

多中心治理视野下地方政府职业教育协调力的提升

许悦

[摘要] 改革开放以来,我国职业教育管理越来越趋于“地方化”,地方政府在获得较大的职业教育管理权限的同时,也存在管理体制不顺、管理职能异化、有效制度建设不足等问题。根据多中心治理理论,应提升地方政府职业教育协调力,建立政府与学校、行业、企业、社会组织等多中心治理的现代职业教育治理体系,妥善处理各种利益关系,具体途径包括地方政府实现自身合理定位和职能转变,提高职业教育协调力,职业院校落实办学自主权,促进区域经济发展,行业企业积极参与职业教育,承担起相应责任,社会组织兴办职业教育,资助职业教育集团化发展。

[关键词] 多中心治理 地方政府 职业教育 “院地联动”

[作者简介] 许悦(1985-),女,江苏常州人,江苏理工学院高职教师培训中心,助理研究员,硕士,研究方向为高等教育管理。(江苏 常州 213001)

[基金项目] 本文系2012年江苏理工学院青年科研基金项目(人文社科类)“地方政府职业教育协调力研究”的阶段研究成果。(项目编号 KYY12060,项目负责人:许悦)

[中图分类号] G710 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3985(2015)28-0016-04

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2015.28.005

我国职业教育经过多年发展,已逐步迈入内涵建设期。继续深化职业教育改革,加快构建现代职业教育体系,是我国当前一段时期内职业教育发展的重要任务。完善“分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的职业教育管理体制,是适应全面深化改革需要、加快发展现代职业教育的关键。本文借助多中心治理理论,探索充分调动一切积极因素提升

地方政府职业教育协调力,促进职业教育又好又快发展的有效策略。

一、多中心治理理论:提升地方政府职业教育协调力的全新视角

所谓协调,就是配合得当、和谐一致。换句话说,协调就是指领导者为了实现既定目标,采取一定的措施和办法,对工作中各项环节的活动和人员进

作网络,融合合作要素,并基于这六个维度建立富有活力的办学体制,创新开放灵活的办学合作模式,创设多方协调互动的内外部治理机制,建立校企合作育人持续发展机制,构建公平合理有效的激励约束机制等。当然,还需要国家加强立法保障以充分调动校企合作各方的积极性,从而使职业院校和行业企业的合作从外部结合走向深度融合,从松散型聚集性的合作走向紧密型聚合性的合作,从碎片化的有限连接器走向互利共生的利益共同体,促进现代职业教育与我国社会经济的协调发展。

[参考文献]

- [1]唐林伟.高等职业教育校企合作长效机制研究:布迪厄场域理论的视角[J].现代教育管理,2013(6).
- [2]吴建新,易雪玲,欧阳河,邓志高.职业教育校企合作四维分

析概念模型及指标体系构建[J].高教探索,2015(5).

- [3]欧阳媛,张永敬.高职校企合作长效机制的内涵与特征研究[J].教育与职业,2014(18).

- [4]解水青,秦惠民.阻隔校企之“中间地带”刍议——高职教育校企合作的逻辑起点及其政策启示[J].中国高教研究,2015(5).

- [5]刘晓花,古永司.基于企业动态联盟理论的高职校企深度合作研究[J].教育与职业,2014(6).

- [6]钱旭初.高等职业教育开放性诉求及实现途径分析[J].江苏高教,2011(3).

- [7]刘剑.校企深度融合模式创新的探索[J].现代教育管理,2013(5).

- [8]蔡倩.全要素参与校企合作的问题及对策[J].教育与职业,2014(29).

行调节,消除不和谐因素,使各项工作相互配合、协同一致,高效率地完成工作任务的行为过程。地方政府职业教育协调力是指各级地方政府按照职业教育发展的客观规律对职业教育系统内外各要素进行科学规划、组织、指挥、协调、控制,实现职业教育既定管理目标的能力,其宗旨就是通过科学有效的管理,优化职业教育发展环境,重组职业教育资源,促进职业教育的健康快速发展。然而,目前地方政府主导下的各级职业教育领导部门在工作中职能交叉、重复管理,对职业教育体系内外的供求矛盾调节乏力,导致有效教育资源整合困难,职业院校办学主体地位不明,行业、企业及社会组织参与职业教育的行为不能得到广泛认同和有效规范,职业教育的结构布局、发展规模及速度跟不上地方经济发展的步伐等问题。针对这些问题,思考有效发挥地方政府职业教育协调力,正确处理职业教育系统内外的利益关系,合理规范政府、职业院校、行业企业、社会组织等力量的职业教育行为显得尤为重要。

