

我国职业教育政策的变迁逻辑与未来走向*

祁占勇 王佳昕 安莹莹

(陕西师范大学教育学院, 西安 710062)

摘要:改革开放以来,我国职业教育政策发展经历了中等教育结构调整阶段(1978—1995年)、职业教育多样化探索阶段(1996—2010年)和建立现代职业教育体系阶段(2010年至今)三个阶段。在这一进程中,职业教育政策发展遵循着以管理体制调整为手段的职业教育政策形成的动力机制、以政策价值为导向的职业教育政策目标的价值取向、以人与财的规范为抓手的职业教育政策实施的过程保障、以经济学话语为主导的职业教育政策话语的文化规则的演进逻辑。中国特色、世界水平的现代职业教育体系的建立必将对职业教育政策的发展提出新的挑战,职业教育政策的未来走向要实现动力形成机制由“权责不明”向“统一协调”转变、价值取向由“单一功利”向“多元取向”转变、过程保障由“监管与保障缺乏”向“强化监督与保障”转变、政策话语由“官方主导”向“民意参与”转变的转型与深化。

关键词:职业教育政策;动力机制;价值取向;过程保障;政策话语

职业教育对社会稳定、经济繁荣、民族团结、国家发展起着重要作用,发展职业教育不仅有利于推动社会现代化和经济产业化,也有利于提升国家的竞争力和整体实力。自改革开放以来,中共中央、国务院以及教育行政部门都非常重视职业教育的发展,明确提出了大力发展职业教育的决定,为职业教育的发展确定了一系列重大战略部署。在职业教育政策的推动下,我国职业教育事业发展势头良好,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系正在逐步形成中,职业教育为国家培养了大批合格劳动者和高技能人才,推动了社会就业和稳定。但与此同时,我们也要清醒地认识到,我国职业教育发展还存在着诸多问题和不足,职业教育和社会发展、经济结构、产业结构的需要还不能完全相适应,人才培养质量有待提高,经费来源渠道亟待拓展,职业教育体制机制不健全,产教融合、校企合作发展模式有待完善,等等。这也充分说明,政策文本的繁荣并不代表职业教育就能取得巨大成就和进步,这就需要我们强化对职业教育政策的研究,尤其要对具有典型性、关键性的职业教育政策文本进行深入透彻的演进逻辑分析,超越静态的政策文本,探寻政策文本的演变逻辑,展望职业教育政策的未来走向,必将对我国职业教育事业的繁荣、健康、可持续发展起到政策引领、规范、调控的作用。当然,职业教育政策的演变是政策主体对职业教育资源进行权威性价值分配的过程,虽然我们在前期对此问题已有一定程度的探索。但我们相信,对该问题的研究永无止境,需要我们给予持续的深化研究。

一、改革开放以来我国职业教育政策的发展历程

改革开放以来,依据职业教育发展的阶段性特征以及顺应重大政策颁布的时间,我国职业教育政策的变迁过程可以划分为中等教育结构调整阶段(1978—1995年)、职业教育多样化探索阶段(1996—

* 基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“职业教育政策研究”(15FJK001)。

2010年)、建立现代职业教育体系阶段(2010年至今)等三个阶段。

(一) 职业教育政策关注中等教育结构调整阶段(1978—1995年)

1978年邓小平在全国教育工作会议上指出,要使各级各类教育协调发展,要更多兴办中专、技工学校。教育部依据全国教育工作会议的指示,开始了中等教育结构调整的试点工作。1978年至1995年,国家采取了一系列措施改革中等教育结构,相继出台了《关于中等教育结构改革的报告》、《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》、《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》、《大力发展职业技术教育的决定》等文件。在国家政策的推动下,这一时期的职业教育出现了新的生机和活力,呈现出以下特点:(1)调整中等教育结构。由于当时我国中等教育结构单一化明显,所以国家通过普通高中开设职业班、兴办职业高中等途径来推动中等教育结构的发展,且成效显著。与1980年相比,1985年高中阶段的中等专业学校学生人数增长了26.4%,农业职业高中增长了9.1%,技工学校增长了4.8%,接受中等职业教育的总人数415.6万人,比1980年提高了17.2个百分点。到1996年,中等职业学校招生数占高中阶段招生数的57.68%,在校生数占高中阶段学生数的56.77%,是这一时期较高的水平(和震,2009)。(2)政策覆盖面广。政策不仅对职业教育总体的发展方向做了规定,也对职业教育的经费、质量、管理等做了详细的说明,例如,1983年《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》在发展职业技术教育管理方面指出,职业技术教育的发展改革,需要多个部门齐同协力发挥作用,各部门要明确职责,切实履行职责。教育部门要协同其他部门,制定相应的措施规划等。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,要改变以往直接向学校划拨经费的办法,要根据学生数量核算经费,并且进行专项补助。(3)政策之间体现出较强的承续性。后续的教育政策通常会对已有政策进行补充和发展,例如,在普通高中增设职业技术课,1980年《关于中等教育结构改革的报告》对增设职业技术课做了简要的说明,1983年《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》又对增设职业技术课做了具体的规定和说明,以便各地根据实际情况采取适合本地区的措施。

