

现代化进程中我国职业教育宏观管理体制改革的探索：历史、镜鉴与建议

彭振宇

摘 要 职业教育宏观管理体制是指国家层面职业教育的领导体制和宏观行政管理体制，主要包括机构设置、权限划分、隶属关系和运行方式等。新中国成立以来，我国职业教育宏观管理体制整体上经历了多头管理、三足鼎立、双头管理三个发展阶段。当前，由两部委分别负责职业教育宏观行政管理的条块分割式管理体制，存在统筹乏力、资源浪费、内耗严重、效能低下、阻碍改革等弊端。从现实国情出发，在国家现代化建设进程中，我国职业教育宏观管理体制改革的逻辑应是：明确改革方向、提高政治站位、树立现代思维、着眼效能提高。为此提出三套改革建议方案：改革完善现有的职业教育宏观管理体制；建立国家统筹的职业教育宏观管理体制；构建三权分立的职业教育宏观管理体制。

关键词 职业教育；制度；管理体制；治理效能；现代化

中图分类号 G719.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2023)18-0044-09

作者简介

彭振宇(1972-)，男，武汉职业技术学院社会职业与职业教育研究院副院长，教授，研究方向：职业教育政策、职业教育理论、高职通识教育(武汉，430074)

基金项目

中华职业教育社第一届黄炎培职业教育思想研究规划重点课题“新时代黄炎培职业教育思想传承与创新研究”(ZJS2022ZD54)；湖北省教育厅教学研究项目(委托项目)“湖北省‘3+2’专本联合培养本科层次技术技能人才(高职段)实现路径研究”(2017549)；湖北省中华职业教育社2023年度重点调研课题“‘三教’统筹背景下职业教育宏观管理体制改革研究”(HBZJ2023337)，主持人：彭振宇

从制度经济学的观点考察，制度的本质是一种基于集体行动的规范体系，或者说是规则。科学的制度会激发人和社会的创新创造活力，产生倍增效应。不合理的制度则会显著增加制度交易成本和社会资源成本，导致制度效能低下。职业教育制度是用来规定和约束职业教育活动及职业教育实施机构与利益相关方相互关系的规范体系^[1]。一般而言，管理体制是指管理系统的结构和组成方式，即采用怎样的组织形式以及如何将这些组织形式结合成为一个合理的有机系统，并以怎样的手段、方法来实现管理的任务和目的。职业教育宏观管理体制是职业教育制度建设的重要组成部分，主要是指国家层面职业教育的领导体制和宏观行政管理体制，具体包括机构设置、权限划分、

隶属关系和运行方式。通俗来说，职业教育宏观管理体制是指国家采用何种组织结构和组织方式来管理职业教育，即职业教育谁来管、怎么管的问题。从全球范围来看，不同国家在选择本国职业教育宏观管理体制时都是从本国国情出发，选择适合本国国情的职业教育宏观管理体制，以达到治理效能的最大化。从技能政治经济学的角度出发，一个国家的技能制度体系是由不同历史阶段各个不同政治经济利益阶层相互博弈形塑而成的^[2]。

一、我国职业教育宏观管理体制现状分析

我国目前职业教育宏观管理体制的形成是多

种历史和现实因素交织作用的结果。伴随着国家政治经济体制改革和职业教育自身的改革发展,职业教育宏观管理体制问题变得日益突出。

(一) 我国职业教育宏观管理体制变革历程

我国职业教育宏观管理体制的历史变迁,与国家政治经济体制改革、国家现代化进程、国家机构改革和政府职能转变、依法治国发展阶段等密切相关。为便于理解,将我国职业教育宏观管理体制改革发展历程整体上分为三个阶段,见表1。

1. 新中国成立后:多头管理阶段(1949-1978年)

新中国成立后,由于受到长期战乱破坏,国家面临百废待兴、各类建设人才奇缺的局面。鉴于当时80%人口为文盲,以及受前苏联影响的现实状况,这一阶段我国职业教育实际上只有初等和中等职业教育,高等职业教育还没有出现,并且当时也不叫“职业教育”这名词,而是技术学校或技术教育^①。

这一时期的一个关键性制度文件是1952年3月21日政务院颁布的《关于整顿和发展中等技术教育的指示》。这个文件实际上是周恩来总理根据当时国家经济社会建设发展需要,针对中等技术教育发展所作的长篇指示。指示的中心意思是国家大规模经济建设急需大量初级和中级技术人才,必须积极整顿和发展中等技术教育。文件由此提出10条方针,其中第(三)条特别提到中等技术教育的管理体制问题。根据这一指示精神,教育

部1952年8月颁发《中等技术学校暂行实施办法》,第一次明确规定技术教育的管理体制:确立学校的工作以由中央、大行政区或省(市)人民政府有关业务部门直接领导为原则,

