

# 高水平专业群治理现代化的本质、逻辑与路径

万卫 冯倩怡

[摘要]高水平专业群治理属于院系治理的范畴,其现代化具有职业教育治理现代化的全部内涵,而权力明确、结构合理、制度完备是它的重要特征。高水平专业群治理是否现代化,衡量标准包括制度完备、民主治理、依法治理、教育效率和整体治理。高水平专业群治理现代化不仅是高水平专业群建设的现实需要,也符合职业教育专业建设的历史传统,还有明确的理论基础。高水平专业群治理现代化是一个历史的过程。为加快这一进程,当前可采取的路径主要是放权、赋能和明责。

[关键词]高水平专业群;治理现代化;职业教育

[作者简介]万卫(1979-),男,湖南衡阳人,湖北工业大学职业技术师范学院,副教授,博士,硕士生导师;冯倩怡(1997-),女,湖北荆州人,湖北工业大学职业技术师范学院在读硕士。(湖北武汉 430068)

[基金项目]本文系湖北省中华职教社2020年度调研项目“高职院校高水平专业群组织模式优化研究”的阶段性研究成果。(项目编号:HBZJ2020137,项目主持人:万卫)

[中图分类号]G710 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2020)22-0012-07

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2020.22.007

治理现代化是高水平专业群建设的必由之路。2019年,《教育部 财政部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)出台,高水平专业群正式登上我国高等职业教育发展的历史舞台。高水平专业群是教育实体组织,承担着高等职业教育的职能。当前,我国高等职业教育正在努力实现治理体系和治理能力现代化。在此背景下,高水平专业群治理现代化就成为应有之义。从实践来看,治理状况已成为影响高水平专业群建设的关键变量。

目前,关于我国高水平专业群治理的研究还处于起步阶段,但学界对职业教育治理的主体、对象、工具等均已进行了比较深入的探讨。

第一,谁有资格参与职业教育治理?人们对此基本达成共识。赵蒙成、王会亭根据治理的特征,认为职业教育治理的主体有政府、市场、行业协会和职业院校;庄西真依据利益相关者理论,指出政府、职业院校、行业企业、社会公众等应参与职业教育治理。这两种观点存在一些差异,但都强调职业教育应由多个主体协商治理。第二,职业教育治理的对象是什么?体系和能力是治理的重要对象。庄西真指出,中国特色职业教育治理体系现代化的基本内涵是治理目标公益化、治理主体联动化、治理方式民主化、治理结构有机化和治理评价的科学化;陈亮、陈恩伦认为,治理主体交往互动性、治理制度创新实践性、治理过程和谐有序性、治理文化

共生包容性是职业教育治理能力现代化的基本特征。学者们对该议题关注较多,但还有待深入。例如,职业教育治理为何要向现代化进行转型?第三,职业教育应该采取何种治理工具?平和光认为,在新治理范式下,职业教育需要综合运用直接工具和间接工具进行治理;魏明提出,职业教育应该根据具体情况灵活选择治理工具。总的来看,学者们主要是从政府治理的角度来讨论治理工具在职业教育领域的使用。另外,学界还对职业教育治理的价值、模式、困境、对策等议题进行了讨论。高水平专业群毕竟是一项新事物,大家对其治理的认识还不深刻。那么,高水平专业群治理现代化究竟是什么,逻辑基础有哪些,实现路径在何处,针对这些问题,本文将一一进行讨论。

### 一、高水平专业群治理现代化的本质

#### (一)职业教育治理现代化的内涵

高水平专业群是职业教育的组成部分。因此,如果要认识高水平专业群治理现代化,就应对职业教育治理现代化进行讨论。职业教育治理现代化建立在我国对国家治理现代化的追求之上。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。职业教育是国家教育事业发展的组成部分,具有培养技术技能型人才和促进经济社会发展的重要功能。在这样的政策背景下,学者们开始研究职业教育治理现代化。

