

40 年来我国高等职业教育政策演进历程与特点

曲铁华 王瑞君

(东北师范大学 教育学部,吉林 长春 130024)

摘 要 我国十分重视高等职业教育的发展,力求在政策方面给予引导、支持和帮助。改革开放以来,我国高等职业教育政策的演进经历了初步探索(1978—1991年)、规范化建设(1992—1998年)、跨越式发展(1999—2005年)和特色化发展(2006—2018年)四个阶段。在这一发展过程中,高职教育政策呈现出政策目标逐渐明晰、从注重单一功利目的到注重多元价值追求、在激进与稳健的有机融合中不断完善和由数量扩张转向质量提升与特色化发展的鲜明特点。高职教育政策推动着我国高职教育的不断发展,也促进了社会经济的快速增长。

关键词 高等职业教育 教育政策 演进历程

中图分类号:G718.5 文献标识码:A 文章编号:1674-5450(2019)04-0096-10

DOI:10.19496/j.cnki.sxxb.2019.04.017

40年来,随着我国经济的快速发展,综合国力有了显著的提升,这其中有着各行各业专业化职业技术人才的辛勤付出,与我国高等职业教育的发展密不可分。习近平在党的十九大报告中提出要努力完善职业教育体系,实现高等教育内涵式发展,同时还要为使城乡新增劳动力更多接受高等教育提供保障,加快建设学习型社会,努力提高国民素质。这一目标的完成需要不断推动我国高等职业教育的健康发展,而高等职业教育的发展又依靠高等职业教育政策的指引和贯彻落实。

一、40年来我国高等职业教育政策演进的历程

(一)初步探索阶段(1978—1991年)

1.拨乱反正 职业大学及相关政策的萌芽

高考制度恢复之后,国内高等院校招生工作随之开展,高等职业学校也逐渐开始设立。1979年,为中等技术教育培养师资的职业技术师范学院成立,这是中华人民共和国最早建立的具有高职教育性质的学校。1982年,第五届全国人大代表第五次会议提出要试办一批短期职业大学和专

科学学校。这些学校具有“花钱少、见效快、可收学费”^[1]的特点,这是新中国首次以国家政策的形式提出大力发展高职教育。

1983年,国务院批转了国家教委等部门提交的《关于加速发展高等教育的报告》,规定了成立高等专科学校和短期职业大学的审批“分别由主管的省、自治区、直辖市人民政府和中央各部委按规定的办学标准和审批程序审批,报教育部、国家计委备案”^[1]。该文件鼓励大城市、部分发展较快的中型城市及大型企业积极举办短期职业大学,且规定这些短期职业大学的“规模不宜过小”^[1]。职业大学的设置成为我国高等职业教育开始创办的重要标志,我国高等职业教育政策也自此进入了初步探索的阶段。

2.明确概念 提出构建职业教育体系的设想

在1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)中,强调了要大力促进职业教育发展,积极开办高等职业院校,明确提出了建立职业教育体系的设想,并且规定这个体

收稿日期:2019-05-23

基金项目:教育部人文社会科学研究规划项目(15YJA880051) 东北师范大学教师教育研究基金重点项目(JSJY20180103)

作者简介:曲铁华,女,辽宁铁岭人,东北师范大学教授,教育学博士,博士研究生导师,主要从事教育史与教师教育研究;王瑞君,男,河北沧州人,东北师范大学教育史硕士研究生,主要从事中国教育史研究。

系应当“从初级到高级,行业配套”^[2],既结构合理,又能实现与普通教育的良好沟通。《决定》(1985年)还提出职业技术教育体系要实施两次分流制度,即一部分高中毕业生升入普通大学,另一部分可选择接受高职教育。该制度勾勒出了一个职普沟通、中高职衔接的职业教育“立交桥”雏形,为以后职业教育“立交桥”的搭建奠定了基础。该文件成为中国第一个提出构建职业技术教育体系设想的政策性文件。同时,在这个文件中“高等职业教育”的概念首次被官方规范地使用,拉开了我国高等职业教育体制改革的序幕。

1991年,在《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》(以下简称《决定》)中对职业技术教育体系基本框架描述时,再次强调“从初级到高级”^[3]“与其他教育相互沟通、协调发展”^[3]的“立交桥”构建。不过,这一时期的有关政策仍以发展中等职业教育为重点,并没有针对高等职业教育提出相应措施,对于建立职业技术教育体系还只是一个初步的设想。

3. 指明方向:优化高等职业教育类型结构

改革开放初期,高等职业教育政策的重心就是适应经济增长和社会发展的需要,在此过程中逐渐认识到调整高等教育结构的重要性。因此,政策的制定主要是对高职教育的发展方向以及办学方式进行了规定。在借鉴职业大学办学经验、吸取其偏颇与教训的基础上,这一时期国家历次发布的有关高等职业教育的政策文件,对于高等职业教育多种类型办学方式进行了积极的探索和大胆的尝试,并且明确了政府、行业、企业等高职院校和举办主体的职责,为合理规范高职院校的隶属关系提供了依据。

