

谈影响辽宁省高职政策变迁因素及其演变特点

董 斌

辽宁轨道交通职业学院, 辽宁 沈阳 110023

摘 要: 我国高职教育发展至今, 无论是教育规模, 还是教育质量内涵, 都发生了根本性变化, 同时为经济社会发展和教育体系改革作出了突出贡献。这些变化和成就的取得, 既得益于中央、地方各级政府的高度重视, 又得益于高职教育政策的根本保障。通过回顾省域高职教育政策变迁历程, 分析了影响政策出台的原因, 总结演变特点, 找出制定与执行中的不足, 以便准确判断未来发展趋势。

关键词: 辽宁省; 高职教育; 政策

中图分类号: G710

文献标识码: A

文章编号: 1009—7600 (2024) 09—0021—04

On the Factors Influencing the Changes of Higher Vocational Policies in Liaoning Province and Evolutionary Characteristics

DONG Bin

Guidao Jiaotong Polytechnic Institute, Shenyang 110023, China

Abstract: The scale and quality connotation of higher vocational education in China have undergone significant transformations, contributing notably to economic and social development as well as educational reform. These achievements are attributable to the support from central and local governments at various levels and policies that underpin higher vocational education. This paper reviews the evolution of provincial higher vocational education policies, analyzes factors influencing policy formulation, summarizes key characteristics of the evolution, and identifies shortcomings in both formulation and implementation to accurately assess future developmental trends.

Keywords: Liaoning province; higher vocational education; policy

政策是依据党和国家在一定时期, 为实现其基本方针和总体目标而制定的约束人们行为的一切价值规范与行为准则^[1]。本研究旨在以 25 项辽宁省高职教育政策 (见表 1) 为研究对象, 分析辽宁省域高职政策的主要内容、影响因素、演变特点与存在问题, 并提出相应的解决对策建议。

一、辽宁省高职教育政策变迁主要阶段

教育政策是推动、引导、规约职业教育质量提

升的实践与理论研究的核心力量^[2], 可以说, 辽宁省高职发展与改革的不同阶段都是与其政策密不可分的。换言之, 教育政策是推动高职教育发展的根本保障。

(一) 初创探索期 (1997—2005 年)

从 1997 年开展高职教育试点工作起, 辽宁省高职教育的管理工作绝大部分由辽宁省教育厅高等教育处分管, 当时的有关文件都是单独发文, 针对性

收稿日期: 2024-02-20

基金项目: 辽宁省教育科学“十四五”规划 2021 年度立项课题: “辽宁省高职教育发展政策环境研究” (JG21EB120)

作者简介: 董斌 (1985—), 男, 辽宁沈阳人, 助教, 硕士。

较强,其间出台了多项有较大影响的文件,涉及高职教育概念内涵、作用地位、培养模式,以及高职院校基本办学条件建设要求等内容。

表1 辽宁省举办高职教育以来出台的重要文件

序号	文件名称	文号
1	辽宁省高职专业设置管理办法(试行)	辽教发[2000]13号
2	关于加强全省高职人才培养工作的若干意见	辽教发[2001]30号
3	关于加强高职实践教学基地改革与建设的意见	辽教发[2001]45号
4	关于制定高职专业教学计划的指导性意见	辽教发[2001]67号
5	关于在全省高等职业院校开展职业技能鉴定工作的意见	辽教发[2002]42号
6	关于加强高职示范建设工作的意见	辽教发[2002]95号
7	关于开展高职院校人才培养工作水平评估的通知	辽教办发[2003]126号
8	关于大力推进职业教育改革与发展的决定	辽政发[2003]40号
9	辽宁省职业教育振兴计划(2003—2007)	辽政办发[2003]94号
10	关于大力发展职业教育的意见	辽政发[2006]27号
11	关于2009年高职高专应届毕业生升入本科学校继续学习工作通知	辽教发[2009]30号
12	关于推进职业教育创新型实训基地建设的指导意见	辽教发[2011]120号
13	辽宁职业教育强省建设五年行动计划(2011—2015年)	辽教发[2011]193号
14	关于开展辽宁省职业教育改革发展示范学校创建工作的通知	辽教发[2013]127号
15	辽宁省人民政府关于加快发展现代职业教育的意见	辽政发[2015]13号
16	辽宁省现代职业教育体系建设规划(2015—2020年)	辽教发[2015]48号
17	关于开展高水平现代化高职院校和高水平特色专业群立项遴选工作的通知	辽教发[2017]69号
18	关于新时期加快发展现代职业教育的若干意见	辽教发[2017]83号
19	关于遴选和推荐中国特色高水平高职院校和专业建设计划项目的通知	辽教发[2019]57号
20	辽宁省职业教育改革实施方案	辽政发[2020]8号
21	关于整省推进职业教育实用高效发展提升服务辽宁振兴能力的意见	辽政发[2021]2号
22	关于推进高职开放办学,加强合作实现高质量发展的实施意见	辽教发[2021]59号
23	关于开展高职兴辽卓越院校和兴辽卓越专业群建设项目申报工作的通知	辽教发[2021]64号
24	辽宁省推动现代职业教育高质量发展若干措施	—
25	辽宁省职业教育“双师型”教师认定实施办法(试行)	辽教发[2024]2号

