

哲学视野下高等职业教育产教融合政策的变迁

谢剑虹

(湖南省教育科学研究院, 湖南长沙 410005)

摘要:从哲学视野出发对近 40 年来我国高等职业教育产教融合政策的历史逻辑进行分析,基于教育规律对政策变迁的机理进行阐释,有助于推进高等职业教育高质量发展。产教融合政策变迁经历了三个阶段,分别体现出政府主导下跨部门跨地区联合办学、政府宏观指导下校企合作、政府具体指导下多手段激励产教深度融合的特征。社会其他子系统的变化是产教融合政策调整的重要触发机制,对企业参与的重视程度是产教融合政策变化的关键要素,产教融合政策直接影响高等职业教育发展。要建立国家资历框架提升企业对人才培养的话语权,建立高职教育混合所有制鼓励企业全方位参与办学,建立产教融合评价机制促使企业投身人才培养。

关键词:高等职业教育;产教融合政策;教育规律;体制机制

中图分类号:G719.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-5152(2022)02-0001-06

收稿日期:2022-03-31

DOI 编码:10.19785/j.cnki.hnndxb.2022.02.001

基金项目:湖南省哲学社会科学基金项目“湖南省高职装备制造类专业产教融合型企业协同育人研究”(19YBG008);湖南省职业院校教育教学改革研究项目“行业高职院校面向社会职业培训课程体系的设计与实践研究”(ZJGB2019352)。

作者简介:谢剑虹,湖南省教育科学研究院规划所副所长、副教授,硕士。

我国高等职业教育历经 40 余年的发展,在国家政策的引导下已经成为推进我国高等教育大众化、普及化的主力军,培养了一大批推动产业升级、服务地方经济的技术技能型人才,为社会发展作出了巨大贡献。产教融合作为职业教育发展的重要机制,得到了国家政策的支持和保障。一系列高等职业教育产教融合政策的出台与演变,既是我国高等职业教育发展的缩影,也是一部政策演变史。进入新时代,高等职业教育迈入提质培优、增强赋能的高质量发展新阶段,产教融合成为其中的关键环节,相关政则是全面推进产教融合的重要保障。从哲学的视角出发对高等职业教育产教融合政策进行梳理并探索其变迁机理,有助于完善我国产教融合政策,推进高等职业教育高质量发展。

20 世纪 80 年代,潘懋元基于高等教育的特点提出了教育的外部规律和内部规律,认为教育作为一种社会活动,其活动过程应遵循一定的客观规律^[1]。教育的外部规律关涉教育系统与社会系统之间的关系,以及教育系统与社会其他子系统之间的关系,具体而言是指教育要与科学技术和生产力的发展水平、社会制度、社会文化相适应。教育的内部规律指向教育对象的身心发展与社会要求之间的关系,即个体的发展要与社会发展相适应,社会发展的要求也必须符合个体的身心发展规律。教育的外部规律和内部规律密不可分、相互制约,在教育实践中要同时遵循、不可偏废,否则就会导致人才培养不适应社会需要,人的全面发展无法得到实现。显然,高等职业教育产教融合政策的制定也应符合

教育的外部规律和内部规律。

从哲学角度看,教育规律是抽象的,而教育实践是具体的,从教育规律到教育实践需要经过许多环节,其中教育政策的制定至关重要。教育政策符合教育规律就能促进教育发展和社会进步,反之,则容易走入误区,造成损失。因此,高等职业教育政策的出台及演进不能凭主观愿望或行政命令,而需要认真研究各方面因素,根据教育规律并联系一定历史时期的实际情况来推动。

一、我国高等职业教育产教融合政策变迁的脉络梳理

对近 40 年的高等职业教育产教融合政策进行梳理,结合政策制定的历史背景进行分析,可以发现一些政策的出台明显影响了产教融合的进程。以这些关键性政策的出台为节点,可以将我国高等职业教育产教融合政策变迁历程划分为三个阶段,这三个阶段分别体现出不同的特征。

