



美国联邦、州、地方政府三级职业教育治理体系与运行机制*

贾旻 韩阳阳

(山西大学, 山西 太原 030006)

摘要: 美国职业教育治理体系的形成经历了由地方政府主导, 到州与地方政府共同治理, 再到联邦、州和地方政府三级分层治理的演变历程, 逐步形成了比较完善的分层治理体系。联邦、州和地方政府是职业教育治理的核心主体, 各自承担不同职责, 权责分明, 联邦和州拥有完整的立法、司法和行政权力, 职业教育的直接治理权力主要由州和地方政府行使。美国职业教育治理运行机制包括以公平效率为主导的价值引领机制、以分层治理为核心的责任分担机制、以法律法规为依据的统筹协调机制、以经费投入为根本的发展保障机制和以绩效问责为标准的质量评估机制。美国联邦、州和地方政府三级职业教育治理体系, 对我国职业教育治理改革具有借鉴意义。

关键词: 美国职业教育; 分层治理; 治理体系; 运行机制; 质量评估

中图分类号: G719 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-9154(2022)06-0091-11

DOI: 10.16851/j.cnki.51-1728/g4.2022.06.004

美国联邦、州、地方政府三级职业教育治理体系实质上是明确美国政府的职业教育治理权分配给了哪些部门以及在不同层级的政府间其权力是如何分配的。与联邦政府相比, 州与地方政府对职业教育事务的影响更为直接。尽管中美两国政治体制不同, 但是, 职业教育治理责任主要依托于地方政府, 从这个角度讲, 明确美国政府的职业教育治理机构以及权力边界, 了解美国三级职业教育治理运行机制, 对完善我国职业教育治理运行机制具有借鉴意义。基于此, 本研究通过分析美国联邦、州和地方政府^①在职业教育治理中的职责及其关系, 探讨其治理体系的运行机制, 以期为推进我国职业教育

治理体系与治理能力现代化提供参考与借鉴, 从而推进我国职业教育高质量发展目标的实现。

一、美国三级职业教育治理体系的演进历程

美国三级职业教育治理体系演进史与美国社会发展变革史相伴而生。美国职业教育历经“地方政府主导——州与地方政府共同治理——联邦、州和地方三级政府分层治理”的发展历程, 逐步形成了比较完善的分层治理体系。

(一) 地方政府主导职业教育治理事务时期 (1607—1776年)

1776年美国独立之前, 北美一直从属于英国, 职业教育也受到了殖民地宗主国的影响。英国

*基金项目: 2020年度山西省回国留学人员科研资助项目“服务山西经济转型发展的职业教育支持研究——基于高技能人才供给视角”(编号: 2020-022); 2021年度教育部哲学社会科学后期资助项目“现代职业教育治理模式研究——基于德、英、美、日比较视角”(编号: 21JHQ085)。

本文获《当代职业教育》第一届主题论文征集及评选活动二等奖, 原文题目《美国联邦、州、地方三级职业教育治理体系与运行机制》。

作者简介: 贾旻(1979—), 山西大学继续教育学院, 副教授, 博士, 研究方向: 职业教育基本理论, 职业教育管理; 韩阳阳(1994—), 山西大学继续教育学院, 硕士研究生, 研究方向: 职业教育基本理论。

收稿日期: 2022-05-15





殖民者入侵的同时将学徒制带到美洲大陆，与英国不同的是北美殖民地没有形成行会组织和严密的社会管理体制，而由殖民区市镇当局（地方政府）主导学徒制。第一，市镇当局非常重视儿童职业训练。1640年，马萨诸塞殖民区政府下令调查本镇居民在烘焙、缝纫等方面的技能水平以及培训儿童职业技能的方式体现了市镇当局对职业训练的关注与重视。第二，通过立法明确市镇当局的职业教育治理职责。普利茅斯（1641年）、马赛诸萨（1642年）、康涅狄格（1650年）、纽黑文（1655年）、普利茅斯（1671年）等殖民地先后通过教育法，规定殖民当局承担送贫困家庭子弟做学徒之责，并对学徒的家长 and 师傅进行监管。1642年，马萨诸塞殖民地的学徒法律规定，“如果家长和师傅无力让孩子和学徒学会足够的东西以找到更好的营生，则殖民地当局代为履行这一职责。”^[1]1671年，普利茅斯殖民当局通过新的法令，要求各个市镇的官员要随时监督学徒的师傅和家长，看他们是否为学徒提供了良好的培训和教育，并对失职者进行罚款。第三，对学徒制的一些具体事务做出明确规定，诸如规定学徒期限，规定由市政管理委员会的委员考察师傅管教学徒的方式，规定签订学徒合同（契约）时要有证人在场并记录在案，使之成为市政文件等。

（二）州和地方政府共同担负治理责任时期（1777—1861年）

1776年，《独立宣言》标志着美国诞生，职业教育治理发生变化，由州政府和地方政府共同承担职业教育治理职责。第一，美国宪法赋予了州政府职业教育治理权。《美国宪法》规定，“宪法未授予联邦、且未禁止各州行使的权力，分别保留给各州或人民”，^[2]决定了美国职业教育的责任主体是州政府，其有直接管理本州内职业教育的权力。因此，州政府开始介入并承担职业教育治理职责。第二，成立管理机构——州教育委员会、学区教育委员会等，通过完善组织架构来共同承担治理职责。各州的教育委员会可以因地制宜，负责制定

