

## 高等职业教育政策变迁逻辑： 历史制度主义视角\*

潘懋元 朱乐平

**[摘要]** 高职教育政策事关高职院校的生存发展,是高等教育研究的重要命题。改革开放以来,我国高职教育政策变迁历经需要发展主导型政策阶段、巩固发展主导型政策阶段、改革发展主导型政策阶段与深化发展主导型政策阶段。我国高职教育政策变迁深受经济体制、管理模式及传统文化观念等深层结构因素影响。各阶段发展方式呈现较强的路径依赖现象,政府和高职院校的理性选择影响政策变迁。推动产业转型、变革管理机制和满足个体需求是高职教育政策的变迁的主要动力。

**[关键词]** 高职教育政策;高职院校;历史制度主义

**[作者简介]** 潘懋元,厦门大学文科资深教授;朱乐平,厦门大学教育研究院博士生(厦门 361005)

诞生于我国教育改革过程中的高等职业教育,历经40余年的变革,现已成为我国高等教育体系的重要组成部分。据教育统计年报,2014年,全国高职院校的在校生人数为1 006.6万人,首次突破千万人大关,占整个高等教育规模的40%;2018年,全国共有普通高校2 663所(含独立学院265所),高职高专院校达1 418所。根据麦可思的数据,2017届高职高专毕业生就业率超过同届本科毕业生;2017届高职高专毕业生的平均月收入相比于2008届毕业生增幅134%,超过同届本科毕业生。<sup>[1]</sup>国家相继提出“中国制造2025”、“大众创业、万众创新”等发展战略驱动经济产业创新发展,作为与社会经济发展最为紧密的高等教育类型,高职教育在推动

产业发展、储存技术技能型人力资本等方面发挥着主导作用,堪称地方经济社会快速发展的“顶梁柱”。改革开放以来,国家支持、引导与保障高职教育发展的系列相关政策,既是我国高职教育发展的缩影,也是一部政策演变史;既有我国高职教育发展的时代特征,也体现了高职教育的历史嬗变走向,更是高职教育取得诸多成就的有力保障。新时代新征程,需把握政策的变迁逻辑,推动我国高职教育现代化。

### 一、历史制度主义及分析框架

历史制度主义诞生于20世纪90年代美国。作为新制度主义的流派之一,历史制度

\* 本文系国家社会科学基金2016年度教育学一般课题“现代大学公私混合所有制研究”(课题批准号:BIA160122)的研究成果。

主义在对政治学集团理论和结构功能主义的批判与继承中形成了自己的核心思想,并很快发展成为与理性选择制度主义和社会学制度主义相并立的重要流派。

1992年,瑟伦(Thelen, K.)等人首次明确了“历史制度主义”的概念。<sup>[2]</sup>此后,历史制度主义逐渐为学界关注。历史制度主义将以制度为核心的研究作为基本内容,主要关注制度在社会变迁中何以形成,制度如何约束个体行为,制度如何与个体互动等问题。<sup>[3]</sup>历史制度主义致力于将制度与历史过程有机结合,透过其研究更加全面地展现制度的历史性概貌,因而成为新制度主义中独树一帜、广受推崇的重要流派。

历史制度主义主要通过追溯相当长时期内历史事件发生的轨迹及其对现在的重要影响,从宏观、中观和微观多重层面解读制度变迁的影响因素。在历史制度主义看来,历史不是静态的系列事件的集合,而是一种动态的过程。历史制度主义解读制度变迁影响因素的基本进路,其一,深层结构分析,主要是从宏观结构的视角分析经济体制、政治体制、科技体制和文化观念对制度变迁的影响,旨在“寻找制度背后更具普遍意义的基本因素(制度的深层结构),然后用这些具有普遍意义的基本因素来解释特殊的、复杂的制度现象”;<sup>[4]</sup>其二,动力机制分析,主要是从微观行动者的视角分析不同行动主体之间的权力博弈,通过分析不同行动主体由于稀缺资源角逐,而造成制度演变过程中出现权力非对称性,以揭示制度变迁的内在动力;其三,路径依赖分析,主要是从中观的层面分析制度发展的境遇,如制度如何维系与持续,已有制度和新制度生成及运行之间的关系,特别关注制度形成之后的设置成本、学习效应、协同效应及适应性效应等内容。

