

中美职业教育改革新趋势解析及启示

刘蔚

[摘要]《国家职业教育改革实施方案》与《加强21世纪生涯与技术教育法案》作为中美两国最新发布的关于职业教育的重要政策与法律文件,其内容反映了两国在未来一段时期的职业教育改革趋势。文章通过分析两份文件出台的背景、主要目标与核心措施,提出高质量落实好我国“职教20条”的启发:积极推进《中华人民共和国职业教育法》修订完善,大力提倡“终身职业教育”理念,构建涵盖学历教育与职业生涯发展的职业教育体系,突出标准化规范化建设,构筑富有时代特色、中国特质的职业教育品牌。

[关键词]职业教育;改革;新趋势;中美比较

[作者简介]刘蔚(1982-),女,江苏徐州人,无锡商业职业技术学院,讲师,硕士。(江苏 无锡 214153)

[中图分类号]G719.3/.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2020)09-0101-06

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2020.09.016

《国家职业教育改革实施方案》(以下简称“职教20条”)与《加强21世纪生涯与技术教育法案》(Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act,以下简称《帕金斯法V》)^①作为中美两国最新发布的关于职业教育的重要政策与法律文件,明确了未来一段时期两国关于职业教育发展与改革的总体策略,也预示和代表了两国职业教育的改革趋势。解析这两份文件,对于深刻理解不同经济社会发展阶段下职业教育的改革定位,进而全面、准确落实好我国“职教20条”有重要意义^②。

一、“职教20条”与《帕金斯法V》出台的背景分析

(一)美国颁布《帕金斯法V》的主要背景

1.应对“技能危机”的现实需要。伴随着“再工业化”政策的持续推进,美国产业界对高素质技术技能人才的需求大幅增加。与此同时,美

国学生接受职业教育的意愿并不强烈,“统计数据显示,美国综合中学中有43%的学生进入学术科(Academic concentrators)学习,33%的学生进入普通科(Nonconcentrators),只有24%的学生进入职业科(CTE concentrators)学习”^③。伴随美国人力资源的“技能危机”显现,形成推动美国职业教育改革的紧迫现实需求。

2.职业教育变革的客观影响。为了缓解和解决高素质技术技能人才短缺的困境,美国政府对发展职业教育采取了系列改革措施:一方面是持续推进职业教育改革,扭转美国民众对职业教育的歧视;另一方面是加快高素质技术技能人才队伍培养,更好地服务美国不断调整的经济和产业政策,同时关注公民职业生涯发展以期有效控制社会失业率。在一定意义上,《帕金斯法V》的颁布可以视作对多年来美国职业教育改革经验的总结。

(二)我国出台“职教20条”的主要背景

1.新时代经济社会发展的需求。当前,我国经济已由高速增长阶段转向中高速增长、高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。伴随着这一过程的是对社会人力资源结构需求的调整变化,特别是对熟练掌握现代职业技能的高素质技术技能人才的需求将越来越多,要求也将越来越高。

2.实现更高质量充分就业与人的全面发展的必然要求。我国作为世界上人口最多的国家,保持高质量充分就业,具有特殊的重要意义。职业教育通过与经济社会发展相适应的教学内容,能够有效提升受教育者的发展技能,并不断提高受教育者的持续发展能力,实现个体职业生涯的成功。

3.推动中国特色职业教育高质量发展的现实导向。改革开放以来,我国职业教育取得了长足的发展,现代职业教育体系框架全面建成。但是,对比欧美发达国家职业教育成果,特别是国际金融危机以来发达国家推动职业教育改革,不断提升人才竞争力的实践探索,我国职业教育发展还面临着由规模扩张转向内涵建设、高质量发展的挑战。

二、中美职业教育改革的主要目标与核心措施之比较

(一)美国《帕金斯法V》反映的职业教育改革目标与核心措施分析

1.改革目标。《帕金斯法V》致力于推动美国职业教育实现全面变革,让更多学生接受职业技能教育,并通过应用终身职业教育理念,不断提升劳动者的整体职业技能。一是全面提升职业教育地位,以便给学生和工人们提供必要的职业培训,帮助他们在21世纪的行业竞争中获得优势。二是全面深化和践行终身职业教育理念,提高和保持受教育者、从业者的知识储备和技能储备,增强他们的学习能力,实现知识和技能的不断优化。三是发挥职业教育“溢出效

