

# 我国职业教育政策发展困境及解决路径

## ——基于社会政策的基本要素分析

董海妍

北京建筑大学社会工作系，北京

收稿日期：2021年10月23日；录用日期：2021年11月19日；发布日期：2021年11月26日

### 摘要

2021年10月30日，国务院办公室印发《关于推动现代职业高质量发展的意见》，鼓励各类企业依法参与举办职业教育。随着产业技术不断的更新、生产力水平不断的变化，社会对应用型、复合型、技术型人才的需求日趋迫切。本文将从我国职业教育政策的变迁和发展问题入手，从社会政策的基本要素：主体、对象、资源三个角度指出当前我国职业教育政策发展面临的困境，并提出发展的建议。对于推动我国职业教育发展、技术型人才队伍壮大、宏观政策改进都有重要意义。

### 关键词

职业教育，政策要素，产教融合，人才发展

# Difficulties and Solutions of Vocational Education Policy Development in China

## —Analysis of Basic Elements Based on Social Policy

Haiyan Dong

Social Work Department of Beijing University of Civil Engineering and Architecture, Beijing

Received: Oct. 23<sup>rd</sup>, 2021; accepted: Nov. 19<sup>th</sup>, 2021; published: Nov. 26<sup>th</sup>, 2021

### Abstract

On October 30, 2021, the office of the State Council issued the opinions on promoting the high-quality development of modern vocational education, encouraging all kinds of enterprises to participate in vocational education according to law. With the continuous renewal of industrial technology

and the continuous change of productivity level, the demand for applied, compound and technical talents is becoming more and more urgent. Starting with the changes and development of China's vocational education policy, this paper points out the difficulties faced by the development of China's vocational education policy from the three perspectives of the basic elements of social policy: subject, object and resources, and puts forward some suggestions for development. It is of great significance to promote the development of vocational education, the growth of technical talents and the improvement of macro policies.

## Keywords

**Vocational Education, Policy Elements, Integration of Industry and Education, Talent Development**

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 我国职业教育政策的变迁及发展问题

我国的职业教育相较于西方发展起步晚，西方职业教育的历史我认为可以追溯到 17 世纪初伊丽莎白济贫法，规定贫困儿童进入贫民习艺所进行职业化的学习，再到十八世纪末德国汉堡制明确提出职业学校的概念，将贫困儿童送往职业学校学习，爱尔伯福制将接受职业教育的对象扩大，向游民推广职业培训。我国职业教育发展历史自唐宋时期发展到巅峰，以小农经济种植技能为主。建国初期国家对职业教育越来越重视，并出台了多项政策以促进职业教育发展，但是都以宏观层面为主、实操性低。随着社会对技能人才市场需求，自 2002 年以来，国务院出台《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》，国家对职业教育提出的期望、产业技术的发展变革对每一次政策导向转变都起着非常重要的引导、促进及赋能的作用。

表 1 是笔者在中国政府网检索到的 2002~2021 近十年有关职业教育政策改革的相关文件，以通过对国务院政策进行梳理，分析评论职业教育政策的执行和发展。

**Table 1.** Policy documents on the development of vocational education since 2002

**表 1.** 2002 年以来关于职业教育发展的政策文件

序号	时间	文件名	相关描述
1	2002-10-20	国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定[1]	深刻认识职业教育在社会主义现代化建设中的重要地位，明确职业教育改革与发展的目标；推进管理体制和办学体制改革，促进职业教育与经济建设、社会发展紧密结合；深化教育教学改革，适应社会和企业需求；多渠道筹集资金，增加职业教育经费投入。
2	2008-03-28	国务院关于大力发展职业教育的决定[2]	落实科学发展观，把发展职业教育作为经济社会发展的重要基础和教育工作的战略重点；以服务社会主义现代化建设为宗旨，培养数以亿计的高素质劳动者和数以千万计的高技能专门人才；坚持以就业为导向，深化职业教育教学改革。

