

行业协会参与现代职业教育治理的 机理、困境和思路

肖凤翔,贾 旻

(天津大学 教育学院,天津市 300354)

摘要:行业协会以决策咨询、管理与服务的形式参与现代职业教育治理,其基本价值追求在于实现“令各方满意的高质量职业教育”。治理实施的实质即网络治理,呈现为网络型治理结构与网络化治理过程。从网络治理“点”、“线”、“面”与“流”的角度考察,发现行业协会参与动力不足、组织能力偏弱,专门责任机构缺乏,参与管理无序以及有效参与治理职能未充分彰显等问题。实现职业教育“善治”与追求公共利益最大化的思路有三:明确职业教育治理理念,强化行业协会的责任意识;提升决策咨询、管理与服务效能;完善法律政策制度体系,确保治理有序运行。

关键词:行业协会;现代职业教育;治理;运行机理;治理职能;网络治理

中图分类号:G750 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)04-0084-08

20世纪末,受经济体制改革影响,我国职业教育选择了与行业剥离的发展路径。获得规模发展的同时,职业教育脱离行业所带来的负面影响也逐渐显现,即职业教育培养的人才难以满足企业需求,成为困扰教育界与产业界的顽疾。职业教育规模不经济的状态^[1]引起政府部门和社会各界广泛关注,21世纪初以来,国家相继出台关于行业协会参与职业教育的文件,开始了初步的政策性探索:要求“教育部联合行业部门、行业协会定期发布行业人才需求预测、制订行业人才评价标准”^[2];“支持行业协会开展职业院校人才培养质量评估”^[3];希望教育行政部门“积极主动与行业主管部门、行业协会联系沟通”^[4]等。2014年“教育治理体系与治理能力现代化”的改革目标更是引发学界对于“行业协会参与现代职业教育治理”国家顶层设计的思考与回应。

行业协会成为职业教育治理的重要责任主体,既是职业教育的准公共产品属性与现代化诉求,也是承担企业转移之社会责任的呼唤^[5]。行业协会参与现代职业教育治理的机理何在?我国行业协会参与治理遭遇的现实困境有哪些?未来发展路径是什么?这些问题构成了本研究的基本思路与核心内容。上述问题的回答既有助于深化行业协会参与职业教育治理的理性认识,也具有影响职业教育改革与发展的实践意义。

一、行业协会参与现代职业教育治理的机理

行业协会参与现代职业教育治理的机理意指利益主体在一定环境下相互联系、相互作用的规则与原理,涉及价值导向与制度运行规范,具体包括参与治理的价值追求、参与形式以及治理的运行。

收稿日期:2016-05-21

作者简介:肖凤翔,天津大学教育学院、职业技术教育研究所,教授,博士生导师。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“现代职业教育治理体系和治理能力现代化研究”(14JZD45),项目负责人:肖凤翔。

(一)基本价值追求:公共利益最大化

行业协会参与现代职业教育治理的基本价值追求是实现职业教育公共利益最大化,在满足善治要素标准以及善治过程之中得以实现。

第一,公共利益最大化是令各方满意的“高质量职业教育”。公共利益意指特定范围内不特定多数主体的利益,具有不确定性与共享性。不确定性可以分解为“公共”与“利益”的不确定性,即利益主体的不确定性与共享利益内容的不确定性。如何实现“更多主体”共享“更为丰富的利益”,构成公共利益最大化的内容以及实现过程;折射在职业教育领域就是提供利益相关主体均满意的高质量职业教育。公共选择理论基于“理性经济人”假设指出,个人出于趋利避害的本性积极追求自身利益的最大化,但是在公共利益获取上,极易采取“搭便车”行为,当公共利益可能危害个人利益时,还会提出强烈反对。因此,需要权威性组织机构充当公共利益的主张者。行业协会作为非营利性经济组织,具有紧密联系市场的优势,能将产业界的需求与信息及时传递给教育界,在与各方利益主体的沟通与合作中提高技术技能型人才培养质量。行业协会的参与不仅体现着企业的集体公共利益诉求,而且基于溢出效应,这种公共利益有助于受教育者个体职业技能与素养的提升,个体利益与企业利益的获得最终促使了国家经济实力与综合国力的增强,从而实现了职业教育的公共利益最大化。这里的利益最大化意指令政府、学校、企业各方都比较满意的治理结果。

