

优质高职教育资源下沉县域视域下 政府教育统筹职责优化困境及其破解^{*}

平和光

摘要:在国家大力推动优质高职教育资源下沉县域的战略背景下,政府教育统筹职责的优化成为衔接顶层设计与基层实践的关键环节。基于“结构-过程-效能”三维分析框架,研究发现政府在履行统筹职责时面临三重结构性约束:结构层面存在权责配置模糊、组织体系碎片化与制度供给滞后等问题,制约了统筹职能的有效发挥;过程层面则表现为协调机制不畅、资源保障乏力与评价引导虚化,削弱了政策执行的协同性与持续性;效能层面进一步反映出规划落地困难、资源适配不足以及职业教育与县域产业融合不够等深层次矛盾。基于此,提出破解策略:在结构层面深化权责重构、组织重塑与制度重建;在过程层面创新协同机制、强化资源保障、改革评价体系;在效能层面构建监测闭环、完善激励问责机制、创新数字治理。

关键词:高职教育;教育资源;下沉县域;教育统筹;职责优化

作为我国经济社会发展的微观基础和基本区域单元,县域肩负着推动高质量发展重任。县域兴需要产业兴,产业兴需要人才兴,这对县域职业教育提出新的更高要求,需要更充分地发挥好培养高素质技术技能人才的作用。当前,在党和国家的大力推动下,我国已经建成了世界上规模最大的现代职业教育体系^[1],但职业教育资源分布不均衡,尤其是县域职业教育资源长期处于“低端锁定”的状态。为解决这一难题,国家提出推动优质高职教育资源下沉县域的战略部署,即通过政策引导、资源倾斜与机制创新,推动资源向县级行政区域进行流动、配置、整合与创造性应用。在此背景下,政府应当发挥好统筹职责,承担好规划引领、资源整合、质量监控、激励约束等一系列系统性、整体性职能,以彰显政府在优质高职教育资源下沉县域中的主导地位与关键责任。基于此,本研究基于“结构-过程-效能”三维分析框架,系统剖析政府教育统筹职责的优化困境,并提出“结构优化-过程创新-效能提升”的立体化破解策略,为深入推进优质高职教育资源下沉县域提供

理论支撑与实践指引。

一、问题缘起:优质高职教育资源下沉中政府教育统筹职责优化的多重逻辑

优质高职教育资源下沉县域,并非简单的资源空间位移,而是一场深刻的制度变迁与治理变革。政府统筹职责的优化,正是回应这一变革需求的核心命题。其必要性根植于多重逻辑之中。

(一)顶层设计逻辑:国家战略层面的制度性要求

根据组织社会学理论,组织的行动深受其制度环境的影响,需要不断获取合法性以维持生存与发展^[2]。推动优质高职教育资源下沉县域,绝非简单的资源调配行为,而是国家基于多重战略考量所做出的具有深远意义的顶层设计。通过国家意志的制度化表达与政策工具的系统化配置,重构政府在职业教育资源配置中的角色定位与责任边界,为各级政府履行统筹职责提供了根本遵循与行动框架。党的十八大以来,国家高度重视职业教育改革发展,持续强化职业教育的战略地位。早在2014年国务院印发

^{*} 本文系吉林省教育科学“十四五”规划2024年度基地专项课题“教育强国建设背景下省级政府统筹推进职业教育高质量发展路径研究”(JD2410)的研究成果

的《关于加快发展现代职业教育的决定》就提出“推进职业教育资源跨区域、跨行业共建共享”。2024年7月,国务院发布《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,明确提出“推动优质高等职业教育资源下沉县域中职学校、合作开展一体化办学”。这一政策信号标志着资源下沉从地方性、零散化的探索正式转变为国家战略行动。2022年修订施行的《中华人民共和国职业教育法》第六十一条规定“推进职业教育资源跨区域、跨行业、跨部门共建共享”,这不仅为资源下沉提供了法律依据,更直接明确了县级政府的主体责任。2025年1月,中共中央、国务院印发的《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》从国家中长期发展战略的顶层视角,将“推动有条件地区将高等职业教育资源下沉到市县”锚定为教育现代化建设的核心环节之一,凸显了资源下沉在教育改革发展蓝图中的战略定位。因此,国家战略层面的制度性要求构成了一种强大的顶层驱动逻辑。它通过法律法规的强制约束、政策文件的导向牵引和发展规划的蓝图指引,为政府优化统筹职责提供了合法性来源和行动依据。同时,这一逻辑要求各级政府必须将资源下沉工作纳入重要议程,通过优化自身职责和提升履职效能来确保国家宏观战略目标的最终实现。

