

职业教育实现现代化的关键 是完善国家基本制度

徐国庆

(华东师范大学职业教育与成人教育研究所暨国家教材建设重点研究基地华东师范大学
职业教育教材建设和管理政策研究基地, 上海 200062)

摘要: 到 2035 年基本实现现代化是党的十九大做出的重要战略部署。职业教育实现这一目标, 目前最缺的是什么? 下一阶段的发展重心是什么? 应该如何发展? 对改革开放以来职业教育发展历程的梳理和发展现状的深入分析告诉我们, 当前阻碍职业教育向更高水平发展的关键因素是职业教育国家基本制度不健全, 因此下一阶段职业教育的发展重心应从院校建设转向国家基本制度形成。职业教育发展对国家制度的需求包括六个层面, 即协调层、结构层、需求层、内容层、实施层和评价层。协调层国家制度的功能是协调相关部门职业教育管理职能; 结构层国家制度的功能是联结职业教育各组成部分使之成为体系; 需求层国家制度的功能是为职业教育发展提供需求信息; 内容层国家制度的功能是为职业教育课程建设提供标准依据; 实施层国家制度的功能是保障职业教育运行所需条件的稳定供给; 评价层国家制度的功能是对技能水平做出具有社会公信力的评价并保障其劳动就业价值。职业教育国家基本制度建设难度大、周期长, 需要科学设计和长远规划。

关键词: 职业教育; 现代化; 国家基本制度

导论

党的十九大报告指出: “从 2020 年到 2035 年, 在全面建成小康社会的基础上, 再奋斗 15 年, 基本实现社会主义现代化。”2019 年 2 月, 中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》, 对教育现代化做了具体战略部署。作为教育体系重要组成部分的职业教育, 到 2035 年也要实现基本现代化的战略目标。建设周期只有十多年, 要在这么短的时间内实现如此宏大的建设目标, 需要对其建设内涵进行深入的理论研究, 对其建设过程进行周密的规划。

什么是职业教育基本现代化? 到 2035 年职业教育要达到什么样的发展状态? 其实, “职业教育现代化”这一概念在十九大之前就已经有了, 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》就提出了到 2020 年基本实现教育现代化的战略目标, 在此基础上, 2014 年教育部等六部委联合印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)》, 提出到 2020 年基本建成现代职业教育体系。受这一目标驱动, 什么是职业教育现代化成为了研究热点。对该问题的回答主要有两种思维路径: (1) 要素论, 即通过列出实现职业教育现代化要特别加强的教育要素来把握现代化的内涵。具体是哪些要素, 研究者的表述不一, 但内容大致相同, 通常包括治理、体系、师资队伍、校企合作、信息化、国际化等(汪燕、李慧玲, 2019; 高鸿, 2019)。有的研究者通过运用实证研究方法, 把职业教育现代化的内涵划分成了体系、体制、条件、质量、活力五个要素, 并深入界定了每个要素的可评测指标(陈向阳, 2020)。(2) 特征论, 即通过描述现代职业教育应当具备的特征来把握现代化的内涵。同样, 具体是哪些特征, 研究者的表述不一, 但内容也大致相同, 通常有适合性、优质性、公平性、终身性、国际性、民主性、法治性、

科学性、技术性、专业性、自主性等(高文杰, 2018; 荣长海、高文杰、赵丽敏, 2019)。

其实, 现代化是一个相对概念, 学界对其内涵本身并无确切界定。我们可以在各个发展水平上谈论现代化, 未来的发展目标对今天来说是现代化, 但今天的发展水平相对几十年前来说可能已经完全实现了现代化。我们也可以在各个维度谈论现代化, 如制度现代化、技术现代化、经济现代化、教育现代化、人的现代化、居住条件的现代化, 等等。甚至可以把当前的所有研究都冠以一个前提: “基于现代化的……研究”。现代化只是我们用来规划未来若干年后发展目标的一个总体概念。与其花大量精力去回答现代化职业教育的要素或特征, 不如深入研究职业教育下一步发展要解决的关键问题是什么, 这些问题应该解决到什么状态, 达到这一状态的路径方法是什么。“职业教育改革已进入攻坚克难阶段, 必须深入分析职业教育发展的深层次问题。”(陈子季, 2020a)

一、国家制度建设是未来职业教育发展的核心内容

如果从当前职业教育发展最为关键的问题中去寻找职业教育现代化的内涵, 那么无论是职业院校的办学水平还是职业教育体系的建设状态, 都不是当前职业教育发展中的关键问题, 当前职业教育发展中的关键问题是国家基本制度不健全。

(一) 国家基本制度不健全是当前职业教育发展中诸多问题的根源

对当前职业教育的发展状态可用成就与问题平分秋色来概括。一方面, 经过新中国成立以来 70 多年的发展, 尤其是改革开放以来 40 多年的发展, 职业教育已取得了巨大成就, 这是必须肯定的事实: (1) 从学制层次看, 职业教育已经拥有了基本完善的中等职业教育体系, 办学实力强大的职业专科教育体系, 并已突破了职业本科教育的发展, 而在 20 年前, 我国职业教育还基本集中在中等教育层次; (2) 从规模上看, 全国已拥有了 1.15 万所职业院校, 在校生规模全世界最大, 在现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业等领域, 一线新增从业人员 70% 以上来自职业院校(教育部, 2018), 与 1978 年中等职业学校在校生数只占高中阶段在校生总数 7.6% 相比(林丹, 2004), 这一进步是惊人的; (3) 一批职业院校已经具备了非常优良的办学条件, 其实训条件甚至超过了本科院校同类专业, 且校企合作、课程教学、师资队伍等内涵要素的发展水平也有了显著提升, 完全可以满足高素质技术技能人才培养的需要, 这与 20 世纪 90 年代还在大力提倡职业学校要开门办学相比, 进步非常明显。

但与此同时, 职教界同仁又普遍对目前的发展状况感到困惑。在基础教育、高等教育、职业教育三大类型教育中, 职业教育界的问题感可能是最强烈的。人们普遍感到最为突出的问题有: (1) 在集中精力进行内涵建设的同时, 却普遍要为学校如何继续保持目前的存在状态而担忧。虽然相当一部分职业院校已经拥有了比较理想的招生规模和比较优良的办学条件, 但几乎没有几所职业院校不用担心自己的基本生存问题。在基础教育和高等教育中, 只有少数办学水平比较差的学校会担心自己的基本生存问题, 而在职业教育中, 这种担心是一种“集体忧虑”。这说明职业教育基本体系还处于不够稳定的状态。(2) 职业院校普遍感觉到, 在一些根本问题没有得到解决之前, 他们的努力很难取得大成效。比如中等职业学校目前普遍弥漫着关于办学定位的迷惘心理, 其主要原因在于中职学生升学路径不开阔, 就业又年龄过小, 在国家没有明确新形势下中职学校办学定位的情况下, 他们深感无论如何投入精力进行内涵建设都难有实际收效。(3) 许多问题职业院校做了很大努力去解决, 但最终收效甚微。比如人才需求调研与课程开发, 通常认为这是职业院校自身的建设内容, 职业院校普遍要为此花费大量精力, 但极少产生能真正准确把握人才实际需求状况、对专业建设与课程开发具有实质作用的人才需求调研报告, 也极少产生真正高质量的课程。(4) 职业教育内部管理不协调, 资源没有得到整合, 资源利用的整体效益没有充分发挥出来。在管理体制上, 职业教育与基础教育、高等教育有一个很大的不同, 即其管理的链条很长。它不仅管人才培养过程, 还要管人才培养的依据, 即职业分类及其资格标准, 还要管毕业生未来的生涯发展空间, 如劳动待遇水平、其劳动相对专业人才劳动的价值等值性、生涯发展阶梯的完整性, 还要管促使企业参与职业教育办学的机制。如果国家规模小, 可以把这些职能

