

“政策之窗”何以开启：稳步发展职业本科教育政策议程透视与审思

■张慕文 祝士明

摘要：稳步发展职业本科教育已成为我国职业教育高质量发展和完善现代职业教育体系建设的重要举措。多源流理论为分析政策议程制定过程提供了方法论指导，对分析稳步发展职业本科教育政策具有较强适应性。研究认为：高素质技术技能人才供需矛盾的客观存在、职教毕业生就业学历歧视现象普遍与地方普通本科高校转型举办职业教育效果不符合预期构成问题源流；政府部门政策推动、专家学者建言献策与职业院校探索行动构成政策源流；执政理念“渗透”和国民情绪“催化”构成政治源流。经过“三流耦合”，开启稳步发展职业本科教育的“政策之窗”。未来稳步发展职业本科教育政策优化应以问题源流为中心，聚焦现实关键问题；以政策源流为重心，拓宽方案选择空间；以政治源流为核心，紧跟国家发展需求。

关键词：职业本科教育；高质量发展；多源流理论；政策议程；政策之窗

作者简介：张慕文，博士，淮北师范大学教育学院讲师；祝士明，博士，天津大学教育学院教授，博士生导师。

基金项目：教育部人文社会科学研究规划基金项目“职业本科教育制度设计研究”（编号：22YJA880097），主持人：祝士明；安徽省教育厅科研项目“耗散结构理论下职业教育数字化转型的效能提升研究”（编号：2025AHGXSK40308），主持人：张慕文。

中图分类号：G710

文献标志码：A

文章编号：1001-7518(2026)02-0110-09

稳步发展职业本科教育是新时代党和政府的重要战略部署，是推动职业教育高质量发展、完善现代职业教育体系的重要举措。作为一项重大创新，其从政策概念到落地实践经历了非常复杂的过程。2021年，习近平总书记对职业教育工作作出重要指示，强调“稳步发展职业本科教育”，标志着职业本科教育从政策酝酿、局部试点进入了全面实施阶段^[1]。随后，《本科层次职业教育专业设置管理办法(试行)》《本科层次职业学校设置标准(试行)》《关于做好本科层次职业学校学士学位授权与授予工作的意见》等文件相继出台，使得我国稳步发展职业本科教育的战略意图日益明确、试点行动也日渐深入。实际上，稳步发展职业本科教育的

相关政策一经出台，便在学界引发了广泛关注。学界围绕稳步发展职业本科教育的意义及路径研究，已取得丰富成果。但关于此项政策是如何出台的、哪些因素在其中发挥关键作用以及这些因素如何互动等深层机理，仍有待深入研究。鉴于此，为深入考察职业本科教育政策的生成逻辑，本研究运用多源流理论框架，着力勾勒其从议程设置到政策出台的动态图景，以增强社会对职业本科教育的理论认知。

一、多源流理论概述及其在本研究中适切性

（一）多源流理论的分析框架

多源流理论由美国学者约翰·W·金登(John·W·Kingdon)在“组织选择的垃圾桶模型”基础上

发展而来。该理论认为,决策系统中存在三条独立且各有运行规则的问题源流、政策源流和政治源流。问题源流主要关注政策制定者为何会关注一些问题,而对另一些问题视而不见?通常,引起政府内部相关人员关注的问题,其来源主要有三种:一是系统的监测指标数据,二是突发的危机或灾难等焦点事件,三是对现有政策项目运行情况的反馈^[219]。政策源流是由政策共同体围绕特定议题,在“政策原汤”里形成的一系列备选方案。政策共同体通常是由关注某个领域政策问题的专业人士组成,包括国会成员、官员、学者、咨询顾问人员或利益集团的分析人员等^[2111]。他们通过发表观点、专题研讨等“软化”活动进行互动与竞争。在软化过程中,那些幸存下来的政策建议还要符合技术可行性、价值可接受性、预算可操作性以及可能会经历的政治支持和反对,最终产生一个简短的政策建议目录。政治源流则包括公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素^[2137],其按照自身逻辑运行,独立地促进或阻碍议程设置。多源流理论认为,当三大源流耦合时,“政策之窗”便随之开启,问题即被提上议事日程。政策之窗不会经常打开且敞开的时光不长,政策企业家在其中发挥着至关重要的作用。政策企业家是指一些政策倡议者,他们愿意花时间、花精力针对某一项政策建议展开各项软化活动,争取在政策共同体内达成共识,对政府官员开展各种行动来引起他们对这一问题的重视,对有利于他们群体的政策方案进行说服,以保障自己群体的利益^[3226]。只有当政策之窗开启时,政策企业家才有可能推动将问题的解决方案提上政策议程,并最终促成问题的解决。概言之,三流耦合是政策之窗开启并推动政策形成与变革的关键。

