

# 我国高等职业教育政策演进、 动力与调适(1996-2015年)

◆吴一鸣

**摘要:**自1996年法律地位被确立至今,我国高等职业教育经历了快速的跨越式发展。其中国家政策的引领和推动起到了至关重要的作用。通过对20年来国家政策演进的梳理发现,促进教育普及和公平、服务产业转型升级、推动区域均衡发展是政策演进的主要动力。在政策演进过程中,取得了很多经验,但仍然还有一些问题尚未有效解决,有必要通过制度完善上的系统化、资源配置上的整合化、体系建设上的区域化与集团化来予以调适。

**关键词:**高等职业教育;政策;路径;政府

**DOI:**10.14121/j.cnki.1008-3855.2015.19.006

对我国高等职业教育的发展历程进行回顾和梳理,不难发现,1996是一个非常重要的时间节点,一定意义上甚至可以说这一年是我国高等职业教育发展元年。其一《中华人民共和国职业教育法》颁布实施,确立了“高等职业学校教育”的法律地位。其二,改革开放以来第三次职业教育工作会议召开,对高等职业教育发展作出明确部署和安排。<sup>①</sup>事实上,也正是从1996年以来,我国高等职业教育以一种快速的跨越式发展,用了20年时间,成为以改革为基础构建现代职业教育体系的中坚,现代职业教育以高层次技术技能人才服务国家经济转型升级的主阵地,是职业教育与继续教育沟通衔接的结合部”,“成功引领带动了中职发展,促进推动了本科转型,影响撬动了继续教育改革”。<sup>②</sup>而高等职业教育20年发展,只是国家经济社会发展的其中一个缩影,很大程度上反映出国家发展战略层面对教育功能尤其是职业教育功能改进和提升的时代需求。

## 一、政策演进的阶段特征与导向重点

1996-2015年这20年间,我国高等职业教育的改革与发展呈现出明显的阶段性特征,这种阶段性

特征的形成与国家政策的引导和推动密不可分。

### 1.高等职业教育地位确立阶段(1996-1999年)

1996年9月1日开始施行的《中华人民共和国职业教育法》明确规定:“高等职业学校教育根据需求和条件由高等职业学校实施,或由普通高等学校实施。”1999年1月1日开始施行的《中华人民共和国高等教育法》中明确:“本法所称高等学校是指大学、独立设置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”。这两部法律在国家层面分别从“职业性”和“高等性”两个方面正式确立了高等职业教育的法律地位。

此阶段的政策导向突出体现在两个方面:

第一,进一步明确高等职业教育的举办主体。1994年,第二次全国教育工作会议确定高等教育发展重点是发展高等职业教育;“通过现有的职业大学、部分高等专科学校或独立设置的成人高校改革办学模式,调整培养目标来发展高等职业教育。”1999年1月,教育部、国家计委关于印发《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》更明确地划定了高等职业教育承担机构的范围。

第二,首次明确高等职业学校设置标准和程序。

吴一鸣/安庆职业技术学院 副研究员(安庆 246003) 华东师范大学访问学者

1997年9月,国家教委颁发了《关于高等职业学校设置问题的几点意见》。结合高等职业教育特点,明确了设置高等职业学校的基本标准和程序。1997年底,有8所高等学校以规范名称“职业技术学院”更名。<sup>[1]</sup>

### 2.高等职业教育规模扩张阶段(1999-2005年)

以1999年国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》为标志,高等教育大众化得到快速推进。高等教育“招生计划的增量将主要用于地方发展高等职业教育”,高等职业教育进入了规模快速扩张的新阶段。1998-2003年,高职的当年招生数从43万人增加到200万人,增长3.7倍,占普通高校当年招生数的52.3%,已经超过了一半,基本形成了每个地市至少有一所高等职业院校的格局。<sup>[2]</sup>

该阶段政策导向的重点突出体现在四个方面:

第一,高等职业学校设置审批权下放到地方。《面向21世纪教育振兴行动计划》提出:“要通过试点逐步把高等职业教育的招生计划、入学考试和文凭发放等方面的责权交给省级人民政府和学校,省级人民政府在国家宏观指导下,对本地区高等职业教育的现有资源进行统筹。”2000年,国务院办公厅《关于国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批设立高等职业学校有关问题的通知》则从实施层面明确了相关程序和要求。

