

2017年第6期(总第22期)

高职研究资讯简报

政策研究室
高教研究所



2017年11月12日

目录

政策导航 3

省政府办公厅关于印发江苏高等职业教育创新发展卓越计划的通知..... 4

方家之言 9

高等职业教育: 中国对世界教育的独特贡献 10

理论视窗 14

优质高职院校建设的必要性、价值标准与行动框架 15

他山之石 27

美国社区学院的新变革 28

政策导航

编者按: 作为一种跨界教育, 高职教育跨越了企业与学校, 跨越了工作与学习, 跨越了职业与教育的疆域。对于建设优质高职院校而言, 至关重要的一点就在于, 打破职业教育体系与劳动力市场的分离局面, 这是建设优质高职院校的基本前提。高职院校是否优质, 社会最有发言权, 须充分发挥行业、企业以及社会组织等外部力量的作用。为了建设优质高职院校, 须加快高等职业教育人才培养核心标准的研究与制定工作, 使得优质高职院校的人才培养“有法可依”。本期特选相关政策文件和学术论文, 供大家学习与研究。

省政府办公厅关于印发江苏高等职业教育创新发展卓越计划的通知

苏政办发〔2017〕123号

为深入贯彻党中央、国务院关于加快发展现代职业教育的决策部署，认真落实《中共江苏省委江苏省人民政府关于深入推进教育现代化建设努力办好人民满意教育的意见》（苏发〔2016〕17号），加快培育建设一批卓越高职院校，全面提升我省高等职业教育改革发展水平，更好地为推进“两聚一高”新实践和“强富美高”新江苏建设服务，制定本计划。

一、总体要求、基本原则和主要目标

（一）总体要求。深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，贯彻落实省第十三次党代会部署要求，主动策应江苏“一中心、一基地”建设对技术技能人才的迫切需求，坚持以立德树人为根本、以能力提升为核心、以产教融合为抓手、以开放创新为突破，建设一批全国领先、特色鲜明、充满活力的高职院校，推动全省高等职业教育提高内涵质量、优化布局结构、创新体制机制，扩大优质高职资源总量和覆盖面，打造高等职业教育强省，为经济社会发展提供有力支撑和保障。

（二）基本原则。

1. 服务发展，创新引领。适应经济发展新常态，服务国家和地方发展战略，引导高职院校紧紧围绕高素质技术技能人才培养目标，在体制与机制、结构与形态、管理与服务、教育与教学、技术与技能等方面创新发展，提升服务能力。

2. 扶优扶强，彰显特色。重点支持综合优势明显、整体实力较强或专业特色鲜明、在国内同类院校领先的学校，集中资源和力量实现关键突破，同时突出高职院校办学特色、专业（群）特色、文化特色，形成错位发展、竞争发展、特色发展的优良生态。

3. 产教融合，协同育人。健全政行校企协同育人体制机制，支持高职

院校参与制定行业标准、企业用人标准、专业建设标准等，增强专业设置与产业结构的契合度，构建专业建设与产业发展的联动机制。

4. 以文化人，优化治理。加强和改进高职院校党建与思想政治工作，培育塑造以德为先、德技（艺）双馨、各具特色、薪火相传的职业教育文化。落实高职院校办学自主权，完善治理结构，推进高等职业教育治理能力现代化。

（三）主要目标。通过5年左右的努力，重点打造5-8所在全国具有领军地位、专业建设水平高、国际化程度高、特色鲜明、成果丰硕的江苏省卓越高职院校。为实现这一目标，遴选培育20所左右江苏省高水平高职院校，建设一批江苏省高职高水平专业集群，覆盖300个左右骨干专业，打造30个左右江苏省高职产教融合集成化实践平台，推动优质高职资源示范辐射作用进一步增强，促进高职院校结构优化、布局合理，全面提升高职教育质量、综合实力和服务能力。

二、重点任务

（一）突出立德树人，大力培养卓越技术技能人才。遵循以学生为中心的理念和高职人才培养规律，坚持养成教育与发展教育相结合，关键技能、专业知识与价值观相结合，探索技术技能人才培养新模式。制定高职卓越技术技能人才培养计划，大力弘扬工匠精神，推进“双元制”、现代学徒制等人才培养模式，开展卓越技术技能人才培养教学改革试点。加快对《悉尼协议》的研究和对接，积极探索工程教育认证。探索高职创新创业教育和文化育人新路径，支持高职院校建立30个省级大学生创新创业示范基地和省优秀创新创业导师人才库，打造30个高职院校文化育人示范基地。完善职业教育人才成长“立交桥”，促进技工教育与高职教育，中职与高职、应用型本科、专业学位研究生教育纵向贯通，探索本科层次职业教育实现形式。

（二）突出需求导向，集群建设高水平骨干专业。针对江苏产业集群式发展的特点和规律，联合行业主管部门和行业组织，制定高职重点专业集群建设规划，重点打造智能制造、信息技术、新材料、能源环保、交通建设、健康、财经、文化旅游、现代农业等9个专业集群。以9个专业集群和300

个高水平骨干专业建设为抓手,优化专业结构,强化专业特色,加强专业协同和跨界整合,提升专业竞争力和服务力。贴近生产一线,坚持人才链、产业链、创新链相结合,促进各专业集群的教学、师资、实训和科技创新平台等资源共享,协同开展应用研究,面向企事业单位开展技术开发、转让、咨询和服务。建立科学的专业标准与专业评估制度,健全就业与招生人才培养联动机制,完善专业改造、优化与退出机制。

(三)突出人才强校,培育引进技术技能大师。大力实施人才强校战略,充分发挥高职院校人才“蓄水池”作用,制定技术技能大师校企双聘计划,分批引进聘请200名左右大国工匠和技能大师。加强“双师型”教师队伍建设,支持教师到企业兼职,选聘企业技术带头人到高职院校担任产业教授,实现高职院校教师与企业技术专家双向流动、两栖发展。优化高职院校师资队伍结构,提高高层次专任教师比例,鼓励支持符合条件的高职院校优秀教师到研究生培养单位兼任专业学位研究生导师。全面提高教师实践教学能力、应用技术研发水平,开展实践创新人才和技能教学大师评选,培养高职教育名师、技能大师,建设优秀教学团队。

(四)突出机制创新,集成打造产教融合实践平台。健全政行校企协同育人的体制机制,强化高职院校与市县、园区、行业组织的深度系统合作,制定江苏高职院校产教融合实践平台集成建设计划,建设30个融实践教学、技术服务、创新创业、产业培育于一体的产教融合大平台,努力成为行业、区域乃至全国教育培训与实训中心、技能鉴定中心、技术研发中心和公共技术服务中心。完善高职院校内部治理结构,支持组建由行业组织、企业参加的院校理(董)事会、专业建设委员会、校企合作委员会并有效发挥作用。探索建立以资本为纽带、专业为支撑的紧密型职教集团,探索具有现代学徒制特征的混合所有制办学。激发企业协同育人积极性和主动性,遴选、认定和支持一批省级校企合作育人示范企业。

(五)着眼世界一流,提升国际化水平。适应国家开放大格局,积极参与国际教育分工。依托高水平高职院校、骨干专业,重点建设一批留学江苏目标高职院校。探索高职院校中外合作办学新模式,重点建设50个高水

平示范性中外合作办学专业和一批优质课程、实训基地。开展技术技能人才培养中外合作课程改革试点,着力引进国际先进的职业标准、专业课程、教材体系和数字化教育资源,推动专业核心课程与国际通用职业资格证书相衔接。加强教师交流、学生交换、学分互认,支持师生海外学习、实习和工作。服务国家“一带一路”战略,依托中国-东盟国家职业教育合作对话会等平台,探索校行企联合“走出去”新模式,建立境外职业人才培养培训基地。鼓励高职院校参加世界技能大赛。

(六)着眼智慧高职,加快信息化步伐。结合“智慧江苏”建设,推进高职院校建设基于云架构的信息基础设施平台、数据共享平台、综合管理服务平台,推动一批高水平高职院校率先建成智慧校园,打造高速、泛在、安全的网络环境。建设网络学习空间、名师课堂、众创空间等各类学习载体,构建数字化、网络化、智能化、个性化的线上线下协同教育新体系。重点立项建设20个左右省级专业教学资源库,开发300门左右省精品在线开放课程,建成10个左右省级职业能力培养虚拟仿真实训中心。梳理高职院校管理服务关键业务,再造业务流程,开发应用模块,提升高职院校管理服务信息化水平。

