

doi:10.3969/j.issn.1001-8794.2023.09.010

职业教育产教融合政策执行成效的评价研究

罗汝珍, 谢露静, 唐小艳

(长沙环境保护职业技术学院, 长沙 410004)

【摘要】产教融合政策关乎职业教育的长效发展, 执行成效是政策落地的最终表现, 开展成效评价研究可以对表现有较准确的把握。现有研究还不足以全面评价政策的执行内容, 也不足以提供可操作性的评价工具, 评价的综合性不强, 专业性和权威性不足。为此, 有必要开展系统性的评价工作, 研制出科学合理的评价工具, 做好评价的顶层设计和专业机构人员培育, 推动研究成果转化, 提高理论指导实践的水平。

【关键词】产教融合; 政策执行; 成效评价

【中图分类号】G71

【文献标识码】A

【文章编号】1001-8794(2023)09-0070-05

产教融合政策的出台是促进职业教育高质量发展的重要举措, 2017 年, 《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》对重点工作任务、主要内容及责任单位等都做了相应安排。几年过去后, 这些工作完成得如何, 又该怎样开展科学评价等, 是所有相关部门都十分关注的事情。因此, 对科学、合理、有效的评价工具的需求也应运而生。开展政策执行成效的评价研究, 可以为评价工作提供参考依据。

一、职业教育产教融合政策执行成效评价研究现状

职业教育产教融合的主要工作任务有构建教育和产业统筹融合发展格局、强化企业重要主体作用、

【收稿日期】2022-10-25

【基金项目】2020 年湖南省社科评审委课题“职业教育产教融合政策执行成效的监测与评价体系构建研究”, 项目编号为 XSP20YBC249; 2020 年湖南省教育科学规划重点课题“职业教育产教融合政策执行成效的区域比较研究”, 项目编号为 XJK20AZY004; 2021 年湖南省自然科学基金课题“职业教育产教融合政策执行成效的行业比较研究”, 项目编号为 2021JJ60090; 2022 年湖南省自然科学基金课题“企业主体视域下职业教育产教融合政策执行成效的评价标准研究”, 项目编号为 2022JJ60095; 2022 年湖南省社科基金教育学专项重点课题“‘差序格局’理论下的高素质技术技能培育范式研究”, 项目编号为 JJ228384

【作者简介】罗汝珍(1975—), 女, 湖南新化人, 博士研究生, 教授, 研究方向为教育学、管理学; 谢露静(1971—), 女, 湖南湘潭人, 教授, 研究方向为职教管理; 唐小艳(1981—), 女, 湖南常宁人, 硕士研究生, 教授, 研究方向为教育管理。

推进产教融合人才培养改革、促进产教供需双向对接、完善政策支持体系五个方面。因此, 对政策执行成效的评价也应有针对性地进行。通过查找现有研究文献, 暂时还没有从 5 项任务方面对产教融合政策执行成效进行全面评价的相关研究, 而针对单项工作任务有一些研究成果, 且主要集中在强化企业主体作用、完善政策支持体系、产教融合质量与绩效等方面。

1. 强化企业主体作用的相关评价指标研究

产教融合型企业是目前国家推出的重点项目之一, 已经有不少企业列入了产教融合型企业范围。为了保证后续产教融合工作的顺利进行, 评价工作必不可少。为此, 一些学者对产教融合型企业实践工作评价标准进行了研究。有研究者以平衡积分卡理论为依据, 从企业赢利与投资、院校满意度与社会影响、内部运营、学习与成长 4 个维度对评价指标进行了构建, 包括“投资办学、企业经营、学生培养的质量、学校的合作建设、行业及社会影响、企业内部运营维护、对合作院校的管理、成果反馈、培训与人才引进”9 个一级指标, 对应了 38 个二级指标, 预期以此对产教融合型企业的实践进行评价。^[1]有研究者基于效能导向对评价指标进行了构建, 主要包括“学校为企业提供的有效资源、企业为学校提供的有效资源、校企共享资源成效”3 个一级指标, 对应了 24 个二级指标。^[2]这两个评价标准的侧重点各不相同, 从二级指标条目来看, 后者的二级指标更具有可测量性, 而前者的二级指标还没有落实到具体的

