

李家祥◎编著

# 新中国70年

## 云贵川职业教育发展比较研究 ——基于公共政策的视角

Xinzhongguo 70Nian Yunguichuan Zhiye Jiaoyu Fazhan Bijiao Yanjiu:  
Jiyu Gonggong Zhengce De shijiao



云南大学出版社  
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

# 前 言

百年大计，教育为本。职业教育作为教育的一个重要类型，其在技术技能型人才的培养方面具有先导性、全局性和基础性的作用。社会的进步和科技的发展，对技术技能型人才的培养提出了更高的要求。为满足社会与科技发展对技术技能型人才不断增长的需求，国家日益重视职业教育的发展，其制定的职业教育政策数量与日俱增，且职业教育政策所囊括的内容也日益多元，更具有针对性和精确性。

2014年，《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》颁布，指出当前的职业教育还不能完全适应经济社会发展的需要，职业教育的结构还不够合理，质量也有待提高，需加快发展现代职业教育，以创造更大的人才红利，实现职业教育发展的升级转型。在此基础之上，我国制定了《现代职业教育体系建设规划》，用于指导我国2014—2020年职业教育的发展。职业教育政策影响着职业教育的发展方向，在一定程度上引领着职业教育的发展。同时，职业教育政策的制定又受到某个时期或区域的生产力和经济的制约，在一定程度上体现了该时期或区域的社会发展情况。通过研究职业教育的相关政策，我们不仅能发现职业教育的未来发展走向，也能找到区域生产力和经济情况与职业教育发展之间的关系，从而为该区域后续职业教育政策的制定提供依据，更好地为区域发展提供人才支撑，推动区域的社会建设与经济发展。

基于政策、职业教育与区域发展之间的联系，本书以云南、贵州、四川三省的职业教育政策作为研究对象，梳理总结了三省职业教育政策的基本内容，从体系建设、内涵建设、师资队伍建设和产教融合四个维度对云贵川职业教育政策的具体内容进行了综述，并基于公共政策的理论视角，利用共词分析这一新兴的教育政策研究方法，客观、科学地分析了云贵川职业教育的体系建设、内涵建设、产教融合、师资队伍建设和教育扶贫等方面的政策，并借此研究了云贵川地区近七十年来职业教育发展的异同，以期为后续职业教育政策的制定提供理论指导与经验借鉴。

# 目 录

第一章 绪 论 .....	(1)
第一节 问题的提出 .....	(1)
第二节 相关概念的界定 .....	(3)
一、职业的内涵 .....	(3)
二、职业教育的内涵 .....	(4)
三、职业教育政策及执行的内涵 .....	(7)
第三节 中国职业教育的发展历程 .....	(9)
一、探索时期 .....	(9)
二、改革时期 .....	(10)
三、创新时期 .....	(11)
第二章 国家职业教育政策概述 .....	(12)
第一节 探索时期 .....	(12)
第二节 改革时期 .....	(13)
第三节 创新时期 .....	(26)
一、2010 年的职业教育政策 .....	(26)
二、2011 年的职业教育政策 .....	(27)
三、2012 年的职业教育政策 .....	(29)
四、2013 年的职业教育政策 .....	(31)
五、2014 年的职业教育政策 .....	(32)
六、2015 年的职业教育政策 .....	(33)
七、2016 年的职业教育政策 .....	(36)

八、2017 年的职业教育政策 .....	(37)
九、2018 年的职业教育政策 .....	(40)
十、2019 年的职业教育政策 .....	(42)
十一、2020 年的职业教育政策 .....	(49)
<b>第三章 云南省职业教育政策概述 .....</b>	<b>(50)</b>
<b>第一节 政策演进 .....</b>	<b>(50)</b>
一、探索时期 .....	(50)
二、改革时期 .....	(50)
三、创新时期 .....	(53)
<b>第二节 政策分析 .....</b>	<b>(73)</b>
一、体系建设 .....	(73)
二、内涵建设 .....	(75)
三、师资队伍建设 .....	(78)
四、产教融合 .....	(78)
<b>第三节 展望 .....</b>	<b>(79)</b>
一、体系建设 .....	(79)
二、内涵建设 .....	(80)
三、师资队伍建设 .....	(80)
四、产教融合 .....	(80)
<b>第四章 贵州省职业教育政策概述 .....</b>	<b>(81)</b>
<b>第一节 政策演进 .....</b>	<b>(81)</b>
一、探索时期 .....	(81)
二、改革时期 .....	(81)
三、创新时期 .....	(82)
<b>第二节 政策分析 .....</b>	<b>(99)</b>
一、体系建设 .....	(99)
二、内涵建设 .....	(100)
三、师资队伍建设 .....	(101)

