

我国高职教育重点建设： 政策变迁、路径依赖及改革趋势^{*}

莫玉婉

摘要：重点建设政策是影响我国高职教育发展的关键因素，并在一定程度上引领着高职院校发展和改革的方向。从“示范建设”到“双高计划”，产业转型的外部需求成为我国高职教育重点建设政策变迁的动力，外适性质量观开始占据主导地位，专业（群）建设逐步成为改革的重点领域。在“双高计划”实施的背景下，高职院校发展需要避免路径依赖的负效应，逐步摒弃平均主义实现遴选过程上的实质公平，避免制度同形效应充分发挥类型示范作用。除此之外，还要协调专业与专业群发展，逐步明确企业主体身份及企业参与职业教育的边界。基于此，新时期我国高职教育重点建设政策需要进一步创新推进策略、完善引领机制、继续深化专业（群）改革、创新经费分配方式、实质性地引导企业参与职业办学。

关键词：重点建设政策；高职教育；双高计划；示范建设；制度变迁

重点建设政策是国家推动高职教育系统改革与质量提升的重要政策工具。2006年，“国家示范性高职院校建设计划”（以下简称“示范建设”）的出台，标志着我国高职教育开始进入重点建设时期。历时十余年，“示范建设”已经收尾，我国高等职业教育也逐步从规模扩张为主旨的外延式发展，向质量提升、机制完善为主旨的内涵式发展阶段转型。2019年，《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》（教职成〔2019〕5号）（以下简称“双高计划”）出台，提出“集中力量建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群，带动职业教育持续深化改革，强化内涵建设，实现高质量发展”，高职教育重点建设政策也开始将职业教育的“类型教育”属性纳入政策安排的范畴。与高等教育重点建设政策不同，高职教育的重点建设政策并非是基于竞争性政策安排产生院校质量层级，而在于通过重点建设打造高职教育的标杆院校，如“示范建设”主要是为了探索职业教育发展模式。“双高

计划”启动了“作为类型教育”的职业教育发展模式探索，这也与高职教育由“求生存”阶段向“求发展”阶段转型需求相呼应。在高职教育重点建设的新时期，“双高计划”的政策内容是否适应这种转型、能否回应这一转型中的关键问题，以及如何实现高职教育更高质量的发展等问题亟需回答。基于此，本文尝试从制度变迁理论的视角分析高职院校从“示范建设”到“双高计划”时期重点建设政策安排的变迁，并探索“双高计划”时期高职教育重点建设政策的趋势及完善举措。

一、我国高职教育重点建设政策的制度变迁逻辑

重点政策作为国家层面的顶层设计，因政策安排产生的外溢效应，无论是对高等院校还是整个高等教育系统，都有巨大影响。有研究者从制度变迁视角提出了我国高等教育重点建设政策的发展阶段以及制度变迁机制。从发展阶段来看，高等教育重点建设政策经历了高等学校重点建设、重点工程建设及内涵建

收稿日期：2020-12-25

作者简介：莫玉婉，北京师范大学国际与比较教育研究院博士后。（北京/100875）

^{*} 本文系国家社会科学基金“十三五”规划2018年度教育学一般课题“粤港澳大湾区教育合作战略规划研究”（BGA180055）的成果之一。

设^[1]三个阶段，实现了从单位制到项目制的高等教育重点建设的战略转型^[2]；从政策安排的机制来看，体现了自上而下的强制性制度变迁与自下而上的基于竞争性制度安排的诱致性制度变迁相融合的制度变迁模式，具有明显的路径依赖特征^[3]；从政策安排的效应来看，高等教育重点建设对全国高等教育发展的影响首先在于重点建设高校成为一种标杆，重点高校的办学改革对其他高校具有示范性作用^[4]，其影响深远，甚至对高等院校的身份和竞争地位产生影响，延伸至高校办学行为与竞争机制^[5]。

