

我国政府职业教育治理权力演变的历程、逻辑及价值实现

□张成涛 张晓敏

摘要:政府权力内容与边界的明晰是现代职业教育治理实施的重要前提。2021年,《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》对政府的职业教育治理权力重新进行了划分调整。通过将其与1996年《职业教育法》比较发现,政府职业教育治理权力演变体现出一定的规律性:中央政府与地方政府间纵向的权力关系由中央政府“集中管理”到地方政府“分权治理”,政府与社会主体间的横向权力关系由政府“全面管理”到社会主体“多元共治”,同时,政府职业教育治理权力演变遵循着一定的内在逻辑,主要体现在权力转移的内容、方式及路径等维度。政府职业教育治理权力转移的衍生价值体现为:促进职业教育类型特色的形成、提高职业教育治理成效,价值的实现离不开政府权力清单的建立健全、企业权利保障措施的实施、职业学校内部管理措施的完善等逻辑前提。

关键词:《职业教育法》;政府权力;演变历程;演变逻辑;价值

作者简介:张成涛(1979—),男,山东平度人,南宁师范大学职业技术教育学院副教授,博士,硕士生导师,研究方向为职业教育基本理论;张晓敏(1997—),女,山东诸城人,南宁师范大学职业技术教育学院硕士研究生,研究方向为职业技术教育教学论。

基金项目:国家社科基金教育学青年课题“我国职业教育治理的制度逻辑研究”(编号:CJA180258),主持人:孙长远。

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2021)12-0018-08

职业教育属于准公共产品,其体现教育本质的部分属于国家公共事业,政府承担主要责任;“职业”属性部分与市场息息相关,具有非公共产品的属性,需要发挥市场主体的作用。职业教育治理现代化是内嵌于国家治理现代化进程的治理实践^[1],因此,职业教育治理应发挥政府、市场等多元主体的力量,并协调平衡好各方主体利益。1996年,我国首部职业教育法颁布实施,从法律层面赋予了政府在职业教育管理的权力,为职业教育的改革发展提供了强有力的保障。相较于20世纪九十年代,职业教育的发展已大相径庭,《职业教育法》对政府权力的规定难以适应新时代职业教育治理的新要求,对其进行补充和完善已成为当务之急。2019年12月,教育部制定了《中华人民共和国职业教育法修订草案(征求意见稿)》,并面向社会公开征求意见。2021年3月,《中华人民共和国职业教育法(修订

草案)》(下文简称《修订草案》)由国务院常务会议通过并提请全国人大常委会审议。《修订草案》汇聚了我国近20年来职业教育政策文件关注的重点问题,回应了社会对职业教育领域未解难题的政策关切,重新界定了政府在发展职业教育过程中的权力边界,以期更好推进职业教育治理现代化的实现。

一、《中华人民共和国职业教育法》中政府权力的分析

(一)《中华人民共和国职业教育法》颁布背景

20世纪90年代是中国特色的社会主义制度建设的关键时期,党的十四大提出“建立社会主义市场经济体制”的改革目标,政府开始在国有企业、民营经济等领域进行大刀阔斧的改革。伴随经济的快速发展、产业结构的全面调整、劳动力市场的逐渐形成,我国劳动力资源配置模式发生改变,“计划模式”的职业教育管理体制与社会经济发展需求之

间的矛盾更加突出,同时,政府机构改革开始进入深水区,1993年的政府机构改革第一次提出以适应社会主义市场经济发展作为改革的目标,以政企分开为方向^[2]。

在职业教育领域,我国政府开始探索引入市场机制,以期改革政府管得过多、统得过死的体制^[3]。这一时期也是我国职业教育规范发展、建章立制的重要阶段,普通教育与职业教育并行的教育体系逐渐形成,高等职业教育稳步发展,并逐渐形成气候。这对政府的职业教育治理能力提出了新的挑战,势必要求在职业教育法律、制度、政策层面进行大刀阔斧的改革。此后,政府关于职业教育改革的政策纷至沓来:1991年《关于大力发展职业技术教育的决定》、1993年《中国教育改革和发展纲要》、1994年《中华人民共和国劳动法》和1995年《中华人民共和国教育法》相继颁布,为制定《职业教育法》奠定了坚实基础。1996年,《中华人民共和国职业教育法》正式颁布实施,为此后职业教育的改革发展提供了法律保障。

