

# 协同共治与携手共赢:职业教育质量治理的生成逻辑与推进机制

朱德全,徐小容

(西南大学 教育学部,重庆市 400715)

**摘要:**受经济社会发展“提优增质”对职业教育提出的新要求、职业教育系统的半开放性质以及质量管理从“个域共同体”走向“公域共同体”的现实可能性影响,职业教育质量系统必将走上从“管理”到“治理”之路。质量治理主体间性关系的生成逻辑是围绕职业教育质量产品的输入、加工和输出这一“制造过程”而形成的,集职业教育质量输入、质量过程和质量输出为一体的“立体”治理关系。通过制度推进机制、权责明晰机制、利益协调机制和督导评估机制等多元机制的建构,以确保在职业教育质量共治基础上的效益共赢。

**关键词:**职业教育质量;质量治理;协同治理;生成逻辑;推进机制

**中图分类号:**G750 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)04-0074-10

随着经济社会逐步过渡到“提优增质”的发展新阶段,与经济社会发展联系最为密切的职业教育为顺应这一发展变化,也应当调整姿态,通过增幅换挡、结构优化、动力转换,从而实现本身的“提优增质”。而就职业教育自身而言,其质量系统又存在诸多病症,需集中广泛领域的公共力量,共同致力于职业教育质量的改进提升,从而推进职业教育质量从单一管理走向公共治理。事实上,职业教育质量治理是一个集政府、职业学校、企业、评估机构等主体,以提升职业教育质量为目的,在遵循基本的质量标准和质量目标基础上,通过制度安排和持续的治理活动共同参与质量提升的持续行动过程。诚然,职业教育质量治理的过程是一个多元主体共同参与、多方力量协同实现的持续过程,因而,各方治理主体间利益关系的协调和治理行为的协同则是职业教育质量共治实现的基本前提。

## 一、从管理到治理:职业教育质量系统发展的应然趋向

在传统的职业教育实践中,职业教育质量管理的责任和实现机制,主要以职业学校“自系统”实现的质量管理为主,但这种相对封闭的“自系统”式质量管理,又往往因受个体理性的有限性限制,而存在“闭门造车”之嫌,以致于职业学校在质量管理上出现低效循环的问题。为此,推进在职业教育质量管理领域的变革,使职业教育质量系统从封闭走向开放,从单一管理走向多元共治,便是职业教育质量发展的一种必然走向。诚然,职业教育质量系统是一个涉及多元主体利益、牵涉多维价值尺度、关涉多向度治理关系的复杂系统,并非某单方力量可保证和实现的,因而,促使职业教育质量从管理走向治理的过程,同时也是治理主体身份实现归属认同,治理目标实现多元融合,治理价

收稿日期:2016-05-21

作者简介:朱德全,西南大学教育学部,教授,博士生导师。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“高校少数民族应用型人才培养模式综合改革研究”(14JZD048)之子课题“高校少数民族应用型人才供需矛盾研究”阶段性研究成果,项目负责人:朱德全。

值判断实现多维整合,治理行为实现多向协同的必经发展过程。

### (一)治理基础:质量治理身份的归属认同

职业教育质量治理相关主体之间若没有对职业教育质量治理的“认同”,就没有质量治理的“协同”,没有质量治理的“协同”就没有共生共赢治理的“共同”,而在这一过程中,“认同”是基础,“协同”是关键,“共同”是目的。职业教育质量治理身份的认同是各治理主体对自我身份的确认和对所归属共治群体的认知,以及所伴随的情感体验和对行为模式进行整合的心理历程。<sup>[1]</sup>作为职业教育质量治理核心主体的政府部门、职业学校、行业企业以及教育评估机构或组织,要实现在职业教育质量治理上的身份认同,则需首先明确各自在质量治理上的身份以及各自所发挥的作用。基于温特(Alexander Wendt)所提出的关于身份的四种类型,<sup>[2]</sup>推进各主体在职业教育质量治理上的身份认同,则首先需各治理主体认清各自在职业教育质量治理上所隶属的不同身份(如图1所示)。

