# 职业教育协同治理的基础、框架和路径

内容提要：职业教育协同治理不仅是完善职业教育和培训体系、推动职业教育现代化的重要举措，更是贯彻落实国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。以治理论和协同论为理论指导，在宏观层面上，建立政、行、企、校、社、研多元主体协同架构；在中观层面上，健全校企合作双制双赢体制机制；在微观层面，完善现代职业学校制度，以此形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界积极参与和监督的多元参与、共建共享、良性互动的职业教育协同治理新格局。

党的十九大报告指出，要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，打造共治共享的社会治理格局”，“不断推进国家治理体系和治理能力现代化”。以系统、综合、多边、合作、共赢为特点的“协同”和“治理”已成为当今社会乃至全球发展的主题词。职业教育经过改革开放40年的飞速发展，已形成了占据中等和高等教育“两个一半”的、世界上最大规模的职业教育体系。新时代职业教育站在新起点上，内涵建设和质量提升是主题，这更需要加强管理作为保障，而协同治理是深化管理的重要体现。

一、职业教育协同治理的时代背景与社会意义

1.协同治理是全球性的历史进程

联合国全球治理委员会认为，治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，是使相互冲突或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续的过程。[1]治理模式是世界各国在历史发展进程中不断探索的时代命题。在第一次工业革命完成时代，西方资本主义市场采取早期自由主义和“嵌入式自由主义”的治理模式，然而并未实现“帕累托最优”；战后经济全球化时代，西方国家采取新自由主义治理模式，仍无法处理好市场与国家、效率与公平的关系，导致“制度失灵”，西方社会在持续思考“后西方、后秩序”的治理模式和时代走向。[2]我国也在不断探索全球治理的“中国方案”，十八届三中全会颁布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，党的十九大以协同和治理作为关键词，提出“人类命运共同体”和“共治共享的社会治理格局”的时代号角。世界各国多年实践一致表明，以多元协同、共建共享、互利共赢为核心的治理现代化已成为全球治理的时代强音和重要共识。

2.教育协同治理是教育现代化的应有之意

教育治理是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体，通过一定的制度安排进行合作互动，共同管理教育公共事务的过程。[3]管理、经营、领导力、治理四个关键词在教育管理领域的应用大致勾勒出教育治理理念和特征的演变和延展，也反映出教育治理的综合性和复杂性。“管理”注重步骤、程序、过程、细节，强调权力和规范，重共性，刚性强；“经营”重视教育发展的外部环境和教育消费者的需求，强调在管理中增强学校和市场、教育管理者与受教育者之间的联系和互动；“领导力”注重意义和价值、人文和艺术、目的和结果、柔性与个性，突出强调领导的影响力和魅力对组织发展的作用；十八届三中全会“国家治理能力和治理体系现代化”的提出推动了教育治理范式的深刻变革，教育治理以“管办评分离”“放管服结合”为实施载体，注重顶层设计与基层实施相结合，具有综合性、系统性、协同性、民主性特征。教育治理理念的变化过程，也是教育管理不断朝向教育协同治理和教育现代化的演进过程。教育协同治理是教育治理现代化的关键，涉及教育治理理念、模式、方法等多方面的根本性变革，是教育现代化的动力系统和保障机制，也是教育现代化的应有之意。

3.职业教育协同治理是职业教育现代化的必然要求

伴随经济社会转型，从注重规模和速度转为以调整结构和提高质量效益为中心，职业教育重心也从数量外延式转为质量内涵式发展。职业教育在历经规模扩张、基础建设、立法建制、完善体系、特色探索、示范建设等，初步建立了具有中国特色的现代职业教育体系后，新时代又面临新的跨越，即必须适应国家战略需要，加强供给侧结构性改革，在保证相当规模的同时，更要全面提升教育质量，实现职业教育现代化。管理是软的生产力，是有效手段和保障，提升管理效能，加强职业教育治理体系和治理能力建设，是加快发展现代职业教育的着力点和重要抓手。与此同时，当前1388所独立设置的高职和1.23万所中等职业学校，近3000万中高职学生，约150多万教师，近千个专业，1406个职教集团，现代学徒制，校中厂、厂中校的实训基地，校企合作深入到“十个共同”，系列7S管理制度建立；跨界的、复杂的、全纳的、开放的、灵活的职业教育，要求其管理工作必须改革、创新、延展、深入，如何处理规模和质量、硬件和软件、校内学习和校外实习、专职教师和兼职教师，规范和灵活、刚性和柔性、传统和现代，学校和政府、学校和行业企业等关系，如何从粗放型管理走向精细化管理，如何从经验管理走向制度管理和文化管理，这些都是摆在职业院校面前“新老交织、悬而未解”的问题，需要综合、系统和协同化破解。因此，推动职业教育协同治理已成为职业教育现代化的必然要求。

