

高等职业教育多元共治的架构、机制与效能研究

——基于江苏省高等职业教育国际化政策的分析

陈 越, 蒋家琼

(湖南大学 教育科学研究院, 湖南 长沙 410082)

摘 要: 多元共治既为解决日益复杂化和动态化的高等职业教育治理问题提供了新思路, 也为推动高等职业教育治理架构优化、治理机制完善与治理效能提升探索了新方向。面向多元共治, 江苏省在推进高等职业教育国际化的进程中形成了由网络型主体、共益型客体、服务型工具三大基本要素构成的政策架构, 构建了政府催化领导机制、资源投入共担机制与协同优势共享机制。江苏省高等职业教育国际化政策实践表明, 多元共治不仅实现了政策的核心目标, 推动了高等职业教育国际化, 而且促进了高等职业教育善治, 是促进高等职业教育内涵式发展的重要路径。我国其他地区可参考江苏省经验, 建立复合型多元共治架构、创新适配型多元共治机制、追求统合型多元共治效能, 深入推进高等职业教育多元共治。

关键词: 多元共治; 教育治理; 教育政策; 高等职业教育; 教育国际化; 治理效能

中图分类号: G710

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2022)03-0057-11

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、问题的提出

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出“增强职业技术教育适应性……深化产教融合、校企合作”“深化教育改革……落实和扩大学校办学自主权, 完善学校内部治理结构, 有序引导社会参与学校治理”。多元共治既是国家对高等职业教育改革的规划部署, 也是高等职业教育高质量发展的重要途径。近年来, 多元共治引发了学界的探讨。在理论研究层面, 部分学者探究了高职院校多元共治的理论基础, 如共生理论^[1], 以及社会伙伴关系理论、社会系统理论、利益相关者理论、工作本位学习理论等^[2]。在实践研究层面, 部分学者结合国家骨干高职院校的建设情

况, 探讨“校政交互、多元共治”的校企合作办学体制机制创新^[3]; 部分学者以香港职学计划为例, 探讨政府统筹引导、产业界深度介入、职业教育机构关系建构、学员双重身份参与的多元治理实践样态^[4]。上述研究为后续高等职业教育多元共治研究打下了较好的基础, 但是对高等职业教育多元共治的制度性安排关注不够。公共政策现代化是国家治理现代化的重要内容, 高等职业教育多元共治也体现在相关教育政策体系之中, 因此, 我们有必要聚焦政策层面探寻高等职业教育多元共治的优化途径。其中, 国际化是高等职业教育的重要方面。江苏省高等职业教育国际化走在全国前列, 学者就其国际化人才培养平台开放共享、海外办学校企协同、“国际影响力 50 强”高职院校发展展开研究^[5-7], 并达成一项

收稿日期: 2021-11-15

修回日期: 2022-03-22

基金项目: 教育部人文社会科学研究项目(18YJA880034)

作者简介: 陈 越, 讲师, 管理学博士, 从事高等教育政策研究; 蒋家琼, 教授、博导, 教育学博士, 湖南大学教育科学研究院副院长, 从事教育政策与管理研究。

网络出版时间: 2022-04-27

网络出版地址: <https://kns.cnki.net/kcms/detail/32.1774.g4.20220426.0928.004.html>

共识,即江苏省高等职业教育国际化政策为多元共治提供制度保障是其国际化纵深推进的重要条件。有鉴于此,本研究以江苏省高等职业教育国际化政策为分析对象,以高等职业教育多元共治的架构、机制和效能为分析脉络,嵌入具体的实践经验,彰显其在多元共治方面的典型性,以期为我国其他地区高等职业教育多元共治的推进提供经验启示。

二、高等职业教育多元共治的架构

孙绵涛认为,教育政策是一种有目的、有组织的动态发展过程,而非静态的文本形式,是政党、政府等政治实体在一定历史时期为了实现一定的教育目标和任务而协调教育的内外关系所规定的行动依据和准则,分析教育政策的关键在于把握教育政策的主体、客体、发生作用的方式等关键要素^[8]。同样地,廓清高等职业教育多元共治的架构首先需要回答“谁来治理”、“治理什么”与“如何治理”三个基本问题。为纵深推进高等职业教育国际化,江苏省逐步完善基于多元共治的高等职业教育国际化政策体系,构建了网络型主体、共益型客体、服务型工具三大基本要素交互作用的治理架构。

(一) 网络型主体

从认识论的视角来看,主体具有多样性、关系性与能动性特征,高等职业教育治理主体是指高等职业教育领域内的行动者^[9],其逐渐由学校内部行政、学术二元治理主体向学校外部政府、企业与学校内部行政、学术等多元治理主体转变。同样地,教育政策主体意指教育政策由谁制定与执行,逐渐由单一的政府主体扩充至复合的政治实体。江苏省高等职业教育国际化政策强调治理主体的多元性,重视多元主体的关系结构治理及其利益协调与行动配合,搭建公平互信的交流合作框架,构建以政府、行业企业与高职院校为主的多元共治主体网络,营造有利的政策环境和打造相应的制度架构,提升高等职业教育国际竞争力。