三、保障措施

(一)强化统筹协调。省教育体制改革领导小组进一步加强对高等职业教育的统筹规划和宏观管理,建立健全推进机制,协调解决重要问题。对重点任务和重点项目加大督促检查力度,强化事中监督管理和事后评估验收。充分发挥省高职教育研究会、省高职院校书记(校长)联席会等组织的作用,集聚全省高职教育研究人才,开展前瞻性、实证性、政策性课题研究。

(二)加大经费投入。建立高等职业教育财政经费稳定增长机制。对入选江苏省卓越高职院校和高水平高职院校的公办院校,生均财政拨款按省属普通本科院校标准拨付,其中卓越高职院校根据办学绩效给予综合奖补;对入选的民办院校,适当给予奖补。

(三)完善质量体系。推进高职院校内部质量保证体系诊断与改进,完善评估制度,形成全要素、网络化的内部质量保证体系。完善和落实高职院

校(企业)年度质量报告制度,发挥好人才培养状态数据在宏观管理、行政决策、院校治理、教学改革中的基础性作用。

(四)激发办学活力。探索发展股份制、混合所有制高职院校,积极支持各类主体以独资、合资、合作等方式或以资本、知识、技术、管理等要素参与举办高等职业教育。稳步扩大优质民办高等职业教育规模,政府对非营利性民办高职院校在土地供应、规划建设、金融税收、设置审批、项目申报和奖励评定等方面,给予公办高职院校同等待遇。



方家之言



高等职业教育: 中国对世界教育的独特贡献

姜大源

中国高等职业教育是世界教育百花园里的一朵奇葩。这是以1300所高职院校的体量生存于中国广袤国土上的一种教育, 是与中国改革开放同步发展起来的一种教育, 是伴随中国30多年高速发展成为世界第二大经济体背景之下成长起来的一种教育。

教育的质量好坏, 既要看结果还要看过程, 既要看历史沿革又要看国际比较, 对中国高等职业教育生长与发展规律的梳理表明, 中国教育能够走向世界, 能够对世界做出贡献的, 很可能首先是中国的职业教育, 尤其是中国的高等职业教育。

第一, 高等职业教育具有鲜明的中国特色。可以说, 中国是高等职业教育的发源地。若以立法为标志, 目前世界上以立法形式明确界定和实施高等职业教育的国家有两个, 一个是1996年予以立法规定的中国, 一个是2004年予以立法规定的瑞士。其他国家基本没有这一概念。

中国高等职业教育诞生于1978年改革开放之时, 为适应地方经济对应用型人才的迫切需求, 缓解经济快速发展与人才需求紧缺的矛盾, 一种新型高等院校——专科层次、学制三年的职业大学应运而生, 如1980年创办的南京金陵职业大学、武汉江汉大学等6所学校。1985《中共中央关于教育体制改革的决定》首次将高等职业教育纳入国民教育体系。1999年6月《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步指出: “要大力发展高等职业教育, 培养一大批具有必要理论知识和较强的实践能力, 生产、建设、管理、服务第一线 and 农村急需的专门人才。”关于高等职业教育培养目标的表述尽管几易其词, 其基本内涵没有变化。

高等职业教育的发展历程表明, 从其出生那一天起就与中国经济发展紧密相连, 就带有浓厚的、深刻的中国特色的烙印, 是中国改革开放的重大成果。中国高等职业教育的出现, 丰富了世界高等教育的内涵和形式。伴随经济发

展而出现的独具中国特色的高等职业教育, 有许多耐人寻味的规律和特征, 需要去总结和梳理。例如, 中国高等职业院校从当初6所发展到今天约1300所, 增长了200倍! 这里最重要的原因就在于其满足了中国经济发展, 尤其是区域经济发展的需要。进一步提炼其中的经验并升华为教育理论, 中国高等职业教育将以其独特的内涵与形式自立于世界高等教育之林。这很可能是中国对世界教育所做的独特贡献。

第二, 高等职业教育具有鲜明的职业特色。可以说, 职业教育是中国高等职业教育的发源地。尽管中国高等职业院校的前身——职业大学是在1980年左右独立设置的, 但其被国民教育体系正式接纳则是1995年5月的事。由原国家教委发布的《关于推动职业大学改革与建设的几点意见》(教职[1995]12号文)正式宣告, 职业大学是中国高等教育的一种办学形式。高等职业院校的管理一开始就是原国家教委职业教育司的职能。此后1998年至2011年, 在由高等教育司管理的十几年中, 其不仅始终是作为高等教育层次中具有强烈的“职业性、开放性、实践性”的教育类型得以继续发展, 而且又经历了传统高等学校严谨规范办学的洗礼。2011年重新由职业教育与成人教育司管理。

目前虽还没有对1300所高等职业院校“出身”的全口径统计, 但100所国家示范性高职院校、100所国家骨干性高职院校中, 80-85%是由中“升”上来的。所以究其整体来说, 高等职业教育不是从高等教育领域里衍生出来的, 而是在职业教育这块土壤上长大成人的, 是职业教育领域内生的产物, 职业教育是高等职业教育的基因。高等职业教育和中等职业教育都是职业教育, 这是其教育的类型属性。在类型属性上冠以“高等”和“中等”, 则是其教育的层次属性。

第三, 高等职业教育具有鲜明的原创特色。可以说, 这些原创是传统的普通高等学校所不具备的。近年来, 特别是致力于提升高等职业院校办学水平的“国家示范性高等职业院校建设计划”以来, 高等职业教育不仅在实践层面, 而且在理论层面, 有许多成果可以总结、提升, 有利于形成可操作的规范制度和职业教育的学科理论。

在实践层面取得突破的领域至少有以下三个方面:

一是就业立校、开放办学的功能定位，特色十分清晰。当前中国95%的地市至少有1所高职院校。这表明，其一，高职院校已成为培养区域经济发展和社会服务所需职业人才的基础阵地；其二，高职院校已成为促进新型城镇化和区域经济社会协调发展的驱动力量；其三，高职院校近六成毕业生在300人以下规模企业就业，已成为推动中小微企业技术升级发展的重要主体，且创业比例高于普通高校。

二是关注学生，服务社会的评价标准，特色十分突出。“高职教育基于综合改革与本土实践的质量观正在形成”，这一质量观的要素为：其一涉及高职生源特点的学生发展：学生中家庭第一代大学生比例上升，阻断了贫困的代际传递，促进了教育公平；其二涉及高职教育规律的教学改革：专业设置瞄准产业和新业态，创新了校企合作机制，建设了线上线下结合的教学资源库；其三涉及高职办学指向的服务功能：基于专业建设状态数据采集平台的高职年度质量报告，与教学工作诊断改进制度有机组合，形成了独具高职特色的质量评价框架。

三是引进走出，国家担当的国际交流，特色十分显著。伴随着国家“一带一路”战略，伴随着中国制造的“走出去”步伐，高职院校的国际化合作与交流走出了一条镌刻高职特征的“引进来”与“走出去”的协同发展之路。例如，

天津渤海职业技术学院在泰国大城技术学院举办了工程实践创新项目“鲁班工坊”，并已在此基础上向东盟各国扩展，与泰国、印尼和越南20多个院校签订了合作协议；

天津职业技术师范大学以中国高职院校为原型在埃塞俄比亚援建的职业技术学院；

宁波职业技术学院创办“发展中国家职业教育研究院”；

南宁职业技术学院等院校承办每两年一届的“中国——东盟职业教育联展暨论坛”，以及正在筹建的“边境职业教育联盟”；

武汉铁路职业技术学院在中泰高铁建设框架下与泰国班普等5所学院联合培养高铁运营、管理、维修人才项目；

苏州工业园区职业技术学院每年接受新加坡、芬兰等5所院校500名学生的学分制学习等等。

此外，2008年财政部、教育部启动“高职院校领导海外培训项目”共派出47个赴境外进修团组，选派了101所国家示范性高职院校，102所骨干高职院校及90所省属重点高职院校的领导和后备干部赴美、德、澳、加、英、瑞、新、韩等国进修，共计882人次，撰写研修报告和论文828篇。该项目宣传推介了我国高等职业教育改革和发展的成就和经验，有力配合了中美、中英、中欧人文交流工作，为职业教育领域的中外人文交流做出了积极贡献。引起了各国对中国和中国高等职业教育的极大兴趣和关注。

高职院校国际化的积极探索，将有可能形成被称为“鲁班工坊”的中国职业教育“走出去”形态，成为配合国家战略而有担当的高职国际化趋势。

中国特色、职业特色、原创特色，彰显了中国高等职业教育的自信，是中国教育对世界教育的一种独特贡献。

(来源：教育部网站,2016年6月28日)



