

职业教育政策变通执行的主要表现、基本形式与改革建议

□孙静 崔志钰 倪娟 廖忠智

摘 要:职业教育政策变通执行是职业教育政策执行者在政策执行过程中对某一(几)个政策元素作了变动,致使职业教育政策没能完全遵从政策制定者意图的政策行为。我国职业教育政策变通执行主要表现在政策目标、政策内容和政策过程的变通。职业教育政策变通执行的基本形式主要有积极变通和消极变通两种形式。职业教育政策变通执行增加了政策执行的风险,需要加以理性审视和积极应对。通过建立逐级完善的职业教育政策制定架构、在政策设计时预留政策积极变通执行空间、在制度设计时堵塞政策消极变通执行漏洞等方式,将职业教育政策变通执行引入职业教育政策执行的正确轨道,保证职业教育政策执行的稳定性和可预期性。

关键词:职业教育政策;政策变通执行;积极变通执行;消极变通执行;政策执行边界

作者简介:孙静(1974—),女,湖北天门人,江苏理工学院讲师,研究方向为职业教育教学、财务管理内控;崔志钰(1974—),男,江苏海门人,陕西师范大学教育学部博士研究生,正高级讲师(二级),国家“万人计划”教学名师,研究方向为职业教育教学、职业教育政策;倪娟(1972—),女,江苏海门人,江苏省教育科学研究院基础教育研究所所长,研究员(二级),博士生导师,研究方向为教育政策、基础教育;廖忠智(1974—),女,安徽安庆人,南通职业大学电子信息工程学院院长,副教授,江苏省职业教育教师教学团队带头人,江苏省青蓝工程优秀教学团队带头人,研究方向为物联网应用技术、职业教育。

基金项目:国家社会科学基金教育学重点课题“教育领域风险点特征与防范机制研究”(编号:AFA19009),主持人:倪娟;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”(编号:A/2021/01),主持人:倪娟。

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2022)03-0005-09

职业教育的高质量发展离不开精准的政策供给和高效的政策执行。职业教育政策执行受政策制定、政策环境、执行主体、体制机制等多重复杂因素的影响,政策执行过程往往难以完全遵循政策设计的路径或规则,政策执行效果往往难以完全吻合政策制定的本源目标,使政策执行出现了不同程度的变通。这种政策变通执行可能是合理的、积极的,也可能是歪曲的、消极的,不论是合理的“渐进调适”还是不合理的“政策梗阻”“政策变形”,政策变通执行都是职业教育改革发展中必须高度重视且理性面对的现实课题。

一、职业教育政策变通执行的主要表现

学者们对政策变通执行存在多元理解,有学者认为政策变通是执行者在未得到制度决定者的正式准许就自行做出改变原制度中某些部分的决策,

推行一套经过改变的制度安排的行为^[1];有学者认为,政策变通是在政策执行过程中,政策执行者根据政策环境的变化情况,在坚持政策精神实质的前提下,因地制宜地执行政策以实现预期政策目标的政策行为^[2];有学者认为,政策变通是在政策实施中,政策执行者对政策内容和政策约束作出调整后实施的一种政策行为^[3],不论怎么理解,政策变通执行应是政策执行者在政策执行过程中对某一(几)个政策元素作了变动,致使政策没能完全遵从政策制定者意图的政策行为。根据政策执行的构成元素,政策变通执行可分为以下三种情况:一是政策目标变通,如自主提升或降低政策目标要求。二是政策内容变通,如通过对政策内容的增删改以选择性地执行某些政策内容。三是政策过程变通,如不遵循规定的政策执行原则、进程、路径等,自主地执