集中到一个部门进行管理,如英国成立了教育与技能部;大国则需要把这些职能分开,这就会带来部门之间需要协调以保证链条的完整性问题,我国就是如此。目前我国这一矛盾主要存在于教育部门 and 人社部门之间。这两个部门均掌握着重要的职业教育办学资源,比如教育部门掌握了主要的职业教育办学经费、职业教育研究机构,人社部门掌握了劳动就业政策和职业资格证书,但目前二者之间的工作没有完全协调起来。(5)针对问题的政策缺乏整体设计,无法使问题得到根本性解决。比如加强师资队伍是办好教育的根本,职教界对此有深刻认识,不仅实施了大量提升职业教育教师能力的项目,而且根据职业教育对教师能力的特殊要求提出了双师型师资队伍建设计划,结果却是项目很多,教师能力似乎没有得到根本性提升,且缺乏持续发挥作用的支撑框架。再比如课程与教学领域,为了提升职业院校教学质量,教育部一直在持续推进专业教学标准与人才培养方案开发,但由于这些标准和方案没有与职教高考衔接起来,且缺乏基于这些标准与方案的对职业院校教学质量的监测体系,使得它们难以真正得到实施,因而没有在提升职业院校课程与教学质量中发挥重要的支撑作用。

以上只是列举了当前职业教育界普遍感到比较突出的几个问题,这些问题是阻碍职业教育体系朝更高水平发展并基本实现现代化的关键性障碍。为什么会存在这些问题?其根源是什么?根源就在于一些具有根本意义的职业教育国家基本制度尚处于不健全状态。

(二) 构建国家基本制度是 20 世纪 80 年代以来发达国家职业教育发展的主要内容

与西方发达国家的职业教育相比,我们的差距是什么?如果说 20 年前差距首先体现在职业院校的基本办学条件,那么到了今天,差距主要体现在国家基本制度的完善与否。回顾 20 世纪 80 年代甚至更早时间以来西方发达国家职业教育的改革与发展,会发现其主要内容就是完善国家基本制度体系,尤其是以职业教育需求与内容为核心的国家制度建设,以及在此基础上进行的旨在提升职业教育地位的国家职业资格证书体系建设和国家资格框架建设,以提升单所职业院校办学实力为主要内容的政策行动并不多。发展路径的不同导致了我国职业教育今天与它们的差距。从国际比较角度看,缩短与部分发达国家在国家制度构建层面的差距,应该是下一阶段我国职业教育现代化的核心内容。

德国的职业教育体系非常成熟,且其进入成熟阶段的时间比其他西方发达国家早。其职业教育最大特色是“双元制”,这一称谓正式使用是在 1948 年德国教育委员会颁布的《对历史和现今的职业培训和职业学校教育的鉴定》中,1969 年德国政府在《职业教育法》中对其作了具体规定,使其进一步规范和法制化,20 世纪 70 年代“双元制”快速成熟起来(崔岩,2014)。以往研究把德国社会对职业教育高度重视并能实施双元制这样高难度的职业教育人才培养模式归因于其法律体系,但是更为本质的原因在于他们通过严格的法律,构建起了完善的职业教育公共制度体系,包括职业资格证书制度、职业培训内容标准制度、企业参与职业教育的管理制度和职业学校与企业人才培养过程的协调制度。

英国是 20 世纪 80 年代以来推出职业教育改革措施最为频繁的国家。除了新职业主义、现代学徒制等教育内容与人才培养模式层面的改革以外,英国职业教育改革给我们留下最深刻印象的是国家职业资格体系构建、国家资格框架构建,以及教育与技能部的成立。国家职业资格体系构建解决了职业教育课程内容开发的依据问题、人才培养质量的评价问题以及技术技能人才生涯发展阶梯的搭建问题;国家资格框架构建解决了职业教育与普通教育人才培养结果的社会待遇等值问题;教育与技能部的成立解决了职业教育的统一管理问题。无论实践效果如何,英国职业教育改革的思路完全是对的。而其现代学徒制人才培养模式的推出,正是得益于前期这些国家制度的构建,因为实施现代学徒制必然涉及职业资格标准问题,以及教育与劳动的协调问题。

20 世纪 80 年代以来美国职业教育领域的改革把更多精力放在了教育内容上,比如“学校到工作过渡”项目、职业核心素养开发。“学校到工作过渡”项目的核心内容是课程整合,职业核心素养开发的核心内容是构架未来职业教育知识与能力的基本结构。但其教育内容改革不只是在学校层面进行,同时也在州政府层面进行,即开发职业教育教学的内容标准体系,而这也属于制度建设范畴。另外,美

国劳工部为职业教育发展做了很多重要工作,它使得美国拥有最为科学的职业分类体系,以及最为及时、系统的就业状况数据报告。前者为开发职业生涯测评体系提供了极为重要的科学基础,使得通过生涯教育科学引导学生根据自身条件合理选择教育类型及其专业成为可能;后者为人们根据就业实际情况合理选择专业与职业提供了重要参考数据,从而使得人们能够更加理性地对待职业和教育。

(三) 我国职业教育发展重心应从院校建设转向国家基本制度建设

当然,改革开放以来,职业教育在促进体系发展的同时,也进行了许多国家制度建设行动。这40多年中建立的庞大职业教育体系,就得益于1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》,它规定“职业技术学校招生数要相当于普通高中招生数”,从而确立起了职业教育在教育体系中的“半边天”地位,这是现代职业教育体系得以建立的基本制度前提。对职业教育的这一定位在2019年的《国家职业教育改革实施方案》中得到了进一步强化:“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位。”(国务院,2019)这一政策规定显然属于国家基本制度建设的范畴。1996年颁布的《中华人民共和国职业教育法》也包含了许多国家基本制度方面的内容。2012年开始启动的国家专业课程标准开发,属于有意识的国家基本制度建设,尽管其内容还需要继续提升到真正的“标准”层面。

但要看到,与西方发达国家相比,我国职业教育发展的聚焦点主要还是在职业院校建设,对国家制度体系的整体设计及建设投入远远不足。“提升职业院校办学水平”是改革开放以来职业教育政策设计的主要思维模式。如果用关键词来分析这40多年来职业教育主要政策文件的内容,会发现相关文件均指向职业院校建设,国家基本制度设计所占比重相对来说要少得多,内容也不够具体,操作性比较弱,以致实践进展缓慢。即使是要在国家层面系统解决的问题,也把政策方向主要指向了职业院校该如何落实。比如现代学徒制改革,这本来是一项首先需要在国家层面建立相应制度,职业院校才可能实施的人才培养模式,然而它的试点从一开始便把关注点放在了职业院校层面,以致该项改革在实践中操作极为困难,职业院校已基本失去了实施这一人才培养模式的兴趣。

