



温州职业技术学院
Wenzhou Vocational & Technical College

高职教育动态

2019年第1期

(总第5期)

高等职业教育研究所 编

2019年6月30日

本期目录

专题视窗

1. 中国特色高职教育发展的方位、方向与方略..... (1)
2. 论高职扩招给职业教育带来的大变局与新占位..... (8)
3. 高职院校专业群建设的行动逻辑反思与重构——基于功能结构主义的视角..... (16)
4. 职业院校实施1+X证书制度的思路与举措..... (27)

发展态势

1. 投入更大、地位更高、收入更多——两会传递职业教育新动向 (32)
2. 教育部关于印发孙春兰副总理在全国深化职业教育改革电视电话会议上的讲话的通知..... (34)
3. 建立国家资历框架助力职教发展..... (41)

国外职教

1. 德国联邦政府发布《2019年职业教育报告》..... (43)

【编者按】2月13日，国务院印发《国家职业教育改革实施方案》。《方案》明确了职业教育发展的总体要求与目标，并围绕如何进一步办好新时代职业教育提出了7个方面20项政策措施。本期专题的4篇文章，聚焦于中国特色高水平高职学校和专业建设的理论思考和实践举措，旨在帮助大家深刻地领会《方案》精神，立足学校发展实际，牢牢把握重要战略机遇期，持续深化改革，努力实现高质量发展。

中国特色高职教育发展的方位、方向与方略

教育部职业教育与成人教育司 谢俐

2019年1月24日，国务院印发《国家职业教育改革实施方案》（以下简称《方案》），提出一系列新目标、新论断、新要求，是办好新时代职业教育的顶层设计和施工蓝图；3月29日，教育部、财政部印发《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》（以下简称《意见》），重点支持一批优质高职学校和专业群率先发展，引领新时代职业教育实现高质量发展。高职教育要牢牢抓住大有可为的发展机遇期，立足时代、提高站位、把握使命，明确发展的方位、方向与方略，遵循规律、改革创新、提质升级，在新的起点上迈向更高水平。

一、方位：高职教育已经站在新的历史起点

高职教育是我国首创的教育类型。伴随改革开放后经济转型升级，高职教育从无到有、从小到大、从弱到强，探索形成具有中国特色的教育模式，把一批又一批高素质技术技能人才输送到生产建设管理服务第一线，加速了中国经济社会发展进程。

（一）伴随改革开放，成为经济社会发展的有力支撑

党的十一届三中全会后，党和国家的工作重心转向以经济建设为中心，急需大量技术技能人才。国家引导传统专科人才培养向高职教育转型，一些地方建设了职业大学，开始了高职教育的探索。世纪之交，伴随着我国高等教育扩大招生规模，高职教育也迅速扩张，基本每个地市至少建有一所高职院校，招生规模达到高校招生数的一半，为推进我国高等教育大众化作出了历史性贡献。新世纪以来，在国家示范性高等职业院校建设计划、高等职业教育创新发展行动计划等项目的引领下，高职院校全面深化内涵建设，创新办学体制机制，改革人才培养模式，人才培养水平和社会服务能力不断提升。目前，全国共有高职院校1,418所，

高职在校生达到 1,134 万人，5.8 万个专业点覆盖了国民经济的主要领域，毕业生半年后就业率在 90% 以上。高职生绝大部分来自农村和城市低收入家庭，近三年来，850 万家庭通过高职教育拥有了第一代大学生，有力促进了教育公平、社会公平。据统计，在现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业等领域，一线新增的从业人员 70% 以上来自职业院校毕业生，有力提升了我国人力资本素质，支撑了经济社会发展。

(二) 持续改革探索，形成具有中国特色的教育模式

高职教育是具有鲜明中国特色的教育模式，是中国对世界教育的独特贡献。高职教育先行先试，改革创新，在专业建设、人才培养、校企合作、条件保障、质量评价等方面，探索形成了一系列理念模式和制度标准。一是健全产教融合机制。建立了 56 个行业职业教育教学指导委员会，组建了 1,400 多个职教集团，覆盖了 90% 的高职学校。布局了 409 个高职院校牵头的现代学徒制试点，每年惠及近 6 万名学生（学徒），探索“招生即招工、入校即入厂、校企联合培养”的现代学徒制培养模式。跟踪产业发展，修订专业目录，指导高职院校动态调整专业布局，进一步确立了政府调控与高等职业院校自主设置配合配套的专业动态调整机制。二是率先完善办学标准体系。2011 年首次制定发布了 410 个高职专业教学标准，之后逐步建设了涵盖学校设置、专业建设、教学标准、经费投入、教师队伍、学生实习等环节的制度标准体系。高职专业教学标准、顶岗实习标准、仪器设备装备规范等从无到有，填补了我国职业教育的空白。三是率先开展考试招生制度改革。高职教育分类考试招生制度改革是国家高考招生改革的先行者和探索者。2006 年起，即开展了示范高职院校单独考试招生改革试点；2013 年，明确了基于高考的“知识+技能”招生、单独考试招生、综合评价招生、对口招生、中高职贯通招生、技能拔尖人才免试招生等 6 种招生方式；2018 年全国高职院校分类考试占当年高职招生计划总数的 54%，避免了“千军万马挤独木桥”现象，为学生接受高职教育提供了多种入学渠道。四是创造性地构建了高职自己的质量保障制度。率先建立学校、省、国家三级质量年度报告制度，率先分类指导学校建立教学工作诊断与改进制度，发挥学校的教育质量保证主体作用，构建校内全员全过程全方位的质量保证制度体系。高职教育的创新探索，带动了职业教育改革，优化了高等教育结构，成为教育现代化进程中的活跃因素和重要力量。

