

我国职业教育的政策执行： 现实问题、成因分析及对策建议

兰慧君^{1,3}, 崔志钰¹, 倪娟²

(1. 陕西师范大学 教育学部, 西安 710062; 2. 江苏省教育科学研究院, 南京 210013;
3. 平凉市白庙中学, 甘肃 平凉 744000)

【摘要】我国职业教育政策在执行过程中暴露出一些现实问题,主要表现为政策目标与执行结果之间存在效果落差、不同政策执行主体之间存在行动落差、不同政策目标群体之间存在获得落差。职业教育政策执行问题的成因较为复杂,从政策执行逻辑闭环、政策执行主体动力机制和政策执行环境三个维度加以分析,主要在于职业教育政策执行闭环存在缺陷、职业教育政策执行动力机制欠缺、职业教育政策执行环境复杂。可以从完善政策执行逻辑闭环、改革职业教育政策试点和优化政策执行路径环境三个维度来解决职业教育政策执行中存在的问题。

【关键词】职业教育政策;政策执行;政策闭环;政策试点;政策评估

【中图分类号】G71

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2022)07-0071-09

职业教育政策是党和政府为贯彻职业教育方针、解决职业教育问题、达成职业教育目标而采取的规范和引导职业教育相关机构及个人的行为准则和行动指南,^[1]主要包括职业教育方针、职业教育法律法规、各级行政部门关于职业教育的政策性文件等。政策的生命力在于执行,政策执行可以彰显政策的意义和价值,发现政策存在的疏漏和问题,检测和反馈政策的效度。全面审视我国职业教育的政策执行,剖析政策执行中出现的各种问题,不断优化职业教育的政策供给,为我国职业教育的健康发展提

供坚强的政策保障。

一、职业教育政策执行的现实问题审视

职业教育政策在执行中出现的问题是多样的、复杂的,可以从政策执行结果、政策执行主体和政策目标群体三个维度加以审视。

(一) 政策目标与执行结果之间存在效果落差

教育政策的执行不到位、执行结果与政策目标不能完全契合的事实,是政策执行中的普遍现象。^[2]“从问题出发”是职业教育政策制定的重要原则,职业教育政策是为了解决特定的职业教育问题、实现特定职业教育目标而制定的行动准则或行为规范,特定的职业教育目标很多都是针对现实存在的特定问题提出的,从这个意义上说,职业教育政策应该具有较强的针对性。例如,2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出“中等职业教育与普通高中招生规模大体相当”。这一政策是基于我国工业化进程中,经济社会发展对技术技能人才的巨大需求与我国职业教育规模较小、技术技能人才供给不足的现实问题提出的。为了贯彻落实这一政策要求,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确了要“根据经济社会发展需要,合理确定普通高中和中等职业学校招生比例,今

【收稿日期】2021-11-09

【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”,课题批准号为AFA19009,主持人:倪娟;甘肃省教育科学“十三五”规划2020年度一般课题“崆峒区乡村中学教育资源配置效率研究”,课题编号为GS[2020]GHB2713,主持人:兰慧君

【作者简介】兰慧君(1987—),男,甘肃平凉人,陕西师范大学教育学部博士生,研究方向为教育理论与教育管理;崔志钰(1974—),男,江苏海门人,陕西师范大学教育学部博士生,正高级讲师,国家“万人计划”教学名师,享受国务院特殊津贴专家,研究方向为职业教育教学;倪娟(1972—),女,江苏海门人,研究员,博士生导师,江苏省教育科学研究院基础教育研究所所长,享受国务院特殊津贴专家,研究方向为教育政策、基础教育。

后一个时期总体保持普通高中和中等职业学校招生规模大体相当”,并且列出了 2010—2020 年中等职业教育发展的量化指标(见表 1),这一数据指标精准地贯彻了“普通高中和中等职业学校招生规模大

体相当”的政策要求。《现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)》延续了中等职业教育在校生数这一量化指标(见表 2),体现了政策的一贯性和目标的坚定性。

表 1 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》中等职业教育和高中教育阶段在校生数指标

目标	2009 年	2015 年	2020 年
中等职业教育在校生数(万人)	2 179	2 250	2 350
高中教育阶段在校生数(万人)	4 624	4 500	4 700

表 2 《现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)》中等职业教育在校生数指标

目标	2012 年	2015 年	2020 年
中等职业教育在校生数(万人)	2 114	2 250	2 350

2010—2020 年这 10 年间,国家出台的职业教育政策文件都延续了“普职比大体相当”的表述,然而这一政策及其量化指标却与中等职业教育的发展现实形成了较大的落差。现实情况是中等职业教育在校生数及其占比呈逐年下降趋势,2019 年占比已经低至 39.46%(见表 3),这种下降趋势到目前为止

似乎还没有见底或扭转的迹象。可以肯定,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》和《现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)》确立的 2020 年中等职业教育在校生数这一指标已经无法实现且离预定目标相距较远,“普职比大体相当”政策面临现实的严峻考验。

