

职业教育集团化办学治理:逻辑、理论与路径^{*}

刘 晓 石伟平

摘 要:职业教育集团化办学自上世纪 90 年代开始探索,至今已经走过了 20 多年的历程,逐步成为中国特色职业教育改革发展的模式创新。但是在构建现代职业教育体系的今天,职业教育集团化办学需要发挥更广泛的功能,必须对其内涵进行更为深入的认识,实现集团化办学的良性治理。为此,应从宏观上完善集团化办学的环境保障体系,从中观上构建集团成员的利益协调机制,从微观上进一步规范运行机制。

关键词:职业教育;集团化办学;职业教育集团;治理

职业教育集团化办学作为促进我国职业教育体制机制改革、整合职业教育资源、协同多方利益相关者的一种办学行为,是中国特色职业教育改革发展的模式创新^[1]。但作为只有二十几年历史的新生事物,职业教育集团化办学探索中难免还存在着实践上的误区,限制了其协调跨界跨部门利益、整合多方主体教育培训资源、促进人才系统化培养以及提升技术技能积累与创新等作用发挥,迫切需要一种适应现代职业教育发展的治理模式。因此,正确认识职业教育集团化办学治理的逻辑,有利于全面把握职业教育集团化办学的发展规律,指导职业教育集团化办学实践,更好地提升职业教育人才培养质量和服务经济社会发展的能力。

一、职业教育集团化办学治理的现实逻辑

职业教育集团化办学经过二十多年的探索,组织规模不断扩大,参与主体不断增多,覆盖面不断增加,办学成效日益明显。在职业教育面临新机遇、新挑战的今天,加强职业教育集团化办学的治理,进一步发挥其价值与功能,具有重要意义。

(一)职业教育集团化办学已经初步取得成效,需要进一步规范引导

近年来,职业教育集团化办学形成了良好的发展态势,产生了一批有特色、成规模、效果明显、影响广泛的职业教育集团。截至 2014 年底,全国已累计成立了 1048 个职业教育集团,基本覆盖了全国各省、市、自治区,涵盖了三大产业行业^[2]。已建的 1000 多个职教集团累计共有成员单位 46400 多家,平均每个集团拥有成员单位 44.27 家。参与职教集团的院校 8300

多所,企业 23500 多家,行业协会 1600 多个,政府部门 1600 多个,科研机构 920 多个,其他机构 1450 多个^[3]。职业教育集团化办学推动了职业教育的跨界发展,推进了校企合作、工学结合、顶岗实习的深度衔接,优化了职业教育的人才培养方式。然而,职业教育集团化办学的基础还比较薄弱,治理体系和运行机制还不够健全,支持与保障政策还不够完善,集团化办学的重要作用还没有得到充分发挥。各地教育行政部门和职业院校还需要对教育集团化办学进一步的规范,引导一批办学效果突出,具有良好辐射和引领作用的示范性职业教育集团,发挥集团化办学重要作用,吸引行业、企业等社会力量的支持和参与。

(二)现代职业教育体系下对集团化办学的功能有了新的诉求

在新的形势下,进一步拓展职业教育集团化办学的功能,有利于全面把握职业教育集团化办学的发展规律,指导职业教育集团化办学实践,更好地提升职业教育人才培养质量和服务经济社会发展的能力。职业教育集团化办学应当在如下几个方面进一步发挥功能。

1. 进一步发挥职业教育跨界跨部门的利益协调功能。职业教育的跨界属性决定着职业教育发展离不开教育界与产业界的协调合作。但由于体制原因,我国职业教育多年来一直存在着教育、劳动、产业等部门之间条块分割的现象,已成为制约职业教育深化产教融合的瓶颈。不同部门、单位在参与职业教育过程中,难免从自身工作角度出发,存在不同的利益需求,乃至利益冲突,如何协调不同部门之间的利益,需要

^{*} 本文系国家社会科学基金 2012 年度(教育学)青年项目“利益相关者参与职业教育办学的长效机制研究”(CJA120156)的研究成果

一个介于职业院校、政府部门、行业企业等主体间的利益协调机构。曼瑟尔·奥尔森曾经在谈及集团利益协调时强调,“在一个集团范围内,集团收益是公共性的,即集团中的每一个成员都能共同且均等地分享它”^[4]。对于集团化办学的开展,需要使集团各主体在合作过程中,通过多方协商,形成多方参与合作办学的更多利益结合点;政府部门可通过集团指导委员会、管理委员会等组织,借助沟通交流、政策引导等方式,协同指导与支持职业教育改革建设、技术技能人才培养和技术服务工作,有力推进行业区域产业发展,为跨界跨部门的利益协调提供一个良好的平台。

