

我国职业教育高考政策评估与优化

——基于 31 个省份的相关政策文本分析

杨磊

(西南大学, 重庆 400715)

摘要: 职业教育高考作为职业教育类型化变革的重要抓手, 是深化新时代教育评价改革的重要组成部分。以 2022 年全国 31 个省份 218 份职业教育高考政策文本为依据, 对职业教育高考政策制定成效进行测度。研究发现: 职业教育高考政策制定的整体目标达成度仅为 69.36%, 不利于彰显类型化评价理念; 招生计划优化分配效果不佳, 成为制约职业教育高考公平的重要因素; “文化素质+职业技能”的评价方式成为主流, 但质量差异明显; 面向中职学校招生指标增加明显, 但对特殊群体照顾不足; 考试监督机制成为常态化机制, 但考试宣传力度与宣传效果较弱。为进一步优化职业教育高考政策, 一是国家层面要制定操作性强的职业教育高考政策标准体系; 二是建立职业教育高考政策制定的多渠道监督机制; 三是明确职业教育高考政策定位, 提升社会影响力; 四是落实职业教育高考政策制定的成效自查、公开机制。

关键词: 职业教育高考; 政策制定; 政策评价; 目标达成度

中图分类号: G719.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2023) 12-0076-10

一、问题提出

高考改革是人才选拔制度顺应经济社会发展需求的外显表征, 更是教育评价改革对社会公平、正义的内在追求。当前, 我国现代职业教育体系所探讨的高等职业教育真正发轫于改革开放初期,^[1] 而职业教育高考制度真正走向正轨起始于 1977 年, 且经过了五个主要发展阶段: 依附中成长 (1977—1985 年), 成长中分流 (1985—2002 年), 分流中繁荣 (2002—2010 年), 繁荣中完善 (2010—2019 年), 完善中独立 (2019 年至今)。^[2] 职业教育高考的每一次重

要变革都以国家层面自上而下颁布重要政策为标志, 由此可见, 我国职业教育高考始终以国家政策为主要依托, 即政策制定始终是推动职业教育高考改革的主线。2019 年 1 月, 国务院发布的《国家职业教育改革实施方案》(以下简称“职教 20 条”) 明确指出, 要建立“职教高考”制度, 这具有划时代的意义, 表明高等职业教育拥有了真正独立自主的“类型化”人才选拔权。2020 年 10 月, 中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》指出, 完善高等职业教育“文化素质+职业技能”考试招生办法。2022 年 4 月, 新修订的《中华人民共和国职业教育法》明确提出, 国家要建立符合

收稿日期: 2023-09-20

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代教育评价改革的实现路径研究”(22JZD046)

作者简介: 杨磊, 男, 西南大学教育学部副教授, 主要从事职业技术教育评价研究。

职业教育特点的考试招生制度。后两项国家法律或政策文本虽然未直接提及“职教高考”四个字，但始终指向建立具有类型化特色的职业教育评价制度，即职业教育高考制度。依托职业属性，职业教育高考强化了职业教育的类型特色，打通了为国家选拔技术技能人才、为区域经济服务培育技术技能人才、为个人全面发展提供技术技能的新赛道。^[3] 在实践层面，各省份正在大刀阔斧地开展职业教育高考改革实践。例如，为更好对接中职生源，江苏省开展“技能学考”探索，以期实现中等职业学校学业水平考试与职教高考“技能考试”的“两考接轨”；^[4] 再如，为了响应教育数字化转型，重庆市职业教育高考在考试科目上设立了“信息及通用技术”。^[5] 由此可见，不管是国家层面还是地方层面，我国职业教育高考已经有了实质性进步。然而，当前针对职业教育高考的相关研究还是以逻辑演绎范式为主，研究成果多从类型化评价的价值功能出发探讨职业教育高考的应然状态；或以史密斯（Thomas B. Smith）的政策执行过程模型^[6]、范·米特（Van Meter）与范·霍恩（Van Horn）的政策执行系统模型^[7]为支撑，总结政策本身存在的问题，以及政策执行过程中的行动偏差，针对全国范围内职业教育高考政策制定成效的研究尚不多见。基于此，本研究拟就构建职业教育高考政策制定成效的评价指标体系，对全国范围内各省份职业教育高考政策制定目标达成度进行测算，分析政策制定存在的现实困境，以期提出相应的优化策略。

二、职业教育高考政策制定的目标图景

“职教 20 条”明确指出要建立“职教高考”制度，有学者指出这一信号标志着我国职业教育高考政策正式由“分类考试”时代进入“职教高考”时代。^[8] 基于此，本研究以 2019 年为时间节点，在全国层面和省域层面收集相关政策数据，探究省域层面职业教育高考政策制定过程是否真正彰显了国家层面对职业教育高考设立的目标图景。

