

新时代背景下职业教育改革与发展研究

周德志(浙江工贸职业技术学院,浙江 温州 325000)

[摘 要] 当前,我国正处在多种因素交织的发展环境下,更新换代的互联网技术、快速发展的人工智能、变化莫测的国际关系等因素直接导致企业对人才的渴求力度达到了顶峰。在供给侧结构性改革的推动下,职业教育的改革与发展被重新提上日程。以职业教育的概念及特征为起点,分析了在新时代背景下我国职业教育改革与发展中存在的主要问题,介绍了国外职业教育的成功经验,并结合我国职业教育发展实际情况对职业教育的改革和发展提出了措施。

[关键词] 新时代;职业教育;教育改革

[中图分类号] G717

[文献标识码] A

[文章编号] 1009—8267(2020)05—0101—06

DOI:10.14129/j.cnki.forwardposition.2020.05.015

一、职业教育的内涵与特征分析

(一) 职业教育的概念解析

职业教育一词源于国外,是一个“舶来品”。从古至今,关于职业教育内涵的研究存在不同的见解。黄炎培先生认为职业教育实际来源于英文“industrial education”,汉译为“实业教育”,而实业在当时主要指工业,因此,职业教育应仅指工业教育,即从狭义理解,应限于农科、工科、商科。^[1]姚文栋曾在其著作中写道:“论教育原理,与国民最有关系者,一为普通教育,一为职业教育。”^[2]目前业界普遍认为,这是职业教育首次出现在中国人的文章里,但实际上,职业教育一词在官方文件层面始见于《壬戌学制》(1922年)。党的十一届三中全会后,国家开始大力发展经济建设,国内出现了“职业教育”和“职业技术教育”的争论。联合国教科文组织颁发的《技术与职业教育术语》提出了 Technical and Vocational Education(技术和职业教育)、Technical Education(技术教育)、Vocational Education(职业教育)的概念。书中认为,技术和职业教育是一种综合性的专业或技术教

育,技术教育侧重于培养高级技术人员,而职业教育则是一种大众化的教育,侧重于培养具有普适性的技能型人才。当然,关于职业教育概念的争论还有其他观点,职业教育历来就是一个复杂的研究客体,想要准确界定其内涵其实并不容易,我们不能陷入语言学的解释困境。本文认为,在现阶段,我国的职业教育采用广义的解释概念,即是职业教育、技术教育、职业培训等内容的综合,是高等教育之外的一项重要教育模式,根本目的在于为社会培养具备专业技能和职业知识的复合型人才。职业教育作为我国教育体系的重要组成部分,对于提升国民的职业能力,解决就业难题,促进社会和谐和经济发展具有十分重要的意义。

(二) 职业教育的特征分析

1. 职业教育的技术性

技术性是职业教育的核心特征,也是职业教育的本质属性^[3],这是职业教育区别其他教育模式的关键。职业教育要实现的培养目标之一即是培养具有实践性技术的专业人才。职业教育不同于高等教育,高等教育更多的是一种学术教育。职业教育可以有效地提高学生的技术能力,促进社会生产力进步,进而促进生产

[作者简介] 周德志(1982—),浙江温州人,浙江工贸职业技术学院助理研究员,研究方向:教育管理。

关系的变革,推动社会经济的发展。职业教育的技术性并非单纯的技术培养,亦会涉及技术的创新,因此,其实质也是推动技术创新的一种途径,虽然其创新力度可能较弱,但也是一种不容忽视的技术创新力量。现阶段,我国的高级技工人才仍比较稀缺,职业教育模式亟待改革。

2. 职业教育的治理性

治理性是职业教育的新兴特征^[4],也是职业教育的应有之义。社会主体积极参与社会治理是公民民主权利的直接体现,也是主人翁思想的重要实践。职业教育因具有很强的实践性,与企业的需求密切联系,部分职业教育学校甚至与企业存在对口合作关系,为企业直接培养专业技术人才。政府不应是社会治理的唯一权力主体,应充分调动社会主体的力量共同治理社会。政府作为社会的调控主体,更多的应是引导,而非过度干预。当然,为了保障职业教育的发展,政府应制定法律制度予以规范和保护。

3. 职业教育的综合性

职业教育的综合性是其固定特征,也是职业发展之必然特征。职业教育的发展经历了多种争论,其中之一即是其内容的争议。狭义的观点认为,职业教育不应包含技术教育,亦不应包含职业培训。但是,随着时代的发展,职业教育的含义不能满足社会发展的需求,因此,职业教育的内涵应根据社会生产关系的变更不断扩展,并逐渐将技术教育、职业培训、职业补习等内容纳入其范畴,并且不断优化和丰富。现阶段,职业教育已经演变为一个综合性的教育概念,也更能体现职业教育的发展特点。

