

# 区域职业教育 供给侧“结构性失灵”及其消弭对策\*

——基于苏州市的实证考察

张敏珠 许劲松

**摘要：**以供给结构与市场需求脱节的“供给失灵”为内在本质的供给侧困境是区域职业教育发展的主要桎梏。基于苏州市的实证考察表明，区域职业教育的供给侧困境主要表现为：供给结构层面的行业、企业等社会力量参与不足以及不充分的外部竞争；供给投入层面重形式轻内涵的经费结构、重投入轻评估的监管机制、重硬件轻软件的信息化建设；供给管理层面的央地均权不足、组织间协同不足以及复合型领导干部稀缺。为此，需要从供给侧改革入手，以管理体制改革为先导，实现从“一元办学”向“多元参与”转轨；以运行机制建设为重点，推动“利益相关方”向“命运共同体”转变；积极调整供给结构，增强多元参与，实现互利共赢；着力优化供给资源，健全投入增长的保障、使用和监管机制；努力创新供给管理，探索区域自主办学体制和组织间协同机制。

**关键词：**区域职业教育；供给侧困境；苏州市；对策研究

**中图分类号：**G710   **文献标志码：**A   **文章编号：**1673-9094-(2021)01C-0065-06



“供给侧”的经济学理论最早可追溯到 19 世纪初法国经济学家萨伊提出的“萨伊定律”（古典自由主义中的供给自动创造需求理论）以及 20 世纪 70 年代由蒙代尔和拉弗等“供给

学派”（supply-side economics）提出的“新自由主义经济学”<sup>[1]</sup>。在中国，针对由经济社会发展中长期存在的结构性产能过剩、资源配置扭曲等因素导致的供需失衡窘境，习近平总书记

\* 本文系江苏省现代教育技术研究 2019 年度课题“计算机可视化系统对高职院校内涵建设项目进行管理的开发与与实践研究”（项目编号：2019-R-69471），2019 年苏州健雄职业技术学院“区域职业教育与产业发展研究中心”的阶段性研究成果。

收稿日期：2020-11-24

**作者简介：**张敏珠，苏州健雄职业技术学院（江苏太仓，215411）教育管理研究员，主要研究方向为高等职业教育管理；许劲松，苏州健雄职业技术学院（江苏太仓，215411）教务处长，教育管理研究员，主要研究方向为思想政治教育及高等职业教育管理。

在2015年末中央财经领导小组会议上首次提出“供给侧改革”，指出“经济增长速度下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降等问题不是周期性的，而主要是结构性的”，强调“要解决我国经济深层次问题，必须下决心在推进经济结构性改革方面作更大努力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给”<sup>[2]</sup>。作为与区域经济社会发展相辅相成的区域职业教育，同样存在着越显严重的“供给侧结构性”问题。因此，职业教育与其他各行业一样，应该高度关注经济新常态背景下因供给结构与市场需求脱节所造成的“供给失灵”。

### 一、区域职业教育供给侧“结构性失灵”的背景分析

工业及后工业时代，高素质专业技术人才仍将成为促进国民经济发展、引领产业技术革新、推动实施国家创新创业战略计划的核心人力资源。近年来，各项统计数据显示，高校毕业生过剩与劳动力市场专业技术人才缺失的现象同时存在。然而，从市场调查数据分析结果看，现行职业教育体系无论是在人才培养质量还是在社会需求和认可度方面都面临着供给一需求的结构性失衡。为有效缓解劳动力市场需求和职业教育体系供给二者之间突出的结构性矛盾，必须以供给侧改革思维来研究破解之道。

江苏省苏州市作为先进制造业基地、科技创新高地和知名文化旅游胜地，在全国职业教育体制机制改革大潮中摸索出了具有苏州特色的职业教育发展之路。例如，建立多个教育集团和中外联合办学的职业教育培训中心，并通过“经教联席会议制度”，发起成立职教联合体、院校协作委员会等组织，组建教学指导委员会，设立企业学院，开展引企入校、学校办企和订单式培养，以推进职业教育的专业调整和专业优化，取得了一定成效。但是，基于苏州经济和社会发展在江苏“排头兵”的现实

地位，其转型升级的步伐应该更快、创新标杆应该更高，才能更好适应苏州经济文化社会发展。因此，苏州区域职业教育必须以强烈的紧迫感和使命担当，破解职业教育改革的结构性难题，更好地服务于建设“强富美高”新江苏的目标。

