

我国职业教育标准化治理： 逻辑、困境与出路

李 政

(华东师范大学 职业教育与成人教育研究所,上海 200062)

摘 要:职业教育标准化治理涉及三个核心问题:谁是标准制定的主体、如何确定标准化的范围和程度、如何维护标准化的效力。不同国家会基于本国国情给出不同的解决方案。我国职业教育标准化大致经历了基础设施标准建设阶段、教学标准建设阶段和标准体系化阶段。在解决职业教育标准化三大核心问题的过程中,我国政府通过合法化策略调节政府和市场的关系,通过梯队化策略调节中央和地方的关系,通过绩效化策略调节政府和学校的关系,构成了具有中国特色的职业教育标准化治理模式。当前我国职业教育标准化治理还存在官方知识界定权的多方博弈与潜在冲突、“泛标准化”的超限规范与功能迷失、标准化执行的监督缺位与信念不足、标准化工作的专业缺失与低质内卷等困境。未来应建立标准化层级决策模型,构建功能明晰的职业教育标准矩阵;完善标准化治理的内在建制,整体提升标准化治理的专业化水平;以制度改革和理念认同为抓手,促进职业教育标准化治理行稳致远。

关键词:标准;职业教育;教育标准化;职业教育标准;标准化治理

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)01-0153-12

教育标准化是现代教育发展的重要标志之一,它体现了国家深度参与公共教育治理、劳动力资源的全球流动,以及新自由主义对学校教育制度改革的影响^[1]。二战后的资本主义经济腾飞和经济全球化的发展,加快了现代职业教育标准化的进程,我国也在21世纪启动了职业教育标准体系的建设。然而,当标准深度介入社会治理时,标准将不再是一个单纯的技术手段,而是具有高利害关系的社会属性,且社会内部的政治制度、经济发展模式、文化特质等都会形塑标准化的作用方式和效果。此外,与其他类型教育不同的是,职业教育涉及的利益相关主体复杂、发展的地域性强、与产业形态的关系深,标准化也势必会触及中央与地方、行业与企业、教育与产业等主体间已有的利益格局和行动模式。因此,有必要立足全球职业教育标准化的基本趋势和中国职业教育的发展基础,分析职业教育标准化背后的本质属性和本土模式,提升标准化对职业教育高质量发展的贡献度。

已有研究认为,标准化遵循简化、统一化、有序化、系统性、分类性、对现实的组织和演绎等基本原理^[2]。正因为标准化平衡复杂化和简化的天然优势,教育领域也围绕办学、学校管理、学科专业、课程体系、师资队伍等不同环节,建立了标准体系及其运作机制^[3],试图通过标准化促进教

作者简介:李政,教育学博士,华东师范大学职业教育与成人教育研究所、国家教材建设重点研究基地(职业教育教材建设和管理政策),副研究员。

基金项目:全国教育科学“十三五”规划青年课题“现代职教体系构建背景下我国职教高考制度的基础理论与实践模式研究”(CJA200255),项目负责人:李政。

育公平、提升教育质量、创设教育品牌。但关于教育的标准化仍存在争议。一方面,标准化推动了资源分配的公平化^[4],提升了本国教育与世界的融合度^[5],也引导教育活动领域内形成了最佳秩序^[6]。另一方面,标准化可能会抹杀人的复数性和多样性,形塑孩子们的标准化童年^[7],内在伤害了教育公平^[8]。职业教育标准化源于生产和服务技术的科学化、制度化学校教育的普及、劳动力全球流动等多方面因素。一些学者认为,标准化是职业教育高质量发展的突破口^[9],是提升国际化水平的主要载体^[10]。提升职业教育的标准化水平,应坚持“标准入法”^[11]、将标准建设深入职业能力的标准化培养层面^[12]、注重标准体系的建设和对标准实施的监督^[13]等。

一、职业教育标准化治理的核心问题

标准化是对多种方案的选择和优化过程,是我们被告知应该遵循的规则,以及当我们做出选择时呈现给我们的决策范围^[14]。因此,标准本身就带有治理之义^[15],且这种治理的效果源于标准作为社会规范的正式或非正式约制。从社会规范的视角出发,职业教育标准化治理需要面对三个基本问题:一是标准属于谁的规范,即标准制定权的问题;二是标准如何规范,即标准化的范围和程度问题;三是标准规范的结果是什么,即标准化的效力问题。

(一)谁是标准制定的主体

标准化源于人们对效率的追求,它是工业革命的产物。早在第一次工业革命时期,机械工程师惠特尼(Eli Whitney)就提出并实现了互换性标准件的生产及其规模化。第二次工业革命则借由电力驱动技术的发明,将标准化全面普及应用于生产领域,大大提升了工业生产效率^[16]。随后,标准化不仅成为工业生产领域的黄金法则,更是外溢至国家治理场域之中,标准化治理逐渐成为国家治理体系制度化的重要表现^[17]。教育领域的标准化同样受到效率主义的影响,一些学者认为,始于20世纪八九十年代的美国基础教育标准化运动,和20世纪早期的社会效率传统有着紧密的联系,也应被视为当代社会效率运动和要素主义教育改革的组成部分^[18]。包括富兰克林·博比特(John Franklin Bobbitt)、大卫·斯尼登(David Snedden)和罗斯·芬尼(Ross Finney)在内的社会效率教育工作者在教育中推广应用科学管理,以使学生成为未来的公民,从而创建一个稳定和运行良好的社会^[19]。标准化及其附带的问责制,构成了国家介入教育事业的新型治理模式。这一标准化运动甚至超越了国别的界限,形成了如今全球范围内以国际学生评估项目(PISA)为核心的科学化教育管理与实施标准。

