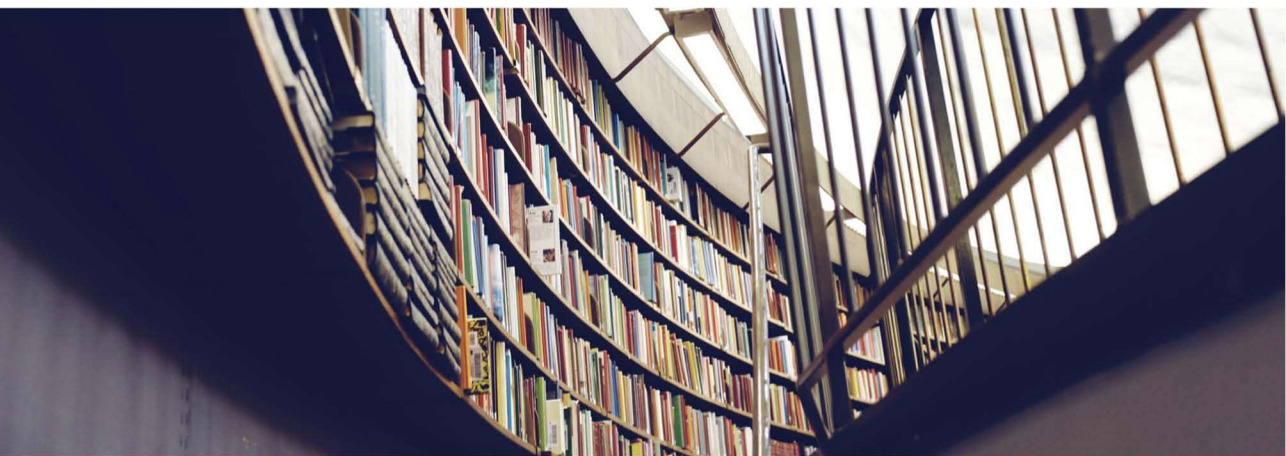


现代职业教育研究前沿论丛

丛书主编：方展画 胡正明



地方政府履行发展职业教育职责研究

翁伟斌 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府履行发展职业教育职责研究 / 翁伟斌著
—杭州:浙江大学出版社,2018.3
(现代职业教育研究前沿论丛/方展画,胡正明主编)
ISBN 978-7-308-18082-5

I. ①地… II. ①翁… III. ①职业教育-发展-研究-中国 IV. ①G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 058290 号

地方政府履行发展职业教育职责研究

翁伟斌 著

责任编辑 蔡圆圆
责任校对 杨利军 董齐琪
封面设计 春天书装
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 杭州高腾印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 14.75
字 数 257 千
版 印 次 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-18082-5
定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式: (0571) 88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

“现代职业教育研究前沿论丛”总序

职业教育是国家教育体系中不可或缺的重要一翼。伴随着现代化建设进程的加快,我国职业教育的规模不断壮大。时至今日,我国已经建成了世界上规模最大的职业教育体系,党的十八大报告中提出的“加快发展现代职业教育”更是将职业教育由“大”变“强”作为共同愿景上升到了国家战略的高度,表明了我国加强现代职业教育的决心和信心。职业教育不仅大有可为,而且大有作为。作为其中重要的理论支持,职业教育研究也应当大有可为,大有作为。

一个领域的研究水平往往代表着这个领域的发展水平,作为教育学中的“后生”,我国职业教育研究的历史并不算长,但研究热情之高、总体趋势之好、形式内容之丰富都是前所未有的。一大批职业教育人将职教研究作为追求的方向与目标,积极回应和破解职业教育改革发展中的现实问题、重点问题、难点问题,积极探索中国特色职业教育的发展路径,取得了一批高水平、有影响、可借鉴的研究成果,推动了职业教育的发展。

