



职业教育政策研究

On the Study of Vocational Education Policy

祁占勇 著





职业教育政策研究

On the Study of Vocational Education Policy

祁占勇 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 李 东
责任编辑 薛 莉
版式设计 杨玲玲
责任校对 贾静芳
责任印制 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

职业教育政策研究 / 祁占勇著. —北京: 教育科学出版社, 2018. 6
ISBN 978-7-5041-8517-4

I. ①职… II. ①祁… III. ①职业教育—教育政策—研究 IV. ①G710

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 095225 号

职业教育政策研究
ZHIYE JIAOYU ZHENGCE YANJIU

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64981280
传 真	010-64891796	网 址	http: // www. esph. com. cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	北京玺诚印务有限公司		
开 本	165 毫米×238 毫米 16 开	版 次	2018 年 6 月第 1 版
印 张	20. 5	印 次	2018 年 6 月第 1 次印刷
字 数	334 千	定 价	58. 00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

目 录

导 论	1
第一章 职业教育政策的本质特性	8
第一节 职业教育政策的内涵与特征	9
一、职业教育政策的内涵	9
二、职业教育政策的本质	13
三、职业教育政策的特点	17
四、职业教育政策的功能	21
第二节 职业教育政策的类型与体系结构	25
一、职业教育政策的类型	26
二、职业教育政策的体系结构	30
第三节 职业教育政策的构成系统	33
一、职业教育政策主体	34
二、职业教育政策客体	41
三、职业教育政策环境	43
第二章 职业教育政策研究的现状	46
第一节 中国职业教育政策研究的总体状况	46
一、变量与指标设定	46
二、统计结果分析	47
三、总体述评	50
四、中国职业教育政策研究的未来展望	52

第二节 职业教育政策研究热点与拓展领域的共词可视化分析	55
一、资料来源与研究工具	55
二、研究结果与分析	56
三、职业教育政策研究的主要热点	59
四、职业教育政策研究的拓展领域	66
第三节 中等职业教育政策研究热点的共词可视化分析	71
一、资料来源与研究工具	71
二、研究结果与分析	72
三、中等职业教育政策研究的主要热点	76
四、中等职业教育政策研究的拓展领域	81
第四节 高等职业教育政策研究热点的共词可视化分析	82
一、资料来源与研究工具	84
二、研究结果与分析	84
三、高等职业教育政策研究的主要热点	86
四、高等职业教育政策研究的拓展领域	94
第五节 农村职业教育政策研究热点的共词可视化分析	96
一、资料来源与研究工具	98
二、研究结果与分析	98
三、农村职业教育政策研究的主要热点	100
四、农村职业教育政策研究的拓展领域	108
第三章 职业教育政策的动态系统	113
第一节 职业教育政策的制定	114
一、职业教育政策制定的影响因素	114
二、职业教育政策制定的程序	118
三、职业教育政策制定的理论模式	123
第二节 职业教育政策的执行	132
一、职业教育政策执行的内涵	133
二、职业教育政策执行的基本特征	135
三、职业教育政策执行的理论模式	138
四、影响职业教育政策执行的因素	142
五、职业教育政策执行失真的表现	147

第三节 职业教育政策的评估	148
一、职业教育政策评估的内涵与作用	149
二、职业教育政策评估的类型	151
三、职业教育政策评估的模式	153
四、职业教育政策评估的标准	158
 第四章 职业教育政策的发展演变.....	161
第一节 改革开放以来中国职业教育政策的发展阶段	162
一、职业教育政策关注中等教育结构调整阶段（1978~1995 年）	162
二、职业教育政策多样化探索阶段（1996~2010 年）	165
三、职业教育政策强调建立现代职业教育体系阶段（2011 年至今）	167
第二节 职业教育政策的演进逻辑	170
一、以管理体制调整为手段的职业教育政策形成的动力机制	170
二、以政策价值为导向的职业教育政策目标的价值取向	172
三、以对人与财的规范为抓手的职业教育政策实施的过程保障 ...	173
四、以经济话语为主导的职业教育政策的话语规则	177
第三节 职业教育政策的未来走向	179
一、职业教育政策动力形成机制应由“权责不明”向“统一协调” 转变	179
二、职业教育政策价值取向应由“单一功利”向“多元取向”转变	181
三、职业教育政策过程保障应由“监管缺失”向“全程监督”转变	182
四、职业教育政策话语应由“官方主导”向“官方主导与民意参与 并重”转变	185
 第五章 职业教育政策的文本分析.....	189
第一节 中国职业教育政策的文本研究	191
一、中国职业教育政策制定的背景分析与合理建构	192
二、中国职业教育功能的政策考量与应然回归	205

