

“双高计划”政策理想可持续性推进的现实困境与纾解路径

摘要：“双高计划”政策执行是政策理想向现实转化的关键，是推进我国高职教育发展的长足动力。基于政策执行的过程视角，对当前“双高计划”落实情况的分析表明，各地落实“双高计划”成效已显，但也存在痕迹主义取向下的以“迹”留痕式、因“绩”造痕式、凭“迹”遗痕式的执行现象，一定程度将削弱“双高计划”政策执行力。

“双高计划”是我国高职教育从“优秀”迈向“卓越”的制度巨变，是国家在与时俱进的变革逻辑、解决问题的治理逻辑和以点带面的先行示范逻辑驱动下的实践探索，是推进新时代高职教育改革的顶层设计，是引领高职教育高质量发展的重大举措。

政策执行是政策理想向现实转化的关键，不同时间尺度的政策执行对政策对象的影响不同。短期政策执行一定程度不能有效和稳定地促进政策对象的持续进展，持久的政策执行能够促进政策对象的积极发展。在此意义上，“坚持持续推进”是“双高计划”政策执行的基本原则，是推进我国高职教育发展的长足动力。为此，教育部2021年工作要点中提到，要落实“双高计划”绩效管理办法，开展项目中期绩效管理和评价，以此调整项目经费支持额度。因此，地方和院校必须按周期、分阶段推进建设，实行动态管理、过程监测、有进有出、优胜劣汰，完善持续支持高水平高职学校和专业群建设的机制，确保政策执行初期的适应性、政策

执行中期的连贯性和政策执行后期的稳定性。

目前，“双高计划”中期绩效评价工作已全面启动。基于此，本研究立足于政策执行的过程视角，对“双高计划”政策理想的可持续推进进行分析。

一、研究设计

（一）研究目标与调研维度

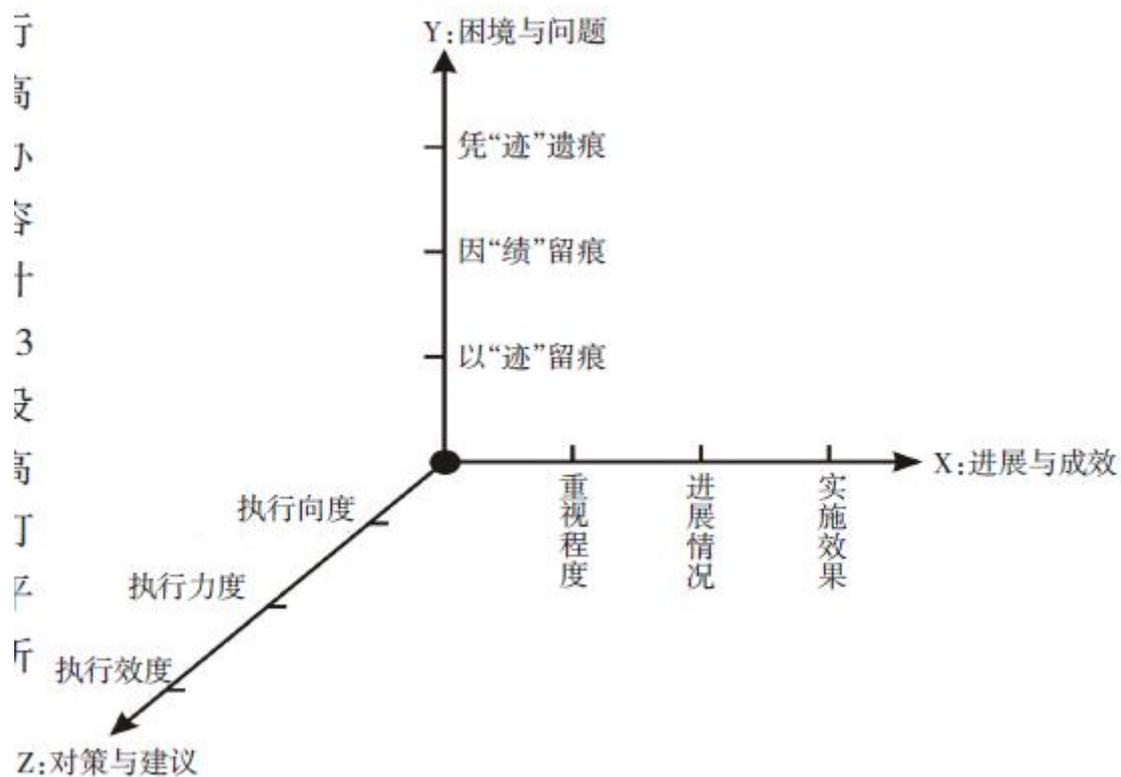
“双高计划”政策理想的可持续性推进意指“双高计划”政策理想在推动我国高职教育改革发展的时间尺度内保持一定的稳定性、连贯性与整体性。当前，在第一轮“双高计划”建设行近中后期之际，为确保政策执行主体参与“双高计划”建设的积极性，推进“双高计划”政策理想的可持续，就需对“双高计划”政策的落实情况进行分析。本研究结合《中国特色高水平高职学校和专业建设计划绩效管理暂行办法》，综合运用专家德尔菲法和文本内容分析法，广泛征求专家意见，对“双高计划”的观测维度进行删减优化。经过3轮德尔菲法，最终选择“双高计划”建设任务中的“打造高水平专业群”“打造高水平双师队伍”“提升服务发展水平”“打造技术技能人才培养高地和创新服务平台”“提升校企合作水平”5个调查分析维度，见表1所示。

