

地方政府在职业教育促进产业升级中的作用机制

熊伟

[摘要]职业教育与产业升级之间存在动态的关联,但当前地方职业教育与产业升级不协调的矛盾不断凸显,因此,有必要在职业教育促进产业升级的过程中充分发挥政府的职能作用,形成有效的作用机制。在机制运作下,合理安排好职业教育顶层设计与产业引领之间的关系;加强职业教育法规调整与观念变革的联动;努力创建职业教育与普通教育之间的等值互通;构筑职业教育新的人才培养模式与职业资格评价体系;促成职业教育校企合作、产学研合作;适应层次上移趋势,促进地方产业的升级发展。

[关键词]政府 职业教育 产业升级 作用机制

[作者简介]熊伟(1980-),男,江西新建人,许昌学院学报编辑部,副教授,博士,研究方向为职业教育。(河南 许昌 461000)

[课题项目]本文系2015年度河南省政府决策招标课题“职业教育促进河南省产业升级机制研究”的阶段成果。(课题编号:2015B141)

[中图分类号]G717 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2016)02-0009-05

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2016.02.002

产业升级,是指“产业结构的改善和产业素质与效率的提高”^①。作为推动经济持续发展的重要战略举措之一,产业升级已成为地方经济增长方式由粗放型走向集约型、由要素驱动增长型走向效率驱动增长型的关键所在。产业升级离不开技术的进步,技术的进步离不开掌握技术的人才,而这些技术人才的成长与职业教育关系紧密。换言之,职业教育与产业升级之间存在动态的关联。

职业教育是让学习者获得从事某种职业所需要的知识、技能和能力的教育。为满足地方经济社会发展需要,各地政府建立了一批不同层级的职业院校,并在高低层级间相互衔接,初步建立了地方职业教育体系。但是,长期以来,职业教育主要培养劳动密集型产业所需要的技术人才,对人才的素质与水平要求并不高。职业教育基础薄弱,发展起点低,规模较小,现有技术人才素质和人力资源结构与产业

职业教育服务均等化提供保障。

[注释]

①刘撑.基础教育资源均衡配置的制度分析[J].中共贵州省委党校学报,2007(2):86.

②刘晓朋.京津冀协同发展领导小组办公室负责人就京津冀协同发展有关问题答记者问[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/2015-08/23/c_1116342156.htm.2015-08-23.

③教育部等六部门关于印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》的通知(教发[2014]6号)[Z].2014-06-16.

④孙长远,庞学光.回顾与展望:国内外职业教育的产品属性研究述评[J].中国职业技术教育,2015(24):17.

⑤李化树,黄媛媛.区域高等教育合作与发展的战略架构[J].大学:学术版,2010(6):30.

⑥顾坤华.省级政府对区域内高等职业教育统筹管理的角色分析——以江苏省为例[J].成人教育,2007(11):18.

⑦杨治平.从绝对均等化到弹性均等化——美国纽约州促进基

础教育质量公平的财政保障机制研究[J].世界教育信息,2015(3):48.

⑧储思琼.李克强向1270万中小学教师发出大礼包[EB/OL].http://www.bjnews.com.cn/news/2015/09/06/376554.html.2015-09-06.

[参考文献]

[1]毕小庆.京津冀基础教育服务均等化问题研究[D].北京:首都经济贸易大学,2013.

[2]王静.完善政府间转移支付制度实现公共服务均等化[J].华东经济管理,2006(5).

[3]Adrian E R,Micheal H.Maximally Maintained Inequality:Expansion,Reform,and Opportunity in Irish Education 1921-1975[J].Sociology of Education,1997,66(1).

[4]Lucas S R.Effectively Maintained Inequality:Education Transitions,Track Mobility,and Social Background Effect[J].The American Journal of Sociology,2001,106(6).