(二) 多源流理论在本研究中的适切性

多源流理论在政策研究领域有着广泛应用,是解释公共政策议程及其变迁的重要分析框架^[4]。自引入中国后,其被广泛用于研究住房、土地等公共政策议题,以及收容遣送、污染防治等推动政策调整的焦点事件^[5]。在教育领域,多源流理论同样被学者们广泛用于分析热点问题,如在职业

教育研究中运用多源流理论对我国职业教育纵向贯通政策的变迁分析^[6]。这些研究实践表明,多源流理论为我国公共教育政策的形成与变迁过程提供了一个有利的分析视角与解释框架。进一步讲,教育政策研究的一个重要目的,在于解释国家为何采取特定的政策行动或计划,而非其他方案^[7]。近年来,职业本科教育在迎来发展机遇的同时,也面临诸多严峻挑战。在此背景下,深入理解稳步发展职业本科教育的政策是如何被提上议程的,对于职业本科教育摆脱当前发展困境具有重要的意义。由于职业本科教育政策的议程设定过程复杂、非线性且具有一定的偶然性,而多源流理论擅长分析此类模糊条件下的非理性决策过程,因此,将多源流理论作为分析框架,有助于揭示职业本科教育政策议程动态设置的内在机理。

二、稳步发展职业本科教育的三大源流及其耦合分析

(一) 问题源流:稳步发展职业本科教育的问题辨识

问题是政策产生的基础,而问题的识别事关政策议程能否被建立。问题源流主要聚焦于问题是如何被识别的。多源流理论认为,问题往往通过相关指标变化、焦点事件或政策反馈而被决策部门关注,进而被识别并建构为明确的政策问题。

1. 指标变化。高素质技术技能人才供需矛盾客观存在。金登认为,引起政府决策者关注问题的原因,在于某些指标显示那儿本来就有问题存在^[2185]。随着我国经济由高速增长转向高质量发展,经济转型升级持续推进,对人才的需求也发生了深刻的变化,特别是制造业领域面临着巨大的人才需求缺口。教育部等三部委联合发布的《制造业人才发展规划指南》预测,到2025年,我国制造业十大重点领域将面临大约3000万人的人才需求缺口^[8]。《“技能中国行动”实施方案》也明确要求,“十四五”期间,我国通过实施“技能中国行动”实现新增技能人才4000万人以上,技能人才占就业人员比例达到30%^[9]。技能人才是支撑中国制造、中国创造的重要力量。人力资源社会保障部会同相关部门印发《关于实施高技

能领军人才培养计划的通知》，提出力争用3年左右时间，全国新培育领军人才1.5万人次以上，带动新增高技能人才500万人次左右^[10]。这一目标如何实现？此外，尽管2015年高职教育已成为高等教育的“半壁江山”（约占41.2%）^[11]，但截至2024年，全国51所职业本科院校在校学生人数仅40.68万人，为高职专科在校学生人数（1 764.66万人）的2.31%^[12]。高素质技术技能人才的供给难以匹配经济发展的需求，这一矛盾正严重制约我国经济高质量发展。可以预见，随着我国产业转型升级和高质量发展步伐加快，对劳动者特别是高素质技术技能人才的需求将更加迫切，这使得高质量劳动力的供需结构性矛盾进一步加剧。总之，技术技能人才特别是高素质技术技能人才匮乏，已成为推进我国产业结构向中高端迈进的重要短板和掣肘因素，是政府亟须解决的现实问题。

2. 焦点事件。职教毕业生就业学历歧视现象普遍。在政策议程设置中，单纯的指标并不一定会引起人们足够的重视，政策问题的建构还需要某些焦点事件的助推。就业是最大的民生，是社会稳定的重要保障，也始终是学校、学生和家关心重要问题。由于“职普分流政策”效应，中考后的“普职分流”变为“普职分层”，使得选择职业教育的学生常被贴上“差生”标签，职业教育也被视为“失败者”的教育。由于长期被污名化，职业教育的社会认可度自然较低。在本科起步的“学历社会”中，职教毕业生因学历门槛在求职时屡遭歧视，即便就业也普遍面临地位、薪资和晋升渠道的多重限制。与此同时，我国高等教育自2019年毛入学率突破51.6%，进入普及化阶段以来^[13]，学历贬值现象加剧，进一步放大了职教毕业生的焦虑和对更高学历的渴望。这一问题在2020年全国两会上获得集中关注。全国人大代表、浙江金融职业学院院长郑亚莉认为，当下社会是典型的学历社会，高职毕业生就业受到其他普通高校毕业生挤压明显，希望政府聚焦高职毕业生就业保障，进一步出台和完善相关专项立法，制定更便利有效的就业宏观政策，尤其是针对高职毕业生的就业保障扶持政策^[14]。相关提议经媒体广泛报道，引发公众热议。职教毕业生就业歧视

