

我国职业教育政策制定的 基本逻辑、现实问题与对策建议

崔志钰¹, 陈鹏¹, 倪娟²

(1. 陕西师范大学 教育学部, 陕西 西安 710062; 2. 江苏省教育科学研究院, 江苏 南京 210013)

摘 要:职业教育政策制定作为职业教育政策过程的起点,是职业教育政策效能发挥的前提和基础。我国职业教育政策制定遵循鲜明的国家意志逻辑、典型的问题解决逻辑和严密的风险管控逻辑。当前,我国职业教育政策制定面临一些现实问题:从政策主体看,政策制定带有行政主观性;从政策本身看,政策制定呈现孤立零散性;从政策环境看,政策制定缺乏差别适应性。优化的对策建议为:一是就政策主体而言,需要健全层级型职业教育政策制定体系,形成纵向政策链的政策制定架构;二是就政策本身而言,需要塑造组合型职业教育政策制定范式,形成横向政策组的政策制定样态;三是就政策环境而言,需要建立螺旋型职业教育政策制定机制,形成整体递进环的政策制定理路。以此为我国职业教育高质量发展提供更精准、更有效的政策供给。

关键词:职业教育;政策制定;政策体系;政策链;政策组

中图分类号:G719.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)03-0167-11

职业教育政策制定作为职业教育政策过程的起点,是职业教育政策效能发挥的前提和基础。职业教育政策制定有狭义和广义两种理解方式,狭义的政策制定可以“理解为政策形成(policy-formation)或政策规划(policy-formulation)”,广义的政策制定则“理解为整个政策过程,包括政策问题、政策议题、政策决策、政策执行和政策评估等几个阶段”^{[1] 118},本文主要关注狭义的职业教育政策制定。当前,学界对教育政策制定的研究局限于制度逻辑^[2]、责任伦理^[3-4]、回应机制^[5]、制定程序^[6]等方面,对职业教育政策制定的研究还局限于政策分析^[7]和一些具体政策制定^[8]等,缺乏对职业教育政策制定基本逻辑的分析判断和对职业教育政策制定现实问题的整体审视,影响了职业教育政策制定的精准性和有效性。不断优化我国职业教育政策制定,是实现职业教育高质量发展的必然要求。

一、我国职业教育政策制定的基本逻辑

以改革开放以来我国颁布的职业教育政策为研究对象,通过文本分析可以发现我国职业教育政策内容大体可以概括为体系建设、人才培养、办学活力和保障机制四个维度,一般由教育部

作者简介:崔志钰,陕西师范大学教育学部,博士研究生。

通讯作者:陈鹏,陕西师范大学教育学部,教授,博士生导师。

基金项目:江苏省教育科学“十四五”规划重大课题“基础教育高质量发展战略研究”(A/2021/01),项目负责人:倪娟;江苏省教育改革发展战略性与政策性研究课题“江苏教育领域风险特征与防范机制研究”(ZZ/2020/16),项目负责人:倪娟。

单独制定或协同其他部委共同制定,政策文本以意见、通知、办法、决定、方案等为主,在制定时有着基本的逻辑遵循。

(一) 鲜明的国家意志逻辑

詹姆斯·E·安德森(James E. Anderson)提出“公共政策是由政府机关和政府官员所制定的政策”^{[9]4}。弗兰克·J·古德诺(Frank J. Goodnow)提出“政治与政策或国家意志的表达相关;行政则与这些政策的执行相关”^[10],也就是说政策存在于政府表达国家意志所必需的行政活动中。“政策是体现一定阶级意志的”^{[11]40-41},这一阶级当然是统治阶级,因此政策也是国家意志的体现^{[11]9-10}。职业教育政策自然也成为国家职业教育意志的体现。统观我国职业教育重大政策(以中共中央或国务院名义发布),从1991年《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》、2002年《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》、2005年《国务院关于大力发展职业教育的决定》、2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》,到2021年《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,我国职业教育政策经历了“大力发展”“加快发展”“高质量发展”等阶段,发展职业教育成为国家意志,我国职业教育政策制定始终以发展职业教育这一国家意志为基本遵循。

我国职业教育发展的政策制定,可以从“量”和“质”两个维度加以考察。在“量”方面,自1983年教育部等四部委出台《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》明确提出“力争到一九九〇年,使各类职业技术学校在校生与普通高中在校生的比例大体相当”以来,其后国家颁布的系列职业教育类政策文件都明确要求职普比例大体相当。同时,教育部自2001年起每年发布的《关于做好中等职业学校招生工作的通知》中也都明确要求职普比例大体相当。在此基础上,2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确提出“高等职业教育规模占高等教育的一半以上”,2021年《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》进一步提出到2025年“职业本科教育招生规模不低于高等职业教育招生规模的10%”。由此可以看出,对于职业教育“量”的发展要求,我国总体遵循先大力发展中职,在中职发展到一定规模后稳步发展高职(专科),直到积极推动职教本科发展的进阶式政策制定逻辑,以此推动中职、高职(专科)、职教本科协调发展。这些政策的制定为职业教育的发展提供了“量”的保证。