2. 进一步发挥职业教育资源的整合功能。我国职业教育发展制约瓶颈之一就是教育资源分散、利用率低。职业教育集团化办学为职业院校、行业企业及相关机构之间的合作和资源共享提供了一系列制度安排,按照集团章程及相关制度明确成员单位的权利和义务,在不改变各成员单位原有的隶属关系、资产归属、人事关系等前提下,通过加强相互沟通交流、增进相互了解信任、协调各方利益关系,达成双边或多边合作协议,采取合伙性质的共建共享或合资性质的共同投资等途径与方式,在校舍、设备、实验实训条件、师资等方面,集聚各方资源推进教学建设,共同使用资源提升利用效率,不断增强集团成员对合作结果的可预知性,减少合作的阶段性与不确定性,调动各方参与的积极性,有效突破阻碍我国职业教育资源整合与共享的体制屏障。

3. 进一步发挥人才系统化培养的服务功能。我国社会经济发展需要大量德技双馨的高素质劳动者和技术技能人才,但目前现有的职业教育格局还无法满足这一需求。职业教育集团化办学通过加快校企合作步伐,在推进学历证书与职业资格证书“双证融通”的同时,加强在职人员技术培训与技能鉴定工作,推进高技能人才职前培养和职后培训一体化体系的构建;通过职教集团中高职成员院校之间的合作,畅通中高职之间升学途径与通道,推进中高职专业课程体系与教学内容的有机衔接,加快中高职一体化培养体系的构建,从而更好地为行业企业培养更多高素质劳动者和技术技能型人才服务;利用集团化办学的校企资源共建共享平台,进一步为企业员工的岗前培训、在岗培训发挥作用。

4. 进一步发挥服务产业转型升级、区域协调发展的助推功能。当前我国正面临着产业转型升级的巨大任务,以《中国制造2025》为代表的战略发展离不开一批具有高素质高水平的技术技能人才。职业教育

集团要转变服务发展方式,推进人力资源开发与技术进步,推动教育教学改革与产业转型升级衔接配套。充分发挥职业教育集团成员单位在行业企业的作用,推进办学模式、培养模式、教学模式、评价模式改革,促进产业链、岗位链、教学链深度融合。与此同时,职业教育集团要服务于国家区域发展战略和主体功能区战略,统筹成员学校的专业布局和培养结构,为各地根据资源禀赋和比较优势发展各具特色的区域经济提供人才支撑。

二、职业教育集团化办学治理的理论审视

新的历史机遇下,加强对职业教育集团化办学治理的研究,必须从根本上摆脱过去对集团化办学的粗浅认识,对其内涵有更深层次的认识和把握,揭示职业教育集团化办学的内在规律。

(一)对职业教育集团办学性质的再审视

职业教育集团化是以集团组织为基础的发展模式,是以职教集团为组织基础,以促进产学合作、产教融合,提升职业教育技术技能人才系统培养和服务能力为目的,以开放共享、优势互补、互利共赢为途径的多元主体合作办学模式。对职业教育集团化办学认识,主要基于以下几个方面:

首先,职业教育集团化办学是具有一定规模多元主体的合作行为。任何一个职教集团都是以职业院校、企业等两类主体为基础,由政府、行业、企业、职业院校、科研院所和其他社会组织等六类主体中的两类及以上主体参与,部分职教集团甚至包含了上述全部主体,且集团的主体成员数量较多,大多数拥有数十家成员单位,数量众多的成员主体共同参与为集团化办学提供良好的合作发展潜力。

其次,职业教育集团化办学具有特定的组织目标。职教集团的成员单位是为实现相互合作而自愿参与到集团的独立法人,主观上各成员主体具有各自的核心利益诉求,但通过实施以校企合作为主的各种形式合作,客观上推进了产学合作、产教融合的不断深入,并随着相互合作的不断拓展与深化,实现职业教育集团化办学促进教学链、产业链与利益链有机融合的组织目标。

