

中国式职业教育现代化的区域行动与治理策略

——长江三角洲区域一体化推动现代化的模式分析

李鹏

(同济大学 职业技术教育学院,上海 201804)

摘要:区域性推进职业教育高质量一体化发展是实现中国式职业教育现代化的重要战略。长三角职业教育现代化的进程中采用一体化发展的战略模式,先后经历了“民间组织局部合作”“政府主导多元协同”和“嵌入性一体化发展”三个阶段。如今,迈向了“高质量一体化发展”阶段,治理模式也从协同治理转向了元治理。经过30多年的发展,长三角职业教育高质量一体化成效明显,但行政管理的“漏斗式竞合关系”、经济发展的“诸侯式分布格局”,以及社会网络的“捆绑式合约链接”制约了长三角职业教育的协同治理,也延缓了高质量一体化和现代化的发展进程。因此,长三角职业教育现代化发展要建构实体性嵌入的制度框架、重构统一性尺度的标准体系、打造多样化类型的办学格局、创新校企“双元”的协同育人机制、优化重点性支撑的政策保障。

关键词:长三角一体化;职业教育;现代化;高质量发展;元治理

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1005-6378(2024)02-0103-11

DOI:10.3969/j.issn.1005-6378.2024.02.011

引言

现代化是人类社会变革的根本动力之一,职业教育现代化则是助推中国经济社会发展的一种重要力量。习近平总书记对职业教育工作的重要指示强调,“在全面建设社会主义现代化国家新征程中,职业教育前途广阔、大有可为^[1]”。然而,中国幅员辽阔,区域之间发展差异悬殊,因此,区域性推动职业教育现代化是实现中国式职业教育现代化的重要战略。《质量强国建设纲要》提出“打造区域质量发展新优势”,实施“区域质量发展示范工程”^[2]。区域教育的地域性、整合性、多元性等特征筑牢了中国式教育现代化的根基,促进区域协调发展是推动中国式现代化的战略性举措^[3]。《中国教育现代化2035》提出了“一地一案”“分区推进”的要求,这是中国式职业教育现代化区域行动的政策指南。而长江三角洲区域一体化发展(以下简称“长三角一体化”)是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大战略,早在2018年首

收稿日期:2024-01-01

基金项目:国家社会科学基金教育学重大招标课题“职业教育类型特征及其与普通教育‘双轨制’‘双通制’体系构建研究”(VJA200003)

作者简介:李鹏(1988—),男,湖北恩施人,博士,同济大学职业技术教育学院副教授,主要研究方向:职业教育评价与管理。

届国际进口博览会就被确定上升为国家战略^[4],长三角高质量一体化发展是中国式现代化的重要组成部分。职业教育嵌入在国家经济社会发展和国家治理的体系之中^[5],为区域经济社会发展提供技术技能型人力资源保障,因而,长三角职业教育现代化发展是一市三省经济社会现代化发展的重要组成部分。多年来,长三角地区采用职业教育一体化推动职业教育现代化,为全国其他地区职业教育现代化发展提供了典型示范。因此,反思长三角职业教育一体化推动现代化的历史进程、现实挑战,探索区域内职业教育现代化治理的目标、模式与策略,具有重要的时代意义和战略价值。

一、长三角职业教育一体化推动现代化的历史逻辑分析

(一)长三角职业教育一体化推动现代化的改革逻辑

从历史的纵向维度来看,现代化是一个社会发展的进程;从历史的横向维度来看,现代化是一种社会发展的状况。因而,“现代”本身是一个时间观念,从古代社会到现代社会,现代化就是一个在时间上线性进步的过程。正因为如此,现代化很难用一种指标去恒定,不存在一个衡量教育现代化实现与否的绝对值,不同的发展阶段有着不同的教育现代化指标^[6]。不过,反思人类现代社会的发展历史就会发现,现代社会本质上由正增长秩序^[7]拓展而来。正增长秩序是一种有利于经济发展和社会进步的秩序类型,描述的是一个能够在长时期内持续实现人均经济产值增长的社会形态,强调了经济增长、技术创新和文化发展的重要性。这种增长不关心增长的速度、规模等具体问题,而是更关心增长的方向、受益人的多少,以及对社会带来的福祉。现代化最重要的任务就是建构正增长秩序,中国式职业教育现代化的核心任务是建立职业教育发展的正增长秩序,推动职业教育的治理模式和体制机制转型^[8],实现职业教育类型化变革^[9],建设现代职业教育体系^[10],推动职业教育实现更有质量^[11]、更加公平^[12]和更有效率^[13]的发展(表1)。

表1 中国式职业教育现代化的发展目标分解

维度	中国式	职业教育	现代化
分析层次	体制机制	类型教育	发展水平
目标指向	方向问题	路线问题	结果问题
改革要义	治理模式	现代职教体系	正增长秩序
观测表征	党全面领导	三教协同	更高质量
	政府主导	普职融通	更加公平
	企业参与	产教融合	更有效率
	院校质性	科教融汇	

