

职业院校发展规划执行:从“碎片化”到“协同治理”

□方绪军 王屹

摘要:职业院校发展规划执行实质是“政策文本”到“政策执行”纵向下移的过程,彰显出职业院校高质量发展的内生性诉求。从认识论基础出发,深入剖析了职业院校发展规划执行忠实性、本体性、联动性等原则的哲学释义,同时运用协同治理分析方法,提出了职业院校发展规划执行过程中存在碎片化的问题。基于此,职业院校发展规划执行碎片化的防治策略包括主动嵌入政府整体发展规划中,增强发展规划的认同度,实现“政—校”执行目标的帕累托最优效应;合理使用教育政策工具,激发发展规划执行主体的内生动能,实现“校—部”多层次公共利益的整体效应;构建“协调—监控”机制,提升发展规划执行的组织效能,实现“部—部”协同创新的内生动能;全面融入区域社会经济发展,深化产教融合、校企合作的程度,实现“校—社”资源供给侧的动态平衡。

关键词:职业院校发展规划;执行碎片化;协同治理

作者简介:方绪军(1982—),男,黑龙江大兴安岭人,广西师范大学教育学部博士研究生,南宁职业技术学院教育政策与法规研究所副研究员,南宁市第四批高层次人才(D类),南宁市新世纪学术和技术带头人,研究方向为职业教育学、课程与教学论、教育政策学;王屹(1962—),男,河北张家口人,南宁师范大学职业技术教育学院院长,广西职业教育发展研究中心常务副主任,中国—东盟职业教育研究中心常务副主任兼秘书长,博士生导师,二级教授,研究方向为职业教育管理、职业教育研究方法、东盟职业教育。

基金项目:广西壮族自治区职业教育教学改革研究重点项目“本科层次职业教育的产教融合策略研究”(编号:GXGZJG2021A051),主持人:方绪军;“一带一路”职业教育发展人文交流研究院课题“后疫情时代下高职院校国际化发展的研究与探索”(编号:2021-HPEBRVED-01),主持人:方绪军。

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2022)01-0015-10

2021年是我国“十四五”规划的开局之年,作为一种治理手段或管理方式的职业院校发展规划,已经成为职业院校高质量发展的政策文本,同时也承载着职业院校“怎么想”“如何做”“做什么”等一系列问题的回应。如今,部分职业院校已经完成了“十四五”发展规划编订工作,如何科学、有效、灵活地执行好发展规划,使发展规划从编制的“后台”走到执行的“前台”,进而转化为职业院校高质量发展的驱动,便成为当下值得研究的命题。诚然,职业院校发展规划从文本形态转变为实践行动的过程,其实质就是从“政策文本”到“政策执行”的过程。对此,学者艾利森(Granham Allison)认为,“在实现政策目标的过程中,方案确定的作用只占了10%,其

余的90%则取决于政策执行”^[1]。但是,在执行过程中我们往往面临着政策失真、政策扩大化、政策表面化以及政策滞后等多重问题,其中由于政策执行主体之间认知缺陷、利益取舍、价值判断以及执行能力等因素所产生政策执行碎片化的问题尤为突出。所谓“教育政策执行碎片化”是指教育政策执行过程中因缺乏协调与合作而出现的各自为政现象^[2],呈现出政策执行主体之间的资源内耗和各自为政,导致教育发展规划执行碎片化的问题。因此,以职业院校发展规划执行碎片化问题为切入点,运用协同治理理论分析框架来防止执行碎片化的问题,便为职业院校发展规划落地执行提供了一种方案。

一、认识论基础:职业院校发展规划执行原则的哲学释义

“认识论”是哲学中的重要话题,古希腊巴门尼德便将其视为与“意见”对立的“真理”,其实质是理想化的崇高理性。随着自然科学大行其道,“认识论”则赋予了一定的学科化、体系化理论意蕴,康德直接将“认识论”作为知识的理论,亦称为“知识论”,同时也指出“认识论”是透过现象看清事物本体是什么的问题,虽然人类存在着有限性,甚至无法认清纯粹理性的事物,但是人类可以从有限的理性出发,不断地设立属于人类自己的秩序、规范和必然性。由此可见,“认识论”其实质就是个体的知识观,具有个体知识有限性和个人认知动态性的特点。对于职业院校发展规划而言,不同利益主体以及个体所持有的知识以及信念,往往决定了规划文本的内容理解和价值判断,这也是为什么在政策执行过程中偏离政策初衷的本质原因所在。因此,我们要从认识论中把握职业院校发展规划执行整体原则。

