

对改革开放 40 年来我国高等职业教育政策变迁的认识与思考

于海侠 杨云龙

(吉林工业职业技术学院 吉林 吉林 132013)

摘要:教育政策在高等职业教育发展过程中担当了主体角色,发挥了主导性作用。而任何一种教育政策的制定,其初衷都是为了解决其发展过程中所遇到的问题,从而充分发挥高等职业教育的办学职能。通过对改革开放 40 年来高等职业教育相关政策与决策的系统分析和梳理,深化对高等职业教育政策发展过程的认识和理解。

关键词:高等职业教育;国家职业教育政策;教育教学质量;人才培养质量;师资队伍建设

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-5727(2019)02-0011-06

一、研究背景

改革开放后,社会主义现代化建设加快了发展进程,各地方迫切需要人才,职业大学应运而生,成为高等职业教育发展的标志。1996 年,确定高等职业教育一律定名为“职业技术学院”。经过 30 多年的发展,截止 2017 年,高等职业院校规模已发展到 1 338 所,在校生人数接近 1 400 万,占高等教育的半壁江山,已成为我国高等教育体系中一种不可或缺的类型。在这个发展期间,为更好地引导高等职业教育发展,国家逐步出台了一系列的政策。据不完全统计(根据教育部网站所列),近 30 年来,对我国高等职业教育有着重要影响的政策累计出台了 80 余项。高等职业教育政策的制定和出台应源于教育现实存在的主要矛盾与问题,这是高等职业教育政策研究的逻辑起点,而正是这些国家政策的出台才促使高等职业教育发生了跨越式发展^[1]。

政府主导是我国高等职业教育发展的主要方式,

政策推进是政府主导的主要方法。佛兰德·科伯思指出,如果我们不深化对政策变迁过程的认识,提高和改进教育效果就无捷径可走^[2]。只有通过对高等职业院校发展中赖以存在的政策变迁过程进行详细总结和分析,才可能深刻认识和理解高等职业教育的内在要求,掌握高等职业教育迅速发展的推动力,明确发展模式和发展方向,从而有效促进新时代高等职业教育的创新性发展。

二、国家教育政策对高等职业教育发展的影响

(一)对高等职业教育办学层次和办学定位的影响

改革开放的前几年,我国高等职业教育受文化大革命影响,还没有相关政策出台。而在高等职业教育发展之初,关于其在教育体系中如何定位的问题是社会各界的关注点。中共中央于 1985 年 5 月发布的《关于教育体制改革的决定》中明确了高等职业技术教育

作者简介:于海侠(1978—),硕士,吉林工业职业技术学院副教授,研究方向为职业教育研究与管理、精细化学品生产。

基金项目:吉林省高教学会 2018 年度高教科研课题“高职教育政策变迁对师资队伍建设影响研究”(项目编号:JGJX2018D450);2018 年吉林省职业教育与成人教育教学改革研究项目“产教融合视域下的高职科研工作研究”(项目编号:2018ZCY178)

为高中后教育,属于专科层次。1991年,国务院出台的《关于大力发展职业技术教育的决定》进一步明确了职业教育的地位和作用,并决定召开全国职业教育工作会议。1993年2月,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》对高等职业教育提出了原则性发展意见,明确了高等职业教育在高等教育体系中的地位和层次,为高等职业教育改革和发展提供了理论依据。国务院在1994年发布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》中更加明确地提出积极发展高等职业教育的要求,但此时尚未形成特色鲜明的高等职业教育体系^[3]。在促进高等职业教育规模发展的同时,为提高人才培养质量,1999年6月,《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》首次提出“大力发展高等职业教育”,同时还明确了“培养什么样的人”这一根本问题,并确定了我国高等职业教育的培养规格是具有必要的理论知识和较强的实践能力,服务生产、建设、管理第一线的专门人才。该人才培养定位符合当时社会发展方式对人才的要求,有效推动了高等职业院校蓬勃发展,实现了高等职业院校数、在校生数和毕业生人数在随后几年里稳定增长。新世纪之初,受普通高等学校扩招政策的影响,高等职业教育面临职业教育区域间发展不平衡、教育经费投入不足、办学条件差等一系列亟需解决的问题^[4]。

