

职业教育政府评价改革研究

徐红勤

[摘要]文章阐述了政府评价的性质与特点,指出了政府评价改革的方向和目标,进而提出在职业教育评价机制不断走向多元化、社会化和市场化的进程中,政府评价要从三方面做出相应的改革:政府评价要“瘦身”,即要从一些领域中退出来;政府评价要“聚焦”,即要关注“关键”领域和“重要”问题;政府评价要“基于科学性基础、以理服人”,即评价的权威性要建立在科学性、全局性和公正性的基础之上,以期建立职业教育多元化的社会评价机制,促进职业教育的健康发展。

[关键词]职业教育 评价机制 政府评价

[作者简介]徐红勤(1970-),女,浙江绍兴人,北京电子科技职业学院,副教授,硕士。(北京100176)

[中图分类号]G717 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2018)24-0097-05

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2018.24.020

政府对职业教育的评价(简称“政府评价”)在我国职业教育的评价体系中占据着主导地位,发挥着重要作用。长期以来,我国职业教育一直在政府评价的指挥棒下运行和发展,政府评价对促进职业教育发展、提高职业教育质量起到了积极的作用。但在我国社会主义市场经济体制改革的总体要求下,政府对职业教育的评价也必须进行相应的改革,职业教育的评价机制要走向多元化、社会化和市场化。

一、政府评价的性质与特点

1. 政府评价的性质。所谓政府评价,是由中央或地方政府的职业教育主管部门组织开展的,对职业教育或职业院校(包括职业培训机构)办学活动的条件、过程和效果进行评估和评判。政府评价由主体性、客体性和内容性三个要素构成。政府评价的主体是政府,通常由政府的一个主管部门来代表;政府评价的客体是职业院校;政府评价的具体内容通常涉及三个方面,即学校的办学条件、实施职业教育的过程以及办学质量和效益。政府主管部门有时也对

国家或地区的整个职业教育事业做出评价,但仅是工作性的总结或对职业教育事业发展状况的估计,而不是典型意义上针对职业教育办学主体的评价。

我国政府对职业教育的评价有着天然的权利与义务。首先,政府是职业教育的举办者。我国的大部分职业院校都是由政府投资兴建的。政府花钱举办职业院校,当然需要对学校的办学行为、办学条件、办学过程、办学质量和效果进行评估和评判,以期获得对自身投资行为效果的判断。这实际上是对自身投资行为的跟踪与监管,也是投资过程的延伸和有机组成部分,更是对纳税人负责的表现。其次,政府是国家的代表、社会公共利益的代表。职业教育作为一种社会活动,会涉及社会秩序、公共安全、资源环境利用等公共利益问题。政府作为公共利益的代表,既可以直接地兴办公共事业,增进社会的公共福利和公共利益,也可以对学校的办学行为和社会效果进行干预和评判。对职业教育组织开展有针对性的评价活动,使职

业教育的发展符合公共利益的需要,这是政府应当履行而且必须履行的义务和责任。

2. 政府评价的特点。第一,代表了投资人的意图和意愿。政府投资兴办职业教育,其目的是为国家培养更多、更实用的技术技能型人才。国家发展对于人才的需求是多方面的,既需要科学家、理论家、教育家及各行各业高精尖的领军人才,也需要大量能够熟练掌握和运用各种技术技能的实用型人才。但国家发展对技术技能型人才的需要是有专业、有规格、有标准的,并不是职业院校培养的毕业生就一定是国家需要的。政府作为国家的代表,要对职业院校的人才培养质量及其教学过程、培养过程进行评价。评价的目的在于发现学校的培养过程是否合理、是否达标,鉴别学校的教育是否成功、学校的工作是否有成效,鉴别国家的投资是否正确和充分有效,这也是投资人的权利和责任。

第二,反映了国家的意志和要求。国家的意志就是国家利益和国家需要,要靠大家共同维护、共同做贡献。学校,包括职业院校也是国家的一员,必须为实现国家利益和国家需要去奋斗。那么,国家的利益是什么?国家的需要是什么?作为国家的一员,你努力得如何?你的努力是否符合国家利益、满足国家需要?这一系列问题,由谁来评判、由谁来表达呢?能够代表国家的唯有政府。所以,政府的评价和要求代表的就是国家的意志和要求。当然,政府有时也会对国家利益和国家需要发生误判,抑或是有些政府部门打着国家意志的幌子为自己的部门或小团体利益作打算,政府应不断完善监督机制,避免类似错误的发生。