应”,增加个体就业几率、年均收入,增强人力资源的技术技能和职业竞争力。

2.主要改革措施。(1)推进职业教育体系优化。大力实施以科技数学及工科教育为核心的STEM教学改革,加强行业认可的技能证书教学,支持国家和地方的职业教育机构开展职业技能培训,全面推进中等职业教育、高等职业教育和技能更新教育的衔接与融合。(2)创新校企合作机制。提出以项目制的形式,推动各行业组织加强与各类教育机构的合作,广泛开展职业技能培训、职业资格认证等活动。在校企合作管理方面,鼓励劳工组织(工会)、行业协会和社会第三方培训组织共同开展技能培训、校企合作项目开发、培养标准制定等方面合作。(3)提高财政支持政策的灵活性。《帕金斯法V》安排用于职业教育的联邦财政资金总额由2019财年的12.3亿美元稳步增长到2024财年的13.18亿美元,同时还将15%的预算资金预留给各州政府支配,用于支持各州的职业教育学习项目、校企合作项目、职业教育人才培养等内容,并要求各州提供配套资金,从而进一步放大联邦资金的引导作用。(4)突出职业教育的国家战略导向。加强对职业教育的宏观调控,发挥州一级政府对职业教育的管理职能,不断深化终身职业教育,推动职业教育服务个人生涯发展的目标。要求在中学阶段教授《1965年中小学教育法案》(the Elementary and Secondary Education Act of 1965)中明确的标准、连贯、严格的技术知识和技能,尽可能提升职业教育的覆盖面,并为形成完整的职业教育体系奠定基础。

(二)我国“职教20条”反映的职业教育改革目标与核心措施分析

1.改革目标。从改革导向上看,可以分为以下几个方面:一是更加突出职业教育的重要地位,坚持把职业教育作为教育改革创新的重要内容,放在经济社会发展更加突出的位置;二是强化更高质量更充分就业导向,提出“牢固树立

新发展理念,服务建设现代化经济体系和实现更高质量更充分就业需要”;三是明确大幅提升新时代职业教育现代化水平,为促进经济社会发展和提高国家竞争力提供优质人力资源支撑。

2.主要改革措施。(1)加强国家职业教育体系建设。从提高中等职业教育发展水平、推进高等职业教育高质量发展、完善高层次应用型人才培养体系等方面,积极打造涵盖中等职业教育、高等职业教育、应用型本科教育、专业硕士研究生教育的多层次、全覆盖的职业教育体系。(2)促进校企合作、产教融合。在学校方面,从打造高水平实训室、打造“双师型”教师队伍、建设产教融合型企业等方面入手,保障各类技术技能人才能够更好地适应企业需求、岗位要求。在企业方面,大力鼓励企业参与职业教育,并提出了一系列“金融+财政+土地+信用”的组合式激励政策。(3)推进职业教育国家标准建设与提升技能人才政策保障。完善职业教育的教学标准,发挥标准在职业教育质量提升中的基础性作用;明确职业院校毕业生在落户、就业等方面与普通高校毕业生享受同等待遇,并提高技术技能人才待遇水平;此外,“职教20条”还加大了对职业教育的财政支持力度,根据教育部最新公布数据,2019年中央财政“安排现代职业教育质量提升计划专项资金237亿元”^④。(4)突出办学质量督导评价与强化政策组织实施。实施职业教育机构教育质量年报制度和第三方机构检测评估,有针对性地实施督导报告、公报、约谈、限期整改、奖惩等措施;同时,“职教20条”明确要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,完善国务院职业教育工作部际联席会议制度,明确将《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职教法》)作为职业教育改革创新制度的保障。

(三)中美职业教育改革的趋势比较

1.在改革背景上,中美职业教育改革均发端于本国经济发展的变革,但其内在根源有着本

质区别。美国由于经济发展过程中出现产业空心化和经济金融化,进而导致金融危机爆发,为克服危机影响,美国实施了包括职业教育改革在内的一系列措施,积极服务“再工业化”政策导向,力图重振实体经济。而我国当前正处于经济由高速增长向高质量增长转变过程中,要求产业发展结构及行业布局必须由中低端向中高端演进,而职业教育是支撑和实现这一升级的重要因素。同时,当前我国还有大量劳动力就业需求,我国职业教育还属于教育体系的薄弱环节,两项因素的同向影响,也是推动和促进我国职业教育改革,以服务高质量发展的重要根源。

