

职业教育高地建设与中国特色职业教育发展道路*

——以粤港澳大湾区为例

吴 华

摘 要：当前中国职业教育正处在能为全球教育做出重要的实践指引和理论贡献的关键阶段。在粤港澳大湾区等地建设职业教育高地是新时代中国教育创新的经典案例，也是推动我国职业教育高质量发展的必然产物，要在推进实践中加强理论总结，不断增强其教育性、政策性、类型性、体系性与理论性品质，充分实现引领示范作用，不断走好中国特色的职业教育发展道路。要从宗旨上坚持正确的职业教育办学方向，充分体现人民至上和育人为本；要从政策上加强供给改革，充分激发改革动力，出台更多尊重差异、鼓励竞争的职业教育发展政策；要从实践上突出类型定位，加强职业教育标准的高度、产教融合校企合作的广度与办学品牌的深度建设；要从管理上坚持体系推动，充分发挥地方政府的资源统筹和协同攻关能力；要从可持续发展上加强理论创新，形成可复制应用、中国特色世界水平的职业教育理论成果，为构建人类命运共同体做出职业教育的更大贡献。

关键词：中国职业教育发展道路；职业教育高质量发展；粤港澳大湾区；类型教育；产教融合

中国职业教育经过多年发展，已经从规模、质量和效益上进入全球前列，为我国成为全世界第二大经济体提供了充沛的人才资源和技能支撑。实践证明，中国职业教育目前正处在能为全球教育做出重要的实践指引和理论贡献的关键阶段。在这一关键时间节点，建设职业教育高地，既是对辉煌过去的肯定和对美好未来的期盼，更是增强职教自信、增进人民群众教育获得感、大力发展职业教育的必然选择。

中国职业教育始终以较少的经费成功支撑教育的半壁江山，具有实践推广价值，同时其理念制度、组织架构、运行机制能在处于危机和变革中的西方无力提供中国方案时，通过本土创新日益彰显其东方特色和本土智慧。^[1]在无数中国职业教育的“全球视野、本土行动”式的创新发展案例中，职教高地建设无疑是新时代中国教育创新的一个经典案例。

职教高地建设既是解决教育发展不平衡矛盾的

需要，也是增强教育适应性的必然要求。在相当长的一段时间内，我国发展的不平衡不充分的矛盾将长期存在。同样，职业教育的发展水平在祖国广袤的大地上也存在着发展的程度不一、面临的矛盾不一的既成现状，迫切需要采用“创新发展高地”这一新的思路、新的手段、新的内涵来推动带动全国职业教育的发展。同时，随着粤港澳大湾区规划方案的落地和中国特色社会主义先行示范区建设不断向纵深推进，为在与港澳毗邻的我国经济规模“第一省”建设职教创新发展高地奠定了更加坚实的基础。粤港澳大湾区于2017年首次进入政府工作报告，拉开了国家层面推动粤港澳三地共同发展的大幕，此后连续五年被写进国务院政府工作报告，2019年中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》（下称《纲要》），带来了一系列利好的宏观政策供给。《纲要》指出：“建设粤港澳大湾区，既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试，

收稿日期：2022-09-02

作者简介：吴华，深圳信息职业技术学院规划发展处副研究员，博士。（深圳/518172）

* 本文系深圳市哲学社会科学规划课题“粤港澳大湾区建成职业教育高地的研究”（SZ2019B028）成果之一。

也是推动‘一国两制’事业发展的新实践。”有学者指出，粤港澳大湾区的政治意义“是中国进一步融合世界、参与全球经济治理的一次实验，这将丰富中国社会主义市场经济理论体系，同时还能带动‘一带一路’倡议的推广”^[2]。而在粤港澳大湾区建设包括职业教育在内的教育高地，则被写入了《纲要》^①。2019年8月，粤港澳大湾区核心引擎城市深圳被国家支持建设中国特色社会主义先行示范区，进入了“双区驱动、双区叠加”的时代，大湾区的重要地位进一步凸显。

