

职业教育高质量发展的理论阐释与实践图景

——基于《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》的政策分析

□ 李 祥 吴倩莲 申 磊

摘 要: 职业教育与经济社会发展联系最为紧密和直接,理解职业教育高质量发展的基本理论问题,应建立在其实践的背景、模式、方法等基础之上。本研究通过对《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》的文本解读,发现职业教育高质量发展从政策制定层面看是由规模到质量、再到高质量的发展阶段;从政策要素层面看是将高质量发展理念融入职业教育体制、机制及教育教学改革过程中,通过多维协作满足经济社会发展和人民群众职业教育权利双重需要的内生发展模式;从政策工具层面看是职业教育治理现代化的发展取向。新时期职业教育政策实践图景应基于多维融通理念,目标之维瞄准定位精度,主体之维凸显参与广度,内容之维挖掘课程深度,方式之维拓宽实践长度,加快推动现代职业教育高质量发展美好愿景的实现。

关键词: 职业教育; 高质量发展; 教育政策; 多维融通; 政策分析

收稿日期: 2021-10-30 **DOI:** 10.13425/j.cnki.jjou.2021.06.003

作者简介: 李祥,教育学博士,贵州师范大学教育学院教授,贵州师范大学教育政策与法律研究中心主任,江苏开放大学教育科学研究院兼职研究员,主要研究教育政策与法律、民族教育;吴倩莲,贵州师范大学教育学院硕士研究生,主要研究教育政策与法律;申磊,贵州师范大学教育学院硕士研究生,主要研究职业教育政策与法律

基金项目: 2019年度贵州省哲学社会科学“十大创新团队”“贵州特色教育强省战略研究团队”(GZZSCXTD2019-04)

一、问题提出

职业教育是国民教育体系的重要组成部分,其与经济社会发展联系最为紧密和直接,对社会经济发展的依赖性也非常大,已成为近年来备受社会关注和具有较强活力的教育类型。党的十九大提出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,这一定位给职业教育发展和相关政策制定指明了方向,并产生了深远影响。如果说,人民群众日益增长的高质量教育诉求和不平衡不充分的教育发展之间的矛盾是教育发展的主要矛盾,那么在职业教育发展取得显著成效的今天,这种主要矛盾的体现则更为特殊。与职业教育迅猛发

展相悖的是,人民群众对职业教育的认可度依然不高,“日益增长”的教育诉求似乎并不存在,诸如“普职相当”等政策在扩大职业教育办学规模的同时,却加剧了家长教育焦虑,招生规模大与进入门槛低、就业率高与就业质量较低等系列难题有待破解。

从根源上说,职业教育吸引力不足并不是人民群众对职业教育没有诉求,而是当前职业教育发展尚无法满足社会经济发展需要和人民群众更高质量的教育要求,需要通过自身的高质量发展加以解决。2021年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》(以下简称《意见》),明确提出“推

动现代职业教育高质量发展”。这是在新发展格局下,面对职业教育改革发展的深层次体制机制障碍,中央层面发布的职业教育发展纲领性文件,意义深远。

作为类型教育的定位,职业教育要求是跨界整合的,也就意味着“职业教育的目的、功能及其内涵范畴必须随着经济社会的发展实现动态变化”^[1]。也正因如此,对职业教育高质量发展理论内涵的理解,需要建立在对其实践的背景、模式、方法等深入思考的基础上。本研究从《意见》文本入手,从为何发展(背景)、发展什么(模式)、如何发展(方法)三方面对职业教育高质量发展的基本问题进行政策分析,勾勒出职业教育高质量发展的基本理论轮廓,并尝试提出职业教育高质量发展的实践图景,为学界和实践领域进一步理解职业教育高质量发展的基本问题提供借鉴参考。

二、为何发展:职业教育高质量发展“政策之窗”的开启

教育政策制定是针对问题的确认和选择解决方案的过程,其要充分考虑两个基本问题:一是教育政策问题的必要性、紧迫性;二是在资源相对有限的条件下,方案的科学性、可行性。笔者运用多源流理论作为政策过程分析工具可以发现,“政策之窗”的开启是多重因素合力推动的结果,职业教育高质量发展问题从实践探索、学界讨论最终变成纲领性政策,是“问题流”“政策流”“政治流”三大源流交互耦合的必然趋势,反映的是新时期职业教育从规模到质量,再到高质量发展的阶段诉求。

