

关晶：新升格职业大学治理的挑战与应对

专家视角

摘要

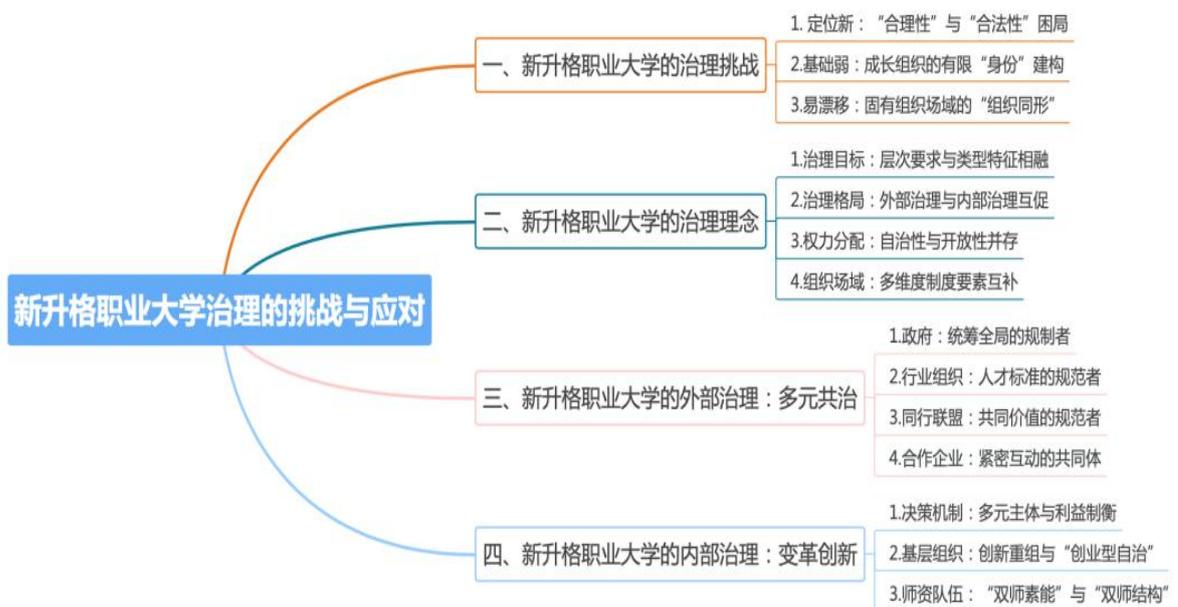
职业院校升格为职业大学是我国探索发展本科层次职业教育的新路径。新升格职业大学有效治理面临定位新、基础弱、易漂移的挑战。理念层面，新升格职业大学应树立层次要求与类型特征相融的目标，打造外部治理与内部治理互促的格局，权力分配坚持自治性与开放性并存，建构多维度制度要素互补的组织场域。实践层面，外部治理注重形成政府、行业组织、同行联盟、合作企业及社会文化共治互动，内部治理注重决策机制、基层组织及师资队伍变革创新。

关键词：本科层次职业教育；职业大学；治理；新制度主义



关晶

上海师范大学教育学院管理系系主任、教授



新升格职业大学的治理挑战

组织发展既受自身能力的影响，又受组织环境的制约。新升格职业大学治理的主要挑战在于职业大学的办学定位新、学校治理基础较为薄弱以及较高的“学术漂移”风险。

1. 定位新：“合理性”与“合法性”困局。

作为高等教育领域的新型机构，职业大学易受制于“新进入者缺陷”（liabilities of newness），要在合理性和合法性上证明自己的存在必要和独特价值。合理性是技术理性，其“判断标准是合目的性和合效率性”，即追求利益最大化。合法性是“在社会建构的规范、价值、信仰和定义体系之内，关于实体的行动是合意的、正当的或适当的一般化感觉或设想”，即获得社会认可。合理性与合法性不是对立的，它们是高度相关且相互促进。对学校来说，独特办学定位与办学模式能帮助它产生更高组织效率，从而获得社会认可；获得社会认可可能帮助学校发展获得更多外部资源，从而有助于学校提升办学成效。对新升格职业大学而言，挑战在于它与高职院校及普通本科大学存在于同一教育场域，办学使命有一定重合，存在竞争关系。高职院校办学以三年制专科层次职