大湾区教育战线以贯彻习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上和在广东考察时的重要讲话精神、关于教育的重要论述为根本遵循，认真落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》等重要文件，明确了职业教育改革的主要目标是：锚定深圳到2035年实现“民生幸福标杆”的定位，提升教育医疗事业发展水平，在教育体制改革方面先行先试，建立健全适应“双元”育人职业教育的体制机制，打造现代职业教育体系。在实践中，大湾区教育战线从构建教育与人才高地、建设国际教育示范区的要求出发，依托大湾区优越的教育发展环境，吸纳国际优质教育资源、开展面向世界的高水平教育合作，加快粤港澳大湾区职业教育合作，实现三地职业教育资源共享、优势互补、协同创新、合作共赢，为粤港澳大湾区建设提供强有力的应用型人才支撑，成为中国职业教育向世界一流迈进的先行军。

因此，职业教育高地建设是我国职业教育进入高质量发展阶段且将迎来重大“破局”所必需经历的阶段，而粤港澳大湾区职业教育高地建设则是职业教育与经济发展进一步相融相促的必要布局。从现实情况看，职教高地建设已从地方政府落实端和基层院校育人端走向高层政策端，形成了我国波澜壮阔的职业教育改革“高潮”，对政策链、教育链、人才链、创新链、产业链都产生了较大的影响，为构建中国职业教育独特的学科体系、学术体系和话语体系提供了重要的、鲜活的研究对象和实践案例，有必要深入分析理解其政策意蕴与行动成效，为建设中国特色世界水平的职业教育提供有益的经验借鉴。

一、育人为本：职教高地建设的教育属性

教育是国之大计、党之大计，职业教育是国民

教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是广大青年打开通往成功成才大门的重要途径。习近平总书记要求各级党委和政府要把加快发展现代职业教育摆在更加突出的位置，更好支持和帮助职业教育发展，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实人才保障，这为我国发展更高水平的职业教育体系指明了方向。当前职业教育的吸引力不足，其中的一个重要原因是社会大众没有看到职业教育发展的区域不平衡性以及办学水平的差异性，以社会成见和刻板印象来看待职业教育全貌。因此，提出职业教育高地建设的研究命题，能引发社会大众对职业教育同一时间段内不同发展阶段的思考，从而形成比较客观的认识，更好地理解国家职业教育“提质培优、增值赋能”的政策导向，增强人民群众对职业教育的信心，缓解教育焦虑，共建更加美好的社会。

同时，大湾区在国家战略布局中的作用日益凸显，为办人民满意的职业教育提供了更好的条件。《纲要》实施已进入新阶段，职业教育合作发展的机遇更充分，创建高等教育合作示范区条件更好，宜居宜业宜游的国际优质生活区建设为职业教育带来了更好的环境。此外，中央还系统施策，进一步推动重大改革，出台了建设深圳中国特色社会主义先行示范区系列政策。因而，建设学有优教、水平更高的教育体系迫在眉睫。职业教育作为紧密对接产业的教育类型，其发展地位与城市的经济地位密切相关。国家发展和改革委员会已在深圳推动建设产教融合型城市，推动建设粤港澳大湾区职业教育高地，是国家重大改革的应有之义和区域经济社会高质量发展的必然要求。

再次，职教高地建设是我国现代职业教育改革发展的重要探索。职教高地是职业教育界的理念问题，它展现的是作为办学主体的地方政府和职业院校开拓创新的职业情操、奋斗成效和美好愿景。它指引着各地职业教育蓬勃发展，在建设教育强国、人才强国、制造强国的民族复兴热潮中，获得了上级的官方认同与政策认定，这是形成职业教育“创新发展高地”政策的基础。在此背景下，职业教育高地成为了一个观察职业教育各利益相关者、观照我国职业教育发展状况的良好观测点与“窗户”，有助于我们深入理解职业教育改革发展的逻辑性、外促力与内生力，进而真正增强职业教育政策运行的前瞻性、改革的战略性与行动的针对性，推动我