(三) 面对更高要求，到了下大力气抓好的时候

我国高职教育发展虽然取得了显著成就，但与教育现代化的目标相比、与建设教育强国的要求相比、与服务建设现代化经济体系的使命相比，仍存在一些突

出的问题和不足。主要有：一是职业教育体系建设不够完善，本科层次职业教育还很薄弱，技术技能人才向上成长的渠道还不通畅；二是制度标准不够健全，办学特色不鲜明，很多方面参照普通教育办学，实训基地建设有待加强，教材、课程与生产实际脱节，滞后于产业发展和技术进步；三是各地对高职教育的支持力度不平衡，有的没有把职业教育摆在更加突出的位置，生均经费等保障政策还不健全，企业参与办学的积极性不高；四是部分高职院校发展自信不足，不是集中力量立足本位、提高质量、办出特色，而是把工作的着力点放在了推动学校升格上；五是“崇尚一技之长、不唯学历凭能力”的良好氛围还未形成，技术技能人才在就业和发展上还存在不平等待遇，导致高职教育社会吸引力不强。随着我国进入新的发展阶段，产业升级和经济结构调整不断加快，各行各业对技术技能人才的需求越来越紧迫，高职教育重要地位和作用越来越凸显，到了必须下大力气抓好的时候。

二、方向：努力办好中国特色高水平高职教育

中国教育已经进入世界中上行列，发生全方位变化，实现系统性提升，取得历史性成就。党的十九大提出“完善职业教育和培训体系”；《方案》要求，把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，大幅提升新时代职业教育现代化水平；《意见》提出，集中力量建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群。这为新时代高职教育发展提出了要求，指明了方向。

（一）把握根本遵循，坚定社会主义办学方向

习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话为新时代教育改革发展提供了根本遵循。高职教育领域要深入理解把握讲话精神，用习近平总书记关于教育的重要论述武装头脑、指导实践、推动工作。要坚持党对教育事业的全面领导，保证党的路线方针政策决定能够不折不扣得到贯彻执行，充分发挥党组织在职业院校的领导核心和政治核心作用，牢牢地把握学校意识形态工作的领导权，将党建工作与学校事业发展同部署、同落实、同考评，保证职业院校始终成为培养社会主义事业建设者和接班人的坚强阵地。

（二）把握根本任务，坚定人人出彩的培养方向

立德树人是教育工作的根本任务。高职教育要以德为先，落实好“六个下功夫”，用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，努力培养担当民族复兴大任的时代新人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。要面向人人，深化考试招生和培养模式改革，为不同学习者提供多元化的入学渠道和学

习方式,努力使教育选择更多样、成长道路更宽广。要育训并举,切实履行学历教育与培训并重的法定职责,面向在校学生和全体社会成员开展职业培训,为校园和职场之间灵活转换提供更加便捷通道,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。

(三)把握本质属性,坚定职业教育的类型方向

职业教育与普通教育是两种不同类型教育,具有同等重要地位。高职教育具有高等教育和职业教育的双重属性,本质上是职业教育,以往的成功探索在于坚持了这一定位,以后的成功发展仍要坚持职业教育的类型方向。要深刻把握职业教育发展的本质要求、内在规律和阶段特征,坚持面向市场、服务发展、促进就业的办学方向,坚持高素质技术技能人才的培养定位,坚持产教融合、校企合作的办学模式,坚持德技并修、工学结合的育人机制,实现高职教育由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变。

(四)把握时代要求,坚定更高质量的发展方向

当前,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高职教育要把高质量供给作为发展方向,满足人民群众和经济社会对优质多样高职教育的需要。要大力推进教育理念、体系、制度、内容、方法、治理现代化,着力提高教育质量,使高职教育成为广大考生和家长的“优质选项”。要支撑国家战略发展,融入区域产业发展,提升服务产业转型升级的能力,为中国产业走向全球产业中高端提供高素质技术技能人才支撑。要服务“一带一路”和国际产能合作,开发国际通用的专业标准和课程体系,推出一批具有国际影响的高质量专业标准、课程标准、教学资源,打造中国职业教育国际品牌。

三、方略:打一场高职教育提质升级攻坚战

当前,高职教育发展方向已经明确,实现高质量发展还要付出巨大努力。我们要改革创新、攻坚克难,聚焦重点、难点和热点,破除制约事业发展的体制机制障碍,把心静下来,把劲鼓起来,把步子迈出来,打一场高职教育提质升级攻坚战。

(一)实施“双高计划”,舞起发展龙头

最近,教育部、财政部联合启动中国特色高水平高职学校和专业建设计划(简称“双高计划”),准备集中力量建设50所左右高水平高职学校和150个左右高水平专业群,打造技术技能人才培养高地和技术技能创新服务平台。从示范(骨干)校建设,到优质校建设,再到“双高计划”,并不是简单的优中选优,而是

以持续的政策供给，有计划、有步骤、有重点地推动职业教育发展。从工作定位来讲，“双高计划”对高职教育战线而言，是要在后示范时期明确优秀学校群体的发展方向；对职业教育战线而言，明确如何引领新时代职业教育改革创新、加快实现职业教育现代化；对经济社会发展而言，明确如何服务国家战略和回应民众关切。从工作目标上讲，“双高计划”就是要坚定走中国特色职业教育发展道路，坚持扶优扶强与提升整体保障水平相结合，着力建设一批促进区域经济转型发展、支撑国家战略、具有国际先进水平的高职学校，着力建设一批服务、支撑、推动国家重点产业和区域支柱产业的高水平专业群，实现“当地离不开、业内都认同、国际可交流”。

