

印度高职教育治理中的政府行为

赵学瑶

[摘要]政府行为在印度高职教育治理中发挥着重要作用。高职教育治理中的政府行为是印度政府在职教育过程中实施治理的战略行动,具有一定的法定性与强制性。这种政府行为有着深刻的制度文化渊源,以“无为”“有为”为具体形态,兼具特定的负面效应,需要从集权走向“共治”,达到高职教育“善治”的终极目的。

[关键词]印度 高职教育治理 政府行为

[作者简介]赵学瑶(1986-),男,山东青岛人,广州市白云工商技师学院职业教育研究所副所长,助理研究员。(广东 广州 510450)

[基金项目]本文系2016年教育部人文社会科学青年基金项目“高等教育转型中的国家行为”(项目编号:16YJC880068)、2015年教育部人文社会科学规划基金项目“‘金砖四国’高等教育转型研究”(项目编号:15YJA880005)和2017年中国职工教育和职业培训协会立项课题“‘创新发展’计划背景下广东省技工院校创新能力问题研究”(项目编号:2017072)的阶段性研究成果。

[中图分类号]G40-059.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2018)07-0079-06
DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2018.07.015

作为高职教育治理的重要主体,印度政府在推进高职教育治理中的政府行为与加快传统高职教育发展改革中的政府行动一脉相承,与转变政府高职教育行政职能、建设现代高职院校制度等改革路径一致,是对长期进行的高职教育管理改革的进一步深化与行为外延。

一、政府行为的基因:制度与文化视角

政府行为贯穿于印度高职教育^①治理的全过程,根植于印度独特的政治体制与文化生态。伴随着不同的政治体制与文化生态,政府行为在印度高职教育治理各阶段表现出差异化的行为特征。

印度现代意义上的高职教育治理发轫于19世纪的英国殖民时期。这一时期,印度受英国传统的盎格鲁-撒克逊文化影响较大,倡导“自我管理”的高职教育文化观,政府在职教育治理中起着非主导作用,政府行为表现出对立统

一的形态特征,一方面并不介入高职院校的内部治理,既不提供高职院校发展的专项教育经费,也没有出台相关的高职教育政策;另一方面则通过创办各级各类高职院校的方式参与高职教育的外部治理。

以鲁尔基土木工程学院为例。1847年,英印政府高级官员詹姆斯·托马森为解决印度西北省公共工程建设对各类技术技能人才的需求,创办了印度鲁尔基土木工程学院。该学院主要以培养公共工程和勘测部门所需的助理工程师及行政管理人员为主,面向具有工程力学学科背景和操作技能精湛的优秀学生招生,自主开设高级数学、测量学、绘图学等必修课程。自学院创办以来,尽管作为法理意义上的治理主体,但政府既不提供经费支持,也不参与学院办学定位、专业设置、课程体系建设等领域的治理。

20世纪40年代中后期赢得民族独立后至80年代前,印度逐步确立了国大党“一党独大”的政治生态格局,实施了中央高度集权的计划经济体制,实现了政府对高职教育治理从不干涉阶段向逐步集权管制阶段的转变。在此阶段,政府在高职教育治理中起着主导作用,具有一定的法定性与强制性,其主要通过两种方式参与高职教育治理:一是制定实施高职教育的政策法规,以制度化的形式正式介入对高职教育的治理。如1961年,制定推行“印度技术学院法”,明确了印度高职院校的发展目标和任务。二是加大对高职教育经费的财政拨款。1951—1956年,印度政府对高职教育的拨款为18亿卢比,约占教育拨款总额的4.8%。

20世纪80年代至今,印度实现了从计划经济向市场经济的体制转变,在高职教育治理上实现了从集权管理向引导扶持的转变。究其缘由:第一,印度优质高职教育资源总量紧缺;第二,印度政府对高职教育的经费投入减少;第三,印度高职教育质量不断下降。这一阶段,政府在高职教育治理中起着引导作用,主要通过扩大各邦政府在现代高职教育治理中的统筹权、完善社会力量参与高职教育治理的政策环境等方式引导高职教育治理的可持续发展。如2008年,印度社会力量投资创办了1691所涵盖工程、技术、建筑、教育、管理、农业、医学等类型的高职院校等。

二、政府行为的特征:“无为”与“有为”