行政策。当然,政策目标、政策内容、政策过程三者的任一变动都可能引发连锁改变(见图1)。

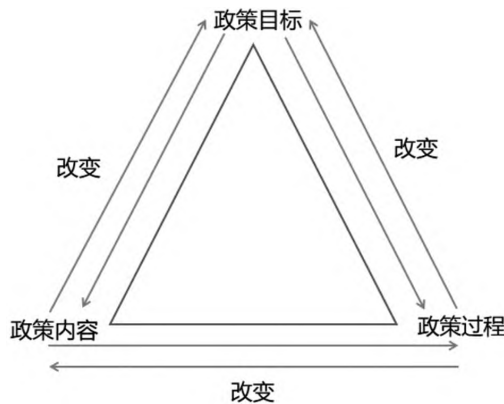


图1 政策变通执行的常见形式

政策变通是政策过程中时常遭遇的问题^[4],是一种普遍现象,也是政策“执行运动”^①发生的根源,这一普遍现象同样反映在职业教育政策执行中。

在政策目标方面,政策变通表现在预期目标与最终目标达成的落差上。比如,《国家教育事业发展“十二五”规划》提出“保持普通高中和中等职业学校招生规模大体相当,2015年全国中等职业学校在校生2250万人”,根据《2015年度全国教育事业发展统计公报》,2015年中等职业教育招生601.25万人,占高中阶段教育招生总数的43.0%,全国中等职业学校在校生为1656.70万人,比预期目标相差593.3万人,可谓落差巨大;《国家教育事业发展“十三五”规划》再次提出“保持普通高中和中等职业教育招生规模大体相当,2020年中等职业教育在校生规模为1870万人”,根据《2020年度全国教育事业发展统计公报》,2020年中等职业教育招生规模为644.66万人,占高中阶段教育招生总数的42.38%,在校生1663.37万人,比预期目标相差约

207万人(见表1),可见政策目标的变通在中长期政策规划的执行中较为普遍。

在政策内容方面,政策变通表现在政策设计内容与政策执行内容之间存在差异。比如,《国家教育事业发展“十三五”规划》明确要求“规范职业学校办学行为,严格落实专业教学标准,防止以升学为目标组织教学”,随着职业教育立交桥的畅通、类型教育的确立和职业学校“以发展为宗旨、以就业为导向”向“以促进发展为宗旨、以服务就业为导向”的转变,为高职院校提供生源已经成为中等职业学校办学的目标之一,职教高考制度已经成为高考体系的有机组成部分,面向升学与就业双重人才培养目标已经成为很多职业学校的教学常态。

在政策过程方面,政策变通表现在政策执行的进度、方式、路径等方面与政策设计存在差异。比如,李克强总理在2019年政府工作报告中提出高职院校扩招100万人,在2020年政府工作报告中提出两年高职扩招200万人的政策目标。在政策执行中,各地沿用“锦标赛式”层层加码、加压的方式执行,2019年高职院校招生4836146人,比2018年新增1147805人,完成政策目标的114%。然而,2020年高职院校完成招生5243364人,只完成两年目标任务的20%(见表2)。如果要完成两年高职扩招政策目标,2021年高职院校的招生人数需达到680万人,这就必然要在政策执行方式、执行策略上作出改变。

变通执行成为职业教育政策执行的常见形式,一是因为很多职业教育政策本身的宏观、中观特性,需要各政策执行主体因地制宜地执行政策;二是政策执行主体对政策的理解和把握存在差异,有的理

表1 “十二五”“十三五”职业教育部分目标与实际完成情况对照

“十二五”规划目标与实际完成情况				“十三五”规划目标与实际完成情况			
预期2015年中职在校生数	实际2015年中职在校生数	预期2015年普职招生比例	实际2015年普职招生比例	预期2020年中职在校生数	实际2020年中职在校生数	预期2020年普职招生比例	实际2020年普职招生比例
2250万人	1656.7万人	大体相当	57:43	1870万人	1663.37万人	大体相当	58:42

表2 2018—2021年高职院校实际招生数和目标招生数^②

年度	2018	2019	2020	2021
高职院校实际招生数(人)	3688341	4836146	5243364	—
高职院校目标招生数(人)		4688341	6836146	

解深刻,有的限于表层,这种不同的理解反映在政策执行的行动中,使政策执行呈现“时差”和“温差”;三是政策执行受到实践惯性和惰性的制约,加上政策执行的激励机制不健全,影响了政策执行的“自觉性”和“坚定性”。

二、职业教育政策变通执行的基本形式

职业教育政策变通执行根据执行主体的主观意愿可以分为积极变通执行和消极变通执行两种形式。

(一)积极变通执行成为职业教育政策变通执行的主要形式

积极变通执行是指在政策执行过程中,以正面的、进取的方式对原定的政策目标、内容或过程进行适当变更,以便政策精神的落实。统观职业教育政策变通执行,积极变通成为职业教育政策变通执行的主要形式,如果从教育政策内容、教育政策组织、教育政策过程三个方面^[5]对职业教育政策进行分析,政策的积极变通执行主要表现为:一是积极的内容变通。为了提高政策的可执行性,根据实际情况主动对政策内容作适当调整。二是积极的组织变通。为了保证政策执行的效度,建立便捷的政策反馈回路,改变惯常的组织执行架构。三是积极的过程变通。在政策执行过程中,可能会遭遇一些现实的困难、问题或受到若干因素的干扰,也可能政策执行极为顺利,需要对政策执行周期、策略等作出调整。无论哪种类型的变通,积极的政策变通执行都是为达成或趋近政策目标,以主动求变的方式执行政策。

