

# 我国职业教育基本定位政策演进研究\*

彭宇文, 彭学琴

(武汉大学 教育科学研究院, 湖北 武汉 430072)

〔摘 要〕 通过梳理中华人民共和国成立以来的职业教育政策,发现我国职业教育基本定位政策的发展大致经历了普职并举下的模糊定位、层次化凸显的摇摆定位、类型化发展的明确定位三个阶段。在不断的探索中,我国职业教育的定位方向逐步由教育层次转变为教育类型。分别从历史制度主义的结构观与历史观出发,通过分析中华人民共和国成立以来的有关政策,发现我国职业教育基本定位政策演进的决定性因素是我国经济体制的调整,诱致性因素为主体利益因素与社会观念;路径依赖和“关键节点”对我国职业教育基本定位政策变迁也产生了深刻影响。展望未来,应遵循职业教育类型定位内在要求,用完善的政策体系与有效的行动方案,为构建我国现代职业教育体系提供有力支持。

〔关 键 词〕 职业教育;教育定位;教育类型定位;历史制度主义;政策演进

〔中图分类号〕 G40-011.8 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1002-8064(2022)06-0076-08

## 一、问题的提出

职业教育政策是职业教育地位与作用得以进一步明确的关键依据。自中华人民共和国成立以来,职业教育并非一开始就被确定作为一种教育类型,而是经历了曲折缓慢的发展过程,这一过程与我国职业教育政策的制定与实施息息相关。2019 年 2 月,《国家职业教育改革实施方案》(以下简称《方案》)发布,开篇以“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”<sup>[1]</sup>这一明确规定,点出了职业教育的类型定位,突出强调了中国式现代化进程中现代职业教育体系建设的重要位置与重大意义。随后,系列政策的颁布与实施,均以职业教育的类型定位为前提来规划布局职业教育重点任务。然而就现实而言,当前阶段,我国职业教育仍存在体系建设不够完善、制度标准不够健全、办学和人才培养质量参差不齐等诸多问题,面临着更深层次、更多方位的变革。针对此现状,职业教育如何遵循类型定位下的内在要求继续深化改革,值得深思。因此,本研究基于历史制度主义的结构观与历史观,梳理中华人

民共和国成立后职业教育相关政策的演进,分析不同发展阶段中职业教育的定位调整,以期为更好地促进职业教育类型发展、构建现代职业教育体系提供参考。

历史制度主义是一种关于分析制度变迁的方法论,是一种连接宏观和微观的中观层面分析手段,可分别从结构观和历史观两个角度出发,对制度的发生与变迁形成深刻的认识和理解,为下一阶段决策的完善和制度的优化规避风险、克服局限。运用历史制度主义的结构观剖析制度变迁,主要体现为剖析宏观政策情境和政治变量对制度变迁的影响;历史观对制度变迁的剖析则体现为剖析政策影响、路径依赖和制度的断裂与生成。历史制度主义对分析政策的长期发展具有明显优势,本研究以历史制度主义的结构观和历史观两个制度分析维度为基础,构建我国职业教育基本定位政策的分析框架,主要包括以下几个方面:一是我国职业教育基本定位政策的演进历程分析,即以不同时期为背景,划分职业教育基本定位政策的发展阶段,并总结各阶段政策

\*〔基金项目〕国家教育考试科研规划 2019 年度重点课题“依法治考的理论与实践研究”(项目编号:GJK2019001)。

〔收稿日期〕2022-04-15

〔作者简介〕彭宇文(1964-),男,湖南长沙人,武汉大学教育科学研究院院长,博士生导师,主要从事教育政策与法律研究;彭学琴(1995-),女,山西长治人,武汉大学教育科学研究院博士生,主要从事教育政策和教育管理研究。

所体现出的基本特征。二是我国职业教育基本定位政策演进的结构观分析,即通过分析宏观政策情境与相关政治变量,找出我国职业教育基本定位政策演进的结构逻辑。三是我国职业教育基本定位政策演进的历史观分析,即剖析历史发展中的关键节点、重大事件与路径依赖,得出我国职业教育基本定位政策演进的历史逻辑。

