

地方政府在高等职业教育管理中的角色定位研究

黄营满

[摘要]高等职业教育是高等教育和职业教育的重要组成部分,高等职业的发展对经济社会发展具有重要作用。大力发展高等职业教育需要地方政府加以扶持、引导和协调。地方政府在高等职业教育发展与管理中的角色定位与职能发挥情况,直接制约着我国高等职业教育的可持续发展。因此,科学分析我国高等职业教育发展与管理中地方政府角色定位的现状,合理界定地方政府在高等职业教育管理中的角色,具有十分重要的理论价值和实践意义。

[关键词]地方政府 高等职业教育管理 角色定位

[作者简介]黄营满(1972-),男,湖南东安人,永州职业技术学院讲师,硕士,研究方向为教育经济与管理。(湖南 永州 425000)

[中图分类号]G647 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2009)20-0050-02

一、高等职业教育的发展需要地方政府的管理角色的转型

1998年到2005年年底,我国高等职业教育取得了规模性增长,基本形成了每个市(地级市)至少设置一所高职院校的格局。全国高职院校数、招生数和在校生数分别占普通高校总数的60.8%、53%和43%,在规模上已经是高等教育的“半壁江山”。地方政府在高等职业教育发展与管理中的角色定位与职能发挥情况,直接制约着我国高等职业教育的可持续发展。

(一)地方政府要扶持和引导高等职业教育

高等职业教育规模进一步扩大,其服务经济社会的能力明显增强。但仍然是中国教育事业的薄弱环节,存在着发展不平衡、投入不足等问题。国务院已经明确提出到2010年高等职业教育招生规模将占高等教育招生规模的一半以上,“十一五”期间为社会输送一千一百多万名高等职业院校毕业生,这个目标的完成主要取决于地方政府对高等职业教育的扶持和引导。

(二)重新界定地方政府角色以保证高等职业教育发展

当前和今后一段时期是高等职业教育发展的重要战略机遇期,中国全面建设小康社会,走新型工业化道路,推进城镇化,建设社会主义新农村和贯彻落实科学发展观等,需要高素质劳动者和高技能人才,这对高等职业教育也提出了迫切的要求。要保持高等职业教育的规模发展和可持续发展需要明确界定地方政府在高等职业教育管理中的角色,以及各种角色如何行使。

(三)理清高等职业教育管理中的地方政府责任与体制

职业教育的使命是为生产部门培养技术人员和合格工人,其原始动力应来自企业 and 市场,培养规格、目标素养、教育规模等都由生产部门来决定。在我国地方实践中,高等职业教育被扭曲:首先,在地方政府和企业(市场)的关系上,政府指令代替市场信号成为高等职业教育的指挥棒;其次,行业部门的取消,意味着地方政府要承担更重要的责任,更要着力重构高等职业教育体制。因此,相对于理论性普通高等教育体系,在当前社会转型期,理清地方政府在高等职业教育管理中的角色定位与行为方式十分紧迫和重要。

二、地方政府在高等职业教育管理中的角色定位现状分析

地方政府在高等职业教育管理中的角色问题主要表现在以下两个方面:

(一)角色越位

1. 地方政府直接管理领域过宽,范围过大。当前高等职业教育管理仍是以地方政府行政管理为主导的宏观调控体系,地方政府集中了高等职业院校关键资源的使用权,如对高等职业院校专业设置、招生规模和指标仍以地方政府的行政命令的形式统一控制和分配。

2. 地方政府未能遵循“权随责走”“费随事转”的原则转变地方职能。随着高等职业教育管理体制改革的深化,新设高职院校大多数是由原来的中专或职工大学独立升格,或合并组建。在管理上部分由行业管理,部分由省级地方政府管理,尽管地方政府对这些学校的投入也大大增加,但管理角色仍需进一步转变。

(二)角色缺位

地方政府角色缺位是指地方政府在行政管理过程中,未能履行好自己应尽的职责。

1. 地方政府在完善职业教育立法和规划方面的缺位。地方政府、培养单位和市场关系的理顺需要良好的制度设计和规划,这一设计的关键是政策法规。但是目前我国高等职业教育立法地方性滞后,政策法规不健全,使地方政府在管理高等职业教育的过程中认识不到位,制度安排与供给存在种种缺陷。

2. 地方政府对高职教育办学经费投入普遍存在的职能缺位。这表现在地方政府对高等职业教育经费投入不足,一是财政拨款的基数过低。普通中专升格和合并的高职学院,财政拨款执行的仍是20世纪90年代中期的标准。二是部门、行业的支持力度不够。高职院校经费紧张,有时难以运转。办学经费缺口严重影响着高等职业教育的可持续发展,影响了高职教育质量的提升,从而难以培养高素质的复合型生产、技术、管理等方面的人才。

3. 地方政府在提供公共服务方面的职能缺位。一是地方政府为高等职业教育发展营造环境方面存在不足。社会上重视普通高等教育,轻视高等职业教育的观念仍然存在,高等职业教育社会认同度不高。地方政府在这方面的工作还不到位。二是地方政府为高等职业教育提供公共服务方面有失公平。地方政府没有把发展高等职业教育与发展普通高等教育放在同等地位,侧重普通高等教育而轻视高等职业教育,致使在为高等职业教育供给公共服务方面厚此薄彼,不利于高等职业教育发展。

4. 地方政府对非政府的社会中介服务机构的培育职能缺位。社会中介服务机构是高等职业教育健康发展的推动力,如德国和美国等国的社会中介服务机构是其高等职业教育质量保证的重要力量。中国地方政府对高等职业教育忽视了培育非政府的第三部门社会组织。