表1 国家机构改革背景下教育部、人力资源和社会保障部机构设置历史沿革一览表

历史阶段	教育部	人力资源和社会保障部
新中国成立初期(1949-1950年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》。其中规定:政务院设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会和下列各部、会、院、署、行,主持各部门的国家行政事宜。文教委指导教育部。 ● 1949年10月1日,中央人民政府教育部成立。主要职能是拟订教育改革与发展的方针、政策和规划,起草有关法律法规草案并监督实施,负责各级各类教育的统筹规划和协调管理,教育基本信息的统计、分析和发布等。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》。其中规定:政务院设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会和下列各部、会、院、署、行,主持各部门的国家行政事宜。财经委指导劳动部。 ● 1949年10月1日,中央人民政府劳动部成立。主要管理体力劳动者,管企业,面向企业的人力资源。 ● 1949年11月,成立中央人民政府政务院人事局。主要管理脑力劳动者,管理公共部门,管干部。 ● 1950年9月5日,中央人民政府人事部成立。统一管理全国在职、在学、在党和非党干部等。
新中国成立后(1949-1978年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1952年11月15日,增设高等教育部,与教育部并列。教育部中等技术教育司管职业教育。高等教育部管高等教育。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1952年7月25日,根据《国务院关于劳动就业问题的决定》,设立政务院劳动就业委员会。
第一次机构调整(1951-1952年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1954年9月,成立中华人民共和国国务院,中华人民共和国教育部成立。 ● 1958年,高等教育部重新并入教育部,教育部中等技术教育司管职业教育。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1954年9月,成立中华人民共和国国务院,中华人民共和国劳动部成立。 ● 1954年9月,撤销人事部,成立国务院人事局,为国务院直属机构。 ● 1958年,劳动部管理技工教育。 ● 1959年7月30日,撤销国务院人事局,成立内务部政府机关人事局。
第二次机构调整(1954-1959年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1964年,恢复高等教育部。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 劳动部保留。 ● 内务部政府机关人事局保留。
第三次机构调整(1960-1965年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1966年,高等教育部重新并入教育部。 ● 1970年,教育部、高等教育部及中国文字改革委员会合并为国务院科教组。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1970年6月,劳动部撤销,并入国家计划委员会。中央决定将人事局工作一部分交中央组织部,一部分交国务院政工小组。
第四次机构调整(1965-1970年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1975年,恢复教育部独立设置。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1975年9月,成立国家劳动总局。
第五次机构调整(1976-1978年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1985年,全国人大常委会决定撤销教育部,设立国家教育委员会。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1978年3月,重建中央民政部(原内务部),成立民政部政府机关人事局。 ● 1980年7月,民政部政府机关人事局与国务院军转办合并,成立国家人事局,负责综合管理政府系统人事工作。 ● 1982年5月,国家人事局、国家劳动总局、国务院科技干部局、国家编制委员会合并,成立劳动人事部。负责综合管理劳动、工资、人事工作。
第一次机构调整(1982年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家教育委员会保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1988年4月,劳动人事部撤销,成立中华人民共和国人事部,负责主管人事工作及人事制度改革。 ● 1988年4月,成立中华人民共和国劳动部。
第二次机构调整(1988年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家教育委员会保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 劳动部保留。 ● 人事部保留。
第三次机构调整(1993年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1998年3月,九届全国人大一次会议通过《关于国务院机构改革的决定》,国家教育委员会更名为教育部,国家语言文字工作委员会并入教育部。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1998年3月,根据《国务院机构改革方案》,组建劳动和社会保障部。 ● 人事部保留。
第四次机构调整(1998年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 劳动和社会保障部保留。 ● 人事部保留。
第五次机构调整(2003年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2008年3月,合并人事部、劳动和社会保障部,组建人力资源和社会保障部。组建国家公务员局,由人力资源和社会保障部管理。
第六次机构调整(2008年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人力资源和社会保障部保留。
第七次机构调整(2013年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人力资源和社会保障部保留。
第八次机构调整(2018年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人力资源和社会保障部保留。
第九次机构调整(2023年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部保留。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人力资源和社会保障部保留。新增外国专家局牌子。

资料来源:根据中华人民共和国中央人民政府网、中国机构编制网等公开资料综合整理^[2]。

① 新中国成立初期,在制定《中国人民政治协商会议共同纲领》时,对新中国的职业教育如何称谓有不同意见。中华职业教育社创始人黄炎培等认为解放前已有职业教育名称,故宜沿用;也有人认为,社会主义是“苏维埃+电气化”,技术处于主要地位,应以技术教育名之。黄炎培在考虑了有关意见后表示,只要不因为名称关系而同样能发展职业教育,称谓变化可以接受。最后《共同纲领》即以“技术教育”相称。

各级教育部门对同级业务部门的教育行政机构只尽协助义务,但负有指导和视导教学业务的责任。对卫生、贸易、银行、艺术等中等专业学校同样适用^[4]。由此,中等技术教育由各个业务部门主管、教育部协助的宏观管理体制基本形成。

整体来看,这一时期职业教育宏观管理体制实际上形成了一种多头管理的格局,即职业教育由中央各行业主管部门、大型厂矿企业、教育部、劳动部、地方政府等共管共治,呈现出明显的“条块”特征。这客观上对当时职业教育发展起到了积极作用,一大批中等专业学校和技工学校蓬勃发展,为各条战线建设提供了急需的技术技能人才。

2. 改革开放后:三足鼎立阶段(1978-1998年)

1978年改革开放后,党和国家对发展职业教育高度重视,一大批中等专业学校、技工学校恢复招生,职业教育迅猛发展。为进一步理清中等专业学校与技工学校的管理权归属问题,1980年8月7日《中共中央关于转发全国劳动就业会议文件的通知》第二部分第(六)条规定:职业学校的管理体制以教育部门为主,劳动部门配合;技工学校以劳动部门为主,教育部门配合;并且要求工会、共青团、妇联以及其他有关部门密切协同^[5]。同年10月7日,国务院批转教育部、国家劳动总局《关于中等教育结构改革的报告》,强调技工学校和中等专业学校的领导管理体制维持不变^[6]。1983年5月9日,教育部、劳动人事部、财政部、国家计委联合颁布《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》提出,各级政府要加强统一领导,有关部门要明确分工,各负其责,搞好协作。