第二,进一步明确高等职业教育的发展任务和方向。《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》和《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》《国务院关于大力发展职业教育的决定》三个重要文件中,对高等职业教育的发展定位、体制机制、发展方向等作了系统阐述。

第三,推动高职高专院校规范化建设。2004年开始,教育部正式启动高职高专院校人才培养水平评估工作,并下发《高职高专院校人才培养工作水平评估方案(试行)》等系列文件,着力强化对办学基础能力的评估和考核,来推动高职高专院校人才培养工作向规范化和标准化迈进。

第四,提出职业教育人才成长“立交桥”概念。《面向21世纪教育振兴行动计划》指出,要逐步研究建立普通高等教育与职业技术教育之间的立交桥,允许职业技术学院的毕业生经过考试接受高一级学历教育。《国务院关于大力发展职业教育的决定》更是明确提出,要建立职业教育与其他教育相互沟通

和衔接的“立交桥”。

### 3.高等职业教育发展转型阶段(2006-2014年)

2006年11月《教育部关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》出台,明确指出“高等职业教育作为高等教育发展中的一个类型,肩负着培养面向生产、建设、服务和管理第一线需要的高技能人才的使命”,并从人才培养目标、专业改革与建设、课程建设与改革、人才培养模式、实训实习基地建设、师资建设、质量保障体系建设、领导保障和规范管理等方面提出了明确而具体的要求,全面拉开了高等职业教育内涵发展的序幕。

该文件出台以来,国家政策导向的重点主要体现在以下三个方面。

第一,强化中央财政资金的投入导向作用。在《教育部关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》颁布后,教育部和财政部联合推出了“国家示范性高等职业院校建设计划”,意在“按照地方为主、中央引导、突出重点、协调发展的原则,选择办学定位准确、产学研结合紧密、改革成绩突出、制度环境良好、辐射能力较强的高等职业院校,进行重点支持,带动全国高等职业院校办出特色,提高水平。”<sup>[3]</sup>

第二,强化高等职业教育人才培养的实践创新。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》颁布实施后,办学体制机制、办学基础能力建设机制、校企合作制度化建设、职教集团发展等影响高等职业教育改革发展的重大问题均列入国家层面教育体制改革试点范围。从实施层面看,在专业建设、课程改革、校企合作、社会服务、教学资源库、文化育人、职教集团等方面,主管部门通过出台扶持激励性措施或搭建各种平台,鼓励一线高等职业院校的探索和交流。

第三,强力推动现代职业教育体系建设。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出:“到2020年,形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系。”《教育部关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》和《教育部关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》的相继出台,则对高等职业教育如何在现代职业教育体系建设中发挥引领作用提出了更加明确而具体的要求。

#### 4. 高等职业教育内涵提升阶段(2014年以来)

2014年,国家层面将职业教育的改革与发展提升到前所未有的高度,全国职业教育工作会议召开,国务院印发《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》。领导重视前所未有、改革力度前所未有、部门协作前所未有,<sup>③</sup>全面加快了职业教育从规模发展向内涵发展的转型。

第一,对高等职业教育的发展定位更加清晰和明确。职业教育“必须坚持以立德树人为根本,以服务发展为宗旨,以促进就业为导向。”“专科高等职业院校要密切产学研合作,培养服务区域发展的技术技能人才。”探索发展本科层次职业教育。建立以职业需求为导向、以实践能力培养为重点、以产学结合为途径的专业学位研究生培养模式。《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》中的这些表述,相较以往,发展定位和目标都更加明确和具体。

第二,对高职院校办学经费投入机制建设确立了时间表和路线图。2014年10月,财政部和教育部出台《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》,明确“地方是建立完善所属公办高职院校生均拨款制度的责任主体,省级要统筹推动本地区全面建立完善公办高职院校生均拨款制度”。要求“2017年各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12000元”。

第三,对现代职业教育的改革发展更加强调整系统性和协同性。教育部等六部委联合印发的《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》,相较以往更多从专业衔接、课程衔接等方面切入有所不同的是,更加强调整现代职业教育体系内外推动发展的系统性和协调性,即以产教融合为主线,建立各级政府、行业、企业、学校和社会各方面共同参与的制度创新平台,为现代职业教育体系建设提供制度保障”。

