

# 产教融合视域下行业组织参与职业教育的国际比较

○ 邓志新

[摘要] 在政府鼓励产教融合的宏观环境下,行业组织参与职业教育将成为中国职业教育改革与发展的一个突破口。通过比较德国、澳大利亚、美国等职业教育发达国家行业组织参与职业教育的方式,指导中国行业组织参与职业教育,尤其在推行现代学徒制和“1+X”职业能力制度建设方面,行业组织要发挥重要的作用。行业组织将成为中国职业教育改革方案实施的动力源泉。

[关键词] 产教融合;行业组织;职业教育;国际比较

[作者简介] 邓志新(1979-),女,博士,深圳信息职业技术学院副教授,研究方向:职业教育与产教融合。(广东深圳 518172)

[课题来源] 广东省教育教学改革研究与实践项目“OBE理念下行业学院构建的研究与实践”(项目编号:GDJG2019387)。

## 一、产教融合视域下行业组织参与职业教育被赋予新使命

2017年12月5日,国务院办公厅印发了《关于深化产教融合的若干意见》(以下简称《意见》),标志着我国人才培养进入产教融合时代,真正将产教融合作为政策实施的重要目标,围绕产教融合开展系统性的制度安排,提出了产教融合的主要目标,构建了教育和产业统筹融合发展的格局。《意见》明确指出,强化行业协调指导,行业主管部门要加强引导,通过职能转移、授权委托等方式,积极支持行业组织制定深化产教融合工作计划,开展人才需求预测、校企合作对接、教育教学指导、职业技能鉴定等服务。

2018年2月5日,教育部等六部门印发的《职业学校校企合作促进办法》中指出,行业主管部门和行业组织应当统筹、指导和推动本行业的校企合作,主要有以下四个方面:第一,行业组织要组织职业学校与企业组建职业教育集团,建立长期稳定的合作关系;第二,行业组织需要组织和指导企业提出校企合作意向规划,推进校企合作;第三,行业组织需要搭建校企合作信息化平台,实现信息共享;第四,行业组织需要监督和指导校企合作,为校企合作做好管理和服务。

2019年1月24日,国务院颁布的《国家职业

教育改革实施方案》(“职教二十条”)中,在促进产教融合、校企“双元”育人的背景下,共有五处提到了行业的指导作用:在第五条“完善教育教学相关标准”中,明确提出行业组织要参与国家教学标准的制定;第七条提到,行业组织要引导企业深度参与技术技能人才培养培训,开展高质量职业培训;第十条提到,职业院校和行业企业形成命运共同体,全面加强校企深度合作;第十四条指出,行业组织要积极配合政府做好职业教育培训评价;第十七条指出,完善政行校企共同参与的质量评价机制,需要行业组织的积极参与。

2019年9月25日,国家发改委等六部门出台了《国家产教融合建设试点实施方案》。开展国家产教融合建设试点,必须坚持问题导向、改革先行,充分发挥城市承载、行业聚合、企业主体作用。在试点对象中,就有产教融合行业。在推动试点城市全面深化产教融合改革基础上,依托区域优势主导产业或特色产业集群,推进重点行业深化产教融合,强化行业主管部门和行业组织在产教融合改革中的协调推动和公共服务职能,打造一批引领产教融合改革的标杆行业。

这些文件的出台预示,在推动职业教育形成产教融合、校企合作、工学结合、知行合一的共同体机制方面,推动教育链、人才链与产业链、创

新链有机衔接 行业组织将被赋予非常重要的职责。

## 二、德国行业组织参与职业教育的模式

德国政府充分发挥政府的宏观调控作用,以法律法规来保障行业组织参与职业教育,发挥了行业组织在职业教育中的主导作用。行业组织具有权威性,是全体企业的代表,是连接企业和学校的纽带,负责协调企业和学校的关系。行业组织搭建产教融合的平台,让企业充分参与职业教育,企业和学校共同的目标和利益使产教深度融合,产业和教育互利共赢的模式培养出大量的高水平技术工人,使德国制造业一直走在世界前列。