（二）深化改革创新，增强发展动力

改革是教育事业发展的根本动力，高职教育是深化教育改革的重要突破口。要坚持改革创新的鲜明导向，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，以改革激活力、增动力。

一是深化产教融合、校企合作的体制机制改革。产教融合、校企合作是职业教育的基本办学模式，是办好职业教育的关键所在。要完善行业企业参与办学的体制机制和支持政策，支持建设一批行业指导的跨区域大型职业教育集团，遴选培育一批服务重点产业领域的产教融合型企业，推动建设一批具有辐射引领作用的产教融合实训基地，进一步提高行业企业参与办学程度，推动职业院校和行业企业形成命运共同体。高职院校要根据自身特点和人才培养需要，主动与行业领先企业在人才培养、技术创新、就业创业、社会服务、文化传承等方面开展合作，形成校企命运共同体。以技术技能积累为纽带，建设人才培养与技术创新平台，促进创新成果与核心技术产业化，重点服务企业特别是中小微企业的技术研发和产品升级；加强与地方政府、产业园区、行业深度合作，建设产教融合平台，服务区域发展和产业转型升级；进一步提高专业群集聚度和配套供给服务能力，与行业领先企业深度合作，建设技术技能平台，服务重点行业和支柱产业发展。

二是深化德技并修、工学结合的育人机制改革。青年高职学生正处于人生的“拔节孕穗期”，最需要精心引导和栽培。要开好思政课，增强德育针对性实效性，把社会主义核心价值观融入人才培养全过程，引导学生增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。要健全德技并修、工学结合的育人机制，深化人才培养模式改革，把劳模精神和工匠精神融入国家教学标准，推进职业技能和职业精神培养高度融合。要推动职业院校教师、教材、教法“三教”改革，完善“双师型”特色教师队伍建设，建设引领教学模式改革的教师创新团

队；健全教材建设规章制度，组织建设量大面广的专业核心课程教材，遴选发布一批校企“双元”合作开发的国家规划教材；普及推广项目教学、案例教学、情景教学、工作过程导向教学等，推广混合式教学、理实一体教学、模块化教学等新型教学模式。总结现代学徒制试点经验，校企共同研究制定人才培养方案，及时将新技术、新工艺、新规范纳入教学标准和教学内容，强化学生实习实训。启动学历证书+若干职业技能等级证书制度试点（即1+X证书制度试点），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，拓展就业创业本领。加快推进职业教育国家“学分银行”建设，有序开展学历证书和职业技能等级证书所体现的学习成果的认定、积累和转换，为技术技能人才持续成长拓宽通道。按照“管好两端、规范中间、书证融通、办学多元”的原则，严把教学标准和毕业学生质量标准两个关口，规范人才培养全过程，提升人才培养质量。

三是深化德同业异、类型特色的评价制度改革。职业教育与普通教育是两种不同教育类型，要克服“普教化”“技能化”倾向，坚决破除“五唯”，加快构建与类型特色相适应的多元评价机制。要综合评价学习者的职业道德、技术技能水平和就业质量，以及产教融合、校企合作水平，建立职业教育质量评价体系。完善政府、行业、企业、职业院校、用人单位、学生等共同参与的质量评价机制，积极支持第三方机构开展评估，将考核结果作为政策支持、绩效考核、表彰奖励的重要依据。尊重教育类型的多样性，加快建立“职教高考”制度体系，推动形成考试招生与人才培养的有效联动机制，使不同性格禀赋、兴趣特长、素质潜力的学生享有更多样的教育选择和更畅通的学业提升通道。推进教学诊断与改进工作，完善质量年度报告制度，健全质量自我保证机制。

（三）强化统筹协调，优化发展环境

一是构建标准体系。质量是有标准的，没有标准就没有质量。将标准化建设作为统领职业教育发展的突破口。建立健全学校设置、师资队伍、教学教材、信息化建设、安全设施等办学标准，引领职业教育服务发展、促进就业创业。实施教师和校长专业标准，提升职业院校教学管理和教学实践能力。持续更新并推进专业目录、专业教学标准、课程标准、顶岗实习标准、实训条件建设标准（仪器设备配备规范）建设和在职业院校落地实施。巩固和发展国务院教育行政部门联合行业制定国家教学标准、职业院校依据标准自主制订人才培养方案的工作格局。

二是增强工作合力。国务院职业教育工作部际联席会议制度已建立，进一步加强了国家对职业教育工作的领导。在该制度框架下，教育部门将加强与政府其他部门、行业组织的协调配合，加强中央与地方的衔接互动，强化统筹协调，形

成办好新时代职业教育的工作合力。组建国家职业教育指导咨询委员会，对全国职业院校、普通高校、校企合作企业、培训评价组织的教育管理、教学质量、办学方式模式、师资培养、学生职业技能提升等情况，进行指导、考核、评估等。国务院已把职业教育作为教育领域激励对象，列入加大激励支持力度的重点内容，各地要切实履行好发展职业教育的主体责任，完善支持政策，促进职业教育融入区域经济社会发展。

三是健全投入机制。职业教育仍是我国教育体系的短板。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，地方政府要按规定制定并落实职业院校生均经费标准或公用经费标准。在保障教育合理投入的同时，优化教育支出结构，新增教育经费要向职业教育倾斜。鼓励社会力量捐资、出资兴办职业教育，拓宽办学筹资渠道。职业院校要以服务求发展，积极筹集社会资源，增强自我造血、自我发展功能。