表1 “双高计划”政策落实进展调研维度说明

一级指标	二级指标	解释
打造高水平专业群	建设专业群课程教学资源	反应专业群课程教学内容是否健全
	校企共制人才培养方案与课程标准	反应专业群建设的内外主体协同
	组建教师团队	反应专业群建设的师资水平
	改革教材教法	反应教材教法与专业群建设的适应性
打造高水平双师队伍	培育专业群建设带头人、骨干教师与技术技能大师	凸显高水平教师培育的重要性
	建立健全校企人才双向流动机制	凸显专兼职教师结构的平衡
	建立绩效工资动态调整机制	凸显双师型教师的绩效工资合理
	聘请行业企业领军人才、大师名匠兼任任教	凸显行业企业领军人才与大师名匠的地位
提升服务发展水平	以应用技术解决生产生活中的实际问题	彰显生产生活问题的解决水平
	服务乡村振兴战略	彰显乡村振兴的服务水平
	面向区域经济发展开展人才培养	彰显人才培养水平
	推动中小企业的技术研发和产品升级	彰显技术研发和产品升级水平
打造人才培养高地与创新服务平台	坚持工学结合、知行合一	注重综合职业能力的培养
	开展1+X制度试点	注重复合型技术技能人才培养培训模式改革
	引导学生养成严谨专注、敬业专业、精益求精和追求卓越的品质	注重对学生工匠精神的培养
	将社会主义核心价值观教育贯穿人才培养全过程	注重立德树人根本任务
提升校企合作水平	促进产教供需双向对接	体现校企命运共同体构建
	推进产教融合人才培养改革	体现协同育人的实质推进
	推行面向企业真实生产环境的任务式培养模式	体现行动导向的人才培养
	吸引企业联合建设产业学院和企业工作室等	体现企业重要主体作用的强化

（二）分析框架与技术路线

本研究遵循“把握现状——分析问题——提出对策”的逻辑展开。首先，分析当前“双高计划”政策理想可持续执行情况。通过问卷调查，从“重视程度—进展情况—实施成效”三个水平截面判断“国家—地方—院校”三个主体政策执行的进展与成效。其次，分析当前“双高计划”政策理想可持续推进的执行困境与问题。基于以“迹”为“绩”的痕迹主义视角，分析地方和院校在表演性痕迹、竞争性痕迹与避责性痕迹的取向下，选择以迹留痕式、因绩造痕式、凭迹遗痕式的“双高计划”政策执行行动，一定程度将削弱“双高计划”政策执行力，产生政策执行走样的风险。最后，以“提升政策执行力”为切口，从政策执行向度、政策执行力度和政策执行效度三个层面入手，提出“双高计划”政策理想可持续推进的对策与建议（图1）。



(三) 调研方法与数据来源

鉴于“双高计划”政策落实调研涉及的范围广、内容多、维度大，因此，整个调研采用定性与定量相结合，综合运用了文献法、问卷调查法、访谈法、案例分析法等研究方法收集调研数据，同时结合政策分析法、文本分析法和相关的数据统计方法等，收集我国高职教育改革实践的典型案例，分析“双高计划”实施的新进展、新经验与新困难。

本次调查的数据主要包括宏观数据与微观数据。宏观数据主要来源于《中国教育统计年鉴》（2010—2020年）、《全国教育事业发展统计公报》（2010—2021年）、《中国教育经费统计年鉴》（2010—2020年），以及各省市案例数据。微观数据来自2021年对高职院校行政管理者与教师的调研。首先，以调研目标与调研内容维度为基础，编制了《“双高计划”政策落实情况调研问卷》和访谈提纲，综合运用德尔

菲法、探索性因素分析、验证性因素分析等方法进行检测和修正，获得了信度 $\alpha > 0.995$ ，且具有较高专家效度的调研工具。其次，采用随机抽样的方法对全国七大经济区的部分省市进行调研，共获得有效高职院校教师问卷 1 312 份，覆盖了除港、澳、台外的全国其他 31 个省级行政区域，涵盖了整体列入“双高”项目的学校、专业群列入“双高”项目的学校、进入了省级“双高”项目的学校，涉及公办、行业办、民办学校及混合所有制等办学形式的院校。再次，对部分省区市教育行政部门管理人员（3 人）、高职教师（行政管理者 8 人，专任教师 15 人）进行深度访谈。最后，通过网络资源和深度访谈获取各地典型案例，并抽取最典型案例分析成功经验。

二、“双高计划”政策实施进展与成效分析

“双高计划”实施以来，建设机制不断明确。在国家层面，通过教育部财政部两部门联合印发系列文件、组建“双高”建设咨询委员会、建立绩效管理监测平台等对“双高计划”顶层设计做出全面部署，中央财政每年用于“双高计划”转移支付达到 21 亿元。在地方层面，已有 24 个省份启动了省级“双高计划”，总计投入 714 亿元支持建设 799 所高水平高职学校，投入 301 亿元支持建设 2 709 个高水平专业群，形成了国家、省两个层级的“双高”建设校。本研究采用 likert 五点计分法，对全国 31 个省（市、自治区）的 1 312 份抽样问卷进行统计分析，结合国家统计数据 and 深度访谈、实地考察的数据，初步判断“双高计划”在各地实施的进展

与成效。

（一）“建设高水平专业群”成效显著，“教学链+产业链+人才链”逐渐融合

专业群建设是当前高职院校有效应对区域产业集群化、链条式发展的重要举措，也是高职院校加速人才培养提质进程的重要突破口。当前，高水平专业群建设已成为各地“双高计划”的重要任务。