这一普遍现象，为政府决策部门提供了直观的社会问题反馈。加之职教学生通过“专升本”等途径来获取本科层次教育的通道狭窄、难度大，亟需出台新政策来突破职业教育学历层次限制。

3. 信息反馈。地方普通本科高校转型举办职业教育效果不符合预期。信息反馈是界定某件事情成为问题的第三个重要标准。自1996年我国本科层次职业教育正式进入政策视野以来，其先后经历了层次定位、类型探索、学制确立和独立建制等不同发展阶段^[15]。而推动其最终走向独立建制的其中一个重要动因，正是此前“地方高校转型”路径未能达到政策预期。2015年，教育部、国家发展改革委、财政部印发《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》，拉开了地方普通本科高校转型发展职业本科教育的序幕。从理论上讲，应用型高校开展职业本科教育不仅有利于优化技术技能型人才供给结构和高层次技术技能型人才供给规模，也有利于完善现代高等教育体系和深化高等职业教育改革。然而，从现实来看，截至2018年，全国已遴选300余所高校开展试点，但由于这些院校存在较为明显的“学术漂移”趋向^[16]，转型效果不佳，难以达到政策预期目标。其根源在于应用型本科高校本质上非职业教育类型，因而难以实现发展职业本科教育的初衷^[17]。这一实践反馈促使决策部门对“转型”及“合办”等路径进行了深刻反思，进而加速了对“通过独立设置职业大学来发展职业本科教育”这一新路径的共识，并推动了相关政策的制定与实施。

（二）政策源流：稳步发展职业本科教育的方案探寻

政策源流主要关注议程设置中各方主体提出政策建议的活动。这些主体包括研究者、学者、利益集团代表和政府官员等，统称为政策共同体。稳步发展职业本科教育政策源流主要包括政府部门、专家学者以及职业院校等政策共同体的积极行动。

1. 政府部门的政策推动。回顾我国职业本科教育发展的历史，可以明显地发现政策的助推效应。2006年，教育部发布《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》，首次明确提出“高

等职业教育是高等教育的一个类型”^[18]，推动高等职业教育步入“去普通高等教育化”的快车道，类型教育特色逐渐彰显。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要形成协调发展的现代职业教育体系，为后续职业教育体系建设开启了新局面。2014年，《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》和《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》先后出台，提出要“探索发展本科层次职业教育”并要求“达到一定规模”^[19]，这正式拉开了职业本科教育的实践序幕。2015年，《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》和《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》出台，旨在推动地方普通本科高校向应用型转变以发展职业本科教育。然而，此类高校本质属于普通教育，难以真正发展职业教育类型特色，因而未能实现政策初衷^[17]。从2019年开始，国家密集出台了《国家职业教育改革实施方案》《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》等一系列重要政策，从顶层设计上探索稳步发展职业本科教育的路径，由此正式开启了由职业院校独立建制举办本科职业教育的新局面。

2. 专家学者的建言献策。在职业本科教育进入政策文本之前，国内学界已进行了充分的理论准备与前瞻性呼吁。例如，2002年，杨金土先生提出，“确立高等职业技术教育在我国本科层次的应有地位，是我国实现现代化建设目标的客观需求”^[20]并建议先少量试点，再按照社会需求逐步发展。2003年，石伟平和徐国庆从经济社会发展与技术体系独立性角度，论证了发展技术本科的必要性与必然趋势^[21]。2005年，我国著名高等教育学家潘懋元先生更是明确提出，“高等职业教育是一种教育类型，不应该把高等职业教育限定在专科层次。”^[22]此外，还有诸多职教研究专家学者就职业本科教育发表了许多真知灼见，中国职业技术教育协会、中华职教社等组织也提出了诸多建议。特别是2014年，国家开始明确“探索发展本科层次职业教育”后，相关研究成果激增。这些先于政策出现的学术倡议和探讨，为职业本科教育进入议程发挥了重要的先导作用。