内容变通是政策执行的常见形式,积极的内容变通大致包括以下三种情况:一是暂不具备执行政策内容的条件,以积极的行动为政策的执行创造条件。比如,关于职业院校产业学院建设,并不是每个地区、每所职业院校都适合建设产业学院,产业学院的组建需要满足一些基础性条件^③,尤其对合作企业有着明确的要求,“产业必须在区域产业链条中居主要地位,或在区域产业集群中居关键地位”^[6]。在基础性条件尚不具备的情况下,很多职业院校并没有消极等待,而是围绕产业(集群)对专业(群)进行改革,通过组建专业群为建设产业学院做好铺垫。二是政策内容在区域执行时难度大、风险高,采用

暂缓执行和替换执行。比如,关于职业院校混合所有制改革,2014年国务院《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,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利”,这是一项关乎多方利益调整的复杂的办学形式改革,无先例可循、无实施细则,存在较高的执行难度和风险,很多职业院校选择了暂缓执行,改之以深化产教融合、校企合作,积极探索多元合作办学形式,涌现出职教集团化办学、校企共建产业学院等办学形态。三是政策内容本身存在缺陷,在实践过程中遭遇现实困境,适度修改政策内容后执行。比如,关于普职融通,《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》指出,“建立普通高中和中职学校合作机制,……支持有条件的普通高中举办综合高中”,在具体实践中,普通高中举办综合高中的意愿普遍不强,很多地区在政策执行时就改由以中职学校为主体试办综合高中。

组织变通在政策执行时被越来越多地采用。我国实行的是多级垂直的政策执行组织架构,不同的职业院校存在不同的管理权限,有的职业院校由省级教育行政部门管辖,有的职业院校由市级教育行政部门管辖,有的职业院校由县级教育行政部门管辖,有的职业院校可能由人社部门或其他政府部门管辖。职业教育政策执行一般采用逐级传递的方式,如中央制定的政策一般通过省、市、县、校的流程执行,政策执行存在多个中间层级(见图2)。为了减少政策执行“流通”层级,提高政策执行效率,政策设计时对组织变通给予积极地考虑。比如,现代学徒制试点,教育部按照“自愿申报、省级推荐、部级评议”的工作程序,组织遴选了第三批现代学徒制试点单位,实现了政策制定主体(教育部)与政策执行主体(各试点单位)的对接,简化了政策执行的中间层级,取得了良好的试点效果。1+X证书试点、国家产教融合建设试点等均在政策组织上作了相应的变通,这种组织变通也在省级和地级教育行政部门的政策执行中得到了广泛的应用。

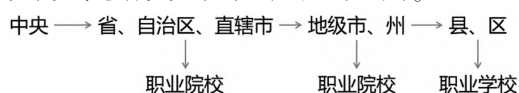


图2 我国职业教育政策执行一般流程

过程变通在政策执行时往往被忽视,无论政策

制定者还是其他政策相关主体更为关注政策执行结果,因此在政策制定时忽略了对政策执行过程的明确要求。模糊的政策过程要求为积极的过程变通创造了条件,这种积极的过程变通大致可分为以下几种情况:一是执行周期变通。以现代学徒制政策执行为例,国家先后遴选了三批现代学徒制试点单位,前两批现代学徒制试点较为圆满地达到了试点的预期成效,验收通过率高达 96.7%,在第三批试点还没完成之时,国家提前在全国推行现代学徒制,缩短了政策实验的周期,这是一种主动的周期变通,旨在将现代学徒制试点中形成的成果及时向全国推广。二是执行方式变通。很多探索性政策在制定时就配套了相应的资源,如《现代学徒制试点工作实施方案》中就明确要求“加大投入力度,通过财政资助、政府购买等措施,引导企业和职业院校积极开展现代学徒制试点”,在具体执行时,有的地方财政资金配套不到位,影响了现代学徒制的试点,很多职业院校没有简单地等靠要,而是主动应变,在试点规模和执行方式上作出相应的调整。三是执行程序变通。通常的政策执行包括政策宣传、政策分解、物质准备、组织准备、政策实验、全面实施等环节^[7],在实际执行过程中,一般并不机械地遵循政策程序,而是根据政策本身及执行难度等对部分程序进行精简,如对于一些经验性政策,往往会省略政策实验环节,对于一些单项性政策,则会省略政策分解环节。

