

我国职业教育治理结构转型： 内涵、困境与突破

李 政, 徐 国 庆

(华东师范大学 教育学部, 上海 200062)

摘 要:职业教育治理结构可被视为政府、行业、企业、院校等主体围绕职业办学所形成的一种决策权结构。改革开放以来,我国职业教育领域的重要改革文件都强调了“坚持政府统筹、多主体参与”的治理结构,但是由于我国相当一部分地区仍然维持粗放式的发展方式,这就决定了以政府投资与管理为主、市场不充分参与的职业教育办学格局长期存在,难以使“多主体治理”真正落地。现阶段,我国职业教育治理结构转型还存在一些困境,如治理结构转型的目的亟待澄清、政府“统筹”的内容亟待明确、市场“办学”的内涵亟待扩展、治理结构转型的制度环境亟待改善。未来应基于职业教育的类型特征确定治理结构转型的政策方向、设立“清单机制”划定政府和市场办学主体的权限和责任、基于“设计”和“内生”的双重思维营造职业教育治理结构转型的制度环境、加强市场主体参与职业办学的标准体系建设。

关键词:职业教育;办学格局;治理结构;治理主体;政策路径

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2020)04-0078-08

2019年颁布的《国家职业教育改革实施方案》中明确提出“经过5-10年左右时间,职业教育基本完成由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变”^[1]。以如此明确的时间表实现这一目标,预示着我国职业教育治理结构的变革已经迫在眉睫。改革开放40年来,我国职业教育治理结构已经展现出了适应现代经济社会发展的基本特征,但是转型的过程依然困难重重,尚未形成体现产业发展与现代教育治理理念的治理结构。随着职业教育改革进入深水区,职业教育治理结构的转型也必须直面长期存在的问题,并积极探索政策层面的解决路径。

一、职业教育治理结构的内涵与本质

“治理结构”这一概念源于企业界,最早由美国的威廉姆森(Williamson)于1975年提出,指的是“为了规范经营,使经营权与所有权可以进行科学划分的一种制度安排”^[2],它源于经营权和所有权分离所导致的“委托代理现象”。由于企业的所有者和经营者的信息是不对称的,那么这就很有可能产生一定的代理风险。为了规避这一风险,经营者和所有者通过一定的机制协商双方可能产生冲突的利益关系,并构成了一种稳定的决策权结构。所以这里的核心在于由委托代理所导致的“冲突与多元利益”,因为治理结构存在的合法性,正是基于多元主体之间围绕权责分配所形成的协

收稿日期:2019-10-21

作者简介:李政,教育学博士,华东师范大学教育学部、国家教材建设重点研究基地(职业教育教材建设和管理政策),副研究员。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“职业教育现代学徒制理论研究与实践探索”(15JZD046),项目负责人:徐国庆。

商制度。因此提出职业教育治理结构命题的关键性前提,是必须确认职业教育在发展过程中是否存在“冲突和多元利益”现象。这就涉及职业教育的属性问题,因为其现实属性决定了职业教育治理过程中的主体数量和权力分配。

分析职业教育的属性,需要分析其与纯公共产品在非竞争性和非排他性上的区别。一方面,职业教育具有较强的公共产品性质。从政府的角度而言,职业教育具备提升个体就业技能、提升区域人力资源存量与竞争力,乃至维护社会稳定的作用。我国于1996年颁布的《职业教育法》明确规定“职业教育是国家教育事业的重要组成部分……公民有依法接受职业教育的权利……各级人民政府应当将发展职业教育纳入国民经济和社会发展规划”^[3]。此外,法律还明文保障农村地区、少数民族地区和边疆地区职业教育的发展,以及妇女、失业群体、残疾人等特殊群体接受职业教育的权利。所以政府加强对职业教育的投入,可被视为是促进经济发展、为个体提供生存与发展机会之举,具有较强的公益性。但另一方面,职业教育并不像纯公共产品那样具有非竞争性和非排他性。首先,职业教育资源总体供给有限,尤其是高等职业院校的数量会受到所在地区产业结构与经济发展水平的影响,所以个体接受职业教育的机会是不同的,争取机会的方式往往是通过参加各类考试并达到一定的分数;其次,优质职业教育资源(如国家或省示范性高职和中职、优质行业企业资源等)在地区和产业上分布不均匀,优质实训资源、教师资源、就业资源、在岗培训资源等的供给数量有限,所以个体使用优质职业教育资源的机会也是不均等的,优质资源的争夺过程必然会产生竞争;最后,资源的稀缺性和竞争性势必导致职业教育作为公共产品的排他性,职业院校的招生计划就是“排他性”的体现。

