

改革开放 40 年我国职业教育政策体系述评

□孙翠香

摘要:改革开放 40 年间,我国每年颁布的职业教育政策数量逐年上升,且上升趋势强劲。目前已形成了国家层面通过法律、法规、规章进行宏观规划设计,教育部门通过决定、意见等从中观和微观层面对职业教育内外关系进行调整的职业教育政策体系。从变化态势上分析,改革开放 40 年间先后出现了五次职业教育政策数量峰值,不同主体颁布的职业教育政策在数量及内容上各有其特征和趋势。分析我国职业教育政策体系,发现政府的主导趋势日益加强,“跨部门”联合颁布政策特征较凸显;未来我国职业教育政策体系建设应着力进一步完善职业教育政策体系内部结构,增加关于职业教育政策执行过程及效果的监督和评估政策;应进一步加强不同部门之间贯穿整个政策过程的“合作”,以凸显不同部门之间的“协同增效”价值;还应进一步加强政策之间的相互衔接与关联,规避相互掣肘现象。

关键词:改革开放 40 年;职业教育政策;政策体系

作者简介:孙翠香(1975-),女,山东德州人,天津职业技术师范大学职教学院教授,硕士生导师,教育学博士,研究方向为职业教育基本理论与政策、教师教育、教育评估。

基金项目:国家社会科学基金“十二五”规划 2015 年度教育学一般课题“跨界与合作:京津冀职业教育协同治理机制研究”(编号:BJA150057),主持人:孙翠香;天津市“131”创新型人才培养工程第一层次入选计划(2016 年)资助;天津市高校“学科领军人才培养计划”(2017 年)资助。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2018)02-0070-11

一、问题的提出

改革开放 40 年,我国到底颁布了多少职业教育政策?这些职业教育政策都围绕什么主题、要解决什么问题?在整个改革开放 40 年间,各政策颁布主体发布职业教育政策是否有规律和特点?40 年间我国职业教育政策从整体上呈现什么发展和变化态势?未来我国职业教育政策体系应实现哪些突破?要回答上述系列相关问题,就非常有必要对我国职业教育政策体系做一关注和分析。职业教育政策体系问题,不仅是职业教育政策理论需阐释清楚的问题,而且还是职业教育实践需厘清的问题,其原因在于,目前我国职业教育政策的理论研究,相对来说还处于理论建构及理论初步形成阶段,而对我国职业教育实践而言,职业教育政策是规范、有效开展实践的前提和基础。由此,从整体上探析改革开放 40 年我国职业教育政策体系的形成和发展,有助于我国职业教育政策理论体系的构建以及职业教育改革实践的推进。

二、逻辑切入点与研究边界确定:职业教育政策及职业教育政策体系的内涵界定

(一)职业教育政策内涵:确定职业教育政策体系的逻辑切入点

要研究我国职业教育政策体系,首先需对职业教育政策的内涵予以厘清,这也是研究职业教育政策体系的逻辑切入点。目前,学界对于职业教育政策的内涵界定尚未形成主流观点,笔者认为,“职业教育政策”从本质上来讲,应符合如下要件:首先,职业教育政策的制定主体是国家权威机构、政党及其他政治集团、团体,主要是指国家立法机构、各级政府、教育行政部门等负有教育法律或行政责任的组织和团体。因此,职业教育政策的制定主体是多元的。其次,职业教育政策的目的在于确定和调整职业教育领域的各种利益关系,通过调整职业教育领域各主体的利益关系从而达成特定历史阶段的职业教育目的、解决特定时期的公共职业教育问题。再次,职业教育政策不仅体现为静态的“行为规

范/准则”、解决公共职业教育问题的谋略和措施,而且还体现为主体服务于特定目标而采取的一系列活动、政治行为及其过程,因此,职业教育政策是静态文本与动态实践过程的统一。最后,职业教育政策具有权威性和强制性。职业教育政策是一种“行为准则”或“行为规范”,职业教育政策规定着政策对象应做什么和不应该做什么,规定着哪些行为受鼓励、哪些行为被禁止,因此,职业教育政策具有权威性和强制性,职业教育政策必须被政策对象所遵守和执行。

概括而言,职业教育政策是指由国家权威机构、政党及其他政治集团、团体制定的,旨在调整职业教育领域各主体的利益关系从而达成特定历史阶段的职业教育目的、解决特定时期的公共职业教育问题的,具有强制性和权威性的政策文本及其动态实践活动和过程。基于此,“职业教育政策”主要指全国人大、各级政府、教育行政部门等负有教育法律或行政责任的组织和团体制定的,以各种法令、条例、决定、意见、通知等形态呈现的政策文本及其动态实践活动和过程。具体而言,职业教育政策既包括位阶层次较高的、可作为司法裁判依据的、由立法部门通过立法程序制定并实施的教育法律和法规,又包括位阶层次相对较低的、由各级政府和教育行政部门制定的规章、制度、条例等,因为从本质上讲,教育法律法规和教育条例、规章都是基于要调整一定时期内的教育利益关系,由公权力机关颁布实施并且具有一定强制力和约束力的行为准则。前者诸如《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国职业教育法》中涉及职业教育改革与发展的相关法律条款、法规等,这些教育法律法规层面的职业教育政策是具有法律效力的、影响范围广的、经过实践检验较为成熟稳定的教育政策;后者如《教育部关于完善中等职业教育贫困家庭学生资助体系的若干意见》(2006)、《关于大力发展职业教育的决定》(2005)、《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(2014)等,尽管是以意见、决定等形式颁布实施的,但同样是由公权力机关颁布实施的、具有强制力的职业教育政策。