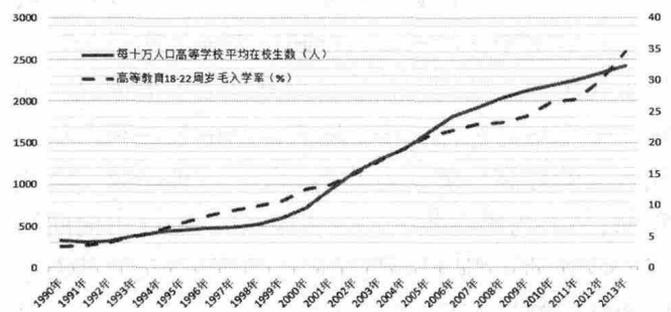
## 二、我国高等职业教育政策演进的动力形成与实践推动

透过高等职业教育政策演进的分析,就会发现始终有一种强大的力量在背后推动着政策演进的过程。这些政策的出台具有非常显著的连续性、递进性特征,如果以一种历史视角对这种过程进行审视和反思,就会发现这背后的动力至少体现在三个方面,并且在实践中基本达到其预期成效。

### 1. 促进教育普及和公平

教育公平是指人们在享有接受教育的机会、共享教育的资源、享受教育的成果等方面具有相对均等的条件和公平的待遇。<sup>[4]</sup>扩大教育尤其是高等教育规模被认为是实现社会公平和教育公平双层目标的有效手段。就原动力而言,高等教育大众化本身就蕴涵着对教育公平的诉求。就此看来,高等教育大众化与教育公平在理念上是一致的。<sup>[5]</sup>在大众化的进程中,高等教育的规模扩张提供了更多的入学机会,可以惠及更多的普通人群,较精英教育更能体现出教育公平尤其是教育机会的公平。由于我国人口基数规模庞大,作为面向人人的职业教育,在保障公民受教育机会平等权利上具有不可替代的社会功能。虽然不能说有了职业教育就有了教育公平,但是可以肯定地说,没有职业教育是绝对不可能有教育公平的。<sup>[6]</sup>

我们可以通过1990-2013年间“每十万人口高等学校平均在校生”和“高等教育18-22周岁毛入学率”这两组数据的变化情况来大致勾勒我国高等教育大众化的发展情况。如图所示,这两组数据形成的趋势曲线基本是一致的,并且均在1999年形成了一个较为明显的节点。而《面向21世纪教育振兴行动计划》正是形成这个节点的政策推动力量,其最重要的一个目标诉求就是要在2005年实现高等教育毛入学率达到15%以进入高等教育大众化阶段。



1990-2013年中国高等教育大众化发展情况示意图

这种政策调整集中表现为高等职业教育办学规模快速扩张。2000年开始,随着设置审批权下放到省(市/自治区),高等职业院校如雨后春笋般在短期内快速形成蓬勃发展之势。高等职业院校数量快速增加,让其区域分布也更加均衡。同时,高职院校办学规模也不断扩大,2014年全国1327所高职(专科)院校全日制在校生平均规模达到6057人。<sup>[7]</sup>万人以上

规模的高职院校也已不在少数。

这种规模上的扩张,至少从量上推动了教育公平的实现。2012年首次发布的《中国高等职业教育人才培养质量年度报告》显示,2009年至2011年这三年间,全国有近850万家庭通过高等职业教育实现高等教育学历“零”的突破。另外,2011届高职院校毕业生中,12.7%来自于贫困地区,22.2%来自于西部地区,16.2%来自于民族地区。根据麦可思调查数据,来自这三类地区的高职毕业生23%是在本市入学,83%在本省入学。从满足弱势家庭与贫困地区的高等教育需求来说,高等职业教育在某种意义上成为中国高等教育的扶贫工程,也是和谐社会建设的一个重要支撑。<sup>[8]</sup>