所以,职业教育是典型的准公共产品,而不是纯制度化的公共产品。政府的单一供给虽然能确保职业教育社会效益的发挥,但这里存在一个矛盾:政府履行举办职业教育的职责和政府满足多元职业教育需求的能力存在不平衡,导致政府不能满足消费者对接受更高质量职业教育的需求,也不能满足企业举办更有针对性的职业教育的需求。所以职业教育的办学行为不适宜由政府垄断,而应该由行业、企业等多元主体共同参与办学和治理。这样才能真正反映职业教育作为准公共产品的真实属性。在多主体治理的过程中,以教育部门或人社部门为代表的行政体系,与以行业企业为代表的市场体系间围绕人才培养、科学研究、技术技能积累等形成一定程度上的博弈关系,这种博弈关系受多种因素制约,从而在不同地域、不同时期形成不同类型的治理结构。实际上,职业教育发达国家普遍建立了以社会多个主体协同参与为主要特征的治理体系^[4],形成了包括政府、企业、院校、行会等在内的多主体治理结构,在这一结构中,各国依据本国行业发展传统、经济发展模式、社会运转机制等形成了不同的博弈关系,尤其是政府参与治理的途径与程度也各不相同。

综上,职业教育治理结构可被视为政府、行业、企业、院校等主体围绕职业教育办学所形成的一种权力结构。在决策过程中,不同主体围绕职业教育的基本功能所主张的公共利益与个体利益之间形成了动态的博弈,并最终由冲突走向暂时的稳定,从而在妥协与双方利益最大化的前提下满足职业教育发展的需要。

二、我国职业教育治理结构转型的历史演变及其内在动因

改革开放以来,随着经济、教育等领域体制改革的不断深入,我国职业教育治理结构失去了计划经济时期“政府包办一切”的制度土壤,开始逐渐被市场化的思想所形塑。也正是社会主义市场经济的不断深化,使得当代职业教育治理结构面临亟待转型的境地。

(一)我国职业教育治理结构的历史演变

改革开放以来,我国颁布的诸多与教育或职业教育相关的重要文件中都有关于职业教育治理结构的相关表述。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》中明确指出“发展职业技术教育,要充分调动企事业单位和业务部门的积极性,并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学。要

提倡各单位和部门自办、联办或与教育部门合办各种职业技术学校”^[5]。可见,改革开放初期,我国就已经注意到了职业教育多部门办学,以及吸引非公力量参与办学的重要性。1991年的《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》中开始对政府参与办学的角色进行定位。该文件强调“我国职业技术教育必须采取大家来办的方针,要在各级政府的统筹下,发展行业、企事业单位办学和各方面联合办学,鼓励民主党派、社会团体和个人办学;要充分发挥企业在培养技术工人方面的优势和力量”^[6]。这段文字继承了1985年文件的基本精神,但更加明确了政府的统筹角色。而维系这一统筹角色的根本在于强调政府对职业教育的投入,所以该文件强调“各级政府、各级财政部门、各有关业务主管部门及厂矿企业等要从财力和政策上支持职业技术教育的发展,努力增加对职业技术教育的投入”^[6]。1996年颁布的《职业教育法》则在法理层面确定了这一治理结构的合法性。法律条文规定了教育部门和劳动部门在职业教育事业发展中各自的责任,并强调县级以上各级人民政府在举办骨干和示范作用的职业院校上应该发挥积极作用。同时法条也指出“国家鼓励事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人按照国家有关规定举办职业学校、职业培训机构”^[3]。这些法律条文确定了今后我国职业教育治理结构的基本形态与运行机制,并明确了政府统筹的新途径,即通过示范、骨干学校的建设实现对全国职业教育事业发展的引导。

