

# 职业教育政策执行的 监测与评估体系研究

孙翠香 著

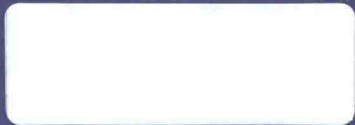
# Z

HIYE JIAOYU

ZHENGCE

ZHIXING DE

JIANCE YU PINGGU TIXI YANJIU



南开大学出版社

策 划：人文社科编辑室

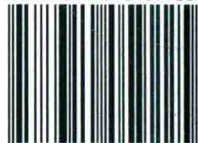
责任编辑：李 佳

封面设计：韩成华

# 职业教育

ZHIYE JIAOYU ZHENGCE ZHIXING DE  
JIANCE YU PINGGU TIXI YANJIU

ISBN 978-7-310-05922-5



9 787310 059225 >

定价：36.00元

# 职业教育政策执行的 监测与评估体系研究

孙翠香 著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

职业教育政策执行的监测与评估体系研究 / 孙翠香  
著. —天津:南开大学出版社, 2019.12

ISBN 978-7-310-05922-5

I. ①职… II. ①孙… III. ①职业教育—教育政策—  
研究—中国 IV. ①G719.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 297582 号

**版权所有 侵权必究**

南开大学出版社出版发行

出版人:陈敬

地址:天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码:300071

营销部电话:(022)23508339 23500755

营销部传真:(022)23508542 邮购部电话:(022)23502200

\*

北京建宏印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

\*

2019 年 12 月第 1 版 2019 年 12 月第 1 次印刷

210×148 毫米 32 开本 9.75 印张 2 插页 280 千字

定价:36.00 元

如遇图书印装质量问题,请与本社营销部联系调换,电话:(022)23507125

天津市哲学社会科学研究规划项目（TJJX13-031）

天津市普通高等学校人文社会科学重点研究基地职业教育发展研究中心资助

# 目 录

绪 论 职业教育政策执行的监测与评估：一个亟待关注的问题	1
第一节 研究缘起	1
第二节 文献综述	34
第三节 研究意义与研究目标	40
第四节 研究假设、研究方法	42
第一章 核心概念界定	44
第一节 职业教育政策执行的基本内涵	44
第二节 职业教育政策执行的监测与评估体系：内涵界定	71
第二章 案例分析：一项投入百亿元的职业教育政策 执行现状调查与问题分析	84
第一节 “国家示范性中等职业学校建设计划”政策过程	84
第二节 来自一线的声音：中职示范校政策执行现状调查	99
第三节 中职示范校政策执行监测与评估存在的问题	173
第三章 国外政策执行监测与评估的技术、方法与模式研究	188
第一节 国外政策执行监测的作用、方法与技术	188
第二节 政策执行评估的性质、作用与模式	196
第三节 美国职业教育政策执行监测与评估	203
第四章 我国职业教育政策执行监测与评估的价值选择	222
第一节 价值与职业教育政策价值	222
第二节 我国教育政策执行监测与评估的价值选择	227
第五章 职业教育政策执行监测与评估主体及其职业伦理	234
第一节 我国职业教育政策执行监测与评估的主体	234
第二节 我国职业教育政策执行监测与评估主体的 职业伦理	246

第六章 我国职业教育政策执行监测与评估标准与 指标体系构建——基于中美两国的政策个案·····	257
第一节 政策评估标准的历史变迁与多元化观点·····	257
第二节 美国《卡尔·D. 帕金斯生涯和技术教育法案》执行 监测与评估标准及指标体系——基于绩效与问责的 视角·····	263
第三节 我国《职业教育法》与政策执行监测与评估标准及 指标体系分析——以《职业教育法》及“国家示范 性中等职业院校建设计划”政策为例·····	273
第四节 我国职业教育政策执行监测与评估标准及 指标体系构建·····	285
后 记·····	305

# 绪论 职业教育政策执行的监测与评估： 一个亟待关注的问题

## 第一节 研究缘起

### 一、来自政策实践的困惑

#### (一) 依然“问题丛生”的职业教育实践领域

开篇就用“问题丛生”来表征职业教育实践领域存在的诸多问题，或许有点危言耸听，但是，职业教育领域确实存在许多悬而未决或未得到很好解决的问题，诸如职业教育师资质量问题、职业教育招生问题、职业教育课程体系及实施问题、职业教育资金投入问题、职业教育产教融合及校企合作问题、职业教育吸引力问题等，这些问题在某种程度上影响甚至直接决定了人们对职业教育现在及其未来发展的期许。“‘问题’的出现意味着需要和现实之间产生了距离或者差别，从而出现了一种令人不满的状态。”<sup>①</sup>在某种意义上可以说，职业教育政策正是基于要解决职业教育领域的诸多公共问题并达成公共目标而设计的一种政治行为或行为准则。

那么，这些职业教育公共问题得到解决了吗？为什么近些年以来，我国职业教育政策颁布的数量、频率日益增加，但职业教育领域需要解决的问题却日益繁杂？特别是某些职业教育问题从政策的角度已提出数年，甚至长达三四十年，但在职业教育实践中这些问题仍未得到彻底解决。换句话说，为什么有些职业教育政策的执行效果不尽如人意？例如，旨在提高高职院校整体办学水平和人才培养质量的《教

---

① 陈庆云. 公共政策分析（第二版）[M]. 北京：北京大学出版社，2011：36.

育部 财政部关于国家示范性高等职业院校建设计划》，目标之一是“对部分高等职业院校进行重点支持，以带动全国高等职业院校办出特色、特高水平”<sup>①</sup>。这一政策目标本无可厚非，但为什么在实践中却引起了大量非议？《北京大学教育评论》2019年2月刊载了一篇题为《国家示范性高职院校带动周边院校发展了吗》的文章，作者刘云波通过对2016年全国高等职业院校质量年报等数据的多元线性回归分析，发现示范院校的邻近院校和非邻近院校的毕业生就业率和起薪不存在显著差异，示范院校的期次和示范院校的数量均未显著影响周边普通院校的毕业生就业情况。<sup>②</sup>显然，“国家示范性高职院校建设计划”的政策目标并未完全达成，这也就意味着该项政策在执行的过程中可能存在一定的偏差。再如，旨在提高职业教育教师专业素养的教师专业发展方面的政策效果似乎也不尽如人意。教育部从1978年以来，先后出台了50余项专门性政策，特别是近几年下发的关于提高教师素质的文件越来越细化，针对性也越来越强，如2011年12月教育部颁布的《关于进一步完善职业教育教师培养培训制度的意见》、2016年5月教育部等七部门专门下发的《职业学校教师企业实践规定》、2016年10月教育部和财政部印发的《关于实施职业院校教师素质提高计划（2017—2020年）的意见》、2018年1月中共中央国务院颁布的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》、2018年2月教育部等五部门印发的《教师教育振兴行动计划（2018—2022年）》等。但作为政策目标群体之一的职业院校教师，却对上述政策存在诸多顾虑、疑问、不满，甚至是怨言，职业院校的教师为什么会不断对出台的旨在帮助他们提高专业能力的政策有上述反应？是他们错了吗？然而我们也观察到，在教育教学任务繁重的情况下，职业院校教师往往利用假期时间去参加各种培训，但名目繁多的培训与企业实践效果却并不理想，为什么会出现这样的结果？

① 教育部职业教育与成人教育司. 职业教育与成人教育文件汇编（2001—2010年）[M]. 北京：高等教育出版社，2011：156.

② 刘云波. 国家示范性高职院校带动周边院校发展了吗[J]. 北京大学教育评论，2019（2）.

当然，需要说明的是，任何一项职业教育政策在解决了特定的问题并取得一定效果的同时，必然会引发新的政策问题，也必然需要新的职业教育政策去解决。相应的，也恰恰是这些不断出现的、新的职业教育政策问题，推动了职业教育不断向前发展。因此，从这个意义上来说，依然“问题丛生”的职业教育实践领域，或许恰恰是职业教育政策不断创新的源泉与动力。

## （二）政策执行过程的“复杂性”激发了探索这一“黑箱”奥秘的勇气

众所周知，影响职业教育实践问题解决的因素很多，影响职业教育政策执行效果的因素也很多，正如最早将政策执行作为研究焦点的杰弗里·普雷斯曼(Jeffrey L. Pressman)与艾伦·怀尔德夫斯基(Aaron Wildavsky)所言，“一个似乎很简单的计划最后变得非常复杂，它牵涉到许多参与者，牵涉到一大堆不同的观点以及一条必须加以澄清的冗长而且扭曲的布满决策点的路径”<sup>①</sup>。从政策执行的实践来看，即使那些相当直接、简单的政策执行，也包含着许多或明或暗、相互冲突与竞争的利益，而这些利益代表着政策执行者在对待那些相互关联但又不同的问题上所持有的大相径庭的观点与看法，恰恰也是这些相互冲突的利益主体，在很大程度上决定着政策执行的过程及政策执行的效果。在我国，一项职业教育政策出台以后，往往要经历政策宣传、政策传达、学校或教师具体执行等不同阶段，这是一个非常复杂的、充满各种不确定性的过程。也就是说，任何一项职业教育政策的执行过程都是各利益相关者进行“利益博弈”的过程，这一过程的任何一个阶段、任何一个利益主体对政策的理解和判断，都将直接决定着他们在执行政策过程中的态度和行为，因此，都可能直接对职业教育政策执行效果产生影响。“我们可以把政策当作包含初始条件和预期结果的一个假设来探讨，如果在时间 t1 完成 X，那么在时间 t2 会出现 Y

---

<sup>①</sup> Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All [M]. Berkeley: University of California Press. 1973: 94.

这样的结果。这样的因果关系链越长，在各个环节之间的交互关系就越多，政策执行就越是变得复杂。”<sup>①</sup>

职业教育政策的执行受到一组复杂的环境因素的影响，即使没有环境因素的影响，负责执行特定政策的政府机构有时也不能完成任务。不管什么原因——有限的资源、不恰当的组织结构、无效的沟通，或者不良的协调——决策者的决策都有可能使职业教育政策未按其原先政策的设计意图得到执行。“正如政策并不能凭空产生一样，他们也不能凭空执行。确切地说，公共政策的执行受到一组复杂的环境因素的影响。”<sup>②</sup>事实也确实如此，从我国职业教育政策执行过程的各个利益主体来看，在执行中央政府的职业教育政策过程中，地方政府及教育行政部门可能更关注地方政府的“绩效”，对其管理的部门（包括学校）可能会采取行政命令的方式，而下级部门（包括学校）可能更关注上级教育行政部门的任务或指标的完成情况，往往对其管理的对象（例如教师）采取动员、号召或通过制定激励措施的方式。作为职业教育政策主要目标群体中的教师，往往处在职业教育政策执行链条的最末端，出于对自身各种利益的考量，教师群体往往也会规避与己无关的政策，政策的执行效果也就会变得越发充满各种不确定性。

因此，职业教育政策执行从本质上来说是一个充满不确定性的“黑箱”，也正是对各种“不确定性”存在兴趣，也或许仅仅是对政策执行过程“复杂性”本身的着迷，笔者想尝试探索这其中奥秘，或许最后的结果是仅仅了解了“政策执行”这一“黑箱”的冰山一角，但“探索”本身就需要并也值得尝试。

### （三）困惑：一系列关于“政策”的问题

近些年来，笔者虽然一直对职业教育政策有所关注并有一定了解，但是却有更多的困惑和疑问萦绕脑海：如何判断一项职业教育政策是否取得了成效？或者说如何判断一项职业教育政策是否达成了其

---

<sup>①</sup> Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky. Implementation (3rd edition) [M]. Berkeley: University of California Press. 1984: XXII.

<sup>②</sup> [美]罗伯特·B. 登哈特. 公共组织理论[M]. 扶松茂, 丁力, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 109.

预期目标，并最终解决了需要解决的问题？进一步说，如果某项职业教育政策达成了其政策目标，那么，它是不是还产生了其他的政策后果？职业教育政策从本质上来说是调整不同主体之间的利益关系的，那么，一项职业教育政策会使谁受益，又会使谁的利益受损？如果要对一项已经颁布并实施的职业教育政策进行监测与评估，那么应该由谁来监测与评估？如何进行监测与评估？监测与评估会产生什么样的结果？这些监测与评估结果会改变一项政策的去留吗？这项职业教育政策会被调整或废止吗？职业教育政策制定者会制定新的政策来解决由原来政策引发的问题吗？政策执行过程会因为监测与评估而重新开始吗？上述问题要想得到很好的回答，必然需要将职业教育政策执行作为一个“问题”来进行研究和探索。

## 二、反思：我国职业教育政策体系之“困”<sup>①</sup>

### （一）我国庞大的职业教育政策体系

#### 1. 我国职业教育政策体系的内涵阐释

职业教育政策体系有广义和狭义两种内涵。从广义上来看，我国职业教育政策体系是指我国颁布的一系列涉及职业教育发展与改革的所有的职业教育政策的总和，既包括国家宪法和法律体系中涉及职业教育发展的法律、法规、条例等，也包括由各级政府或教育行政部门及相关部委颁布的、涉及职业教育发展和改革的各种规定、文件、规章等。诸如《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》中均有涉及职业教育改革与发展的相关法律条款、法规、实施条例；再如《学校卫生工作条例》《学校体育工作条例》等部门规章，其条款和规定均涉及职业院校。因此，这些部门规章也可以归属为广义的职业教育政策体系。可见，上述法律、法规或条例等，并不是专门针对职业教育改革与发展的，但又与职业教育改革与发展密切相关，因此，可以将其看作是广义的职业教育政策体

---

<sup>①</sup> 本部分内容根据笔者 2018 年 2 月发表于《职教论坛》第 2 期的《改革开放 40 年我国职业教育政策体系述评》一文整理而成。

系的范畴。与广义的职业教育政策体系不同，狭义的职业教育政策体系专指由我国立法机关、各级政府、教育行政部门（或联合相关部门）制定颁布的专门针对职业教育改革与发展的一系列法律、法规、规章、规定等。如《中华人民共和国职业教育法》，该法即是由全国人民代表大会常务委员会作为立法主体于1996年9月颁布实施的、专门针对职业教育改革与发展的职业教育法律。再如由国务院颁布实施的《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》（2002年）、国务院七部委颁布的《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》（2004年）、国务院颁布的《关于大力发展职业教育的决定》（2005年）、国务院颁布的《关于加强职业培训促进就业的意见》（2010年）、国务院和中央军委联合颁布的《关于加强退役士兵职业教育和技能培训工作的通知》（2010年）、国务院颁布的《国家职业教育改革实施方案》（2019年），这些均属于专门针对职业教育改革与发展的狭义的职业教育政策。为了更全面、客观地分析职业教育政策体系，本书采用广义的职业教育政策体系的内涵。但需说明的是，鉴于地方各级政府、各政治团体等制定的职业教育政策数量过于复杂和庞大，本书仅以改革开放40年间（1978—2017年）由国家层面和各部委颁布的职业教育政策为分析对象，力图从整体上描述我国职业教育政策体系。

还需说明的是，本书中所提到的职业教育政策既包括位阶层次较高的、可作为司法裁判依据的、由立法部门通过立法程序制定并实施的教育法律和法规，又包括位阶层次相对较低的、由各级政府和教育行政部门制定的规章、制度、条例等。因为从本质上讲，教育法律法规和教育条例、规章都是基于要调整一定时期内的教育利益关系，由公权力机关颁布实施的，并且具有一定强制力和约束力的行为准则。前者诸如《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国职业教育法》中涉及职业教育改革与发展的相关法律条款、法规等，这些教育法律法规层面的职业教育政策是具有法律效力的、影响范围较广的、经过实践检验且较为成熟稳定的教育政策；后者如教育部《关于完善中等职业教育贫困家庭学生资助体系的若干意见》（2006年）、国务院《关于大力发展职业

教育的决定》(2005年)、国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》(2014年)、国务院《国家职业教育改革实施方案》(2019年)等,尽管是以意见、决定、方案等形式颁布实施的,但同样是由公权力机关颁布实施的、具有强制力的职业教育政策。

## 2. 我国职业教育政策体系的量化与质性分析

我国职业教育政策体系是一个庞大且繁杂的系统,关涉职业教育改革与发展的方方面面。本书以1978—2017年国家层面的职业教育政策为分析对象,力图从整体上描述我国职业教育政策体系,梳理我国职业教育政策变迁的特点和动向,为进一步深化和丰富我国职业教育政策的理论和实践提供一定的依据。

### (1) 改革开放40年间我国职业教育政策体系的整体态势与特征

根据不完全统计<sup>①</sup>,改革开放40年间,全国人大、中共中央、国务院、教育部(或联合其他部委)等立法机构和部门颁布的各类职业教育政策多达692项,这些由不同立法机关、中央政府、部委颁布的职业教育政策构成了庞大而复杂的职业教育政策体系。从整体上看,我国职业教育政策体系在数量上日益增加,国家层面不仅每年颁布的政策总量逐年上升,而且纵向来看40年间上升趋势非常强劲(见图1)。例如,我国职业教育政策已从1978年全年颁布4项政策增加到2017年全年颁布政策45项,仅从数量上就增加了10倍。从主题上来看,职业教育政策也呈现日益丰富和多样化形态。鉴于职业教育政策体系的庞大和繁杂,本书依据职业教育政策颁布主体不同这一逻辑,将职业教育政策进行归类,并以此逻辑尝试对我国职业教育政策体系做一梳理与解读。

<sup>①</sup> 本部分数据资料来源主要有:中国人大网(<http://www.npc.gov.cn/>)、中华人民共和国教育部网站(<http://www.moe.edu.cn/>)、国务院网站(<http://www.gov.cn/guowuyuan/index.htm>)、中华人民共和国中央人民政府文件库(<http://www.gov.cn/zhengce/xgkzl.htm>)、国务院法制办公室法律法规(<http://www.chinalaw.gov.cn/col/col11/index.html?uid=1648&pageNum=15>)、中华人民共和国人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/>)、财政部网站(<http://www.mof.gov.cn/index.htm>)等,为了更全面搜集整理职业教育政策,本部分还参考了历年教育部职称司编著的职业教育政策汇编和部分职业教育政策汇编,最后根据所搜集的政策文本内容对搜集的政策做了取舍,凡是在政策文本内容中涉及职业教育发展与改革的政策均列入统计范围。

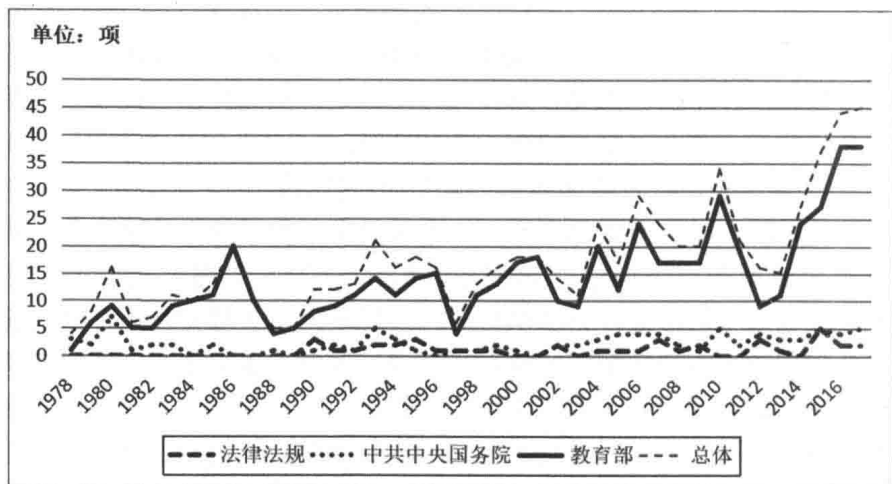


图 1 1978—2017 年我国颁布的职业教育政策数量统计图

① 改革开放 40 年间先后出现了五次职业教育政策数量峰值

从职业教育政策的五次峰值情况来看，进入 21 世纪之前，职业教育政策数量出现两次峰值。第一次职业教育政策数量峰值出现在 1986 年<sup>①</sup>，这一年由原国家教委颁布的职业教育政策多达 20 项，且这些政策的主题多是关于中等专业学校的招生、教学计划、教材、教师职务、毕业生、学校经费、学校设置等较微观层面的主题，如《关于成立全国中等专业学校十二门学科课程组的通知》（1986 年 1 月）、《关于今年继续执行〈一九八五年普通中等专业学校招生规定〉的通知》（1986 年 3 月）、《关于制定和修订全日制普通中等专业学校（四年制）教学计划的意见》（1986 年 4 月）、《贯彻执行〈关于高等学校和中等专业学校教材价格问题的请示报告〉的通知》（国家教委联合七部委，1986 年 4 月）、《关于颁发〈普通中等专业学校设置暂行办法〉的通知》（1986 年 10 月）等。

第二次职业教育政策数量峰值出现在 1993 年，全国人大、中共中

<sup>①</sup> 1980 年职业教育政策数量也出现了一次小峰值，据不完全统计，这一年国务院批准、教育部颁布的职业教育政策数量多达 16 项，鉴于篇幅所限，本书暂不做分析。

央、国务院和国家教育委员会等部委先后颁布了 20 余项职业教育政策，且这些政策的主题既包括《教师法》的颁布、宣传与学习、贯彻实施、职业教育发展规划等宏观层面，也包括中等专业学校专业目录、专业设置管理、教材规划，以及职业中学校长职责及岗位培训等微观层面。从职业教育政策的层次来看，这些政策中既有法律层面的政策，如《中华人民共和国教师法》（1993 年 1 月）、《中华人民共和国科学技术进步法》（1993 年 7 月），也有中共中央、国务院颁布的涉及宏观层面职业教育改革与发展的政策，如《中国教育改革和发展纲要》（1993 年 2 月）、《关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的通知》（1993 年 11 月），还有国家教育委员会单独或联合其他部委颁布的涉及中观或微观领域的政策，如《关于印发〈关于普通中等专业学校专业设置管理的原则意见〉的通知》（1993 年 3 月）、《关于颁发〈普通中等专业学校专业目录〉的通知》（1993 年 3 月）等。其中，《中国教育改革和发展纲要》（1993 年 2 月）初步确定了 20 世纪 90 年代至 21 世纪初职业教育发展和改革的蓝图。

第三次职业教育政策数量峰值出现在 2006 年。国务院于 2005 年 1 月出台《关于大力发展职业教育的决定》，对职业教育定位、宗旨、基础能力建设与质量提升、体制改革、行企校企合作、教育投入等多个方面在“十一五”期间的改革与发展进行了整体规划和设计。在这一背景下，2006 年，以教育部（或联合其他部委）为主颁布的职业教育政策数量出现了进入 21 世纪后的第一个小高峰，也是改革开放 40 年我国职业教育政策数量出现的第三次峰值。这一年国务院、教育部（或联合相关部委）先后颁布了 29 项职业教育政策。从主题上来看，中共中央和国务院在这一年颁布或转发的政策多集中于宏观层面的大政方针，诸如《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》等，而由教育部（或联合其他部委）颁布的职业教育政策主题则集中于国家示范性高职院校建设计划、中等职业学校教师素质提高计划、职业院校“工学结合”及教师企业实践制度、贫困家庭学生助学及资助制度等微观层面。值得一提的是，“十一五”的开始之年，教育部和财政部联合颁布的《关于实施国家示范性高等职业院校建设计划 加快高等

职业教育改革与发展的意见》(2016年11月)和《关于实施中等职业学校教师素质提高计划的意见》(2016年12月),对于切实提高高等职业教育质量及中等职业学校教师素质都具有标志性的意义。

第四次职业教育政策数量峰值出现在2010年。从职业教育政策数量上统计,包括中共中央、国务院、教育部(或联合其他部委)在内的国家机构和部委在2010年先后颁布了34项职业教育政策。其中,由中共中央、国务院颁布的职业教育政策主题集中于各种规划,如人才发展规划、教育改革和发展规划、“十二五”规划等宏观层面,具体有:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(2010年7月)、《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》(2010年6月)、《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》(2010年1月)。而由教育部(或联合其他部委)颁布的政策主题多集中于提升质量的行动计划和项目,以及微观层面的职业院校招生、专业设置、教师教学团队、职业院校技能大赛、专业资源库建设、国家级精品课程建设等。值得一提的是,继“十一五”期间推出的高等职业院校示范校计划之后,2010年教育部又先后启动了《关于实施国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划的意见》(2010年5月)、《关于印发〈中等职业教育改革创新行动计划(2010—2020)〉的通知》(2010年11月),以及《关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划”实施工作的通知》(2010年6月)等,这些从整体上提升中、高职院校质量的项目和计划,既是对国务院等相关政策的贯彻落实,又是以职业院校为单位从整体上提升职业教育人才培养质量和办学质量的改革推进举措,对于切实改善中、高职院校办学条件和提高其办学质量起到了重要作用。

第五次职业教育政策数量峰值出现在2015年,并在2016年和2017年持续处于峰值状态。从职业教育政策数量上统计,2015年、2016年、2017年连续三年,全国人大、国务院、教育部(或联合其他部委)掀起了职业教育法律法规修正、国家宏观调控和深入推进职业教育改革的职业教育政策颁布的小高潮,这三年先后颁布了近130项关乎职业教育发展的政策,政策颁布的频率日益加快。整体上来看,