

职业教育产教融合政策的演进阶段、特点及趋势*

——基于政策文本的分析

肖化移¹, 胡 希^{2*}

(1. 湖南师范大学 教育科学学院 湖南 长沙 410081; 2. 湖南信息职业技术学院, 湖南 长沙 410045)

摘要:按照权威性、公开性和全面性原则, 梳理我国职业教育产教融合政策文本。依据政策演进的时间跨度及背景, 将我国职业教育产教融合政策的历史发展, 划分为初步探索阶段、成长阶段和深化阶段。从政策文本属性与政策文本内容两个维度分析我国职业教育产教融合政策演进的特点。政策文本属性具有政策发文主体从高层次向低层次倾斜, 政策发文部门从单独发文到多部门联合发文, 政策发文类型从单一到多样, 政策发文数量从极少到比较丰富等特点。政策文本内容具有政策工具运用从匮乏到频繁、政策理念从结合到融合、政策功能从单一到多元的辩证统一等特点。确立为国家层面的一项基本制度, 注重产教融合机制的建设, 注重产教融合模式与形式的创新; 继续完善政策工具的使用等是我国职业教育产教融合政策的演变趋势。

关键词: 职业教育; 产教融合政策; 演进阶段; 演进特点; 文本分析

中图分类号: G710

文献标识码: A

文章编号: 1672-0318 (2022) 04-0003-12

随着职业教育现代化的发展, 我国职业教育产教融合处于新的历史时期。站在新时代, 回顾我国职业教育产教融合政策, 通过历史分期的方式探寻我国职业教育产教融合政策在历史演进中的“量变”与“质变”, 深入了解我国职业教育产教融合政策的历史演进阶段, 总结我国职业教育产教融合政策在演进过程中的特点, 分析我国职业教育产教融合政策的演变趋势。

1 职业教育产教融合政策文本梳理的原则与步骤

1.1 梳理原则

我国职业教育产教融合政策文本数量与种类较多, 按照权威性原则、公开性原则、全面性原则^[1], 运用文献研究法梳理政策文本, 确保政策文本选择具有科学性和代表性^[2]。权威性原则是

指政策文本由国家权威机构颁发, 本文所选取的政策文本是由中共中央、国务院及直属机构颁发的具有法律效力的政策文本。公开性原则是指政策文本是由国家权威机关以公开方式颁发的, 与我国职业教育产教融合相关的政策文本, 没向社会公开颁发的政策文本不在梳理范围。全面性原则是指政策文本在选取时, 要反映政策文本的整体状况和全貌。因此, 政策文本选取基本包含了中央层面颁发的, 涉及我国职业教育产教融合的所有政策文本。

1.2 梳理步骤

产教融合政策文本时间跨度较长^[3], 因此, 政策文本在梳理时, 遵守以上原则的基础上, 同时需遵循以下步骤:

第一, 选取数据搜索库。本研究所选取的数据搜索库主要是“北大法宝”、“北大法意”。这是我国两大权威数据搜索库, 我国所有法律法规基本都囊

收稿日期: 2022-06-20

***项目来源:** 2020年度湖南省社科基金教育学专项课题“行业企业参与的产教深度融合的政策比较研究”(20YBJ07), 主持人: 肖化移。

作者简介: 肖化移, 男, 湖南隆回人, 教授, 博士生导师, 主要研究方向: 职业教育原理。

胡 希, 女, 湖南平江人, 硕士, 主要研究方向: 职业教育管理。

括在这两大数据库中。同时，在国务院、教育部等权威网站进行检索，避免政策文本在收集时有遗漏，以保证选取的政策文本更加准确、科学。

第二，限定检索关键词。本研究主题是我国职业教育产教融合政策，产教融合是一个连续性、发展性的政策学概念，不同时期呈现出不同的政策文本形态^[4]。“教育与生产劳动相结合”“产教结合”“产教融合”是政策文本在演进过程中的不同表述。因此，以“教育与生产劳动相结合”“产教结合”“产教融合”为关键词在“北大法宝”“北大法意”及有关权威网站上进行检索，基本可以囊括本研究主题^[1]。

第三，限定政策文本时间范围。本研究将我国职业教育产教融合政策文本时间限定在 1952 年至 2020 年。数据库搜索结果显示，以“职业教育产教融合”为主题，最早的政策文件是政务院（已变更为国务院）在 1952 年 3 月 31 日颁发的《关于整顿和发展中等技术教育的指示》。检索结果显示，有很多与本研究主题无关且重复的政策文本，这些不在本研究数据选取范围内。将无关和重复的政策文本进行剔除，并将政策文本按照颁布时间进行排序，得到与本研究主题相关的中央层级政策文本共 55 份。因篇幅有限，此处只展示部分政策文献（见表 1）。