我国高职教育重点建设政策发生于第三阶段，一开始就具有“项目制”的基本特征，“示范建设”遵循着“项目制”的重点建设策略，通过竞争性的遴选方式确定了国家示范性建设高职院校及国家骨干高职院校。此后，优质高职院校成为“国家示范性建设”政策的延续，是创新发展高等职业教育的时代举措，是高职院校与国家主管部门自主选择的结果。经历优质高职院校建设的区域探索，“中国特色高水平高职院校”最终成型，并开始以“类型优质”探索高职教育高质量发展的范式。高职教育重点建设政策是国家通过“项目”工具，建立行动机制，体现为自上而下的制度安排。但随着“项目”的结束，这种相对稳定的行动机制逐渐让位于围绕新项目形成的制度逻辑。从“示范建设”到“双高计划”，二者是具有历史继承性的国家战略^[6]，具有时间上的连续性，同属于特定环境中的重点“项目”，体现了我国政府对高等职业教育在特定历史时期发展定位与战略方向的调整。“双高计划”的实施意味着高职教育进入提质增效阶段，标志着高职教育的职能、理念和战略转变。^[7]

（一）高职教育重点建设政策驱动力的转变

制度安排是支配经济单位之间可能合作与竞争方式的规则，其之所以会被创新，是因为有许多外在性变化促成了利润的形成。^[8]从“示范建设”到“双高计划”，我国高职教育的发展环境出现了显著变化，高职教育发展的阶段主题由规模扩张阶段的内涵式发展向质量提升阶段的内涵式发展转向。经过“示范建设”，高职教育内涵建设基本达到预期目标，但与外部环境要素之间的矛盾却越来越凸显。尤其是“高职教育发展与产业需求的脱节”成为制约其发展的瓶颈，这也进一步成为推动重点建设政策创新的内驱力。

第一，“示范建设”以服务高职院校建设为逻辑

起点，凸显高职院校的组织属性，推动高职院校组织属性与高职教育类型属性的融合。20世纪80年代，改革开放激发了市场要素的活力，也成为高等职业教育早期发展的原动力。进入90年代，在高等教育扩招的政策背景下，高职院校在较短时期内实现了规模上的迅速扩张。但是，高职院校的组织变革路径严重依附于普通本科院校，其与职业教育发展相适应的职业性被遮蔽。在高职院校规模快速扩张的进程中，“示范建设”成为探索与职业教育属性相匹配的高职院校组织模式的一次关键政策安排。通过“示范建设”，高职院校组织特性开始向“职业性”回归，并在“高等性”与“职业性”之间寻找平衡点。

第二，“双高计划”以满足产业需求为逻辑起点，建构高职教育的类型属性，拓展高职教育与产业的融合路径。“示范建设”时期，高职教育改革的重点放在高职院校组织内部，高职院校组织与外部环境之间尚未建立稳定的联系。随着产业转型与经济发展模式转变，高职教育与产业融合度不高的问题被进一步放大，提升高职院校支撑产业发展的能力成为新时期高职院校解决的核心问题。此外，在国家宏观战略布局中，职业教育的战略定位也开始出现转变。如2019年政府工作报告把“加快发展现代职业教育”作为“多管齐下稳定和扩大就业”的内容之一。以“就业”为目标，直接服务社会经济发展成为国家顶层设计对职业教育的新定位，探索“产-教”关系的新模式成为高职教育改革不可回避的命题。“双高计划”将满足产业需求作为此次重点建设的出发点，探索与产业需求相对接的高职教育发展新形式。这不仅有助于高职教育类型化发展，而且推动了高职院校重点政策建设由重视内部要素为主的内涵建设向重视内外部对接为主的内涵建设的转变。鉴于重点建设政策动力源的改变，“双高计划”也需要形成与“示范建设”不同的目标与内容。

（二）高职教育发展的质量观重塑

鉴于不同时期重点建设政策“动力源”的改变，高职教育重点建设所秉持的质量观也处于调整与重建的进程之中。“示范建设”始于我国高等教育大众化的初期，规模扩张向质量提升转型是其阶段特征。至“双高计划”时期，我国高等教育发展进入后大众化阶段，职业教育也进入政策引导的“类型化”发展新阶段，高职教育与社会经济发展需求之间的错位成为现阶段的主要矛盾。因此，高职教育重点建设政策带来的高职教育发展质量观也

