

# 职业教育深度改革政策的体制转向和机制转型

吴全全<sup>1</sup>,殷新红<sup>2</sup>,闫智勇<sup>3</sup>

(1.天津中德应用技术大学 中德职业教育研究所暨姜大源教育名家工作室,天津 300350;2.江西科技师范大学杂志社,南昌 330038;3.北京全道智源教育科技院,北京 101101)

**【摘要】**深入领会《国家职业教育改革实施方案》关于体制转向和机制转型的政策规定,对职业教育的改革效度具有重要影响。从职业教育的教育体制而言,体现出从“单一化”向“多元化”的发展趋向;从职业教育的培养机制转型来看,体现出从“封闭性”到“开放性”的发展脉络。

**【关键词】**职业教育;深度改革;体制转向;机制转型

**【中图分类号】** G711 **【文章编号】** 2096-6555(2020)01-0023-006

**【文献标识码】** A **【DOI】** 10.19796/j.cnki.2096-6555.2020.01.004

**【作者简介】**吴全全(1968—),女,北京人,天津中德应用技术大学中德职业教育研究所暨姜大源教育名家工作室常务副主任、研究员;殷新红(1963—),女,江西南昌人,江西科技师范大学杂志社编审;闫智勇(1973—),男,山西阳泉人,北京全道智源教育科技院院长,姜大源教育名家工作室秘书长,天津大学教育学院硕士生导师、博士后。

2019年伊始,国务院颁布《国家职业教育改革实施方案》(以下简称《方案》),提出“深化办学体制改革和育人机制改革……大幅提升新时代职业教育现代化水平,为促进经济社会发展和提高国家竞争力提供优质人才资源支撑”<sup>[1]</sup>,为职业教育的体制转向和机制转型提出了要求。为此,需要进一步明确其真实内涵,确保职业教育改革能够取得应有的改革绩效。

## 一、教育体制转向:从“单一化”向“多元化”

尽管教育体制存在多种多样的解释,并常常将“人才培养体制、办学体制、管理体制、保障机制”<sup>[2]</sup>作为教育体制的四方面主要内容,实际上举办主体、投入机制和产权制度才是教育体制最重要的三个要素,而举办主体的主导地位则是靠经费投入的比例来确定的,因此举办主体和投入机制实质内涵是一致的,可以合称为举办体制。可见,教育体制的核心主要是举办体制和产权制度两个方面,二者是相辅相成的关系。

### (一)职业教育举办体制的改革方向

《方案》中职业教育举办体制的改革方向鲜明:举办主体表现出由“国家”向“社会”的政策转向趋势,投入机制体现出由“一元”向“多元”的政策指向。

在我国,国家举办教育有着深刻的历史原因。明清以来,外国传教士在其母国政府资本和宗教势力的支持下,有组织、有计划地通过传播宗教思想的形式向我国教育领域和文化系统进行渗透和控制。为避免这种态势继续蔓延,“1924—1927年,中国社会发生了以反教会教育、收回外国教会学校为主旨的收回教育权运动”<sup>[3]</sup>。中华人民共和国诞生以来,为抵御外国殖民主义对社会主义政治制度和文化基础的侵蚀,国家对教育的控制深入到了基层<sup>[4]</sup>。1956年底,对我国农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造(即“三大改造”)完成后,社会主义计划经济体制确立。至此,国家成为举办教育的绝对主体。

然而,随着改革开放逐步深入,经济体制逐渐发生变化,经济领域和教育领域的关系也开始发生变迁。“面对着我国对外开放、对内搞活,经济体制改革全面展开的形势,面对着世界范围的新技术革命正在兴起的形势,我国教育事业的落后和教育体制的弊端就更加突出了”<sup>[5]</sup>,于是1985年开启了教育体制改革的序幕:高等教育国家统一招生、毕业生国家包分配的举办形式开始变化,用人单位委托招生和在国家计划外招收少数自费生的招生形式开始获得政策允许;职业教育开始鼓励集体、个人和其他社会力量自办、联办或与教育部门合办各种职业技术学校。1993年,中共中央、国务院下发《中国教育改革和发展纲要》,确定了到2000年我国教育发展的目标和任务,并要求加快办学体制改革,进一步“改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”<sup>[6]</sup>。

