

# 职业教育集团的现代化治理现状及对策

梁裕<sup>1,2</sup>, 史洪波<sup>2</sup>

(1.天津大学 教育学院,天津 300354;2.广西职业技术学院,广西 南宁 530226)

**摘要:**“现代性”的互主体哲学视角对职业教育集团治理提出了利益契合、民主协商与分工互动的理性诉求,以达成集团内各主体间的协同共治局面。在办学实践中,利益协调机制不健全、集团工作的非常态化倾向突出、成员组织间合作深度不够与效益水平欠佳导致集团内的协同效应并不明显。产权形式创新、制度建设、组织架构完善、信息平台搭建和治理文化塑造是职业教育集团应对治理困境的对策。

**关键词:**职业教育集团;现代化;治理;集团化办学;协同机制

**中图分类号:**G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2019)0003-0048-05

职业教育在其历史演变中经历了从“父传子”的家传世学形态、“学徒制”形态向近代职业学校形态的转变。然而这种伴随着社会分工的精细化而产生的、依靠专门机构所推行的教育形式在办学实践中普遍存在着封闭性的问题,与职业教育的跨界属性具有一定的矛盾。职业教育集团指由政府、职业院校、行业企业、科研机构、社会团体等多个具有独立法人资格的组织机构组成的联合体<sup>①</sup>,是职业教育打破传统的部门界限、实现向母体的回归与融合并重塑社会角色的现实选择。集团内部的多主体参与、多层次协同要求其从一元管理模式向多元治理模式的嬗变。

一、“现代性”语境下职业教育集团治理的理性诉求

现代性的哲学话语建立在理性与主体性意识

的基石之上。在主体理性使人的意义得到极大张扬的同时,技术异化、价值失落、人的生存意义的丧失使社会面临着分崩离析的危险。从主体理性向交往理性的转换是哈贝马斯提出的治愈现代性危机的良方,这意味着尊重、平等、理解、共识等一系列价值理念取代“目的一手段”的自我与他人认知。治理理论强调通过主体间的“交往行动”<sup>②</sup>重塑去自我中心化的生活世界,主体间基于平等的地位展开广泛的互动与交流,正是这种互主体性哲学视角的深刻体现。

(一)利益契合是形成职业教育集团治理格局的前提

治理的必要性前提是利益的矛盾与冲突,治理的有效性前提则是利益的妥协与契合,“治理是在众多不同利益共同发挥作用的领域建立一致或

收稿日期:2018-12-19

基金项目:广西教育科学“十二五”规划2014年度广西职业教育集团化办学研究专项课题“基于广西现代职业教育体系建设的广西茶业职业教育集团多元化办学研究与实践”(项目编号:2014JD310)

作者简介:梁裕(1972—),男,广西梧州人,硕士研究生,教授,主要研究方向为职业技术教育学;史洪波(1989—),女,河北唐山人,硕士研究生,主要研究方向为职业教育,教育经济与管理。

取得认同,以便实施某种计划”<sup>[2]</sup>。利益的不完全相容性是职业教育集团多元主体之间差异性的内在实质,“育人”的中心目标并不是要否认其他利益诉求存在的合理性。秉持经济理性主义原则的潜在主体,其合作与否的策略性选择取决于对成本与收益的考量。因此,要使多元治理主体出于自身目的而自觉地选择“合作”策略,就必须整合合理的利益诉求,达成利益的契合。在利益契合的点上,每一个试图改变“合作”策略的治理主体都面临着收益降低的风险,也即是说此时的系统结构处于稳定的均衡状态。激励相容所形成的非零和博弈局面将促使潜在治理主体向现实转化。

### (二)协商民主是职业教育集团决策的基本形式

教育政策是为实现特定的教育目标而对教育领域的相关事务做出的战略性、准则性规定<sup>[3]</sup>,作为一种顶层制度安排,从根本上决定了“为谁服务”的问题。而教育政策的决策过程则是使个人意志上升为组织规范的合法性程序。大多数职业教育集团并非独立的法人组织,它是多个组织建立在契约基础之上、以项目为导向的动态联合体,体系内部通常存在一个核心组织(牵头单位),并以此为轴心形成组织间的互动关系<sup>[4]</sup>。集团内存在着以学术权力、市场权力、社会权力等所构成的多个权力中心,这意味着治理的过程不单单是“遵循规则的游戏”,更是“制定规则的游戏”,而规则的出台则建立在理解与共识的基础之上。因此,在集团重大事项决策中要采取民主协商的形式,畅通利益表达与整合的机制、确保决策的科学合理性。