(二)需求驱动逻辑:县域发展层面的现实性诉求

需求驱动逻辑源于县域经济社会发展的内生性需求,是一种自下而上、由地方发展实际所催生的现实性诉求。这一逻辑体现了高职教育资源下沉政策的问题导向性与现实适应性,构成了政府优化统筹职责的客观现实基础。具体来讲,一方面,随着乡村振兴战略的深入推进和县域经济转型升级,现代农业、乡村旅游、电子商务、物流配送等新业态蓬勃发展,对高素质技术技能人才的需求呈现井喷式增长。县域现有职业教育体系以中等职业教育为主,人才培养层次偏低,专业设置滞后,实训条件不足,导致培养规模和质量都无法满足市场需求。这种结构性错配,迫使县级政府必须发挥统筹作用,在制度设计和资源配置层面给予强有力的支持,引导高职教育资源下沉,精准对接本地重点产业和新兴企业的用人需求,为县域经济高质量发展提供稳定的人力资源支撑。另一方面,优化政府教育统筹职责的需求驱动逻辑还体现在教育资源的适应性和本土化需求上。随着县域经济和产业的持续发展,县级政府对教育资源的需求不再仅限于增加教育投入,而是要

求教育资源的精准化配置、个性化需求与本地特色的结合。高职院校应根据地方经济特色,培养符合当地产业发展需求的人才,避免单纯的大规模资源投入或过度依赖外部资金。这就要求县级政府加强统筹管理,合理引导教育资源向产业集聚区、重点行业 and 新兴领域倾斜,最大限度发挥资源的实际效能。此外,高职院校作为地方技术技能的积累中心,其功能不仅限于学历教育,还应承担更多的社会责任。优化政府教育统筹职责后,政府能够更好地引导和支持高职院校开展职业技能培训、社区教育和老年教育等多层次服务,提升劳动者的整体技能水平,帮助其更好地适应地方经济发展的需求。

(三)治理现代化逻辑:教育治理层面的内在性需求

治理现代化逻辑是前两种逻辑在操作层面的深化与保障,它源于国家治理体系和治理能力现代化的总体要求,体现了教育治理体系从传统管理向现代治理转型的内在要求,是政府优化统筹职责的方法论基础。该逻辑强调,政府优化统筹职责,并非意味着政府大包大揽,而是要推动一场从传统管理向现代治理的深刻转变,其核心是构建多元共治、协同高效的新型治理关系,以确保资源下沉的顺畅性与有效性。首先,从治理理念转型的需求来看,优质高职教育资源下沉涉及政府、高职院校、县域中职学校、行业企业、社会组织等多方主体,利益诉求多元复杂,这要求政府必须扮演好引导者、协调者和服务者的角色,引导构建“政府主导、行业指导、学校主体、企业参与”的治理共同体,为优质高职教育资源下沉提供保障。其次,从治理方式法治化的需求看,治理现代化要求政府将统筹工作纳入法治轨道,运用法治思维和法治方式优化统筹职责,实现从行政命令主导向法治规范引导的转变,为资源下沉提供稳定的制度预期和可靠的法治保障。再次,从治理结构优化的需求来看,治理现代化逻辑要求政府必须优化其内部的权责配置与横向协同机制,打破部门壁垒,同时明晰政府、学校、市场、社会之间的权责边界,构建起网格化治理结构,确保统筹职责得以有效履行。最后,从治理方式创新的需求来看,资源下沉是一项复杂的系统工程,治理现代化要求政府运用数字化手段、标准化方法和专业化能力,对资源下沉的全过程进行精细化管理,包括需求精准识别、资源精准配置、过程精准监控和绩效精准评估。这就需要政府通过统筹职责的优化,建立科学决策、高效执行、有效监督的精细化治理流程。

二、学理基础：“结构-过程-效能”整合分析框架的构建

从公共治理研究与政策分析范式来看,政府职责运行通常遵循“制度结构-运行过程-治理结果”的基本逻辑链条。基于这一学理逻辑,本研究构建了一个“结构-过程-效能”整合分析框架,以系统审视优质高职教育资源下沉县域背景下政府教育统筹职责的运行机理与现实困境。

