以来始终如一的发展方向;事件是指那些影响发展趋势的重大事件;时期是指发生重大事件的那段时间;专题是发展趋势和事件的统一”^③。这里我们借鉴这一方法,根据专题、事件、趋势和时期这四条主线,利用质性研究工具Nvivo11,对2005—2019年我国高职院校建设的政策文本进行分析,以此探寻其政策变迁的历程。首先,利用Nvivo11的外部数据导入功能导入所获得的政策文本。本研究所获的政策文本主要来自教育部部门网站、部分省(市)

教育厅网站、北大法宝网和中国高职高专网,包括国家和地方政府两个层面的政策文件。其次,建立事件、趋势、时期三个子节点,对所获得的政策文本进行开放式编码,将反映同一主题的政策编码置于同一节点下。最后,对节点进行拆分、整合,形成了示范性高职院校建设等四个专题,见下页表1。

(一)示范性高职院校建设阶段(2005—2010年)

此阶段的政策专题是示范性高职院校建设。2005年国务院印发的《关于大力发展职业教育的决定》明确提出:“实施职业教育示范性院校建设计划……重点建设100所示范性高等职业院校。”为推动这一计划的实施,规范和加强国家示范性高职院校建设计划的管理,教育部和财政部分别于2006年和2007年出台了《关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》和《国家示范性高等职业院校建设计划管理暂行办法》两个配套文件。“示范性高职院校建设计划”从2006年起正式实施,分三批建设,每批建设周期为3年。2006年立项建设28所,2007年立项建设42所,2008年立项建设30所,分别于2009年、2010年和2011年完成验收。

(二)骨干高职院校建设阶段(2010—2015年)

此阶段的政策专题是骨干高职院校建设。2010年出台的《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》)明确提出“支持高等职业教育示范校建设”。为贯彻落实《纲要》精神,扩大示范院校建设范围,2010年出台了《教育部 财政部关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划”实施工作的通知》,提出“新增100所左右骨干高职建设院校”。“骨干高职院校建设计划”从2010年起正式实施,共确立100所建设院校,分三批建设,分别于2010年、2011年、2012年启动。每批院校的建设周期为3年,最后一批建设院校于2015年

表1 我国高职院校建设政策的演进历程编码

专题	节点	材料来源	参考举例
示范性高职院校建设	事件	3	《关于大力发展职业教育的决定》
			《关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》
			《国家示范性高等职业院校建设计划管理暂行办法》
	时期	1	2005—2010年
	趋势	1	重点建设100所示范性高等职业院校
骨干高职院校建设	事件	2	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》
			《关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划” ze 实施 ze 工作的通知》
	时期	1	2010—2015年
	趋势	1	新增100所左右骨干高职建设院校
优质高职院校建设	事件	4	《国务院 ze 关于加快发展现代职业教育的决定》
			《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》
			《关于实施山东省优质高等职业院校建设工程的通知》
			《关于在高职院校实施优质暨重点校建设计划的通知》
	时期	1	2015—2018年
	趋势	1	鼓励支持地方建设一批优质专科高等职业院校
高水平高职院校建设	事件	3	国务院 ze 关于印发《国家职业教育改革实施方案》的通知
			《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》
			《中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目遴选管理办法(试行)》
	时期	1	2019年至今
	趋势	1	建设一批中国特色、世界水平的高职学校和专业群

完成验收。

(三) 优质高职院校建设阶段(2015—2018年)

此阶段的政策专题是优质高职院校建设。2014年发布的《国务院 ze 关于加快发展现代职业教育的决定》提出“改革创新高等职业教育”。为进一步推动高职教育创新发展,2015年出台的《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》明确提出“鼓励支持地方建设一批优质专科高等职业院校”。优质高职院校建设由省级教育行政部门负责,2016年出台措施,2018

年年底前完成。2019年7月1日,教育部发布了《关于公布〈高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)〉项目认定结果的通知》,认定优质专科高等职业院校200所。