由于这一时期正处于从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的阶段,国家对职业教育的定位仍然是以培养中级技术人才为主。招生就业政策仍然按照计划经济体制下的规则进行。各类职业院校享受政策红利较多,招生就业两旺,因此开启了我国职业教育发展史上的黄金十年(1986-1996年)^[7]。职业教育成为改变阶层状况,实现个人和家庭理想的重要渠道,客观上为社会各行各业培养了大批中等技术人员和管理骨干,职业教育的社会认同度大为提高。值得关注的是,1982年后,针对当时国家经济发展速度明显加快,人才缺乏矛盾日益突出的情况,“六五”(1981-1985年)计划提出要试办一批花钱省、见效快、可收学费、学生尽可能走读、毕业生择优录用的专科学校和职业大学^[8]。这就为专科层次高等职业教育发展奠定了政策基础,并首次提出建设职业技术教育体系的目标。在这一背景下,高等职业技

术师范学院、短期职业大学、技术专科学校三种形式的高等职业教育应运而生。特别是1994年以后,通过“三改一补”^②政策的推行,一批依托省、市两级政府、行业支持发展起来的高等职业院校在全国范围内蓬勃兴起^[9]。专科层次的高等职业教育开始登上历史舞台。

这一时期,国家在改革开放进程中实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的跨越,在市场化转型的过程中,职业教育宏观管理体制也面临调整。虽然管理部门名称有所变化、职能有所调整,但是对职业教育而言,职业教育宏观管理体制基本维持了“三足鼎立”的格局:即由国家教育委员会高等教育司统筹管理高等职业教育,国家教育委员会职业教育与成人教育司统筹管理中等职业教育;劳动部综合管理技工教育;各部委和地方政府管理所属中等专业学校。

3. 大学扩招后:双头管理阶段(1998年至今)

真正的重大变化发生在1998年前后。伴随国家政治经济体制改革逐步深入,社会主义市场经济体制逐步确立,新一轮国家机构改革方案出台,国家对整个教育尤其对专业教育阶段的中等教育和高等教育改革力度明显加大。1993年2月13日,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》提出:“参照高等学校招生、毕业生就业制度改革的精神,加快改革中专、技校招生、毕业生就业制度。根据国家有关政策,由地方人民政府或主管部门制定具体办法”^[10]。根据《纲要》精神,职业教育面临重大政策调整。

首先,就业政策重大调整,中职和高校毕业生不再包分配,而是实行双向选择,自主择业。1994年4月7日,国家教育委员会发布《关于进一步改革普通高等学校招生和毕业生就业制度的试点意见》,要求“从招生开始,通过建立收费制度,改变学生上大学由国家包下来、毕业时国家包安排职业的做法”^[11]。以1996年1月9日人事部发布的《关于印发〈国家不包分配大专以上毕业生择业暂行办法〉的通知》(人发[1996]5号)为标志,大中专毕业生包分配的历史正式结束。

其次,人事政策重大调整,打破工人和干部身份限制,从身份管理走向岗位管理。1995年前后,伴随国企改革、大学扩招、产业工人下岗潮,社会经历市场化转型阵痛,职业教育开始面临发展危机。1995年1月1日,《中华人民共和国劳动法》正式施行,明确要求打破工人、干部身份限制,企事业单位人员统称“职工”,从身份管理走向岗位管理。中专学生毕业后自动获得干部身份的政策也随之取消。在中国这样一个官本位、学历本位的社会环境下,面对日益激烈的就业

② “三改一补”政策是指改革职业大学、成人高校和高等专科学校以及在国家级重点中专里办高职班作为补充。

市场竞争,职业教育中专学历逐步失去竞争优势,成为就业弱势群体。人们主动选择职业教育的热情明显降低。

第三,教育管理政策重大调整,原来由各部委、行业企业管理的中等职业学校、技工学校,逐步与之“剥离”,划归各地教育行政主管部门负责管理。1998-2000年,国家连续发布《国务院关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》(国发[1998]21号)^[12]、《国务院关于进一步调整国务院部门(单位)所属学校管理体制和布局结构的决定》(国发[1999]26号)、《关于调整国务院部门(单位)所属学校管理体制和布局结构的实施意见》(国办发[2000]11号)^[13]等文件,对原国务院各部门所属学校管理体制进行调整。随后,一大批行业部门主管举办的中等专业学校、技工学校按属地原则划归地方教育行政部门管理。这在客观上斩断了职业教育与生产企业之间的联系,造成职业教育与生产劳动逐渐脱节,校企合作的基础遭受重创。

这些重大变化对职业教育发展产生重大影响。中等职业教育迅速萎缩,进入发展低谷。而高等职业教育趁着高等教育大众化浪潮,借着“三改一补”政策,开始迅猛发展。但是由于缺乏经验,早期高等职业教育基本仿照普通本科教育培养方式办学,办成了“本科教育的压缩饼干”^[14]。同时,高等职业教育宏观管理问题随之产生。2002年8月24日,国务院发布《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(国发[2002]16号),明确职业教育宏观管理体制为:在国务院领导下,实行分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与。为加强职业教育国家层面统筹,2004年6月4日,国务院批复同意建立由教育部牵头的职业教育工作部际联席会议制度,由教育部、发展改革委、财政部、人事部、劳动保障部、农业部、国务院扶贫办7个部门和单位组成,教育部为牵头单位。教育部部长为联席会议召集人,各成员单位有关负责人任联席会议成员。2012年10月29日,教育部办公厅印发《关于成立综合改革司等机构及相关职能调整的通知》(教人厅[2012]5号),明确“高等教育司的高等职业教育和继续教育管理相关职责划转到职业教育与成人教育司”^[15]。至此,教育部主管学历职业教育,人力资源和社会保障部主管技工教育的“双头管理”职业教育宏观管理体制格局基本形成并一直延续至今。

(二)我国职业教育宏观管理体制问题分析

回顾职业教育宏观管理体制的改革历程,可以明显看出,为加强统筹,国家作出了多次尝试和努力,并进行了一系列改革。2018年11月27日,原职业教育工作部际联席会议制度升级为国务院职业教育工作部际联席会议制度,包括人力资源和