尽管如此,改革开放后很长一段时间,政府依然是职业教育的举办主体。从统计数据来看,1991年的国家财政性教育经费占84.46%,到1997年这个比例仍高达73.57%,其中职业教育国家财政性教育经费占比也非常高,达63.91%<sup>[7]</sup>。为此,2010年又颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,提出“健全多渠道投入机制,加大职业教育投入”,“建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学机制,制定促进校企合作办学法规,推进校企合作制度化……制定优惠政策……鼓励企业加大对职业教育的投入”<sup>[8]</sup>。然而,2014—2016年,政府投入的职业教育的经费占比还是非常高,分别是80.53%、80.88%、80.73%<sup>[9]</sup>,这就说明社会力量参与举办职业教育的潜力仍然没有被激发出来。

因此,2019年的《方案》仍然剑指举办体制的痼疾,意在“深化办学体制改革和育人机制改革……鼓励和支持社会各界特别是企业积极支持职业教育……经过5—10年左右时间,职业教育基本完成由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变……各级政府部门要

深化‘放管服’改革,加快推进职能转变,由注重‘办’职业教育向‘管理与服务’过渡。政府主要负责规划战略、制定政策、依法依规监管。发挥企业重要办学主体作用,鼓励有条件的企业特别是大企业举办高质量职业教育,各级人民政府可按规定给予适当支持”<sup>[10]</sup>。这些政策条款均清晰地表明政府深化职业教育举办体制改革的决心和方向。

## (二)职业教育产权制度的改革向度

《方案》中职业教育产权制度的改革向度十分明确:产权结构体现出“单一”向“混合”的政策期许。实际上,教育的产权制度与教育的举办体制是教育体制密不可分的两个方面,二者既相互制约,也相互支撑。

在计划经济体制中,教育部门的产权、举办权和运营权等是完全一致的,这一点与企业产权制度改革前“政企职责不分”的局面是非常相似的。改革开放前,我国经济管理体制权力过于集中,国有企业的物权、债权、股权和知识产权等的归属权、占有权、使用权、受益权、转让权等高度集中于政府,严重制约国有企业的发展。<sup>[11]</sup>通过多次改革,终于在世纪更迭前后逐步建立起“适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”<sup>[12]</sup>,以及“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”<sup>[13]</sup>。在企业产权制度改革大力推进的过程中,教育领域的产权制度改革也开始了探索。然而,由于理论准备不足,认知存在误区:要么简单借用企业产权改革的形式和经验,机械套用市场机制来改革教育的产权结构,以至于“教育产业化”的论调铺天盖地,造成很多不良后果;要么将教育产权和所有权简单等同起来,政府负责提供教育公共产品就是要直接生产教育公共产品,并认为教育公共产品是公益性产品,其生产和消费不应具有竞争性<sup>[14]</sup>,以至于拒绝探讨教育产权制度改革问题,用“教育具有公益性”去简单否定。

然而,教育产权制度作为教育体制改革的核心,必然是难以回避的问题。这个问题不解决,

“教育机构行政化色彩浓重、学校资本所有权与学校所有权的错位等弊端”<sup>[15]</sup>就难以消除,“部级联席、产教融合、校企合作、工学结合、企业实践、顶岗实习”等现代职业教育制度就难以真正发挥实效。不过,可以肯定的是,政府并没有停下探索职业教育产权制度改革脚步。2014年,教育部就提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校……允许社会力量以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利”<sup>[16]</sup>。2019年,国务院的《方案》中又进一步明确提出“鼓励发展股份制、混合所有制等职业院校和各类职业培训机构”<sup>[17]</sup>。可见,职业教育产权结构由“单一”向“混合”转变,已经成为国家对职业教育产权改革的明确政策导向。

## 二、培养机制转型:从“封闭性”到“开放性”

从我国职业教育人才培养机制的变迁来看,其特点体现出鲜明的从“封闭性”到“开放性”的趋势,并沿着“定界—跨界—链条”的发展历程一路走来。而这个发展历程又与我国产业升级的路径,以及产业对人才的专业素质要求的变化高度一致。