二、职业教育协同治理的理论基础

1.治理理论和协同理论是职业协同治理的理论基础

治理理论的核心是解决公共治理中权力的再分配问题，核心是国家权力向社会的回归，重构国家、市场与社会之间的协调与平衡关系。治理理论包含五个主要命题：一是政府不是国家治理的唯一主体，治理的成效也不只是取决于政府的权威和权力。二是现代社会中国家正在把原来由政府独立承担的责任转移给公民社会及各种公共组织、民间组织以及私人部门。三是治理不是一套规则、一种活动，而是一个过程；其运行基础不是控制，而是协调，是以协调为基础的持续的互动过程，也是治理主体的利益博弈和互动融合的过程。四是政府是“有限政府”，但不能忽视和弱化政府的职能，政府要在公共事务管理中扮演催化剂和促进者的角色，负有宏观调控和引导的责任。五是治理参与主体最终将形成一个自主的网络和管理系统的复杂性机制，以信任、互利和系统协作为基础，通过主体间的新型伙伴关系和良性互动机制发挥作用，实现“善治”的价值目标。

协同理论以系统论、信息论、控制论、突变论为基础，认为自然系统、社会系统等任何复杂系统的各部分(子系统)之间都存在相互竞争和协同关系，当系统内各子系统独立运动占主导地位时，系统呈现为无规则的无序运动；当各子系统相互协调、相互影响，整体运动占主导地位时，系统呈现为有规律的有序运动状态。[5]协同理论有三个重要的分析工具：一是序参量，指系统从无序向有序演化的机制，它由各子系统间的协同作用而产生，一旦产生后便成为系统向有序演化的控制中心，决定了系统演变的整体效应；二是协同效应，在复杂系统中，各子系统之间存在非线性的相互作用，当受到外界控制力的影响而使序参量达到一定的阈值时，子系统便会表现出协调和合作，从无序走向有序，即产生协同效应；三是自组织，指在一定的外部能量流、信息流和物质流输入的条件下，系统会通过大量子系统之间的协同作用而形成新的时间、空间或功能有序结构。[6]协同理论与职业教育协同治理在系统目标、主体多元、要素多层等方面均具有内在契合性，因而对完善职业教育协同治理具有很高的指导价值。首先，职业教育协同治理具有系统性，建立职业教育协同治理框架是系统发挥功能的基础；其次，建立职业教育多元主体间的协同机制，增强职业教育各方利益相关者了解、熟悉议事规则且自愿遵守议事规则的约束力，是职业教育治理系统由无序向有序演化、进而产生协同效应的关键。

2.职业教育协同治理的特点和原则

较其他行业的管理而言，职业教育管理具有十个方面的重要特点，即管理环境的外生性和多变性，管理思想的社会性和开放性，管理主体的多层性和多类性，管理对象的特殊性和交叉性，管理体制的复杂性和合作性，管理范围的广阔性和整体性，管理内容的多样性和职业性，管理方式的灵活性和多变性，管理过程的复杂性和综合性，管理目标的适应性和多层次性。[7]基于职业教育管理的特殊性，更需要以治理论和协同论为基础加强理论指导，加强职业教育协同治理，充分发挥职业教育管理效能。

职业教育协同治理应具有多元化、民主化、现代化特点。第一，管理主体多元化，政府不再是职业教育治理的唯一主体，要加强行业、企业、社会组织、科研机构等对职业教育治理的主体参与，构建政府、职业院校和社会之间的多边多层关系；第二，责权配置平衡化，以权责平衡为基点，构建政府、院校、社会间的权责依赖和互动型伙伴关系；第三，权益保障法治化，以依法行政、依法治教、依法办学为准则，建立健全职业教育协同治理的法律法规和制度保障体系；第四，教育决策民主化，充分考虑职业教育利益相关者的不同利益诉求，构建职业教育协同治理的利益协调、合作治理和共同决策机制；第五，教育管理现代化，在宏观层面上深化“放管服结合”和“管办评分离”，微观层面上不断完善现代职业学校制度。

