

中外现代职业教育治理政策比较研究

——企业责任与作用

■曾东升

摘要:当前,加强职业教育与劳动力市场的联系,增强职业教育的吸引力是国际职业教育政策治理的一个主要特点,规定企业的社会责任尤其是对职业教育的发展责任是增强职业教育吸引力的主要举措。文章通过比较分析德国、美国、英国、瑞士、台湾等国家和地区以及有关国际组织的职业教育政策中有关企业责任和作用的治理策略,总结其有益的政策治理经验,提出我国职业教育政策治理中企业主体责任体现的途径和方式,以应对职业教育的变革与发展。

关键词:政策治理;企业责任;诱致性制度变迁;整体性治理

基金项目:2015年度江苏省高校哲学社会科学研究基金资助一般项目“整体性治理视域下地方政府促进高职教育发展的政策比较研究”(课题编号:2015SJB277),2015年江苏省高等教育教改研究立项课题“创新驱动战略下的‘高技能人才流动工作站’建设的研究与实践”(课题编号:2015JSJG086)。

中图分类号:G71

文献标志码:A

文章编号:1674-2311(2017)5-0029-09

作者简介:曾东升,男,南京科技职业学院高教研究所助理研究员,研究方向:比较教育管理、职业教育管理(江苏南京 210048)。

DOI:10.16477/j.cnki.issn1674-2311.2017.05.004

现代职业教育的发展与经济发展呈现出越来越紧密的特点。职业教育促进经济增长与发展的主要要素是劳动者技能水平、人才需求和人才支撑,分别体现在满足技能更新、企业所需高技能人才的产品附加值和促进区域产业升级等方面。

亨利·埃茨科维兹和洛埃特·雷迭斯多夫认为职业教育与区域经济发展呈现出一种三螺旋互动关系,职业院校、地方产业和地方政府通过相互协调和相互作用推动彼此动态发展。亨利强调地方政府的作用非常重要,政府对职业院校的管理是政策调控、宏观管理,而不是微观束缚。在构建经济

与产业结构相协调的职业教育发展体系过程中,其中最难也是最重要的一个模式是建立具有区域院校发展特色的产学研合作人才合作模式。解决这一难题需要一个系统性、制度性的分析视角,需要将职业教育发展的顶层制度设计和多元合作机制有效协调和统一起来,赋予参与者(如企业行业)相应的法律权利和责任,以政策机制变革推动职业教育与经济联动发展。这一过程中,企业的职责和作用在现代职业教育的发展进程中显得尤为重要和突出。西方主要发达国家非常注重职业教育政策制定中的企业责任和产教融合,从政策治理层面分析

和比较不同国家职教政策中企业的法律责任和机制特点,有助于探讨和解决制约我国现代职教体系发展的政策瓶颈。

一、当前世界职业教育发展及其治理政策特点概述

当前,世界经济全球化的全球化、多元化和复杂化趋势促使世界各国努力探索新的经济增长方式以应对产业结构调整和各种内外压力的挑战。在这一过程中,职业教育发展随着全球化的治理进程以及技术和培训对劳动力市场的显著影响力而受到越来越多国家的重视。现代职业教育体系的构建方式和发展进程随着政府公共治理改革呈现出开放、合作的特点。可以说,“构建开放的、灵活的、多元化的职教体系,涵盖职业教育与职业培训,成为世界职业教育发展的趋势。现代社会开始对非正规或非正式的教育所获得的技能、知识与能力给予与正规教育同等的地位,这也是世界教育发展的大趋势。”^[1]职业教育与培训需要各利益相关者共同参与和实施以满足经济社会发展和外部劳动力市场的变化及需求。其中,构建政府主导、多元主体参与的政策治理模式及其协调运行机制对于行业企业融入职业教育非常重要;包括在政府层面健全法律法规、建立税收优惠等政策制度,建立和完善校企合作管理或协调机构,依据企业内在需求和动力分类设计,增强企业社会责任意识等。^[2]在职业教育治理体系中,政府的主要责任应体现为教育决策的前瞻性、适用性以及明确实施过程中相关方的责任,以协调和保障政策目标的落实。