梳理印度高职教育治理的历史进程可以发现,印度政府在高职教育治理中的行为方式历经了从不干预到进行集权管制,再到逐渐形成“印度政府—高职院校—社会力量”多元“共治”的变化过程,其行为表现方式也不尽相同。

(一)基于无为而治视角的分析

无为而治指印度政府对高职教育的宏观治理,即通过正式的制度安排完善高职教育治理的生态环境,其实质是对印度高职教育进行宏

观治理,而非直接干涉,并非对高职教育治理的无所作为。实施无为而治行为方式的主要动机是政府治理高职教育未能超越英国殖民者管理印度的现实需要。具体来说,政府对高职教育的无为而治,既是培养印度工业和工程建设所急需各类技术技能人才的需要,也是政府不倾向运用行政权力手段致力于高职教育微观治理的路径选择。

就行为表现而言,印度政府的无为而治可表现为如下三点:一是制定实施各类高职教育治理政策。1888年6月,印度政府颁布的《关于职业技术教育问题的决定》明确指出:“印度传统教育过分强调人文教育,忽视了职业技术教育尤其是高职教育。”1898年,印度国大党向政府建议:“实施职业技术计划,加大对高等职业技术教育拨款力度。”1900年,印度总督柯曾勋爵主持西姆拉会议,通过了关于职业技术教育的若干决议,但会议上有关高职教育的决议尚未付诸实践。1937年,印度政府公布了“伍德-艾博特报告”,着重提出:“一方面建立各类职业培训学院,另一方面成立省属职业教育咨询委员会,负责省内职业教育管理和高职院校职业教育课程标准制定等。”

二是创办各类专业委员会。1940年,印度政府成立了科学和工业研究委员会,负责对现有高职院校内部科研机构给予经费支持。1945年11月,印度政府成立了全印技术教育理事会,负责在国家宏观层面部署高等职业教育发展规划、协调与指导等工作。1947年,印度政府建立了科学技术人力委员会,负责对各类技术技能人才的组织管理工作,其主要职责如下:第一,承担高层次专业技术人才的培养工作,不断完善专业队伍结构;第二,全面深化职称制度改革,发挥人才评价体制导向作用;第三,创新人才引进体制机制改革,拟定国外专家来印度工作或定居政策。

三是创办各类高职院校。为培养从事各种

工程活动所需的测量技术人员及其他各类技术人员,印度政府在19世纪相继创办了以工程类和化工类为主的高职院校,如先后于1847年、1861年、1862年创办的鲁尔基土木工程学院、普尔孟加拉工程学院、马德拉斯古因迪工程学院等。但随着工程和工业建设对各类技术人才需求的不断扩大,加之现有各类学校培养的各类技能人才总量不足,印度政府在20世纪初期至中期先后创办了大量的各类高职院校,如相继在1922年、1927年、1938年创办了乔德普尔高职院校、达亚尔巴格学院、特里下德鲁姆工程学院等10余所高职院校等。从规模方面看,各类高职院校的数量均有较大突破,但印度独立前,政府所创办的各类高职院校总量较少,共有38所各类高职院校,每年仅招收2940名学生,培养的各类技术人才难以满足当时工程活动对各类技能人才的实际需求。

(二)基于越位行为视角的分析

印度政府作为国家代理人,代表国家行使教育行政权力对印度高职教育进行治理,其行为具有一定的权威性和强制性。越位行为指印度政府作为高职教育治理主体中的强势一方,以完全不同于其他的行为方式,运用教育行政权力对高职教育进行微观治理,过度介入高职教育发展的各个领域,施加政府强有力的影响,任意干涉高职院校事务,破坏高职院校的办学自主权。从行为方式看,其越位行为体现在如下几点:

一是成立全国性高职教育管理机构——印度教育部,具体负责对高职教育事务的管理。1947年,印度政府为不断加强对高职教育治理的领导和控制,成立了名为“印度教育部技术教育司”的高职教育管理机构,负责起草有关高职教育的法规草案,明确高职院校办学设置标准,组织实施高职教育机会均等计划。