## 二、我国职业教育基本定位政策的演进历程

在我国职业教育不断取得新进展的历程中,制度、层次与类型三种不同的定位,互相联系、相互支撑,为现代职业教育体系的构建提供强大的内源动力。以历史制度主义中的关键阶段为参考依据,通过梳理中华人民共和国成立以来的职业教育政策,发现受我国经济社会发展需求变化影响,我国职业教育在教育体系中的基本定位先后经历了1949—1984年、1985—2013年、2014年至今三个发展阶段,总体上体现出了由模糊定位向逐渐明确的转变,逐步从教育制度转变为教育层次,再朝向教育类型跨出了关键一步。制度作为“职业教育的一种稳定的行为方式和结构状态”<sup>[2]</sup>,是职业教育实践过程中基于共识和规范的产物,也是以权威性规则调整和约束职业教育实践的最初形态,能够为层次和类型奠定良好基础,并通过不断变革实现自我完善,提升其在职业教育发展中的支撑作用;层次是职业教育内部结构在次序上层级完整和特征共通的最优体现,职业教育作为一种教育类型获得渐进完善,必然需要构成“中等—专科—本科—研究生”的内在层次结构,并通过师资—课程—教材—证书—竞赛等功能要素加以支撑。通过分析我国职业教育定位演进历程可以看出,由于制度化和层次化无法适应经济社会客观需求,职业教育类型定位的重要价值和必然趋势日渐显露,并进而得到认可、确立。

### (一)1949—1984年:普职并举下的模糊定位

中华人民共和国成立后,由于经济建设的大规模需求,职业教育的作用开始得到重视,一方面,我国先后在各项重要政策中提出对发展职业教育的要求,如《中国人民政治协商会议共同纲领》《国务院关于改革学制的决定》<sup>①</sup>等,将技术学校、专科学校列入我国学校教育系统,职业教育开始零星发展;另一方面,颁布系列职业教育专项政策,如《关于整顿和发展中等技术教育的指示》《中等专业学校章程》<sup>②</sup>等,对职业教育学校尤其是中等职业教育学校的设置与管理进行规范。此外,1949年12月召开的第一次全

国教育工作会议强调,教育必须为国家的生产建设服务,要着重发展中等技术教育,培养大量各种各样的初级和中级技术人才<sup>[3]</sup>。可以看出,这些政策重点围绕职业学校建设的基本规范展开,体现出较强的规范性导向,在提高职业教育地位的同时,促进了其初步发展,但此时各项政策并未指出职业教育在我国教育体系中的基本定位。

在毛泽东“两条腿走路”方针的指导下,1958年5月,刘少奇在中共中央政治局扩大会议上,明确提出我国应实行“半工半读的学校教育制度和半工半读的劳动制度”<sup>[4]</sup>,初步显示出职业教育制度化发展的理念。1958年9月,《中共中央、国务院关于教育工作的指示》要求“多快好省地发展教育事业”,并坚持多样性的办学形式,包括普通教育与职业(技术)教育并举<sup>[5]</sup>,将职业教育作为一种办学形式与普通教育一并提出;1963年3月,中共中央《关于讨论试行全日制中小学工作条例草案和对当前中小学教育工作几个问题的指示》强调,“中小学教育事业要认真贯彻执行两条腿走路的方针”,并要求“举办中小学教育应采取多种多样的形式”,包括普通教育与职业教育、技术教育并举<sup>[6]</sup>;1965年3月和10月,教育部分别召开全国农村半农半读教育会议和城市半工半读教育会议,“两种教育制度”试行形成热潮,职业教育作为一种教育制度得到基本确立与强化。1966年开始,受当时社会环境的影响,“两种教育制度”受到批判,职业教育发展停滞,地位一落千丈。

随着社会环境的变化,我国各项事业的发展方向开始调整,发展力量开始增强。1980年10月,《关于中等教育结构改革的报告》在重新肯定“两种教育制度”构想的前提下,指出“职业技术教育是我国社会主义教育制度的重要组成部分”<sup>[7]</sup>。由此,职业教育通过政策层面的认可得以实现制度化定位,并为其随后层次化和类型化的发展奠定了必要前提和根基。值得说明的是,这一时期反复强调的“普职并举”,主要是从“两种教育制度”角度对职业教育作为国家教育制度“重要组成部分”的基本认识,并非两种教育层次或教育类型的“并举”;职业教育究竟是“教育层次”还是“教育类型”,此阶段并未提及。之后,针对高等教育和农村学校教育的文件均涉及职业教育相关内容<sup>③</sup>,采取调整教育内部结构等举措,推动我国职业教育事业加速发展。

### (二)1985—2013年:层次化凸显的摇摆定位

随着经济体制转型,职业教育相关制度的完善

程度和体系化水平较低,难以满足社会主义现代化建设需求,因此,我国开始进一步改革职业教育,在完善制度体系的进程中探索职业教育定位。1985年5月,《中共中央关于教育体制改革的决定》将当时的职业教育发展状况判定为“整个教育事业最薄弱的环节”<sup>[8]</sup>,并提出分流规定,职业教育被纳入青少年的升学考虑中,职业教育从中等到高等的基本层次框架雏形也开始显现。