第二,实现公共利益最大化的方式与过程是“善治”。善治(good governance)意为“好的治理”、“良治”。学者们提出善治的具体表征,如俞可平的“合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效”六要素^[6],世界银行的“话语权与问责制、政治稳定、政府效能、规制质量、法治与廉洁”五要素^[7],阿伦斯的“问责制、可预见性、参与度与透明度”四维度^[8]等。黑尔提出“参与的代表性、地方教育行政部门以及学校的自主权、公平、效率与绩效”^[9],褚宏启等提出“参与度、回应性、透明度、自由度、秩序、效率、法治、问责、公平、效能”^[10]作为教育善治衡量标准。基于此,本研究将“合法性、法治性、民主性、合作性、责任性与效能”作为行业协会实现职业教育善治的要素标准。其中,合法性是前提与基础,只有当治理行为被社会认可,亦即获得合法性,方才进入治理实践环节;法治性、民主性、合作性与责任性是治理顺利展开的基本要素,要求行业协会树立责任意识,在民主形式中、法治规范下积极主动地与其它主体进行职业教育合作治理;效能是治理效果的衡量指标,指有效率地实现目标,即效能=效率×目标。因此,“善治”是行业协会参与现代职业教育治理的目标,也是以法治为基础的规范、民主、协调和高效的整体性制度运行系统^[11],其蕴含的基本价值追求是公共利益最大化,渗透于“治理预备——治理过程——治理检验”的善治过程之中(见图1)。

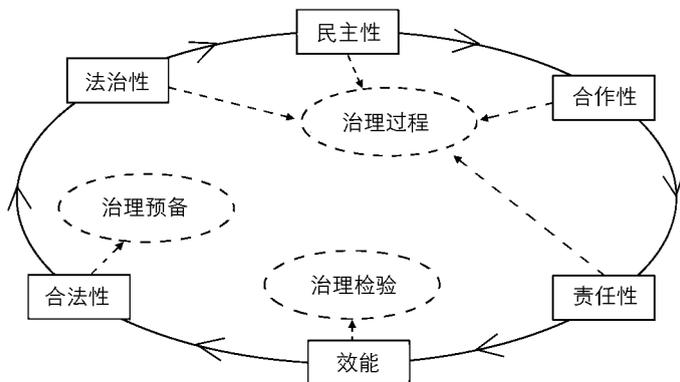


图1 公共利益最大化之实现过程

(二)参与的基本形式:决策咨询、管理与服务

基于21世纪以来重要政策文本以及行业协会参与治理的实践,归纳出行业协会参与现代职业教育治理的三种基本形式(见表1)。

表 1 行业协会参与现代职业教育治理的基本形式

基本形式	一级指标	具体观测点
参与现代职业教育治理的基本形式	决策咨询	制定或修改职业教育法律、法规
		提供职业教育政策咨询建议
		制定行业职业教育和培训发展规划
	管理	制定、修改国家职业标准
		组织行业内职业资格考试与认证
		职业资格考试、认证与鉴定机构的资质审核
		职业资格考试或鉴定机构布局规划
		职业资格考试或鉴定人员资格管理
		职业教育质量监督与评价
	服务	制定行业人才需求预测
		提供技术人员等专家支持
		出版行业发展报告
		组织行业职教与产业对话活动
		参与职业院校技能大赛以及组织行业职业技能大赛
		组建行业公共实训中心或基地
	组建产教合作平台	
	提供学生实习、就业信息	
	提供教师实践信息	
	提供职业教育国际化信息交流	

第一,参与现代职业教育治理的决策咨询。决策顾名思义是对国家法律、法规与大政方针等做出决定。行业协会参与国家管理职业教育的宏观决策,如职业教育法律法规与政策、职业教育培训发展规划与改革等。作为第三方社会组织,它并不具有行政管理职能,而是以提供咨询建议的方式得以参与。

第二,实施现代职业教育管理职能。行业协会从标准管理、证书管理与质量管理三个方面深度参与职业教育。具体表现为制定、修改国家职业标准;组织行业内国家职业资格考试与认证,职业资格考试、认证与鉴定机构的资质审核,考试或鉴定人员资格管理,职业资格考试或鉴定机构布局规划等相关工作;职业教育质量监督与评价。

