

我国高职“双师型”教师队伍建设对政策工具的要求

——基于政策文本和政策环境的分析

韩冰 吕玫

摘要 通过对我国高职教师队伍建设相关政策文本和政策环境的分析,发现针对高职“双师型”教师队伍建设面对的问题,需要综合运用不同的政策工具。在政府层面需要通过运用命令性工具建立强制性高职教师准入制度;运用能力建设工具,发挥高职院校在教师专业发展中的主体作用;运用激励性工具,引导高职院校形成科学的教师发展观;运用系统变革工具,转变政府在教师管理工作中的职能。同时,高职院校也需要采取多样化的政策措施,为教师创设良好的发展环境。

关键词 “双师型”教师;教师发展;高职院校;政策工具

中图分类号 G715 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2019)24-0029-04

2019年1月,国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》(后文简称《方案》)提出要“多措并举打造‘双师型’教师队伍”。自1995年12月19日原国家教委发布的《关于建设示范性职业大学工作的通知》首次在政府文件中提出“‘双师型’教师”概念,迄今已20多年,职业教育“双师型”教师队伍建设仍有一些根本性问题需要解决。从政策工具的角度看,政府和高职院校需要针对“双师型”教师队伍建设的政策环境特征,综合运用多种政策工具来建设高职“双师型”教师队伍。

一、政策工具的分类

政策工具是指政府赖以推行政策的手段^[1]。根据政策对目标人群的影响,麦克唐纳和埃莫尔(L. M. McDonnell & R. F. Elmore)把政策工具分为

命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告或劝诱工具五种类型^[2]。命令是强制性的政策工具,政府通过颁布法令,要求公民或社会组织遵守和服从,否则会受到惩罚。激励是通过给予个人或社会组织以物质的、精神的奖赏,如项目补贴等,来促使个人或组织发生特定的行为或举措,激励的成效可以在短期内得到显现。能力建设是政府通过投入经费用于支持个人或组织特定活动所需的多方面条件,其效果可能在短期内看不出来,属于一种长期投资。系统变革强调的是整个机制和制度的变革,是对权力责任的再分配。劝告则是政府通过各种途径的论说来引导个人或组织改变偏好和行动,但不涉及奖惩。

我国高职教师专业发展政策工具多属于劝告性工具,本身缺乏强制性。劝告性工具必须与政策执行者的认知和需求适配,与政策环境协调,

作者简介

韩冰(1971-),女,无锡职业技术学院职业教育研究中心主任,研究员,研究方向:职业技术教育学(无锡,214121);吕玫(1969-),女,无锡职业技术学院人事处副处长,副教授,研究方向:职业教育管理

基金项目

2015年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“高校青年教师教学成就动机影响因素的CANOCO生态分布与对策研究”(15YJC880042),主持人:刘法虎

才能发挥作用,属于向政策执行者推荐的优先可选项,选择权利在政策执行者。因此,以劝告性工具为政策推行手段,政策执行的偏离往往成为一种常态。而且,在政策执行中,只有劝告工具,而没有激励性工具、系统变革工具相配合,政策执行者缺乏执行政策的动力。《国家职业教育改革实施方案》本身并非是具有强制性的政策形式,《方案》中所使用的“原则上”“基本”等表述也说明这些要求缺乏足够的强制性。要落实《方案》提出的建设一支合格的高职“双师型”教师队伍的要求,必须从分析我国高职教师队伍建设的政策环境特征出发,综合运用多种政策工具。

二、我国高职教师队伍建设的政策文本和政策环境特征

(一) 政策文本中未特别规定职业教育教师任职资格

在政策文本中涉及的职业教育教师准入条件方面,我国与德国、新加坡、澳大利亚等国存在的差别是没有强制性规定教师应拥有企业相关工作经历。德国、新加坡等国家普遍将拥有5年以上企业工作经历作为职业技术教育教师必备的准入条件。1993年10月颁发的《中华人民共和国教师法》对中等教育教师资格做出了细致的划分,包括高级中学、中等专业学校、技工学校、职业高中文化课、专业课教师资格,但对高等学校教师资格未进行分类。高等职业院校教师主要受《教师法》第十一条第五款规定的约束,即:取得高等学校教师资格,应当具备研究生或者大学本科毕业学历。1996年5月公布的《中华人民共和国职业教育法》在第十三条明确规定“职业学校教育分为初等、中等、高等职业学校教育”,明确了高等职业技术教育是职业教育类型的高等教育,但未涉及对教师的要求,只是将“有合格的教师”作为设立职业学校的基本条件之一,这意味着高等职业院校的教师符合《教师法》中对高等教育教师的要求即可。1995年12月发布的《教师资格条例》明确了各级各类教师的准入条件,将教师资格分为幼儿园、小学、初级中学、高级中学教师资格、中等职业学校、中等职业学校实习指导和高等学校教师资格七个类别,也未对高职教育教师资格做出特别规定。

