

多源流理论视角下职业教育产教融合政策的演变与审思

□周芷莹 冉云芳 石伟平

摘要:为进一步理顺职业教育产教融合发展的逻辑思路,拟从多源流理论视角建构职业教育产教融合的政策分析框架。基于时间序列,按照关键性事件和里程碑式政策文件,将我国职业教育产教融合政策变迁划分为“生产与教育相结合”“产教结合”“产教融合”三个阶段。基于政策演变,利用多源流理论分析框架打开产教融合政策发展的动力“黑箱”,发现产业结构变革引发劳动力市场供求问题,开启政策议程;问题源流引发政治源流,带来国民关注和舆论反思,并在国家战略和领导人意志引导下明确政策制定方向;政策源流紧跟政治源流,获得人大提案与学者建言,开启政策之窗。基于政策文本内容,总结“产教融合”阶段政策主体、内容和导向的变化。在此基础上,反思政策存在的问题并提出加强政策内容的中央指导性和地方独到性、提升政策主体间的协调性、重视政策执行的成效性等优化建议。

关键词:职业技术教育;产教融合;政策变迁;多源流理论

作者简介:周芷莹(2000—),女,江苏常州人,华东师范大学职业教育与成人教育研究所硕士研究生,研究方向为职业技术教育;(通讯作者)冉云芳(1984—),女,重庆酉阳人,苏州大学教育学院副教授,博士,研究方向为职业技术教育、教育经济与管理;石伟平(1957—),男,上海市人,华东师范大学终身教授,博士生导师,研究方向为比较职业教育。

基金项目:国家社科基金教育学重点项目“民办教育分类管理视域下的举办者行为规制研究”(编号:AFA220024),主持人:王一涛。

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2023)07-0111-09

政策是引导和推动我国职业教育发展的重要手段。近几年,国务院推出多项职业教育政策,对调配产业教育资源、规范产教融合利益相关者行为、解决校企合作问题和促进“产”“教”深度融合大有裨益。实践中,许多政策已经得到回应、落实,新的政策探索正在起步,亟需总结政策制定和实施过程中的规律,提高政策的准确性和效益。目前学界多从六个方面对职业教育产教融合政策进行梳理:一是政策总结,归纳阶段性政策发展特征^[1-2];二是政策对比,归纳区域间异同^[3];三是政策评析,分析某一^[4]或某阶段^[5]政策文本及政策执行存在的问题;四是政策推理,探究政策演变规律^[6];五是政策反思,反映政策执行情况 and 难点^[7];六是政策推度,推断和建议政策发展走向^[8]。总体而言,我国职业教育产教融合政策已经历了政策起步和探索阶段,正向创新和本土化方向发展。但面对密集出台的政策和实践变化,仍需加强短期聚焦分析、政策执行和变迁原

因分析、政策微观主体分析,以及搭建中国语境下的政策分析框架。基于此,本研究从构建政策分析理论框架出发,探究我国职业教育产教融合政策演变动力和变迁规律,剖析政策存在的问题,以期在管窥职业教育产教融合发展的逻辑思路基础上,更好地了解政策意图,助推政策落实,也为未来科学制定职业教育产教融合相关政策提供新的理论视角和分析依据。

一、理论分析框架

(一)理论适应性

对产教融合政策的回顾就像将一段纷繁复杂的时光讲述成连贯的故事,涉及对历史多维度、多层次的解读,合适的理论框架能够更清晰地呈现政策的“故事脉络”。多源流理论由美国政策科学家金登于1984年提出,用于研究模糊状态下公共政策的制定过程^[9]。该理论认为,问题源流、政策源流、政治源流耦合形成“政策之窗”,使公共政策进入政策

议程。其中,问题源流主要指“指标异常、突发事件及政策执行反馈”等因素推动特定社会问题转变为政策问题;政策源流是政策建议和提案的大量产生、集中讨论、筛选和修订的过程^[10];政治源流是影响公共政策议程设置的所有与政治有关的因素总和。21世纪初,多源流理论被我国学者引入、学习,后广泛应用于解释我国民生^[11]、教育^[12]、经济^[13]等领域的政策实践,成为我国解释公共政策议程和政策变迁的主流理论框架^[14]。职业教育作为公民教育体系中的一种教育类型,相关政策属于国家公共政策,且产教融合政策涉及教育界、产业界等多领域,单一的横向或纵向研究无法还原政策发展过程。多源流理论综合了偶然事件以及问题、政策、政治三种信息流和行动者要素,对分析职业教育产教融合政策的变迁更具有适切性。

