

美国职业教育产教融合政策：演变、特征与启示

肖化移 李凯娟

（湖南师范大学 湖南长沙 410081）

摘要：职业教育产教融合的内涵式发展离不开政策驱动。在职业教育产教融合政策架构的创建和完善方面，美国取得了较大成就，逐渐建立起了完善的政策体系，对促进和规范产教融合发展发挥了至关重要的作用。在研究二战后美国职业教育产教融合政策的演进历程和发展特征的基础上，结合我国职业教育产教融合政策的发展现状，提出了以下几点启示：强化政策制定，提升政策科学性；加强政策内容建设，提高政策执行效率；完善法律法规体系，增强依法施教意识。

关键词：职业教育；美国；产教融合；政策；启示

党的十九大报告提出了“完善职业教育和培训体系，深化产教融合”这一重大任务。为了保障职业教育产教融合的可持续发展，我国相继颁

布了一系列相关政策。在政策的推动下，我国产教融合发展取得了一定成效，但仍须指出的是，我国产教融合政策体系尚未完善，政策性文件颇

作者简介：肖化移（1968—），男，湖南师范大学教育科学学院教授，教育学博士，研究方向：职业教育原理。李凯娟（1995—），女，湖南师范大学教育科学学院硕士研究生，研究方向：高等职业技术教育。

基金项目：2020年度湖南省社科基金教育学专项课题“行业企业参与的产教深度融合的政策比较研究”（20YBJ07），主持人：肖化移。

多,但专门法律法规缺少,政策实施缺乏强有力保障。此外,政策内容更多聚焦于宏观视角,对于如何解决当前产教融合发展所面临的教学师资队伍建设和经费来源渠道有限、校企合作缺乏规范、企业主体地位缺失等微观问题缺乏细致规定,使得政策的执行和落实不是十分到位。跟踪研究美国职业教育产教融合政策演进和发展特征,借鉴其经验与措施,对我国建立起完善的职业教育产教融合政策体系大有裨益。

一、美国职业教育产教融合政策的演进历程

根据二战后美国职业教育产教融合代表性政策内容的不同侧重点,可以将美国职业教育产教融合政策的演进历程划分为初步发展期、改革探索期、稳步推进期、全面发展期四个时期。

(一) 初步发展期(1960—1980年)

二战后初期,美国市场价格调节机制已经失灵,同时因缺乏政府干预,市场经济遭遇严峻挑战,核心产业对劳动力技能要求提高,年轻人失业率不断上升,尤其是在工业集中的中心地带。在此背景下,美国政府逐渐加强了对教育与培训的干预力度,颁布了一系列政策促进校企合作,谋求在职业培训和劳动力市场之间建立联系。

1963年,美国国会通过了《职业教育法》,授权联邦政府向各州提供财政拨款,用于鼓励各州职业教育机构与当地企业合作开展工读交替课程,保障处于高等职业技术教育阶段的学生的受教育权利。之后,该法案经多次修订,明确规定为合作培训项目、课程开发等建立专项资金。1965年,美国国会通过了《高等教育法》,该法案规定联邦政府直接向各高等院校提供财政拨款,改变了以往通过向学生提供额外的奖贷资金或通过资助雇主以促进合作教育发展的模式。之后,该法案也经多次修订,实现了合作教育项目的财政资助从列在联邦政府对学生资助的第四条

款到设立单列条款,再到设立合作教育专项基金的发展演变。

这一时期,政府主要是通过完善财政拨款的方式加强对合作教育的引导和管理,促进学校和行业企业合作,保障学生顺利参与工读交替课程。

(二) 改革探索期(20世纪80年代)

进入20世纪80年代,美国面临的经济发展问题主要是年轻人失业率高、人力资源开发滞后、高技术领域人才短缺等。在这一时期的教育改革中,美国政府鼓励私营部门和教育系统之间进行合作,共同应对新时期生产力对教育提出的新要求。