### (一)“定界论”主导的人才培养机制开始没落

“定界论”主导阶段,职业教育的人才培养机制体现出明显的“封闭性”。这个阶段大致于1978年改革开放开始,至上世纪90年代企业产权制度改革取得初步进展和办学体制改革启动为止。

“定界论”的主要特征是办学主体一元,学习空间单一,学科逻辑课程占主导地位,教学方法多采用讲授法,其专业建设定位于具体的工种,培养的是具备特定岗位专项技能的人才。其办学形式主要有我国的单纯的学校形态的职业教育<sup>[18]</sup>和日本20世纪的“企业模式”的职业教育<sup>[18]</sup>;前者容易导致“就教育论教育”的教育模式、“闭门办专业”的专业建设模式和“黑板上种稻田”的课程和教学模式,后者则容易将学生培养成电影《摩登时代》中技能幅度狭窄的产业工人,难以抗御产业技术升级和转岗换业的风险,

其可持续发展能力不足。为此,我国先后对企业产权和教育体制进行了大力改革,其标志性事件有两个:第一,“1990年的深圳证交所和上海证交所的成立,成为产权改革中的标志事件”<sup>[19]</sup>;第二,“1993年,中共中央、国务院下发《中国教育改革和发展纲要》”,成为我国教育体制由“政府包揽办学”向“政府办学为主体、社会各界共同办学”转变的标志事件。<sup>[20]</sup>

在这个阶段,政府属于全能型的政府,企业也是无限责任的经济实体。企业既承担产品生产,也举办教育,“政企职责不分”“产教同源”的现象普遍存在。与此同时,产业的技术构成也相对较低,劳动力主要集中在第一产业,而第二产业也不需要太多“高精尖”的人才。据统计,1990年,第一、二、三产业的劳动力人口比例分别为60.1%、21.4%和18.5%<sup>[21]</sup>,足见我国当时的产业技术水平非常低。不过,这种“国家办教育+企业办学”的封闭办学模式以及政府计划性的劳动力培养和使用机制基本上适应了当时的产业发展状况,因而没有暴露出明显的劳动力供需的结构性矛盾。

### (二)“跨界论”主导的人才培养机制仍在完善

“跨界论”主导阶段,职业教育的人才培养机制体现出鲜明的“双向的开放性”。这个阶段大致是从20世纪90年代初开始,延续到21世纪的前十年左右。

“跨界论”的主要特征是校企双元合作培养人才,学习空间跨越学校和企业两个场所,基于工作任务的模块化课程、项目课程、学习领域课程和工作过程系统化课程竞相占据主流,行动导向的教学方法逐渐深入人心,其专业定位于具体职业岗位,培养的是具备特定职业岗位专业素质要求的人才;其办学形式主要有德国的“双元制”职业教育和按照德国“双元制”职业教育精髓构建的各种形式的校企合作式职业教育,如我国尝试的“企业订单班”“企业冠名学院”等。然而,由于国情不同和校企之间天然的价值悖论等,这个阶段的开放性办学探索虽然形式多样,但是多流于形式,因而未能真正进入

“深水区”。

为此,我国再次对企业产权改革和教育体制改革提出了新的思路,其主要标志也有两个:一是1998年教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》启动的“职业教育示范性院校建设计划”<sup>[22]</sup>;二是“2005年《企业国有产权向管理层转让暂行规定》”出台,使国有企业产权改革和转让更加规范<sup>[23]</sup>。然而,校企合作的效果并未因此而更加乐观。从国情差异来看,我国职业教育的举办主体主要是政府,这就容易让职业学校养成“等、靠、要”的习惯,学校开展校企合作的内生动力不足。从职业学校的价值向度来看,职业学校仍然对“象牙塔”式的封闭办学的传统和惯性抱有深厚的执念,且由于我国教育系统的产权制度改革理论和制度准备不足而产生了很多负面效应<sup>[24]</sup>,导致“教育产业化”于2007年被教育部明确叫停<sup>[25]</sup>,从而使得职业学校和企业很难在社会主义市场经济体制中构建平等、互利、共赢的合作育人机制。从企业的价值向度来看,大多数企业注重经济效益而忽视社会责任,且这个阶段企业需要将精力重点放在内部机制改革和外部机制重建上,无暇顾及也未能领悟人力资源的培养和积累的长效红利,又加上校企人员专业素质的结构性矛盾突出,导致“校热企冷”的现象成为这个阶段办学机制的标签。尽管这个阶段学校和企业还需要时间和智慧积极寻找深度合作的契合点,然而“跨界”的思维已然占据主流,而“定界”的思维逐渐被尘封。