四、产教融合 .....	(102)
第三节 展望 .....	(103)
一、体系建设 .....	(103)
二、内涵建设 .....	(103)
三、师资队伍建设 .....	(104)
四、产教融合 .....	(104)
第五章 四川省职业教育政策概述 .....	(105)
第一节 政策演进 .....	(105)
一、探索时期 .....	(105)
二、发展时期 .....	(105)
三、创新时期 .....	(107)
第二节 政策分析 .....	(132)
一、体系建设 .....	(132)
二、内涵建设 .....	(134)
三、师资队伍建设 .....	(137)
四、产教融合 .....	(138)
第三节 展望 .....	(139)
一、体系建设 .....	(139)
二、内涵建设 .....	(139)
三、师资队伍建设 .....	(140)
四、产教融合 .....	(140)
第六章 基于共词分析的云贵川职业教育政策比较 .....	(141)
第一节 基于 UCINET 数据分析下的云贵川职业教育政策分析.....	(141)
一、云南省的 UCINET 职业教育政策数据分析.....	(141)
二、贵州省的 UCINET 职业教育政策数据分析.....	(144)
三、四川省的 UCINET 职业教育政策数据分析.....	(146)
四、云贵川的职业教育政策词频表分析 .....	(148)
第二节 云贵川职业教育体系建设政策分析 .....	(150)

一、职业教育体系的特征 .....	(150)
二、云贵川三省职业教育体系建设的政策内容分析 .....	(150)
三、云贵川三省职业教育体系建设综合比较 .....	(152)
第三节 云贵川职业教育内涵建设政策分析 .....	(152)
一、职业教育内涵建设含义 .....	(152)
二、云贵川职业教育政策内涵建设概况 .....	(153)
三、云贵川职业教育内涵建设的政策文本分析 .....	(155)
第四节 云贵川职业教育政策的发展 .....	(157)
一、云贵川职业教育的产教融合政策 .....	(157)
二、云贵川职业教育的师资队伍建设 .....	(161)
三、云贵川职业教育与扶贫政策 .....	(164)
后 记 .....	(171)

# 第一章 绪 论

## 第一节 问题的提出

党的十九大报告中指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。现代化的治理体系和治理能力体现在国家各个领域的政策制定与政策执行上。要在国家重要领域和关键环节的改革方面取得突破性成果，其政策的制定和执行必须更加成熟和科学。党的十九大报告中提出要加快建设创新型国家。为实现这一目标，必须坚定实施科教兴国和人才强国战略，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。职业教育同普通教育一样，都是国家人才培养的基地。职业教育承担着为国家大范围输送高水平技术技能型人才的重任，是国家实现制造强国战略目标必不可少的一环。职业教育政策是政府用于规划职业教育发展的规章准则，它指导着各级各类职业院校的建设，并为职业教育涉及主体提供相应的保障。职业教育政策指引着职业教育前进的方向，完善着职业教育建构的体系，影响着职业教育发展的质量，研究职业教育政策的制定和执行将为职业教育的发展提供科学化的理论指导。

云南、贵州和四川同处于中国的西南部，在地理条件、历史条件等方面极其相似，但是四川省在职业教育上的发展却远超贵州省和云南省。造成这种现状的原因究竟在哪里，是值得探究的一个问题。通过研究这一问题，可以发现三省在职业教育发展上各自的优缺点，这样可以对三省自身的职业教育体系不断进行完善，推动职业教育的发展，充分发挥职业教育在经济社会发展中的作用。

