

# 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

□姜蓓佳 皇甫林晓

**摘要:**以史密斯的政策执行过程理论为视角,对30个省区市的高职分类考试改革展开分析,发现:政策本身方面,政策对齐现象严重,政策制定的技术规范有待提升;执行主体存在功能性和基本能力建设的缺失;目标群体对政策认同度与满意度仍有上升空间;政策环境上,正式制度与非正式制度因素的支持力度不够。对此建议:优化制度设计,完善政策内容;统一开发管理系统、规范业务流程,提升政策执行人员素养;改善内外部环境,增强目标群体的政策认同感。

**关键词:**高职分类考试;考试招生;省级政策;政策偏差

**作者简介:**姜蓓佳(1993—),女,河南郑州人,华东师范大学国家教育宏观政策研究院博士研究生,研究方向为教育政策;皇甫林晓(1992—),女,河南新乡人,华东师范大学教育管理系博士研究生,研究方向为教育管理。

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2021)01-0079-09

### 一、研究缘起

2005年以前,高职院校的考试招生活动完全依附于普通高校的招生选拔,2007年教育部同意江苏、浙江、湖南、广东四省在部分示范性高职院校中开展单独招生改革试点工作后,高职院校的考试招生逐渐走向相对独立。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第一次提出逐步实施高等学校分类入学考试,且点明了高等职业教育入学考试由省级政府组织。2014年《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》出台,要求各省级政府在国家顶层设计的框架范围内结合本地情况,研究制定本地区深化考试招生制度改革的实施方案,至今各省区市(除新疆、港澳台地区外)已印发了相关文件。

高等职业教育分类考试是未来建立与现行高考制度完全平行的独立的职业教育高考的“探路者”和先行阶段,而非只是对原有的分层次考试的改良,其改革目标是逐步形成“省级政府为主统筹管理,学生自主选择、学校多元录取、社会有效监督”的中国特色高等职业教育考试招生制度。如今,高职分

类考试改革正在省级政府的统筹管理下稳步实施。省级层面发布的考试招生制度改革实施方案是省级政府执行该项目的工作思路、时间表和路线图。省级政府作为高职分类考试改革的政策制定和政策执行的双主体,既要满足宏观上分类考试改革的国家整体要求、目标任务,又要在微观上兼顾好地方高职考试招生的关键领域和具体措施,对其政策执行过程进行监测和研究,尤其是系统梳理和总结还有哪些局限性和偏差,对于促进高考分类改革以及加快建立现代职业教育体系具有重要的价值意义。

### 二、分析框架:史密斯的政策执行过程理论

已有的关于高职分类考试改革执行的研究有两条进路:一类是以地方实践为案例,通过调研对某地的政策执行情况予以评析,如王伟宜等以福建省为例总结了高职院校分类考试改革的理论、经验与对策<sup>[1]</sup>;李明楷等结合江西省高考分类考试的具体实践对高考分类考试的科学性与公平性予以探讨<sup>[2]</sup>。另一类是以分类考试改革的某一具体招考形式为内容调查其执行情况,如高山艳等就高职院校

单独招生政策在天津的执行情况做了调研,认为该政策在考核内容、宣传及监督机制等方面有待进一步完善细化<sup>[9]</sup>;佛朝晖调查了全国 39 所试点院校单独招生政策的执行情况,指出问题并提出对策<sup>[10]</sup>;刘欣等从政策执行力角度就湖北省“技能高考”的执行情况做了基本要素、影响因素的研究<sup>[11]</sup>。上述研究丰富了此领域的知识积累,但不足之处在于:一是多从单一视角做出探讨,缺乏从整体角度对政策执行做出考量;二是将省域作为某一政策执行的地理范围,缺乏对省级政策文本本身的分析。

政策执行是动态的,受政策主体、政策受众、社会文化、推进方式等多种因素影响。高职考试招生改革牵涉政府、院校、考生、企业、行业等众多利益相关者,其执行过程离不开诸多行为主体的上下联动。史密斯的政策执行过程模型将涉及政策执行的主要维度都囊括在了一个有机框架之中,克服了以往只从单方面考察政策执行过程的弊端,为分析政策的执行过程提供了整体性视角,符合高职分类考试改革牵涉面广、复杂性与跨界性兼具的政策特点,因而被选为本研究的分析框架。

