

新建地方本科高校应用型转型的政策演进与发展启示

陈欣

(泉州师范学院教务处,福建 泉州 362000)

摘要:新建地方本科高校应用型转型是我国高等教育发展史上具有里程碑式的突破。深入剖析应用型转型的内涵,分析新建地方本科高校所具有的“双重身份”——高等教育与职业教育,并从地方高校教育管理者的角度探讨如何用足用好中央省市的高校应用型转型政策。

关键词:新建地方本科高校;应用型转型;政策

中图分类号:G648.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2018)01-0110-05

On the Policy Evolution and Enlightenment of Transition to Application-oriented Type in Newly Established Local Undergraduate Colleges

CHEN Xin

(Academic Affairs Office of Quanzhou Normal University, Quanzhou, Fujian 362000, China)

Abstract: Transition to application-oriented type in newly established local undergraduate colleges is a milestone breakthrough in the development of higher education in China. This study analyzes the connotation of the applied transformation in depth, the "dual identity" of the new local undergraduate colleges and universities – the higher education and vocational education, and discusses how to use the university application transition policy of the central government, provinces and cities from the perspective of the local university education managers.

Keywords: newly established local undergraduate colleges; transition to application-oriented type; policy

新建地方本科院校是指1999年“专升本”之后的普通本科院校。应用型转型是指普通高等学校以“产教融合,校企合作”为核心的办学理念与行动的总和。从1995年起至今的23年时间,基于高等教育结构性矛盾、大学生结构性失业等实际情况,国家陆续出台多项与新建地方本科院校应用型转型相关的政策,其政策演变呈现出高等教育与职业教育双重维度下的“双轨并进”态势。

一、新建地方本科院校应用型转型的政策演进

(一)政策萌芽

1.《教育法》为高校应用型转型撒播种子。1995年通过并经2009年、2015年两次修正的《教育法》第47条写明:国家鼓励高等教育与企业事业组织、社会团体及其他社会组织在教学、科研、技术开发和推广等方面进行多种形式的合作,并指出企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人,可以参与学校管理^[1]。这是国家首次有关产教融合,校企合作的政策,其中允许企业事业组织及其社会单

位参与学校管理的条文,为今后应用型高校建立由行业企业深度参与的治理机构提供了政策保障。

2.《职业教育法》和《高等教育法》为本科高校设定双重身份。1996年的《职业教育法》第13条规定:“职业学校教育分为初等、中等、高等职业学校教育”,“高等职业学校教育根据需求和条件由普通高等学校实施,或者由普通高等学校实施”^[2]。普通高等学校实施“高等职业学校教育”,这说明职业教育存在双重主体:职业教育院校与普通高等学校。《职业教育法》第23条指出,“职业教育应当实行产教结合”,也就是说,普通高等学校也应当实行产教结合。1998年的《高等教育法》68条分别指出,《高等教育法》的对象包括“高等职业学校”^[3]。这是说,职业教育与高等教育是国家教育事业之中两个不同但又有交叉的体系。所谓“不同”,是指我国国家教育事业由学前教育、义务教育(包括初等职业教育)、高中教育(包括中等职业教育)、高等教育(包括高等职业教育)、继续教育等不同体系组成,职业教育分布在义务教育、高中教育、高等教育三个不

收稿日期:2017-11-10

基金项目:福建省教育厅中青年教育科研项目:地方本科院校向应用型转型背景下教务管理的规律研究(JAS160444)。

作者简介:陈欣(1975—),男,福建莆田人,讲师,博士,研究方向:哲学与教育管理。

同教育体系中,同时又自成一个相对独立的体系。所谓“有交叉”,是指专科教育、本科教育与研究生教育既属于高等教育,又属于职业教育。因此,《职业教育法》与《高等教育法》为新建地方本科高校拥有高等教育与职业教育双重身份提供了根据。

