

# 普职分流政策的变迁: 脉络、结构与逻辑<sup>\*</sup>

金 金 程天君

(南京师范大学教育科学学院, 南京 210097)

**摘 要:** 改革开放迄今四十余年间, 普职分流政策的有效落实为中等教育结构改革、国家经济建设与人力资源开发作出了巨大贡献。未来时期, 随着社会环境的改变, 普职分流也面临诸多争议与挑战。深入理解当前分流矛盾与明晰未来政策走向, 还需“面向历史”, 而基于历史制度主义视角的审视不失为有效途径。通过梳理改革开放以来的政策文本可以发现, 我国普职分流政策变迁呈现出以政府为主导的渐进性制度变迁特征, 经历了以经济建设为中心的中职恢复、从“追求效率”到“注重合理”的分流探索、高校扩招冲击下的分流滑坡与“以人为本”理念下的普职融合四个阶段。产业结构调整、国家治理改革与“以人为本”文化观念的转变作为“深层结构”推动政策发展, 微观行动主体与政策间的互动也为其变革带来契机。理性看待普职分流政策的“路径依赖”与政策变革、充分发挥制度背景对政策的引导与推动作用、建立“分散决策”与“多元合作”机制等是突破制度梗阻、实现路径优化的有效途径。

**关键词:** 普职分流; 教育政策; 变迁脉络; 制度逻辑; 历史制度主义

## 一、问题提出与文献回顾

普职分流是教育分流的一种重要类型, 它不仅关系到个人受教育经历, 也与社会人才培养、经济发展与政治稳定密切相关。改革开放以来, 为推进普职分流, 我国出台了一系列政策, 特别是1983年提出的“使各类职业技术学校在校生与普通高中在校生的比例大体相当”政策(以下简称“大体相当”政策), 作为普职分流的核心政策被沿用至今。普职分流政策的有效落实结构性地扭转了20世纪80年代中等教育失衡的局面, 在推动职业教育发展和中等教育结构改革方面发挥了重要作用。

然而, 随着我国经济水平的提高、产业结构的优化和高等教育的普及, “老话题”也遇到“新问题”。2020年, 我国高等教育毛入学率已达到54.4%, 而同年的《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》仍强调继续“保持高中阶段教育职普比大体相当”, 两者之间的矛盾引发激烈讨论; 2021年发布的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出, 要弱化普职分流并加强各学段普职教育的渗透融通, 然而对于如何建设学分互认、学籍互转的融通体系以及如何开办综合高中等问题, 并未出台具体实施意见, 实践路径仍待探索; 2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)将旧版本中的“普职分流”改为“职业教育与普通教育协调发展”, 其本意是用更科学规范的表述凸显各级各类教育的均衡发展, 却被部分媒体错误解读为“取消初中后的普职分流”, 因而备受学生和家长的关注(教育部, 2022)。可见, 普职分流在现阶段依然面临较大压力, 但其政策发展的关键点已然到来。若要明晰政策的未来发展方向, 对其进行全面理解和深入分析实属必要。

目前, 国内学界关于普职分流政策研究的成果相对较少。就研究内容而言, 已有文献多集中于对分流政策进程的梳理(李红卫, 2012)、对分流实施困境与挑战的分析(刘丽群, 周立芳, 2017)以及对国际分流经验的借鉴与学习(王晓燕, 2019); 就研究视角而言, 已有研究多从社会分层与教育分流的角度

<sup>\*</sup> 基金项目: 国家社会科学基金教育学重大课题“新时代教育公平的国家战略、推进策略与社会支持研究”(VGA220002)。

出发,考察分流与社会再生产之间的关系(吴愈晓,2013);就研究重心而言,现有成果多以普职分流政策的变革而非变迁作为其内在旨趣,提出要推迟分流时间(朱新卓,赵宽宽,2020)和调整高中阶段普职比(王星霞,牛丹丹,2020)。已有研究为了解普职分流政策现状提供了一定的参考,但缺乏对政策变化脉络的把握,特别是对于分流政策如何随历史发展而演变以及在演变过程中受哪些因素影响等问题,更缺乏细致考察。“执古之道”方可“御今之有”,对当前分流矛盾的理解与化解,还需通过与“历史”的“联姻”来厘清其变迁规律。基于此,本文援引历史制度主义的视角和理论,将改革开放以来我国普职分流政策文本和实践置于具体的教育历史情境中加以阐释,力求探寻其变迁之“道”。

## 二、理论视角:历史制度主义的分析框架

Thelen & Steinmo(1992)最早在《比较政治学中的历史制度主义》一文中明确提出“历史制度主义”的概念,Pierson & Skocpol(2002)进一步将其主要特征概括为对现实问题的关注、对历史进程的重视和对结构背景的考量。相比较于新制度主义中其他的流派,历史制度主义的独特之处在于对历史维度的引入,它通过对历史事实的解读和多重变量的分析探究制度变迁过程中的重大特征和动力机制(刘圣中,2010,第1—15页)。

历史制度主义认为,制度是动态的、变化的,并由此生成制度变迁理论。其中,渐进性制度变迁为社会稳定时期的制度变迁研究提供了解释力较强的分析框架。Mahoney & Thelen(2010)通过将渐进性制度变迁概括为替代、叠加、漂移和转换四种形式,描绘出制度变迁的特征与样态。与一般看法不同,历史制度主义所强调的“认真对待历史”,不仅是要关注历史事件,更要发现它们之间的因果关联并对其进行系统论证(Pierson & Skocpol, 2002)。这种对历史进程的追踪可见于两个层面。一方面,长时段的纵向追溯表明,历史序列具有稳定性和连续性特征,并产生“路径依赖”效应。路径依赖会形成制度的自我复制机制,成为制度变革的保守力量(Pierson, 2000)。另一方面,短时段的横向追踪显示,历史的某些节点呈现出波动性和断裂性特征,并由此衍生出“关键节点”理论。关键节点是推动制度调整与发展的重要契机。

历史制度主义诞生后也受到国内学者的关注。何俊志(2002)较早将这一理论引入中国,并指出了结构观与历史观是其研究范式的两个主要层面,其中影响政治结果的变量排序、事件发生的历史轨迹、制度的路径依赖与变迁是其关注的主要内容。历史制度主义独特的研究范式与方法论对政策分析有较强的描述性、解释性与建构性意义(庄德水,2008),因而被广泛应用于各个领域的制度与政策研究,如政治与行政管理领域(吕普生,2007)、农业经济领域(韩鹏云,2015)、信息科技领域(李彦,曾润喜,2019)等。教育学者也援引历史制度主义理论视角,在课程设置(周光礼,吴越,2009)、教育管理(李新翠,2015)、课程改革(李铭函,姚蕾,2020)与职业教育(潘懋元,朱乐平,2019;庄西真,2021)等方面形成了丰富的研究成果。

