

十八大以来我国职业教育发展的 轨迹、成就与前瞻

李 峻,肖 辉,夏梦瑶

(南京邮电大学 教育科学与技术学院,南京 210023)

【摘 要】十八大以来,党和国家在不断丰富和发展“办好人民满意的教育”理念的同时,出台了系列政策,推动“中国特色现代职业教育体系”的构建,产教融合、校企合作办学体制机制的改革,不断增强职业教育的适应性和“双师型”教师队伍建设等。经过十年的努力,我国已经建成中国特色现代职业教育体系,职业教育结构更趋合理;形成了职业教育发展的新理念、新机制,职业教育高质量发展的动力得到增强;同时,职业教育服务经济社会发展的能力得到明显提升。根据我国经济社会发展走向与客观要求,未来的职业教育可以在职教高考制度建设方面取得突破,现代职业教育体系的开放性与终身性特点更加明显;以产教融合、校企合作为核心的办学模式将进一步深化;职业教育实现高质量自主发展的能力将进一步增强。

【关键词】十八大成就;职业教育政策;职业教育成就;职业教育发展

【中图分类号】 G710

【文章编号】 2096-6555(2022)03-0001-011

【文献标识码】 A

【DOI】 10.19796/j.cnki.2096-6555.2022.03.001

【作者简介】李峻(1976—),男,湖南新宁人,南京邮电大学教育科学与技术学院教授、博士;肖辉(1996—),男,湖南邵阳人,南京邮电大学教育科学与技术学院硕士研究生;夏梦瑶(1999—),女,湖南邵阳人,南京邮电大学教育科学与技术学院硕士研究生。

十八大是我党在全面建成小康社会的决定性阶段召开的具有历史性意义的大会,也是中国特色社会主义发展的新起点,从此,我国经济、社会、政治进入新的发展时期。十年来,我国各行各业都取得了新的成就,在这个过程中,作为经济社会发展“助推器”的职业教育肩负着重大的历史使命,发挥了重要的作用。同时,我党坚持“办好人民满意的教育”的宗旨,根据十八大报告“加快发展职业教育”的部署出台了系列政策与措施,构建了中国特色现代职业教育体系,提升了职业教育服务经济社会发展的能力。梳理十八大以来我国职业教育发展的历程,可以清晰地发现党和国家在这一段时期推动职业教育改革发展的逻辑理路,形成具有很强实践价值的经验,为未来的职业教育发展提供借鉴。

一、十八大以来我国职业教育发展的政策轨迹

中国共产党领导的职业教育发轫于新民主主义革命时期,在新中国成立初期“全面学苏”中成型,之后经历了较长一段时间的迷失与重建,之后在改革与规范中不断发展,^[1]到21世纪初叶,我国职业教育开始进入从规模发展转向内涵式发展的历史关键期。十八大以来,党和国家紧紧围绕建设中国特色现代职业教育出台的政策法规有130多个,其中由各部委及以上部门出台的国家统领性文件达到18个之多,有效地推动了职业教育的发展。对这些政策的内容进行归类分析后可以发现,十八大以来,我党“办好人民满意的教育”的理念不断丰富、发展和定型,职业教育在这一理念的指引下,在体制机制改革、体系建设与质量提升三个层面不断发展。

(一)“办好人民满意的教育”理念的丰富与发展

中国共产党在成立初期就将工农群众作为教育的主要对象;抗战时期,“服务劳动大众”成为抗日革命根据地的教育宗旨;进入社会主义革命和社会主义建设时期以后,我党将“为人民服务”作为教育事业的指导思想;20世纪末,“依靠人民办教育”成为改革开放以来我党发展教育事业的基本思路与经验总结。进入新世纪以后,我国教育事业开始从规模扩张阶段向质量提升转变。2006年8月,胡锦涛同志在中共中央政治局的集体学习中指出,要“坚持把教育摆在优先发展战略地位,努力办好让人民满意的教育”^[2]。2007年,党的十七大报告正式将“办好人民满意的教育”作为“优先发展教育事业”这一国家战略的理念与目标。2010年,“办好人民满意的教育”被纳入《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,标志着党和国家未来教育改革与发展的基本理念开始从理论建构阶段转向实践验证的历史新阶段。

十八大是党和国家对“办好人民满意的教育”进行理论深化与实践深入的新起点。党的十八大报告再次提出要努力办好人民满意的教育以服务于现代化建设和中华民族的伟大复兴,满足人民对美好生活的向往。党的十九大报告进一步提出要“办好人民满意的教育”^[3],该报告首次将“深化教育改革”“加快教育现代化”与“办好人民满意的教育”作为新时代教育发展的“三个支点”,其中“教育改革”是路径,“教育现代化”是目标,“人民满意”是检验标准。2018年,李克强总理在政府工作报告中指出:“要办好人民满意的教育,让每个人都有平等机会通过教育改变自身命运、成就人生梦想。”同年,习近平总书记在全国教育大会上发表重要讲话,他强调,“加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育。”可见,“办好人民满意的教育”是新时代党和国家治国理念在教育领域中的具体表达,回应了新时代教育发展的内在需要,也是我党“为人民服务”宗旨的时代表达。