(二) “唯学历”已成为高职教师入口的首要问题

从政策文本看,自1985年到2012年,从《中国教育改革和发展纲要》(中发[1993]3号)、《国务院关于加强教师队伍建设的意见》(国发[2012]41号)到《关于加强高等学校青年教师队伍建设的意见》(教师[2012]10号),一直将学历提升作为教师队伍建设的—一个重要方面加以强调。在政策实施

方面,各级各类学校在招聘新教师时不断提高学历要求,同时,大批在职教师参加了学历提升培训。当前,“唯学历”已成为高职教师入口和在职发展的首要问题。2018年东部某—地处县级市的高职院校在公开招聘教师岗位公告中所列的22个专业教师岗位中,有7个岗位招聘条件为博士研究生,15个岗位招聘条件为硕士研究生,仅有2个岗位要求有3年以上相关工作经历,6个岗位注明有相关工作经验者优先。更有一些高职院校特别是东部经济发达地区的高职院校将博士学位作为教师入职的门槛。高职院校专任教师从哪里来,决定了教师发展的基本需求,应届毕业生缺乏企业工作经历,既需要发展教学能力,也需要培养专业技术实践能力,《国家职业教育改革实施方案》提出“专业教师原则上从具有3年以上企业工作经历并具有高职以上学历的人员公开招聘”,也正是希望解决“唯学历”—这一问题。

(三) 企业技术人员进入高职院校的通道受阻

与“唯学历”并行的问题是,高职教师来源渠道单一。所谓“单一”主要是指教师来源于应届硕士、博士毕业生。高职专任教师中70%以上的教师是从学校到学校,特别是30岁以下的青年教师绝大多数缺乏企业工作经历,即使在具有企业工作经历的教师中,2/3以上的教师企业工作经历不足5年,大多数教师的企业工作经历与经验不能满足高职教育的要求^[1]。来源“单一”的问题是随着高职院校扩招和研究生扩招而产生的,两个“扩招”形成了较为稳定的需求和供给关系,这种关系已经延续了十几年。在这一时期内,当高职院校的招聘启事不再将企业工作经历列为对应聘人员的要求,企业技术人员也难以形成将自己的职业生涯转向教师的预期。在制度上,跨部门的人事管理也对高职院校从企业引进教师形成障碍。由于高职院校属于事业单位,国家有专门的机构管理和控制事业单位编制,部分地区对高职院校的编制控制甚至有一个不成文的规则,限制来自企业的专业技术人员转为事业单位编制。

(四) 社会舆论和教师评价对教师发展价值导向的偏离

对高职院校的社会舆论评价主要是各类排行榜。从学校的声誉出发,学校管理者不得—不受排行榜等社会舆论的影响。近年来,出现了各种各样的高职高专排行榜,如高职院校服务贡献、国际影响力等50强榜单,中国高职高专院校竞争力排行榜等。也有地方性的排行榜,如江苏人才发展战略研究院发布的“江苏高职院校人才竞争力30强”等。这些榜单往往用专利有多少,核心期刊论文有多少,纵向课题多少,多少科研到账经费等极易量化的指标来评价高职院校,而忽视了教育成效的难测性和滞后性。在高职院校对教师

的评价方面,特别是职称评聘条件,也有较为明显的“唯论文”“唯成果”倾向。

三、政府层面多种政策工具的综合运用

(一) 运用命令性工具,建立强制性高职教师准入制度

强制性政策一般以法律为主要形式,一经制定,即可在较短时期内得到严格执行,不需要在之后不同的政策文本中反复要求和强调。当前的《教师资格条例》及其“实施办法”充分保障了教师准入基本要求规定的落实。为落实高职教师“双师型”要求,国家需要运用具有强制力的命令型政策工具,适时修订《教师资格条例》及其“实施办法”,明确对高职专业教师的特殊要求,即新入职教师必须有3年以上企业工作经历。只有以立法的形式为保障,才能起到釜底抽薪的作用,从根本上解决“双师型”教师队伍建设问题,从根本上扭转“唯学历”倾向。

