

地方政府推进职业教育高质量发展的策略与反思

——基于 22 省政策文本的分析

○朱玲琳

[摘要] 截至 2023 年 5 月,全国 22 个省、市、自治区(不含港澳台)发布了职业教育高质量发展的政策,为职业教育高质量发展构筑了政策空间。这些政策体现出积极响应落实国家政策、相对集中的政策议题和较为清晰的价值导向的总体特征,同时在量化目标、具体策略上也体现出一定的差异和地方特色。未来,推动职业教育高质量发展,需要完善发展的评价标准、提升政策的全面性和创新性以及增强政策保障措施的可操作性。

[关键词] 地方政府;职业教育;高质量发展;政策文本

[作者简介] 朱玲琳(1978—),女,博士,武汉行政学院副教授,研究方向:教育哲学、文化哲学。(湖北武汉 430023)

职业教育的高质量发展对于夯实技能社会的人才基础,推动建设教育强国具有重要意义。2019 年 1 月,国务院发布了《国家职业教育改革实施方案》,指出要推动职业教育由追求规模扩张向提高质量转变,职业教育高质量发展问题正式进入政策视野。2020 年 9 月,教育部等九部门联合印发了《职业教育提质培优行动计划(2020—2023 年)》,再次强调职业教育“育人为本,质量为先”的基本原则,完善多元共治的质量保证机制。2021 年 9 月,中共中央、国务院发布了《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,提出要破除职业教育改革发展的深层次体制机制障碍,推动职业教育高质量发展。2022 年底发布的《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》再次强调,把推动现代职业教育高质量发展摆在更加突出的位置。

国家层面的政策密集出台,体现出国家对职业教育高质量发展的重视,也引发了省级层面政

策执行文本的相继发布,构筑起了职业教育高质量发展的政策话语空间。而教育政策文本作为“通过产生和维持认同而达到实际的社会效果”^[1]的重要工具,对其加以分析解释不仅能够阐释政策的价值意图,避免可能产生的理解偏差和分歧,还能够实现公众认同和共识。本文采用定量与定性相结合的文本分析方法,在定量方面使用日本学者樋口耕一开发的文本分析软件 KH coder 开展词频分析、主题聚类分析和相关性分析,在定性方面比较分析各省政策文本的基本特征及差异,在此基础上对已有政策进行反思,以期对未来职业教育高质量发展的政策推进提供参考。

一、省际职业教育高质量发展政策的总体特征

截至 2023 年 5 月,全国共有 22 省、自治区、直辖市(不含港澳台,以下简称“省”)发布了相关的政策文本,呈现出一定的总体特征。

(一)积极响应落实国家政策

[2]李芒,葛楠.中小学在线教育病灶与治理[J].开放教育研究,2021,(04).

[3]王胜兰,彭双.破坏性创新理论视角下我国高等在线教育发展展望[J].重庆高教研究,2022,(03).

[4]郑旭东,狄璇,岳婷燕.区块链赋能区域教育治理:逻辑、框架与路径[J].现代远程教育研究,2022,(01).

[5]陈荣荣.教育质量评价数据的挖掘思路与应用路径[J].上海教育科研,2017,(06).

[6]王战军,简跟荣.动态监测:大数据驱动的研究生教育管理新范式[J].研究生教育研究,2022,(02).

[7]张钰,王璐.基于美国 NWEA 的自适应教育测评及其启示[J].教学与管理,2019,(04).

[8]朱军飞,徐民,李京.配电网信息智能分析与自适应控制策略研究[J].电子设计工程,2022,(02).

[9]代浩,金铭,陈星,李楠,涂志莹,王洋.数据驱动的应用自适应技术综述[J].计算机研究与发展,2022,(11).

[10]冷静,路晓旭,肖兆萍.教育大数据驱动下的关键科学问题和应用实践研究[J].开放学习研究,2019,(03).