然而,中国式职业教育现代化并不是各地职业教育的同时、同步实现,而是分阶段、分区域逐步实现的。从阶段性来说,中国式职业教育的现代化经历了大规模发展和内涵式发展,如今走向高质量发展正是职业教育现代化的重要阶段;从区域性来说,充分发挥区域经济社会要素的“累积效应”和“扩散效应”,以区域职业教育一体化推动部分地区率先实现职业教育现代化,进而以点带面,助力全局性的中国式职业教育现代化。因此,一体化是区域职业教育不断实现要素积累的过程,也是发挥部分地区优质职业教

育资源“扩散效应”的战略部署。具体到长三角,一体化是长三角职业教育现代化的战略支撑^[14],高质量一体化则是长三角职业教育现代化的发展目标。参照表1的目标分解,长三角职业教育高质量一体化助推现代化的改革逻辑有三:一是治理机制与治理模式不仅坚持中国特色,而且能有效领导长三角职业教育创先争优。在党和国家各项政策特别是《中华人民共和国职业教育法》的指引下,变革“政府主导、行业指导、企业参与”的跨省职业教育办学制度,建设适应发展需求、产教深度融合、具有区域特色的职业教育现代化发展“长三角样板”;统筹规划,打造区域职业教育协同治理新模式;先行先试,共创职业教育现代化示范区;积聚优势,培育全国职业教育现代化发展“领头羊”。二是区域性现代职业教育体系不仅体现类型特征,而且联动科技、产业和其他类教育建构发展新生态。立足于建构正增长秩序的长三角现代职业教育体系,区域性职业教育现代化“帕累托最优”发展模式得以建立:院校与专业布局合理,中职、高职与应用型技术本科发展均衡;区域内职业教育、高等教育和成人教育三教协同;普通教育与职业教育良性互动,职业教育、产业发展同频共振,科技创新和教育改革相互助长。三是区域职业教育协同发展不仅实现了高质量一体化,而且这种一体化的结果源自于正增长秩序。长三角职业教育现代化不仅仅是方向、路线的问题,还包括发展结果水平与结果分配的问题,因此,公平而有质量的职业教育一体化才是终极意义上的现代化。院校、专业、课程、教学、教师、学生等职业教育各要素在一体化的进程中实现了更有效率、更高水平的发展;产业、企业、家庭和社会,以及区域、院校、专业等得到了更有效率、更加公平的成果分配。

(二)长三角职业教育一体化推动现代化的历史进程

长三角职业教育现代化的历史也就是一体化不断转型的历程,从早期的“民间组织局部合作”一体化,再到“政府主导多元协同”和“嵌入性一体化发展”,如今,迈向了“高质量一体化发展”阶段,也开启了长三角职业教育现代化的新纪元。2000年以前,长三角职业教育一体化多是“民间组织局部合作”,各地方自组织管理和治理,治理模式是“多中心治理”的诸侯混战格局,现代化的正增长秩序开始萌芽。20世纪80年代,“大力发展职业技术教育”成为国家战略,苏南和浙北地区乡镇企业迅速发展也推动了当地职业教育的迅猛发展。但是,到了90年代中期,国有企业改革和人事制度松绑给职业教育带来了巨大冲击。因此,江苏、浙江的职业学校“因势而变”,在“求生存”的不利环境中通过人脉关系,开始联合招生、师资培训等业务合作,也与部分企业进行了订单培养的合作。正是在这种局势下,长三角区一市三省之间的跨区合作开始出现,最早的跨区域合作多是学校之间的零星互动,例如上海的职业院校开始对江浙皖三省的部分职业学校进行针对性帮扶,江苏和浙江等地的学生进入上海职校就读,以及学校间开展的师资交流互动与合作等等。2000—2013年间,长三角职业教育一体化进入“政府主导多元参与”阶段,现代化的正增长秩序走向正式化。2002年,《关于大力发展职业教育的决定》要求“加强东部地区和西部地区、大中城市和农村的学校对口支援工作”。2004年,沪、苏、浙签订了《关于长三角职业教育与成人教育合作协议》,开始探索共同建立长三角职业教育师资培训基地、校长培训班、职业教育教材研发中心等。2009年,首届长三角教育联动发展研讨会在南京召开,正式建立了定期会商机制。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》出台,江浙沪三地签署了《长三角中等职业教育实训基地共享框架协议》。同年,长三角中等职业教育共享实训基地和长三角交流挂职的中等职业学校校长和专业负责人名单出炉。2012年,在第五届协作会上,安徽省作为区域教育协作成员加入长三角教育一体化,进一步拓宽了长三角职业教育协作空间和平台。这一阶段,长三角职业教育一体化从学校间的合作转向校企合作、集团化办学等,一大批职教集团吸引多方面力量、资金和要素等参与长三角职业教育之间的互

