

# 有为政府与有效市场下的我国职业教育治理： 理论逻辑与实践路径

李政<sup>1</sup>, 邱懿<sup>2,3</sup>

(1. 华东师范大学 职业教育与成人教育研究所, 上海 200062;

2. 中华人民共和国教育部 职业教育与成人教育司, 北京 100816; 3. 北京大学 教育学院, 北京 100871)

**摘要:** 政府与市场的关系是职业教育内外部治理关系的核心, 先后经历了政府主导论、市场基础论、有为政府与有效市场论的演变。在有为政府与有效市场的关系形塑下, 职业教育治理改革应实现三大转变, 即政府治理方式应从事后响应转变为事前布局, 职业院校治理角色应从代理主体转变为改革先锋, 市场主体参与治理的动机应从短期利益转变为战略投资。政府、职业院校和市场的关系应由单向的“影响-回应”关系转变为双向的“并行-互动”关系。当前, 我国政府参与职业教育治理的权责边界不清, 职业院校办学自主权无法满足发展需求, 市场主体参与职业教育缺乏战略自觉。为此, 我国应加强各级政府的政策协作, 提升政府政策的精准度和前瞻性; 优化职业院校组织定位和内部治理模式, 提升学校治理的灵活性和有效性; 深度分析企业发展的外部条件和内部需求, 提升企业发展的积极性和适应性。

**关键词:** 职业教育治理; 有为政府; 有效市场; 全面深化改革; 办学自主权

**中图分类号:** G710

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1673-8381(2025)01-0062-12

全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力。党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标, 就是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化。推进包括职业教育在内的教育治理体系现代化, 是深化教育综合改革、支撑教育强国战略的重要抓手和核心任务。职业教育众多的办学和管理主体及其与经济社会深度互嵌的发展样态, 决定了职业教育治理的复杂性。目前, 相关研究从国家政治制度、产业关系、技能形成等视角, 围绕治理手段、治理组织、法治建设、全球治理等议题, 描绘了职业教育治理模式的区域多样性和改革时代性<sup>[1-7]</sup>。这些研究成果在宏观层面揭示了职业教育治理主体间围绕教育与培训权、标准制定

权、人才培养质量认证权等展开的博弈, 不断调整权责关系和利益格局; 在微观层面分析了政府、学校、企业、行业等组织在宏观制度环境下呈现的治理行为及其对职业教育发展的影响。

在职业教育众多治理关系中, 政府与市场的关系是职业教育内外部治理关系的核心<sup>[8]</sup>。政府代表公共利益对职业教育行使治理权, 而市场作为一只“看不见的手”, 通过供需关系调节职业教育的规模和结构。一个国家的政治制度和经济体制直接决定了职业教育中政府与市场的关系模式。2022年发布的《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》明确提出, 要坚持有效市场、有为政府的工作原则, 坚持市场化、法治化, 充分发挥市场在资源配置中的决定

收稿日期: 2024-09-10

修回日期: 2024-11-28

基金项目: 全国教育科学“十四五”规划国家一般课题(BJA240171)

作者简介: 李政, 副教授, 从事职业教育治理、现代职业教育体系、职业教育人才培养研究; 邱懿, 博士研究生, 从事职业教育研究。

网络出版时间: 2024-12-31

网络出版地址: <https://link.cnki.net/urlid/32.1774.G4.20241230.1714.004>

性作用,更好发挥政府作用,强化竞争政策基础地位,加快转变政府职能。有为政府和有效市场的关系如何影响我国职业教育的治理格局?在加快构建职普融通、产教融合的现代职业教育体系中,如何基于有为政府和有效市场的关系提升政府治理、学校办学、市场参与的质量和效率?这些问题成为当前学界关注的焦点。为此,本文将通过对职业教育治理中政府与市场关系的论述,为上述问题的解决提供一定思路。

### 一、政府和市场: 职业教育治理中的核心关系

(一) 政府和市场的关系是影响职业教育治理的内在机制

在我国,公办职业教育占职业教育总体规模的70%以上<sup>①</sup>。2023年,我国全日制高等职业教育招生规模占全日制本专科招生数的54.12%<sup>[9]</sup>,高等职业教育在维护教育公平、提升高等教育普及率等方面的作用日益显现<sup>[10]</sup>。职业教育消费的竞争性已大大降低,具有较强的公共产品属性。但职业教育并不像纯公共产品那样具有完全的非竞争性和非排他性,高等职业教育资源尤其是部分优质高等职业教育资源仍需要通过考试等途径竞争获得。因此,职业教育是典型的准公共产品,而非纯制度化的公共产品<sup>[11]</sup>。由于职业教育的主要功能是满足市场对一线岗位人力资源的需求,因此,政府和市场在职业教育治理中存在潜在的利益博弈关系,博弈的核心是如何定义、形塑和输出人力资本。在资本主义国家,受政党、财团利益等因素的影响,政府和市场会围绕职业教育的标准制定、发展政策等展开博弈,例如先进工业国家的三类主要政党——社会民主党、基督教民主党和世俗保守党,在对待雇主和工人利益的关系上存在分歧,三类政党推出的不同政策会影响职业教育的国家承诺、企业参与程度和办学形态<sup>[12]</sup>。布塞迈耶(Marius R. Busemeyer)和特兰普施(Christine Trampusch)基于企业参与(初始)职业教育以及国家投资职业