(二)广义与狭义职业教育政策体系的内涵:确定研究逻辑展开的边界

明确职业教育政策体系的内涵是确定职业教育政策体系研究边界的前提和基础。职业教育政策体系有广义和狭义两种内涵。

从广义上来看,我国职业教育政策体系是指我国颁布的一系列涉及职业教育发展与改革的所有职业教育政策的总和,既包括国家宪法和法律体系中涉及职业教育发展的法律、法规、条例等,还包括由各级政府或教育行政部门及相关部委颁布的、涉及职业教育发展和改革的各种规定、通知、意见等。诸如《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》中均有涉及职业教育改革与发展的相关法律条款、法规、实施条例;再如《学校卫生工作条例》《学校体育工作条例》等国务院颁布的条例,其条款和规定也都涉及到职业院校的相关工作,因此,这些法规也可以归属广义的职业教育政策体系,也就是说,上述法律、法规或条例等,并不是专门针对职业教育改革与发展的,但又与职业教育改革与发展密切相关,因此,可以将其看作是广义的职业教育政策体系的范畴。

与广义的职业教育政策体系不同,狭义的职业教育政策体系是专指由我国立法机关、各级政府、教育行政部门(或联合相关部门)制定颁布的专门针对职业教育改革与发展的一系列法律、法规、规章、规定等。诸如《中华人民共和国职业教育法》,该法是由全国人民代表大会常务委员会作为立法主体于1996年9月颁布实施的、专门针对职业教育改革与发展的职业教育法律;再如国务院颁布实施的《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002)、国务院七部委颁布的《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》(2004)、国务院颁布的《关于大力发展职业教育的决定》(2005)等,均属于专门针对职业教育改革与发展的狭义的职业教育政策体系范畴。为了更全面、客观分析职业教育政策体系,本文采用广义的职业教育政策体系的内涵,但需说明的是,鉴于地方各级政府、各政治团体等制定的职业教育政策数量过于复杂

和庞大,本文仅以改革开放40年间(1978—2017年)国家层面和中央部委颁布的职业教育政策文本为分析对象,力图从整体上描述我国职业教育政策体系。

三、改革开放40年我国职业教育政策体系:态势及特征分析

根据不完全统计^①,改革开放40年间(1978—2017年),全国人大、中共中央、国务院、教育部(或联合其他部委)等立法机构和部门颁布的各类职业教育政策多达692项,这些由不同立法机关、中央政府、部委颁布的职业教育政策构成了我国庞大而复杂的职业教育政策体系。整体而言,我国职业教育政策体系从数量上来看呈日益丰富态势,国家层面上,不仅每年颁布的职业教育政策总量在逐年上升,而且纵向来看40年间上升趋势非常强劲(见图1),例如,我国职业教育政策已从1978年全年颁布4项政策增加到2017年全年颁布政策45项,仅从数量上判断就增加了10倍;从主题上来看,也日益丰富和多样化。

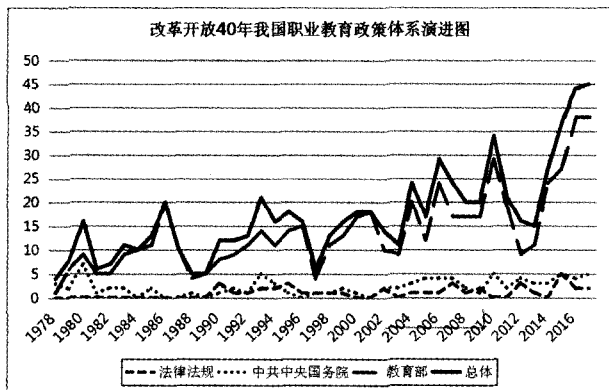


图1 1978—2017年我国颁布的职业教育政策数量统计图

(一)改革开放40年我国职业教育政策整体演进态势及特征分析

1.改革开放40年间先后出现了五次职业教育政策数量峰值。从职业教育政策的五次峰值情况来看,进入新世纪之前,职业教育政策数量出现两次峰值^②,第一次职业教育政策数量峰值出现在1986年,这一年由原国家教委颁布的职业教育政策多达20项,且这些政策多是关于中等专业学校的招生、教学计划、教材、教师职务、毕业生、学校经费、学校设置等微观层面的主题,如《关于成立全国中等专

业学校十二门学科课程组的通知》(1986.1)、《关于今年继续执行<一九八五年普通中等专业学校招生规定>的通知》(1986.3)、《关于制定和修订全日制普通中等专业学校(四年制)教学计划的意见》(1986.4)、《贯彻执行<关于高等学校和中等专业学校教材价格问题的请示报告>的通知》(国家教委联合七部委,1986.4)、《关于颁发<普通中等专业学校设置暂行办法>的通知》(1986.10)等。笔者认为,1986年职业教育政策数量峰值,是继1985年5月中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》中对职业教育的整体形势研判——“职业技术教育恰恰是当前我国整个教育事业最薄弱的环节”之后,原国家教委等部委就职业教育领域开展的涉及诸多微观领域但又是关键要素的职业教育治理举措,而这一时期要解决的核心问题是要“调整中等职业教育结构”,真正从观念解放、人才培养、企事业单位积极性的调动、师资培养等方面切实推进职业教育的发展,真正发挥职业教育作为培养社会主义现代化建设所需人才的“不可或缺”作用。

第二次职业教育政策数量峰值出现在1993年,全国人大、中共中央、国务院和国家教育委员会等部委先后颁布了20余项职业教育政策,且这些政策的主题既包括《教师法》的颁布与贯彻实施、职业教育发展规划等宏观层面,也包括中等专业学校专业目录、专业设置管理、教材规划,以及职业中学校长职责及岗位培训等微观层面。上世纪90年代初是中国经济改革和社会转型的重要起点,在1992年初邓小平南巡讲话及中共十四大明确提出建立社会主义市场经济体制这一大背景下,中国经济领域的改革极大地促动了教育领域的改革,聚焦到职业教育领域,“中等教育结构问题”已得到初步解决,职业教育面临的新问题是如何稳固与提升职业教育办学及培养人才质量,如何与其他各级各类教育形成衔接有序、比例合理的教育体系,以及如何更好地满足我国社会主义市场经济及现代化建设对人才的总体布局需求等,基于解决上述问题的考量,国家层面出台了一系列职业教育政策。从职业教育政策的层次来看,这些政策中,既有法律层面的政策《中华人民共和国教师法》(全国人大,

