

职业教育产教融合政策研究综述

谢露静

(长沙环境保护职业技术学院, 湖南 长沙 410004)

摘要:我国职业教育产教融合是近几年出现的概念,是在工学结合、校企合作的长期实践后提出的具有宏观性、全局性的一个概念。产教融合作为体现产教关系的重要发展性概念,与以往职业教育中的工学结合、校企合作等政策都有着千丝万缕的联系。其相关政策研究主要集中在职业教育、校企合作与产教融合三个方面。

关键词:职业教育 产教融合 政策研究

中国经济结构的转型离不开职业教育对高技能人才的培养。为职业教育更好地服务于产业发展需要提供良好的政策环境,为突破产业结构转型后可持续发展的人力资源瓶颈提供政策保障,国务院等国家部门自2014至2019年颁发了《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》等关于产教融合的重要政策文件40余个,以帮助职业教育培养出规模和质量都能满足社会需要的人才,让职业教育真正融入国民经济建设发展之中,实现产教融合的良好局面。为提高产教融合政策的有效性,有必要厘清现有研究成果,找出不足,为后续研究提供指导。

一、职业教育产教融合政策研究现状

目前,学术界关于产教融合相关政策的研究主要集中在职业教育、校企合作与产教融合三个方面。

(一) 职业教育政策研究

职业教育的政策是学术界开展研究比较多的一个领域,主要研究集中在以下几方面。

1. 职业教育政策的发展历程研究

以葛道凯和和震为代表^[1-2],他们分别对职业教育政策实施以来的20年、30年的情况进行了研究,提出国家和地方政府出台了不少的职业教育相关政策,符合社会的要求,在很大程度上推动了职业教育的发展,但是政策工具不充足、价值冲突、政策目

标与手段不对应等问题仍然存在,影响政策实施的质量。

2. 职业教育的执行研究

主要代表有罗红艳、刘学新、董天鹅等^[3-5],他们认为,虽然党和国家日益重视职业教育,频繁出台政策,呈现出了文本繁荣的景象,但通过调查发现,已颁布的职业教育政策并没有得到很好地执行,或者执行过程中存在诸多问题,造成政策执行效度低下,政策失效明显等结果,职业教育的发展远没有达到政策预期。其主要原因有:政策本身不完善,政策执行宣传不到位,政策执行中缺乏物质准备、行政组织准备、监督乏力以及选择性执行等问题,有必要采取措施加以解决。

3. 职业教育政策的效度研究

张社宇、王永强提出^[6-7],职业教育政策确实存在文本繁荣与实践领域消沉并存的现象,影响正常效度不高的因素有:政策制定中决策主体的价值冲突,政策执行效力不高,职业教育共同体关系的疏离,政策内容科学性和切实性不足等。应该采取相关对策,即重新定义政策的价值取向,加强理论研究,强化实践基础,加强评估监测,提升政策的科学水平。

4. 职业教育政策的评估研究

陈取江认为^[8],开展职业教育政策评估具有多方面的重要意义,应建立相对独立的职业教育政策评估组织,培养专业化的评估队伍,确定评估标准,遵循

政策评估程序,建立评估信息系统,选择合适的评估方法等,以推进职业教育政策评估。

(二) 职业教育校企合作政策研究

职业教育校企合作政策是职业教育政策中具有针对性的研究领域,相对研究范畴要窄。目前的研究主要集中在以下两方面。

1. 校企合作政策的变迁研究

以黄文伟为代表^[9],专门对职业教育校企合作政策变迁的模式进行研究,提出相关政策呈现的是一条从问题、制度再到主体的政策制定范式,其中问题和制度范式下,不可避免地出现了校企合作主体利益的冲突,应在主体导向下进行新的校企合作政策设计。

