



**新中国成立 75 年：
职业教育发展系列研究**

新中国成立75年来，我国教育改革发展波澜壮阔，教育事业取得举世瞩目的巨大成就：中国特色社会主义教育体系不断完善，14亿人享有更好更公平的教育正逐步成为现实，多层次、宽领域、全方位的教育对外开放格局已经初步形成。今天的中国，正从教育大国阔步迈向教育强国。

职业教育是我国教育体系的重要组成部分，新中国成立75年来，职业教育的发展同样精彩纷呈。本期，我们推出一组关于新中国成立75年职业教育发展的系列研究文章。研究内容涵括75年来职业教育政策的演进、职业教育助力乡村治理的制度变迁、劳动教育的演进历程、中国特色学徒制的发展历程。

新中国成立 75 年来职业教育政策 演进：历程、逻辑与启示

——基于 35 份政策文本的分析

冯 帮 梁燕萍

摘 要 职业教育政策作为推动职业教育健康发展的重要力量，是指导建设职业教育强国的关键。梳理新中国成立75年来职业教育政策的演进，对优化与调整职业教育政策具有重要指导意义。选取35份职业教育政策进行分析，中国职业教育政策可划分为初创与探索、恢复与发展、规范与提升、改革与深化、提质与创新五个演进历程，呈现出以践行职业教育使命为根本的功能逻辑、以建设职业教育体系为主线的任务逻辑、以强调政企行协同为特色的共治逻辑、以提升职业教育质量为导向的发展逻辑。基于上述逻辑，应适应职业教育使命，服务职教强国建设；优化现代职业教育体系，完善配套政策；完善产教融合政策，激发主体办学活力；建立职业教育评价体系，全面提升质量。

关键词 新中国成立75年；职业教育政策；演进历程；演进逻辑

中图分类号 G719.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2024)30-0008-08

作者简介

冯帮(1982—)，男，广东技术师范大学教育科学学院副院长，教授，教育学博士，研究方向：职业教育，教育政策法规(广州，510665)；梁燕萍(1996—)，女，广东技术师范大学教育科学学院硕士研究生，研究方向：职业教育，教育学原理

基金项目

2024年广东省哲学社会科学规划项目“中等职业教育产教融合质量评价体系研究”(GD24CJY25)；2024年湖北省高校人文社会科学重点研究基地“湖北教师教育研究中心”年度开放课题一般研究项目“乡村中小学教师职业使命感培育研究”(jsjy202405)；2023年度广东省教育科学规划课题(高等教育专项)“产教融合视域下教育硕士质量评价与改革研究”(2023GXJK356)，主持人：冯帮

职业教育政策是教育政策的重要组成部分，也是党和国家领导职业教育的重要工具和手段。新中国成立75年来，国家大力发展职业教育，推动职业教育取得巨大成就。2023年，我国中高职和本科职业学校共有8665所^[1]，学校规模明显增长，且在校生数量大幅增加，从1949年各类职业学校在校生仅30万人，到如今中高职学校每年培养1000万左右的高素质技术技能人才^[2]。这些成绩的取得，与国家在职业教育政策方面的支持和引导密不可分。职业教育政策作为一项指导各级各类职业院校开展职业教育工作的重要依据，需要体现不同时期、不同时代背景对职业教育的迫切要求。政策文本分析是剖析职业教育政策演进

历程和逻辑的重要方法，通过对新中国成立75年来职业教育政策的文本进行分析，不仅可以为当前建设职业教育强国提供理论指导和实践路向，也能够为优化与调整未来一个时期中国职业教育政策提供借鉴启示。

职业教育政策文本包括国家各级政府及教育部门所颁布的关于职业教育的方针、法律、决定、纲要、计划、意见等。本研究主要基于国家层面的职业教育政策文本，通过中国政府网站、教育部网站等权威机构查阅职业教育政策信息，共搜集到1949年至2024年9月间发布的职业教育政策文本214份。在此基础上，根据权威性、直接相关性和非趋同性原则，主要选取了以中共中央、国务院

