

国际比较视野下政府与高职院校关系及其启示

刘长伟*

(亳州职业技术学院科研处,安徽 亳州 236800)

摘要:我国与西方成熟市场经济国家在高职院校办学主体、办学思想、办学资源、办管结合、管理模式方面存在很大不同。市场经济条件下,政府应该转变观念,重构与地方高职院校关系,鼓励多主体参与举办高职院校,增加投入支持高职教育发展,办管分离,加强大学生思政教育,完成角色转换,政府不仅是高职教育的主办者、管理者而且也是指导者和服务者。

关键词:比较;政府;高职;关系;启示

中图分类号:G717.1

文献标识码:A

文章编号:1004-4310(2011)04-0131-03

我国高等职业教育的发展主要由政府主导或政策指导,在社会主义市场经济条件下,高职教育的发展有其不同于西方发达资本主义国家的诸多方面,这主要表现在办学主体、办学思想、办学资源和环境、办管结合、管理主体、管理模式等方面。

一、中西高职办学体制下政府与高职院校的关系

(一)办学主体上,我国高等职业院校绝大多数由地方政府或者下属的公共管理部门主办,西方发达国家职业教育的办学主体则呈现为多元化

政府主办的职业技术学院,往往办学经费来源比较单一,大多依赖于政府拨款或者向政府借款、贷款办学,还有学生的学杂费收入,除此之外依托定单式培养,和企业有依托培养关系的职业技术学院还可以获得一些来自企业的投入。办学主体的单一决定了办学经费来源的单一。综观西方一些发达资本主义国家的职业教育办学主体,政府固然是办学主体之一,同时企业也是十分重要的办学主体,日本的官、产、学结合就是主张企业参与办学,三方共建,德国的双元制是由政府主导、企业为主、学院共建,学生主要在工厂和车间完成实践学习。在美国,除了政府办学外,多数职业技术类院校由一些私人、企业,或者基金会、行业协会主办。主办方的多元化决定了职业技术学院财政收入来源的多样化。^[1]

(二)在办学思想方面,我国高职院校习惯于对政府等、靠、要,西方发达国家职业教育推行和企业联姻

由于我国高职院校办学历史较短,大多是从原来中等专业学校基础上转制升格而成,而长期存在的中等职业技术学校,在传统的统招、统分制度下,一直采取的是学科教学模式,这种教学模式以书本为中心、知识为中心、教师为中心,学生还是以在教室听教师讲解书本为主要学习方式。由于毕业生就业靠政府人事主管部门的包分配,所以学生学习有多少积极性,一旦考入这类学校基本上可以我行我素、高

枕无忧。新升格的高等职业院校没有及时转变思想观念,在长期的计划经济体制下对政府形成的等、靠、要还执迷不悟,还沉醉于政府“包”、“保”的期待中,毕业生包分配就业成为昨日黄梁之后,高职院校逐渐认识到办学必须以就业为导向这一根本指导思想。

西方发达国家在办学之初就有企业参与其中,贯彻以就业为导向,推行定单培养。在德国,学生的学习大部分在企业,只有很少一部分理论的学习在课堂上进行。行业企业亲自进行实训教学,并免费为受教育者提供中期和结业考试所必需的教育用品特别是工具和材料。行业企业致力于向学生传授职业行动能力并督促去职业学校学习。^[2]

(三)在办学资源方面,我国高等职业院校习惯上从政府拿资源、要发展环境。而西方一些发达国家的职业技术学院主要靠自己向社会各方面争取,尤其是从企业或通过与企业联姻获取,还有大量来自私人的捐助

我国职业技术学院习惯于认为,既然是政府办学,那么在办学用地、办公建筑与设备、办学招生规模等软硬件建设方面,在学费人不敷出的情况下,高职院校的领导者最为主要的工作之一就是找地方政府或行政主管部门要钱、要人、要地盘。获得政府的认可和资助才可以最大限度地获取办学资源和发展环境。而国外的高等职业院校虽然也会企望从政府获取这样和那样的办学资源,但是作为高度法制化的国家,政府会相对保持对每一所高职院校的公平,而不会厚此薄彼,只有高校在科研或者服务社会方面达到了政府的期望或者达到一定水准,通过特定程序才会给予高职院校一定资源。办学的资金来源渠道有主要依靠政府的,也有主要靠企业、行业的支持的,还有的是把学校当作企业经营,内外有别,本土学生收费低廉而对外来学生尤其是留学生收费不菲。^[3]