(二) 运用能力建设工具,充分发挥高职院校在教师专业发展中的主体作用

在高职教师专业发展方面,政府所采用的能力建设工具主要体现在通过举办国培、省培项目,开展高职教师培训。但是,国培、省培项目难以实现对高职教师的全覆盖,培训内容难以适应高职教师发展的复杂性。同时,这些项目是教育行政部门根据其需要和财政状况所确定的一种投入方式,而项目决策的两个依据始终处于变化中,是不稳定的^[4]。政府需要一方面打造长期的精品培训项目,提高国培、省培项目的效益,另一方面要提高高职院校自身在促进教师专业发展方面的能力。我国一些重点大学已经普遍以专门组织或部门开展教师发展的研究和实践。如2012年,教育部批准厦门大学、重庆大学、清华大学等30个国家重点大学的教师发展中心为“十二五”国家级教师教学发展示范中心。其中,“重庆大学教师发展中心”成立于2010年4月,清华大学则早在1999年即设立了“清华大学教学研究与培训中心”。当前,高职院校尚未普遍建立教师发展机构,主要是通过执行上级教育主管部门的教师发展政策来促进教师发展,学校自身的教师发展能力滞后,政府需要积极引导高职院校在教师专业发展中起到主体作用。

(三) 运用激励性工具,引导高职院校形成科学的教师发展观

政府作为公共理性的代表,必须给予高职院校正向的符合高职教育规律的激励,对高职院校的发展愿景和“双师型”教师队伍建设给予正确的引导,促进高职院校形成科学

的教师发展观。如为鼓励学校积极从企业引进专业技术人员担任教师,政府部门推进的具有表彰奖励性质的优秀教学团队、优秀科研团队、品牌特色专业等各类人才项目、教育改革项目的评选等,均可将教师的企业工作经历作为一项重要的评审指标。为鼓励高职院校全面、深入、有效地开展教师专业发展工作,政府部门在综合性项目如高水平高职院校的评选中,可将教师专业发展的举措和成效作为重要的评审指标,同时也可对教师发展工作卓有成效的单位给予单项表彰和奖励。对社会舆论的引导也是政府运用激励性工具的重要方面。第三方评价机构的评价往往会引起社会舆论的广泛关注,为体现其评价的权威性,这类评价机构往往要寻求官方或半官方的支持。政府应对第三方评价机构保持足够的距离,并对第三方评价机构的评价工作进行引导和规范,提高第三方评价机构评价活动的科学性、客观性和公正性。

(四) 运用系统变革工具,转变政府在教师管理工作中的职能

高职“双师型”教师队伍建设要求进一步转变政府在教师管理工作中的职能,改革政府集中管理高校人事编制的制度。当前,高职院校人员编制确定标准主要是参照普通高等学校类别标准相应确定的,还不足以充分体现高职教育办学的特点^[5]。在以法律法规明确高职教师任职资格的前提下,政府的职能要转变到有效引导并充分保证高职院校行使自主聘任教师的权力,加强高职院校与教师之间的契约约束关系,在根据在校生数对教师编制进行总量控制的基础上,把其他的教师聘任工作交给高职院校,促进高职院校进行教师队伍管理制度创新。同时,对高职院校教师聘任工作的程序、要求进行监控,对教师聘任工作中的违规违纪问题进行严肃查处,保证高职院校能够科学合理地开展教师聘任工作。

四、院校层面“双师型”教师专业发展政策

(一) 积极从企业引进新教师

高职院校必须认真落实《国家职业教育改革实施方案》提出的要求,将3年以上企业工作经历作为引进教师的必备条件,从根本上解决专业课教师实践能力缺失问题。当前,高职院校从企业引进具有硕士以上学位的教师,已经具有可行性。随着研究生培养规模的扩大,社会上已经有一大批既有硕士以上学位学历,又有较长时间企业工作经历的人员,同时,随着高职教育规模的稳定,高职院校对新教师的需求量也趋于平稳。2000年,全国高校博士研究生毕业人数为0.9万人,硕士研究生毕业人数为4.5万人;2017年,毕业博士生

5.8万人, 毕业硕士生52万人。在17年间, 博士研究生毕业人数增长了6.4倍, 硕士研究生毕业人数增长了11.5倍, 这些人多数在企业管理和技术岗位工作, 他们应当成为高职教育教师的主要供给方。高职院校只有坚持从企业引进新教师, 才能形成新的需求和供给关系, 从来源上保证教师的质量。