第三,更加注重整体的需要。政府举办职业教育的目的是为满足国民经济和社会发展对技术技能型人才的需要。不同的主体处于不同的位置,所关注的侧重点也必然有所不同。学生及家长关注的是学校的办学条件和教学生活环境是否优越,以及学生毕业后是否能找到一

份理想的工作;企业更关注职业院校毕业生的职业技术技能素养;行业部门则更关注本行业的人才供给是否充裕。政府评价是站在国民经济和社会发展全局的高度上,用宏观视野关注整体需要的满足状况,其优点是能够跳出局部局限,从全局的高度做出更全面的评价,缺点则是宏观的评价往往不够具体和深入,不利于对学校的办学行为给予有针对性的指导,也不利于对学校的办学过程进行短期调控,更不利于对学校的人才培养过程改革提供深入及时的指导。

第四,更加注重长期趋势和发展大势。政府对经济社会发展需要的把握是对长远的发展大势的把握,这是由政府部门所处的特殊地位决定的。这个特殊地位决定了政府不可能站在行业的角度、企业的角度、学生和家长的角度的角度去抓取经济社会发展的实际需要。由此可见,政府是最远离实际需要的,其对实际需要的抓取是间接的、有时滞的。政府部门抓取经济社会发展的实际需要时,必须兼顾到各行各业、各领域和各时期的各种表现,其关注点只能是长期趋势和发展大势。用长期趋势和发展大势观察和评判职业教育,只能是宏观的。如果用宏观的尺度去指导职业教育的发展,其结果就是一个标准和模式,千校一面,没有特色。

综上所述,虽然政府评价具有很高的权威性,但是必须与时俱进,随着形势发展和自身问题的显露不断地进行积极主动改革,也不能限制和替代其他各种主体的评价形式和方法。只有这样,才能不断完善我国的职业教育评价体系和评价机制。

二、政府评价改革的方向和目标

政府评价改革要坚持目标导向和问题导向相结合的分析方法。

1. 坚持目标导向。从目标导向来说,建立多元化、社会化和市场化的评价机制,是我国职业教育评价体系改革的基本取向,政府评价改革

也要服务于基本取向。

所谓多元化,就是在职业教育评价体系中,除政府评价主体外,还要有学生和家长、行业和企业、中介组织和第三方机构等评价主体参与其中。政府要培育这些评价主体不断成长,并保障其评价权利,发挥其评价作用。社会化是指职业教育的评价功能和事务工作应逐渐从政府职能中分离出一部分,交给非政府的社会主体去做。市场化是指由各类主体根据各自视角和关注点制定的评价指标体系,并按照市场规则对各种办学主体的办学行为和办学效果做出评价。在多元化、社会化和市场化的评价机制下,每个评价主体的评价行为和评价意见都能影响全社会的看法,但不能左右社会的整体评判。社会对一所学校的评价是由众多评价主体的意见汇聚在一起,并经过反复的矫正过程而形成的。因此,政府评价改革实际上是建立多元化、社会化和市场化评价机制的有机组成部分。

2. 坚持问题导向。第一,“过多”:政府评价职业教育的数量过多、名目过多和内容过多。从评估种类来说,有合格性评估、优质性评估、质量评估、条件评估、过程评估、绩效评估等;从检查内容来说,有办学条件检查、财务检查、基建检查、课堂教育检查、实习实训场地检查、师资队伍验收、信息化建设验收等;还有针对校园的安全检查、绿化评比、文明达标等。造成这种“过多检查”“过度评价”局面的原因主要有三点:一是管理部门多。二是“作为”决定“地位”。只有经常地“作为”,不断地“刷存在感”,才能“不被小觑”。三是有的部门认为要保持政府部门对学校的有效控制,就必须充分发挥检查评估的作用。当各管理部门、各种管理手段集中到“政府评价”中,政府评价也就名目繁多起来。

第二,“过大”:政府评价的“话语权过大”。一所职业院校办得好不好,并不是由社会“说了

算”,而是由政府“说了算”。部分学校为不影响学校的拨款额度,过度关注政府的感受,千方百计地取悦于各级政府部门,从而忽略了学生和家长的感受,不能听取企业的意见,无暇顾及社会的反响。

第三,“过重”:政府评价的“比重过高”。长期以来,我国是一个“政府包办”教育的体制。无论是教育的举办者,还是教育的评价者,都由政府承担。只是到改革开放时期,才逐步出现了多元主体办学和多元主体评价的局面。但在教育举办和教育评价领域,依然维系着政府“一股独大”的格局,极大地挤压和限制了其他主体的发展空间,造成了其他主体的发育不足,以致多元化的社会办学局面和多元化的社会评价机制难以生长和发展。

