

改革开放以来我国民族 中等职业教育政策回顾与展望

——基于 NVivo12 的文本分析

毛 艳,常玲玲

(云南大学 职业与继续教育学院, 昆明 650000)

【摘 要】以改革开放以来我国政府层面出台的 51 份政策文件为研究样本,运用扎根理论、NVivo12 质性分析软件进行文本分析。研究发现,民族中等职业教育扶贫、民族特色中等职业教育、民族中等职业教育经费三大主题始终伴随民族中等职业教育政策的发展,在推动民族中等职业教育“质”“量”提升的过程中,贫困文化、政策主体关注点差异、政策执行协同化差异导致政策效果出现偏差。在“十四五”开局之年,民族中等职业教育政策需要秉承多元和谐的政策价值取向、彰显特色与普适共融的政策理念、采取多方面协同增效的政策行动,为新时期民族中等职业教育高质量发展奠定坚实的政策基础。

【关键词】改革开放;民族中等职业教育政策;NVivo12

【中图分类号】G71

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2022)01-0071-09

改革开放 40 年来,我国少数民族与民族地区中等职业教育(以下简称“民族中等职业教育”)在促进教育公平、落实精准扶贫、改善社会民生、助推国家战略实施等方面发挥了重要的带动作用。2021 年 4 月 12 日,习近平总书记在全国职业教育大会中强调,要“增强职业教育适应性,加快构建现代职业教育体系,培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠。”^[1]这其中蕴含了国家层面对职业教育、对民族中等职业教育的期望与价值追求,这种期望与追求也体现在民族中等职业教育政策的变迁中。文章利用 NVivo12 软件,以政策文本为分析对象,回顾政策变迁,理解其基本走向,研判其实施效果与实施偏差,并提出相应建议,以期为新时期民族

中等职业教育治理提供合理的依据。

一、民族中等职业教育政策研究文献简要回顾

2021 年,教育部印发了关于《学习宣传贯彻习近平总书记重要指示和全国职业教育大会精神》的通知,通知指出,要“强化中等职业教育的基础地位,推动实施中职学校办学条件达标工程,建设一批优秀中职学校和优质专业。”^[2]因而,从国家顶层设计角度而言,加强民族中等职业教育政策研究有其现实背景与依据。

目前,学者们对民族中等职业教育政策进行了相关梳理与总结,但总体而言,与民族中等职业教育相关的研究较多,政策分析较少,相关政策分析主要散见于民族职业教育政策研究之中。在民族中等职业教育研究方面,研究内容可划分为宏观、中观与微观三个层面。宏观方面包括民族中等职业教育与国家发展战略的接洽问题,例如以民族中等职业教育推动精准扶贫,^[3]也涉及如何推动民族中等职业教育适应国家与民族经济社会发展需求;^[4]中观方面主要涵盖民族中等职业教育办学问题,例如校企结

【收稿日期】2021-08-03

【基金项目】中国成人教育协会“十三五”成人继续教育考试规划课题“新发展理念下边疆民族地区高校继续教育转型研究”,项目编号为 2017-421Y

【作者简介】毛艳(1967—),女(彝族),昆明人,博士,云南大学职业与继续教育学院教授,硕士研究生导师,研究方向为民族学、成人教育基本理论;常玲玲(1996—),女(蒙古族),内蒙古兴安盟人,云南大学职业与继续教育学院硕士研究生,研究方向为成人教育基本理论、民族教育。

合、产教融合;〔5〕微观方面涉及民族中等职业教育师资培养、专业设置、教学内容等。〔6-7〕在民族中等职业教育政策方面,有学者认为,我国民族职业教育政策集中于中等教育改革、民族职业教育规划和职业教育扶贫三方面。〔8〕在政策变迁的阶段划分上,不同学者有不同的判断。例如,将1996—2009年归为我国集中优势资源突出重点发展中等职业学校的阶段,〔9〕或主张1978—1990年是改革中等教育结构的恢复发展阶段,〔10〕或将1978—1998年划分为以改革中等职业教育结构为主的民族职业教育政策的恢复阶段,并对划分依据与政策文本进行了相关呈现与解析。从政策体系上来看,民族中等职业教育政策研究多以部分形式散见于相关主题研究中,专题研究与系统性研究较少,并未形成独立板块。区别于既往对民族中等职业教育政策的分散化研究,本文以民族中等职业教育政策为研究主题,运用扎根理论与NVivo12软件,对民族中等职业教育政策变迁内容、实施效果与实施偏差进行分析研究,并提出相应参考建议。