职业教育协同治理应坚持组织性、系统性、创新性原则。第一，协同具有组织性，以职业教育现代化、职业教育管理现代化为共同的价值追求和组织战略目标。第二，协同具有系统性，以结构、机制和平台为主要载体推进系统产生协同效应。职业教育协同治理应在主体、内容、操作等层面建立不同层次的协同有序的组织结构；协同治理机制建设是核心，也是组织发挥作用的重要保障，包括协同治理的动力机制、激励机制、约束机制、保障机制、反馈机制和调节机制等；同时，协同治理需要信息化管理平台作为技术条件保障。第三，协同具有创新性，创新是职业教育协同治理的永恒主题，体制创新、制度创新、机制创新、模式创新、手段创新是职业教育协同治理目标实现且可持续发展的有效手段。

三、职业教育协同治理框架与实现路径

1.宏观架构：“政—行—企—校—社—研”多元主体协同

在宏观层面上，建立政府、行业、企业、院校、社会组织、科研机构等多元主体间分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与、院校自主的协同组织架构。

职业教育具有鲜明的外部性、地方性、行业性特征，这要求职业教育必须坚持中央—地方分级管理、以地方为主的管理体制。政府要进一步转变职能、简政放权，深入推进放管服结合和管办评分离，以多主体分工合作、多元共治形成职业教育管理合力，激发职业教育办学活力。政府的定位和责任重点是把方向、促公平、调结构、建标准、抓改革、强督导，促进政府职能从办教育、指令式管理、直接管理、微观管理向管教育、服务式管理、间接管理、宏观管理转变。总的原则是分权、放权、让权、归权、监权。[8]分权是将职业教育的人权、财权、事权、物权分给政、行、企、校、社、研等多元主体，明确划分和界定各主体的责权利；放权是落实职业院校办学自主权，将专业设置、人事管理、教育教学、考试招生、科学研究、经费管理等权力下放给学校；让权是以委托管理、合作办学、购买服务等多种形式，将权力让渡给行业、企业、科研机构和社会中介组织；归权是指政府统筹、理顺体制、齐抓共管，将职业教育培训归口管理；监权是政府要通过运用法律法规、政策规划、公共财政、信息服务、督导监测等综合政策工具，对职业院校规范办学进行引导、调节和监督。

以行业、企业、社会组织、科研机构为载体，加强社会对职业教育的积极参与，构建政府、社会、学校间的新型关系。落实行业在人才供需、发展规划、专业布局、课程体系、评价标准、教材建设、实习实训、师资队伍、行业参与、集团办学、技能大赛等方面主体责任，建立健全行业组织建设机制、政府委托机制、对话沟通机制、对接协作机制、多方合作协调机制和评价激励机制，积极发挥行业在制定行业标准、参与技能鉴定、组织技能大赛、指导监督校企、提供政策建议、参与企业管理、推介企业信息、统筹中小企业等方面的职业教育指导功能。发挥企业办学主体责任，建立健全校企双主体育人体制机制。深化行业、企业、科研机构、社会组织与职业院校协同创新和协同育人机制，建立产、学、研、用紧密结合的协同创新体系。发挥社会评价职业教育的积极性和能动性，对职业院校办学方向、战略目标、人才培训模式和办学效果等方面进行全方位监督与评价，并定期向社会公布评价结果，以监督、评价、反馈不断推进职业教育科学发展。

职业院校以完善职业教育培训体系和现代职业学校制度为重点加强职业院校治理体系建设。在纵向上，加强中职学校、高职院校和本科院校的衔接；在横向上，完善职业院校与普通学校、培训机构的沟通，打造职业教育治理院校共同体。同时，以职业教育治理现代化为目标，完善现代职业学校制度，加强规范管理、精细管理、科学管理和内涵建设，不断提升职业院校治理能力和水平。

2.中观架构：校企合作双制双赢

校企合作双主体协同育人是职业教育重要的办学模式，也是实现职业教育协同管理的重要载体。改革开放40年来，职业教育在实践、理论、政策等不同维度的校企合作之路，呈现出由下而上、由内而外、由表及里、由浅入深的发展轨迹，即从单方面偏重教育走向产业和教育双向相互依赖；从单一强调人才培养模式走向经济转型升级和人才开发双重功能；从基层探索为主走向高层引领与基层实践并重的国家制度；从职业教育延伸到以职业教育为重点的整个教育体系；从一种办学理念和教育制度拓展到国家人才开发和教育整体改革的制度安排；从“供给—需求”单项链条转向“供给—需求—供给”闭环运行；从比较松散合作转向更加紧密融合；从突出形式和方法走向重视内容和效果；从要素间若即若离走向多要素良性互动。[9]