在改革开放以来的40多年中,我们把发展职业教育的主要精力放在职业院校建设有其合理性。职业院校是职业教育体系的物质基础,制度则是职业教育体系的上层建筑;没有物质基础,职业教育体系就无从谈起,上层建筑也就成为了空中楼阁。基于这一思路,整个20世纪八九十年代,职业教育把主要精力放在了中等职业学校的恢复和办学水平提升;进入21世纪则开始大力发展职业专科教育,1300多所职业专科院校拔地而起,20年时间内有的就已经发展到世界领先水平;到了2019年,职业教育终于突破了本科限制,职业本科教育作为一种新的职业教育办学层次已经启航。然而到了今天,在职业教育学校体系已基本建立起来的背景下,下一阶段我国职业教育要迈向更高水平,到2035年基本实现现代化,引领世界职业教育发展,需要转变职业教育发展的战略重心,从以提升职业院校办学水平为中心转向以国家基本制度建设为中心。世界已进入格局转换的关键时期,职业教育国家基本制度构建是新时代职业教育发展的新使命。

“物质、技术与人类理性的发展,并不是现代化的全部内容,更不是实现现代化的充分条件。只有制度的现代化、只有不断地进行制度创新和制度改善,才是中国现代化的关键和本质。”(宋智勇、王焯,2004)国家制度建设在职业教育现代化目标实现中的重要意义已越来越为研究者们所认识到(匡瑛、井文,2019;刘莉、张俊生、姜伯成,2018)。“用制度体系促进职业教育高质量发展”(陈子季,2020b),这是对职业教育发展模式转型的深刻认识。《国家职业教育改革实施方案》开始有了明确的构建职业教育国家制度的意识,在全文七个部分中,第一条便是“完善国家职业教育制度体系”,其中的第一小条则是“健全国家职业教育制度框架”,其第二条“构建职业教育国家标准”其实也属于国家制度体系建设的范畴。可见,国家制度构建已成为核心指导思想。然而遗憾的是,只能说这份文件有了明确的国家制度构建意识,而其思维模式仍然没有能够实现根本转型,因为文件的主体内容和叙述角度,仍然还是如何提升职业院校办学水平,真正的国家制度建设内容出现并不多,内涵也不是足够清

晰。因此,可以把这份文件看作在我国职业教育发展转型期具有重要承上启下意义的过渡性文件。

二、国家基本制度设计要立足职业教育发展的实践需求

要建立什么样的职业教育国家基本制度?其内容是什么?结构是什么?要富有成效地推进职业教育国家制度建设,需要对制度体系进行结构化分析。有研究者从社会学制度主义(王晓杰、谭绍华、张俊生, 2017)、系统科学(陈雪强、谭绍华、张俊生, 2017)等视角对职业教育国家制度内容结构进行了整体分析,这些研究对于更为完整地把握职业教育国家制度的内容,理清不同职业教育国家制度之间的关系有一定价值,但要更为精准地把握职业教育国家基本制度的内容,还是需要从实践出发,通过深入分析职业教育运行体系的特征来探索其对国家基本制度的需求。

从西方发达国家职业教育发展情况看,有些制度具有共通性,如国家职业资格标准、国家资格框架,因为职业教育作为一种面向职业的教育,实现教育与职业的联结关系是其运行必须具备的基本制度支撑,否则职业教育就很难真正按照自身的规律来运行,这些制度自然必须纳入我国职业教育国家基本制度建设的范围。但更多制度是根据各国职业教育发展需要建立的,并无固定模式可循。因此,我国职业教育国家基本制度需要在深刻洞察当前我国职业教育运行突出问题的基础上,充分借鉴发达国家职业教育国家基本制度构建经验,立足我国职业教育发展远景目标进行系统设计。图 1 是本文对职业教育国家基本制度框架结构进行的尝试性设计,它按照从顶层到基层的运行顺序,把职业教育国家制度需求划分成了六个层面,即协调层、结构层、需求层、内容层、实施层和评价层。这六个层面所涉及的职业教育国家制度,有些在职教界已经展开了大量研究,有些甚至已经开始了建构实践,但多数制度尚处于很不成熟的发展状态。

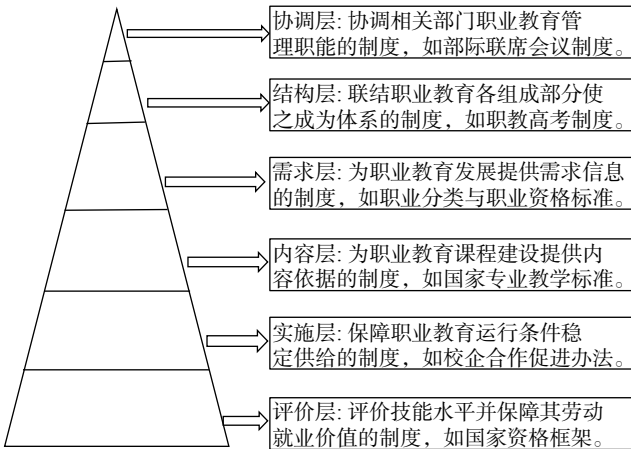


图 1 我国职业教育国家基本制度体系的框架结构

(一) 协调层的国家基本制度需求

构建能够统筹职业教育资源、协调职业教育整个运行过程的跨部门机构,是职业教育国家基本制度建设的首要需求,这是由职业教育的本质属性决定的。当前职业教育发展中一个比较突出的问题是政策设计的体系化不够、办学资源的统筹使用不够,导致该问题产生的根源在于缺乏能够在更高层面对职业教育相关部门的职能进行协调的机构,而这是各国职业教育体系运行面临的共同问题。

职业教育运行必须是一个完全开放的体系。这是它与基础教育、高等教育在运行机制上完全不同的地方(见图 2)。首先,从出发点看,基础教育、高等教育的出发点是知识本身,而职业教育的出发点是职业。尽管不同学派对基础教育或高等教育的出发点在观点上有差异,但观点差异的体现主要是知识选择的原则,它并不影响以知识为基本出发点这一本质属性。而职业教育则完全不同,职业教育的人才培养逻辑不是运用知识去形成能力,而是根据职业的需要选择知识,职业是职业教育运行的逻辑

起点。这就决定了职业教育运行首先必须建立把教育与职业联系起来的需求机制。其次,从教育的结果看,职业教育也要比基础教育和高等教育复杂得多。基础教育的结果主要是考试和升学,这已是非常完善的教育制度;高等教育的结果虽然涉及就业,但其过程相对来说比较简单,且制度体系已经很成熟。职业教育的结果却仍然是一个存在诸多复杂问题的领域,比如如何评价技能习得的水平、如何保证劳动者就业的公平等,而这个环节对职业教育整个体系的正常运行具有决定性影响。运行体系的开放性说明,如果从传统教育学观念出发,把职业教育关注点只是聚焦在职业院校内部办学上,是办不好职业教育的;只有把需求机制、院校办学与就业机制作为一个整体来设计,才是完整的职业教育运行所需要的框架,而这就完全超越了传统教育管理职能的范围。