1991年10月,《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》在明确教育事业优先发展的同时,再次强调对职业教育的高度重视,并要求在一定时期内“初步建立起有中国特色的……又能与其他教育互相沟通、协调发展的职业技术教育体系的基本框架”<sup>[9]</sup>。此项文件将职业教育的地位提升至国家战略层面,并以此为支点,寻求职业教育相关制度的体系化建设,职业教育“纵向贯通”式发展已初显端倪。自此之后,相关政策文本中将职业教育的基本定位笼统表述为“我国教育的重要组成部分”,这说明在对“层次”与“类型”的模糊认识下,把职业教育定位为“教育层次”不尽合理,也表明职业教育作为一种“教育类型”的不尽完善。1996年9月,《中华人民共和国职业教育法》颁布,用法定形式从立法层面指明职业教育发展方向<sup>[10]</sup>,即在与“其他教育”互相沟通的同时,又追求体系建设。可见,在上一阶段“纵向贯通”的要求上,“横向融通”也成了职业教育体系建设的目标,而这恰恰反映出职业教育在教育层次定位的基础上,开始朝着类型化发展迈出探索的步伐,这在之后颁布的一系列相关政策<sup>④</sup>中得以体现。整体而言,由于缺乏官方文件对职业教育类型定位的明确表述,职业教育在国家政策实践中仍被定位为一种“教育层次”。2010年7月,《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》出台,其中将“职业教育和普通教育相互沟通”<sup>[11]</sup>作为战略目标之一。与前期政策规定不同,该项政策的话语中将职业教育和普通教育相并列,这一变化间接佐证了当时对职业教育的类型定位已有一定认识;但是,并未采用立场鲜明的话语直接说明职业教育的类型定位,反映出定位过程处于在摇摆抉择中摸索前行的状态。

### (三)2014年至今:类型化发展的明确定位

2014年6月,教育部等六部门联合发布了《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》,指出“现代职业教育是……的教育类型”<sup>[12]</sup>,首次在官方文

件中确认职业教育的类型定位。然而,这一文件规定中的细微变化并未引起强烈反响,随后的各项政策文件中也再未提及。值得注意的是,2015年3月,时任教育部副部长鲁昕对现代职业教育的特点进行说明时,明确提出职业教育“是一个教育类型,而不是教育层次”<sup>[13]</sup>。直至2019年2月,《方案》规定职业教育“与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”,立场鲜明地明确职业教育的全新定位,并提出其类型化发展的总体目标和系列举措。自此,基于职业教育的类型定位,国家开始从整体出发构建现代职业教育体系,与《方案》配套的系列政策也在此定位下分别对职业教育改革的关键领域与重点任务谋篇布局。

2020年9月,教育部等九部门联合发布《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》,这一计划在“坚持职业教育与普通教育不同类型、同等重要的战略定位”<sup>[14]</sup>的指导思想下,制定职业教育质量提升和特色培育的具体要求与措施。2021年4月,习近平总书记对职业教育工作做出“优化职业教育类型定位”的重要指示<sup>[15]</sup>,这一方面表明我国职业教育的类型定位已得到普遍认可,另一方面也从侧面说明作为一种教育类型的职业教育目前发展仍不充分,需进一步优化。2021年10月,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出“职业教育类型特色更加鲜明”<sup>[16]</sup>的阶段性发展目标,并指明“巩固职业教育类型定位”“推动不同层次职业教育纵向贯通”“促进不同类型教育横向融通”等具体措施。2022年5月,新《职业教育法》开始施行,第三条规定“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”<sup>[17]</sup>,正式从法律层面规定了职业教育的类型定位,其余条款的修订也紧扣“教育类型”这一定位进行统筹设计,与旧《职业教育法》相比,内容细化具体、丰富程度明显提升,给予了职业教育类型化发展以法律地位上的认可,也更加稳固了我国职业教育类型化发展的基础。至此,我国职业教育的类型定位得以明确。

### 三、我国职业教育基本定位政策演进的历史制度主义分析

基于历史制度主义的结构观和历史观两个维度进行分析可以发现,我国职业教育基本定位政策的结构性变迁主要受宏观政策情境和相关政治变量的影响,历史性变迁则体现为关键节点、重大事件和路径依赖等对我国职业教育基本定位政策演进所造成