表 3 近 10 年普通高中、中等职业在校生情况一览表

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
普高在校生数(万人)	2 427.34	2 454.82	2 467.17	2 435.88	2 400.47	2 374.40	2 366.65	2 374.55	2 375.37	2 414.31
中职在校生数(万人)	2 238.50	2 205.33	2 113.69	1 922.97	1 755.28	1 656.70	1 599.01	1 592.50	1 555.26	1 576.47
中职在校生占比	47.78%	47.06%	46.00%	44.00%	42.09%	41.00%	40.28%	40.10%	39.53%	39.46%

注:数据来源于 2010—2019 年全国教育事业统计公报

政策预期与执行结果之间的明显落差,会产生一系列的负面影响。第一,政策的公信力遭受质疑。人们会对政策的权威性和政策的目标达成产生怀疑,权威性是政策执行的根本保证,政策的权威性一旦受到质疑,政策目标就很难实现,会进一步影响已有和即将出台政策的执行。第二,对政策制定本身产生影响。这会使政策制定者不敢或不愿列出具体的指标,更多以模糊的、无法准确测量的质性表述来替代,使政策沦为口号式的宣传或宣示,或者列出的量化指标过于保守、不具挑战性,弱化政策本身的激励和引领功能。第三,降低人们对政策的普遍期望值。表现为人们对每一项政策的出台都会心存质疑,在政策出台后都会观望,逐渐对出台的政策麻木甚至会逆政策导向而行。例如在职业学校校企合作、产教融合方面,国家相继出台系列“组合”政策,如《关于深化产教融合的若干意见》《职业学校校企合作促进办法》《建设产教融合型企业实施办法(试行)》《国家产教融合建设试点实施方案》等,但校企合作深度依然是当下职业教育改革发展中亟待破解的瓶颈问题。

(二) 不同政策执行主体之间存在行动落差

政策的价值是通过执行彰显出来的,美国学者艾利森曾说,“在实现政策目标的过程中,90% 取决于政策的有效执行。”^[3] 政策执行受众多因素影响,既有政策本身的因素,也有政策之外的因素。剔除政策本身的因素,影响政策执行的关键因素是政策执行主体,我国垂直的行政管理体制决定了职业教育的政策执行会存在不同层级的执行主体,不同执行主体之间能否做到沟通与协调,能否思想统一、步调一致,决定着政策的最终落地成效。一个普遍问题是不同执行主体之间存在行动落差,职业教育政策因为政策执行主体的行动落差而呈现不同的执行形态,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、“断章取义,各取所需”的残损性执行、“生搬硬套,缺乏创新”的机械式执行等。^[4]

例如,2017 年 12 月,国务院办公厅出台《关于深化产教融合的若干意见》,提出了深化产教融合的 26 条意见,这些意见都是方向性的、引领性的,需

要各政策执行主体针对区域实际逐一落细落实。文件对每一条意见都明确了执行主体,如“鼓励有条件的地区探索推进职业学校股份制、混合所有制改革”,其执行主体是各省级人民政府。各省级人民政府在推进职业学校混合所有制改革方面出现了明显的行动落差,据教育部网站资料,新疆、山东对混合所有制改革政策加以细化,新疆于2020年5月发布了《关于深入开展职业学校混合所有制改革试点工作的通知》,启动了两批职业学校混合所有制改

革试点。山东于2020年9月出台了《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行)》,确立了9个项目为混合所有制改革试点项目。另外,河北选择了3所职业院校开展股份制混合所有制试点,上海在《职业教育高质量发展行动计划(2019—2022年)》中提出推进职业院校股份制(见表4),有的省份转发了文件,有的省份鼓励职业院校自行探索,有的省份没有任何明显的行动。

表4 职业院校混合所有制改革政策落实情况

序号	省(区、市)	文件细化	行动
1	新疆	《关于深化职业教育改革的实施方案》《关于深入开展职业学校混合所有制改革试点工作的通知》	启动两批职业学校混合所有制改革试点
2	河北	河北省人民政府办公厅《关于在石家庄铁路职业技术学院等三所院校开展股份制混合所有制试点的通知》	遴选3所职业院校开展股份制混合所有制改革试点
3	山东	《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行)》	确定9个项目为山东省职业院校混合所有制改革试点项目
4	上海	《上海职业教育高质量发展行动计划(2019—2022年)》	探索推进职业院校股份制、混合所有制改革,试点建设政府与企业共建的职业院校

执行主体在政策执行中的行动落差会产生一系列的影响和效应。首先,影响政策制定者对政策的价值判断。积极的政策需要积极的执行,职业教育的可持续发展离不开职业教育政策的支撑,如果政策没有得到切实有效的贯彻执行,会直接影响对政策成效的反馈,进而影响政策制定者对政策本身的价值判断。其次,影响职业教育政策的落细落实。政策的执行过程其实就是政策文本的细化过程,就是不断提高政策可操作性的过程,执行主体如果只是转发文件而没有制定具体的实施方案,政策又该如何执行。如果说在制定全国性政策时要考虑各地区的差异,不能作太细的表述,地方在执行政策时就应对政策加以细化,不断提高政策的可操作性。比如,对于职业院校混合所有制改革,国家只是出台一个方向性的意见,省级行政机构就应根据本省的实际出台明确的指导性意见,地市级行政机构就应出台具体的实施方案,各职业院校应根据政策意见和实施方案推动混合所有制改革实践。再次,会对目标群体产生消极影响。既然职业教育政策大都着眼于职业教育改革发展的现实问题,这些现实问题的解决是目标群体所希望的,从这个意义上说,目标群体是希望看到政策的出台和有效实施的,当目标群体为政策的出台而欢欣鼓舞时,如果政策不能得到有效执行,会对目标群体的积极实践产生消极影响,使政策赤字增加。