(一)理论基础及其适切性

本框架以三大理论为基石,分别从价值导向、权力结构与行动过程三个层面,为分析政府统筹职责的优化提供了坚实的理论支撑。第一,从价值导向上来看,整体性治理理论^[3]是破解职责碎片化的理论核心。该理论针对传统科层制导致的“碎片化”治理困境,强调以公民需求为导向,通过跨界协同、资源整合和组织再造,实现无缝隙的一站式公共服务供给。其整合化、协同性和需求导向的核心主张,为破解政府统筹中存在的组织碎片化、制度碎片化和过程协同失灵提供了明确的价值指引和方法论工具。它要求政府在统筹优质高职教育资源下沉时,必须打破部门利益壁垒,整合分散资源,建立跨部门、跨层级、跨领域的协同机制,最终实现资源高效配置和公共服务效能最大化。第二,从权力结构上来看,府际关系理论^[4]为厘清权责配置提供了分析视角。该理论聚焦于政府间复杂的权力互动与利益博弈关系,为解析资源下沉中多元主体间的权责结构矛盾提供了精准的解剖刀。从纵向府际关系看,它可分析中央的政策供给与地方的执行能力之间的张力、省级政府的统筹支持与县级政府的自主权之间的平衡;从横向府际关系看,它可用以审视县域内部教育、财政、人社、发改等平行部门间的协作困境;从斜向府际关系看,它可剖析作为准行政主体的高职院校与县域政府之间的府校关系。该理论揭示了权责不清、错配、博弈导致的结构性矛盾,是优化政府统筹职责必须正视的权力逻辑起点。第三,从行动过程上来看,政策执行理论^[5]为审视实施过程提供了观察维度。优质资源下沉政策最终效能取决于在县域层面的执行过程。本研究采纳整合视角,特别是借鉴“街头官僚”和“政策变通”理论,来洞察政策执行过程的复杂性与灵活性。街头官僚理论提醒我们,基层官员在执行中拥有广泛的自由裁量权,其个人认知、能力和资源约束可能导致政策选择性执行、象征性执行甚至扭曲。政策变通理论则揭示了地方政府为应对不匹配的政策要求与本地实际,会采取“协

商性变通”等策略,这既是政策适应性的体现,也可能带来执行偏差。该理论为我们分析资源下沉政策在县级政府执行中出现过程性偏差的深层动因及其对最终效能的影响,提供了关键的观察维度。

综上,在学理支撑上,“结构-过程-效能”分析框架植根于公共治理理论谱系之中,并与整体性治理理论、府际关系理论和政策执行理论形成内在契合。整体性治理理论从价值层面确立了为何统筹和朝向何方的愿景,强调打破部门分割与治理碎片化,通过跨部门协同与资源整合实现公共服务整体供给,其核心关切指向制度结构层面的重构问题,为结构维度提供价值指引。府际关系理论从结构层面揭示了谁统筹和统筹谁的权力格局,聚焦不同层级政府之间的权责配置与利益博弈,剖析纵向与横向权力结构对治理绩效的深刻影响,为分析政府教育统筹职责的权责结构提供解释框架。政策执行理论则从“政策-执行主体-执行情境”关系入手,剖析了如何统筹的行动逻辑,为过程维度中协调、保障与评价运行提供理论视角。

(二)框架构建及其内涵阐释

为系统剖析政府统筹职责的优化路径,本研究构建了一个包含“结构-过程-效能”三个维度的整合性分析框架。

第一,结构维度:统筹职责运行的制度基础。结构维度聚焦于政府统筹职责所依托的静态制度性安排,是资源下沉得以有效推进的基础性保障和刚性约束。结构维度主要包括权责结构、组织结构、制度结构,明确了各级政府、各部门以及学校之间的权责关系和组织架构,其核心在于审视支撑统筹工作的权责配置、组织载体与制度体系是否健全、合理与协同。其中,权责结构体现了“中央统筹-省级协调-县域实施”的分级治理逻辑,主要考察各级政府在资源下沉中的法定职责与权力边界是否清晰,涵盖了央地之间、省县之间、县域内部部门之间以及府校之间的权责配置;组织结构用来重点分析支撑统筹职责的组织载体是否健全、权威且有效,是否建立了高位统筹的常设性机构,是否明确了牵头部门与协同部门的职责与联动机制;制度结构在于系统审视与资源下沉相关的法律法规、政策体系及标准规范是否完备、协调且具备可操作性,尤其是国家顶层设计、省级配套政策与县级实施方案能否形成衔接顺畅、激励相容的制度链条,为各级政府履行统筹职责提供充分的依据、规范和动力。