### 二、区域职业教育供给侧“结构性失灵”存在的问题

#### （一）区域职业教育的技能人才供给结构矛盾

供给侧改革提出的基本背景是，在我国经济经过几十年改革开放后，已摆脱“低端短缺经济”困扰，形成了在一些行业供大于求的局面。因此，必须用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供应。以此观之，苏州区域职业教育的结构性矛盾既有技能人才量的不足，同时也有质的智能性短缺。造成这种状况的根本原因在于职业教育体系内在的创新驱动力缺失。这个创新驱动集中反映在两个方面：一是不能主动地创新求变适应经济社会转型的需求；二是双元主体的职教办学理念常常被习以为常的惯性模式所消解。具体分析有以下表征。

一是行业、企业等多元社会力量参与不足。多元社会力量协同参与公共服务具有“促进经济增长、增加就业机会、提供公共物品和弥补政府缺陷、增加资本运营的透明度和合理性、扩大社会公平、培养人们之间的协作精神”<sup>[3]</sup>等重要作用。发达国家职业教育体系中，多元社会力量积极参与培训经费筹措、教学管理规范、学生就业指导和专业课程调整等服务、监管和决策事务，推动其职业教育迈上现代化改革之路。相较之下，国内职业教育长期缺乏合作治理的制度环境和非制度环境，职业教育居于政府宏观调控之下，社会力量有效参与不足。以苏州职业教育经费监管为例，职业院校财务信息的保密性和不透明性使其教育教学资金在投入、使用、监督、评估过程中



缺乏第三方的有效参与和制约,主要依赖传统审计、财政、纪检等监督手段而未能充分发挥社会力量的监管功能。社会力量参与不足,一方面源于传统观念禁锢,以行业、企业协会为代表的社会多元力量对于以“桥梁纽带”身份参与区域职业教育改革发展创新的理念意识淡薄,社会力量深层次参与区域职业教育供给侧改革的战略布局尚停留于口号和概念认知阶段;另一方面源于参与渠道和参与方式不明确,引导、鼓励和支持行业协会参与区域职业教育的政策法规亟待精细化和操作化,相关利益主体陷入“参与无门”的窘境。

二是优质资源不平衡的外部竞争格局。市场机制的核心要义即有序、有效竞争。从经济学角度看,有序、有效竞争不仅可以提升效率,节约成本和资源,增加预期效益,还能促进相关经济体或市场参与者的核心竞争力。而新公共管理理论对“市场竞争”则给予了更高的评价——充分的市场竞争既可以调动社会参与主体的积极性,又可以提高公共产品的供给质量。在欧美各国,公立职业学校之间、私立职业学校之间以及公立学校和私立学校之间都有充分的合作竞争,既能保障学生对职业教育服务的选择权,也敦促职业院校更高效地使用教育经费。反观国内,区域职业教育仍处于政府包办教育的环境之下,公办职业院校无论是在资源占有、组织声望还是在社会认同度上都占有绝对优势。考察表明,在社会多元力量协同治理创新的战略选择下,苏州大市范围内公办职业院校仍垄断了绝大部分的优质稀缺资源,民办职业院校在竞争中明显处于劣势地位。多数公办职业院校由于无需应对差异化、多元化服务需求和资金供给短缺的组织存续压力,再加上主管部门的条块分割因素,职业院校之间缺乏有效竞争,公办职业院校教学服务意识淡薄,教育发展脱离企业、行业、产业的实际用人需求。原因正在于外部没有竞争格局的压力,内部缺乏主动适应市场新需求的动力。

三是职教管理部门规划职能的缺失。就区

域职业教育来说,以上两项表征实际上反映了职业教育行业体系的一个重要缺陷,即校企方面有双元合作意向的往往是无组织的自发行为。例如苏州下辖位于张家港的民企沙洲钢铁公司自主出资与苏州大学合作创办苏大沙洲学院培养高层次应用性管理人才,这并非个案,至少说明,在政府主导的职业教育这个行业并没有如此的办学规划。有时候,政府管理部门看起来事无巨细的关怀或许并没有切中社会需求,缺乏系统性的顶层规划甚至还显得有些多余。