1982年,美国联邦政府颁布了《职业培训合作法》,提出设立私营行业委员会,其成员必须包括当地行业企业、劳工组织、社区组织和教育机构的代表,其中私营部门代表是重要主体,委员会负责当地学校学生职业培训工作的统筹规划及组织管理,监督法案相关规定的实施。1984年,美国国会通过的《卡尔·帕金斯职业教育法》(即帕金斯法案)重视学生在学校和工作两个场所的学习以及雇主需求,指出公共机构和私营部门必须加强在个人就业准备、提高各州职业教育质量、完善职业教育体系使其更适应各州经济发展需要等方面的合作,鼓励工商企业和教育机构共同拟定培训项目和课程。

这一时期,美国政府出台的政策重视在政府、雇主和教育机构之间建立伙伴关系,初步确立了企业职责,鼓励企业与学校共同开展学生职业技能培训。

(三) 稳步推进期(20世纪90年代)

1990年,美国劳动力技能委员会发表的《美国的选择:高技能还是低工资》一文明确指出,美国学生并未做好就业准备的原因在于教育体系的缺陷,特别是在职业技能领域。^[1]这一时期,美国政府启动了“学校到工作”项目,旨在让

学生的学校学习和工作联系起来,为就业做足准备。

1990年,美国国会通过了《卡尔·帕金斯职业与应用技术教育法》,这是对1984年“帕金斯法案”的第一次修订,简称“帕金斯法案Ⅱ”。该法案旨在集中资源改善合作教育项目以促进职业技术教育与学术界的整合,加强中等教育与高等教育机构之间的衔接,以及在企业和劳工之间建立起合作关系,进而打造具有竞争力的高技能的劳动力队伍。此外,该法案还要求各州政府制定、实施绩效标准和措施,包括衡量学习和项目绩效等。1994年,美国国会通过的《从学校到工作机会法》为产学合作建构了一个全面系统的国家框架,包括基于学校本位、工作本位的学习以及连接两者的活动三个部分,要求各州依据此框架建立一个全州范围内的完整的体系,帮助学生获得必备的知识、技能和能力,实现从学校到工作的过渡。1998年,美国国会通过了《卡尔·帕金斯职业与应用技术教育法修正案》,简称“帕金斯法案Ⅲ”。该法案确立了州负责制,由州政府和教育部协商确定合作教育项目的核心绩效评估指标。

这一时期,美国联邦政府出台的政策旨在通过改善合作项目、建立合作框架以及建立绩效指标等促进校企合作规范化,进一步明确了在合作过程中学院和企业各自的权利与义务,有利于实现企业、劳工和教育机构之间的持续合作。

(四) 全面发展期(21世纪初至今)

世纪更替之初,美国开展了“从学校到生涯”运动。与20世纪末的“从学校到工作”运动相比,“从学校到生涯”运动强调在教育维度上更加迎合个人需求,在工作或经济维度上更加迎合社会需求和劳动力市场需求,推动学校和企业协同培养学生,为高度自动化、去中心化的工作做好准备。为此,美国联邦政府出台了一系列政策,以进一步促进产教融合发展。

2006年秋,美国国会通过了《卡尔·帕金斯生涯与技术教育改进法》,简称“帕金斯法案Ⅳ”。该法案支持教育机构、当地劳动力投资委员会和工商界之间建立起合作关系,要求提高项目参与人员质量,优化中高等教育水平的生涯和技术教育项目。2012年,美国总统奥巴马发布了《为美国未来投资:职业技术教育转型的蓝图》一文,指出中学和中学后教育机构和雇主、行业、其他合作伙伴之间的紧密合作对于创建高质量的职业生涯技术教育项目至关重要。2018年,美国国会通过了《加强21世纪生涯与技术教育法》,简称“帕金斯法案Ⅴ”。该法案支持中学、大专院校、学士学位授予机构、地区职业和技术教育学校、当地劳动力投资委员会、工商界和中介机构之间建立起合作伙伴关系,合力帮助学生为适应当前或新兴职业中的高技能及其他职业需求做好准备。