升级及技术能力创新要求之间的不协调矛盾日益凸显,职业教育没有为地方产业升级提供强有力的支持。有鉴于此,要使职业教育促进产业升级,需要充分发挥地方政府的职能作用,在政府的积极引导下,“统筹区域内职业教育布局,推动区域内中职高职协调发展以加快区域现代职业教育体系建设,推动职业教育专业建设与区域内产业集群发展有效对接以促进产教深度融合”,^②努力提升职业教育办学质量,推动产业升级的有效实现。本文拟结合地方职业教育实际,主要探讨地方政府在职业教育促进产业升级中的作用机制,以求教于方家。

一、职业教育顶层设计与产业引领双驱机制

职业教育主要以就业为导向,以服务产业为宗旨,培养具有一定职业技能的人,即塑造能够实际掌握和运用技术手段为社会创造直接生产成果的人才。职业教育与产业发展密不可分,就地方社会而言,地方产业结构决定着地方人才的需求结构,也决定着地方职业教育的结构;反过来,职业教育带动地方产业升级,能够配合地方产业结构的变化适时调整和改善内部的结构形式。

职业教育促进产业升级,需要政府职能部门的有效引导。当前地方职业教育应对产业升级的主要方式,仍然是在各级政府的主导之下,按照本地经济社会发展战略需要,强化学校职业教育与企业特设培训之间的紧密配合。如何利用职业教育来促进地方产业升级?首先得益于政府职能部门规划安排的职业教育顶层设计。每一次产业发展战略的调整,都伴随着职业教育发展战略的调整;每一次职业教育的调整改革,都源于政府职能部门顺应产业发展需要而展开的对职业教育顶层设计方案调整。顶层设计带来了职业教育自身结构及外部产业结构的连锁反应。

地方政府加强对职业教育的顶层设计,在结构层次上,应构建一个由中高级职业学校至理工学院、应用型高校等组成的系统完整的职业教育体系,并使以学校教育为主的封闭办学模式转向以企事业单位、公民个人及学校等多元化的混合模式,完善职业教育体系,配合工业化和产业经济发展的需要,在努力提升职业教育内涵的同时,推动职业教育终身化发展。在空间范围上,努力缩小城市与乡村职业教育的差距,推进职业教育城乡区域的一体化发展,实现地方职业教育特色化发展,构筑城乡统筹的职业教育体系,根据区域产业结构变化对职业教育做出相应的调整。

在职业教育顶层设计中,地方政府应充分发挥产业对职业教育的引领作用。根据产业发展的

需要,设置与产业相适应的职业教育方式、方法,不断壮大技术人才队伍,提高技术人才尤其是高层次技术人才的职业实践能力,推动地方产业经济的稳固发展。为不断提升技术人才的产业技能水平和技术应用创新能力,政府职能部门应该把一些善于培养技术人才的国际、国内知名企业引入地方,除了让其参与地方经济社会建设、争取直接投资外,也应与这些知名企业加强职业教育领域的合作,签署技术人才培训合同或协议,联合他们与本地相关领域的职业院校共同制订人才培养方案,整合职业教育优势资源,以提升产业发展的核心竞争力。

总之,职业教育促进产业升级,地方政府应处理好职业教育顶层设计与产业引领的关系,推动建立职业教育顶层设计与产业引领双驱机制,在职业教育与产业升级间搭建沟通的桥梁,在双驱机制作用下,推动职业教育与地方产业经济的相互配合及协调发展。

二、职业教育法规调整与观念变革联动机制

地方政府推进职业教育发展,促进产业升级,应在国家颁行的《中华人民共和国职业教育法》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》等政策法规的框架下,结合地方职业教育的实际,进行局部领域内职业教育政策法规的细致调整,加大职业教育地方法律制度调整力度,努力实现地方职业教育法制化。大力推进职业教育法制化,目的在于规范指导地方职业教育工作,使职业教育有法可依、有章可循;通过相关地方法律制度的调整,加快各层次职业院校创造的研究成果向相应的企业转化,加快企业内部职业培训,为各产业部门培养不同层次的技术人才,助推地方产业结构调整,为职业教育促进产业升级提供法律制度保证。

