

# 改革开放四十年中国高等职业教育政策的变迁

## ——历史、结构与动力

■陈友力

**摘要:**运用历史制度主义分析范式审视改革开放四十年高等职业教育政策变迁,为分析高等职业教育政策的制度逻辑提供了新的视角。我国高等职业教育政策变迁经历了高等职业教育地位逐步确立、规模扩张、内涵发展、做优做强等四个阶段。影响我国高等职业教育政策的深层结构包括经济结构上从计划经济体制向市场经济体制转变,政治结构上从集权统治转向分权治理,文化心理结构上从精英教育向大众化教育转变。我国高等职业教育政策历史变迁呈现强劲的路径依赖特征,要改变这种状况,需要充分运用制度变迁动力的四个显著来源,即替代、层叠、漂移和转换,才能实现高等职业教育政策的创新。

**关键词:**高等职业教育;政策;历史制度主义;路径依赖;制度变迁

**基金项目:**重庆市社会科学规划项目“‘中国制造2025’战略背景下重庆职业教育发展研究”(2015YBJY065);重庆市教育科学规划重点课题“重庆职业教育与产业协调发展创新机制研究”(2015-ZJ-003);重庆市职业教育测评与师资培养协同创新中心2015年度重点课题“重庆市职业院校专业结构与产业结构动态衔接机制研究”(2015A01)。

**中图分类号:**G71      **文献标志码:**A      **文章编号:**1674-2311(2018)12-0012-10

**作者简介:**陈友力,男,清华大学教育研究院博士研究生,重庆工业职业技术学院发展规划与质量保障处副处长,副教授,研究方向为高等教育管理、高等职业教育政策研究(重庆 401120)。

### 一、问题的提出

我国高等职业教育发展肇始于改革开放后。学界对改革开放四十年高等职业教育政策进行了多角度的研究。有些学者从高等职业教育发展历程分析不同发展阶段的政策变迁。<sup>[1-3]</sup>有些学者以重大政策事件为节点,分析了职业教育发展的主要趋势和特点,及未来政策走向。<sup>[4]</sup>阐释了政策演进与高等职业教育发展的互动关系,从合法性建构、

制度建设、权威价值引导三方面赋予高等职业教育发展以完整的价值和意义。<sup>[5]</sup>有些学者围绕高等职业教育政策过程、师资队伍建设政策、招生政策、就业政策、中高职衔接政策、人才培养模式政策等形成了研究热点。<sup>[6]</sup>有些学者借助相关理论分析职业教育政策变迁,如运用新制度经济学的相关观点,阐述了制度变迁及其路径依赖原理,探讨了职业教育观念在职业教育制度变迁中的作用。<sup>[7]</sup>以政策工具理论的视角分析了高职招生改革。<sup>[8]</sup>以新制度主

义三个制度流派分析我国高等职业教育政策变迁,但分析不够深入。<sup>[9]</sup>当前高等职业教育政策对高职教育的定位仍不明确,制约着高等职业教育的发展;产教融合是高等职业教育的核心和关键,但产教融合体制机制尚未建立,高职教育与产业企业脱节现象仍严重。我国高等职业教育政策为什么呈现比较强的路径依赖?其动机机制究竟在哪里?发展有何特点,又是如何影响我国高等职业教育发展?政策演进与高职教育发展之间是否存在着紧密的互动关系?本文以制度本身为核心分析变量,借助历史制度主义分析框架,从宏大的历史视域审视改革开放四十年来我国高等职业教育政策变迁的建立、持续和变革进程,尝试合理阐释我国高等职业教育政策变迁全貌,以期对高等职业教育的发展有所启示。

## 二、理论基础:历史制度主义

### (一)历史制度主义的理论要点

历史制度主义是新制度主义的重要流派之一,从中观的制度层面入手,对政策和政策过程进行重新诠释。历史制度主义具有四个基本特征:第一,历史制度主义倾向于在相对广泛的意义上来界定制度与个人行为之间的相互关系。任何制度分析的核心即制度如何影响个人行为,历史制度主义同时用“算计途径”和“文化途径”两种途径来具体阐明制度与行动的相互关系。第二,强调制度的运作和产生过程中权力的非对称性。历史制度主义尤其关注制度在各社会集团间不平等地分配权力的方式,倾向于强调某些集团的失利和其他集团的胜出,历史制度主义假设制度会给某些个人或社团组织进入决策程序的机会远远高于其他个人或社团。第三,在分析制度的建立和发展过程中,强调路径依赖和意外后果。历史制度主义强调“路径依赖”现象在历史发展中的作用。第四,强调把制度