再次,职业教育集团化办学具有制度化的组织结构。一般意义上的职教集团都是按照集团章程的规定,建立了由理事会或董事会、秘书处或办公室等决策与工作机构,赋予了相应的组织职能,部分职教集团还设立了指导委员会或联席会议等政府协调组织,专业或专业群合作委员会等基层合作组织,制度化的合作组织结构为集团化办学的实施提供了良好的组

织保障。

最后,职业教育集团化办学具有规范化的多元合作行为。职业教育集团化办学是以集团章程为基本制度,通过其他管理制度的制定实施,组织开展集团成员之间的信息交流、沟通协商、合作办学等活动,相对于职业教育传统“一对一”合作,职业教育集团化办学所组织开展的合作活动,体现出更高的合作效率与合作生命力。

(二)多中心治理下的职业教育集团化办学要义

鉴于目前绝大部分职业教育集团是通过契约形式运行,立足于职业教育的办学与培养,这就容易缺乏参与成员的利益协调机制这一核心要素,限制了集团规模效益的发挥。在现有的对职业教育办学的相关治理模式中,其逻辑还主要基于政府主导下“政府-学校”二元关系的协调,这样一来,往往容易忽视市场要素的介入,造成企业、行业在职业教育发展中存在的“主体地位的缺失和错位”的现象。随着市场经济体制的建立,市场主体已经发生了变化,企业已经成为市场的主体;政府的办学垄断和高度集中的管理权限,必然造成政府办学行为的错位、越位;政府的强势必然挤压其他非政府办学主体,使企业等其他办学主体出现错位、缺位现象^[5]。随着我国体制改革的深入,政府逐渐从职业教育的主导者变成推动者,对职业教育的治理也逐步从“政府-学校”的二元关系转向“政府-学校-市场”的三元结构,体现出政府、学校、社会三者关系的调整。

职业教育集团化发展需要理顺和优化内部组织机制,以组织治理和利益交换机制增强集团成员单位之间的凝聚力,为集团发展提供有效驱动和支撑。因此,无论是从职业教育集团化办学的内在逻辑还是顺应集团化办学效益的体现,对其治理无不渗透着多中心治理这一逻辑起点。“多中心治理”理论是以奥斯特罗姆为代表的制度分析学派提出的概念,同时也表明了一种新的理念和制度安排。该理论强调公共服务的多元化,强调公共部门、私人部门、社区组织都可提供公共服务,从而把多元竞争机制引入到公共管理过程中。首先,多中心意味着在社会公共事务的管理过程中,政府只是一种监督机构,是一种“非核心政府”。纵观职业教育发达的国家,政府已不再是职业教育产品的唯一提供者,政府的主要责任也并不是直接生产和提供教育服务,而是制定、执行和维护市场规则,监督和评估职业院校的办学行为和产品质量。这种主体多元、方式多样的公共事务管理体制就是多中心体制。其次是强调政府、学校、社会建立合作伙伴关系。职业

教育集团化办学的有效运行需要各相关主体建立职业教育社会伙伴关系。在各主体合作伙伴关系建立过程中,有助于职业教育及培训机构、政府、行业、企业、社会中介组织形成合力,共同促进职业教育资源整合,打破资源垄断和屏障。第三,强调职业教育集团作为介于政府、学校、企业间的“第三部门”的中介机构作用。职业院校作为一种利益相关者组织的存在,其办学离不开与利益相关者的交流与沟通,不同利益相关者对职业教育办学的影响,也是纷繁复杂的。职教集团的出现,有利地将各利益主体形成了合作治理网络,该网络由政府、学校、企业等主体组成。正如多中心治理理论的提出者奥斯特罗姆通过大量案例证实的那样,“把自己组织起来,进行自主治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的共同利益。”^[6]

三、职业教育集团化办学治理的路径

《教育部关于深入推进职业教育集团化办学的意见》明确提出,“要强化产教融合、校企合作,推动建设以相关各方‘利益链’为纽带,集生产、教学和研发等功能于一体的生产性实训基地和技术创新平台,促进校企双赢发展。”那么,如何实现基于各方“利益链”为纽带的集团化办学治理,兼顾多方面利益,在理论主体、行政主体、实践主体和社会不同群体之间建立一个良性互动的合作伙伴关系,促成政治、科学与精神力量的融合,是实现教育改革目标的根本保证^[7]。