这一时期,美国联邦政府颁布的相关政策主要是为生涯与技术教育项目改进和完善服务,大力采取措施促使利益相关方参与到项目中,以提高人才培养质量。

二、美国职业教育产教融合政策的特征

综观美国职业教育产教融合政策的发展历程,可以发现,美国职业教育产教融合政策发展具有如下特征。

(一) 政策制定的科学性逐渐提高

第一,政策出台与时代同步。美国职业教育产教融合的迅速发展得益于该国政府立足本国国情,依据不同时期社会经济和产教融合发展的新变化出台相关政策。20世纪60年代,为了应对核心产业技能需求与年轻劳动力技能供给的失衡问题,美国政府出台了《职业教育法》和《高等教育法》,后进行多次修订,逐步建立和完善了合作教育项目的财政拨款制度,加强了对教育与培训的干预力度,保障了校企合作的顺利进行。

在20世纪80年代的教育改革运动中,美国政府出台了《职业培训合作法》《卡尔·帕金斯职业教育法》,成立校企合作组织管理机构,规范双方合作,加大对美国年轻人就业不足、劳动力技能过时等突出问题的解决力度。进入20世纪90年代之后,美国经济发展进入新阶段,跨国公司以及中小企业的雇主和雇员都参与到全球经济中来,社会 and 经济发展对一般员工的职业技能提出了更高要求。与此同时,美国高科技制造企业劳动力短缺的局面尚未得到有效解决。因此,美国先后开展了“从学校到工作”运动和“从学校到生涯”运动,出台了《从学校到工作机会法》《卡尔·帕金斯生涯与技术教育改进法》等。

第二,政策制定的主体逐渐多元化。中国的产教融合教育模式和美国合作教育模式都旨在推动学校和行业企业之间实现育人深度合作。产教融合的深入发展需要政府、学校、行业企业等多主体同向同行,形成协同效应,相关政策的制定亦是如此。为了提高政策的可操作性,在政策制定的过程中,学校和企业拥有一定的话语权、能充分表达各自的利益诉求显得尤为重要,因为产教融合政策最终要由职业院校和行业企业贯彻落实,只有充分体现学校和企业双方的利益诉求的产教融合政策,才能得到学校和企业发自内心的支持和践行。梳理、研究美国职业教育产教融合政策的演进后可以看出,其政策制定由最初的政府独立决策,逐渐演变成目前的由政府、行业企业、职业院校等多元政策主体共同参与。

（二）政策内容的建设逐渐增强

第一,政策内容逐渐具体丰富。从政策的时间跨度来看,美国政府出台的职业教育产教融合政策逐渐涵盖了如下多方内容:拓宽合作教育项目经费来源渠道,完善经费支持体系;设立私营行业委员会等中间组织管理机构,负责管理和监督职业学校和企业之间的合作;建构从“学校到工作”国家框架,协调学校和企业之间的权责分

配;开发生涯与技术教育项目,促进终身学习教育的实现。美国职业教育产教融合政策内容朝着具体化、丰富化、多样性的趋势发展。

第二,政策内容可操作性逐渐增强。美国合作教育政策的内容在发展过程中呈现出表述逐渐具体清楚、操作性逐步增强的特征。20世纪60年代,政府出台的政策内容比较宏观,多是涉及合作教育拨款金额以及简单的校企合作方式的内容。1982年《职业培训合作法》提出建立私营行业委员会,并对该委员会的组成人员、比例以及职能做了具体的规定,政策内容的可操作性得到增强。到了20世纪90年代,1990年出台的《卡尔·帕金斯职业与应用技术教育法》不仅规定了联邦政府的拨款金额,还明确了以专项资金补助为主的拨款方式,建立了相关问责机制,保证款项正确使用。1994年出台的《从学校到工作机会法》建立了全国范围内统一的职业院校和企业合作的总框架,明确了学校学习、工作学习以及连接两者的活动的基本内容,具有极强的指导意义。总的来说,政策内容的可操作性逐渐增强,在微观层面具有较高的系统性和指导性,有利于政策的贯彻执行。

（三）政策体系的建构逐渐完善

第一,法案出台力度逐渐加大。为了保障职业教育产教融合的顺利发展,美国政府逐渐重视运用法律手段,其合作教育政策以正式的法案为主。二战后,美国政府接连出台了《职业教育法》《高等教育法》《职业培训合作法》《卡尔·帕金斯职业教育法》《卡尔·帕金斯职业与应用技术教育法》《从学校到工作机会法》《卡尔·帕金斯职业与应用技术教育法修正案》《卡尔·帕金斯生涯与技术教育改进法》和《加强21世纪生涯与技术教育法》等多部法案。这些法案对特定时期合作教育发展中的特定问题提出了具体的解决措施,并做了较为详细的具体规定,如明确规定和细化了政府、学校、企业参与