《决定》(1991年)中再次强调了发展职业教育的重要意义,要求积极发展高等职业技术学院,正式提出中心城市政府办学体制。同年,原国家教委决定试办五年一贯制的技术专业教育,以三所中专学校作为试点校,实行“四五套办”的办学模式。通过一段时间的实践发现,以五年一贯制进行的高等职业教育有很多益处,这种办学模式的产生和发展为培养适应我国经济建设的高技能人才提供了有力的保障,并得到了社会各界的认可。五年一贯制的高等职业教育办学模式,走出了一条具有中国特色的发展之路,为以后我国高等职业教育的发展提供了办学思路 and 模式。

1986年3月,国务院发布的《高等教育管理

职责暂行规定》中规定了国家教育委员会(现教育部)、国务院有关部门和省、自治区、直辖市政府的高等教育管理职责。之后,1987年又颁布了相关政策,进一步明确要根据具体需求,通过“职工大学、职工业余大学以及管理干部学院”^[4]等方式举办高等职业教育。此类政策的出台明确了高职教育的类型,并确定了其基本结构。

《决定》(1991年)尽管要求通过改革现有职业大学,“努力办好一批培养技艺性强的**高级操作人员的高等职业学校”^[3],但对于高等职业教育的发展没有起到明显的推动作用。

(二)规范化建设阶段(1992—1998年)

20世纪90年代是我国社会主义现代化建设关键的10年。社会主义经济建设在这一时期取得了长足的进步,经济活动对于高级技术人才在数量与质量层面都提出了更高的要求,积极发展高等职业教育成为社会主义现代化实现的基础建设。但是,高职教育在当时整个教育事业中仍然是薄弱环节。多种形式、多种途径和多种机制发展高等职业技术教育成为时代要求。因此,这一时期同样也是我国高等职业教育发展的重要阶段,高等职业教育此时还没有形成一个明晰的体系框架,有关法规和配套政策尚不健全。这一阶段的高职教育政策进一步明确了要改革我国高等教育结构,加快高职教育法制建设,以建立起完善的高职教育体系,形成高职教育的特色。

1. 切实保障:高职教育纳入国家教育体系

1993年,政府出台《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》),阐述了职业技术教育的发展目标,提出各级人民政府要提高认识,广泛地调动和鼓励各部门、企事业单位以及全社会参与职业教育的积极性,努力营造大力举办“多形式、多层次职业技术教育”^[5]的氛围,与此同时,要关注地区性专科教育的发展,尤其强调“发展面向农村、中小企业以及乡镇企业和第三产业”^[5]的专科职业教育。《纲要》对教育体制改革做了明确的规定,是我国高等职业教育在新的阶段发展的宏观设想,具有十分重要的意义。1995年,国家教育委员会在教职12号文中正式承认了职业大学在高等职业教育中的地位,将其确立为我国一种重要的高等教育学校类型。至此,高等职业教育被正式纳入国家教育体系。

2. “三改一补” 吸取高等教育资源转入高职
为了促进各级各类教育均衡发展,在逐步将

高等职业教育纳入国家教育体系的同时,政府开始注重引导教育资源向高等职业教育领域调配。

全国教育会议于1994年6月召开,此次会议明确提出调整教育结构,将职业教育的发展摆在突出位置,通过职业教育提高劳动者素质。在今后一段时间内,扩大高等教育规模的重点主要在高等专科教育和高等职业教育领域。会议还形成了通过“三改一补”基本方针促进高职教育发展的具体思路。所谓“三改一补”,就是通过改革和调整“现有职业大学、部分高等专科学校和独立设置的成人高校”^[6]的办学模式,以及培养目标来发展高等职业教育,在高职院校数量仍供不应求的情况下,可以尝试在一些符合条件的重点中等专业学校,“通过改制或举办高职班等方式作为补充”^{[6]91}。同年7月,在国务院颁布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》中,提出了有计划、有步骤地开展小学后、初中后和高中后三级分流工作,逐步构建起包括高等职业教育在内的各级职业教育与普通教育“共同发展、相互衔接、比例合理”^[7]的教育体系,力图促进高等职业教育的发展。

为了促进高职院校的健康发展,国家教委于1995年进一步提出了旨在“推动职业大学的改革与发展”“办出高等职业教育特色”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。《关于开展建设示范性职业大学工作的通知》中,提出了示范性职业大学建设的具体目标,其中要求在校生生人数在3000人以上,占地面积不低于250亩,建筑面积在8万平方米以上,图书总规模25万册以上,对于实验设备的总值则要求不得低于1200万元^[8]。同年10月,国家教委提出“职业大学是我国高等教育的一种办学形式”^[9],其作为高等职业教育重要组成部分的地位进一步得到了明确。1998年,教育部提出“三多一改”的方针,重视教学改革,强调要真正办出高职教育特色。同年,教育部又颁布政策,提出今后国家每年新增的高校招生计划指标,应主要用于发展高等职业学校教育^[10]。

3. 依法治教:正式确立高职教育法律地位

《中华人民共和国职业教育法》于1996年9月1日起正式实施。该法以法律的形式规定职业学校包括初等、中等以及高等职业教育三种形式,其中,“高等职业学校教育根据条件和条件由高等职业学校实施”^[11]。值得注意的是,这是我国首次

确立了高职教育在国民教育体系中的法律地位,也是首次以法律条文的形式将高等职业教育确定下来。1998年《中华人民共和国高等教育法》正式颁布。该法明确指出:“高等学校是指大学、独立设置的学院和高等专科学校”^[12],高等职业学校也包含其中。这一规定对“高等职业教育”的范围进行了界定,进一步明确了高职教育作为一种高等教育类型的法律地位,标志着我国高等教育法律体系初步形成。

