

京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的困境及解决途径

曹星星

(天津中德应用技术大学,天津 300350)

摘要:构建适应京津冀职业区域教育协调发展的治理机制,对于促进京津冀区域职业教育协调发展具有重要意义。采用质性研究方法,选取京津冀三地政府部门工作人员、研究者、职业院校管理者、教师等作为研究对象,就京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的困境对其进行深度访谈。结果表明:协调主体定位不明晰,缺乏协调制度,协调机制不健全,缺少协调文化氛围,协调关系不稳定,这是导致京津冀区域职业教育协调发展治理机制处于较低水平的主要原因。认为多元主体推进是治理机制形成的关键,主体协调是基础,制度协调是核心,文化协调是动力。

关键词:京津冀;职业教育;协调发展;治理机制

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:2096-3769(2021)03-035-06

DOI:10.16350/j.cnki.cn12-1442/g4.2021.03.004

京津冀区域职业教育协调发展作为京津冀协同的重要组成部分,同样面临着进一步深化协同的困境。深入推进京津冀区域职业教育协同发展,走出“碎片化”协同的关键,是实现京津冀职业教育协同治理。^[1]本文从治理机制的角度出发,采用质性研究方法,通过实地走访、深度访谈等形式,辅以现有文献资料,深入剖析京津冀区域职业教育协调发展治理机制存在的困境,并尝试构建适应京津冀区域职业教育协调发展内涵、符合职业教育协调发展逻辑的治理机制。

一、概念及研究方法

(一)京津冀区域职业教育协调发展治理机制的内涵

京津冀区域职业教育协调发展是为了满足京津冀区域内个体和社会对职业教育的要求,在遵循职

业教育发展内在规律的基础上,结合三省市各自的功能定位,紧紧围绕北京非首都功能疏解的目标任务,通过有效的协调机制推进三省市职业教育的相互配合、相互促进、职能互补、关联互动、共同发展,并与外部环境之间达到相互适应,以实现区域整体利益的最大化。总之,京津冀区域职业教育协调发展是多主体、多区域的协同发展,这就决定了京津冀职业教育协调发展具有条件性。由于先天差距或制度壁垒产生的不协调,需要人为进行制度设计,综合运用各种调控(或调节)手段来纠正。通过对不协调因素的调控和调节,寻求京津冀区域职业教育的最优结构,形成新的发展机制,通过不断创新,实现区域整体职业教育水平的提高。因此,推进京津冀职业教育协调发展治理机制的建立也成为必然。

治理机制是在系统治理过程中形成的,它是保

收稿日期:2020-03-05

作者简介:曹星星(1991),女,河南人,硕士,教师,研究方向为职业教育。

本文为天津市教委重大攻关项目“京津冀教育协调管理机制研究”(2014H2-0042)的研究成果。

证系统良好运行、获得最佳效益的重要条件。詹姆斯·罗西瑙提出:没有秩序就没有治理,没有治理也没有秩序,治理与秩序无疑是明显的互动现象,构成秩序的基础是规则和制度^[2]。奥利弗·E·威廉森认为制度就是治理的机制,可见制度设计与安排是治理的内在灵魂^[3]。所以治理机制是一个以实现系统内外各方利益主体的不同价值诉求为前提,在协调与合作、磋商与对话的基础上,通过人为的制度设计对系统中合作伙伴的行为起到约束和调节作用,最终实现系统利益最大化的各种机制和制度安排的总称。京津冀区域职业教育协调发展治理机制构建本质上就是通过制度创新活动,对京津冀区域职业教育协调发展进程中出现的各种问题进行调节,推进京津冀三省市职业教育形成优势互补、利益共赢、相互促进的良性生态系统。其中协调是手段,协同是目标,在利益共融的基础上,实现自愿平等的合作。

