

我国高等职业教育政策的历史演进、现实问题与改进路径

金哲

(沈阳师范大学 辽宁 沈阳 110034)

摘要:自20世纪80年以来,我国高等职业教育政策大致经历了外延建设与内涵建设两个重要时期。目前,高等职业教育政策配套体系不完善、政策本体操作性不强、政策定位不明确、财政投入政策存在偏颇等成为高等职业教育政策发展的主要问题。因此,应从完善高等职业教育政策法规体系、提高政策本体可操作性、明确政策定位、改善财政投入政策四个方面,推进我国高等职业教育政策的合理化与科学化。

关键词:高等职业教育政策 演进 现实问题 改进路径

中图分类号:G710 文献标识码:A 文章编号:1672-5727(2018)02-0005-05

在我国高等职业教育发展历程中,政府出台的教育政策不仅对提高整体国民素质、推动经济发展起到积极作用,而且也使得高等职业教育出现了新的生机与活力。尽管教育政策的出台引领着我国高等职业教育事业的稳步发展,但在某种程度上仍然不可避免地出现了诸多问题。因此,有必要对我国高等职业教育政策演变的过程进行梳理,以呈现高等职业教育政策存在的现实问题,并为这些现实问题寻求有效的解决之策。

一、高等职业教育发展的政策演进

我国学界一般认为,政策是指在特定时期国家机关或执政党为了实现既定的目标与任务所采取的行为规范和价值准则的总称。它是一种政治意志的体现,具有权威性、整体性、目的性以及动态性等特点。而教育政策则是教育领域的价值或资源进行权威性分配的必然产物,特别是近些年,国家与政府部门多次下发教育政策文件,明确指出要不断扩大高等职业教育规模,提高教育教学质量。但由于在特定历史时期,高等职业教育政策与法规体系不健全,以致于不能满足职业教育发展的需要,进而经历了一个历史展

续的过程。考察我国20世纪80年代以来高等职业教育的政策演进,大致分为以下几个时期。

(一)高等职业教育政策外延建设时期

1. 高等职业教育政策初创时期(1983—1990年)

1983年4月《国务院批转教育部、国家技委关于加速发展高等教育的报告》倡导:“对经济发展较快的大、中等城市,大企业要举办高等专科学校和短期职业大学,并为本地区与单位培养人才。”^[1]1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》是我国教育体制改革的开端,《决定》不仅首次对高等职业技术教育进行了阐述,而且将职业技术教育与高等职业技术院校作为发展重点,以形成结构合理的职业技术教育体系。在1986年召开的全国首届职业技术教育工作会议,主要有两部分内容值得关注:其一,明确了该阶段职业技术教育的发展目标;其二,总结了几年来职业技术教育取得的显著成就以及亟待解决的问题。

从该阶段的政策发展来看,尽管国家政策对高等职业教育定位、办学方向、管理体制、办学模式与办学特色等方面进行了探索,并为以后高等职业教育政策的调整与发展打下了基础,但由于对高等职业教育管

作者简介:金哲(1988—),男,沈阳师范大学教育科学学院2015级硕士研究生,研究方向为教育法学、教育政策。

基金项目:辽宁省教育科学“十二五”规划项目“教育政策风险评估:概念与模型”(项目编号:JG15ZXY07)

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

理缺乏足够的经验,对教育教学与培养方式的特点不够鲜明,致使人才培养与社会需求之间存在很大的差异。

2. 高等职业教育政策调整时期(1991—1995年)

1991年1月,国家越来越意识到普通高等学校办学质量的重要性,据此出台了《关于加强普通高等专科教育工作的意见》政策文件。1993年2月《中国教育改革和发展纲要》出台,标志着我国高等职业教育体制改革进入了一个全新阶段。《纲要》提出将社会各界参与到高等职业教育办学体系中,以形成全方位的办学格局。1994年6月召开第二次全国教育工作会议,提出了“三补(将高等专科学校、职业性大学以及成人高等院校进行改革)一改(将中等专业学校举办成高等职业教育班)”的政策措施。1995年10月,国家教委在强调教育质量问题的基础上又阐述了高等职业教育在教育体系中的作用与地位,并颁布了《关于推动职业大学改革与建设的几点意见》的政策文件。

从该阶段的政策发展来看,国家为高等职业教育的发展提供了具体而详尽的政策依据,并提出了“三补一改”方针,调整了高等职业教育的基本格局,并为高等职业教育的良性发展奠定了理论基础。但由于出现了某些失误,如忽略了高等职业教育的办学质量、“三改”学校的探索出现了困境等,阻碍了我国高等职业教育的发展。