我国的职业教育从1949年新中国成立至今，共经历了三个时期。1949年至1978年为接收与探索时期。这一时期新中国刚刚成立，百废待兴，职业教育

的发展因产业的需要衍生出了多种职业科,得到了初步的发展。1979 年至 2009 年为规模与改革发展时期。改革开放的提出增强了中国与世界的联系,职业教育先进经验的传入开阔了人们的视野,也加速了职业教育的发展,职业教育的规模得以日益扩大且随着社会的需求不断进行调整。2010 年至今为质量与创新发展时期。经过长期的发展,职业教育取得了一定的成就,在此基础上,为推动社会的发展,国家开始注重职业教育的内涵建设。同时,第四次工业革命带来了科技的快速发展,各种新技术的出现推动了教育方式和方法的变革,职业教育开始追求创新发展。

从 1949 年新中国成立,到 2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出,职业教育经过了 60 年的发展,已经取得了初步的成果。截至 2009 年年末,全国共有中等职业教育学校(包括普通中等专业学校、职业高中、技工学校和成人中等专业学校)14401 所,职业高中 5652 所,技工学校 3077 所,成人中等专业学校 1883 所,高职(专科)院校 1215 所<sup>①</sup>。经历了恢复发展期、探索发展期与转型发展期,职业教育的体系已经基本成型。

研究云贵川职业教育政策具有以下理论意义:第一,政策研究是从公共管理学的角度来分析职业教育政策的演变规律,是公共政策研究方法在职业教育领域的运用和拓展。云贵川三地职业教育政策的研究,是教育学与管理学两个学科之间研究视野、研究思路、研究方法的碰撞。第二,职业教育政策指引着职业教育的发展。研究云贵川三省的职业教育政策,可以对比出云贵川三省之间职业教育的差距,发现云贵川三省职业教育存在的问题。当前针对云南、贵州和四川职业教育政策研究的成果较少,三省之间职业教育政策比较研究的成果更少,研究云贵川三省的职业教育政策可以有效填补当前职业教育政策研究的空白,为后续的研究提供相应的理论依据。第三,通过梳理和研究国家及云贵川三省的职业教育政策,可以发现国家及云贵川三省制定职业教育政策的共性和个性,发现当前职业教育政策制定中存在的相关问题,并为解决这些问题做一些尝试,为后续职业教育政策的制定和完善奠定一个良好的理论基础。

除了理论意义,研究云贵川职业教育政策还具有一定的实践意义。第一,职业教育政策的制定对职业教育的发展具有全局性的影响。对职业教育政策进行研究,有助于不断提高职业教育政策的科学性,对促进职业教育的发展具有重要意义。比较研究云贵川三省的职业教育政策,可以发现三省职业教育政策的优点与不足,有助于提升三省职业教育政策的质量。第二,云贵川三省都处

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国教育部. 全国教育事业发展统计公报 [R]. 2009.

于中国的西南地区，三省彼此接壤，具有较为相似的地理人文环境。但随着时间的推移，三省却有截然不同的发展路径和发展程度。通过研究三省的职业教育政策，在一定程度上可以发现造成当前三省经济社会发展巨大差异的原因，以及经济社会发达程度和职业教育发达程度两者之间的关系，为后续职业教育政策的制定指明前进的方向。第三，职业教育的发达程度影响着社会经济的发展，职业教育政策的质量则影响着职业教育的发展程度。

通过比较三省职业教育政策的差异和职业教育发展程度的差异，可以找出利用职业教育政策推动职业教育发展的最佳途径，从而通过发展职业教育促进云贵川三省区域经济的发展。

## 第二节 相关概念的界定

### 一、职业的内涵

职业是人们在社会中所从事的，作为主要生活来源的工作。职业通常又称为工作岗位。从社会的角度来看，职业是劳动者获得的社会角色，并因此而为社会承担一定的义务和责任，并获得相应的报酬。

职业是播种劳动果实的土壤，是劳动者创造人生价值的舞台，是实现生活理想的桥梁。人类在劳动中产生了社会分工，在此基础上逐渐形成了职业。人们通过职业为社会付出劳动，社会按照一定的标准付给劳动者报酬，这些报酬成为劳动者及其家庭成员生存和发展的主要经济来源。职业是有报酬的劳动，是劳动者谋生的手段，也是劳动者奉献社会的主要途径。