分析和能够产生某种政治后果的其他影响因素整合起来进行研究。历史制度主义认为制度不是产生政治结果的唯一因素,社会经济发展与观念分布也是应重点考虑的因素,特别关注制度与观念信仰间的相互关系。<sup>[10]</sup>

### (二)历史制度主义分析框架

历史制度主义把制度置于理论分析的中轴,以历史为基础,其分析范式主要体现在它的结构观和历史观。结构观上,历史制度主义强调影响制度的宏观因素,主要包括经济发展、政治体制、文化观念等,从制度、利益与观念之间的结构性互动来分析变量之间的相互联系,才是历史制度主义分析框架的真谛所在。<sup>[11]</sup>历史观上,历史制度主义注重通过追寻事件发生的历史轨迹来找出过去对现在的重要影响,强调政治生活中路径依赖和制度变迁的特殊性,并试图放大历史视角来找出影响事件进程的结构性因素关系和历史性因果关系。<sup>[12]</sup>历史制度主义的变迁理论主要由路径依赖和制度变迁两大理论构成。制度变迁的动力来自于外部冲击,而制度稳定的机制是内生性的,相应地,关键节点的产生是外生的,路径依赖的过程则是内生的。<sup>[13]</sup>因此,历史制度主义形成结构分析范式和历史分析范式,建立了一种宏观结构—中层制度—微观行动者的解释框架。

一是制度的宏观结构分析。通过分析影响制度背后的深层结构,将重大而起着决定作用的背景概念化,以解释制度的生成和演变。宏观结构主要包括经济发展、政治体制、文化观念等,决定着制度的形成机制和变迁方向,其中制度、利益与观念是关键变量。

二是制度的路径依赖分析。路径依赖是历史制度主义的核心概念,广义的路径依赖认为,在时间中早前一刻发生了什么,将影响后来一刻的事件次序的可能结果。狭义的路径依赖认为,一旦某一国家或地区开始步入某条轨道,逆转的成本非常高

昂。<sup>[14]</sup>历史制度主义将路径依赖概念运用到制度分析中,当一套制度规则被确立后,学习效应、协调效应、适应性预期和退出成本的增大导致回报递增。路径依赖的核心机制是自我强化机制,回报递增将使现有制度具有自我强化的趋势,它使制度趋于沿着固定轨道一直演化下去,从而形成制度变迁的路径依赖和锁定现象,成为制度变迁的主要障碍因素。

三是制度的动力机制分析。历史制度主义认为制度变迁过程总体上被分为制度存续的“正常时期”和制度断裂的“关键性枝节点时期”。诺思认为,绝大多数的制度变迁都是渐进的,即渐进性变迁。<sup>[15]</sup>如果制度保持(相对)稳定的话,我们应该如何去解释政策变迁?历史制度主义者凯瑟琳·西伦、斯温·斯坦默提出了制度动力的四个显著来源。<sup>[16]</sup>近年来,凯瑟琳·西伦对渐进式制度变迁议题继续做了深入的研究,她与詹姆斯·马霍尼进一步提出了渐进式制度变迁理论,并提出了四种制度变迁模式:替代(Displacement)、层叠(Layering)、漂移(Drift)、转换(Conversion)。<sup>[17]</sup>

### 三、发展历程:中国高等职业教育政策变迁分析

改革开放四十年是我国高等职业教育政策制定、调整和完善的重要时期。借鉴历史制度主义“关键节点”的概念,高等职业教育政策变迁可以分为四个阶段。

(一)高等职业教育地位逐步确立阶段(1978—1998年)

伴随着改革开放的步伐,为适应地方经济建设和社会发展的需要,1980年第一所职业大学——金陵职业大学创立。<sup>[18]</sup>“职业大学是我国高等教育的一种办学形式,是高职教育的重要组成部分”。<sup>[19]</sup>1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》规定:“积极发展高等职业技术学院”。<sup>[20]</sup>高等职业技

术教育的概念第一次出现在我国官方文件中。1991年,《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》指出“积极推进现有职业大学的改革,努力办好一批培养技艺性强的操作人员的高等职业学校”。<sup>[21]</sup>1994年《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》提出:“通过改革现有高等专科学校、职业大学和成人高校以及举办灵活多样的高等职业班等途径,积极发展高等职业教育”,俗称“三改一补”政策。<sup>[22]</sup>这就奠定了我国高等职业教育发展的组织主体和基本格局。与此同时,高等职业教育的法律地位也逐步确立。1996年颁布的《职业教育法》和1998年颁布的《高等教育法》则首次在国家层面分别从“职业性”和“高等性”两个方面正式确立了高等职业教育的法律地位,突出了我国高等职业教育的战略地位。这一阶段的高等职业教育政策奠定我国高等职业教育发展的基础,明确了高等职业教育的办学主体、设置标准和程序,高等职业教育的改革和发展有了法治的保障。但受到当时教育价值观和传统高等教育观念的制约,高等职业教育不可能得到社会广泛认可。“三改一补”中的相当一部分职业大学、成人高校,其教学设施严重不足,师资力量非常薄弱,难以胜任高职教育;被迫改制的专科学校仍然沿袭普通高等教育的老路,更热衷于“升本”;具有良好基础的重点中专却仅仅是“补充”,难以成为高等职业教育发展的核心力量。<sup>[23]</sup>