(二)推动中国特色现代职业教育体系的构建

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》首次提出要建设“职业技术教育体系”,以厘清职业教育与外部要素、职业教育与人的发展以及职业教育内部要素之间的关系。1991年,《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》再次明确,要在20世纪90年代初步建成“有中国特色的职业技术教育体系基本框架”。1996年,“职业教育体系”成为我国首部《职业教育法》中独立的一章,标志着构建职业教育体系具有了法律保障。2002年,《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》首次提出构建“现代职业教育体系”;2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》进一步表述为建构“有中国特色的现代职业教育体系”。2010年,“现代职业教育体系建设”被纳入《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,成为我国职业教育发展的核心目标与根本任务。

可以看出,十八大之前我国“中国特色现代职业教育体系”建设的重点在厘清概念与内涵,属于理论建构层面。2013年,“加快现代职业教育体系建设”被列为我国全面深化改革战略部署中的重要内容之一。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》站在国家发展全局的高度,以国际视野对“现代职业教育体系建设”内涵加以完整表述,“产教融合”“各类教育互通”“体现终身教育理念”“中国特色、世界水平”等成为现代职业教育体系的基本特征,标志着中国特色现代职业教育体系理论开始成熟。同年,教育部等六部门印发的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》确定了分“两步走”来建设“中国特色现代职业教育体系”:2015年初步形成现代职业教育体系框架,2020年基本建成中国特色现代职业教育体系。这意味着中国特色现代职业教育体系建设从理论建构期转向实践探索期。

中国特色现代职业教育体系的最大亮点在于其类型属性,即与普通教育相比,职业教育存

在性质差异,具有独立的体系。体系结构不完善是职业教育体系建设中最突出的问题,从改革开放初到20世纪末,我国在调整中等职业教育结构的同时,扩充了高等职业教育,形成了两级制职业教育结构,但并没有本科与研究生层次的职业教育,也没有建成职业教育内部与外部的互通机制。中、高等职业教育之间出现“断裂”,职教与普教之间“不相往来”,职教及职业资历框架之间无法互认,很明显,职业教育的体系结构是不完整的。因此,十八大后,发展本科层次职业教育成为推进中国特色现代职业教育体系建设的突破口。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出探索发展本科层次职业教育,构建中专、大专、本科、研究生一体的现代职业教育体系。同年,根据习近平总书记对全国职业教育大会的重要指示,我国决定“有序推进现代职业教育体系建设”。2015年,教育部等三部门联合发文引导部分地方普通本科高校向应用型高校转型,试图借机重建高校分类体系,为构建本科层次的职业教育做准备。政策颁布以后,有24个省先后出台了相关配套政策与措施来鼓励和引导地方本科院校的转型发展,全国近一半的地方本科院校开始探索向应用型本科转型。

2018年,国务院印发《关于推行终身职业技能培训制度的意见》,次年又出台《职业技能提升行动方案(2019—2021年)》,构建了面向全体劳动者的灵活自主的学习制度,全民学习与终身学习为现代职业教育体系的形成奠定了基础。2019年初,《国家职业教育改革实施方案》确定了职业教育的类型属性,并决定在“现代职业教育体系框架全面建成”的基础上开展本科层次职业教育试点工作;同年5月,教育部批准首批16所大专层次的职业院校升格为本科层次的职业大学;之后的2020年与2021年,教育部又先后批准6所和10所院校升格为职业(技术)大学,本科层次职业教育的规模迅速扩张,为构建中国特色现代职业教育体系奠定了实体基础。2021年,教育部针对本科层次职业教育制定了专业设置管

理与学校设置标准,开启了本科层次职业教育的规范化与标准化发展之路。2022年5月,新修订的《中华人民共和国职业教育法》正式颁行,标志着职业教育作为独立的教育类型已经从国家政策层面转向法律规章层面,新职业教育法还具体设定了职普互认融通的方式。至此,中国特色现代职业教育体系已经基本形成。

(三)以产教融合、校企合作为突破口深化办学体制机制改革

职业教育现代化的关键在于实现人才培养方式或模式的现代化,即顺应技术技能人才成长的客观规律构建高效率的职业人才培养模式。十八大以来,党和国家根据技术技能人才的成长规律与我国产业发展特点,深刻分析了我国职业教育人才培养模式中存在的问题,从国家层面出台专项政策推动产教融合、校企合作,构建行业企业参与职业教育的新机制,以此引导职业教育办学体制机制与育人模式创新。

早在新中国成立初期,我国就根据国家发展实际与职业教育性质创造性地实行了“两种教育制度、两种劳动制度”的办学体制;改革开放初到20世纪末,职业教育办学体制经历了从“行业为主、企业为辅、地方实施”到“地方办学为主、行业企业为辅”的历史转变。21世纪初,我国社会主义市场经济体制逐步完善,国民经济高速发展企业实力增强,客观上要求行业企业积极参与职业人才的培养,这种新变化倒逼着现代职业教育办学体制机制与人才培养模式的改革发展。