1. 职业教育与社会经济发展不契合的问题流

职业教育的社会属性决定了其与社会经济发展具有特殊而紧密的关系,这一关系主要是通过职业教育培育技能人才,为社会经济发展提供人力资源保障得以体现的。

改革开放初期,社会经济发展相对落后,产业发展处于高能耗、低技术含量和低附加值的低端制造阶段,诸多代工工厂、微小企业生产运行并不需要太高技能和技术含量,因此企业行业对技能人才质量要求相对不高,这也是为何改革开放初期首先重视中等教育结构调整,恢复发展中等专业学校和技工学校,并积极发展职业高中的重要

原因。

21世纪初,随着我国社会主义市场经济体制不断完善,加之经济增长方式由粗放型向集约型转变所带来的影响,产业结构转型升级显得越发紧迫,这就提升了对技术技能型人才的质量要求,高等职业教育得以重视并迅速发展。由此可见,职业教育发展的阶段性诉求是与社会经济发展条件紧密联系的,增强适应性始终是职业教育发展的重要主题。

党的十九大提出,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展需要经济的创新力和竞争力,这需要通过产业升级和技术变革加以解决,本质是需要高质量的人力资源支撑。而职业教育发展与社会经济发展不契合,难以以为高质量发展贡献应有力量,这就催生了职业教育高质量发展的诉求,形成了职业教育高质量发展理论与实践背后的问题流。

职业教育与社会经济发展不契合,主要体现在供需失衡问题上,即职业教育人才培养无法适应社会需要。事实上,随着人工智能、生物科技等技术进步,知识技术大面积更新换代,生产设备等硬件也不断更新升级,而职业教育教学改革的速度明显滞后。这种现象的产生有人才培养周期长、新兴行业崛起快等诸多复杂因素的影响,但本质上是职业教育发展的体制机制存在不适应的问题,典型表现在校企合作不深入和技术创新能力不足两方面。从前者看,校企合作中由政校企之间复杂的责权利关系,利益共同体难以形成。“一种合作关系的博弈,追求的是合作的整体收益大于每个成员不合作时的收益之和,能够增进双方的利益乃至整个社会的收益”^[2],这属于一种理想状态,实践却制约着这种合作收益的实现。从后者看,职业院校技术创新能力不足,虽有意识上对职业教育功能认识不足的思想原因,但薄弱的职教师资队伍建设、低水平的技能创新条件保障、片面的职业教育评价机制等均制约着其能力提升。

2. 职业教育政策实践积累和推动的政策流

实践表明,每一阶段政策的制定和完善,都对职业教育发展起到了积极的引导和保障作用。职业教育高质量发展政策的出台,是职业教育政策长期实践的结果,是职业教育政策发展的必然趋势,体现的是职业教育政策的时代性和科学性。

改革开放以来,职业教育政策实践积累和推动大体可以分为3个阶段。

第一阶段是职业教育政策形成期。改革开放至20世纪末,职业教育面对极其薄弱的发展基础和改革开放后大量低端化的职业人才需求,相关政策定位在扩大职业教育规模和结构调整上。早在1980年,国务院就批转了教育部等部门印发的《关于中等教育结构改革的报告》,着力推进中等教育结构改革。扩大规模、调整结构成为这一时期的重要政策目的,政策话语多以“大力发展”凸显其重要意义,如1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出“大力发展职业技术教育”,1991年的《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》等。早期职业教育政策实践的丰富积累,加之国企改革、高等教育诉求增加等政策环境,催生了1996年《职业教育法》的落地,虽然现在看来这部法律还存在许多不足,但当时确实有力地推动了职业教育法治化进程,提升了社会各界对职业教育重要性的认识。

第二阶段是职业教育政策体系完善期。21世纪开始的近20年,职业教育政策的主导思想是质量与规模并重,最大的特点就是职业教育政策的丰富性、多样性,涉及管理体制机制、经费保障与资助、人才培养模式改革、师资队伍建设和课程改革、校企合作等方方面面。例如,2002—2005年国务院就先后召开了3次全国职业教育会议,从2002年颁布《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》起,这一阶段陆陆续续颁布了一系列相关政策。在规模逐渐扩大的背景下,职业教育政策开始提出了质量诉求,2010年“现代职业教育”在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》中首次提出,此后《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(2014)、《现代职业教育体系建设规划》(2014—2020)等一系列政策对职业教育发展质量提出了明确要求,诸如产教深度融合、中高职衔接等涉及职业教育发展质量的具体政策逐渐增多。

第三阶段是职业教育高质量发展阶段。2017年党的十九大提出“高质量发展”以来,职业教育就始终在探寻如何契合发展阶段、发展环境、发展条件变化,提升适应性的问题,如2019年国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》(“职教20条”)中就指出要“提升职业教育与产业经济结构