教育的公共承诺两个维度,划分出分段主义、集体主义、自由主义和国家主义四种技能形成体制<sup>[13]</sup>,生动展现了政府与市场参与职业教育治理的多样性特征。总体来看,职业教育治理中政府与市场的关系主要是围绕教育目标、人才认证等权力的分配等方面展开的。一方面,政府作为公共事务的管理主体和协调主体,要市场主体深度参与、举办职业教育提供政策空间和有利条件,以便教育资源和市场资源充分融合,例如赋予行业企业举办各类职业教育机构的权利,允许行业企业在各类标准建设中掌握主导权等。另一方面,政府作为超然的公共利益代表主体,需维系职业教育准公共产品的属性,例如保障学生在人才培养过程中的合法权益,平衡不同地区职业教育的办学质量和水平等。

除了政府和市场这两大主体外,各级各类职业院校作为人力资本生产的专业化组织,自然在职业教育治理结构中拥有合法性地位。政府、职业院校和市场这三大主体间的关系,呈现类似于国家创新模式中“政府-学校-产业”的三螺旋关系<sup>[14]</sup>,以及形塑高等教育发展的“国家权力-学术权威-市场力量”的稳定三角关系<sup>[15]</sup>。但这并不代表三大主体在现实层面拥有相互制衡的力量。一方面,无论是三螺旋关系,还是三角关系,都源于过去政府和市场的两种关系模式——政府干预主义模式和自由放任主义模式,政府和市场的关系始终是所有其他关系变动的基础,它决定了资源配置的总方向,是分析东西方国家职业教育治理模式的主要维度<sup>[16]</sup>。另一方面,在我国公办教育资源占主体的现实条件下,政府拥有影响职业教育资源配置的较强力量,公办职业院校在某种程度上被视为政府权力的延伸,西方话语情境中的办学独立性并未在中国本土落地。因此,深化职业教育治理改革,我们必须把政府与市场的关系作为问题分析和改革推进的逻辑起点。政府和市场分别代表着资源配置的两种基本方向:行政调节和市场调节。由于二者调节所立足的利益逻辑不完全一致,因此这两种调节既可以

① 基于教育部官方网站公开的公办职业院校数据计算得出。

是互补关系,也可以是对立关系,关键在于如何设计出匹配所在国家政治制度和经济体制的治理结构,合理划分政府和市场主体的权责关系,以最大程度发挥二者的优势和合力。

## (二) 政府和市场关系的演变及其对职业教育治理的影响

界定政府与市场的关系以及如何发挥二者作用,受中国经济发展条件、社会发展程度、所处世界环境等因素影响。因此,政府和市场关系的演变呈现典型的时代性特征。新中国成立以来,我国对政府和市场关系的认识与实践先后经历了政府主导论、市场基础论以及有为政府和有效市场论三个阶段。

1. 计划经济时期的政府主导论。1953 年之后,中国正式建立了计划经济体制,在扩大新中国成立初期计划管理范围的同时大大缩小了市场调节的范围,并在 1954 年新中国第一部《中华人民共和国宪法》中正式确立<sup>[17]</sup>。尽管在不同时期存在有限度引入市场力量的行为,如 20 世纪 60 年代国民经济调整时期在农村推行的“三自一包”,但计划经济体制仍全面主导我国的经济生产和社会生活。在这一政治经济体制下,企业的雇佣行为和学校的人才培养均受计划供给和计划需求的影响。由于计划经济体制下无法进行经济核算,经济经营的成果和成本无法确定,工资与工人的劳动业绩也就无直接关联。加之受单位制影响形成的企业办社会体制,职业教育更多表现出一种企业内部人力资本生产与再生产的计划行为,是员工管理制度的组成部分。政府按照计划定额通过学校培养各类人才,并直接分配到各地,企业通过劳动竞赛、厂内师徒制等为员工提供继续教育。这种政府统包统配的教育就业一体化制度适应了计划经济体制的人力资源供需规律,职业教育被内嵌于企业生产和社会生活之中,成为国家劳动力市场治理的重要工具。

2. 社会主义市场经济体制下确立的市场基础论。改革开放以来,在计划经济体制框架下,国家不断调整计划 and 市场的关系,基本趋势是引入市场因素。历经《中共中央关于经济体制改革

的决定》提出的“社会主义商品经济”和党的十四大确定的经济体制改革目标,党的十四届三中全会在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确了建立社会主义市场经济体制的宏伟目标。这一时期,市场基础论成为政府与市场关系的核心特征,目标是要让市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。相应地,政府和市场之间开始划清行动边界,政府的经济管理职能主要是为市场主体创造良好的发展环境。这一时期也是我国经济高速增长的时期,职业教育开启了规模扩张和大规模升格的发展之路。在企业逐步剥离非生产经营事务、教育走向专业化办学和管理体制改革背景下,职业教育亟待建立新的发展和治理生态,解决产业端主动参与办学积极性不高的问题。此外,政府在不断加大投入的同时,由于基础制度建设不健全、地方投入不均衡等因素影响,职业教育出现了“以工代训”“廉价劳动力”“学生生涯发展受限”等问题。这一时期的职业教育治理呈现政府和市场作用相互碰撞和磨合的特征,政府努力回答的关键问题是如何在保护市场主体参与职业教育办学积极性的前提下,为职业教育发展创造良好环境。也正是这一时期,标准化建设、法律和制度体系建设、系列院校发展项目设置开始成为政府担负治理职责的主要抓手。

3. 党的十八届三中全会以来的有为政府与有效市场论。2013 年,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,指明了全面深化改革的基本方向。党的二十大报告和党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》均将政府与市场的关系表述为“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”。有为政府和有效市场论在进一步强化市场配置资源的决定性作用的同时,超越了“先市场、后政府”的因果逻辑,以及西方市场自由主义和政府干预理论的二元对立,摒弃了以市场为唯一逻辑原点的思维方式。市场经济的决定性作用不代表市