进入21世纪以来,政府陆续出台了数份关乎职业教育发展的重要文件。这些文件体现了不同时期党和政府关于职业教育治理结构改革的新思想和新举措。2005年的《国务院关于大力发展职业教育的决定》除了继续强调政府投入与发挥公办职业学校的引领作用之外,还首次出现了“积极推动职业教育从计划培养向市场驱动转变,从政府直接管理向宏观引导转变”的新提法^[7]。这一提法的亮点在于将“市场性”确立为职业教育治理的重要特征,并直面了政府在职业教育治理领域存在的“直接管理”的偏误。2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》则是进一步确定和丰富了市场机制在职业教育治理领域中的关键作用。文件指出要“充分发挥市场机制作用,引导社会力量参与办学,扩大优质教育资源,激发学校发展活力,促进职业教育与社会需求紧密对接”^[8]。此外,文件还安排专门篇幅详细阐述了如何引导支持社会力量兴办职业教育,以及如何完善分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的管理体制。可以说,这份文件奠定了未来数十年我国职业教育多元治理主体及其市场化治理机制的落实思路。而2019年《国家职业教育改革实施方案》中指出的“经过5-10年左右时间,职业教育基本完成由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变”^[1],则是为2014年文件确立的思路制定了明确的时间表,体现了国务院对于建立这一治理结构的决心。

从这些政策文本中可以看出,我国职业教育治理结构在坚持政府统筹,多主体参与方面一直有所涉及,只是在不同时期政府统筹的力度和社会多主体的参与力度上存在一定差异。21世纪90年代和21世纪初,受高校扩招、高校毕业生不包分配、国有企业改制等经济、教育领域重大改革的影响,政府在职业教育治理领域强化了自身作为资源统筹的角色,以确保政府重大决策的贯彻落实。自2005年开始,政府开始将市场化要素引入职业教育治理结构的转型之中,逐步放开社会多主体参与的领域和方式,并最终确立了“市场引导、政府统筹、多主体参与”的基本治理格局。这同党在十八届三中全会中提出的“使市场在资源配置中起决定性作用”的核心思想是高度一致的。

(二)我国当代职业教育治理结构亟待转型的根本原因

所以这里存在着一个理想与现实的差距:改革开放之初,我们就已经意识到了政府统筹,社会主体参与的重要性。但是四十年来,这一治理结构始终没有落地,政府直接管理、社会主体未充分参与的治理状态一直存在。那么导致这一现象出现的根本原因是什么?为什么在2019年的《国家职业教育改革实施方案》中史无前例地明确了解决这一问题的时间表?回答这些问题的关键在于回到影响职业教育发展的两个最根本要素:经济发展方式及其影响下的人力资源开发模式。

计划经济时期,我国人力资源的供给和需求由政府统一调控,职业教育的治理结构较为单一,

即在政府的统一协调和规定下,企业、行业和学校间围绕明确的目标进行分工和协调,从而完成人力资源从需求到供给再到需求的对接。改革开放至社会主义市场经济体制改革初期,我国经济总体上以产出率较低、消耗较大、污染较重的粗放式发展方式为主。这种经济发展方式的一个突出特点是对从业人员的技能水平要求偏低,且通过精细化的分工和廉价的人力资源供给,能够尽可能地降低企业对高技能人才的依赖。企业所追求的,是如何让机器和人力之间形成最佳的匹配模式。这样,基于公共化的技能供给模式就能够满足绝大部分企业的生产和服务需求。所以为了平衡劳动力成本的投入与产出,企业更愿意使用职业院校这一公共技能供给主体所提供的人力资源。在这种情况下,职业教育必然长期维持以政府为主、其他主体参与的治理模式。因为只有这种治理模式能最大程度上发挥政府作为公共技能供给主体的功能,确保市场经济主体能够以最合理、方便和经济的方式获取人力资源。