和教育部为主要颁布部门,具有重大历史意义以及起到纲领性作用的35份职业教育政策文本作为研究样本。

一、历史回顾：新中国成立 75 年来职业教育政策的演进历程

对35份政策文本进行分类,可以分为法规类、决定类、纲要类、意见类、指示类、计划类、办法类、标准类、方案类、报告类、规定类、通知类和章程类,见表1。

表 1 1949–2024 年职业教育政策类别选取情况

序号	类型	数量	政策名称
1	法规类	1	《中华人民共和国职业教育法》（1996）
2	决定类	8	《关于改革学制的决定》（1951）、《关于加强高等学校与中等技术学校学生生产实习工作的决定》（1953）、《关于改进中等专业教育的决定》（1954）、《关于教育体制改革的决定》（1985）、《关于大力发展职业技术教育的决定》（1991）、《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》（2002）、《关于大力发展职业教育的决定》（2005）、《关于加快发展现代职业教育的决定》（2014）
3	纲要类	1	《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010–2020 年）》（2010）
4	意见类	13	《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》（1983）、《关于加强职业技术学校师资队伍建设的几点意见》（1986）、《关于普通中等专业学校专业设置管理的原则意见》（1993）、《关于普通中等专业学校招生与就业制度改革的意见》（1994）、《关于推动职业大学改革与建设的几点意见》（1995）、《面向二十一世纪深化职业教育教学改革的原则意见》（1998）、《关于以就业为导向深化高等职业教育改革的若干意见》（2004）、《关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》（2006）、《关于实施国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划的意见》（2010）、《关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》（2011）、《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》（2021）、《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》（2022）、《关于弘扬教育家精神加强新时代高素质专业化教师队伍建设的意见》（2024）
5	指示类	2	《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》（1950）、《关于整顿和发展中等技术教育的指示》（1952）
6	计划类	1	《职业教育提质培优行动计划（2020–2023 年）》（2020）
7	办法类	1	《职业学校校企合作促进办法》（2018）
8	标准类	1	《中等职业学校设置标准（试行）》（2001）
9	方案类	3	《国家职业教育改革实施方案》（2019）、《职业技能提升行动方案（2019–2021 年）》（2019）、《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》（2019）
10	报告类	1	《关于中等教育结构改革的报告》（1980）
11	规定类	1	《关于教育事业管理权力下放问题的规定》（1958）
12	通知类	1	《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》（1983）
13	章程类	1	《中等专业学校章程》（1954）

通过对以上35份职业教育政策文本进行分析,结合重大历史事件和里程碑文件出台等历史节点,将职业教育政策演进历程划分为1949–1977年的初创与探索期、1978–1990年的恢复与发展期、1991–2001年的规范与提升期、2002–2013年的改革与深化期、2014年至今的提质与创新期五个阶段。

（一）初创与探索期（1949–1977年）

对这一阶段职业教育政策的研究主要涉及的政策文本

见表2。

表 2 初创与探索期主要研究的政策文本

序号	发布时间	政策名称
1	1950 年	《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》
2	1951 年	《关于改革学制的决定》
3	1952 年	《关于整顿和发展中等技术教育的指示》
4	1953 年	《关于加强高等学校与中等技术学校学生生产实习工作的决定》
5	1954 年	《关于改进中等专业教育的决定》
6	1954 年	《中等专业学校章程》
7	1958 年	《关于教育事业管理权力下放问题的规定》

新中国成立初期,全国各地进行大规模的经济建设,迫切需要大量技术技能人才。当时我国的教育方针主张教育为国家建设服务,学校必须为工农开门^[3]。这一阶段的职业教育政策以服务国家教育方针、支持国家经济建设为使命,最终目的是培养中等专业干部。具体而言,当时职业教育政策要求具有三方面特点。

一是加强工农教育。1950年,政务院发布的《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》提出,要给予工农干部专门受教育的机会,培养他们成为新的知识分子^[4]。1951年,政务院颁布的《关于改革学制的决定》第一次以法令形式明确了职业技术教育在学校系统中的地位,充分保障工农干部受教育的机会。自此,中央和地方的国民经济主管部门大力创办各种技术学校和训练班,以培养工业、农业、交通和运输等方面的技术人才。

二是整顿和发展中等技术教育。1952年,政务院颁布的《关于整顿和发展中等技术教育的指示》对中等技术学校的方针和任务、课程教学计划、课程教材、学校经费、毕业生分配等提出规范要求^[5],为确立新的中等专业教育制度奠定了基础。1953年,政务院发布《关于加强高等学校与中等技术学校学生生产实习工作的决定》,提出保障生产实习质量的要求,以改进学校对生产实习重视不够、实习目标不明确、实习计划不周密等不足^[6]。1954年,政务院颁布的《关于改进中等专业教育的决定》在学习年限、教学工作、学校章程和学校领导等方面提出改进决定,以提高培养中等专业干部的质量。同年,政务院制订的《中等专业学校章程》对中等专业学校依法办学、自主管理起到保障作用。在各项职业教育政策支持下,至20世纪50年代中期,我国中等职业技术教育体系已初步形成。

三是加强地方对职业教育的领导。1958年,中共中央、国务院颁布的《关于教育事业管理权力下放问题的规定》明确提出,职业中学、一般中等专业学校和各级业余学校的设

置和发展由地方自行决定,同时加强地方对高等和中等专业学校毕业生的分配权力,有利于进一步完善职业教育体制,更好地培养与当地经济建设相适应的技术人才^[7]。

截至1965年,全国中等职业技术教育初具规模,有中等职业学校7294所,在校生126.65万人,占当时高中阶段学生总数的53.2%^[8]。后来受到“文化大革命”的冲击,全国中等专业学校、技工学校的在校学生被迫离校,大批中等专业学校裁并,中等职业技术教育陷入停滞。