1. 目标依据

职业教育高考政策是一项广义性的制度，相关政策十分丰富，关于其制定成效的测度，最重要的是要有明确的参照系。本研究将职业教育高考政策的时间限定到“职教 20 条”颁布之后，但什么样的政策能够作为评价职业教育高考政策制定成效的具体标准同样需要作出限定。从形式上看，职业教育高考政策采用的是国家层面提供顶层设计、省域层面统筹实施的自上而下模式。虽然不同层次的教育行政部门所颁布的政策文本共同组成了职业教育高考政策体系，但如果要找出政策制定的具体参照标准，则必须以国家层面的政策为范本，因为地方层面的职业教育高考政策文本和具体改革措施是对国家顶层设计具体目标的回应。为此，本研究将国家层面颁布的相关政策文本作为职业教育高考政策制定的目标参照点，如表 1 所示。

2. 目标预期

本研究以国家层面颁布的相关政策文本作

表 1 国家层面职业教育高考政策文本

发文时间	文件名称	发文机构	详细度
2019/1/24	《国家职业教育改革实施方案》	国务院	粗略
2020/9/23	《职业教育提质培优行动计划（2020—2023 年）》	教育部等九部门	较详细
2020/10/13	《深化新时代教育评价改革总体方案》	中共中央、国务院	较粗略
2021/10/12	《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅	较粗略
2021/11/18	《关于进一步完善高职院校分类考试工作的通知》	教育部办公厅	最详细
2022/4/20	《中华人民共和国职业教育法》	全国人民代表大会常务委员会	粗略

为职业教育高考政策制定的目标参照点,其中主要以《关于进一步完善高职院校分类考试工作的通知》为蓝本,并结合《中华人民共和国职业教育法》、“职教二十条”、《深化新时代教育评价改革总体方案》、《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》、《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》等5份政策文件的相关表述,分别从招生计划、考试内容与形式、招录机制、监督管理等四个维度,梳理出14个职业教育高考政策制定的政策目标点,如表2所示。只有当这14个政策目标点得到有力推广,全国范围内职业教育高考政策制定过程的公平性与均衡性才能够得到有力彰显。

在职业教育高考招生计划方面。第一,要让分类招生成为高等职业教育招生的主渠道,即在职业教育高考(职业教育分类招生考试)中的招生比例要占到最大,要超过在普通高考中的招生比例。第二,扩大职业教育高考招生规模,为更多有继续深造意愿的社会群体如退役军人、下岗职工、农民工等提供一次高等教育补偿机会。第三,职业教育高考需要优化招生院校专业结构,需要与本地社会经济发展进行强有力地绑定,建立招生院校、招生专业、

招生规模与区域经济发展联动的招生机制。第四,职业教育高考要适度扩大中高职贯通招生规模。目前,我国在现代制造业、现代服务业和现代农业等领域需要进一步规范长学制技术技能人才的贯通培养,因此需要扩大中高职贯通招生规模。

在职业教育高考内容和形式方面。第一,职业教育高考采取“文化素质+职业技能”的考试评价方式,其中职业技能考试成绩所占比例要达到50%以上。第二,职业教育高考要完善文化素质考试。国家层面鼓励以学业水平考试成绩作为文化素质考试成绩,但是鉴于中职学业水平考试的复杂性,且我国目前还处于探索阶段,除了鼓励有条件的省份实施外,绝大多数省份可以由省级教育行政部门统筹建立面向中职学校毕业生的文化素质统一考试制度。第三,职业教育高考要完善职业技能考试。国家层面明确规定职业教育高考的职业技能考试可以采取省级统考、多校联考、高校校考等方式,其中普高生参加职业适应性测试,中职生参加职业技能考试(专业能力测试和技术技能测试)。有条件的省份还应该探索职业技能大赛、职业技能等级证书与职业技能考试的对接机制,这样既能减轻学生学业负担,还能提高职业技能考试在技术技能人才选拔过程中的有效性。

在职业教育高考招录机制方面。第一,完善职业教育高考面向普通高中毕业生的录取办法,探索以“学业水平考试+职业适应性测试”等方式为主的录取方式。第二,完善职业教育高考面向中等职业学校毕业生的录取办法。当前,面向中等职业学校毕业生的录取办法要始终坚持以职业技能成绩为主要标准,虽然国家层面并未对“主要录取依据”作出具体说明,但成绩占比应至少不低于50%。第三,完善职业教育高考面向特殊群体的录取办法。在录取时应该尽量考虑到其文化素质相对较低的情况,可以通过提高职业技能测试成绩在录取中的比例或其他方法,选拔出更大规模的多样化技术技能人才。第四,完善职业教育高考对技能拔尖人才的免试录取办法,为具有天赋的技术技