(二)消极变通执行在职业教育政策执行中并不鲜见

消极变通执行是指在政策执行过程中,以被动的、阻碍的方式对原定的政策内容、过程或目标进行变更。这种消极的变通执行在职业教育政策执行中并不鲜见,主要表现为“你有政策,我有对策”的替换性执行、“曲解政策,为我所用”的选择性执行、“软拖硬抗,拒不顺从”的象征性执行、搞“土政策”的附加性执行、“断章取义,各取所需”的残损性执行、“生搬硬套,缺乏创新”的机械性执行等^[8],这些消极的变通执行背离了政策制定的初衷,导致职业教育政策失真,产生了较为负面的政策影响。这些消极的政策变通执行源于主体的行为消极,这种主体行为消极深层次地反映在政策执行主体的“知”

“情”“意”三方面。

“知”即“认知”,即政策执行主体对政策本身的认识和理解。不同的政策执行主体对“政策是什么”的理解不一定相同,尤其在多个政策相继出台时,很多政策执行主体对政策之间的逻辑关系缺乏清晰的认识,使政策执行遭遇梗阻。比如,2014—2018 年教育部分三批开展现代学徒制试点,2019 年现代学徒制在全国全面推行;2019 年 3 月,教育部、财政部启动了《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》;2019 年 4 月,教育部等印发《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》;2019 年 10 月,国家发展改革委、教育部等 6 部门印发《国家产教融合建设试点实施方案》;2020 年 7 月,教育部办公厅、工业和信息化部办公厅发布《现代产业学院建设指南(试行)》……,职业教育改革政策的密集出台,使作为政策执行主体的职业院校应接不暇,以至于有的政策还没执行完,另一个政策又待执行。职业院校往往孤立地看待并执行每一个政策,很少将相应的政策结合或连贯起来,比如专业群建设是产业学院建设的基础,有的职业院校在专业群建设还没到位的情况下,盲目地建设产业学院,自然导致专业群建设和产业学院建设都难达预期,进而连带影响了其他相关政策的执行。《国家产教融合建设试点实施方案》虽然面对的是区域、行业和企业,但现代学徒制试点、1+X 证书制度试点、产业学院建设、专业群的组建等都是产教融合建设的应有之义,如果孤立地进行产教融合建设试点,必然因载体缺失而实践沉没。

“情”即“情感”,也就是对政策执行的价值判断,如果看不到、看不清政策执行的价值必然导致执行过程失范。比如,职业院校 1+X 证书试点,本来是促进职业院校人才培养模式改革的一个重要载体,很多职业院校并没有看到 1+X 证书试点对人才培养模式改革的意义和价值,只是局限于考证,片面追求考证的通过率,将 1+X 证书试点异化为另一类“应试教育”。再比如,早在 2006 年教育部就出台了《关于建立中等职业学校教师到企业实践制度的意见》,由于该政策在职业院校没有得到切实有效的执行,2016 年教育部等七部门又印发了《职业学校教师企业实践规定》,要求“职业学校专业课教师

(含实习指导教师)每5年必须累计不少于6个月到企业或生产服务一线实践”,这本是建设高水平职业教育专业教师队伍的政策保障,然而很多职业院校以师资紧缺等各种原因拒不执行,只是要求教师利用暑期自行下企业实践,又因缺乏相应的过程监督和目标考核机制,使专业教师企业实践在很多职业院校遭遇执行难。可以说,当下职业教育“政策文本繁荣与政策实践消沉”^[9]与执行主体对政策的价值判断偏颇有着直接关联。

“意”即“意志”,也就是为达成政策目标而决定怎么执行政策,如果意志薄弱或不坚定,政策执行就会出现摇摆,一遇政策执行困难就会退缩,稍微遇政策执行风险就会避让。应该说任何政策执行都存在风险,尤其是一些探索类政策,其执行的风险更大。面对复杂的政策执行环境,面对政策执行中可能存在的风险和困难,一些政策执行主体意志不坚定,一遇困难就退、一有风险就避、无显性利益不趋,奉行“谋定后动”和“拿来主义”,满足于经验性的政策执行,使政策执行遭遇“发夹弯”。比如,当前职业教育政策试点呈现空前繁荣样态,争取政策试点机会的竞争异常激烈,呈现“一票难求”之势,无论是现代学徒制试点还是其他试点,都取得了良好的试点效果,但试点后的政策推广却“热情不再”“盛况难现”,致使“政策试点与政策推广间存在效果落差、少数试点与多数观望间存在行动落差”^[10]。根本原因在于参与政策试点能争取到资源和资金,且政策试点有各级领导和行政的关心和支持,“只会成功很难失败”,政策执行的风险反而小。政策正式大面积推广后,失去了资源和资金,没有了各级领导和行政的关心和支持,其政策执行的困难和风险反而增大,消极的变通执行就会时常出现。