伴随社会竞争的不断加剧,各地政府都越来越关注职业教育在促进地方产业结构调整、产业升级及经济增长方式转变等方面的突出作用,日益重视发展地方职业教育,将提升企业员工的技术、技能,培养各层次技术人才作为推进地方经济社会发展的主要动力。然而,需要指出的是,地方经济社会的发展,离不开文化的发展;经济社会的转型升级,最深层次的则是文化的转型升级;而职业教育文化观念转型,是促进产业升级层次的变革。

地方政府对职业教育政策法规的调整,有助于当地民众变革职业教育文化观念。以往政府一直将职业教育定位在大专层次,“从认识和实践上误导了一种由教育层次来确定教育类型的倾向,使得职业教育继续沦为‘终结性教育’,导致高等职业教育不可避免地陷入一种封闭、僵化的而非开放、灵活的状态”。

态,失去了活力和潜力”。^③而这种定位也影响了地方民众对职业教育的正确认识,民众在子女教育问题上固守“万般皆下品,唯有读书高”的观念。这里提到的“读书”,在民众文化观念中指普通教育,职业教育被看作“学技术”,处在国民教育边缘化的境地,颇受冷落。在民众看来,职业教育只是子女在普通教育中成绩不好、面临升学压力时的无奈选择。民众并没有将普通教育与职业教育一视同仁,而是将两者做了高低层次的区分。

产业经济发展离不开职业教育文化观念的支撑,为改变民众对职业教育的偏见,地方政府应建立职业教育法规调整和观念变革联动机制,通过政策法规的调整带动文化观念的变革,由观念变革来激发政策法规的调整。

政府通过制定职业教育法规来调整和变革联动机制,促进产业升级发展。通过地方政策法规的调整,与民众职业教育文化观念之间实现联动,转变职业教育的社会传统观念,树立职业教育终身化理念。政府应扭转职业教育层次低下的状况,将职业教育从中职高职层次延伸到本科层次,发展高等职业教育,组建涵盖多科性、多门类的理工学院或应用型高校,有条件的情况下更将职业教育延伸至研究生层次,构筑职业教育在国民教育体系中的上升通道,使职业教育从“终结性教育”走向“终身性教育”。又如政府在毕业生就业领域,建立“入职前先培训,未经培训不得入职”的制度规定;建立职业技能证书制度,将从业者获得的职业技能证书与个人就业、薪资薪级及晋升等挂钩,通过职业教育制度化、法制化,使民众对职业教育有更清醒的认识。除此之外,政府应加大宣传力度,推动社会文化氛围的改变,树立职业教育终身化理念,转变地方民众对职业教育的偏见,使民众真正树立正确的人才观。

三、职业教育与普通教育之间等值互通机制

普通教育与职业教育是现阶段国民教育的两大系统,学术界对职业教育在国民教育体系中的定位,基本持有两种观点:一种观点是“教育层次说”,认为职业教育是我国教育体系中的一个层次,主要将其“定格”在中专层次;另一种观点是“教育类型说”,认为职业教育是与普通教育并行不悖的教育类型,是独立于普通教育之外的教育系统。

一直以来,将职业教育定位为某种教育层次的概念,实际上是对职业教育的漠视。它依据普通教育的学科结构模式来理解职业教育,没有意识到职业教育本身所具有的特殊功能与作用,更没有意识到职业教育对产业结构变化及产业转型升级的积极影响。而职业教育在国民教育体系中定位的偏差、

地位的低下、升格渠道不畅通等,都淡化了职业教育在产业升级中应该承担的角色。众多职业院校尤其是由传统师范类院校转型发展而来的应用型高校,仍然效仿普通教育学科结构模式来安排内部格局,其人才培养目标追求学术价值,课堂主要以讲授理论性和学术性知识为主,实践教学课程比重偏低,不重视对学生职业实践能力的培养。学科结构模式的职业教育与地方产业结构真实需求相脱节,不能直接面向行业、产业,背离了职业教育为产业服务的初衷,导致接受职业教育的学生在毕业时即面临失业的困境,如此则失去了职业教育真正赖以生存的基础。

