

# 组织合法性理论视角下我国企业办职业院校的 “合法性”构建历程、困境与获取策略

张盼盼, 马君

**[摘要]** 企业是新时代举办职业院校的重要主体和有效力量,合法性问题是影响其办学行为的重要因素之一。新中国成立以来,企业办职业院校经历了合法性确立、合法性危机和合法性再生三个阶段。当前企业办职业院校在规制合法性、规范合法性和认知合法性等方面仍然面临着诸多困境。为此,需要采取适应型、选择型和操控型相结合的多样化策略,最大限度地谋求合法性,拓展企业办职业院校的生存发展空间。

**[关键词]** 企业办职业院校;组织合法性;困境

**[基金项目]** 2019年国家社科基金教育学西部项目(国家一般)“企业作为职业教育重要办学主体的发展变迁与制度重构研究”(项目编号:XJA190287,主持人:马君)

**[作者简介]** 张盼盼,硕士,石家庄邮电职业技术学院讲师;马君,博士,陕西师范大学教育学院教授。

中图分类号:G710 文献标识码:A 文章编号:1004-9290(2023)0007-0073-09

在我国,企业始终是举办职业院校的重要主体之一<sup>①</sup>。近年来,随着职业教育进入改革发展的黄金期,进一步推动企业办职业院校成为促进产教融合、形成多元办学格局、构建现代职业教育体系的重要抓手。近年来,国家出台了《关于加快发展现代职业教育的决定》等系列政策文件,明确指出要“鼓励行业和企业举办或参与举办职业教育”,但企业在举办职业院校的实践中,由于法律政策不明晰、经费投入无法保障、社会不认同等原因,面临着较为严重的“合法性”困境。因此,要想企业能积极主动地举办职业院校,亟须破解企业办职业院校的合法性困境,帮助其获取更多生存和发展资源。本文以组织合法性理论为理论基础,梳理了企业办职业院校的发展历程和研究现状,对其面临的合法性困境进行深入分析,并提出企业办职业院校的合法性资源获取策略。

## 一、合法性的内涵

近年来,“合法性”概念被越来越多地用来

分析社会组织的存在发展问题。学者们关于合法性的认识在不断地动态演化,对合法性问题的讨论最早可追溯至古希腊时期,苏格拉底、柏拉图、亚里士多德等基于统治的角度讨论了制度和城邦政治的合法性。随后学者们一直零散地使用和讨论合法性问题,直至20世纪,马克斯·韦伯才对其进行了系统阐述,他认为合法性是人们对权威和命令的服从<sup>[1]</sup>;帕森斯将合法性阐释为基于共享的或共同的价值对卷入社会体系之中的行为进行的评价<sup>[2]</sup>;哈贝马斯认为合法性意味着某种政治秩序被认可的价值以及事实上的被承认<sup>[3]</sup>。新制度主义学派将合法性引入社会组织研究,迈耶提出组织要具备合法性,即在社会认可的基础上建立一种权威关系<sup>[4]</sup>;迪玛奇奥和鲍威尔进一步指出,制度通过激励机制可以鼓励组织去采纳社会认可的做法,进而获得合法性<sup>[5]</sup>;萨奇曼认为合法性是在特定的信念、规范和价值观等社会化建构或系统内部,对行动是否合乎期望的一般认识和假定<sup>[6]</sup>。

从概念演变来看,“合法性”有广义和狭义之分,广义的合法性不仅包括法律制度的作用,还包括文化制度、观念制度、社会期待等对组织的影响。基于广义视角,学者们对合法性进行了不同分类:二分法角度,赵孟营等将合法性分为内部和外部合法性<sup>[7]</sup>,段华洽等分为实质和形式合法性<sup>[8]</sup>;三分法角度,斯科特将其分为规制合法性、规范合法性和认知合法性<sup>[9]</sup>,朱兴涛将其分为政策合法性、社会合法性和内部合法性<sup>[10]</sup>;四分法角度,高丙中从社会、行政、政治和法律维度进行划分<sup>[11]</sup>,张家军从法律性、有效性、公众性、正义性进行划分<sup>[12]</sup>。本文从广义的角度讨论企业办职业院校的合法性问题,采用了认可度较高的斯科特分类方法,即合法性分为规制合法性、规范合法性和认知合法性。其中,规制合法性强调法律规章制度的认可,规范合法性要求符合社会价值观和道德规范,认知合法性侧重共有的知识、信仰和意义框架<sup>[13]</sup>。