二、研究设计

(一) 政策文本选取

“职业教育政策就是政策主体在综合各方面利益的基础上,为了解决特定职业教育问题、实现特定

职业教育目标所规定的行动依据和准则的动态发展过程。”〔11〕循此而论,民族中等职业教育政策就是政府等政策主体在一定历史时期内,为实现民族地区中等职业教育目标和任务而协调中等职业教育内外关系所制定的行动依据和行为准则。一方面,民族中等职业教育政策体现了国家意志和价值原则;另一方面,民族中等职业教育政策的制定结合了少数民族地区特质,反映了少数民族地区现实问题。因此,民族中等职业教育政策具有较强的针对性和持续性。为确保政策选取的权威性,本文主要从中央政府相关部委、北大法宝等网站搜集并选取与民族中等职业教育相关的政策。同时,为确保政策文本的适切性和代表性,依据四个原则进行整理并筛选:一是发文时间处于1978—2021年;二是发文机构为国务院及其直属单位;三是文本类型能代表政府政策,例如“法律”“决定”“通知”“意见”等;四是文本内容与民族中等职业教育密切相关。根据政策文本与民族中等职业教育的相关性,本文共筛选出51份政策文本作为分析对象(见表1)。

从表1中发现,本文所选政策全部颁布于改革开放以后,且2000年以后的文件占较大比例;政策文本类型主要集中于法律、决定、通知、意见,其中通知类文本最多,法律类文本最少。

表1 我国民族中等职业教育政策文本的NVivo12分析编码(局部)

类型	发文年份	政策名称
法律类	1996	中华人民共和国职业教育法
决定类	1991	国务院关于大力发展职业技术教育的决定
	2005	国务院关于大力发展职业教育的决定
	2015	国务院关于加快发展民族教育的决定
	……	……
通知类	1980	教育部、国家劳动总局关于《中等教育结构改革报告》的通知
	2010	教育部关于印发《中等职业教育改革创新行动计划(2010—2012年)》的通知
	2017	教育部办公厅关于印发《职业教育东西协作行动计划滇西实施方案(2017—2020年)》的通知
	2019	国务院关于印发《国家职业教育改革实施方案》的通知
	……	……
意见类	1997	国家教育委员会、国家计划委员会关于普通中等专业学校招生并轨改革的意见
	2008	关于进一步深化中等职业教育教学改革的若干意见
	2019	教育部办公厅关于办好深度贫困地区职业教育助力脱贫攻坚的指导意见
	……	……

(二) 研究方法

文章采用两种研究方法,一是以扎根理论为基础,首先,通过一级编码采集资料最原始状态,从中发现概念类属,并加以命名;其次,通过二级编码发现和建立各概念类属间的联系,并归纳其中关联;再次,通过三级编码,从已有编码、概念类属间提取核心类属,确保核心类属以一种更具概括性的形式发

挥统领作用。〔12〕二是主要通过NVivo12质性分析软件研究政策文本,通过整理、分析和提炼质性数据增强质性分析的严谨性、信实度。〔13〕研究基本程序如下:首先,将51份有效政策文本导入NVivo12软件;其次,仔细阅读政策文本,遵循扎根理论,自下而上进行三级编码,形成23个节点;再次,对23个节点内容进行整理与归纳,提炼3个核心节点;最后,运

用可视化手段呈现节点的分布及变化情况,并从中梳理改革开放以来民族中等职业教育政策变迁的基本内容。

三、研究发现

通过 NVivo12 挖掘语料数据,分析发现,民族中

等职业教育政策编码主要聚焦于三个方面,分别是民族中等职业教育扶贫、民族特色中等职业教育、民族中等职业教育经费,其材料来源数目和参考点数值如表 2 所示。这三方面内容是贯穿政策变迁的基本主线,也将成为以下分析民族中等职业教育政策变迁、成效与偏差的关键切入点。

表 2 节点参考点数量及举例统计的 NVivo12 分析

节点	材料来源	参考点	参考点举例
民族中等职业教育扶贫	33	42	重点支持集中连片特困地区每个地(市、州、盟)原则上至少建设好一所中等职业学校;加快建立和完善中等职业教育贫困学生助学制度;力争在经济比较落后的地区使初中阶段的毕业生普遍掌握一两项脱贫致富的实用生产技术。
民族特色中等职业教育	18	26	继续办好内地西藏、新疆中职班,建设一批民族文化遗产创新示范专业点;注意为当地少数民族培养多种类型和多种层次的初、中级实用技术人才;加快中等职业教育发展,优化中职学校布局,重点打造一批具有民族特色、区域特点的职业学校。
民族中等职业教育经费	14	16	建立健全分类专业的中职学校生均经费标准;进一步落实职业院校学生资助政策,逐步实行中等职业教育免费;加大对民族地区、贫困地区和残疾人职业教育的政策、金融支持力度,落实职业教育东西协作行动计划,办好内地少数民族中职班。

(一) 民族中等职业教育政策变迁分析

1. 民族中等职业教育扶贫政策变迁分析

2020 年,我国如期完成脱贫攻坚目标任务,在此之前,助推扶贫治理始终是民族中等职业教育的

关键使命。根据政策梳理,通过民族中等职业教育助推扶贫治理,尤其注重内生性脱贫是随时间推移而逐渐明晰的,具体表现为从赋能到智志双扶,其过程贯穿能力贫困理念与文化贫困理念。