动合作。2014年开始,长三角职业教育现代化进入了“嵌入性一体化发展”阶段,现代化的正增长秩序走向制度化。2014年,教育部发布了《关于进一步推进长三角教育改革与合作发展的指导意见》,首次从国家层面做出了引领长三角教育协作发展的顶层设计。由此,长三角职业教育合作发展不断提高协同效应,逐渐从合作、协同迈入一体化发展阶段。2016年,《“十三五”深化长三角教育战略合作框架协议》进一步要求提升长三角教育协作水平。在一市三省经济社会进入嵌入性一体化的发展阶段,长三角职业教育一体化协作产生了巨大的叠加效应,办学合作、课程共享、教师互换、就业互帮、信息互通、技术共用等全面铺开,并逐渐走向嵌入式协同。2017年至今,长三角职业教育现代化进入了“高质量一体化发展”阶段,也迈向了现代化的新纪元阶段。在党的十九大提出高质量发展的战略转型之后,长三角一体化发展也迈向了高质量发展阶段,职业教育一体化亦是如此。2018年3月,苏、浙、皖、沪共同签署了《长三角地区教育高质量一体化发展战略协作框架协议》。2019年,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《国家职业教育改革实施方案》《中国特色高水平高职学校和专业建设计划》等政策陆续出台,随后,一市三省重新签订了《长三角一体化教育协同发展三年行动计划(2021—2023年)》,自此,长三角职业教育迈入高质量一体化阶段,也开启了长三角职业教育现代化的新进程。

(三)长三角职业教育一体化推动现代化的治理模式

长三角职业教育现代化的发展嵌入在宏观经济制度中,因而,随着区域经济社会的改革变迁,治理模式也在不断变革,现代化的发展水平也逐渐提高。根据治理主体及其参与方式、治理事项与治理方式的不同,长三角职业教育一体化推动现代化的发展进程与治理模式变迁如图1。

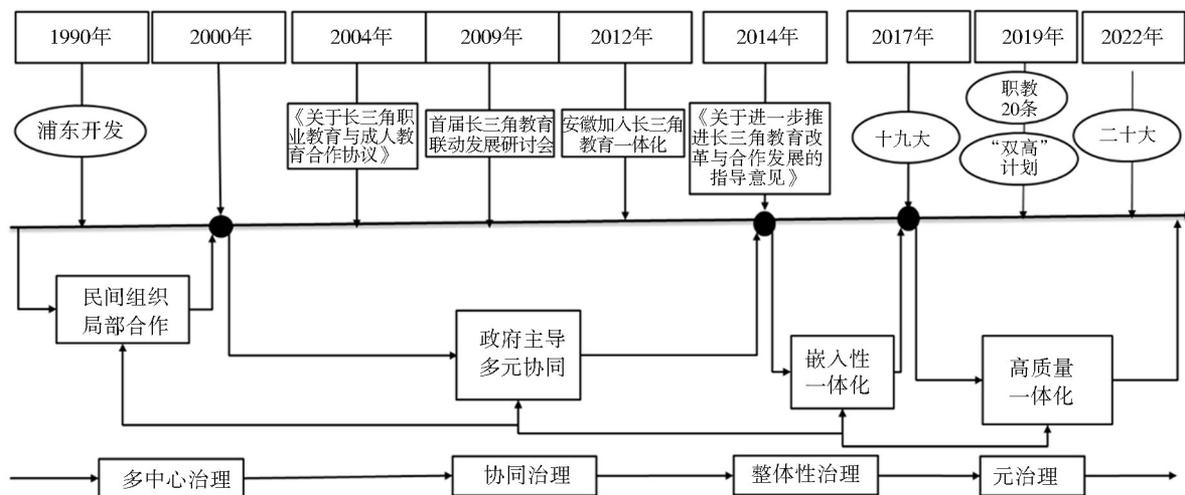


图1 长三角职业教育一体化推动现代化发展进程与治理模式变迁

如图1所示,在长三角职业教育一体化推进现代化的进程中,从“民间组织局部合作”一体化,再到“政府主导多元协同”和“嵌入性一体化发展”,在不同发展阶段及其阶段转换的过程中,先后采用了“多中心治理^[15]”“协同治理^[16]”和“整体性治理^[17]”等几种模式。然而,进入新时代,长三角职业教育一体化助推现代化面临着新的制度环境,在“去中心化”的潮流中进入了“多重嵌入”的新格局,也确立了“高质量的一体化发展”的新战略目标。因此,新时代长三角职业教育一体化主推现代化治理要选择高质量一体化战略,从“多中心治理模式”转向“区域性元治理”。事实上,因为资源的稀缺性和组织的互赖性、公平问题和公共议题的跨界性、公共服务和产品的外溢性、区域发展的差异性和互动性,区域性现代化的治理经历