2 职业教育产教融合政策的演进阶段

2.1 职业教育产教融合政策阶段划分依据

新中国成立以来，我国产业与教育融合政策历经了一个长期演进的发展过程。依据我国职业教育产教融合政策颁布的关键时间节点，通过历史分期的方式，探寻我国职业教育产教融合政策在历史演进中的“量变”与“质变”。笔者在全面系统的整理、分类与概括我国职业教育产教融合政策文本的基础上，将政策演进划分为以下三个阶段：

本文把 1952 年到 1977 年划分为产教融合初步探索阶段。这是以《关于整顿和发展中等技术

表 1 筛选后部分政策样本

发布时间 (年)	政策名称
1952	关于整顿和发展中等技术教育的指示
1991	关于大力发展职业技术教育的决定
1993	关于印发中国教育改革和发展纲要的通知
1996	中华人民共和国职业教育法
2002	关于大力推进职业教育改革与发展的决定
2005	关于大力发展职业教育的决定
2008	中华人民共和国就业促进法
2012	关于印发教育信息化十年发展规划（2011-2020 年）的通知
2014	关于加快发展现代职业教育的决定
2014	关于印发现代职业教育体系建设规划（2014-2020 年）的通知
2014	关于开展现代学徒制试点工作的意见
2015	关于深入推进职业教育集团化办学的意见
2017	关于深化产教融合的若干意见
2018	关于全面推行企业新型学徒制的意见
2019	关于印发国家职业教育改革实施方案的通知
2019	加快推进教育现代化实施方案(2018-2022 年)
2019	关于印发建设产教融合型企业实施办法（试行）的通知
2019	关于深入学习贯彻国家职业教育改革实施方案的通知
2019	关于全面推进现代学徒制工作的通知
2019	关于印发国家产教融合建设试点实施方案的通知
2020	关于印发教育部产学合作协同育人项目管理办法的通知

教育的指示》（政务院，1952）《关于颁发技工学校通则等三个文件的通知》（劳动部，1961）两大政策文本为标志。这两大政策文本明确提出教育与生产劳动结合的教育工作方针。本文把 1978 年到 2012 年划分为产教融合成长阶段。这一阶段以《关于大力发展职业技术教育的决定》（国务院，1991）《中华人民共和国职业教育法》（全国人大常委会，1996）两大政策文本为标志。这两大政策文本明确提出了“产教结合”，并以立法的形式确立“产教结合”。本文把从 2013 年至今划分为产教融合深化阶段。这一时期以《关于深化产教融合的若干意见》（国务院办公厅，2017）《国家产教融合建设试点实施方案》（国家发展

改革委, 2019) 两大政策文本为标志, 这两大政策明确提出了“产教融合”。

2.2 职业教育产教融合政策阶段划分

2.2.1 初步探索阶段(1952-1977)

新中国成立初期, 国家建设百废待兴, 产业与教育的发展须以国家建设为先。此时, 我国并没有出台专门的产教融合政策, 而是在其他政策中有所体现, 分别是 1952 年《关于整顿和发展中等技术教育的指示》、1958 年《关于教育工作的指示》、1961 年《关于颁发技工学校通则》。这三大政策明确提出了以下内容: 第一, “学校必须与有关的工厂矿山、农场等建立密切联系^[5]” “学校办工厂和农场, 工厂和农业合作社办学校^[6]”, 明确了职业学校和厂矿企业合作办学的方向, 合作办学开始萌芽。第二, “教育与生产劳动结合”, 将教育与生产劳动相结合作为处理教育和产业关系的指导思想, 且被列为我国的教育方针。第三, “实行半工半读”, 将工和学结合起来。

这些政策内容从指导思想、办学方向、教育制度上初步勾勒出我国职业教育产教融合政策的雏形, 为下一阶段的政策提供了理论基础。然而, 我国职业教育产教融合政策的初步探索并不是一帆风顺的。文化大革命期间, 受到极“左”思想的影响, 大批中等专业学校、技工学校、农业中学、职业学校等遭到摧残, 被迫停办, 教育与生产劳动相结合的教育方针受到冲击, 我国教育长期陷于瘫痪和不正常状态, 教育与生产劳动越来越分离。因而, 产教融合政策的探索也陷入了停滞状态。

2.2.2 成长阶段(1978-2012)

党的十一届三中全会召开, 拉开了改革开放序幕, 我国经济得到快速发展, 职业教育得以恢复重建。产教融合在一系列政策中都有所体现, 如 1991 年《关于大力发展职业技术教育的决定》、1993 年《关于印发中国教育改革和发展纲要的通知》、1995 年《关于普通中等专业教育(不含中师)改革与发展的意见》、1996 年《中华人民共和国职业教育法》、2005 年《关于加快发展中等职业教育的意见》、2012 年《关于印发教育信息

