

多源流视域下 我国区域职业教育一体化发展研究*

朱 珊

（天津城建大学 天津 300384）

[摘 要] 在区域一体化发展和共商共建共享的背景下，梳理我国区域职业教育一体化发展的轨迹，并运用多源流理论剖析影响我国区域职业教育一体化发展走向的因素，呈现我国区域职业教育一体化的整体概况。在问题源流、政策源流和政治源流的共同推动下，我国区域职业教育一体化发展可从确定清晰的长远目标与具体的阶段性目标、完善配套的组织、政策法规和资金保障、推动区域职业教育资源在共建共享等方面进行优化。

[关键词] 多源流理论；区域职业教育；一体化发展

[中图分类号] G710

[文献标识码] A

引 言

“区域是指有内聚力的地区，根据同质性的标准与相邻诸地区或诸区域相区别^[1]。”在我国，区域是指由国家各省市或地区构成的地域空间，因此，本文中的“区域职业教育”主要指跨省（自治区和直辖市）域范围的职业教育，主要关注国家重点支持的京津冀、长三角和泛珠三角地区。这是因为三地的制造业比较发达，已成为支撑我国经济的三大增长极。据统计，2021年，京津冀、长三角和粤港澳大湾区的地区生产总值分别达到9.6万亿元、27.61万亿元和12.6万亿元。这三个地区生产总值约占全国生产总值的43.6%，成为我国经济发展的“发动机”，是世界制造业向我国转移的“桥头堡”和国内制造业发展的龙头。本文将使用多源流理论，梳

理我国区域职业教育一体化发展的基本情况，作为探寻区域职业教育一体化发展对策的事实依据和逻辑前提。

一、多源流理论及其适用性

1984年，美国著名政策学家约翰·W·金登依据“有限理性”的原则首次提出了多源流理论^[2]。根据该理论，政策议程的建立过程受问题源流、政策源流和政治源流的影响。问题源流是指问题本身如何被选择和重点关注，是问题进入决策者视野的途径或方式。政策源流是针对问题解决的策略集合，反映了在经过反复论证、修改、筛选等过程之后，众多政策方案在范围上被缩小并最终受到重视的过程。一般而言，最终可能采纳的方案需要满足价值可接受性、技术可行性、资源充足性等条件。政治源流主要阐释政党意识、

收稿日期：2022-8-29

研究项目：2021年度天津市教育科学规划一般项目：地方工科院校工匠型人才成长机理及培养路径研究（项目编号：CJE210250）。

作者简介：朱珊，女（1987.3—），教育学博士，副教授。研究方向：比较职业教育。电子邮箱：slwzs521@126.com

国民情绪、利益集团等因素对政策议程设置的影响。在特定时刻，三大源流会交汇并产生耦合效应，从而开启政策之窗，使新的政策与制度得以制定与实施。

多源流理论可用来揭示影响区域职业教育一体化发展相关政策形成的各种因素，对其政策变迁的逻辑及作用机制、相关政策措施的出台具有较强的解释力，能够提供一个较为科学有效的研究视角。下面，以我国区域职业教育一体化发展的轨迹为主线，解读三大源流在推动相关政策议程建立中的作用，探讨区域职业教育一体化发展的未来走向。

二、我国区域职业教育一体化发展的变迁轨迹

从我国区域职业教育资源的整合程度来看，根据关键性事件和里程碑文件，大体可将历史进程划分为三个阶段。

（一）源自市场孕育的萌芽阶段

区域职业教育一体化发展的萌芽阶段主要在20世纪70年代末至20世纪90年代末。20世纪70年代末期，我国开始实施改革开放政策，工作重点转移到经济领域，国家建设需要大量技术技能型人才。1978年，国家批准深圳、珠海、汕头成立经济特区，泛珠三角地区充分发挥紧靠港澳及与海外联系紧密的优势，发展劳动密集型制造业，加快了区域经济发展的步伐。1981年，华北地区率先打破地区分割，成立了全国最早的区域协作组织——华北地区经济技术合作协会，开展区域经济联合，这被视为京津冀一体化的雏形^[3]。在此背景下，一些职业院校开始主动顺应区域经济的发展，运用联合招生、师资培训等多种形式开展跨区域交流。在长三角地区，部分企业开始探索与区域内的职业院校进行订单式人才培养。

（二）基于政府主导的形成阶段

基于政府主导的形成阶段主要指21世纪的前十年。在国务院与国家部委的政策指导下，区域间职业教育的合作内容更加具体，合作方式更加多样化。其一，签订了多边合作协议。长三角各省市教育行政部门先后签订了《关于建立长三角教育协作发展会商机制协议书》《长江三角洲