(二)产教融合政策变迁的理论分析框架

本研究依据我国政策变迁环境,基于多源流理论经典分析要素,构建基于多源流理论的职业教育产教融合政策变迁分析框架(见图1)。

第一,框架将政策发展阶段作为横坐标轴,基于时间顺序梳理官方发布的职业教育政策中涉及产教融合的文本,发掘产教融合政策变迁的阶段特征和发展趋势。

第二,框架主体部分为基于多源流理论的政策演变动力分析。具体来说,政策演变经历了缘起、交互影响、耦合和输出四个阶段。首先,在缘起阶段,本研究将问题源流作为政策议程的先导因素。有证据表明在我国问题源流中的事件大小及冲突程度对政治源流和政策源流的出现具有决定性影响^[15],故我国政策决策各源流的出场顺序往往具有可预测性。其次,在源流交互影响阶段,本研究拟对源流关系和内容进行修订。一是把三源流“彼此独立”修订为“相互联系”。传统的多源流模型中三源流彼此分离且独立,三者没有先后之分,也没有轻重之别。但在我国的社会环境与决策方式下,三种源流在各自对政策议程产生约束或者促进作用的同时,任一

源流的动态都能引发其他源流的变化^[16],进而作用于政策之窗的开启。二是修订政治源流内容。政治源流在西方政治体制下包括利益集团竞争、政党换届、政党意识形态在国会中的分布状况等^[17]。而我国行政决策权集中于政府,没有成熟的利益集团,也不存在政党对立,综合考虑后,本研究拟将公众情绪、国家战略和执政党意志作为政治源流的主要分析维度。再次,在源流耦合阶段,本研究将政治源流看作是推动政策之窗开启的主导动力,原因在于我国政策议程的最终决策需要由政党、人大、政府组成的政策制定集团拍板^[18]。最后,在输出阶段,政策参与者在各源流中共同推进“政策之窗”的开启^[19],包括从学理角度剖析政策问题的专家学者,运用法律知识辨析政策问题的司法工作者,引导和塑造公众舆论的记者和主流媒体,向上提案并表达民意的人大代表、官员等。

第三,框架将政策演变规律作为纵坐标轴。根据政策变迁的输出结果,具体分析政策文本内容,总结我国职业教育产教融合政策主体、内容和导向的变化规律。

二、职业教育产教融合政策发展阶段分析

已有研究对职业教育产教融合政策发展阶段划分存在差异,但对重大政策事件的认知较为一致,例如《中华人民共和国职业教育法》《关于加快发展现代职业教育的决定》《深化产教融合的若干意见》等重要政策。本研究吸取已有的研究成果和共识,按照关键性事件和里程碑式政策文件,将改革开放以来我国职业教育产教融合政策发展划分

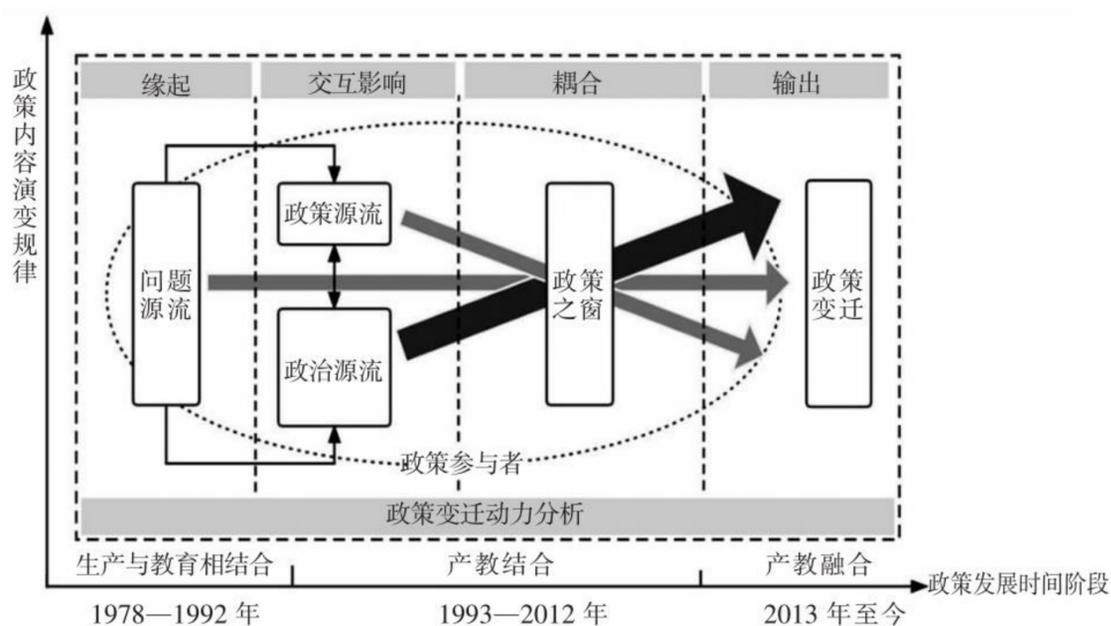


图1 基于多源流理论的职业教育产教融合政策变迁分析框架

为“生产与教育相结合”“产教结合”“产教融合”三个阶段。

第一阶段为生产与教育相结合的政策探索时期(1978—1992年)。《技工学校工作条例》(1985)、《关于技工学校深化改革的意见》(1989)、《国务院关于大力发展职业教育的决定》(1991)等政策呼吁技工学校和职业院校的教学工作应结合生产过程进行,鼓励职业院校与企业签订委托培训或联合培训合同,通过教学与生产结合的方式来提升学生的动手能力、操作能力和问题解决能力。同时,试图通过“职业教育大家办”的方式为“文革”后百废待兴的职业教育创造良好的环境基础。

