

文章编号: 2096-272X(2023)04-0043-06



多源流理论视角下职业教育高质量发展的政策议程分析*

张迎春, 张 森

(沈阳师范大学, 辽宁 沈阳 110000)

摘要: 职业教育高质量发展关乎国计民生, 是职业教育利益共同体一致的期盼和诉求。从多源流理论视角出发, 以职业教育高质量发展内涵为基础, 对职业教育高质量发展如何引起政府关注, 如何进入决策议程等问题进行分析。发现职业教育社会认可度普遍偏低、人才供需不平衡以及现代职业教育体系发展不完善构成职业教育高质量发展的源流; 政府的主动选择, 人大代表的郑重呼吁、地方院校的积极实践构成了政策源流; 党和国家的高度重视以及人民群众的殷切期盼构成了政治源流。三条源流相互耦合, 为职业教育高质量发展开启了政策之窗。

关键词: 职业教育; 多源流理论; 高质量发展

中图分类号: G719.2

文献标识码: A

教育兴则国家兴, 随着中国特色社会主义进入新时代, 我国确立了职业教育与普通教育同等重要的战略位置, 职业教育高质量发展成为我国迈入教育强国行列的重要环节。从新中国成立到中国进入中国特色社会主义新时代, 从颁布《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》到印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》, 从职业教育具有重要地位到职业教育与普通教育具有同等重要地位, 我国在不断地推动职业教育发展与经济发展相适应, 与社会发展相适应, 与人的发展相适应, 多方面提高职业教育吸引力。《中国职业教育发展白皮书》提出“职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分”, 其“质量”可谓关系国计民生, 因此高质量成为职业教育发展的历史使命。从其结果上看, 职业教育高质量发展是指社会、人以及教育的最终发展^[1]。在职业教育高质量发展内涵的基础上, 本文拟从多源流

理论视角出发对职业教育高质量发展何以引起关注并最终进入决策议程进行分析, 以期更深入地了解职业教育高质量发展历史进程及其发展驱动力。

一、多源流理论的内涵阐释及適切性分析

多源流理论最早是由美国政策科学家约翰·W·金登根据科恩、马齐、奥尔森提出的垃圾箱模型(The Garbage Can Model)改造而来。他试图通过多源流理论解释为什么有的问题会受到决策者的注意而有的问题却被忽略, 总结发现其共性和规律, 为问题、政策、政治三种源流相互耦合从而催生一项新的政策的诞生, 而三种源流又各有侧重: 问题源流通常指那些已引起决策者注意但亟待政府各部门解决的具体事件或问题, 如热点事件、尚未公开的指标以及对已有政策的评价反馈等; 政策源流指针对某一方面的问题, 各种政策共同体所提出的政策建议以及解决方案; 政治源流由压力集团

收稿日期: 2023-04-09

* 基金项目: 国家社科基金教育学一般项目“高水平工科大学举办职业技术师范教育的模式创新与制度供给研究”(BJA220243)。

作者简介: 张迎春, 沈阳师范大学教育科学学院硕士生, 研究方向: 职业教育基本理论; 张森, 沈阳师范大学辽宁省职业教育研究院副教授, 博士, 研究方向: 职业教育基本理论。

间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素组成^[2]。三条源流独立发展，等到时机成熟，彼此之间进行深度耦合，此时政策之窗就会开启，某项重要的政策就会被推上议程。政策之窗打开时间往往是转瞬即逝的，且政治源流在政策议程中往往起着决定性的作用。