业教育为主，培养服务区域发展高素质技术技能人才。职业大学是面向区域经济发展、培养高素质技术技能人才，提供四年制本科层次职业教育。如果区别仅是学制增长一年，难以获得社会对其“大学”地位的认可。职业大学与普通大学的角力更为激烈。从世界范围看，20世纪80年代起，受高等教育市场化及全球化冲击，“职业主义”在传统大学逐步盛行，出现所谓“职业漂移（vocational drift）”趋向。普通本科大学与经济社会系统的关系正走向“松散耦合”，它们与社会经济组织开展科研合作，向学生提供职业相关课程，关心学生就业率与就业质量。虽然《国家职业教育改革实施方案》强调“职业教育与普通教育是两种不同教育类型，具有同等重要地位”，但在与普通本科大学实际较量中，职业大学能否获得社会认可，很大程度取决于它是否形成了难以替代的差异化竞争优势。这需要依靠职业大学变革内外部治理结构，形成独特办学风格。

2. 基础弱：成长组织的有限“身份”建构。

组织与其他有机体一样，都会经历产生、成长、成熟、再发展或衰退的生命周期。以组织生命周期理论审视高等职业教育，会发现我国绝大多数高职院校还处于成长阶段。我国现代高等职业教育发展始于20世纪80年代，大规模发展是1999年高等教育扩招之后。2000年还只有442所高职高专学校，2004年数量就翻了一倍多，达1047所，此后每年以几十所的数量平稳增长。许多高职院校都是在“三改一补”基础上仿效普通本科院校建立的，其组织机构、管理模式、专业设置等与普通本科院校具有严重同质性。因此可以说，我国大部分高职院校还处于“有限”的“组织身份”建构阶段，即还未形成区别于其所属同一组织种群中其他组织的特征。从专科层次高职院校向本科层次职业大学升格，不只是名称的更改，更需要内涵真正提升。大学之“大”更在于“使命之重大、理想之远大、精神之伟大、胸怀之阔大、文化之博大、学问之弘大、师爱之恒久、声望之高大”。目前教育部批准试点的22所职业大学基础总体薄弱。除南京工业职业技术大学外，其他学校均是2003年前后在教育部备案的民办高职院校，前身多为民办非学历培训机构、民办中职学校等，其高职院校办学时间平均不足16年；优质学校更为稀缺，仅

南京工业职业技术大学曾入选国家示范性高职院校建设单位及国家优质专科高等职业院校。可以说，新升格职业大学要建成兼具职业教育类型特征和高等教育层次特征的现代职业大学，任重道远。

3. 易漂移：固有组织场域的“组织同形”。

职业技术或应用导向的“非大学”高等教育机构在向大学升格过程中，容易发生“学术漂移”，表现为学校办学定位、管理模式、学术风格、课程设置、教学要求等方面向传统精英大学靠拢。英国多科技术学院20世纪末升格为大学后的集体转变，是这一现象的典型案列。组织场域理论对该现象的原因极具阐释力。组织场域指“那些由组织建构的、总体上获得认可的一种制度生活领域”。组织场域经常发生“组织同形”现象，即场域的“不同组织之间在目标、结构、性质、行为等方面呈现相一致的特性的现象”。这一现象的发生受两种机制共同作用：一是**竞争性同形机制**，即组织遵循合理性逻辑，为最大限度争取资源采用最有效率的组织形态；二是**制度性同形机制**，即组织遵循合法性逻辑，顺从或模仿最为社会接受（但未必最有效率）的组织形态。“制度逻辑”是组织场域的核心要素，是“为场域参与者的行为提供指导的共同概念框架”。传统高等教育场域中，“学科神话”是占主导的制度逻辑，研究型 and 综合性大学是高等教育组织的“深层信仰”，占据场域有利位置，更易获得外部资源及社会认可，从而使其成为其它高等教育机构模仿同形的对象。英国多科技术学院的学术漂移很大程度是因为英国由传统精英大学为核心形成的以“学科神话”为逻辑的高等教育场域过于强大，“非大学”组织在其中的生存和发展空间有限。我国目前高等教育场域也是如此，高水平研究型大学处于优势地位，成为高等教育场域的组织标杆。职业大学作为应用导向新型高等教育机构进入这一固有组织场域，与普通本科大学竞赛无疑处于劣势，存在极高学术漂移风险。