第二阶段为职业教育产教结合的政策发展时期(1993—2012年)。1996年《职业教育法》出台,明确支持多主体联合举办职业学校,以法律形式明确了职业教育产教结合的地位。在职业教育办学方面,《关于推进职业教育若干工作的意见》(2004)、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》等政策倡导各级各类职业技术学校在校政府的指导下,走联合办学、产教结合的路子,鼓励行业、企事业单位、社会团体、个人等参与办学,加强职业教育与经济社会发展的联系;在职业教育育人方面,《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002)、《关于进一步深化中等职业教育教学改革的若干意见》(2008)等政策倡导大力推行“订单式”培养、顶岗实习等具有中国特色的职业教育人才培养模式。

第三阶段为职业教育产教融合的政策融合创新时期(2013年至今)。新时代的职业教育产教融合既强调教育界与企业界协同育人等微观问题,也关注教育发展产业发展的适配度等宏观问题。2013年至2016年期间,政府相关职业教育政策主要在宏观上对职业教育产教融合进行方向性引领和指导,并开展部分专项试点。为响应党的十八大提出的“加快发展现代职业教育”建议,教育部印发了《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》,首次提出“产教融合”概念,拉开了我国职业教育与产业界深度融合发展的序幕。紧接着《关于全面深化改革若干问题的重大决定》(2013)、《关于加快发展现代职业教育的决定》(2014)等政策在国家战略

高度上强调产教融合的重要性及必要性。2017年至今,职业教育产教融合政策进入创新融合阶段,从多个维度促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接。《职业学校校企合作促进办法》(2018)和《国家职业教育改革实施方案》(2019)为职业教育产教融合指明了具体发展路径;2022年《中华人民共和国职业教育法》修订通过,在法律层面上对“产教融合”进行了概念巩固。《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)》提出从丰富产教融合办学形态、拓展产教融合培养内容、优化产教融合合作模式、打造产教融合新型载体等角度为“产教融合”赋能,并提出一系列激励、扶持等综合性举措。下文将以职业教育“产教融合”阶段为例,运用理论分析框架,具体分析政策演变动力和变迁规律。

三、职业教育产教融合政策变迁动力分析

(一)缘起:产业结构变革引发劳动力市场供求问题

1.需求侧:人才需求变化问题。一是技术技能型人才数量缺口亟待填补。数字化、全球化带来了世界产业结构的调整,中国迎来了从制造大国向制造强国转换的机遇。早在2013年,北京、深圳、广州等就业大城市,便发出了制造业人才紧缺的警报,而据最新《制造业人才发展规划指南》统计,预计到2025年,全国制造业重点领域人才缺口将接近3000万人,缺口率48%。技术工人总量短缺,高级技术工人匮乏,是制约我国迈向制造强国无可非议的短板。在第二产业大而不强的同时,我国同时面临后工业时代下第三产业占GDP的比重开始超过第二产业,消费逐渐成为中国经济发展动力的新变化。新媒体、数字动画、现代家政、智慧健康养老等新兴第三产业崛起,需要大批相关技术技能人才助力新领域发展。第一产业中智慧农业技术、农业物联网技术、现代农业经营与管理等领域也亟需具有终身学习能力和专业技术的人才来助力乡村振兴。二是人才需求类型转变。工业4.0和后疫情新常态带来了新的工作模式,工作过程去分工化、人才结构去分层化、技能操作高端化、工作方式研究化及服务与生产一体化^[20],这就要求新时代的技术技能人才具有高度的复合能力和精深的技能知识。