历史制度主义对制度的研究比较适用于政策分析,可以为教育政策分析领域提供一个新的思路。历史制度主义对制度的理解更

适合于政策研究。<sup>[5]</sup>历史制度主义具有特殊的重要作用,是教育政策研究的新理论基础之一。<sup>[6]</sup>经过多年的发展,教育政策研究已经积累了很多分析工具,可以运用的工具种类也较多,而历史制度主义特别适用于对一个较长时间内教育政策的变迁进行制度和历史相结合的分析,故本研究尝试从历史制度主义的视角分析改革开放以来我国高职教育政策的演变及其内在逻辑。

## 二、高等职业教育政策变迁的历史逻辑

历史是一种动态的过程。以历史分期的方式探寻历史的“量变”与“质变”可窥探“变点”,探究时代的发展特性。<sup>[7]</sup>根据历史演变的关键节点,改革开放以来我国高职教育政策变迁的历史可划分为四个阶段。

### (一)需要发展主导型政策阶段(1978—1989年)

1978年12月,党的十一届三中全会顺利召开,我国迎来了改革开放的春天,开启了以经济建设为中心的社会主义现代化建设。现代化建设迫切需要大量掌握一定知识和技术的人才。经济的发展使得我国开始越来越多地引入和使用新设备、新技术和新工艺,要求职业院校培养出较更高素质的生产一线技术人员、管理人员和服务人员。国家为了满足这一要求,积极制定出台相关政策。这些政策促生了高职教育,孕成我国高职教育政策的早期发展。为了满足大中城市快速发展的需要,国家要求试办一批花钱少,见效快,可收学费,学生尽可能走读,毕业生择优录用的专科学校和短期职业大学。1980年,全国第一个高等职业院校——南京金陵职业大学成立。随后广东、河南、湖北、福建等省纷纷成立职业大学。到1985年,职业大学的数量达120多所,几乎遍布全国各地。1985年,国务院印发的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出,“根据大力发展职业技术教育的要

求,高中毕业生一部分升入普通大学,一部分接受高等职业技术教育。”这是“高等职业技术教育”首次出现在国家政府文件中。由于当时高职院校无法满足现实需要,1986年全国第一次职业教育工作会议提出高等职业学校、一部分广播电视大学、高等专科学校,都应划入高等职业教育。这使得高职教育得到了进一步发展壮大。作为我国高等教育管理体制、高校办学形式变革的一种尝试,短期职业大学的兴起和发展对高等教育多元办学体制的形成产生了积极影响。但由于这一时期人们存在“重学轻术”,对职业大学的重要性及其性质内涵等基本问题认识还不够,致使大多数转变成普通高校;而另一部分职业大学采取“收费、走读、短学期、不包分配”的办学模式,被办成了夜校或函授大学,都未能发挥职业技术教育应有的功能。

## (二)巩固发展主导型政策阶段(1990—1998年)

党的十四大拉开了社会主义市场经济体制改革的序幕,强调持续推进经济体制、政治体制和科技体制等方面的改革,进一步解放和发展生产力。基于市场经济建设的需要以及理论研究者的呼吁,优化结构与注重法制化成为该时期高职教育发展的重点。

首先,调整高职教育基本格局。新阶段的高职教育需要新的宏观设计。1993年,《中国教育改革和发展纲要》阐述了职业技术教育的发展目标,强调“各级政府要充分调动各部门、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”。1994年,全国教育工作会议进一步深化“三教统筹”的发展途径,确定了“三改一补”发展高等职业教育的基本方针,即通过现有职业大学、部分高等专科学校和独立设置的成人高校改革办学模式,调整专业方向和培养目标来发展。1998年,教育部印发《面向21世纪教育振兴行动计划》提出,下放部分责任权给省级政府和学校的计划,同时要求