关于“治理”的诸多定义中,全球治理委员会的观点最具有代表性。1995年,全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》中提出,治理是“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”<sup>①</sup>。它强调的是治理的过程性、协调性、多主体性和互动性等特征。目前,治理的概念已在公共治理、私人治理、全球治理、公司治理、项目治理等方面广泛应用,成为许多学科讨论的议题。从本质上来说,治理

是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程,其核心是权力的分配和运行。例如,公司治理考察的就是公司的权力如何在股东、董事会、管理层、雇员、供应商、顾客、银行、监管者、社群等利益相关者之间进行配置。

职业教育治理现代化是职业教育治理由传统向现代进行转变的过程。职业教育治理现代化有着丰富的内涵。第一,它的核心是权力的适当分配和运用。人们对权力有多种理解,但权力本质上是一种影响力,主要表现为对资源的控制。例如,在职业教育国家标准的制定过程中,谁有资格参与决策?标准是经有关各方协商,由主管部门批准和发布,对活动或结果进行规范的指导性文件。可见,标准实质上是一种文件,它是利益相关者共同协商的产物,为利益相关者所共同遵守。在职业教育国家标准制定的过程中,政府代表、职业院校代表、企业代表、行业代表等重要利益相关者都有权参与,相应的权力应该在他们中间进行适当的配置。任何一方的作用得不到有效发挥,都可能导致职业教育国家标准沦为“一纸空文”。第二,它的对象是治理体系和治理能力。从顶层设计的角度看,职业教育治理体系是国家管理职业教育的一系列制度安排。从人才培养的角度看,职业教育治理体系包括招生、教学、就业等具体层面的内容设计。而职业教育治理能力正是职业教育主体通过制度安排和内容设计管理职业教育所体现出来的综合素质。第三,它的目标是职业教育管理的现代转型。我国过去的职业教育管理具有浓厚的“行政化”色彩,“一些地方政府部门延续了计划管理模式,将学校举办权、教学管理权、教学评价权集于一身”<sup>②</sup>,导致职业教育主体的办学活力得不到有效释放。因此,原教育部部长袁贵仁指出,“以推进管办评分离为基本要求,以转变政府职能为突破口”<sup>③</sup>,实现教育治理的现代化。第四,它是一个充满挑战的

长期过程。职业教育治理现代化需要具备的条件包括权力的重新分配、制度体系的系统完善、相关部门治理能力的不断提升、社会力量的快速崛起等。因此,它需要各职业教育主体共同努力,而注定无法在一朝一夕完成。

## (二)高水平专业群治理现代化的特征

职业教育治理具有层次性。一般来说,职业教育治理可分为国家层次的治理和学校层次的治理。其中,学校层次的治理包括大学治理和院系治理。当前,高水平专业群通常建立在院系,因此高水平专业群治理总是与院系治理联系在一起,属于院系治理的范畴。

高水平专业群治理现代化既具有职业教育治理现代化的全部内涵,又具有自身的显著特征,主要体现在三个方面。第一,权力明确。权力明确是指高水平专业群应在人事、财政、设备购置、专业结构调整、课程设置等方面享有一定的权力。鉴于高水平专业群建立在院系,因此高职院校应向院系赋权。然而,我国高职院校的办学自主权还比较少,这就要求政府加快职能转变。第二,结构合理。结构合理主要指高水平专业群的权力应该在组织机构中进行适当的配置。例如,谁有决策权,谁有执行权,谁有监督权,高水平专业群只有形成相互制衡的权力结构,才能确保权力运行的廉洁和高效,这将成为其目标的实现奠定基础。第三,制度完备。高水平专业群是高职院校的一个实体组织,需要承担人才培养、科学研究、社会服务等职能。在这样的条件下,高水平专业群需要建立系统完备的制度体系。例如,在人才培养方面,高水平专业群应建立专业设置与调整标准、专业教学标准、课程标准、顶岗实习标准等。

高水平专业群治理是否达到现代化,需要一定的衡量标准。俞可平认为,衡量国家治理现代化的标准有制度化、民主化、法治、效率和协调。高水平专业群治理是国家治理体系的有机组成部分。因此,这些衡量标准同样适用于