本州的职业教育政策，调整职业教育发展计划以促进本地区职业教育的发展，管理和使用本州的职业教育经费。学区教育委员会负责制定本学区的教育经费预算，筹集以及使用本学区的职业教育经费，在州的立法和管理框架内进行职业教育治理。第三，州政府和地方政府共同承担财政责任，为职业教育发展提供经费支持。

（三）三级职业教育治理体系基本形成时期（1862—1945年）

由于美国各州的职业教育事务均由各州政府统一管理，联邦政府并无直接管理权，从而造成各州职业教育发展水平参差不齐。为缩小职业教育州际差距，联邦政府颁布《莫雷尔法案》（1862年），以土地资助的方式，间接地参与了职业教育治理，这标志着联邦政府支持职业教育发展。此后几十年间，联邦政府通过不断完善立法、以财政拨款与贷款资助方式，推动和保障职业教育发展。1917年，《史密斯—休斯法案》提出，由联邦政府为各州的职业教育事务提供资金支持，以直接拨款补助方式，从三个方面为州职业教育发展提供经费：一是为从事职业教育领域的教师、监事和董事提供工资；二是为工业、农业、商业等职业教育提供财政补助；三是为各州的职业学校和开设职业教育科目的中学提供财政支持。^[3]此外，联邦政府还针对具体的职业教育类型提供专项拨款。1934年，《乔治—埃泽法》规定由联邦政府每年拨款300万美元资助农业、贸易等职业教育；^[4]1940年，《国防训练法》规定为国防培训工人，举行军事工业方面的职业教育，拨款补助1,500万美元。^[5]联邦政府还通过贷款资助的方式发展职业教育。1945年，《退伍军人就业法》规定由联邦政府贷款对退伍军人进行职业教育和职业训练，资助他们接受在职训练。^[6]

对于联邦政府的拨款，州政府和地方政府结合各州具体情况制定资金使用计划，只要是在联邦立法范围内，由州与地方自行安排如何使用。^[7]在《史密斯—休斯法》要求下，一些州设立了州职业





教育委员会，与联邦职业教育委员会合作发展本州职业教育。美国各州政府都加大了对职业教育的经费投入。一是发挥政策福利，结合本州发展需要推动职业教育本土化发展。1890年，科罗拉多州政府鼓励当地的大型工厂自行开设职工培训项目，同时还为开设培训班的工厂提供教具和教育咨询指导。^[8]二是通过减免税收等方式吸引企业参与职业教育治理。因此，虽然联邦政府介入职业教育治理，对州和地方政府权力有所限制，但也进一步完善了州与地方政府参与职业教育治理的方式。从经费投入来看，联邦、州和地方政府均占有一定拨款比例，并且联邦政府拨款数额在逐步增加且维持至今。

（四）三级职业教育治理体系调整完善时期（1946年—至今）

二战后，美国三级职业教育治理体系在动态调整中逐步走向完善。第一，联邦政府提高了职业教育拨款数额，更改了资助方式、拓宽了资助范围。1946年，《乔治—巴登法》增加了对市场营销培训的拨款，将职业教育的资助范围扩大到第三产业，^[9]标志着联邦政府进一步强化了对职业教育的干预力度。1963年，《职业教育法》大幅度提高了职业教育的拨款数额，并对拨款数额和资金使用进行具体说明，在拨款方式上改变了以往根据职业类别进行资助的方式，将社会中所有群体作为资助对象，拓展了资助范围。^[10]联邦政府也加强了对各州职业教育的干预力度，为州和地方政府提供经济支持。第二，为了提升职业教育质量，政府重视发挥质量评估的治理工具作用。1998年，《帕金斯法案Ⅲ》要求，联邦和州政府承诺实施绩效标准和问责。^[11]2006年，《帕金斯法案Ⅳ》提出，建立和支持州及地方绩效问责制，以评估州在实现整个州生涯与技术教育进步中的有效性。^[12]2018年，《帕金斯法案Ⅴ》延续了之前法案关于绩效问责的规定，同时进一步扩大了州和地方政府在绩效问责中的权力，赋予各州自主决定其所需达到绩效水平的权利。第三，联邦政府将拨款资助与质量问责相

结合，鼓励州政府对职业教育进行质量问责。如果州政府想要获得联邦政府的资助，就必须按照标准（即中等和中等后职业教育两个层次的核心指标）进行质量问责，并上交报告接受联邦政府的评价，基于此，联邦政府既可以灵活处理拨款与经费分配问题，亦有利于强化联邦政府的地位。此外，地方政府也积极对本学区内职业教育项目进行自我评估。

二、美国三级职业教育治理体系的主体架构

美国联邦政府、州政府与地方政府是重要治理主体，通过职责分担，形成权责分明的三级职业教育治理体系（见图1）。

（一）联邦政府层面职业教育治理机构与职责

美国联邦政府层面的职业教育治理主体由立法、司法与行政机构组成。国会是最高立法机构，行使职业教育立法权。联邦法院是最高司法机关，负责审理管辖权内的教育案件，最高法院通过的判例深刻影响美国职业教育的发展。美国教育部、劳工部以及通过法律命令设立的独立机构作为最高教育行政机构，构成联邦层面职业教育治理的核心机构，通过拟定职业教育相关法案、规划和政策，拨付经费等引导、规范职业教育发展。