(二) 恢复与发展期(1978–1990年)

对这一阶段职业教育政策的研究主要涉及的政策文本见表3。

表3 恢复与发展期主要研究的政策文本

序号	发布时间	政策名称
1	1980年	《关于中等教育结构改革的报告》
2	1983年	《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》
3	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》
4	1985年	《关于教育体制改革的决定》
5	1986年	《关于加强职业技术学校师资队伍建设的几点意见》

改革开放初期,国家经济建设进入新的发展阶段,对技术人才的需求与日俱增。这一阶段的职业教育政策以解决改革开放对技术人才的需求为使命,旨在促进培养与国民经济建设相适应的技术人才,具体表现为三个方面。

一是扩大中等职业技术教育比例。受文革影响,我国中等职业技术教育规模急剧减少,在校生仅占高中阶段学生总数的7.6%,中等教育结构严重失衡^[9]。1980年,教育部、国家劳动总局发布的《关于中等教育结构改革的报告》提出,通过改革、改办、举办等多种方式调整中等教育结构,提高各类职业(技术)学校在校生数在整个高级中等教育中的比例^[10]。1983年,中共中央、国务院发布的《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》和教育部等部门发布的《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》分别确定农村和城市改革中等教育结构,发展职业技术教育的方向、途径和要求^{[11][12]}。经过数年努力,中国职业院校的数量和在校生规模均实现了明显跃升。到1990年底,各类职业技术学校有1.6万多所,在校生超过600万人,高中阶段各类职业技术学校 and 普通高中的招生数之比已接近1:1^[13]。

二是首次提出建设职业教育体系。新中国成立后,职业教育政策缺乏对职业教育整体发展的系统性规划,导致职业教育单一化发展,难以适应和满足国民经济建设对高素质劳动人才日益增长的需求。为此,1985年,中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》首次提出建立职业教育体系,

明确重点发展中等职业技术教育、积极发展高等职业教育的发展方向^[14],标志着职业教育体制得到了国家层面的重视,同时将职业教育体系建设的标准化、法治化问题提上了日程。

三是重视职业教育师资水平。职业技术学校规模的快速发展,引发教师在数量和质量方面的严峻挑战。1986年,国家教育委员会颁发的《关于加强职业技术学校师资队伍建设的几点意见》明确提出,建立健全职业教育师资培养系统,着力解决师资的培养和培训问题^[15]。

(三) 规范与提升期(1991–2001年)

对这一阶段职业教育政策的研究主要涉及的政策文本见表4。

表4 规范与提升期主要研究的政策文本

序号	发布时间	政策名称
1	1991年	《关于大力发展职业技术教育的决定》
2	1993年	《关于普通中等专业学校专业设置管理的原则意见》
3	1994年	《关于普通中等专业学校招生与就业制度改革的意见》
4	1995年	《关于推动职业大学改革与建设的几点意见》
5	1996年	《中华人民共和国职业教育法》
6	1998年	《面向二十一世纪深化职业教育教学改革的原则意见》
7	2001年	《中等职业学校设置标准(试行)》

20世纪90年代是中国社会主义现代化建设的关键时期,发展职业技术教育不仅是提高劳动者素质、实现社会主义现代化建设的一项具有战略性意义的基础工程,而且对于巩固以工农联盟为基础的社会主义制度具有特殊意义^[16]。因此,这一阶段的职业教育政策以培养与社会主义现代化建设相适应的技术人才为使命,以规范化建设具有中国特色的职业教育体系为主要任务,具体呈现出以下特征。

一是推动职业教育规范化。1991年,国务院发布的《关于大力发展职业技术教育的决定》在国家发展战略层面着重强调发展职业技术教育的重要性和紧迫性,提出20世纪90年代末要建立起具有中国特色的职业技术教育体系的基本框架,同时对职业技术培训、成人教育也提出了相关发展要求^[17]。接着在高职领域,重点规范职业大学健康发展的路径;在中职领域,2001年教育部制定《中等职业学校设置标准(试行)》,标志着中等职业学校从粗放型扩张走向标准化建设。

二是推动中等专业教育适应性发展。中等专业教育是需要大力发展的重要领域,培养出来的中等专业人才应主动适应国家经济建设。1993年,国家教委发布的《关于普通中等专业学校专业设置管理的原则意见》提出,根据地方及行业的经济建设对中等专业人才的需求和劳动力市场的供

需情况,进行专业调整和设置^[18]。1994年,国家教委发布的《关于普通中等专业学校招生与就业制度改革的意见》要求,增强地方招生自主权,同时通过改革毕业生统包统配制度,加强对农村、艰苦行业和地区的人才输送。