职业的内涵决定了职业具有专业性、多样性、技术性和时代性的特征。

职业是人们从事的专门业务，具有专业性，一个人要从事某一种职业，就必须具备专门的知识、能力和特定的职业道德品质。如汽车维修工，不仅要有汽车构造方面的知识，还要具备汽车故障诊断与维修的能力和精益求精的工作态度。随着社会的发展，科技的进步，劳动的专业化程度越来越高，职业的专业性越来越强。

随着社会的进步，社会分工越来越细，职业种类越来越多，职业的差别也越来越大，呈现出多样性的特点。在知识经济的推动下，我国的产业结构必将发生重大变化，随之会产生许多新行业，增加许多新职业。

每一种职业都有一定的技术含量或技术规范要求，都有一定的技术要求和操作规范，需要进行专门的学习与训练，这是其技术性的体现。在人类进入工业时代以后，科学技术得以广泛应用，职业的科学含量越来越高，以至于在从事某一种职业之前，必须经过一定时间，针对某一特定的职业进行专业知识教育，并进行专门的技术技能或操作规程的训练。这也正是职业教育兴起和得到广泛发展的重要原因。

职业随着时代的发展而变化，新的职业不断产生，原有的职业也获得新的时代内容，而某些职业则会消失。如 20 世纪以来，出现了广播电视播音员、计算机程序设计员、计算机文字处理员、激光照排工等新的职业，而电话接线员、机械打字机操作员、铅字工等已经或者趋于消失，原来已有的农民、教师、会计等传统职业，其劳动的科技含量也越来越高。所以，职业具有时代性。

从不同的角度分析，职业除了上述特点以外，还有社会性、经济性、稳定性等。

## 二、职业教育的内涵

教育，顾名思义是教学和育人的结合，是社会权威阶级为实现一定的育人目标，制定相应的教学计划，对受教育者的心智发展进行教化培育，帮助其形成一种相对完善或理性的自我思维意识的过程。

“教育”一词，始见于《孟子·尽心上》：“君子有三乐，而王天下不与存焉。父母俱存，兄弟无故，一乐也；仰不愧于天，俯不忤于人，二乐也；得天下英才而教育之，三乐也。”后来许慎在《说文解字》中对教育又进行了新的解释：“教，上所施，下所效也……育，养子使作善也。”在 19 世纪末 20 世纪初，“教育”成为常用词。

不同的学者对教育有着不同的理解。杜威认为教育即生活；斯宾塞认为教育为未来生活之准备；陶行知对于教育的理解来源于杜威，认为生活即教育，即教育是依据生活、为了生活的“生活教育”，是为了培养有行动能力、思考能力和创造力的人；蔡元培则认为教育是帮助被教育的人发展自己的能力、完成自己的人格，于人类文化上能尽一分子的责任，不是把被教育的人造成一种特别器具。结合不同的学者对于教育的理解，可以归纳出当前学术界的共识，即教育是依托于生活，为生活服务，给予受教育者可以发展自己的能力，使其形成完善的人格，以期其能快速地适应社会，获得更好的生活的一种活动。

职业教育是技术职业教育与培训的简称。职业教育一词在不同的语言中有着不同的语义。在德语国家中，“职业教育”是一个综合性词汇，包含通过各种学习途径（包括非正式的自学）进行的，以实现某种已承认的职业行为为目标的传授技能和知识的行为。在盎格鲁-撒克逊文化圈中则将“职业”依据不同的教育水平（如岗位培训、中等教育、高等教育）或社会地位划分为 occupation, vocation 和 profession。这种区别导致联合国教科文组织运用 Technical and Vocational Education and Training 来表示职业教育。而欧盟则用 Vocational Education and Training 来表示职业教育。为解决各国之间语义不同的问题，联合国教科文组织在 1974 年举行的联合国教科文组织全体会议上对职业教育活动的定义做了以下描述：（1）普通教育的必要组成部分；（2）一种为进行职业工作做准备的手段；（3）继续教育的一个方面（Lehmann 1988, 55）。这种定义的思想根源是确信职业教育只是为职业工作做准备的诸多方式之一。<sup>①</sup>

