

职业教育政策试点： 逻辑特点、问题解析与改革建议

崔志钰¹, 陈鹏¹, 倪娟²

(1. 陕西师范大学 教育学部, 陕西 西安 710062; 2. 江苏省教育科学研究院, 江苏 南京 210013)

摘 要:政策试点是指正式政策和制度出台之前,在小面积、小范围、小规模内检验政策方案的合理性、可行性和科学性而进行的政策活动。政策试点正日益频繁地应用于职业教育的各项改革中。以国家意志为轴、以由点到面为径、以上下联动为态成为职业教育政策试点的基本逻辑。综合专项相互交织、探索示范互为补充、要素激励配套跟进成为职业教育政策试点的基本特点。由于职业教育政策试点的复杂性、机制的不完备性等因素,职业教育政策试点存在着一些不容忽视的问题,如政策试点与政策推广间存在效果落差、少数试点与多数观望间存在行动落差、专项试点与综合试点间存在逻辑落差等。为了更有效地推进职业教育政策试点,应创设常态化的政策环境条件、形成整体性的进阶推进机制、进行适时性的任务评估反馈。

关键词:职业教育;政策试点;常态试点;进阶机制;适时反馈

中图分类号:G760 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)05-0123-11

政策试点是指正式政策和制度出台之前,在小面积、小范围、小规模内检验政策方案的合理性、可行性和科学性而进行的政策活动^[1]。政策试点不仅广泛应用于政治、经济、科技、社会治理等领域,也在教育领域得到了越来越多的应用。职业教育由于和经济社会的密切联系,随着类型教育地位的确定,其政策试点也更为普遍。

一、职业教育政策试点的逻辑特点

(一)职业教育政策试点的基本逻辑

1. 以国家意志为轴的阶段性试点

纵观职业教育政策试点,有着鲜明的阶段性特征。尤其是21世纪以来的20年,职业教育政策试点总是与国家重大职业教育政策文件的出台密切相关。据统计,2000年以来,国家专门出台职业教育重大政策文件4次^①,分别是2002年《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》、2005年《关于大力发展职业教育的决定》、2014年《关于加快发展现代职业教育的决定》、2019年

^① 国家重大职业教育政策文件是指以中共中央或国务院名义发布的政策文件。

收稿日期:2021-03-26

作者简介:崔志钰,陕西师范大学教育学部,博士研究生,国家“万人计划”教学名师。

通讯作者:陈鹏,陕西师范大学教育学部,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金教育学重点课题“教育领域风险点特征与防范机制研究”(AFA19009),项目负责人:倪娟。

《国家职业教育改革实施方案》，其中在 2010 年国务院出台《关于开展国家教育体制改革试点的通知》，这一政策文件虽然没有专指职业教育体制改革试点，但对职业教育体制改革试点提出了明确的要求。

以 5 次国家重大职业教育政策文件出台时间为节点，以“试点”“试行”“暂行”为关键词在教育部网站进行文献搜索，前后两次职业教育重大政策文件出台之间的试点情况如表 1 所示。如果加上 2001 年《教育部办公厅关于在职业学校进行学分制试点工作的意见》，21 世纪以来国家共推行职业教育试点政策 66 项，试行政策 21 项，暂行政策 8 项，剔除与政策试点内涵不相符合的部分试行政策和暂行政策，共选择 81 项试点政策作为研究对象^①

表 1 2000 年以来国家职业教育政策试点出台文件情况表

国家重大职业教育政策文件	出台时间	试点政策	试行政策	暂行政策
关于大力推进职业教育改革与发展的决定	2002—8—24	3	4	1
关于大力发展职业教育的决定	2005—10—28	1	4	3
关于开展国家教育体制改革试点的通知	2010—12—5	62	6	1
关于加快发展现代职业教育的决定	2014—5—2	2	3	2
国家职业教育改革实施方案	2019—1—24	3	4	1

具体到每一项政策试点，都有一个鲜明的特征——通过一项项改革行动将国家职业教育政策意志迅速转化为具体的职业教育实践。比如，2005 年 10 月 28 日国务院办公厅发布《关于大力发展职业教育的决定》，就在政策文件发布前夕，教育部分别于 5 月 12 日与四川省人民政府、8 月 19 日与天津市人民政府、10 月 17 日与河南省人民政府等先行签署共建国家职业教育改革试验区协议。政策文件出台后，教育部又迅速于 2009 年 3 月 11 日与广西壮族自治区，3 月 12 日与国务院三峡办、湖北省、重庆市等签署相关的省部共建职业教育改革试验区，紧锣密鼓地开展职业教育政策试点布局，展开职业教育改革试验。与此配套，教育部于 2006 年 3 月出台《关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》，将大力发展职业教育的触角直接伸向广大职业院校，形成多层面推动职业教育发展的改革态势。