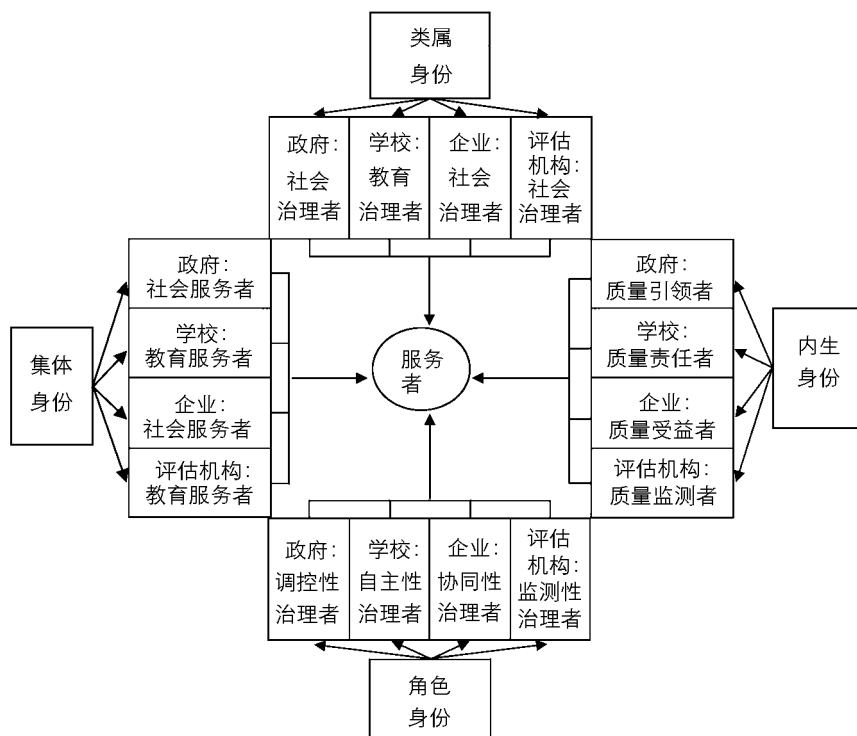


图1 职业教育质量共治的身份认同

首先,从职业教育质量治理的类属身份来看,由于不同治理主体的治理行为隶属不同范畴,因而,各自在类属身份上也各有差异。政府参与职业教育质量治理,主要是在其社会治理的宏观统筹范围内实现的,因而政府在类属身份上,也主要是以社会治理者的身份宏观统筹着职业教育质量的治理;职业学校的任何教育活动在本质上均隶属于教育系统范畴,因而职业学校在类属身份上,主要是作为一种纯粹的教育治理者;行业企业作为市场的构成主体,是社会发展的重要构成方面,因而其类属身份主要是一种社会治理者;评估机构作为对职业教育质量的监测与衡量者,其主要通过质量评估的方式参与职业教育质量的治理,因而其类属身份主要是一种教育治理者。

其次,从职业教育质量治理的内生身份来看,各治理主体因其性质不同而生内生身份各不一样。政府作为职业教育的主要举办者,主要以质量引领者的身份参与并主导着职业教育质量的治理;职业学校作为职业教育的主要承担者,则以质量的主要责任者身份直接干预职业教育质量的发展;行业企业作为职业教育质量的重要受益者,主要以利益循环受益者的身份参与并辅助职业教育质量的治理;教育评估机构作为职业教育质量的主要认定者,则主要以质量监测者的身份参与并协助职业教育质量的治理。

再次,从职业教育质量治理的角色身份来看,受内生身份的影响,各治理主体在职业教育质量

治理中分别承担着不同的角色身份。受职业学校的自主权力限制,政府因不便于直接干预职业学校质量的治理,因而主要以一种调控性治理者身份参与到治理行动中;职业学校作为职业教育质量的主要责任者,是自主权力的主要实现者,因而主要以一种自主性治理者身份直接控制职业教育的质量;受职业教育系统的半开放性性质决定,行业企业可直接参与职业教育质量的治理,并主要以协同性治理者的身份加入治理行动中;评估机构作为辅助职业学校内部自主质量评估的重要力量,主要通过评估等手段监测职业教育的质量,因而其主要以监测性治理者的身份辅助职业教育质量的发展。

最后,从职业教育质量治理的集体身份来看,各治理主体在一定层面实现了统一。政府作为社会的治理主体,通过对社会各领域的调控性治理尽显其社会服务职能,从而一定程度地体现为社会服务者;职业学校的核心工作在于教书育人,并通过教学而传授学生职业知识和技能,以促进学生更好地发展,从而一定程度地体现为教育服务者;行业企业主要借助知识创新、技术升级、产品发明等经济手段,以实现在市场竞争中争相发展,并间接地激活了市场经济,从而一定程度地体现为社会服务者;评估机构主要借助各种监测手段,在实现对职业学校的评估中,间接服务职业学校的发展,从而一定程度地体现为教育服务者。

受职业教育质量产品的准公共性质以及职业教育本身的公益性双重决定,职业教育质量的治理也本质地表征为一种具有服务功能的公益性活动。另外,现代治理理论尤其强调多元力量的共同参与,从而达成公共意义层面各种利益关系的重新厘定和各种关系的重新组排。为此,在职业教育质量治理行动中,通过各主体在共治意识和共治行为上的协同,均直接和间接地体现了对职业教育质量发展的服务,因而,在“服务者”这一身份上,职业教育质量共治实现了所有身份的整合和统一。