建立普通高等教育与职业技术教育之间的立交桥,“允许职业技术学院的毕业生经过考试接受高一级学历教育”。

其次,高职教育法律地位的确立。1996年实施的《中华人民共和国职业教育法》明确规定,“职业学校分为初等、中等、高等职业教育”,“高等职业学校教育根据条件和需要由高等职业学校实施,或者由普通高等学校实施”。第一次确立了高等职业教育和高等职业学校在我国教育结构中的法律地位。1998年的《中华人民共和国高等教育法》规定,“高等学校是指大学、独立设置的学院和高等专科学校,其中包括高等职业学校和成人高等学校。”这就进一步明确了我国高等职业教育属于高等教育范畴的法律地位。在国家依法治教的推动下,许多省市相继出台法规实施细则,有的省市还专门制定了地方支持高等职业教育发展的相关法规。在政策法规的指引下,全国出现了一股“高等职业教育办学热”。截至1998年年底,“经教育部批准独立设置的专科层次高校(包括高专、高等职业和成人高校)达到1394所”<sup>[8]</sup>。20世纪90年代,基于相关政策法规的支持与保障,一批高职教育的新生力量迅速成长起来。

## (三)改革发展主导型政策阶段(1999—2009年)

经济全球化趋势高歌猛进,国际产业分工“重新洗牌”,世界主要发达国家和跨国公司将部分制造业逐步向发展中国家和地区转移;成功加入WTO之后,与世界市场经济的接轨使我国加快步入经济结构调整和增长方式转变的新型工业化道路。境内外环境要求高职教育及时扩大规模、提高教学质量,培养一大批实用型、技能型的高素质劳动者。

1999年,国务院提出系列重大决策,拉开了高等教育扩招的序幕。扩招初期,着重于大量增加高职教育的招生名额。自此,我国开始踏上了高等教育大众化的道路。2002年,《国务院关于大力推进职业教育改革和发

展的决定》提出,力争在“十五”期间初步建立起适应社会主义市场经济体制,与市场需求和劳动就业紧密结合,结构合理、灵活开放、特色鲜明、自主发展的现代职业教育体系。2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出,“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。大力提升这些学校培养高素质技能型人才的能力,促进他们在深化改革、创新体制和机制中起到示范作用”。2006年,国务院总理在全国职业教育工作会议上的讲话指出,“大力发展职业教育,既是当务之急,又是长远之计。现在我国就业和经济发展面临两个大的变化,社会劳动就业需要加强技能培训,产业结构优化升级需要培养更多高级技工”。据统计,截至2008年7月,2000多个实训基地建设,已投入建设1080多个;100所国家示范性高等职业技术学院已基本完成项目建设。<sup>[9]</sup>2009年,独立设置的高职院校1215所,招生人数313.4万人,在校生数964.8万人。<sup>[10]</sup>

从量的层面而言,我国高职院校数量、在校生数量、基础设施建设等方面成绩显著。从质的层面来说,高职院校的教育教学质量、毕业生就业质量等方面存在诸多问题。为此,政府颁布系列针对性政策,促使高职教育完善质量、彰显特色,实现可持续发展。2004年,教育部印发《关于以就业为导向,深化高等职业教育改革的若干意见》指出,“高等职业教育应以服务为宗旨,以就业为导向,走产学研结合的发展道路。”“要扭转目前一些高等职业院校在高等职业教育中过多强调学科性的倾向,扭转一些学校盲目攀高升格的倾向。”同年,《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》出台,表明国家第一次以禁令的形式限制高职院校“升本”。这些政策明确了高职教育的发展重点与路径,利于其科学定位。2004年,《2003—2007年教育振

兴行动计划》指出,“大力发展职业教育,大量培养高素质的技能型人才特别是高技能人才,”“以就业为导向,大力推动职业教育转变办学模式”。2006年,《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》力求保障高职院校教育教学质量。除此之外,国家在全国范围内启动了高职高专院校人才培养工作水平评估。2008年,教育部印发《高等职业院校人才培养工作评估方案》。