四是提升管理水平。提升管理水平是促进职业院校内涵发展的现实要求，是提高人才培养质量的重要保障。常规管理是基础，是学校办学水平的重要体现。要加强教学组织管理，加强课堂教学建设，深入推进教学诊断与改进制度建设，形成常态化的内部质量保证体系和运行机制，建立和完善现代职业学校制度，提高学校管理工作规范化、科学化、精细化水平。加快智慧校园建设，促进信息技术和智能技术深度融合教育教学和管理服务全过程，改进教学、优化管理、提升绩效。综合运用大数据、人工智能等手段推进学校管理方式变革，提升管理效能和水平。

五是营造良好环境。继续用好“职业教育活动周”等载体，打造“武有技能大赛、文有文明风采”的形象品牌，推进地方政府统筹职业教育与区域发展布局，同步规划产教融合与经济社会发展，进一步落实中高职生均拨款制度，营造更好支持职业教育的政策环境。推动提高技术技能人才的政治待遇、经济待遇和社会待遇，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，着力提升职业教育吸引力，营造人人皆可成才、人人尽展其才的社会环境。

方位标示历史坐标，方向昭示时代使命，方略展示发展路径。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，奋力办好新时代高职教育，为加快教育现代化、建设教育强国作出新的贡献，为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出更大贡献。

（摘自《现代教育管理》2019年4期）

论高职扩招给职业教育带来的大变局与新占位

教育部职业技术教育中心研究所 姜大源

面对波谲云诡的世界所出现的日益深刻变化的外部环境,以及国内经济转型阵痛所凸显的严峻挑战,2018年以来,国家至少四次提出“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”的应对之策,并将“稳就业”列为“六稳”之首。在此基础上,近两年国家又陆续出台了一系列稳就业的政策。特别是对稳就业做出了重大的不可替代贡献的职业教育,被摆在了更加突出的位置。如果说,《国家职业教育改革实施方案》的宏图大略,是中国职业教育继续前行的任务书的话,那么,《政府工作报告》关于今年高职院校扩招100万学生的浓墨重彩,则吹响了中国特色职业教育大步前行的进军号。2019年3月27日李克强总理在考察海南经贸职业技术学院时再次提出:“希望学校不光招收应届高中毕业生,还要通过完善考试招生办法,多招收一些退役军人、下岗职工和农民工。”

扩招百万,给高职院校提出了一个实实在在的生源量化指标;而扩招对象,又给高职院校提出了一个明明白白的生源结构频谱。与传统的只招收应届高中毕业生不同,扩招数量与扩招对象的“双增量”,可谓前所未有。对此,高职院校必须有观变沉机的应对,必须有高瞻远瞩的谋划,必须有言能践行的措施。

这次扩招是国家应对世界百年未有之大变局,深入实施就业优先战略,不断加强和改善以就业为底线的宏观调控手段,并视稳就业为重中之重的一项前瞻性战略决策。基于此,高职院校必须以更高的站位,跳出传统的教育思维定式,做出“脱胎换骨”的改变。而这一“脱胎换骨”的变化,关键又在于高职院校的教育思想与办学理念,是否能因此而出现革故纳新的变局?职业教育又是否已意识到,扩招是新时期国家对职业教育的一种赋能?是否也因此表明,职业教育在国家进一步发展的进程中,已获得了更上层楼的占位呢?

对此,需要破题的是:其一,职业教育大变局的内涵是什么?是否能对类型教育的本质有更深刻的认识?职业教育和普通教育作为两种不同类型的教育,如何从普通教育的办学模式向类型教育的办学模式转变?其二,职业教育新占位的本质是什么?是否能对就业优先政策有更深刻的认识?就业首次与财政、货币成为国家宏观调控政策的三大工具,使得职业教育从民生领域“置顶”于宏观政策

领域的变化,就业导向的职业教育又如何进一步将自身的功能与国家和历史的重任紧密连接呢?

揆情度理,审时度势,人们会发现,扩招百万并非权宜之计,而是一个综合分析国内外形势和发展趋势后深邃思考的结果。稳就业作为一种在经济下行压力增大时通过社会政策进行逆周期调节的工具,也就使得职业教育必将扮演到中流击水、奋楫前进的角色。对此,职业教育,尤其是高职院校需要做出更加迅速的反映,采取更加积极的行动,取得更加扎实的效果。

变化是全方位的。但变化并不遥远,变化就在眼前。在务虚的观念发生变化之后,最需要的是要把握实质的变化,顺应发展的潮流,如此才能获得高效的破题之举。

一、扩招引发职业教育大变局

扩招百万,对高职院校来说,意味着必须跳出传统的办学定式,清醒认识促进就业是致力于人力资源供给的职业教育的应有之义。作为国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分,要在终身教育平台上进一步完善职业教育与培训体系,敏锐地针对经济社会发展变局做出反应,培养与之适配的亟须的职业人才。基于此,必须准确地把握扩招引发的职业教育大变局。这一大变局主要涵盖三个方面:生源之变、教学之变与建制之变。

1. 由单一走向多元的生源之变

扩招百万,生源又在哪里?在多数高职院校近年来面临生源之困,陷入所谓“生源危机”之时,如果高职院校还只是停留在传统的面向应届毕业生,特别是通过高考来获得生源的定势思维的话,问题就难以破解。

针对具体变化需要缜密思考的是:

其一,应届生源是个定数,是有限的。对应届生源的扩招旨在对新增劳动力,即人力资本增量的升级。所谓应届生源,即应届高中毕业生。若这是指高中阶段的毕业生的话,就包括普通高中毕业生,大约每年为800万,以及中职毕业生,每年大约500万,总计约1,300万。扩招要特别关注的是应届生源中的普通高中毕业生,应大力鼓励其更多地报考近年来半年后就业率超过90%、远高于普通高校的高职院校。还要特别关注对中职毕业生扩招的“度”。就业率十年来始终稳定在95%的中职毕业生,是未来具有高中文化程度的年轻的技术工人的主力,是中国实体经济不可或缺的生力军。德国、瑞士及日本的经验都表明,技能的精湛需要更多的年轻人较早地接受专门训练,只有这样日后才能更多地造就高技能人才。所以在扩招时要避免出现因中级技术工人缺失而减缓甚至影响我国工

业化进程的情况。扩招后不直接升入高职院校的应届中职毕业生，是国家经济建设亟须的青年技术工人后备军，并且从终身教育维度来看，还是潜在的、具有丰富的职业经历和职业经验的未来的高职生源，是大国工匠的预备队。这正是《国家职业教育改革实施方案》第八条提出建立国家学分银行以及可追溯、可查询、可转换的学生个人学习档案的原因。

其二，社会生源数量更大，更为广阔。对社会生源的扩招旨在对现有劳动力，即人力资本存量的优化。据不完全统计，目前全国有农民工约 2.88 亿，退役军人约 0.57 亿，下岗职工每年约 0.1 亿，三者相加约 3.5 亿人。此外还有残疾人约 0.85 亿，四者相加约 4.4 亿，占全国 14 亿人口的 1/3。其中大多数人都接受过初中阶段教育。倘若其中接受过高中阶段教育的人数即使只有 5%，也将高达 2,200 万人。这里不能将数量庞大的社会生源视为二流、三流的生源。实际上，与从校门到校门的应届生源不同，社会生源所具有的丰富的实践经验和实践智慧，是一种不可替代的知识。在此基础上对其进行理论与实践一体化的教学，效果会更好，更能将企业需求与个性需求加以融合，更有利于其成长为高技能人才。尤其是，在社会生源中有很多人，曾经历过高考“失利”或“失学”的挫折，因而对国家给予的来之不易的学习机会，会更加珍惜，学习的动机和目的也将更强。

还需指出的是，在 4.4 亿人口中约有 70% 左右，即约 3 亿人的文化程度为初中和初中以下。若聚焦于 14~35 岁的青年人，则初中及以下文化者约占 60%。特别是在我国现有 1 亿多制造业从业人员中，初中及初中以下文化程度的人员近 6,000 万。因此，有专家认为，扩招政策落地过程中的一个关键点，是如何把握中职人群和高职人群的培养比例以及生源。“如果不能避免学历追求趋向、不能扭转很多人不愿从事专业技能工作的思维，就依旧解决不了蓝领人才的缺失问题。”这意味着，在高职扩招的同时，中职也可将更多初中或初中以下的人群作为社会生源纳入扩招范围，这将使得高中阶段普职比大体相当的要求，其统计口径可由应届生源扩展至社会生源，因而具有更大的张力或调控空间，能确保经济发展必需的技术工人的基本规模。为此，《国家职业教育改革实施方案》就明确指出：中职学校要“积极招收初高中毕业未升学学生、退役军人、退役运动员、下岗职工、返乡农民工等接受中等职业教育。”

基于此，2019 年《政府工作报告》鲜明地指出：“改革完善高职院校考试招生办法，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。”至此，扩招由单一的应届生源延展至多元的社会生源，意味着招生由单一的应届生源向多元的应届生源与社会生源并举的生源之变，将使得生源不再危机。

2. 由刚性走向弹性的教学之变

扩招生源之中,非应届生源所占比例将增大。如何进行教学?与学业成绩相当、出生年龄相近、社会经历简单的应届生源不同,社会生源的类型多样:这里有经历过从相对落后的农村到比较发达的城市打工艰苦生活磨炼的农民工,这里有经历过从曾拥有稳定收入到因技术进步导致结构性失业易产生巨大心理落差的下岗职工,这里有经历过从纪律严明的军旅生活锤炼到复原退役到地方需要重新谋职的军人,这里还会有经历过人生不幸甚至失去生活信心到重拾自我而自食其力的残疾人士。特别是,社会生源中结婚有家庭有儿女的人会占相当大比例。由于社会经历各异、家庭背景不同、学业参差不齐,这就导致了传统的针对单一性应届生源的教学模式,向多样性社会生源的教学模式的转变,因而需要对教学进行“伤筋动骨”的改革与创新。

针对具体变化需要遵循的原则是:

第一,专业建设的针对性原则:从泛在到定制。对社会生源招生的专业,要根据社会生源的个体以及群体的相关经历和特点,更多地在面向区域经济或行业企业亟须并且就业前景良好的领域里开设相关专业。

第二,课程开发的应用性原则:从存储到应用。对社会生源开设的课程,要更多地从基于知识存储为主的学科课程,向基于知识应用为主的行动课程,特别是向基于工作过程系统化的项目、任务或模块课程转变。

第三,教学组织的多样性原则:从单一到多元。对社会生源组建的班级形式,需要考虑社会生源是与应届生源混合编班,还是单独编班;对社会生源这个群体本身,既可按照生源的类别组建教学班,还可按照生源的年龄段来组建。

第四,教学方法的适用性原则:从抽象到具象。教学过程的实施要更多地由教师主动、学生被动的陈述性知识的传授方式,向学生主动、教师随动的过程性知识的习得方式转变,要更多地强调行动导向的教学方法的运用。