关于合法性获取策略,一般认为,凡是组织为了获得生存发展空间而采取的系列行动或策略统称为合法性策略,具体可分为适应型策略、选择型策略和操控型策略。适应型策略指组织遵循已有的法律制度、价值规范、认知逻辑等而被社会接受;选择型策略指组织主动选择利于发展的环境来经营而寻求合法性;操控型策略指组织操控现有的规则、规范、理念等来实现合法性<sup>[14]</sup>。

## 二、我国企业办职业院校的“合法性”构建历程

新制度学派的代表人物迈耶(John Meyer)指出,各种组织在发展过程中同时面临技术和制度两种环境,制度环境要求组织服从合法性机制,采用广为接受的组织形式和做法<sup>[15]</sup>。因此,寻求合法性是企业办职业院校过程中面临的重要问题。新中国成立以来,企业办职业院校的合法性状况不断演变,根据其构建背景及获取程度,可将企业办职业院校的发展历程分为合法性确立、合法性危机和合法性再生三个阶段。

### (一)合法性确立阶段:计划经济下具备天然合法性(1949—1965年)

新中国成立后,国家高度重视职业教育,中等专业技术教育机构得到蓬勃发展。1951年8月,周恩来指出“中等技术学校由各业务部门或企业单位办理,教育部检查指导”<sup>[16]</sup>。1953年,国家开始实施第一个五年计划,需要大量技术人员和工人,许多大中型企业举办了技工学校,为本单位培养人才。据统计,这一时期在国家计划经济管理体制下,70%的技工学校和大部分的中等专业学校是由企业举办的<sup>[17]</sup>。企业成为职业院校的重要办学主体,具备天然合法性。

一是具备强力有效的制度保障。1952年政务院下发《关于整顿和发展中等技术教育的指示》,对中等技术教育进行整顿,并指出教育部门应与工矿企业、农场等加强联系,合作开展办学,鼓励企业参与职业教育。1954年劳动部下发《技工学校暂行办法》,提出技工学校由各产业主管部领导,各部根据具体情况,分别委托所属专业局(公司)或厂矿直接领导,以文件形式明确规定了企业对技工学校的领导权。1958年中共中央、国务院下发《关于教育工作的指示》,明确指出国家办学与厂矿、企业、农业合作社办学并举,形成政府主导、企业充分参与的办学管理体制。1963年中宣部下发《关于调整初级中学和加强农业、工业技术教育的初步意见(草案)》,提出要发动各厂矿企业来办一批职业院校,企业成为城市职业院校的重要举办力量。在上述系列文件指导下,企业办职业院校获得了强有力的政策支持,大批企业办学校蓬勃发展,为新中国成立初期国民经济发展提供了有力的人才支撑。

二是得到社会及公众认可。新中国成立初期,国家面临着重重困难,既要巩固和扩大革命成果,又要逐步恢复民生、开展社会主义建设。随着第一个五年计划156项建设工程的推进,各行各业亟须补充技术工人,举办职业院校培养技术工人成为大中型企业满足本系统用工需求的重要手段。同时,企业举办职业院校还具有

紧密联系生产实际的优势,企业与学校形成了资源共享、优势互补的利益共同体。另外,计划经济体制下,不仅企业的生产经营由国家计划安排,劳动者也统一由劳动机构分配落实工作岗位。而进入中专和技校等职业院校的学生,意味着完成了招干和招工的手续,并且就读期间免缴学费、享受人民助学金,这对于广大受教育者具有巨大的吸引力,企业办职业院校进一步获得了学生及家长的认同。

三是形成规范专业的运作机制。1951年,政务院颁布《关于学制改革的决定》,标志着以中专和技校为主体的中等专业技术教育体制形成。随后国家下发了《中等技术学校暂行实施办法》《中等专业学校章程》《技工学校暂行办法》等文件。在此背景下,企业办职业院校进入规范化阶段。从教学来看,学校形成了包括理论教学、课外作业、生产实习、毕业设计在内的教学环节,并对生产实习做出专门规定,明确生产实习的时间占理论教学时间的25%~35%,企业要派专家负责生产实习的指导,体现出鲜明的职业教育特色。从管理来看,学校形成了较为完备的管理体制,组建了学科委员会,负责审查授课计划、研究教学方法、组织集体备课等。学校每年根据主管部门制定的教学计划和教学大纲,编制授课计划和生产实习计划,有计划、有秩序地组织教学工作。这一时期,规范专业的办学机制使得教育质量处于较高水平,较好地满足了国民经济的发展需要。

