

制度变迁视角下行业组织参与职业教育治理的成本、风险分析与管控

杨天图 田汉族

[摘要]随着《职业学校校企合作促进办法》等政策的出台,我国行业组织参与职业教育治理的水平有所提升,但治理能力一直未达到政策预期效果。作为一种强制性制度变迁,在行业组织参与职业教育治理的过程中产生了政府放权不足、摩擦成本升高,多重委托代理机构、交易成本升高,新治理主体建构、必要成本支付不足以及道德风险、卸责风险、院校资产流失风险等问题。为保证行业组织发挥应有的治理功能,降低成本与风险,需要明确其责任权力体系,强化责任意识,满足必要成本支付,建设合理的监管制度。

[关键词]制度变迁;职业教育治理;行业组织;成本;风险

[作者简介]杨天图(1995-),男,山东潍坊人,首都师范大学教育学院在读硕士;田汉族(1964-),男,湖南临澧人,首都师范大学教育学院,教授,博士。(北京 100048)

[基金项目]本文系2022年度国家社科基金教育学国家重大项目“‘双减’背景下基础教育生态系统重构机制研究”的研究成果。(项目编号:VHA220005,项目主持人:孟繁华)

[中图分类号]G719.2 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2022)19-0021-06

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2022.19.004

行业组织,尤其是行业协会,是伴随市场经济发展诞生的。在市场经济体制建设愈发成熟的今天,不少国家的行业组织在参与职业教育治理的广度和深度上都有新的突破。2022年4月20日新修订的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称新职教法)明确提出,行业组织应当参与、支持或者开展职业教育。加强行业组织参与职业教育治理,推动校企深度协同育人已经成为我国职业教育改革政策关注的重点。将行业力量纳入职业教育治理结构中,使其成为与学校共同承担职业教育人才培养任务的治理主体,也已成为职业教育理论界和职业教育实践者的共识。然而,由于行业组织参与职业教育治理带有强制性制度变迁特征,在实践中仍存

在治理主体地位不稳固、资源不足、监督制度不健全等问题,产生了一些不得不支付的成本和可能的风险。只有精准分析行业组织参与职业教育治理的成本和风险并有效防控,才能有效发挥其在现代职业教育治理中的作用。

一、行业组织参与职业教育治理的必要性

(一)促进职业教育治理体系现代化的需要

现代职业教育治理体系建设是我国建设现代化国家治理体系不可或缺的一环,治理体系现代化就是要将职业教育从治理理念先进化、参与主体多元化、治理方式法治化、机制调整分权化、制度变迁复合化五个层面实现由“管理”的模式向“治理”的模式转变。行业企业的加入对于职业教育治理体系的主体多元化建设有着

举足轻重的地位。尤其在我国的技能型人才缺口逐渐扩大、职业教育人才培养缺乏市场力量引导的背景下,行业组织参与职业教育治理是职业教育现代化改革对转变办学模式、优化培训指导体系、提高人才培养质量的迫切需求,对于解决当下职业教育人才培养与市场实际需求不符的问题能够起到重要作用。

(二)落实我国职业教育创新发展的政策要求

近年来,国家发布了一系列政策法规,强调行业组织参与职业教育治理的作用。例如,2018年,教育部等六部门印发《职业学校校企合作促进办法》,强调“行业主管部门和行业组织应当充分发挥作用,根据行业特点和发展需要,组织和指导企业提出校企合作意向或者规划,参与校企合作绩效评价,并提供相应支持和服务,推进校企合作”;2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,要求“积极培育市场导向、供需匹配、服务精准、运作规范的产教融合服务组织。分级分类编制发布产业结构动态调整报告、行业人才就业状况和需求预测报告”;2022年新职教法进一步鼓励多元办学,支持社会力量参与职业教育,明确行业主管部门和行业组织在职业教育治理中的职能。行业组织参与治理的功能结构愈发明确,成为职业教育治理不可或缺的主体之一。

(三)行业组织在职业教育治理中的不可替代作用

职业教育本身就具有“教育”和“行业”双重属性,职业院校的发展与行业的发展密不可分。行业组织普遍以受政府和企业委托的方式作为参与职业教育治理的逻辑起点,在治理体系中作为行业平台发挥其独特治理效能。我国目前能够实际参与职业教育治理的行业组织主要分为行业职业教育教学指导委员会(以下简称行指委)和行业协会两种。行指委是受教育部委托,由各行业主管部门或行业组织牵头组建和

