

我国职业教育校企合作政策变迁的渐进模式研究

□黄文伟

摘要:梳理与分析改革开放以来我国的职业教育校企合作政策可知,相关政策正处于一个渐进变迁的路径中,呈现的是一条从问题、制度再到主体的政策制定范式。以现有的校企合作政策为基础,通过深入分析校企合作主体利益冲突的表象、根源及性质,并针对利益冲突进行主体导向下的政策设计,就是未来我国校企合作政策设计的方向。

关键词:校企合作;政策变迁;渐进模式

作者简介:黄文伟(1980-),男,江西南昌人,广东省教育研究院副研究员,博士,主要从事职业教育理论、教育政策与法规的研究。

基金项目:广东省教育科学“十二五”规划 2012 年度项目“高职教育校企合作体冲突的治理模式——基于广百商学院的案例研究”(编号:2012JK076),主持人:黄文伟;2014 年度广东省教育体制综合改革专项资金教育科研重大项目“现代职业教育背景下广东中高职衔接体制构建研究”(编号:2014JKZ024),主持人:李海东。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2016)01-0052-06

一、改革开放以来我国职业教育校企合作政策的阶段性划分

改革开放以来,我国职业教育校企合作政策大致经历了四个阶段。第一阶段是 20 世纪 80 年代的探索期,这一时期国家在确定发展职业教育方针的同时,也出台了一系列政策文件鼓励行业企业参与职业教育。该时期国家校企合作政策主要是对职业教育开展校企合作进行方向性与可行性探索,尚未深入到校企合作的具体领域,也未触及校企合作中的深层次问题。第二阶段是 20 世纪 90 年代的形成期,这一阶段国家的校企合作政策逐步深入到合作办学与人才培养的具体领域,如合作办学的思路、方式等。特别是《中华人民共和国职业教育法》的出台将职业教育工学结合、校企合作人才培养的指导思想上升到法律层面,为具体领域内的校企合作政策制定奠定了法律基础。第三阶段是 21 世纪初的发展时期,这一时期我国职业教育校企合作政策、法规的制定路径开始遵循由上而下的国家层面政策推进及由下而上的地方层面政策探索两种方式,涉及的校企合作领域及内容也更广泛、更具体,包

括合作办学体制、顶岗实习管理、合作企业财政支持等方面,形成了职业教育校企合作政策、法规的大发展时期。第四阶段以《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(国发[2014]19 号)为标志,这一阶段国家开始通过营造制度环境,发挥市场机制作用,强化校企协同育人,进而形成了校企合作政策的制度创新期。

二、我国校企合作政策变迁的渐进模式研究

美国著名学者斯图亚特·S·那格尔认为,公共政策就是政府为解决各种各样的问题所作出的决定^[1],按此定义,校企合作政策就是政府为解决“校企合作程度不深、企业服务能力不够、技术技能型人才培养不足”等一系列问题而设计的决定和行动。由于合作主体间的局部性利益冲突又是造成上述问题的关键因素,因而职业教育校企合作政策具有合作主体利益冲突调适的作用。

从历史沿革的视角看,围绕合作主体利益冲突调适的目标,我国校企合作政策基本上是沿着渐进决策模式进行的,即一方面新政策制定的过程是在过去政策的基础上,经过修补、完善来实现的。如

“企业是职业教育的重要办学主体”、“鼓励行业企业参与职教集团办学”等新政策便是针对“企业依法履行实施职业教育义务”、“企业有效参与校企合作”等既有政策的补充与完善。另一方面,新政策制定的效果是原有政策效果的累积,体现了从量变到质变的过程。如从最先的倡导校企合作办学到指定合作方向与路径;从保障校企合作中的主体合法权益,补偿合作成本,强化校企合作的外动力,再到加强体制机制创新,营造制度环境,激发校企合作的内动力,校企合作政策效果日益显现。

