

推动新时代职业教育大改革大发展

陈子季

(国家教育发展研究中心, 北京 100816)

摘要: 职业教育是与经济社会发展联系最为紧密的教育类型, 在新时代服务建设现代化经济体系、实现更高质量更充分就业和助力学生成就精彩人生等方面, 其战略地位和重要作用日益凸显。党中央高度重视职业教育, 将加快发展现代职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展中更加突出的位置, 职业教育迎来了大改革大发展。加强党对职业教育工作的全面领导, 加大教育投入, 强化激励机制, 不断提高职业教育的社会影响力和吸引力是确保职业教育在大改革大发展中行稳致远的重要保障。

关键词: 新时代; 现代职业教育; 改革发展

中图分类号: G719 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2019) 05-0003-07

职业教育是国家教育事业的重要组成部分, 是促进经济、社会发展和劳动就业的重要途径。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央站在党和国家发展全局的高度, 系统地回答了职业教育“怎么看”和“怎么办”两大基本问题。习近平总书记在2014年全国职业教育工作会议的重要指示中强调, “要把加快发展现代职业教育摆在更加突出的位置, 更好支持和帮助职业教育发展”。^[1] 党的十九大报告要求, “完善职业教育和培训体系, 深化产教融合、校企合作”。^[2] 李克强总理在十三届全国人大二次会议上的《政府工作报告》中提出, “加快培养国家发展急需的各类技术技能人才, 让更多青年凭借一技之长实现人生价值, 让三百六十行人才荟萃、繁星璀璨”。^[3] 从党的十九大到去年召开的全国教育大会, 再到今年的全国“两会”,

党中央、国务院根据新时代中国特色社会主义发展“两步走”战略安排, 做出了加快教育现代化、建设教育强国、办好人民满意教育的重大战略部署, 制定出台了《国家职业教育改革实施方案》等一系列政策规划。加快推进职业教育现代化, 深化职业教育改革, 不仅从顶层设计层面搭建“四梁八柱”, 更从改革落实层面画出清晰“路线图”。本文重点结合2019年《政府工作报告》和教育部工作要点, 深入解析新时代职业教育大改革大发展的重要意义、主要内容和保障措施。

一、新时代职业教育大改革大发展的重要意义

职业教育是与经济社会发展联系最为直接、

收稿日期: 2019-04-08

作者简介: 陈子季, 男, 国家教育发展研究中心主任, 研究员, 主要从事教育政策、思想政治教育和党的建设研究。

最为密切、具有跨界属性的教育类型，是一种让受教育者获得从事某种职业或生产劳动所必需的职业知识、技能和职业道德的教育。习近平总书记提出，“职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是广大青年打开通往成功成才大门的重要途径，肩负着培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责”。^[4] 职业教育既具有落实立德树人根本任务的教育一般属性，又具有自己的特殊属性，即培养数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才。抓好职业教育工作，既是教育改革的战略性问题又是重大的经济和民生问题，既关乎农村又涉及城市，既是当务之急又是长远大计，关系国家竞争力、家庭脱贫致富和个人成长成才等国计民生大小问题。

（一）传承技术技能，培养大国工匠

新时代我国经济发展的基本特征和主要任务是由高速增长阶段转向高质量发展阶段，适应世界新一轮科技革命和产业革命的新变化，建设现代化经济体系，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，壮大实体经济，加快发展先进制造业，推动中国制造向中国创造转变。习近平总书记指出，“工业强国都是技师技工的大国，我们要有很强的技术工人队伍”。^[5] 据统计，我国产业工人队伍中，高级技工比例仅为5%，全国高级技工缺口近1000万人，产业工人整体素质和技能水平不高，已成为我国工业制造“大而不强”的重要原因。^[6] 人力资源作为经济社会发展的第一资源，建设制造强国当以人才为根本，需要大批掌握精湛技能和高超技艺的高技能人才队伍。加快发展现代职业教育，建设宏大的知识型、技术型、创新型劳动者大军，造就更多的“大国工匠”，将助推“中国制造”走向“优质制造”“精品制造”，用高素质人力资源推动和实现高质量发展。

