

DOI:10.16825/j.cnki.cn13-1400/tb.2022.02.029

新时代我国职业教育校企合作政策实证研究

——基于中国特色学徒制的探索

张建军, 张晶晶

(唐山工业职业技术学院, 河北 唐山 063299)

摘要: 探索中国特色学徒制是“十四五”期间职业教育改革的重要任务,是职业教育大会会议精神题中之义,是职业教育产教融合和我国技能型社会建设的核心举措之一。在教育部“职业教育现代学徒制”三批试点及全面推行,人力资源和社会保障部“企业新型学徒制”两批试点和全面推行,国家发展和改革委员会“老工业基地产业转型技术技能人才双元培育改革试点”以及产教融合型城市建设、产教融合型企业、产教融合实训基地建设中推动学徒制实施基础上,中国特色学徒制体系的“三梁”已经树立,初步框架已经形成,但治理结构亟待整合、补充和完善,法律和制度保障有待进一步建设,科学系统化的经费来源、拨付渠道和管理体系尚待建立。

关键词: 中国特色学徒制;体系框架;治理结构;法制保障;要素完善

中图分类号: G719

文献标志码: A

文章编号: 1674-943X(2022)02-0001-05

An Empirical Study on School-Enterprise Cooperation Policy of Vocational Education in China in the New Era —Based on the Exploration of Apprenticeship with Chinese Characteristics

ZHANG Jianjun, ZHANG Jingjing

(Tangshan Polytechnic College, Tangshan 063299, China)

Abstract: Exploring the apprenticeship system with Chinese characteristics is the deployment task in 14th Five-Year Plan period, the key arrangement of 2021 Vocational Education Conference, and one of the core measures of the vocational education-industry integration as well as the skills society construction. On the basis of promoting the implementation of the apprenticeship system in the three batches of pilot and full implementation of the "modern apprenticeship system for vocational education" of the Ministry of Education, the two batches of pilot and full implementation of the "new apprenticeship for enterprises" of the Ministry of Human Resources and Social Security, the "pilot of dual cultivation and reform of technical and skilled talents in industrial transformation of old industrial bases" of the National Development and Reform Commission, and the construction of industry education integrated cities, industry education integrated enterprises and industry education integrated training bases, the "three beams" of the apprenticeship system with Chinese characteristics have been established and the preliminary framework has been formed. However for apprenticeship system with Chinese characteristics the governance structure needs to be integrated, supplemented and improved, the legal and institutional guarantee needs to be further constructed, the scientific and systematic funds, allocation channels and management system need to be established.

Key words: apprenticeship with Chinese characteristics; system framework; governance structure; legal guarantee; element perfection

0 序言

学徒制在技能人才培养历史中具有主导地位,纵观欧美主要国家以及我国的技术技能人才培养历程,学徒制一直是职业教育产教融合的突出体现,是基于工作岗位开展技能培养的最有效模式。学徒制(apprenticeship)作为一种在实际工作环境下组织起来的职业技术教育与培训(TVET)形式,日渐受到各国政府及职业教育办学机构等利益相关方的重视。在德国、英国、瑞士、美国等发达国家,这种在现代意义上组织起来的学徒制职业教育或职业培训项目,在提高后

义务教育阶段学生接受职业技术教育参与率和企业员工培训,促进就业和推动经济发展方面发挥着有效作用。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出,要“加大人力资本投入,增强职业技术教育适应性,深化职普融通、产教融合、校企合作,探索中国特色学徒制”。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》再次要求探索中国特色学徒制,大力培养技术技能人才。2022年4月20日公布的《中华人民共和国职业教育法》中规

收稿日期:2022-03-01

基金项目:国家职业教育指导咨询委员会深化现代职业教育改革专项研究课题“新时代我国职业教育校企合作政策实证研究”(课题编号:ZDZXW2020-005),主持人张建军。