三、中国职业教育问题的政策确认与理性反思	213
四、中国职业教育体制改革中的政策变迁与政策效能	221
五、中国职业教育理念的政策深化与政策转型	232
第二节 中国职业教育政策发展走向的量化分析	247
一、对职业教育政策文本进行定量分析的意义与价值	248
二、职业教育政策文本的定量分析	249
三、职业教育政策的文本定量分析的评论与展望	255
第六章 职业教育政策的价值基础	259
第一节 职业教育政策价值的内涵与特征	260
一、职业教育政策研究应该涉及价值	260
二、职业教育政策价值基础的内涵及其表现形式	262
三、影响职业教育政策价值基础的因素	266
第二节 职业教育政策价值基础谱系	268
一、职业教育政策价值基础的基点：以人为本	269
二、职业教育政策价值基础的准则：公平正义	273
三、职业教育政策价值基础的根本：公共利益	275
四、职业教育政策价值基础的关键：效益优化	280
五、职业教育政策价值基础的保障：民主参与	282
第七章 职业教育政策的国际经验	285
第一节 职业教育质量政策日臻完善	285
一、职业教育质量政策理念与时俱进	286
二、职业教育教学模式多样化	288
第二节 职业教育体制政策适时调整	289
一、职业教育体制机制不断完善	289
二、职业教育体系结构科学有序	290
三、职业教育办学形式灵活多样	292
第三节 职业教育经费政策多元科学	293
一、政府教育拨款是职业教育经费保障机制的基础	293
二、吸纳社会资金是筹措职业教育经费的重要方式	294
三、个人学费及其他费用分担职业教育成本	295

四、职业教育经费分配与使用政策规范科学	296
第四节 职业教育教师政策不断完善	297
一、职业教育教师的任职标准严格	298
二、职业教育注重教师的在职培训	299
三、职业教育教师中兼职教师占据重要地位	300
参考文献	302
索 引	314
后 记	317

导 论

职业教育对国家安全、经济繁荣、民族团结、社会稳定等起着重要作用,发展职业教育不仅有利于实现现代化和产业化,也有利于提升国家的竞争力和整体实力。因此,大力发展职业教育具有十分重要的现实意义。一直以来,国家也通过颁布一系列职业教育政策来大力推动职业教育的发展。近年来,中国职业教育事业发展势头良好,逐步形成了具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系,为国家培养了大批合格劳动力和高技能人才,促进了社会就业。职业教育对于国家经济的快速发展产生了重要的影响。但与此同时,职业教育的发展也存在诸多问题和不足,职业教育还不能完全契合社会发展的需要,培养的学生质量有待提高等。为此,党中央、国务院从“技能强国”“工匠精神”“精品制造”“优质制造”等战略高度对职业教育发展做出了一系列重大战略部署,要求大力促进职业教育发展,建立现代职业教育体系。而职业教育的科学、健康发展离不开职业教育政策的有力保障。为了提高职业教育政策决策的科学化、民主化,应对职业教育政策的内涵、本质、价值基础、政策文本进行深入透彻的分析,应超越静态政策本身,找出政策文本的演进逻辑,审视其背后的价值基础,并对其进行因素分析。

