

我国职业教育现代化政策的演进、特征与展望^①

——基于30份政策文本的分析

高明¹，丁洪宾¹，杨红霞²

(1. 辽宁大学，辽宁 沈阳 110136；2. 辽宁师范大学，辽宁 大连 116029)

摘要：职业教育是国民教育体系的重要组成部分，职业教育现代化是实现中国式现代化的重要路径，受到党和国家高度重视。梳理我国职业教育现代化政策的演进，对优化和调整职业教育现代化政策具有重要意义。运用ROST Content Mining等软件分析改革开放以来职业教育现代化的相关政策文本，并构建政策文本的语义网络发现：政策主体由党中央和国务院向部委迁移，政策数量趋于持续和稳定，政策样本形成了由“教育”“职业”“发展”“学校”“建设”“改革”等词构成的核心层。我国职业教育现代化政策可划分为基础、能力、内涵和制度建设四个阶段，政策特征从追求规模扩张、服务经济主战场、政府主导、刚性工具为主，转向高质量发展、社会与人的全面发展兼顾、政府统筹多元参与、刚柔并济的阶段。为高质量地推进职业教育现代化，增强职业教育对经济社会发展需求的适应性，全方位服务中国式现代化，应进一步优化政策工具组合，完善高水平学校和专业群建设制度体系，落实相关主体的权利和责任。

关键词：职业教育；现代化；教育政策；政策演进；政策特征

中图分类号：G710 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-5485(2024)07-0085-12

DOI：10.16697/j.1674-5485.2024.07.009

一、问题的提出

中国式教育现代化是中国式现代化的重要组成部分。作为我国教育体系的重要组成部分，

职业教育现代化是实现中国式教育现代化的重要内容，是实施人才强国战略的重要支撑，是推进科教兴国战略的重要举措，是办好人民满意职业教育的重要环节，是实现全民终身学习

收稿日期：2024-03-14

^①基金项目：国家社会科学基金“十三五”规划2020年度教育学一般课题“类型教育视野下我国高层次应用型人才培养模式变革研究”(BJA200106)。

作者简介：高明，辽宁大学高等教育研究所教育经济与管理研究室主任，研究员，硕士生导师，博士；丁洪宾，辽宁大学高等教育研究所硕士生。

通讯作者：杨红霞，辽宁师范大学管理学院副教授，硕士生导师，博士。

的必由之路。自改革开放以来,我国职业教育现代化工作一直受到党和国家的关注,经历了不断演进和发展的过程。在职业教育现代化的相关研究中,我国学者多聚焦于以下几个方面。

一是关于职业教育现代化的内涵。职业教育现代化是传统职业教育向现代职业教育转化的过程 and 手段^[1],与政治、经济、技术、文化、社会发展要求相适应,具有世界先进水平并体现本国(区域)特色的职业教育;职业教育现代化以教育现代化的总目标为参照系,注重学习者职业能力的提高,促进职业与社会发展相和谐,并不断自我完善。^[2]随着经济、产业、就业等社会大环境的变化,职业教育以现代知识社会和信息社会为基础,以先进的教育观念、教育理论为指导,通过不断改革和体制机制创新来提高自身适切性,在实现自身“现代性”的同时,服务社会主义现代化发展。^[3]

二是关于职业教育现代化的目标。到2030年,职业教育在思想观念、结构体系、课程教学、师资队伍、设备设施、体制机制等方面将全面实现现代化,职业教育的包容性、质量和公平性将达到中等以上发达国家水平,为2050年成为世界性职业教育强国奠定坚实基础^[4],具体体现在受教育者、学校、治理体系和治理能力等方面。^[5]

三是关于职业教育现代化的发展阶段研究。以重大事件和里程碑式的文件为时间节点,可以把我国职业教育改革与发展阶段分为5个阶段:恢复重建、迅速发展、转折发展、内涵发展和黄金发展。^[6]以1998年、2005年和2014年作为分界点,职业教育管理政策可分为内生动力下的粗放型内外部协同管理、外力推动下的外部协同管理、外力推动下的外部协同与内部协同管理萌芽、内外力共同作用下的内外部协同管理共生共进4个阶段。^[7]

四是关于职业教育现代化的实现路径。通过建设现代职业教育体系实现高质量内生、构

建职业教育协同治理格局实现融合式共治、创新职业教育人才培养模式实现双元育人模式^[8]推进职业教育现代化,关键是完善国家基本制度,基础是建设国家专业教学标准^[9],核心要素是实现“人”的现代化。^[10]