在20世纪最后的10年间,中国高等职业教育在政策法规建设方面取得了显著的成绩。一系列法规分别从“职业性”和“高等性”两个方面对于高职教育的法律地位进行了正式确立,成为我国此后一段时期内相关政策法律制定和实施的依据及指导性法律。

由于当时我国高等职业教育还处于初创探索阶段,因此形成的法律法规对高等职业教育做出的规定难免不够具体和详尽,此后的教育立法工作一直在对其进行补充和完善。

4. 督导办学:规范高职院校教育活动

1997年,为了进一步明确和细化高等职业院校设立的条件,国家教委颁布了《关于高等职业学校设置问题的几点意见》(以下简称《意见》)。《意见》(1997年)提出了“高等职业学校的全日制在校生规模不得少于2000人,新建学校应在五年内达到要求”^[13]等要求,并在高等职业院校的称谓上做出了规范:“新设高等职业学校一般称为职业技术学院,高等职业学校的英文译名必须与中文名称相一致”^[13]。这个文件明确了建立高职院校的基本要求,有利于其健康发展。此外,这一阶段的教育政策对高等职业教育人才培养模式的主要特征及基本原则也进行了初步规范。

在国家政策的引导下,高职教育的法律地位得到确立,使其在规范化、法制化的道路上得以健康发展。“三改一补”“示范性职业大学建设计划”“三多一改”等政策,立足于职业教育发展的现实状况,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,突出其发展特色。但此阶段的政策也存在一定的不足,转入高职教育行列的普通专科学校和成人高等学校,在教育观念、培养目标、教学模式、师资力量、课程教材及实践条件等方面难以适应培养技术型、应用型人才的现实要求,严重影响了高职教育质量的提高。

(三)跨越式发展阶段(1999—2005年)

世纪之交,经济、社会与教育诸方面的发展要求继续大力发展高职教育。在这样的背景下,高等职业教育迎来了跨越式发展的良好契机。此阶段的政策旨在促进高职教育规模的快速增长、提高教育教学水平、推动高职教育跨越式发展。

1.多途径办学,推动高职教育规模扩张

1999年1月《面向21世纪教育振兴行动计划》(以下简称《计划》)颁布,对高等职业教育的发展做了更为详细的说明。《计划》指出了高职教育“三改一补”的发展途径,即通过“对现有高等专科学校、职业大学以及独立设置的成人高校,进行改革、改组和改制,选择部分符合条件的中专改办”^[14]来发展高职教育。此外,一些本科院校也可以设立高等职业学院。

生源数量是高职教育规模扩张的基础。因此,《计划》还对考试和招生方法进行了明确的指导。首先,对高职教育同其他各级各类教育的衔接沟通进行了具体规划,要求加强研究,逐步搭建起普通高等教育与职业技术教育互相沟通的“立交桥”,赋予职业院校毕业生经过考试接受更高级别学历教育的权利与途径。同时,探索招生方法多样化,保障中职学校毕业生进入高职院校深造的升学比例,鼓励普通高中毕业生接受多种形式的高等职业教育,不盲目选择普通高等学校。此项计划的制定与实施显示出国家政策方面对于多渠道发展高等职业教育的引导,为高等职业教育的多渠道、多途径发展拉开了序幕,成为高职教育规模迅速扩张的加速器。

在此之后,政府又出台一系列政策,极大地促进了高职教育规模发展。以2002年国务院出台的《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(以下简称《决定》)为例。该《决定》(2002年)提出,通过加强中、高等职业教育的衔接促进职业教育与普通教育的沟通,建立人才培养的“立交桥”,以保障和扩大高职教育的生源。《决定》(2002年)具有很强的针对性和可操作性,对我国高等职业教育的发展具有积极的推动作用。2005年,国务院下发了《关于大力发展职业教育的决定》。在这份文件中,明确提出了高职教育在未来五年内,要实现“招生规模占高等教育招生规模的一半以上,为社会输送1100多万名高等职业院校毕业生”^[15]的发展目标。这份文件还决定增加国家财政对于高职教育的支持,为其发展提供了资金保障。

2.明确管理职责,改革高职教育管理体制

1999年的《计划》中,对于高职教育管理体制改革进行了探索。《计划》提出了责权逐步下放至省级政府和学校的建议,主要包括高职教育招生、考试、文凭发放等,并且要求“省级人民政府在国家宏观指导下,对本地区高等职业教育现有资源进行统筹”^[14]。

同年1月,《试行按新的管理模式和运行机制举办高等职业技术教育的实施意见》(以下简称《实施意见》)决定开展试点工作,在1999年的高等教育招生计划中,“安排10万人专门用于部分省(市)试行与现行办法不同的管理模式和运行机制举办高等职业技术教育”^[16]。文件同时明确了这种通过新的运行机制和管理模式举办的高职教育为专科学历教育。招生方面,招生计划为指导性计划,经费方面,教育事业费的来源以学费为主,政府投入为辅,就业方面,毕业生不包分配,就业方式以学校推荐和自主择业为主,不再使用普通高等学校毕业生的《就业派遣报到证》。该《实施意见》对后来我国高职教育的发展产生了极大而持久的影响。