产教融合、校企合作既是深化职业教育体制机制改革的重要内容,又是促进现代职业教育发展的主要路径。2014年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将产教融合、校企合作作为深化职业教育体制机制改革的重要方面;同年,习近平总书记在全国职业教育大会上作出重要指示,再次强调了要通过产教融合、校企合作来深化职业教育体制机制改革。《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》与《中国教育现代化2035》将产教融合作为构建现代

职业教育体系的主线,并提出要构建“政企校为主,社会各方协同的制度创新平台”,以此“推动职业教育与产业发展有机衔接、深度融合”。

在完成国家层面的制度设计后,2015年起,各部委开始从实践层面推进“产教融合、校企合作”的办学体制机制改革,以对接《中国制造2025》对技术技能人才的需求。2015年,教育部出台了《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》《职业院校管理水平提升行动计划(2015—2018年)》《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》等,就职业教育办学体制机制改革与人才培养模式创新等提出了较为详细的要求。此外,教育部还先后与中国气象局、人力资源和社会保障部、民政部、国家卫生计生委、国家旅游局、国家邮政局、交通运输部、工信部等部委联合出台了气象、职工教育、养老服务、旅游、邮政、交通运输类专业职业教育的指导意见或规划指南,这些文件共同的关键词就是“深化产教融合、校企合作,激发职业教育办学活力”。教育部还出台了关于开展现代学徒制试点的系列文件,大力推进探索校企协同育人的新机制,彰显中国现代学徒制的特色。另外,教育部、人力资源和社会保障部等五部门联合制定了《职业学校学生实习管理规定》,对职业院校学生进入企业实习的内容安排、合约签署、计划制订、经济报酬、责权分配等重点环节进行细化,既在顶层设计层面加强了对学生的实习管理,又在微观层面确立了校企合作的操作性框架。国家发改委制定了《产业结构调整指导目录》,人力资源和社会保障部修订了《中华人民共和国职业分类大典》等,通过方向引领和专项资金安排的方式来支持职业教育实现产教融合。

2018年,教育部、国家发改委等六部委在总结试点经验的基础上,共同出台了《职业学校校企合作促进办法》,将产教融合、校企合作作为职业教育的基本办学模式进行推广,并鼓励通过地方政府和社会资本合作,或政府购买服务等多元方式支持校企合作。2019年,《国家职业教育改革实施方案》提出要总结现代学徒制和

企业新型学徒制试点经验,推动校企全面加强深度合作;教育部等六部门出台文件,提出在部分领域推进产教融合,并试点探索“1+X”证书制度与“职业教育国家学分银行”制度;同年,国家发改委、教育部等六部委印发《国家产教融合建设试点实施方案》,并于2020年与2021年评选出一批“国家产教融合型企业”与“国家产教融合试点城市”,国家予以政策支持。2020年,中共中央决定将产教融合、校企合作列为建设高质量教育体系的重要内容。2022年,经过多年的酝酿与调研,我国重新修订并颁布实施了职业教育法,从法律层面明确并强化了企业在职业教育中的办学主体地位,并从权责利划分与奖惩规定等方面为企业参与职业教育构建了激励性网络,使企业在职业教育中的经济性、社会性与公益性得到了彰显。

(四)以增强适应性为核心推动职业教育高质量发展

经济社会发展进入新常态后,高质量发展成为我国各项事业发展的主旋律。作为与普通教育类型不同的职业教育,其高质量发展内涵也具有特殊性,主要是指“职业教育发展的动力机制、要素结构、发展目标等均表现出‘高质量’的特征”^[4],即人才与职业岗位的动态适配性以及职业教育与经济社会的协调性,概括起来就是职业教育的适应性。

我国进入中国特色社会主义建设新时期后,“适应新时代经济社会发展需求”成为我国现代职业教育高质量发展的目标追求。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》将“提高质量”作为未来十年职业教育发展的重点;党的十八大报告提出要“加强职业技能培训,提升劳动者就业创业能力,增强就业稳定性”,“办好人民满意的教育”。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“培养高素质劳动者和技能型人才”确定为职业教育高质量发展的终极要求与根本任务,并作为十八大后中国特色现代职业教育发展的主线与生命线。十八大以来,党和国家紧紧围绕“培

养什么人、如何培养人”出台相关政策,推进职业教育的高质量发展。

2014年6月,习近平总书记对全国职业教育工作会议作出重要指示,要求培养“高素质劳动者和技术技能人才”。同年,教育部出台《关于开展现代学徒制试点工作的意见》,要求创新校企合作机制与人才培养模式,以提升职业教育的质量和针对性。2015年,教育部先后发布了《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》与《关于建立职业院校教学工作诊断与改进制度的通知》,要求职业教育“构建教学标准体系,健全教学质量管理与保障制度”,并要求逐步在全国职业院校推进建立教学工作诊断与改进制度,建立常态化的人才培养质量自主保障机制。2016—2018年,教育部实施了为期三年的“职业教育质量发展攻坚战”,从国家层面制定了中、高职专业动态化的教学标准,完善了教学工作诊断与改进制度建设;此外,教育部多次出台专门政策推进职业教育信息化发展以支持职业院校的信息化基础能力建设,优化现代信息化教学环境。2019年,《国家职业教育改革实施方案》与“双高计划”将“构建职业教育国家标准”作为新时代职业教育改革的重点内容之一,并提出要开发国际通用的专业标准和课程体系,让中国职业教育品牌走向世界。由此,教育部、交通运输部、财政部等九部门联合出台《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》,要求职业院校完善办学质量监管评价机制,如建立办学质量考核办法、技能抽查、毕业设计抽检等制度,以便及时诊断和改进教学质量。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,要求通过改进教学内容与教材以及完善质量保证体系等手段来深化教育教学改革。