管理,对相关行业(专业)职业教育和培训工作进行研究、咨询、指导和服务的专家组织。行业协会则是集行业代表、行业自律、资源整合于一身的中介组织,独立于政府和市场之外,同时不以营利为目的的第三方组织。

从参与治理的模式上说,根据科斯(R.H. Coase)和张五常关于企业和交易成本的论述,行业组织可以在委托—代理环节中被看作为降低职业教育治理过程中各种交易成本所形成的特殊的非营利企业模式,因而其参与职业教育治理的规模和结构在理想状态下不受内部管理成本限制,而是受政府和企业的委托需求影响。在参与职业教育治理的过程中,行业组织会表现出符合行业与企业特征的各种选择取向,能够理性平衡职业教育治理多元主体间的利益,分担政府职能,克服市场失灵,更好地促进职业教育产教融合的发展。

从参与治理的功能上说,首先,行业组织能够为职业院校和行业内企业共享信息、培育人才、提供评价。行业组织作为行业、学校间的中介机构,对行业企业和学校的内部需求信息有着充分的了解,既可以为当前职业院校培养的人才是否满足行业企业需求提供直接反馈,也可以为企业扩大或缩小生产规模提供人才数量、质量的参考。其次,行业组织对职业院校的人才培养标准、人才资格认证、专业建设等环节都有着指导作用,能够从行业专业角度协调教师培训、基地建设、校企联合技术研发、课程教材体系等方面的建设。最后,行业组织是职业教育质量评价的重要主体。职业教育的行业属性要求其质量评价体系要树立市场意识,考虑学生的区域行业适配性和针对性。行业组织具有政府部门等所不具备的行业信息优势,能够为职业教育质量评价提供专业意见。

(四)发达国家行业组织参与职业教育的经验启示

在很多发达国家,行业组织参与职业教育

治理已经成为推动国家产业升级,保证企业获得长期竞争力,加速转变经济增长结构的重要手段。

德国职业教育的“二元制”模式是最具代表性的治理模式之一。行业组织在德国职业教育治理中,扮演着对企业和院校共同的教育教学进行质量把控的角色。德国出台《职业教育法》,以产教融合水平的不断提升为目标,对职业教育系统与各行业组织如何协商制定相关法律、行业标准做出了明确规定,同时设计了清晰的多元主体责任权力体系。德国行业协会作为基层行业组织,有权审查培训合同、确定培训时间、组织各种考试,同时还要仲裁合作企业和院校的矛盾并提供监督和咨询服务。

美国职业教育的治理结构特点是“政府主导、各界参与”。美国行业组织主要通过三种方式发挥职业教育治理功能:一是通过行业影响鼓励企业参与。长期发展的市场经济体制使得美国行业组织非常发达,对行业内部企业具有很强的影响力。行业组织将职业教育人才培养纳入工作目标,并且借助自身的影响力来鼓励更多企业参与。二是影响政府决策态度以获取政策支持。国家层面和州层面的行业组织与政府关系密切,因此往往通过游说等方式影响政府政策制定,获得政府财政和公共管理服务方面的支持。三是制定行业标准吸引企业参与。美国行业组织通过将合作学区内全部学校纳入职业技能标准体系中,吸引企业积极参与职业教育,及时更新技术标准以满足市场需要。

荷兰的行业组织在参与职业教育治理时有明确的法律和制度保障,行业企业在整个治理过程中始终占据主导地位。政府和行业管理机构“知识中心”以及职业教育与劳动力市场合作委员会等各部门分工明确,极大地提升了指导职业教育的效率。此外,荷兰的行业组织以企业利益为主导,职业教育的领导权被企业掌握,企业的投入切实影响着相应的人才培养质量和