二是成立大学补助金委员会。1956年3月,印度政府在新德里成立了大学补助金委员会,

作为政府领导和管理高职教育的具体执行机构,代表政府行使高职教育经费分配管理权,机构负责人均由中央政府任命,主要有如下几项职责:确定高职院校教学、考试与科学研究的标准;调研各类高职院校教育经费支出情况、国家高职教育政策落实情况,并依据调研结果对不同学校给予相应的差额拨款。但事实上,该委员会是在中央政府的宏观领导和监督下,按照中央政府的意志贯彻落实全国性高职教育政策,难以完全脱离中央政府的行政指令和绝对控制。

三是印度政府过度干涉各类高职院校的办学自主权。1950年正式颁布的“印度宪法”首次以法律形式确定了政府在高职教育治理中的重要地位,这既为政府获取权力与行使权力提供了合法性基础,也为其过度干涉各类高职院校提供了法理依据。在传统的高度集权计划体制下,政府行使教育行政权致力于高职教育的微观治理,直接参与高职院校的事务管理,高职院校也隶属于政府教育行政部门,高职院校的办学目标实质上就是在执行政府单一向度下达的各类教育教学计划预期指标,难以独立确定学校的教学计划和课程标准,也不能单独制定入学招生标准与课程设置细则。政府对高职院校的管理不是依赖高职教育发展的客观规律进行的,而是通过高职教育政策、高职教育发展规划及教育部技术教育司等高职教育管理机构行政指令展开,带有明显的上下级依附关系,体现了“命令—执行”的线性行政权力运行向度。

(三)基于引导行为视角的分析

20世纪80年代以前,印度仿照苏联的模式建立起高度集中的高职教育管理体制,国家统包、政府办学成为当时印度高职教育治理的主要特征。一般而言,印度政府通常依赖自上而下的制度化的权力行使方式,侧重高职教育治理的整体性和一元性,凸显出治理强制性压倒合理性色彩,这严重破坏了高职教育治理中以

多元主体和多元向度为核心的标准。除此之外,政府行为在印度高职教育治理中往往以中央和各邦政府为载体的某种行动方式存在,中央政府对高职院校人事任免与经费投入等事务具有最终决策权,而各邦政府则代表中央政府行使部分教育行政权,对高职教育进行治理。

1980年以后,伴随着“一强多弱”政党格局的崩盘,印度逐渐改革僵化的计划经济体制,高职教育管理体制也随之改变,印度政府在高职教育治理中的角色从执行者、划桨者转变为引导者、服务者,治理行为也从过度干涉向合理引导转变,部分高职院校拥有了一定的自主权,但通过行政手段管理和约束高职教育治理的事实并没有得到较大变革。笔者认为,印度实现政府角色及其行为转变,需要从以下两个方面做出努力:一方面,政府应适度放权,简政释能,归还原属于其他治理主体的治理权力与职责,调整、转变政府的高职教育治理职能;另一方面,应形成多元治理主体参与的治理结构,探索构建“印度政府—高职院校—社会力量”的“共治”模式。

三、政府行为的负面效应

印度高职教育治理的主要特色在于政府作用及政府行为。长期以来,政府在印度高职教育治理中起到了极大的推动作用,带来了高职教育总规模的适度增长。但由于治理主体间的行政权力制约及相关利益分配不均,使政府参与高职教育治理行为累积了若干问题。

(一)形成了“二元集权”的治理结构,忽略其他治理主体的利益诉求

印度在不同阶段均表现出强烈的高职教育治理集权化形态,垂直运行的权力行使向度在高职教育治理的各个阶段都外显为政府及其隶属关系的高职教育行政管理部门具有广泛的行政权力,可以不同程度地参与高职教育治理事务,“二元集权”治理结构贯穿于印度高职教育治理的各个阶段。

“二元集权”治理结构指印度中央政府和各邦政府的高职教育行政权力相互平衡与制约,而且在高职教育的治理主体结构及治理权力结构中所占比重较大。这种治理体制的形成源于不同阶段的差异化高职教育政策环境。1921年以前,印度政府仅在国家层面参与高职教育的宏观治理,即高职教育治理是在印度中央政府和英国印度事务大臣的全面指导、控制和监督下完成的,具体的高职教育微观治理交由各省政府完成。1921—1950年,印度政府逐步意识到高职教育微观治理的必要性,并先后出台旨在不断加强和完善对高职教育领导和管理、以《戈什钱德拉坎特计划》为代表的相关政策法规,但上述政策法规均停留在政府各级官员的呼吁中,尚未贯彻落实到高职教育治理实践。1950年至今,印度高职教育由中央政府和各邦政府协同治理,其治理权限与责任也被写入“印度宪法”“印度法”的相关条目中,标志着“二元集权”高职教育治理结构最终形成。