责任编辑:王晨阳

2021年9月,国家《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》发布后,各省积极响应落实国家相关要求,以意见、措施、实施方案等形式出台了本省职业教育高质量发展的政策文本(见下表1),其中湖南、吉林、安徽、贵州与教育部联合发布相关政策。大多数省份的政策集中在2022年发

布,上海、浙江、福建则在国家政策出台之前,就出台了以职业教育高质量发展为主题的政策文本,体现出了一定的前瞻性;广东、湖南、河北、吉林、安徽、贵州也反应迅疾,在国家政策发布的当年就及时制定发布本省政策文本(见表2)。截至2023年5月,未发现四川、广西、宁夏、西藏、新疆、天

表1 各省份职业教育高质量发展政策文体

政策文本类型	数量	具体省份
意见	10	湖北 湖南 江苏 河北 黑龙江 河南 云南 安徽 贵州 山西
措施	7	广东 甘肃 辽宁 吉林 重庆 内蒙古 福建
实施方案	4	浙江 江西 青海 北京
行动计划	1	上海

表2 各省份职业教育高质量发展政策文本颁布时间

发布年份	数量	具体省份
2019年	1	上海
2020年	2	浙江 福建
2021年	6	广东 湖南 河北 吉林 安徽 贵州
2022年	12	甘肃 湖北 江苏 辽宁 内蒙古 河南 云南 江西 青海 北京 重庆 黑龙江
2023年	1	山西

津、陕西、海南、山东等9省出台职业教育高质量发展的政策。

(二)政策议题设置相对集中

总体来看,22个省份都紧紧围绕职业教育主题制定相关政策。使用KHcoder软件从22个省份政策文本中提取的高频词前20位如下表所示,排名前10位的高频词除了“职业”“教育”“学校”以外,“技能”“企业”“人才”“发展”“专业”“建设”“技术”出现频次较高,体现出了各省政策的主要落脚点(见表3)。

用KH Coder软件分析22个政策文本的共现网络呈现11个节点群,如图1所示。共现网络图

反映的是词语之间的关联关系,圆圈大小表示词语间的数量差异,连接线的虚实表示关联强度及路径。

首先,从“职业—教育—学校—人才—技能—建设—院校—技术—发展”节点来看,这些词之间具有高度相关性,表明各省对职业教育所关注的重点围绕这些关键词展开。其次,校企合作是各省政策文本中的重要关注点。“企业”“培训”“基地”“校企”“实训”“产教”等词语有强关联,并且“企业”一词也是整个网络共现图中的重要节点,体现出各省都将校企合作作为职业教育政策的重要关注点。最后,职校毕业生就业的话语表达处于边缘化。尽管各省的政策文件都涉及了职校毕业生就业问题,但从网络共现图来看,与就业相关的语词处于非中心位置,并且缺乏与其他语词的关联度,可见对职校毕业生的就业问题的重视程度略显不够。

(三)价值导向较为清晰

任何政策主体在政策制定过程中,都会体现出一定的价值倾向,反映了政策活动的依据、意图,是政策合理性的重要依据。有学者认为,职业教育政策应该实现“多元化”“公平性”“以人为本”^[2]等以教育为本的价值理念归依。分析22省职业教育高质量发展的政策文本,可以发现政策文化体现出较为清晰的以教育本位的价值导向。

首先,坚持以学习者为中心。以人民为中心是中国共产党的执政理念,反映到教育中,就是要让所有人都能够享有公平而有质量的教育。为了使职业教育学习者学有所成、学有所用,各省政策文本都关注学生全面成长成才,强调职业教育学习

表3 高频词前20位

1	职业	1561
2	教育	1544
3	学校(院校)	1337
4	技能	546
5	企业	464
6	人才	426
7	发展	406
8	专业	382
9	建设	370
10	技术	338
11	教师	276
12	社会	271
13	培训	249
14	产业	246
15	质量	244
16	教学	224
17	本科	206
18	政府	199
19	培养	190
20	制度	189