的影响。

### （一）职业教育基本定位政策演进的结构逻辑

#### 1. 宏观政策情境主导职业教育定位政策的制定

历史制度主义强调,经济基础决定着政治、文化观念等上层建筑,经济发展在社会的制度变迁中起着决定性作用<sup>[18]</sup>。通过上述政策梳理可得,我国职业教育的定位选择总体上呈现出被动适应与相对滞后共生的特征。受国家发展诉求与宏观政治观念引导,职业教育定位基本上适应我国不同阶段的发展实际,与国家经济社会发展阶段总体相伴;但整体来看,这种适应并非主动而为,而是在职业教育政策落后于建设需求、职业教育定位滞后于经济基础的现实下,受经济社会发展牵引,“不得不”明确定位、提升质量,体现出外在驱动下的被动性与滞后性,缺乏职业教育应有的引领性和超前性供给。究其原因,主要是我国职业教育基本定位政策演进的决定性因素是经济体制的调整。

经过中华人民共和国成立初期的经济恢复,我国开始实行计划经济体制,在一切工作以经济建设为中心的指导思想下,有计划地发展国民经济,进行社会主义建设。基于这一现实,我国的教育发展,尤其是职业教育通过培养技术人才为我国经济复苏做出贡献。可见,职业教育发展具有较强的工具性和服务性,也正是因为如此,职业教育的基本定位在中华人民共和国成立初期并未得到明确。随后,出于加强技工和技术人才培养的需要,才通过将技术学校和专科学校列入我国学校教育系统、开办中等专业学校和技工学校等举措,逐步构建职业教育的制度框架,以加大职业教育发展力度。受此宏观政策背景影响,我国职业教育的基本定位不明朗,但将职业教育作为一种教育制度并开展相关制度建设,对起步阶段的职业教育发展实现了较好的促进和规制。然而,分散性、碎片化的制度建设造成职业教育在此阶段并未形成独立体系,呈现出零散化发展的特征。

随着我国逐步从计划经济体制过渡到市场经济体制,经济转型带来的专业技术型人才严重匮乏这一问题横亘在发展道路上,经济发展中产业升级“对职业教育的结构与类型要求愈来愈多样化”<sup>[19]</sup>,使得职业教育作为我国教育的“重要组成部分”能更好地呼应经济发展。在此背景下,基于官方和民间心照不宣的“默认”,职业教育在教育层次的定位下开始此阶段的加速发展。但一方面,这一时期职业教

育更深层次的作用和长远发展的重大意义仍未得到足够重视,官方政策文件中未明确指出其定位,而是被非正式地承认为一种教育层次;另一方面,在具体的政策话语中,职业教育从与“其他教育”并列,再到与“普通教育”并列,又体现出职业教育类型化发展的模糊取向与趋势。各方模棱两可的态度,直接反映出我国对职业教育定位缺乏一致性认识,且职业教育事业规划与其定位没有形成必要的内在逻辑关联。不可否认的是,职业教育的定位与发展,仍是在国家统筹规划这一强大外力作用下的结果。

2014年以来,我国改革进入深水区与攻坚期,经济结构调整过程中也呈现出种种较为复杂的矛盾。面对经济现代化、教育现代化等提出的新发展要求,在职业教育寻求体系内部建设的同时,如何与普通教育相融通以共同构建我国终身教育体系,成为重大现实问题。国家认识到像普通教育一样结构完善、层次分明的职业教育能更好地满足我国经济社会建设需求和职业教育自身改革需要,确立基本类型定位、建设“纵向贯通、横向融通”的现代职业教育体系,已成为解决上述难题的最佳方案。自此,职业教育经历从“波澜不惊”到“反响热烈”的转变后,最终被确定为与普通教育处于同等地位、同样重要的教育类型,作为国家教育发展整体框架中的重要组成部分继续探索,深化改革,以充分发挥其类型定位系统性、职业性等特征优势,来反促现代化国家的建设。

#### 2. 相关政治变量诱导职业教育定位政策变迁

历史制度主义的结构观主要强调“影响政治结果的各政治变量之间的结构关系”<sup>[20]</sup>。具体而言,主体利益因素、社会观念的影响是诱导我国职业教育定位政策变迁的相关政治变量。主体利益因素涉及职业教育基本定位政策各利益主体的理性选择,社会观念影响侧重从社会公众意识角度剖析政策演进历程缓慢的原因。

就我国职业教育基本定位政策而言,政策利益主体实现了由一元集中向多元分散的转变,政策类型也体现出强制规定转向控制与指导协同的显著特征。中华人民共和国成立初期,我国职业教育以集权型管理为主要模式,职业教育的办学、运行与管理等,均由国家统一规定。多颁布“决定”“指示”“办法”这类效力性较强的系列政策,通过高度统筹的制度建设措施推动职业教育发展,如《国务院关于改革学制的决定》《国务院关于整顿和发展中等技术教育