（二）促进就业创业，成就出彩人生

就业是民生之本、安民之举、安国之策。2018年，全国人口总数超过13.9亿，劳动力9亿多，全国农民工总量28836万人，城镇新增就业1361万人，年末全国城镇调查失业率为4.9%。^[7] 可以说，当前和今后一个时期，我国依

然面临总体就业压力巨大和结构性劳动力短缺、人才匮乏的突出矛盾，新一轮科技和产业革命的严重冲击，将使就业矛盾逐步从就业数量问题转变为质量问题，人和岗位之间的匹配度不高的问题日益凸显。为此，必须把就业摆在更加突出位置，坚持就业优先战略和积极就业政策，在千方百计增加就业岗位的同时，要着力在提高就业质量、提高劳动人口尤其是就业困难人口就业能力和改善创业环境上下功夫。素质是立身之基，技能是立业之本，扩大就业和再就业的根本途径在于发展教育尤其是职业教育。正如李克强总理所指出的，“加快发展现代职业教育，既有利于缓解当前就业压力，也是解决高技能人才短缺的战略之举”。^[8] 职业教育推动着劳动者自身可持续的职业发展，使无业者有业，使有业者乐业，助力广大青年打开通往成功成才大门，成就有意义的人生。

（三）推进扶志育才，阻断贫困代际传递

全面建成小康社会已进入冲刺阶段，一个地区、一个民族都不能少，必须扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴。习近平总书记指出，“扶贫必扶智。让贫困地区的孩子们接受良好教育，是扶贫开发的重要任务，也是阻断贫困代际传递的重要途径”。^[9] 职业教育能够有效帮助贫困人群快速掌握脱贫致富技能、增强脱贫致富信心；职业教育也是与地方经济发展联系最为紧密的教育，区域性行业性特色显著，能够为地方产业发展培养“留得住、用得上”的技术技能人才，实现贫困地区长期稳定脱贫和内生发展。加大对农村地区、民族地区、贫困地区职业教育支持力度，开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受职业培训行动，是增强贫困地区发展后劲、帮助百姓减贫脱贫的治本之策。

（四）完善教育体系，建设人力资源强国和人才强国

我国是一个人力资源大国，也是一个智力资源大国，我国13亿多人大脑中蕴藏的智慧资源是最宝贵的。习近平总书记强调，“要把提高职工队伍整体素质作为一项战略任务抓紧抓好，帮助职工学习新知识、掌握新技能、增长新本

领,拓展广大职工和劳动者成长成才空间,引导广大职工和劳动者树立终身学习理念,不断提高思想道德素质和科学文化素质”。^[10]职业教育仍是我国教育领域薄弱环节,体系建设不够完善,其衔接性、包容性和灵活性不足,对非传统学龄人口的农民工、在职人员等群体不够友好。国家统计局2017年的农民工监测调查报告显示,农民工总人数达到28652万人,其中高中文化程度占17.1%,大专及以上学历占10.3%,而接受过农业或非农职业技能培训的农民工仅占32.9%,^[11]许多人充满提升学历层次和职业技能水平的渴望。开发人力资源,培育人才资源,必须大力发展现代职业教育,构建社会化的终身教育体系,加快推动我国向学习大国、人力资源强国和人才强国迈进,使所有受教育者学有所教、学有所成、学有所用,实现就业有路、升学有望、创业有成,创造美好的生活。

二、新时代职业教育大改革大发展的主要内容

《中国教育现代化2035》提出了“职业教育服务能力显著提升”的中长期战略目标;《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》提出了“深化职业教育产教融合”的重点任务;《国家职业教育改革实施方案》提出了包括完善现代职业教育体系、健全国家职业教育制度框架等在内七个方面20项政策举措。2019年《政府工作报告》将职业教育从“教育”部分中单列出来,放到“就业”部分,发展职业教育被提到了稳定和扩大就业的重要位置,立足当前,着眼长远,对职业教育改革发展做出重要部署。