表 3 各时期民族中等职业教育扶贫趋向变化表

节点、年代	民族中等职业教育扶贫		
	来源	参考点	参考点举例
1978—1983			
1984—1989			
1990—1995	1	1	农科教结合
1996—2001	3	4	三教统筹、职教脱贫
2002—2007	8	9	助学制度、对口支援、扶贫开发基地
2008—2012	5	5	资助政策、中职免费
2013—2018	11	15	对口支援、精准扶贫、积极脱贫意识
2019 至今	5	10	分类培训、政策与金融支持、普职融通、引导脱贫

在新中国成立后开展的系列扶贫实践中,民族地区扶贫效果式微的关键原因在于个体自身能力不足,能力贫困成为制约民族地区脱贫致富的关键原因。^[14]阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)认为,能力性贫困产生的原因之一在于教育机会缺失,进而导致自我脱贫能力不足。^[15]循此而论,重视民族贫困个体自我脱贫能力的培养成为民族中等职业教育的重要使命。由表 3 可知,2000 年以前,民族中等职业教育主要通过农科教结合、三教统筹等战略扶贫,例如职业院校积极向周围农户与农村推广科学技术,将人才培养与科技实验、生产示范、经营服务相结合。这一时期,民族中等职业教育扶贫的关注点在于为贫困个体赋能,使个体掌握农业生产实用技能技术,提升自我发展能力。因而,“农科教结合”“三教统筹”等成为这一时期民族中等职业教育扶贫的高

频词。

党的十八大以来,随着国家对民族中等职业教育扶贫支持力度的加大,文化性贫困问题逐渐浮出水面,成为制约个体可持续脱贫的重要因素。奥斯卡·刘易斯(Oscar Lewis)认为,长期的贫困生活环境极易使个体衍生自卑、充满惰性的贫困文化,长此以往,个体自我脱贫意愿逐渐降低,并随时间推移形成代际传递的贫困亚文化。^[16]在此之下,改善贫困个体“等靠要”的贫困思想,实现“扶贫先扶志”“智志双扶”成为民族中等职业教育的重要切入点。反映到政策文件中,则是在加大财政支持力度的基础之上,开始着重强调激发贫困个体主动脱贫、积极脱贫意识,并鼓励通过普职融通、分类培训、结对帮扶等措施对贫困个体进行一对一的动态服务,提升民族中等职业教育促进就业、增收的脱贫效果。

2. 民族特色中等职业教育政策变迁分析

改革开放以来,在充分考虑少数民族和民族地区特点与需求的前提下规划发展始终是民族中等职业教育政策的逻辑主线。由表4可知,随着民族中等职业教育特色化的发展,特色这一概念的内涵从模糊到清晰并渐趋丰富,其实践路径也愈加多样。例如,改革开放初期属于民族特色中等职业教育政策的摸索阶段,在关键词上表现为“民族特点”“因地制宜”等带有模糊性色彩的词汇。2016年以后,应“十三五”规划纲要的要求,政策文件更加凸显民族特色文化,“民族工艺”“非物质文化遗产传承人”“民族品牌”等词汇开始显现,民族特色中等职业教育深入发展。

改革开放初期,囿于经济社会发展水平,对推动中等职业教育特色化发展的相关政策还处于摸索阶段,政策内容倾向于较为简单地强调中等职业教育办学要遵循民族特点。1996年出台的《中华人民共和国职业教育法》强调,要因地制宜发展职业教育,这从最高法律效力的层次为民族中等职业教育特色化发展提供了法律依据,民族中等职业教育开始走

上了富有本民族特色的职业教育发展道路。2000年以后,市场经济体制改革,统招统分政策解体。在此冲击之下,民族中等职业教育暴露出一个重要问题,即长期以来的办学模式带有强烈的普教化色彩,脱离民族地区实际需求,导致毕业生就业率急剧降低。鉴于此,国家民委联合教育部印发了《关于加快少数民族和民族地区职业教育改革和发展的意见》(2000)、《关于大力发展少数民族和民族地区职业教育的意见》(2006)等政策文件,强调建立起适应民族地区经济、社会发展需要的中等职业教育体系。2010年以后,文化事业和文化产业发展备受瞩目。为了建设优秀传统文化传承体系、服务民族产业发展,教育部联合其他部委印发了《关于推进职业院校民族文化传承与创新工作的意见》(2013),强调将民族文化融入中等职业教育全过程,包括以传统手工艺革新职业教育模式,围绕民族文化、非物质文化遗产调整与优化专业布局,并服务民族产业转型升级。这一时期,民族手工艺人、能工巧匠也开始以专兼职教师的身份充实到职业教育师资队伍中。

