
 * 职教理论与实践 *

有效市场与有为政府相结合

——中国高等职业教育高质量发展的应然要求

郭俊朝

(河北科技工程职业技术大学 图书馆,河北 邢台 054035)

摘要: 40多年来,我国高职教育取得了快速发展,形成了以有为政府为特征的发展模式。近年来,随着改革的持续深入,这一模式遇到一些发展难题,发生失灵现象。针对这种问题,高质量发展要求高职教育转变发展模式,把有效市场与有为政府结合起来。对于政府来说,就是转变职能,重修与教育市场的关系,释放高职院校的创造力。对于市场中的高职院校来说,就是加强内部治理现代化改革,重修与校内教学市场的关系,充分激发教师的积极性和创造性。

关键词: 高职教育; 高质量发展; 有为政府; 有效市场; 治理现代化

中图分类号: G719.2 文献标识码: A 文章编号: 1671-4385(2022)06-0026-05

DOI:10.13396/j.cnki.jsict.2022.06.004

Combination of Effective Market and Promising Government: The Requirements for High Quality Development of Higher Vocational Education in China

GUO Junchao

(Hebei Vocational University of Technology and Engineering Library, Xingtai, Hebei 054035, China)

Abstract: Since its establishment more than 40 years ago, China's higher vocational education has achieved rapid development and formed a development model characterized by a promising government. In recent years, with the continuous deepening of the reform, this model has encountered some development problems and has failed. In view of this problem, high-quality development requires higher vocational education to change the development mode and combine the effective market with the promising government. For the government, it is to change its functions, rebuild the relationship with the education market and release the creativity of higher vocational colleges. For higher vocational schools in the market, it is to strengthen the modernization reform of internal governance, rebuild the relationship with the school teaching market, and fully stimulate the enthusiasm and creativity of teachers.

Key words: higher vocational education; high-quality development; promising government; effective market; governance modernization

收稿日期: 2022-04-07

基金项目: 2021年河北省社科基金项目“利益相关者视域下的公办职业技术大学内部治理现代化研究”(HB21GL037)的研究成果

作者简介: 郭俊朝(1974-),男,河北平乡人,副教授,教育学硕士,主要研究方向为中国高等职业教育史。

2019年1月,国务院《国家职业教育改革实施方案》提出“推进高等职业教育高质量发展”的要求,把高职教育推向了高质量发展的新阶段。高质量发展是高职教育发展目标的升级,它要求我们尽快转变发展观念,调整发展模式,为我国经济社会发展提供支撑。近年来,课题组对我国高职教育发展模式进行了两次概括和总结,认为政府的大力推动(简称有为政府)是高职教育改革取得成功的主要原因。^{[1][2]}然而,一段时间以来,政府推出的一些改革措施在实施层面上产生了政策堕距,出现了“内卷化”现象,以至于改革难以进入一种新的发展态势,有为政府的模式似乎正在失灵。^[3]

一、有为政府模式的失灵表现

(一) 部门分工带来校企合作难题

20世纪80-90年代,在高职教育处于探索与试点期间,原国家教委职教司、高教司、成教司带领各自所管理的学校分别开展了高职教育试点。因为各司探索实践不同,发布的政策有别,所以对高职教育发展难以达成共识,虽然后来设立了内部协调小组,但仍然没有解决问题,这是内部分工对高职教育发展带来的不利影响。鉴于这种情况,1998年5月,教育部在内部机构改革时将高职教育和高专教育划归高等教育司实行统一管理,但由于高职教育横跨教育与生产两个领域,此后仍然存在类似问题。高职院校除了要传授学生技术技能知识,还需要通过实际工作的训练培养学生操作技术和技能,但是能够提供实训的企业属于劳动部门管理,自从20世纪末教育功能从企业分离出来后,企业的主要任务转变为以营利为目的,不再承担人才培养任务。因此,在校企合作问题上形成了“学校热,企业冷”的局面,无论是产学研结合,还是工学结合等改革措施,都没能彻底解决校企合作难题。