## (二)治理取向:质量治理目标的多元融合

现代治理理论秉持一种多元力量协同实现的共治观,因而职业教育质量的治理也必然需要在质量治理目标发展上集合需要性、合目的性和合发展性于一体。首先,合需要性的质量目标取向指明了职业教育质量治理的意义。职业教育作为联结学校、人才、市场、社会的重要纽带,其存在的意义在于使受教育者获得某种职业知识和职业技能,使其能够从事一定的社会生产,在满足受教育者个体发展需要的同时,也能够通过职能生产和岗位创新而满足社会经济的发展需要。由此决定了职业教育的质量目标,也应当导向为一方面满足受教育者职业知识和职业技能的获得从而使其高质量地就业,另一方面应满足社会经济发展对高技术技能复合型人才的需要,从而促使经济社会优质与高效发展。而这种质量目标取向应当是一种对个体与社会发展需求和要求的职业教育内生性意义的达成,而非受外在力量的强行干预和控制。诚然,受教育者的就业需求和经济社会对人才的需求之间需经过市场进行“中转”和调节,因而这两方面的诉求也在一定程度上可整合为市场需求的目标导向。其次,合目的性的质量目标取向指明了职业教育质量治理的方向。需要决定目的。合目的性的目标取向秉承了合需要性目标取向在职业教育促进人和社会发展上的目标意义,并指明了职业教育治理在满足受教育者就业、岗位适应和社会服务上的质量发展方向。而这一方向在具体的治理行为上主要表征为,职业教育质量治理主体通过不断地进行负反馈调节,以调整职业教育的发展与人才市场的岗位需求、企业的技术技能需要、经济结构调整升级对高技术技能人才的需求等方面,职业教育职能目标实现上的目标差,从而确保职业教育质量合目的性的实现。最后,合发展性的目标取向<sup>[3]</sup>,指明了职业教育质量治理的本真内涵。职业教育的质量治理是一个不断变化的复杂过程,因而在质量治理过程中,也应以一种动态发展性的质量治理理念和方式来应对不断变化的情境,从而使职业教育的质量治理能够实现与受教育者和经济社会在发展需求上动态式对等的同时,也能实现职业教育本身的内涵式发展。

### (三)治理效标:质量价值判断的多维整合

多元融合的质量治理目标取向,必然需要现代职业教育质量治理秉承一种多维整合的质量价值判断,而绝非某一单维的、外在合规定性的质量标准能够实现。与普通教育不同的是,职业教育除了强调受教育者知识和能力的全面发展,还指向于通过人才产品的输出推动经济社会发展的提质增效。因而职业教育的质量价值判断,较普通教育更为复杂,而部分适用于普通教育的学术取向或成绩取向的质量价值判断标准,却不一定适用于职业教育的发展实际,任何企图以一套适用于普通教育的质量判定标准来量定职业教育质量的做法,均是有违职教本身和经济社会发展规律的。因而,职业教育的质量治理的价值判断应切合职业教育本身的特点,以职业教育能否满足受教育者和经济社会的发展需要、是否能够实现个体发展和经济社会发展目标的达成、是否能实现职业教育本身内涵建设与可持续发展等多维层面的价值整合,并以此作为质量判断的依据和标准,在体现职业教育职业性特质的同时,以促使职业教育质量判定走上合理的发展道路。与此同时,职业教育各质量治理主体,在多维整合职业教育质量价值判断时,还应在质量关注的关注点上形成整合。对于政府部门和职业学校来说,职业教育质量治理的重心不应仅落于职业教育的输入质量治理上;对于评估机构而言,职业教育质量的评估也不应仅关注职业学校的输入和过程质量;对于行业企业来说,对职业学校人才培养的关注点也不应只落在职业学校的人才输出质量上,而应该是集合政府、职业学校、行业企业以及评估机构的多维力量,从整体的协同治理层面,整合判断职业教育在输入质量、过程质量和输出质量上对职业学校的发展、职业人的发展和对经济社会发展的满足程度。

### (四)治理模式:质量治理行为的多向协同

职业教育质量治理推崇多向度共生合作的治理模式。职业教育质量治理关涉的要素较多、体系较复杂,而要促使职业教育质量的跨越式推进,也并非某单方面力量能够实现。多向度共生合作的治理模式(如图2),需集合政府、职业学校、行业企业、评估机构等多元主体的力量,从而实现在时空向度上的统筹协调与利益向度上的互利共赢。在这一质量治理的共生合作体中,不同治理主体因其职责和发挥作用不同,从而以不同的方式参与到职业教育质量的治理中,并在合作中赢取既得利益。