的适应性”。而《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出建设高质量教育体系,对于职业教育也明确提出“增强职业技术教育适应性”。从直接原因来看,2021年4月,全国职业教育大会召开,习近平总书记对职业教育工作做出了重要指示,《意见》本身就是贯彻习近平总书记关于职业教育工作重要指示,以及落实全国职业教育大会精神的配套文件,它延续了职业教育政策长期积累的丰富经验。可见,《意见》的最终出台,是政策实践积累和推动的必然结果,回应的也是职业教育政策的时代诉求。

3. 教育公平内涵深化和职业教育权利发展演变的政治流

公平作为一种政治价值观念,本身就具有阶段性、多样性和发展性等特征。教育公平作为社会公平的重要组成部分,其内涵也是不断深化的。教育公平围绕的核心议题是受教育权利,职业教育公平内涵深化和其权利发展演变也是同步的,因此,教育公平和职业教育权利这两个基本问题汇成了职业教育高质量发展的政治流。

一方面,从教育公平角度来看,传统认为教育公平最关键在于机会公平,也就是受教育的参与机会权利平等,由此延伸出起点机会公平、过程机会公平、结果机会公平的理念内核。但这一理念反馈到职业教育权利保障上,则显得颇为怪异,形成了两种观点:一种是职业教育成为面向弱势群体的低层次的教育权利保障,如提出“诞生于工业社会的职业教育是由国家立法保障的底层大众教育权利”^[3],或者“高职教育事实上为学生提供了体面生活的机会、更多创业的可能,避免了失业和非技术就业,扶助弱势家庭子女实现代际的向上流动”^[4]。一种是职业教育是平等机会选择失败的结果。在传统高考制度下,分数偏低选择职业教育的所谓“公平”被包括高职新生在内的广泛群体所认可,形成一种“公平文化”。学界很少探究职业教育公平问题,但很显然,职业教育要提升其吸引力,首先得依托于教育公平内涵的深化。新时期,无论是学界还是实践领域,对教育公平的理解在均等和优质基础上,都开始关注到“多元”的问题,这为理解职业教育公平丰富了理论基础。习近平总书记指出,“在全面建设社会主义现代化国家新征程中,职业教育前途广阔、大有可

为”。《意见》也明确指出职业教育肩负着“培养多样化人才”的重要职责,多样化建立在同等质量条件之上才有意义,所以,教育公平重视“多样化”公平问题催生了职业教育高质量发展的政治诉求。

另一方面,与公平相伴的是权利。随着我国教育法治建设进程加快,各级各类学生受教育权得以充分保障,但这主要体现在受教育的外部条件保障上。从本质上看,受教育权本身还包括“选择权”,而且逐渐受到学界关注,如有学者针对受教育权问题提出“教育选择成为新的权利主张”^[5]。但是当前职业教育的办学条件和社会认可度还无法使其成为一种自觉或自愿的选择,因此“普职相当”等政策给予的机会公平,实质是进入中职的是许多在唯分数评价中的弱势群体学生,被一些学者称之为“虚伪的公平”。中国教育追踪调查(CEPS)发现“只有31.4%的家长表示能接受子女在初中毕业后分流去职业学校。”^[6]不愿意选择职业学校,加剧了家长和教育焦虑。职业教育权利若要成为一种“可选择”的学习机会,应建立在同等质量条件之上,根本问题是要提升职业教育吸引力,而只有职业教育高质量发展方能提升其吸引力,进而夯实职业教育与普通教育“同等重要”的地位。也只有在这种情况下,“人人皆可成才、人人尽展其才”的职业教育良好环境才能形成,职业教育权利成为一种具有“选择性”的受教育权利才能得到保障,而不再是扶弱济困的教育兜底。需要补充的是,即便是兜底,也只有职业教育高质量发展,才能体现职业教育因其类型丰富彰显出的强大包容性,以及在弱势群体教育帮扶上的优越性。

总之,教育公平和职业教育受教育权利的内涵演化成为职业教育高质量发展的政治流,需要通过职业教育法治化建设加以积极回应。

三、发展什么:职业教育高质量发展的政策要素分析

高质量发展是职业教育发展进入新阶段的必然选择,那么“高质量”的基本内容是什么?《意见》第一部分“总体要求”从指导思想、工作要求、主要目标等3个层面描绘了职业教育高质量发展的目标要素,特别是阐述了2个阶段目标,即“到2025年,职业教育类型特色更加鲜明,现代职业