## 2. 服务产业转型升级

职业教育是与区域经济社会发展联系最为紧密的教育类型,这是职业教育的本质特点以及承担的使命所决定的。

我们首先通过表1来看1978到2013年间第一、二、三产业对GDP贡献率的变动情况。

表1 1978-2013年间部分年份产业结构变动情况一览表<sup>④</sup>

年份	第一产业		第二产业		第三产业	
	占GDP比重	对GDP贡献率	占GDP比重(%)	对GDP贡献率	占GDP比重	对GDP贡献率
1978	28.2	18.0	47.9	62.3	23.9	19.7
1988	25.7	5.4	43.8	62.3	30.5	32.3
1998	17.6	7.6	46.2	60.9	36.2	31.5
2008	10.7	5.7	47.4	49.3	41.8	45.0
2013	10.1	4.9	43.9	48.3	46.1	46.8

第一、二、三产业在GDP中比重以及对GDP贡献率这些数字变化的背后,反映出来的其实是1978年以来我国产业结构调整 and 转型升级的历史进程。配第——克拉克定律指出,随着经济的发展和人均国民收入的提高,劳动力首先由第一产业向第二产业移动;当人均国民收入进一步提高时,劳动力便向第三产业移动。<sup>[9]</sup>从世界发达国家发展历程看,其人才资源结构都经历了这样的演变过程。我国人才资源结构的演变也不例外。事实上,产业结构与人才结构之间,是一种相互依存、相互促进的关系。产业结构的调整决定对人才结构的需求变化;而适合的人才结构则可以为产业结构优化和升级提供有力的人才支撑。按照目前普遍使用的人才类型划分方法,我们根据生产或工作活动的过程和目标,把社会人才分为学术型、工程型、技术型、技能型四类。<sup>[10]</sup>当前职业教育所培养的技术型、技能型人才,在人才结构中的

地位显而易见。没有高素质的劳动者和技术技能型人才,产业结构调整和转型升级只能是纸上谈兵。

据预测,2015年和2020年技能劳动者需求将分别比2009年增加近1900万人和3290万人(不含存量缺口930万人),其中,高技能人才需求将分别增加约540万人和990万人(不含存量缺口440万人)。<sup>[11]</sup>这种需求缺口必须也只能通过职业教育来解决。从这个意义上说,职业教育在产业结构调整 and 转型升级中实际上承担着优化人才结构的职能,其人才培养必须对产业发展的变化保持足够的敏感度和有效的提前量。如何在职业教育与产业发展之间形成密切联系?如何推动职业教育提升对区域产业发展的匹配度与契合度?如何推动职业教育承担服务、支撑乃至引领区域产业发展的重任?这些问题成为产业视角下推动着我国高等职业教育改革发展政策演进的最重要动因,更直接推动了高职院校以深化产教融合、校企合作为重要内容的人才培养模式改革与创新。

## 3. 推动区域均衡发展

职业教育均衡发展问题,随着高等职业教育规模的快速扩张,愈发引人关注。职业教育的均衡发展既包括区域间职业教育的均衡发展,也包括区域内职业教育的均衡发展。<sup>[12]</sup>因本文重点讨论高等职业教育发展政策问题,所以我们所称区域均衡发展主要是指职业教育区域间均衡发展。有学者从资源均衡、机会均衡、质量均衡、结构均衡四个方面,为职业教育供给区域间均衡赋予了具体内涵,并参照用于流程关键点分析的龟形图方法构建“金龟模型”来反映各要素之间的关系。<sup>[13]</sup>该模型从理论层面对职业教育区域均衡发展建立了分析框架。本文则主要通过实践层面的几组数据,力图管窥而知全豹,反映出高等职业教育在区域均衡发展的现实需求。

我们以省域为单位对高职院校的分布情况进行调查。从数据可得的角度,对部分省域2011年高职院校设置及校均在校生规模等情况进行了整理和计算(见表2)。可以看出,无论是万元GDP拥有高职院校,还是每千万人口拥有高职院校,还是校均在校生规模,在省域之间的差异还是很大的,表现出一种非均衡状态。我们还对2010年全国地方普通高职高专学校生均财政预算内教育事业性经费支出<sup>⑤</sup>进行了比较分析,发现此项数据最高的是北京市,它是全国平均数的4.54倍,是数据最低的安徽省的10.15倍。