第二,过程维度:统筹职责运行的实践机制。过

程维度是连接结构与效能的桥梁,主要关注政府在优质高职教育资源下沉过程中的动态运作,是资源下沉从政策文本转化为具体行动的核心环节,其关键在于审视连接政策意图与最终结果之间的各种运作机制是否畅通、有效,涵盖了协调、保障和评价调适等多个环节。协调机制主要考察政府内部跨部门、上下级政府间(省-县)、政府与高职院校间以及政府-企业-社会组织等多方主体的协同联动方式与规则。保障机制主要考察为资源下沉提供持续、稳定支撑的关键要素保障体系是否到位,尤其是财政投入的稳定与充足性、师资编制与人事激励的灵活性、土地与设施配套等。评价与调适机制主要指对资源下沉全过程与阶段性效果进行监测、评估、反馈与修正的机制,其关键在于评估指标是否科学、过程是否独立、结果能否真正用于政策的优化与资源的动态调整,以避免“为评而评”。

第三,效能维度:统筹职责运行的结果呈现。效能维度是衡量政府统筹职责履行效果的最终标尺,它从规划引领、资源适配和服务发展三个方面评估资源下沉的实际效果。规划引领效能评估战略目标与实施路径的匹配度,主要衡量县域职业教育发展规划的科学性与前瞻性,及其在实际引导资源精准下沉方向上的有效性,表现为战略目标与实际进展的吻合度。资源适配效能衡量供给质量与县域需求的契合度,主要检验下沉的资源与县域真实需求的匹配度与利用率,核心关切是能否避免水土不服或资源闲置。服务发展效能则考察职业教育对县域经济增长、产业升级、民生改善的实际贡献,主要考察资源下沉对县域职业教育内在质量和县域经济社会发展的实际贡献度,最终体现为企业、学生、家长等核心利益相关方的满意度。

“结构-过程-效能”三个维度构成一个因果链条和循环系统。结构是基础,它决定了过程的顺畅程度。过程是核心,它直接决定了效能的高低。而对效能的评估又会反过来推动对结构和过程的优化与调整。三个维度相互嵌入、不可分割,共同构成分析和优化政府统筹职责的完整框架。

三、结构之困:政府教育统筹职责优化的制度性约束

在优质高职教育资源下沉县域的进程中,政府教育统筹职责的优化首先面临结构层面的制度性约束,具体体现在权责结构、组织结构和制度结构上。

(一)权责结构:形成了纵横交错的“职责迷宫”

权责结构是政府教育统筹职责的核心要素,其

清晰界定是政府有效履行统筹职责的基本前提,然而,当前各级政府及部门间的权责配置存在显著的模糊性与错配现象,形成了纵横交错的“职责迷宫”,已成为制约高职教育优质资源下沉的首要障碍。一是纵向权责出现失衡。在优质高职教育资源下沉方面,中央过度强调政策供给而忽视执行保障,省级过度依赖行政指令而弱化服务支持,县级则因权力小、责任大陷入执行困境。二是横向权责壁垒林立。在优质高职教育资源下沉县域的进程中,教育、人社、财政、发改、工信、农业等部门往往从自身职能角度出发,依据传统职能各管一段,各职能部门间存在严重的碎片化分工,职责交叉与空白并存,参与协同的动力不足,极易出现推诿扯皮的治理内耗。三是府校权责模糊。在府校关系层面,政府与高职院校在资源下沉中的权责边界不明。在合作中,谁主导、谁投入、收益如何分配、风险如何承担等核心问题缺乏明确的契约化规定。政府可能以统筹之名行干预之实,影响院校办学自主权;院校也可能基于自身利益诉求,使合作项目偏离服务县域的初衷。

(二)组织结构:支撑体系呈现显著的碎片化状态

政府教育统筹职责的有效履行,需要一个权责清晰、运行高效的组织体系作为支撑。当前政府统筹职责面临的核心困境在于支撑体系呈现显著的碎片化状态,并由此导致协同低效。一是高位统筹机构的虚化。有效的跨部门、跨层级统筹,亟需一个具有高度行政权威、能够进行战略性决策和资源调配的常设机构作为引擎。然而,在优质高职教育资源下沉方面,目前常见的做法是成立临时性的联席会议制度或专项工作领导小组。这类机构随专项任务而设立,缺乏稳定的办公机构、专职人员和常态化的工作机制,难以对资源下沉这一长期性、系统性工程进行持续跟踪与推进。二是协同部门配合不积极。在条块分割的行政体制下,教育资源下沉涉及多个平行部门,由于缺乏强有力的顶层组织协调和明确的职责约束与激励机制,各部门往往基于自身职能逻辑和绩效考核指标行动,必然常常陷入利益博弈的困境,最终导致各部门之间的协同惰性。三是执行层专业力量薄弱。统筹工作的最终成效取决于县(区)层面的精准执行。然而,在县级政府内部相关工作往往由教育局内的一个科室兼管,工作人员也多为兼职,且流动性较大。这种“兼职化”的组织安排,导致对教育资源下沉缺乏系统性、精细化的管理,使得统筹职责在操作层面被虚置和边缘化。