为了解决上述问题,国务院在2002年和2005年相继出台了《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》和《关于大力发展职业教育的决定》,培养目标由“高素质劳动者和实用人才”的表述转变为“高素质劳动者和高技能专门人才”。这些政策还确定了高等职业教育到2010年招生规模达到高等教育一半以上的发展目标、措施和投入,反映出政府对发展高等职业教育的迫切心情。随着改革开放不断进行和深入发展,我国逐步进入到工业社会,经济结构和劳动力结构发生了巨大的变化,我国经济社会发展需要大量高技能人才,一定程度上促进高等职业教育的快速发展。教育部2006年出台了《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》,确定了开展百所示范校建设的目标。以示范院校建设为抓手,深化高等职业教育改革,辐射带动全国高等职业院校共同发展,初步确立了结构合理、功能完善、质量优良的高等职业教育体系的发展目标。2006—2008年,教育部和财政部先后选择了100所

高等职业院校进行建设,取得了较好的建设效果,增强了我国高等职业教育在国际社会的影响力。为进一步引领全国高等职业院校的改革与发展方向,教育部和财政部于2010年联合下发《关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划”实施工作的通知》,决定新增100所左右高职院校开展骨干校建设。随着国家对职业教育重视程度的不断增加,职业教育的社会认可度也逐步提高。随着社会形势和高等职业教育的内涵发展,其培养目标也随之改变。2013年,习近平总书记关于职业教育的重要批示为“高等职业教育培养的是高素质劳动者和技术技能人才”,这是对职业教育培养人才类型的最新界定。2014年,着眼于“四个全面”战略布局,国务院和教育部相继出台了《关于加快发展现代职业教育的决定》和《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》等文件,通过这些文件的指导和建设,能适应经济社会发展需求、产教融合、中高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通的现代职业教育体系框架已经基本形成^[5]。30多年来,正是这些职业教育政策的出台才使我国职业教育发展再次出现高峰,并在一定时期内对高等职业教育改革和发展起导向作用,促使高等职业教育实现内涵式发展。

(二)对人才培养质量要求的影响

人才培养质量是教育教学永恒的主题,国家在高等职业教育快速发展之初就十分重视人才培养质量。2000年出台的《新世纪高职高专教育人才培养模式和教学内容体系改革与建设项目计划》和《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》两个文件指出,越是教育事业规模发展较快的时期,越要重视和加强人才培养质量工作,建立更为合理的高职高专人才知识、能力和素质结构,积极推进教育教学改革,建设课程体系和优化教学内容,不断提高教育质量。教育部2004年制定了《高职高专院校人才培养工作水平评估方案(试行)》,指出高等职业教育的办学要求是“以服务为宗旨,以就业为导向,走产学结合发展道路。”^[6]。2006年的《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》文件指出,要把人才培养质量作为考核学校领导班子的重要指标。在新世纪的第一个10年里,我国职业教育办学条件发生了深刻变化,培养能力不断提升,高等职业教育由规模建设逐步转向以质量发展为主的内涵建设^[7]。2011年,教育部下发《关于推进中等和高等职业教育协调发

