

公共政策视角下德、美、日三国高等职业教育产教融合政策比较及借鉴

朝 鲁, 刘 葳

内蒙古建筑职业技术学院学生工作部, 内蒙古 呼和浩特

收稿日期: 2024年7月2日; 录用日期: 2024年8月28日; 发布日期: 2024年9月4日

摘 要

推进职业教育产教融合离不开政策的支持。德国、美国和日本三国在高等职业教育产教融合政策方面有着丰富的成功经验, 德国的“双元制”模式、美国的社区学院制度及日本的产学合作模式均展现了各自的特色和优势。三国政策的共性在于政府的积极参与和对企业合作的激励机制, 通过有效利用政策工具, 形成了教育、企业与政府三方互动的良性循环, 进而形成了适应本国经济社会发展的职业教育产教融合政策体系。借鉴其经验, 我国在发展高等职业教育产教融合过程中, 应进一步优化政策框架, 加强行业企业的参与, 并通过制度保障来适应经济社会的发展需求。

关键词

职业教育, 产教融合, 公共政策

Comparative Analysis and Lessons from the Integration of Industry and Education Policies in Higher Vocational Education in Germany, the USA, and Japan from a Public Policy Perspective

Lu Chao, Wei Liu

Department of Student Affairs, Inner Mongolia Vocational College of Construction, Hohhot Inner Mongolia

Received: Jul. 2nd, 2024; accepted: Aug. 28th, 2024; published: Sep. 4th, 2024

文章引用: 朝鲁, 刘葳. 公共政策视角下德、美、日三国高等职业教育产教融合政策比较及借鉴[J]. 职业教育, 2024, 13(5): 1348-1354. DOI: 10.12677/ve.2024.135212

Abstract

Advancing the integration of industry and education in vocational training is inseparable from policy support. Germany, the United States, and Japan have rich and successful experiences in the policies of industry and education integration within higher vocational education. Germany's dual system model, the community college system in the USA, and Japan's industry-academia collaboration model each display unique characteristics and strengths. A common feature of the policies in these countries is the active participation of the government and incentives for corporate cooperation. By effectively utilizing policy tools, a virtuous cycle of interaction among education, business, and government has been formed, subsequently establishing a system of vocational education policies that cater to the socio-economic development of each country. Drawing on their experiences, China should further optimize its policy framework in developing higher vocational education, enhance industry and enterprise participation, and adapt to the socio-economic development needs through institutional guarantees.

Keywords

Vocational Education, Integration of Industry and Education, Public Policy

Copyright © 2024 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. 引言

在全球化加速和经济竞争激烈的当代, 高等职业教育尤其是产教融合已成为国家发展的关键动力。党的二十大报告指出, “统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新, 推进职普融通、产教融合、科教融汇, 优化职业教育类型定位”, 再次明确了职业教育的发展方向。2023 年, 国家发展改革委、教育部、人力资源和社会保障部等 8 部门联合印发《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025 年)》, 明确提出到 2025 年逐步形成教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局。产教融合不仅是高等职业教育办学的基本原则, 更是新时代职业教育实现高质量发展的必由之路[1]。在国际上, 德国、美国和日本三国在高等职业教育产教融合政策方面有着丰富的成功经验, 德国的‘双元制’、美国的社区学院制度、日本的产学合作均为其经济发展提供了强有力的人才支持, 从政策目标、政策工具以及政策执行效果着眼, 通过深入分析比较德国、美国和日本在高等职业教育产教融合政策方面的实践, 探讨其对中国职业教育产教融合改革的潜在启示具有重要借鉴意义。

2. 德国：双元制的典范实践

(一) 校企协同的政策扶持

德国职业教育以其“双元制”模式而闻名, 德国政府的主要政策目标是通过双元制教育模式增强职业教育与市场的对接, 提高学生的就业竞争力。该模式最早可追溯至上世纪 70 年代, 为解决可能出现的技术工人短缺问题, 德国国内部分企业向政府提议, 由企业联合为青年提供与传统教学不同的实践类职业教育课程。在政府支持下, 该国在 20 世纪 80 年代开始逐步建立起“双元制”教育模式[2]。双元制模式是指将职业学院的学习与企业的生产实践融合在一起的一种高等职业教育模式, 由于产教过程中包括