3.推进教学改革,关注高职人才培养质量

首先,政府对于高职教育人才培养的目标、模式等问题进行了明确规定。2000年,教育部在《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》中全面总结了高职高专教育人才培养的目标、模式及基本特征,并对课程体系建设和教育教学工作提出了具体要求。2004年,《关于以就业为导向深化高等职业教育改革的若干意见》正式颁布,对高职教育的人才培养目标、特点以及总体思路进行了更为明确的阐释^[17]。

其次,为完成招生计划,同时确保教学质量,政府还出台了一些针对性强的配套政策,涉及众多方面。教育部首先对于高职教育的教材建设进行了积极的探索,下发了《关于1999年新增10万高职生使用高职高专教材的通知》及《关于印发〈高职高专推荐教材书目〉的通知》等。2004年,教育部出台的《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》中对专科院校盲目升本现象进行了修正,明确规定“专科层次的职业院校不再升格为本科院校”^[18],意在通过提高高职办学门槛,提升办学质量,同时颁布了人才培养工作水平评估方案和工作指南等。

此外,国家还十分注重示范性院校在提高高职教育质量方面发挥的带动作用。国务院在2005

年制定的《关于大力发展职业教育的决定》中进一步提出建立 100 所示范性高职院校,提升示范院校的人才培养能力,充分发挥它们在“深化改革、创新体制和机制中起到示范作用,带动全国职业院校办出特色,提高水平”^[15]。这些政策旨在通过提高示范性高职院校的办学实力、教育教学水平、管理能力及辐射带动能力,引领高职教育加快改革与发展,更好地为经济建设和社会发展服务。

21 世纪初,高等教育的扩招和第三产业的发展为高职教育发展带来了机遇,同时也提出了挑战。在一系列政策的推动下,我国高职教育实现了跨越式发展,办学规模和教学质量有了很大的提升,体制的改革充分保证了高职办学的主体力量及办学方式的灵活性,促进了高职教育体系的建设与完善。但不可忽视的是,发展速度过快、规模扩张过大必然会带来高职教育规范化的问题,而这些问题至今仍未得到很好的解决。

(四)特色化发展阶段(2006—2018 年)

2006 年后的高等职业教育政策,主要体现在提升教育质量和促进特色化发展方面。国家强调通过合理布局努力提高高职院校的办学水平,特别强调通过示范性高职院校的建设带动整体水平的提升,强调人才培养模式的根本转变和通过课程建设、专业建设切实提高教学水平。

1. 示范性高职院校建设,带动整体水平提升

教育部于 2006 年 11 月下发了《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》(2006 年)中指出,“国家将实施示范性高等职业院校建设计划,重点支持建设 100 所示范性院校”^[19],希望通过示范性高职院校的设立,形成和强化高职教育办学特色,促进教育教学质量的全面提升,提高高职院校对经济社会发展的适应能力和服务能力,为高等职业教育的持续健康发展创造动力。该《意见》(2006 年)为“十一五”期间开展国家示范性高等职业院校建设提供了政策依据。

同年,在相关政策的指导下,国家示范性高等职业院校建设计划启动实施。这是我国首次在高等职业教育领域进行大规模投入的专项建设计划,充分体现了党中央、国务院对高等职业教育发展的重视和支持,是我国高等职业教育迈向稳定完善和特色化发展阶段的标志性政策。2007 年 6 月,“国家示范性高等职业院校建设计划”启动半年后,教育部和财政部联合颁布了《关于国家示范

性高等职业院校建设计划管理暂行办法的通知》,在附件中再次强调了“地方为主、中央引导、突出重点、协调发展”^[20]的原则,对审批、监督与验收等工作也做出了具体的要求。

2010 年,中共中央和国务院联合印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》中指出,要以职业教育基础能力建设为契机,继续“支持高等职业教育示范院校建设,支持一批示范性职业教育集团学校建设,促进优质资源开放共享”^[21]。2014 年 6 月《现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)》颁布。该文件提出“鼓励本科高等学校与示范性高等职业学校通过合作办学、联合培养等方式培养高层次应用型人才”^[22]。

2015 年《教育部关于印发〈高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018 年)〉的通知》,鼓励“示范性和沿边地区高等职业院校利用学校品牌和专业优势,积极吸引境外学生来华学习”^[23]。2017 年 1 月《教育部 2017 年工作要点》中要求全面推进职业教育基础能力建设。“国家示范性高等职业院校建设计划”的开展,使得高等职业院校的办学水平得到了很大程度的提升,有利地带动了其他高等职业院校教育教学改革活动的积极开展,提高了主动为区域经济社会发展服务的意识和能力,给我国高职教育带来了难得的发展机遇,为建设中国特色高职教育提供了重要的实践探索。

2. 促进高职内涵建设,推动现代职业教育发展

2006 年,教育部在颁布的《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》中,要求对高职院校招生数量进行限制,“把工作重点放在质量提高上”^[19],体现出我国高职教育有了更清晰的培养目标定位,成为引领高职教育改革的纲领性文件。《意见》(2006 年)还明确提出要促使高职院校建立有效的质量管理体系。此后的一系列政策文件都围绕这一指导思想进行了具体落实,高职院校发展进入以教学质量作为发展重点的转型时期。2006 年,“国家示范性高职院校建设计划”启动,力图引领和带动全国高职院校的深化改革,带动高职教育提升整体水平。