1993.1)、《中华人民共和国科学技术进步法》(全国人大,1993.7),也有中共中央、国务院颁布涉及宏观层面职业教育改革与发展的政策,如:《中国教育改革和发展纲要》(1993.2)、《关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的通知》(国务院,1993.11),还有国家教育委员会单独或联合其他部委颁布的涉及中观或微观领域的政策,如《关于印发〈关于普通中等专业学校专业设置管理的原则意见〉的通知》(1993.3)、《关于颁发〈普通中等专业学校专业目录〉的通知》(1993.3)、《关于印发〈关于职业技术教育教材规划工作的意见〉等文件的通知》(1993.5)、《关于发布〈全国职业中学校长主要职责及岗位要求(试行)〉的通知》(1993.12)等。其中,《中国教育改革和发展纲要》(1993.2)初步确定了上世纪90年代至21世纪初职业教育发展和改革的蓝图,提出了职业教育在上世纪末的发展目标,“高中阶段职业技术学校在校学生人数有较大幅度的增加,未升学的初中和高中毕业生普遍接受不同年限的职业技术培训,使城乡新增劳动力上岗前都能得到必需的职业技术训练。”^[4]并从体制改革、师资队伍建设和质量提升及教育经费保障等方面提出了具体的战略,这一改革蓝图成为之后若干年内指导职业教育改革和发展的指针和行动指南。

第三次职业教育政策数量峰值出现在进入新世纪后的2006年。进入新世纪,随着我国经济社会的快速发展,特别是受高校扩招这一政策的影响,普通教育发展迅速,而职业教育仍是教育系统发展的“薄弱环节”,面临许多新问题,诸如:职业教育发展不平衡、教育经费投入不足、办学条件差、体制机制阻碍大、所培养的人才质量不能适应快速发展的经济社会需求等,为了解决上述问题,国务院于2005年1月出台《关于大力发展职业教育的决定》,对职业教育定位、宗旨、基础能力建设与质量提升、体制改革、行企校合作、教育投入等多个方面在“十一五”期间的改革与发展进行了整体规划和设计。在上述背景下,2006年,以教育部(或联合其他部委)为主颁布的职业教育政策数量出现了新世纪后的第一个小高峰,也是改革开放40年我国职业教育政策数量出现的第三次峰值,这一年,国务院、教育

部(或联合相关部委)先后颁布了29项职业教育政策。从主题上来看,中共中央和国务院在这一年颁布或转发的政策多集中于宏观层面的大政方针,诸如《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》等,而由教育部(或联合其他部委)颁布的职业教育政策主题则集中于国家示范性高职院校建设计划、中等职业学校教师素质提高计划、职业院校“工学结合”及教师企业实践制度、贫困家庭学生助学及资助制度等。特别值得一提的是,作为“十一五”的开始之年,教育部和财政部联合颁布的《关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》(2006.11)以及《关于实施中等职业学校教师素质提高计划的意见》(2006.12)对于切实提高高等职业教育质量及中等职业教育教师素质都具有标志性的意义;另外,这一年针对特殊群体颁布的系列政策,对于保障特殊群体接受不同类型、不同层次、不同形式的职业教育和培训提供了重要的制度保障,例如,教育部等部委颁布的《关于中等职业学校面向未升学高中毕业生开展职业教育与培训的意见》(2006.3)、《关于教育系统贯彻落实〈国务院关于解决农民工问题的若干意见〉的实施意见》(2006.5)、《关于实施中等职业教育贫困家庭学生助学制度的报告》(2006.6)、《财政部教育部关于完善中等职业教育贫困家庭学生资助体系的若干意见》(2006.7)等,从根本上保障了特殊群体接受职业教育和培训。

第四次职业教育政策数量峰值出现在我国“十二五”起始年2010年。应该说,到2010年,我国总体上已建成了世界最大规模的教育体系,职业教育在进入新世纪之后获得了快速、规模化发展,特别是高等职业教育发展比较迅速,与普通高等教育形成各占“半壁江山”之势,但进入“十二五”起始年,特别是随着城镇化、工业化、信息化的不断深入推进,职业教育面临更多深层次问题亟需解决,诸如职业教育吸引力问题、行业企业积极性问题、职业教育质量问题等,在这种时代背景下,为了解决上述问题,国务院和教育部等部委颁布了一系列推动职业教育深化改革的政策。从职业教育政策数量上统计,包括中共中央、国务院、教育部(或联合其他

部委)在内的国家机构在2010年先后颁布了34项职业教育政策,其中,由中共中央、国务院颁布的职业教育政策主题集中于各种规划,例如人才发展规划、教育改革和发展规划、第十二个五年规划等宏观层面,诸如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(2010.7)、《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》(2010.6)、《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》(中共中央,2010.1);而由教育部(或联合其他部委)颁布的政策主题多集中于提升质量的行动计划和项目,以及微观层面的职业院校招生、专业设置、教师教学团队、职业院校技能大赛、专业资源库建设、国家级精品课程建设等。特别值得一提的是,继“十一五”期间推出的高等职业院校示范校建设计划之后,2010年教育部又先后启动了《关于实施国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划的意见》(2010.5)、《关于印发<中等职业教育改革创新行动计划(2010-2020年)>的通知》(2010.11)以及《关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划”实施工作的通知》(2010.6)等,这些从整体上提升职业院校质量的项目和计划,既是对国务院等相关政策的贯彻落实,又是以职业院校为单位从整体上提升职业教育人才培养质量和办学质量的改革推进举措,对于切实改善职业院校办学条件和提高其办学质量起到了重要作用。