**Continued**

3	2014-06-22	国务院关于加快发展现代职业教育的决定[3]	政府推动、市场引导；服务需求、就业导向；产教融合、特色办学；引导支持社会力量兴办职业教育；推进人才培养模式创新、建立健全课程衔接体系。
4	2019-01-24	国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[4]	建立健全国家职业教育制度体系；构建职业教育国家标准，启动1+X证书制度试点工作；促进产教融合校企“双元”育人；建设多元办学格局，完善技术技能人才保障政策。
5	2020-09-16	职业教育提质培优行动计划（2020~2023年）	鼓励中等职业毕业生通过分类考试报考高等学校。推动各地将技术类学校纳入职业教育统一招生平台。……逐步取消注册入学招生制度。规范长学制技能人才贯通培养，逐步取消中职本科贯通，适度扩大中职专科贯通，贯通专业以始读年龄小、培养周期长、技能要求高的专业为主。
6	2021-10-30	中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》[5]	完善职业教育类型特色，推进不同层次不同类型教育横向、纵向贯通；完善产教融合办学体制，创新校企合作办学机制；深化教育教学改革；打造中国特色职业教育品牌。

我国自2002年国务院出台《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》以来，随着商品经济、知识经济发展的势头，社会对高技能人才的需求凸显，亟需建立健全具有中国特色、与行业配套的职业教育政策体系。但是就目前出台的关于职业教育的政策文件，可以发现政策的制定仅是在宏观层面上，没有具体的对职业院校、企业、政府进行明确的职责规定。国家没有建立针对职业教育发展的专项资金，导致很多的职业院校无法根据政策内容，打造特色专业教育品牌，培养职业技术人才[6]。

## 2. 从社会政策基本要素角度提出我国职业教育当下发展困境

社会政策基本要素包括提供社会服务的政策主体，接受服务的政策对象，提供必要财政和人力的政策资源，社会政策的基本要是理解各国社会政策改革与发展的基础，也是进一步分析当代社会政策理论的基础。通过对社会政策基本要素的分析可以更加直观、清晰的发现政策执行时各部分出现的问题，以更精准的提出对我国职业教育政策的制定建议。

### 2.1. 职业教育政策的主体——政府单一责任主体难以满足后续升学就业问题

目前我国职业教育政策的制定，一般为政府作为政策主体的责任者、组织者，负责制定职业教育相关政策，组织协调高校、企业、社会组织等多渠道资源，以满足现阶段我国对专门化职业化人才的需要，并为其链接资源解决升学、就业等发展问题。随着我国经济发展方式转变及产业结构调整，单一主体不足以满足职业教育的长效发展。

从职业教育一贯式教育角度进行分析，在常用搜索引擎百度和必应上查找“职业教育”检索到的内容几乎都是广告或是民办教育机构宣传，如果是一名即将选择职业教育的学生，在互联网上可查找到的关于择校升学就业的内容极少，大众传媒对职业教育宣传的力度广度不大。并且接受完职业教育学习后，学生还面临着配套升学体系竞争激烈、没有系统的引导就业的分配制度，不够完善的资源使得许多学生望而却步，目前我国还没有形成完善的职业教育体系[7]。

从实务实践类教育资源分配角度进行分析，职业教育相比于本科教育对于实务实践类优质教学资源

需求量更大，虽然政府号召企业与职业院校共同实现人才培养计划，但二者在人才培养目标、自身利益等方面存在诸多差异，导致校企合作过程中企业参与热情不高，职业院校自身无法满足学生实践类培训的需求，所以只能以理论教学为主，实践类课程学分学时相对较少，最终导致的结果就是学生实务实践动手操作能力不强，在社会中难以就业，无法提高院校自身的办学水平，从而影响到职业教育院校办学热情，产生得过且过糊弄的心理。

总结来说，我国的普通教育资源多但却没有实现优化整合，信息平台沟通不紧密没有形成良好的信息网共享资源，资源分配地区化专业化不平等；优质资源匮乏难以支撑发展要求，企业与院校合作积极性不高，接受职业教育的学生只能通过专升本、自考等途径获取本科学历，获得更高层次的教育渠道少且难度大，严重挫伤了学生学习深造的积极性。