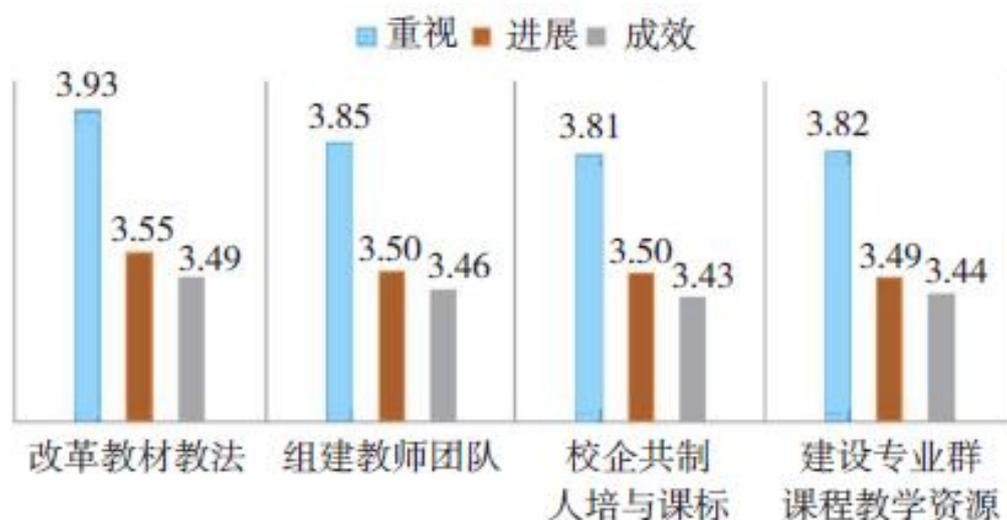


图2 高水平专业群建设情况

如图2所示，在“高水平专业群建设”方面，各地在“建设专业群课程教学资源”“校企共制人才培养与课程标准”“组建教师团队”以及“改革教材教法”等方面，重视程度较高，均值均在3.80以上，进展较明显，均值均在3.45以上，主要体现在从中央到地方，各级政府不断加大对专业群建设的专项资金投入。2019—2021年，中央财政安排现代职业教育质量提升计划基金总计771亿元，其中对中国特色高水平高职学校和专业建设计划建设单位继续分类分档予以奖补支持。地方层面，各省市也大力加强对“双高”院校的

专项奖补支持。例如，江苏省确定省高等职业教育高水平专业群 144 个（含省高水平高职院校申请“双高计划”的 44 个专业群）、高水平专业群培育项目 11 个，省教育厅以“大专项+任务清单”的方式对省属高职院校高水平专业群建设给予奖补；重庆市确立 60 个专业群为市级高水平专业群建设项目，四川省确立 50 个高水平专业群，福建省确立 34 个专业群为省级高水平专业群建设项目，要求各地和有关部门要将实施省级“双高计划”作为落实全国职业教育大会精神的重要举措，在资金方面加大对立项建设的单位的支持，确保项目建设顺利推进。山东省支持 41 所公办高职院校每校立项建设 1 个高水平专业群，并根据建设情况分 2 000 万元、3 000 万元两档标准给予专项补助，每个专业群先行拨付 600 万元，后续资金根据建设绩效考核情况分年度拨付。广西统筹中央和自治区资金 3.44 亿元，重点建设 30 个高水平专业群，推动一批高职学校专业建设水平进入全国前列。

专业群建设成效初显现，均值均在 3.40 以上。具体表现在：高职院校逐渐强化“产业+专业+就业”的融合。各高职院校从区域经济发展和产业转型升级的需求出发，立足专业群与区域产业群、职业岗位链的对接与融合，遵循逻辑结构科学、产业支撑有力、教学资源集聚的原则，整合优化专业设置，重构学校专业体系，促进教育链、人才链与产业链、创新链的有机衔接，确保专业、课程、资源、育人之间的融合。

（二）“建设高水平双师队伍”效果明显，“提升教师

素质”逐渐从项目化工程转变为高职内涵建设重点

目前，为加强高职院校双师队伍建设，教育部通过建设团队、国外研修、全员培训等举措，推动职业院校双师型教师扩大规模、提升素质、优化结构，为职业教育现代化提供有力支撑和保障。



图3 高水平双师队伍建设情况

如图3所示，在“建立绩效工资动态调整机制”“建立健全校企人才双向流动机制”“聘请行业企业领军人才和大师名匠兼职任教”和“培育专业群建设带头人”等改革政策方面，重视程度较高，均值均在3.65以上，进展较明显，均值均在3.30以上。具体表现在两个方面：

一是从中央到地方，各级政府启动职业教育教师教学创新团队建设。截至目前，教育部共遴选出360个国家级职业教育教师教学创新团队立项建设单位和4个国家级职业教育教师教学创新团队培育建设单位，以此进一步推进基于职业工作过程的模块化教学改革。各省、市、自治区陆续公布省

级职业教育教师教学创新团队立项建设单位名单。2021年，全国13省推荐第二批国家级职教创新团队397个。

二是从中央到地方，各级政府继续组织开展教师素质提高计划。教育部联合科技部实施国家“工匠之师”创新团队境外培训计划，重点学习借鉴德国“双元制”职业教育并进行本土化改造，提高教师教育教学能力、实践操作技能和国际视野格局；教育部、财政部印发《关于实施职业院校教师素质提高计划（2021—2025年）的通知》，启动实施“十四五”时期职业院校教师素质提高计划，切实加强“双师型”教师培养培训，为培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠提供有力师资保障。各省积极落实职业院校教师素质提高计划，旨在提升职业院校教师素质能力。如河北省已在10所职业院校开展“双师型”教师队伍建设综合改革试点，培育建设高层次人才队伍；江苏省已率先实行职业学校教师职称单独评审，开通职业院校教师引进“绿色通道”，大胆将教师的评价管理权限下放到学校，有力推动了全省职业教育“双师型”队伍建设。