(二) 国家改革发展政策的边际效用递减

进入21世纪以来,随着高职教育在我国经济社会发展中的作用越来越大,中央政府对其出台了多项改革措施,但是,近年来改革政策边际效用递减。政策的陆续出台,并没有带来预期的实质性突破,改革与发展似乎进入了死胡同。比如两年制改革、“订单式”培养、产学研相结合、中高职衔接、职教集团办学等,这些改革实施几年后,大都慢慢被新的改革冲淡,其中原因是多方面的。以两年制试点为例,它是受到发达国家高中后职业教育学制影响而提出来的,本意是为国家重点领域尽快培养出紧缺人才。但是,从高职院校的角度来看,学校本来办

学成本就高,获得的教育经费少,如果再缩短学制,学校的学费和生均拨款经费就会大幅减少,办学资金便会更加紧张,因此高职院校并不真正愿意进行这样的改革,于是两年制改革试点逐步被“遗忘”。北美社区学院之所以实行两年制,一个重要原因是学生在二年级后大多数都选择升学或参加工作,属于教育需求市场选择的结果,不是政府管理部门的行政要求。

(三) 国家财政资金投入收益持续下降

2006年示范性高职院校建设以来,国家和各省高职教育财政投入不断增加,许多地方生均拨款已经达到本科学校标准,总体来看,高职院校的办学资金越来越充裕。然而,学校对资金的使用效益却持续下降。以实训设备为例,学校购买的实训设备越来越多,但设备闲置问题严重,利用率不断降低,许多设备,尤其是昂贵的设备,每年只使用一次;多媒体教室和电子计算机房重复建设问题更加严重,设备利用率逐年降低,主要表现是:学校建有公共多媒体教室和公共计算机中心,但由于学校内部管理问题,每个院系又重复建设大量自用多媒体教室和计算机中心,而且每个院系的设备又难以与其他部门共享,再加上电子设备折旧速度快,因此造成大量电子设备浪费,大大降低了资金使用效益。总体表现是高职院校既缺乏办学资金,经费使用效率又不断降低。

(四) 课赛融通难以真正实现

开展全国职业技能大赛的本意是为了检验职业学校教学成果,更好地激发学生学习技术技能的积极性。然而,大赛已经开展10多年,课程与比赛仍然没有实现真正融通。一些高职院校为应对全国职业技能大赛,每个专业每年只指定少数几个参赛学生停课备赛,停课时间长达一年,好像大赛与多数学生没有关系一样。而且各专业抽调骨干教师专职指导,指导教师花费大量时间和精力,却只有少数几个学生受益,这种状况违背了大赛设置的初衷。

我们不禁要问:为什么有为政府模式出现失灵现象?怎么解决失灵问题?

二、高质量发展要求高职教育有效市场与有为政府相结合

20世纪80-90年代,我国高职教育正处于探索与试点阶段。在这一阶段,高职教育虽然在规模上发展并不快,但是教育部在“什么是高职教育、高职教育应该如何发展、高职教育应由哪个部门来管理”等基本问题上逐步达成了共识。这一阶段的探

索和试点主要在原国家教委推动和规范之下进行,是有为政府模式形成的奠基阶段。进入 21 世纪以来,在高等教育大众化过程中,我国政府增强了对高职教育的重视,特别是 2005 年以后,中央政府决定加大国家政策和财政支持力度,有为政府模式逐步形成。此后 10 多年,推动高职教育发展的政府部门两次升级,从司级升到部级,再升到国家级。政府提出的发展计划和改革政策接连出台,资金投入力度迅速加大,使得政府的大力推动成为这一阶段高职教育发展模式的主要特征。高职院校发展主要依靠两种推动力,一个是政府,另一个是教育市场。近年来,在高职教育高质量发展阶段,政府的大力推动遇到一些问题,要求利用教育市场的力量推动改革,即有为政府需要有效教育市场的配合。

(一) 高职教育市场的有效作用

高职教育市场是高职院校为了自身发展而争夺教育资源,建立高技术技能人才供应关系的过程。在这个过程中,市场促进供求关系达成,并且促成社会中的资源分配。在这个市场中,存在着主次两个层级:一是主要的,需求方是地方企业,供应方是高职院校,学校为了满足企业需求和自身发展而相互争夺政府提供的发展资源,构成宏观高职教育市场;二是次级的,在高职院校内部存在着一对供求关系,需求方是青年学生,供应方是教师,教师为了人才培养和自身发展而相互争夺学校提供的发展资源,构成微观高职教学市场。

