

教育体制改革与职业教育转型

程宇 荣国丞 刘娇

摘要 改革开放以来,以适应社会主义经济体制改革,提高民族素质和满足人民群众日益增长的教育需求为核心指向的教育体制改革推动中国教育事业取得巨大成功。作为教育体制改革的战略重点和重要突破口,职业教育在体制创新的过程中也实现了从计划培养向市场驱动转变、从政府直接管理向宏观引导转变、从传统的升学导向向就业导向转变。新的时期,对于体制改革进程中各种问题的积累和利益格局的固化,职业教育还应从体制入手予以克服和化解。

关键词 经济体制;教育体制;职业教育;改革

中图分类号 G719.21 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2015)18-0021-05

随着国家整个教育体制改革的不断推进和深化,作为教育体制改革的战略重点和重要突破口,我国职业教育在体制改革创新方面取得了重要突破,由此推动我国职业教育事业快速发展,培养培训了大批中高级技能人才,为提高劳动者素质、推动经济社会发展和促进就业作出了重要贡献。然而新阶段,随着我国经济社会的发展,在职业教育领域也产生了一些新的问题。这些问题有的是缘于旧有体制对新挑战、新问题的不适应,有些则属于在新时期需要对新问题在体制方面作出相应的探索。在此背景下,对教育改革尤其是教育体制改革的总体发展趋势与核心指向进行回溯,并对中国职业教育体制创新的过程进行深入认识,有助于我们把握教育改革发展的主线,以更高的角度对职业教育体制改革进行审视,从而在实践的基础上达成新的共识,推动改革取得新的进展。

一、我国教育体制改革的总体发展趋势与核心指向

(一)以推动经济社会发展,适应社会主义经

济体制改革为根本动力

自党的十一届三中全会开启了中国改革开放历史进程的30多年间,中国社会最深刻的变革就是逐步建立起了社会主义市场经济体制,并由此对社会生产、社会生活的方方面面产生深刻影响。教育如何适应逐渐变化着的经济体制、科技体制乃至政治体制等历史性变革带来的巨大冲击,成为中国教育发展面临的重大挑战和重要抉择^[1]。而与此同时,全社会也清楚地认识到,教育事业发展中遇到的各种问题与困难均与教育体制问题息息相关,教育改革必须先从体制入手成为共识。

1982年,党的十二大提出以计划经济为主、市场调节为辅的改革思想,1985年中共中央继《关于经济体制改革的决定》和《关于科技体制改革的决定》之后,发布中国改革开放大业的第三个重要文件《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),开启了中国教育体制改革的大幕^[2]。1992年邓小平南巡武昌、深圳、珠海、上海等地发表重要讲话,对中国90年代的经济改革起到关键的推动作用,党的十四大确立了我国经济

作者简介

程宇(1978-),男,吉林省人文社会科学重点研究基地吉林工程技术师范学院职业技术教育研究院助理研究员,研究方向:产业经济,区域规划(长春,130052);荣国丞(1982-),男,吉林工程技术师范学院职业技术教育研究院实习研究员;刘娇,吉林工程技术师范学院职业技术教育研究院

体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这一重大理论突破对教育领域改革不可避免地产生深刻触动,在此背景下,1993年中共中央颁布了《中国教育改革和发展纲要》,1999年中共中央、国务院发布《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,2010年中共中央颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》。从这些清晰体现教育体制改革思想及其发展脉络的具有里程碑意义的重要政策文件中,可以看到经济体制改革一直以来都是牵动中国社会整体发展的大动脉,以经济体制为先导的中国社会的整体发展,会对教育改革产生不可避免的深刻影响。尽管这些文件出台的大背景、内容的侧重点、体制改革的范围不尽相同,但它们在指导改革的大方向上却基本一致,就是要使教育体制改革进一步适应经济体制和经济社会发展对教育的要求^[3]。

(二) 以提高民族素质,促进人的全面发展为根本目的

国运兴衰,系于教育。“我们国家、国力的强弱,经济发展后劲的大小,越来越取决于劳动者的素质,取决于知识分子的数量和质量。”1985年,邓小平在全国工作会议上的讲话突出了提升国民素质的重要性。同年,《中共中央关于教育体制改革的决定》指出:“在整个教育体制改革的进程中,必须牢牢记住改革的根本目的是提高民族素质,多出人才、出好人才。衡量任何学校工作的根本标准不是经济收益的多少,而是培养人才的数量和质量。紧紧掌握这一条,改革就不会迷失方向。”^[4]这为今后中国的教育体制改革定下了基调并规划了方向。