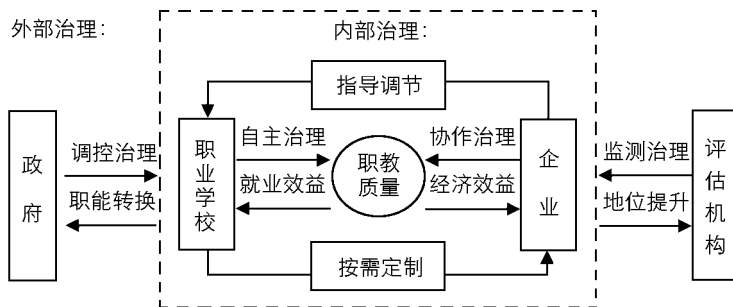


图2 职业教育质量协同治理模式

一方面,从内部治理层面来看,由于职业学校和企业之间主要维系着一种以人才培养为核心的协同关系,因而实现在人才培养质量上的协同共治,则成为两者共生合作的关键。在校企间的人才供需合作关系中,职业学校发挥着主导治理的作用,主要以企业的人才需求为中心,按需定制人才,通过提升人才质量的社会需求度,以推进学校就业效益的提升;企业主要通过通过对职业学校人才培养的方式和过程进行指导性调节,以有效助推职业学校教学过程与企业生产过程的相互交融、职业学校专业设置与企业岗位需求的实时对接,从而通过协助职业学校人才培养质量的提升,以满足企业良性发展和经济发展效益提升的迫切需求。另一方面,从外部治理层面来看,政府和评估机构均是职业教育质量的外部治理主体。政府主要以调控治理的方式参与职业教育的质量治理,并在其中发挥引导和调节作用,并不断调整自身在学校质量管理上的角色定位,力求寻找在放权与控权之间

的最佳平衡点,以此巩固政府在质量管理上的合法地位<sup>[4]</sup>。这不仅能够有效推进各种质量关系的协调和协同,也能促进政府从“全能政府”向“有限政府”职能的转变;评估机构主要以监测治理的方式参与职业教育的质量治理,并在其中发挥质量评估与监测作用。这不仅能够有效改善评估机构在职业教育质量治理上职责不清和地位不明的尴尬境遇,也能使评估机构形成对其他治理主体一定程度的监督和制约的同时,提升评估机构在评估上的专业化水平和质量治理上的专业权威。总之,现代职业教育质量共治正是通过集合政府、职业学校、行业企业以及评估机构等主体力量,形成在职业教育质量治理时间持续上和内外部空间协同上的一致合力,以建构各主体之间优势互补、利益共享和责任共担的现代职业教育良性共治模式,从而有效助推职业教育质量治理由外在“规制型”向内生“服务型”治理范式的转变。

## 二、职业教育质量治理的生成逻辑

职业教育的质量共治,实质上是在公共意义层面实现各种利益关系的重新厘定和各种职责关系的重新组排。在职业教育质量治理体系中,政府、职业学校、行业企业和评估机构是作为核心治理主体直接参与到质量治理中,市场作为外围主体并不直接参与职业教育质量治理,而是通过间接的作用发挥影响各主体间治理关系的形成。在职业教育质量治理的过程体系中,市场的需求是各核心主体质量治理的中心,正是为了满足市场对职业教育质量产品的需求,政府、职业学校、行业企业和评估机构便围绕着质量产品的输入、加工和输出这一“制造过程”,从而形成一种集职业教育质量输入、质量过程和质量输出为一体的过程性质量治理关系。由于质量治理的过程强调从整体系统层面将各质量要素加以整合,因而质量治理的过程也即是集质量保障、质量管理和质量评估为一体,以形成完整的质量治理体系,从而保证公共教育利益实现的过程。而在这一过程性治理关系中,各治理主体依其在不同质量治理阶段上发挥作用不同而与其他质量主体间共同组构成一种“三维立体”的质量治理结构,如图3所示。

### (一)输入质量维:政府引领职业教育输入质量保障的偕同共治

输入质量是职业教育质量治理的前提和基础。职业教育的输入质量治理主要指对职业学校基本构成需要的资源和要素,如教师资源、学生资源、教育经费、教学条件和办学环境等方面条件性“质”和“量”的输入和保证。职业教育的输入质量维主要由政府、职业学校、企业共同组成,其中市场并非直接参与治理,而是作为输入质量的“参照中心”而与政府、职业学校、企业共处一个“平面维”。

在由政府、职业学校和企业共同构成的输入质量保障“三角”关系中,政府起着主导作用

并在宏观上引领和统筹着职业教育输入质量保障的偕同共治。首先,从政府层面来看,一方面,政府作为职业教育的主要举办者、投资者与宏观管理者,主要通过对职业学校教育经费、场地支持、环境支撑等硬件投入以保证职业学校基础性输入质量,不仅如此,政府还通过宏观把握职业教育的发展定位、整体设计职业学校的质量管理制度并制定相关政策法规以保障职业教育的条件性输入质量,从而成为职业教育输入质量保障的主要责任者。另一方面,政府作为职业教育输入质量共治的统筹者,通过支持并引导职业学校与行业企业围绕市场需求而实现在条件输入上的共生合作,并为校企之间共同进行职业教育输入质量治理提供便捷,以政策鼓励校企之间在拓宽职业教育经费和