理论视窗

优质高职院校建设的必要性、价值标准与行动框架

郝天聪

摘要：在高等职业教育改革进入内涵提升阶段之后，追求高等职业教育的精细化发展逐渐成为一股新的潮流，优质高职院校建设计划随之提上日程。建设优质高职院校的必要性在于提升高等职业教育质量，贯彻高等教育强国战略，应对外部经济社会变革。不同利益相关者对优质高职院校是否优质具有不同的价值标准，以高职院校本身为参照对象，可以分为内部价值标准和外部价值标准。优质高职院校建设计划的实施是一个系统工程，也是一个涉及政治、经济、文化、教育等各个领域的复杂问题。相应地，优质高职院校建设行动框架的制定需要从宏观、中观和微观等多个层面提出针对性的策略。

关键词：高等职业教育；优质高职院校；必要性；价值标准；行动框架

随着现代职业教育体系建设进程的推进，从规模式发展向内涵式发展的转型成为高等职业教育发展的主导价值取向，也成为新一轮高等职业教育改革的主题。如今，高等职业教育改革已经进入内涵提升的关键阶段，其重要特征就在于追求高等职业教育的精细化发展。而要实现高等职业教育的精细化发展，离不开国家政策的大力扶持。为此，教育部发文指出，到2018年，将支持地方建设200所优质专科高等职业院校。北京、天津、浙江等30个省市今后3年预估投入63.65亿元建设313所优质高职院校。所谓优质高职院校建设，就是对准“世界先进水平的一流高职院校”这一理想目标，在国家示范（骨干）院校建设基础之上，在先求全局做大（规模化发展），再求局部做强（国家示范性项目建设）之后，通过着力深化、转化和固化示范性建设成果，持续创新发展高职教育，最终实现高职院校的整体内涵做优，全面提升办学品质与境界。优质高职院校建设的最终目的在于，增强我国高等职业教育发展的活力，提升我国高等职业教育的吸引力，并为受教育者提供更有质量的高等职业教育服务。

一、优质高职院校建设的必要性

推动优质高职院校建设并非是纯粹的政策驱动结果，而更多的是一种历

史选择,它是高等职业教育发展到一定阶段之后的必然产物。综合来看,这一项目的实施是提升高等职业教育质量的内在要求,也是贯彻高等教育强国战略的必然选择,还是应对外部经济社会变革的现实之举。

(一) 提升高等职业教育质量的内在要求

建设优质高职院校是提升高等职业教育质量的内在要求,是对示范(骨干)高职院校建设的深化与拓展,符合高等职业教育发展的基本规律。从示范(骨干)高职院校建设到优质高职院校建设,并不是在前者之中选拔“985”“211”,而是在更多的高职院校层面推广这一项目,倡导更多的高职院校走精细化发展道路,从而带动高等职业教育整体发展水平的进步。20世纪80年代以来,经过30多年的跨越式发展,高等职业教育规模不断扩张,在我国高等教育大众化进程中发挥了至关重要的作用。新世纪以来,从规模上看,高等职业教育已然占据了高等教育的半壁江山。然而,就质量而言,高等职业教育与普通高等教育相比较仍然存在较大差距。为了提升高等职业教育质量,2006年,教育部、财政部启动了“国家示范高职院校建设计划”。2010年,又在原100所国家示范高职院校的基础上,新增了100所骨干高职院校,以此来深入推进“国家示范高职院校建设计划”。如今,示范(骨干)高职院校建设项目多已进入验收阶段。从效果来看,示范(骨干)高职院校的教育质量得到明显提高,并起到了一定的示范、引领作用。然而,在建设过程中也出现了示范(骨干)高职院校布局结构不尽合理、院校发展不平衡、办学特色不够明显、办学效益偏低等方面的问题。也就是说,示范(骨干)高职院校建设的实际效果与理想中的目标仍然存在较大差距,所发挥的以点带面作用相对有限,尤其是未能带动落后地区高等职业教育的发展。鉴于上述问题,为了进一步巩固示范(骨干)高职院校的建设成果,使高等职业教育改革的红利惠及更多的地区,让更多的人享受到优质的高等职业教育资源,发挥高等职业教育精准扶贫的作用,教育部适时推出优质高职院校建设计划不失为明智之举。

(二) 贯彻高等教育强国战略的必然选择

所谓高等教育强国战略,就是通过发展高等教育来达到强国目的的一种国家战略。实施高等教育强国战略是一个国家经济社会发展到特定阶段之后拓新发展的必然要求。事实证明,当一个国家保持在稳定发展的时期,教育能够兴国;但是,当一个国家可以超越和走向更发达的时期,教育中的高等教育能够强国。深入贯彻高等教育强国战略,必须把做强本国高等教育当作基本前提和核心工作来看待。为了尽快实现这一目标,国家先后推出了“211工程”“985工程”“2011计划”等,在得到国家重点建设支持之后,列入工程与计划名单的大学在人才培养、科研实力以及社会服务能力等方面均取得显著进步,但也对整个高等教育体系带来一定的消极影响,比如高等教育资源重复投入、大学之间缺乏竞争与公平、大学身份层级固化等问题。为了解决上述问题,2015年11月5日,国务院正式颁布了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,方案提出坚持“以一流为目标、以学科为基础、以绩效为杠杆、以改革为动力”的基本原则,鼓励和支持不同类型的高水平大学和学科差别化发展,总体规划、分级支持,加快建成一批世界一流大学和一流学科。这一计划被看作是高等教育领域改革的又一重大举措,它对于落实高等教育强国战略具有重要意义。高等教育是一个有机的整体,各个组成部分均承担着整体赋予的功能,也发挥着相应的作用。作为高等教育的重要组成部分,高等职业教育的发展水平明显低于普通高等教育,是高等教育发展的薄弱环节。在普通高等教育大力推行“一流大学、一流学科”建设计划的背景下,高等职业教育更应该以实际行动来贯彻高等教育强国战略,必须把建设一批“国内一流、国际知名”的院校提升到国家战略的高度来落实。在此背景之下,加快推进优质高职院校建设计划就成为深入贯彻高等教育强国战略的必然选择。

(三) 应对外部经济社会变革的现实之举

经济社会的发展在很大程度上依赖于人们所具有的技能,以及人们在整个职业生涯中发展的可持续性。对全球化时代的新型劳动力而言,这一定律尤为重要。高等职业教育承担着为经济社会发展培养高技能人才的任务,它

不仅是社会事业的组成部分，也是经济发展的重要支撑。作为社会事业的组成部分，高等职业教育具有公益性特征，它要满足人民日益增长的对优质高等职业教育服务的追求。随着社会转型的不断深入，我国逐渐从总体性社会过渡到分化性社会，社会的分化程度不断提高，异质性元素更加丰富，社会分工更加细致，不断涌现出新的职业，也淘汰一批旧的职业，这就要求高等职业教育做出相应的变革，调整高等职业教育结构，提供更加优质精细的高等职业教育服务，从而适应社会不断变革的要求。而且，我国正在大力构建学习型社会，全民教育、终身教育理念已然深入人心，只有拓宽高等职业教育的服务范围，丰富高等职业教育的功能，提供更加优质的高等职业教育服务，才能吸引更多的人关注、参与职业教育。长期以来，高等职业教育一直是与经济发展联系最为密切的一种教育类型。作为经济发展的重要支撑，高等职业教育要结合经济发展的最新形态，调整人才培养方向，从而为经济发展提供更有质量的高技能人才。如今，我国经济发展已经进入新常态时期，经济增长速度从高速增长转为中高速增长，经济发展从主要依靠要素驱动、投资驱动转为依靠创新驱动，经济结构也从中低端向高端优化升级。供给侧结构性改革的推进，以及“中国制造2025”战略的实施，标志着我国的经济转型已经进入关键时期。

在这样一个关键时期，高等职业教育的发展方向势必要做出相应调整，应该深化对高等职业教育内涵式发展的认识，也需要更多的高职院校培养适应经济变革要求的具有创新特征的高技能人才。面对经济变革所产生的巨大人才需求，仅仅依靠示范（骨干）高职院校的力量是十分有限的，优质高职院校建设计划的推进无疑将有助于这一问题的解决。

二、优质高职院校建设的价值标准

任何一种质量保障系统或者监测系统都必须尝试平衡所有的利益相关者的需求，对利益相关者的划分具有多种不同方式，但是其中最有力的划分方式之一就是区分内外部利益相关者。鉴于此，当我们去评判优质高职院校的建设水平是否优质时，就需要考虑到不同利益相关者的价值标准。对不同的