但是随着我国经济由不可持续的、投资拉动型的粗放式发展方式转向可持续的、技术进步型的集约式发展方式,企业开始更加注重差异化竞争,试图通过技术、理念、服务、组织等的创新实现比较优势,争取产品和服务在价值链上的高移。在这种情况下,企业对特殊技能的需求不断提升,这种特殊技能的本质是企业员工在特定的工作情境下经过长时间的积累后形成的问题解决能力、创造能力以及娴熟的操作技能,它的形成高度依赖企业独特的工作环境,是企业形成比较优势和可持续发展的重要资产。基于此,企业、行业等参与职业教育办学的合法性和意愿会大幅提升,在职业教育领域争取话语权和决策权的动机也会更加强烈。

实际上,这一变化趋势从德国企业积极参与“双元制”的过程中可以体现。几百年来,德国的双主体办学形成了政府强势介入,校企共同参与治理,且行业企业在其中起到主导作用的治理结构^[9]。在这一治理结构中,政府的主要功能是各类国家标准的制定(如职业培训条例),并采取多种独立措施推动双元培训^[10]。它与德国制造业对人力资源需求的特征相匹配。德国企业产品及工作性质呈现出复杂的多样化趋势,且传统机械产品具有高附加值等特点。企业技能密度高、分工精细度低、组织扁平度高的特点使得企业愿意投资职业教育^[11],并建立起一整套人才培养和岗位发展的体系。从我国近年来出台的一系列产业发展政策来看,建设制造业强国,发展高端制造业,是我国新时期产业发展模式的战略选择。而这里的高端制造业是以先进生产线为基础,需要依赖人的技能的制造业,即德国、日本的制造业^[12]。那么,现有的“政府强势介入,但行业企业并未起到显著作用”的治理现状势必必要发生变革。

由此可以看出,四十年来职业教育治理结构一直没有很好落地的根本原因,在于我国相当一部分地区的经济仍然维持粗放式发展的方式。这种经济发展方式决定了以政府投资与管理为主、市场不充分参与的职业教育办学格局长期存在,难以转型。但是 21 世纪以来,由于经济发展理念与产业发展格局的调整,政府开始逐渐意识到这种治理结构及其背后的权责分配机制,越发地不适应产业转型升级对人才结构的需求。这也是为什么 21 世纪以来关于职业教育重大改革类的文件都开始将市场化思想与职业教育治理结构改革紧密结合起来。

三、我国职业教育治理结构转型的现实困境

尽管治理结构转型已经被提上日程,但是从内外部环境来看,我国职业教育治理结构转型之路还存在一些现实困境。

(一)治理结构转型的目的亟待澄清

职业教育治理结构转型的深层次目的,是希望通过一定程度上的决策权结构的重新调整,让更多的社会力量有效、深度地参与职业教育的办学,并探索社会主义市场经济条件下职业教育的多主体治理机制。政府的大规模投入和直接管理,确保了职业教育发展基础的稳固。但也正是政府的深层次、无边界的介入,使得市场要素在其中难以施展拳脚,在顶层设计和具体实施过程中缺乏足

够的决策权与话语权,形成一种“合法地边缘性参与”状态。这种状态难以激发市场主体办学的活力和积极性,也很难发挥它们在感知市场变化、优化资源配置和提升人才培养效率上的独特优势。新的治理结构,正是要围绕技能人才的培养、使用和发展,在政府和市场主体之间构建一个合理的权力结构,既要实现市场在职业教育办学中的“有效”,也要实现政府在职业教育统筹中的“有为”,最终体现职业教育作为一种教育类型的治理特征。