表4 各时期民族特色中等职业教育关键词

节点、年代	民族中等职业教育特色化		
	来源	参考点	参考点举例
1978—1983			
1984—1989			
1990—1995	4	5	民族特点、因地制宜
1996—2001	2	3	民族特色、地方实际
2002—2007	2	1	能工巧匠、特色课程、特色教材
2008—2012	2	6	民族特色学校、民族艺术、民族工艺
2013—2018	7	9	民族优秀文化资源、民族手工艺、非物质文化遗产传承人
2019 至今	1	2	特色专业、区域特点、文化遗产、民族品牌

表5 民族中等职业教育经费投入主体变化表

节点、年代	民族中等职业教育经费		
	来源	参考点	参考点举例
1978—1983			
1984—1989			
1990—1995	1	2	国家专项补助、多渠道筹资(行业企业、社会团体、个人)
1996—2001	2	2	财政补助、职教专款、多渠道筹资
2002—2007	4	4	中央财政投入、增加公共财政投入、专项经费
2008—2012	3	3	公共财政、多渠道筹资、增加财政投入
2013—2018	3	3	中央财政投入、各级政府投入、多渠道筹资
2019 至今	1	2	地方政府、社会力量、金融支持(银行、证券等)

3. 民族中等职业教育经费政策变迁分析

改革开放以来,坚持党的统筹领导和具体部署始终是我国教育事业,包括民族中等职业教育在内的突出特点。民族中等职业教育是一项宏大的社会事业,需要各方力量积极参与。由表5发现,民族中等职业教育经费投入主体大致可以分为国家政府及

社会力量两大类。国家政府拨款涵盖国家财政投入、专项补贴、财政补助、地方政府投入等类别,贯穿民族中等职业教育政策各个时期,而多渠道筹资大多限于行业企业、社会团体、学院个人等主体。2019年以后,鉴于金融投入对民族贫困地区产业振兴的支撑作用,金融支持从社会力量中分化并单列,民族

中等职业教育经费投入呈现多样化、细化的态势。然而,依据相关统计数据,2017年全国中等职业学校经费总投入为1.9亿,其中民办职业院校举办者的投资为79万元,社会捐赠仅为30万元,两者仅占经费投入总额的1%,^[17]据此可推测,社会力量对我国民族中等职业教育经费的投入更加微乎其微。因此,尽管民族中等职业教育经费来源呈现多样化的态势,但总体而言,政府拨款仍是经费来源的主渠道。

改革开放以来,教育公平问题一直是社会的热点问题之一。受制于生态环境、地理交通、市场经济等诸多因素,少数民族学生接受公平教育的机会与条件较为有限。而接受教育又是其摆脱贫困窠臼、改变社会身份与地位的关键途径。因此,以稳定的经费投入保障少数民族学生接受公平的中等职业教育,便成为解决少数民族学生教育公平问题的重要一环。此外,仍受上述因素影响,少数民族地区的贫困问题易产生叠加效应。例如,经济资本贫困可以衍生出相应贫困问题,如社会资本贫困、文化资本贫困、人力资本贫困,多种贫困因素积累又导致个体陷入多重不利境遇。因此,稳步增加民族中等职业教育经费的目的也在于为民族贫困个体增权赋能,以提升其应对社会排斥的基本能力。从改革开放到“十三五”圆满收官,《关于加强少数民族与民族地区职业技术教育工作的意见》(1992)、《关于加快少数民族和民族地区职业教育改革和发展的意见》(2000)、《关于大力发展少数民族和民族地区职业教育的意见》(2006)、《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》(2020)等政策展现了民族中等职业教育经费政策发展的基本历程,即从民族教育专项补助中划拨一定经费,到单列民族中等职业教育经费、建立中职免费制度,再到实施公益性职业培训项目、建立经费投入机制及经费绩效评价制度,民族中等职业教育经费逐渐脱离民族教育经费体系,并渐趋形成相对完善的经费管理制度。

(二) 民族中等职业教育政策效果及偏差分析

政策效果可以简单地理解为政策文本的内容有效性及可实施程度,^[18]反映到民族中等职业教育政策上,即政策内容与民族地区实际情况的贴合度、政策的基本落实情况。依据核心政策颁布的时间节点,将1978—2021年划分为以下三个时间节点(见表6),分析典型时间段内相应板块实施效果与产生效果偏差的基本原因,例如地方文化特性、不同层面的政策焦点渐变与政策执行协同化差异。鉴于国家民委、教育部于2000年联合颁布了民族职业教育的

