

新时代我国高等职业教育政策法规的文本考察

——基于法的目标价值*

杨 柳

(武汉交通职业学院,湖北 武汉 430065)

摘 要:我国进入新时代以后,国家加快推进职教改革,期间出台一系列高等职业教育相关政策和法律规范,职教立法进入空前活跃期。为了准确把握高等职业教育相关政策法规文本内容,加深对政策法规“目标价值”的理解,文章在梳理这一时期重要的政策法规基础上,通过研读政策法规原文,从受教育者和实施教育者两个层面对新时代政策法规中阐述的高等职业教育的“应然”状态进行了归纳和提炼,以期勾勒出更简洁、直观的高等职业教育的法定“形象”,进而使纷繁的政策法规更易理解,便于施行。

关键词:新时代;高等职业教育;政策法规;法的目标价值

中图分类号: G719.2

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2019.03.005

文章编号: 1672-9846(2019)03-0027-10

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代,作为与经济社会发展联系最紧密的职业教育类型,尤其是培养产业紧缺的高层次技术技能人才的高等职业教育,发展迅猛就成为时代变革之必然。为了助推改革、强化规范、提质增速,党中央、国务院及其所属部门自党的十八大以来密集颁发一系列的职业教育政策规划、行政法规、部门规章及规范性文件(以下概称政策法规),特别是2019年2月出台《国家职业教育改革实施方案》后至同年6月底期间,几乎每10天就会发布一个与高等职业教育相关的政策法规,其立法数量和频率都达到空前的状况。因此,对于司法、执法和职教界而言,立法如何完善固然十分重要,但是当前最重要、最迫切的任务还是如何能全面、准确、贯通地领会、执行党中央、国务院颁布的各项政策法规,从而使职教改革始终如一地沿着国家既定目标前行。为此,笔者拟从整理新时代以来高等职业教育相关政策法规入手,以考察政策法规制定的目标价值^①为出发点,以政策法规原始文

本为依据,以微观的、形象的教育特质勾勒为定位,揭示新时代我国高等职业教育政策法规的“应然”状态,以更直观、清晰、有效的方式帮助各政策法规主体深化对教育政策法规目标、条款和新理念的认知。

一、新时代我国高等职业教育政策法规概略

我国新时代高等职业教育法按照时间进程划分可以分为两个阶段,即党的十八大至党的十九大为第一阶段,党的十九大至今为第二阶段。

第一阶段从党的十八大(2012年11月)至党的十九大召开(2017年10月)。这一阶段的政策法规围绕贯彻、落实《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020年)》和党的十八大提出的“关于确立适应经济发展方式转变和产业结构调整要求,体现终身教育理念,中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系”的目标而持续推进。期间先后出台与高等职业教育直接相关的重要政策法规列表如下所示。

* 收稿日期:2019-07-18

作者简介:杨柳(1975-),女,湖北武汉人,武汉交通职业学院经济管理学院副教授,主要从事法学、思想政治教育、职业教育研究。

发布时间	职业教育文件名称	发文机关
2012年11月	《高等职业学校专业教学标准(试行)》(教职成司函〔2012〕217号)	教育部职成司
2013年4月	《教育部关于积极推进高等职业教育考试招生制度改革的指导意见》	教育部
2014年5月	《关于加快发展现代职业教育的决定》(国发〔2014〕19号)	国务院
2014年6月	《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》(教发〔2014〕6号)	教育部
2014年8月	《关于开展现代学徒制试点工作的意见》(教职成〔2014〕9号)	教育部
2014年10月	《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》(财教〔2014〕352号)	财政部、教育部
2015年1月	《职业院校数字校园建设规范》(教职成函〔2015〕1号)	教育部
2015年6月	《教育部办公厅关于建立职业院校教学工作诊断与改进制度的通知》(教职成厅〔2015〕2号)	教育部办公厅
2015年6月	《关于推进职业院校服务经济转型升级面向行业企业开展职工继续教育的意见》(教职成〔2015〕3号)	教育部、人力资源社会保障部
2015年7月	《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》(教职成〔2015〕4号)	教育部职成司
2015年7月	《教育部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》(教职成〔2015〕6号)	教育部
2015年9月	《职业院校管理水平提升行动计划(2015-2018年)》(教职成〔2015〕7号)	教育部
2015年10月	《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)》(教职成〔2015〕9号)	教育部
2015年10月	《普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录(2015版)》及《普通高等学校高等职业教育(专科)专业设置管理办法》(教职成〔2015〕10号)	教育部
2016年4月	《职业学校学生实习管理规定》(教职成〔2016〕3号)	教育部、财政部、人力资源社会保障部、安全监管总局、中国保监会
2016年7月	《关于公布首批(职业学校专业(类)顶岗实习标准)目录的通知》(教职成厅函〔2016〕29号)	教育部办公厅
2017年1月	《国家教育事业发展规划“十三五”规划》(国发〔2017〕4号)	国务院
2017年9月	《教育部关于进一步推进职业教育信息化发展的指导意见》(教职成〔2017〕4号)	教育部