(一)行业组织是德国职业教育管理和监督的实施主体

德国职业教育管理分为三级:第一级是国家层面的职业教育管理,由联邦教育研究部负责,制定并颁布职业教育法律法规与条例、职业教育标准和行业职业培训章程等;第二级是州职业教育委员会州级层的职业教育管理,向州政府提供咨询和建议、协调并促进学校职业教育与企业职业教育的合作等;第三级是行业协会,德国《职业教育法》规定行业协会作为职业教育的主管机构,德国行业协会下设的职业教育委员会是参与职业教育的主要部门,由雇主代表、雇员和职业院校教师各6名代表组成,主要对职业教育实施过程进行管理和监督<sup>[1]</sup>。德国职业教育的管理机构层级清楚、分工明确,行业组织具有权威性,是管理与监督职业教育的实施主体。

(二)德国的行业组织参与职业教育具有明确的法律保障

德国联邦政府、州政府、各行业组织相继颁布了一系列法律法规、条例和实施办法,如《职业教育法》《职业教育促进法》《职业培训规章》等,德国政府制定的法律保障框架,使行业组织参与职业教育有法可依,违法必究。德国的法律对行业协会参与职业教育和培训的责任和义务做了明确的规定。《职业教育法》中明确了行业组织在职业教育中的职业培训的主管地位。行业组织除了自愿接受的培训任务以外,还接受法律规定的以及政府机构委托的职业教育任务。

此外,德国的法律赋予行业组织具有公法人的地位,这一地位让行业协会能履行法律授权。德国的行业组织由于承担了政府委托的任务,并在执行这些任务的过程中具有间接行政管理的特征,因此行业组织被归入准行政机构,具有像政府一样的权威,能更好地履行任务。行业

组织在参与立法、经济决策中的地位是公认的、制度化的,而不是随意的,是有一系列法律保障的。

(三)德国的行业组织参与职业教育具有规范的制度保障

德国行业组织参与职业教育的制度之所以配合默契,是因为具有规范的制度保障。一方面是行业组织管理制度。政府负责职业教育的调控、协调、指导和资助,行业组织负责职业培训的组织和管理工作,职业院校负责理论教育教学的实施。另一方面是决策制度。根据德国的法律,行业组织参与职业教育具有以下决策权:参与起草职业教育法、制定职业教育政策、审查企业职业培训、制定培训条例、确定职业院校的教学大纲等。

德国的行业组织不但为政府提供咨询决策,而且为企业提供服务,具有实质性和权威性,因此行业组织提供的职业培训受到企业的欢迎,它所组织的职业培训与考试以及所颁发的证书具有较高的可信度和可接受度,培训证书被全国承认。德国的行业组织贴近企业,行业组织通过及时了解企业对劳动力技能的需求,做出职业培训规划,不断更新职业培训内容、职业培训方法以及设施,适应企业需求。

## 三、澳大利亚行业组织参与职业教育的模式

以行业为主导是澳大利亚 TAFE 学院职业教育的主要特征之一。行业引领职业教育,职业教育渗透行业,已经成为澳大利亚职业教育鲜明的办学特色<sup>[2]</sup>。

### (一)行业组织参与职业教育的宏观管理

2005年,澳大利亚成立了国家行业技能小组(National Industry Skill Group,简称 NISG),其成员是联邦政府及州政府或地区的行业和行业组织代表,突出了行业具有职业教育的主导地位。行业技能委员会(Industry Skill Councils,简称 ISCs)是澳大利亚行业参与职业教育的主要机构,从不同的行业背景出发,研究市场对职业岗位技能的客观需要,为职业教育与培训改革提供指导意见。行业技能委员会协调政府和企业、学校和企业之间的关系,为政府和学校提供企业需求信息,向企业宣传政府政策,成为沟通政校企之间的桥梁,为实现产教融合创造条件。

(二)行业组织参与制定职业能力标准和构建职业资格框架

澳大利亚设有10个全国性的行业技能委员会,行业技能委员会是遵照法律规定并经过注册

的非营利性企业,独立于政府,接受政府的监督,作为管理本行业的权威组织,拥有自己的行业章程。行业技能委员会负责本行业的就业需求预测和职业分析,制定职业能力标准、专业标准和课程标准。行业技能委员会由行业组织、行业专家以及企业雇主组成,制定国家能力标准,并根据市场需求变化进行修订。

澳大利亚根据行业技能委员会制定的能力标准体系,建立国家资历框架。该框架是资历、学分转换确认的国家权威机构,将学历教育、继续教育和多元化教育与培训,以及文凭和证书有机联系,形成国家教育与培训的统一的系统框架。国家资历框架用12级资历规定了初等和中等教育、职业教育与培训、高等教育的设立与贯通,明确了他们之间的关系和衔接。