具体说来,托马斯·史密斯(Thomas B. Smith)认为主要有四个变量在影响政策执行过程:一是理想化的政策(Ideal Policy),即政策本身的可行性、合法性、合理性等。具体指的是政策制定者试图引导的理想化作用模式,包括政策的形式、类型、范围、渊源及受支持度、政策目标的合理性、政策内容的適切性与妥当性、政策措施的明确性与可操作性等。二是政策执行机构(Implement Agency),即政府中负责政策执行的组织和人员,包括执行的组织协调、领导模式技巧、工作人员态度等。主要涉及执行机构的执行能力与组织能力水平,包括执行机构人员的素养、主管部门的领导方式和技巧、执行的能力与信心等。三是目标群体(Target Group),即政策实施的对象,包括目标群体对政策的认同与支持等。作为政策影响的直接对象,目标群体的特性、目标群体对政策的认同程度、接受程度以及顺从程度等均影响着政策的执行效果。四是政策环境(Policy Environment),即与政策生存空间相关联的因素,既

包括政治、经济、社会和文化等外部的正式制度因素,又包括影响政策执行的非正式制度因素,如组织文化。史密斯还认为,这四个变量在内部或相互之间可能发生作用、形成紧张关系,破坏性的紧张关系会导致政策执行结果偏离政策制定者的期待,但可以通过制度化或非制度化的形式对这种紧张关系进行处理和反馈,从而再次实现各部分内部或之间的协调状态。图 1 展示了史密斯的政策执行过程模型。

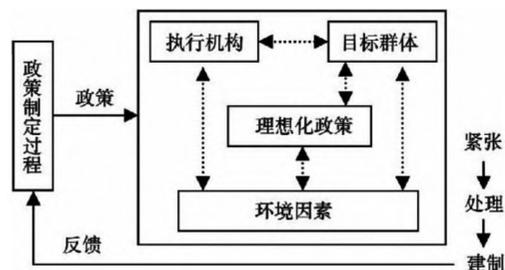


图 1 史密斯的政策执行过程模型

本研究将理想化政策分解为政策要素、政策工具、政策可行性、政策回应性、政策联动性等;将执行机构分解为各级政府、考试招生组织管理部门、院校以及上述群体的制度化程度、政策执行经验等;目标群体涵盖了考生、院校、家长、政府、以企业行业园区为代表的社会需求方等对政策的了解程度、认同程度等;政策环境包括职业教育体系、考试模式、中等职业教育与高等职业教育纵向贯通机制、职业教育与普通教育横向融通机制等职业教育内部的正式制度的建立情况,以及技能考评方式方法、职业教育质量、职业教育吸引力等非正式制度因素等。图 2 展示了基于史密斯的政策执行过程模型的本研究的分析框架。

### 三、省级政府高职分类考试改革政策的总体介绍

#### (一)样本概况

2014 年《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》出台后,各省级政府相继出台了本地区深化考试招生制度改革的实施方案。本研究从各省级政府、教育厅(局)网站共收集到有关高职分类考试招生改革的政策文本 50 份,覆盖了除新疆、港澳台地区以外的剩下所有省级行政区域(见表 1)。从政策发布时间看,2014 年上海和浙江两地在被国家确立为新高考改革试点后率先出台了本区域

的深化高等学校考试招生综合改革实施方案,其后青海、辽宁、西藏等 27 个省区市于 2015—2016 年间颁布实施方案,江西和江苏于 2017—2019 年间出台政策。推进方式上,不同地区展现出整体推进和专门推进的差异性:大部分省份将高职分类考试改革的内容作为考试招生制度改革的一部分,相关内容在考试招生制度改革实施方案之中作为一个段落出现,例如青海、甘肃、湖南、贵州、黑龙江、四川、吉林、陕西、安徽、河南、云南及江西 12 个省份都是这样的推进方式。上海、浙江、河北、广东、山东、海南、湖北、北京 8 个省市除了发布考试招生制度改革实施方案外,还发布了高等学校考试招生制度改革实施方案,而高职分类考试改革的内容被包括在高等学校的政策方案之中。还有的省份推进方式更

为专门化,表现为辽宁、宁夏、山西、天津、福建、重庆、内蒙古、江苏 8 个省区市专门发布了高等职业院校考试招生制度改革实施方案,以专门性政策文件的形式来规范和推进这项工作。无论是整体推进还是专门推进,其选择方式可能是由于领导成员的处事风格和省情差异导致,这两种方式并不矛盾,也不存在绝对的优劣之分,但通过比较发现,专门政策文件对该项工作的规范程度和政策制定的周密、细化程度要明显大于综合性文件。

(二)省级政府高职分类考试改革政策对关键内容的具体回应

高职分类考试的关键问题是“考什么”以及“怎么考”,《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》对该问题做出了“高职院校考试招生实行‘文

