

论基于回应理论视角下高职院校与企业合作政策保障机制

孙云志,何玉宏

(南京交通职业技术学院 高职所,江苏 南京 211188)

摘要:随着校企合作不断深入以及地方政府对服务型政府的追求,地方政府要想在校企合作的机制建设中冲破“管理”思维的束缚,必须从“善治”的角度寻求新的突破。通过对当前地方政府公共决策过程中回应建设存在的问题的剖析,提出要建立高职教育资金投入新机制、创立依法监督新模式、为校企合作搭建一个制度平台、通过中介服务引导校企合作发展、通过舆论导向为校企合作营造良好的氛围、政府“评估”为校企合作方向与公平保驾护航等方面的路径创新来加强地方政府回应制度建设和提高其决策回应能力。

关键词:政策保障机制;校企合作;回应能力;重塑

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1009-4156(2011)05-034-03

回应是指公共管理机构和管理人员必须对公民的要求作出及时而负责的反应,必要时还应定期主动向公民征询意见、解释政策和回答问题。登哈特就认为,公共行政官员的任务不是为政府掌舵,而是为公民服务以及对公民放权以及建立一个具有良好整合力和回应力的公共机构^[1]。因此,地方政府的回应能力,是指地方政府回应社会变迁的能力。地方政府的回应能力主要体现在:地方政府在社会变迁中以效率和效应为准则,以本辖区社会福利最大化为目标,对本辖区社会问题的及时应对能力,以及对辖区内公众的要求、愿望积极的识别、摄取和处理的能力^[2]。

校企合作不断深入以及地方政府对服务型政府的追求,这给地方政府在校企合作等一系列问题的行政决策形成了巨大的压力,提出了严峻的挑战,而地方政府在高职学生培养决策过程中能否做到高职院校和企业的参与及能否真正代表高职院校和企业将决定着地方政府行政决策的合法性、合理性和实施的有效性。因此,加大地方政府对校企合作中的回应能力的研究对于建立和完善地方政府行政决策回应机制,发挥地方政府在校企合作中的领导者与倡导者、组织者与推动者、协调者与监督者的职责具有重大意义。

一、探索在校企合作过程中地方政府回应能力的意义

(一)有助于为市场经济条件下地方政府行政改革提供正确的理论参照。市场经济本质上是一种竞争型经济,只有真

正使群众参与到决策中来,并最大限度地发挥群众力量和智能,才可能在激烈的市场竞争中作出民主化与科学化程度都很高的决策。同时,市场经济是作为一个有机整体而存在和运作,因此任何的决策失误都有可能引起连锁反应。由此可见,决策回应制度就是政策决策科学化民主化的保证^[3]。

(二)有助于坚持以人为本,在社会本位基础上定位市场经济条件下地方政府职能,赋予地方政府更大的合法权力,建立以公共服务为取向的政府业绩评价体系。同时将地方政府职能切实转变为向校企合作提供基本公共产品和公共服务,使地方政府的角色最终定位在社会服务方面。

(三)有助于探索市场经济条件下的地方政府管理的新模式。随着社会主义市场经济不断发展,地方政府必须改变过去的“单向”管理模式,通过对行政管理的改革,建立地方政府行政管理服务与管理的网络体系,并保证其安全、高效运作,承担起政府与校企、政府与社会之间互动回应,从而最终实现提高地方政府公共决策回应能力之目标。

(四)有助于强化市场经济条件下地方政府对公众的服务意识,提高其服务效益。提高地方政府回应能力不仅体现在对校企的意见、建议能及时迅速地接收,而且还应体现在对校企提出的各种服务需求能及时高效地处理,并提供及时有效的服务。这就要求地方政府通过改变传统机构的运作方式来凸现为校企服务职能,同时通过对校企提出问题、意见和建议进行分类处理,包括服务项目交接时间、内容、涉及部门、办理情况、回复办理结果等,根据服务内容的难易程度和复杂程度,定出