3.《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》等政策指明高校转型的方向。然而,2002年的《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》和2005年的《国务院关于大力发展职业教育的决定》等政策又把本科教育和研究生教育排除在职业教育体系之外。2010年7月29日的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也把高等教育与职业教育相区别,但第22条“优化结构办出特色”指出:高等教育要“重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模^[4]”。这是中共中央、国务院首次以战略规划的形式明确高等教育人才培养的重点是“应用型、复合型、技能型人才”。此后,教育部积极贯彻这一战略规划。2012年3月16日,《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》再次强调高等教育要“加大应用型、复合型、技能型人才培养力度^[5]”。

(二)政策确定

新建本科院校应用型转型首次在2014年2月26日李克强总理主持召开的国务院常务会议上得以明确。会议提出“引导一批普通本科高校向应用技术型高校转型^[6]”。从此次重要会议看,其一,“引导一批”措辞表明新建地方本科高校转型并不是行政强制,更不是一刀切,而是通过政策来循序渐进地鼓励高校转型。其二,这里用“应用技术型高校”,而不是用“职业教育”,说明国家并不一定要把地方本科高校转成“职业教育”。

(三)政策衍生

1.《关于加快发展现代职业教育的决定》首次落实国务院高校转型决议。2014年5月2日,国务院印发的《关于加快发展现代职业教育的决定》提出“引导普通本科高等学校转型发展。采取试点推动、示范引领等方式,引导一批普通本科高等学校向应用技术类型高等学校转型,重点举办本科职业教育^[7]”。这里仍用“引导”一词,表明政策的柔性功能;用“应用技术类型高等学校”同时又强调“本科职业教育”,这说明地方本科高校要吸收职业教育的合理因素,但不能复制传统职业教育的办学逻辑,而是要超越传统职业教育,其办学层次仍然是本科。

2.《现代职业教育体系建设规划(2014—2020

年)》把本科与研究生教育正式列为现代职业教育体系的有机组成部分。2014年6月16日,国家《现代职业教育体系建设规划(2014~2020年)》明确提出优化高等职业教育结构,“引导一批本科高等学校转型发展。支持定位于服务行业和地方经济社会发展的本科高等学校实行综合改革,向应用技术类型高校转型发展^[8]”。这是国家明确把新建地方本科院校纳入由中职、专科、本科、专业学位研究生构成的“现代职业教育体系”。众所周知,传统职业教育在多数语境下是指中职和专科的职业教育,现代职业教育体系从中职和专科扩容到中职、专科、本科与专业学位研究生,这既是职业教育体系的完善,又意味着新建地方本科院校一定程度上成为“升级版”的职业教育。2014年6月23日的全国职业教育工作会议、2015年3月13日的《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》以及2015年5月的《中国制造2025》均强调引导普通本科高校加快向应用型转型。

3.《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》正式启动高校转型。2015年10月21日教育部、国家发改委、财政部三部委联合发布了《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》。该指导意见的颁布标志着新建地方本科院校向应用型转型进入实施阶段。其实施主体为“省级统筹”即省级人民政府;实施方式是以结果为导向,“试点先行、示范引领”,政策支持,资金支持,即通过招生计划倾斜,中央财政支持地方高校发展专项奖励、财政投入倾斜等政策杠杆,引导部分新建地方本科院校先行先试,以带动其他地方本科院校转型。地方本科院校转型的任务主要有:建立行业企业合作发展平台、建立紧密对接产业链的专业体系、创新应用型技术技能型人才培养模式等14项。从这份文件看,该文件把转型的新建地方本科院校纳入高等教育而不是职业教育,同时把高等教育与职业教育并列。这说明,新建地方本科院校拥有“双重身份”:既是高等教育的一部分,又是现代职业教育体系的一部分。2017年1月10日的《国家教育事业发展“十三五”规划》继续沿用该思路。在第4个一级标题“协调推进教育结构调整”部分,文件的二级标题第3、4点把“加快发展现代职业教育”与“调整高等教育结构”并列,并只在“调整高等教育结构”谈到推动普通本科高校向应用型转变,并未把新建地方本科院校列入现代职业教育之中。因此,新建地方本科高校的主要身份仍是高等教育,现代职业教育只是其第二重身份。

