

中国高职院校布局结构变革的历史进程与基本经验

周红莉

[摘要] 高职教育的布局结构具有丰富的内涵,是衡量高职教育现代化发展水平及其与区域经济匹配度的重要指标。新中国成立至今,中国高职院校的布局结构经过三个发展阶段,逐渐成为推动区域社会与经济发展的新的增长点,强调规模、速度、质量、效益与特色的有机结合。其主要经验表现在注重管理体制与办学体制的深化改革,以社会效益与经济发展为战略导向,加强布局结构的国际化、集成化与协同化发展,以及布局结构“质”与“量”的有机结合。

[关键词] 高职 布局结构 区域经济 管理体制 调整优化

[作者简介] 周红莉(1983-),女,河南郑州人,广东轻工职业技术学院高职所,助理研究员,博士,研究方向为高等教育、比较教育、职业教育。(广东 广州 510300)

[课题项目] 本文系全国教育科学“十二五”规划2013年度教育部青年课题项目“高校学科专业结构调整优化模型研究”(项目编号 E1A130424)和2013年广东省教育科学研究重大项目“广东高职院校布局结构调整与优化路径研究”(项目编号 2013JKZ008)的阶段性成果。

[中图分类号] G710 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3985(2015)22-0009-04

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2015.22.003

高职院校的布局结构受到社会经济、文化、政治等多种因素的综合影响,在不同时期,其变革与发展的内容和重点不尽相同。伴随着新中国的成立,全国高职院校布局结构改革拉开了序幕,经过孕育与调整充实、快速恢复与适应、全面改革与优化三个阶段,逐渐成为推动区域经济与社会和谐发展的新的增长点。面对国际产业结构发展的新趋势,当前中国经济现代化提出了由“中国制造”向“中国创造”“中国智造”迈进的目标,制定并出台了“中国制造2025”等规划,为高职教育布局结构的调整优化指明了新方向,创造了新机遇。因此,客观梳理高职院校布局结构的历史变革,并总结主要经验,具有重大的意义。

一、高职院校布局结构的基本内涵与地位

布局结构是一个多层次、多维度的概念,大多数学者将其视为高校数量、类型在空间或地理上的分布与组合方式,即区域布局、空间布局,常采用“高校布局”“高等教育区域结构”“高校空间布局”等说法。这一界定较为偏颇,高职教育布局结构并不局限于数量、类型的空间分布与组合。潘懋元教授认为,高校布局结构是指高校在各地的数量分布状况,不同形式和不同等级高校的分布,不同科类专业的分布。据此,高职教育布局结构是指区域内高职教育资源的组成要素及其结构关系,包括数量结

构、类型结构、科类专业结构、层次结构等。

布局结构是高职教育改革与发展的一个重要维度,反映了区域内高职教育资源的配置情况,影响了高职教育功能的正常发挥。基于高职与区域经济的互动关系,布局结构又是衡量学校办学是否契合社会发展的重要指标,直接关系到经济发展、科技进步甚至社会公平。高职院校布局结构具有相对的稳定性,是一定时期教育与经济互动发展的结果,同时,它又伴随社会现代化的发展,具有动态发展性。它不仅是高职教育服务社会发展的纽带,也体现了时代发展的脉搏和社会主体的诉求。

二、高职院校布局结构变革发展的历史进程

(一)孕育与调整充实阶段

新中国成立后,大力发展生产尤其是重工业,被当作一项硬任务来抓。从经济建设、国防战略等多方面的需要出发,面向东北、华北、华中等大区,整个高等教育通过从私立向公办的改造、调整或增加工学院系、发展专门学院、整合学校的地区结构、均衡调整科类专业等若干措施,主要采取新建、撤销、迁移等整顿和调整方式,基本实现了院校的全面调整与充实,改变了高校不切实际、散乱无计划的发展局面,初步建构起分工协作、层级分明的布局结构调整框架,发展较为有序、平稳,注重经验办学、行政指令。高职教育在国民经济的恢复和社会主义改造中

得以孕育和初步发展,以培养技术人员为目标。然而,在文革的重创下,高等教育的发展规模严重萎缩,高职有名无实或名存实亡,新中国成立初期取得的布局结构改革成果几乎付之一炬。

(二)快速恢复与适应阶段

改革开放极大地释放了生产力,中国经济年均增长近10%,成为当时世界上增长最快的国家,被誉为“中国奇迹”,由此开始了从计划经济体制向市场经济体制的转变,对人才的规格与类型提出了新要求。国家通过拨乱反正、整顿学校教育秩序等多种举措,恢复和发展了职业技术教育,极大地调动了各级政府的办学积极性,促使高职教育布局结构在适应经济体制转型的过程中有了新的进展。

