

[高职教育理论与实践]

技能型社会建设背景下高职院校治理体系和治理能力现代化研究

张立忠

(广东科贸职业学院, 广东 广州 511500)

摘要: 技能型社会是建立以技能体系为目标的顶层战略规划, 加强治理体系和治理能力现代化是高职院校建设技能型社会的基本路径。高职院校治理体系现代化需要解决工具理性与价值理性的统一、教育管理权的重构、学术权力和行政权力二元对立、院校治理的动力机制等问题。通过加强党的领导, 建构多方参与的院校制度体系, 打造高职院校治理文化, 挖掘高职院校治理的市场潜能, 提升高职院校行政组织的治理能力, 进而实现政校行企多元主体的现代化治理体系建构。

关键词: 技能型社会; 治理体系现代化; 办学自主权; 治理机制

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-931X(2023)03-0052-05

一、高职院校治理体系现代化是技能型社会建设的时代命题

(一) 技能型社会概念提出的时代背景及内涵解析

2021年4月, 全国职业教育大会创造性提出了建设技能型社会的理念和技能型社会的目标。形成国家重视技能、社会崇尚技能、人人学习技能、人人拥有技能的社会, 提出让技术技能“长入”经济、“汇入”生活、“融入”文化、“渗入”人心、“进入”议程。2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》提出建设教育强国、人力资源强国和技能型社会。“到2025年, 技能型社会建设全面推进。到2035年, 技能型社会基本建成”。

首先, 技能型社会是新时期国家发展战略总体规划。从经济发展层面考虑, 中国作为世界上最大的制造业大国, 不仅向国内, 更是向全世界全方位输出“中国制造”。长期以来, 以简单劳动为主要特征的劳动力密集型产业一直是我国经济发展的主体, 企业的核心技术、品牌效应等外溢价值和绝大部分利润一直掌握在跨国公司的手中, 尽管这种发展模式培养了大批熟练工人, 但随着制造技术、特别是以人工智能为标志的自动化技术的飞速发展, 传统产业工人所掌握技能的高替代性在产业升级中已远不能满足企业的需求, 知识型、技能型人才的输出已成为我国劳动力资源培养的大势所趋和产业界的

共识。

其次, 技能型社会的根本目标是建立以产业为基础的 skill 体系, 包括标准规范、科学、开放、国际化、覆盖范围广泛的技能应用体系、技能认证体系、技能考核体系、技能培育培养等完善的体系。通过这一体系的建立, 不仅可以使产业链条的规则更加规范科学, 而且可以从产业的末端反推至人才培养层面的不断规范, 使职业教育与产业联系得更加紧密, 持续弱化人才培养与企业人才需求的结构矛盾, 进而全面完成劳动密集型向技术密集型的产业转型升级, 最终全面建立技能至上的职业价值观。

再次, 技能型社会核心载体在于职业教育。中国古代传统职业意识中, 劳心者治人, 劳力者治于人的观点一直是古代传统农业社会治理的核心理论, 对于技术技能型人才的职业定位, 实际上是处于劳心者与劳力者之间的位置, 客观上主要是人们谋生的基本手段, 主观上主要是为了满足社会治理、社会生产、生活的效率需求。进入现代社会以后, 技能作为科学技术发展的重要组成部分, 全面覆盖了社会的生产生活。在这种情形下, 组织化的职业教育自然承担起技能培养的职能, 并且在世界各国展现出强大的生命力。从这一点考虑, 技能型社会的建立势在必行, 技能型社会概念的提出也是对传统文化偏见的一种革命。

(二) 高职教育是推进技能型社会建设的基础力

收稿日期: 2023-06-01

基金项目: 广东省教育科学规划课题(高等教育专项)(2021GXJK115; 2021GXJK140)

作者简介: 张立忠(1970—), 男, 新疆奇台人, 副教授。研究方向: 高职教育管理。

量

高职院校所承担的技能培养使命决定了高职院校在技能型社会建设中扮演的基础角色。近二十年来,我国高职教育的迅速发展为社会培养了大批技术技能人才,为“中国制造”向“中国智造”转型作出了重大贡献,社会重知识轻技能、“谈职色变”的现象得到很大改观,以职业教育为主要载体的技能型社会建设的基本逻辑也为大众描述了一幅理想的蓝图。但高职院校所承担的社会职能还没有得到深入挖掘,院校治理体系和治理能力现代化水平还低于社会期望^①。“职业教育大有可为、大有作为”的社会预期还远未实现。在此背景下,深入探讨高职院校的治理体系和治理能力现代化,对于推进高职院校提质培优、深入挖掘高职教育培养技能人才潜力、全面推进技能型社会建设具有深远意义。