(三) 不同政策目标群体之间存在获得落差

政策的目标群体是受政策影响的群体,政策的效度很大程度体现在目标群体的获得感上。职业教育政策按产生的效果或分配利益的类型可分为物质性政策和符号性(象征性)政策,物质性政策主要是将实际有限的资源或实质性的权利提供给政策受益人,符号性政策没有物质资源的投入与实权的提供,更多的是一种号召或舆论。^[5] 职业教育政策更多的是一种物质性政策,也就是如何分配实际有限的资源,使目标群体产生政策的获得感。由于资源的有限性,不同政策目标群体之间不可避免存在获得感落差,这种获得感的落差对职业教育的政策执行和效度发挥产生了直接影响。如果目标群体有较强的获得感,会有助于政策的执行,反之政策的执行就会受到目标群体的反作用力,会削弱政策执行的效度。

以职业教育校企合作政策为例,国家行政机构出台了《职业学校校企合作促进办法》《建设产教融合型企业实施办法(试行)》《教育部产学研协同育人项目管理办法》等,建立了校企合作基本制度框架。政策明确要求“教育行政部门应当把校企合作作为衡量职业学校办学水平的基本指标”,这是对职业学校开展校企合作的一种评价考核,职业学校本身并没有从校企合作的政策中获得更多的资源和权利,这就会产生如荷兰学者布雷塞斯和霍尼赫所说的“象征性合作”,^[6]即只做表面文章或只做宣

传而不见诸实际的操作性行动。政策对企业的参与权益予以了关照,“企业因接收学生实习所实际发生的与取得收入有关的合理支出,以及企业发生的职工教育经费支出,依法在计算应纳税所得额时扣除”,从政策表述来看,校企合作的政策只是平衡了企业的损益,并未对企业有明显的增益,企业无法产生直接的获得感,不会主动寻求与职业学校的合作。为了促进校企合作政策进一步落地,国家以具体项目为载体,接续出台物质性政策,如《教育部关于开展现代学徒制试点工作的意见》明确提出,“各地教育行政部门要推动政府出台扶持政策,加大投入力度,通过财政资助、政府购买等奖励措施,引导企业和职业院校积极开展现代学徒制试点”,各执行主体纷纷出台配套政策,对现代学徒制试点进行奖补。以广东现代学徒制试点项目为例,2014—2016年,省级财政累计投入1 515万元专门支持现代学徒制试点。同时市县财政也对试点工作给予经费支持,如中山市对每个试点专业补助30万元,并按每培养1名学生给予2 000元的标准补助企业,^[7]职业学校和企业都从现代学徒制试点中获得实质利益,推动了现代学徒制试点的全面展开。由于资源的有限性,随着现代学徒制的全面推行,省级和地方财政这种大规模的奖补政策一旦无法持续,职业学校和企业的政策获得感就会下降,进而产生明显的获得感落差,对现代学徒制的全面推行产生消极影响。

目标群体政策获得感落差是判断政策效度的直观指标。一是政策目标达成的“晴雨表”。政策能否达到预期目的,既不是政策制定者一厢情愿的事情,也不是政策执行者能够完全决定的事情,在很大程度上取决于目标团体的获得感。比如《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》,其主要目标应为“提升职业教育质量和

学生就业能力”,如果职业学校学生没有从试点中获得明显的技能提升,没有对就业产生显性的正向影响,那么试点的目标就很难达成。二是政策执行方案的“试金石”。每一项职业教育政策都有相应的目标群体,比如《职业学校教师企业实践规定》,其目标群体就是职业学校教师,执行主体是广大职业学校,通过政策实施使职业学校教师的实践教学能力获得显性提升,实现专业的快速发展,进而带动“双师型”教师队伍建设。教师实践教学能力与企业实践存在线性相关,如果职业学校的“双师型”教师队伍结构没有因教师企业实践政策的落实而获得显性改善,就说明职业学校并没有真正落实教师企业实践规定。三是政策制定调整的“风向标”。本文虽然不对政策及政策制定本身加以讨论,但目标群体如果对政策执行的效果“无感”,就需要对政策和政策制定本身加以检视,检视政策内容是否适当、政策出台时机是否成熟、政策是否具有可操作性等。