展的指导意见》,文件指出:关于高等职业教育人才培养质量评价可以引入行业、企业、研究机构和其他社会组织的第三方评价,衡量人才培养质量的指标进一步丰富。同时,增加了毕业生就业率、就业质量、创业成效等重要考评指标。高等职业教育最为鲜明的特点就是实践性,因此,高等职业教育发展要求专业设置与产业需求对接,课程内容与职业标准对接,教学过程与生产过程对接,毕业证书与职业资格证书对接,职业教育与终身学习对接,进而保证人才培养质量^[8]。为进一步提高人才培养质量,推动人才培养模式改革,教育部于2014年下发《关于开展现代学徒制试点工作的意见》。现代学徒制试点工作的开展,为高等职业教育人才培养模式开启了新的探索方向。2015年,教育部下发的《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》进一步明确:高等职业教育需坚持内涵式发展的道路,加强思想道德人文素养教育和技术技能培养,全面提高人才培养质量^[9]。教学质量的提高取决于不断的自我完善和管理。同年,教育部下发了《关于建立职业院校教学工作诊断与改进制度的通知》,明确要求高等职业院校建立职业院校教学工作诊断与改进制度,引导和支持学校全面开展教学诊断与改进工作,切实发挥学校在教育质量保证体系中的主体作用。根据习近平总书记新时代中国特色社会主义思想,国务院办公厅2017年印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,突出强调“三全”育人的体制机制,着力培养学生的工匠精神、职业道德、职业技能和就业创业能力,再次突出强调素质教育。

(三)对人才培养模式研究的影响

人才培养质量是检验高等职业教育发展状况的重要指标,而人才培养模式是影响人才培养质量的关键环节^[10]。高等职业教育发展之初就开始探索适合我国教育发展的人才培养模式。《中国教育改革和发展纲要》提倡产教结合、工学结合的培养模式,为人才培养模式探索指明了方向。2000年,教育部组织实施了《新世纪高职高专教育人才培养模式和教学内容体系改革与建设项目计划》,并发布《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》,开启了关于高等职业教育人才培养模式的全面研究。2004年,教育部下发了《关于以就业为导向,深化高等职业教育改革的若干意见》文件,鼓励加强校企合作,开展订单式培养和产

学研合作,扎实推进工学结合的人才培养模式改革。在人才培养质量上,要求把培养学生动手能力、实践能力和可持续发展能力放在突出的地位,推行“双证书”制度,把职业资格证书培训课程纳入教学计划之中。随着改革的深入开展,人才培养质量不断提升,高等职业教育也逐渐被人们所接受,学校发展规模屡创新高。2005年,国务院《关于大力发展职业教育的决定》提出了“大力推行工学结合、校企合作的培养模式,改革以学校和课堂为中心的传统人才培养模式,要求高等职业院校学生实习实训时间不少于半年”。这标志着高等职业教育工学结合的人才培养模式从政策层面得到确立^[11]。为进一步落实国务院《关于大力发展职业教育的决定》精神,2006年,教育部下发《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》,明确了工学结合是人才培养模式改革的重要切入点,要求高等职业教育学习模式要与生产劳动和社会实践相结合,要在工学结合过程中进一步开展专业调整与专业建设,重点培养学生的技术技能,并就全面提高高等职业教育教学质量提出九个方面意见。2011年,教育部下发的《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》提出“继续探索工学结合的人才培养模式,推动和鼓励学生顶岗实习”。2017年,教育部办公厅等五部门联合下发《关于开展职业学校学生实习管理联合检查的通知》,对规范学生实习管理作出了具体要求和说明。经过多年的建设,已经形成共识:产教融合、校企合作是办好职业教育的关键。2017年,国务院办公厅颁发了《深化产教融合的若干意见》,2018年,教育部等六部门联合印发《职业学校校企合作促进办法》,进一步促进、规范、保障高等职业院校校企合作和校校合作工作,对新形势下全面提高教育质量具有重要意义。

(四)对师资队伍建设和要求的影响

习近平总书记强调,教育工作是塑造灵魂、塑造生命、塑造人的工作。教师是立教之本、兴教之源。高等职业教育发展过程中的每项政策的落地实施都离不开一线教师的具体工作,无论课程体系的新设置、课程标准的重新编制,还是教材的重新编写、实训环境重点建设等环节都需要教师付出大量精力和时间。为保证高等职业教育的发展,国家制定了一系列政策加强师资队伍建设和管理。据不完全统计,仅进入新世纪以来,关于“教师队伍建设”的高等职业教育