我国还根据具体国情推进了职教高考制度改革以增强职业教育生源的适应性。“搭建终身学习‘立交桥’。促进各级各类教育纵向衔接、横向沟通”是我国2010—2020年国家中长期教育改革发展发展的目标之一。2014年国务院印发

的《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》也期待通过构建中国特色的考试招生制度来架起能够衔接沟通各级各类教育的现代职业教育体系“立交桥”。2019年的《国家职业教育改革实施方案》与2020年的《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》都提出要畅通技术技能人才成长渠道,为接受高职教育的学生提供升学机会。2021年,为提升职业教育人才选拔质量,教育部进一步完善“文化素质+职业技能”的职教高考制度,优化了录取机制与综合素质评价制度,打通了高中阶段的普职互通。这些政策为完善职业教育体系、提升职业教育生源质量与拓展学生的成长空间提供了依据和保障。

(五)以“双师型”教师为重点推进职业教育师资队伍建设的

十八大之前,国家就非常重视职业教育教师队伍的建设,并以“双师型”教师培养为重点,提出“既要完善内部的‘双师型’教师培养培训体系,又要从外部健全技能型人才到职业学校从教制度”。十八大以后,党和国家先后出台了系列文件从宏观层面对教师队伍建设进行顶层设计,如2014年的《关于加快发展现代职业教育的决定》明确了“双师型”教师队伍建设的地位、作用、价值取向与路径;2018年的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》进一步明确了职业教育教师队伍建设的目标特征是全面提高质量与建设高素质“双师型”教师队伍;2019年的《国家职业教育改革实施方案》进一步厘清了“双师型”教师的内涵,并提出要采取多重措施提升“双师型”教师的数量与质量,并设定到2022年“双师型”教师要占专任教师总数50%的短期目标。此外,教育部、国家发改委、财政部、人力资源和社会保障部等联合印发《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》,系统规划了“双师型”教师队伍建设的专业标准、准入制度与培养制度、管理机制、综合素质等。

与此同时,我国在中观和微观层面采取了很多措施来实现职业教育师资队伍建设的目标。自2006年起,教育部、财政部开始实施五年一轮

的“职业院校教师素质提高计划”。十八大以后,我国继续推进完成了第二轮和第三轮的计划,使我国职业教育师资队伍从原来由政府主导的计划培训模式转变为由市场主导的市场培训模式,教师教学能力大幅度跃升,职业院校的师资水平与师资结构得到改善。2011年,教育部出台《关于“十二五”期间加强中等职业学校教师队伍建设的意见》,提出到2015年中职学校兼职教师比例达到30%,全国中职教育的专兼职教师总量达到135万人。2012年10月,教育部等多部门联合印发《职业学校兼职教师管理办法》,支持、鼓励和规范具有实践经验的技术人员或高技能人才到职业院校兼职。2014年,教育部出台《关于实施卓越教师培养计划的意见》,提出要“建立健全高校与行业企业、中等职业学校的协同培养机制,探索高层次‘双师型’教师培养模式”,通过“教育教学改革创新”和“形成师资队伍共同体”的方式培养卓越师资。2019年,国务院办公厅印发《职业技能提升行动方案(2019—2021年)》,提出“专兼职教师制度”,职业院校可以根据相关规定自主招聘企业技能人才到学校任教;同年,教育部等部委还联合出台了职业院校教师专业标准体系以及中职教师与校长的专业标准体系。2021年,教育部、财政部在总结经验的基础上,结合职业院校教师队伍建设的实际出台了《关于实施职业院校教师素质提高计划(2021—2025年)的通知》,全面规划了“十四五”期间职业院校教师素质提高的目标、制度、内容与形式,提出以完善职业教育的教师标准框架、健全职业教育教师培训体系、创新培训模式、畅通“双师型”教师的校企双向流动机制为重点,提升职业教育教师培养质量。

除了国家层面的政策推进以外,各省也在根据本省实际探索职业院校“双师型”教师队伍建设路径,如:河南省制定了本省中等职业学校“双师型”教师基本能力标准;安徽、江西、湖南、黑龙江等省制定了具有省域特色的“双师型”教师认定与管理制度;广东省将职业教育师资培养纳入“新师范”范畴之中,建立了职业教育师资

职前职后发展机制,在华南师范大学与广东技术师范大学开展职业技术教育学相关专业学术型硕士和职教领域专业型教育硕士的研究生培养。总之,十八大以来,我国形成了中央政府与地方政府联动的职业院校教师队伍建设新格局。