三是推动职业教育法治化。1996年,《中华人民共和国职业教育法》第一次以法律的形式确立职业教育的地位及其体系构成,标志着职业教育开始进入法治化发展道路。

四是推动职业教育内涵式发展。1998年,国家教委发布的《面向二十一世纪深化职业教育教学改革的原则意见》明确提出,要提升职业教育的教育质量和办学效益,并从教学内容、教育观念、教学实践等方面强调培养学生的综合职业能力和全面素质^[19]。

(四) 改革与深化期(2002-2013年)

对这一阶段职业教育政策的研究主要涉及的政策文本见表5。

表 5 改革与深化期主要研究的政策文本

序号	发布时间	政策名称
1	2002 年	《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》
2	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》
3	2005 年	《关于大力发展职业教育的决定》
4	2006 年	《关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》
5	2010 年	《关于实施国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划的意见》
6	2010 年	《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020 年)》
7	2011 年	《关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》

进入21世纪,我国迎来全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新阶段。这一阶段职业教育政策以培养高素质劳动者和高技能专门人才为使命,“稳规模、提质量”成为职业教育政策的重要主张。职业教育政策呈现出以下特点。

一是彰显以改革促发展的行动意志。中国职业教育经过长达半世纪的发展,在规模上取得了显著进展,但在办学体制、管理体系、教育教学质量等方面仍然存在突出问题,不利于科教兴国战略的实施。2002年,国务院发布的《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》针对上述突出问题提出改革措施,大力促进职业教育与经济建设、社会发展相适应。其后,2005年,国务院颁布的《关于大力发展职业教育的决定》作出30项决定,覆盖职业教育的方方面面,以推动职业教育快速健康发展。2010年,中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020年)》对到2020年的职业教育改革发展作出全面规划。

二是推进工学结合、半工半读模式。工学结合、半工半读是中国职业教育与劳动教育相结合的新型教育模式,也是

职业教育改革与发展的重要方向。2006年,教育部发布《关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》,标志着中国职业教育改革与发展进入了更深层次、更为关键与核心的领域。随后政府部门力推职业院校和相关企业开展试点,并取得成功经验,为校企合作、产教融合相关政策的出台和实施提供了前提。

三是推进中高职教育协调发展。为进一步提升高职教育质量,2004年教育部发布的《关于以就业为导向深化高等职业教育改革的若干意见》明确要以服务为宗旨,以就业为导向,走产学研结合的发展道路;并且鼓励职业院校积极开展订单式培养、推行“双证书”制度,加快高技能紧缺人才培养^[20]。中职教育领域,深化中职教育改革与发展,加强示范学校建设,以发挥骨干、引领和辐射作用。在中高职教育取得良好发展基础的背景下,职业教育政策进一步提出加强两者的协调发展,实施有效衔接。例如,2011年教育部发布的《关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》提出,探索系统培养技能型人才制度,并在人才培养目标、专业结构、课程体系与教材、招生考试制度等方面提出促进两者衔接的意见^[21],为建设现代职业教育体系奠定基础。

(五) 提质与创新期(2014年至今)

对这一阶段职业教育政策的研究主要涉及的政策文本见表6。

表 6 提质与创新期主要研究的政策文本

序号	发布时间	政策名称
1	2014 年	《关于加快发展现代职业教育的决定》
2	2018 年	《职业学校校企合作促进办法》
3	2019 年	《国家职业教育改革实施方案》
4	2019 年	《职业技能提升行动方案(2019-2021 年)》
5	2019 年	《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》
6	2020 年	《职业教育提质培优行动计划(2020-2023 年)》
7	2021 年	《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》
8	2022 年	《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》
9	2024 年	《关于弘扬教育家精神加强新时代高素质专业化教师队伍建设的意见》

党的十八大的召开标志着中国特色社会主义新时代拉开了序幕。职业教育作为与国民经济发展联系最密切的教育类型,是培养高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠的基础性工程^[22]。这一阶段,职业教育政策以建设现代职业教育体系,培养服务强国建设的高素质技术技能人才和拔尖技术人才为使命,呈现出以下特征。

一是推进现代职业教育体系建设。2014年,国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》,明确加快发展现代

职业教育的指导思想、基本原则、目标任务和政策措施,提出到2020年形成具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系^[23]。围绕上述目标,国家密集出台相关支持政策。例如,2019年国务院办公厅发布《职业技能提升行动方案(2019—2021年)》,强调职业教育是一项重要的民生工程,地方政府应切实加强职业技能培训,推进构建学历教育与职业培训并举的现代职业教育体系^[24]。2020年教育部等部门公布的《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》则提出了10项重点任务,进一步健全中国特色现代职业教育体系。