## 2.2. 职业教育政策的对象——职业教育污名化，培养目标方案陈旧

接受职业教育的中学生为该项政策的对象，政府将资源集中分配给接受教育的学生，针对学生进行专门化的职业技术教育，使其发展成为专门化人才，建设我国职业化专门化队伍。

从职业教育污名化角度进行分析，自古我国就有“学而优则仕”的传统思想，古代学子为谋求功名踏入仕途苦读数十载的人不在少数；发展到现代社会，父母一辈认为孩子只有努力学习，分数高成绩好，才能考得上一所较好的大学，才能有一个光明的未来，有的家长从小就会告知自己的孩子不能从事技术加工类的工作，这种错误的思想观念根深蒂固难以在短时期内出现显著的改变。这种污名化思想导致在升学选择上，越来越少的人选择接受职业教育，宁愿一而再再而三的复读考取本科学历也不愿意接受待遇较好的职业教育。人们对于职业教育体系有很大的不理解和极强的排斥心理。

从人才培养目标定位角度分析，职业教育人才培养在目标定位、方案制订及信息化素养养成方面存在问题。面对不断推陈出新的产业技术、变化莫测的行业市场，当前人才培养的目标定位无法契合新时代对技能人才的需求，职业院校在教育过程中过度关注学生技能水平的提高，忽视其应有的综合素养的养成，使职业教育人才技能与素养之间存在偏差，某种程度上降低了其能动的、创新的解决问题的能力。

从人才培养方案路径角度分析，传统单一的人才培养方案已无法适应职业教育的现代化需求，出现教学内容常规、教学过程简单等问题，很多职业院校教学仍采用以理论学习为主的课堂教学方案，以短期体验为主的实践教学模式，教学过程缺乏灵活性，难以培养学生处理解决现实问题的需求[8]。

从人才培养师资队伍角度分析，信息化时代，职业教育人才综合素质提高需要具有良好信息素质的师资队伍。职业教育信息化建设不断加快，职业教育师资队伍信息素质、综合能力难以得到有效提升，无法对学生的创新能力培养进行强有力的支撑。面对层出不穷的新技术，不少教师出现技术麻痹现象，延续老套的旧套路，阻碍了教师学习并运用信息技术的步伐。

## 2.3. 职业教育政策的资源——资源分配不均、校企合作不深入

政府为职业教育拨款专项资金，提供其所需的各种物质、社会条件，社会网络和社会企业资本为职业教育提供资源支持。社会上企业以资金支持的方式或非资金提供实务场地职业体验资源的方式，对职业教育政策发展提供帮助。职业院校承接这些资源完成职业教育，培养职业人才。

从职业院校专业设置角度分析，目前我国职业院校专业设置同质化严重。许多城市的职业教育院校专业设置上出现学科结构趋同、办学特色不鲜明的现象，与产业就业岗位吻合程度、适应程度不高，导致职业院校培养的技能人才无法适应现代产业现实发展需求，造成了教育资源极大的浪费[9]。

从企业自身发展角度分析，当前我国职业教育产教融合和校企合作受地域条件制约大，呈现出发展不均衡、融合不深入的问题。很多技术型企业面对生产力改革发展，自身都很难在社会立足，需要不断

的进行市场定位、优化自身产业结构才能在市场经济体制中立足，由于各种市场的不确定性，企业对接相关职业院校主动性、积极性不高，产教融合动力不足。

从校企资源配套合作角度分析，职业教育学校和企业之间存在资源配置机制不完善、信息共享不对称的问题。在科研能力及技术水平上，职业教育院校拥有更为优质的资源；企业因常年立足一线，具有实操经验及技术上的优势，但由于职业教育院校拥有的科研资源主要以学科专业类别划分，没有根据市场需求进行调整，很难与基于生产盈利需求的企业形成协同合作关系，资源很难实现深度整合，校企双方无法利用各自的优势资源实现互补。

### 3. 从社会政策基本要素角度提出我国职业教育政策改革建议

通过前文从社会政策基本要素角度，从政策执行过程中的问题进行了梳理，总结出各要素存在的治理困境。下面笔者将依据当下职业教育政策发展现状出现的问题，以问题为导向、以基本要素出发，提出政策改革建议。

#### 3.1. 职业教育政策的主体——建立多元主体责任制，完善职业教育标准体系

实行多元主体责任制，政府、职业院校和社会企业都承担着完善职业教育政策、培育职业技术人才、促进技术产业发展的责任。

政府引导完善职业教育的政策保障体系，利用大众传媒进行推广宣传，减少职业教育污名化问题，引导更多的学生主动选择接受职业教育，建立职业教育院校学位授予社会认证体系，推进社会招生；此外加强对职业教育院校的办学监督监管，实现职业教育体系改革，促进院校内部工作机制的创新；建立企业与职业院校合作办学的奖励激励机制，若校企合作在企业内建立实践教学基地，可以在一定程度上减少企业的缴税负担，广泛吸引企业社会资源实现多元主体办学[10]。

