

# 从政策杠杆到关系嵌入： 对高职扩招的初步分析

臧志军

**摘要** 在高职扩招的政策宣示中，扩招只是实现促进就业和促进职业教育改革发展的政策工具。但在政策落地的过程中，扩招的工具性作用未得到充分发挥。在高职教育的生源结构改变后，应充分发挥高职扩招的杠杆作用，高职教育应该从结构嵌入转型为关系嵌入，全面融入经济社会发展。

**关键词** 高职扩招；政策杠杆；结构嵌入；关系嵌入

**中图分类号** G473.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2019)15-0007-04

2019年3月5日，李克强总理在政府工作报告中提出，改革完善高职院校考试招生办法，鼓励更多应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等报考，今年大规模扩招100万人。4月30日，国务院常务会议讨论通过《高职扩招专项工作实施方案》，全面启动高职扩招工作。5月7日，教育部办公厅发布《关于做好2019年高职扩招专项考试招生工作的通知》，对高职扩招做出具体部署。

学术界针对高职扩招进行了广泛的政策解读，主要观点包括高职扩招是教育界对产业升级的回应<sup>[1]</sup>，扩招丰富了高职院校的生源结构、突出了职业教育的类型教育特征<sup>[2][3]</sup>，高职院校需要针对新的生源开展精准培养、改善资源配置、改革学校管理体制机制等<sup>[4]</sup>。这些讨论有两个共同点，一是把扩招作为给定条件，然后向上延伸讨论其背景，向下延伸讨论其引发的改革；二是把扩招当作一项宏观政策。前者导致所有的讨论只能被限制在扩招的框架内，难以把扩招放在更宏大的背景

下，后者没有注意到实际操作扩招的是各个省，从已披露的情况看，有的省扩招规模达到20多万人，有的省只有几千人，说明各个省对国家的战略部署存在理解上的差异。

公共政策分析的方法论认为政策分析的第一步是问题构建，即重新定义问题<sup>[5]</sup>。对于高职扩招，我们需要构建的问题是：高职扩招是否就是政策目标，除扩招外，是否存在更宏大的政策目标？如果存在，应该如何给高职扩招定性？目前的政策设计是否支持高职扩招的显性目标和隐性目标实现？要想充分实现政策目标，高职教育需要进行哪些方面的改革？

在分析上述问题时，我们将综合采用国家级文件与地方性文件作为研究对象，前者用来分析扩招的政策目标，后者用来分析各省的具体扩招行为和改革设想。这些文件包括李克强总理的政府工作报告、六部委发布的《高职扩招专项工作实施方案》和各省发布的工作方案等。由于高职

## 作者简介

臧志军(1972- )，男，江苏理工学院职教学部副主任，副研究员，教育学博士，研究方向：职业教育基本理论(常州，213001)

## 基金项目

全国教育科学“十三五”规划2019年度课题“新时代职业教育功能定位与结构性改革的理论与实践研究”(BJA190090)，主持人：臧志军

扩招尚在进行中,扩招的规模、生源的结构、专业的结构等数据尚不可得,分析的重点将放在各省方案中扩招后高职教育改革发展举措的合目的性上。

## 一、工具还是目标:对高职扩招的定性

在实际执行高职扩招政策的时候,许多人都被一个问题所困扰:高职扩招是权宜之计,还是代表了高职发展的方向?这决定了人们愿意在多大程度、多大深度上参与到相关政策执行与改革发展的任务中来。政策学中有一组概念也许会有益于我们对这个问题的理解:政策与政策工具。霍格威尔夫认为“工具是行动者采用或者在潜在意义上可能采用来实现一个或者更多目标的任何东西”<sup>[6]</sup>。这个定义采用了“目标—活动”二分法,把政策工具看作是实现政策目标的政策活动。那么,高职扩招是一个新的教育政策还是一项政策工具?