多中心治理理论是在公共管理研究领域出现的一种新的理论。1990年,美国学者奥斯特罗姆夫妇的《公共事物的治理之道》正式出版,标志着多中心治理理论开始成为一种新的管理模式。在大量研究公共池塘资源治理问题的过程中,奥斯特罗姆夫妇发现了存在于公共领域中的“另一只看不见的手”,构建了多中心治理的理论基础,即多中心治理以自主治理为基础,允许同时存在多个权力或服务中心,通过竞争和合作的方式给予公民更多选择及更好服务,减少了“搭便车”行为,避免“公地”的悲剧和集体行动的困境,以此提高治理的科学性,拓展治理的公共性。从这个意义上来说,推行多中心治理是职业教育管理改革的必然趋势。多中心治理意味着在公共事务的管理中,除了政府这一特定主体外,还存在职业院校、行业企业以及社会组织等在内的多个治理主体。它们在一定制度规则的约束下,可共同行使治理主体的权力,可以为公众提供多个选择职业教育的机会,避免职业教育产品或服务提供的不足或过量,促进职业教育服务提供竞争市场的形成,提高职业教育决策的民主性和有效性,优化职业教育发展环境,促进职业教育中介组织的发展。从多中心治理理论视角分析提升地方政府职业教育协调力的路径措施,具有重要的理论意义与实践意义。

二、地方政府协调职业教育的制约因素

改革开放以来,我国职业教育一直由地方政府主导管理,地方政府成为职业教育管理的当然主体,从政府所行使的行政职能及其所拥有的行政权力来看,只有政府才能为发展职业教育承担起切实的责

任。地方政府的行政权力始终是推进职业教育发展的强大动力,不仅职业教育领域的各项改革有赖于政府力量的启动和推进,其存在的多种矛盾也需要政府的处理和协调。但是,在当前地方政府职能转型期,政府与市场的边界尚未厘清,现代职业教育管理体系尚未健全,地方政府在协调职业教育发展过程中,仍存在诸多的制约因素。

(一)地方政府职业教育管理体制不顺

目前,我国地方政府职业教育管理体制不顺、政出多门的问题仍未得到妥善解决。当前的职业教育管理体制依然沿袭的是计划经济时期“条块结合、管办合一”的行政管理格局,即谁管理谁受益。这种行政管理体制的优越性在于明确了职业教育的管理者和受益者,容易调动各方的主动性和积极性,管理体制内部人才信息流通顺畅,有利于本区域内各类专门人才的培养和引进。随着职业教育与社会经济发展的联系日益密切,现行管理体制已不能适应职业教育的发展,在管理中存在部门分割、条块分割、人才培养模式与就业分割等诸多问题,各级政府中教育、劳动以及相关行业部门都在重复管理职业教育,职能交叉严重。这不仅造成部门之间矛盾重重,还导致职业教育优质资源的分散与缺乏,政策落实缺位、资金投入不足等,严重影响了地方政府有效协调职业教育,制约了职业教育的健康发展。

(二)地方政府职业教育管理职能异化

我国职业教育正处于从规模扩张向内涵建设转变的时期,其发展的主要特征是政府的主导和干预。长期以来,从职业教育发展的规划、职业教育管理体系的构建到职业院校办学行为的规范、职业人才培养目标的制定等,地方政府几乎承担了职业教育制定者与实施者的一切职能。在单向力量的推动下,尽管一再强调简政放权,地方政府主导职业教育发展的职能极易异化为地方政府对职业教育的大包大揽,导致政府对自身职能定位认识不清,权责范围界定不明,职业院校的办学自主权没有得到有效落实,政府教育主管部门对职业院校办学绩效的考核仍采取“一刀切”的方式,同时,地方政府忽视行业、企业参与职业教育建设的利益诉求,使得不少企业认为参与职业教育建设会给自己带来利益损失,导致行业、企业参与建设的积极性不高。这不仅使得地方政府陷于职业教育协调无力的泥潭中不能自拔,而且加剧了现代职业教育体系多中心治理的难度。

(三)地方政府协调职业教育有效制度建设不足

地方政府在协调职业教育发展中还存在建设制度有效供给不足的困境,主要表现如下:第一,我国目前实施的《中华人民共和国教育法》《中华人民共

和《职业教育法》等相关法律法规出台已久,对政府和职业院校办学行为的规范多是一些目标性、原则性的规定类型,而在发展面临的一系列问题上无从下手。第二,缺乏必要的法律法规对政府在行业、企业参与职业教育建设进程中的职能进行约束,地方政府对行业、企业参与职业教育建设还停留在简单推动的层面,具体的、专门的、可操作性的法律细则仍然供给不足,缺乏必要的制度保障。第三,制度供给本身存在缺陷。在我国现行的财政税收管理体制下,地方政府想要加大对职业教育的支持力度,就必须通过大量的招商引资来提高本区域的生产总值,而招商引资的代价就是要为企业提供各项优惠便利的条件,这又易与现行制度产生矛盾,加深了地方政府协调职业教育的难度。