的指示》《技工学校暂行办法(草案)》等。随后,经济体制转型要求政治体制加快改革步伐,我国教育管理体制也发生重大变化,除国家层面之外,地方政府、职业院校、企业行业等利益主体的地位和作用开始受到重视,国家也逐渐注重对调适性政策的运用,颁布“意见”“通知”等指导性较强的政策文件以作补充,通过多元主体、多种举措的协同发力,逐步实现职业教育定位由“层次”向“类型”的迈进,如《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》《面向二十一世纪深化职业教育教学改革的原则意见》《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》等。可见,作为一种教育类型,职业教育的定位过程复杂且曲折,不能仅靠单一主体或某类政策加以规制,需要多方协同、多元发力的系统性、全局性谋划。

在社会观念层面,历史制度主义认为,传统文化观念和意识形态也是影响制度变迁的重要因素。从我国职业教育发展历程分析,长期以来,社会公众已形成“职低普高”的刻板观念,制约了职业教育定位政策的完善进程与落实效果。究其原因,一是“重学轻术”职业价值取向的传统窠臼。我国自古以来形成的“学而优则仕”的社会地位评判标准,使得追求高学历成为一种文化传统,社会大众形成了根深蒂固的“职低普高”观念。因此,职业教育基本定位的重要意义在中华人民共和国成立初期未得到应有重视,直至近年来才得以明确。二是职业教育人才社会地位较低的现实困境。起初,新中国对各级各类技术人才的需求较大且提供的待遇水平较高,当时职业教育人才的社会地位并不低。此后,随着经济和科技发展,社会分工中技术操作人才群体逐步形成社会地位较低、受尊重程度较低、收入水平较低的“三低”特征;部分单位将学历作为人事招聘的第一标准,严重缩减了职业教育人才展现能力优势的平台,限制了其未来发展的可能性,导致家长和学生并不会将职业教育作为首选,而是一味追求普通本科的学历。受制于上述社会观念,我国职业教育虽然地位得到不断提升,但其真正的类型化发展仍困境重重、任重道远。

## (二)我国职业教育基本定位政策演进的历史逻辑

历史制度主义认为,制度变迁进程中,一方面,存在“路径依赖”的客观规律<sup>[21]</sup>,即出于选择惯性,过去的政策选择会影响现在的政策选择;另一方面,存在影响政策变迁的“关键节点”,即可能会导致制

度断裂的重大历史事件发生的时期。我国职业教育基本定位政策演进历程的历史逻辑先后体现为变迁过程中的路径依赖和“关键节点”。

### 1.职业教育基本定位政策演进中的路径依赖

历史制度主义强调,制度自我强化的实现主要通过“路径依赖”来完成<sup>[22]</sup>。回顾我国70多年来的职业教育基本定位政策变迁,摇摆中缓慢过渡的特点,一定程度上是由路径依赖所致。职业教育担负着为我国经济社会发展培养技术技能人才的重要职能,其定位无论是教育层次还是教育类型,国家在政策变迁的过程中都占据主导地位,并根据不同时期的需求确定职业教育改革发展的重点任务,国家的职能得到不断强化。

1949—1984年,职业教育作为中小学教育办学形式与普通教育并举,在国家及其教育行政部门管理下完成初期发展,奠定了我国职业教育及其定位政策的基调。受经济体制转变带来的诸多影响,我国对职业教育的要求提升至更高层面,但由于对初始阶段制度定位的认知惯性,完善制度体系建设依然成为规划和管理职业教育事业的工作重点,在未能全面认识类型定位重要性的前提下探索体系建设。政策话语中,从“最薄弱的环节”到“重要组成部分”,从“与其他各类教育协调发展”到“三个方面相辅相成”,均体现着职业教育定位过程的摇摆不定。直至2014年首次在《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》中提出职业教育的类型定位,也尚未能改变这一局面。从政策模式也可以看出,以宏观政策推动职业教育发展一直是国家采取的基本模式,如国务院自1990年后约每隔十年就发布一项重要文件<sup>⑤</sup>,且均冠以“大力发展”“加快发展”的字眼,这虽然在一定程度上能够说明对职业教育的重视,但实际政策内容仍与前一时期政策顺延,未触及职业教育实现跨越式发展的根本与核心;反复出现的“大力”“加快”等主题词则更是表明政策目标的实现并不顺利,职业教育依旧薄弱且发展滞后。

### 2.职业教育基本定位政策演进中的关键节点

“关键节点”所指的时期虽然可能很短,但政策选择对最终结果的影响力可能会大幅提高,而选择“往往是由拥有权力优势的关键行为者所作出的”<sup>[23]</sup>。结合我国职业教育基本定位政策来看,在其变迁历程中的“关键节点”,主要是对职业教育定位起重要作用的时间节点和政策选择,其关键性在各个阶段均有体现。与此同时,在基本定位逐步明