此外,在此期间与高等职业教育发展有关联的政策法规也值得关注。如《中共中央办公厅关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》(办发〔2014〕55号)、《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》(国办发〔2015〕36号)、《国务院关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》(国发〔2016〕35号)、《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》

(国办发〔2016〕37号)、《教育部关于推进共建“一带一路”教育行动》(教外〔2016〕46号)、《教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》(教改〔2016〕3号)、《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(国发〔2016〕81号)、《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(中发〔2017〕12号)、《关于印发对省级人民政府履行教育职责的评价办法的通知》(国办

发〔2017〕49号)、《残疾人教育条例》(国令第674号)、《中共中央国务院关于印发〈新时期产业工人队伍建设改革方案〉的通知》(中发〔2017〕14号)、《关于深化教育体制机制改革的意见》(中发〔2017〕46号)等。

第二阶段为党的十九大召开(2017年11月)至今。党的十九大强调:“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,加快教育现代化,办好人民满意的教育。

要全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,发展素质教育,推进教育公平,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”,对于现代职业教育则阐明“完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作”的建设方向和路径。党的十九大以后,我国现代职业教育加快了转型发展的步伐,与此相适应,这一阶段的职教政策法规出台更加密集,内容更全面,期间与高等职业教育直接相关的重要政策法规列表如下所示。

发布时间	职业教育文件名称	发文机关
2017年12月	《关于深化产教融合的若干意见》(国办发〔2017〕95号)	国务院办公厅
2018年2月	公布第二批《职业学校专业顶岗实习标准》(教职成函〔2018〕1号)	教育部
2018年2月	《职业学校校企合作促进办法》(教职成〔2018〕1号)	教育部、国家发展改革委、 工信部、财政部、人社部、 国家税务总局
2018年5月	《关于推行终身职业技能培训制度的意见》(国发〔2018〕11号)	国务院
2018年10月	《关于全面推行企业新型学徒制的意见》(人社部发〔2018〕66号)	人社部、财政部
2018年11月	《关于同意建立国务院职业教育工作部际联席会议制度的批复》 (国函〔2018〕144号)	国务院
2019年2月	《国家职业教育改革实施方案》(也称“职教20条”)(国发〔2019〕4号)	国务院
2019年3月	《职业教育改革成效明显的省(区、市)激励措施实施办法》 (教职成函〔2019〕5号)	教育部
2019年4月	《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》 (教职成〔2019〕5号)	教育部、财政部
2019年4月	《建设产教融合型企业实施办法(试行)》(发改社会〔2019〕590号)	国家发展改革委、教育部
2019年4月	《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》 (教职成〔2019〕6号)	教育部、国家发展改革委、 财政部、市场监管总局
2019年5月	《高职扩招专项工作实施方案》(教职成〔2019〕12号)	教育部、国家发展改革委、 财政部、人力资源社会保障 部、农业农村部、退役军人部
2019年5月	《关于全面推进现代学徒制工作的通知》(教职成厅函〔2019〕12号)	教育部办公厅
2019年5月	《关于印发职业技能提升行动方案(2019—2021年)的通知》 (国办发〔2019〕24号)	国务院办公厅
2019年6月	《全国职业院校教师教学创新团队建设方案》(教师函〔2019〕4号)	教育部办公厅
2019年6月	《关于职业院校专业人才培养方案制订与实施工作的指导意见》 (教职成〔2019〕13号)	教育部

截至2019年7月,在此期间国家出台与高等职业教育相关的政策法规文件还有:中共中央、国务院发布《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(中发〔2018〕4号)、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于提高技术工人待遇的意见》(中办发〔2018〕16号)、教育部印发《教育信息化2.0行动计划》(教技〔2018〕6号)、国务院办公厅发布《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》(国办发〔2018〕82号)、中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》、教育部发布《新时代高校教师职业行为十项准则》(教师〔2018〕16号)、中共中央国务院印发《中国教育现代化2035》及《加快推进教育现代化实施方案2018-2022》等。

纵观上述两个阶段高等职业教育政策立法的历程,我们不仅可以看到国家推进职教改革的力度和决心,还能看到国家职教政策立法趋势的转变,即从关注教育界自我发展转变为关注产业界与教育界多方联合发展,从单纯的国内学历教育发展转变为国际互通的学历及培训并举的资历发展,从关注教育的微观管理转变为“放管服”着眼宏观、重在服务的发展。这些立法思想的转变将极大地改变原有高等职业教育实践界的观念和行爲,必将成为今后我国高等职业教育发展的指针和圭臬。然而,从“法制”到“法治”需要一个漫长过程,其首要前提是“读懂法”,即让立法中的“应然”变成“实然”必先取决于“执法者”(即教育等行政主管部门)、“司法界”和“守法者”(即高等职业教育者及其相对人)对新时代高等职业教育法的理解和遵循的程度。为此,笔者拟从“受教育者(学生)”和“实施教育者(学校)”两个最基本的相对方视角,对现行政策法规做一次初浅的文本考察,探查于它们而言“高等职业教育究竟是什么样子的存在”。