1. 高职院校在恢复重建中快速发展。文革期间,高考停止,加之上山下乡运动,导致大批学生无学可上。1977年,高考制度重新恢复,激励了广大回乡知识青年、复员军人、干部以及应届高中毕业生等参加高考,两年的报考人数近1200万人。为恢复正常的教育秩序,满足经济和社会发展对技术技能人才的需求,1979年,职业技术师范学院兴起,目的在于培养中等技术教育师资。1980年,中国第一所职业大学——金陵职业大学诞生。广东、江苏等经济较发达地区兴办了一批短期职业大学,最多时全国有126所,强调校际合作、地方性与职业性。另外,一些学校通过复校、新建、合并、升格等方式获得了较快发展,如北京、上海等大城市的一些老牌学校建立了一批分校。与此同时,一批办学水平较高的中专升格为高职,一些行业或地方政府新建了一批高职院校,如北京印刷学院等。1985年,上海电机制造学校、国家地震局天水地震学校、西安航空工业学校3所中专,探索实施了以初中为起点的五年制技术专科教育,在中高职衔接的基础上开创出中国特色高职发展之路。

2. 改革高等教育管理体制。经济体制的转轨促进了市场主体的多元化,并打破了全能型政府模式,改革管理体制成为核心内容,为布局结构的改革与发展提供了原始动力。例如,1979年,中共中央重新颁布了《关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定》,实行高校统一领导和归口管理,综合性、多科性大学、高等师范院校由教育部和省、市、自治区教育行政部门管理;工、农、医、财经、艺术、体育等院校由中央或省、市、自治区有关业务部门为主负责管理,促进了高职教育的恢复与新建。由于经济建设急需大量人才,加之职业教育发展严重滞后,1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确规定,积极发展高职院校,布局结构要根据经济建

设、社会发展和科技进步的需要进行调整和改革。改变科类比例不合理的状况,加快财经、政法、管理等类薄弱系科和专业的发展,扶持新兴、边缘学科的成长等,促进了高职教育科类专业布局的进一步调整。

整体来看,这一时期高职院校布局结构的调整以管理体制改革的为主要内容和抓手,主要采取恢复、重建、新建、合并等方式,目的在于适应改革开放后经济体制转变的要求,注重政府与学校、市场关系的逐步转变。学校从封闭、单一走向开放、多元,主动权和办学自主权不断增强,但在高职院校地域布局等问题上未有较大进展。

(三)全面改革与优化阶段

邓小平南方谈话以及党的十四大召开后,围绕如何创建有中国特色现代高等教育体系的全新问题,高职教育继续深入推进管理体制与办学体制改革,不断梳理政府、高校及其他社会力量之间的关系,面向市场调整专业结构,注重通过共建、联合、合并、划转、置换等多种方式整合优化教育资源,从地区实际出发,在推进高职教育与区域社会经济发展的紧密契合和互动中,强调规模、速度、质量、效益、特色的有机结合。

1. 不断深化管理与办学体制改革。在《中国教育改革和发展纲要》的推动下,北京、上海、江苏、天津等地通过共建、合作、合并、协作、划转等方式,调整了高职的区域布局和专业设置。1994年末,广东、上海、江苏相继成为全国高教管理体制改革的试点地区,主要改革部委所属高校、地方所属高校,实行多形式的分级管理与负责的管理模式。针对条块分割、规模结构不合理、与市场经济不适应等问题,根据《关于加快高等教育管理体制改革的意见》等政策,按照共建、调整、合并、合作的原则全面推进布局结构调整,高职院校数量大幅度增加,最终形成了多数高校由中央和地方政府两级管理、分工负责,在国家政策指导下以省级政府统筹为主的新体制。

与此同时,为满足高等教育规模扩大导致的教育经费增长需求,创立了以政府投入为主,财、税、费、社等为来源的多元化教育投入体制,尤其是从1989年起改革非义务教育阶段的投入制度,实行普通高校收取学杂费制度,1994年起逐步推行全部(特殊专业除外)专业收费制度,再到1997年高校完成招生并轨、实行除师范等院校外的普通高校全部实行收费制度,最终实现了从福利制到大部分学生缴纳学杂费和小部分学生自费再到绝大部分学生自费的转变,推动了高职教育规模结构、专业设置