需要产生相应的变化。

第一，“示范建设”形成了基于高职教育自身发展诉求的内适性质量观。“示范建设”将“提高高等职业教育质量，增强高等职业院校服务经济社会发展的能力”作为建设目标，致力于破解“我国高等职业院校办学条件相对较差，双师型专业教师数量不足，质量保障体系不够完善，办学机制改革有待突破”等严重制约高等职业教育健康发展的问題。从政策实施效果来看，“示范建设”通过校企合作机制与工学结合育人模式的改革，为教育质量提升奠定了基础。与此同时，推动高职院校从承担高等教育机会扩张、维护机会公平的目标，向实现高等教育质量提升、凸显效率的目标转变。

第二，“双高计划”推进了基于社会经济发展需求的外适性质量观。新时期高等教育入学机会供给总量短缺向结构性短缺的转变，高职教育质量与规格由供给导向决定开始向需求导向决定转变，在产业需求的不断变化进程中，高职教育供给与产业需求之间的错位（甚至脱节），依然是困扰高职教育发展的关键问题。由此，我国高职教育也开启了质量重建的新阶段。“双高计划”将产教融合作为基本理念，通过“校企命运共同体”的制度安排，确保高职教育供给与产业需求之间的日益匹配。可以说，“双高计划”实现了对“示范建设”的超越，更加关注高职院校与产业的互动，在此基础上引领高职院校发展，探索高职教育的类型化发展模式。

（三）高职院校组织变革重心的迁移

诚如斯诺所言，制度是社会游戏的规则，组织就是社会玩游戏角色^[8]，组织及其企业家是制度变迁的助教，它们形塑了制度变迁的方向^[9]。制度变迁与组织变革是紧密联系在一起。从“示范建设”到“双高”计划，它不仅实现体现为高职教育重点建设政策的变迁过程，与之相伴的还有高职院校的组织变革。

第一，“示范建设”推动了高职院校的整体性组织变革。“示范建设”是我国高职院校从规模发展向内涵提升转变的重要推动力量，有力提升了项目院校的办学实力、管理水平和培养质量，为高等职业教育创新发展发挥了示范引领作用，如人才培养质量持续提升、服务区域产业发展能力明显增强。在该计划带动下，各省先后建设了281所省级示范（骨干）院校，中央和地方两级优质高职院校数达到全国高职院校总数的40%，优质高职院校的创建

范围不断扩大。示范骨干校建设的经验和做法由点到面、不断扩大，逐渐上升为制度，持续推动学校的改革与发展。总之，这一重点建设政策推动了高职院校的系统变革，并开始逐步摆脱对本科院校组织模式的依附，形成了一批具有示范引领作用的高职院校。此外，专业改革也是“示范建设”政策安排的重要内容，如“选择500个左右办学理念先进、产学结合紧密、特色鲜明、就业率高的专业进行重点支持”。但从改革实践来看，专业通常被作为高职院校改革的内容之一，仅作为实现“高职院校”改革的组成部分。其实质是以“专业”实现“强校”，是服务于国家示范性高职院校组织目标的路径与举措，其根本目的在于建立一批扮演示范引领角色的高职院校。

第二，“双高计划”将改革重心转向“专业”建设。“示范建设”时期，专业是高职教育改革的重点领域但并非核心领域，“双高计划”则将“专业”置于高职院校改革的中心地位。“双高计划”通过“专业群”的项目制设计，推动了高职院校组织变革向以“专业群”为核心驱动力的关键要素驱动组织变革阶段转变。从表象来看，专业群源于“专业”，按照特定逻辑通过“排列组合”形成的专业集群或集合，体现为一种专业建设方式。但是，从实质来看，专业群则突破了传统的基于“学科或岗位”的单一知识生产模式的束缚，以跨学科知识为基础，对接产业链、岗位群，逐步走向“跨学科与岗位群”的复杂非线性知识生产模式。基于专业群与产业链、岗位群对接的专业建设方式，突破了专业与岗位的点对点的产-教关系，逐步形成了链条式的产教多维协同。因此，“双高计划”将“专业群”作为改革重心，其实质是高职教育中产教合单维关系，上升为产教融合多维协同，高职教育的类型属性也进一步凸显出来。