化十年发展规划(2011-2020 年)的通知》等, 国家对产教融合参与的主体作了相应指示。如: 职业院校要积极开展校办产业, 以增强自身不断发展的能力^[7]; 加强实习基地的建设^[8]; 依据社会发展, 合理规划专业设置, 加强实践性教学环节与职业技能训练^[7], 参与学校教学、管理、建设; 对专业技能教师实行双职称制; 教师到企事业单位进行见习^[9], 建立教师企业实践制度^[10]; 推行学分制等弹性学习制度; 开展“订单式”培养^[11]。

企业要提供职业学校所需要的实验、实习、实训设备与场所; 有责任接受职业学校师生的实习与实践, 建立接收学生实习制度, 建立教师实践基地^[12]; 利用信息化手段将生产过程、工作流程等传送到学校课堂^[13]; 加强与职业学校的合作, 积极为职业学校提供优秀的兼职教师; 积极参与职业学校人才培养方案的制定; 建立工学结合的职工教育和培训体系^[14]。

行业要积极举办职业学校, 建立职业培训机构等组织^[15]; 对行业职业教育进行协调和业务指导; 建立并完善行业评价与指导例会制度, 构建行业指导工作体系^[16], 确保职业教育人才培养质量。

各级政府要制定地方性法规, 明确政府、行业、企业等法律责任和权利; 通过税收减免和低息贷款的方式, 支持职业学校与企业发展校办产业; 大力提倡并鼓励联合办学^[17]; 鼓励行业和企业积极参与教材编写, 参与教育教学等环节^[18], 开展人才需求预测, 引导职业教育贴近行业与企业的实际需要。

这一阶段, “产教结合”、“工学结合”、“校企合作”等专有名词在政策文本中被提出; 教育部门和产业部门开始联合办学, 形成了多元主体与多方力量参与产教融合的格局; 产教融合的地位以立法的形式得以确立; 催生了工学相结合、订单培养等多种科学的产教融合形式。产教融合政策在这一阶段有了快速发展与成长, 但这一阶段依旧没有出台专门的产教融合政策。

2.2.3 深化阶段(2013-至今)

2013 年至今, 我国进入了新时代, 在此背景下党和国家站在新高度以战略的眼光、现代的理念、国际的视野抓住发展机遇, 对产教融合进行全方位、

广范围、宽领域的积极探索。这一时期颁发了如2017年《关于深化产教融合的若干意见》等一系列代表性政策,明确要求各参与主体在产教融合的过程中精准发力。

职业院校要积极探索“双师型”教师培养模式,建设培养培训基地,培养高层次“双师型”教师与团队^[19];发展并创新如双元制、学徒制等各种灵活多样的学习方式,完善校企合作、工学结合的人才培养体系^[20];健全学生实习责任保险制度;积极提供企业所需的课程、师资等资料^[21];完善产教融合的专业学位研究生培养模式^[22];建设融合产业文化的校园文化^[23],积极助力产教融合。

企业要充分发挥主体的重要作用,将参与职业教育的情况纳入企业社会责任报告^[24];共同建设产品研发中心^[25];共同招生与培养^[23];建立企校双师联合培养制度^[26];共同开展互联网信息化建设^[27],积极助力产教融合。各级政府继续发挥主导作用,鼓励各方联合办学,通过税收优惠、低息贷款的方式助力产教深度融合。

这一阶段“产教融合”“产教融合型企业”等专有名词在政策文本中被正式提出,我国第一部关于职业教育产教融合的专门政策在2017年出台。专门政策的出台具有划时代意义,将产教融合的地位提升到了战略层次。同时,政府、行业、企业、职业院校等相互协力,共同提高了我国职业教育产教融合的水平,拓展了产教融合的领域,初步构建了一个在资源上共享、在功能上互补、在梯次上有序推进的产教融合格局。

3 职业教育产教融合政策的演进特点

3.1 职业教育产教融合政策演进特点分析维度

本文在借鉴赫尔曼·哈肯协同理论与罗斯威政策工具理论的基础上,从政策文本属性与政策文本内容两个维度,探讨我国职业教育产教融合政策演进特点。

3.1.1 政策文本属性分析维度

政策发文主体分析,首先对55份产教融合

政策文本按照时间顺序进行整理,对政策发文主体进行统计,将政策发文主体划分成四个层次,统计这四个层次的发文情况并进行分析。其次统计单独发文的情况并进行分析。再次统计联合发文的情况并进行分析。最后,综合上述分析得出我国产教融合政策在发文主体方面的演进特点。

政策发文类型分析,首先从产教融合政策文本的标题对政策类型进行划分,得出五种政策发文类型,统计这五种政策类型的数量并分析。其次从政策的效力级别对政策类型进行划分,得出六种政策发文类型,统计这六种政策发文类型的数量并分析。最后综合上述分析得出我国产教融合政策在发文类型方面的演进特点。