(一)完善职业教育和培训体系,大力发展现代职业教育

职业教育主要包括职业学校教育和职业培训,完善职业教育和培训体系就是要形成具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系,形成系统化培养技术技能人才和大规模开展职业培训的能力。

1. 提高中等职业教育发展水平

把发展中等职业教育作为普及高中阶段教

育和建设中国特色职业教育体系的重要基础,普通高中与中等职业教育结构更加合理,招生规模大体相当,使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育。2018年,全国初中毕业生升学率达到95.2%,高中阶段教育毛入学率达到88.8%,中等职业教育学校招生559.41万人,占高中阶段教育招生总人数的41.37%。^[12]让更多的人接受中等职业教育,中等职业学校实行自主招生或注册入学,将返乡农民工、退役士兵、退役运动员、未升学普通高中毕业生等群体,纳入中等职业教育学历教育覆盖范围;进城农民工比较集中的地区,中等职业学校要采取灵活的学习方式,积极面向进城农民工及其子女开展职业教育和培训。

2. 推进高等职业教育高质量发展

把发展高等职业教育作为优化高等教育结构和培养大国工匠、能工巧匠的重要方式,使更多城乡新增劳动力接受高等教育。2018年,我国高等教育毛入学率达到48.1%,接近实现高等教育普及化水平;全国普通本专科共招生790.99万人,其中高等职业教育(普通专科)招生368.83万人,占全国普通本专科招生总人数的46.63%,而当年普通高中和中等教育职业毕业生分别为782.84万人和487.46万人。^[13]职业院校生源基本来自高中、初中毕业生,中等职业学校毕业生升学和广大社会成员继续学习的需要没有得到应有的满足,必须改革完善高职院校考试招生办法,建立“职教高考”制度,完善“文化素质+职业技能”、单独招生、综合评价招生和技能拔尖人才免试等入学方式和学习方式,“鼓励更多应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等报考,今年高职院校大规模扩招100万人”。^[14]

3. 实现学历教育与职业能力培训并重

现代职业教育体系以各级各类职业院校和职业培训机构为主要载体,具有适应需求、有机衔接、多元立交的特点,要推动职业教育与普通教育、继续教育相衔接,畅通技术技能人才成长渠道。适度提高专科高等职业院校招收中等职业学校毕业生的比例、本科高等学校招收职业院校毕业生的比例;开展本科层次职

业教育试点,引导一批普通本科高校转为应用型大学;大规模开展职业技能培训,推行终身职业技能培训制度。“实施职业技能提升行动,从失业保险基金结余中拿出1000亿元,用于1500万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。”^[15]职业院校要落实学历教育与培训并举的法定职责,面向在校学生和全体社会成员开展高质量职业培训。

(二)深化办学体制和育人机制改革,提高人才培养质量

职业教育具有天然的“跨界”特征,但这种“跨界”不是“教育界”向“产业界”的“单向跨界”,而是基于育人目标的“双向跨界”,为此可以说职业教育是一种合作教育,像鸟之两翼,共同推进实施,宏观看是“教育界”与“产业界”,微观看是“学校”与“企业”。发展现代职业教育,必须坚持面向市场、服务发展、促进就业的办学方向,充分发挥企业的重要办学主体作用,重视行业参与和指导作用,建立产教深度融合、校企紧密合作“双元”育人的体制机制,才能办出有特色高质量的职业教育。

1. 推动职业院校从政府主办为主向政府统筹、社会多元办学格局转变

转变职业院校办学格局是职业培训体系由传统的“供给导向型”向新型“需求导向型”转换的必然要求。培养技能型人才,企业是主体,学校教育是基础,学校和企业二者缺一不可。当前我国大部分职业院校属于地方政府办学,企业参与积极性不高、参与渠道不畅、参与程度不深,导致职业学校“职业”属性缺失、人才培养“产销”不对路。“需求导向”揭示的是职业教育办学方向上的根本转变,强调职业学校的人才培养要适应企业的需求,企业也是重要的办学主体。国际经验表明,职业教育体系与实体经济紧密对接,政府的主导作用往往甚于市场需求的调节作用,多数国家在法律政策层面明确政府、学校、企业和社会各方面对职业教育办学体制、成本分担的责任。^[16]要落实促进校企合作办学的有关法规和激励政策,建立政府推动、行业指导、学校企业双主体实施