评判者而言，关于高职院校建设的优质与否往往具有不同的价值标准。以高职院校本身为参照对象，可以将其分为内部价值标准和外部价值标准。

(一) 优质高职院校建设的内部价值标准

1. 学生视角下的优质高职院校。优质高职院校建设的核心理念必然是以学生为中心，因此，学生就成为优质高职院校是否优质的首要评判主体。只有将学生放在教育过程的中心位置，才可以说，优质理念已经深入贯彻到职业教育与培训之中。对学生而言，优质高职院校应该能够满足学生的下述要求。首先，优质高职院校应该能够满足学生的个性化学习需求。所谓个性化学习，就是赋予学生更多的学习自主权，鼓励学生自主选择学习内容，独立探索学习方式，在自我学习实践中积累相应的知识与技能。其次，优质高职院校应该能够帮助学生实现多样化的生涯发展。在构建现代职业教育体系的背景之下，高职教育并不等同于就业教育，它更强调帮助学生实现多样化的生涯发展，就业仅仅是其中的一个生涯发展方向。对优质高职院校学生而言，应该拥有就业、创业、升学、转学、留学等多种生涯选择的机会。再次，优质高职院校应该能够使學生获得较高的竞争力。优质高职院校应该具有显著的人才培养成效，学生在进入劳动力市场之后能够找到合适的工作岗位，并能在后续的职业生涯发展中保持足够的竞争力。

2. 教师视角下的优质高职院校。在优质高职院校建设过程中，教师实际上扮演着双重角色。一方面，教师是建设优质高职院校必不可少的师资力量，高素质的教师对于提升课堂质量与教学水平至关重要；另一方面，就教师个人而言，该群体也是优质高职院校建设的直接受益者，优质高职院校的建设理应为教师带来更多的福祉。为了给优质高职院校建设提供强有力的师资保障，也为了帮助教师实现职业生涯的可持续发展以及生活质量的有效提升，优质高职院校至少应该做到以下三点。其一，优质高职院校教师应该拥有足够的专业发展机会。优质高职院校应该贯彻终身教育的理念，将教师短期培训与长期培养相结合，针对不同的教师制定个性化的培养方案，从而帮助教师实现专业化发展。其二，优质高职院校教师应该拥有宽松的自主空间。优

质高职院校对教师的管理不能过于注重各种硬性管理规定，应该探索更多人性化的管理方式，给予教师更为宽松的自主空间。其三，优质高职院校教师应该拥有与其劳动相匹配的工资待遇。根据马斯洛的需要层次理论，如果教师没有相应的工作待遇保障，生活质量只能维持在一个较低的水平，那么就很难有精力投身于个人的专业化发展以及教育教学之中。

3. 管理者视角下的优质高职院校。管理者在对优质高职院校进行评判时，通常是以办学水平为出发点的。在高职院校管理者眼中，优质高职院校理应是“国内知名、世界一流”的高职院校。正如某高职院校校长所言，推进中国高等职业教育的可持续发展，必须致力于打造一批类型特色鲜明、教育质量优异、“国内一流、国际知名”的高职院校，以此来增强高职教育的吸引力和生命力，彰显高等教育强国和职业教育大国的实力和水准，推进人力资源强国的有效实施。在此理念之下，如何通过切实有效的管理实现办学水平的提高，就成为管理者的重要使命。具体而言，所谓国内一流，主要是指优质高职院校在国内应该具有较高的办学水平，在全国高职院校中理应处于领先地位，可以在高等职业教育改革与发展中起到示范与引领作用，其所培养的人才理应在国内劳动力市场竞争中占有明显的优势；所谓国际知名，主要是指优质高职院校应该具有较高的国际办学水平，能够开展广泛的国际合作与交流，其所培养的人才理应具有国际水准，并且有力参与国际劳动力市场的竞争。

(二) 优质高职院校建设的外部价值标准

1. 政府视角下的优质高职院校。对政府而言，优质高职院校属于其管辖的对象，政府主要是站在全局发展的高度来审视高等职业教育的质量。政府对优质高职院校进行评判的价值标准主要体现在其所发布的政策、文件之中。《高等职业教育创新发展行动计划（2015—2018年）》明确指出，优质高职院校理应具有“办学定位准确、专业特色鲜明、社会服务能力强、综合办学水平领先、与地方经济社会发展需要契合度高、行业优势突出”等方面的特征。

从上海市教育科学研究院和麦可思研究院编著的《2015中国高等职业教育质量年度报告》中，也可以看出政府对优质高职院校的期望内容。从维度

上看，政府主要关注学生发展、教学改革、政策保障以及服务贡献等四个方面。在此需要特别注意的是，优质高职院校能否为国家战略服务也是政府重要的关注点。比如，在“中国制造2025”战略之下，优质高职院校应该在人才培养方向上做出调整，力争为制造业转型升级培养所需要的高技能人才。又比如，在“一带一路”战略之下，优质高职院校理应与沿线国家加强国际交流与合作，在引进国外优质职业教育资源的同时，还要积极开展境外办学，从而推动中国职业教育走出国门，增强我国的文化软实力。

2. 市场视角下的优质高职院校。从本质上来看，高等职业教育的结果最终表现为三种经济形态：学生就业率、劳动力生产率以及经济增长率。在这三种经济形态中，市场无疑最为关注劳动力生产率。对企业而言，劳动力生产率是企业能否占据市场以及获得利益的关键所在。企业参与市场竞争主要依靠的是质量和价格。对我国而言，改革开放以来的人口红利目前已经消失。在劳动力价格优势丧失的情况下，必然要提高产品质量，而这有赖于劳动力生产率的提高。职业教育作为一种可以为劳动力提供教育与培训的教育类型，可以使雇员变得更有劳动力生产率。然而，只有在技能和知识获得会带来工作水平的提高时，劳动力教育才能是有效的；只有当学习到的东西被转化到学习场所之后，才能说增加的生产率源于劳动力教育的指导。因此，在市场视角下，企业更加关注的是优质高职院校能否培养出其所需要的具有过硬技能与素质的优质劳动力。这种劳动力一方面要具有企业所要求的基本知识和技能，另一方面要能够将所学知识和技能转化到工作场所。相比较而言，企业可能更加关注后者，原因在于，它更加关注高职院校培养的人才能在多大程度上带来整体生产率以及效益的提高。

3. 社会视角下的优质高职院校。从高职院校毕业之后，学生必然要走向社会，成为社会的一分子，而职业就成为其重要的社会标签。对一个社会而言，只有当社会中的每个成员能够各司其职时，才能有效优化社会结构，使整个社会维持在稳定的状态。正如柏拉图所言，在人的一生中，找到适合自己的位置是至关重要的。柏拉图认为，社会的需要是至高无上的，甚至有时候可以牺牲个人的利益。如果一个人能够接受到适合自己的教育或者培训，那么整个社会体系就能得到有效

地运转。有研究表明,许多人并不适合学习抽象知识,而让这部分人接受普通教育无疑是一种生命的浪费,最为有效的方法是让这部分人接受职业教育与培训,从而帮助其在社会中找到特定的职业角色。因此,从上述角度来看,优质高职院校理应为其毕业生在社会中找到适合其特点的职业角色。如果从高职院校毕业的学生能够在社会中找到自己的位置,并扮演好自身的职业角色,那么这种高职院校无疑就是优质的。反之,如果从高职院校毕业的学生无法在社会中找到自己的位置,对自己扮演的职业角色产生混淆甚至不能胜任该角色,那么这种高职院校就很难称得上优质高职院校。

三、优质高职院校建设的行动框架

优质高职院校的建设是一个系统工程,除了需要提供资金、人员等方面的基本保障之外,还需要从宏观、中观、微观等多个层面制定切合实际的行动框架。关于怎样建设优质高职院校,不能就建设本身而谈建设,实际上它是一个牵涉政治、经济、文化、教育等各个领域问题的复杂工程。对于这样一个工程,需要政府、企业、行业、高职院校等各利益相关者都动员起来,方能发挥优质高职院校建设行动的合力作用。

(一) 加强市场预测,创建政府层面的岗位供求信息系统

只有有效的预测才能使优质高职院校建设行动更有科学依据。当前阶段,在没有建立起有效的岗位供求信息系统的条件下,建设优质高职院校只能是一种奢谈。对于建设优质高职院校而言,至关重要的一点就在于,打破职业教育体系与劳动力市场的分离局面,这是建设优质高职院校的基本前提。原因在于,作为一种跨界教育,职业教育跨越了企业与学校,跨越了工作与学习,一句话,它跨越了职业与教育的疆域,因此,职业教育不能只是在“围城”中办学。市场预测主要是指对劳动力市场的供给与需求情况进行预测,而提供这一类型信息的系统被称为岗位供求信息系统。然而,就目前情况来看,我国仍然没有创建政府层面的岗位供求信息系统。这就容易造成不少高职院校在设置专业时的“跟风”现象,在没有进行有效劳动力市场预测的情况下,高职院校盲目设置需求并不是很大的专业,学生毕业之后自然无法在劳动力市场中找