对此,职业教育作为具有应用目标、培养实践人才、直接服务社会的教育,应快速响应市场人才需求变化,紧跟时代步伐调整专业设置和人才培养模式。

2.供给侧:人才培养效率问题。第一,专业结构与产业布局匹配程度有待提高。人力资本结构和产业结构的匹配程度决定着产业结构转化的效率^[21]。为帮助职业院校提高对地方产业变化的适应性,2015年教育部印发《普通高等学校高等职业教育(专科)专业设置管理办法》,给予了高职院校自主设置和调整专业的权力。但赋权之后,部分高职院校或缺乏科学的专业市场分析和预测,或困于对陈旧专业师资和设备等资源的吝惜,甚至为解决招生难问题,让专业设置迎合学生、家长需求,培养了远超市场需求的财贸商科类人才,造成学生对口就业率偏低、培养资源浪费。第二,学生培养存在学用脱节问题。我国职业教育财政性教育经费与各层次普通教育相比,所占比例最低^[22]。部分地方职业院校人才培养投入仍然不足,现有设施设备落后、实训条件较差,专业教学只能依靠理论传授。部分地区(尤其是东部沿海地区)职业院校已投入大量资源打造实训基地,引入行业最新实训设备,但受制于学科思维惯性与繁重工作任务,许多职教教师常常无法紧跟最新的生产理念和技术,再加之实训基地的管理制度不健全、资产多头管理、职责不明确等问题^[23],致使设备闲置率较高,导致了职业院校毕业生的职业精神、专业素质和可持续发展能力不足,所学知识对完成工作任务的支持度有限,用人单位满意度较低,不得不提高职后培养成本。

(二)交互影响与耦合

1.问题源流引发政治源流。第一,职业教育产教融合的国民关注度逐步提高。从百度指数、微信指数来看,“产教融合”“校企合作”“工学结合”等相关词汇的搜索量和报道程度,自2013年以来逐年上涨,在2017—2019年达到峰值后依旧热度不减,可以肯定的是“产教融合”已然成为现今社会的热门话题。第二,国民情绪向产教融合进展施压。近年来,经常能在主流媒体报刊上看到《职校生何时结束“放羊式”实习》^[24]《校企合作,看上去很美》^[25]等批判性报道,可见职业院校一厢情愿却颇为头疼的校企深度合作问题一直没有得到真正解决,并延伸出

了“职教无用论”的社会思潮。因职业教育教学乱象、学生就业难、社会地位低而产生的大众消极情绪发展成为对职业院校人才培养体系和质量的质疑,在短时间内对教育主管部门造成极大的压力,这种压力,加速推动着产教融合政策和顶层法律的制订与修订。第三,产业发展问题引发职业精神思考。改革开放以来,为在短期内改变落后的经济发展状况,我国各行各业普遍追求短、平、快和效益第一,导致中国制造一度成为“廉价制造”的代名词。2015年“五一”开始,央视新闻推出纪录片《大国工匠》,向国人重新介绍日渐被淡忘的工匠群体,“精雕细琢、精益求精、坚持敬业、勇于创新”的工匠精神在社会上引起了强烈反响^[26]。如何在职业教育中传递和传承工匠精神,关键问题在质量。越来越多的视线开始聚焦于学校与企业结合,呼吁出台政策共同打造“工匠精神”的实践基地。

2.政治源流引导源流方向。第一,国家战略奠定发展基调。科教兴国、人才强国是发展中国特色社会主义的基本战略,肯定了教育之于经济社会发展的基础性功能和先导性作用。职业教育作为一种类型教育,也因此获得党中央的重点关注与指导,快速恢复了办学生机。2015年国务院印发《中国制造2025》,提出建设制造强国的战略目标,推动我国产业业态朝着分工更复杂、科技含量更高、结构更合理的方向演进^[27]。为此,教育部、人力资源社会保障部、工业和信息化部联合印发的《制造业人才发展规划指南》明确要求加快实现产业和教育深度融合,只有增强职业教育服务发展支撑力,培养大批具有专业技能与工匠精神的高素质劳动者,才能支撑我国制造业做强做优。第二,党和国家领导人为职业教育指明发展方向。习近平总书记在许多重要会议的讲话中,都反复提及“完善职业教育与培训体系,深化产教融合、校企合作”,充分肯定了产教融合在职业教育改革中的重要作用。党的二十大报告也再次将产教融合作为“三教三融”要点之一进行强调。

3.政策源流紧跟政治源流。第一,人大提案呼唤政策出台。全国人大代表是人民利益和意志的代表,负责汇总并表达广大人民群众的意见和建议。2013年来,关于产教融合、校企合作的议案被多次

提出,包括细化和修订政策法规、加强国家投入和政府统筹分工、选拔产教融合示范性企业、推进农村职业教育产教融合等。经考证,其中大部分提案都在后续政策中得到了回应。第二,学者建言促进政策反思。随着部分政策的出台,我国在职业教育产教融合领域开展了众多改革与试点,许多学者通过调研对改革实施情况进行经验总结与反思,为政府后续修订和颁布政策提供了方向。例如:职业院校追求与品牌企业合作,造成校企双方供求错位^[28];实习指导教师在校企合作中存在的作用和责任缺失问题^[29];企业在现代学徒制项目中总体处于亏损状态^[30];企业师傅教学专业知识缺乏^[31];学生对现代学徒制参与积极性不高^[32]等。

