

区域职业教育合作的影响因素分析

秦 晗 胡秀锦

(上海交通职业技术学院 上海 200431)

中图分类号:G710

文献标识码:A

DOI:10.16871/j.cnki.kjwhc.2021.06.054

摘 要 区域职业教育合作受诸多因素影响,除区域政治、经济、文化、教育、人口、自然资源等大环境因素外,还受到政府推动、制度设计以及合作基础、合作过程和合作产出的影响。为此,在推进区域职业教育合作中,需要明确政府是推动合作的重要力量,但不是唯一的力量,要善于寻找合作方之间的利益平衡点,注重发挥制度建设在合作中的关键作用,还要发展沟通、互信、理解的伙伴关系,这对持续的合作非常重要。

关键词 职业教育;区域合作;政策;分析

Analysis on Influencing Factors of Regional Vocational Education Cooperation // QIN Han,HU Xiujin

Abstract Regional vocational education cooperation is affected by many factors. In addition to regional politics, economy, culture, education, population, natural resources and other major environmental factors, it is also affected by government promotion, institutional design, cooperation foundation, cooperation process, and cooperation output. For this reason, in promoting regional vocational education cooperation, it is necessary to make it clear that the government is an important force to promote cooperation, but it is not the only force. It is necessary to be good at finding the balance of interests between partners, and to pay attention to the key role of institutional construction in cooperation. At the same time, it is necessary to develop a partnership of communication, mutual trust, and understanding, which is very important for continued cooperation.

Key words vocational education; regional cooperation; policies; analysis

伴随着“一带一路”倡议的提出,各区域间在各个领域的合作也越发频繁和紧密。随着区域一体化进程的推进,区域间职业教育合作也在此合作过程中得到推进和发展。但在现实中我们却常常看到,虽然有政策的支持,甚至有政府间的合作协议,各种合作包括职业教育合作却往往难以转化成切实可行的实际行动,即使是有相应行动也往往难以持续和深入。由此,便带来了一个问题:究竟是什么影响了职业教育合作的深入开展?本文将重点对这一问题进行探讨。

1 区域职业教育合作影响因素的解析框架

当前,有关区域合作的影响因素,更多的是从区域政治、经济、文化、人口、教育、自然资源等角度进行剖析,这些因素的存在是毋庸置疑的,但这些因素也是非常宏观的,更多的是一种大环境的影响。我们往往会发现,即使是相似的合作大环境,在实际的合作推进中,却仍然会产生千差万别的结果,那么,除了这些大的影响因素外,影响区域职业教育合作的具体因素又是什么呢?

下面根据合作治理理论进行分析。合作治理是一种使多个政府部门和非政府部门的利益相关者直接参与旨在制定或执行公共政策或管理公共事务,正式的并以共识为导向的集体决策过程的制度安排^[1]。在分析了137个涵盖公共卫生、教育、社会福利和国际关系等领域的合作治理的研究文献基础之上,安塞尔和戈什(Ansell & Gash)提出了影响合作治理的四个主要变量^[2],并由此提出了合作治理模型。该变量主要包括初始条件、制度设计、政府推动和合作过程四个方面。其中,初始条件将促成或阻碍合作的推进,包含信任、冲突和社会资本的基本水平三个子变量;制度设

作者简介:秦晗(1985—),男,上海人,本科,助讲,研究方向为教育教学、教务管理、课程等;胡秀锦(1976—),女,蒙古族,内蒙古人,硕士,副研究员,发展规划研究室主任,研究方向为职业教育政策、规划、师资、课程等。

计设置了合作进行的基本规则;政府推动将在合作中发挥重要的调节器和推动器作用;合作过程被视为该模型的核心,其本身就是迭代的和非线性的,可以简化理解为一个循环周期^[1]。