作者简介:张建军(1972-),男,北京延庆人,博士,唐山工业职业技术学院党委副书记、院长,教授,主研方向为职业教育、终身教育和老年教育。

定：“国家推行中国特色学徒制”。中国特色学徒制是职业教育产教融合校企合作的重要模式和抓手，进一步建构和完善中国特色学徒制体系具有重要意义。

1 学徒制的国际发展动态

1.1 英国学徒制动态

2015 年 3 月英国政府推出学位学徒制，将高等教育和职业教育相结合。英国学徒制包括 2-7 级，其中 2 级属于中级，3 级属于高级，4-7 级属于高等；高等学徒制中的 6 级和 7 级属于学位学徒制。英国政府基于对原有学徒经费模式的反思并借鉴法国及丹麦的做法，于 2017 年 5 月正式推行学徒税制度，雇主承担成本并享受收益，参与学徒培养的动力得到激发，学徒培养的质量得到提升，学徒培养更加契合劳动力市场需求。英国学徒的参与和完成数量近年来一直在攀升，至 2020 年学徒数量达到 300 万。2021—2022 年，英国政府将提供 25 亿英镑支持学徒制培训，重点支持需求量大的学徒岗位。应对疫情对学徒制开展的影响，2021 年，英国教育部成立灵活工作学徒制基金，在 2021—2023 年累计投入 700 万英镑资金，帮助企业制定和拓展灵活工作学徒制计划。

1.2 美国学徒制动态

近些年，美国为了振兴制造业，对技能人才的培养高度重视。面对产业技能人才短缺和就业问题，奥巴马、特朗普及拜登政府都从总统层面亲自部署推进学徒制。从 2017—2020 年初，学徒制的推广紧锣密鼓，特朗普总统签署《美国扩展学徒制总统令》，在先进制造、信息技术、医疗保健等行业全面推行学徒制，迅速提升学徒规模，推出与注册学徒制并行的高质量“产业认可的学徒制”，到 2022 年扩展 100 万新学徒。^[1]2021 年，拜登政府期间，美国众议院通过《2021 美国学徒制法案》，2022—2026 财年为学徒制拨款额度分别达到 5000 万、6000 万、7000 万、8000 万、9000 万美元，5 年内每年递增 1000 万美元，累计投资高达 30 亿美元。法案要求联邦内国家学徒制体系下的项目与联邦劳动力发展委员会确定的雇主的技能需求相一致，内容涵盖学徒制办公室、州注册机构批准程序和机构间协议，国家学徒制体系的流程和标准以及面向 21 世纪政府资助的国家学徒制体系现代化。

1.3 法国徒制动态

法国一直采用全日制高中为主体的职业教育体系，学徒制教育占比 24%。马克龙 2017 年 5 月任总统后即启动系列社会改革：在对《劳动法》改革后，职业培训和学徒制成为其第二大改革领域；由劳动部、基础教育部和高教科研部牵头组成相关工作组，在征求社会各方意见后，2018 年 2 月 19 日议会通过了《建设让人信任的学校》法案，开启包括职业教育在内的教育体系改革；6 月 19 日议会通过了劳动部提交的“自由决定自己职业未来”法案，推动学徒制教育。

1.4 改革的主要动力与举措

各国在学徒制领域的改革动力来源于技术技能型人力资源的短缺，就业的压力，产业发展和升级的要求，技能型人才的培养质量保障以及企业的岗位需求。改革的主要措施包括扩大学徒制规模，拓展学徒制领域，升级学徒培养层次，加强学徒培养财政拨付，提升学徒税杠杆作用，优化雇主参与学徒培养的主导地位，增设学徒制政府管理机构，提高学徒学习考核、认证、学位授予、工资待遇等相关要素保障，修订学徒制法案及政策制度，以促进学徒制改革与强化的成效。

全球各经济体竞争日益激烈，各国的产业发展和社会进步必须依靠具有竞争力的人力资源和民众高质量的就业及职业发展。面向中国第二个百年奋斗目标，立足全球化格局，我国不断强化职业教育改革和高质量发展，在职业教育各项法律、政策文件、指导意见和项目设置中突出了职业教育产教融合，探索“中国特色学徒制”的重要行动举措，着力提升技术技能人才培养的适应性，对促进产业工人队伍的可持续健康发展和质量提升具有重要战略意义。

2 中国学徒制的推进现状

教育部三批“现代学徒制”试点及全面推行，人力资源和社会保障部“企业新型学徒制”两批试点和全面推行，国家发展和改革委员会“老工业基地产业转型技术技能人才二元培育改革试点”已经取得了较为广泛的成效。与此同时，学徒制的推广也嵌套在教育部的“创新发展三年行动计划”“提质培优”，人社部的技工院校集团化办学，以及发改委的产教融合型城市建设、产教融合型企业、产教融合实训基地建设中，多元化推动了学徒制实施。

2.1 教育部现代学徒制现状

教育部于2015、2017、2018三个年度分批启动了现代学徒制试点(见表1),试点数量分别为165、203、194家,共计562家,牵头单位包括高职院校、中职院校、企业、行业组织和地方政府。三批试点的牵头单位主要是高职院校,在牵头单位占比分别达到61%、76%、80%,参与度呈上升趋势,但企业、行业组织和政府的参与比例却逐批呈下降趋势。三批学徒制试点共覆盖1000多个专业点,10万余名学徒。试点专业以装备制造、财经商贸、电子信息大类为主。^[2]

