

绩效与问责：美国职业教育治理的发展趋向*

范国睿 孙翠香

摘要 绩效与问责成为钳制美国职业教育持续发展变革的一个“紧箍咒”：绩效立法是美国职业教育推进绩效管理的重要基础和法律保障，问责是美国职业教育持续改革的重要“手段”。从1990年的《帕金斯法案Ⅱ》到2006年的《帕金斯法案Ⅳ》，美国职业教育绩效与问责的框架经历了一系列的变迁；但《帕金斯法案Ⅳ》制定的核心指标却是美国职业教育绩效管理和问责的主要依据；依据该核心指标，2014年9月发布的最新《美国生涯与技术教育评估最终报告》显示，四分之三以上的州在中等及中等后阶段均完成了至少90%的绩效目标。基于美国上述经验，我国亟需积极推进职业教育的绩效管理实践，并以此倒逼政府的绩效立法进程；亟需建立并实施职业教育问责机制，培育职业教育“问责文化”。

关键词 绩效管理； 问责； 核心指标

作者简介 范国睿/华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究员，华东师范大学教育学部教授（上海200062）

孙翠香/天津职业技术师范大学职教学院副教授（天津300222）

随着新公共管理主义的治理理念在教育领域的盛行，质量、效益、公平等关键词越来越成为美国职业教育领域的高频词汇，^①而与这些高频词密切相关的“绩效管理”与“问责”，也正日益成为美国职业教育改革的核心与焦点。客观地审视美国职业教育领域的绩效管理与问责，发现其更像是钳制美国职业教育持续发展变革的约束与保障机制：一方面，绩效与问责成为推动美国职业教育不断创新发展的积极推动力，具有重要的激励功能；另一方面，绩效与问责还在很大程度上制约、规范着美国职业教育的发展，具有重要的约束功能。了解美国职业教育绩效与问责的框架、指标等核心问题，对于建立和发展中国特色的职业教育绩效与问责机制、建立与完善职业教育治理体系，具有重要意义。

* 本文系全国教育科学“十二五”规划2014年国家重点课题、国家社科基金教育学重点项目“推进教育管办评分离研究”（课题批准号：AGA140002）、天津市2013年度哲学社会科学规划课题“职业教育政策执行的监测与评估体系研究”（项目编号：TJX13-031）的阶段性成果。

① 在2006年的《卡尔·D·帕金斯生涯与技术教育改革法案》中，美国将之前的“职业教育”（Vocational Education）改称为“生涯与技术教育”（Career and Technical Education, CTE），基于分析的方便，本文正文中将美国职业教育与CTE混用。

义。

一、美国职业教育绩效与问责的时代背景

(一) 绩效立法:美国职业教育推进绩效管理的重要基础和法律保障

美国 1993 年的《政府绩效和结果法案》(The Government Performance and Results Act of 1993, GPRA), 可以说是美国政府绩效改革浪潮中具有里程碑意义的代表性立法, 该法案首次将联邦政府内部推行的绩效管理以法律的形式确立下来。为了改善政府内部的运作效率, 提高美国公众对政府的信任度, 法案要求每一个联邦机构部门每年必须报告其在《战略规划》(Strategic Plan) 中所确立的目标及目标达成情况。可以说, 《政府绩效和结果法案》在当时及以后的很长时间内, 为政府的绩效管理树立了标杆, 引领了全球范围内政府绩效管理的改革方向。但随着时间的推移, 外界环境及治理理念的变化, 《政府绩效和结果法案》经过近 20 年的实施, 日益暴露出一些弊端和问题。之后, 2011 年 1 月, 奥巴马总统签署《政府绩效和结果现代化法案》(The GPRA Modernization Act of 2010, GPRAMA)。作为对 1993 年《政府绩效和结果法案》的修订和改进, 《政府绩效和结果现代化法案》使美国联邦政府绩效管理框架更加适应了现代化的需要, 并且创造了一种“数据和经验信息在政策、预算和管理决策中扮演更多角色”的文化。

根据《政府绩效和结果现代化法案》的要求, 美国教育部每年都会将每个财政年度的绩效报告(The United States Department of Education's Annual Performance Report, APR) 递交国会, 由此, 美国总统和公众都可以详细了解教育部在每个财政年度完成其战略目标以及关键绩效措施等方面的信息。在美国教育部每年递交的绩效报告中, 生涯与技术教育绩效报告是其重要的构成内容, 特别是最近几年, “美国教育部”、“生涯、技术与成人教育办公室”(Office of Career, Technical, and Adult Education)^① 和“学术和技术教育司”(Division of Academic and Technical Education) 三个部门, 每年都会联合向美国国会递交《“2006 卡尔·D. 帕金斯生涯与技术教育法案”年度州绩效报告(Carl D. Perkins Career and Technical Education Improvement Act of 2006, CTEA)》, 该绩效报告是就上一年度州绩效预算计划的完成情况进行全面评估并以报告的方式提交美国国会。例如, 2013 年 4 月 10 日, 美国教育部和财务总监办公室发布《2012 财年年度绩效报告和 2014 财年年度绩效计划》, 提出“中等后教育、生涯与技术教育和成人教育”的绩效目标是: “通过改善高等教育和终身学习机会为年青人和成人增加大学入学机会、提高质量和毕业率。”^[1] 除此之外, 按照《帕金斯 IV》

^① 2014 年 1 月 18 日, 美国联邦教育部“职业与成人教育办公室”(the Office of Vocational and Adult Education, OVAE) 正式更名为“生涯、技术与成人教育办公室”(the Office of Career, Technical, and Adult Education, OCTAE)。