评价点,需要研制三级指标才能在评价实践中进行应用。

2. 完善政策支持体系评价研究

按照政策发布部门不同的所属管理层级,可将支持产教融合工作的政策分为国家层面的政策和地方层面的政策,两个体系的完善都包括政策自身内容体系的完善和不同政策之间的有效协同等方面。

首先,在国家层面的政策体系中,有研究者基于政策协同理论,从部门协同、措施协同、目标协同3个维度构建了政策协同分析框架,提出了产教融合政策力量量化标准、措施量化标准和目标量化标准,共包含38个标准条目,对2013年至2020年我国中央政府和各部委之间在产教融合政策方面的协同性进行量化评价研究。研究发现,部门协同度呈现逐年增长的趋势,政策总体力度越来越大,但平均政策力度的提升不显著。^[3]有研究者借鉴了罗斯威尔和泽格维德3类政策工具分类理论,根据国家层面颁布的69份共313条职业教育产教融合政策条款,从供给面、需求面、环境面分析了政府对职业教育产教融合推进工作的情况。研究发现,供给面政策工具占据了主要地位,需求面政策工具功能彰显,环境面政策工具作用稳定,但也存在投入长、压力大、引导多、示范少、执行力不足和落地难等问题。^[4]

其次,地方产教融合政策是完善政策支持体系的重要环节,学者们也颇为关注。有研究者以22个地方政府颁布的深化产教融合政策为依据,基于政府、企业、学校、社会组织等方面的体系框架,从整体上分析了政策的创新关注点,并对地方政策的创新进行了系统分析,认为地方政府产教融合政策的创新程度仍有待提高,各地方政府产教融合政策内容之间的差异性凸显不足。^[5]有研究者根据23个省份出台的地方配套政策,采用内容分析法对这些省份的相关政策进行了研究,提出了这些政策在落实国家政策方面的特点和存在的问题。研究发现,在大多数省份出台的政策中,主要举措与国家政策在总体上呈现趋同性特征和建设性改造的特点;同时,也存在“有动力但疲软、有细化但操作性不强、有落实但刚性约束不足、有创新但特色和力度不明显”的问题。^[6]有研究者对地方政策文本内容进行了分析,认为省级政府在深化产教融合发展策略上都注重强化政府统筹,优化教育布局,促进产教联动发展;都注重强化企业主体,推动企业办学协同创新,促进产教深度融合;都注重强化校企协同,深化教育改革,提高人才培养质量;注重搭建对接平台,促进行业协调实现产教双向对接,但在各种机制和路径

上还存在一定局限性。^[7]也有研究者对24个省份的财税支持政策进行了研究,总结出省级层面深化产教融合所运用的财税政策工具总体呈现出与国家保持高度一致、财税政策工具类型多样、财税政策工具运用存在差异、税收金融土地财税政策工具运用较为充分等特点,提出财税政策工具使用趋同、单一、笼统、不足等问题。^[8]这些研究提出了地方政策创新不足、机制路径局限及财税政策工具单一等问题。

3. 产教融合质量与绩效评价研究

职业教育产教融合质量或绩效评价属于整体性、综合性、结果性评价,不同于前面企业主体与政策支持的各项评价。在现有研究中,有指导性的理论研究,也有具体指标的构建研究。有研究者提出,效能评价指标体系选择的三个关键点是“指标的分类与分层、指标的逻辑与质量、指标的获得与比较”;^[9]有研究者提出,产教融合指标体系构建的路径主要有多元化主体、健全评价标准和指标、搭建评价框架、多样化评价方法等;^[10]还有研究者提出,要探寻符合大数据时代特征的质量评价。^[11]