2009 年,教育部颁布了《教育部关于加快高等职业教育改革促进高等职业院校毕业生就业的通知》,鼓励高职院校更加灵活设置专业,适应市场需求的变化,加强顶岗实习,增强毕业生职业能力操作能力和适应能力;协调人力资源和社会保障部等部门、行业,开展针对高职毕业生的专场职

业技能鉴定服务,推进“双证书”制度的实施。

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布实施后,办学体制机制、办学基础能力建设机制、校企合作制度化建设、职教集团发展等影响高等职业教育改革发展的重大问题均列入国家层面教育体制改革试点范围。2011年,国家又出台相关政策,特别强调了提升高职教育服务经济社会的能力及坚持高职教育发展方向和专业建设。

2014年,职业教育改革与发展获得国家高度关注。国家颁布了《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》等一系列文件,全面加快了职业教育从规模发展向内涵发展的转型,为高职教育发展赢得了新机遇。2015年,教育部颁布了《普通高等学校高等职业教育(专科)专业设置管理办法》及《普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录(2015年)》,明确了教育部、各省教育厅以及高职院校的职责,对专业设置的条件与要求、程序以及指导监督进行了规定。

与此同时,国家提倡高职教育创新发展,在《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》中,将扩大优质教育资源、增强院校办学活力、加强技术技能积累、完善质量保障机制、提升思想政治教育质量作为推动高职教育创新发展的主要任务与举措,并强调从组织领导、管理督查等方面加强保障。2016年,“十三五”规划纲要从宏观角度为高职教育规划了发展路线。

2017年12月的《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》,提出“将产教融合作为促进经济社会协调发展的重要举措”^[24]。2018年1月,《教育部关于印发〈教育部2018年工作要点〉的通知》,将推动《职业教育法》起草修订、加强职业院校教材建设、开展第二次全国高职院校适应社会需求能力评估,以及制定国家高职教育专业评估试行方案等工作列入其中。经过这一阶段政策的不断调整与完善,我国目前已经初步构建起现代职业教育体系。

二、40年来我国高等职业教育政策演进的特点

(一)高职教育政策目标指向日益明晰

经济社会发展为高职教育打下了良好的现实基础。40年来,我国高等职业教育所面临的客观环境和基本条件有了极大的改善,高职教育的地位和作用也逐渐得到社会的认可。在这样的背景下,政府政策对于发展高等职业教育的目标指向

也日益明确,高职教育的定位也更加清晰。

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了建立职业技术教育体系的设想,并进而提出了“从初级到高级、行业配套、结构合理又能与普通教育相互沟通”^[2]的具体要求。而到了1991年,在我国急需多样化人才投入社会建设的背景下,《关于大力发展职业技术教育的决定》提出了要在20世纪末初步搭建起从初级到高级、与普通教育互相衔接、能够协同发展的体现中国特色的职业教育体系框架。1996年,《中华人民共和国职业教育法》中则进一步强调了建立健全职业教育体系的目标,再次重申要兼顾学校教育与职业培训,其他教育与职业教育应加强相互沟通,实现共同发展。

21世纪初,高职教育进一步得到了中央和地方各级政府的重视,一系列政策相继出台,明确了21世纪高职教育的发展方向和任务。在各级各类讨论会上,关乎高等职业教育体系的重大问题得到了关注和研讨,对于高职教育的办学宗旨、目的进行了明确,在办学模式和方法上也得到了从宏观到微观的全面指导。2002年,《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》要求初步建立起具有鲜明特色的现代职业教育体系,其基本特征是能够与社会主义市场经济体制相适应,能够紧密结合市场和就业的需求,注重体系结构的合理性、灵活性和开放性。

为了促进高等职业教育政策目标的实现,政府对于高等职业教育的发展进行了针对性的引导和强有力的支持。教育部等六部门于2003年联合实施了紧缺人才培养培训工程,在全国范围内建立起250多处示范性培养培训基地,用以培养高质量技能型紧缺人才,以满足服务业和制造业的需求。

2004年3月,教育部提出实施“职业教育与培训创新工程”^[25]。该工程目的在于通过支持职业教育的发展推动高素质的高技能型人才的培养,在促进就业的目标指引下,改变和完善职业教育的办学模式和教学方式。此外,教育部还同时开展了示范性软件职业技术学院的试办工作,以及“制造业高等职业人才培养工程”。这一系列项目的提出与落实使得高职教育的发展有了实质性的进展,跨越了初级层面的引导和规划,在实践探索层面迈出了重要一步,真正成为高等教育体系的关键部分。

目前,我国职业教育体系建设已经得到确定,

较为清晰地对高职教育体系的层次和级别进行了细化。从高职专科的创办到应用型本科教育,以至专业型研究生的培养,这种层级分明、以就业为导向的高等职业教育体系,为技术型人才提供了进一步提升专业技能的学习途径和学历资质。在40年的发展历程中,我国高职教育政策的发展目标逐渐清晰,总体上得到了极大的优化与细化,更加具有针对性和科学性。在高职教育发展的关键节点上,我国高等职业教育政策提出了新的发展目标,即促成2020年高职教育发展目标实现,形成充分体现中国特色、跻身世界水平的现代职业教育体系。