(三)制度结构:系统性缺失与适应性滞后

制度结构为政府教育统筹职责的履行提供规则保障和行动框架。然而,当前支撑优质高职教育资源下沉的制度结构存在系统性缺陷,集中表现为系统性缺失与适应性滞后,难以对复杂的统筹实践进行有效引导与支撑。一是国家层面顶层制度供给不足。国家层面顶层制度供给不足是制度结构缺失的首要表现,其核心症结在于宏观政策与微观执行之间的制度断层。尽管国家明确提出推动优质高等职业教育资源下沉县域,但关于优质高职教育资源的界定标准、下沉路径、权责划分等关键问题缺乏实施细则,导致地方政府无章可循,只能摸着石头过河,极大地影响了政策的权威性和执行的一致性。二是省级层面配套政策衔接不畅。省级政府作为承上启下的关键枢纽,其核心职责在于将国家宏观战略转化为契合本省实际的具体政策工具包。但现实是,许多省级配套政策要么出台迟缓,要么存在“上下一般粗”的简单复制问题,未能充分发挥其转化器和放大器的功能。三是县域层面实施细则严重缺位。县级政府作为资源下沉的执行终端,最需要具体的操作规范、权责划分与绩效考核标准,但现实中普遍存在三无困境:无明确的资源承接标准、无清晰的跨部门协作流程以及无科学的绩效考核办法。

四、过程之困:结构化约束下的实践困境表征

在优质高职教育资源下沉县域的过程中,结构层面的制度性约束不可避免地投射到实践环节,导致政府在履行教育统筹职责时面临诸多过程性困境,具体表现为协调、保障、评价三个关键环节。

(一)协调过程失灵:从府校合作到府校磋磨的协同困境

在优质高职教育资源下沉县域的实践中,理想的府校合作模式本应是政府与高职院校的协同共治。然而,受限于固有的体制结构、政策惯性及复杂的利益格局,这一协同过程演变为一种消耗大、效率低、效果差的府校磋磨状态。一是沟通不畅。政府与高职院校之间缺乏常态化、制度化、高效化的沟通平台与信息共享机制,导致政府对高职院校的真实需求、专业优势、资源状况、实施难点等情况掌握不够及时、精准,院校对政府的政策意图、规划布局、资源分配标准、项目申报流程等政令理解可能存在偏差或滞后,这种信息不对称使得双方的合作存在错位风险。二是目标冲突。县级政府往往将教育资源下沉视为政绩工程,追求短期显性政绩,如快速提升本地就业率、吸引人口回流;而高职院校则更关注长

期学术声誉、生源质量、办学成本与管理难度。这种深层的目标差异,使得各方难以就合作方向、节奏和重点达成持久共识。三是博弈内耗。优质教育资源下沉过程涉及权力、资金、项目、政策等稀缺资源的重新配置,县级政府在财政紧张、编制限制等约束下,倾向于将有限资源向显绩领域倾斜,高职院校则通过项目申报、迎检准备等策略性行为争夺资源。这些利益博弈消耗了大量的时间成本、谈判成本和组织精力,导致合作停留在形式化的协议签署或初期规划阶段。

(二)保障过程乏力:从有效投入到策略性应对

坚实的人、财、物、制度等是统筹职责落地的“燃料”,确保优质资源的有效下沉和持续运营。然而,在当前实践中,政府的保障过程常常表现出乏力状态,未能形成稳定、可持续的支撑体系。一是投入总量不足。县级政府普遍面临财政压力,对资源下沉的配套投入常捉襟见肘,过度依赖不稳定的上级转移支付或高职院校的自身投入,可持续性差。二是投入结构失衡。受显性政绩驱动,县级政府倾向于投入看得见、摸得着的校舍、设备等固定资产,但对于课程开发、师资培训、教学改革、校企合作平台运营等软性要素的投入则明显不足。三是人才流动受阻。事业单位编制管理的刚性约束与身份壁垒成为人才流动的“玻璃门”。在引进企业技术能手、产业导师时,常因编制限制、职称评定标准固化而遭遇“引不进、留不住”的困境。受户籍、档案、职称评定等诸多限制,再加上激励政策缺位,使得高职院校的优秀教师缺乏下沉至县域的动力。