2. 以由点到面为径的扩散式试点

任何一项改革政策的出台都面临着不同程度的风险，风险是普遍存在的，我们既不能因为有风险而裹足不前，也不能将改革置于巨大的不可预测的风险之中。任何一项改革政策的推行都是有阻力的，有的阻力是已知的、显性的，有的阻力是不可预知或隐性的，我们既不能因为有阻力而畏惧和逃避，也不能无视阻力、强势推进而徒增改革成本。为了控制改革风险、化解推行阻力、降低改革成本、提高成功率^[2]，进行政策试点成为自觉自然的选择。政策试点作为“顶层设计”与“摸着石头过河”有机结合的上佳载体，既可以将国家意志和“顶层设计”的方针贯彻落实又可以充分发挥地方和基层单位的主动性和创造性，找到切实的过渡措施和办法，循序渐进地推动各项改革。

既然是政策试点就说明政策还不成熟或政策还没有经过实践的严格检验，政策本身还存在一些问题、隐藏着一些风险，这些问题和风险需要通过实践暴露出来。从这个意义上说，试点过程其实就是一个不断产生问题、暴露问题的过程，是一个不断“试错”的过程，是一个问题不断出现又不断解决的过程，也是一个风险不断释放的过程。在教育改革中，政策试点已经成为政策成本的重要组成部分，为了有效降低政策成本，必须不断优化政策试点，这就使当下的政策试点呈现出先行先试、由点到面的扩散状态。

^① 数据来源于教职成司函〔2012〕177 号《关于开展职业教育国家教育体制改革试点项目督查工作的通知》。

以职业院校现代学徒制教学改革试点为例,自2014年5月国务院办公厅发布《关于加快发展现代职业教育的决定》后,教育部于2014年8月公布了《关于开展现代学徒制试点工作的意见》,2015年1月发布了《关于开展现代学徒制试点工作的通知》,并制订了《现代学徒制试点工作实施方案》,开始在全国职业院校中遴选现代学徒制试点学校。2015年8月教育部遴选了首批165家单位作为现代学徒制试点单位,2017年8月遴选了第二批203家现代学徒制试点单位,2018年8月遴选了第三批194家现代学徒制试点单位,合计遴选了562家现代学徒制试点单位,每批现代学徒制试点周期为2-3年,试点第二年对试点情况进行年度检查以查摆问题,在解决问题中不断改进现代学徒制试点,第三年对试点单位进行检查验收,总结得失。2019年第二批现代学徒制试点验收结束,由于取得了良好的试点效果,教育部没等第二批现代学徒制试点结果公布和第三批现代学徒制试点单位完成试点就于2019年5月发布了《关于全面推进现代学徒制工作的通知》,在全国范围内全面推广现代学徒制人才培养模式(见表2)。

表2 职业教育现代学徒制试点进程表

时间节点	试点政策文件
2014年8月	关于开展现代学徒制试点工作的意见
2015年1月	关于开展现代学徒制试点工作的通知
2015年8月	关于公布首批现代学徒制试点单位的通知
2016年8月	关于公布现代学徒制试点工作任务书备案结果的通知
2017年4月	关于做好2017年度现代学徒制试点工作的通知
2017年8月	关于公布第二批现代学徒制试点和第一批试点年度检查结果的通知
2018年3月	关于做好2018年度现代学徒制试点工作的通知
2018年8月	关于公布第三批现代学徒制试点单位的通知
2018年12月	关于公布现代学徒制第一批试点验收结果和第二批试点检查情况的通知
2019年5月	关于做好2019年现代学徒制试点年度检查和验收工作的通知
2019年5月	关于全面推进现代学徒制工作的通知
2019年10月	关于公布现代学徒制第二批试点验收结果和第三批试点检查情况的通知

3. 以上下联动为态的传动式试点

职业教育政策试点大致包括三个方面,一是国家或教育行政部门对职业教育提出一些宏观的、方向性的改革要求,各级地方教育行政部门或职业院校根据要求开展探索性改革试验。比如《关于开展国家教育体制改革试点的通知》中要求“探索职业教育集团化办学模式”,职业教育集团化办学究竟该是一种怎样的模式,国家并没有明确,需要在具体的探索中逐渐形成,这就给各试点单位以较大的探索空间。广大职业院校经过几年试点探索,逐渐形成了产教融合的“校企一体”模式、城乡联动的“以城带乡”模式、中高职衔接的“中高贯通”模式、专业群与产业群协同发展的“集群对接”模式等。二是国家或教育行政部门提出明确的试点任务,各试点单位根据试点任务开始探索性改革实践,比如职业院校现代学徒制改革试点,教育部在《现代学徒制试点工作实施方案》中明确五大试点内容,即探索校企协同育人机制、推进招生招工一体化、完善人才培养制度和标准、建设校企互聘共用的师资队伍、建立体现现代学徒制特点的管理制度^[3]。三是正式政策文件出台前以暂行或试行文件的形式供地方或职业院校实践检验,比如教育部《关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》对职业院校推行工学结合、校企合作的人才培养模式提出了明确的指导意见,通过改革探索逐步建立和完善半工半读制度。

职业教育的政策试点多为自上而下的传动,这与政策文件的制订主体有关。这种由上而下的传动可以是逐级的也可以是越级的,比如,在国务院办公厅发布的《关于开展国家教育体制改革试点的通知》中就明确了各项试点的主体,对于“建立中等职业教育工作督导体系”就直接确定内蒙古自治区为试点地区,内蒙古自治区相关职能部门通过制订试点方案,将试点任务落实到相