到合适的岗位。究其原因,一方面是由于高职院校在设置专业时,视野过于狭隘,并未考虑到整个服务区域劳动力市场的状况;另一方面则是由于高职院校的自身实力有限,而劳动力市场预测却是一个复杂而艰巨的任务,在进行劳动力市场预测时缺乏科学的依据。实际上,美国也一度缺乏政府层面的岗位供求信息系统,职业院校不得不亲自参与劳动力市场的预测工作。幸运的是,20世纪90年代,美国联邦政府、州政府甚至一些当地机构都开始承担起劳动力市场预测工作。因此,为了建设优质高职院校,当务之急是加强劳动力市场的预测工作,建立起政府层面的岗位供求信息系统。需要注意的是,政府在进行劳动力市场预测时要深入到岗位层面,分析岗位的差异、技术要求、劳动力生产率等相关变量,而不能停留在唯“GDP”论的经济层面,否则很容易陷入预测陷阱,不仅无法为优质高职院校的专业设置提供科学依据,甚至有可能带来误导。

(二) 制定核心标准,明确高等职业教育的人才培养规格

明确的人才培养规格是优质高职院校建设的风向标。建设优质高职院校的关键在于,制定高等职业教育人才培养的核心标准,明确高等职业教育的人才培养规格。然而,对于高等职业教育应该培养什么样的人才,我国一直没有一个明确的定位。1991年,《关于大力发展职业教育的决定》第一次较为明确地提出高等职业教育的人才培养目标,即培养“技艺性强的高级操作人员”。2000年,《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》提出,高等职业教育要培养“高等技术应用性专门人才”。2011年《关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》提出,高等职业教育要培养“高端技能型专门人才”。2014年,《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》则提出,高等职业教育要培养的是“高素质劳动者和技术技能人才”。然而更为致命的问题在于,对于上述文件所描述的高等职业教育人才培养规格,国家并未出台相关文件来具体解释与该规格对应的核心标准。高等职业教育人才培养核心标准的缺失,容易导致高职院校在人才培养实施环节出现价值混乱与目标模糊等问题。与我国不同,美国特别强调人才培养规格的明

确性以及配套核心标准的制定,“高质量的生涯与技术教育是一种将严格的学术标准、技术标准与严谨的岗位技能整合起来的教育类型,其所培养的人才的核心技能理应包括学术技能、技术技能和就业技能三方面,学术技能和技术技能可以让学生找到雇主,而就业技能则有助于学生取得生涯的成功”。而且,为了更具操作性,美国制定了《共同生涯与技术核心标准》,包括12个生涯准备实践项目、16个职业群的知识与技能标准,以及针对相应职业路径的知识与技能标准,明确了成功的生涯教育项目应当帮助学生掌握哪些核心知识与技能。总而言之,为了建设优质高职院校,我国必须加快高等职业教育人才培养核心标准的研究与制定工作,进一步明确高等职业教育的人才培养规格,从而使得优质高职院校的人才培养“有法可依”。


(三) 完善顶层设计,打造开放互通的现代职业教育体系



顶层设计的完善可以为优质高职院校建设行动提供强有力的体系支撑。随着《关于加快发展现代职业教育的决定》和《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》的颁布,我国现代职业教育体系的顶层设计已经基本完成。两大文件的颁布实际上解决了现代职业教育体系“是什么”的问题,但是对于如何使它有效地运行并未提供针对性的、操作性的细则,现代职业教育体系的开放互通多是停留在“愿景”层面。由于现代职业教育体系的运行问题没有得到有效解决,各级各类教育之间仍然壁垒森严。在职业教育体系内部,职业教育体系与普通教育体系、继续教育体系之间,以及学校体系与工作体系之间,都没有建立起有效的转换渠道,导致职业教育体系的学生不仅难以在体系内部获得通畅的上升渠道,而且难以在职业教育体系、普通教育体系、继续教育体系之间灵活变换学习方式。在体系运行问题尚未解决的情况下,建设优质高职院校显然缺乏良好的制度环境。相比较而言,美国通过学分互认与衔接体系打破了各个体系之间的壁垒,帮助学习者实现了有效的纵向流动、横向沟通。基于学分互认与衔接体系,在生涯与技术教育系统内部形成一种贯穿中等和中等后教育,包含学术与技术知识和技能的课程与能力序列,引导获得一个或多个认可的中等后教育文凭,同时为学生提供获取更高

级学分的机会,包括双重注册、大学先修课程等,在教育系统外部,提升国家共同生涯与技术核心标准的认可程度,确保学生在生涯与技术教育项目中的学分能够被劳动力市场认可和通用,并为职业资格认定和技能水平晋级认定提供依据。如果我国优质高职院校并不具备升学、就业等多种功能,学生无法在不同的体系之间完成有效地教育转换,那么,就很难谈得上真正的优质。对我国而言,为了解决现代职业教育体系的运行问题,帮助学习者实现在各个体系之间的教育转换,必须探索建立有效的学分互认与衔接体系,并且制定学分互认与衔接实施细则。

(四) 强化多元治理,形成内外部质量保障的一体化格局



优质高职院校建设行动的组织实施需要发挥多元主体的协调治理作用,进而形成内外部质量保障的一体化格局。所谓“治理”,即用规则和制度约束和规范利益相关者之间的关系,以达到决策科学化、民主化的目的;治理理论强调多权力中心和多元主体参与,不同主体之间的竞争和合作是维护社会秩序和促进社会发展的重要动力源。就内部来看,不少高职院校的质量保障工作主要是由教务处人员兼职,导致质量管理与评价功能的重叠,尤其缺乏“第三方”(包括教师、学生等)的监督与问责;有些高职院校即使设置了专门的质量保障机构与人员,仍然存在权责不明、执行力差、推诿扯皮等现象。就外部来看,高职院校的质量保障工作主要是由政府监管的,采用的方式是自上而下的评审制度,缺乏其他外部力量(包括行业、企业、社会组织等)的参与。针对上述高职院校质量保障体系中存在的顽疾,为了更好地建设优质高职院校,必须实现从管理到治理理念的转变,发挥多元治理主体在高等职业教育质量保障中的作用,从而推动内外部质量保障一体化格局的形成。在内部质量保障上,优质高职院校理应在校内设立独立的“第三方”部门负责监管工作,从而实现管评功能的分离,同时也要注意明确监管人员的职责任务,提高监管的效率。在外部质量保障上,一方面要提高政府开展质量保障工作的专业性,成立专业化的质量保障机构;另一方面优质高职院校的监控不能只由政府全权负责,对于高职院校是否优质社会最有发言权,必须充分发挥

行业、企业以及社会组织等外部力量的作用。此外，还要建立内外部质量保障的衔接沟通机制，内外部质量保障体系不应是独立运行的，二者实际上应该是个一体化体系，相互之间的衔接与沟通有利于协调推进内外部质量保障工作，也有利于对优质高职院校做出更为客观公正的评价。

(五) 改革拨款方式，建立以绩效评估为导向的动态机制

优质高职院校建设行动的深入开展离不开经费的支持，经费投入能否取得成效，并非完全取决于绝对数量，而是主要取决于使用的精准度。为了更为有效地推动优质高职院校建设，必须改革传统的拨款方式，将绩效管理理念融入到经费调节过程中，建立以绩效评估为导向的动态机制。总结以往示范（骨干）高职院校建设的教训，可以发现，一个突出的问题就在于经费使用不当。虽然国家在示范（骨干）高职院校建设过程中投入了数量不菲的经费，但是实际收到的育人效果却十分有限。不少示范（骨干）高职院校过于注重硬件设施设备的投入，而忽视了“软件”的建设，真正用于学生培养上的投入十分有限；也有不少示范（骨干）高职院校没有对经费使用做出合理的规划，造成经费使用缺乏一定的针对性，甚至出现验收之前突击花钱的现象。鉴于此，在当前阶段，建设优质高职院校必须吸取示范（骨干）高职院校建设的教训，通过改革拨款方式，建立以绩效评估为导向的动态机制，来调控经费的支持力度。在国家层面确定试点优质高职院校之后，省有关部门要积极配合国家部委做好优质高职院校的考核工作。对于拟重点支持的优质高职院校，建议有条件的地区采取“先建设、后拨款”的方式，而条件相对较差的地区建议采取“边建设、边拨款”的方式，从而形成有效的激励约束机制。同时，基于优质高职院校人才培养的过程，通过构建“投资—回报”模型，利用科学的评估工具搜集和分析数据，对优质高职院校建设的经费使用情况进行科学而公平的绩效评估，从而进一步完善评价标准，优化质量监控流程。而后，根据绩效评估的结果，动态调整经费支持力度。对于建设进展良好、育人效果明显的优质高职院校，要酌情加大经费支持力度；而对于建设进展缓慢、育人效果不佳的优质高职院校，要适当核减经费支持力度。