(二)合法性危机阶段:政治运动及体制改革导致合法性弱化(1966—2002年)

1966—2002年,我国经历了“文化大革命”、改革开放、国企改革等系列变化。这个时期是我国职业教育曲折发展的阶段,也是企业办职业院校合法性减弱、甚至丧失的阶段。

一是“文化大革命”取缔职业院校。1966年,党的八届十一中全会通过《关于无产阶级“文化大革命”的决定》,指出在教育领域搞“斗、批、改”的教育革命,各级各类学校卷入政治运动。各地的中等技术学校有的改为工厂,有的

干脆下马不办。同时,生产秩序的打乱使得原有的分配就业制度失灵,上山下乡成为国家缓解就业压力的手段和绝大多数中学生的出路,这就使得为企业培养技术人才的职业院校丧失了存在的意义。到20世纪70年代初,国家开始恢复高考招生和教学,有的地区恢复或举办了一些中等技术学校,但既无专职教师、校舍和实习场地,也缺乏教学计划、授课教材,基本上处于无序状态。

二是改革开放推动职业教育恢复。“文化大革命”结束后,我国进入改革开放的新时期,经济发展对技术人才的需求再次显现出来,促进了职业教育的恢复发展。1980年,教育部、国家劳动总局下发《关于中等教育结构改革的报告》指出,应当实施国家办学与业务部门、厂矿企业、人民公社办学并举的方针,提倡各行各业办职业(技术)学校。这是改革开放后首次明确大力发展职业教育的教育方针,以文件的形式肯定了企业办职业院校的做法,此后企业开始恢复举办职业院校。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》发布,将大力发展职业教育作为教育体制改革的一个重点,强调要充分调动企事业单位和业务部门的积极性,鼓励集体、个人和其他社会力量办学,提倡各单位和部门自办、联办或与教育部门合办各种职业技术学校。这成为新时期指导我国职业教育发展的纲领性文件,企业作为办学主体的职业院校办学模式得以恢复,但事实上这一阶段企业在职业教育领域的地位和作用被明显弱化<sup>[18]</sup>。

三是体制改革剥离职业院校。这一时期的改革主要包括教育管理体制改革和国有企业改革。教育管理体制改革方面,1998年《关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》规定国务院9个部委所属的全部中专和技校移交地方管理;1999年《关于进一步调整国务院部门(单位)所属学校管理体制和布局结构的决定》将391所中专和技校转为地方管理。行业部门和职业院校的紧密联系被切断,行业在职业教育管理中的角色缺失,校企关系开始“冷淡”。国有企业

改革方面,1986年国有企业进入依法经营、自负盈亏的改制阶段。《国家经济贸易委员会关于一九九六年国有企业改革工作的实施意见》《关于若干城市分离企业办社会职能分流富余人员的意见》《关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见》等系列文件出台,客观上导致一批国企开始剥离所办的职业院校。此时对国企而言,盈利成为主要任务和根本目的,其所办的职业院校既无营利能力又需经费投入,再加上企校分离的政策导向,导致多数国企办学意愿严重降低,办学经费投入减少,企业所办的中专、技校或者转制,或者干脆停办下马。

(三)合法性再生阶段:国家战略引导合法性重建(2003年至今)

随着我国经济转型升级发展,职业教育与产业企业“两张皮”的问题越来越突出,产教融合始终处于低层次水平,不能很好地为经济发展提供所需的技术技能人才。因此,深化产教融合、校企合作被提升到了国家战略层面,我国开始着力引导企业参与职业院校办学。

2002年《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》指出,要形成政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与的办学格局。随后《国务院关于大力发展职业教育的决定》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《关于加快发展现代职业教育的决定》《国家职业教育改革实施方案》等系列指导性文件都强调要引导企业举办或参与职业教育,这意味着企业办职业院校的行为得到国家战略层面的认可和支持。同时,各项利好政策相继出台,如规定举办职业院校的企业在土地使用等方面享受税费优惠,教育费附加和地方教育费附加要按规定返还;推出企业人员与学校教师相互兼职兼薪制度;开展产教融合型企业认证,对相关企业给予组合式激励。可见,国家和政府层面对于企业办职业院校是持鼓励和支持态度的。