专门性政策——《关于加快少数民族和民族地区职业教育改革和发展的意见》,因此,以下分析主要集中于2000年以后。

表6 民族中等职业教育政策分布图

1978—2000年	2000—2013年	2013年至今
恢复发展期	建立完善期	快速发展期
10	21	20

1. 民族中等职业教育扶贫政策效果及偏差分析

2013年,随着“精准扶贫”理念的落地,教育扶贫作为消除贫困的治本之策成为新时期脱贫攻坚的关键举措,民族中等职业教育成为教育扶贫的重要内容。响应国家部委号召,四川省接连发布关于《贯彻落实少数民族事业“十二五”规划》的通知(2013)、《关于加快发展现代职业教育的实施意见》(2014)等政策,主张继续实施免费中等职业教育和藏区“9+3”免费教育计划,^[19]为秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区、高原藏区等连片特困地区建好一批中等职业学校。^[20]其中,作为对精准扶贫理念的回应,《关于加快发展现代职业教育的实施意见》(2014)强调要“围绕贫困地区产业发展和基本公共服务需求,提高职业教育扶贫的精准度”。在坚持就业导向下,“9+3”职业教育模式不断调整优化专业设置。截至2017年,“9+3”中等职业教育培养模式下的应届毕业生就业率达98.32%,50%以上的毕业生就业于与汽修、文旅、医护等相关的企事业单位。^[21]以职业教育提升贫困个体就业创业能力,阻断贫困代际传递的教育扶贫模式在脱贫攻坚中发挥了切实作用。

然而,从我国扶贫政策现实情况来看,“少数民族八省区对扶贫政策的敏感度呈现一定的差异,宁夏、青海、内蒙古较为敏感,而贵州、新疆、云南敏感度较差”。贫困文化在不同地区以不同程度存在是其中的重要原因。在民族贫困地区,贫困文化在个体间产生、维持与繁衍,影响着贫困个体的人生态度、行为规范、价值观念和心理定势,在金融扶贫、消费扶贫等扶贫红利减弱后,或受疾病侵扰后难以支撑自身的生存发展,贫困个体就容易再度返贫。因此,在民族地区扩增民族中等职业教育的扶贫力度便需要考虑到差异化的地方文化特质,激发个体主动发展意愿,阻断民族地区贫困文化。

2. 民族特色中等职业教育政策效果及偏差分析

2013年是民族中等职业教育特色化发展历程

中关键的一年,教育部、文化部联合国家民委共同印发了《关于推进职业院校民族传承与创新工作的意见》,这是首份针对职业院校民族传承工作的政策文件,主张“借民族文化之力,培养高素质技术技能人才,为民族特色产业、文化产业发展提供人才支撑”。在此影响下,广西壮族自治区教育厅连续印发多个政策文件,强调“围绕广西重点产业和新兴产业发展需要,系统推进特色专业建设和实训基地建设”。广西壮族自治区于2016—2019年建设了31个民族传承创新中等职业教育基地,并于2019年重点支持建设10个文化传承基地,形成了鲜明的民族中等职业学校特色。^[22]然而,民族特色中等职业教育建设仍存在现实问题,如“许多学校的专业设置从专业名称上来看,符合人才市场的需求,但实际教学内容与职业技能培养,与社会上企业、行业的实际需要,有较大差距。”^[23]

由于受认识水平与价值偏好影响,不同层面执行主体的政策关注焦点存在渐变性。例如国家政策主张推进中等职业院校民族传承与创新工作,意味着在这类政策文件中,国家倾向于以职业教育传承民族文化,那么职业教育是文化传承的工具,其教育价值便退居第二。具体到各省市区及自治区,政策演化为如何指导责任主体执行该项政策,于是出现“特色专业”“实训基地”等项目,表明地方政策需要将文化传承工作转化为教育行动,这一转变中也存在地方政策的经验性处理。最后,落实到各个学校则需要进一步具体到教育模式与实践,课程和教学成为了政策文本的最终及最直接体现,这一过程中,教师的态度、能力、偏好等因素作为一种惯习引导教学行动,可能最终导致教学内容与实际需要脱离。

3. 民族中等职业教育经费政策效果及偏差分析

2014年,教育部等六部委联合印发了《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》,要求各级政府加大职业教育投入。根据政策文件的要求,从2015年至2017年,民族中等职业教育经费分别为220亿元、265亿元、286亿元,增幅依次为20.4%、7.9%,具有稳定增长之势。在地方层面,为贯彻落实国家政策规划,从2016年至2018年,内蒙古自治区在全区范围内遴选50所左右的中等职业学校,实施“自治区中等职业教育改革发展示范学校建设计划”,每个项目学校建设期为3年,每年投入资金300万元。^[24]然而,分析民族八省区与全国中等职业学校投入情况可以发现,民族八省区中职院校经

费投入存在滞后现象,2016年民族八省区中职财政经费平均为33亿,东部地区为60亿,两者的比例为1:1.8。而到2017年,这一经费相应转变为35亿与54亿,两者比例为1:1.5。总体来看,民族中等职业教育经费投入情况并不理想。