(一)忠实性原则:内在规定中把握灵活性执行

职业院校发展规划编制的出发点是人民群众对于高质量职业教育应然需求与职业教育实然状态之间的矛盾与鸿沟,其落脚点在于建设高质量职业教育的时代诉求^[3]。在编制过程中,职业院校充分考虑国家政策、学校发展、师生利益以及学校基础等多方面因素,实现了“科学性”与“民主性”相结合、“广泛性”与“层次性”相结合、“理论研究”与“实践展望”相结合。但是在发展规划执行过程中,难免会出现由于治理主体认知缺陷、利益取舍等主观因素,以及政策执行环境、偶发性事件等客观因素的影响,在一定程度上影响原有发展规划的执行。在“认识论”上则表现为执行主体对规划文本的执行产生动摇和怀疑,呈现出有限性执行的实然状态,在一定程度上削弱了发展规划预期成效的实现。针对此,学者林布隆(Lindblom)认为,“教育政策是达到较为满意的暂时性解决方式,而非寻找问题的全盘性处理蓝图”^[4]。同样职业院校发展规划也并不是纯粹理性与现实完美结合实施愿景,而是相对性的发展蓝图。所以,在职业院校发展规划执行过程中,应

该客观地衡量内部执行可行性与外部环境多变性等因素,在忠实地落实原来发展规划的基础上,把握发展规划中的“不变”与“变”的辩证关系、“量”与“质”的辩证关系、“整体”与“部分”的辩证关系,在总体目标内在规定的前提下因地制宜、因时而异、有的放矢地把握发展规划的价值观取向和目标要求,在静态中把握动态的变化、在数量增长中把握质量的提升、在整体布局中把握部分关键环节,实现职业院校发展规划在规定范围内灵活性地调整。

(二)本体性原则:“实践人”发挥主体地位

任何教育政策文本的编制与执行都是一个国家和阶级意识形态在教育发展过程中的时代反映和映射,具有极强的国别意识和阶级形态。同样,职业院校发展规划编制与执行也是在社会主流意识形态基础上,主观反映职业院校的认知观、价值观和发展观的内生性诉求,其本体论基础在于解决发展规划的本源和目的是什么的问题。从古希腊巴门尼德提出“存在之存在”到近代笛卡尔“形而上学的本体论”,再到黑格尔从纯存在的概念出发构造存在自身辩证发展的逻辑体系,无不将外部的客观事物或人的意识作为本体,而马克思在批判黑格尔和费尔巴哈等人本体论的基础上,实现了从精神现象学向人类现象学的过渡、从人类历史的现实起点向物质生活资料的生产的转变、从抽象的人向现实的人的蜕变,进而打破主客二分的思维模式中提出了“实践”的概念,并将其作为人改造自然和社会的重要工具,凸显出实践的作用以及人在实践中的地位,进而构建了“实践人”的哲学概念。诚然,职业教育发展规划编制的出发点和落脚点都在于“实践人”,而发展规划执行的主要力量和根本目的也都在“实践人”。具体来说,编制规划要以人(师生)为中心,执行过程中也要依靠人(师生),最终受益的也应该是人(师生)。所以,人在整个发展规划编制和执行的实践过程中处于核心地位,呈现出“实践人”的主体地位。具体来说,就是要在规划执行的过程中坚持马克思主义的实践论思想和“以人为本”的理念,不断加强实践过程中发展规划执行者的主动性、积极性,使主体性存在与客体性存在相统一、主

体性联动与客体性协同相统一,以免出现由于职业院校内部各主体之间以及主客体之间协同性差,而陷入“木桶效应”或“铁链效应”的实践陷阱。

(三)联动性原则:多方联动中实现产教融合

《国家职业教育改革实施方案》开宗明义指出:“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位。”所谓“教育类型”就是区别于其他教育的一种本质性的区别,是职业教育“存在”的一种哲学规定。作为一种独立的教育类型而言,产教融合、校企合作应该是职业教育的本质特征。从职业教育学科语境来看,产教融合是校企合作的逻辑目的和价值归属,校企合作是产教融合的实施载体和主要内容。同时,《国家职业教育改革实施方案》也指出了“深化产教融合,促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接,是当前推进人力资源供给侧结构性改革的迫切要求,对新形势下全面提高教育质量、扩大就业创业、推进经济转型升级、培育经济发展新动能具有重要意义”。不难看出,无论是“产教融合”还是“校企合作”,无疑都是在强调主体联动性,一方面呈现出事物与事物之间的普遍性联系,是事物的一种永恒性的存在状态;另一方面彰显出事物与事物之间的主体对话和互动,是事物的一种动态性存在的规定形态。对于职业教育而言,发展规划在执行过程中,不仅仅需要遵循职业教育类型化的基本原则,即校企合作、产教融合;同时还需要加强规划执行过程中执行主体之间的辩证关系,通过形式多样的合作方式激发政府、企业、行业以及其他社会组织机构参与职业教育建设,进而在实践中破除职业教育“闭门造车”的思维牢笼。

二、理论工具出场:协同治理及分析框架

职业院校发展规划的执行受到多元治理主体、多重影响因素所左右,呈现出实践性、复杂性和动态性等多维属性的特征。在职业院校高质量发展的背景下,单一的治理模式不可避免地处于复杂的治理场域中,同时在客观上也决定了单一的治理模式无法解决复杂性的问题,尤其在职业院校发展规划执行过程中,如果不加强内部各治理主体的协同以及主体与外部的合作,职业院校发展规划的执行则