数量,同时,根据“知识中心”认定的培训给予企业相应的退税奖励,这极大地促进了行业企业参与职业教育治理的积极性。

二、行业组织参与职业教育的成本与风险分析

我国行业组织,特别是行指委,是在治理体系改革推进背景下根据政策规划的要求所产生,其数量、结构和治理效能都受到政府政策规划的影响。因此,行业组织成为我国职业教育治理主体,是一种由政府主导的自上而下的强制性制度变迁。作为强制性制度变迁,其在宏观上存在政府身份由主导转为服务与监管的体制转换成本,在微观上要破解人们的观念障碍和价值冲突,建构新的组织和制度安排,也必然会产生教育改革成本。此外,根据安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)关于社会风险的论述,作为现代化制度转型的环节,行业组织参与职业教育治理在变迁过程中存在将职业教育相关问题从教育范畴符号化为行业和企业范畴的可能。随着治理参与程度的加深,职业教育治理成为行业组织专家系统的专门技术领域,反而可能导致一些先前知之甚少或全然不知的高后果风险。

(一)行业组织参与职业教育的制度变迁成本

1. 主体地位未真正建立,形成摩擦成本。作为职业教育治理结构调整的重要环节,行业参与的机会来自政府的主动放权,但一定程度上也受制于政府放权不足。由于政府放权不足,行业组织在进行校企合作平台搭建、与院校联动时,其指导意见并不具有约束力,多数成为建议性内容,无法实质性影响校企双边层次的合作深度。同时,由于政策的不确定性,在诸如证书认定等环节上,行业组织的权力划分不够清晰。如在1+X证书认定过程中,若干行业证书认定权在人社厅、工信部等省部级部门与行业组织之间来回转手,而且在制定证书标准时易发生行业规范落后于产业实际需求的问题。标准与需求的偏差使毕业生在就业市场流动困

难。由于政府放权不足,导致职业教育的“教育”与“行业”双重属性被分割,极大增加了院校与行业间人才输送链的摩擦成本。此外,行业组织参与职业教育治理的相关法律责任依据不够明确,也是引起摩擦成本升高的原因。新职教法对行业参与治理出台了新的鼓励措施,但在法律责任方面仍缺乏针对行业组织的专门规范。相关法律条文对行业组织责任的规定停留在“加强对职业教育的指导”“鼓励行业组织、企业等参与职业教育专业教材开发”等要求上。行业组织的治理主体地位长期没有切实的法律保障,消耗资源而又无法发挥效能,进一步造成摩擦成本的升高。

2. 多层委托代理机构,提升交易成本。根据政策设计,行业组织作为受政府委托的代理方,对职业教育的教育教学质量有评价监督的职责,对行业内部人才需求有预测的职责。然而,行业组织在履行这两项职责的实际工作中,都存在委托代理链条过长的问题。在进行职业教育教学质量评价时,地方行业组织考虑到自身规模和能力的不足,往往选择将评价任务联合职业院校外包给第三方评价公司。在对行业人才需求进行预测时,全国行指委与教育部常选择委托国家开放大学等部门与行业协会或企业联系,报告内容完全以最终代理方为准。由此,行业组织对职业教育的治理就往往形成了“教育部—全国行指委—国家开放大学—行业协会”和“教育部—全国行指委—地方行指委—第三方评价公司”的多重委托代理关系。多层多链条的委托代理关系必然导致交易费用的显著增长,造成新治理结构运行的高成本。第三方评价机构对职业教育教学质量评价方向的把控无法契合企业需求,造成用人单位不得不进行入职前的测验和培训,又进一步提升了职前培训成本。

3. 协同治理主体建构,带来必然成本。促进行业组织参与职业教育治理,本身是为了双向

激活院校与行业活力,同时降低企业招聘成本和院校培养成本。然而,其建设并非一蹴而就,需要建立多元主体协同机制,参与治理的过程也需要持续消耗资源。在现有的全国行指委所覆盖的57个行业中,由于不同行业和行业协会在资源供给、治理经验、产业规模等方面都有不同程度的差异,导致从整体上呈现出少数行业组织参与治理运行效果良好、多数行业组织无法充分发挥治理效能的样态。行指委尽管成立起来,却常年缺乏基本运营经费,人员配备也严重不足。行业组织大多数的信息收集和调查研究工作只得通过会议方式进行,无法建立企业和院校间的双向进入与常态沟通渠道。行业协会则在现实上受政府下属的行业管理部门领导,并非业内企业利益的代表。新型治理主体的构建缺乏初始赋能,行业组织建构与运行的必然成本长期支付不足,使其无法按照预定设计稳定运行,急需政府、企业、社会加大投入力度,完成必要的前期建设和后续运营保障设计。