(来源：职教论坛 2017年第22期)



他山之石

美国社区学院的新变革

朱浩,董冰雪

摘要:自美国政府实施“再工业化”战略以来,美国社区学院教育质量饱受质疑,招生面临挑战,教育供给与市场需求错位。针对上述问题,美国社区学院提出重视生涯与技术教育、重塑机构的办学定位以及推行社区学院免费化来突破自身的发展困境。该文通过分析以上内容,进而总结美国社区学院新变革的特点:通过诱致性制度变迁加强联邦政府对社区学院的干预力度;重塑机构定位进而强化与区域经济相联系的动态循环;通过统一评估促使联邦资助从“机会公平”转向“质量优先”。

关键词:社区学院;发展瓶颈;新变革;特点

一、问题的提出

自1901年伊利诺伊州乔利埃特公立高中校长斯坦利·布朗和芝加哥大学第一任校长威廉·哈珀联合创办美国历史上第一所社区学院—乔利埃特初级学院(Joliet Junior College)以来,社区学院已经发展成美国高等教育体系的重要组成部分。美国社区学院以“开放式”的招生方式、灵活的专业设置以及低廉的学费每年吸引数以百万计的学子进入社区学院求学。根据美国社区学院协会(AACC)的统计,2012-2013学年有超过770万学子进入美国社区学院就读,2015-2016学年美国社区学院的招生人数占到美国高等教育生源市场46%的份额。曾经就读于加利福尼亚州洛杉矶市西方学院(Occidental College)的美国总统奥巴马对美国社区学院给予了高度评价,认为其“代表着美国高等教育的灵活性,将永远为愿意学习且学习优异的学生提供求学机会”。在社区学院有18年任教经历的美国副总统夫人吉尔·拜登形容美国社区学院“是独特的美国教育机构,任何一个人都可以通过这个机构更加接近实现自己的美国梦”。

实际上,次贷危机之后,美国联邦政府和各州政府不断削减财政拨款,致使社区学院的一系列发展瓶颈逐渐显露。从“经济复苏计划”到“贸易调整援助社区学院和职业培训资助计划”“职业和技术教育计划”再到“社区学院承诺计划”,奥巴马政府执政期间颁布了一系列扶持政策来促进社区学院的发展。

2012年4月,美国社区学院协会发布了《重塑美国梦:21世纪委员会关于社区学院未来的报告》,提出重构社区学院的“3R”策略,即重新设计学生教育经验、重塑社区学院的角色和重建培养体系以应对面临的各种困境,这意味着社区学院新一轮变革的开始,社区学院未来发展的方向得以拟定。笔者认为,美国社区学院面临的发展瓶颈与我国高等职业教育发展中面临的问题具有一定程度的相似性。因此,我们有必要进一步了解:美国社区学院面临着哪些具体的发展瓶颈?美国社区学院采取了怎样的改革措施来突破发展瓶颈?美国社区学院的新变革有哪些特点?这三个问题是本文希望阐明的主要内容。

二、美国社区学院面临的发展瓶颈

纵观美国社区学院的发展历史,从首次招生仅有6名学生的初级学院发展到现如今在美国高等教育生源市场占据46%份额的综合性社区学院,其发展过程不断面临着各种机遇与挑战,培育出其强烈的危机意识,不断调整办学目标与理念,以适应美国社会发展的需要。在金融危机的冲击下,以美国为代表的发达国家先后出台“再工业化”的扶持政策以寻求重振实体经济。这意味着在未来的国际竞争中,技能型人才将成为影响国家竞争力的关键因素。事实上,中高端制造业回流为美国社区学院的发展提供了一次难得的机遇,也是巨大的挑战。

(一) 美国社区学院的教育质量饱受质疑

1974年4月,在美国社区学院协会主席艾德蒙·格利泽的推动下,协会成员在瓦伦西亚社区学院(Valencia Community College)举办了主题为“超越打开的门:开放式大学”(Beyond the Open Door: The Open College)的研讨会。自此之后,美国社区学院广泛采用“开放式入学”的招生方式,这也成为美国社区学院发展的最大特点之一,以至于其生源结构较之传统高等院校有着明显的区别。但是,随着社区学院的发展,生源质量成为制约其发展的主要因素之一。根据美国社区学院协会的统计数据,在2014年秋季美国社区学院招收的约730万名学生中,全日制学生仅有约280万人,非全日制学生约为450万人,少数民族生源占比51%,第一代大学生占比36%,来自低收入

家庭(家庭年均收入低于2.5万美元)的学生占比44%，年龄超过24岁的学生占比50.3%。大部分社区学院学生(包括应届高中毕业生)需要参加补习教育课程来提升阅读能力、计算能力和写作能力，并且整体学习能力也较为欠缺。美国社区学院学生参与中心(CCCSE)于2010年发布了题为《学生成功的核心：教学、学习和大学完成》的报告，反映出社区学院的教育质量令人担忧。报告显示：37%的全日制社区学院学生每周仅用不到5小时来复习上课所学内容；69%的学生在上课之前没有预习的学习习惯。随着民众对美国社区学院教育质量的关注，社区学院学生的学业成就成为一项重要的指标，其中包括就业率和收入等方面，但是这些指标难以跟踪，于是大学完成率成为衡量社区学院学业成就的核心指标。美国社区学院协会的一项调查显示，在社区学院就读的学生中，有60%的学生是以获得学位或职业资格证书为目标的，但是只有28%的学生在三年内顺利毕业并获得副学士学位，有45%的学生在六年内仍然没有完成学业，这一比例高出同类型四年制高等院校150%。另外，值得关注的是，对美国低收入家庭的学生选择社区学院的跟踪调查显示，这类弱势群体中顺利完成学业或升入更高层次院校就读的学生比例则更低。很大一部分学生花费数年的时间仍不能完成学业，还需要背负沉重的助学贷款，这无疑是对美国一贯信奉的“高等教育入学机会均等”理念的巨大挑战。

除此之外，虽然美国社区学院通过学分互认和转移系统来实现普职融合，学生通过学分互认和转移系统可以实现普通教育与职业教育的衔接，获得职业技能的同时也可以有机会继续深造获得更高的专业学位，但是能够顺利获得学士学位的学生比例不容乐观。美国社区学院学生参与中心的一项跟踪调查显示，虽然81%的社区学院学生表示希望获得学士学位或更高学位，但其中只有33%的学生成功转到四年制高等院校，而这部分学生中有42%的学生在六年内获得学士学位。换言之，只有不到14%的社区学院学生在六年内成功获得学士学位。

(二) 美国社区学院的招生面临挑战

在2000年到2010年的十年之间，美国社区学院和营利性高等教育机构

的招生都得到了迅速增长。美国国家教育统计中心(NCES)发布的调查数据显示，社区学院在这十年间招生人数从270万人增加到790万人，其中全日制学生的入学人数从200万人增加至330万人，在生源市场的占有率增长了4%。然而，营利性高等教育机构招生的增长速度更加显著。在1998年到2008年的十年间，美国营利性高等教育机构的录取总人数增长了27.1%(年增长率14%)，增长人数接近2000万，而美国大学整体录取的总人数只增长了32%(年增长率2.8%)，营利性高等教育机构所占据的高等教育市场份额从2.7%增长到7.6%。自2010年开始，美国社区学院的招生人数呈持续下降趋势。全美学生交流中心(NSC)的最新统计报告显示：与2011年秋季招生总人数相比，社区学院2012年招生总人数减少了3.9%，到2013年又减少了3.1%；2014年更是经历了近年来的最大跌幅，比2013年招生总人数减少了6.9%；到了2015年，社区学院招生人数的下降趋势有所缓解，但仍然减少了2.4%。与美国社区学院招生人数呈下降趋势相对应，美国联邦政府和州政府对社区学院的财政拨款也持续下降，而社区学院的学杂费则呈持续攀升趋势。正如密苏里堪萨斯大学杜鲁门公共事务学院的克瑞·柯戴尔教授所言，“当人们在权衡高等教育选择时，学费和获得就业机会是最为重要的影响因素，社区学院应该获得更多的政府财政支持以发挥更大的作用。”