一方面,文件强调发展高职教育可以助力实施科教兴省战略,是更好地为老工业基地调整、改造、振兴服务的一条重要措施。另一方面,文件对加强高职教育内部基本建设做了具体规定。如在高职院校

校中开展专业教学改革试点工作,提升专业建设与经济社会发展需求的契合度;加强和改善对高等学校设置高职专业的宏观管理;加强对高职教育实践教学基地建设的宏观管理和统筹规划,规范各类高职院校做好实践教学基地的改革与建设工作;加强对教材建设的宏观指导,使教材建设与改革能够适应高职教育的发展需要;开展高职院校示范建设工作,整体提高高职教育的办学水平,提高社会、学生及家长对高职教育的认可度;开展高职院校人才培养工作水平评估,加强对高职院校基本办学条件的监控;等等。

以上文件为辽宁省高职教育开局创建了良好政策环境,强化了政府重点抓好高职院校建设与发展的责任,增加了经费投入,建立了税收优惠政策及土地优惠政策等。

(二)发展调整期(2006—2016年)

从2006年开始,高职教育管理职能由辽宁省教育厅高等教育处调整到职业教育与成人教育处,这一阶段有关高职教育政策制度基本上都是和全省职业教育全局性工作一起考虑的^[9]。按文件内容分类:大部分是关于职业教育改革与发展的综合性文件,多由省委、省政府发文;少部分是有关高职教育的某个具体专项工作政策文件,多由省教育厅发文。

综合性文件从宏观上推动了全省职业教育改革与发展,就如何构建职普互通、中高衔接、学校教育、培训并重的职业教育体系,更好地服务老工业基地振兴等做了明确规定和要求。具体专项工作政策文件包括完善高职教育体系结构,提出打造一批特色鲜明、国内一流的高职教育强校的要求,等等。

(三)深化改革期(2017年至今)

到2017年,高职教育已经进入了快速发展和质量提升期,高职教育政策也进入了深化改革阶段。教育部和省政府决定加快推进职业教育实用高效发展,联合出台文件,把省域教育政策提升到国家层面,取得了良好的效果。同时,辽宁省颁布了相关专项工作政策文件,其内容主要包括:推进高等职业院校开放办学,服务数字辽宁、智造强省建设等领域,着力提升职业教育服务社会经济发展能力;开展高职教育“兴辽卓越院校”和“兴辽卓越专业群”建设工作;推进职业院校混合所有制改革;深入推进职业教育“双师型”教师认定工作;等等。

二、影响省域高职教育政策的主要因素

(一)国家教育政策宏观上的“引力”