“二元集权”治理结构的运行逻辑以效率为行动指南,依赖科层化的制度特征,通过强制性的行政命令管理高职教育事务,确实在高职教育系统运行中起到了重要作用,科层化、组织化的治理结构形式也有利于提高高职教育治理效率,实现高职教育治理的“善治”目标。但是,高职教育作为开放性矩阵式组织系统,涉及政府、高职院校、社会力量等相关利益主体,应当以高职教育系统规律和不同行为主体间的治理权力结构为依据。当前印度高职教育治理结构中,中央和各邦政府的行政权力过大,而其他相关利益行为主体的治理权力相对较小,尤其是各级各类高职院校几乎没有办学自主权,这必然导致高职教育治理权力分配不均,使各利益主体的治理利益分歧与冲突进入白热化,也使涉事治理主体就高职教育治理行政权力归属问题难以达成行动共识,印度政府制定的各类高职教育治理政策自然会因此成为难以付诸行动的

一纸空文。

(二)各邦政府参与治理的无序行为致使高职教育质量持续下降

印度各邦政府作为法理意义上的重要治理主体,其治理职责与权限已在“印度宪法”等诸多法律条文中予以明确,但其运行高职教育的活动经费却需要从中央政府申请和领取。为获取更多的中央政府高职教育专项财政拨款支持,印度各邦政府仓促、无计划地成立了大批各类高职院校。基于上述套取更多教育经费支持的建校动机,使得印度各邦政府没有依据成立学院所需的人才、物力和财力标准进行相应投入,造成新建的各类学院面临着教育经费不足、教学设备缺乏、师资队伍结构不合理等诸多发展瓶颈,严重降低了印度高职教育质量和学校办学效益。同时,伴随着高职教育规模的不断增长,随之而来的是低层次社会群体要求接受高职教育的愿望越来越强烈,印度各邦政府为获取低层次社会群体的政治选举支持,在管辖区域内实施了高职教育平权行动,即在邦属高职院校为低层次社会群体家庭出身的人员保留20%的学位,这种制度安排某种程度上践行着“实现高职教育公平”的理念,其出发点和落脚点好的,但走向极端的开放高职教育政策却忽视了高职教育规模与高职教育资源相对应的治理规律,夸大了邦属高职院校的办学条件与办学能力,这种盲目、无选择的高职教育扩招方式与无序治理行为导致了印度高职教育质量的持续下降。

四、政府行为的转型:从集权到“共治”

步入21世纪后,印度高职教育治理遇到经费投入不足、优质教育资源短缺及教育质量不断下降的新挑战与压力,面临着高职教育治理体系重构的重要改革问题,这为印度高职教育治理从政府集权行为向“共治”行为转变提供了极大可能。

印度现行的高职教育治理难以彻底摆脱政

府僵化的、高度集权的行政管理体制,政府治理的集权行为与高职教育治理过程共生,自上而下的高职教育行政权力运行方式、“命令—服从”的线性逻辑治理方式,已经严重阻碍了高职教育的“共治”。因此,政府行为从集权走向“共治”,既是当前印度高职教育治理的努力方向,也是今后印度高职教育治理的必然趋势。

“共治”是当前印度高职教育治理的应有之义,是指改变传统单一的政府集权行为方式,形成多元行为主体共同参与高职教育治理的结构,构建“印度政府—高职院校—社会力量”共同参与的现代高职教育治理体系,其行为实质是“共同参与、协同共治”。实践表明,治理主体行政权力的相互制衡、合理行使,才是构建多元主体共同参与的现代高职教育治理体系的关键所在。任何离开制约的高职教育行政权力都会发生变异,无序的高职教育行政权力可能造成各利益相关者因权力分配不均而引起的博弈与冲突,这对实现高职教育的“善治”极为不利。强化对各行为主体高职教育行政权力的约束,必须依法构建高职教育治理的分权体系,使印度高职教育治理的行政权力能够在制度层面为完成“善治”目标创造宽松的治理环境。