3. 职业院校的探索行动。2006年正式启动的国家示范性高职院校建设项目，显著提升了高职院校的办学实力，也催生了其对举办本科层次教育的强烈呼声。2010年后，全国约三分之一省份以“构建现代职业教育体系试点项目”为名，通过示范性高职院校和普通本科高校联合办学的形式(如“2+2”“4+0”等模式)，开始探索发展本科层次高等职业教育^[23]。然而，这种“联姻”办学模式并没有实现“实体化”的办学目标，也未实现职业本科教育人才培养模式在本科层面的延伸^[15]。2015年，教育部、国家发展改革委、财政部联合发布《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》，引导地方本科高校向应用型高校转型，全国20多个省份积极响应。截至2018年，全国已遴选300多所应用型本科高校开展转型改革试点^[24]。但地方普通本科高校在面临高等教育系统权力中心(政府)的政策诱导时，并未形成整体转型的政策执行图景^[25]。2019年，国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》明确开启本科层次职业教育试点，打破了之前高职院校不得升格的政策限制，标志着独立建制路径的正式确立。同年5月，教育部批准首批15所本科层次职业教育试点院校，开启了职业技术学院“升格”举办本科教育的新阶段。2020年，教育部印发《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》，提出“可探索统筹省内高职高专教育资源合并转设”^[26]，即让独立学院整合优质高职学校或高等专科学校升格成为本科层次职业学校。通过“升格”与“合并转设”两种方式，职业本科院校数量稳步增长。由此可见，我国职业本科教育实践经历了从“非独立建制的本科职教试点”到“地方高校转型发展职业本科”，再到“独立建制试点举办本科职业教育”的实践历程，这为我国探索稳步发展职业本科教育提供了有益参考和生动范本。

(三) 政治源流：稳步发展职业本科教育的氛围营造

政治源流在政策制定过程中具有极其重要的作用。由执政党理念与国民情绪形成的政治源流，极大地推动了我国稳步发展职业本科教育的政策议程。

1. 执政理念的“渗透”。2012年11月,习近平总书记在任政治局常委与记者见面会上发表讲话时指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”^[27]2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中明确提出:中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴^[28]。2021年2月,习近平总书记在党史学习教育动员大会上特别强调:“江山就是人民,人民就是江山”^[29]。习近平总书记的一系列重要讲话直接诠释了新时代中国共产党“立党为公、执政为民”的执政理念。聚焦到职业教育领域,习近平总书记站在党和国家发展全局的战略高度,系统回答了新时代中国职业教育“怎么看”和“怎么办”的根本问题,形成了习近平总书记关于职业教育的重要论述。他在不同时间、不同场合多次强调:“职业教育前途广阔、大有可为”^[30]“要把职业教育摆在更加突出的位置”^[31]。同时,他还特别强调要“营造人人皆可成才、人人尽展其才的良好环境”^[32]“各级党委和政府要加大制度创新、政策供给、投入力度,弘扬工匠精神,提高技术技能人才社会地位”^[33]。习近平总书记对职业教育的系列重要论述和指示,为新时代职业教育办学提供了科学指引和根本遵循,成为稳步发展本科职业教育的基本原则和重要动力。

2. 国民情绪的“催化”。金登指出,国民情绪的变化对政策议程与政策本身具有重要影响^[3186]。这种情绪通常以公众舆论的形式表现,是一种普遍的价值取向和利益诉求。积极的国民情绪有助于议题进入议程并顺利执行,反之则会增加难度。在我国,大部分民众对职业教育的认识存在误区。一方面,职业教育被人们视为不得已的选择,即使身处其中的学生也渴望提升学历,但这部分群体在教育体系中处于相对弱势地位,他们的声音因此难以被听见,最终成为“沉默的大多数”。另一方面,“重普轻职”的传统观念,导致社会在“职普分流”前对职业教育普遍漠视,许多家庭竭力避免让孩子进入职教赛道,甚至对其发展抱有抵触情绪。这种消极的国民情绪直接转化为政策执行中的现实阻抗。例如,在部分省份地方本科院校转型或独立学院转设实践中,出现的激烈抵触

乃至群体性事件,正是此情绪的集中体现。有学者研究了合并转设背景下民众的多种阻抗形式及其根源^[34]。这充分表明职业本科教育想要顺利进入议程,并在形成政策之后确保其通畅执行,必须保证好普通高等教育者的利益,否则难以取得预期效果。概言之,正是部分国民情绪的“催化”作用,促使职业本科教育在多次尝试“曲线”发展后,最终选择通过独立建制来实现办学目标。