第三,为现代职业教育提供多类型服务。行业协会的服务职能集中于技术、信息与平台服务三个方面,具体包括提供技术专家支持,制定人才需求预测,出版行业发展报告,组织行业职教与产业对话活动,参与职业院校技能大赛以及组织行业职业技能大赛,组建行业公共实训中心或基地,组建产教合作平台,提供学生实习、就业、教师实践以及职业教育国际化等信息服务平台。

(三)治理的运行:网络型结构与网络化治理

行业协会参与现代职业教育治理本质上是由多元利益主体型构的网络治理。作为一种新的框架与模式,网络治理表征着治理主体、治理结构与治理机制的深刻变迁;它既指作为现存秩序的“属性”或“状态”的结构,还指作为“过程”的结构,即结构化^[12]。

第一,网络治理在静态上呈现为网络型治理结构。“网络”是与层级和市场并列的资源配置模式,构成组织存在的结构与形态;网络治理具有自组织性、平等性、开放性与协同性。自组织性是网络治理的基础,职业教育体系内部各主体独立自主,按照正式与非正式规则构成网络各个部分,通过集体的自组织行为实现治理体系从混沌无序变为时空有序结构,从而实现职业教育资源配置效用最大化与系统治理功能提升。平等性意味着治理不仅需要遵循层级结构建立纵向权力线,更需要依靠各种伙伴关系建立横向行动线,构建政府、学校、行业协会之间平等合作的伙伴关系;网络结构中代表着不同结点的个体享有不同治理职能,但这只是个体基于拥有的资源类别与量不同而产

生的权力类别差异而非权力有无;平等性并不意味着缺乏主导性组织,政府始终是强有力的职业教育治理权力主体,较之其他主体具有更大的正式权力,当然它不能随意对其它主体施加单方的权力压力^[13]。开放性与协同性反映了治理本质,治理主体多元化以及治理事项的不确定意味着网络型结构是多元治理主体构成的动态开放系统,具有一定弹性;在日益注重绩效与讲求质量的时代,网络型治理更加侧重于动态平衡中追求治理效率与质量提升。

第二,网络治理体现为通过权力设置与运作机制达成关系平衡的动态过程,即网络化治理。网络化治理是对网络中所有结点的有效合作进行制度机制设计,包括网络结点的治理、结点之间关系(线)的治理、网络整体(面)的治理以及网络内容(流)的治理^[14]。具体到行业协会的职业教育治理,表现为:行业协会的组织行为治理;行业协会与政府、学校、企业等形成的关系治理,包括关系强度与关系密度两个具体观测指标;社会环境对职业教育治理运行结构与机制的规范,以保证网络有效运行;行业协会治理职能的管理和规制,目的是促进各结点及治理体系的利益最大化。权力与利益构成网络化治理的核心考量要素,网络化治理是围绕着权力与资源配置而形成的权责划分与职能承担;治理运行中最重要的是指向利益冲突的协调机制^[15],通过信任与合作的协调方式实现组织目标。职业教育治理体系不仅是一个占有和再生产特殊资源,即权力的“争斗竞技场”,更是一个相互妥协、就权力分配达成共识的场所。政府、职业学校、企业、行业协会等不同治理主体在各自治理逻辑的驱动下走向行动中的自由博弈^[16],努力获取资本增值,维护自身已有权力或争取更多权力;同时,通过民主协商寻找利益契合,达成各方都较为满意的解决方案。

二、行业协会参与现代职业教育治理的困境

我国现代行业协会的出现远远落后于欧洲,其参与现代职业教育治理更是 20 世纪末的事情。从网络治理的“点”、“线”、“面”与“流”的视角进行考察,行业协会参与治理存在诸多问题,致使职业教育治理公共利益最大化目标之旁落。

(一)参与动力不足,组织能力偏弱

行业协会构成网络治理中的重要“点”。参与动力与组织能力是其参与现代职业教育治理的重要主体内生要素,主体责任意识淡薄与组织能力偏弱表征着行业协会的弱参与能力。

第一,行业协会参与治理的主体责任意识淡薄。我国行业协会虽然承认参与职业教育治理是其应该承担的社会责任,并在行业协会章程中予以体现,如“组织开展行业培训”,“组织制定、修订行业标准与技术规范”等,但是职业教育责任仅停留在文本层面或认识阶段,缺乏践行的意愿与积极性,即使参与治理也表现得比较被动,遭遇诸如资金、人力或者其他制约、阻碍因素时,行业协会往往选择放弃。