二是推进职业教育类型建设。2019年,国务院发布《国家职业教育改革实施方案》,首次明确职业教育与普通教育是具有同等重要地位的两种不同教育类型^[25],对于改变职业教育是“差生教育”“低人一等的教育”等刻板印象起到积极作用。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》指出,到2025年职业教育类型特色更加鲜明,现代职业教育体系基本建成,技能型社会建设全面推进^[26]。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》,进一步提出深化职业教育改革的新举措,不断优化职业教育类型定位。

三是职业教育配套政策日趋完善。新中国成立以来,职业教育政策以建设职业教育体系为主线,陆续完善专业设置、校本教材、师资建设、校企合作、产教融合等配套政策。经过75年的发展,很多职业教育政策开始得到延伸性发展。例如,在推行多年工学结合、半工半读制度的基础上,结合科技创新和产业转型的现实需求,国家继续出台和完善职业教育校企合作、产教融合相关制度,如《职业学校校企合作促进办法》(2018)、《建设产教融合型企业实施办法(试行)》(2019年)、《国家产教融合建设试点实施方案》(2019年)等。再如,职业教育师资建设相关政策的关注点从提高教师实践教学能力到提升教师素质,再到建设“双师型”教师队伍,最后到弘扬教育家精神,建设高素质专业化教师队伍,反映出不同时期、不同时代背景对职业教育师资培养的不同要求,说明建设高素质专业化教师队伍是当前努力的方向,对培养新时代高素质技术技能人才具有重要意义。

二、机理溯源:新中国成立75年来职业教育政策的演进逻辑

(一)以践行职业教育使命为根本的功能逻辑

75年来,职业教育重大政策颁布的直接动力,来源于职

业教育在特定时期所肩负的历史使命。而职业教育的历史使命与当时国家发展大方向、国民经济建设有着密切联系。新中国成立初期,职业教育肩负着改革旧职业教育,提升工农教育,培养中等专业干部的使命。因此,当时大量兴办职业培训班和职业学校,组织大批劳动者参加职业教育和培训,为大规模的经济建设提供人才。改革开放后,恢复和发展国民经济建设,培养与改革开放相适应的技术技能人才成为职业教育的历史使命。各行各业迎来了经济发展的春天,职业教育作为培养技术技能人才的重要教育类型,其地位得到显著增强。在职业教育政策的推动下,中等职业教育规模迅速扩大,为经济社会建设培养了大批技术技能人才。20世纪90年代,中国步入社会主义现代化建设的关键期,职业教育肩负起培养与社会主义现代化建设相适应的技术技能人才的历史使命。我国职业教育政策改变过往西学欧美、东学苏联的模式,主张走适合中国国情的职业教育道路。进入21世纪,中国迎来全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新时期。在科技进步和产业转型的推动下,一般技术技能人才显然无法满足高新技术行业的需求。因此,培养高素质劳动者和高技能专门人才成为职业教育的使命,职业教育政策更加主张职业教育的体系化、标准化发展。党的十八大以来,职业教育的使命在于培养高素质技术技能人才、拔尖技术人才、大国工匠、能工巧匠等国家战略人才。职业教育政策注重突出职业教育类型优势,推进职业教育高质量发展。无论是哪个时期,职业教育政策始终以践行职业教育使命为根本,把培养满足国家发展需要的技术技能人才作为政策制定的内在逻辑。

(二)以建设职业教育体系为主线的任务逻辑

纵观75年来的职业教育政策,职业教育体系经历了从建立中等专业教育体系,到建立职业教育体系框架,再到建设现代职业教育体系的发展历程,体现了由局部到整体,由初创到完善的发展特征。

新中国成立初期,职业教育政策重点发展中等专业教育,着力完善学制、专业设置、毕业生分配、学校章程等制度,为建立中等专业教育体系奠基。改革开放后,社会对技术技能人才规模和质量的要求比以往更高,而且高技术行业对高技术技能人才的需求增加,迫切要求中等专业学校毕业生进一步提升学历,提高技术能力。在此背景下,国家提出建立职业教育体系的目标,重点发展中等职业教育,积极发展高等职业教育。20世纪90年代,国际竞争开始凸显,职业教育政策主张走符合中国国情的发展道路,提出到本世纪末建立具有中国特色的职业教育体系框架。这一阶段,重点巩固中

等专业教育发展,完善专业设置、学校布局、教育教学改革等政策,以推进中等专业教育标准化建设。21世纪初期,高等职业教育在规模上取得明显进展,国家陆续出台示范性学校建设、工学结合与半工半读、教师质量提升等政策,以推进高等职业教育内涵建设。党的十八大以来,构建现代职业教育体系成为职业教育的主线任务。这一阶段,职业教育政策类型呈现出多样化特征,涵盖了校企合作、产教融合、“双师型”教师、现代学徒制、职业技能培训等方面的配套政策。经过70多年的努力,中职—高职—职业本科纵向贯通的现代职业教育体系已经确立,相关配套政策更加完善,有利于为建设职业教育强国提供水平更高、能力更强的技术技能人才。