在具体评价指标体系的构建研究中,有研究者基于CIPP模型构建了质量评价体系,即从产教融合保障措施(对应模型中的背景评价)、产教融合资源配置(对应模型中的投入评价)、产教融合人才培养(对应模型中的过程评价)、产教融合就业质量(对应模型中的结果评价)四个方面构建了48项三级指标,每个指标都赋予了不同的权重;^[12]或者从背景评价、输入评价、过程评价、成果评价四个方面构建了20项评价指标,并对每一个指标的评价内涵从学校和企业两方面进行了阐述。^[13]有研究者基于灰色聚类评估模型的分析构建了高职教育产教融合绩效评价指标体系,即主要从保障条件、组织实施、合作成效三个方面构建了12个二级指标和30个三级指标,赋予了各指标权重,并用指标进行了以学校为对象的个案分析。^[14]还有研究者基于德尔菲法和层次分析法构建了产教融合目标达成度评价指标体系,体系中共有6个一级指标,即组织保障、行业企业对职业教育的投入、多元化办学体制、校企协同育人、产教融合效果、对区域经济发展和产业升级的贡献,另外还有8个二级指标和27个三级指标,每个指标都赋予了不同权重。^[15]

二、职业教育产教融合政策执行成效评价中存在的问题

1. 研究的碎片化和静态化有余而综合性不足

目前的研究成果整体呈现的是碎片化结论,研

究视角也以静态化为主,没有将产教融合政策执行成效作为一个综合性问题来研究,主要表现为:第一,对政策支持体系的评价研究还有欠缺,目前有关于产教融合的财税政策研究,但研究成果不多,对拨款、金融、科研等关键性的政策研究还不够;第二,对政策成效的研究以微观层面为主,对宏观效果的影响评价涉及较少,缺乏产教对接和融通态势的研究;第三,没有按政策执行前后对照来进行发展性研究,也没有从投入与产出的视角对国家、地方在产教融合中的整体投入与产出进行综合研究,存在重视片面产出而忽视成本投入的研究现象。

2. 研究的评价指标未实现对工作任务内容的全覆盖

《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》已明确列出了职业教育产教融合的5项主要工作任务和26项工作内容。在关于5项主要工作任务的研究中,没有涉及构建教育和产业统筹融合发展格局、促进产教供需双向对接的任务。在成效的评价标准研究中,学者们提出了不少指标内涵,主要涉及到学校和企业 in 办学、专业建设、实训基地建设、人才培养及人才质量等方面,即推进产教融合人才培养改革的内容,但研究成果中同样内容构建的评价指标及其内涵存在一定的差异。

3. 评价指标理论研究成果的实践运用不到位

现阶段关于评价指标的研究呈现出指标体系越来越细化、操作性越来越强的趋势,其中有不少关于企业主体作用的评价指标研究、完善政策支持体系的评价研究和基于成效评价的指标体系研究。从发表的研究成果来看,运用于实践的比较少。关于产教融合绩效或者目标达成度的评价研究,仅在周春光等3人合作的“高职教育产教融合绩效评价研究”一文中,^[16]以一个职业院校为案例,对所构建的指标体系进行了实证研究,但是该文中的指标主要运用于院校,无法充分体现多元主体在执行产教融合政策过程中取得的实践成效。

4. 评价工作顶层管理机构宏观指导与专职人才培养缺乏

从现有文献的研究主体来看,职业院校教师占据了研究者的绝大部分,科研院所仅有极少数研究者参与,在政府教育部门相关网站上很少有关于产教融合政策成效评价工作的文件出台,说明管理机构对评价工作的宏观指导和专职人才培养还存在明显不足。国家虽然出台了关于产教融合型企业 and 产教融合型城市入选的评价标准,也出台了高水平高职院校评价标准,但这些还不足以说明管理机构对