表2 职业教育高考政策目标预期

1. 招生计划	1.1 职业教育高考成为招生主渠道
	1.2 扩大职业教育高考招生规模
	1.3 优化招生院校专业结构
	1.4 适度扩大中高职贯通招生规模
2. 考试内容与形式	2.1 采取“文化素质+职业技能”的考试评价方式
	2.2 完善文化素质考试
	2.3 善职业技能考试
3. 招录机制	3.1 完善面向普通高中毕业生录取办法
	3.2 完善面向中职学校毕业生录取办法
	3.3 完善面向特殊群体的录取办法
	3.4 完善对技能拔尖人才的免试录取办法
4. 监督管理	4.1 加强地方政府统筹管理
	4.2 健全多级监督管理体系
	4.3 严厉查处违法违规行为

能拔尖人才提供个性化的选拔途径。

在职业教育高考监督管理方面。第一，职业教育高考要加强地方政府统筹管理。探索以省级人民政府为主统筹管理，省级教育行政部门、考试招生机构负责组织实施，并对高职院校招生考试工作进行监督管理的工作机制。第二，职业教育高考要健全多级监督管理体系。各级政府和教育行政部门要对职业教育高考的宣传、报名、考试、录取等环节进行全程监督与管理，各省级教育考试院要积极做好职业教育高考信息公开、政策解读、畅通举报渠道等工作。第三，职业教育高考要严厉查处违法违规行为。职业教育高考作为一项国家级考试制度，应该严厉查处违法违规行为，以更好保障我国教育的机会公平。

三、职业教育高考政策制定的目标达成度评估

要科学测度职业教育高考政策制定的目标达成度，首先需要将国家层面的政策文本转化为科学合理的政策目标评价体系，再将其作为测量工具对全国31个省份的职业教育高考政策进行评估。

1. 数据来源

省域层面的教育行政部门是职业教育高考政策制定的主体，要对职业教育高考政策制定的目标达成度进行考察，就必须围绕省域层面的具体举措展开。目前，有学者指出，我国已经有28个省份以“文化素质+职业技能”的评价方式组织对口招生考试，但不同省份对职业技能考核存在较大差异，仍有1个省未进行职业技能测试。^[9]由此可见，不同省份在制定职业教育高考政策时与国家层面政策目标的对接存在差异，国家层面的部分政策目标尚未得到有效落实。为此，在以国家层面的政策文本为坐标系的基础之上，还需要对省域层面政策制定的目标达成进行全面摸底。本研究以省域教育行政部门的政策文本为关键参考材料，尝试从多方面、全方位反映省域层面与国家层面职业教育高考政策目标的对接情况。研究从全国31个

省份的教育厅（教委）、省级教育考试院、部分招考院校官方网站共收集到2022年度有关职业教育高考的政策文本218份，其中，省域层面政策文本88份，院校层面政策文本130份。政策收集过程中还发现，上海、广东、天津等10个省份已经明确以“分类考试”“春季高考”为名称制定了职业教育高考实施方案。

2. 职业教育高考政策制定的目标达成度编码

职业教育高考政策制定的目标达成就是要探讨省域政策的设计是否能够全面、客观地反映国家层面对职业教育高考的整体布局。前文已经梳理出国家层面职业教育高考的14个政策目标，通过对各省份职业教育高考政策文本进行比对，若满足14个政策目标则说明职业教育高考政策制定的目标达成度越高，反之越低。但有一点需要作出解释，本研究中的政策制定的目标达成指标体系是一个由招生计划、考试内容与形式、招录机制、监督管理等4个维度和14个政策点组成的连续变量，为此，通过对31个省份的2022年职业教育高考政策进行分析，分别将14个政策点作为观察变量，根据各省份对每个政策点的覆盖情况进行赋值。鉴于大部分政策点不具备连续变量的特征，本研究将每个政策点设置为二分变量，分值分别是0和1，其中0分表示相关政策点“未论述”或“未涉及”，1分则表示相关政策点“有论述”或“有涉及”，相关统计结果如表3所示。

3. 职业教育高考政策制定的目标达成度测算

整体而言，职业教育高考政策制定的目标达成度为69.36%，处于及格水平线之上，在一定程度上表明我国各地区所制定的职业教育高考政策正在积极践行国家层面的政策目标，但推广效果还有待提升。同时，目标达成度介于21.43%—100.00%，最大分差高达78.57个百分点，由此说明不同省份之间政策制定的目标达成度差异明显。其中，达成度高于60%（及格线）的有24个省份，而达成度低于60%（及格线）的有7个省份，分别是内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江西、西藏、青海；达成度高于80%（优秀线）以上的有8个省份，分别是河北、上海、江苏、安徽、福建、湖南、广东、