(一)在宏观治理方面,完善职业教育集团化办学的环境保障体系

在治理的形态中,政府治理主要体现在制度供给、政策激励和外部约束^[8]。基于此,政府在推动职业教育集团化办学过程中,应当进一步发挥中央政府宏观指导和政策引导作用。

建立集团化办学的国家制度。将集团化办学作为今后一个时期国家全面推进职业教育改革、构建现代职教体系的重要战略举措,确立职业教育集团化办学的国家制度,明确职业教育集团化办学的指导思想、目标任务与实现形式,指导全国各地、各行业职业教育集团化办学发展,使之成为中国特色职业教育发展的重要模式;建立由国家发改委、教育部、人社部及各产业部门等组成的部际联席会议制度,从国家层面建立集团化办学部门协调机制,强化对职业教育与集团化办学的宏观协调与工作指导;将鼓励各类社会主体参与职业教育集团化办学的相关内容,纳入新修订的《职业教育法》和《校企合作促进条例》,明确多元主体参与职业教育的法律责任和义务,强化对发展职业教

育集团化的法制保障。

健全集团化办学的国家政策。完善行业企业参与集团化办学的税收优惠政策,全面落实行业企业发放学生顶岗实习生活补贴、购买实习工伤保险、投入校外实训基地建设与课程建设经费、提供教师挂职锻炼津贴与学生奖学助学金等的税前扣除政策;严格执行企业职工教育培训经费的提取与使用,重点用于企业职工特别是一线职工的校企合作教育和培训;加强对行业企业和院校参与集团化办学的政策引导,在高新技术企业评审、国有企业年度考核与评优等方面,提出明确的要求,在职业教育衔接教育试点项目立项、职业院校评估考核、地方应用性本科院校专业硕士学位点审批等方面,对组织参与集团化办学取得实质性成效的单位予以政策倾斜。

开展集团化办学的国家试点。国家教育行政部门应按照《国务院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)》等相关文件精神,制定专项政策、落实专项经费,加快启动实施全国职业教育集团化办学的国家试点工作,重点支持一批具有较好建设基础、良好发展前景的职教集团,加快组织体系、运行机制与服务能力建设,更好地促进集团化办学成效的进一步发挥,形成一批可供借鉴的职业教育集团化办学典型模式,并加大典型案例与成功经验的推广,引领全国职业教育集团化办学发展。

(二)在中观治理方面,构建集团成员的利益协调机制

成员院校应积极主导集团化办学,更好发挥推进职业教育改革的主体责任。集团成员院校应严格遵循“优势互补、利益共享、合作互赢”的原则,着眼集团全体成员单位的共同利益,加快推进以职教集团为依托的办学体制机制创新,强化学校自身内部管理制度与教学基本建设,充分调动学校各部门与广大教师参与集团办学的主动性、积极性与创造性,不断提升服务集团成员企业和其他成员单位发展的能力,吸引区域行业企业和其他单位积极参与,为集团化办学发展提供基本保障。集团牵头成员院校更应着眼促进区域、行业职业教育改革与经济社会发展的大局,大力推进集团组织体系、民主治理结构与服务能力建设,在加快集团化办学发展,为全体成员单位服务的同时,切实承担起引领区域、行业职业教育改革发展的责任。

成员企业应积极参与集团化办学,切实承担促进职业教育发展的社会责任。集团成员企业应着眼长远发展目标,树立职业教育的主体意识与主人翁观念,

克服搭便车的错误想法,主动参与、通力合作,既顾及短期合作利益,更考虑长远发展需求,在积极参与职教集团建设与集团化办学,为职业教育提供实训基地、实习岗位、兼职教师、课程素材等教学资源,参与职业院校人才培养与教学改革,在促进职业教育发展的过程中,切实担负起自身的社会责任。区域行业骨干企业特别是中央企业,更应发挥在生产技术、设备设施、工艺流程、专业人才、组织管理等方面的良好条件,体现自身在区域行业内的优势地位与广泛影响,积极参与职业教育,主动牵头组织或参与集团化办学,承担起更多更好的社会责任。