了无数次转型。先后采用过跨界治理^[18]、全观型治理^[19]、统筹治理^[20],以及新的智能治理^[21]等模式。然而,无论是哪一种新公共治理模式,都有失败的风险^[22],也不是所有的治理模式都适合中国式职业教育现代化的治理。历史已经证明,西方的部分治理模式不适合中国的具体情况^[23];而教育治理理论平庸松散的体系、单薄匮乏的方法和简单机械的对策都无法有效回应教育治理实践^[24]。为规避具体治理模式的失败风险,元治理(Meta-governance)成为一种更加上位的治理模式^[25]。因为元治理不仅认同政府的力量,也会协同市场和社会的力量^[26],而且,元治理更加凸显对治理工作的再治理。事实上,中国式教育现代化不可能是依靠社会力量的“非政府行为”,更不存在市场化范式下的“没有政府的治理”^[27],在“穷国办大教育”转向“大国办大教育”的现代化转型进程中,元治理是最合适的治理模式。长三角职业教育一体化的元治理不仅能够坚持党和国家的领导,坚持教育的社会主义方向,还能够用好市场、社会治理的正增长秩序力量。坚持党的领导,在有为政府的领导下,协同市场与社会的力量,在跨行政单位区域治理工作中实施更加上位的元治理。具体而言,宏观上,以长三角经济社会一体化助推现代化发展为目标,建构区域内职业教育现代化发展的制度、规范和标准,在行政治理的层次勾画职业教育发展“长三角模式”;中观上,以长三角经济更高质量现代化发展为基础,建立区域职业教育资源联动布局和院校分布格局,建立长三角特色的现代职业教育体系,形成区域职业教育人才培养与区域产业经济发展相一致的格局;微观上,促进长三角职业教育课程体系、人才培养方式、教师培养、就业工作等方面的制度创新与开放协作,推动职业教育内生性向更高质量发展。

二、长三角职业教育一体化推动现代化的现实难题解析

(一)“漏斗式竞合关系”限制了长三角职业教育一体化推动现代化

长三角职业教育一体化推动现代化从“民间组织局部合作”发展到“高质量一体化发展”的新起点,初步实现了区域内职业教育现代化的发展目标。但在这长时间的演化过程中,组织与要素之间却形成了一种“漏斗式竞合关系”^[28]。具体的问题有三:一是行政力量过于强势,内部治理的惯性限制了一体化的深入融合和现代化的有效推进。长三角一市三省行政界限清楚、权责明确清晰,一体化合作机制的力量大大弱于四地之间行政壁垒的力量。各省市职业教育政策具有很强的内部性,特别是中职招生政策、学生学籍管理、经费投入等关键要素难以超越行政治理而在整个长三角开展协同合作。二是行政力量条块分割,部门分工的壁垒限制了一体化的深入融合和治理水平的现代化升级。中国职业教育管理体制是党领导下的部门分工制,区域内职业教育的财政、人事分属不同的管理部门,职业教育自身的管理分散在教委、人社两大部门管辖,即使在教育部门内部,中职与高职还分属不同部门。因而,部门间的职能界限、条块分割和行政壁垒造成区域内职业教育资源分散,也降低了相互衔接的有效性。三是市场力量和社会组织参与不够,自下而上的一体化合力偏弱,政府之外的力量参与职业教育现代化的深度有限。囿于区域内行政力量过于强势,部门之间行政壁垒严重,长三角职业教育现代化进程中,市场力量与民间资本介入的深度有限,因而,一体化的合作机制不能根据社会公众需求变化而不断调整,更难以合理调配区域间公共资源,进而,自下而上的一体化举步维艰。可以说,行政壁垒延缓了长三角职业教育高质量一体化的进程和现代化的进程,因为行政壁垒的存在,长三角职业教育现代化的治理难以实现,体制机制的现代化变革也落后于区域经济社会的现代化需求,这是长三角职业教育现代化在治理模式和更好体现中国行政改革特色上面临的现实挑战。

(二)“诸侯式分布格局”阻延了长三角职业教育一体化推动现代化

长三角区域内经济社会发展呈现出“诸侯式分布格局”的局面,一方面,一市三省的整体经济社会发展水平参差不齐;另一方面,区域内部的城乡、县域之间也往往相差悬殊。事实上,长三角教育一体化远远滞后于长三角经济一体化,因为“诸侯式分布格局”的经济鸿沟阻延了一市三省职业教育的一体化推动现代化的进程。首先,诸侯式经济的竞争格局奠定了区域产业的分布样态与发展水平,阻延了长三角职业教育一体化的发展基石,也限制了长三角职业教育公平开放体系的建构。一市三省教育部门受到地域分割的限制,在办学理念、培养目标、专业与课程建设、师资队伍培养等方面信息不对称,使得资源难以共享,进而,更加开放、更加公平的正增长体系难以建立。其次,区域间的经济鸿沟拉大了长三角职业教育高质量一体化的差距。长三角城市群内部的经济存在“鸿沟”,从上海到安徽,长三角城市群内部的经济不平衡非常显著,特别是安徽北部地区的经济塌陷十分严重,职业教育发展也成了一体化的“洼地”,这些院校深度融入长三角职业教育一体化存在客观困难。再次,县域之间、城乡之间的不均衡发展,与“二元经济”也阻延了长三角职业教育高质量一体化。相较于上海、杭州、南京、合肥等城市,长三角县域内职业教育发展条件差异悬殊,区域内城乡之间经济社会发展差距较大,这给长三角职业教育的交流、合作都带来客观的不利影响。经济水平的差距是长三角职业教育现代化的物质性阻隔,在建构区域职业教育正增长秩序的过程中,区域差距会形成增长的速度差距,也会限制区域内职业教育的交流和互动,这对于区域职业教育现代化的社会效率会有一定的影响。因此,经济社会的“诸侯式分布格局”成了长三角职业教育现代化的第二大挑战。