对已有文献的梳理可知,一方面,历史制度主义对政策研究有较强的适切性,而普职分流政策作为一种重要的教育政策,对其变迁的深入理解也绕不开对政策起源转变、动力来源、结构背景等问题的考察,因而利用历史制度主义理论对其进行分析具有合理性;另一方面,现有研究形成了较为成熟的历史制度主义分析框架,为后续研究提供了借鉴路径。本研究参考已有分析框架,首先对改革开放以来分流政策的纵向发展脉络进行梳理;进而通过“深层结构”与微观行动者分析,发现分流过程中环境背景、制度变量与微观个体之间的互动关系;继而利用政策发展的“路径依赖”和“关键节点”挖掘其变迁逻辑,揭示政策如何延续及改变;最后通过历史制度主义视角的审视,对未来政策发展提出建议,以期普职分流政策调整过程中尚待解决的分流矛盾提供消解之策。

## 三、普职分流政策的变迁脉络

对政策的深层理解和对制度逻辑的把握有赖于对其历史脉络的梳理。已有普职分流政策研究多

以职普招生比例的变化趋势为依据,将其历史划分为“两起两落”的四个阶段(参见李红卫,2012;朱新卓,赵宽宽,2020)。而历史制度主义在建立历史变迁模型时,除了关注政策运行结果,还将作为“历史集装箱”的制度的内在运作逻辑与变迁过程,即制度的连续与断裂状态,纳入历史分期的考量范围(何俊志,2004,第272—284页)。本文借鉴已有分期观点,依据改革开放以来分流政策的演进模式,兼顾政策实施效果与重大历史背景,将普职分流政策的发展历程划分为形成、调整、漂移与叠加四个阶段。通过梳理重要的教育文献可以发现,分流政策的变迁呈现出以政府为主导的渐进性制度变迁特征,普职分流从以经济建设为中心的中职恢复逐步走向“以人为本”理念指导下的普职融合。

### (一) 普职分流政策的形成:以经济建设为中心的中职恢复(1978—1990年)

党的十一届三中全会开启了改革开放与社会主义现代化建设的新时期,大力发展生产力成为党和国家的主要任务。经济建设不仅需要高端技术工程师和科学家,也需要大量拥有一定知识技能的技术工人。然而在1978年,我国中等职业学校招生人数是70.40万人,仅为当年普通高中招生人数的十分之一,普职招生比例严重失衡。在此背景下,当年的全国工作会议提出,要“考虑各级各类学校发展的比例,特别是扩大农业中学、各种中等专业学校、技工学校的比例”(邓小平,1978)。此后,为了提高职业学校学生数量,中等教育结构改革着力恢复中等专业学校、职业中学等,鼓励将一部分普通高中改为职业中学,在高中阶段逐步建立起普通教育和职业教育分轨并行的制度。经过几年的努力,中等教育结构单一化问题得到改善,职业教育有了初步发展。到了1980年,中职招生人数达到103.95万人,与普通高中招生人数之比约为1:4。

虽然普职分流工作有了良好开端,但由于缺乏顶层设计和宏观统筹,职业技术教育的规模仍无法满足我国经济建设和发展的需要(刘丽群,周立芳,2017)。有鉴于此,1983年教育部联合劳动人事部、财政部、国家计委发出《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》,提出“力争到1990年,使各类职业技术学校在在校生与普通高中在校生的比例大体相当”;1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》又指出,“我国广大青少年一般应从中学阶段开始分流”,并要求“力争在5年左右,使大多数地区的各类高中阶段的职业技术学校招生数相当于普通高中的招生数”。这是“分流”表述首次出现在我国政策文件中,标志着普职分流政策的形成,而两个“相当”的提出也是国家首次在文件中确定了普职在校生比例和招生的比例,普职比“大体相当”政策也自此诞生。

随着普职分流政策的实施与推进,我国中等职业技术学校招生规模不断扩大。到1990年底,“各类职业技术学校已发展到一万六千多所,在校生超过六百万人”,“高中阶段各类职业技术学校与普通高中的招生数之比已接近一比一”(国务院,1991),基本实现了之前所设定的目标。

### (二) 普职分流政策的调整:从“追求效率”到“注重合理”的分流探索(1991—1998年)

20世纪90年代以后,我国经济增速不断加快,经济体制改革日趋深入,国家急需大批高素质劳动者参与生产建设,对人才供给提出了更高的要求。在这种背景下,为了使教育更好地适应经济社会的发展需要,国家以制度改革为抓手,对普职分流政策进行了探索与调整。通过分析该政策时期内目标职普比的变化趋势可发现,其大致经历了“不断攀升”与“探寻合理”两个阶段。

#### 1. 追求“不断攀升”的职普比(1991—1994年)

随着我国经济体制改革的不断推进,教育体制改革也紧随其后。为了加速扩大职业教育规模,国家不断对职普比提出了更高要求。1991年《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》出台,提出要扩大中等职业技术学校招生规模,“使全国高中阶段职业技术学校的在校生人数超过普通高中的在校生人数”;1993年的《中国教育改革和发展纲要》虽未给出具体目标,但也要求使“高中阶段职业技术学校在校学生人数有较大幅度的增加”;1994年的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》进一步细化分流方式,规定我国大部分地区以初中后分流为主,初中毕业生进入职业学校或职业培训中心的人数应逐步达到50%—70%,具体要求是,到2000年全国中等职业学校招生人数和在校生人数

应达到高中总人数的 60% 左右,在部分普及高中教育的地区可以达到 70%。

同时,这一时期的分流政策话语也呈现出以经济学话语为导向的特征,特别是在职业教育与经济发展关系、职业教育体制改革等方面尤为明显。例如,《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》就指出:“职业技术教育的规模和水平影响着产品质量、经济效益和发展速度”;《中国教育改革和发展纲要》也强调,职业教育“是工业化和生产社会化、现代化的重要支柱”,“各级各类职业技术学校都要主动适应当地建设和社会主义市场经济的需要”;《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》又提出,要探索以公有制为主、多种所有制并存的职业教育办学体制。

