

改革开放以来我国民办职业教育政策的变迁历程

——基于倡导联盟框架的分析

李刚(华东政法大学政治学与公共管理学院)

【摘要】在我国,民办职业教育的政策更迭与社会主义市场经济的发展息息相关。改革开放以来,我国的职业教育发展经历了艰难开创、扩大规模和注重内涵三个历史性阶段。本文运用倡导联盟框架对民办职业教育政策的变迁进行分析发现,存在着政府联盟、学校联盟和社会联盟,其中政府联盟是主导政策变迁的主要联盟,三个联盟之间相互角力,在一些外部因素和相对稳定参数的催化下共同推动着民办职业教育政策的变迁。

【关键词】民办职业教育;政策变迁;倡导联盟框架

一、引言

职业教育与普通教育历来是两种不同教育类型,但一直具有同等重要地位。然而,职业教育却难以发挥出其应有的作用,职业教育被视为普通教育的“重要补充”,使得职业教育的发展路径一直处于“模糊”之中^[1]。教育的现代化是以职业教育的现代化为基石,随着《中国民办职业教育改革试点计划》政策出台和实施,职业教育的发展迎来了真正机遇。

本文将应用倡导联盟框架对民办职业教育政策进行分析,主要想探究以下问题:改革开放以来,我国的民办职业教育政策如何变迁的,在民办职业教育政策变迁中有哪些因素主导了变迁过程。

二、文献综述:职业教育政策的变迁及价值取向

部分学者将改革开放以来职业教育政策的变迁历程进行了探索和总结,梳理近40年来的民办职业教育的主要政策,并明确界定了政策导向和重点^[2]。崔志钰将20世纪80年代以来的职业教育政策分为四个不同时期,指出职业教育政策存在的问题集中在政策配套体系欠缺、政策可行性差等,并据此指出职业教育的科学化应从完善职业教育

相关法规入手^[3]。

根据当前社会背景,赵部归纳出社会发展阶段与教育政策的价值取向呈现相关关系,职业教育政策的价值取向逐渐从注重经济社会发展需求变迁到个人发展需求,从注重职业教育在校规模扩张到重视民办职业教育质量^[4]。朱永新从政策价值取向的角度分析出我国职业教育政策可行性弱的原因^[5]。

三、倡导联盟理论及其适用性分析

(一) 倡导联盟理论

萨巴蒂尔和詹金斯·史密斯于1988年在《政治科学》(Policy Sciences)中提出的一种关于政策制定和形成过程的理论——倡导联盟框架,通过运用政策子系统的形成与运转及倡导联盟框架解释40年来诸多重大政策变迁历程。在倡导联盟理论看来,政策子系统是各个松散的倡导联盟组合而成。不同的意见领袖来自不同职位,诸如政府高官、特殊利益集团、政策研究者等,同一个政策倡导联盟之间的成员共享着相似的信念,秉承着类似的价值观;维系着倡导联盟并非共同的经济利益而是那些深层次、潜移默化的信念体系。

倡导联盟内部所共享的信念体系由深入浅主要划分为三维层级:深层核心信念、政策核心信念

【作者简介】

李刚(1997—),男,硕士在读,华东政法大学政治学与公共管理学院,研究方向:教育政策。

和表层信念。深层核心信仰是一种规范性观点,极难改变一个人深层次信仰。政策核心信念是维系倡导联盟的粘合剂,代表一种基本政策立场。依据不同的政策核心信念可以分成不同的倡导联盟组织,与核心信念相比,表层信念是浅层次的认知,组织成员之间的表层信念较为容易改变。根据这一政策框架,政策变迁主要由以下因素影响:一是政策子系统内不同的联盟之间持续性的政策学习。二是政策子系统外部复杂因素的推动。不过政策子系统外部的活跃因素并不能直接导致政策的改变,外部因素将通过改变不同联盟之间的资源机会及相关的限制条件进而影响政策方向发生重大的变迁。

(二) 职业教育政策子系统的倡导联盟

本文首先将与民办职业教育相关联的各类行动者分成三大政策倡导联盟,诸如政府、政策研究者等统称为政府联盟,以职业院校的办学者为主要群体构成了学校联盟,学生、家长等社会成员组成社会联盟。

发展职业教育,实现社会主义现代化和国家复兴是三大联盟的共同出发点,这也是上文所说的深层核心信念,其体现了三个联盟在国家利益、社会利益和个人利益的相互促成,但是在政策的具体价值取向上依然存在着差别,本文通过对历年来政策的梳理和针对相关文献的整理,对三个联盟的立场总结如下。