表 3 职业教育高考政策制定的目标达成度^①

	招生计划 (4 分)	考试内容与 方法 (3 分)	招录机制 (4 分)	监督管理 (3 分)	总分 (14 分)	目标 达成度
全 国	1.48 (37.00%)	2.45 (81.67%)	2.87 (71.75%)	2.90 (96.67%)	9.71 (69.36%)	69.36%
北 京	0	3	3	3	9	64.29%
天 津	2	2	2	3	9	64.29%
河 北	3	3	4	3	13	92.86%
山 西	1	3	2	3	9	64.29%
内蒙古	0	2	2	3	7	50.00%
辽 宁	0	2	1	2	5	35.71%
吉 林	1	0	2	2	5	35.71%
黑龙江	0	2	2	3	7	50.00%
上 海	4	3	4	3	14	100.00%
江 苏	3	3	3	3	12	85.71%
浙 江	0	3	3	3	9	64.29%
安 徽	4	3	4	3	14	100.00%
福 建	3	2	4	3	12	85.71%
江 西	0	3	2	3	8	57.14%
山 东	2	3	3	3	11	78.57%
河 南	0	3	3	3	9	64.29%
湖 北	2	3	3	3	11	78.57%
湖 南	3	2	4	3	12	85.71%
广 东	4	3	4	3	14	100.00%
广 西	3	3	2	3	11	78.57%
海 南	1	3	4	3	11	78.57%
重 庆	1	3	3	3	10	71.42%
四 川	1	2	3	3	9	64.29%
贵 州	2	3	4	3	12	85.71%
云 南	0	3	3	3	9	64.29%
西 藏	0	0	1	2	3	21.43%
陕 西	0	3	3	3	9	64.29%
甘 肃	1	2	3	3	9	64.29%
青 海	1	1	2	3	7	50.00%
宁 夏	2	3	3	3	11	78.57%
新 疆	2	2	3	3	10	71.42%

贵州；达成度达到 100%（满分线）的有 3 个省份，分别是上海、安徽、广东。鉴于不同省份职业教育高考政策制定的目标达成度差异较大，将 31 个省份按华北、东北、华东、华中、华南、西南、西北等七大区域进行对比，以便更全面地总结当前职业教育高考政策制定目标达成度

的区域差异。

如表 4 所示，全国七大区域职业教育高考政策制定的目标达成度介于 40.50%—85.71%。其中，华南地区与华东地区职业教育高考政策制定的目标达成度处于优秀水平，分别为 85.71% 和 81.64%；华中地区职业教育高考政策制定的

表 4 职业教育高考政策制定目标达成度的区域差异

	华北	东北	华东	华中	华南	西南	西北	全国
得分	9.40	5.67	11.43	10.67	12.00	8.60	9.20	9.71（总分 14 分）
达成度	67.14%	40.50%	81.64%	76.21%	85.71%	61.42%	65.71%	69.36%

目标达成度处于良好水平,为76.21%;华北、西北、西南地区职业教育高考政策制定的目标达成度处于及格线水平,且低于全国平均水平,由高到低依次为67.14%、65.71%、61.42%;东北地区职业教育高考政策制定目标达成度处于不及格水平,仅为40.50%。

具体而言,在职业教育高考政策目标的四个维度上,目标达成度由低到高分别为招生计划、招录机制、考试内容与方法、监督管理。在招生计划上,政策目标达成度为37.00%,严重不及格,这极有可能直接影响到社会对职业教育高考改革的整体认知,甚至影响社会对职业教育改革的整体观感;在招录机制上,政策目标达成度为71.75%,处于中等水平,且部分省份在志愿填报环节作出了实质性探索,开创了职业教育高考专业平行的志愿填报与录取机制;在考试内容上,政策目标达成度为81.67%,达到了良好水平,各地都在积极探索如何更好地设计“文化素质+职业技能”考试内容,如部分省份开始尝试引入“1+X”职业技能等级证书制度;在监督管理上,政策目标达成度为96.67%,达到了优秀水平,但就政策本身而言,职业教育高考宣传举措还有待完善。综合而言,职业教育高考政策制定的整体目标达成度处于中等偏下水平,各地区之间差异巨大;在各维度中,除去招生计划这一维度的目标达成度严重低于60.00%及格线外,其余三个维度的目标达成度都超过了70.00%,达到了基本合格的水平。

四、职业教育高考政策制定的困境

职业教育高考作为职业教育类型化变革的重要抓手,是全面建成高质量现代职业教育体系、完善高端技术技能人才培养体系的关键。但是,职业教育高考政策制定的目标达成度整体处于较低水平,并存在以下现实困境。