(二)《中华人民共和国职业教育法》中政府权力的规定

按照各主体权力关系的维度进行划分,中央政府与地方政府体现为纵向的等级关系,我们称之为纵向的权力关系;政府与社会主体之间不存在纵向的等级关系,而是一种在横向维度上平等的相互支撑与制约的关系,我们称之为横向的权力关系。

1.中央政府与地方政府间纵向的权力关系。《中华人民共和国职业教育法》规定的政府职业教育管理权力包括职业教育的举办权与统筹、决策权。一方面,法案第十七条指出县级以上地方各级人民政府应当举办职业学校、职业培训机构;第十九条指出政府主管部门、行业组织应当举办或联合举办职业学校;第三十六条规定,县级以上各级人民政府应当将职业教育教师的培养和培训工作纳入教师队伍建设规划,加强职业教育生产实习基地的建设;政府通过履行相应的权力,负责职业院校的举

办工作,以及师资培养、实习基地建设等职业院校的具体建设和运转工作。另一方面,法案第十一条指出,国务院教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理;县级以上地方各级人民政府应当加强对本行政区域内职业教育工作的领导、统筹协调和督导评估;上述条款规定了中央政府及地方政府在提供职业教育服务过程中掌握的监督、管理和统筹规划的权力。从《职业教育法》对政府权力的划分中不难看出,中央政府和各级地方政府具有领导、协调、统筹职业教育工作的权力,而各级地方政府拥有职业教育办学的多项权力。

2.政府与社会主体间的横向权力关系。与纵向权力强调层级相比,横向权力关系更注重各主体间的平等性,职业教育横向权力主要是指职业教育治理的相关权力在政府、学校、企业等不同主体之间的分配。一是在政府与市场的关系上,行业组织和企业是现代职业教育的重要参与者,参与职业教育培养人才的全部环节理应成为职业教育体系的利益主体,并承担一定的权责。但20世纪90年代国有企业的改革剥离了企业办社会的职能,行业组织和有关企业举办职业院校的职能一并被剥离,行业企业与职业学校实现了脱钩。这一变化也体现在《职业教育法》的规定上:其一,政府是职业院校最主要的举办者,县级以上地方各级人民政府掌握着举办职业学校的权力,对社会组织及公民个人依法举办的职业学校和职业培训机构给予指导和扶持,社会组织及个人虽然可以举办职业学校和培训机构,但仍需要政府的扶持;其二,企业和行业组织的主体地位并不突出:关于企业和行业组织举办职业院校的规定,法案多用“鼓励”“倡导”等一般性号召;同时,法案并没有对企业、行业组织可获得的收益做出明确规定,缺乏切实有效的激励措施,职业教育的参与者难以获得相应的收益,削弱了企业、行业举办或参与职业教育的积极性,因此,政府仍是职业院校的最主要的举办者。二是在政府与职业院校的关系上,办学自主权是职业院校发展的基

础,职业院校的办学自主权既是处理政府与职业院校关系的核心议题^[4],又是明确界定政府职业教育治理权力边界的重要维度。职业教育是同生产实践活动联系最紧密的教育类型,《职业教育法》规定,政府要承担发放学历证书、制订生均教育事业费的补贴标准、职业教育教材编辑出版发行等职责,政府不仅负责宏观统筹和规划,还要负责具体指导与管理教育教学活动,职业学校的资源由政府配置,而职业院校办学自主权的规定并未在条文中提及,职业院校办学的自主权难以实现。

二、《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》中政府权力的分析

(一)《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》修订背景

进入 21 世纪,我国市场经济机制逐渐完善,中国经济进入了重工业快速发展的新一轮重工业化阶段^[5]。在加快实现工业化和现代化的背景下,我国职业教育进入改革创新发展和构建现代职业教育体系的重要阶段。2002 年,第四次全国职业教育工作会议召开,会后颁布的《国务院大力推进职业教育改革与发展的决定》是对 1996 年《中华人民共和国职业教育法》的进一步贯彻落实,《决定》指出要“深化职业教育办学体制改革,形成政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与的多元办学格局”,后续出台的职业教育政策的内容多有涉及鼓励企业等社会主体参与办学的内容,2005 年教育部颁布的《关于加快发展中等职业教育的意见》提出“依靠行业和企业发展中等职业教育,鼓励支持企业单独举办职业学校”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》中明确指出,“建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间新型关系”,这一时期的政策力图深化职业教育向市场主体和社会主体分权。