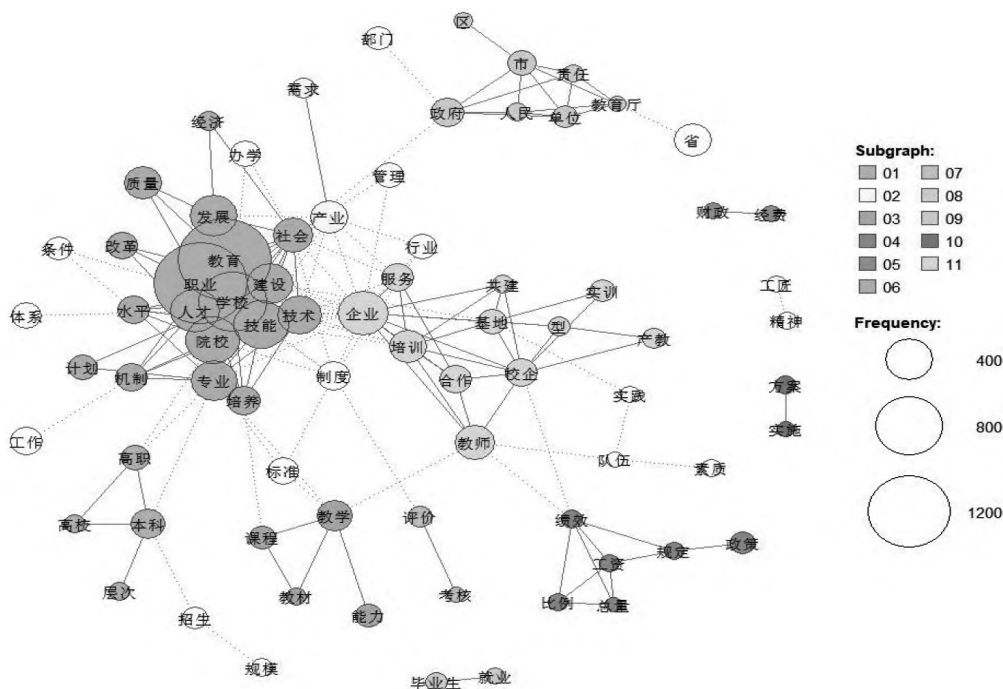


图 1 各省政策文本的网络共现图

者实现德智体美劳的全面发展。同时,职业教育毕业生能否享受到公平的社会环境也在各省的政策考量中。例如,营造“劳动光荣、技能宝贵”的时代风尚,打破职业学校毕业生在就业、落户、人才评价和激励等方面的体制机制障碍,等等,都是为了提高技术技能人才的社会地位,保障公平的社会环境的重要举措。

其次,服务终身学习理念。尽管我国在 20 世纪 90 年代才开始在国家政策文本中强调“终身学习”理念,但构建完备的终身学习体系已经越来越成为国家发展的重要战略之一^[3]。终身学习体系的建立离不开基础教育、高等教育、职业教育等各类教育的衔接与配合。推进职业教育高质量发展服务终身学习体系在各省的政策文本中都得到体现,一些省份还提出了细化的措施,例如安徽省除了提出对接职业教育国家“学分银行”举措外,还提出持续开展终身学习品牌项目建设,办好全民终身学习活动周等具体措施。

最后,坚持职业教育多元发展。从办学主体来看,对接国家政策要求,绝大多数省份都提出要构建多元办学格局。从招生办法来看,青海提出完善“文化素质+职业技能”考试招生办法,实行综合评价、中高职贯通、技术拔尖人才免试录取等多元化招生。从专业设置来看,要满足社会多元化需求,如贵州提出针对多元需求设计“学历+技能”的新型职业农民培育学制,从技能人才评价与激励来看,甘肃提出要发挥政府、行业部门、用人单位、社会组织等多元主体作用,建立健全以职业资