二、十八大以来

中国特色现代职业教育发展的成就

十八大以来,党和国家将职业教育放在深化改革与经济社会发展的突出位置,并通过多重举措发展职业教育。在此期间,我国职业教育处于最好的历史发展阶段,不但实现了规模扩张,还实现了质量提升,为建设世界制造强国与实现中华民族的伟大复兴做出了巨大贡献。

(一)建构了中国特色现代职业教育体系,职业教育结构更趋合理

十八大以来,我国通过引导部分地方本科院校与部分办学质量好的高职院校向应用型本科院校转型,基本建成了包括五年制高职、应用技术本科、本科层次职业教育、专业学位研究生教育与终身教育的世界上规模最大的职业教育体系,创造性地解决了我国职业教育体系结构层次不完整的“断头教育”问题,畅通了学生多元化的成长渠道,实现了职业教育与其他各类教育的有机衔接和协调发展,并形成了以职业教育法为基础,以教育法、劳动法、就业促进法等法律为补充,以行政法规、地方法规为配套的职业教育制度框架,^[5]不但增强了我国职业教育为中国特色社会主义建设大规模培养高素质劳动者和技能型人才的能力,还提升了现代职业教育在我国经济转型升级与现代产业体系建设中的适应性。同时,地方政府也充分发挥主观能动性,创新省域特色的职业教育体系,如:江苏省教育厅于2014年出台了《关于进一步完善现代职业教育体系建设试点项目转段升学工作的意见》,“转段升学”制度包含了中职与高职“3+3”分段培养、中职与应用本科“3+4”分段培养、五年制高职与应用本科“5+2”分段培养、高职与应用本科“3+2”分段培养、高职与应用本科

“4+0”联合培养等模式;北京市探索出职业院校与本科院校联合培养的“5+2”模式,即前5年在职业院校学习,后2年在本科高校学习的模式;四川省逐步形成了适应社会需求与产教融合的需要,中、高职与专业学位彼此衔接的现代职业教育体系框架。

本科层次职业教育试点延伸了职业教育体系的内部层级。2019年,教育部批准了21所高校开展本科层次职业教育试点,重点培养具有创新能力的高层次应用技术型人才、复合型人才。目前,我国有20个省(市、自治区)共32所本科层次的职业技术大学,其中22所由民办高职院校升格而成,9所是公办高职“借壳”独立学院后转设而成,1所是公办高职院校升格而成。预计到2025年,本科层次职业教育招生规模将达到50余万人。目前,新职业教育法确认了本科层次职业教育,并制定了本科层次职业教育的专业设置与管理办法、教学标准、“中—高—本”连贯式的专业目录,本科层次的职业教育更加成熟规范。2021年,职业本科纳入现有学士学位体系,同年还在南京召开了“职业本科教育办学质量提升研讨会”,对职业技术大学的发展采用“一校一策”的方案进行策略指导,为职业本科教育的办学质量提供保障。2022年颁布实施的新职业教育法为普通高校设置本科层次职业教育专业、专科层次职业学校设置本科层次职业教育专业预留了空间,并提供了法律保障。十年来,职业教育呈现了“中职稳固、高职强化、本科成长”的发展态势,我国形成了“世界规模最大的职业教育体系”。^[6]

十八大以来的十年,我国职业教育总体规模得到了优质发展。2021年,我国高职院校招生557万人,比2012年增长了80%;中职学校招生489万人,实现了招生规模的企稳回升。以2012年、2017年和2020年为例,我国高职教育在校生人数分别为964.2万人,1105万人和1459.5万人;中职教育在校生人数分别为2113.7万人、1592.5万人和1663.34万人;高职院校数分别为1297所、1338所与1468所;中职学校数分别为

12654所、10671所与9896所。可见,高职教育的学生规模、院校数量都呈现增长态势,中职教育规模保持了基础性地位,中职、高职在校生规模分别占我国高中阶段教育和普通高等教育的50%左右,这不但表明了我国职业教育层级重心的上移,还体现出普通高中教育、中职教育、高职教育的协调发展趋势。

(二)形成了职业教育发展的新理念、新机制,职业教育高质量发展的动力得到增强

在新的历史时期,习近平总书记多次对中国特色现代职业教育的发展做出了方向性指引,并以党中央“一切以人民为中心”的治国理政新理念重塑了职业教育的地位、办学方向、目标任务与改革重点,社会对职业教育的认可度达到了前所未有的高度。我国职业教育发展的新理念坚持培育和践行社会主义核心价值观,以立德树人为根本目标,以深化体制机制改革与人才培养模式创新为动力,以产教融合与校企合作为路径,为中华民族伟大复兴培育高素质的技术技能人才,让人人都能出彩。

人才培养质量是检验人民对教育是否满意的首要标准,而人才培养质量需要有人才培养标准作为指向和依据。十八大以来,党和国家通过职业教育标准建设来推动人才培养质量的提升,如教育部于2015年制定了专科层次高职教育的专业目录与专业设置管理办法。2016年,我国根据职业院校的教学实际与行业企业的需求,制定了高职专业的教学标准347个、中职专业的教学标准210个,先后制定了136个职业学校专业(类)顶岗实习标准。2018年,教育部公布了新版《中等职业学校专业目录》和《全国技工院校专业目录(2018年修订)》,确认的中、高职专业与本科层次试点专业分别为367个、779个和80个,职业教育的专业设置更趋合理,人才培养更符合社会需求。2019年,教育部印发了《中等职业学校公共基础课程方案》,对中职教育中的思想政治、语文、历史等10门必修课程制定了详细的实施方案。这些专业目录、教学标准和课程方案为职业教育的专业教学提