与此同时,行业企业重新意识到产教融合、校企合作的价值。一方面,国家密集出台文件反复强调校企合作理念,为行业企业参与职业

教育提供了指向性。另一方面,随着技术变革、产业转型升级,行业企业亟须从职业院校获取高素质的技术技能人才满足用人需求,为企业参与职业教育提供了一定的动力和意愿。但反过来看,如此密集的政策恰恰反映出目前企业参与职业教育的积极性不高、现状不乐观。总体来看,由于具体的配套政策缺失、企业营利诉求与办学公益性冲突、管理机制体制障碍等多重原因导致企业在参与职业教育办学中存在着种种困难,合法性水平较低,活力无法释放。

### 三、企业办职业院校的“合法性”困境

合法性问题是企业在举办职业院校过程中的根本问题,只有保证企业办职业院校的合法性,才能为其生存和发展获取足够空间。新中国成立以来,企业办职业院校积累了丰富的实践经验,但仍在规制合法性、规范合法性和认知合法性方面面临着种种困境。

#### (一)企业办职业院校的规制合法性困境

规制合法性困境具体表现为企业办职业院校的主体制度不清和配套制度缺失两个方面。

一是企业办职业院校的主体制度不清。目前,现行的法律法规虽然鼓励企业参与职业教育,但存在着身份界定不清、权利义务不对等、条款笼统概括等问题。首先,对企业办职业院校的身份界定不清,现行的《教育法》《职业教育法》《职业院校校企合作促进办法》都未提及企业所办职业院校的身份问题,《民办教育促进法》仅将企业利用非国家财政性经费办的职业院校界定为民办院校,而对于国企举办职业院校的法律身份没有进行规定,仍处于公办和民办的模糊地带。其次,对企业办职业院校的权利义务规定不对等,《职业教育法》作为职教领域的根本法,2022年修订后也仅在第九条、二十四条、五十五条等条款中对企业举办职业教育的义务进行了规定,但对于其享有的权利缺乏相关规定,如企业如何取得办学收益、教师能否给予编制待遇、经费投入如何保障等均未被提及。另外,现行相关法律条款过于笼统概括,缺乏具体性和可操作性,如《职业教育法》第九条

仅倡导性地提出“国家发挥企业的重要办学主体作用,推动企业深度参与职业教育,鼓励企业举办高质量职业教育”,并未对主体进行明确详尽的责任奖惩等规定。

二是企业办职业院校的配套制度缺失。具体表现为横向制度衔接不良和纵向制度贯通不畅。横向衔接方面,《义务教育法》《高等教育法》等教育内部法律对职业教育并未明确提及,教育法律之间的对接性不强。同时,在企业办职业院校的管理体制、师资管理、职业资格认定、经费保障、办学激励等方面,缺乏相关配套的单行法律,办学过程中很多现实问题无法得到规制和解决。另外,规范约束企业行为的《劳动法》《公司法》和《企业法》等外部法律并未涉及企业举办职业院校的内容,仅对企业开展职业培训一笔带过,这对于企业办学行为无法起到支撑和鼓励作用。纵向贯通方面,中央提供的制度多为原则性和笼统性的内容,缺乏明确性和可行性的规制,这导致大多数地方政府缺乏制定明确细则的动力,规章内容往往是中央制度的重复,并未根据本地实际情况进行制度创新。如,《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提到“鼓励上市公司、行业龙头企业举办职业教育,鼓励各类企业依法参与举办职业教育”,但没有详细说明具体的操作细则,河北省(2021年)、安徽省(2021年)、湖北省(2022年)等出台的本省实施意见中完全采用了上述表达,并未进行细化调整优化,制定出具体可行的落地政策,无法有效指导和激励企业办学。

### (二)企业办职业院校的规范合法性困境

规范合法性困境具体表现为:政府对企业举办职业教育的定位不清导致企业难以发挥办学主体功能、企业自身的发展逻辑导致其办学积极性较低、企业办学质量无法保证导致社会公众信心不足。

一是政府定位不清导致企业难以发挥办学主体功能。近年来,国家出台了《关于加快发展现代职业教育的决定》《国家职业教育改革实施

方案》《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》《关于深化产教融合的若干意见》《职业院校校企合作促进办法》等系列文件,强调进一步深化产教融合,健全多元办学格局,鼓励行业企业举办职业教育。但是在实践中,地方政府对于引导企业办学没有具体办法,对于企业办职业院校没有赋予相应的权利和资源,导致其难以开展有效的人才培养活动。以经费投入为例,目前,国有企业办职业院校的生均拨款制度并未建立,有的省份拨付部分额度,有的省份不予拨付<sup>[19]</sup>;民企办职业院校仅享受优惠扶持政策,不享受国家生均拨款。此外,政府在购买服务扶持企业办学方面也并不充分,如,山东省2021年政府购买服务指导性目录中仅将义务教育、学前教育普惠性服务等列入购买范畴,企业办职业院校无法获得政府购买服务支持,企业办学经费保障不足。