二

新升格职业大学的治理理念

大学治理实践变迁是“对大学治理理念的一种选择或变迁”，治理理念是“核心与根基”，治理实践只是“表现形式”。由于新升格职业大学

定位与传统大学存在差异,应以治理理念重新审视新升格职业大学的治理之道。

1. 治理目标: 层次要求与类型特征相融。

有效治理应聚焦治理目标的实现程度,而不是治理形式。“形式有效”与“实质有效”有时背离。大学治理成效检验的关键,不在于治理采取什么形式,而在于是否最大程度实现大学预设目标与价值追求。这涉及两方面,一是保持办学方向的正确性,二是保障办学运行的高效率。换言之,通过治理使不同类型的大学高效实现组织使命。其中,办学方向是办学效率的前提。如果办学过程中大学偏离组织使命,就会异化为“他者”,丧失因特有身份而存在的合理性与合法性,消逝在组织场域。虽然新升格职业大学在普通本科大学和高职学院双重夹击中,身份定位存在合理性和合法性困局,但解决之道绝不是与某种现存高等教育机构合流,相反,职业大学更应办出特色,使自己获得无可取代的专属地位。

知识生产、知识传授及通过知识服务社会,是所有高校的共同使命。但不同类型高校使命的具体职责与实现方式存在差异(见表1)。知识生产水平上,本科层次大学比专科层次学院的水平要求更高。普通本科大学主要生产理论知识,高职学院主要生产实践知识,职业大学则以生产技术知识为主。受知识性质影响,知识生产方式上,普通本科大学以吉本斯(Gibbons M.)知识生产模式1为主,是被制度化于大学结构的基于学科的、线性的、封闭的知识生产。职业大学和高职学院以知识生产模式2为主,是在应用环境中为解决问题而进行的知识生产,具有应用情境性、跨学科性、异质性与组织多样性等特点。从知识传授看,普通本科大学坚持学问导向,培养理论基础宽厚、专业知识扎实、具有较高综合素养的专门人才。职业大学与高职学院均以培养面向生产服务一线高层次技术技能型人才为已任,教学上突出职业情境性。高职学院教学内容的实践性强于职业大学,职业大学更侧重理论与实践间建立联系,即应用导向。从社会服务看,普通本科大学与社会经济是松散耦合关系,以公共知识服务于泛化意义的社会,引领社会变革。职业大学和高职学院则面向地方经济,与行业企业密切合作,人才培养和知识生产均带有较明显的行业甚至企业导向。这种偏紧密的耦合关系,本质是由应用知

识和实践知识的情境属性决定的。脱离真实生产服务情境，应用知识和实践知识生产就缺少动力和活力。要在真实生产服务情境中生产应用知识和实践知识，就必须向合作企业让渡知识的公共性，因为逐利是企业的本性。可见，职业大学可以也应该有自己独特办学定位，即高等教育层次要求与职业教育类型要求相互融合。职业大学治理目标是要使职业大学形成并坚持这样的办学定位，同时提高办学效能。

表 1 高等教育机构组织使命比较

组织使命		普通本科大学	职业大学	高职学院
知识生产	水平	强	强	弱
	内容	理论知识为主	技术知识为主	实践知识为主
	方式	知识生产模式 1	知识生产模式 2	知识生产模式 2
知识传授	内容	学问导向	应用导向	实践导向
	方法	去情境化	职业性情境化	职业性情境化
知识服务	对象	泛化意义的社会	行业企业导向	行业企业导向
	方式	松散耦合	偏紧密耦合	偏紧密耦合