所以,问题的关键不在于政府单纯的“放权”,更重要的是政府站在何种高度去发挥统筹的权力,市场依照何种准则和规范行使办学的权力。治理结构转型的目的并不是否定政府的技能供给地位,更不是全盘否定政府举办职业教育的合理性与合法性。实际上,21世纪以来我国职业教育的快速发展,正是政府引导和大规模投入的结果,如出台政策明确“普职比大体相当”、开展数轮高等职业院校内涵建设项目等。尽管经济发展模式发生了转变,但以先进生产线为基础,需要依赖人的技能的制造业发展迫切需要一支公共技能人才与专有技能人才兼具的队伍。在我国企业内员工技能形成和岗位晋升制度并不完善的情况下,政府作为技能供给的重要主体,仍需发挥重要的作用。此外,我国中西部地区还存在大量的工业2.0、工业3.0企业和中小企业,劳动密集型的生产方式在短时间内无法被取代。政府作为技能供给主体参与职业教育办学,有利于区域内稳定的公共技能供给和社会就业。

(二)政府“统筹”的内容亟待明确

“统筹”是政府发挥宏观调控的基本方式,但是“统筹”什么才能确保政府的行为是“补位”而非“越位”,这是决定政府统筹效果的重要变量。过去政府在职业教育领域内发挥的统筹作用具有浓厚的行政导向,即国家层面通过顶层设计勾勒职业教育未来若干年的发展图景,然后由国务院各部门,以及地方行政部门组建跨部门团队负责落实。这种模式的优势在于能够体现政府统筹的基本理念与方向,但其劣势在于行政部门难以划清行动界限,容易造成以行政指令替代本该由市场参与乃至主导的行为。此外,市场主体在政府“统筹”职业教育的视野中并不显著,在“统筹”机制内争取自主权的意识和能力不够。这既是产业界缺乏办学积极性的体现,也是决策部门对职业教育嵌入社会经济发展程度之深认识不足的体现。所以,职业教育治理结构的转型,必须要明确政府“统筹”的内容和方式,否则可能导致转型无法真正顺应市场经济的发展需求。

(三)市场“办学”的内涵亟待扩展

“办学”的简单理解就是举办学校,在很多文件和研究中也如此定义。但是“办学”也存在一个广义的理解,即“举办教育”。这种理解超出了对“办学”是“举办制度化的学校教育”这一狭义认识,进一步扩展了办学主体的行动领域。揆诸我国职业教育的历史与现实不难发现,“举办制度化的学校教育”只是诸多办学行为中的一种,制定各类标准、开发技能证书、培养在岗工人、开展非学历技能培训与资格认定等都属于办学的范畴。即使是在“举办制度化的学校教育”之中,也存在十分复杂的办学行动体系,如课程开发、实习实训、技术研发等。“产教融合”的提出,正是希望产业系统和教育系统走出过去狭隘的合作路子,实现要素级别的融合,构建产业和教育的命运共同体。从这个角度来看,我们也应该从宏观到微观,全方位地理解“社会多元主体办学”中的“办学”:宏观层面是决策层面,即社会主体参与职业教育决策、制定职业教育规范;中观层面是组织层面,即社会主体举办各类职业教育办学机构;微观层面是执行层面,即社会主体在课程、教学、科研等领域围绕具体问题深度参与或主导。

(四)治理结构转型的制度环境亟待改善

治理结构转型的本质是权力结构的变革,而权力结构具有明显的“嵌套性”特征,任何一个权力结构的存在、发展和转型都将受到其他权力结构的影响和制约,并且与经济结构、社会结构、政治结构等之间存在密切的互动关系^[13]。基于此,职业教育治理结构的转型也需要辅之以相关领域结构的变革,如机构改革或制度变迁。从当前职业教育治理结构转型的制度环境来看,一些制度设计显

然与转型的方向不匹配。例如宏观层面我国过度宽松的市场经济运行模式与制度设计使得企业不具备产业升级的内部动力和参与职业教育的意愿;企业内部的管理模式和制度设计也不能够为员工提供良好的技能形成与晋升通道^[12];职业院校教师的晋升机制没有与企业内部员工晋升通道实现互通等等。所以,职业教育治理结构的转型需要伴随着相关权力结构的转型,确保转型的方向和思想一致,从而为转型营造良好的制度环境。

