

# 改革开放以来我国高职教育政策的 文本分析

王应密,张乐平

(华南理工大学 高等教育研究所, 广东 广州 510640)

**摘要** 改革开放以来,我国高职教育政策发展经历了如下阶段:明确发展方向,确立高职教育类型结构;构建高职教育体系,促进结构变革;扩大办学规模,推动高职教育跨越式发展;提高培养质量,突出高职教育特色。基于对我国高职教育政策的系统化分析,我国高职教育政策在未来发展中应注重建立独立的高职教育法律体系,加强对相关非教育部门的鼓励与约束,强化论证与调研在政策制定中的作用,并实现高职教育政策由计划型向战略规划型转变。

**关键词** 高职教育;政策文本;演进;改革开放

**中图分类号** G710 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2013)13-0005-06

我国高职教育发展肇始于20世纪70年代末。1979年,我国出现了为中等技术教育培养师资的职业技术师范学院,这是建国后最早具有高职教育性质的学校。次年,原国家教委批准建立了南京金陵职业大学、合肥联合大学等首批13所职业高校<sup>①</sup>。自此,我国高职教育开始获得蓬勃发展。众所周知,政府政策是影响高等教育事业发展的一个重要因素。在高职教育30余年的发展历程中,相关政策是如何发展变化的,其发展有何特点,其是如何影响我国高职教育发展的?本研究从政策文本分析的角度,按照政策的指向与特点、政策的动因和背景,政策实施以及政策评价的分析框架,运用“关键节点”理论对我国高职教育政策的变迁历程进行梳理,为促进我国高职教育实现更好发展提供借鉴。

## 一、我国高职教育政策的演进历程

(一)第一阶段(1982~1990年):明确发展方向,确立高职教育类型结构

1982年五届全国人大五次会议提出要试办一批职业大学,这是新中国成立以来首次以国家政策的形式提出大力发展高职教育。这一阶段的政策指向是建立规范的高职教育制度。1985~1986年,中央政府先后发布《中共中央关于教育体制改革的决定》《高等教育管理暂行规定》《普通高等学校设置暂行条例》等系列文件,明确提出“逐步建立起一个从初级到高级、行业配套、结构合理且能与普通教育相互沟通的职业技术教育体系”<sup>②</sup>,“称为高等职业学校须符合下列规定:主要培养高等专科层次

收稿日期:2013-03-17

作者简介:王应密(1975- ),男,山东嘉祥人,华南理工大学高等教育研究所讲师,教育学博士,硕士生导师,研究方向:学位与研究生教育,教育政策;张乐平(1972- ),男,山东高密人,华南理工大学高等教育研究所所长,研究员,硕士生导师,研究方向:学位与研究生教育,教育政策。

基金项目:福特基金会课题《高职教育灵活学制应用型人才培养模式的研究与实践》(1115-0725),主持人:夏伟。

的专门人才;以职业技术教育为主;全日制在校生计划规模在一千人以上”<sup>[3]</sup>。文件还首次提出了“高等职业技术学院”的概念,将其定位于高中后实施、有别于普通教育且与行业配套的一种新的高等教育类型,这可以说是我国高职教育制度正式创立的标志。相关政策从我国当时的职业教育基础出发,特别注重高职教育发展的规范化,其目的是尽快建立高职教育制度。

这一时期高职教育政策对制度和规范的强调是有其时代背景的。首先,我国当时经济、文化都比较落后,各行各业,尤其是星罗密布的中小企业、乡镇企业的发展急需大批适应基层生产一线需要的高级应用型专门人才,直接为经济建设、社会发展服务。其次,“文革”对高等教育的破坏造成了严重的人才短缺,党的工作重心的转移对应用技术类人才的需求更加旺盛,这使得建国初就已存在的高等教育规模严重不足问题再次凸显,高等专科学校由于其“快出人才”的优势被首先列入重点发展的行列。最后,我国高等教育的发展出现了一些诸如重理论、轻实践,本、专科教育比例失调,办学模式单一,各地高职教育办学水平参差不齐等问题。因而,出台相关政策来促进和规范高职教育的发展就显得尤为迫切。