综上所述,对职业教育现代化的内涵、目标、阶段和路径进行了讨论。但如何对职业教育现代化的相关政策进行阶段性系统分析,以及面向未来如何全面推进职业教育现代化,仍需深入探讨。职业教育现代化政策是指由中央政府和相关部门出台的,依据我国经济社会发展现代化发展需要和职业教育自身发展水平,在部分领域进行重点支持实现率先突破,通过以点带面实现职业教育高质量发展和加快推进职业教育现代化进程的系列政策。本研究在梳理职业教育现代化相关政策文本的基础上,梳理职业教育现代化政策的发展历程,分析不同阶段职业教育现代化政策的演进和特征,梳理职业教育现代化在不同阶段的主要任务和主要的政策工具,为职业教育现代化政策的不断深化和完善提供借鉴。

二、职业教育现代化政策的收集与分析

根据政策的公开性、权威性和规范性,本研究在收集国家层面职业教育现代化相关政策样本的基础上,梳理出相关政策文本的发布主体和发布时间,运用词频分析法建构职业教育现代化政策的语义网络。

(一) 职业教育现代化相关政策的收集

本研究主要采用线上网络搜索的方法来采集职业教育现代化的政策文本,并在国务院等官方网站上搜索和下载职业教育现代化相关的政策文本;同时在“中国知网”等平台以“职业教育”和“现代化”为关键词检索相关论文,根据论文中引用的重点文献进行二次筛选,最终选取了与职业教育现代化相关的政策文本30份(见表1)。

表1 职业教育现代化相关政策

序号	文件名	发布年份
1	《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》	1978
2	《关于中等教育结构改革的报告》	1980
3	《中共中央关于教育体制改革的决定》	1985
4	《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》	1991
5	《中国教育改革和发展纲要》	1993
6	《中华人民共和国职业教育法》	1996
7	《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》	1999
8	《面向21世纪教育振兴行动计划》	1999
9	《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》	2002
10	《教育部等七部门关于进一步加强职业教育工作的若干意见》	2004
11	《国务院关于大力发展职业教育的决定》	2005
12	《教育部关于加快推进职业教育集团化办学的若干意见》	2009
13	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》	2010
14	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	2013
15	《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》	2014
16	《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》	2014
17	《教育部关于进一步推进职业教育信息化发展的指导意见》	2017
18	《关于深化产教融合的若干意见》	2017
19	《职业学校校企合作促进办法》	2018
20	《国家职业教育改革实施方案》	2019
21	《中国教育现代化2035》	2019
22	《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》	2019
23	《教育部 财政部关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》	2019
24	《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》	2020
25	《本科层次职业教育专业设置管理办法(试行)》	2021
26	《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》	2021
27	《中华人民共和国职业教育法》(2022年修订)	2022
28	《教育部办公厅关于开展职业教育教师队伍能力提升行动的通知》	2022
29	《教育部办公厅关于做好职业教育“双师型”教师认定工作的通知》	2022
30	《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》	2022

(二) 政策样本的基本信息

从政策出台的时间分布来看,30份与职业教育现代化相关政策的时间跨度为1978—2022年。1978—2013年的相关政策数量较少,36年

来共发布相关政策14份;由于国家财政资源的有限性和职业教育的底子太“薄”,国家更倾向于“做强”高等教育和“夯实”基础教育,对职业教育的现代化尚未给予足够重视。2014年,

中共中央和国务院把加快发展现代职业教育作为重大的战略部署，发布了《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》，强调以服务发展为宗旨加快现代职业教育的发展。2014—2022年的9年间，共发布16份相关政策，约占分析文本总数的53.3%，职业教育现代化的政策数量呈现出持续性和稳定性。

从政策发文的主体来看，中央层面发布的文件有19份，部委层面发布的文件有11份，由中共中央、国务院发布的职业教育现代化政策文件更能突出政策的全局性和权威性的特点，给下位相关政策的制定提供了方向性指导，增加了中央行政部门和地方政府部门政策的灵活性和适应性。同时，政策发文主体也发生了变

化，由中央层面（中共中央和国务院）发布的文件占比较大，逐渐向部委层面迁移，更多由教育部、国家发展和改革委员会、人力资源社会保障部等部委制定推进职业教育现代化的政策文件。从政策发文类型来看，主要有决定、纲要、意见、规划等，数量最多的是意见和决定，各有7份。

（三）政策样本的语义网络

通过词频分析，可以梳理出我国职业教育现代化政策的高频词，了解职业教育现代化政策的重点。在对职业教育现代化政策进行词频分析时，使用ROST Content Mining 6.0软件对出现频次较高的特征词进行提炼，得出政策文本高频词（见表2）。