1. 政策制定的目标达成度较低,不利于彰显类型化考试评价理念

职业教育高考政策制定的整体目标达成度仅为69.36%,属于中等偏下水平,不利于彰显类型化考试评价理念。在地区差异上,职业教

育高考政策制定目标达成度整体呈现出“南强北弱”“东强西弱”的态势,其中华南地区政策制定目标达成度最佳,并形成了优秀的考试经验。以广东省职业教育高考改革为例,作为华南地区的典范,广东省不仅认真严格履行国家层面的政策目标(达成度100%),还首创性地将“1+X”职业技能等级证书纳入普通高等学校招收中等职业学校毕业生统一考试招生技能考试证书目录。值得关注的是,地区职业教育高考政策制定的目标达成度与区域经济发展水平并非简单的对应关系,部分省份呈现出偏离常规预期的现象。例如,北京、天津、浙江等经济发达省份的职业教育高考政策制定目标达成度仅为64.29%,而贵州目标达成度却为85.71%。产生这一现象的原因可能如下:一方面,部分经济发达的省份所制定的政策不够完善或并未公开导致数据失真,如北京未公开关于职业教育高考的官方实施方案;另一方面,部分经济欠发达地区本身在本科层次与高职高专招生比例上相对均衡,相较于发达地区更容易实现普职协调发展,在推行职业教育高考改革时阻力相对较小,且自身教育类型化评价改革内驱力较大,因此目标达成度相对较高。

2. 招生计划优化分配效果不佳,是制约职业教育高考公平的重要因素

在招生计划上,2022年9月,教育部新闻发布会指出全国通过分类考试录取的学生已超过300万,占高职招生总量的60%以上,但是在省域层面政策目标达成度仅为37.00%,在目标达成度四个维度中处于最低分,严重不及格,各省份公布的招生计划数据,以及相关招生院校的招生计划都能佐证这一情况。由此可见,招生计划始终是制约职业教育高考改革的关键性因素,招生计划的优化分配问题是地方层面无法落实职业教育高考政策的关键性阻滞因素。具体而言,四个具体政策目标达成度得分由低到高依次是:“适度扩大中高职贯通招生规模”目标达成度25.81%，“优化招生院校专业结构”目标达成度29.03%，“扩大分类招考规模”目标达成度41.94%，“分类招生成为主渠道”目标达成度51.61%。对招生计划维度进行深入分析可

以发现,“适度扩大中高职贯通招生规模”与“优化招生院校专业结构”两个政策点在制定过程中存在明显偏差。其中,全国仅有8个省份在职业教育高考实施方案中对“适度扩大中高职贯通招生规模”进行了相应的落实。新修订的《中华人民共和国职业教育法》第三条明确规定要“增强职业教育适应性”“优化招生院校专业结构”,这是职业教育适应经济社会发展需要的最好体现。然而,目前仅有9个省份在职业教育高考实施方案中明确指出高职院校招生专业要与经济发展相协调,如《安徽省教育厅关于做好2022年高职院校分类考试招生工作的通知》明确指出,要“合理安排参加分类考试的招生院校、专业及规模,重点安排服务支撑我省‘三地一区’建设特别是十大新兴产业发展的优质院校和专业招生,对限制淘汰类专业对应专业、办学‘过热’专业、国控类专业从严控制招生规模”。而大部分省份只是简单地将招生专业的权力下放给招生院校,仅保留对招生计划的审核权力。“要让分类招生成为高等职业教育招生的主渠道”这一政策点可以说是职业教育高考政策是否真正关爱职业教育高考考生,并撬动职业教育类型化变革的关键,但通过对数据的比对发现,部分省份高等职业院校的招生方式仍然以普通高考为主,生源的主体仍然是普通高中毕业生。需要补充说明一点,“扩大分类招考规模”目标达成度只有41.94%,从职业教育高考政策文本来看主要是有22个省份忽视了对普通高中毕业生、中职学校毕业生以外其他群体的招生安排。实际上,31个省份从2019年起都在全面实施高职扩招,扩招对象包括大量的退役军人、下岗职工、农民工和高素质农民等群体。但从本质上看,高职扩招只是特定时期高等职业院校的招生方式,不属于职业教育高考范畴,为此本研究没有将其纳入职业教育高考政策文本范围。

3. “文化素质+职业技能”的评价方式成为主流,但质量差异明显

在考试内容与方式上,省域层面政策制定的目标达成度为81.67%,达到了一个相对良好的水平。但是在具体指标中,采取“文化素质+

职业技能”的考试评价方式、完善文化素质考试、完善职业技能考试三项政策目标的达成度分别为64.52%、90.32%、90.32%。可以明显看出,各省份并未践行好“文化素质+职业技能”的考试评价方式,目标达成度出现了较大偏差。通过对2022年度各省份职业教育高考招生的实施方案进行分析,31个省份在考试内容上均明确采用了“文化素质+职业技能”,而出现政策对接偏差的问题主要在于大部分省份并未真正落实“职业技能考试成绩占比原则上不低于50%”的标准。在完善文化素质考试、完善职业技能考试两个政策目标上,各省份对接情况良好,但不同省份的改革力度和完善程度仍存在较大差异。其中,东部沿海地区对职业教育高考内部的各类考试都作了细致的规划,比如广东省将“1+X”职业技能等级证书纳入普通高等学校招收中等职业学校毕业生统一考试招生技能考试证书目录;福建、江苏、上海等地区逐渐探索出中等职业学校学业水平考试成绩和职业技能测试成绩,参考学生综合素质评价择优录取机制;而东北、西北、西南等地区在这一方面的完善程度相对较弱。