(三)行业组织参与职业教育的专业设置、课程开发以及教育教学过程的实施

澳大利亚职业教育的行业组织在专业设置方面发挥重要作用,根据行业组织对人才数量及能力要求的预测,专业设置由地方教育部门和行业组织审核确定。在国家培训局的管理下,澳大利亚设有21个全国性行业培训咨询组织,这些组织进行本行业的就业预测和职业岗位分析,通过预测的数据,制定能力标准,向职业院校提供专业设置依据。这样,职业教育就和市场需求紧密联系,人才培养符合市场需求。

在课程设置方面,行业组织也起到了关键作用,课程设置以行业组织制定的能力标准和国家统一的证书制度为依据,并根据劳动力市场的变化来调整。澳大利亚的课程开发是以经国家培训局批准,行业培训咨询组织制定的培训包或者行业能力标准为依据,开发的课程内容具有针对性、实用性和市场性,培养的学生贴近市场,具有职业岗位技能,可以直接上岗。

澳大利亚行业组织积极参与职业院校的教育教学过程,由教学专家和行业专家共同组成教育专家委员会,履行教学研究、提出教学建议、进行专业和课程设置、评价教学效果等职能。教学内容要求联系企业实际,反映企业真实需求,根据行业组织制定的职业能力标准进行教学设计和教学质量评价。行业组织帮助职业院校与企业签订合作协议,建设实训基地,为学生实训和实习提供条件。在行业组织的支持下,澳大利亚建立了100多家由各种行业赞助的全国范围的模拟实训公司,供所有职业院校使用。

#### 四、美国行业组织参与职业教育的模式

美国的一系列法律从立法上明确了行业组织参与职业教育的权力、途径与方法,要求社区学院与行业企业必须建立协作关系,职业教育实施的具体标准、办法和评价指标体系必须在行业组织参与下完成。美国的行业组织参与职业教育的积极性较高,主要通过以下几种方式参与职业教育,实现产教融合<sup>[3]</sup>。

(一)行业组织依靠自身影响力吸引利益相关者参与职业教育

由于美国行业组织具有权威性,对政府和一些关键部门具有影响力,维护企业利益,大部分企业愿意加入行业组织,因此行业组织可以引导企业参与职业教育。

(二)行业组织通过制定技能标准参与职业教育

行业组织对本行业的市场需求、岗位要求、技术人才非常熟悉,每年发布行业报告,主导行业标准制定,企业和学校对行业组织具有一定的依赖,因此成为产教融合和校企合作的桥梁。美国国家技能标准委员会成员就是由来自行业组织的专家构成。该委员会制定的技能标准就是国家技能标准,行业组织一直被企业认可,同时也影响企业参与职业教育的产教融合。

(三)行业组织通过与政府互动或参与立法活动参与职业教育

在美国,行业组织是企业与政府沟通的桥梁,一方面,行业组织与议会、政府关系密切,行业组织代表企业与政府沟通参与立法活动,维护企业利益,协调政府与企业的关系;另一方面,行业组织也为政府及时提供行业发展情况,为政府立法和行政管理进行咨询决策。同时,政府赋予行业组织职业培训的权力,行业组织利用这一合法有效身份组织企业和学校参与职业教育和培训,促进产教融合。

#### 五、加拿大行业组织参与职业教育的模式

行业组织在加拿大职业教育的发展中发挥着重要作用,加拿大的职业教育主要由社区学院来完成,1972年成立了加拿大社区学院协会(ACC),各社区学院自愿加入协会。为了促进社区学院的发展,1997年加拿大成立了行业组织指导委员会,由23个行业组织联合组成,行业组织委员会的主要目标就是提升加拿大各行业劳动力的质量,负责人力资源规划,制定行业标准和推进技术创新<sup>[4]</sup>。通过行业组织委员会,行业组织可以顺畅

地参与到职业教育的管理和发展中。

(一)行业组织成为社区学院与外界联系沟通的桥梁

一方面,行业组织向社会宣传社区学院,为社区学院获得更多的经济来源;另一方面,行业组织通过研究教育政策和梳理市场信息,及时向政府提供政策研究报告和向社区学院提供国内外社区教育的有关信息。

(二)行业组织与社区学院合作制定人才培养方案和共同开发职业教育课程

行业组织提供市场人才需求信息,通过从社会实际需求出发,以能力培养为基础开发职业教育课程,旨在传授学生的实用知识和培养学生的实践技能,通过使学生掌握这些知识和技能从而成为终身学习者,并为学生的就业与职业生涯奠定基础。加拿大社区学院的课程由“教育专家导向”向“行业专家导向”转变,在人才培养方案制定和课程开发过程中,行业协会和企业代表居于主导作用,很好地把握了能力本位职业教育课程的实质。