表2 政策文本高频词（部分节选）

序号	高频词	频次	序号	高频词	频次	序号	高频词	频次
1	教育	2 614	18	管理	374	35	质量	229
2	职业	2 168	19	建立	371	36	地区	227
3	发展	935	20	机制	365	37	全面	224
4	学校	882	21	服务	356	38	合作	217
5	建设	675	22	办学	351	39	促进	215
6	改革	534	23	提高	350	40	鼓励	215
7	教师	509	24	学生	340	41	体制	214
8	技术	495	25	教学	331	42	加快	204
9	加强	474	26	国家	309	43	标准	203
10	制度	471	27	院校	294	44	组织	201
11	培训	450	28	体系	283	45	开展	199
12	企业	445	29	创新	273	46	能力	198
13	社会	444	30	资源	264	47	推动	197
14	培养	436	31	健全	257	48	经济	194
15	人才	427	32	水平	251	49	积极	192
16	完善	401	33	技能	249	50	部门	191
17	推进	388	34	政府	245	51	政策	189

然而，词频分析无法呈现每个关键词之间的关联程度。语义网络分析可以反映词组在特定意义上的联系以及文本深层次的结构关系。

在词频分析得出高频词的基础上，又利用Net Draw软件生成了我国职业教育现代化相关政策语义网络图（见图1）。

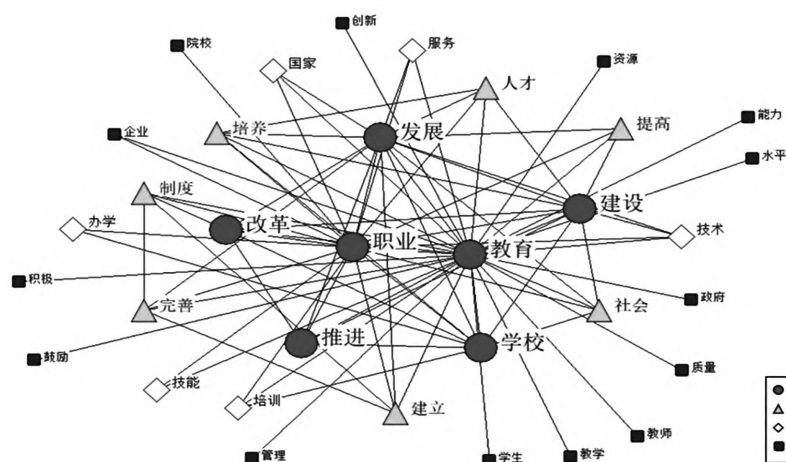


图1 职业教育现代化政策的语义网络

语义网络图呈现出从核心向边缘扩散的特点，关键节点周围又形成了许多子群，词语距中心节点越近，表示与中心节点词语的联系越紧密，线条的疏密程度反映了关键词共同出现频率的高低。从语义网络图的整体看：“教育”“职业”“发展”“学校”“建设”“改革”等词构成了关系最为密切的核心层，从宏观上概括了与职业教育现代化政策有关的主要方面；“建立”“完善”“培养”“制度”等词构成了次核心层，是对核心层的拓展，主要与政策的完善相关；“服务”“技术”“培训”等词构成了过渡层，主要与职业教育政策的实施相关；“资源”“质量”“管理”等词构成了边缘层，与核心词的关联不够紧密。

三、我国职业教育现代化政策的演进

政策具有系统性、协调性和连续性等特征。但在不同历史时期，政策的关注点会发生变化，显示出不同的特点。政策的阶段性，与影响历史进程走向的关键节点密切相关。

（一）职业教育基础建设现代化（1978—1991年）

1978年，党的十一届三中全会提出实行改革开放，开启了我国现代化的进程，经济建设成为党和国家工作的重心。《中国共产党第十一

届中央委员会第三次全体会议公报》提出，要大力加强实现现代化所必需的科学和教育工作。^[11] 职业教育在培养适应现代工农生产、新兴产业和高技术领域人才的同时，也开启了现代化之路。随着改革开放和经济建设的推进，1980年，《关于中等教育结构改革的报告》提出要改革高中阶段的职业教育，实行普通教育与职业、技术教育并举^[12]，更好地支持现代化建设，职业教育的类型和层次逐步丰富，职业技能培训等多种形式并存，职业教育的结构不断完善，教育功能和社会服务功能得到增强。1982年，党的十二大提出全面开创社会主义现代化建设新局面，把推进社会主义现代化经济建设作为首要任务，加强中等职业教育，培养各种专业人才。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》要求，调整中等教育结构，调动各方面办学的积极性，重视教师队伍建设，大力发展职业技术教育^[13]，为社会主义现代化建设培养技术人员、管理人员、技工等，提高国民素质和劳动生产率。1987年，党的十三大提出集中力量进行现代化建设，到21世纪中叶基本实现现代化，加强对劳动者的职业教育和继续教育。1991年，《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》提出，职业技术教育的战略地位和作用要受到高度重视，积极贯彻大力发