(四)地方政府引导职业教育投入不力

地方政府在职业教育发展中的职能转变历经两个阶段:一是职业教育完全以政府为主导、各方面发展都遵照政府规定执行的规模扩张期。在此期间,地方政府是职业教育资金投入的主要力量,其财政水平直接制约职业教育的发展水平,在经济欠发达地区经费投入不足,职业教育往往发展滞后。二是地方政府逐步意识到自身职能的有限性,在建立健全现代职业教育体系的过程中,鼓励多元社会主体参与职业教育建设,促使职业教育服务于地方经济的内涵建设。在此期间,职业教育不应单纯依靠政府投入,而应以多元投资渠道保障其经费支出。但是,由于地方政府的宣传和引导力度不够,现行的财税优惠政策、投资激励政策对行业企业参与职业教育的吸引力不大,行业企业投资职业教育的积极性不高,职业教育经费投入仍存在主要依靠政府、投资渠道单一、投资经费不足的问题,这在一定程度上影响了地方政府协调职业教育职能的发挥。

三、整合多中心治理主体,提升地方政府职业教育协调力

职业教育体系的多中心治理通过引入职业院校、行业、企业、社会组织等在内的多个治理主体,以多重力量和多样方式优化配置社会资源,协调梳理各治理主体间的利益关系,化解消除各主体间的矛盾,激发各自的建设活力,有效促进职业教育体系的良性运行。职业教育的健康、快速发展,取决于多元主体间的共同作用。因此,积极整合多元治理主体,转变职业教育的治理方式,是提升地方政府职业教育协调力的有效路径。

(一)地方政府实现自身合理定位和职能转变,提高职业教育协调力

多中心治理并不意味着可以否决地方政府应有

的权力和地位,多元治理主体的地位也并不是完全相同的,他们作为职业教育合作治理的参与者,依然要接受政府的管理,地方政府在制度供给和权利维护上仍起着不可替代的作用。从这个意义上来说,多中心治理下的政府改造一方面是要保持多中心主体在职业教育治理中的合法性,另一方面要强调地方政府对职业教育的管理职能定位于宏观调控和统筹协调,重点推进职业院校制度改革、强化法制建设、拓展财政来源、培育社会力量等方面。

政府要明确职业教育的办学方向和办学思路,宏观引导职业教育,着力为职业教育发展创设良好的内外部环境,而不具体举办和直接管理职业院校。各级职业教育主管部门要转变角色和思路,脱离具体的职业教育办学行为,通过行政分权,将教育权力更多地赋予行业企业和社会组织,促进权力在多元主体间的转移,构建多中心的权力结构,以此吸引民间组织和社会公民对职业教育各方面的参与,并加强与他们的合作互动。重点做好职业教育相关政策、法规的制定,明晰政府、职业院校、行业企业、社会组织等多元主体在职业教育发展中的责任和义务。合理引导、加强宣传、规范调节,协调好职业教育与地区经济发展之间的关系、职业教育规模与效益之间的关系、职业教育与普通教育之间的关系、职业教育多元治理主体之间的关系、职业教育系统内外各要素之间的关系,协调好职业教育与其他类型教育之间的合理比例,有效配置职业教育各项资源,优化职业教育结构,完善职业教育发展的保障条件,推动职业教育均衡发展。

(二)职业院校落实办学自主权,促进区域经济发展

职业教育是社会经济发展的产物,作为职业教育多中心治理主体的职业院校要充分认识到职业教育与社会经济发展的天然联系,立足于服务社会主义市场经济和产业结构优化升级,努力树立市场意识,强化机遇意识,增强自立能力,不断提高人才培养质量,满足社会发展需求。首先,地方政府要通过立法明确职业院校的主体办学地位和办学目标,保障职业院校在专业设置、机构调整、人才引进、教师评聘、财务管理、收入分配等方面享有充分自主权,使职业院校真正成为独立自主的办学实体。通过整合办学资源,优化教育结构,逐步建立职业院校自我约束、自我管理、自我发展的机制,提高职业院校的教育发展水平。其次,职业院校要依据地区经济发展的实际情况,密切产学研合作,面向市场,完善多元化的办学体制,根据区域经济发展需求调整学校办学方向,根据区域市场变化优化人才培养模式,根