表1 现代学徒制试点单位组成^[3]

试点批次	启动时间	牵头单位数量					
		高职	中职	企业	行业组织	地方政府	总计
第1批	2015.8	100	27	8	13	17	165
第2批	2017.8	154	38	5	4	2	203
第3批	2018.8	156	29	4	4	1	194

试点中培育出了多样化的创新模式也存在诸多问题。现代学徒制中需要进一步强化的领域包括:1)明确现代学徒制职业教育与其他校企合作模式的分工,统筹规划各教育及培训形式的协作机制;2)引导各学徒制项目开展各方需求及项目可行性调查,开展体现差别性和针对性的评价考核;3)考虑参与学徒制项目的社会从业人员对学历的诉求,引导各试点项目探索通过“继续教育”等途径实现“学习-学分-学历”转换机制,增强社会从业人员参加学徒培养项目的动力和积极性,特别要完善现代学徒制服务企业员工岗前培训和转岗培训的工作机制;4)以优质职业资格、有效就业等具体要求为学徒培养的核心目标,构建并完善以行业及企业为主导的学徒培养标准体系,充分考虑学徒技能、知识、习惯及能力诉求,帮助学徒掌握可转移性技

能和可持续性发展能力;5)聚焦学徒制试点工作的基础性及重大问题,科学有序设置科研攻关项目,展开充分调研和论证,强化科研工作对实践的指导作用。

2.2 人社部企业新型学徒制进展

人社部与财政部2015—2017年分两批在22个省启动了企业新型学徒制试点工作,参加试点企业158家,培养新型学徒制职工2万人。2018年起,人社、财政两部门在全国30个省市区全面推行企业新型学徒制。企业新型学徒制使得学徒制培训重新成为国家职业教育培训制度和劳动制度的重要组成部分。2018年起,人力资源社会保障部、财政部两部门在全国30个省市区全面推行企业新型学徒制。2019年,《职业技能提升行动方案(2019—2021年)》明确要求三年培训100万新型学徒。人力资源社会保障部数据显示,2019—2020年,全国已累计培养企业新型学徒超80万人。^[4]2021年6月,人力资源社会保障部、财政部、国务院国资委、中华全国总工会、全国工商联关于印发《关于全面推行中国特色企业新型学徒制 加强技能人才培养的指导意见》的通知,对企业新型学徒制培养对象、内容、方式、主体责任、激励机制和保障措施做了进一步规范完善。^[5]在政策的大力推动下,各省的企业新型学徒制工作进入新的高潮期,陆续发布了在省域内全面推行企业新型学徒制的文件,拓展了企业和技工院校学徒培养规模、工种,加大了经费等要素支持力度,扩大了项目社会影响力。在试点工作基础上,与培训券相结合,2021年人社部全面推广职业培训券,全国全年发券1000万张,用券100万张以上。截至2021年3月,职业培训券试点工作已经扩大到31个省份和新疆兵团的155个地市。(见表2)^[6]

表2 企业新型学徒制试点推进概况^[3]

年份	试点规模	经费补贴	培养标准
2015—2017	12个省, 每省选择3至5家具条件的企业试点, 每家企业选拔100人左右参加学徒制培训。	1) 企业按照劳动合同法规定支付工资, 工资不低于企业所在地最低工资标准;	1) 培养符合以符合企业岗位需求的中级工、高级工及技师、高级技师为主; 2) 培养期限为1~2年, 特殊情况可延长到3年; 3) 在企业通过企业导师带徒方式, 在培训机构采取工学一体化教学培训方式。
2016—2018	在第一批试点基础上, 拓展10个省开展试点工作	2) 人社部门会同财政部门对企业按规定给予职业培训补贴, 学徒每人每年的补贴5000元以上;	
2018	2018—2020, 培训50万以上企业新型学徒, 形成政府激励推动、企业加大投入、培训机构积极参与、劳动者踊跃参加的职业技能培训格局。	3) 经人社部审核后列入学徒培训计划, 财政部向企业预支不超过50%的补贴资金, 培训任务完成后拨付其余补贴资金。	
2019	企业新型学徒制工作全面推行。		
2021	加大工作力度, 年培训学徒50万人左右。		

