

论中等职业教育区域治理的特征

罗笑¹ 柳燕²

(1. 长沙职业技术学院 湖南长沙 410217; 2. 湖南第一师范学院 湖南长沙 410205)

摘要: 推进中等职业教育区域治理是促进中等职业教育发展的有效路径。切实推进中等职业教育区域治理,就要对中等职业教育区域治理的特征进行系统深入的分析。中等职业教育区域治理具有治理主体的多元化、治理权力的多中心化、治理方式的多样性、治理过程的协同性以及治理责任的分担性特征。

关键词: 中等职业教育; 区域治理; 多中心; 协同; 责任分担

发展中等职业教育对于我国社会经济发展和劳动力就业有着重要的促进作用。虽然国家一直都较为重视中等职业教育事业,但中等职业教育始终面临发展难题。2017年12月,国务院办公厅印发的《关于深化产教融合的若干意见》提出要“统筹职业教育与区域发展布局”^[1],这表明有必要从区域的角度来探讨突破中等职业教育发展困境的可行思路。区域治理是中等职业教育发

展的有效路径。要切实推进中等职业教育区域治理,就要对中等职业教育区域治理的基本特征进行系统深入的分析。

中等职业教育区域治理由治理主体、治理机制、治理目标、治理方式等基本要素构成。基于对这些基本要素的考察,本文认为中等职业教育区域治理应具有治理主体的多元化、治理权力的多中心化、治理方式的多样性、治理过程的协同

作者简介: 罗笑(1984—),女,长沙职业技术学院副教授,研究方向:高职教育、特殊教育。柳燕(1986—),女,湖南第一师范学院教育科学学院讲师,博士,研究方向:教育政策研究。

基金项目: 2021年度湖南省职教高地建设理论与实践研究课题“高职院校专任教师教学能力构成分析及培养对策”(ZJGD2021271),主持人:罗笑。2018年度湖南省社会科学基金青年项目“新时代农村中小学校长领导力现状及提升策略研究”(18YBQ037),主持人:柳燕。

性以及治理责任的分担性等五个方面的特征。

一、治理主体的多元化

中等职业教育区域治理应具有的特征之一是治理主体的多元化。治理主体的多元化意味着多元主体参与中等职业教育区域治理，且多元主体均能起到一定的治理作用，而不是单一的政府管治。政府管治，顾名思义是由政府管控治理，政府是唯一的治理主体。而中等职业教育区域治理的治理主体应是包含政府、学校和社会等主体在内的多元治理主体，政府不再是治理的唯一主体。也就是说，在中等职业教育区域治理当中，除了政府以外，非政府组织、企业、社区、家长、学生、教师等均为治理的主体。

第一，中等职业教育区域治理具有的治理主体多元化特征是“治理”本身所内含和强调的特点，即“治理”是多主体通过相互作用、平等合作、相互协商而进行共同管理的一个过程。

第二，治理主体多元化也是避免中等职业教育区域治理的过程中出现权力配置失当的一种有效策略，即避免政府和教育行政部门越位、缺位和错位现象的出现。在中等职业教育区域治理中，治理主体的多元不仅能够保证政府起到主导和调控区域中等职业教育的作用，也能培养中等职业学校的自主性，充分发挥行业协会的咨询、管理和监督的功能，促进企业履行合作育人、合作办学的社会责任，还能促进中等职业学校教师、学生、家长等社会主体维护自身合法权益。

第三，多元主体参与中等职业教育区域治理也有利于区域中等职业教育公平和教育民主的实现。在政府管治下，教育教学评价完全由政府负责，政府在区域中等职业教育发展过程中身兼管理者、办学者和评价者等多种角色，难以避免地会在一定程度上影响评价的客观性、公正性和透明性，从而影响区域中等职业教育的办学质量，政府对学校质量的评价的客观性、真实性也会备

受怀疑。而多元主体参与区域中等职业教育治理则允许社会多元主体参与学校的教育质量评价，家长、社区、企事业单位等不同的利益相关者会从各自的利益出发，促使区域中等职业学校通过提升教育质量、培养高素质人才并实现充分就业来满足各自的利益诉求；同时，非政府组织具备公益性、非政府性和非营利性特征，有利于提高中等职业教育评价的公平性与客观性。来自社会的外部监督和评价，不仅可以促进政府依法行政和管理，也有利于区域中等职业学校提高自身的办学效率和办学质量，进而促进区域中等职业教育的整体发展。除此之外，治理主体多元化还可以促进区域中等职业教育的民主化。区域中等职业教育民主化主张扩大区域中等职业教育机会，强调教育自身的民主化，其民主化形式包括“师生关系的民主化、学生管理的民主化、学校管理的民主化、教学活动的民主化、教育评价的民主化等”^[2]。可以说，区域中等职业教育多元主体参与治理和评价是区域中等职业教育民主化的重要内容，有利于打破政府包揽区域中等职业教育评价的局面，与教育民主的内涵是一致的。

总之，中等职业教育区域治理的治理主体多元化，既是区域治理本身的客观要求，也是确保各利益相关者的基本权利，避免政府越位、缺位和错位，促进区域中等职业教育公平和教育民主的重要体现。