(三)评价过程虚化:从效能导向到合规性检查

科学的评价是牵引优质高职教育资源下沉方向、检验政策成效、推动持续改进的关键环节。然而,当前的评价体系在实践中常常被虚化,其核心功能从追求长远和实质的效能导向退化为注重短期和形式的合规性检查。一是评价指标偏颇。评价倾向于采用投入资金、招生规模、专业数量、实训基地面积等易量化的硬性指标,而普遍忽视下沉资源与当地需求的适配度、资源实际利用率、教育教学质量实质性提升、对县域产业发展的真实贡献度等核心效能指标。二是评价主体单一。评价过程主要由政府主管部门主导,呈现出典型的“上对下”的内部考核特征,作为服务对象的高职院校、行业企业、学生及家长等真正感知资源下沉效果的群体参与不足,难以真实反映政策落地的综合效果和存在的问题。三是结果运用脱钩。一方面,评价结果仅用于完成考

核任务,而未与财政投入、编制调整、项目支持等实际资源挂钩,形成“评价归评价、分配归分配”的分离格局;另一方面,评价结果缺乏持续跟踪与反馈机制,没有形成“评价-反馈-改进”的闭环管理。这种结果运用的脱钩不仅消解了评价的导向作用,更导致教育资源下沉的长效性无法保障。

五、效能之困:政府统筹职责实践的目标达成度偏差

效能是检验统筹工作成败的最终标尺,其核心在于衡量教育资源下沉在服务县域发展方面的目标达成度。当前,这一达成度出现了显著偏差,集中体现在规划引领、资源适配与服务发展三个关键维度上。

(一)规划引领效能:战略目标与实施路径的匹配失衡

规划是统筹的起点,是行动的蓝图,其科学性与可执行性直接决定了资源下沉的方向与成效。当前,政府在规划引领方面,普遍存在战略目标与具体实施路径之间严重脱节的问题,导致宏伟蓝图难以转化为扎实成果。一是规划脱离实际。一些县域在制定规划时,对本地产业结构的真实需求、技术技能人才的缺口类型以及自身的资源承接能力未进行深入细致的调研与精准评估,这导致规划目标要么过于空泛、缺乏针对性,要么过度超前、脱离发展实际。二是规划与项目脱节。一方面,规划中提出的方向性要求,未能有效地分解和转化为一系列目标明确、责任清晰、资源保障具体的可操作项目,导致资源配置呈现一定的随意性和碎片化的特征;另一方面,受到短期政策风向、部门利益甚至个别领导偏好等因素的影响,资源投向未能严格遵循规划确定的优先次序和重点领域。三是规划刚性不足。规划缺乏刚性的约束机制和动态的监测调整机制,其执行存在较大的随意性。执行过程中,常因领导更替或短期政策风向变化而被搁置或修改,导致政策缺乏连续性,难以形成持续积累效应。

(二)资源适配效能:供给质量与县域需求的对接失效

资源适配是统筹的核心环节,要求下沉的资源不仅在数量上,更在质量与结构上精准匹配县域需求,从而激发内生发展动力。由于结构约束、过程失序与效能反馈的复合性矛盾,在优质高职教育资源下沉县域的实践中出现了供给与需求严重脱节,资源适配效能低下。一是专业设置错配。前期需求调研不够充分,供给决策缺乏产业数据支撑,再加上院

校可能出于路径依赖或办学成本考虑,倾向于维持其原有的、通用性强的专业体系,从而导致下沉的专业与县域主导产业、特色产业的关联度低。二是课程教学不适。下沉的课程体系、教学内容与教学模式,往往直接复制校本部的模板,与县域的生产场景、技术应用水平、文化背景存在较大差异,难以适应县域生源的知识基础、学习特点和县域合作院校的教学条件与硬件设施,出现水土不服。三是教师难以适应。高职院校派出的优质师资对县情、乡情缺乏深度了解,其知识传授难以与当地的文化、资源、发展瓶颈相结合,教学如同隔靴搔痒。而本地教师的专业能力又无法通过有效的培训机制得到快速提升,导致优质教学资源难以实现“本土化”。