美国教育部起源于1867年成立的联邦教育办公室，1869年改成教育局，1980年被国会明确为内阁级机构。^[13]教育部下属的职业与成人教育办公室（2014年更名为生涯、技术和成人教育办公室）负责联邦层面职业教育的实施，管理联邦职业教育资金、合同、科研以及技术资助。美国劳工部主管全国就业培训工作，负责所有教育体系之外政府所支持的技能培训，管辖下的学徒制办公室和就业与培训局分别负责美国最大的两个培训项目——注册学徒制和就业培训团。1937年，《国家学徒法》授权劳工部制定标准并登记培训计划和培训学徒，学徒制办公室在25个州设有办事处。就业培训团主要是为来自低收入家庭的16~24岁在教育 and 就业方面遭遇重大问题的年轻人提供就业补习教育和职业培训。^[14]美国联邦职业教育委员会（1917年



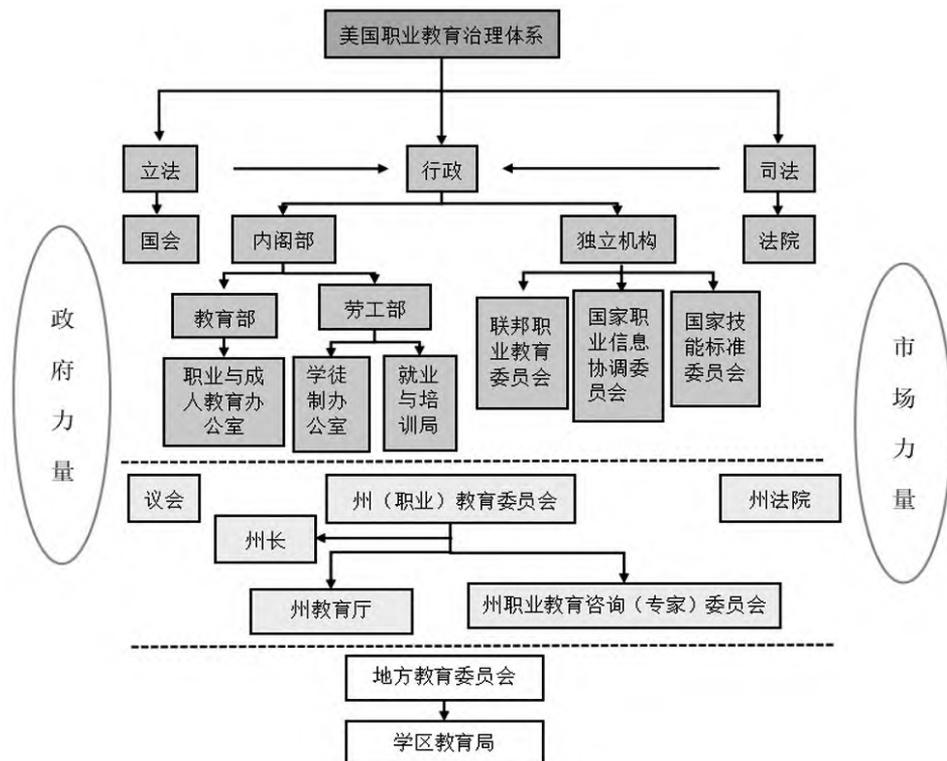


图1 美国三级职业教育治理体系主体架构

设立)的职责包括:监督联邦政府支付给各州补助费;开展职业教育的调查研究工作;密切联邦和州政府之间的合作关系。^[15]1987年,美国国家职业信息协调委员会成立,并制定颁布了《国家职业发展指导方针》,指导全美所有年龄段的人的职业发展。该机构的主要职责是指导发表职业培训计划和信息,制定职业教育规范。1994年,美国国家技能标准委员会(运行至2003年,改设为国家技能标准委员会协会)成立,其致力于建立一个全国性的、跨行业的国家职业技能标准体系,以此来约束各州各行业标准制定并引导职业教育发展。^[16]

美国教育部的职业教育治理职责体现在以下方面:一是明确职业教育目标,提升职业教育质量。联邦教育部明确提出职业教育的三个目标:提高学术成就;促进中学后转变;为学生准备高技能、高工资的职业生涯。^[17]联邦政府整合各项资源、各方力量促进职业教育目标的实现,具体包括投入大量发展资金、以项目形式支持职业教育发展、发布最新的职业教育研究成果和数据、组建全国范围内的职业教育评估体系,评估全国职业教育发展状况。

二是管理国会授权和批准的联邦援助计划,包括对退役军人的教育援助、重点青年群体(特别是失业青年)就业与培训项目、贫困学生资助等,推动实现教育公平。二战结束后,联邦政府资助退役军人接受教育或职业培训,帮助他们顺利进入劳动力市场。从二十世纪六十年代开始,联邦政府资助针对低收入青年的项目,如就业工作团为他们提供职业培训、教育服务、住房等帮扶服务。^[18]三是管理联邦职业教育资金。四是监督和评估各州和地方政府遵循联邦政府相关法律的情况。

(二) 州政府层面职业教育治理机构与职责

美国州政府层面的职业教育治理主体也由立法、司法与行政机构组成。各州均有自己的宪法和法律,州议会是州层面的立法机构,享有职业教育立法权,主要职责是职业教育立法,包括各种拨款立法,确立本州的职业教育目标等。州法院通过对职业教育事务的司法解释、司法裁决等司法执行活动来参与职业教育治理。州职业教育行政机关是州(职业)教育委员会、州职业教育咨询(专家)委员会和州教育厅,分别为决策、咨询与执行机构,