20世纪末到21世纪初,人力资源在综合力和国际竞争力的增强方面发挥的重要作用日益显现,人才资源是第一资源已成为人们的共识,而人力资源的状况归根结底取决于教育发展的整体水平。从十五大报告明确提出“使经济建设真正转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”^[5],到十七大报告确立“建设人力资源强国”战略^[6],提高民族素质、促进人的全面发展始终是这一时期教育体制改革的根本目标。以此为目标,教育体制改革主要着眼于在两个方面实现突破,一是持续将基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲工作作为教育工作的“重中之重”,二是不断调整教育体系结构,扩大高中阶段教育和高等教育的规模,拓宽人才成长的道路。

(三) 以促进教育公平,满足人民群众日益增长的教育需求为根本任务

习近平总书记指出:“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保

障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”^[7]接受良好教育成为人民群众强烈期盼,深化教育改革成为全社会共同心声。30多年来,教育体制改革以促进教育公平,满足人民群众日益增长的教育需求为根本任务,在以下方面进行了艰苦而积极的探索尝试。

在基础教育特别是义务教育领域,始终坚持教育公益性原则,逐步实现了从依靠人民办教育向义务教育政府办的转变,实现了政府公共教育职能的回归;高等教育适应市场经济的要求改革了部门办学政府包办的管理体制;职业教育充分调动政府、学校和市场的积极性,形成了官、产、学互动。在教育管理体制方面,基础教育管理权强调“省级统筹,以县为主”,高等教育的管理权在一定程度上被下放;在办学体制方面,解放思想,促进公办学校和民办学校共同发展,形成了公办和民办并举的教育发展格局。

二、职业教育改革是教育体制改革的战略重点和重要突破口

2007年8月31日,胡锦涛同志在全国优秀教师代表大会上指出,“以更大的决心、更多的财力支持教育事业,经济社会发展规划要优先安排教育发展,财政资金要优先保障教育投入,公共资源要优先满足教育和人力资源开发需要”。^[8]此后,党的十七大提出“优先发展教育,建设人力资源强国”战略,党的十八大进一步提出“坚持教育优先发展”。从“教育是一个民族最根本的事业”,到“百年大计,教育为本”,再到“教育是民族振兴的基石”,再到“教育是民族振兴和社会进步的基石”,可以看出,坚持教育优先发展是党中央一以贯之、与时俱进的战略思路。

教育优先发展是我国经济社会发展必须坚持的战略选择。从历史发展的视角来看,在教育战略选择上轻重缓急的安排,其本身就是教育改革对制度建设的具体要求。回顾中国教育改革与发展历程,教育改革在处理各种重大关系和解决紧迫问题时,选择首先从体制改革入手,而体制改革又要选择从哪里突破?

可以说,整个中国教育体制改革的主要进展是以适应经济体制改革为主要目标的,而在国民教育体系中,与经济社会联系最直接、最密切的一种教育类型即是职业教育。无论是改革开放之初的大规模经济建设,还是当前转变经济发展方式,包括走新型工业化道路、推进城镇化和农业现代化、改造提升制造业、保障和改善民生等,都与职业教育有着密切

切的关系,都迫切需要职业教育提供数量充足、结构合理的高素质劳动者和技能型人才作为支撑。这样“优先发展教育,建设人力资源强国”的战略任务,首先就落实到了“加快发展职业教育”这一教育工作的战略重点上,而职业教育改革也成为中国教育体制改革的一个重要突破口。

三、职业教育的转型发展

作为教育体制改革的重要突破口,30多年来,职业教育改革与发展的深度、广度、力度以及难度,无不受到各个时期的经济体制改革、制度变迁以及技术进步等因素的深刻影响。仔细观察中国职业教育体制改革走过的道路和取得的成功经验,可以发现,中国职业教育体制改革创新的过程,就是在办学体制方面实现从计划培养向市场驱动转变、在管理体制方面实现从政府直接管理向宏观引导转变、在人才培养体制方面实现从升学导向向就业导向转变,遵循职业教育内在发展规律,不断主动自我调适,努力适应经济社会发展客观需求的过程^[9]。

(一)从计划培养向市场驱动转变

由计划经济向社会主义市场经济的转轨,是改革开放以来中国最具有创新性和决定性意义的制度变迁,其引发了经济、社会、行业、产业和经济主体基本属性的深层变革,也必然对职业教育体制改革产生深刻影响。随着市场经济体制的逐步建立和完善,职业教育领域的资源配置开始受到市场的影响,传统的政府计划招生、包揽分配、包办学校的做法已不能适应人才市场的需要和市场机制的运行规律,职业教育在专业设置、招生录取、课程安排、教学内容、实习实训、毕业分配等诸多方面存在“计划”与“需求”的差距,受到社会的普遍质疑,必须全方位转型。1985年《决定》最早明确提出:“中等职业技术教育要同经济和社会发展的需要密切结合起来”,此后中国职业教育坚持深化办学体制改革,不断主动适应经济社会发展需求,并努力将其作为基本的办学方向。在职业教育发展和学校办学的实践中,逐步确立了面向社会、面向市场的办学方向,做到培养目标面向市场,办学形式适应市场,专业设置瞄准市场,毕业生服务市场。中等专业学校招生和分配制度也由改革开放之初的按国家计划统一招生、统一分配,到国家任务计划和调节性计划相结合、毕业后供需见面、双向选择,再到中等职业学校实行的学生免试注册入学、毕业后通过劳动力市场自主就业或创业。这一过程也是中等职业教育适应经济体制和劳动用工制度改革需要的很好例证。与此同时,市场机制在职业教育