(二)研究方法

本研究采用质性研究方法。质性研究是以研究者本人作为研究工具,采用多种资料收集方法对社会现象进行整体性探究,是一种使用归纳法分析资料和形成理论,通过与研究对象互动对其行为和意义建构获得解释性理解的一种活动^[4]。笔者以半结构化访谈的方式对京津冀区域职业教育协调发展治理机制进行质性研究。通过深度访谈,一方面可以将宏观庞杂的问题转化到微观具体层面,从而对京津冀区域职业教育协调发展治理机制的现状及问题进行深入的描述和分析;另一方面可以通过研究者与多个被访谈者的深入交流与互动获得关于京津冀区域职业教育协调发展最深层、最真实、最直观、最现

实的认识。

二、研究过程

(一)研究对象的选择

本文秉持“目的性抽样”原则抽取与研究问题具有相关性且能够提供大量信息的人或事。京津冀区域职业教育协调发展治理机制研究涉及到北京、天津、河北三省市的多元利益主体,因此笔者选取京津冀三地 11 位被访者,他们分属政府部门工作人员、研究者、职业院校管理者、教师等四类角色,对他们进行半开放的深度访谈(具体见表 1 所示)。

访谈前,研究者向被访谈者说明了访谈的目的和意义,并强调访谈资料仅供本人研究用,并保证为被访谈者的信息保密,提出录音请求时获得了被访谈者的同意,随后即开始正式访谈。在实际访谈中,受访者可以畅所欲言,研究者作为倾听者的角色与受访者进行交流与互动,同时也会根据访谈相关主题、观点、事件等进行追问和对话,以获得更加深入和详细的信息。

(二)访谈结果分析

在资料分析过程中,综合运用比较、归纳、演绎等手段,使访谈数据、已有文献和研究者的经验三者相结合。首先将访谈数据列为一级编码,即开放式登录;其次对反复出现的观点进行归类,即二级编码——关联式登录;第三,对所有发现的概念类别分析与归纳、提炼,即三级编码——核心式登录。通过对访谈资料进行编码分析,研究者从资料中提取了 3 个核心概念和 8 个主要概念、19 个次要概念。研究结果显示,京津冀区域职业教育协调发展治理机制困境包含三个方面,具体为:协调主体层面、协调制

表 1 受访者基本信息一览表

姓名	性别	角色	访谈时间	访谈地点
X1	男	研究员	52 分 57 秒	北京教育科学研究院职业教育与成人教育研究所
X2	男	研究员	30 分 43 秒	北京教育科学研究院职业教育与成人教育研究所
X3	女	教授	32 分 58 秒	北京教育科学研究院职业教育与成人教育研究所
X4	男	行政人员,教授	37 分 57 秒	天津市教育科学研究院职业教育与成人教育研究所
X5	男	院校管理者	58 分 25 秒	三河市职业技术教育中心教育中心
X6	男	院校管理者	52 分 57 秒	三河市职业技术教育中心教育中心
X7	男	研究员,教师	43 分 56 秒	河北科技师范学院职业教育研究所
X8	男	研究员,教师	40 分 38 秒	河北科技师范学院职业教育研究所
X9	女	研究员,教师	41 分 53 秒	河北科技师范学院职业教育研究所
X10	男	院校管理者,教授	59 分 48 秒	秦皇岛职业技术学院
X11	男	院校管理者	53 分 23 秒	廊坊电子信息工程学校

度层面、协调文化层面,每个核心概念具体包含的主要概念和次要概念,如表2所示。

表2 京津冀区域职业教育协调发展治理机制困境一览表

核心概念	主要概念	次要概念
主体协调	协调主体定位有待明晰	政府的缺位 政府的越位
制度协调	协调主体“鸵鸟”态度 协调制度供给不足	“高调”表态,“低调”做事 激励保障机制不足 招生制度壁垒 人事制度壁垒 信息共享机制不健全
制度协调	协调机制有待成熟	协调内容形式化 协调目标口号化 协调行为落地难
文化协调	协调文化还需培育 协调关系有待稳定	信任匮乏,利益博弈下的本土主义 认知的冲突 协调机构定位不清 协调形式松散随意