无从谈起,将会产生规划执行中的碎片化问题,协同治理提供了一种可行的解决方案。所谓“协同治理”(Joined-up Governance),亦称整体政府(Whole of Government)、整体性治理(Holistic Governance)、水平化管理(Horizontal Management)等,是自然科学协同论与社会科学治理理论相结合的交叉理论,如今已经成为各国治理实践的重要理论,也是过去几十年里西方新公共管理运动发展的一个产物,并成为政治学、公共管理学、社会学等学科所追捧的时髦话题^[5]。因此,有学者认为“协同治理的出现改变着国家的权力和能力。”^[6]

“协同治理”起源于德国著名物理学家赫尔曼·哈肯在20世纪70年代创立的协同学,起初主要是用于物理学领域,赫尔曼·哈肯认为“在一定条件下,由于构成系统的大量子系统之间相互协同的作用,在临界点上质变,使系统从无规则混乱状态形成一个新的宏观有序的状态。”^[7]由此揭示了在自然界大系统范畴内存在着子系统与子系统之间的相互协同、排斥等多种形态的生存状态,同时也隐喻了系统之间的运动是从一种低级状态向另一种高级状态动态转变的必然过程。但是随着理论自然科学向辩证思维复归的呼声不断提高,对于原来的形而上学的自然观和思维观发起全面的挑战,探索自然科学与社会科学的不断交叉与融合,现代物理学“正在生产辩证唯物主义”^[8],因此,在协同学理论的基础上,诞生了以研究社会科学为主的协同治理,其理论主张在一定的治理空间内的政府、市场、企业、公民以及社会组织等主体参与,并且发挥其各自在资源、技术、知识等优势,呈现出非线性的合作方式。主要代表人物包括佩里·希克斯(Perry G)、汤姆·林(Tom Ling)以及汤姆·克里斯坦森(Tom Christensen)等学者。

协同治理的理论体系与实践探索均来源于英国特殊的政治体制、市场机制以及发达的公民社会基础上,具有鲜明的西方色彩^[9]。特别是对新公共管理弊端的批判以及数字时代的来临,为协同治理在社会学应用奠定了基础。其主张多主体共治、互动的持续性共建过程以及治理资源和治理成果的共享配置等思想,对于破解职业院校发展规划执行碎

片化问题具有重要意义,在理论上和实践上具有高度的适切性。首先,就执行目的而言,协同治理旨在解决由于政府治理碎片化问题与职业院校发展规划执行碎片化问题的研究具有相通性,即在政策执行过程中,如何调动多元治理主体的积极性,进而使政策得以在层次之间实现畅通,其核心在于解决政策在层级之间执行的问题;其次,就执行过程而言,协同治理强调核心理念是以“公民需求”为导向和纽带,让更多的利益相关者参与到公共事务的治理中来,调动现有的人力、物力和财力等资源,形成多治理主体权力相互依赖、共荣共生的关系,并且通过协调机制和合作机制来推动公共治理精神的持续发展。总之,协同治理的价值观、理论体系对于破解我国职业院校发展规划执行碎片化问题具有目的的适切性和内容的耦合性。基于此,本文借助学者佩里·希克斯(Perri 6)协同治理理论的研究框架,提出我国职业院校发展规划协同治理理论分析框架,具体如图 1 所示:

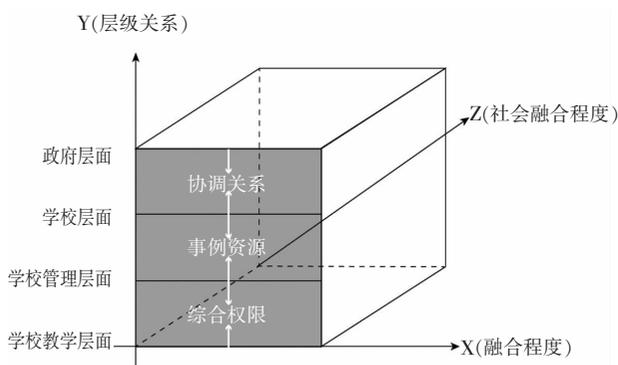


图 1 我国职业院校发展规划协同治理理论分析框架

资料来源:Perri 6, et al. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002: 29.