二、职业教育政策执行的问题成因分析

职业教育政策执行中出现的问题成因复杂,可以从政策执行的逻辑闭环、政策执行主体的动力机制和政策执行环境三个维度加以审视。

(一) 职业教育政策执行闭环存在缺陷

任何政策都有相应的政策周期,主要包括政策制定、政策执行、政策评估、政策终结等环节,一项政策的终结往往又是新的、更高的政策过程的开始,如此形成一个逻辑闭环。如果聚焦职业教育政策,进一步考察这一逻辑闭环,职业教育政策制定主体将制定的职业教育政策交由政策执行主体(如各级教育行政部门、职业院校等),政策执行主体基于现实的政策执行环境,采用相应的政策执行方式,通过逐级的职业教育政策传动,将职业教育政策落细落实,

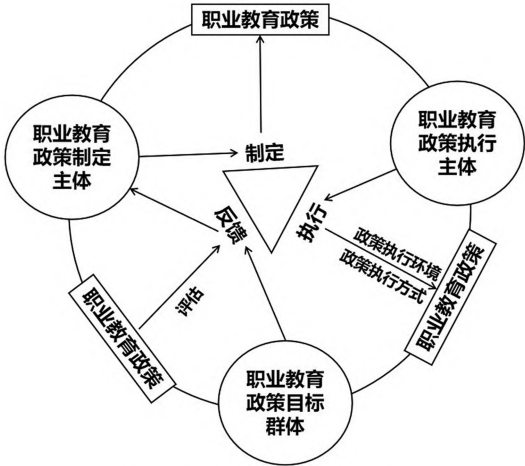


图1 职业教育政策执行闭环

作用于职业教育政策目标群体,使目标群体发生相应的改变,对这种改变与政策预期目标进行对照并进行科学评估后,反馈给政策制定主体,以进一步优化职业教育政策制定,如此构成一个逻辑闭环(见图1)。通过这个逻辑闭环,职业教育政策制定者可以了解政策的目标达成情况,职业教育政策执行者可以清楚政策执行是否发生偏差,职业教育政策目标群体可以直观感知政策的效果。

职业教育政策在现实中出现的各种问题与政策执行闭环存在缺陷有着直接关系,主要原因有以下几个方面。第一,政策执行遭遇“公共政策效果逐渐递减法则”。^[8]所谓公共政策效果逐渐递减法则,就是政策的效用会随环境、资源的不稳定在达到最高后发生递减。由于我国行政体制的多层级性,多层级的垂直执行主体在逐级执行的过程中,不仅存在时间上的延迟,而且政策执行力也会逐渐降低。还是以职业院校混合所有制改革为例,2017年12月,国务院就鼓励有条件的地区探索职业院校混合所有制改革,最早执行的新疆于2020年5月发布试点通知,随后山东于2020年9月出台指导意见,在国务院文件出台1年多后才有省份开始执行,其他省份执行该政策的时间延迟更久,如果传递到地市和县区级,其延迟的时间会更长,政策效应也在这种不断的延迟中衰减。更有甚者,在这种政策执行的传递链中,可能因某一执行主体的不作为而导致某地区的政策执行链中断。第二,政策执行效果的评估机制不健全。政策评估机制不健全有几个方面的原因,一是政策本身柔性,没有量化指标和明确要求,无法进行准确的评估;二是缺乏政策效果的评估标准,不知如何评估;三是政策效果的评估主体不明,即政策效果究竟应由谁来评估,是政策制定部门、政策执行部门还是第三方,如果政策评估主体同时也是政策制定主体或政策执行主体又如何超脱利益的束缚;四是缺乏过程性的适时评估,政策执行是一个长期的过程,如果等政策执行完毕后再评估,其结果已经形成,如果有一个过程性的适时评估机制,就可以不断改进政策的执行。第三,政策执行的追责机制未有效建立。主要表现在以下几个方面:一是责任主体不明,政策执行实效背离预期目标出现偏差,究竟应由谁负责,政策或文件中并没有明确;二是具体责任不清,即一旦政策执行效果不如预期,应负何种责任,是政策的选择性执行、附加式执行之过,还是对政策的理解出现偏差,亦或对政策执行的环境和困难估计不足,难以有效鉴定;三是反馈渠道不畅通,政策执行的反馈一般是通过目标群体表达

出来,然而目标群体却并不知向谁表达、通过何种渠道表达,这也是如“独立学院+高职院校”转设职教本科在各地被紧急叫停等事件发生的重要原因。

(二) 职业教育政策执行欠缺动力机制

动力机制是管理系统中推动系统运动的各种力量产生积极效果的机制,它决定着系统运行的活力与升级创新。^[9]动力机制一般包括内在动力和外在动力,内在动力一般包括目标引领、自身追求等,外在动力一般包括行政引导和政策激励(如资金支持)等。由于各级行政机构特别是教育行政机构是职业教育政策执行的主体,行政机构在执行教育政策时不存在经济利益的驱动,又无法有效彰显其政绩,导致不少地方行政政策执行动力不足,在推动上级出台的政策时比较谨慎,尤其在面对改革力度较大的政策时往往会“谋定后动”,机械执行上级的政策文件,使执行规定动作、不搞自选动作成为主流思维,这也是“转发文件”成为普遍现象的重要原因,这种“转发”也使下一级执行主体无所适从,留给基层执行主体的只能是“自行探索”。