2. 职业教育校企合作政策制定的研究

戴汉东、石伟平提出^[10],职业教育校企合作促进政策的出台,外在动因是教育市场化和产业化的双重引导。内在动因是职业教育改革与发展内生的驱动,以及经济社会发展的应试之需。且已经出台的校企合作促进政策遵循的是管理与机制、扶持与保障、权责与义务等三方面的内容逻辑。在运行逻辑上,主要遵循统筹协调、利益导向、权责匹配的逻辑。

3. 职业教育校企合作政策中存在的问题

和震、杨进提出^[11-12],职业教育校企合作政策中存在体制性障碍,校企合作法律法规存在缺位以及相关法规政策间不协调,主体权责不明确等问题,主要体现为政府的主导作用发挥不到位,评价机制不健全,行业的指导权限不明确;其自身指导能力也存在不足,企业参与职业教育的内驱力不够,校企合作动力不足,学校的现代制度理念缺乏,合作发展机制不健全等。建议职业教育合作法规应该破除体制性障碍,健全校企合作管理体系,有针对性提出具体明细的内容。

4. 职业教育校企合作政策效度研究

职业教育40余年的历程中,国家层面的政策出台不少,职业教育政策取得了一些成效,但也存在文本繁荣与实践领域消沉并存的现象,职业教育政策的效度不高^[13],也有调查发现,已颁布的职业教育政策并没有得到很好地执行^[14],在一些部门也存在实施不力、社会参与政策执行不足、行动滞后等现象,“大家办”的局面没有形成。^[15]面对政策执行失效的现象,研究者们提出了一些解决失效问题的建议,提

出了构建职业教育政策监测体系^[16]或职业教育政策执行监测与评价体系的观点。^[17]也有研究者构建了校企合作有效性评价的指标体系,并进行了初步验证。

(三) 职业教育产教融合政策研究

产教融合是继校企合作之后提出的宏观概念,因此,在相关政策文件中出现也比较晚,关于产教融合政策的研究主要集中在以下几个方面。

1. 产教融合政策支持系统的研究

以刘媛媛为代表的研究者们,提出政策支持系统尚未建立,有必要建立一个全方位、完善的支持系统,促进职业教育持续、健康、广范围、宽领域发展。

2. 产教融合政策的制度学研究

以罗汝珍为代表^[18],提出产教融合政策的出台受以往政策方式、政策认知、政策同构、政策积淀等影响较大,产教融合政策的制定有必要去除以上影响。

3. 职业教育产教融合政策执行成效的研究

自从以《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》颁布为标志的产教融合政策出台后,至2019年《国家产教融合建设试点实施方案》的通过,国务院、教育部等国家领导机关共联合或单独颁发的正式文件有40余个。这些政策不断完善行业参与的职业教育机制,基本形成了产教协同发展和校企共同育人的格局。^[19]但也存在一些影响政策执行成效的现实问题,以马树超、姜大源等为代表性的学者认为^[20-21],传统学校制度建设忽视面向经济建设的发展,配套政策和评价体系不足,导致企业缺少动力,产教供需双向对接困难重重,市场优秀力量难以进入专业教学,政府推动力和企业动力不足,行业指导职能弱化,缺乏完善的制度保障等。表现在产教融合中则是“上热下不热、官热民不热、校热企不热”,企业在职业教育校企合作中缺乏深度参与,职业教育与产业、市场脱离现象较为严重,职业院校与企业还处于松散联结状态,职业教育产教融合程度不深、多元参与聚而不融。这些问题的产生,有政策针对性不强、体系不完善、时效性欠佳等原因,有企业基于成本和效益的考虑,也有学校办学和教育管理机制不适度的因素。

为此,全面推进产教融合,有必要促进校企的规范合作,学校释放给企业一定的办学权,设立专门职

能机构统筹推进产教融合发展。也可以借鉴德国、美国、澳大利亚等国家建立完善保障体系的经验,完善配套政策,建立有效协同治理体系,建立监督与评估体系,保障政策有效落实,采取激励性措施,推动企业参与职业教育成为规范化、制度化行为,构建政府、行会等多方联系密切、彼此协调的产教融合命运共同体。