本研究共收集到我国自改革开放以来由中共中央、国务院或国家部委颁发的183份职业教育政策文本^①,其中1980—1990年的共4份,1991—2000年的共25份,2001—2010年的共57份,2011—2021年的共97份。从1991年《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》提出“深化改革,办出特色,提高质量”,到2020年《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》和2021年《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,质量始终是职业教育政策制定的重点,相关政策内容主要包括以下几个方面。

其一,构建现代职教体系。1997年教育部发布《关于招收应届中等职业学校毕业生举办高等职业教育试点工作的通知》;2005年教育部出台《关于加快发展中等职业教育的意见》;2014年国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》,提出“巩固提高中等职业教育发展水平”“创新发展高等职业教育”“引导普通本科高等学校转型发展”;2019年《国家职业教育改革实施方案》提出“完善国家职业教育制度体系”“推进高等职业教育高质量发展”“推动具备条件的普通本科高校向应用型转变”“开展本科层次职业教育试点”;2021年《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出“集中力量建设一批高水平高等职业学校和专业。稳步发展职业本科教育,高标准

^① 数据主要来源于教育部网站、国务院网站和北大法宝数据库。

建设职业本科学校和专业”。我国已经初步构建起以“中职—高职—职教本科—专业硕士”为基本架构的现代职教体系和相应的政策支持系统。其二,改革人才培养模式。人才培养模式改革是职业教育政策制定的热点,从2000年《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》开始,国家相继推出了学分制改革、半工半读试点、现代学徒制改革、企业新型学徒制推行、1+X证书试点、职教高地试点等人才培养政策举措,在课程与教学、专业与专业群、信息化建设等人才培养的各方面提供了强大的政策支撑。其三,优化师资队伍建设。从1997年《关于加强中等职业学校教师队伍建设的意见》开始,优化师资结构、提高师资素质始终是职业教育政策制定的着力点,如《关于建立中等职业学校教师到企业实践制度的意见》《关于实施职业院校教师素质提高计划的意见》《中等职业学校教师专业标准(试行)》《职业学校教师企业实践规定》等,我国已经建立起职教教师准入、培养、团队建设等相对完整的政策体系。其四,转变院校办学模式。从1996年《关于进一步办好农村中等职业学校、农业类专业的意见》开始,围绕职业院校办学模式的转变,我国出台了系列政策,如《关于深化产教融合的若干意见》《现代产业学院建设指南(试行)》《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行)》等。职业院校办学模式正经历从单一主体向多元主体转变,从单一所有制向混合所有制转变,从浅层的校企合作向校企、产教深度融合转变。校企合作、产教融合这一职业院校办学的重要特征在政策制定中不断得以落实。

(二) 典型的问题解决逻辑

公共政策可以看成为解决公共问题而提出的一系列可接受的行为规则或行动方案^[12]。政策源于问题,不管是当下的现实问题还是将来可能面临的问题,政策制定都必须着眼于问题解决。多源流理论认为,“问题源流”主要源自系统指标的变化、焦点事件、现行政策的评估反馈、预算约束等,是引发“政策之窗”打开的重要基础^[13]。职业教育问题繁多,构成每一问题的关联因素众多,绝大多数问题并不单纯,问题之间相互交织,并不是每一个职业教育问题都需要制定相应的政策,只有人民群众有呼声、职业院校有需求、行业企业有愿望的问题,才会引发“政策之窗”打开,进而制定相应的职业教育政策来干预和解决。

职业教育政策制定面对的问题主要包括专项问题和综合问题。专项问题是指某一(类)专门内容或事项的问题。专项问题的政策制定着重针对某一(类)问题提出解决问题的相关政策,其针对性和操作性较强。如《关于进一步办好农村中等职业学校、农业类专业的意见》专门指向农村中等职业学校和农业类专业,《关于在职业学校进行学分制试点工作的意见》专门针对学分制事项。综合问题是指一些具有复杂性、整体性、全局性的问题。综合问题的政策制定一般针对关乎职业教育发展的重大、全局问题提出相应的政策,往往具有宏观性和系统性的特点。如《关于加快发展现代职业教育的决定》就如何发展现代职业教育作出了相应顶层设计;再如,《国家产教融合建设试点实施方案》虽然只针对产教融合建设这一问题,但因产教融合建设问题复杂且关乎职业教育发展全局,也被纳入综合问题范畴。

职业教育政策制定遵循典型的“提出问题、分析问题、解决问题”逻辑。其一,提出问题即问题来源。职业教育政策的问题来源有多种,大致包括国家对发展职业教育的方针政策、国家领导人或行政首长的批示或要求、国内成功改革探索的成果巩固、国外先进经验的吸收借鉴、鼓励前瞻性和引领性的改革创新等,这些问题构成职业教育政策制定的选题库。其二,分析问题即问题论证。问题论证主要包括针对已经明确的问题来源,研究需不需要制定政策、什么时候制定政策、政策制定的可行性、政策可能存在的风险、政策应该达成的目标等,这是一个政策出台前的决策过程,论证越充分、参与面越广,决策就越科学,政策的可接受度就越高。其三,解决问题即方案制定。政策方案制定是一个严格规范的过程,涉及政策制定主体的确定、政策制定专业团队的