产教融合工作的宏观指导和对专职人才培养的工作力度。

三、评价研究问题产生的原因分析

任何新政策的执行成效评估都是一项非常复杂的工作,尤其是涉及到主客体多、范围广、影响因素不确定、体系质量要求高、评价机构、制度不完善等诸多问题,存在不足在所难免。

1. 产教融合政策执行系统自身的复杂性,提高了综合研究的难度

首先,从政策执行所需要的配套政策来看,会涉及到国家和地方政府层面相关的金融、财政、税收、拨款、科研等政策,这些政策的配套执行需要不同的部门来承担,在评价指标体系欠缺、评价主体不确定的情况下,对这些政策执行目标达成度进行科学评价的难度比较大。

其次,产教融合政策涉及到产业和教育两个不同领域,作为一项教育政策具有不可缺少的社会公益性,而产业部门必不可少的是盈利性。这两者的融合必然需要从源头解决其内在基因中的公益性和盈利性融合问题,但解决问题的难度比较大。另外,两个领域的参与主体在政策执行过程中的具体工作内容也会有一定程度的差异,产业领域需要根据产业链的需求来对接政策的可执行内容,涉及到产业的规划与区域布局、产业链的延展与收缩、产业人力资源的质量和数量要求等。教育领域则会根据人才培养规律,在政策提供的便利下推进工作,需要做好与产业领域的对接,与产业链的衔接,与产业人力资源的需求匹配,同时需要考虑到技术技能人才的发展规律等问题。如何在活动执行中发挥政策作为融合剂的作用,促进整个执行系统良性运转,对于一般的研究者来说具有比较大的难度。

2. 产教融合政策评价结果的信度和效度要求,增加了指标体系研制的难度

2017年,《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》规定了比较具体和全面的工作任务,每一项具体的任务都分解成了不同的工作内容并对应不同的责任部门,涉及到国家发展改革委、各省级人民政府等将近20个责任部门。各部门之间必须分工合作才能完成既定任务,达到既定目标。要对这些目标任务的完成度进行评价,需要评价体系的指标能覆盖到所要评价对象的工作内容,所有指标需要具有一定的独立性,且测量结果能反映政策执行后的真实结果,具有比较高的信度和效度。在缺乏权威部门和组织机构的情况下,研究者要想在评价

指标的预测试阶段收集大量基础数据的难度比较大,数据的准确性或全面性无法保证,评价指标的信度和效度必然会受到不同程度影响,进而影响可操作性评价体系的建立,这也是目前评价体系理论研究多于实践研究的重要原因之一。

3. 产教融合政策任务执行的繁重性,影响了相关人员评价能力的提升

产教融合政策是推进职业教育发展的新型政策,若要落实好这项政策,各相关责任部门都面临新的要求和挑战。传统的工作模式已不适合此项政策的落实,需要在方式、方法、手段、路径等方面不断创新。因国情不同,各国的教育制度、产业制度及推进教育发展的各项配套制度等都存在很大的差异,产业与教育的关系也各有不同,导致这项工作可从国外借鉴和参考的经验并不多,必须根据我国职业教育特色和整体环境,走出具有中国特色和地域特色的有效道路。为此,责任部门的绝大部分精力都集中于政策的执行,即如何在工作中创新性完成政策规定的任务和内 容,没有时间培养能胜任评价工作的专职人员。在现有研究结果中,由教育行政部门、教育执行部门、教育立法或投资部门等发布的评价结论相对比较少,可以看出这些责任部门的主要精力聚集在执行的过程,也说明责任部门的专职评价人员有限或者能力无法胜任,导致对专业评价工作执行少,可发布的成果并不多。

4. 产教融合政策成效评估机构的不健全,导致了制度优势的缺乏

新《职业教育法》虽然明确提出了要对职业学校的办学质量等方面进行评估,但实质性的教育政策执行评估机构和制度并没有完全建立起来,评估工作也没有得到有序开展,政策的执行缺乏实质性的监督。

首先,从内部评价来看,现有的教育政策执行督导机构具有体制内的依附性,导致在监督同级单位的政策执行时存在力度的有限性,对下级单位监督时会存在明显的信息不对称,这会造成实质的教育政策执行督导制度的缺位,^[17]会影响评价工作的公正、公平,也会影响评价结果的信度和效度。