(二)高等职业教育规模扩张阶段(1999—2004年)

世纪之交,党中央、国务院做出快速推进高等教育大众化的战略部署。1999年,教育部和原国家计委“决定在1999年普通高等教育年度招生计划中,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”。<sup>[24]</sup>这标志着高等职业教育进入了规模快速扩张的新阶段。通过以高等职业教育作为载体来大力发展高等教育,既解决了我国高等教育规模问

题,又实现了我国高等教育结构优化进而推进人力资源结构优化的问题。<sup>[25]</sup>2004年底共有普通高校1731所,其中高职高专院校1047所,占普通高校总数60.49%;高职高专在校生595.65万人,占本专科在校总数的44.67%。<sup>[26]</sup>高等职业教育已占据高等教育的半壁江山。这一阶段的高等职业教育政策促进了高等职业教育规模的快速扩张,实现了高等职业教育的跨越式发展,但这种超常规的大发展也带来了高等职业教育规范化问题。教育部等相关部门先后出台《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》等系列文件,探索高等职业教育人才培养的具体措施,推动高等职业教育人才培养工作向规范化和标准化迈进,但高等职业教育快速发展的惯性极大冲击了规范化发展。

### (三)高等职业教育内涵发展阶段(2005-2013年)

2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出了“实施职业教育示范性院校建设计划,在整合资源、深化改革、创新机制的基础上,重点建设高水平的培养高素质技能型人才的100所示范性高等职业院校”,<sup>[27]</sup>这就标志着高等职业教育发展进入内涵发展阶段。2006年以后,教育部、财政部先后遴选100所“国家示范性高等职业院校建设计划”立项建设院校。2010年,又新增100所左右国家骨干高职建设院校。这些政策的出台表明国家将高职院校改革与发展的重点放到加强内涵建设和提高教育质量上来。这一阶段的高等职业教育政策标志着高职院校从规模和数量扩张向内涵特色发展转型,并推动现代职业教育体系建设。通过200所国家示范性(骨干)高职院校建设,培育了一批高水平的高职院校,充分发挥了示范引领作用。但这一阶段的政策也造成了高职院校的两极分化和区域失衡发展。同时,国家示范性高职院校建设政策是一种典型的来自外部的政策借鉴与效仿,国家示范性高职建设在一定程度上是对“211工程”建设的模仿性同形。<sup>[28]</sup>示范性(骨干)建设院校也积极向

德国、美国、澳大利亚等发达国家学习借鉴先进的职业教育模式,但模仿成分多,本土化过程中“水土不服”现象突出。

### (四)高等职业教育做优做强阶段(2014-)

2014年,习近平总书记对职业教育作出重要批示,强调要“努力建设中国特色职业教育体系”。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确提出“建成一批世界一流的职业院校和骨干专业,形成具有国际竞争力的人才培养高地”。2015年,教育部《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)》提出建设200所优质高职院校。2018年,《教育部2018年工作要点》提出启动中国特色高水平高职学校和专业建设计划。优质高职院校建设就是对准“世界先进水平的一流高职院校”这一理想目标,在先求全局做大(规模化发展),再求局部做强(国家示范性项目建设)之后,通过着力深化、转化和固化示范性建设成果,实现高职院校做优做强,全面提升办学品质与境界。<sup>[29]</sup>这一阶段的高等职业教育政策重点在于根植于中国大地,创新中国特色、世界一流的高等职业教育。高职院校的“双高”建设将与本科院校的“双一流”建设一起成为推动中国高等教育发展的两个强大“引擎”。建设中国特色高水平高职院校需破除国家示范、骨干院校建设升级版的观念,也要防止与本科院校“双一流”建设政策的仿效与趋同。要深入把握高等职业教育规律,破解制约高等职业教育科学发展的关键领域和薄弱环节,在世界高等职业教育大变革的时代发出中国声音,提出中国方案、贡献中国智慧。