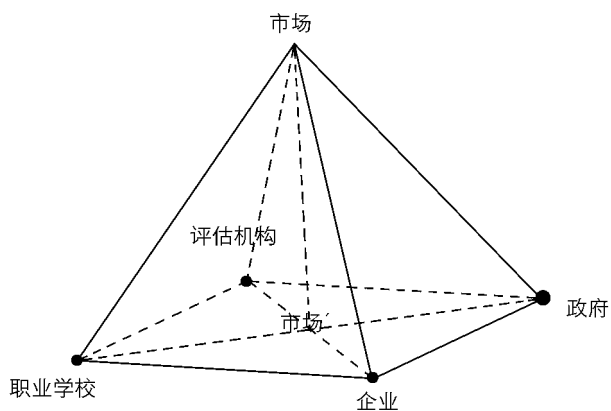


图3 “三维立体”质量治理主体间性结构

资源投入渠道的同时,建立相关机制监督和协调各主体的治理关系,从而成为统筹职业教育辅助性输入的主要服务者。其次,从职业学校层面来看,职业学校作为质量输入的主要承受者,也是职业教育输入质量治理的直接受益者,因而也承担着保障质量输入的直接责任。职业学校主要通过多渠道经费筹措机制的建立,以确保除政府基本输入外的资金和硬件输入上的自给自足。不仅如此,职业院校还承担着对学生资源、教师资源等软件资源输入质量保障上的主要责任,以确保职业教育基本运转的需要,从而成为职业教育输入质量保障的重要责任者。最后,从企业层面来看,企业作为职业教育“人才产品”的直接接收者和职业教育质量的最终受益者,主要通过校企合作的方式参与职业教育输入质量的治理,并通过向职业学校投入发展需要的资金、实训设备、技术人员、校外实训基地场地等,而给予职业学校重要的软硬件发展支持,从而成为职业教育输入质量保障的重要外生性力量。

## (二)过程质量维:职业学校主导职业教育过程质量管理的协同共治

过程质量主要是对职业教育所输入资源进行加工和处理的过程,是职业教育质量治理的核心和关键。过程质量的治理具体来说主要指对职业学校基本运作需要的内容和体系,如学校管理、教学活动、科学研究、专业和文化建设等方面,过程性“质”和“量”的保证和保障,同时也体现为职业学校在人才培养、科学研究和社会服务等方面的过程性质量控制程度。职业教育的过程质量维主要在以市场需要为“参照中心”的前提下,由职业学校、企业、评估机构共同组成的对职业教育过程质量的协同治理。

在这由职业学校、企业和评估机构共同组构的过程质量管理“三角”关系中,职业学校起着主导作用,并整体主导着职业教育过程质量管理的协同共治。首先,职业学校主导过程质量的自主治理。职业学校享有在内部质量治理上的自主权力,而这种质量自主权力又主要体现在职业学校通过内部质量标准和质量保障体系的建构,从而实现内部各系统运行的自主过程控制。具体表现为职业学校本身在学校管理、教学活动、科学研究等方面形成规范一致治理程式,通过监控质量标准和质量规范的具体落实以避免质量治理过程上的随意和过失,并能够及时纠正治理过程的偏差和过错行为以确保过程质量处于“实时监控”之下。其次,企业参与过程质量的协作治理。从我国职业教育发展的现实情况来看,由于校企之间主要维系着一种以“人才产品”为纽带的供需关系,因而企业参与职业教育的协同治理也主要集中在对技术技能型人才培养的过程质量治理上。具体可表现为通过参与职业学校内部质量标准的建构、对职业学校人才培养规格和效益进行指导性调节、引导职业学校教学与企业生产的对接、提供课程与教学内容相关的技术指导等方式协作职业学校的质量过程治理,从而形成内外一致的双重力量以保障职业教育的过程质量。最后,评估机构辅助过程质量的协同治理。职业学校享有过程质量自主评估的权力,然而这种自主评估的权力也并非完全意义上的自主,还受评估机构评估权利的约束和限制。评估机构正是通过评估权利的发挥,以辅助并监督制约职业学校的自主质量治理,从而督促职业学校更好地改进工作,以提升过程治理的质量。

## (三)输出质量维:评估机构引导职业教育输出质量评估的携手共治

输出质量主要是职业教育质量治理结果和产品的输出和反馈,是社会各界直接认知职业教育质量的基本标尺。输出质量的治理具体来说主要指对职业学校过程性运作后的产出与产品,如学生素质、学生作品、学生出口、教学成果和办学特色等方面终结性的“质”和“量”的保证和保障。职业教育的输出质量维是由评估机构、企业、市场、政府共同组成的,这其中市场以外围主体身份直接参与输出质量的治理,以协助其他治理主体的治理行为,并与评估机构、企业和政府共处一“立体维”中。