从实践上看,这一阶段旨在建立高职教育制度和规范的政策得到了较好贯彻。高职教育从此正式纳入国家高等教育体系,这是我国高等教育结构的重大变革。截至1989年,我国已建成职业大学117所,专科招生数累计增加到29.7万人(含普通高等专科人数),接近当年的本科招生数;专科在校生累计增加到76万人(含普通高等专科人数),占在校生总数的36%;至1990年,全国共创办了14所高等职业技术师范院校,114所短期职业大学,且在中专试办五年制技术专科学校<sup>[4]</sup>。尽管我国这一时期的职业教育仍是以中等职业教育为重点,但高职教育已蓬勃兴起。

这一阶段实施的一系列政策措施奠定了我国高职教育发展的基础,初步划定了其发展轨道。同时,这一时期所确立的“见效快,可收学费,学生尽可能走读,不包分配,培养充分体现职业性的专业技术人员”等高职教育发展指导思想至今仍具有重要的现实意义。为高职教育发展引入社会资源,实施教育成本的适度分担,这在一定程度上缓解了国

家办学资源不足困难,较好地促进了高职教育的早期发展。但是,由于受到当时社会主流价值观与高等教育亟待扩大规模等因素的影响,大多数职业大学仍步入了传统高等教育的窠臼,强调基础知识的学习而相对忽视了知识与技能的实用性<sup>[5]</sup>。在这种背景下,职业教育的特性也就被泯灭在了轰轰烈烈的高等教育扩招大潮中,职业大学的职业性终被淡忘。

(二)第二阶段(1990~1998年):构建高职教育体系,促进结构变革

这一阶段的政策指向是在保证高职教育稳定发展的前提下改革我国高等教育结构,以建立起完善的高职教育体系,培育高职教育的特色。1991~1993年,我国政府先后出台《关于大力发展职业教育的决定》《中国教育改革和发展纲要》等相关文件,提出要“初步建立起有中国特色的,从初级到高级、行业配套、结构合理、形式多样,又能与其他教育相互沟通、协调发展的职业技术教育体系的基本框架”<sup>[6]</sup>;“各级政府要高度重视,充分调动各部门、企事业单位和社会各界的积极性,形成全社会兴办多形式、多层次职业技术教育的局面”<sup>[7]</sup>。1994年,全国教育工作会议确立了“三改一补”发展高职教育的基本方针,次年,原国家教委又进一步提出了旨在“推动职业大学的改革与发展”、“办出高等职业教育特色”<sup>[8]</sup>的示范性职业大学建设计划,决定在专业改革的基础上建设一批示范性学校,促进高职院校的健康发展。1998年,教育部又提出“三多一改”的方针,即多渠道、多规格、多模式发展高等职业教育,重视教学改革,真正办出高职教育特色。

调整高等教育结构,培育高职教育特色,这是有其时代背景的。进入20世纪90年代以来,我国高等教育规模不足的情况得以缓解,从80年代后期开始就日趋严重的结构失衡问题逐渐成为焦点。高等教育结构失衡导致毕业生就业时出现了局部行业供大于求的尴尬局面,产生了强烈的社会反响。在各种因素的共同作用下,高等教育结构调整逐渐成为这一时期我国高等教育发展的主旋律。长期作为高等教育规模快速补充的专科层次教育如果继续作数量上的补充无疑只能进一步加剧结构失衡,从而导致自身的生存危机。因此,高职教育应该适应高等教育结构调整的需要,使其生存方式从数量补充逐渐向结构互补迈进。

这一时期的政策措施取得了较好效果。首先是高职教育办学特色问题引起了社会的广泛讨论和关注,各地开始采取积极措施,增加对基础设施、实习基地的建设投入。以广东省为例,到1997年,中心城市举办的高职院校建筑面积达160多万平方米,占全省高校建筑面积的22.7%;教学科研仪器设备固定资产总额为2.4亿多元,占全省高校教学科研仪器设备固定资产总额的23.5%;在校生约4.6万人,占全省普通高校在校生总数的28%<sup>[9]</sup>。其次是高等教育体系问题得到重视,高职教育的理论、政策、实践都在朝着建立一个特色化高职教育体系的方向发展。