三、规划执行碎片化问题审视:从文本形态转变为实践行动的治理困境

如果将职业教育发展规划执行简单地理解为“文本”式的步骤方案或是“按部就班”式的行动过程,那么就很容易片面地将其理解为静态的“点”,却忽视了执行过程中的动态性。早在 20 世纪 70 年代,政策科学开始重点关注于政策的执行与评估,这也构成新公共管理的一种新范式。对于职业院校而言,发展规划是学校在一段时间内为了实现预设目标而制定的行为计划或行动准则,其本质是学

校高质量发展的政策诉求与政策走向,呈现出任务和资源的二次分配。因此,职业院校发展规划不能仅仅停留在意识观念上的文本方案,还需要充分调动政策执行的各个治理主体,在实践中实现职业教育内在品质提升与高质量发展。但是在执行过程中,却面临着由于执行主体之间存在多维复杂因素的制约,使发展规划的执行陷入了多重治理关系碎片化的治理困境。

(一)“政—校”关系碎片化:执行目标的主体认知与价值判断不一致

“政—校”关系碎片化主要是指政府与职业院校在发展规划执行过程中存在着价值追求与利益导向不同,甚至冲突而引发的治理问题,呈现出政府与职业院校的主体认知与价值判断存在着不一致的现象,其本质在于政府与学校的本位主义价值观之间相左而引发的认知差异,从而导致在价值判断上有所不同。在主体认知方面,政府对于职业院校发展规划存在着主观视域下的理解方式和思维范式,呈现出理解程度的差异性、理解内容的差异性以及价值导向的差异性,导致政府对于职业院校发展规划停留在“自我”状态,而非“他我”状态,这种差异性既反映在职业院校社会价值、办学定位、发展定位等宏观层面上,也反映在专业设置、人才培养定位、经费投入等微观领域中。在价值判断方面,政府往往不得不从单一的利益来衡量各个方面的利益,甚至有时只是从自己的意愿出发来看待和处理面临的教育问题,而对教育所涉及的相关群体并没有太多的了解^[9],从而影响到政府对于职业院校发展规划的价值判断,进而影响到决策。所以,在职业院校发展规划执行过程中,职业院校要在政策、经费、土地以及其他相关资源寻求政府统筹和倾斜时,政府往往只能有限性地履行相关责任和义务,客观上不利于职业院校发展规划的顺利执行。

(二)“校—部”关系碎片化:执行内容的有限理性实施与理性创生的矛盾

学者戴维·伊斯顿(D. Easton)认为,“政策是全社会价值做权威的分配”^[10]。这充分展示出政策文本的发布不仅仅是各治理主体利益再分配的过

程,同时也彰显出各治理主体价值观差异以及利益观诉求。既然是“权威的分配”也必然存在着权威之下治理主体不平衡性和利益分配不公平性,同时也会出现分配过程中的主体性能力短板,而这些都是影响政策执行的潜在隐患和因素。因此,即使是由职业院校进行科学、民主地论证,并获得普遍性认同的学校发展规划,也会出现由于执行者主观能力限度以及客观环境等多因素影响,造成发展规划从学校到部门难以推进的问题,集中表现为“校一部”关系碎片化的问题。所谓“校一部”关系碎片化主要是指学校与部门在发展规划执行中由于能力限度、利益本位导向、政策理解程度等存在着差异性,特别是由于执行主体在指示政策方向的价值判断或者命令,与指示自身的个别理解或能力,在把握程度上大不相同^[1],所以导致学校发展规划无法落地,催生出执行内容的有限理性与理性创生之间的矛盾。其中“有限理性”主要是由于主客观条件和环境因素的影响,教学部门和职能部门在理解、细化和执行规划内容过程中存在着执行内容理解不清楚、细化指标不到位、执行不彻底等问题,呈现出模糊性执行、选择性执行、偏离性执行三种情况,甚至不去执行。究其原因,学者路易斯(K.S.Louis)和迈尔斯(M.B.Miles)归纳为与项目有关的、与人有关的、与背景有关的三类问题(见表1)。

表1 发展规划执行过程中常见的问题

与项目有关的	与人有关的	与背景有关
层级合作弱化 延迟 冲突 缺乏计划 冲突性目标	无反应的目标人口 缺乏技能 否定性态度 抵制 怀疑态度	执行基础不好 外在压力 意外的突发事件 无权参与关键决策 物理环境 不足的资源

资料来源:黄忠敬.教育政策导论[M].上海:北京大学出版社,2011:191.

而“理性创生”则是强调教学部门和职能部门可以完全理解、细化、执行规划,并且可以根据建设基础、外部环境等因素的变化适时调整发展规划的执行范围、程度等,实现规划效应的最大化。前者反映出在发展规划执行过程中实然状态,而后者则是