应的地级行政机构,各地级行政机构再进一步落实到相应的县级行政机构和职业院校,这是一种逐级的传动机制。当然也存在一些越级的传动,比如在职业院校现代学徒制试点中,教育部就直接在全国遴选地方政府、规模以上企业、职业院校及行业组织作为试点单位,不再按照行政级别逐级推行。

政策试点并不完全遵循自上而下的传动机制,以下率上、上下联动成为我国职业教育政策试点的重要逻辑。比如,国家发展改革委、教育部等六部委2019年9月印发了《国家产教融合建设试点实施方案》,以促进教育链、人才链与产业链、创新链的有机衔接,随后在全国开启了产教融合型城市、企业、行业的试点。在此之前,江苏省于2018年6月就发布了《关于深化产教融合的实施意见》,更为重要的是在2018年5月的“职业教育活动周”期间,江苏就展示了大量的产教融合典型案例,全省绝大部分设区市建设了职教园区,推进“引企入校”“办校进厂”“企业办校”等校企深度合作模式,实现了职业院校与产业园区同步规划、同步建设、同步发展^[4]。我国职业教育政策试点呈现出自上而下的“试点一推广”和自下而上的“吸纳一辐射”相互交织、互为传动的特有态势。

(二)职业教育政策试点的基本特点

1. 从试点内容看,综合专项相互交织

职业教育政策试点按试点内容的复杂程度可以分为综合政策试点和专项政策试点。综合政策试点是事关职业教育发展全局的系统性、基础性、战略性的政策试点,专项政策试点是事关职业教育某一方面的局部性政策试点。综合政策试点是在前期相关改革的基础上,着眼于整体的、联动的、深化的、全面的职业教育改革,可以分解为一个个单项或专项政策试点。专项改革试点聚焦于一个个具体的问题或项目,寻求有效的问题解决策略或项目实施方案。

统观我国职业教育政策试点,呈现出综合政策试点和专项政策试点相互交织的形态。比如,2019年7月24日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第九次会议,审议通过《国家产教融合建设试点实施方案》,2019年9月25日,国家发展改革委、教育部等六部委公布了该方案,该方案涉及产教融合型城市的建设、产教融合型行业的打造、产教融合型企业的培育,谋求建立产教融合型企业制度和组合式激励政策体系。这一综合政策试点其实是对前期半工半读试点,建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学体制机制,校企合作制度化,现代学徒制试点等的进一步深化,又与1+X证书制度试点、建设产教融合型企业实施办法(试行)等政策衔接和呼应,就如何进一步完善产教融合发展规划和资源布局、推进产教融合校企合作人才培养模式改革、降低校企双方合作的制度性交易成本、创新产教融合重大平台载体建设、探索产教融合深度发展体制机制创新^[5]等进行改革探索。

2. 从试点方式看,探索示范互为补充

随着职业教育改革逐渐步入“深水区”,难度不断加大、风险不断增高,国家和教育行政部门会将一些关系全局、缺乏政策经验、风险性大且后果影响深远的重大政策在大规模实施前加以试点,这就使局部、小范围的政策试点越来越常态化。政策试点的方式大致有以下三类,一是先行先试的“探索性试点”,二是政策已经出台,通过先行实施,根据实施反馈进一步完善政策的“测试性试点”,三是高标准实施某项新政策,形成示范样例后加以推广的“示范性试点”。

统观我国职业教育政策试点,虽然三种试点方式都存在,但主要呈现出探索性试点与示范性试点互为补充的形态。比如,2019年4月16日,教育部等四部门印发《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》,正式启动了1+X证书制度试点工作,这是贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》的具体举措。由于1+X证书制度是促进技术技能人才培养培

训模式和评价模式改革、提高人才培养质量的全新举措,对构建国家资历框架具有重要意义,但由于1+X证书试点不仅内容繁杂且主体多样,涉及培训评价组织的遴选、职业技能等级证书的开发、与职业院校专业人才培养方案的融合、职业培训、考核与证书发放、建立国家“学分银行”等一系列复杂的活动,需要在实践中不断改革探索。从出台的1+X证书试点的政策文件中可以看出有计划、分批次不断扩大和推进的试点轨迹(见表3)。

表3 1+X证书试点推进情况

时间	政策文件	证书数量	试点院校规模	试点进程描述
2019-04-16	关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案			启动
2019-04-17	关于做好首批1+X证书制度试点工作的通知	6	1 988	第一批开始试点
2019-09-11	关于做好第二批1+X证书制度试点工作的通知	10	3 278	第二批开始试点
2019-10-25	关于扩大1+X证书制度试点规模有关事项的通知		不详	扩大试点
2019-11-14	关于推进1+X证书制度试点工作的指导意见			推进试点
2020-01-22	关于确认参与1+X证书制度试点的第三批职业教育培训评价组织及职业技能等级证书的通知	76	不详	第三批开始试点
2020-12-31	关于授权发布参与1+X证书制度试点的第四批职业教育培训评价组织及职业技能等级证书名单的通知	355	不详	第四批开始试点