(四) 国外职业教育政策的研究

美国、德国、英国以及澳大利亚的职业教育比较成功,对其政策的研究也相对比较多。有研究者认为,美、德、澳等国职业教育领域产学合作成功之处在于合作教育政策的完善,其中澳大利亚职业教育的成功在于其构建了比较完备的职业教育体系,且政府在职业教育管理中发挥了重要作用。美国则在融合教育政策推动下,构建了多元主体支持的保障体系,实行高质量标准,提高了融合程度和教育质量。德国在职业教育政策执行过程中,企业都比较积极主动参与,且企业承担参与成本。

欧盟的职业教育政策,特别是哥本哈根进程下的职业教育政策在英国、德国、法国实施后,取得了多方面的成就,促成了欧盟政策和成员国国家政策的衔接、提高了职业教育与培训的地位、推动了职业教育与培训的发展、增强了职业教育与培训的吸引力、为欧盟职业教育政策未来发展指明了方向,并拓展了欧洲一体化的工作方式。^[22]对职业教育政策成效的评价,世界银行组织、美、德等国坚持成本效益的评估标准,且具有比较完备的评价机制,利用专业评价组织等第三方开展评价,形成多元化评价主体,并且将评价标准与企业相对接,评价结果与资源配置相挂钩。^[23]

二、现有研究成果的评价

(一) 已有成果经验

现有研究成果厘清了现有职业教育政策的发展历程及其在此过程中取得的政策成果,为研究职业教育政策的整体脉络提供了很好的参考资料。同时在政策的执行研究中,清晰地提出了目前执行过程中存在的问题,为后续研究提供了比较明确的方向。同时,在成效的研究中,学者们认为失效现象不可避免,成效与政策预期成果之间必然会存在差距。在对产生失效

的原因进行了研究后,认为政策的可操作性不强、对政策执行效果的评价缺乏是比较重要的原因。在政策成效的评估研究中,提出了目前评估工作中存在的问题,也提出了评估工作成效界定的重要意义,重点研究了如何组织开展评估工作,但侧重的是评估流程性的研究。国外的研究显示,他们对职业教育政策执行成效已具有操作性比较强的评价标准体系,评价结果能反馈政策的执行效果。

(二) 现有研究的不足

在现有的研究中,存在明显的不足。

第一,关于职业教育政策研究的理论比较缺乏,目前的研究成果绝大多数是对现象的研究,并没有对这些事实经验进行理论的概括,不足以揭示政策执行的复杂性规律,也无法对政策执行成效的提高提供理论指导。

第二,结论的得出基于理论研究的多,实证研究的少,对政策现象的深层探究和实证研究不足。对现行政策执行成效及其国际、国内、行业的比较研究,无论是广度还是深度都有欠缺,有必要从实证到理论开展深入研究。

第三,我国现有研究绝大部分是定性研究的结论,缺乏定量研究的结果,导致对工作的改进缺乏可操作性的指导意见,尤其是成效评价缺乏可操作性的标准,绝大部分结论只能是定性的,对具体工作的指导作用有限。

第四,现有研究中缺乏政策执行的过程监控,研究缺乏一手统计数据资料,无法为评价工作提供数据支撑。

三、未来研究的趋势

鉴于前期研究成果的经验和不足,未来的研究可以在以下几方面开展。

1. 对国外经验的借鉴

国外的政策执行成效研究显示,他们对职业教育政策执行成效已具有操作性比较强的评价标准体系,评价结果能反馈于政策的执行和政策的完善。这正是我国研究比较欠缺的方面,可以在这一方面展开深入的理论和实践研究。

2. 加强理论研究的深度

理论研究的缺乏,会在很大程度上制约研究走向

深入。为此,在对现实状况进行剖析后,有必要进行理论深度的探讨,透过现象探析本质,解释现象背后的规律,才能为后续研究的开展提供有效的指导。

3. 加强对政策执行的过程监控

通过过程监控,获得有效的数据资料,以此为依据进行监测分析。再根据执行成效监测分析报告,将监测得到的结论反馈给政策执行者,让他们将政策执行结果与预定政策目标进行比较,以确定政策实施是否获得了预期成效,对于存在的差距及时分析原因,寻找对策,以保证政策执行不偏离目标方向,同时及时收集下次监测数据,将结果及时反馈给相关部门,形成反馈长效机制,以保障预期目标的实现。