地区中等职业教育实训基地共享框架协议》等文件，为区域职业教育一体化发展提供了政策支持。在泛珠三角地区，各省、自治区政府签订了《关于加强泛珠三角区域教育交流合作的框架协议》和《泛珠三角区域合作发展规划纲要（2006—2020年）》，初步规划了区域职业教育合作的事宜。在京津冀地区，三地签署了《京津冀区域人才合作框架协议书》，承诺在人才培养、人才流动和人才资源共享等方面开展更紧密、深入的合作。其二，成立了合作组织。长三角区域先后成立了长三角教育联动发展协调领导小组、长三角教育联动发展办公室。校校合作、校企合作、集团化运行等各种合作形式不断涌现，职业教育合作由非正式、非常规状态逐渐转向制度化和常规化状态。其三，形成了促进合作的协商机制。2009年，长三角地区建立了人才开发一体化联席会议制度，编制人才资源开发的整体规划。2008年7月，第一届“泛珠三角”区域教育合作和发展会议召开，建立了联席会议制度，掀起了职业教育合作的热潮。

（三）基于观念认同的完善阶段

基于观念认同的完善阶段主要指2010年以后的发展阶段。这一时期，制造业和制造类服务业成为我国经济发展的重心。2011年3月，国家“十二五”规划提出“推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域经济一体化发展”。跨区域的职业教育合作也逐步朝纵深化发展。一方面，合作内容更加具体化。京津冀先后发布了《京津冀职业教育教学协同发展章程》《京津冀教育协同发展行动计划（2018—2020年）》，初步形成了京津冀职业教育协同发展的交流合作机制。2012年，安徽省正式加入长三角教育协作体。四省市教育行政部门先后签署了《长三角地区教育更高质量一体化发展战略协作框架协议》《长三角生态绿色一体化发展示范区职业教育一体化发展平台建设方案》等文件，在增强区域职业教育发展综合实力方面提出了新的目标和要求。另一方面，合作方式更加多样化。除了开展跨省市的合作办学与技术培训之外，各区域成立了职教联盟、职教集团等，比如，京津冀“互联网+”职业教育集团、长三角地区联合职业教育集团、粤港澳大湾区职

业教育产教联盟等，区域职业教育一体化发展步入新的阶段。

三、我国区域职业教育一体化发展影响因素的多源流分析

根据多源流理论，可以从问题源流、政策源流和政治源流三个方面对区域职业教育一体化发展的因素进行较为全面系统的分析。

（一）问题源流：保障措施不全面及资源共建共享不充分

问题源流包括焦点事件、数据指标、反馈评价、负载等要素。这些要素是决策者关注的重要条件。

虽然我国区域职业教育一体化发展的顶层设计已具雏形且在不断完善，但由于区域各省市的认识水平和重视程度不同，存在一些需要解决的问题。一方面，保障措施不全面：一是组织保障不够健全。尽管各区域形成了一些实体或虚拟的组织与机构，但组织形式相对松散，难以对区域职业教育统一管理和规划。二是政策法规供给不足。从当前来看，由区域各省份共同编制的区域职业教育规划尚未出台。三是资金来源较为单一。各省市的重视程度和经济发展水平不同，区域各省级政府尚未建立与区域职业教育发展规模、办学成本、教学质量相适应的区域财政资金投入机制，配套的政策性贷款资金、项目资金、区域性基金、扶持落后地区的专项资金等尚未得到整合。另一方面，区域职业教育资源的共建共享不足。区域间校际合作多以自发性、局部性的短期合作为主，合作交流协议签订后的落实程度较低，在课程资源深度共享、实训基地共建、招生就业平台建设等实质性的合作领域未能有效开拓。

（二）政策源流：政府官员及专家学者的持续关注

政策源流是政策共同体对意见、主张、政策建议或政策方案进行讨论、重视和采用，最终促进政策议程的标准化形成。政府工作思路会给政策议程带来新的机遇。党的十九大报告提出，要“实施区域协调发展战略”“建立更加有效的区域协调发展新机制”，正式将区域

协调发展战略纳入国家七大战略之中。2019年10月31日，在十九届四中全会上，中共中央提出要“通过构建区域协调发展新机制，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局”。这是对我国区域发展的新部署新要求。与此同时，职业教育专家的理论研究得到重视。2016年初，京津冀联合成立京津冀职业教育协同发展研究中心，并在三地设立分研究中心，深化了区域职业教育理论研究的合作机制。2017年11月，华东师范大学长三角职业教育发展研究院（芜湖中心）成立，这是高等院校利用学科、师资和培训优势，服务地方经济和社会发展的具体体现。2019年7月，江苏理工学院率先成立长三角职教教师教育研究院，希望把研究院建成理实并重的新型职业教育师资研究机构和智库。这些专家学者在一定范围内试行政策主张，实现了对问题源流的初步构建，增加了该问题上升到政策议程的概率^[4]。

（三）政治源流：执政理念及公众情绪的客观影响

政治源流是指影响政策问题上成为政策议程的政治事件和活动，执政理念、国家相关战略等因素对议程设置有明显的作用。此外，公众情绪也影响着区域职业教育一体化发展的进程。随着产业升级转型和经济高速发展，增强区域的竞争力、促进区域一体化发展成为各方关注的焦点^[5]。区域各省市不仅是利益共同体，更是命运共同体，且在资源共享方面上具有极强的互补性，理应创造出更大的协同效应。在推行区域公共服务供给“共建共享”的背景下，公众通过政府创建的沟通对话机制与管理者保持平等沟通，并借力民主决策机制积极参与公共服务的供给，促成政府与公众之间的良好合作与互动，能够实现全体人民能够公平享受社会发展成果。