在诸如1+X证书制度等探索性试点过程中,可以分明地看到国家中等职业教育改革发展示范学校、省级以上示范(骨干、优质)高等职业学校和“中国特色高水平高职学校和专业建设计划”入选学校发挥着重要的主力军、先锋队作用。自2010年起,教育部等三部委启动了“国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划”,分三批遴选了1 016所中等职业学校,以期在深化办学模式、培养模式、教学模式和评价模式改革,推进工学结合、校企合作等改革发展中发挥引领、骨干和辐射作用^[6]。2019年4月,教育部、财政部启动实施了中国特色高水平高职学校和专业建设计划,首批立项建设单位197个,以期集中力量建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群,带动职业教育持续深化改革,强化内涵建设,实现高质量发展^[7]。改革探索、示范引领两种方式相互吸纳、互为补充成为职业教育政策试点的重要特点。

3. 从试点动力看,要素激励配套跟进

试点是一个探索、闯路的过程,面临着很多未知的因素,承担着较大的改革风险。为了提高政策试点效果,有效激发试点单位的积极性,职业教育政策试点通常会在政策文件中明确试点单位的范围和条件,并大多采用“申报—遴选(评审)”制,这就意味着不是所有的单位都可以参与试点,只有提出申请、经过激烈竞争、通过严格遴选后的“获胜者”才有参与试点资格。这就将政策试点演变为一种待遇、地位的象征,演变为对学校办学水平和办学成果的肯定。很多职业院校认为参与试点可以进一步提升学校的办学品质,在改革前沿领域拥有更多的话语权,能得到上级部门更多的关注。当然,配套的经费激励也是试点单位积极参与的重要原因。

从近年职业教育的政策试点看,要素激励已成标配。激励要素主要包括荣誉激励、物质激励、责任激励。以1+X证书制度试点为例,在试点院校范围中,就明确一般为省级及以上示范(骨干、优质)高等职业学校、国家中等职业教育改革发展示范学校、专业特色明显的有关院校等^[8],在这个范围的基础上再设置其他的遴选条件。严苛的条件设置确保参与1+X证书试点的职业院校都是国内办学条件、办学水平较高的学校,这无形中给参与试点的职业院校以身份和地

位的优越感。此外,在《关于推进 1+X 证书制度试点工作的指导意见》中明确要求“加大地方财政投入,统筹用好中央奖补资金,积极筹措社会资源……各省级教育、财政部门要结合试点实际统筹安排省级有关职教专项经费向试点工作倾斜……,及时将有关资金拨付至试点院校^[9]”。据悉,2019 年中央对每所中高职院校按每个证书 10 万元予以补助。2020 年进一步加大对职业院校 1+X 证书试点工作支持力度,已安排下达专项资金 6 542 万元。物质激励成为推动试点的重要动力,为了保障试点工作的顺利开展,文件中还明确了信息周报制和一系列的监督机制,建立了试点单位的退出机制。

二、职业教育政策试点的问题解析

(一)从试点效果看,政策试点与政策推广间存在效果落差

从职业教育政策试点效果看,应该说都取得了较为理想的效果,以现代学徒制试点为例,从前两批的试点情况看^①,共有试点单位 368 家,通过对目标任务完成情况^②、工作成效、创新点、资金到位和执行情况等的评估,验收通过 356 家,验收通过率高达 96.7%(见表 4)。正因为收到了良好的试点效果,教育部于 2019 年 5 月发布《关于全面推进现代学徒制工作的通知》,在全国范围内推广现代学徒制,政策推广效果还有待实践检验。

表 4 现代学徒制试点完成情况一览表^③

试点批次	试点单位数	通过验收	暂缓通过验收	不通过验收	延期验收
第一批	165	124	32	3	2
第二批	203	232	2	1	2
第三批	194	—	—	—	—

从以往的政策试点情况看,政策试点与政策推广间存在效果落差,主要表现在两个方面,一是政策试点大多较为成功,二是政策推广效果受限,甚至表现为“一试点就成功,一推广就失败”的“试点综合症”。比如,2001 年教育部办公厅发布了《关于在职业学校进行学分制试点工作的意见》,随后在全国各地开始学分制试点工作,如北京、江苏等自 2000 年起就率先在部分中等职业学校进行学分制与弹性学制试点,四川、浙江等省于 2001 年快速跟进,在取得初步成效的基础上,教育部于 2004 年 8 月发布《教育部关于在职业学校逐步推行学分制的若干意见》,在全国范围内推广学分制。然而学分制的推进并不顺利,这可以从一些数据和现象看出。据报道,安徽省从 2017 年秋季学期起在中等职业学校试点学分制^[10],郑州中职学校从 2015 年起开始试行学分制^[11],这与职业学校学分制的推行已经间隔了 10 多年。对于高职高专学分制的实行,教育部直到 2015 年《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018 年)》才正式提出。回归现实,职业院校与施行学分制相对应的弹性学制、学分银行等配套机制到目前都没有完全建立或落实。