(三)服务发展效能:职业教育与县域经济的融合不足

优质职业教育资源下沉的最终目标,是赋能县域经济社会发展,形成教育与产业良性互动的格局。然而,由于多种因素制约,职业教育与县域经济的深度融合远未实现,其服务发展的效能未能充分释放,主要体现在以下几个方面。一是人才支撑较弱。由于对县域产业发展未能做到精准把握,对县域主导产业、特色产业以及新兴产业的需求调研不够精准,下沉高职院校的专业设置、培养模式与课程体系较难灵敏响应县域产业结构与人才市场需求的变化,培养的技术技能人才在数量、结构、质量上与本地企业的实际需求难以持续有效匹配。二是技术服务缺位。高职院校的科研和技术研发优势,未能有效地与县域中小微企业的技术瓶颈和工艺革新需求相对接。面向本地特色产业的实用性技术研发、成果转化与咨询服务供给不足。三是社会服务薄弱。一方面,服务对象局限于在校学生,忽视了社区居民、新型农民、退役军人等多元群体;另一方面,服务内容多局限于学历教育,缺乏技能培训、社区教育、终身学习等延伸服务。此外,在服务方式上,针对性不强、形式单一、覆盖面窄等,尤其缺乏“田间课堂”“车间教学”等场景化设计。四是产教融合不够。校企合作大多停留在浅层次的实习见习、捐赠设备、签订协议等层面,缺乏共建技术研发中心、共同开展技术攻关、共同制定行业标准等深层次的战略合作。

六、破解路径:推动“结构-过程-效能”协同优化的系统改革

政府教育统筹职责的优化是一项系统工程,而要破解政府教育统筹职责的困境,需以结构性改革奠定体制基础,以过程性机制优化运行效能,最终通

过效能化创新实现可持续发展,形成环环相扣、正向反馈的改革闭环。

(一)深化结构性改革,筑牢统筹职责的体制基础

结构性改革旨在通过调整权力配置、组织形式和规则体系,从根本上改变导致系统失灵的体制性约束,为有效统筹提供坚实的组织保障和制度环境。一是权责重构。在纵向层级上,应明确中央、省、市、县各级政府在优质高职教育资源下沉县域中的权责。中央政府应发挥宏观指导和政策制定作用,省级政府负责统筹本省范围内的职业教育资源,市级政府承担上传下达的职责,县级政府负责具体项目的落地执行。在横向层级上,应厘清相关行政部门的权责。例如,教育部门应全面负责优质高职教育资源下沉的规划、指导和管理,财政部门要保障教育经费的投入和合理分配,人社部门负责毕业生的就业指导和职业资格认定,发改部门要在项目审批、产业政策制定等方面给予支持。二是组织重构。要建立高规格的县级职业教育统筹领导小组,由县委或县政府主要领导担任组长,吸纳教育、人社、发改、财政、工信、农业农村等核心部门负责人为成员,作为承接优质高职教育资源下沉县城的最高决策协调机构,从根本上提升统筹的权威性和执行力。要设立实体化的统筹办公室,负责日常沟通、任务分解、进度跟踪和信息汇总,确保统筹决策能够有效传导和落实。要推动成立由政府部门、高职院校、行业企业、社会组织等共同参与的优质高职资源下沉县域联盟或理事会,将其打造为信息共享、项目对接、利益协商的正式渠道。三是制度重构。制度重建则需完善“政策法规-标准体系-监督机制”的制度框架。国家层面需要加快完善资源下沉的顶层制度设计,如资源对接标准、跨部门协作规范、绩效评价指引等。省级层面需要制定更具操作性的实施细则,尤其在财政转移支付、编制动态调整、土地指标保障等。县域层面需要制定本地化的资源承接与利用管理办法、跨部门协作流程、绩效考核细则等,确保制度落地。

(二)优化过程性机制,提升统筹职责的运行效能

优良的体制结构需要通过高效、顺畅的运行过程才能转化为实际效能。针对过程性困境,必须对关键运行机制进行靶向优化,确保政府统筹职责在执行层面落地生根。一是创新协调机制。发挥统筹机构的议事功能,建立常态化、议题化的府校、政企、

跨部门协商机制,并可引入行业协会、研究机构等第三方专业力量参与评估与咨询,提升决策的科学性。建立县域职业教育大数据中枢,整合教育、工信、人社、发改等部门数据,实现产业需求、人才供给、资源分布的实时可视化,减少信息不对称。针对重大项目,组建由教育、财政、自然资源等部门组成的专项工作组,实行首席协调员制度,赋予其跨部门资源调度权,确保项目从立项、审批到落地的全流程高效推进。二是强化保障机制。在财政保障方面,设立省级高职资源下沉专项引导资金,探索整合相关经费建立职业教育发展资金池,完善政府购买职业教育服务的机制;鼓励社会资本、企业通过PPP、捐赠等方式投入。在师资保障方面,通过编制周转池统筹全县事业单位编制资源,允许高职院校根据产业需求自主聘用企业技术能手、产业导师;通过岗位聘任制,对紧缺专业教师实行“协议工资”“项目薪酬”,吸引行业精英参与教学。在资源下沉投放方面,推行“项目制+清单化”资源投放模式,明确项目目标、资金规模、责任主体和验收标准,确保资源精准投放至最需要的领域。三是改革评价机制。在评价体系方面,建立由硬性指标、质性指标、动态指标等构成复合评价体系,引导学校主动对接产业升级需求。在评价主体方面,改变政府自我评价的模式,引入高职院校、行业企业、第三方评估机构等多方主体参与评价,确保评价结果的全面性和客观性。