为什么要研究职业教育政策呢?一是政策作为一种具体的规制形态,对职业教育发展具有非常深远的影响。职业教育是国家教育事业的重要组成部分,不可避免地会受到国家政策的种种影响。职业教育政策是国家制定的规范职业教育发展的指导性和纲领性文件,对职业教育发展过程中的各个方面具有约束力和规范力。^① 职业教育政策不仅保障职业教育的发展,也有利于人们更加清晰地认识职业教育的地位和作用。国家在不同时期颁布了相应的职业教育政策或职业教育法规,对职业教育经费、学生培养、管理体制等各方面给予详细的规定。例如:在 20 世纪 80 年代初期,职业

^① 袁振国:《教育政策学》,南京,江苏教育出版社,1996,第 115 页。

教育的发展处于停滞状态,为了切实改变职业教育的发展困境,国家通过颁布职业教育政策,对职业教育的发展给予极大的支持;90年代初期,在职业教育政策的推动下,中国职业教育事业蓬勃发展,普通教育和职业技术教育双轨并行;90年代中期,由于国家宏观政策的调整,职业教育发展速度放缓。可以说,职业教育发展的各个方面都会受到来自国家政策的影响。二是现代社会要求职业教育政策的制定实现民主化、科学化和制度化。既然职业教育政策对职业教育发展的影响很大,其制定就应更严谨、更科学,避免政策制定的随意性和执行不力。^① 党的十八大报告强调,要“坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序”。职业教育政策如何实现科学化、民主化、制度化,是目前需要关注和重视的问题。没有研究的教育政策不可能成为好的政策,不关心教育政策的研究也难以成为有价值的研究。^② 对国家以往颁布的职业教育政策进行回顾和评析,探究影响职业教育政策的制约因素,有利于厘清职业教育政策演进的内在逻辑,探寻职业教育发展的未来方向,为职业教育政策的科学决策和民主决策提供参考和建议。

研究职业教育政策有什么价值呢?一是为职业教育的科学化和民主化提供理论参考。当今社会是一个民主、科学、法治的社会,相应地,教育政策的制定也应当民主化、科学化、制度化。深入分析不同阶段的职业教育政策,可以使人们对职业教育政策有一个整体的认识,对职业教育政策存在的问题和不足有更深层次的把握,从而为政策的制定提供理论参考,促进政策制定的科学化、民主化和制度化。二是有利于繁荣职业教育政策研究。近年来,随着职业教育的发展,职业教育研究呈现出繁荣的景象,但关于职业教育政策的研究还是一个新兴的领域,还存在许多困惑,而解答这些困惑的过程也是推动研究不断向前发展的过程。目前人们缺乏对职业教育政策的整体性和实然性的基本认知,对中国在社会发展的各个阶段主要颁布了哪些政策、这些政策之间存在什么样的变迁逻辑等问题的研究并不多。因此,对职业教育政策进行深层次分析有利于繁荣职业教育政策研究。三是为全面反思中国职业教育政策提供参考借鉴。对职业教育政策的研究,可以反映出中国职业教育改革和发展的基本状况、发展脉络和主要特点,可以从宏观上和整体上把握中国职业教育政策发展的过程,从中

^① 祁占勇、于海燕:《我国职业教育政策研究现状分析——以1985~2012年职业教育政策研究论文为依据》,《职教论坛》2013年第28期。

^② 袁振国:《教育政策学》,南京,江苏教育出版社,1996,第117页。

观甚至微观上探讨某类职业教育政策或某项职业教育政策的发展。^① 这有利于人们加深对职业教育的认识,对职业教育的发展进行全面反思,并为今后中国职业教育政策的制定提供参考借鉴。四是为深化职业教育领域综合改革提供实践指导。近年来,职业教育对社会和个人的重要影响和作用日益彰显,但中等职业教育不但失去了以往的优势地位,还面临诸多问题。此外,职业教育的改革与发展也面临一些问题,如经费不足、师资缺乏、体制机制不健全等,难以适应社会发展的需要。只有对职业教育进行改革,才能使职业教育发挥其应有的作用,为国家发展做出贡献。对此,政府应引领和主导职业教育的改革,因地制宜地制定促进职业教育发展的措施和政策,切实解决存在的问题。对职业教育政策进行解剖麻雀式的文本研究,目的是为职业教育的健康有序发展提供实践指导。五是为建设特色化职业教育体系提供政策支撑。2014年6月22日印发的《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》对职业教育体系做出了顶层设计。此后,《教育部等六部门关于印发〈现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)〉的通知》下发,指出现代职业教育体系是适应经济和社会发展的需要,满足各类人群不同阶段接受职业教育的需求,使各类职业教育相互协调发展的职业教育系统。通过对以往的职业教育政策进行分析,进而找出职业教育政策的演进逻辑,对职业教育发展的问题进行剖析,对职业教育今后的发展趋势做出预测,不但可以为建设现代职业教育体系提供政策支撑,也有利于现代职业教育体系建设实践的开展。