(四) 高水平高职院校建设阶段(2019年至今)

此阶段的政策专题是高水平高职院校建设。事实上,早在2014年,教育部等六部门在《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》中就明确提出“到2020年要建成一批高水平职业院校”。为贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》的精神,2019年4月教育部、财政部先后印发了“双高计划”的系列文件。目前“双高计划”入选名单已正式公布,每五年一个支持周期,2019年启动第一轮建设。

二、我国高职院校建设政策变迁动力的多源流考察

“多源流分析是用来解释政策如何制定的一种方法,可用这种方法解释政策形成的过程。”^④

该理论最早由美国著名政策科

学家约翰·W.金登在《议程、备选方案与公共政策》一书中提出。他在修正“垃圾桶模型”的基础上提出:“在决策系统中存在三条过程溪流,即‘问题溪流’‘政策溪流’‘政治溪流’,它们相互独立并按自己的动态特性和规则发展。在有些关键的汇合处,问题、政策、政治这三条溪流汇聚在一起,此时政策之窗打开。”^⑤

(一) 问题源流:内外需求激发高职院校建设政策变迁

“问题源流或是一些系统的指标,或是像危

机和灾难这样的焦点事件,或是对现行项目运行情况的反馈。”^⑥分析发现,不同阶段颁布的高职院校建设政策不外乎两个目的:一是回应经济社会发展的外在需求,二是推进高职院校高质量发展的内在需要。这些问题之所以受到政府的关注,可能源于某些指标的变化,如经济发展方式的转变、产业结构的升级;可能源于一次危机事件,如高职教育规模的扩大使得质量问题凸显;也可能源于项目运行的反馈,如对示范(骨干)高职院校建设计划实施中的问题反馈。这些构成了高职院校建设政策变迁的问题源流。

1. 服务经济社会发展的外在需求。“从教育的外部关系规律来看,教育必须与社会发展相适应。”^⑦“职业教育是与区域经济社会发展联系最为紧密的教育类型。”^⑧其中,培养高素质技能人才是职业教育与区域经济社会发展联系的纽带。改革开放以来,我国经济发展方式逐渐转型,产业结构逐步升级,需要与之适应的人才结构。以2005—2018年三次产业对GDP的贡献值为例,2005年,三次产业占我国GDP的比重分别为5.2%、50.5%和44.3%;到2018年,三次产业占我国GDP的比重分别为4.2%、36.1%和59.7%。从变化中可以看出,第三产业尤其是服务业逐渐成为我国的主导产业,见图1。这就需要国家制定相关政策,引导高职院校不断调整战略发展方向、更新专业设置、培养与产业发展相适应的人才。这在不同阶段高职院校建设政策的目的表达中得到印证。“示范性高职院校建设计

划”是为“增强培养面向先进制造业、现代农业和现代服务业高技能人才的能力”。推行“骨干高职院校建设计划”则是为“满足建设人力资源强国发展战略的需要”。优质高职院校建设需要“在社会服务能力提升等方面率先取得突破”。建设高水平高职院校则是为了“提升高职学校服务产业转型升级的能力”。

2. 推进高职院校高质量发展的内在需要。1999—2005年,我国高职教育经历了规模扩张阶段。据统计,截至2006年,全国共有高职(专)院校1147所,在校学生795.5046万人,已占据高等教育的“半壁江山”。高职院校规模的扩张带来了质的问题。“以某省份新生报到率为例,2002年该省高职高专新生报到率为70.8%,2.9万新生没有报到,其中办学条件相对较差,教学质量普遍不高是导致该问题主要原因。”^⑨为此,示范性高职院校建设计划强调把改革与发展的重点放到加强内涵建设和提高教育质量上来,骨干高职院校建设计划要求提高人才培养质量和办学水平。