(二) 职业教育政策强化多样化探索阶段(1996—2010年)

随着社会经济的发展,国家经济社会对高技能型人才的需求不断增多,对职业教育的结构与类型要求愈来愈多样化。在职业教育层次上,不仅继续大力推动中等职业教育的发展,也愈加重视和支持高等职业教育的发展。在职业教育类型上,不仅公办学校得到长足的发展,民办学校也在国家的鼓励和支持下逐渐起步。同时,国家出于农村经济建设的考虑,也格外重视农村职业教育的发展,对农村职业教育的办学形式、资金、师资都做出了新的规定,相继出台了《中华人民共和国职业教育法》、《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》、《加强高等职业(高专)院校师资队伍建设的意见》、《关于加快少数民族和民族地区职业教育改革和发展的意见》等法律法规和政策文件,这标志着职业教育政策进入了多样化探索阶段。一是职业教育进入了依法治教的新的发展阶段;二是中等职业教育得到持续发展;三是国家对农村职业教育给予了较多的政策倾斜;四是国家对民办职业教育也给予鼓励和政策支持;五是职业教育开始关注教育公平。随着国家政策的支持,各层次职业教育都有了快速发展。高等职业教育在政策的强劲支持下,高职院校招生数和在校生数得到了极大的扩大,2007年,高职高专近1200所,招生将近300万,在校生860多万(庞丽,2008,第26—27页)。据有关教育统计数据表明,2008年,农村成人文化技术学校共计13.78万所,仅这一年培训人数就达到了四千多万(唐智彬,石伟平,2012)。2008年,县及县以下的职教中心、中等职业学校达到了4032所,职教中心和学校招生人数达到166.97万人,在校生274.91万人,分别占全国中等职业学校数量、招生数和在校生数的27.2%、20.9%、13.2%(张昭文,2011)。至2011年,全国民办高校698所(包括独立学院309所),占高校总数28.03%,民办高校专科(包括成人专科)学生招生65.41万人,在校生193.25万人,分别占专科学生(包括成人专科)招生总数、在校生数的21.81%、12.21%,民办职业培训机构数21403所,教学班数196265个,分别占职业培训机构总数、职业培训教学班总数的16.52%、35.73%(张雪蓉,2009)。

(三) 职业教育政策强调建立现代职业教育体系阶段(2010年至今)

随着经济的高速发展、产业的转换升级以及产业结构的调整,对人才素质和技能都提出了新的要求,迫切需要高素质人才。要想适应经济发展状况,就必须大力发展职业教育,建立现代职业教育体系。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》指出,现代职业教育体系必须具备三个基本属性:要体现经济发展的需求性;要体现终身学习的开放性;要体现职业教育的系统性。2014年6月,国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》,明确提出“到2020年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”。这标志着我国职业教育政策发展进入了关注现代职业教育体系建设时期。一是适应发展需求;二是产教深度融合;三是中职高职衔接;四是普职相互沟通;五是体现终身教育理念。现代职业教育体系的提出和构建,对职业教育的发展提出了更高的要求,现代职业教育体系的建设规划体现出开放性、完备性、发展性、灵活性等特征。开放性体现在职业教育要根据社会经济的发展,对人才培养的目标、结构等进行相应的调整,同时,职业教育也应面向各类人群,贯穿人的一生。完备性体现在职业教育不仅和普通教育相沟通、相融合,而且职业教育要建立由中职、高职、本科、研究生等相互衔接的完整体系,使受教育者在职业技术教育体系上有更多的发展和更高的追求。发展性体现在职业预备教育、职业教育、职业继续教育贯穿人的职业发展,有利于发展学习者的职业能力以及职业技能的提升和职业的转换,还有利于满足学习者不同阶段的需求,促进个人发展。灵活性体现在随着普通教育和职业教育的沟通,职业教育和普通教育开展了学分互认等制度。凡此种种都表明了职业教育更加注重内涵发展,致力于人民满意的职业教育,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系正在逐步形成中。