3. 高等职业教育政策发展时期(1996—2003年)

1996年5月《中华人民共和国职业教育法》正式颁布,该法不仅标志着我国高等职业教育以法律形式固定下来,而且也是我国实施依法治教的重要体现。1997年9月,国家教委在《关于高等职业学校设置问题的几点意见》提出:高等职业教育的质量得以提升;就必须对高等职业学校的发展制定详细标准。1998年8月《中华人民共和国高等教育法》应运而生,在此法的相关条款中不仅确立了高等职业教育的法律地位,全面系统地回答了高职教育发展中的重大问题,而且也为我国高等职业教育走向依法治教的道路提供了重要的法律依据与法律保障。1999年1月,国家计委与教育部联合印发《试行按新的管理模式和运行机制举办高等职业技术教育的实施意见》,提出了高职毕业生不包分配、不发教育部印制的毕业证内芯、不发普通高等学校毕业生的就业派

遣报到证;教育事业费以学生缴费为主、省级财政补贴为辅,即“三不一高”教育政策^[2]。进入21世纪,国务院连续出台了一系列与高等职业教育相关的政策与法规文件。如2000年1月,《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》提出了高职高专在人才培养模式上的基本方针和基本思路^[3]。2002年7月发布的《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》对我国高等职业教育的长足发展具有重要意义。《决定》明确规定了我国高等职业教育发展的新目标、改革的新工作等内容;明确指出要不断扩大我国职业教育办学规模数量,从而进一步构建现代化职业教育体系等。

从该阶段的政策发展来看,国家颁布的相关政策与法规日臻完善,既确定了我国高等职业教育的法律地位,实现了高等职业学校发展有章可循、有法可依,也明确了我国高等职业教育的发展思路以及人才培养目标等,从而使高等职业教育健康、和谐、有序地发展。

(二) 高等职业教育政策内涵建设时期

我国高等职业教育政策在顺应社会时代发展需求、关注人才培养模式、提高整体教育质量的同时,从2004年开始逐渐趋于理性化与稳定化,进而转向了内涵建设阶段。自当年始,在颁布的《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》文件中涉及高等职业教育方面的内容有:一是明确指出了我国职业教育在教育发展中的重要性,二是对提高高等职业教育质量问题给出具体意见。2005年10月,在全国职业教育会议召开后下发的《国务院关于大力发展职业教育的决定》中首次对重点建设100所示范性职业院校以及1000所示范性中职学校的未来发展战略进行部署。2006年11月,《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》对提高高等职业教育质量问题具有很强的理论与实践意义,该文件十分详尽地将教育教学质量问题加以分析,并提出要加大课程建设、大力推行工学结合、注重学生实践能力的培养等方面的改进措施。2009年2月,教育部印发《关于加快高等职业教育改革促进高等职业院校毕业生就业的通知》,《通知》的内容主要是围绕高等职业教育毕业生的就业率问题进行阐述。2010年《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)的颁布实施对我国教育事业的发展具有纲领性

作用,该《纲要》对当前我国职业教育的发展进行了全新规划,同时将提升教育质量作为工作重点,着力提出校企合作等。

从该阶段的政策发展来看,国家确立了高等职业院校的办学思路与发展进路,建立起现代职业教育体系与制度,保障了高等职业教育质量的提升,强调了高等职业教育的就业导向等,从而促进了我国教育事业发展日趋合理化、科学化与持续化。

综上所述,国家在颁布相关政策与法规上采取了较为务实的、循序渐进的政策执行方式,以顺应教育事业的实际发展状况与社会经济的发展要求为理念,指出我国高等职业教育发展需要一个不断探索的过程,由宏观到微观,由局部到整体,为保障我国高等职业教育的发展奠定了坚实的基础,并指明了前进方向。

二、高等职业教育政策的现实问题

回顾历史,正视现实。我国高等职业教育政策法规的连续发布与不断调整,既表明了国家对高等职业教育的广泛认可与高度重视,同时也说明在高等职业教育发展中还面临着诸多问题与矛盾。从整体上看,高等职业教育政策的现实问题主要表现为政策配套体系不完善、政策本体操作性不强、政策定位不明确以及财政投入政策存在偏颇。

(一)高等职业教育政策配套体系不完善

我国高等职业教育政策配套体系就是将相关政策政策的实施细则与实施条例作为配套设计,以各地方政府的相关教育政策与法规作为支持和配合。目前,我国现行的教育法律在数量上已初具规模,但从内部结构上仍然存在不平衡性,甚至还未形成上下有序、内容涵盖广、完整统一的教育法律体系^[4]。