同时,洞悉各行为主体治理权力的实现形态也尤为重要。印度政府权力的实现形式表现为诉诸国家高职教育法规政策支撑;高职院校治理权力的实现形式表现为不断扩大学校办学自主权;社会力量治理权力的实现形式表现为加强高职院校与以行业企业为主的社会力量的深度融合,充分发挥行业企业等社会力量的引领作用。此外,还需明确各行为主体的治理角色与责任。在高职教育“共治”结构中,印度政府发挥着主导作用,高职院校起到主体作用,而以行业企业为主的社会力量则起着重要的补充作用。

可以说,“共治”是印度高职教育实现“善治”的必经之路。从英国殖民时期走向现代社

会,“共治”也始终是印度高职教育治理行为主体孜孜不倦为之努力的行动方向,而在现代高职教育治理体系与能力现代化语境下,“行政权力分配不均”和“利益博弈与冲突”从未停歇,有关印度政府行为与高职教育治理之间关系的争论与探讨仍将是当前印度高职教育治理研究的核心与焦点。

五、逻辑分析框架:政府行为与高职教育治理

政府行为与高职教育治理的关系,是学术界一直探讨的重点课题。本文选取政府行为作为研究视角,通过引入第三方社会力量,形成印度政府、高职院校、社会力量的三维研究空间,解构了以往传统的高职教育治理问题研究过度关注“政府主导”“市场中心”的分析框架,旨在重构“印度政府—高职院校—社会力量”的多元治理主体关系,为后续研究印度高职教育治理提供可参考的理论分析框架。

同时,从政府行为主体角度出发,本文也提出了一个分析高职教育治理的理论框架,即在外界冲击下,政府、高职院校、社会力量的自身行为、内部关系及互动、竞争和博弈等塑造了不同的行为方式及特征,促进了高职教育的“善治”。借鉴系统组织理论等,可以认为高职教育“善治”治理目标的达成,存在与政府行为表现形态逻辑一致的政治经济学解释。上述分析框架根据印度高职教育治理的实践探索与经验分析,认为政府在高职教育治理中发挥着极为重要的作用,其治理行为是影响高职教育达成“善治”目标的推动引擎。

该框架的目的在于说明政府行为与高职教育治理的关系问题,将政府、高职院校、社会力量三个变量作为影响高职教育治理的自变量,以各行为主体的权力结构及其运行方式作为常量,以高职教育“善治”作为因变量。这一理论模型的出发点是阐述行为主体结构之间的互补关系和相互作用,明晰政府行为对高职教育治理的影响。

在治理主体结构中,政府的需要与其他行为主体的需要之间存在矛盾关系,同时也存在互补关系。在政府需要和其他行为主体需要之间形成互补关系时,治理结构中的权力制约与平衡就没有多少必要了。但通常情况下,政府需要与其他主体需要之间往往是相互冲突的。因此,高职教育治理需要协调各治理行为主体之间的权力分配关系。究其缘由,高职教育“善治”的实现与否取决于各治理主体之间的整体合力程度。一般而言,各治理主体接受“善治”目标并为此做出努力的程度越大,各行为主体为高职教育治理做出的贡献越大,高职教育能够达到“善治”目标的可能性就越大。

[注释]

①依据联合国教科文组织颁布的“国际教育标准分类”与我国职业教育学者王丽华等人的观点,本文认为,以工程技术教育为主的各类技术教育是印度现代高职教育体系的重要组成部分,以培养各类工程师、高级技工为主的各级各类印度技术学院都是培养各类高等技术应用人才的教育机构与学术组织,故文中技术学院也表述为高职院校。

[参考文献]

- [1]褚宏启,贾继娥.教育治理与教育善治[J].中国教育学报,2014(12).
- [2]肖凤翔,黄晓玲.从无序到有序:我国现代职业教育协同共治治理[J].教育发展研究,2015(Z1).
- [3]曾向东.印度现代高等教育[M].成都:四川大学出版社,1986.
- [4]All India Council for Technical Education. Technical Education Approval Process Handbook [EB/OL].(2009-2010)[2017-10-16]. <https://www.aicte-india.org/downloads/>.
- [5]J.C.Agarwal. The Development and Plan of Modern Education[M].New Delhi: Vkais Private Press, 1982.
- [6]Naik J. The Role of the Government of India in Education [M].New Delphi: Union Ministry of Education, 1963.