第二,行业协会组织能力较弱,社会公信力不高,影响治理能力。我国行业协会组织能力弱化成为一种普遍现象,深受经费、人力资源、管理等问题困扰。行业协会的职业教育治理资金不足,缺少政府或者企业的专项经费支持;占主导地位的官办型行业协会领导人绝大多数由行业协会原主管部门的退休领导人担任且多为兼职,工作人员大多源于部门分流人员,致使行业协会服务意识偏弱、专业化水平偏低,制约着社会责任的承担;这些领导以及工作人员有意无意地充当原主管部门的利益代表人角色,从观念到行为模式、工作方式,或多或少带有政府官员以及科层式官僚管理模式的烙印。资源能力差异与治理水平偏低使其难以实现政府期望,获得企业成员认可。当企业所需人力资源无法从职业学校获得补充时,企业选择内部培训或者在劳动力市场“挖人”方式解决技能短缺问题,而不是积极寻求行业协会的帮助。政府管理部门、职业学校也对行业协会抱有质疑,并没有将行业协会作为职业教育治理的重要依靠主体。

(二)专门责任机构缺乏,参与管理无序

治理运行涉及网络治理中“线”与“面”的问题。治理运行中专门责任机构缺乏所导致的无序状

态表征着行业协会的弱治理能力。

第一,缺乏参与治理的组织与协调机构。我国行业协会没有下设职业教育委员会、考试委员会、仲裁委员会等部门专门负责职业教育(德国),没有行业技能管理委员会(澳大利亚)、就业与技能委员会(英国)这些由行业主导的职业教育管理机构,也没有专门负责政府、行业协会、职业学校与企业等治理主体间复杂关系与利益冲突的协调机构。目前仅有“行业职业教育教学指导委员会”(简称行指委)这一教育部委托、行业主管部门、行业组织牵头组织的职业教育专家组织,负责行业(专业)职业教育教学工作的指导和服务,咨询机构的组织定位限制了我国行业协会的治理权责。

第二,参与治理机制混乱无序,尚未形成有效的管理体制与合作协商机制。横向管理部门——教育部与人社部之间、教育管理部门与产业管理部门之间存在利益纠葛,各行其是,没有形成治理合力;职业教育宏观管理体系封闭性太强^[17],从政府到职业学校的纵向科层管理体制比较僵硬,没有为行业协会参与治理提供合理空间,致使其与政府、职业学校沟通不畅、相互之间缺乏信任。

第三,参与治理的保障薄弱,表现为法律法规、政策与财政等制度环境缺失。(1)我国目前尚未出台专门的行业协会法,协会的基本性质、地位、权力与责任尚处于模糊状态;没有明确规定行业协会的职业教育管理权力,参与治理的责、权不清,所获收益不明,导致角色定位、职能发挥、组织运行等缺乏行政合法性。(2)政策规定不明晰、落实不力。20世纪80年代以来的经济体制变革与政府机构改革进程中,国家逐步确立“行业管理”原则,充分肯定并发挥行业协会的职业教育治理作用,并出台引导、规范协会参与治理的政策文件,但是,政策规定相对笼统、具体职责不清,缺乏保障与惩罚机制约束行业协会的政策不作为。因此,政策落实存在诸多疑惑,影响实施效果。(3)参与治理的财政制度缺乏。如企业参与职业教育的免税力度不大、程序复杂等问题致使企业不愿申请免税;其他税收优惠不足、政府购买服务不成熟、没有建立面向行业协会的专项经费支持制度等,协会面临着参与治理的巨大资金压力。

(三)有效参与治理职能未充分彰显

治理职能构成网络治理中内容“流”的问题,是行业协会参与现代职业教育的具体表现。有效参与治理职能未能充分彰显意味着参与治理的基本形式受阻。

第一,决策咨询受阻。行业协会参与治理的路径与渠道不畅通,协会领导与政府官员存在一定沟通障碍,出现两种倾向:一种是政府部门比较强势,不愿意主动倾听来自行业协会的声音;另一种是行业协会的咨询与建议得不到回应而主动放弃。双方都无法直面问题、相互妥协、在合作协商中寻找双方均满意的解决方案。协会参与决策咨询的程度偏低;参与决策的途径集中于接受政府委托、参与政策制定的前期调研,参加政府会议,提供咨询建议;但是没有足够影响力决定政策生成,也没有进入政策执行与监管过程;咨询建议被重视、采纳的程度尚存质疑。