其次,从外部评价来看,市场主体、社会组织等社会问责制度缺失,第三方评价机构和评价体制不健全。社会公众缺乏参与政策执行监督和问责的正式渠道,学术研究成果式的监督效力微弱。从关于产教融合政策执行评价的研究资料中可以看出,目前开展的主要是外部评价,属于学术成果式的监督,评价人员没有获得教育及相关机构的委托,研究行

为比较自由,研究内容也不固定。这类评价因无固定组织机构和相关制度保障,弱点比较明显,即评价活动缺乏权威性,评价内容不一定符合政策出台方的要求,评价中所需要的资料难以得到相关部门的支持,评价结论也难以得到重视,评价活动的开展存在一定障碍。

四、有效开展职业教育产教融合政策执行成效评价的对策

1. 立足产教融合政策执行系统,开展综合性系统化研究

产教融合政策执行是一个系统工程,不仅需要相关的配套政策支持,还需要有具体的执行者,也会受到执行机构与执行制度的影响。在研究中应该从系统论的视角出发,首先,对产教融合政策执行涉及的层面及各层面的执行主客体、关键点等有一个全面的了解,为后续研究确立基本框架;其次,指标体系的框架应做到横向融通、纵向贯通、交织成网,在每一个层面的成效研究中,关注到各主客体之间的关联度,如在配套的支持政策中,金融、财政、税收、拨款等涉及到经费的有必要整体开展评价,以得出经费支持的绩效结论,实现从点到面的综合评价。

2. 对接产教融合工作任务绩效点,研制科学合理的评价指标

政策执行成效的评价属于结果性评价,根据《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》中明确规定的5项工作任务和26项工作内容,可以从“投入、效益、效率、对政策的回应程度”这几个维度,结合现有研究成果中的指标体系,提出对应的评价标准。

在投入方面,主要考虑执行部门落实这项政策所投入的人、财、物、时、空、信息等多方的相关资源;在效益方面,主要考虑政策目标是否真正解决了产教融合的问题,是否实现了产教间相关利益的平衡;在效率方面,主要考虑如何以最小的投入获取人才培养的最高成效,那种投入过多、得不偿失的行为,即便达成了目标也不能算有好的效率;在对政策的回应度方面,构建教育和产业统筹融合发展格局是五大工作任务之一,是本政策执行后的社会效益而非经济效益,由于社会效益评价比较复杂,具有一定的难度,如何确定指标体系需要深入思考。

3. 做好评价顶层设计,加强管理机构研究力量和第三方评价机构的培育

职业教育产教融合政策评估是教育评估中的重要工作,也是需要开拓创新的一个领域,关系到政策

的进一步完善和对职业教育发展的推动。在目前以外部评价为主、缺乏专职组织机构和专职人员的情况下,做好评价工作的顶层设计尤为重要。首先,从内部评价出发,有必要设置国家至地方纵向一体化的专职评价机构,培养专职人员从事评价工作,避免评价者和执行者身份的重复,同时也是让专职评价人员承担执行者无法顾及的工作。这样不仅可以突出评价工作的专业性和权威性,还能及时在执行系统内部对评价结果进行反馈。其次,从外部评价出发,有必要培育第三方评价机构,给予他们足够的非干预性支持,包括评价过程所需要的资料支持、经费支持等,确保评价工作不受利益攸关主体的影响,提高评价结论的公正性和评价结果的权威性。

4. 推动研究成果转化,发挥研究成果对实践的指导作用

评价工作的有效性需要良好的制度保障。政策制定部门有必要按照国家科研成果转化相关管理办法,对产教融合政策执行成效等研究成果的转化提出指导性意见。鼓励研究者将评价成果用于指导政策实践,对政策执行进行过程性评价,及时发现执行过程中的不足,纠正偏离政策目标的行为。对有纠偏成效的研究结论进行推广,以扩大研究成果的影响力,给予更多执行者以借鉴和参考的范例。