2. 治理格局：外部治理与内部治理互促。

大学治理由内部治理和外部治理两部分构成。外部治理是大学与外部利益相关组织间的权力分配，内部治理是大学内部不同组织与个体间的权力分配。尽管大学外部治理与内部治理并存是普遍现象，但不同时空背景下，大学外部治理与内部治理间的关系是存在差异的。胡建华按外部治理与内部治理间是否存在权力等级将二者关系分为两种结构：一是直接控制，大学外部治理组织处支配地位，对大学核心权力起决定性作用；二是间接影响，大学内部治理基本独立，外部治理组织只能通过极少通道（如加入大学董事会）有限干涉大学事务。现实远比这两种结构复杂得多，更多时候大学内外部治理关系处于两种结构间的平衡。我国新升格职业大学由于自身基础比较弱，外部组织场域对职业大学存在“制度性偏见”，因此过于依赖外部治理直接控制，无法拉动职业大学主体的自主性；如果不为职业大学营造良好外部治理环境，职业大学内部治理变革也会缺乏动力和持续力。新升格职业大学治理需从外部与内部共同发力，其关键是在组织内外场域建立统一制度逻辑，使其形成合力。学科逻辑与应用逻辑是高等教育场域两种不同制度逻辑。我国高等教育系

统中，学科逻辑作为制度神话弥漫，应用逻辑处于被压制地位。推进本科层次职业教育改革，应坚持应用逻辑贯穿于新升格职业大学内外部治理体系，避免制度逻辑冲突，为职业大学发展营造和谐的制度空间。

3. 权力分配：自治性与开放性并存。

学术自治被认为是大学的“原生制度”，是“大学的灵魂与标志”。现代社会知识生产模式发生了变革，知识的弥散性特征日益明显，知识生产的边界日益模糊。大学作为知识中心及知识绝对权威的地位被打破，由此倒逼大学治理结构变革，社会利益相关方共同参与合作治理成为趋势。适当、积极的外部干预“不仅不会阻碍学术自由，反而能促进和保障学术自由”，它有助于“避免大学因自治而产生的脱离社会实际，及学者因过于自由放纵而产生的偏执保守”。职业大学治理更应遵循自治性与开放性并存原则。职业教育是“跨界”的教育，“是教育与职业的联姻，学校和企业的携手，政府与教育的联结，行业与职业的交集”，必须采取“政行企校四位一体的多元共治结构”。同时，职业大学也不应完全服膺于外部干预，异化为经济组织的附庸，失去其作为社会性知识生产共同体的“大学”本色。

4. 组织场域：多维度制度要素互补。

新升格职业大学“易漂移”是因为它进入传统大学组成的固有组织场域，受固有“基于学科”场域制度逻辑的羁绊。组织场域并非一成不变，组织场域边界很大程度是由制度影响的范围决定的，可以通过重塑制度环境使组织场域发生变迁。对承担本科职业教育任务的新升格职业大学来说，建立与普通本科大学相对分割的、“基于应用”制度逻辑的组织场域，是防范学术漂移的必要途径。我国近年倡导的高等教育分类管理、分类评价制度体系，就是分割组织场域的政策。现实中这一政策并未真正落实，仅依靠政府管理评价变革这单一政策，对组织场域重建也是不够的。斯科特指出，制度由规制性、规范性和文化认知三大要素组成，规制性要素依赖明文规定和奖惩规则发挥作用，规范性要素基于社会责任（尤其是同行期待）约束组织和个体行动，文化认知要素通过内化社会信念发生作用，“三大制度要素组合起来时，其产生的结合性力量可能十分强大和可怕”，当三大制度要素“被错误地结合在一起”时，“必然会出现混乱和冲突”。因此，重建“基于应用”制度逻辑的高等职业