(二) 行业组织参与职业教育治理的可能风险

1. 道德风险。长期以来,政府是对职业教育发展负责的责任主体,行业组织仅受政府委托以不完全契约的形式加入治理过程。而政府对于行业组织的监管机制和制度约束主要集中于事前,对于事中事后的监管不足。这种监管的缺乏催生了市场性和政策性两种道德风险发生的可能。行业组织可能会借助信息不对称的优势,单方面服务于行业企业自身效用,隐瞒实际工作细节,虚假反馈培养效果,使得职业教育人才培养质量偏离原定标准。同时,在现行政策法律环境下,政府并未设置项目经费、奖励等形式的激励用以影响行业组织对风险承担的态度,更催生了政策性道德风险的发生。同时,在组成行业组织和行指委的行业代表成员中,在决策环节拥有较高话语权、发挥决定性作用的往往是行业内龙头企业的相关经营人员。作为

企业利益代表,其在指导实训和制定教育教学标准时,惯于以本企业的发展需求和录用标准为基础,易形成对行业标准和就业市场的垄断。长期的垄断和利益输送对于行业内部的人员要素流动和技术迭代都会产生不良影响,容易形成市场性道德风险,严重破坏整体市场环境。此外,政府如果过度依赖行业治理的作用,若干垄断企业话语权的膨胀也会带来职业教育治理责任主体的模糊,最终失去对职业教育发展的主导权力。

2. 卸责风险。在我国建设高质量教育体系、推进教育治理体系和治理能力现代化的背景下,行业组织参与职业教育治理满足了治理体系构建的“多元主体,共同参与”要求,也带来了治理参与主体增多所造成的卸责风险。行业组织作为政府政策规划的执行主体,实际上承担着职业教育研究、咨询、指导和服务等责任。然而,如上文所述,行业组织在工作开展中其权力、资源与合法地位的缺乏限制了治理职能的作用效果。一些地方政府甚至认为,行业组织的加入反而造成了职业教育产教融合过程中宏观管理的混乱和更大的资源消耗。行业组织在市级层面对校企合作的指导长期缺位,与单一主体管理相比,实际运行效率低下。在治理体系构建的过程中,权利和责任的边界界定不清造成多方主体不断推卸责任,容易导致职业教育的现实需求被搁置,甚至发展难以为继。

3. 院校资产流失风险。尽管职业教育治理现代化改革作为强制性制度变迁的一种,是由政府主动推进的,但行业组织的参与程度目前仍受到政府放权多少的影响。行业组织的法律和行政地位一旦明确建立起来,在其行使职能的过程中,势必会谋求资金来源的多元化来满足日常运行的基本需要,甚至会追求一定的冗余度以保证在政府购买服务力度降低情况下的运行稳定。作为同时受行业组织指导和服务的部门,对行业企业内部信息等的单方面依赖也

会促使职业院校主动将一部分上级教育行政部门划拨的资产用于维持行业组织的运行稳定。目前行业组织架构必要成本支付不足,而院校资金相对充裕,在院校独立完成上级教育行政部门所派发任务能力不足的情况下,更加深了职业院校对行业组织完成其自身职能乃至部分院校职能的依赖。加上部分院校财务制度建设不完备,政府和行业内的相应监督机制尚不完备,职业院校可能因此发生不必要的资产流失,甚至影响其自身教育教学能力和社会服务能力的提升。

三、行业组织参与职业教育治理的成本与风险控制

(一)明确责任体系,降低成本与风险

我国政府坚持推动行业组织参与职业教育治理,但对行业组织如何参与治理的政策描述多停留在宏观层面,缺乏对行业组织功能的明确设计以及相应的保障和协调政策,权力责任体系不够明确,导致行业组织无法实质性参与课程专业体系建设、“双师型”教师培训等多方面的工作。行业组织的法律性质决定了其工作开展不具有公有公办的属性,无法得到社会的广泛认可。行业组织的治理功能受到行政和法律的三重掣肘,交易成本、摩擦成本长期居高不下,导致组织成员的参与治理动力也明显不足。因此,在行政层面上,政府不应再继续以单一主体管理的模式对职业院校和行业组织分别对接,而应从基层政府部门开始,与行业企业和院校共同整合管理流程办法,打破部门壁垒,将政策执行口径一致化,使行业组织真正成为稳定的治理参与主体。在法律层面上,应明确规定行业组织的法人性质、地位、职能、参与职业教育治理的具体方式以及激励、惩罚与保障措施,承认行业组织工作活动的公益性,认可行业组织办学的公办性质,避免行业组织缺乏实际治理能力的情况再度出现。