(三)行业组织负责职业技能鉴定和职业资格认证

加拿大由行业组织负责制定各自行业的职业认证体系与职业资格标准。行业组织将各自行业的职业认证体系与社区学院的职业教育课程密切结合,社区学院的学生选修经行业组织确定的职业教育课程,考试合格后即可取得行业组织认可的职业资格证书,通过这种方式,行业组织在企业的人力资源需求与社区学院实施的职业教育与培训课程之间架起了一座密切联系的桥梁。

#### 六、行业组织参与职业教育的国际比较与启示

通过不同国家行业组织参与职业教育的方式比较,我们发现行业组织在职业教育发展中具有非常重要的作用。我们国家在职业教育改革中,也逐步重视行业组织的作用,在国家颁布的“职教二十条”中就有体现,很多方面需要行业组织的参与才能实现。行业组织参与职业教育势在必行,发挥的作用将会越来越大,政府还需要借鉴外国行业组织参与职业教育的经验,在以下三方面促进行业组织参与职业教育,实施职业教育改革方案。

(一)给予行业组织参与职业教育法律保障和利益保障

为了促使行业组织更好地参与职业教育,政府应加强和完善行业组织参与职业教育的法律制度建设,充分肯定行业组织在职业教育建设中的作用,明确其参与职业教育的法律地位和主体地

位,提高其参与职业教育的积极性,明确其参与职业教育的责任、权利和义务,使行业组织能够合理合法地参与职业教育,具有法律制度保障,同时加强和完善行业组织参与职业教育的激励机制<sup>[5]</sup>。

中国当前参与职业教育的行业组织是行业教学指导委员会,但是行业教学指导委员会缺乏诸多企业的加入和监督,得不到企业和学校的认可,因此很难起到市场导向的作用。专业是根据产业来进行设置和调整的,专业人才的培养一定要服务于产业发展的需要,因此需要更多的典型企业加入行业教学指导委员会。政府应该鼓励更多企业加入行业组织,参与职业教育,同时赋予行业教学指导委员会更大的权力来管理本行业的职业教育,为行业教学指导委员提供法律制度以及利益保障。当然,行业组织也要加强自身建设,提高其权威性和行业认可度。

此外,政府应该为行业组织参与职业教育提供机构设置和经费支持,如鼓励和支持行业协会成立职业教育委员会,参与职业教育政策制定、负责行业人力资源预测、制定职业教育培训发展规划、开展行业职业资格标准制定、成立行业教学指导委员会、搭建产教融合平台等,以及人才培养方案、专业标准和课程标准的制定、教材开发等,鼓励行业组织积极参与职业教育,为产教融合、校企合作搭建桥梁。同时,促使行业组织和教育部门、职业院校寻找利益共同点,建立行业组织参与职业教育的利益机制,如政府给予参与职业教育的企业“金融+财政+土地+信用”组合式支持。政府需要健全经费投入机制,尤其在产教融合和校企合作方面,要赋予行业组织权力和经费去实施,在人才培养、就业创业、技术创新、文化传承、社会服务等方面开展校企合作,通过项目认证和典型成果推广,实施现代学徒制和“1+X”职业技能等级认证,提升职业教育质量。

(二)引导行业组织多样化参与职业教育建设

行业组织参与职业教育主要扮演管理与服务的角色。政府主要负责战略规划、政策制定和依法依规监管,行业组织的作用主要在于推动企业和社会力量举办高质量职业教育,鼓励大企业举办职业教育,鼓励中小企业组建职业教育集团或者联盟,发挥企业的办学主体作用。行业组织参与职业教育的形式多种多样,主要表现在人才需求预测、规范培训、完善教学标准、构建学分银行等方面。

1.构建人才需求系统,根据人才需求的变化进行专业设置和课程安排。人才需求系统需要行

指委组织搭建,真实反映本行业内每个月、季度、年的人才需求变化,根据人才需求岗位变化来预测人才需求,及时把新技术、新工艺和新规范纳入教学标准和教学内容,精准对接人才培养方案的调整。根据人才需求的变化,行指委优化专业设置,健全专业设置定期评估机制,专业目录原则上每5年修订1次,学校根据自身情况灵活自主设置专业。