社会科学引文索引(the Social Science Citation Index, SSCI)显示，多源流理论的引用率约80次/年^[3]，也广泛地应用于我国的教育扶贫政策、住房政策、高校扩招政策、网络教育政策、食品安全政策、乡村振兴政策等领域中来，说明多源流理论在我国公共政策领域的适用性。除此之外，民主开放的政治环境以及多元化的民众参政渠道也成为多源流理论与我国政策分析相适应的重要因素。我国全面落实人民当家作主，不断拓宽人民参政议政渠道，积极发展基层民主，形成了开放、有序、公平、透明的参政议政格局，为多源流理论的应用打好了政治环境基础。但已有研究表明，由于中美两国政治体制的差异性，多源流理论需经过一定的修正才能应用于我国的政策分析。首先是三条源流的独立性问题。金登认为问题、政策、政治三条源流是相互独立的，但在我国的政治环境下，三条源流相互影响，相互融合，一条源流的变化可能会影响另一条源流的形成和发展，或导致整个政策议程发生根本性变化。其次是政治源流的特殊性问题。中国是一党执政的社会主义国家，中国共产党作为领导核心，其执政理念在政策议程中占据着主导地位，这就决定了政治源流在政策议程中的主导地位^[4]。因此从多源流理论修正模型出发，更利于对我国公共政策进行分析。职业教育高质量发展作为一项饱受关注的议题，从问题、政策、政治三方面梳理其发展脉络，有利于厘清其政策议程的驱动力。

二、问题源流：社会发展的强力驱动

问题源流是指能够引起政府关注的社会问题，这些社会问题通过数据指标、焦点事件、项目反馈而呈现在大众视野中。决策者通过对数据指标所表现出的焦点事件加以关注，进行问题界定，随后将合适的问题纳入政策议程。现阶段，影响职业教育高质量发展的问题源流

主要是由职业教育社会认可度普遍偏低、人才供需不平衡以及现代职业教育体系发展不完善构成的。

(一)职业教育认可度偏低

第一，主观层面的桎梏。近年来，我国一直在大力推进职业教育发展，不断提高职业教育地位，强化职业教育类型特色，出台了一系列关于产教融合、双师型教师队伍建设、“双高计划”、职业教育信息化建设等方面的政策措施，从各个方面提高职业教育的社会认可度。但受“劳心者治人，劳力者治于人”等传统观念的束缚，以及主要劳动力市场与次要劳动力市场之间流动难度大等现实原因的限制，职业教育不可避免地成为了“低端教育”。在大众看来，普通教育为进入主要劳动力市场提供了入场券，毕业以后所从事的工作相比于职业教育而言更具有优越性，而职业教育是迫于中考分流的无奈选择，很多家长为了让孩子摆脱未来走向技术工人的道路，宁愿花高价也要让孩子进入普通教育的大门，这也间接造成我国升学压力不断下移，技术人才严重匮乏的局面。因此公众对职业教育的认可度偏低，技术技能人才也没有得到应有的地位和尊重。

第二，客观层面的限制。2021年《中国职业教育发展大型问卷调查报告》显示当前职业教育发展面临的最大困难是社会认可度，占比达到了68.62%^[5]。职业教育的办学质量低，目标定位不明确等是造成此现象的重要因素。首先职业教育没有形成自己独特的理论，无论是在教学还是课程设计上，都未脱离普通教育的模式，甚至有些学校盲目跟风，过于追求办学层次的提升，因此造成专业设置同质化，忽视了区域发展的需求，造成职业教育社会认可度偏低。其次是职业教育办学质量方面有待提升。从2021年教育统计数据来看普通高校的设备资产、科研仪器以及数字终端等都要远高于职业院校，因此职业教育质量提升的保障尚不完善。除此之外，教师质量成为制约职业教育发展的重要因素。“双师型”教师是职业院校人才输出质量的重要保障，虽然我国不断出台政策明确“双师型”教师的标准，突出其重要性，但根据《2020年全国教育事业发展统计公报》来看，全国中等职业院校的“双师型”教

师数量仅占 30.9%^[6]，“双师型”教师所占比例依然较低，专业素养也有待提升。因此由于这些客观层面的原因使职业教育发展无法满足人民群众期盼，造成社会认可度偏低。