但同时也应该看到,职业教育研究的总体成就与其他学科相比仍有差距,在国际舞台上的声音还不够响亮。职业教育尚有许多理论问题和实践问题需要通过深入的科学研究来进一步厘清和解决。在这样的时代需求中,“现代职业教育研究前沿论丛”的主编单位——浙江省现代职业教育研究中心应时而谋,顺势而生。中心前身为金华职业技术学院高职教育研究所,作为浙江省成立较早的高职教育研究所之一,多年来致力于专深的职教研究。为适应新常态、谋求新作为、实现新发展,2012年5月,金华职业技术学院联合浙江省教育科学研究院成立了浙江省现代职业教育研究中心。2013年1月,中心获批成为“浙江省哲学社会科学扶持型研究基地”;2015年2月,中心正式成为“浙江省哲学社会科学重点研究基地”,是浙江省目前唯一依托高职院校的省级哲学社会科学重点研究基地。浙江省现代职业教育研究中心成立虽然只有四年时间,但以金华职业技术学院高职教育研究所为起点,则有着十余年的发展历史。十余年来,依托国家示范性高职院校建设项目,中心取得了丰硕的成果。

作为职业教育的实践者、思考者和记录者,中心始终紧扣改革主题,专注现代职业教育研究,不断发挥其在职教研究领域中的先导作用,形成了相当高的知名度和相当大的影响力。

现代职业教育的快速发展需要强有力的科学研究做支撑,而“现代”两字凸显发展职业教育的时代性,赋予职业教育新目标和新内涵,同时给职业教育研究提出了新命题和新要求。身处五年发展的交越期,职业教育即将进入一个全新的发展阶段,职业教育研究不仅要因势而动、积极求变,更要有的放矢、精准发力,围绕在新常态下职业教育的新议题展开一系列的思考和探索,用职业教育理论来说明和阐释职业教育实践,用职业教育实践来丰富和发展职业教育理论,使两者互为补充、齐头并进。这既是现代职业教育发展的现实要求,也是广大职业教育人的责任担当。浙江省现代职业教育研究中心正是抱着这样的初衷出版“现代职业教育研究前沿论丛”的,作为中心的一员,我深感快慰。

丛书由中心主任方展画和常务副主任王振洪共同主编,旨在通过优秀成果的集中展示反映当前职业教育的研究水平,可谓是职业教育研究者的一次集体思想行动。丛书的研究选题关注目前职业教育中的一些热点、难点问题。这套丛书基本代表了现阶段职业教育的理论前沿,将陆续呈现给读者。期待未来能有更多的职业教育研究者加入到这一集体行动中来,将先进思想通过“现代职业教育研究前沿论丛”落地生根,为职业教育走向未来注入新理念、新智慧和新方法,使更多人因此认识职业教育、认可职业教育、推崇职业教育!

借此机会,把这套丛书推荐给广大职业教育的支持者、改革者和实践者,同时瞩望浙江省现代职业教育研究中心继往开来、砥砺前行、乘势而上,取得新的更丰硕的研究成果!

是为序,更为盼。

亚洲职业教育学会(AASVET)会长
中国职业技术教育学会副会长兼学术委员会执行主任
华东师范大学职成教研究所所长、教授、博士生导师
浙江省现代职业教育研究中心学术委员会主任



2016年7月于上海

目 录

第一章 发展职业教育:实现社会和谐的题中应有之义	1
第一节 我国职业教育的发展历史与政策发展趋势	3
一、我国职业教育发展的历史轨迹	3
二、我国现代职业教育政策的趋势特征	5
第二节 政府必须切实履行职业教育发展的职责	11
一、发展职业教育是政府的公共责任	12
二、地方转变经济社会发展方式需要大力发展职业教育	13
三、地方政府履行发展职业教育职责面临着不同的职责任务	14
第三节 发展职业教育:地方政府的现实使命	15
一、地方政府的内涵界定	15
二、地方政府负有发展职业教育的责任	16
三、地方政府履行发展职业教育职责的现实意义	18
第四节 政府职责:一个持续的研究热点	21
第二章 地方政府履行发展职业教育职责的理论基础	25
第一节 职业教育是准公共产品	25
一、职业教育的不同诠释	25
二、从公共产品分类看职业教育的属性	27
第二节 地方政府发展职业教育职责的理论基础	30
一、地方政府管理理论	30
二、公共产品理论	31
三、新公共管理理论	32
四、有限政府论	34
五、财政分权理论	36