4. 面向中职学校招生指标增加明显,但对特殊群体照顾不足

在招录机制上,省域层面政策制定的目标达成度为71.77%,达到了一个相对中等的水平。在具体指标上,“完善面向中职学校毕业生录取办法”“完善面向普通高中毕业生录取办法”“完善对技能拔尖人才的免试录取办法”三项政策目标达成度分别为93.55%、87.10%、74.19%,均达到了中等及良好水平;而“完善面向特殊群体的录取办法”政策目标达成度仅为32.26%,处于不及格的水平,这也是省域层面招录机制整体政策目标达成度没有达到良好的主要原因。

从录取机制看,各省分别制定了面向中职毕业生和普通高中毕业生的录取办法,其中就包括高职单招、对口招生、自主招生、统考、优秀毕业生直升等多种形式,在很大程度上践行了职业教育高考招收多元化人才的理念。但是,通过对各省份录取方式的分析发现,省域层面职业教育高考在录取顺位上都倾向于以文

化素质为第一顺位。而教育部办公厅印发的《关于进一步完善高职院校分类考试工作的通知》则指出,“各地要进一步完善以职业技能成绩为主要录取依据的招生办法”,这意味着将文化课成绩作为录取的第一依据是不符合职业教育高考政策类型化特征的。为此,当若干名考生考试总成绩相同时,应该以职业技能成绩为第一优先录取序列才能体现出职业教育高考的本质诉求。

5. 考试监督机制是常态化机制,但考试宣传力度和宣传效果较弱

在监督管理上,省域层面政策制定的目标达成度为 96.67%,达到了一个十分优秀的水平。在具体指标上,“健全多级监督管理体系”“严厉查处违法违规行为”“加强地方政府统筹管理”三项政策目标达成度分别为 100%、100%、90.32%,均达到十分优秀的水平。各地区监督管理目标达成度明显高于其他维度,在很大程度上是因为我国是考试大国,各省级教育考试院对考试监督与管理高度重视,并具有丰富的经验,且职业教育高考在监督与管理过程中与其他考试类型差异相对较小,为此,该政策目标对接情况最好。但是,在“健全多级监督管理体系”政策目标上,国家层面明确指出要加强对职业教育高考政策的宣传,而在实际情况中各省级教育考试院作为最权威的考试宣传窗口,尽管都对职业教育高考政策进行过宣传,但宣传力度与方式则存在明显差异。例如,在全国 31 个省份中,只有 8 个省级教育考试院的官网将职业教育高考单独分类,其余 23 个省份都是简单地划归到普通高考中,获取资料需要耗费大量时间,更新的文件详细程度和完善程度也不尽相同。

五、职业教育高考政策制定的改进策略

当前,职业教育高考政策制定的目标达成已经初具成效,但整体也暴露出诸多现实困境。针对上述问题,职业教育高考政策制定还需要锚定发展定位,完善相关标准,构建政策落实监督与公开机制。

1. 国家层面制定操作性强的职业教育高考政策标准体系

职业教育高考应该对其他招生考试方式进行有机整合,但同时国家层面还要对职业教育高考政策制定可操作性的标准体系,这样才能保障省域层面有据可依,以期提升政策制定过程中的目标达成度。例如,最应该在招生计划上给出各类考生招生比例的大致范围。《关于进一步完善高职院校分类考试工作的通知》已经明确指出要保持分类考试主渠道,这里的分类考试可以理解为职业教育高考,而其中的主渠道到底是多少比例应该有一个大致范围,如超过 50%才叫主渠道。又如,在考试内容上应该对文化素质与职业技能考试制定明确的比例,虽然已有文件规定职业技能考试成绩占比原则上不低于 50%,但这一比例却可能被录取比例所稀释,为此需要保证其在录取比例中不低于 50%才有价值。再如,在考试录取环节,未来文化素质考试应该以学业水平测试为主要模式,并且需要进一步明确学业水平测试与职业教育高考分数的折算标准,以及与职业技能成绩的比例,而不是简单地将录取的自主权下放到省级层面和院校层面,如果做不到考试成绩折算比例的一致性,考生及家长无疑会对考试公平性产生质疑。针对上述问题,江西省研究制定“职教高考”综合改革实施方案,明确职教高考以“文化考试分档合格、技能成绩排序录取”为原则设置职业技能考试科目群,^[10]明确了文化素质考试仅是基础,职业技能考试才是关键。