“双师”队伍建设成效较显著，均值均在3.20以上。总体而言，从2021年起，教育部正式公布了两批全国高校黄大年式教师团队名单，两批次共计38所高职院校的40个教师团队获认定。各地持续坚持将教育与产业统筹谋划、互为支撑，将产教融合、校企合作贯穿产业教授培训和“双师型”教师技能提升的全过程；高职院校兼职教师选聘与管理工作进一步规范。例如，江苏省从2010年开始每年公布《关

于开展产业教授（兼职）选聘工作的通知》，并从2018年开始将产业教授制度范围扩大到高职院校，2020年公布省内高职院校类产业教授154名，建立了学校、行业、企业联合培养培训“双师型”教师机制，规定了学校教师、专业技术人员在校企合作中合法取得的兼职报酬和科技成果转化奖励收入不纳入绩效工资、单位工资总额基数；河南职业教育连续4年实施“兼职教师特聘岗计划”，对每个高等职业学校特聘岗位的补助标准为4万元，缓解了高职院校对产业端优秀师资人才的渴求。

（三）“校企合作水平”逐渐提升，协同育人成效显著

当前，提升校企合作水平已成为“双高计划”建设的重要改革发展任务，“建机制、搭平台、担责任”已成为提升高职院校与企业合作水平的重要抓手。



图4 校企合作水平提升情况

如图4所示，在“推行面向企业真实生产环境的任务式培养模式”“推进人才培养模式改革”“促进产教供需双向对接”“吸引企业联合建设产业学院和企业工作室”等改革

政策方面，重视程度较高，均值均在 3.65 以上，进展较明显，均值均在 3.36 以上，成效较显著，均值均在 3.30 以上。具体表现在：

一是创新职业院校与地方产业园区良性互动模式，构建教育与产业统筹融合格局。入选 2021 年度中国高等教育博览会“校企合作双百计划”典型案例中，高职院校有 25 个案例被入选，其中“双高院校”共 6 个案例被入选。2022 年 3 月，中国教育发展战略学会产教融合专业委员会公布了 2021 年产教融合校企合作典型案例 485 个，全国共有 238 所高职院校的 320 个案例入选。其中，“双高院校”共 100 所，涉及典型案例 154 个，占比为 48%。目前，职业院校与地方产业园区的互动模式有两种：一种是职业院校“入驻”地方产业园区。例如，江苏省在 13 个设区市中，有 9 个市建有职教园区，走出了“院校+产业园区”的江苏模式。另一种是产业园区“搬进”学校。例如，浙江工贸职业技术学院与浙江创意园、温州知识产权服务园等进行“三园区+三基地”建设，吸引企业“搬进”校园，纷纷入驻学院的园区和基地，从而形成产业集聚效应。

二是建立区域职教联盟，促进校企协同发展。目前，教育部公布的第一批示范性职业教育集团（联盟）培育单位名单中，全国共有 150 个示范性职教集团入选，其中，有 85 所“双高”院校作为牵头单位入选。地方层面，成渝地区双城经济圈职业教育协同发展联盟在重庆工业职业技术学院成立，旨在为打造全国一流的职业教育协同创新发展联盟、

打造新时代西部职业教育高地、推动成渝地区双城经济圈大发展而努力奋斗。

三是与行业领先企业合作建设产业学院，培养行业急需人才。例如，常州机电职业技术学院与上海明材教育科技有限公司成立工业互联网产业学院，旨在加快工业互联网行业与学校专业课程、人才培养的深度融合，推动学校专业建设与课程改革创新，发挥产业优势和资源优势，不断提升专业建设水平和人才培养质量，打造工业互联网人才培养产教融合的新高地；广东科学技术职业学院与澳门粤澳工商联合会携手共建“粤澳产业学院”，旨在坚持“优势互补、资源共享、互惠共赢、共同发展”共建原则，共同推进校企全面技术合作，实现专业和产业相互促进、共同发展，实现“校企合作、产学共赢”。

（四）“技术技能人才培养高地和服务平台建设”不断完善，人才培养质量逐渐提升

打造技术技能人才培养高地是职业教育改革的核心，技术技能人才服务平台建设是人才培养的重要保障。因此，各地重视创新人才培养模式，积极建设教学资源库与教学平台，进展较快且已小有收获，开启了人才培养与平台建设的新局面。



图5 技术技能人才培养高地和服务平台建设情况

如图5所示，在“将社会主义核心价值观教育贯穿人才培养全过程”“开展1+X制度试点”“引导学生养成严谨专注、敬业专业、精益求精和追求卓越的品质”和“坚持工学结合、知行合一”等改革政策方面，重视程度较高，均值均在3.75以上，进展较明显，均值均在3.40及以上，成效均在3.34及以上，具体表现在：

其一，以高端技术技能创新服务平台为支撑，提升科研水平和创新能力。一是从科研社会服务经费来看，2021年科研社会服务经费有较大提升，全国有206所高职院校科研社会服务经费超过1000万元，比2020年增加28所。科研社会服务经费排名前200名的院校中，“双高”院校107所，占比53.5%。二是从科研项目立项数量来看，2021年，全国共有487所高职院校获得1111项科研项目立项。其中55所高水平学校建设单位获科研项目223项，占比20%；113

所高水平专业群建设单位获科研项目 294 项，占比 26%。三是从专利授权量来看，2020 年、2021 年两年共获发明专利授权 9 436 件，超过过去 5 年的总和。2021 年，全国共 527 所高职院校获发明专利授权 5 562 件。其中 164 所“双高院校”共获发明专利授权 3 127 件，占比 56.2%。