(三)以强调政校企行协同为特色的共治逻辑

2022年修订施行的《中华人民共和国职业教育法》规定,职业教育实行政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与^[27],强调了职业教育政校企行协同共治逻辑。职业教育政策主体间的协作架构具有层次性。其中,中共中央、国务院居于最高层次,主要体现于重大政策的出台,集中体现了国家意志。教育部居于核心层次,在职业教育政策构建过程中与其他政策制定主体联系紧密,且合作程度高,合作主体主要有国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、工业和信息化部等。正是基于众多主体的密切合作、协同配合,才能从政策层面有力保障职业教育体系及其配套制度的有效执行和持续完善。

职业教育与地方经济联系密切,只有地方经济发展与职业教育发展相辅相成,才能有效促进两者良性发展与相互促进。因此,加强地方对职业教育的领导和管理也在众多职业教育政策中有所体现。例如,2005年教育部发布的《关于加快发展中等职业教育的意见》指出,各级教育行政部门要切实承担起加快中等职业教育发展的责任^[28];2014年教育部等部门印发的《现代职业教育体系建设规划(2014–2020年)》明确中央政府、省级政府、地市级政府在职业教育事业方面的责任,起到规范和加强组织领导的作用;2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》要求各级政府把推动现代职业教育高质量发展摆在更加突出的位置,更好地支持和帮助职业教育发展^[29]。

(四)以提升职业教育质量为导向的发展逻辑

20世纪90年代以前,职业教育呈粗放型发展,着力解决国民经济建设、劳动者就业问题,大量兴办、改办中等职业学校,扩大中等职业教育规模是这一阶段的重要特征。20世纪90年代以后,社会主义现代化建设进入新的发展阶段。技术技能人才培养质量与现实需求不适应的问题愈加突出,办

学质量成为制约职业教育持续健康发展的重要因素。在相关政策的推动下,中高职教育陆续进入内涵建设阶段,从规范办学体制、增强职教师资队伍建设、提高教育教学质量等方面提高办学效益,促进职业教育健康发展。近年来,高质量发展成为新时代职业教育发展的生命线。加快建设高质量现代职业教育体系成为当前我国职业教育高质量发展的前进方向。现代学徒制、“双师型”教师、产教深度融合等相关政策的出台和完善,说明国家高度重视职业教育在教育强国建设中的重要作用,并积极完善政策促进现代职业教育高质量发展,实现赋能职业教育强国建设。

三、经验启示:职业教育政策的未来展望

(一)适应职业教育使命,服务职教强国建设

总结75年来职业教育政策制定经验,增强职业教育适应国家经济建设、培养技术技能人才的历史使命需要,是其基本的政策制定逻辑。党的二十大报告明确提出到2035年建成教育强国的发展目标^[30]。职业教育作为重要的教育类型,肩负着新时代赋予的建设职业教育强国的使命。一是从国家战略出发,强化政策供给。75年来职业教育政策日趋完善,政策体系日趋庞大,但是仍然存在内容细化程度不够、操作性不强等不足,对于从根本上解决职业教育认可度不高、技术技能人才培养质量欠佳的问题没有起到长效作用。因此,强化职业教育政策的供给,完善权威性立法框架和内容,是完善职业教育政策体系的重要方向。二是因地制宜,增强职业教育政策属地化。职业教育与地方经济联系紧密,是服务地方经济高质量发展的重要支撑。应完善地方职业教育政策,因地制宜发展职业教育,为当地经济建设提供技术人才的同时,推动地方经济和产业蓬勃发展。三是瞄准薄弱区域,完善相关职业教育政策。经梳理发现,专门针对农村地区的职业教育政策甚少,而实际上农村蕴含着大量的人力资源潜力。发展农村职业教育对于实现乡村振兴,加快推进农业农村现代化具有重要意义。因此,应加快制定面向农村地区的职业教育政策,增强农业农村与职业教育的联系,为乡村振兴培养新型职业农民,赋能强国建设。

(二)优化现代职业教育体系,完善配套政策

75年来,职业教育政策始终以建设和完善职业教育体系为主线任务,并对职业教育体系建设与改革进行了深入探索。然而,与建设职业教育强国的要求和国际水平相比,仍需进一步健全现代职业教育体系,解决办学和人才培养配套政策空白、质量水平参差不齐等问题^[31]。一是优化职业教