## 四、深层结构:宏观制度环境下高等职业教育政策变迁的特征

(一)经济结构:从计划经济体制向市场经济体制转变

十一届三中全会后,我国进入改革开放和社

社会主义现代化建设的新时期,党的十三大提出中国经济建设分三步走的总体战略部署。随着我国改革开放和社会主义现代化建设的深入发展,对技术技能人才的需求就显得尤为迫切,“经济建设大量急需的职业和技术教育没有得到应有的发展”,“职业技术教育恰恰是当前我国整个教育事业最薄弱的环节”。<sup>[30]</sup>与此同时,中国社会主义现代化建设的过程也是中国从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程。十一届三中全会以后我国开始探索在社会主义制度下计划和市场的结合,党的十四大报告明确提出我国经济体制改革的目标就是社会主义市场经济体制,党的十八届三中全会首次提出深化经济体制改革使市场在资源配置中起决定性作用。职业教育的职业性决定着职业教育应当为现代职业培养适应生产、建设、管理、服务第一线所需的高素质技术技能型人才,技术性决定着职业教育应当适应产业发展和技术进步,将技术内化为劳动者的内在素质。因此,高等职业教育与市场具有天然的内在联系,要求高等职业教育从“按政府计划办学”向“按市场需求办学”的转变。

#### (二)政治结构:从集权管理转向分权治理

新中国成立后,伴随中央集权的政治体制,我国确立了集权型的高等教育管理体系,其办学权和管理权归属中央。随着社会主义经济体制改革,政治体制改革也逐步推进,国家对高等职业教育管理体制做了重大改革,高等职业学校办学自主权也逐步松动。1999年,《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》中指出,“经国务院授权,把发展高等职业教育和大部分高等专科学校的权力以及责任交给省级人民政府,省级人民政府依法管理职业技术学院(或职业学院)和高等专科学校。”2000年,国务院正式把设立高等职业技术教育院校的权力下放到省级人民政府。<sup>[31]</sup>通过“地方为主,政府统筹”发展高等职业教育,极大调动了

地方政府办学的积极性,地方政府根据区域社会经济发展需要,自行设立高职院校,高职院校进入大发展时期。但高职院校办学自主权问题的关键在于政府控制了关键资源,如高职院校能自主制定招生方案,但招生名额和招生计划却需要教育主管部门审批;虽然高职院校能评聘教师和其他专业技术人员,但其人事编制却由政府控制;更为重要的是,政府是高职院校办学经费的主要提供者,政府通过生均拨款、各种专项资金分配等,在很大程度上决定了高职院校办学经费、基础设施等办学资源的获得。因此,以政府主导的“至上而下”的强制性变迁仍是影响高等职业教育发展的关键因素,“至下而上”的诱致性变迁应成为高等职业教育改革的方向。

#### (三)文化心理结构:从精英教育向大众化教育转变

高等职业教育的兴起是高等教育结构改革的需求。“高等教育大众化,最为外在化的特征是高等教育规模的扩张,而更为内在性的特征则是高等教育结构与体系的变革”。<sup>[32]</sup>受“苏联模式”的影响,新中国成立后及改革开放初期,我国高等教育结构单一,以学科为中心,不能完全适应社会经济发展需要。同时,受计划经济体制的影响,高等教育的规模一直控制在较低的水平。随着高等教育大众化,国家通过“三改一补”的政策,大力发展高等职业教育。高等教育外部环境的变化带来了高等职业教育规模扩张和快速发展,成为高等教育大众化背景下高等教育结构优化的应时之需,在一定程度上满足社会对高等教育的需求。另一方面,社会轻视职业教育和技术技能人才的现象仍很普遍。受中国传统文化“学而优则仕”思想的影响,重学历学位、轻实际能力的现象相当严重,轻视职业教育的思想观念仍很普遍,技术技能人才没有得到应有的地位和尊重,崇尚劳动创造、崇尚技术技能没有成为社会主流文化。<sup>[33]</sup>

## 五、路径依赖：中国高等职业教育政策变迁的阻碍性因素

诺思揭示出制度如何导致自我强化过程。一旦某种制度或政策被行动者选择之后，制度或政策本身就会生成一种自我强化的机制。随着制度或政策执行时间的推移，退出该项制度或政策的逆转过程的成本将急剧增长，从而形成路径依赖。在社会相互依赖的复杂语境中，新制度和政策经常产生高额的固定成本、学习效应、协调效应和调节性预期。<sup>[34]</sup>为了推动高等职业教育发展，政府出台了系列的配套政策，这些政策之间相互交错，产生自我强化效应，持续推进将带来较高的回报，而退出成本则在不断上扬，形成高等职业教育政策发展的路径依赖。