合作教育教学活动、学生顶岗实习以及就业指导的责任与义务,明确了经费的来源和分配、企业雇主参与合作教育的激励机制以及合作模式等,具有重大的实践指导意义。这些政策以法案的形式呈现,具有较强的强制性和约束力,保障了相关政策的落实。

第二,政策之间逐渐实现有效衔接。美国产教融合新政的制定主要是在批判和继承的基础上进行的,注重对以往政策的修订和补充。因此,从纵向看,美国前后政策之间具有较强的衔接性、连续性。1963年《职业教育法》和1965年《高等教育法》颁布之后,分别于20世纪六七十年代进行了数次修订,逐渐完善了美国联邦政府对合作教育的财政资助政策。1984年出台的《卡尔·帕金斯职业教育法》再一次修订了1963年的《职业教育法》,并取代了其后的1968年和1976年的修正案,主题是解决美国经济发展问题和满足社会需求。之后,该法案分别于1990年、1998年、2006年、2018年进行了修订,在这部法案的几次修订中,为了强调修订之后法案的侧重点,名称上有些许区别,如:1990年修订为《卡尔·帕金斯职业与应用技术教育法》,强调要为学生就业做准备,重点培养学生的应用技能;2018年修订为《加强21世纪生涯与技术教育法》,强调合作教育的终身化。从纵向上看,美国产教融合政策前后联系紧密,保持了政策的连续性,为产教融合的持续发展提供了政策基础。从横向上看,美国产教融合政策与其他相关政策相互衔接、联系紧密,如产业政策、就业政策、普通教育政策等,为产教融合发展营造了良好的政策环境。

三、美国职业教育产教融合政策对我国的启示

(一) 强化政策制定,提升政策科学性

第一,政策制定应紧扣社会经济发展最新

需求。从宏观层面来讲,美国出台的职业教育产教融合政策都是基于既立足现在又面向未来,促进本国经济发展这一目标制定的,政策制定力度较大。因此,我国政府和立法机关在筹划制定产教融合政策时,应该成立专门机构对当前经济发展以及未来经济发展趋势开展实地调研和科学评估,在全面了解经济社会环境变化对人才技能新需求的基础上,与时俱进,推陈出新,提高政策制定的科学性。

第二,构建多元主体参与政策制定协作体系。首先,政府应关注社会领域和教育领域的发展变化,充分发挥统筹和引领作用,设立专门机构负责政策设计,及时将亟待解决的教育问题上升为政策问题,并将相关政策制定纳入教育政策议程。其次,完善利益相关者参与机制,积极拓宽渠道和提供平台鼓励教育界和产业界代表等利益相关方充分表达他们的实际需求,赋予其一定的参与权和决策权。如可成立一个具有政府性质的专门组织,教育界、产业界等多方代表按照一定比例参与,其意见在政策制定的过程中要得到充分重视。

(二) 加强政策内容建设,提高政策执行效率

第一,完善经费投入体系与管理机制。首先,构建以政府财政投入为主,企业、职业院校、社会团体等各界力量共同参与的经费投入体系。可以通过税收政策,促进企业参与职业院校的基础设施建设,同时鼓励职业院校发挥自身优势吸引社会团体关注,筹集资金。其次,从法律层面设立产教融合教育模式专项基金,加强产教融合模式的法律保障。最后,以质量为导向,建立经费使用问责管理机制。政府应制定严格的经费使用标准,设立相关部门、组织相关专家负责评估校企合作项目,开展相应奖惩。

第二,改进和完善组织管理机构设置。首先,建立从中央到地方统一的组织管理机构体

系。如可以设置中央产教融合委员会和地方产教融合委员会,明确各级委员会的职责与权限:中央产教融合委员会的主要职责是参与国家职业教育产教融合相关政策的制定和决策,负责国家职业教育课程的开发等,同时对地方产教融合委员会具有监管职能;地方产教融合委员会主要负责与地方政府的沟通协调,参与本地区的职业教育管理、职业培训以及合作项目的开发等,全方位地指导、协调、处理校企合作事宜。其次,合理配置机构组成人员。为了保障各方的正当权益,管理机构的组成人员必须有来自政府、行业企业以及职业院校各方的代表,且比例要适宜。最后,建立机构内部问责制,以保障各机构积极有效开展工作。