从政策科学的视角看,问题、制度、主体构成政策过程分析的三个核心要素,但自拉斯韦尔倡导政策科学以来,围绕问题与制度开展政策分析的问题导向及过程导向政策制定范式已形成了较成熟的研究,而围绕主体要素开展政策分析的主体导向政策制定尚未引起人们足够的重视^[2],这使得不少政策制定在方法上存在某种缺陷。如在我国,受单一的问题导向政策制定范式影响,校企合作政策往往局限于一种就事论事、针对特定问题形成分散对策的境地,由于缺乏对政策对象自身利益诉求的分析,往往导致政策的效度不高,可执行性不强。事实上,政策形成并非如传统理解的那样,只是由它所欲解决的问题的逻辑所决定的,而是参与主体之间基于不同的利益、价值和具体目标进行博弈的过程。这使得我们对职业教育校企合作政策制定方法的选择,要站在新的主体视角上,不再把校企合作政策仅仅作为解决某个具体问题或实施公共利益目标的方案,而是政治主体可资利用实现其利益、目标和价值的工具或载体。从问题、制度再到主体的政策制定范式,与我国职业教育校企合作政策的历史沿革高度重合,体现的正是校企合作政策制定的渐进决策模式。

(一)问题导向下的我国校企合作政策设计及缺陷

二十世纪八九十年代是我国国家层面校企合作政策的探索与形成期,这一时期体现出的主要是问题导向下的校企合作政策设计范式。由于以学校为主导的重视理论知识传授的培养方式难以适应经济社会发展对技术技能型人才的迫切需求,为解

决此难题,我国政府按问题导向的政策设计思路,制定了一系列校企合作政策来要求行业企业参与职业教育,以便不断增强学生的岗位实践能力。如1983年,在国家颁布的《关于改革城市中等教育结构发展职业技术教育的意见》中提出“职业学校可与其他部门或企事业单位联合办学”;1986年,原国家教委、国家计委、国家经委下发的《关于经济部门和教育部门加强合作促进就业前职业技术教育发展的意见》提出“企业与各类职业技术学校对口建立必要的协作联系”;1991年,国务院颁布的《关于大力发展职业技术教育的决定》提出“我国职业技术教育必须采取大家来办的方针,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,提倡产教结合,工学结合”等。上述政策针对技术技能型人才培养不足问题提出了“企业参与职业教育”这一解决思路,一定程度上推动了校企合作培养技术技能型人才的进程。但同时,该政策设计方式也存在如下不足,一是政策设计仅限于以政令推动及宏观倡导的方式进行就事论事的问题解决,忽视了对政策对象(尤其是企业)受物质自利推动的特别理性行为的分析,因而导致微观层面上的政策执行存在难题,表现为受合作主体理性选择因素影响,校企合作仅限于一种应急式行为,并未形成一种长效运行机制;二是容易站在单一部门的角度寻找问题、思考问题、解决问题,结果反而对政策问题的复杂性估计不足。如只站在教育行政部门角度思考技术技能型人才培养不足问题,忽视从产业部门乃至国家层面思考企业转型升级、构建制造业强国等相关问题,特别当我国职业教育校企合作进程中的主要矛盾发生变化时,该政策设计方式存在的问题单一化倾向更为明显。上述问题导向下我国职业教育校企合作政策设计的缺陷,恰恰可以通过过程导向、主体导向的政策设计方式加以弥补。

(二)过程导向下的我国校企合作政策设计及不足

过程导向下的政策设计基于政策过程理论,系指通过政策主体、政策客体及其与政策环境的相互联系和相互作用,使得政策系统呈现一个动态的运行过程。该政策设计的基本论断是,政策过程本质

是一个决策主体、客体及环境多边互动的政治过程。过程导向下的政策设计包括政策过程的阶段性方法、多元分析框架、制度理性选择框架、间断—平衡理论、支持联盟框架、政策研究中的创新和传播模型、政策过程与大规模比较研究等^[3]。就我国校企合作政策制定历程看,2009年3月我国第一部校企合作地方性法规《宁波市职业教育校企合作促进条例》出台以来,校企合作政策开始对前一阶段的决策主体单一化、决策内容空洞化问题进行有效修补,政策日益频繁地与地方经济社会发展联系在一起,并形成了包括教育部门、人力资源与社会保障部门、财税部门、农业部门、发展改革部门等多部门的决策主体,过程导向逐渐取代问题导向成为这一时期校企合作政策设计的主要范式。