2.改革目标方面。(1)在战略定位上,中美两国均把提升职业教育的地位作为职业教育改革的关键要素目标。“职教20条”提出:“把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展中更加突出的位置。”《帕金斯法V》作为对《帕金斯生涯与技术教育法案》(Carl D. Perkins Career and Technical Education Act of 2006)在时隔3个总统任期(12年)之后的重新修订,在较短时间内获得通过并颁布,充分体现了美国社会各界对发展职业教育的广泛共识。(2)在目标导向上,两国的职业教育改革既有侧重也有统一。从当前阶段性目标上看,美国职业教育注重教育“溢出”的外部效应,力图通过职业教育改革,控制和降低失业率,缓和社会矛盾,并助力实现实体经济的复苏和繁荣;当前我国职业教育改革侧重于高质量发展的内在诉求,着力推进职业教育向“类型教育”发展,努力推动更加符合职业教育办学规律、更加适应产业发展升级和个人全面发展的改革,进而实现职业教育由规模化扩张向内涵化建设、高质量发展的转变,不断提升职业教育现代化水平。同时,归因于职业教育在服务区域经济发展、促进产教融合、提升劳动者综合素质等方面的内在特性,两国的职业教育发展目标也呈现出一定的统一性。在持续

提高劳动者技术技能方面,“职教20条”提出加强“社区教育和终身学习服务”,《帕金斯法V》提出实施“终身职业生涯规划”;在促进职业教育发展方面,“职教20条”把“鼓励和支持社会各界特别是企业积极支持职业教育”作为改革的重要目标,《帕金斯法V》明确对符合条件的职业教育机构给予资助,推动企业积极参与职业教育;在发挥职业教育的技术技能人才培养作用方面,“职教20条”强调发挥优质人才资源对经济社会发展和国家竞争力提升的支撑作用,《帕金斯法V》通过深化职业教育内涵积极回应产业界特别是实体经济对技能人才的需求。

3. 改革措施方面。改革措施必然服从于一定背景下的改革目标,但职业教育发展有其自身的特殊规律。因而相较于中美两国在职业教育改革背景与目标上的趋同与差异,在更能反映职业教育发展规律的具体改革措施上,两国呈现出诸多个性差异上的共性。(1) 着眼于提升职业教育地位的改革目标,中美两国均把加强和优化职业教育体系作为改革的重要措施。中美两国均提出大力构建涵盖整个教育体系全过程的职业教育体系,重点包括中等教育(中学、中专)、高等(职业)教育。但是,在具体实施上,我国“职教20条”侧重于依托既有教育体系,将标准化建设作为统领职业教育发展的突破口,并首次提出在中小学开展劳动和职业启蒙教育。美国《帕金斯法V》侧重通过教育体系整合,通过实施学习项目(Program of study, POS)等,不断加强中学及中学后阶段职业教育的管理,推动职业教育体系的不断升级完善。(2) 立足于产教融合这一职业教育发展的原动力,中美两国在推动职业教育的校企合作方面呈现较强的一致性。一是在改革导向上,积极鼓励开展校企合作与产教融合。二是在具体政策上,鼓励行业协会、企业等“利益相关者”“合作伙伴”积极参与职业教育,包括教材、教学、实训、设备设施与场地乃至就业与发展,积极鼓励企业自主

开设职业教育(职业培训)机构,并给予相应的财政政策等扶持,推动职业教学机构与行业企业的全面、深入合作与融合。三是在管理导向上,均突出“简政放权”。“职教20条”提出由注重“办”职业教育向“管理与服务”职业教育过渡,明确政府主要负责“规划战略、制定政策、依法依规监管”;《帕金斯法V》则大幅度简化对学习项目审批的管理,在突出州一级政府自主管理的同时,简化相关审批和报备的资料要求、工作流程。(3) 在推动职业教育改革的综合保障方面,中美两国呈现理念取向相同下的对策差异。“职教20条”和《帕金斯法V》对两国职业教育改革的保障措施均提出了具体要求,但措施的侧重点与具体细化程度有一定的差别。从措施的内容上看,《帕金斯法V》作为一项法律,其要求和规定较为细致。以职业教育标准化建设为例,《帕金斯法V》明确了开展职业教育评估的核心指标,主要包括中学教育阶段5项指标(高中毕业率,学术成就,升学、就业或进入军队服役等情况,学生参与非传统职业面向的教育项目比率,对教育项目的评估等),中学后教育阶段3项指标(升学、就业或进入军队服役等情况,获得中学后教育证书的比率,学生参与非传统职业面向的教育项目比率等)。与之相较,“职教20条”中提出的构建我国国家职业教育标准的具体评估指标还需要予以进一步细化和明确。