当前世界职业教育治理政策除体现了职业教育共同的价值属性之外,还反映出不同国家的教育治理特点和传统,在职业教育的决策方式、运行机制、管理机制、财政举措等方面都呈现出多样性特点;其总体发展趋势和特点体现为校企合作、工学

结合。无论是德国、瑞士、比利时等国的校企合作“二元制”模式,美国、日本的企业职业教育模式,俄罗斯、东欧、广大发展中国家的学校职业教育模式,还是英国、澳大利亚的现代学徒制模式,政府均起到非常重要的政策协调和治理引导作用,尤其是明确了企业对职业教育发展的责任和权利;除了参与制定顶层制度设计、职业教育发展规划之外,政府还注重运用市场机制,充分尊重相关利益方诉求,在引导间接投资、完善相关配套法律、适度减免税负、提高质量管理等方面,发挥政府对职业教育的调控职能。

二、世界主要发达国家或地区职业教育治理政策中的企业责任体现

当前,世界职业教育政策治理研究的一个主要倾向是从国家公共政策治理视角分析职业教育政策的制定与执行方式,并且越来越重视政策目标的协调实施。以欧盟为例,2006年通过的《欧洲终身学习跨职业能力参考框架》明确了各类职业教育培训人才培养所遵循的普遍标准,强调要与就业政策、文化政策、创新政策等其他政策配合施用,并加强与利益相关者、社会伙伴的合作^[3]。欧盟教育政策中比较重视与企业合作开展学徒制培训、激励企业为雇员提供在职培训、重视劳动力市场相关者参与职业教育项目和课程开发、保障职业教育与培训经费等。澳大利亚的联邦政府和州政府则支持行业主导的职业教育体系(Industry-led VET system),通过制度完善、增加资助和建立相关机制等措施,约束和鼓励行业企业参与职业教育的改革与发展。“行业主导职业教育理论在国家各级层面得以有效落实,得益于有效的政策支持和联邦政府以及州(领地)政府的政策更新和创新”^[4]。通过世界职业教育发达国家的比较分析,可以看出企业对职业教育发展的极端重要性以及企业责任体现。

(一)德国职教立法推行“双元制”——企业主体性作用的充分体现

法律制度是确保企业参与职业教育的最基本制度,以法律的形式规定政府、行业企业和职业教育与培训提供者参与职业教育的权利、责任和义务,德国政府提供了良好范式。《职业教育法》、《职业教育促进法》、《手工业法》及《企业基本法》等构建了德国较为完备的职教法律体系,特别是2005年颁布的《职业教育法》明确规定了企业从事职业教育的具体权利和责任。此后,德国政府又出台一系列与《职业教育法》相配套的法律法规,各部门、行业也出台了相关的条例和实施办法。德国职业教育有关企业责任的主要法律法规见表1。^[5]

表1 德国职业教育主要法律法规(有关企业责任部分)

序号	时间	法规	有关企业责任的重要内容
1	1960年8月(1976年4月修订)	青年劳动保护法	企业有责任保证青年人在规定的时间内完成法定的职业学校教育义务;不允许企业在青年进行职业学校义务学习期间不支付学徒报酬
2	1969年6月	劳动促进法	企业至少应有5名员工代表参与职业教育的实施;企业委员会共同商议决定企业职业教育的实施、设备与相关措施;企业委员会应参与企业内职业教育的实施。
3	1969年8月	职业教育法	对职业教育的各方面进行了详细而明确的规定
4	1972年1月	工业宪章	规定了企业在职业教育方面的咨询、参与与决定的权利义务。
5	1973年	跨企业培训中心咨询条例	规定了对跨企业培训中心的经费资助
6	1978年	保护跨企业培训中心经常性经费条例	对跨企业培训中心的经常性经费予以资助
7	1981年	职业培训促进法	每年由联邦职业教育研究所出版《职业教育年度报告》。
8	2004年	联邦职业教育保障法	以立法手段调控和保障企业提供培训岗位。
9	2005年	修订《职业教育法》	精简职业教育管理机构,建立现代化的职业教育培训职业体系。此外,赋予联邦职业教育研究所很高的法律地位。