四、我国职业教育治理结构转型的政策路径

(一)基于职业教育的类型特征确定治理结构转型的政策方向

如前所述,治理结构的本质是一种权力架构,是不同的利益相关主体围绕某个事项进行的权责协调机制,所以治理结构的形成过程和特征必然受制于职业教育利益相关主体的特征,服务于职业教育的办学和产业技术技能人才的培养。但长期以来,我国职业教育治理结构基本沿用了普通教育的治理结构,即以教育行政部门统筹和管理为主,社会各界力量有限度参与办学。教育行政部门根据区域教育资源的配置情况制定招生方案,根据素质教育和全面发展的基本理念制定培养目标,以学科知识体系为培养内容,以去情境化的学校教育为主要的培养手段。这种治理结构和特征是符合普通教育(尤其是义务教育)公共性、基础性的特征的。但是职业教育在育人目标、办学方式、培养内容、社会功能等方面与普通教育有着本质上的区别,两者是不同类型的教育,办学主体的利益诉求也有不同之处。所以职业教育治理结构应该突破普通教育治理结构的设计框架,从职业教育的类型特征出发制定政策。

从这个角度来看,我国职业教育治理结构转型的政策方向就要从过去单一的“放权”走向“放权”和“赋能”并举。“放权”应理解为管理职权的下放,目的是为了了解决上层冗余和臃肿的管理权限,它不涉及核心事项的决策。过去我国职业教育治理结构的相关政策主要与相关职权的下放有关,如邀请行业教学指导委员会负责大赛的组织、各类标准的制定,或者提升企业代表、行业代表在一些事项决策中的话语权等。但是放权的行动逻辑是自上而下,放权的内容不涉及职业教育较为核心和关键的决策事项,放权在形式上仍然存在浓厚的行政主导思维。而职业教育治理结构转型的关键不在于下放权力,而在于重新认识和给予不同主体,尤其是市场主体在职业教育中的决策地位。在这种情况下,“赋能”就应该成为未来政策制定的主要导向。因为“赋能”的核心思想是授权和决策权下放^[14],它的执行前提是认为被授权对象具有高质量决策的能力。在新的职业教育治理结构框架下,以行业、企业为主的多元市场主体将在办学、育人等领域拥有更大自主决策权,而不仅仅是拥有更多边缘性任务的执行权力。政府则更多地是从区域人力资源统筹的角度出发进行宏观规划和指导,并做好质量监督工作。这种治理架构符合职业教育作为“准公共产品”的基本属性,能更好地匹配和平衡职业教育利益主体的多元利益诉求。

(二)设立“清单机制”划定政府和市场办学主体的权限和责任

“清单机制”指的是以权力清单、责任清单与负面清单作为划定政府与市场权限、规范政府规制与市场调节行为的治理方式^[15]。它通过减少政府的自由裁量权,增加市场的自主选择权,以达到政府“简政放权”的目的。从现阶段我国职业教育治理结构转型的障碍来看,行政部门越权管理、权力寻租等行为的确影响了市场主体参与职业教育办学的积极性。更重要的是,市场主体在职业教育治理过程中的长期缺位或话语权不足,可能会导致职业教育办学与产业发展需求脱钩,不仅增加了职业教育的办学成本,更有可能造成办学资源的浪费与技术技能人才队伍建设的迟滞。破解这些顽疾的关键是给予市场解放思想的空间,以及转变政府治理职业教育的思想与模式,合理分配政府、市场主体和社会组织的公共管理职能,从而顺应新时代产业发展格局对职业教育治理结构改革的需求。“清单机制”为解决这些问题提供了可能的思路。