一种理想的状态,两者的反差也构成了“校一部”之间矛盾,并形成难以逾越的执行鸿沟。

(三)“部一部”关系碎片化:执行主体协调机制与监控机制的缺失

组织理论学派代表人物J. 佛瑞斯特(J.Forest)认为“组织问题是政策活动中的关键环节,没有专门的组织,没有组织的努力,任何政策目标都只能停留在构想的阶段”^[2],同样没有组织之间协同与合作的依存关系,任何政策目标也只能是“空中楼阁”。诚然,职业院校发展规划是一种集体性的发展意向和选择行为,而非个人想法和行动,必须充分发挥学校组织内各个治理主体执行合力,特别是在人力、物力、信息、时间以及技术等方面的资源,为规划从“文本”到“执行”提供保障与支撑,实现学校内部资源的集聚效应。一般来说,发展规划执行过程主要涉及到教学部门和职能部门两类治理主体,他们是发展规划直接执行主体,但是由于各执行主体之间缺乏有力的协调机制与监控机制,往往会出现“部一部”关系碎片化的问题。所谓“部一部”关系碎片化主要指职业院校的教学部门与职能部门缺乏必要的沟通与协调、监控与评价,所以导致规划执行效率不高、滞后,甚至失真的情况发生。教学部门和职能部门在人员配置、职能范围、权属关系等方面具有相对强的独立性以及弱的依存性,由于缺乏必要的协调机制,特别是在多部门协同完成任务时,各部门往往出现相互推诿、责任界定模糊等问题,使发展规划无法高效率执行。同时,发展规划执行过程中还会由于缺乏独立性强的第三方监控机制,无法对执行绩效、指标完成率等情况进行客观、科学地评价,在客观上也会导致各部门执行懈怠,不利于激发各部门的主动性和积极性。因此,有学者认为这一政策执行过程中协调机制与监控机制“缺失的环节”造成了在“政策形成”和“政策结果”形成了不相干的“黑匣子”^[3]是制约治理发挥其最大效能的症结所在。

(四)“校—社”关系碎片化:执行过程的资源整合和利用能力不强

作为“类型教育”而言,职业院校与社会存在着

一种天然性的联系,集中表现在十九大报告中所提出的“产教融合、校企合作”之中,这也是区别于其他教育类型的本质性特征。但是长期以来,我国职业院校始终面临着校企合作不深入、产教融合度不高等问题,不仅仅影响到职业院校可持续发展,同时也凸显出专业建设、课程设置、师资培养、人才培养等一系列的发展问题,反而陷入“闭门造车”内卷式发展的怪圈。这往往是由于职业院校忽视了发展规划执行的范围和载体,没有将发展规划执行切入到社会环境中去,探究在产教融合、校企合作中解决职业院校高质量发展的问题,反而导致“校—社”关系碎片化问题的出现,呈现出职业院校与社会“若即若离”的关系,甚至割裂的状态。所谓“校—社”关系碎片化主要是指由于职业院校在执行发展规划过程中没有充分地调动社会组织(包括企业、行业等)、公民等社会资源和力量协力完成规划目标。集中表现为两个方面的形式:第一,“独角戏”的思维模式,即主观地认为发展规划还是得靠学校自己,开展“产教融合、校企合作”往往是“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”,其实质是在主观上忽视了“融合”的范畴和外延,在客观上无益产教“融合”,导致在发展规划执行过程中社会资源整合的弱化;第二,“拿来主义”的行为模式,即在执行规划过程中有选择性地、打折式地开展“产教融合、校企合作”,其实质是在主观上忽视了“融合”的层次性、全面性,在客观上遮蔽了产教“融合”,导致社会资源利用能力不足。

四、协同治理路径探析:职业院校发展规划执行碎片化问题的防治

“协同治理”被誉为继传统公共行政理论、新公共管理理论以及新公共服务理论之后世界范围内第四次公共行政理论浪潮,对于破解新公共服务理论内部逻辑中由于治理主体割裂而引发的治理问题具有独特的功效。特别是在职业院校发展规划编制以后,执行过程中的碎片化问题便成为影响发展规划执行得以开展的重要因素。因此,搭建防治职业院校发展规划执行碎片化问题的路径,以便完成发展规划从“文本格式”转化为协同执行的“行动格

式”的转化,进而实现职业院校高质量发展。

(一)主动嵌入政府整体发展规划中,增强发展规划的认同度,实现“政—校”执行目标的帕累托最优效应

学校与政府之间的关系不仅仅是一种政治学意义上的权属关系,更重要的是一种社会资源的“供给—需求”关系,呈现出有限社会资源统筹与分配的博弈关系。但是,政府作为社会资源最大的掌控者和供给者,所持有的建设理念、发展方向等与职业院校所秉承的建设理念和发展方向存在着差异性,无疑会影响到在职业院校资源供给的数量和质量上,甚至有些地方政府在作出公共决策的过程中,偏离整体或长远利益的短视行为^[4],导致职业院校发展规划得不到政府有力的资源调配与供给,甚至使职业院校高质量发展陷入“难产”的窘境,呈现出建设理念不一致、建设目标不相同、建设步伐不协同的现象,职业院校发展规划执行也难以开展。因此在理念、目标等多因素异质的前提下,如何实现政府与职业院校“帕累托最优效应”无疑是推进学校发展规划顺利完成的前提条件。

一方面,职业院校要主动将学校发展规划嵌入政府整体发展规划之中,增强彼此的认同度。学者 Wilson 指出,学校教育改革要想获得成功就需要与社会改革、经济改革发生密切的联系与配合,为解决政府的社会问题提供智力资源和人才保障^[5]。因此职业院校应该主动将学校发展规划建设理念、定位、目标以及内容嵌入到政府整体发展规划中,通过技术、人才、智力等优势为政府整体发展规划提供常态化的支撑体系,增强政府对于职业院校发展规划的认同度,以便获得更多的社会资源,助推学校高质量发展。另一方面,要将现有的职业院校发展规划细化为“政—校”多目标分类体系,使协同治理各个利益主体都能够在发展规划中找到自身的关切点和利益诉求点,进而实现政府、职业院校、学校内部三者帕累托最优效应。简言之,就是将职业院校发展规划细化为三个层次的分类目标:第一层次目标是达成职业院校服务政府或社会的目标层次,侧重于职业教育的社会责任与使命,表达职业