二、改革开放以来我国职业教育政策的变迁逻辑

通常来讲,教育政策分析可以概括为四种不同取向的分析模式,即发生学取向的分析模式、过程取向的分析模式、目的取向的分析模式和政策话语的分析模式。对一个具体教育政策的分析,往往需要多个分析模式的综合运用(谢维和,2007,第175页)。发生学取向的分析模式主要是围绕政策本身的形成和发生而进行的分析,通过解释和分析教育政策的产生机制对教育政策做出的分析。过程取向模式主要强调的是对教育政策的实施进行过程性的分析,重视的是教育政策的实践过程。目的取向的分析模式指的是从政策目标的角度出发对教育政策进行分析,研究对象主要是教育政策与目标之间的关系。政策话语的分析模式主要是通过话语分析的方法来探究教育政策,具体来说,是对文本所使用的语言、词汇和逻辑修辞等进行研究,来分析教育政策的目标指向和价值取向,以此来揭示政策所蕴含的文化规则以及其中存在的权力背景(阮成武,2013)。通过教育政策分析的四种模式可以全面把握和深刻反思我国职业教育政策的演进逻辑。

(一) 以管理体制调整为手段的职业教育政策形成的动力机制

任何教育政策都是各种不同利益相关者之间相互作用的产物,这种相互作用是推动教育政策形成和制定的一种重要动力,职业教育政策形成的动力机制主要集中在管理权的变化上。通过探究各种利益相关者在政策形成和制定过程中发挥的影响力及相互关系,可以为认识职业教育政策提供一种思路,有利于深入研究职业教育的演变规律。改革开放以来,发展职业教育的责任及管理权,经历了从最初的中央集中统一管理到地方分权的责任下移,再到管理中心逐级上升的演变过程。一是管理权高度集中(1978-1991年),由国家对职业教育的发展做出具体部署、规定,各级政府执行,同时还具体规定了各部门的职责。虽然也有提出国家简政放权的政策,也释放出国家向地方放权的信号。但总体来看,在提出简政放权的同时,也提出要在党和国家的领导下,成立国家教育委员会,并加强教育立法,以便规范各责任主体在职业教育发展中的职责与行为。二是管理权力逐渐向地方下移(1991-2002年),随着教育体制改革的不断推进,为适应职业教育的发展,职业教育管理体制也需要进行相应的改

革。国家不仅规定各级部门在职业教育发展上的管理责任,并对各部门的职责做了相应安排,同时,还指出市和县要切实负起职业教育发展的责任,并在中央部门的指导下,因地制宜地制定职业教育的相关发展措施。三是国家宏观领导与简政放权并行(2002年至今),国家明确提出要改革职业教育管理体制,建立并逐步完善在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的职业教育管理体制。各级政府要加强领导和管理,各级部门也要履行职责,积极促进职业教育的发展,同时,还要组织社会力量来举办职业教育。