场是独立、封闭和完美运转的系统,而是需要政府长期、主动介入<sup>[18]</sup>,并形成一种规律性、可预期的互动模式。在这一国家发展总目标的指导下,政府和市场各司其职,市场配置资源的优势与政府深化改革、兜底引领的统筹优势相结合,共同服务高水平社会主义市场经济体制改革。这一时期,政府对职业教育的治理思路也有所调整,开始更加强调政府的顶层设计和政策引导,如构建“纵向贯通、横向融通”的现代职业教育体系,以中央项目资金撬动地方政府投入,教育部和部分地方政府共同谋划改革任务并设立改革试验区等。

## 二、有为政府与有效市场下 职业教育治理主体的行动转型与角色转变

与市场基础论相比,有为政府和有效市场论在肯定市场配置资源的决定性作用的同时,更强调政府的主动作为。与此同时,职业教育的事权主要在地方,这就在客观上要求职业教育治理主体实现角色转变和功能转型,适时调整中央和地方政府、政府和学校、学校和企业的关系。

### (一) 政府:从事后响应到事前布局

学校教育具有天然的封闭性,这种封闭性源自教育制度化的内在力量,它在提升知识传递和生产效率的同时,不可避免地导致学校和社会大系统间的割裂。从实践探索和历史经验看,政府开展职业教育治理的主要抓手是学校,而我国职业教育系统规模庞大且内部治理呈现典型的科层制特征。因此,政府的职业教育治理体现了以下三大特点。一是“中央教育行政部门-地方教育行政部门-职业院校”三级纵向治理结构。中央教育行政部门基于产业结构变化情况,主导专业目录的修订;地方教育行政部门按照新版专业目录指导职业院校开展专业建设和备案工作;职业院校按照新版目录设置专业并开展招生和人才培养。二是基于府际协作的横向治理结构,包括但不限于中央教育行政部门和省级政府、教育行政部门和其他相关部门之间开展的合作。府际协作治理旨在整合各纵向管理部门的资源,集中解决职业教育发展过程中的复杂问题,例如近

年来开启的部省共建项目、国务院层面建立的职业教育部际联席会议制度等。三是地方对上级政策的响应速度和质量取决于信息传递速度,以及地方对政策的理解和执行情况,也即事后响应的速度和质量。例如从“新质生产力”的提出到相关专业的布局和人才培养模式的改革,这期间的政策转化速度和质量就十分依赖地方政府和办学主体的政策理解和转化能力。

事后响应治理模式虽建立在科层化治理基础上,但并不意味着基层单位完全只是一个被动响应的主体。在有为政府和有效市场的关系下,围绕职业教育治理所形成的央地关系也应从事后响应逐步转向事前布局,即地方政府和职业院校要及早把握区域市场的变化情况,主动出击,通过优化资源配置提升职业教育服务经济社会发展的能力。以重点领域专业课程改革为代表的政策典型实验和以现代学徒制试点为代表的试点推广机制正是事前布局机制的充分体现。但相关工作的开展需要以地方政府获得中央政府的充分授权,或者在必要领域拥有相应事权为前提。同时,地方政府要转变过去“等、靠、要”的发展思路,逐渐认识到把握主动权对提升区域职业教育发展质量的意义。近年来,中央和各地成立的产教融合共同体和联合体本质上可以被视作职业教育治理主体的下沉,即通过行政赋能行业、头部企业和产业园区,发挥职业教育资源配置速度快、针对性强的优势,鼓励地方政府主动布局、大胆尝试。同时,中央资源也将依托这些共同体和联合体外溢至职业院校和企业,形成新的资源配置机制。近年来政府尤其强调链主企业、头部企业加入乃至引领产教融合,背后无不体现着政府维系产业链、供应链安全,促进产业集群化发展的主动作为。事前布局的背后,体现的是政府立足经济社会发展的需要侧,真正将职业教育作为供给侧纳入决策范围。

### (二) 职业院校:从代理主体到改革先锋

我国拥有世界上规模最大的职业教育体系,各级各类学校和培训机构,尤其公办职业院校是职业教育实施人才培养的主体。各级各类职业院校贯彻党和政府的育人方针,并因地制宜形成

多样化的人才培养模式与改革思路,每年为国家培养数以千万计的高素质技术技能人才。政府除了行使常规性的行政管理权外,还会通过各类竞争性项目对职业院校进行激励,并逐渐形成了与常规财政分配渠道并行的项目式分配渠道。公办职业院校为获得更多发展资源,必须依靠中央和地方的各类项目经费,因此这种项目式的经费分配方式也就逐渐演变成项目式治理模式<sup>[19]</sup>。项目式治理模式尽管有利于提升行政资源的分配效率,但也不可避免地出现“马太效应”、学校发展同质化等问题<sup>[20]</sup>。

在常规治理和项目式治理的共同作用下,职业院校在功能上逐渐演化成政府的代理人,按照“委托-代理”关系发挥组织功能。在这种关系中,为获得政府资源,职业院校把主要办学精力放在如何更好地贯彻教育行政部门的政策之上。因此,从政策执行的角度看,这种制度安排虽有利于上级政策的落地,但也产生了相应矛盾,即中央政策如何与地方特殊情况有机结合,央地政府的政策如何与职业院校办学的具体问题相结合。职业院校扮演代理人角色,这意味着其办学自主权在主观和客观上被弱化乃至被剥夺,作为与企业联系最紧密、与市场接触最频繁、与学生交往最密切的单位,职业院校难以将更多精力投入到人才培养最需要的地方中去,解决学校在办学和人才培养过程中遇到的特殊问题。“有为政府”的提出客观上要求职业院校应从政府代理人和政策的机械执行者转向一线改革先锋和政策的创新实践者,成为自下而上推动职业教育改革的智慧策源地。实现这一目标的前提是我国要逐步提升职业院校的办学自主权,使其形成自主发展能力。近年来以“双高计划”为代表的重大战略部署,主要目标就在于通过增加投入和推动体制机制改革,经由职业院校自行提出发展目标,为职业院校实现自主办学能力提升和高质量发展奠定基础。

