

职业教育体制转变与高质量发展

国务院发展研究中心副研究员 单大圣

职业教育主要培养高素质劳动者、技术技能人才,是面向经济主战场、面向社会就业、与经济社会发展结合最为紧密的教育类型。由于我国职业教育的生源主要来自农村和城市低收入家庭,发展职业教育对于劳动力转移就业、农民增收、优化收入分配结构也具有重要意义。应该说,职业教育的重要性,无论怎么强调都不为过。尤其是对于正处在经济赶超阶段、产业结构以劳动密集型为主、城镇化加速发展的我国来说,发展高水平职业教育具有现实的紧迫需求。

改革开放以来,国家始终高度重视职业教育发展,将大力发展职业教育作为调整中等教育结构、扩大高等教育规模的重要抓手。世纪之交,面对就业结构和教育需求变化、办学体制改革对职业教育的巨大冲击,国家又及时加强宏观调控和公共政策支持,职业教育在曲折中逐步恢复、巩固并加速发展,今天已经占据了中等教育和高等教育的半壁江山。与此同时,我国职业教育在层次、类型上也不断拓展,在专业、课程、教材、教师、教学、实习实训等内涵建设上不断深化,现代职业教育体系的框架初步建成,为提高教育普及水平和提升国家竞争力提供了有力支撑。

在迈向经济现代化的进程中,强大的制造业是保持我国国家竞争优势、实现对发达国家经济赶超的关键环节,这是我国的最大利益,也是职业教育发挥作用的重要着力点。当前,我国制造业正面临发达国家在高端环节和其他发展中国家在中低端环节的双向挤压,转型发展任务复杂艰巨。虽然随着要素禀赋的变化,制造业必然逐步从价值链的生产端向“微笑曲线”的研发端、营销端攀升,但是我国是超大规模经济体,在开放条件下,保持产业链供应链的完整性、稳定性至关重要。就制造业自身来说,虽然各国可以基于比较优势参与不同环节的国际分工以获得增值收益,但是一国制造业的高质量发展绝不意味着简单放弃附加值相对较低的生产环节、仅依靠加强核心研发能力获得高附加值,而是需要通过研发机构、技术工人和产业链的紧密结合,实现价值链的整体重构。在此过程中,制造业生产环节不仅不可或缺,而且需要巩固提升,因为工艺和流程创新仍然需要持久、深厚的技能积累,其中职业教育的作用十分关键。以美国为例,其制造业曾经具有强大的竞争力,后来为降低成本,普遍采取离岸经营和服务外包的生产方式,研发与制造环节逐步分

离,本国制造业从业人员数量大幅下降。由于制造商无法弥补基础研究和工业生产的鸿沟,核心技术创新能力难以转化为制造业市场份额,导致了制造业的衰落。而德国、日本等制造强国长期保持竞争优势的关键是重视职业教育和培训,维持一支相对稳定、高素质的技术工人队伍,这对我国具有一定的启示。国务院发展研究中心有关研究显示,近年来我国城镇就业结构正在发生变化,以制造业为代表的中等收入就业岗位占比下降,而建筑业、餐饮住宿业等低收入就业岗位比重上升。与此同时,农民工就业也经历了从制造业发达地区向家乡回流的区域再配置,存在机器替代、技能增级中断和收入增长停滞的隐忧,这些趋势值得警惕。

稳定制造业就业,除了要在稳定产业链上下功夫,职业教育的公共政策干预也十分重要。我国虽然已经建成世界上规模最大的职业教育体系,但是整体发展水平不高,这成为制约制造业发展的瓶颈。究其原因,最直接原因是投入不足。研究显示,职业教育办学成本一般是普通教育的三倍左右。然而,我国职业教育不仅历史欠账多,还面临扩大招生、机构升格、资源摊薄的压力,资源投入明显不足。2020年,全国职业教育总投入为5630亿元,仅占全国教育经费的10.6%,中职生均教育经费支出2.26万元,低于同层次的普通高中(2.35万元),教师队伍、办学条件的短板也十分明显。发展水平不高的最突出表现是人才培养的结构性错配。一方面,制造业领域存在熟练技术工人的严重缺口;另一方面,行业和企业又

普遍反映,职业学校培养的人才用不上,需要的人才职业学校又培养不出来。事实上,尽管近些年来职业院校毕业生就业情况较好,但就业层次普遍不高且学用一致率低、持续发展能力弱,毕业生初次就业稳定率不高,加上不利的用人和就业、社会保障政策环境,导致职业教育的吸引力不断弱化。我国计划经济时期的中专教育、技工教育体系虽然层次不高(以中等教育层次为主),但是吸引力强,主要是由于当时特殊的定向分配制度、国家干部身份制度、技工工资制度、免缴学费和城市户口政策等发挥了作用。改革开放以后,特殊政策优势逐步消失,但是体制内、体制外,编制内、编制外,工人、干部等身份制度却不断强化,职业院校与普通学校的毕业生在就业、保障、职业发展等方面形成了天然界限,这些都使社会公众将职业教育视为“次等教育”的认识进一步固化。中国发展研究基金会的调查显示,职业院校学生普遍存在较严重的自我否定、自尊水平低、归属感缺乏等问题。如果这种状况得不到根本改变,可能导致我国职业教育被长期锁定在低水平。

针对职业教育存在的问题,国家早已明确“以服务为宗旨、以就业为导向”的改革方向,各地普遍采取加强“双师型”教师队伍建设、强化实践教学和实习实训、建立弹性学制、开展现代学徒制和“订单”式培养等举措。但是在实践中,产和教、工和学、校和企“两张皮”“一头热一头冷”的问题仍然十分突出,供需错配问题仍然没有解决。在市场经济条件下,职业教育人才培养规格主要受需求驱动。然而,在相对封闭的职业