(三)角色错位

地方政府角色错位是指在计划经济体制向市场经济体制转轨中出现的不适应市场经济的政府角色偏离自身职责任务、活动范围、运行轨道。

1. 职责内角色与职责外角色错位。在市场经济条件下,地方政府与高职院校、市场、社会对高等职业教育发展承担不同的分工,发挥不同的作用,他们的角色不可替代。但地方政府往往以“全能者”的角色出现,涉足高职院校、市场、社会的职责范围。

2. 主要角色与次要角色错位。按照市场经济发展的要求,地方政府应当侧重于抓大事、要事,侧重于对高职院校的宏观管理,而实际工作中,地方政府的规划、调控、监督角色往往过弱,执行角色过重,角色内部结构失当。

3. 新体制下的角色与旧体制下角色错位。市场经济新体制下要求现代政府在管理高等职业教育活动中,采用市场经济的新办法,摒弃计划经济的老办法。一些地方政府仍沿袭老办法来管理高等职业教育。

三、高等职业教育管理中的地方政府角色合理定位

(一)地方政府是高等职业教育政策法规的制定者、执行者

高等职业教育政策法规泛指国家权力机关和行政机关制定和发布的有关高等职业教育方面的规范性文件的总称,是国家教育行政管理依据的一个重要内容,是国家管理高等职业教育的一种重要手段。高职教育目前主要由地方管理,它不但需要国家统一的法规,还需要有省、地两级政府及教育主管部门制定的具体法规与政策,以使高等职业教育真正成为促进经济和社会发展的力量。当前亟须制定《中华人民共和国高等职业教育法》,进而引导、保障、促进高职教育的发展。

(二)地方政府是高等职业教育发展规划的制定者、保障者、统筹者

地方政府一是要提高思想认识,认识到高等职业教育是地方产业升级的重要手段,并把发展高等职业教育作为推动地方经济和社会发展的一个重要战略措施和基础建设,列入政府工作的重要议事和工作日程。二是地方政府在制定经济和社会发展规划时,应将高等职业教育的发展纳入其中,作为重要组成部分。根据经济、社会发展的需求,统筹规划高等职业教育的发展规模和结构,使高等职业教育与经济协调发展。三是及时根据产业结构调整规划,引导学校进行专业结构调整。四是在制定高等职业教育管理规划的同时明确其经费预算,明确公共财政支持力度,制定多元融资、投资的相关政策。

地方政府作为高等职业教育发展的统筹者和保障者,一是建立本地区职业技术人才需求数据库,向高等职业教育机构提供社会需求的职业技术人才的规格、类型、数量等信息。二是建立以就业为导向的高等职业教育质量监控体系,建立本地区高等职业教育机构基本数据信息库,逐步发挥质量监控体系和基本状态数据库的预警功能。三是鼓励、引导、搭建高等职业教育

机构、企业之间合作的平台,建立地方政府、企业、院校之间定期沟通、协商机制。四是进行定期评估、检查。

(三)地方政府是高等职业教育质量的监督者、评估者

当前地方政府是唯一的评估主体,这种评估缺乏外在的监督、检查、约束机制,影响了评估的科学性和客观性,降低了社会和高等职业院校参与评估活动的积极性。必须改变地方政府为单一主体的评估制度,建立多元化评估主体制度。在多元化的评估主体制度下,不仅能保证教育行政部门集中精力通过制定评估政策实行对评估活动的宏观调控,调动社会各界参与举办高职教育的积极性,还能增强学校自我约束和自我发展的能力,保证和提高教育质量。

(四)地方政府是高等职业教育公共产品和公共服务的供给者

1. 地方政府要为高等职业教育发展提供良好的社会环境和社会氛围。地方政府要通过舆论宣传,在舆论导向上进行扶持,使地方政府成为高等职业教育社会环境和氛围的营造者。广泛宣传职业教育的重要地位和作用,提高全社会对职业教育的认识,形成全社会关心、重视和支持职业教育的良好氛围和发展环境。

2. 地方政府要为高等职业教育发展提供公共产品和公共服务。一是公共财政足额拨付,以满足高等职业教育对公共服务的需要。二是地方政府要把促进高职院校毕业生就业放在地方政府公共服务的重要位置。地方政府要落实促进高职院校毕业生就业的责任制,把新增就业岗位、控制高职院校毕业生失业率作为考核各级政府和有关部门工作的重要内容,将促进高职院校毕业生就业工作纳入各级政府的目标管理。三是地方政府应满足高职院校生存和发展的基本公共产品的需求,如道路、环境整治等。

高等职业教育的发展需要地方政府的大力支持,同时又为地方政府履行教育行政责任提供了广阔的舞台。随着地方政府在高等职业教育管理中角色定位的科学化、规范化、制度化,地方政府对于高等职业教育改革与发展的积极推动作用将越来越大,高等职业教育势将步入积极、健康、可持续发展的轨道。

[参考文献]

- [1] 范唯,吴爱华.对高等职业教育发展的思考和建议[J].中国高等教育,2006(15).
- [2] 国务院关于大力发展职业教育的决定(国发[2005]35号)[Z].2005-10-28.
- [3] 中共湖南省委、湖南省人民政府关于大力发展职业教育的决定(湘发[2006]22号)[Z].2006-11-02.
- [4] 刘小强,彭旭.体制·重心·学制·文化——影响当前我国高职教育发展的四个问题[J].高等工程教育研究,2007(5).
- [5] 李建华.构建社会主义和谐社会的政府角色定位研究[A].湖南省行政管理学会.构建社会主义和谐社会政府管理问题研究[C].长沙:湖南人民出版社,2006.
- [6] 欧阳河,黄龙威.湖南高等职业教育发展的调查与思考[J].职业技术教育,2003(31).
- [7] 吴雪萍.基础与应用——高等职业教育政策研究[M].杭州:浙江教育出版社,2007.

(栏目编辑: 贾伟)