三、借鉴与启示:高质量落实我国“职教20条”

“职教20条”与《帕金斯法V》是中美两国立足于本国国情与职业教育未来发展判断制定的重要导向性政策文件。深刻理解、准确把握两个文件反映的职业教育改革与发展的新趋势,对于高质量落实好我国“职教20条”有着重要的启发与借鉴意义。

(一) 积极推进《职教法》修订完善,不断提升我国职业教育法治化水平

职业教育法律的修订与完善,既是推动职

业教育改革发展的重要保障,也是彰显职业教育整体发展水平的重要标志。职业教育的发展历程就是职业教育法治化的发展历程。面对国际金融危机以来职业教育改革的新形势,美国对其职业教育核心法律——《帕金斯生涯与技术教育法案》进行修订并形成了《帕金斯法V》,体现了法治化建设在推动职业教育发展中的重要地位和作用。我国也在不断完善职业教育相关法律法规。1996年颁布的《职教法》是我国职业教育领域的专项法律,对其修订的工作一直在进行,以适应经济社会发展新形势和职业教育改革新要求。在修订过程中,一方面要及时总结近年来我国职业教育发展的成熟做法,并借鉴国外开展职业教育的先进经验;另一方面要围绕“职教20条”提出的改革目标和改革措施,以法律条文的形式予以落实。通过《职教法》的修订,不断提升职业教育在国民教育体系中的重要地位,从顶层设计上明确我国职业教育的发展理念、改革方向及保障措施,进一步明确职业教育办学主体资格、条件、法律地位、权利义务及职责、退出机制及奖惩措施等基本问题。这也是按照“职教20条”提出的“落实《中华人民共和国职业教育法》”要求,不断提升我国职业教育法治化治理水平的应有之义。

(二)大力提倡“终身职业教育”理念,深入推进校企合作、产教融合

以实现高质量更充分就业作为我国职业教育的目标导向,是基于我国经济社会发展阶段及基本人力资源国情做出的现实判断与选择。与此同时,立足于推动个人的全面发展、职业生涯的优化、高技能人才的培养,应大力提倡“终身职业教育”理念,大力推广终身职业教育、终身职业学习与终身职业发展。要深入实施校企合作、产教融合,按照“加强社区教育和终身学习服务”的要求,把社会、行业、企业需求融入教育教学的各个环节,将职业教育贯穿于人们职业生涯的全过程。不断提升职业教育办学主体

的灵活性和多样化,鼓励“利益相关者”“合作伙伴”深度介入职业教育;充分发挥职业教育机构的教育教学资源,既要做好入职前的技术技能教育,也要做好入职后、职业发展中的技术技能培训与提升。只有注重做好“终身职业教育”,才能始终为经济高质量发展提供和储备一支具有较高综合素质的技术技能人才队伍。

(三)构建涵盖学历教育与职业生涯发展的职业教育体系,持续提升职业教育地位

按照“职教20条”提出的“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”,借鉴美国职业教育体系改革经验,要持续深化以“职业”为核心的职业教育体系改革。一方面,要突出职业教育的独立性,特别是在办学理念 and 办学方式上,应当与普通教育有所区别。可以参考美国“社区学院”办学模式,重点立足于区域经济及区域企业需求,开展有针对性的职业教育和职业培训,提升职业教育的办学灵活性和服务区域经济发展的能力。另一方面,要积极推动职业教育与普通教育的深度融合,进而从根本上改变人们对职业教育的隐性“歧视”。借鉴美国职业教育的做法,推动职业教育课程学分与普通教育学分的互认互换,使学生可以根据自身的能力和兴趣,在接受职业教育与接受普通教育中自主选择、无缝切换,真正建立职业教育与普通教育的“立交桥”。在此基础上,适度扩大初中毕业实施中高职贯通教育培养的规模,在高等职业教育阶段实行“副学士”学位制度,进一步提高职业教育的含金量,并便于与本科教育的对接。要积极推进高职百万扩招,以实施“1+X”证书制度为依托,推进学历教育与技能教育的深度融合,打造“学历教育”与“技能培训”一体化的职业教育体系。