二、学生视角下高等职业教育政策法规的目标价值

以“受教育者视角”看高等职业教育法的目标价值,就是从新时代高等职业教育法的规范中明确哪些人可以成为我国高等职业教育的受教育者,国家希望把受教育者培养“成为怎样的人”,同时受教育者又能够依法享有哪些高等职业教育法赋予的教育权利和义务。

其中最核心的问题是我国高等职业教育“希

望”把受教育者培养“成为怎样的人”,这也是教育领域的终极目标问题,必须首先加以明确。我国高等职业教育要培养“成为怎样的人”可归结为:把受教育者培养成为德技并修,具备专业精神、职业精神和工匠精神的高素质技术技能人才。“德技并修”是体现中国特色高水平高职教育立德树人的根本特征^[1],于2017年5月李克强对第十届全国职业院校技能大赛的重要批示中首次提出后^[2],成为高职教育领域对“德育为先”根本任务的特质规定。“专业精神、职业精神和工匠精神”则是新时代高等职业教育对学生职业素质的根本要求^[3],“高素质技术技能人才”则是2012年《国家教育事业发展规划第十二个五年规划》后,我国在构建现代职业教育框架下逐步统一明确的高职教育培养目标^[4](以下文中打引号者均为政策文件原文引用,因篇幅所限未一一注释)。

基于上述基本目标定位,立法确定的高等职业教育对于受教育者而言是如下的存在。

其一,是“面向人人”可“终身学习”的职业教育。“职教20条”第七条规定:“落实职业院校实施学历教育与培训并举的法定职责,按照育训结合、长短结合、内外结合的要求,面向在校学生和全体社会成员开展职业培训”。故职业教育是面向“人人”的。具体而言,“全体社会成员”则包括《职业技能提升行动方案(2019-2021)》提到的“面向职工、就业重点人群、建档立卡贫困劳动力等城乡各类劳动者”以及《关于加快发展现代职业教育的决定》中提到的“未升学高中毕业生、农民、新生代农民工、退役军人、残疾人、失业人员”和“与企业签订一年以上劳动合同的技能岗位新招用和转岗等人员(即企业新型学徒)”等。高等职业教育除学历教育和职业培训外,它还可以面向全体社会成员开展创业教育、社区教育、继续教育、农业技术教育等更丰富的类型教育。

其二,是“灵活学习制度”^②的职业教育。灵活的学习制度是面向人人的必备条件,它是指学习者可以根据自身学习需要灵活自主地选择其学习方式、学习时间、学习地点,并且可多次进行的学习制度。灵活学习制度有赖于高等职业院校高效的信息化管理平台和管理水平与之相适应。其具体表现在除全日制学历教育外,职业教育还可以开展“工学交替、双元制、学徒制、半工半读、远程教育”“订单、定向和定岗式培训”“田间课堂、网络

教室”等灵活学习方式^③;分类的人才培养方案,如“对退役军人、下岗职工、农民工和新型职业农民等群体单独编班”“单独编制专业人才培养方案,实行弹性学习时间和多元教学模式”^④;可调节的学习时限,如“(新型职业农民)弹性学制”“(企业学徒)培养期限为1-2年,特殊情况可延长到3年”“(残疾人)以实用技术为主的中、短期培训”“社区课程实行短期职业教育”^⑤;“支持职业院校毕业生在职接受继续教育,根据职业发展需要,自主选择课程,自主安排学习进度,实施‘学分制、菜单式、模块化、开放型’教学”^⑥。

其三,是“以用为本”^⑦重在提升学生实践能力的职业教育。2018年2月,中共中央、国务院出台的《关于分类推进人才评价机制改革的指导意见》中提出:“对技术技能型人才(评价)突出实际操作能力和解决关键生产技术难题(的)要求”,这实际上是以法的形式明确规定了高等职业教育培养人才的核心评价标准。尽管各法针对不同的教育对象规定了各有侧重的教育内容,但是就总体而言本质上都是以能用、够用为标准来确定职业教育内容的。例如,对城乡从业人员“重点增强职工的职业理想,提高职业道德、技术技能、管理水平以及学历层次”^⑧;对企业学徒“要以企业为主导确定具体培养任务”“主要培养专业知识、操作技能、安全生产规范和职业素养,特别是工匠精神的培育”^⑨;对“两后生”、残疾人等“以实用技术”“提高就业能力”为主的同时还要重视“加强就业指导”^⑩;对青年农民工以“职业技能培训和创业培训”^⑪;对新型职业农民以农业、技术、经营为培训重点内容^⑫等。

其四,学习成果可认定、可积累、可转化。终身学习是时代发展对个体生存的必然要求,各类教育成果可认可、可转换则是推动公民从自发到自觉学习的内在动因和外部激励。新时代以来我国持续通过立法致力于“打通学历教育与非学历教育之间的界限,不拘一格促进人才成长”。2016年9月,《教育部关于推进高等教育学分认定和转换意见》中明确提出,“普通本科院校、高职院校与成人高校等各类高等学校学生除学习本校课程获得学分外,还可通过学习外校课程、参加高等教育自学考试、转换非学历学习成果等方式获得学分”“各类高等学校学生和其他学习者(职业经历、职业培训、资格证书、在线学习和实习实践、志愿服务、创新创业、科学研究等体现资历、资格和能力)