2010 年以后,我国经济逐步从重工业化阶段转向第三产业相对快速发展的后工业化时期,经济

发展动力从以要素驱动和投资驱动转移到更多依靠科技进步、劳动者素质提高和创新驱动上来,“中国制造 2025”等多项重大国家战略的实施对我国职业教育人才培养质量提出了新要求。与此同时,职业教育改革进入深水区,中国特色现代职业教育的发展道路基本确立,现代职业教育体系建设加快推进。2014 年,国务院印发的《关于加快发展现代职业教育的决定》明确了今后时期加快发展现代职业教育的指导思想、基本原则、目标任务和政策措施,提出“到 2020 年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”的总目标。

随着我国经济社会发展进入新的阶段,产业升级和经济结构调整不断加快,特别是新一轮科技革命和产业变革的促动,各行各业对高素质技术技能人才的需求更加迫切。在此过程中,职业教育在发展过程中累积的一系列发展问题仍未得以彻底解决,在新的环境里,部分问题还有愈演愈烈之势,其核心问题在于政府、职业学校、企业等职业教育治理主体之间的关系尚未理顺,其根源在于政府、企业等治理主体在治理过程中存在的角色混乱、权力不清问题。因此,系统总结我国职业教育治理的经验,通过修订《职业教育法》的形式提供系统性解决方案是亟待解决的问题。

(二)《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》中政府权力的划分

《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》明确了“职业教育与普通教育是不同的教育类型,具有同等重要地位”,从法律层面确立了职业教育作为类型教育的属性。作为一种准公共产品,职业教育关涉公共领域和经济市场,涉及学校、企业、行业组织等各主体的利益诉求,因此,职业教育治理客观上需要重新调整各主体的权力划分。

1. 中央政府与地方政府间的纵向权力关系。
《修订草案》第十条指出“职业教育实行分级管理、

地方为主、政府统筹、行业指导、社会参与的管理体制”，从法律层面确定了地方政府在职业教育治理中的主导地位。《修订草案》明确了从中央到地方各级政府的权力：首先，中央政府建立国务院职业教育工作部际联席会议制度，进行职业教育工作的宏观统筹和部署职业教育改革创新重大事项，主要包括：一是统筹协调全国职业教育资源，协调国内外、国内不同地区、不同行业的职业教育资源，建立反映职业教育特点和功能的统计和信息管理体系；二是制定职业教育发展的制度，如建立健全国家资历框架制度、产教融合型企业认定制度、职业学校学生实习安全风险管理制度、学生的奖励和资助制度等，规范引导职业教育各方面的工作；三是掌握本科层次职业教育学校的审批权。其次，《修订草案》强化了省级政府的权力：第十条新增第四款“省、自治区、直辖市人民政府应当加强本行政区域内职业教育工作的领导”。一是将省级政府定位为中央政府职业教育政策的执行者，在国务院领导下，根据区域职业教育发展实际情况，细化并落实中央政府政策；二是将省级政府定位为本行政区域内职业教育布局调整的重要决策者，依托区域产业布局指导职业学校科学合理设置、调整专业，优化职业学校区域布局；三是赋予省级政府专科层次职业学校的审批权。再次，《修订草案》扩大并压实了县级及以上各级政府的权力与责任，县级以上各级地方政府还拥有举办职业学校、审批中等职业学校、建立职业学校质量评价体系的权力，县级政府也是推动区域职业教育发展的核心主体，拥有设立中等职业学校的权力，承担县域职业教育发展的主要责任。

2. 政府与社会主体间的横向权力关系。职业教育的治理不能过于依赖政府，而是要发动职业教育利益相关主体积极参与。《修订草案》第七条新增“推进多元办学，发挥企业的重要办学主体作用，支持社会力量广泛、平等参与职业教育”，重点强调企业的办学主体地位，体现各社会主体地位的平等性，并依据各自职责分工参与职业教育办学。办学主体