(三)“捆绑式合约链接”影响了长三角职业教育一体化推动现代化

长三角职业教育一体化的合作多是行政主导的设计模式,以官方协议、合约、联盟等方式实现区域内职业教育的捆绑式链接。但这种一体化只是实现了战略层面的嵌入,在组织和文化层面的嵌入深度不够,也就是一种“松散链接”^[29]。捆绑式合约链接存在三个方面的问题与不足:一是高质量一体化合作的层次不够深入,现代化职业教育体系尚未完全建立。目前,长三角职业教育的合作项目不少,但存在“零碎化”“项目拼盘”现象,合作形式停留在论坛、联盟等浅层次的领域,组织层面和文化层面的嵌入深度不够,特别是招生考试、学生学籍管理、课程学分互认、学费标准、就业准入门槛、升学资格、职业资格证书等还没有实现深度合作。二是捆绑式的合约链接没有实现利益的一体化,深层次互动合作、共建共享没有实现。长三角职业教育的联盟、合作仅仅实现了部分资源与信息的共享,少数合作实现了互补,但是,由于合作项目的深度有限,真正意义上的双赢局面与命运共同体还是没能建立。三是松散的链接和浅层的合作项目缺乏有效的监督与反馈,制度性机制建设还不够成熟。在不涉及深层利益的合作联盟中,合作协议对职业院校自身的发展影响不大,在“事不关己”的治理逻辑中,合作协议与政策执行缺乏有效的监管和及时的反馈,因而,合作项目缺乏可持续的保障。正是因为一体化进程中现代化制度的缺陷,长三角职业教育现代化没有实现区域内的高水平治理,尽管区域内不同主体之间的组织嵌入、利益嵌入成效不错,但是文化嵌入和制度嵌入等现代化治理水平较差,没有达到区域内更有质量、更加公平和更有效率的制度规范与文化自觉,这是长三角职业教育现代化面临的第三大挑战。

三、长三角职业教育一体化助推现代化的元治理行动策略

(一)建构实体性嵌入的制度框架,促进长三角职业教育体系现代化

1. 规划长三角职业教育结构的现代化布局。首先,立足长远需求,规划长三角职业院校和培训组织

的现代化。从长三角经济社会发展的未来目标来看,根据区域产业与劳动就业发展需求统筹管理技术人才培养,做好长三角职业教育现代化的整体规划,加强职业院校与培训机构的元治理。其次,参考现实基础,设计长三角职业教育差序化协同的现代化进程。长三角职业教育现代化的发展不是均等化的发展,也不是整齐划一的发展,而是根据现有基础进行差异化、互补式协同发展,从多中心治理格局出发,分阶段推进一体化的现代性协同。再次,矫正竞争秩序,重塑长三角职业教育公平自由的竞合关系,对不同区域间、城乡间、校际间、群体间的职业教育提供“适当”且“自由”的职业教育供给,满足各种差异化需求。

2. 变革长三角职业教育机制的现代化模式。元治理的实施有必要理顺长三角职业教育的体制机制,从治理战略、联动机制和政策框架上革除发展障碍。一是整合“自上而下”和“自下而上”的双向协同路径,持续推动现代化发展进程。国家是社会治理的核心枢纽,因而,中央政府要不断强化各级各部门责任,地方政府要进一步强化统筹职责,加强政府间合作与部门间联动。二是建构联动机制,以多重组织嵌入性协同推动长三角职业教育现代化治理。积极吸引各类主体参与长三角职业教育现代化,引导行业企业参与制定、组织和指导行业教育培训规划,深入职业院校教育教学评估和相关管理工作。三是细化长三角职教现代化发展的政策框架。以贯彻落实从中央到地方的相关政策文件为契机,细化长三角地区职业院校的生源流动、学籍管理、学分互认、升学就业、师资培训、实训基地共享等具体实施办法。

3. 推进长三角职业院校类型的现代化发展。在长三角的“一盘棋”格局中,规划普职融通、纵向贯通的职业院校类型现代化。特别要理顺各类职业教育与培训机构的组织关系,推动中职、高职、应用型技术本科分类、分项、特色发展。一是稳定中职规模,拓展中职办学职能,强化中高职衔接,加强跨区域的中高贯通、中本贯通;二是变革职业教育高考,适当扩大长三角区域中职升高职的比例,鼓励区域内职业大赛选手跨区域就读高一级院校;三是在本科职业教育层次强化联合招生、就业,率先推动长三角职业院校现代化发展,交错贯通。

(二) 重构统一性尺度的标准体系,引领长三角职业教育质量现代化

1. 合格性上的特色:长三角职业教育基础类标准的现代化。根据国家系列标准,重构优化长三角职业院校设置标准、职校教师/校长专业标准、专业目录、专业教学标准、课程标准顶岗实习标准、实训条件建设标准。一方面,按照“基本合格”的底线原则,制定长三角地区统一的基础类标准,实现办学条件、专业设置、课程教学、实习实训基本达标。另一方面,在按照“底线+特色”的标准尺度,在基本达标的前提下,允许各区域、各行业职业院校根据自身特色,提高和优化基础标准,在办学、教学和人才培养上按照职业与行业规律办事,推进长三角职业教育基础类标准的现代化与特色化。