这一阶段分流政策对职普比“不断攀升”的追求,以及经济学话语对分流政策的主导,体现了“效率优先”和“教育服务于经济发展”的价值取向。虽然国家的政策引导及助推巩固了前期的分流成果,但过于追求速度与效率也违背了职业教育发展的内在规律,单一的价值取向会导致教育的育人本质“被隐匿”,教育对经济发展的引领作用也会“被忽视”。

## 2. 探寻“科学合理”的职普比(1995—1998 年)

1995 年以后,国家政策中的目标职普比并没有继续攀升,取而代之的是“科学”“合理”等表述的频繁出现。1995 年召开的第八届全国人大三次会议的政府工作报告就指出,要“逐步形成初等、中等、高等普通教育和职业教育的合理比例”;1998 年发布的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》提出,高中阶段普职招生比例应在“保持现有比例”的基础上,“科学预测”社会产业结构和就业市场对中等职业教育的需求,并根据各地发展水平适当推迟分流至高三结束。

这一时期,国家对职普比似乎有意要进行模糊化处理。这或许是因为,国家意识到了前一阶段职普比政策可能带来的问题,因此不再过分追求分流的速度与效率,而是转而关注普职分流比例的均衡化与合理性。虽然这一时期的分流实践还是以国家主导为主,但考虑到经济体制改革背景下各地经济发展水平和产业结构的异质性,地方政府也被给予了一定的自主制定中等教育招生规则的空间,各地分流时间也从原来的“初三后”被允许放宽至“高三结束”。这一时期的分流政策在波动中不断探索,在调整中也渐趋灵活。

### (三) 普职分流政策的漂移:高校扩招冲击下的分流滑坡(1999—2009 年)

在世纪之交,我国继续沿用 20 世纪普职分流政策的基本要求,如教育部在 1999 年工作会议上提出,要“避免严重比例失调”,要科学合理确定高中阶段的普职比;在 2001 年职业教育与成人教育工作会议上,教育部依然把“全国高中阶段职业教育招生数和在校生数与普通高中的规模大体相当”作为“十五”期间中等职业教育发展的目标(杨金土等,2011,第 83—86 页)。“大体相当”的要求持续出现在接下来不同时期的教育政策中(如 2002 年的《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》、2005 年的《国务院关于大力发展职业教育的决定》与 2007 年的《国家教育事业发展规划纲要》),成为我国普职分流的主旋律。

这一阶段分流政策虽未发生明显转向,但由于“包分配”就业政策的取消与高校扩招的冲击(黄亮等,2022),实际中职招生人数从 1998 年的 408.91 万人下降到 2001 年的 337.83 万人。同时,随着普通高中的迅速发展,中职招生占比(中职招生规模占高中阶段招生总规模的比例)从 1998 年的 53.2% 降至 2004 年的 40.8%。为了防止中职招生规模进一步缩小,国家在 2005 和 2006 连续两年的职业教育与成人教育工作会议上均提出了要“完成中等职业教育扩大招生 100 万人”的任务(杨金土等,2011,第 89—92 页)。这是继 20 世纪 80 年代大力发展职业教育以来又一次将中职扩招定为教育改革工作的重心。

虽然这一次中职扩招任务的指标还是通过自上而下的行政指令方式下达的,但扩招方式与上一次相比却有本质区别。在改革开放初期,中等职业技术学校的发展方式主要是通过压缩普通高中规模、将普通高中改为中等职业学校以及恢复和新建职业学校来实现的,其扩张方式受粗放型经济增长的影响呈现出重量不重质的特点。而这一阶段则尝试通过采用多样化办学形式、改革高中阶段招生规则

与完善人事制度和分配制度等方式,吸引更多的学生自主选择中等职业教育(黄尧,2006,第262—263页)。在政策的引导下,中职招生人数实现回升,中职招生占比也从2004年的40.8%提高到了2009年的51.3%,普职比“大体相当”格局再次形成。

#### (四)普职分流政策的叠加:“以人为本”理念下的普职融合(2010年—至今)

再次实现普职比“大体相当”的目标后,我国普职分流政策进入深化阶段。但囿于分流体系强大的制度惯性,政策变迁主要是通过将“新规则”叠加在“旧规则”之上来实现的。例如,在教育管理模式方面,《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》指出,要在发挥政府“引导、规范和督导作用”的同时“扩大省级政府统筹权”,鼓励地方政府根据各地自身情况探索职业教育体系建设模式。虽然普职比“大体相当”政策的主导地位并没有发生改变,但国家也积极鼓励地方政府对普职分流比例进行有益探索,通过简政放权赋予地方政府调整实施分流政策的权力和政策创新的空间。

此外,在办学模式与分流模式方面,在原有分流政策基础上,2017年颁布的《国家教育事业发展“十三五”规划》提出,要“调整优化资源配置,统筹办好一批中等职业学校”;2021年印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》指出,要探索发展综合高中并推动建设课程互选、学分互认的教育体系,在“纵向分流”的基础上加强普职教育的“横向融通”;2022年新修订的《职业教育法》又在法律层面规定,“高等职业学校教育”由“专科、本科及以上教育层次的高等职业学校和普通高等学校”实施,要通过“不同层次职业教育有效贯通,服务全民终身学习的现代职业教育体系”。一系列补充政策的颁布体现出现阶段普职分流不再单纯是为了扩大职业教育规模而实施的强制分流,而是在“以人为本”“终身教育”等理念的影响下,通过发展优质职业教育带动的合理自主的分流模式。

我们也应看到,由于地方政府在分流过程中对普职比政策的放宽执行,政策效应在各地出现衰减。这一时期整体中等职业学校招生占比再次下滑,且在不同地区呈现较大差异。从全国来看,2010年中等职业学校招生868.14万人,中职招生占比50.9%;而2020年中等职业学校招生人数仅644.66万人,中职招生占比降至42.4%。从地方来看,经济水平较发达的地区普通高中的招生规模远大于职业学校的招生规模,经济水平欠发达的地区规模差距相对较小。以2020年为例,北京市普通高中招生6.11万人,普高招生占比高达79.2%;天津市普通高中招生6.24万人,普高招生占比69.9%;而在云南和青海,普高招生占比分别为57.6%和57.7%。从目前职业学校的招生情况来看,普职分流依然面临较大的现实挑战。