行业组织应大力支持集团化办学,更好发挥促进行业发展的服务职能。行业组织应根据组织自身的特点,积极参与职业教育集团化办学,大力组织行业企业与职业院校开展联系合作,加强本行业人才需求调研预测,制定行业教育培训规划、组织和指导行业职业教育与培训,参与国家对职业院校的教育教学评估和相关管理工作,更好地发挥行业组织桥梁与纽带的作用,努力推动本行业相关职业院校与专业职业教育改革,促进本行业产业持续发展。

(三)在微观治理方面,职教集团层面要进一步规范运行机制

科学谋划职教集团长远发展。各职教集团应从加快现代职教体系建设的基本要求出发,着眼区域、行业职业教育改革建设与产业发展需求,准确定位集团发展目标,合理选择发展路径与措施。

健全职教集团组织体系。注重不同类型、不同层次院校之间的联合,加强与区域行业内骨干龙头企业、中央企业的联系,推进与行业学会、协会、商会及产业园区管理委员会等组织的合作,遵循市场经济基本规律,按照“资源共享、优势互补、互利共赢”的原则,积极吸引各类主体参与职业教育集团化办学,积极探索形式多样的职教集团发展模式,不断增强职教集团的整体实力;按照规范管理、提升效率,推进合作的要求,结合各类职教集团自身特点,借鉴学习国内外集团化办学的成功做法与先进经验,建立健全由联席会议协同指导,董事会、理事会或管委会民主决策,秘书处或办公室日常事务处理与工作协调,各专业委员会或其他基层组织具体执行的较为完善的组织管理体系,配备并落实专门人员承担相关管理工作,提升集团化办学管理水平。

完善集团化办学管理制度。增强制度观念与规则意识,加快集团化办学制度体系建设。根据职教集团的组织性质与功能特点,广泛征求成员单位意见建

议,制定修订较为完备的集团章程,提升集团章程的制度权威,增强成员单位遵守共同准则的自觉性;建立健全职教集团对口协商、信息互通、项目合作等日常工作制度,明确集团各参与主体的工作要求,推进集团组织的常态化运行,增进成员单位之间的了解互信,促进各项合作的广泛开展;出台实施集团年度考核制度,采取定性与定量相结合的方式,对职教集团基层组织、全体成员单位参与集团化办学的相关重点工作进行针对性考核评价,并以此为基础,建立集团成员单位的动态调整机制,激发各方参与集团化办学的积极性;建立集团化办学的表彰奖励制度,对集团化办学的优秀项目、先进单位与个人进行表彰奖励,提升集团化办学的运行水平。

(刘 晓,浙江工业大学教育科学与技术学院副教授,浙江杭州 310023;石伟平,华东师范大学职业教育与成人教育研究所所长、教授,上海 200062)

参考文献

- [1] 王玉龙,刘 晓.职业教育集团化办学:历史、现状与发展策略[J].中国职业技术教育,2014(30).
- [2] 沈建根,刘 晓,沈铭钟.中国职业教育集团化办学发展研究报告[M].杭州:浙江大学出版社,2015:46.
- [3] 中国职业技术教育学会.中国职业教育集团化办学发展报告(2014)[R].2015.
- [4] [美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈 郁,等,译.上海:格致出版社,2014:3.
- [5] 刘 晓.利益相关者参与下的高等职业教育办学模式改革研究[M].杭州:浙江大学出版社,2015:45.
- [6] [美]埃利略·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道[M].余逊达,陈旭东,译.上海:生活·读书·新知三联书店,2000:51.
- [7] 刘 晓.利益相关者参与下的高等职业教育办学模式改革研究[M].杭州:浙江大学出版社,2015:56.
- [8] 陈广胜.走向善治[M].杭州:浙江大学出版社,2007:124-125.

Governance on Vocational Education Group Running School: Logic, Theory and Path

Liu Xiao¹ Shi Weiping²

(1. Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023;

2. East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: The exploration of vocational education group running school has gone through 20 years since the 1990s. It plays an important role in the reform of vocational education system and mechanism, the integration of vocational education resources, the improvement of vocational education personnel training quality, and gradually become model innovation of Chinese vocational education reform and development. But in the construction of modern vocational education system today, vocational education group running school is facing new opportunities and challenges, which need to play a more extensive functionality. Therefore, the multifaceted benefits including theoretical subject, administrative subject, practical subject and different social groups must be taken into account to establish a healthy relationship, in order to achieve good governance.

Key words: vocational education; vocational education group running school; vocational education group; governance