(一)1978—1989 年:政府主导下跨部门跨地区联合办学

1978 年 12 月,党的十一届三中全会顺利召开,党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来。现代化建设需要一大批技能型人才,但当时劳动者的文化素质普遍较低,全社会大学文化程度的劳动者仅占 0.01%,近 90%的劳动者未经过系统的职业训练,通过职业教育培养人才的任务十分紧迫。1980 年,原国家教委批准建立南京金陵职业大学、合肥联合大学等首批 13 所职业大学,我国高等职业教育发展正式起步。1985 年 5 月,《中共中央关于教育体制改革的决定》指出要积极倡导部门、地方之间联合办学^[2]。1988 年 5 月,原国家教委《关于推动联合办学和校级协作若干问题意见的通知》从政策上支持跨部门、跨地区联合办学^[3]。这一时期对人才的需求剧增,经济结构开始调整,但仍然以计划经济为主,产教融合体现出政府主导、以行政命令进行推动的显著特征,合作局限于政府部门之间和地区之间,没有引导企业参与办学,职业教育人才培养仍然沿用普通教育的管理和教学模式,以学科知识讲授为主,学生普遍在生产实践中难以迅速适应岗位要求,人才培养与实际需求脱钩。

(二)1990—2012 年:政府宏观指导下校企合作

随着我国由计划经济向市场经济转变,制造业快速发展,需要一大批能掌握较为先进设备设施使用方法的一线技术技能型人才。1993 年对全国 333 个企业近 70 万名职工进行调查的结果表明,技术工人的实际水平不高,国有企业高级工的比例仅为 2%^[4]。可见技术技能型人才培养与产业发展不匹配,这对职业教育人才培养提出了更高要求。党的十三届七中全会提出要大力发展职业技术教育,1991 年 10 月《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》出台,首次提出“提倡产教结合,工学结合”^[5]。各职业院校纷纷创办经营实体,开办各类校办企业,在办教育的同时办企业。1997 年,十五大报告提出“有条件的科研机构和大专院校要以不同形式进入企业或同企业合作,走产学研结合的道路”^[6]。2004 年,《教育部关于以就业为导向 深化高等职业教育改革的若干意见》指出“产学研结合是高等职业教育发展的必由之路,要积极探索校企全程合作进行人才培养的途径和方式”^[7]。2011 年,《教育部关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》和《教育部关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》接连发布,提出建立校企合作双赢机制^[8],完善校企合作运行机制,推进建立由政府部门、行业、企业、学校举办方、学校等参加的校企合作协调组织^[9]。这一时期我国开始实施科教兴国战略,对人才的技术技能培养提出了更高的要求,同时市场经济快速发展,高等职业教育开始期待行业企业的参与,并更加重视学生职业道德和心理健康素质培养。然而这一时期产教融合主要在政府的宏观指导下推进,缺乏具体可行的激励机制和保障措施,行业企业参与职业教育的驱动力不足,“学校热、企业冷”的现象突出,大部分高等职业院校虽然与企业签订了一系列校企合作协议,但真正的合作较少,还停留在互相“挂牌”阶段。

(三)2013年至今:政府具体指导下多手段激励产教深度融合

随着市场活力进一步释放,我国经济发展开始步入转型升级的轨道。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出要“加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才”^[10]。2014年6月,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出从健全企业参与制度、加强行业指导、评价和服务、完善现代职业学校制度等方面激发职业教育办学活力^[11]。同年,教育部等六部门印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》,提出到2020年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系,并提出了现代职业教育体系建设的制度保障和机制创新规划^[12]。2019年1月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,从完善国家职业教育制度体系、构建职业教育国家标准、促进产教融合校企“双元”育人^[13]等方面明确了新时代职业教育改革的路线图。2019年4月,国家发改委、教育部印发《建设产教融合型企业实施办法(试行)》,从建设培育条件、建设实施程序、支持管理措施方面对产教融合型企业培育提出了明确要求^[14],并于2021年7月公布了63家国家产教融合型企业和21个国家产教融合试点城市名单^[15]。这一时期,科学技术的进步使创新成为引领发展的第一动力,社会经济的转型发展和产业结构的调整升级对技术技能型人才培养提出了更高要求,高等职业教育产教融合政策从单纯由教育行政部门制定逐步过渡为由国务院或者多个部委联合颁布,并借鉴国际职业教育的成功经验,采取多种手段(如启动“1+X”证书制度试点工作、建立职教高考制度、完善“文化素质+职业技能”考试招生办法)推动产教深度融合,力图通过各种激励机制和配套的保障措施破解企业参与高等职业教育积极性不足的痼疾。