### 四、普职分流政策变迁的结构背景

系统具有趋于稳定的倾向,然而当社会宏观制度背景(如政治经济结构、文化心理结构、地域与时代等)发生改变时,原有制度排列也会受到影响并随之变化(Pierson & Skocpol, 2002)。这种变化又会进一步作用于微观层面的行动者,规约其行为逻辑。由此,历史制度主义通过联结结构主义的“深层结构”与理性主义的“行动者”,探索多重变量结构作用下的制度变迁机制(周光礼,吴越,2009)。

#### (一)普职分流政策的“深层结构”分析

从长时段历史过程分析来看,我国普职分流政策背后的主要“深层结构”包括产业结构调整、国家治理改革与文化观念转变。这些基本要素作为结构性背景深刻影响了分流政策的变迁路径。

##### 1. 产业结构调整

改革开放前,由于资本与技术的匮乏,以重工业为主的经济建设与我国基本国情不相匹配,导致了“重工业太重、轻工业太轻、农业太落后、服务业太少”的畸形产业结构。改革开放以后,为了改变这一现状,国家开始大力发展劳动密集型轻工业与服务业(简新华,叶林,2011)。新的结构模式不仅需要高级科学家,还需要大量初、中级技术人员和技工将先进的科学技术转化为现实社会的生产力。产业结构调整对当时的人才供给提出了新的要求,对面向生产服务第一线的技术技能型人才的需求急剧增大。而当时的现实情况是,我国中职学校招生人数与普通高中招生人数本就悬殊,再加上高校招生规

模有限,大量高中毕业生在没有经过职业技能培训的情况下就进入工作岗位,造成现有劳动力资源无论在数量上还是能力上均无法满足社会主义现代化建设的要求。因此,为了使人才培养结构适应经济转型与产业变革,国家在当时提出了普职比政策,通过自上而下强制分流的方式加快职业教育的恢复。在政策推动下,中等职业教育经历了规模式发展,为后续国家经济建设提供了有力支持。

到20世纪90年代初,我国开始了由社会主义计划经济向市场经济的转型。市场化运作模式的建立往往伴随着国家法律制度的建设与完善,普职分流也不例外。1996年,《中华人民共和国职业教育法》出台。作为教育领域第一个专项法,该法为职业教育发展提供了法律支撑,也在法律层面实现了普职分流政策的规范化与制度化(方展画等,2009,第138页)。进入21世纪后,随着知识的积累与科技的进步,经济转型的浪潮再次袭来。产业结构调整朝着智能化时代大步前进,经济发展方式从原来的要素驱动和投资驱动逐渐转向创新驱动(薛茂云,2020)。随着经济增长模式的改变,社会对人才的需求也随之发生变化,懂理论、能应用、会创新的工程型和技术型人才成为未来职业教育培养的目标。然而,此时的职业教育体系由于缺乏上下沟通而导致衔接不畅,多数学生在中等教育分流后就丧失了继续接受高等教育的机会,社会技能型人才的整体知识水平与实践创新能力难以得到提升,于是,学制上的完善成为现代职业教育体系构建的重要任务,也成为普职分流政策发展的内在要求。2019年,《国家职业教育改革实施方案》就提出了“试点本科层次职业教育”的要求。2022年新修订的《职业教育法》又指出,“高等职业学校教育由专科、本科及以上教育层次的高等职业学校和普通高等学校实施”,这不仅为本科层次职业教育提供了法律依据,也为研究生层次职业教育的发展获取了空间。新政策在实践个人“终身教育”理念的同时,也回应了经济发展对高层次技术技能人才的需求。职业教育培养层次的上移是普职分流政策为适应国家经济转型所作出的重要历史选择。

## 2. 国家治理改革

公共政策是在特定政治环境中制定与实施的,因而易受到政治因素的影响与制约。普职分流政策作为国家政策的一种,其变迁也与作为政治改革主体内容的国家治理改革有密切关联。过去四十多年间,我国治理形态经历了从“社会管控”到“社会经营”再到“社会管理”最后到“社会治理”的演进历程。治理方式从一元管理转向多元协商,从直接管控转向间接治理,从微观指导变为宏观调控;协调中央与地方关系、激活民主协商机制、从集权走向分权成为治理体系现代化的重要内容(陈鹏,2018)。在改革过程中,国家治理理念也不断深入到教育领域,通过教育管理体制改革作用于普职分流政策。

改革开放初期,我国教育管理方式以国家控制为主,呈现出自上而下要求、同质化对待、全方位控制和直接性干预的特征,中央政府地位高、权力大、影响广,在教育管理体系中起主导作用,地方政府自主权非常有限(杨明,2003)。当时的教育管理体制导致普职分流政策多以指令性计划为主,参数性调节不足,如国家就普职分流比例和中职招生人数提出硬性数字要求,并通过自上而下的方式僵硬地进行目标拆解和任务落实(王星霞,高广骅,2017)。

然而随着国家治理方式的转变,我国教育管理制度也逐渐从国家控制模式转向了国家监督模式。1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了建立中央、省(自治区、直辖市)和中心城市三级办学体制,调动了各级政府的办学积极性、激发了其办学活力,为后期教育管理体制改革指明了方向。1993年颁发的《中国教育改革和发展纲要》在中央与地方关系上进一步确立了分级管理、分权负责的管理体制,扩大了各省的教育决策权与统筹权。随着国家权力的不断下放,其对分流的管理也逐渐从直接控制转变为远距离驾驭。调整后的国家政策仅给出分流的总体指导性参数,把细节和创新工作留给地方政府。地方政府可以因地制宜地制定和颁布地方性政策法规,使其人才培养和供给结构更加适合当地产业结构与技术结构。同时,国家不但鼓励地方政府进行政策创新,还将地方创新经验作为国家政策调整的参考和依据。例如,《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》提出的“职业教育创新发展高地建设行动”,就通过选取试点地区进行职业教育办学机制的路径优化和毕业生高质

量就业模式的自主探索,形成了一批来自基层的职业教育改革创新经验。

### 3. 文化观念转变

除了经济转型与国家治理改革外,普职分流政策还受到社会主流文化模式的影响。一般而言,政策的选择并非价值中立的,正如迪尔凯姆(2007,第25—26页)所言,社会现象之所以呈现出一定的规律,并不是普遍性的结果,而是强制的作用。同样,教育政策的抉择亦是在权衡、协调、比较之后价值选择的结果,其背后价值观之间的博弈不可忽视。我国传统文化模式倾向于社群主义,认为社会的价值高于个人,个人的存在与发展依赖并受制于社会,这种文化价值观反应在教育中就形成了社会本位的教育目的观(周光礼,吴越,2009)。改革开放初期,由于我国经济建设发展需要,培养周期短、见效快、用得上的实用技能型人才成为教育发展的目标(方展画等,2009,第142页)。为满足社会发展需要,我国在这一时期出台了一系列政策以达到快速扩大中等职业教育规模的目的,如高中阶段普职教育分轨并行、普通高中改职业高中和普职比政策等,其背后所体现的文化逻辑即社会本位论。