三、政府评价改革的主要内容与措施

1. 政府评价要“瘦身”。第一,要从学校办学自主权的领域和事务中退出来。例如,政府部门应制定具体的用款章程,但这只是对所有政府资金使用都适用的普适性要求,而不是对学校用款过程的具体干涉。政府部门应对资金使用的效益进行评估,但不能对资金用途、各种开销之间的比例等进行规定和限制。政府部门若进行具体规定和限制,将严重影响学校的办学自主权,更是与法度不合。

第二,要从其他社会评价机构能够评价,且能够评价得很好的领域和事务中退出来。亚当斯密先生说过,政府就是“守夜人”,凡是市场和其他社会主体能够干的、愿意干的、能够干好的,政府都应该退出来,让位于其他社会主体,这也是处理政府评价与社会评价合理分工的基本原则。例如,对学校提供的教育服务的满意度评价,应该更多地让位给学生和家长;对学校人才培养的结果是否符合产业发展实际和一线生产经营需要的评价,应该更多地让位给企业和行业协会;对教学内容和教学方法的科学性、专业性的评价,应该让位于专家学者;对学校办

学社会效果的评价,应该让位于第三方评价机构和社会化的评价方式。

第三,要从过程性评价中退出来。政府管理是宏观的管理、总量的管理,不应纠缠于过程,要重在关注结果。所以,凡是属于过程性的评价,政府都不应该介入。例如,对校园建设、实验实训基地的建设、课堂教学等办学条件和过程就没有必要进行评估。只要培养的人才符合标准和规格的,是受到广大用人单位认可和欢迎的,那么学校的培养过程就是达标的。至于办学条件,就更没有必要进行评估了,在条件简陋的学校能够培养出合格的甚至优秀的人才,总比那些条件优越,人才培养结果却不如人意的学校要强百倍千倍。政府要的是结果,不是过程,用不着面面俱到,而期望从办学条件到办学过程再到办学结果全面介入、全过程追踪的评价体系,不仅弄得政府部门很累,而且管不到“点儿上”,学校更是牵扯精力,疲于应付,也不利于学校办学条件和办学过程的改善。

2. 政府评价要“聚焦”。政府评价保留下来的评价形式和评价内容要关注“关键”领域和“重要”问题。第一,要使政府评价成为“关注结果”的评价。对学校来说,人才培养的水平与质量就是办学结果,这是对学校一切工作最好的、最有力的检验和评判。如果说学校其他方面都好,就是人才培养的水平和质量不好,将难以完成学校为国家培养合格的、有用的人才的根本任务。学校人才培养的质量和水平上不去,就不能认为这所学校办得好,这是个是大非问题,含糊不得。因此,政府评价学校,要从大处着眼,重在结果,不能纠缠于具体的过程和细节。

第二,要使政府评价成为关注“绩效”的评价。政府评价应该逐步地聚焦到学校使用公共资源的绩效方面。对学校人才培养水平和质量的评价,其实也是一种总体意义上的绩效评价,但又不完全是“绩效”意义上的评价。人才培养

水平与质量的评价,首先是一种“合需性”评价,即对职业教育是否符合经济社会发展需要,以及符合社会需要程度的评价;其次是一种“先进性”评价,即对职业教育是否符合当代科学技术进步和产业升级趋势,是否符合世界职业教育发展潮流,以及代表这些趋势和潮流程度的评价。这种评价不是由政府独立完成的,各种社会主体都可以发表意见,政府只是其中之一。但绩效性评价应该主要由政府评价来承担,因为政府是国家职业教育的兴办者和投资人,只有投资人,才知道自己投资的真实目的,从而知道什么是“绩”与“效”。同样,只有投资人,才真正地关心绩效,有权利对投资绩效进行考量。也就是说,政府对职业教育的评价应该越来越多地关注纳税人的权利,关注被投资人应该履行的责任、义务及其应该达到的数量、质量和标准,关注国家投资和政府投入的“绩效”。