第五次职业教育政策数量峰值出现在我国“十三五”起始年即2015年,并在2016年和2017年持续处于峰值状态。进入“十三五”发展阶段,职业教育正处于全新的发展时代,从国际上来看,新一轮科技革命和产业革命正在发生,智能机器人、三维(3D)打印等技术深刻地改变了产业的发展和人们的生活方式,从国内社会背景来看,统筹推动“五位一体”和“四个全面”的战略布局、深化供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、推动大众创业万众创新、布局“中国制造2025”和“一带一路”等,都迫切需要职业教育进行相应变革,以更好适应时代发展对技术技能人才的需求。特别是,尽管经过40年的发展,职业教育在规模上已“比肩”普通教育,但相比较普通教育而言,职业教育却仍是教育体系

中的突出短板,职业教育人才培养的类型、层次与社会需求不完全契合、职教师资队伍素质结构不适应质量提升的新要求、职业院校办学活力不足等问题仍较突出,基于此,解决上述问题就成为“十三五”期间职业教育政策的重要目标。从职业教育政策数量上统计,2015、2016、2017年连续三年,全国人大、国务院、教育部(或联合其他部委)掀起了职业教育法律法规修正、国家宏观调控和深入推进职业教育改革的职业教育政策颁布的小高潮,这三年先后出台颁布了近130项关涉职业教育发展的政策,政策出台和颁布的频率日益加快。整体上来看,2015-2017年,全国人大先后对多部关涉职业教育的法律法规进行了修正,“依法治教”的节奏和力度明显加强,着力构建“政府依法行政、学校依法办学、教师依法执教、社会依法参与教育治理”新格局的构想正在变为现实,以更好地契合我国法治政府建设大背景,诸如:《中华人民共和国教育法》(第二次修正,2015.12)、《中华人民共和国高等教育法》(第一次修正,2015.12)、《中华人民共和国民办教育促进法》(第二次修正,2016.11)等,国务院对《残疾人教育条例》(第一次修正,2017.1)和《学校体育工作条例》(第一次修正,2017.3)等也进行了修正;另外,从中共中央和国务院2015-2017年颁布的职业教育政策来看,主题多集中于顶层的规划和设计,包括教育事业发展规划、创新驱动发展战略实施、双创行动计划实施、质量提升行动等,其中,关于就业创业主题的比较:《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》(2015.4)、《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》(2015.6)、《关于加快构建大众创业万众创新支撑平台的指导意见》(2015.9)、《关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》(2017.7)等;2015-2017年教育部(或联合其他部委)颁布的职业教育政策数量非常多,大多是从中观和微观层面对国家层面职业教育政策的贯彻落实,涉及诸多职业教育发展与改革较具体的问题:《依法治教实施纲要》的落实、提升人才培养质量、职业院校数字校园建设、职业院校管理水平提升行动计划、高等职业教育创新行动计划、普

通本科高校向应用型转变、职教教师素质提高计划、教育脱贫攻坚计划等,诸如:《关于发布〈职业院校数字校园建设规范〉的通知》(2015.1)、《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》(2015.7)、《关于印发〈职业院校管理水平提升行动计划(2015-2018年)〉的通知》(2015.9)、《关于印发〈高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)〉的通知》(2015.10)、《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》(教育部、国家发改委、财政部,2015.10)、《关于印发〈教育脱贫攻坚“十三五”规划〉的通知》(教育部等六部门,2016.12)等。

2.从职业教育政策颁布主体来看我国职业教育政策体系。目前我国已形成了国家层面通过法律、法规、规章进行宏观规划设计,教育部门通过决定、意见等从中观和微观层面对职业教育内外关系进行调整的职业教育政策体系。从职业教育政策体系颁布的主体来看,不同主体颁布的职业教育政策数量之间存在较大差异(见图2),以教育部(或联合相关部委)为主颁布职业教育政策的政策体系框架雏形已初步形成。在改革开放40年间颁布的692项职业教育政策中,全国人大及国务院颁布的法律法规数量为40项,占比5.73%,中共中央、国务院颁布的职业教育政策数量为91项,占比13.04%,而由教育部(或联合相关部委)颁布的职业教育政策数量为561项,占比81.23%。