政策执行协同化差异在一定程度上导致教育经费投入力度与使用方向差异。当前,我国政府部门组织制度主要为单一制国家结构形式和层级节制的科层制组织形式,^[25]两者的结合为民族中等职业教育政策构筑了一个高度分化的组织结构。一方面,单一型国家结构使各个地方政府及政府内部各级部门间形成横向分离关系,部门间缺少沟通衔接甚至处于竞争状态。同时,资源与信息的有限性导致政府部门间衍生博弈与非合作状态,并相伴教育经费投入量与使用方向上权责不明等问题。另一方面,自上而下的科层制组织形式使得各级政府及其部门间形成了条条分割的结构关系,政策文件逐级下达至基层,再由此汇报至上层,致使民族地方政府过于依赖中央政府的宏观指导。为规避政策执行过程潜在的风险,地方政府以“求稳”为主而创新不足,从而导致教育经费动态调整的活力不足。此外,中等职业教育在民族八省区的社会认可度间接影响民族中等职业教育经费投入。以西藏为例,2019年秋季,山南市某中等职业技术学校招生录取960人,实际报到人数不足400人,^[26]一定程度上表明中等职业教育在民族地区的社会认可度有待提升,在民族地区实现职业教育与普通教育享有同样的发展机会仍然面临意识形态阻碍。循此而论,较低的社会认可度影响了民族中等职业教育在校生规模,导致大部分民族中等职业院校在校数量远低于教育部在《中等职业学校设置标准》中规定的“学校学历教育在校生数应在1200人以上”,^[27]也难以形成中等职业教育的规模效益。院校生源不稳定、流动性大等问题一定程度上会影响财政经费安排,面对现实生源不足的境况,经费投入过多很可能导致资源浪费,而对于生源过多、经费不足的地区而言,也会产生明显的不协调性。

四、研究建议

改革开放以来,持续且逐步完善的民族中等职业教育政策供给为民族地区发展一批优质中等职业学校提供了强有力的政策支持。在“十四五”开局之年,民族中等职业教育政策面临着新的时代背景与战略机遇,必须审时度势,做出理性选择,秉承多元和谐的政策价值取向、彰显特色与普适共融的政

策理念并采取多方面协同增效的政策行动,为新时期民族中等职业教育高质量发展奠定坚实的政策基础。

(一) 秉承多元和谐的政策价值取向

教育政策的价值取向由一系列价值观念和价值原则构成。^[28]不同政策主体关注的政策焦点存在差异性,这种差异也存在其合理性。因而,面对多元化的政策焦点,民族中等职业教育政策也必然表现出多元化价值追求,例如兼顾个人与社会、公平与效率。

第一,兼顾个人与社会。改革开放以来的很长一段时间内,为适应国家经济社会发展需要,民族中等职业教育政策以政治话语、经济话语为逻辑主导,中等职业教育逐渐呈现个体的价值理性服从于工具理性的态势。特定历史条件需要民族中等职业教育政策遵循特定政策偏向。进入21世纪,以人为本的价值理念逐渐成为时代发展的教育向度,在这种时代背景下,民族中等职业教育需要调适社会本位与个人本位的价值张力,既兼顾民族地区经济社会发展需要,也关照个体的价值追求。尤其是在民族地区仍陷入相对贫困问题的困扰之下,合理关照民族经济社会振兴所需与个体所需,在推动中等职业教育服务民族经济社会发展的同时,提供适配于个体的中等职业教育资源,才能最大程度激发民族中等职业教育效用,实现民族地区的经济社会与个体和谐共生。

第二,兼顾公平与效率。从职业教育国际发展趋势来看,兼顾公平与效率是职业教育,包括民族中等职业教育政策在内的关键发展目标。2016年,澳大利亚政府针对土著人等弱势群体发布了《职业教育与培训能否帮助创造一个包容性社会?》(Can VET Help Create a More Inclusive Society?),主张通过财政投入、多部门联合提升职业教育培训效率。^[29]2018年,美国通过了《加强21世纪生涯与技术教育法案》(Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act),加强对寄养青年、无家可归者、家庭主妇等特殊人群的关照。^[30]着眼于我国民族社会特质,公平且有效率的民族中等职业教育应该是契合民族学生需要、适配民族传统文化、与民族社会发展需要共生共荣的。因此,民族中等职业教育强调的公平与效率,应该是有所取舍的且因地制宜的。

(二) 彰显特色与普适共融的政策理念

在少数民族地区,为“增强职业技术教育适应性”,^[31]民族中等职业教育政策需要彰显特色与普

适共融的政策理念,形成民族属性与职业属性的联动效应。

一方面,在专业设置方面深化民族文化滋养。“从教育外部看,专业是职业教育服务于经济建设和社会发展的必要前提。从教育内部看,专业是职业教育的培养目标、办学条件、教学过程和教学结果的运行平台。”^[32]民族中等职业教育深植于民族文化土壤,兼顾民族属性成为了民族职业教育基本的专业定位。具体来说,就是要在民族中等职业教育内部建构特色化教育体系。作为民族中等职业教育运行平台,对民族中等职业教育专业的解读也就暗含其培养目标、办学条件、教学过程的设置。因此,需要明晰培养目标、合理配置办学条件、优化教学过程,借此诠释专业设置,从而形成生态化民族中等职业教育体系。其中,关键之处在于提取民族优秀文化元素、对应分析出民族经济产业所需的职业要素与工作技能,促进教育链与产业链有机衔接。