教育体系基本建成,技能型社会建设全面推进”,“到2035年,职业教育整体水平进入世界前列,技能型社会基本建成”。但从总体要求的内容看,职业教育高质量发展的目标要素可以分为2个维度:一是对社会的维度,凸显职业教育的社会适应性,如“为全面建设社会主义现代化国家提供有力人才和技能支撑”,“与市场需求相对接”,“职业教育供给与经济社会发展需求高度匹配,在全面建设社会主义现代化国家中的作用显著增强”等等。这些政策表达凸显的是职业教育高质量发展应是具有较强社会适应性的发展。二是对个体的维度,凸显职业教育推动人才多样化的作用,如“让更多青年凭借一技之长实现人生价值”,“坚持面向人人、因材施教,营造人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的良好环境”,“技术技能人才社会地位大幅提升”,等等。如前所述,职业教育要实现技术技能人才具有与其他人才同等地位和价值,需要高质量的职业教育发展做保障。

《意见》从6个方面细化了职业教育高质量发展的具体指标和内容,包含了政策主体、政策内容、政策环境等较为全面的政策要素。因此立足于职业教育高质量发展政策要素,可以把职业教育高质量发展的理论体系分解成6个维度,逐层厘清“发展什么”的问题。

一是强化职业教育类型特色,这是逻辑起点。涉及的主体主要是政府、中职、高职、应用型本科学校、普通中小学、普通高等中等,具体内容包括巩固职业教育类型定位,推进不同层次职业教育纵向贯通,促进不同类型教育横向融通等三方面。

二是完善产教融合办学体制,这是宏观布局。涉及的主体是政府、职业院校、行业企业、上市公司、乡村社区、其他社会力量等,具体内容包括优化职业教育供给结构,健全多元办学格局,协同推进产教深度融合等三方面。《意见》在这一维度还提及了相关政策环境问题,主要是围绕国家重大战略,提及产业升级和技术变革、产业需要的新兴专业、人才紧缺的专业和改造升级传统专业等;此外,还提及“撤并淘汰供给过剩、就业率低、职业岗位消失的专业”,充分体现出职业教育高质量发展与社会经济的紧密联系。

三是创新校企合作办学机制,涉及的主体是职业院校、行业企业、工业和信息化部门、金融机

构、教育行政部门、人力资源社会保障部门、国有资产监督管理机构、保险公司等,具体内容包括丰富职业学校办学形态,拓展校企合作形式内容,优化校企合作政策环境等三方面。这一维度提及了产业发展规划、产业激励政策、乡村振兴规划等政策环境。

四是深化教育教学改革,涉及的主体是双师型教师、职业技术师范学校、高水平学校和大中型企业、行业企业、企业技术骨干、职业院校、政府等,具体包括强化双师型教师队伍建设和创新教学模式与方法,改进教学内容与教材,完善质量保证体系等四方面。需要指出,创新校企合作办学机制和深化教育教学改革都属于推进职业教育高质量发展的内部具体措施。

五是打造中国特色职业教育品牌,实质是职业教育发展水平进入“世界前列”,“实现国际化的诉求”。涉及的主体是国际高水平职业教育机构和组织、联合国教科文组织等国际和地区组织、开放大学、中国企业、职业学校等,包括提升中外合作办学水平,拓展中外合作交流平台,推动职业教育走出去等三方面。在政策环境上还提及了“全方位践行世界技能组织2025战略”“服务国际产能合作,推动职业学校跟随中国企业走出去”等问题。

六是职业教育治理现代化,体现为组织实施。涉及的政策主体是各级党委和政府、职业教育工作部门等,包括加强组织领导、强化制度保障、优化发展环境等三方面。教育治理现代化是职业教育高质量发展的重要外部机制保障,特别是《意见》所体现的治理科学化、法治化等,确保了职业教育发展的正确性和稳定性。

通过对职业教育高质量发展政策要素的分析,可以发现,职业教育高质量发展的理论内涵主要包括7个范畴,如表1所示。

如前所述,高质量发展是职业教育从规模到质量、再到高质量的发展阶段。结合政策话语的相关表述,职业教育高质量发展可以作以下理解:职业教育高质量发展是职业教育领域将高质量发展理念融入职业教育体制、机制及教育教学改革过程中,通过强化职业教育类型特色,完善产教融合办学体制,创新校企合作办学机制,深化教育教学改革,打造中国特色职业教育品牌,推进治理现代化的多维协同,进而实现职业教育供给与经济

表1 职业教育高质量发展理论内涵的构成要素

范畴	核心内容	政策具体化体现
目标	社会、个体需要	服务国家建设;皆可成才、尽展其才
性质	类型特色	类型定位;纵向贯通;横向融通
体制	办学体制	供给结构;办学格局;产教深度融合
机制	办学机制	办学形态;校企合作形式内容;校企合作政策环境
教改	教育教学	双师型师资;教学方法;教学内容与教材;质量保证
品牌	特色、前列	中外合作办学水平;交流平台;走出去
治理	组织实施	组织领导;制度保障;发展环境