(二) 职业教育人才供给与社会需求不够契合

第一，产业转型升级，技术技能人才供给缺失。人力资源和社会保障部 2021 年第三季度对全国 80 个城市劳动力市场供求状况的调查分析表明：市场更加需要的是具有一定专业技术水平且获得等级职称的劳动力；相比 2020 年，技师或高级技师及技能人员显然更受市场欢迎。劳动力市场的供需不平衡恰恰表明我国仍然存在技术技能人才短缺，无法满足市场需求的情况^[7]。一方面“学而优则仕”的观念影响，职业教育生源数量与质量一直处于低谷阶段，无法满足经济发展的需求。另一方面，我国技能人才培养的渠道大部分限制在专科层面，虽然我国在大力支持职业本科院校的发展，但由于办学历史较短，其实际人才培养实力还相对较弱，且人才上升通道依旧不畅，因此高层次技术人才的培养仍处于瓶颈阶段。

第二，人才培养质量无法契合市场需求。一方面是由于职业院校专业设置同质化现象严重，很多院校对热点专业是大办特办，导致专业设置与企业岗位不对接，忽略了当地的区域发展需求。另一方面是企业参与职业教育的动力不足，产教融合、校企合作开展不够深入。近年来我国注重产教融合的进一步发展，但技能人才供给和产业需求还不能完全契合，“两张皮”问题依然存在。而行业企业与职业教育的融合程度对职业院校人才培养质量的高低有直接影响^[8]。

(三) 现代职业教育体系发展不完善

从 2014 年印发的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)》到 2022 年印发的《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》，我国一直以体系建设为抓手，推动职业教育从规模扩张到内涵发展。虽然我国现代职业教育体系框架基本形成，但还存在着以下几方面的问题：

第一，职普融通不畅。职普融通是指职业教育与普通教育能够相互衔接，且学分互认，学生在两者之间可以任意转向。但种种原因的限制，职普之间一直以单向流动为主，这也造

成了普通教育升学压力下移，职业教育办学定位不准等问题。普职比一度成为家长讨论的热点话题。教育部也专门针对此问题进行回应，提出中职将调整定位，增加升学机会和发展通道，改变职业教育刻板印象。由此可见，职普融通是促进职业教育高质量发展的重要手段，同时也是完善现代职业教育体系构建的重要一环，它打破了以往普职壁垒，开创了普职共赢的先河。

第二，纵向贯通机制存在不足。打通职业教育纵向贯通机制是完善现代职业教育体系的重要任务。目前，职业院校已形成的纵向升学路径为中职—高职—职业本科贯通培养，但各阶段间存在衔接不畅的问题依然突出。中高职之间的衔接依然以文化课考试为主，在学习、课程、教学等方面依然以普通教育为参照模板。显然，这无法适应中职学生的特点，忽略了职业教育的类型特色。而常见的“3+2”专升本模式，也是以普通高等教育的培养模式进行学习，忽略了学生的技能培养。

第三，“职教高考”制度尚不完善。“职教高考”制度是《国家职业教育改革实施方案》明确提出的职业教育招生模式，“文化素质+职业技能”的考试招生办法。“职教高考”制度对于提高职业教育质量以及职业教育社会认可度具有重要意义。但在其完善阶段，还存在影响力不足，招生形式标准不统一以及考试内容缺乏确定性，操作程序复杂等问题^[9]。

三、政策源流：推进职业教育高质量发展的国家战略驱动

职业教育的政策共同体，即政府、人大代表、专家学者等提出的政策建议或方案以及职业院校的积极行动共同构成了职业教育高质量发展的政策源流。在政策共同体的助推下，这些政策建议和行动扩大了政策影响范围，最终获得了决策者的关注。由此能看出，在我国问题源流和政策源流之间并不是孤立进行的，而是一种彼此影响的相互依存的关系。