(四) 动态嵌套下“三流耦合”开启政策之窗

开启政策之窗不是随意的,需要三大源流的有机耦合。金登认为,当三者在一个关键时间点汇合时,问题便会被提上议事日程。实际上,三大源流之间并非简单的耦合,而是一种动态嵌套的互动过程。这一方面体现为问题流与政策流(即可行方案)之间的吻合;另一方面则在于政治流对问题流的塑造(通过制度化约束或推进)以及对政策流的筛选与过滤^[35]。这种“三流耦合”的动态嵌套关系,清晰地展现了职业本科教育政策之窗开启的复杂过程,凸显了其发展中的复杂性、多元性和挑战性。

1. 漂进与漂出: 问题源流与政策源流的耦合。政策之窗开启的时间虽然很短暂,但是稳步发展职业本科教育的问题源流与政策源流的匹配和耦合却经历了漫长的历程。一方面,职业本科教育面临的问题会随时间推移而变化,与此相应,政策共同体也在不断提出新的解决方案和建议。另一方面,政策企业家虽然会尽力促成问题与方案的适配,但这是一个动态、长期的过程。在国家正式出台发展职业本科教育政策之前,基于对职业教育规模、定位以及质量的综合考虑,通过“专升本”的途径提升职业教育学历层次的政策被收紧。彼时,国家经济社会发展对高素质技术技能人才的真正需求还未凸显。但是,学界基于职业教育的理论基础、内生发展需求以及国外实践经验等多元视角,已开始倡导在我国发展本科层次职业教育的构想,因此,也诞生了技术本科和应用型本科的概念,但并未起到预期效果。直到我国面临经济结构调整、产业转型升级和人口结构变化的多重压力,问题流和政策流的不断耦合才开始加速。政策企业家紧扣高素质技术技能人才供需失衡这一核心问题,

提出了“发展本科层次职业教育”的系统方案和建
议。在不断探索与筛选过程中,一些问题和方案(如
模仿美国职业教育单轨制的构想)“漂出”了“政
策原汤”,而另外一些问题和建(如地方本科院校
转型、独立学院转设)则“漂进”了“政策原汤”,并
且在实践探索中得以保留,以待“政治源流”在某
一个关键时间点与其有机耦合。

2.筛选与排序:问题源流与政治源流的耦合。
问题能否被政治力量所感知和关注成为政策之窗
打开的重要因素。当问题源流与政治源流耦合时,
问题得以进入政治团体视野并被筛选与排序。为
此,政策企业家会顺势优化其政策方案,力求促成
政策之窗的开启。长期以来,我国国民情绪对职
业教育的抵触和偏见“遮蔽”了职业本科教育问
题的重要性。教育部在2014年明确提出“探索本
科层次职业教育”之前,国家政策层面主要关心
中职生源流失和高职教育质量不佳等问题,职业
本科教育尚未成为政策优先事项。随着我国产业
结构调整和人口结构变化加快,高等职业教育的
经济功能得以凸显,因而国家愈加重视。此时,提
升职业教育层次不仅有利于更好地发挥职业教育
支撑经济社会发展的显著作用,而且也有利于阻
断代际贫困、促进人力资本积累,使得“人人都
能出彩”,从而满足人民对美好教育的需要。这高
度契合了国家“关注民生,促进公平”的核心价值
导向,响应了党和国家的施政方针,从而使得发展
职业本科教育的问题得以进入政治视野并获得靠
前的排序,为最终进入议程奠定了关键性政治基础。

3.吸纳与过滤:政策源流与政治源流的耦合。
在漫长的探索和初步筛选之后,职业本科教育问
题获得了进入政治视野的机会。政策企业家为推
动政策之窗开启,会根据民众的合理诉求和政府的
价值取向不断地调整和优化方案,通过“软化”活
动促进各方对方案的理解与接受,提高其被采纳
的可能性。与此同时,党和政府会依据政策企业
家提供的解决方案进行商讨,逐步形成一套符合
主流价值且可行的提案,在达成共识后通过合法
程序出台相关政策。在修订《中华人民共和国职
业教育法》过程中,政策企业家积极参与。例如,
在《中华人民共和国职业教育法修订草案(征

求意见稿)》中“高等职业学校教育由专科、本科
层次的职业高等学校和其他普通高等学校实施”^[36]
这条重要的内容表述,经过公开征求意见,最终完
善为“高等职业学校教育由专科、本科及以上教
育层次的高等职业学校和普通高等学校实施”^[37]。
这一过程既是职业本科教育不断合法化的体现,
也反映了相关政策方案在讨论中被不断“软化”。
这一特点在2021年召开的全国职业教育大会以
及《国家职业教育改革实施方案》的制定过程中均
可窥见。政策企业家在获取政治支持后,通常会
优化他们的备选方案,党和政府则对优化的方案
进行筛选、过滤和吸纳,形成系统、科学的发展
职业本科教育的指导思想、战略规划以及具体安
排,从而打开稳步发展职业本科教育的政策窗口。