### （一）高等职业教育政策的形成具有昂贵的构建成本

制度最初设立时的初始成本是巨大的。制度安排能产生互补性的组织形式，进而产生新的互补性制度，这样就形成了由各种独立的规则以及非正式约束组成的复杂结构，诺思称之为制度矩阵。制度矩阵的内部依存网络产生了很大程度的报酬递增。<sup>[35]</sup>高等职业教育政策发轫于改革开放初期，为推动高等职业教育发展，国家出台一系列的法律、法规、规章和制度对其进行建构和巩固，各级政府及教育主管部门也形成相应的配套政策。同时，教育部、财政部投入中央专项资金先后实施了国家示范性（骨干）高职院校建设项目计划等，进而带动了省级示范性（骨干）建设项目计划，促进了高职教育整体水平提高，中央财政的杠杆效应巨大。2015年国家又启动优质高职院校建设项目，2018年国家将启动中国特色高水平高职院校和专业建设。因此，推动高等职业教育发展的一系列法律、法规、规章和制度相互交错，形成制度矩阵，报酬递增效应明显，退出现有制度的成本则不断上扬。如针对近年

来高职院校升本热的问题，教育部明确规定申报示范性（骨干）高职院校、优质高职院校的学校不准升本。政府对高职院校升本采取严格限制政策的影响因素很多，但其重要原因之一是国家大力发展高职教育的报酬递增效应明显，升本政策涉及相关利益体利益再分配，也会带来不可预知的政治、经济、社会问题等，退出成本不断上扬。

### （二）高等职业教育政策的学习效应

从复杂制度运作中得到的知识，也导致持续使用的更高回报。个体或组织通过不断重复使用相关制度，会使得个体或组织学习如何在该制度下更好地开展活动，其活动经验也激励在已有制度矩阵中进一步发展。高职院校在国家现有高等职业教育的制度框架下探索高职教育教学规律，开展自身教育教学改革，积累了丰富的高等职业教育办学经验。同时，国家通过实施示范性（骨干）高职院校建设项目、优质高职院校建设项目以及其他专项，引导高职院校按照既定的制度框架中推动高职教育发展。通过项目的实施，一批高职院校在办学实力、教学质量、管理水平和办学效益显著提高，起到了一定的示范引领作用。因此，作为既得利益的示范性（骨干）及优质高职院校已适应现有的制度路径，对选择新路径的需求并不迫切，而地方性高职院校也在示范性（骨干）及优质高职院校的引领下发展。

### （三）高等职业教育政策的协调效应

现代职业教育具有职业性、技术性、社会性、终身性和全民性，其中职业性和技术性是职业教育的本质属性。<sup>[36]</sup>高等职业教育还具有高等性的属性。高等职业教育政策的主体内容虽然是有教育部以及各省市教育主管部门发布的相关政策构成，但是高等职业教育发展特别是高素质技术技能型人才的培育绝非仅仅依靠教育部门及高职院校就能完成，它需要政府相关部门之间的配合以及行业企业的合作才能实现。因此，高等职业教育政策体

系涉及中央政府及相关部委、地方政府及相关部门、高职院校、行业企业等多元主体。由于制度创新与变迁需要各利益主体之间的协调效应,且需支付高昂的“实施成本”“摩擦成本”等多重成本,因而各行动者在历史进程中学会了趋利避害,容易产生“搭便车”现象。所以,只有协调好政府、相关部门、高职院校、行业企业之间的合作关系和利益机制,打通高等职业教育发展中的体制性障碍和壁垒,才能在实现共同利益的同时实现自身利益的最大化。缺乏协作,利益主体就无法在制度矩阵中达成满意的博弈结局。

#### (四) 高等教育政策的适应性预期

适应性期望的产生,是由于建立在特定制度基础上的契约的受欢迎程度的增加能降低规则持久性方面的不确定性。<sup>[37]</sup>当一项制度确定后,绝大多数行动者普遍认同该制度并采取同样行为模式时,该制度将进一步被强化。中国高等职业教育政策是一种自上而下的权威性力量,其政策变迁主要体现为强制性变迁。政府主导型高等职业教育发展经历地位确立阶段、规模扩张阶段、内涵发展阶段、做优做强阶段,不确定因素持续减少,高等职业教育政策被广泛接受和认同,致使行动者对既有政策产生政策依赖和适应性预期,不利于新制度和政策的产生和发展。特别是高等职业教育的发展以政府为主导,为高等职业教育的后续“市场化”发展埋下了危机。要彻底完成“市场化”的制度变迁,终究要依靠组织内部的力量,而这正是中国职业教育所缺乏的。

### 六、动力机制:高等职业教育政策的制度变迁

历史制度主义通过路径依赖的分析揭示了制度如何导致被锁定在自我强化过程,在此基础上,进一步提出了制度变迁理论。分析制度变迁是为了分析在何种情况下制度会以何种方式成为变化