### (三) 市场主体:从短期利益到战略投资

引导市场主体参与职业教育治理一直是我国职业教育管理体制改革的重点。在我国产业尚未完成转型升级、劳动力市场人口红利仍未完

全消失的前提下<sup>[21]</sup>,市场主体在不少地区和产业仍缺乏深度参与职业教育的内在动力。这虽可以被视为市场主体经过成本和收益权衡后作出的自然选择,体现了市场配置资源的基本逻辑,但面对劳动力成本不断上升、全球技术竞争压力不断加大的发展现实,企业如果不能及时认识到以人力资本为核心的生产资本革新的重要性,不能及时认识到投入职业教育对增强企业专有人力资本实力的重要性,那么市场配置资源的盲目性和滞后性弊端将阻碍企业迈向价值链高端,增加被市场淘汰的风险。调查研究显示,从参与校企合作人才培养的动机看,大多数企业主要以人力资源导向和市场战略导向为动机,并不会太看重短期内的利益得失<sup>[22]</sup>。市场主体参与职业教育动机的转变,体现的是对职业教育服务企业未来发展的战略期待,是国际、国内市场竞争下的自然选择行为。这种战略期待主要包括两类:行业或企业专有人力资本的稳定生产和传承;专有技术资本的研发、积累和转化。

值得关注的是,近年来我国高端装备制造、汽车等产业转型升级成效显著,从基于低成本劳动力的竞争转向基于独占技术的人力资本、技术资本的竞争。这倒逼企业调整人力资源战略,主动介入职业院校人才培养过程,试图通过稳定专有人力资本的生产和再生产维系企业新的竞争优势。这种介入体现在争夺标准制定权、在职业院校中纳入企业课程、与学校共建产业学院或厂中校等方面,涉及物质资本、人力资本等多方面的投入。1+X证书制度的实施为企业深度参与职业院校课程改革和学生评价提供了更有效的路径,直接推动了“岗课赛证一体化”的人才培养模式改革,部分实现了头部企业的标准引领和评价驱动。这种产教融合、校企合作的新局面本质上源于市场开始关注职业教育人力资本和技术资本生产的独特价值,想通过职业教育治理参与人力资本和技术资本的生产和分配。政府和职业院校应积极响应市场主体的需求,通过权责关系的调整,形成有为政府和有效市场相协调的职业教育治理结构(见图1)。

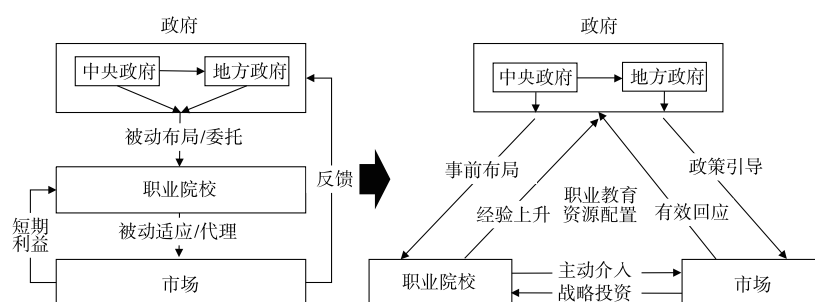


图1 政府与市场关系转变下职业教育治理主体关系的变迁

从政府、职业院校和市场三者的关系看,有为政府和有效市场下职业教育治理主体的关系,应由图1左侧单向的“影响-回应”关系转为右侧双向的“并行-互动”关系。在单向的“影响-回应”关系中,政府完全依据市场反馈,通过职业院校这一代理主体进行被动布局,而市场则在外部人口红利尚未消失和发展战略缺失的情况下,更多注重从职业教育中获得短期利益。在这一关系模式中,政府的被动布局、央地政府的重复投入、学校主体性的缺失、市场主体的短视行为等共同制约了职业教育治理的现代化发展。在双向的“并行-互动”关系中,政府、职业院校和市场以主体性地位参与职业教育治理,中央和地方政府之间既有领导和支持的关系,更有依据各自行政逻辑实现投入互补的关系。政府与职业院校间从单向的“委托-代理”关系转变为双向的“委托-代理”关系。三者均存在主动布局、主动介入行为,同时也有经验交流、战略投资等反馈行为。主体间的影响同时存在、并行互动、协同发展,实现了职业教育资源的优化配置。

### 三、有为政府与有效市场下 我国职业教育治理主体的行为失配

(一) 政府参与职业教育的权责边界不清,央地政府协同性不足

有为政府如何有为,考验政府对自身角色的定位能力。这里我们要区分“有能政府”和“全能政府”两种政府作为方式。前者代表的是一个前瞻性强,基于社会信息对资源进行预防性和发展性配置,在尊重市场规律的同时积极履职的政府;后者代表的是一个能动性、享有空间塑造

权、具有宽而广的行政裁量权的政府<sup>[23]</sup>。职业教育办学涉及的人力资本生产周期长,仅依靠市场调节难以提升职业教育办学对市场的响应速度。同时,职业教育办学中的各类市场性资源更多受市场逻辑支配,政府违背市场意愿的“拉郎配”行为势必难以奏效。因此,政府应以有能政府角色专注于人力资本生产的提前布局及以柔性政策和制度设计引导市场主体前瞻性配置资源,而非以全能政府角色替代企业和职业院校确定合作关系。此外,央地关系缺乏协同也会导致职业教育治理的低效,主要表现在央地项目的重复性投入和职业院校发展的“马太效应”,央地标准化治理权责不清导致的标准混乱和职业院校的教学失范,央地共建项目的定位不明和过程监管缺失等方面。