1. 突变—均衡模型:宁波市职业教育校企合作政策设计范式。突变—均衡模型聚焦于长期的政策变迁过程,认为政策制定具有长期的渐进变迁伴随短期的重大政策变迁的特点。该模型认为,决策结构中存在宏观政治层和政策子系统两个层次,当问题处在政策子系统的政策垄断控制下,即由特定领域和部门的专家团体及官僚机构控制时,传统的保守力量会竭力保持政策的稳定性和连续性,避免重大的政策变化;而一旦问题上升到宏观政治层面时,由于政治的高度外部性,政策问题受到公众的广泛关注和争论,新的行动者加入到政策过程中来,原有的政策垄断崩溃,于是产生重大的政策变化^[4]。突变—均衡模型将政策变迁放置在包括宏观政治层和政策子系统在内的政治体系中进行,因而是一种典型的过程导向下的政策设计范式。

当政策分析的层次从国家层面转移到地方省市层面以后,政策案例研究的细节会更加具体一些,从而涉及的利益相关者也会相应地更多些^[5],这使得相关的政策问题更容易由政策子系统上升到宏观政治层面,进而构成突变—均衡模型的基本条件。《宁波市职业教育校企合作促进条例》是我国第一部有关职业教育校企合作的地方专门性法规,如果将其看成是一种条文化、定型化的特殊教育政策,可以发现其所具有的重大政策突变特征。如在谈到《宁波市职业教育校企合作促进条例》的制定

背景时,时任宁波市人大常委会副主任的崔秀玲说到:“我市正处于工业化转型期、市场化完善期和国际化提升期,急需大批高素质的劳动者和各类应用型、技能型人才,迫切要求职业院校提高对人才培养的支撑能力。……我市当前校企合作也存在许多困难和问题,主要是:企业参与职业教育项目合作的积极性不高,合作的层次较浅;政府对校企合作的引导、鼓励和扶持缺乏有效的措施保障,校企合作协调运行机制尚不够完善;职业院校和企业在学习过程中的权利义务关系以及学生在实习期间发生意外事故的应对办法等,均有待进一步明确。目前,国家和省有关法律、法规对职业教育校企合作没有作出专门规定,而实践中存在的困难和问题已经在很大程度上阻碍了职业教育校企合作的持续健康发展,因此,根据实际需要,制定一部地方性法规,建立一套切实可行的规范、管理、扶持、引导校企合作发展的长效机制,是十分必要的^[6]。”

可见,正是由于经济转型期的宁波对高素质劳动者和各类应用型、技能型人才的迫切需求,倒逼着相关的校企合作问题由政策子系统上升到宏观的政治层面,新的行动者(政府、企业等利益相关者)加入到政策过程中,原有的政策垄断崩溃,重大的政策变化产生。

2. 政策扩散框架:地方层面校企合作“区域领导—全国跟进”政策设计模式^①。政策扩散框架源于美国,是另一种过程导向下的政策设计范式,它以系统论的方法来阐释政策过程,并主要关注系统间的政策学习和创新。研究者认为,政策创新不仅由政治体制特点决定,也受到多种政策扩散过程的影响^[7]。利用政策扩散框架模型,一方面能部分解释我国校企合作“区域领导—全国跟进”的政策模式,另一方面也能就我国职业教育校企合作中国家层面政策的缺失提供相关说明。政策扩散框架在我国校企合作政策场域内的适用性主要源于如下命题:

(1) 政策制定者总是在寻求政策创新的捷径,政策学习是不同于渐进政策的另一条捷径

沃克假设美国各州的政策制定者在面临复杂的问题时,都寻求政策制定的捷径,而其中的一种

捷径便是选择那些已经在别的州被证明有效或有前途的方案^[8]。在我国,自2009年3月全国第一部专门针对职业教育校企合作的地方性法规《宁波市职业教育校企合作促进条例》出台以来,相关省、市的职业教育政策制定者在涉及本地校企合作政策创新时,不约而同地寻求政策学习的捷径。如2011年的《厦门市职业教育校企合作促进办法》、2013年的《苏州市职业教育校企合作促进暂行办法》等即是通过《宁波市职业教育校企合作促进条例》的政策学习,开展本地的政策创新(见案例1、2)。

[案例1]:

《厦门市职业教育校企合作促进办法》是今年市政府确定的规章调研项目。为了做好该规章项目的前期调研工作,为正式立法打下坚实基础,2011年5月12-13日,由市委教育工委书记林守章带领,市教育局、市法制局、市城市职业学院等部门和单位相关人员组成的职业教育校企合作立法学习考察团一行,前往宁波市学习考察《宁波市职业教育校企合作促进条例》(以下简称《条例》)立法工作的情况。《条例》开创了我国地方职业教育校企合作立法的先河,有关立法经验值得学习、研究和借鉴^[9]。

[案例2]:

据我们了解,浙江宁波市在2009年出台了国内第一个校企合作条例《宁波市职业教育校企合作促进条例》,目前运行良好。随后杭州市、山东省也出台了相应草案,厦门市、深圳市都在立法调研过程中。由交通运输行业部门制定的国内首个职业教育校企合作制度——《北京市交通行业职业教育校企合作暂行办法》于2011年7月1日起正式颁布实施。所以,制定《苏州市职业教育校企合作暂行办法》已成为我市发展职业教育的紧迫任务^[10]。

《苏州市职业教育校企合作促进暂行办法》(送审稿)起草说明

在美国,地方政策的创新并非完全来源于政策学习,一旦一个州注意到一项政策,影响它决定是否采纳与何时采纳这项政策的因素便是其内部(政治、经济、社会)特征使然,而不是由其他州的政策采纳行动或者在先行州之中得到明确评估的政策效果所造成压力的结果^[11]。在我国,地方校企合作

政策制定的根本出发点,仍主要来源于区域经济发展的压力,如《苏州职业教育校企合作促进条例》制定的背景是“新城市、新产业、新人才”和“三区三城”建设战略目标的规划;沈阳、河南等地决定起草校企合作促进条例的根本原因则分别来自于沈阳老工业基地经济和中原经济区的发展,政策学习在其中只是起着一种催化作用。同样,国家层面职业教育校企合作政策创新的关键也取决于其内部(政治、社会、问题等)特征,当相关问题不突出,政治源流、问题源流与政策源流难以有效汇合时,校企合作政策处于沉睡状态中;而当政治源流、问题源流突显,并与原有的政策源流汇合时,国家层面校企合作政策创新成为必然。

(2)地方政府之间既受到相同的中央政府政策和法规制约,还存在资源和市场方面的竞争

在我国,政策扩散的动力相当程度上来自于地方(尤其是地方城市)综合竞争力的比较。城市综合竞争力主要是指一个城市在竞争和发展过程中与其他城市相比较所具有的相关能力,包括吸引、争夺、拥有、控制和转化资源的能力,争夺、占领、控制市场并创造价值的能力,为其居民提供福利的能力等。影响城市综合竞争力的因素很多,其中,城市的人才竞争力(包括城市劳动力的数量和素质)决定城市价值体系的变动,影响城市价值体系的未来状况,因而是城市综合竞争力的重要构成部分。

职业教育的主要目标是培养技术技能型人才,其培养的劳动力在异地间的流动能力相对有限,就业市场主要在当地,显示出明显的区域性和地方性^[12]。从地方政府的角度看,寄希望于通过成熟的劳动力市场,从其他地区引进技能人才来满足当地经济社会发展需要是不现实的,要提升城市的综合竞争力,并在与其他城市的比较中处于优势地位,利用相关政策统筹规划好本地的职业教育发展异常重要。这种城市间的竞争态势无形中推动了各地开展职业教育政策学习,大大强化了“区域领导—全国跟进”的政策设计模式。