社会发展需求高度匹配、与人民群众职业教育权利诉求精准契合的内生发展模式。

由此,可以发现,职业教育高质量发展基本理论包含了“职业教育”“高质量”“发展”三大核心词,分别体现其各自特征。一是“职业教育”体现特色强,凸显职业教育是不同于其他教育类型、与普通教育协调发展的类型特色鲜明的教育。二是“高质量”体现水平高,凸显不同于以往规模、质量等话语的更高发展诉求,其质量“高”体现在诸多方面,但归根结底,可以从技术技能人才社会地位是否大幅提升,职业教育供给与经济社会发展需求是否高度匹配,在全面建设社会主义现代化国家中的作用是否显著增强等角度进行判断。三是“发展”体现适应性好,职业教育发展本身是动态的,在此话语体系下,更是指由职业教育自身系统推进的增强适应性的内生发展。

四、如何发展:职业教育高质量发展的政策工具选择

职业教育高质量发展涉及主体众多、内容广泛、环境复杂,推动实施无疑具有较高的挑战性,这需要从政策工具视角审视其方式或路径,“如何发展”就是回答职业教育高质量发展的方式问题。本研究基于麦克唐奈(McDonnell)和埃尔莫尔(Elmore),以及施耐德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)的政策工具理论,将《意见》政策文本中的政策工具划分为权威、激励、能力建设、象征或劝诫、系统变革等5种类型。从工具主义角度看,“政策工具系人们为解决某一社会问题这一政策目标而采用的具体手段和方式”^[7]。《意见》文本中政策工具的选择是为了实现职业教育高质量发展采用的方式,从中可以发现,职业教育高质量发

展在方式上反映了治理现代化的取向。

如图1所示,《意见》政策工具选择和使用涵盖了上述提及的5种政策工具类型,主要表现出以下2种特征。一是形式上,政策工具的选择较为均衡。5种类型的政策工具之间的条目频次和占比未有较明显的区别,差异不大。二是从实质上看,《意见》更偏好于能力建设、激励、象征或劝诫和系统变革等政策工具。特别说明的是,虽然《意见》中权威政策工具的频次最多(22次),但细读文本发现,其中只有2条政策文本使用到较为强制性的权威政策工具话语,即“严禁以学费、社会服务收入冲抵生均拨款”“严禁向学生违规收取实习实训费用”,其他均为规范性的政策话语要求,强制性程度明显弱化。

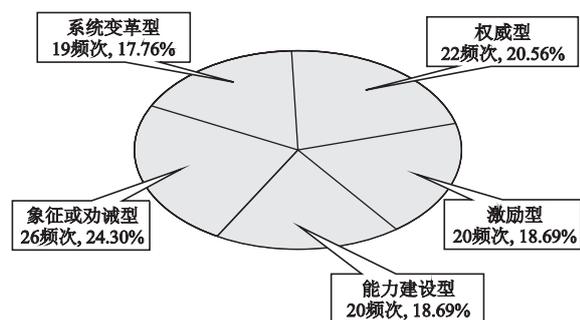


图1 《意见》政策工具选择频次及比例

为了更为细致地知悉5类政策工具在《意见》文本中的选择使用情况,笔者基于政策要素分析,进一步将《意见》7个方面22条的政策内容,概括为总体要求、职业教育类型特色、产教融合办学体制、校企合作办学机制、教育教学改革、特色职业教育品牌、组织实施等七大政策主题,并对其政策工具的分布进行详尽分析(如表2)。发现具有4个特征:一是权威型工具的分布存在明显的差异,多集中于“总体要求”“职业教育类型特色”“校企合作办学机制”和“组织实施”等4个主题。值得一提的是,相较弱化的权威性政策工具多出现在“校企合作办学机制”和“组织实施”政策主题下,侧面表明,政府在重视校企合作的同时,其在职业教育治理中的责权利边界进一步明晰。二是政策工具选择分布存在差异。在“特色职业教育品牌”领域中,政策工具的选择数量相对较少,在“校企合作办学机制”“教育教学改革”分布相对较多。从这一角度看,政府在推进职业教育高质量发展的初期,对后两者实践经验已较为丰富,而对“打造中国特色职业教育品牌”这一

表2 《意见》政策工具选择分布情况

政策主题	政策工具					总计
	权威工具	激励工具	能力建设型工具	象征与劝诫工具	系统变革工具	
总体要求	5	0	0	7	0	12
职业教育类型特色	4	4	4	3	2	17
产教融合办学体制	1	5	5	2	2	15
校企合作办学机制	5	5	1	4	3	18
教育教学改革	1	3	5	5	7	21
特色职业教育品牌	1	1	4	4	0	10
组织实施	5	2	1	1	5	14
总计	22	20	20	26	19	107