展职业技术教育的方针，有计划地对现有各类职业技术学校加强规范化建设并集中力量办学，一批学校起到示范和骨干的作用。^[14]通过体制改革、结构调整和规范化建设，职业教育办学机构和规模迅速恢复。

（二）职业教育能力建设现代化（1992—2001年）

1992年，党的十四大提出要加快现代化建设步伐，明确改革是中国现代化的必由之路，我国社会主义现代化建设进入新的发展阶段。我国新阶段现代化的根本任务是提高整个民族的思想道德和科学文化水平，经济建设更多依靠科技进步和劳动者素质的提高。中等职业技术教育初步形成了多种层次和形式、学科门类基本齐全的体系，但在总体上还比较落后。为了跟上现代化建设的步伐，政策通过明确职业教育发展的目标和任务、确立其法律地位，着力提升职业教育的办学能力和服务能力。1993年，《中国教育改革和发展纲要》对职业教育的方针是积极发展，把提高劳动者素质，培养初、中级人才摆到突出的位置。1996年，《中华人民共和国职业教育法》确立了职业教育的法律地位，为职业教育的实施提供了法律保障。党的十五大把从1997年到21世纪的前10年，作为我国实现现代化建设第二步战略目标、向第三步战略目标迈进的关键时期。我国现代化建设的进程，在很大程度上取决于国民素质的提高和人才资源能力的开发。《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》《面向21世纪教育振兴行动计划》等文件的出台，使职业教育的办学条件和人才培养质量得到了较大改善。

（三）职业教育内涵建设现代化（2002—2011年）

2002年，党的十六大把21世纪头20年作为实现现代化建设第三步战略目标必经的承上启下的发展阶段，也是完善社会主义市场经济体

制和扩大对外开放的关键阶段。教育在现代化建设中具有先导性全局性作用，教育要为社会主义现代化建设服务，加强职业教育和职业培训。《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》把中等职业教育作为重点，保证中等职业教育与普通高中教育的比例大体相当，扩大高等职业教育的规模；各级职业学校和校外的职业培训机构要进一步面向经济建设、社会发展、行业企业和劳动力市场的需求，促进职业教育与经济社会发展紧密结合。2004年，《教育部等七部门关于进一步加强职业教育工作的若干意见》把加强职业教育工作，加快技能人才培养和全面提高劳动者素质，提升到事关我国现代化建设进程的新高度，以职业教育实训基地建设为抓手推进职业教育现代化。2005年，《国务院关于大力发展职业教育的决定》把服务社会主义现代化建设作为职业教育的宗旨目标，进一步建立和完善有中国特色的现代职业教育体系成为当时的主要任务。党的十七大对科学发展观作了全面阐释，提出要促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，提高教育现代化水平，大力发展职业教育。2009年，《教育部关于加快推进职业教育集团化办学的若干意见》提出，集团化办学是发展中国特色职业教育的重要举措，是培养技能型、应用型人才和高素质劳动者的有效途径。此外，国家还通过颁布一系列相关政策，建立了职业教育的贫困生助学制度，以及高职院校的人才培养和办学水平评估制度，认定和实施了国家级重点和国家示范性的中职学校和高职院校，着力提升职业教育的发展质量。

（四）职业教育制度建设现代化（2012年至今）

2012年，党的十八大提出坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，坚持教育为社会主义现代化建设服务，继续加快发展现代职业教育。2014年，《国务院关

于加快发展现代职业教育的决定》明确了发展现代职业教育的重要性，现代职业教育成为社会主义现代化建设的支撑，构建现代职业教育体系，巩固提高中等职业教育发展水平、创新发展高等职业教育^[15]，培养适应社会需求的高素质技术技能人才。《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》提出现代职业教育体系建设的目标、重点任务、基本架构以及具体实施^[16]，现代职业教育成为基本实现教育现代化的必然选择。2017年，党的十九大把实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴作为总任务，到2035年基本实现社会主义现代化；提出加快教育现代化，完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作。2018年，《职业学校校企合作促进办法》为职业教育的产教融合、校企合作提供了保障，促进和规范了职业教育的校企深度合作，进一步发挥企业在职业教育中重要办学主体作用。2019年，《国家职业教育改革实施方案》把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展更加突出的位置，职业教育现代化在教育现代化中不可或缺。2020年，党的二十大报告阐明了中国式现代化的内涵，提出的职业教育与高等教育、继续教育的协同创新，职普融通、产教融合、科教融汇，优化类型定位成为职业教育现代化的发力方向。^[17]2022年，《中华人民共和国职业教育法》规定了职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型，鼓励发展多种层次和形式的职业教育。自此，职业教育确立了类型教育的地位，基本形成了纵向贯通、横向融通的现代职业教育体系，破除了把职业教育视为低层次教育的政策定位。在一系列政策的推动下，我国职业教育的办学制度、考试招生制度、学历制度和校企合作制度不断健全，国家教学标准、各级职业学校设置标准、教师专业标准、校长专业标准等不断完善。职业教育已经成为实现社会主义现代化建设的必要条件之一。