2. 建立职业教育高考政策制定的多渠道监督机制

当前,职业教育高考政策处于改革的起步阶段,全国各地都在进行积极探索,如山东、天津、上海、广东等地已经明确开设了春季高考。但是,因各地区职业教育发展水平不同,以及地方教育行政部门对职业教育高考政策的理解程度与重视程度不一,全国职业教育高考政策落实的目标达成度整体仅为 69.36%。为此,国家层面需要完善职业教育高考政策制定目标达成的监督机制,对各省份的职业教育高考政策制定目标达成情况进行监测。一方面,国家

层面教育行政部门要加强对省域层面的职业教育高考政策制定办法的审核,虽然职业教育高考由省域统筹安排,但是国家层面要做好宏观调控和监督,相关教育行政部门的职能需要适当作出转变,既要科学地简政放权,又要不断提升自身监管能力,优化服务;另一方面,完善相应法律法规,将职业教育高考政策制定的相关权责写入即将制定的《教育考试法》,让省域层面职业教育高考政策的制定与监督过程都能够做到有法可依,有法必依。

3. 明确职业教育高考政策定位,提升社会影响力

在“职教20条”首次提出“职教高考”制度之前,我国已有多种类型的高等职业学校招生考试的途径与方式。目前,国家层面的政策文本实际上并未对职业教育高考政策作出详细说明,也未区分其与高职院校分类考试之间的关系,大部分文件仍然沿用“高职院校分类考试”,导致省域层面对职业教育高考政策的改革进度相对缓慢。省域层面知道要改,但不知道怎么改。是直接使用“职教高考”一词并整合原有的考试类型,还是保持原有的考试类型单列一个春季高考?这看似简单但困扰很多省份的难题,也是职业教育高考政策制定的现实阻点。多种招生考试方式无序并存且同质化的问题,既大大削弱了职业教育高考政策整体的权威性,又因考试难度的不一致造成考试公平问题频发。为此,无论是国家政策层面、省域实践层面,还是学术研究都应该明确职业教育高考与其他招生政策的关系与地位,提升其社会影响力。一方面,要以类型化教育评价为指导,将职业教育高考和普通高考视为平等地位。在此前提下合理设计符合国家要求、符合地区特色的职业教育高考招生实施方案,其中最关键的是要明确职业教育高考的主要招生渠道与招生计划。省域之间可以根据自身教育实际调整招生计划,但不同省份之间应该保持相同或相近的招生渠道。另一方面,应加强舆论的正向引导,为职业教育高考积极营造一个良性的社会环境。官方媒体、社会媒体、学校、教师等利益相关者都应自觉关注、自觉宣传职业教育

高考,并通过提升自身宣传能力和宣传内容的有效性,提升职业教育高考的社会影响力。^[1]

4. 落实职业教育高考政策制定成效自查、公开机制

省域教育行政部门,特别是教育考试院要建立健全考试招生内部监督机制与公开机制,而内部监督机制既包括对国家层面职业教育高考目标与标准的落实情况的自查,又包括对考试招生过程中人、事、权的全方位监督。^[2]首先,负责职业教育高考统筹规划的省级教育行政部门应该设立职业教育高考政策国家层面目标对照落实的二维表,要将国家层面的目标作为纵表,将省域层面的行动作为横表,对照自查,如果没有落实到位则需作出相应说明。因为只有先确保与国家政策要求保持一致,才能谈地方特殊性。^[3]其次,省级教育行政部门需要对本省职业教育高考相关政策的落实情况进行严格把控,如严格审核各高职招生院校的招生章程,确保高职招生院校招生方案从制定到实施再到录取,都符合省域统筹的规划安排。同样,省级教育行政部门可以制定招生院校的自查表,并逐年审核。最后,省级教育考试院应该进一步优化官网建设,一是要将职业教育高考与普通高考单列,既方便各类人群查找职业教育高考相关资讯,又能进一步彰显职业教育高考作为一种类型化教育评价的地位;二是将相关政策,特别是将职业教育高考招生报表逐年公布,接受社会监督。

注释:

①职业教育高考政策制定的目标达成度是基于对不同省份所公开的相关政策文本进行编码与测算而得出,不同省份所公布的政策数量与完整程度将对目标达成度有关键性影响。

参考文献:

[1] 潘懋元,朱乐平.高等职业教育政策变迁逻辑:历史制度主义视角[J].教育研究,2019(3):117-125.

[2] 朱德全,杨磊.职业教育高考制度的历

史逻辑与伦理向度 [J]. 高等教育研究, 2022 (5): 45-54.