第三章 不同国家地方政府发展职业教育的经验	39
第一节 美国职业教育管理中政府角色的转换与重塑	39
一、美国联邦政府职业教育管理的演变	40
二、美国职业教育管理体制和政府的职责	43
三、强调立法:美国政府履行发展职业教育职责的实践	48
第二节 英国职业教育发展中政府的职能	55
一、英国教育管理体系及其职能	55
二、英国政府职业教育管理的演变过程	56
三、英国政府职业教育管理的主要职能	59
第三节 澳大利亚联邦政府推进职业教育的措施	63
一、澳大利亚职业教育管理体系	64
二、澳大利亚地方政府履行发展职业教育职责的举措	65
第四节 德国职业教育跨越式发展中地方政府的职责	70
一、德国职业教育管理体系	71
二、德国地方政府履行发展职业教育职责的举措	73
第四章 地方政府履行发展职业教育职责的政策指导	77
第一节 地方政府履行发展职业教育职责的主要政策	77
一、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》	77
二、《国家教育督导报告:关注中等职业教育》	80
三、《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018 年)》	82
四、《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》	83
第二节 政策在地方政府履行发展职业教育职责中的作用	85
一、政策对职业教育的规范作用	85
二、政策对职业教育的导向作用	86
三、政策对职业教育的协调作用	87
四、政策对职业教育的推动作用	88
第五章 地方政府履行发展职业教育职责分析	90
第一节 地方政府履行发展职业教育责任的主要内容	90
一、完善职业教育相关立法,整合政府行政职能	90
二、统筹职业教育发展整体规划,为职业教育发展提供基础支持	92

三、协调不同职业教育主体互动,为职业教育发展提供优质 服务·····	95
四、评估区域职业教育发展,监督职业教育发展政策实施 ···	98
第二节 影响地方政府履行职业教育职责因素分析 ·····	99
一、对职业教育的认可度 ·····	100
二、地方社会经济发展水平 ·····	103
三、地方政府治理水平 ·····	104
第六章 地方政府在发展职业教育中存在的问题·····	106
第一节 宏观管理及综合协调功能不足·····	106
一、地方政府职业教育管理定位不够清晰 ·····	107
二、地方政府综合协调功能欠缺 ·····	116
三、职业教育公平培育中政府责任失衡 ·····	136
第二节 职业教育服务支持体系有待完善·····	144
一、尚未建立健全的职业教育信息服务平台 ·····	145
二、职业教育政策执行水平有待提高 ·····	146
第三节 职业教育质量保障体系不健全·····	149
一、地方政府职业教育督导制度面临的问题 ·····	150
二、职业教育、培训质量保障和认证制度不够完善·····	153
三、各级各类人才学历提升途径不够畅通 ·····	156
四、职业教育社会评价(第三方评价)机制的缺位 ·····	159
第七章 推进地方政府履行职业教育职责的实施策略·····	165
第一节 推进职业教育发展的战略思路、目标与重点 ·····	166
一、推进职业教育发展的战略思路 ·····	166
二、推进职业教育发展的战略目标 ·····	170
三、推进职业教育发展的战略重点 ·····	174
第二节 提高地方政府发展职业教育综合协调功能·····	177
一、完善地方政府发展职业教育的职责权限 ·····	177
二、构建职业教育发展的标准化体系 ·····	181
三、提升地方政府职业教育治理的综合能力 ·····	184
四、推进职业教育依法办学、依法治校与依法治教·····	188
第三节 完善职业教育经费保障机制,加快信息化推进 ·····	191
一、职业教育的经费保障机制 ·····	192

二、职业教育的信息化建设	196
第四节 推进职业教育公平建设	201
一、职业教育的城乡公平	201
二、职业教育的校际公平	204
三、职业教育的经费分配改革	206
第五节 加强监测和督导,完善职业教育质量保障体系	208
一、强化地方政府发展职业教育的组织领导力	208
二、推进职业教育第三方评价组织建设	211
三、健全地方政府发展职业教育的督导机制	213
四、实施职业教育科学发展的动态管理监测	216
参考文献	219
后 记	228

第一章 发展职业教育： 实现社会和谐的题中应有之义

职业教育是在现代工业逐步发展中产生的一种教育类型,在促进现代社会经济发展的同时也展现了良好的发展前景,并为人们提供了更多更好的就业机会,改善了就业困难的现状,减轻了社会及国家的负担。目前,我国新型工业化、农村城镇化和服务现代化的经济发展道路迫切需要大批技能型人才 and 熟练劳动者。作为宏观调控经济发展和促进社会进步的政府管理部门,应该顺应社会需求,及时掌握人才需求,谋划教育发展。人才的培养离不开学校教育,传统的普通学校难以做到将理论与实践相结合,难以培养出新型工业化所需人才,教育管理部门自然应该担负起帮助学校培养适应性人才的责任。在进行宏观调配和管理的同时,一个负责的政府应该秉承“管理即服务”的理念,切实履行发展职业教育的职责。