由上述可见,德国职业教育中对企业的责任、权利和义务等进行了明确详尽的规定,配套的法律法规为德国职业教育的“双元制”实施奠定了坚实的制度基础。企业行业协同负责培养技能人才,德国的教育企业已成为校企深度合作的平台,体现了鲜明的德国职业教育特色。此外,德国还建立了职业教育实施监督系统,以保障职业教育体系的有序管理。除了立法建设,德国职业教育多元化的决策主体和合作化管理模式也为职业教育政策的顺利实施提供了有利条件。德国职业教育是社会众多部门参与的多元化、多层次管理体制,各级政府、经济部门、行业协会、各类公共部门等均是职业教育的直接参与者,在其多元化的决策管理机制中,经济领域部门在联邦和州层级发挥着重要影响,行业协会和公司则在地区和培训场所层级直接负责职业教育的实施,体现出跨部门协同合作的管理特点。德国职业教育的校企合作办学模式已成为一种世界各国学习和借鉴的典型模式。

(二)美国科学的合作教育模式和职业教育制度变迁方式

研究美国的职业教育政策特点,它的法制化进程,实际上也是一部职业教育体系的发展史。其立法内容自始至终融合了科学精神和人文精神,集中体现为“严谨性(充分调查严格论证)、超前性(提前准备及时出台)、连续性(系列法案不断修订)、创新性(善于借鉴不断创新)、效益性(优化资源配置追求效益)和公平性(关注特殊群体追求公平)。”^[6]美国职业教育政策的一大特点是合作教育模式,由学生(雇员)、雇主和教育机构进行合作。1982年《职业培训合作法》强调州、地方政府对职业教育的管理以及工商企业对职业培训的参与,这是美国历史上第一个由政府与私人 and 团体共同参与制定的成人职业训练法案。1990年(1999年和2006年先后修订)的《卡尔·帕金斯职业教育法案》使得合作教育拨款更加制度化,不仅保证了拨款的使用效率,

同时强调拨款的绩效问责;1994年《从学校到工作机会法》(School to Work Opportunity Act,简称STWOA) 明确要求各州都要建立一个全州范围内的完整的学校到工作体系,规定项目必须“整合学校本位学习与工作本位学习,整合学术与职业学习,并在中学与高中后教育间建立有效的联系”^[7]。之后,美国大约三分之一的企业参与了学校——就业教育活动,企业获得了显著的投资回报。此外,美国企业参与职业教育的途径还有企业大学(如摩托罗拉大学)、企业与高校合作开展员工培训、学校企业化(如波士顿契约)、职业教育的外包等途径。

美国科学的职业教育制度变迁方式也是非常值得学习和借鉴的一种政策机制,如美国联邦职业教育法案选择的是诱致性制度变迁方式(体现在《莫雷尔法案》中)。这一方式采取的是自下而上的决策特点,即地方政府响应获利机会,自发组织和实施职业教育;相比制度变迁的另一主要方式——强制性制度变迁(由政府法令引起的变迁模型),诱致性变迁制度的最典型特点是制度制定者无权强迫制度对象实施规则,制度对象有权根据自己的实际情况,权衡利弊后主动做出选择或者放弃某一获利的机会,制度制定者可以采取奖赏或惩罚等方式进行诱致性调控。从1890年《第二莫雷尔法案》出台直至1917年《史密斯——休斯法案》的颁布,联邦职业教育法案的诱致性制度变迁机制从高等职业教育立法不断拓展到教育拨款机制领域,该机制既有利于联邦政府对职业教育发展的引导,同时又规避了联邦政府对各州职业教育发展的直接干涉,较好地实现了联邦权力与各州权力之间的平衡;此外,在职业教育拨款机制方面,该机制要求各州一旦决定接受联邦拨款,就必须同时接受法案所提出的附加条件。这一制度治理机制同样有助于解决职业教育的“跨界”管理(如校企合作)问题。