李克强总理在《政府工作报告》中的语篇表达方式或许可以告诉我们答案。宣布高职扩招的这段文字以“多管齐下稳定和扩大就业”为首句,接着用大量篇幅规定了高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体的就业工作要求,在此基础上提出的高职扩招政策自然是面向退役军人等重点群体的。从这样的行文结构可以看出,高职扩招是“稳定和扩大就业”的手段之一,在这个意义上,高职扩招是用于增进就业的政策工具。《政府工作报告》用“我们要以现代职业教育的大改革大发展,加快培养国家发展急需的各类技术技能人才,让更多青年凭借一技之长实现人生价值,让三百六十行人才荟萃、繁星璀璨”这样一个长句结束这一段,显然是想告诉人们:作为政策工具的高职扩招的直接服务对象是就业政策,但更长远的服务对象是“职业教育的大改革大发展”。

由此可知,无论是对现实目标——促进就业,还是对长期目标——职业教育改革发展,高职扩招都只是一种政策工具。但在实践中,部分省份和部分高校没有能够认识到这一点。某省的扩招工作方案明确要求“高职扩招专项考试招生录取的考生在招生性质、培养模式、毕业证书发放等方面与普通高考录取的新生相同”,其实质就是把扩招当作了政策的终点,而非改革的起点。某高职院校在申报扩招试点项目时,曾试图把扩招与已有的“面向艰苦行业的成人高校招生”项目合并,这种“合二为一”想法的根源也在于认为扩招就是目标,只要完成扩招的目标任务就行,哪怕只是在纸面上完成。职业教育工作者应该认识到,在国家的政策体系中,高职扩招只是一个杠杆,一边要促进就业,一边更要以

此为切入点撬动更复杂、难度更大的职业教育改革。

## 二、点的改变还是面的改革:高职扩招的政策杠杆作用

既然高职扩招是一个由政策工具、现实目标和长期目标组成的立体结构,如图1,目前的改革举措是否满足了这样的结构?扩招是否充分发挥了杠杆作用?

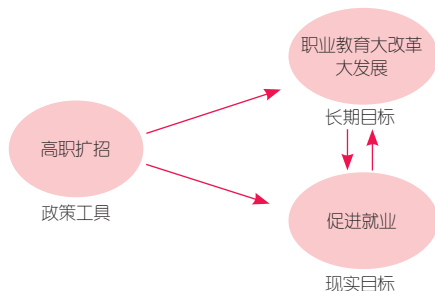


图1 高职扩招的政策目标

在教育部等六部委发布《高职扩招专项工作实施方案》后,各省都发布了自己的工作方案。如浙江省教育厅发布了《关于做好2019年高职院校扩招报名工作的通知》,安徽省教育厅发布了《关于做好高等职业院校面向社会人员扩招工作的通知》。总体而言,这些工作方案都对扩招的政策目标进行了一定程度的回应。

在促进就业的现实目标方面,按照六部委的《高职扩招专项工作实施方案》总体要求,江苏省提出“招生院校按照‘社会急需、适合成人、易于就业’的原则,依托本校骨干优势专业相关资源,遴选设置有良好的就业前景的招生专业”;山东省提出“招生专业为区域经济建设急需、社会民生领域紧缺和就业率高、前景好的专业”。《高职扩招专项工作实施方案》也对扩招生源的未来就业创业问题进行了原则性规定。

在促进职业教育改革发展方面,多个省份按照《高职扩招专项工作实施方案》的要求提出了单列计划、个性化考试、分类管理、弹性学制等举措,江苏省重点强调了面向扩招生源的学分制改革,江西省特别部署了职业院校联合培养专科层次试点。

但必须承认,国家设想的扩招的杠杆作用显然没有得到充分发挥。首先,高职扩招尚未引发高职教育对技术变革的足够关照。在目前能够看到的各省工作方案中,只有陕西省强调“设置服务国家发展战略和行业产业急需、社会需求量大的新兴专业”,其他省份只是表示扩招生源要进入既有专业教育的轨道。但传统的专业教育由于专业划分不合理或落后于技术进步的步伐,已不适应产业需求,特别不适应这些年龄

偏大、不愿意进入传统产业与更为年轻的劳动者同台竞争的“非典型”学生。这种把新型学生纳入既有教育轨道而不试图根据产业进步情况和学生特点进行更大程度专业融合的做法不利于发挥高职扩招对产业转型升级的支撑作用。

其次,高职扩招存在降低教育标准而非提升教育质量的风险。由于退役军人等目标人群的年龄偏大,学习能力相对较低,各省均降低了入学门槛,培养过程中的学时要求、学业要求也被大幅降低,许多人开始担心经过2~3年的学习,他们能否达到专科毕业的教育标准。如果达不到相关标准,将与扩招的培养高素质技术技能型劳动者的“初心”产生巨大落差。