首先,作为统筹管理者的政府努力促进国际框架、国家政策、地方方案的有机衔接与良性互

动。一是引导制定国际规则,深度参与全球教育治理。江苏省政府积极推动高职院校加入世界职业院校联盟,携手国际海事组织、联合国教科文组织等国际组织发布“一带一路”海员培养与发展合作联盟“南京宣言”,牵头成立国际农牧业高等职业教育联盟;推动高职院校对接各类职业教育国际标准、国际框架,推动3所高职院校通过《悉尼协议》认证。二是根据党和国家的政策因地制宜地创新地方高等职业教育国际化政策。如江苏省政府根据《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》,制定出台《江苏省政府办公厅关于深化产教融合的实施意见》;苏州、扬州、太仓等市级、县级政府根据国家和江苏省的政策,自主制定地方校企合作“走出去”政策,出台明确的激励方案,为保护行业企业合法权益提供制度保障,为高职院校实现产教融合提供政策支撑。

其次,行业企业成为政策执行的重要主体,深度参与高等职业教育国际合作,合力推动高等职业教育国际化。其一,行业企业逐步成为高等职业教育国际化的指导者。2020年,江苏省组建完成了石油化工、现代农业、电子信息、交通运输、财经商贸、纺织服装、卫生健康、文化旅游、建设、机电、机械首批11个职业教育行业指导委员会,遴选83家产教融合型试点企业。上述行业企业在海外社会发展、他国教育政策、境外职业教育事业、国际人才需求等方面具有信息优势,并据此指导高职院校国际化事务。其二,行业企业拓展校企合作形式,深度参与高职院校国际化办学。校企合力打造订单式国际化人才培养模式,建成混合所有制、股份制海外办学机构,对这些机构实施企业化运作管理模式,强化企业化章程制定与修订、资金预算审批。比如高博教育管理(苏州)有限公司、苏州高新区管委会、微软(中国)有限公司三方合作创建的苏州高博软件技术职业学院与加勒比地区的西印度大学合作建设“中国信息工程学院”。又如中国航空技术国际控股有限公司为了满足其在肯尼亚的业务发展需要、填补技术技能型人才缺口,与肯尼亚政府达成合作意向后,选择南通职业大学作为合作伙伴,合作实施肯尼亚“大中专升级改造项目”。

最后,作为政策执行者的高职院校成为有效参与的治理主体,并逐步走向舞台中央。一方面,高职院校优化校内国际化制度框架与发展环境。江苏省高职院校制定来华留学生管理规定、师生因公出差管理规定、外籍教师管理规定等校本政策,为教师境外开展指导与培训、学生境外实习提供专项资助,将国际交流合作经费单独列入年度预算决算清单,在学习发展规划与专业学科建设中考虑国际市场因素。比如无锡职业技术学院在年度预算决算中单列“因公出国(境)费用”,在“三公经费”中标明“因公出国(境)团组数与人次”“国(境)外公务接待批次与人次”及其经费标准,将国际教育学院作为学校“统一对外”的职能机构,使其负责国际化各项工作的具体实施和管理,并制定和完善各类管理条例。另一方面,高职院校积极实施各级各类合作项目。各高职院校依据自身特色与发展需求,规划国际化发展的重点目标国家和地区,吸引境外政府或院校组织代表团来校交流考察,根据实际情况自主调整行动方案,在此基础上承接境外职业教育相关项目,并与境外政府、企业与院校签订深入合作协议,建成职业教育合作联盟。比如江苏建筑职业技术学院在承办印度尼西亚教育与文化部优秀教师赴中国研修项目的基础上邀请印度尼西亚教育与文化部来校考察,随后与印度尼西亚达成一揽子合作协议,并与三宝垄和日惹市签署40余份合作备忘录,确定合作实施2020年印度尼西亚优秀教师千人培训计划。

(二) 共益型客体

从哲学视角来看,主体与客体是一对共生的范畴,治理客体是相对于治理主体而言的,与政策客体所指的“政策所处理的社会问题”或“政策发生作用的社会成员”^[10]有一定程度的耦合性。考虑到高等职业教育国际化政策多元主体间的价值分歧、利益博弈会导致“政策所处理的社会问题”变得异常复杂,为尽可能包容不同行为主体的价值分歧,江苏省高等职业教育国际化政策面向多元主体的“共益”回归教育“育人”的本体价值,聚焦“政策发生作用的社会成员”,为境内外学生提供高质量、国际化的职业教育公共服

务,以本体功能的发挥带动派生功能的实现。

一方面,江苏省高等职业教育国际化政策在理念上强调以生为本。在政策理念层面,江苏省高等职业教育国际化政策将“政策发生作用的社会成员”即高职院校师生尤其是学生作为政策客体,关注学生发展,同时通过培养高质量技术技能型人才保障多元主体的共同利益。江苏省高等职业教育国际化政策注重通过“量质并重”提高职业教育服务质量,优化来华留学服务,强调国际课程标准、专业标准开发;通过“关注发展”为学生身心发展、技能发展、职业发展奠定基础;强调人才培养目标的社会性,促进学生境内外求职就业、创新创业。比如苏州百年职业学院实施“国际化、品牌化、特色化”战略,坚持以学生为本,课程体系对接加拿大课程标准。又如南京旅游职业学院构建了以学生为核心的,学生、雇主、教师、课程、管理“五位一体”的全面质量管理体系,有效提升了旅游英语、旅游管理、酒店管理、空中乘务、烹饪与营养5个专业的教育质量,并使之通过了联合国世界旅游组织旅游高等教育质量认证(UNWTO Tedqual),切实满足了学生高质量教育需求。