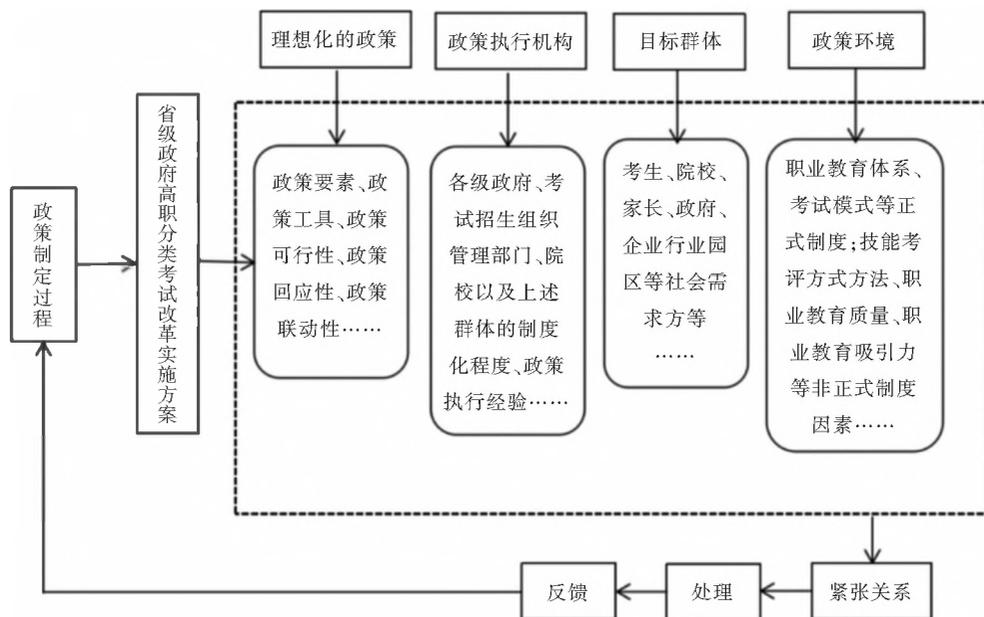


图2 本研究的分析框架

表1 省域高职分类考试招生方案的政策文本(2014—2020年)

序号	省域	发文时间	文件名称	发文机构
1	上海	2014/9/18	上海市深化高等学校考试招生综合改革实施方案	上海市人民政府
2	浙江	2014/9/19	浙江省深化高校考试招生制度综合改革试点方案	浙江省人民政府
3	青海	2015/8/21	青海省深化考试招生制度改革实施方案	青海省人民政府
……				
48	江西	2017/5/31	江西省深化考试招生制度改革实施方案	江西省人民政府
49	江苏	2019/4/21	江苏省深化普通高校考试招生制度改革实施方案	江苏省人民政府
50		2019/4/22	江苏省高等职业院校考试招生制度改革实施方案	江苏省高等学校招生委员会

注:由笔者从各省区市政府网站检索收集整理

化素质+职业技能’评价方式”的政策指导。《教育部关于积极推进高等职业教育考试招生制度改革的指导意见》提出“对报考高等职业学校的考生增加技能考查内容,招生学校依据考生相关文化成绩和技能成绩,参考综合素质评价,择优录取”,且给予了省级高等学校招生委员会制定考试科目、内容、方式和录取办法的自主权。教育部早期政策中对于“文化素质+职业技能”的考察依据主要是高中阶段教育学业水平考试成绩、综合素质评价、职业准备类课程学习情况和职业倾向测试结果三类。省级政策“针对普高生源‘文化素质+职业技能’的考察内容”及“针对三校生生源‘文化素质+职业技能’的考察内容”有哪些具体规定?本研究通过文本分析对不同省域就上述问题的改革方案进行归类比较,找出共性与差异。

对于文化素质的考察(见表2),通过梳理发现省级政策文件对普高生的文化素质考察多以“高中学考”成绩为依据,对三校生多组织语文、数学、外语科目考试。具体科目要求上,宁夏、重庆等5地参考语文、数学、外语3科,河北参考语文、数学2科,

福建参考语文、数学、外语、思想政治、信息技术、通用技术6科,其余地方则未有明示;西藏、天津等21个省区市只在文件中表示“普通高中学业水平考试成绩,参考综合素质评价”。对三校生的文化素质考察,辽宁、广西、湖南等15地只表示了“文化基础与职业技能相结合的测试”;宁夏、山东、天津等8地在考察三校生文化素质时规定了语文、数学、英语(其中浙江、河北两地只考语文、数学)为具体的考试科目;上海及山西2地在考察三校生文化素质时采用的是参考毕业院校在学时期的学业表现但具体形式不同,如上海参考“公共基础课学习水平考试、思想品德评价等”,西藏参考“中职文化基础课程科目”。福建、江苏2地已经实施了“中等职业学校学生学业水平考试”且将该考试成绩作为中职学生升入高职的重要参考。