其二，以平台建设为依托，创新人才培养机制。2019—2021 年，全国共有 692 所高职院校获得 3 606 项国家级项目，其中 56 所高水平学校建设单位获国家级项目 925 项，占比为 26%；139 所高水平专业群建设单位获国家级项目 1 152 项，占比为 32%。这些国家级项目包括教学资源库、国家精品在线开放课程、示范性虚拟仿真实训基地、课程思政示范项目等，一定程度反映出“双高”建设以来高职院校在人才培养创新方面取得的发展与成绩。具体而言，截至 2022 年 4 月，全国共有 311 所高职院校的 1 945 门优质课程入驻国家高等教育智慧教育平台，其中“双高”院校有 123 所，占比为 59%。2021 年，全国共有 463 所高职院校获得 1 137 项国家级教改项目（成果）。其中 56 所高水平学校建设单位获项目（成果）279 项，占比 24%；132 所高水平专业群建设单位获项目（成果）396 项，占比 35%。在项目引领下，2021 年，“双高”院校在全国职业院校技能大赛、全国职业院校技能大赛教学能力比赛、互联网+大学生创新创业大赛中占有绝对优势，全国共有 603 所高职院校在“三大国赛”中获奖，获奖总数 1 864 项，“双高”院校在“三大国赛”中占

有绝对优势，其中共有 187 所“双高”院校在“三大国赛”中获奖，获奖总数 961 项，占比 51.6%。

其三，以高职扩招为契机，积极探索学生培养新模式。目前，分类招生考试成为高职扩招的主渠道。当前，全国高职分类考试招生超 300 万人，超过高职招生总数的 60%。2018—2021 年，总计扩招 413 万人，其中有退役军人、下岗失业人员、农民工。2022 年 5 月，退役军人事务部、教育部联合召开 2022 年高职扩招退役军人毕业生就业工作视频会议，指出今年高职扩招退役军人毕业生超过 30 万。由此可见，高职扩招为社会培养高素质技术技能人才的同时，也有效缓解了严峻的就业形势。目前，为实现“学得好”，各省市不断探索学生培养新模式。如江西省创新推出“职业院校联合培养专科层次学生试点”工作，遴选省内优质中职学校与高职院校开展联合培养试点；河北省通过资源整合挖潜等渠道，积极开发适用于不同生源类型的新型活页式、工作手册式等教材；长春汽车工业高等专科学校与一汽集团共建具有中国特色学徒制校“红旗工匠”班，一是培养学生尊师敬长、明礼诚信，学会做人，二是通过工学结合、知行合一，培养学生学会学习，三是培养吃苦耐劳、勇于创新，学会做事。

（五）“提升服务发展水平”成效明显，高职教育功能逐步开发

目前，各高职院校秉持“立足区域、对接产业、适应需求”的办学原则，在服务发展水平上发挥着社会服务功能，使其育人、培训、技术改造等功能得以开发。



图6 服务发展水平提升情况

如图6所示，在“以应用技术解决生产生活实际问题”“面向区域经济开展人才培养”和“服务乡村振兴战略”“推动中小企业技术研发和产品升级”等改革政策方面，重视程度较高，均值均在3.62以上，进展较明显，均值均在3.24以上，成效均在3.24以上，具体表现在：

其一，高职教育对于扩大就业和促进学生发展的作用日益显现。从就业质量来看，近年来毕业生就业率以及专业对口就业率基本稳定，分别保持在90%左右和70%以上，毕业半年后的平均月薪有所增长，毕业生就业满意率保持在90%以上。从职业技能提升上，高职院校积极参与校企合作，采取新型学徒制培训。例如，在江苏苏州，截至2021年底，已有200多家企业组织开展新型学徒制培训，帮助1万多人提升了职业技能，更好地实现稳定就业和高质量就业。其二，在助力乡村振兴方面持续发力。截至目前，全国共有55所高职院校入选乡村振兴人才培养优质校。其中，国家级双高校有江苏农林职业技术学院、江苏农牧科技职业学院、金华职业技术学院、重庆三峡职业技术学院、杨凌职业技术学院、

新疆农业职业技术学院。其三，坚持“走出去”，为世界贡献职业教育力量。截至2021年7月，我国共有8个职业教育教学标准进入赞比亚国民教育体系，这是国内职业教育教学标准首次进入主权国家国民教育体系，迈出了为世界职业教育发展贡献中国职教方案、中国职教智慧的第一步。如今，天津已在亚、非、欧三大洲19个国家建成20个“鲁班工坊”，为当地学生带去具有中国特色的教学模式、专业标准和教学资源。职业教育的“中国模式”，在海外熠熠生辉。此外，全国共有216所高职院校入选中德先进职业教育合作项目，涉及238个试点专业。其中，“双高院校”共85所，涉及试点专业101个，占比为42%。

三、“双高计划”政策理想可持续推进的执行困境与问题表征

总体而言，自“双高计划”建设以来，“双高院校”改革活力凸显，据统计，我国“双高院校”改革活力指数在全国排名前20的就有19个。由此可见，高职院校在“双高计划”建设过程中积极推动“三教”改革、产教融合发展、科技创新、思政教育改革等。然而，部分高职院校在“双高计划”建设中存在痕迹主义倾向。痕迹管理是一项以痕迹为依托的管理活动，是个体或组织工作过程的书面呈现或量化凭证，是国家“简单化”项目治理的必需。然而，当痕迹管理演变成一种追求工作留“痕”、唯“痕”的消极异化现象时，必然滋生痕迹主义。当前高职教育治理具有复杂性和多样性，难以用可度量、可计算的指标、权重衡量高职教育改革发展

现状。在此情境下，国家关于高职项目治理主要借助痕迹管理理念，将有限的注意力集中于更容易被度量和计算的关键性任务中，进而得出总体性结论。这种简单化高职教育治理逻辑，容易导致政府和院校在痕迹主义的主导下，选择以“迹”留痕式、因“绩”造痕式、凭“迹”遗痕式的“双高计划”政策执行策略，一定程度将削弱“双高计划”政策执行力，产生政策执行走样的风险。