供了基本准则和规范指导,使新时代职业教育人才培养工作逐步标准化、系统化和科学化。

我国还探索了“1+X”证书制度提升人才的适应性。2019年,教育部等部委联合出台了“1+X”证书制度的试点方案。“1+X”证书制度将学历教育与岗位标准结合起来,实现了学历证书与职业技能证书之间的相互融通,彰显了职业教育的跨界特征与类型特征,从课程、教学、师资队伍、人才培养模式等方面推动了职业教育高质量发展,成为职业教育面向市场办学的重要表现形式。2020年底,教育部遴选出301家职业教育培训评价机构、407个职业技能等级证书,使“1+X”证书制度真正成为提高人才培养质量的价值导向。同时,我国还通过集团办学与“双高计划”对职业教育发展形成引领作用。十年来,我国组建了1500多个职业教育集团,成员单位总数达到4.5万余家,世界500强企业有175家参与其中;培育产教融合型企业3000多家,产教融合型城市21个,构建了一个“以城市为支柱、行业为支点、企业为重点”^[7]的产教融合型职业教育新范式。2019年,首批197个职业院校入选“双高计划”建设名单,其中高水平学校建设高校56所,高水平专业群建设高校141所,这些院校为职业教育人才培养质量的提升起到了很好的示范作用。

师资是人才质量的核心保障条件。十八大以来,党和国家采取多种措施,以“双师型”教师培育为重点推进职业院校的师资建设,如通过聘请企业技术技能人才或能工巧匠到职业院校兼职优化职业院校内部的师资结构,通过鼓励教师深入企业接受规范化和情境化的训练提升职业院校教师的实践教学能力,通过实施职业院校教师素质提高计划,优化教师的知识结构,提升教师的教育教学素养。2021年,我国职业院校的专任教师数量从2012年的111万人增加到129万人,增幅为16%,其中中职69.5万人、高职57万人、本科2.5万人。教师队伍年龄结构也得到了优化,中、高职学校50岁以下的专任教师占比分别为80%和83%,中青年教师是职业教育教师队伍的中坚力量。专业课教师中“双师型”教师

的占比超过了《国家职业教育改革实施方案》所设定的50%的目标,其中中、高职院校和本科层次院校的比例分别为56%、59%与59%。教师队伍学历结构层次上移,中、高职院校中,本科及以上学历的专任教师占比分别达到94%和99%,硕士研究生及以上学历教师占比达到41%,并且拥有博士学位的专任教师比例在不断增大。^[8]可见,在党和国家的政策推动下,职业教育教师的来源渠道、类型结构、学历层级等得到了优化,一支结构合理、素质优良、规模稳定、专兼结合的师资队伍已经基本建成,长期困扰职业院校的师资问题基本得到有效解决。

(三)全方位地提升了职业教育服务经济社会发展的能力

2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确指出,服务发展与促进就业是我国职业教育的宗旨与导向;同年,习近平总书记在全国职业教育工作会议上再次强调,“坚持服务发展、促进就业,切实服务经济社会发展和人的全面发展”是新时期职业教育的发展方向,这是新时代党和国家对职业教育功能的新定位与职业教育发展的新指向。十八大以后,在党和国家的政策引导下,我国职业教育通过创新产教融合机制、探索人才培养新模式、优化专业结构与深化教学改革全面提升服务社会的能力,不但在服务“中国制造”“脱贫攻坚”“乡村振兴”等方面做出了重要贡献,还为自身赢得了更好的发展空间。

2012年后,我国职业教育主动适应经济社会发展与产业升级的趋势更加明显。十年间,职业教育根据产业结构的变化淘汰了108个陈旧专业,升级和新设1007个专业,70%的专业完成更新迭代。当前,我国职业院校开设的专业达到1300多个,几乎覆盖了国民经济的所有领域,基本实现了产业、专业与人才培养三者之间的同步响应与有效衔接。我国职业院校每年为社会培养1000万左右的技术技能人才,中、高职毕业生就业率(含升学)持续十年分别超过96%和91%,保持了稳中有升的发展趋势,并高于普通高校的

平均值。调查数据表明,“在现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业等领域,一线新增从业人员70%以上来自职业院校毕业生”^[9]。

2012年,中共中央、国务院印发中央一号文件《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》,提出要培育新型职业农民以适应农业现代化;2017年,《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》确定了到2020年全国新型职业农民总量超过2000万人的发展目标。为响应国家的号召,我国职业教育每年培训农民工2000多万人次,10年来为农村培训4000多万新生劳动力。当前,我国有涉农高职院校354所,占高职院校总数的28%左右。调查显示,2016—2020年的五年间,涉农专业高职毕业生“学农从农”意愿在不断增强,毕业生的工作与“三农”的相关度从2016届的56%上升到2020届的61%,且有75%的涉农专业毕业生在设区市及以下县(市、区)就业,明显高于全国高职平均水平的63%,为现代化农业发展提供了强有力的智力支持。^[10]