职业教育作为教育体系的重要组成部分,在构建和谐社会的进程中扮演着重要的角色。和谐社会的特征是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”。而职业教育在调整国家经济结构、提高劳动者素质、加快人力资源开发、拓宽就业渠道、促进劳动就业和再就业、解决“三农”问题等方面发挥着巨大的作用。发展职业教育是实施科教兴国战略和人才强国战略的内在要求。大力发展职业教育,有助于提高整个社会成员的综合素质与能力,为构建和谐社会提供人才保障。职业教育是造就高素质技术人才的重要手段;也是解决农村剩余劳动力,实现农业人口向城市人口转移的重要途径;还是调整人们的知识结构,培养创新型人才的重要措施;更是实现人力资源强国和落实科学发展观,促进社会和谐的根本保证。

当前,推进职业教育的进一步发展是时代的呼声。职业教育发展状况在一定程度上决定着芸芸众生的幸福和尊严。在现实中,当人们所期盼的职业教育并不能带来预期的效果时,对现状的任何抱怨,都只能加深自身的痛苦体验。超越纷繁复杂的现实,找到问题的症结和解决问题的思路,明确地方政府履行发展职业教育的职责,是解决我国职业教育问题的有效途径之一。

政府是一个社会政治组织的核心,是国家公共行政权力的象征,需要履行管理整个国家行政事务的职责。政府对国家行政事务的管理,一般而言,是通过行政权力的行使来实现的。在目前有关职业教育的研究中,绝大多数研究者都认为政府有必要介入到职业教育中,因为发展职业教育不仅使个人受益,而且公众和国家也会从中受益。相比企业和行业协会,政府在职业教育发展中具有调动全社会的人力、物力和财力的权力。职业教育对国家的经济意义被充分肯定,它的政治、文化和社会价值也越来越被重视和得到进一步证实。新中国成立以来,地方政府主导的职业教育发展是支撑我国职业教育发展的主要力量。我国在职业教育发展过程中所取得的成就(如普职在校生人数多年保持1:1)主要源于地方政府的推动。因此,地方政府履行好发展职业教育职责,继续发挥地方政府推动职业教育的积极性,是促进我国职业教育改革和发展的主要途径,这一点已经充分反映在2010年7月党中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(简称《教育规划纲要》),以及随后印发的《关于开展国家教育体制改革试点的通知》(国办发〔2010〕48号)的精神之中。

面对职业教育发展的现实和政府对于职业教育在我国社会 and 经济发展转型期所具有的新的使命的认识,地方政府如何履行发展职业教育职责的话题备受重视。当今,“更少的统治、更多的治理”已经成为世界教育管理体制改革的趋势。在走向教育公共治理的过程中,政府转变和履行教育职能是关键。在公共治理范式下,地方政府教育职能的转变是一个动态发展的复杂过程,其中,教育组织需要合理定位自身职能,需要让渡“不该管”也“管不好”的职能。在我国,地方教育组织是一个极其重要的教育行政环节,起着承上启下的作用,同时承担着最为繁杂的教育行政事务,其教育职能的定位与履行关系到教育整体的兴衰。

不管是国家层面还是地方层面,政府履行发展职业教育职责是人们关注的焦点。实事求是地看,各级政府在履行发展职业教育职责方面是有成效的,但也存在代价较大、成本较高的问题。从现状和趋势看,我国职业教育的改革历程远未结束,肯定还要继续下去。近年来,我国政府连续、密集地颁布各种职业教育改革发展政策,说明职业教育又进入了改革的高潮。职业教育既是整个教育体系的一部分,又是整个社会体系的一个子系统,地方职业教育的发展,离不开区域社会经济发展所提供的条件和所提出的基本要求;地方职业教育的发展,不仅要认真贯彻全国职业教育发展的方针和政策,还要认清地方经济社会发展的特殊背景。同时,地方职业教育的发展、地方人口素质的提升,