职业教育产教融合政策的演变是各种因素交互影响、耦合的过程,在党和国家领导人、人大代表、专家学者等政策参与者的积极推动下,产教融合政策之窗开启,一系列政策相继出台,并在整个流程内循环往复、螺旋前行的过程中形成了政策变迁,表现出政策主体、政策内容和政策导向的变化。

四、职业教育产教融合政策变迁规律分析

(一)政策主体变迁:强调行业企业主体作用,关注微观教学主体

第一,将行业、企业放在职业教育办学的主体地位中,强调社会组织的参与。反思前期产教融合政策实施过程中出现的“校热企冷”等问题,政府开始意识到企业在产教融合改革中的关键性作用。2014年国务院颁布《关于加快发展现代职业教育的决定》,明确提出发挥企业在职业教育办学中的主体作用;2014年国务院颁布的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》将发挥行业、企业的积极作用写入基本原则;2018年教育部等六部门联合颁布《职业学校校企合作促进办法》,明确了依法实施职业教育是企业的义务;2019年《国家职业教育改革实施方案》和2021年《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》都提出建设政府统筹管理、社会深度参与的多元办学格局;2022年《职业教育法》将“工会和中华职业教育社等群团组织、行业组织”从职业教育舞台的幕后推到台前;2023年《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)》提出从财税、土地、信用等角度出台综合

激励政策,鼓励相关行业、企业参与职业教育建设。

第二,改革师资队伍建设机制,建立校企人员双向流动机制。在产教融合推进过程中,职业院校教师扮演着基础建设者角色。为强化职教教师专业实践能力和企业服务能力,我国政策从提升“双师型”教师个人素质和建设“双师型”教师队伍两方面对职教师资进行提质培优。一是开展教师企业实践和制定标准提高教师个人素质。2012—2015年的“职校教师素质提升计划”提出了青年教师到企业实践培训;2016年《职业学校教师企业实践规定》明确了职业院校各类教师到企业实践的行为细则,并分批次确定中国通信服务股份有限公司、中建七局等企业为全国职业教育教师企业实践基地。《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》(2019)对“双师型”教师的引进、培养、聘用、考核等提出了新要求;2022年《职业教育“双师型”教师基本标准(试行)》规定了“双师型”教师认定标准,限定了认定范围。二是引入校外的优秀师资,调整师资队伍结构。2018年《职业学校校企合作促进办法》放宽了兼职教师的引进门槛,提高了在校教学的企业人员福利;2019年《国家职业教育改革实施方案》要求放权给职业院校,由他们自主聘任兼职教师;新《职业教育法》提出职业院校收入的一定比例可以用于支付企业专家、外聘人员的劳动报酬,大大增加了职业院校教学工作的吸引力。

(二)政策内容变迁:不断创新和丰富产教融合模式

第一,持续推进职业教育集团化办学。截至2013年底,全国已有各类职业教育集团九百余个,正式进入职业教育集团化办学的快速发展期。2014年国务院颁布的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》开启了多元投资主体参与的职业教育集团改革试点,计划建成300个示范性骨干职业教育集团;2015年教育部《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》对职业教育集团在促进就业创业上的作用提出了更高的要求;2016年《制造业人才发展规划指南》、2018年《职业学校校企合作促进办法》、2019年《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》等政策文件均反复提及推进职业教育集团化发展。

第二,探索建设具有中国特色的学徒制。一是教育部以职前人才培养为重点的“现代学徒制”。自2014年教育部颁布《关于开展现代学徒制试点工作的意见》以来,国家分三批审批通过562个现代学徒制试点。在对试点经验进行总结后,2018年教育部等六部门颁布的《职业学校校企合作促进办法》对现代学徒制在招生、人才培养方式、方案等方面做出规定,并在2021年出台政策将该人才培养模式推进到职教本科层次。二是人社部以职后培训为重点的“企业新型学徒制”。秉持企业为主、院校参与的原则,采取“企校双制、工学一体”的模式,人社部联合财政部下发通知先后确立了22个试点地区和158家试点企业。人社部和财政部共同颁布的《关于全面推行企业新型学徒制的意见》(2018)明确了试点工作的目标任务和工作内容,同时给予了企业在培养对象选择和培养方式上更多的自主权。现代学徒制和企业新型学徒制经过多轮试点后,逐渐显现出了本土化特色,被进一步概括成为“中国特色现代学徒制”,成为新时代我国职业教育育人模式的发展方向。