的合作机制,推动职业院校和行业企业形成命运共同体,扶持鼓励企业和社会力量参与举办各类职业教育,培育产教融合型企业,鼓励有条件的企业特别是大企业举办职业教育,鼓励发展股份制、混合所有制等各种类型的职业院校和培训机构。

2. 推动职业院校由参照普通教育的办学模式向构建产教融合、特色鲜明的类型教育转变

在相当长的时期内,“以学科为中心”“以知识为本位”为主要特征的传统学科教育一直主导着我国职业教育的发展,模糊了职业学校与普通学校的差别,淡化了职业学校的职业属性。从知识特性上看,职业学校教育与普通学校教育的根本不同在于前者以传授“实践(经验)知识”“隐性(默会)知识”为主,后者以传授“科学知识”“显性知识”为主,技术技能人才成长需要广泛开展实践性教学,在“干中学”“学中干”。职业院校必须突出实战和应用的办学路子,从基于学科知识体系的课程设计和教学实施,逐步转向基于职业工作过程的、模块化的课程设计和项目制的教学实施,随着生源结构的变化尤其是退役军人、下岗职工、农民工等非传统应届生源比例的提高,职业院校必须探索适应他们教育背景和学习方式的人才培养模式,强化工作本位和能力本位,推动形成产教融合、校企合作、工学结合、知行合一的共同育人机制。加快启动实施高水平高等职业学校和骨干专业建设计划,推动建设高水平专业化产教融合实训基地,推动职业院校师资、教材、教法改革,着力提升学生的职业精神、职业技能和就业创业能力。

(三)推进资历框架建设,加快学历证书和职业技能等级证书互通衔接

“国家资历框架是根据知识、技能和能力(素养)的要求,将一国范围内各级各类学习成果(教育文凭、职业资格等)进行系统整理、编制、规范和认可而构建的连续性、结构化的资历体系。”^[17]我国实行学历证书和职业资格证书“双证书”制度,但二者之间缺乏有效融通和衔接。促进各类资历互认转换,可以转变长期以来“重学历出身、轻职业技能”的传统观

念, 搭建起人才终身学习和职业生涯发展“立交桥”, 推动终身学习型社会建设。

1. 启动“学历证书+职业技能等级证书”制度试点工作

2014年以来, 针对原有职业资格设置缺乏法律法规依据、过多过滥等问题, 国务院分七批取消了434项职业资格, 占总数的70%以上,^[18]要求依法设置的职业资格纳入国家目录, 实行清单式管理。为深化复合型技术技能人才培养模式改革, 今年起在职业院校、应用型本科高校, 启动“学历证书+职业技能等级证书”制度即1+X证书制度试点工作, 鼓励职业院校学生在获得学历证书的同时, 积极取得多类职业技能等级证书。院校内实施的职业技能等级证书分为初级、中级、高级, 是对毕业生、社会成员职业技能水平的凭证。职业技能等级证书的开发与实施, 按照“放管服”改革要求, 改革以审批发证为主要内容的传统管理体制, 着力健全社会参与机制, 国务院人力资源社会保障行政部门组织制定职业标准, 国务院教育行政部门牵头组织开发教学等相关标准, 面向社会招募培训评价组织, 具体负责实施职业技能考核、评价和证书发放。教育部将联合行业部门、行业组织对培训评价组织行为和职业院校培训质量进行监测和评估。1+X证书制度建设将从试点做起, 稳步推进。