的非学历学习成果”都可以进行学分认定。“职教20条”则更是进一步明确“从2019年开始,探索建立职业教育个人学习账号,实现学习成果可追溯、可查询、可转换”“有序开展学历证书和职业技能等级证书所体现的学习成果的认定、积累和转换,为技术技能人才持续成长拓宽通道”。

其五,社会认可度较高,就业无歧视。“职教20条”开篇序言中称:“我国职业教育还存在着……有利于技术技能人才成长的配套政策尚待完善……等问题”,其实,国家进入新时代后已经开始出台各项激励政策和法规以期不断提高技术技能人才的待遇、改善职业教育社会环境^[5],其配套立法的级别之高、重视之甚,如下可见一斑。2017年6月,中共中央、国务院印发《新时期产业工人队伍建设改革方案》提出要“使‘劳动光荣、技能成长’的观念深入人心”,并确立了“营造尊重劳动、崇尚技能、鼓励创新的有利于高技能人才成长的社会氛围”的目标。2018年3月,国务院办公厅出台《关于提高技术工人待遇的意见》中规定:“完善技术工人平等享受待遇政策。建立职业资格、职业技能等级与相应职称比照认定制度,制定高技能人才参加工程技术人才职称评审或认定的政策。鼓励企业对在聘的高级工、技师、高级技师在学习进修、岗位聘任、职务职级晋升等方面,比照相应层级工程技术人员享受同等待遇。”2019年2月,国务院颁布的“职教20条”中第十五条,更是把“提高技术技能人才待遇水平”从原来的任职待遇推进到了招工就业等各方面,可谓使之上升到了全局高度,摆在一个重要的位置,规范要求:“积极推动职业院校毕业生在落户、就业、参加机关事业单位招聘、职称评审、职级晋升等方面与普通高校毕业生享受同等待遇。逐步提高技术技能人才特别是技术工人收入水平和地位。机关和企事业单位招用人员不得歧视职业院校毕业生”。

其六,招生招工一体化^⑬,是一种有效的就业途径。高等职业教育不同于普通高等教育是因为它从就业出发,以职业需求为导向,故而为受教育者提供就业机会和提升就业能力就成为立法回应教育需求之必然。目前,我国高等职业教育的立法不再把教育权利义务主体仅仅局限于职业院校本身而是提出了校企“二元”“双主体”育人,其中一个重要举措就是通过立法推行现代学徒制试点工作。2018年10月,人力资源社会保障部和财政

部出台《关于全面推行企业新型学徒制的意见》，首次提出“(推行企业新型学徒制的)目标任务是按照政府引导、企业为主、院校参与的原则，在企业全面推行以‘招工即招生、入企即入校、企校双师联合培养’为主要内容的企业新型学徒制”，为此，该法还明确提出“到2020年底力争培训50万以上企业新型学徒。自2021年起，继续加大工作力度，力争年培训学徒50万人左右”。2019年5月，教育部办公厅发布《关于全面推进现代学徒制工作的通知》“工作重点”中第一条就是“招生招工一体化”，即“校企校企共同制订和实施招生招工方案……推进招生招工同步、先招工后招生、先招生后招工，明确学徒的企业员工和职业学校学生双重身份，保障学徒的合法权益”。

三、院校视角下高等职业教育政策法规的目标价值

学校是实施职业教育最系统、完整、专门的场所，是国家实施职业教育法最核心的载体，也是职业教育法最重要的权利义务主体。围绕构建具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系这一新时代职业教育发展的核心目标任务，我国职业教育体系可分为中等职业教育、高等职业教育、应用本科和专业学位研究生四个层次。相对于“学生视角”而言，高等职业院校视角则是一个相当广域的范围，既涉及学校宏观的定位、目标、机制等，也延伸到学校发展的具体事务和教育教学微观方面，本文无意面面俱到，仅力求精炼直观即可，故拟从学校宏观和微观两个层面对文本做简要考察。

(一)宏观方面

1. 关于高等职业院校根本任务的规定。党的十九大中明确提出要“培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”，这是党对我国现阶段所有教育主体提出的根本任务要求，作为高等职业院校必须贯彻遵循之，只是为了体现特质的规定，关于“建设者和接班人”还可以具体表述为“数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才”。综上，高等职业学校的根本任务可以理解为：培养数以亿计德智体美劳全面发展的高素质劳动者和高级^⑧技术技能人才。

2. 关于高等职业学校定位及功能的规定。关于学校定位及功能的规定实际上就是国家对某一类教育在整个国民教育体系中地位和作用的规定，它是进行国家教育资源合理配置和有序衔接