二、治理权力的多中心化

中等职业教育区域治理应具有的另一特征是治理权力的多中心化。治理权力的多中心化意味着中等职业教育区域治理中有多个权力中心，每一个治理主体均是权力中心。也就是说，区域治理与政府管治不同。在政府管治下，政府是唯一的治理主体，也是唯一的权力中心，政府集权力于一身，其他利益相关者则无权。中等职业教育区域治理则要求权力在多元主体中均有体现，且

均为权力中心。也就是说,在中等职业教育区域治理当中,除了政府拥有宏观的区域中等职业教育管理、调控、决策等方面的权力之外,其他治理主体也有各自相应的权力,如中等职业学校应具有自主办学、自主发展的权力,行业协会应享有决策咨询和管理预测等方面的权力,企业应具有合作办学、监督评价等方面的权力,教师则享有参与教育决策、管理等权力,学生和家長则享有维护自身合法权益、参与学校管理活动等方面的权力。

首先,中等职业教育区域治理具有的治理权力多中心化的特征是治理主体多元化的客观要求。多元主体参与中等职业教育区域治理,必然要求多元主体具备参与治理的基本权力,这样才能实现区域治理的目标。否则,有责无权,多元主体参与治理将成为空谈。

其次,中等职业教育区域治理具有的治理权力多中心化表明,以多个治理主体为权力的中心,可以避免因为政府为唯一权力中心而导致政府成为全能政府。全能政府表现为“既当裁判员,又当运动员,既是决策者,又是执行者,既制定规则,又从事具体事务”^[3]。全能政府代表政府包揽区域中等职业教育的所有事务,不仅容易造成“管得太死”的后果,也可能导致区域中等职业学校缺乏办学特色和办学活力。而治理权力的多中心,能够促使政府角色从“全能政府”向“有限政府”转变。有限政府是在中等职业教育区域治理中政府应扮演的正确角色。

最后,中等职业教育区域治理中治理权力的多中心,能够促使各权力主体相互约束和制衡。在政府管治下,虽然政府通常能够有效地使用、管制和收放权力,但是权力约束缺失也会导致权力滥用。孟德斯鸠认为,从事物的性质来看,要想防止权力滥用,就必须用权力来约束权力。也就是存在于我们国家的“以人民的权力约束政府的权力”的状况。正如孟德斯鸠的以权力约束权

力可以防止权力滥用,同理,约束和制衡政府治理中等职业教育权力的有效办法是将政府的相关教育权力分散于非政府组织、中等职业学校、企业等多个治理主体中,促成中等职业教育区域治理的多权力中心。中等职业教育区域治理中不同权力主体的利益诉求和价值追求不同,有利于在区域中等职业教育管理活动中形成既相互协作又相互约束、相互监督的格局,从而实现公共利益的最大化。

三、治理方式的多样性

正如一枚硬币有正反两面,每种治理方式均有其优点和不足。中等职业教育区域治理主体的多元化决定了治理方式的多样性,只有多样的治理方式才能满足不同治理主体积极参与治理的不同需要。

综合使用多种方式进行中等职业教育区域治理的好处在于:

首先,能避免政府为唯一主体的科层制治理方式的“垄断”。在当前科层制治理方式主导公共事务管理的形势下,综合使用多种治理方式能够有效防止政府对区域中等职业教育和中等职业学校行政干预过多。

其次,能够弥补单一治理方式的不足。在中等职业教育区域治理的过程中,若仅使用单一的治理方式可能会面临更多的困难,从而影响治理的效果。而综合使用多种治理方式,互相弥补不足,能够促进治理效率的提高。

最后,有利于提高治理主体参与的积极性。中等职业教育区域治理的主体应是由利益相关者所组成的治理群体,不仅包括政府、非政府组织、企业,也包括社区、教师、学生以及其他公民。而这些利益相关者分别代表不同的利益,由他们所组成的治理群体也是多方利益的集合体,换句话说,不同利益主体参与治理的利益诉求和价值追求存在一定的差异。在共同事务的治理

中, 这些治理主体在具体的相关决策、评估等方面有不同的见解和想法, 因此会引起不同治理主体在同一问题上所持有的治理积极性不同的情况出现。因此, 只有灵活使用不同的方式推行区域治理, 尽可能满足各方共同利益, 才能从整体上提高治理群体参与区域公共事务治理的积极性。

四、治理过程的协同性

治理过程的协同性是中等职业教育区域治理的一个重要及关键的特征。治理过程的协同性对于中等职业教育区域治理实现有效治理、有序治理、共同治理、连续治理以及形成治理的最大合力具有极大的推动作用。