## (二)区域职业教育资源配置的结构矛盾

供给侧改革提出的基本方略是解决供给侧供应的结构矛盾,尤其是以开发替代新品,化解剩余产品,提供有效供给为基本思路。据此来观察当下的职业教育,正是缺少这样一种主动有为的积极姿态。当下职教工作机制中存在着弊端,表现为对职业市场发展的外部“专业”需求熟视无睹,甚至“冷漠”,热衷于职业院校自身内部的“家当”配置。在职业院校开办之初,必要的设备置办和设施建设无可非议,然而,面对快速发展的市场需求,职业教育在资源配置上由普教传导的“先天”的结构性“偏好”未能得到有效遏制。具体反映在以下三个问题上。

一是重形式轻内涵的投入结构。在推进新型城镇化的进程中,区域职业教育刮起了一股“恶补”教学设施的旋风。这在职教兴办之初,有其“天然”合理性的一面,或者说是必要的。但调查显示,苏州职业院校均按照国家政策和教学管理条例配备了实训基地和实验室,然而事实上这些实训基地和实验室对提升职业技能培训质量所起的辅助功能并不明显,区域职业院校中大量教学设备闲置,使用效率低下。同时,职业教育财政经费大量投入基础设施建设和公共行政支出,而用于师资队伍建设和教学科研发展的比例严重不足。据不完全统计,部分职业院校对教学的直接经费投入不足全年经费的5%。



二是重投入轻评估的监管机制。如前所述,区域职业教育在资源配置层面存有“重物轻人、重形式轻内涵”的现象,其根本原因在于职业教育评估机制不健全。在有限的职业教育资源供给中,比投入更重要的是有效的使用、监督和评估。近几年,绩效管理、绩效评估已成为公共管理改革领域的热点词汇。置身绩效管理时代,对公共管理者的行为做出评判的依据不再局限于行政效率,人们更加关注的是产出效益<sup>[4]</sup>。区域职业教育主管部门在教育经费的监管上片面注重执行进度,忽视甚至无视职业教育资源投入的绩效产出,以致许多职业院校在预算经费执行年度末,仓促安排教育教学设备采购或实验室建设,无暇对教学设备的购买需求实施科学评估。背离绩效管理原则、缺乏需求评估程序的职业教育采购无疑将面临供给与需求脱节的“供给失灵”。

三是重硬件、轻软件的信息化建设。供给侧结构性改革对职业教育“信息化建设”提出了明确的战略要求,要求区域职业教育顺应“互联网+”的发展趋势构建数字教学资源共建共享体系。作为职业教育信息化发源地,美国基础设施等硬件配置周全完善,数字化资源等软件开发高效实用,日渐形成“硬件、软件齐驱并驾”的信息化格局。相较之下,苏州职业教育信息化建设面临着“重硬件、轻软件”的突出问题,部分地区尚未理清信息化建设思路,供给投入缺乏标准化、规范化、共享性和兼容性,以致师资队伍信息技术应用能力不足,与课程教学配套的优质数字化资源无论是种类还是数量均难以满足教学需求。“教育的本质是信息问题,教育过程即信息作用过程……真正具有信息量的课堂才是‘给力’的课堂”<sup>[5]</sup>。

### (三) 区域职业教育管理体制机制的结构矛盾

供给侧改革的基本要求是:解决好政府职能转变,面向实体,服务基层,以更有效地实现经济新旧动能的转换,适应变化了的市场供

求,从而实现国家经济在新的发展水平上的供求平衡。以此思维取向为指导,职业教育的改革发展同样有一个管理体制机制的结构优化问题。只有这个结构本体的制度性安排问题解决了,才能主动有效地回应职业院校和企业这两个二元制主体方的创新需求,从职业教育供给侧的结构原点上来解决面对市场的“结构性失灵”。

当下在职教供给管理上存在的主要问题表现在以下方面。

一是纵向上央地“均权”不足。回首发达国家的改革历程,在中央与地方针对职业教育的管理权限方面,中央集权体制下的日本设法把高度集中的职业教育行政管理的权力与义务委托给地方负责,而具有浓厚地方分权色彩的美国和各州拥有“文化主权”的德国却在强化中央教育行政机构的权限与职责。无论是教育行政管理的“集权”抑或“分权”,其目的都是通过教育行政管理的“均权化”使职业教育进入良性循环和协调发展的可持续状态。然而,基于“计划经济”的路径依赖,国内职业教育管理上央地“均权”不足以致区域职业教育在制定地方性职业教育政策规定、管理地方性职业教育事业、处理地方性不同利益集团需求时难以摆脱上级政府的行政干预,区域职业教育行政管理在现代化体系构建中缺乏必要的独立性和自主性。