“三教统筹”、“三改一补”等政策充分激活和优化了我国当时有限的高等教育办学资源,在推动高职教育快速发展的同时,更加突出了其发展特色,符合这一时期职业教育发展的现实状况。但这一阶段的政策也存在着不少问题,其中最为突出的就是“被统筹”起来开展高职教育的相当一部分职业大学和成人高校,其教学设施严重不足,师资力量过于薄弱,难以胜任高职教育重任;而被迫改制的专科学校本身对高职教育并不感兴趣,它们更热衷于向本科院校靠拢,实现“升本”的美好愿望,根本无暇顾及应用型技术人才的培养。长期致力于应用型人才培养的重点中专,拥有良好的职业教育基础、强大的师资力量和实践基地,因而更适宜开展高职教育,但由于其仅仅是“补充”,因而很难成为高职教育发展的核心力量。

### (三)第三阶段(1998~2005年):扩大办学规模,推动高职教育跨越式发展

这一阶段的政策指向是促进高职教育规模的快速发展,同时提高教育教学水平。1998~1999年间,国家先后发布《面向21世纪教育振兴行动计划》《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,明确提出高职教育发展途径除大力推行“三改一补”方针外,“部分本科院校可以设立高等职业技术学院”<sup>[10]</sup>;“支持本科高等学校举办或与企业合作举办职业技术学院,省、自治区、直辖市人民政府可以举办综合性、社区性的职业技术学院”<sup>[11]</sup>。随后,教育部进一步明确了高职教育的办学主体,推出了“六车道”办高职的有力措施,为高职教育规模的大发展奠定了基础。2005年10月,我国政府进一步提出了“到2010年,高等职业教育招生规模占高等

教育招生规模的一半以上;‘十一五’期间,为社会输送1100多万名高等职业院校毕业生”<sup>[12]</sup>的发展目标。

这一时期正是我国高等教育大扩招的开始阶段,高等教育大众化的发展目标为高职教育发展带来了机遇。同时,随着高新技术产业化以及第三产业的蓬勃发展,我国高级专门技术人员缺口越来越大,这些人员素质的内涵与外延都对职业教育提出了更高要求。积极发展高职教育,建立和完善一种新的高等教育类型,为社会培养大批实用型人才,是社会对高等教育提出的新要求。

在一系列政策的推动下,我国高职教育实现了跨越式发展。2005年,全国高等职业院校数达到1091所,占到我国高等学校总数的60.8%,高职高专在校生达713万人,占高等学校在校生总数的45.6%<sup>[13]</sup>。众多普通本科院校、高等专科学校和成人高校纷纷举办高职教育,使高职教育发展出现了前所未有的繁荣景象。在专业建设方面,教育部在全国确立了415个专业教学改革试点,并以这些试点专业为龙头,带动各省市和学校开展专业改革试点。在教材建设方面,“十五”期间规划了500本高职高专精品教材,基本解决了高职教育教材质量低下的问题<sup>[14]</sup>。

这一系列政策措施充分保证了高职办学的主体力量以及办学方式的灵活性,为建立完善的高职教育体系铺平了道路。正是从这一时期开始,高等职业教育、高等专科学校和成人高等教育开始了真正意义上的“三教统筹”,简称为高职高专教育,形成了高职教育的合力,共同培养高等技术应用型人才。当然,这种超常规的大发展必然会带来高职教育规范化的问题,尽管教育主管部门也出台了一些诸如“实践教学课时一般应占教学计划总课时40%左右(不同科类专业课作适当调整);教学计划中规定的实验、实训课的开出率在90%以上”<sup>[15]</sup>;“对高等职业学校要严格审批、严格管理和监督,对连续几年达不到规定标准和要求的,应区别不同情况,予以撤销或停办”<sup>[16]</sup>等规定,但快速发展的惯性以及大发展所制造的繁荣终未使得这一问题成为政策关注的重点。