教育办学体制下,供方驱动的改进策略难以跨越教育部门和产业部门根深蒂固的界限,无法形成产教融合、校企合作、工学结合的可持续发展机制。计划经济时期,我国是在行业企业内部对职业教育进行集中管理,这种体制虽然也是封闭的,但是行业企业对投入、招生、培养、就业的一体化计划管理,在体制内部有效实现了供需匹配,强化了办学特色,顺应了发展需求。改革开放以后,随着教育全行业集中管理、经济行业管理体制调整、分离国有企业办社会职能等,行业企业逐步退出办学,职业教育形成学校自我办学、教育(劳动)部门集中管理的体制。在新体制下,用人的劳动制度与育人的教育制度相对分离。用人的行业和企业育人环节缺位,也不能给予及时的劳动力市场供求信息反馈和科学引导;育人的职业院校失去了行业企业的资源支撑和指导引导,学校教学资源与行业企业的实训资源无法形成育人合力,专业特色和就业导向弱化,办学模式与普通教育越来越趋于同质化。

未来,要提高职业教育发展水平,除了继续加大资金投入、加强基础能力建设和教师队伍建设外,最重要的是打破相对封闭的体制,扩大办学的开放性和自主性。最近中办、国办印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出“构建政府统筹管理、行业企业积极举办、社会力量深度参与的多元办学格局”,是对职业教育高质量发展带有根本性推动作用的改革举措。为实现这一目标,应该抓好以下几个关键环节。

切实转变政府职能。各级政府要按照“放管服”改革要求,逐步退出对职业院校

的微观事务管理,强化行业管理。转变管理方式,更多运用规划、标准、督导、信息服务等手段,减少行政干预。要加强全行业管理和属地化管理,淡化所有制、举办主体、隶属关系等因素,对所有的职业教育机构按照营利性、非营利性机构进行分类管理,统一准入、统一监管。当前,我国基于人力资源与实体经济协同发展的原则,实行普通高中和中等职业学校招生规模大体相当的结构化政策,以及统筹中等和高等职业教育协调发展,都是政府发挥宏观管理职能的重要体现。

充分发挥行业企业的办学主体作用。落实行业组织、企业举办职业学校的主体地位,是职业教育可持续发展的必由之路。我国有关法律法规和政策文件均明确强调行业企业办职业教育的重要地位,但是一直没有真正落实。行业企业举办职业教育,绝不是要回到计划经济时期的“条条”管理体制,而是要积极探索在市场经济条件下构建多元办学格局的有效实现形式。由于办学体制调整尤其是在现行教育管理体制之外引入新的办学主体,涉及教育机构准入、审批以及教师管理、人事人才制度、资格制度等诸多问题,需要在国家层面进行政策突破,其中最重要的有三条。一是放宽准入。结合民办教育体制改革,清理、取消束缚行业企业办学的不合理限制,探索建立职业教育准入负面清单制度。核算现有的公办职业教育资源,确定政府能够举办的职业院校的合理规模,在此基础上进行必要的结构性重组。二是促进发展。逐一研究解决行业企业办学面临的招生、教师身份、职称评审等问题,形成有利于社会力量

深度参与、可持续办学的制度机制。三是激励引导。要加强财政、税收、金融、政府采购等政策设计,激发行业企业参与办学的内在动力。

从整体上办好职业教育。随着交通基础设施的完善和新经济的发展,职业教育服务区域经济发展的内涵正在发生变化,即职业教育区域间的共建共享越来越普遍,使得职业教育在资源、机构、生源的区域布局上不必追求绝对均衡。我国现有的职业教育布局是在计划经济时期形成的,时至今日,各地产业结构已经发生了很大变化,许多职业院校尤其是经济落后地区的职业院校逐渐远离产业主战场,人才培养、教师队伍建设受到严重制约。未来要着眼于从整体上办好职业教育,集中力量优先在中心城市和产业集聚地区办好职业教育,中西部地区则适当收缩职业教育战线。在此基础上,探索采取重点建设的方式,建设一批高质量的职业院校,其意义在于扭转职业教育“次等教育”的形象,示范带动职业教育整体发展。

同时,要改革职业教育招生制度,在全国范围内实行跨区域招生,创造条件积极引导欠发达地区学生到发达地区接受高质量职业教育。2019年我国高职院校扩招100万人,招生对象从传统的应届高中毕业生向约5000万退役军人、1000万下岗职工、3亿农民工等群体扩展,这预示着我国职业教育的对象和办学形式正在向着更加开放、灵活的方向发展,职业教育布局、管理模式、培养方式也要顺应这一趋势。

扩大职业院校办学自主权。对于按照教育事业单位来管理的职业院校来说,保障学校充分行使办学自主权,对于改善目前的人才供需错配具有重要作用。要按照政校分开、管办分离的原则,减少政府对职业院校的不合理干预,落实学校办学自主权,让职业院校真正按照办学规律和自身特点,自主设置和调整专业,自主探索办学模式、机构设置、人才管理、合作办学、社会服务等方面的创新,建立起依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。

职业教育高质量发展应解决好四个难题

兰州大学高等教育研究院副院长 卢彩晨

近日,中办、国办印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出:到2025年,职业教育类型特色更加鲜明,现代职业

教育体系基本建成,技能型社会建设全面推进。办学格局更加优化,办学条件大幅改善,职业本科教育招生规模不低于高等职业