二、我国职业教育存在的主要问题

(一) 促进职业教育改革与发展的法律制度不完善

通过在北大法宝检索,从法律法规数量看,截至2020年5月31日,在名称中带有“职业教育”的法律法规有近400部,其中法律一部,行政法规9部,部门规章359部,党内法规9部,团体规定1部,行业规定1部。可以看出,目前我国关于职业教育的法律法规

数量其实并不少,但是层级较低,仅有《职业教育法》一部法律,行政法规也仅有9部,法律权威性不足,且地方性法律法规缺失。从法律法规内容来看,具体、实质地促进职业教育改革和发展的条款较少,而倡导性的条款比较多,诸如“鼓励”“加强”“支持”等表述较多地体现在法律法规中,而在实践中如何实施并不明确。同时,现存的关于职业教育的法律法规也并未重点考虑地区差异,比如民族聚居区域、农村区域等的差异,相关内容趋于同质化,特殊性不强。此外,各个省区市之间关于促进职业教育改革与发展的规定大同小异,不因地制宜,亦不具有创新性。

(二) 促进职业教育改革与发展的财税政策不健全

由于法律制度不完善,在一定程度上导致职业教育相关的财税政策不健全,均是原则性的规定,不具有可操作性,无法引导社会主体主动推动职业教育的改革和发展。促进职业教育改革与发展的财政资金如何分配及使用缺乏具体的标准,各级政府关于职业教育的财政资金转移制度也不完善,拨付缓慢,资金分配结构亟待完善。国家对高等教育的重视,极易导致财政投入向高等教育倾斜,职业教育的投入比例严重不足,从而在根本上制约职业教育的改革和发展。职业教育需要资金购买各类实验设备、招聘优质教师、进行国际合作等。促进职业教育改革与发展的税收优惠政策有限,尽管财政部以及国家税务总局出台了一些促进职业教育改革与发展的税收优惠政策,但总体优惠力度仍较小,对社会主体的激励效应不足,需要进一步加强。税收优惠刺激职业教育改革与发展的重要作用并未完全显现。

(三) 促进职业教育改革与发展的师资力量较薄弱

师资队伍强弱事关职业教育改革与发展的质量。目前,我国职业教育的师资力量整体偏弱,远低于高等教育的师资队伍。优秀师资队伍缺乏成为制约职业教育改革与发展的重要瓶颈。一方面,由于财政投入以及社会资本的投入不足,导致职业教育的办学经费不足,从事职业教育教师的薪资水平通常不高,许多优秀的教师流失。许多职业教育老师的学历比

较低,这也间接导致职业教育师资队伍的整体水平较低。另一方面,职业教育学校的老师大部分来自高等学校,其教学思维和职业教育理念存在冲突,导致职业教育的整体办学质量不高。此外,职业教育学校教师招聘要求较低,专业要求比较宽泛,对口的教育理念很难在教学中贯彻落实。同时,职业教育在我国地位较低,诸多政策不明晰,选择职业教育的学生较少,从而导致对优秀教师的吸引力度降低。^[5]现阶段很多职业教育教师缺口非常大。

(四) 促进职业教育改革与发展的机制不合理

我国大多数职业学校为民办教育,具有一定的盈利性,并带有一定的功利性。民办教育的资金基本来源于社会资本,必然涉及收益回报。一些民办职业学校出于利益考量,管理机制存在市场化倾向。例如,以最低的投入追求最高的回报。在实践中,为了控制教育成本,部分民办职业学校可能会降低教师薪资成本,导致教师水平不高或教学任务繁重。此外,一些民办职业学校为了吸引生源,在课程的设置方面追求时髦,但教学内容却仍是“常规内容”,“新瓶装旧酒”。近年来,沿海发达地区经常出现“技工荒”的现象,很大程度是部分民办职业学校与实践需求脱节,导致培养的技术人才无法适应用人单位的要求。部分企业为了克服技术人员缺失的不足,主动投资与民办职业学校进行合作,要求定向为企业培养专业技术人才,这一倒挂现象正是职业教育畸形发展导致的不正常现象。民办职业学校的办学目的是为社会输送符合实践需求的人才,而现实并非如此,职业教育的管理机制亟待改革。