社会保障部在内的9个国务院下属机构为组成单位,教育部为牵头单位,国务院分管教育工作的副总理为召集人^[16]。2019年,国务院颁布《国家职业教育改革实施方案》,职业教育类型教育定位正式确立,以此为标志,职业教育发展进入新时代。为确保职业教育改革顺利推进,同年10月31日,国家职业教育指导咨询委员会成立,负责国家职业教育改革的政策推动和决策咨询^[17]。

对于目前职业教育宏观管理体制,见表2,学术界讨论很多^[18]。客观上看,大多数学者认为这种管理体制弊大于利^[19],不利于国家职业教育改革事业发展以及现代职业教育体系构建,阻碍职业教育服务国家经济社会发展效能充分发挥^[20]。

1.统筹乏力

首先,政策统筹乏力。尽管国家一直试图弥合分歧、化解矛盾、发挥合力。但在实际运作中,由于教育、人社两部门分治,政策步调并不协调一致。同一个政策常常分别行文,造成“政出多门”,执行起来困难重重。一个统一的职业教育大体系,变成了两个相对独立的小体系,难以真正做到职业教育全国一盘棋。其次,理论统筹乏力。表现在话语体系的不一致,易引起思想、概念混乱,提高沟通治理成本。例

表2 我国职业教育宏观管理体制现状

内容	教育部	人力资源和社会保障部
机构设置	职业教育主要由职业教育与成人教育司负责宏观统筹管理。 下设正处级机构7个:办公室、综合改革处、职业院校德育工作处、职业院校发展处、教学与质量处、高等继续教育处、城乡社会教育处。	技工教育主要由职业能力建设司负责宏观管理。 下设正处级机构5个:综合技能人才处、技工院校管理处、职业培训处、职业技能资格处、技能竞赛管理处。
权限划分	根据教育部官网显示,职业教育与成人教育司的主要职能是:承担职业教育统筹规划、综合协调和宏观管理工作;拟订中等职业教育专业目录和教学基本要求;会同有关方面拟订中等职业学校设置标准;指导中等职业教育教学改革和教材建设工作;指导中等职业学校教师培养培训工作;承担成人教育以及扫除青壮年文盲的宏观指导工作;指导各级各类高等继续教育 and 远程教育工作。	根据2019年1月中央机构编制委员会办公室发布《人力资源和社会保障部职能配置、内设机构和人员编制规定》第四条内设机构第(七)款规定职业能力建设司的主要职责是:组织拟订技能人才培养、评价、使用和激励制度,拟订城乡劳动者职业培训政策、规划,指导开展技工学校教育和职业技能培训,指导师资队伍和教材建设,拟订职业分类、职业技能标准。
隶属关系	国务院下属正部级职能部门。	国务院下属正部级职能部门。
运行方式	高等职业教育主要由教育部和省级教育行政主管部门管理。 中等职业教育主要由地方人民政府和地方政府教育行政主管部门管理。	技工教育主要由各级人力资源和社会保障部门管理。从层级上包括技工学校、高级技工学校、技师学院;从举办主体看,有地方政府举办、行业举办、企业举办三种方式;还有大量非正规学制的社会职业培训机构。
协调机制	国务院职业教育工作部际联席会议制度(由教育部、发展改革委、工业和信息化部、财政部、人力资源和社会保障部、农业农村部、国资委、税务总局、扶贫办9个部门和单位组成,教育部为牵头单位)。	
咨询机构	2019年10月31日,成立国家职业教育指导咨询委员会,主要职责包括:推进职业教育类型建设,协助教育部提升职业院校职业技能教育、培训能力;为国务院职业教育工作部际联席会议提供国家职业教育、培训宏观性、综合性、专题性政策咨询、参考建议;建设国家职业教育专家库,促进学分银行和征信网络系统建设,开展职业技能教育、培训后评价工作。协助推进“1+X证书”制度试点、“双高建设”等职业教育和培训重大项目、试点和改革工作;围绕深化国家职业教育改革创新提出重要研究课题,组织开展调研,按照工作部署向社会解读宣传职业教育改革发展有关政策措施等。	

如关于“职业教育”概念的提法,在不同历史时期,“职业教育”“职业技术教育”的提法经常同时并存,在行政文件、学科分类、学校名称、学术机构名称、杂志名称等很多方面,仍然呈现交替使用的情况。最后,资源统筹乏力。主要表现在经费投入和资源配置上的不均衡。由于教育部、人社部两部门的职能分工不同,在职业教育经费投入机制方面不同,财政支持力度也差别很大,无法实现有限资金效益最大化。

2.资源浪费

20世纪20年代,我国职业教育先驱黄炎培提出大职业教育主义主张^③。党的十九大报告明确要求“完善职业教育和培训体系”,说明现代职业教育体系是一个完整的大体系,而非两个割裂的小体系。新修订《中华人民共和国职业教育法》(简称《职业教育法》)第二条也明确规定职业教育包括职业学校教育和职业培训。因此,本质上来看,学历职业教育和技工教育都属于大职业教育范畴,两者在人才培养目标、培养方式、专业与课程设置、师资力量等各方面,并无实质区别,但是分属两个部委管理,带来资源配置上的重复。这就意味着在管理机构设置、学校资源分配、专业设置、师资建设、经费投入等各个方面都必须按照两套系统配备,无法整合统筹,造成极大的社会资源浪费。

3.内耗严重

客观上说,技工教育和学历职业教育在新中国成立后的国家建设过程中都发挥了重要作用,所培养的技术技能人才有力地支撑了新中国产业经济发展和制造大国地位的形成。但是必须看到,这种条块分割的职业教育宏观管理体制,客观上形成了一种职业教育“内卷”结构。再好的顶层设计和政策措施,一到具体执行环节,就各自为阵,互相掣肘,造成资源消耗、阻滞改革的局面。很多重大政策无法落地实施或无法完全落实,很多重大全国性项目,无法在全国范围内做到全覆盖。举例来说,教育部推行的国家示范高职院校建设、“双高”计划等重大政策,不包含人社部主管的技工学校。是为了争取更多政策优惠,同一所学校两边挂牌,既是高职(中职)学校,又是技师学院(技工学校),这不仅造成数据统计困难、失真,也易造成某种程度的管理混乱。