教育场域时，应充分利用和整合不同维度制度要素的力量，使其互补互促而非冲突内耗。

三

新升格职业大学的外部治理：多元共治

政府、行业组织、同类高校及企业都是新升格职业大学的利益相关者。他们和职业大学一起，作为组织场域的重要行动者，共同形塑新升格职业大学的外部治理空间。提升职业大学外部治理有效性，要摆脱过去单一治理主体、单一治理手段的局限，积极建构多元主体共治、多维制度要素互补的外部治理结构。具体说来，政府发挥自上而下规制性作用，统筹全局；同行组织、同类高校联盟作为职业大学平行主体，在人才标准及组织价值方面对职业大学进行规范性约束；企业与职业大学紧密合作，形成共同体；要营造良好社会文化氛围，提供文化认知支撑；所有主体都是场域制度建构的积极参与者，它们能动反馈相关制度的改进意见（见图1）。

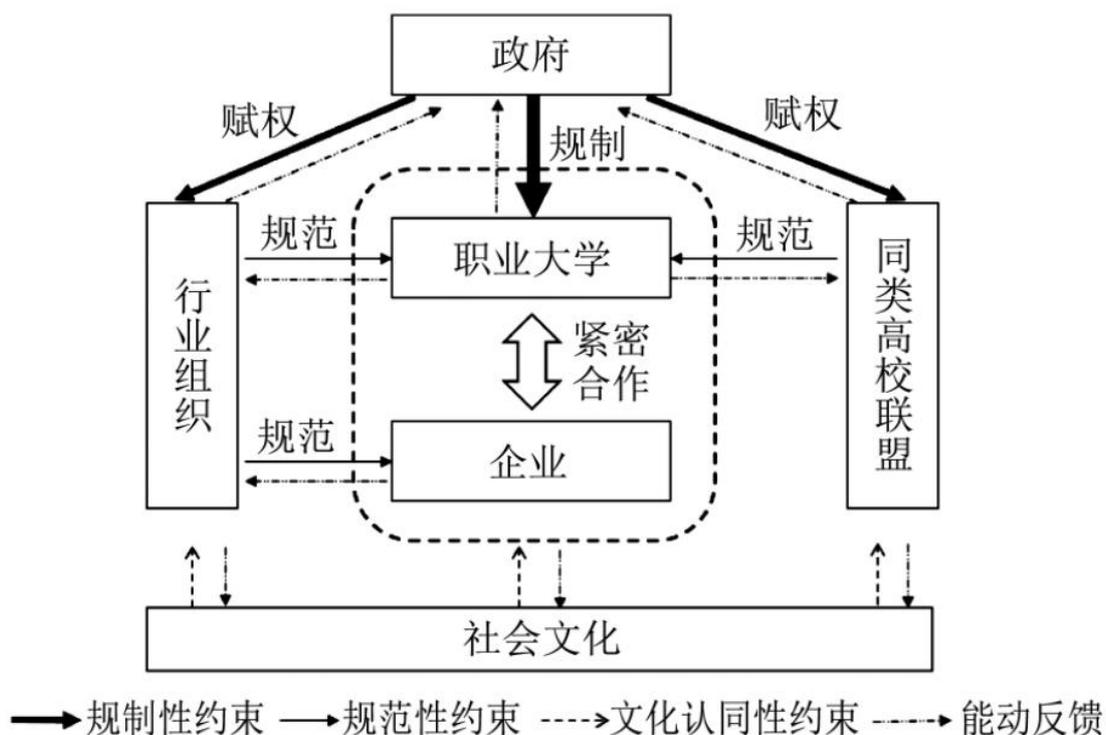


图1 新升格职业大学外部治理结构

1. 政府：统筹全局的规制者。

发展本科层次职业教育是我国政府完善职业教育体系的全局性思考与战略性设计。根本上说，发展职业大学首先是政府主导的自上而下强制性制度变迁。在此过程中，政府须充分发挥统筹全局领导作用，建立有效奖惩机制，完善并落实相关政策制度，以规制性手段推动改革。具体来说：**第一，建立和落实职业大学办学基本制度**，包括职业大学设置标准、专业教学标准、高校分类评价制度、专业学士学位制度等。当前本科层次教育中，只有“建筑学”可授予专业学位，其余均只授予学术性学位。目前试点本科层次职业大学专业仍是学术性学位框架下开展的。美国、芬兰、法国、印度均设有区别于普通本科的职业/技术类学士学位。**第二，引导和激励职业大学高水平办学**。芬兰教育部与多科技术学院（实施本科层次职业教育）签订教育合同的做法值得借鉴。政府部门可通过合同要约对不同试点职业大学提出差异化办学要求，根据合同要约完成情况予以奖惩。同时可借鉴普通高校“双一流”建设和高职院校“双高”计划思路，以竞争性项目形式提升职业大学办学水平。**第三，充分放权和赋权**。放权是对职业大学而言，政府应采取“负面清单”机制，“无禁止皆可为”，充分保障职业大学办学自主性。赋权是对行业组织及同类高校联盟组织而言，政府将产业人才需求相关事宜交给行业组织，将学校评级与专业认证等事宜交给职业大学联盟组织，充分发挥专业组织的自治力量。

2. 行业组织：人才标准的规范者。