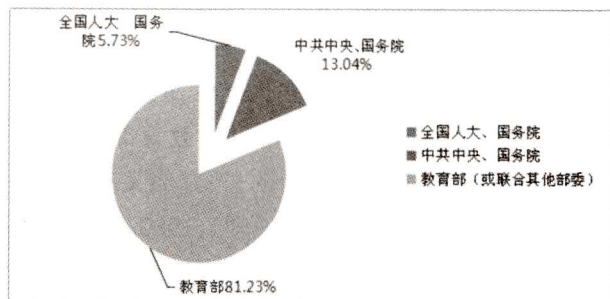


图2 1978-2017年间不同颁布主体颁布的职业教育政策数量占比图

(二)全国人大、国务院^③等立法机构和部门颁布的职业教育法律或法规态势及特征分析

具有法的性质的法律法规层面的职业教育政策,主要是指那些由我国最高立法机构全国人民代

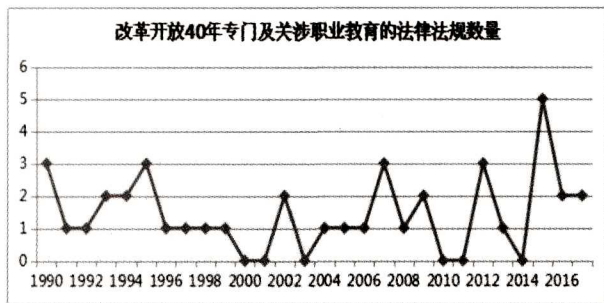


图3 1978-2017年全国人大、国务院颁布的专门及相关职业教育法律法规数量统计图

表大会常务委员会审议通过并颁布的法律,以及由国务院以条例、规定、办法、实施细则等方式发布的行政法规。据不完全统计,在1978-2017年间,由全国人大、国务院颁布的涉及职业教育发展的法律法规有40部,从整体上看,1990年之前^④,我国并未颁布任何关乎职业教育发展的法律法规,从1990年开始,除个别年份之外,几乎每年都有一、两部关乎职业教育的新的法律法规颁布或对原来的法律法规进行修正(见图3)。

改革开放40年,由全国人大、国务院颁布的法律法规层面的职业教育政策体系有如下几个特点:首先,在由40部法律法规构成的法律法规层面的职业教育体系中,只有唯一的一部法律是专门针对职业教育的,即1996年5月15日由全国人大颁布的《中华人民共和国职业教育法》。《中华人民共和国职业教育法》是调整职业教育内外社会关系和利益关系的单行法,该法包括总则、职业教育体系、职业教育的实施、职业教育的保障条件、附则5章内容,共计40个条款。作为我国第一部职业教育的专门法律,《中华人民共和国职业教育法》的颁布,不仅是我国职业教育发展历史上具有重要“里程碑”意义的重要事件,而且更为重要的是标志着我国职业教育发展进入依法治教的新阶段,对推进我国职业教育改革和发展具有深远意义。除了这一部专门的职业教育法律之外,其他39部法律法规均不属于专门针对职业教育的法律法规,但这些法律法规都有个别条款涉及职业教育的发展与改革,例如作为教育“母法”的《中华人民共和国教育法》,其中关于职业教育的条款如第二十条“国家实行职业教育制度和继续教育制度。各级人民政府、有关行政部

门和行业组织以及企业事业组织应当采取措施,发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的职业培训。”^[2]再如,《中华人民共和国未成年人保护法》中第四十七条规定,“未成年人已经完成规定年限的义务教育不再升学的,政府有关部门和社会团体、企业事业组织应当根据实际情况,对他们进行职业教育,为他们创造劳动就业条件。”^[3]《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国教师法》等法律也均涉及职业教育的内容。其次,在这40部专门或关涉职业教育的法律法规中,有30部属于法律层面,另外还有10部属于法规层面,是由国务院颁布的具有法定效力的诸多条例,例如《教育督导条例》《教师资格条例》《社会力量办学条例》等。最后,在改革开放40年间,关涉职业教育的法律法规颁布的峰值出现在2015年,在这一年,全国人大对《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》等法律再一次进行修正。另外,值得关注的是,改革开放之后,我国颁布的多部关于教育的法律均进行了修正,并且有的法律还先后进行了多次修正,例如《中华人民共和国教育法》于2015年12月进行了第二次修正,但职业教育的唯一一部专门法律《中华人民共和国职业教育法》的修正却迟迟未予以公布,这也从侧面说明,《中华人民共和国职业教育法》的修正事关多方利益关系调整,其复杂程度较高。

(三)中共中央、国务院以决定、通知、计划、建议、意见等形式颁布的职业教育政策:态势及特征分析

尽管没有以立法或法规的形式颁布实施,但中共中央、国务院却以决定、通知、措施、建议、意见等形式颁布了大量指导职业教育改革与发展、调整职业教育发展过程中不同利益关系的职业教育政策。据不完全统计,改革开放40年间,由中共中央、国务院颁布实施的决定、通知、措施、建议和意见(包括国务院或中共中央批转教育部等部委的意见)等职业教育政策多达91项(见图4)。分析梳理改革开放40年间中共中央、国务院颁布的职业教育政策,可以发现有如下几个特点。

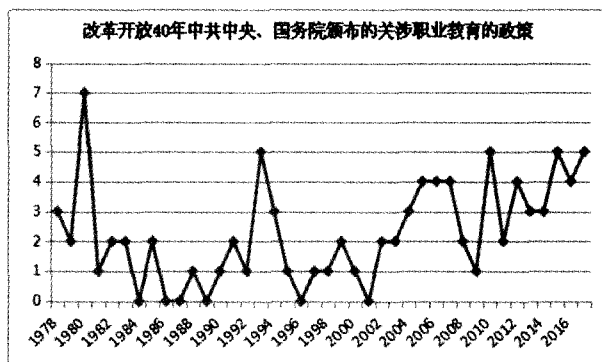


图4 1978-2017年由中共中央、国务院颁布的职业教育政策数量统计图

首先,从整体上看,由中共中央、国务院颁布的职业教育政策呈不断增长态势,特别是进入21世纪,中共中央、国务院明显加强了对我国职业教育改革和发展的调控力度和强度,几乎每年都有几部关涉职业教育改革与发展的政策出台。从数量上来看,进入21世纪后,17年间由中共中央、国务院颁布的关涉职业教育的政策多达54项,而在2000年之前的22年间颁布的职业教育政策仅37项。