另一方面,江苏省高等职业教育国际化政策在实践中积极为生服务。在政策实践过程中,江苏省加大奖学金资助力度,降低来苏留学成本,满足中低收入国家学生来华留学教育需求。2014年,江苏省修订2010年出台的《茉莉花留学江苏政府奖学金管理暂行办法》,将茉莉花留学江苏政府奖学金全额资助标准提高至专科生38000元/年、本科生/预科生48000元/年(文科)或51000元/年(理科)。2016年,江苏省预留300万元用于设立茉莉花东盟奖学金,首批资助60人。2019年,江苏省启动留学生重大特色项目,召开“留学江苏优秀人才遴选计划”启动会暨“一带一路”来苏留学教育峰会,启动省级外国留学生预科基地建设工作。同时,江苏省积极推动各高职院校制定与国际通用职业资格证书标准相契合的培养方案,优化课程内容,重视与国际课程的衔接,打通学分互认通道,并根据留学生来源国的经济发展状况与技术技能型人才需求

设置专业选修课程,提升毕业生的国际素养与国际社会适应能力。比如常州纺织服装职业技术学院提供特色化专业,对不同国家和地区的留学生进行因材施教,为其制定个性化学习方案。

(三) 服务型工具

治理工具是治理主体为实现治理目标而采取的一系列行动策略与手段^[11],政策工具是政策主体与政策客体之间的连接机制,是实现政策目标的手段^[12],二者内涵相契合。尽管国内外学者关于政策工具的分类意见不同,但他们对政策工具的发展趋向达成共识,即强调非强制型工具的使用以及多元化工具的使用。由于高等职业教育国际化涉及全球、国家、地方三个层面的多个政府与非政府行为主体,地方政府在选择政策工具时要避免“强制性政策工具使用过溢,抑制了对外开放的活力”^[13],注重政策工具的包容性。为此,江苏省在推进高等职业教育国际化的过程中加强了对主要利益相关者行为动机的关注,以適切性与效用性为导向,融合多种治理工具,致力于打造服务型治理“工具箱”。

一方面,江苏省融合符号和规劝型工具与权威型工具,强化教育行政部门的服务和监管职能。一是利用符号和规劝型工具,即通过促进政策利益相关者的价值观念与政策导向达成一致,使其理解、认可继而贯彻执行相关政策。2019年,江苏省举办了世界语言大会、中外大学校长论坛等国际教育交流活动,努力使多元主体的目标动机与价值观念达成一致。同时,江苏省教育厅组织高校分别赴美国、泰国、哈萨克斯坦等国家参加国际教育展,并在当地举办“留学江苏”专场推介会,鼓励各高职院校自主行动,吸引境外学生留学江苏。二是利用权威型工具,即依靠政府权威设置标准,通过评价考核、约束奖惩等途径促进政策目标实现。江苏省实施中外合作办学机构和项目评价,保障高等职业教育服务质量。江苏省在鼓励高职院校与行业企业联合申报中外合作办学项目和机构的同时,加强对项目和机构的审核与监管,及时撤销不合格的项目与

机构,不断调整项目和机构建设名单。截至2021年7月12日,江苏省共计批准成立高职高专中外合作办学项目213项,停办29项^①,立项数目与撤销数目同时居全国首位,这充分体现了江苏省高等职业教育国际化项目建设的灵活性及其考核的严谨性。

另一方面,江苏省融合组织型工具与信息型工具,打造高等职业教育国际合作交流服务平台。一是利用组织型工具,即成立相关组织,组织采取直接行动以促成目标实现。比如江苏省成立江苏—澳门·葡语国家高校合作联盟、江苏—英国高水平大学20+20联盟、江苏—美国高职教育合作联盟、江苏—德国高职教育合作联盟与江苏高职院校一带一路人才培养合作联盟5个高级别高等职业教育国际合作联盟。联盟的全部成员共同起草并发布联盟章程,联盟形成“理事会—执行委员会—中外秘书处”或“轮值主席—轮值秘书—成员单位”组织框架,统筹整合全省高等职业教育对外开放渠道和资源,聚力拓展与重点目标国家和地区的合作交流,在师生交流、合作研究、联合培养等方面完善顶层设计,促进优势互补、强强联合、产教融合、文明互鉴,推动国际大学建设、国际人才培养、国际科技创新与国际文化融合。二是利用信息型工具,即政府作为信息网络的枢纽,通过信息的发布与传播实现信息共享。比如江苏省通过联合研讨会、企业座谈会、高职院校联席会等多种交流形态以及网络平台,实现高等职业教育国际合作信息公开,解决交流不畅导致的信息不对称问题,为多元主体合作提供信息服务,为江苏省高等职业教育国际化提供广阔的舞台。

三、高等职业教育多元共治的机制

机制是指在各要素存在的前提下协调要素关系结构、使其良好运转的工作方式,其要义是增强主体间的连接,提高治理、运行的效率,促进目标资源的整合。对高等职业教育而言,机制通过政府、院校和企业等主体间互相赋能创造政校

① <https://www.crs.jsj.edu.cn/aproval/localbyarea/5>.