### (三)分工互动是职业教育集团功能发挥的条件

角色分工构成角色互动的基础,由分工形成的专业化在提升生产效率的同时,也制造了人与人之间相互需要、相互满足的和谐状态。从系统论出发,功能即“构成系统的要素及其内部结构与外部环境的相互作用所呈现的系统行为功效和能力”。<sup>[5]</sup>职业教育集团借鉴企业集团的发展模式,旨在通过组织间的职能互补、资源共享,缩减交易成本,实现办学的规模效益。然而,职业教育集团能否发挥其在人才培养、职工培训、技术孵化、社

会服务等方面的整体优势,不断推进职业教育“供给侧”改革,促进职业教育与区域经济的协调发展,取决于集团内各主体能否立足于各自的资源约束条件,在合理分工的基础上,形成良性互动。这种“有序化”依赖于多元治理主体“各守其位、各尽其责”,而依据“权责对等”与“权责对立”的原则形成主体间清晰合理的权责关系,是集团内“有机团结”<sup>[6]</sup>局面形成的先决条件。

## 二、协同效应不显著构成职业教育集团治理的现实困境

功能表征系统在整体上所具有的一种方向性与合目的性,它不仅受到系统内各要素自身品质的影响,更从根本上取决于要素之间的关联状态。建立在有序化结构基础之上的要素间的非线性相互作用是实现系统整体涌现性的先决条件。职业教育集团作为治理范式下职业教育运行模式创新的实践成果,融合了多元化的异质性主体,构成复杂的社会巨系统。异质性本身潜藏着正反两方面的倾向,它既可能导致系统的混乱与无序,又蕴含着系统在更高层次上实现多样性协调的可能性。<sup>[6]</sup>利益契合、协商民主及分工互动是职业教育集团实现多样性协调的理想状态。然而在现阶段,大多数职业教育集团内部的统和程度弱、协同效应并不明显,大大限制了其整体功能的发挥。

### (一)多元主体间的利益协调机制不健全

职业教育集团治理主体具有典型的层次性、异质性特征,因此其治理活动的“为我性”内部也必然存在着矛盾。在我国职业教育集团的实际探索中,大多数的集团属于非法人性质的教育联盟机构,集团内部的各成员单位形成松散的联结,其独立地位未得到确认而常常不得不依附于牵头单位。这导致的直接后果就是牵头单位往往以“领导者”的身份自居,从自身的利益出发而忽视其他相关主体合理的利益诉求。据相关统计,由职业院校牵头组建的集团占总数的91.68%,可以说集团化办学的热情主要来源于职业院校。<sup>[7]</sup>职业教育集团作为“解决产教融合体制机制问题的有效突破口”<sup>[8]</sup>,其中心目标是实现多元主体的协同育人,然而这一中心目标需要融合行业企业等非院

校类主体的合理利益诉求才能得以顺利实现。但是由职业院校牵头组建的职教集团在实际操作中却存在着较严重的独占话语权问题,造成对他主体生存空间的挤压,多元主体间的利益协调机制不健全,削弱了其他主体参与集团治理的积极性。

### (二)集团工作的非常态化倾向较严重

职业教育集团功能的发挥建立在有效的日常协作机制的基础之上,日常工作或会议的开展是推进集团化办学从理念向实践转化的途径。一项以49个中职学校牵头和123个高职院校牵头组建的职业教育集团为研究对象的调查结果显示,在中职学校牵头的集团中,仅有近47%召开了集团层面会议,平均每年3.17次,有近45%的职业教育集团举行了专项对接交流活动,平均每年为4.41次;而在以高职院校牵头的集团中,这些指标依次分别为60%、3.9次/年,61%、9次/年。<sup>[9]</sup>这些数据从总体上说明,我国职业教育集团工作运行的非常态化倾向较为严重,有近一半的职业教育集团形同虚设,虽有集团之名,却无协同工作之实。同时也表明职业教育集团的分化现象也较明显,水平参差不齐,实力欠佳的牵头单位在组织协调集团工作中的作用较弱。

### (三)合作深度与效益水平欠佳

职业教育集团内部多元主体各自具备独立的组织机构,并主要通过项目合作的形式形成横向的松散工作联系,因此在实践探索中往往合作的深度不够,集团化办学的整体效益未能得到充分体现。例如,课程是实现中高职有效衔接的关键因素,而在中高职五年一体化人才培养试点中,中高职衔接主要表现为联合招生的浅层形式,中高职院校两个教育主体共同制定课程标准、开发教材、共享实训基地的实质性合作还不多,导致中高职课程内容的重复、断裂或混乱现象明显。在“校企合作、工学结合”育人模式中行业企业参与人才培养方案制订、课程开发、教学组织实施、人才培养质量评价等环节受到限制,各企业单位的办学主体地位未得到充分体现。同时职业教育集团的协同创新效益不显著,校企协同技术研发、科技成果转化解决生产实际问题、提升生产效率、直接服