(三)“链条论”主导的人才培养机制方兴未艾

“链条论”主导阶段,职业教育必将大力开展“立体的开放性”办学模式。这个阶段大致是从2008年世界金融危机开始,直到现在仍方兴未艾。

“链条论”最初出自2002年高等教育领域的建设项目,旨在抓住21世纪主导性产业之一、全球经济新的增长点的高新技术产业中的人才链、技术链和产业链,面向地方经济主战场,培养国家生命科学与技术人才。<sup>[26]</sup>然而,2010年为消除世界金融危机的负面效应和保障产业转

型升级而颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》居然未能体现“链条论”的重要思想。直到2013年,职业教育领域才明确提出“促进知识链、教育链、人才链、产业链的有效衔接”<sup>[27]</sup>,推动形成“政府搭台、产教对话、校企合作”的人才培养创新机制。2015年,这个职业教育治理思想才形成教育部“产教深度融合、校企协同育人”机制的政策文件,即“以产业或专业(群)为纽带,推动专业人才培养与岗位需求衔接,人才培养链和产业链相融合”<sup>[28]</sup>;2017年,进一步上升为国家政策,旨在通过“深化产教融合,促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接……推进人力资源供给侧结构性改革”,消解“人才培养供给侧和产业需求侧在结构、质量、水平上还不能完全适应”的问题,<sup>[29]</sup>这是对整个教育系统提出的培养机制改革的要求。

“链条论”的主要特征是以产业链为基准,从产业的上、中、下游探索跨越了职业领域或产业领域的链式专业群或专业链<sup>[30]</sup>,从而培养能够适应产业技术不断升级的、具备跨越职业领域或产业领域的三维立体职业素质的、复合型、创新型“国家发展急需的各类技术技能人才”<sup>[31]</sup>。为此,我国再次加强企业产权改革和教育体制改革的力度,其主要标志同样有两个:一是2019年1月24日国务院发布《国家职业教育改革实施方案》,强调职业教育要“对接科技发展趋势和市场需求……深化办学体制改革和育人机制改革……由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变……推动职业院校和行业企业形成命运共同体……启动实施中国特色高水平高等职业学校和专业建设计划,建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高等职业学校和骨干专业(群)”<sup>[32]</sup>;二是2019年3月15日十三届全国人大二次会议表决通过了自2020年1月1日起施行的《中华人民共和国外商投资法》<sup>[33]</sup>。这部法律旨在“推动形成全面开放新格局,促进社会主义市场经济健康发展”,特别规定了“国家对外商投资实行准入