企合作的可能性,形成相互合作和集体行动,多元主体共同治理公共教育事务,从而实现扩大共同利益的目标。本研究通过对江苏省高等职业教育国际化政策的分析发现,政府催化领导机制、资源投入共担机制与协同优势共享机制是促进江苏省高等职业教育国际化政策良好运行的主要机制。

(一) 政府催化领导机制

催化领导指为协同治理过程提供必要的调节与促进,是促使多元主体参与谈判并引导他们度过合作进程艰难阶段的关键因素^[14]。我国高等职业教育治理主体间权力不对称,因此,江苏省高等职业教育国际化主要由强有力的政府实施催化领导,通过制定明确的制度框架推动多元共治主体的意识觉醒,促使多元主体走上“谈判桌”,促进广泛而深入的多元共治。

一方面是将国际化列为江苏省高等职业教育发展的重点任务,并推进多元主体明确权责、协同共治。“一带一路”倡议提出以来,江苏省抓住高等职业教育服务国家倡议、助推企业“走出去”的重大机遇,率先在2014年印发的《江苏省政府关于加快推进现代职业教育体系建设的实施意见》中明确强调“深化职业教育国际交流合作”。随后,《江苏省“十三五”教育发展规划》详细阐述了2016—2020年江苏省高等职业教育国际化战略目标,并细化、量化国际化相关指标。2017年,《省政府办公厅关于印发江苏高等职业教育创新发展卓越计划的通知》将“着眼世界一流,提升国际化水平”列为江苏省高等职业教育创新发展的六个重点任务之一。2019年,《江苏省职业教育校企合作促进条例》提出要“鼓励学校与企业依法开展职业教育跨境合作”。2020年,《省教育厅关于印发江苏省职业教育质量提升行动计划(2020—2022年)的通知》提出要打造国际化平台、提升开放办学水平。一系列的硬指标、严要求明确划分高等职业教育国际化进程中地方政府、行业企业、高职院校等主体的功能职能,确保各主体权力明确、责任清楚,保障政策贯彻落实到位,实现了政校企联手推动高等职业教育国际化。

另一方面是将国际合作列为评估指标,并通过建构性评估方式推动高等职业教育国际化。一是将“国际合作”作为重要评估指标。自《2017中国高等职业教育质量年度报告》新增“国际合作”条目以来,江苏省鼓励高职院校积极参与“国际影响力50强”遴选,连续三年“国际影响力50强”高职院校数量全国第一,2020年19所高职院校上榜,其在全国的占比为38%。同时,江苏省将“国际交流与合作”作为《2021年度江苏省地方普通高校综合考核实施办法及有关实施方案》中的重要内容,其权重为5%,内含年度校际合作交流、中外合作办学及学分互认、招收培养外国留学生、联合培养等二级指标。二是采用建构性评估方式。《江苏省高等职业教育质量年度报告》结合数据与案例、定量与定性两种评价方式,在保障数据翔实的同时采用“典型案例”这一更能包容社会、文化等因素的评价方式,2019—2021年共计选取36个典型案例,帮助评估对象整理事实材料,为其他高职院校厘清国际化思路。

(二) 资源投入共担机制

资源依赖是多元共治的一个关键性起始条件,意指没有任何一个组织是自给自足的,所有组织都必须为了生存和发展而与其环境进行资源交换;组织获取资源的需求使其产生了对外部环境的依赖^[15]。深入广泛的多元共治通常发生于资源依赖度较高的领域,例如高等职业教育。江苏省经济较为发达,其政府、企业、院校间的资源依赖关系更为紧密,多元主体资源投入共担机制逐步形成,从而推动了高等职业教育多元共治。

一方面,多元主体资源投入共担制度框架逐渐成型。江苏省在各项政策中不断强调政校企多元主体投入共担责任。2014年印发的《江苏省政府关于加快推进现代职业教育体系建设的实施意见》指出:“鼓励职业教育集团与跨国企业、境外教育机构开展合作办学和职业培训……支持有条件的职业院校与承揽海外大型工程企业合作建立国际化人才培养基地。”“十三五”期间,江苏省全面启动“教育对外开放提升工程”,采取政府投入、企业支持、社会捐助等方式筹集

专项资金。“十四五”开局伊始,江苏省推进“中文+职业技能”项目,启动实施“郑和计划”,加强校企合作,提升产能合作中的人力资源供给和服务贸易能力。2019年发布的《江苏省职业教育校企合作促进条例》指出依法开展职业教育跨境合作的企业“按照有关规定,享受相关财政、金融、税收和用地等优惠政策”。上述政策为政校企投入共担明确了制度安排。比如2017年,在“政行企校”四方合作理事会框架下,江苏海事职业技术学院吸纳了英国普利茅斯公司、丹麦马士基(Maersk)公司等近10家国际知名企业(院校)参与,共同成立泛长三角港口与航运国际职教集团,通过资源投入共担汇聚人心,较好地推动了高等职业教育国际化。