为什么在政策试点与政策推广间存在如此效果落差?可以从以下几个方面加以分析:1.试点样本的局限性。由于试点采用严格的“申报—遴选”制,这样就确保参加试点的职业院校都是同行中的翘楚,在办学的诸多方面处于领先地位,而一旦政策推广后,不同层次、水平的职业院校按照这些优质学校确立的试点“范例”实施,自然会有很多的不适应。2.试点营造的“小气候”。职业教育政策试点,教育行政部门不仅给政策,也给资金,以广东现代学徒制试点项目为例,2014—2016 年,省级财政累计投入 1 515 万元专门支持现代学徒制试点。同时市县财政也对试

① 第三批现代学徒制试点还没开始验收。

② 目标任务完成情况根据各试点单位提交的实施方案和任务书。

③ 数据来源于教职成司函[2018]187 号“关于公布现代学徒制第一批试点验收结果和第二批试点检查情况的通知”;教职成司函[2019]97 号“关于公布现代学徒制第二批试点验收结果和第三批试点检查情况的通知”。

点工作给予经费支持,如中山市对每个试点专业补助30万元,并按每培养1名学生给予2000元的标准补助企业^[12]。这就为政策试点提供了大量的额外资源,创造了一个相对有利于试点的环境,增加了试点成功的机会。一旦全面推行,试点的“小气候”将不复存在,自然会经历更多的“风雨”。3.试点的运行机制。随着试点机制的日趋成熟,不但有试点源头的“申报—遴选”机制,过程中的“年检—整改”机制,也有试点结束时的“验收—退出”机制,有的试点还建立了周报、月报制度,加上社会关注度高、教育行政部门较为重视,试点院校面临只许成功、不许失败的压力,这就保证了试点目标的高达成度。一旦回归日常,失去试点的整套机制,失去教育行政部门和社会的关注,其推广效果自然会“打折”。

(二)从试点推进看,少数试点与多数观望间存在行动落差

从职业教育政策试点推进看,呈现出踊跃参与、整体推进的态势。一方面由试点机制倒逼所致。试点过程中推行的年检制、退出制、通报制等机制确实发挥了重要的促进作用。以现代学徒制政策试点为例,第一批试点单位165个,通过验收的为124个,通过率75%,这对试点单位产生了巨大的触动,到第二批试点单位验收时,除有特殊原因外,基本上都通过了。另一方面源于各试点单位抢先争优的积极姿态。由于试点机会的来之不易,获得试点机会就意味着站在了先发位置,各试点单位自然会开拓创新、积极作为,努力形成全国领先的试点样本和案例,以进一步确立优势、赢得话语权。

从以往的政策试点情况看,少数试点与多数观望间存在行动落差,主要表现在两个方面:一方面是政策试点的有序推进,少数被选中的试点单位根据相关文件的要求进行改革探索,一片“热火朝天”的场景;另一方面是大多数没资格申报试点或申报试点而未选中的单位采取观望的态度,没有采取相应的行动,呈现“这里的黎明静悄悄”的场景。这两种极不协调的场景至少可以说明,在政策试点期间,政策的探索只是少数试点单位的“游戏”,而没有成为大多数单位的“共识”和行动,绝大多数没有争取到试点机会的单位,不但没有先行先试的勇气甚至没有先行先试的意识,以至出现“按兵不动”的情景。在众多职业院校的潜意识中,只有争取到上级部门的试点名额后行动才有意义。

为什么少数试点与多数观望间存在如此大的行动落差?可以从以下几个方面加以分析:1. 试点的遴选机制。既然是政策试点肯定不是面向全体的,参与试点的只能是少数单位,关键在于这种试点遴选机制直接将大部分单位排除在外。比如现代学徒制试点就直接剥夺了一些非省示范、国示范学校的试点资格,这些学校并非不需要推行现代学徒制,而是不需要参与现代学徒制试点,待试点结束后再根据文件要求推行,这就必然导致很多职业院校在试点期间的观望和无所行动;2. 试点的政策待遇。参加政策试点的单位都会享受到一些政策倾斜,受到各级领导的关注,也会得到中央和地方的奖补资金,这实质是一种资源的优先分配。非试点单位如果自行开展试点探索,显然不会得到任何政策倾斜和资金支持。无论是现代学徒制试点、1+X证书制度试点还是其他政策试点都是需要经费投入的,在无任何激励的情况下,大多数非试点单位采取观望的态度也在情理之中;3. 试点的风险承载。政策试点都含有一定的风险,试点单位由于有强大的政策支持、坚实的各类保障、鼓励探索的容错免责机制等,不仅稀释了试点风险,也免除了试点的后顾之忧。如果非试点单位自行进行探索,不但要承担由此产生的风险,而且会陷入孤立无援的境地,这也是很多非试点单位奉行“拿来主义”的重要原因。

(三)从试点内容看,专项试点与综合试点间存在逻辑落差

从职业院校政策试点内容看,有专项试点也有综合试点,呈现相互交织的试点形态。专项试点与综合试点间是否存在一定的逻辑关系,存在怎样的逻辑关系——包含、递进、并列、因果、从

属……这种逻辑关系是否清晰明确,这些问题都需要作出明确的回答。只有确定相应的逻辑关系,政策试点才不会突兀、摇摆,而变得自然、可预期。比如,1+X 证书制度试点是在职业资格试点制度和技能等级证书相互交替的背景下展开的,建立在前期专业群建设试点和推广的基础上,有赖于专业群“底层共享、中层分立、高层互选”课程体系的形成^[13],这是一种明确的递进关系。