职业教育院校建立健全内部管理体系、以教学现代化管理先进化为目标，健全党委作为最高领导、校长作为责任人、专家参与院校治理、企业合作提供实践资源、社会各界广泛监督自上而下的内部治理体系。对于学生升学目标和就业打算，进行深入系统的规划。

企业主动与职业院校进行合作，在企业内部建立职业教学基地，吸收职业院校先进优质科研成果，完善自身产业技术发展，为毕业生提供就业岗位，实现两者优势资源互补。

#### 3.2. 职业教育政策的对象——满足个人多元化、个性化、终生发展需求

从职业教育发展目标出发，新时代技术人才培养不仅需要有过硬的专业实操技术，还需要注重其多元化、个性化发展，并为其终生发展进行铺垫。职业院校根据时代发展需要明确自身发展目标，确立院校特色办学专业，制定多元人才培养方案；打破院校壁垒，通过校企合作和社会多元主体参与的方式，转变陈旧的仅限于课堂的教育方式，打造职业教育特色课程。

从学生的多元化发展出发，职业教育院校必须满足学生、职教人员群体多元化、个性化发展需求，以教育阶段对接的专业。目前有的职业教育院校在日常学习教育中鼓励学生积极推行“1+X”证书制，强调“X”的重要性即重视培养学生参与职业活动以及职业发展所需综合能力的体现，促进学生综合素养的形成，职业院校为学生提供毕业、结业、转段等多出口，增强学生全面发展能力，鼓励其多样化选择、多途径成长。

#### 3.3. 职业教育政策资源——校企合作、产教融合

职业教育院校联手相关企业推进校企合作、产教融合，实现优势资源互补，推动我国产业技术发展。从多元人才培养角度出发，行业企业紧贴当下社会生产力发展、紧跟区域经济发展需求，持续创新校企

合作资源分配制度、职业院校大力推进引企入校，与企业共建职业教育重点实验室、工作室、实践基地、创新创业基地等，深入开展全方位多元合作，形成政府引领、产业参与、社会支持、企业、职业教育院校为主体、多方协同合作的多元层次职业教育人才培养体系。

从职业教育教学水平内容出发，职业院校还需在教学过程中加快信息化建设进程，充分利用信息化实时手段改进老套传统的教学模式，推进职业教育教学内容、方法的改革。利用互联网大众传媒媒介，打破因地域限制造成的资源分配不均问题，实现多地职业教育内容交流；积极探索“翻转课堂”、“辩论”等教学方法，建设具有自身办学特色专业特色的在线开放课程，搭建信息共享信息互换资源交流平台；运用VR、AR技术模拟职业真实工作环境，实现教学形式方案的创新，不断提升整体职业教育教学水平质量。

## 参考文献

- [1] 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知(国发[2019] 4号) [Z]. 2019-01-23.
- [2] 国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定(国发[2002] 16号) [Z]. 2002-10-20.
- [3] 国务院关于大力发展职业教育的决定(国发[2005] 35号) [Z]. 2005-12-20.
- [4] 国务院关于加快发展现代职业教育的决定(国发[2014] 19号) [Z]. 2014-7-10.
- [5] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》(国发[2021] 30号) [Z]. 2021-10-30.
- [6] 孙兴洋. “中国教育现代化 2035”视域下高职院校服务能力建设[J]. 教育与职业, 2019(9): 20-24.
- [7] 刘晓, 陆宇正. 新时代我国产业工人技能提升的政策寻迹与路径[J]. 现代教育管理, 2020(9): 97-104.
- [8] 崔凯, 龙绘锦. 职教本科教育的应然价值、意蕴与办学探讨[J]. 职教论坛, 2021(1): 158-162.
- [9] 陈兴明, 王静函. 本科层次职业教育试点: 意蕴、困境与对策[J]. 机械职业教育, 2020(12): 1-4.
- [10] 李迪, 翟佳, 党杨, 等. 校企合作背景下本科院校应用型人才培养路径探究[J]. 现代经济信息, 2018(23): 374-375.