的客体,以寻找制度创新的变革点。历史制度主义的渐进式制度变迁理论分为四种制度变迁模式:替代(Displacement)、层叠(Layering)、漂移(Drift)和转换(Conversion)。在我国高等职业教育政策的40年演变历程中,这几种类型的制度变迁均有体现,成为制度动力的显著来源。

#### (一) 替代式变迁

废除现有的规则,引入新的规则,即旧制度被新制度所替代。这种类型的制度变迁可以分为两种情况:一种是指突发性的、激进性的变革,也称为制度的断裂。另一种情况也可能是一个渐进的过程,如果旧体系的制度支持者无法阻止人们倒向新制度规则,那么渐进式的制度替代就会发生。<sup>[38]</sup>以产教融合、校企合作为例,在计划经济体制下,职业学校大部分都是由行业企业举办,职业教育是行业企业的重要职能之一。20世纪90年代开始,计划经济体制逐渐向市场经济体制转变,经济体制改革和政治体制改革逐渐深入。1998年,国务院进行机构改革,将原机械工业部、煤炭工业部等九部门改组或组建为国家经贸委管理的九个国家局。同年,国务院对这些部门所属共211所学校,其中普通高等学校93所、成人高等学校72所、中等专业学校和技工学校46所的管理体制进行调整。随后,教育部等四部委印发《关于调整撤并部门所属学校管理体制的实施意见》,进一步规定了大部分成人高等学校以及中等专业学校和技工学校由部门管理转为地方管理。<sup>[39]</sup>这种激进性的变革导致原有的行业企业举办职业教育的办学制度被废止,行业企业举办职业教育的职能被弱化或被剥离,取而代之的是教育主管部门成为职业教育主要举办者的新制度。由于职业院校与行业企业的分离,导致校企合作机制被破坏,企业参与职业教育普遍缺乏积极性,职业教育发展遇到前所未有的困境。政府相关部门、高职院校逐渐认识到行业企业参与职业教育重要性,加强校企合作又被重新提上日程。2002

年,《国务院关于推进职业教育改革与发展的决定》强调:要充分依靠企业举办职业教育,行业主管部门要对行业职业教育进行协调和业务指导。<sup>[40]</sup>2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出大力推行工学结合、校企合作的培养模式。与企业紧密联系,加强学生的生产实习和社会实践,改革以学校和课堂为中心的传统人才培养模式。<sup>[41]</sup>2014年,《国务院关于大力发展现代职业教育的决定》强调开展校企联合招生、联合培养的现代学徒制试点,完善支持政策,推进校企一体化育人。2017年《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》和2018年教育部等六部门印发《职业学校校企合作促进办法》进一步明确了深化产教融合、校企合作的重要举措。至此,原有的行业企业与职业教育分离的制度支持者无法阻止人们倒向行业企业参与职业教育的新制度,渐进式的制度替代就发生了。

### (二)层叠式变迁

在现有规则之上引入新规则,或新旧规则并存。与替代式变迁不同的是,层叠式变迁并不是引入全新的制度和规则,而是对现有制度和规则的修改、修订或补充。虽然,每次修改或修订引入的新要素可能只是小改变,但长期的积累就会带来大的制度变迁。以职业教育人才培养目标为例,1996年,《职业教育法》提出培养“实用人才和熟练劳动者”;2002年,《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》提出“培养一大批生产、服务第一线的高素质劳动者和实用人才”;2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出“培养数以亿计的高素质劳动者和数以千万计的高技能专门人才”;2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出“培养数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才”。国家政策对职业教育人才培养目标定位从“实用人才”到“技能型人才”,再到“技术技能人才”,体现了职业教育适应时代要求,准确定位

人才培养目标,不断丰富其内涵,拓展其外延。<sup>[42]</sup>

### (三)漂移式变迁

环境的变化导致现有规则的效力发生变化。当现有规则的形式保持不变,但外部环境发生变化导致旧规则的效力发生变化时,就会发生制度的漂移式变迁。以《职业教育法》为例,其宗旨是以法治保障和促进职业教育事业健康发展,实施二十余年来为推进我国职业教育改革与发展起到了重要作用。当前,《职业教育法》实施的外部环境已发生很大变化。我国社会主义市场经济体制改革持续深化,正从制造大国向制造强国转型,处于全面建成社会主义现代化强国关键阶段,职业教育法与形势发展的种种不适应性日益凸显,也在实施中暴露出一系列问题,如《职业教育法》在规定政府与行业企业的关系上,对企业依法履行职业教育义务有多处规定,如第六条“行业组织和企业、事业组织应当依法履行实施职业教育的义务”,第二十条“企业应当根据本单位的实际,有计划地对本单位的职工和准备录用的人员实施职业教育”,第二十九条“企业未按本法第二十条的规定实施职业教育的,县级以上地方人民政府应当责令改正;拒不改正的,可以收取企业应当承担的职业教育经费,用于本地区的职业教育”,等等。但《职业教育法》却忽视了企业的利益诉求,没有对企业参与职业教育应有的权利作出具体规定,这就造成了企业参与职业教育的积极性不高的制度性缺陷。《职业教育法》推进职业教育改革和发展的效力正发生变化,修法的社会呼声越来越强烈。