的基础。“职教20条”开宗明义指出，“职业教育与普通教育是两种不同的教育类型，具有同等重要地位”，即认定职业教育是一种有别于“单纯的学历教育或简单的技能教学”^⑨的“类型教育”。尽管尚未有权威解读何为“类型教育”，但是高等职业教育区别于普通高等教育的学术性、研究性、创造性的特性已是确定无疑的。基于这一定位，高等职业教育的目标、功能、培养模式、教学标准、评价制度、课程体系、组织方式等都将是区别于普通高等教育的独立体系，是被“摆在教育改革创新和经济社会发展的突出位置”的教育类型。高等职业教育的定位决定了它对社会发展的价值贡献也是不同的，即其核心功能也是有别于其他教育类型的，这集中体现在《中国教育现代化2035》关于“发展目标”的表述中，即“建成服务全民终身学习的现代教育体系、普及有质量的学前教育、实现优质均衡的义务教育、全面普及高中阶段教育、职业教育服务能力显著提升、高等教育竞争力明显提升、残疾儿童少年享有适合的教育、形成全社会共同参与的教育治理新格局”。由此可见，对职业教育而言“提升服务能力”是其最核心的社会功能。但是“服务功能”的服务对象究竟该做何理解呢？笔者考察新时代与高等职业教育服务功能相关文本的表述后发现，其各表述如下：“服务经济社会发展需要，面向经济社会发展和生产服务一线”“服务产业布局”“直接服务区域经济社会发展”“强化继续教育与社会培训服务功能”“服务现代产业发展和扶贫开发等重点工作领域……服务产业结构调整优化”“适应产业结构转型升级趋势……着力缓解就业结构性矛盾。充分发挥国民教育对技术工人成长发展的支撑作用”“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”“高等职业学校要培养服务区域发展的高素质技术技能人才，重点服务企业特别是中小微企业的技术研发和产品升级，加强社区教育和终身教育服务”“服务经济社会发展，适应人民群众就业创业需要”等^⑩。尽管各文件中服务对象提法不尽相同，但综上可见高等职业教育的“服务功能”集中体现在四个方面：(1)区域经济社会发展(产业发展理应包含其中)；(2)就业创业；(3)继续教育和社会培训；(4)技术工人个人的成长发展。至此，新时代职业教育政策法规关于高等职业教育的定位及其功能的规定可以表述为：高等职业教

育是一种区别于其他教育的类型教育,其核心功能是为服务区域经济社会发展,为促进公民就业创业,为全民提供继续教育和社会培训,为促成技术技能人才个人成长发展服务的职业教育。

3. 关于高等职业院校发展途径和育人机制的规定。党的十九大报告在“优先发展教育”部分关于职业教育的要求集中表述为:“完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作”。其中“深化产教融合、校企合作是职业教育的基本办学模式,是办好职业教育的关键所在”^⑥。孙春兰副总理亦指出,“产教融合、工学结合是职业教育的精髓和改革的方向”^[6]。这里有几个问题需要进一步明确:一是产教融合和校企合作作为职业教育办学范式,究竟是如何界定的;二是《职业学校校企合作促进办法》总则第一条称“(为)推动形成产教融合、校企合作、工学结合、知行合一的共同育人机制(特)制定该法”,此处“工学结合、知行合一”与“产教融合、校企合作”并列,则它们之间又是什么关系;三是“职教20条”第一条也提到了“(要)健全德技并修、工学结合的育人机制”,此处职业院校的“育人机制”到底又应该如何理解。其实,以上三个问题都不是仅凭法的文义考察就可以解决的,它需要从立法目标价值分析中进行辨析^[7],且要通过进一步立法修正实现合目的性的完善。

限于本文主旨和篇幅,笔者不一一赘述,仅就个人理解做如下阐述:一是“校企合作是指职业学校和企业通过共同育人、合作研究、共建机构、共享资源等方式实施的合作活动”^⑧。产教融合是指为增强产业核心竞争力,以企业为重要主体,促进产教供需对接,形成教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局^⑨。这两种模式都是基于技术技能人才培养需求,前者是以学校为主体着眼于人才供给侧,后者是以企业为主体着眼于产业需求侧,两者侧重各不相同。二是,工学结合顾名思义就是工作和学习交替、工人和学生(身份)一体,它在条文中通常与现代学徒制或企业新型学徒制培养模式相搭配。知行合一则是一个有关个人“知”与“行”相统一的古老的哲学命题,当它用于职业教育且与“校企合作”相并称时,其意应是从学生认知规律出发,强调学生的理论知识和实践训练必须相辅相成、交互进行。由此可见,“工学结合和知行合一”较之“校企合作和产教融合”更微观、更具体,前者是人才培养具体运作模式,而后者则包

含人才培养社会要素的组成及其相互关系,故后者才是真正意义上的育人“机制”。由此可见,“健全德技并修、工学结合”实际上仅是一种人才培养的(具体)模式,而“产教融合、校企合作”的校企双主体的“二元”育人才是体现职业教育“职业”特质的育人机制,才是技术技能人才培养的最核心的载体和途径。