职业技能的考察上(见表3),吉林、广东、福建等24个省域对普高生的职业技能考察以职业适应性测试成绩为依据,宁夏、重庆、江西及河北4地使用了普通高中学业水平考试成绩,但在具体科目选择 and 是否额外附加职业倾向能力测试上有所不同。

表2 省级政策对高职生源文化素质的考察方式

考察方式		普高生源	三校生生源
高中学考	具体科目	语文、数学、外语	宁夏、重庆、江西、广东、吉林
		语文、数学	河北
		语文、数学、外语、思想政治、信息技术、通用技术	福建
	高中学考+综合素质评价	西藏、天津、上海、浙江、山东、广西、海南、贵州、辽宁、四川、山西、湖北、北京、陕西、青海、黑龙江、安徽、河南、云南、江苏、内蒙古	/
中医学考		/	福建、江苏(报考本科:中医学考+对口招生统考;报考专科:中医学考,是否参加对口统考由考生自定)
具体科目考试	语文、数学、外语	/	宁夏、重庆、天津、山东、山西(对口招生)、湖北、四川
	语文、数学	/	河北、浙江
参考毕业院校在学时期的学业表现		/	上海(公共基础课学习水平考试、思想品德评价等)、山西(招生院校自主组织文化素质考试,也可以使用生源学校毕业考试成绩)
实行“文化素质+职业技能”考试评价方式		湖南、甘肃	江西、吉林、广西、海南、贵州、辽宁、陕西、青海、黑龙江、安徽、河南、云南、内蒙古、湖南、甘肃
其他		/	广东(重点考察公共基础知识)、北京(文化课笔试)、西藏(中职文化基础课程科目)

对于三校生生源,重庆、江西、吉林等 16 个省域只是笼统地表示“实行‘文化素质+职业技能’考试评价方式”;宁夏、天津、西藏等 9 个省区市组织职业技能测试,其中宁夏、天津、西藏、湖北四地按大类进行,有的需要加试专业知识(山东)或者面试(山西)等;福建、江苏 2 地已经实施了“中等职业学校学生学业水平考试”且将该考试成绩作为中职学生升入高职的重要参考;北京表示“充分考虑学生的职业技能水平”,上海以专业技能学习记录情况为依据考察三校生的职业技能水平,广东表示“可由专业技

能课程证书、国家职业资格证书、职业技能等级证书等体现也可由学校组织测试以作为录取依据”。

#### 四、史密斯的政策执行过程理论框架下省级政府高职分类考试改革政策的执行偏差

从政策文本来看,大多数省域在总体规划上与国家政策导向同向同行、改革目标与定位清晰明确、政策结构及内容比较完备,但作为省级政府执行和规划高职分类考试的时间表和路线图,依然存在不少突出问题。结合已有研究,以下从史密斯的政策执行过程模型的视角来整体分析省级政府执行高

表 3 省级政策对高职生源职业技能的考察方式

考察方式		普高生源	三校生生源
高中 中考	具体科目	物理、化学、生物科目实验操作技能测试成绩+信息技术、通用技术	宁夏 /
		通用技术、信息技术	江西 /
	具体科目+ 职业适应性测试	外语、思想政治、历史、地理、物理、化学、生物学等科目中指定一门+职业适应性测试	河北 /
		信息技术、通用技术+职业倾向能力测试	重庆 /
中职学考	中职学考+职业技能测试	/	福建
	/	/	江苏(报考本科:专业基本理论+专业基本技能,后者采用“中职学考”的专业基本技能成绩;报考专科:“中职学考”成绩,是否参加对口统考由考生自定)
职业适应性测试		吉林、广东、福建、西藏、天津、上海、浙江、山东、广西、海南、贵州、辽宁、四川、山西、湖北、北京、陕西、青海、黑龙江、安徽、河南、云南、江苏、内蒙古	/
职业技能测试	按大类进行	/	宁夏、天津、西藏、湖北、四川
	未明确是否按大类进行	/	山西(对口招生)、浙江、福建、河北、重庆
	专业知识+技能测试	/	山东
	面试+技能测试	/	山西(面向有实践经历人员)
实行“文化素质+职业技能”考试评价方式		湖南、甘肃	江西、吉林、广西、海南、贵州、辽宁、陕西、青海、黑龙江、安徽、河南、云南、内蒙古、湖南、甘肃
在学期间表现		/	上海(专业技能学习记录情况)、山西(单独招生可以使用生源学校毕业考试成绩)
证书体现		/	广东
其他		/	北京(充分考虑学生的职业技能水平)