二、我国高职教育重点建设政策变迁中的路径依赖

制度是一把双刃剑。它的力量可能是解放性的，也可能是制约性的。它们既可以相互促进，也可能消解那些寻求变革者的意图。^[10]后者可以理解为制度变迁的路径依赖，体现为制度变迁过程中的一种自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上了某一路径，它的既定方向会在以后的发展过程中得到自我强化。沿着既定的路径，经济和政治制度的变迁可能进入良性的循环轨道，迅速优化；也可能

顺着错误的路径往下滑，甚至被锁定在某种无效率的状态而导致停滞。重点建设政策一方面释放了高职教育发展的政策空间，但也体现出较强的路径依赖特征。这里的路径依赖一方面体现为如上文所述的自上而下的正向激励，另一方面也体现为一些负强化，即旧的制度安排内容对新制度创新的束缚或约束。

（一）遴选原则：平均主义与公平诉求

重点建设政策隶属于教育公共政策的范畴，公共性是其基本属性。因此，重点建设对象遴选的公平性与科学性事关公共政策公共价值能否得到维护。但是，限于重点建设资源供给的相对稀缺性，遴选过程遵循竞争性原则，对建设单位进行数量限额，这也是项目制的基本特征之一。例如，“示范建设”中100所国家示范性高职院校，100所国家骨干建设高职院校，“双高计划”中的50所特色高职院校，100个高水平专业群建设高职院校。因此，重点建设政策不仅要确保限额遴选科学性，而且更要确保遴选对象机会获得的公平性。通过对历次重点建设政策的审视发现，公平是其价值底线，但在公平实践中，平均主义通常会被误识为公平。平均分配是我国高职教育重点建设政策实施的显著特征，重点建设对象的名额分配坚持了平均主义的原则。区域配额是实现平均主义的工具，如国家示范性高职院校按照每省至少一所，其余名额按照各省院校或高职院校发展水平进行分配。在我国高职教育区域发展不平衡、不均衡的现实背景下，基于平均主义的重点建设对象分配模式，实现了重点建设政策受益范围在地域空间布局的最大化。平均主义虽然尽可能的维护了公共政策的公共性，但在一定程度上也限制了重点建设政策的效率目标与质量要求的实现。这一分配逻辑在“双高”计划中开始改变，比如西藏、青海两省尚无“双高计划”建设院校。

区域配额并非实质性公平，而是一种形式公平。高职院校能否实现跨区域的公平竞争及部分区域内的补偿性政策安排的合理性是衡量实质性公平达到与否的关键条件。但是在重点建设政策遴选机制中，高职院校基于发展水平的竞争性机会公平被基于区域的“俱乐部”式的排他性所替代。“双高”计划的遴选机制是对实质公平的回应，通过区域限额分配与动态调整的分配方式，在一定程度上有利于不同区域高职院校获得重点建设的机会。但是，基于区域的分配与动态调整实质上是以区域公平替代了

机会公平。鉴于我国社会经济区域发展不均衡的现实，高职院校的发展也呈现出明显的区域差异性。以历次高职教育重点建设院校省域分配的变异系数来看（如下表，“双高”计划建设院校的变异系数远远高于“示范建设”时期的“示范校”与“骨干校”，高水平高职院校的变异系数达到了0.93。“双高”计划虽然在遴选机制与名额分配方面进行了有针对性的调整，但进一步加剧了“双高”计划建设单位省域分布的离散程度，“双高计划”建设高职院校在部分省份过度集中。