表2 2011年部分省(市)域高职院校设置数及  
校均在校生规模情况一览表<sup>⑥</sup>

区域	高职院校	万亿元GDP	每千万人口	校均在校生规模 (人)
	设置数(所)	拥有高职院校数(所)	拥有高职院校数(所)	
广东	78	14.66	7.43	7486
山东	76	16.75	7.89	7329
安徽	71	46.40	11.90	7042
河南	70	25.99	7.46	10586
河北	58	23.66	8.01	6449
湖北	56	28.52	9.73	6940
福建	53	30.18	14.25	5326
江西	49	41.87	10.92	5938
山西	47	41.82	13.08	5794
上海	31	16.15	13.21	3809
天津	26	22.99	19.19	5413
甘肃	23	45.81	8.97	8661
全国	1280	24.55	9.55	5813

从这些数据大致可以看出,即便在高等职业教育发展已经取得显著成就的2010年以后,高职院校在区域均衡性上仍然存在较为突出的区域均衡性问题。发展质量上的不均衡,经费投入上的不均衡,已经成为我国现代职业教育体系建设的重要制约因素。

而实际上,从高等职业教育发展起步之时,推进其发展上的区域均衡性一直是政策制定的重要立足点。比如,明确要求“每所地级市应不低于一所高职院校”;两轮人才培养工作(水平)评估,对高职院校明确办学定位、目标和方向上形成的“指挥棒”效应;国家示范性高职院校建设计划中,在布点上体现出区域均衡并求国家示范校要与西部高职院校结对帮扶;2004年以来,国家已经先后投入78.6亿元,支持与区域产业发展密切相关的实验实训基地建设;<sup>⑦</sup>等等。影响将更为深远的是,财政部、教育部《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》在2014年出台,为高等职业教育发展的经费投入保障制度有效落实制定了时间表和路线图,这为推动高等职业教育区域均衡发展进一步夯实了基础。

### 三、我国高等职业教育政策演进的路径反思与调适

回顾总结我国高等职业教育发展的这20年历程,国家在推动高等职业教育发展上出台了 many 政策措施,归结以来主要有三点基本经验。其一,通过推动高等教育大众化,实现了高等职业教育量的扩张。其二,通过国家项目建设的引领,推动了高等职业教育质的提升。其三,通过强化政府职能的落实,促进了高等职业教育发展环境优化。立足经济社会发展新常态,我们仍然有必要从政策演进的视角对

高等职业教育这20年的发展路径进行反思,以期对未来发展提供参考和借鉴。

1. 高等职业教育政策制定过程中未能有效解决的突出问题

国家政策强力推动高等职业教育20年发展,成绩是显著的,但仍然有一些突出问题未能有效解决。这些问题,有的是历史形成的老问题,有的是发展带来的新问题,有的是高等职业教育内部问题,有的是高等职业教育外部问题。但归结起来,集中体现为三个方面:

其一,多元举办体制带来的负面效应正在逐渐被放大。这20年中,职业教育发展中教育部门和人社部门两条线的总体格局以及高职院校的多元举办体制,为有效整合职教办学资源、提升职教办学吸引力、推动行业企业参与等方面发挥了非常重要的作用。但发展到今天,这种管理和举办体制所带来的负面效应正在不断被放大甚至被凸显。比如,管理上部门之间缺少统筹和协调,在一些具体工作上各自为政、各自为战;不同类型举办方在落实国家政策如按生均拨付经费的进度和力度上差距过大,让部分高职院校不能尽快甚至难以享受到国家政策之惠;区域内不同类型高职院校在争取诸如生源、项目等办学资源上形成恶性竞争的情况也愈发普遍。这些问题的出现,显然不是这种管理体制设计和执行的初衷。

其二,深化产教融合校企合作的运行机制未能有效落实。国家层面提出要建立政府主导、行业指导、企业参与的职业教育办学体制,但这种体制必须要转化为深化产教融合、校企合作的运行机制,才能体现其价值。从目前实际情况看,市级行政区域是产业建设和转型升级的主战场,但因为目前政府职能以及财政分工等因素,市级政府尤其是欠发达地区的市级政府在统筹区域现代职业教育上的意愿、责任和动力并没有得到很好的激发,也相对缺少推动产教深度融合校企深度合作的能力和手段。在地方政府主导职能缺位的情况下,依靠高职院校自身实力与自身努力去吸引行业、企业有效参与人才培养,从普遍意义上来说是难见实效的,在经济欠发达地区甚至是难以实现的。事实上,在一些经济欠发达地区,技术技能人才培养与需求规格上的矛盾,企业招工吸引力与高职院校毕业生就业意向的矛盾,已经非常突出。在这样的情况下,推动政府职能的分级落