(三)英国的项目化培训——明确企业的培训责任

英国企业参与职业教育始于英国的行会制度。《技术教育法》、《巴尔福法案》、《1944年教育法》等从不同角度对企业参与职业教育进行了规定和阐释。20世纪80年代以来,英国政府在职业教育市场化进程中进行了政策干预,规定企业必须参与职业教育活动。1988年成立培训与企业委员会(TECs),其主要职责之一就是制定当地教育与培训和企业协调发展的计划,管理协调各类培训项目等。《2000年学习和技能法》规定成立学习与技能委员会,确保学校、培训部门与企业之间的联系。部门技能委员会(SSCs)则是英国企业在政府的代言人,是雇主主导的独立机构,雇主通过该平台制定策略对职业技术教育政策制定施加影响及开展合作。此外,英国推行的训练信用卡制度,旨在提高企业参与职业技术教育的积极性。1991年出台的《21世纪的教育与培训》选择10个培训与企业委员会和1个地方企业为试点,建立竞争性培训机制,青年参与企业培训的数量与政府资助金额直接相关,从而调动了企业的参与性。

建立以现代学徒制为核心的项目化合作模式成为政府协调企业与职业技术教育合作的主要途径。2015年,英国商业、创新和技能部发布《英国学徒制:2020年发展愿景》,提出到2020年,英国将培养300万名学徒的宏伟目标,目的是通过拓展学徒发展路径和向企业征收学徒税等多项举措,建立一套以企业雇主主导的旨在提高学徒制培养质量和社会地位为目标的可持续发展机制。英国现代学徒制的一大特点是赋予企业主导学徒制的权利。英国政府在实施现代学徒制过程中充分考虑到雇主的权益,制定了一系列由企业牵头的学徒行业领域能力标准,推行高水平层次和高质量的学徒项目,以雇主为主导的(employer—led)学徒制逐步取代了以项目为主导的(programme—led)学徒制。英国政府鼓励雇主联合培训机构共同设计学徒制项目,建立一个由企业雇主为主导的全新的学

徒制协会,采用一套系统、严格的终结性评价标准来评估学徒的能力水平。此外,英国政府大力资助现代学徒制项目,2015年7月宣布对所有大企业征收学徒税的新制度(从2017年4月开始),该举措适用于英国境内的所有公私立机构,税额为每个企业交纳总工资支出的5%;同时,每个纳税企业将获得15000英镑的政府津贴以抵消所纳税款。纳税的雇主在经费支配方面拥有绝对权利,可选择委托高质量的教育培训机构进行培训,也可自行培训。学徒税的征收将会大大增强企业对学徒培养的参与意识和主导作用。

(四)瑞士企业参与职业教育的比较优势及其“良治”的职教管理机制

苏黎世大学教育经济学系教授乌席·巴克斯·盖勒讷认为,瑞士职业教育成功的秘诀,在于由企业、政府和学校三方紧密合作的学徒制教育模式。“在瑞士,职业教育由公司和学校一起承担,课程全部由行业组织、公司和政府共同参与设计,从而保证内容与行业现状、未来发展紧密对接。这样学习三到四年后,学生就能掌握所学行业的专业技能。”^①自19世纪末期瑞士建立了以企业为主导的双元制职业教育体系以来,瑞士职业教育始终围绕技术进步、劳动市场需求和雇员职业发展,凭借瑞士强大的企业实力和对职教决策的影响力量、政府决策的善治、公司的主导作用等优势,确立了世界职业教育竞争力的领先地位。以企业参与学徒制为例,瑞士企业具有不同于其他发达国家的地位和优势。首先,瑞士企业具有开展具体职业能力学习的特定义务,明确规定了学徒应具备的核心技能要求,企业的过程单元和职业学校的项目课程必须与核心技能整合在一起,从而使瑞士的企业在现代学徒制培训中负有比德国、英国等国企业更大的责任和权利;其次,瑞士推动学徒制改革的公司多是拥有强大金融实力的银行和保险公司,在全球市场具有很强的竞争力,这些公司拥有强大的动机去推动经济

发展和技术变革,直接推动了学徒期制培训方式的创新与变革。此外,这些公司拥有深厚的政治实力,有助于在政府层面影响现代学徒制有关政策的制定和强制性推行;最后,相比英国学徒制中企业参与意愿的不足,瑞士的学徒培训是一个盈利性项目,学徒在企业工作会带来较为可观的利润。根据2004年的调查数据,参加VET培训的企业中,学徒带来的产出是25亿瑞士法郎,企业支付的成本是47亿瑞士法郎,培训企业的净收益是5亿瑞士法郎。^[8]良好的企业投资回报吸引着企业主动参与学徒制培训项目。