政策发文数量分析,首先对55份产教融合政策文本按照时间顺序进行整理,统计出1952年到2020年期间每一年发文的数量并进行分析。其次按照政策划分的三个阶段,统计每一个阶段的政策发文数量并进行分析。最后综合上述分析得出我国产教融合政策在发文数量方面的演进特点。

3.1.2 政策内容分析维度

政策工具分析,首先依据政策工具理论对产教融合政策文本使用的政策工具进行分类,得出三种不同的政策工具类型,统计这三种政策工具类型整体使用情况并进行分析。其次依据政策划分的三个阶段,统计每一个阶段的政策工具使用情况并进行分析。最后综合上述分析得出我国产教融合政策在工具使用方面的演进特点。

政策理念分析,首先将55份政策样本按照时间顺序进行整理,通过内容分析法对政策文本进行量化研究,剔除不相关的内容。其次依据政策划分的三个阶段,将每一个阶段的政策样本进行整合,提取出政策文本的主题词与关键词,并结合当时的发展背景深入分析政策理念。最后综合上述分析得出我国产教融合政策在理念方面的演进特点。

政策功能分析,首先通过内容分析法对政策文本进行量化研究,分析政策文本所要达成的目标。其次依据政策划分的三个阶段,结合当时的发展背景深入分析政策在不同阶段所具有的功能。最后综合上述分析得出我国产教融合政策在功能方面的演进特点。

3.2 职业教育产教融合政策文本属性的特点

3.2.1 政策发文主体从高层次向低层次倾斜

本文对 55 份产教融合政策文本进行整理后知,参与产教融合政策制定的主体有中国共产党中央委员会、政务院、劳动和社会保障部(已更名为人力资源和社会保障部)、国家教育委员会(已更名为教育部)等,共计 21 个发文主体。本文按照发文主体的层级将 21 个发文主体划分为 4 个层次:中国共产党中央委员会及办公厅为最高层次主体、国务院及办公厅为高层次主体、国务院相关部门为较高层次主体、其他机构为基层主体(见表 2)。

在新中国成立初期,前三个层次的主体开始关注教育与生产劳动相结合的相关问题,基层主体从未参与。改革开放后,我国开始重视产教结合,最高层次主体和高层次主体对产教结合一直持续关注,在不断完善国务院职权的同时,产教结合政策发文主体开始转移,作为较高层次主体的国务院相关部门开始承担产教结合政策制定的责

任,其他机构的基层发文主体也开始参与产教结合政策的制定。进入新时代,市场对技术技能型人才在数量、质量等方面有了更高的要求,各个层次的主体开始注重产教融合,并积极制定深化产教融合的相关政策。

3.2.2 政策发文部门从单独发文到多部门联合发文

55 份产教融合政策中,政策发文部门单独参与有 38 份,占总发文数的 69%(见表 3),政策发文部门联合参与的有 17 份,占总发文数的 31%(见表 4)。

1952 年到 2020 年,我国产教融合政策单独发文部门涉及中国共产党中央委员会、全国人大常委会、国务院、国务院办公厅、人力资源和社会保障部、教育部、中华全国总工会、中国商业联合会、中国注册会计师协会、中国注册税务师协会等 10 个部门。1952 年到 1977 年政策发文部门单独参与有 2 份,1978 年到 2012 年政策发文部门单独参与有 19 份,2013 年至今政策发文部门单独参与有 17 份。

表 2 我国职业教育产教融合政策发文主体

时间段	1952-1977	1978-2012	2013 至今
最高层次主体	中国共产党中央委员会	中国共产党中央委员会	中国共产党中央委员会 中共中央办公厅
高层次主体	国务院	全国人大常委会 国务院	国务院 国务院办公厅
较高层次主体	人力资源和社会保障部	人力资源和社会保障部 教育部 司法部 财政部	国家税务总局 国家发展和改革委员会 国家市场监督管理总局 国务院扶贫办 国务院国有资产监督管理委员会 人力资源社会保障部 工业和信息化部 教育部 财政部 农业部
基层主体		中华全国总工会 中国商业联合会 中国有色金属工业协会	中国注册会计师协会 中国注册税务师协会

表3 政策发文部门单独发文数量

发文部门	1952-1977	1978-2012	2013 至今	合计
中国共产党中央委员会	0	0	1	1
全国人大常委会	0	2	0	2
国务院	1	4	3	8
国务院办公厅	0	0	2	2
人力资源和社会保障部	1	0	0	1
教育部	0	11	9	20
中华全国总工会	0	1	0	1
中国商业联合会	0	1	0	1
中国注册会计师协会	0	0	1	1
中国注册税务师协会	0	0	1	1
合计	2	19	17	38