的平等性和多元化是政府角色改变的重要标志。

首先，建立职业教育治理体系的关键是参与权、决策权的调整，政府应邀约更多社会主体参与职业教育治理过程，使其在更多管理事务中拥有更高层次的决策权。“国务院职业教育工作部际联席会议制度”明确了中央政府参与职业教育办学的具体部门，解决了主体不清、权力不明的问题，强化统筹协调，形成工作合力。“建立国家职业教育指导咨询委员会”，由宏观管理、行业企业、职业院校、学术研究等多个领域的人士组成，企业、职业院校等主体的决策参与权得到了法律许可和保障，政府作为唯一决策者和决定者的状况得以改变。随着多元主体参与到职业教育决策过程，政府的决策能力演化为有限的、参与决策权，多元主体参与决策的机制有利于提高决策的科学化水平。

其次，在政府与市场主体的关系上，行业协会成为职业教育治理的重要责任主体，是职业教育的准公共产品属性与现代化诉求^[6]。虽然我国行业组织的成熟度有所欠缺，职业教育的健康发展仍离不开行业组织的深度参与。《修订草案》明确了行业组织在职业教育办学中的权力：一是拥有举办或联合举办职业学校、职业培训机构的权力；二是拥有参与或者根据授权制定行业职业教育相关标准、开展人才需求预测及职业生涯发展研究的权力；三是接受政府的委托，对职业学校办学水平及质量进行评估的权力。从《修订草案》中我们不难看出，行业组织承担着沟通协调、监督评价等权责，在职业教育治理的地位更加重要且关键。职业教育作为类型教育最显著的特征就是职业教育比普通教育更加直接地参与区域经济和产业发展、更加直接地参与社会生产^[7]。法案同时赋予了企业参与办学的平等地位：一是新增了利益驱动机制，《修订草案》的一大亮点便是为推进产教融合、校企合作做出了一系列规定，对深度参与产教融合、校企合作，且在职业学校办学和深化改革中发挥重要主体作用的企业予以奖励，并对产教融合型企业进行奖励，进而有效

激发企业参与办学的积极性;二是压实了企业办学的权责,企业不仅需要承担举办职业学校、职业培训机构等责任,还要积极参与建设产教融合实训基地、学徒培训、学校管理、教育质量评价等事宜,企业参与职业教育治理的权责范围显著扩大。

再次,在政府与职业院校的关系上,《修订草案》第三十三、三十四条对职业院校自主办学的权限进行了详细规定:一是规定职业院校实行党基层组织领导下的校长负责制,支持校长独立负责地行使职权;二是在具体学校事务上,要真正扩大和落实职业院校的办学自主权,就应该在职业院校专业设置权、收费定价权、招生自主权和民办职业院校的准入权方面取得突破^⑧。在专业设置、人才培养方案制定、教材选用和编写等方面《修订草案》赋予了职业院校依法自主管理的权力;收费定价权在此次法案修订中并未提及,为防止职业院校“乱收费”现象的发生,职业学校仍需按照国家规定的收费标准和办法收取费用;在招生自主权上,职业高等学校可以以“文化素质+职业技能”成绩为基本依据,自主确定录取标准和录取方式。民办职业院校的准入权虽然未被放宽,但地方各级政府应采取购买服务等措施对其办学予以扶持。综上所述,《修订草案》赋予职业院校的办学自主权大幅增加,职业院校可以根据自身实际来自主决定并开展教育教学活动。

三、政府权力的演变历程、演变逻辑

古人云,“善政必简”。推进职业教育治理现代化就需要从政府划清权力边界,全面落实简政放权开始。目前,职业教育治理改革最迫切需要解决的问题就是为政府减负,重新划分调整政府在职业教育领域的公共权力。

(一)政府权力配置的演变历程

从《中华人民共和国职业教育法》到《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》,政府在职业教育治理的权力不断被精简,逐渐分权到各级地方政府及社会主体,其演变可归为纵向与横向两种转移关系。

1.纵向权力关系:由中央政府“集中管理”到地方政府“分权治理”。“分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的管理体制赋予各级政府更多职业教育治理的权力,一是统筹权和决策权的下放,各级政府尤其是省级政府的统筹权与决策权增强,权力角色多元化。省级政府不仅是中央政府职业教育政策的贯彻者,还是省域职业教育制度的制定者、下级政府职业教育的引导者与监督者。虽然主要决策权力依然被留在中央,地方政府主要是依托上级政府授权执行,但省级政府的权力变大,掌握着区域职业教育发展的统筹权、指导权、决策权;二是审批权的下放,除本科层次的职业学校须由中央政府审批外,其他各类职业学校的办学审批下放到各级政府,不同层级的政府部门负责不同级别的审批工作。在中央政府的统一领导下,地方政府拥有了更多发展职业教育的自主权,能够充分调动各级政府开展职业教育工作的积极性,并促进职业教育的发展能够因地制宜,因域施策,有助于实现职业教育为区域产业发展培养技术技能人才的目标。