高水平专业群治理现代化。第一,制度完备。制度完善既是高水平专业群治理现代化的重要特征,也是衡量高水平专业群治理现代化的主要指标。它要求高水平专业群在人才培养、科学研究、社会服务等方面都有完备的制度安排,从而确保权力的规范运行。第二,民主治理。它强调高水平专业群治理应有利益相关者的民主参与,这样能够维护他们各自的利益,以确保合作的达成。第三,依法治理。大学章程是大学治理的宪章,被政府认可和颁布,其权威不受侵犯。高水平专业群治理属于院系治理的范畴,应得到大学章程的确认和规范。第四,教育效率。教育效率是教育投入与教育产出的比率。从高水平专业群的角度看,教育投入包括师资、经费、实习实训基地、课程开发等方面,教育产出有学生发展、技术研发、产品设计等。在资源有限的条件下,高水平专业群应通过治理以提高教育产出的水平。第五,整体治理。整体治理是指高水平专业群治理需要处理好政府部门之间、高职院校与政府、高职院校与院系、院系与高水平专业群等关系。从国家层次的治理到高水平专业群治理,各种制度安排应是一个联系密切的整体。

## 二、高水平专业群治理现代化的逻辑

高水平专业群治理现代化不仅是高水平专业群建设的现实需要,也符合职业教育专业建设的历史传统,还有明确的理论基础。概言之,高水平专业群治理现代化具有坚实的逻辑基础,包括理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑。

### (一)高水平专业群治理现代化的理论逻辑

高水平专业群治理现代化的理论来源是治理理论和现代化理论。治理理论和现代化理论虽源于西方,但我国学者在借鉴西方有益成果的同时进行了相应的本土化改造,以确保高水平专业群治理现代化能够符合中国实际,凸显中国特色。

首先,治理理论塑造了高水平专业群治理

现代化的基本内容。治理理论的基本主张主要有去中心化、多中心,多个层次的治理与多种治理工具的并存,反对夸大纯粹的市场作用等。从国家治理的角度来看,治理理论对改善我国治理体系和治理能力具有借鉴意义。例如,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”这表明,我国已经认识到政府无法在国家经济管理中承担无限责任,必须同时发挥好市场的作用。但是,我国并没有盲目照搬西方的治理理论,而是始终坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一,确保社会主义民主政治有序推进。同样地,高水平专业群治理既需要借鉴西方治理理论的内核并结合实际进行合理创新,也要彰显自身的本质特征。例如,在高水平专业群治理过程中,可能需要建立董事会(理事会)机制。然而,这只是镶嵌了新的治理形式,并没有否定原有的治理结构。

其次,现代化理论规定了高水平专业群治理现代化的价值取向。现代化理论讨论的是传统社会如何向现代社会转型的问题。现代化理论有多种流派,包括“政治标准中心论”“经济标准中心论”“人文标准中心论”“可持续发展中心论”等。其中,“政治标准中心论”的基本主张是国家现代化的核心是政治现代化,它强调政府权威的合理性和政府能力的有效性是国家现代化的前提,这有赖于国家政治制度的现代化;“人文标准中心论”的基本观点是国家现代化的核心是人的现代化,它强调国家现代化与其成员的价值观、心理素质与行为特征是分不开的。我国在推进职业教育治理体系和治理能力现代化的过程中,已经借鉴了现代化理论的有益成分。例如,2019年,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,重点内容是完善国家职业

教育制度体系和构建职业教育国家标准,强调要“多措并举打造‘双师型’教师队伍,加强党对职业教育工作的全面领导”。可见,我国正在探索一条适合自身特点的职业教育治理现代化道路。高水平专业群治理现代化是职业教育治理现代化的重要组成部分,高水平专业群治理不仅要参与国家职业教育制度的设计和职业教育国家标准的构建,还要努力做好国家职业教育制度和职业教育国家标准的执行。

## (二)高水平专业群治理现代化的历史逻辑

高水平专业群治理现代化是一个历史的动态过程。高水平专业群与专业建设、专业群建设存在密切的联系。我国历来十分重视专业建设和专业群建设的治理。换言之,高水平专业群治理现代化并不是凭空产生的,它具有比较悠久的历史传统。