表4 政策发文部门联合发文数量

发文部门	1952-1977	1978-2012	2013-2020	合计
中国共产党中央委员会、国务院	1	1	0	9
教育部、中国有色金属工业协会	0	1	0	
中共中央办公厅、国务院办公厅	0	0	3	
人力资源社会保障部、财政部	0	0	1	
教育部、国家发展改革委	0	0	1	
教育部、财政部	0	0	1	
教育部、国家经济贸易委员会、人力资源社会保障部	0	1	0	2
教育部、人力资源社会保障部、财政部	0	1	0	
教育部、国家发展改革委员会、财政部、市场监管总局	0	0	1	2
教育部、国家发展改革委员会、财政部、人力资源社会保障部	0	0	1	
教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、农业部、国务院扶贫办	0	0	1	3
教育部、国家发展改革委员会、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部、税务总局	0	0	1	
教育部、国家发展改革委员会、工业信息部、财政部、人力资源社会保障部、国资委	0	0	1	
教育部、国家发展改革委员会、财政部、人事部、人力资源和社会保障部、农业部	0	1	0	
国务院扶贫开发领导小组办公室				1
合计	1	5	11	17

1952 年到 1977 年政策发文部门联合参与发文 1 份，是中国共产党中央委员会、国务院 2 个部门联合发文；1978 年到 2012 年政策发文部门联合参与发文 5 份，其中 2 个部门联合发文有 2 份，3 个部门联合发文有 2 份，7 个部门联合发文有 1 份；2013 年至今政策发文部门联合参与有 10 份。其中 2 个部门联合发文有 6 份，4 个部门联合发文有 2 份，6 个部门联合发文有 3 份。

综上，从政策发文部门参与情况来看：一方面，目前我国职业教育产教融合政策以单独发文为主，且以教育部发文为主，而政策联合发文部门占比明显较少，且以 2 个联合发文部门为主，这说明我国职业教育产教融合政策参与部门单一。另一方面，我国职业教育产教融合政策联合发文部门从 1 个增加到 2 个、3 个、4 个、6 个、7 个，联合发文部门逐年增加，说明随着时间的推移，联合发文的部门越来越

章、党内法规的政策数量仍处于停滞状态，但随着改革开放的推进，行政法规、部门规章、党内法规数量由停滞开始增长，其中部门规章数量增长较快且有持续增长的态势，行政法规、党内法规数量仍然增长缓慢。总之，这一时期我国产教融合政策文种从多数空白到都有涉及。

2013 年至今，产教融合政策的行政法规有 5 份，部门规章有 17 份，党内法规有 4 份，行业规定有 2 份。步入新时代，我国产教融合政策进入深化发展时期，部门规章效力级别的政策依旧是主体，呈加速发展的态势，而法律、团体规定效力级别的政策没有颁布。从各阶段统计数据得知，第一阶段政策效力级别以部门规章、党内法规、行政法规为主；第二阶段政策效力级别以部门规章为主；第三阶段政策效力级别仍以部门规章为主。

3.2.4 政策发文数量从极少到比较丰富

从政策文本发文数量统计来看：首先，1952 至 1977 年，我国职业教育产教融合政策颁发数量极少，趋于平稳。这是由于新中国成立之初，我国各项事业须以国家建设为先，国家重点关注宏观层面的发展问题，而微观层面的产教融合政策并没有提上日程，因而这期间我国职业教育产教融合政策颁发数量微乎其微。其次，1978 年至 2012 年，我国职业教育产教融合政策的数量开始增长，出台比较密集。这说明随着我国职业教育的发展，产教融合政策也随之发展起来且得到国家和政府的高度重视。再次，2013 年至今，我国职业教育产教融合政策的数量依旧呈上升趋势。平均每年发文 3.5 份，高于上一阶段，且在 2019 年政策发文数量首次突破了 10 位数，数量出现质的飞跃，达到 12 份。可以说，我国职业教育产教融合政策的出台进入“井喷”时期，说明国家和政府对产教融合政策高度重视，产教融合的地位不断提高，同时也意味着我国在政策上全面深化产教融合势在必行。总之，整体上我国职业教育产教融合政策的发文数量在发展过程中从极少发展到比较丰富。