综上，从影响发展轨迹的多重因素来看，我国区域职业教育一体化发展具有明确的问题驱动性。多源流理论对公共政策的制定和演变具有较高的适切性，能够在政策议程的确立过程中对利益共同体的意见进行有效的归类，能够从经济社

会和政策发展的角度来解释我国区域职业教育一体化发展政策的演变逻辑。

四、我国区域职业教育一体化发展的优化路径

前文借助问题源流、政策源流和政治源流对我国区域职业教育一体化发展的情况进行阐述,更为清晰地展示了其现实样态,有利于推动后续配套政策措施的制定。随着我国经济发展方式的不断优化、产业结构的不断升级、人才需求规格的不断转变,区域职业教育一体化发展可从以下三个方面进行改革与创新。

(一) 确定清晰的长远目标与具体的阶段性目标

考虑到区域经济结构调整和产业发展规划,推动区域各省市开展深层次的交流与合作,培养适应区域经济一体化发展的技术技能型人才,整合特定产业、行业的资源,实现各省市的资源共享、优势互补,打造区域职业教育共同体,应是我国区域职业教育一体化发展的长远目标。与此同时,还应制定具体的阶段性目标。从时间维度来看,可以按照国家编制的五年规划的时间划分来确定区域职业教育一体化阶段性发展目标的时间跨度和修订期限。从内容维度来看,可以按照区域职业教育一体化发展的长远目标,在不同阶段根据具体情况确定区域职业教育政策的具体内容,使其适应区域及国家经济发展的需求。

(二) 完善配套的组织、政策法规和资金保障

其一,强化组织保障。区域各省市应以省级教育厅或教育委员会为主要依托,协商成立专门的区域职业教育一体化发展委员会,配备由区域各省级政府、职业院校、行业委员会、企业、专家学者等代表组成的专家咨询委员会,定期召开区域各省市的教育厅长及其他相关主体参加的区域联席会议,统筹协调解决职业教育一体化发展中的一系列实际问题。其二,完善政策法规保障。各区域应制定区域性政策法规,将推进区域职业教育一体化发展予以刚性规定,将区域职业教育规划纳入区域性立法范畴,由各省份对区域职业教育规划落实到本省份的具体运作方式进行规定。其三,提供多样

化的资金保障。我国可由区域职业教育一体化发展委员会牵头,由区域各省级政府共同成立“区域职业教育发展基金”,补偿处于弱势地位或在合作中做出牺牲的利益主体^[6]。我国地方政府可鼓励银行实行相对宽松的信贷政策,对区域职业教育项目的开展可适当降低贷款利率、延长贷款期限,使其与其他资助方式形成相互配合和相互补充的关系。

(三) 推动区域职业教育资源的共建共享

其一,加强区域课程的共建共享。省级教育行政部门应通过共享课程纲要和实施方案来提高各个学校的课程开发质量,缩小区域校际间在课程质量方面的差距,促进适合校际互选课程的开发与管理。同时,搭建职业教育课程资源共享平台,强化课程资源的匹配性,深入挖掘省际和校际间的资源优势,以区域职业教育项目为载体,为区域课程校本化开发提供可合作、可共享的平台与载体。其二,推动区域实训基地的共建共享。区域各政府应实时掌握区域内职业教育实训基地的建设状况,统一管理有建立实训基地需求的单位,以及有能力提供资金或者技术支持的单位,通过App、微信公众号等建立检索平台,公开与共享实训基地信息。其三,我国可在区域职业教育一体化发展委员会的协调下,建立区域职业院校技术人才信息平台,推进区域招生和就业的一体化,将区域各省市人才网站相互连接,尽快建立统一化和标准化的一体化人才数据库,开发“区域技术服务”小程序或微信公众号,完善推广在线受理功能,打破就业的地域限制,最大限度地达到“人职匹配”的理想状态。

结 语

区域职业教育一体化发展的根本目的是为了实现在分散到联合、从碎片化到区域一体化、从竞争式发展走向共同体式发展。各区域要在新科技革命中保持竞争优势,就需要通过相对统一的职业教育与培训政策措施来提升人力资源的质量,从而推动各区域的经济增长和充分就业。

[参考文献]

- [1] 吴宜德. 中国区域教育发展概论 [M]. 武汉: 湖北教育出版社, 2001.22-23.
- [2] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策 [M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.224.
- [3] 魏丽华. 建国以来京津冀协同发展的历史脉络与阶段性特征 [J]. 深圳大学学报 (人文社会科学版), 2016 (6): 143-150.
- [4] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论 [M]. 彭宗超, 钟开斌, 译. 北京: 三联书店, 2004.92-110.
- [5] 焦东良. 协同创新视域下区域现代职业教育体系的构建 [J]. 教育与职业, 2017 (11): 46-49.
- [6] 刘爱玲, 薛二勇. 京津冀职业教育协同发展的政策研究 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2017 (2): 21-28.