该阶段,各项改革举措纷至沓来,我国高职教育整体上呈现快速发展态势,“已经成为推进中国高等教育大众化发展的主要力量”<sup>[11]</sup>,从根本上扭转了高职教育办学规模不足影响到经济社会发展对技能型人才迫切需求的局面。然而,高职教育仍被认为是调节普通高等教育生源盈亏的缓冲系统,尚未置于与普通本科教育平等地位。严格意义上的职业教育法律仅一部,缺少操作性的配套法规,高职教育的证书制度、就业制度、教育立交桥制度及人才制度改革步履维艰。

(四)深化发展主导型政策阶段(2010年至今)

在以知识与信息改革为核心的时代,创新驱动成为国家发展的第一动力。产业结构调整升级与社会经济转型发展对技术技能型人才培养质量提出了更高的要求,需要大力发展现代高职教育。

2010年,《教育规划纲要》指出,教育质量的提升是当前职业教育工作的重点,详细阐述了人才培养目标、师资队伍建设、质量保障体系建设等内容。这为我国高职教育发展再上新台阶奠定了基础。2011年,教育部接连颁发《关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》和《关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》两份文件,预示着高职教育被赋予了新的使命、责任、任务、内涵和要求,高职教育不再是被动的推动式的发展,开始由被动转向主动积极的建设和不断提高质量,从而起到引

领职业教育科学持续向前发展。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“要加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才”<sup>[12]</sup>。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》与《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》的颁发,令2014年成为我国高职教育发展历程上的比较特殊的一年,是高职教育大发展的又一机遇期。国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》,把职业教育摆到教育改革创新与社会经济发展更加突出的位置,明确新时代职业教育改革的“路线图”。今年的政府工作报告进一步强调“现代职业教育的大改革大发展”。

在我国社会经济发展进入新常态之际,我国社会主要矛盾发生转变,高职教育发展面临新的课题,要求把提高职业技能和培养职业精神高度融合,让千千万万拥有较强动手和服务能力的人才进入劳动大军,使“中国制造”,更多走向“优质制造”、“精品制造”,使中国服务塑造新优势、迈上新台阶。<sup>[13]</sup>

### 三、高等职业教育政策变迁的制度逻辑

制度变迁是历史制度主义研究的核心理念,历史制度主义以动态性的观点来探讨制度变迁的原因及结果。改革开放以来我国高职教育政策变迁有其发展的深层结构、动力机制,也有路径依赖带来的发展困境。

#### (一) 深层结构分析

从“高等性”与“职业性”的角度来看,高职教育是一个涵括政府、企业、师生、社会等主体共同参与的生态系统。高职教育政策是不同主体之间协调的结果,深受政治环境、经济发展、文化观念等因素的影响。

#### 1. 经济体制机制与高职教育政策变迁

高职教育是与社会经济发展最为紧密的一种教育类型,高职教育规模、质量的根本性影响因素就是经济要求。改革开放初期,我

国实行的仍是计划经济体制。高职教育系统的运行主要以政府为核心,即政府的计划决定了高职教育的发展。20世纪90年代初期,随着市场经济体制的逐步建立,经济运行方式由计划调控向市场调节转变,资源配置方式相应发生调整。经济体制逐步变革、经济发展速度提升对技术技能人才的需求更加热切,需求的数量也越来越大。进入21世纪,市场活力得到进一步释放,经济体制改革进一步确立,创新驱动成为国家发展重要战略之一。大力发展高职教育成为政府的一种理性选择。经过长期的艰辛摸索和探究,混合所有制经济发展成就斐然,由原来的补充角色发展为不可或缺的重要组成部分。混合所有制经济占据国民经济一定分量的情况下,不同性质的主体对参与高职教育发展有所诉求。据此,国务院出台系列文件将“混合所有制”引入高职教育,“探索发展股份制、混合所有制职业院校”,直接影响了高职教育的投资体制、办学体制改革。可见,高职教育政策变迁的决定性因素是经济体制调整。