从以往的政策试点情况看,专项试点与综合试点间存在逻辑落差,主要表现在以下几个方面:1. 专项试点呈散点状分布。众多的专项试点间难以串成“珍珠项链”,零散而欠缺体系性,有的甚至出现前后多次试点的现象。比如,2001 年教育部办公厅发布了《关于在职业学校进行学分制试点工作的意见》,安徽省教育厅于 2005 年 6 月印发《安徽省中等职业学校推行学分制试点工作的指导意见(试行)》,开始了学分制试点。令人疑惑的是,到 2016 年 12 月,安徽省教育厅再次发布《安徽省中等职业学校学分制改革试点工作指导方案》,决定从 2017 年秋季学期起,中等职业学校试点学分制。2. 综合试点未进行系统分解。综合试点呈现整体性、宏大性的特点,需要进一步落细、落实。比如,2010 年《关于开展国家教育体制改革试点的通知》中要求“改革职业教育办学模式和人才培养模式”,这是一个系统性的改革工程,应该落实到办学和人才培养的每一过程和环节,分解、转化为一个个专项的政策试点;3. 专项和综合试点“联系不紧”。一是专项的试点成果没能成为综合试点的成果,二是综合试点“无视”相关专项试点的展开,形成了专项试点与综合试点“两张皮”、相互平行的现象。

为什么专项试点与综合试点间存在这样的逻辑落差?可以从以下几个方面加以分析:1. 概念界定模糊。对什么是专项政策和综合政策存在模糊认知,尤其是当下的专项政策试点也日益复杂化,涉及的主体日益多元化,逐渐呈现综合化的试点趋向。比如,《关于开展国家教育体制改革试点的通知》中就将“开展地方政府促进高等职业教育发展综合改革试点”列为专项改革试点,将“积极推进学历证书与职业资格证书双证书制度”列为综合改革试点,这种认知上的模糊必然导致两种试点逻辑上的混乱。2. 缺乏统筹设计。专项试点与综合试点间缺乏“彼此关照”,这与顶层设计时的全息图谱欠缺有关,职业教育的改革试点至少应包括“三张地图”,一是职业教育政策的全景图,二是各类试点的分布图,三是试点运行的进展图,这就清楚地标明哪些政策已经成熟,哪些政策需要试点,从而使政策试点具有可预期性。3. 融合机制缺失。现实中重复试点、交叉试点、试点成果难以“迭相为用”的根本原因在于融合机制的缺失,这种融合机制的缺失其一在于没有理顺各类试点的逻辑关系,或者说试点时忽视了政策整体与局部、前后左右的关系,缺乏一种“联系”意识。其二在于没有准确把握单项与整体的逻辑关系,关注“树叶”忽视“森林”,缺乏一种“拼图”意识。

三、职业教育政策试点的改革建议

(一)在试点条件上,应创设常态化的政策环境

当前,职业教育政策试点资格存在“一票难求”的现象,“抢着试点”已成常态,这固然是一种可喜的现象,说明单位参与试点的积极性高涨,这种积极性相当程度上源于试点政策所营造的“小气候”。为什么非要设置严苛的试点单位遴选条件,为什么非要审核确定试点名额,难道不在官方公布试点名单中的单位就不能试点吗!这种专为政策试点营造的“小气候”“小环境”是否可以持续,也就是当政策试点结束、进行大范围政策推广时,这种“小气候”“小环境”能否直接转变为“大气候”“大环境”。事实上,这种“小气候”“小环境”仅适用于政策试点阶段,如果我们将这种“小气候”“小环境”比作“温室”的话,政策试点可以在“温室”下健康生长,一旦到“大自然”中,失去了恒温、恒湿和足够的肥料,其能否正常生长自然会存在疑问,这也是政策试点与政策推广之

间存在效果落差的根本原因。

为了弥合政策试点与政策推广之间的效果落差,应创设常态化的政策环境,这种常态化的政策环境主要包括以下几个方面:1. 试点样本具有广泛的代表性。试点样本不是遴选出来的,而是随机生成的。应该在符合条件的所有单位中,按照普适性原则随机生成。比如,1+X 证书制度试点可以不再设置“一般为省级及以上示范(骨干、优质)高等职业学校、国家中等职业教育改革发展示范学校、具有行业特色的有关院校”等限制性条件,而是面向全国范围内符合试点条件的职业院校,以省域为单位进行随机抽样,确保试点样本的代表性,既有各类示范校,也有普通职业院校和薄弱职业院校。参与试点不应成为优质、示范职业院校的政策福利,而应成为一个大众化的“政策产品”。2. 摘除试点附带的荣誉“桂冠”。参与政策试点并不是一种荣誉,也不是一种“头衔”,而是一种使命,一种为中国职业教育改革探路的使命,这一使命并不是赋予少数职业院校的,而是赋予所有职业院校的。这就需要改变当下事实存在的“试点就是领先”“试点就是地位”的认知,摘除试点附带的荣誉“桂冠”,让政策试点走下“高贵的神坛”,成为职业院校的运行常态,即每个职业院校都在进行相应的政策试点,政策试点成为一个普遍性的“政策产品”。3. 回归自然的试点“气候”。职业教育政策试点似乎已经形成了一个惯例——以资金为重要杠杆,每一项政策试点都会有一定的资金支持,如国家奖补、省市配套等。比如,1+X 证书制度试点在相关的政策文件中就明确“中央财政建立奖补机制,通过相关转移支付对各省 1+X 证书制度试点工作予以奖补。各省(区、市)要加大资金投入……凡未纳入 1+X 证书制度试点范围的培训、评价、认证等,不享受试点有关经费支持”^[14]。再比如现代学徒制试点,2017 年 29 个省份已布点建设 460 个现代学徒制试点,省级财政投入 14 906.60 万元^[15],平均每个现代学徒制试点单位每年的省级经费投入约 32 万元。试想,如果现代学徒制在全国所有职业院校、所有专业推广,各级政府是否还能有如此多的经费注入。回归自然的试点“气候”,并不是说不需要经费注入,只是经费的注入不在试点前或试点过程中,而是在试点后,可以根据试点的最终成效进行奖补,从而确保试点过程中的自然“气候”,让政策试点切实回归以政策为杠杆的试点形态。