(一) 政府的主动选择

职业教育之于社会经济发展，犹如雨之于稻谷，具有基础性作用。为了充分发挥职业教育基础性、先导性功能，政府积极主动为职业教育发展创造条件。2014 年颁布的《现代职业

教育体系建设规划(2014—2020年)》提出要提高服务当地特色优势产业的高等职业教育质量。2019年印发《中国教育现代化2035》提出要集中力量建成一批中国特色高水平职业院校和专业。同年颁布的《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》以及《国家职业教育改革实施方案》，明确提出推进高等职业教育高质量发展，开展高质量职业培训。2020年印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》提出完善多元共治的质量保证机制，推进职业教育高质量发展。同时，《关于深化产教融合的若干意见》《本科层次职业教育专业设置管理办法(试行)》《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》《职业学校学生实习管理规定》等相关政策陆续印发，奠定了职业教育高质量发展的基石。通过这些政策的出台可以看出，我国决策者对职业教育高质量发展是积极主动地进行推进，不断出台相关政策，增强职业教育社会关注度，提高职业教育人才培养质量，催生职业教育高质量发展议程“落地生根”。

(二)人大代表的郑重呼吁

人大代表是由人民选举，代表人民，向政府反映人民心声的重要一分子。人大代表针对具体的社会问题积极地进行建言献策，有利于引起决策者的关注，促使焦点事件进入决策议程。2006年全国人大代表、广东文艺职业学院党委书记陈学希建议政府加大对职业教育的经费投入，要让职业教育成为转移农村剩余劳动力的重要抓手，培养具有实用技术和实际技能的高素质人才。2009年，在第十一届全国人大常委会第八次会议分组审议中，全国人大常委会委员宋法棠提出，当前职业教育地位仍待提升，职业教育吸引力不足问题仍需持续关注，职业教育还需提质量，促发展。同时，全国人大常委会委员温孚江提出，要提高全民族以及各级政府对职业教育重要性的认识，职业教育发展要有一个战略研究，既面对现实，又有一定的超前性。2014年，十届、十一届和十二届全国人大连任代表杨亚达提出建议：确立一批高水平、专业化的职业教育试点学校，研究探索创新现代职业教育的人才培养模式等。2021年，中华职业教育社理事长郝明金指出，职业

教育发展已进入“前途广阔、大有可为”的新的历史阶段，职业教育发展的时代号角已经吹响。要营造职业教育良好发展环境，助力职业教育高质量发展。人大代表对职业教育的培养目标、办学质量、人才培养模式进行建言献策，积极推进职业教育质量提高，扩大了职业教育高质量发展的影响力。

(三)地方院校的积极实践

地方院校积极开展职业教育相关发展实践，各地方院校作为职业教育发展的重要参与者，成为职业教育高质量发展模式探索的先头兵。江苏职业教育以服务发展、聚焦重点、守正创新实现高质量发展，其中服务发展是基本主题，聚焦重点是发展内涵，守正创新是发展方式。切实推进中职“领航计划”，落实教育部“双高计划”，制定《江苏省职业院校教材管理办法》以及《江苏省职业教育校企合作促进条例》^[10]，扎实推进江苏省职业教育高质量发展。辽宁省通过“引校进企”共建混合所有制二级学院，推动校企深度融合。辽宁省交通高等专科学校与华为技术有限公司合作共建华为ICT学院，共建ICT专业群、“双师型”师资队伍、ICT产业实训基地和智慧化教学环境，为辽宁省ICT产业发展培养人才，推动了职业教育高质量发展。另外，“苏州方案”以及陕西工业职业技术学院等都以自己的方式赋能职业教育高质量发展。

四、政治源流：人人皆可成才的价值驱动

政治源流指国民情绪的变化、党政力量、政党选举等内容及其相关活动对政策议程产生的影响。在我国的政治环境中，中国共产党是执政党，因此党的意识形态在政策过程中起到决定作用，党的宗旨引领着我国政策发展的方向。