结构、层次结构、区域结构等的调整。

2.产业化激发了高职教育的布局结构与市场的结合。关于市场经济是姓资还是姓社的讨论,以及其对教育的冲击,激发了教育与市场关系的研究,引发了20世纪80年代中期和90年代初的教育产业化讨论高潮,赋予了高职布局结构改革与发展一个新的角度、依据和方向。一是构建了以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制,实现了办学形式多样化,社会力量办学蓬勃发展。如1994年成立的私立华联学院,作为广东第一家民办大学,实行知识型股份合作制的运行模式,以及所有者、创办者、决策者、管理者、教育者五位一体,教授办学、教授治校的办学模式,已为社会培养了3万余名建设人才。二是高职教育布局结构调整以产业结构的转型升级为导向。针对处于同一地理区位和产业结构、高职教育布局结构过于集中在大城市的问题,东三省在国家重振东北老工业基地政策的扶持下,将高职教育布局结构的调整优化视为促进民族地区经济建设、均衡东三省经济发展、满足产业结构转型升级人才需求的重要手段,不断强化与区域经济发展的联系,注重服务产业集群经济链的需求与乡镇地区的经济建设需求。

在管理体制与办学体制、教育产业化以及产业结构转型升级等的推动下,高职教育布局结构的调整优化经历了三次发展浪潮。

第一次浪潮(1992—1996年)。普通高校的规模持续扩大,从1978年的598所增至1995年的1054所,在校生从40.2万人增至92.6万人。高职院校通过合并、共建、划转、联合办学、企业参与办学等方式进行调整。例如,武汉河运专科学校、武汉水运工程学院合并为武汉水运工程学院,华北煤炭医学高专、淮南矿业学院合并为淮南矿业学院,佛山大学、佛山农牧高等专科学校合并为佛山科学技术学院。与此同时,不断调整优化专业结构,撤销一批陈旧、过窄的专业,增设人口学、生态学、社会学、审计、税务、旅游、金融等专业,以及信息科学、计算机科学等新兴学科和边缘学科。但是,东、中、西部地区经济间的差距仍不断扩大,与高职教育并未实现较好的协调。同时,管理体制上条块分割、学校重复设置专业、人才培养适应性差、专业结构不合理等问题,也非常突出。

第二次浪潮(1997—2001年)。1997年,重庆设为直辖市,大大改变了中国经济的发展格局,迫切需要调整优化高等教育资源。1999年,教育部出台了《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出了高等教育大众化的发展目标,拉开了高校扩招的帷幕,普通高

校数量从1020所增至1225所,在校生数从317.4万人增至719.1万人。在调整方式上,高职教育贯彻实施共建、调整、合作、合并的方针,将管理权、办学权大幅下放。多所高职院校通过合并、兴建或置换校区等方式,实现了规模的快速增长。如1997年,邢台职业技术学院挂牌成立,成为我国第一所以高等职业技术学院命名的高职院校;1998年,上海财贸管理干部学院、上海商业局一局职工大学、上海粮食局职工大学、上海供销职工大学合并为上海商业职业技术学院,广西冶金工业职大、柳州市机电职大、柳州市工业职大、柳州市职大、柳州市教育学院合并为柳州职业技术学院等,并兴起了大学城等高校生态群落。

高等教育扩招在很大程度上满足了经济发展和国民教育需求,那些高职教育落后于经济发展的地区获得了良机,通过探索实施共建模式、调整合并、合作办学、优化专业结构等,形成了国家教委所属、中央部委所属、省和中心城市所属、共建型、合作办学型、协作办学型等多元化管理体制,重组了教育资源,但在发展规模、科类专业结构等方面仍不能满足社会主义现代化建设与国民持续增长的需求,出现了专业设置过细、知识面窄、严重滞后于经济发展,部分高职盲目追求专升本、缺乏特色等问题。

第三次浪潮(2002年至今)。高等教育扩招后的两年内,招生人数翻了一番,增速达到史无前例的47.4%,此后虽然增幅减缓,但仍持续增长。2004年,高职院校数为872所,在校生数为595.65万人^①,2012年,两者分别增至1297所、964.23万人。^②招生规模的大幅增加,在提高国民素质、缓解就业压力、拉动内需的同时,也凸显了高职院校的办学规模有限、基础设施不足、毕业生就业难、教学质量下降等问题。在总结以往经验的基础上,国家推动了高职布局结构的大面积调整优化,主要方式有共建、合并、联合、划转等。例如,宁夏将中专学校合并,形成了9所高职院校,教育部和广东、江苏等省相继启动了示范性高职院校、骨干高职院校建设工程,较好地整合了教育资源,提升了高职院校的建设水平。

三、高职教育布局结构变革发展的基本经验

通过三个阶段的改革发展,尤其是20世纪末至今的10余年间,我国基本完成了高职院校布局结构的调整优化,主要有四个方面的经验。

(一)管理体制与办学体制改革是高职布局结构调整优化的重要保障

我国高职教育基本形成了中央和地方政府分级管理与负责、在国家政策指导下以省级政府统筹为主的管理体制。与计划经济时期大一统的管理体制

不同,这一体制强调简政放权、开放办学,不断梳理甚至重塑政府与高校的关系,充分发挥多种力量的办学积极性、自主性和主动性,并使政府从全能型、无所不管制型向有限职能型、服务型与治理型转变。正是在这一体制的推动下,省级高职院校加快了布局结构调整优化的步伐,高职院校的办学自主权加大,民办高职教育蓬勃发展。