二是企业自身的发展逻辑导致其办学积极性较低。追求营利是一切企业的准则。对国企来说,以净利润、利润总额、营业收入利润率等为主的业绩考核是其经营活动的指挥棒;对民企来说,在融资难、税费高等现实情形下,通过营利谋求生存发展是其核心任务。在当前政策环境下,多渠道的经费投入机制和完善的补偿激励机制尚未建立,企业办职业院校主要依靠企业自身投入办学经费,但企业与学校不再是计划经济时代的利益共同体,办学成效不仅服务于企业,更多的是被当地经济发展所共享,这种成本大于收益的办学行为与企业上述的经营目标出现明显的相悖,直接影响了国企的绩效考核和民企的生存发展。因此,企业办职业院校的意愿不强,即使一些国企正在举办职业院校,许多管理者和内部人员依然认为企业办学校缺乏合理性和必要性,应该将职业院校进行剥离。

三是企业办学质量无法保证导致社会公众信心不足。近年来,我国中高等教育进入买方市场时代,学生及家长逐渐转变为教育的消费者,企业办职业院校和公办学校都成为升学的

选择。但企业办职业院校在具体实践中存在基础设施差、教学不规范、教师不稳定等问题,导致社会公众对其信心不足。首先,企业办职业院校的经费来源比较单一,特别是民办职业院校,经费来源主要依靠学费收入,使得这些学校办学经费紧张,在校舍建设、实训基地、实训设备等方面难以投入足够的资金,无法保障质量。其次,为了追求规模扩张、获取学费收入,这些学校往往盲目跟风设置热门专业,在教学中存在教学内容过于理论、实操技能教学不足、教学大纲任意修改、实习实训时间压缩、教学改革和研究匮乏等教学不规范的硬伤。另外,由于教师在薪资水平、社会保障、职称评审等方面无法与公办院校教师享受同样待遇,企业办职业院校的教师流动性很大,许多教师将其作为事业发展的跳板,严重影响了教育教学质量。

### (三)企业办职业院校的认知合法性困境

认知合法性困境具体表现在:文化传统制约、社会环境歧视和利益相关者不认同等方面。

一是文化传统制约。在以儒家文化为主流的中国社会,职业教育一直受到歧视。首先,认为工人阶层地位低,在我国发展历史中,社会阶层被划分为士农工商,与职业相关的农工商阶层位于“士”阶层之后,读书、科举、做官成为封建社会人们趋之如鹜的选择,农工商劳动者被视为下等阶层。其次,认为教育目标不包含技术人才培养,“学而优则仕”的观念在我国有着悠久稳定的历史,传统教育观念中,教育要培养的是从政的劳心者和治国的君子,而不是从事生产劳动的技术技能人才,只有无法进入“仕”途的人们才会选择成为技术技能人才。最后,教育内容忽略技术技能,自汉代儒家文化占据统治地位以来,传统教育始终以文化历史和伦理道德为教学内容,忽视劳动技术和操作技能的培养,这长久地影响了我国的教育传统。在上述文化传统的作用下,社会公众始终无法对职业教育和普通教育一视同仁。

二是社会环境歧视。尽管国家一直倡导大力发展职业教育,但在具体实践中始终存在着

各种无形歧视。首先,职业教育作为类型教育的地位尚未完全确立,以招生为例,职业院校招生通常只能在本科招生完成之后,考分达不到普高的学生才进职高,职业院校成为招收差生的代名词,这让很多民众形成了职业院校等于质量低下的刻板印象。其次,职业院校毕业生受到学历歧视,许多单位在招聘时一味设置学历门槛,直接将职业院校毕业生拒之门外;即使就业后,职业院校毕业生也面临着薪资待遇低、福利保障差、职位升迁难等窘况,这使得职业教育在公众心中的形象较差。另外,职业院校毕业生在身份落户、事业单位招聘、公务员报考、职称评审等方面无法享受与普通院校毕业生同等待遇(虽然在新职业教育法中作了相关规定,但效果如何目前还无法做出评判),这反映出职业教育被社会认为是一种更低层次的教育。