第二,管理职能缺位,表现为标准管理不到位、证书管理不够规范、质量管理明显缺位。(1)行业协会制定人才培养标准的话语权不足,仅停留于文本层面的“标准”制定,没有跟踪标准的应用与反馈;协会没有被赋予职业教育培训是否合乎“标准”的检查、奖励或者惩罚权力,标准管理缺乏行政合法性。(2)行业协会负责特有工种的职业资格认证与管理,行业管理颁发的资格证书与人社部门管理颁发的证书出现重叠,重复培训与认证造成有限资源的浪费;不具有通用职业资格考核、认证的指导与监督职能,这部分职能缺失致使现实中通用资格证书权威性差、认可度低。(3)行业协会较少参与职业教育培训的质量监督与评价。我国是政府主导的学校职业教育模式,教育质量监督与评价主要由教育部门与人社部门控制,虽然行业组织成员可能被邀请参与,但是没有太多话语权,协会的质量管理职能基本处于缺位状态。国家近年来取消272项准入类与水平评价类职业资格的实践,出台行业组织有序承接专业技术人员水平评价类职业资格的具体认定措施,以及“逐步建立以行业企业为主导的职业教育第三方评价机制”等行为从政策视角说明协会管理缺位这一突出问题。

第三,服务职能弱化,表现为技术支持服务提供不足、信息服务能力偏弱、平台搭建有限。行业协会组织专家参与政府委托的职业标准制定等工作,但是标准制定能力遭受质疑,人才培养标准与教学标准建设、支持实践教学等方面,协会的技术服务明显不足。行业发展报告、人才需求预测等方面,存在信息搜集、整理与分析能力偏弱、发布迟缓等问题,不能及时提供学生实习与就业、教师实践、职业教育国际化等信息。没有搭建起有效合作交流平台;公共实训中心或基地,产教结合、产学研或者校企合作平台,实习、实践、就业与职教国际化等信息化数据平台建设偏弱。

三、行业协会参与现代职业教育治理的思路

在我国职业教育现代化进程中,行业协会要积极响应国家公共政策、承接政府职能转变所出让的职业教育管理事项,成为重要的治理责任主体,应该聚焦于以下几个着力点的完善,这也是实现“善治”、追求令各方满意的高质量职业教育的基本思路。

(一)明确职业教育治理理念,强化行业协会的责任意识

思想是行动的先导,行业协会参与现代职业教育治理依赖于理念乃至意识层面的积极思考,需要职业教育领域与产业领域的协同推进。

第一,确立从“管理”走向“治理”的职业教育现代化理念。20世纪90年代为解决管理危机而引入的“治理”并不是对“管理”的完全抛弃,而是其在现代社会的发展与诠释,意味着管理理念的民主与效率、管理主体的多元化、管理机制的市场自主控制、管理过程的民主协商等。在上述理念指导下,行业协会成为现代职业教育治理体系的重要利益主体,被赋予职业教育治理权力。行业协会参与职业教育有助于构建体现民主交往性的利益共同体,培育公共理性,达成具有集体约束力的公共教育政策,不仅渗透着民主、公平之理念,而且有助于提升治理效率。

第二,增强行业协会参与现代职业教育治理的主体责任意识。各国法律政策及教育实践均表明,职业教育责任是现代社会组织——企业不可推卸的责任,但是我国大部分企业为中小微企业,迫于自身生存压力以及生产成本考虑,希望将其自身无力承担的社会责任委托给行业协会。行业协会因此被要求承担并履行职业教育治理义务,这是企业职业教育责任在社会领域的延伸与转移。行业协会承担职业教育责任首先体现为经济责任,高质量职业教育提供的合格技术技能型人才是一种人力资本,直接影响企业的生产与经济效益;其次体现为法律责任,企业的可持续性发展需求从法律上明确了行业协会的职业教育治理责任;最后,超越外在的经济驱动与法律制约,自主自发参与治理之时,行业协会的职业教育责任体现为更高层次的关注公共领域(public sphere)的伦理责任与慈善责任。