二、高等职业教育产教融合政策的变迁机理

纵观近40年来我国产教融合政策的变迁历程,从总体上看遵循了教育的外部规律和内部规律,科技发展、经济体制和社会文化等变化是产教融合政策调整的重要触发机制,对企业参与的重视程度是政策变化的关键要素。同时,产教融合政策也是影响高等职业教育发展的直接因素,有力地推动了高等职业教育的发展。

(一)社会其他子系统的变化是产教融合政策调整的重要触发机制

任何政策的制定和调整都有其复杂的触发机制。对于产教融合政策而言,其最重要的触发机制是社会大系统中除教育系统以外的其他子系统的变化,主要包括科技发展、经济体制和社会文化等方面的变化。从全球范围看,第三次和第四次工业革命后科学技术空前发展,我国在1978年以后也顺应时代大力发展科学技术,产生了大批科技创新成果。科学技术是第一生产力,科学技术对社会经济发展的决定性作用日益显露出来^[16]。在经济体制上,我国逐步从计划经济过渡到市场经济,并开始了市场经济的转型升级。随着科学技术的发展和经济体制的变革,必然会带来社会文化的发展变化,推动人类精神文明向更高境界发展,“重学轻术”的社会风气扭转。科技的发展势必带来各种设备的更新,对人才的技术技能要求不断提高。经济体制的变革使第三产业在国民经济中的占比明显升高,需要一大批从事第三产业的蓝领工人。这一系列变化使人们对职业教育的重视程度日益提高,并直接体现在人才培养的目的、方法和手段上,由此催化产教融合政策的变迁。

(二)对企业参与的重视程度是产教融合政策变化的关键要素

产教融合政策关涉各参与方的切身利益,政策在变迁过程中越来越强调和重视企业参与职业教育。从教育的外部规律看,人才培养必须服务社会,促进科技、经济和文化的发展,具体而言是培养出来的人才要进入特定的企业发挥作用,事实上最熟悉人才培养目的和要求的是企业。从教育的内部

规律看,教育的基本目的是促进人的全面发展,因此人才培养不能仅限于职业技能的培养,还应注重职业道德和心理素质的培育,并注意不同企业对人才职业道德和心理素质的要求差异。由此可见,无论是从教育的外部规律还是内部规律来看,企业与人才培养关系密切,也是产教融合政策是否科学、合理、有效的直接评判者。

在产教融合政策发展第一阶段是以政府为主导,职业教育的办学主体单一,基本上没有企业的参与,此阶段培养的人才毕业后难以符合企业的要求,还需要进行再次培训才能上岗。在第二个阶段,针对企业未参与人才培养所造成的人才技能与岗位要求脱节问题,政策的制定开始重视不同类型经济体在职业教育中的作用,明确要求在各级政府的统筹下让企业参与到办学中来。但缺点是没有激励措施,造成企业参与人才培养的意愿不足。在第三个阶段,政策发生了明显调整,不仅鼓励企业参与职业教育,而且出台了激励措施。如2019年出台的《国家职业教育改革实施方案》明确提出要建立产教融合型企业认证制度,并给予这类企业“金融+财政+土地+信用”的组合式激励,落实相关税收政策^[13],推动职业院校和行业企业形成命运共同体。