(二) 高职教育政策从注重单一功利目的到注重多元价值追求

一方面,高等职业教育政策通过促进高职教育的发展,从而实现其服务社会经济发展的功用。这种功用实际上体现了高等职业教育政策的外在价值取向,侧重于协调和化解高职教育与经济、政治、文化等社会子系统间的关系和矛盾。这种价值取向更多地反映在国家功利主义取向上。

另一方面,高等职业教育政策也同样具有其内在价值。这种价值取向的主要表现是在特定的时期内,政府为了促成高职教育发展目标以及教育任务的实现和完成,为了持续高等职业教育的生存和发展,为了使受教育者实现全面、自由而和谐的发展,制定和颁布一系列准则性的规定^[26]。高等职业教育政策的价值取向并非是一成不变的,而是随着社会的发展进行不断地调整,我国高等职业教育政策演进体现了从注重单一功利目的到注重多元价值追求的转变。

高等职业教育是各种社会因素的综合产物,它不可避免地要受到政治、经济及文化等社会因素的影响,反映了国家和政府的意志,从而发挥满足社会需求的功用。20世纪80年代,在当时强调经济发展第一位的价值理念的时代背景下,我国包括高职教育政策在内的各项教育政策均侧重于强调国家和政府的意志,以能否促进经济发展为价值标准,体现出了计划经济时代的特色。在萌始之初,高等职业教育政策的出发点就极为突出地表现为以支持国家社会经济建设为中心。

改革开放初期,国家对于高素质应用型人才的需求量较大,而高等教育资源则较为紧缺。高职教育要充分、高效地利用有限的高等教育资源,培养数量更多、质量更高的职业技术人才。因此,这

一时期的政策更多考量的是培养合格劳动力、转移劳动力、推动现代化建设等,注重经济发展效率的提高,强调“效率优先”。此时的高等职业教育政策更突出的是强调对于经济价值的单一追求。

在深化改革开放的过程中,社会经济也取得了长足的进步。20世纪90年代末,中国的社会转型进入到了一个新的历史阶段,市场经济体制的改革促进了多元利益主体的形成,而利益主体多元化成为社会利益结构变化中最为显著的标志。为此,中国的高等职业教育政策也应当向着更符合时代发展趋势的方向转变,在政策目标和政策内容上,转向对于社会发展、学校发展、个人发展等多个方面的关注,即对单一的教育价值观提出了挑战,其多元价值逐渐显现。科学发展观所强调的“以人为本”的内涵在教育领域也逐渐得到重视。

教育不仅要满足社会需要,也要“以人为本”,更多地关注人自身,满足人的需要,促进人的全面、和谐和可持续发展。因此,政府政策逐渐改变,由以前专注于以促进经济增长为目标,开始对教育价值和个人价值投入更多的关注,将实现个体自身的发展作为着力点,以提高技能为重点,同时努力提高高职学生综合素质和思想道德水平。

在“坚持以人为本,突出以诚信和敬业为重点的职业道德教育”^[15]等思想引导下,我国高等职业教育政策的价值取向逐渐实现向“和谐政策,以人为本”转变。在此之后,我国高等职业教育政策开始以满足个体需求为出发点,积极探索微观层面的高等职业教育改革,关注师资队伍的建设、教育教学质量的提高、人才培养模式的优化,以及产学研机制的完善等众多方面。

同时,在政策的制定过程中,政府开始更多地考虑公平性、多元性,充分考虑老、少、边、穷地区的现实情况,给予政策帮扶,满足他们接受高等教育的需求。同时,政策也给予了特殊人群更多的优惠,解决其在接受教育和就业过程中可能存在的困难,这在很大程度上增加了高等职业教育的吸引力,使得优质的高等职业教育资源能够惠及更多的地区和学生个体,以促进区域协调发展和个人价值实现。

在国家加强高等职业教育基础能力建设的号召下,中央财政和各级地方政府都给予了高职院校一定的财政政策支持,提高了高职教育办学模式的多样化和开放性,促进了有限的教育资源的合理配置,使得高等职业教育的价值得到了充分

的发挥。这些举措有力地推动了高等职业教育政策由注重单一经济价值转向追求多层次价值。

(三) 高职教育政策在激进与稳健的有机融合中不断完善

我国高等职业教育政策在发展过程中既表现出一定的激进性特征,又具有稳健性的特点。激进性特征主要是指出于迅速改善高职教育现实境况的目的,高等职业教育政策采取的迅速行动和反应,如在政策制定过程中所体现出的反应迅速、决定果断以及决策灵活等特性。而稳健性特征则主要表现为以科学有效地应对高等职业教育现状而进行的有计划、有步骤的稳步行动。

在我国高等职业教育政策不断调整与完善的过程中,依靠政策的激进性来提高效率,又结合现实的需求通过稳健性的政策对于当前政策中存在的不足加以修正,提高其科学性,从而形成稳定有效的政策方案。正是在激进性与稳健性的有机融合之下,我国高等职业教育政策的效率与质量才能始终保持平衡,进而推动着我国高等职业教育的健康、可持续发展。