4.效能低下

一个制度或政策出台,好与不好,关键看效能。最能说明职业教育治理效能低下的莫过于对重大职业教育制度文件的贯彻落实迟迟难以到位。比如对职业教育法律法规文件“一法三决定一方案”^④的贯彻执行。1996年《职业教育法》颁布以后,国家分别于1997年、2001年、2004年、2015年进行了四次执法落实情况大检查。从历次执法检查以及“三决定一方案”的执行情况来看,情况并不理想,主要有四类问题。一是法制体系不健全。职业教育法制体系不配套不完善。直到2022年,时隔26年,《职业教育法》才完成修订颁行。但相关配套政策及地方法规仍远远不够。二是贯彻落实不到位。有关职业教育管理体制、经费投入、师资队伍建设、产教融合制度、国家资历框架等相关重大改革政策长期贯彻落实不到位。三是监管措施不得力。对没有按照法律法规履行职业教育职责的行为和机构缺乏有效的监管、监督和处罚。四是就业结构性矛盾凸显。理想状态下,职业教育与产业经济是一种良性互动关系,人才培养与人才使用应当是相互协调、匹配的。但事实上由于管理体制上的障碍,导致政策制定缺乏协调统筹,人才培养、人才评价与人才使用相互脱节,导致就业难与招工难同时并存,就业结构性矛盾突出。

5.阻碍改革

长期的职业教育实践和国际比较研究显示,职业教育在一个国家的现代化发展过程中发挥着不可替代的基础性、战略性作用。在百年未有之大变局背景下,为了赢得国际竞争,世界各国都在加强职业教育建设。习近平总书记指出:“在全面建设社会主义现代化国家新征程中,职业教育前途广阔、大有可为。”^[2]随着国家现代化进程的加快,职业教育在其中发挥的作用将会越来越大。实现职业教育现代化是国家走向现代化的重要前提和基础。呼应这种要求,我国职业教育面临的改革任务还十分艰巨。而这种条块分割的职业教育宏观管理体制十分不利于职业教育现代化建设,严重阻碍了职业教育事业改革发展,突出体现在三个方面。一是产教融合法治化进程严重滞后。没有建立起符合现代职业教育和现代产业发展所需要的产教融合法律制度体系,职业教育宏观管理模式还属于典型的行政主导模式,用行政文本代替法律文本的现象还普遍存在。二是国家资历框架建设严重滞后。国家资历框架是现代国家规范劳动就业市场、开发人力资源、激

③ 参见:黄炎培.提出大职业教育主义征求同志意见[A].谢长法.职业教育论.北京:商务印书馆,2019:71-72.大职业教育主义的内涵是指“只从职业学校做工夫,不能发达职业教育;只从教育界做工夫,不能发达职业教育;只从农、工、商职业界做工夫,不能发达职业教育”。

④ “一法三决定一方案”中的“一法”指1996年颁布的《中华人民共和国职业教育法》;“三决定”指国务院颁布实施的三个“决定”文件,分别是2002年《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》,2005年《国务院关于大力发展职业教育的决定》,2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》;“一方案”指2019年国务院颁发的《国家职业教育改革实施方案》。

发市场活力、构建现代教育体系的重大基础性制度。在我国,学历证书与职业资格证书之间的壁垒始终存在,不利于纵向贯通、横向融通的现代职业教育体系的构建,也不利于劳动就业市场的科学规范。三是国家职业资格证书制度改革严重滞后。职业资格证书制度是现代技能型社会的基础和关键制度之一,但是我国目前的职业资格证书制度改革远远不能适应国家发展需要,劳动预备制度劳动准入制度亟待完善,社会中介行业组织培育也远不成熟。

综上,尽管造成这种局面的原因是多方面的,但追根究底,都跟职业教育宏观管理体制缺乏统筹密切相关。由于缺乏强有力的国家层面的统一指挥协调系统,很自然带来应有的政策治理效能无法充分彰显。整体上看,我国职业教育体系与整个产业经济发展步伐还不匹配、不适应、不协调。

二、现代职业教育宏观管理体制的基本特征

现代职业教育体系之所以被称为“现代”,并非仅仅因为我们所处的时代是“现代”。“现代”一词除了有时间、时代、当下的内涵之外,其含义更多的指向科学、规范、质量、效能。它是一个动态概念,不同时代的人对“现代”概念内涵可能有不同的认识和理解。相对传统、古代职业教育而言,现代职业教育体系是更科学、更规范、质量更高、效能更好的体系。按照这种要求,我们可以在全球范围内从主要发达国家职业教育宏观管理体制的成功经验中归纳出四种经典的现代职业教育宏观管理体制模式,即:以法国为代表的中央集权模式;以美国为代表的地方分权模式;以德国为代表的协同合作模式;以澳大利亚为代表的三权分立模式。研究表明:国家与国家之间,由于国情差异,其职业教育宏观管理体制并没有太多可比性和可移植性,各国选择什么样的职业教育宏观管理体制并没有绝对的好坏对错之分,只有合适与不合适的区别。无论选择什么样的职业教育宏观管理体制,只要适合本国国情,符合经济发展和职业教育规律,都可以展现出蓬勃生命力,有效促进国力提升。以此为基础,探寻其中蕴藏的现代职业教育宏观管理体制基本特征。