其次,在我国经济社会发展规划起始年份,中共中央、国务院颁布的职业教育政策数量与之前年份相比数量增加态势明显。例如,比较典型的是2010年和2015年,2010年中共中央、国务院先后颁布了5项关涉职业教育发展的政策,较之前一年的1项政策,增加明显;2015年中共中央、国务院也先后颁布5项相关政策,较之前一年的3项政策增加较明显。需说明的是,尽管上述图4中的峰值在1980年,图4显示那一年由中共中央、国务院颁布的关涉职业教育的政策多达7项,但其中有6项政策都是由中共中央、国务院批转教育部的政策,例如:国务院、中央军委批转的《教育部关于退还被占用校舍进展情况的报告的通知》(1980.9)、国务院批转的《教育部全国中等专业教育工作会议纪要》(1980.10)、中共中央批转的《教育部、国家劳动总局关于中等教育结构改革的报告》(1980.10)、国务院批转的《关于提高中等专业学校毕业生定级工资水平的请示》(1980.12)等,上述政策中共中央、国务院以批转的方式下发政策,说明改革开放之初职业教育发展问题引起了国家高度重视。

(四)由教育部^⑤或教育部联合其他部委以通知、意见、规定等形式颁布的职业教育政策:态势及特征分析

据不完全统计,1978—2017年期间,由教育部(国家教委)或教育部联合其他部委颁布实施的关涉职业教育发展的通知、意见、规定等多达561项,其中,《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985)颁布之前,由教育部先后颁布的职业教育政策为50项,1985年之后的30年间共颁布实施了511项职业教育政策(见图5)。

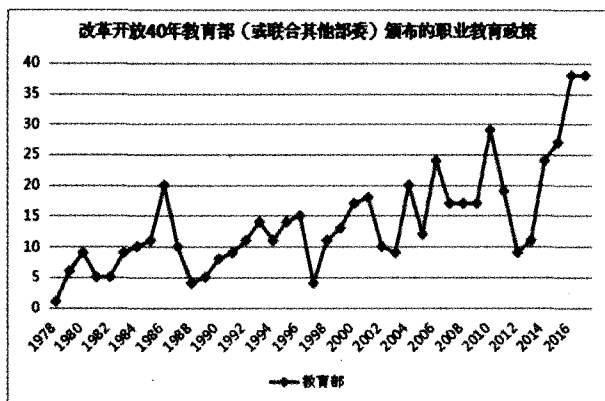


图5 1978—2017年由教育部(或联合其他部委)颁布的关涉职业教育的政策数量统计图

显而易见,改革开放40年,由教育部(或教育部联合其他部委)或原国家教委颁布的关涉职业教育改革与发展的政策从整体上呈现不断增加的态势,并且在改革开放40年间,教育部(或联合其他部委)或原国家教委颁布关涉职业教育政策数量峰值出现多次,且这些政策峰值也是前述政策峰值的主要构成,鉴于前文已对相关峰值做了分析,此处不再赘述。

从主题上来看,教育部(或联合其他部委)或原国家教委颁布政策主要集中于如下方面:

第一,对全国人大、中共中央、国务院颁布的职业教育法律法规等政策的贯彻落实,这一类政策几乎在每一项重要的法律或全局性重大政策发布之后,教育部都要颁布相关贯彻落实政策的意见或通知,例如,《关于学习贯彻<中共中央关于进一步加强和改进学校德育工作的若干意见>的通知》(国家教委,1994.9)、《关于学习贯彻<国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定>和全国职业教育工

作会议精神的通知》(2002.9)、《关于学习贯彻全国职业教育工作会议精神和<教育部等七部门关于进一步加强职业教育工作的若干意见>的通知》(2004.9)、《关于印发<中央有关部门贯彻实施“国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见”任务分工方案>的通知》(教育部等十四部门,2017.7)等。

第二,关于职业院校招生问题的政策。可以说,推进职业院校考试招生制度改革,一直是职业教育改革的一个重要突破口,也是一个在不同发展时期一直困扰职业教育的问题,职业院校招生难、招考方式改革等问题一直是教育部重点关注的问题。从1978年《教育部关于一九七八年高等学校和中等专业学校招生工作的意见》(1978.6)开始,一直到2017年止,几乎每年都有关于中职或高职招生的相关通知下发。据不完全统计,改革开放40年间教育部颁布的关于职业院校的招生政策多达45项,占到教育部颁布政策总数的8%左右,这在一定程度上说明,受各种因素影响,职业教育招生过程中的问题比较多,特别是最近几年最主要的问题是“招生难”问题。例如,2003—2012年间,教育部连续十年每年都颁布中职学校招生政策,比如《关于做好2003年中等职业学校招生工作的通知》(2003.2)等,除此之外,还有部分事关招生全局性工作的政策,如《关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革的指导意见》(2016.9)等,这些政策的颁布在很大程度上引导、规范、保障了职业院校招生工作。

第三,关于师资队伍建设的政策。从数量上来看,改革开放40年间,大概有45项专门关于“教师”的政策,占教育部(或联合其他部委)或原国家教委颁布政策总数的8%左右,从这些教师政策涉及的内容来看,包括教师职业道德、教师培训、教师职称及职务、教师资格认定、教师队伍建设、教师企业实践、教师管理等方面。尽管在不同时代背景下政策内容和要求侧重点不同,但40年间这些主题一直是“教师政策”的核心内容,诸如:《教育部印发<关于中等专业学校确定与提升教师职务名称的暂行规定>的通知》(1980.2)、《关于实施职业院校