办理标准,进行规范操作,形成有效的回应流程。

二、在校企合作过程中地方政府回应能力的现状和问题

基层政府是公众表达和维护自身利益最为明显和尖锐的地方,校企对地方政府的评价以及维护和支持程度,在相当程度上取决于校企对地方政府所持的态度。因此,地方政府长期持续和稳定地扮演着国家结构基本单元角色,并对我国的发展具有举足轻重的作用。由于历史因素,目前我国地方政府还难以充分发挥基层政府的职能,有时仍然只能起着办事机构的作用。在政府职能配置上,地方政府实行一种全能政府模式,这导致了地方政府职能的无限膨胀,出现了政府权力过大、社会权力过小现象,最终结果是地方政府管了许多不该管、管不了、管不好的事。同时由于采取管制型政府运作模式,在贯彻民主集中制原则过程中,民主与集中的权力博弈必然是权力向集中方向塌缩。目前,地方政府在校企合作方面回应能力的缺失具体表现在:

(一)现行地方政府财政体制的缺陷和校企合作投资、融资机制未形成多元化导致地方政府在校企合作过程中回应性“保障力”不足。就投资而言,地方政府往往是高职院校投资的主体,而就融资而言,高职院校投资所需资金也主要来自地方政府财政收入,对外融资比较少。但针对地方政府管辖多所高职院校的事实,于是地方政府经费成为其辖区各高职院校争夺的重要资源,再加上一些地方政府对这方面投入热情不高,于是这种投资、融资机制的单一性不仅影响了高职院校的发展,而且校企合作的资金来源也难以得到保障。这不仅影响了地方政府决策回应制度的全面构建,同时也使地方政府的决策回应能力与校企的期望值产生了冲突。

(二)地方政府监督机制不完备导致地方政府在校企合作过程中回应性“约束力”不足。和德国一整套完善的职业教育法律体系相比,我国的职业教育法律体系显得相形见绌。目前,我国唯一一部规范职业教育法律是1996年5月15日第八届全国人大常委会第十九次会议通过并实施的《中华人民共和国职业教育法》,但由于该法对职业教育校企合作内容涵盖不全面和只强调义务未强调后果等,使其过于原则性与概括性,无法对现实的职业教育活动产生有效的约束力,从而导致其对我国职业教育校企合作的法律保障力不从心,这也使得地方政府公共决策回应制度建设的难度日益突显。

(三)企业参与校企合作的动力不足决定了地方政府在校企合作过程中决策回应性“推动力”不足。校企合作是一个系统工程,涉及企业、学校、学生、政府等多个对象,可目前的现状是大多数的校企合作都是学校与企业的自主结合,缺乏专门负责设计、监督、考核和推行校企合作的协调机构,权威、完整的校企合作准则和规范也还处于萌芽状态。统筹规划、整体推进和政策引导等方面的缺失导致很多项目很难获得企业、人力资源和社会保障、教育等部门的充分协调,于是出现了校企合作共育人才虽越来越受到各级政府和教育行政部门

的关注和重视,但至今仍处于粗放状态。

(四)校企合作桥梁组带的断裂在一定程度上削弱了地方政府在校企合作过程中回应性“协调力”不足。在当前的校企合作中,多数高职院校和企业的校企合作仍呈现出一种自发的、浅层次的、松散型的状态,高职院校实施校企合作的目的在于建立学校与社会共同培养实用人才的新体制,而企业实施校企合作的目的在于追求利润最大化,这种目标错位在干预和协调机制缺失状态下,有相当数量的企业认为参与校企合作是直接的损失、间接的利益,近期的投入、远期的收益,于是校企合作时常出现学校“热情似火”,企业却“可有可无”的局面。再加上高职院校的人才培养、课程设置等方面与企业需求存在差距、专业设置追求惰性的盲目跟随,这些更影响了企业的积极性,而地方政府面对合作双方在很多方面利益不均衡现状的缺位则使其统筹协调职能没有得到充分的发挥。