(一) 依法治教: 实行管办评分离

综观世界各国职业教育发展,一个显著的特点是注重职业教育在服务国家经济社会建设中所发挥的人才支撑作用,这种支撑作用的着力点,就是技术技能人才培养质量。为此,各国都在如何促进职业教育高质量发展上下功夫,尤其是在提高技术技能人才培养质量上做文章。普遍的做法是:人才标准、人才培养、人才评价、人才使用等人才工作

各环节严格遵循既有的法律制度,在法治框架下,管办评分离。国家职业教育宏观管理部门在职业教育治理过程中主要只对标准、制度、法律等发挥宏观统筹调控作用;人才培养机构(职业院校和培训机构)只负责按照国家相关制度和标准进行技术技能人才培养,具有充分的办学自主权;而人才评价和人才培养质量则由第三方评价机构和人才使用方予以鉴定或认定。职业教育管理方、职业教育实施机构、人才评价和人才使用机构等各利益相关方既相互联系又保持相对独立,既相互依存又相互制约。

(二) 平衡关系: 强调权责一致

在法治社会,职业教育的利益相关方,应当遵循权责一致的原则,有什么样的权力,就承担什么样的责任,应当尽量避免职能的相互重叠、交叉或管理盲区。要正确处理好部门与部门、政府与市场、中央与地方、学校与企业、教育与就业、人才培养与人才使用之间的关系。职业教育管理者不能直接干预职业教育实施者,职业教育实施者也不能干预职业教育评价者,职业教育评价者更不能干预职业教育管理者和实施者。在责权保持一致的情况下,各法律责任主体各负其责、各司其职,共同履行好职业教育建设发展的法律责任。要充分发挥国家统筹职能,协调平衡好职业教育各利益相关方,使职业教育与生产劳动之间建立良性互动关系,更好服务国家现代化建设。

(三) 基于公平: 坚持科学、公平

现代社会的发展方向,是向着更科学、更公平、更美好的社会制度前进。从世界各主要发达国家的情况来看,职业教育宏观管理体制也是基于构建更科学、更公平的社会发展环境,充分激发相关社会主体发展职业教育的活力和热情。如果片面追求某一方面(如追逐高学历)要求的满足,则必然带来对社会整体利益和人民根本利益的损害。因此,必须要找到国家治理职业教育的一个平衡点,搭建起一个更科学、更合理、更公平的职业教育宏观管理体制和社会环境,充分发挥政策合力,体现国家制度优势。

(四) 关注效果: 注重治理效能

提高治理效能,是国家治理的永恒话题。一切制度设计,其最终目的都是为了达到特定的设计目的,发挥其最大的治理效能,取得最好的治理效果。为此,世界各国都在不断调整本国的职业教育宏观管理机构,不断完善职业教育宏观管理体制,以发挥最大的职业教育治理效能。英国职业教育通过不断改革调整国家教育主管机构以及在“一元制”与“二元制”的交替博弈中,实现了职业教育与高等教育的权益对等。美国通过《国防教育法》把职业教育上升到涉及国

家安全的战略高度,从而实现了战后职业教育大发展。

三、我国现代职业教育宏观管理体制改革的创新思考

进入21世纪以来,关于改革我国职业教育宏观管理体制的呼声一直没有停止,一些学者在不同时期、不同场合多次提出理顺全国职业教育管理体制的意见和建议。比如打破职业教育管理体制的分割^[22],建立国家职业教育总局^[23],整合教育部与人力资源和社会保障部职业教育管理职能^[24]等。但是客观来看,在我们这样一个人口众多、区域发展极度不均衡、社会结构和产业结构极其复杂的发展中大国要实现职业教育宏观管理体制的集中统一领导,显然不是一件容易的事。尽管如此,从国家现代化建设和职业教育事业改革发展的角度出发,为了使职业教育发挥出最大的社会效能,我们又必须对职业教育宏观管理体制进行创新性改革探索。鉴于此,笔者提出三种我国现代职业教育宏观管理体制改革建议。

(一) 改革完善现有的职业教育宏观管理体制

为了降低改革成本,在现有体制基础上进行职能和机构调整,见图1,使职业教育宏观管理体制更趋于科学和合理,形成新的职业教育宏观管理体制。在这个方案中,教育部和人社部的基本职能不变,教育部负责学历职业教育的管理,人社部负责非学历职业教育的管理。但是要更强化国务院职业教育工作部际联席会议制度的刚性约束力,要形成国家强力统筹职业教育工作的大格局,职业教育国家层面政策必须全国统一,避免政出多门。国家职业教育指导咨询委员会要切实发挥监督、指导、评价职能,根据第三方评价结果和绩效考评方式,客观评价教育部、人社部两部门的治理效能,并据此形成“职业教育发展效能评估报告”提交国务院,国务院审议通过后面向社会公开,形成优胜劣汰良性机制,提高资源配置的科学性和合理性。在国务院职业教育工作部际联席会议框架下,教育部、人社部协商,定期或不定期修订《职业教育法》,出台《产教融合促进法》,构建国家资历框架,委托相关行业机构制订国家职业能力(资格)标准。中央政府要通过政策杠杆和财税工具加强对职业教育的宏观指导和财政支持力度,尤其是加大对相对落后地区的支持力度,加大地方政府自主统筹管理本地职业教育的权力,加大职业院校办学自主权,加大对劳动用工制度和人事管理制度的改革力度,营造全社会重视职业教育的政策环境。最后要达到一种国家强力统筹,教育部、人社部分头管