瑞士的职业教育治理机制也值得我们学习和借鉴。瑞士《联邦职业教育法》第一条规定职业教育由联邦、州和专业机构共同负责。瑞士联邦政府下属的28个州,每个州拥有各自的教育部长,共同组成瑞士州教育部委员会(简称EDK)。该委员会在讨论和协调教育政策上发挥着重要作用。在治理结构上,该国明确了联邦层面和州层面以及第三方治理主体的权利及其职责;在治理过程中强调由联邦和州政府管理,联邦、州和第三方共同出资,三方负责具体实施;在职业教育投入机制上,职业教育经费包括公共经费、职教基金和企业直接投入,瑞士联邦政府、州政府和行业组织是三个主要资金来源。瑞士职业教育的“良治”推动着瑞士职业教育管理体系不断完善和发展。

(五)台湾构建与经济发展、产业升级相辅相成的完整职业教育体系

台湾地区在20世纪末跻身于职业教育发达地区之列。相比中国大陆而言,台湾的计职教育(同大陆的高职教育)发展历史不过几十年,却已形成一个多层次、多规格、衔接贯通的“立交桥”式职业教育体系,其较高的发展水平和发展质量值得大陆学习和借鉴。台湾计职教育的学制和体系的发展,为台湾经济发展做出了重大贡献,已立下了世界性的标杆,并被世界各国职业教育界所重视与肯定。^[9]

台湾计职教育与经济发展的职教政策主要体现在以下方面。一是2006年台湾颁布《大专校院产学合作实施办法》，旨在深化校企合作、产教融合。各职业院校普遍设立了“产学合作中心”、“技术研发中心”等机构，与企业合作共同开发新产品、新技术，促进学校与企业、产业与教育的紧密联结；2009年台湾推出了为期三年的第一期“技职教育再造方案”，致力于“改善师生教学环境、强化产学实务连接、培育优质专业人才”等三大目标；二是出台《专科学校及技术教师遴聘办法》、《职业学校技术及专业教师甄审登记遴聘办法》等，对职业院校的教师明确规定必须具备至少两年以上的实践工作经历，强调其企业实践工作资历。此外，要求聘任的专家必须具备10年企业工作经验或5年企业经验并有副学士学位或具备参与岛内专业竞赛资历等，台湾职业院校较高的师资要求提升了产学研的合作水平；三是2004年修订出台《技术及职业校院法草案》，提出今后重点培养“教授、研究及发展应用科学与技术培育具有人文素养之实用专业人才”，强化通识教育，注重企业人文素质培养。

三、主要国际组织有关企业参与职业教育的政策概述

20世纪80年代开始，世界政府治理理念和治理方式发生一系列的重大变革，深刻影响着职业教育政策与治理变革。联合国教科文组织、世界银行、国际劳工组织等国际组织出台和发布的政策或报告反映了当前国际职业教育政策的治理趋向，对各国职教发展起到了重要引导作用。以下就主要国际组织发布的有关职业教育政策中的合作关系（包括企业行业责任等）进行简要的梳理分析。

（一）联合国教科文组织的职教发展理念和政策导向

职业技术教育政策一直以来都是联合国教科

文组织(UNESCO)教育政策的重要组成部分，该组织先后发布了四份有关职业教育的重要政策文件：1962年的《技术和职业教育建议书》、1974年的《技术和职业教育建议书(修订版)》、1989年的《技术和职业教育公约》和2001年的《技术和职业教育建议书(修订版)》。近十年来，UNESCO更加强调全球和国家层面的合作，提出构建“全球教育伙伴”平台，目前已包括52个发展中国家和25个以上的多边、双边、地区性援助机构和组织。此外，成立教育协同合作联盟，旨在资源共享的基础上形成竞争与合作并存的教育联合体。UNESCO主张政府对职业教育发展负有主要责任，政府应提供支持职业教育发展的法律体系，认为职业教育政策的制定与实施，应当通过在政府、雇主、行业协会、企业、雇员及其代表、地方社区以及非政府组织等多种相关利益者之间的合作来完成。应“在国家发展议程及教育改革计划中优先考虑技术与职业教育”，提供合理的经费分配方案；此外还应建立一个负责依据统计数据和预测以促进职业教育政策与就业政策的全国性机构；在政策制定和规划制定过程中，教育部门在其中应负主要责任，同时吸收相关权益各方积极参与。^[10]