(四)突出标准化规范化建设,推动职业教育高质量发展

“职教20条”提出“构建职业教育国家标准”,这是提升我国职业教育办学质量,推动职

业教育高质量发展的核心保障。目前我国地区间职业教育发展不平衡、不同类型职业教育间发展不均衡等问题仍然存在。以高等职业教育为例,根据《2019年中国高等职业教育质量发展年度报告》发布的全国高职院校“教学资源50强”名单,东部地区有33所院校入围,占50强名单的66%,整个中西部地区仅有17所院校入围名单,其中一些中西部省份无院校入围。实现职业教育高质量发展,必须发挥职业教育标准的“引领”作用,形成专业设置、课程内容、教学过程、内部管理等办学事项的具体标准,促使各类办学主体能够按照标准提升教育教学质量。在此基础上,注重发挥职业教育规范化建设的“示范”作用,大力实施中国特色高水平高职院校和专业建设的“双高计划”,建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高质量职业院校和优质专业,提升我国职业教育的整体实力。在职业教育标准化规范化建设过程中,可以借鉴美国以财政资金推动职业教育标准落实的经验,投入一部分中央财政资金,以项目制形式支持职业教育国家标准的实施,带动地方政府资金、社会资金投入标准化规范化建设,同时要大力实施财政资金绩效管理,提高资金的使用效率,规范和保障资金的用途。

(五)积极构筑富有时代特色、中国特质的职业教育品牌,增强职业教育影响力

目前,我国职业院校“共开设近千个专业、近10万个专业点,基本覆盖了国民经济各领域”^⑤,建成了世界上规模最大的职业教育体系。围绕深化新时代职业教育改革,应当不断总结我国职业教育改革发展的成功经验,打造富有时代特色、彰显中国特质的职业教育品牌,积极服务国家综合竞争力和影响力提升的客观需要。从内部发展来看,伴随着国家职业教育改革的全面推进,我国职业教育将进入新一轮发展期,必然要求加速职业教育品牌建设,以不断提升职业教育地位和影响力,为推进职业教育改革营

造良好的社会共识和发展共识。从外部环境来看,随着“一带一路”倡议的实施,将有越来越多的国内产业、企业实现全球化布局,要进一步放宽各类主体开展海外办学的政策,推动我国职业教育国际化办学,做到国内企业走到哪里,职业教育提供到哪里,助力“一带一路”倡议更好地落地生根,在更高层次上服务国家战略发展大局。■

[注释]

①作为对美国《卡尔·帕金斯职业教育法案》(Carl D. Perkins Vocational Education Act of 1984)的第五次修订,《加强21世纪生涯与技术教育法案》在本文中简称《帕金斯法V》。

②在美国,职业教育一般被称作 Career and Technical Education (CTE),即生涯与技术教育,在我国一般表述为“职业教育”,本文统一表述为“职业教育”。

③李冲,刘世丽.美国奥巴马政府职业教育改革:动因与特色[J].职业技术教育,2015(24):46.

④张晨,柯进,禹跃坤.财政部部长刘昆:今年中央财政拟安排现代职业教育质量提升计划专项资金237亿元[N].中国教育报,2019-03-07.

⑤新华网.我国职业教育国家教学标准体系框架基本形成[EB/OL].(2017-08-30)[2019-05-20].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_20170830/mtbd_20170830/201708/t20170831_312788.html.

[参考文献]

[1]孟莉.我国职业教育法的发展方向思考[J].职教论坛,2018(7):163-166.

[2]上海市教育科学研究院,麦可思研究院.2019中国高等职业教育质量年度报告[M].北京:高等教育出版社,2019.

[3]The White House. Statement from the President on the Passage of Legislation to Reauthorize the Carl D. Perkins Career and Technical Education Act[EB/OL].(2018-07-25)[2019-05-20].<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-passage-legislation-reauthorize-carl-d-perkins-career-technical-education-act/>.