据区域产业结构更新专业设置,根据区域就业需求进行教学改革,提高办学质量,努力培养服务于地区经济发展的高级技术技能型人才。力争做到职业院校优势专业对接地区优势资源,产学研合作平台对接地区新兴产业,全面辐射院地联动经验,催生地区内部优势,使职业院校办学成为区域经济发展新的增长点,积极融入地区经济社会建设之中。

(三)行业企业积极参与职业教育,承担起相应责任

行业企业作为我国职业教育多中心治理的一支重要力量,在资金、技术、资源、信息等方面拥有绝对的优势,它们不仅是职业教育办学的重要主体,也是职业院校学生的用人主体,与学校职业教育形成优势互补。在合理的经济利益驱动下,在地方政府的规范引导下,行业企业可以深入参与职业教育。首先,地方政府应当制定促进校企合作办学的有关法规和行业企业参与职业教育的投资补贴政策,明确行业企业参与职业教育的法律责任,依法保障行业企业参与职业教育享有的权利,积极鼓励、合理引导行业企业参与职业教育办学,促进行业企业与职业院校的深度融合,发挥行业企业重要办学主体的作用。其次,职业院校要积极搭建校企合作资源平台,探索校企融合、工学一体的人才培养创新模式,根据企业的用人需求,调整学校的教学规划和人才培养方案,为企业提供订单式人才,实现职业院校学生在校学习与企业就业的有机衔接。再次,行业企业要全面关注职业院校的教育教学,充分利用行业企业的专业优势,发挥其在职业教育发展规划、专业体系、课程设置、教材建设、人才培养、师资队伍建设等方面的指导作用,促进职业教育人才培养的专业性和适应性。最后,尝试由行业主管部门及相关行业协会牵头组建职业教育专家组织或行业职业教育教学指导委员会,为各级教育主管部门提供决策咨询,为职业院校开展教学改革提供指导帮助,成为推动职业教育政策制定和校企合作密切联系的专家智囊。

(四)社会组织兴办职业教育,资助职业教育集团化发展

职业教育市场存在职业院校、行业协会、企业培训中心、社会组织四种类型的办学主体。在这四类办学主体中,社会组织虽然办学时间不长、规模不大、市场份额不多,但由于其善于发掘教育资源,组织灵活,容易吸引受众,因而潜力较大。目前,在我国公民社会尚未成熟的情况下,社会组织办学能力参差不齐,亟待优化提升。地方政府应加强对社会组织职业教育办学行为的服务和约束,一方面积极

支持各种社会办学主体以多种资金合作方式兴办职业教育,如股份制、混合所有制职业院校,社会力量以知识、技术、资本、管理等要素入股,参与职业教育办学并享受相应权利。同时,保障社会主体兴办的职业院校具备与公办院校相同的法律地位,平等地享受政府所提供的教育、土地、财税、金融等政策,探索由政府授权委托和购买教育服务的机制。另一方面,加强对社会组织办学行为的行业指导和行政监督,严厉查处非法办学行为,努力营造公平竞争的职业教育市场环境。同时,制定相关激励政策,鼓励社会力量投资组建职业教育集团,充分促进职业教育链和地方产业链的有机结合。政策的着力点在于引起社会多方关注,获得社会各界对职业教育集团化发展的投资支持。

综上所述,职业教育的多中心治理模式既是当前职业教育突破发展瓶颈的有效途径,更是提升地方政府职业教育协调力的重要举措。在多中心治理视角下,地方政府应着力培养多元化的职业教育治理主体,采取多样化的治理方式,构建以政府为主导、以职业院校为主体、行业企业参与、社会组织加入的多中心建设格局,积极整合多元化的治理主体,化解多元主体间的矛盾,激发多元主体推进职业教育发展的建设活力,有效提升地方政府职业教育协调力,促进现代职业教育体系的建构。

[参考文献]

- [1]丁煌,周丽婷.地方政府公共政策执行力的提升——基于多中心治理视角的思考[J].江苏行政学院学报,2013(3).
- [2]黄日强.澳大利亚政府在发展职业教育中的作用[J].黄河水利职业技术学院学报,2006(2).
- [3]段莉.职业教育发展中政府管理存在的问题及对策[J].教育理论与实践,2010(8).
- [4]付小倩,袁顶国.现代职业教育体系的多中心建设[J].现代教育管理,2014(7).
- [5]朱德全.职业教育促进经济社会发展[N].光明日报,2012-09-24.
- [6]赵雄辉.职业教育:政府、企业、学校的责任分担[J].教育与职业,2010(22).
- [7]教育部关于充分发挥行业指导作用推进职业教育改革发展的意见(教成[2011]6号)[Z].2011-06-23.
- [8]国务院关于加快发展现代职业教育的决定(国发[2014]19号)[Z].2014-05-2.

(栏目编辑 姚玲)