（二）世界银行的职业教育政策导向

世界银行对职业教育政策的关注点主要是投资效益及在职培训。从20世纪70年代以来，世界银行注重投资的效益评估，强调成本效益分析的重要性。1991年的统计数据显示，在世界银行的援助款项中，包括职业教育和培训的教育贷款整体上是呈现稳步提升的趋势。自上世纪末期以来，世界银行主要以扶持私人培训部门和企业培训等非正规在职培训为主要内容。如1991年《职业技术教育与培训：世界银行的政策文件》提出：让职业教育和培训进入市场，支持面向私人雇主和私人培训提供者开放；世界银行资助方向从以学校为基础的职业教育转向学校之外的职业培训，使得学校之外的

职业培训资助成倍增加。1995年世界银行的教育政策进一步强化了企业的非正规在职培训。认为当职业技术教育和培训建立在一个健全的普通教育基础上并与工作相关的时候,才是最有效的,职业教育不应该在学校进行。^[11]进入20世纪以来,世界银行强行推动的政策导向与发展中国家的政策不相一致,其坚信职业教育最好在工厂实施的做法与世界职业教育的发展导向出现一定偏离。

(三)国际劳工组织职业培训政策概述

国际劳动组织长期以来始终把发展工作职业技能作为其首要任务之一,并非常注重政府教育政策制定与雇主组织与工人组织的关联性。1975年《人力资源开发公约》中规定:国家政策和计划的制定与实施应依照国家的法律和实践,在与雇主组织与工人组织合作的基础上进行。^[12]该组织提出了教育培训制度的改革方向,如应制定促使培训制度发挥作用的激励机制;能使培训制度能够良好运行的机构安排,雇主、雇员和政府的支持与合作程度对改善其运行效率和效果发挥关键作用等。国际劳工组织认为政府和相关利益方应共同分担职业教育和培训职责,倡议国家与私有部门之间开展合作;建议政府部门之间需要紧密协作,对于跨部门的教育政策制定和实施,应联合有关部门做出持续性的长期培训计划和安排,争取在确保社会公平和培训实效性之间保持基本的平衡态势。政府应尽一切可能去创造有利于企业发展的外部环境,在具体激励性举措方面,提高企业参与培训的动力和有效性。

四、发达国家职教政策企业责任界定对我国职业教育发展的启示和建议

通过分析德国、瑞士、美国等国以及主要国际组织的职业教育有关政策,可以清晰地发现,职业教育与培训离不开本国和地区的经济发展需求,离

不开政府政策的调控和引导,更离不开企业行业的参与和支持。通过比较和研究,发现当前我国现代职教体系构建过程中的问题、制约校企合作的瓶颈以及职教政策治理中的不足,加以汲取和改进,有助于加快职业教育改革进程,增强职教顶层制度设计的科学性、合理性,特别是重视制度创新和制度执行。其借鉴和应用建议主要体现为以下四个层面。