教育社会属性的话语体系;第二层次的目标是实现职业院校可持续发展的目标层次,侧重于达到国家对于职业教育发展的目标和任务,表达出职业院校高质量发展的内生诉求;第三层次的目标则是以满足学校具体建设任务的目标层次,侧重于在专业、课程、教学、师资等具体目标的达成,表达职业教育属性的话语体系。虽然分为三个目标层次,但是三个目标是在整体治理框架实现目标链、任务链、内容链的链接,达成政府、职业院校、学校内部三方整体协同治理的链条,进而引导政府从被动提供资源、政策的角色,转变为为职业院校改革与发展提供资源和政策的合伙人。

(二)合理使用教育政策工具,激发发展规划执行主体的内生动能,实现“校一部”多层次公共利益的整体效应

从本质来说,职业院校发展规划文本是学校发展的政策文本或政策文件,是学校全体员工认同的发展愿景。在规划执行过程中,要将发展规划从“文本”形式转化为“实践形式”,就需要规划执行者所理解、可操作,同时还需要在规划执行的过程中运行政策工具平衡执行者的利益,反之则会影响到规划的落地。但是,由于在执行内容方面执行者的有限理性实施与理性创生的矛盾,构成了发展规划在执行过程中实然与应然之间难以逾越的实践鸿沟,客观上使规划往往停留在概念中,无法使其成为实践性的文本。因此要整合“校一部”资源,激发规划执行主体的内生动能。

一方面,合理使用教育政策工具。职业院校发展规划作为学校统一性的发展规划,具有高度的目标指向性、内容汇集性以及任务复杂性等特点,所以在执行发展规划的过程中实际上需要进一步形成发展子规划的政策文本形式,这是从抽象政策文本转化为具象政策文本的过程,因此要根据发展规划的文本进一步细化目标、任务和内容,形成完整闭合的内容链、任务链和责任链,使各部门甚至每位员工都可以在发展规划中找到自己的利益点和发展区域。同时,针对不同任务综合使用命令性工具、激励性工具、能力建设工具和系统变革工具以

及劝告或劝诱工具等政策工具^[6],发挥每一种政策工具的优势,进而使发展规划可以形成目标明确、任务清楚、奖励结合、责任清晰,这样才有利于激发规划执行主体的内生动能(见表2)。

表2 职业院校发展规划执行过程中政策工具框架

政策工具名称	组成部分	最优运用情境
命令性工具	1.发展规划任务指标 2.惩罚规则	1.学校、部门等执行者行为一致 2.目标高度一致、行动协同 3.责任分工明确
激励性工具	1.短期的资源配置 2.相关指南	可以期望的行为差异
能力建设工具	1.长期建设 2.相关指南	既有的执行者没有能力完成任务
系统变革工具	权威调整	既有的执行者不愿回应
劝告或劝诱工具	1.信息 2.符号与象征 3.价值灌输	规划执行者可以根据规划进行建设并取得相关成果

资料来源:根据麦克唐纳(L.M.McDonnell)和埃莫尔(R.F.Elmore)的政策工具框架修改。

另一方面,强化发展规划任务指标的解读与落实。学者马兹曼尼亚(Mazmanian)和学者萨巴蒂尔(Sabatier)认为影响政策执行的因素包括政策本身难易程度、政策条文执行的影响能力等因素^[4],因此学校发展规划必须要以“人的需求”为导向,通过政策文本的形式进一步细化指标体系以及解读重点难点任务步骤。特别是学校要加强子规划政策文本的落实,要将学校发展规划的建设理念、建设方向、建设内容、建设任务、建设难点重点等完整地传达到各部门以及师生,实现从粗犷化的治理方式向精细化治理方式转型。通过专题座谈会、校长信箱、规划执行研讨会等形式强化发展规划任务指标的解读与落实,打破学校、部门以及师生之间的信息壁垒,提升各部门执行规划的内生性能力,使学校全体师生都能够感觉到发展规划的重要性、必要性和使命感,以回应师生对于学校发展的关切以及自身利益的诉求。此外,还需要加强学校层面与部门层面之间的无缝对接与协同创新,最大程度上激发师生参与到学校建设的积极性和创造性,尽可能在发展规划预设的目标基础上实现最大张力,以确保发