(五) 促进职业教育改革与发展的国际合作经验不足

经过多年的发展,国外职业教育经验已经非常成熟,十分值得国内职业院校学习。进入21世纪以来,国内职业教育开始大范围推广,职业教育模式的研究也在不断发展和深化。但是,目前我国职业教育的发展也出现不少问题,我国正在经历国外职业教育在初步发展阶段经历的问题,因此,需要加强与国外的联系与合作。然而,我国目前的职业教育大多仍停留在国内发展层面,对外交流与合作比较

少,加上国内职业教育的办学机制存在问题,客观上也导致了大多数职业教育学校不具备与国外职业教育学校开展合作交流和条件和条件。此外,国内职业教育发展面临的改革瓶颈也需要国外成功经验的指导。随着经济全球化及“一带一路”的实施与推进,我国职业教育的改革与发展也需要适应全球经济及社会的新形势。^[6]

三、国外职业教育发展与改革经验的借鉴意义

(一) 重视立法,提供法律保障

国外职业教育快速发展的保障之一即是拥有比较完善的法律制度。职业教育发展较成熟的法国就非常注重通过国家立法保障职业教育的发展,先后制定了《教育方针法》《终身职业教育法》《终身职业培训和社会对话法》《关于终身教育职业继续培训组织法》《面向21世纪职业教育宪章》等法律^[7],以法律方式明确职业教育的地位,并对职业教育的管理制度以及企业在职业教育中的义务等进行明确的规定,为从事职业教育的主体提供全面的法律保障。德国政府也非常注重从法律层面规范职业教育,先后颁布了《职业教育法》《职业教育促进法》《实训教师资格条例》等法律法规,为德国职业教育的发展提供了法律基础。此外,日本也通过颁布《教育基本法》《学校教育法》《社会教育法》《新职业训练法》等法律对中等职业教育,社会培训类职业教育,职业教育学校设置,职业教育的招生、课程、年限、学科等进行明确规定^[8],从法律层面规范职业教育。

(二) 市场导向,强调企业参与

职业教育的发展应与市场需求相结合,职业教育的最终目的是服务市场,服务企业。因此,职业教育绝不能“闭门造车”,脱离市场需求。进入企业是学生就业的主要渠道,要使职业教育学校培养的学生能够适应企业的需求,企业“需求”与职业教育学校“供给”就应具有契合性。法国政府主动改革职业教育模式,以市场为导向,主张职业教育学校应积极与企业进行全方位的合作。职业教育学校可以在企业设置学习中心,企业的技术专家亦可在职业教育学校授课。法国政府为促进企业与职

业教育学校的沟通与交流,主动牵头成立社会组织——工商会,作为两者的中介桥梁。英国是最早实行学徒制度的国家,通过设立学徒咨询委员会,统筹学徒制度的发展,为使实现职业教育与实践需求相匹配,推行工作与学习同步开展的学徒制度。德国政府亦强调职业教育应与企业需求相结合,并在国内实行“双元制”教育,即实行学生与学徒相结合的教育模式,学生具有双重身份,在学校学习时为学生,在企业实习时为学徒。中国台湾通过量化发展目标,对人才培养及产学研实行数量化管理,提高学生的就业能力。^[9]

(三) 创新引导,注重制度改革

制度创新是促进职业教育改革与发展的关键力量,不断创新才能促使职业教育的发展不脱离社会发展的趋势。为提高职业教育院校的主动性,英国政府授权职业教育学校拥有改革的自主权,可在职业教育大纲的指导下因地制宜推行改革。同时,为保证职业教育院校的学生在就业中的竞争力,英国政府实施了职业资格证书制度,对符合条件的学生授予专业技术资质证书,并在国家层面明确了职业资格证书含金量,使得职业教育学校学生与普通高等院校学生在就业中具有同等竞争能力,保证公平。为打通职业教育和高等教育的转换通道,法国推行了专门研究院制度,^[10]即职业教育院校的优秀学生可通过考试进入专门研究院,该类研究院类似国内的专业型硕士学院,从而为此类学生进入高等院校学习创造了通道。为保证“双元制”教育的实施,德国联邦教育部以法律形式制订了统一的职业教学大纲,使职业教育标准化、规范化、统一化。此外,德国政府也推行了类似英国的职业资格证书制度,使得职业教育与高等教育的地位不分伯仲,为学生规划职业人生提供了更多选择。