### (四)第四阶段(2006年至今):提高培养质量,突出高职教育特色化发展

这一阶段的政策指向是提高高职教育质量,推

动其逐步实现特色化发展。2006年11月,《教育部关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》提出,各级教育行政部门和高职院校要“适当控制高职院校招生增长幅度,……切实把工作重点放在质量提高上”;“积极与行业企业合作开发课程,……大量聘请行业企业的专业人才和能工巧匠到学校担任兼职教师,吸收用人单位参与教学质量评价”<sup>[17]</sup>。后续出台的一系列政策文件都围绕这一指导思想进行了具体落实。2008年4月,教育部发布《关于印发〈高等职业院校人才培养工作评估方案〉的通知》,开始组建以学校为核心、教育主管部门为引导、行业企业共同参与的教学质量保障体系;后续又成立“高等学校有关科类教学指导委员会”,颁布实施“实训基地部分专业领域实训项目与设备配置推荐性方案”,推行“职业院校教师素质提高计划”、“高等职业教育联合革新计划”等一系列师资培训项目,并批准建立了中国铝业公司等十家企业为全国职业教育教师企业实践单位。

经过上一时期的跨越式发展,高职教育无论是院校数量还是在校人数,都已占据了高等教育的半壁江山,但长期过快发展所累积的问题却始终没有得到有效解决。在师资方面,相当多的教师缺乏企业工作经历,难以胜任培养学生应用技术操作能力的任务;在教学内容方面,教材偏理论远离生产实践等问题严重制约着技能人才的培养;在实训基地基础设施方面,部分院校缺乏开展有效教学的实践设备,学生无法得到有效的实践训练。正是基于此,这一时期的政策才更多地集中在了高职教育质量提升与特色化发展上,以期更好地完善我国高等教育的“二元制”发展模式。

经过这一时期的调整,高职教育超常规的发展模式得到了根本性扭转,每年新成立高职院校数量由顶峰时的166所下降到2009年的28所,招生数量增速由上一阶段的20.7%减少到2009年的0.9%<sup>[18]</sup>。截至2010年上半年,全国共完成182所高职院校的评估工作;高职院校招聘企业技术人员和能工巧匠担任兼职教师比例已达到24.2%,承担的授课任务达到14.5%,其中实践课比重占83.6%,高职院校均实践教学课时比重达到49.5%;在专职教师队伍中,拥有行业企业工作经历者比例已达到30.6%<sup>[19]</sup>。截至2011年底,高职院校已建成校外实习基地8.5万个,校均96个;校企共同开发课程比例达到

8.1%,其中专业核心课程由校企共同开发的比例为12.5%;顶岗实习专业覆盖率达71.4%;产学合作专业覆盖率达63.6%,其中订单培养专业覆盖率为21.4%;237所高等职业院校撰写并在中国高职高专教育网上公布了人才培养质量年度报告,公开人才培养质量信息,完善人才培养质量监测体系<sup>[20]</sup>。

这一时期的政策尽管把握住了高职教育的本质特性,有针对性地引导、推动我国高职院校向着规范化、特色化方向发展,也取得了较好效果,但政策本身仍有一些问题尚待解决。首先,国家重点建设100所示范性高职院校的政策尽管培植了一批高水平的高职院校,也建成了一批特色化的专业,但这一政策也使得高职院校的发展水平出现了严重的两极分化;其次,国家将高职院校评估的权限下放到省级教育主管部门,这尽管在一定程度上提高了地方政府推动高职教育发展的积极性,但同时也出现了全国各地高职院校办学水平评价标准差别较大的问题;最后,自上个阶段就延续下来的“严格限制专升本”政策尽管在一定程度上能够保证高职院校安心搞好专科层次的高职教育,但该政策也在一定程度上打击了高职院校向上发展的积极性,尤其是严重影响了社会各界对高职院校的正确认识,影响了其生源数量和质量,这对于亟需扶持发展的高职院校而言,无疑是一个沉重的“天花板”。

## 二、对我国高职教育政策的思考

(一)我国政府主要是通过政策而非法律来规范高职教育的发展

从我国高职教育发展30多年的历史可以明显看出,其对国家相关政策具有高度的依赖性,政策是影响其发展的最关键因素。1998年,国家提出要促进高职教育大发展,并出台了相关政策,经过仅两年时间的发展,我国高职院校的数量就增加了近一半;2000年,国家开始规范高职教育的发展,并制定了高职教育教学的相关标准,高职院校也纷纷开始自身的教学改革<sup>[21]</sup>。这一发展模式直接导致我国高职院校的发展严重缺乏自我约束、自我管理、自我发展的积极性,被动性地向国家政策引导的方向靠拢成为其发展的常态,而政策的易变性特点又使得这种发展轨迹呈现出较大的波动性与不稳定性,这无疑在很大程度上阻碍了我国高职教育的良性