国职业教育在新发展阶段贯彻新发展理念实现高质量发展，努力构建成功的现代职业教育体系。

二、优化供给：职教高地建设的政策属性

党的十九大报告指出：“在现阶段我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”就职业教育领域而言，人民的美好生活需要对加强职业教育的政策供给提出了更高的要求。因此，习近平总书记2021年对职业教育工作做出重要批示，强调“各级党委和政府要加大制度创新、政策供给、投入力度，弘扬工匠精神，提高技术技能人才社会地位，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力人才和技能支撑”。“十四五”时期，职业教育要实现更大的发展，就必须广泛调动各方面积极性、主动性、创造性，加大政府统筹管理力度，出台包括职教创新发展高地政策在内的一揽子政策。政策管理部门就是要坚持问题导向，突出重点领域，加快推进职业教育治理体系和治理能力现代化，在一些重要领域和关键环节取得重大进展。因而，把职业教育发展纳入区域经济社会发展总体规划是教育政策实施的必然选择。在思想认识层面，我们如何把握粤港澳大湾区职教高地政策的科学性有效性？可以从“激发动力、尊重差异、鼓励竞争、实现发展”这一政策实施的效果来认识。

首先，职教高地政策能显著激发区域竞争。国际高等教育理论告诉我们，高等教育管理有几个典型特征^[3]，一是目标的多样化与不确定性；二是生产技术的秘密性；三是它本质上为一个非竞争性的市场；四是无论投入与产出，都缺乏有效的测量与货币化的估值方法；五是在投入的获取与组织上，内部决策过程的弥散性严重限制了管理层的自由裁量权。职业教育高地政策充分鼓励地方政府采取种种有力举措去应对上述高等教育办学的不确定性、秘密性、非竞争性与弥散性，能有效提高地方政府办教育的水平。“高地”的提法最初由地方提出，反映了教育是地方政府重要的施政方向，体现的是地方政府事权与管理权不断整合并走向互相匹配的努力。各地纷纷以改革创新的做法去诠释“高地”的内涵。通过创新发展高地显著提高教育水平，能显著提升地方居民的满意度和获得感，践行“为人民服务”的宗旨，提升地方整体综合实力。

其次，实施职教高地建设，能显著增强职业教

育政策“尊重差异、促进发展”的效应。分析我国改革开放和社会主义现代化建设史，我们能够发现：善于把国家的引领作用与民众的自发创造结合起来，形成自上而下与自下而上的合力，是新中国70多年发展的重要经验。自上而下与自下而上良性互动，既以基层探索实现试点风险可控，又能够依靠强大的国家能力，把基层的成功经验迅速推广。在摸石过河中创造新事物、新经验，在顶层设计中把握改革发展的方向和节奏，就能为我们的事业发展注入双重动力。党的十九届五中全会提出，要坚持系统观念，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，更是推动良好教育政策落地见效的行动指针。我国职业教育所取得的成就，离不开国家的教育方针指引、教育行政部门的推动、学校的实践与项目的引领。要进一步推动改革，就迫切需要在下一步更好地发挥地方政府的积极性，从而形成教育宏观管理——地方政府——院校实践的职业教育发展闭环。因而，职教创新发展高地政策的出台，显著增强了中央与地方的教育管理和实践的系统性，实现了各层次的利益相关者的良性互动。

三、适应产业：职教高地建设的类型属性

随着人们对职业教育是一种类型教育的共识不断形成，对其“跨界、融通、服务产业”的属性有了更深刻的认识。而职业教育具有职业教育的类型定位首先就在于其是与产业结合最紧密的教育类型。因而，职业教育高地建设的重要内涵就是要围绕服务产业不断深化产教融合、打造高质量育人品牌、形成校企合作办学的标准，不断提高对经济社会和人的全面发展的适应性。从职教发展的外部环境看，相对于普通教育而言，职业教育高质量发展对办学条件有更高的要求。在育人层面要求培养高素质、高技能人才；在产业背景层面要求产业基础雄厚、发展势头好、人才需求大；在师资层面要求专兼结合的高水平“双师”队伍与德技并修的大师名匠；在机制层面要求有效管用，能有效解决制约发展的瓶颈问题。这些条件要求都需要不断强化产教融合校企合作才能实现。