另一方面,多元主体资源投入共担责任逐步落实。其一,政府不断健全经费投入机制,保持高等职业教育国际化相关经费稳定增长,稳定且较多的财政投入是江苏省高等职业教育国际化的坚实基础。江苏省实行留学生与中国学生相同标准的生均拨款政策,2020年江苏省高等职业教育留学生生均财政经费达到18 169.68元^①。同时,江苏省政府除了为来华留学生设立茉莉花留学江苏政府奖学金与茉莉花东盟奖学金外,还为公派出国留学或进修人员设立江苏政府留学奖学金,其中出国访问学者奖学金标准为12个月12万元—14万元、9个月9万元—10.5万元、6个月6万元—7万元、3个月3.5万元(根据目的地国别划定)。其二,企业加大实践实训设备投入力度,与高职院校合作共建国际合作项目与机构。比如徐工集团于2017年发起“全球好机手”公益项目,建设全国首家工程机械模拟驾驶培训基地,每年面向全球免费培训200名工程机械操机手,在人力资源投入方面派出国家级技能大师作为指导教师,在物质资源投入方面为学员提供奖学金,为学校(徐州工业职业技术学院)提供液压元件并为之共建实训室,为毕业生提供海外工作岗位。其三,高职院校设置相关组织机构,加大人力物力投入。比如无锡职业技术学院

设置国际教育学院,让其全面负责境内外合作办学项目与机构建设,打造“留学锡职”教育精品工程等来华留学项目,投入专项经费保障项目顺利运行,累计聘用各类长短期外国文教专家200余人次并为此支付相应费用。

(三) 协同优势共享机制

“当协同各方合作达成了独立无法实现的创造性目标时,就出现了协同优势”,这种协同优势“甚至实现了超越单个组织目标的社会性整体目标,而在协作优势发挥作用之前,任何组织都无法单独实现这一目标”^[16]。江苏省高等职业教育国际化政策多元共治凸显了培养国际化技术技能型人才与达成多元主体价值目标的双重优势。

一方面,学生的技术技能与国际素养得以提升。江苏省高等职业教育国际化政策中的多元共治最为核心的协同优势是培养国际化技术技能型人才,其作为社会性整体目标是单凭政府、企业、院校等多元主体中的任何一方都难以达成的。原因在于院校难以及时掌握海外经济社会发展状况与人才市场需求;企业缺乏语言与技术、理论与实践复合型人才,这些人才有助于其规避文化风险,弥合价值缝隙;政府则难以直接参与人才培养。因此,打造国际化技术技能型人才培养共同体需要多元主体共同治理。通过多元共治,江苏省促成优质教育资源的国际共享,培养了理论基础扎实、实践技能较强的国际化人才。

另一方面,多元主体的价值需求得到满足。在高等职业教育国际化进程中,最为关键的政策主体包括地方政府、行业企业与高职院校。其中,地方政府的价值需求主要包括落实“一带一路”倡议、助力人类命运共同体构建、服务地方经济社会发展;行业企业的价值需求主要包括在境内实现国际化人才储备,在境外培养合格技术工人;高职院校的价值需求主要包括提高院校国际化人才培养质量、丰富师生国际实践经验、提高师生国际素养。在江苏省高等职业教育国际化政策实践过程中,通过培养国际化技术技能型人

^① 该数据为根据《江苏省高等职业教育质量年度报告(2021)》整理而得。

才,地方政府促进高等职业教育国际化与中国企业“走出去”的联动推进,促进中华技术文明的传播,促进民心相通,助力树立中国的负责任大国形象,助力共建人类命运共同体;企业履行其社会责任,树立负责任企业形象,同时扩大国际化人才储备,满足海外业务发展需求,步履坚实“走出去”;高职院校实现其人才培养目标,汇聚国际化资源,提高国际化水平和社会认可度,改善其生源质量、培养质量与就业质量。

四、高等职业教育多元共治的效能

效能是“客体的属性和功能与主体需要间的一种效用、效益或效应关系”^[17]。多元共治效能不再局限于新公共管理理论视角下的管理绩效,而具有结果主义与过程主义双重属性,体现为工具理性与价值理性,根据性质可以被划分为物质

效能与理念效能。江苏省高等职业教育国际化的政策及其实践表明,多元共治推动了高等职业教育国际化,促进了高等职业教育善治。

(一) 物质效能:推动高等职业教育国际化

高等职业教育国际化政策的核心目标在于推动高等职业教育国际化,因而其物质效能以国际化具体实践结果为表征。当高等职业教育国际化政策效能无法清晰界定时,国际化具体实践结果是可以指代其物质效能的符号或信号。《2021 中国职业教育质量年度报告》在遴选“国际影响力 50 强”高职院校时采用了 9 个观测指标,回应了教育“育人”的本体功能与政策的核心目标,本研究在此基础上结合高等职业教育(境)内中外合作办学机构和项目数 2 个观测指标,共采用了 11 个观测指标,全面地考察江苏省高等职业教育国际化政策多元共治的物质效能(见表 1)^①。

表 1 江苏省高等职业教育国际化政策实践中的多元共治物质效能

高等职业教育国际化观测指标	江苏省数据	全国总量	江苏省在全国的排名/位	江苏省在全国的占比/%
全日制国(境)外留学生数/人	6 389	17 600	1	36.30
非全日制国(境)外人员培训总量/人日	3 695 522	12 265 278	1	30.13
在校生服务“走出去”国(境)外企业实习时间/人日	888 301	4 507 931	1	19.71
专任教师赴国(境)外指导和开展培训时间/人日	220 525	1 002 873	1	21.99
在国(境)外组织担任职务的专任教师数/人	1 265	5 731	1	22.07
开发国(境)外认可的行业/专业标准数/个	673	2 534	1	26.56
开发国(境)外认可的课程教学标准数/个	4 282	15 634	1	27.39
国(境)外技能大赛获奖数/个	1 080	5 985	2	18.05
国(境)外办学点数/个	139	699	1	19.89
国(境)内中外合作办学机构数/个	6	42	2	14.29
国(境)内中外合作办学项目数/个	181	731	1	24.76