表1 我国高职院校省域分布的变异系数

类别	双高校	双高总数	示范校	骨干校	高职院校总体情况
标准差	1.67	4.80	1.65	1.90	23.48
平均数	1.81	6.35	3.26	3.26	45.90
变异系数	0.93	0.76	0.51	0.58	0.51

当前，区域发展不平衡也是我国高职教育发展的典型阶段性特征，不同地区高职院校的办学条件、发展基础都呈现出显著的区域差异性。在非均衡发展的现实中，高职教育重点建设政策在建设对象的名额分配中实现实质性公平依然任重道远。

（二）发展模式：制度同形与类型示范

我国高职院校的发展历程表明，高职院校的组织变革体现出比较明显的模仿性特征。我国大部分高职院校是通过“三改一补”的方式设立的，发展初期主要受原有的学校发展路径制约，其后作为普通高等学校基于同形性制度变迁的逻辑刻意追赶模仿普通本科院校。职业院校内部的组织架构也开始设置系部，按照学科建制办学，而非按专业群、产业链结构设置院系^[3]，相关制度规范建设也与本科院校基本一致。高职院校发展和改革进程中的路径依赖特征尤为明显，政策依附性又可能成为路径依赖的新内容。“示范建设”时期确立的“示范引领”的政策目标定位、地方政府的参与方式、高职院校改革实践等方面，通过各层次的组织学习，将影响后续高职院校的发展与改革。

以类型示范推动高等职业教育的类型发展的改革模式在一定程度上改变了高职教育重点建设政策的演进方向。当前，高职院校“双高计划”探索与高等职业教育“类型教育”定位相适应的院校组织模式与运行机制，遵循“产业需求逻辑”。从根本上来说，与普通本科院校遵循“(跨)学科知识逻

辑”的组织模式具有明显的差异性。从工作定位来讲，“双高计划”在后示范时期明确优秀学校群体的发展方向，是为了集中力量建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群，带动职业教育持续深化改革，强化内涵建设，实现高质量发展。因此，“双高计划”的特色高水平院校与高水平专业并没有过度强调“示范引领”，而是着力于凸显引领改革和发展，探索高职教育类型化发展阶段的院校与专业发展模式。

（三）核心内容：专业与专业群

专业是高职教育活动实施的载体，也是实现高职教育与工作世界联系的纽带。无论是“示范建设”还是“双高计划”，都将专业建设纳入改革的范畴。“示范建设”注重专业建设，但仅是专业仍占主导地位，“双高计划”则将专业群确定为本次重点建设政策的核心内容。与专业建设相比，专业群建设更为强调真实生产环境的导向作用，通过产业链、产业集聚与专业集群互动，实现专业对接产业的职业教育发展方式。“双高计划”启动的专业群虽然代表高职院校改革的方向，但从专业主导到专业集群主导的过渡，并不是对专业地位的彻底否定。在专业集群建设过程中，高职院校需要避免专业与专业群非此即彼的二元对立的误识，高职院校专业群建设需要专业的支撑。从我国高职院校专业群建设的现实来看，专业是专业群的基础，优质专业通常被作为专业群的主体专业。与此同时，专业是已经被证明了的我国高职院校教学组织的成功形式之一，对于产业发展形态比较稳定，与产业对接度比较高的专业，按照专业发展思路推进改革依然具有可行性。

专业群建设的组群逻辑通常在立足产业需求或立足已有强势专业之间选择，基于学科知识的专业群比较少。从专业现状来看，我国高职院校设置的专业数普遍较多，专业大类分布覆盖面比较广，但不同专业竞争力差异明显，具有明显竞争优势的专业数量较少，并且优质教育教学资源主要集中在少数优质专业。从产业环境来看，专业群建设需要外部成熟产业体系的配合，但是当前我国成熟的产业集群较少，部分产业链中岗位体系的相对不成熟及岗位技能标准的缺位，也不利于专业群按照产业链、岗位群组群。当前，绝大部分高职院校已经开展了专业群建设的实践探索，但专业群建设依然容易走入误区，如专业群组建“随意拉郎配”，专业群整