3.3 职业教育产教融合政策文本内容特点

3.3.1 政策工具运用从匮乏到频繁

通过对我国职业教育产教融合政策编码统计

分析得知：供给型与环境型政策工具的运用从匮乏到频繁，需求型政策工具的运用从无到有且开始得到关注。1952 年至 1977 年，产教融合政策的供给型与环境型工具运用极少，需求型工具运用空白。供给型工具只有 7 条，环境型工具只有 5 条。1978 年至 2012 年，产教融合政策的供给型与环境型工具开始频繁运用，需求型工具开始得到产教融合政策制定者的关注，并开始使用。供给型工具从 7 条增长到 165 条，环境型工具从 5 条增长到 148 条，需求型工具从无增长到 5 条。2013 年至今，产教融合政策的供给型工具与环境型工具运用频次越来越高，需求型工具运用频次仍不高。供给型工具增长到了 308 条，环境型工具增长到了 241 条，需求型工具仍只有 17 条（见表 5）。

从供给型政策工具的具体统计来看：首先，人才支持工具在供给型政策工具中占比最大，每个阶段平均占比达到 79%，每个阶段的运用频次呈倍数递增。其次，基础设施工具的运用虽在每个阶段有所增长，但相比人才支持工具运用频次是微不足道的，每个阶段平均占比只有 10%。再次，我国产教融合政策中的资金投入、信息服务、技术创新工具使用频次极低。从环境型政策工具的具体统计来看，目标规划工具在环境型政策工具中占比最大，每个阶段平均占比高达 94%，每个阶段的运用频次呈倍数增长。其次，产教融合政策中的金融支持、法规管制、税收优惠工具使用频次极低。从需求型工具的具体统计来看，政府购买工具、服务外包工具、社会宣传工具在政策中运用极少，这说明我国目前对需求型工具缺少足够的认识，这些工具的作用还需要被挖掘。

3.3.2 政策理念从结合到融合

新中国成立初期，国家建设百废待兴，产业与教育的发展必须以国家建设为先。我国在学习借鉴苏联教育模式的基础上，变革旧教育体制，对职业学校进行改造，建立中等职业教育，培养技能型劳动者。在此背景下，我国职业教育产教融合政策得到初步探索，提出了教育与生产劳动相结合的理念。此时，学校办工厂和农场，工厂和农业合作社办学校，半工半读等形式开始兴起，这一阶段的产教政策只停留于教育与生产劳动的结合。20 世纪 80 年

表5 我国职业教育产教融合政策工具统计表

政策工具类型	具体政策工具	1952-1977年政策 工具数	1978年至2012年政策 工具数	2013年至今政策 工具数
供给型工具	人才支持工具	5	132	226
	基础设施工具	1	21	47
	资金投入工具	0	6	5
	信息服务工具	0	2	12
	技术创新工具	0	4	18
环境型工具	目标规划工具	5	137	215
	金融支持工具	0	2	6
	法规管制工具	0	5	10
	税收优惠工具	0	4	10
需求型工具	服务外包工具	0	4	5
	社会宣传工具	0	1	2
	政府采购工具	0	0	10

代后，国家在改革开放的大背景下，发展战略以经济建设为中心，恢复与发展生产力需要大量有技术技能的劳动者。因此，国家大力发展职业教育，职业教育不再局限于与生产劳动的结合，而是开始与产业挂钩，明确提出了产教结合、工学结合的理念。职业教育与社会经济开始密切结合，校办产业得到大力发展，教育与产业相结合的理念开始应运而生，职业教育承担起为经济建设培养专门技术技能人才的责任。

21世纪后，随着科技快速发展，产业结构得以调整与升级，校企合作，工学结合得以全面展开，形成了多元主体联合办学的格局，产教结合取得了一定的成就。但有些职业院校对其发展缺乏合理的定位，学科性开始得到过多的强调，盲目攀高升格^[29]，加之企业缺乏动力，产教无法有效深度结合。在党的十八大后，我国步入了全面建设小康社会、供给侧结构性改革、创新驱动发展的新征程。因此，职业教育现代化发展被提上日程，产业与教育的结合已无法满足社会经济发展的需要，产业与教育融合的理念已然成为新时代的发展主线。在此背景下，国家提出了关于深化产教融合的若干意见、产教融合建设试点实施方案，通过发挥企业重要主体作用、创新产教融合人才培养机制、强化产教融合供需

精准对接、完善产教融合政策支持体系、打造产教融合型城市、企业、行业等，使得产教融合规模不断扩大，产教融合形式丰富多样，基本形成了产教统筹融合发展的格局。

3.3.3 政策功能从单一到多元的辩证统一

1949年至1977年，计划经济体制成为我国主流。在此背景下，学校与工厂合作办学、开展半工半读、招聘兼职教员等，都是由国家统一计划决定的。我国职业教育产教融合政策在初步探索时期具有强烈的政治色彩，政治功能突出。1978年至2012年，我国发展战略开始转移，经济建设成为这一时期的战略任务。这一阶段的产教融合政策明确提出我国职业教育要与社会经济发展紧密结合，开始强调职业教育的经济功能。1991年至1999年，我国开始建立社会主义市场经济体制。此时，我国职业教育通过发展校办产业、实行校企结合等走向了产教结合道路，产业部门与教育部门联系越加紧密，我国职业教育产教融合政策的经济功能在这一时期得以强化。1999年至2013年是我国社会主义市场经济体制建设的关键时期，时代的发展要求职业教育产教融合政策发挥经济功能的同时，更要关注社会功能。