实与有效实现,对深化产教融合、校企合作显然具有重要的现实意义。

其三,投入不足与资源浪费同时并存现状亟待改进。这20年间尤其是近10年来,国家层面对高等职业教育投入了数百亿元资金,极大地提升了高等职业教育的办学基础能力。但因为国家资金投入的项目化,面对全国一千多所高职院校的发展需求,这些资金在投向上仍有“撒胡椒面”的意味,总体上显然还是投入不足。同时,由于经济发展水平差异乃至院校争取国家项目能力的差异,导致不同区域、不同类型高职院校在办学基础条件上的差距非常大甚至还有加剧的趋势。在生源总量持续下降的大背景下,再加上多元举办体制形成的条块分割,这种投入模式已经造成并将继续推动职业教育办学资源的结构性浪费。虽然现在已经建立了高职院校按生均拨款的制度,推动高等职业教育的均衡发展,但投入不足与资源浪费同时并存的现象,在未来仍然必须成为政策着力解决的重要问题。

## 2.对未来高等职业教育政策制定导向的展望

一是制度完善上的系统化。通过20年的发展,国家层面基本建立起较为健全的制度体系,保障并支持了高等职业教育的快速发展与提升。但随着高等职业教育改革发展不断迈向深水区,这个制度框架亟待改进和完善。而且,由于职业教育的问题从来都不仅仅是教育内部问题,这也让这种改进完善过程变得异常复杂和艰辛。比如,早在2008年,十一届全国人大常委会就将《职业教育法》修订工作列入日程,但停摆7年,<sup>⑧</sup>至今仍未完成。再如,校企合作立法各界已经呼吁多年,甚至在《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》附件中明确应在2014年12月“研究制定促进校企合作办学有关法规和政策措施”的重点任务,但到2015年底也似乎未见有实质性进展。

首先,在法律层面或者谓之宏观层面,国家关于高等职业教育发展的顶层设计将进一步优化。这种优化主要体现在“政府主导、行业指导、企业参与”的办学机制建设上,对政府、行业、企业、院校、学生及家长等不同参与主体的权责边界进行较为清晰的界定并通过一系列的政策措施予以保障和跟进。其次,在法规层面或者谓之微观层面,促进高等职业教育产教融合、校企合作的推动力度将进一步加大。这种力度将主要体现在高等职业教育服务、支撑乃至引

领区域产业集群发展的能力建设上,将会在促进高等职业教育专业设置与产业发展契合度、高职院校在区域经济社会发展上的参与度和贡献上出台更多的政策措施以对高职院校的办学导向进行引导和推动。再次,在执行层面或者谓之微观层面,推动高等职业教育发展各项政策措施的力度或主动或被动地将进一步加大。这种力度将主要体现在各类保障发展的政策如生均经费拨款政策的有效落实,以及在因地制宜、因时制宜推进产教融合、校企合作上的区域创新等方面。

三个层面完善高等职业教育发展制度体系的出发点各不相同,侧重点也各不相同,但都需要系统思考、系统推动、系统发力。仅靠教育部门或者教育内部自身,是不可能有效地实现改进和提升的。

二是资源配置上的整合化。<sup>⑨</sup>这里所指资源包括职业教育的管理资源和办学资源两个层面。

在管理资源上,从国家层面看,需要在管理体制上把职业教育提到更为重要的节点上,切实增强对职业教育发展的宏观指导和全盘协调,真正破除因部门、行业利益带来的关系不顺、各自为战的体制性障碍。从(省、市)层面看,需要在管理体制上加强区域创新,紧紧围绕区域产业建设和发展需求,通过地方性法规有效优化职业院校改革和发展的内外环境,充分调动行业、企业参与职业教育办学的积极性和主动性,从而有效激发职业教育的活力。从地市层面看,需要在管理体制上加强市级统筹,立足实际,大力推动本地职业教育人、财、物资源的优化配置和整合共享,在地市层面首先真正形成“大职教”格局。比如,部分地级市政府已经在实践中将职业教育发展上的临时性领导小组模式调整为成立职业教育局的常态化职能部门模式,这种创新对强化市级政府的统筹显然是具有积极意义的。