共同构成州层面的职业教育治理核心主体。各州主管职业教育的行政机构并不统一，有的州设置了专门主管的职业委员会，如威斯康星州；有的州是由州教育委员会，如俄亥俄州，或者类似机构（高等教育委员会、中小学教育委员会等）主管职业教育。

州长监督职业教育法律法规执行情况和职业教育行政机构工作，可以通过兼任委员会委员来调控职业教育的发展方向。州（职业）教育委员会主要履行以下职责：一是职业教育规划者、统筹者与协调者。统筹协调本州的职业教育事务，制定本州职业教育的政策和发展规划等。二是职业教育经费投入者和管理者。负责管理和分配联邦和州政府用于职业教育的资金，同时向联邦政府提交职业教育资金使用计划，汇报资金使用情况等。三是职业教育质量维护者和学生就业保障者。主要审议、评估和批准课程设置和培训项目；根据经济发展和学区特色，统筹规划全州职业学校的专业设置；审计学区财务执行情况；确定教师任职资格，颁发教师资格证书等。以威斯康星州为例，州职业教育委员会每年会审计学区学生的学费和财务执行情况，对办学效果进行评估，地方学区不能随意提高学费标准。州教育委员会常设专家委员会或咨询委员会为决策咨询机构，为职业教育提供科学有效的咨询建议、协助教育管理部门开展职业教育具体活动、支持和倡导职业教育，^[19]推动职业教育高质量发展。州教育厅负责执行州教育委员会的决策，向公众报告教育成就，解决地方学校争执，负责制定州的各项规章制度并检查实施情况。

（三）地方政府层面职业教育治理机构与职责

地方层面的职业教育治理主体包括地方教育委员会、学区教育局等行政机关，前者为决策部门，后者为执行部门。学区是地方基层教育行政单位，现在全美大约有1.3万个学区。^[20]

美国地方政府层面职业教育治理主要通过地方教育委员会在州的立法和管理框架内得以实现。地方教育委员会为美国职业教育培训提供行政支持，

讨论和决定本学区内的职业教育重大事情，主要职责包括：一是落实联邦政府和州政府的教育政策，依法制定本区域的职业教育政策、各项规章制度以及职业教育发展计划。二是管理所在区域的职业学校、招聘区域职业学校教师，审核教师的任职资格。三是确定本区域财产费的征收情况并制定财政预算，承担职业学校运转所需的经费、改善办学条件的经费、购置设备经费等。四是确定和调整职业教育课程、职业培训计划、专业设置，向学生提供经济资助和就业指导。概括而言，美国地方政府有较大的自治权，是地方职业教育政策的制定者、职业学校工作开展的指导者和管理者。学区教育局主要贯彻执行联邦、州以及地方教育委员会的职业教育政策、预算方案、提交年度工作报告等。

三、美国三级职业教育治理体系的运行机制

美国三级职业教育治理体系的运行机制是联邦、州与地方政府制定与实施的一系列与职业教育相关的政策、规则与程序等。

（一）以公平效率为主导的价值引领机制

长久以来，美国职业教育目标如钟摆一般，在公平与效率之间摇摆，最终选择了二者兼顾。

十九世纪六十年代至二十世纪七十年代的百余年来，联邦政府以“公平”为主题，通过联邦职业教育立法，增加职业教育供给，积极扩大职业教育的对象范围，从学生延伸到退伍军人、女性、少数族裔等特定弱势群体，以满足个体生存与生活能力为主要目标。1862年，《莫雷尔法案》通过土地赠予和技术支持增强职业教育有效供给。1944年，《士兵权利法案》关注退伍军人这一群体的生计，为数以百万计的退伍军人提供职业教育培训，解决他们的安置问题。1963年，《职业教育法》要求为各个年龄段的个体提供职业训练以促进其发展与就业，并明确规定：各州必须预留一定比例的资金，为未能高中毕业或毕业前辍学、准备就业的人员提供职业教育培训，增加对经济不景气学区的拨款，保障因经济困难等原因而无法进行常规职业教育的群体，也能平等地享有接受职业培训的权





利。^[21]二十世纪七十年代,美国致力于消除职业教育中的性别歧视,扩大对女性等群体的教育资助,为她们提供平等的教育机会。1976年,《职业教育修正法案》中要求各州从联邦政府提供的资助中拿出一定份额资金,专门用于消除职业教育过程中的性别歧视与偏见。^[22]

二十世纪八九十年代,联邦政府着力于职业教育发展的有效性与效率性,将职业教育的关注点转向保障质量、提高效率,追求人力投资的效益和培养高效率的劳动力。一是确立效率性原则。1982年,《职业训练合作法》确立了职业教育的“效率性”原则,职业训练是对人力资本的投资,要追求投资效益,扩大训练对象的就业率和经济收入。^[23]二是加强劳动力的教育训练,培养综合能力人才。1988年,《美国经济竞争力强化教育、训练法》以培养高效率劳动力为出发点,强调扩大职业教育训练对象,特别是那些经过高等教育与训练的具有高深专业与技能的劳动力。^[24]1990年,《帕金斯职业和应用技术教育法案》明确提出“劳动力教育训练”的概念,^[25]旨在更充分地开发所有人、所有阶层的学术能力和就业能力,培养高效率的劳动力,提高职业教育效率。三是鼓励私人企业参与职业培训,以确保职业培训活动能按照企业的要求实施,确保职业培训的质量,同时提高就业率。