(一)加强顶层制度科学设计,构建企业职教责任的政策支撑体系

现代职业教育政策设计、法律体系建设、相应配套举措等应体现出时代性、持续性、系统性和创新性等特点。以企业责任政策制定为例:时代性体现了当前经济发展方式转变、信息技术革命对技术技能人才培养规格的变化。新兴产业的快速发展使得经济发展周期大大缩短,相应地,与经济发展密切相关的职业教育政策和法律应适时进行改革和调整,以适应经济发展的转型需求。持续性指政策制定与实施前后连续、承接,既反映了社会经济发展对职教政策的影响变化,又体现出政策设计的科学性和合理性。如美国1963年颁布《职业教育法》之后,先后在1968和1976年分别出台了《职业教育法修正案》,不到十五年时间历经两次修改,体现了很强的持续性特点。而我国现行的《职业教育法》自1996年颁布后,2015年开始启动修订,前后跨度20年时间,还未修订发布;历经几个经济发展周期,不仅严重滞后于经济发展,也束缚了现代职业教育的发展进程。系统性体现了整个职业教育法律体系是否完备和配套,是否兼顾了利益相关方的政策需求。当前,我国的职教法制建设基础比较薄弱,政策体系及运行机制不够完善,职业教育与经济社会协调发展需要迫切需要制定一系列的配套制度和实施举措,让制度创新有据可依并落到实处。

(二)加强地方政府政策治理,创新职教治理机制

当前,我国职业教育管理体制的特点是分级管

理、地方为主、政府统筹,强化地方政府在统筹职业教育发展的责任等。在支持行业、企业发展职业教育方面,没有体现出地方政府的统筹功能,也缺乏创新性的地方政策举措。从宁波市首先出台《职业教育校企合作促进条例》以来,苏州、广州、重庆等陆续出台了促进职业教育校企合作的有关文件,体现出地方政府在校企合作治理方面的政策创新。然而,中央政府至今没有出台校企合作条例,更缺乏有关单向法律;同时诱致性制度匮乏,自下而上的政策举措在制定过程中缺乏上位法的依据和权力支撑等,地方政府在有限权力下统筹校企合作难以实现制度性突破。这一时期的校企合作政策出现了强制性制度变迁的续延与诱致性制度变迁的不足并存局面,即在政策颁布力度有所加强的同时缺乏系统性的考量和地方政府的制度创新。另外,发达国家或地区的职业教育与培训,其管理一般归属教育(或劳动等联合)行政部门,如美国的职业教育委员会、德国的联邦教科部及职业教育委员会等,这些国家统筹负责职业教育与培训管理职能,有助于统筹协调学校职业教育与企业在职培训的管理;而我国职业教育与培训存在着管理职能的分割,教育部与人力资源和社会保障部职能存在交叉,不利于职业教育与培训的统筹管理,也不利于确定企业的职业教育责任。再者,地方政府对职业教育发展负有主体性责任,在管办评分离的治理形势下,应明确职业教育的管理分工和协作职能,政府需要妥善引导院校与企业的合作关系等,需要将放权与调控有机结合,合理配置各方权力,创新职业教育政策及治理机制,彻底激发企业经营与院校办学的共生活力。

(三)建立国家资格框架体系以推进职业教育与培训一体化发展

当前,我国职业资格证书体系与产业发展需求不相符合,职业资格证书体系与学历证书体系不衔接,缺乏统一的管理机制;职业资格证书颁发机构

冗杂、管理混乱、质量堪忧,严重制约了现代职教体系的“产教融合”。姜大源多次提出建立国家资格框架,整合教育和培训等各类证书、资格标准,从而实现等值、互认,是现代职业教育体系建设在机制运行上具有战略意义的选项。其目的是使教育部门颁发的各类教育证书(包括普通教育证书)、专业部委和人社部门颁发的各种职业资格证书或技能等级证书,以及行业企业或社会教育与培训机构颁发的各类职业培训证书,有一个比对、评价、认定的国家平台。^[13]建立统一的国家资格框架、推进职业教育与培训一体化发展已成为当前国际职业教育发展的必然趋势。2008年制定的《欧盟终身学习资格框架》成为欧盟职业教育与培训政策中的基础性政策,充分发挥了政策“转换器”的作用,通过不同职业资格主体之间的相互转移和承认,实现了职教政策的协调融通和有效实施。因此,我国应该建立和统一国家资格框架体系,发挥其政策协调效力,整合职业教育与培训管理职能,促进企业行业、社会机构与政府部门等在统一的资格框架体系内实现紧密合作。

(四)探索整体性治理模式,实现职教管理的“善治”