在法域面上,尽管全国人大通过并颁布《教育法》《职业教育法》《高等教育法》等已有多年,但这些教育法律条款更多的是在强调宗旨性与原则性,甚至存在着教育法律覆盖范围不全面现象。如在這些教育法律文件中涉及到高等职业教育内容的条款寥寥无几,这就使得高等职业教育几乎成了法律调整和规范的真空地帶。

在实践层面上,国家在出台高等职业教育政策与法规的同时,仍然会呈现诸多新情况。如我国现代高等教育体系分为高等职业教育与普通高等教育两种

类型,它们之间所采取的培养模式截然不同,前者偏重于技能,后者侧重于理论知识,而在实践中我国并未将两种培养模式区别对待,后续的配套措施更没有做出明确的说明。

(二)高等职业教育政策本体操作性不强

在过去的几十年间,尽管国家各级行政部门已经颁布了百余部与高等职业教育相关的政策与法规,但总体操作性差,政策难以落实是阻碍我国高等职业教育发展的最大弊病。

首先,高等职业教育在政策条文上用语比较宏观、抽象,甚至在具体问题上并未做出详尽的规定与说明。如《教育规划纲要》中“加强教师队伍建设”一章指出:“提高教师专业水平和教学能力、要加强‘双师型’职业院校教师队伍建设”^[5]。从该政策中不难看出,教师专业水平和教学能力是我国当前高等职业教师队伍建设的核心,但由于政策与法规内容过于宽泛,甚至缺少相关的配套机制与保障措施,最终导致教师队伍建设面临诸多困境与挑战。

其次,在我国高等职业教育相关政策与法规中,还留有一部分“意见”“暂行”“试行”等名称,这些名称已经使用多年,其硬性规定程度较低。另外,对这些法律、法规名称既不能及时的修改,也不作为正式的法规发布,这必然会降低高等职业教育政策法规的效力性和权威性,最终影响我国依法治教的整体进程。

(三)高等职业教育政策定位不明确

政策定位决定了我国高等职业教育的培养目标、办学宗旨、教育模式等。在高等职业教育快速发展的同时,其政策定位也产生了一系列问题。

已颁布的教育法律、政策与法规并未对高等职业教育地位做出明确规定。尽管我国明确了职业教育是教育体系组成的一部分,但尚未对高等职业教育地位给予准确说明,这就使得我国高等职业教育处于尴尬地位。如《高等教育法》第六十八条明确规定:“高等学校是指大学、独立设置的学院和高等专科学校,其中包括高等职业学校和成人高等学校”^[6]。又如《职业教育法》第三条规定:职业教育是我国教育事业的重要组成部分……”^[7]。由上可知,我国高等职业教育地位定位问题在教育法律文本中欠缺明确的规定与指导方向。

教育法律、政策与法规并未对高等职业教育目标做出明确规定。尽管我国政府根据不同阶段的基本国情与特定时期的目标对高等职业教育目标定位进行

调整,但从整体上来看,目标定位仍然较为宏观,并未对如何实现这些宏观目标作出具体的规定。

(四)高等职业教育财政投入政策存在偏颇

财政标准和财政投入是实现高等职业教育发展的重要保障。近些年来,从我国教育政策文件中不难看出,高等职业教育在财政拨款方面仍存在着来源渠道单一、分配失衡等现象。

高等职业教育财政渠道单一。财政性经费投入和事业收入是构成我国高等职业教育经费的两种主要来源渠道。国家在不断推进高等职业教育发展的同时,与其他教育财政投入相比仍然存在着高等职业教育财政投入不足现象,从而严重制约了我国高等教育事业均衡发展的状态。

高等职业教育财政分配失衡。据2014年国家统计局数据可知,国家财政性教育经费占GDP的4.15%,其中,重点高校和义务教育是我国经费投入的重点,相比于普通高等教育而言,高等职业教育经费投入所占比重相对较小。由此可见,这种财政失衡现象不仅违背了教育协调、公平、均衡发展的要求,而且也制约了高等职业教育的发展进程。

三、我国高等职业教育政策的改进路径

结合我国高等职业教育政策面临的现实问题和未来发展趋势,需要教育政策在如下几方面作出不断改善。

(一)完善高等职业教育政策体系

随着我国教育事业的迅猛发展,高等职业教育体系建设愈来愈受到国家的重视。为了有效实现高等职业教育依法治理、依法治教、依法治校的局面,必须要启动立法工作,完善高等职业政策与法规体系。

一方面,国家应加快制定并颁布《中华人民共和国高等职业教育法》,并对我国高等职业教育的性质与地位、作用与任务、实施机构以及管理部门的职责等以法律形式规定下来^[8],从而增强我国高等职业教育法律的系统性与针对性。同时,还要以出台的《高等职业教育法》为核心,积极推动高等职业教育法律与法规的实施细则以及配套性地方规章与法规的制定与实施。

