

区域经济协同发展视角下辽宁职业教育 体制机制改革研究

盖 馥

[摘要]协同论指导下,职业教育体制机制是职业教育活动的组织结构形态、协调运行方式和有关制度规范的总和,它与区域经济发展共生共荣,是职业教育发展活力的重要表现形式。在对职业教育体制机制进行重新定位、特征分析与历史梳理的前提下,在诊断辽宁职业教育体制机制存在问题的基础上,提出辽宁职业教育体制机制改革的路径。

[关键词]职业教育体制机制;协同发展;区域经济;改革路径

[基金项目]辽宁经济社会发展项目重点课题“老工业基地转型升级背景下职业教育与产业发展的适应性研究”(课题编号:2016lskktzdian-12);辽宁省教育科学规划职业教育重大决策咨询攻关项目“省域职业教育与经济社会协同发展水平评价与动态监测研究”(项目编号:JGZDGG201403)子课题“省域职业教育发展活力评价研究”(课题编号:JG14EA04)阶段性研究成果

[作者简介]盖馥,女,大连职业技术学院发展规划处(现代职业教育研究室)副研究员,教育学硕士,研究方向为高职教育理论与实践。

职业教育与区域经济社会协同发展是职业教育发展的基本规律之一,它不仅指职业教育内部的协调发展,而且更强调其与区域经济社会发展的共生共荣。

一、职业教育体制机制内涵与特点

(一)内涵

1. 职业教育体制。教育体制是办学活动的组织结构形态和有关制度规范的总和,职业教育体制是教育体制的重要组成部分,教育体制中最突出强调的是办学主体的问题,因此,职业教育办学主体是职业教育体制中的主要核心部分,它强调的是职业教育由谁来办、谁来投资的问题。职业教育体制以办学主体为主题,以治理结构为主要内容,主要解决职业教育办学格局的问题。它包含职业教育机制,是其发挥作用的前提。

2. 职业教育机制。机制是运用一种运行方式把事物组成部分维系起来,使其最大潜能地发挥作用,它包括组成结构和运作方式两个层面内容,主要回答事物由什么组成及如何运行的问题。职业教育机制是机制应用到职业教育领域的结果,它同职业教育体制不同,是以经营管理为主题的,主要解决职业教育的发展活力和动力问题,包括激励、

约束、运行、工作机制等。职业教育机制是职业教育办学活动运行和协调的方式,它从属于职业教育体制并依赖其发挥作用。

3. 职业教育体制机制。如前所述,体制和机制分别属于战略决策层面和执行层面。职业教育体制机制并非是职业教育体制和职业教育机制的简单叠加,而是二者的相互整合与协调。本文采用“体制机制”的提法,也是坚持协同论的指导,将其作为一个整体性的概念来理解,使其产生“1+1>2”的效果。笔者认为,职业教育体制机制是职业教育活动的组织结构形态、协调运行方式和有关制度规范的总和。

(二)职业教育体制机制特点

1. 职业教育体制机制是职业教育发展活力的重要载体。从相关政策关于“活力”的历史描述中探讨职业教育发展活力与职业教育体制机制的关系。

2005 年《国务院关于大力发展职业教育的决定》(国发[2005]35 号)指出要“积极推进体制改革与创新,增强职业教育发展活力”,将“推动公办职业学校办学体制改革与创新”“深化公办职业学校以人事分配制度改革为重点的内部管理体制”

“大力发展民办职业教育”作为增强职业教育发展活力的重要举措。

2010年2月通过的《国家中长期教育改革和规划纲要》第十四章办学体制改革中强调“坚持教育公益性原则,健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制,形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局”。

2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》中指出发展现代职业教育的基本原则就是:充分发挥市场机制作用,引导社会力量参与办学,激发职业教育办学活力,促进职业教育与社会需求紧密对接。并提出通过“引导支持社会力量兴办职业教育”,“健全企业参与制度”,“加强行业指导、评价和服务”,“完善现代学校制度”,“鼓励多元主体组建职教集团”,“强化职业教育的技术技能积累作用”等来激发职业教育办学活力。