(五)校企合作信息发布的不通畅导致地方政府在校企合作过程中回应性“宣传力”不足。由于高职教育涉及社会观念、社会分层、社会流动和教育体系等方面,因此,当它受到我国长期以来传统的“重文化轻技术”思想的影响时,出现了把职业教育视为低人一等的教育现状,而地方政府未能利用掌握的舆论宣传工具,针对国民对高职教育与社会发展的关系、高职教育的就业等方面加强宣传工作,这不仅影响高职教育的可持续发展,同时对校企合作长效机制的建立产生了消极影响,从而地方政府主导的有力武器没有发挥应有的作用。

(六)政府在校企合作中指导力度不够导致地方政府在校企合作过程中回应性“评估力”不足。当前,虽然校企合作的相关研究正在如火如荼地进行,但必须承认,我国高职教育中的校企合作还处于起步阶段,专业化的高职教育校企合作教育研究、评估和验收机构还处于缺位状态,这样只能是各高职院校通过各自对高职教育理念的理解来参与校企合作,于是高职院校的校企合作处于无检查、无验收的状态,最终阻碍高职院校校企合作的良性发展^[4]。

三、善治视角下重构地方政府在校企合作方面的决策回应能力

(一)建立高职教育资金投入新机制。合理运用经费杠杆,提高校企合作的质量。作为产学合作的一方,一所合格高职院校应具备相应的实力和条件来满足企业的要求,这是双方合作、谋求共赢的基础。因此,作为主办者,政府要改变教育投入的理念,真正把职业教育和基础教育、普通高等教育放在同等重要的地位,发挥政府公共财政的投入主导作用,建立发展高职教育的资金投入机制,如建立专门的“校企合作教育基金”和有关科技三项及众多相关产业发展专项经费,对积极参与校企合作的企业给予税收与政策优惠,但政府应根据财力来设计投入的最佳方案,重点投入到通过评估的优秀高职院校、特色专业,并对高职院校的实践实训环节进行重点改善,最终达到通过对高职院校以往的“欠账”予以补偿来推动各院校由合格向优秀和示范性高职发展,为校企合作的顺利

开展提供宽裕的经费保障。

(二)创立依法监督新模式。在校企合作教育中,企业和高职院校通过契约等形式确定了各自的权利义务,但在实际运行中,由于校企合作教育的指令性条款较少,因此,学校和企业这两个主体对合作教育的认识、行为问题需要政府这一公共部门的监督,而德国设立“产业合作委员会”对企业和学校双方进行监控则是有益的借鉴。地方政府对高职院校的监督,主要通过目标管理和具体评估指标的达标情况予以监测,对忽视和弄虚作假的高职院校适时予以警告并减少投资,而对产学合作出色的高职院校予以积极扶持;政府对企业的监督,主要通过法律、经济等手段,依法监督有关职业教育的法律法规在企业中的执行情况,并落实参与企业应享的优惠政策和相应的奖励政策^[5]。

(三)为校企合作搭建一个制度平台。面对当前“产学合作”中企业积极性不高的事实,需要尽快建立起一个制度平台,而政府在这中间则大有可为。在这个平台,地方政府除了通过加大对高职院校的投入和完善评估过程,从而增强产学合作的实力和能力,还应促进高职院校的产学合作向纵深发展,使产学合作贯穿人才培养的全过程。对于企业而言,政府充分利用所掌握的主流媒体优势启发和提高国内企业积极参与职业教育和开展岗位培训的意识,通过制定优惠政策激发企业积极投身职业教育的热情,通过运用法律法规手段使企业不仅在社会层面而且法律法规层面上落实并开展职业教育活动,逐步形成地方政府引导、市场运作、校企联动、合作共赢的校企合作机制。