(二) 以政策价值为导向的职业教育政策目标的价值取向

教育政策价值是教育政策的客体属性与主体的需要在实践的基础上所形成的一种效用关系(孙绵涛,邓纯考,2002)。教育政策的制定和实施实际上反映的是制定主体的倾向,其中教育政策的价值取向作为主体构成的重要组成部分和主体的重要特征,决定或支配着主体的价值选择(祁型雨,2006)。分析职业教育政策目标的价值取向,可以了解政策所代表的利益群体,深入认识政策制定的目的和意义,进而对政策的价值取向变化从整体上进行把握。改革开放以来,我国职业教育的价值取向在效率与公平之间不断取舍并初步趋于公平优先。一是“效率优先兼顾公平”的价值取向(1978-20世纪末),改革开放初期,我国经济社会发展的价值取向是以“效率优先,兼顾公平”为依归的。在这一价值理念的指导下,国家制定教育政策的指导思想基本上都是为社会发展和经济建设服务的,重点强调速度和效率。从职业教育政策的背景分析中,我们可以时常看到“职业教育是为……服务”“职业教育是建设……的基本要求”“职业教育是推动……的重要力量”等诸多类似表述,这些表述背后所蕴含的基本要义就是仅仅将职业教育看作一种工具,没有考虑到个体的兴趣和需要,反映出职业教育的“国家本位”“工具价值”倾向。二是“关注公平与以人为本”价值取向(21世纪初至今),随着社会的进步与发展,国家更加注重满足人民群众的需要,使教育惠及到各级各类群体,办好人民满意的教育。因此,国家不断根据形势的变化来调整政策,使职业教育惠及到各类人群,满足个体的教育需要,促使教育个性化、人本化,开始改变原来只重视职业教育的经济服务功能的做法,也开始关注到教育公平和学生个体生涯发展需求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出,应注重教育公平,确保每个学生都有权利接受职业教育,发展自身的职业能力,对贫困学生要采取相应的资助措施,少数民族地区要加大投资力度,缩小这些地区和发达地区的差距。2014年6月,国务院在北京召开第七次全国职业教育工作会议,在有关为什么要发展职业教育的问题上,国务院总理李克强指出,职业教育不仅为社会培养了高技能人才,还发展了学生的职业能力,促进了学生的可持续发展。随着对职业教育认识的不断深入,国家对职业教育的关注度持续增加,明确指出要增加职业教育发展的灵活性和开放性,方便不同群体在不同阶段选择不同类型的职业教育。

(三) 以人与财的规范为抓手的职业教育政策实施的过程保障

政策实施的过程保障是指通过一定的细则和要求来使政策得到贯彻实施,强调的是政策的执行过程,是对整个教育政策执行或实施过程中的各种变量及他们之间相互关系的认识和控制。为使职业教育政策得到更好的贯彻和落实,国家制定了相应的保障措施来促进政策的执行,主要包括“对人的规范”和“对财的规范”两个方面。一是在“人的规范”方面,包括教师和学生两个方面。一方面,以提高教师水平为目标的培养机制,其措施有:(1)积极开展对教师的培训,提高教师实践能力和教学水平;(2)鼓励职业学校教师积极进修,提高学历水平;(3)鼓励企业优秀技术人员担任专兼职教师;(4)深化职业学校人事制度改革;(5)加强“双师型”教师队伍建设;(6)加强职业教育科研教研队伍建设。另一方面,以资格证书制度为着力点的培养机制,学生的质量是衡量职业教育发展良好与否的重要标志,国家政策中对保障学生权利、提高培养质量作出了相应的要求:(1)健全职业资格证书制度;(2)完善资助政策体系;(3)健全实习和就业的保障政策;(4)保障不同人群接受职业教育的权利。二是以多元经费筹措为主的经费保障机制。美国教育行政专家罗森庭格指出,“学校经费如同教育活动的脊椎”(范先佐,1999,第197页)。一旦没有了经费支持,职业教育将寸步难行。国家自始至终都非常重视职业

教育经费的投入,并主张发挥多方力量筹措资金。一方面,具体规定经费来源,发展职业教育不仅需要中央财政的收入,也需要各政府、各部门要从财力和政策上支持职业技术教育的发展,努力增加职业技术教育的投入,而且鼓励企事业单位、个人等捐资助学,引导支持社会力量兴办职业教育,从而形成多渠道共同分担职业教育经费的良好局面。另一方面,要严格经费管理,要确保经费的合理使用,建立公开制度、监督制度等,使经费真正落实到职业教育的发展上去,保证职业教育健康、有序地发展。