两个地点：职业院校和企业，构成了所谓的“二元”[3]。该模式充分体现了产教融合的理念，在这一体系中，学生一半以上的学习时间都是在企业中进行实际工作，另一半时间是在职业学校接受理论教育。这种模式使得学生能够同时获得理论知识和实践经验，极大地提高了教育与劳动市场的对接效率。德国政府在“二元制”模式中发挥了关键作用，通过立法确保教育与行业需求紧密连接。政府不仅为职业教育提供资金支持，还通过制定标准和认证要求，保证教育质量。此外，企业对于学生的培训同样接受政府的监管，确保培训质量符合国家标准。

(二) 成效显著的制度保障

制度由规制性、规范性和认知性要素组成，分别提供社会的稳定性和意义。规制性要素涉及制定规则、监督和奖惩，以调控行为；规范性要素反映在社会规范和价值观，涵盖了规定、评价和义务；认知性要素则是对社会现实共识的理解[4]。德国政府为实现政策目标采用了行之有效的政策工具，即：建立起具有多个层面的制度保障，其政策效果体现在通过制度保障确保职业教育与产业需求的紧密对接。首先，从制度的规制性角度看，德国职业教育法规定学生必须为企业中进行为期几个月到几年的实习，这种“学徒制”不仅让学生获得实际工作经验，也让他们在学习期间就能开始职业生涯，这在其他教育模式中是不常见的。其次，规范性要素通过建立行业标准和资格认证系统来强化产教融合的效果。德国的职业资格证书系统极大地推广了职业教育的标准化，保证了教育质量和技能的适应性，使得技能劳动者的能力得到企业的认可。最后，认知性要素通过塑造社会对职业教育的看法发挥作用。德国社会普遍认为职业教育与普通高等教育同等重要，这种认识鼓励更多青年选择职业教育路径。政府的政策和法律支持加强了这种观念，使得职业教育不再是教育体系的边缘部分，而是经济和社会发展的核心。因此，德国的“二元制”模式显著提高了职业教育的吸引力和实效性，在德国，有相当一部分青年倾向于从事技能工作，大约 60% 的青年在普通与职业教育分流时，选择了职业教育路径[4]。同时也为企业提供了高质量的技能劳动力，这种制度保障的政策效果有效促进了教育与经济需求的协同发展，为其他国家提供了一个通过制度保障实现产教融合的有效范例。

3. 美国：功能多元的社区学院

(一) 灵活多样的合作方式

美国的高等职业教育体现出明显的灵活性和多样性，其政策目标是通过社区学院系统提高教育的普及性和多样性，以适应不断变化的劳动市场需求，主要通过其独具特色的社区学院系统实施，这与德国的二元制形成鲜明对比。美国产教融合起步较早，经历了逐渐形成、发展、成熟和繁荣四个时期，具有较大的办学规模和丰富的实践经验，同时有着完善的法律保障体系和灵活多样的合作方式，形成了独特的办学模式。美国社区学院不仅提供广泛的职业和技术教育课程，还强调教育的普及性和包容性，使得更多社会成员能够接受到高等职业教育。这些社区学院通常与地方企业合作，根据地方经济需求调整教育内容，确保教育内容与地方就业市场紧密对接，形成社区学院与企业联合培养人才模式，搭建产教融合的纽带。此外，在政府的支持下，美国的 3000 多所大学中社区学院占了很大一部分，社区学院的功能多元，包括直接与四年制大学对接的学历教育、以就业为导向的职业技术教育，以及针对成人的继续教育和终身教育，满足了不同群体的教育需求，社区学院的开放性、多样化、低收费、大规模以及就业导向的教育特点，使其成为美国实施高等职业教育的主要平台，建立了政府、社区学院和企业多元协作体系，满足了地方社会经济发展的需求[5]。

(二) 政策与法律的相互协同

美国政府为发展职业教育产教融合，其政策工具的使用体现在多项政策和法案的制定上。自 1963 年以来，美国颁布了超过 150 项关于职业教育的法案，包括《职业教育法案》及其多次修正案，这些法案