(一)党和国家对高质量职业教育的高度重视

新中国成立以来，党和国家坚持把教育优先发展战略摆在突出位置，秉持着全心全意为人民谋幸福的宗旨，将教育事业看作重中之重。习近平总书记在全国职业教育大会上对职业教育发展做出重要指示，强调要优化职业教育类型定位，深化产教融合、校企合作，深入推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，稳步发展职业本科教育，建设一批高水平职业院校和专业，推动职普融通。党的二十大报告中，明确了建设高质量教育体系的重要性，

提出了推进职普融通、产教融合、科教融汇，显示了我党对职业教育发展的期盼和重视。从我党的宗旨和意志到政府的指示和规划，都明晰了党和国家对推动职业教育高质量发展坚定不移的态度。在我国经济转型的关键时期，实现经济高质量发展，必然要求培养高质量技术技能人才，职业教育作为技术技能人才输出的重要关节，必然要秉持着“让每个人都有人生出彩的机会”的思想，实现职业教育高质量发展。

(二) 人民群众对高质量职业教育的殷切期盼

随着我国进入中国特色社会主义新时代，我国的主要矛盾发生了改变，人民群众的教育需求也随之发生了变化，高水平、高质量、多样化、个性化的教育成为普罗大众的期盼。职业教育作为一种类型教育满足了学生的多样化需求，给学生提供了另一种实现人生价值的机会。但无论是学生还是家长，对职业教育文凭充满怀疑，缺乏自信，这与职业教育社会认可度低，教育质量堪忧有很大关系。近年来，家长的教育焦虑越发严重，许多家长认为“普职分流”影响了教育公平，对“普职分流”产生了很大的反抗情绪，甚至有的家长呼吁要取消“普职分流”。而这也引起了升学压力下移的现象，学生从小就被灌输了职业教育是“低等教育”，只有进入普通教育才能成才的思想，职业教育的刻板印象逐渐加深。我国教育部职业教育与成人教育司司长陈子季在2022年对“普职分流”这一问题进行了解答，此举表明调整中等职业教育新的方向定位的决心，进一步揭示了职业教

育的重要作用。这充分说明我国民众对职业教育的怀疑，也从侧面表现出家长对高质量职业教育的期盼。

五、多源耦合：政策之窗开启

政策之窗是指政策建议或特殊问题能够受到关注的机会^[11]。通过问题源流、政策源流以及政治源流之间的耦合，政策之窗开启，职业教育高质量发展的问题进入决策议程，推动产生《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》的诞生。首先，问题源流中的职业教育认可度低、人才供给与社会需求不够契合、职业教育体系不够完善等问题引起了政府以及人大代表的重视，相关政策陆续颁布，地方院校进行积极实践，不断将职业教育高质量发展的价值和必要性展现在决策者以及民众的视野中。其次，政策源流与政治源流不断融合。在人大代表的郑重呼吁以及地方院校的积极实践的推动下，以及人民群众的热切期盼下，党和国家在全心全意为人民谋幸福的精神指引中，将职业教育高质量发展纳入决策议程。最后，政策建议经过政治源流的筛选和检验，使得政策建议合理合法，在适当的时机进行颁布，以解决相应问题。三条源流互相耦合，相互交融，促成了政策之窗的开启(如图1)。一项政策的提出，并不能代表问题的解决，政策方案如何落到实处，真正有利于人民，是政策决策者更应该关注的问题。职业教育高质量发展的议题并没有因政策方案的出台而结束，而是进入了人一个新的发展时期。