4. 关于高等职业院校人才培养质量标准体系的规定。随着教育行政部门职能的转变和国家资历框架的建立,同时也受到俄罗斯出台一系列《国家教育标准》(含《高等职业教育国家教育标准》)的启示,我国开始将“标准与质量”的管理理念运用到人才培养的过程领域,“职教20条”第五条则明确提出“发挥标准在职业教育质量提升中的基础作用”,即通过出台各项“国家标准”严格把控“育人质量”夯实职业教育基础。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出,职业教育“(要)把提高质量作为重点”。2013年,刘延东副总理发表重要讲话时提出:“提高质量是教育改革发展的核心任务,让每一个孩子成为有用之才是职业教育的价值追求。”^[8]此后,我国先后出台了规范高等职业教育活动的各项细化标准,涉及专业目录、专业设置、教学标准、生均拨款、教学诊断与改进、院校管理、学生实习管理及顶岗标准、信息化发展以及提高人才培养质量的各项工作(可参见前文新时代政策法规的梳理)。十九大以来,高等职业教育的标准体系已经延伸至学校设置、师资、教材、信息化、安全设施、教学标准等院校发展的方方面面。如“职教20条”这一纲领文件,除确立标准对职业教育的基础地位外,还提出要“持续更新并推进专业目录、专业教学标准、课程标准、定岗实习标准、实训条件建设标准(仪器设备配备规范)建设和在职业院校落地实施”。从立法未来趋势看,国家将会继续推进高等职业教育“标准化”建设,从而使职业教育活动更规范、更序化、更可度量。

(二)微观方面

新时代职业教育政策法规中涉及高等职业院校微观方面的内容,包括学校物质与文化建设、教师与学生发展、经费投入与质量保障等各个方面。笔者无意对此做全方位考察,仅以促进教育权利义务主体精准理解与有效施行政策法规为出发点,以遵循立法目标为原则,以政策法律文本规

范为依据,以高等职业院校教育教学实施过程为线轴,整理凝练出以下最能凸显现代高等职业院校微观层面的典型特质。

1. 关于学校治理。“加强党的全面领导”“坚持公办高等职业院校党委领导下的校长负责制”^⑨。健全、优化学院内部治理体系,建立健全学校理事会或董事会、学术委员会、专业委员会、教材选用委员会和职工代表大会并使其充分发挥作用,实现院校治理能力现代化^⑩。

2. 关于办学筹资。“在落实高等职业教育生均财政拨款水平达到12000元基础上”,“加大职业教育投入力度,新增财政教育投入向职业教育倾斜”^⑪。“健全多元化办学体制”,“推进多元投资主体共建职业教育集团”,“鼓励行业和企业以独资、合资、合作等方式举办或参与举办职业院校,探索职业学校股份制、混合所有制改革,积极筹集社会资源”,通过社会服务(如培训、技术转化)等增强院校自我造血功能^⑫。

3. 关于专业建设。“高职院校设置专业应紧密围绕经济社会和产业发展实际需求,结合自身的办学优势,发展与学校办学定位和特色相一致的专业”^⑬。“建立专业设置动态调整机制”,“建设适应需求、特色鲜明、效益显著的专业群”^⑭。“深化校企协同育人”,“形成校企命运共同体”^⑮。

4. 关于高职的“课堂革命”^[9]。课堂创新是大学教学的活力之源,其核心是推动大学生学习方式革命以释放学生的创造力^[10]。新时代政策法规围绕着“工学结合、知行合一”持续点燃高等职业院校的“课堂革命”。其核心内容包括:以提升学生职业技能水平和就业能力为目标,“对接最新职业标准、岗位规范,以职业能力为主线构建课程体系”^⑯。“课程内容与职业标准对接”,“将新技术、新工艺、新规范等产业先进元素纳入教学标准和教学内容”^⑰。“以工作过程为导向创新教学模式,突出做中学、做中教”,“强调实训实习等教学环节”,“建立真实应用驱动教学改革机制”^⑱。“建设开放共享的专业群课程教学资源 and 实践教学基地”;“组建高水平、结构化教师教学创新团队,教师分工协作进行模块化教学,深化教材与教法改革”^⑲。“开展以学习者为中心的智能化教学支持环境建设”^⑳。

5. 关于“双师型”教师队伍。高职应“以‘四有’标准打造数量充足、专兼结合、结构合理的高

水平双师队伍”^㉑。“支持企业深度参与教师能力建设和资源配置,建立学校优秀教师与产业导师相结合的“双师”结构团队”^㉒。“推广教师团队化教学”,提升团队教师的“模块化教学设计实施能力、课程标准开发能力、教学评价能力、团队协作能力、信息技术应用能力”“实习实训指导能力和技术技能积累创新能力”^㉓。建立校企、校际“协作共同体”,“完善校企、校际协同工作机制”,“促进“双元”育人”^㉔。

6. 关于学历教育与培训并举的职责。“职教20条”明确了现代职业教育体系是学历教育与培训并重的,职业院校实施学历与培训并举是其法定职责^㉕。职业院校开展的培训“面向在校学生和全体社会成员”提供普惠性的服务,贯穿学习职业发展全过程^[11]。培训的内容具有针对性:针对企业职工开展“技能提升和转岗转业培训”;针对就业重点群体开展“职业技能提升培训和创业培训”;针对贫困劳动力和贫困家庭子女“提供免费职业技能培训”;针对“企业亟需领域开展面向前沿的高端研修培训”^㉖。针对“有创业意愿和创新创业培训需求的人员开展创新创业培训”^㉗。“加强职业技能培训基础能力”^㉘。“逐步建立(培训)第三方评价机制”,遴选优质社会培训评价组织,启动“1+X”(即学历证书+若干职业技能等级证书)制度试点工作,“开发国家职业技能等级标准,开展学习者初级、中级、高级职业技能等级的考核并建立国家“学分银行”对其学习成果(含学历教育与培训)进行认定、积累和转换”^㉙。