进入二十一世纪之后,秉持“公平与效率”兼顾的理念,推动每个人均能享受平等且高质量的职业教育与培训成为美国职业教育治理的重要导向。2001年,《不让一个孩子掉队法案》规定,由政府向适龄的、可以接受职业教育的学生(特别是低收入家庭的学生)提供职业教育与训练。^[26]2009年,《美国振兴与再投资法》为职业教育发展提供高额资助,对失业或未就业人员进行职业培训,为他们提供更多的就业机会,在保障职业教育与培训质量的同时,又重点关注到了弱势群体的权益,兼顾了公平与效率。^[27]系列《帕金斯法案》也旨在促进所有学生有机会、有途径接受职业教育,并确保每个学生,无论其背景或环境如何,都能参与并完

成高质量的职业教育计划,以推动他们为升学或职业生涯发展作准备。

(二) 以分层治理为核心的责任分担机制

美国联邦、州和地方政府分层治理体制主要取决于各级政府治理机构的设置和职责定位。美国联邦政府主要承担着职业教育立法、财政、监督与评估职责。联邦政府通过职业教育立法、财政投入间接参与职业教育治理,从宏观上为职业教育发展提供规范性引导,建设职业教育经费投入和筹措渠道,向各州分配职业教育资源,监督各种职业教育计划执行及经费使用情况,保障职业教育计划和改革的有序进行。此外,联邦政府通过调研、统计职业教育信息、收集数据,以设立评估指标对各种职业教育项目进行评估,促进职业教育项目改进。^[28]强化联邦政府职业教育治理职能,有利于克服州层级无法实现的教育目标,提升全美职业教育质量。美国州政府是职业教育治理的直接责任主体,负有立法、规划、经费投入、管理、评估等职责。州政府(主要是议会)直接制定有关本州职业教育发展的法律,规划本州职业教育发展,制定本州职业教育政策,承担职业教育经费投入和分配的主体责任,管理州职业教育经费和本州内的社区学院,根据自身需求和经济特点,确定本州社区学院的发展方向和目标,设置社区专业和调整职业课程设置。州政府依据具体情况开展职业教育项目评估活动,通过综合年报评估职业教育的执行情况。学区是地方政府对职业教育进行管理的基层行政单位,承担决策执行、管理、财政资助等职责。地方政府要贯彻州政府的职业教育决策并制定本学区的职业教育发展计划,推动区域内职业教育发展。地方政府负责管理区域内的职业学校并承担学校发展所需的经费,为学生提供资助。三级政府分层治理推动了联邦、州和地方政府承担自身职责,整合社会资源以推动职业教育高质量发展。虽然联邦政府加强了对职业教育的干预力度,但是州政府依然拥有职业教育绝对控制权,同时州政府也在不断强化其治理职能;地方政府也仍享有职业教育经费使





用、教师课程教学、教师招聘与解雇等具体事务的决定权。

（三）以法律法规为依据的统筹协调机制

美国高度重视职业教育立法。法律法规是美国职业教育治理的首选与主要治理工具，联邦、州和地方政府治理行为均以法律为依据。一是宪法。美国宪法赋予了州和地方政府直接管理职业教育事务的权力，此外，虽然没有明确提出联邦政府干预职业教育的权力，但也没有禁止，这就为联邦政府间接参与职业教育治理提供了契机。二是联邦和州的职业教育立法。《莫雷尔法案》是联邦政府以立法手段参与职业教育治理的开始，此后，联邦政府颁布了大量相关的法律法规，制定了150多部法律法规来行使职业教育治理职责。这些法律涉及内容丰富，适用范围广，既有联邦、州和地方政府为职业教育拨款资助的规定，亦有指导职业教育发展的建议，更有具体的实施措施。^[29]法律法规治理工具的应用，使得联邦、州和地方政府得以按规定对职业教育进行拨款、按指导推动职业教育计划、按要求进行职业教育评估等。在州层面，州法律具有强制性，各个州政府的职业教育行为要依照州法律的规定。俄克拉荷马州立法规定职业教育经费来源的70%要出自本州的税收收入，其余由联邦政府补贴以确保本州的职业教育有着稳定的经费来源。加利福尼亚州议会颁布《改进职业教育计划》，从职业教育状况和实现目标所需的方向确定了职业教育的十个问题领域，包括对职业教育机会的评估、质量标准、后续行动、职前教育、职业指导、双重出勤、提前进修、补救方案、工作经验、向公众报告等，^[30]因此，州政府需要通过对这十个问题的评估来改进职业教育发展规划。加利福尼亚州的公共政策文件《加州公立中学的职业教育》指出“高中职业培训并没有给学生在毕业后找工作方面带来任何相对优势，也没有有效地防止辍学”。^[31]因而要求州政府对中等职业教育进行根本性改革，以学业成绩的提高、辍学率的降低以及终身工作生产率的提高来衡量高中职业教育的成功。此外，美国地方