区域职业教育的合作也是一个合作治理的过程,其中既有政府部门作为合作的倡导者、发起者和最终决策者,又有学校、行业、企业等利益相关者的直接参与,而且政府部门和合作利益相关者的关系也不同于传统的随意性、咨询式的非正式合作关系,而是一种多方交流和相互影响的关系。除了政治、经济、文化等大环境因素影响外,区域职业教育合作还受到合作基础、合作过程以及合作预期结果的影响。为此,我们提出的区域职业教育合作影响因素框架如下:

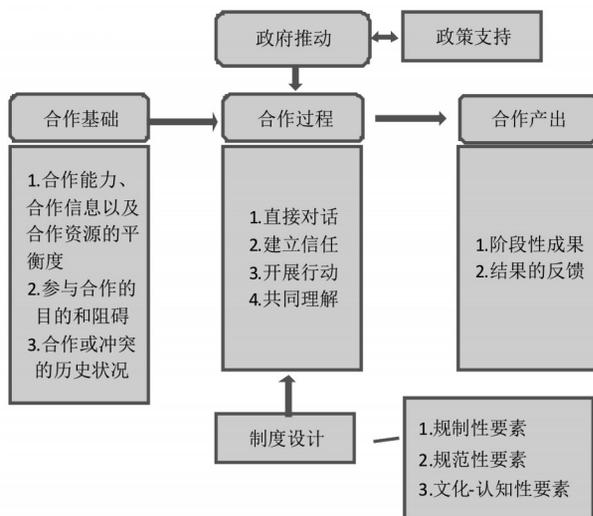


图1 区域职业教育合作影响因素框架解析

其中,最重要的因素有五个:从外部因素来说,主要包括政府推动和制度设计两个方面。从内部因素来说,主要包括合作基础、合作过程、合作产出三个方面。每个方面的因素都有具体的内涵,其中,两个外部因素起到了巨大的推动和保障作用,而三个内部因素则决定了是否合作以及合作的深度和广度。

2 区域职业教育合作影响因素分析

2.1 政府推动

政府一般被看作为合作过程中的关键因素。一方面,政府推动可以确保合作的公信度。另一方面,在合作出现障碍时,可以发挥出政府的干预和协调作用。政府推动对于设置和维护明确的合作规则、建立相互之间的信任、促进合作双方的对话以及促进合作双方共赢是非常重要的。当合作各方的参与动机不足、能力或资源分布不均衡,或者既有合作历史不愉快时,政府的推动作用就变得更加重要了,政府必须经常干预合作过程,以保证合作的顺利进行。特别是合作的利益相关者越不相互信任时,政府的干预和协调作用就越强。

在区域职业教育合作中,各区域之间在共享整体性利益的同时,也时常面临着局部性利益冲突。根据理性选择新制度主义理论,行动者都有一定的利益偏好,并且都试图控制能满足自己利益的资源,然而在大多数情况下,能满足自己利益的许多资源都是由他人控制的,而行动者自身也控制着其他人所需要的某些资源。由此促成了两个行动者通过交换资源来满足双方的利益^[2]。这种资源的交换就成了两方行动者最根本的合作动机。但在实际合作过程中,往往会出现资源交换不对等的情况,因此,政府的协调尤为重要。

2.2 制度设计

制度设计是保障合作顺利进行的基本协议和规则。根据新制度主义理论,制度包含规制性、规范性、文化-认知性要素以及相关的活动与资源。^[3]职业教育的区域合作具有跨界的性质及多元组织互动的特点,同时具有使用资源和消耗物质的质性,因此,在合作的制度设计中,同样要体现出以下三种要素:一是要强调明确的、外在的各种规制过程,具体到区域职业教育合作方面,包括完善相关立法,出台相关监督、奖惩政策,明确界定合作双方的政府、学校、行业企业在合作中的责任和义务等。二是要明确规定合作应该如何完成,并规定相应的合法方式或手段。政府、行业、企业、学校以及学生既是合作中的行动者,也是受益者,在合作中必须明确各自的角色定位和分工,以及为有效推进合作所要遵从的规则和方式。三是要强调校企合作双方对合作性质的共同理解,以及对合作价值和合作意义的深度认知。只有这三种要素有机结合并共同发挥作用,区域职业教育合作才能得到有效推进。