进入21世纪以后,随着教育的不断深入,“以人为本”的教育观越来越得到重视。国家也逐步在社会利益和个人利益之间寻求规限与平衡。2017年发布的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》指出,在“十三五”期间,要“以学习者为中心”并“促进人的全面发展”;2021年下发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出,职业教育发展要“面向人人、因材施教,营造人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的良好环境”。新政策的出台表明,在“以人为本”教育理念的引导下,个人在教育系统中的作用和地位得到极大提高,个人的社会存在也越来越获得重视。同时,“以人为本”的教育观与普职分流之间的内在联系还体现在它们对教育多样性的追求上。对于每一个具体的学生而言,单一化的教育无法给不同背景、不同能力的学生提供适合的教育,多样化是必然选择,而教育分流的本质就在于给学生提供不同类型的教育,这与“以人为本”的教育观不谋而合。为了更好地帮助学生在普职分流过程中找到适合自己的成才轨道,新的政策要求在小学和初中分别开展“日常生活劳动”教育和“职业启蒙教育”(中华人民共和国教育部,2020),在高中“探索发展以专项技能培养为特色的综合高中”(中共中央,国务院,2021),从而达到培养学生职业技能兴趣和提升学生职业规划能力的目的。这一时期的政策不仅“从政治上看职业教育”,更强调“从民生上抓职业教育”。一个以社会需求为前提、以个人发展目标的普职分流政策调整标准,正在逐步形成。

#### (二) 普职分流政策的微观行动者分析

制度与行为主体之间的张力是历史制度主义关注的重要领域,两者之间呈现“二重性”关系。行为主体的行动既受制于制度的约束与限制,也在实践过程中推动制度的发展。

在普职分流过程中,地方政府和社会大众在分流政策的约束下遵循不同的行动逻辑开展实践。为了保证中职招生人数和实现普职比“大体相当”的目标,中央教育部门制定并下达分流指令,地方政府将指令层层分解并逐级“发包”给下级单位,以保障政策实施。由于中职招生任务的完成情况被当作地方教育工作的重要考核指标,与其人事任命、官员晋升、经费拨款等利益密切相关,于是地方政府会“想方设法”完成中职招生的任务要求(王星霞,高广骅,2017),如制定“中招红线”并禁止低于此线的学生进入任何类型的普通高中,或禁止成绩差的初中生参加中考并直接将其分流到职业学校,还有地方以奖惩的方式要求初中教师在中考前动员学生报考职业学校(王星霞,牛丹丹,2020)。作为普职分流政策实践的“意外后果”,这些“乱象”虽然保证了普职分流比例的稳定,却偏离了分流最初的目的。在传统“重学术、轻职业”观念的影响下,很多家长为了让子女进入普通高中,不得不提前计划,将其送入好的初中、小学甚至是幼儿园,学生被越来越早地卷入繁重的学业压力和激烈的升学竞争中。也有中考分数不理想学生的家长,为了改变孩子“被分流”的命运,通过交高昂的“进校费”或“学籍费”将其送入民办高中(贺佳雯,2020)。进入民办学校学生的命运仍难以改变,最后依然有可能因为没有学籍而面临被清退或无法参加高考的结局,导致他们几年的努力付诸东流。



然而,随着分流过程中权力的下放和制度环境的日益宽松,地方政府对分流政策创新的探索和广大学子对优质教育的诉求也催生出自下而上的内生动力,反过来推动普职分流政策的发展与变迁。在普职分流政策调整过程中,由于制度体系庞大复杂、难以预测,中央政府大多只能“摸着石头过河”,而地方政府结合本地经济发展与社会环境所开展的分流政策创新实践,为国家政策制定者提供了一个低成本、低风险的知识传递机制(杨瑞龙,杨其静,2000)。例如,山东在2013年就选取部分中职学校和本科高校进行职业教育考试招生制度改革试点,海南也在2015年就开始试行中职、高职、本科贯通的培养模式(刘丽群,周丽芳,2017)。这些地方政府的实践经验为后续国家试点本科层次职业教育提供了重要依据和参考,实现了自下而上对政策发展的推动与助力。同时,学生和家长对分流时间、分流比例和分流方式提出的质疑、诉求与建议也引发了包括政策研究者、制定者和媒体在内的社会大众的广泛关注与讨论。随着越来越多媒体报道的出现,原本不被“看见”的职校世界也逐渐走入人们的视野,职校生从原来的“边缘人”成为被关注的焦点。作为“被分流”的群体,职校生在职业学校的生活和求学路上所面临的窘迫才是普职分流过程中最迫切需要被看见和被解决的问题。只有了解职校生及其家长的诉求、解决其在教育中遇到的问题,职业教育才有可能真正做到让受教育者满意和被社会大众认可。因此,不仅制度会规限个体,具有不同教育利益立场和诉求的行动者的意见也会为政策发展提供方向和目标,他们与政策之间的博弈成为了分流政策变迁的强大动力。

## 五、普职分流政策的变迁逻辑

制度在发展过程中往往呈现出延续与断裂“交互共存”的持续性状态。理解普职分流政策的变迁逻辑,需把握这种“交互共存”规律,深入挖掘政策因何而“变”又为何而“续”。历史制度主义通过对制度从纵向历史序列与横向历史节点两个层面的追溯,提出了“路径依赖”与“关键节点”的重要概念。这两个概念为理解普职分流政策的连续性与断裂性提供了有力的解释依据。

### (一) 递增收益:分流政策延续的“稳定剂”

鲍威尔和迪马吉奥(2008,第214页)曾指出,“制度化的事物表现出相对惰性”,且“某种制度秩序一旦得到支持并固定下来,这种制度就往往会重构自身,构筑屏障防止自己受到外界的影响”。对于这种制度的自我强化机制,历史制度主义学者借鉴经济学家所提出的“路径依赖”理论对其进行解释,并指出,“递增收益”是路径依赖的重要动力来源(Pierson, 2000),而高昂的构建成本、学习效应、合作效应与适应性预期是导致“递增收益”的主要技术特征(Arthur, 1994,第112页)。我国普职分流政策的变迁呈现出较明显的“路径依赖”特征。为了避免分流政策陷入恶性循环,有必要对“路径依赖”的形成机制进行分析。在我国分流政策的变迁过程中,其主要体现在以下四个方面。