确的过程中,职业教育政策内容也实现了从关注局部向关注重点与整体并重的转变。

首先是普职并举的模糊定位阶段。中华人民共和国的成立为我国职业教育发展奠定了良好的政治环境基础,当时的经济状况也要求发展职业教育以满足现实需求。1958年5月,中共八大二次会议确定了一整套“两条腿走路”的方针,制定了“多快好省地建设社会主义”的总路线,映射到教育领域,此方针为我国职业教育定位提供了依据。随后“两种教育制度”确立,职业教育政策的颁布实施则以中等学校、技工学校等办学工作的规制为重点内容,且围绕经济建设为中心开展,“关注局部”特色突出。

其次是层次化凸显的摇摆定位阶段。《中共中央关于教育体制改革的决定》做出“大力发展职业技术教育、建立职业技术教育体系”的重要决策,促成全党上下凝聚共识,并“初步勾勒出我国职业教育体系蓝图”<sup>[24]</sup>,职业教育的地位被提升至空前高度。基于前一阶段发展的基础,此阶段的政策内容开始对职业教育的管理体制、办学体制、教育教学改革、经费投入等各个方面做出全面系统的规定。随着职业教育整体发展走向系统性建设,缺乏清晰定位的现实状况日渐与其自身发展和社会发展不相适应,基于层次化凸显的趋势,职业教育的基本定位开始转向更具实用性的“教育层次”。

最后是类型化发展的明确定位阶段。《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》虽是第一份肯定职业教育类型定位的官方文件,但作用极为有限;《方案》才真正为职业教育画出了浓墨重彩的一笔,也为此后包括新《职业教育法》在内的各项政策的颁布实施奠定了坚实基础。此项文件对职业教育类型定位的确立,“揭示了当前我国职业教育发展所面临的最为根本的问题,也表达出了近20年来我国职业教育领域的共同理想”<sup>[25]</sup>。职业教育类型定位明确后的发展路径,更加关注协调把握职业教育重点领域的深化改革和发展全局的整体迈进。这不仅满足了新时代现代职业教育体系构建的需求,更能够加快“实现职业教育对国内经济大循环的促进和高水平国际循环的带动”<sup>[26]</sup>。

#### 四、结语

运用历史制度主义分析框架,分别从结构观和历史观对我国职业教育基本定位政策的演进历程进行分析,可以得出:第一,我国职业教育基本定位政策先后经历了普职并举的模糊定位阶段(1949—

1984年)、作为“教育层次”的摇摆定位阶段(1985—2013年)和作为“教育类型”的明确定位阶段(2014年至今),并在类型定位下不断深化改革。第二,从结构观角度分析,我国职业教育基本定位政策主要受宏观政策情境主导,经济体制调整是其决定性因素;国家基于社会发展整体利益做出的理性选择和滞后的社会观念是我国职业教育基本定位政策变迁的诱导性因素。第三,从历史观角度分析,一方面,我国职业教育基本定位政策体现出一定的路径依赖特征;另一方面,各阶段的“关键节点”对我国职业教育基本定位政策产生了深刻影响。

职业教育与普通教育一样,都是我国国民教育体系的重要组成部分。层次定位下,职业教育作为一种“兜底”教育,在个体发展和社会观念中“过度扮演分层功能”<sup>[27]</sup>,陷入了持续自我矮化的逻辑怪圈,类型定位的确立有利于突破这一现实困境。从内部来看,类型定位能确保职业教育在内涵拓展、体系健全、人才培养、实践路径等维度上获得系统、全面的改进与变革,提升自身质量和吸引力;从外部来看,类型化发展能通过“培养自由而负责的现代职业人、明确其高质量发展的内在标尺”<sup>[28]</sup>,不断增强其对社会主义市场经济和社会发展需要的适应性,真正实现同等重要地位下的普职融通。展望未来,应在遵循其类型定位内在要求的基础上,明确类型定位下职业教育的发展重点,用完善的政策体系与有效的行动方案,实现历史制度主义所强调的制度转换,为职业教育发展提供坚实的政策支持与保障。

具体而言,其一,强化类型定位下职业教育的战略地位。职业教育的政策理念和价值取向,要摆脱“我国职业教育在发展中长期陷入的工具主义”<sup>[29]</sup>的思想,追求职业教育在新发展格局中的内涵建设,体现职业教育在全面建设社会主义现代化国家中的重要地位和关键作用。其二,明确类型定位下职业教育的发展重点。职业教育政策内容要以“教育类型”为逻辑起点,深入推进职业教育重点领域改革,如办学模式、人才培养、教师队伍建设等方面,通过办学格局的优化和学校体系、学历层次体系的完善,切实增强职业教育的适应性、吸引力,提高培养质量。其三,完善类型定位下职业教育政策体系。加快构建促进职普融通的政策体系,按照职业教育类型定位特征,加强职业教育制度体系建设、办学体制与机制创新、招生考试制度等方面的重点改革,进一步推进职业教育一体化人才培养体系,保证职业教