注:相关单位与《2021 中国职业教育质量年度报告》保持一致,其中“人日”是指培训或实习天数与人数之积,例如 30 人参与培训 7 天计为 210 人日。

数据显示,江苏省在高等职业教育国际化方面表现突出。首先,全日制国(境)外留学生数量与非全日制国(境)外人员培训总量居全国第一,分别占比 36.30% 与 30.13%,分别是第二位的

2.67 倍与 2.85 倍。其次,在校生服务“走出去”国(境)外企业实习时间、专任教师赴国(境)外指导和开展培训时间、在国(境)外组织担任职务的专任教师数指标同样居全国第一,这提升了江苏省

① 数据来源于 2016—2021 年我国 31 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的《高等职业教育质量年度报告》(由于每年年度报告公布的是前一年的数据,故数据时间范围为 2015—2020 年)以及教育部教育涉外监管信息网公布的高等职业教育中外合作办学机构和项目名单(截至 2021 年 7 月 12 日)。由于数据填报起始年份不同以及新冠疫情导致部分数据缺失,全日制国(境)外留学生人数为 2018 年数据;在校生服务“走出去”国(境)外企业实习时间与在国(境)外组织担任职务的专任教师数为 2016—2019 年数据;国(境)外办学点数量为 2018—2020 年数据;其他年度报告指标数据为 2015—2020 年数据之和。需要注意的是,《2021 年辽宁省高等职业教育质量年度报告》中的多项指标数值为小数,如“在国(境)外组织担任职务的专任教师人数(人)为 0.07”,本研究在计算全国总量的时候根据四舍五入的原则将其记为“0”。

高职院校助推企业“走出去”、服务“一带一路”倡议的能力。再次,开发国(境)外认可的行业/专业与课程教学标准数、国(境)外技能大赛获奖数均居全国前列,推动办学标准、办学成果国际化,实现了江苏省高等职业教育国际化人才培养质量的提升。最后,江苏省的国(境)内中外合作办学机构与项目、国(境)外办学点数量居全国前列,打造了国际化办学载体、丰富了国际化办学形式。总体来看,与其他省份相比,江苏省高等职业教育国际化进展较快。江苏省在高等职业教育国际化政策实践中通过多元共治实现了江苏省高等职业教育国际化纵深发展的核心目标,物质效能显著。

(二) 理念效能:促进高等职业教育善治

与新公共管理理论视角下的管理绩效相比,新公共治理理论视角下的多元共治效能更加强调系统性,强调生产关系的优化,即积极适应既定生产力所决定的生产关系,维护与优化这种生产关系并进一步推动生产力发展。因而,高等职业教育多元共治的理念效能超越“事实”、强调“价值”,关注平等参与、权责一致、合作共赢等价值理性成分,体现为实现高等职业教育善治,即推动行业企业深度参与,落实高职院校办学自主权,提升地方政府治理能力,协调优化多元主体权责利关系,建成高效、公平、自由、有序的高等职业教育发展格局。

江苏省高等职业教育国际化政策推动了高等职业教育善治,主要体现为以下四个方面。一是优化多元主体权责利结构。在高等职业教育国际化政策制定、执行与评价中,江苏省相关政府部门下移权力重心,主抓思想、方向与资源,明晰高职院校权力边界与责任清单,进一步鼓励行业企业建言咨政,实现相关资源合理分配,促进责任共担,保障多元利益。二是达成核心目标共

识。在政策制定与政策执行过程中,江苏省持续征求多元主体意见,调和不同主体在高等职业教育国际化实践中的目标冲突,明确共同目标。三是形成治理组织网络。江苏省在政府层面形成江苏省政府统筹,教育厅、商务厅主导,人社厅等其他行政部门协作的组织架构,下属市级、县级政府相应部门之间同样搭建了合作交流机制;在院校层面设置国际教育学院、对外交流处与校企合作处等相关组织机构;在企业层面设置校企合作部、产教融合处等相关部门。由此,江苏省高等职业教育国际化形成了联动合作的治理组织网络,促成了国家层面多部委、省级层面多厅局、校企层面多部门的协同。四是打通多元主体参与渠道。江苏省形成了“走出去”企业座谈会、高职院校校长联席会议等常态化机制,建成校企合作国际人才网、江苏走出去综合服务平台等网站,结合座谈会与相关网站等交流渠道实现多元主体平等协商。总体来看,江苏省高等职业教育国际化政策实践中的多元共治契合当下江苏省高等职业教育生产力发展所决定与所需要的生产关系,明确了高等职业教育体系中各行为主体的权力地位、投入责任与相互关系,培养了多元主体的合作共赢意识,理念效能显著。

五、结语与启示

江苏省高等职业教育国际化政策实践契合多元共治的内在逻辑与外在要求,形成了具有江苏特色的高等职业教育多元共治模式(见图1)。为此,我国其他省份要坚定推动高等职业教育多元共治的信心,借鉴学习江苏省相关经验,建立复合型多元共治架构、创新啮合型多元共治机制、追求统合型多元共治效能,打造具有区域特色的高等职业教育发展模式。