(二)提升决策咨询、管理与服务效能

在现代职业教育治理中,提升行业协会的决策咨询、管理与服务效能,最为关键的是充分利用行业协会的内在资源,即采用市场化运行机制、加强行业协会的组织能力建设。行业协会的内在资源是决定其在网络型治理结构中权力的重要因素。

第一,加强行业协会的组织能力建设,提升其参与职业教育治理能力。加快行业协会的去行政化改革步伐,完善法人治理机制,实行职能、机构、资产财务与人员管理四个方面与政府行政部门彻底分开。行业协会没有令人生威的行政权力或者其它正式的强势权力,运转成功与否主要取决于领导者与成员,因此,需要培育组织精英,吸纳更多的专业性人才,实行专业化管理。同时,加强制度化治理,即促使行业协会从精神特质走向规范化与制度化,完善组织规章制度,借助协会章程、制度等规制组织内部行为,使组织治理走向“法治型权威”;借助奥尔森的“强制”与“选择性诱因”方法,确保治理行为依照规定而来,并对不规范、不作为行为进行有效惩处,对有贡献的行为进行名誉或者物质性奖赏。需要注意,精英治理不等同于魅力型治理,它受到专业化、制度化的规范管理制约。

第二,确立市场化治理运行机制。现代职业教育治理既发生在市场环境之中,又不可避免地与市场化发生关联,因此,要达至“善治”目标,需要引入市场机制,引导更多社会资源流向职业教育;从成本——收益视角考量职业教育资源的投入与产出,发挥行业协会、企业、职业学校等社会各方面的积极作用。市场化运行机制表现为:行业协会对市场需求变化做出迅速反应,以咨询建议形式及时反馈给政府;开展基于市场的人才需求预测等技术与信息服务业,影响职业教育培训的专业设置、课程建设等做出及时调整与更新;政府遵循“减法逻辑”,改变职业教育由政府直接提供的方式,购买行业协会提供的高质量服务。需要注意,市场化运作并不等同于职业教育产业的市场化。

(三)完善法律政策制度体系,确保治理有序

行业协会参与现代职业教育达至“善治”之目标,即协调相关利益主体,实现无序走向有序^[18]的过程需要一定的外部保障,具体化为行业协会赖以生存的社会、法律、政策与财政等制度保障以及制度与非制度化环境的支持。

第一,构建责任有限的服务型政府,提供社会保障。政府是实现职业教育“善治”的核心推动者,在我国公民意识不强、市民社会尚未建立情形下,行业协会参与治理需要权威政府支持。首先,政府支持行业协会发展,通过授权、委托等方式将应当或适宜由行业协会承担的工作交给行业协会,允许其中观层面发挥治理职能;其次,采用“负面清单”,实现从“可以做什么”到“不能做什么”的转变。政府不再给职业教育画圈,而是把权力边界画好,以“非禁即入”为原则,留给行业协会充分的参与治理空间;最后,采用“责任清单”,明确政府机构的宏观管理与顶层设计责任,实现从“划桨”、“掌舵”到“服务”的角色转变。政府从管理、控制转向为各利益相关主体协商解决问题提供便利,行业协会真正参与教育决策咨询并成为决策运行与监管主体。

第二,构建完善的法律保障体系。法律层面上,制定《中国行业协会法》,明确行业协会的社团法人性质、地位、职能、参与社会活动的实施手段以及激励、惩罚与保障措施等。法规层面上,明确参与现代职业教育治理是行业协会的社会权力以及应该承担的社会责任,制定具有可操作性的法令、条例、规则、章程等具体实施细则,明确行业协会在职业教育中的角色定位、参与职业教育治理的具体职责、组织机构与工作方式,以及在产学研结合、校企合作、实训基地建设、专业建设、课程改革、教学质量、师资培训、职业岗位建设、就业指导等领域如何发挥对职业学校、教育企业的指导作用。总之,既要有纲领性的规定,也要有具体实施细则确保法律能够被切实地实施而不是流于形式。

第三,加强政策指引。完善行业协会参与职业教育治理的政策内容,尤其要解决政策“悬浮”问题。坚持政策制定主体多元化,鼓励国务院发改委、财政部、人社部、农业部、扶贫办等专业部委联合发文,开展政策合作,以提高政策权威性与实施效果。提高政策制定技术与水平,原则性倡导、具体操作条款、激励与惩罚机制构成政策文本的重要内容,同时,加强政策执行的过程监管并对实施效果展开及时、有效的评价。