发展。相比来说,法律是反映客观规律的主观规则,其对事物的发展具有导向和规范作用。法律相对政策而言具有更强的严密性、准确性和稳定性,有了办学的明文法律,管理工作就更容易开展。而且,完善的法律体系还可以避免在特定的历史条件下,由于领导人注意力的改变或工作失误而造成的发展不稳定,甚至屡遭挫折或者巨大破坏。目前,我国关于高等职业教育的法律法规还比较欠缺,这与我国高职教育蓬勃发展的局面很不相符。尽管我国先后颁布了《高等教育法》和《职业教育法》,但其内容涉及高职教育的内容并不多,而且这些条款大都是目标性、原则性的规定,缺乏具体的操作程序和实施步骤,对违法行为制裁措施的规定也不明确。从根本上而言,我国职业教育的法制体系并不健全,尤其是缺少一部完善的《高等职业教育法》来指导和规范高职教育的发展。用法律而不仅仅依赖政策来规范和约束高职教育的发展,这是国际高职教育发展的经验,也是我国政府所应认真思考的问题。

#### (二)我国高职教育政策缺乏对相关非教育部门的激励与约束

我国高职教育实施部门主要是各级各类高职院校,管理部门主要是教育部及各省、市的教育厅或教育局,但应用技术型人才的培养所涉及的工作内容却并非仅局限于高职院校和各级教育主管部门的业务范围。例如,高职学生的企业实习、劳动技能鉴定、职业资格证书的获取以及持证上岗要求的实施等,均需要政府多个部门之间的配合与合作才能真正实现。尽管国务院发布的一些改革意见以及指导性措施对于全国各类部门都有一定的指导意义,但是,高职教育政策的主体内容毕竟主要是由教育部以及各省市教育主管部门发布的相关政策构成,而这些部门所推行的相关政策措施很难对其他领域部门的工作产生约束力。同时,高职教育的发展还受到社会认可度的较大影响,毕竟,生源保障以及来自社会的支持都与社会认可度紧密相关,相关政策也不应忽视这一点。因而,如何更好地凝聚全社会的力量,协调好相关部门之间的合作关系,打通高职教育发展中的体制性障碍和壁垒,应该成为我国高职教育政策制定者未来应该重点解决的问题。

#### (三)我国高职教育政策的制定应强化论证与

调研

总体而言,我国高职教育政策是科学的,也在一定程度上促进了高职教育的发展,但是,也有不少政策在发挥正向促进作用的同时,为高职教育的可持续发展埋下了长久隐患,有些政策甚至还在某种程度上阻碍了高职教育的发展。例如20世纪90年代的“三教统筹”、“三改一补”方针尽管在短期内带来了高职教育的繁荣,但其导致的高职教育泯灭特色的弊端却至今未能清除;20世纪末期的“三不一高”政策更是给当时的高职教育发展带来了毁灭性打击,直接导致当年生源的锐减,并影响了随后几年全国高职院校的发展。因而,开展深入系统的调研,准确掌握高职教育发展的现实状况,尤其是与其密切联系的社会政治、经济、文化发展状况,在科学预测其发展趋势及所面临问题的前提下,来制定相关的政策措施,这是我国未来高职教育政策制定者所应遵循的基本原则。