(3)公众对政府政策形成持续性舆论压力

在美国,除了各州之间政策精英的竞争之外,公共官员可能受到来自本州公民要求采纳其他州

创设的政策这种公共压力。在我国,根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,公众对政府政策形成舆论压力的主要途径来自于地方人大、政协代表的提案,如唐山市、苏州市、温岭市人大分别接受来自人大代表刘学东、单强、卢文静等人对地方校企合作法规制定的提案,从而将相关政策的制定提上了议事日程;河北省武安市政府则以《邯郸市职业教育校企合作促进条例》(以下简称“促进条例”)征求意见座谈会的形式,召集法制办、教育局、发改局等部门和职教中心及相关企业的代表就“促进条例”中所涉及的相关问题展开了讨论。公众对于校企合作政策所形成的持续性舆论压力,是政策得以扩散的重要方式。

3.多源流理论:我国国家层面校企合作政策制定的理论解释框架。长期以来,我国国家层面的校企合作政策位于政策子系统中,从政策的历史变迁看,相关政策基本保持了稳定性与延续性。当前,我国国家层面的校企合作政策正处于由均衡向突变转变的关键时期,学者的呼吁、公众与利益相关者的情绪、地方政策的试行、社会的关注使得国家层面的校企合作问题逐渐上升到宏观政治层面,校企合作政策突变一触即发。这里,我们可以用约翰·W·金登教授的多源流理论对我国国家层面校企合作政策设计进行分析。

美国著名的政策学家约翰·W·金登曾就“公共政策是如何进入决策议程的问题”提出了著名的多源流理论。他指出,“一个项目被提上议程是由于在特定时刻汇合在一起的多种因素共同作用的结果,而并非它们中的一种或另一种因素单独作用的结果”,这种共同作用也就是多源流理论所讲的问题源流(Problem Stream)、政策源流(Policy Stream)和政治源流(Political Stream)三者的连接与交汇。这种交汇可以极大地增加某一个主题被牢牢地固定在决策议程上的机会。

政策之窗是政策建议的倡导者提出其最得意的解决办法的机会,或者是他们促使其特殊问题受到关注的机会^[13],有时,促使政策之窗打开的因素是一个使政府感到压力很大或者至少会被逐渐视

为很急迫的问题。如当前我国学校与企业的合作基本处于自发状态,受“短期利益最大化”思想的影响,校企合作形式普遍松散、水平较低,在实际操作过程中,由于校、企之间缺乏利益的驱动和有效的互惠互利的动力机制,合作主体对责、权、利的意识比较模糊,这使得校企合作的深入、持续、健康发展难以实现,合作中损害企业、学校、学生、教师利益的情况时有发生,这种情况如不加以扭转,将阻碍我国产教合作及人力资源强国建设,阻碍我国经济发展方式转变及科学发展、和谐发展的步伐。

有时,促使政策之窗打开的因素是政治上的压力。按照约翰·W·金登教授的说法,政治溪流主要由“诸如公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素构成”^[14],由于我国与美国在社会制度、文化背景以及政治价值观上存在的差异,公众情绪及压力集团间的竞争事实上构成了我国政治溪流的主要因素。公众情绪是指一个国家里有大批的民众正沿着某些共同的路线思考问题,这些国民情绪以明显的方式经常发生变化,而这些变化对政策结果往往具有重要的影响。当前,社会上要求加强校企合作法律制度体系建设,规范校企合作行为的呼声越来越高,如我国不少学校、企业、学生、家长及社会有识之士均要求修订《职业教育法》(注:2014年10月12日《职业教育法》重新修订工作在北京启动),加紧拟订国家层面的《职业教育校企合作促进条例》,以从根本上解决职业教育发展所面临的新情况和新问题,切实维护合作进程中相关主体的合法权益。此外,全国人大代表沈健、全国政协常委朱永新、政协委员钟秉林、杨兴平等近几年曾多次就制定《国家职业教育校企合作促进条例》向两会提交议案,这些政治上的压力都为政策之窗的打开进行了重要铺垫。