2.横向权力关系:由政府“全面管理”到社会主体“多元共治”。职业教育的特点决定了其分权的主体不仅包括地方政府,还涉及职业学校和企业、行业组织等市场主体。《修订草案》尤其重视政府权力向社会主体的分散转移,将原先由政府“一把抓”式的管理模式逐渐变为政府、学校、市场等共同参与的多元共治的模式。政府以服务 and 保障作为工作重心,从作为办学资源的垄断性提供者及事无巨细的管理者转变为学校自主办学的保障者^⑨;企业、行业组织确立了民主、平等参与职业教育治理的地位,参与职业教育治理的权利和职责更加清晰;职业院校掌握了部分办学自主权,能够贴近社会需求,根据市场变化及时调整教育教学策略,职业教育的适应性得以增强。政府治理职业教育的方式由“全面管理”转变为“宏观协调”和“支持引导”,综合运用法律法规、政策制度、财政拨款等工具,通过间接调控的方式引导和支持职业教育的改革与发展。

(二)政府权力演变的逻辑

1.权力转移的内容:以决策权、办学权与管理权为主。无论是政府内部的权力转移,还是政府外部的权力分散,决策权、办学权与管理权均是政府权力转移的内容。在决策权的演变中,地方政府掌握了区域内职业教育事务决策的权力;职业院校、企业等主体代表能够通过国家职业教育指导咨询委员会,行使参与决策的权力。在办学权的演变中,省级政府能够根据区域内布局指导职业院校办学,县级以上各级政府由原来的“应当举办职业学校”变为“参与举办”;并赋予企业办学的权利,企业获得了“参与办学能够抵免附加的奖励”;在管理权的演变中,省级政府的权力涵盖了职业学校整体布局的宏观指导与管理;职业学校则从微观层面出发,根据产业需求,在专业设置、人才培养方案制订、教材选择、修业年限调整等方面自主管理。

2.权力转移的方式:来自法律的授权。随着我国职业教育的不断发展,《职业教育法》的部分规定难以适应职业教育工作的规范和指导。教育部分别于2011年、2016年提出修订征求意见稿,但因部门间未达成一致意见使得法律修订的工作而难以为继,职业教育法修订草案的起草工作于2016年正式完成。在此期间,中央政府制定出台了多部职业教育重磅文件,由于缺乏法律的刚性与强制性,实施的效果难言理想。法律是国家意志和公共意志的体现,《修订草案》集中了我国职业教育政策文件最先进的内容,并首次以法律形式正式承认了中央政府、地方政府、职业院校、企业、行业组织等主体的地位与权力划分,通过法律手段保障职业教育治理过程中权力配置的规范化与科学化,确保了权力转移的效力。

3.权力转移的路径:纵向转移与横向转移的结合。“推进多元办学,支持社会各种主体广泛参与职业教育”是此次职业教育法进行修订的核心要旨。政府在统筹发展职业教育中承担主导责任,这并不意味着所有事务完全由政府亲力亲为,跨界特征决

定了职业教育从“单中心”治理到“多中心”治理^[10]的必然性。治理现代化致力于建立多元主体协商、政策规制保障的现代职业教育治理网格^[11]。各参与主体的恰当分权是治理网格建立的重要前提,而权力转移路径的选择是实现权力有效转移的重要前提。我国政府职业教育治理权力的转移是按照纵向转移与横向转移相结合的路径实现。

政府间的权力转移主要通过纵向路径实现。《修订草案》对职业教育治理权力进行了划分,中央政府保留了宏观统筹的权力,省级政府强化了区域职业教育的领导、统筹权力,县级以上人民政府的办学审批权、制度建设、质量评价等方面的权力得以增强。政府职业教育治理权力的划分体现了纵向梯度与层级,能够结合各级政府的优势,实现了不同级别政府间权力的接力式转移,有助于政府间协同效应的发挥。