育经费,保障职业学校毕业生就业与发展等。其四,打造类型定位下职业教育的行动方案。政策制定广开言路,采纳职业教育各方面利益主体的意见和建议,细化职责分工、强化多元协作,避免由于职责不清晰带来的政策落实不到位。同时,加强职业教育重要性的长期宣传,打消社会公众的偏见,创设政策运行的良好环境,使职业教育真正成为社会认可的、与普通教育并列的教育类型。

#### 〔注 释〕

①1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议正式通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,其中第四十七条规定:“有计划有步骤地实行普及教育,加强中等教育和高等教育,注重技术教育,加强劳动者的业余教育和在职干部教育。”(参见:中国人民政治协商会议共同纲领[J].江西政报,1949(3):16-20。)1951年10月,政务院颁布《关于改革学制的决定》,提出:“实施中等教育的学校为各种中等学校,即中学、工农速成中学、业余中学和中等专业学校……中等专业学校按照国家建设需要,实施各类的中等专业教育。”(参见:中央人民政府政务院关于改革学制的决定[J].人民教育,1951(11):53-54。)

②1952年3月,政务院《关于整顿和发展中等技术教育的指示》要求各级人民政府积极整顿与发展中等技术教育,提升中等技术学校的数量和质量。(参见:周恩来.中央人民政府政务院关于整顿和发展中等技术教育的指示[J].人民教育,1952(5):56-57。)1954年11月,中华人民共和国高等教育部发布《中等专业学校章程》,从任务、学生、教学工作的组织、教师等六个方面对中等专业学校发展进行规定。(参见:中华人民共和国高等教育部.中等专业教育法令汇编[M].北京:高等教育出版社,1956:16-27。)

③1983年3月,中共中央、国务院《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》指出,改革农村中等教育结构,发展职业技术教育,是振兴农村经济,加速农业现代化建设的一项战略措施。(参见:中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知[J].中华人民共和国国务院公报,1983(12):528-533。)1983年4月,国务院批转教育部、国家计委《关于加速发展高等教育的报告》,其中提到“继续贯彻‘两条腿走路’的方针”,“调整改革高等教育内部结构,增加专科和短线专业的比重”。(参见:国务院批转教育部、国家计委关于加速发展高等教育的报告[J].山西政报,1983(6):39-43。)

④如,2002年8月,国务院发布《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》,指出“市(地)级人民政府要统筹规划,促进本行政区域内职业教育与其他各类教育协调发展……”(参见:国务院.国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定[J].中华人民共和国国务院公报,2002(29):10-14。)2004年9月,教育部等七部门联合发布《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》,要求“各地各部门要牢固树立科学发展观……统筹职业教育与其他各类教育协调发展”。(参见:关于进一步加强职业教育工作的若干意见[J].中国职业技术教育,2004(30):5-8。)2005年10月,《国务院关于大力发展职业教育的决定》规定,“建立职业教育与其他教育相互沟通和衔接的‘立交桥’,使职业教育成为终身教育体系的重要环节,促进学

习型社会建立”。(参见:国务院.国务院关于大力发展职业教育的决定[J].中华人民共和国国务院公报,2005(35):33-38。)

⑤如,国务院在1991年、2005年、2014年分别颁布《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》《国务院关于大力发展职业教育的决定》《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》等文件,具体参见《中华人民共和国国务院公报》1991年第36期、2005年第35期,《职业技术教育》2014年第18期。