运用什么方法研究职业教育政策呢?一是文献分析法。文献分析法也称历史文献法,通过收集和分析研究各种现存的有关文献资料,从中选取信息,以达到调查研究的目的。本研究的主要目的在于揭示职业教育政策的本质特征、价值取向、发展演变等,重点是分析已出台的职业教育政策文本,因此,本研究将文献分析法作为基本的研究方法。本研究所聚焦的政策文献主要包括中国改革开放以来国家和地方出台的教育政策文本,其中还涉及政策出台时的社会背景、学界的研究与讨论、政策出台后的反响与效果等相关文献资料。这些文本大多散见于国家及地方的法规条例、各政府部门出台的政策文件、会议报告等。本研究通过检索政府网站、新闻报道、教育年鉴、研究报告等进行各种文件的收集与整理,并在此基础上对文献进行分析。二是文本分析法。政策文本分析旨在深入解读政策文本

^① 石学云、祁占勇:《中国职业教育改革发展的政策走向分析——1995~2008年中国职业教育政策文本的定量分析》,《职业技术教育》2010年第34期。

的内容,发现文字背后所蕴含的深层含义。它从不同的理论视角来分析政策、法规等各种文本,既有定量的内容分析,也有对政府公文定性的话语分析。^① 职业教育政策文本实际上集中体现了职业教育的发展目标、利益主体等,从表面上看,是静态的政策文件。透过职业教育政策文本的表象来揭示其所隐含的职业教育价值取向、质量观念、内容特点及体制机制等的演变,超越静态的政策文件,挖掘政策背后真正的利益动因,正是职业教育政策文本分析的基本目的。对职业教育政策的文本内容进行分析,不仅能让人们对职业教育的发展变迁有更深入的认识,也有利于促进职业教育政策研究。三是统计分析法。本研究运用 Bicom、SPSS 等软件,使用共词分析、共引分析等多种方法,对职业教育政策研究中的关键词、主题词、作者、引文等共同出现的情况进行分析,以期发现职业教育政策的研究热点、研究存在的问题及拓展方向等核心问题。四是比较研究法。本研究通过对中国改革开放以来不同历史时期的职业教育政策以及不同国家的职业教育政策的比较分析,揭示其异同,鉴别其优劣,以繁荣职业教育政策的研究。

职业教育政策研究包括哪些内容呢?职业教育的发展、提高与繁荣离不开职业教育政策的支撑。研究职业教育政策的根本目的在于推动中国职业教育的大发展和大繁荣,使职业教育与普通教育并驾齐驱。职业教育政策是由党和政府等政策主体制定的,在一定时期内为解决职业教育发展问题、协调相关利益关系、实现职业教育发展目标、满足人们的职业教育需求而制定的规范和引导职业教育相关机构及个人行为的准则和行动指南。它是一个动态发展过程。本研究以职业教育政策的本质特性为起点,运用统计学方法对中国职业教育政策的研究现状进行分析,系统回顾改革开放以来中国职业教育政策的演进逻辑,从文本分析的视角探究中国职业教育政策的制定背景、问题、定位、理念等,审视中国职业教育政策的价值基础,并在此基础上从体制政策、质量政策、经费政策、教师政策等方面对不同国家的职业教育政策进行比较。具体来讲,本研究的内容主要包括以下几个方面:一是导论部分,简要介绍职业教育政策研究的问题提出、研究意义、研究方法、研究内容等。二是职业教育政策本质特性研究。职业教育政策的本质表现在职业教育政策是有关职业教育利益体现和表达的政治措施、职业教育政策服务于国家社会经济的发展 and 文化的进步、职业教育政策是有关职业教育利益关系的调节器三个方面,职业教育政策具有目