“清单机制”包括三种清单:一是“权力清单”,它明确了政府在职业教育治理过程中拥有的统筹

管理权限,例如标准的制定、办学项目的备案、人才培养质量的监督等。权力清单需要按照“放权”与“赋能”并举的思想设计,内容必须明确而具体,不能模糊笼统、一带而过^[16]。对于现阶段行业企业有能力决策、且“分布式决策”比“统一决策”更有效率和质量的事项应从原有的清单中剔除,交由市场主体自行决策。二是“责任清单”,它明确了政府在治理过程中需要履行的责任,以及问责机制触发的条件与流程。制定“责任清单”的目的是确保政府按照权力清单的边界行使权力、履行义务,扎实做好服务工作。三是“负面清单”,它是一种准入机制,其核心思想是“法无禁止皆可为”,它确保了政府行使权力的有法可依,同时也保护了市场主体参与市场竞争的积极性。对于当下职业教育治理结构转型而言,如何发挥行业作为中间层的积极作用、如何在确保国有资产不流失的前提下做好产教融合、如何维护企业办学过程中的各项权益等一系列问题都亟待破解,这就需要政府以“负面清单”明确法律禁区,从而为社会各方探索创新解决的方案提供保障。在这三种清单的共同作用之下,政府在确保公共技能高质量供给的同时,着重做好区域技能形成体系的构建,以及技能供给数量和质量上的宏观调控。而市场主体则可以依据行业发展的特点和需求,探索参与职业教育办学的多种途径和模式,从企业人才梯队建设的角度对人才培养做长期规划,重点培养面向未来的、基于企业技术优势的人才核心竞争力。

(三)基于“设计”和“内生”的双重思维营造职业教育治理结构转型的制度环境

政府和市场主体围绕职业教育形成的新的治理关系,必须要依托相关支撑制度加以落实。而这些制度的变革既依赖于行政层面的大破大立,也依赖于市场主体内部的演化与推进。所以强化治理结构转型的制度环境建设,需要同时运用自上而下的“设计思维”和自下而上的“内生思维”,倒逼政府、企业和行业破除不合时宜的制度,建立与新时期职业教育发展思路相匹配的制度环境。此外,政府应通过制度的设计主动倒逼市场主体检视自身存在的制度弊端(如人事制度、公司内部治理制度等),这种倒逼不是通过行政命令的方式实现,而是通过对治理结构的顶层设计,让企业能够预见参与职业教育办学带来的各项红利,帮助市场主体澄清办学的困惑和疑虑,从而最大程度上吸引社会资源投入到职业教育办学过程中。

从这个角度来看,5~10年的时间对于形成一套新的职业教育治理结构和配套制度而言还是显得不够。除去制度变革本身可能遇到的阻力之外,新的治理结构还需要充分的时间进行微观层面的调试,以适应新的权力结构和利益格局。更重要的是,我国各地区经济社会发展环境存在较大差异,旧的利益相关主体的治理架构错综复杂,尤其是介于层级组织和市场组织之间的中间性体制组织、行业在各地的发展水平不一,难以用一套治理架构进行全国推广。所以国家可以考虑在部分典型区域建立职业教育治理结构改革试验区,探索产业结构与形态、中间组织发展水平、政府治理方式和水平、职业教育办学规模和水平等变量对于职业教育治理结构形成的影响。2020年初教育部与山东省人民政府启动的职业教育创新发展高地共建项目,正是一个很好的尝试。

(四)加强市场主体参与职业教育办学的标准体系建设

在制度环境的建设中,如何更好地规范市场主体的办学行为,是政府发挥统筹与引导作用的关键。市场主体进入职业教育治理结构,拥有更大的决策权,并不意味着其办学过程和质量独立于监管之外。由于一些行业、企业缺乏办学经历,对技术技能人才职前职后的培养重点和方式认识不够,且办学的过程还可能受到企业效益的影响,如果不加强对市场化办学的质量监管,将有可能导致人才培养质量的滑坡,甚至产生严重的社会问题。这一点在21世纪初一些“职业院校学生沦为企业廉价劳动力”的典型案件中已有体现。出现这一乱象的重要原因就在于强调市场化的同时忽视了底线控制,使得职业教育不仅没有实现治理结构转型后的人才质量提升,反而降低了职业教育在人民群众当中的期待。所以,治理结构的转型既要做好赋能和协作,更要发挥好政府在教育事业中的监管职能。