三、职业教育政策变通执行的改革建议

(一)建立逐级完善的职业教育政策制定架构

职业教育政策变通执行有利有弊,可以肯定的是,不论是积极的或是消极的职业教育政策变通执行都使职业教育政策执行陷入不确定之中,增加了政策执行的风险,我们既应保持职业教育政策执行的韧性与弹性,也应保证职业教育政策执行的稳定性和可预期性,这需要就职业教育政策本身加以检视。

任何政策都是有局限性的,没有哪一项政策是绝对完美的。一般而言,教育政策的层次越高,政策就越宏观,政策的指导性就越强而其操作性则越弱,政策的目标、措施及对象就越模糊;反之,教育政策的层次越低,政策就越微观,政策的指导性就越弱而其操作性则越强,政策的目标、措施及对象也就越清晰^[11]。如此,所谓“良策”应该既有指导性又有操作性,应该逐渐明晰政策的目标、措施和对象,这就要求职业教育政策不应孤立或单独存在,不应局限于宏观、中观或微观,而应是一组政策。这一组政策有两层含义:一是每一职业教育政策的出台都应涵盖宏观、中观和微观三个层面,在纵向上形成政策梯度。二是每一职业教育政策的出台都应有相应的配套政策或措施,形成政策的“组合拳”。

职业教育政策设计由“一个政策”向“两组政策”转变,需要建立逐级完善的职业教育政策制定架构,这种政策制定架构纵向上由宏观逐渐转向微观,横向上政策工具箱逐渐“填充”,与政策相关的配套逐渐丰满,正如林德布洛姆认为的,公共政策不可能做到一次性周全而应采取“渐进调适”^[12],这种政策制定架构就是一个政策“渐进调适”的过程。国家(教育行政)应专注政策的宏观层面,确定职业教育的大政方针和改革总体推进,明确每一政策的意义价值、目标、原则、方向;省级(教育行政)应专注政策的中观层面,出台每一个国家政策的实施意见和地方性教育政策,明确每一个教育政策的执行周期、阶段目标、实施方略、政策配套、考核评估等;市县(教育行政)应专注政策的微观层面,确定上级职业教育政策的实施细则,明确实施策略、各类保障、操作流程等;职业学校主要是根据上级政策的方针、意见和细则实施政策(见表3)。一个制度安排的效率极大地依赖于其他有关制度安排的存在^[13],这种纵向与横向交融的整体制度安排为政策的精准执行提供了保障。

长期以来,对政策执行主体在政策执行层级上缺乏明确的界定,很多宏观政策通过层层转发的方式落到基层职业院校执行,由于宏观政策操作性弱的特点使基层职业院校很难精准执行,影响了政策的最终落地。建立逐级完善的职业教育政策制定架构,有三个方面的作用:一是优化了政策组织。重塑

了各级政府(教育行政)在政策制定和执行中的角色,各级政府(教育行政)既是上级政策的执行者,也是本级政策的制定者,中间层级不再是可有可无、随意“跳跃”,而是必不可少、关键环节,这也有效避免了“会议落实会议、文件落实文件”的政策传递。二是保证了政策内容的完整性。避免了基层政策执行主体对政策的过度解读,各级政府(教育行政)在执行上级政策、制定本级政策时都需要对政策进行再审视,这有助于及时发现政策本身可能存在的缺陷,使政策精神和政策内容得到全面贯彻落实。三是保障了政策过程。政策制定和执行不是一劳永逸的,而是一个逐渐细化的过程,这就确定了省级(教育行政)以执行宏观政策为主、市县级教育行政以执行中观政策为主、职业学校以执行微观政策为主的政策执行架构,避免了政策的单层级执行,实现了政策执行层级的多元化,完善了政策执行链,保证了政策执行主体与政策本身的匹配性。

(二)政策设计应预留政策积极变通执行空间

当前,职业教育政策变通执行缺乏一个明确的边界,也就是对哪些职业教育政策是不需要或不可以变通的、哪些职业教育政策是需要因地制宜变通执行的并没有明确界定。应该明确,凡是出台实施细则的应按实施细则执行,凡没有实施细则只有实施意见的,应参照实施意见执行。由于各地政策执行环境千差万别,一味地刚性执行和肆意地变通执行都不能取得良好的政策执行效果。然而,并不是所有的职业教育政策都能制定出实施意见或实施细则,尤其对于一些探索类的职业教育政策,其在政策制定时并没有现成的解决方案,需要在实践中探索,需要在探索中逐渐形成相应的模式或范式,这就需要为政策的积极变通执行预留空间,让政策执行主体敢于探索、勤于探索和乐于探索。当前,一些职业教育政策执行同样陷入“一管就死、一死就