合“形聚而神散”，专业群评价“新瓶装旧酒”，专业群优化“关起门造车”。这些误区也反映了我国高职院校专业群建设在实践过程中尚未达成共识，专业群建设依然处于从专业主导到专业群主导转型的过渡阶段，高职院校对与专业群建设相匹配的产业环境的认识尚存在一定的局限性。

（四）企业参与：主体身份与参与边界

企业参与职业教育也通常被认为职业教育改革的核心着力点，尤其是在职业教育类型发展的新阶段，企业参与不仅是职业院校办学与教育教学活动的重要内容，而且已经成为衡量职业教育类型属性的核心指标。

第一，校企合作已经成为职业教育发展的政策共识。高职教育发展的不同阶段，企业参与的实践形式与参与程度也呈现出明显的差异性，这些差异性根源于校企的主体身份和地位的变化。从国家已有的政策安排来看，将企业作为重要办学主体已经达成共识，鼓励企业参与高职院校办学的政策安排逐步完善。比如《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》（2017年）中明确了“企业作为重要主体”，《职业学校校企合作促进办法》（2018年）则将校企合作中的企业主体身份及职能予以明确，提出“产教融合、校企合作是职业教育的基本办学模式，是办好职业教育的关键所在。发挥企业在实施职业教育中的重要办学主体作用……校企合作实行校企主导、政府推动、行业指导、学校企业双主体实施的合作机制。”《国家职业教育实施方案》（2019年）进一步明确了校企双主体的共存方式——“产教融合，校企双元育人”。在“双高计划”实施中，实质性的校企合作与全方位高质量的企业参与是“双高”院校建设不能回避的命题。

第二，企业参与边界也成为制约职业有效参与的关键要素。从实践来看，企业在高职院校招生、培养及就业等方面，已经发挥了其作为市场主体的重要作用。但从已有调查研究来看，企业参与程度、效果及积极性等方面依然相对较低。如企业对参与职业教育缺乏热情，多数合作仅限于表象的浅层次，企业对学历性教育缺乏兴趣，主要表现是不愿意和职业院校进行深度合作^[3]，产生这些问题的原因归根结底在于“企业参与边界”的不清晰。划定企业参与边界是实现校企双主体推动高职院校高质量发展的关键。

第三，企业参与边界主要由两方面的关键因素

决定：一是维持公共性与私事性的政策性边界；二是保证投入/产出的效益性边界。前者决定了高职院校多大程度上可以允许企业以市场经济主体身份参与。从已有政策安排来看，企业参与的政策边界仅提供了参与的内容与形式，但参与程度尚未明确。后者决定了企业是否具有参与办学的积极性。从理论上讲，作为以营利为目的、从事商品生产经营和服务活动的经济组织，无论出于何种目的，企业参与职业教育办学都会受到预期成本和收益的影响。^[14] 基于企业营利性商业存在的本质，企业参与的决定性要素是“经济因素”，企业参与高职院校办学产生的补偿性的交易成本问题，是决定企业参与积极性的关键所在。但是，企业作为高职教育的重要办学主体并非产权所有者，当企业的办学主体身份得不到产权的保障时，会因参与获益的不均而降低其参与的积极性与参与的程度。国外职业教育发达国家的经验也表明，当企业以决策主体或产权主体参与职业教育时，职业教育与产业需求的距离也便逐步缩短。“双高计划”也没有完全解决这一问题，其对企业参与主体身份的认同及企业参与边界的忽略，也为“双高计划”的有效实施及推动职业教育类型化发展目标的实现埋下隐患。

三、推进“双高计划”建设：加快制度创新步伐

“双高计划”已经超越了其作为一项重点建设政策的范畴，更是探索高职教育类型化发展范式的一次制度创新。在国家“双一流”建设背景下，职业教育推进高职“双高计划”，打造高水平院校和专业，培养出真正承担产业转型升级的高素质技术技能人才，用实际行动证明作为类型教育的价值所在。推进“双高计划”，需要在继承与借鉴基础上，重视创新发展，重视全局统领，着力解决长期制约高职发展的瓶颈问题。