从专业建设的角度看,行政化治理是其主要特征。行政化治理是指政府依靠目录、审批、备案等方式对高等学校的专业进行管理。它主要有三个方面的含义:一是高等学校设置专业的依据是专业目录。经过不断的改革,我国高等学校的专业目录已从“指令性”目录逐渐转变为“指导性”目录。二是高等学校设置专业需要经过教育行政部门的严格审批。教育行政部门审批专业设置,主要是依靠行政权力对高等学校的专业设置进行管理,同时也会考虑社会的人才需求和政府部门的发展规划。三是高等学校设置专业的直接动力是政府。根据1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》),高等学校拥有自主设置和调整专业的权力。但是,如果没有进入政府发布的专业目录,高等学校就无法设置相应的专业。高职教育是高等教育的重要组成部分,其专业建设也呈现出行政化治理的特征。2004年,教育部印发《普通高等学校高职高专教育专业设置管理办法(试行)》,规定按照“专业大类目录原则不变、专业类目录相对稳定、专业目录基本

放开”的原则,对《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)》进行管理。

从专业群建设的角度看,高职院校不断探索新的治理机制。实践表明,高职院校专业群治理的形式比较丰富。在学校层面,高职院校通过发布质量年报、人才需求调查等方式,鼓励社会公众参与专业群治理。有关资料显示,部分高职院校还建立了理事会制度。例如,2017年潍坊职业学院成立理事会,邀请政府机构代表、企业代表、行业代表、社会人士等参加,对学院的发展进行咨询、协商、监督等。专业群建设是高职院校发展的关键,因此其成为理事会关注的重点。在学院层面,高职院校通过组建职教集团、混合所有制办学、现代学徒制等方式,邀请社会力量共谋专业群发展。例如,2015年武汉职业技术学院以纺织服装专业群为依托,与都市丽人实业有限公司合作成立了“都市丽人服装学院”。在专业群层面,高职院校初步形成了系主任领导下的专业群经理负责制和系主任负责制等治理机制。不同的是,系主任领导下专业群经理负责制将专业群的决策权和执行权分置,而系主任负责制则将权力集为一体;相同的是,两者都聚焦于权力的配置。

### (三)高水平专业群治理现代化的实践逻辑

高水平专业群治理从传统向现代转型是现实的迫切需求。实践证明,高水平专业群的行政化治理已经陷入困境。实践逻辑是指由习性、意图、时间、场域等因素构成,经由文化的长期积淀而形成的“实践图式”。因此,我们可依据实践逻辑的要素,分析高水平专业群的行政化治理面临的处境。

首先,依靠力量单一。从外部治理来看,政府通过政策、项目等工具对高水平专业群进行治理。2019年2月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,提出要建设“150个骨干专业(群)”。2019年4月,教育部、财政部共同发布《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》,提出要通过机制、体制、教师、教材、教法等方面的改革来打造高水平专业群。同月,教育部办公厅、财政部办公厅共同印发《中国特色高水平高职学校和专业建设计划遴选管理办法(试行)》,提出通过项目实施对高水平专业群建设进行重点支持。从内部治理来看,高职院校通过计划、财政、人事等行政手段对高水平专业群进行管理。例如,高水平专业群的负责人一般由高职院校通过任命产生。可见,高职院校的治理主要依靠的是政府权威。然而,仅仅依靠政府的力量,难以真正达到高水平专业群治理现代化的目标。一方面,由于信息不对称等现象的存在,政府无法对高水平专业群进行全面控制。另一方面,政府的治理效率还有待于进一步提升。政府虽然加快了职能转变,但目前的治理效率还无法满足高水平专业群快速发展的需要。因此,政府应该引入市场和社会力量,对高水平专业群进行共治。