图1 江苏特色高等职业教育多元共治模式

一是建立复合型多元共治架构。高等职业教育要形成由政府部门、高职院校、行业企业等多元主体共同构成的治理主体网络结构。新时代,政府、企业与院校互动愈发频繁、联系更为紧密,日益成为“三边与网络混合组织”。同时,全球、国家和地方三个层面的政府、企业、院校的行动相互交叉、相互作用,单个主体也可以能动地批判、改变甚至重塑其他主体的行为方式。因此,高等职业教育多元共治应当探寻全球、国家、地方三个层面多元主体利益需求之间的契合点,在国内外教育行政部门、地方政府、高职院校与行业企业之间搭建合作平台,形成一个交互影响、联动共生、多维立体的主体网络,并采用服务型治理工具,致力于扩大共同利益、实现共同目标,为学生提供高质量职业教育服务,培养高质量技术技能型人才。

二是创新啮合型多元共治机制。首先是要发挥政府催化领导机制的主传动齿轮作用。即便是自由主义者也认为“国家仍然是最有权力的社会主角之一——也许是权力最大的一个”^[18]。尽管全球化时代的教育事务超越了民族国家的地理范畴与管理范畴,然而市场和院校内嵌于国家之中,政府可以通过科层制的协调实现对高等职业教育系统的牵拉和引导。在高等职业教育多元共治系统中,政府是最有权力的主体,故要在各个方面保障企业和院校追求合法利益,带领院校、企业合力实现制度创新,以稳定的契约关系确保企业与院校合作交流的持续性。其次是要实现资源投入共担,通过资源整合扩展资源边界,通过资源互补深化资源利用,进而提高政府、企业、院校各自资源的使用效益。政府应建立与高等职业教育发展需求相适应的财政投入制度,动态调整生均拨款标准,鼓励有条件的县、市建立健全企业参与办学的成本补偿机制,并通过购买服务等多种形式扶持相关企业。行业企业应当采取独资、合资、合作等方式依法参与办学,为合作院校及其师生提供优质的实习实践条件。高职院校要合理分配、科学使用相关经费,并积极拓展经费来源。再次是要实现协同优势共享,扩大单一主体难以实现的协同优势,增加多元主

体间的对话机会,拓展政策效能空间。政校企的多元主体合作能够有效、快速地培养“理实一体”(理论和实践一体)、知行合一的高水平技术技能型人才,并间接性地满足多元主体各自的利益需求。政府要对深入合作的高职院校与企业进行直接有效的物质奖励与精神激励,将校企合作作为产教融合型企业与示范性院校的重要评选指标和各类评先评优、项目资助的重要依据,使企业与院校能够共享合作带来的直接优势。最后是要明确三种机制之间的啮合关系。政府催化领导机制、资源投入共担机制与协同优势共享机制犹如一个传动系统中的三个齿轮,只有三者相互配合才能真正推动高等职业教育多元共治。

三是追求统合型多元共治效能。首先是要树立高效能治理价值目标。若要实现高等职业教育的多元共治,就要抓住高效能治理中“治理目标实现”与“可持续善治实现”的双重内核,廓清高等职业教育高效能治理理念,以高效能为基本价值遵循实现高等职业教育多元共治物质效能与理念效能的平衡。其次是要锚定高效能治理目标,战略性地引领高等职业教育高质量发展。我国要做好区域高等职业教育中长期发展规划与战略布局,在软指标的基础上对高等职业教育发展设置可行的硬指标,充分释放目标价值的共识凝聚效能与牵引拉动效能,增强政府、院校、企业的主体意识并激发其行为动力。最后是要实施多元共治效能评价,实现高等职业教育“反熵增”。我国要不断完善高等职业教育质量保障体系,创新高等职业教育评估督导办法,结合政府督导、高职院校适应社会能力评估与高等职业教育质量年报制度,针对高等职业教育多元共治效能实施评价,提升多元主体共同治理能力,构建高等职业教育复杂性开放系统,加速高等职业教育系统内部的“新陈代谢”。

参考文献

- [1] 南旭光. 共生理论视阈下职业教育治理模式创新研究[J]. 职业技术教育, 2016, 37(28): 8-13.
NAN X G. Study on the governance mode innovation of vocational education based on the