在由评估机构、企业、市场和政府共同组构的输出质量评估的“立体”关系中,评估机构起着主

导作用,并整体主导着职业教育输出质量评估的携手共治。首先,评估机构主导职业教育输出质量的结果评估。我国职业教育的评估主导权主要集中在政府和职业学校的质量评估上,从而形成政府主导的行政评估和职业学校自主评估范式。诚然,政府的行政性评估外在地表征为一种合规定性的质量评估取向,职业学校自主评估又内在地表征为一种学术本位质量评估取向,而这两者主导的质量评估均不利于职业教育在促进经济社会发展上的利导作用发挥。因而,评估机构主导职业教育输出质量结果的评估,则须先力争相对独立身份的获得,并借助输出质量评估上的主导地位,以形成在职业学校评估上的专业权威。并在此基础上,通过科学的评估手段和真实的评估数据,如实反映职业学校输出质量的结果,如毕业生就业率、升学率以及职业学校的成果获奖等现实情况,以保证质量评估的科学性与公正、公开和公平,从而彰显评估机构的这种输出结果评估的主导作用。其次,企业参与职业教育输出质量的效果评估。企业参与输出质量的效果评估主要表现为,企业通过对职业学校输出毕业生的接收情况,以及对这些毕业生在岗工作适应力、岗位创新力和效益创造力等状况的掌握和反馈,从而客观评价职业教育输出产品的质量和效益。再次,市场辅助职业教育输出质量的效益评估。职业教育输出质量的效益最终通过其输出资源和人才产品,在市场上起作用的效果和创造的收益体现出来,因而市场便成为职业教育输出质量效益的验收者。市场对职业教育输出质量的效益评估主要表现为,通过对职业学校输出的成果资源和人才产品进行资源配置,使作为资源和产品“供应商”的职业学校与作为资源和产品“消费者”的企业需求有效连结起来<sup>[5]</sup>,并通过市场的竞争机制而作最终的调节和检验,以实现职业教育输出资源和产品的优胜劣汰,从而最终以就业率、失业率等形式间接地向职业学校反馈其输出质量的效益情况。最后,政府宏观协助职业教育输出质量的成效评估。职业教育输出质量的最终成效是一个长期受市场资源配置和调节的多重作用,并由评估机构长期追踪评估,行业企业、雇主单位、学生和家長等多方力量共同反映和反馈而体现出来。诚然,对多元力量和多方信息作用进行整合以反馈职业教育输出质量的成效,必然是一项复杂而艰巨的工程。为此,政府主要通过在社会事务治理上宏观调控作用的发挥,以实现多方力量的有效整合,从而成为辅助市场调节和进行成效评估的重要外在之力。

### 三、共治共赢:职业教育质量共治的推进机制

职业教育质量治理是多个相关主体的共同参与过程,其中难免关涉各利益主体在公共层面上的权力和利益博弈<sup>[6]</sup>。为此,以制度推进机制确保质量共治的有章可循,以权责明晰机制打造质量共治的有序秩序,以利益协调机制凝造质量共治的一致合力,以督导评估机制助推质量共治的效益提升,通过多元机制的共同建立,从而实现在职业教育质量共治基础上的效益共赢。

#### (一)制度推进:质量共治有章可循

制度的推进是职业教育质量共治实现的基本前提,从而确保各治理主体治理行为的有章可循。加快推进职业教育质量共治实现的法律法规及规章制度的建设和完善,才能更有效地促使职业教育的质量判断外在地导向为一种合需要性、合目的性和合发展性的目标取向。而从现实情况来看,我国的职业教育法律规章制度的建设出现“棚架化”现象,主要表现为职业教育的法制化进程落后于职业教育实践以及职业教育法律法规与职业教育实践存在明显的“两张皮”现象<sup>[7]</sup>。因而在建立和健全相关法律规章制度时,一则需要积极汲取职业院校、评估机构、教师、学生、家长、科研机构、行业企业、用人单位、劳动部门等诸多利益相关者的意见和建议,多途径拓宽相关主体的利益表达和监督渠道,使相关法律规章制度能够切实满足职业教育在促进职业人的成长,以及促进经济社会发展在公共意义层面利益最大化的实现需要,从而体现制度建设的合需要性;二则需要以制度明晰职业教育在实现学生就业和经济发展上的目标导向,明确各质量治理主体在质量治理各环节上的职责分工,坚持以职业学校的人才培养质量和服务社会经济发展的效益质量为核心的绩效考核,清

除阻碍各治理主体作用发挥的体制机制和制度性障碍,修改和废止一批无效的、具有阻碍性的规章和规范性文件,以实现职业教育在推进学生就业、创业,提升学生岗位创收和岗位创新能力的同时,进一步达成推进企业技术进步、产业与经济结构调整升级的更深层次发展目标,从而体现制度建设的合目的性;三则需要明确相关法律法规规章制度的建设,能结合当前经济和社会发展的现实状况,在切实参照职业教育质量治理系统的构成与运行体系的基础上,明确和规范质量治理主体权责、质量治理利益关系和质量治理的运行机制,使相关法律法规制度在推进职业教育法治化、民主化与现代化进程的同时,也能够满足职业教育持续发展与内涵建设的最大可能性,从而体现制度建设的合发展性。