其次,正式规则不健全。从外部治理来看,政府对高水平专业群进行治理的依据主要是《中国特色高水平高职学校和专业建设计划遴选管理办法(试行)》。它从总则、职责分工、项目遴选、项目实施、项目管理、附则等方面对高水平专业群建设项目进行了规定,但仍然不够全面。例如,如何对高水平专业群的建设效果进行评价?评价是人们依据一定的标准对高水平专业群的建设情况进行价值判断。如果没有评价,人们就无法知道高水平专业群建设是否达到预期目标。从内部治理来看,高职院校对高水平专业群进行治理的依据主要是章程。大学章程是大学管理的“宪法”,对大学的性质、功能、权利、经费等进行明确规定,需要得到政府部门的核准。例如,《襄阳汽车职业技术学院章程》涉及的内容有学校权利与义务、学校功能、学校管理体制、教职工、学生、学校与社会、经费资产与后勤、学校标识、附则等。一般来说,高

职院校的章程会列明院系享有的权利。例如,《襄阳汽车职业技术学院章程》第四十八条规定,院系“负责本院的教育教学、科研、社会服务和文化传承活动以及师生的思想政治工作”。当前,高水平专业群建立在院系,但章程还没有明确院系权力如何配置,其责任也有待进一步厘清。

### 三、高水平专业群治理现代化的路径

高水平专业群治理现代化是一个历史的过程。为加快这一进程,当前可采取的路径是放权、赋能和明责。

#### (一)放权

高水平专业群承担着人才培养、科学研究、社会服务等职能。高水平专业群必须享有一定的权力,才能履行好职责。首先,政府加快职能转变。高水平专业群要享有权力,高职院校就必须有一定的办学自主权。然而,政府对高职院校的微观管理依然过多。1998年,我国通过《高等教育法》赋予高等学校在学科专业、招生、教学等方面具有办学自主权。然而,高职院校在专业设置、教师待遇、职称评聘、管理体制等方面的权力还比较少。例如,高职院校的专业设置必须经过政府有关部门的核准。高水平专业群治理现代化是一项颇为棘手的改革,涉及权力格局的调整。高职院校只有享有一定的办学自主权,才有可能去推动这项改革。政府应对高职院校采取更多的宏观管理,可依据《高等教育法》赋予高职院校更多的办学自主权,为高水平专业群治理现代化创造条件。其次,高职院校积极分权。当前高水平专业群享有的办学自主权还比较少。高职院校应赋予高水平专业群的权力包括财政权、人事权、专业设置权、课程开发权等。第一,高职院校可根据学生数、教师数、项目数、专业数等指标将经费打包给高水平专业群,使其拥有自主使用经费的权力。第二,高职院校可将教师聘用、考核和职称晋升的权利赋予高水平专业群,使其拥有自主使用教

师的权力。第三,高职院校可将专业设置与调整的权利赋予高水平专业群,使其拥有自主调控专业的权力。第四,课程开发是一项耗费巨大的工程,通常由高职院校控制。高职院校可根据高水平专业群建设的需要,赋予其课程开发的权力。

#### (二)赋能

高水平专业群增强治理能力,不仅是其治理现代化的重要内容,还是其治理现代化的主要目标。高水平专业群增强治理能力,应以大学章程为抓手,配置好各类权力。第一,强化学术权力。学术权力是人们对学术事务进行管理的权力。高水平专业群的学术事务包括专业设置、课程开发、科学研究、招生等,因而学术性是其重要属性。高职院校的教师不仅要承担教学工作,更要承担研究工作。因此,高职院校的教师应享有学术事务的管理权。然而,随着行政化治理的盛行,高职院校的学术权力逐渐弱化。高职院校应通过章程明确:高水平专业群的教授委员会、教学委员会、学术委员会等负责处理学术事务,各类委员会的成员一般由教师组成,定期召开会议等。第二,弱化行政权力。行政权力是人们对行政事务进行管理的权力。高水平专业群的行政事务包括资产管理、科研项目管理、经费管理、人事管理等。为处理好这些行政事务,高水平专业群就必须拥有一定的行政权力,它源自学校的授权。当前,高职院校的行政管理普遍采取科层制。科层制具有分工明确的优点,但是也带来了形式主义、本位主义、官僚主义等问题。因此,高职院校应通过章程明确:系主任(高水平专业群经理)拥有的权力范围,系主任(高水平专业群经理)退出教授委员会、教学委员会、学术委员会等学术组织等。第三,重视市场权力。市场权力是行业、企业参与高水平专业群事务决策的权力。究其根源,行业、企业是高水平专业群的利益相关者。高职院校可在章程中提出:高水平专业群应探