三是利益相关者不认同。企办职业院校的生存和发展依靠于学生、家长、教师等利益相关者的认可、参与和支持,目前来看,企办职业院校并未获得上述群体的广泛认同。就读职业院校是绝大多数学生考试失败后退而求其次的选择,超过半数的学生存在自卑情结<sup>[20]</sup>,并不认可职业教育,尤其是企业举办职业教育。学生家长由于“职业教育是低层次教育”刻板印象和“职业教育跨越教育界和产业界”认识空白的双重影响,不愿意将孩子送到企办职业院校。而企办职业院校的教师由于无法享受和公办院校教师相同的地位待遇,对企办职业院校的教师身份缺乏认同感和自豪感,一旦有机会,更愿意寻求其他出路。这些核心利益相关者不认同和随之衍生的行为模式,势必会制约企业办职业院校的发展。

### 四、企业办职业院校“合法性”获取的策略选择

企业办职业院校的“合法性”是不断演变发展的,面临不同类型的合法性困境,应采取适应型、选择型和操控型相结合的多样化策略,最大限度地谋求合法性,拓展企业办职业院校的生存发展空间。

(一)以适应型策略为基础构建合法性身份,保证生存场域

企业办职业院校首先要考虑能否顺利生存下来,而适应型策略能够通过遵循已有的法规政策、价值规范和认知逻辑,帮助组织较好地完成合法性身份的构建,保证其得以生存。

第一,完成登记注册获取规制合法性。企业所办职业院校作为一种组织形式,除了要受到《教育法》《职业教育法》《民办教育促进法》《民办学校分类登记实施细则》等教育法规的制约,还要遵循国家及地方的《事业单位登记管理暂行条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》等规章的相关准入约束,这就要求企业在成立和运作职业院校过程中遵从这些制度文件,取得一张符合要求的“身份证”,从而获取政府赋予的规制合法性。企业办职业院校通常要先向相应政府提出筹设申请,上交证明资料,批准后进行筹设;完成筹设后,再提出正式设立申请,相应政府进行审批,审批通过后颁发办学许可证。民办院校在取得办学许可证之后,需要分类进行登记,即非营利性民办学校到民政部门登记为民办非企业单位或到事业单位登记管理机关登记为事业单位,营利性民办学校到工商管理部门办理登记。总体来看,企业经过复杂的筹备、申报、审批流程,完成登记注册的工作,就可以成为合法的社会组织,为获得政府购买服务和生存发展赢得机会。

第二,明确办学目标获取规范合法性。企业办职业院校的规范合法性来自对社会规范的遵从,其中,办学目标是否符合大众期望是其表现形式之一。绝大多数院校的目标比较明确,如北京电子控股有限责任公司举办的北京信息职业技术学院,办学目标是建成行业办学特色鲜明、产教融合充满活力、学科专业优势突出、人才培养质量优良、社会服务能力卓著、教育国际化成效显著的中国特色现代化高职院校;国网冀北电力有限公司举办的保定电力职业技术学院,办学目标是着力打造电力行业高素质技术技能人才培养基地、电力职教产教融合示范基地、电力职教产业化发展

创新基地,为经济社会发展、国家电网公司和电力行业发展提供强力支撑。这些办学目标涵盖了人才培养、企业支撑、社会服务等领域,响应了国家大力推动职业教育产教融合、解决技能人才培养供给侧矛盾的政策号召,得到政府的认可支持,强化了学校地位的合法性。

第三,广泛开展宣传获取认知合法性。鼓励企业办职业院校是新发展阶段职业教育发展的必然选择,是深化产教融合、校企合作的重要实践,其认知合法性的提升需要广泛宣传并在全社会形成普遍共识。职业院校要借助新闻媒体、学术交流、大型会议等渠道积极宣传自身的办学特色、培养模式、实践成效等,让社会公众了解企业办职业院校是当下政府大力支持发展的学校类型,让同行院校明确企业办职业院校的特有优势。同时,积极打造毕业生就业典型案例,形成扩大示范效应,对学生、家长最为关心的就业问题给以满意答复。如,隶属于中国邮政集团公司的石家庄邮电职业技术学院在全国率先推行订单式人才培养,现培养范围覆盖全国各省邮电企业,年输送毕业生2000余人,形成了“下得去、用得上、干得好、留得住、有发展”的毕业生品牌,得到了学生及家长的广泛认同。因此,广泛宣传能够帮助社会公众对企业办职业院校形成直观认知,提升其社会认可度。