虽然示范性和骨干院校建设计划取得了显著成效,但在建设过程中也涌现出一系列问题,“其实际效果与预期目标仍然存在较大差距,且对于高等职业教育吸引力的提升作用也比较有限”^⑩。由此,建设均衡优质的高职院校被提上日程。2015年出台的《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》,明确要求优质高等专科学校要在整体实力、人才培养和办学质量上取得突破。

进入新时代,我国高职教育的主要矛盾随之转变为人们日益增长的高质量职业教育需求与不平衡不充分的高职教育发展之间的矛盾。根据教育部2018年统计数据显示,2018年全国共有高职(专科)院校1418所。而教育部认定的优质高职院校仅有200所。高质量的需求与

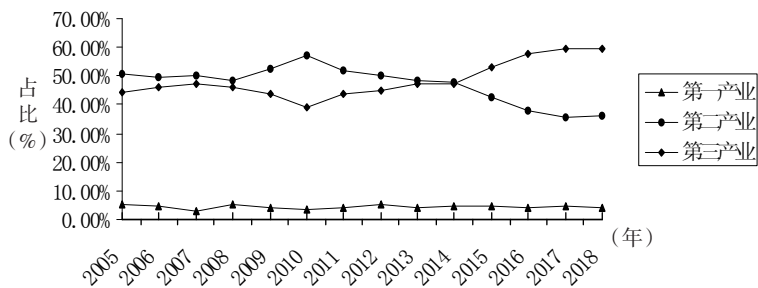


图1 2005—2018年三次产业对GDP的贡献值对比

低质量的供给间的矛盾日益突出。此外,近年来多所高职院校录取分数线超过本科录取分数线,也在一定程度折射出人们对高质量高职教育的需求。时代呼唤高水平的高职院校,人民需要高质量的高职教育。为此,“双高计划”明确提出“强化内涵建设,实现高质量发展”。

(二)政策源流:政策共同体助推高职院校政策变迁

“政策源流是指政策建议产生、讨论、重新设计以及受到重视的过程,政策建议提案一般由政策共同体提出,政府官员、学者、政策研究者、规划与评估办公室和预算办公室的人员、利益集团的分析人员等都可能参与其中。”^①“专家们通过提出议案、演讲、证言、论文以及会谈——实践着他们的思想。”^②

1.中央和地方政府的行动。中央政府的相关政策行动是推动政策形成的关键因素。通过对中央政府有关教育、职业教育、高职教育的重要政策文件进行分析,可以发现不同阶段出台的高职院校建设政策是贯彻中央政府决策部署的重要举措,见表2。例如,《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出“重点建设100所示范性高等职业院校”,催生了“示范性高职院校建设计划”;为贯彻《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》关于“支持高等职业教育示范校建设”的精神,教育部、财政部推出了示范高职院校建设2.0版——“骨干高职院校建设计划”。

地方政府在政策形成过程中扮演着重要角色。一般而言,在一项政策出台后,各省(市)会根据本地的实际发展情况,制定相关的政策文

表2 中央和地方政府的行动编码

父节点	子节点	材料来源	参考举例
中央行动	示范高职院校	2	《2003—2007年教育振兴行动计划》
			《国务院关于大力发展职业教育的决定》
	骨干高职院校	1	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》
			《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》
	优质高职院校	2	《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》
			《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》
地方行动	优质高职院校	3	《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》
			《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》
			《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》
	高水平高职院校	3	《浙江省教育厅 浙江省财政厅关于在高职院校实施优质暨重点校建设计划的通知》
			《湖北省人民政府关于进一步推进职业教育发展的意见》
			《关于实施山东省优质高等职业院校建设工程的通知》
	一流高职院校	1	《关于实施广东省一流高职院校建设计划的通知》