近几年,我国职业教育校企合作研究的重点开始倾向于宏观层面关注校企合作发展的外部政策制度供给问题,解决行业企业参与校企合作的必要性、合理性、可行性问题。^[14]《职业教育法》、《国务院关于大力发展职业教育的决定》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要》等重要政策文件均规定了政府统筹规划、促进资源共享、支持行业企业、政策引导、财政支持等建议和要求;但是职能分工尚不明确,职业教育与培训管理职能割裂,各级政府落实职教政策缺乏协调和整合。因此,迫切需要改革职教治理方式,完善职教管理机制。

整体性治理作为21世纪关于政府治理的重要理论,其主要理论观点在于破解主体单一、组织结

构分割、功能重叠与科层管理模式下的碎片化问题。整体性治理需要解决的是不同管理主体、不同部门之间的协调整合问题,这些问题跨越了部门边界,绝非单一部门机构所能解决。该理论强调以协调、整合和责任为策略,实现政府组织层级、功能和公私部门的整合。^[15] 希克斯强调合理调整政府行政层级,加强对相近或相似职能部门的整合,实行大部门式治理等;笔者曾提出从政策保障机制、信息协调机制、利益分配机制、组织协调机制及多元评价机制五个方面探讨校企协同合作机制的构建思路,探讨企业行业等融入职业教育的整合路径。该治理模式非常适用于具有“跨界”特点的职业教育管理,有助于促进政府、企业行业及社会部门等多元主体共同参与职业教育的治理。

总之,职业教育的属性和特点决定了企业、行业等相关利益方的不可或缺性,尤其是企业作为职业教育的主体性作用,必须在职业教育政策中予以体现,任何闭门造车或者不顾及企业等利益相关方的职教政策都是不尽科学或者不尽合理的。此外,即便是制定了较为科学的职教政策和保障举措,但是政策不能与时俱进、适时调整,缺乏有效的运行机制和监督评估,政策目标和效果将会大打折扣,最终成为短期性、功利性的政策行为。构建现代职教体系是一个复杂的系统性工程,需要统筹协调,顶层设计,创新治理模式和运行机制,借鉴国外有益的治理经验,结合我国实际及“十三五”教育发展规划,不断推动职业教育与经济社会协调发展。

注释

①引自:瑞士职业教育为何一枝独秀[N].光明日报,2015-9-13.

参考文献

- [1]姜大源.当代世界职业教育发展趋势研究[M].北京:电子工业出版社,2013:180.
- [2]冉云芳.我国企业参与职业教育办学研究综述[J].教育学术月刊,2017,(1):30.
- [3]The European Culture and the Council of the European Union. Recommendation of 18 December 2006 on Key Competences for Lifelong Learning. Official Journal of the European Union,30.12.2006:11-12.
- [4]Schofield,Kaye,An industry- led system:issues for policy, practice and practitioners,[J].OVAL Research working paper,2003:11.
- [5][6]李继延等.中外职业教育体系建设与制度改革比较研究[M].上海:复旦大学出版社,2014:41-42, 83.
- [7]Johnson E R, Johnson E R. Benefits of school-to-work program participation [electronic resource] : perceptions of students and comparison of pre and post grades and attendance [J]. 1997.
- [8]周红利,周雪梅.瑞士职业教育体系与管理体制[J].中国职业技术教育,2013,(3):70.
- [9]王丽娅.台湾职业教育综述[J].中国职业技术教育,2003,(30):32-33.
- [10]和震.联合国教科文组织的职业教育政策研究[J].中国职业技术教育,2012,(6):26.
- [11]World bank. Priorities and strategies for Education:A World bank review[R].World bank,Washington,D.C.1995,26.
- [12]ILO.R142 Human Resources Development Convention,1975. <http://www.ilo.org>.
- [13]姜大源.应有大视野:建立国家资格框架——关于建立现代职业教育体系的建议(上)[N].中国青年报,2014-2-10.
- [14]刘晓,徐珍珍.我国职业教育校企合作研究的问题转化与发展取向[J].教育学术月刊,2016,(4):80.
- [15]Christensen,T.and P.Legreid(2006).Rebalancing the State: Reregulation and the Reassertion of the Centre.In T.Christensen and P. Legreid(eds.),Autonomy and Regulation.Coping with agencies in the modern state.Cheltenham:Edward Elgar(forthcoming).

责任编辑:肖洪寿