4.“三流耦合”:开启政策之窗。三大源流
的部分耦合不能带来政策之窗的开启,只有“三
流耦合”才能极大地提升解决问题的机会,从而
将某一主题牢牢固定在决策议程上^[38]。这是因
为:若仅有问题源流和政策源流耦合,则缺少解
决问题的合适政治气候;若仅有问题源流和政治
源流耦合,则缺少符合主流价值又科学可行的备
选方案;若仅有政策源流和政治源流耦合,则缺
少解决紧要问题的感知。在2021年建党百年
的关键时间点上,经过问题源流、政策源流和政
治源流“两两嵌套”后的“三流耦合”,发展职
业本科教育的原生需求问题、政策共同体的可行
建议与政治气候实现结构性挂钩,从而开启职业
本科教育的政策之窗。2021年,《本科层次职
业教育专业设置管理办法(试行)》《本科层次
职业学校设置标准(试行)》《关于做好本科层
次职业学校学士学位授权与授予工作的意见》相
继出台,使得发展职业本科教育有了相对独立、
具体、完整的政策依据,逐步摆脱了以往政策中
“点到为止”的状态。同年,《关于“十四五”
时期高等学校设置工作的意见》《关于推动现代
职业教育高质量发展的意见》等政策文本进一步
指明了职业本科教育的发展规划和行动目标。由
此,职业本科教育逐渐从边缘化走向中心,正式
进入了稳步发展职业本科教育的新阶段,成为新
时代建设高质量教育体系的重要内容。

三、稳步发展职业本科教育政策的优化路径

(一) 以问题源流为中心, 聚焦现实关键问题

现实中存在的等待解决的问题始终是政策得以出台的前提。好的政策是能够回应社会发展需要的政策^[39], 因此, 稳步发展职业本科教育的政策制定者应强化问题意识, 时刻关注与职业本科教育相关联的指标变化和焦点事件, 及时获取相关项目和政策实施的反馈信息, 并利用监管、评估及宣传等方式识别问题、化解危机。职业本科教育作为新生事物, 在办学实践中存在诸多事先难以预料的问题, 同时也缺乏解决问题的相关经验。这些问题在实践中产生和发现, 也理应在实践中解决。因此, 未来职业本科教育政策的稳步发展与优化, 需要聚焦现实关键问题, 通过对办学实践中产生的问题信息进行有效识别与建构, 推动“问题源流”更新与明晰, 特别是要将那些阻碍职业本科教育稳步发展、难以预料却又紧急关键的“真问题”, 及时纳入决策者的视野。政策企业家需适时对其进行“软化”, 以推动其在政策议程中获得优先排序, 从而实现精准的政策制定。此外, 政府应关注职业本科教育稳步发展中的关键层面, 即地方部门合作与资源分配模式, 以及利益相关者的角色定位。对这些在实践中暴露或潜藏问题的梳理与回应, 正是下一阶段政策聚焦现实、精准发力的重要依据。

(二) 以政策源流为重心, 拓展方案选择空间

政策源流产生的多种备选方案为议程设置提供了可行性基础。因此, 为了持续完善和优化职业本科教育政策, 必须不断拓宽政策建议的表达与汇集渠道, 以汇聚更丰富的备选方案, 夯实决策基础。稳步发展职业本科教育政策议程涵盖职业教育、高等教育、企业、行业、产业等多个领域, 涉及多个不同利益主体, 应当构建良好的对话和交流平台, 引导相关专家学者、行业企业代表、相关利益者献言献策, 通过群策群力的方式, 最大限度地汇集智慧, 为稳步发展职业本科教育政策的优化与完善提供切实可行的方案与策略, 提升政策建议的技术可行性和价值可接受性, 从而平衡各方诉求, 减少政策实施进程中的阻力。一方面, 未来在职业本科教育政策制定过程中, 政府要始终