激进性特征在高等职业教育政策的制定、发展和改革过程中体现较为明显。综观改革开放以来我国高等职业教育的发展历程,一系列体现激进性的政策决定在其中发挥着不可忽视的作用。改革开放初始,党的工作重心逐步转移到社会主义现代化建设上,高等职业教育在规模、层次和结构上都难以满足经济和社会的发展需求。在此背景下,我国政府迅速出台和实施了短期职业大学的相关政策,为20世纪90年代高等职业教育的发展奠定了基础。90年代,中国开始全面向市场经济体制过渡,为了尽快培养出一批能适应基层工作,能快速投入生产、服务和管理第一线的实用型专门人才,为高中毕业生创造更多升学机会,高职教育政策发挥引导作用,通过多种途径、多种方式和多种机制促进高等职业教育的发展,推动高职教育改革走向更深层次。

同时,为了尽快扭转我国教育法制建设滞后于实践活动的窘迫局面,短短几年内,《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》等相关法律相继出台,我国迅速搭建起了高等职业教育法律体系的基本框架。在高等教育大众化趋势的影响下,我国的高等职业教育政策在这一时期也倾向于促进高等职业教育规模的扩张,使高等职业教育迅速成为高等教育的“半壁江山”。

正是受益于高等职业教育各项改革政策的制定与落实,高职教育才能够在短短的十几年时间内,形成了一个与经济社会发展相适应的、相对成熟的体制,在规模化、结构化、质量化和效益化相统一的发展道路上迅速前进,初步建立起了层次多元、形式多样的高等职业教育体系,为我国高等职业教育的稳健发展奠定了深厚的基础。

稳健性是我国高等职业教育政策的另一重要特征。在规模不断扩展的同时,政府在职教教育政策中对于教育质量的重视程度随之提高,通过多项政策的颁布与实施,为我国高等职业教育的健康可持续发展提供了坚实的保障。以人才培养质量评估政策为例,教育部通过组织和建立专门针对高职教育人才培养工作的水平评估委员会,在2003年,初步完成了包括政策文件制定、评估组织建立以及评估培训在内的等一系列基础工作,并选择了26所院校开展评估试点工作。

2004年,教育部正式下发《高职高专院校人才培养工作水平评估方案(试行)》等一系列文件。作为统一的高职评估方案,该文件在很长时间内被用来具体指导评估工作的进行。一系列高职教育质量评估政策的出台,进一步明确了高职评估制度的指导思想,使得评估工作在内容和方式方面获得了更为具体化的指导,摆脱了专科评估的束缚,高职教育独立的质量评估制度得以初步确立。同时,教育部开始重视高职教育人才培养质量的评估工作,对现有评估方案进行了修改和完善。

为了对2004年的方案进行补充和完善,教育部又于2008年颁布了新的评估方案,促进了评估制度向更符合高职教育发展现实情况与基本特征迈进。通过上述各项政策的不断完善,可以发现,政府在制定政策时做了充分的准备,如选取试点进行实践检验,并在前期政策的基础上不断修正和完善,其所具备的稳健性特征始终在为我国高等职业教育的稳定发展保驾护航。

(四) 高职教育政策由数量扩张转向特色化与内涵式发展

改革开放伊始,我国社会经济百废待兴,急需大量的技术型人才,因而举办一批数量可观的职业院校以满足人才培养的需求成为当务之急。在这样的现实情况下,这一时期高等职业教育政策的关注点主要放在了扩大教育规模上。经过十余年的快速发展,我国高等职业院校在数量和规模

方面得到了长足的进步,高职教育在规模上已经可以与普通高等教育等量齐观。据统计,我国高职院校在2007年已有近1200所,在校生人数达到860余万。随着规模的扩张,高职教育对于经济社会的服务能力得到了显著的提高,有效地促进了我国高等教育结构的完善。

然而,在高等职业教育快速发展的同时,高等职业教育规模持续扩张的弊端开始显现,其教学质量问题凸显出来。与规模迅速扩张的盛况不同,高职院校在软硬件教学条件方面的困境却得不到有效的改善。投入的不足使得办学条件难以满足教育教学的需要,各种配套设施供不应求,教学、实训等活动难以开展。与此同时,教师队伍素质参差不齐。整体而言,高职教师在学历和职称结构方面均无法满足高职教育的需求;人才培养与经济社会的发展不能相适应,高职教育的专业及课程建设与企业、行业的岗位需求脱节,缺乏对于社会需求和就业形势的深入了解,不能及时更新教学内容,教育教学方法欠缺科学性,不能通过及时有效的调整,以应对经济社会对于高质量人才素养要求的变化。

在认识到高职教育规模扩张所带来的负面效应之后,政府适时地对我国高等教育发展的战略重点进行了调整,提出“十一五”期间应由强调规模和速度转向对于质量提升的关注,加强高等教育的内涵式发展与特色化建设。受这一宏观指导思想的影响,我国高等职业教育在今后的发展过程中也将重点强调内涵式发展与特色化建设。政府在决策上开始制定相关政策引导高等职业院校向内涵建设方向发展,在专业和课程建设、“双师型”师资队伍建设和产学研结合等方面做出努力,保证高等职业教育的功能得到最大的发挥,以建设示范性高职院校为手段,促进全国高等职业教育质量提升,注重高等职业教育特色化建设^[27]。