在办学资源上,基于投入总量仍然有限的基本现实,在生均拨款制度落实后仍然可以在职业教育办学资源的优化配置和集约利用上有所作为,比如着眼职业教育均衡发展,变“扶优扶强”为“扶弱助弱”,加大对欠发达地区、欠发展院校的政策性投入,帮助这些地区、院校提升职业教育办学基础能力;或从机制上提升先进院校与后进院校帮扶结对的有效性,变“理念支持”为“教学资源共享上的支持”。另外,还必须要深化社会培训制度改革。当前我国社会

培训资源尤其是政府财政支持的社会培训资源相对分散,部分培训项目并未取得预期成效,甚至已经成为部门利益、行业利益的一块“自留地”。在加快构建区域现代职业教育体系的过程中,应将各级各类社会培训资源整合,而职业教育因为与区域经济社会发展的密切联系,天然地成为实现这种整合的最佳平台。而这种整合,必须通过省市两级政府的统筹才能实现并真正做到项目统筹、渠道统筹、经费统筹等。

三是体系建设上的区域化与集团化。地方性或区域性是高等职业教育的重要属性。不同区域产业发展的重点不同、阶段不同,一定程度上决定了区域高等职业教育发展模式的不可复制性。基于这两个方面考虑,创新高等职业教育发展,必须要在加快构建现代职业教育体系中坚持区域化导向,走集团化道路。

所谓区域化,就是要对现行职业教育管理体制进行以管办评分离为重点的体制机制创新,着力强化省市两级政府统筹尤其是市级政府统筹,立足地方产业推动区域职业教育面向产业集群建设专业集群,立足现代职业教育体系建设推动区域职业教育面向产业链构建人才链,有效彰显职业教育的地方性和区域化特色。从“管”的角度,应加强教育主管部门和区域性主导行业在职业院校专业设置上的指导,推动职业院校差异化错位发展,发展趋向变“大而全、同质竞争”为“小而精、异质互补”。从“办”的角度,高职院校应按照立足地方、依靠地方、面向地方、融入地方、彰显地方特色、服务地方发展的思路,办学定位符合地方战略需求,专业结构支撑地方支柱产业和战略性新兴产业,人才培养对接地方行业和

企业需求。从“评”的角度,应通过第三方对高职院校服务地方发展的能力和绩效进行客观、公正的评测并不断健全和完善反馈整改机制,真正形成高职院校校外有压力、内有动力的良性发展格局。

所谓集团化,就是要积极推进职业教育集团化办学,加快建设推动产教深度融合、校企深度合作的平台机制。在当前,以最小的成本来破除举办体制和管理体制带来的各种壁垒,以合适的平台来深度推进职业教育的产教融合与校企合作,职业教育集团化办学可能是一个最佳选项。地方政府要通过区域职业教育发展的资源统筹和制度创新,充分保护、引导和发挥好职业院校、行业企业参与推进职业教育集团化办学的积极性和主动性,有效搭建本区域职业教育办学资源的共享平台、职业院校与行业企业的对话与合作平台,变院校之间的“竞争发展”为“合作提升”。还要积极通过政府购买服务方式,对校企合作共同开展技术研发与推广、职业技能培训、创新创业培训等项目给予鼓励和引导,着力提升职业院校在区域产业发展中的参与度和贡献力,以进一步增强区域职业教育对行业、企业的吸引力,同时让行业、企业在职业教育集团化办学中能够发现并实现自身的预期利益。

本文系教育部人文社会科学青年基金项目“区域创新视角下高职教育集约化发展研究——基于皖、鄂、苏三省的实证调查”(12YJC880120)和安徽省高等教育振兴计划重大教学改革研究项目“系统动力学视角下推动安徽省高职教育内涵式发展对策研究”(2013zdjy184)的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

#### 注释

①时任国务院副总理李岚清在全国职业教育工作会议上讲话指出:“这次会议要研究一下发展高等职业教育的问题。现在提出这个问题是时候了。”参见《中国教育年鉴(1997)》第8-14页。