第三,职业教育混合所有制改革。2014年国务院发布《关于加快发展现代职业教育的决定》,将“混合所有制”概念引入职业教育视野,引发了职业教育混合所有制改革浪潮。一是举办混合所有制二级学院,2014年国务院颁布的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》提出了建设由企业和公办职业院校合作举办的混合所有制二级学院;2018年度教育部发布的《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》将混合所有制二级学院作为高职混合所有制改革的突破口。二是混合所有制办学,2017年国务院办公厅印发的《关于深化产教融合的若干意见》和2019年国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》都明确鼓励发展股份制、混合所有制等职业院校和各类职业培训机构。在此基础上,山东省率先推进职业院校混合所有制改革,以地方政策形式规定了设立要求、办学形式,采用分类登记方式,明确管理责任和薪酬制度。

第四,培育与建设产教融合型企业。2018年教育部职成司发布《关于征集培育一批产教融合型企业的公告》,率先在北京、上海、山东等地选取24家

规模较大且具有举办职业学校经验的企业进行先期重点建设,为后期开展全国性、地方性试点奠定了坚实基础。2019年1月国务院颁布的《国家职业教育改革实施方案》提出培育数以万计的产教融合型企业的目标,明确给予产教融合型企业的激励政策;4月国家发改委、教育部印发的《建设产教融合型企业实施办法(试行)》明确我国对产教融合型企业实行“先建后认”原则;10月国家发改委等六部委印发《关于印发国家产教融合建设试点实施方案的通知》《关于印发试点建设培育国家产教融合型企业工作方案的通知》等对产教融合型企业作出建设规划,明确重点发展领域和申请条件;12月建立国家产教融合型企业建设信息服务平台。2021年首批21个国家产教融合试点城市和63家国家产教融合型企业公布,地方性产教融合型企业认定工作也在有序展开。2023年国家发改委等部门发布《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)》再次强调产教融合型企业的头雁效应,重申培养1万家以上产教融合型企业的目标。

(三)政策导向变迁:对接时代与区域需求,推动专业建设与产业发展相适应

目前,中国正处在经济体制改革和产业结构升级转型的关键期,亟需教育领域进行适应性改革。2014年国务院颁布的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》提出在建设职业教育体系的过程中将职业教育融入经济社会发展和改革开放的全过程;2017年国务院办公厅印发的《关于深化产教融合的若干意见》提出增强职业教育对经济发展和产业升级的贡献目标,为实现这一目标,国家将把提升职业教育专业建设与产业发展的吻合度作为重要抓手。《中国教育现代化2035》(2019)、《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》(2019)、《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》等多项国家政策,均要求职业教育专业设置围绕国家重大战略,开设更多紧缺的、符合市场需求的专业,促进职业教育和产业人才需求精准对接。为进一步落实这一工作,2022年工信部发布《关于开展产教融合专业合作建设试点工作的通知》,创新推出“产教融合能力成熟度评估模型”

和“产教融合态势感知平台”,指导和监测职业院校专业建设,探索解决产业人才供给侧和需求侧不匹配的有效路径。

五、职业教育产教融合政策的优化建议

(一)在政策内容中加强中央指导性、凸显地方独到性

第一,提升中央层面政策指导性,化抽象表达为具体规范。国家和省级层面均已出台大量政策推进职业教育产教融合,但这些政策多停留于语言层面的鼓励。诸如“可以、鼓励、应当、酌情、适当”等倡导性语言较多^[33],对于不作为或明显达不到标准的行为,没有规定相应的法律责任,导致政策本身缺乏一定的约束力和强制性。如最新修订的《职业教育法》第三十条指出“企业与职业学校联合招收学生,以工学结合的方式进行学徒培养的,应当签订学徒培养协议”,但未签订协议的企业是否应该被处罚、由谁处罚、处罚内容和形式都未规定。而德国《职业教育法》不仅是“保障法”,更是学校、企业、个人进行职业教育的“指导法”。法案除指导性的原则规定,还包含具体的实施条款、结果目标和处罚数额等,同样针对受教育者与企业签订培训合同事宜,德国《职业教育法》第11条明确规定了合同文本的内容、由谁签署、合同无效的情况,并在第101条规定了违规的处罚数额^[34]。

第二,结合区域特色,细化地方层面政策内容。以国务院办公厅印发的《关于深化产教融合若干意见》在各省的实施方案为例^[7],研究发现江苏、广东等省份能够依据国家政策,制定出既体现国家意志,又具有鲜明地方特色、可操作性强的地方实施方案。但部分省份却存在直接照搬中央政策文件框架和内容的行为,缺乏实施细则和可遵循的执行路径。建议省、市两级政府在制定产教融合政策时要界定清楚政府、企业和学校之间的权利和义务。考虑到职业教育产教融合的开展对地方经济和社会环境的依附性较强,地方政府应综合考虑本地职业教育发展状况和产业特点,结合本地经济转型发展需求和社会发展需要进行政策创新。