(四)以经济学话语为主导的职业教育政策话语的文化规则

话语分析是根据文本的内容、情景,仔细考察话语的内容、组织和功能(Scott,2006,p.228)。政策话语视角的教育政策分析,是通过对政策的词汇、修辞等的深入分析,来探究政策背后所蕴含的价值取向、文化规则等(阮成武,2013)。改革开放以来,我国职业教育政策中的话语主要以经济学话语为主并不断趋于多样化。一是以经济学话语为主导的职业教育政策话语规则(1978—2005年)。教育政策使用的经济政策话语主要体现在教育和经济的关系、教育投资和教育财政、教育制度变革和创新等方面上,即从经济发展的角度来探讨教育与经济发展之间的关系,并论述教育如何适应并推动经济发展的话语。比如,在教育和经济的关系上,主要涉及到教育对经济的促进以及教育对经济的适应,比如,职业教育的发展和经济的发展状况成正相关;职业教育的发展对社会稳定和提高国际地位具有重要意义;职业教育要进行相应变革来适应经济的变化和发展;改革教育资源配置方式,充分发挥市场机制在教育改革发展中的作用等等。在教育投资和教育财政方面,主要涉及到教育投资与管理,比如,要采取多种措施来增加职业教育经费,鼓励各种力量捐资助学;各级政府要不断提高职业教育的经费支出,在财政方面应不断增加投入职业教育和培训的费用;中央也应专门划拨一定费用重点扶持农村和中西部地区;在教育经费的管理方面,要保证经费真正落实到教育的发展实处,对教育经费的管理要严格,避免出现教育经费挪为他用的现象。在教育制度变革和创新方面,主要涉及到从经济学的角度论述教育公平问题以及教育体制改革问题,比如,要随着社会发展,对体制机制进行创新;要对公办职业院校进行改革,探索以公有制为主导、多种所有制并存的办学体制;完善资助制度,保障不同人群接受职业教育的权利;要依据社会发展和市场需要,进行教育教学的改革。二是政策话语趋于多样化(2005至今),即职业教育政策话语不再仅仅以经济话语为主,而是逐步转换成以经济、社会、伦理、公共管理为主的教育政策话语。社会政策话语主要从社会发展的角度来论述教育与社会之间的关系,论述教育如何促进社会稳定和谐的话语。伦理政策话语主要是从伦理的角度来论述教育与伦理之间关系,论述教育如何规范并促进道德行为发展的话语。公共管理政策话语主要是从管理学的角度论述如何更好地规范教育主体行为,推动教育管理科学化的话语。

基于上述分析,我国职业教育政策的演进逻辑主要体现了渐进主义与精英理论的教育政策理论研究分析范式。首先,我国职业教育政策的演变是基于经济、政治、文化等因素的影响而逐步做出的一些局部性或边际性的修改,体现了新旧政策间的连续性,从而使职业教育政策调整的目标与手段趋于一致;其次,我国职业教育政策的出台过程基本上渗透的是精英的价值观,他们的价值观与偏好职业教育政策制定过程中具有举足轻重的作用。因此,我国职业教育政策的形成还存在着改革力度不够、功利性较强、缺乏民意参与等问题。

三、我国职业教育政策的未来走向

改革开放以来,我国职业教育在政策的推动下获得了较程度的发展,在政策主体、政策目标、政策过程、政策话语等方面的演变逻辑也具有其自身的合理性。但政策演进逻辑也存在着政策形成的动力机制缺乏活力且未能有效落实学校办学自主权、政策目标的价值取向摇摆不定且未能充分尊重职业教育办学规律、政策实施的过程保障缺乏稳定性且未能有力发挥政策的保障激励功能、政策话语的文化规则过于功利化且未能尊重教育民意表达等问题。因此,为了促进职业教育政策更加科学化、民主化、制度化、绩效化、程序化发展,职业教育政策在未来发展上需要在政策的动力机制、价值取向、过程

保障、政策话语等方面不断完善与进步,以开放、共享、创新、绿色、协调的发展理念为指导,优化职业教育政策,为建立中国特色、世界水平的现代职业教育体系奠定坚实的政策基础。同时,通过职业教育政策演进逻辑所体现出的政策理论研究分析范式,未来职业教育政策理论研究应该从多元视角出发,综合运用理性—综合理论、团体理论、批判理论等多种理论分析范式,促使职业教育政策的形成更为高效,如预先估计每一项备选政策将来可能产生的结果或影响,并与所预设目标进行比较;通过利益团体之间的互动使得政策更具科学性;通过考虑政策内容对政策相关领域影响的批判分析,使得职业教育政策能真正促进职业教育进步与发展,促进职业教育公平的实现。