① 涂端午:《教育政策文本分析及其应用》,《复旦教育论坛》2009年第5期。

的性、价值性、系统性、权威性、稳定性、政治性等特征,具有导向、控制、协调、象征、分配、规范等功能。同时,不同时期、不同层次的职业教育政策纵横交错,共同构成了职业教育政策的体系结构,它具有整体相关性、结构有序性、动态稳定性、对外开放性等特点。职业教育政策系统是职业教育政策运行的载体、职业教育政策过程展开的基础,一般由职业教育政策主体、职业教育政策客体与职业教育政策环境构成。三是职业教育政策研究现状研究。改革开放以来,中国职业教育政策研究在成果的数量、应用性、职业教育政策理论体系的建构等方面取得了不小的成绩,但同时,还存在对国外职业教育政策译介较多、对职业教育政策改革与发展的宏观层面研究较多、对职业教育政策文献的思辨研究较多、对职业教育政策内容的研究较多、职业教育政策研究的研究者群体构成相对单一、职业教育政策研究过程中的问题意识缺乏等问题。这就需要学术界不断提高职业教育政策研究的学术水平,批判性地吸收与消化国外职业教育政策研究的理论与方法,促进职业教育政策研究种类的多样化,提升职业教育政策研究主体的相对独立性和自主性。改革开放以来国家针对不同类型、层次的职业教育颁布了形形色色、数量众多的职业教育政策,具有中国特色的现代职业教育体系的雏形正在加速形成中,但是,职业教育在发展中依然存在大量问题。基于政策、为了政策、反思政策是职业教育政策研究的出发点,研究应对职业教育政策文本反映出的不同层次和类型的具有典型性、代表性的问题进行反思,提出可行的改进措施,从而使职业教育政策制定与执行走出困境,为职业教育政策目标的实现保驾护航。据此,本研究以中国知网为数据来源,运用 Bicom 和 SPSS 等软件,对职业教育政策、中等职业教育政策、高等职业教育政策、农村职业教育政策等研究热点进行共词可视化分析,以展示职业教育政策的研究热点和拓展领域。四是职业教育政策动态系统研究。职业教育政策是包括政策制定、政策执行、政策评估等多个环节的循环往复的动态活动过程。各个环节之间并不是简单的线性关系,而是一个形成了“政策圆圈”,构成了职业教育政策过程与政策环境相互作用的生生不息的连续过程,从而使职业教育政策在制定、执行、评估等过程中得以渐进生成与修正,促使职业教育政策走向科学化、民主化、制度化。本研究在职业教育政策制定方面,研究了职业教育政策制定的影响因素、程序和理论模式;在职业教育政策执行方面,研究了职业教育政策执行的内涵、基本特征、理论模式和影响因素等;在职业教育政策评估方面,研究了职业教育政策评估的内涵、类型、模式和标准。五是职业教育政策发展演变研究。政策文本的繁荣并不代表职业教育就能取得巨