(二)提升政策执行主体和执行对象的协调性

第一,搭建制度化机制,协调不同部门间利益。在产教融合政策实施过程中,政策执行主体间呈现

“教育局主导,发改委、人社局支持,其他部门参与较少”的合作形式。其原因在于,改革开放以来的行政管理体制让中国各级政府逐渐形成了不断追求实绩的上进型行政文化^[35]。产教融合指标并非所有政府部门的绩效点,甚至可能会导致不同部门间的绩效调整。例如,国家规定对于产教融合型企业,会给予“金融+财政+土地+信用”的优惠,若政策得到落实,税务等相关政府部门的年度绩效便会被削弱。然而许多职业教育产教融合政策均为多部门联合制订与发布,这些政策的最终落实还必须依靠不同部门系统化和制度化的配合。国家层面已于2018年批准建立部委联席会议制度,还需要在省、市层面逐步建立跨部门的协同机制。

第二,解决产教融合激励机制割裂问题。政策惠及群体和政策执行群体的不一致通常都会影响政策执行效率。以产教融合型企业政策为例,与职业院校开展深度合作的企业大多为中小微企业,“产教融合型企业”认定能给他们带来实实在在优惠和扩大企业知名度等额外收益^[36]。但比起行业内大型龙头企业,产教融合型企业的诸多申报指标是中小企业无法达到的,追求“申报成功率”的职业院校也不愿意优先推荐中小企业去获取相关荣誉,这将严重打击中小企业参与产教融合的积极性。因此,政府在制定政策时,应当考虑到政策与现实的匹配度,针对职业院校的合作主体多为中小企业的客观事实,出台中小企业参与职业院校校企合作的专门政策。

(三)重视政策执行的成效性,建设独立监督团队

第一,密切监督政策出台后的执行效果。政策监督是在政策执行过程中,政策监督机构系统地收集和分析有关政策的进展、政策预期目标的现象达成程度等信息并加以评价和反馈的过程^[37]。由于受到利益冲突、信息不对称、解读偏误等诸多因素影响,职业教育产教融合政策在执行过程中偏离政策目标的现象时有发生。如果不能充分认识到政策执行及其监督的重要性,将会导致产教融合政策执行效率低下,空有政策的价值导向作用。各级政府应该适当放缓政策出台的脚步,减少政策内容的重复,明确并细化监督机构的具体职责,确保产教融

合政策执行过程中的参与性监督和政策执行效果的跟踪性监督。

第二,建设具有独立性和胜任力的监督队伍。从现行《职业教育法》看,职业教育产教融合主体行为主要受教育行政部门和人力资源社会保障行政部门管理和监督,尚不存在具有独立监督权力的第三方机构,这就导致了监督队伍的独立性和胜任力不足。独立性不足表现在执行者和监督者处在同一个政治系统内,彼此之间利益和等级关系众多;胜任力不足表现在面对密集出台的产教融合政策和众多试点项目,当前的监督队伍不论是在人数上、专业上还是执行力上,还远不能满足监督工作的需求。建议在加强监督队伍建设的同时,建立独立的第三方监督机制,让公众意见能够通过合法、有效的渠道反馈给职业教育产教融合政策的实施主体。

参考文献:

- [1]杨院,许晓芹,连晓庆.新中国成立70年来职业教育产教融合政策的演变历程及展望[J].教育与职业,2019(19):26-31.
- [2]祁占勇,王羽菲.改革开放40年来我国职业教育产教融合政策的变迁与展望[J].中国高教研究,2018(5):40-45+76.
- [3]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.
- [4]霍丽娟.深化产教融合政策的多源流分析:匹配、耦合和发展[J].职业技术教育,2018,39(4):6-13.
- [5]沈洁,徐守坤,谢雯.我国高等教育产教融合政策的逻辑理路、实施困境与路径突破[J].高教探索,2021(7):11-18.
- [6]肖靖.从产教结合到产教融合:40年职业教育的政策变迁[J].中国高校科技,2019(8):66-71.
- [7]沈娟,王坤.我国职业教育“产教融合”政策执行进展、问题及对策研究[J].中国职业技术教育,2021(18):55-64.
- [8]任聪敏.职业教育产教融合的发展演进、形成原因与未来展望[J].教育与职业,2021(4):25-31.
- [9]李宁,韩浩.中国高校扩招政策的多源流理论分析[J].高教探索,2013(6):23-27.
- [10]景安磊,周海涛,李虔.多源流理论视域下的异地高考政策议程分析[J].全球教育展望,2014,43(3):108-115.
- [11]柏必成.改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析:以多源流理论为视角[J].公共管理学报,2010,7(4):76-85+126.
- [12]郭璨,陈恩伦.我国网络教育政策变迁的多源流理论阐释[J].教育研究,2019,40(5):151-159.
- [13]王国华,朱代琼.乡村振兴战略政策形成的影响因素及其耦合逻辑:基于多源流理论分析[J].管理学报,2018,31(6):1-9.
- [14]张建.多源流模型框架下的异地高考政策议程再分析[J].教育学报,2014(3):69-78.
- [15]王刚,唐曼.理论验证与适用场域:多源流框架的理论分析:基于14个案例的检验分析[J].公共行政评论,2019,12(5):28-46.
- [16]彭朝晖,阮小葭.多源流视域下公办高职院校混合所有制办学立法动力分析[J].职业技术教育,2019,40(30):52-56.
- [17]约翰.W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2004:183.
- [18]朱朝霞,陈琪.政治流为中心的层次性多源流框架及应用研究:以上海自贸区设立过程为例[J].经济社会体制比较,2015(6):68-76.
- [19]邓剑伟.社会管理政策的多源流分析:议程、方案与机制[J].东北大学学报:社会科学版,2013,15(3):276-281.
- [20]徐国庆.智能化时代职业教育人才培养模式的根本转型[J].教育研究,2016,37(3):72-78.
- [21]靳卫东.人力资本与产业结构转化的动态匹配效应:就业、增长和收入分配问题的评述[J].经济评论,2010(6):137-142.
- [22]教育部职业技术教育中心研究所.中国职业教育2030研究报告:发展目标、主要问题、重点任务及推进策略[J].中国职业技术教育,2016(25):11-23.
- [23]吴文山.高水平职业教育实训基地建设面临的资产管理问题与对策[J].中国职业技术教育,2019(19):75-81.
- [24]徐娟.职校生何时结束“放羊式”实习?[N].光明日报,2013-12-02(2).