四、我国职业教育现代化政策演进的特征

基于对我国职业教育现代化政策演进阶段的划分，可以明晰每个阶段职业教育发展的重点。纵向来看，我国职业教育现代化政策的演进呈现出从规模扩张转向高质量发展、从经济主战场转向社会与人的全面发展兼顾、从政府主导转向政府统筹多元参与，从刚性工具转向刚柔并济的基本特征。

（一）追求目标：从规模扩张转向高质量发展

职业教育现代化政策始终以服务中国式现代化为目标追求。随着现代化目标的提出和国民经济的恢复和发展，城市和农村的各个行业都需要大量拥有一定技术的劳动者，因此，职业教育政策目标定位于扩大其规模，增加中等职业学校的数量和招生规模、积极发展高等职业院校，保证技术技能人才的充分供给。随着我国现代化进程不断加快，对高素质劳动力的需求不断加大，职业教育政策目标聚焦激发其办学活力。随着中、高等职业院校数量和招生人数的迅速增加，高等职业教育占高等教育的“半壁江山”，人才培养质量不高和与企业要求不匹配等问题逐渐凸显，职业教育政策目标开始转向内涵式发展。进入新时代，我国已建成世界上规模最大的职业教育体系，并逐步向职业教育强国迈进，职业教育政策目标定位于实现高质量发展。如《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出切实增强职业教育适应性，加快构建现代职业教育体系，建设技能型社会，职业教育吸引力和培养质量显著提高，整体水平进入世界前列，在全面建设社会主义现代化国家中的作用显著增强。

（二）服务面向：从经济主战场转向社会与人的全面发展兼顾

职业教育现代化自提出以来一直与中国式现代化同向同行。尽管现代化在不同阶段的目

标和任务有所不同,但职业教育始终面向现代化,服务现代化建设的重点。改革开放之初,党和国家的工作重心转移到经济建设上来,社会主义现代化建设成为最大的任务,职业教育面向工业、农业、国防和科学技术现代化建设,发展中等职业教育,特别是农林牧副渔、医护、财贸、政法、文教等方面的职业学校,提高青年、工人、农民和知识分子的文化技术水平,确保实现国民生产总值在20世纪80年代翻一番,达到人均500美元的“第一步战略目标”。随着我国现代化进程的加快,国民生产总值平均每年的增速达到8%~9%,经济增长更多地依靠劳动者素质的提升,特别是社会主义市场经济体制的建立,职业教育面向市场办学,着力提升职业学校的办学能力和服务现代化建设的能力。随着我国全面建设小康社会目标的确立,职业教育服务宗旨进一步明确,面向新型工业化、信息化、西部和农村地区以及学习型社会建设,服务社会主义新农村的建设和农村劳动力的转移,提高劳动者职业能力。职业教育在强调服务经济社会高质量发展的同时,更加注重面向人人,注重因材施教和知行合一,服务于人的全面发展和终身学习,推进个体的多样化、个性化和差异化发展。

(三)参与主体:从政府主导转向政府统筹多元参与

在改革开放初期,我国的职业教育体制机制还不完善,职业学校数量少、规模小,职业教育教学质量低,企业参与职业教育意愿不高。当时,中共中央和国务院是制定职业教育现代化政策的主体,政策推动在职业教育恢复发展中具有决定性的作用,例如:增加职业学校数量、扩大办学规模、规范办学活动、提高办学质量;引导企业与职业院校展开合作,促进校企联合培养高素质劳动者和技能人才;加大对职业教育的宣传力度,扭转对职业教育的偏见,增强职业教育的吸引力。^[18]随着职业教育类型

地位的确立,政策制定主体开始由中共中央、国务院向下级单位和中央部委下沉,同时,制定政策的部门向多部门联合转变,多部门协同制定、颁布和实施政策推进职业教育现代化。随着简政放权和“放管服”改革的不断深化,政策开始着重调动行业企业和社会力量的积极性,鼓励他们单独举办或参与举办职业教育,由多主体通过建立长期稳定的合作关系共同推进职业教育现代化。特别是企业办学主体地位的确立和职教集团的发展壮大,使职业教育多元办学的格局初步形成,主体间的协调性越来越强,政策更多地转变为形成发展合力和规范多主体之间的关系。政府在政策制定、资源投入和评估管理等方面仍发挥主导作用。企业从提供实习实践机会逐步向人才培养、专业设置和院校管理等办学核心领域渗透。职业院校在专业建设、课程设置、师资队伍、实习实训等方面改革的力度不断加大,注重培养学生可迁移的技术技能和创新创业能力。社会组织特别是行业组织在职业教育人才培养过程中,通过参与设置专业、制定标准、设置课程、编制教材、课堂教学和实习实训等承担更多的责任,行业教学指导委员会将在研究、咨询、指导和服务等方面发挥更大作用。