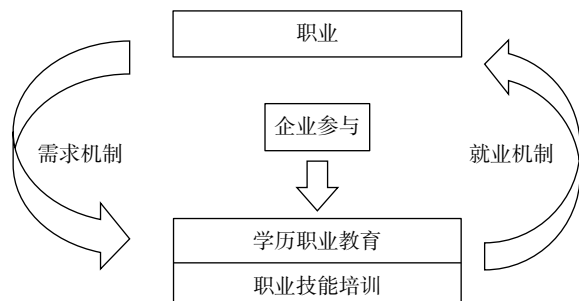


图2 职业教育的基本运行框架

职业教育办学资源并非完全被教育行政部门掌握。首先,职业院校并非完全由教育行政部门举办,除了教育行政部门举办的职业院校外,还有许多由各行业部门举办的职业院校。为了加强职业院校与行业部门的关系,非常有必要继续保留职业院校的这种归属状态。其次,广义的职业教育不仅仅指学历职业教育,还包括职业技能培训,且从规模上看后者更大,它也是劳动者获取技能的重要途径,而职业技能培训管理职能主要归属人社部门。再次,办好职业教育还必须有企业参与,这是职业教育人才培养规律的本质要求。从传统管理职能划分来看,企业不在教育行政部门的管辖范围内。目前发改委是产教融合型企业建设的主要负责部门。不同行政部门掌握的职业教育资源如果不能进行统筹使用,不仅会影响办学资源的使用效果,还会影响完整职业教育体系的建立。比如,学历职业教育与职业技能培训分别由教育行政部门和人社部门管辖,而长期以来二者之间的合作不是很协调,这使得职前职后一体化终身职业教育体系建设长期处于理论探讨状态。

为了解决这一问题,不同国家尝试构建了不同的职业教育治理模式。德国采取了继续由行业协会管理职业教育的模式,并通过严格的法律制度对职业学校与企业人才培养中的职能分工与合作做出明确界定,以保证复杂的双元制能正常运行。英国在2002年把教育部与就业部合并成教育与技能部,其目的是通过把教育与劳动就业管理职能合并,改变英国社会对职业教育不够重视的状况,同时在机构设置层面解决教育与劳动就业不协调的问题。美国职业教育则仍然采取教育与劳动相互分离的治理模式,且二者之间的联系很少,这一方面与美国的人口规模有关,另一方面也与美国主要关注职业教育的教育功能有关。与德国相比,那种复杂的以社会为中心的职业教育治理模式在我国无法建立起来。与英国相比,我国是一个大国,管理职能很复杂,把职业教育所有管理职能合并到一个部门不具有可操作性,且英国成立教育与技能部以后,也带来了教育行政官员处理失业救济、劳动力市场管理等复杂就业问题力不从心的问题。美国的分离式管理则大大削弱了其职业教育促进劳动者就业、为产业发展提供高素质技术技能人才的功能,也不能为我国所借鉴。

《国家职业教育改革实施方案》提出要建立“国务院职业教育工作部际联席会议制度”,联席会议“由教育、人力资源社会保障、发展改革、工业和信息化、财政、农业农村、国资、税务、扶贫等单位组成,国务院分管教育工作的副总理担任召集人”,其职能是“统筹协调全国职业教育工作,研究协调解决工作中重大问题,听取国家职业教育指导咨询委员会等方面的意见建议,部署实施职业教育改革创

新重大事项”。显然,这是当前最为适合我国的职业教育跨部门协调制度,将在解决职业教育协调发展问题中发挥重要作用。不过,它只是一个联席会议制度,并非实体性的行政管理机构,而职业教育发展中的许多矛盾需要强有力的行政手段予以协调。为了使这一制度能更为实质性地发挥跨部门协调功能,有必要:(1)赋予该联席会议必要的行政职能,使其决策能够得到实施;(2)把国家职业教育指导咨询委员会作为部际联席会议的学术支撑机构,充分发挥咨询委员会的决策咨询功能和实施辅助功能。

(二) 结构层的国家基本制度需求

这里的结构指职业学校体系的结构,即各级各类学校之间的联结关系。职业学校体系是职业教育体系的物质基础。进入21世纪以来,我国职业学校的层级发生了根本变化,由过去单一的中等职业学校,发展到了由中等职业学校、职业专科院校和职业本科院校/技术应用型本科院校构成的三级职业学校体系。职业学校层级由单一级发展成三个层级,给职业教育治理能力提升提出了全新要求,即如何把这三个层级的职业学校联结起来,使之构成完整的职业学校体系。

从宏观视角看,这一问题的解决比较容易,即绘制一张包含了三级职业学校的职业教育新学制图;从学习者的角度看,它则是一个极为复杂的问题,因为它需要在三级职业学校之间构建通畅的内部通道,使达到一定条件的学习者能够有相当大的自由空间从低一级职业学校升入高一级职业学校继续学习。只有当三者之间的联结关系落实到了学习者层面,才是真正有意义的。解决这一问题所需要的制度就是正在热议的职教高考制度,它是当前急需建立且极为复杂的国家基本制度。

职业教育有高考制度了吗?通常的答案是有,因为现在中职生已经有了许多升入高等学校的机会。基于这一前提,现有研究或者主要关注构建什么样的招生录取途径,如提出应根据职业教育的特殊性设计招生录取途径,实施分类考试、分类招生(刘芳,2019);或者主要关注考试内容和考试方法如何体现职业教育特色,认为职教高考的内容要突出技能(刘晓、陈乐斌,2019),相应地在考试方法上要突出现场的真实性评价(赵志群、黄方慧,2019)。技能高考一词由此而来。“文化素质+职业技能”是当前获得普遍认可的职教高考内容结构。对于要建立什么样的职教高考制度,研究者们却很少进行深入探讨。然而如果职教高考制度建设的问题主要是考试内容与方式,那么学生为什么很少有自觉选择职业学校的?如果职业教育与普通教育在升学机会上是公平的,那么选择两种教育的学生应该大体相当。这种情况的出现说明,职教高考的主要问题不在考试内容与方式,而是在基本制度的建构上。

当然,职教高考是一项内涵丰富的国家制度,其功能不只是实现中等职业教育与高等职业教育的结构性衔接,其更为根本的目的是整合多方面教育资源,形成技术应用型人才培养体系。从职业教育体系构建的角度看,衔接中等与高等职业教育的纽带是专业教学标准,但专业教学标准的这一功能要发挥出来,使职教高考成为这一体系构建的关键机制,必须依托职教高考激发职业院校实施专业教学标准的积极性,这就需要加强职教高考的两个方面:(1)增强职教高考对学生的吸引力。要有相当数量的学生愿意把职教高考作为其升入高等学校的重要途径,形成一定的考试竞争力。现在中职生已经有了许多通过特定考试升入高等学校的渠道,这些渠道为什么没有成为中等职业教育与高等职业教育之间的衔接机制?其中的一个重要原因是这些考试没有形成足够竞争力,以致不能通过高考倒逼专业教学标准在职业院校教学中实施。(2)打破对口招生模式。对口招生模式由于采取各招生院校独立命题的方式,从而使得考试内容与专业教学标准脱钩,这会大大削弱中等职业学校实施专业教学标准的动力,使得本应促进职业教育学校体系形成的职教高考制度,反而成了解构这一体系的力量。

无论是提高职教高考的吸引力,还是打破对口招生模式,解决问题的核心策略是要扩大职校生对高等学校及其专业选择的自由度。目前职校生的升学途径并不少,归纳起来主要有普通高考、三校生高考、自主招生、中高中本贯通、五年制学校的内部自然升学。这些途径中,普通高考对职校生来说意义不大,因为随着普通高考向过程性考试方向改革,已经极少有职校生能够通过这条路径进入高等教育。而其他几条路径存在的最大问题就是缺乏选择性,通过这些路径中职生往往只能进入实施对口

招生的单一的高等学校及其专业,并且这些高等学校办学水平一般。他们不能像普通高中学生那样根据考试成绩在相当广泛的高等学校及专业之间选择报考志愿。正是在这个意义上,笔者认为,职业教育目前只是为职校生搭建了一些升学路径,并没有构建起具有开放性的职教高考制度。这些升学途径似乎给中职生提供了许多升入高等学校的机会,是职业教育的进步,而事实上这些途径是极其狭窄的,它不仅没有对学生产生足够的吸引力,反而使得具有普适性的专业教学标准没有了需求空间。