政策要素处于探索中,政策工具运用不足。三是《意见》中政策工具多为混合运用,出现“一题多具”现象,如“职业教育类型特色”主题的政策工具运用配置较为均衡,又如“总体要求”主题选择运用了权威型、象征或劝诫型工具两种类型。四是各主题政策工具选择侧重有所不同。在“总体要求”方面,侧重于权威型工具和劝诫型工具;在“产教融合办学体制”方面,侧重于能力建设型、激励型工具;在“校企合作办学机制”方面,侧重于权威型、激励型、象征劝诫型工具;在“教育教学改革”方面,侧重于能力建设型工具、象征或劝诫型工具、系统变革型工具;在“组织实施”方案,侧重于权威型工具和系统变革型工具的应用。

结合前文对政策工具的分析,可以发现,《意见》在推进职业教育高质量发展的路径选择上,契合职业教育治理现代化的价值取向。首先体现法治化视角,注重采用合理的权威型工具、系统变革型工具实现目标,不仅强调了企业依法参与等事项,还提出“加快修订职业教育法,地方结合实际制定修订有关地方性法规”。其次体现民主化视角,注重采取激励型工具、劝诫型工具等,激发多元主体内生动力,如提出“‘金融+财政+土地+信用’组合式激励”,“鼓励职业学校开展补贴性培训和市场化社会培训”等措施,内容具体且具有针对性。最后体现科学化视角,尊重职业教育发展规律,采用能力建设型工具培育多元主体参与能力,不仅重视地方试点、示范引领、实践探

索和职业教育教学研究,还重视督导、评估和研制标准,特别是《意见》提出的国家职业教育标准涉及教师、课程、教材、教学、实习实训、信息化、安全等,足见其广泛性。总体看,《意见》立足于治理现代化的价值取向进行政策工具选择,是职业教育高质量发展方式具有可操作性的重要保证。

五、多维融通:职业教育高质量发展的政策实践图景

职业教育高质量发展的宏伟蓝图已经绘出,但实现并非易事,这主要是因为职业教育高质量发展涉及主体之多、内容之广、方式之复杂、要求之高,都是前所未有的,也是职业教育由规模扩张向质量提升转型不可避免。《意见》对此已有清晰认识,从政策诉求和实践现状来看,多元主体参与、纵横渠道贯通融合的多维融通路径是推动职业教育高质量发展政策落地的必然选择。《意见》文本中,高频率体现多维融通理念,如提及“良性互动”“优势互补”“高度匹配”“协调发展”“纵向贯通”“横向融通”“一体化设计”“渗透融通”“紧密对接”“东西部协作”“产教深度融合”“共建共享”等等。具体而言,职业教育高质量发展应凸显的多维融通主要涉及以下方面:一是目标维度希望实现职业教育“不同类型、同等重要”,这包括满足社会 and 个体职业教育需求。二是主体维度涉及政府、行业企业、学校等诸多主体“协调”“贯通”“衔接”,《意见》特别把中小学校一并纳入进来,这样就产生了复杂的产教关系、校校关系、校企关系、师生关系,乃至因国际化带来的中外关系。三是内容维度从宏观、中观、微观层面提出了产教融合、校企合作、教育教学改革三方面问题,理想状态下,三者之间应增强职业教育适应性的多维合力,强化职业教育类型特色的关键要素。四是方式维度强调职业教育高质量发展不可能仅依靠政府或者学校主体得以实现,治理现代化要求针对不同主体责任需要选择恰当的参与方式,适切性和多样化是职业教育高质量发展方式选择的特点。基于此,笔者认为职业教育高质量发展的实践图景应着力于以下四方面。