职分类考试改革的政策偏差。

(一)政策本身:政策对齐现象严重,政策制定的技术规范有待提升

首先,自上而下的政策对齐现象相当普遍。例如,政策内容上无外乎招生计划分配、考试形式内容、招生录取机制、组织监督管理等内容,且具体要求与国家政策表述并无二致而少见地方化创新。又如,对于如何考察三校生的职业技能,重庆、江西、吉林等16个省域只是笼统地表示“实行‘文化素质+职业技能’考试评价方式”,这样的表述与国家层面政策基本相同,缺乏与地方实情的融合度。省级政策是国家宏观政策的“配套政策”和“实施细则”,省级政策本身的制定水平是后期政策落地能达到的最理想的效果,因而省级政策本身不能够只是从宏观上给出发展方向,使得具体实质性的建设意见缺席,那将会大大弱化政策的实际指导意义。其次,部分政策文本条款可操作性与本地区相关制度改革的联动性有待提升。分类考试改革不是对原有的分层次考试的改良,而是基于高等职业教育发展宗旨、培养目标的一种独立类型的、全新的考试招生制度设计,最终与普通高考、成人高考并列成为三大独立的招生考试体系<sup>①</sup>,因而应从构建完整的职业教育人才培养体系的站位去理解这项改革,遗憾的是,目前多数省域的政策文本注重的仅是分类考试本身,很少有将分类考试改革与人才培养改革、院校特色发展改革紧密结合到一起。而这方面做得相对较好的省域是上海、福建、江苏和山西。具体说来,在考察普高生的文化素质时,上海和山西参考学生在毕业院校在学时期的学业表现,其中上海参考公共基础课学习水平考试、思想品德评价等,山西表示可以使用生源学校毕业考试成绩,这在某种程度上会带动制度改革向考试公平、学生更加注重自身在学时期的平常成绩以及毕业院校对考试成绩的长时态记录和管理等方面联动。又如,福建和江苏两地将三校生的招生选拔与已经施行的“中职统考”相结合,做到了“一次评价、多次使用”,将学生中职阶段的“学”与升学阶段的“考”做了很好的衔接,这些值得其他地区进一步学习与推广。

(二)执行主体:主体存在功能性和基本能力建设的缺失

政策执行最终要依靠各级执行机关和执行人员来实施,执行机关掌握着政策实施的资源、权力等,政策执行人员的自身素质、政策理解能力、管理能力等直接影响着政策任务的完成。《教育部关于积极推进高等职业教育考试招生制度改革的指导意见》将理想中的高职考招制度刻画为“省级政府为主统筹管理,学生自主选择,学校多元录取,社会有效监督”,建立这样的考试制度离不开诸多行为主体的上下联动。例如政府具备充分的执行动力、有效的执行手段及充沛的工作资源;学生具备自身生涯发展规划和职业选择的能力;院校具备较高的办学水平和招生能力;社会或第三方提供监管有力、科学有效、成本合理的监督管理方式等。但目前与之相配套的基础条件和基础能力尚属薄弱,表现在:首先,省级统考的监督管理主体缺失。省级教育主管部门对高职院校的职业技能(职业适应性)测试的监督,主要停留在阳光招生的实施、招生信息公开、招生制度的执行等方面,但对职业技能(职业适应性)测试科目内容的科学性、针对性等很难监督到位;对高职院校职业技能(职业适应性)测试也缺少应有的社会监督,招生过程缺少行业、企业监督,招考公平性受到质疑<sup>②</sup>。实际上,高职院校考试招生制度不仅需要教育系统的内部监督,也需要第三方监督机构参与其中,以确保考试招生的公平性<sup>③</sup>。其次,生源结构引发的招生模式之变呼唤高职院校改革工作方法。“百万扩招”意味着高职院校市场化招生模式的全面开启,过去全力依靠政府来计划匹配生源的招生模式已经过时。过去高职院校放出招生计划、等待考生报考的被动模式已无法应对新形势变化。在招生工作中,如何增强社会生源报考的动力,将招生宣传更有效地覆盖社会生源群体;同时,又要避免一些招生门槛的降低以及虚假宣传、有偿招生和买卖生源等不法行为的发生是每一所高职院校都要认真筹划和必须面对的问题<sup>④</sup>。这需要省级考试机构和各院校切实提升研制改革实施方案、试题命制、考试组织、评分转换、招生宣传和录取监