(三)需求层的国家基本制度需求

职业教育是面向职业的教育,职业需求是职业教育人才培养的逻辑起点。什么是职业需求?如何准确掌握职业需求?为了掌握职业需求,目前采取的主要行动模式是组织职业院校自行进行人才需求调查。这类做法效果并不理想,花费了大量调研资源,获得的真正有价值的数据却极少。问题的根源不仅仅在于职业院校人才需求调研能力不足,更在于解决这一问题的整体思路存在偏差。

对职业需求的把握是由多个环节构成的过程,不仅仅是人才需求调研这一个环节。人类社会发展到现在,已构建起了非常复杂的职业体系,要准确把握职业需求,首先要有非常完善、科学的职业分类体系。如果不以职业分类为依据进行调研,所获得的数据就无法做到准确、细致、可理解,而这正是目前人才需求调研普遍存在的问题。最为完善的职业分类体系是美国的《美国职业分类词典》,在职业管理领域美国一直处于国际领先水平。我国也投入了大量精力编制适合国情的职业分类体系,最新版《中华人民共和国职业分类大典》是2015年颁布的,但与美国、加拿大等国家的职业分类体系相比,我国职业分类体系在科学性、细化程度方面还需要提升。“相较于美国,我国职业分类大典的分类方法则过于复杂,并且更偏向于按照职业活动的专门性来进行划分,职业活动中技能等级性则体现得不明显。”(陈慧梅、谢莉花,2019)《中华人民共和国职业分类大典》(2015年版)中,职业分类体系包括8个大类:(1)党的机关、国家机关、群众团体和社会组织、企事业单位负责人;(2)专业技术类人员;(3)办事人员和有关人员;(4)社会生产服务和生活服务人员;(5)农、林、牧、渔业生产及辅助人员;(6)生产制造及有关人员;(7)军人;(8)不便分类的其他从业人员(国家职业分类大典修订工作委员会,2015,序)。这是从社会人员类别角度对职业做出的分类,并非从职业本身的逻辑所进行的分类。

其次,要准确把握职业需求,在科学的职业分类体系基础上,还需要开发科学的职业标准体系。这一标准本身就是非常重要的职业需求信息。美国职业分类体系中对每个职业的描述内容多达十六项,可归纳为:(1)对职业工作内容的描述;(2)对从业者心理条件的描述,如技能、能力、兴趣、工作风格、工作价值等;(3)对该职业的教育要求、职业资格证书要求、工作与就业趋势的描述。这些内容对于职业院校更好地把握职业需求有重要参考价值。有些国家为了降低开发难度,只开发职业标准中最核心的一项内容,即职业能力标准,英国、澳大利亚均是如此。为了促进职业培训与技能水平认证,我国也开发了大量的“国家职业技能标准”,但其科学性与发达国家相比还有较大差距。

再次,要准确把握职业需求,还需要掌握各种职业现有从业人员的基本数据,未来各产业的发展变化趋势以及各相关产业中所包含的各种职业从业人员需求的变动趋势。美国劳工部每年都要准确报告各种职业现有从业人员的总数、工资中位数、离开的人数、新进入人数以及接下来几年需要补充的人数等数据。在政府层面对各种职业从业人员需求总体情况数据进行报告在我国台湾省、香港地区也已经进行得比较深入,它们均有专业研究机构从事这类数据研究工作,如台北工业技术研究院设有专门的产业人才研究中心,该中心研究人员为社会源源不断地提供精准的产业人才需求数据。

职业需求并不是仅仅由职业院校自行调研就能把握的,它是一种需要通过制度建设才能把握的需求。职业分类、职业标准具有全国统一性,必须作为国家基本制度进行建设;考虑到我国疆域辽阔、区域差别大,可以把人才需求数据报告相关制度建设责任下移到省市。这些制度既是职业教育发展所需要的平台,也是现代社会进行科学职业管理所需要的支撑条件。没有这些基本制度的支撑,职业教育不仅难以真正建立起更加科学的体系,而且始终无法走出自我封闭的发展阶段,因而难以真正实现

现代化。职业院校人才需求调研只有以这一系列国家基本制度为支撑,才能真正获得满足其个性化需求的数据。可见,从源头开始的人才需求调研是职业院校所不能胜任的。上述工作属于人社部的职能范围,因此这一层面的国家制度建设需要充分发挥国务院职业教育工作部际联席会议的协调作用。

(四) 内容层的国家基本制度需求

20世纪80年代以来,教育内容标准开发成了教育改革与发展的关键内容。这一改革起源于基础教育,并逐步影响到职业教育。在国际范围内,职业教育内容标准开发主要有两种模式:(1)把职业能力标准直接作为教育内容标准,比如英国、澳大利亚。在它们的体系中,职业能力标准就是教育内容标准,它们在构建国家职业资格框架的同时,就完成了职业教育内容标准的开发。(2)参照职业能力标准开发独立的职业教育内容标准,比如美国。美国的职业教育内容标准包含了职业能力标准,但又高于职业能力标准,它在职业能力标准基础上增加了大量教育本身所需要的内容;其开发路径是首先研制核心素养,然后把核心素养的内容叠加到职业能力标准体系中,使其更多地具备了教育属性。两种模式的差异源于不同国家对职业教育功能定位的不同,采用第一种模式的国家基本上把职业教育定位在职业胜任力训练,采用第二种模式的国家则更多地强调职业教育的育人功能。第二种模式更适合我国。随着改革的推进,内容标准作为教育制度进入了国家的教育体系,这是教育制度内涵在当代的重要发展。在我国,基础教育课程标准就属于国家教育制度,而不仅仅是供学校使用的教学参考资料。

和基础教育一样,职业教育在内容层面也同样存在着国家基本制度需求。在国家层面开发职业教育内容标准,既是为了规范职业教育基本内容,更是为了普遍提升职业教育课程建设水平(徐国庆,2019)。长期以来,职业教育课程建设基本是在院校层面进行的,教育行政部门层面虽然实施过一些局部的课程建设项目,但这些课程建设涉及的主要范围是课程体系的统一及教学实施的规范,几乎没有深入到内容层面的系统课程建设。这会造成职业院校之间课程的重复建设,也会导致课程开发成果质量不高。在这种课程建设推进格局下,我国职业教育课程建设水平长期未能得到根本性提升。解决这一问题的根本途径是把职业教育内容开发纳入国家基本教育制度建设范围。

上海率先打破这一模式,于2005年启动专业教学标准开发,首次把教育内容作为标准制度来建设。在上海实践基础上,研究者系统论述了把专业教学标准作为国家基本制度进行建设的必要性(徐国庆,2013)。这一建议被教育部采纳,职业教育国家专业教学标准建设正式进入了教育部的政策范围,相关工作于2012年启动。然而遗憾的是,目前颁布的国家专业教学标准仍然没有脱离传统的政府层面课程建设工作模式,即其核心内容主要还是规范课程设置,提出专业教学实施的基本政策要求,而没有真正深入到教育内容层面进行制度建设。因此内容层面的国家制度建设还需要继续深化。