放、一放就乱、一乱就收”^[14]的怪圈,在“管”与“放”之间需要保持一个政策变通执行的空间。

将职业教育政策按可以变通执行的程度分为严格执行、允许探索、鼓励探索三类。严格执行的政策一般都制定有明确实施细则。比如教育部出台《职业院校教材管理办法》后,陕西、浙江等省出台了《职业院校教材管理实施细则》,各职业院校自然应严格按照实施细则来管理和使用教材。允许探索的政策一般都有明确的实施意见而没有详细的实施细则,可以参照实施意见进行探索执行。比如国务院出台《关于加快发展现代职业教育的决定》(国发〔2014〕19号)后,江苏省接着出台《关于加快推进现代职业教育体系建设的实施意见》(苏政发〔2014〕109号),在此基础上,盐城市人民政府出台了《关于加快发展现代职业教育的实施意见》,进一步明确了工作重点和保障体系,然而省市两级《实施意见》并没有对每一重点内容给出详细的操作说明,也就是《实施意见》只说明了“应该怎么做”,各职业院校可以根据各自实际决定“具体怎么做”,这是一种“框架下的执行浪漫”。鼓励探索的政策就是国家大力倡导却没有成熟方案或实施意见的政策,需要通过大胆探索以形成可资推广的教育政策。比如,《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》明确提出“实施职业教育创新发展高地建设行动”,但职业教育高地究竟怎么建、高地究竟高在哪里,并没有明确的说明和现实的参照,需要各地结合实际创新实践。

对于需要严格执行的政策,一般都有明确的实施意见或细则,但严格执行并不等于没有变通,一是政策执行的环境是动态的,二是政策本身的科学性有待实践的检验,实践始终是检验政策科学性和可行性的唯一标准。比如,在教育部《关于开展现代学徒制试点工作的意见》中明确提出四项试点内容,

表 3 职业教育政策制定架构

政策层级	政策类型	基本特征	基本要求
国家层面	宏观政策	大政方针	定意义价值、目标、原则、方向
省级层面	中观政策	实施意见	定执行周期、阶段目标、实施方略、政策配套、考核评估
市县层面	微观政策	实施细则	定实施策略、各类保障、操作流程
职业学校层面		具体实施	按细则执行

即积极推进招生与招工一体化、深化工学结合人才培养模式改革、加强专兼结合师资队伍建设、形成与现代学徒制相适应的教学管理与运行机制。在政策执行时,由于中职学生入学时的年龄大多不满16周岁,达不到企业招工的最低年龄要求,招生与招工一体化也由政策文件中明确要求的“招生即招工、入校即入厂、校企联合培养”变通为“先招生后招工、先入校再入厂、校企联合培养”。积极的政策变通执行强调执行者在政策执行时必须遵循政策的精神实质,而不是盲目地、机械地、不加思考地执行政策,因此对于需要严格执行的政策,在政策设计时应为实施细则的优化留下变通执行的空间。

对于允许探索、鼓励探索的职业教育政策,在政策设计时应根据政策本身的性质预留相应的变通执行空间。这一政策变通执行空间是动态的,需要不断调整的,既要避免随意变通、任意变通,也要避免变而不通、通而不变。例如,对于职业教育高地建设,强调“鼓励地方试点试验,在东中西部选择若干省或地级市先行先试,总结出一批可复制、可推广的经验”^④,对于哪些地区建设怎样的职业教育高地,政策并没有明确,对于职业教育高地的建设标准,政策也没有明确,这就给各地留下了广阔的探索空间。2020年9月,江苏省人民政府出台了《关于整体推进苏锡常都市圈职业教育改革创新打造高质量发展样板的实施意见》,公布了教育部和江苏省支持政策清单和苏锡常都市圈34项任务清单,苏锡常都市圈按照任务清单进行改革探索。这一任务清单不是固定的,也不是最终的,职业教育高地建设永远在路上,任务清单不可能因探索任务的完成而逐渐清零,而是根据试点和推进情况加以变通调整。对于没有获得教育部职业教育高地政策试点的江苏其他地区(如南京、南通等)如何推动职业教育高地建设,需要在国家职业教育高地建设基本精神的指引下,参照苏锡常都市圈等职业教育高地改革样例,结合区域实际,对建设方向、目标、任务等作出调适和变通,这种“变通”就是使政策越来越切合地域特点和实际,越来越具有可操作性。