坚持和完善民主决策制度, 将不同利益主体纳入决策过程, 畅通表达渠道、凝聚决策共识, 最终达成更加民主化和科学化的决策。例如, 可以建立部省联席会议制度、定期召开专家座谈会、举办学术论坛和研讨会, 使不同意见得到充分表达与碰撞, 最大限度地发挥好民主决策的制度优势, 拓展政策备选方案的选择空间。另一方面, 政府要重点打造新型职业本科教育政策研究高端智库, 汇聚人大代表、政协委员、院校领导、知名专家学者、行业企业代表等主体, 利用特殊时刻(如每年的“两会”)积极发声, 并适时进行“软化”活动, 主动把握职业本科教育政策演进时机, 促成职业本科教育政策接续出台, 推动职业本科教育稳步发展。

(三) 以政治源流为核心, 紧跟国家发展需求

在我国, 政治源流长期居于主导地位, 是政策生成与演化的决定性力量。这决定了职业本科教育政策的制定必须紧密锚定政治源流, 系统回应国家战略、社会期待与民生福祉。一是坚持战略引领, 主动对接国家重大战略部署。政策制定者要将职业本科教育深度融入教育强国、科教兴国等重大战略之中, 及时建立有效的融汇对接机制, 形成协同推进态势。二是响应社会需求, 精准服务产业发展。政策制定者要能敏锐地把握劳动力市场对高素质技术技能人才需求的结构性变化, 利用人工智能等技术建立科学的产业与专业适配机制, 动态调整职业本科人才培养体系, 有效破解人才供需矛盾。三是立足民生关切, 促进个体发展与公平。政策制定者要着眼于拓宽不同类型人才的成才通道, 通过提高职业本科教育质量和市场适应性, 使其成为促进就业公平、实现个人价值的重要途径。四是重视舆论引导, 凝聚社会共识。在数字化时代, 政策制定者要善用新媒体平台加强政策解读, 及时回应公众关切, 将合理民意转化为政策优化动力, 为改革营造良好氛围。

参考文献:

- [1]徐国庆.现代职业教育体系已基本成型[N].中国教育报, 2022-05-27(5).
- [2]约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌, 方兴, 译.北京:中国人民大学出版社, 2017.

- [3]约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2004.
- [4]保罗·A.萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:13.
- [5]张洋磊,苏永建.创新创业教育何以成为国家行动:基于多源流理论的政策议程研究[J].教育发展研究,2016(5):41-47.
- [6]潘海生,殷美玲,宋亚峰,等.多源流理论框架下我国职业教育纵向贯通的政策变迁分析[J].现代教育管理,2022(7):56-66.
- [7]曾荣光.教育政策行动:解释与分析框架[J].北京大学教育评论,2014(1):68-89+189-190.
- [8]教育部,人社部,工信部,等.关于印发《制造业人才发展规划指南》的通知[EB/OL].(2016-12-27)[2025-12-20].https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/24/content_5170697.htm.
- [9]人力资源社会保障部.“技能中国行动”实施方案[EB/OL].(2021-06-30)[2025-12-20].https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/qt/gztz/202107/t20210705_417746.html.
- [10]新华社.总量不足、结构不优:3年新增500万人次高技能人才如何实现?[EB/OL].(2024-05-05)[2025-12-20].https://www.gov.cn/zhengce/202405/content_6949204.htm.
- [11]贺迎春.高职已成为高等教育的“半壁江山”占41.2% [EB/OL].(2016-06-28)[2025-12-20].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160628/160628_mtbd/201607/t20160701_270343.html.
- [12]教育部.2024年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2025-06-11)[2025-12-26].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202506/t20250611_1193760.html.
- [13]教育部.我国高等教育进入普及化阶段[EB/OL].(2023-01-11)[2025-12-20].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202301/t20230111_1038961.html?authkey=boxdr3.
- [14]郑亚莉.要帮高职毕业生扫除就业歧视[EB/OL].(2020-05-23)[2025-12-20].http://news.youth.cn/gn/202005/t20200523_12340525.htm.
- [15]庄西真.我国本科层次职业教育的前世今生:一个历史制度主义视角的分析[J].教育研究与实验,2021(2):57-62.
- [16]聂永成,董泽芳.新建本科院校的“学术漂移”趋向:现状、成因及其抑制:基于对91所新建本科院校转型现状的实证调查[J].现代大学教育,2017(1):105-110.
- [17]邢晖,郭静.职业本科教育的政策演变、实践探索与路径策略[J].国家教育行政学院学报,2021(5):33-41+86.
- [18]教育部.关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见[EB/OL].(2006-11-16)[2025-12-20].www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/200611/t20061116_79649.html.
- [19]教育部,发展改革委,财政部,等.现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)[EB/OL].(2014-06-16)[2025-12-20].https://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2765487.htm.
- [20]杨金土.我国本科教育层次的职业教育类型问题[J].教育发展研究,2003(1):5-9.
- [21]石伟平,徐国庆.试论当前中国发展技术本科的意义与策略[J].教育发展研究,2003(12):57-60.
- [22]潘懋元.建立高等职业教育独立体系刍议[J].教育研究,2005(5):26-29.
- [23]周建松,唐林伟.本科层次高等职业教育:现状、挑战与方略[J].大学教育科学,2015(5):102-108.
- [24]教育部发展规划司.部分本科高校转型发展情况介绍[EB/OL].(2018-04-28)[2025-12-20].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180427/sfcl/201804/t20180427_334422.html.
- [25]姚荣.中国本科高校转型如何走向制度化:基于组织分析的新制度主义视角[J].教育发展研究,2015(3):1-10.
- [26]教育部.关于加快推进独立学院转设工作的实施方案[EB/OL].(2020-05-15)[2025-12-20].www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_1946/fj_2021/202106/t20210607_536085.html.
- [27]人民网.习近平等十八届中共中央政治局常委同中外记者见面[EB/OL].(2012-11-15)[2025-