对促进区域经济社会发展有着直接和间接的支持和帮助。因此,在区域综合发展过程中,加强对地方政府履行发展职业教育职责的研究,探索有利于促进地方经济社会良性发展的职业教育发展策略,因地制宜地贯彻国家的职业教育方针和政策,对地方的整体发展具有重大的现实意义。

第一节 我国职业教育的发展历史与政策发展趋势

一、我国职业教育发展的历史轨迹

(一)职业教育体系的初步建立

我国公共职业教育系统始建立于19世纪末,但在此之前已经建立了一个可以培训技术工人的体系。1917年,由黄炎培、蔡元培牵头在上海成立了“中华职教社”,该社以推广职业教育为目的;1920年,中华职教社成立了职业指导部。此外,在1913年至1933年间,国民政府颁布了与教育有关的各种法律,其中包括《职业学校法》。中华人民共和国成立后,随着对旧社会教育的改造,职业教育进一步融入国民教育体系之中。

(二)职业教育体系的进一步发展

1. 全球职业教育体系的塑造

在现代社会工业化和民主国家形成的过程中,许多国家纷纷成立了职业教育管理部门。从社会氛围和规范出发,这一举措在很大程度上被认为是为年轻人以后参与工作而做的准备。鉴于每个国家的特殊情况,这些教育部门的发展虽然具有相似的目标,即努力建立一个大众教育制度而不是专属于精英的机构,但具体表现各异。这一时期提供更高层次教育的需求发生了重大变化,以满足越来越多的新出现的专业和技术的需要。然而,似乎并不是所有国家都努力使职业教育部门的进程和目标与这些发展水平相一致。因此,政府在促使职业教育制度提升方面的角色变得越来越突出。

2. 我国职业教育的进一步发展

在我国传统上,手工行业长期处于次要地位。长久的封建制度和儒家思想深深扎根于中华文化之中,使得大众在很长一段时间里高度尊重公务员,但对蓝领和商人存在偏见。由于中国社会持有这种普遍的态度,许多年轻人寻求高等教育而非职业教育。另外,我国占主导的儒家哲学思想认为,“劳心者治人,劳力者治于人”。职业教育往往得不到应有的重视,被认为是没有资格

进入高等教育体系的人接受教育的途径。因此大多数中国父母并不愿意将他们的孩子送到职业教育机构,取而代之的是迫使孩子去追求更高的教育学历。

若要社会同等重视高等教育和职业教育,只有将学术与职业教育结合起来才行。长期以来,培训主要发生在农业部门。但随着中国工业化的进一步发展,经济发展需要更多的高素质人才,这就要求职业技术技能培训的标准要更高,技术培训的服务也要更好,特别是提高离开农村就业的工人的素质应是未来十年的主要任务之一。由此,20世纪80年代的一系列改革政策促使学者对职业技术教育研究的兴趣不断增加。1996年5月,第八届人民代表大会通过了《中华人民共和国职业教育法》(简称《职业教育法》),于同年9月1日正式实施。该法明确指出,“职业教育是国家教育事业的重要组成部分,是促进经济、社会发展和劳动就业的重要途径”。随后,1998年教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》指出,“积极发展职业教育和成人教育,培养大批高素质劳动者和初中级人才,尤其要加大教育为农业和农村工作服务的力度”^①。这一系列法律政策的颁布和实施,从法律层面上确立并保证了职业教育在我国教育系统中的地位,标志着职业教育的发展与我国经济和社会的发展紧密相连,从此职业教育的发展进入了新纪元。

(三)职业教育政策的完善和遗留问题

经过初步建立和进一步发展的阶段,我国的职业教育在法律和大量政策文件的保驾护航下得到了快速有效的发展。但这一时期的成绩是学习西方发达国家取得的,其负面效应便是没有与中国实际情况相联系,缺乏教育体系的连续性,因此越来越多的教育决策者呼吁建立具有我国自身特色的职业教育与培训机制。根据1996年颁布的《职业教育法》,国家有义务在全国建立全面的职业教育体系。这项义务包括国家需要颁布职业标准、实施认证制度和鼓励行业通过激励措施参与培训;鼓励雇主在其公司开发培训体系并允许其申请经济支持,同时雇主还必须根据公司的条件和要求为工人提供延伸服务;每个人都应该在学校进行至少9年的教育,在进入劳动力市场之前需要接受职业培训。时任国务院总理温家宝在2005年10月7日指出,中国每年需要2400万名新的劳动力,这只有在农村人口接受培训的情况下才能提供。

因此,自《职业教育法》颁布以来,诸如《教育规划纲要》等一系列强而有力的政策文件,都强调了各级政府的职责,强调了地方政府要发展职业教育以服

^① 面向21世纪教育振兴行动计划[EB/OL][2017-08-16]. <http://baike.baidu.com/view/486181.htm>.