（一）表演性痕迹主导：选择以“迹”留痕式政策执行行为

社会表演理论者认为，行动者姿态的表达是给他人一个信号。表演是行动者为了让自己展示取得预期效果，提供可信的表演来引导自己的行动和姿态指向的对象，使其认为自己对动机和解释的描述是合理的。成功的表演依赖于说服他人相信表演的真实性的能力。“双高计划”政策为政府和院校提供了表演的舞台，政府和院校通过“事事留痕、处处留迹”的表演方式照章办事，借助可视化的“材料”以证明执行决心和执行过程。具体表现为：

一方面，通过可视化专项工作表明“双高计划”建设的决心。目前“双高计划”中提及的打造人才培养高地，创新服务平台，建设高水平专业群等改革发展任务，被政府和高职院校列为“双高计划”政策实施的中心工作。然而，由于尚未形成统一的“双高计划”绩效考核评价体系，政府和职业院校通过颁布相应的文件，在官网上贴出要求政府工作人员和院校教师学习“双高计划”政策文件的字样等方式，留

住图片、留住文档，表明将未来两年“双高计划”的建设任务前置、资金预算前置，加快建设力度，力争提前完成建设项目的决心。

另一方面，通过将日常工作会议细化为各种可视化材料，展示“双高计划”建设的过程。开会是小级贯彻执行上级政策，地方服从中央政策命令而形成的一种自上而下信息传递机制。在具体的“双高计划”建设场域中，政府和院校经过开会这一场景化的运作模式，体现了命令服从式的任务政治化色彩。在此意义上，政府和院校必须完成的政治任务，相应就会有各种类型和不同形式的开会。开会成为政府和院校“双高计划”建设的领导方式、工作方式和生活方式。毋庸置疑，开会可以起到达成共识、凝聚力量的作用。目前，已有40多所高职院校召开了“双高计划”建设中期推进会，如“双高计划”建设项目资金推进工作会议、“双高”建设中期绩效评价工作部署会、“双高”建设2021年中期诊改会议等，目的在于提高“双高”建设站位、正视“双高”建设问题、狠抓“双高”建设落实、重视中期绩效自评。但不可忽视，与“双高计划”建设无关的日常工作的会议视频、会议简报、会议照片、会议报告等痕迹成为“双高计划”政策执行的过程实录和证据。

（二）竞争性痕迹依赖：选择因“绩”造痕式政策执行行为

竞争是项目制的一个典型特征，不同领域和不同类型的高职院校在公正、平等、自由的制度理念中展开“项目抓包”的竞争互动。在项目制框架下，任何一种项目的实施是以“强激励”的力量引导院校围绕政府提供的优质资源展开激烈的争夺，院校可经过自由申报、绩效评价等竞争方式“参赛”。

“双高计划”作为国家高职教育项目治理的表现形式，高职院校为了获取参赛资格，且能够获得可持续参赛资格，必须通过绩效评价的竞争方式参赛，从而选择因“迹”造“痕”式政策执行行为。具体表现为：

一方面，把“双高计划”建设视为高职教育发展的“雪中送炭”，过度美化材料痕迹。资源是高职院校发展的刚需，政策性资金资源为高职教育发展提供重要物质保障。“项目制”作为我国高职教育治理的重要方式，为推进我国高职教育发展发挥着重要作用，中央政府通过财政和行政激励对高职院校重点专项扶持，形成项目的政策性资源集中优势。中央财政通过现代职业教育质量提升计划专项资金对“双高计划”给予奖补支持，每年引导资金20余亿元。就我国高职院校发展本身而言，由于缺乏资金募集渠道，主要依靠学费和银行借贷维持运转，“双高计划”项目所提供的政策性资金资源是学校改革发展的重要资金来源。为了在绩效考核的锦标赛中获胜，争夺稳定的项目资金支持，高职院校在政府原有要求的基础上主动加码，制造更多“美化”的痕迹，使得“美不美”成为绩效考核所需材料准备的重要标准，从而导致材料形式“图文并茂”、材料内容“环环相

扣”、PPT汇报“美轮美奂”、成效展示“添油加醋”、经验示范“无中生有”。

另一方面，把“双高计划”建设视为高职教育改革发展的“锦上添花”，过度虚化数字痕迹。从项目制实践来看，项目是职业院校政绩考核的重要方面，致使同一层次高职院校间的横向博弈越演越烈，逐渐从各自发展向相互竞争转变。各院校为了能够在绩效考核中获胜，虚化数字痕迹。如打着“打造高水平双师队伍”的幌子，高价聘请企业兼职教师以充实双师队伍数量，但尚未形成规范化管理，也尚未健全劳动补偿机制。不考虑学校所处区域的稳定产业，在专业群建设中根据自己的理解和需要，附加上一些原建设任务中没有的内容，填充专业群数量，即把原有专业资源简单捆绑与强行整合，导致专业群组群标准缺失、课程标准与产业发展需求对接不够等。如此，“双高计划”建设只不过是披着“项目”的外衣，停留于与现实基础脱离的数字建设。

（三）避责性痕迹依附：选择凭“迹”遗留式政策执行行为

问责是由裁定者进行评判并使行动者面临特定的后果。问责机制对政策执行予以约束，是确保高职院校行为合法性的基础，也是促进高职院校政策执行能力的必要手段。然而，问责与避责以“一币两面”的形态相伴而生。在科层制体系的“双高计划”项目依附下，以及在既定的政策目标、政策框架和政策环境下，政府和高职院校担心在上级检查或考核时面临不过关甚至被问责的风险，因而在政策执行时选择以