2. 规定性中的自由:长三角职业教育资格类标准的现代化。运用规定性中的自由流动原则^[30],从区域一体化的逻辑出发,着力推动长三角职业教育资格类标准的现代化。一是更新并规范长三角职业资格证书体系,搭建技术技能人才等级、薪酬体系与证书文凭体系的对应规则,并根据一市三省的情况打通证书认证体系。二是建立长三角职业教育质量委员会,完善长三角职业教育资格类标准的现代化,形成长三角与地方职业教育质量标准的弹性协同机制。三是深化区域内1+X证书制度的试点改革,允许长三角区域内学生在X职业资格证书方面进行联考、联训,用相同的进度、标准推动长三角职业教育资格类标准的现代化。

3. 流通性中的转化:长三角职业教育学分类标准的现代化。一是建立和完善长三角学分银行制度,化解不同省市之间学年制与学分制之间的矛盾,通过建立学分的认定、存储、兑换和评价机制,打通职业院校学生各类学习通道。二是构建基于学习成果的长三角资历框架,完善非正规与非正式学习认证制

度,设立长三角资历框架管理机构,最终推动资历证书国际互认。三是充分发挥一市三省开放大学、继续教育学院和相关培训组织的职能,实施协同化治理,推进学习成果认证的现代化。通过长三角资历框架的出台,实现长三角职业教育学分类标准的现代化,促进其在流通性中的转化。

(三)打造多样化类型的办学格局,推进长三角职业教育组织结构现代化

1. 和而不同的办学形态:长三角职业教育实体的现代化合作。根据职业教育的类型特征,整合不同样态的办学形式,打造和而不同的长三角职业教育实体。第一,多元化办学,积极吸引企业、行业以及第三方组织兴办职业教育,打破政府主导办学的单一化格局。第二,分散化管理,政府逐渐分权放权,转向“放、管、服”,一市三省行政机构进一步改革,落实企业、行业与职业教育组织的自主权。第三,全力建设“职业院校+培训机构+行业组织+职教集团+现代学徒制”等多样化办学组织机构。合力推进区域内的合作办学、联合办学,在多样化形态的办学中实现长三角职业教育实体的现代化合作。整合各类实体组织机构,统筹学校、用人单位、政府建构预测就业生态、建立就业生态预警监测机制,共同营建以就业质量为核心的就业生态评价体系。

2. 动态调整的专业布局:长三角职业院校业务的现代化设置。专业布局的现代化是推动职业教育现代化的最重要环节。一是根据产业需求优化专业布局。根据长三角现代经济体系建设要求布局专业群,重点布局面向全国的战略新兴产业和先进制造业,以及服务长三角民生经济的现代农业和现代服务业,实现专业设置与产业发展的对接。二是建立专业结构动态调整机制。就需求调研、标准预警、专业更新、结构调整机制,制定动态调整规则与奖惩措施,依据专业(群)综合评价进行及时动态调整。三是加强长三角职业教育专业与劳动力市场的同步规划,整合人才培养与劳动力市场人才需求,科学制定专业招生与培养计划,重点培养产业发展急需的专业人才。

3. 共建共享的分类培养:长三角职业院校师资的现代化管培。首先,分类分层协同培养长三角职业教育教师。整合区域内同济大学、浙江工业大学、江苏理工大学三所职教师资培养单位的资源,形成分层、分类型的培养体系,在此基础上,协同老牌师范大学加强职教师资的培养。其次,创新长三角教师跨区域管理与交流的机制。借鉴义务教育“区管校用”的体制,打破教师的院校归属,在长三角区域内按需分配、合理交流。再次,深化长三角职业教育教师培训的现代化。整合区域内师资培训资源,联合区域内的优质高校与相关企业,设置统一的培养标准与课程,推进师资培训一体化。

(四)创新校企“双元”育人的机制,助力长三角职业教育人才培养现代化

1. 加强职业教育的社会服务能力建设,深化产教融合。一是创造新的效益增长点,以产业现代化带动职教现代化。在应用型人才培养和劳动力培训之外,充分发挥江苏、浙江高水平职校的社会服务职能,将职业院校的专业(群)建设、科技服务等融入产业发展;二是扩大长三角产教融合型企业的试点。在上海医药集团、江南造船厂等国家产教融合型企业之外,充分利用组合式激励政策,不断扩大试点职业教育产教融合企业的规模,以区域企业与产业的现代化带动职业教育的现代化。三是增设区域性的产教融合型城市。在上海、杭州、宁波等一批国家产教融合型城市之外,可以增设苏州、无锡、常州、合肥、芜湖等区域内产教融合型城市,探索在太仓、义乌、东阳等设置产教融合型县城,以城市发展现代化带动职业教育发展现代化。

2. 建构长三角职校与企业命运共同体,推进校企合作。一是夯实基础条件,打造一批区域内共建共享高水平实训基地。长三角的政府、行业、企业与职业教育组织机构协同筹划,面向区域经济社会现代化,建设一批生产型实训基地,共建共享,一体协同。二是平衡校企合作的利益分配原则,既关注企业市