中国的实业教育发轫于 1866 年设立的福州船政学堂。光绪二十八年（1902 年）壬寅学制颁布，实业教育制度正式确立。自此，各个教育家开始了对实业教育的探索。蔡元培先生在《向参议院宣布政见之演说》中提到：“教育方针，应分为二：一普通，一专门。在普通教育，务顺应时势，养成共和国民健全之人格。在专门教育，务养成学问神圣之学风……专门教育之设施：一曰专门学校，如大学及高等专门学校是。二曰派遣游学。三曰社会之含有专门性质者。”<sup>②</sup> 黄炎培在《实施实业教学要览》中提出：“凡用教育方法，使人人获得生活的供给及乐趣，一面尽其对群众之义务，此教育名曰职业教育。”陶行知在《生利主义之职业教育》中提出：“职业以生利为作用，故职业教育应以生利为主义。”<sup>③</sup> 综上所述，可见职业教育一词具有以下几种涵义：（1）一种补充教育，以帮助人们更好地生活为目的，向人们提供其职业生涯所需的知识和技能，让其掌握在职业生涯中不断完善自己的能力的一种教育，是普通教育的补充。（2）一种专门教育，主要在于培养人的专业技能，帮助人们获得一技之长，在培养的过程中重视实践技能的培养，即职业工作的前期准备教育。（3）一种生计教育，是为人们的生活服务的。人们依靠职业教育掌握一项或几项工作技能，并以此作为谋生手段。职业教育的质量决定着其谋生技能

---

① 菲利克斯·劳耐尔，鲁珀特·麦克林．国际职业教育科学研究手册 [M]．北京：北京师范大学出版社，2017．

② 马燕．蔡元培讲演集 [M]．石家庄：河北人民出版社，2004．

③ 陶行知．生利主义之职业教育 [J]．教育与职业，1918（3）．

的水平。(4) 一种继续教育, 是人们就业之前的准备教育, 依托工作体系, 为工作体系服务。职业随着时代的变化不断发生相应的改变, 职业教育需帮助人们不断适应这种变化, 并获得新的知识与技能, 因此职业教育贯穿于人的一生, 是一种继续教育。职业教育不仅对人的成长及生活具有重要意义, 发达的职业教育也是国家进步发展的重要保障。因为职业教育是培养为社会直接创造财富的高素质劳动者和专门人才的教育, 其发展程度决定着国家的人才结构, 对推动国家产业结构的升级转型具有重要作用。

职业教育是依托于当前社会的职业分类体系的教育, 与职业关系密切, 所以职业教育的特性与职业的特性具有一定的重合。但因职业教育是一种教育类型, 所以其还具有一些教育的特性。

依据南海的《职业教育的逻辑》, 笔者将职业教育的特性归纳为以下几种, 分别是社会性、生产性、职业性、产业性、多样性和适应性。

职业教育的社会性。职业教育的社会性包括两个方面的含义: 一方面职业教育的产生源于人类社会的出现, 是一种为人类社会所独有的社会现象, 属于人类社会范畴; 另一方面, 职业教育的目的在于让人们掌握职业所必须的知识 and 技能, 获得在社会中生活的能力, 即使人逐步社会化。

职业教育的生产性。职业教育的生产性是指职业教育是社会生产和再生产过程中一个必不可少的环节。职业教育承担着为社会培养高素质、高水平的技术技能型人才的重任, 并通过产教融合的方式建立实训生产基地, 将人力资源转化成物质生产, 推动社会生产进步。同时, 职业教育也有助于实现劳动力的升级转型, 推动产业的转型。

职业教育的职业性。职业教育是为适应职业而开展的一种定向教育, 职业决定着职业教育的产生、发展、变化(质与量)和消亡。多元的职业类型决定了职业教育的多元化, 职业教育依赖和服务于职业。

职业教育的产业性。职业教育是教育系统中与经济联系最为紧密的教育类型, 因此职业教育的运行机制和管理模式要面向市场、借鉴产业。在实施“双元制”职业教育的国家中, 职业教育可以被看做是各个产业的延伸, 乃至是各个产业不可分割的部分。同时, 职业教育自身也可以视为一种教育产业, 通过产教融合、校企合作的方式生产相应的产品, 制造一定的社会经济价值。