务社会发展的功能尚需进一步挖掘。

## 三、职业教育集团治理困境的应对之策

职业教育集团在办学实践中所呈现出的各治理主体间“集而不团、团而无力”<sup>[10]</sup>的现象是制约其预期功能发挥的现实困境。而从这种实然的混沌无序状态向应然的有序化理想境界的转变,需要在产权形式创新、制度供应、组织体系完善、沟通平台建设、文化意识培育等方面创造条件。

### (一)创新产权形式,激活集团发展活力

现阶段,大多数的职业教育集团是以契约为纽带实现联合的。这种暂时性的非常态化行为很难在成员单位间建立起稳固的利益链条、达成长远的、深层次的合作项目。产权是经济所有制关系的法律表现形式,包括财产的所有权、占有权、使用权、收益权和处置权五个要素。<sup>[11]</sup>职业教育集团内部涉及产权的合作能够建立起统一的价值目标,从而促使成员单位放弃短期行为,从长远出发共同规划集团的未来发展。因此,产权形式的创新是破解当前职业教育集团治理困境的重要突破口。职业院校、行业协会、企业、政府部门等多元主体通过以资金、设备、技术、品牌等资产入股组建混合所有的股份制组织实体,成员单位依托所有权份额参与集团日常管理与盈余分配,从而使集团获得独立的民事主体资格,将集团成员单位的利益紧密地联系在一起。现有职教集团可以通过牵头职业院校产权重组的方式,允许合作成员单位以一定的资产形式作为对价换取相应的所有权或其他产权,以形成集团内风险共担、利益共享机制<sup>[12]</sup>。例如,集团职业院校与骨干企业合作,双方以设备、技术、场地等有形或无形资产作价,探索组建混合所有的生产性实训基地或技术服务中心,以产权纽带强化集团合作的紧密度。

### (二)加强制度建设,增强治理的规范性

制度是规范的集合、秩序的前提。职业教育集团滥觞于20世纪90年代,制度的匮乏是导致其治理过程非规范化重要症结所在。一方面,政府层面的制度供应构成职业教育集团最重要的外部环境,与职业教育集团生存与发展联系最为紧

密。在职业教育集团化办学实践探索中,当涉及产权性质、股权划分、国有资产属性、税务原则、土地使用等方面的问题时,政府部门相关制度的空白与缺失使实践探索中的诸多创新性举措得不到有效落实。因此在国家层面上要尽快出台关于职业教育集团化办学的专门性政策文件,对相关问题做出原则性规定,地方政府也要在充分领会中央文件精神的基础上,结合地方发展的实际情况,制定细化、可操作的专项政策。另一方面集团层面的制度建设是实现内部管理有序化的必要前提。章程建设是组织内部自主管理的根本依据<sup>[13]</sup>,当前应重点加强对集团章程建设内容的精细化、完备性要求。通过章程建设,理清多元主体之间的权责利关系,为集团治理提供具有操作性的现实指导。同时进一步完善集团内各专业指导委员会等下属专门机构的运行制度,强化集团的常态化运行管理。

### (三)完善组织架构,实现治理的常态化

职业教育集团组织架构是理念向行动转化的中介机制,是落实组织制度的重要载体。首先是要进一步完善职业教育集团民主协商的决策机制。这要求牵头单位要秉持互利共赢的理念、放下身份意识,以章程为依据、在涉及集团发展的重大事项时,充分发挥理事会、董事会的积极作用,畅通利益表达的途径和渠道,广泛听取集团成员的意见、建议。其次是要加快专业指导委员会的建设工作,使集团内部的教师队伍建设、实训基地建设、招生就业、课程开发、教学资源共享、技术研发与推广都有专门的机构统筹发展,提升工作的科学性与效率。再次是要健全集团配套机制,在实践中不断完善内部的监督、考核、激励等机制,逐渐实现职业教育集团治理的常态化。

### (四)搭建沟通平台,促进成员间的信息共享

据统计,截至2016年底,全国已成立职业教育集团1406个,平均每个集团有26家成员单位。<sup>[14]</sup>集团内成员如此之多对组织协调工作提出了严峻挑战。基于成本方面的考量,有限的集团层面会议及专项对接交流活动无法充分满足集团内部的