行业组织在职业大学治理结构中的重要地位是职业大学治理区别于普通本科大学治理的显著特征，是职业教育类型属性决定的。职业教育面向明确职业岗位培养人才，职业岗位的产生及技术技能需求不来自学校而来自产业。因此，职业大学人才培养目标达成必须遵循行业组织确定的人才培养标准。德国行业协会高度参与双元制大学人才培养各环节，尤其是职业技能资格认证和实习就业。英国学位学徒制也是高等教育层次职业教育，其学徒制标准也由行业企业代表组成的雇主集团制定。我国大部分行业协会是行政体制改革和政府职能调整过程中以“自上而下”方式设立的。20世纪90年代以来国家相关职能部门陆续颁布政策，推进行业协会民间化，与政府“脱钩”。然而不少行业协会还未完全得

到行业企业充分认可。同时，本世纪以来我国持续推动职业教育集团化办学，目前全国已组建职教集团 1400 余个，近 3 万家企业参与，覆盖 100 多个行业部门。因此我国职业教育体系中，行业组织的形式不必局限于行业协会。在行业协会缺位或尚未得到行业企业认可的行业领域，职教集团也可作为行业企业集体发声通道，承担人才培养标准开发和培养质量验收的职责。

3. 同行联盟：共同价值的规范者。

组织场域中，同行联盟往往是建立规范性制度要素的重要行动者。同类组织因为共同利益与价值追求而结盟，以集体行动方式对内约束成员组织、对外为成员组织争取资源利益。高等教育场域也有不少这样的同行联盟。如美国常春藤联盟、英国罗素大学集团、我国 C9 联盟等。大学联盟是“大学出于共同目标自愿联合在一起，形成一种新的治理结构，对成员实施规范制约”，是“场域层面的制度建构”，其成熟标志是“由利益共同体走向价值共同体”。我国 2013 年就成立了应用技术大学联盟，旨在推动地方高校转型。但由于应用技术大学本身定位分歧及相对松散的联盟结构，应用技术大学联盟并未真正成为捍卫高等职业教育类型发展的坚定力量，相反某种程度出现集体“学术漂移”趋势。发展本科职业大学过程中，建立职业大学联盟对职业大学办学进行价值规范，以集体发声方式争取外部制度性利益，是必要的。但应注意坚定高等职业教育办学定位，强化价值认同。相对政府办学标准这样的强制性要求，职业大学联盟对职业大学形成软规范，表达的是对联盟成员更高更优办学质量的期待。职业大学联盟应成为职业大学交流办学经验的平台，通过经验交流、资源共享、比赛评优等方式提升联盟成员办学品质；还应成为职业大学对外共同发声的平台，表达共同诉求，打造品牌形象。

4. 合作企业：紧密互动的共同体。

产教融合、校企合作是职业院校办学的基本规律。与企业紧密合作是职业大学与普通本科大学办学模式的显著区别。很难说治理体系中企业是职业大学外部治理主体还是内部治理主体，因为企业与职业大学是共同