首先, 治理过程的协同性能促进区域中等职业教育实现有效治理。有效治理不是政府机构、职业院校、行业企业等组织简单合作就能实现的, 需要相对独立且具有专业经验、专门技术和特别信息的多元主体共同参与秩序整合。^[4]也就是说, 中等职业教育区域治理的协同性对于多元治理主体的治理能力、多元主体如何参与、相互之间如何互动等方面都有一定的要求, 不仅强调治理主体专业的治理技能、经验和技能, 也强调多元主体参与治理的共同性, 形成共同治理的机制和职业教育治理共同体(“职业教育治理共同体”的概念参考了刘韬发表于《职教论坛》2016年第13期的文章《教育治理现代化视阈下职业教育治理共同体构建》, 指的是“由政府、职业院校、行业、企业以及其他利益相关者等多元治理主体基于一致的治理价值信仰, 为了实现职业教育治理现代化目标所组成的有机治理集合”), 更重视主体参与治理的有序行为, 避免无序治理和混沌治理。

其次, 治理过程的协同性能促进区域中等职业教育实现连续治理。连续治理与阶段治理相对应, 不仅强调每一个主体各自的治理行为的连贯性、连续性和及时性, 也强调多元主体相互之间

的有效沟通和协作, 相互及时反馈信息, 防止在治理的过程中出现治理的中断和形成治理孤岛, 最大限度避免碎片化治理的出现。

最后, 治理过程的协同性能够促使治理主体之间的有效合作, 形成治理的最大合力。在公共利益的引导下, 各主体形成共同的目标和努力方向, 进而形成中等职业教育区域治理的最大合力。

五、治理责任的分担性

治理权力的多中心化, 意味着在中等职业教育区域治理中有多个权力中心, 非政府组织、中等职业学校、企业、社区、公民等均具有一定的治理权力。根据权责对等原则, 管理者拥有的权力与其承担的责任应该对等。所谓对等就是相互一致。“不能拥有权力, 而不履行其职责; 也不能只要求管理者承担责任而不予以授权。”^[5]因此, 中等职业教育区域治理的主体应承担相应的治理责任。治理责任的分担性是中等职业教育区域治理的一个重要特征。

一方面, 中等职业教育区域治理的责任分担能够避免权力的滥用。“从法治角度来看, 行使何种权力就应承担何种相应的责任, 权力的授予必然伴随着责任的规定。权力无法脱离责任而单独存在, 否则, 这种权力就是非法的、不合理的。责任是对权力的限制和指向, 同时也勘定了权力的边界。责任可以界定权力行使的范围、边际, 并且明确超越权力范围、怠于履行职责的行为将受到否定性评价和承担不利后果。”^[6]因此, 为避免权力腐败和权力滥用, 治理主体在拥有了权力的同时, 应承担相应的责任, 只有在拥有权力和承担责任对等的前提下, 才能从根本上扭转权力滥用的局面。

另一方面, 中等职业教育区域治理的责任分担有利于促进多元治理主体积极履职。责任不应简单地看作是对权力行使者的限制和束缚。从

某种意义上讲,责任的存在对权力享有者而言也是一种督促,使其不敢也不能懒职,从而更好地履行职权。在行政领域,国家建立的行政决策终身责任追究制度及责任倒查机制,毫无疑问强化了对决策者的责任追查,倒逼责任者必须履职尽责。总之,中等职业教育区域治理责任的分担性,可以让治理主体知晓自己拥有哪些权力、如何行使以及承担什么样的责任。

中等职业教育区域治理中,政府赋予中等职业学校一定的办学自主权,从外部给学校松绑,让中等职业学校在招生、教学、课程与专业设置、人事等方面具有一定自主权力,这在很大程度上促进了中等职业学校自主、独立和特色化发展。然而在实践中,存在个别中等职业学校享有自主权而没有承担相应责任的情况,极少数校长滥用权力,即利用职务之便进行权钱交易,造成了不良的社会影响。为避免权力滥用和权力腐败,中等职业学校应进一步强化领导者的治理

责任。

毫无疑问,在中等职业教育区域治理中,政府拥有绝对的权力。然而,根据责任政府理论,政府拥有权力的前提是政府承担责任,因为政府的权力是根据政府履责的需要配置的,权责一致是公共管理追求效率与公平的必然要求。^[7]因此,政府在中等职业教育区域治理中不仅拥有治理权力、享有治理权威,同时也承担相应的治理责任,如承担区域中等职业教育经费支持、政策法规拟定、主体关系协调等方面的责任。

此外,中等职业教育区域治理的其他治理主体,如非政府组织、企业、社区也一样应分担相应的责任。一个好的组织的基本特征之一,就是负责任。而实际上,在与中等职业学校的合作中,企业经常规避自己的责任,这显然是不符合治理要求的。在中等职业教育区域治理中,企业拥有参与权力的同时,理应积极承担相应的责任。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见: 国办发(2017)95号[EB/OL]. (2017-12-19) [2021-11-28]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm.
- [2] 石中英. 教育中的民主概念: 一种批判性考察[J]. 北京大学教育评论, 2009(4): 65-77, 189.
- [3] 赵洁. 政府的社会责任[M]. 太原: 山西人民出版社, 2015: 203.
- [4] 南旭光. 多元共治: 现代职业教育治理创新研究[J]. 现代教育管理, 2017(3): 90-95.
- [5] 吴礼民. 中国管理理论与实践问题研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2011: 26.
- [6] 夏锦文. 法治思维[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2015: 162.
- [7] 陈国权. 权力制约监督论[M]. 南京: 浙江大学出版社, 2013: 43.