[3] 冯小红. “职教高考”制度的价值取向与实践路向 [J]. 中国考试, 2022 (4): 10-16, 25.

[4] 徐春妹. 实现中职多样化发展先要做好学业水平考试与职教高考“接轨”——对江苏省“技能学考”的调查分析 [J]. 职业技术教育, 2022 (18): 15-20.

[5] 重庆市教育委员会. 2022 年重庆市高等职业教育分类考试招生工作实施办法 [EB/OL]. (2021-10-14) [2023-09-01]. http://jw.cq.gov.cn/zwxw_209/gggs/202110/t20211014_9805660.html.

[6] 姜蓓佳, 皇甫林晓. 省级政府执行高职分类考试改革的政策偏差与矫正——以史密斯的政策执行过程理论为视角 [J]. 职教论坛, 2021 (1): 79-87.

[7] 杨磊, 朱德全. 职业教育高考政策执行的效果评价与完善路径——基于政策执行系统模型的分析 [J]. 云南师范大学学报 (哲学社会科学版), 2023 (4): 139-147.

[8] 魏荷琳, 李红. 职教高考改革的现实问题、应然取向与实施策略 [J]. 中国职业技术教育, 2022 (24): 31-37.

[9] 姜蓓佳. 省级统筹高职分类考试改革: 意蕴、问题与对策 [J]. 高等工程教育研究, 2022 (4): 176-181, 200.

[10] 周洪宇. 关于大力推进职业教育产教融合的建议 [J]. 中国科技产业, 2022 (3): 24-27.

[11] 杨磊, 朱德全. 职业教育高考实施程序: 现实表征、实践难点与优化对策——基于 C 省的实践证据 [J]. 贵州师范大学学报 (社会科学版), 2023 (6): 136-147.

[12] 季青春. 新高考改革: 综合评价录取机制及实践进路 [J]. 教育学术月刊, 2020 (12): 61-66.

[13] 姜蓓佳, 徐坚. 构建职教高考制度的动因、意义与行动 [J]. 国家教育行政学院学报, 2022 (2): 54-62.

(责任编辑 吴 虑)

Evaluation and Optimization of the Policy on Chinese College Entrance Examination of Vocational Education: Analysis based on Relevant Policy Texts in 31 Provinces

Yang Lei

Abstract: College entrance examination of vocational education, as an important lever for the transformation of vocational education types, is a key component of deepening the reform of education evaluation in the new era. Based on 218 vocational education college entrance examination policy texts in 31 provinces in China in 2022, this study measures the achievement of the goals of vocational education college entrance examination policy formulation. The research has found that the overall goal of vocational education college entrance examination policy is only 69.36%, which is not conducive to demonstrating the concept of typed evaluation; the effect of enrollment plan optimization distribution is not promising, which has become an important factor restricting the fairness of vocational education college entrance examination; the evaluation method of “cultural quality + vocational skills” has become the mainstream, but the quality

(下转第 95 页)

Value Implications of Post-positivist Teacher Education Policy Research

Pan Yuelin Xun Yuan

教育政策与制度研究

Abstract: With the changing understanding of language function, there has been a “linguistic shift” in the field of humanities and social sciences since the 1960s. Discourse analysis, as a post-positivist research paradigm, has emerged in this context and spread to the field of public policy research. Compared to the pursuit of universal causal laws and the rejection of value factors in traditional positivist policy research, post-positivist policy research based on discourse analysis emphasizes the construction of policy issues and their values, pointing to the generation mechanism of policy text discourse. It is of great significance for us to reveal the true intention of teacher education policies and the power structure behind policies, explain the complexity of policy debates and policy changes. The perspective of discourse analysis further inspires us to pay attention to the construction and transmission of policy discourse in the practice of teacher education policies, and to enhance the value leading role of policies; Clarify the complexity of policy issues and ensure the scientific and effective formulation of policies; Establish a communication and negotiation mechanism to enhance the openness of policy participation.

Key words: Discourse analysis; Teacher education policy analysis; Post-positivism

(上接第 85 页)

difference is obvious; the enrollment index of secondary vocational schools has increased significantly, but the special groups are not sufficiently taken care of; examination supervision mechanism has become a normal mechanism, but the intensity and effect of examination publicity are weak. In order to further optimize the policy of college entrance examination of vocational education, the national level should establish a strong operational policy standard system of college entrance examination of vocational education firstly; secondly, the establishment of vocational education college entrance examination policy formulation of multi-channel supervision mechanism; thirdly, it is to clarify the policy positioning of vocational education college entrance examination to enhance social influence; finally, it is to implement the self-examination and disclosure mechanism of the effectiveness of the vocational education college entrance examination policy.

Key words: College entrance examination of vocational education; Policy formulation; Policy evaluation; Goal achievement rate