20世纪90年代，我国对国有企业进行改革，由于大部分国有企业无法适应市场经济体制而被排

挤出市场,加之,技术进步提高了生产效率,大部分国有企业职工面临下岗危机。此时,我国职业教育通过校企合作、工学结合等方式,积极与行业企业协作开展职业培训,对下岗职工进行相应培训,提高下岗职工的专业知识与技术技能,解决社会就业问题,为社会服务。2013年至今,一方面,我国进入了全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。另一方面,国际上的竞争很大程度上取决于人才的竞争。我国职业教育产教融合政策也紧跟时代发展,从关注政策的政治功能、经济功能、社会功能逐步演进为关注政策的个体功能,强调多元功能的辩证统一。如:健全校企合作、工学结合的办学制度,创新现代学徒制、企业新型学徒制,积极为职业教育的学生提供成才的途径;开展职业规划,关注职业教育学生的生涯发展。总之,通过不断深化我国职业教育产教融合政策,更好地将我国的人口资源转化为人才资源,从而促进社会持续、健康发展。

4 职业教育产教融合政策的演变趋势

4.1 职业教育产教融合政策应确立为国家的一项基本制度

纵观大多数发达国家的经验,产教融合政策是一项国家常规化的基本制度,并出台了专门的法律法规。我国职业教育产教融合政策要获得持久稳定的效力,应将政策作为国家的一项基本制度予以执行。首先,出台专门促进产教融合政策的法律法规,以立法的形式明确各利益相关者的权利与义务。其次,依据区域的实际需要,制定具体、详细、可量化、可操作的产教融合政策实施细则。再次,建立健全产教融合政策的配套制度体系,以保障政策的落实。

4.2 职业教育产教融合政策应注重产教融合机制的建设

纵观大多数发达国家职业教育产教融合政策的演进历程,各参与主体均经历了长期的相互博

弈,在这个过程中,共同合作与广泛参与在各参与主体上得以充分体现。首先,要推进我国职业教育产教融合政策的深入实施,应更加注重产教融合的联动机制的建设,将合作共赢作为重要的政策方针。产教融合联动机制的建设需充分发挥政策的引导功能,需明确参与产教融合的实施途径、具体政策措施、支持方式,形成内外部驱动的动力机制。同时,要注重吸收借鉴发达国家建设联动机制的先进经验,加强国际交流与合作。其次,大多数发达国家都设有专项经费,支持与发展产教融合。再次,激励机制的建设也是维系我国职业教育产教融合政策持续运行的重要动力。需完善政府投入机制,通过政策鼓励社会多元投融资,完善产教融合的优惠政策,建立健全激励机制。

4.3 职业教育产教融合政策应注重产教融合模式与形式的创新

产教融合模式与形式的创新有助于产教深度融合,产教融合政策的进一步完善。首先,一方面,在政策层面上要明确政府、行业企业、职业院校等参与主体在产教融合治理模式中的角色定位及权责关系,确保各参与主体共同发力。另一方面,建立健全产教融合治理模式中监督机制,确保治理模式获得持久稳定的效力。其次,目前行业企业参与产教融合的积极性不高,协同育人效果不佳,要继续探索产教融合的多主体合作模式,形成多主体共同体,实现利益共享与责任共担。再次,职业院校与行业企业要立足校情与行情,不断探索新颖有效的参与形式。

4.4 职业教育产教融合政策应继续完善政策工具的使用

政策工具的选择和有效使用对产教融合政策有着非常重要的作用,如能有效使用则可以提升政策目标达成的效率,否则会影响政策目标的有效达成。为了促进产教融合政策目标的有效达成,首先,要优化供给型政策工具的使用,适度降低人才支持工具的使用频率,重视基础设施工具、资金投入工具、信息服务工具、技术创新工具对政策积极推动作用,加大其使用力度。其次,优化环境型政策工具的使用,要加大金融支持工具、法规管制工具、税收优惠工具的使用力度,从而鼓励具有产教融合服务能

力的社会资本参与融资,规范各参与主体的有序参与,营造良好的内部和外部发展环境,降低参与产教融合的风险,促进产教的融合。再次,加大需求型政策工具的使用力度,充分发挥需求的拉动作用。

参考文献:

- [1] 钱梦兰. 职业教育扶贫政策演变趋势研究[D]. 中南民族大学, 2018.
- [2] 肖乐乐. 2008年北京奥运会后中国体育产业政策变迁研究[D]. 华东政法大学, 2018.
- [3] 杨文杰. 改革开放40年我国技术工人公共政策研究[D]. 陕西师范大学, 2019.
- [4] 方绪军. 政策语境下职业教育产教融合的逻辑及启示[J]. 中国职业技术教育, 2018(12): 13-18+55.
- [5] 周恩来. 国务院关于整顿和发展中等技术教育的指示[EB/OL]. http://www.china.com.cn/guoqing/2012-09/05/content_26746375.htm.
- [6] 国务院关于《教育工作的指示》[J]. 江西政报, 1958(18): 1-6.
- [7] 国务院关于印发《中国教育改革和发展纲要的通知》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1993(04): 143-160.
- [8] 国务院关于《大力发展职业技术教育的决定》[J]. 人民教育, 1992(01): 3-5.
- [9] 国家教委印发《面向21世纪深化职业教育教学改革的原则意见》[J]. 邯郸大学学报, 1998(02): 3.
- [10] 教育部等七部门关于《进一步加强职业教育工作的若干意见》[J]. 中华人民共和国教育部公报, 2004(11): 40-45.
- [11] 国务院关于《大力推进职业教育改革和发展的决定》[J]. 劳动世界, 2002(12): 38-41.
- [12] 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》[J]. 云南教育(视界时政版), 2011(10): 34-36.
- [13] 教育部印发《教育信息化十年发展规划(2011-2020年)》[J]. 中国教育信息化, 2012(07): 92.
- [14] 国务院关于《大力发展职业教育的决定》[J]. 中华人民共和国教育部公报, 2006(Z1): 7-11.
- [15] 全国人大常委会关于修改《中华人民共和国教育法》的决定[J]. 陕西省人民政府公报, 2016(06): 5-14.
- [16] 教育部关于《充分发挥行业指导作用推进职业教育改革发展的意见》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2012(02): 13-15.
- [17] 国家教委、国家经贸委、劳动部关于印发《关于实施〈职业教育法〉加快发展职业教育的若干意见》的通知[J]. 国家教育委员会政报, 1998(04): 169-177.
- [18] 教育部关于印发《关于全面推进素质教育、深化中等职业教育教学改革的意见》的通知[J]. 教育部政报, 2000(06): 268-272.
- [19] 国务院关于《加快发展现代职业教育的决定》[J]. 职业技术, 2014(08): 7-11.
- [20] 教育部等六部门关于印发《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》的通知[J]. 职业技术教育, 2015(03): 68.
- [21] 国务院关于印发《国家职业教育改革实施方案的通知》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2019(06): 9-16.
- [22] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)》[J]. 中华人民共和国教育部公报, 2019(Z1): 6-8.
- [23] 教育部等六部门关于印发《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》的通知[J]. 职业技术教育, 2015(03): 68.
- [24] 教育部等六部门关于印发《职业学校校企合作促进办法》的通知[J]. 中华人民共和国教育部公报, 2018(Z1): 70-74.
- [25] 国务院关于《加快发展现代职业教育的决定》[J]. 职业技术, 2014(08): 7-11.
- [26] 人社部财政部印发《关于全面推行企业新型学徒制的意见》[J]. 职业, 2019(02): 4.
- [27] 教育部. 关于进一步推进职业教育信息化发展的指导意见[Z]. (教职成(2017)4号).
- [28] 王坤, 沈娟, 高臣. 产教融合政策协同性评价研究(2013-2020)[J]. 教育发展研究, 2020, 40(17): 66-75.
- [29] 张志军, 范豫鲁, 张琳琳. 国家产教融合的历史演进、现代意蕴及建设策略[J]. 职业技术教育, 2021, 42(01): 38-44.

Evolution Stages, Characteristics and Trends of Industry-education Integration Policy in Vocational Education —Based on Policy Text Interpretation

XIAO Huayi¹, HU Xi²

(1. School of Education Science, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081;

2. Hunan College of Information, Changsha, Hunan 410045, China)

Abstract: Based on open, authoritative and comprehensive principles, this paper analyzes policies concerning the integration of industry-education in vocational schools. According to the policy's time span and background, its development is divided into three stages: the initial exploring stage, the developing stage and the maturing stage. Through research on policy characteristics and contents, it is found that the issuing department of the policy follows a descending hierarchical order, either by one department or by several departments. Both the policy type and the issuing number vary. These policies frequently use policy tools, incorporate different concepts, unify multiple functions. They are established as one of the nation's basic policies, emphasizing an integration of industry-education and an innovation of integration mode and form. To better improve the application of policy tools is the inevitable trend for the integration of industry-education in China's vocational education.

Key words: vocational education; policy of integration of industry and education; evolution stage; evolution characteristics; text analysis

(责任编辑: 邓耀彩)