政策就有 20 余项,这些政策的内容涉及职业道德、职称及职务评聘、业务素质培训、赴企业生产实践和教师队伍建设与管理等多个方面。2000 年,教育部出台了《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》,该文件是关于高等职业教育师资队伍建设要求较早的指导性文件,首次提出“双师型”教师的表述。文件出台后,为提高教师的技术应用能力和实践能力,国家开始建设高职高专师资培训基地。截至 2009 年 2 月,全国已建成 6 个高职高专师资培训基地。随着高等职业教育政策和举措的实施,师资队伍水平显著提高。但总体上看,师资结构仍不合理,教师实践能力仍然薄弱,师资培养渠道和途径相对贫乏^[12]。2002 年,教育部下发的《关于加强高等职业(高专)院校师资队伍建设的意见》是首个有关建设师资队伍建设的系统化文件,该文件从师资队伍建设的目标、师资队伍学历结构、兼职教师队伍、教师培训培养工作等多个方面提出了具体要求和建议。2006 年的《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》,针对高等教育教学改革所面临的一系列具体问题明确指出,要依据人才培养模式改革的具体要求有针对性的开展师资队伍建设,指明了师资队伍建设的方向。多年来,经过一系列政策的实施和指导,有效推动了高等职业院校教师队伍建设工作。为满足职业教育科学发展要求,2011 年教育部和财政部联合下发了《关于实施职业院校教师素质提高计划的意见》,围绕提高专业化“双师型”教师队伍比例、提升教师专业素质、完善教师培养培训体系等主要内容,制定一系列举措。2012 年,国务院下发《关于加强教师队伍建设的意见》,进一步在人事等管理体制上进行改革,激活教师从事高等职业教育的积极性和主动性。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将教师队伍建设摆在突出位置,作出系列重大决策部署。自 2015 年以来,教育部下发《高等职业教育创新发展行动计划》(2015 年)、《职业学校教师企业实践规定》(2016 年)和《关于印发〈职业院校教师素质提高计划项目管理办法〉的通知》(2017 年),制定了《教师教育振兴行动计划(2018—2022 年)》(2018 年);国务院印发了《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(2018 年)。这些文件分别从提高教师实践教学能力、教师企业实践制度、提升专业教学改革与实践能力和健全教师培养培训体系等方面进行部署安排,并对高等职业教育的教师培养

进行了顶层设计。

(五)对课程建设与改革要求的影响

能够体现学校办学特色的就是专业建设,而专业建设的落脚点就是课程建设,它汇聚着实训基地建设、教学资源建设、教学方法与手段改革等多方面工作。党和国家领导人多次强调“我们教育的目的是培养社会主义建设者和接班人”,所以课程建设与改革的落脚点一定是人的全面发展。1999 年 6 月的《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》推动教育全方位改革不断向纵深发展,推进人才培养模式改革,鼓励创新教学方法,建议实行启发式和讨论式教学方法,培养学生手脑并用和独立思考的能力,切实提高教育教学质量。2000 年,教育部在《〈新世纪高职高专教育人才培养模式和教学内容体系改革与建设项目计划〉的通知》中要求教师在专业大类开展人才培养模式与教学内容体系建设与改革、课程教学内容与课程体系建设与改革的研究。2002 年,教育部印发了《关于申报国家重点职业技术学院、精品专业、国家高等职业教育实训基地建设项目的通知》,鼓励广大教师开展精品课程建设,增强高等职业教育的针对性和适应性。2005 年的《关于大力发展职业教育的决定》和 2006 年的《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》等文件,对于职业教育课程和教学的表述成为后继的职业教育课程改革政策制定的重要依据。《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》进一步明确了课程改革和课程建设的方向,开展了工作过程系统化或项目化的改革。为进一步提高高等职业教育人才培养质量,2010 年《关于开展高等职业教育专业教学资源库 2010 年度项目申报工作的通知》提出,决定在专业建设中开展教学资源库建设,以专业资源库建设为抓手,进一步推进专业教育教学改革。我国幅员辽阔,各地区高等职业教育发展不平衡,为了促进教育公平和提高教育质量,教育部于 2014 年制定教育信息化工作思路,自 2015 年以来连续出台了《关于“十三五”期间全面深入推进教育信息化工作的指导意见》(2015 年)、《关于加强高等学校在线开放课程建设应用与管理的意见》(2015 年)、《关于开展 2017 年国家精品在线开放课程》(2017 年)和《关于印发〈教育信息化 2.0 行动计划〉的通知》(2018 年)等文件,进一步强调要深化信息技术与教育的结合,助推教育教学改