二、新建地方本科院校应用型转型的发展启示

纵观新建地方本科院校应用型转型的政策演进及执行情况,对高等教育管理而言,主要有三点启示:社会认可、资源分配和激励师生。

(一)社会认可

1. 专业结构调整是高校提高自身社会认可度的主要窗口。社会认可可是家长和考生对新建地方本科院校应用型转型的评价。众所周知,德国建立了成功的研究型大学与应用技术型大学的高等教育分类体系,这两种类型的大学都获得社会认可。反观中国当代社会,“劳心者治人,劳力者治于人”的观念仍存影响,从事研究型工作,做学者,当干部“高人一等”,从事应用型工作,做实务,进工厂,就“矮人一截”。职业教育发展至今,尽管取得了长足的进步,但总体看,职业教育并没有得到社会的充分认可,它仍然是学习相对困难的高中生或初中生与家长的无奈选择,这也是部分未转型本科高校观望、排斥的主要原因。由于社会认可的矫正需要漫长的时间,对于高等教育管理者来说,要想改变家长 and 考生对职业教育的轻视,这是非能力所能企及。然而,在社会认可之中,仍有拓展空间。对于高考考生和家长来说,他们的选择无非有三个主要标准:学校声望、地理位置与所学专业。面对985工程高校、211工程高校以及其他拥有博士学位授予点的高校的强大优势,新建地方本科院校的社会声望显然无法匹敌;地理位置也是几乎无法改变的现实;而所学专业,则是“柳暗花明又一村”,它是教育管理者有能力改变的现实。

2. 专业结构调整是高校应用型转型的核心理念与关键行动。专业是高考考生填报志愿的主要标准之一。从各地高考填报志愿咨询会看,贴上“财经”二字的学校摊位前人头攒动,标有“师范”二字的学校摊位前门庭冷落。因此,专业是否符合行业企业的需要,这与学校发展、社会声誉都有直接的关联。实际上,专业结构调整是各本科高校应用型转型的关键步骤。有学者批评高校“一窝蜂办工科”现象,这有一定道理,毕竟工科需要场地、资金等方面的巨大投入,并不是任何学校都能办好工科。但是,笔者以为,办工科,恰恰是新建地方本科高校的明智选择。比如,师范类院校一般都有化学与生物专业,如果把化学专业改为化学工程与工艺专业,把生物改为食品科学与工程专业,这就走对了方向。新中国的高等教育实践反复证明:那些整体主攻工科的本科高校,多数取得了飞速的发展,

社会认可度从“落后”变为“先进”。厦门理工学院、福建工程学院等高校就是有力的佐证。

3. 专业结构调整是高校应用型转型的检验标准之一。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》等文件规定,应用型高校工科等应用型专业数和学生数的比例不能低于50%。这就是说,地方本科高校是否最终成功转型,其评判标准之一就是工科等应用型专业的多少。另一方面,专业结构调整也是产教融合,校企合作的前提条件。对于高校来说,转型之前的高校多数未全面、深入、动态地调研地方的产业需求,也没有并以此调研结果为依据,有计划地逐步调整专业结构,使之达到“亲近产业”的目标。一定意义上说,不少新建地方本科高校输出人才存在“盲目生产”的窘境,即不看行业需求,按照传统做法来招生与培养人才。既然高校的开办专业并不是企业需要的专业,企业如何与高校合作?