(二)以选择型策略为驱动发展合法性内涵,获得实践领域

选择型策略是企业办职业院校获取合法性的重要手段,能够使得院校免受潜在的排斥,专业优势得以充分发挥,在更多的实践领域谋求获得合法性支持。

第一,承接政府项目获取规制合法性。正如前文所言,企业所办的职业院校在现实中身份模糊、地位尴尬,无法与公办院校享有同等的地位待遇。而能够承接政府项目对院校而言具有重要意义,不仅能够获得项目资金支持、增加经费收入,更是获得政府认可的象征和标志,反映出院校获得了较为有效的规制合法性,能够增加社会及公众对其的信任程度。如近年来国家推出

了“创新发展行动计划”“双高计划”“提质培优计划”等,企业办职业院校要积极申报,参与承接政府项目,如山东商业职业技术学院通过“双高计划”获得中央财政5 000万元支持资金,同时当地政府也有配套资金支持,这对于改善办学条件、提升办学水平具有显著作用。由此可见,承接政府项目使得企业办院校发展更具优势。

第二,专业化发展获取规范合法性。院校进入发展稳定期后,要通过专业化运营管理来获取规范合法性。首先,要建立完善的管理体系,包括教育教学制度(如,教学运行管理、专业课程建设、教学质量、创新创业、技能竞赛、校企合作等),学生管理制度(如,学籍管理、就业指导、资助管理、评奖评优等),综合管理制度(如,会议管理、公务接待、信访处理等),教师管理制度(如,教师发展、人员考核、劳资保险等)和财务管理制度、资产管理制度等。其次,要加强专业化队伍建设,引进既懂教育又懂技术的专业人才,提升其薪资待遇水平,打破以年轻毕业生和企业兼职教师为主的现状,形成高素质的双师型教师队伍,为学校发展提供良好的人力资源保障。再次,要充分利用政策降低办学成本,如积极申请产教融合型企业认证,按照《关于调整部分政府性基金有关政策的通知》规定,被认定为产教融合型企业,可按投资额的30%抵免该企业当年应缴教育费附加和地方教育附加。

第三,寻求文化契合获取认知合法性。为进一步获得接受和信任,企业在办职业院校的过程中,可以积极寻求与公众认知和当地文化的契合点。以广东碧桂园职业学院为例,该学院的宗旨是“面向贫困家庭学生招生、实施纯慈善、全免费的扶贫教育”,契合了公益服务和教育扶贫的价值取向,从办学之初就得到了广东省教育厅、广东省扶贫基金会、广东省扶贫办、清远市政府、清远市教育局、清远市扶贫办等部门的关注和支持,受到了多家电视台等媒体的宣传报道,这为企业及学院树立了良好的社会形象,得到了学生及家长的广泛认可,学院在“阳光高考”院校满意度排行榜中连续两年位居全省第一、全国第三。

因此,企业办职业院校可以通过挖掘与社会公众愿景、需求、兴趣、认知等一致的价值内涵而被公众接纳,赢得认知合法性。

(三)以操控型策略为突破提升合法性水平,拓展发展空间

相比于适应型和选择型策略,操控型策略是一种获取合法性的更高水平的策略,主要是通过改变行为、创新观念等手段进一步提升合法性水平。

第一,促使政府出台可操作性政策获取规制合法性。提升企业办职业院校的规制合法性,需要政府将概括性文件、倡议式口号细化为具体可行的政策体系,切实为企业办职业院校提供制度保障。一是完善经费投入的管理办法,探索中央和地方政府联合建立企业办职业院校的生均拨款投入机制,帮助解决企业办职业院校中存在的经费问题;明确政府购买企业办职业教育服务的权限责任、流程方式、监督评价等内容,补充办学的经费投入。二是完善相关的激励政策,研究出台教育费附加和地方教育费附加减免的具体办法,让举办职业教育的企业真正享受税收优惠;制定配套的奖补政策,通过财政补贴、基金扶持、税收激励等多种方式给予物质奖励,增强企业办学动力。三是明确企业办职业院校的管理办法,遵循办学规律,对机构设置、人事管理、财务管理、资产管理等方面进行规定,理顺管理体制,提高办学水平。