革的新要求,开展在线开放课程,推广翻转课堂、混合式教学等新型教学模式的研究与实践,实现资源共享,缩小区域间的资源发展的差距。

三、新时代高等职业教育亟待解决的矛盾

当高等职业教育政策方案决定后,各个高等职业院校开始执行实施政策。美国政策学家艾利森称:“在达到政策目标的过程中,方案确定的功能只占 10%,而其余的 90%取决于有效的执行。^[13]”各个高等职业院校正是通过执行了一系列的国家教育政策,才使得我国高等职业教育发展取得了全球瞩目的成就。2017 年,习近平总书记在党的十九大报告中指出中国特色社会主义已经进入新时代,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾^[14]。同样,高等职业教育的主要矛盾也发生了根本性变化,主要表现在以下几个方面。

第一,高等职业院校办学特色与对区域服务能力之间的不平衡。虽然已经开展了校企合作办学,实施工学结合的人才培养模式,但产教融合发展还不充分,部分地区的一些高等职业院校与区域企业尚停留在形式上的合作,所培养的人才对区域经济发展的贡献力不强的矛盾依然十分突出。亟待提升到深度融合阶段,解决高等职业院校技术创新能力不足的问题,有效支援区域内的产业升级改造工程,实现“学生有发展,地方离不开”的良好质量发展要求。

第二,部分高职院校规模发展与办学条件要求的不平衡。高等职业院校基本是根据学生数获得财政拨款,致使各高职院校过度追求生源数,尤其是热门专业,能招多少就招多少,致使办学条件与发展规模之间的发展不平衡,尤其是实验实训场地和设施达不到专业教学标准要求。众所周知,高等职业教育发展受经济发展情况影响较大,一定时期内某些专业发展较好,仪器设备投入很多,但随着社会科学技术的进步,人才培养水平滞后社会发展需求,致使专业招生数骤减,由于不能及时转型,而造成资产闲置。同一所院校的各专业之间的发展不平衡,受社会经济发展影响,一些专业过于庞大,但师资配置、仪器设备投入等严重滞后,学生发展规模与办学条件要求也十分的平衡。

第三,高等职业教育教学改革研究与人才培养质量水平的不平衡。根据现行的招生制度,高等职业院校录取工作都在三本之后录取,生源质量偏低,传统

的教育方法已不适应目前的学生学习能力,教育教学改革还需继续探索。我国高等职业院校教师基本是学术型人才,其学科理论性强,却欠缺培养学生动手操作和创新的能力。此外,由于高等职业院校教师对职业教育政策本身的理解不深入,致使职业教育教学改革研究还缺少多样性、立体性和方向性。

第四,高等职业教育的人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流与合作各办学功能之间发展不平衡。多数院校只突出教育教学过程,而其他职能还是短板,尤其科学研究和社会服务能力相对薄弱,会直接影响高等职业教育吸引力的提升。