遴选、政策内容的设计、政策工具的选用、政策程序的安排等,也就是政策文本的生成过程。

(三) 严密的风险管控逻辑

“教育政策牵涉面很广,其中存在大量风险因素”^[14],这些风险因素在政策制定时潜伏,在政策执行过程中生成、演变,经历风险潜伏、风险积聚(形成)、风险扩散、风险消退等阶段^[15]。有的可能转化为政策危机,有的可能被一些因素所抑制,有的可能逐渐得以释放。对政策可能存在的风险进行严密管控是职业教育政策制定的基本逻辑,也是风险社会理论所倡导的社会治理的基本思维。职业教育政策制定的风险可以分为原发型风险、诱发型风险和关联型风险^[16]。原发型风险是由职业教育政策直接引发的风险,比如由于职教高考制度改革政策引发的教育风险。诱发型风险是由职业教育政策间接引发的风险,比如《关于实施职业院校教师素质提高计划(2017—2020年)的意见》催生一批职业教育师培机构,这些师培机构违规办学的风险即属于诱发型风险。关联型风险是由外部因素导致政策执行变形引发的相应风险,如新冠疫情对职业学校推行现代学徒制的影响,由此给相关责任主体带来的风险。

为了防范以上政策风险,在制定职业教育政策时,除了严格的风险评估,风险防控还体现在以下两个方面。其一,就国家层面的政策制定而言,其往往只给出问题解决的意见、方案、决定等。据统计,改革开放以来,国家出台的职业教育政策中,给出问题解决政策意见的有91份,约占政策文本总数的一半。问题的真正解决需要将国家层面相对宏观的指导意见、决定和方案,转化为具体的政策实施细则,将政策的细化执行职责赋予地方各级部门。比如《关于调整中等职业学校布局结构的意见》就明确要求“各地各部门……从当地的实际出发,制定切实可行的规划方案 and 政策措施”,从而有效规避因政策“水土不服”而引发的各类风险。其二,职业教育政策制定的延展性。我国职业教育政策制定往往会延续一定的周期,有着较为充分的政策铺垫,在政策的不断酝酿中将风险逐渐释放。以职业教育混合所有制改革政策为例,国家鼓励探索发展混合所有制办学的大政方针由来已久。2014年国务院就印发了《关于加快发展现代职业教育的决定》,提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校”,此后《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》《国家职业教育改革实施方案》等都对混合所有制办学给予政策鼓励。由于职业院校混合所有制改革涉及众多主体的利益调整,存在较大的不确定性,在此背景下,教育部于2020年9月转发山东省《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行)》,为全国职业院校混合所有制办学提供样本参照。也就是,在历时6年之后,国家层面关于职业院校混合所有制办学的指导意见依然还在进一步酝酿中,体现了国家对混合所有制办学政策可能引发风险的谨慎防范和严密管控。

此外,为了更精准地管控风险,需要在政策制定与政策执行之间增加一个环节——政策预执行或试执行,这就是当下职业教育政策制定中较为普遍的政策试点。政策制定并不是一步到位的,而应是与时俱进、逐渐完善的,让政策内容经历各种真实政策环境的考验,通过政策试点寻找漏洞、发现问题,使政策风险在试点阶段得到释放、政策短板在试点阶段得以暴露,为政策的全面执行进而取得理想的政策效果扫清障碍。比如,2001年教育部颁布《关于在职业学校进行学分制试点工作的意见》,由于学分制改革的复杂性和相关政策配套的滞后,试点历时3年之后,教育部对政策文件作了较大幅度的修改,于2004年颁布《关于在职业学校逐步推行学分制的若干意见》。采用逐步推行而不是全面推行的方式,就是充分考虑到各地政策环境的差异和政策条件的成熟度。同样地,2014年教育部出台《关于开展现代学徒制试点工作的意见》,随后分三批次遴选了562家单位进行了历时5年的试点,2019年发布《关于全面推进现代学徒制工作的通知》,现代学徒制才开始在全国全面推行。可以看出,“政策制定—政策试点—政策修订—政策执行”已

经成为职业教育政策制定的基本流程。这一基本流程还在进一步细化中,如政策试点的分期分批、政策执行又分为逐步推行和全面推行等,其基本逻辑就是不断强化风险管控、释放政策风险。

二、我国职业教育政策制定的现实问题

职业教育政策是教育政策的一部分,属于公共政策的范畴^[17]。关于公共政策制定过程,学界虽然存在不同的论述,但基本可以归纳为“确定政策目标、设计政策方案、论证评估方案和抉择政策方案这四个阶段”^[18]。影响公共政策制定的因素大体可分为三个方面:一是人的因素,主要包括政策制定主体和政策作用人群;二是政策本身的因素,主要包括政策问题、政策目标等;三是环境因素,主要包括政策制定主体和政策对象所处的环境。从职业教育政策制定过程和影响因素的维度,结合当前职业教育政策制定现实,职业教育政策制定存在一些不容忽视的问题。