创设常态化的政策环境,意味着政策试点不一定会成功,成功与失败都将成为政策试点的常态,政策试点不应忌讳、担忧试点的失败。我们可以通过对成功与失败样本的大数据分析,确定政策的最终推广范围,避免“大水漫灌”式的推广,实现政策推广的“精准滴灌”,切实破解“一试点就成功、一推广就失败”的政策执行顽疾。

(二)在试点推进上,应形成整体性的进阶机制

当下的政策试点主要遵循“由点到面”的扩张式策略,在具体实施过程中采用工作任务书模式,即根据试点方案中的明确任务,进一步细化为各试点单位的具体行动。这种推进策略将“顶层设计”与“摸着石头过河”有机结合,赋予各试点单位“框架下的行动浪漫”。然而,这种推进机制只是回答了“为什么要试点”“如何试点”的问题,没能回答“有哪些政策需要试点”“分别在什么时候试点”“本次试点与其他试点间是一个怎样的关系”“如何整体推进所有试点”这些政策试点的本源性问题,导致试点推进时的“只见树木、不见森林”,模糊了政策试点的宏观意义。

如何消弭少数试点和多数观望间存在的明显行动落差,如何规避政策试点推进中的重复试点、交叉试点、碎片式试点等现象,关键在于形成政策试点推进的整体性进阶机制:1. 系统设计政策试点项目。围绕职业院校办学和人才培养全过程,明确职业院校高质量发展的政策供给,根据供给政策评估的风险系数确立预设的政策试点清单,分轻重缓急有序推进,形成政策图谱和试点政策图谱,这种预设的政策试点清单与在实践中生成的试点清单共同构成职业院校办学和人才培养全过程的政策试点“拼图”。这种整体设计和统筹安排既可避免政策试点的一哄而上,也

可避免政策试点时的“喧宾夺主”和“旁枝斜出”，使职业教育政策试点变得更可预期、更有节奏、更易行动。

2. 单项政策试点的进阶设计。具体到单项政策试点，应避免简单的重复扩大试点，努力寻求进阶式的试点推进。比如现代学徒制试点，在顶层设计时分三批试点，从三批的试点方案看，试点内容基本相同，只是一种简单的试点样本的扩大，以至于第二批试点还没完全结束就开始在全国全面推进现代学徒制，第三批试点也就失去了该有的试点意义。如果把每一批次试点形成的成熟策略或做法汇聚起来，作为下一批次试点的基本遵循，下一批次试点时增加一些前一批次试点时发现的问题或做一些更深层次的探索，形成一定的内容进阶，就能将政策试点逐步引向深入。在政策试点过程中，应及时公布各类试点资源、适时发布试点成果，便于非试点单位吸纳、应用，变“少数试点、多数观望”为“少数试点、多数边学边试”，将试点、吸收、转化、推广有机融合。

3. 综合政策试点的分解设计。对于综合政策试点的推进应把握好两个方面，一是将已进行的单项政策试点有机融入综合政策试点，避免另起炉灶、重复试点、浪费资源。二是将综合政策试点分解为若干单项政策试点，融入政策试点“图谱”，有序推进。避免囫圇吞枣式试点而引发的“消化不良”和“无法落地”。综合政策试点并不是一个试点，而是若干试点的集合，与多个单项试点不同的是，综合政策试点更加注重试点结构的完整性、试点内容的系统性、试点推进的协同性。

形成整体性的进阶机制，意味着政策试点不再呈现无规则的散点状，而是呈现一种有序的“拼图”，不再局限于简单的由点到面、由少到多的扩散，而是一种持续的改进式的扩散。从这个意义上说，政策试点在取得初步成效后，在推广的过程中仍处于持续不断的改进、优化中，这就将职业教育政策从“试点时的动态、推广时的静态”演变为“试点时的求变与推广时的应变”。