2.3 国家发改委二元制育人改革情况

2016 年,国家发改委《关于公布首批老工业基地产业转型技术技能人才二元培育改革试点城市名单的通知》(发改办振兴〔2016〕1171 号),确定辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古自治区的 15 个城市为首批二元培育改革试点城市。试点旨在建立产教融合、校企合作的双元办学模式,从体制机制上确立学校和企业作为职业教育的双元育人主体,在各市域范围构建产职业教育产教融体系,建立政府、行业、企业、学校分工负责的合作机制;通过二元培育人职教模式服务产业转型升级,支持社会经济发展。试点工作自 2016 年启动,到 2018 年基本完成主要试点任务(见表 3)。

2018 年 6 月起,国家发改委组织开展了二元培育改革试点评估研究。发改委振兴司组织评估团队,对 15 个试点城市的 2016—2018 年试点工作进展情况进行评估,重点评估促进校企二元培育改革的体制机制建设、企业学校培训资源统筹、产教融合制度体系建设等方面的情况,分析存在问题,总结可复制可推广的经验做法和政策措施,提出下一步推进东北老工业基地产业转型技术技能人才二元培育改革工作的意见建议。2021 年,国家发展改革委等部门关于推广“十三五”时期产业转型升级示范区典型经验做法的通知(发改振兴〔2021〕1454 号)提出完善产教融合体制机制,推广老工业基地“二元制”职业教育模式,初步形成“政府引导、企业主体、平台支撑、机制创新”的技术技能人才二元培育体系,比如沈阳市通过构建“职教+高教”的高端制造业人才培养模式,强化了校企战略合作,着力构建了“职教+高教”二元制高端制造业人才培养模式和博士生联合培养机制,为高端制造业人才培养探索出了新路径的做法等得到推广。^[8]

此外,国家发改委以及各省和地市也已经在全国各地的产教融合型城市建设、产教融合型企业、产教融合实训基地建设中推动了学徒制实施,通过学徒制二元技术技能人才培养主力产业振兴、优化升级,推动经济社会发展。

3 中国特色学徒制探索之路

中国特色学徒制在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下前行,在中国治理体系和治理格局中探索自身治理体系的建构,同时中国特色学徒制也借鉴国际经验,对照世界有关国家的做法和经验,研究和开发适合中国国情的学徒制体系建设和优化路线。

3.1 “三梁八柱”构建框架体系

中国特色学徒制已经在教育部现代学徒制、人社部企业新型学徒制和发改委产业转型技术技能人才二元培育改革的启动和不断全方位推进下形成了“三梁”,同时,在此基础上,三部门也都在相关的项目中嵌套设置和推动了校企合作产教融合的学徒制项目:教育部的三年创新行动计划、提质培优计划、集团化办学,人社部的技能中国行动、国家乡村振兴重点帮扶地区职业技能提升工程、技工院校集团化办学,发改委的产教融合型城市建设、产教融合型企业、产教融合实训基地建设指导意见和实施过程中拓展和推进技术技能人才校企合作培养,开发产业所需人力资源,促进就业,提升技术技能人才职业素质和能力和福祉。在以上的项目网络下,“三梁”下的“八柱”学徒制综合体系已经具备了初步框架。

3.2 “三螺旋”模式协同互促

学徒制是产教融合的典型模式,我们不妨从产

表 3 国家发改委技术技能人才二元培育改革试点概况^[7]

试点阶段	试点城市	试点目标	基本原则	主要内容	体制机制
2016—2018	辽宁省 沈阳市、盘锦市、 本溪市、鞍山市	1) 发挥企业、学校两个办学主体作用,培养更多高素质劳动者和技术技能人才,推动老工业基地加快产业转型升级; 2) 探索形成可复制、可推广的技术技能人才培养和经济转型升级互动的新模式。	1) 政府统筹,行业指导; 2) 二元培养,互利共赢; 3) 择优先行,制度突破; 4) 地市负责,国家支持。	1) 学校与企业共同承担培育学徒责任; 2) 双导师共同指导; 3) 二元教学,工学结合; 4) 建立校企双元的学习评价系统; 5) 中外合作办学; 6) 企业技术技能人才进行二元培育职工继续教育	1) 产教对接的供需衔接机制; 2) 建立政府、行业、企业、学校分工负责的合作机制。
	吉林省 长春市、吉林市、 辽源市				
	黑龙江省 哈尔滨市、齐齐哈尔市、 大庆市、佳木斯市、牡丹江市				
	内蒙古自治区 通辽市、呼伦贝尔市、 赤峰市				

