

职业教育产教融合的国际比较分析

——以中国、德国和英国为例

李俊 李东书

【摘要】产教融合对职业教育有着重要意义。中国职业教育现实有着极具特色的复杂性,国外经典职业教育国际比较框架在分析中国问题时均有其不足之处,韦伯意义上单一理想类型难以概括中国内部丰富的现实。为此本文从行业企业参与形式、学校适应产业界需求主动性、产教融合层面、成本分担机制、政府角色五个维度提出了新的、适合分析包含中国在内的职业教育产教融合国际比较框架。在对德、英、中三国的比较中,试图回答困扰中国职业教育产教融合的核心问题:在职业教育的产教融合中,谁主动、谁付钱、怎样融合、政府做什么?以求在相互比较间,更好地理解中国职业教育产教融合的困境和瓶颈所在。

【关键词】职业教育 产教融合 比较分析 教育标准 课程 教学

产教融合对于职业教育发展至关重要。《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》(以下简称《国务院意见》)明确指出,深化产教融合“对新形势下全面提高教育质量、扩大就业创业、推进经济转型升级、培育经济发展新动能具有重要意义。”

目前国内学者对于职业教育产教融合已有了较为丰富而系统的论述。然而,对产教融合的国际比较研究却十分罕见。与现存的关注单一国家的分析相比,缺少在同一框架下的多国产教融合横向比较研究。

本文在国内外已有相关研究的基础上,搭建新的分析框架,剖析中、德、英三国产教融合内部丰富的现实,更好地理解产教融合的内部差异。以求通过国际比较的视野,对产教融合主导方、资金来源、融合形式、政府职能作用等困扰中国职业教育产教融合的核心问题作出回答。

一、职业教育国际比较经典分析框架

在国际比较职业教育研究中,专门聚焦于产教融合的研究并不多,但是在若干经典分析框架中,产业界与学校、政府的关系是最核心的关注点。本文将梳理已有的经典职业教育国际比较框架,对其进行概括和总结,为下文搭建新的分析框

架奠定基础。

1. Greinert“市场—学校—双元”模型。

Greinert(1988)按照政府的作用和角色,将不同国家的职业教育体系分成三种模式:学校模式、市场模式和政府规范下的市场模式(即双元模式)。^[1]

以法国为代表的学校模式:政府发挥主要责任,职业教育主要由国家的学校体系提供;以英国为代表的市场模式:职业教育与培训基本不受政府直接干预,主要由企业提供职业培训;以德国为代表的政府规范下的市场模式:企业和政府共同承担职业培训的职责,政府提供规范框架,企业则提供职业培训的主体内容。

2. OECD“过渡路径”模型。

OECD(2000)将不同国家的学校—工作过渡路径(School-to-Work Transition Pathway)分为:学徒制路径、学校职业教育路径和普通教育路径主导的三种类型。

这一分类关注教育/职业培训与青年劳动力市场的组织和连接方式,聚焦于学生在正式进入工作场所之前的学习地点。这一模型背后的事实反映了政府、学校、雇主之间的关系以及产教融合的深度。^[2]

收稿日期:2019-06-03

基金项目:国家社会科学基金2015年度教育学青年课题“我国本科层次职业教育的判断标准及推进策略研究”(CJA150162)

作者简介:李俊,同济大学职业技术教育学院副教授,博士;李东书,同济大学职业技术教育学院硕士研究生。

3. 政治经济学“技能形成”模型。

政治经济学等领域的学者也从市场与政府之间的关系角度分析了职业教育问题。德国学者 Busemeyer 和 Trampusch(2012)使用更加中性化和宽泛的技能形成(Skill Formation)这一概念,建构了比较政治经济学经典分析框架,按照政府投入程度和企业参与深度将技能形成分为:自由主义模式、分割主义模式、国际主义模式、集体主义模式四类。