信息交流、共享的现实需要。因此集团内部需要搭建起实时性的交流平台,畅通沟通渠道,有效减少由信息不对称而造成的损失。职业教育集团要重视集团门户网站和微信公众号的开发、建设,并聘请专业人员担任日常的运营与维护工作。通过集团网站和公众微信号发布集团动向与成员单位信息,促进成员单位的相互了解;充分发挥专业指导委员会的信息资源优势,设置特色模块、分话题、分领域实时更新集团内用工需求信息、共享优质教育资源、推广技术成果,运用现代化的计算机网络技术为进一步深化成员单位在专业化领域的合作牵线搭桥。为了加强集团内各成员单位的协作,有必要建设远程双向视频教学系统,构建校企、校际“空中课堂”,实现集团内各教学、技术团队的紧密协同。

### (五)重视文化塑造,培育牢固的组织承诺

以“物”的约束力所形成的协同关系是低层次的,在以制度建设为职业教育集团治理提供规范化标准的同时,不可忽略文化因素的黏合作用。职业教育集团治理文化固然受到社会整体文化氛围的影响和渗透,但它也是集团成员有意识的积极塑造的结果。一方面,要切实发挥集团的影响力与带动力,通过组织专业建设研讨、教师培训、技能竞赛、优秀成果表彰等丰富多彩的活动,搭建成员间相互了解的平台,促进价值理念的认同。另一方面,要充分利用集团门户网站、微信公众号、新闻媒体、学术杂志等大众传播平台,大力宣传集团内的优秀成果。通过提升职教集团的社会影响力和美誉度,赋予它更深层次的社会价值与意义,从而激发成员组织荣誉感、认同感与归属感,形成牢固的组织承诺。

职业教育集团是我国职业教育改革发展的重要力量,因此职业教育集团的现代化治理成为当前职业教育现代化治理的重点领域。针对职业教育集团办学实践中出现的“集而不团”现实困境,必须加强职业教育集团的协同治理,充分考虑集团成员的利益契合、民主协商与分工互动的理性诉求,实施产权形式创新、制度建设、组织架构完善、信息平台搭建和治理文化塑造等治理策略,实

现集团内各主体间的协同共治的“善治”目标。

#### 注释:

①交往行动:在哈贝马斯的社会理论中,“交往行动”是与“目的行动”“规范调节行动”以及“表演行动”相互区别的概念。哈贝马斯于社会学领域运用这一概念反映了其对哲学认识论从“主客二分”向“主体间性”理念过渡的深刻把握。

②有机团结:“有机团结”是涂尔干的社会学概念。在《社会分工论》中涂尔干将社会的团结区分为“机械团结”与“有机团结”两类。“机械团结”指同质性个体在强烈的集体意识下所达成的社会连接状态。而“有机团结”是伴随着社会分工出现的,它建立在个人的异质性基础之上。

#### 参考文献:

[1]《中国职业教育集团化办学发展报告(2015)》正式发布[EB/OL].[2015-12-24].<http://tj.sina.com.cn/edu/zynews/2015-12-24/11496477.html>.

[2]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:16.

[3]孙绵涛.教育政策论——具有中国特色的社会主义教育政策研究[M].上海:华中师范大学出版社,2002:93.

[4]伍开昌.扁平化网络化组织结构模式及其设计[J].云南行政学院学报,2003,(2):46.

[5]李喜先.科学系统论(第二版)[M].北京:科学出版社,2005:37.

[6]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,(13-14):69.

[7][9]沈铭钟,沈建根,刘晓宁.我国职业教育集团发展的现状、问题与对策[M].中国职业技术教育,2014,(36):40.

[8]沈建根.中国职业教育集团化办学发展研究报告[M].杭州:浙江大学出版社,2015:6.

[10]张俊青,彭朝晖.职业教育集团治理结构建设的理性思考[J].职教论坛,2015,(34):44.

[11]潘义勇.产权经济学[M].广州:暨南大学出版社,2008:36.

[12]郭静.职业教育集团产权改革与实现形式[M].教育发展研究,2013,(5):79.

[13]翁伟斌.职业教育集团化办学的内部治理机制:框架与推进路径[J].中国高教研究,2016,(5):89.

[14]中国职教网.《中国职业教育集团化办学发展报告(2017)》在京发布[EB/OL].[2017-12-06].[https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzAxMjAzODUzNw%3D%3D&idx=2&mid=2652210421&sn=a276db3a08bb48b173c711551ab48509](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxMjAzODUzNw%3D%3D&idx=2&mid=2652210421&sn=a276db3a08bb48b173c711551ab48509).