1. 目标之维瞄准定位精度

职业教育高质量发展突破了对职业教育是就业教育、生计教育的狭隘认识,职业教育不断被赋能,通过精准目标阐释,其价值也得到挖掘和认

可。职业教育高质量发展的目标之维有两个方面,即适应社会经济发展需要和保障个体职业教育权利需要。一方面,因社会经济发展本身是动态变化的,这给职业教育高质量发展的目标精准定位带来了难度。要解决这一问题,既要把准职业教育正确办学方向,又要坚持面向市场、促进就业的立场。只有形成产教良性互动和校企优势互补的发展格局,才能提升职业教育对社会经济发展要求的敏感性,实现其适应社会经济发展要求的目的。另一方面,保障个体职业教育权利的需要,要使职业教育的个体功能认识从“生计”向“成才”提升。如前所述,这要通过职业教育高质量发展使职业教育权利成为一种可以“选择”的权利,需要技术技能人才的社会地位大幅提升来实现。从现状看,则需要把握住三个关键点。首先从培养过程讲,职业教育办学条件应得到平等保障。其次从出口的就业关讲,职业教育毕业生就业权利应得到同等保障,就如《深化新时代教育评价改革总体方案》所提出的,政府主体、事业单位、国有企业应带头破除唯学历问题,给予职业教育毕业生同等竞争机会。最后从发展的空间讲,职业教育要解决办学层次低的问题,满足日益增长的高层次职业教育需要,《意见》提及的“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%”,正是满足这一需要的精准阐释。不仅如此,职业教育在纵向上未来还应建立研究生层次教育,破解“断头”窘境,横向上构建衔接各级各类教育的人才成长“立交桥”,实现真正的“横向融通”。

2. 主体之维凸显参与广度

从《意见》可以看出,职业教育高质量发展涉及主体十分广泛,在本质上体现的是职业教育治理民主化的核心理念,其拓宽了不同主体参与的广度,不仅参与的主体增多,主体参与的内容也更加清晰和丰富。职业教育与其他教育政策在主体维度上的明显差异在于,淡化了权威型政策工具的应用。虽然权威型政策在资源分配中具有高效率、权威性,但显然不适应职业教育开放性、终身性等特点,特别是权威型工具无法实现职业教育融通性的特征需要。因此,主体之维应凸显参与广度,首先就是政府主体应清晰界定自身的责权利问题,从多维融通角度看,这涉及各级政府明确分工协作,教育行政部门统筹协调和宏观管理,职

业教育部门联席会议充分发挥作用等。在此基础上,理顺政校、校校、产教、校企、师生等不同关系广泛涉及的主体责任边界,修订《职业教育法》提供顶层的法治保障,用制度规范各方主体的参与行为,形成依法参与的共治格局。这种共治格局在不同主体间需要进一步有针对性设计,如如何实现“各学段普通教育与职业教育渗透融通”,如何使职业学校毕业生与普通学校毕业生享受同等待遇,如何“完善产教融合、协同育人机制”等等。

3. 内容之维挖掘课程深度

职业教育高质量发展的内容十分丰富,但最核心的是职业教育课程应符合高质量发展的需要。建立高质量的职业教育课程体系,强调跨界融合,要求凸显类型教育特征,这涉及建设双师型教师队伍、创新教学模式与方法、改进教学内容与教材、完善质量保证体系等四大主题,需要围绕这四点挖掘课程深度。所谓深度就是增强职业教育课程与社会现实需要的关联性、适当性和及时性。有学者提出,“职业教育要自觉围绕产业人才需要而‘转’随着经济增长方式转变而‘动’,适应社会 and 市场需求而‘变’,跟着产业结构调整升级而‘走’”。^[8]这对挖掘课程深度提出了巨大的挑战。从师资看,只有双师型教师队伍才能承担起与职业教育相适应的课程授课能力。职业教育相关政策虽屡屡提及双师型教师队伍建设,如教师资格标准及认定、行业兼任任教、用人自主权等,但在高质量发展话语体系下,更为关键的是建立职业教育师资培养体系、评价标准和专业发展支持系统。从教学看,职业教育课程的授课方式具有实践性的典型特征,创新教学模式与方法要与学生学习特点、现代教育技术应用、专业课程实际等结合起来,通过教学改革实践和研究逐渐探索出多样化的教学模式。从内容与教材看,职业教育教学内容本身的实践性、开放性、融通性决定着教材开发的难度。目前学界对职业教育教材的研究相对薄弱,其教材本科化也常被诟病。职业教育高质量发展需要立足实践能力本位,进一步优化教材的管理办法和奖励机制,强化教材的开发和研究,为深化职业教育教学改革奠定知识基础。从质量保障看,职业教育课程质量保障涉及课程开发、课程管理、课程评价等诸多问题。建立职业教育“需求导向”型课程标准及评价机制,是增强