职业教育的多样性。职业教育的多样性是由职业教育的职业性所衍生而来的。不同的职业类型决定着职业教育是一种在目标、层次、形式、内容等方面提供多种选择、满足多种学习和发展需要的教育。因此, 职业教育在运行过程中具有灵活多变的形式和内容, 其多样性程度直接影响职业教育对社会需求的

适应程度。

职业教育的适应性。科技的进步、生产技术的更新换代，必然带来产业结构的调整，从而致使职业种类变更和职业规模改变。职业教育的适应性便是职业教育依据职业变更改变自身特性和发展方式的能力，这种能力既包括职业教育能够自主适应经济与社会发展过程中的职业波动，也包括职业教育对产业结构和生产技术更新换代的提前预测。

### 三、职业教育政策及执行的内涵

中国古代汉语已有“政”“策”两字，但是通常是分开使用的。“政”字通常指“政治”“政务”和“政权”，本义具有规范、控制的含义。《许氏说文解字》中注：“政者，正也。”《释名》中注：“政者，正也，下所取正也。”《左传·祖公二年》中曰：“政以正民。”由此可见，“政”字在古代具有控制社会、管理国家事务、治理民众的意思。古汉语中的“策”字有两个词义与政策有关：一是指策书，《释名》中“策书教令于上，所以驱策诸下也”，相当于今天的“政令”“文件”“规定”的意思；二是有计谋、策划的含义。《礼记·仲尼燕居》中曰：“策，谋也。”《吕氏春秋·简选》中曰：“策，谋术也。”中国历代典籍中的“方策”“对策”“良策”等说法都具有谋略的含义。所以，按照汉语的本意，可以说政策就是治理国家、规范民众的谋略或规定。<sup>①</sup>

英语中原无“政策”一词，只有源于古希腊语“Poitke”的“Politic”，意为“政治”。随着近代西方政党政治的发展，从“Politic”一词又逐渐演变出“Policy”一词，意为“政策”，且具有“政治”“策略”“谋略”“权谋”等多重含义，被用来指称政府或政党组织为某一特定目的所采取的行动。汉唐以来的中日文化交流使大量的汉字进入日语，“政”“策”二字成为日语中的两个单词。明治维新以后，日本开始更多地受到西方文化的影响，当他们遇到英文的“Policy”一词时便合用“政”“策”二字，将其意译为“政策”。所以有人认为，汉语的“政策”一词源于日本，是一个外来语。无论从汉语，还是从英语来看，“政策”一词都表示一种政治活动，并带有谋略、权谋的含义。从语义学的角度说，政策就是一种政治谋略。

教育政策是国家公共政策体系的重要组成部分。公共政策是以公共利益为

<sup>①</sup> 高庆蓬. 教育政策评估研究 [D]. 东北师范大学, 2008.

本质、归属、出发点和最终目的，由执政党和政府在特定情境中，为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则，以法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的说明、政府的大型规划、具体行动计划及相关策略等为表现形式。公共政策的作用在于规范和指导有关机构、团体或个人的行动。教育政策归属于公共政策。因此，对教育政策概念的界定受到公共政策概念的影响，这就导致了不同的学者对教育政策的定义不同。如张焕庭先生在其主编的《教育辞典》中就把教育政策定义为：“党和政府在一定历史时期为教育工作制定的基本要求和准则。”<sup>①</sup>学者刘爱霞指出，教育政策“是一种有目的动态发展过程，是政党、政府等政治实体为实现一定历史时期的教育目的和教育任务而规定的行动依据和准则。”<sup>②</sup>孙绵涛学者则认为教育政策“是一个有目的、有组织的动态发展过程，是政党、政府等政治实体在一定历史时期，为了实现一定的教育目标和任务而平衡各方的教育利益、协调教育的内外关系所规定的行动依据和准则。”随后他又指出：“教育政策作为有关教育的整治措施，是由教育政策作为阶级意志的基本表达形式这一性质决定的，也是有关教育的权利和利益分配的具体体现。”结合各个学者的观念，我们发现其中有以下几点共性：（1）教育政策制定的主体都是社会权威阶级，即执政党和政府。（2）教育政策的制定都伴随着一定的教育目的，即教育政策是实现某一教育目的的手段及保障。（3）教育政策都是在一定的历史时期内服务于社会的，即教育政策具有一定的时效性。所以，我们可以将教育政策定义为：是在一定历史时期内，社会公共权威为促进该时期教育的生存和发展，实现人才培养目标，所制定的用于表达教育利益的政治措施和政治行为，并由规章制度的形式进行体现。