第一,高昂的分流制度构建成本。我国在改革开放初期花费大量初始设置成本用于普职分流政策的启动。首先,专家学者为政策制定进行了大量的考察、调研与论证工作。例如,顾明远(1980)通过对美国、法国、日本等国家高中阶段教育结构进行细致考察后提出,要恢复“两种教育制度”,并在高中阶段设立普通高中、职业高中、普通教育与技术教育相结合的普通高中等三种教育类型;樊安群(1984)对二战后日本、法国、西德、美国等国家的中等职业学校占比进行分析后,建议将我国的职业中学占比设定在50%-65%之间;国家和各省市也相继建立了大批职业教育科研机构 and 职教团体(如中国职业技术教育学会、江苏省职业技术教育科学研究中心等),用于开展职业教育的恢复与发展研究。其次,为保证分流政策的实施,国家投入大量资金用于职业学校的兴建和普通高中向职业高中的改建,这一点从当时普通高中与职业高中学校和学生数量的变化情况便可窥见。据统计,经过调整,1984年我国普通高中学校数仅为17874所,在校学生数为689.81万人,较1978年分别减少了63.8%和55.6%;而高中阶段接受职业教育的在校生人数占总人数的比例则显著提高,从1978年的7.6%上升至1984年的32.3%。职业教育的迅速恢复与国家的支持密不可分,这些初期投入为普职分流模式的确立打下了基础,但也造成了签约成本的增加。虽然后期社会环境变化所导致的普职分流政策的漂移也引起诸多



争议,但对现有政策的扭转和对新政策的选择需要高昂的退出成本,这成为了制度变革的掣肘。

第二,行动者对分流制度的学习效应。在不断实践过程中,中央政府、地方政府和学校在现有制度下均探索出适合自己的实践路径,并形成了一套较为成熟的分流体系。各地通过自主探索,基本形成了与当地产业结构相适应的普职分流模式,且经过多年的实践,它们对各自分流模式已非常熟练并产生了强烈的学习效应。相较于采用新制度,现有分流模式由于“轻车熟路”往往更受地方政府青睐。而对于将生源视为“生命线”的中职学校来说,由于其招生数量与所获得的国家资助等利益直接挂钩,职业学校在分流过程中也学会利用普职比等政策所提供的便利条件来稳固其生源,以此为自己争取更多支持(杜连森,2014)。这些组织通过持续地使用从制度运行过程中学习到的经验和知识为自身获取收益和回报,成为了制度延续的惯习力量。需要警惕的是,对已有分流经验的过度依赖会导致对分流路径的盲目复制,使其陷入制度锁定状态,不利于制度的良性发展。譬如,职业学校如果过分依赖普职比政策来维持生源,可能会导致其忽视自身办学质量的提升,不利于职业教育的长远发展。

第三,不同制度安排间的合作效应。随着普职分流政策的深入推进,与之相关联的各项政策(如招生政策、就业政策)、制度(如考试制度、学籍制度)、法规(如《中华人民共和国职业教育法》)等与普职分流政策一起形成了一个紧密联结的制度矩阵,且不同时期同类型的制度政策也表现出较强的延续性与协调性。这些制度矩阵之间的协作配合能够弥补制度初始设置的不足,各项以旧政策为蓝本的新政策的出台也实现了对原有制度的调试与补充,为制度延续提供可能(李铭函,姚蕾,2020)。以就业政策为例,计划经济时期,我国实施的“统招统配”优惠性政策使中职教育炙手可热,广受学生和家长的青睐。改革开放后,随着经济体制改革的推进,我国逐步取消毕业生分配制度,中职学校吸引力消退。为解决职业学校学生就业问题,国家开始鼓励“创新校企合作办学机制”,允许企业与职业学校联合开展“订单培养”项目,并支持企业接收职业学校学生进行“实习实训”(中共中央,国务院,2021)。新的办学与就业政策在一定程度上缓解了分流过程中存在的职校生就业难的问题,提高了普职分流政策延续的可能性。然而,在普职分流过程中,制度网络有时也会催生一些利益集团利用学籍制度的灰色地带,给分数没有达到普高要求的学生办理学籍,并从中收取“学籍费”牟利(贺佳雯,2020)。这样的利益集团会出于自身利益考虑抵制政策调整,从而可能使制度的路径依赖陷入恶性循环。因此,应建立积极的制度合作网络,避免因权力集中造成寻租现象的发生。

第四,行动者对分流制度的适应性预期。普职分流政策的产生与运作是集体行动的结果,在分流过程中,学生、家长、老师、学校、政府等众多行动者参与其中,形成了复杂的行动集体。在这个集体中,个人行动既受到制度的规约,也受到他人行为决定的影响,因此,集体行动往往会导致行动者对制度产生适应性预期,即行动者因为预期到他人对制度的遵循以及制度持续的可能性而选择照规行事。这种“从众心理”通过行为主体对规则的反复实践,会对政策既有路径产生强化效果。譬如,在普职分流政策发展过程中,虽然也有声音对分流模式产生质疑,但学生、家长、地方政府等行动者最终仍会选择遵从分流规则,政策制定者也普遍对分流政策的调整采取谨慎态度。这一方面是由于受到他人行动抉择的影响,另一方面也是由于对行动者来说,这是最稳妥的、不确定性因素最少的选择。

## (二) 关键节点: 分流政策变迁的“催化剂”

路径依赖维持了制度的统一性和连贯性,关键节点则为政策变迁带来动力与契机。制度运行过程中重大事件的发生往往意味着关键节点的到来,它会打破制度平衡、改变制度走向。纵观改革开放以来我国普职分流政策的变迁,可发现其大致经历了以下四个关键节点:(1)1983年《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》发布,明确了高中阶段普职分流方式、比例和路径,为后续普职分流政策打下基础;(2)20世纪90年代初的经济体制改革推动了对教育体制的改革,普职分流政策逐步开始引入市场调节机制、改革分流实施管理模式并加强法律法规建设,一个与社会发展、经济增长、科技进步相适应的分流运作机制开始萌芽;(3)1999年我国开始对高校进行扩招,高校入学人数的