从职业教育办学主体看，“职教高地”建设主体更应是推动职业教育高质量发展的表率。职业教育作为面向人人的终身教育、面向市场的就业教育、面向能力的实践教育、面向社会的跨界教育，这要求职教高地建设切实发挥职业院校办学的基础性主

体地位, 需要从“全生命周期”的高度不断加大改革, 实现发展方式的根本性变革。要从纵向上体现职业教育在个人的受教育阶段(面向能力)、工作阶段(面向市场)、发展阶段(面向社会)与人生阶段(面向人人)具有的重要作用, 也要从横向上涵盖能力(实践教育)、个体(终身教育)、环境(就业教育)与生态(跨界教育)等不同内涵的教育形式, 使职业教育具有“全方位覆盖”的属性。职业院校如果能实现“纵横交错”办学高度, 则可以打造闪亮的职业教育办学品牌, 显著提升职业教育办学美誉度和社会认可度。因此, 要推动职教高地建设, 就需要职业院校对国家、地方政策进行理性分析后, 结合院校实际而做出理性选择, 准确理解国家教育行政部门的战略意图, 对标对表各项部署安排, 形成浓厚的学习氛围, 不折不扣、保质保量抓好落实, 增强工作的主动性与科学性, 以显著增强学校办学层面改革创新的针对性。

职业院校如何适应产业、体现企业的重要办学主体作用? 职教高地建设如何更加鲜明地体现职业教育的类型特色? 如何实现高绩效目标? 这些问题都需要在改革创新中找准切入点。这一切入点就是要形成一套能体现产教融合、校企合作的标准, 提供一套行之有效的育人方式、办学模式、管理体制、保障机制的标准, 从而发挥示范带动效应, 实现职教高地政策的最大效应。可以设想, 标准建设是职教发展的必要前提, 是落实企业办学主体地位或是开展职业本科教育的关键举措。从近年来的政策与办学实践看, 推动职业教育的政策、制度、标准建设已成为教育行政部门推动职业院校可持续发展的最重要抓手, 也是职教高地建设的重要内容。提高职业教育各项标准建设中的产业要素比重, 其重要性怎么强调都不为过。

四、体系推动: 职教高地建设的管理属性

实施职教高地政策, 主要目的是增强地方政府举办职业教育的积极性、主动性, 能更好地发挥地方政府举办职业教育的主体责任。

职业教育事关社会发展多方面工作, 职前教育继续教育归口教育部门, 人力资源与技工教育归口人社部门, 社会氛围营造归口宣传思想文化部门, 要进一步形成合力, 加强统筹联动, 加大政策保障与体制机制创新力度。在教育系统内部, 同样需要加强各业务口的协同配合, 提升管理的系统集成、

协同高效。具体来说, 即业务部门要推动育人方式、办学模式改革; 综合性部门要强化管理体制和保障机制改革, 按照教育发展的新阶段、新理念把职业教育放在全国教育事业发展规划中更加突出的位置, 切实构建教育新发展格局。在当前形势下, 后者的作用尤为重大。这是体系化推动职业教育高质量发展的应有之义。

首先, 从办好职业教育的复杂性来看, 只有与经济文化生活紧密结合, 才能实现“百姓认同、政府放心”的高质量发展。同时, 职业教育要成为类型教育, 必须要从治理层面嵌入地方经济、社会、生活、文化与政府治理等各环节, 在服务贡献中实现融合互促发展。地方政府建设职业教育高地, 就是进入议程的具体举措, 其内涵就是要使职业教育进入各级党委和政府议事日程, 纳入规划、政策体系、议事规则、预算保障, 发挥好职业教育在促进经济社会发展中的重要作用。当前政府发挥着统揽性、基础性的作用, 为保障职业教育全方位、深层次融入地方经济社会发展提供前提、动力和保障, 使其能真正成为经济活动、人民生活、社会风尚、就业技能方面的不可或缺的变量。在我国国情下, 只有政府才有能力运用系统论、控制论的方法手段去协调统筹解决个体、院校与产业、社会交集而成的一系列综合性问题。