（一）加强分类指导，注重政策与机制的创新，探索高职教育发展新模式

立足我国高职教育发展的阶段特征及“双高计划”的政策目标，协同推进“双高计划”院校发展与引领带动其他院校的类型化发展。首先要创新政策安排。在高职本科出现的背景下，国家主管部门应制定特高院校探索高职本科发展的新模式，“双高计划”高职院校逐步探索“高职本科院校”模式；非“双高计划”高职院校，探索优势专业的“高职本科专业”模式。“高水平”专业群逐步探索“高

职本科学院”模式。由专科层次的高等院校向基于培养目标的本专科共存的高等院校转型，弱化高职专科与本科的院校类型差异，凸显培养目标的差异，实现探索高职院校办学质量升级。其次是建立帮扶机制。“资源禀赋”依然是“双高”院校建设不可规避的命题。鉴于我国不同省域高职院校资源禀赋的差异与差距，主管部门应出台资源共享为目标的高水平高职院校协同建设指导意见。如鼓励“双高计划”院校开展跨区域的合作共建，如共建资源、共建专业、共享师资等，尤其应加强东部立项建设高职院校与中西部立项建设高职院校之间的合作共建。最后是要加强舆论引导。结合“双高计划”相关政策，由教育主管部门主导并组织专家团队，对“双高”院校开展有针对性的宣讲活动。重点包括“双高计划”院校与其他重点建设计划的区别、建设重点领域的路径与框架及建设过程中需要规避的可能风险。与此同时，鼓励院校层面开展“双高”院校建设大讨论，构建高职院校改革新氛围。

（二）规范专业群建设，注重专业群与专业协同，探索专业发展新路径

首先要明确专业群建设的基本思路。从专业到专业群的转向，传统专业建设思路的束缚、资源流动壁垒产生的组织惰性及对专业群建设的认识不足等因素，使得专业群建设必然面临诸多问题。要破解这些问题需要进一步明确如下问题：第一，明确专业群建设的基本逻辑。专业群建设存在两类建设逻辑，内生性逻辑和后发外生性逻辑。前者立足优质专业，对接产业链的需求，融合相关专业的优势资源，提升专业服务产业能力，可以说是遵循专业知识逻辑；后者立足产业关键问题，寻找龙头专业及相关专业，建设专业群，也可以说是实践逻辑。当前，我国高职院校专业群建设应科学甄别其专业、产业的主导，通过明确主导作用，确定建设路径。第二，专业群建设服务对象的选择需要均衡考虑中高端产品与产业的中高端。专业群建设通常将中高端产业和产业中高端作为逻辑起点，忽视了产业对象“产品”。职业教育的市场性决定了职业教育办学需要面向市场，市场基础要素是商品。因此，职业教育专业建设需要以“商品”为对象，探索专业对接的产品，以产品生产的环节，搭建专业建设思路。长期以来，我国高职院校在专业建设上会过度关注对接“产业链”，而忽略了专业基础的“商品”属性，最终造成专业建设内在稳定性的缺乏。第三，

专业群建设需要科学解决资源的再分配。资源配置是组织建设的基础, 同样也是作为教学组织单位的专业群建设的基础要素。专业群也是资源重组过程, 必然产生教师、学生及教学资源等要素归属的改变, 由此也就对资源再分配提出了新诉求。因此, 专业群建设需要高职院校在院校层面构建基于学院-专业群-专业资源共享的资源分配新机制。其次是继续推进优质、特色专业建设。推进专业群建设, 并非是摒弃专业, 而是依然需要建设一批具有领先性的专业。部分具有跨学科性质的专业, 需要在原有基础上, 提升专业建设的质量与辐射带动作用。最后要建立区域专业(群)的质量监控机制。高职院校专业(群)建设以地方产业为基础, 以服务地方为基本宗旨, 因此, 各省级区域应形成区域性专业(群)发展质量监控机制, 及时提供产业需求信息, 并调整建设方向与改革着力点。