同时,职业教育在促民生、保就业方面也发挥了重要作用。2015年开始,我国在全国遴选了662个现代学徒制试点单位,采取一对一、师带徒的“师徒交互训教”方式培养技能型人才,使招生与招工、上课与上岗、毕业与就业同步进行。现代学徒制试点涵盖了1000个专业点,每年受益的学生多达9万余人。另外,职业院校招生范围和招生规模的扩大使更多人增强了技能资本。如2019年开始,我国连续三年每年面向退伍军人、下岗职工、农民工等低就业人群扩招100余万人,有效缓解了就业压力,职业教育成为实现乡村振兴与化解高技能人才短缺问题的重要利器。

三、中国特色现代职业教育发展走向的前瞻

十八大以来的十年,发展中国特色现代职业教育的举措是党和国家在高度凝聚新中国成立以来职业教育发展历史经验的基础之上的创新式与跨越式发展。未来的中国特色现代职业教

育必然会继续以“‘坚持以人民为中心发展教育事业’为逻辑终点”^[11],高度统合历史经验与未来目标,与时俱进地探索新模式、积累新经验,取得更多的成就,为实现“两个一百年”奋斗目标与中华民族伟大复兴提供坚实的人才保障。

(一)职教高考制度建设取得突破,现代职业教育体系的开放性与终身性特点更加明显

经过十年的努力,我国已经建成了中国特色现代职业教育体系的框架,搭建了多元化的人才成长“立交桥”。然而,如何才能畅通“立交桥”,凸显现代职业教育体系的开放性与终身性?解答这一问题需要在两个方面取得突破:一是深入探索职教高考制度,建立具有制度意义的各类教育衔接机制,实现职业教育体系的开放性;二是从制度上构建职业教育与终身教育的对接机制,凸显职业教育的终身性。

毋庸讳言,职教高考制度建设的滞后在很大程度上导致了职业教育内部人才成长“立交桥”畅而不通。尽管我国部分省市在探索多样化的职业教育招生考试制度,但目前还没有取得实质性的突破,未能形成全国性的制度安排,反而一定程度上造成制度的地区性失衡,导致职业教育体系内部的人才供应链出现“堵塞”,甚至“断裂”,特别是难以横向打开人才选择的多样化局面。因此,职教高考是实现现代职业教育体系“纵横沟通”的关键性制度。《国家职业教育改革实施方案》已经将职教高考制度建设列为未来职业教育发展的主要议题之一,下一步我们要加强职教高考的顶层设计,注意职教高考与普通高考的差异性,强化职教高考的技能人才选拔功能;采取分散试点、逐步推进的策略进行政策试验,积累经验,避免制度改革带来的风险与损失。

职业伴随着人的一生,在技术更新迭代非常迅速的当下,职业教育具有全生命周期性,因此,职业教育要统一纳入终身教育体系。终身教育包括所有人生阶段的教育和所有类型的教育,是面向所有人的“学技终身”的无间断教育。目前,很多人还将职业教育看成“为职业做准

备”的阶段式学校教育,忽视了技能培训的职业教育特性以及职业教育的终身性。基于此,未来的职业教育发展理应纳入终身教育体系,更具开放性与终身性。

(二)以产教融合、校企合作为核心的办学模式进一步深化

与普通高等教育不同,职业教育的跨界性决定了其“必须承担起创造性技术技能人才供给的责任。企业是产业发展的具体承载物,产教融合发展须借助校企合作这一具体的形式来达成”^[12],这就需要通过实现产业与教育两个系统之间的要素融合,使学校与企业之间形成“双元育人”的格局。因此,产教融合、校企合作是职业教育人才培养的应有模式。我国职业教育有产教融合的历史传统,但是由于各种因素的影响,产业与教育两大系统之间的融合还不够深入,出现体系不全、机制不畅、制度不实等问题。无论是《国家职业教育改革实施方案》还是《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》都将产教融合、校企合作作为增强职业教育适应性的重要举措。在未来,国家各部委可以通过税收制度改革、政策倾斜、人力资源优先分配等对产教融合进行宏观治理和联动治理,通过构建合适的利益分配机制、风险担当机制、互信机制等使职业院校和企业自主形成“利益共同体”和“命运共同体”。政府要有所为,有所不为,既要主动调节学校与企业的关系,提升自身服务产教融合的能力,又要始终明白自身定位,有限地介入两者之间;职业院校要坚持“类型教育”的定位,提升专业群与产业群之间的匹配度,增强职业教育的适应性。

(三)职业教育实现高质量自主发展的能力进一步增强,引领世界职业教育的发展

实现职业教育的高质量发展是由我国经济社会发展的新常态所决定的。尽管当今世界出现了一股“反国际化”的暗流,但全球化的趋势不会改变。特别是十八大以来,随着“一带一路”倡议的实施,我国教育国际化发展的态势非常明显,其中普通高等教育领域尤为明显。可