教师素质提高计划的意见》(2011.11)、教育部联合人力资源和社会保障部颁布的《关于印发<高校教师职称评审监管暂行办法>的通知》(2017.10)等。

第四,关于课程、教学、专业设置等方面的政策。关于“课程”的政策从数量上来看,并不是太多,在教育部颁布的561项职业教育政策中,大概有20余项专门针对职业学校政治课、思想品德课、国家精品课程等方面的政策,例如《关于在中专、中师贯彻<中共中央关于改革学校思想品德和政治理论课程教学的通知>的意见》(1986.8)、《关于中等职业学校德育课课程设置与教学安排的意见》(2008.12)。关于“教学”的政策从数量上比较多,改革开放40年间关于“教学”的政策数量多达50项左右,涉及教学改革、教学大纲、教学资源库、教指委、教学团队等诸多方面,例如:《关于中等专业学校工科专业二年制教学计划安排的几点意见》(1979.8)、《面向二十一世纪深化职业教育教学改革的原则意见》(1998.2)、《关于印发<关于全面推进素质教育深化中等职业教育教学改革的意见>的通知》(2001.3)、《关于制定中等职业学校教学计划的原则意见》(2009.1)以及《关于公布2016年度职业教育专业教学资源库项目评审结果的通知》(2016.12)等。另外,关于专业设置的政策数量也不是太多,多涉及专业设置管理、专业设置标准及专业目录公布等,例如,《关于印发<关于普通中等专业学校专业设置管理的原则意见>的通知》(1993.3)、《关于印发<普通高等学校高等职业教育(专科)专业设置管理办法>和<普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录(2015年)>的通知》(2015.10)等。

第五,关于职业教育管理的政策。从数量上来看,在教育部(或联合其他部委)颁布的561项职业教育政策中,关于“管理”的政策多达40多项,内容涉及学生学籍管理、学校领导管理体制、教育经费管理、资金管理、专业设置管理、招生管理、实习管理、教师管理等多方面,例如,《关于试行<中等专业学校学生学籍管理的暂行规定>的通知》(1976.9)、《关于印发<关于制定中等职业学校学生学籍管理规定的原则意见>的通知》(2001.11)、《关于印发<中

等职业学校学生实习管理办法>的通知》(2007.6)等。除了上述主题之外,教育部(或联合其他部委)颁布的职业教育政策中,还有诸多推进职业教育改革的行动和计划,这些职业教育政策多是从中观层面整体推动职业院校整体质量提升,鉴于前文相关部分已有相关论述,在此不再赘述。

四、分析与展望:未来我国职业教育政策体系构想

(一)分析:政府的主导趋势日益加强,“跨部门”联合颁布政策特征凸显

1.政府主导型特征与日益加强的趋势。仅从国家和部委层面上职业教育政策颁布的频率和总量上来看,均体现了政府主导意志不断加强的特征。改革开放40年,仅有7个年份颁布的职业教育政策数量在10项以下,而另外的33年时间年颁布职业教育政策数量均超过10项以上,并且最近几年政策颁布的频率日益加快,例如,2015-2017年,每年颁布的职业教育政策数量均在37项以上。这一方面说明,快速发展的经济社会对职业教育政策需求比较大,另一方面还说明,政府仍是推动我国职业教育改革和发展的主导力量,且有日益加强的趋势。

2.“跨部门”联合颁布政策特征凸显。“跨部门”联合颁布职业教育政策是我国职业教育政策的一个重要特征。据不完全统计,改革开放40年间,在教育部(或联合其他部委)联合颁布的561项职业教育政策中,约有170项政策是教育部联合财政部、人力资源社会保障部、国家发展改革委等共同发布的,约占30%,将近三分之一的职业教育政策是由多个部门来共同决策,这在很大程度上体现了职业教育决策的“跨部门”特征。一方面,这是由职业教育的本质决定的,职业教育本质上是一种“跨界”的教育,且职业教育是与经济发展、产业发展关联最为紧密的一种教育类型,因此,作为以解决职业教育问题为根本出发点的职业教育政策,要想能真正解决职业教育领域的问题,需要通过“跨界”来解决;对制定职业教育政策的中央政府及相关部委而言,则需要“跨”部门来进行整体规划、设计,协同推进,唯有如此,才能有利于解决职业教育的问题。

另一方面,在日益强调多元治理的社会背景下,吸引越来越多的主体参与到职业教育决策中,这本身也是职业教育治理的必然趋势。

(二)未来展望:关于我国职业教育政策体系的构想

1.应进一步完善职业教育政策体系内部结构,增加关于职业教育政策执行过程及效果的监督和评估政策。从我国职业教育政策体系内部结构来看,目前专门针对政策执行及政策效果进行监督和评估的“督导”类政策数量过少,除了1991年4月原国家教委颁布的《教育督导暂行规定》、2012年9月国务院颁布的《教育督导条例》、2016年8月《关于印发<督学管理暂行办法>的通知》、教育部等三部委联合颁布的《关于印发<营利性民办学校监督管理实施细则>的通知》(2017.1)等专门针对政策执行及效果的政策之外,针对政策执行过程及效果的检查、评估、诊断等方面的政策相对来说较少,“公共政策体系作为一个系统,其内部结构会极大地影响着公共政策体系的整体功能。”^[4]职业教育政策体系的整体功能更关键的还在于对政策执行过程及执行效果的监督和评价,从这个角度来考虑的话,未来应考虑到职业教育政策体系的整个内部结构,适当增加对职业教育政策执行过程及效果监督和评价的相关政策,尤其是职业教育政策这一关涉产业、行业、企业、学校等多领域的“复杂领域”,不是政策颁布之后问题就能得到顺利解决,更需要关注政策的实施及效果,以更好地对原有政策进行调整、补充和完善。

2.应进一步加强不同部门之间贯彻整个政策过程的“合作”,凸显不同部门之间的“协同增效”价值。从政策内容来看,国家层面和中央部委颁布的职业教育政策具有典型的“多属性”特征,即许多重大职业教育政策往往拥有一个以上的政策目标,或者说,许多重大职业教育政策往往确定的是“目标群”,而这些目标分别指向政府不同的职能部门,需要不同部门之间的协同与合作。如前所述,目前我国职业教育政策体系中由多部门联合颁布的政策占比较高,一定程度上实现了多部门之间的合作,