务于农村发展,解决“三农问题”,最终实现城乡一体化。这不仅与国际发展特征紧密相连,更重要的是,在紧密结合自身的实际特征、体现时代潮流的同时,还能通过建立具有中国特色的、灵活的、连续的、系统性高的现代职业教育体系反映出体现时代水平的职业教育发展的新气象。

二、我国现代职业教育政策的趋势特征

(一)受全球化的影响,彰显时代发展特征

全球化(globalization)包括了经济转型与文化变革,尽管学界对于全球化存有争议,但任何人都不可否认,这是一个重大的社会变革。有关全球化的争议主要集中在这个加速国际化进程的变革在多大程度上是由特殊的时代造成的,而不仅仅是在长期以来的历史趋势的延续这个问题上。但现在的关键问题不在于探讨全球化是否是一种新的变革,而在于嵌入这种复杂现象中的矛盾的本质,即它将采取什么形式,它应该采取什么形式,以及利益和成本分别是什么。总的来看,全球化是包含各国、各民族、各地区,在政治、文化、意识形态、价值观念等多层次、多领域的相互联系、影响、制约的多元概念。这种全球化的趋势是必然的,它对教育领域也产生了深刻的影响。

1. 强调将职业教育事业摆在突出地位

全球化不可逆的时代背景使得职业教育的发展给一个国家的经济社会发展带来的影响越来越大。随着我国开始着手将经济从低成本、低技能出口模式向基于服务、创新和消费需求的经济模式的转变,需要对职业教育和培训(vocational education and training, VET)系统的结构、组织和规模进行重新评估和调整。一方面,经济扩张的能力是建立在有足够技术水平的工人身上的,因此培养所需的劳动力需要持续不断的教育,这主要是通过职业教育培养社会发展需要的技能;另一方面,职业教育为许多学生提供了未来生活的可能,即为将来有偿就业岗位做准备。美国著名教育学家杜威提出了职业教育的两个主要目的:第一,确定个人适合的职业;第二,协助他们发展有效的职业能力。杜威积极支持职业教育,认为职业训练是教育上的革新,是教育适应正在形成中的新社会生活的需要的一种努力。他反对狭隘的职业训练,要求将职业训练与文化修养有机结合起来,使从业者乐业,并了解所从事职业的社会意义。

为了应对经济社会发展的挑战,确保各级各类职业学校的人才培养和具体工作顺利地实现有机衔接,为学生提供足够的劳动力市场所必备的素质,职业教育的发展成为政府、社会、学生共同的需求。职业教育就是在这样的时代

要求刺激下而不断发展的。但目前社会对职业教育还存在一定的误解:一方面,需要职业教育培养人才,学生及家长也希望通过职业教育提升就业技能进而实现生活幸福;而另一方面,企业、学生及家长又认为职业教育相比于普通教育低人一等,因为现实存在只有学习不好的人才会进入职业院校这一社会普遍认可的假设。对此相关的职业教育政策法规文件直接反映了国家对于职业教育的重视,将职业教育事业的发展提升到了国家战略高度。例如,在《教育规划纲要》中就明确将职业教育与经济发展、就业、民生问题以及“三农”问题联系在一起,将其看作是解决这些重大问题的途径。这样不仅可以为职业教育发展提供好的政策环境,也可以为职业教育发展提供有力的舆论环境,使优质生源的纳入成为可能。