以英美为代表的自由主义模式:政府责任小、企业参与少,职业教育较弱,学校到工作的过渡依赖普通教育;以日本为代表的分割主义模式:企业参与程度高、政府责任小,许多年轻人离开普通教育系统后进入大公司的内部劳动力市场,接受技能培训并实现职业生涯的发展;以瑞典和法国为代表的国家主义模式:企业参与程度低而政府责任高,公共政策制定者支持职业教育与培训作为学术性高等教育的可行替代品,且职业教育被整合入教育系统;以德国为代表的集体主义模式:企业与政府均对职业教育有高度参与和投入,且企业雇主协会和工会通过博弈协商在职业教育组织管理中发挥重要作用。^[3]

这一分析框架同时考量了企业和政府两个维度,且凸显了产业、学校与政府之间的关系,具有更高的复杂度和现实解释力,得到了学界的广泛关注。

不过,该分析框架更多的是在政治经济学的研究范式下建立的,很大程度上是对资本主义多样性理论(Variety of Capitalism)的延伸和发展,职业教育学界的学者认为该框架忽略了教育系统内部的逻辑以及职业学习的过程本身。^[4]

二、新的国际比较框架

虽然国外学者已经在职业教育学和政治经济学等范式下开发出了职业教育国际比较的经典模型,但当这些分析框架涉及包含中国的国际比较时,均有其不足之处。核心问题在于,当用这些分析框架进行中外比较时,这一系列框架清晰但武断的韦伯意义上的单一理想类型难以概括中国内

部丰富的现实。

在以中国的职业教育实践为分析对象时,如果放在 Greinert 及 OECD 的框架中,则既能看到学校职业教育模式,又能见到学徒制/双元模式的丰富实践,甚至更多的以其它各种形式存在的产教融合模式。即使是在维度较丰富的政治经济学框架中,中国的职业教育实践也不仅能看到顶端政策设计层面的国家主义倾向,而且又能在其中找到分割主义和自由主义的许多例证。概括来说,在很大程度上,国外学者勾勒出的职业教育/技能形成的不同模式在中国现实中是以复合的形式出现的。

因此,当对包括中国在内的职业教育进行国际比较时,应该考虑建构一个不同于上述模型的新的比较框架,更多地考虑中国现实的复杂性,以匹配中国产教融合的实际问题,从而在分析比较中国与西方国家的差异时具有更强的解释力。

从这一角度出发,在建构新的分析框架时,应更多地从中国现实出发,在中国职业教育产教融合核心困境的基础上搭建分析框架。结合已有相关研究和中国职业教育现状,我国产教融合的核心困境在于以下几方面:首先,在市场主导的运行机制中,由于企业以营利为目标,参与职业教育的动力和意愿不足;其次,职业院校在教育教学标准制定、课程内容实施、考试考核等方面存在难以适应产业需要的状况;第三,产教融合成本分担困难。此外,政府角色定位不清问题,政府作用错位,权力边界模糊,与市场之间存在失衡。^{[5][6][7]}

这些困难也部分地反映在了《国务院意见》对深化产教融合主要目标的系统论述中:“逐步提高行业企业参与办学程度”,“需求导向的人才培养模式健全完善”。《意见》的第三、第四和第六部分(“强化企业重要主体作用”“推进产教融合人才培养改革”“完善政策支持体系”)分别对应着企业参与职业教育、职业院校适应产业界需求以及政府的作用和功能这三个方面。

面对上述困境,可以将中国产教融合的核心问题归纳为以下几点:行业企业参与的形式、学校

表 1 产教融合程度模型

行业企业参与	不参与	部分培养环节	标准制定	全过程
学校适应需求	不主动	学生参加实习	面向产业需求	依据产业需求引入企业资源
融合层面	课程层面	教学层面	教育标准层面	培养、考核
成本分担机制	学习者	行业企业承担		政府承担
政府角色	搭建平台制定标准	支持职业院校	放宽政策允许多种尝试	主导产业界与学校合作向企业提供资助