规定了联邦和州政府对社区学院的资金投入和支持。特别是在 1990 年,美国实施了重大的职业教育改革,包括“从学校到工作过渡”(STW)策略,该策略通过《卡尔·伯金斯职业与应用技术法案》及其他相关法案,强调了社区和企业职业教育中的参与,并具体指导了学校与企业之间的合作。此外,联邦政府通过资助计划,如“学校工作计划”等,鼓励企业参与合作教育,提供了以“学校为基础”的学习、以“工作为基础”的学习和学校与工作的联结三个部分,许多大企业都参与了这一计划,为学生提供了短期的工作机会。2001 年,随着《从学校到工作机会法案》的失效,美国推出了“从学校到职业”(STC)策略,这标志着职业教育目标的扩展,不仅仅指向就业,还包括升学等其他方面。STC 策略更加强调学校与当地企业和社区的联系与合作,确保教育标准与工作场所的标准一致,这进一步促进了产教融合的深度发展。政策效果表明,这些政策和法案显著提升了美国职业教育的实用性和效率,确保了教育体系与经济、社会需求的同步发展[6]。

4. 日本：产学合作的紧密结合

(一) 综合化的职教政策

日本政府通过制定综合的职业教育政策,推动学校和企业的合作,强化了教育内容与企业需求之间的一致性,其政策目标是通过产学合作,增强职业教育的实用性和市场适应性,满足产业发展的多元需求。日本的高等职业教育特别强调产学合作的模式,其中政府、企业与教育机构三方在职业教育体系中扮演着核心角色。日本政府充分利用政策工具,通过政府引导与政策支持,企业不仅提供实习岗位,还深入参与课程设计及教学过程,使教育内容能够及时反映行业的最新发展,这种紧密合作的模式确保了教育内容与企业需求之间的高度一致性。例如,日本政府自 19 世纪中期便开始尝试在国内推广以专业技术和技能为主导的职业教育院校。到了 1975 年,随着《学校教育法》的修订,更加强调了职业教育的实践性与应用性,政府在确保职业教育体系的稳定性与质量的同时,也引导院校更好地满足产业发展需求。这种政府主导与企业参与的双轨合作模式,不仅使得职业教育与市场需求紧密对接,还有助于解决技能短缺问题,推动产业创新,提高企业的竞争力[2]。

(二) 标准化的职教体系

日本在高等职业教育中注重技术和职业教育的国家标准化,通过制定详细的职业资格标准和评价体系,保证了教育质量和劳动力市场的高度匹配,课程设置与人才培养方案也显示出与众不同的特色。根据文部科学省的指导,职业教育课程强调“学以致用”,并与产业需求紧密结合。教育机构不仅与企业共同开发实践课程,还通过项目式教学等方式,强化学生的实践操作能力和创新思维。特别值得一提的是,日本的专修学校数量远超普通大学,这些学校的就业率也普遍高于普通大学,说明其教育质量与市场的匹配程度较高。此外,日本还通过职业资格认证体系完善了专业技能人才的评价标准,使得资格认证不仅具有高度的社会认可度,还能准确反映出学生的职业技能水平。通过这些政策的执行,日本高等职业教育不仅培养了适应性强、具备实用技能的技术人才,也为企业和经济的持续健康发展提供了坚实的人才支持[7]。

5. 政策目标与执行效果的比较

政策目标、政策工具和政策效果之间的关系是公共政策研究的主题之一。政策目标、政策工具和政策效果的定义及其相互关系可以概述如下:政策目标是政策制定中旨在解决特定社会问题或达成特定社会目的明确意图或目的。这些目标为政策提供方向和终点。政策工具则是用于实现这些政策目标的方法或机制。这些工具可以是法规、激励措施、资金支持等,它们是政策执行的手段,通过影响个人或机构的行为来推动政策目标的实现。政策效果是指政策实施后在目标群体或社会上产生的实际影响,包括

预期的正面效果及可能的非预期副作用。政策的成功高度依赖于政策的适合性,即政策工具选择与政策目标之间的匹配程度如何有效地导致了预期的政策效果。有效的政策需要确保工具不仅适合目标,同时能够在实际社会环境中有效操作,从而实现政策目标并优化效果。当前对产业政策的研究多采用政策工具理论框架,该框架认为,政策的成功实施依赖于选取恰当的政策工具,如激励措施、法规或公共宣传等。通过理解和应用这一框架,从政策目标、政策工具使用和政策执行效果出发,深入比较德国、美国和日本在高等职业教育产教融合政策的实施,可以提炼出对高等职业教育产教融合政策发展的重要经验[8]。