体制改革方面发挥引导作用的另外一个表现就是在办学体制方面,逐步建立起了以公有制为主导、产权明晰、多种所有制并存的办学体制。

(二)从政府直接管理向宏观引导转变

接受职业教育是公民的一项权利,发展职业教育的责任主要在政府。推进职业教育宏观管理体制,努力理顺政府职业教育管理职能分工,提高职业教育公共管理效能,是长期以来职业教育体制改革一以贯之追求的方向。由于受原有教育管理体制的影响,在我国职业教育管理体制方面,采取的是“齐抓共管”的管理体制,国务院教育行政部门负责职业教育的统筹规划、综合协调、宏观管理;教育行政部门、劳动行政部门和其他有关部门在国务院规定的职责范围内,分别负责有关的职业教育工作。优势是各部门都来关心、支持、参与职业教育,但也造成多头管理,难以统筹协调各部门的难处。教育行政部门与其他有关部门在层级和职位上是平行关系,难以真正实现综合统筹协调。为此,2004年,经国务院同意,教育部等七部门建立了“职业教育工作部际协调会议”制度,加强对职业教育工作的统筹、协调和管理,共同研究推进职业教育的改革与发展。2005年的《国务院关于大力发展职业教育的决定》进一步规定“县级以上地方政府也要建立职业教育工作部门联席会议制度。”这进一步强化了区域政府对职业教育发展的统筹权。经过长期在实践中的探索和不断完善,我国明确了“在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的职业教育管理体制。“在国务院领导下”,强调了中央的领导权力,“分级管理、地方为主”则明确了中央政府和地方政府两级管理,各自都要承担在发展职业教育中的重要责任,“政府统筹、社会参与”表明在政府的指导下,充分发挥社会各界力量参与和支持职业教育。在这一管理体制下,各级政府切实履行发展职业教育的职责,坚持以财政拨款为主,多渠道筹措职业教育经费,不断加大投入力度,使职业院校的基础能力建设取得明显成效,办学条件显著提高;建立健全了职业教育学生资助政策体系,有力地推进了教育发展和教育公平。

(三)从升学导向向就业导向转变

在30多年的中国职业教育体制改革进程中,一个带有方向性意义的重大进展就是确立了“以服务为宗旨、以就业为导向”的职业教育办学方针,以就业为导向,总体上说就是职业教育培养的人才数量、结构和素质要服务于经济社会发展,适应企业、行业 and 产业发展需要,适应学生就业、创业、职业生涯可持续发展的需要。职业教育“最大的认可是实践认可和社会认可,最终是用人单位的认可”。以就业为导向

的职业教育主要体现为,在培养目标上以形成学生的职业能力、就业能力和创业能力为宗旨;在教学内容的建构上以职业能力的形成规律为依据,促使课程和专业设置深入改革,推动了专业与职业、课程内容与职业标准、教学过程与生产服务过程的对接;在培养的方式上强调在“做”中学,强化实习实训环节,增强学生的实际操作能力,大力推行工学结合、校企合作和顶岗实习培养模式,其根本宗旨就是培养适应社会需求的数以亿计的高素质劳动者和数以千万计的高技能专门人才。

总之,上述“三个转变”,是一个渐进的、曲折的过程,甚至是一个职业教育起落反复和兴衰更替的过程。在这一过程中,职业教育规模不断扩大,实现了中等职业教育与普通高中教育招生规模大体相当的规划目标,高等职业院校招生规模占到普通高等院校招生规模的一半,使整个教育结构更加合理。在此过程中,职业教育在管理体制、办学体制和运行机制等方面的改革,既为中国特色职业教育体系的建立奠定了坚实基础,也为职业教育的体系目标得到不断推进,体系结构得到逐步完善提供了驱动力。

四、职业教育体制改革挑战与展望

30年前,我国教育改革从体制入手,在改革中求发展、在发展中求创新,成功走出了一条具有中国特色的教育发展之路。这不仅被中国的教育实践所检验,也越来越得到世界的承认。伴随国家教育体制改革的不断推进和深化,作为教育体制改革的突破口,我国职业教育事业得到快速发展。特别是十八届三中全会以来,习近平总书记、李克强总理对职业教育工作作出重要指示和2014年全国职业教育工作会议召开,国务院出台《关于加快发展现代职业教育的决定》,教育部等六部门印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》,使职业教育发展又迎来一次大好机遇,中国职业教育发展进入新的历史时期。