格评价、职业技能等级认定和专项职业能力考核等为主要内容的技能人才评价体系。

二、省际职业教育高质量发展政策文本的差异

在国家发布的政策文本中,提出了职业教育高质量发展的指导思想、工作要求和主要目标,并列出了强化职业教育类型特色、完善产教融合办学体制、创新校企合作办学机制、深化教育教学改革、打造中国特色职业教育品牌等五大具体任务。对此,各地结合自身情况,对这些目标、要求和任务进行了细化和明确,各省政策文本呈现出一定差异。

(一) 量化目标差异明显

在国家发布的职业教育高质量发展的文本中,提出2025年的发展目标和2035年的远景目标,明确到2025年“职业本科教育招生规模不低于高等职业教育招生规模的10%”的量化目标以及其他非量化目标。所有省份均在此基础上提出到2025年需要实现的目标,其中湖南、浙江、黑龙江、安徽、贵州在政策文本中单独设置了总体目标或主要目标,其他省份目标分散于各部分任务中,体现出较为明显的差异。

其一,各省量化指标内容不尽一致。各省份设置的量化目标指标可以分为三大类,一是学校建设类,如高等职业学校建设、中等职业学校建设、应用型本科院校或职业本科院校建设等指标;二是学生培养类,如中职毕业生升入高一级学校比重;三是教育改革类,如“双师型”教师比例;四是产教融合类,如产教融合型城市、行业、企业的发

展目标。有的省份提出的指标较为全面,如湖北几乎涵盖了所有的量化指标;而有的省份则量化指标设置较少,如甘肃只提出筹建3—5所职业技术大学的量化目标。

其二,各省量化目标值差异较大。对一些共性的量化指标,不同省份所设定的目标也存在较大差异。例如,在“双高计划”建设中,有的省份提出了较高的发展目标,如黑龙江省提出计划到2025年建设15所高水平高等职业学校和50个高水平专业(群),而据2019年国家公布的第一轮入选的179所学校中,黑龙江只有1所学校入选高水平建设学校,5所入选高水平专业群建设单位,可见目标设置具有较大挑战性,未来要实现目标压力较大,需要持续发力。有的省份提出的目标则较为保守,如青海提出1—2所高等职业学校进入国家“双高计划”。有的省份只提出支持现有“双高”学校建设,未提出新的发展目标,如云南省提出支持建好现有3所国家级高职“双高”学校。还有一些省份未提出明确的量化目标,如甘肃、吉林,以及在2019年以7所学校入选国家高水平建设学校、13所入选高水平专业群建设单位而排名全国第一的江苏,此次也未提出国家高水平建设目标,而是强调增强优质高等职业教育资源示范辐射作用,引领带动全省职业院校办学水平的整体提升。

再如“双师型”教师占比,不同省份所提出的目标也不尽相同,云南、辽宁、河南、上海、重庆提出的目标是占60%以上,内蒙是70%以上,福建是75%以上,江苏是80%以上,浙江目标最高,提出了90%以上的目标。又如中职升高职的学生比例,浙江提出的目标是达到50%以上,贵州、云南、重庆提出的目标是不低于60%,江苏提出持续保持在70%以上。

(二)具体策略上重视省际特色

在制定具体策略时,各省能够从实际出发,注重职业教育特色发展。如广东利用其区位优势,提出到2025年,建设10个中外、内地与港澳台合作办学示范项目。湖北是科教大省,在现代职业教育理论研究方面主动作为,提出了“爱国、求知、创业、兴工”的楚怡职教精神,并且提出要创建楚怡智库,加强对现代职业教育的理论研究。而贵州则重视对民族传统文化的生产和保护,强调职业院校要在苗绣、贵银等民间技艺的挖掘、保护和发展中发挥作用,提出要成立5个民间技艺产学研联盟,打造10个民间技艺大师工作室,以及在“十四五”期间建立5所中华优秀传统文化传承学校和5个中华优秀传统文化传承基地。云南借助其“一带一路”重要节点城市优势,提出主动服务“一带一路”建设,积极开展与南亚东南亚、环印度洋国家和地区的国际交流与合作,共建职业教育联盟。