三、京津冀区域职业教育协调发展治理机制存在的问题

(一)协调主体定位不明晰,态度较为消极

1.协调主体定位不明晰

京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成过程中,政府、行业组织、职业院校和企业作为主体都承担了不同的角色并发挥了作用,但京津冀协同发展战略不同于长三角、珠三角等由市场推动的发展模式,而是很大程度上由政府推动。然而就现状来看,政府作为协调主体定位却不清,即政府在推进京津冀区域职业教育协调发展治理中存在缺位和越位现象。缺位主要表现为宏观层面缺乏对京津冀区域职业教育协调发展的政策和组织引导。首先,区域统筹性协调机构未成立。在宏观层面,为推进京津冀协同发展战略,中央和京津冀三省市都相继成立了京津冀协同发展领导小组并设置办公室,但在职业教育领域并未成立相关机构来统筹京津冀区域职业教育工作,这使得三地职业教育合作缺乏统筹和协调,存在一定的盲目性和局限性。其次,区域职业教育协调政策推进不到位。宏观层面的政策规划是引导中观、微观层面各主体推进职业教育协调行为的主要依据。目前,京津冀教育部门制定了《京津冀教育协同发展行动计划(2018-2020年)》,但国家层面对于教育协同的指导政策尚未出台。京津冀职业教育的相

关利益主体虽然投入到推进京津冀区域职业教育协调发展的实践和探索中,但由于缺乏政府宏观层面政策的指导,常常“有心无力”。政府的越位表现在微观层面对职业院校过度指导,使职业院校缺乏办学活力。首先,职业院校自主协调意识不强。职业院校作为推进区域职业教育协调发展内驱的主体呼声高、热情大,但某些职业院校长期习惯于政府的指导,对京津冀协调发展持消极态度,自主协调意识不强。其次,职业院校自主发展权利不足。职业院校在微观层面推进京津冀区域职业教育协调发展最为活跃,但由于政府对人事和财政等权利的下放较为谨慎,在人才招聘、专业建设上指导过细,使得职业院校自主性不强。

2.协调主体的态度消极

整体而言,京津冀三地在推进区域职业教育协调发展上有很多举措,但总体上进程缓慢,京津冀区域职业教育协调发展治理机制也始终处在萌芽阶段。这与三地政府及相关协调机构怕担责任,“高调”表态、“低调”做事、只见言论不见行动不无关系。

(二)缺乏协调制度,机制不健全

1.缺乏协调制度

推进京津冀区域职业教育协调发展治理机制的形成须诉诸于相关配套制度。因此,制度供给是影响京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的重要因素。科学、合理、有效的制度,一方面会约束京津冀区域相关主体的行为,加强主体间的相互依赖关系,使京津冀区域职业教育协调发展形成稳定的有序结构;另一方面可以为京津冀区域职业教育协调发展的具体实践提供支持。目前来看,京津冀区域职业教育协调发展缺乏有效的制度作为支撑,因为没有相应的制度规范和约束主体行为,使得原本根深蒂固的行政壁垒更难以打破,增大了区域政策、利益的统一难度。即便在实践层面京津冀区域职业教育协调发展治理机制形式多样,但由于缺乏政策、制度创新等发展所需的良好环境,加上行政壁垒所带来的众多主体存在认知、理念、利益的冲突,许多正在萌芽中的协调手段、协调组织无以为继,故京津冀区域职业教育协调发展难以形成有效的治理机制。

2.协调机制不健全

首先,协调内容形式化。京津冀区域职业教育相

关主体在合作中多依赖签署合作意向和协议,其中大部分属于“君子协议”,没有明确规章制度的约束,不具有强制效力,具有很大的随意性并流于形式。其次,协调目标口号化。由于三地的利益冲突、行政壁垒以及相关保障制度缺失,在三地合作交流逐渐流于形式化的同时,京津冀协同发展变成了口号。第三,协调行为落地难。目前无论是政府间还是职业院校、企业、行业组织之间都存在着多种形式的沟通协作,然而由于缺乏一定的组织机制和法律保障,很多主体间达成的沟通合作协议难以落到实处。