(三)创新效能化机制,实现统筹职责的可持续发展

优化政府统筹职责的最终目标,是确保优质高职教育资源不仅能沉得下,更能用得好、长得住,从而实现对县域经济社会发展的持续赋能。这需要超越一时一地的项目化思维,通过创新效能化机制,构建起内生性、可持续的发展模式。一是建立效能监测评估闭环。一方面,构建动态化、多维度的效能监测指标体系。尤其在传统投入产出指标基础上,重点引入融合度与发展性指标;另一方面,实施常态化监测与阶段性评估相结合。利用信息技术手段,对关键指标进行实时动态监测,及时发现问题。同时,委托第三方机构进行年度或项目周期的综合性评估,确保评估结果的客观公正。二是完善激励问责机制。强化正向激励,对资源下沉成效显著县域、高职院校、企业及个人,给予财政奖补、项目优先、荣誉表彰等实质性激励。反之,对执行不力、效能低下的相关主体,要严肃问责,形成“干好干坏不一样”的鲜明导向,激发各方内生动力。此外,要鼓励基层在

法律法规框架内大胆探索创新,对于在推动改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误,予以宽容。三是创新数字化治理机制。积极运用大数据、人工智能等现代信息技术,绘制县域产业发展与人才需求地图和职业教育资源分布与效能地图。通过数据建模与智能分析,预测未来人才需求趋势,模拟资源投放效果,实现职业教育资源的智能推荐、精准配置与预警预判,极大提升政府统筹决策的科学性和资源配置的前瞻性效率。

(平和光,吉林工程技术师范学院职业技术教育研究院副院长、教育科学学院副院长、《职业技术教育》副总编,副研究员,吉林长春 130052)

参考文献

- [1] 教育部这场发布会信息量很大![EB/OL].(2025-09-23)[2025-09-26].https://www.gov.cn/zhengce/202509/content_7041934.htm.
- [2] 埃哈尔·费埃德伯格.权力与规则——组织行动的动力[M].张月,等译.上海:上海人民出版社,2005:75-88.
- [3] 韩兆柱,张丹丹.整体性治理理论研究——历程、现状及发展趋势[J].燕山大学学报(哲学社会科学版),2017(1).
- [4] 汪建昌.府际关系协调的中国经验:实践创新与理论总结[J].领导科学,2019(20).
- [5] 龚虹波.执行结构-政策执行-执行结果——一个分析中国公共政策执行的理论框架[J].社会科学,2008(3).

The Dilemma and Solution of Optimizing Government Education Coordination Responsibilities from the Perspective of Sinking High-Quality Vocational Education Resources into County-Level Areas

PING Heguang

(Jilin Engineering Normal University, Changchun 130052)

Abstract: Against the strategic background of vigorously promoting the sinking of high-quality vocational education resources in counties, the optimization of government education coordination responsibilities has become a key link in connecting top-level design with grassroots practice. Based on the three-dimensional analysis framework of “structure-process-efficiency”, the study found that the government faces three structural constraints when fulfilling its overall planning responsibilities: at the structural level, there are problems such as vague allocation of rights and responsibilities, fragmented organizational systems, and lagging institutional supply, which restrict the effective play of overall planning functions; At the process level, it is manifested as poor coordination mechanisms, weak resource guarantees, and virtualization of evaluation guidance, which weakens the synergy and sustainability of policy implementation; The efficiency level further reflects deep-seated contradictions such as difficulties in planning implementation, insufficient resource adaptation, and insufficient integration of vocational education and county-level industries. Based on this, a solution strategy is proposed: deepening the reconstruction of rights and responsibilities, organizational restructuring, and institutional restructuring at the structural level; innovating collaborative mechanisms at the process level, strengthen resource guarantees, and reform evaluation systems; and building a monitoring loop at the efficiency level, improve incentive accountability, and innovate digital governance.

Key words: vocational education; educational resources; sinking county; education coordination; responsibility optimization