(二) 职业院校办学自主权无法满足发展需求,自主办学能力不足

学界关于办学自主权问题的讨论主要集中在公办高校范畴,对职业院校办学自主权涉及不多,这可能是由于旧版《中华人民共和国职业教育法》未论及职业院校的办学自主权问题<sup>[24]</sup>,也可能和职业院校整体尚未具备与自主办学相匹配的办学能力有关。2021年新修订的《中华人民共和国职业教育法》也仅提到了“依法办学”和“自主管理”,并明确了自主管理涉及自主设置专业、自主选用或编写专业课程教材、自主设置学习制度、自主调整修业年限、自主选聘专业课教师五类权限。随着职业院校办学质量的不断提高和开放性的不断扩大,现行法律赋予的办学自主权已经无法满足职业院校发展需要,我国有必要及时将扩大职业院校办学自主权纳入决策视

野,并试点先行。

办学自主权和自主办学能力之间相得益彰,互相支撑<sup>[25]</sup>。2023年,全国职业院校办学条件达标率为62.1%,比2022年同比增长27.3%<sup>①</sup>。其中,高等职业院校办学条件达标率为43.2%,比2022年同比增长17%。高等职业教育2022年公共财政投入为3392亿元,相较于2012年增幅达140.57%。尽管近年来政府通过各类院校建设项目、职业院校办学条件达标工程等努力改善办学条件,也取得了较大成绩,但上述数据反映出当前职业院校距离高质量独立自主办学能力的形成还有很大差距。除硬件建设和资金投入外,近年来职业院校办学能力建设开始更多转向自主发展能力,即学校自主定位、自主规划、自主管理、自我评价和纠错等能力的提升,但由于内部条件不成熟,外部行政指令依赖性较强<sup>[26]</sup>,自主发展能力的提升仍然任重道远。

(三) 市场主体参与职业教育缺乏战略自觉,头部企业引领力不足

总的来看,我国职业教育的产教融合、校企合作存在三个层次:一是关系共谋,即职业院校和企业建立了稳定的合作关系,但尚未形成稳定的互利互惠机制和合作预期,学校和企业之间尚处于松散联结状态;二是利益共生,即职业院校和企业已经寻找到了互利共赢的稳定机制和合作愿景,双方在资源投入、技术研发、人才共育、队伍建设等方面已有深度合作,组织上实现了互相嵌入(如冠名二级学院),利益捆绑较深;三是价值共创,即职业院校和企业已经在利益合作的基础上形成了为更多中小微企业、链上企业乃至全社会输送人才、传递品牌价值的愿景和目标,职业院校和企业之间往往会共建独立实体或公共平台以促进深度融合,提升合作层级。目前,大多数市场主体参与职业教育的层次处于第一和第二阶段,利益驱动型合作是市场主体参与职业教育的主要动机,但容易受市场短期波动影响,企业难以进行战略考量。其中,链主企业、头部企业、大型国有企业整体缺乏参与职业教育的

战略自觉,在引领产业链高质量人才供给方面缺少相关作为,如标准制定、资源协作、信息互通等。这既与企业作为市场主体的判断逻辑有关,也与企业对大国工匠、能工巧匠等企业专有人力资本价值与人才链重要性的判断有关。在贸易保护主义抬头、国家产业链安全受到威胁的当下,头部企业有必要增强参与职业教育办学的战略自觉。

#### 四、有为政府和有效市场下 我国职业教育治理的完善路径

(一) 加强央地政府的政策协作,提升政府政策的精准度和前瞻性

央地关系不仅受政府与市场关系的形塑,而且具有自身变迁的内在逻辑<sup>[27]</sup>。有为政府和有效市场的互动关系要求央地关系应随之调整,进一步突出地方政府在职业教育治理中的主体性,提升职业教育服务地方经济社会发展的能力。具体而言,一是要明确中央和地方在标准化治理中的权限。标准化治理是职业教育迈向现代化的重要支撑。受办学多样性和发展复杂性的影响,职业教育标准化领域和程度存在多方博弈,其中最核心的是中央政府和地方政府在标准化工作中的权限问题。中央政府和地方政府应明确各自在标准化治理中的权责关系,例如专业目录的设置和调整权限、专业教学标准和核心课程标准的范围与分层开发等<sup>[28]</sup>,避免对地方办学多样性造成负面影响。二是要明确中央和地方项目化治理的功能区别。中央和地方项目化治理要从目前的同质化、内卷化向适度区分化、特色化转型,中央项目重在选强选优,引导职业院校强化服务国家和地方战略的能力;地方项目重在扶弱扶特,扶弱旨在提升地方职业教育办学整体实力,充分观照传统产业、小微企业对人才的需求,扶特旨在为部分办学规模小但区域特色、行业特色鲜明的学校提供发展支持,并为中央选强选优奠定基础。三是深化部省共建机制改革,激发地方改革活力。部省共建机制可被视为基

① 数据源于近十年中国职业教育质量年度报告,部分数据经计算得出,下同。

于政府间合作的一种治理方式。职业教育的主要事权虽在省级人民政府,但教育部作为中央教育行政主管部门可委托各省份集中力量探索职业教育改革中的疑难问题、关键问题,总结经验后有计划地向其他省份推广应用,同时在教育部职权范围内赋权合作省份突破现有体制机制开展创新实践,以发挥条块治理的协作优势,高效率实现改革目标。