#### 2. 集权管理模式与高职教育政策变迁

在苏联模式的影响下,我国高等教育领域建立了高度集中的政治管理体制。1978年以后,我国经济领域的深刻变革促使政府职能逐步发生变化,要求政府对高职教育的管理由“控制”向“合作”过渡。比如,《关于教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》等文件的权限界定内容,都体现了中央政府的放权行为。但是,中央与地方作为不同的行为主体关于权力的协调行为是一个长久的持续过程。20世纪末,《高等教育法》确认了省级政府的高等教育统筹权,出现了较大规模的放权现象。伴随着政治体制改革朝向纵深推进,按照简政放权、放管结合、优化服务的要求,政府大力推动高职教育管理方式与机制的变革,为创办优质高职教育提供良好的制度环境。纵观40年来高职教育政策的演变历程,集权管理模式仍然是高职教

育政策的主要特征。在高职教育发展的初期,“自上而下”的集权管理模式供给了强有力的政治资源与经济支持,有力地推动了高职教育的跨越式发展。然而,集权管理模式也存在相应的弊端,不利于高职教育进一步开放发展。例如,政府部门成为制定高职教育政策的单一主体,缺乏社会力量的参与,使得高质量的校企融合难以实现。

### 3. 传统文化观念与高职教育政策变迁

相比于高职教育水平较高的美国、德国、澳大利亚等发达国家而言,我国高职教育的产生及发展深受传统文化观念的影响。一方面,我国社会向来以学历高低判定个体社会地位,以及“重学轻术”、“劳心者治人,劳力者治于人”等传统观念与价值取向已经在人们脑海中根深蒂固,并成为文化传统和社会心理的重要组成部分。具体而言,受传统文化观念的影响,人们对高职教育的认知产生一定的偏差。比如,职业教育是“二等公民”的教育、进入高职院校是考不上本科院校的被迫选择、一些高职院校期待“专升本”。另一方面,在我国当下的社会阶层中,相比于其他社会阶层工作人员,专业技术人员的工作待遇相对较差、社会地位不高。即使出现了高级技工的待遇优于研究生的情况,仍不能转变主流社会对职业教育的认识。正如我国著名教育家顾明远先生指出:“现代职业教育引入我国已经130多年了,其发端比普通教育还早。但步履之艰难,远甚于普通教育。”<sup>[14]</sup>在部分教育决策者与管理者的潜意识中,职业教育是低于普通教育的次等教育,是普通教育的补充。因此,职业教育在招生与经费投入等方面,无法获得相应的政策支持。实际上,这仍然是高职教育发展在相当长一段时期的境遇。

#### (二) 动力机制分析

任何一项政策的演变都不是随意进行的,不仅受到外在宏观结构的影响,不同主体的博弈与改革张力同样推进了政策演变。

### 1. 以推动产业转型为核心的高职教育政策变迁

高职教育与行业产业有着多维度合作的密切关系,一个国家或地区的产业发展与高职教育调整是有机互动的过程。高职教育的发展以适应行业产业发展趋势为动力,是推动产业转型的必然选择。1992年,在邓小平南方讲话以及党的十四大精神的指引下,中国开始尝试改革传统的计划经济体制,探索建立社会主义市场经济体制。历经十年的奋斗,GDP达121 002.0亿元,增加3.92倍;第一产业增加值达16 188.6亿元,增加1.79倍;第二产业增加值达53 624.4亿元,增加3.61倍;第三产业增加值达51 189.0亿元,增加4.32倍。<sup>[15]</sup>在产业结构调整诉求下,高职教育发展规模、人才培养模式等发生相应变化。2002年,高职高专毕业生数为277 339人,比1992年增加12.65倍。新时代,我国社会经济逐步向“效率驱动的第二阶段”或“创新驱动的第三阶段”迈进,面临着新一轮产业结构调整升级和经济转型的重大挑战。产业结构调整必然引起人才供需结构发生变化,无论是巩固农业、调整工业,还是加快发展服务业,都加大了我国对应用型、复合型、创新型人才培养的需求。<sup>[16]</sup>根据国家统计局公布的数据显示,2012—2014年,连续三年我国第三产业增加值超过第二产业。培养出适合产业转型升级发展的人才,始终贯穿于我国高职教育四十余年的发展全过程。