### (四)转换式变迁

策略的重新部署导致现有规则的实施发生变化。当现有规则形式保持不变,但被以新的方式加以解释和实施时,就会发生制度的转换式变迁。由于社会经济背景的变化或政治权力平衡状况的变化,行动者主动利用制度内在的模糊性,通过重新解释,行动者使制度发生转换以适应新的目标、新

的功能和新的目的,即旧制度开始服务于新的目标。以高职专业目录及专业设置相关政策为例,教育部于2004年颁布了《普通高等学校高职高专指导性专业目录(试行)》。2015年又对此目录进行了修订,颁布了《普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录》。长期以来,专业目录在高职院校的专业设置和调整中发挥了重要作用,但也在一定程度上限制了高职院校专业设置的自主权。为搭建职业教育人才培养“立交桥”,一些高职院校利用专业目录主动对接中等职业学校和本科应用型高校同类专业,探索“3+2”中高职贯通培养模式、“3+2”专本贯通分段培养模式等。同时,随着新兴产业不断出现以及各省市市场需求的不同,专业目录不能完全满足不同省市经济社会发展需求,于是在充分论证的基础上,一些高职院校根据当地社会经济社会实际需求,开设了一批专业目录之外的专业,以培养区域经济发展和行业企业急需的高素质技术技能型人才。高职院校积极拓展专业目录之外专业的举措使得高职专业设置制度不得不进行动态调整,建立政府、高职院校、市场多元互动的专业设置和动态调整机制成为新制度产生的动力。

## 七、结论

本研究基于历史制度主义的分析范式,对改革开放四十年我国高等职业教育政策历史变迁进行了描述和阐释,得出以下结论:

第一,我国高等职业教育政策变迁经历了高等职业教育地位逐步确立阶段、规模扩张阶段、内涵发展阶段、做优做强阶段等四个阶段。从总体来说,我国高等职业教育政策变迁呈现出一种渐进式演进过程。以政府主导的“至上而下”强制性变迁为主,政策模仿性同形痕迹明显,国家示范性(骨干)高职院校建设项目与本科院校“211”工程、“985”工程,中国特色高水平高职学校和专业建设

计划与本科院校“双一流”建设有异曲同工之妙。改革开放四十年的高等职业教育政策变迁,表明了我国高等职业教育正从量变到质变。改革开放到2014年是我国高等职业教育萌芽、兴起、发展、壮大的过程;2014年以后,我国高等职业教育经过示范校、骨干校建设的良好基础,根植中国大地,建设中国特色、世界一流的高等职业教育,提供高等职业教育政策的中国方案成为应时之需、战略之需。

第二,我国高等职业教育政策变迁受制于宏观的“深层结构”。影响我国高等职业教育政策的深层结构包括经济结构上从计划经济体制向市场经济体制转变,政治结构上从集权统治转向分权治理,文化心理结构上从精英教育向大众化教育转变。历史制度主义尤其倾向于将制度与其他因素一道定位于因果链之中,社会经济的发展程度和观念的分布状况也是它们重点考虑的因素。<sup>[43]</sup>随着我国经济社会发展,特别是从制造大国向制造强国转型过程中,国家对职业教育越来越重视,但受传统观念的影响,轻视职业教育的现象仍很普遍,指导职业教育政策变迁的职业教育观念与文化遗传的内生性职业教育观念的冲突影响着职业教育制度安排,进而影响职业教育制度绩效。

第三,我国高等职业教育政策变迁呈现出强大的路径依赖现象。政府导向的制度安排决定了高等职业政策的走向。在现有的制度安排下,政府、高职院校、社会通过构建成本、学习效应、协调效应、适应性预期等方式获得一定的回报递增,行动者各方打破这些制约的动力在逐渐弱化。加之市场不完全情况下的信息回馈不对称、变迁回报的不确定等因素的影响,行动者很难跳出初始固有路径,导致在原有路径下缓慢演进,甚至路径的锁定。