然而应该看到,发轫于30年前的教育体制改革是以适应经济体制改革为目标的,经济新常态下,我国全面深化改革

的任务将会更加艰巨繁重。与此同时,教育发展面临的环境更加复杂,教育决策的复杂性在增大,改革举措实施和创新探索的难度在增加^[1],原有的“坚冰”尚未完全打破,伴随教育体制改革进程中各种问题的积累和利益格局的固化,有些问题更加错综复杂。可以说,教育体制改革已进入到了深水区,改革的难度将前所未有。与此相伴,职业教育改革也面临着很多新情况、新问题、新矛盾,而解决这些问题的关键还是要从“体制”入手。

当前,实施教育规划纲要已进入第二个五年,“十三五”规划即将启动。在这一阶段的职业教育的改革和发展对我国到2020年能否顺利实现“两基本一进入”(基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列)的目标具有决定性的影响。党的十八大、十八届三中全会提出“加快现代职业教育体系建设”,要实现这一目标,职业教育应在以下层面实现政策突破:在宏观管理体制层面,继续沿着“加强顶层设计和摸着石头过河”的改革经验,按照现代职业教育体系建设的要求加快完善职业教育法律体系和建立标准体系。要进一步加大简政放权的力度,省级向地方放权、地方向学校放权,进一步转变政府治理模式,减少行政部门职责的交叉分散和对学校的微观干预,允许各地各校依法自主选择职业教育发展模式。

在办学体制层面,在原有集团化办学、校企一体化办学的基础上,加大力度探索股份制、混合所有制、委托管理、购买服务等职业教育资源配置方式的同时,要在法律上明确不同的投入主体、办学主体的地位和权利,对办学的性质和产权属性作出明确的法律界定,对企业自身办学或企业参与办学在税收和投资方面明确优惠保障,总之要解决产权明晰、待遇公平、权利保障的问题^[1]。

在人才培养体制层面。进一步加强行业 and 企业的参与,完善校企合作各项制度,大力探索现代学徒制等新的人才培养方式,系统改革考试招生制度,实行多方参与的教育质量评价和人才评价机制,建立体现终身教育理念的学习通道和立交桥。

参考文献

[1]谈松华.体制创新:教育改革的关键[N].光明日报,2009-2-11(10).

[2]柯进.教育体制改革30年:“坚冰”仍待打破[N].中国教育报,2015-6-10(5).

- [3]张乐天. 20世纪80年代以来我国教育体制改革的重要政策指引[J]. 复旦教育论坛, 2011(3): 19-22.
- [4]中共中央、国务院. 关于教育体制改革的决定[Z]. 中发[1985]12号, 1985-5-27.
- [5]江泽民. 在中国共产党十五次全国代表大会上的报告[EB/OL]. <http://www.docin.com/p-220549418.html>, 1997-9-12.
- [6]胡锦涛. 在中国共产党十七次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm, 2007-10-24.
- [7]习近平. 人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/18cpenc/2012-11/15/c_123957816.htm, 2012-11-15.
- [8]胡锦涛在全国优秀教师代表座谈会上的讲话[EB/OL]. http://www.gov.cn/ldhd/2007-08/31/content_733340.htm, 2007-8-31.
- [9]改革开放30年中国教育改革与发展课题组. 教育大国的崛起(1978-2008)[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008.
- [10]钟秉林. 破解教育改革和发展难题需面对三大问题[EB/OL]. [2013-12-14]. http://edu.china.com.cn/2013-12/14/content_30895660.htm.
- [11]于志晶. 突破三大体制加快发展现代职业教育[EB/OL]. <http://www.zjchina.org/mms/shtml/278/news/2110.shtml>.

Education System Reforms and Vocational Education Transformation

Cheng Yu, Rong Guocheng, Liu Jiao

Abstract Since the reform and opening-up, the education system in order to adapt to the socialist economic system reform, improve the quality of the nation and meet the people's growing demand for education as the core point of has made great success. As a strategic focus of education reform and an important breakthrough, vocational education in the process of institutional innovation also realized from planned to market-driven culture shift from direct government management of macro guidance to shift from the traditional orientation towards employment-oriented studies. The new period, the accumulation and benefit pattern reform process of curing all kinds of problems, from the system of vocational education should start to be overcome and resolved.

Key words economic system; educational system; vocational education; reform

Author Cheng Yu, assistant researcher of Vocational and Technical Education Academy of Jilin Teachers' Institute of Engineering and Technology(Changchun 130052); Rong Guocheng, Liu jiao, assistant researcher of Vocational and Technical Education Academy of Jilin Teachers' Institute of Engineering and Technology