(一) 从政策主体看:政策制定带有行政主观性

职业教育政策既然归属于公共政策,就应体现国家意志和公共意志,政策制定者作为国家意志和公共意志的坚定捍卫者,有责任、义务推动职业教育政策制定。詹姆斯·E·安德森将政策制定者分为官方的和非官方的两大类^{[9]44,52}。在我国现行的教育体制中,各级政府部门尤其是教育行政部门成为职业教育政策制定的重要主体,承担着职业教育政策制定的使命,有权决定制定什么政策、什么时候制定政策,非官方的组织或个人也可以根据官方要求参与职业教育政策的制定。

“教育问题的客观性不能取代教育政策问题的主观认定”^[19],任何政策制定都存在主观性,职业教育的政策制定同样带有行政主观性。行政主观性并不必然导致政策问题的产生,只是当这种主观性在缺乏必要规约和健全机制的情况下才可能产生消极影响,主要表现为三个方面。其一,行政首长的个人意志作为政策来源。由于制度设计和执行上的问题,部分“一把手”游离于制度之外^[20],使政策制定带有浓厚的个人主观色彩,出现功利性、短视化、政绩型倾向。比如,当前一些地区出台了鼓励职业院校“升格”的政策,有的职业院校并不具备“升格”的基本条件,但在某些行政首长“具备条件要上,不具备条件创造条件也要上”的意志下,职业院校“升格”持续“高烧不退”,“升格”成为一些职业院校内涵提质、品质提升的目标追求。其二,政策指标论证不够严密。政策制定主体在制定政策时拟定的政策指标虽然经过相应的实证分析和专业论证,但可能由于论证不够严密或系统,导致指标预测值与实际结果的偏差超出误差范围,使指标失去基本的指导、引领和规范价值。比如,《国家教育事业第十二个五年规划》按照职普比例大体相当的要求,预设2015年中等职业教育在校生为2250万人,而2015年中等职业教育实际在校生为1656.70万人,占2015年高中阶段教育实际在校生总数的41.00%^[21];《国家教育事业发展“十三五”规划》预设2020年中等职业教育在校生为1870万人,占高中阶段教育在校生总数的45.28%,而2020年中等职业教育实际在校生为1663.37万人,占高中阶段教育在校生总数的39.96%^[22]。虽然这些指标属于预测性指标,不可避免地会与实际数值存在一些偏差,但这种大的偏差显然使确定的指标没有起到指引和规范作用,这就使人们对职普比大体相当这一国家职业教育重要政策产生怀疑^[23]。其三,政策制定限于特定群体。“重要教育改革都是由一批专家策划实施的,专家的观点影响着教育政策”^[24],职业教育政策制定主要依靠行政人员、专家等的观点和意见,较为缺乏广泛的民意倾听,尤其缺乏利益相关者的深度参与,使政策制定难以全面客观地兼顾各方利益。比如,民办独立学院联合高职院校转设职业技术大学的政策在决策时主要听取了高职院校和行政部门的意见,并没有倾听民办独立学院广大师生的意见,导致政策出台后的巨大民意反弹,致使这一政策不得不暂停执行^[25]。

（二）从政策本身看：政策制定呈现孤立零散性

职业教育政策一般可以划分为元政策、总政策、基本政策与具体政策四个层次^{[1]26-29}，也可按照政策制定主体所处的层级不同，分为中央政策、地方政策和基层政策^{[1]30}。虽然学界对这种政策划分及层次界定还存在一些认识分歧，但职业教育政策应该涵盖宏观、中观和微观等不同层次已成共识，职业教育政策应该最终落实到基层也成通识。也就是职业教育政策制定不应该是一个层次或一个层级的，应该包含多个层次或层级，职业教育政策制定不应该是孤立的，而应是系列的、组合的。

当前职业教育政策制定呈现孤立零散性，这种孤立零散性与职业教育问题的复杂多样性形成了鲜明的反差，弱化了职业教育政策的问题解决，使政策效应难以充分彰显。主要表现为三点：其一，单一层面的政策。比如，国家出台一项职业教育政策，地方和基层并没有出台相应的政策配套，只是简单地转发政策文件，或者以领导的批示和指示代替政策的配套，这就使政策孤悬于一个层面，难以落细落实。其二，单个零散的政策。将某一职业教育问题的解决依附于单个政策的制定，形成了“点对点”的政策制定模式，这种现象在职业教育政策制定中占有较大比例。比如，关于职业院校混合所有制改革，2020年教育部办公厅转发了山东省《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见（试行）》。这一政策文件对职业院校混合所有制的办学形式、设立要求及办学管理等作了规定，要求在财政拨款、融资、税收、土地等方面予以支持，但这一政策文件并不足以解决职业院校混合所有制办学问题，比如治理体系、产权分配、师资配置、资源投入等还需要进一步明晰，这就需要系列政策文件的出台，否则混合所有制办学仍难以真正落实。其三，单独部门的政策。职业教育涉及多元利益主体，职业教育政策自然也涉及多元主体的利益调整，这些利益主体由不同的行政部门管理，因此职业教育政策应视其利益主体确定政策制定部门，不能局限于单独部门的政策制定。比如，山东省《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见（试行）》，这一政策由山东省教育厅、山东省发展和改革委员会、山东省人力资源和社会保障厅等14个部门联合印发，也就是这一政策文件需要14个部门密切协同、共同执行。为了充分学习借鉴山东省的经验，深入推进全国范围内的职业院校混合所有制改革，教育部也可与其他国家部委联合转发这一政策文件。如果只由教育部向各省级教育行政部门转发就难以有效达成政策目标，这就将本需要多部门共同执行的政策变成了单独的教育部门的政策。混合所有制办学政策如果没有其他部门的通力合作，没有其他部门的政策配套，其政策执行必然面临诸多困难。