政府与市场有着很大区别。政府按照政治规律,运用政治智慧和政治方式推动高职教育发展;市场按照经济规律,用经济的方式调动高职院校的创造力,从而达成高职教育改革。二者的区别还表现在可持续性上,市场调节比政府推动的可持续性好,原因主要有两个方面:第一,政府的资源是有限的,而且政府不能把有限的资源过多地投入到高职教育领域中,而教育市场的创造力是无限的,在解决微观教学改革问题上具有信息和智慧优势;第二,政府的投资超过一定限度,随着投资数量的增加,对高职教育发展的促进作用越来越弱,这在经济学上叫投资边际收益递减,政策的密集出台同样也存在着类似问题。

实际上,在过去 20 年,有效市场曾经发挥了一定作用。例如,在高等教育大众化发展期间,高职教育之所以快速完成规模扩展,除了依靠地方政府的本地规划能力,还发挥了高职院校的积极性和创造性。1998 年,我国决定进行高等教育大众化发展,

当时确定的目标是到 2010 年实现大众化。事实上,2000 年 3 月,国务院授权各省、自治区、直辖市自主审批设立高职院校的权力后,各地仅仅用了 3 年时间,即在 2002 年就实现了发展目标。其中,一个重要原因就是各地在获得授权后,充分发挥了地方政府和学校的积极性,快速升格、改革、改组、改建了一大批中专学校、高专学校、成人高校和职工大学,推动了高职教育快速发展。此后几年,各地高职院校不断建立,2019 年我国就实现了高等教育普及化。国务院对高职院校设立审批权下放,是中央政策激发宏观教育市场竞争发展的典型事例。再如,国家示范性高职院校建设和创新发展行动计划实施期间,各级政府拨付的大量建设资金激发了示范性高职院校内部微观教学市场的活力,极大地推动了高职院校内部改革。

从供求关系角度考察,过去 20 多年,在完成国家提出的大量高技术技能人才培养上,高职院校快速完成了数量上的供应,但质量却参差不齐,总体下滑严重,有些学校已经突破毕业证颁发底线。因此,根据经济结构调整需要,我国把高质量发展确立为高职教育未来改革发展的新方向。

(二) 高质量发展要求高职教育转变发展模式

20 多年来,我国的市场经济前面加了越来越多的定语,如高质量、共同富裕、绿水青山、现代治理,证明中国经济社会发展的逻辑正在发生深刻变化,正在从数量、规模、GDP 转向质量、效益、社会友好、环境友好。在这样的大环境下,高职教育没有理由不转变当前的发展方式,从重视数量增加转变到重视质量提高,从有为政府转变到有为政府与有效市场相结合。为更好地理解教育市场的作用,需要首先对高职教育利益相关方进行分析。它由需求方、供应方和支持方构成。需求方有学生和企业,供应方有高职院校和教育企业,支持方有中央政府、地方政府和行业协会。政府和企业有共同的利益,企业通过人的生产而获利,政府通过征税而获利。学生和企业之间具有就业关系,学校和企业之间通过这种关系达成供求关系。支持方为市场竞争提供动力,政策和资金支持越大,市场活力越大,创造力越强。在所有利益相关者中,政府和学校是两个关键方,这两方的行为对高职教育市场产生最重要的影响。作为保障人才供求关系顺利进行的中央政府和地方政府,既对高职院校具有支持作用,又对高职院校发展方向具有决定性影响,但其支持力度受到地方经济发展程度和政府思想观念的限制。当前,政

府的大力推动之所以发生失灵现象,一个重要原因是,在以上供求关系中还隐藏着另一对重要的供求关系,即自身也需要发展的高职院校作为需求方需要各级政府给予政策和资金支持。后一对供求关系能否达成,影响着前一对关系的真正实现。因为高职院校大都是近年来专科学校、成人学校、中专学校改革、改组、改建、升格而来的,都迫切需要建设。从40多年发展史来看,凡是有利于高职院校发展的,即满足后一对供求关系的国家政策和资金支持,大都得到很好的落实,从而也保证了前一对供求关系的达成;相反,凡是对高职院校发展不利的政策,大都没有得到很好的落实,有的还被慢慢遗忘。今天,高质量发展对政府的行为提出了更高的要求,要求政府在推动高职教育发展的同时,更加重视高职院校的发展问题,理顺政府与高职教育市场的关系。