三条源流的交汇离不开问题之窗或政治之窗的打开,不过,在多源流理论看来,问题之窗或政治之窗打开后,三条源流要实现交汇,还需要政策企业家(policy entrepreneurs)的大力推动作用(或者说政策企业家有效利用政策之窗打开的机会),还

需要特定的问题、政治形势与政策方案的有机结合。为此,以政策设计的视角研究校企合作政策路径与方案,对于“问题源流”、“政治源流”、“政策源流”的连接与交汇,最终打开国家层面职业教育校企合作政策之窗具有重要意义。

总体而言,过程导向下的我国校企合作政策设计为我们提供了一个全景式、立体式的政策分析方法,但该方法仍存在一些不足,主要是偏重于从宏观层面开展的系统性政策分析,缺少从微观视角对政策对象开展的具体性利益分析,这使得政策设计在细节上不够完整。

(三)主体导向下我国校企合作政策设计的必要性与方向

针对问题导向、过程导向下的校企合作政策设计不足,以《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(国发[2014]19号)为标志,我国正尝试通过主体导向下的校企合作政策设计,以修补前两个阶段政策设计的不足。如前所述,主体导向下的校企合作政策设计主要围绕主体要素开展政策决策,通过营造一个政治主体可资利用并实现其利益、目标和价值的制度与政策环境,从微观视角对原有问题导向、过程导向下的政策不足进行修补,使之更为合理与人性化,进而减少政策执行的人为阻力,提升政策实施的效度。如“探索发展股份制、混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利”^[15]、“推动行业、企业和社区参与职业院校治理”^[16]、“建立有行业、用人单位参与的理事会制度、专业指导委员会制度”^[17]等近期出台的校企合作政策条款,就是围绕“如何激发行业企业参与职业教育治理的热情”这一主体视角,开展的主体导向下校企合作政策设计。除了保障学校、企业在合作中的利益,激发双方的合作热情外,调适校、企在合作中可能存在的利益冲突也是主体导向政策设计的方向,而现有的校企合作政策在该层面尚涉及不多。基于此,以现有的校企合作政策为基础,通过深入分析校企合作主体利益冲突的表象、根源及性质,并针对利益冲突分析进行主体导向下的政策设计,也就是未来我国校企合作政策设计的渐进决策方向。

注释:

①“区域领导—全国跟进”政策模式假设某个区域在一项政策的采纳方面是先行者,其他区域则争相效仿这个领导者。

参考文献:

- [1]斯图亚特·S·那格尔.公共政策:目标、手段与方法[M].纽约:圣马丁出版社,1984.
- [2]张锁庚.从问题导向、过程导向到主体导向——公共政策研究的新视角[J].南京社会科学,2008(3):44-49.
- [3][4][7][8][11]保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:12-16.
- [5]赵德余.政策制定的逻辑——经验与解释[M].上海:上海人民出版社,2010:230.
- [6]崔秀玲.关于《宁波市职业教育校企合作促进条例》的说明[J].浙江人大(公报版),2009(1):61-62.
- [9]黄泉生.宁波市职业教育校企合作立法之启示[J].厦门政府法制,2011(6):25-26.
- [10]苏州市人民政府法制办公室,苏州市教育局.苏州市职业教育校企合作促进暂行办法[EB/OL].
<http://www.szfbz.gov.cn/szffz/WebYjzj/ShowInfonew.aspx?RowGuid=9a96e337-0799-4e97-9c22-38a419f5a25d&DraftCode=GF201306130001>.
- [12]龙德毅,等.中国职业教育校企合作报告(2012)[M].北京:高等教育出版社,2014:2.
- [13][14]约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策[M].北京:中国人民大学出版社,2004:209,184.
- [15]国务院.国务院关于加快发展现代职业教育的决定(国发[2014]19号)[Z].2014-05-02.
- [16]教育部等六部门.现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)(教发[2014]6号)[Z].2014-6-16.
- [17]教育部 国家发展改革委 财政部关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见(教发[2015])[Z].2015-10-21.

责任编辑 肖称萍

职教论坛/2016.1 57