## **(二)权责明晰:质量共治秩序井然**

职业教育质量共治的关键在于围绕职业教育质量治理的利益共享和责任共担的实现。通过推进质量治理主体的权责明晰,从而奠定质量共治有序形成和质量问题责任追究的基础。然而,从现实情况来看,职业教育质量治理主体在各治理阶段上的权责关系还不够明确,权责配置也不尽科学,主要表现为:政府在职业教育质量治理上的权力相对过于集中,相应的权力制约和监督机制还不够到位,从而致使政府与其他治理主体间在质量治理上出现权力冲突和责任交叉的问题。不仅如此,评估机构参与职教质量治理的权责和地位也不够明确,从而不利于评估机构质量治理作用的发挥。因而,要推进职业教育质量治理主体权责的明晰,则应建立专门的、自成系统的质量治理机构或权力规约组织,如职业教育质量治理委员会或职业教育质量保障组织,并配套组建相应机制以明确各治理主体在质量共治过程中的主要权责关系。

首先,明晰政府在职业教育输入质量保障上的主导权责,确保政府在政策法规制定、职业学校发展定位引导、教育经费投入、对其他主体输入治理行为的引导及关系疏通等方面享有的基本权力,并承担保障职业教育输入质量治理的相应责任。

其次,确保职业学校享有在过程质量治理上的主要权责,并有条件地保障企业在校企合作中享有过程质量治理上的重要权责。一方面,从职业学校享有过程质量治理的主体权责来看,由于职业教育发展过程较多地涉及校企合作之间的合作,而校企合作的过程也难免牵涉治理权责关系的配置和协调问题,因而确保职业学校在过程质量治理上的主要权力,更能保证职业教育的本质属性不变,从而不致于沦为教育盈利的工具。诚然,职业学校在享有主要权力的同时,也承担着过程质量保障上的主要责任,尤其是在质量问题出现后的责任追究,以此督促和鞭策职业学校过程质量治理行为的调整和升级。另一方面,从企业享有过程质量治理的重要权责来看,在校企间的深度合作中,企业通过过程性治理重要权力的获取,从而形成对职业学校治理行为的制约和监控,以避免职业学校在过程性治理上的随意性与盲目性。不仅如此,企业还应承担起保障职业教育过程质量的社会责任,以确保职业教育的过程治理能实现与企业发展需求的有效对接,从而为职业教育输出质量的保障打下基础。

最后,保障评估机构在职业教育输出质量评估上的主导权责。要保障评估机构在输出质量评估上的主导权责,则保证其质量评估权力和地位的获得是基本前提。为此应明确相关法律法规制度对评估机构进行评估赋权,督促政府部门通过权力下放和权力转移的方式实现放权,使评估机构逐渐摆脱政府的行政权力干预,从而形成一种具有专业权威的、在职业教育输出质量评估上起主导作用的评估力量,以有效协调并引导其他力量形成在职业教育输出质量评估和反馈上的协同一致,以打破政府与职业学校在职业教育质量评估上的垄断地位,从而保证质量评估的科学性、公正公开与公平性。

## **(三)利益协调:质量共治形成合力**

在职业教育质量治理体系中,治理主体因各自所处的利益基点不同,从而秉持着各自不同的利



益诉求。政府对职业教育的质量治理权力隶属于其社会宏观治理权力范畴,因而,政府也有在其法定“作为”的许可、认定和保障范围内,借助对职业教育质量的宏观治理和保障职能,以提升自身在文化和社会事务治理上政府绩效的私有权利,这也是政府在职业教育质量治理上的主要利益诉求。职业学校作为技术技能型人才培养和输出的专门机构,其主要职责在于保障职业人才的输出和推进输出人才的就业,而在市场经济愈发发达的今天,职业学校也有作为独立法人实体而嵌入市场经济,并通过校企合作等方式参与并涉足一些民事活动以追求更多优质办学资源的私有权利,因而职业学校质量治理的利益诉求主要在于追求输出人才就业率的提升,并以输出人才的就业和从业品质向社会换取更多更优质的办学资源。企业作为市场构成的核心要素,其存在和发展的主要目的在于经济盈利,因而企业参与职业教育质量治理的主要利益诉求在于,通过获取其发展需要的高技术技能型人才和技术产品以最终实现其经济效益的提升,从而获取更多的经济利润。评估机构作为质量评估的专门机构,其参与职业教育的质量治理,主要是为了对职业教育发展质量进行科学合理的判断,在真实反映职业教育发展情况的同时,以彰显自身在职业教育质量评估上的专业权威,并从中获取专门的质量评估地位和独立的质量评估权力。诚然,各质量治理主体之间因利益诉求不同,以致于在质量治理实践中也容易出现利益冲突、利益博弈和质量治理行为失调等问题。因而,有必要建立专门的利益协调和利益分配机制,从而使各质量治理主体形成一致力量,以提升职业教育质量治理的效率和效益。