适应产业界需求的方式、产教融合的成本分担机制、产教融合的形式与内容、政府的角色。进一步抽象为：谁主动、谁付钱、怎样融合、政府做什么。

综上，本文将从以下几方面构建新的职业教育产教融合国际比较的分析框架，用以描述不同国家产教融合的现状和融合深度：① 行业企业参与的主动性及程度；② 学校适应产业界需求的主动性及程度；③ 产教融合的形式与内容；④ 产教融合成本分担机制；⑤ 政府的角色（参见表 1）。

三、职业教育产教融合的三国比较

1. 德国职业教育的产教融合。

行业企业对职业教育的积极、深度参与，使得德国职业教育产教融合成为世界典范。

企业端，行业企业的利益代理——雇主协会和行业协会等机构参与了职业培训条例的制订和修订，这一条例是德国职业教育最重要的原则之一。此外，行业协会还是德国企业端职业教育与培训的主管机构，监督和管理职业培训的过程，认证培训企业与人员的资质，对培训过程进行咨询指导，负责组织职业资格考试并授予职业资格证书。在培养过程方面，较高比例的德国大中型企业开展了大量的教育与培训，深度地参与了职业教育的人才培养过程。在这一意义上，行业企业对于职业教育的参与是十分主动积极的。

学校端，传统上学校适应和配合行业企业需求的主动性并不强，职业学校的任务更多的是进行经典意义上的教育而非培训，更多地传授理论知识并塑造一般文化素养，学校课程在过去也比较学科化。这一情况在 1996 年学习领域课程的引入后发生了较大的改变。在该课程理念下，职业学校的课程强化了职业能力的理念，以工作过程为导向，在教学过程中更加注重行为导向，从而提高了德国职业学校配合行业企业的主动性。^[8]

在产教融合形式方面，尽管在宏观制度层面产业与教育系统实现了深度的融合，尤其是教育标准层面的融合，但在中微观的人才培养层面，校企双方实际上仍在很大程度上保持着相互之间在教育教学方式上的差异和彼此之间的分离，二者间的合作有限。^[9]

在经费分担方面，企业提供的比例较大，而政府承担的比例较少，学生则无需缴纳学费。2012 年（Statistisches Bundesamt, 2015），德国双元制职业教育中，企业和政府经费投入的比例约为 7：3。^[10]

德国政府在职业教育产教融合中主要扮演两方面角色。一方面，政府为职业学校等公立机构提供了经费支持；另一方面，在国家制度框架下，政府搭建了一个由行业企业、工会及职业学校等利益相关者共同参与的职业教育事务决策和商议平台，政府起到协调和组织作用。

概括来说，德国行业企业参与职业教育的主动性较高；学校传统上适应产业需求的主动性并不高，但在过去 20 年间有所提高；企业界承担了产教融合大部分的成本，政府承担了较小的部分；产教融合更多以宏观制度层面的教育标准协调一致的方式实现，而实际上中微观层面的校企合作则较为松散；政府的角色主要体现在搭建职业教育标准开发平台以及向职业学校提供经费支持等方面。

2. 英国职业教育的产教融合。

英国职业教育产教融合的情况较为特殊。

英国行业企业职业教育参与较为主动、积极，但更多地体现在对行业人才需求的表达、标准的制定和修订、利益相关方协议的达成等方面。有以下几种最核心的机制：行业技能委员会（Sector Skills Councils）与雇主共同判断未来技能需求、开发职业标准并影响未来职业资格设置，为雇主提供了一个表达行业劳动力技能需求的平台，影响了相关政策制定；英国就业与技能委员会（UK Commission for Employment and Skills）负责评估英国就业和技能方面的进步，向政府提出关于增加工作岗位及提高技能等方面的建议，监管英国就业和技能体系的工作及挑战；行业技能协议（Sector Skills Agreements）是雇主和培训提供者之间签订的协议，详细描述了各行业技能缺乏的情况，并提出解决问题的方向，是一种了解行业技能缺陷、明确工作内容的机制。^[11]