(二)注重社会效益与经济发展需求,是高职布局结构调整优化的战略导向

高职教育具有高等性与职业性双重属性,决定了它与区域经济结合最为密切。同时,高职教育是市场运作下由多种经济成分构成的重要领域,关注高职教育的产业属性,重视提高教育服务经济发展的实效,尤其是不断满足产业结构转型升级的需求。1985年前后,国内成立了一批短期职业大学,因对高职教育的本质属性认识不清,大多办成了压缩型本科,甚至通过“专升本”转成了学术型大学,丧失了自身价值。高职布局结构的调整与优化是适应产业结构转型升级和经济发展方式转变的一项紧迫任务,目的在于通过制度创新、结构优化、资源整合等,建立高职与社会经济发展之间健康有序、优质稳定的协调关系,提升教育质量与社会效益。

(三)国际化、集成化、协同化发展是高职布局结构调整优化的重要取向

高职院校现有的优势是静态的、暂时的,伴随国内外社会环境的不断变化,高职布局结构的调整优化必须创新思维,否则,这些静态优势都将丧失。例如,20世纪80年代中心城市办大学赋予了高职布局结构以新现象,但随着时代的发展,高职过于集中在大城市,不仅使当地劳动力的结构性矛盾日益突出,还进一步拉大了城乡差距。专业设置雷同,也造成了高职教育资源的浪费,不利于布局结构的优化与内涵建设。20世纪末至今,随着区域经济一体化进程的加快,教育国际化、一体化、协同化发展为高职教育布局结构注入了新动力,在规模、类型、层次、专业设置等方面突破了原有模式,使得合作办学、合作开设专业、中高职衔接、高本衔接、职业教育集团等多种形式并存。例如,按照产业集群发展态势,长三角地区统一规划和调整高职院校区域布局,着力打造多个高职园区、高校教学联合体等,注重基础设施共享、资源的集约共享、校区之间的开放融合。为实现区域高职教育的均衡发展,江苏省打造了苏州、南京两个高职教育中心城市,并加大了对苏北以及县级城镇高职教育协同发展的支持力度。^⑬

(四)高职教育布局结构的调整优化应是“质”与“量”的有机结合

新中国成立至今,在社会从传统走向现代、区域经济不平衡的背景下,对高职院校布局结构调整的一个惯常思维就是以均衡发展为目标,通过新建、迁移、倒闭、重组等手段调整优化。在高职教育规模化发展的阶段,这种思路及做法极为有效,但在以内涵建设和质量提升为重心的新阶段,这种粗放型模式在本质上属于简单的扩大再生产,远不能适应新时期高职教育与社会发展的要求。盘活存量比扩大增量具有更大意义,因此,应摒弃单纯的规模经济,从重数量到重质量,加强高职教育资源的整合与优化。^⑭

[注释]

① 潘懋元,王伟廉.高等教育学[M].福州:福建教育出版社,2007:72.

② Kevin Honglin Zhang.What Explains China's Rising Urbanization in the Reform Era?[J].Urban Studies,2002,39(12):2301.

③ 陈慧青.中国高校布局结构变革研究[D].厦门:厦门大学,2009:63.

④ 宋文红.我国高等教育宏观管理结构的演变及启示[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2004(5):86.

⑤ 教育部.中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html,2015-01-29.

⑥ 李岚清.李岚清教育访谈录[M].北京:人民教育出版社,2003:302.

⑦ 张铁明.教育产业论——教育与经济增长关系的新视角[M].广州:广东高等教育出版社,2002:169.

⑧ 私立华联学院.私立华联学院简介[EB/OL].http://www.hlu.edu.cn/news_viewtz.aspx?Nid=46d82336-32a7-4f74-89ed-5ac85297affe,2015-03-18.

⑨ 邓晓春.21世纪初中国高等教育发展战略和布局结构的研究(上)[J].辽宁高等教育研究,1999(4):10.

⑩ 陈晓.高等教育再临拐点[J].民生周刊,2011(24):32.

⑪ 教育部.2004年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/200507/10934.html,2015-03-02.

⑫ 教育部.2012年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1485/201308/155798.html,2015-03-02.

⑬ 周红莉,谭辉平.区域经济一体化进程中高职教育协同发展研究——长三角地区的经验与启示[J].中国职业技术教育,2015(6):70.