业界的成功案例来反观学徒制的探索技术路线。从如今全球关注的“芯片”产业切入,荷兰是个很成功的范例。荷兰只是个小国,但是在全球的半导体产业中,却有超过四分之一的半导体设备来自荷兰。荷兰具有较完整的半导体产业链,在欧洲只有荷兰具备这种实力,荷兰的成功,在于高度活跃的开放式创新:其“三螺旋(Triple Helix)”模式是成功的核心,“三螺旋”中的三方是指学术界、产业界和政府,三者密切合作、相互推动,同时每一方都保持自己的独立身份,每个“螺旋”不断自我完善、协同发展,促成纵向进化特征。在荷兰“三螺旋”模式实施中,人员循环、信息循环和产品循环的横向循环与三个“螺旋”的纵向进化得到了良好的结合。三螺旋模式带来的创新启示在于各部门和系统的独立创新与信息资源融通共享,各部门高效合作。这一模式应用到我国的学徒制探索领域,中国特色学徒制体系下,教育、人社、发改三部委推进的学徒制技能人才培养各具体制机制,是“三螺旋”;每个“螺旋”中政府、产业、职业教育与培训机构三者密切合作,不断自我完善,促成纵向进化;同时三个“螺旋”资源互补,相互推动,协同发展,资源、信息横向循环融通,与三个“螺旋”的纵向进化良好结合。教育部的理论课程资源优势、人社部的人力资源市场岗位需求和企业导师及岗位资源,发改委的产教融合实训基地、企业资源的统筹将可以极大促进中国特色学徒制推进的成效。

3.3 相关要素持续完善

对比学徒制发展成效显著的国家,多数都有专门的学徒制法案,我国的“中国特色学徒制”探索也亟待出台专门性法律,对学徒制的具体细节给予法律界定和权责规定,为学徒制的推进提供有法可依的可持续发展环境。英法等国的学徒税也给我国的中国特色学徒制进一步完善以启示:学徒制是校、企、行业、政府、学徒等利益相关方紧密合作的教育行为和经济行为,经济杠杆的驱动和经济利益的保障不可或缺;出台相应的经费政策、税收政策,以财税政策撬动企业参与学徒培养的,提高雇主的主体性,提升企业参与学徒培养的收益是中国特色学徒制可持续健康发展的关键要素,也是未来趋势。

打通部门间的壁垒也是今后中国特色学徒制建设和发展的重点环节,师资、场地、设备、教材、课程、标准等教学资源的融通互认有待进一步推进;各级各类学徒制标准、证书及资历框架、管理及评价评估机构等要素都需要持续不断开发、建设、整合和优化。

4 结语

中国特色学徒制的探索已经具备了良好的宏观政策环境和基本的框架体系。教育部现代学徒制、人社部企业新型学徒制、国家发改委双元育人改革、嵌套在相关项目中的学徒制推进举措以及各省市级人民政府出台的各项学徒制全面推行行动都为中国特色学徒制的探索提供了强大动力和较好的政策保障。中国特色学徒制的探索道路仍然存在诸多壁垒、困境和紧缺要素,需要政府、企业和院校上下协同,共同求索和完善,从而充分发挥促进就业,肩负起经济社会发展所需技术技能人才培养的功能。

【参考文献】

- [1] 张晶晶,张建军.2017—2020年美国学徒制动态研究[J].中国职业技术教育,2020(15):43-50.
- [2] 中国教育科学研究院,新锦成研究院.2020中国职业教育质量年度报告[M].北京:高等教育出版社,2021.
- [3] 张晶晶,陈樱,毛东升,等.现代学徒制与企业新型学徒制有效融合途径的实践研究[J].工业技术与职业教育,2020(01):92-97.
- [4] 我国全面推行中国特色企业新型学徒制[EB/OL].http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/rdzt/zyjntxsd/zyjntxsd_zxbd/202106/t20210625_417101.html,2021-06-25.
- [5] 人社部 财政部.关于全面推行企业新型学徒制的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/27/content_5334950.htm#1,2018-10-27.
- [6] 人社部:中国特色企业新型学徒制培训全面推行[EB/OL].http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/rdzt/zyjntxsd/zyjntxsd_zxbd/202105/t20210513_414520.html,2021-05-13.
- [7] 关于印发《老工业基地产业转型技术技能人才双元培育改革试点方案》的通知[EB/OL].https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201511/t20151118_963501.html?code=&state=123,2015-09-18.
- [8] 国家发展改革委等部门关于推广“十三五”时期产业转型升级示范区典型经验做法的通知[EB/OL].https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202110/t20211019_1300019.html,2021-10-14.