(二)资源分配

1. 资源分配对应用型本科高校与非应用型本科高校并非一视同仁。资源分配是指高校从外界获得的人、财、物等资源的总和。从资源分配看,工科与其他学科的资源分配的差额相当悬殊。工科属于自然科学,以2017年福建省自然科学基金与社会科学研究项目为例子,自然科学基金的最高资助额度是40万元,而社会科学规划项目的最高资助额度为10万元,二者相差4倍,其它社会科学资助一般只有2000元左右,与自然科学研究项目的差额更为悬殊。重点学科、重点实验室、虚拟仿真实验中心、实习实训中心等项目的建设,与产业亲近的工科和人文社会科学对比,投入差距同样令人瞠目。自然科学重点实验室的一台精密仪器采购价可能高达几千万,社会科学实训中心的单间装修与设备投入一般只有十几万元。再如,不同高校的教学、科研仪器的价值同样相差悬殊。仅仅从2017年“教学科研仪器设备价值”这一指标来看,宁德师范学院1.13亿元,泉州师范学院1.95亿元,福建工程学院3.05亿元,厦门理工学院4.1亿元,集美大学4.45亿元,福州大学10余亿元。这里既可以看出学校的实力,也可以看出学校向外界取得资源分配的结果差距。已经建立起对接地方支柱产业的专业结构的厦门理工学院,其教学科研仪器设备价值逼近拥有博士学位授予权的集美大学,与泉州师范学院等其他转型中的高校也有较大的优势。显然,工科类院校能够吸引更多的社会资源,在竞争中处于相对有利的地位。

2. 资源分配是政策制订者实现政策目标的主要手段。各种政策的核心逻辑是通过资源分配激励、鼓励、引导高校向应用型转型,资源分配也是高校应用型转型的原动力。政策制订者当然知晓多数新建地方本科院校不愿意主动转向“升级版”的职业教育,但经济和社会发展又需要这类高校按职业教育类似的模式来改变现有的办学模式。如何说服、推动这些高校,成为政策制订者思考的问题。政策制订者们意识到,除了在政策与宣传上尽量避免使用“职业教育”之类字眼来安抚他们之外,自己手上还握有一张强有力的“王牌”:资源再分配。通过资源再分配,树立典型,不愿意转型同时处于财政投入相对不足困境的地方本科高校必然会逐步接受、认同应用型转型政策。这种逻辑类似于985工程高校、211工程高校的运作思路。众所周知,985、211工程高校不仅仅是国家给相应高校的一个“高大上”的头衔,而且是教育部门通过项目管理和绩效考评的形式,每年不断地向这些高校注入资金,其它非985或211工程高校就得不到如此巨大又源源不断的财政投入。由此形成“马太效应”,即好的高校越来越好,差的高校越来越差。精明的地方本科高校领导在认同新建地方本科高校应用型转型这一社会共识的基础上,他们当然会事先掌握转型政策给自己学校带来的机遇与利益,权衡利弊,撇开疑惑与不快,积极转型,使学校获得新的较大分量的财政投入与社会声誉,如此才能推动学校发展再上新台阶。

3. 资源分配的多寡对高校内部发展具有决定性作用。不同的资源投入产生不同的学校内部效益。首先,不同的资源投入产生不同的教学效果。例如,《大学生职业发展与就业指导》这门课程授课一般需要“大学生职业生涯规划测评系统”等类型的测评软件。仅以“大学生职业生涯规划测评系统”为例,一套该系统的采购价约为4.5万元,如此少量的投入一般在高校的可承受范围之内。但是,由于该门课程不被高校所重视,很多高校不愿意投入该笔费用,这就造成需要心理测评的该门课程只能通过理论灌输来授课,大大弱化教学效果。这类例子具有一定的普遍性。其次,不同的资源投入产生不同的科研成果。例如,3.0T人体磁共振成像系统,价格为人民币1500万元。在心理学研究中,运用该设备可以采集实验对象的脑成像数据,由此产生的论文才能发表在国内外顶级期刊中。如果没有拥有如此昂贵的设备,研究者一般只能通过问卷调查来采集数据,这类论文显然无法进入国内外顶