场需求和经济效益,同时也兼顾职业院校育人价值追求,在产教融合与校企合作的利益共同体和命运共同体建设中推动长三角职业教育高质量现代化。三是建设长三角区域内合作信息咨询数据库。在区域层面构建劳动力市场预测系统,发布各行各业职业与劳动力市场信息,为职业教育办学和改革提供参考。

3. 变革长三角职业教育课程教材教法,强化工学结合。首先,深化、变革学生“知行合一、工学结合”的学习方式。探索区域内职业教育实习实训联盟,标准统一、资源共享,深化落实现代学徒制和企业新型学徒制试点,将新工艺、新技术、新规范纳入学生学习内容,特别要加强新型活页式、工作手册式教材建设。其次,推动课程、教材与教法改革,强化课程教学的协同互动。以职业教育的实践导向学习和行动学习为根本,在课程互通互选、教材共建共用、教学资源共享、教学评估现代化等方面深入合作,采用课程共享、同课异构等方式推动知识、资源等多方面的共享互动。再次,深化混合教学模式变革,为学生创设虚拟工作情境。充分利用现代信息技术,打造“线上+线下”相结合的混合课堂,探索统一的数字化决策、共享的数字化资源、智能的数字化平台^[31],为职业教育学生提供虚拟现实的情境化学习平台。

(五) 优化重点性支撑的政策保障,加速长三角职业教育发展过程现代化

1. 长三角职业教育现代化发展的制度环境保障。一是转变长三角职业教育现代化发展的推动力量,实现由“官方主导”向“民意参与”的转变。为打破“漏斗式竞合关系”,积极吸引政府之外的要素参与长三角职业教育的现代化改革,特别要调动区域内大型教育集团、央企、大型国有企业与职业教育的合作积极性。二是建构区域层面产业服务教育的“技能生态共同体”^[32]。以临港新片区“1+N”区域职业教育联盟、苏锡常都市圈职业教育示范区、温台职业教育高地和安徽职业教育创新发展试验区为着力点,推进长三角职业教育协同发展。三是营造尊重技术的社会文化,合理提高江浙沪皖技术技能人才经济待遇,重点解决技术技能人才在长三角城市落户、就业、参保等方面的权利与机会等问题。

2. 长三角职业教育现代化发展的经费投入保障。长三角教育经费投入相对较为充足,但是对职教的投入却相对偏少,在一体化推动现代化的进程中,需要从宏观层面不断优化经费投入保障。一是优化长三角教育经费支出结构,在保障基本支出稳定增长的前提下,鼓励社会力量捐资、出资兴办职业教育,拓宽办学筹资渠道,夯实职业教育现代化发展的经济基础。二是创立长三角职业教育现代化专项资金,共筹现代化发展基金,专款专用,保障区域内产学研合作联盟、科研合作联盟、教学联盟及对口交流机制的健康有序运行。三是充分考虑各地财政与教育支出的实际情况,设置长三角职业教育经费投入的“硬性指标”,并根据省域内财政支付能力适当进行省内财政支付转移,辅助皖北、苏北经济相对落后地区的基本投入与支出。

3. 长三角职业教育现代化发展的评估督导保障。长三角职业教育现代化需要过程性的监督与信息反馈,以评估督导保障长三角职业教育一体化推动现代化。一是实施动态监测,建立职业教育现代化发展的评价公开制度、问责制度,及时公开长三角职业教育现代化发展的监测数据和结果,一市三省可根据监测结果不断改进和优化发展方向。二是出台长三角职业教育现代化发展的督导制度框架,规范职业教育督导实施,将长三角职业教育现代化的发展成果作为督导评估的内容,综合督学、督政等方式推动一市三省职业教育高质量发展。三是整合多种问责方式,通过对长三角职业教育现代化的总体工作绩效考核、专项任务完成情况以及阶段性任务完成情况实施问责,及时监控调整长三角职业教育现代化的方向与进程。

参考文献:

- [1] 人民时评. 职业教育前途广阔大有可为[N]. 人民日报, 2021-04-29(5).
- [2] 新华社. 中共中央国务院印发《质量强国建设纲要》[N]. 人民日报, 2023-02-07(1).
- [3] 王依杉, 张珏. 中国式教育现代化的区域表达——长三角教育一体化的探索与实践[J]. 教育发展研究, 2023(9): 20-29.
- [4] 罗守贵. 协同治理视角下长三角一体化的理论与实践[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2022(2): 36-45.
- [5] 李鹏. 嵌入性变革: 中国职业教育管理的历史、问题与反思[J]. 江苏高教, 2021(1): 110-115.
- [6] 谈松华, 袁本涛. 教育现代化衡量指标问题的探讨[J]. 清华大学教育研究, 2001(1): 14-21.
- [7] 张笑宇. 商贸与文明[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2021: 50.
- [8] 庄西真. 中国式职业教育现代化: 内涵、图景与路径[J]. 中国高教研究, 2023(2): 96-101.
- [9] 李鹏, 石伟平. 中国职业教育类型化改革的政策理想与行动路径——《国家职业教育改革实施方案》的内容分析与实施展望[J]. 高校教育管理, 2020(1): 106-114.
- [10] 匡瑛. 走出误区: 深化我国现代职业教育体系建设改革的认识与行动[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2023(3): 28-40.
- [11] 吴雪萍, 孙君辉. 中国高质量职业教育体系建设的逻辑与理路——基于嵌入性视角的分析[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2023(2): 88-96.
- [12] 冯丹, 朱德全. 办人民满意的教育: 中国式职业教育现代化的理性逻辑[J]. 民族教育研究, 2023(4): 119-127.
- [13] 荣艳红, 刘向荣, 李步冲. 美国社会效率职业教育观的兴衰[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 56-61.
- [14] 王琴. 长三角职业教育一体化发展: 制约因素与推进策略——基于长三角联合职业教育集团的调研[J]. 教育发展研究, 2021(7): 61-67.
- [15] ELINOR OSTROM. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems[J]. American economic review, 2010, 100(3): 641-672.
- [16] KIRK EMERSON, TINA NABATCHI, STEPHEN BALOGH. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1): 1-29.
- [17] ANDREW DUNSIRE. Holistic Governance[J]. Public Policy and Administration, 1990, 5(1): 4-19.
- [18] 刘祺. 基于“结构—过程—领导”分析框架的跨界治理研究——以京津冀地区雾霾防治为例[J]. 国家行政学院学报, 2018(2): 81-86+136-137.
- [19] 彭锦鹏. 全观型治理: 理论与制度化策略[J]. 政治科学论丛(中国台湾), 2005(23): 61-100.
- [20] 周晔, 王晓燕. 城乡教育统筹治理: 概念与理论架构[J]. 教育研究, 2014(8): 31-39.
- [21] 刘永谋. 技术治理、反治理与再治理: 以智能治理为例[J]. 云南社会科学, 2019(2): 29-34+2.
- [22] 顾昕, 赵琦. 公共部门创新中政府的元治理职能——一个理论分析框架[J]. 学术月刊, 2023(1): 69-80.
- [23] 郁建兴, 王诗宗. 治理理论的中国适用性[J]. 哲学研究, 2010(11): 114-120+129.
- [24] 田晓伟. 教育治理理论的困顿及其突破[J]. 教育学术月刊, 2019(1): 18-24.
- [25] JONNA GJALTEMA, ROBERT BIESBROEK, KATRIEN TERMEER. From Government to Governance... to Meta-Governance: A Systematic Literature Review[J]. Public Management Review, 2020, 22(12): 1760-1780.
- [26] JAN KOOIMAN, SVEIN JENTOFT. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices[J]. Public administration, 2009, 87(4): 818-836.
- [27] 史华楠. 教育管办评分离中政府“元治理”的属性与路径[J]. 中国教育学刊, 2016(10): 26-32+102.
- [28] 王路昊, 林海龙, 锁利铭. 城市群合作治理中的多重嵌入性问题及其影响——以苏南国家自主创新示范区为例[J]. 城市问题, 2020(1): 4-11.
- [29] 郝天聪, 石伟平. 从松散联结到实体嵌入: 职业教育产教融合的困境及其突破[J]. 教育研究, 2019(7): 102-110.

- [30] 陈玲. 信息、规则与自由裁量权:不确定性下的公共决策[J]. 社会科学, 2022(6):94-105.
- [31] 路宝利. 长三角一体化进程中职业教育数字化体系构建[J]. 现代教育管理, 2022(9):94-102.
- [32] 加里·皮萨诺, 威利·史. 制造繁荣:美国为什么需要制造业复兴? [M]. 北京:机械工业出版社, 2014:12.

(责任编辑 侯翠环)

Regional Action and Governance Strategies for the Modernization of Chinese Vocational Education

——Analysis of the Model of Promoting Modernization through
the Integration of Yangtze River Delta

LI Peng

(College of Vocational and Technical Education, Tongji University, Shanghai 201804, China)

Abstract: Promoting the high-quality integration of vocational education at the regional level is an important strategy to achieve the modernization of Chinese vocational education. The Yangtze River Delta region has adopted a strategic model of integrated development in the process of promoting the modernization of vocational education, experiencing three stages of civil self-organization and local cooperation, government-led diverse collaboration, and embedded integrated development. Now, it has moved towards the stage of high-quality integrated development, and the governance model has also shifted from collaborative governance to meta-governance. After more than 30 years of development, the high-quality integration of vocational education in the Yangtze River Delta has achieved significant results. However, administrative management's funnel-like competitive relationship, economic development's feudal distribution pattern, and the social network's binding contractual links have constrained the synergistic governance of vocational education in the Yangtze River Delta, and also slowed down the development process of high-quality integration and modernization. Therefore, the integrated development of vocational education in the Yangtze River Delta needs to construct an institutional framework with substantial embedment, reconstruct a standard system with uniform scale, create a diversified school-running pattern, innovate the school-enterprise dual collaborative education mechanism, and optimize the policy guarantee of key support.

Key words: Yangtze River Delta integration; vocational education; modernization; high-quality development; meta-governance