(三) 制度设计应堵塞政策消极变通执行漏洞

政策的消极变通执行不仅使政策实施效果与政策设计初衷大相径庭,更为严重的是对政策严肃

性、权威性和政府公信力等产生难以估量的负面影响,是政策效果碎片化与政策失败的关键原因。职业教育政策执行主体通过政策附加、政策敷衍、政策歪曲、政策抑制等^[9]多种方式消极变通执行相关政策,严重阻碍了职业教育的改革与发展。堵塞职业教育政策消极变通执行漏洞不仅是职业教育高质量发展的应有之义,更是职业教育各类改革不断深化的必然要求,这就需要从职业教育政策环境、政策周期和治理体系三个维度加以审视和应对。

政策环境是引发职业教育政策消极变通执行的外部因素,具有区域性、复杂性和易变性的特点,任何职业教育政策执行都有赖于相应的政策环境。避免因政策环境引发政策消极变通执行应着重从以下三方面入手:一是政策制定阶段的深入调研、反复论证。政策制定者应充分考虑各地自然、社会和人文环境的差异,尤其要调研各地经济社会发展水平、产业结构和教育结构等,了解社会对职业教育政策的现实需求,使职业教育政策制定建立在坚实的社情民意基础之上。二是政策正式执行前的广泛试点、充分检验。首先,保证试点样本的代表性。试点样本不是遴选出来的,而是随机产生的,应避免政策试点的选择性执行,只有足够代表性的试点样本才能让教育政策在正式实施前经受充分的政策环境检验。其次,保证足够量的试点样本。样本只具有代表性是不够的,应保证足够的样本量。比如,职业教育高地建设试点,虽然教育部遴选了7个整省试点和5个城市试点,试点样本涵盖了东中西部,但样本数并不足以涵盖全国所有情况,尤其在一些少数民族聚居区没有相应的试点样本。再次,试点的常态化。保证政策试点时的政策环境是常态环境,不能另外附加一些优惠政策、奖励政策,形成试点“小气候”。三是政策执行阶段的预案准备、路径选择。改变政策执行只有一条路径、一种样式的现状,制定多样化的政策执行预案和多元化的政策执行路径,国家层面为政策执行可能遇到的“水土不服”准备好“广谱药方”,地方层面更要为可能遇到的政策梗阻准备好“特效药方”。

政策周期存在阶段性缺陷是职业教育政策消极变通执行的内部因素,政策周期包括政策制定、执行、评估、监控、调整等环节,最后归于终结的整

个过程^[16]。由此,政策制定不是政策的终结,政策执行也不是政策的终结,政策应该是一个不断“升级”的过程,所有的政策都有周期,都在周期内发挥政策效应,一旦政策效应衰减至一定水平,就必然会被新的政策所取代。当前,政策周期存在的阶段性缺陷主要表现在三个方面:一是政策评估机制不健全。政策执行的过程怎样、执行的效果怎样,目前缺乏一套行之有效的评估机制,正因为评估机制的缺失,为消极变通执行开了“后门”,健全政策评估机制是堵塞政策消极变通执行漏洞的现实需要。二是政策监控机制不健全。对政策执行的全过程实施监控是保证政策执行不走偏的应然举措,应设置常态化的政策执行监测机构,适时进行大数据政策执行数据采集,全面把握政策执行动态过程,让政策消极变通执行在大数据面前“现形”。三是政策调整机制不健全。通过全过程监测和全方位评估,及时发现政策执行中存在的问题,便于对政策作出适时的调整,而当下政策的调整机制并未有效建立。比如,《国家教育事业发展规划“十三五”规划》中要求“保持普通高中和中等职业教育招生规模大体相当”,然而当2015—2019年普职招生比持续扩大时,并没有看到政策的适时调整。这种政策调整机制的不健全,进一步助长了职业教育政策的消极变通执行。只有及时修补政策周期中存在的阶段性缺陷,才能阻断政策消极变通执行的“链条”。

治理体系不完善是职业教育政策消极变通执行的客观因素。职业教育治理是包括政府、社会组织、市场、公民个人等教育利益相关者共同参与职业教育事务的决策、管理与资源支持,共同或协同提供职业教育服务的过程^[17],具有多元性和协同性的特点。职业教育政策执行也应具有多元性和协同性,不依赖于单一的执行主体,而是通过多元、多层次执行主体的密切协同来推动职业教育政策执行,进而形成人人有责、各负其责、有错问责的职业教育政策执行责任体系。由于治理体系不完善,当下很多职业教育政策执行仍存在单一主体的现象,而“底层官员的自主性和自由裁量行为往往服务自身利益而非公益”^[18],这是导致政策消极执行、任性执行的组织根源。完善职业教育治理体系,就是将职业教育政策执行置于一个共同体视域下,通过协商