体关系，一些情况下，他们甚至就是职业院校的实际办学主体，如股份制和混合所有制学院。即使不是股份制或混合所有制这类职业大学或二级学院，企业仍是职业大学最紧密的合作伙伴。人才培养、合作研发过程中，企业会表达自己的利益诉求，渗透于职业大学的办学实践。如果职业大学不能有效回应企业合理诉求，企业便会“以脚投票”终止校企合作。这要求职业大学慎重选择合作企业，避免劣质企业对职业大学发展产生负面影响；同时要理解和尊重企业基本利益，积极回应企业的合理诉求。

四

新升格职业大学的内部治理：变革创新

新制度主义学派将场域的组织 and 个体视为“能动者”，主张用“双重建构视角”看待场域制度：一方面，制度为组织提供样板与指南；另一方面，组织内部参与者“社会互动会促进制度之含义的建构与发展”。职业大学发展过程中，需要职业大学以“制度企业家”姿态创新职业大学内部治理结构，以自身行动捍卫高等职业教育场域的应用导向制度逻辑。从高等教育层次属性上说，职业大学是大学，其内部治理与普通本科大学总体结构有相似性，都由决策系统、学术系统和行政系统组成，决策系统领导学术系统与行政系统，行政系统为学术系统服务，同时学术系统和行政系统均有代表机构参与决策系统（见图2）。职业大学内部治理与普通本科大学又存在差异，表现为决策机制上更多利益主体参与并相互制衡，组织机构上按产业逻辑创新基层组织并鼓励基层“创业型自治”，师资队伍上强调“双师素能”与“双师结构”，稳固职业大学内部应用导向制度逻辑。