(四)在办管结合方面,我国高等职业教育长期以来主

* 收稿日期:2011-02-23

作者简介:刘长伟(1975-),男,安徽亳州人,亳州职业技术学院讲师,硕士,主要研究方向:高等职业教育教学。

要还是贯彻谁主办谁管理。办学主体主要是地方政府,或部委办局等行政机构。而西方发达国家的高等职业院校则主要实行办管分离,主办者不一定主管

我国职业技术学院习惯于认为,既然办学主体姓公,管理者自然也是姓公或者姓共,职业院校的主要领导和负责同志大多由政府人事组织部门委派,他们的升迁或者降级、调任由政府研究决定,对他们进行的政绩考核和问责,也主要由政府组织人事部门进行。他们代表政府行使学校管理职责,如果没有出现重大安全事故的话,一般他们都可以在这样的管理岗位上呆多年,甚至终生直至退休,如果表现得很好的话,政府组织人事部门考察满意也可能再委以更为重要的岗位。西方发达资本主义国家多采用办管分离的方法进行学校管理。办学者不必参与学校管理,西方较早进行了现代企业制度改革,企业所有人不必是企业的经营管理者,而且很少有企业所有者插手企业的经营管理。在职业技术教育方面,由于此种教育类型以工学结合、校企合作为重点,和企业的联系比较紧密。所以在管理上,也是办管分离,高等职业学院的主办方,无论是政府还是企业都是以组成董事会的形式,并以董事会的名义聘请那些既具有企业实践经验又懂得学校经营管理的人才担任学校的高层管理者。^[4]而且这种聘请都有一定的期限,在任期内如果主办者认为学校管理良好,可以继续留任,如果任期内没有实现特定目标和任务,学院的经营管理没有更上层楼,那么主办方可以解聘并另请高明。

(五)在管理模式上,包括我国高等职业教育在内的整个高等教育采取的都是党委领导下的校长负责制。党委保证办学方向、同时拥有组织人事权。而西方发达国家的职业技术学院则采取的是董事会领导下的校长负责制,管理人员多聘用那些在行业、企业或者专业技术方面的专家、学者。

我国的高等职业院校绝大部分姓“公”和“共”,所以它和其他单位一样,有系主任、系党委书记,而且还有一定的级别,比如对应于行政级别的处级或者科级,整个学校是正厅级或者副厅级单位,那么校长和党委书记便对应为编制上的正厅级或者副厅级待遇。整个高等学校包括公办高等职业院校从院领导一直到系部到下边的教研室都有对应的行政级别,一旦这些工作人员调离工作岗位到其他行政部门工作可以享受相应级别的待遇。大学官僚化或者说行政化是我们的一个特色。而西方发达资本主义国家的管理人员是真正的专业管理人员,与行政无涉,即便有一些校内行政的分工,也仅仅局限在校内。职业技术学院的教师或者学院的管理人员并不算是国家公务人员。他们更多是专业管理人员,西方各主要资本主义国家多采用教授治校,在职业技术类院校也不例外,多采用那些在本行业、本专业多有造诣之人参与管理。在管理架构上我国职业技术学院多采用科层制管理,层层负责,仍然沿袭行政化管理体制,而西方发达国家在管理上,以课程建设、专业建设、学科建设为主体,这方面的带头人或者企业专家构成了学校的管理主体,更倾向于专家式领导和扁平式管理。对于高职院校办学水平的评估由专业协会进行,他们客观、公正、严守中立、不带任何行政色彩和人情色彩,更多体现的是一种专业精神。或者由新闻媒体、社会团体对高等教育办学质量进行监督评价。^[5]而我国对职业技术学院的评估往往由教育行政机关主导进行,由于评估关乎职业院校的生存发展,所以,往往会产生贿赂、人情,或者不够客观的情况,而且所抽取的专家以学科教授为主,真正来自企业一线专家很少,评估队伍行政色彩浓郁。

二、市场经济条件下,结合国外高职办学的经验,政府应理顺与地方高职院校关系,促进高职教育健康发展

教育部《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》指出:“针对区域经济发展的要求,灵活调整和设置专业,是高等职业教育发展的一个重要特色,面向市场办学,以就业为导向,为经济发展服务。”^[6]诸如此类的话语不止一次地出现在职业教育的政府文件中。高等职业院校必须转变观念,时刻紧跟市场的脉搏,理顺与政府的关系,既要从政府争取办学资源,更要主动贴近市场,适应现在和未来人力资源市场的变化,推进校企合作,在保证社会主义办学方向前提下,促进高职教育又好又快发展。