政府也出台了一些与职业教育相关的条例和实施办法，包括学区委员会的决策、条例规定、管理规章等。总之，法律法规这一治理工具的运用，实现了政府对职业教育的统筹规划，有利于推动职业教育良性发展。

（四）以经费投入为根本的发展保障机制

美国联邦、州和地方政府都为职业教育提供了充足的发展经费。一是美国三级政府都有支撑其开展职业教育活动的经费来源。美国实行分税制，联邦、州和地方政府三级税收分开，各自征管，每一级政府都有一个主税种作为其主要财政来源，联邦政府是个人所得税，州政府是销售税，地方政府是财产税，另外还设有辅助税种来丰富各级政府的财政收入。美国每年教育资金投入计划明确规定投入职业教育发展的资金和最低占比数额，确保职业教育能够获得固定数额的资金。当州和地方政府经费不足时，联邦政府会通过经费补助等方式支持州和地方政府发展职业教育。二是构建以三级政府为主导的多元经费投入机制，政府拨款为主体，个人缴纳的学杂费、社会力量的投入（企业或个人的慈善捐赠）是补充。联邦政府以直接拨款、项目基金等形式为职业教育的发展提供经费支撑。2018年，《加强21世纪生涯与技术教育》规定，国会每年拨款约12亿美元，用于发展和实施职业教育方案，以共同确定的绩效指标为标准，对职业教育项目实施过程、结果和数据进行评估，以评估结果为依据，向各州分配职业教育经费或是给予竞争性奖励。^[32]2020年，联邦政府拨款1,262,591,160美元，用于各州职业教育发展。此外，联邦政府也会为一些职业教育项目和学生提供资助。美国国会每年拨款约1,410万美元资助原住民职业与技术教育项目，项目资金用于为美洲原住民、阿拉斯加原住民等群体提供职业教育与培训。同时，各州和地方政府每年也通过直接拨款为职业教育发展提供资金支持，为社区学院学生提供助学金或是贷款资助，美国各州对职业教育拨款投入体现了各州对职业教育的重视程度。



(五) 以绩效问责为标准的质量评估机制

开展质量评价成为世界各国职业教育治理的共同趋势,对于完善职业教育治理体系具有重要意义。美国联邦、州和地方政府都非常重视职业教育质量,以绩效问责为核心的质量监测评估机制规范着美国职业教育发展的质量,具有典型性。一是通过立法强化绩效问责。联邦政府先后通过系列《帕金斯法案》确立了职业教育的绩效问责制。1984年,《帕金斯职业教育法案》首次提及绩效问责,对中学职业教育和中学后职业教育建立了不同的绩效指标,建立统一的职业教育评估标准;^[33]1990年,《帕金斯职业与应用技术教育法案》要求各州建立绩效标准,提出“各州要建立学习及能力获得的标准,并且至少四分之一的标准要有明确具体的绩效措施”,^[34]并制定适合本州的数据收集方法;1998年,《帕金斯职业与技术教育修正案》提出中学及中学后教育的4个绩效指标,同时提出各州要向教育部上交绩效报告,对于未完成目标的州实施惩治;^[35]2006年,《帕金斯法案IV》指出,职业教育评价要增加更多的核心指标和问责措施,并进一步细化各项核心绩效指标,要求各州将评估标准与其目标挂钩;^[36]2018年,《加强21世纪生涯与技术教育法案》强调建立一致的绩效问责定义和标准,规范绩效问责的奖惩制度。^[37]总之,美国政府通过立法将绩效问责与职业教育质量评价结合起来,实施严格的职业教育质量评价。二是制定明确的绩效问责核心指标,这是实施职业教育评价的核心和关键。美国的绩效问责核心指标随着系列法案的调整不断明确和具体,依据《加强21世纪生涯与技术教育法案》规定,美国职业教育绩效问责指标具体包括5个中学教育阶段的核心指标和3个中学后教育阶段的核心绩效指标(见表1)。^[38]《帕金斯法案》中提出的绩效问责指标为实施职业教育质量评价提供了基础,此外,联邦、州和地方政府也在尝试制定一套职业教育质量标准,为实施职业教育评价提供更多的选择,如美国教育部的“学习计划框架”。

表1 美国职业教育绩效问责的核心指标

教育层次	核心指标
中学教育阶段	高中毕业的职业教育专修者(CTE concentrators)的比例
	职业教育专修者的学术水平
	在中学毕业后第二季度参加升学/培训/兵役/社区服务的职业教育专修者的比例
	质量指标(3选1)
中学后教育阶段	在职业和技术教育计划以及非传统领域学习计划中职业教育专修者的比例
	在中学毕业后第二季度参加升学/高级培训/兵役/社区服务的职业教育专修者的比例
	一年内获得中等后教育文凭的职业教育专修者的比例
	在职业和技术教育计划以及非传统领域学习计划中职业教育专修者的比例