再次,产教融合没有被放在本次高职扩招的应有位置。根据职业锚定的理论,一个人一生中也许会转换许多职业,但这些职业都会被锚定在1或2个职业点上。许多退役军人在服役期间就掌握了一些军民两用的实用技术,下岗职工往往是熟练的劳动力,新生代的农民工也经常是初中级技术技能劳动者。所以本次扩招的目标人群都不是技术技能的“白板”,他们将带着或浓或淡的产业背景进入高职学习,但从各省的工作方案看,这一产教融合的优势没有被广泛彰显,更谈不上以此为契机开展更深入的产教融合改革了。

最后,李克强总理把高职扩招的长期目标定位于“职业教育的大改革大发展”,而目前各省的工作方案中所提出的单列计划、个性化考试等改革举措似乎只是针对这些特殊学生群体的权宜之计,还没有看到把这些改革广泛推广到其他生源的设想,似乎离“大改革大发展”的要求存在不小的距离。

为什么扩招只引起点上的改变而不是面上的改革?这可能与第一次面向存量劳动力扩招有关,许多省份仍在研究政策,甚至仍在观望。更有可能与高职教育长期以来僵化的运行机制有关。高职教育的运行机制,如专业设置、课程设置、校企合作、学生管理等,都是针对传统生源优化的,不愿意或无法在短期内针对非典型的存量劳动力生源做出适应性调整,从而把不得不做出的改变控制在最小范围内。在此,建议高职教育根据成年学生年龄较大、学习能力相对较低同时有一定产业背景与职业经验的特点,对现有的培养模式与过程中的某些部分、某些模块进行权变、取舍,形成培养环节简略、培养时长缩短、培养标准不变的“轻职教”;而不是放弃培养底线、降低培养标准,形成“差职教”。这就要求开展敏捷化的院校管理架构与机制改革,高职院校应该努力在现有的科层制之外建立扁平化的项目管理架构与机制,形成重职教传统架构+“轻职教”的扁平化架构的管理特色,使高职院校具有融入经济社会发展的内生动力。

### 三、结构嵌入还是关系嵌入:高职扩招后的改革方向

采用经济社会学的基本立场与方法对这一问题进行分析。从高职扩招中“政策手段—现实目标—长期目标”的结构看,高职扩招并非独立的政策,而是就业政策和职业教育改革发展政策的一个嵌入体。其实,不仅高职扩招是嵌入的,职业教育也是嵌入的。

“嵌入”(Embeddedness)是经济社会学一个重要的分析工具。早在20世纪40年代波兰尼(Polanyi)就开始用嵌入这个工具分析经济与社会的关系。他认为工业革命之前经济是“嵌入在社会和文化结构中的”,而在工业革命之后,经济活动开始“脱嵌”(Disembed),即不再受社会和文化的影响<sup>[7]</sup>。后世的经济社会学家在波兰尼的基础上发展出了强嵌入、弱嵌入等新概念,用来说明经济对社会的嵌入性的大小。

嵌入也是一个适用于职业教育改革发展的概念。首先,受到马克思主义政治经济学基本的影响,职业教育界普遍接受了经济社会发展需求决定职业教育发展的观点,都认同职业教育根植于更大的经济社会系统,不断与经济社会发展进行互动,这恰是“嵌入”这个概念的本义。其次,高职教育仍存在一些现象,如高职院校热衷于升格成学术型的本科院校、教师满足于躲进象牙塔而不愿意投入企业与社会服务、人才培养过程在相当大的程度上仍然是一个封闭的教育行为系统等,都说明职业教育中也存在嵌入强度大小的问题。

格兰诺维特(Granovetter)提出了结构嵌入与关系嵌入的分析框架<sup>[8]</sup>。结构嵌入一方面强调社会网络的整体功能和结构,另一方面关注经济单元在社会网络中的结构位置。关系嵌入主要指双方基于互惠关系而形成的互动关系。用更通俗的语言表达,结构嵌入是指一个实体以整体的形式嵌入在一个更大实体中,在维持内部秩序与加强外部互动之间偏向于前者;关系嵌入则强调嵌体与被嵌体的更频繁互动,双方的亲密程度、互动的持续时间等远高于结构嵌入。在从理想的结构嵌入到关系嵌入的嵌入性系谱中,今天的高职教育处于什么位置?

2017年发布的《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》指出:“人才培养供给侧和产业需求侧在结构、质量、水平上还不能完全适应,‘两张皮’问题仍然存在”。2019年发布的《国家职业教育改革实施方案》指出:“我国职业教育还存在着体系建设不够完善、职业技能实训基地建设有待加强、制度标准不够健全、企业参与办学的动力不足、有利于技术技能人才成长的配套政策尚待完善、办学和人才培

养质量水平参差不齐等问题”。这些文件表明对高职教育嵌入性的“国家判断”是其仍处于结构嵌入的一端，与经济社会发展的互动性不足。

为了将结构嵌入引导向关系嵌入，需要一个联结了教育与产业的切入口。目前看来，改变高职生源结构就是这样的切入口。由于退役军人等人群具有一定的产业背景，将倒逼高职教育进一步亲近产业，进而实现更高水平的产教融合。这种做法符合我国公共管理体制中“小切口—大政策目标”的一贯做法。

当明确了扩招是推动高职教育关系性嵌入经济社会系统的工具后，建议高职教育改革发展政策的制订者与实践者在以下一些方面做出努力：

一是重新评估高职教育在经济社会发展价值链中的地位与作用。职业教育从来都是服务于经济社会发展的，但以

往的服务基于结构嵌入的范式，是通过培养出的技术技能人才开展的服务。而在高职扩招的撬动作用下，应该转型为关系嵌入，直接与经济社会发展需求面对面，全方位开展直接服务。这正是产教融合政策要求我们去做的。

二是创造更多高职教育服务经济社会发展的“界面”。产教融合创造了产与教的界面，高职扩招提供了人力资源的界面。在未来，高职教育还需要形成职业院校与社区的界面、职业教育与其他类型教育的界面等。高职教育通过不同的界面与经济社会发展发生联系，发现需求、输入需求、输出服务。

三是把“轻职教”作为撬动更深层次职教改革的着力点。轻职教的本质在于建立起面向社会和产业需求的迅速反应机制，各地教育行政部门和各地高职院校可以在打造轻职教的过程中不断积累迅速应对社会和产业需求的管理与运作体系，逐步彻底改造高职教育。

## 参考文献

- [1]孙庆玲. 总理报告: 高职今年扩招100万, 为什么扩? 怎么扩? [EB/OL]. (2019-03-05)[2019-05-08]. [http://news.cyol.com/content/2019-03/05/content\\_17938605.htm](http://news.cyol.com/content/2019-03/05/content_17938605.htm).
- [2]董刚. 扩招背景下高职院校的发展战略、机遇与挑战[J]. 中国高教研究, 2019(4): 1-5.
- [3]周建松. 高职院校扩招100万: 认识新视角和应对新方案[J]. 中国高教研究, 2019(4): 1-5.
- [4]任君庆. 高职院校百万扩招的战略意义与实现路径[J]. 中国高教研究, 2019(4): 1-5.
- [5]邓恩. 公共政策分析导论[M]. 谢明, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 155-159.
- [6]彼得斯, 冯尼斯潘. 公共政策工具: 对公共管理工具的评价[M]. 顾见光, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 13.
- [7]波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯刚, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 15-18.
- [8]Granovetter, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985(3): 481-510.

## From Policy Lever to Relational Embeddedness: A Preliminary Analysis on Higher TVET College Enrollment Expansion

Zang Zhijun

**Abstract** In the policy declaration of higher vocational education enrollment expansion, the enrollment expansion is just a policy tool to promote employment as well as reform and development of vocational education. However, in the process of policy implementing, the instrumental role of enrollment expansion has not been fully played. After the change of students' source structure in higher vocational education, we should give full play to the leverage role of enrollment expansion in higher vocational education. Higher vocational education should transform from structural embedding to relationship embedding, and integrate into economic and social development in an all-round way.

**Key words** higher vocational education enrollment expansion; policy leverage; structural embedding; relational embedding

**Author** Zang Zhijun, research associate of Jiangsu Institute of Technology (Changzhou 213001)