(四) 人才培养,优化师资队伍

优秀的师资队伍是推动职业教育改革和发展的重要力量。法国、美国、英国、德国等为支持职业教育的发展,解决职业教育学校经费不足以及教师福利较低的问题,都不断加大经费投入。德国的职业教育机构以政府投资为主,学生基本不需要缴纳学习费用,较好地避免了企业因追求利益而牺牲办学质量的现象。

法国职业教育经费也以政府投入为主,同时政府还通过其他渠道引入投资,例如欧盟社会基金投入、企业缴纳的学徒税、职业行业行会的直接资助等。^[11]美国通过实行财产税、地方政府拨款、联邦政府资助等形式解决职业教育经费来源问题。此外,为提高职业教育学校师资队伍的质量,德国、加拿大、法国等国家都实行了“双师型”教师教育制度,一方面,职业教育学校老师进入企业交流,了解企业人才需求,为教学提供实践素材;另一方面,职业教育院校聘请企业的技术人才作为兼职老师,以企业实践为导向对学生进行培训。

四、我国职业教育发展与改革的路径

(一) 完善职业教育发展与改革的法律制度

首先,国家应从立法层面提高职业教育法律层级,并对《职业教育法》进行修订,在法律层面明确职业教育改革与发展的总体内容,如职业教育地位、学徒制度、经费制度、人才培养、体制改革等。《中华人民共和国职业教育法》自1996年施行以来,尚未适时修订,2019年12月,教育部为推动《中华人民共和国职业教育法》修订,发布了《中华人民共和国职业教育法修订草案(征求意见稿)》,增加了国际交流与合作制度、学徒制度、学习成果认证制度等,这些都是适应最新形势的,值得肯定,但仍需要根据国外成功经验以及我国现实情况进一步扩充修订内容。其次,地方应依据《中华人民共和国职业教育法》加快制定地方性法规,并认真落实,确保职业教育的发展与改革依法推进。鉴于我国各个省份的职业教育发展水平不同,地方在制订具体的法规时,应因地制宜,根据地区的特殊性,重点考虑农民聚集区域及民族聚集区域的差异性,避免一刀切。再次,国务院应结合《中华人民共和国职业教育法》及地方性法规制定配套的保障性规章,确保职业教育的发展与改革能够有序推进。

(二) 完善职业教育发展与改革的财税激励制度

政府应完善促进职业教育发展与改革的财政制度,包括财政资金转移制度与财政专项资

金补贴制度,推行常规性财政激励与临时性财政激励相结合的模式。^[12]一方面,政府应进一步优化促进职业教育发展与改革的财政资金转移制度,提高中央财政资金对地方政府转移支付的比例,改革财政资金转移支付的结构,并适当向农村以及民族地区的职业教育倾斜,加大对地方职业教育的支持。另一方面,政府应进一步优化促进职业教育发展与改革的财政专项资金补贴制度。中央政府和地方政府应在每年的预算中预留职业教育专项资金补贴,根据每年职业教育的发展情形给予专项资金补贴,确保财政政策可据实调整。政府应完善促进职业教育发展与改革的税收优惠制度,主要表现为税收减免,可以通过税基式减免、税率式减免和税额式减免来实现。^[13]一方面,政府应明确从事职业教育的主体可享受税收减免的具体税种,如企业所得税、增值税、房产税、印花税等,遵循税收法定原则。另一方面,政府应明确从事职业教育的主体可享受的税收减免的范围,即其何种行为在何种条件下可享受何种税收减免优惠,确保有法可依,保证预期利益。通过完善财税制度,激励职业教育快速发展。

(三) 建立健全职业教育发展与改革的人才培养制度

政府应建立健全职业教育发展与改革的人才培养制度,包括对师资队伍的培养和学生的培养。对于师资队伍的培养而言,应积极借鉴和优化国外普遍推行的“双师型”制度。一方面,我国从事职业教育的教师大多毕业于高校,两者的教育模式实际上存在较大的区别,因此,应鼓励将高等教育课程引入职业教育,同时鼓励职业教育教师与高等教育教师进行交流与学习,做好高等教育与职业教育的衔接。另一方面,应积极推行“校企合作”或“产学研”结合的教育模式,鼓励职业教育教师在企业挂职锻炼,深入理解企业的人才需求;同时,鼓励企业技术人才走出去,深入职业院校传播企业用人理念及标准等,“双向交流”既可以提升职业教育学生的就业竞争力,亦可提高职业教育人才的培养效率与质量,实现院校与企业共赢。对于学生的培养而言,应积极借鉴和优化国外普遍实行的学徒制度。职业教