另外,明确的主体责任意识同样是行业组

织参与现代职业教育治理的必要条件。我国大部分企业为中小微企业,迫于自身生存压力以及运营成本,愿意将部分无法承担的治理责任委托给行业组织。这是企业职业教育责任在社会领域的延伸与转移,行业组织应自觉承担并履行好职业教育治理义务,树立明确的行业责任意识,确保行业组织成员时刻以行业内部绝大多数企业为自身服务对象,降低垄断风险,确保在参与职业教育治理过程中不失位、不卸责,保质保量地完成研究、咨询、指导和服务工作。

(二)建立激励机制,支付必要成本

除强化行业责任意识外,稳定的资金支持是行业组织健康行使职能的另一保障。任何治理系统在搭建初期都需要充足的赋能,以满足其稳定运行的“初速度”条件。行业组织要提升自身资金筹集能力,拓宽资金获取渠道,以行业信息平台为依托,为政府、企业提供信息和专属指导服务,获取财政预算和服务收入。同时,还应通过职业技能大赛或行指委全体会议等加强对行业组织的宣传,招商引资,获取广告和宣传收入,以获得稳定资金来源。此外,行业组织还应在法律允许范围内,尽可能地扩大服务面,主动与本行业生产相关的上下游企业加强联系和沟通,降低宏观市场交易费用的同时获取佣金。

(三)建立监管制度,管控成本与风险

如前所述,我国行业组织参与职业教育治理的逻辑起点是政府发起的强制性制度变迁,其参与程度和规模受到政府和企业委托的不完全契约限制,同时又缺乏针对其具体功能发挥的监管制度。为了保证治理职能的有效发挥,行业协会应以独立主体身份参与职业教育,并接受政府、企业、院校等职业教育利益相关者的监督。建议成立以企业和院校为主、政府为辅的监管委员会,专门对行业组织的工作进行满意度评价;同时,建设相关问责制度,对短期评价满意度低的行业组织进行警告,对长期满意

度低的行业组织进行解约或更换负责人员,从而将行业组织参与职业教育治理的成本与风险管控在合理范围。□

[参考文献]

- [1]刘晓梅.行业协会参与职业教育产教深度融合研究[J].教育与职业,2018(17):29-35.
- [2]陶军明,庞学光.职业教育治理:从单维管理到多元共治[J].中国职业技术教育,2016(21):18-24.
- [3]刘冬冬,顾秀林,崔钰婷.职业教育治理体系现代化:内涵阐释、多维价值与实现路径[J].职业技术教育,2022,42(19):52-58.
- [4]高树仁,董新伟.论行业组织的职业教育职能及其建构路径[J].职教论坛,2016(13):77-81.
- [5]张五常.经济解释卷四:制度的选择[M].北京:中信出版社,2011.
- [6]刘根华,胡彦.行业组织参与职业教育的问题及路径研究[J].高等工程教育研究,2016(4):146-150.
- [7]周凤华.德澳美三国行业组织与职业教育[J].中国职业技术教育,2009(25):63-66.
- [8]张凤娟,陈龙根,罗永彬.美国企业参与职业教育的动机与障碍探析[J].比较教育研究,2008(5):86-90.
- [9]韦进,何杨勇.荷兰“行业指导企业参与”职教体系的特点分析及启示[J].中国高教研究,2015(6):106-110.
- [10]范勇,田汉族.基础教育集团化办学热的冷思考——基于成本与风险视角[J].教育科学研究,2017(6):32-36.
- [11]田汉族.教育改革的成本问题研究[J].教育发展研究,2008(11):9-14.
- [12]褚宏启.教育治理:以共治求善治[J].教育研究,2014,35(10):4-11.