第五,现代职业教育体系构建程度不充分,教育立交桥尚未完全建立,技术技能人才培养体系尚不健全,虽然高等职业教育已被多数家长认可,但还需继续加强中高职衔接教育探索,完善专升本教育,创新发展高等职业教育,进一步完善职业教育和培训体系,实现技术技能人才的全面发展和终身教育。促使学生和家长主动选择高等职业教育,相信高等职业教育能够实现其学习目标,使高等职业教育发展更加有温度、厚度和高度。

纵观高等职业教育发展的历程,教育政策发挥着重要的导向和推动作用^[15]。职业教育政策对职业教育的影响,首先是对职业教育思想、观念的影响,就是人们对职业教育的认识和看法的影响^[16]。虽然目前我国高等职业教育整体发展向好,但是与发达国家相比还有很大差距,依然存在一些亟待解决的矛盾和问题,高等职业教育迫切需要政府出台有力政策进行引导和监督,促进高等职业教育快速发展。

参考文献:

- [1]刘淑云,祁占勇.改革开放 40 年我国中等职业教育政策的演进逻辑与展望[J].职教论坛,2018(7):66-74.
- [2]周建松,吴国平,陈正江.创新发展高等职业教育:政策变迁与行动方略[J].高等工程教育研究,2016(6):158-163.
- [3][15]李术蕊.改革开放以来我国职业教育科研发展的历史分析[J].职教论坛,2012(22):35-47.
- [4]孙翠香.改革开放 40 年我国职业教育政策体系述评[J].职教论坛,2018(2):70-80.
- [5]陈玉.人民美好生活需要视域下高职发展路径探析[J].湖北函授大学学报,2018,31(16):49-51.

- [6]李春蓉,李滨滨.改革开放以来职业教育政策演变的政府因素分析[J].湖北职业技术学院学报,2012,15(3):23-26.
- [7]中国职业技术教育学会课题组.“十二五”以来我国职业教育重大政策举措评估报告[J].职业技术教育,2017,38(12):10-32.
- [8]杨士连,于泽元.岗课融通:现代学徒制的意蕴及推进路径[J].职教论坛,2018(1):63-67.
- [9]刘筠,袁希平,张宇华.应用型本科教育内涵建设的理论与实践——以昆明理工大学城市学院为例[J].昆明理工大学学报(社会科学版),2018,18(3):71-79.
- [10]马腾.高等职业教育改革创新发展的历程、要素与路径选择[J].职业技术教育,2016,37(28):39-44.
- [11]朱永新.中国教育改革大系[M].武汉:湖北教育出版社,2016.
- [12]李平.对高职高专院校“双师型”教师队伍建设的几点思考[J].成都中医药大学学报(教育科学版),2010,12(4):40-41.
- [13]周香玲.基于过程分析的职业教育政策低效度原因探究[J].职业技术教育,2009,30(34):40-43.
- [14]马艳,张思扬,李笑野,等.绿色共同体视域下的美好生活建设研究(笔谈)[J].学习与探索,2018(6):105-126.
- [16]张辉.对我国职业教育政策的探析[J].卫生职业教育,2001(S3):6-8.
- (责任编辑:张维佳)

History of National Higher Vocational Education Policy Change since 40 Years of Reform and Opening-up: Understanding and Inflection

YU Hai-xia, YANG Yun-long

(Jilin Vocational College of Industry and Technology, Changchun Jilin 132013, China)

Abstract: Educational policy plays a leading role in the development of higher vocational education. It plays a leading role in the development of higher vocational education. It is well known that the original intention of any kind of education policy is to solve the problems encountered in its development process and to give full play to the school-running function of higher vocational education. Through the analysis and review of policies and decision-making related to higher vocational education since the 40 years of reform and opening-up, the paper is mainly intended to strengthen teachers' understanding of the development process of higher vocational education policy.

Key words: higher vocational education; national vocational education policy; education and teaching quality; quality of talent training; faculty construction