惜的是,我国职业教育的国际化表现出明显的单向交流特征,除了国际交流的规模与深度不够以外,对其他国家进行人才输出、价值输出、课程输出的能力也不够理想。“真正的高质量发展应实现教育推动经济和科学技术的进步,起到引领社会发展的作用。”^[13]

中国特色现代职业教育的高质量发展必然要对世界职业教育发展起到引领作用。因此,笔者预判未来的职业教育一定会从宏观层面构建多层次的交流机制,通过建设国际交流平台、打造国际职业教育合作特区、境外办学、构建国际通用的职业人才培养标准、互认的职业教育资格证书、国际学分互认制度等开展国际双向合作,提升职业教育的国际化与现代化水平,从而成为世界职业教育发展的“风向标”。

另外,通过对“1+X”证书制度的深入实践,职业院校会更加强化专业课程改革、现代信息技术赋能职业教育教学、加快“双师型”教师队伍建设、深化现代学徒制、构建多元韧性治理体系等,^[14]以提升自己的内涵式发展能力,真正实现高质量的自主发展,成为世界职业教育强国。

参考文献

- [1]朱德全,石献记.从层次到类型:中国职业教育发展百年[J].西南大学学报(社会科学版),2021,47(2):103-117+228.
- [2]新华社.中共中央政治局集体学习 胡锦涛强调优先发展教育[N].人民日报,2006-08-31(1).
- [3]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[R].北京:人民出版社,2017.
- [4]孙翠香.新时代职业教育高质量发展的内涵、特征与推进策略[J].教育与职业,2022(3):5-12.
- [5]孟凡华,郭丹.十八大以来中国特色现代职业教育政策推动报告[J].职业技术教育,2017,38(24):29-36.
- [6]中国职业技术教育学会课题组,于志晶,刘海,等.从职教大国迈向职教强国——中国职业教育2030研究报告[J].职业技术教育,2016,37(6):10-30.
- [7]安蓓.国家发改委有关负责人就《国家产教融合建设试点实施方案》答记者问[N].人民日报,2019-10-10(4).

- [8] 人民网. 教育部: 全国职校专任教师达 129 万人 “双师型”教师占比过半[EB/OL]. (2022-05-24) [2022-07-21]. <http://edu.cctv.com/2022/05/24/ARTIkky0dvqwfAb6xeCOdjcf220524.shtml>.
- [9] 中华人民共和国教育部. 教育部: 在现代制造业等领域 一线新增从业人员 70% 以上来自职校[EB/OL]. (2018-11-08) [2022-07-21]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_3571/jyzt_2018n/2018_zt11/zt1811_hn/zt181109_mtgz/201811/t20181108_354017.html.
- [10] 麦可思研究院. 就业蓝皮书: 2021 年中国高职生就业报告[R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [11] 陈涛, 唐教成, 韩茜. 中国共产党治理高等教育的百年进路及基本逻辑[J]. 重庆高教研究, 2021, 9(4): 3-15.
- [12] 杨慷慨. 新经济背景下产教融合发展不同生命周期的动力机制构建[J]. 职教发展研究, 2022(1): 21-28.
- [13] 史秋衡, 冯路玉. 论高质量教育体系设计的逻辑指向[J]. 重庆高教研究, 2022, 10(1): 15-20.
- [14] 李峻, 乔云霞. 韧性治理视角下的职业教育适应性建设——基于“结构功能主义”的分析范式[J]. 职教发展研究, 2022(1): 1-9.

基金项目: 江苏省 2021 年度研究生科研创新计划项目“中国特色高等职业教育专业群治理模式研究”(项目编号: KYCX21-0823); 江苏省 2022 年度研究生科研创新计划项目“新时代本科层次职业教育高质量发展的政策供给研究”(项目编号: KYCX22-0198)。

Trajectory, Achievements and Prospects of the Development of Vocational Education in China Since the 18th CPC National Congress

Li Jun, Xiao Hui, Xia Mengyao

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, while continuously enriching and developing the concept of "running education satisfactorily to the people", the party and the state have introduced a series of policies to promote the construction of a "modern vocational education system with Chinese characteristics", the reform of the system and mechanism of industry - education integration and school - enterprise cooperation, and continuously enhance the adaptability of vocational education and the construction of a "double - qualified" teacher team. After ten years of efforts, China has built a modern vocational education system with Chinese characteristics, and the structure of vocational education has become more reasonable; A new concept and mechanism for the development of vocational education have been formed, and the driving force for the high - quality development of vocational education has been enhanced; At the same time, the ability of vocational education to serve economic and social development has been significantly improved. According to the trend and objective requirements of China's economic and social development, future vocational education can make breakthroughs in the construction of the vocational education college entrance examination system, and the openness and lifelong characteristics of the modern vocational education system are more obvious; The school - running model with the integration of industry and education and school - enterprise cooperation as the core will be further deepened; The ability of vocational education to achieve high - quality independent development will be further enhanced.

Keywords: achievements from 18th CPC National Congress; vocational education policy; achievements in vocational education; development of vocational education

(责任编辑 邱梅生)