(一)政府应允许和鼓励多主体参与高职办学,以缓解高职院校办学经费捉襟见肘的尴尬局面

高职教育的一个重要特征就是高职院校企业化,合作企业高校化。高等职业教育实际上是服务于市场经济发展的人才孵化器。设置高等职业学校,应当坚持公办与民办共同发展的原则,在充分发挥现有公办高等职业学校作用的同时,推进高等职业教育办学主体多元化。鼓励企业、事业单位、社会团体和其他社会组织以及公民个人在达到国家规定的设置标准条件下举办高等职业教育。^[7]或允许上述组织或个人参与办学,多主体参与办学并不是什么新鲜事物,日本的官产学实际上是政府、企业和学校联盟共同培育人才,我国的订单式人才培养也是企业参与人才培养的一个创举,企业、行业协会的参与办学并不会改变办学方向而有可能使高职人才培养更加有的放矢。

(二)高职院校在办学思想上,紧扣市场而不是政府或市长的脉搏,以校企合作、工学结合为人才培养切入点

在专业设置和招生上,高职院校首先考虑区域经济发展的实际情况,尤其是现在和未来劳动力市场相关人才的供需情况,或者由企业依据自身的发展需要提出人才培养的规格和标准,委托职业院校培养人才或者企业直接参与对学生的培养。学校俨然就象生产商、学生是产品、而包括企业在内的用人单位是顾客,学校的职责是生产出适销对路的产品,为了达到这一目标,就要求采用校企合作、工学交替的人才培养模式,学校和企业紧密联系,把握对人才的培养标准,使培养的学生理论够用,实践和动手能力较强,能够在用人单位适应相应工作要求的专门技术、管理人才。

(三)在办学经费投入上,政府应鼓励和支持企业、行业参与职业教育的发展

高等职业技术学院的经费主要来自学生缴纳的学费,还有一个最为重要的来源就是政府拨款。这包括教师经常性工资,还有办学基本建设费用。高等职业技术学院的教师按照事业单位工作人员的专业技术职称和职务发放相应工资、待遇和福利。至于办学基本建设费用,各个地区由于经济发展水平不一、由于政府部门对于职业技术教育的认可程度和支持程度不一,所以资金投入并没有一定标准。不过,政府一般会根据职业技术学院的档次和规模以及对地方经济的贡献给予相应的支持,比如被评为全国示范高等职业技术学院就可以获得更多的来自中央和地方的资助。另外一个重要的资金来源在于高等职业技术学院的科研情况,科研水平比较高的学院,往往可以获取更多的来自政府部门和企业的资助。而科研基础比较薄弱的院校只能获得数目微不足道的资助。为了资助贫困学生,不让任何一个孩子因为家庭贫苦而失学。国家采取奖、助、贷学金制度。国家奖学金、励志奖学金、还有贴息的国家银行贷款用于保障学生完成职业技

术教育。为了发展职业技术教育,政府对于那些义务教育阶段后继续接受职业技术教育的学生给予一定生活补助,鼓励和支持那些无法在义务教育后继续升学的学生选择职业技术教育学有所长、学有所用,服务社会,实现个人价值。

作为多元办学主体之一,企业、行业也是职业技术教育的参与者、投资者。政府应通过各种鼓励政策使企业在高等职业教育的发展中作出更大贡献,比如对于吸收高职院校毕业生就业的企业给予税收优惠政策,开展区域性产学研对接协调会,使高职院校的优质师资和科研能够和企业紧密对接,促进合作,提高企业参与办学的积极性。

(四)在思想政治层面,高校必须遵循马列主义指导,对大学生进行社会主义主流价值观教育,保证社会主义办学方向

这是我国职业技术教育区别于其他发达资本主义国家职业教育的一个重要方面。在我国各高等职业技术学院各年级都开设有思想政治课程。而且还有专门的党、团组织负责在大学生中开展马克思主义政治理论课程的学习或组织相关活动,比如学习科学发展观的活动、在大学生中开展青年马克思主义的学习活动。以党的指导思想和马克思主义中国化的最新理论成果为高校政治理论课教材,在大学生中针对品学兼优的青年鼓励他们积极加入中国共产党和共产主义青年团。不仅如此,政府在各个高等职业技术学院都有专门的党的领导班子负责把握办学方向,确保高校稳定,安全稳定是压倒一切的政治任务。高校的领导者和管理者始终如一坚持党的思想政治阵地不丢失。同时把安全稳定工作作为考核高校党政领导班子的硬指标和高压线。一旦学生的安全出了问题,学校的整个教育教学工作出现混乱,甚至影响到整个社会的稳定,那么便要有关负责同志问责。可是,我们还应该看到这种市场经济是社会主义市场经济,在所有高校包括高等职业院校中,都把学生的思想工作放在首要位置,这不仅体现了作为学校所必不可少的育人功能,而且也体现了社会主义主流价值观和以马克思主义中国化最新成果为意识形态领域的主导作用。