政府不应将职业教育简单划作一种教育层次,也不应单纯地将其视为一种教育类型,而应体现职业教育与普通教育的等值性,推动两种教育系统的平行发展。同时,还将两者加以有效衔接,搭建互联互通的桥梁,更多关注职业教育与普通教育的“主体间”性,将双方共同纳入现代教育体系的整体框架中。由此,在纵向连续的教育层次之间,在不断拓展的横向教育类型之间,建立起职业教育与普通教育之间等值互通的机制。

将职业教育建成与普通教育等值互通且各具特色的教育形式,是政府发展职业教育的重要目标。具体来说,地方政府在职业教育层次序列上,应创建一个结构完整的职业教育体系,包含各类中高级职业院校、各型理工学院、应用型高校及特设培训机构等,将职业教育置于普通教育的外侧,建立一个可与普通教育体系互相参照的、连续统一的教育体系,从根本上提升职业教育在地方教育体系中的地位。有必要通过政府的政策、法律、制度安排,在职业教育各层次之间建立紧密衔接,如在中级职业学校和高等职业技术学院之间、在高等职业技术学院与应用型高校之间建立联系的渠道,确保职业教育的不同层次在教学安排、课程设计、专业设置等方面形成有效沟通,规划安排职业教育整体化发展战略和人才培养目标方案及具体实施办法,实现职业教育体系的上下贯通。

同时,地方政府有必要在职业教育类型结构上,架设起联系职业教育与普通教育之间的桥梁,实现相互间的有效沟通与协调。具体来说,可以在行业承认的职业技能证书与学校教育学历文凭之间建立等值互换的价值关系,也可以在中高级职业教育与普通高中之间、职业高等教育本科与普通高等教育本科之间、职业高等教育类本科与普通高等教育类本科之间、普通高等教育类本科与职业高等教育类本科之间建立互通的渠道。职业教育部分阶段可

以与普通教育交错或跨越,搭建起职业教育与普通教育互联互通的人才成长“立交桥”,以期更好地支撑地方产业结构的调整和产业的转型升级。

四、职业教育人才培养与职业资格评价机制

用等值的职业教育和普通教育来划分教育类型,并使普通教育与职业教育建立互通关系,使职业教育从国民教育体系边缘化的角色走向“舞台”的中心,从而拓展职业教育生存的空间,扩大职业教育的社会认知度,提升职业教育的社会地位,为职业教育带来吸引力,促进职业教育向纵深化方向发展。而在整个职业教育体系中,学校教育和企业教育具有同等重要的地位与作用。根据上述教育主体(学校、企业)的不同,职业教育过程也可以分为两个主要渠道:一是正规的学历教育,二是非正规的职业培训。

目前地方职业教育过程,无论是正规的学历教育,还是非正规的职业培训,都遵循着情境化教学模式,采用相似或相近的工作过程导向的教育形式,其人才培养目标主要指向培养技术人才的职业实践能力。而具体的职业实践能力,又从知识、技能和能力三个维度加以界定:“其中,‘知识’包括在某一个工作或研究领域通过学习所掌握的事实、原则、理论和实践;‘技能’包括认知技能(逻辑、直觉和创造性思维)和实际技能(手工操作的技巧及对方法、材料、工具的运用)两部分;‘能力’则指在工作和研究中运用知识和技能的能力,包括责任感和自主性。”^④

职业教育具有跨域性,不同于普通教育对学校场所的依赖,其教育培训过程灵活、多样。地方政府应统筹安排,构建贯穿学校教育和企业教育的一体化课程体系,在学历教育和职业培训主要渠道之间建立沟通关系。具体来说,需要政府职能部门构建可以纳入学历教育和职业培训的资格评价框架,引导建立某种职业资格评价机制,囊括各类行业资格、职业技能证书及学历文凭。

地方政府应推动建立职业教育新的人才培养方式和职业资格评价体系,在评价职业教育学习效果时,不应仅强调学习者学习的时长、接受教育的机构、学习的地点和方式等教育投入等内容,而应更多关注学习者学习取得的实质成果。这些实质成果包含学习者真实掌握和能够实际应用的知识、技能和能力,是根据行业承认的资格证书、学校的学历文凭和学习者职业经历等来确定的。