2.3 合作基础

合作基础即合作开始所具备的条件。这些条件既可以促进也可以阻碍政府部门之间以及学校、行业、企业等利益相关者之间的合作。可以设想,假如现在有两个完全不同的初始条件:一个是合作双方之间有着不愉快的合作历史,或者合作双方互相敌视;另一个是合作双方之间相互尊重并有着通过合作来达成目标的愿望。虽然两个条件下的合作都有一定的难度,但相比较来看,第一种情况必然需要先克服相互之间不信任、不尊重以及相互敌对的问题。合作基础还可以进一步细化为以下三个要素:合作各方之间的资源或能力平衡度;合作各方参与合作的动机;合作各方既有的合作或冲突的历史。

2.3.1 资源或能力的平衡度

在各种合作中,往往存在着合作各方之间资源和能力不对等的情况。这种情况除了会影响合作的开始外,还会带来两个方面的影响:一是影响合作的深度。由于资源和能力的不平衡,合作进程容易被具备资源或能力优势的一方所掌控。最终,这种不平衡会导致不信任或虚假的承诺。

由于不具备参与合作讨论的专门知识和信息资源,相对弱势的一方往往不愿意主动参与合作,加之一些利益相关者也没有时间和精力来参加耗时费力的合作,从而导致合作流于形式。二是影响合作的绩效。合作双方往往价值取向和利益诉求不同,因而行为特性和目标设定也不相同。特别是表现在区域之间的校企合作、产学研合作方面,合作双方在资源和信息、能力等方面往往存在着互补性,当合作一方面面临的困难难以自身克服时,就会通过资源交换的方式来解决。有研究表明,在合作中,当一方的潜在吸收能力越强,就会越倾向于用一种稳定的合作模式来进行合作创新,而合作的正式化程度越高,合作项目也会进展得更加顺畅,最终绩效也会越高,反之亦然。^[4]因此,资源或能力的不平衡,既有可能成为推进合作的动力,也有可能成为合作的阻碍。

2.3.2 参与合作的动机

一般来说,合作双方参与合作的动机越强,相应转化的合作行为越多,合作双方的合作绩效也将显著提高。反之,如果参与合作的障碍因素越多,则开展合作的难度就越大,合作行为也就更难发生。有研究表明,政府的支持对区域职业教育间的合作动机与行为具有正向调节作用。当政府支持程度越高时,区域间合作动机与合作行为之间的正向关系越强。^[5]职业教育的区域合作双方在政府支持下,更容易将合作动机转化为合作行为,促进合作行为的产生并达到良好效果。由于区域职业教育合作主体的多样性和复杂性,区域职业教育合作的参与动机也各不相同。对政府来讲,参与动机更多来自促进当地经济发展和满足人力资源需求、发挥职业教育影响力等方面;对参与学校来讲,更多是从提高学校办学水平、吸引生源等角度进行考虑;对行业企业来讲,参与动机更多的是在吸引人才、推动技术创新、获取优质资源等方面。如果通过合作,可以实现资源的重新配置,形成各自所期望的竞争优势和预期成果,则可以有效地促进合作并提高合作绩效。

2.3.3 合作或冲突的历史

合作双方已有的合作或者冲突的历史将阻碍或促进新的合作。历史上众多实践经验已证明,曾经的冲突有可能导致拟合作双方之间的低信誉度,并进一步导致双方之间怀疑或者不信任的恶性循环。而已有的成功合作则可以建立高信任度,从而形成合作的良性循环。因此,在合作过程中,双方之间共同努力创建一种好的合作历史非常重要。