(四)通过中介服务引导校企合作发展。为了使企业参与高职院校办学真正成为自觉行为,并使高职院校捕捉到最新的市场需求,政府应成立专门的机构负责协调校企合作,沟通各方面的信息,从而发挥重要中介服务职责。这些专门的机构要通过每年的产业政策信息的发布来引导校企间的沟通和高职院校专业建设,通过构建类似人才市场的产学合作信息发布平台为企业与学校合作牵线搭桥,从而全面反映企业和社会多样化的教育需求,使高职教育成为联系企业、社会的重要桥梁和纽带,实现校企都能从合作中得到利益的目标,促进双方快速发展,最终为校企合作教育机制正常运转打下良好的基础。

(五)通过舆论导向为校企合作营造良好的氛围。美国前总统布什曾说:“政府的作用并不在于创造财富,而在于创造一种能够使企业兴旺发展的环境。在这样的环境中,思想能够得到延伸,技术能够达到新的前沿。”^[6]因此为了创造环境,改变高职教育诞生之时的弱势地位,这就需要地方政府为校企合作提供合作动力,在舆论导向上大力扶持。政府要充分利用党刊党报等舆论宣传媒体,建立专门的服务网站,大力宣传校企合作在高职教育发展中的作用、地位和意义,推介合作典型,及时发布实用性技能人才需求信息和需求趋势、地区产业的发展状况与趋势、产学研合作项目等信息,介绍发达国家的成功经验和成熟理念,从而为企业全面参与高职院校建设营造良好的氛围,提升高职院校办学质量,放大原来校企双方的“1+1”合作价值级数,最终为社会培养出合格的各级各

类高技能人才。

(六)政府“评估”为校企合作方向与公平保驾护航。考核评价机制的建立可以增强高职院校服务企业的力量。由于校企分属于不同的管理机构,政府在监督和保障校企合作时,必须建立起一套完整的评估指标体系,并把高职院校满足企业人才需求情况作为考核评价院校办学绩效的主要内容。通过政府可认定和授权第三方机构,定期运用分项评估、分类评估、合作条件和合作效益评估、观察分析、访谈及抽样调查等方式对校企合作的目标、过程、效益环境及质量进行定性和定量的评价与监督,并实施奖励或惩罚,从而保证合作方向与合作公平,不断探索校企合作教育的新路。

四、总结与反思

回应是双向的,但目前地方政府的“单向”回应偏离校企的实际需求,这在一定程度上反映出了校企合作利益的诉求渠道不畅,校企在公共决策的影响力量还较弱。由此可见,要加大对校企合作双方的利益,树立参与、回应、互动为特征的新决策理念,建立科学理性、平等协商、利益协调为特征的新决策模式尤为关键。对政府而言,通过对公众进行广泛宣传使校企双方了解地方政府对校企合作的服务政策和服务信息,从而提高地方政府的服务能力。对校企合作而言,通过地方政府的宣传教育与培训工作使他们掌握有关的回应知识和技术,真正提高校企在回应过程中的“回应力”。

参考文献:

- [1]珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[M].北京:中国人民大学出版社,2004:39-42.
- [2]王枫云.提升我国县级政府回应能力的途径研究[J].广西社会科学,2004,(4):22-23.
- [3]董田甜.治理理论与服务型政府建设[J].世界经济与政治论坛,2005,(2):121-122.
- [4]王明伦.高等职业教育发展论[M].北京:教育科学出版社,2004:80-95.
- [5]徐永春,唐忠平,娄军委.政府在高职教育校企合作中的功能定位和作为[J].天津职业大学学报:高等职业教育,2009,(3):12-13.
- [6]American Competitiveness Initiative, Domestic Policy Council Office of Science And Technology Policy [EB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01/20060131-5.html>.

【基金项目:中国高等教育学会专项课题“校企‘双主体’运行机制创新研究”(编号:2011HYZX007);中国交通教育研究会教育科学研究课题“高职院校的可持续发展研究”(编号:交教研1002-61)成果之一】

【孙云志:南京交通职业技术学院高职所助理研究员,硕士,研究方向:教育管理】