第五,教学评价的广域性原则:从定域到广域。针对社会生源的教学评价方法、方式、主体、标准等,应从共性囿于学校的评价走向个性基于校企合作的评价——形成性和常模评价的方法、第三方或企业评价的主体、“技能+知识”和1+X学历与证书转换的标准更为适合。

基于此,《国家职业教育改革实施方案》指出,要“按照专业设置与产业需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与生产过程对接的要求”开展教学。由此,扩招由单一的应届生源延展至多元的社会生源,意味着要由针对应届生源的同进度教学模式,转向针对社会生源的差异化教学模式,即由刚性走向弹性的教学之变。

3. 由封闭走向开放的建制之变

扩招百万生源，并非权宜之计。一方面，职业教育作为类型教育的定位是一以贯之的：以就业为导向、以服务为宗旨，是一种将社会经济发展与个体生涯发展有机融合的教育。另一方面，职业教育从民生领域走向宏观政策领域，成为应对世界百年之大变局中保持国家稳定、实现民族复兴的战略之举。在高达4.4亿的农民工、退役军人、下岗职工和残疾人中，若其中历届高中生即使只占5%，也将高达2,200万人。倘若年招百万，也将是一个长期的历史任务。学校管理如何应对？需要考虑从面向应届生源、学习年限固定、从校门到校门的学校建制，亦即目标确定的学校机构设置，向面向应届和社会生源并重、学习年限灵活、适应“学习—就业—再学习—再就业”目标的柔性的学校建制转变。这是一个系统工程。

针对具体变化需要采取的措施是：

第一，重构的学校机构，从共性延伸至个性。要由普教学校的部门设置向职教特色的学校部门设置转变，扩招是否只是单招或培训任务的扩充，是否只是继续教育学院的任务，是否应建立与产业、行业、企业以及社区、工会、妇联或青年组织合作的定向招生机构？需要破题。

第二，开放的资源配置，从校内延伸至校外。扩招后的教学设施以及校舍，是挖潜、改建或扩建、新建；只是定界于传统的校园内考虑，还是可采取租赁校外民宅民宿，抑或是通过校企合作、校校合作实现共建共享的方式，或者还可以采取居家走读形式？需要有可行性措施。

第三，长效的学籍管理，从终结延伸至终身。扩招后，是否要考虑：如何从传统的基于应届生源三年学制的终结性的学籍管理，向基于学分银行和学生档案——有利于学生接受再教育的，可追溯、可查询、可转换的终身性的学籍管理转变？对此需要有创新性的长远谋划。

第四，多样的学制组合：从单制延伸至多制。传统的成人教育采取半日制、周日制、晚间制、插班制，可能导致学习碎片化，不利于提高教育质量。扩招后如何从单一的学年全日制学习向多元“分段全日制”，亦即以连续几个月为板块的分段全日制学习转变？需要有应对方案。

基于此，《政府工作报告》指出：要“改革高职院校办学体制，提高办学质量。”《国家职业教育改革实施方案》也指出，“建立健全学校设置、师资队伍、教学教材、信息化建设、安全设施等办学标准。”由此，扩招由应届生源延展至社会生源，意味着需要由囿于围城的封闭建制，向跳出学校走向社会的开放建制转变，实现由封闭走向开放的建制之变。

二、扩招推升职业教育新占位

扩招百万，对职业教育来说，意味着必须跳出传统的普通教育领域，清醒认识就业置顶为国家宏观调控的工具之时，也就使得就业导向的职业教育同步成为国家宏观调控的主要教育手段，提升并强化了职业教育在国家经济社会发展中的地位。基于此，要敏锐地意识到因扩招而被推升的职业教育新占位。主要表现为三个方面：扩招使职业教育成为服务国家宏观调控的首要教育举措、助力国家社会治理的关键教育资源、提升国家人力资本的主旨教育类型。

1. 职业教育成为服务国家宏观经济调控的首要教育举措

扩招突显职业教育已经从一个民生的教育领域，上升为国策的致力于国家经济领域调控的教育举措。《政府工作报告》在“多管齐下稳定和扩大就业”这一部分而不是在传统的教育部分提出，就业优先政策要全面发力，必须加快发展现代职业教育，要求高职今年扩招 100 万人，同时还要从失业保险基金结余中拿出 1,000 亿元，用于 1,500 万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。

这意味着，国家首次把就业优先政策置于宏观调控政策层面，显示就业问题已被置于经济发展全局的高度。宏观调控，亦称国家干预，是各级政府，特别是中央政府对经济总体管理的职能，是国家对社会经济总体发展实施的调节与控制。宏观调控的过程是国家依据市场经济的一系列规律，运用调节手段和调节机制，实现资源的优化配置，为微观经济运行提供良性的宏观环境，使市场经济得以正常运行和均衡发展的过程。历来国家对经济发展采取的宏观调控手段，主要是财政和货币，而现今就业也成为调控手段之一，甚至将其摆在首要位置。这表明，就业已成为经济发展的优先目标。我国今后在制定和调整宏观政策时，就业指标的重要性、优先性将更加凸显。就业不仅成为经济发展的优先目标，而且就业政策也成为宏观调控的手段，从而实现了目标与手段的统一。

由此，一个亟须解决的问题是：如何确保就业优先政策能贯彻落实呢？习近平总书记在十九大报告第八部分的第一部分提出教育优先，在第八部分的第二部分提出就业优先，横跨两个优先的教育类型只有职业教育。这意味着，就业以及就业政策置顶为宏观调控手段，就不仅要聚焦如何缓解当前的就业压力，而且还要未雨绸缪，着眼于将来。基于此，旨在培养能够满足我国经济转型发展所需高技能人才的职业教育，也就随之置顶。《政府工作报告》所提出的高职扩招 100 万人、职业培训 1,500 万人次这两项涉及就业和提高劳动者就业素质的重大决策昭示，职业教育已成为服务国家宏观经济调控政策的首要教育举措。