理,地方为主,行业参与,职业教育与产业经济协同发展的效果。

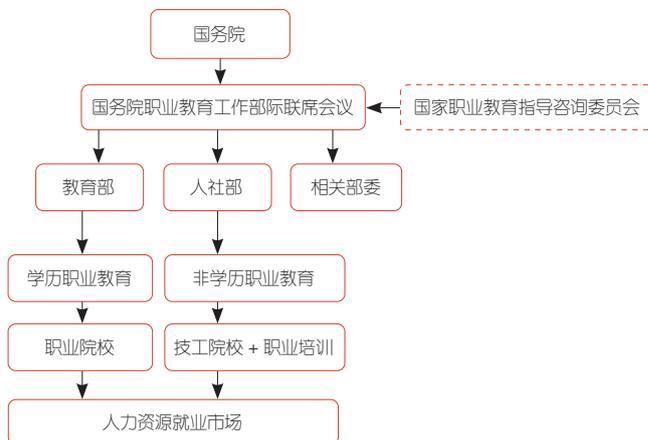


图1 职业教育宏观管理体制改革的设想(一)

这一方案的优点是:维持了教育部、人社部分管分治的大格局,改革阻力和成本相对较小、较低。不足在于:在现有国家治理框架下,国家强力统筹的作用难以有效发挥。国务院职业教育工作部际联席会议制度和国家职业教育指导咨询委员会作为一种松散型、非正式协调机制和临时性机构,是否具有刚性约束力?能够发挥什么作用?如何发挥作用?发挥作用到什么程度?都还有待检验和观察。

(二) 建立国家统筹的职业教育宏观管理体制

按照《国家职业教育改革实施方案》有关要求,基于职业教育是一种教育类型,设计第二套职业教育宏观管理体制改革方案,见图2。在这个方案中,教育部一分为二:成立普通(国民)教育部和职业教育部。普通教育部负责全国基础教育和普通(学术)高等教育的宏观管理;职业教育部负责全国职业教育的宏观统筹管理,包括学历职业教育 and 非学历职业教育。人社部不再直接管理职业(技工)教育。由职

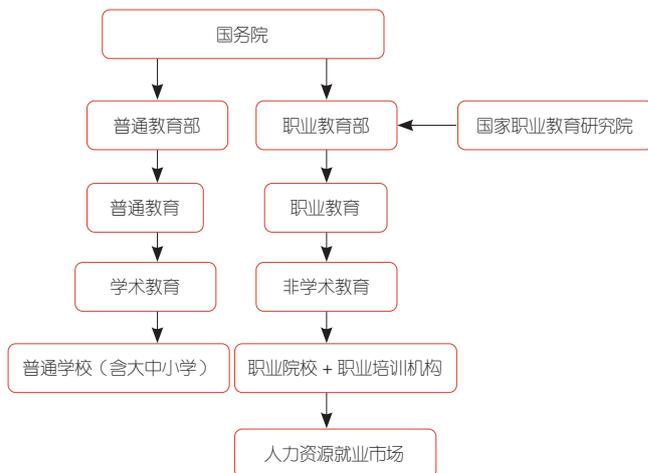


图2 职业教育宏观管理体制改革的设想(二)

业教育部协调各产业部门、行业组织制订行业技能标准,拟订国家资历框架及国家层面相关制度设计、建设。成立国家职业教育研究院实体机构,隶属于职业教育部,主要职责是为国家重大职业教育政策出台提供决策咨询和理论指导。对现有技工院校和职业院校进行整合调整,根据广泛调研结果,精心制订调整方案,按照关、停、并、转四种方式,进行职业教育资源整合,实现全国职业教育一盘棋,形成纵向(初等、中等、高等,职前与职后)贯通、横向(普通教育与职业教育)融通的现代职业教育体系,更好服务社会主义现代化国家建设。

这一方案的优点是:突出职业教育类型特征,实现职业教育全国一盘棋,有效整合职业教育资源,实现效益最大化,有利于加快构建现代职业教育体系,促进国家现代化建设。缺点是:改革力度较大,触及整个教育体系和教育结构大调整,改革成本较高。

(三)建立三权分立的职业教育宏观管理体制

按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及《教育部关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》中有关要求,在依法治教框架下,设计第三套职业教育宏观管理体制改革方案,见图3。在这一方案中,职业教育的宏观管理权归属国家职业教育总局,在国务院领导下,统筹管理全国职业教育,包括学历教育和非学历教育,主要负责统筹指导管理职业教育实施机构,进行技术技能人才培养。人社部不再管理技工教育,其主要职能是进行劳动就业制度设计,包括国家资历框架、国家职业资格证书制度、劳动预备制度、劳动准入制度、劳动用工制度等等。各行业组织在相关业务部门指导下,根据国家授权,主要负责国家职业技能标准制定、职业教育评价等,主要职责是开展职业教育第三方评估,提供人力资源需求报告,专业与课程认证,职业技能鉴定,职业资格证书颁发等。以此实现职业教育管理权、职业教育实施权、职业教育评价权三权分立

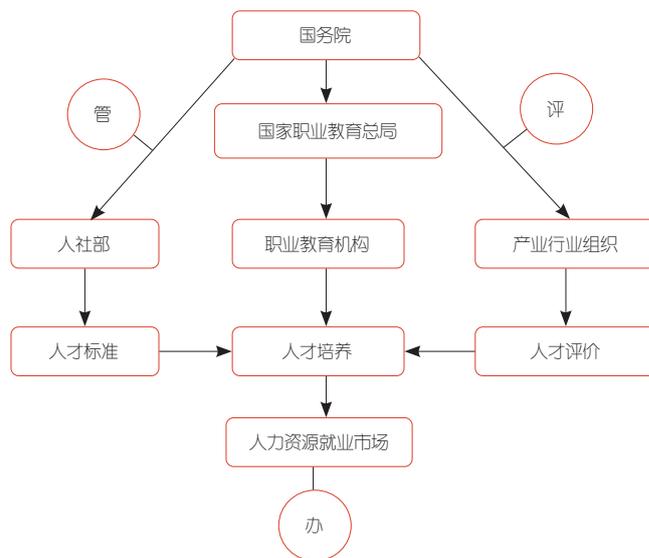


图3 职业教育宏观管理体制改革的设想(三)