（三）从政策环境看：政策制定缺乏差别适应性

戴维·伊斯顿(David Easton)在《政治生活的系统分析》中将政策环境分为社会内部环境和社会外部环境^[26]。在政策制定中，内部环境可以看成政策制定者所处的环境，外部环境可以看成政策作用者所处的全国及各地区的经济、文化、科技、人口、产业、教育等状况。政策决策的生命力在于其真实性^[27]，真实性取决于适应性，政策所处内外部环境的巨大差异，要求职业教育政策制定保持相应的灵活性。

当前我国职业教育政策制定缺乏一定的差别适应性，主要表现在三个方面。其一，政策目标缺乏分类执行区间。比如，《职业技能提升行动方案(2019—2021年)》提出“到2021年底技能劳动者占就业人员总量的比例达到25%以上”。这是一个全国范围内的政策目标，具体到各地区便缺乏灵活性。有的发达地区2019年技能劳动者占就业人员总量的比例就已经达到25%以上，有的地区却难以达成这一目标，这种分类执行区间的缺失影响了政策功能的发挥。如果赋予相应的分类执行政策区间，将其修改为“到2021年底技能劳动者占就业人员总量的比例在现有基础上提升5%~10%，全国平均达到25%以上”，就更具可执行性。其二，政策设计欠缺分类差别

考量。比如,2019年5月,教育部发布《关于全面推进现代学徒制工作的通知》,这是在发布《关于开展现代学徒制试点工作的意见》之后,在三轮现代学徒制成功试点的基础上,为总结现代学徒制试点经验而推出的政策举措。试点成功并不一定代表推广成功,现代学徒制作为一种人才培养模式并不适用于所有专业的人才培养,有的地区并不具备全面推广现代学徒制的基本条件,如果不加区别地全面推广,可能会陷入“一试点就成功,一推广就失败”^[28]的怪圈,难以达成预期的现代学徒制人才培养目标。其三,政策评估欠缺差别论证机制。任何一项政策的实施受客观环境的影响,会呈现不同的政策效应,这就需要进行差别化的政策评估。然而当下职业教育政策制定缺乏差别评估机制,评估标准统一、流程统一。例如,教育部办公厅、工业和信息化部办公厅印发的《现代产业学院建设指南(试行)》主要针对的是应用型高校,职业院校尤其是高职专科院校要建设产业学院只能参照这一建设指南执行,然而这一建设指南并不完全适合职业院校。如果以应用型高校产业学院的建设标准来评估、衡量职业院校的产业学院建设,可能会产生完全不同的建设效果,得出完全不同的建设结论。

三、我国职业教育政策制定的对策建议

遵循国家意志、着眼解决问题、严格风险管控需要规范政策主体的行政主观性、避免政策本身的孤立零散性、提升政策供给的环境适应性,需要从影响公共政策制定人的因素、政策本身因素和环境因素出发,寻找相应的破解之策。因此,职业教育政策制定应遵循我国职业教育政策制定的基本逻辑,回应职业教育政策制定过程中存在的普遍性问题,形成“纵向政策链、横向政策组、整体递进环”的政策制定格局(图1),从而为我国职业教育高质量发展提供更为精准、有效的政策供给。

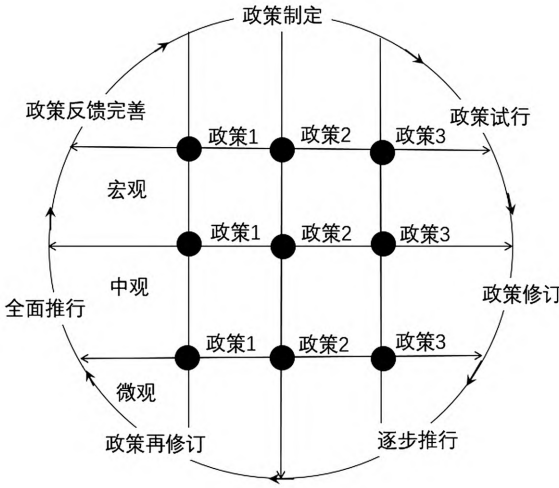


图1 我国职业教育政策制定框架模型

（一）就政策主体而言，需要健全层级型职业教育政策制定体系

职业教育政策制定必须贯彻国家意志,保证国家意志的切实落地和实施成效。职业教育政策作为贯彻国家职业教育意志的重要载体,要求中央、地方和基层各级职业教育政策主体制定的职业教育政策都应贯彻国家职业教育意志。这就需要对中央、地方和基层职业教育政策作出明确的划分,把握好三个层级政策制定主体的主要职责和基本权限。

中央、地方和基层三个层级的职业教育政策应存在怎样的关系?如何尽可能减少政策制定主体的主观性?有学者提出要“依法规范中央与地方关系,推动地方政府治理现代化”^[29]。在制定职业教育政策时,同样要依法规范中央与地方、基层的政策制定关系,明确各层级的政策界限