这是一个非常重要的信号。它充分表明，职业教育对保障就业稳定的贡献度得到认可。职业教育在国家实施的宏观调控的组合拳中，已上升至更加中心的位置。毕业生高就业率的职业教育，其所发挥的作用至关重要，不可或缺。无疑，职业教育与国家命运休戚相关，成为一种国家可以通过适度的教育规模的拓展来实现宏观经济调控的政策手段。

2. 职业教育成为助力国家社会稳定治理的关键教育资源

扩招突显职业教育已经从一个定界的教育活动，上升为跨界的致力于国家社会稳定治理的教育资源。《政府工作报告》指出，既要有效缓解因经济结构调整以及经济下行导致的就业这一社会问题，也要找到有效解决劳动市场结构性供需矛盾的办法。为此，既要扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，又要实施职业技能提升行动，改革完善高职院校考试招生办法，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。

这意味着，国家再次把教育扩招政策视为宏观的社会治理政策，扩招已被推送至构建稳定的经济发展的外部环境的高度，彰显职业教育成为国家社会治理的资源。社会治理，指特定的治理主体对社会实施的管理，目的在于获得理想的社会和经济秩序。这是一个通过系列的政策、措施和制度来管理经济、政治和社会的进程，是国家在开发经济和社会资源的过程中对其综合配置的方式，会形成一种限制或激励个人和组织的规则、制度及实践的框架。国家历来采取的社会治理手段，是通过化解矛盾，提供和创新公共服务的资源供求或配置来保证社会公平的。社会在快速发展过程中，特别是在深化改革时期，不可避免地会出现许多新情况和新问题，这是矛盾普遍性规律在社会发展过程中的现实映射。但经济社会的发展需要安定有序的环境，为此需要对社会利益的格局予以适度调整，以达到惠及人民的目的。

由此，一个亟须解决的问题是：如何确保社会治理的手段能行之有效呢？1999年在金融危机背景下，国家曾将高校扩招作为应对经济社会挑战的政策工具。当下面对世界百年未有之大变局及中美贸易战，我国经济正进行深层次结构性改革，由此导致较大范围的失业不可避免。基于此，将高职扩招作为稳定和扩大就业、对产业升级所需劳动力结构进行调整的规制性政策工具，也就呼之而出。但是传统的应届生源已无力支撑高职扩招。《政府工作报告》遂在扩招对象上将农民工、下岗工人、退役军人等非传统生源视为此次扩招的重要目标生源。社会生源作为新的教育资源，通过扩招得以合理配置，已达到确保教育公平的社会治理目的事实明示，职业教育已成为助力国家社会稳定治理所需的关键教育资源。

这是一个非常清晰的表征，它充分表明，职业教育对保障社会稳定的贡献度得到认可。职业教育在完善国家社会治理的组合拳中，已上升至更加突出的位置。生源具有高度张力的职业教育，其所发挥的作用至关重要，不可缺失。无疑，职业教育与国计民生休戚相关，成为一种国家可以通过及时的教育资源的调配来实现社会稳定治理的政策工具。

3. 职业教育成为提升国家人力资本质量的主旨教育类型

扩招突显职业教育已经从一个封闭的教育层次，上升为开放的致力于国家人力资本提升的教育类型。《政府工作报告》指出，扩招既有利于缓解当前就业压力，又是解决高技能人才短缺的战略之举。为此，要把职业教育摆在更加突出位置，为促进经济社会发展和提高国家竞争力提供优质人才资源支撑；没有职业教育现代化就没有教育现代化；要“让更多有志青年在创造社会财富中实现人生价值”；让“人人皆可成才”；“让三百六十行人才荟萃、繁星璀璨”。

这意味着，国家已将职业教育视为对人力资本的最重要的投资。扩招清晰表明，国家提升人力资本既需要培养精英、升级增量，更需要培养直接创造社会财富的一线劳动者，并优化存量。人力资本，是附着于人体的具有经济价值的知识、技能和体力(健康)等质量因素之和，其基本观点：一是在经济增长中，人力资本的作用大于物质资本的作用；二是人力资本的核心是提高人口质量，教育投资是人力投资的主要部分，而社会一般人力资本与专业化人力资本的形成和积累主要靠教育，前者通过学校教育、后者通过实践学习获得，与经济联系最紧密的职业教育，是对占总劳动人口绝大多数的一线劳动者——专业化人力资本的投资，对经济增长的贡献率不可替代。改革开放以来，我国对职业教育的投资日益增加。2016年职业教育总投入为4,051亿元，比2012年增加731亿元，增长了22%，年均增长率5.5%。

由此，一个亟须解决的问题是：如何确保人力资本的投入能卓有成效呢？按照卢卡斯人力资本模型，学校教育获得的人力资本具有“内部效应”，益于个性发展；通过实践学习形成的人力资本具有外部效应，益于企业发展。若将“实践中学习”的思想融于学校教育之中，就能更快地形成专业化人力资本并使其增值。基于此，通过“完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作”，逐步实现由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变。改革开放四十年来，我国现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业等领域一线新增从业人员的70%以上来自职业院校。职业院校已成为大国工匠、高技能人才成长摇篮的事实，突现职业教育已成为国家提升人力资本质量的主旨教育类型。

