

# 建设现代职业教育体系须突破四大瓶颈

职业教育是我国国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，加快发展现代职业教育，是党中央、国务院作出的重大战略部署。2014年国家相继出台《关于加快发展现代职业教育的决定》、《现代职业教育体系建设规划（2014-2020年）》，明确了我国现代职业教育体系的建设方针、时间表、路线图。职业教育作为支撑我国人力资源优化、推动产业升级的重要力量，其与产业、行业、企业互动中形成的“共生性”关系，直接影响着我国经济转型升级和新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的成败。近年来，地方政府积极推进职业教育改革发展，取得了明显成效，主要体现在：一是领导高度重视；二是投入大幅度增加；三是体系建设初具成效。在职业教育快速发展的同时，我们也注意到一些不容忽视的问题，不仅制约着职业教育自身的发展，也在一定程度上影响到经济社会的持续健康发展。

## 我国职业教育发展存在的主要问题

职业教育发展仍不能满足社会、实体经济、家庭和个人发展的需求。一是社会上重普教、轻职教问题仍很突出。受重普教、轻职教观念影响，近年来我国中职招生规模和中等职业教育的在校生人数严重下滑，中等职业教育面临严峻的招生困境。二是现行制度缺陷使职业教育无法与学历教育并肩同行。一方面我国劳动人事制度仍将学历作为就业和选才的主要标准；另一方面招生制度常将职业学校的招生批次排在最后，使社会上认为职业学校只能录取成绩差、素质低的学生。

同时，技能型人才持续学习和职业发展通道不畅，很难满足学习者系统成才和多样化成才的现实需求。三是职普结构不适应经济发展需求。从注重发展实体经济的国家来看，德国近半数高中生从 16 岁开始就被分流到职业教育，只有 22% 的适龄青年成为大学生。瑞士学生经过初、高中两次选择，70% 以上的学生进入职业教育领域学习。而我国目前中职教育规模与普通高中比例大致为 4.5: 5.5，职教占比仍然偏低。同时，高等教育学士、硕士和博士学位的质量与社会用人企业的期望相差较大。四是办学条件不足，人才培养质量偏低。根据联合国教科文组织相关机构测算，职业教育办学成本应该是普通教育办学成本的 2.64 倍。而我国普通高中生均固定资产值为 2398 元，中等职业学校生均固定资产值为 2836 元，许多中职学校达不到国家设置标准。同时，多数职业院校办学理念和教学模式落后，影响了社会认知度和市场竞争力。

现代职业教育体系建设还不完善。一是资源配置不合理。与普校相比，职业院校在校生规模普遍偏小。有的地区，学校还存在生源凋零的困境。资源整合机制缺乏，优质资源少。全国有 1200 所国家级示范职业院校，与全国 13600 多所职业院校的总量相比，比例偏低。二是职业教育体系缺乏开放性。以职业学校为主的职业教育体系，吸纳行业、企业要素参与的能力不足；缺少国家、省级层面的人力资源发展信息平台，导致职业教育在专业、课程、教学与评价等方面与产业和行业发展存在脱节、断层或重复现象。三是就业准入制度和职业资格证书制度执行不力。职业教育政策和就业用人制度缺少有效衔接，

“先培训、后就业”、“先培训、后上岗”的就业准入制度执行不力。四是师资数量不足、结构不合理。我国计划在 2020 年中职学校在校生达到 2350 万，即使按 16：1 的生师比来测算，中职学校还需补充 47 万名教师；同时，我国职业院校尚未建立具有职业教育特点的教师编制标准、职称职务评聘制度和评价体系，职教师资专业成长的机制不健全，“双师型”教师缺乏。五是人才培养通道不畅。中等和高等职业教育衔接、职业教育和普通教育沟通还不到位。本科转型试点工作虽已启动，但明确定位在本科职业教育的高等学校数量还较少，多数地方本科院校处于观望之中。

职业教育发展的体制机制不活。一是民办职业教育发展不足。近年来，民办中等职业学校数量和其招生数量、在校生数量逐年减少，民办职业教育正在逐渐萎缩。同时，民办职业学校中还有相当一部分无固定教师、无固定校舍、无稳定生源。二是行业企业参与度不高。由于之前没有明确企业的办学责任，很多企业选择将所办中高职院校移交地方政府。目前，全国国企举办的高职院校仅剩不足 100 所。三是校企合作不深入。由于缺乏有效激励机制，企业参与合作的积极性不高，校企合作存在“剃头挑子一头热”的现象，学生到企业顶岗实习、教师到企业实践难以落实。全国现有 700 多个职业教育集团，绝大部分还是松散性的合作关系，通过产权融合实现资源整合的改革探索还不够。四是学校管理制度落后。职业院校在自主开展教育活动、自主管理和使用人才及经费等方面的办学自主权落实不充分，依法办

学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度建设迟缓，以市场需求为导向的职业院校内在发展动力不足。