【参考文献】

- [1] 艾顿. 产教融合型试点企业评价指标体系研究: 基于平衡记分卡理论[J]. 高等职业教育探索, 2021, 20(1): 36—42.
- [2] 李国杰. 产教融合型企业评价实践研究[J]. 中国职业技术教育, 2019(24): 15—20.
- [3] 王坤, 沈娟, 高臣. 产教融合政策协同性评价研究(2013—2020)[J]. 教育发展研究, 2020(17): 66—75.
- [4] 尤莉, 钱丽明, 王晓梅. 高等职业教育产教融合政策工具分类及优化路径: 基于2010—2019年国家政策文本的量
- 化分析[J]. 重庆高教研究, 2021, 9(3): 99—110.
- [5] 刘小花, 孙翠香. 地方政府深化产教融合的政策创新研究: 基于22项地方产教融合政策文本的Nvivo分析[J]. 中国职业技术教育, 2019(25): 24—32.
- [6] 平和光, 李孝更. “深化产教融合政策”的省际特征及优化策略: 基于23个省份相关政策文本的分析[J]. 高等职业教育探索, 2020, 19(4): 21—29.
- [7] 王泳涛. 我国省级政府深化产教融合的政策分析与局限突破: 基于24省市实施意见的文本分析[J]. 职教论坛, 2020(1): 42—49.
- [8] 平和光. 省域层面深化产教融合财税政策工具运用偏差及矫正: 基于24个省市相关政策的文本分析[J]. 职教论坛, 2020(6): 88—94.
- [9] 周晶, 王斯迪. 职业教育产教融合效能评价: 概念基础、价值遵循与指标选择[J]. 现代教育管理, 2021(10): 106—112.
- [10] 李婷, 徐乐乐. 职业教育产教融合质量评价体系构建研究[J]. 教育与职业, 2022(2): 21—27.
- [11] 李斌, 胡昆. 高职教育产教融合质量评价的“数据治理”: 内涵特征、形态嬗变和实现路径[J]. 教育与职业, 2021(16): 48—54.
- [12] 张军贤, 张军华, 甘坚强. 基于CIPP模型构建高职院校产教融合质量评价体系[J]. 职业教育研究, 2021(9): 19—24.
- [13] 秦凤梅, 莫堃. 基于CIPP模型的职业教育产教融合质量评价研究[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022(5): 194—203.
- [14] [16] 周春光, 周蒋萍, 王俊杰, 等. 高职教育产教融合绩效评价研究: 基于灰色聚类评估模型的分析[J]. 教育发展研究, 2021(19): 70—76.
- [15] 沈绮云, 欧阳河, 欧阳育良. 产教融合目标达成度评价指标体系构建: 基于德尔菲法和层次分析法的研究[J]. 高教探索, 2021(12): 104—109.
- [17] 李廷洲. 教育政策执行保障体系研究[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2020: 95—96.

Research on the Evaluation of Implementation Effect of the Integration of Industry and Education Policy in Vocational Education

LUO Ru-zhen, XIE Lu-jing, TANG Xiao-yan

(Changsha Environmental Protection Vocational College, Changsha 410004, China)

【Abstract】The integration of industry and education policy is related to the long-term development of vocational education, and the implementation effect is the final performance of the policy. The performance can be accurately grasped by carrying out the research on effect evaluation. The existing research is not enough to comprehensively evaluate the implementation content of the policy, and not to provide operable evaluation tools. The evaluation is not comprehensive, professional and authoritative. Therefore, it is necessary to carry out systematic evaluation, develop scientific and reasonable evaluation tools, do a good job in the top-level design of evaluation and the cultivation of professional personnel in the institutions, promote the transformation of research results, and improve the level of theoretical guidance and practice.

【Key words】integration of industry and education; policy implementation; effect evaluation

(编辑/冀 盈)