②此段文字表述来自教育部副部长鲁昕在全国高职高专校长联席会议2015年会上所作主旨报告《深化高等职业教育改革创新,为实现“两个一百年”奋斗目标和中国梦作出新的贡献》。

③参见教育部部长袁贵仁在2014年全国职业教育工作会议上的总结讲话。

④数据来源于1978-2013年间每年的《中国统计年鉴》,经整理分析所得。

⑤此项数据在中国知网“中国经济与社会发展数据库”可查询,但数据库中现仅有2010年数据。

⑥数据来源于相关省份教育工作总结、汇报材料和2011年《中国统计年鉴》,经汇总整理所得。

⑦参见中华人民共和国教育部网站《中央财政支持的实训基地建设情况(2004年-2013年)》

⑧材料源于[http://www.moe.gov.cn/s78/A07/zcs\\_left/zcywlm\\_zhgg/s3060/s3062/201412/t20141222\\_182161.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A07/zcs_left/zcywlm_zhgg/s3060/s3062/201412/t20141222_182161.html)

⑨参见《中国教育报》2014年9月13日翟帆采写的报道:《职业教育法》修订工作重启,年内将有实质进展”。

(下转第20页)

The Way to Adjust Shunting Level of General Education and Vocational Education in the Developed Regions of China

Zhao Hui

( Scientific Research Office, Shanghai Academy of Education Sciences, Shanghai 200032)

**Abstract:** This paper studies the new changes of demand for talent in developed areas to start, focusing on the conflict between the education system and personnel training levels in developed regions and analyzing the main shunting mode in this development stage taken by the international community. On this basis it proposed that developed regions should take the lead in exploring the educational system and gradually achieve shunting mechanism and path of general education and vocational education after high school and provide basic support in talents cultivation for developed regions when establishing the "13th Five Year" educational programs.

**Key words:** developed regions, shunting of general education and vocational education

( 上接第 13 页)

参考文献

- [1]郑树山.中国教育年鉴[Z].北京:人民教育出版社.1998:148.
- [2]周济.以服务为宗旨,以就业为导向,实现职业教育的快速健康持续发展[J].教育部通报,2004( 24).
- [3]教育部,财政部.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[Z].2006.
- [4]杨振升.试析高职教育背景下的教育公平[J].教育与职业,2008( 11).
- [5]钟秉林,赵应生.我国高等教育大众化进程中教育公平的重要特征[J].北京师范大学学报(社会科学版),2007( 1).
- [6]杨金土.教育公平与职业教育[J].教育与职业,2004( 7).
- [7]教育部.2014年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2015/07-30/7437057.shtml>
- [8]上海市教育科学研究院,麦可思研究院.2012年中国高等职业教育人才培养质量年度报告[N].中国教育报,2012-10-17( 5).
- [9]魏农建.产业经济学[M].上海:上海大学出版社,2008:123.
- [10]雷正光.现代职教培养目标定位研究[J].职教论坛,2003( 9).
- [11]中央组织部,人力资源社会保障部.高技能人才队伍建设中长期规划(2010-2020年)[EB/OL]. <http://career.nankai.edu.cn/index.php/Employmentpolicy/detail/id/62>
- [12]王琴,马树超.区域职业教育均衡发展的内涵和原则[J].职业技术教育,2010( 7).
- [13]马树超,郭扬,张建华.区域职业教育均衡发展的理论思考和各地努力程度分析[J].教育与职业,2011( 29).

Evolution, Power and Adjustment of Higher Vocational Education Policy (1996-2015)

Wu Yiming

( Anqing Vocational and Technical College, Anqing 246003; East China Normal University, Shanghai 200062)

**Abstract:** Since 1996 when the legal status was established so far, Chinese higher vocational education has experienced rapid leaps and bounds. The guidance and promotion of national policies played a crucial role in its development. Through the review of the evolution of national policy in the recent two decades, it is found that promoting universal education and equity, upgrading service industry and promoting balanced regional development are major driving forces to realize the policy evolution. In the policy evolution, a lot of experience are accumulated, but there are still some outstanding issues. In the future it is necessary to improve the system through systematic institution, integration of resources, regionalization of system construction.

**Key words:** higher vocational education, policies, path, government