(三)缺乏“协调”的文化氛围,协调关系不稳定

1. 协调文化还未形成

协调文化是推进京津冀区域职业教育协调发展的一种隐性动力。目前来看,从政府、行业组织到职业院校和企业,相关主体都在自发探索京津冀区域职业教育协调发展治理机制路径,在一定程度上树立起了协同发展的意识和观念。但实践中,三地相关主体对区域协调认知不清,地方保护主义和利己思想较为严重。表明京津冀区域职业教育协调主体仍从自身利益考虑,缺乏共同发展的愿景和使命,还未形成“协调”的文化氛围。主要表现在:首先,缺乏信任,本位主义较重。自组织性是区域系统治理的必要条件,而主体之间的密切关联则是自组织性的重要体现,主体间相互关联,相互依赖的表现形式之一就是信任,这种信任是维系区域主体间相互协作、有效配合的基础和前提条件。主体间的相互信任是一种对共同价值和目标的认同。区域多元主体协同治理首先就是要实现目标的一致性,主体间彼此信任,说明主体对于区域目标认知的一致性。就目前来说,京津冀各个主体特别是地方政府之间对于区域职业教育协调发展的目标还存在一定的认知差异,信任基础不足,因此,主体间关联较弱。同时,区域协调是主体间利益关系和结构的协调,区域协同治理主体的多元化又必然带来利益的差异性和需求的多样化。主体间信任的匮乏以及利益冲突更使主体间的关系变得敏感和脆弱,这就大大增加了协调的难度。各个地方政府是本行政区域利益主体的代言人,在制定和执行政策过程中往往从本地利益出发,秉持趋利避害原则,本位主义成为区域各政府不断追求利益

最大化的策略。因此,各主体难以形成稳定的区域职业教育协调发展治理机制。其次,认知的冲突。就目前来看,各个主体,特别是地方政府之间对于京津冀区域协同还存在认知冲突。北京、天津是经济发展的两个“高地”,河北则长期处于经济“洼地”位置,因此在京津冀协同发展交流合作中京津具有绝对优势,占据主动,而河北则处于弱势,相对被动。在京津冀区域协同发展战略实施进程中,虽然贯彻落实京津冀协同发展战略是京津两地政府的共识,两地发展仍着眼于本行政界限范围之内,不愿意放弃既得利益,对推进三地协同缺乏主动性。而由于历史原因和计划经济体制的影响,河北早期一直扮演着“服务京津”的角色,各方面发展受到限制,后期又受京津虹吸效应影响,因此河北省与京津两地经济实力差距逐渐拉大,早期对京津的“付出”未见回报,因而在一定程度上河北认为京津应该借助京津冀协同发展战略对河北进行适当的“反哺”。而对于京津冀协同发展战略,京津在一定程度上认为是放弃既得利益的过程,三地并未站在全局及可持续发展的角度考虑京津冀协同发展问题,存在一定的认知冲突。

2. 协调关系不稳定

由于推进京津冀区域职业教育协调发展的相关协调组织机构自身的责任不清以及协调形式上的随意松散,使得京津冀协调主体间难以形成稳定的关系结构。主要表现在:首先,协调机构定位不清。总体来说,京津冀区域职业教育协调发展属于起步阶段,政府部门如与职业教育密切相关的财政部、人事部、发改委等,对于职业教育在京津冀协同发展中的定位、作用和需求的认识还不完善。对于京津冀区域职业教育协调发展治理机制的功能和任务还需明确,对于自身在推进京津冀区域职业教育协调发展乃至治理机制形成中的角色定位和具体责任还不清晰。其次,协调形式松散随意。由于各方仍习惯于只从自身利益出发考虑职业教育发展问题,尚未能在区域整体发展的角度达成战略共识,且统筹力度有限,无论是协调组织还是协作框架都较为松散和随意,很多协调形式还停留在非制度化的较浅层面,合作领域也较为狭窄且水平较低,较难形成持久的、突破性的合力。