(五) 实施层的国家基本制度需求

实施层面对国家制度的需求主要包括两个方面:一是校企合作,二是教师培养。

1. 校企合作对国家制度的需求

在目前的校企合作中,职业院校的期待似乎主要是从企业获得资金、设备的支持,对如何真正发挥企业在人才培养中的作用探索不是很深入,这与校企合作的初衷有所偏离。通过校企合作获得企业捐赠的资金与设备,可以作为校企合作的成果之一,但它不是校企合作的主要目的,且这一方面的合作无法形成可普遍推广的模式,也往往不可持续。企业把一些已不具有生产能力但具有教学价值的设备捐献给学校,可以让学校节约大量办学经费,同时也可以大大提升社会资源的使用率,但毕竟企业不是教育投资者,而且随着教育经费投入的增加,设备短缺情况已得到了很大程度缓解。

职业教育最希望通过校企合作从企业那里获得的,是企业对职业院校人才培养过程的参与。德国双元制之所以被视为国际职业教育典范,就是因为它成功地实现了企业对职业教育人才培养过程的参与,并构建了企业与学校有序合作的机制。在双元制的人才培养方案中,企业要承担主要的人才培养任务。职业教育人才培养之所以需要企业参与,是因为它是一种与职业紧密结合的教育,职业的内容

存在于企业而不是文献中。如果没有企业的实质性参与,职业教育就没法获得教育内容和教学方法,其人才培养过程最终就会演化成与普通教育没有差异。正是在这个意义上,校企合作应该定位在人才培养模式,而不是办学模式,吸引企业参与职业教育办学则完全属于另一个领域的问题。校企合作的政策导向,应当把职业院校的关注点完全聚焦到人才培养上来。相应地,关于如何激发企业参与职业教育积极性的研究,也应该把问题进一步聚焦到如何激发企业参与职业教育人才培养的积极性。

然而,参与人才培养是企业最有能力做,却又感觉难度最大、最不愿意做的事情。其原因主要在于:(1)设备捐赠是一次性的,而人才培养是持续性的,它需要企业为之持续投入大量人力、物力和时间;(2)企业参与人才培养意味着校企合作的执行场所要放在企业内部,几十甚至上百学生进入企业,需要企业对场地和员工工作做出全新安排,这对企业来说是一个比较大的挑战;(3)人才培养并非企业的主营业务,即使企业能够从校企合作中获得一些实际的经济收益(冉云芳,2017),如付给学徒比正式员工低得多的工资、从职业院校获取一些培训费用等,但当人才培养干扰到了企业正常生产与服务时,它们会认为这项业务得不偿失;(4)人才培养是企业并不熟悉的业务,许多企业不愿意为了熟悉人才培养而对自己做出什么改变。这些都是校企合作国家制度设计从企业维度需要解决的问题。

校企合作国家制度设计不能忽视对职业院校校企合作行为的约束。目前校企合作政策制约的主要对象是企业,即如何激发企业参与职业院校人才培养的愿望,而职业院校作为校企合作的需求方,通常认为其行为不存在需要约束的地方,其实不然。至少要对职业院校的以下行为进行约束:(1)选择不具有人才培养能力,甚至主营业务与其专业内容关联度不高的企业进行合作;(2)与企业合作的主要内容没有聚焦到人才培养;(3)以校企合作为名向企业输送廉价劳动力;(4)不对企业的人才培养过程进行指导、管理和监督,不了解企业对人才培养的实际执行情况;(5)不对学生在企业学习期间的行为进行管理,不了解学生在企业的实际学习状况。

校企合作的进一步发展需要建立国家制度。2018年的《职业学校校企合作促进办法》,向校企合作国家制度建设迈出了重要一步,以上讨论的内容多数已纳入了该文件。该文件在总则中明确规定,“开展校企合作应当坚持育人为本”。进一步的制度建设有两个抓手:(1)产教融合型企业建设。《国家职业教育改革实施方案》提出要建立产教融合型企业认证制度,对进入目录的企业给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励,并按规定落实相关税收政策。产教融合型企业建设急需明确其认证标准,并采取措施保障企业真正参与职业教育人才培养。以国家投入为主,国家与企业联合在企业内部建立具有独立教学功能的企业培训中心或许是解决这两个问题的有效方案。(2)1+X证书制度建设。《国家职业教育改革实施方案》还提出“启动1+X证书制度试点工作”。教育部序列的技能等级证书已进入系统开发阶段,获得批准的技能等级证书已推广到职业院校使用,这让学生在获得学历证书的同时,能取得多项技能等级证书。从实践的角度看,“1”和“X”的磨合还需要较长时间,且需要强有力的政策措施予以支持,但从推动校企合作来看,以企业为主体的技能等级证书开发,借助证书把企业核心技术知识注入职业院校人才培养中,为企业参与职业教育人才培养找到了一条新途径。

2. 职业教育教师培养对国家制度的需求

职业教育教师培养也到了需要建立国家制度的时候。教师素质是教育质量的根本保障,为了提升职业教育教师素质,教育部采取了系列行动:(1)创办职业技术师范院校;(2)建立全国重点建设师资培养基地,并从2006年开始依托基地实施了系列教师素质提高计划;(3)设立中等职业学校教师在职攻读的硕士学位,随着学位制度改革,目前这一学位已转变为教育硕士(职业技术教育领域);(4)实施教师下企业锻炼计划,并于2019年公布了首批全国职业教育教师企业实践基地名单。在这些措施中,系统的学历教育发挥的作用比较小,短期培训是当前职业教育教师获得教育教学技能的主要途径。

这些政策行动一定程度上改善了职业院校教师的素质,但也存在彼此之间联系的系统性不够、促进教师能力发展的持续性不够等缺陷:(1)以短期培训为主要方法的培养模式只能解决职业教育教师

局部能力的培养问题,无法解决教师整体能力培养及其持续发展问题;(2)不同项目之间的逻辑关系不清晰,容易出现交叉重复现象,这不仅会浪费教师培养资源和教师的时间,还会严重影响教师能力的持续性发展;(3)由于缺乏体系化设计,没有形成制度,还造成了教师培养与教师聘用相割裂的现象,教师职业资格证书的获取与教师培养不相关,严重影响了教师参与培训的积极性,削弱了培训效果。

职业教育教师培养现代化,需要走出过去项目化的发展思路,着力于完整、系统的职业教育教师培养国家制度建设(徐国庆,2014)。要深刻意识到:(1)师范教育已不是职业院校教师来源的主体,在开放式就业模式下普通教育教师已经如此,更何况结构极为复杂的职业院校教师。比如职业院校对教师的实践能力有要求,这决定了相当一部分教师必须直接从企业招聘,职业技术师范院校无法培养这部分教师。另外,职业教育中有不少专业并不适合在本科院校开设,这也使得职业技术师范院校无法为他们培养这部分教师。事实上,来自职业技术师范院校的毕业生在职业院校教师中只占极小比例。(2)第一条决定了未来职业教育教师培养的主阵地应当从职前师范教育转向职后教师教育,这就要求把目前项目化的培训改造成系统的教师教育体系,并把培训与教师的聘用直接挂钩。这是职业教育教师培养体系构建思路的根本转变。

职业教育教师培养国家制度建设的目标是:(1)让每一所学校都清晰地知道,他们能够从哪里获得所需要的教师,新教师进入学校后,应该如何按照制度要求安排对他们的培养任务。(2)让每一位新教师在进入职业院校的第一天起就清晰地知道什么时候要完成哪些教师教育课程,达到什么要求,完成学习后能取得什么成果。在这一方面,国外已经有很成熟的体系供我们参考,如美国职业教育教师培养体系,我们需要做的是尽可能地借鉴这些体系,并尽早着手建设。