前国民待遇加负面清单管理制度”,这将为外资参与我国职业教育的人才培养提供法律保障。可见,“链条论”必然开启职业教育专业人才培养机制变革的新里程。

#### 参考文献

- [1][10][17][32]国务院.国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知:国发〔2019〕4号[EB/OL].(2019-02-13)[2020-01-03].[http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content\\_5365341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm).
- [2]袁贵仁.中国教育迈上由大到强的新征程[EB/OL].(2010-11-10)[2020-01-03].[http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_1485/201011/110874.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1485/201011/110874.html).
- [3]杨思信.国、共、青三党与收回教育权运动[J].甘肃社会科学,2010(2):195-198.
- [4]闫智勇.中国高等教育治理体系现代化研究[M].重庆:重庆大学出版社,2018:73.
- [5]中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].(1985-05-27)[2020-01-03].[http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_177/200407/2482.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html).
- [6]中共中央、国务院.中国教育改革和发展纲要:中发〔1993〕3号[EB/OL].(1993-02-13)[2020-01-03].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_177/tnull\\_2484.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html).
- [7][21]国家统计局.中国统计年鉴(1999年)[EB/OL].(2020-01-03).<http://www.stats.gov.cn/yearbook/index.htm>.
- [8]国务院.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2020-01-03].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s6052/moe\\_838/201008/t20100802\\_93704.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201008/t20100802_93704.html).
- [9]国家统计局.中国统计年鉴(2005—2018)[EB/OL].(2020-01-03).<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>.
- [11][19][23]梁文博,王荣党.我国国有企业产权制度改革分析[J].经济研究导刊,2013(11):18-19+54.
- [12]中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL].(1993-11-14)[2020-01-03].<http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1080.html>.
- [13]国务院.中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL].(2008-08-13)[2020-01-03].[http://www.gov.cn/test/2008-08/13/content\\_1071062.htm](http://www.gov.cn/test/2008-08/13/content_1071062.htm).
- [14]杭永宝,王荣.教育产权制度问题与对策[J].教育发展研究,2004(Z1):69-71.
- [15]徐文.我国现行教育产权制度的弊端与对策[J].教育与经济,2005(3):21-23.
- [16]教育部等六部门.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:教发〔2014〕6号[EB/OL].(2014-06-23)[2020-01-03].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe\\_1892/moe\\_630/201406/t20140623\\_170737.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140623_170737.html).
- [18]姜大源,王泽荣,吴成全,等.当代世界职业教育发展趋势研究——现象与规律(之一)——基于横向维度延伸发展的趋势:定界与跨界[J].中国职业技术教育,2012(18):5-14+16.
- [20]晋浩天.中国教育体制改革主要历程[N].光明日报,2017-09-27(009).
- [22]教育部.面向21世纪教育振兴行动计划[EB/OL].(1998-12-24)[2020-01-03].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_177/tnull\\_2487.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2487.html).
- [24]曾宪军,孙智富.“教育产业化”的立论及后果之负面效应[J].理工高教研究,2003(6):32-33.
- [25]郭爱娣.周济:坚决反对教育产业化[EB/OL].(2007-10-17)[2020-01-03].<http://news.sohu.com/20071017/n252690171.shtml>.
- [26]教育部.教育部、国家计委关于批准有关高校建立“国家生命科学与技术人才培养基地”的通知:教高〔2002〕9号[EB/OL].(2002-07-19)[2020-01-03].[http://www.moe.gov.cn/s78/A08/gjs\\_left/moe\\_740/s3864/201010/t20101018\\_109625.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A08/gjs_left/moe_740/s3864/201010/t20101018_109625.html).
- [27]鲁昕.提高行业指导能力 深入推进产教融合 加快发展现代职业教育——在全国行业职业教育教学指导委员会工作会议上的讲话[EB/OL].(2013-01-30)[2020-01-03].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_176/201301/t20130130\\_147350.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_176/201301/t20130130_147350.html).
- [28]教育部.教育部关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见:教职成〔2015〕6号[EB/OL].(2015-07-29)[2020-01-03].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe\\_953/201508/t20150817\\_200583.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_953/201508/t20150817_200583.html).
- [29]国务院办公厅.国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见:国办发〔2017〕95号[EB/OL].(2017-12-05)[2020-01-03].[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content\\_5248564.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm).

[30]姜大源.建立职业教育链式人才库[N].光明日报,2019-03-13(09).

[31]李克强.政府工作报告——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL].(2019-03-05)[2020-01-03].<http://www.gov.cn/zhuanti/2019qqlh/2019lhzfzbg/index.htm>.

[33]新华社.十三届全国人大二次会议表决通过了《中

华人民共和国外商投资法》[EB/OL].(2019-03-15)[2020-01-03].[http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/15/content\\_5373870.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/15/content_5373870.htm).

基金项目:中国教育科学研究院2018年度基本科研业务费专项资金项目青年专项“我国现代职业教育质量监测体系研究”(项目编号:GYD2018014,主持人:聂伟)。

## Institutional Turn and Mechanism Transformation of Vocational Education Deep Reform Policy

Wu Quanquan, Yin Xinhong, Yan Zhiyong

**Abstract:** An in-depth understanding of the policies and regulations on institutional turn and mechanism transformation specified in Reform Plan for National Vocational Education has an important impact on the effectiveness of vocational education reform. From the perspective of the education system, it reflects the development trend from "single" to "multiple"; from the perspective of the training mechanism, it reflects the development concept from "closed" to "open".

**Keywords:** vocational education; in-depth reform; institutional turn; mechanism transformation

(责任编辑 邱梅生)