职业教育适应性,实现与市场需求相对接的可行路径。

4. 方式之维拓宽实践长度

前文笔者从政策工具视角讨论了职业教育高质量发展的方式问题,事实上,政策决策者对政策工具的选择蕴含着决策者的公共政策价值和理念。^[9]职业教育高质量发展的工具选择是由职业教育自身的特征决定的。职业教育具有开放性、融合性等特征,需要多元方式形成融通路径,发挥治理合力。《意见》在政策工具上的选择不同于其他教育政策,也不同于以往的职业教育政策。如平和光通过对《关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见》(鲁政发〔2020〕3号)进行分析发现,该政策文本对强制型政策工具采用最多。^[10]吕武对自2014年5月国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》发布以来的相关本科职业教育政策文本进行分析发现,命令工具使用频次最多最频繁。^[11]《意见》所追求的职业教育高质量发展在方式选择上有自身的独特性,各项工具选择基本持平,体现出职业教育由政府单一驱动走向多元主体驱动的发展格局,特别是市场主体的作用得到极大重视。但是需要认识到,5种政策工具具有优劣各异的特点。这就要求我们在方式上拓展实践长度,致力于不同工具的优势互补效果,形成“政策工具组合拳”,实现多种政策工具合理配置应用。如,在涉及规范办学和政府履职的底线等问题选择权威型工具;对学校 and 教师主体内生动力多选择激励型和能力建设型工具;对企业行业参与要考虑激励型工具;对尚需探索的一些领域如特色职业教育品牌则要选择激励型或象征型工具;等等。总而言之,政策型工具选择应凸显多样化、延展性,在方式上多维融通,拓展其实践长度,从而推动职业教育高质量发展。

综上,职业教育的自身的特性决定着职业教育高质量发展是多维度、开放性、融通性的,最直接的表现是职业教育吸引力显著提升。职业教育高质量发展是社会经济发展的时代诉求,是职业教育自身不断发展的现实需要。当前职业教育政策红利不断集聚,发展进入难得机遇期。我们应立足于多元主体参与、多种方式选择、多层内容设计进行持续的实践探索,推动职业教育在全面建

设社会主义现代化国家中的作用显著增强,在人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的环境中营造中扮演关键角色,最终实现职业教育高质量发展。

参考文献:

- [1] 李玉静. 新发展格局下职业教育高质量发展:逻辑与内涵[J]. 职业技术教育, 2021(1):1.
- [2] 杨进,张健. 职业教育校企双主体合作的问题、博弈与整合对策[J]. 中国高教研究, 2017(3):88-91.
- [3] 徐平利. 社会公平与经济效益:职业教育作为“类型”的历史逻辑[J]. 职教论坛, 2020(7):6-11.
- [4] 邹茜茜,余秀兰. 高等职业教育实现高质量平等发展的体系建设思考[J]. 职教论坛, 2019(11):129-134.
- [5] 劳凯声. 受教育权新论[J]. 教育研究, 2021(8):23-34.
- [6] 王卫东. 回归教育本质,让孩子全面健康成长[N]. 光明日报, 2021-10-26(13).
- [7] 丁煌,杨代福. 政策工具选择的视角、研究途径与模型建构[J]. 行政论坛, 2009(3):21-26.
- [8] 朱德全. 职业教育促进区域经济高质量发展的战略选择[J]. 国家教育行政学院学报, 2021(5):11-19.
- [9] 刘春华,李祥飞,张再生. 基于政策工具视角下的中国体育政策分析[J]. 体育科学, 2012(12):3-9.
- [10] 平和光. 新时代国家职业教育改革试验区政策工具选择及优化——基于政策工具和建设要素双维度的分析[J]. 教育学术月刊, 2021(1):25-34.
- [11] 吕武. 当前我国本科层次职业教育政策工具选择及其优化研究[J]. 职教论坛, 2021(8):27-33.

Theoretical Interpretation and Practical Prospect of High-quality Development of Vocational Education: Policy Analysis Based on Opinions on Promoting the High-quality Development of Modern Vocational Education

Li Xiang, Wu Qianlian, Shen Lei/Guizhou Normal University

Abstract: Vocational education has the most close and direct relation with economic and social development. To understand the basic theory of high-quality development of vocational education, it should be based on the background, mode and method of its practice. Through the text interpretation of Opinions on Promoting the High-quality Development of Modern Vocational Education, this study finds that the high-quality development stages of vocational education are from the development of scale to the development of quality and then to the high-quality development from the perspective of policy making; from the perspective of policy elements, it is an endogenous development model that integrates the concept of high-quality development into the vocational education system, mechanism and education and teaching reform, and satisfies the dual needs of economic and social development and people's vocational education rights through multiple joint forces. From the perspective of policy tools, it is the development orientation of the modernization of vocational education governance. Hence, the practical picture of vocational education policy in the new era should be based on the idea of multi-dimensional integration, aiming at the precision of target, highlighting the breadth of participation of subject, exploring the depth of curriculum and expanding the length of practice from the dimension of content, so as to accelerate the realization of the good vision of high-quality development of modern vocational education.

Key words: vocational education; high-quality development; educational policy; multi-dimensional integration; policy analysis

责任编辑 张军涛