级期刊。科研成果的优劣影响了学校的排名,高校排名的高低反过来又影响学校获取社会资源的能力。再次,不同的资源投入产生不同的服务社会效果。以如鞋类设计专业为例,有些地方本科高校也有这类专业,并建有学生实训中心。现在高校倡导产教融合,校企合作,于是二级学院满怀热情去和某知名鞋企面谈。但去了之后发现,该知名鞋企早已斥资3000万元建立国内同行第一家运动科学实验室,自身与对方实力相差悬殊,对方没有合作的兴趣,面谈场面十分尴尬。一般来说,合作的双方要实力大致相当;一方强,一方弱,双方的联合只能称为强者对弱者的“帮扶”。因此,资源投入的多寡影响了高校的实力,实力的大小又决定了合作的成败。

(三)激励师生

1. 转型是提升地方本科高校学生满意度,培养合格建设者和可靠接班人的重要途径。从学生来看,转型政策的缘起于大学生结构性失业,大学生是政策制订的出发点。然而,应用型转型政策给大学生带来的利益首先并不是解决就业问题。大学生在四年的学习期间,以下现象严重影响学生的满意度:教室墙壁脏乱不堪,多年没有重新粉刷,有的甚至上面写满考试答案,让努力学习的学生气愤不已;教室多媒体设备的投影与音响效果令人难以容忍,严重影响教学效果;教学大楼卫生间的臭味相隔十几米也能闻到,常常让师生难堪;实验室的许多器物锈迹斑斑,有的墙壁渗水、开裂非常严重。这些问题并不是不能解决,但需要一个共同的条件:资金。应用型转型给新建地方本科高校带来的资源分配必定能够不断改造学生的学习和生活条件,使学生安心在象牙塔里深造,实现环境育人。至于解决学生的就业问题,并使学生在毕业5年后成为业界的专业技术与管理人员,这当然是人才培养的目标,但学生在校期间的学习生活条件不佳,应用型人才培养必然受到负面影响,解决大学生就业问题亦属缘木求鱼。

2. 转型是提高地方本科高校教职工物质待遇的重要条件。从教职工看,应用型转型并不是给他们增加一大堆新的繁重工作,也不是仅仅给学校建设若干实验室、工科实训大楼等设施,而是要改善、提高教职工的物质和精神待遇,使他们以校为家,以校为荣,以校为命。具体而言,应用型转型可促进教职业薪资水平的提高。

笔者选择A(泉州黎明职业大学)、B(泉州师范学院)两所大学作为比较对象。A大学和B大学地理位置和财政拨款方式相同,即都在泉州市丰泽

区,均为财政全额拨款,但前者办学层次为公办本科,后者为公办专科。从这两所高校网站有关招聘公告来看,A大学的承诺是“根据学校实际情况和所属招聘岗位,结合本人意愿,一事一议,年薪12万~50万,提供住房,科研启动经费10万~120万,安家费10万~50万元”;B大学没有写明年薪,只是承诺“享受学校同级同类人员工资福利待遇”,科研启动经费5万~50万元,安家费5万~10万元,提供住房或购买补贴20万~80万元。从科研启动经费、安家费等指标来看,B大学均明显低于A大学。根据溢出效应理论,由于A大学的科研启动经费、安家费等明显高于B大学,A大学的教职工年薪很有可能高于B大学。现在假设,B大学参照A大学职业教育的办学模式进行改革,那么,B大学教职工的待遇会如何?从生均财政拨款看,根据财政部、教育部在2014年11月28日的通知“2017年各地高职院校年生均财政拨款水平应不低于1.2万元^[9]”,这是说,职业技术学院的生均财政拨款原本也不高,即使到2017年也才有1.2万。根据福建省财政厅《关于进一步 提高省属公办本科高校生均拨款水平的通知》,2017年,高职院校年生均财政拨款水平不低于1.2万元;2017年,福建省属公办本科高校生均财政拨款水平达到1.3万元。照此看,新建本科高校在转型前的生均财政拨款还高于职业技术学院1000元,那么,为什么这类高校会愿意转向“升级版”的职业教育呢?