(一) 政策目标的共性与差异

各国在职业教育的政策目标设定上虽有共同的核心,即提高教育质量和市场适应性,但在具体实施的侧重点上存在差异。德国主要集中在提高职业教育与劳动市场的直接对接,通过双元制教育模式,使学生能在学习期间获得实际的工作经验。美国的目标则在于扩展教育的包容性和访问性,通过社区学院系统提供多样化的学习路径以适应多元文化和经济背景的学生群体。日本则着重于产学合作的深度和质量,通过政府、企业和教育机构的紧密合作,确保教育内容及时反映行业发展的最新需求。总体而言,德国聚焦于提升职业教育的实用性和就业对接性,美国强调教育途径的多样性以适应不同背景学生的需求,而日本则专注于产学合作的紧密性。这些目标虽有差异,但共同强调了职业教育与市场需求之间的密切配合,确保教育输出与经济输入的一致性。

(二) 政策工具的选择与应用

在政策工具的应用方面,德国借助一系列制度保障以及政府与企业之间的协议来强化其双元制模式,其中包括职业教育法和各种资质认证制度,确保教育质量与工业标准同步。此外,政府与企业之间的合作协议也确保了实习和工学交替的顺利进行。这些工具保证了教育与实际工作的有效衔接。美国则通过联邦与州级的政策支持,采用了联邦及州政府的资助、立法和社区参与的策略,如职业教育法案和从学校到工作的过渡计划,以及强化社区学院与地方企业合作的策略,强调灵活性和地方需求的适应性,促进了教育体系与地方经济的整合,提升了教育系统的灵活性和包容性。日本的政策工具则侧重于政府主导的产学合作项目,政策工具集中在政府的直接介入和引导下,如通过教育部和文部科学省推出的各类指导方针和政策支持,促进学校与企业的紧密合作,包括共同课程开发和学生实习,以此来推动产教融合,通过共同制定教育标准和实施细则来确保教育内容的实用性和前瞻性。

(三) 政策执行的效果

在政策执行的效果方面,德国的双元制教育模式成功提高了职业教育的实用性和市场适应性,显著提升了学生的职业技能和就业率,通过系统化的培训,学生能够直接进入劳动市场,确保了高就业率和行业的高接受度,成为全球模仿的对象。美国的社区学院体系则成功地提高了教育的普及率和包容性,通过其灵活多样的教育途径成功满足了多样化社会需求,为经济发展培养了广泛的技能劳动力,提高了教育的普及率和社会包容性。日本的产学合作模式确保了教育成果与企业需求的高度匹配,不仅提高了教育的应用性和效率,也通过企业的直接参与,确保教育成果与企业需求高度吻合,提升了学生的就业质量和企业的人才吸纳力,提高了教育的应用性和效率,同时也推动了行业创新。

6. 对中国高等职业教育的启示

通过上述比较,可以明显看到,尽管德国、美国、日本三个国家在实现职业教育目标的过程中采取了不同的策略和政策工具,但他们都成功地通过各自的方法提高了职业教育的实效性和市场适应性。这对于我国在职业教育产教融合政策制定和实施过程中提供了宝贵经验,特别是在如何选择适当的政策工具和执行策略来满足国内市场和社会需求方面。我国可以借鉴这些国家在职业教育政策目标设定、工具选择和执行效果方面的经验,以实现职业教育产教融合的高质量发展。

(一) 构建产教融合制度保障体系

德国的“双元制”成功案例表明, 一个完善的制度保障体系是产教融合的关键, 中国可以进一步完善职业教育的法律框架, 明确政府、企业与教育机构在职业教育中的职责与权利。有关部门需要进一步完善推进产教融合的具体实施条例和细则, 强化政策的连续性与稳定性, 确保政策的长期执行力, 为院校和企业的产教融合行为提供指引。比如, 建立和完善财政、税务、人事、土地等政策执行协调机制, 制定出台关于企业直接办学、股份制、混合制办学等产教融合创新机制方面的实施细则。此外, 在制度供给上, 以差异化的政策保障资源来吸引多元主体参与产教融合。迄今为止, 国家层面就产教融合出台了一系列的法律法规与配套支持政策, 产生了明显的拉动效应。