受效率主义和要素主义的影响,以及产业变革和人力资本全球流动的推动,很多国家也试图通过职业教育的标准化发展,促进劳动力形成和认证的统一,从而减少人才培养过程中的行动失配、资源浪费等现象。在国际层面,国际劳工组织(ILO)承担了劳动力培养和发展的标准制定工作,一些区域之间也会通过各类标准(如欧盟资历框架、华盛顿协议)实现劳动力培养和认证的一致性,而各国内部则会根据本国的经济模式、职业教育治理模式和标准的功能,部署标准的开发和应用工作。例如,德国的《教育职业标准》(Educational Occupation Standards)制定权主要为雇主与雇员组织机构拥有,而学校建设标准和教师标准则是由联邦政府制定;与单一制国家的治理体系不同的是,美国的职业教育课程内容标准由州一级的教育委员会组织开发,行业、企业、社区成员等以建议的方式参与标准的完善^[20]。因此,当标准成为各国职业教育治理的重要载体,标准化构成政府、产业、社会等不同利益相关主体的博弈场域时,职业教育标准化需要解决的首要问题即为:谁具有制定标准的权力?这一问题涉及谁拥有对“官方知识”的界定权。例如,在“政府领导—产业/行业介入”的标准开发模式中,如何协调不同规模和地域的雇主对地方性知识的不同诉求?在由行业或企业主导的标准开发模式中,如何协调不同企业之间,以及企业和学校之

间对标准的不同理解?对于不同类型和功能的标准而言,应该由谁来牵头制定和实施?不同主体主导的标准,其背后暗含着对标准功能定位和内容选择的不同取向。

(二)如何确定标准化的范围和程度

教育领域内的标准化运动寄希望于对要素的标准化处理,实现人才培养质量的提升。例如,政府制定学校的办学标准,是为了能够设定学校教育实施的最低要求,以行政手段维护教师和学生的权益;而课程标准的开发,则是希望通过内容的标准化维护人才培养质量的底线,更体现了开发者的人才培养意图。因此,标准化具有显著的价值倾向,且主要体现了标准制定者的利益诉求和价值观念。这就带来了职业教育标准化需要解决的第二个问题:职业教育哪些领域需要标准化,且需要标准化到什么程度?在国家高度介入教育事务的当下,政府基于对公共利益的维护,往往拥有对标准化范围和程度的最终决定权。然而标准化内涵的统一性原则与基层社会的多元性之间存在内在张力,导致国家及其他权威机构制定的标准与地方性知识存在张力^[4]。因此,政府必须要考虑对某一领域的标准化,是否会影响其他利益相关者参与职业教育办学的意愿和途径,巧妙地维护标准在简化和复杂化中的平衡。

教育领域内的标准大致可分为物质层面和非物质层面两类标准。前者旨在对支撑教育的实体化要素制定标准,使其能够满足教育活动的正常开展。这类标准体现了政府公权力的行使,是国家维护职业教育正常运转的治理工具,诸如办学标准、师资标准、实训基地建设标准等均属此类;后者则重点聚焦教育内容层面的标准化,且内容的标准化是教育标准化的重心,因为它涉及教育活动最核心的要素——知识,规范了学校专业建设的基本架构,以及课程的内容选择、组织和实施。这些标准在各国之间存在不同程度的异同。以内容标准为例,美国在国家层面建立了各州通行的《生涯与技术教育共同核心标准》(Common Career Technical Core),并由各州负责制定不同职业路径的专业教学标准,且专业教学标准以工作任务为线索界定职业能力,以职业能力为依据组织知识、技能和态度^[21];德国则通过《教育职业标准》,将职业标准与专业教学标准合二为一,从专业能力、个人能力和社会能力三个维度描述个体应达到的职业行动能力^[22]。美国和德国形成的不同形式的内容标准,源于本国产业型态、经济发展模式和教育治理体制的综合影响,其中反映了各国在职业教育标准化过程中,处理中央和地方、行业和企业、政府和市场之间的本土逻辑。

(三)如何维护标准化的效力

标准化的效力起初源于不同组织间的约定,当这种约定逐渐形成规模效应时,整个行业都将受到标准的影响。标准是通过协商一致并经由公认机构的批准,最终构成约束特定群体的规范性文件^[23]。这也形成了关于职业教育标准化的第三个关键问题:如何维护标准化的效力?例如,德国的《教育职业标准》本身就属于法律条例,是基于《职业教育法》(BBiG)和《手工业条例》(HwO)由各个政府专业部门颁布实施^[22],具有法律层面的强制力;而美国各州的专业教学标准或课程标准则是在该州教育法典(Education Code)的授权下开发的政策文本。2018年我国教育部颁布的《关于完善教育标准化工作的指导意见》中明确了教育标准在横向上具有强制性和推荐性两类国家标准,在纵向上具有国家、行业、地方和团体、企业四类标准,且推荐性国家标准和非国家类标准的技术要求不得低于强制性国家标准的相关技术要求。可以看出,由国家公权力背书的一部分标准天然具有强制性,另一部分标准虽然没有法律和行政层面赋予的强制性,但是其“不低于强制性国家标准”的要求,以及“共同使用和重复使用”的特性,势必会在一定范围内构成特定知识的传播效应,进而在不断的重复中形成过程的有序化、结果的统一化和规模化^[2]。而这往往也被视为一种变相的强制性。

总之,不同国家出台的各类职业教育标准效力,会受到本国政治体制、法律体系、标准功能等的影响。本质上,标准的强制性源于赋权,其应用效力如何,取决于权力主体赋予标准何种影响的效力,尤其是对标准应用的监督和反馈。