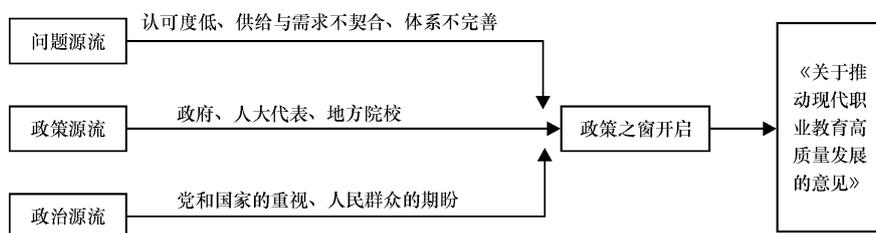


图 1

六、结语

本文基于多源流理论视角对职业教育高质量发展的政策议程进行了分析，展现了职业教育高质量发展进入政策议程的必然趋势，同时也表明了多源流理论对于我国政策议程分析的适切性。《关于推动现代职业教育高质量发展的

意见》政策的出台一方面表现出职业教育在社会发展的强力驱动下因时而新的时代规律，另一方面表现出我党切实听取民众需求，努力创造人人皆可成才的教育环境，全心全意为人民服务的根本宗旨。然而，职业教育高质量发展还正处在一个攻坚克难的关键阶段，各地只有积

极推进,有效落实职业教育高质量发展政策,才能真正实现我国人才强国、教育强国的伟大战略规划。

参考文献

- [1] 徐林,王阿舒,罗江华. 高职教育高质量发展的政策逻辑、关键挑战与路径展望——基于多源流理论的视角[J]. 中国职业技术教育,2021(25):35-46.
- [2] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策(第2版)[M]. 丁煌,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2017:1-20.
- [3] 保罗·A. 萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,钟开斌,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004:13+107+103.
- [4] 白锐,吕跃. 基于修正多源流模型视角的政策议程分析——以《科学数据管理办法》为例[J]. 图书馆理论与实践,2019(10):50-55.
- [5] 光明网. 《中国职业教育发展大型问卷调查报告》发布[EB/OL]. (2021-04-30)[2023-02-10]. https://edu.gmw.cn/2021-04/30/content_34815687.htm.
- [6] 教育部. 2020年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2021-08-27)[2023-02-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgh/202108/t20210827_555004.html.
- [7] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 2021年第三季度百城市公共就业服务机构市场供求状况分析报告[EB/OL]. (2021-11-19)[2023-02-10]. http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/jy_4208/jyscgqfx/202111/t20211119_428225.html.
- [8] 王玉龙,郑亚莉. 职业教育高质量发展的问题诊断与路径选择[J]. 中国职业技术教育,2020(13):58-63.
- [9] 周世祥. 职教高考,如何拓展人才成长宽度[N]. 光明日报,2023-01-10(13).
- [10] 刘克勇. 服务发展 聚焦重点 守正创新——江苏职业教育高质量发展的实施路径[J]. 中国职业技术教育,2020(22):5-11.
- [11] 祁占勇,王书琴,何佑石. 多源流理论视域下新职业教育法的修订过程研究[J]. 教育与职业,2022(15):10-17.

Policy for High Quality Development of Vocational Education from the Perspective of Multi-Source Theory Agenda Analysis

ZHANG Ying-chen,ZHANG Miao

(Shenyang Normal University, Shenyang 110000,China)

Abstract: The high-quality development of vocational education is a matter of national economy and people's livelihood, and it is the unanimous expectation and demand of the community of interests in vocational education. From the perspective of multi-stream theory, based on the connotation of high-quality vocational education development, we analyze how high-quality vocational education development attracts the attention of the government and enters the decision-making agenda. We find that the low social recognition of vocational education, the imbalance in the supply of and demand for talents as well as the imperfection of the development of the modern vocational education system constitute the source of the problem of the high-quality development of vocational education. The government's active choice, the NPC deputies' serious appeal, and the local institutions' active practice constitute the policy source stream; the Party and the State's high attention and the people's earnest expectation constitute the political source stream. The three source streams are coupled with each other, opening the "policy window" for the high-quality development of vocational education.

Key words: vocational education; multi-stream theory; high-quality development