(一) 职业教育政策动力形成机制应由“权责不明”向“统一协调”转变

职业教育管理体制主要包括机构设置、机构间层级关系以及他们之间的权责划分等三个方面。国家在职业教育管理体制方面关注的焦点集中在设置哪些机构、以什么样的形式来划分中央和地方权责以及职业院校自主权问题等(宋楠,2004,第8-9页)。要实现职业教育的顺利发展,就要对职业教育的管理体制进行改革,使其适应职业教育发展的需要。具体来讲,我国职业教育政策动力形成机制的转变主要体现在以下几个方面。一是构建统一的管理组织体系。首先,在中央层面设立职业教育的主管部门,来负责职业教育大政方针的制定,重要政策与措施的发布,协调职业教育部门、劳动部门、计划部门、财政部门的职责和关系等,并且应改变职业教育管理体制中“谁办学,谁管理”的现状,界定各类学校办学定位,使同一类型的职业教育由统一的管理机构来管理,减少职能交叉,明确各自权力和职责。其次,给予学校充分的办学自主权,在政府和学校的关系上,政府应扮演宏观管理和监督的角色,给学校的发展以方向的引导,并在财政和就业等方面给予支持。在招生制度、课程安排、教学等方面应给予学校自主管理权,由学校自主管理内部事务。学校在遵守相应政策的前提下,应该作为一个独立发展的个体,在专业设置上,根据市场的需求及时作出相应的调整反应,对专业进行增减;在对学生的培养上,根据企业对人才的需求,制定学生培养的标准,使学生的培养和市场的需要相结合(周昌顺,2002)。最后,职业教育的管理也应使行业、企业的代表以及职业教育专家、群众代表参与进来,各部分人员都占据一定比例,共同研究职业教育问题,提出意见和看法,进而制定职业教育发展的相关条例和规定,从而使职业教育的管理更加科学、民主。二是健全纵横交错的现代职业教育法律体系。首先,从纵向来看,中央到地方要建立统一的职业教育法律法规体系。其次,从横向来看,一方面,国务院下属各部门要根据自身的职能,制定部门所负责的职业教育相关方面的政策。另一方面,教育部门的下属部门应保持一致性。如职教教育和高等教育部门在制定条例时,应加强交流沟通,相互配合,使制定的政策协调一致。另外,职业教育法在保持稳定性和一致性的同时,也要根据职业教育发展的需要进行调整和更新,确保法律的连续性和客观性。同时在立法的过程中也要吸取多方面的意见或建议,使法律的制定更加科学、合理。

(二) 职业教育政策价值取向应由“单一功利”向“多元取向”转变

职业教育政策的价值取向不是固定不变的,而是随着社会的发展进行不断调整。在职业教育政策的制定中,职业教育政策应追求“多元化”“公平性”“以人为本”的价值取向,要兼顾社会和个人、效率和公平的关系,促进社会本位、工具本位向教育本位转变。一是由“社会本位”向“兼顾社会和个人”价值取向转变。职业教育是社会的产物,所以不可避免要受到政治、经济、文化等社会因素的影响,体现政府和统治阶级的意志,为社会的需要服务,但职业教育也是一种培养人的活动,是相对独立于政治、经济等社会活动的,更应该侧重于促进人的发展,提升人的综合素质。这两种价值取向并不是非此即彼的,而是可以共存的,随着社会的发展,职业教育价值取向更应追求“多样化”,政策制定中在满足社会经济发展需要的同时,也要考虑到学生的身心发展特点。二是由“追求效率”向“兼顾效率与公平”价值取向转变。随着我国经济的发展,政府开始考虑让更多的人享受到经济发展带来的红利,满足人们的教育需求,对贫困地区、民族地区、特殊人群也要保障他们的教育需求,于是,价值取向转为“公平优先,兼顾效率”的价值观(刘复兴,2003,第111页)。因此,政策制定中应更多考虑公平性,重视农村

职业教育的发展,提高农民技能;对少数民族地区、贫困地区给予政策的倾斜,保障他们接受职业教育的权利;对特殊人群给予政策的惠顾,避免在入学和就业中受到不公正待遇;对贫困学生也要采取相应的帮助措施,保障他们接受职业教育的权利。唯有如此,才能使职业教育惠及到更多的人群,才能兴办令人民满意的教育。三是由“工具本位”向“教育本位”转变的价值取向。Stephanie Allais 教授曾指出,只强调学生技能的发展,而不注重对学生全面素质的提高,不利于职业教育的长远发展(Allais,2012)。所以,在职业教育政策中应该以学生为本,注重学生的需求和发展。首先,职业教育目标应关注学生的发展。职业教育应该回归教育的本质,从外在目的转为内在目的,关注人的生存和发展,注重个性和创造力的发展,强调培养人的个性、发展人的潜能,使学生的主体性得以发挥,培养出全面发展的社会所需要的人才。其次,职业教育的内容应关注学生的精神需要。职业教育政策应关注内容的丰富性和多样性,不仅对学生专业课程的内容和标准作出一定的要求和规范,还应对和学生相关的人文学科的开设做出相应规定,为自我价值的实现奠定基础。最后,应树立“以人为本”的价值取向,更多地考虑人的需求,促进人的全面发展。例如课程内容应贴近生活需要,符合人的身心发展规律;打通职业教育的立交桥,满足接受高层次教育的需要;保障学生权益,使其具有监督和申诉渠道等。