尽管近年来政策鼓励市场力量参与办学,促进办学主体由单一转向多元,但政府始终是支撑职业教育办学的主体。政府办学要从“大水漫灌”走向“精准滴灌”,提升投入的精准性和有效性。一是政府要进一步加强公共财政投入,稳步提高职业院校生均经费标准或公用经费标准。各省份应建立和完善与办学规模、培养成本、办学质量等相适应、动态调整的分档生均经费投入机制,使生均经费投入机制与专业布局建立联动关系。如第一档拨款适当高于现有统一拨款标准20%,重点面向高端装备制造等高投入、高成本且具有市场需求的专业;第二档与现有统一拨款标准基本持平,重点面向省内外影响面广、办学时间长或虽办学时间较短但属于战略性新兴产业的相关专业;第三档低于现有统一拨款标准10%~20%,面向办学成本较低、办学规模大、省内明显供大于求的相关专业。二是政府应重点实施以问题为导向、“必选+自选”的竞争性项目建设模式,兼顾自身和职业院校的建设需求。三是政府要克服绩效主义倾向,发挥专项资金促进职业教育高质量发展的作用,适当降低标志性成果的评价权重,在基础绩效达标的前提下,重点考察学校在体制机制改革如政校企产教融合实施样态和运行机制、专产联动和专业动态调整机制、专业群组建和高效运行机制、教学质量督导和反馈闭环机制等方面的创新成果,并在各类项目绩效考核中纳入“回头看”机制和企业等第三方评价机制。

提升政府作为的精准度和前瞻性,还体现在政府支持企业的举措上。目前,政府治理职业教育采取的主要是正面清单的管理和监督机制,即政府以立法、项目、政策等形式,通过倡导、鼓励、

支持等手段,引导各方资源投入。正面清单机制在统一央地改革方向、促进政策协调的同时,也在无形中束缚了办学主体和市场主体主动改革的意愿和行动。近年来,地方的混合所有制改革、中国特色学徒制改革等涉及深层次体制机制改革的行动,都会因国有资产流失、利润分配机制缺失或不健全等障碍,形成地方“戴着镣铐跳舞”和“叶公好龙”式的改革局面。负面清单机制在一定程度上可以缓解因政策、制度的不确定性带来的改革风险,稳定企业参与职业教育治理的预期。负面清单机制生效的前提包括清单机制具有制度合规性;清单机制内部的条文清晰明确,便于分辨和执行;清单机制不能成为政府和市场固着不恰当权利的手段。负面清单内容包括但不限于校企人员交流的身份界定和薪酬规范,职业院校以土地、技术等资产入股的规范流程和行为红线,涉及校企合作的财务管理典型风险等。

(二) 优化职业院校组织定位和内部治理模式,提升学校治理的灵活性和有效性

作为职业教育实施的主体,职业院校享有《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国职业教育法》赋予的合法权利。在社会呼吁扩大职业院校办学自主权的同时,职业院校也应不断改革和创新内部治理结构与治理方式,优化市场主体响应机制,通过明确自身独特的功能定位,强化在职业教育治理体系中的主体性。

一是处理好“向上看”和“向外看”的关系。职业院校要从行政任务的被动代理者转变为社会问题的主动答卷者,结合自身的资源禀赋和组织定位,将产教融合、校企合作的政策主张与服务行业企业的方案和举措对接,并由此改革内部组织架构和制度形态,更好遵循行政和市场双重逻辑。扁平化的组织结构是通过建立以用户需求为导向的横向价值流小组和工作团队,把传统人员之间的纵向关系转变为信息网络平台上纵横交错的平等关系,进而消除纵向各部门之间的障碍和壁垒的治理结构,具有灵活快捷、富有弹性和高效化等特征<sup>[29]</sup>。因此,职业院校可探索科层制和扁平化治理相结合的网络化治理模式,

注重专业建设咨询委员会等横向治理架构的设计,提升对市场变化的响应速度。同时,根据学校各专业的资源禀赋和办学需求,职业院校可创新产业学院办学形式,尤其是对有知识生产、技术研发、产品创新需求的校企合作,应强化产业学院的实体化运作,不断完善绩效分配制度和产教融合激励制度,允许通过“三重一大”校企合作项目合法合规取得市场收益,所得利润用于学校建设。

二是处理好工作思维和研究思维的关系。职业院校开展的具体工作和形成的各类成果中,凝结着丰富、可被推广应用的宝贵经验,例如如何处理政府治理和市场治理间的关系、如何平衡标准化治理和特色化办学间的关系、如何激发行业企业参与职业教育治理的积极性等。这些经验不仅是对政府政策的回应和落实,而且是职业院校基于长期的在地化办学而形成的实践智慧,体现了独特的学校管理理念、多方资源的汲取和整合能力等。各级政府在开展职业教育治理时遇到的各类矛盾,往往能在基层办学实践中探寻到解决方案的原型和举措。因此,职业院校应将自身定位为服务政府开展技能治理的智库,为政府解决职业教育改革难题、推动技能型社会建设提供智力支持。职业院校应重视对以教学成果奖等重大评比为代表的职业院校优秀经验的挖掘和研究,推动基层教师和管理人员形成基于工作的反思性研究能力,根据学校发展需求和研究资源禀赋建立各类新型研究智库,将解决各类现实问题、提高服务地方发展能力的优秀经验和举措上升为具有决策咨询价值的报告和政策文本。

(三) 深度分析企业发展的外部条件和内部需求,提升企业发展的积极性和适应性

企业参与职业教育遵循基本的市场逻辑,即企业是向市场直接购买人力资本和技术资本,还是通过合作投资专有人力资本和技术资本开发,取决于企业围绕产品定位、发展战略、社会责任等作出的综合考量。同时,企业参与职业教育会考虑制度层面的隐性收益和成本。此外,如何充分利用制度优势,也会影响企业