#### 〔参考文献〕

- [1] 国务院.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(6):9-16.
- [2] 孙玫璐.职业教育制度分析[D].上海:华东师范大学,2008:27.
- [3] 何东昌.中华人民共和国教育史纲[M].海口:海南出版社,2002:25.
- [4] 刘少奇.我国应有两种教育制度、两种劳动制度[J].高教战线,1986(1):4-6.
- [5] 中国共产党中央委员会.国务院关于教育事业管理权力下放问题的规定[J].中华人民共和国国务院公报,1958(26):570-572.
- [6] 中国经济网.中共中央关于讨论试行全日制中小学工作条例草案和对当前中小学教育工作几个问题的指示[EB/OL].(2007-06-06)[2022-03-12].[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/06/t20070606\\_11619939.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/06/t20070606_11619939.shtml).
- [7] 国务院批转教育部.国家劳动总局关于中等教育结构改革的报告[J].中华人民共和国国务院公报,1980(16):491-496.
- [8] 中共中央关于教育体制改革的决定[J].中华人民共和国国务院公报,1985(15):467-477.
- [9] 国务院关于大力发展职业技术教育的决定[J].中华人民共和国国务院公报,1991(36):1256-1262.
- [10] 中华人民共和国职业教育法[J].中华人民共和国国务院公报,1996(16):624-630.
- [11] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[N].人民日报,2010-07-30(13).
- [12] 中华人民共和国教育部政府门户网站.教育部 发展改革委 财政部 人力资源社会保障部 农业部 国务院扶贫办关于印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》的通知[EB/OL].(2014-06-16)[2022-03-12].[http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content\\_2765487.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2765487.htm).
- [13] 人民网.教育部副部长鲁昕:发展现代职业教育是构建科学合理结构的突破口和切入点[EB/OL].(2015-03-13)[2022-03-12].<http://www.people.com.cn/n/2015/0313/c32306-26689850.html>.
- [14] 教育部,国家发展改革委,工业和信息化部,等.教育部等九部门关于印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2020(11):35-48.
- [15] 新华网.习近平对职业教育工作作出重要指示[EB/OL].(2021-04-13)[2022-03-12].[http://www.xinhuanet.com//2021-04/13/c\\_1127324347.htm](http://www.xinhuanet.com//2021-04/13/c_1127324347.htm).
- [16] 新华社.中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》[J].中华人民共和国国务院公报,2021(30):41-45.
- [17] 中华人民共和国职业教育法[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2022(3):504-512.

- [18] 杨光斌,高卫民.历史唯物主义与历史制度主义:范式比较[J].马克思主义与现实,2011(2):142-148.
- [19] 祁占勇,王佳昕,安莹莹.我国职业教育政策的变迁逻辑与未来走向[J].华东师范大学学报(教育科学版),2018(1):104-111.
- [20] 何俊志.结构、历史与行为:历史制度主义的分析范式[J].国外社会科学,2002(5):25-33.
- [21] 靳亮,陈世香.中国政府文化管理机构变迁中的结构、历史与行为:基于历史制度主义的分析[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018,38(2):147-154.
- [22] 王保星.历史制度主义与我国教育政策史研究的方法论思考[J].河南大学学报(社会科学版),2017,57(1):136-141.
- [23] 乔瓦尼·卡波奇,R.丹尼尔·凯莱曼.关键节点研究:历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析[J].彭号阳,刘义强,译.国外理论动态,2017(2):14-28.
- [24] 朱德全.从层次到类型:中国职业教育发展百年[J].西南大学学报(社会科学版),2021,47(2):103-117.
- [25] 徐国庆.确立职业教育的类型属性是现代职业教育体系建设的根本需要[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020(1):1-11.
- [26] 金星霖,周娜.“百年未有之大变局”下职业教育的挑战与应对[J].中国教育学刊,2022(3):53-58.
- [27] 熊丙奇.职业教育改革的突破点:从“层次教育”到“类型教育”[J].行政管理改革,2022(8):23-29.
- [28] 王学,刘艳.职业教育高质量发展的基础与方向[J].教育科学,2021,37(5):21-28.
- [29] 周晶.职业教育发展中工具理性与价值目标融合的逻辑与机制[J].教育学术月刊,2019(9):39-47.

## Research on the Evolution of Basic Orientation Policy of Vocational Education in China

Peng Yuwen , Peng Xueqin

(Institute of Education Sciences,Wuhan University,Wuhan Hubei 430072,China)

**Abstract:** By combing the vocational education policy since the founding of the People's Republic of China, it is found that the development of the basic positioning policy of vocational education in my country has roughly experienced three stages: the vague positioning of general vocational education, the swinging positioning of hierarchical and prominent, and the clear positioning of typed development. In the continuous exploration, the positioning direction of my country's vocational education has gradually changed from the level of education to the type of education. Starting from the structural view and historical view of historical institutionalism, by analyzing the relevant policies since the founding of the People's Republic of China, it is found that the decisive factor in the evolution of my country's vocational education basic positioning policy is the adjustment of my country's economic system, and the inducing factor is the main interest factor and social concept; path dependence and "key node" have a profound influence on the change of vocational education. Looking forward to the future, we should follow the internal requirements of vocational education type orientation to provide a solid support for the construction of a modern vocational education system in China with a perfect policy system and effective action plan.

**Key words:** vocational education; education orientation; education type positioning; ; historical institutionalism; policy evolution

[责任编辑:刘磊]