政府向社会主体的权力转移依靠横向路径实现。行业、企业和职业院校等社会力量是职业教育发展的重要依托力量,职业教育治理现代化的实现离不开政府赋予社会主体相应的权力,依据职业教育治理现代化的需要赋予不同主体相应的权力,《修订草案》从法律层面把企业、行业从治理结构中的边缘位置拉向中心,政府通过简政放权减少对职业教育的直接干预,例如,明确企业举办职业教育的权力、扩大职业院校办学的自主权,使各主体能够按照职业教育治理的诉求进行赋权,使各主体的权力能得尽得,为各尽其责奠定基础。

四、政府职业教育治理权力演变价值

(一)夯实职业教育类型特色形成的根基

职业教育作为一种教育类型,是不同于普通教育的准公共产品,具有整合性、跨界性与重构性的特征^[12],其办学模式及治理方式都要体现出职业教育的类型特色。《修订草案》释放的信号是,政府从顶层设计精准发力,在多个方面系统推进职业教育的类型教育转变的框架体系的架构,主要表现在:

其一,基于职业教育的整合性特征,职业教育整合经济发展需求与个性发展需求,关注社会各类人群接受职业教育以及就业和创业的需求^[2]。在此基础上,政府应重点支持建设高水平职业高等学校、设立实施本科层次职业教育的学校、加强职业教育产教融合实习实训基地建设、推进国家学分银行等,以实现企业发展的经济性目标和学校人才培养的公益性目标的契合。其二,遵循职业教育跨界性的要求,政府放权给企业等市场主体,明确政府和市场在职业教育治理中的权力边界和责任担当,构建在中央政府领导下的地方为主、政府统筹、行业指导、社会参与的多元治理结构。其三,鉴于职业教育重构性的特征,根据时代的要求对原有制度进行重构,如政府建立国家资历框架制度、“文化素质+职业技能”的职教高考制度、企业和学校工作人员相互聘用、职业教育质量评价和督导评估制度、国务院职业教育工作部际联席会议制度等,从招生制度、教师聘用、办学质量评价等维度进行制度重构,夯实职业教育类型教育的基础。

上述维度的统合为职业教育向类型教育转变做了制度建设的前期准备,为策动职业教育向类型教育转变奠定了坚实的基础。

(二)提升职业教育治理的成效

职业教育治理谋求的是政府、职业院校、企业等多方主体利益诉求的满足,以达到共治的目的。通过将政府职业教育权力向不同的组织机构和市场主体的转移,使其获得参与职业教育治理的权力,从而调动多元主体参与的积极性。在职业教育治理过程中,多元主体的参与能有效提升职业教育决策的科学化水平,不同主体的利益诉求能够得到充分表达和平衡;多元主体共同办学,赋予企业、行业组织等市场主体平等的办学地位,增强企业等主体的角色意识,并采取适当的措施进行激励,能够充分激发市场活力,促使各主体将拥有的优质资源投入职业教育,进而使各主体根据实际情况更加灵

活地调控职业教育的发展,以治理效率的提高来推动职业教育的高质量发展。

五、政府职业教育治理权力演变价值实现的逻辑前提

政府职业教育治理权力演变的价值集中地体现在职业教育类型特征的确立以及治理现代化的实现。《修订草案》从法律层面对政府的权力作了原则性规定,并对实现职业教育治理现代化的总体框架设计提供了法律依据,然而,政府职业教育治理权力转变价值的实现还需要具备一些其他方面的条件。

(一)建立权力与责任清单制度,规范各级政府权力的有效运行

现代职业教育治理体系中多元治理主体之间不可避免地存在利益冲突,要处理好政府与学校、政府与市场以及各级政府之间的关系,政府就要坚决把该放的权力放掉,把该管的事务全部管好。虽然我国的职业教育法及各项政策对政府及市场主体具备的权力进行了规定,但当措施落实不力且难以实现预期目标时,政府部门容易越权管理,造成权力的重新集中,前期分权成效便化为乌有。因此,建立健全政府权力清单和责任清单是明确各级各类政府的权力,防止权力缺位和滥用的重要举措。以职业教育法相关规定为宏观指导,明确政府在职业教育治理过程中拥有的行政许可、行政处罚、行政监督等权限,在责任清单中明确与每项行政权力相对应的责任事项及其所依据的法律或规章的具体内容,确保政府按照权力清单的边界行使权力,切实履行好为职业教育服务的责任。