迅速提升给普职分流带来冲击与压力,为了稳定职业教育规模,国家开始紧收分流政策,普职分流呈现出较明显的强制性分流色彩;(4)2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》)颁布,作为进入21世纪以来第一个国家级教育规划纲要,《纲要》提出要将“育人”作为教育之根本、“为每个学生提供适合的教育”,同时还强调要加速推进政府简政放权和深化教育管理体制改革的探索,这推动了普职分流政策在“以人为本”分流体系构建方面的探索,也使分流逐渐摆脱对“自上而下”行政力量的过度依赖,并愈发重视“自下而上”内生力量对政策制定、实施与调整的推动作用。

在关键节点的推动下,普职分流政策经历了从无到有、从强制到引导、从集权到放权、从重量到质的发展过程。通过前文对普职分流政策的历史梳理与制度分析能够发现,在关键节点上,加速制度断裂的动力来源主要有两个方面:一是中央政府的主导。在政策调整过程中,国家设置基本路向引导分流变迁路径,并通过制定政策、法规等为其提供制度供给。顶层统筹设计为普职分流政策的发展指明方向,也通过行政力量为分流的实施“保驾护航”。二是外部环境变化的冲击。随着制度环境的改变,原有制度由于无法适应新的社会环境而与之产生冲突,当两者之间的矛盾达到“阈值临界点”,就会导致制度发生质的变化(王保星,2017)。对普职分流政策来说,加速其调整的外部环境主要包括经济建设恢复、经济体制改革、高等学校扩招、国家治理改革与现代职业教育体系建设等。在新的环境背景下,已有分流政策的弊端逐渐暴露,而更加符合制度发展逻辑的新政策也在不断酝酿诞生。

## 六、总结与建议

本文在历史制度主义理论框架内探寻了普职分流政策的变迁脉络。在历史时序上,政策的变迁呈现出渐进性的制度变迁特征,经历了形成、调整、漂移与叠加四个阶段。在这一过程中,经济发展模式、国家治理改革与“以人为本”文化观念的转变构成了政策变迁的“深层结构”背景,而行动主体与政策间的互动也在微观层面上解释了政策的变迁机制。普职分流政策的构建成本、学习效应、合作效应以及适应性预期为政策延续带来递增收益,导致了“路径依赖”效应的发生。精准捕捉政策演变过程中的关键节点,将新观念引入政策过程从而实现政策创新与普职分流路径优化,还需注意以下方面:

一是理性看待“路径依赖”与政策变革。我国普职分流政策自诞生至今确实呈现出了较明显的“路径依赖”特征。同时,随着社会环境的改变,对普职分流,特别是高中阶段普职比政策的质疑和对政策变革的呼吁也“层出不穷”。而对分流政策变迁的分析表明,分流政策在过去为经济建设与人力资源培养作出巨大贡献,在未来仍会是国家宏观调控的有效途径。因此,普职分流过程中所遇到的问题,不能“简单化”地通过政策的“存”与“废”、“变”与“恒”来应对。应通过对职业教育质量优化、职业教育体系贯通、职业教育地位提高等方面政策的调试与完善,补齐制度短板,避免普职分流政策发展陷入被动的“路径依赖”,转而实现积极的“路径延续”。

二是发挥结构背景对普职分流政策的引导与推动作用。历史分析表明,分流政策的变迁根植于特定的深层结构中,经济结构转型、国家治理改革和文化观念转变均会对政策变迁产生深远影响。因此,敏锐感知未来社会结构变化,既要整合其中有利条件(如技术进步、行动者能力提升、知识经验积累等)为分流政策的创新与发展创造机会,也要对结构背景变化趋势进行合理分析与科学预测,为分流政策的制定与实施提供依据。例如,有研究表明,经济转型与智能化时代的到来会导致劳动力市场对通用性技能要求的“升级”,这意味着未来普职分流实践不仅要加强职业技能教育,也要更加注重学生认知与社交能力的培养,从而增强职业教育对经济发展与劳动力市场的适应性(叶阳永,2022)。

三是建立普职分流政策设计、制定、实施的“分散决策”与“多元合作”机制。我国分流政策变迁具有明显的政府主导特征,这在一定程度上有利于维护政策环境稳定、提高制度安排和制度作用效率,但也导致了国家政策与地方发展难以适配、各地分流情况悬殊、个体需求被忽视等问题的产生。因此,未来要在明确中央政府宏观主导地位的同时,鼓励地方政府与社会大众的积极参与。首先,要发挥地方政府的能动性,通过地方政府的自主探索,使分流适应当地经济与科技发展水平,也为国家政策

发展提供经验借鉴;其次,建立畅通的反馈渠道,关注处于政策远端的学生和家长的利益诉求,使分流政策方案得到充分论证并激发政策活力;此外,也要发动企业力量参与办学,鼓励企业与职业学校合作,为职业教育提供资金、技术、理念等方面的支持,从而推动职业教育与普职分流的长远发展。

(金金工作邮箱:jinjin0319@sina.com; 本文通信作者为程天君:tianjunch@126.com)