学校端，英国的职业教育历来比较强调能力本位理念，其教育过程在很大程度上以培养劳动力市场需要的能力为主要目标，甚至有些过于强调仅仅为当下的劳动力市场提供所需要的技能，因而形成了与德语国家相比略显狭隘的能力观^[12]（Brockman 2008）。

产教融合的形式上，除了现代学徒制等形式外（学习者数量占比较小），英国的产教融合更多是在标准制订和能力需求层面上，真正参与培养过程的企业比例并不高。一方面由于其企业技能需求和人力资源策略等原因，另一方面出于对“挖

“墙脚”的担心,英国企业参与和提供职业教育与培训较少,而不同类型的教育培训机构则承担了职业教育与培训的主要任务。^[13]

英国产教融合成本分担情况依提供者和经费来源的差异而有所不同。英国职业教育提供者以继续教育学院、大学里的技术学院以及私立培训机构为主,在较长时期内,其经费来源中平均约70%由政府公共财政承担,10%由学习者承担,10%来自欧盟等外部机构,还有10%来自于其它盈利性收入。^[14]政府经费中,有一部分是通过培训税等方式实现的。

英国政府在职业教育产教融合中既搭建了平台、设计了制度,也提供了职业教育培训机构的部分经费。

概括来说,英国职业教育产教融合中,行业企业参与职业教育较为主动、积极,但更多体现在标准制定和需求表达层面;学校较为积极地适应行业企业需求;融合的形式则主要体现在标准和考核层面;政府承担了较多成本,同时搭建了制度平台。

3. 中国职业教育的产教融合。

中国职业教育产教融合的情况并不理想,这一点在很大程度上可以被国家层面促进产教融合的多个重磅文件的出台所印证。

行业企业参与职业教育的意愿不足与程度较浅,是中国职业教育面临的重要困境之一。企业由于自身技术水平、盈利状况和人力资源管理等方面的考量,不愿意深度参与职业教育,或者在与学校合作时将实习学生或学徒当作廉价劳动力使用。^[15]

在过去若干年中,由于行业企业参与职业教育主动性的缺乏,职业院校不得不主动地通过各种方式不断地适应产业对技术技能型人才的需求。如调整培养方案、增加和完善实习制度、聘任企业实践专家作为兼职教师等。

在过去几年中,由于人口结构的变化所带来的劳动力短缺以及技术变革,越来越多的企业有较强的动力深度参与职业教育,以保障自己的人力资源供给。然而,在各种激励及约束政策的持续刺激下,学校与政府的关系不断强化,但与行业企业的联系却因为种种原因在数量和实质上有下滑的趋势。学校与行业企业的主动性在一定区域内、一定程度上有反转的趋势。

中国职业教育行业企业参与形式较为丰富。

既有现代学徒制形式的覆盖招生、教学及实习等多个培养环节的深度参与;也有传统的依托订单班等形式的,涵盖部分课程教学及实习的较深的参与;有混合所有制形式的产权层面的参与,更有职业教育集团等具有中国特色的行业企业参与职业教育的形式。总体上,中国行业企业对职业教育的参与更多局限于人才培养过程本身,对以专业教学计划为核心的职业教育标准制订与开发过程则较少参与。

从成本分担上看,尽管已有一些企业通过学徒制等形式在职业教育校企合作中承担着越来越多的成本^[16],但从总体上看,企业承担的比例仍然较低。伴随着中职免费政策的实施以及职业教育诸多专项支持项目的开展,政府公共财政在产教融合中承担着最主要的成本。

政府在中国的产教融合中无疑是极其重要的角色。中国政府在过去若干年中尝试通过多种途径提升职业教育服务地方经济的能力,激励行业企业加大参与程度。这其中既有国务院层面关于深化产教融合的综合鼓励政策,也有部委层面对现代学徒制等具体项目的支持,还有职业教育集团等平台 and 机制的搭建,而示范校、骨干校及精品课程资源建设等诸多支持政策中也包括了大量关于提高校企合作水平的内容。政府对产教融合的作用是主导性的,它提供了全方位、多层次的引导和激励。