### 2. 以变革管理体制为核心的高职教育政策变迁

如果将制度看作资源分配相对平衡的一种规约,制度变迁则是社会利益格局的重新确定。制度的形成过程就是利益相关者多次反复协调以求达到制度均衡的结果。不同的利益相关者之间的相互作用是推动教育政策形成与落地的一种重要动力,高职教育政策形成并付诸实施的动力机制主要表现在管理权的变革层面。在我国高职教育早期建设的

过程中,中央政府权力集中,其他行为者无协调可能。国家对高职教育的发展做出具体部署、规定,由各级政府执行,同时还具体规定了各部门的职责。但随着政府行政能力的疲软与中央高度集中管理高职教育弊端的显现,市场经济的快速发展诉求更多话语权,权力开始下放到地方与社会、个人与高校,这些多元主体基于自身利益的考量,对高职教育政策提出了完善和变革的强烈诉求。在高职教育管理体制的变革方面,国家不仅规定各级部门在职业教育发展上的管理责任,并对各部门的职责做了相应安排;市和县要切实负起职业教育发展的责任,并在中央部门的指导下,因地制宜地制定职业教育的相关发展措施。21世纪初,国家明确提出要改革职业教育管理体制,建立并逐步完善在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的职业教育管理体制。各级政府要加强领导和管理,各级部门也要履行职责,积极促进高职教育的发展。党的十九大报告明确提出,“深化教育改革,加快教育现代化……完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作。”

### 3. 以满足个人需求为核心的高职教育政策变迁

有学者认为,接近技术前沿的国家应该更多地投资于高等教育,以此通过技术创新而使得这些国家达到技术前沿的位置。<sup>[17]</sup>在这种“政治论”哲学理念的影响下,国家往往比较重视高职教育的经济服务功能,较少考虑高职教育公平和学生个体生涯发展需求。伴随经济发展与社会进步,人民生活不断完善,广大人民群众对教育的需求愈发强烈,希望通过教育实现个人价值、改变个人生活。高等职业教育以培养应用型、创新型人才为基本定位,毕业生能更好地走向社会、走上工作岗位以实现个人价值。个体的诉求期待国家能够供给丰盈的高职教育资源、完善的高职教育教学质量、完备的创业就业保障机制

等政策。为此,《教育规划纲要》提出,确保每个学生都有权利接受职业教育,发展自身的职业能力。2014年,习近平总书记指出,要加大对农村地区、民族地区、贫困地区职业教育支持力度,努力让每个人都有人生出彩的机会。<sup>[18]</sup>学生如果无法通过高等职业教育向劳动力市场转移或满足学生的升学等需求,势必影响高职院校招生、影响高职教育的持续发展,只有高职教育满足了个人的需求,帮助学生顺利就业并获得相应的薪酬,人们才会认可高职教育对个人具有的价值。