职业教育的统筹保障和监管力度不够。一是职业教育发展缺乏整体规划。一些地方没有把职业教育发展纳入本地区经济社会发展总体规划，缺少对城镇化、产业聚集区建设和职业教育发展的统一规划，存在职业教育与经济社会发展“两层皮”问题。二是没有形成稳定的投入保障机制。全国尚有 11 个省市区没有按照 1996 年颁布的《职业教育法》要求制定职业教育生均经费标准。除东部发达地区外，全国大部分地区都没能落实城市教育费附加用于职业教育的比例不低于 30% 的规定。一些县（市）没有按国家规定及时到位落实职校生免费和资助配套资金。三是协调管理不足。职业教育政出多门，多头管理，资源缺乏有效整合。城乡职业教育之间、公办与民办职业教育之间、学校教育与社会培训之间、全日制与非全日制职业教育之间统筹协调不足，导致发展不均衡。四是政府监管力度不够。中等职业学校还存在买卖生源的现象，初中生源学校毕业班老师通过安排学生，收受中职学校的好处费即“生源费”的现象屡禁不止。职校生成为代工工厂“学生工”的现象也时有发生。

### 国际职业教育发展经验借鉴

德国建设的是“双元制”职业教育。德国制造的成功在于职业教育的成功，职业教育的成功在于职业教育体系的完善和开放。该体系的主系统是职业学校和具有开展职业教育资质的企业两个教学培训系统。相应有三个双元支撑系统：一是《联邦职业教育法》与各州《学

校法》两个法律支撑系统，二是各州财政与企业雇主两个经费支撑系统，三是各州文教部与各行业协会两个管理与评价考核系统。还有两个支撑服务系统：一是科研支撑系统，包括联邦职教研究所、联邦劳动总署、高等学校、各州教研机构、经济部门研究机构等，二是职教服务系统，包括各州的职业咨询和就业介绍机构、联邦职教所的职业技能开发与权威发布系统等。德国企业皆以能够成为“教育企业”而自豪。所谓“教育企业”，指的是具有办学资格的企业。在德国，所有的企业都可以搞培训，但并非所有的企业都有资格办教育。目前，德国有资格实施“双元制”职业教育的企业，大约只占企业总数的四分之一。“教育企业”的出现，是德国职业教育的一大创新。

瑞士建设的是高等职业教育框架下职业教育体系。瑞士注重高等职业教育的统筹管理、质量评估。对于高等职业教育的行政管理，其联邦政府设有直属联邦议会的“高等职业技术教育联邦委员会”，各州则设有“高等职业技术教育理事会”。至于高等职业教育的质量管理，则按要求由每所高等专科学校自己进行质量评估，评价结果要接受外界的监督，文凭的承认取决于相应学科的特定的全国委员会，同样由外面的专家来决定。各有关高校必须符合与遵守有关标准的要求，不达到要求者将被撤消其高等职业教育的资格。瑞士的高等职业教育和普通高等教育虽然分属两个不同的系列，然而这两者之间却有相互沟通的渠道。取得高等职业教育文凭后，可继续接受普通高等教育，而普通高等教育系列的学生，也可转为接受高等职业教育。在取得高等职业教育毕业文凭后，还可继续参加普通高等教育本科后的学习，

如想获得学位则需提交有关的专业知识证明；而取得了普通高等教育毕业文凭或学士学位后，也可继续参加高等职业教育中相当于研究生层次的学习，如想获得学位则需有职业经历。

### 进一步推进我国职业教育改革发展的建议

继续优化职普结构。根据我国经济社会发展对技术技能人才的需求情况和人口增速下降的现实因素，建议政府高度重视职业教育的招生工作，保持一定规模的生源，巩固和扩大职业教育规模。一是短期内，在高中阶段招生中坚持指令性政策和指导性政策相结合，刚性保证普高与中职招生比例“同升同降”，确保中职学校招生的平稳，为中等职业学校留下发展空间。二是长期看，应支持中职学校采取灵活多样的形式和机制招收往届初中毕业生、未升学高中毕业生、退役士兵、青年农民等群体，进一步提高职业教育在教育体系中的比例，为经济社会持续发展提供源源不断的人才支撑，为社会公众提供多样化的教育选择。三是加大中职学校招生秩序监管力度。开展专项调查，加大对参与“买卖生源”的学校和教师的处罚力度，严厉打击中职学校招生“买卖生源”乱象。四是加快推进高等职业教育分类招考，合理规划应用型本科招生生源分布结构，其招生对象应以中职和高职专科学生为主，并明确其中职、高职专科生源计划的最低比例。

改革和完善教师选聘和培养制度。抓紧制定和完善符合职业教育特点的职业院校教职工编制标准、专业技术职务(职称)评聘办法和绩效考核制度等，按照学历、职业技能和职业资格并重的原则，对职业院校教师职务实行分类单独评审。改善师资队伍结构，通过扩大招聘

企业在职人员，增加职业院校高层次技术技能人员任教比重。通过实施招收具有一定生产实践经验的人员、职业院校毕业生培养职教师资项目和职业教育师范生免费教育项目，加强职业院校特别是面向农村职业教育和紧缺专业的师资定向培养。赋予职业院校主导招聘教师的权利，支持直接从行业企业引进特色高技能教师。加强职业技术师范院校建设，改善办学条件，创新教育模式，提高培养培训质量。推动建立“双师型”职业教育师资培养基地，建议按每名专任教师5000元/年的标准，根据师生比划拨职教师资培训经费。对于教学成绩突出，并工作5年以上的优秀教师，支持实施在职攻读博士研究生计划。