概括来说,中国职业教育产教融合具有以下几方面的特点:在主动性方面,学校较为主动,行业企业较为被动,但这一情况在近几年有所改变;在产教融合的形式方面,课程教学环节的融合较多,但教育标准层面的融合还较为欠缺;在成本承担方面,在过去若干年中,大部分地区的政府的公共财政在产教融合中都承担着大部分成本;在政府角色上,中国政府发挥着全面的主导性作用。

四、结论与启示

综上所述,中国、英国和德国在职业教育产教融合方面有着鲜明的国别差异(见表2)。在行业企业参与的主动性方面,德国和英国均较为主动积极,但英国的行业企业主要局限于表达人才诉求和参与标准制定,而德国行业企业则深度参与培养的过程,与之相比,中国的行业企业则主要参与职业教育的人才培养过程,对标准制定参与较少。在学校适应产业界需求的主动性和形式方面,中国和英国职业院校主动适应性较强,在一定

表 2 中、德、英三国比较

	行业企业参与	学校适应需求	成本分担机制	融合层面	政府角色
中国	参与培养过程较少参与标准制定	依据产业需求设定课程引入企业资源	目前政府承担比例较大	课程教学教育标准层面缺乏	主导产业界与学校合作制度和平台建设欠缺
德国	参与标准制定深入参与培养过程	过去主动性不强目前调整课程以满足产业需求	企业最大、政府次之学生承担部分费用	教育标准课程教学及考核	搭建平台为主向学校提供支持
英国	充分表达需求参与标准制定较少参与培养过程	依据劳动力市场需要的能力为导向的培养	政府承担大部分,学生承担小部分	教育标准考核	搭建平台为主

程度上,这可以被理解是为了弥补产业参与有限所产生的问题,而德国的职业学校在过去则并不积极适应产业需求,但在近几年则有所变化。在成本分担上,三个国家的政府都承担了一定的比例,其中中国政府承担的比例最高,而德国则是企业界承担的比例最高,在英国学习者自己也承担了一定的比例。在产教融合的形式上,英国和德国都更多地以教育标准的协调一致实现产业和教育系统之间的融合,而中国则更多地课程和教学层面实现融合,教育标准层面缺乏融合。在政府的作用上,三国政府都在一定程度上发挥了作用,而中国政府发挥的主导作用最显著,但制度和平台的建设有所缺乏,在这方面德国和英国政府的作用更加明显些。

本文以行业企业参与形式、学校适应产业界需求主动性、产教融合层面、产教融合成本分担机制、政府角色五个维度,构建了新的国际比较框架,为职业教育产教融合的国际比较提供了一个较新的分析视角,有助于在借鉴他国经验的基础上对我国目前产教融合的发展提出建议。

通过与英、德两国比较可见,我国政府在产教融合方面占据绝对主导作用。与之相对的是,行业企业主动参与较浅、参与范围受限;更重要的是,行业企业在教育标准层面上的参与和融合程度不高导致了产教融合的质量和水平提升的瓶颈。

对此,政府在制度设计和标准制定层面应考虑引入更多利益相关者的参与机制,赋予行业企业在教育标准等层面更强的参与和决策权,给予企业更多支持。

在职业院校与行业企业的具体合作实践中适当放松管控,允许校企双方有更多的自主权,发挥市场的创造力,使行业企业不仅能参与培养过程,也能在宏观层面参与到如标准制定等环节中,实现在教育标准等层面的深度产教融合。在专项经费的使用方面更加灵活,允许各地区根据实际情

况,作突破性的尝试、创新,从而实现职业教育服务区域产业发展的目标,满足劳动力市场需求,调动行业企业的参与意愿,同时吸引更多学习者投入到职业教育与培训的学习中。

此外,职业院校可继续发挥学校职业教育的优势,通过政府平台与其他渠道,主动与行业企业建立联系,了解企业长期人才需求,洞察先机,以适应瞬息万变的劳动市场需求,把握产教融合中的主动权,从而更好地服务学习者职业训练需求。

参 考 文 献

[1] Greinert, W. D. Marktmodell-Schulmodell-Duales System: Grundtypen Formalisierter Berufsbildung[J]. Die Berufsbildende Schule, 1988,40(3): 145-156.