国家的有关政策体现了将职业教育与终身教育结合起来的发展理念,也体现了职业教育发展紧跟时代潮流的特征。例如,有关中等职业教育的重要政策提及职业教育的发展目标,即“到 2020 年,形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系,满足人民群众接受职业教育的需求,满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要”^①。终身学习政策旨在通过寻求增加一般学习水平和技能水平的方式来应对这些全球经济变化。在终身教育理念的影响下,教育的目的是通过促进公民在完成义务教育和高等教育后积极参与继续教育,并鼓励公民更多地接受成人学习及继续教育和培训。由此可见,强调学习终身性的重要性,是满足劳动力为适应由于技术和组织变化而产生的技能需求的必要条件。然而,终身学习型社会的愿景远不止促进正式学习和有组织的学习的增加,还从根本上提高了学习类型的多样性。就政府层面而言,学习型社会是满足学习需求的最实惠和最适应的应对方式,建立学习型社会可以最终实现由人口大国向人力资源强国的历史性转变。

2. 重塑地方政府的职能定位

对于公共政策领域而言,全球化的影响是显而易见的,因为治理理念的变化和公共部门的管理方式的改革是显而易见的。谈及全球化的政治方面,学者 Cerny 说道:“全球化作为一种政治现象,基本上意味着政治竞争环境的形成在绝对单位内越来越多地被重新确定,即相对自主和分级组织的国家结构。它来自在多层次制度运动领域中,上方和跨界以及国家边界的多层次游戏的

^① 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)[EB/OL]. [2013-05-20]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm.

复杂凝聚。”^①教育作为主要的公共政策之一,不免受到管理主义和市场化的强大的变革浪潮的影响,这使它在全球的公共管理中变得非常受欢迎。

“新公共管理”“财政分权”“有限政府”的理论和相应的全球实践无疑影响了当前我国政府对地方政府在职业教育的管理中职责的改革和调整。职业教育政策中强调了地方政府是职业教育发展的主导者,强调了地方统筹的职责,而且近些年也在逐渐将职业教育的财政权力慢慢转移到地方政府手中。这在一定程度上表明,全球化使得地方政府角色地位空前提升,地方政府不再仅仅充当政策的执行者和参与者,更重要的是还承担了主导者的角色。

(二)权力下放成为不可逆趋势,地方政府角色更加突出

过去二十年来,大多数发达国家的职业教育和培训监管工作几乎在不断地发生变化,已经形成了传统普教思维、理念和现代职教思维、理念的碰撞,新旧制度间的碰撞。制度不完善时期的制约因素与扩展需要并存,由此所引发的论争增添了改革的内容。

1. 权力下放,强化地方统筹已成国际教育管理改革中的共同趋势

很多发达国家对教育工作的监管和治理已经远离了中央政府对教育进程的直接管理控制,尽管教育管理权下放的形式多种多样,但都是以最大限度地调动地方办教育的积极性、促使地方对本地教育的发展给予极大的关心和投入为宗旨的。许多国家的政府已经开始将中央各部门和机构的职能定位为按目标进行指导而不是进行实际的管理。^②在这种情况下,中央政府负责制定总体目标以及部署战略任务,较低级别的政府和机构负责思考如何实现这些目标以完成任务。政府和相关机构实施绩效考核制度,绩效可以根据目标设定和资金激励措施来进行衡量。虽然目标设定和评估可能涉及新形式的中央控制模式,例如英国采用国家课程和标准,但是新形式的中央控制模式的实际效果通常被认为是教育分权的表现形式。

权力下放的具体表现形式在每个国家政府中都不尽相同。一些国家的学校教育——例如在西班牙或比利时的语言社区里——已经大大下放了权力。北欧国家,特别是芬兰、挪威和瑞典,其更为典型的变化模式表现为将更多的责任下放到了直辖市和地方一级,减少了中央政府和地方当局的行政职能。

^① Cerny P G. Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization [J]. *Government and Opposition*, 1997, 32(2): 251-274.

^② Green A. The many faces of lifelong learning: recent education policy trends in Europe[J]. *Journal of Education Policy*, 2002, 17(6): 611-626.