- [25]练玉春.校企合作,看上去很美?[N].光明日报, 2015-11-10(15).
- [26]李珂.中国制造业转型升级呼唤工匠精神[J].人民论坛,2017(17):60-61.
- [27]陈志杰.职业教育产教融合的内涵、本质与实践路径[J].教育与职业,2018(5):35-41.
- [28]冉云芳,周芷莹,田志磊,等.校企合作中职业院校的实践困境与优化路径[J].当代职业教育, 2022(4):24-32.
- [29]邓东京,易素红,欧阳河,等.职业院校顶岗实习现状调查[J].中国职业技术教育,2015(12):88-91+96.
- [30]冉云芳.企业参与现代学徒制的动机及其对成本收益的影响[J].教育与经济,2021,37(6):71-80.
- [31]陈宏艳,徐国庆.现代学徒制背景下师徒角色转变的内涵、问题与对策:基于角色论的视角[J].职业技术教育,2018,39(31):22-26.
- [32]赵永胜.破解现代学徒制开展困境的新思考[J].成人教育,2019,39(4):60-66.
- [33]孙霞.我国职业教育法律责任刚性问题研究[J].职教论坛,2016(19):15-19+76.
- [34]刘立新,张凯.德国《职业教育法(BBiG)》:2019年修订版[J].中国职业技术教育,2020(4):16-42.
- [35]刘永泽,唐大鹏.关于行政事业单位内部控制的几个问题[J].会计研究,2013(1):57-62+96.
- [36]冉云芳.企业参与职业教育校企合作的影响机理研究:基于计划行为理论的解释框架[J].教育发展研究,2021,41(7):44-52.
- [37]董天鹅.职业教育政策执行监督机制研究[J].职教论坛,2014(1):74-77.

责任编辑 谢荣国

Evolution and Reflection of Vocational Education Industry-education Integration Policy from the Perspective of Multi-source Flow Theory

Zhou Zhiying¹, Ran Yunfang², Shi Weiping¹

(1.East China Normal University; 2.Soochow University)

Abstract: To further understand the logical thinking of the development of vocational education industry-education integration, this paper constructs a policy analysis framework for vocational education industry-education integration from the perspective of multi-source flow theory. Based on the time series, according to key events and milestone policy documents, the policy evolution of China's vocational education industry-education integration is divided into three stages: combination of production and education, integration of industry and education, and integration of industry, education and research. Based on policy evolution, the study uses the multi-source flow theory analysis framework to open the dynamic black box of the development of industry-education integration policy. It finds that first, changes in the industrial structure have led to labor market supply and demand issues, opening up policy agendas. Second, problem sources have led to political sources, bringing national attention and public reflection, and under the guidance of national strategy and leadership, the direction of policy formulation is clarified. Third, policy sources follow political sources closely, gaining proposals from the National People's Congress and suggestions from scholars, opening the window of policy. Based on the content of policy texts, this paper summarizes the changes in the subject, content and direction of policies in the integration stage of industry, education and research. On this basis, this paper reflects on the existing problems of policies and puts forward optimization suggestions such as strengthening the central guiding role of policy content, highlighting the local uniqueness, enhancing the coordination among policy subjects, and attaching importance to the effectiveness of policy implementation.

Keywords: vocational education; industry-education integration; policy evolution; multi-source flow theory