二、我国职业教育标准化的治理逻辑

改革开放以来,在经济体制和教育体制改革,以及职业教育类型地位逐步确立的大背景下,我国职业教育的标准化治理大致经历了基础设施标准建设、教学标准建设和标准体系化三个阶段。在解决职业教育标准化三大核心问题的过程中,我国政府通过合法化策略调节政府和市场的关系,回应标准化主体的问题;通过梯队化策略调节中央和地方的关系,回应标准化的范围和程度问题;通过绩效化策略调节政府和学校的关系,回应标准化的效力问题,从而构成了具有中国特色的职业教育标准化治理模式。

(一)我国职业教育标准化的政策回溯

在政策话语中,标准化程度往往与教育的现代化程度相关联^[24],教育的标准化有助于教育资源配置优化、教育发展规范有序及教育质量提升^[25]。早在1993年公布的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)中就明确提出“建立各级各类教育的质量标准和评估指标体系”。然而,与基础教育和高等教育相比,我国职业教育标准化的进程起步较晚。以《纲要》颁布为起点,我国职业教育标准化治理大致可划分为三个阶段。

1. 基础设施标准建设阶段(1993—2003年)

该阶段的职业教育标准化尚未进入政策视野,仅有的标准建设主要关注职业教育的软硬件基础设施建设。例如,1996年颁布的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)全文中仅5次提到“标准”,主要涵盖生均经费标准、教学场所标准和职业等级标准等基础领域。2000年我国颁布了第一个适用于高中阶段各类职业学校的专业目录。与先前的目录相比,该版本的目录突出类型特点,打破按学科设置专业^[26]。2000年和2001年,教育部分别颁布了《高等职业学校设置标准(暂行)》和《中等职业学校设置标准(试行)》,为职业院校的设置提供了最低参照标准。2002年的《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》立足当时我国职业教育基础薄弱的现实,进一步明确了生均经费标准,并强化了学历证书、培训证书和职业资格证书的开发和使用。总的来看,由于这一时期职业教育办学条件较差,标准化工作缺乏系统设计和统筹推进,标准化并未成为政府治理职业教育的主要手段。

2. 教学标准建设阶段(2004—2014年)

2005年颁布的《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出了“逐步建立有别于普通教育的,具有职业教育特点的人才培养、选拔与评价的标准和制度”,标志着职业教育标准化工作的重心逐渐由基础办学条件转向人才培养。这一时期,教育部通过顶层设计和地方实验两种方式,对中高职公共课和专业课进行了标准化建设,形成了中高职专业教学标准、中职公共课教学计划和教学大纲、中职学校大类专业基础课教学大纲等标准化成果。教学标准的建设构成了十年间我国职业教育内涵式发展的重要组成部分,推进了示范校、骨干校建设项目,为全国范围内实现教学标准的开发和应用提供了外部条件。同时,2010年的《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》和2014年的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》进一步扩展了职业教育标准化的范围和内容,中等职业学校教师专业标准、职业学校校长任职资格标准、中职和高职学校办学标准、参与国际职业标准和职业教育标准制定等均是在这一时期提出或颁布的,这些工作为下一时期我国职业教育标准体系的建设奠定了坚实的基础。需要强调的是,这一时期的

教学标准开发既有国家行为,也有地方参与。例如,《中等职业学校国家专业教学标准》和《高等职业学校国家专业教学标准》的开发和应用,就是以上海市和天津市中高等职业教育专业教学标准的开发成果为蓝本。这种国家和地方间的标准联动,构成了未来标准分层、试点与推广的政策基础。

3. 标准体系化阶段(2015 年至今)

二十余年的职业教育规模扩张和内涵建设,离不开标准化的兜底和引领作用。受惠于标准化带来的治理效益,职业教育开始系统性地构建标准体系,强化标准在更广泛领域内的治理功能。2019 年,《国家职业教育改革实施方案》提出了“建成覆盖大部分行业领域、具有国际先进水平的中国职业教育标准体系”的目标,且文本中有 35 处提到了“标准”建设,涉及学校设置、师资队伍、教学教材、信息化建设、安全设施、实习实训、课程与教学、教师和校长、生均经费等多项内容,同时对标准的制定和审议工作也做了原则性的规范。相较于 1996 年版本的《职业教育法》,2022 年颁布的新版法律有 21 处出现了“标准”一词,一些近年来开发和实施的较为成熟的标准均被写入法条。目前,我国已经形成了专业目录、专业教学标准、公共基础课课程标准、顶岗实习标准、专业仪器设备装备规范等在内的国家教学标准,这些标准与中高职学校设置标准、教师专业标准、校长专业标准等共同组成了较为完善的中国职业教育标准体系^[27]。

从国家政策发展脉络中可以看出,职业教育的标准化治理实现了从手段到理念,再到法理的进阶。政府寄希望于标准化治理实现“一底一高”两大目标:一是依托标准实现质量兜底,构建普惠性职业教育发展格局,维护区域、城乡间的职业教育发展公平;二是发挥标准的质量引领作用,在关乎职业教育高质量发展和对外输出的关键领域,形成体现科学思想、先进理念和国家意志的系列规范,打造中国职业教育走出去的品牌效应。

(二)我国职业教育标准化治理的核心策略与内在逻辑

改革开放以来,我国职业教育经历了外部环境的巨大变化,其中产业发展模式转型、教育管理体制变革、职业教育类型地位的确立、职业教育国际化水平的提升等都不同程度地影响了职业教育标准化的进程。尤其是产业转型升级带来的企业对独占技术、核心竞争力的重视,使我国以学校职业教育为基础的公共技能供给模式,逐步向公共技能和特殊技能并行供给的模式转变。这对标准化的主体、范围、程度和效力产生了直接影响。为了缓解因标准化产生的政府和学校、政府和市场、中央和地方间的张力,充分发挥标准在促进职业教育高质量发展中的特殊治理功能,国家采取了合法化、梯队化和绩效化三种策略(图 1)。