“迹”遗“痕”式政策执行策略，以达到避责的目的。具体表现在：

一方面，留住亮点、遮蔽不足。当前，“双高计划”受行政发包制结果导向的问责机制的影响，各专项任务改革建设风险的普遍性使得政府和高职院校由追逐政绩最大化转向谋求风险最小化，避责由此产生。理性经济人假设认为，避责的实质是被问责者自我保护和趋利避害的本能反应，其目的是逃避、转移或减少应承担的责任。在此意义上，政府和高职院校为了逃避责任，以“报喜不报忧”的姿态，汇报亮点，不汇报缺点，将可能引发责任的负面影响因素进行遮蔽。如地方政府着重汇报针对专业群建设所出台的政策和划拨的资金，却对区域内专业群建设的资源禀赋缺陷所引发的建设成效不明显较少提及；高职院校对社会培训人数浓墨重彩，对社会培训质量轻描淡写。

另一方面，倚靠借口，隐匿问责焦点。政策执行是容易产生责任问题的重点领域，其所追求的是政策执行效率。然而，在现实中，对于政府而言，由于各省的地方知识水平和资源禀赋存在差异，这一定程度影响地方政府“双高计划”政策执行能力。尤其表现在有效而准确地把握所需信息的能力差异，集聚或汲取为解决政策问题所需要的各种资源的能力差异。在此情境下，对于执行能力弱的政府而言，可能在短时间内难以制定高水平专业群建设方案或技术技能人才培养高地打造方案。对于高职院校而言，由于“双高”院校类型和发展水平各异，因而不是所有“双高”院校都能在五

年建设周期内完成“双高计划”中的10项改革发展任务。对于发展基础和发展水平较差的院校而言，“双高计划”政策执行成效并非“跳一跳”就能实现，问责成为一种高压考核行为。在此情境下，难以在建设周期内完成改革发展任务的院校尝试通过借助借口隐匿问责焦点，从而弱化执行困难且具有追责风险的任务。如政府财政资金匮乏，难以支持院校建设“双高”；地方企业资源禀赋较差，政府难以推动企业与院校深度合作；企业不愿意与学校合作，学校与企业合作水平难以提升；区域内尚未形成稳定的产业链，学校专业群建设步履维艰等。

四、“双高计划”政策理想的可持续推进对策与建议

政策执行力是政策执行主体执行政策时把握的向度、力度和效度的具体表现，遵循正确的方向、发挥正确的作用、取得正确的成效。政策执行力的构成要素包括政策执行主体政绩观、政策执行主体能力、政策执行资源、政策执行工具和政策执行环境。政策执行力的强弱最终通过在多大程度上解决了政策问题、取得了多大的政策成效来体现。因此，要推进“双高计划”政策理想的可持续推进，需以政策执行力为切口，从树立科学政绩观、构建政策执行保障体系，以及培育政策执行主体能力等方面着力。

（一）树立科学政绩观，建立多元考核机制，引导政策执行向度

遵循正确的方向是政策执行力内在的优先规定性，是政策理想可持续推进的前提。多元的绩效考核机制，能够引导

政策执行者正确的执行方向，合理的政策目标为绩效考核机制的确立提供重要依据。正确的政绩观是规范和激励政府和院校“作为”的重要因素，直接决定着考核机制的合理构建。然而，政府和院校唯痕迹至上的政绩观，使得部分地方政府和院校将“精致的工作痕迹”作为成果验收的主要抓手，导致加班加点做足做精表面工作成为政府和院校迎接考核的常态。这无疑违背“双高计划”政策的初衷和使命，容易造成“双高计划”被贴上“劣质”标签，政策理想将难以为继。因此，政府和院校树立科学政绩观，建立多元考核机制，引导政策执行向度，显得尤为必要和重要。

其一，遵循“实干出政绩”的价值取向，实施项目调度制，回应高职教育改革需求。当前，“双高计划”处于实施初期，倘若地方政府和院校以“混”“怕”“熬”的心态应付高职教育改革，容易出现庸政、懒政、怠政等“不为”现象，进而导致政策执行走样。这就需要政府遵循“实干出政绩”的价值取向，根据项目目标、完成进度、实际困难和改革诉求等情况进行资源调度，以实现项目资源与改革需求的对接，强化责任落实。

其二，回归“复合创新型人才培养”的改革初心，实施综合考核制，提供政策执行方向标。在人才培养的价值意蕴上，“双高计划”凸显了高职学校人才培养导向由“成才”向“成人”的内涵式变革。这就意味着政府和高职院校在高职教育改革政绩上，不仅要关注高职技术技能型人才培养成效，更要关注复合创新性人才培养成效。由此将绩效考核引

向指标考核和结果考核并存。一方面，由各院校共同提炼出具有实操性与说服力的“双高计划”建设指标，政府对比各院校填报的建设指标，经过专家认证，最后确定绩效考核指标和专业赋分，由此形成具体政策执行的方向标；另一方面，强调考核结果关涉高职院校的现实利益，引导高职院校朝着推进“双高计划”政策执行的方向努力。

其三，建立“基于质量监测评估结果”的政策改进机制，发起动态可行的纠错纠偏行动。质量监测是为促进高职教育改革、提升高职教育质量而采取的主要措施，它能够准确呈现我国高职教育改革发展现状，找到高职教育改革困境的关键因素，发起采取纠错纠偏行动。这就要求“双高计划”政策质量监测应以推进高职教育改革发展为宗旨，发挥全面诊断、决策咨询、客观监督、促进提升等职能，从监测内容确立、监测指标和工具研制、监测组织实施，到监测数据分析、报告撰写和发布，都必须传达纠错纠偏压力、折射纠错纠偏标准、呈现纠错纠偏技术方案。