二是横向上组织间协同不足。相较国外着眼于职业教育部门协同的改革实践,国内区域教育一直面临“条块分割”的痼疾,偏重学历教育的教育部门跟偏重技能培训的劳动部门在管理问题上的权责不清,引发“中国智造”背景下人才市场对高技能、高素质专业人才的用工需求同传统职业培育模式下大批量低层次人才输出现状之间的强烈挤斥,即区域职业教育管理中组织间协同不足,教育部门和劳动与就业部门的业务划分相对独立,缺少考虑如何实现有效协同。

三是轴心上复合型领导干部稀缺。现代职



业教育管理体系构建过程中,领导的战略眼光和实践经验在很大程度上影响职业教育供给侧改革的走向和进程。由于职业教育同时具备“教育”和“产业”双重属性,这就要求主管部门的领导是既熟悉产业管理又擅长教育管理业务的复合型领导。然而,在现有的职业教育管理部门中,这类领导非常稀缺。

### 三、区域职业教育供给侧“结构性失灵”的对策措施

#### (一)着力跟上经济社会转型发展升级需求

一是职业教育应由政府主导、多元参与。要尽快经过调研论证出台职业教育地方性法规,进一步明确地方政府部门在职业教育中的地位和角色,可以设立职业教育委员会(类似于发改委、农委)或者政府一把手挂帅的职业教育联席会议,统筹管理区域职业教育。在赋定职能的基础上,探索重点院校省市共建、一般院校校企共建策略,大力扶持扎根地方经济的县办高职院校发展。

二是职业教育应当资源共享、成本共担。推进职业院校教育、培训、科技资源以及图书馆、运动场向企业和社会开放;加强职业教育专项规划并纳入区域产业发展规划,促进职业教育与产业发展有机结合。鼓励企业与职业院校共建跨企业培训中心,把企业资源转化为教学资源;鼓励建设企业冠名的二级学院、班级,推进校企双向兼职。促进区域资源集聚、集约,把不同利益主体“捆绑”在一起,努力形成全社会关心、参与职业教育的良好局面。完善企业、社会力量捐助职业教育的税收、信贷以及住房、子女入学等配套扶持政策;开展混合所有制办学试点,引导社会资源特别是企业投资职业教育。

三是职业教育应加强行业指导、多方共管。行业指导的核心功能是站在产业结构调整和经济转型升级的战略高度对职业院校的专业设置、课程设计、人才引进、培养模式等方面进行全面的关怀指导。实现这一核心功能

首先要强化行业协会等组织建设,通过目标明确、管理科学的组织角色充分发挥其对现代职教体系的指导作用。在职业院校内部建立政行企校参与的董事会(理事会),厘清院校董事会和党委的职责边界,探索党委领导、董事会决策、校长负责、民主管理的内部治理结构,给予行业企业在办学中的充分决策权、话语权和评价权。

#### (二)主动适应职业市场发展“专业”需求

一是建立投入增长保障机制。职业教育体制机制改革不顺的一个重要原因在于缺乏专项资金保障,因此要逐步建立专项资金保障制度,完善各级教育生均拨款制度,动态调整生均经费基本标准,加快形成保障教育经费投入持续增长的长效机制。此外,健全民办院校融资机制,探索引进境外资金机制,例如不断深化中外合资办学,创新境内职业教育留学项目。在引进境外资金的过程中,建立健全职业教育经费的绩效考核制度、审计监督制度、预算决算公开制度,为境外资本投资境内职业教育创造良好的投资环境。

二是优化投入经费使用结构。区域职业教育资源配置长久面临着“制度”和“创新”要素的供给抑制。针对前述“重物轻人、重形式轻内涵、重投入轻监管、重硬件轻软件”的供给侧投入扭曲困境,需开展供给资源投入改革,创新区域职业教育供给投入制度,科学调整职业教育经费使用结构。教育经费不能粗放式“漫灌”,而应精准式“滴灌”。加强供给质量结构性改革、推进质量治理能力现代化的抓手和举措在于“精准制造”和“精准管理”<sup>[6]</sup>。只有把有限的职业教育经费更多地投入于师资队伍建设和学生培育发展本身,不断增强职业教育投入的精准性和有效性,才能有力支撑职业教育现代化发展战略顺利实施。