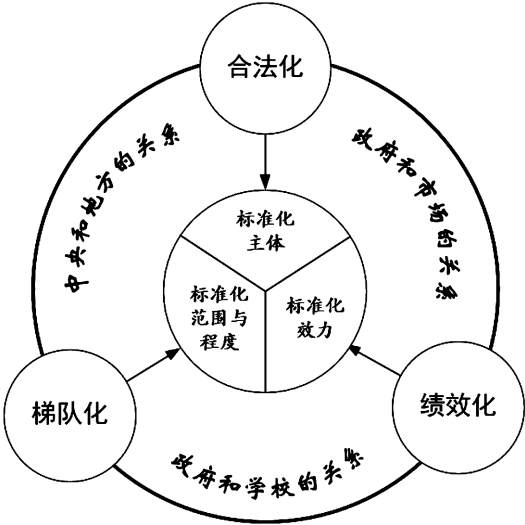


图 1 我国职业教育标准化治理的三大策略

1. 合法化策略:调节政府和市场的关系

职业教育标准,尤其是涉及内容的教学标准的开发,必然涉及官方知识的界定问题,即阿普尔的经典之问“谁的知识最有价值”。职业教育所传授的知识既有科学理论知识技术化了的技术知识,又包含大量基于工作场所、基于实践的技术规则、技术诀窍、工艺规范等。前者构成的人力资本通用性强,形成的效率较高,能在较短的时间内向市场集中输出,对于维持产业的基本运行、降低社会就业率、降低中小微企业的人力资源投资成本有重要意义。而后者往往带有十分浓厚的本土性和情境性,是专用性人力资本开发所依赖的内容。对于我国以学校教育和公办教育为主体的职业教育办学模式而言,政府及学校通过通用性教育与培训,承担了向社会提供大量基础劳动力的职能。然而随着产业转型升级带来的企业发展模式的变化,更多的企业希望通过对专用性人力资本的投资提升企业的生产效率和市场竞争力。由政府 and 公办职业院校承担的教学标准的开发,主要体现了建制化环境下的内容开发特征。这些内容大多出自于科学理论的技术化,仅能满足最基础的、通用型人力资本开发的需求。而源于企业,尤其是头部企业中的先进技术、方法、工艺等缺乏进入职业院校的渠道,从而降低了标准服务人才培养的效果。

由政府组织开发和背书的标准被视为“官方知识”,它与企业生产和服务中存在的“地方知识”之间存在编码方式和合法性的差异。前者呈现出结构化、建制化的基本特征,是专门服务于人才培养的内容体系,类似于伯恩斯坦所说的“垂直知识”,并借由政府的公权力在职业院校中推广使用。而后者则呈现出离散化、地方性乃至个体化的特征,知识的组织维度是工作任务的完成,类似于伯恩斯坦所说的“水平知识”,其效力仅存在于其使用的情境。为了弥补以标准为代表的官方知识的内容缺陷,政府采取了“地方知识合法化”的策略。一方面,政府或学校邀请行业企业的代表参与标准的开发,将基于工作场所的地方知识“翻译”为标准化的语言,纳入建制化、结构化的“垂直知识”体系之中。例如,上海市领衔开发的中等职业学校专业教学标准,就立足于企业专家的工作任务与职业能力分析结果。另一方面,政府直接赋权头部企业代表主持标准的开发,并以政府的名义认证和推广^[28]。例如,职业技能等级证书就是邀请行业内的头部或优势企业领衔开发。通过地方知识合法化策略,标准的内容具有了更丰富的合法性源泉,从而提升了标准制定和执行的权威性。

2. 梯队化策略:调节中央和地方的关系

职业教育办学具有鲜明的地域性和行业性特征,因此需要谨慎处理因标准化范围过大或程度过深而产生的负面效果。为提升标准化的领域适应性,政府通过标准的梯队化建设,明确不同类型和层级标准的功能定位与作用范围,从而缓解地域和行业差异带来的标准适应性矛盾。这一策略,本质上体现了我国混杂着强制、谈判和互惠的复杂博弈的央地关系^[29]。

标准的梯队化建设体现在三个方面。一是对于适用范围广且事关办学质量的关键标准,设置“国家—地方/行业—学校/企业”三级体系。其中国家标准定位于最低标准和强制标准,允许地方、行业企业和学校基于国家标准建设更高要求的标准。例如,国家专业教学标准、职业学校设置标准均属于此类。这类标准的核心功能是为职业教育办学质量“划清底线”,保障地方办学的最低质量,是国家宏观管理教育事务的权责体现,同时也为地方和学校开发同类高等级标准留有空间。二是各地基于国家标准的要求,对标准内容进行细化,提升标准指导各地具体工作的能力。例如,不少省份均根据国家专业教学标准的内容,为专业核心课编制了省级的课程标准。这是地方政府对国家标准治理范围的扩大和深化。三是对于各地职业教育治理的现实需求,或不便在全国范围统一开发的标准,允许教育行政主管部门出台地方性标准,或由学校借鉴、引进和

本土化国际同类标准。同时这类标准也扮演着为全国贡献经验的功能。例如,一些省份围绕本省需求相继开发了专业与专业群建设标准、教学质量监测标准等。一些学校还在与德国行会与企业合作的过程中,形成了德国双元制本土化实施的标准体系。

3. 绩效化策略:调节政府和学校的关系

标准的规范性由其执行过程中的强制性体现。目前,行政部门制定的教育标准类文件并不属于《中华人民共和国标准化法》(以下简称《标准化法》)规定的标准范畴^[30]。新修订的《职业教育法》尽管提到了若干类标准,但与法律相配套的法律、制度等尚不健全,对于相关法律责任界定尚不明确,围绕该法律的执法检查不严。因此,现阶段职业教育各类标准的强制性更多地源于行政权威及其分配的资源。根据教育部公布的2020年度教育统计数据^[31],我国公办中等职业学校占全部中职校的80.26%,公办高职院校占全部高职校的77%,公办院校是我国职业教育的绝对中坚力量。财政常规拨款和项目拨款是公办院校的主要办学经费来源,因此政府会将标准的开发和实施情况与资源绑定,从而构成了确保标准规范性和强制性的绩效化机制。