的架构,形成职业教育管办评分离又相互联系制约的格局,最大限度地实现职业教育公平公正发展,高效服务国家现代化建设。

这一方案的优点是:职业教育管办评三方相互没有行政隶属关系,虽然互有联系,但保持相对独立。这比较符合现代社会对现代职业教育人才培养的基本要求和定位,可以确保人才培养质量与社会生产需求形成良性互动,最大限度地保证了职业教育公平、公正,有利于提高职业教育的社会认可度和美誉度。不足在于:这种大破大立对现有管理体制形成挑战。

综上,职业教育宏观管理体制改革的属于国家教育体制的重大改革,关键在于建立一种有利于职业教育政策效能充分发挥,有利于全国职业教育有效统筹、高效运作的统筹协调体制机制。只要我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以习近平关于教育和职业教育重要论述为根本遵循,解放思想,实事求是,就一定会破除各种阻碍,实现职业教育宏观管理体制的科学化和现代化。

参考文献

- [1]董仁忠.“大职教观”视野中的职业教育制度变革研究[M].长沙:湖南教育出版社,2012:27-47.
- [2]凯瑟琳·西伦.制度是如何演化的:德国、英国、美国和日本的技能政治经济学[M].王星,译.上海:上海人民出版社,2010:286.
- [3]中华人民共和国中央人民政府网.新中国成立以来历次政府机构改革[EB/OL].(2009-01-16)[2021-09-11].http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206928.htm.
- [4]中央人民政府教育部颁发《中等技术学校暂行实施办法》[N].人民日报,1952-10-28(3).
- [5]中共中央关于转发全国劳动就业会议文件的通知[EB/OL].(1980-08-07)[2021-09-11].https://china.findlaw.cn/fagui/p_1/123603.html.

- [6]国务院批转教育部、国家劳动总局关于中等教育结构改革的报告[Z].中华人民共和国国务院公报, 1980(16).
- [7]彭振宇.职业教育作为类型教育之我见[J].教育与职业, 2019(17): 5-12.
- [8]中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981-1985)[EB/OL].(1982-12-10)[2021-09-11].http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-11/30/content_1478459.htm.
- [9]彭振宇.湖北省高等职业教育三十年发展回顾与展望[J].职业技术教育, 2009(13): 26-31.
- [10]中共中央 国务院印发中国教育改革和发展纲要[EB/OL].(1993-02-13)[2021-09-11]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [11]关于进一步改革普通高等学校招生和毕业生就业制度的试点意见[Z].四川政报, 1994(15): 21-23.
- [12]国务院文件: 关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定[Z].贵州政报, 1998(15): 8.
- [13]国务院办公厅转发教育部等部门关于调整国务院部门(单位)所属学校管理体制和布局结构实施意见的通知[EB/OL].(2000-02-19)[2021-09-11].
http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60667.htm.
- [14]董伟.辽宁改革高职教育 让高职不再是本科的压缩饼干[N].中国青年报, 2004-05-17.
- [15]教育部办公厅关于成立综合改革司等机构及相关职能调整的通知[EB/OL].(2012-11-01)[2021-09-11].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A04/s7051/201211/t20121101_144433.html.
- [16]高靓.国务院职业教育工作部际联席会议制度建立[N].中国教育报, 2018-11-28(1).
- [17]关于成立国家职业教育指导咨询委员会的通知[EB/OL].(2019-10-31)[2021-09-04].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_zhgg/201911/t20191115_408463.html.
- [18]王雅静.我国职业教育管辖权的演变格局: 历史沿革、现实与展望[J].苏州大学学报(教育科学版), 2021(1): 71-81.
- [19]刘淑云, 祁占勇.改革开放40年来我国职业教育管理体制深化改革探析[J].职业技术教育, 2018(13): 38-43.
- [20]佛朝晖, 邢晖.转型期高职院校发展的政策期待——基于对120名高职院校书记、校长的调研分析[J].职业技术教育, 2013(34): 16-19.
- [21]人民日报社.习近平对职业教育工作作出重要指示[N].人民日报, 2021-04-14(1).
- [22]邢晖.打破职业教育管理体制的分割[N].人民政协报, 2005-10-26(C02).
- [23]姜大源.关于建立“国家职业教育局”的建议[J].中国职业技术教育, 2013(31): 92-93.
- [24]汤敏.我国高职管理体制变革研究[J].教育与职业, 2016(18): 11-14.

Exploration on the Reform of Macro-management System of Vocational Education in the Process of Modernization in China: History, Dilemma and Suggestions

Peng Zhenyu

Abstract The macro-management system of vocational education mainly refers to the leadership system and macro-administrative management system of vocational education at the national level. Specifically, it mainly includes institutional settings, division of powers, affiliation and operation methods. Since the founding of PRC, the vocational education macro-management system has gone through three stages of development: the multi-head management stage (1949-1978), the tripartite stage (1978-1998) and the double-head management stage (1998-present). The current segmented management system in which the Ministry of Education and the Ministry of Human Resources and Social Security are responsible for the macro-administrative management of vocational education which has disadvantages such as weak coordination, waste of resources, serious internal friction, low efficiency and hindering reform. Considering our current national conditions, the value logic of the reform of the macro-management system of vocational education should be: clarifying the reform direction, highlighting the political position, and focusing on the improvement of efficiency based on modern concepts. Thus, three reform suggestions are proposed: to reform and improve the existing vocational education macro-management system; to establish a national overall management system for vocational education; to build a three-power separation of vocational education macro-management system.

Key words vocational education; system; management system; efficiency of management; modernization

Author Peng Zhenyu, professor of Wuhan Polytechnic (Wuhan 430074)