1994年7月,中央提出通过“三改一补”积极发展高职教育的政策,辽宁省当年下发了贯彻落实的文件。1997年,辽宁省确定了15所院校为高职教育试点校,明确普通高校新增招生计划主要用于发展高职教育,并得以落实。1997年以来,全国上下一直在讨论我国高职教育的基本属性及其在我国教育体系中的地位和作用问题^[4],教育部有关领导十分重视这一问题,及时召开了第一次全国高职高专教学工作会议,全面回答了当时人们最为关注的主要问题。为了贯彻教育部这次会议精神,辽宁省明确指出,大力发展高职教育,构建四通八达的人才培养“立交桥”。同时提出了高职教育的地位、本质特征、人才培养根本任务、工作思路、专业设置、校企合作、教师队伍建设、加强对“五年制高职”和本科举办高职教育管理等方面的重要意见。这些意见对高职教育改革与发展起到极其重要的作用,可以说有些政策一直影响至今。

(二)促进省域经济社会发展的“压力”

2003年,辽宁省开始实施东北老工业基地振兴战略,急需大批生产、建设、服务、管理一线的高技能型人才,而当时的劳动就业供求矛盾较为突出,特别是结构性矛盾十分明显,再就业压力巨大,下岗及失业人员较多^[5]。围绕当时的经济社会发展形势,辽宁省明确提出高职教育要集中力量办好与装备制造业基地和重要原材料加工基地建设相关的15所重点职业技术学院,并集中力量创建5所国家级示范性学校。到了“十三五”时期,印发了《辽宁省人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》,强调通过合并、重组、划转、提升等方式,积极推进高等职业院校结构布局调整,进一步明确学校定位。

(三)适应省域教育体系改革与发展的“向心力”

与其他省份不同,辽宁省虽是高等教育大省,但人口相对较少。截至2023年底,辽宁省有普通、职业高等学校114所,其中普通本科院校62所,本科层次职业院校1所,高职(专科)院校51所;普通、职业本专科在校生118.0万人,其中普通本科75.2万人,职业本科0.4万人,高职(专科)42.4万人。公办普通本科数量较大,高职专科的办学规模相对较小,占高等院校的44.74%,在校生占高等院

校在校生的35.83%。根据职业教育和高等教育的实际情况,辽宁省并没有把高职教育的规模作为重点,而是提出增强高职教育吸引力、优化布局结构、提高与经济社会协调发展的能力等要求,到2025年全省基本建成高质量现代职业教育体系。经过几年的发展,辽宁省职业教育办学条件大幅改善,产教融合、校企合作不断深化,多元办学格局更加合理,国际影响力明显提升,类型特色更加鲜明,认可度和吸引力显著增强。近几年辽宁省提出要建设“兴辽卓越”高等职业院校20所左右,高等职业专业(群)150个左右,职业本科院校3所,职业技术师范院校和中外合作职业本科院校各1所,职业本科教育招生规模不低于高等职业教育招生规模的10%的计划。

三、省域高职教育政策的演变特点

职业教育质量每一次从不显眼的日常教育活动中走到引人注目的聚光灯下,都是由政策引发的,区域高职教育政策的演变也不例外。从辽宁省高职教育政策的演变过程来看,也具有十分明显的特点。

(一)具有突出的依从性

作为地方政府,每一个政策的出台都具有明显的从属性。也就是说,多数情况下,都是国家层面颁布或下发了法规政策,地方政府与之相对应地下发相关政策,作为对国家法规政策的回应与具体贯彻实施,而这些地方性法规政策不得与上位法规政策相抵触。

(二)具有明显的地方性

我国地大物博,人口众多,社会经济发展水平差异明显,而地方性政策属于“地方性事务”,应充分体现地方特点。只有能贯彻落实的政策才是好政策,而辽宁省颁布的地方政策符合本地区的实际情况,所指明确,切实可行。

(三)具有较强的阶段性

在不同的历史阶段和不同的时期,教育政策的制定会有不同的背景、不同的目标、不同的内涵,教育政策一经确定,一般要保持相对的稳定,不会随意变动,否则就会影响人们对其信任程度和执行时的坚定性。当外部环境发生重大变化,现行政策已不能适应需要,对教育的发展已经起到一种阻碍作用时,就必须做出相应调整,制定新的政策。教育政策就是在这种不断变化、调整的过程中走向完