4. 加强评价标准的本土化研究

我国职业教育及其政策的执行都处在不同于国外的历史背景、文化传统和政治、制度环境之下,具有与我国现实相适应的特定规律。国外的评价标准虽然具有比较好的效度,但不一定适应我国的需要。因此,只有加强评价标准的本土化研究,才能研究制订适合我国国情和研究需要的指导性标准,研究成果才能具有更好的理论和现实意义。

5. 进行政策执行成效的行业比较研究

目前对国内行业比较研究的成果相对较少,且可供利用的比较工具也欠缺,无法对行业之间产教融合政策执行成效开展可操作性的比较工作,得出可供比较参考的结论,进而无法对行业之间进行有效评价。因此,无论从理论上还是实践工作需要上,开展“职业教育产教融合政策执行成效的行业比较研究”都具有比较重要的意义。

参考文献:

- [1] 葛道凯.中国职业教育二十年政策走向[J].课程·教材·教法,2015(12):3-14.
- [2] 和震.职业教育校企合作中的问题与促进政策分析[J].中国

高教研究,2013(1):90-93.

- [3] 罗红艳.素质教育政策执行失效的归因分析[J].上海教育科研,2009(10):13-15.
- [3][14] 刘新学,董仁忠,陈寿根.职业教育政策执行的调查报告[J].职教论坛,2015(34):65-70.
- [5][17] 董天鹅.基于效度分析的职业教育政策监测与评价体系[J].职教论坛,2013(1):68-71.
- [6][13] 张社宇.我国职业教育政策的效度分析[J].教育与职业,2006(32):5-6.
- [7] 王永强.我国职业教育政策效度提升的路径选择[J].职业技术教育,2013(13):16-21.
- [8] 陈取江.职业教育政策评估探析[J].职教论坛,2012(13):16-19.
- [9] 黄文伟.我国职业教育校企合作政策变迁的渐进模式研究[J].职教论坛,2016(1):52-57.
- [10] 戴汉冬,石伟平.区域职业教育校企合作促进政策的动因与逻辑[J].中国职业技术教育,2014(36):19-23.
- [11] 和震.建立现代职业教育治理体系,推动产教融合制度创新[J].中国职业技术教育,2014(21):138-142.
- [12] 杨进,张健.职业教育校企双主体合作的问题、博弈与整合对策[J].中国高教研究,2017(3):88-91.
- [15] 于志晶,刘海,程宇,等.“十二五”以来我国职业教育重大政策举措评估报告[J].职业技术教育,2017(12):10-32.
- [16] 颜炳乾.建立职业教育政策监测体系[J].职业技术教育,2011(13):1.
- [17] 罗汝珍.职业教育产教融合政策的制度学逻辑分析[J].职业技术教育,2016(16):8-13.
- [19] 周晶,岳金凤.十八大以来中国特色现代职业教育深化产教融合校企合作报告[J].职业技术教育,2017(24):45-52.
- [20] 马树超,郭文富.高职教育深化产教融合的经验、问题与对策[J].中国高教研究,2018(4):62-65.
- [21] 姜大源.高校要提升深度参与产教融合的能力[J].中国高等教育,2018(2):23-24.
- [22] 苟顺明.欧盟职业教育政策研究[D].重庆:西南大学,2013.
- [23] 张宏亮,杨理连.国外职业教育质量评价“第三方”参与状况对我国的启示——以美、英、德、澳四国为例[J].职教论坛,2016(18):86-92.

基金项目:湖南省自然科学基金立项课题“职业教育产教融合政策执行成效的行业比较研究”(2021JJ60090)。