- perspective of symbiosis theory[J]. *Vocational and technical education*, 2016, 37(28): 8-13. (in Chinese)
- [2] 张建平. 新时代高职产教融合的理论溯源、实践壁垒与破解路径[J]. 职业技术教育, 2019, 40(7): 14-20.
ZHANG J P. Theoretic tracing, practical barriers and cracking paths of the production-education integration of higher vocational education in the new era[J]. *Vocational and technical education*, 2019, 40(7): 14-20. (in Chinese)
- [3] 李明月, 傅智端, 吴树罡, 等. “校政交互、多元共治”: 校企合作办学体制机制创新研究与实践[J]. 中国职业技术教育, 2015(29): 43-46.
LI M Y, FU Z D, WU S G, et al. "College-government interaction and multi-subject governance": research and practice on the innovation of college-enterprise cooperative running system and mechanism [J]. *Chinese vocational and technical education*, 2015(29): 43-46. (in Chinese)
- [4] 全守杰, 唐金良. 香港地区职业教育的多元共治及实践样态——以职学计划为例[J]. 中国高教研究, 2019(2): 100-108.
QUAN S J, TANG J L. A study on the system and practical sample of governance of Hong Kong' vocational education based on the perspective of multi-subject governance: take the Earn & Learn as an example[J]. *China higher education research*, 2019(2): 100-108. (in Chinese)
- [5] 李成明. 开放共享理念视角下高等职业教育国际化人才培养平台研究[J]. 江苏高教, 2017(10): 76-79.
LI C M. Research on international talent training platform of higher vocational education from the perspective of open and sharing concept [J]. *Jiangsu higher education*, 2017(10): 76-79. (in Chinese)
- [6] 肖俊. 职业院校海外办学的发展类型、表征与推进策略[J]. 职业技术教育, 2019, 40(21): 57-61.
XIAO J. Development types, characterization and promotion strategies of overseas schools of Chinese vocational colleges [J]. *Vocational and technical education*, 2019, 40(21): 57-61. (in Chinese)
- [7] 宿莉, 吕红. 高职院校国际影响力: 特征与对策——基于近三年“国际影响力50强”高职院校的质量年报数据可视化分析[J]. 中国职业技术教育, 2020(30): 48-54.
SU L, LV H. International influence of higher vocational colleges: characteristics and countermeasures——visual analysis of quality annual report data of "Top 50 International Influence" higher vocational colleges in recent three years [J]. *China vocational and technical education*, 2020(30): 48-54. (in Chinese)
- [8] 孙锦涛. 教育政策论——具有中国特色的社会主义教育政策研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2002: 3.
SUN M T. *Education policy theory——research on socialist education policy with Chinese characteristics* [M]. Wuhan: Central China Normal University Press, 2002: 3. (in Chinese)
- [9] 李立国, 王梦然. 制度与人: 大学治理的建构与演进[J]. 中国高教研究, 2021(9): 10-17.
LI L G, WANG M R. Institutions and people: the construction and evolution of university governance [J]. *China higher education research*, 2021(9): 10-17. (in Chinese)
- [10] 陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 57.
CHEN Z M. *Policy science: an introduction to public policy analysis* [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2004: 57. (in Chinese)
- [11] 张璋. 理性与制度: 政府治理工具的选择[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2006: 27.
ZHANG Z. *Rationality and institution: the choice of government governance tools* [M]. Beijing: National Academy of Administration Press, 2006: 27. (in Chinese)
- [12] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 81.
CHEN Q Y. *Public policy analysis* [M]. Beijing: Peking University Press, 2011: 81. (in Chinese)
- [13] 李北群, 樊成, 祝成林. 建国70年来我国高等

- 教育对外开放政策文本分析——基于政策工具理论视角[J]. 教育发展研究, 2020(9): 39—46.
- LI B Q, FAN C, ZHU C L. Text analysis of China's higher education opening up policy since the founding of the People's Republic of China 70 years ago: from the perspective of policy tool theory[J]. *Research in educational development*, 2020(9): 39—46. (in Chinese)
- [14] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice [J]. *Journal of public administration research and theory*, 2012(18): 543—571.
- [15] 斯格特. 组织理论: 理性、自然和开放系统[M]. 黄洋, 等译. 北京: 华夏出版社, 2001: 108.
- SCOTT W R. *Organizations: rational, natural, and open systems* [M]. Beijing: Huaxia Publishing House, 2001: 108. (in Chinese)
- [16] CHRIS H. Pursuing collaborative advantage[J]. *Journal of operational research society*, 1993(6): 599—611.
- [17] 靳玉乐, 朴雪涛, 赵婷婷, 等. 笔谈: 新时代教育评价改革与制度创新[J]. 大学教育科学, 2021(1): 13—25.
- JIN Y L, PIAO X T, ZHAO T T, et al. Discussion: educational evaluation reform and system innovation in the new era[J]. *University education science*, 2021(1): 13—25. (in Chinese)
- [18] 约翰·麦克里兰. 西方政治思想史[M]. 彭淮栋, 译. 北京: 中信出版社, 2014: 446.
- MCCLELLAND J S. *A history of Western political thought* [M]. Beijing: China CITIC Press, 2014: 446. (in Chinese)

(责任编辑 袁萍萍)

The framework, mechanism and efficiency of multi-subject governing in higher vocational education: the analysis based on internationalization policies of higher vocational education in Jiangsu province

CHEN Yue, JIANG Jiaqiong

(Educational Science Research Institute, Hunan University, Changsha 410082, China)

Abstract: Multi-subject governing provides a new way to solve complex and dynamic governance problems of higher vocational education, and optimize the framework, perfect the mechanism and improve the efficiency of the governance. In the process of higher vocational education internationalization, Jiangsu province, facing multi-subject governing, establishes a policy system formed by reticular-interacted subjects, common-benefit objects and service-oriented tools, and builds the government's catalytic leadership mechanism, resource investment sharing mechanism and collaborative advantage sharing mechanism. Jiangsu province's policy practice in higher vocational education internationalization shows that, multi-subject governing promotes the internationalization of higher vocational education, and promotes good governance of higher vocational education. Referring to Jiangsu province experience, other regions in China can establish the compound governing structure, innovate the meshing governing mechanism, and pursue the integrated governing efficiency, so as to deepen multi-subject governing of higher vocational education.

Key words: multi-subject governing; education governance; education policies; higher vocational education; education internationalization; governance efficiency