2. 推进职业教育国家“学分银行”建设

近年来, 我国不断探索终身学习体系和学习型社会建设, 积极开展终身学习成果认证、积累与转换工作试点, 目前一些省(市、区)、高校或行业企业已先行开展学习成果认证方面的探索, 国家和上海、北京、广东等地探索开放大学建设模式, 尝试建立不同类型学习成果的认证、评估与转换制度, 已取得初步成果。从2019年开始, 国家将探索建立职业教育个人学习账号, 有序开展学历证书和职业技能等级证书的认定、积累和转换, 职业院校对取得若干职业技能等级证书的社会成员, 根据证书等级和类别免修部分课程; 对接受职业院校学历教育并取得毕业证书的学生, 在参加相应的职业技能等级证书考试时可免试部分内容。

三、推动新时代职业教育大改革大发展的保障措施

职业教育作为跨界教育, 横跨教育和产业、公共和市场领域, 也是一个典型的利益场域, 涉及政府、行业企业、职业院校、社会组织、个人等多元利益主体, 推进新时代职业教育现代化, 关键是优化职业教育发展的内外部制度环境, 构建以多元共治为核心的职业教育治理模式, 形成政府、学校和社会各界共建共享的利益共同体和大职教发展格局。

(一) 加强党对职业教育工作的全面领导, 强化政府职责

加强党的领导是做好教育工作的根本保证, 更是发展现代职业教育的根本所在、命脉所在。坚持党管办学方向、党管改革、党管人才。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 落实中央教育工作领导小组各项要求, 充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用, 充分发挥党组织在职业院校的领导核心和政治核心作用, 引领和推动学校加快改革和发展。

加强政府发展职业教育职责, 着力推动形成各部门之间、中央和地方之间协同发展职业教育的工作合力。在国务院领导下, 发挥好职业教育工作部际联席会议制度的作用, 主动协调好教育、经济、劳动、就业等领域, 切实发挥统筹规划、综合协调和宏观管理职业教育的作用。各地要抓紧完善本地的职业教育工作机制, 将思想认识统一到党中央和国务院决策部署上来, 调集教育内部、外部各种有利因素, 扩大职业教育政策影响, 释放政策红利, 形成支持职业教育改革发展的新动能。

(二) 加大对职业教育的投入, 完善助学政策体系

职业教育与普通教育相比, 办学的经济成本要高许多。世界银行20世纪90年代的研究表明, 职业教育的生均成本应是同级普通教育的2.53倍。^[19]2016年, 全国地方生均公共财政预算教育经费支出, 中等职业学校和普通高中相同;

地方高职高专仅为全国普通本科学校的 61.15%,^[20] 职业教育财政投入明显不足。各级政府要建立与办学规模、培养成本、办学质量等相适应的财政投入制度,着力完善高职院校生均拨款制度,形成合理动态调整机制,提高生均拨款水平。同时,优化教育支出结构,新增教育经费要向职业教育倾斜。落实东西职业院校协作全覆盖行动、东西协作中职招生兜底行动、职业院校参与东西劳务协作计划,实现脱贫举措与职业教育与技能培训精准对接。

拓展职业教育经费筹措渠道,统筹地方教育附加费、企业职工教育培训经费及就业经费、扶贫和移民安置资金等各类资金、社会捐助赞助和劳动者个人缴费等来源的资金用于发展职业教育,鼓励社会力量捐资、出资兴办职业教育,探索利用国(境)外资金发展职业教育的途径和机制,形成政府、企业、社会多元投入职业教育的体制机制。完善教育资助政策体系,落实好中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助政策,设立中等职业教育国家奖学金,落实对建档立卡等家庭经济困难学生的资助政策。完善面向农民、农村转移劳动力、在职职工、失业人员、残疾人、退役士兵等接受职业教育和培训的资助补贴政策,积极推行以直补个人为主的支付办法,让所有有需求的人都能获得公平接受职业教育的机会,并确保资助资金精准有效使用。

(三) 强化激励和保障政策,不断提高职业教育社会影响力和吸引力

技术技能筑牢强国基石,职业教育成就出彩人生。要树立“抓职业教育就是抓经济、抓发展抓就业、抓社会和谐稳定”的意识,引导全社会形成“崇尚一技之长、不唯学历凭能力”的社会氛围,建设劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的职业文化生态。