### (三)路径依赖分析

我国高职教育政策变迁呈现出较为明显的路径依赖特点,政府与高职院校都是“理性”行动者,其理性选择是高职教育政策变迁出现路径依赖的根本性致因。

#### 1. 政府理性选择与高职教育政策变迁

高等教育尤其是高职教育在国家产业结构转型发展中的巨大作用愈发为人们所共识,而且全球国家间的竞争更多地表现为以教育文化为核心的软实力的较量。以培养高素质技术技能人才为主要目标的高职教育,因为在国家社会发展中占据重要地位,因此,政府仍应对高职教育行使主权,对高职教育的发展实行宏观调控。一直以来,我国高职教育政策法规承担着重要的宏观调控的功能,中央政府通过各种高职教育政策分配教育资源,实现政策的意向。如果高职教育政策制定的行为主体变更,那么,政府对高职教育的宏观调控的能力由于其他行为主体的博弈势必会削弱。恰恰是由于既有制度提供的这种行为的可预期性,使得政府对自己和其他主体的行为处于一种可协调范围内。另外,在历史制度主义的研究者们看来,一种制度形成之后,社会将制定一系列辅助性的制度,以确保该制度为人们所执行。由此看来,一项制度并不是单一的存在,而是附着了诸多相关其他制度,无形中抬高了制度变更的成本,其结果往往是回到路径的“锁定”状

态。我国长期实行的是以政府为主导的高职教育政策,为了确保该政策的顺利推进,政府也实施了相应的辅助性制度。可以说,这些制度之间相互交错、互相支持,并且在长时间的实践中不断增强。

## 2. 学校理性选择与高职教育政策变迁

由于受国家政治体制和经济体制的影响,高职院校在我国被视为国家体制的组成部分,由国家行政部门按照权限分级举办和管理,高职院校如何招生、如何培养专业技术人员、设置哪些专业等,都由教育主管部门规定,高职院校发展处于被动应对状态。当前,国家出台了深化高职院校管理体制、办学体制的系列举措,以求激发高职院校的办学活力与办学水平。但是,高职教育的质量仍有待提升,高职教育仍旧存在严重的被歧视现象;高职院校与企业的合作不够深入,停留于表面,产教融合的相关政策有待进一步落实。高职院校在主动寻思提高自身质量、探寻特色发展道路方面的动力有待进一步提高,始终没有走出路径依赖状态。其一,高职院校对当前的高职教育政策表现出惯习和依赖,设计新的制度,高职院校需要付出更多的人力、物力、财力重新学习,这种学习效应使得高职院校不愿改变原有制度。其二,不同层级的高职院校在分配教育资源“蛋糕”时有不同的话语权。既得利益的高职院校享有得天独厚的优势,对现有的制度路径具有相应的依赖性需求,不愿改变原制度;非既得利益者的高职院校缺乏相应条件的支持与保障,无力变革已有制度。

改革开放以来,我国高职教育政策变迁有其深层结构、动力机制,也存在强劲的路径依赖,导致高职教育改革停滞不前。近年来,随着大数据、人工智能等现代信息技术的迅速发展,创新愈发成为驱动应用型工程技术人才与大国工匠培育的核心力量。为此,国务院探索实施许多以政策、措施为核心内容的制度创新。制度创新是制度变迁研究中不

可或缺的重要内容。正是基于这些机制与通道,新的思想观念才有可能进入政策过程。政府主导的制度创新是高职教育政策科学地指导高职教育发展的关键点,这一作用体现在2019年政府工作报告中。该报告“内容篇幅之多、涉及范围之广、功能定位之高、支持力度之大,为前所未有”<sup>[19]</sup>。

解读这一报告,我们的体会是,推动社会经济转型发展,建设现代化社会主义强国,需要发挥政策的价值引领作用,从而突破高职教育发展的瓶颈。其一,进一步提升职业教育的地位。长期以来,由于社会认识偏差,我国职业教育只是作为普通教育的附庸而存在,其办学模式、发展定位等不同程度地照搬普通教育。正如政府工作报告所指出,职业教育是国民教育体系中不可缺少的一部分,与普通教育是同一层次的不同教育类型。职业教育的改革与发展应该直接面对职业技术的现实与产业转型升级的形势。其二,进一步变革职业教育招生方式。从数量层面来看,2017和2018年全国普通专科招生350.74万人和368.83万人,分别比上年增长2.19%和5.16%。高职百万扩招后,专科招生规模将陡增20%左右;从生源结构层面来看,除了高中阶段毕业生的传统生源以外,退役军人、下岗职工、农民工等非传统生源也将进入高职院校学习。生源的变化要求高职院校采取个性化、针对性的招生方式。例如,安徽的高职分类招生改革探索。其三,进一步调整人才培养方式。随着高职生源结构发生变化,学生的年龄、背景、知识结构等具有较大差异,高职培养目标、课程组织、教学方法、师资结构及实践基地等,也将相应地做出调整。比如,政府出台更多支持性政策促进实质性的校企合作,为高职院校从企业管理人员中引进师资创设制度支持。其四,进一步创新办学体制机制。2014年,国务院首次提出“探索混合所有制职业院校”。2019年的政府工作报告强调,“改革高职院校办学体制,提高