2015-2016学年，社区学院的平均收费价格是3435美元，这个收费价格是公立四年制高等院校的37%，是私立非营利性高等院校的11%。对比而言，社区学院的收费价格并不算高，但在过去十年间保持了年均2.6%的增长速度。另外，鉴于社区学院招生对象的特殊性，年龄超过24岁的学生达到总人数的50.3%，经济独立的学生占到59%，学费开支只占到他们年度预算的20%，而生活成本对大多数学生来说是一个重要的障碍。

根据美国教育部的统计数据，社区学院对联邦政府和州政府财政拨款的依赖性极强。有研究显示：2000-2001学年，美国联邦政府和州政府对社区学院的财政拨款占社区学院办学经费来源的62%；到了2011-2012学年，社区学院的办学经费来源中，美国联邦政府教育拨款占到38%，各州政府教育拨款占到12%，总比例降至50%。社区学院办学经费不足，因而选择把这种经

济压力转嫁到学生学费上来。学生通过联邦助学贷款和其他机构助学贷款来完成学业，毕业后背负沉重的还贷压力。一旦无法顺利完成学业，其后果将不堪设想。这是学生权衡高等教育选择的重要影响因素。

(三) 美国社区学院的教育供给与市场需求错位

纵观美国高等职业教育的发展历程，产业结构的变化必然导致美国高等职业教育的社会化功能不断调整。从最早的赠地学院满足工农业发展的需求，到初级学院帮助美国进行社会分流，再到社区学院服务于区域经济发展的需要，高等职业教育与现代产业之间保持着一种协同发展、互动促进的关系。随着美国企业信息化和产业效能的提升，其就业结构不断发生变化，但是社区学院的教育供给出现了滞后现象。2011年拉姆·伊曼纽尔在当选芝加哥市市长后了解到，在未来10年内，芝加哥市的区域企业将提供20多万个全新的就业机会，但是芝加哥市的社区学院毕业生只有不到30%能够有资格获得这些就业机会，在部分具体的领域中又出现供大于求的现象，如医疗健康类职业的人才供给量达到125%。

美国社区学院在发展成为综合性社区学院的过程中，没有较好地平衡其多元培养目标，缺乏一致的机构使命，这必然导致教育供给与市场需求错位。自1988年美国社区学院协会发布了题为《构建社区：新世纪的愿景》(Building Communities: A Vision for a New Century)的报告之后，各社区学院进一步发展多元化的培养目标，大多数社区学院提供补习教育、职业技术教育、升学准备教育以及少量的学士学位课程等。在社区学院多元化的培养目标中，升学准备教育通常被认为是帮助学生获得成功的主要途径，而职业教育仍然被视为“二流教育”。社区学院为迎合生源市场的这种需求，必然会降低职业教育课程的比重。另一方面，虽然美国社区学院有着与区域企业合作办学的传统，但是区域企业参与社区学院办学缺乏有效的政策激励，仅靠外部推动和宏观指导是难以维持区域企业深度参与社区学院教育的。这必然使得两者之间的联系与合作处于低层次且无序的状态，区域企业的指导作用根本没有得以发挥，社区学院的教育供给与市场需求错位难以避免。

三、美国社区学院的新变革与转型

基于20世纪90年代以来美国社区学院所面临的发展瓶颈，加之美国政府和民众对社区学院期望与需求的多样化，美国社区学院将通过以下三个方面实现转型发展，这必将对社区学院的培养体系和办学模式带来巨大变革。

(一) 重视生涯与技术教育：以项目资助促进校企建立合作伙伴关系

较之传统的高等教育机构，社区学院受到劳动力市场变化的影响更为明显，这体现为部分社区学院不断调整课程来更准确地满足当地经济的需要，培养更为专业化和技能化的应用型人才。例如，位于密歇根州的马克姆社区学院(Macomb Community College)根据该州失业人口中大多数具有从事汽车行业的工作经历来重新界定他们的技能，从而更精准地提供培训服务，提升学生的职业能力。随着技术革命的加速和全球竞争的加剧，全美制造业者协会(NAM)发布了第三版《“技能鸿沟”调查报告》，对美国制造业的应用型人才缺失问题进行了深入研究，得出了“未来10年美国应用型人才难以满足产业界发展需求”这一结论。“技能危机”(Skills Crisis)一词引起了社区学院对生涯与技术教育的高度重视。美国总统奥巴马在竞选期间就提出“社区学院合作计划”，建议由联邦政府对社区学院提供20亿美元补助金，用于创建合作伙伴关系以提升教育质量。具体内容包括：(1)根据社区学院的学生和当地企业的需求，深入分析职业技术教育的种类；(2)实施新的学位课程，以满足新兴行业对职业技术教育的需求；(3)激励四年制本科院校，以增加社区学院学生进一步深造的机会。自奥巴马政府执政以来，推动社区学院与企业建立合作伙伴关系、共同培养符合行业需求的应用型人才被视为施政要务之一。政府委任副总统拜登成立工作小组，对美国应用技术培训项目进行调研，对社区学院与企业合作提出指导方案，并于2012年设立“贸易调整援助社区学院和职业培训补助金”(TAACCCT)。该补助金专门设有“校企合作专项资金”资助项目，从2012年到2014年共计投入20亿美元资助各类校企合作项目，仅2014年一年就有近千个项目获得资助。

在奥巴马政府的推动下，各州政府陆续出台了相关扶持政策。例如，芝

加哥市市长拉姆·伊曼纽尔在芝加哥城市学院(CCC)推出“从学院到职场”项目(即C2C项目),在社区学院的课程体系设计、课程实施和学生实习就业三个方面展开深入的校企合作。实施至今,已有超过150家企业参与了该项目。除了政府之外,各行业与社区学院也开始实施区域层面的校企合作项目。例如,美国医疗保健信息技术行业成立跨12个州82所社区学院的医疗保健信息技术专门人才培养联合体,近万名学员从中受益。在联邦政府、各州政府和社区学院的联合推动下,以项目资助的形式展开校企深入合作必将成为社区学院未来发展的趋势之一。

(二) 重塑机构的办学定位: 发展学士学位教育来提升学术质量

长期以来,社区学院以一般教育与职业技能教育作为办学定位,大部分学院只具有两年制副学士学位授予权,小部分学院能够提供学士学位课程。而美国联邦政府劳工统计局(BLS)的一项研究显示:一些高薪行业,包括飞机驾驶员、工程师、医生助理等,要求应聘者至少具备学士学位;在2002年到2012年间,美国有2022个具有增长潜力的就业岗位要求应聘者具备四年制学士学位。到2020年,美国预计有35%的职位空缺要求受聘者至少具有学士学位,30%的职位空缺要求受聘者至少具有副学士学位,1100多所社区学院能够招收40%的美国大学生。劳动力市场需求的变化对社区学院的办学定位和学术质量提出了更大的挑战,部分社区学院已经开始尝试进行学士学位教育。

作为民主党领袖的奥巴马总统极力支持社区学院的发展,希望社区学院具备更好的学术能力,提供学士学位授予权,进而为学生提供更多获得更高学位的机会。他在2015年推行“社区学院承诺计划”,为社区学院发展学士学位教育提供了契机。传统的社区学院通常采取转校的方式将完成副学士学位的学生转到具备学士学位授予权的四年制大学,但是这一比例一直较低(不足20%)。随着新的社区学院的发展,这一比例将会提高,为学生提供更好的发展空间。社区学院发展学士学位教育是目前美国高等教育领域最热门的趋势之一,这一程序必将通过各州教育管理委员会和社区学院董事会的授权。

2014年,美国50个州中已有23个州允许社区学院授予学士学位,1123所社区学院中有65所开始提供学士学位教育,这一趋势正在全美范围内蔓延。以加利福尼亚州为例,每年该州公立大学授予11万多个学士以上学位,而私立高等教育机构授予4万多个学士以上学位。为了满足2025年的发展计划,该州需要每年增授约6万个学士以上学位,这几乎是目前该州学位授予数量的40%。类似的情况在美国各州发生,这无疑会为社区学院发展学士学位教育提供广阔的空间。