二、高职院校治理体系和治理能力现代化的基本问题

(一)办学自主权是高职院校治理体系现代化的首要问题

1. 院校治理的主体性问题是高职院校治理体系现代化的前提

首先是多元治理主体的合法性问题。从治理理论的一般意义上说,公共治理主要是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,用最小的社会成本,最大限度地增进公共利益。从职业院校所有权来看,政府是院校治理的第一主体,院校的组织是受政府委托完成学院的治理,是政府治理的代理人。私立高职院校的治理主体是学校的举办者,拥有更大的治理空间。无论是公办还是私立高职院校,都需要行业、企业的参与,第三方力量的评价监督,因而高职院校的治理需要多主体的协同治理,同时也应当使这些主体具备院校治理主体的合法性。

其次,现行制度安排对多主体参与职业院校治理已经有了深入的解析。无论是《职业教育法》,还是近年来发布的一系列高职教育文件,都全面鼓励多主体参与高职教育,对企业给予诸如减免税收等一系列激励措施。而在职业教育实践中,无论从人才培养方案的制定,还是教材的开发,行业企业都已经开始深度参与。现在不仅在学校热、企业冷的校企合作局面上有重大改观,行业企业也已经认识到参与高职院校治理对企业发展的重大意义。除了接受众多高职院校学生实习、安排毕业生就业,还联合

开发出订单班、厂中校等一系列合作模式。同时,企业在科研、社会服务等领域也开始与高职院校进行广泛接触。

2. 招生自主权是办学自主权的重要表现

招生自主权在很大程度上体现了院校治理的自主性。随着高职教育办学体制改革的推进,自主招生在很大程度上拓展了办学权限。高职院校自主招生办学实践是高等教育办学自主权逐渐下移的重要表现。这对于各高职院校发挥自身的创造性、能动性,联合更广泛的社会资源共同提高高职办学质量具有重要价值。多个社会组织协同创新的高职院校自主招生实践,对于拓宽高职办学思路、促进高职教育专业结构调整、提升人才培养的品质、优化人才培养格局、创新人才培养方法、探索与普通本科高校不同类型人才的培养模式,具有广泛的时代意义。

3. 经营自主权是高职院校实现办学自主权的重要标志

高职院校的经营权是学校办学自主权的另一个重要体现。高职院校无论是招生还是就业都具有鲜明的市场导向的特点,而市场是通过广泛的交易来实现。高职院校不仅通过经营来拓展生源市场,而且通过经营来拓展就业市场。即便是人才培养环节,也需要通过校企合作等模式来筹备更多资金以及完善人才培养模式,根据行业企业岗位群的需要变化来调整变革教学内容、教学方法和教学手段,这都需要院校经营。此外,通过利用自身教学科研优势参与社会服务、自身品牌打造、营造招生与就业的影响力等都是高职院校经营权的表现。目前,高职院校向社会输出产品和服务在政策法律上已经不存在障碍,院校与社会各子系统之间都可以进行体系化的经营,而目前来看,高职院校经营自主权实施得还远远不够。

(二)院校系统与外部系统之间的关系是外部治理的关键

1. 学校与政府的关系

长期以来,大政府小学校的办学模式一直主导着高职院校的办学走向,但政府已经明显意识到问题的存在。近些年发布的一系列文件都不断提升学校的权限并降低政府的办学责任。高职教育“坚持开放办学的理念,面向社会构建开放的办学体系,面向行业企业建立开放合作的机制,面向多元化生源实行开放性的教学,通过开放办学及时应对区域产业发展需求,增强服务地方经济发展能力,实现可持续发展”。^①小政府大学校的办学模式将成为高职院校

^①数据来源 <http://phb.th38.cn/i864240.html>

校办学的趋势。在这个过程中,高职院校一方面要持续加强与企业的合作水平,解决高职院校办学的关键能力,另一方面,也要通过职业教育的市场化,降低职业教育对政府的财政依赖。