(三) 扩大企业参与范围, 注重维护企业利益, 提升企业参与主动性与参与深度

企业参与已经成为国家层面职业教育政策安排的核心内容之一, 已有政策对企业参与形式与保障措施提出了相对明确的指导意见。但是, 企业参与职业教育既是其作为社会组织应该承担的社会责任, 但更为重要的是对“参与”收益的衡量。部分发达国家也在通过“收益”来撬动企业参与职业教育。澳大利亚企业参与职业教育的收益表现在两个方面, 首先是完成了企业对员工实施培训的需求, 同时企业聘用经过职业培训和教育的员工, 可以按员工工资的一定比例免交税金; 其次在接受职业院校实习生实习时, 许多行业企业就与其签订了工作合同, 企业可以通过支付较低的工资来雇佣学徒工, 学徒的其他保险、福利、教学费用等由政府支付给企业。在企业参与成本必定发生的情况下, 保障其参与职业教育可得到更多的直接与间接参与收益, 这将会对企业参与职业教育产生激励作用。德国企业参与职业教育是可以获得参与净收益的。究其原因, 一是直接参与收益得到了保障且具有一定的持续性, 二是间接参与收益较高, 包括不参与职业教育的企业必须支付的额外支出及参与职业教育企业可得到的政府直接补助, 这些都使得企业在条件具备的情况下愿意做出参与职业教育的决策^[3]。“双高计划”在实施过程中, “校企命运共同体”的表述已经扩大了企业参与边界, 在后续的经费使用中应重视对涉及企业参与的相关教育教学活动经费投入的监督与引导, 如承担企业员工培训开支、学生实习

实训费用的转移支付、企业参与职业教育后的税费减免等方面。

参考文献:

- [1] 德吉夫, 包艳华. 新中国成立 70 年来高等教育重点建设政策的选择与变迁 [J]. 中国高教研究, 2019(11): 21-27.
- [2] 李福华. 从单位制到项目制: 我国高等教育重点建设的战略转型 [J]. 高等教育研究, 2014(2): 33-40.
- [3] 包水梅. 我国高等教育重点建设政策演变机制研究: 基于制度变迁理论的分析 [J]. 复旦教育论坛, 2018(4): 80-86.
- [4] 胡建华. 70 年高等教育重点建设的变化及影响 [J]. 江苏高教, 2019(10): 1-7.
- [5] 周志刚, 宗晓华. 重点建设政策下的高等教育竞争机制与效率分析 [J]. 高教探索, 2018(1): 21-27.
- [6] 蓝洁, 刘钰珊. 中国特色高水平学校建设的政策杠杆与系统审思 [J]. 中国职业技术教育, 2019(25): 16-23.
- [7] 潘海生, 周柯, 王佳昕. “双高计划”背景下高职院校战略定位与建设逻辑 [J]. 高等工程教育研究, 2020(1): 142-147.
- [8] R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海: 上海三联出版社, 1993: 14.
- [9] 道格拉斯·诺斯. 制度变迁理论纲要 [J]. 改革, 1995(3): 52-56.
- [10] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济效益 [M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2014: 87.
- [11] W·理查德·斯科特. 制度与组织: 思想观念与物质利益 [M]. 姚伟, 王黎芳, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 228.
- [12] 李鹏, 石伟平. 中国职业教育类型化改革的政策立项与行动路径 [J]. 高校教育管理, 2020(1): 106-114.
- [13] 段素菊, 庄曼丽, 等. 企业参与职业教育: 现状、问题与对策: 基于对北京部分大型企业的调查分析 [J]. 中国职业技术教育, 2012(3): 22-26.
- [14] 冉云芳. 企业参与职业教育办学的成本收益分析 [D]. 华东师范大学博士学位论文, 2016: 1.
- [15] 王红英, 胡小红. 企业参与高职教育成本与受益分析: 基于中、德、澳的比较 [J]. 教育发展研究, 2012(23): 59-62.

(责任编辑 赖佳)