办学质量质量”。在高职教育领域推行混合所有制办学成为新的发展动向,旨在突破“办学体制机制不畅”的困境。我国尚未形成机制完善、制度健全、可复制的职业院校混合所有制办学模式,几乎各地区的混合所有制职业院校办学都遭遇了明显的实践困境,迫切需要对高职院校混合所有制改革的政策与保障措施进行积极探索和大胆创新。

### 参考文献:

- [1] 叶雨婷. 10年来,高职毕业生就业率首超本科[N]. 中国青年报,2018-07-16.
- [2] Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 9.
- [3] 刘圣中. 历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M]. 上海:上海人民出版社,2010. 139.
- [4] 周光礼. 公共政策与高等教育[M]. 武汉:华中科技大学出版社,2010. 123.
- [5] 庄德水. 论历史制度主义对政策研究的三重意义[J]. 理论探讨,2008,(5).
- [6] Amaral, Marcelo Parreira do. Education policy and its international dimension: theoretical approaches [J]. Educacao e

Pesquisa, 2010,(4).

[7] 张玉法. 现代史的分期问题[M]. 台南:久洋出版社, 1985. 1.

[8][9] 改革开放30年中国教育改革与发展课题组. 教育大国的崛起(1978—2008)[M]. 北京:教育科学出版社,2009. 232、251.

[10] 2009年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/srscite/A03/s180/moe\\_633/201008/t20100803\\_93763.html](http://www.moe.gov.cn/srscite/A03/s180/moe_633/201008/t20100803_93763.html).

[11] 潘懋元. 建立高等职业教育独立体系刍议[J]. 教育研究,2005,(5).

[12] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2013. 43.

[13][18] 更好支持和帮助职业教育发展 为实现“两个一百年”奋斗目标提供人才保障[N]. 人民日报,2014-06-24.

[14] 黄炎培教育文选[M]. 上海:上海教育出版社,1985. 2.

[15] 唐文忠. 中国高等职业教育发展的经济学研究[D]. 福州:福建师范大学,2015.

[16] 张海水. 中美劳动人口受教育程度的现状比较与启示[J]. 复旦教育论坛,2014,(1).

[17] Vandenbusschej, A, M. Growth, distance to frontier and composition of human capital[J]. Journal of Economic Growth, 2006,(2).

[19] 赵秀红. 职教加速发展背后有何深意[N]. 中国教育报, 2019-03-07.

## The Changes of Higher Vocational Education Policies: A Perspective of Historical Institutionalism

*Pan Maoyuan & Zhu Leping*

**Abstract:** The policy of higher vocational education, which concerns the survival and development of higher vocational education institutions, is an important research topic for higher education. Since the reform and opening-up, higher vocational education policies in China have passed four stages focusing on necessity-oriented development, consolidation and development, reform and development, and the deepening of development, respectively. The changes of higher vocational education policies in China are affected by such structural factors as the economic system, the management modes and traditional cultural concepts. The development in each stage is featured by dependence on pathways, and the rational choices of the government and higher vocational education institutions have an impact on the changes of policies. To promote the transformation of industries, reform the management mechanisms and cater to the needs of individuals are the major driving forces to change higher vocational education policies.

**Key words:** higher vocational education policy; higher vocational education institutions; historical institutionalism

**Authors:** Pan Maoyuan, senior professor of liberal arts, Xiamen University; Zhu Leping, doctoral candidate of the Institute of Education, Xiamen University (Xiamen 361005)

[责任编辑:杨雅文]