展规划可以高质量地完成。

(三)构建“协调—监控”机制,提升发展规划执行的组织效能,实现“部—部”协同创新的内生动能

随着协同治理理论的流行与发展,原来以确定性、命令性以及服从性为基础的科层制的组织结构和方式被打破,取而代之的则是选择性、协商性以及分权性的民主话语体系,在这种转型中客观上衍生了福柯的“多价”话语意味,即在教育变革中解放了组织禁锢同时也催生了组织新的禁锢方式。职业院校发展规划的执行主要是由学校整体推进和完成,其中往往会涉及到教学部门和行政部门两大治理主体,其中行政部门往往代行学校职责行使统筹发展规划的执行工作,主要负责细化落实、管理协调、检测评估等职责;而教学部门往往将发展规划的指标内容、监控测量点等进行细化,并将其融入到专业、课程、实训、人才培养等建设体系中来。由于两者在组织权限、建设内容等方面存在着差异性,同时在系统变革的情境中,利益相关者正变得更加多元,并且经常牵引着学校系统的成员更加进取地认识和发现自身的利益^[7],从而形成了“多价”话语体系中的悖论,即当组织获得了相对自主的治理权限,但是却催生了组织之间的合作壁垒。因此提升发展规划执行的组织效能,就必须打破组织与组织之间的合作壁垒,构建“协调—监控”机制,形成在学校整体协同治理框架下各组织的执行合力。

所谓“协调—监控”机制,主要在各职能部门的基础上将协调机制、监控机制结合起来,形成治理主体协调与建设任务指标监控相结合的发展规划执行机制。其中,协调机制主要是发挥学校协同治理在整体布局和规划的优势,建立由学校领导、管理层人员、教师人员以及其他社会专家等群体所构成的协调机制,主要负责发展规划整体推进资源的统筹与配置、重点难点工作的部署、交叉任务的安排以及经验的交流等。而所谓监控机制则是为了推进发展规划可以按时、按量、保质完成,而对发展规划执行的过程实施动态监控的机制。具体而言,职业院校可以引入独立于学校的第三方评价机构,也可

以遴选由学校领导、管理人员、一线教师以及学生为监控主体的队伍进行监控,要充分利用信息技术以及大数据等技术手段,将发展规划执行的数据及时填报、动态反馈、诊断监控以及诊改提升。在此基础上,协调机制与监控机制并不是绝对独立存在的、割裂的,而是相互连接、彼此依存、协同互助,形成一个“协调—监控”闭合的运行机制,以此激发各个组织部门的工作动能、提升组织效能、推动协同创新。

(四)全面融入区域社会经济发展,深化产教融合、校企合作的程度,实现“校—社”资源供给侧的动态平衡

虽然职业院校发展规划是综合研判的社会经济发展对于职业教育的影响,并且通过预设性的指标来调和学校与社会天然性的隔膜,同时通过行业专家、师生各层面人员的论证,实现科学性与客观性相吻合、传统基础与现代化建设相结合、学校高质量发展与人才培养质量相链接、学校治理体系建设与学校治理水平相融合^[9]。但是,由于区域社会经济不断发展,特别是技术革新不断推动新岗位的出现以及职业能力进一步精细化,这就倒逼着职业院校不断地调整建设方向,包括专业设置、课程内容更新、师资能力结构、教育教学水平、实训室条件等等,无疑对于发展规划的建设内容以及治理结构提出了一定的挑战,呈现出动态调整与协同建设相统一。由此可见,职业院校发展规划的执行必须整合社会资源,深化产教融合、校企合作,克服职业院校发展规划“闭门造车”式的执行模式。

一方面,职业教育作为一种“类型化”的教育,主要是凸显出职业教育与社会之间的辩证关系,十九大报告提出职业教育要坚持“产教融合、校企合作”的整体方向和发展道路,不仅仅是我国职业教育发展的经验总结,同时也是职业院校高质量发展的生动诠释。诚然,职业院校发展并不是在“象牙塔”里唱“独角戏”,特别是在发展规划执行过程中必须秉承开放式的办学理念,将职业院校的发展与社会经济发展链接在一起,通过校企办学、技术攻关、专利转让、共育人才、课程共建等方式,主动融入区域社会经济发展之中,实现校企“水乳交融”的

发展状态,特别是要深化产教融合、校企合作的程度,不断地创新合作方式、融合载体和协同机制,搭建职业院校与社会之间畅通的合作桥梁,实现两者结构性对接、内容性融合、常态性沟通、协作性共进。另一方面,面对区域社会经济的不断发展,以及职业教育政策的导向,职业院校发展规划也并不是一成不变、固步自封的,而是需要因时而施、因地制宜,正如学者哈达德(Haddad)认为,政策执行所遇到的限制可以作为修正的依据,也就是说政策执行中的回馈可作为政策决策的再评估,使政策执行者进行修正^[4],因此,需要建立“校—社”资源供给侧的动态平衡机制,在规划的执行过程中紧密对接社会经济和产业的发展需求,不断地通过调整职业院校建设路径和建设方式,改革创新“校—社”资源供给侧机制,使资源在职业院校和社会之间实现供给侧的动态平衡状态,进而助推职业院校发展规划的高质量执行。