## 参考文献

- 鲍威尔,迪马吉奥.(2008).组织分析的新制度主义(姚伟译).上海:人民出版社.
- 陈鹏.(2018).中国社会治理40年:回顾与前瞻.北京师范大学学报(社会科学版), (6), 12—27.
- 邓小平.(1978).在全国教育工作会议上的讲话.人民教育, (Z1), 3—7.
- 迪尔凯姆.(2007).社会学方法的准则(狄玉明译).北京:商务印书馆.
- 杜连森.(2014).中等职业教育招生政策的变迁.南京师范大学学位论文.
- 樊安群.(1984).论中等教育结构改革与社会就业.湖南师院学报(哲学社会科学版), (4), 99—106.
- 方展画,刘辉,傅雪凌.(2009).知识与技能——中国职业教育60年.杭州:浙江大学出版社.
- 顾明远.(1980).从各国中等教育的结构看我国中等教育结构的改革.外国教育动态, (1), 3—6.
- 国务院.(1991).国务院关于大力发展职业技术教育的决定[国发(1991)55号].
- 韩鹏云.(2015).历史制度主义视域下的农村五保供养制度变迁研究.西北农林科技大学学报(社会科学版), 15(1), 15—20.
- 何俊志.(2002).结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式.国外社会科学, (5), 25—33.
- 何俊志.(2004).结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构.上海:复旦大学出版社.
- 贺佳雯.(2020年10月30日).被分流的“高中生”:1:1普职比趋严,学籍灰色空间收紧.南方周末. <https://mp.weixin.qq.com/s/4kaKTaM-dETbKRIVr6qHYHg>.
- 黄亮,程海涛,梁永辉等.(2022).高等教育供需平衡的需求侧视角:回溯与前瞻.杭州师范大学学报(社会科学版), 44(03), 92—101.
- 黄尧.(2006).21世纪初中国职业教育宏观政策研究.北京:高等教育出版社.
- 简新华,叶林.(2011).改革开放以来中国产业结构演进和优化的实证分析.当代财经, (1), 93—102.
- 教育部.(2022).“取消初中后的普职分流”是误读.(2022年4月28日).光明网. <https://mp.weixin.qq.com/s/s3n8U9iS-ihmq7nyl16SLw>.
- 李红卫.(2012).教育分流与普职比政策变迁研究.职教论坛, (27), 14—19.
- 李铭函,姚蕾.(2020).学校体育课程改革的制度逻辑与实践进路——基于历史制度主义的视角.北京体育大学学报, 43(11), 63—73.
- 李新翠.(2015).我国中小学教师配置标准政策变迁的制度逻辑——基于历史制度主义的分析.教育研究, 36(10), 72—77.
- 李彦,曾润喜.(2019).历史制度主义视角下的中国互联网治理制度变迁(1994—2019).电子政务, (6), 32—40.
- 刘丽群,周立芳.(2017).我国高中阶段普职规模“大体相当”政策分析.中国教育学刊, (8), 25—30.
- 刘圣中.(2010).历史制度主义.上海:上海人民出版社.
- 吕普生.(2007).中国行政审批制度的结构与历史变迁——基于历史制度主义的分析范式.公共管理学报, (1), 25—32+121.
- 潘懋元,朱乐平.(2019).高等职业教育政策变迁逻辑:历史制度主义视角.教育研究, 40(3), 117—125.
- 王保星.(2017).历史制度主义与我国教育政策史研究的方法论思考.河南大学学报(社会科学版), 57(1), 136—141.
- 王晓燕.(2019).迈向“有差异的优异”——发达国家基础教育分流模式与特征.教育研究, 40(9), 71—86.
- 王星霞,高广骅.(2017).我国中等职业教育发展的行政逻辑:表现、困境与超越.中国行政管理, (4), 97—102.
- 王星霞,牛丹丹.(2020).论高中阶段“普职比大体相当”政策的调整.教育研究与实验, (5), 41—46.
- 吴愈晓.(2013).教育分流体制与中国的教育分层(1978—2008).社会学研究, 28(4), 179—202+245—246.
- 薛茂云.(2020).论本科层次职业教育的应然运行模式与实现路径.中国职业技术教育, (25), 30—35.
- 杨金土,翟海魂,刁哲军,张志增.(2011).30年重大变革——中国1979—2008年职业教育要事概录(上卷).北京:教育科学出版社.
- 杨明.(2003).从政府控制模式到政府监督模式——中国高等教育政府管理模式的现代性转换.教育科学, (5), 1—4.
- 杨瑞龙,杨其静.(2000).阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用.经济研究, (3), 24—31+80.
- 叶阳永.(2022).普职教育结构调整:基于技能需求结构的分析.清华大学教育研究, 43(3), 92—101+133.
- 中共中央,国务院.(2021).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》.取自中华人民共和国中央人民政府网站(2021年10月12日): [http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/12/content\\_5642120.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/12/content_5642120.htm).
- 中华人民共和国教育部.(2020).教育部关于印发《大中小学劳动教育指导纲要(试行)》的通知.取自中华人民共和国教育部网站(2020年

7月9日): [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A26/jcj\\_kjcgh/202007/t20200715\\_472808.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A26/jcj_kjcgh/202007/t20200715_472808.html).

周光礼, 吴越. (2009). 我国高校专业设置政策六十年回顾与反思——基于历史制度主义的分析. *高等工程教育研究*, (5), 62—75.

朱新卓, 赵宽宽. (2020). 我国高中阶段普职规模大体相当政策的反思与变革. *中国教育月刊*, (7), 11—16+102.

庄德水. (2008). 论历史制度主义对政策研究的三重意义. *理论探讨*, (5), 142—146.

庄西真. (2021). 我国本科层次职业教育的前世今生——一个历史制度主义视角的分析. *教育研究与实验*, (2), 57—62.

Arthur, W. B. (1994). *Increasing returns and path dependence in the Economy*. The University of Michigan Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. A. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. A. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1—37). Cambridge University Press.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251—267.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson & H. Milner (Eds.), *Political science: The state of the discipline* (pp. 693—721). Norton.

Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical Institutionalism in comparative analysis* (pp. 1—32). Cambridge University Press.

(责任编辑 童想文)

## The Changes of the Academic and Vocational Education Streaming Policy: Sequence, Structure, and Logic

Jin Jin Cheng Tianjun

(School of Education Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

**Abstract:** Over the past 40 years since the Reform and Opening-up, the effective implementation of the academic and vocational education streaming policy has made great contributions to the structural reform of secondary education, the national economic construction, and the human resources development. In the future, with the changes of the social environment, the streaming will also face many disputes and challenges. To deeply understand the current streaming contradiction and clarify the future institutional trend, we need to “face the history”, and examinations based on the perspective of Historical Institutionalism is an effective way. Through reviewing the policy texts since the Reform and Opening-up, it is found that the development of China’s streaming policy shows the characteristics of gradual institutional change dominated by the state, and has experienced four stages: the recovery of the secondary vocational education with the aim of economic construction, the streaming exploration from pursuing efficiency to emphasizing reasonableness, the streaming landslide under the impact of college enrollment expansion, and the integration of the vocational and academic education under the concept of “people-oriented”. The adjustment of industrial structure, the reform of national governance and the prevalence of the cultural concept of people-oriented have promoted policy development as the overarching structure, and the interaction between the micro actors and the policies also has brought opportunities for its reform. Rationally viewing the “path dependence” and policy reform, giving full play to the role of institutional background in guiding and promoting policies, and establishing “decentralized decision-making” and “diversified cooperation” mechanisms are the effective ways to break through the institutional obstruction and realize the path optimization.

**Keywords:** the academic and vocational education streaming; educational policy; historical sequence; institutional logic; Historical Institutionalism