其中原因,笔者认为有三:其一,职业教育更为政府器重。《泉州市人民政府关于推动职业教育与产业需求紧密结合的实施意见》指出,2017年,高职院校年生均财政拨款水平不低于1.2万元。这样,本科高校和职业技术学院相比,财政投入已经没有优势。其二,学生折算系数相差较大。目前本科高校的拨款=生均拨款基准定额标准×学科折算系数×学生折算系数^[10]。根据福建省财政厅、省教育厅《关于进一步 提高省属公办本科高校生均拨款水

平的通知》,同样是公办本科的不同类型专业,学科系数差别较大。其中,文科0.9、理科1、工科1.5、农林/海洋1.6、体育/公安/艺术1.3~1.5、医学1.6~2.0。职业教育的财政拨款同样按照学科折算系数来下拨。地方本科高校转型前,一般文科和理科的比例较大,大多没有建立与地方行业企业紧密结合的专业群,而一开始就专攻地方行业企业人才输出的职业教育反而更有优势。其三,专项补助的差别。福建高校拨款目前采取“综合定额加专项补助”的模式,专项补助中有一项为“骨干、示范院校建设”。黎明职业大学是“福建省首批示范性高职院校”,泉州师范学院目前还不是示范性院校,这在财政投入上就会产生较大差别。但如果该校成为福建省示范性应用型本科高校,那么现状就能改变。总之,转型必然给新建地方本科院校带来生均财政拨款以及教学、科研、学科建设等项目经费的大幅提高,而这些财政投入的大幅提高必然促进教职工薪资水平与福利待遇的改善,这也是新建地方本科院校对应用型转型的态度从“观望彷徨”到“争先恐后”的根本原因。

三、结语

综上所述,保持高校原有的专业结构不变,实行所谓的旧专业的应用型方向转向,这不是应用型转型;只有大力调整优化专业结构,建立起亲近产业,紧密对接地方产业链的专业群,才是正确的应用型转型之路。对新建地方本科高校而言,第一重身份是高等教育,第二重身份是职业教育,但一般对转型的新建地方本科高校称为“应用型(本科)高校”而不是直呼“职业教育”,这既是心理慰藉,又表明本科高校并非复制职业教育的办学逻辑;新建地方本科高校应用型转型已成社会共识与集体行动,这类高校只有用足、用好、用活转型政策,才能获取充足的资源分配,才能加强教职工队伍建设,不断提高人才培养质量,增强学校综合实力。

参考文献:

- [1] 国务院法制办公室.中华人民共和国宪法典[M].北京:中国法制出版社,2016:108.
- [2] 国务院法制办公室.中华人民共和国常用行政法律法规规章司法解释大全[M].北京:中国法制出版社,2015:633.
- [3] 国务院法制办公室.中华人民共和国新法规汇编:2016第1辑[M].北京:中国法制出版社,2016:43.
- [4] 钟秉林.大学的走向[M].北京:商务印书馆,2015:376.
- [5] 郭平.现代大学治理及其功能研究[M].成都:西南交通大学出版社,2015:270.
- [6] 李克军.在服务地方中凸显特色——新建本科院校发展战略研究[M].北京:清华大学出版社,2015:241.
- [7] 王伟宜.高等教育入学机会变迁研究[M].北京:清华大学出版社,2015:223.
- [8] 夏明忠.新建地方本科院校转型发展的动因、障碍和对策[J].高等农业教育,2014(11):6-10.
- [9] 练玉春,杨亮.2017年高职院校年生均财政拨款不低于1.2万元[N].光明日报,2014-11-30.
- [10] 郭一平.高校“生均拨款”制度改革探析——以江苏省为例[J].中国管理信息化,2015(9):254-255.