(六)评价层的国家基本制度需求

对技能习得所达到的水平进行认证,以及在认证结果与社会待遇之间建立对等关系,也需要进行国家基本制度建设。具体内容包括:(1)具有社会公信力的技能评价体系建设;(2)保障技术技能人才拥有同等社会地位的国家资格框架建设;(3)保障职校生享有公平就业与生涯发展机会的制度建设。评价层的国家基本制度建设不仅涉及教育质量保障问题,还涉及技术技能人才技能学习积极性的保护问题,这两个方面均会传导到职业教育入口,深刻影响人们对职业教育的选择。

1. 技能的社会评价体系建设

我国实施的是以外部劳动力市场为主体的劳动力市场模式,这种模式中劳动者的就业流动性比较大,为了让劳动者的技能水平在就业时能获得公正评价,需要具有很强社会公信力的技能评价体系做支撑(李德富、廖益,2017),同时这一评价体系也有助于激发社会成员学习技能的愿望。这在英国、德国等国家称为国家职业资格制度,它不同于判断个体是否具有某一行业执业资格的行业准入资格制度,其功能只是评价个体胜任某个工作岗位的能力水平。只有在以内部劳动力市场为主体的国家,如日本,才不需要完善的社会技能评价体系做支撑。日本以往的职业资格证书都是企业自己颁发的,其使用价值基本也只能局限于企业内部,但随着终身雇佣制度的逐渐解体,劳动力市场越来越开放,日本政府也正在努力把企业的职业资格证书上升为国家职业资格证书。以职业资格证书的拥有与否来判断个体是否具备从事某一职业的准入资格,是把职业资格证书与行业准入资格证书混淆了,这是对职业资格证书功能的误用,不能以此为依据否定整个职业资格证书体系。近年来,由于职业资格证书在实践应用中出现了许多问题,其应有的功能没有发挥出来,反而成了阻碍劳动者就业的因素,以致大多数职业资格证书已经被取消。目前正在开发的技能等级证书是不具备职业资格证书功能的,要推进职业教育现代化,建立真正的职业资格证书体系仍然是未来职业教育国家制度发展必不可少的内容。

2. 国家资格框架建设

由于技术技能人才在就业中总是处于劣势地位,因此往往需要一种制度,能够在技术技能人才的技能水平与专业型人才、学术型人才的能力水平之间建立等值关系,以使他们在就业时能获得公平的

社会待遇(谢晶, 2018)。这是各国建立国家资格框架的初衷。目前的国家资格框架构建似乎把更多精力放在了学分银行建设, 而不是不同类型人才所掌握的知识和技能在社会待遇获得中的等值关系, 这有违国家资格框架构建的初衷。至于有些观点把技能等级水平与学历等级水平对等起来, 并要求确认达到某某等级技能水平的个体就相当于拥有了什么学历, 则完全是对这一制度的误解。这一制度要解决的问题只是劳动者的社会待遇不对等问题, 而不是职业知识与专业知识、学术知识之间的教育等值关系问题。事实上我国已经建立起了完善的学校职业教育体系, 职业教育的学历等级与普通教育的学历等级之间的等值关系是学制已经赋予了的内涵, 不需要再通过国家资格框架的构建来证明, 真正需要构建的是职业资格证书等级、技能水平证书等级与专业职称证书等级之间的等值关系。

3. 公平的就业与生涯发展机会保障制度建设

构建这一制度的出发点是技术技能人才在就业与生涯发展中总是容易处于被歧视地位。美国有一个职业教育理论流派, 即批判理论, 其主张之一是要求学校教授未来劳动者自我保护能力, 这一流派的立足点正在于此。事实上, 技术技能人才所掌握的知识技能不仅与专业人才所掌握的知识技能具有同等应用价值, 而且他们在工作中具有不可替代的作用, 因而其就业与生涯发展机会应当获得同样的保障。然而目前我国各种人事制度中, 对技术技能人才的排斥性规定很常见, 为他们提供的生涯发展空间也往往很小。职业教育的现代化进程, 需要劳动就业制度的现代化做支撑。

三、职业教育国家基本制度建设需要科学设计与长远规划

上述职业教育国家基本制度, 有的已经建设了多年, 但效果并不显著, 与发达国家相比还有一定差距; 有的经过多年建设甚至还处于理论探讨阶段, 没有展开实质性的行动。这是因为这些制度中, 除了少部分制度的建设主要取决于行政部门的决心, 如协调层的国务院职业教育工作部际联席会议制度、评价层的国家资格框架和公平的就业与生涯发展机会保障制度, 其余大多数是需要非常强的专业研究做支撑的制度, 其建设难度大、周期长, 因此在建设策略上要特别注意科学设计与长远规划。

(一) 职业教育国家基本制度建设需要充分依靠科学研究

不少人认为职业教育没有太多理论需要研究, 这种认识导致许多大学对职业教育学科建设不够重视, 也导致职业教育政策制定及执行过程对理论的运用不够。然而从发达国家的情况看, 职业教育的国家制度多数专业性极强, 需要非常深厚的理论研究做支撑。比如职业分类, 其主要研究问题有: 按照什么标准进行分类? 按照什么样的细化程度进行分类? 如何掌握一个国家职业的所有类别? 当产业形态更新时如何对职业分类做出相应调整? 这些研究的开展需要投入大量研究力量。再比如职业标准体系建设, 其描述的内容均需要来自职业情境, 因此这个环节的建设需要从职业情境中获得工作任务、职业能力等职业知识的开发技术, 而要为每个职业完成标准描述更是需要大量投入。再比如技能的社会评价体系建设, 其中涉及评价标准开发(与国家职业资格中的能力标准一致)、考试模式研究与开发以及相关管理制度的研究与开发, 这些也都是专业性极强的工作。如果这些制度建设缺乏科学研究支撑, 其建设就难以达到预期结果, 其实践效果也无法取得。

从这个角度可以说, 职业教育实现现代化, 首先要在发展思路与方法上实现现代化, 即真正依赖科学研究来促进发展, 真正发挥理论研究者职业教育国家基本制度建设中的智力支撑作用。这是职业教育发展模式的转型。从历史上看, 发达国家 20 世纪 80 年代以来所展开的职业教育国家基本制度建设均有强大的理论研究团队做支撑, 它们这个时期出版的大量论著充分反映了这一点。国家层面的实践需要也推进了这些国家职业教育的学科建设, 比如德国许多著名大学都拥有实力雄厚的职业教育学科点。而目前我国职业教育的研究与开发团队总体还比较薄弱, 不能很好地满足国家制度建设的需要: (1) 理论研究力量总体上还比较薄弱。国家制度建设首先需要强大的理论研究做支撑, 而理论研究力量主要存在于高校, 但我国职业教育的学科建设总体上还比较薄弱。尽管与 20 年前相比, 全国高校中的职业技术教育学博士点和硕士点数量、研究人员数量、研究成果数量均有了大幅度提升, 但在有

实践价值的理论研究方面还需要加强。(2)开发研究力量总体上也比较薄弱。国家制度建设需要强大的开发研究做支撑,这个环节的工作通常需要依赖各行业的技术专家来完成,但目前娴熟地掌握了职业教育相关开发理论与方法的行业专家比较少。(3)教育行政部门、理论专家、行业技术专家之间的合作还不够深入。理论专家对职业教育实践介入的广度和深度不够,使得三者之间的紧密合作关系模式没有完全建构起来。因此,要在制度建设中充分发挥科学研究的作用,当务之急是要继续加强高校职业教育学科建设,并为其研究人员参与职业教育国家制度建设搭建更多平台。