地方政府应构建职业教育人才培养与职业资格评价机制,以知识、技能和能力的分级分层和学习的实质结果作为评价的主要依据,让学习者获得某种有用的“资格”,摆脱传统学校教育的束缚,不计学习形式和场所,以一种开放式的结构来评定相应的“资

格”。在此人才培养和资格评价机制中,无论是学校教育还是企业教育,都可以让学习者收获一定的职业或行业“资格”,并以此为目标促进学习者职业实践能力的提高,从而在正规的学历教育与非正规的职业培训之间架设联系的桥梁。同时,要设立有效的跨域资格评价实施机构,保障职业资格评价机制的正常运转,推动学校教育与企业教育的相互沟通,实现职业资格证书与教育学历证书等的等值互通,使非正规的职业培训获得相当于正规教育的资格证书,实现学历教育与非正规的职业培训并轨式发展。

五、职业教育政校企合作、产学研合作机制

近年来,随着地方经济社会的发展,各地政府面临职业教育规模与质量提升的双重挑战,已有的人力资源开发、技术人才培养及职业教育培训等很难满足日益扩大的产业升级需要。为配合产业转型升级,地方政府需要“建立保证参与职业教育产学研合作各方主体充分表达利益的制度”,^⑤在已有校企合作、工学结合的基础上,不断创新创造合作的新模式,以扩大职业教育人才培养规模,加强质量内涵建设。

针对上述任务,政府职能部门应出台相关政策,努力发掘各类职业院校在技术应用创新方面的潜力,围绕技术创新项目开展前沿性的职业教育活动,以促进职业教育对产业升级的引领及支撑作用。如让企业根据已有技术条件对职业院校提出新的技术应用要求,职业院校根据企业要求安排实践教学及设计相应课程,一方面提高在校学生的职业技能,另一方面提升职业院校服务企业的能力及水平,实现职业教育在技术应用创新和技术人才培养上对产业经济的双重引领作用。政府应引导企业承认职业院校毕业生取得的职业资格证书,将求职者是否接受过相关领域的职业教育作为聘用重点考察的内容。政府应引导企业建立职业教育培训制度,由其安排员工参加职前及职后相关的职业技术培训,强化企业自主培训功能,通过职业培训提升企业员工的职业实践能力,增强企业人才的核心竞争力,为企业发展创造条件。政府可通过财政、金融等投融资方式支持校企联合办学,将企业与学校不同的职业教育资源加以整合,组建高层次、特色鲜明的理工学院或应用型高校。

在地方产业升级的新形势下,对高层次技术人才需求表现得越来越强烈,职业教育人才培养方式也有进一步革新的必要。因此,有必要在过去“校企合作”的基础上,开启“政企合作”及“政校合作”的新方式。如以政府名义,积极引入拥有职业培训丰富

经验的国际、国内企业合作伙伴,利用其具有的职业教育资源,组建教育培训机构,培养高质量、高层次的技术人才,以满足地方产业经济发展需要。也可以在政校企之间建立相互沟通的机制,在一定周期内,由政校企互派中层管理者在不同部门学习管理经验。政府应重视“双师型”教师队伍的成长,允许有专业特长的企业成员受聘于学校,利用其特长进行讲学或实验指导;学校教师也可兼任企业相关职务,为企业发展提供智力支持。这样有助于促进政府、学校、企业之间相互理解,深入了解对方资源的优势与不足,扬长避短,更好地整合地方职业教育资源。地方政府也可进一步争取在职业教育领域的合作,借鉴先进地区的政府部门在高等职业教育领域的成功经验,为本地培养高层次技术人才。