(二) 充分发挥职称制度对教师发展的价值引导作用

职称制度是我国引导和促进教师个体专业发展的最重要的制度设计, 是教师专业发展的指挥棒。高职院校的职称评聘条件全面体现了高职院校对教师专业发展的价值导向和各方面的具体要求。各地教育行政主管部门普遍规定了高职院校的基本职称结构, 设定高级职称人数比例。职称评聘条件是否适应高职教育的办学宗旨, 将对教师专业发展能否形成正确价值导向产生重要影响。高职院校必须高度关注并充分发挥职称制度对教师发展的引导作用, 适当向拥有企业工作经历的人员倾斜, 以吸引拥有企业工作经历的人才入职高职院校。

(三) 高度关注青年教师的企业实践工作

高职院校必须把企业实践作为青年专业教师专业发展工作的重点, 要切实落实教育部文件对高职教师企业实践的要求。2016年5月, 教育部等七部门印发的《职业学校教师企业实践规定》要求职业学校专业课教师(含实习指导教师)

每5年必须累计不少于6个月到企业或生产服务一线实践的要求, 体现了国家对职业院校教师企业实践的重视, 也反映了教师企业实践的复杂性, 需要众多行政部门的协调和支持。从实际情况看, 高职院校在职教师的企业实践政策执行情况很不乐观, 各地对专任教师一线生产实践的最低要求普遍在4~6个月, 达到1~2年的只有山东, 一些地区社会实践经验甚至可以用学生思想政治工作、社团活动指导的经历替代^[6]。在这种情况下, 高职院校必须高度关注青年教师的企業实践工作, 以校内政策保证青年教师企业实践的落实和成效。

(四) 建立问题导向的校本教师发展培训体系

高职院校必须承担教师专业发展的主体责任, 根据不同发展阶段的教师发展需求, 基于教师专业发展中的共性问题, 对教师培训项目及其内容进行较为系统的梳理, 确定教师在专业发展中必须参加的培训项目, 构建层级递进的校本培训项目体系。根据培训项目所针对的问题领域, 校本培训项目可分为新教师岗位适应培训、教学能力发展培训和技术应用能力培训等三种类型。高职院校构建校本教师发展培训体系, 可以充分利用校内外资源, 特别是校外资源, 如学校就近的全国职业教育师资培训重点建设基地的师资等资源, 定制培训项目。

参考文献

- [1] 迈克尔·豪利特, 等. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统 [M]. 庞诗, 等, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 141.
- [2] 黄忠敬. 教育政策工具的分类与选择策略 [J]. 国家教育行政学院学报, 2008 (8): 47-51.
- [3] 王成福, 邵建东, 陈海荣, 陈健德. 高职教师专业实践能力的内涵及培养对策 [J]. 高等工程教育研究, 2015 (3): 146-151.
- [4] 徐国庆. 从项目化到制度化: 我国职业教育教师培养体系的设计 [J]. 教育发展研究, 2014 (5): 19-25.
- [5] 刘芳. 综合类高职院校教师编制管理存在的问题及对策 [J]. 职业技术教育, 2009 (32): 59-61.
- [6] 雷家彬. 高职教师职称评价标准的比较研究 [J]. 高校教育管理, 2016 (4): 91-97.

Requirements for Policy Tools in Construction of “Dual-qualification” Teachers in Higher Vocational Education in China

—Analysis Based on Policy Text and Policy Environment

Han Bing, Lv Mei

Abstract Through the analysis on policy texts and the policy environment related to the construction of higher vocational teachers in China, it is found that different policy tools need to be used comprehensively to solve the problems faced by the construction of “dual-qualification” teachers in higher vocational colleges. At the government level, we need to establish compulsory higher vocational teachers’ access system by using command tools; play the main role of higher vocational colleges in teachers’ professional development by using capacity-building tools; guide higher vocational colleges to form a scientific concept of teacher development by using incentive tools; and change the functions of the government in the management of teachers by using system change tools. Meanwhile, higher vocational colleges also need to adopt diversified policies and measures to create a good development environment for teachers.

Key words “dual-qualification” teachers; teacher development; higher vocational colleges; policy tools

Author Han Bing, researcher of Wuxi Vocational and Technical College (Wuxi 214121); Lv Mei, associate professor of Wuxi Vocational and Technical College