职业教育政策在现实中出现的各种问题与职业教育政策执行欠缺动力机制有密切关系,主要表现在以下几个方面。第一,各级教育行政执行主体角色移位。各级教育行政执行主体热衷于成为政策制定主体,为了留下更多的政绩,他们往往更倾向于区域职业教育特色打造、区域职业教育典型树立、区域职业教育品牌确立等,通过出台区域性的职业教育政策,充分利用掌握的各类资源(比如资金)来推动自定政策的落地,这就形成了一个非常诡异的现象——上级要求执行的政策非必要不分配资源,地方推动的政策则尽可能分配相应的资源。在政策执行优先级上,下一级政策优先于上一级政策。比如,《国家职业教育改革实施方案》明确要求“到2022年,一大批普通本科高等学校向应用型转变”,这一重大职业教育改革政策在执行时遭遇阻力,不仅普通本科高等学校态度消极,地方行政也不积极主动,他们更热衷于“高职院校升本”或“高职院校与独立学院合并转设为职业本科”。第二,欠缺政策执行的内生动力机制。政策执行的动力是在执行者追求自身利益与实现公共利益的重复博弈过程中实现的,^[10]政策作为公共产品体现国家意志和人民意志,但政策也要考虑政策执行者的自身利益,当前职业教育政策呈现或刚或柔的两极形态,且更多的呈现柔性形态,使执行者自身利益缺乏表达和彰显空间,致使刚性政策机械执行、柔性政策消极执行。第三,欠缺多元执行主体的外在利益协同机制。职业

教育与政府、企业、行业有着密切的联系,呈现多元利益交汇的办学形态。除学校外,行业企业并不接受教育行政管辖,职业教育政策大多由教育行政部门(牵头)制定,这就使职业教育政策难以兼顾或充分兼顾行业企业的利益,这可以从现代学徒制的推行中一窥端倪。教育行政推行的“现代学徒制”与由人社部门牵头的“企业新型学徒制”都是学徒制的实现形式,“现代学徒制”在职业院校得到了大力的推动,“企业新型学徒制”则在企业中受到了热烈的欢迎,呈现出两种不同的“景象”。

(三) 职业教育政策执行面临复杂环境

任何政策的执行都要受所处社会环境的影响和制约,影响政策执行的环境因素主要有政治环境、经济环境和社会心理环境。当前总体政治环境对职业教育政策执行较为有利,国家大力发展职业教育,在全社会营造“劳动光荣、技能宝贵、创造伟大”的社会风尚,技术技能人才“一票难求”。这种良好的政治环境并没有转化为职业教育政策执行环境,从社会心理环境看,受传统观念的影响,社会和百姓对职业教育依然存有很深的偏见,职业教育是低层次教育的意识根深蒂固,职业教育在短期内很难获得社会和百姓的广泛认同,这就对职业教育的政策执行产生了消极影响。人们对职业教育政策缺乏关注,缺乏关注也就缺乏理解,缺乏理解也就不想参与,不想参与也就不会支持,这就使职业教育处于孤掌难鸣的境地。职业教育政策执行的目标群体虽然大多是广大职业院校及其师生,但离不开全社会的支持,尤其离不开政企行的支持,没有政企行的支持,没有社会和百姓的广泛认同,职业教育就不可能有持续的发展,职业教育如果不能获得持续的发展,任何职业教育政策的执行都会变得苍白无力。

职业教育政策在现实中出现的各种问题与职业教育政策执行面临复杂环境有着密切关系,主要表现在以下几个方面。第一,地方行政对职业教育的态度是重视但认为其并不重要。地方行政的职业教育态度与职业教育政策执行有着直接关联,随着一系列国家战略的实施,技术技能型人才短缺已经成为制约经济社会发展的重要因素,习近平总书记和李克强总理分别就大力发展职业教育作出指示和批示,国家出台了发展职业教育的一系列重大政策。国家对职业教育的重视自然会传导到各级地方行政,然而发展职业教育给地方行政带来的“政绩”远不如普通教育和高等教育明显,职业教育的社会关注度也远不及基础教育和高等教育,这就显著降低了职业教育在地方教育工作中的重要性,这种

重要性的降低会极大地影响职业教育的资源分配,而政策的本质其实就体现在利益(资源)的分配上。第二,职业教育政策执行遭遇“水土不服”。由于各地经济发展水平、人民思想观念差异显著,如果各地对国家出台的职业教育政策不加区分地执行势必会遭遇“水土不服”。当前,各地在执行国家职业教育政策时普遍缺乏具体的实施意见、方案或细则,降低了政策执行的可操作性,导致职业教育政策“执行难”。第三,职业教育发展大环境与现实小环境的巨大反差降低了职业教育政策的执行预期,这种巨大反差的根源在于行政的不作为,一方面国家倡导大力发展职业教育,另一方面职业教育却在逐年滑坡,政策文本繁荣与实践领域消沉不仅降低了职业教育政策的执行预期,也对职业教育政策本身产生了消极影响。