职业教育政策是职业教育领域的教育政策。依据之前对教育政策概念的界定，可以将职业教育政策概念归纳为：在一定历史时期内，为实现社会的现代化而制定的职业教育领域的公共政策。

政策执行分析可看做政策分析的一个组成部分。明确政策执行分析概念，需了解政策分析的概念。从学科的角度来说，政策分析是将微观经济学中多年来对效率（O/I）问题进行分析研究的方法运用于社会政治领域而产生的一门政策科学，它是一个由多学科、多种理论和多种模型组成的综合研究领域。从研究方法的角度来说，政策分析是针对政策的制定、实施和成果等过程展开的

---

<sup>①</sup> 张焕庭. 教育辞典 [M]. 南京: 江苏教育出版社, 1989.

<sup>②</sup> 刘爱霞. 教育政策的概念界定和社区教育政策的特征分析 [J]. 成才与就业, 2010 (5): 42.

一系列研究，它侧重于理解和研究政策本身，其中包括政策制定的过程，教育政策制定下经济、政治与文化的相互博弈与相互作用，也就是对政策制定的原因要素的分析、政策内容的研究、政策可行性研究及政策的执行效果的相关研究等<sup>①</sup>。这是学者分析政策时所采用的一种研究方法。

政策执行是政策方案被采纳以后，政策执行者通过一定的组织形式，运用各种政策资源，经解释、实施、服务和宣传等行动方式将政策观念形态的内容转化为现实效果，从而使既定的政策目标得以实现的过程。简而言之，就是整个政策的实施过程及实施效果。政策执行分析是对政策实施过程和结果的分析，主要是对实施手段及方法、实施内容及步骤、实施结果及影响的分析。综上所述，职业教育政策执行分析是一定时期内，对社会公共权威制定的职业教育领域公共政策的实施手段及方法、实施内容及步骤、实施结果及影响的分析。

### 第三节 中国职业教育的发展历程

中国职业教育最早可以追溯到春秋战国时期的墨家思想，墨子以“农与工肆之人”为教育对象，创办了亦工亦读的私学，教育弟子学会并掌握一定的生产技术和技巧，开辟了中国职业教育的先河。清末，洋务运动揭开了实业教育的序幕，“经世致用，实业救国”的职业教育思想开始萌芽，重视工业科技知识的实业教育和军事教育开始发展。1911年，中华民国成立，陆费逵在《世界教育状况序言》中提出了“国民生计之赢蚀，恃职业教育”的看法，职业教育思想正式在中国出现，并开始了自己漫长的发展道路。至新中国成立时，中国职业教育已度过了萌芽时期，进入了一个崭新的发展阶段。职业教育在新中国成立后70年的发展可大致分为探索时期、改革时期和创新时期。

#### 一、探索时期

从新中国的成立到改革开放，这一时期是职业教育的探索时期。新中国成立初期，百废待兴，教育事业迫切需要改革和发展，职业教育也不例外。这一时期，新生的共和国政府首先祛除了原有旧教育体系中的实业教育，改为技术

---

<sup>①</sup> 查国硕. 关于应用型人才培养的我国职业教育政策分析(1978—2016年) [D]. 浙江师范大学, 2017.