首先,在利益协调上,一方面,政府应引导组建专门的职业教育质量保障组织,重点吸纳教师、学生、学生家长等直接利益相关者的利益诉求,以统整政府、职业学校、行业企业和评估机构等核心治理主体的利益,从而形成在职业教育质量上的核心利益群集,当出现利益冲突问题时,各质量治理主体的个体利益应服从整体的核心利益,以实现公共利益的最大化。另一方面,校企之间应围绕合作而建立在质量治理上的利益长效机制,职业学校通过对企业所需人才进行订单式培养,或为企业员工进行再培训和再教育,从而参与企业内部员工素质水平的治理;企业直接参与职业教育的过程治理,从而使企业在推进职业教育专业与产业、课程内容与职业标准、教学过程与生产过程等层面的有效对接<sup>[8]</sup>,以直接提升职业教育过程质量治理的水平和能力。

其次,在利益分配上,通过发挥专门的职业教育质量治理保障组织的整合作用,以各治理主体在质量治理不同阶段上发挥的作用程度为参照,科学设定各治理主体在利益分配上的权重,并以此作为标准而进行利益分配,尤其是在多元主体共同参与的治理活动中,如集团化办学或职教联盟参与的质量治理中,更应当整体协调并实现各利益主体利益的科学分配。

#### (四) 督导评估:质量共治效益提升

职业教育质量的督导评估,是各级政府教育督导部门围绕职业教育的宏观政策与制度建设、办学条件保障、经费投入以及特色建设等方面,对职业教育办学质量和发展效益等进行的系统评估和价值判断,以此督促质量治理主体改进治理行为以提高质量治理绩效的重要手段,因而在职业教育质量共治中,推行质量督导评估机制的建设,能够有效推进各主体质量治理职责的实现并整体提升质量共治的效益。

在职业教育质量的督导评估机制建设中,评估机制的建设是基本前提,督导机制的建设是评估实现的目的。

其一,在建立健全职业教育质量评估机制时,应完善职业学校、行业企业、评估机构以及其他社会组织共同参与职业教育质量标准的建设。通过专门的质量治理组织机构的组建,以推进职业学校内部质量保障体系和外部质量保障体系的建设和完善。引导行业企业和第三方评估机构共同参与职业教育质量评估<sup>[9]</sup>,并将质量评估的重心转移到对职业学校人才培养质量和所培养人才与行业企业需求的匹配度的衡量上,并以职业学校所培养学生的就业质量、就业能力、产业服务能力和

技术贡献能力为人才质量的重要标尺,以职业学校专业与产业对接程度、教学过程与生产过程对接程度、双师型教师比例和质量、实习实训水平、校企合作深度水平等方面为办学质量的重要衡量指标,从而推进职业教育质量评估向合需要性、合目的性和合发展性的方向发展。

其二,加强职业教育质量督导机制的建设。一方面,通过建立专门的质量问责机制,并配套建设职业教育质量监测体系,尤其是要加强对职业教育“产出监测”的重视,如学生培养质量、教师专业发展质量、学校管理质量以及校企深度合作的质量监测<sup>[10]</sup>,以实现职业教育各治理主体质量治理行为的监控、督促和保障。并依据政府、职业学校、行业企业以及评估组织在职业教育各质量治理阶段上享有的权力和发挥的作用程度不同,进行对各治理主体的质量治理责任分配,通过行政问责、合法问责、资格问责和绩效问责等多种问责方式,以督促各质量治理主体对各自负责领域进行实时质量监控、改进和调节。若发生质量问题,也能及时就质量治理主体的过错行为进行追责,从而有效发挥质量问责的督促和改进作用。另一方面,在强调质量督导机制对职业教育质量“督”的同时,更应侧重督导机制对质量治理“导”的作用发挥。因而在建立督导机制时应突出其灵活性建设,使督导的内容和标准能够切实根据职业教育质量任务目标和市场经济的发展需要进行动态式调整,以有效发挥督导工作在推进职业教育质量提升上的方向导向、激励和调控作用,而不应成为限制职业教育突破固有发展模式并进行改革创新的“牵绊”。

#### 参考文献:

- [1] 张淑华,李海莹,刘芳. 身份认同研究综述[J]. 心理研究,2012(1):21-27.
- [2] 夏建平. 认同与国际合作[M]. 北京:世界知识出版社,2006:74.
- [3] 赵志群. 现代职业教育质量保障体系研究:现状与展望[J]. 西南大学学报(社会科学版),2014(4):64-70.
- [4] 韩映雄. 高等教育质量管理:体系与方法[M]. 北京:北京大学出版社,2013:46.
- [5] 朱德全,徐小容. 职业教育与区域经济的联动逻辑和立体路径[J]. 教育研究,2014(7):45-53.
- [6] 褚宏启. 教育治理:以共治求善治[J]. 教育研究,2014(10):4-11.
- [7] 张社宇. 我国职业教育面临的六大问题[J]. 教育发展研究,2009(23):44-48.
- [8] 徐小容,朱德全. 从“断头桥”到“立交桥”:应用技术类型高校发展的路径探寻[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(1):71-79.
- [9] 王晨洁. 治理理论视角下我国高等教育质量第三方评估机构存在的问题及对策[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版),2014(12):153-162.
- [10] 吴雪萍. 构建职业教育质量保障体系的国际经验及其启示[J]. 教育发展研究,2014(7):49-54.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>