三、解决职业教育政策执行问题的建议

在不考虑政策本身因素的情况下,可以从完善逻辑闭环、改革政策试点和优化内外环境三个维度来提高职业教育政策的执行效度。

(一) 完善政策执行逻辑闭环

1. 加强政策执行的过程监督

“政策制定—政策执行—政策评估”是构成政策闭环的三个重要环节,过程监督虽然不构成具体的环节,却应融合在整个政策周期中,成为整个政策评估体系的一部分。这种过程性的政策监督,一方面可以适时了解政策执行情况,及时发现政策执行中遇到的困难和问题,便于适时的政策调整或政策执行指导,另一方面可以监督政策执行主体的执行行为,及时处理不作为、乱作为等问题,避免可能存在的政策附加式执行、选择性执行和象征性执行等。^[1]过程监督的缺失,致使很多政策执行偏离政策预期而未能及时纠正,比如关于“普职比大体相当”政策,在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中有明确的量化指标,当每年的量化指标离政策预期越来越远时,政策制定主体未能及时约谈各执行主体,而是放任这种趋势的蔓延,最终导致政策目标无法实现。

加强政策执行的过程监督,应明确由谁监督、如何监督、如何及时反馈监督意见等基本问题。一是监督主体可以由政策制定主体指定或选配,对政策制定主体负责。比如,成立执法督查组、检查组等,也就是在政策制定完毕付诸实施前即应成立相应的政策执行监督机构。二是具体监督方式可采用常态性监督检查与重点督查相结合,采用随机抽样检查

与重点地区重点单位重点督查相结合,如对政策执行不力的地区或单位加大监督检查力度,监督检查应紧紧围绕政策要求和政策预期目标展开。三是及时反馈监督意见。监督主体根据监督检查结果以多种方式通知政策执行主体,如通报、约谈、表彰、现场会等,同时反馈给政策制定主体。

2. 注重政策周期的评估反馈

政策都有执行周期,有的较为明确,有的则没有限定,有明确执行周期的自然可以进行周期政策效果评估。当下很多的政策试行,都规定了政策试工期,如现代学徒制试点每批试点的期限为2年,学分制试点从教育部2001年发布《在职业学校进行学分制试点工作的意见》到2004年发布《在职业学校逐步推行学分制的若干意见》,试点执行周期为3年,但学分制的推行政策并没有明确执行周期,只是模糊地表述为“逐步推行”,于是各地执行学分制政策的时间差异就较大,北京、江苏等地自2000年起就率先在部分中等职业学校进行学分制试点并快速执行,安徽从2017年秋季学期起才在中等职业学校试点学分制。^[12]进行周期政策执行效果评估反馈,并建立相应的责任追究制度,是确保政策执行目标达成的重要环节。

注重政策周期的评估反馈,应明确由谁评估、如何评估、反馈什么等基本问题。一是由谁评估。一般应由独立的第三方评估机构完成,在第三方政策评估机构尚未健全的情况下,可委托或授权各地的教育评估院进行,避免政策制定者或政策执行者的自我评估。二是如何评估。评估的方法主要有三种,分别为简单的“前—后”对比分析、“投射—实施后”对比分析、“有一无”政策对比分析。^[13]根据麦克拉夫林的互动模型,政策评估并不局限于得出一个结论,而应通过前测和后测,全面评估政策执行过程中的全要素,特别是政策执行者与受政策影响者之间行为的调适程度,重点关注政策接受者的利益、价值与观点,以形成全面、客观的政策执行效果报告。

(二) 改革职业教育政策试点

1. 政策试点常态化

由于影响职业教育政策执行的因素众多,政策执行环境极为复杂,政策执行效果存在不确定性风险。为了降低政策执行风险,实现政策执行预期,可以在政策正式推行前先行试点。政策试点已经成为职业教育政策执行的重要制度创新,当前职业教育政策试点正日益常态化、普遍化,现代学徒制试点、1+X证书制度试点、产教融合试点等成为职业教育

改革发展的重要抓手。在常态化政策试点时应精准把握政策、严格遵照政策、避免试点“变形”,如2015年10月,教育部、国家发展改革委、财政部出台《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》,明确提出部分普通本科高校向应用型转变,要求“坚持试点先行、示范引领”,一些省(区、市)也确定了试点高校名单。然而在试点过程中,某些试点主体偏离了原有的政策设计,将普通本科高校向应用型转变演化为“高职院校依托独立学院转设职业本科”,甚至变形为高职院校的“借壳升格”,引发学生和家长不满,酿成社会事件。

既然是常态化政策试点,就应明确由谁试点、试点内容、如何评估试点效果等基本问题。一是由谁试点。试点也是政策执行的一种方式,应由政策执行主体来组织试点,比如《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》,应由各省级(教育)行政部门来组织,由各普通本科高校来具体实施。二是试点内容。试点内容应严格遵循政策文本,既要防止超出范围的“附加式”试点,也要防止缩小范围的“选择式”试点,更要防止歪曲范围的“替换式”试点。严格遵循政策文本并不等于机械执行文本,而是要结合区域实际,创造性地加以执行。比如《现代学徒制试点工作方案》明确五个方面的试点内容,而艺术类专业有自己的特点,某校就根据《现代学徒制试点工作方案》的要求进行现代学徒制人才培养模式改革探索,^[14]取得了积极的试点成效。三是如何评估。试点效果的评估可以分为过程性评估和终结性评估两种方式,形式上可以采用试点主体自我评估和专业机构评估相结合的方式。例如现代学徒制试点的评估,由试点单位根据政策要求拟定任务书交政策委托单位审核批准,经审核后试点单位根据任务书的内容进行试点,每年提交年检报告,周期结束提交验收总报告,政策委托单位组织专家或第三方机构对试点单位的试点情况进行评估,以确定试点目标任务的达成情况和取得的试点效果。