（三）在试点内容上，应进行适时性的评估反馈

试点内容有没有完成、完成的进度和效果怎样、有没有适时的加以推广、推广的效果又怎样，这是每次政策试点必须要回答的问题。效果评估是保证试点品质的关键，不能只试点不评估，也不能先试点后评估，在政策试点进程中应建立一套适时的评估反馈机制，形成以过程性评估为主、终结性验收评估为辅、边试点边评估边反馈边调整的试点形态。现在的政策试点基本上都有评估环节，并且评估体系也在不断完善。比如，现代学徒制试点建立了较为完善的评估反馈机制——各试点单位根据试点工作要求撰写工作任务书、有关部门对工作任务书进行备案审核、试点年度检查、终期验收，保证了试点目标任务的高标准达成。

政策试点不能局限于试点内容、试点任务的完成，也不能局限于对政策试点本身的效果评估。为了避免着眼试点内容的、完成任务式的政策试点，需要建立全程、全时的适时评估监测机制。

1. 建立前测和后测机制。以办学水平和人才培养质量为总标尺，剔除无关因子的干扰，完成对政策试点效果的前测和后测。当下很多政策试点注重试点后的评估验收，却忽视了试点前的数据采集，忽视了试点前后的数据对比，尤其忽视了聚焦办学水平和人才培养质量的数据对比，制约了试点效果的彰显。

2. 全过程适时评估反馈。政策试点过程中的周报、月报、年报是必要的，更为重要的是这些周期性的报告不仅要聚焦成果也要聚焦问题，成果要及时总结推广、边试边改，问题要客观呈现、继续探索。政策试点不应满足于试点结束后的一次性推广和一次性问题解决，而应成为一个不断发现问题、解决问题的过程，成为一个不断总结经验、推广经验的过程。

3. 从后测向长期监测转变。完成试点任务只是基本的，如果众多试点单位只局限于围绕试点任务展开行动，而缺乏完成试点任务后的进一步跟踪，是远远不够的。比如中高职贯通试点，在实践的过程中形成了多种贯通模式，如中高职“3+2”“4+2”“3+3”分段培养、中高职五年一贯制培养、普通高考后的3年制高职等众多模式。形成这些贯通模式是否就意味着中高职贯通试

点使命的完成,有没有对这些模式的人才培养情况进行进一步追踪。建立中高职贯通“立交桥”是重要的,让学生知道哪条“桥”更便捷、更高效更是重要的,这就需要对每一试点项目建立起长期监测的机制。

政策试点已经成为职业教育治理的重要组成部分,日益频繁地应用于职业教育的各项改革中,常态试点而非“温室”试点、系统试点而非零散试点、始于试点而不止于试点应该成为职业教育政策试点的基本价值取向。

参考文献:

- [1] 徐成芳,闫义夫.“政策试点”在改革创新中的四维功能论析[J].领导科学,2018(5):60-62.
- [2] 李宝庆,魏小梅.新高考改革研究的文献计量分析[J].西南大学学报(社会科学版),2020(3):79-90.
- [3] 教育部办公厅.关于做好2017年度现代学徒制试点工作的通知[EB/OL].(2017-04-11)[2020-12-30].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201704/t20170421_303031.html.
- [4] 高靓.坚定方向“三稳三进”——解读2017年职业教育和继续教育工作“路线图”[N].中国教育报,2017-03-27(1).
- [5] 国家发展改革委,教育部等.关于印发国家产教融合建设试点实施方案的通知[EB/OL].(2019-09-25)[2020-12-30].https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/shs/sjdt/201910/t20191009_1195536.html.
- [6] 教育部印发《中等职业教育改革创新行动计划(2010—2012)》[J].中国职业技术教育,2011(1):55-84.
- [7] 李政,徐国庆.我国职业教育治理结构转型:内涵、困境与突破[J].西南大学学报(社会科学版),2020(4):78-85.
- [8] 李寿冰,高艳芳,杨兴芳.职业教育1+X证书制度试点的现状与对策[J].职业技术教育,2020(20):20-24.
- [9] 教育部办公厅,国家发展改革委办公厅,财政部办公厅.关于推进1+X证书制度试点工作的指导意见[EB/OL].(2019-11-14)[2020-12-30].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_zhgg/201911/t20191118_408736.html.
- [10] 新华社.安徽:2017年秋季学期起中等职业学校试点学分制[EB/OL].(2016-12-12)[2020-12-30].http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/12/content_5146815.htm.
- [11] 王迎节.郑州将在中职学校推行“学分制”[N].大河报,2015-11-4(A13).
- [12] 广东省教育厅.广东省教育厅关于省政协十二届二次会议第20190287号提案答复的函[EB/OL].(2019-6-25)[2020-12-30].http://edu.gd.gov.cn/zwgk/jytagk/content/mpost_2862569.html.
- [13] 崔志钰,陈鹏,倪娟.高职院校专业群建设:意义辨析·问题剖析·策略探析[J].高等工程教育研究,2020(6):136-140.
- [14] 教育部等四部门.印发《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》的通知[EB/OL].(2019-4-10)[2020-12-30].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_953/201904/t20190415_378129.html.
- [15] 教育部.关于政协十三届全国委员会第一次会议第0361号(教育类043号)提案答复的函[EB/OL].(2018-10-9)[2020-12-30].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_zcs/201901/t20190129_368508.html.

责任编辑 曹莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>