#### (四)我国未来的高职教育政策应转向战略规划型

我国目前的高职教育政策沿用的仍是计划型的思路与框架,各种规范、措施都呈现出显著的行政命令色彩,这与当前瞬息万变的社会发展需求以及高职教育发展自主性的需求极不适应。多年来,影响我国高职教育政策的三种力量在不断地分化和改组:政府从全能型政府逐渐转变为有限政府;市场力量从社会力量中解放出来,成为配置教育资源的重要力量和高职教育发展的晴雨表;高职院校也由政府的附属单位转变为拥有自主权的办学主体<sup>[2]</sup>。政府不断鼓励和支持民办高职教育的发展,并积极引进国(境)外优质职业教育资源,开展合作办学。在这种发展模式下,国家仍沿用传统政策来指导高职教育发展不仅不合时宜,而且很容易产生政府越位或缺位的现象。如高职院校发展中的“严格限制专升本”政策,就缺乏一种有效的引导与释放机制,通过强制性地牺牲发展来达到培育特色的目的,其结果必然是特色难以持续,水平无法真正提高,还极易导致办学乱象的滋生。因此,国家应主要通过制定相关法律法规,运用市场和参与机制从宏观上引导高职教育实现良性发展,在法律不及或者是难以发力的方面,再结合运用宏观政策来进一步规范。

## 参考文献

- [1]孙琳.新中国职业教育的发展与变革[J].中国职业技术教育,2008(33):25-28,41.
- [2]中共中央关于教育体制改革的决定[Z].中发[1985]12号.1985-05-27.
- [3]国务院.普通高等学校设置暂行条例[Z].国发[1986]108号.1986-12-15.
- [4]石伟平.比较职业技术教育[M].上海:华东师范大学出版社,2001:233.
- [5]邓耀彩.我国高等职业教育发展历史述评[J].高等教育研究,1999(4):80-83.
- [6]国务院.关于大力发展职业教育的决定[Z].国发[2005]35号.2005-10-28.
- [7]中共中央,国务院.中国教育改革和发展纲要[Z].中发[1993]3号.1993-02-13.
- [8]国家教委.关于开展建设示范性职业大学工作的通知[Z].教职[1995]15号.1995-12-19.
- [9]别敦荣,黄爱华.从边缘走向中心:高等职业教育的新理念[J].煤炭高等教育,2002(5):5,6.
- [10]教育部.面向21世纪教育振兴行动计划[Z].1998-12-24.
- [11]中共中央,国务院.关于深化教育改革全面推进素质教育的决定[Z].中发[1999]9号.1999-06-13.
- [12]国务院.关于大力发展职业教育的决定[Z].国发[2005]35号.2005-10-28.
- [13]李志宏.做好评估工作推动高等职业教育健康发展[J].中国职业技术教育,2006(16):5-7.
- [14]李志宏,王伟,李津石.迎接挑战 推动高等职业教育持续健康发展[J].辽宁高职学报,2003(2):1-5.
- [15]教育部.高等职业学校设置标准(暂行)[Z].教发[2000]41号.2000-03-15.
- [16]国务院.关于授权省、自治区、直辖市人民政府审批设立高等职业学校有关问题的通知[Z].国办发[2000]3号.2000-01-14.
- [17]教育部.关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见[Z].教高[2006]16号.2006-11-16.
- [18]教育部高等教育司.中国高等职业教育年度报告(2009)[R].[2012-02-20].<http://wenku.baidu.com/view/febbe5146c175f0e7cd1373e.html>.
- [19][20]上海市教育科学研究院,麦可思研究院.2012中国高等职业教育人才培养质量年度报告[R].中国教育报,2012-10-17.
- [21]王应密.我国高职教育政策实践的分析与反思[J].当代教育科学,2008(23):26-28.
- [22]劳凯声.变革社会中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究[M].北京:教育科学出版社,2003:15.

## Analysis on the Policy Text of Higher Vocational Education of China since the Reform and Opening-up

WANG Ying-mi, ZHANG Le-ping

(Research Institute for Higher Education, South China University of Technology, Guangzhou Guangdong 510640, China)

**Abstract** The development of China's higher vocational education policy has gone through four stages: clarify development direction and establish type structure; build higher vocational education system and promote structural reform; expand the scale and promote leapfrog development; improve the training quality and promote characteristic development. Based on systematical analysis on policy text, the development of higher vocational education policies in future should pay attention to the following points: build independent legal system for higher vocational education, strengthen encouragement and restriction of non-educational departments, intensify the role of demonstration and investigation in policy making and achieve the transformation of policy from plan to strategic planning.

**Key words** higher vocational education; policy text; evolution; reform and opening-up