管等方方面面的业务素养、基本能力和服务水平。

(三) 目标群体:政策认同度与满意度仍有上升空间

院校、考生、以行业企业为代表的社会需求方等政策目标群体对地方政府的高职分类考试政策实践总体认同度、满意度较高。例如:实行高考分类招考有利于构建多元考试模式、满足社会对技能型人才的需求和扩大学校的招生自主权<sup>[10]</sup>。“百万扩招”宣告高职院校从封闭办学到开门办学之后,社会人士对就读高职充满极大热情,扩招名额超额完成,个别地区甚至出现竞争激烈、一位难求的局面<sup>[11]</sup>。但同时仍有一些问题,体现在:首先,中职生的升学权利未得到充分重视和有效保障。现行招考方式的最大受益者仍是普高毕业生,部分省份面向普通高中毕业学生的计划招生数一般会高于面向中职学校毕业学生的计划招生数,中职学生比普高学生更具备学习技术技能的专业基础,但升学机会上却还不及普高群体<sup>[12]</sup>。但也有省份对中职学校毕业生招生比例作出了规定,从而引导高职院校提升这一比例。如四川省《关于开展中等和专科层次职业教育人才培养衔接的指导意见》指出,中职学校毕业生在招生计划中所占据的比例应当在50%以上<sup>[13]</sup>。其次,对分类考试招生政策的宣传解读有待加强。尽管高职院校自主招生政策实施多年,但许多地方实践表明社会相关群体对此项政策了解不够深入<sup>[14]</sup>,这表明基层教育行政部门对高职院校自主招生的政策宣传还不到位,尤其是市县级教育部门对高职分类考试的理解不到位、接受不到位、重视不到位和支持不到位。再次,行业企业等社会需求方参与不足。虽然高职院校考试招生政策中多次提及加强行业企业参与,完善第三方机构的监督机制,保证考试招生信息的公开透明。但事实上,行业企业、民间团体、家长、专家学者等社会力量很难参与其中,这使得高职院校的考试招生难以受到外部机构的监督与问责。

(四) 政策环境:正式制度与非正式制度因素的支持力度不够

现有的职业教育体制机制在某种程度上构成了政策环境的一部分,政策部门可以通过制定政策

文本分配政策资源,但同时,政策环境(体制机制)也在很大程度上制约或阻滞着相关政策的制定,影响政策效力的广度与深度。现有的高职考试招生制度尚未形成良好的制度运行环境,在制度实施的可操作性、配套制度建设以及思想观念等非正式制度建设方面仍存在多重困境<sup>[15]</sup>。首先,现阶段高职招生的经费保障机制仍不够完善。虽然部分省市已经探索了以“技能”为核心的高职新型招生形式,并且取得了一定的成效,但由于经费的限制,这种招生形式只能在少数院校以及少数专业才能得以施行<sup>[16]</sup>,对口升学、单独招生等考试形式所需要的工作资源和工作程序与普通高考一样,要经过报名、笔试、面试、阅卷、统分、划线、录取等多个环节,管理流程长、效率低、成本高、安全风险大,既考验相关部门和人员的工作能力,也需要专门的经费支持做支撑。为此相关主管部门应当加强教育投入,完善经费保障机制,为高职院校的招生提供物质保障。调动企业的积极性,充分发挥校企合作的优越性,共同分担招生成本,通过订单式人才培养实现人才共育。其次,“百万扩招”背景下社会生源的资格审查机制尚未健全。由于我国高职的生源结构正在发生变化,为确保传统生源和非传统生源都能在被合理评价的基础上通过测评平等地获得教育机会,必须制定和明确社会人员的被招收资质,且这种资质要与传统生源的学力匹配和等值。再次,非正式制度因素的支持力度同样制约着分类考试改革的进度和成效。例如,高职分类考试的关键点和难点在于妥善设计高职院校招考中职考生的“职业技能”测试和普通高中考生的“职业适应性测试”<sup>[17]</sup>,但是省级政策对每个专业门类的测试内容及职业技能水平要求少有明确<sup>[18]</sup>。此外,职业教育上升通道尚未打通,本科层次的职业教育尚处于起步阶段且和专科层次的职业教育尚未实现分工有序、错位竞争和联动发展,本专科层次、硕博专业学位论文组成的完整现代化职业教育人才培养体系建设任重道远,普职社会地位不平等问题还未解决,技能人才的就业制度、成果评价制度和技能成果保护制度还不健全,