善的。

四、省域高职教育政策存在的主要问题

一是多头管理。在区域教育体系中,一直以来高职教育的管理最为复杂。外部涉及教育、人社、财政、劳动、发改、工信、金融等诸多部门。对政府而言,其既是政策的制定者,同时又是政策的执行者,扮演着双重角色^[6]。教育内部也涉及高等教育处和职业教育处等部门,很难厘清各部门职责。每制定出台一项政策,因涉及部门众多,在面对教育经费投入、就业政策、税收政策等复杂问题时,需要大量的沟通、协调、会签,容易出现规避矛盾和推卸责任的问题^[7]。

二是部门保护。发展高职教育,需要各职能部门相互配合与合作,可是由于对高职教育的地位和作用的认识程度不同,重视程度不同,职业教育领域中的权力较为分散,各机构间往往无法形成足够的合力来克服障碍^[8]。如产教融合政策涉及很多单位,各方利益及政策期望各不相同,为政策的制定与落实增加了一定难度。

三是学生权益保障不足。政策的直接受益对象应是学生,在政策的制定中必须考虑学生的根本利益。如部分学生参加企业实习时,法律上对学生身份缺乏明确的定位,使得学生权益无法得到充分的保障。

四是具体政策文本存在漏洞。如有关鼓励和支持企业举办高职院校的政策不到位,高校分类发展路径不清晰,培养标准体系不健全、不兼容、不等值,产教深度融合体系尚未形成^[9],等等。企业作为举办职业院校主体的法律地位不明确,其身份属性没有得到合理确定,办学经费投入不足,保障机制不完善,导致我们省的企业高职院校要么夭折,要么始终没有发展起来,等等。

五、完善省域高职教育政策的对策建议

一是在制定、修订高职教育政策时,要解决国家、社会、学生等利益相关者关注的重点问题、难点问题和热点问题,要强化职业教育的类型定位,从观念上彻底解决高职教育的地位问题^[10]。

二是在政策制定、修订过程中,应深入实际,开展广泛的调查研究,多听取专家学者和用人单位及利益相关者的意见建议,多发挥相关智库的作用,对国家有关高职教育政策、区域经济建设与社会发

展开展深入研究。

三是健全政府投入为主、多渠道筹集高职教育经费的体制,发挥行业企业以及社会力量的作用,要对产教融合型企业给予“金融+财政+土地+信用”组合式激励,落实相关税费政策。

四是加快建立“职教高考”制度,完善“文化素质+职业技能”考试招生办法,在考试招生方面上下游真正衔接,且积极发展职业本科教育,培养经济社会发展急需的高层次职业人才。

五是完善教师招聘、专业技术职务评聘和绩效考核标准,切实加强高职教育师资队伍队伍建设。

六是打通毕业生在招聘、职称评审、晋升等方面的通道,使高职教育得到社会的充分认可。

参考文献:

- [1]褚宏启.教育政策学[M].北京:北京师范大学出版社,2015:3.
- [2]赵蒙成.“职业教育质量”的本质:基于现象学方法的审思[J].现代教育管理,2024(1):106-118.
- [3]董新伟,王洋.辽宁省高等职业教育质量年度报告(2017)[J].辽宁高职学报,2018(2):1-8.
- [4]董新伟.辽宁高职教育20年[M].沈阳:辽宁教育出版社,2018:12.
- [5]周浩波.老工业基地振兴十年来的辽宁教育[M].沈阳:辽宁人民出版社,2013:98.
- [6]李慧龙,尉馨元.不只是偏差:“雷声大雨点小”政策的多重逻辑:基于“激励—冲突”框架的类型分析[J].中国行政管理,2021(10):138-145.
- [7]张燕.我国职业教育政策的执行效度问题研究[J].产业与科技论坛,2011(17):64-65.
- [8]王亚敏,崔志钰,崔景贵.职业院校产业学院政策供给:现实状况、问题分析与对策建议[J].教育与职业,2023(21):13-20.
- [9]郭文富.统筹职业教育、高等教育、继续教育:政策演变、现实动力与对策建议[J].职教论坛,2023(6):39-45.
- [10]马晓强,崔吉芳,万歆,等.建设教育强国:世界中的中国[J].教育研究,2023(2):4-14.

[责任编辑,抚顺职院:陈辉]