第四,破解我国高等职业教育政策变迁中的路径依赖需要制度的创新。由于制度体系与环境行动者的复杂交互、多种因素变量的调整 and 分化,制度具有模糊性、妥协性和突变性等特征,制度变迁

动力是制度外部因素和内部因素相互冲突交互的结果,具有四个显著来源:替代、层叠、漂移和转换。其中,替代式变迁分为突变性的制度替代和渐进性的制度替代,突变性的制度替代很难产生真正有效的制度,而渐进性的制度替代是制度的历史“否决点”,是清除旧制度、引入新制度,是制度创新的重要契机。

#### 参考文献

- [1][18]杨金土.20世纪我国高职发展历程回顾[J].中国职业技术教育,2017,(9):5-17.
- [2]吴一鸣.我国高等职业教育政策演进、动力与调适(1996-2015年)[J].教育发展研究,2009,(3):7-13.
- [3]和震.我国职业教育政策三十年回顾[J].教育发展研究,2009,(3):32-37.
- [4][42]葛道凯.中国职业教育二十年政策走向[J].课程.教材.教法,2015,(12):3-13.
- [5]周建松,陈正江.我国高等职业教育政策的演进[J].中国人民大学教育学报,2016,(12):41-50.
- [6]张金凤,祁占勇.我国高等职业教育政策研究热点的统计分析及未来展望[J].重庆高教研究,2016,(7):66-72.
- [7]董仁忠.职业教育观念与职业教育制度的变迁[J].江苏技术师范学院学报,2008,(1):30-34.
- [8]戴成林.基于政策工具视角的高职招生改革研究[J].教育与职业,2014,(4):12-15.
- [9]汤敏骞.新制度主义视角下我国高等职业教育政策变迁与启示[J].教育与职业,2015,(10):5-8.
- [10]何俊志等.新制度主义政治学译文精选[M].天津:天津人民出版社,2007:49-53.
- [11][16]何俊志.结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式[J].国外社会科学,2002,(5):25-33,161-163.
- [12]李德刚.历史制度主义:媒介制度变迁研究的新范式[J].现代传播,2010,(2):33-36.
- [13]段宇波,候芮.作为制度变迁模式的路径依赖研究[J].经济问题,2016,(2):24-31.
- [14][34](美)保罗·皮尔逊.时间中的政治:历史、制度与社会分析[M].黎汉基,黄佩璇译.南京:江苏人民出版社,2014:24,41.
- [15][35][37](美)道格拉斯·C·诺思.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行译.上海:格致出版社,2014:105-106,112-118,112.
- [17] James Mahoney and Kathleen Thelen., 2010, Explaining Institutional Change :Ambiguity, Agency, and Power, Cambridge: Cambridge University Press.
- [19][20][21]中国高等职业技术教育研究会.中国高等职业技术教育研究会史料汇编[M].北京:高等教育出版社,2002:555,54,546.
- [22][30]何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1991-1997)[M].海口:海南出版社,1998:3661-3666,2285-2288.
- [23]王应密,张乐平.改革开放以来我国高职教育政策的文本分析[J].职业技术教育,2013,(13):5-10.
- [24][31][39][40]何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1998-2002)[M].海口:海南出版社,2003:223,286-490,134-135,1323-1326.
- [25]周建松.系统论视角下的国家高等职业教育发展政策研究[J].中国高教研究,2014,(4):90.
- [26] 2004年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghs\\_left/s182/moe\\_633/tnull\\_10934.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghs_left/s182/moe_633/tnull_10934.html). 2005-04-03/2018-07-01.
- [27][41]何东昌.中华人民共和国重要教育文献(2003-2008)[M].海口:海南出版社,2010:866-869.
- [28]贺武华.政策同形:“国家示范性高职院校建设”政策制定的一种解释[J].职业技术教育,2009,(19):38-43.
- [29]王晓东.优质高职院校建设专题调研报告[J].中国职业技术教育,2014,(35):15-18.
- [32]潘懋元.中国高等教育大众化的结构与体系[M].广州:广东高等教育出版社,2009:1.
- [33]教育部职业技术教育中心研究所.中国职业教育2030研究报告[J].中国职业技术教育,2016,(25):11-23.
- [36]俞启定,和震等.职业教育本质论[J].中国职业技术教育,2009,(27):5-10.
- [38]詹姆斯·马霍尼,凯瑟琳·西伦.渐进式制度变迁理论[J].国外理论动态,2017,(2):29-42.
- [43]彼得·豪尔,罗斯玛丽·泰勒著.政治科学与三个新制度主义[J].何俊智译.经济社会体制比较,2003,(5):20-29.

责任编辑:肖第郁