2. 政策试点自然化

政策试点是为了检验政策方案的合理性、可行性和科学性,也是对政策执行主体、政策环境、目标群体的观测,这种检验和观测应在完全自然的条件下进行。完全自然的条件就是试点的环境条件与政策正式推行的环境条件完全一样。由于我们对政策试点赋予了太多的期待、寄托了太多的希望,政策试点存在“去自然化”现象:一是为政策试点营造了“舒适的小气候”,如为试点单位“定制”了一些优惠

政策,以调动政策执行主体的积极性和主动性,而這些“定制”的优惠政策往往不具有可持续性;二是为政策试点搭建了“阶层小圈子”,将试点主体限定为特定的群体,比如1+X证书制度试点,在试点院校范围中,就明确一般为省级及以上示范(骨干、优质)高等职业学校、国家中等职业教育改革发展示范学校、专业特色明显的有关院校等,^[15]使试点主体不具代表性。

政策试点自然化就是要将政策试点当成是政策执行的前奏,通过政策试点来发现政策及其执行中可能存在的各种问题,从而有针对性地改进政策,使政策更接“地气”,更具可操作性,这就对政策试点提出了三个基本要求。一是试点样本的广泛代表性。不能选择性地确定试点样本,比如不能只选职业教育发达地区或办学实力雄厚的职业院校试点,而应随机确定试点样本。二是试点环境的自然状态。政策试点与正式实施只有范围的区别,没有其他区别,不能为调动执行主体的积极性而施以特有的优惠政策,如资金奖补、荣誉表彰等。三是试点结果的自然性。试点结果是自然生成的,成功和失败都是试点的自然结果,从而为试点结果的应用和政策的正式执行提供一个精准的参照。

(三) 优化政策执行路径和环境

1. 优化政策执行路径

职业教育政策一般奉行目标导向,规定了政策内容及政策所要达到的目标,有的政策只做出原则性规定,并没有明确的目标,更没有具体的过程性要求和标准化执行程序。执行主体可以结合具体情境因地制宜地执行,这就赋予政策执行以一定的弹性,也就是不同的执行主体可以有不同的政策执行路径,这就可能导致政策执行方式与政策特征不匹配。例如,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”的政策要求,但混合所有制具体如何探索、混合所有制职业院校的形态和运行机制又是怎样的,政策并没有明确,也就是国家对于混合所有制职业院校的改革政策并没有顶层设计,这就需要各执行主体“摸着石头过河”,自行探索出相应的政策执行路径。既然是探索性的政策执行,就难免会走弯路,难免会出现政策执行偏差。

如何保证政策执行不走偏,并且能持续优化政策执行路径,需要从以下几个方面入手。一是根据政策路径的明晰性和激励性,分别采用不同的政策执行模式,明晰性高、激励性强的采用行政性执行,明晰性低、激励性强的采用实验性执行,明晰性高、

激励性弱的采用变通性执行,明晰性低、激励性弱的采用象征性执行。^[16]二是减少政策执行层级。我国通常的政策采用自上而下的逐级执行方式,中层执行层级较多,容易导致政策执行中的变形。减少政策执行层级有两种方式,一种如“现代学徒制试点”,教育部就直接在全国分三批遴选了562家现代学徒制试点单位,不再采用逐级执行的方式。另一种就是赋权模式,将政策执行权力下放,赋予地方行政更大的政策自主权。2010年,国务院发布了《关于开展国家教育体制改革试点的通知》,直接将相关的改革政策赋权给地方行政,如将探索建立职业教育人才成长“立交桥”、构建现代职业教育体系赋权给北京市、天津市、上海市、广东省、甘肃省部分市。三是逐级细化政策执行路径。在政策逐级传动的过程中,要求每一级执行主体都要在上一级政策文本的基础上进一步细化,使执行路径逐渐清晰,到终端政策执行主体时,政策应该具有较强的可操作性。

2. 改善政策执行环境

职业教育政策执行受内外部众多环境因素的影响,正因为环境条件的多样性,导致同样的政策可能在一个地区成效明显而在另一地区效果不佳,需要因地、因人制宜执行政策,这就涉及两个方面,一是不断改善政策执行环境,为政策的执行创造条件;二是不断优化政策供给,使政策适应当下的环境。政策适应环境、环境适应政策是相互“靠近”的政策执行策略,政策适应环境更多的指向政策制定层面,就政策执行层面而言,更应强调通过优化环境来改善政策的执行。比如推进职业院校专业群建设政策,对于什么时候建专业群、如何建专业群不仅取决于职业院校本身,更与区域产业结构密切相关,只有区域产业集群发展态势日渐明朗、产业集群快速形成,专业群建设才有现实意义,^[17]也就是职业院校专业群建设政策的执行有赖于外部环境条件——区域产业集群的形成和发展。