和要求。通常情况下,中央负责宏观层面的政策制定,一般以意见、原则意见、指导意见等为主,例如《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》《关于深化中等职业学校教师职称制度改革的指导意见》等。不宜出现太多的实施方案或实施细则,从而为地方职业教育政策制定留下足够空间。也就是中央层面的职业教育政策一般在方向、战略、规划等宏观方面对地方职业教育的改革与发展进行引导,也可以是一些专项政策指导,但一般不涉及政策的具体操作层面,除非是一些专项工作,如《高职扩招专项工作实施方案》。地方负责中观层面的政策制定,一般以实施意见、实施方案等为主,重在落实中央的职业教育政策。例如《XX省政府关于加快推进现代职业教育体系建设的实施意见》《XX省职业技能提升行动实施方案(2019—2021年)》等,对基层职业院校的政策实施提出具体的可操作的实施路径、策略,具有较强的操作指导性。地方也可以在中央职业教育大政方针的指导下,形成一些具有地方特色的职业教育政策。基层负责微观层面的政策制定,一般以实施细则、操作手册、实施指南等为主。例如《XX市职业技能提升行动专账资金管理实施细则》《XX市实施重点群体免费接受职业培训行动实施指南》,为政策在基层落地提供具体的、操作性强的实施措施。

中央、地方和基层三个政策制定主体各司其职、各负其责,避免了职业教育政策制定过程中可能存在的越俎代庖、职责不清、相互交叉的现象发生,也可有效抑制政策制定主体尤其是党政“一把手”的主观政策行为,使职业教育政策制定呈现宏观、中观、微观梯次层级型架构,形成纵向政策链的制定格局。纵向政策链的政策制定过程伴随着政策操作性的不断增强,规避了政策制定的任性与随意,减少了政策制定的主观臆测,使政策制定深深扎根于现实的土壤。纵向政策链的政策制定明确了地方、基层的政策制定义务,政策能不能有效落细落地,地方能不能根据中央的政策意见制定出实施意见,基层能不能根据地方的实施意见制定出实施细则,可以作为地方和基层履行政策制定义务、展现政策制定水平的重要指标。这可有效避免以地方或基层行政领导指示、批示代替政策制定的现象,有效杜绝以转发政策文件为重要形式的政策执行,也能有效避免因区域政策环境差异而导致的政策执行受阻或变形的现象。

(二) 就政策本身而言,需要塑造组合型职业教育政策制定范式

职业教育涉及政企行校等众多利益主体,这些利益主体的视野不同、诉求也不完全一致,职业教育政策自然会不同程度地触及相关主体的利益调整。如果职业教育政策制定不能兼顾各方利益、不能回应不同利益主体的诉求,就会影响职业教育政策的执行,导致不同执行主体之间的行动落差,影响职业教育政策的效能发挥。单独的职业教育政策往往难以有周密的安排,尤其对于较为复杂的职业教育问题,试图以一个政策文件面面俱到地涵盖和保障各方利益诉求是困难的,引导和规范各方的行为也是困难的。从这个意义上说,职业教育政策不应是单独的,而应是一组的、系列的,在横向上形成政策组的架构,以政策组打出政策“组合拳”,形成职业教育政策制定的新样态。

罗伯特·蒙代尔(Robert A. Mundell)的政策配合说^[30]虽然针对的是货币政策,但对职业教育政策制定依然具有指导意义。为了使制定的职业教育政策能切实有效地解决纷繁复杂的职业教育问题,需要制定主体转变个体化思维,将一个政策的制定转化为一组政策的制定,形成相互配套协同的横向政策组形态。比如,产教融合是职业教育的基本类型特征,推动产教深度融合是职业教育高质量发展的必然要求。为了深化产教融合,2017年国务院办公厅发布《关于深化产教融合的若干意见》,然而只有这一基础性政策是不够的。2018年,教育部等六部门印发《职业学校校企合作促进办法》,明确了校企合作的合作形式和促进措施。2020年,教育部出台《教育部产学合作协同育人项目管理办法》,对产学合作协同育人进行项目化运作,“旨在通过政府搭

台、企业支持、高校对接、共建共享,深化产教融合,促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接”。同时,企业是实现产教融合的重要利益方,为了切实保障企业利益,有关部门先后印发了《建设产教融合型企业实施办法(试行)》《试点建设培育国家产教融合型企业工作方案》《国家产教融合建设试点实施方案》等。如此,就形成了以《关于深化产教融合的若干意见》为核心的职业院校产教融合政策群落。