但不可忽视的是,许多职业教育政策尽管从文本上来看是“多部门”联合制定,但最终检验政策是否真正解决了职业教育问题,还需要在执行、监控、资源配置等方面实现真正的“合作”,否则就会出现政策无法执行、执行不到位或政策执行效果大打折扣等现象,更有甚者可能还会出现合作中的“孤岛现象”,“孤岛现象是指政府机构间在职能、资源、信息、利益等方面因为不能满足多元组织主体充分整合、及时交流、高效利用的一种状态。”^[5]比较典型的例子是职业教育政策中有一系列关于“校企合作”、“发挥企业重要办学主体作用”、“教师企业实践”的内容,早在1986年6月原国家教委、国家计划委员会、国家经济委员会就曾联合颁布《关于经济部门和教育部门加强合作促进就业前职业技术教育发展的意见》,2002年教育部等三部委又联合颁布《关于进一步发挥行业、企业在职业教育和培训中作用的意见》,之后,在2005年、2006年、2010年、2015年、2017年先后又多次颁布关于校企合作的相关政策,但时至今日,不得不说,“校热企冷”现象和问题仍比较突出。这在一定程度上说明,如果缺乏不同部门之间从政策制定到执行再到资源配置等全过程的合作与协同,就难以产生真正的“协同增效”价值,而且还会出现政策制定与政策执行的“两张皮”现象,更无法达成政策目标,因此,未来应进一步加强不同部门之间贯穿整个政策过程的“合作”,凸显不同部门之间的“协同增效”价值。

3.应进一步加强政策之间的相互衔接与关联,规避相互掣肘现象。由前述可知,职业教育政策体系是一个庞大繁杂的、由若干具体的单项政策构成的体系,尽管我们知道,任何一项职业教育政策都是基于要解决特定的职业教育问题而制定的,也就是说,任何单项的职业教育政策均有其特定的政策目标和政策内容,均在一定范围内发挥相对独立的作用,这无可厚非,但是,作为我国的职业教育政策体系,不可能是若干单项职业教育政策简单的叠加起来就会自然形成“体系”,而是需要这些若干单项职业教育政策之间协调一致、相互搭配。具体而言,即不同政策制定主体制定的政策之间相互衔接、相

互配套、相互协调,只有这样,作为一个完整的职业教育政策体系,才能在整体上发挥对我国职业教育改革与发展的作用,否则,就会出现政策相互冲突、抵消政策效果的现象。“分属不同系统的部门形成了条块分割的资源控制领域,在共同落实某项政策时常常出现彼此之间的目标不一致,由此产生九龙治水、甚至相互掣肘的现象。”^[6]因此,规避政策相互之间有可能出现的掣肘和摩擦,强化职业教育政策之间的相互协调和配套,真正发挥政策体系的“合力”,才能真正服务于我国现代职业教育的改革实践。

注释:

- ①本部分数据资料来源主要有:中国人大网(<http://www.npc.gov.cn/>)、中华人民共和国教育部网站(<http://www.moe.edu.cn/>)、国务院网站(<http://www.gov.cn/guowuyuan/index.htm>)、中华人民共和国中央人民政府文件库(<http://www.gov.cn/zhengce/xxgkzl.htm>)、国务院法制办公室法律法规(<http://www.chinalaw.gov.cn/col/col11/index.html?uid=1648&pageNum=15>)、中华人民共和国人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/>)、财政部网站(<http://www.mof.gov.cn/index.htm>)等,为了更全面搜集整理职业教育政策,本部分还参考了历年教育部职成司编著的职业教育政策汇编、部分职业教育政策编著,最后根据所搜集到的政策文本内容做了取舍,凡是在政策文本中涉及职业教育发展与改革的政策均列入统计范围。
- ②在1986年之前的1980年,职业教育政策数量也出现了一次小峰值,据不完全统计,这一年国务院批准、教育部颁布的职业教育政策数量多达16项,鉴于篇幅所限,本文暂不做分析。
- ③鉴于由中共中央和国务院颁布的政策可以从广义、中观和狭义的层面来理解,广义的主要是指由中共中央和国务院所发布的除行政法规以外的具有法定效力和规范体式的一切文件,包括中共中央办公厅和国务院办公厅所发布的文件(官方采用此标准);中观意义上的理解,则排除了中

共中央办公厅和国务院办公厅所发布的文件,但包括以国务院名义所发出的函;狭义层面的理解则仅指“中共中央印发”或“国发XXX[年份]X号”作为发文字号而发布的文件等政策,排除了以国务院名义所制发的函。本文采用中观意义上的界定,因此,这一部分的政策多指国令、国发、国函,不包括国办发、国办函及其他;另外,对于国务院颁布的法规层面的职业教育政策,放在本部分分析,其他的政策则放在“中共中央、国务院颁布的宏观政策”部分分析。

- ④1982年的《中华人民共和国宪法》中有关教育的规定为职业教育法律的制定提供了最高的宪法依据,但由于宪法中相关条款是没有直接提及职业教育,故没有将《中华人民共和国宪法》统计在内。
- ⑤鉴于由教育部颁布的政策可以从广义、狭义的层面来理解,广义的主要是指由教育部所发布的所有具有约束效力和规范体式的一切文件,包括教育部办公厅及教育部各司局以部门名义发布的文件(官方采用此标准);狭义上的理解,则排除了教育部办公厅及教育部各司局以部门名义所发布的文件。本文采用狭义层面的理解,包括“部令”“部文”“部函”,不包括厅文、厅函及其他。

参考文献:

- [1]中共中央、国务院.中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [2]全国人大.中华人民共和国教育法[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs_left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226193.html.
- [3]全国人大.中华人民共和国未成年人保护法[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/npc/zfjc/zfjcelys/2014-05/08/content_1862530.htm.
- [4]王传宏.公共政策行为[M].北京:中国国际广播出版社,2002:354.
- [5][6]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学,2011(5):61-79.

责任编辑 韩云鹏