(三) 产教融合政策是影响高等职业教育发展的直接因素

当教育政策符合教育规律时能促进教育的发展,否则将起到负面作用,产教融合政策也不例外。从教育外部规律看,高等职业教育的发展与科技、经济和文化的发展息息相关,政府、企业、行业协会和学校是高等职业教育发展的利益相关方。因此,在制定产教融合政策时需要对多方利益主体进行理性分析,建立多方共赢的体制机制,以这种方式推出的相关政策将对高等职业教育发展产生直接的导向作用。首先,产教融合政策是引导高等职业教育发展的行动指南,相关政策的发布是为了解决职业教育人才培养中出现的特定问题,通过具体的政策文件对利益相关方进行直接或间接引导,发挥政策的导向作用。其次,产教融合政策的制定从财政、税收、土地等各类资源分配入手,实现高等职业教育各方的利益分配。再次,通过制定标准、规范、办法等加强对高等职业教育的影响,实现产教融合政策的规范管制作用。第四,对取得一定成绩的企业、行业协会、学校等进行奖励,最大限度地发挥政策的激励作用。因此,产教融合政策在遵循教育规律的基础上,可以通过政策工具与手段实现对高等职业教育发展的直接影响。

三、高等职业教育产教融合政策的完善

随着社会政治、经济和文化的变革,产教融合政策在不断演变。其中最大的变化是对企业参与职业教育的重视程度越来越高,这是产教融合政策符合教育规律的直接体现,也是产教融合政策推动高等职业教育发展的重要手段。在现有产教融合政策基础上提出未来政策修订的意向性建议,对于推动企业和教育的进一步融合,推进高等职业教育的高质量发展具有重要意义。

(一) 建立国家资历框架,提升企业培养人才的话语权

国家资历框架是指一个国家或地区保证人才和劳动力合理分层、有效配置和人力资源合理开发、有序流动的基本制度体系^[17],可以较为客观地反映个人通过学习和实践所获得的某一层次或某一类型知识、技能和能力^[18]。从发达国家的资历框架建设经验看,资历框架的建立并非一蹴而就,需要通过较长时间的探索。构建国家资历框架的主要目的是为了提高育人和用人的匹配度,推动社会发展,提高全社会对资历的信任程度^[19]。育人是教育系统的功能,主要通过学校和培训机构来实现。用人则是人力资源系统的功能,主要通过行业企业来完成。因此,国家资历框架的建立关系到教育职能部门、学校、人力资源职能部门和行业企业等多个利益主体。在构建国家资历框架的过程中,应充分尊重不同利益主体的诉求,明确各方权力和责任,建立充分沟通和协作的渠道,从而分阶段完成国

家资历框架的建设。而在资历标准和要求的制定过程中,必然需要行业企业的深度参与,由此行业企业在人才培养中的话语权得到提升,也有利于产教融合的进一步深化。

(二) 建立高职教育混合所有制,鼓励企业全方位参与办学

《国家职业教育改革实施方案》鼓励企业参与职业教育,并提出要推进职业学校股份制、混合所有制改革^[13],其初衷就是希望通过所有制改革吸引行业企业和社会力量广泛参与职业教育,激发职业教育办学活力,从而促进产教融合^[20]。近年来,不少高职院校开始与行业企业合作,积极探索混合所有制,但是仍然存在诸多问题。在此背景下,应加大政策支持力度,推动混合所有制改革。一方面,在国家层面出台职业教育混合所有制办学的相关政策或指导性文件,在已有组合式激励基础上,通过试点建设将政策进一步细化,形成既有明确统一要求又便于操作的政策依据;另一方面,地方政府可以根据地方特点从财政、税收、金融、土地和办学自主权等方面出台具体支持政策,推动高职院校混合所有制改革。

(三) 建立产教融合评价机制,促使企业投身人才培养

为提升行业企业参与职业教育的内驱力,我国近年来出台了一系列激励政策,并在部分省市和学校开展试点。但是从总体上看激励措施较多,监管政策较少。通过利益驱动和提升行业企业参与校企合作积极性的同时,要建立产教融合评价机制,对校企合作过程中的风险进行有效评估。一方面,应对高职院校所选取的合作企业条件进行评估,包括企业在行业中的地位,企业所在行业与学校专业发展的匹配度,企业发展前景、生产条件、财务状况等;另一方面,要对行业企业在校企合作中的贡献度和人才培养质量进行评估,包括人才培养过程中参与人才培养方案制订、课程体系设置、实训场所提供、师资共建的贡献情况等内容,使行业企业在产教融合和校企合作中有动力、有压力,也有活力。