四、研究结论

(一)当前京津冀区域职业教育协调发展治理机制处于较低水平

整体上,在京津冀协同发展战略背景下,一系列政策的推动使得京津冀区域职业教育协调实现了良好的开局,不同区域不同主体在不同层面上开展的多种形式的交流与合作已经孕育了治理机制的雏形。但京津冀区域职业教育协调发展是一个中长期战略问题,故其治理机制并不是一蹴而就的。目前京津冀区域职业教育系统中各种关系和结构呈现出由低层次协调走向高层次协调的趋势。同样,京津冀区域职业教育协调发展治理机制也正处于由单一走向完善、由松散走向规范的萌芽阶段。

(二)多元主体推进是京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的关键

京津冀区域职业教育协调发展治理机制是由京津冀三地的政府、职业院校、企业、行业组织及其他利益相关者等多元治理主体组成的,主要就职业教育政策制定、目标定位、利益分配、质量监测与评估等方面进行跨界交流和协同治理。每一个主体扮演着不同的角色,发挥着不同的作用。其中职业院校表现活跃,其联合政府、企业、行业组织开展校地合作、校企合作,通过实践不断碰撞、磨合,激发出蕴含治理机制特征的京津冀区域职业教育协调发展治理机制的萌芽。

(三)主体协调是京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的基础

各个主体定位及职责的明确与协调是推进京津

冀区域职业教育协调发展治理机制形成的基础,而京津冀区域职业教育协调发展缺乏先天优势,使得政府作为重要引导力量无法明确自身的定位和权责,存在缺位和越位现象,宏观统筹规划也难以形成。实践中,北京、天津、河北三地政府及机构也往往怕担责任,“高调”表态,“低调”做事。一方面职责定位不清,另一方面各方又不愿出头或者授权,使得京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成缓慢。

(四)制度协调是京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的核心

目前来看,制度机制的缺失已成为制约京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的重要因素。制度和机制的缺失使得区域主体间在不同层面开展的多种形式的合作,一方面难以有效推进,另一方面也缺乏规范和约束,因此很多治理机制的实践流于形式、落地难。

(五)文化协调是京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成的动力

主体间形成磋商与对话、协调与合作的文化氛围,不同区域不同利益主体间具有推进京津冀协同发展战略实现、为北京非首都功能疏解服务的共同愿景和使命,这对于推进京津冀区域职业教育协调发展治理机制形成是最根本的动力源泉。实践层面,京津冀区域职业教育协调发展治理机制的协调机构定位不清、协调形式松散随意,协调的文化氛围缺失,难以形成推进京津冀区域职业教育协调发展的持久恒力。

参考文献:

- [1]孙翠香.京津冀职业教育协同发展:现实审视与困境突破[J].职业教育研究,2018,179(11):20-26.
- [2](美)詹姆斯·N·罗西瑙.没有政府的治理[M].张胜年,刘小林,等,译.南昌:江西人民出版社,2001:8.
- [3](美)奥利弗·E·威廉森.治理机制[M].王健,方世建,等,译.中国社会科学出版社,2001:4.
- [4]陈向明.质的研究方法与社会科学研究[M].北京:教育科学出版社,2000:327-335.

The Dilemma of the Governance Mechanism for Coordinated Development of Vocational Education in Beijing–Tianjin–Hebei Region and its Solution

CAO Xing-xing

(Tianjin Sino–German University of Applied Sciences Tianjin 300350, China)

Abstract: It is of paramount significance to build a governance mechanism that adapts to and promotes the coordinated development of vocational education in Beijing–Tianjin–Hebei Region. Using qualitative research approach, this paper selects some people including government personnel, researchers, vocational college administrators and teachers from Beijing–Tianjin–Hebei Region as research objects to conduct in–depth interviews on the dilemma of the governance mechanism of the coordinated development of vocational education in Beijing–Tianjin–Hebei region. The interview results show that the low level of the governance mechanism is the result of unclear positioning of the coordination subject, imperfect coordination mechanism, lacking cultural atmosphere of coordination and the unstable coordination relationship. The author thinks that the promotion of multi–subjects is the key to the formation of governance mechanism, with coordination of subjects serving as the foundation, coordination of institutions as the core, and coordination of culture as the driving force.

Key Words: The Beijing–Tianjin–Hebei Region; Vocational Education; Coordinated Development; Governance Mechanism, Qualitative Analysis

编辑 朱荣华