1.追求公平是政府联盟的最终目标,在国家与社会的治理层面,政府也愈加明白,随着经济的复兴和腾飞,国家渴望通过鼓励、扶持和推动职业教育的发展,使得一个国家能够保持一个健康的教育模式,从而实现“中国制造2025”。这样的价值导向势

必会导致政府对民办职业学校施加了较多的行政干预,并未给予民办职业教育足够的办学自主权,从而限制了民办职业教育的活力。

2.办学自主是职业院校联盟的目标追求,一直以来,民办职业学校所要追求的是办学自主权。因此,学校联盟的政策核心信念是通过简政放权,减少国家干预,在税收上给予优惠和扶持,对于土地给予适当的补贴,从而最大程度降低学校的运行成本,争取办学自主权。

3.教育资源的公平分配是社会联盟一直以来的理想追求,公平合理地享受优渥的教育资源是该联盟的政策核心信念,但是教育资源是具有稀缺性的,尤其是在当前的社会发展阶段,发达地区和欠发达地区都存在着较大的教育资源的不平等,这也就导致了教育资源分配所牵涉到的众多利益,本文根据上面对于各个联盟之间的政策诉求的分析,针对三个联盟所涵盖的深层核心信念、政策核心信念和表层信念做了如下的政策诉求表格。

四、改革开放以来民办职业教育政策变迁历程

(一) 民办职业教育艰难发端阶段(1978—1991年)

在我国,真正意义上的现代化的职业教育发端于这一时期。十一届三中全会之后,我国重新确立了以经济建设为中心的发展策略,民营经济开始渐渐复苏,也开始渗透进国家的各个经济领域,国家也开始减少对于民办教育的控制,我国的民办职业教育由此开启了艰难历程。

1.该时期与民办职业教育有关的政策

	政府联盟	学校联盟	社会联盟
组成	政府、政策研究者、智库	职业院校办学者	学生、家长和媒体
深层核心信念	提升国民素质、促进经济发展	提升国民素质、促进经济发展	提升国民素质、促进经济发展
政策核心信念	减轻普通教育的压力,促进教育均衡,增加技术人才的数量	为社会提供专业的技术人员	学生多元的就业方向,降低普通教育的学业负担
表层信念	政府负担较小的财政压力	一边培养孩子,一边维护学校正常的运行	掌握实际才能,多元化就业

1980年10月,国教委联合其它部门颁布了《关于中等教育结构改革的报告》,该报告明确提出要不留余力地发展职业技术教育,并且“要广开学路地举办各种职业(技术)学校,允许个人和集体举办”。这一政策的颁布实施,被视为是十一届三中全会后政府第一次降低和减少了对民营资本的办学限制。

2.该时期政策变迁主导因素:外部事件

在这一时期,国家刚刚开启了改革开放,虽然国家逐渐开启了思想上的拨乱反正,但是“文革”思想的影响在短期内也不可能消去,此时的民办职业院校并没有统一的核心深层信念,其联盟尚未真正成立。当然,如果从社会联盟的角度出发,虽然家长和学生对于优质的教育资源的需求一直存在,但受制于“计划经济”的束缚,以及传统上偏重“文化知识素养”的思想的影响,社会对于职业教育这一新的事物依然较为抗拒,此时的社会联盟依然处于一种审时度势的态度,并未形成共同的政策诉求。

(二) 规模扩大阶段的民办职业教育(1991—2005年)

这一时期,建立社会主义市场经济体制已经成为党和国家的目标,教育体制改革紧紧跟随着经济体制的变革,民办职业教育从此真正迎来了良好的发展机遇期,扩大职业教育规模成为这一时期政策的核心诉求。

1.该时期关于民办职业教育的政策

《中华人民共和国职业教育法》的颁布,已经明确释放出国家鼓励和支持各种社会组织、民间力量和个人按政府政策的要求和规定开办职业培训机构的态度。这一决定中,大力支持转变教育思想,从而来满足人民群众迫切的教育需求,打造公办学校和民办学校相辅相成、共同发展的崭新格局。

2.该时期政策变迁主导因素:政府联盟

随着经济的发展,对于专业技术人才的需求也日益迫切,也就催生了职业教育的黄金发展时期。在这一时期,透过政策的陆续出台,主导联盟——政府联盟展现出强烈的意愿来促进职业教育的发

展,而我国家庭资产开始逐步提升,社会联盟对于教育资源的需求更是比之前的阶段更加迫切,因此,社会联盟也同样对政策的改变展现出巨大的兴趣,这是一个政策子系统外的一个重大变革,也是一个重大的外部事件。