五、结论

职业院校发展规划从“执行碎片化”到“协同治理”是落实规划落地、高质量发展的重要抓手,同时也是提高现代治理能力和水平的应然趋势。诚然,新时代我国职业院校迎来了一个新的发展时期和历史起点,高质量发展已经成为其应有之义,这是基于我国现代化的历史进程、人力资源结构持续优化、新型工业化发展的推进和国际竞争核心要素凸显的现实的内在必然^[8]。而基于高质量发展为出发点而制定的“十四五”发展规划正是实现我国职业院校深层次发展的远景规划。2020年,适逢《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》颁布并实施,开启了我国“第十四个五年规划”的新征程,为我国从“教育大国”迈向“教育强国”擘画新蓝图、绘就新画卷。其中《建议》中明确提出了“增强职业技术教育适应性”这一重要的政策设计,这就要求职业院校在落实“十四五”发展规划过程中,不断加强内部与外部之间、内部与内部之间的适应性发展,不断提升自身发展的能力。但是面对职业院校发展规划执行过程中潜在的碎片化的问题,我们必须要加强

协调“政—校”关系、整合“校—部”资源、统合“部—部”权限、拓展“校—社”限度,从“碎片化”到“协同治理”,不断地提升职业院校发展规划执行过程中的现代化治理水平和治理能力,进而破解发展规划执行实施过程中的碎片化问题,为我国职业教育高质量发展提供政策学方法论基础。

参考文献:

- [1]范国睿.教育政策的理论与实践[M].上海:上海教育出版社,2011:122.
- [2]孙科技.教育政策执行碎片化及其防治策略:一个整体性治理的视角[J].教育发展研究,2018(1):33-34.
- [3]方绪军.职业院校发展规划编制的逻辑关系与方法论[J].中国职业技术教育,2021(4):67-71.
- [4]吴政达.教育政策分析概念、方法与应用[M].台北:高等教育文化事业有限公司,2004:35-47.
- [5]余亚梅,唐贤兴.协同治理视野下的政策能力:新概念和新框架[J].南京社会科学,2020(9):7.
- [6]乔恩·皮埃尔,B.盖伊·彼得斯.治理、政治与国家[M].唐贤兴,马婷,译.上海:格致出版社,2019:29.
- [7]孙中一.耗散结构论·协同论·突变论[M].北京:中国经济出版社,1989:41.
- [8]列宁.列宁选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1975:319.
- [9]张振改.教育政策的限度研究[M].北京:人民出版社,2014:194.
- [10]D.EASTON. The Political System[M]. New York: Kropf, 1953:129.
- [11]吴遵民.教育政策学入门[M].上海:上海教育出版社,2010:55.
- [12]罗志敏,黄明东.教育政策过程与效率:一种宏观的视角[J].教育研究与实验,2009(2):52.
- [13]希尔,休普.执行公共政策[M].黄健荣,等译.北京:商务印书馆,2011:58-59.
- [14]薛刚.地方政府公共决策中的短期行为及其治理对策[J].理论探讨,2009(5):147.
- [15]邱锦昌.教育视导与学校效能[M].台北:高等教

- 育文化事业有限公司,2003:9.
- [16] 弗朗西斯·C.福勒.教育政策学导论(第2版)
[M].许庆豫,译.南京:江苏教育出版社,2007:
230.
- [17] SERBRENIA JSIMS, RONALD RSIMS. Managing
School System Change: Charting a Course for
Greenwich[M]. IAP, 2004:69.
- [18] 陈柏林,杨乃彤.高职教育高质量发展的必然、
准则与推进策略[J].职教论坛,2020(6):139.
- 责任编辑 韩云鹏

Implementation of Development and Planning of Vocational Colleges: from "Fragmentation" to "Collaborative Governance"

Fang Xujun¹ & Wang Yi²

(1. Nanning College for Vocational Technology, Nanning 530008, P. R. China;

2. Nanning Normal University, Nanning 530001, P. R. China)

Abstract: The essence of the implementation of the development and planning of vocational colleges is the vertical downward process from "policy text" to "policy implementation", which highlights the endogenous demand for high-quality development of vocational colleges. Based on epistemology, this paper deeply analyzes the philosophical interpretation of the principles of loyalty, ontology and linkage in the implementation of the development plan of vocational colleges, and puts forward the problem of fragmentation in the development and planning implementation of Vocational Colleges by using the collaborative governance analysis method. Thus, this paper puts forward four strategies to prevent the fragmentation of the development and planning implementation of vocational colleges. That includes actively embedding into the overall development plan of the government, enhancing the recognition of development and planning, and realizing the Pareto optimal effect of the implementation goal of "government-school"; Rational using of educational policy tools to stimulate the motivation of the executive subject so as to realize the overall effect of "School-Department" multi-level public interests; Building a "coordination monitoring" mechanism to improve organizational efficiency so as to realize "Department-Department" collaborative innovation; Fully integrating into regional social and economic development, deepen the integration of industry and education and school enterprise cooperation so as to realize the dynamic balance of "School-Society" resource supply side.

Key words: development and planning of vocational colleges; fragmentation in implementation; collaborative governance