育类型,健全职业教育体系。经过75年的努力,中国已经建成中职—高职—职业本科纵向贯通的职业教育体系,而职普融通、产教融合的横向贯通的职业教育体系仍需进一步完善。因此,应加强普职融通、产教融合方面的政策立法,从顶层设计上突破融通难点和融合堵点,推动构建高质量的现代职业教育体系。二是弥补政策空白,完善配套政策。职业教育是一个复杂的生态系统,涉及专业设置、课程教学、教材开发、师资培养、实习实训等多方面。关于这些方面的政策要求和措施多呈点状分散在各项职业教育政策中,尚未形成相对完善的配套政策体系。因此,应加强制定专项提质培优的配套政策,强化配套政策的系统性。同时,要通过政策引导规范现代学徒制、现场工程师、本科层次职业教育等项目的试点推广,以构建和完善相应的培养体系。三是理实结合,增强政策学理性。部分职业教育政策出台后实施效果不佳说明政策的落地性不强。为使政策能够有针对性地解决实际某类问题或提供相关指导,政策制定者应运用科学的理论指导职业教育改革,重视职业教育实践对职业教育理论的基础性和推动性^[32],理论联系实际,制定出推动构建扎根于中国大地的现代职业教育体系政策文件。

(三)完善产教融合政策,激发主体办学活力

产教融合是国家发展职业教育一以贯之的政策要求。职业教育是区别于其他教育的类型教育,而产教融合是其重要的类型特征,也是发展职业教育的最大优势。在政策层面,推进产教深度融合,一是要完善政府引导机制,提升产教融合深度。从顶层设计上鼓励企业参与职业教育,通过制定相关激励政策,对积极参与职业教育的企业给予奖励或激励措施,提高企业参与意愿。同时,政府部门应牵头为学校引入对口企业,通过建立合作机制来巩固校企双方的合作,使校企双方就技术技能人才的供求关系建立合作粘性,从而达到和谐共生的目的。二是细化政策内容,提高产教融合深度。产教融合归根结底要解决融什么、如何融的问题。梳理发现,产教融合政策中缺乏专业建设、教材开发、课程体系等专项政策,不利于产教深度融合的实施。因此,应加

强分门别类制定产教融合领域的专项政策,在专业建设、教材开发、教学教法等方面为产教深度融合提供相对具体的指导。三是强化合作网络,构建产教融合共同体。建立与完善省域和市域产教融合共同体政策,通过提供政策优惠,吸引具有实力的企业入驻,职业院校、科研机构提供智力支持,实现政校行企多元主体组团发展,促进当地经济、产业与职业教育的有机融合。

(四)建立职业教育评价体系,全面提升质量

建立职业教育评价体系,旨在衡量职业教育的教育教学质量和人才培养水平,是确保职业教育与经济社会发展需求相适应的重要工具。职业教育政策的有效实施,需要在实践中经受严格检验,而当前由于质量评价体系的缺失,国家及地方政府在评估政策实施效果时面临局限,难以全面且深入了解政策执行的实际状况与深层次影响,不利于职业教育政策调整和改进。因此,亟须构建职业教育评价体系,以衡量和监测职业教育质量。一是明确政策导向,出台专项政策。在政策上明确构建职业教育评价体系的重要性和必要性,规范构建职业教育评价体系的目标、要求、措施等核心要素,引导构建包括教学质量、师资水平、学生发展、管理效能等多维度的评价指标体系,推动地方政府、行业、企业、学校等多元主体参与构建科学的职业教育评价体系。二是运用数字技术,建立国家级、省级、市级职业教育评价体系。运用政策工具,项目式推进构建国家级、省级和市级的职业教育评价体系,并支持利用大数据、云计算等新一代数字技术,将构建好的评价体系嵌入动态化、可视化的数据平台,实现评价数据纵横流通,有利于各级政府和教育行政部门根据评价结果提出政策改进建议。三是明确责任主体,推动政策落实。相关政策应明确各级政府、教育行政部门及职业院校等关键责任主体在职业教育评价体系建设中的具体职责分工与任务目标,确保各主体间权责清晰,协同高效。同时,建立职业教育评价体系的督导检查机制,定期对评价体系的建设进程、实施效果及存在的问题进行审视与评估,确保政策实施的规范性与科学性,推动职业教育评价体系不断完善与发展。

参考文献

- [1]中华人民共和国教育部.介绍2023年全国教育事业发展基本情况[EB/OL].(2024-03-01)[2024-10-07].<http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2024/55831/>.
- [2]中华人民共和国教育部.奋进在教育强国大路上——新中国成立75周年教育事业发展成就综述[EB/OL].(2024-09-09)[2024-10-07].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202409/t20240910_1150080.html.
- [3]马玉玲,闫志利.中国共产党成立百年来职业教育政策主张:演进历程、逻辑特征与实践成就[J].职教论坛,2021(6):6-13.
- [4]周恩来.关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示[J].人民教育,1951(1):65.