(三) 内涵提升阶段的民办职业教育(2006年至今)

2001年,乘着“世界贸易”的东风,我国这艘经济巨轮行稳致远,这一时期,职业教育虽然得到了巨大的发展,但是其存在的问题确实很多,生源质量、课程设置、学生管理等方面出现了严重的问题,民办职业教育的质量参差不齐,青黄不接,使得这一时期政策变迁的主要方向是提升职业教育的内涵。

1.该时期的职业教育政策

2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》由国务院、教育部和其他部门联合发布,再一次规划了民办职业教育的发展道路,正式提出要将民办职业教育纳入我国的职业教育发展的总体规划之中,通过建立健全相关政策和措施,要真正赋予民办职业院校与公办学校地位相等的待遇。必须要坚持民办职业院校和公立职业院校并重的大政方针。

2.该时期政策变迁主导因素:经济子系统的影响

在这一时期,我国的经济由传统的高速增长转变为经济发展的新常态,我国面临的经济形势严峻,同时,民办职业教育出现了发展失衡的问题,众多的职业院校都处于经济发达的地区或者省会城市,职业教育的失衡现象逐步引起了社会舆论的关注。通过倡导联盟框架下的政策分析发现,国家经济转型、经济增速放缓、经济低迷,社会媒体等舆论的讨论是该时期民办职业教育政策从“扩大规模”改变成为“提升质量”政策最具有说服力的解释。

五、未来我国职业教育政策变迁的主要影响因素

倡导联盟这一理论框架比较强调政策子系统的外部因素和政策学习对政策变迁的推动作用。民

办职业教育政策变迁的阻力主要源于外部事件的重大变迁,因此在探讨政策变迁的脉络时时,考虑的主要是如何降低和减轻影响政策变迁的外部阻力。当然,如果能够推动跨联盟的政策学习,也能够使得政策的变迁更加平缓 and 稳定。

(一) 聚焦社会经济条件变化对于民办职业教育政策的影响

2000年以来,我国经济逐渐从粗放式发展转变为精细化发展,开启了产业结构新一轮的调整升级,对专业技术人才的质量要求较高,职业教育政策的变迁必须要适应这种需求,改变之前的大水漫灌的培养方式。因此,职业教育政策子系统内政策变迁需要多多关注我国经济的发展状况,虽然未来我国经济形势一片大好,但是关注经济发展的新走向和相关政策依然是最重要的外部因素,对此必须多加考虑和谨慎对待。

(二) 相关的政策子系统配合调整也会对职业教育产生重大影响

影响政策变迁的因素是来自多方面多维度的,职业教育政策的变迁势必会受到其它子系统的影响。比如说“科教兴国”战略的实施,这些战略本身就把职业教育纳入其中,对职业教育提出更为严格的要求。然而,从目前职业教育的建设情况来看,其数量和质量还远不足以满足这一要求。在社会民众看来,职业教育一直被视为是“二流”教育,也未能在社会中受到公正和良好的对待,因此对学生来说一直是吸引力较低,造成了职业院校招生生源受到极大的影响。因此为完善政策外部系统,可通过其它子系统的配合调整来为政策变迁的发生增加外动力。

(三) 拓展非主导倡导联盟政策诉求的表达渠道

在倡导联盟理论框架下,民办职业教育中政府联盟始终属于主导联盟,在很大程度上对政策变迁起着决定性作用,另一方面,两个非主导联盟始终处于劣势地位,它们的政策诉求难以通过有效途径进行表达,最终导致了非主导联盟难以对政策的改

变发生根本性的影响。因此,必须给予非主导联盟一个公平、公正、合理的诉求渠道,通过改善不同联盟之间的沟通渠道,汲取非主导联盟的正确的政策意见,从而保证民办职业教育政策变迁朝着一个健康、可持续发展的方向发展。

参考文献:

- [1]朱德全,熊晴.职业教育现代化发展的逻辑理路:价值与路向[J/OL].云南师范大学学报(哲学社会科学版):1-10[2021-08-29].
- [2]蒋晓明,易希平,张晓琳.后现代社会的职业教育走向——实现人的自由发展与完全解放的全人教育[J/OL].大学教育科学:1-9[2021-08-29].
- [3]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(05):123-133+225.
- [4]赵部.“互联网+”时代高等职业教育教材融合出版的探索与实践[J/OL].科技与出版:1-5[2021-08-29].
- [5]朱永新,罗晶.中国共产党与中国教育百年[J].教育研究,2021,42(07):4-15.

(责任编辑:高扬)