绩效化机制类似于美国教育标准化运动的“问责制”,其目的都在于激发学校及各方潜力以提升教育质量。但绩效化机制并不带有问责制浓厚的新公共管理思想,而更偏向于中央和地方间建立的“委托—代理”关系,即由政府将标准化制定和实施分包给学校,并根据学校实施的情况予以相应的资源分配。这种“委托—代理”关系源于我国分税制改革及其对职业教育治理模式的渗透^[32],各类项目式的拨款强化了政府对地方职业教育的控制,从而大幅度扫除了标准化的障碍。

绩效化机制在执行过程中表现在以下两个方面。一是将标准的执行情况视为向地方政府和学校分配资源的重要依据。例如,2019年实施的《中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目遴选管理办法(试行)》,其中第一条遴选条件即为“学校办学条件高于专科高职学校设置标准,数字校园基础设施高于《职业院校数字校园建设规范》标准”。二是把标准开发和实施作为政府发包项目的重要任务。例如,国家和省级层面的“双高项目”都将国家和省级教学标准的执行、高质量课程标准的编制等作为建设内容和考核指标,一些项目还要求学校开发具有国际影响力的标准,实现“本土标准国际化”的目标。

尽管三大策略调节的是不同主体间的关系,但调节的目标是统一的,即通过三种策略的组合应用,最大程度上发挥标准的导向和兜底作用。因此,与部分西方国家不同,我国的职业教育标准化治理呈现出中央政府主导的特征。中央政府会根据不同时期职业教育的发展任务,以及标准自身的属性和功能定位,为每一类标准设定三大策略的“参数”,从而形塑了中央政府、地方政府、行业、企业、学校在标准制定和执行中的权力关系与行动准则。这一治理逻辑可被视为我国“政府负责、社会协同”社会治理机制在职业教育标准化过程中的延伸和体现。

三、我国职业教育标准化治理面临的主要困境

受制度变迁的路径依赖、组织间的信息不对称、跨层级信息传递“失真”等因素的影响,中央政府在应用三大策略实施标准化治理的过程中,必然会出现一系列违背标准化初衷的“失范”现象,集中体现在官方知识界定权、标准化范围、标准执行效力、标准工作专业化四个方面。

(一) 官方知识界定权的多方博弈与潜在冲突

由于标准化工作涉及对“官方知识”的定义,且“官方知识”潜在地形塑着人才培养的规格和方向,因此标准化往往附着相关主体的利益博弈。在现有的职业教育标准体系中,无论是专业

教学标准、课程标准,还是顶岗实习标准、专业仪器设备装备规范等,都涉及对官方知识的界定和选择问题。这部分知识的专业化程度较高,且一些知识的情境性、企业专有性较强,知识的分布和使用频率各有不同。这就带来了对标准权威性和通用性的疑虑。例如,“1+X”证书的开发就存在企业选择的疑虑,一些试点院校就提出企业作为第三方培训评价组织,其制定的标准能否代表整个行业的进展和需求。前沿技术方法在不同企业中有不同的运用,单个企业标准较难为整个行业标准背书^[33]。此外,职业教育内部存在着岗位标准、学校课程标准、职业技能大赛标准、职业技能证书等多个标准化的评价机制,这些标准开发的逻辑起点和价值取向各异,也就带来了基层学校对标准的理解和使用的困惑。近年来倡导的“岗课赛证一体化”,本质上反映了目前主导职业教育的标准主体价值十分多元。如果缺乏对多元价值的协调,则会破坏多元主体育人的合力,使标准化治理陷入执行层面的困境。

(二)“泛标准化”的超限规范与功能迷失

无论是国内还是国际,关于教育标准化运动的批评一直不绝于耳,其中最核心的批评在于标准化存在对人“复数性、多元性”抹杀的风险^[8]。这里的“人”既包括教师,也包括学生。对于教师而言,无处不在的各类标准,类似于过去科学管理实践中对熟练工人工作任务乃至操作行为的详细描述,潜在地限制了教师工作的自主权。当国家权威越来越基于标准化,教师的工作就会愈发地缺乏个体性和去专业化,专业性的工作也会退化为在科学设计和规划的氛围下执行分散的任务^[34]。对于学生而言,标准化的内容标准的确维持了人才培养的底线,但是如果学校不在底线的基础上进行补充、深化和突破,那么“维护底线”的标准就会成为“整齐划一”的标准,从而损坏学生成长和专业建设的多样性。

尽管标准化在提升教育效率、挖掘组织的育人潜力等方面被证明存在价值,然而对标准的过分“迷信”导致的“泛标准化”,会对已有的教育生态产生负面影响。例如,省级层面是否应该出台专业课课程标准就是一个值得商榷的问题。与体现国家意志的公共课不同,专业课的地域性、行业性差别很大,哪怕同一个地区的不同学校对于同一门课都会有不同的内容选择和组织方式。因此,省级层面出台指导性课程标准就可能会对一线学校的课程开发工作带来不可预测的影响。毕竟,对于一线学校而言,课程建设最大的短板不是如何编制课程标准,而是如何基于国家标准,开发出满足学校育人需求的课程体系及内容。

总之,作为一种治理手段,标准化存在特定的功能域。只有当标准化后的内容、程序、方案能够起到提升工作效率、指导一线实践、提升整体质量的效果,才能被视为好的标准。更重要的是,标准化工作并非任何工作的前置环节,相反,很多领域的标准都是在经历较长时间的实践后由经验上升而来,是基于约定俗成和自然淘汰机制所形成的显性或隐性规范。因此,标准化治理需要把握标准开发和使用的合理区间。