件,见表2。示范性高职院校建设实施之后,相关省(市)制订了省级示范院校建设方案,如江苏省发布了《关于开展省级示范性高等职业院校建设的通知》。从不同省(市)的政策话语表述来看,在优质高职院校建设计划实施之后、高水平高职院校建设计划正式推出之前,关于建设什么样的高职院校,各省(市)存在认知和实践上的差异。例如,浙江、湖北、山东等省提出建设若干所优质高职院校,黑龙江、江苏、江西等省提出建设一批高水平高职院校,广东省提出建设一流高职院校。不同省(市)的实践为高职院校建设政策的变迁贡献了地方经验。

2.学者的研究与建议。通过检索、分析有关高职院校建设的研究文献后发现,学者们关于高职院校建设的研究主题与我国高职院校建设的政策阶段划分具有很强的一致性。一项政策

的出台往往会引发学者的研究与讨论。在示范性院校和骨干院校建设阶段,学者们关注的焦点在于示范性(骨干)院校建设的成效与问题;在优质院校建设阶段,学者们对我国高职教育的变化进行了探讨,并对优质院校建设的内涵、标准及路径进行了分析;在高水平院校建设阶段,学者们集中探讨了中国特色高水平高职院校建设的理论与行动。

然而,高职院校建设的研究并不总是滞后于高职院校建设政策的提出。在示范院校建设后期,一些学者对我国高职教育的政策演进进行了展望。马树超等人提出“同时启动100所骨干院校分批建设”^⑧。在骨干院校建设即将结束之际,王晓东等人对优质院校进行了专题调研,提出“示范性高职院校建设在前,其后才有优质高职院校建设”^⑨。在国家正式提出“双高计划”之前,周建松提出:“当前高职领域迫切需要来一个重大计划进行内涵推动,比较贴切的概念应是高职教育高水平学校建设和高水平专业建设,简称‘双高’建设计划。”^⑩这些适当超前的研究为不同阶段高职院校建设政策的制定提供了坚实的理论依据。

(三)政治源流:意识形态引领高职院校建设政策变迁

“政治源流对于议程状态具有明显的促进或抑制作用,由国民情绪、利益集团竞争、政府的变更等因素构成。”^⑪“将政治源流中的三个维度(国民情绪、利益集团、换届)整合为一个概念变量——执政党意识形态,对于那些拥有相对集权的政治系统和强有力的政党的国家来说是很 有意义的。”^⑫在考察高职院校建设政策变迁的政治源流时,我们采用了扎哈里尔迪斯的“政治意识形态”这一概念。政治意识形态往往体现在党和国家领导人的重要报告和重要讲话中。在这里我们选取了党的十六大、十七大、十八大、十九大报告中关于职业教育和高等教育的重要论述,以及党和国家领导人在第四次全

国工作会议和全国教育大会上的重要讲话,以此探析政治源流对高职院校建设政策变迁的影响。

2002年,党的十六大报告提出“加强职业教育和培训”。此阶段我国高职院校的办学基础薄弱,为此,国务院做出大力发展职业教育的决定,重点建设100所示范性高职院校。2007年,党的十七大报告提出“大力发展职业教育”,由此进一步推动了示范性高职院校建设计划的实施。2010年,第四次全国工作会议召开,胡锦涛提出“推动教育事业科学发展,必须促进教育公平;推动教育事业科学发展,必须重视教育质量”。温家宝提出“近年来,我们对教育结构进行了较大调整,加快了职业教育发展,但仍不能满足需求”。为进一步促进教育公平,推进示范院校建设,扩大重点院校建设范围,教育部、财政部发布通知,决定新增100所左右骨干高职院校建设院校。

2012年,党的十八大报告提出“加快发展现代职业教育,推动高等教育内涵式发展”。为落实党的十八大报告精神,2014年国务院做出了加快发展现代职业教育的决定。为了构建现代职教体系,《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》出台,提出建成一批高水平职业院校。2017年,党的十九大报告提出“完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作”。职教兴国被提上日程。2018年全国教育大会召开,李克强总理针对职业教育提出“办好职业院校,坚持面向市场、服务发展、促进就业的办学方向,推进产教融合、校企合作,培养更多高技能人才”。随后,国务院于2019年印发了《国家职业教育改革实施方案》,正式启动实施“双高计划”。