保障技术技能人才待遇。落实提高技术技能人才和技术工人待遇的相关政策,结合深化收入分配制度改革,促进企业提高技术技能人才收入水平,鼓励企业建立高技能人才技能职务津贴和特殊岗位津贴制度,试行高技能领军人才年薪制和股权期权激励,鼓励企业制定技

能要素和创新成果按贡献参与分配的办法,实现技高者多得、多劳者多得。各级政府要着力于创造平等就业环境,消除城乡、行业、身份、性别等一切影响平等就业的制度障碍和就业歧视。建立职业资格、职业技能等级与相应职称比照认定制度,打破职业技能等级和专业技术职务之间的界限,有效解决技术工人发展的“天花板”问题。提升高技能人才的地位,在评选劳模、参政议政上加大倾斜力度,增强他们在社会中的荣誉感。

广泛宣传技能人才劳动成果和价值创造。积极开展技能展示交流,组织开展好职业教育活动周、世界青年技能日、技能中国行等活动,宣传校企合作、技能竞赛、技艺传承等成果,宣传高素质劳动者和技术技能人才的先进事迹和重要贡献,让更多的人了解职业教育、认同技能成才、投身技能报国,不断增强职业教育的影响力和吸引力。

参考文献:

- [1] [4] 习近平就加快职业教育发展作出重要指示 [N]. 人民日报, 2014-06-24 (01).
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日) [N]. 人民日报, 2017-10-27.
- [3] [8] [14] [15] 李克强. 政府工作报告——二〇一九年三月五日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上 [N]. 人民日报, 2019-03-17 (01).
- [5] 总书记同我们共话中国梦——习近平同全国劳动模范代表座谈侧记 [N]. 光明日报, 2013-05-01 (01).
- [6] 林亮. 制造业振兴从重视技工做起 [N]. 经济日报, 2017-03-17 (09).
- [7] 国家统计局. 2018年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html.
- [9] 习近平给“国培计划(2014)”北京师

范大学贵州研修班参训教师回信 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/09/c_1116512833.htm.

[10] 习近平在庆祝“五一”国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会上的讲话(2015年4月28日) [N]. 人民日报, 2015-04-29 (01).

[11] 国家统计局. 2017年农民工监测调查报告 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html.

[12][13] 教育部发展规划司. 2018年全国教育事业发展基本情况年度发布 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50340/sfcl/201902/t20190226_371173.html.

[16] 张力. 重新思考职业教育定位 [N]. 光明日报, 2016-03-10 (15).

[17] 王扬南. 建立国家资历框架助力职教育发展 [N]. 中国教育报, 2019-03-20 (04).

[18] 李克强再谈清理职业资格: 政府要管住那只“闲不住的手” [EB/OL]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-05/24/content_5196545.htm.

[19] 杨进. 回归本质, 推进职教改革 [N]. 光明日报, 2016-03-01 (15).

[20] 教育部财务司, 国家统计局社会科技和文化产业统计司. 中国教育经费统计年鉴-2017 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.

(责任编辑 刘红)

Promoting the Great Reform and Development of Vocational Education in the New Era

Chen Ziji

Abstract: The vocational education is the type of education which is most closely related to economic and social development. It serves the construction of modern economic system in the new era, achieves higher quality and fuller employment, and helps students to create wonderful lives. Its strategic position and important role are increasingly prominent. The CPC Central Committee attaches great importance to the vocational education, it will make accelerating development of modern vocational education in a more prominent position in educational reform and innovation, economic and social development. The vocational education has ushered in great reform and development. Strengthening the Party's overall leadership over vocational education, increasing investment in education, strengthening incentive mechanism, and constantly improving the social influence and attractiveness of vocational education are the important guarantees to ensure the stability of vocational education in the great reform and development.

Key words: New era; Modern vocational education; Reform and development