- [5]周恩来.中央人民政府政务院关于整顿和发展中等技术教育的指示[J].山西政报, 1952(7): 95-96.
- [6]中央人民政府政务院关于加强高等学校与中等技术学校学生生产实习工作的决定[J].山西政报, 1953(15): 41-42.
- [7]中国共产党中央委员会、国务院关于教育事业管理权力下放问题的规定[J].中华人民共和国国务院公报, 1958(26): 570-572.
- [8][9]中华人民共和国教育部. 锻造大国工匠奠基中国制造——新中国70年职业教育改革发展历程[EB/OL]. (2019-09-17) [2024-09-05]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201909/t20190927_401296.html.
- [10]国务院批转教育部、国家劳动总局关于中等教育结构改革的报告[J].中华人民共和国国务院公报, 1980(16): 491-496.
- [11]中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知[J].中华人民共和国国务院公报, 1983(12): 528-533.
- [12]教育部、劳动人事部、财政部、国家计划委员会关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见[J].中华人民共和国国务院公报, 1983(12): 552-556.
- [13][16][17]国务院关于大力发展职业技术教育的决定[J].中华人民共和国国务院公报, 1991(36): 1256-1262.
- [14]中共中央关于教育体制改革的决定[J].中华人民共和国国务院公报, 1985(15): 467-477.
- [15]国家教育委员会颁发《关于加强职业技术学校师资队伍建设的几点意见》的通知[J].中华人民共和国国务院公报, 1986(20): 620-623.
- [18]北大法宝.国家教委关于印发《关于普通中等专业学校专业设置管理的原则意见》的通知[EB/OL]. (1993-03-23) [2024-10-07]. <https://www.pkulaw-com-443.webvpn.gpnu.edu.cn/chl/7652c82bc99dc822bdfb.html>.
- [19]面向二十一世纪深化职业教育教学改革的原则意见[J].中国职业技术教育, 1998(3): 15-16.
- [20]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[J].中国职业技术教育, 2004(19): 6-7.
- [21]教育部关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见[J].云南教育(视界时政版), 2011(10): 34-36.
- [22]中华人民共和国中央人民政府.陈宝生: 办好新时代职业教育服务技能型社会建设[EB/OL]. (2021-05-01) [2024-09-23]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/01/content_5604302.htm.
- [23]国务院关于加快发展现代职业教育的决定[J].职业技术教育, 2014(18): 45-49.
- [24]国务院办公厅关于印发职业技能提升行动方案(2019-2021年)的通知[J].中华人民共和国国务院公报, 2019(16): 17-21.
- [25]国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[J].中华人民共和国国务院公报, 2019(6): 9-16.
- [26][29]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》[J].中华人民共和国国务院公报, 2021(30): 41-45.
- [27]中华人民共和国教育部.中华人民共和国职业教育法[EB/OL]. (2022-04-21) [2024-09-22]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202204/t20220421_620064.html.
- [28]教育部关于加快发展中等职业教育的意见[J].职业技术教育, 2005(9): 31-33.
- [30]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——习近平同志代表第十九届中央委员会向大会作的报告摘登[N].人民日报, 2022-10-17.
- [31]赵明安.推动我国新时代职业教育现代化的改革发展的路线图[J].武汉船舶职业技术学院学报, 2019(2): 5-10.
- [32]李梦卿.职业教育高质量发展需要加快构建中国特色职业教育理论体系[J].职业技术教育, 2024(22): 1.

Evolution of Vocational Education Policies in 75 Years Since the Founding of the People's Republic of China: Course, Logic and Inspirations

Feng Bang, Liang Yanping

Abstract Vocational education policies play a vital role in promoting the healthy development of vocational education and are key to guiding the construction of a powerful vocational education country. Reviewing the evolution of vocational education policies over the 75 years since the founding of the People's Republic of China is crucial for optimizing and adjusting current policies. By analyzing 35 vocational education policy documents, this paper identifies five key phases in the evolution of China's vocational education policies: initiation and exploration, recovery and development, standardization and enhancement, reform and deepening, and quality improvement and innovation. The policies reflect four core logics: the functional logic based on fulfilling the mission of vocational education, the task-oriented logic centered on building a vocational education system, the co-governance logic emphasizing collaboration between government, schools and enterprises, and the development logic focused on improving the quality of vocational education. Based on these logics, the paper suggests that vocational education policies should adapt to new missions, contribute to the construction of a powerful vocational education country in the new era, optimize the modern vocational education system, improve supporting policies, strengthen industry-education integration, inspire stakeholders participation in vocational education, and establish a robust evaluation system to comprehensively enhance vocational education quality.

Key words 75 years since the founding of the People's Republic of China; vocational education policies; evolutionary course; evolutionary logic

Author Feng Bang, professor of Guangdong Polytechnic Normal University (Guangzhou 510665); Liang Yanping, master student of Guangdong Polytechnic Normal University