(四)政策工具:从刚性工具为主转向刚柔并济

政策工具是指国家或政府为达到一定政策目的而采取的措施和手段。依据施耐德和英格拉姆对政策工具的分类,政策工具可分为命令、能力建设、系统变革、激励和劝告等类型^[19],而如何选择政策工具会受到经济发展水平、社会环境等因素的影响。根据以上几个阶段的划分,对30份职业教育现代化的相关政策文本进行编码,可以判断不同阶段政策工具的使用情况。

通过对职业教育现代化政策文本的词频分析发现,命令工具、能力建设工具和系统变革

工具的使用频率较高,呈现出政策驱动性与资源依赖性特征;劝告性工具的使用率最低。在基础建设现代化阶段,政策以命令工具和系统变革工具为主,重点发展职业学校,改革中等教育结构等,加速了职业教育的恢复与发展,满足了改革开放和社会主义市场经济初期国家和社会发展的需要。在能力建设现代化阶段,随着中等职业教育规模的增大,对高等职业教育的迫切需求,以及政府的简政放权,系统变革工具和能力建设工具的使用显著增加,命令工具的使用率迅速降低。在内涵建设现代化阶段,职业教育正在从规模扩张转向内涵式发展,提高办学水平、提升教师素质、改进教学质量和增强学生能力成为政策制定的重点,能力建设工具的使用明显高于其他阶段;政府加大了对职业教育的政策支持,命令工具的使用率有所回升;为了推动职业教育办学主体多元化和职教集团的发展,税收优惠、补贴、奖励等激励工具也显著增加。在制度建设现代化阶段,随着党和国家对职业教育的重视达到空前高度,多部门联合发展现代职业教育和现代职业教育体系,特别是改革试点和项目制的实施,加大了职业教育现代化的控制力度;为了进一步深化产教融合、校企合作,激励工具的使用率也保持平稳;为了更好地服务中国式现代化和加快自身的现代化,能力建设工具仍然保持较高比例,在改善职业教育办学“硬件”的同时,加强了信息化和数字化等“软实力”的建设。

五、政策展望

职业教育现代化的相关政策经过持续调适后得以不断完善。职业教育在服务国家战略、区域经济社会和人的全面发展方面发挥了重要作用,同时也在努力实现自身的高质量发展。但在政策实施过程中,职业教育现代化面临着诸多困境和挑战。要持续有效地推进职业教育现代化,需进一步调整和优化相关政策。

(一) 全方位服务中国式现代化

职业教育现代化与中国式现代化共生发展,职业教育在助力中国式现代化的实践中实现自身现代化。因此,职业教育现代化政策要对接中国式现代化的5个特征,在服务中国式现代化的新征程上走稳职业教育现代化之路。

中国式现代化是人口规模巨大的现代化,政策要更加关注人的现代化和人口高质量发展,进一步强化贯通的深度和丰富融通的路径,推动职业教育与普通教育、继续教育的协同发展,帮助个体寻求社会价值和实现全面发展;加大高素质技能人才、能工巧匠、大国工匠的培养力度,使职业教育成为从人口红利转向人才红利的重要路径。

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,政策要促进区域间职业教育资源的均衡性和发展机会的公平性,以城镇发展较好的职业院校带动区域内薄弱职业院校发展,推动城乡职业教育融合均衡;通过项目设置、评审和拨款机制鼓励特色职业院校做强做精,推动东、西部职业教育特色均衡发展。以多形式的中高职一体化发展,推动中高职教育的贯通均衡。

中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化,政策应在现代化建设中发挥作用:一方面,要鼓励探索不同形式的产教融合路径,促进产教融合实体化运作,促进科技创新和成果转化,为实体经济发展提供人才支撑和技能支撑;另一方面,要传承和弘扬敬业精神和工匠精神,传承中华文化和中华文明,把社会主义核心价值观落实到教育教学各环节,覆盖所有职业学校和职业教育学习者,通过育人平台、长效机制、德育课程体系和教材体系铸就职业教育现代化之魂。

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,政策要将绿色发展理念贯穿到专业设置和课程体系调整中,促进新技术和新工艺运用到传统产业中,推动产业转型,实现绿色发展。