应该看到,职业教育政策制定在横向政策组方面已经有了坚实的探索,但仍缺系统性思维,需要进行相应的调整和优化。一是政策组之间应呈现清晰的逻辑关系。以产教融合相关政策为例,《关于深化产教融合的若干意见》作为总政策起主导作用,围绕贯彻落实该文件,可以从不同利益主体出发,针对职业院校、行业企业、政府部门等分别出台带有约束性和激励性的政策,总体呈现总分关系。二是政策组之间应呈现互补关系。比如,产教融合相关政策可以针对职业院校、行业企业、政府部门等分别出台政策,在出台政策时应寻求多部门政策协同,由主管部门联合其他部门共同制定。针对职业院校的政策可由教育部联合国家发展和改革委员会、财政部等共同制定,针对行业企业的政策可由国家发展和改革委员会联合教育部、财政部等共同制定,针对政府部门的政策则可由国家人力资源和社会保障部联合教育部等共同制定,在政策内容上相互策应,避免政策内容的交叉重复或相互抵触,实现各项政策的互通、互鉴、互补。三是政策组之间应形成逻辑闭环。根据某一逻辑形成政策清单,通过对清单的优化组合形成对某一(类)问题的政策组,让所有利益主体都能从政策组中明确责、权、利,获得行动遵循。横向政策组其实就是将一个政策问题进一步细化分解为一组问题,是将问题以大化小、化整为零的政策制定策略,以此推动政策问题的解决。

(三) 就政策环境而言,需要建立螺旋型职业教育政策制定机制

职业教育政策制定是高度复杂而专业的活动,有着严格的政策制定流程,对政策制定主体也有着严格的资质要求,这是政策正确性的基本保证,“政策的正确性是政策有效执行的根本前提”^[31]。当前职业教育政策制定中出现的种种问题表明,只有严格的政策制定流程和政策制定主体的资质要求是不够的,建立完善的职业教育政策制定机制势在必行。这种职业教育政策制定机制,一是应能有效规避、不断释放政策制定过程中的各种风险,使政策能适应纷繁复杂的政策实施环境;二是形成常态化的政策补丁修补模式,不断堵塞政策漏洞,形成与时俱进、不断完善的政策制定样态,以适应不断发展变化的外部环境。

建立完善的职业教育政策制定机制就是要将职业教育政策制定纳入更加专业化、制度化的轨道。首先,制定职业教育政策规划,使职业教育政策制定更可预期。考察全国人大和地方人大的立法程序,一般都有立法规划。立法规划是对一定时期内立法的具体内容和步骤所提出的方案和计划,一般以科学的立法预测为根据^[32]。职业教育政策制定也应有科学的政策预测,形成相应的政策规划。比如可以制定职业教育“五年政策制定规划”和“年度政策制定计划”,从而形成职业教育政策和政策制定全景图,避免突击型政策制定的主观随意性,实现可预期的职业教育政策制定。其次,完善多回合的政策制定机制,使职业教育政策制定更为精准。多回合政策制定机制已经在当前的职业教育政策制定中得到了较为广泛的应用,如从政策草案到政策定案过程中的多轮次意见征询、多场次协商研讨、多回合文本修改。然而,这种意见征询、协商研讨的对象的代表性还不够全面,往往局限在专家、学者和行政官员层面。2019年,《关于建立健全企业家参与涉企政策制定机制的实施意见》明确规定凡涉及企业的政策制定都要征询企业家的意见,这对职业教育政策制定有着普遍启示。职业教育政策制定应让涉及的各方利益主体尽可能都参与政策制定,或成为意见征询对象。最后,形成完整的政策制定回路,使职业教育政策制定更可持

续。政策制定不是一劳永逸、一蹴而就的,而是一个不断完善的过程,政策制定回路体现在整个政策周期中。这就需要进一步丰富政策周期,形成“政策制定—政策试行—政策修订—逐步推行—政策再修订—全面推行—政策反馈完善”的政策制定回路。这既是政策制定风险暴露释放的过程,也是政策制定不断完善的过程,更是政策制定不断顺应政策环境的过程。改变了将政策周期划分为政策制定与政策执行两个阶段的既有思维,将政策制定始终贯穿于整个政策周期,这也将从根本上消解“政策文本繁荣、实践消沉”和“政策获得感不强”等政策实施现象。

如此,形成了类似递进环的职业教育政策制定理路。要出台相应的职业教育政策,首先必须将其纳入职业教育政策制定规划,提供充分的定策证据,需要证据生产者和证据消费者共同参与,进而形成循证定策的基本样态,破除惯常的经验决策。也就是,触发职业教育政策制定的条件可以是主观的,但制定职业教育政策的决定是客观的、循证的、有缓冲的,一般不存在无规划的、突击型的职业教育政策制定。职业教育政策制定过程是多回合的螺旋,通过政策制定主体一轮又一轮、一稿又一稿的政策修改使政策文本不断趋于成熟。在此过程中,应根据政策的不同性质保持相应的开放性,积极引进相关智库进行决策咨询,吸纳专家学者进行学术探讨。尤其在信息化时代,应充分利用网络让全体利益相关者或公民参与职业教育政策制定。

政策制定贯穿整个政策周期环路,伴随常态化、差别化的政策评估,以实践作为判断政策是否必要、是否有效的唯一标准,坚持从实践中来、到实践中去的政策制定原则,在生动的职业教育改革实践中使职业教育政策制定更接地气、更有人气、更具底气。

参考文献:

- [1] 祁占勇. 职业教育政策研究[M]. 北京:教育科学出版社,2021.
- [2] 彭虹斌,彭烨. 协商式教育政策制定的制度逻辑与本土化构建[J]. 教育理论与实践,2021(4):25-30.
- [3] 彭虹斌. 教育政策制定的责任伦理研究[J]. 教育研究与实验,2018(2):63-66.
- [4] 毕进杰. 论教育政策制定的责任伦理[J]. 现代教育管理,2018(2):34-39.
- [5] 汪海霞. 基于社会治理的教育政策制定的回应机制[J]. 现代教育管理,2015(8):29-33.
- [6] 朱永坤,白永. 教育政策制定程序:教育政策公平性的重要影响因素[J]. 现代教育管理,2011(10):52-56.
- [7] 苏敏. 党的十八大以来我国职业教育政策分析[J]. 职教论坛,2020(8):70-76.
- [8] 周风华. 中等职业教育生均经费政策制定、执行情况及投入模式研究——基于浙江和福建两省的调研[J]. 中国职业技术教育,2012(36):5-10.
- [9] 詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 唐亮,译. 北京:华夏出版社,1990.
- [10] 弗兰克·J·古德诺. 政治与行政:一个对政府的研究[M]. 王元,译. 上海:复旦大学出版社,2011:11.
- [11] 中共吉林省委党校政策学教研室. 马克思主义政策学[M]. 长春:吉林人民出版社,1985.
- [12] 许建兵,宋喜存,李慧芳. 公共政策分析[M]. 长春:吉林大学出版社,2016:3.
- [13] 约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 2版. 丁煌,方兴,译. 北京:中国人民大学出版社,2017:85-99.
- [14] 蔡剑桥. 风险评估:“好的教育政策”评价之依据[J]. 高校教育管理,2017(6):95-102.
- [15] 刘一弘,高小平. 风险社会的第三种治理形态——“转换态”的存在方式与政府应对[J]. 政治学研究,2021(4):122-133.
- [16] 倪娟. 教育风险:整体安全视域下的教育研究新视角[J]. 上海教育科研,2019(5):23-28.
- [17] 杨瑾瑜. 政策、公共政策、教育政策的内涵及其逻辑关系分析[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2012(3):95-99.
- [18] 罗峰. 公共政策[M]. 上海:上海人民出版社,2016:11.
- [19] 黄忠敬. 我国教育政策制定过程之探讨[J]. 教育理论与实践,2007(5):21-24.
- [20] 吴业国,魏利菲. 精英控制:加强对党政“一把手”监督的路径探析[J]. 理论导刊,2014(9):50-53.
- [21] 教育部. 2015年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2016-07-06)[2022-02-28]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html.
- [22] 教育部. 2020年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2021-08-27)[2022-02-28]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html.
- [23] 徐国庆. 是否还要提“普职比大体相当”[J]. 职教论坛,2017(21):1.

- [24] 余秀兰. 教育改革的风险及其防范[J]. 教育发展研究, 2009(3):59-62.
- [25] 江苏省教育厅. 公告[EB/OL]. (2021-06-07)[2022-02-28]. http://jyt.jiangsu.gov.cn/art/2021/6/7/art_58320_9842095.html.
- [26] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬, 柯理, 张炳九, 等译. 北京: 华夏出版社, 1999: 27.
- [27] 王慧君, 赵紫薇, 李宇婷. 基于证据的学业评价: 观点、框架与实践路径[J]. 中国考试, 2022(2): 64-72.
- [28] 崔志钰, 陈鹏, 倪娟. 职业教育政策试点: 逻辑特点、问题解析与改革建议[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(5): 123-133.
- [29] 张述存. 依法规范中央与地方关系推动地方政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2016(5): 9-13.
- [30] 杨玉凤. 从蒙代尔—弗莱明模型看我国财政政策与货币政策的配合[J]. 金融与经济, 2002(11): 9-11.
- [31] 陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论[M]. 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 290.
- [32] 宋方青. 论立法规划的强化[J]. 地方立法研究, 2016(1): 100-108.

Policy Formulation of China's Vocational Education: Basic Logic, Practical Problems and Countermeasures

CUI Zhiyu¹, CHEN Peng¹, NI Juan²

(1. Faculty of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China;

2. Jiangsu Institute of Education Sciences, Nanjing 210013, China)

Abstract: As the starting point of the process of vocational education policy, the formulation of vocational education policy is the premise and basis for the effectiveness of vocational education policy. China's vocational education policy-making follows distinct logic of country's will, typical logic of problem solving and strict logic of risk control. At present, China's vocational education policy-making faces some practical problems: from the perspective of policy subjects, policy-making has administrative subjectivity; from the perspective of policy form, policy formulation is isolated and fragmented; from the perspective of policy environment, policy-making lacks differential adaptability. The continuous optimization of China's vocational education policy-making should start from the following three aspects: the first is to improve the hierarchical vocational education policy-making system in order to form the policy-making framework of vertical problem chain; the second is to establish a spiral policy-making mechanism of vocational education in order to form a policy-making logic of the whole progressive ring; the third is to shape the policy-making paradigm of combined vocational education in order to form the policy-making pattern of horizontal policy groups. Therefore, it can provide more accurate and effective policy supply for the high-quality development of vocational education.

Key words: vocational education; policy formulation; policy system; policy chain; policy group

责任编辑 蒋 秋

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>