三是改进投入监管机制。教育经费投入的监管机制改进需从构建财政绩效评估指标体系和校企合作考核指标着手,用“投入类指标”评估职业教育经费总量是否满足区域经济

社会发展需求,教育经费投入分类是否合理,教育经费投入增长率是否达到政策规定和社会需求,并根据“3E原则”,用“产出的经济指标”“产出的效率指标”“产出的效果指标”分别评估职业教育经费投入的经济节约程度、资源利用率和客观产出(如新增教学设备、师生比增长率、毕业生就业率等)。

### (三)主动回应“二元”主体创新需求

协同治理是治理理论和治理实践不断发展的产物,协同治理有利于化解具有多重价值目标、涵盖不同程序和环节、涉及诸多利益相关者的公共产品和公共服服务体系所面临的供需矛盾,有利于提升公共产品与公共服务的供给质量<sup>[7]</sup>。因而,具有公共服务属性的区域职业教育,要着力强化组织协同工作机制的建设,通过组织协同机制改革创新区域职业教育办学体制。

一是完善以“省一市一区共建”为突破的区域职业教育协同机制。其中包括重大事项协商议事机制、突出矛盾协调解决机制,探索“以省级教育主管部门为主导、共建职业院校为依托、共建职业院校之间合作共赢”的改革措施,夯实协同基础,明确协同目标,厘清合作方向和重点,制定并严格执行合作协议,不断增强协同的主体意识、责任意识,积极兑现共建承诺,防止共建“空心化”和走过场。

二是完善以校企合作作为标志的现代职业院校办学体制。我们必须清醒认识到,对职业院校在发展定位、人才培养模式、专业设置等方面的过多行政干预不利于扩大职业院校的办学自主权,因此有必要开展职业院校去行政化改革,进一步下放职业院校办学自主权。职业院校去行政化改革最核心的是建立完善的制度体系,相关政府部门应积极转变管理方式,通过间接管理推动职业院校管理体制和运行机制改革,监督职业院校完善组织建设和人事管理制度建设,努力推进包括学术委员会、校务委员会、董事会、理事会、监事会、教职工代表大会等在内的民主决策机构、管理和监

督机构建设,淡化政府部门行政干预色彩,保障职业院校办学的自主权,提高职业院校运行的效率和效益。

三是完善区域职业教育改革发展的合作共商机制。针对前述多元社会力量参与不足的供给侧结构困境和区域职业教育管理中复合型领导干部稀缺的供给侧管理困境,可以由区域行政管理部门教育、科技、财务、人力资源与社会保障等部门会同区域内各大职业院校和行业企业权威代表共同成立改革领导小组,联合省级教育主管部门,负责重大改革发展事项决策、各类改革事务协调推进等工作,通过职业教育联盟联席会议、职业教育合作发展论坛、职业教育现代化论坛、职业教育国际论坛等“共商共决、联动协同”机制,邀请职业教育领域专家学者围绕职业教育办学模式改革、现代职业教育体系构建等热点难点问题进行深度对话交流,形成改革意见和智库成果,为区域职业教育改革提供决策参考。

### 参考文献:

- [1] 胡鞍钢,周绍杰,任皓.供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态[J].清华大学学报,2016(2).
- [2] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本:2016年版[M].北京:学习出版社,人民出版社,2016:154,156.
- [3] 陈振明.公共管理学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2003:225.
- [4] Donald P.Moynihan.The Dynamics of Performance Management——Constructing Information and Reform[M].Washington,D.C:Georgetown University Press,2008:149.
- [5] 李德昌.基于信息的教育纠结与理论创新[J].阅江学刊,2015(5).
- [6] 赵琼,等.加强供给质量结构性改革 推进质量治理能力现代化——《贯彻实施质量发展纲要 2016年行动计划》专家解读[J].中国行政管理,2016(6).
- [7] 马雪松.结构、资源、主体:基本公共服务协同治理[J].中国行政管理,2016(7).

责任编辑:许洁