教育,并将其纳入到新中国教育体系中,然后依据国家的实际情况,建立健全了职业学校发展的各项制度。这一时期职业教育的主要目的是为经济建设培养所需人才,并提倡大力发展面向大众的中等职业教育。该时期中国共产党颁布了大量的政策来规范职业教育的发展,建立了职业教育制度。1954年,《政务院关于改进中等专业教育的决定》和《中等专业学校章程》的颁布,将技术学校与中等专业学校统称为中等专业学校,与此同时,技工学校也在劳动部门的指导下得以发展,中专、技校教育制度初步形成。1958年,《关于教育工作的指示》颁发,其中提出了“两条腿走路”的办学方针,推动了农业中学的陆续创办。1963年颁布的《中小学教育和职业教育七年(1964—1970年)规划要点(初步草案)》,要求在城市举办各种类型的职业学校。至此,中国的中等职业教育制度已基本完善。在中等职业教育制度完善的同时,职业教育的管理和运行机制也在不断发展。1952年颁布的《政务院关于整顿和发展中等技术教育的指示》中提出,组成各级中等技术教育委员会,负责研讨和解决各项有关中等技术教育的重大问题。1963年,职业教育司出现。1964年,中等专业教育司和职业教育司合并,职业教育管理和运行机制雏形初现。探索时期的职业教育发展较为迅速,目的在于逐步确立和完善职业教育体系,但因职业教育制度的建设多借鉴苏联的职业教育模式,并没有形成自己独特的职业教育制度。因受政治和经济因素的影响较大,职业教育在整体上呈现出大起大落的状况。

## 二、改革时期

职业教育的改革时期指改革开放至2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》发布前这一段时期。1978年,邓小平在全国教育工作会议上指出,要扩大职业技术学校比例,为未来职业教育的发展指明了方向。我国初步恢复和调整了文革期间受到破坏的教育事业,预示着我国职业教育将进入恢复调整期。该时期职业教育的主要任务是恢复和发展之前遭到破坏的职业教育体系,重点改革中等职业教育,为后续职业教育的发展打下基础。新世纪的到来,不仅使经济结构调整的步伐进一步加快,也带来了劳动力的供需变化,职业教育日趋受到市场需求关注。这一时期,全国职业教育工作会议在全国教育工作会议的基础上召开。会议指出,要大力发展职业教育,促进我国经济建设和社会发展。因此,该时期的职业教育政策重视其与经济发展之间的重要关系,鼓励多种方式办学,职业教育的规模进一步得到扩大。同

时，这一时期的科技进步对劳动力质量也提出了更高的要求。为培养更多高质量的技术技能型人才，职业教育也不断进行调整与改革，以便获得更好的发展。这一时期，在改革开放的影响下，西方的职业教育思想传入中国。苏联解体后，中国的职业教育发展受到冲击，揭开了向西方学习的序幕。然而，伴随着劳动人事制度改革、企业教育职能剥离的推进、高等教育的高速发展，传统职业教育的吸引力和认可度日益减弱，在一定程度上抑制了职业教育的发展。

### 三、创新时期

职业教育的创新时期，指2010年至今这一段时期。2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》发布，规划了2010—2020年期间各类教育的改革与发展方向，中国的职业教育自此进入了一个新阶段。该时期的职业教育发展更趋于精细化和规范化，注重教学质量的提升，逐步形成了具有中国特色的职业教育发展道路。随着科技的进步与人民生活文化水平的提升，职业教育呈现出以下几个发展趋势：第一，发展重心开始由中等职业教育向高等职业教育转移，开始注重职业教育、继续教育、高等教育之间的沟通与协作，将职业教育同终身学习结合起来；第二，国家大力推动职业教育改革，创新职业教育发展的方式方法，开展了多项试点工作，探索最有效的发展途径；第三，国家更加重视建立健全职业教育的机制，加强了职业教育体系的建设，细化了职业教育的政策法规，使制定的职业教育政策更具有针对性，有效保障了职业教育的发展。2018年，习近平总书记亲自主持审议通过了《国家职业教育改革实施方案》，明确指出“职业教育与普通教育是两种不同教育类型，具有同等重要地位”，这在一定程度上提升了职业教育的地位，为职业教育的发展注入了底气。

本书主要对创新时期的职业教育政策展开研究，选取云贵川三省的部分职业教育政策文件，从体系建设、内涵建设、师资队伍建设和产教融合四个维度对其展开研究，分析各省职业教育政策的利弊，为其后续的职业政策制定提供理论依据。