三、我国高职院校建设政策变迁的理性思考

本研究基于政策文本的分析,得出我国高职院校建设政策变迁经历了示范性高职院校建设、骨干高职院校建设、优质高职院校建设、高

水平高职院校建设四个阶段。基于多源流理论对我国高职院校建设政策变迁进行考察,发现每一阶段政策之窗的打开都是问题、政策和政治三条源流交汇的结果,在不同阶段、不同源流起着不同的推动作用,存在力量的博弈。我国高职院校建设的政策变迁具有进程连续、动力单一、政策同形、速度频密等特点,需警惕身份固化、激发主体参与、展现话语特色、重视后期建设。

(一)我国高职院校建设政策变迁历程呈现连续性,需警惕身份固化

提升质量、服务发展是我国高职院校建设政策变迁的两条问题源流。从不同阶段的政策文本来看,这两个问题源流始终贯穿于高职院校建设的政策文本中,在一定程度上展现了我国高职院校建设政策变迁的延续性。比如,示范(骨干)高职院校大多数被认定为优质高职院校,“双高计划”的遴选学校需是被认定的省级及以上优质高职学校,这体现了“扶优扶强”的政策导向,有利于推动高职院校向更高水平发展。然而,政策变迁所带来的身份固化的现象同样需要警惕。以教育部公布的优质专科院校名单为例,其认定通过的200所优质高职院校中,有141所为前期立项建设的示范性或骨干高职院校;从地区分布来看,东部地区(96所)、中部地区(54所)、西部地区(50所),排名前三的省份皆在东部。借助政策的优势,这些优质院校也基本进入各省(市)公示的“双高计划”推荐名单。而近期教育部公布的56所高水平高职院校也全是前期立项建设的示范性或骨干高职院校。这进一步加剧了身份的固化,由此引发了高职院校发展的“马太效应”。

(二)我国高职院校政策变迁的动力较为单一,需激发主体参与

有学者指出:“纵观40年来高职教育政策的演变历程,集权管理模式仍然是高职教育政策的主要特征。”^⑧这一特征也深深体现在我国

高职院校建设政策的变迁中。总体来看,我国高职院校建设的政策变迁是一种“自上而下”的政府行为,其中,政治源流引领着我国高职院校建设政策的变迁;中央政府的政策决定在高职院校建设政策变迁的过程中起着主导作用;地方政府部门多是执行上级决定;专家学者也大都政策出台后才开展某一主题的研究,且随着政策主题的转变而转变,难以提出有针对性的政策建议;高职院校在历次政策变迁中更没有发挥主体性作用。

随着政策变迁的推进,这一趋势有所好转。在优质院校建设向高水平院校建设变迁的过程中,不同省(市)对建设什么样的高职院校展开了探索,纷纷出台了相关政策文件,如有的省份提出建设优质高职院校,有的省份提出建设高水平高职院校,还有的省份提出建设一流高职院校。在这一阶段,专家学者的智库作用也有所发挥,提出了尽快启动“双高计划”等政策建议。不同政策主体的积极参与,有力推动了我国高职院校建设政策的变迁。但是,在这一变迁中,政府的“外推力”依然远甚于院校自身的“内生力”。如何激发院校的内生动力,成为高职院校建设政策需要破解的难题。

(三)我国高职院校建设政策变迁趋向政策同形,需展现话语特色

政策同形体现在两个方面。一是不同阶段高职院校建设的政策具有相似性。骨干高职院校建设计划是示范高职院校建设计划的延续,其管理方式也参照示范性高职院校建设计划执行;示范性高职院校建设计划和高水平高职院校建设计划的建设方式和管理模式相同,都是采取分批建设、项目管理,遵循院校申报——省级推荐——中央教育主管部门审核立项的遴选方式。二是我国高职院校建设的政策变迁与我国一流大学建设的政策变迁具有相似性。“示范性高职院校建设计划常被称为高职的‘211工程’,两者具有内在逻辑的一致性。”^⑨“双高计