四、美国三级职业教育治理体系的启示

职业教育高质量发展依赖于完善的职业教育治理体系。在我国职业教育治理体系现代化探索过程中,美国联邦、州与地方政府职业教育分层治理具有启示意义。

(一) 美国三级职业教育治理体系存在的问题

近年来,美国联邦、州和地方政府对职业教育的治理取得了一定成效,但也存在一些问题。一是州政府的掣肘导致职业教育计划被拖延或进展缓慢。部分州政府(佛罗里达州等)控制着学术和职业课程的开设权,职业学校如果想开设新的职业课程,必须得到州政府主管部门的许可,造成职业教育计划的拖延或进展缓慢。^[39]二是职业教育行政人员短缺。美国正面临着经验丰富的职业教育人员逐渐减少的问题,Kister认为当前和未来职业教育领导者的短缺需要引起密切关注。目前职业教育需要一种新型的领导者,既要承担传统的领导和管理职责,还需要领导变革、将教育与商业和工业联系起来等。^[40]三是在为土著居民和其他少数民族提供职业教育服务时,政府职业教育服务部门反应缓慢,没有意识到语言问题、对工作的作用 and 价值的看法以及其他文化价值观对这些人职业观造成的影响,不能及时调整职业教育服务模式,造成职业教育项目推进困难。^[41]四是政策在制定和执行上都存在不足之处。如Marisa Saunders和Jaime L. Del Razo指出,“《更新21世纪的职业和技术教育》报



告在实践和政策上的用处有限”。^[42]

（二）美国三级职业教育治理体系的经验反思

美国联邦、州和地方政府三级职业教育治理体系对于我国职业教育治理具有一定启示意义。我国职业教育治理要明确各级政府部门职责，同时吸引和鼓励其他治理主体参与，并从立法、经费投入等多方面为职业教育提供支持和保障。

第一，充分发挥中央政府和地方政府两个治理主体的积极性。基于分层治理机制，合理划分中央和地方政府治理权力及治理职责。我国职业教育治理在政策执行和其他实践活动中可以借鉴美国的分层治理，完善政府的管理体制，明确法定权益分割机制，合理划分不同层级政府的治理权责。

第二，坚持政府干预，强化保障，同时吸引多元主体参与治理。职业教育稳定、高质量的发展离不开政府干预。我国可以通过以下几种方式干预职业教育：一是监督与保障，政府通过制定一系列法律法规以及提供资金的方式为职业教育提供保障。二是鼓励，通过各种税收优惠、教育经费补贴、个人专项资助等方式鼓励和推动企业和雇主对员工进行职业培训，政府通过多种渠道鼓励个人去相关培训机构接受职业培训。此外，吸引和鼓励其他主体参与职业教育治理，充分发挥市场机制的作用以弥补政府在治理过程中的不足。大力鼓励私人、企业、民间团体等参与职业教育办学，加强政府与各类行业协会、第三方组织等社会力量的合作，吸收第三方组织参与职业教育评价。

第三，完善职业教育法律法规，在加大对职业教育经费投入的同时提高资金使用效率。目前，我国依据的法律主要是教育法、职业教育法等，整体来说，立法数量少，内容较为宏观。我国应当根据社会发展修订和完善职业教育法律法规。与此同时，加大资金投入，提高使用效率，积极落实中央政府和地方政府的资金支持，形成具有中国特色的职业教育经费筹集和投入机制、奖惩机制等。

总而言之，辩证地看待美国三级职业教育治理体系及分层治理，构建具有中国特色的职业教育治

理体系以及有效运行机制，构建适合我国职业教育发展的治理模式是当前及今后的重要任务。

注释：

①本研究讨论的政府为广义之理解，是行使国家权力的所有机关，包括立法、行政和司法机关。本研究讨论的美国职业教育治理体系限于纵向维度上的联邦、州与地方政府；横向维度上的市场、社会和职业院校囿于篇幅未加讨论。

参考文献：

- [1]李昂,张斌贤.参与奠定美国公共学校制度的历史基础——1642年马萨诸塞殖民地教育法研究[J].河北师范大学学报(教育科学版),2019(1):59-66.
- [2]Osborne, Reynolds. Local Government Law (4th Edition)[M]. St. Paul: West Academic Publishing, 2016:71-72.
- [3]Janice Nahra Friedel. Where Has Vocational Education Gone: the Impact of Federal Legislation on the Expectations, Design, and Function of Vocational Education as Reflected in the Reauthorization of the Carl D. Perkins Career and Technical Education Act of 2006[J].American Educational History Journal, 2011(38): 39.
- [4]何振海.我国职业教育立法的改革取向:以发达国家职业教育立法为参照[J].中国职业技术教育,2016(34): 149-155.
- [5][15]日本世界教育史研究会编.六国技术教育史[M].李永连,赵秀琴,李秀英译.北京:教育科学出版社,1984: 307,300.
- [6]翟志华.美法日等国职业教育立法的借鉴与启示[J].实验技术与管理,2020(8):221-226.
- [7]邓宏宝,吴寒飞.美国职业教育外部治理:结构、特点与启示[J].职教论坛,2016(19):87-91.
- [8]周文娟.1862-1917年美国职业教育变革研究[D].兰州:西北师范大学,2020:52.
- [9]李进.美国联邦政府职业教育政策变迁研究[D].南京:南京师范大学,2014:25.
- [10]祁占勇,王锦雁.美国职业教育制度的发展演变及其基本特征[J].职教论坛,2017(34):58-64.
- [11]张彩娟,张棉好.美国职业教育立法进程中绩效问责制度的演变、特征及启示[J].教育与职业,2017(21):30-35.
- [12]范国睿,孙翠香.绩效与问责:美国职业教育治理的





发展趋向[J].全球教育展望,2015(3):57-67.

[13]王正青,陈琴.美国联邦、州、地方三级基础教育治理体系与运行机制[J].教育科学研究,2017(8):72-77.