全社会尊重技能、崇尚技能、人人想学技能的氛围未成气候,这些都是制约高职分类考试进行彻底性变革的深层次因素。

### 五、破解之道

#### (一)优化制度设计,完善政策内容

首先,省级政策要摆脱政策模仿的桎梏。在落实国家政策的同时提升与本地实际情况的契合性,确定自身改革发展节奏。《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》在相对笼统的话语下对高职考试招生的总要求、总目标、总原则和实施进度作出部署,尤其是政策执行的主体未有明确,那么地方在制定本地区的改革方案时最好应采用“确认+补充”的方式加以规定,即先确认与国家政策要求保持一致,再对国家政策没有规定或规定得不够详细的地方加以补充列举,这样才符合好的教育政策“实现工具理性和价值理性相统一”的标准<sup>[9]</sup>。其次,省级政府应尽快完善政策体系中的关键缺失。一是健全监督管理机制,加强分类考试招生的社会督导。省级政府要加强统筹管理,充分发挥教育督导委员会和行业职业教育教学指导委员会的工作职能,加强对文化素质考试、技能测试的科目内容选择、科目的分值确定等进行甄别和指导。行业职业教育教学指导委员会要对高职院校的职业技能(职业适应性)测试工作进行全程监督、指导,确保职业技能(职业适应性)测试与专业人才培养规格的要求、行业企业一线的实际需要相一致。二是扩大教育主管部门对分类考试的监管范围。将对分类考试的监管与高职院校的特色发展、综合改革、人才培养质量评价结合到一起,利用专业设置、招生计划、项目申报和经费投入等方面的杠杆作用,推动高职院校深入推进分类考试改革。另外还要统筹协调行业企业、考生及家长等,形成多方监督合力。三是设立专项资金更好地支持和帮助高职院校分类考试的组织实施。健全以政府投入为主、多渠道筹集经费的体制,充分调动社会力量投入分类考试改革的积极性,充分发挥校企合作的优越性,共同分担招生成本,通过订单式人才培养实现人才共育<sup>[10]</sup>。

(二)统一开发管理系统、规范业务流程,提升政策执行人员素养

分类考试改革给予了省级政府和高职院校较大的统筹管理权和自由裁量权,但考试过程管理的规范化、科学化以及考试组织的公平、公开、公正是必须得到严肃保证的。为此,省级政府可以出台专门的政策文件,系统梳理分类考试的全过程管理流程,针对考试全过程管理流程及其对应的管理任务、管理内容和管理标准、管理要求<sup>[10]</sup>,开发统一的信息化管理系统,促进考试管理的流程化、规范化和标准化,同时通过全过程数据记录,建立地方高职人才专业设置与招生情况匹配网络,动态调整招生策略、提升院校招生需求响应能力,以年为单位连续记录,还可以基于大数据分析考生单招生源质量,为高职院校多样化人才培养和教育教学改革提供依据。在政策执行过程中,诸多行动者进行政策方案的实施,其中政府官员和公务人员是正式的政策执行者,享有法定的政策执行权力。与此相区别,还有一类实施者被称为“中间人”,这些人士接受正式的政策执行者授权和授责,辅助政策执行。上述政策执行人员对政策的理解和规划能力决定着政策落地的实际水平。为此,省级政府和高职院校要有意识地培养政策执行者的责任意识与政策水平、知识储备、执行意向以及组织能力,可通过提供多样化的培训与制定激励、支持措施来促进政策执行者加强相关内容的学习,提高执行人员政策的领悟能力与规划能力,从而为政策的精准落地和科学实施提供人员和能力保障。

(三)改善内外部环境,增强目标群体的政策认同感

营造良好的内外部环境可为改革提供富有营养的土壤。从内部环境看,一是国家在顶层设计上需要健全职业教育人才的成长体系,畅通技术技能人才成才通道。通过构建职教高考制度拓展职校生的升学空间,将中等职业教育与职业专科教育、职业本科教育在内容上衔接起来,提升各级职业教育之间的相互促进关系。二是继续强化省级政府的统筹责任和使命担当。推行“政府统筹、学校自主、