（二）构建政策执行保障体系，破解政策执行障碍，增强政策执行力度

政策总是在一定时空条件下被执行，这意味着合意、高效的政策执行须具备良好的执行环境、充足的执行资源、科学的执行工具、先进的执行文化。因此，如何构建执行环境、执行资源、执行工具、执行文化的全方位保障体系，破解政策执行障碍，成为全面深化改革中提升政策执行力的重要路径。

其一，增强“政策协同”，强化“双高计划”落实的优势互补，保障政策执行的联动推进。“双高计划”政策要确保其生命力和实施的稳定性，就需要政府部门协同用好与高职教育改革发展的相关政策，从而通过功效互补、时效衔接发挥乘数效应，更大化地撬动“双高计划”实施的人、财、物各个要素，更有效地助力“双高计划”的连贯实施。一方面，在横向上，将“双高计划”中的具体建设任务与“百万扩招”“职业技能提升计划”“课程思政”等协同并进，避免不同政策运行秩序的混乱和效能的冲突，从而提高“双高计划”政策的整体效力。另一方面，纵向加大有关高职教育改革的历时政策的时效衔接。将“双高计划”的实施成效与“示范校”“优质校”建设成果有效衔接，确保“双高计划”政策与其他相关政策的历时衔接，从而更好地创新职业教育改革体制机制，服务区域经济转型。

其二，优化政策执行资源配置方式，保障人力、财力、信息、技术等政策资源的精准投放。一般来讲，资源配置就是对社会可支配的现实资源和潜在资源进行调动、组合与运用。资源配置存在优化与劣化的效率问题。优化政策执行资源配置方式，是推进“双高计划”政策理想可持续的重要推力。具体而言，政府需根据“双高计划”建设本身的外在周期和高职教育改革发展的自身规律，准确把握政策资源配置的时机和时限，选择最佳时间窗口配置资源，交替长期政策资源配置和短期政策资源配置的激励效果，避免政策执行主体的短期行为。

其三，构建以科学化、人本化为导向的政策执行文化，为政策执行力提升营造崇尚实干的文化氛围。政策执行文化是政策执行主体所信奉的价值、信念和行为规范的总和，能为保持政策执行力提供潜在的文化思想动力，从而激励政府和院校以“钉钉子精神”抓好高职改革落实，争当“双高计划”政策执行的攻坚队。一方面，以科学化为前提，正确把握高职改革发展规律，营造按高职改革发展规律执行“双高计划”政策的浓厚氛围，厘清政策执行的定位、方法和保障，弄清政策执行的向度、刚度、速度、力度和效度要求，形成科学决策有依据、有效执行靠规律的政策执行文化。另一方面，以人本化为保障，为政策执行主体改革探索广阔空间。中央探求对政府和院校积极参与“双高计划”建设行为的鼓励和强化，通过激励政府和院校构建合作、协商、伙伴关系等方式，鼓励政府和院校大胆创新实践，在全社会形成良好的高职改革氛围，增强政府和院校配合政策执行的自觉性，规避象征性政策执行行为。

（三）培育政策执行主体能力，厘清政策问题实质，提升政策执行效度

政策执行力是政策执行主体为达致政策目标，通过对各种相关资源的调度、控制和使用，有效执行政策的能力综合，始终渗透在政策执行中，决定着政策执行的实际效果，体现出政策执行主体的素质。然而在现实中，由于部分地方政府和院校僵化封闭、观念落后、不思进取，且官僚主义和痕迹主义严重，对“双高计划”政策抱着“一慢二看三通过”的

心态，畏首畏尾、踌躇不前，采用简单化、主观化、形式化、短期化的方式，习惯于开会、发文件、做材料、造数据，回避、遮掩问题，拖延“双高计划”政策的执行，造成“双高计划”政策理想的落空。因此，强化对政策执行主体的培养塑造，不断提高执行政策的能力水平，精准把握政策问题实质，才能确保政策执行措施的效度和社会的满意度，从而有效推动政策意图向政策蓝图的转化。

一方面，加强“双高计划”政策培训，提升把握全面深化高职教育改革总问题的认知力，办人民满意的高职教育。政府与院校致力于“双高计划”政策培训，邀请职业教育政策研究经验丰富的专家和改革成效明显的院校领导围绕“双高计划”政策总目标，从办人民满意的高职教育出发，全面把握当前制约高职教育改革发展的总问题，确保“双高计划”政策执行的政治性、方向性和人民性，让“双高计划”政策执行成为提升社会对高职教育满意度的重要保障和基本方式，从而实现“双高计划”政策执行方案和执行结果获得社会认可。

另一方面，构建“双高计划”建设任务的学习机制，强化政策执行主体抓住关键政策问题的实践力，选择有效的政策执行工具，提升政策执行效能。高职改革由问题倒逼而产生，对准焦距、找准穴位、才能选择解决关键问题的政策执行工具。因此，由政府牵头鼓励院校间共商共建“双高计划”建设联席会议制度，联席会议以各院校“双高计划”建设领导小组为依托，吸纳行业、企业技术骨干和高校专家智库等，

通过定期开展联席会议，交流展示各高职院校在“双高计划”建设上取得的经验和成果，确保各院校在专业群建设过程中的信息沟通，为政府和院校提供政策执行工具的适用范围、实践程序和实际效果等方面的学习契机，使政府和院校就“双高计划”建设中的关键问题进行深入对话和思考，能够在具体政策落实过程中聚焦痛点切中问题要害，选择适合的政策执行工具，把准高职改革的重要领域和关键环节，不断增强政策执行的精准力度，激活政策执行活力，提升政策执行效能，进而推动高职改革从重点发力实现全面破题。

本文摘自《中国职业技术教育》2022年第36期。