另一方面,“职业教育与普通教育是两种不同教育类型”。^[33]职业属性是职业教育区别于普通教育的关键要素,意味着职业教育作为一种教育类型有其不可替代性。当前,受外部因素影响,职业教育多被看作是一种教育层次,选择职业教育成为一种无奈之举。受内部因素影响,民族中等职业院校忽视职业教育特质,与普通院校办学模式趋同化倾向加剧,培养的人才难以满足经济结构和市场需要。内外矛盾叠加导致中等职业教育在民族地区教育体系中日渐式微。因此,亟须彰显职业教育的职业特性以区别于普通教育。例如,充分利用国家发展战略带来的新机遇,2020年,中共中央、国务院印发了《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》,规划部署了包括民族地区等区域在新时期的发展路向。在西部大开发战略下,民族地区将形成新型发展格局,这就需要民族中等职业教育与民族产业结构同频共振,利用产业结构转型升级调整职业教育内外布局。

(三) 采取多方面协同增效的政策行动

民族中等职业教育政策从实施到评估的全过程涉及多部门与多主体,各方对政策关注焦点存在渐变性、政策利益诉求存在差异性、参与感弱等问题都在不同程度地影响政策的执行成效。因此,应当协调各级各类政府部门办学诉求、协同各方参与主体教育行动,以提升民族中等职业教育政策成效。

一方面,明晰各级各类政府部门权责。从当前相关政策来看,经过长期发展,文本对相关部门的权责界定也经历了从模糊到逐渐清晰的发展阶段。然

而在政策执行过程中,各部门对具体政策利益诉求的差异导致中职培训标准、管理体制等均呈现多样化,整体上弱化了政策成效。因而,为确保提升政策执行效率,需要在明晰各政府部门管理权限的基础上,在政策制定初期引导各部门间开展沟通与协调,以谋求对政策内容的统一认识。

另一方面,调动多元主体办学的积极性。长期以来,我国民族中等职业教育政策主要由“中央统筹、地方负责、分级管理”,表明政府在民族中等职业教育的某些领域掌握权威,意味着政府管理下的民族中等职业教育市场缺少多主体参与,办学主体较为单一,也就可以说明为何我国企业行业等社会力量对职业教育投入不足。同时,社会力量缺席民族中等职业教育过程衍生的后果之一便是校企双方在人才培养目标愿景方面的认同差异,导致职业院校提供的技术技能人才难以满足企业需要,循环往复便导致民族地区校企双方均陷入人才供给的现实困境。因此,为增强民族中等职业教育政策活力,既要推进政府职能转变,从管理走向治理,也要提升社会力量办学积极性,例如深化产教融合、推进校企合作,紧密围绕企业行业需要办学等。此外,民族八省区产业基础薄弱,体系化、规模化企业数量少,对中等职业教育的直接影响之一便是校企合作机会受限,且合作层次浅,进而导致民族中等职业教育内涵式发展不足。为此,调整民族地区产业结构,加大对民族地区企业发展的支持力度,培植民族地区特色化、规模化企业,打造民族地区特色品牌企业,也有助于民族中等职业教育的可持续发展。