互助、多元协同来保证政策得以贯彻落实。

普遍存在的职业教育政策变通执行折射出当前我国职业教育改革发展中存在的深层次问题。优化职业教育政策变通执行既要有政策执行战术层面的查漏补缺,更要有政策执行战略层面的体制机制改革,只有进一步深化职业教育领域综合改革,加快实现职业教育治理体系和治理能力现代化,才是破解职业教育政策变通执行“顽疾”的长效之策。

注释:

- ①20世纪70年代西方兴起“执行运动”(implementation movement)。其标志是1973年普雷斯曼和韦达夫斯基对美国联邦政府的创造就业机会的政策项目——“奥克兰计划”执行进行了跟踪研究并写成了报告《执行——联邦的计划在奥克兰的落空》一书。
- ②数据来源于2018—2020《全国教育事业统计公报》。
- ③具体见教育部办公厅、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)》。
- ④2020年1月,国务院职业教育工作部际联席会议第二次会议强调“鼓励地方试点试验,在东中西部选择若干省或地级市先行先试,总结出一批可复制、可推广的经验”。

参考文献:

- [1]王汉生,刘世定,孙立平.作为制度运作和制度变迁方式的变通[C]//应星,周飞舟,渠敬东.中国社会学文选.北京:中国人民大学出版社,2011.
- [2]赖秀龙.教育政策执行中的政策变通[J].教育发展研究,2009(20):7-10+52.
- [3]李瑞昌.中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究[J].公共行政评论,2012,5(3):59-85+180.
- [4]胡业飞,崔杨杨.模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J].公共管理学报,2015,12(2):93-105+157.
- [5]袁振国.教育政策学[M].南京:江苏教育出版社,2000:247-248.
- [6]教育部.教育部办公厅 工业和信息化部办公厅关于印发《现代产业学院建设指南(试行)》的通

- 知[EB/OL].(2020-08-11)[2021-10-09].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/202008/t20200820_479133.html.
- [7]毛劲歌,周莹.信息失真对公共政策执行的影响及其对策分析[J].中国行政管理,2011(6):68-71.
- [8]祁占勇.职业教育政策研究[M].北京:教育科学出版社,2018:147-148.
- [9]曾家.我国高等职业教育政策的演进、问题与调适[J].现代教育管理,2016(3):70-74.
- [10]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),2021,47(5):123-133+225.
- [11]赖秀龙.教育政策执行中的政策变通[J].教育发展研究,2009(20):7-10+52.
- [12]黄新华.“渐讲调适”——林德布洛姆的政治决策模式探析[J].福建学刊,1997(4):75-78.
- [13]吕力.制度模糊化、变通及其结果[J].管理学报,2016,13(5):640-646.
- [14]王一兵.如何走出高校放权“一放就乱,一乱就收,一收就死”的怪圈[J].苏州大学学报(教育科学版),2016,4(1):124-128.
- [15]李金龙,杨洁.基层精准扶贫政策执行梗阻的生成机制及其疏解之道[J].学习与实践,2018(6):65-73.
- [16]杜本峰,戚晶晶.中国计划生育政策的回顾与展望——基于公共政策周期理论视角分析[J].西北人口,2011,32(3):1-10.
- [17]南旭光.多元共治:现代职业教育治理创新研究[J].现代教育管理,2017(3):90-95.
- [18]M. LIPSKY. Toward a theory of street-level bureaucracy [C]//The American political science association. New York: University of Wisconsin, 1969.

责任编辑 韩云鹏

Main Manifestations, Basic Forms and Reform Suggestions of Flexible Implementation of Vocational Education Policy

Sun Jing¹, Cui Zhiyu², Ni Juan³ & Liao Zhongzhi⁴

(1. Jiangsu University of Technology, Changzhou 213001, P. R. China;

2. Shanxi Normal University, Xi'an 710062, P. R. China;

3. Jiangsu Academy of Education Sciences, Nanjing 210013, P. R. China;

4. Nantong Vocational University, Nantong 226001, P. R. China)

Abstract: The flexible implementation of vocational education policy refers to the policy behavior that the policy executor changes one (several) policy element (elements) in the implementation process, resulting in the vocational education policy not fully complying with the intention of the policy maker. It is mainly reflected in the flexibility of policy objectives, policy contents and policy process, including positive flexible implementation and negative flexible implementation. This implementation flexibility increases the risk of policy implementation, which needs to be treated rationally and take positive countermeasures. Thus it requires the construction of a step-by-step perfect vocational education policy-making framework, the reservation of positive flexible implementation space in the policy design and the blocking of negative flexible implementation loopholes in the system design. Therefore, the flexible implementation of vocational education policy should be introduced into the correct track and ensure the policy implementation to be stability and predictability.

Key words: vocational education policy; flexible implementation of policies; positive flexible implementation; passive flexible implementation; policy implementation boundary