(五)政府应实施办管分离,行政主管部门对高等职业技术教育实行宏观计划和指导,不必管的过宽过细,可以聘请职业院长进行管理

绝大多数职业技术学院都受当地政府或者省级人民政府的直接领导,也有部分职业技术学院是由国家部委办局或者省级人民政府的下设机构直接领导。教育教学业务方面一般都是由省教育厅高教处指导。这种指导关系是宏观层面的,教育行政部门一般不直接插手也不应该插手教育教学具体事务。

高等职业教育不仅具有职业性还有高等教育的特性,政府应该尊重高等教育的办学规律,让专业的人办专业的事,聘请具备一定资质的职业院长进行管理,而不仅仅是具备一定级别的官员参与高等教育管理。高职教育往往和特定的行业密切相关,地方行业机构、企业的精英也完全有能力在高职人才的培养方面给予一定的业务指导。延请一些相关专业技能人才参与高职教育管理不失为明智之举。

在经济领域,所有权和经营权分离是现代企业制度的一个特征。在高职教育领域适当采取办管分离,政府主办,企业联盟,学校经营的三元互动办学模式现在看来似乎还是新鲜事物,可不久的将来甚至会演变成为一种趋势。这一点已经为国外高职院校的办学经验所证明,比如德国的双元制,日

本官产学研结合都是职业教育领域已经被证明的行之有效的办学模式。

(六)政府应完成角色转换:从管理到服务,以评促建

政府主办,学校经营不等于政府对于高职院校不闻不问。相反,如果高职院校人才培养质量不能适应经济、社会的发展需要,不能培养出适销对路的人才,则高等职业教育实际上就处于停滞不前的状态。

为了规范办学,提高高等教育尤其是高等职业教育的质量,政府有必要对于高职院校进行办学水平和人才培养质量工作进行评估,当然评估的主要目的不仅仅在于监督或者整顿,不仅仅在于发现问题和失误,而更重要的是以评促建、以评促改,以评促管、评建结合、重在建设。^[8]没有达到一定办学水平的高职院校面临暂缓通过的评估决定,就会缩小招生规模,或者停止招生,整顿改进。而如果能够通过教育行政主管部门的评估,就意味着评估对象在办学条件、办学水平、人才培养工作方面取得了一定成绩。即便没有通过评估,政府作为评估主体,依然会从建设性的角度提出整改意见和评价建议。使各个高等职业院校明确办学和人才培养上存在的不足以利于下一步的改进。

随着市场经济的进一步进步,政府职能由原来全能的管理者向服务型的调控者和治理者转换。高等职业教育以就业为导向,以市场需求作为设计培养目标和培养方案的基石,政府应尊重市场的这一基础性作用,同时也尊重高职院校的经营自主权,不宜横加干涉。针对高等教育的行政化色彩浓厚,官本位思想严重,效率不高,推诿扯皮等诸多弊病,人们开始质疑,多年以来我国高等教育为什么没有能够培养出创新型人才。“小政府大社会”,政府逐步放权,推进政校分开,管办分离,逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式,是推进高校管理体制改革的措施之一。高校去行政化还意味着教授治校、学术至上,承认并尊重教学、科研第一线的老师,在高校形成崇尚知识和作为,而不是崇尚权力和地位的局面。这样才可以最大限度地整合资源,真正做到让教师发挥所长,让学生潜能得到发挥,培养更多的创造型人才!^[9]去行政化、强调政府的服务意识,将是未来政府实现华丽转身的的一个重要趋势。

参考文献:

- [1][3]许云昭.中外职业教育比较研究[M].长沙:湖南教育出版社,2009:170.
- [2]刘育锋.面向世界的职业教育新探索[M].北京:北京理工大学出版社,2009:49.
- [4]陈列.市场经济与高等教育一个世界性的课题[M].北京:人民教育出版社,1998:53.
- [5]陈列.市场经济与高等教育一个世界性的课题[M].北京:人民教育出版社,1998:170-171.
- [6]中华人民共和国教育部.关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见[Z].2010-9-13.
- [7]安徽省教育厅.安徽省高等职业学校设置试行办法[Z].2009-12-29.
- [8]教育部.关于印发《高等职业院校人才培养工作评估方案》的通知[Z].2008-4-9.
- [9]中央政府门户网站:国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm.