

职业教育1+X证书制度的背景、意蕴与实践

——基于教育筛选理论的视角

史洪波

[摘要]1+X证书制度是《国家职业教育改革实施方案》中最重要的制度创新之一。从教育筛选理论的视角来看,1+X证书制度契合了职业教育的类型特征、消解了职业教育信号的寻租风险、重塑了基于技术本体的资质标准、弥补了对接新兴岗位的信号缺失,从而能够回应当前职业教育信号由于趋同质化、效度低落、尺度模糊以及开发迟滞所导致的失灵问题。1+X证书制度要完成这一使命,还要重点在确保证书本身质量、推进构建统一的国家资历框架、健全成本与费用补偿以及完善劳动力市场人才选用机制四个方面下功夫。

[关键词]职业教育 1+X证书制度 教育信号 筛选机制 教育类型

[作者简介]史洪波(1989-),女,河北唐山人,广西职业技术学院,实习研究员,硕士。(广西南宁 530226)

[基金项目]本文系2016年度广西职业教育教学改革研究重大招标课题“职业教育‘立交桥’建设研究”(项目编号:GXZJ2016ZD05)和2016年度广西教育科学“十三五”规划职业教育研究专项课题“广西边境职业教育发展研究”(项目编号:2016ZZC006)的研究成果之一。

[中图分类号]G710 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2019)15-0013-06

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2019.15.002

当前,我国职业教育正处于大变革的历史时期。《国家职业教育改革实施方案》(以下简称《方案》)作为新时代我国职业教育的行动纲领,为其发展指明了方向。《方案》提出“启动1+X证书制度试点工作”,要求“进一步发挥好学历证书作用,鼓励职业院校学生在获得学历证书的同时,积极取得多类职业技能等级证书”。随后,教育部等四部门联合印发《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,就1+X证书制度的贯彻落实提出了较为具体的行动路径。从上述政策出台的情况来看,1+X证书制度作为《方案》中最重要的制度创新与突出特色之一,得到了最快的落实。然而,相关的理论研究工作目前还处于起步阶

段。因此,文章拟从1+X证书作为教育信号的视角出发,对该制度的现实回应、时代意蕴与实践之维进行探讨,以期对试点工作的顺利推进有所启示。

一、教育筛选理论的基本阐释

(一)教育筛选理论的基本内涵

教育筛选理论兴起于20世纪70年代,其理论渊源来自于信息经济学中对于“信息不对称”的研究成果。思彭斯在《就业市场中的信号传递》一文中指出,多数就业市场存在着普遍的信息不对称问题,劳动者对自身的能力很清楚,而对于雇主来说是不清楚的。因此,雇佣是带有不确定性的投资行为,不确定性所带来的潜在风险会阻碍雇佣关系的顺利进行。信息能够消

除不确定性,社会应该以尽可能高效的方式实现关于劳动者能力信息的传递。教育是一种能力筛选机制,教育信号是劳动者借以显示自身能力、雇主借以对潜在受聘人进行能力甄别的有效信息。教育的这种筛选功能有利于实现劳动力资源的优化配置。

(二)证书:教育信号的载体

思彭斯将信号定义为“通过个人努力能够改善甚至改变的易于观察到的特征”^①,这些关于特征的信号不能自我确证,而必须依附于特定的、实实在在的物质性载体,才能得以传递。同时,能够解决信息不对称问题的信号自身必须具有可置信性与有效性,即信号所传递的内容是真实情况的反映。证书的一般意义是指“用以表明或判定事理的凭证”,具有有形的实体。从劳动力市场中供需双方的互动关系来看,用以表征劳动者受教育过程或结果的各级各类证书构成教育信号理所应当的载体。作为教育信号的载体,证书必须做到形式合理性与实质合理性的统一,即证书不仅要具有法律认可的官方地位,同时还要能反映能力或资质的真实状况。

二、职业教育信号失灵:1+X 证书制度的现实回应

当前,我国职业教育信号表征主要包括了职业学历证书以及由人社部门、行业企业、社会教育与培训机构所颁发的各级各类培训及业绩证书。然而,由于客观经济发展环境的变化、职业教育扩张性的发展阶段特征以及长期困扰职业教育的体制机制障碍等多重因素的相互叠加,现阶段我国职业教育所适用的相关证书面临着合理性的诘问,职业教育信号存在一定程度的失灵。

(一)职业教育信号的趋同质化

凝结在劳动者身上的能力,既有水平的差别,又有类型的差别。对接人才类型的差别,作为劳动力再生产的专门部门,教育系统在总体

上也包含了普通教育与职业教育两大类目。职业教育只有立足自身人才培养类型的内在规定性,打造凸显自身特色与优势的教育信号,才能真正增强职业教育毕业生在劳动力市场中的竞争力。然而,从我国职业教育目前适用的相关证书来看,其“特质性”并没有充分表现出来。首先,学历证书是个体求学经历的证明。无论是职业教育还是普通教育,只要学习者按照规定完成了一定教育阶段的学习任务,都要向其颁发学历证书。虽然职业教育在人才培养过程中,通过课程、教材、教法等要素的安排凸显了其学习任务与普通教育的差异性,但这种差异性在学历证书中不能被直接地言明。其次,各级各类培训及业绩证书也并非为职业教育“量身定做”的产物。以其中最具广泛性的职业资格证书为例,职业资格证书是个体具备从事某一职业所必需的能力的证明,其虽包含“职业”二字,但目标群体却同时囊括了两种不同的人才类型,甚至一些特定职业资格证书的考核评定还附加了对职业教育学历的歧视性条款。

(二)职业教育信号的效度低落

职业教育信号的效度是指职业教育所适用的相关证书能够反映出所需反映的持有者能力状况的准确程度,一项好的证书必须具有较高的效度。从能力的层次水平差异来看,教育信号促使劳动力市场形成高能力者与低能力者“分离均衡”状态建立在严格的假设基础之上,即“个体内在能力与改变自身受教育状况所需付出的信号成本呈负相关”^②。如果这一前提假设被打破,就意味着教育信号的效度下降,将造成劳动力市场中“混同均衡”的无效率状态。当前,我国职业教育尤其是高等职业教育正在经历较大规模的扩招。由于口径的扩大,职业教育升学中的能力筛选机制被打破,从而为低能力者进入更高教育层次提供了投机机会。同时,为了适应职业教育生源结构日益多元化的需要,大多数院校或言明或隐晦地采取了降低

评价标准的对策。这种“宽进宽出”的现状,使同一职业教育学历证书所代表的能力水平参差不齐。而在培训及业绩证书方面,由于监督与管理的缺位,在培训与考证的背后形成了较为明显的以权力谋求利益的不正当行为,导致部分证书泛滥且含金量不高。从上述论述中可以看出,由于与能力相关的职业教育信号成本的大幅缩减,无论是职业教育学历证书还是相关培训及业绩证书,都面临着效度下降的现实危机。

(三)职业教育信号的尺度模糊

职业教育从本质上反映技术理性的需要,因此技术构成职业教育信号的共同本体。尺度是“用来衡量或看待事物的标准”,只有从技术逻辑出发,理清职业教育所适用相关证书的“技术尺度”,并形成不同证书之间相互衔接、等值、互认、兑换的统一框架,才能为劳动力市场中需求方对职业教育信号的甄别提供科学的依据。目前,我国职业教育的相关证书未能从技术本体这一根本依据出发进行整体的设计与安排。一方面,我国职业教育学历体系并不完善,中高职内涵衔接、应用型技术本科的转型发展以及专业学位研究生的培养都还处于实践探索阶段。不同职业教育学历层级之间,其证书所表征的技术联系是什么、区别是什么,这些根本性的问题尚未得到较为圆满的破解。另一方面,在受教育者追求“羊皮纸效应”以及发证单位谋求部门私利的双重影响下,我国职业教育相关证书的开发、培训及认证均存在较为严重的混乱无序问题。发证机关参差不齐、各自为政,证书内容交叉重叠,培训及资质考核流于形式,这种盲目性与随意性导致证书之间缺乏内在的技术逻辑关联,更遑论以技术逻辑为根据形成其与职业教育学历证书的互认与转换。

(四)职业教育信号的开发迟滞

职业教育是与社会经济发展联系最为紧密的教育类型,人才培养质量规格符合职业岗位的需要是其社会价值的最集中体现。当前,现

代科学技术日新月异的发展不断催生出新的产业业态及职业岗位,这就要求职业教育系统必须及时跟进,提供相关职业岗位能力识别的教育信号。因此,教育信号的甄别功能建立在职业教育系统作为信号的“生产”组织所能够供给的信号“产品”的基础之上。从劳动者以及雇主双方来看,其所面向的并非是一个无界的教育信号空间,而是要在有界的信号空间中做有限的教育选择。反思我国职业教育适用相关证书的现实情况,职业教育信号的开发滞后于社会经济发展的现实需要,对接新兴职业岗位需要的教育信号存在着较为严重的缺失现象。一方面,职业教育学历体系要求人才培养具有一定的完整性、稳定性与连续性,其专业设置与调整、人才培养方案规划与修订都存在一个较长的周期,这些特质决定了其对于快速变动的劳动力市场的反映滞后。另一方面,当前我国职业教育所适用的各级各类培训及业绩证书覆盖面狭窄,不好用、不够用、跟不上的问题突出,管理缺位使其更新疲软、开发乏力。

三、职业教育信号纠正:1+X证书制度的时代意蕴

证书作为教育信号的载体,其开发与使用的实质是促进教育系统与劳动力市场的有序衔接,从而不断改进人力资源配置的帕累托效率。当前,我国职业教育信号失灵的现状迫切需要一种全新的制度安排,而1+X证书制度的出台正是对这一问题的回应。

(一)契合职业教育的教育类型特征

《方案》中开宗明义地提出“职业教育与普通教育是两种不同的教育类型,具有同等重要的地位”,从而明确了职业教育作为一种教育类型的官方合法地位。然而,受传统价值观念以及职业教育现实问题的影响,从文本性的官方表述到事实性的社会共识,职业教育要真正实现这一合法身份的转变,不可能在朝夕之间一蹴而就。而决定这一转变能否顺利实现的关键

问题,则在于职业教育自身能否释放出契合类型教育身份、具有不可替代性且得到劳动力市场普遍认可的教育信号。1+X证书制度中,“1”指代学历证书。如前所述,无论是职业教育还是普通教育所发放的学历证书,其内隐的“教育”属性使其都只能是对工作能力或能力可塑性的一种预测,而并非工作能力的直接表现。“X”所指代的是“职业技能等级证书”,则完全是为职业教育量身定做的一种信号载体。职业技能等级证书中的“技能”二字作为“人化”的技术,直接回应了技术本体这一职业教育的建构逻辑。同时,这一类证书由行业内有资质的培训评价组织负责开发,内容无缝对接职业岗位或岗位群,其内隐的“生产”属性是对持有人工作能力的一种直接表征,突破了学历证书的功能局限,深度契合了职业教育作为一种教育类型的本质特征。

(二)消解职业教育信号的寻租风险

职业教育信号的寻租行为是指这样一个事实,即不同能力的受教育者可以通过不同的途径获得相同的教育水平。寻租行为会造成职业教育信号本身的扭曲与失真,损害教育的社会公共收益。一方面,教育是带有公益性质的公共产品或准公共产品,而教育信号则是具有竞争性和排他性的私人产品。当前,我国职业教育“立交桥”的建设极大地扩充了职业教育学生的升学途径,充分体现了职业教育的公益性以及普惠性,但同时能力标准的降低也增加了以学历证书为单一表征的职业教育信号的寻租风险。1+X证书制度中两类证书共同组成了一个信号显示集。在这样的制度安排下,学历证书可以定位为一个“基础信号”,代表持有者学习经历达到最底线要求。而职业技能等级证书定位为一个“加强信号”,构成持有者职业能力表征的“加分项”。通过这一综合的职业教育传递信号,能够很好地平衡职业教育公平价值与劳动力资源配置功能间的矛盾。另一方面,由管

理缺位所导致的各级各类培训及业绩证书的混乱无序构成我国职业教育信号寻租的另一表现形式。1+X证书制度中,职业技能等级证书所采取的社会招募方式充分体现了公开透明、公平竞争、进退有序、自主选择的市场化运作机制,同时强化了政府、学校及社会的监督职责,从而能够很好地规避寻租风险。

(三)重塑基于技术本体的资质标准

目前,我国职业教育信号内在尺度模糊,国家层面的资历框架迟迟未能建立,而1+X证书制度回应了技术本体这一职业教育信号的内在尺度,推进基于技术标准的资质互认。1+X证书制度的这一功能充分体现在以下两个方面:其一,技术本身具有层次性。技能作为技术本体在对象化实践活动中的“开显”,因应工作对象复杂程度对“知识含量”的不同需求,形成从“经验技能”到“策略技能”的层次递进性。职业教育学历证书本身就具有区分能力等级的意味,伴随着实践探索的不断深入,以技术为标准的能力分层将更加清晰。而职业技能等级证书按照学习者技能水平分为初级、中级、高级,更是对技术层次性的直接回应。其二,技术的“人化”是学习的结果,学历职业教育与职业培训虽为两种不同的学习形式,其导向的以技能为表征的学习结果却具有内在的同一性。因此,学习形式不应成为职业教育信号的人为限制,而应以学习成果为依据确定不同证书的等级及其相互之间互认、转换的要求。1+X证书制度中的职业技能等级证书面向学历职业教育与职业培训两类人员开放,并明确提出通过探索建立职业教育国家“学分银行”逐步实现“书证融通”。基于以上两点,职业教育1+X证书制度充分体现了技术本体这一根本尺度在职业教育信号中的复归。

(四)弥补对接新兴岗位的信号缺失

如前所述,社会对人才的需求是动态的,这就要求职业教育的人才培养必须具有反馈的灵敏性与灵活性,并以证书为载体及时释放相关

的教育信号。在保持学历职业教育一定程度的稳定性这一教育内在规律的要求下,职业教育1+X证书制度中职业技能等级证书的出现为解决当前我国职业教育对接新兴岗位的信号缺失问题提供了现实可行的方法。反思我国职业教育培训及业绩证书领域的乱象,根源主要在于国家调控与市场调节这两种手段的配合使用不当。由国家人社部门主管的职业资格证书的认定与颁发工作,缺乏必要的市场调节。由行业企业以及社会教育与培训机构所颁发的其他职业培训及业绩证书,又因国家调控的缺位表现出纯粹市场机制的自发性与盲目性。试行中的职业技能等级证书开发明确要求体现“新技术、新工艺、新规范、新要求”的导向,同时以“公开招募并择优遴选”培训评价组织的方式予以落实。教育部职业教育与成人教育司根据经济发展需求确定职业技能等级证书的需求清单,在此基础上具备相应资质的组织公开竞争。这一社会化机制一方面以政府调控的“新计划主义思想”保障证书供给的精准性,另一方面以发挥市场在资源配置中的基础性作用保障证书供给的效率性,二者相互配合,从而能够实现对接新兴岗位的职业教育信号的有效供给。

四、职业教育信号重塑:1+X证书制度的实践之维

职业教育1+X证书制度为应对当前我国职业教育信号失灵的问题提供了解决之道。从信息传递的角度来看,职业教育信号功能的发挥涉及作为信号持有者的学生、作为信号供给方的教育系统以及作为信号接收者的社会经济系统。采取相关配套举措,形成1+X证书制度对于这三方主体的公信力、吸引力,是释放该制度创新红利、重塑职业教育信号功能的保障。

(一)确保职业教育两类证书的质量

证书是教育信号的载体,从作为信号接收者的社会经济系统的角度来看,其功能在于为雇主提供对求职者进行能力甄别的依据。因

此,确保证书本身的质量尤为重要。在这里,质量有两层含义:一是适应性,即证书所表征的内容是雇主所需要的;二是规范性,即证书所表征的内容是真实的。在试行1+X证书制度的过程中,对于学历证书,要重点强调其“内容真实”的质量内涵,按照“管好两端”的原则,适度强化入学端、严把出口端,开发适合技能型人才的考核评价标准;对于职业技能等级证书,要同时强调“符合需求”与“内容真实”的双重质量内涵。培训评价组织的招募以及证书的开发要秉持宁缺毋滥、循序渐进的原则,一方面严格遴选标准,确保培训评价组织具备开发相关领域证书的资质,所开发的证书反映行业发展的最新要求,在行业内认可度、通用性高;另一方面贯彻落实“双随机、一公开”的抽查与监督机制,严防寻租行为导致的证书失真。

(二)推进构建统一的国家资历框架

资历框架作为一种为各级各类学习成果所应达到的程度及其相互认定、转换确定标准的体系,证书构成其内部的核心要素。以个体形式存在的证书所释放的教育信号缺乏社会比较的意涵,雇主难以借其判断持有不同种类证书的求职者的能力水平差异,从而难以做到“优中选优”,因此劳动力市场中的资源配置仍然存在着效率的浪费。而资历框架将各级各类证书纳入统一体系,为证书之间的相互比较提供了统一的标准,从而能够弥补个体证书信号功能的不足。因此,从更广阔的政策指向来看,职业教育1+X证书制度是构建资历框架的基础性工程,应该从这一更加长期的发展目标去理解及实践该制度。按照覆盖范围划分,资历框架可以分为涵盖所有教育领域的综合型框架和只涉及部分教育领域的局部型框架。当前,我国要按照稳步推进的原则,通过“书证融通”实现职业教育学历证书与职业技能等级证书双向互认、转化,首先需要构建起职业教育内部的局部型资历框架。在此基础上,逐步推进构建覆盖

职业教育与普通教育的综合型国家资历框架,不断完善证书的信号功能。

(三)健全成本与费用投入的补偿机制

如前所述,能力标准的唯一性是确保证书发挥信号功能的基本前提假设。对于1+X证书制度来说,其实行过程中存在着显著的经济成本与费用的投入。培训评价组织开发证书、职业院校及社会培训机构开展技能培训都需要付出大量的人力和物力,而在校学生及社会人群参与技能培训与考证也需要支付较多的货币费用。这些经济成本与费用的投入直接或间接地构成对能力标准唯一性的潜在威胁。职业教育1+X证书制度作为一项公共政策,其收益具有显著的外部经济性。因此,政府部门理应健全经费投入制度并确定相关的收费标准,以公共财政与市场化机制相结合的形式完善补偿机制。其一,培训评价组织是以营利为目标的社会经济组织,招募过程要体现有偿的市场化原则。其二,对于开展相关证书培训的职业院校及社会培训企业,要明确其开展业务工作的收费标准,确保其成本补偿。其三,参与培训的在校学生与社会人群是证书的最终持有者,要探索按照经济状况与考证结果相结合的方式对其进行补贴,在“补不足”的同时规避“搭便车”的风险。

(四)完善劳动力市场人才选用机制

教育信号功能的发挥不仅取决于作为信号载体的各级各类证书本身的效度,更取决于劳动力市场的健全程度。如果劳动力市场未能形成以能力为标准的人才选用机制,那么即使证书本身具有高效度,也无法实现劳动力资源配置的高效率。当前,由于受到各种社会性及制度性因素的影响,我国劳动力市场并非是充分竞争的。一方面,劳动力市场中人情关系、暗箱操作等社会资本寻租行为,使得普通教育信号与职业教育信号的整体功能受损。另一方面,长期以来对职业教育歧视性认知的刻板印象与模式固化,在一定程度上消解了职业教育相关

证书的内涵实质,使普通教育毕业生长期主导并占据着主要劳动力市场,而职业教育毕业生则大部分滞留在次要劳动力市场。因此,要使1+X证书制度的信号功能得以有效发挥,必须同步完善我国劳动力市场的人才选用机制。相关政府部门不仅要下大力气治理劳动力市场的寻租乱象,更要出台正式的制度文件,明确禁止用人单位,尤其是政府机关、事业单位、国有企业等,在主要劳动力市场招聘中对职业院校毕业生的歧视性规定。■

[注释]

①②李锋亮.教育的信息功能与筛选功能[M].北京:北京大学出版社,2008:29,30.

[参考文献]

- [1]赵成.高等教育人力资本信号传递机制略论[J].高等教育研究,2005(3).
- [2]赵成,陈通.“双证制”的含义与选择[J].职业技术教育,2006(4).
- [3]王奕俊,胡慧琪.基于信号理论的中等职业教育“升学热”现象剖析[J].职教论坛,2018(4).
- [4]肖凤翔,邓小华.国家资格框架要素论[J].教育研究,2017(7).
- [5]韩松,蔡剑.就业市场教育信号的发布:基于Spence模型的扩展[J].教育学术月刊,2012(5).
- [6]孙善学.对1+X证书制度的几点认识[J].中国职业技术教育,2019(7).
- [7]姜大源.现代职业教育体系构建的理性追问[J].教育研究,2011(1).
- [8]叶建亮,金祥荣.教育信号可寻租条件下的劳动力市场信息甄别——兼对“文凭热”和“文凭高消费”的一种解释[J].制度经济研究,2004(1).
- [9]肖凤翔.国家资格框架中学学历证书和职业资格证书的等值[J].教育发展研究,2015(5).
- [10]张青根.教育信号价值在公共部门更高吗?——基于文凭效应法的实证分析[J].教育与经济,2017(5).