2. 学校与企业

建立高职院校与企业的鱼水关系,无论对于学校还是对于企业,都能获得最好的性价比。学校如要实现治理能力现代化,企业参与学校治理的程度是一个重要指标。按照公共治理理论,学校治理体系现代化的基本特点是实现以治理效能为核心、由共治走向善治的现代化治理模式^[2]。企业参与是高职院校实现共治的主要条件。而要实现善治,企业将不仅仅是参与治理,而应当在治理的主体性上得到法律保障和市场认可^[3]。强调效率、法治、责任的公共服务体系善治的治理,将意味着高职院校必须把市场的激励机制和私营部门的管理手段引入学校治理的公共服务中来。

3. 学校与行会

在职业教育还未成熟,尤其是市场经济尚不发达的时代,行会的内涵更多地是与企业和市场相关联。但随着职业教育,尤其是高职教育逐渐进入大众视野,行会的重要性就越来越突出了,所有企业几乎都有自己的行会。学校与企业合作,企业参与学校治理的过程,几乎无法绕开行会。由于企业的生产标准实际上由行会来制定,是行业内众多企业共同认可的,而这类标准又不可避免转化为高职院校的教学标准。而且,行会往往掌握着企业最新的相关生产、技术、市场方面的信息,高职院校要实现多元共治,行会就必须进入治理主体系统。

(三) 院校治理模式的体制机制问题

1. 院校内部治理机制问题

在建立现代大学制度的目标下,高职院校参照普通高等学校的体制已经建构起一套完整的内部治理结构,例如学校法人制度、党委领导下的校长负责制、教职工代表大会制度、学术委员会制度、院系教学制度、行政管理职能制度等。对于普通高校来讲,价值理性的选择占据了主导地位;而对于高职院校,工具理性的倾向更为明显。高职院校治理体系现代化,一方面,必须深化现行治理机制改革,例如设法破解“党政两张皮”的问题,进一步完善党委领导下的校长负责制,彰显价值理性的合法性;另一方面,要进一步完善现行治理结构,例如建构富含现代企业制度元素的产教融合、校企合作制度、富含职教精神的大学文化制度,进而破解高职院校的工具理性与价值理性统一性问题。

2. 高职院校治理的动力机制问题

总体上来讲,高职院校的治理体系现代化是企图在政府结构之外寻求院校改革的突破^[4],走向学校、政府、企业和社会共同管理的治理架构。

首先是高职院校治理体系现代化预期下教育管理权的重构问题。一是党政权力边界还需要进一步清晰,进一步明晰权力重叠领域的负责主体;二是进一步深化校长权责的对等性,使校长对学校管理的全面负责与掌握的权限之间进一步对称。进一步解决历史上延续已久的党政不分、以党代政的问题。现行权力配置模式下,党委、校长,行政管理职能部门、二级学院的权力配置虽然能有效运行,但涉及学校重大改革的情形下,校长的职能发挥不够到位。

其次是科层体制与学术研究的协同问题。高职院校的一个重要特点就是,它促使专业化的职业在有组织的部门安家如:物流人员在物流机构,医务人员在医疗机构,这些特点在自身独属的领域决定性地表现自己,突出表现就是以学术研究为核心的学术权力和建立在科层体制基础上的行政权力的矛盾。

三、技能型社会建设背景下高职院校治理体系与治理能力现代化的基本策略

技能型社会建设的愿景为高职院校发展提供了理想的发展空间,技术技能人才数量与质量的矛盾以及人才的结构性矛盾也给高职院校发展带来了空前的压力。在此背景下,产业的发展与繁荣背后会伴随着技术技能发展与相关人才培养的必然逻辑。高职院校完备的治理体系与治理能力现代化必然会对技术技能人才培养带来更高的效率和更优的性价比。而高职院校要实现治理体系和治理能力的现代化,坚持党的领导、建立以章程为核心的完备的制度体系以及建构现代大学治理文化无疑是实现该目标的“三大法宝”。

(一) 坚持党的全面领导是高职院校治理体系现代化的政治前提

坚持党的领导是实现高职院校治理体系现代化的决定性力量^[5]。共产党领导下的大学治理是高职院校治理的基本特色,也是中国大学治理基本内容之一。一方面,因为大学治理是服从于国家宏观治理体系的微观治理,党的领导已经遍及全国各级政府、各行业产业体系以及全国各基层单位,党领导下的国家治理已经是中国社会治理的基本特点,党的领导本身也是历史的、时代的和人民大众的选择,其执政的正当性和合法性不容置疑,因而高职院校治理体系和治理能力现代化必须在党的领导下实现。另一方面,西方治理理论兴起的主要原因在于政府