中国式现代化是走和平发展道路的现代化，职业教育要充分发挥自身优势积极融入共建“一带一路”和新时代对外开放，政策要引导和鼓励我国职业教育国际化走向转化和输出，推出一系列以中国经验为核心的方案，搭建资源共享、效益共享的合作平台，帮助其他国家解决职业教育面临的现实问题，为世界职业教育发展作出中国贡献。

（二）优化政策工具组合

我国的政策工具以命令工具、能力建设工具和系统变革工具为主，缺乏多种工具的综合运用，这可能导致政府的管理成本增加，目标群体的自主性和创新性降低，影响政策执行的效果。总体来看，职业教育现代化政策工具的使用与治理体系和治理能力现代化的要求相一致，逐步减轻对命令型工具的过度依赖，通过优化政策工具的组合，增强对各类政策工具使用的多样性和灵活性。

一是根据目标的性质选择政策工具。改革、建设和完善都是手段。现代化是总目标，包含了很多子目标。命令型的政策工具适用于相对清晰的目标，而能力建设型、激励型和劝告型的政策工具适用于相对模糊的目标。

二是根据对主体的期望选择政策工具。职业教育现代化的进程涉及不同的主体，激励工具适用于通过财政支持和税收减免激发相关主体的积极性和主动性，劝告工具适用于通过方向指引和价值引导来诱发相关主体的内驱力，能力建设工具适用于通过增强相关主体的能力达到政策的预期效果。

三是根据发展的实际情况选择政策工具。职业教育现代化的进程是不断变化的，要处理好眼前和长远之间的关系，从职业教育现代化的现实出发，更加灵活和有效地优化政策工具的组合。如命令工具通过行政权力干预资源配置，为职业教育现代化提供强大支持，但不利于调动行业、企业、社会组织等相关主体的积

极性和主动性；激励工具增强了各级各类职业学校和专业群高水平发展的活力，但政策工具的有限性也导致了学校间和专业群间的同质化倾向。因此，在推进职业教育现代化的进程中，政府部门对各类政策工具要做到统筹使用、优化组合。

（三）完善“双高计划”建设制度体系

高职院校是现代职业教育改革发展的主体。“双高计划”建设作为职业教育高质量发展的“龙头”，是立足职业教育整体发展的制度设计。职业教育现代化是优质均衡发展的现代化，应处理好重点建设与协同推进的关系。通过倾斜性的资源投入确实能够使部分高职院校和专业群在较短的时间内达到高水平，但在多数高职院校和专业群未达到高水平的情况下，很难实现整体性的高质量发展。所有高职院校和专业群和谐共生是高等职业教育高水平的原动力，“竞赛式”的支持方式难以激发内生动力。在后续实施制订新一轮“双高计划”政策时，应从职业教育整体实现现代化的大局出发，客观地看待不同地区、不同职业学校以及不同专业间发展不同步、不均衡和不充分的问题。通过构建补偿机制和弹性发展机制，加强对还未入围“双高计划”的高职院校和专业群的支持。在经费的投入上，坚持效率与普惠兼顾的导向，专项投入与常规投入并举，把做大做强与扶需扶新相结合，在中央和地方层面实现政府、行业、企业和职业学校间协同推进，根据院校定位和特色分类进行建设和管理，保障不同地区、不同背景、不同基础的高职院校和专业群共同发展。

（四）落实相关各主体的权责

改革开放以来，党和国家制定并实施了一系列促进职业教育现代化的政策，但政策参与主体呈现不平衡性，在中央政府主导的政策背景下，地方政府、行业企业和职业学校对政策的制定和实施的相对消极与冷漠，降低了职业

教育现代化政策的公共性和有效性。因此,职业教育现代化政策的落实需要明确各级政府、行业企业和职业学校各主体的权责。推行清单管理制度和深化职业教育评价改革,从“源头”和“事后”两个维度来规范、保障各主体的权力与责任,激发职业教育现代化的内生动力和活力。我国职业教育现代化在提出伊始便由政府“一手包办”,并以工具主义为价值倾向,时至今日,政府主导和过度满足外部需求的现状尚未得到根本性改变,行业企业和职业学校在政策制定以及资源分配环节的影响力微乎其微。政府有效参与是职业教育现代化的必要力量,但要防止政府“手伸得过长”,也要防止职责履行得“不够”。清单管理制度发挥硬约束的制度属性,把各主体的权责进行归纳、整理并分类,特别是将政府推进职业教育现代化的权力限定在清单内。通过清单的规定,进一步明确政府、行业、企业和职业学校之间的关系。深化职业教育评价改革,加强对政府特别是省级政府履行职业教育现代化职责的评价,防止地方政府介入的程度不高;完善对企业的评价,落实各项优惠政策,激发企业参与职业教育改革发展的积极性;健全职业学校评价机制,加强对职业教育自身发展规律与长期价值的评价以及家长和学生对职业教育的评价;改革职业教育学生的评价,树立“不拘一格”的成才观,完善“综合素质+技术技能”的评价体系;改革用人评价,建立“人的品德能力+岗位需求”的人才使用机制,确保职业学校的毕业生在落户、就业、晋升等环节与普通学校毕业生待遇相同,为职业教育现代化营造良好的环境。