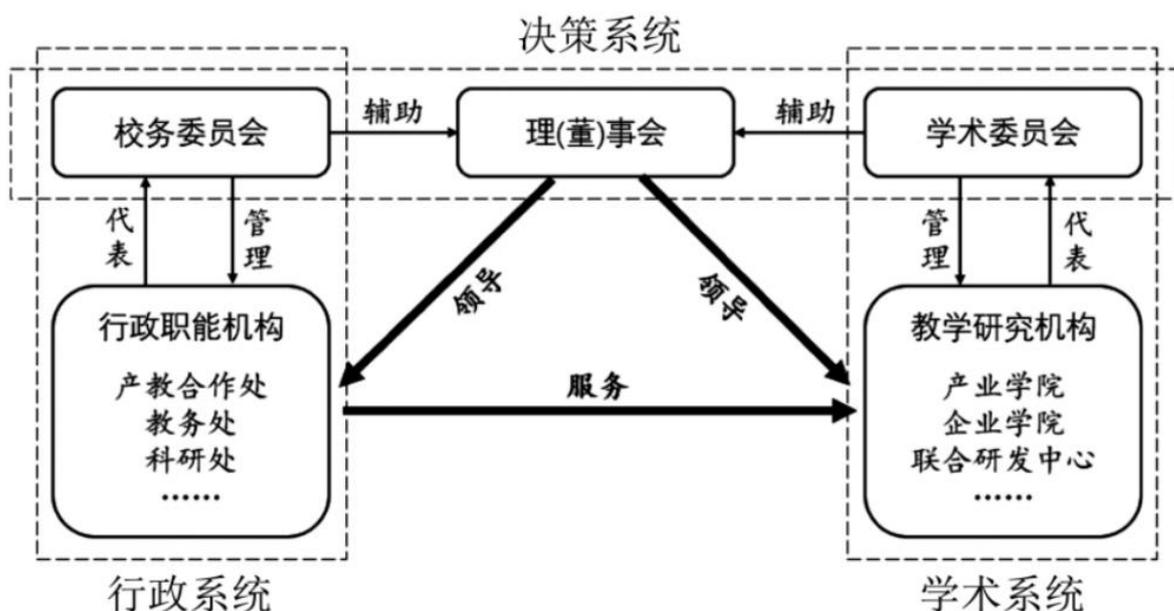


图2 新升格职业大学内部治理结构

1. 决策机制：多元主体与利益制衡。

近年世界各国普遍“引入外部社会力量参与大学治理，确立乃至凸显大学的法团式治理模式取向和面向市场办学的逻辑”，通行做法是建立承担决策责任的理（董）事会。类似改革要求也频繁出现于我国重要教育政策文件，如2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》、2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》。2014年六部委的《现代职业教育体系建设规划（2014—2020）》更明确提出职业院校理（董）事会“50%以上的成员要来自企业、行业和社区”。职业大学应建立多方代表组成的理（董）事会，其中一半成员来自行业企业，另一半成员来自校内，包括教授代表、行政领导及学生代表，以教授代表为主，体现高等教育学术自治。学术委员会和校务委员会作为学术系统和行政系统代表机构，通过相关报告和建议书辅助决策。调查发现当前我国高校理（董）事会“并不是作为治理机构存在，更不是大学最高权力机构，仅承担资金筹措、对外联络、产学研合作、培养人才等功能”。职业大学组建理（董）事会过程中，不能仅停留于名义成立，更应切实赋权，明确决策程序，落实决策机制。

2. 基层组织：创新重组与“创业型自治”。

围绕知识的特性组织大学的结构，是大学有效治理的基础。随着大学规模扩张，各国大学普遍采用校院二级基本结构。普通本科大学通常以学科知识内在联系为逻辑组建二级学院，职业大学由于技术知识的应用性、情境性、复杂性特点，需要打破学科框架，以服务产业发展和培养复合型技术型人才为思路，组建富有产业特征的二级学院。与企业合办混合所有制企业学院是高职院校深化校企合作办学方面的有益探索，取得了较好成效。职业大学可延续这一思路，以具有产业特征和企业特点的企业学院作为二级学院组建思路之一。除围绕产业需要建设集教学科研功能为一体的二级学院外，职业大学还可积极探索其它跨领域的科研合作模式，与行业企业联合组建联合研发中心、创新创业基地等组织。对基层组织的治理应采取分权自治的思路。这一方面是因为大学是“底部沉重”的组织，知识创新的活力在基层，只有将管理重心下移，扩大二级学院自治范围，才能激活基层教学科研和社会服务的活力。另一方面，由于产业特点及校企合作关系差异，职业大学不同二级学院和基层组织间在治理条件与治理要求上可能存在较大差异，不宜用统一模式治理。相反，应尊重差异，允许不同基层组织依据自身特点探索有效服务组织发展的治理模式，鼓励基层实现“创业型自治”。

3. 师资队伍：“双师素能”与“双师结构”。

组织治理归根到底是人的活动，组织的人员构成及人员素能是影响组织治理能力的重要因素。“教授治校”成效很大程度取决于教授的水平。职业大学与普通本科大学的知识取向不同，有必要重新界定“教授”概念及其素能要求。职业学院升格的学术漂移风险与大学师资队伍建设有很大联系。以英国多科技术学院升格为例，升格前绝大多数教师是从具有实际经验的工程技术人员和管理人员中聘请的，升格后学校越来越看重新入职教师的学术背景，对应用经验方面要求相对较弱，教师培训重点从教学能力转向学术知识和研究能力。这些举措客观上推动了英国多科技术学院升格后的学术漂移。因此，要在职业大学建立“双师素能”与“双师结构”的师资队伍建设观：教师除具备扎实基础理论知识、较高教学水平和较强科研能力外，还应具备专业相关丰富实际工作经验；教师队伍除要受过传统大学严格学术训练的理论型教师外，还要有丰富工作经验的实践型教师。这需要职业大学在教师招聘、考核、晋升、培养、激励模式上做出调整，让符合双师素养要求的高水平教师成为职业

大学的“教授”。只有基于这样师资队伍“教授治校”，才能稳固职业大学应用导向的办学逻辑，塑造职业大学内部良好文化氛围。

来源 | 高等工程教育研究 2021 年第 1 期，作者：关晶