(二) 职业教育国家基本制度建设需要做好长远规划

职业教育国家制度建设涉及大量开发工作,这些工作很难在短期内完成,职业分类体系建设、职教高考制度建设、职业标准建设、劳动就业数据报告制度建设、职业资格框架制度建设、专业教学内容标准建设、教师教育制度体系建设等均是如此。而且制度在实践中的应用比开发制度文本又要复杂得多,其需要花费的时间也要长得多,但完整的制度建设是要以实践结果的取得为最终目标的。在进行职业教育国际比较时,我们往往会惊叹西方发达国家职业教育制度的成熟水平,然而要看到,这些国家成熟的职业教育制度的形成均经历了很长时间,有的甚至经历了200多年。20世纪80年代以来这些国家所进行的职业教育基本制度建设,只是其制度建设向更高水平发展的一个历史阶段,即以教育内容为核心的制度建设阶段,而其他领域的制度建设,如校企合作,则已经经历了很长时间。

因此,对职业教育实现现代化目标的难度与长远性我们要有充分估计。党的十九大提出的2035年实现现代化目标,在措辞上非常谨慎地使用了“基本”两字。这两个字对职业教育来说尤其重要。以上所设计的那些职业教育国家基本制度,有些可以在短期内完成并取得成效,如协调层面的国家基本制度、评价层面的部分国家基本制度,但对大多数国家基本制度而言,短短15年时间,即使是在精密规划、有序组织的前提下,也可能只能基本完成其建设任务,比如形成了基本完善的制度文本,并在实践中得到了较大范围的初步应用。要完成如此多庞大社会工程的建设,需要做好长远规划,并保证建设工作的连续性、系统性、稳定性,这是最终实现国家基本制度建设目标的制度保障。

结语

改革开放以来职业教育发展取得的最大成就是职业院校建设,而面临的最为根本的问题是国家基本制度不健全,这是我国职业教育与西方发达国家之间差距的主要体现,是阻碍我国职业教育朝更高水平发展的关键因素。2035年要基本实现现代化,职业教育发展重心需要从院校建设转向国家基本制度形成。未来职业教育的发展要特别突出公共制度领域建设。这是我国职业教育发展思路的重要转型。实现这一建设目标需要强大的科学研究力量做支撑,并做好长远规划。

参考文献

- 陈慧梅、谢莉花.(2019).美国标准职业分类的新发展及其启示.《当代职业教育》,(2),95—101.
- 陈向阳.(2020).省域职业教育现代化监测指标体系构建.《职教发展研究》,(1),15—22.
- 陈雪强、谭绍华、张俊生.(2017).系统科学视角下现代职业教育体系国家制度建设探析.《职业技术教育》,(25),13—17.
- 陈子季.(2020a).以大改革促大发展,推动职业教育全面振兴.《中国职业技术教育》,(1),5—11.
- 陈子季.(2020b).用制度体系促进职业教育高质量发展.《中国农业教育》,(1上),7—8.
- 崔岩.(2014).德国“双元制”职业教育发展趋势研究.《中国职业技术教育》,(27),71—74.
- 高鸿.(2019).加快推进职业教育现代化迈向职业教育强国.《教育与职业》,(9),10—15.
- 高文杰.(2018).职业教育现代化的观念把握与目标定位合理性论析.《天津商务职业学院学报》,(1),11—20.
- 国家职业分类大典修订工作委员会.(2015).《中华人民共和国职业分类大典》.北京:中国人力资源和社会保障出版集团有限公司.
- 国务院.(2019).国家职业教育改革实施方案.http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201904/t20190404_376701.html.
- 教育部.(2018).一线新增从业人员70%以上来自职业院校.《经济日报》,11月09日.
- 匡瑛、井文.(2019).健全国家职业教育制度框架是实现职教现代化的需要.《教育发展研究》,(7),27—34.

- 李德富、廖益. (2017). 英德澳国家职业资格标准框架及其启示. *广东社会科学*, (4), 214—220.
- 林丹. (2004). 教育政策失真的假象与真相. *教学与管理*, (6), 6—8.
- 刘芳. (2019). 百万扩招下的“职教高考”制度构建研究. *中国职业技术教育*, (31), 25—29.
- 刘莉、张俊生、姜伯成. (2018). 现代职业教育体系国家制度建设的时代意义. *职业技术教育*, (12), 30—34.
- 刘晓、陈乐斌. (2019). 百万扩招背景下的高职招生制度改革: 现实诉求与改革路径. *高等职业教育探索*, (9), 1—7.
- 冉云芳. (2017). 企业参与职业教育办学的内部收益率分析及政策启示. *教育研究*, (4), 55—63.
- 荣长海、高文杰、赵丽敏. (2019). 关于职业教育现代化的内涵界定. *当代职业教育*, (6), 23—27.
- 宋智勇、王煊. (2004). 制度现代化是中国现代化的关键. *中共四川省委党校学报*, (3), 44—46.
- 汪燕、李慧玲. (2019). “面向2035”职业教育现代化的挑战、矛盾与战略图景构建. *教育与职业*, (16), 18—24.
- 王晓杰、谭绍华、张俊生. (2017). 社会学制度主义视角下现代职业教育体系国家制度建设分析. *职业技术教育*, (25), 18—22.
- 谢晶. (2018). 国际视野下国家资历框架对我国职业资格制度改革的启示借鉴. *中国行政管理*, (3), 150—155.
- 徐国庆. (2013). 职业教育课程地位的理性思考——基于宏观政策的视角. *教育研究*, (10), 44—49.
- 徐国庆. (2014). 从项目化到制度化: 我国职业教育教师培养体系的设计. *教育发展研究*, (5), 19—25.
- 徐国庆. (2019). 国家专业教学标准建设是实现职业教育现代化的基础. *中国职业技术教育*, (7), 62—66.
- 赵志群、黄方慧. (2019). “职教高考”制度建设背景下职业能力评价方法的研究. *中国高教研究*, (6), 100—104.

(责任编辑 胡 岩)

The Key to the Modernization of Vocational Education is to Improve the Basic National Institution of Vocational Education

Xu Guoqing

(Institute of Vocational and Adult Education, East China Normal University; The National Research Institute for Teaching Materials of TVET, Shanghai 200062, China)

Abstract: To basically realize modernization by 2035 is an important strategic deployment made by the 19th National Congress of the Communist Party of China. In order to achieve this goal, what is the most lacking for vocational education? What should be the focus of the next stage of development? How to develop? The analysis of the development process in the past 40 years and current situation of vocational education tells us that the key factor hindering our vocational education system to a higher level is the imperfection of the basic national institution of vocational education, so the development focus of vocational education in the next stage should be shifted from the construction of schools and colleges to the formation of the basic national institution. The demand of the development of vocational education in China for the national institution involves six levels: coordination level, structure level, demand level, content level, implementation level and evaluation level. The function of the national institution at the coordination level is to coordinate the management function of vocational education of relevant departments; the function of the national institution at the structural level is to link all components of vocational education into a system; the function of the national institution at the demand level is to provide demand information for the development of vocational education; the function of the national institution at the content level is to provide standard for the construction of vocational education curriculum; the function of the national institution at the implementation level is to guarantee the stable supply of the necessary conditions for the operation of vocational education; the function of the national institution of the evaluation level is to make an evaluation of the skill level with social credibility and to ensure its value of employment. The construction of the basic national institution of vocational education is difficult and need a long cycle, which requires a scientific design and long-term planning.

Keywords: vocational education; modernization; the basic national institution