(三) 职业教育政策过程保障应由“监管与保障缺乏”向“强化监督与保障”转变

职业教育过程保障中的主要问题是经费难以得到保障、教师和学生的权益保障不到位以及监督机制不健全等问题,这就需要在职业教育政策过程保障中应当加强经费保障,既涉及经费的来源,也涉及到对经费使用的监管,尤其应重视对职业教育政策执行的监管和评估,建立相应的监管部门,形成完善的监管机制,同时,也要通过制度建设来保障师生权益。一是加大经费投入力度并强化对经费的监督和管理。首先,中央应当加大对职业教育的投入,建立科学的预算机制。其次,职业教育经费的来源主要在地方,政府应每年拨出相应比例的经费用于职业院校的场地建设、设备建设等,使职业院校的设备得以及时更新。在职业教育经费的使用上,确保划拨的职业教育经费得到专项使用。再次,应制定鼓励行业企业举办职业院校的优惠政策,制定鼓励社会捐赠的税收政策。二是多措并举保障学生接受职业教育的权利。学生受教育的权利主要包括学生入学接受教育、在校参与教学计划安排的活动以及就业权的实现等三个方面。首先应当保障学生接受职业教育的权利,提高职业院校数量,扩大职业教育的覆盖范围,对较为贫困无力支付学费的学生,地方政府应当给予学费的减免或设立奖助学金。其次,对学生的质量予以规范,建立科学的评价体系,严格保障学生的质量,其中对学生质量的考核最重要的是严格职业资格准入制度。最后,在学生的就业方面,学校要采取相应措施帮助学生就业,比如和企业建立合作关系,建立“订单式”培养模式;进行市场调查,发布相应招聘就业信息,帮助学生了解市场需求;建立就业指导中心,开设就业指导课程,提供职业测评,使学生提前做好职业规划。三是切实建设好高素质的“双师型”教师队伍。首先要保障教师的权益,使教师的教育教学权、科学研究权、民主管理权、进修培训权、指导与评价学生权、物质保障权等不折不扣地得到落实,尤其是在教师的工资待遇上,应不断完善教师工资待遇标准,以此来增强教师职业吸引力,提高教师的教学积极性。其次要对教师的质量予以规范,严格教师准入制度,制定合理的教师资质标准。最后,在教师的培训上,也应制定相应标准和要求,教师应定期到企业或相关的专业技能培训班参加培训,对每年学习时数、培训结束后考核等制定相应的规定说明,并加大对在岗教师质量的定期考核。四是建立具有法律保障和群众参与的监督和评估机制。在监督机制建立方面,要加强法律制度建设 and 教育执法的监督检查。在监督方式上,要改变以往仅仅对执行结果进行监督的方式,转变为过程中和过程后的持续监督。在评估机制的建立上,首先应对评估方资质、评估指标、评估要求等方面通过法律或政策的形式来进行明确规定,其次应对不合格的主体依据其行为过错采取相应处罚措施,不只采取谈话、罚款、限期整改等软措施,也要软硬兼施,采取罢免、撤销等硬手段,从而真正发挥监督评估在政策保障中的作用。同时,要鼓励建立第三方评估,保证评估的独立、公正、民主。