【参考文献】

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平对职业教育工作作出重要指示[EB/OL]. (2021-04-23) [2021-05-22]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/13/content_5599267.htm.
- [2] 教育部. 教育部关于学习宣传贯彻习近平总书记重要指示和全国职业教育大会精神的通知[EB/OL]. (2021-04-27) [2021-06-02]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/202104/t20210429_529235.html.
- [3] 房凤文, 邵苗苗, 王向太. 我国贫困地区职业教育精准扶贫的政策与实践分析[J]. 职业技术教育, 2019, 40(21): 8—13.
- [4] 许锋华. 精准扶贫: 民族地区职业教育发展的新定位[J]. 高等教育研究, 2016, 37(11): 64—69+76.
- [5] 马君, 杨文杰. 西部地区职业教育40年: 成就、问题与展望[J]. 教育与职业, 2019(4): 5—12.
- [6] 周凤华, 杨广俊. 新时代中等职业教育高质量发展研究[J]. 中国职业技术教育, 2020(30): 5—18.
- [7] 刘苏荣. “三区三州”深度贫困地区职业教育的困境与出路: 以云南省怒江州为例[J]. 职业技术教育, 2019, 40(15): 56—61.
- [8] 谢德新, 邱佳. 我国民族职业教育政策的理性限度及超越: 基于政策工具理论视角的文本量化研究[J]. 职业技术教育, 2020, 41(7): 33—41.
- [9] 孔凡哲, 王尹芬. 我国少数民族职业教育政策的回顾与展望[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2019, 39(6): 78—84.
- [10] 谢德新, 邱佳. 回顾与研判: 改革开放以来我国民族职业教育政策的变迁逻辑与趋势展望[J]. 中国职业技术教育, 2019(16): 49—55.
- [11] 祁占勇. 职业教育政策研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2018: 11.
- [12] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 332—334.
- [13] 冯狄. 质性研究数据分析工具 NVivo 12 实用教程[M]. 北京: 人民邮电出版社, 2020.
- [14] 吴晓蓉, 田晓苗. 后扶贫时代我国农村教育反贫困的价值理性回归: 基于可行能力理论视角[J]. 国家教育行政学院学报, 2020(6): 29—34+81.
- [15] [印]阿马蒂亚·森(Amartya Sen). 以自由看待发展[M]. 任贻, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 13—15.
- [16] Oscar Lewis. Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty [M]. New York: Basic Books, 1966: 215.
- [17] 教育部. 中国教育经费统计年鉴 2017 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018: 6—7.
- [18] 王帮俊, 朱荣. 产学研协同创新政策效力与政策效果评估: 基于中国 2006—2016 年政策文本的量化分析[J]. 软科学, 2019, 33(3): 30—35+44.
- [19] 四川省人民政府. 关于贯彻落实少数民族事业“十二五”规划的通知[EB/OL]. (2013-07-29) [2021-06-26]. <http://www.sc.gov.cn/10462/10883/11066/2013/7/29/10271052.shtml>.
- [20] 四川省人民政府. 关于加快发展现代职业教育的实施意见[EB/OL]. (2014-08-19) [2021-06-26]. <http://www.sc.gov.cn/10462/10883/11066/2014/8/19/10310276.shtml>.
- [21] 中华人民共和国中央人民政府. 四川省“9+3”应届毕业生初次就业率达 98.32% [EB/OL]. (2017-08-01) [2021-06-26]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/01/content_5215252.htm.
- [22] 广西壮族自治区教育厅. 中等职业教育质量年度报告(2019) [EB/OL]. (2020-03-25) [2021-06-26]. <http://jyt.gxzf.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/qtndbg/zyjyjl/t3473363.shtml>.

- [23]德宏州教育体育局. 中等职业教育 2019 年年度质量报告[EB/OL]. (2020-03-03) [2021-06-26]. http://www.dh.gov.cn/jyj/Web/_F0_0_28D00HBKPX43FT56FU3LFU02L9.htm.
- [24]内蒙古自治区教育厅. 大力发展中等职业教育改革发展示范学校建设和创新性专业建设工作[EB/OL]. (2016-05-12) [2021-06-26]. https://www.nmgov.edu.cn/jydt/zhxx/201605/t20160512_757629.html.
- [25]贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61—79 + 220—221.
- [26]张劲英, 陈嵩. “后脱贫时代”职业教育如何行稳致远: “三区三州”职业教育发展现状与未来展望[J]. 教育发展研究, 2021, 41(11): 1—8.
- [27]教育部. 中等职业学校设置标准[EB/OL]. (2010-07-06) [2021-05-23]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_950/201007/t20100706_96545.html.
- [28]劳凯声, 刘复兴. 论教育政策的价值基础[J]. 北京师范大学学报(人文社会科学版), 2000(6): 5—17.
- [29]NCVER. Can VET Help Create A More Inclusive Society? [R]. Adelaide: National Centre for Vocational Education Research, 2016.
- [30]祁占勇, 王羽菲. 美国职业教育运行框架与内生诉求: 《加强 21 世纪生涯与技术教育法案》透视[J]. 比较教育研究, 2021, 43(1): 35—43.
- [31]教育部. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. (2021-03-13) [2021-05-22]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/202103/t20210315_519738.html.
- [32]姜大源. 职业教育要义[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2017: 10.
- [33]教育部. 国家职业教育改革实施方案[EB/OL]. (2019-01-24) [2021-05-23]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201904/t20190404_376701.html.

Review and Prospect of Ethnic Secondary Vocational Education Policy since Reform and Opening-up in China

—Based on NVivo12 Text Analysis

MAO Yan, CHANG Ling-ling

(School of Vocational and Continuing Education, Yunnan University, Kunming 650000, China)

【Abstract】This paper takes 51 policy documents issued by Chinese government since the reform and opening-up as research samples, and uses grounded theory and NVivo12 qualitative analysis software to conduct text analysis. The study found that three policies, including poverty alleviation for ethnic secondary vocational education, secondary vocational education with ethnic characteristics, and funding for ethnic secondary vocational education, are always along with the development of policies for ethnic secondary vocational education. In the process of promoting the improvement of “quality” and “quantity” of ethnic secondary vocational education, the differences in poverty culture, policy subjects’ concerns, and policy implementation synergy lead to deviations in policy effects. In the opening year of the “14th Five-Year Plan”, the policy of ethnic secondary vocational education needs to adhere to the policy value orientation of pluralism and harmony, highlight the policy concept of characteristics and universal integration, and take policy actions of synergism and efficiency in many aspects, so as to lay a solid policy foundation for the high-quality development of ethnic secondary vocational education in the new era.

【Key words】reform and opening-up; ethnic secondary vocational education policy; NVivo12

(编辑/冀 盈)