英国和荷兰等国家降低了中间层级的权力,并将这些机构的行政和预算权力大大赋予具体执行的教育机构。虽然各国权力下放的形式多种多样,但不可否认的是,这些变革的方向都是一致的,即更倾向于将主要决策权放在区域和地方当局,并将部分决策权放在市场及相关机构。

地方政府作为国家政治体制的必要组成部分,其存在保障了国家政治统治的稳定和社会的发展,对推动社会进步具有重要的作用。首先,我国近年来的地方财政收入约占国内生产总值的8%,预算外收入(主要来自土地的收入)占国内生产总值的3%,预算外支出接近国内生产总值的14%,预算外支出增加占国内生产总值的2.5%。^① 职业教育制度的管理可以理解为中央政府和教育部门与地方当局、职业教育机构、企业、商业组织以及非政府组织之间的有效互动,旨在确保更好地运作、发展职业教育机构,以提高其国际教育服务市场的竞争力,并获得高质量的职业培训成果。地方职业教育管理是地方和教育部门、地方政府、职业教育机构(无论其所有权和行政从属地)的整合过程,其目的是切实实施地方性教育政策,形成地方教育环境,确保未来专业的职业培训质量,全面提高从地方到全国的教育服务市场中的职业教育机构的竞争力。在我国的一系列关键政策文件中,权力下放以加强地方统筹的责任和能力已成为改革不可动摇的方向,并已深入实践层面。中央政府正在寻求将某些决策下放到地方一级,因为下放的结果会比通过更集中的治理制度更为直接和更容易实现。

《教育规划纲要》明确指出“强化省、市(地)级政府发展农村职业教育的责任,扩大农村职业教育培训覆盖面,根据需要办好县级职教中心”,在中等教育领域,要求进一步强化各级地方政府履行发展职业教育的职责,将发展中等职业教育落到实处,进一步加大对中等职业教育的投入;在高等职业教育领域,再次强调了“强化地方政府统筹发展职业教育的责任”以及“以地方政府为主的管理体制”,这与《教育规划纲要》中提出的“加强省级政府教育统筹管理”的要求是一脉相承的。此外,中央财政自2014年开始,对高等职业教育的经费投入主要以一般性转移支付的方式下放给了省级政府。^② 由此可以看出,省级政府对区域内发展职业教育事业负有更重要的职责。

^① Gordon R H, Li W. *Provincial and Local Governments in China: Fiscal Institutions and Government Behavior*[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2012: 337-369.

^② 林宇. 准确把握和落实高等职业教育创新发展行动计划[J]. 中国职业技术教育, 2016(4): 10-11.

2. 强调职业教育支持力量来源的多样性、灵活性以及协调性

职业教育在地方经济中的作用越来越大。在当下,职业教育被认为是教育、科学和工业之间综合互动的完整性系统,是促进学生成长、为终身学习做好准备,且让学生能够进行某种专业活动,并提高其在劳动力市场竞争力方面的必要手段。由于这种突出的作用,国家为达成社会控制的目的,完全可以独自掌控职业教育的发展。然而,在多数国家,政府向社会伙伴下放更多的权力却是一个明显的趋势,尤其是鼓励雇主投入以促进更多更高质量的职业类培训。经费投入往往是影响职业教育发展的决定性因素。在这方面,政府作为经费支持的主要来源直接影响着职业教育的发展,其支持力度体现出政府履行职业教育发展职责的实际水平。除此之外,职业教育资源来源的多元性、灵活性和整体协调性也是地方职业教育健康快速发展所需要的。许多发达国家非常注重在政府投入为主体的基础上,积极培育多元化职业教育经费投入机制,从而形成中央政府、地方政府、企业、个人多方筹资的经费投入系统,从而为职业教育的科学发展提供可靠的经费保障。

当前,我国以政府投入为主,多教育者合理分担,其他多种渠道筹措经费的职业教育经费投入机制正在形成。地方财政性教育经费投入的比重超过国家的投入比重正成为一种趋势。2011年,全国中等职业教育的国家财政性教育经费投入占中等职业教育经费总投入的76.84%。在全国31个省、自治区和直辖市(不包括港澳台)中,有22个省份中等职业教育的财政性教育经费投入占中等职业教育经费总投入的比重超过国家水平(76.84%)。其中,西藏最高,达到99.60%,其次是内蒙古为90.65%,再次是青海为88.26%,最低的两个省份分别是湖南66.28%和湖北66.31%。^①在以地方政府投入为主的情况下,我国职业教育发展中企业、行业协会的参与也逐渐增多,不仅仅表现在经费投入这一单一方面,也表现在更加直接地参与职业教育过程。国家提倡在职业教育中发展学徒制的政策,正好为企业、行业协会参与职业教育的课程建设、学生培养等提供了支持。

^① 苏敏.我国职业教育经费投入的成绩、问题与政策建议[J].职教论坛,2013(25):5.