2.4 合作过程

和一般的合作一样,区域职业教育合作也是一种建立在沟通、信任、行动和理解基础上循环过程。

2.4.1 直接对话

所有的合作都是建立在政府之间、学校、行业、企业等的直接对话的基础之上。直接对话是一个以共识为导向

的、深度沟通的过程,可以使众多参与者共同发现多赢的机会。从整个合作过程来讲,直接对话是合作双方乃至多方之间建立信任和共同理解以及信守承诺的关键。应该说,直接对话是合作的必要条件但并非充分条件,因为合作双方之间有效的沟通才能够推进合作进程,否则还有可能进一步增强双方之间的对抗和不尊重。

2.4.2 建立信任

合作过程不仅仅是合作双方进行沟通的过程,也是建立相互信任的过程。特别是合作双方之间有过冲突的合作历史时,建立信任也就成为早期合作中最为关键的环节。也就是说,面对不确定性所带来的风险,行为主体会放弃追求个人效益最大化的理性选择,而做出其他选择,这种机制就是信任。^[6]一般来讲,信任可以分为基于个人的信任和基于制度的信任,这两种信任往往在区域职业教育合作过程中同时发挥作用。作为一种非正式的合作机制,信任对于保障和促进合作的作用主要表现在四个方面:一是获取专业信息,特别是一些只有通过非正式渠道才能够获取的专业信息;二是降低合作成本,信任对于合作过程中将会遇到的各种复杂性和不确定性具有简化作用,合作各方不必为由于担心而付出时间和精力进行各种监督和过程控制,从而会降低合作成本;三是降低合作风险,无论是基于个人还是基于制度的信任,出于对各自长期合作的考虑,合作双方往往会放弃机会主义行为而进行充分的合作;四是提高应变能力,信任有助于合作主体之间产生集体行动,提高合作各方应对风险和变化能力。

2.4.3 开展行动

开展合作行动也是具体实施合作的过程,这是任何合作的最终落脚点。行动开展的深入与否,受直接对话和信任关系建立的影响;但反过来,行动也促进了合作各方的直接对话及信任关系的建立。同时,具体行动的开展还受到具体行动人的观念、能力、行为方式以及具体软硬件条件的影响。如在职业教育的对口支援合作中,涉及生源的异地就读,就会面临语言、生活习俗与习惯、住宿、资助、管理等一系列具体问题,特别是一大批来自新疆、西藏的内职班学生,每年寒暑假都要奔波于就读城市和家乡之间,这就需要教育主管部门、铁路部门、两地学校等做好一系列预案,以保障合作的有效有序进行。而其中,具体行动人的作用就非常突出了,往往会影响到整个合作的进程和成效。

2.4.4 共同理解

在合作过程中,不可避免会遇到一些问题,为此就需要合作各方对他们拟达成的目标有共同理解。在参与合作的各个层面上,包括顶层设计者、实际执行者及利益相关者,都需要达成这种共同理解,特别是对于具体的实际执行者来讲,这种基于共同目标的深刻理解,意味着对解决合作中的难点问题所采用的方式和方法有了一致的认识,有助于

促进合作各方主动参与和积极解决问题的意识和行动,从而促进合作目标的最终达成。

3 对区域职业教育合作的启示与建议

教育部等六部门《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》明确提出:“率先在京津冀、长三角、珠三角等地区推动职业院校跨省域合作培养人才、合作培训教师、合作开发课程、共享数字化教学资源、共享教学科研成果。”但现实中,合作的推进并不是一帆风顺的,仍然面临各种困境,甚至存在很多合作协议一直搁置、不能履行的情况。如何才能发挥出政府推动的重要效能?如何才能有效调动各个合作利益相关方的力量?如何才能更好地推进区域职业教育合作的发展?从影响区域职业教育合作的因素中,我们得到以下启示:

3.1 政府是推动合作的重要力量,但不是唯一力量

区域职业教育合作的过程,实际上是在政府部门推动下,由具体的学校、行业、企业、研究机构等具体实施、相互对话和多方沟通协商的过程。政府的功能更多在于搭建一个让众多合作方都能够平等参与讨论协商的平台,更多发挥的是合作积极性的推动者、合作相关制度的制定者、合作诸多规则的维护者作用。因此,政府作为合作中重要的推动者,但并不是绝对权威。在区域职业教育合作中,政府应在充分考虑学校、企业、家长、学生等多方面的利益诉求基础上做出相应的制度安排。同样,学校、行业、企业、教师、学生作为利益相关方,也不是被动的参与力量,而是要发挥平等合作主体的作用,在需求发布、资源共享、人才培养、信息交流等方面进行积极良好的沟通和合作,从而使合作能真正落到实处。

3.2 要善于寻找合作方之间的利益平衡点

从影响合作的具体因素可以看出,满足合作方的各自需求是双方合作的基本出发点。然而,合作各方的资源和能力平衡度不同,各自的需求侧重点也不同,有的地区学校需求的是专业和课程建设能力的提升,有的需求的是教师理念和教学技能的发展,有的需求的是学生的异地求学和企业实践,还有的需求的是硬件建设和实训资源的指导和支援。同样,对于合作企业来讲,其在资本运作、加工生产、市场推广以及生产管理等方面具有较强的优势,但在技术开发、关键技术攻关等环节上的能力相对欠缺,希望借助职业院校在技术、人才、学科以及创新平台等方面的优势,开展关键技术攻关和新产品前期开发等,从而提升企业的创新能力,打造企业核心竞争力。因此,西部对合作双方的需求和现有条件和基础都予以高度关注,才有利于形成良好的合作关系。

3.3 发展沟通、互信、理解的伙伴关系,对持续的合作非常重要

从合作过程的影响因素来看,各合作方之间的直接对

话、相互信任、共同理解和一致行动,对于合作的成效具有重大的影响,这种影响不仅关系到这一次合作的进展,甚至作为未来合作的基础性条件,对将来其他方面的合作都将产生影响。因此,作为合作的利益相关者,不论是行业、企业,还是政府、学校,都要致力于营造良好的合作关系,建设具有成效的合作成果,为合作提供支撑。

3.4 要注重发挥制度建设在合作中的关键作用

对于区域职业教育合作这种松散的合作结构来说,制度无疑将起到制约、激励、统合、促进的重要作用,其作为一种普遍有效的外在约束力量,是现代社会的必需的一种主要调控方式,是实现合作秩序的工具和途径,为合作提供直接保障。区域职业教育合作中必然存在着利益多元化、价值取向多元化以及合作方道德水平参差不齐的现象,这就增加了合作的不确定性,制度建设作为一种合作中的行为引导机制,可以形成培养和提高合作各方遵守规则的意识,最终促进合作的有效实现。

参考文献

- [1] ANSELL C, GASH A. Collaborative Governance in Theory and Practice[M]. Journal of Public Research and Theory, 2007, 18(4): 543-571.
- [2] 科尔曼. 社会理论的基础[M]. 邓方,译. 北京:社会科学文献出版社, 1999:36.
- [3] 斯科特. 制度与组织:思想观念与物质利益[M]. 3版. 姚伟,王黎芳,译. 北京:中国人民大学出版社, 2010:56.
- [4] 曹达华,朱桂龙,邓颖翔. 吸收能力对校企合作绩效的影响[J]. 科技进步与对策, 2013(2): 5-9.
- [5] 马蓝,安立仁. 合作动机对企业合作创新绩效的影响机制研究:感知政府支持情境的调节中介作用[J]. 预测, 2016(3): 13-18.
- [6] 王春晓,和丕禅. 信任、契约与规制:集群内企业间信任机制动态变迁研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2003(2): 31-36.

编辑 李金枝