与市场的失灵,是在市场经济条件下低效的资源配置引发的治理困境。与西方治理环境不同的是,中国共产党的强力领导贯穿了高职院校治理的全过程。离开了党的领导,依靠社会组织自发参与院校治理不仅会影响到院校治理效能,还会增加院校治理的风险。因此,坚持党的领导是推进高职院校治理体系现代化的理论前提和政治前提。

在这一理论前提之下打造政府、学校、企业、社会多元一体的协同治理模式是高职院校治理体系现代化的理想愿景。多主体参与院校治理有其深厚的社会背景与市场基础。首先,在利益相关者视域下,无论是政府,还是企业、学校、社会都是高职院校社会产品的消费者。根据谁受益,谁负责的原则来看,政府、学校、企业和相关社会团体都无法置身高职院校治理之外。其次,知识分子云集的高职院校实际上已经具备了多元主体协同治理的社会基础。政、校、行、企的多元管理主体以及主体之间的伙伴关系、民主协作模式已经使高职院校成了一个小型的“公民社会”,这对改变“强政府—弱社会”模式的高职院校治理格局具有显著的意义。再次,高职院校多元治理的市场潜力还有很大的拓展空间。在技能型社会逐渐发展成熟的背景下,出于社会和企业对技能型人才的依赖性日趋增强,高职院校更应在招生、就业、人才培养的市场领域吸引更多主体参与院校治理,这为行业企业主动参与院校治理提供了更多的动力。

(二)以章程为核心的制度体系的建构是高职院校多元治理的基本路径

在公共治理理论看来,多元主体参与高职院校的治理,公民与非政府组织的成长与成熟必须同步^[6]。同时,法制建设与民主建设必须能够作为充分的保障。目前,国家相关政策和法律对非政府组织,尤其是企业参与高职院校治理作出了积极引导,在法律层面还要进一步深化非政府组织参与高职院校治理的制约与保障。除企业外,行业组织、研究机构、社区组织、社团、学会组织、家长组织都应该作为院校治理的参与主体而得到相应的权益保障。

就章程而言,在高校治理层面,国家规定“一校一章程”。《中华人民共和国高等教育法》《关于加强教育法制建设的意见》等法律、文件中都明确要求高等学校必须要有章程。2011年教育部颁发的《高等学校章程制定暂行办法》对高等院校章程制定程序等要求提出了具体意见,现在各高职院校也都有了各自的办学章程。但是这种由上而下推进的章程治理,虽然对高职院校办学起到了“宪法”性质的规范和指引,但要解决高职院校制度体系的建构,仍然要

依靠高职院校的发展性需要。同时,高职院校治理主体对章程的重视程度、不同高职院校发展模式带来的不同需求以及同一高职院校的不同领导对发展政策连续性的支持都会对章程的作用发挥造成很大影响。所以,一方面必须强化高职院校章程的“宪法”功能,并将之作为评价考核高职院校治理效能的核心指标。另一方面,高职院校治理主体必须建立学校制度体系建设与学院章程建设之间的互动机制,而这种互动机制又必须在民主管理的前提下进行建构。如此,依法治校、民主管理的现代化院校治理体系建构才具备了实现的基础。

(三)现代大学治理文化体系的建构是实现善治的核心保障

从表面来看,以行政力量为主要动力构建起来的高职院校运行机制,主要得益于政府的推动和大众的需求。但从高职院校产生、发展、繁荣、升级的过程来看,院校治理文化无时不在、无处不在。作为软实力的高职院校治理文化,从院校成立起就渗透在学校的各个领域,无论从静态的院校标识、校园建筑、人文景观,还是从动态的师生言行、礼仪举止,都或隐或现地反映出学校的文化背景,尤其是学校的制度体系,更是对高职院校治理文化的集中体现。高职院校以培养技术技能人才为主要功能的社会组织,承担着技能型社会建设的重要职能,在治理文化上也有突出的技术技能特色,诸如“鲁班工坊”“强能善技”这一类标识与校训都反映出学校的职业特色。因此,建构高职院校的治理文化体系也是高职院校治理的重中之重。