其次, 教育是地方政府治理的一个重要方面。从管理体制看, 地方政府是发展本地教育的责任主体。外促治理即地方(院校)发展职业教育的目的、动机、组织、评价等要素不是由自身意愿生发的, 而是由外在的环境强加的一种非自觉、他组织的行为。内生治理即地方(院校)教育发展的目的、动机、组织、评价等要素不是由其他组织生发的, 而是由地方(院校)本身内在的自觉引发的一种自组织行为。从外促引发内生, 由内生推进外促, 实现外促与内生的历史辩证是地方(院校)职业教育发展的必然。外促力仍然是推动发展的强大力量, 当前要务就是要加强指导力度、加大政策供给。内生力则是办学与育人主体将国家政策和具体实际结合起来推动工作的能力。外促力需要与内生力更好结合。因而, 项目牵引型的职业教育动力机制迫切需要回归地方性, 切实发挥地方办职业教育的主动性、积极性和能动性。另一方面, 国家推动的职业教育重大项目如“双高计划”“提质培优”等需要地方政府高质量落实, 从而尽可能为中国职教改革

发展提供更多的鲜活的地方成功实践。因此，职教高地建设极其强调发挥地方政府积极性，非常具有针对性和实践性。

再次，从政策实施效果看，职教高地政策进一步推动了职业教育改革与实践，赋予了地方政府职业教育管理的巧妙而有力的抓手。职教高地项目能推动政府优化管理方式、促使学校推进改革创新，优化治理效能，建设符合职教类型特色的现代职业院校制度。在政策上首次实现了教育部与省级政府共推职业教育的突破。国家教育行政部门的指导更具针对性，省级政府推动职业教育改革的动力和积极性大为增强。在落实中，省级政府通过实施“一市一策”等方式向地市级政府“压担子”，职业院校发展的外部环境更为优良，得到的支持更为充分，大幅提升推动了职业教育改革的能级。以前，推动职业教育在教育行政部门只是相关职能处室的事务，而现在则实现了多个数量级的层级跃升，实现了“职业教育工作——教育工作——地方政府工作——地方党委工作”的巨大转变，十分有助于发挥政府、学校、社会三方面的积极性，特别是能激发政府和学校的能动性，从而保证了从地方政府管理和职业院校实施两方面推进区域职业教育再上新台阶。

因此，职教高地政策符合政府宏观管理职能和学校立德树人使命的实际，取得了良好的政策效应和实践成效。省级政府在实践中充分发挥省市两个积极性，采取“省域主体、市域补充”的推动政策。省级侧重于推动师资队伍建设等关键领域改革，同时，注重激发地市发展职业教育的动能，推动实现自我发展、部门联动，整体推进。^[4]

五、复制应用：职业教育高地建设的理论属性

我国职业教育取得发展的根本动力在于对经济社会与人的技能发展的不断适应，在于根据对技能的需求来调节职业教育的规模和层次。把握了职业教育发展的“适应性”与“需求驱动”规律，也就让中国职业教育能够在未来继续发展、并有可能在世界得到推广应用，从而对全球教育科学与理论发展做出积极的贡献。

1985年中共中央发布《关于教育体制改革的决定》要求调整中等教育结构，大力发展职业技术教育。正如《教育大百科全书》指出：“在20世纪80

年代，中国政府进行了一个强烈影响教育结构的职业化尝试，这种尝试对高中水平的教育领域的影响尤其大。”^[5]其后，我国职业教育改革能够不断取得成功的密钥在于坚持对教育结构的职业化尝试，同时根据生产力发展的需求，稳步将改革聚焦到以高等职业教育改革引领中高职一体化发展、构建健全完善的职业教育体系。这一行之有效的方法论与实践路径推动中国教育在“十三五”期间达到了世界中上水准。随着我国规划在2035年成为世界教育强国、人才强国，可以预见，湾区职业教育与经济社会能实现融合发展，成为其不可或缺的内生变量，职业教育高地也可基本建成，从而为形成中国特色、世界水平、湾区标准的职业教育发展模式打下坚实的实践基础。因此，为推动实践成果转化为理论创新，以创建世界一流的职业教育经典范例看待职教高地建设，需要不断总结完善，构建起新时代职业教育理论体系。