7. 关于提升教育信息化。新时代教育信息化作为教育变革的内生变量,始终推动引领教育现代化的进程。2012年3月,教育部发布《教育信息化十年发展规划(2011-2020年)》明确提出:“以教育信息化带动教育现代化,是我国教育事业发展的战略选择”。2018年4月,教育部出台《教育信息化2.0行动计划》称“新时代赋予了教育信息化新的使命”,“教育信息化从1.0时代进入2.0时代”。高等职业教育应“将信息化作为现代职业教育体系建设的基础”^㉚。“将信息技术和智能技术深度融入教育全过程,推动改进教学、优化管理、提升绩效”,建设智能化校园,统筹建设一体化智能教学、管理与服务平台,到2022年基本实现“三全两高一大”的发展目标^㉛。建立数字教育资源共建共享机制。与行业、产业信息化紧密结合,将信息

技术课程纳入所有专业^③。

8. 关于开放的职业教育国际交流与合作。2014年《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》“目标任务”中明确提出,“到2020年,(我国要)形成具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”。此后,为构建国家资历框架,提高我国教育国际竞争力、影响力,国家通过立法逐步构建了一个开放的高等职业教育格局,即鼓励“支持教师互派、学生互换,开发与国际先进标准对接、国际通用的专业标准和课程体系,实施一批中外职业院校高水平合作办学机构和项目,探索类似‘鲁班工坊’、海外员工培训等与中国企业和产品‘走出去’相配套的职业教育发展模式,打造中国职业教育国际品牌”^④。

四、结语

持续颁布的国家高等职业教育政策法规数量繁密、内容广博,且涉及高等职业教育决策、管理、实施、监督、评价各个环节,囊括了包括国家各机关、行业、企业、学校、教师、学生、社会培训机构和人员等诸多主体,故本文仅选一个视角的微细处的考察实则是管中窥豹、难以概全,好在这样的探查总是要有人进行尝试和不懈坚持的,希望笔者能以微薄之力促进政策法规的落地和推进。

注释:

- ① 关于法的目标价值问题,可参见张文显主编:《法理学(第五版)》,高等教育出版社2018年版,第310-313页。“法的价值反映着法律创制和实施的宗旨,它是关于社会关系的理想状态是什么的权威性蓝图,也是关于权利义务的分配格局应当怎样的权威性宣告,价值判断都是关于‘应然’的判断,回答是‘定当是什么’的问题。”
- ② 参见《关于加快发展现代职业教育的决定》第二十二条。
- ③ 分别参见《现代职业教育体系建设规划(2014-2020)》第三部分第三项;《国务院中长期青年发展规划(2016-2025)》第二部分第五项;《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》第三十二章第一节。
- ④ 参见《关于职业院校专业人才培养方案制订与实施工作指导意见》第二部分第七项。
- ⑤ 分别参见《关于全面推行企业新型学徒制的意见》第二部分第五项;《现代职业教育体系建设规划(2014-2020)》第五部分第九项;《残疾人教育条例》第二十七条。
- ⑥ 参见《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》第十二条。
- ⑦ 参见《国务院关于取消一批职业资格许可和认定事项