参与职业教育治理的积极性。提升企业参与职业教育治理的积极性和适应性,我们可从以下三个方面入手。

一是善于利用政策和激励机制,促进企业发展所需各类资源的优化配置。如企业可关注各地培育产教融合型企业、市域产教联合体、行业产教融合共同体等专项行动,以及配套的教育费附加、地方教育附加减免及其他税费优惠政策,积极参与区域职业教育的办学布局和资源配置。二是结合企业自身发展需求,探索和职业院校的多元合作形式。对于技术技能型员工需求较大且稳定的国有企业、链主企业、龙头企业,可探索通过单独举办职业院校,向本企业和链上企业、配套企业等输送人才,实现技术标准、行业规范等的传播和应用;对于技术技能型员工有较稳定需求的中小型企业,或较依靠独占技术和独特文化等差异化竞争优势的企业,可通过共建人才培养和技术研发平台等方式,形成企业专有人力资本和技术资本的稳定生产和再生产机制;对于技术技能型员工需求不稳定、人力资本专有性不强但寻求差异化、规模化发展的小微型企业,可通过地方行业协会与职业院校开展多对一合作,在帮助学校解决学生实习实训问题的同时,探索行业专有人力资本向企业专有人力资本转化的机制和路径。三是基于校企合作,建立和完善企业知识的系统化管理机制。企业在开展项目合作、完成订单过程中所积累的成果、经验、方案,是企业核心竞争力的重要来源。参与职业院校人才培养,与职业院校合作共建课程和资源,可倒逼企业,尤其是中小微企业系统梳理、记录和累积生产经营过程中的经验和教训,并固化为企业的无形资产。这是企业实现发展方式转型的重要步骤,也是提升企业员工工作效能的有效方法。

#### 参考文献

- [1] BUSEMEYER M R. Skills and inequality: partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2015: 1.

- [2] 马凯慈,陈 昊.政治制度、产业关系与职业教育的起源与发展——基于西方国家的比较研究[J].北京大学教育评论,2016(3):2-19.  
MA K C, CHEN H. Political institutions, industrial relations systems, and origins of vocational training systems: an empirical study based on advanced industrialized countries[J]. Peking University education review, 2016(3): 2-19. (in Chinese)
- [3] 王 星.技能形成中的国家、行会与劳工——基于英国行会学徒制演化的社会学分析[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020(4):96-106.  
WANG X. The state, guild and labour in the process of skill formation: a sociological approach to the evolution of apprenticeship in England[J]. Journal of East China Normal University (educational sciences), 2020(4): 96-106. (in Chinese)
- [4] 张玉凤,潘海生.职业教育智能治理:内在机理、价值意蕴与风险审视[J].职教论坛,2024(5):5-12.  
ZHANG Y F, PAN H S. Intelligent governance of vocational education: intrinsic mechanism, value implications, and risk review[J]. Journal of vocational education, 2024(5): 5-12. (in Chinese)
- [5] 刘奉越.产教联合体建设:一个项目制治理下的解释性框架[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2024(5):132-141.  
LIU F Y. Construction of industry-education consortium: an explanatory framework under project system governance[J]. Journal of Hebei University (philosophy and social science), 2024(5): 132-141. (in Chinese)
- [6] 叶卫良,朱狄敏.我国职业教育法治建设的镜像诠释与优化策略[J].社会科学家,2024(3):190-196.  
YE W L, ZHU D M. Mirror interpretation and optimization strategies for the legal construction of vocational education in China [J]. Social scientist, 2024(3): 190-196. (in Chinese)
- [7] 王 岚.中国参与全球职业教育治理的权力、机制与成效——以“鲁班工坊”为例[J].职业技术教育,2021(31):27-33.  
WANG L. The power, mechanism and effect of China participating in global vocational education governance: taking "Luban Workshop" as a case [J]. Vocational and technical education, 2021(31): 27-33. (in Chinese)
- [8] 张隆海,周宏强.推动产业学院治理架构走向完善[N].中国教育报,2024-08-20(03).
- [9] 2023年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2024-10-24) [2024-11-28]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202410/t20241024\\_1159002.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html).
- [10] 刘自团,谭 敏,李丽洁.不同家庭经济背景子女的高等教育选择差异变化研究[J].高校教育管理,2021(2):98-113.  
LIU Z T, TAN M, LI L J. Research on the changes of differences in higher education choices of children from different family economic backgrounds [J]. Journal of higher education management, 2021(2): 98-113. (in Chinese)
- [11] 李 政,徐国庆.我国职业教育治理结构转型:内涵、困境与突破[J].西南大学学报(社会科学版),2020(4):78-85.  
LI Z, XU G Q. The transformation of governance structure in vocational education in China: connotation, challenges, and breakthroughs [J]. Journal of Southwest University (social sciences edition), 2020(4): 78-85. (in Chinese)
- [12] 徐国庆.职业教育学基础[M].北京:高等教育出版社,2023:66.
- [13] BUSEMEYER M R, TRAMPUSCH C. The political economy of collective skill formation [M]. Oxford: Oxford University Press, 2012:3.
- [14] 埃茨·科威兹.国家创新模式:大学、产业、政府“三螺旋”创新战略[M].周春彦,译.北京:东方出版社,2014:2.
- [15] 彭 湃.大学、政府与市场:高等教育三角关系模式探析——一个历史与比较的视角[J].高等教育研究,2006(9):100-105.  
PENG P. University, government and market: research on the triangle relationship mode of higher education—— a historical and comparative aspect [J]. Journal of higher education, 2006(9): 100-105. (in Chinese)
- [16] 刘 晓.政府与市场:国家技能治理体系的两种模式及其治理逻辑[J].中国高教研究,2018(9):99-