综观我国现有高等职业教育政策,在学科建设、师资培养、课程研究、质量评估及实训基地建设

等多个方面做出了积极探索,在推动高职教育政策内涵式发展和特色化建设过程中发挥了重要的作用。如《关于大力发展职业教育的决定》将专业建设与实践基地建设放在了突出地位,提出“大力推进精品专业、精品课程和教材建设”^[15],加快建设高等职业教育实训基地,促进优质教育合理配置。2006年,教育部对各级教育行政部门和高职院校提出了明确要求,要求其切实将工作重点转移到质量提高上来,“控制高等职业院校招生增长,相对稳定招生规模”^[19],强调了课程和教材建设的重要性,并进而提出开发1000门工学相结合的精品课程,重点编著约3000本国家规划教材。

这些具体政策和举措充分体现了科学发展观的内涵与要求,即以提高教育质量和加强内涵建设为出发点,以高职院校基础能力建设为着力点,将高等职业教育的发展与经济社会的需求紧密结合在一起,深刻调整高职院校改革与发展的重点与方向,实现高职教育的质量提高和全面发展。

三、结语

当前,我国处于经济快速发展的非常重要的阶段,产业结构优化程度越来越高,科技发展日新月异,国与国之间的竞争日益激烈,同时,国际的合作也日益加强。在此背景下,社会对高等职业教育提出了更高的要求,市场对技能型人才的需求量也不断增加。但目前的高职教育体系还存在着不足,还不能很好地应对瞬息万变的形势,仍需进行不断地改革和创新。社会进步和历史发展要求高职教育必须健康发展和稳步提高。

高等职业教育的进步必然需要系统全面的高职教育政策来引导。我国高等职业教育政策在40年的演进历程中不断发展和完善,逐渐形成了自己独有的特征。深入剖析其演进特点,有助于我们在总结历史成就与不足的基础上准确把握未来高职教育政策的发展趋势,更好地制定与时俱进的高等职业教育政策,从而持续推动我国高等职业教育事业不断取得新成绩。

参考文献:

- [1] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985)[Z].1982.
- [2] 中共中央关于教育体制改革的决定[Z].1985.
- [3] 国务院关于大力发展职业技术教育的决定[Z].1991.
- [4] 国务院批转《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》的通知[Z].1987.
- [5] 中共中央,国务院.中国教育改革和发展纲要[Z].1993.

- [6] 《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴[M].北京:人民教育出版社,1995:91.
- [7] 国务院.关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见[Z].1994.
- [8] 国家教委.关于开展建设示范性职业大学工作的通知[Z].1995.
- [9] 国家教委.关于推动职业大学改革与建设的几点意见[G]//何东昌.中华人民共和国重要教育文献.海口:海南出版社,1998:3885.
- [10] 国家教委.关于实施《职业教育法》加快发展职业教育的若干意见[Z].1998.
- [11] 中华人民共和国职业教育法[Z].1998.
- [12] 中华人民共和国高等教育法[Z].1998.
- [13] 国家教委.关于高等职业学校设置问题的几点意见[Z].1997.
- [14] 教育部.面向21世纪教育振兴行动计划[N].光明日报,1999-02-25(1).
- [15] 国务院.关于大力发展职业教育的决定[Z].2005.
- [16] 教育部、国家计委.关于印发《教育部试行按新的管理模式和运行机制举办高等职业技术教育的实施意见》的通知[Z].1999.
- [17] 教育部.关于以就业为导向深化高等职业教育改革的若干意见[Z].2004.
- [18] 教育部.关于进一步加强职业教育工作的若干意见[Z].2004.
- [19] 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].2006.
- [20] 教育部、财政部.关于国家示范性高等职业院校建设计划管理暂行办法的通知[Z].2007.
- [21] 中共中央、国务院.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[Z].2010.
- [22] 教育部.现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)[Z].2014.
- [23] 教育部.关于印发《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》的通知[Z].2015.
- [24] 国务院办公厅.关于深化产教融合的若干意见[Z].2017.
- [25] 国务院.2003—2007年教育振兴行动计划[Z].2004.
- [26] 曲铁华、李楠.改革开放以来我国农村职业教育政策影响因素及特征研究[J].河北师范大学学报·教育科学版,2014(1):74-79.
- [27] 庞丽.我国高等职业教育政策的演变及其价值取向[D].桂林:广西师范大学,2008.

Characteristics and Evolution of Higher Vocational Education Policies over Forty Years of Reform and Opening-Up

Qu Tiehua ,Wang Ruijun

(College of Education ,Northeast Normal University ,Changchun Jilin 130024)

Abstract China attaches great importance to the development of higher vocational education and strives to offer guidance , support and assistance in terms of policy. The evolution of the policy of higher vocational education over the 40 years since the Reform and Opening- up has undergone four stages: the preliminary exploration (1978- 1990) , the legal construction (1991- 1998) , the leapfrog development (1999- 2005) and the characteristic development (2006- 2018). During the course of development , the policy of higher vocational education is characterized by gradual clarity of policy goals , shift of focus from a single utilitarianist goal to a pursuit of multiple values , the constant progression in radically and steadily organic integration , and the change from quantitative expansion to quality improvement and characteristic development. The policy of higher vocational education promotes the continuous development of higher vocational education and the rapid growth of the social economy in China.

Key words higher vocational education ; educational policies ; process of evolution

【责任编辑:赵颖 责任校对:詹丽】