大成就和进步,通过对具有典型性、关键性的职业教育政策文本进行深入透彻的演进逻辑分析,超越静态的政策文本,探寻政策文本的演变逻辑,展望职业教育政策的未来走向,有助于促进中国职业教育事业的繁荣、健康、可持续发展。改革开放以来,中国职业教育政策的发展经历了中等教育结构调整阶段(1978~1995年)、职业教育多样化探索阶段(1996~2010年)和建立现代职业教育体系阶段(2011年至今)三个阶段,反映出了以管理体制调整为手段的职业教育政策形成的动力机制、以政策价值为导向的职业教育政策目标的价值取向、以对人与财的规范为抓手的职业教育政策实施的过程保障、以经济话语为主导的职业教育政策话语。建立中国特色、世界水平的现代职业教育体系必将对职业教育政策提出新的挑战,职业教育政策在未来需要实现动力形成机制由“权责不明”向“统一协调”转变、价值取向由“单一功利”向“多元取向”转变、过程保障由“监管缺失”向“全程监督”转变、政策话语由“官方主导”向“官方主导与民意参与并重”转变。六是职业教育政策文本研究。如果脱离具体的政策文本来谈职业教育政策,会使研究者因不能把握政策发展的脉络而把政策看作一个孤立的事件,对政策的理解变得生硬和简单。梳理相关政策文本的发展脉络,应成为所有政策研究的基础工作。职业教育政策文本分析,不仅可以增进人们对职业教育政策及其政策过程的基本认知,同时也可从整体和结构的层面来探讨教育政策过程,从而厘清制度演变的逻辑和路径。改革开放以来中国已召开七次全国职业教育工作会议(以下简称职教会),对职业教育进行会诊和把脉,用政策手段有力地推动了职业教育的大发展。通过解剖麻雀式的职业政策文本研究,反思职教会召开的背景、探讨职教会对职业教育功能的认识、把握职教会对职业教育问题的政策确认以及厘清职业教育改革过程的特点等,直面职业教育发展中的成就与问题,不仅有利于深化人们对职业教育的意义和价值的认识,而且对于完善职业教育政策具有重要的实践意义和理论价值。中国职业教育政策文本具有不稳定性、非连续性和多权威控制性等特点,也明显青睐师资建设政策与中等职业教育政策。未来,职业教育政策制定主体一要加强职业教育政策决策的科学研究,尽量避免政策出台的随意性;二要保持政策的稳定性与延续性,尽量避免政策“朝令夕改”;三要强化政策的可操作性与可执行性,尽量避免“上有政策、下有对策”;四要形成多层次的职业教育决策机制;五要注意对政策的适时追踪与评估,尽量避免“只开花不结果”。七是职业教育政策价值基础研究。职业教育政策的价值基础是人们对于职业教育决策活动及其结果的一种价值评价和选择。由于客观条件、政策环境和利

益追求的不同,人们对于职业教育决策活动及其结果的价值评价和选择也各不相同。因此,职业教育政策的价值基础不可能是单一的、凝固的、封闭的、并列的,而是多样的、动态的、开放的、多层次的。职业教育政策的价值基础包括以人为本、公平正义、公共利益、效益优化、民主参与五个方面。其中,以人为本是职业教育政策价值基础的基点,公平正义是职业教育政策价值基础的准则,公共利益是职业教育政策价值基础的根本,效益优化是职业教育政策价值基础的关键,民主参与是职业教育政策价值基础的保障。八是职业教育政策国际经验研究。任何国家在推动职业教育改革与发展的过程中都会运用政策手段,都会形成一定的规范准则。一般来讲,职业教育质量政策、职业教育体制政策、职业教育经费政策、职业教育教师政策这四大政策是一个国家职业教育改革与发展所必需的基本政策。

总之,本研究在梳理有关职业教育政策研究成果的基础上,对职业教育政策的内涵、本质、特征及功能进行了分析,阐述了职业教育政策的体系结构、构成系统及其基本特性,有助于加速推进职业教育政策的科学化、民主化和制度化;以定量分析法探讨了职业教育政策研究的现状,不仅阐明了职业教育政策研究取得的成就,而且从理论层面剖析了职业教育政策研究存在的问题及产生这些问题的根源,并据此提出了职业教育政策研究的拓展领域;积极探索建构促进职业教育政策发展的价值体系与文本话语,指导职业教育发展中的利益配置;全面分析了职业教育政策制定、执行与评估的内涵、特征及模式,有利于促进政策制定的科学化、民主化和制度化,有利于推进政策的有效执行,有利于促进政策的可持续发展;以职业教育政策的发展演变与困境反思为前提,探究了职业教育政策的变迁与合理建构,诊断了不同层次、不同类型职业教育政策的现实困境,为职业教育政策的制定、执行、评估等提供了理论支撑;从价值理性的角度出发,分析了职业教育政策的价值涉入,建构起职业教育政策价值基础谱系;对职业教育政策文本进行了分析,提出了完善职业教育政策文本的具有可操作性的方法和路径。