第三,强化企业参与产教融合的主体地位。首先,扩大企业在职业培训中的权力。可以成立以行业企业代表为主要成员的法定组织机构负责职业培训,该机构可以根据行业企业的利益和需求制定职业培训相关政策、培训方式、培训课程以及评价考核标准等。其次,建立健全企业参与职业教育管理机制。从宏观层面,保证全国性的职业教育行政管理组织机构中有企业的代表人员;从微观层面,保证职业院校内部管理人员中有企业代表,甚至让其担任重要职务。再次,拓宽企业参与职业教育各类专业设置、课程和培训项目开发以及教学过程的渠道和空间。最后,政府应完善税收优惠政策等相关激励机制,可以向参与职业教育产教融合的企业少征税或者不征税,甚至向企业提供一定的资金补贴,调动企业参与产教融合的积极性和主动性。

第四,明确政府、行业企业和职业院校权责分配。首先,政府要提高自身管理和 service 职能,在综合平衡中稳步推进产教融合、校企合作。如调整内部行政组织结构,明确职业教育相关负责

部门以及部门间的职责权限,并将有关部门联系起来,提高工作的协同性;加强行政监督组织建设,培养和发展社会中介组织,将学校、行业企业与政府串联起来,开展日常协调、指导和督促工作;从法律层面对产教融合模式创新、经费支持与保障、国家职业资格证书制度等予以规范和支持,为产教融合的发展营造良好的政策环境。其次,应为校企双方搭建一个全面连贯的合作系统,取代目前存在的支离破碎的教育和职业培训项目,合理规划基于学校的学习和基于工作的学习两部分相关内容。基于学校的学习,内容应包括基础科学文化素质培养、职业意识培养、职业探索和咨询、学术与职业学习的融合等,并持续评估学生的进步和课程成效;基于工作的学习,内容应包括提供工作指导和在岗实习,提供一般工作场所能力教育,丰富学生工作经验。此外,还应设置关联学校和企业的中介性质的组织管理机构,负责基于学习和工作两部分的学习内容的协调和监督。

(三) 完善法律法规体系,增强依法施教意识

第一,加强法律法规类型和内容建设。首先,丰富产教融合法律法规类型。既要出台专门的纲领性法律,又要有以产教融合具体内容为主题的单行法律,以规范产教融合发展的各个方面,如出台产教融合项目开发法、产教融合模式法、产教融合企业权力和职责法等。其次,拓展产教融合政策内容。从法律层面制定产教融合经费机制、设置法定组织管理机构、构建学校与企业合作的方式、完善职业资格证书制度以及协调分配政府、企业、职业院校的职责等。

第二,增强法律法规的连续性和衔接性。首先,在继承的基础上进行改进和创新,保证法规法律内容与时俱进,实现可执行性和前瞻性相统

(下转第20页)

- [10]刘晓魁. 如何当好高职院校的系主任[J]. 职业技术教育, 2013 (12): 68-69.
- [11]同[3], 134.
- [12]俞家庆, 许淑红, 丁月牙. 美国大学校长与管理人员培训及其对我国高校干训工作的启示[J]. 国家教育行政学院学报, 2003 (2): 26-33.
- [13]史莉芳. 关于中外大学校长培训模式的思考[J]. 国家教育行政学院学报, 2009 (8): 91-95.

(上接第8页)

一。其次, 注重产教融合法律法规与普通高等教育政策之间的衔接, 尤其需要注重微观教育层面的联系, 如专业设置、课程开发等。最后, 重视

产教融合法律法规与产业领域政策的衔接, 激活人力资源, 使产教融合教育模式更加贴近产业的现实需要。

参考文献:

- [1]HARRIS L. What' s a Youngster to Do? The Education and Labor Market Plight of Youth in High-Poverty Communities[J]. Clearinghouse REVIEW Journal of Poverty Law and Policy, 2005 (4): 126-134.