第四,完善经费保障的制度化框架。具体包括:改革会费收取制度及国家税收优惠制度,加大税收减免与优惠支持力度,提供专项经费支持,设立行业教育培训基金等。联合国教科文组织调查结果显示,职业教育投入应当是同层次普通教育投入的3.58倍,这与职业教育经费普遍低于普通教育经费的现实形成鲜明对照。由此可见,经费成为制约治理效能的重要元素,需要确立“质量提升”和“注重效率”的指导原则,优化财政投入机制,实现职业教育经费拨付方式多样化,特别采用市场化拨付方式,实现有限资金的效能最大化。

第五,营造制度与非制度化环境。首先,需要建立行业协会参与现代职业教育治理的制度渠道、提高制度化水平,包括成立各级特别是国家职业教育委员会,培养行业协会参与职业教育统筹治理的能力;完善协会参与的职教工作部际联席会议制度;实现产教对话活动制度化以及行指委工作制度化。此外,还需借助媒体力量,发挥社会舆论,营造支持行业协会参与治理的氛围。

四、结 语

考察行业协会在新中国的短暂历史,从20世纪80年代出现至今,行业协会的社团组织身份受到普遍质疑,学者们认为我国尚不存在以“非政府性、非营利性、互益性、自治性”所表征的真正意义上的行业协会。独立性缺失与公信力弱掣肘着行业协会参与现代职业教育治理,致使这一实践活动在我国尚处于初步探索阶段,呈现出“弱参与事实”与“弱治理能力”之特征。在这样的制约背景之下,本研究更多是概括性的整体描述与分析,聚焦于行业协会参与职业教育的治理职能及其运行机理的探讨,描绘出一幅较为美好的治理图景。那么隐藏于应然与实然差距背后的深层次原因何在,如何掣肘着行业协会参与职业教育治理的行为,成为进一步探究之主题。

参考文献:

- [1] 卢璟. 职业教育的规模经济与规模不经济[J]. 成人教育,2008(8):60-61.
- [2] 教育部. 关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见(教职成[2015]6号)[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A07/moe_953/moe_958/201508/t20150817_200583.html.
- [3] 教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、农业部、国务院扶贫办. 现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)[R/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_630/201406/170737.html.
- [4] 教育部. 关于充分发挥行业指导作用推进职业教育改革发展的意见(教职成[2011]6号)[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7055/201407/xxgk_171567.html.
- [5] 贾旻. 行业协会参与现代职业教育治理的合理性探析[J]. 中国高教研究,2016(2):106-110.
- [6] 俞可平. 治理和善治:一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学,2001(9):40-44.
- [7] World Bank. Governance Indicators[R]. Washington, D. C.: Oxford University Press,2006.
- [8] HRENS J, CASPERS R, WEINGARTH J. Good Governance in the 21st Century[M]. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc. 2011:14.
- [9] HILL P T. Picturing a different governance structure for public education[G]//MANNAP, MCGUINNP. Education Governance for the Twenty-First Century, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2011: 332-336.
- [10] 褚宏启,贾继娥. 教育治理与教育善治[J]. 中国教育学刊,2014(12):6-10.
- [11] 张健. 教育治理体系的现代化:标准、困境及路径[J]. 教育发展研究,2014(9):27-33.
- [12] 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益[M]. 姚伟,王黎芳,译. 北京:中国人民大学出版社,2010:199.
- [13] 郭春甫. 公共部门治理新形态——网络治理理论的评介[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版),2009(7):104-108.
- [14] 李维安,林润辉,范建红. 网络治理研究前沿与述评[J]. 南开管理评论,2014(5):42-53.
- [15] 李维安,周建. 网络治理:内涵、结构、机制与价值创造[J]. 网络治理研究,2005(5):59-63.
- [16] 朱德全,李鹏. 论统筹城乡职业教育的多重治理逻辑[J]. 西南大学学报(社会科学版),2013(4):43-52.
- [17] 孙健. 职教治理体系中的社会参与、缺位与定位——以行业协会为例[J]. 教育发展研究,2015(19):73-77.
- [18] 肖凤翔,史洪波. 从无序到有序:我国现代职业教育协同共治之理[J]. 教育发展研究,2015(21):67-72.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>