第二,建立共同治理机制获取规范合法性。企业办职业院校规范合法性的提升需要获得政府、企业、教师、学生、家长等利益相关者的认可,共同治理机制能够逐步引导上述利益相关者参与并信任企业办学行为。一方面,健全以章程为核心的规章制度体系,形成完善的治理架构体系,积极贯彻执行校长负责制或董事会制,建立教代会、工代会、学代会等民主决策机制,健全政府、企业、学生、家长等参与办学的理事会机制,调动全员参与院校发展的积极性。另一方面,提高上述群体参与治理的意识和能力,积极宣传共同治理理念、普及治理的程

序流程、开展治理能力培训,将学校发展、人才培养、社会服务等重点热点问题纳入民主决策审议议程,听取各方主体的意见愿望和利益诉求,形成决策共识。随着各方主体参与感、成就感的提升,对组织的认同也逐步提升。

第三,打造典型品牌获取认知合法性。打造品牌获取知名度和美誉度有助于提升组织的认知合法性、改善资源获取情况。以高职教育为例,我国开展了“示范校/骨干校”“优质校”“双高校”三轮重点高职院校的建设,一旦入选意味着成为标杆院校,在社会认可、资源分配等方面能够占据优势地位。如,浙江机电职业技术学院具有较强的品牌意识,牢牢抓住发展机遇,实现了国家示范校、优质校和双高校的“大满贯”。就“双高计划”而言,全国1400多所高职院校共遴选出197所院校,其中A档建设单位10所,浙江机电职业技术学院作为企业办职业院校能够击败众多对手、成功跻身A档建设单位,离不开前两轮品牌打造的基础。除了标杆学校,企业在办校过程中还可以从教学成果奖、重点专业、重点专业教学资源库、学生技能竞赛、教师教学能力比赛等方面入手,打造典型品牌、提升社会认同,获取更多发展资源和空间。

#### 注释:

①本文中的职业院校是指新中国成立以来,实施不同层次职业教育的各类职业学校总称,主要包括高等职业学校、高等专科学校、中等职业学校、中等专业学校、职业(技术)学校、职业大学、技工学校等。

#### 参考文献:

- [1]马克思·韦伯.经济与社会[M].北京:商务印书馆,1997:241.
- [2]PARSONS T. Structure and Process in Modern Societies[M]. New York: Free Press, 1960: 175.
- [3]哈贝马斯.交往与社会进化[M].重庆:重庆出版社,1989:184.
- [4]JOHN W. MEYER & BRIAN ROWAN. Institutionalized Organizations Formal Structure as myth and Ceremony[J]. American Journal of Sociology, 1977, 83(2): 340-363.
- [5]DIMAGGIO P, POWELL W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality[J]. American Sociological Review, 1983(48): 147-160.
- [6]SUCHMAN M C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches[J]. Academy of Management Review, 1995, 20(3): 571-

610.

- [7]赵孟营.组织合法性:在组织理性与事实的社会组织之间[J].北京师范大学学报(社会科学版),2005(2):119-125.
- [8]段华洽,王荣科.中国非政府组织的合法性问题[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2006(3):97-103.
- [9][13]斯科特.制度与组织——思想观念与物质基础[M].北京:中国人民大学出版社,2010:61.
- [10]朱兴涛,李琳琳.合法性建构:民办社会的行动策略研究——以吉林省Y志愿者协会为例[J].社会工作,2019(3):99-108+112.
- [11]高丙中.社会团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000(2):100-109+207.
- [12]张家军.论课程改革的合法性及其路向[J].湖南师范大学教育科学学报,2020,19(6):84-91.
- [14]刘蕾,董欣静,蓝煜昕.社会组织参与乡村社会治理的合法性获取策略研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(3):82-89+108.
- [15]周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:72-73.
- [16]俞启定.中国职业教育发展史[M].北京:高等教育出版社,2012:132.
- [17]兰小云.行业高职院校校企合作机制研究[D].上海:华东师范大学,2013.
- [18]沈宇,陶红.企业作为职业教育重要办学主体的历史变迁与制度重构[J].职业技术教育,2020,41(7):13-19.
- [19]康蕾,陈湊喜,王正中,等.加大对国企办职业院校精准扶持力度:政策改革重点与创新路径[J].中国职业技术教育,2021(30):36-39+54.
- [20]李万青,汪麟,黄春,等.我们要为学生办什么样的职业教育——以学生为中心的职业教育观重构与职业教育供给侧改革[J].职教发展研究,2021(2):41-51.