第三,要使政府评价成为“关注公共安全”的评价。维护和确保“公共安全”是政府最重要的职责之一,也是职业教育面临的一个重要问题。首先,职业教育作为一种社会活动,和人类社会的其他活动一样,都涉及公共安全问题。例如,要消耗一定的自然资源和社会资源,生物危化品的保存保管,实习实训过程产生的废气、废水、废渣的排放等,这些都会产生公共安全问题。其次,职业教育是一种“培养人”“塑造人”的活动,培养具有世界观、人生观、价值观的人,塑造具有思想倾向和价值追求的职业人,也是涉及社会公共安全不容忽视的重要问题。政府作为国家意志的代表,必须对职业教育可能涉及和引发的“公共安全”问题给予高度的关注,这是政府履行职责和义务的必然要求,也是政府评价区别于其他评价主体的特色之一。

第四,要使政府评价成为“关注公共利益”的评价。和“公共安全”一样,职业教育也面临和涉及“公共利益”问题。首先,职业教育为国家培养具有一定技术技能的职业人,这本身就

是一种增进国家和社会“公共利益”的具有“公益性质”的活动。但是,能否确保以及怎样确保,并不断增进职业教育的这种公益属性呢?这本身就成为一个问题,是政府不能不关心的问题。因为没有一种自动的生成机制能够保证众多的各级各类职业教育机构都按照不断增进国家公共利益的要求运行。其次,职业教育活动和社会公共利益是紧密相连的。合法合规合格的职业教育活动能够增进社会的公共利益,违法违规不合格的办学活动会对社会公共利益造成较大的干扰和损伤,造成大量人、财、物的浪费。政府评价要关注这些问题,设法预防和解决这些问题,从而确保公共利益的实现。公共利益不同于个体利益。个体利益总能找到相应的责任主体来加以维护和发展的,而公共利益只有政府组织才会关注,才有能力给予相应的保障,这是政府评价的又一特色。

关注结果、关注绩效、关注公共安全和公共利益,说起来很简单,但做起来确实很麻烦。例如,什么是结果,什么是绩效?结果和绩效在职业教育活动中如何体现?如何度量和测定?公共安全和公共利益又如何体现和判定?所有这些都需要进行大量的研究。而且,这些问题不是一劳永逸的,需要根据发展阶段的变化不断地进行更新调整。“聚焦”的目的就是让政府评价变得更加地专一专注。有所为,有所不为,才能进一步强化政府评价的针对性,提高政府评价的科学性,增进政府评价的效力和效能。

3. 政府评价要“基于科学性基础、以理服人”。所谓“基于科学性基础”有两层含义:一是政府评价应该建立在科学的基础上,不断提高政府评价的科学性;二是在社会化评价体系中,政府和其他各类评价主体是平等的,具有同等的话语权和影响力。评价意见的影响力都来自于评价本身的科学性,而非取自于评价主体“超然”的地位和权力,这就要求政府部门在众多评价主体中的地位有所降低。如果政府评价在多

元化的社会评价体系中地位过高,会造成两个严重后果:一是其他评价主体的独立性和话语权会受到影响,使其在整个评价体系中的作用发挥不出来,多元化的社会评价机制也就不复存在了;二是政府部门会凭借其独特的、过高的地位对其他评价主体和被评价者“发号施令”,从而使各评价主体之间失去应有的平等协商性质,导致评价内容的科学性不高,效果不如人意。在多元化的社会评价体系中,不同的评价主体在话语权上有了差异,进而产生了不同的影响力,只能是因为他们的评价意见具有不同的科学性和准确性。如果一个评价主体在评价体系中具有“凌驾”于其他评价主体之上的地位和话语权的话,那么就难以保证评价体系本身的科学性和公正性,更难保证评价过程及评价意见的科学性和公正性,评价也就变得毫无意义了。

政府评价要“以理服人”。政府评价的分量应该逐渐体现在科学性、全局性、公正性的基础之上,而不能依托于其作为投资人和国家意志与利益代表的特殊地位。因此,提高政府评价的科学性、全局性和公正性,应该成为今后政府评价改革的主要工作或目标之一。科学性来自于政府对学校更多更深入的了解,来自于对国家利益、社会需要和评价标准的深刻理解,来自于对所有被评价者一视同仁的立场;全局性来自于站在国家发展全局审视职业教育和各行各业发展大势的独特视野;公正性来自于政府特有的公共属性,作为公共利益代表的无私与客观。一旦政府评价的科学性、全局性、公正性得以确立,政府评价的分量和效力也就彰显和释放出来了。

在多元化社会评价机制中,政府评价与其他评价具有平等的地位,造成各评价主体之间话语权和影响力的差异只是因为它们之间的工作投入和工作质量有差异,这种由于工作投入和工作质量的不同而导致的社会评价效力的差异,是完全正常的,也是合情合理的。■