(二) 发展适应产业需求的多样化职业教育模式

从美国社区学院的成功经验中可以看出, 教育模式的多样化和灵活性对于满足不同社会群体的需求至关重要。美国拥有 1200 多所社区大学, 注册学生超过 1000 万人, 其中平均年龄为 29 岁, 60 岁以上的老年学生也十分常见, 这反映了其教育模式的广泛适应性和包容性。大多数学生在边工作边学习, 而社区大学的资金结构也支持了这种灵活性: 近 40% 的资金来自州政府, 约 20% 来自学费, 接近 20% 由地方政府提供, 其余资金由其他来源补足[9]。中国可以借鉴这一点, 发展夜校、远程教育等多种形式的职业教育, 以适应不同年龄和背景人群的学习需求。同时, 强化职业教育与地方经济及文化的结合, 使教育更加贴合地方的特色和需求, 从而提高产教融合的针对性和实用性。此外, 加强职业教育与创新技术的融合, 如通过虚拟现实和增强现实技术, 为学生提供更加丰富和互动的学习体验, 这将进一步提升职业教育的吸引力和教学效果。通过这种多元化和灵活的教育模式, 可以有效地满足来自不同社会和经济背景的学生需求, 促进更广泛的社会参与和个人职业发展。

(三) 深化产学研合作, 激发创新创造活力

虽然目前我国高校在参与产学研合作创新中发挥的作用日益凸显, 但不可否认, 在某些方面仍然存在不足。中国在推动企业深度参与职业教育的过程中, 可以借鉴日本的先进经验。在日本, 高校通过设立中介服务机构、改革产学研合作的模式与体制、创新课程设计和人才培养模式, 以及改革人才评价和激励机制, 不仅提高了教育与行业技术进步的同步性, 还增强了学生的就业能力和行业适应性[10]。中国应该推动企业参与到职业教育的各个阶段, 如课程设计、教材编写和教学质量评估, 建立行业指导委员会以确保教育内容的实时更新。进一步的合作深化可以通过引入行业专家参与教学, 提供即时的市场反馈, 确保教育内容与市场需求一致, 并为学生创造更多实习与就业机会。此外, 通过学习日本在产学研合作中的实践经验, 尤其是在人才培养、评价与激励机制的创新, 中国可以扩展高校参与产学研合作的模式和途径, 以提升产教融合的质量和效率, 发挥高职教育在新时代经济社会发展中的关键作用。

7. 结语

通过比较德国、美国和日本的高等职业教育产教融合政策, 我们可以发现, 虽然每个国家的政策工具各有侧重, 但共性在于都强调了政府的导向作用、企业的积极参与以及教育内容与市场需求的紧密对接, 其政策目标存在一致性, 也基本达到了本国所期望的政策效果。中国在推进高等职业教育改革时, 应综合考虑国内外成功经验, 形成适合国内实际的职业教育模式, 进一步提高职业教育的质量和社会认可度, 为社会经济发展培养更多的高技能人才。

参考文献

- [1] 《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025 年)》[J]. 职业技术教育, 2024, 45(3): 66-67.
- [2] 马于程, 饶玉婕, 许世建. 职业教育产教融合政策发展的国际比较与启示——以德国、英国、日本为例[J]. 成都航空职业技术学院学报, 2024, 40(1): 16-19.

-
- [3] 余传玲. 德国双元制大学教育模式的特点及对我国地方本科院校转型的启示[J]. 职业教育研究, 2018(11): 88-92.
 - [4] 贺艳芳. 他们为什么愿意从事技能工作?——制度理论视角下德国青年技能投资意愿研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2024, 42(4): 63-75.
 - [5] 薛正斌, 洪明. 美国社区学院产学研合作教育的经验与启示[J]. 教育文化论坛, 2024, 16(2): 19-26.
 - [6] 石晓天. 英、美、澳三国高等职业教育产学研合作教育政策分析及对我国的借鉴——从公共政策的角度[J]. 当代教育理论与实践, 2009, 1(6): 1-4.
 - [7] 蒋煜琪. 日本“产教融合、校企合作”经验对我国职业教育的启示[J]. 科技创新与生产力, 2022(4): 21-24.
 - [8] van Geet, M.T., Verweij, S., Busscher, T. and Arts, J. (2021) The Importance of Policy Design Fit for Effectiveness: A Qualitative Comparative Analysis of Policy Integration in Regional Transport Planning. *Policy Sciences*, **54**, 629-662. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09429-z>
 - [9] 吴福泰. 社区大学: 美国职业教育的样板[J]. 江西教育, 2022(28): 47-49.
 - [10] 樊冲. 日本高校产学研合作创新实践及其启示[J]. 创新与创业教育, 2021, 12(6): 139-144.