2.规范培训,开展高质量职业培训。面对当前名目繁多的培训,行业组织需要以中立的第三方来规范培训,按照要求对教师、学生、员工和社会成员进行职业培训。行业组织需要引导企业深度参与技术技能人才培养培训,在专业建设、课程改革、实践教学等方面校企合作,全面提升教育教学质量。除了开展职业等级证书培训和考试外,行业组织在政府部门审批下,可以组织各种职业资格证书考试。这种考试需要在行业具有权威性和得到企业认可。

3.完善教学标准,发挥标准在职业教育质量提升中的基础性作用。国家教学标准是职业院校制订人才培养方案的依据,教育行政部门必须联合行业组织制定国家教学标准。按照产业需求与专业设置对接、职业标准与课程内容对接、生产过程与教学过程对接的要求,行业组织需要完善专业目录、专业教学标准、课程标准、实训条件建设标准和顶岗实习标准,持续更新并推进,规范职业院校教学行为,发挥标准的作用,提升职业教育质量。

4.构建学分银行,实现学习成果的认定、积累和转换。行业组织协助教育行政部门加快推进“学分银行”建设,探索建立职业教育个人学习账号,实现学习成果可追溯、可查询、可转换。学历证书由教育行政部门颁发,职业技能等级证书由行业组织颁发,职业技能等级证书可以与学历证书进行学分互认:一方面,职业院校对取得职业技能等级证书的社会人员,支持其根据证书等级和类别免修部分课程,在完成规定内容学习后依法依规取得学历证书;另一方面,行业组织对接受职业院校学历教育并取得毕业证书的学生,在参加相应的职业技能等级证书考试时,可免试部分内容,从而有序开展学历证书和职业技能等级证书学习成果的认定、积累和转换,为技术技能人才持续成长拓宽通道。

(三)促进行业组织在“1+X”证书制度和现代学徒制建设中发挥积极作用

“1+X”证书制度和现代学徒制的实现离不开

行业组织的参与。在《国家职业教育改革实施方案》启动“1+X”证书制度试点工作指导下,行业组织需要联合其他部门制定职业标准,依照职业标准开发教学标准,组织职业技能等级考试以及颁发职业技能等级证书。职业技能等级考试标准是行业内被认可的、能够真实反映职业技能水平的标准,分为初级、中级和高级,具有递进晋升关系。职业技能等级证书可以真实反映职业活动和个人职业生涯发展所需的综合能力,所包含的课程和学分可以和学历证书的课程和学分进行置换。

行业组织在推动校企深度合作,打造一批高水平实训基地方面也将发挥重要作用。除了一些行业拥有大型企业以外,很多行业都是中小型企业,因此在校企合作方面,需要行业组织搭建桥梁,构建行业学院,推进现代学徒制就是实现产教融合较好的途径<sup>[6]</sup>。专业群与行业组织签订协议构建行业学院,行业学院在人才培养、技术创新、就业创业、社会服务等方面开展合作,具有人才培养方案制定、职业技能培训、职业技能等级和资格认证、人才储备输送等功能,从而实现真正意义上的产教融合、校企合作、工学结合、知行合一,形成协同创新、合作共赢的局面。在行业学院内,推行现代学徒制,一方面,学校与企业利用各自优势联合培养人才,学校为企业提供课程和师资等资源,企业利用资本、技术、知识和管理等生产要素参与校企合作,促进人力资源开发。另一方面,通过行业学院,打造高水平实训基地,为实现现代学徒制创造条件。政府、企业和学校利用各自资源共建实训基地,具有企业真实生产、社会培训、实践教学和社会技术服务于一体的功能,提升校企合作育人水平。

#### 参考文献:

- [1]邓志军,李艳兰.论德国行业协会参与职业教育的途径和特点[J].中国职业技术教育,2010(19).
- [2]邓志军.澳大利亚行业协会参与职业教育的主要举措[J].职教通讯,2010(08).
- [3]陈保荣.职业教育产教融合的国际比较研究[J].职教论坛,2018(05).
- [4]黄日强.行业协会在加拿大社区学院职业教育中的作用[J].东华理工大学学报(社会科学版),2012(01).
- [5]邓志军,徐跃进.我国行业组织参与职业教育的问题及对策探讨[J].中国职业技术教育,2012(27).
- [6]邓志新.OBE理念下行业协会参与职业教育的模式创新[J].职教通讯,2018(19).

责任编辑 高原