在新的职业教育治理结构下,政府在办学层面的统筹作用主要体现在标准体系建设之上。标

准化的功能是“兜底”，是确保职业教育办学质量能够达到最基本的要求。这是政府发挥宏观调控，由管理向服务转变的重要体现。未来强化职业教育市场化办学的标准体系建设应从以下几个方面入手：一是要明确标准的功能是质量兜底，它不具有评优的功能，更不能用标准框定主体办学和育人的过程，抹杀特色办学的可能性；二是要建设包括办学标准、专业教学标准、师资建设标准等在内的标准体系。标准之间应相互匹配，围绕人才培养质量这一核心指标进行总体设计；三是标准体系应形成国家与地方层面的联动建设格局，即国家制定全国统一的质量标准，各省、自治区和直辖市根据区域教育发展水平和产业结构特征等，在国家标准的基础上制定补充标准。部分标准需要教育部门、人社部门、财政部门等联动开发；四是要建立基于标准的监督工作机制。教育行政部门应重点抓好办学的“入口”和“出口”管理，基于标准对各主体办学的基本条件、过程质量和结果质量进行定期考核。

职业教育治理结构转型势必是一个长期的过程，它不仅是教育制度的一次转型，更涉及深层次的社会制度的厘革。而转型成功与否的关键就在于新的权力结构能否在市场经济与政府统筹间寻求一种新的平衡。

参考文献：

- [1] 国务院. 国家职业教育改革实施方案[EB/OL]. (2019-02-13)[2019-04-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm?from=singlemessage&isappinstalled=0.
- [2] WILLIAMSONOE. Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications[M]. New York:Free Press. 1975:197.
- [3] 教育部. 中华人民共和国职业教育法[EB/OL]. (1996-05-15)[2019-04-10]. http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs__left/s5911/moe_619/tnull_1312.html.
- [4] 林克松,石伟平. 改革语境下的职业教育研究——近年中国职业教育研究前沿与热点问题[J]. 教育研究,2015(5):89-97.
- [5] 教育部. 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL]. (1985-05-27)[2019-04-14]. http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html.
- [6] 教育部. 国务院关于大力发展职业技术教育的决定[EB/OL]. (1991-10-17)[2019-04-14]. http://www.moe.gov.cn/s78/A07/s8347/moe_732/tnull_816.html.
- [7] 国务院. 国务院关于大力发展职业教育的决定[EB/OL]. (2005-10-28)[2019-04-14]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_5549.htm.
- [8] 国务院. 国务院关于加快发展现代职业教育的决定[EB/OL]. (2014-06-22)[2019-04-14]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/22/content_8901.htm.
- [9] 李政,徐国庆. 基于同素异形体结构原理的职业教育双主体办学治理结构分析[J]. 现代教育管理,2018(4):77-81.
- [10] 张晶晶,郭晨. 中德职业教育治理结构比较研究——基于校企合作育人的视角[J]. 中国职业技术教育,2018(21):45-51.
- [11] 贺艳芳. 我国企业参与现代学徒制动力问题研究[D]. 上海:华东师范大学,2018:190-212.
- [12] 徐国庆. 我国二元经济政策与职业教育发展的二元困境——经济社会学的视角[J]. 教育研究,2019(1):102-110.
- [13] 陈国权,黄振威. 论权力结构的转型:从集权到制约[J]. 经济社会体制比较,2011(3):102-107.
- [14] 王辉,武朝艳,张燕,等. 领导授权赋能行为的维度确认与测量[J]. 心理学报,2008(12):1297-1305.
- [15] 李政. 职业教育的产教融合:障碍及其消解[J]. 中国高教研究,2018(9):87-92.
- [16] 程文浩. 国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略[J]. 人民论坛·学术前沿,2014(9):90-95.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>