从以上历史比较中可以看出,职业教育办学活力在不同的发展阶段其关注点和着力点是不同的:在职业教育大规模发展阶段,其办学活力体现在公办职业院校的体制创新;在职业教育跨越发展阶段,其办学活力体现在主体多元、形式多样的办学体制,公办民办共同发展格局;在职业教育发展新常态时期,职业教育内涵发展阶段,职业教育发展活力内涵体现在发挥市场机制在职业教育发展中的引导作用,强调引导社会力量兴办职业教育,同时注重发挥职业教育体制机制保障作用。由此可见,职业教育发展活力内涵具有动态性的特点,职业教育体制机制是影响职业教育办学活力的核心要素,是判定职业教育是否具有发展活力的重要依据。

2. 职业教育体制机制与区域经济发展具有共生性。职业教育与区域经济协同发展是职业教育发展的基本规律之一。这不仅强调职业教育发展要依赖于区域经济发展,更强调职业教育发展与区域经济的共生共荣。职业教育体制机制作为职业教育发展的保障,其改革与创新的力度更是决定了区域职业教育能否更好地适应经济发展的客观需要,实现与区域经济社会的共生共荣。在一定制度规范基础上有限的灵活的职业教育体制机制是实现职业教育与经济协同发展的保障,也是区域经济发展对职业教育体制机制创新的客观要求。它是职业教育灵活适应区域经济发展的一种能力,既要遵循职业教育规律和技术技能人才成长特点,

又要满足复杂多变的社会需要,既充满活力又和谐有序,是有序下的灵活、灵活下的有序的辩证统一。职业教育体制机制要遵循与区域经济协同发展的规律,克服自身的不足与缺陷,不断进行完善,灵活适应区域经济社会发展的实际需要,克服职业教育体制机制自身的僵化、刚性和滞后性所带来的后果,为职业教育提供良好的发展环境。

二、辽宁职业教育体制机制与区域经济社会协同发展瓶颈问题分析

近年来,辽宁职业教育体制机制改革取得了一定的成绩,优化职业教育发展的制度环境,出台了辽宁现代职业教育体系发展规划、辽宁“十三五”人才需求规划、辽宁职业教育供给侧结构性改革实施意见等等,探索创新形成了多种模式的发展模式,逐渐向市场化方向迈进。如沈阳职业技术学院进行了混合所有制、办学模式探索等。但辽宁职业教育体制机制在适应区域产业发展方面还存在一系列问题,影响了其持续发展。

(一)多元主体参与职业教育发展动力不足

职业教育参与四大主体有行业、企业、社会组织、政府,市场经济发展要求职业教育向多元化发展,政府单一办学体制不能满足人们对职业教育多元化发展的需求,不利于职业教育吸引政府以外资源进行发展,造成职业教育资源的单一供给和封闭发展。近些年来,企业参与辽宁职业教育的积极性有所提高,政府统筹指导职业教育的权力不断下放,但是行业、社会力量参与职业教育的作用不明显,主要表现在地区行业职业标准的缺失、社会力量兴办职业教育的数量不多、社会力量举办的职业教育学校和培训机构处于边缘化地位,不能与公办职业院校处于同等地位等问题。部分以前由行业主管的学校划归政府部门管理,如大连建设学校以前由建委管理,现在划归政府部门管理。

(二)发展模式不够灵活多样,职业教育体系与产业发展与技术进步不相匹配

区域经济发展是职业教育发展的基础,职业教育根植于区域经济发展的沃土中,随着经济发展进入新常态,经济增长的动力与方式也较为多元化。与此同时,带来经济发展模式的多样性,这就要求职业教育要以百花齐放的发展模式,适应多元化经济发展和办学主体多元性发展的趋势,国外发达国家和国内先进地区广泛开展交流与合作,促进优质国际教育资源的共享。职业教育发展模式是职业教育人才培养的一种状态与格局,单一发展模式,