首先，是要坚持顶层设计与尊重人民首创精神相结合，坚持顶层设计和“摸着石头过河”相协调，坚持试点先行和全面推进相促进，抓住人民最关心最直接最现实的利益问题推进重点领域改革，是我国改革自上而下与自下而上经验的延伸，是教育领域落实国家改革发展布局的需要。职业教育近年来创新发展，稳固了类型教育的定位，取得了不俗的成绩，需要与实际发展更为贴切的定位与形象。高地建设与项目建设相比，具有更加具有综合（统筹）性、协同联动性、动力性。职业教育涉及面广，牵涉因素众多、对发展环境要求高，需要从顶层设计的高度全方位推动。还需要各方面、各部门增强发展职业教育的主动性积极性，明晰权责、做到责权利统一，形成推动合力。实践已经证明并将继续证明，职业教育高地建设将为中国特色职业教育理论建构提供充沛的养分和有力的支撑。

其次，是要增强地方职业教育实践的理论自觉性。职业教育改革进入由数量到质量的新阶段，要贯彻新发展理念，就要深入践行发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力，就要在实践中深入谋划发展、高度重视人才、切实推动创新驱动。要更加注重用党的创新理论指导职业教育实践，更加注重培育和践行社会主义核心价值观，更加注重营造师生成才成功的良好环境，更加注重以人为本，尤其要注重发挥人才的能动作用，牢固树立师生的主人翁意识，建设高质量师资队伍，在管理服务中

落实“以生为本”理念，为建成中国特色、世界一流的职业教育提供强大理论武装。

再次，要努力形成中国特色、中国风格、中国气派的职业教育理论体系。这是一场思想理论的深刻变革。我们坚持以思想理论创新引领改革实践创新，以总结实践经验推动思想理论丰富和发展，从改革的总体目标、主攻方向、重点任务、方法路径等方面提出一系列具有突破性、战略性、指导性的重要思想和重大论断，科学回答了在新时代为什么要全面深化改革、怎样全面深化改革等一系列重大理论和实践问题。正如时任中国社会科学院院长谢伏瞻同志所言：“把习近平新时代中国特色社会主义思想落实到哲学社会科学各个领域、各个方面，切实贯穿到学术研究、课堂教学、成果评价、人才培养等各个环节，促进党的创新理论与各个学科、概念、范畴之间的融通，使党的重大理论创新成果真正融入到哲学社会科学中去，推出系统性与学理性并重、说理透彻与文风活泼的高水平研究成果。”^[6]职业教育高地建设研究作为政策性、实践性很强的学科与研究领域，首要任务就是要把习近平新时代中国特色社会主义思想作为“定盘星”和“主心骨”，自觉学懂、弄通、落实，科学贯穿到研究的意义、目的、方法、成果、运用等方方面面，切实贡献出中国特色世界水平的职业教育理论

研究成果！

注释：

①见《粤港澳大湾区发展规划纲要》第8章第1节。

参考文献：

[1]陈伟.高等教育发展的中国智慧:历史生成与本体界定[J].高教探索,2022(1):7.

[2]莫道明.粤港澳大湾区的政治意义[EB/OL].
https://www.sohu.com/a/319054130_694001.2019-06-07.

[3]LINDSAY A. Assessing Institutional Performance in Higher Education: A Managerial Perspective[J]. Higher Education, 1981, (6): 687-706.

[4]东营市职业教育创新发展高地建设显成效[EB/OL]. <http://www.cvae.com.cn/zgzcw/sds/202012/155b20e4be4d48ada5b8ec696b5ea864.shtml>. 2020-12-31.

[5][英]K.金.职业技术教育[M].张斌贤,等译,重庆:西南师范大学出版社,2011:6.

[6]张江.建设新时代社会主义文化强国[M].北京:中国社会科学出版社,2019:代序21.

(责任编辑 刘第红)