(三) 重修政府与市场的关系,促进高职教育高质量发展

高质量发展要求高度重视发挥高职教育市场的作用。为此,需要理清高职教育市场有效运行的机制。教育市场的需求方企业首先提出技术技能型人才规格要求;其次,政府和需求方为此提供足够的激励;在此条件下,高职院校积极性被激发,创造力被释放,在人才培养过程中学校加强自身建设,形成竞争发展,高职教育市场活力被释放;最后,通过竞争,人才培养的供求关系高效达成,同时高职院校取得进一步发展。最近20多年来,之所以有一些政策没有很好地得到贯彻落实,就是因为政府在制定改革政策时,提出的政治要求过多、过高,对学校的人才培养能力和发展需求认识不够,影响了学校积极性的发挥。

今天,教育市场高效运行要求教育行政及相关政府部门转变职能,调整自身在高职教育市场中的位置,把政治行为转变为经济行为,用经济的方式达到政治的目的。具体来说,就是各级政府在制定政策时把自身的政治行为放到教育市场中来考量,充分考虑高职院校自身发展的需求。如果政府对高职院校的真实需求认识不足,就需要高职院校参与制定政策,共享政府领导力^[4],以制定出能够充分激发高职教育市场活力的政策。

激发高职教育市场的活力,并不是不要发挥政府的作用。“有效的市场取决于有为的政府,有为的政府重在促进有效的市场。”^[5]根据中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神,教育行政部门的职能应从

全能管制型转变到有限服务型。具体来说就是,政府主要负责保持宏观高等教育稳定,加强和优化公共服务,保障高职教育市场公平竞争,加强高职教育市场监管,维护高职教育市场秩序,推动高职教育可持续发展,弥补高职教育市场失灵。

有效市场与有为政府相结合,重在落实。除了需要政府转变职能外,还需要高职院校加大内部治理现代化改革,把发挥校内微观高职教学市场的决定性作用落到实处。

三、加强学校治理现代化改革,解决有为政府模式失灵问题

当前,在高职院校内部改革中出现一些深层次的矛盾问题,主要原因是微观教学市场活力不足,改革不到位,学校管理与教学市场的关系没有摆正。所以,学校治理现代化改革要把调整学校管理与校内教学市场的关系作为重点,把原来全能管制的管理部门转变成有限服务的支持部门,把专业的、教学的改革交给院系,由它们决定如何改革,发挥市场在教学中的决定性作用。

(一) 继续探索混合所有制改革,破解校企合作难题

产教融合是解决高职院校校企共同培养高技术技能型人才,高质量输出毕业生的重要方式。然而,由于高职院校的公益性和企业的盈利性相矛盾,阻碍了校企合作的实际进展。《中华人民共和国教育法》第二十六条“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织”的规定,不利于公立高职院校产教融合政策的落实。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利。”在此政策许可下,一些高职院校进行了探索,涌现了山东海事职业学院的“山海模式”、苏州工业园区职业技术学院的“苏职模式”、海南职业技术学院的“海职模式”、山东畜牧兽医职业学院的“山牧模式”等典型案例。^[6]这些学校通过内部治理改革与外部企业合作,共同建立产教融合实体,在企业进行生产建设的同时,还实现了共同培养高层次技术技能型人才的目标。这些经验在全国推广,需要公立高职院校转变所有制形式,与企业形成利益共同体,把实训设施建设和使用中的部分利益让渡给企业,换取企业对于学生培养的支持。在这个过程中需要政府给予高职院校必要的监督,防止国有资产流失和腐败的滋生。