[2] OECD. From Initial Education to Working Life-Making Transitions Work[R]. Paris: OECD,2000:58-60.

[3] Busemeyer M, Trampusch C. The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation[M]. Oxford, New York: Oxford University Press,2012:3-38.

[4] Pilz Matthias. Typologies in Comparative Vocational Education: Existing Models and a New Approach[J]. Vocations and Learning,2016(9):295-314.

[5] 庄西真. 产教融合的内在矛盾与解决策略[J]. 中国高教研究,2018(9):81-86.

[6] 李政. 职业教育的产教融合:障碍及其消解[J]. 中国高教研究,2018(9):87-92.

[7] 夏红雨,刘艳云. 职业教育校企合作难以深入开展的原因及对策[J]. 职业技术教育,2018,39(12):22-24.

[8] 吴全全. 学习领域:职教课程内容重组的新尝试——德国职业教育课程改革的启示[J]. 职教论坛,2004(18):61-62.

[9] Michael Gessler. The Lack of Collaboration Between Companies and Schools in the German Dual Apprenticeship System: Historical Background and Recent Data [J]. International Journal for Research in Vocational Education and Training, 2017(4):164-195.

[10] Statistisches Bundesamt. Bildungsfinanzbericht[R]. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis)2015:62-63.

[11] 刘育锋. 英国职业教育与劳动力市场需求匹配的新机制

- [J]. 中国职业技术教育, 2010(24):13-16.
- [12] Brockmann, Michaela, Clarke, Linda and Winch, Christopher. Knowledge, Skills, Competence: European Divergences in Vocational Education and Training (VET)—the English, German and Dutch Cases[J]. Oxford Review of Education, 2008(34):547-567.
- [13] Green Andy. Models of High Skills in National Competition Strategies[A]. Phillip · Brown, Andy · Green, Hugh · Lauder. High skills: Globalization, Competitiveness and Skill Formation [C]. Oxford: Oxford University Press, 2001:126-128.
- [14] CEDEFOP. The Financing of Vocational Education and Training in the United Kingdom[R]. Thessaloniki: European Centre for the Development of Vocational Training, 1999: 30-31.
- [15] 洪贞银. 高等职业教育校企深度合作的若干问题及其思考[J]. 高等教育研究, 2010, 31(3):58-63.
- [16] 冉云芳. 企业参与职业教育办学的成本收益及差异性分析[J]. 教育发展研究, 2018, 38(19):28-35.

International Comparative Analysis of Industry—Education Integration in Vocational Education

Li Jun, Li Dongshu

Abstract: The industry-education integration has significant meaning for vocational education. The present situation of Chinese VET is complexed. Some classic comparative analytical framework already exists which can be helpful for the analysis of industry-education integration. However, when analyzing China's condition, the existing classic comparative frameworks have their deficiencies. Their clear but arbitrary Weberian ideal-type cannot depict the richness of Chinese reality. Thus, with China involving, we putting forward a new framework to better understand the international differences in industry-education integration in vocational education. The newly established analysis framework, in five dimensions, attempts to answer a few key questions: in industry-education integration in vocational education, which actors are initiative, which actors are paying for the costs, how do industry and education system integrate with each other, and what does government do. China, Germany and UK each has its own characteristics concerning the dimensions mentioned above. The comparison and learning from each other can help us better understand the challenges and bottlenecks of the industry-education integration in Chinese vocational education.

Key words: vocational education; industry-education integration; comparative analysis; education standard; curriculum; teaching

(责任编辑 莫宇元)