第一，校企合作从校企层面、区域层面向国家层面不断推进。20世纪80年代到90中期，职业学校附属于国有企业和行业，与行业企业发展紧密结合，20世纪末期大部制调整，将职业教育划拨地方政府管理，切断了校企之间的天然联系，职业院校开始自发寻找校企合作结合点。在这一时期，校企自由结合，中介联姻；合作时间有长有短，合作程度有浅有深，人际关系是校企合作的主要驱动力，缺乏长效机制。21世纪10年代中后期，伴随职业教育规模不断扩大，质量不断提升，地方政府逐渐加强对职业教育的重视，其标志是搭建平台，为校企合作牵绳搭线；建章立制，为校企合作建立制度保障。校企合作法律法规率先实现地方突破，继2008年宁波市率先出台《宁波市职业教育校企合作促进条例》之后，重庆、天津、山东、广东、河南等地纷纷出台了支持校企合作发展的政策文件、法规制度，推动校企合作制度化。2014年国务院召开新世纪以来的第三次全国职业教育工作会议，出台《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》和《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》，此后在国家层面陆续出台了规范、引导、激励、约束、保障校企合作的系列制度文件，如《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》等，校企合作完成了由下而上、从个体到系统的制度性跨越。

第二，校企合作从国内合作向国际合作不断延展。一方面，国内各地探索了现代学徒制、职业教育集团化办学、校企共建协同创新平台、教产对话协作机制等多种丰富的校企合作模式，行业企业与院校对接合作实现常态化；另一方面，职业院校紧密对接和服务“走出去”企业需求，通过招收留学生、与“走出去”企业联合办学、将行业企业制定的“中国标准”引入课程体系和教学内容等多种形式为我国产能转移奠定人才支撑。

第三，校企合作从操作层面、制度层面向文化价值观层面不断深入。校企合作分为三个层次，表层是操作层，是零散的、单向度的“院校+企业”合作实践；中间层是制度层，是系统、可固化的法规、政策、体制、机制；核心层是理念层，是校企双方在文化价值观层面的高度认同，也是校企合作的最终诉求。当前，校企合作实践正以制度层为重心，不断向核心层深入。

第四，校企合作从单项合作向全方位、系统化合作不断深入。校企合作从共同招生、共同培养逐渐向培养规划、专业建设、课程建设、师资培养、场地设施、实践教学、实习管理、教学评价、招生就业、研究开发“十位一体”协同治理转变。

3.微观架构：完善现代职业学校制度

在微观层面，完善现代职业学校制度是职业教育协同治理的核心。现代职业学校制度是学校内部一系列基础性的制度和单元，是职业院校内部利益相关者之间权力的分配、制约和利益实现的制度规定和体制安排，集中体现职业院校管理体制、运行机制及其规制的主要特征和基本要求。现代职业学校制度的核心是依法办学、自主管理、民主监督、社会参与，是现代职业院校发展目标与功能的集中体现。职业院校要在现代职业学校制度建设过程中发挥主体性、落地性作用。

现代职业学校制度建设一般包含学校章程，理(董)事会、联席会制度，学校自主权，党委领导下的校长负责制，教职工代表大会制度和内部评价分配制度等方面，具体体现为在制度建设、校企合作、专业课程教学、师资队伍、学生安全与发展、招生与就业、学校文化、财务与后勤等方面实现跨层与同层的协同治理。其中，党委领导下的校长负责制，教职工代表大会制度和内部评价分配制度与普通高校现代学校制度具有共通性，当前，现代职业学校制度建设应在学校章程、理(董)事会和联席会制度、学校自主权三个方面着力，凸显职业教育的类型特征。第一，章程是学校内部治理的全局性、纲领性文件，是学校发展的总体规划和战略构划，也是学校自主管理、自我约束、依法接受监督的根本依据和建立现代职业学校制度的重要载体。章程制定的重点是根据职业院校学校性质、隶属关系、经费拨款渠道等方面的差异，在进行可行性论证的基础上，制定个性化章程，凸显职业性、地方性特征。第二，理(董)事会、联席会议制度是健全职业院校治理结构、完善决策机制的重要保障。要以章程为基础，促进理(董)事会建设的制度化。充分激发职业院校利益相关方参与积极性，理(董)事会、联席会成员由职业院校、政府、行业、企业、社区、专业骨干代表和教职工代表等共同组成，其中来自企业、行业和社区的成员比例保持在50％以上。同时，明确各主体权责利能，不断激发高职院校体制机制创新活力。第三，落实且有效行使办学自主权是建设现代职业学校制度的基础与前提。调查显示，当前职业院校办学自主权不足与对已有自主权利使用不充分的问题并存，因此，要树立依法治教、依法治校理念，以章程为遵循，充分落实和有效运用职业院校在专业设置与调整、院长选聘、人事管理、“双师型”教师评聘、内部收入分配和招生等方面的办学自主权。

国家教育行政学院学报2018-12-13