内生发展动力不足,产业发展与技术进步不相匹配。宏观来说,表现在职业教育体系与市场要求不匹配,是区域职业教育体系与人才培养机制脱离市场;微观上来说,区域职业教育培养机制脱离市场,不能根据市场人力需求结构、质量结构及时调整专业结构和人才培养规格,课程体系、人才培养模式等多个方面不能根据区域产业发展变化及时进行调整。

(三)治理结构有待优化

教育行政部门在整个职业教育中既是管理者、调控者,又是评价者、审批者,这造成职业教育投入、监督、评价机制还不完善,职业院校和企业在政府的行政命令下完成规定动作,政府在管理上的越位及缺位,限制了职业教育的发展与活力。职业教育内部也存在多头管理、统筹乏力的局面。区域职业教育制度设计不尽合理,政策保障有待加强,例如行业企业参与职业教育体制机制需要进一步完善,职业资格证书制度无法与技术进步、市场要求相适应等。

三、协同发展视角下辽宁职业教育体制机制改革的路径

(一)建立相应协调机制,实现职业教育多元主体共治模式

建立辽宁区域大职教体系与统筹协调机制,解决职业教育分散布局、规模较小,各自为政的局面,将职业教育、人事、劳动、技能认定与培训等部门合理统筹,建立对话合作关系,理顺管理体制。建立职业教育多元主体、政府、行业企业、其他社会力量、科研院校多元共治模式,明确不同主体在职业教育中的地位、作用与职责,以松散型组织架构建立职业教育利益均衡机制,通过常态化的多方参与的职业教育联席会搭建对话、交流与平等协商的平台,明确共同价值目标实现多元共治。加快政府职能转变,出台企业与社会力量投入、参与职业教育法律法规,完善分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的管理体制。

(二)围绕产业发展及职教改革趋势,对辽宁职业教育制度重新进行顶层设计

围绕辽宁现代职业教育体系建设及辽宁职业教育供给侧结构性改革需要,重新架构辽宁职业教育制度框架体系,建立适应经济发展新常态的职业教育办学体制。尤其要建立适应地区发展与职教实际的学历证书与职业资格证书制度,适应经济发

展与大众多样需求的分类招生考试制度,行业企业参与职业教育培养制度。辽宁要建立职业教育人才需求预测制度,建立职业教育专业动态调整机制,促进专业人才培养与市场需求适时对接。根据辽宁“一带一路”发展战略,提高职业教育开放办学水平,加大加快职业教育国际化办学的力度与脚步,加强国际合作办学的体制机制保障,将优秀的国际职业教育资源与标准引入辽宁,进行资源整合。

(三)围绕职教改革发展需要,加大对区域职业教育政策的扶持力度

从技能人才地位、职业教育发展资金、质量等方面加强对辽宁职业教育政策的扶持力度。一是加强技术技能人才地位保障,切实提高职业教育技术人员的社会地位与待遇;二是加强职业教育经费保障,落实生均拨款制度,通过税收优惠鼓励职业教育面向社会与市场获取服务性收入;三是加强职业教育质量保障,以辽宁省一流的现代化高职院校建设为契机,敦促职业院校向优质化方向迈进,构建职业院校评价标准,对现有办学规模小、效益低的院校进行资源整合与重新配置;四是加强区域职业教育监督与评价,建立人才培养质量多元评价机制。

参考文献

- [1] 国务院. 关于大力发展职业教育的决定: 国发〔2005〕35号[A].
- [2] 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)[EB/OL]. (2010-07-29)[2017-08-12]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html.
- [3] 国务院. 关于加快发展现代职业教育的决定: 国发〔2014〕19号[A].
- [4] 栾永斌, 盖馥. 省域职业教育体制机制灵活性评价的内在逻辑: 基于协同论的视角[J]. 现代教育管理, 2017(1): 92-97.
- [5] 张健. 职业教育的体制与机制[J]. 职教通讯, 2013(27): 1.
- [6] 耿洁. 职业教育校企合作体制机制研究[D]. 天津: 天津大学, 2011: 23-25.
- [7] 林克松, 朱德全. 职业教育均衡发展 with 区域经济协调发展互动的体制机制构建[J]. 教育研究, 2012(11): 102-107.

责任编辑 胡小勇