另一方面,国家在出台与高等职业教育相配套的具体细则时,特别要注意对实践问题的具体规范与说明。如高等职业教育和普通高等教育两种教育模式的衔接问题,除了对具体衔接的课程、教育教学模式以

及教材选择等做出明确规定外,还可以适当借鉴国外教育相关政策,从而保证普通高等教育与高等职业教育两者之间的有效衔接。

(二)提高高等职业教育政策本体可操作性

高等职业教育政策本体操作性主要体现在教育政策有效执行的技术层面,其核心是在成本最低的基础上顺利实现教育预期目标。

我国在制定高等职业教育相关政策与法规时,应尽量做到条文细致化、完整化与具体化。另外,在语言描述方面,应尽量避免使用“原则上、适用、可以”等弹性词汇与语句,从而确保高等职业教育政策的有效执行。

高等职业教育政策文件清理或修订不及时是政策与法规的缺陷。根据客观形势的变化,我国高等职业教育相关政策与法规也要做出必要的修改、调整以至废除,同时还应及时颁布与高等职业教育政策相配套的实施条例与实施细则,增强相关政策与法规的权威性与效力性,从而保证我国高等职业教育健康可持续地发展。

(三)明确高等职业教育政策定位

明确高等职业教育的地位。首先,国家应该通过教育法律法规明确高等职业教育在整个教育体系中的重要地位,如国家可将高等职业教育赋予与普通高等教育同样的法律地位与法律待遇。其次,运用立法手段来转变各级地方政府决策层对高等职业教育的错误观念等。

明确高等职业教育目标的定位。我国在制定或出台教育法律、政策与法规时,要有效区别高等职业教育的宏观目标与微观目标,使两者相互协调统一。在宏观目标上,相关教育政策与法规作应为纲领性文件,要充分体现出实现该目标的指导性与方向性的作用。在微观目标上,各级地方政府应根据国家确立的基本目标,对实现本地区的目标进行细致的规定,使我国高等职业教育的目标定位逐渐完善起来。

(四)改善高等职业教育财政投入政策

拓宽多渠道的财政格局。政府在发挥供给主体作用的同时,还要制定相关的财政政策。如政府在财政投入不足的情况下,应积极鼓励事业单位、社会团体与公民个人等作为补充,当然,政府对公民个人,社会团体等要给予一定的优惠政策,从而形成高等职业教育多元化的筹资体系。

建立公平的财政政策。国家应依据教育资金的配置比例来确定高等职业教育成本的标准,并逐步对高等教育实际发展状况作出有效的财政分配。如加大对高等职业教育实施设备、教学实训基地建设等方面的投入。此外,对我国经济欠发达地区应给予适当的财政倾斜。

参考文献:

- [1]国务院批转教育部、国家技委关于加速发展高等教育的报告[EB/OL].(2011-04-28)[2017-05-10].<http://www.scio.gov.cn/wszt/wz/Document/901416/901416.htm>.
[2]李均.我国高等职业教育法规与政策探析[J].职业技术教育,2003(350):13-17.

- [3]胡爱民.我国高等职业教育法规政策的现状及思考[J].职教论坛,2008(2):19-22.
[4]李春霞.我国教育法制建设问题及对策研究[J].郑州经济管理干部学院学报,2003(4):40-42.
[5]国务院法制办公室.中华人民共和国教育法典[M].北京:中国法制出版社,2014:68.
[6]国务院法制办公室.中华人民共和国教育法典[M].北京:中国法制出版社,2014:203.
[7]国务院法制办公室.中华人民共和国教育法典[M].北京:中国法制出版社,2014:281.
[8]李向东,卢双盈.职业教育学新编[M].北京:高等教育出版社,2005:326-327.

(责任编辑:杨在良)

On the Evolution, Problems and Path for Improvement of the Higher Vocational Education Policy in China

JIN Zhe

(Shenyang Normal University, Shenyang Liaoning 110034, China)

Abstract: Since 1980s, China's higher vocational education policy has experienced two important periods: extension construction and intension construction. Nowadays, the imperfect matched system of higher vocational education policy, weak policy operation, unclear policy positioning, imbalanced financial investment policy and so on, are becoming the main problems of higher vocational education policy development. So, perfecting high level profession education policy rules system, improving policy body's operation, clearing the policy positioning and improving financial investment policy should be noted to make China's higher vocational education policy reasonable and scientific.

Key words: higher vocational education policy; evolution; practical problems; path for improvement