(二)保障企业权利实施,确立企业举办职业教育的主体地位

《修订草案》中特别指出要“发挥企业重要办学主体作用”,在法律层面确立了企业的主体地位;保障企业的权力的实施就需要进一步维护企业的主体地位。深化校企合作是推进我国职业教育长久发展的动力源泉^[3],夯实企业在职业教育中的主体地位,就要关注企业利益诉求的表达,并强化企业在

职业教育治理中的话语权。首先,需要通过建立企业权力清单,在法律的指导和规范下,细化企业参与职业教育治理的范围与方式,监督其权责的落实情况;其次,各级政府应根据区域职业教育发展的实际情况,落实职业教育法的配套政策,建立并落实相应的激励制度,以切实有效的激励机制提高企业参与的积极性。

(三)完善学校内部管理制度,推动职业院校高质量发展

职业院校是职业教育治理实施最重要的载体之一,要实现职业教育治理现代化,关键是要实现职业学校内部治理的现代化。当前,职业院校办学自主权利不足与权力使用不充分的问题并存。《修订草案》规定了职业学校依法自主管理的范围,但职业学校的内部管理的现状与职业教育治理现代化的要求差距甚大。建立并完善职业院校的内部管理制度是实现职业教育治理现代化的重要前提:一方面要在学校内部建立健全微观的校内规章制度,首先,结合职业院校自身实际,制定个性化章程,以章程为遵循,充分落实和有效运用法律赋予职业院校的办学自主权;其次,健全学校教职工代表大会制度,教职工行使民主权利、参与学校民主管理,充分吸取基层教职工人员对学校发展的意见和建议。另一方面要建立完善理事会制度,积极引导行业企业的代表参与学校管理和监督,实施校务公开和民主监督。职业院校要主动积极推进内部管理制度改革,使其提供的人才规格更好地适配市场需求,通过抓办学质量来提高职业教育的市场竞争力。

《修订草案》对政府在职业教育治理过程中权力进行了重新划分,重新定位了政府和市场各主体的角色,构划出一幅平等、有序、和谐的多主体共治的图景。唯有政府和市场按照法律规定,在市场规律下各司其职,才能保证政府到位而不缺位越位,构建一种合理有序的多主体协同治理关系,为职业教育发展营造良好的环境,为进一步实现职业教育治理现代化提供保障。

参考文献:

- [1]邓小华.职业教育治理现代化的中国逻辑[J].中国职业技术教育,2019(10):51-58.
- [2]宋世明,王君凯.我国政府机构改革历程与取向观察[J].改革,2018(4):39-46.
- [3]范国睿,孙闻泽.改革开放40年教育体制机制改革的历史与逻辑分析[J].教育研究,2018,39(7):15-23+48.
- [4]孙长远.我国政府的职业教育发展责任探究[D].天津:天津大学,2017.
- [5]李建伟.中国经济增长四十年回顾与展望[J].管理世界,2018,34(10):11-23.
- [6]贾旻.行业协会参与现代职业教育治理的合理性探析[J].中国高教研究,2016(2):106-110.
- [7]李新生.关于《中华人民共和国职业教育法》修订内容的理性反思[J].现代教育管理,2021(9):122-128.
- [8]孙长远,庞学光.关于落实和扩大职业院校办学自主权的若干思考[J].现代教育管理,2017(3):96-100.
- [9]王有升.中国教育治理体制的历史演变、现实问题与改革动力探析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2016,55(6):167-174.
- [10]肖凤翔,邓小华.“多中心”理念下职业教育治理主体的角色定位——“中和位育”思想的启示[J].高校教育管理,2018,12(2):66-73+124.
- [11]李进.论现代职业教育体系的治理现代化[J].中国高教研究,2014(11):19-24.
- [12]姜大源.跨界、整合和重构:职业教育作为类型教育的三大特征——学习《国家职业教育改革实施方案》的体会[J].中国职业技术教育,2019(7):9-12.
- [13]肖凤翔,王珩安.权利保障:突破校企合作“壁炉现象”的企业逻辑[J].江苏高教,2020(9):105-110.

责任编辑 韩云鹏

职教论坛/2021.12 25