全方位推进现代职业教育体系建设。一是加快职业教育资源整合，优化职教布局，建议与各地新型城镇化建设规划相适应，通过撤销、兼并、划转、托管等方式，对职业院校进行整合，促进职业教育集约式发展；二是推动专业课程设置改革，对目前已开设的专业进行统筹与细分，精简化而不实、不符合市场需求的专业，增加实用型、技能型、符合岗位需求的专业，建立面向市场、优胜劣汰的专业设置机制；三是开展“职业预备教育”，将“初等职业教育”的要求在国家义务教育阶段中体现，初中教育阶段增加人生规划和职业生涯教育，为今后培养学生就业创业和继续学习的能力做好铺垫；四是以加快推进本科转型为突破口，打通人才培养通道，探索完善高端技能型人才通过应用本科教育，和高职院校实施专业学位教育对口培养的制度，建立一套体现职业特点的中职教育、高职教育以及继续教育的课程衔接体系；五是在国家和省级层面建立人力资源市场动态监测平台，实时发

布全国及各地区行业技术技能人才供求信息，并对过剩行业和职业进行预警。

创新促进产教融合、校企合作的体制机制。一是完善相关法律法规，明确企业在职业教育中的主体作用、功能定位，以及权利、义务和责任。制定促进校企合作的实施细则和具体政策，明确企业办职业院校依法享受相关优惠政策，允许企业办院校按照一般事业单位独立核算，将企业办学资产给予界定；对企业承担社会公共实训基地建设所需用地给予划拨，但专地专用，不得改变用途；对企业投入职业教育的建设经费和事业费给予减免等。二是创新校企合作办学模式，推行企业订单、学校下单、政府买单的人才订单模式，实现“招生”、培养和就业一体化；根据行业发展及市场需求，重点推进“职业教育园区+产业园区”的建设；支持职业技术学院与企业合作；给予职业院校更多办学自主权，鼓励中高职院校自办或与企业合作开办可用于专业技术培训的企业。三是强化行业组织在职业教育中的指导地位。将行业调研、行业规划、制定职业资格标准、技能等级考核和人才培养等事宜，纳入行业协会的职能范围。四是引导支持社会力量兴办职业教育。鼓励民办职业院校开展非营利性办学试点，探索公办和社会力量举办的职业院校相互购买服务的机制，确保社会力量举办的职业院校与公办院校具有同等法律地位。

落实政府统筹管理和保障责任。一是理顺职业教育管理体制。从国家层面整合教育部门的职业院校和人社部门的技工院校，明确由教育行政部门负责职业教育的统筹规划、综合协调、宏观管理；人社部



门负责职业资格证书制度和就业准入制度的实施与管理。充分发挥职业教育部门联席会议制度的作用，形成工作合力。二是建立健全职业教育财政保障的制度化框架。建立未成年人基础职业教育投入政府主承担机制、准基础职业教育投入政府与行业企业和社会共担机制、中等和高等职业教育经费政府与社会分担机制，合理确定中央政府、省政府及市县政府的职业教育投入职责。三是形成适应现代职业教育发展要求的经费投入机制和生均拨款标准。切实把城市教育费附加 30% 用于职业教育的政策落实到位；职业院校生均经费标准或公用经费标准应不低于同级同类普通教育院校标准；中职学校生均财政拨款标准应不低于高职院校生均财政拨款标准的 80%，高职院校生均财政拨款标准应达到本地区普通本科院校生均财政拨款标准。四是完善支持职业教育发展的金融政策。通过股权产权合作，建立股份制职业教育、合作制职业教育等。允许职业教育集团和民办职业院校以股份制形式上市融资。

营造有利于职业教育发展的良好社会环境。加快推进《职业教育法》的修改，完善职业教育各项法律法规，为建设现代职业教育体系提供法律支撑。政府对职业学校买卖生源、“学生工”等违法行为要加强监管，依法惩处，避免在社会上产生负面影响。严格执行就业准入制度，对从事国家规定的特殊工种劳动者，必须从取得相应学历证书或职业培训合格证书并获得相应职业资格证书的人员中录用。制定实施尊重技能型人才的收入分配政策，完善奖励制度，设立多种奖项，使技能型人才能够拥有较畅通的职业升迁渠道和享有与其贡献相适

应的收入水平，对有突出成绩的优秀工人、高技能人才给以表彰和奖励，让职业院校毕业生和技能型劳动者成为大众尊重的人才。大力宣传一线劳动者和技术技能人才在经济社会发展中的重要贡献，引导全社会确立劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚，不断提高职业教育的社会影响力和吸引力。

#### 【参考文献】

①《现代职业教育体系建设规划（2014-2020年）》，教育部网站，2014年6月16日。

2015-05-08 来源：人民论坛 作者：民建中央副主席 张少琴