- 103.
- LIU X. Government or market: two modes of national skill governance system and its governance logic [J]. China higher education research, 2018(9):99-103. (in Chinese)
- [17] 胡鞍钢,唐 啸,杨竺松,等.中国国家治理现代化[M].北京:中国人民大学出版社,2014:114.
- [18] 邱劭文.习近平“政府-市场”观的学术史贡献:一个解释性框架[J].社会主义研究,2023(5):99-108.
- QIU S W. The academic-historical contribution of Xi Jinping's view of the relationship between the government and the market: an interpretive framework[J]. Socialism studies, 2023(5):99-108. (in Chinese)
- [19] 李 政.我国高等职业教育项目制治理模式的变迁逻辑——基于历史制度主义的视角[J].江苏高教,2021(5):103-109.
- LI Z. The changing logic of the project-based governance mode of higher vocational education in China: based on the perspective of historical institutionalism [J]. Jiangsu higher education, 2021(5):103-109. (in Chinese)
- [20] 李 政.项目制下的高职院校同质化:作用机制、问题表征与改革路径[J].高校教育管理,2022(2):100-109.
- LI Z. The homogenization of higher vocational colleges under the project-based governance model: the action mechanism, problem representation and reform path [J]. Journal of higher education management, 2022(2):100-109. (in Chinese)
- [21] 王 树.“第二次人口红利”与经济增长:理论渊源、作用机制与数值模拟[J].人口研究,2021(1):82-97.
- WANG S. The second demographic dividend and economic growth: theories, mechanisms, and simulations [J]. Population research, 2021(1):82-97. (in Chinese)
- [22] 冉云芳,石伟平.企业参与现代学徒制:动机、行为与非货币化收益的关系研究[J].华东师范大学学报(教育科学版),2023(1):98-112.
- RAN Y F, SHI W P. Enterprises' participation in modern apprenticeship: research on the relationship between motivation, behavior and non-monetary benefits[J]. Journal of East China Normal University (education sciences), 2023(1):98-112. (in Chinese)
- [23] 徐信贵,康 勇.有限政府如何成为有能政府[J].领导科学,2014(15):11-12.
- XU X G, KANG Y. How can a limited government become a capable government [J]. Leadership science, 2014(15):11-12. (in Chinese)
- [24] 林 杰,张德祥.权力、能力、责任视域中大学自主办学的本质解读[J].高等教育研究,2017(11):46-52.
- LIN J, ZHANG D X. On the essence of university autonomy from the perspective of power, capability and responsibility [J]. Journal of higher education, 2017(11):46-52. (in Chinese)
- [25] 孙长远,庞学光.关于落实和扩大职业院校办学自主权的若干思考[J].现代教育管理,2017(3):96-100.
- SUN C Y, PANG X G. Reflections on the implementation and expansion of vocational colleges' autonomy [J]. Modern education management, 2017(3):96-100. (in Chinese)
- [26] 乔晓艳.高职院校自主办学能力提升路径探析[J].机械职业教育,2020(9):59-62.
- QIAO X Y. Analysis of the path to enhancing the autonomous running ability of vocational colleges [J]. Vocational education for mechanical industry, 2020(9):59-62. (in Chinese)
- [27] 于 水,区小兰.政府支持、村际合作与产业振兴[J].江苏大学学报(社会科学版),2024(6):1-13.
- YU S, QU X L. Government support, inter village cooperation and industrial revitalization [J]. Journal of Jiangsu University (social science edition), 2024(6):1-13. (in Chinese)
- [28] 邱 懿,宋 健.职业学校教育教学基本文件的政策内涵、编制思路及实施要点[J].教育与职业,2023(23):5-12.
- QIU Y, SONG J. Policy connotation, compilation ideas, and implementation points of basic documents for vocational school education and teaching [J]. Education and vocation, 2023(23):5-12. (in Chinese)
- [29] 祁占勇,吴仕韬.数字化转型赋能民族地区职业教育

育高质量发展的技术逻辑[J].民族教育研究,  
2024(4):131-140.  
QI Z Y, WU S T. Technical logic of digital  
transformation empowering the high-quality  
development of vocational education in ethnic

areas[J]. Journal of research on education for  
ethnic minorities, 2024(4): 131 - 140. (in  
Chinese)

(责任编辑 刘 伦)

## Governance of vocational education in China under capable government and effective market: theoretical logic and practical path

LI Zheng<sup>1</sup>, QIU Yi<sup>2,3</sup>

(1. Institute of Vocational & Adult Education, East China Normal University, Shanghai 200062;

2. Vocational and Adult Education Department, Ministry of Education of the People's Republic of China, Beijing 100816;

3. Graduate School of Education, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** The relationship between the government and the market is a core relationship in vocational education governance. The relationship between the government and the market in our country has undergone the evolution of government-led theory, market-based theory, efficient market and proactive government theory. Based on the overall goal of comprehensively deepening reform, under the shaping of the relationship between effective market and proactive government, the governance reform of vocational education should achieve three major transformations: the governance mode of central and local governments should shift from post response to pre layout, the governance role of vocational schools should shift from agency to reform pioneer, and the motivation for market entities to participate in governance should shift from short-term interests to strategic investment. The relationship between the government, vocational schools, and the market has shifted from a one-way "influence-response" relationship to a two-way "parallel-interaction" relationship. Currently, the autonomy of the government's power and responsibility to participate in the governance of vocational education is unclear, the autonomy of vocational colleges can not meet the development needs, and the market players lack strategic consciousness in participating in vocational education. Therefore, China should strengthen the policy coordination at all levels of government, improve the accuracy and foresight of government policies; Optimize the organizational positioning and internal governance model of vocational colleges to enhance the flexibility and effectiveness of school governance; In-depth analysis of the external conditions and internal needs of enterprise development to enhance the enthusiasm and adaptability of enterprise development.

**Key words:** vocational education governance; proactive government; efficient market; comprehensively deepening reform; autonomy in running schools