(三)标准化执行的监督缺位与信念不足

在社会治理的语境下,标准化的效力既源于《标准化法》等法律的强制力,也源于政府作为社会资源分配主体的公权力。从法律层面看,2022年新修订的《职业教育法》已经将专业教学标准、办学标准、职业标准、学位标准等明文写入法条中,确立了标准化治理的法律权威。在行政层面,政府主要通过将资源分配与标准执行绑定,实现标准化治理的目标。然而从现实执行的情况看,由于缺乏对标准执行效果的行政监督机制和有效反馈机制,职业教育标准化治理的效果并不尽如人意。一方面,由于一些标准自身缺乏可鉴定、可测评的明确依据,导致政府无法有效落实监督行为。基于地方或学校的“自主申明”式贯彻,有时更像是一种政策宣示而非工作实效。另

一方面,基层政府和学校对于标准化治理目的认识不清,或对标准本身的信心不足,也是导致标准化效力打折扣的重要因素。例如,专业教学标准和课程标准在一些学校人才培养的过程中长期缺位。尽管已经颁布了149个职业学校专业(类)岗位实习标准,但是仍然存在一线学校岗位实习条件无法满足标准,甚至与标准要求相抵触的情况。因此,标准化的效力不仅要靠法律的赋权和行政权力的诱导,更要靠标准执行者对标准化所秉持的内在信念和工作理念。

(四)标准化工作的专业缺失与低质内卷

高质量的标准需要专业化的开发水平,它涉及如何把握标准化的对象、范围和程度,以及如何对标准中的关键概念、指标、术语、参数等进行科学界定和应用。为了确保标准的科学化制定和应用,一些国际组织和国家会针对一系列标准中的通用概念和术语定义、标准开发流程、标准开发人员选择、标准审定和应用等做出前置性规定,并对标准开发人员进行培训。例如,欧盟培训基金会为了促进内部各国职业教育与培训的交流,提升内部各类标准开发和使用的效率,专门编制了《职业教育与培训标准开发指导手册》,提供了和职业教育与培训相关的关键术语的定义,并提供了欧洲典型国家职业教育与培训开发模式和有益经验^[35]。澳大利亚的培训包也附带了开发的标准、出版和使用要求^[36]。遗憾的是,目前我国尚缺乏对职业教育领域标准化工作专业性问题的重视,表现在缺乏对关键术语的界定、标准开发人员缺少专业化培训、对标准的功能及其应用情境缺乏科学判断、标准内部的语言描述无法支撑标准功能的发挥、一些标准缺乏制度化更新等。这些问题也相继影响到了我国成熟标准的对外输出,不利于我国职业教育“走出去”。此外,一些地方政府或学校热衷于引进国外相关标准,或加入国外相关标准团体,但并未充分考虑这一标准与国内实际工作的适配度,缺乏对标准背后的话语权问题、适用性问题等的敏感性。

四、我国职业教育标准化治理的路径

职业教育标准化治理过程中的“失范”行为,主要涉及体系、制度、文化三个方面,其中体系是根基、制度是保障、文化是动力。我国职业教育标准化治理的深入推进,应实现标准定位的精准性和建设的体系化,整体提升标准化治理的专业化水平,深化标准化制度改革和理念的认同。

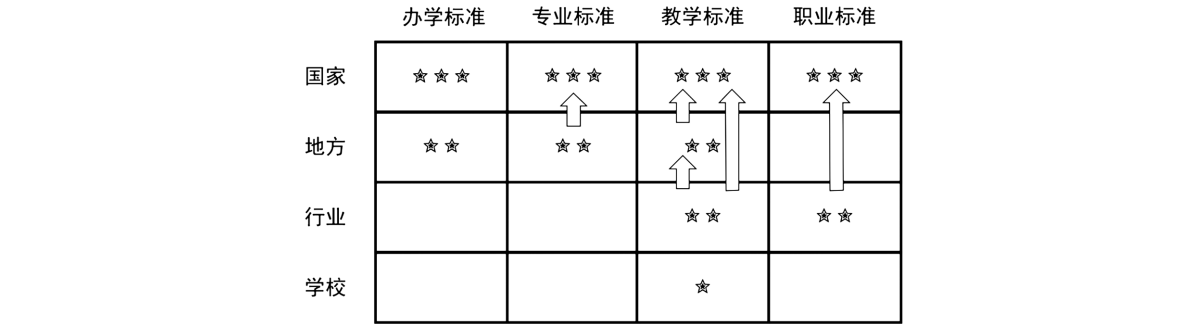
(一)建立标准化层级决策模型,构建功能明晰的职业教育标准矩阵

解决标准化多元价值冲突的问题,缓解“泛标准化”带来的一致性和多元性间的矛盾,应从标准体系的顶层设计入手,通过明确不同层级标准的功能定位,在合理的空间内发挥不同主体参与标准建设的优势。一个标准是否应该开发,以及应该在哪个层级进行开发和推广,可以从三个维度建立决策模型。(1)标准对公共利益的影响程度,即该标准的制定是否对公共利益具有显著的正面效应。公共利益包括但不限于促进教育公平、提升教育质量、减少资源损耗等,公共利益维护需要越强烈,越需要提升标准的开发和应用的层级。(2)标准规范对象的覆盖率,即有多少行政区域或组织涉及该标准规范的内容。涉及面越广,标准可能就越需要提升其开发层级。(3)标准在相应层次开发的可行性,即在每一层面开发最具有操作层面的可行性,包括人员组织、受益周期、经费负担、定期更新等。