的决定》序言部分。

- ⑧ 参见《国家教育事业发展规划“十三五”规划》第四部分第五项。
- ⑨⑩同⑤
- ⑪ 参见《国务院中长期青年发展规划(2016-2025)》第二部分第五项。
- ⑫ 参见《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》第三十二章第一节。
- ⑬ 参见《教育部关于深入推进职业教育集团化办学的意见》第十二条。
- ⑭ 参见《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》第一条中将职业教育体系每年培养的技能型人才表述为“中高级技能型人才”以区分中等和高等职业教育的人才培养贡献,故此亦遵循这一区分。
- ⑮ 《教育部关于深入学习贯彻〈国家职业教育改革实施方案〉的通知》第二部分提到:“坚持目标导向和问题导向,针对长期以来‘单纯的学历教育’或‘简单的技能教学’两个倾向,提出了一系列解决长期制约职业教育发展的体制机制难题的政策措施。”
- ⑯ 分别参见《现代职业教育体系建设规划(2014-2020)》规划背景和第四部分第一条、第六条;《中国教育现代化2035》中“构建服务全民的终身学习体系”的战略任务;《关于提高技术工人待遇的意见》第五条;《国家职业教育改革实施方案》“总体要求与目标”;《职业技能提升行动方案(2019-2021)》总体要求。
- ⑰ 参见《关于印发〈职业学校校企合作促进办法〉的通知》序言部分。
- ⑱ 参见《职业学校校企合作促进办法》第二条。
- ⑲ 分别参见《关于深化产教融合的若干意见》序言部分和第二条、第二十七条;《建设产教融合型企业实施办法(试行)》第二条。
- ⑳ 分别参见《国家职业教育改革实施方案》第十九条;《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》第十五条。
- ㉑ 分别参见《职业院校管理水平提升行动计划(2015-2018)》序言部分;《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》第十一条。
- ㉒ 分别参见《国家职业教育改革实施方案》第十六条;《关于加快发展现代职业教育的决定》第二十六条。
- ㉓ 分别参见《关于深化产教融合的若干意见》第二条;《关于加快发展现代职业教育的决定》第十二条、第十三条;《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》第八条;《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》第十一条、第十六条、第十九条。
- ㉔ 参见《普通高等学校高等职业教育(专科)专业设置管理办法》第十二条。
- ㉕ 参见《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》第八条。
- ②6 分别参见《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》第十三条;《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》第九条。
- ②7 参见《关于做好〈高等职业学校专业教学标准〉修(制)订工作的通知》第二项第(二)、(三)款。
- ②8 分别参见《国家职业教育改革实施方案》第五条、第十二条;《教育部财政部关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》第七条。
- ②9 分别参见《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》第二条;《教育部办公厅关于做好〈高等职业学校专业教学标准〉修(制)订工作的通知》第二项第三款;《现代职业教育体系建设规划(2014-2020)》第四部分第九条。
- ③0 参见《教育部财政部关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》第七条。
- ③1 参见《国家教育信息化2.0行动计划》第四部分第七项。
- ③2 参见《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》第八条。
- ③3 参见《全国职业院校教师教学创新团队建设方案》基本原则部分第二项。
- ③4 分别参见《关于加快发展现代职业教育的决定》第十七条;《全国职业院校教师教学创新团队建设方案》建设任务部分第一项。
- ③5 参见《全国职业院校教师教学创新团队建设方案》建设任务部分第二项。
- ③6 参见《国家职业教育改革实施方案》第四条、第七条。
- ③7 参见《关于推进职业院校服务经济转型升级面向行业企业开展职工继续教育的意见》第六条。
- ③8 参见《关于推行终身职业技能培训制度的意见》第八条。
- ③9 参见《关于推行终身职业技能培训制度的意见》第四部分提升职业技能培训基础能力部分,包括(十四至十六条)加强职业技能培训服务能力建设、加强职业技能培训教学资源建设、加强职业技能培训基础平台建设。
- ④0 分别参见《关于推进职业院校服务经济转型升级面向行业企业开展职工继续教育的意见》第十八条;《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》第二部分第一、二、六项。
- ④1 参见《现代职业教育体系建设规划(2014-2020)》第四部分第十一条。
- ④2 分别参见《教育信息化2.0行动计划》第三部分第二项;《中国教育现代化2035》第八项战略任务;《教育信息化2.0行动计划》第三部分第一项。
- ④3 参见《现代职业教育体系建设规划(2014-2020)》第

四部分第十一项。

- ④4 分别参见《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》第二十一条;《现代职业教育体系建设规划(2014-2020)》第四部分第十二条;《教育部财政部关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》第十三条。

参考文献:

- [1] 马树超,郭文富.“双高计划”引导育训结合、德技并修[EB/OL].(2019-04-23).http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2019n/2019_zt8/zjjd/201904/t20190424_379351.html.
- [2] 中国政府网.李克强对第十届全国职业院校技能大赛作出重要批示[EB/OL].(2017-05-08).http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-05/08/content_5191915.htm.
- [3] 新华社.李克强寄望高职院校学生:注重坚守专业精神、职业精神和工匠精神[EB/OL].(2019-03-28)http://www.sohu.com/a/304512613_387118.
- [4] 付云.高职技术技能人才培养目标之辩[J].职业技术教育,2013(28):16-19.
- [5] 人民日报.人社部副部长:完善激励机制 让技高者多得[EB/OL].(2018-03-27)<http://news.sina.com.cn/c/2018-03-27/doc-ifysrrkf7641394.shtml>.
- [6] 中华人民共和国教育部.教育部关于印发孙春兰副总理在全国深化职业教育改革电视电话会议上的讲话的通知[EB/OL].(2019-05-07).http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_zhgg/201905/t20190510_381564.html.
- [7] 林育仪,林韶春.基于现代职业教育的“产教融合、校企合作”辨析:兼论产教融合型企业的前提条件[J].教育导刊,2019(8):92-96.
- [8] 中华人民共和国教育部.教育部关于印发刘延东副总理在2013年全国职业院校技能大赛闭幕式上讲话的通知[EB/OL].(2013-07-11).http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201307/t20130711_154282.html.
- [9] 中国教育报.教育部长陈宝生《人民日报》撰文:努力办好人民满意的教育[EB/OL].(2017-09-08).http://www.sohu.com/a/190726252_120074.
- [10] 刘建林.点燃高校课堂革命的引擎[EB/OL].(2018-12-04).<http://theory.people.com.cn/n1/2018/1204/c40531-30440883.html>.
- [11] 中国政府网.国务院政策例行吹风会:人力资源社会保障部副部长汤涛介绍《关于推行终身职业技能培训制度的意见》有关情况并答记者问[EB/OL].(2018-04-23).<http://www.gov.cn/xinwen/2018zccfh/08/index.htm>.