(四) 职业教育政策话语应由“官方主导”向“民意参与”的转变

民意,即是广大人民对政治、经济等发展的看法和期许。民意表达是指群众采取一定的途经,向有关部门或机构提出意见、建议,进行监督,参与政策的方式(张兵,2008)。教育民意,是指人们在教育事务上提出自己的意见和诉求,以实现公众的知情权、参与权和监督权。当前职业教育政策话语更多采用的是经济话语。因此在职业教育政策发展中,要充分尊重民意,提高民众在政策制定、政策执行与监督等方面的参与度。一是多种方式进行信息公开。在职业教育政策信息公开上,政府不仅要加强学习,还要深入基层,了解倾听民意,全方位了解教育现状以及百姓的诉求,同时要邀请不同方面的代表加入,不仅要征集专家公众的意见,而且要重视职业院校校长、教师、家长和学生的意见表达,他们是直接的利益相关者和参与者,对职业教育发展有直接的体会和意见或建议。因此,在政策制定前应广泛倾听利益相关者的声音,及时搜集信息,使政策可以真正解决职业教育发展中的问题。同时,在政策制定中也应对搜集到的信息做好科学的评估,保证政策制定的科学性。政策颁布后也要及时了解他们对于政策的意见或建议,做好相应的沟通和反馈工作,以便对政策进行调整和改进,促进职业教育政策更加科学化、民主化。二是多种制度保障公民参与。首先,以立法的形式规定公众的参与权,使公众的参与具有法律依据,要明确规定参与者的调查研究和收集信息的权利、与主管部门沟通协商的权利、表达意见受到保护的权力等,使公众的权益得到切实的保护,同时要保障公民参与权不被侵害,对违法行为予以处罚,如在瑞典,专门设立了一个独立的法庭,审议有关公众参与的申诉;在匈牙利,则是采取了调查员制度,由调查员专门处理有关公众参与被拒绝的申诉案(黄冀军,2006)。其次,要建立公众意见的反馈制度,政府的回应与反馈,不仅有利于提高公众参与度,还有利于提高政府的公信力。政府对征集到的公众意见,应当及时汇总,分门别类地整理加工,经过专家探讨评估意见的可采用性,并且要在一定的时间范围内,把意见、建议的处理情况给以回复,必要时也要把集中反馈的意见或建议采用与否的情况和理由向社会公布。再次,要完善政府不回应的责任追究制度,责任追究制度不仅可以提高政府工作人员的服务意识,提升政府的形象,还使得公众的需求得以倾听,并且当他们的意见受到重视,表达渠道得以畅通后,公众的参与积极性会大大提高。最后,可以采取一定的激励措施,对提出具有建设性和独特性建议的参与者予以物质或精神的奖励,提高公众参与的热情,当然也要适当引导,加强宣传教育,提高公众素质,使公众以合理的方式参与到教育事务当中,理性地表达意见或建议,真正提出有建设性的建议。

参考文献

- 范先佐.(1999).《教育经济学》.北京:教育科学出版社.
- 和震.(2009).我国职业教育政策三十年回顾.《教育发展研究》,(3),32-37.
- 黄冀军.(2006).公众参与呼唤程序保障.《中国环境报》,2006-04-21,(03).
- 刘复兴.(2003).《教育政策的价值分析》.北京:教育科学出版社.
- 庞丽.(2008).我国高等职业教育政策的演变及其价值取向.南宁:广西师范大学硕士学位论文.
- 祁型雨.(2006).教育政策价值取向的几个基本理论问题探讨.《沈阳师范大学学报》,(3),9-13.
- 阮成武.(2013).我国义务教育均衡发展政策的演进逻辑与未来走向.《教育研究》,(7),37-45.
- 宋楠.(2004).《职业教育管理体制创新研究》.长沙:湖南师范大学硕士学位论文.
- 孙绵涛,邓纯考.(2002).错位与复归——当代中国教育政策价值分析.《教育理论与实践》,(10),17-20.
- 唐智彬,石伟平.(2012).农村职业教育发展现状及问题分析.《职业技术教育》,(28),60-65.
- 谢维和.(2007).《教育活动的社会学分析》.北京:教育科学出版社,175.
- 张兵.(2008).民意表达制度化的思考.《江汉论坛》,(9),79-82.
- 张雪蓉.(2009).新中国成立60年来民办教育发展的历史变迁与反思.《教育与职业》,(10),16-19.
- 张昭文.(2011).加快发展农村职业教育的研究报告.《中国职业技术教育》,(9),68-73.
- 周昌顺.(2002).建立职业教育管理体制良性运行机制.《中国成人教育》,(6),23-24.
- Allais, A. S. (2012). Will skills save us? Rethinking the relationships between vocational education, skills development policies, and social policy in South Africa. *International Journal of Educational Development*, (5), 632-642.
- Scott, J. (2006). *Documentary Research*. London: SAGE.