根据《标准化法》的规定,结合我国职业教育发展现状,未来我国职业教育标准可从横向和纵向两个维度构建标准矩阵(图2)。横向上,职业教育标准可划分为办学标准、专业标准、教学标准和职业标准四类:(1)办学标准指的是各级各类职业教育组织机构建立和办学应该具备的硬件和软件标准,包括基础设施、组织结构、师资队伍、实习实训配置等;(2)专业标准指的是职业教育专业设置和管理的基本规范,如专业目录、学科目录、专业群建设规范等;(3)教学标准指的是支

撑职业教育人才培养、服务课程建设和教学实施的各类标准,如专业教学标准、课程标准等;(4)职业标准指对从业人员胜任岗位的综合性水平规范,包括职业资格标准、职业等级标准以及其他各类证书要求的标准。

纵向上,职业教育标准可划分为国家标准、地方或行业标准、学校标准。(1)国家标准制定的目的在于维护国家教育公平和质量底线,保障国家公共技能供给,标准定位为最低标准的兜底功能,具有法律层面的强制性。(2)地方或行业标准是从地方治理需求和行业发展前沿入手,在国家标准的基础上开发的补充标准。地方标准定位为区域内的补充标准,具有行政层面的强制性和引导性;行业标准定位为面向全国的推荐标准,具有社会层面的引领性和市场性。当行业标准由地方政府或更高层级的行政部门认定并推广时,该标准就具有了行政层面的强制性。(3)学校标准是各级各类职业院校根据国家和地方标准,在参照行业推荐标准的基础上,结合学校办学实际开发的校本标准。学校标准一般仅在教学标准领域拥有开发权。



注:★表示该主体在该层级拥有该类标准的制定权;数量越多,代表标准管理的权限越大。箭头表示该标准的效力具备向上一层级提升的可能

图2 我国职业教育标准矩阵

(二)完善标准化治理的内在建制,整体提升标准化治理的专业化水平

实现职业教育标准化治理的专业化,需要从组织、方法、人员和机制四个层面入手,破解标准管理不到位、开发不科学和使用不规范的问题。(1)在组织方面,可考虑在教育部层面建立职业教育标准化治理委员会,由教育部相关部门负责同志、标准化专家、职业教育专家、各行指委、教指委专家等组成,委员会主要负责协调国家和行业层面标准的开发、应用、更新等工作,以及为地方和学校层面存在的标准开发和使用问题提供指导建议。(2)在方法层面,建议编制职业教育教学标准开发指导手册,对各类标准中的关键概念(如能力、任务、项目等)进行准确定义,并针对部分内容给出标准案例。尤其是目前人社部 and 教育部各自开发的职业技能认证标准、国家和地方开发的各类教学标准中存在的人才规格表述、理念和概念使用不一等问题,都应在开发指导手册中予以说明或修正。(3)在人员层面,应建立职业教育标准化治理专业队伍,对标准开发人员进行项目化或制度化培训。通过设立专项科研项目、组建研究平台等方式,鼓励各方科研力量投入标准化研究,尤其鼓励企业专家和职业院校教师结合工作内容,参与教学标准的研究和开发。(4)在机制建设方面,可考虑建立国家关键标准质量跟踪和更新机制,对国家层面影响较大的标准开发和使用情况进行制度化的跟踪调查,定期出具标准应用报告,为标准的开发和使用主体提供沟通渠道。基于职业教育国际化的需求,可考虑建立本土标准国际化激励和规范机制,鼓励有实力的行业组织和学校等集体成立标准输出联盟,并制定标准编制的基本规范。国家可根据标准开发质量和推广应用效果,适时予以认证和协助推广。

(三)以制度改革和理念认同为抓手,促进职业教育标准化治理行稳致远

强化标准化的实际效力,应从制度和文化的两个方面入手,把标准化视为职业教育治理理念和方法改革的抓手。首先,全国人大常委会应针对《职业教育法》中的部分条文做进一步解释和说明,明确界

定法律责任,地方人大常委会应加大对地方政府执行《职业教育法》的检查力度。其次,应依据《职业教育法》,在国家层面建立职业教育标准开发和应用的管理规范,明确各类标准从提出到开发,再到应用和监督的一整套标准流程。尤其要明确标准监督的责任主体及其工作方式,以及标准监督结果的实际效力,对于关键标准执行效果的监督,应制定可操作、可观测的指标体系。再次,建立国际标准引入和参与规范机制。对于学校层面引入的证书、课程标准等国际标准应建立备案制度,详细登记标准引入的目的、可行性及应用效果,并定期对国际标准的引入和使用情况进行跟踪。最后,要从文化和认知层面提升基层政府和学校对标准化治理理念的认同,组织教师通过理论培训、集体教研等方式,学习和践行标准化的相关知识与技能,将由资源分配导向的效力延伸至制度和文化层面,为提升标准化治理效果提供可持续的内外动力。

参考文献:

- [1] 李小宝. 新自由主义与美国当代的教育改革[J]. 理论界, 2011(4): 205-206.
- [2] 王平, 房庆. 标准化一般原理研究[J]. 标准科学, 2020(9): 27-34.
- [3] 赵小红, 杨润勇. 关于教育标准化改革中若干基础性问题的思考[J]. 教育理论与实践, 2020(1): 23-26.
- [4] 田晓伟. 以学校标准化建设推动城乡教育一体化发展[J]. 教育与经济, 2018(1): 7-9.
- [5] 李丹青. 中国标准化人才培养问题及对策[J]. 高等工程教育研究, 2012(6): 84-90.
- [6] 国家教育标准体系研究课题组. 国家教育标准体系的发展与完善[J]. 教育研究, 2015(12): 4-11.
- [7] 王友缘, 李燕. 学校教育下标准化童年的生产[J]. 全球教育展望, 2015(4): 43-49.
- [8] 高德胜. 论标准化对教育公平的伤害[J]. 教育科学研究, 2019(2): 5-12.
- [9] 标准化建设: 职业教育高质量发展的突破口[J]. 职业技术教育, 2022(6): 6-7.
- [10] 古光甫. 我国职业教育国际化标准开发: 原则、指标及实践路径[J]. 职业技术教育, 2019(4): 6-12.
- [11] 王建洲, 杨润勇. 法律与标准关系视域下修订《职业教育法》的若干思考[J]. 职业技术教育, 2021(12): 12-16.
- [12] LUZAN P, PASCHENKO T, VANINA N, et al. Standardization of vocational education on the basis of competency approach [J]. Science rise pedagogical education. 2018 (25): 32-35.
- [13] 方勇. 职业教育标准的建设与管理[J]. 职教论坛, 2017(28): 20-23.
- [14] BUSCH L. Standards: recipes for reality[M]. Cambridge, MA and London: The MIT Press, 2011: 24.
- [15] 王平. 再论标准和标准化的基本概念[J]. 标准科学, 2022(1): 6-14.
- [16] 周立军, 郑素丽. 工业革命进程与标准化发展——回顾与展望[J]. 标准科学, 2019(1): 47-53.
- [17] 刘建. 标准化治理的理论范式与结构体系: 一种国家治理的新视角[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(5): 77-86.
- [18] 亚瑟·K. 埃利斯, 张文军. 美国基础教育标准化运动分析[J]. 教育发展研究, 2008(2): 52-56.
- [19] KIM J. School accountability and standard-based education reform: the recall of social efficiency movement and scientific management[J]. International journal of educational development, 2018(60): 80-87.
- [20] California Department of Education. CTE model curriculum standards [EB/OL]. (2022-05-05) [2022-06-09]. <https://www.cde.ca.gov/ci/ct/sf/ctemcstandards.asp>.
- [21] 马亿前, 徐国庆. 美国职业教育专业教学标准的呈现模式[J]. 职教论坛, 2014(34): 43-47.
- [22] 谢莉花. 德国职业教育的“教育职业标准”: 职业教育条例的开发内容、路径与经验[J]. 外国教育研究, 2016(8): 28-40.
- [23] 柳经纬. 标准的规范性与规范效力——基于标准著作权保护问题的视角[J]. 法学, 2014(8): 98-104.
- [24] 国家教育标准体系研究课题组. 国家教育标准体系的发展与完善[J]. 教育研究, 2015(12): 4-11.
- [25] 薛二勇, 李健, 单成蔚, 等. 实现基本公共教育服务均等化——《中国教育现代化 2035》的战略与政策[J]. 中国电化教育, 2019(10): 1-7.
- [26] 王扬南. 职业教育专业目录沿革、作用与实施[J]. 中国职业技术教育, 2021(7): 9-14.
- [27] 教育部. 介绍职业教育国家教学标准体系建设有关情况[EB/OL]. (2017-08-30) [2022-06-15]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_20170830/201708/t20170829_312663.html.
- [28] YANOW D. Translating local knowledge at organizational peripheries[J]. British journal of management, 2004(S1): 9-25.
- [29] 郑永年. 中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力[M]. 邱道隆, 译. 北京: 东方出版社, 2013: 47-61.

- [30] 赵小红,杨润勇. 关于教育标准化改革中若干基础性问题的思考[J]. 教育理论与实践,2020(1):23-26.
- [31] 教育部. 2020 年教育统计数据[EB/OL]. (2021-08-31)[2022-11-24]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2020/quantguo/.
- [32] LI Z,ZHENG J,XIONG J. Examining project-based governance of higher vocational education in China:acase study [J/OL]. Higher education policy. 2021. <https://doi.org/10.1057/s41307-021-00251-z>.
- [33] 李虔,卢威,尹兴敬. 1+X 证书制度:进展、问题与对策[J]. 国家教育行政学院学报,2019(12):18-25.
- [34] MAJHANOVICH S. Conflicting visions,competing expectations;control and de-skilling of education;a perspective from Ontario[J]. McGill journal of education. 2002 (2):159-176.
- [35] European training foundation. Development of standards in vocational education and training-specification, experience, examples [EB/OL]. (2000-04-01) [2022-06-10]. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/C12578310056925BC125702700578929_ESEE_STANDARDS2_EN.pdf.
- [36] Australian government department of education skills and employment. Training package products policy [EB/OL]. (2015-04-21) [2022-06-10]. <https://www.dese.gov.au/download/6985/training-package-products-policy/10910/document/docx/en>.

Standardization Governance of Vocational Education in China:Logic,Dilemma and the Way Out

LI Zheng

(*Institute of Vocational and Adult Education,East China Normal University,Shanghai 200062,China*)

Abstract: The standardization governance of vocational education involves three core issues;who is the subject of standard formulation,how to determine the scope and degree of standardization,and how to maintain the effectiveness of standardization. Different countries will find different solutions based on their national conditions. The standardization of vocational education in China has roughly experienced the stages of infrastructure standard construction,teaching standard construction and standard systematization. In the process of solving the three core problems of vocational education standardization,Chinese government regulates the relationship between the government and the market through legalization strategy,the relationship between the central and local governments through echelon strategy,and the relationship between the government and schools through performance strategy,forming a standardization governance model of vocational education with Chinese characteristics. At present,there are still many dilemmas in the standardization governance of vocational education in China,such as the multi-party game and potential conflict of the right to define official knowledge,the excessive regulation and function loss of “over-standardization”,the lack of supervision and belief in the implementation of standardization,the lack of specialty and low-quality involution of standardization,etc. In the future,we should establish a standardized hierarchical decision-making model and build a functional vocational education standard matrix;Improve the internal organizational system of standardized governance and holistically improve the specialization level of standardized governance. We should also focus on institutional reform and conceptual recognition and ensure the steady development of the standardization governance of vocational education.

Key words: standard;vocational education;education standardization;vocational education standards;standardized governance

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>