参考文献:

- [1] 潘懋元.潘懋元文集:卷一 高等教育学讲座[M].广东高等教育出版社,2020:29-30.
- [2] 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].(2005-06-21)[2022-03-31].<http://gov.hnedu.cn/c/2005-06-21/784062.shtml>.
- [3] 国务院办公厅转发国家教委关于推动联合办学和校际协作若干问题意见的通知[EB/OL].(2016-10-19)[2022-03-31].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121375.htm.
- [4] 张建洲,刘希珠.培养高技术工人是我国经济、教育和科技发展的需要[J].清华大学教育研究,1998(1):124-127.
- [5] 国务院关于大力发展职业技术教育的决定[J].中华人民共和国国务院公报,1991(36):1256-1262.
- [6] 党的十五大报告全文[EB/OL].(2012-11-20)[2022-03-31].http://yk.wenming.cn/18_1/2012_18_1/guanghui-cheng/swd/201211/t20121120_425697.shtml.
- [7] 教育部关于以就业为导向 深化高等职业教育改革的若干意见[J].中国职业技术教育,2004(19):6-7.
- [8] 教育部关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见[EB/OL].(2011-09-20)[2022-03-31].http://www.gov.cn/zwjk/2011-09/20/content_1951624.htm.
- [9] 教育部关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见[EB/OL].(2011-09-29)[2022-03-31].http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2112752.htm.
- [10] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-15)[2022-03-31].http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2013/document/1374228/1374228_10.htm.
- [11] 国务院关于加快发展现代职业教育的决定[J].职业技术教育,2014(18):45-49.
- [12] 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[EB/OL].(2014-06-23)[2022-

- 03-31].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140623_170737.html.
- [13] 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL].(2019-02-13)[2022-03-31].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [14] 建设产教融合型企业实施办法(试行)[EB/OL].(2020-05-28)[2022-03-31].<https://hzfz.jmi.edu.cn/d0/06/c2028a53254/page.htm>.
- [15] 国家产教融合型企业 and 试点城市公布,一起看名单[EB/OL].(2021-07-26)[2022-03-31].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1706310699809171202&wfr=spider&for=pc>.
- [16] 钱学敏.科技革命与社会革命——学习钱学森有关思想的心得[J].哲学研究,1993(12):20-28,42.
- [17] 王洪才,田芬.国家资历框架建设:原则·过程·路径[J].教育学术月刊,2019(6):3-10.
- [18] VOLLES N. Lifelong Learning in the EU: Changing Conceptualisations, Actors, and Policies[J].Studies in Higher Education, 2016(2):343-363.
- [19] 郑炜君,王顶明,王立生.国家资历框架内涵研究——基于多个国家和地区资历框架文本的分析[J].中国远程教育,2020(9):1-7,15.
- [20] 李增军,李建广,张露颖.高职院校混合所有制办学探析[J].教育与职业,2021(24):34-38.

On the Change of the Industry – Education Integration Policy in Higher Vocational Education from a Philosophical Perspective

XIE Jianhong

Abstract: This paper analyzes the historical logic of the industry-education integration policy of China's higher vocational education in the past 40 years from a philosophical perspective, and explains the mechanism of policy change based on the law of education, which is helpful to promote the high-quality development of higher vocational education. The policy changes of industry-education integration have gone through three stages, which respectively reflect the characteristics of cross-department and cross-region joint education under the guidance of the government, school-enterprise cooperation under the macro-guidance of the government, and multiple means to encourage the in-depth integration of industry and education under the specific guidance of the government. The change of other social subsystems is an important trigger mechanism for the adjustment of industry-education integration policy, and the emphasis on the participation of enterprises is the key factor for the change of industry-education integration policy, and the industry-education integration policy is a direct factor affecting the development of higher vocational education. National qualification framework should be established to enhance enterprises' right of discourse in talent training, mixed ownership should be established to encourage enterprises to participate in school running in an all-round way, and an evaluation mechanism for the integration of industry and education should be established to encourage enterprises to participate in talent training.

Key words: higher vocational education; industry-education integration policy; law of education; system and mechanism