育院校应积极与企业构建交流学习的长效机制,其实训课程应邀请企业专家共同制定;同时,企业应设立学徒培训中心,定向招聘职业学校的学生。例如,学生需要在就学期间以学徒身份前往企业设立的学徒培训中心实训,并聘请企业人员担任学生的师傅,构建学徒关系,学生在企业的学习成果纳入学分,通过学徒培训中心考核的学生可获得学徒培训中心颁发的职业证书。

(四) 完善职业教育发展与改革的办学制度

首先,国家应积极改革国内的教育体制,提高职业教育的地位以及重视程度。职业教育与高等教育均是学生选择职业发展的一个途径,两者不应分高低。目前,我国的职业教育地位较低,社会普遍将职业教育看作是“差等生”的选择,即通常是无法考入高等院校的学生,才会被迫选择就读职业院校。同时,国家应通过宣传,转变社会对职业教育的偏见,改变陈旧的择校理念,正确认识职业教育。其次,应积极推行职业教育与高等教育的衔接机制,明确职业院校的学生同样可通过学习考入高等教育院校,攻读专业性硕士学位,为职业院校学生进一步深造创造条件。再次,应建立健全职业教育资格证书制度,完善职业资质认证体系。可授予达到考核要求的职业院校学生职业资格证书,在制度层面保证含金量,破解职业院校学生的就业难题。另外,国家应尽快出台职业教育的教学大纲,为职业教育发展和改革明确方向,规范国内长期以来畸形发展的职业教育。同时,职业院校应构建学业与职业发展相结合的教学指导体系,引导学生明确未来的发展方向。最后,国家应合理配置职业教育资源,提高公办型职业院校的比重,通过行政干预提高职业院校办学的质量;应积极通过引入社会资本的形式推行“政企办学”制度,引导职业教育实现“多元共治”,^[14]增强职业教育的活力,促进职业院校良性竞争,实现共同发展。此外,国家加快推进建立职业教育的国际合作制度,通过国家资源为职业院校提供优质的国际教育资源,加快我国职业教育的国际化进程。

[参考文献]

- [1] 陈元晖.中国近代教育史资料汇编:实业教育师范教育[M].上海:上海教育出版社,2007:239.
- [2] 白媛媛.民国时期职业教育研究[D].长春:东北师范大学,2006.
- [3] 孟景舟.职业教育概念问题研究[D].石家庄:河北师范大学,2007.
- [4] 黄英.治理视域下的职业教育特征、模式与风险防控[J].现代教育管理,2011(6):86-90.
- [5] 段小莉.当前职业教育发展中存在的若干问题及对策[J].黑河学刊,2016(1):94-96.
- [6] 张孺.供给侧结构性改革视角下职业教育发展研究[J].商业经济研究,2016(23):117-118.
- [7] 里安琪.法国职业教育特点及启示[J].高等继续教育学报,2016,29(6):58-62.
- [8] 张平成.中国职业教育改革空间思考[J].才智,2012(10):284-285.
- [9] 邓庆生,李兴美.浅谈台湾职业教育特点——以屏東科技大学为例[J].职业技术,2017,16(9):7-11.
- [10] 沈智扬,陈雪丽.法国高等职业教育成功经验及其启示[J].安庆师范学院学报(社会科学版),2013(2).
- [11] 胡解旺.职业教育不再是“末等教育”[N].光明日报,2014-02-11.
- [12] 陈阳.基于波士顿矩阵原理的高等职业教育财政投入分配优化研究[J].文化创新比较研究,2019,3(26):184-185.
- [13] 周克清.我国职业教育面临的税收法律障碍及其解决思路[J].财税法论丛,2007(9):298-306+6.
- [14] 南旭光.多元共治:现代职业教育治理创新研究[J].现代教育管理,2017(3):90-95.

Research on the Reform and Development of Vocational Education in the New Era

ZHOU De-zhi

(Zhejiang Vocational College of Industry and Trade, Wenzhou, 325000, China)

Abstract: At present, our country is in a development environment where many factors are intertwined. Such as updated Internet technology, rapid development of artificial intelligence, and unpredictable international relations have directly led to the peak of enterprises' desire for talents. Driven by the supply-side structural reforms, the reform and development of vocational education have been put on the agenda again. Starting from the concept and characteristics of vocational education, this article analyzes the main problems in the reform and development of vocational education in our country under the background of the new era, introduces the successful experience of foreign vocational education, and combines the actual development of vocational education in our country. The reform and development of the country proposed corresponding improvement measures.

Key words: the New Era; vocational education; education reform

(责任编辑:凌云)