而黑龙江则依托其农业大省优势,提出建设农业职业教育高地,打造农业职业教育服务乡村振兴全国样板。

另外,由于各省经济发展水平参差不齐,在落实国家相关政策时也体现出一定差异。如国家政策提出探索建立基于专业大类的职业教育差异化生均拨款制度,各省都在政策文本中加以明确,但其具体的标准则因经济发展水平的差异呈现出一定差别,例如湖南提出中职学校和技工学校生均拨款标准不低于1万元/年,高于大多数省份8000元/年的标准。另外,大多数省份都提出根据发展需要和财务逐步提高,为未来的变化留下了政策空间。

三、省际职业教育高质量发展政策的反思

国家及省级职业教育高质量发展政策的发布,对未来职业教育发展影响深远。通过对省际政策进行梳理和比较,可以发现现有政策仍然存在可以改进的空间,未来在政策制定上可以从以下三个方面进一步发力。

(一)高质量发展的评价标准进一步明确

职业教育高质量发展的评价标准关系到对当前发展水平的评价、对发展短板的认知以及未来发展重点的定位。尽管国家及各省政策都对高质量发展的目标进行了一定的质或量的规定,但从当前的政策文本来看,对高质量发展的评价标准仍然需要进一步明确。

2020年,中共中央、国务院发布的《深化新时代教育评价改革总体方案》明确提出要健全职业学校评价,相关部门先后发布了职业教育相关指标的标准,建立了专业、教学、课程、实习、实训条件“五位一体”的国家标准体系,但高质量发展是动态的过程,其标准需要随着社会发展、中国式现代化进程的推进不断调整、完善和更新。针对这一问题,学界开展了诸多研究,从不同层面对职业教育高质量发展的指标体系进行构建,如从“需求、办学、管理、成长和发展”^[4]的逻辑出发进行构建,“时间、空间和价值”^[5]三维度构建,“创新、协调、绿色、开放、共享”^[6]五大发展理念层面进行构建,为职业教育高质量发展的评价做出了有益的探索。国家政策可以结合这些研究成果,借鉴发达国家经验,自上而下制定职业教育高质量发展的指标评价体系,使得各地的职业教育高质量发展有更加明确的方向和依据,推动职业教育逐步从规模扩张为主的外延式发展转向提质增效的高质量发展。

(二)政策任务的全面性及创新性有待进一步提升

各省在制定地方政策时,都注意将国家政策的五大任务作为本省重点任务推进,同时,还结合

地方实际新增了“传承职教精神”“推进职业教育信息化2.0”“推进职业教育数字化转型”“推进老年教育”“落实学校自主办学权”“实施民间技艺传承创新帮扶工程”“推动‘1+X’证书制度改革”等任务,但任务的全面性、探索创新的主动性还需要进一步提升。

国家政策文本中所涉及的重点任务需要省级政策中加以进一步细化和完善,但一些重点任务在部分省份的政策文本中没有出现,影响了政策文本的全面性。例如,学校办学质量的评估是职业教育高质量发展的重要评价依据,国家政策文本中提出健全国家、省、学校质量年报制度,但只有江苏、黑龙江、浙江、河南、云南、青海、辽宁、内蒙古八省提及,而其他省份未涉及。再如,支持在培养周期长、技能要求高的专业领域实施长学制培养,湖北、湖南、浙江、河北、黑龙江、安徽、云南、江西、北京等10个省份在政策文本中得以体现,有超过一半的省份并未提及,这些都需要在未来的政策中加以重视并细化。