六、职业教育层次上移与产业升级互动机制

职业教育作为一种教育类型,其本身具有层次性。职业教育体系内分成不同的层次,却并未“定格”在某一层次,层次之间存在衔接与沟通。地方职业教育从早期规模很小的职业技术教育,到当前正在构建的、与产业升级密不可分的、上下贯通的职业教育体系,其层次正随着产业的升级而不断出现上移或“升格”的现象。职业教育层次结构的变化是产业结构调整映射,它配合产业结构的调整适时改变自身的结构;而职业教育层次上移,正是地方产业结构在职业教育结构中彰显的结果。产业升级需要职业教育的配合,职业教育随着产业经济发展,由“定格”走向“升格”,已成为国际、国内职业教育发展的主要趋势。职业教育层次的上移,推动了技术人才素质与能力的提升,而技术人才素质与能力的提升则带动了技术的进步和产业的升级。

职业教育应顺应层次上移的趋势,在构建职业教育体系时,根据地方政府的政策、法律及制度安排,切实提高职业教育在地方教育结构中的地位。有必要将职业教育置于普通教育的外侧,包容各类中高级职业院校、各型理工学院、应用型高校及特设培训机构等,面向产业发展,建立与普通教育体系彼此参照的、连续统一的教育体系。同时,在职业教育各层次之间建立紧密衔接的机制,如在中等职业学校与高等职业技术学院之间、在高等职业技术学院与应用型高校之间建立沟通的渠道,确保职业教育不同层次之间有效衔接,规划安排职业教育整体化发展战略和人才培养目标方案及具体实施办法,实现职业教育体系的上下贯通。

作为产业经济发展的人力资源支撑平台,职业教育应顺应层次上移的趋势,紧盯产业升级。近几年来,地方政府对技术人才的需求已出现重心上移

的势头,尤其关注高等职业教育在实现产业高端化目标中的重要功能。要使地方的职业教育、技术技能、技术人才从低端化走向高端,政府职能部门迫切需要打破过去对职业教育的束缚,构筑职业教育层次上移与产业升级互动的机制。如加快职业教育品牌示范院校和特色院校建设,将职业教育从中专层次延伸到本科层次,发展高等职业教育,允许那些办学思路清晰、办学条件具备、人才培养目标清晰的中高级职业院校加大整合力度,组建或升格为本科层次的理工学院或应用型高校;有条件的情况下可将职业教育延伸至研究生层次,建立相应的职业教育硕士点及博士点,促进职业教育层次上移。加快理工学院或应用型高校的改革与创新,成立直接面向产业发展的行业学院和创新创业学院,培育具有职业实践能力的高层次的技术人才队伍,增强产业自主创新能力,提升产业的竞争力,加快产业动态升级,达至产业创新的战略目标。

综上所述,职业教育与产业升级之间存在动态的关联,但此种关联性并不意味着职业教育必然能够推动产业的升级发展,职业教育促进产业升级,需要充分发挥地方政府的职能作用,让其在职业教育和产业升级之间搭建起沟通与联系的桥梁,形成行之有效、科学合理的作用机制。地方政府应立足地方职业教育发展,面向产业升级,合理规划职业教育顶层设计与产业引领之间关系;推进职业教育法制化,通过职业教育法规调整带动民众观念的变革;创建职业教育与普通教育之间的等值互通;推动建立职业教育新的人才培养方式和职业资格评价体系;创新创造合作新模式,促成职业教育政校企合作、产学研合作;适应职业教育层次上移趋势,发挥技术人才整体资源优势,真正形成人才的技术应用创新能力,促进地方产业升级的实现。

[注释]

①康瑞锋.发展职业教育,促进产业升级[J].改革与开放,2011(10):179.

②吴一鸣,孙晓雷.职业教育发展中政府职能的定位、现状与改进[J].职教论坛,2015(1):10.

③张桂兰.中外职业教育体系发展研究[J].河南社会科学,2012(9):61.

④姜大源,王泽荣,吴全全,等.当代世界职业教育发展趋势研究——现象与规律(之二)——基于纵向维度递进发展的趋势:定阶与进阶[J].中国职业技术教育,2012(7):14.

⑤陈春阳.职业教育产学研合作的制度尴尬与调适——基于政府职能的视角[J].中国职业技术教育,2012(7):15.