(二) 调整学校内部权力结构,增强政策落实效果

一些改革政策之所以难以真正落到实处,原因是多方面的,其中之一是高职院校内部权力结构不能适应改革的需要,主要表现在权力过于集中,缺乏必要监督,存在决策失误和权力滥用现象。“家长式”管理影响教师积极性的发挥。为提高改革发展进度,在学校内部治理现代化改革中,高职院校应当改善权力主体间的互动关系,注重民主的治理方式,向分权式管理和民主型领导方向转变。为此,高职院校需要“把官僚科层组织改变为更具政治组织属性,使广大教师有参与渠道,形成协商共治的治理模式,激发基层和教师的参与热情和变革活力”,^[7]增强教师的主人翁责任感,更好地发挥微观教育市场的活力。同时,还要加强治理文化现代化建设,强化价值观内化管理,提升管理人员领导力,培育互信的人际关系,^[8]保证各层次权力良好合作,提高国家政策的落实效果,保证国家大政方针的良好实施。

(三) 成立国家教育实训公司,提高国有资产使用效率

经过近 10 多年来的职业学校基础设施建设,一些高职院校实训设施固定资产达到几亿,甚至十几亿元,然而学校的设备只能用于本校学生实训,不能共享给其他学校,造成了大量设备长期闲置和重复建设,总的表现为全国高职院校国有资产使用效率越来越低。这个问题是高职院校在发展过程中形成的,是现有学校教学模式带来的系统自身缺陷。受教育法的约束,这个问题在学校框架内难以彻底解决,即使是学校加强内部管理,对提高国有资产使用效率帮助也不大。鉴于这种情况,高职院校应该联合起来向政府提出外部治理建议,建议借鉴电信部门通过成立大型通信基础设施服务企业(中国铁塔股份有限公司)提高国有资产利用效率的资产重组经验^[9],成立国家教育实训公司,把全国所有中等和高等职业学校实验实训设备器材划归该公司经营管理。公司的主要任务是:完成所有学校实验实训需求,做到不同学校资源共享,以共享和生产的方式提高国有资产利用效率。国家实训公司的成立,还能调整宏观高职教育市场结构,解决产教融合难题。

(四) 改革校内分配体制,促进课赛融通

课赛融通既能充分发挥竞赛的激励作用,使全体学生受益,又能提高学校的资源使用效益,但为什么在专业改革层面上就难以真正落到实处呢?经过走访,我们发现,课赛融通只是教育行政部门和学校的期望,专业教师并不愿意为此付出太多努力,原因是学校的利益分配方式影响了他们的改革积极性。职称实质上是高职院校最主要的分配方式,职称评定是影响教师改革行为的指挥棒。指挥棒不变,教师为改革付出努力的积极性就难以真正调动起来。很长时间以来,学校职称评价体系都是从普通本科学校借鉴而来,这个体系把科研、教学和社会服务成果作为评价的主要部分,而像课赛融通这样的教学改革工作没有被列入其中(或所占比例不合理),专业教师为此付出努力,并不能为自己带来收益。因此,在学校内部治理现代化改革中,只有先改革利益分配这个指挥棒,激活校内教师教育教学改革积极性,充分发挥微观教育市场的活力,课赛融通类的改革才有可能顺利实现。

参考文献:

- [1] 郭俊朝,张婧,徐平.发达国家职业技术教育发展背景下的高职教育“中国模式”[J].职业技术教育,2010(10).
- [2] 刘彩琴,郭俊朝.高等职业教育的“中国模式”——中国高等职业教育40年回顾与展望[J].职业技术教育,2020(18).
- [3] 郭俊朝,尹雨晴.回顾与反思:改革开放四十年中国高等职业教育的改革与发展研究[M].保定:河北大学出版社,2021:192.
- [4] 耿乐乐,李悦.现代大学治理:从管理主义向领导主义理念的转变[J].教育理论与实践,2021(21).
- [5] 高尚全.有效市场和有为政府(修订版)[M].北京:中国金融出版社,2017:61.
- [6] 郭素森,杨张欣,张成宽.我国职业教育混合所有制改革探索进展情况分析——基于全国职业教育混合所有制办学研究联盟平台[J].中国职业技术教育,2019(34).
- [7] 李立国,王梦然.制度与人:大学治理的建构与演进[J].中国高教研究,2021(9).
- [8] 陈寿根.高职院校内部治理现代化的路径选择[J].职业技术教育,2021(21).
- [9] 王春晖.中国铁塔公司的性质使命及发展战略[J].通信管理与技术,2014(6).

(责任编辑:孙建华)