参考文献:

- [1]曹晔.职业教育现代化及其实现路径[J].职业技术教育,2017,38(28):8-12.
- [2]周明星.论职业教育现代化[J].职业技术教育,2001,22(31):14-16.
- [3]柯婧秋,高红梅,石伟平.面向2035:职业教育现代化探析[J].职业技术教育,2018,39(7):17-22.
- [4]欧阳河.展望2030:全面实现职业教育现代化[J].教育与职业,2017(15):8-14.
- [5]吕颖.“面向2035”职业教育现代化:社会背景、路线遵循、目标及策略[J].教育与职业,2019(12):5-11.
- [6]匡瑛,石伟平.走向现代化:改革开放40年我国职业教育发展之路[J].教育与经济,2018(4):13-21.
- [7]郭静.以协同管理推动职业教育现代化:基于职业教育管理的政策分析视角[J].中国职业技术教育,2017(36):17-23.
- [8]朱德全,熊晴.职业教育现代化发展的逻辑理路:价值与路向[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2021,53(5):103-112.
- [9]徐国庆.职业教育实现现代化的关键是完善国家基本制度[J].华东师范大学学报(教育科学版),2021,39(2):1-14.
- [10]赵蒙成.职业教育现代化的核心是“人”的现代化[J].教育发展研究,2018,38(1):3.
- [11]中共中央党校教材审定委员会.中共中央文件选编[M].北京:中共中央党校出版社,1992:103.
- [12]转发《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》的通知[EB/OL].(1980-12-08)[2023-12-28].https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zfwj/zfwj/szfwj/201905/t20190523_70378.html.
- [13]中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编:中[M].北京:人民出版社,1986:721.
- [14]关于大力发展职业技术教育的决定[EB/OL].(1991-10-17)[2023-12-20].http://www.gov.cn/zwggk/2005-11/09/content_94296.htm.
- [15]关于加快发展现代职业教育的决定[EB/OL].(2014-06-22)[2023-12-31].http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/22/content_8901.htm.

- [16]关于印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》的通知[EB/OL].(2014-06-16)[2023-12-31].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140623_170737.html.
- [17]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[EB/OL].(2022-10-16)[2023-12-22].http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-10/26/nw.D110000-renmrb_20221026_3-01.htm.
- [18]于鹤.我国高等职业教育人才培养政策研究(1978—2020):基于政策文本的分析[D].长春:东北师范大学,2021:52-56.
- [19]SCHNEIDER A,INGRAM H.Behavioral assumptions of policy tools [J]. The Journal of Politics, 1990,52(2):510-529.

(责任编辑:侯月明)

The Evolution, Characteristics and Prospects of Chinese Vocational Education Modernization Policy

—Analysis Based on 30 Policy Texts

GAO Ming¹, DING Hongbin¹, YANG Hongxia²

(1. Liaoning University, Shenyang Liaoning 110136;

2. Liaoning Normal University, Dalian Liaoning 116029)

Abstract: Vocational education is an important part of the national education system, and the modernization of vocational education is an important path to achieve Chinese-style modernization, which continues to be highly valued by the Party and the State. Systematically sorting out the evolution of China's vocational education modernization policies is of great significance for optimizing and adjusting future vocational education modernization policies. Using ROST Content Mining software to analyze the policy texts related to the modernization of vocational education since the reform and opening up and to construct a semantic network of policy texts, the main body of the policy has migrated from the Party Central Committee and the State Council to the ministries and commissions, and the number of policies tends to be continuous and stable. The number of policies tends to be consistent and stable, and the policy samples form a core layer composed of words such as "education", "occupation", "development", "school", "construction", "reform", and so on. China's vocational education modernization policy can be divided into four stages: foundation, capacity, connotation and system construction, and the policy features have shifted from the pursuit of scale expansion, serving the main battlefield of the economy, government-led, and rigid tools to high-quality development, balancing the comprehensive development of the society and human beings, and government-coordinated multi-participation, and rigidity and flexibility. In order to promote the modernization of vocational education in a high-quality manner, enhance the adaptability of vocational education to the needs of economic and social development, and provide all-round service for Chinese-style modernization, the combination of policy tools should be further optimized, the institutional system for the construction of high-quality schools and professional clusters should be improved, and the rights and responsibilities of all the main bodies concerned should be implemented.

Key words: vocational education; modernization; education policy; policy evolution; policy characteristics