此外,对职业教育高质量发展的重大前沿问题,国家政策提出了政策方向,鼓励支持地方先行试点,探索出经验后再以点带面向全国推广。如国家政策提出支持有条件的中等职业学校根据当地经济社会发展需要试办社区学院。但除了吉林提出了较为详尽的目标和措施,甘肃、江苏、河北、黑龙江、贵州5省简单提到试办社区学院外,其他省份并未提及。再如,国家政策提出要探索“中文+职业技能”的国际化发展模式,只有江苏、河北、黑龙江、辽宁、安徽、江西、云南等省有所涉及,而一些对外开放程度较高的省份反而并未在政策文本中提及,不免显得对推动职业教育走出去的重视程度不够。

(三)政策保障措施的可操作性有待进一步增强

国家文件对职业教育高质量发展提出了组织领导、制度保障、发展环境的组织实施要求,各省政策文本也在此基础上提出了相应措施,但在保障措施的可操作性和精细化方面还需要完善。

从加强组织领导来看,坚持和加强党对职业教育工作的全面领导的首要原则,是职业学校办学治校的基本功,但只有甘肃、湖南、河北、黑龙江、吉林、安徽、内蒙、河南、贵州、青海等10省提及,有一半的省份未提及。将职业教育工业纳入地方经济社会发展考核也是推动职业教育高质量发展的重要手段,国家政策文本中对此提出了要求,但除了湖北、湖南、河北、河南、黑龙江、吉林、辽宁、安徽、内蒙古、青海、甘肃、云南等省份明确进行了规定外,有近一半省份没有在政策文中加以规定和细化。此外,政策能否发挥出良好效应,落

实是关键,在各省的政策文本中,湖南、安徽、贵州等省单列了政策清单并规定了责任单位,湖北、福建、内蒙古、重庆等省份虽然没有单独的政策清单,但在文件中列出了责任单位,但仍有大部分省份并未就各项任务的具体落实制定配套文件或指定责任单位,还需要在文件的可操作性上进一步完善。

从强化制度保障来看,国家政策从立法和资金投入方面提出了相应的保障措施。从立法层面,要求地方结合实际制定或修订有关地方性法规,但只有吉林、河南、青海三省在政策文本中提出要制定或修订有关职业教育地方法规。从资金投入来看,对国家政策的细化程度还有待进一步增强,例如针对生均拨款标准,湖北、湖南、浙江、江西、贵州、重庆、云南等省份按照国家要求并结合自身实际提出了具体的经费标准,但也有超过一半的省份只是用“新增教育经费向职业教育倾斜、巩固提高中职的生均拨款水平”等笼统的话语进行描述,缺乏具体的经费标准。

从优化发展环境来看,职业教育的社会认可度不高是职业教育面临的重大环境问题,而仅仅依靠职业学校自身的发展变革无法从根本上改变职业教育的困境,因此需要政府层面依靠各种政策满足职业教育学习者的获得感,在此基础上提升其自我认同并获得社会的认同。国家政策中提出要加强正面宣传,这为职业教育营造良好公平的环境至关重要,大多数省份都予以重视,提出了相应的举措,但也有福建、北京、上海、重庆四省的政策文本中没有涉及,后续需要加大对职业教育发展环境的重视力度,提升职业教育学习者的自我认同以及整个社会对职业教育的认可度,为职业教育创造更加公平、良好的社会发展环境。

参考文献:

- [1]Codd,John A.The construction and deconstruction of educational policy documents[J].Journal of education policy, 1988,(03).
- [2]祁占勇,王佳昕,安莹莹.我国职业教育政策的变迁逻辑与未来走向[J].华东师范大学学报(教育科学版),2018,(01).
- [3]李森林,钟周.终身学习视角下培训教育概念辨析[J].中国成人教育,2022,(19).
- [4]聂伟,王军红.论职业教育质量监测指标的逻辑及其自洽[J].中国高教研究,2020,(07).
- [5]李鹏,朱德全.监测评估:“互联网+”时代职业教育质量评估体系创新[J].中国电化教育,2018,(06).
- [6]朱德全,彭洪莉.中国职业教育高质量发展指数与水平测度[J].西南大学学报(社会科学版),2023,(01).

责任编辑:王晨阳