[14]James R. Stone II, Morgan V. Lewis. Governance of Vocational Education and Training in the United States[J].Research in Comparative and International Education, 2010(3):274.

[16]丁冉,米靖.美国国家职业能力标准的发展[J].中国职业技术教育,2017(36):48-54.

[17]卢洁莹.美国职业技术教育责任机制及政策——以伊利诺伊等六个州的情况为例[J].职教论坛,2012(25):86-90.

[18]王少康.美国对青年重点群体就业和职业培训的财政援助——实践演变与政策启示[J].中国青年研究,2021(5):113-119.

[19]李欢,林克松.国家职业教育指导咨询委员会的功能定位及运行机制——美国CTE咨询委员会的经验借鉴[J].职教通讯,2019(11):64-72.

[20]National Center for Education Statistics. School District Boundaries[EB/OL].[2022-04-20].<https://nces.ed.gov/programs/edge/Geographic/DistrictBoundaries>.

[21]Office of Education, Washington, D.C. The Vocational Education Act of 1963[EB/OL].[2022-04-20].<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED019402.pdf>.

[22][27]刘旭东.大众化以来美国联邦政府职业教育政策价值取向的历史变迁[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2020(3):129-135.

[23][24]石伟平.比较职业技术教育[M].上海:华东师范大学出版社,2001:142,143.

[25]Congress of the United States. Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act Amendments of 1990[EB/OL].[2022-04-20].<https://www.congress.gov/101/statute/STATUTE-104/STATUTE-104-Pg753.pdf>.

[26]Congress of the United States. Elementary and Secondary Education Act (ESEA) (No Child Left Behind Act of 2001)[EB/OL].[2022-04-20].http://www.orlandusd.net/documents/State%20Federal%20Programs/120827_Orland%20USD_LEA%20Plan.pdf.

[28]Jacobs J, Grubb W N. The Federal Role in Vocational-Technical Education[EB/OL].[2022-04-20].<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED475560.pdf>.

[29]蒋英建,张忠军,朱国伟.美国职业教育立法与政府角色——美国职业教育法制化进程对我国的启示[J].现代企业教育,2005(12):12-14.

[30]Area Vocational Planning Committee, Pleasant Hill. Plan for the Improvement of Vocational Education[EB/OL].[2022-04-20].<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED114615.pdf>.

[31]Stern, David. One Million Hours a Day: Vocational Education in California Public Secondary Schools[EB/OL].[2022-04-20].<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED269626.pdf>.

[32][37][38]Congress of the United States. Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act.[EB/OL].[2022-04-20].<https://www.congress.gov/115/plaws/publ224/PLAW-115publ224.pdf>.

[33]Congress of the United States. Carl D. Perkins Vocational Education Act of 1984[EB/OL].[2022-04-20].<https://www.congress.gov/98/statute/STATUTE-98/STATUTE-98-Pg2435.pdf>.

[34]Congress of the U.S., Washington, D.C. House. Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act Amendments of 1990[EB/OL].[2022-04-20].<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED323368.pdf>.

[35]Congress of the United States. Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Amendments of 1998.[EB/OL].[2022-04-20].<https://www.congress.gov/105/plaws/publ332/PLAW-105publ332.pdf>.

[36]Congress of the United States. Carl D. Perkins Career and Technical Education Act of 2006[EB/OL].[2022-04-20].https://s3.amazonaws.com/PCRN/uploads/perkins_iv.pdf.

[39]贺国庆,荣艳红.当代美国职业教育观念的转向及挑战[J].比较教育研究,2019(10):97-104.

[40]JA Gregson, JM Allen. Leadership in Career and Technical Education: Beginning the 21st Century[J].Unt Scholarly Works, 2005(4):62-70.

[41]Paul J. Hopstock, Carol Ann Baker, Joseph E. Kelley, Todd G. Stephenson. Evaluation of the American Indian Vocational Rehabilitation Services Program[EB/OL].[2022-04-20].<https://www2.ed.gov/rschstat/eval/rehab/2001aivrs-final-report.pdf>.

[42]Saunders M, Razo J D. Review of Updating Career and Technical Education for the 21st Century[EB/OL].[2022-04-20].<https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/ttr-careertech.pdf>.

责任编辑 徐春梅





Vocational Education Governance System and Operation Mechanism in the United States at the Federal, State and Local Government Levels

JIA Min, HAN Yangyang
(Shanxi University, Taiyuan Shanxi 030006)

Abstract: The formation of vocational education governance system in the United States has undergone an evolutionary process led by local governments, to joint governance by state and local governments, and then to layered governance by federal, state and local governments, gradually forming a relatively sound layered governance system. As the core governance subjects of vocational education, the federal, state and local governments have different responsibilities, with clear rights and responsibilities. The federal and state governments have complete legislative, judicial and administrative powers, while the direct governance power of vocational education is mainly exercised by the state and local governments. The operation mechanism of vocational education governance in the United States includes a value-led mechanism led by fairness and efficiency, a responsibility-sharing mechanism with hierarchical governance as the core, a coordinating mechanism based on laws and regulations, a development guarantee mechanism with funding as the root, and a quality assessment mechanism with performance accountability as the standard. The three-layer vocational education governance system has implications for the reform of vocational education governance in China.

Keywords: vocational education in the United States; hierarchical governance; governance system; operation mechanism; quality assessment