第一章 职业教育政策的本质特性

在现代政治生活和公共生活中，政策是高频次应用词语。政策就是国家、政府、组织等在特定时期内为实现特定目的而确立或制定的一系列行动准则或规则。但在中西方语境下，人们对政策的理解却存在着很大的差异。

美籍加拿大学者伊斯顿（D. Easton）认为，“公共政策是对全社会的价值做权威性的分配”^①。政策科学的倡导者和创立者拉斯韦尔（H. D. Lasswell）与卡普兰（A. Kaplan）认为，政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^②。戴伊（T. R. Dye）认为，“凡是政府决定做或不做的事情就是公共政策”^③。显然，西方学者主要是从政策是由政府或其他权威人士所制定的规划，政策是一系列活动组成的过程，政策具有明确的目的、目标或方向，政策是对社会所做的权威性价值分配等方面来把握政策的本质的。

中国学者对政策的认识，则注重强调政党和政府的政策主体地位，强调政策的目标取向而忽略政策的过程特点，例如，有学者认为“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程”^④。政策可以解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”，“简言之，政策就是治党治国的规则和方略”。^⑤政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南，其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。^⑥

① Easton, D., 1953: “*The Political System*”, New York, Knopf, 129.

② Lasswell, H. D., Kaplan, A., 1970: “*Power and Society*”, New Haven, Yale University Press, 71.

③ Dye, T. R., 1987: “*Understanding Public Policy*”, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 2.

④ 孙光：《政策科学》，杭州，浙江教育出版社，1988，第2页。

⑤ 王福生：《政策学研究》，成都，四川人民出版社，1991，第2页。

⑥ 张金马：《政策科学导论》，北京，中国人民大学出版社，1992，第3~4页。

中西方学者由于角度不同、价值取向差异而对政策内涵做出不同阐述，这是完全可以理解的。但总体来讲，政策就是政策主体在特定时期为了实现特定的目标而采取的行为准则或行为规范。

第一节 职业教育政策的内涵与特征

通常来讲，教育政策是公共政策的下位概念，它是教育政策主体在一定时期内为实现特定教育目标而制定的行动准则或行动规范，其在外在形态上表现为具体的政策文本。任何教育政策都是以特定的教育问题为逻辑起点的，有其特定的权力属性，是一种对教育利益进行分配的、动态连续的主动选择和发展过程，是对教育政策客体行为的规范性要求。

中国的教育政策研究肇始于 20 世纪 90 年代。进入 21 世纪以来，中国的教育政策研究取得了较快的发展，成立了中国教育学会教育政策与法律研究分会并定期召开学术年会，出版了《中国教育政策评论》等连续出版物以及多部教育政策学专著。同时，有的高校自主设置了教育政策与法律二级学位点，招收博士生、硕士生，培养了一批教育政策研究方向的专门人才。这些都标志着中国教育政策研究正逐步走向制度化和规范化。

在宏观教育政策研究持续发酵的过程中，各级各类教育政策研究也在悄然兴起。作为教育政策的重要组成部分，职业教育政策也引起了学界的关注，受到了人们的重视。

一、职业教育政策的内涵

职业教育主要是以培养技术技能型人才为目的的社会活动。职业教育的发展、提高与繁荣离不开职业教育政策的支撑。研究职业教育政策的根本目的在于推动中国职业教育的大发展、大提高和大繁荣，使职业教育与普通教育互相促进、共同发展。在教育政策研究中，既要探讨基础教育、高等教育等方面的普通教育政策，也要研究职业教育政策；既要思考宏观的教育政策基本理论问题，也要分门别类地深究不同类型教育的微观教育政策；既要关注国外教育政策的“他山之石”，也要立足教育政策的“中国经验”；既要纵向反思职业教育政策的演变，也要深思当前职业教育政策的现实需要；既要把握教育政策的一般性，也要关照职业教育政策的特殊性。那么，何谓职业教育政策？要想明确职业教育政策的内涵，先要从教育政策的内涵谈起。