行业支持、企业参与”的招生机制,建立和完善经费保障机制、社会生源资格审查机制、省级政府宏观调控高等教育和高中阶段教育结构的机制,省级政府牵头强化中高职在人才培养目标、教育教学过程、教师培养培训、教育评价改革、课程体系和教材等10个方面的有效衔接等<sup>[2]</sup>。三是引导高职院校在更高的站位上认识高职分类考试改革。院校作为分类考试改革的主体,要着眼长远,将分类考试改革与学校综合改革、创新发展、特色发展紧密结合,深入开展中国特色高水平高职院校建设,整体推进学校综合改革,打造专业特色品牌。从外部环境看,要构建尊重技术技能人才的制度体系,保障社会公平正义。一是完善社会保障制度,保障和改善技术技能人才待遇;二是探索人事制度改革,确保对各类人才一视同仁;三是完善劳动就业制度,促进高质量和更充分就业;四是健全法律保障制度,尊重和保護技能创新成果等。通过以上四个方面彻底扭转重学历、轻技能的陈旧观念,扫除阻碍普职社会地位平等问题的人为障碍,增强职业教育的吸引力、增强目标群体的政策认同感。

#### 参考文献:

- [1]王伟宜,罗立祝.高职院校分类考试改革:理论、经验与对策[J].中国高教研究,2014(11):89-93.
- [2]李明楷,龚伯韬.江西省高考分类考试的科学性与公平性研究[J].教育学术月刊,2014(12):53-57.
- [3]高山艳,蓝欣,张龙梅.高职院校单独招生政策在天津的执行分析[J].职业技术教育,2010,31(25):30-34.
- [4]佛朝晖.高职单独招生政策执行情况的调查报告[J].国家教育行政学院学报,2012(11):81-85.
- [5]刘欣,冯典钰.职业教育“技能高考”政策的执行力分析——以湖北省为例[J].教育研究与实验,2015(3):63-67.
- [6]罗立祝.高等职业教育分类考试改革思考[J].中国高等教育,2013(20):47-50.
- [7]陆庆九,阚少杰.高职院校分类考试改革发展现状及对策研究[J].北京印刷学院学报,2019,27(S1):109-111.
- [8]董照星,王伟宜.我国高职院校考试招生制度改革 的回顾与审视[J].教育与职业,2020(17):27-34.
- [9]张宏亮.百万扩招背景下高职生源结构变动与职业 教育调适策略[J].中国职业技术教育,2020(7): 54-60.
- [10]杜文军,司燕文.关于高考分类招考模式的若干 思考[J].教学与管理,2014(25):73-76.
- [11]陈春贤.硕士学霸到高职学校“回炉”!国家这项 新政,在无锡反响火爆![EB/OL].[https://mp.weixin. qq.com/s?src=11&timestamp=1603903379&ver=2672&signature=an0LbQtnlmdH5FD4tW5kkldza2EELJOuJd6RKagRznJ0RT-2PzN7RaaQBnR6dhEPKWtobXNlvOYuADEEkBVjF0M3myz4Vrd1lcGS14kx970zag4RbbXbvyQtYo9bFd9&new=1](https://mp.weixin.qq.com/s?src=11&timestamp=1603903379&ver=2672&signature=an0LbQtnlmdH5FD4tW5kkldza2EELJOuJd6RKagRznJ0RT-2PzN7RaaQBnR6dhEPKWtobXNlvOYuADEEkBVjF0M3myz4Vrd1lcGS14kx970zag4RbbXbvyQtYo9bFd9&new=1).
- [12]郑引.高职招生制度改革刍议——以福建省为 例[J].佳木斯教育学院学报,2011(8):132-133.
- [13]周晓楠,朱思泊,董晓芳,等.河北省高职院校分 类招生的途径、问题和对策研究[J].产业与科技 论坛,2020,19(12):91-92.
- [14]吴霓,杨颖东.我国高职院校自主招生政策的基 本特征、实施现状及问题反思[J].中国职业技术 教育,2020(3):74-80.
- [15]郭静,佛朝晖.高职招生考试制度改革面临的问 题与建议[J].中国职业技术教育,2016(3):55-57.
- [16]刘晓,陈乐斌.百万扩招背景下的高职招生制度 改革:现实诉求与改革路径[J].高等职业教育探 索,2019,18(5):1-7.
- [17]何颖.高考双轨制改革:受教育权深化保障的有 益机会[J].重庆高教研究,2015,3(1):20-25.
- [18]蒋丽君,张瑶祥.优化高职提前招生模式的路径 选择[J].中国高教研究,2020(2):44-48.
- [19]涂端午,魏巍.什么是好的教育政策[J].教育研 究,2014,35(1):47-53+59.
- [20]谢丽琴,唐春霞,雷军环,等.高职院校单独招生 考试管理的现状分析与对策建议[J].长沙民政 职业技术学院学报,2020,27(3):104-107.
- [21]白继忠.关于我国职业教育招生制度改革的几 点思考[J].甘肃教育,2012(16):11-13.

责任编辑 韩云鹏