首先,高职院校治理文化必须是一个体系而非文化点滴的汇集。按照文化形成一般逻辑进程,器物文化属于基础文化,包括校园内的所有建筑、绿化等物化的静态标识。制度文化属于管理文化,以章程为首的制度体系建设不仅支配着整个学校的正常运行,也会在不断地沉淀当中把制度的精华升华为学校的精神文化,而当体系化的制度建构起来,就能够全面反映学校治理的现状。通过制度的体系化,不仅使学校在实现治理体系现代化的过程中有法可依,也为治理文化从低级向高级过渡提供了可靠的介质。而以校训为标示的精神文化则属于学校治理文化的高级层面,其不仅反映出作为个体的高职院校治理的一般愿景,更要体现出技能型社会建设对高职院校建设发展的文化表征。

其次,高职院校治理文化体系必须围绕院校的核心功能建构。从服务于技能型社会的建设任务出发,高职院校治理文化体系在内涵上应当体现高职院校的办学特色和专业特色以及课程特色。毋庸置疑

疑,高职院校的文化特色主要是以专业为标志的学术特色,并在专业特色支撑下衍生出一系列的学术、课程、学生活动、技术等特色,以技术技能为主要特色的高职院校办学,在文化上必须要有更多的技术技能表现。高职院校的核心功能是技术技能人才培养,围绕这一主题建构高职院校治理的文化体系,一是要不断完善高职办学利益相关者之间的文化交流与互动,即学校、企业、行业协会等组织,这些组织的文化各有特色,通过互动可以不断提升高职治理文化的品质和包容性。二是要通过技术技能文化的传播,进一步转变社会对职业教育的偏见,进而对建设技能型社会提供更开放、更包容的文化氛围。

最后,高职院校治理文化体系建构必须是一个多主体参与的过程。多主体参与高职院校治理文化建设,理论上已经不存在障碍,目前主要的问题在于参与机制。无论是学校还是企业,其文化的产生必然要基于其本身的结构和功能,长期以来,被职业教育奉为圭臬的产教融合、校企合作已经初步解决了高职院校文化建设多元主体问题,但由于这种校企合作本身还未达到理想的水平,企业文化对高职院校面上的影响要大于实质性的影响,目前来看,通过

利益捆绑促成高职院校治理文化多主体参与建设是唯一能达成的有效路径。而要达成这种利益捆绑,一方面有赖于高职院校积极推进基于服务技能型社会的教育教学改革,另一方面也需要政府积极参与学校治理体系建构,而这种参与不是消极参与,也不是干扰性参与,而是服务性的参与,更多的是为高职院校与其他组织的沟通提供便利和协调。

参考文献:

- [1] 韦海晋. 高职院校治理体系现代化建设探究[J]. 高教论坛, 2022(10): 103-105.
- [2] 王超, 堵文静, 钱江涵. 高职院校治理体系现代化的内涵特征、时代意蕴与逻辑构建[J]. 教育与职业, 2023(4): 35-37.
- [3] 韩连权, 檀祝平. 我国高职院校治理体系现代化的内涵、困境与路径选择[J]. 职教论坛, 2021(7): 20-23.
- [4] 周建松, 陈正江. 高职院校治理体系现代化—理论意涵与实现机制[J]. 现代教育管理, 2016(7): 6-10.
- [5] 唐智彬, 方颖军. 论当前高职院校内部治理现代化的现实路径[J]. 职教论坛, 2020(2): 25-27.
- [6] 崔炳辉. 整体性治理视域下高职院校治理体系研究[J]. 江苏高教, 2016(3): 149-151.

A Study on the Modernization of the Governance System and Governance Capacity of Vocational Colleges in the Context of Building a Skilled Society

ZHANG Lizhong

(Guangdong Vocational College of Science and Trade, Guangzhou 511500, China)

Abstract: With the development of industrialization, urbanization, and the layout of rural revitalization, the inheritance of traditional skills is facing severe challenges. Under the impact of industrialization, there are few urban craftsmen visible, rural craftsmen have disappeared, and the craftsmanship that has been passed down for thousands of years is on the brink of extinction. There are many factors that affect traditional village craftsmen. In addition to the industrialization factors of the industrial society, the rapid development of modern technology, the annihilation of traditional rural lifestyle, the lack of inheritance carriers, the conservatism of traditional skills and culture, and the changes of rural customs all pose a threat to the inheritance of traditional "craftsman" skills. Rural revitalization requires the participation of a large number of new rural craftsmen in construction. Whether it is inheriting traditional rural craftsmanship skills and culture, or cultivating new types of rural artisans, vocational education has strong adaptability, unshakable responsibility, and unique advantages.

Keywords: skill society; modernization; autonomy in running a school; governance system