- 12-26].<https://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1115/c350821-19591246.html>.
- [28]共产党员网.习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-18)[2025-12-26].<https://www.12371.cn/2017/10/27/ARTI1509103656574313.shtml>.
- [29]中国政府网.习近平:在党史学习教育动员大会上的讲话[EB/OL].(2021-02-20)[2025-12-26].https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/31/content_5597017.htm.
- [30]新华社.习近平对职业教育工作作出重要指示[EB/OL].(2021-04-13)[2025-12-26].https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/13/content_5599267.htm.
- [31]央广网.发展现代职业教育 培养高素质技能人才[EB/OL].(2023-04-30)[2025-12-26].https://news.cnr.cn/native/gd/20230430/t20230430_526236637.shtml.
- [32]新华网.习近平:加快发展职业教育 让每个人都有人生出彩机会[EB/OL].(2014-06-23)[2025-12-26].<https://cpc.people.com.cn/n/2014/0623/c64094-25188994.html>.
- [33]新华社.习近平对职业教育工作作出重要指示[EB/OL].(2021-04-13)[2025-12-26].https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/13/content_5599267.htm.
- [34]陈鹏,刘斌.合并转设背景下本科职业教育推进的民众阻抗及其消解:基于新制度经济学的民众舆情分析[J].教育研究,2022(6):112-123.
- [35]吴会会.动态嵌套的“三流耦合”:《乡村教师支持计划(2015-2020年)》制定过程透视[J].教师教育研究,2018(4):24-29+49.
- [36]教育部.关于《中华人民共和国职业教育法修订草案(征求意见稿)》公开片征求意见的公告[EB/OL].(2019-12-25)[2025-12-26].<https://www.moe.gov.cn/jyb-xufb/S248/2d912/t20191205-410969.html>.
- [37]全国人大常委会.中华人民共和国职业教育法[N].人民日报.2022-04-21(13).
- [38]杰伊·沙夫里茨,卡伦·莱恩,克里斯托弗·博里克.公共政策经典[M].彭云望,译.北京:北京大学出版社,2008:151.
- [39]涂端午,魏巍.什么是好的教育政策[J].教育研究,2014(1):47-53+59.

责任编辑 谢荣国

How the Policy Window Opens: A Perspective and Reflection about the Policy Agenda for Steadily Developing Vocational Undergraduate Education

Zhang Muwen, Zhu Shiming

Abstract: The steady development of vocational undergraduate education has become an important measure for the high-quality development of vocational education in China and the improvement of the modern vocational education system. The Multiple Streams Theory offers a methodological framework for analyzing how policy agendas are set. This theory is well-suited to examining the policy for steadily developing vocational undergraduate education. This study identifies three streams. First, the problem stream includes the supply-demand contradiction of high-quality technical and skilled talents, the prevalence of academic discrimination against vocational graduates in employment, and the underwhelming outcomes of local undergraduate colleges transitioning to vocational education. Second, the policy stream comprises policy promotion by government departments, proposals from experts and scholars, and exploratory actions by vocational colleges. Third, the political stream involves the guiding role of the national governance philosophy and the catalyzing effect of public sentiment. The coupling of these three streams opened the policy window for steadily developing vocational undergraduate education. Future policy optimization should center on the problem stream by addressing key real-world issues. It should prioritize the policy stream by expanding the range of potential solutions and focus on the political stream by aligning closely with national development needs.

Keywords: vocational undergraduate education; high-quality development; multiple streams theory; policy agenda; policy window