如何改善政策执行环境,可以从以下三个方面入手。一是减小政策执行阻力。政策执行阻力与政策的损益有关,由于有的职业教育政策属于损益性政策,政策执行会使部分对象利益受损,政策执行自然会遇到这部分群体的阻碍。比如,有的职业教育政策在执行时要求地方行政给予经费支持,当地方财政较为紧张时,就会抵制政策的执行,这就需要遵循政策损益补偿原则,给予损益方相应的政策配套支持。二是增添政策执行动力。政策执行主体的动力来自于自身利益的追求,作为“理性经济人”的政

策执行主体,在政策执行过程中会追求实现自身利益的最大化,^[18]如何将政策执行与政策执行主体的利益诉求结合起来,是政策得以推行的关键,比如将政策执行与政策执行主体的政绩彰显、岗位晋升等相关联。三是降低政策执行不确定性。政策执行与区域政治、经济、文化、人文等条件密切相关,政策执行始终与风险相伴随,如何降低政策执行风险,需要政策执行前的深入调研、广泛宣传,使职业教育政策深入人心,如每年的职业教育宣传周就是宣传职业教育政策和改革成果的上佳平台。

政策是一种社会性存在,理性看待职业教育政策执行中出现的各种问题,既不被现实存在的政策执行难所困,也不被政策执行的各种“杂音”所扰,积极探索职业教育政策执行的中国路径,不断优化职业教育政策供给和政策执行是职业教育可持续发展的基本保障。

【参考文献】

- [1] 刘爱青. 对职业教育政策的界定和划分[J]. 职教论坛, 2005(10): 21—23.
- [2] 郑玉飞. 论教育政策的柔性执行[J]. 教育发展研究, 2021, 41(1): 64—71.
- [3] Alison G. Essence of decision [M]. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- [4] 祁占勇. 教育政策学[M]. 西安: 陕西师范大学出版总社, 2019: 144—147.
- [5] 吴家庆, 杨远来. 我国现阶段农村教育政策的创新及启示[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2007(5): 33—37.
- [6] 高建华. 影响公共政策有效执行主体因素分析[J]. 河北学刊, 2007(6): 83—86.
- [7] 赵鹏飞, 李海东, 张志, 等. 广东特色现代学徒制实践探索与未来趋向[J]. 中国职业技术教育, 2019(20): 5—12.
- [8] 曲纵翔. 从“效用递减规律”到“积累法则”: 关于政策终结的思考[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(4): 50—56.
- [9] [10] 丁煌, 汪霞. 地方政府政策执行力的动力机制及其模型构建: 以协同学理论为视角[J]. 中国行政管理, 2014(3): 95—99.
- [11] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2020: 240.
- [12] 新华社. 安徽: 2017年秋季学期起中等职业学校试点学分制[EB/OL]. (2016-12-12) [2020-12-30]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/12/content_5146815.htm.
- [13] 冯静. 公共政策学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [14] 郑英. 走向书台之路: 苏州评弹现代艺徒制的个案研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2020.
- [15] 李寿冰, 高艳芳, 杨兴芳. 职业教育1+X证书制度试点的现状与对策[J]. 职业技术教育, 2020, 41(20): 20—24.
- [16] 杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架: 以住房保障政策为例[J]. 政治学研究, 2014(1): 78—92.
- [17] 崔志钰, 陈鹏, 倪娟. 高职院校专业群建设: 意义辨析·问题剖析·策略探析[J]. 高等工程教育研究, 2020(6): 136—140 + 181.
- [18] 沈湘平. 理性范式、人的发展阶段与“理性经济人”假设[J]. 社会科学, 2002(2): 33—37.

Practical Problems, Cause Analysis and Suggestions on Policy Implementation of Vocational Education in China

LAN Hui-jun^{1,3}, CUI Zhi-yu¹, NI Juan²

(1. Faculty of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062; 2. Jiangsu Institute of Education Sciences, Nanjing 210013; 3. Pingliang Baimiao Middle School, Pingliang 744000, China)

【Abstract】 There are some practical problems in the implementation of vocational education policies in China, which is mainly manifested as the effect gap between policy objectives and implementation results, the action gap between different policy executors and the attainment gap between different policy targeted groups. The causes of policy implementation problems in vocational education are complex, which are analyzed from three dimensions, namely, the closed-loop logic of policy implementation, the dynamic mechanism of policy executive subject and the environment of policy implementation. The main causes are the defects in the closed-loop of policy implementation, the lack of dynamic mechanism of policy implementation and the complex environment of policy implementation. The problems in the implementation of vocational education policies can be solved from three dimensions of perfecting the closed-loop logic of policy implementation, reforming the pilot of vocational policy and optimizing the path environment of policy implementation.

【Key words】 vocational education policy; policy implementation; policy closed-loop; policy pilot; policy evaluation

(编辑/冀 盈)