索建立董事会(理事会)机制。董事会(理事会)的成员由系主任(高水平专业群经理)、党政人员、教师代表、学生代表、行业代表、企业代表等组成。董事会(理事会)可作为高水平专业群的咨询机构,咨询内容主要应是学术事务。

### (三)明责

高水平专业群治理现代化不仅需要增强其治理能力,还要明确其治理责任。只有这样,高水平专业群治理才能做到权责一致。首先,改进治理评价。从评价理念来看,应从惩戒向发展转型。惩戒性评价的目的是对高水平专业群进行惩戒,而发展性评价则是帮助其发展。从评价指标体系来看,应有内容性指标、过程性指标和效率性指标。内容性指标包括规章、制度、标准等,过程性指标包括入学率、毕业率、职业资格获得率等,效率性指标包括教育投入(如经费、人员、设备等)和教育产出(教学成果奖、论文、项目等)。从评价主体来看,应打破评价主体单一的局面。从高水平专业群建设的角度看,政府负有主导责任,学校负有主体责任,它们都应参与高水平专业群治理的评价。社会中介组织能够照顾社会各方利益,因此可通过发布排行榜、营造社会舆论等方式对高水平专业群的办学情况进行监督。其次,完善治理工具。根据政府干预的程度,可将治理工具分为强制性工具、混合性工具和自愿性工具。其中,强制性工具的基本特征是政府干预很深,而自愿性工具是政府干预极少,混合性工具则兼具强制性工具和自愿性工具的特点。当前,高水平专业群治理属于行政性治理,即主要依靠强制性工具。例如,高水平专业群通过财政、计划、命令等手段对办学事务进行控制。高水平专业群治理应减少强制性工具的使用,增加混合性工具和自愿性工具的使用。例如,高水平专业群可通过学术委员会、教授委员会、学术委员会等组织来处理学术事务。究其根源,它们不仅符合高水平专业群的学术属性,还符合治

理的协商、民主等特点。■

### [注释]

- ①俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1999(5):38.
- ②欧阳河.提高职业教育质量有待去行政化[N].中国教育报,2011-03-28(9).
- ③袁贵仁.深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化[J].中国高等教育,2014(5):5.

### [参考文献]

- [1]赵蒙成,王会亭.职业教育治理的背景、主体与路径[J].教育与职业,2015(31):7-11.
- [2]庄西真.职业教育治理主体及其权力关系分析[J].教育理论与实践,2016(28):7-11.
- [3]庄西真.中国特色的职业教育治理体系现代化:起点与内涵[J].江苏教育,2016(9):17-22.
- [4]陈亮,陈恩伦.职业教育治理能力现代化:一流职业教育建设的要义证成[J].教育研究,2020(5):99-111.
- [5]平和光.新治理范式下职业教育治理工具的选择与运用[J].职业技术教育,2020(7):1.
- [6]魏明.现代职业教育治理体系建设:理论审视与现实架构[J].职教论坛,2015(10):12-16.
- [7]俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线,2014(1):5-9.
- [8]王诗宗.治理理论及其中国适用性:基于公共行政学的视角[D/OL].杭州:浙江大学,2009. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CDFD&dbname=CDFD0911&filename=2010099422.nh&v=%25mmd2BvbJN62ZyAPERT6F30sYVWENyZDtwsql8KcMHLhYmJe7ON7P6oUN1xxTZmvJ4d2z>.
- [9]朱荣贤.现代化理论研究综述[J].学术论坛,2005(10):14-17.
- [10]石中英.论教育实践的逻辑[J].教育研究,2006(1):3-9.