(三) 推行社区学院免费化: 加大政府资助力度以吸引优质生源

2015年1月8日,美国总统奥巴马在田纳西州参观佩里希比州立社区学院(Pellissippi State Community College)时发表演讲,概述了“社区学院承诺计划”,声称两年制的社区学院将向符合条件的学生免除学费,帮助他们获得副学士学位和必要的劳动技能。此后,奥巴马总统多次通过发表专题演讲和发布白宫新闻来宣传“社区学院承诺计划”,引起美国社会各界广泛关注。如果该计划获得通过,那么未来10年将花费约600亿美元,联邦政府将承担75%的费用,其余费用由各州政府承担。

实际上,奥巴马政府力推的“社区学院承诺计划”源于田纳西州州长比尔·哈斯勒姆推行的“田纳西承诺”和芝加哥市市长拉姆·伊曼纽尔实施的“免除社区学院学费计划”。两位地区领导人根据所在地区劳动力市场的变化需求、社区学院的生源特点以及替代营利性高等教育机构等因素,投资技术培训项目来帮助青年获得就业的知识和技能,而奥巴马总统希望将此政策推广到美国全境。正如奥巴马在演讲中提到的那样,“学生通过两年制社区学院的学习,将能继续进入四年制的大学获得学士学位。而免费高等教育的机会意味着学生毕业之后能顺利获得就业机会,不被助学贷款的债务所困扰。这种两年制的社区学院将会如同高中一样免费和普及。”

虽然“社区学院承诺计划”还未通过国会的授权,奥巴马总统也即将卸任,这都给该计划的实施带来了不确定性,但是在田纳西州和芝加哥市的尝试都已经证明免费社区学院的可行性。例如,就田纳西州推行“田纳西承诺”的影

响而言,2015年田纳西州近90%的高中毕业生(约57000人)申请参与该助学计划,申请人数远超过预期人数。“社区学院承诺计划”中的部分措施必然成为美国职业教育的发展趋势,优化社区学院的课程设置、强调社区学院与地方企业建立伙伴关系、提升社区学院的学士学位授予权等必将改善社区学院的办学质量,从而帮助学生取得更好的学业成就。

四、美国社区学院新变革的特点分析

美国社区学院发展至今已有百年历史。从作为中学教育之延伸的初级学院发展成为美国高等教育体系中不可或缺的综合性社区学院,其社会化功能不断调整,既满足了美国产业结构变化的需要,也促进了自身的发展。通过梳理此次美国社区学院的新变革,我们不难发现美国社区学院将在办学层次、办学模式以及资助力度方面做出极大的调整,这必将影响美国高等职业教育的发展。

(一) 通过诱致性制度变迁加强联邦政府对社区学院的干预力度

鉴于美国教育管理体制的特殊性,美国联邦政府采用强制性制度变迁的运行方式通常难以在短时间内促成某项教育政策的实施。在《莫雷尔法案》颁布之后,美国联邦政府采取了一种新的自下而上的推动方式,通过各州政府响应教育政策并拥有获利机会,从而自发组织和推行《职业教育法案》。自此之后,这种诱致性制度变迁方式一直处于不断完善和发展的过程中,不仅在教育领域不断拓展,而且年度拨款的额度也逐年上升。

但是,美国社区学院与其他高等教育机构相比具有独特性,它以服务社区为办学的主要目标。1948年,在杜鲁门委员会的报告中出现了“社区学院”这一名称。这不仅意味着美国初级学院开始更名为社区学院,而且代表着社区学院以服务社区文化、经济和教育需求为其发展核心。美国社区学院的这一特性决定了社区学院与州政府之间有着更为密切的联系,而联邦政府对其干预力度十分有限。奥巴马政府执政以来,先后出台了一系列旨在提升职业技术教育的政策法规,充分诠释了诱致性制度变迁方式的优势,并且全方位地加强了对社区学院的干预力度。美国联邦政府通过项目资助促进社区学院

与区域企业建立合作伙伴关系,从而改变社区学院的办学模式;通过鼓励社区学院发展学士学位教育,重塑社区学院办学定位,从而提升教育质量;通过加大对社区学院学生的资助力度来吸引优质生源,从而改善社区学院的生源质量。

通过这种诱致性制度变迁机制,美国联邦政府可以实现对各州社区学院发展的引导与调控,强化各州与联邦经济发展部门的统筹协调,共同预测快速发展行业及紧缺岗位等,进而有针对性地开展职业教育项目,帮助学生掌握技能并获得就业机会。另一方面,联邦政府加强对社区学院的干预力度也能平衡州政府权力,从而避免州政府过度干预社区学院的发展。除此之外,诱致性制度变迁机制所需要的教育拨款并不是完全由联邦政府承担,而是需要各州政府投入配套资金,因此也激励了各州政府加大对社区学院的资助力度。

(二) 通过重塑机构定位强化与区域经济相联系的动态循环


美国“再工业化”战略并不是简单地回归传统制造业,而是构造技术创新的制造业推动机制,这要求现代制造业、技能型人才和职业教育在产业经济日益知识化的过程中形成高度共同体。2012年4月,美国教育部发布《职业生涯与技术教育(CTE)改革白皮书》,强调确保教育系统提供高质量的就业训练机会,从而降低技能短缺,加速商业发展,鼓励新兴投资及聘用机会,强化创新能力与经济增长。同月,美国社区学院协会也发布了《重塑美国梦:21世纪委员会关于社区学院未来的报告》,其核心内容之一就是重塑社区学院的定位,即在满足多元化培养目标的同时,重新聚焦与劳动力市场需求相协调的职业技能教育。为满足美国“再工业化”战略对高技能劳动力的需求,社区学院必将转向培养具备一定学术成就的高技能人才,即“技能+学历”的复合型人才。社区学院提升办学层次,提供学士学位教育,并不是要与传统高等教育机构在学科建设方面形成竞争,而是为适应新经济模式下对高技能劳动力的需求。

美国社区学院自20世纪50年代确立了发展区域经济、文化和教育的办



学核心以来,已形成“社区学院-地方产业-地方政府”相互作用的动态循环,效果斐然。近年来,社区学院更是强调以资助项目为纽带,加强三者之间的合作伙伴关系。根据美国社区学院的校企合作经验,可以发现高等职业教育与区域经济相联系的动态循环必须具备三个明显特征:一是开放性,即改变办学体制“封闭单一”的传统方式,转向办学主体多元化发展,以适应市场为导向的区域经济形态;二是共生性,即在动态循环的过程中,各利益相关者形成相互依赖、协同合作、不断进行优势互补与促进发展的系统效应;三是互惠性,即构建“双向受益”的发展模式,各方的互动不是通过行政手段来强制结合,而是在自愿、互利的基础上,逐步形成共同的发展目标。

(三) 通过统一评估促使联邦资助从“机会公平”转向“质量优先”



19世纪后期至20世纪初期,美国实行公立中学免费政策,促使民众能够适应美国的工业化和城市化进程。民众在教育和职业技能方面的提升又推动了美国20世纪的经济的发展。如今,奥巴马政府力推“社区学院承诺计划”来支持更高质量的技术培训项目,帮助美国民众获得更多的知识和技能,以适应全球经济增长的需求。但是,“社区学院承诺计划”并不是对所有就读社区学院的学生减免学费,只有出勤率在50%以上、课程平均分保持在2.5以上(美国普通课程的GPA满分是4分,即A=4, B=3, C=2, D=1)、顺利完成课程计划的学生才能获得资助。

自1965年美国《高等教育法》颁布与实施以来,联邦学生资助体系为实现美国高等教育大众化发展提供了重要的支撑,为更多的美国青年提供了接受高等教育的机会,基本上已经实现“机会公平”的目标。奥巴马政府推动的“社区学院承诺计划”将使得联邦学生资助方式从“机会公平”转向“质量优先”,通过建立统一的评估标准来有效评估学生的学业成就,帮助他们掌握专业知识及就业技能,将有限的联邦资助经费优先拨给能够有效衔接劳动力市场需求、有力促进学生职业生涯发展的教育项目和优秀群体,这种资助方式能够更有效地提高职业教育质量、保证职业教育公平。

五、结语

近年来,我国职业教育在国家政策的扶持下已经取得惊人的成就,但是在部分民众的潜意识中,仍然会将职业教育视为普通教育的附庸或替代。实际上,一个国家国际竞争力的进一步提升需要完备高效的职业教育体系作为支撑力量,高等职业教育能够源源不断地培养高层次技能型人才。虽然美国社区学院与我国高等职业院校在诸多方面存在着差异,但二者面临的发展瓶颈具有相似性,构建职业教育与区域经济相联系的动态循环、以专业领域为基础贯通职业教育体系、建立健全资助与免学费制度有助于我国高等职业教育的健康持续发展。

(来源:复旦教育论坛2017年第1期)