划”和“双一流”建设在政策话语表述上具有很强的相似性。从某种意义上来说,正是作为高等教育金字塔顶端的“211工程”“985工程”以及“双一流”建设,催生了作为金字塔底座的高职院校建设政策的演进与跃升。

由此,高职院校政策的制定需要体现话语特色。这种话语特色一方面体现在不同阶段高职院校建设政策的制定过程中。随着我国经济发展方式的不断优化、产业结构的不断升级、人才需求规格也几经转变,这就需要有不同的高职院校建设政策与之适应。如果高职院校建设政策还是固守传统,简单照搬原有政策行动或管理模式,恐难以走出围墙,开拓创新。另一方面,高职院校建设政策话语的特色体现在与一流大学建设政策的比较中。如果说一流大学建设政策背后体现的是“大学之大”的高等性意蕴和“大学之学”的学术性特色,那么高职院校建设政策除了体现“高职之高”的高等性意蕴之外,还应体现“高职之职”的职业性特色。

(四)我国高职院校建设政策变迁速度过于频密,需重视后期建设

高校的建设与发展是一个周期过程,很难在短时间内取得成效。从我国高职院校建设政策施行的时间维度来看,2005—2019年间,我国高职院校建设政策变更过于频密。其中,示范性高职院校、骨干高职院校的建设周期为5年,优质院校建设从台政策到完成周期只有3年。在政策频变的过程中还存在重评审轻建设、重结果轻过程的倾向。这使得建设后期的高职院校发展出现了政策真空。“双高计划”5年一个支持周期,实行动态管理、有进有出,即是重视后期建设的政策转向。

无论是示范性高职院校建设计划,还是高水平高职院校计划,其政策出发点都是提高我国高职教育质量,而政策落脚点皆是提高人才培养质量。为此,高职院校建设政策的制定不能简单地以立项建设多少“示范性”或“高水平”

高职院校为目标,而应将建设重点放在人才培养上。此外,还要重视过程监管、质量评估,建立淘汰机制,为高职院校建设的全过程提供政策引导。

[注释]

- ①⑧潘懋元,朱乐平.高等职业教育政策变迁逻辑:历史制度主义视角[J].教育研究,2019(3):117,121.
- ②柏必成.改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J].公共管理学报,2010(4):76.
- ③(美)亚瑟·科恩.美国高等教育通史[M].李子江,译.北京:北京大学出版社,2010:4.
- ④⑦(美)萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:92,92.
- ⑤⑥⑪⑫⑬(美)约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2004:19,19,110,19,103.
- ⑦潘懋元.高等教育论述精要[M].福州:福建教育出版社,2015:19.
- ⑧吴一鸣.我国高等职业教育政策演进、动力与调适(1996—2015年)[J].教育发展研究,2015(19):10.
- ⑨张保来.河南省高职高专新生报到率下降原因与对策[J].黑龙江高教研究,2004(5):72.
- ⑩郝天聪,石伟平.从示范到优质:我国高职院校发展模式反思与前瞻[J].高校教育管理,2017(4):25.
- ⑪马树超,胡秀锦.我国高职教育的发展趋向与政策展望[J].教育发展研究,2009(9):68.
- ⑫王晓东.优质高职院校建设专题调研报告[J].中国职业技术教育,2014(35):15.
- ⑬周建松.基于内涵发展的高水平高职院校建设[J].中国职业技术教育,2017(34):80.
- ⑭贺武华.政策同形:“国家示范性高职院校建设”政策制定的一种解释[J].职业技术教育,2009(19):41.