这是一个非常伟大的成就。它充分表明，职业教育对人力智力支撑的贡献度得到认可。职业教育已在提升国家人力资本的组合拳中，上升到更加突出的位置。社会初显高认可度的职业教育，其所发挥的作用至关重要，不可替代。无疑，职业教育与生涯发展休戚相关，成为一种国家可以通过主旨的教育类型的供给来提升人力资本质量的对策方略。

高职扩招百万，一石激起千层浪。扩招昭示职业教育的大变局和新占位，为职业教育的改革与创新筑实了更大更高的平台，实践急切地呼唤着扩招配套的考试招生政策的尽快落地夯实。

“明者因时而变，知者随事而制”。

跨界的职业教育需要整合的思考，整合的职业教育需要重构的设计。借助于高职扩招的机遇，一个更加开放、更有活力、更富潜质的中国高等职业教育，将屹立于神州大地、世界东方。

（摘自《中国职业技术教育》2019年第10期）

高职院校专业群建设的行动逻辑反思与重构——基于功能结构主义的视角

河北大学教育学院 张栋科

回顾历史可以发现，2006年是我国高职院校专业群建设的元年，此后，专业群建设成为我国高职院校内涵式发展的切入点和突破口，其政策演进经历了从试点、普及到优化的建设历程，反映了从强调“就业率”转向注重“就业质量”、从“功利性”向“人本性”的理念衍变过程。今天，在面临来自产业转型升级和结构性就业矛盾双重挑战的时代背景下，高职院校专业群建设实践现状是什么？存在问题有哪些？为此，笔者通过专业群建设的实地调研来对其行动逻辑进行探究和反思，以期为高职院校的未来发展提供参考与借鉴。

一、实践误区：高职专业群建设行动逻辑的表征与解析

“逻辑”一词具有多义，包括思维的规律性、关于思维形式及其规律的科学和客观规律性等，本文中的“逻辑”意指客观规律性，而专业群建设的行动逻辑是指专业群建设实践中所存在或者遵循的规律。为了深入了解当前高职院校专业群建设现状，笔者于2017年10月-11月走访了四川和重庆的8所典型高职院校

(如表 1 所示),就专业群建设的已有经验和现实困境进行调研。职业教育是与产业结构相适应的教育类型,而选择川渝地区的原因是鉴于两地产业结构与我国整体产业结构的相似性,以 2016 年三种产业增加值为例,重庆比值是 7.4:44.2:48.4,四川比值是 12.0:42.6:45.4,我国整体比值是 8.6:39.8:51.6,都处于工业化中期向工业化后期的过渡阶段,因此,选择两地的高职院校进行调研具有一定的代表性。

1. 高职院校专业群建设实践现状考察

专业群建设从 2006 年正式提出后,伴随国家相关政策的引导和推动,呈现了从“试点”、“普及”到“优化”的鲜明的阶段性特征。从 2006 年到 2010 年,“国家示范性高等职业院校建设计划”先后完成了三批共 440 个重点专业群的试点建设,进而,伴随示范院校的带动作用,专业群正式成为我国高职院校专业内涵式发展的未来方向;从 2010 年到 2014 年,随着“国家骨干高等职业院校建设计划”和“支持高等职业学校提升专业服务能力项目”的出台,以“重点专业为龙头辐射带动相关专业”的专业群建设模式基本覆盖到全国所有高职院校;从 2014 年至今,伴随《现代职业教育体系建设规划(2014-2020 年)》、《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018 年)》的出台,建立产业结构调整驱动专业改革机制、产业技术进步驱动课程改革机制和真实应用驱动教学改革机制,进而形成动态调整的专业预警机制和课程体系,已经成为高职院校专业群建设的共识,由此,我国高职院校专业群开始步入动态调整的“优化”建设阶段。

表 1 高职院校专业群建设的基本情况

学校代称	学校类型	专业数量			专业群建设层次	专业群与系部关系	专业群内专业间关系
		2014 年	2015 年	2016 年			
四川 A1 学院	国家示范	40	45	42	II	紧密型	从属型
四川 A2 学院	国家示范	36	34	35	III	松散型	平行型
四川 B1 学院	国家骨干	49	44	45	I	松散型	平行型
四川 B2 学院	国家骨干	35	36	36	III	紧密型	平行型
重庆 B3 学院	国家骨干	46	44	44	I	松散型	从属型
四川 C1 学院	省级示范	37	34	33	I	松散型	从属型
重庆 C2 学院	市级示范	25	26	26	III	松散型	从属型
重庆 C3 学院	一般院校	21	24	26	III	松散型	从属性

在调研的 8 所高职院校中,专业群已成为高职院校专业组织形式和人才培养模式改革的方向,但是其建设却呈现出不同的特点,由此,依据专业群建设进度、专业群与系部关系和专业群内部专业间关系三个维度来对其类型特点进行分析。根据专业群建设进度,可以分为“提出理念尚未规划”的 I 层次、“提出规划尚未实施”的 II 层次、“已在实施”的 III 层次。在 8 所高职院校中,有 3 所处于 I 层次,1 所处于 II 层次,4 所处于 III 层次。根据专业群与系部关系,可以分为紧密型专业群和松散型专业群,其中 2 所属于紧密型专业群,6 所属于松散型专业

群。紧密型专业群是一种与系部合并的实体管理单位，兼具教学组织与专业管理两方面功能，其管理结构是专业群—专业教研室的两级架构，此时每个系部通常只有一个专业群；松散型专业群仅是一种作为系部的下属的教学组织单位，其管理结构是系部—专业群—专业教研室的三级架构，此时每个系部通常有两个以上专业群。按照专业群内部专业间关系，可以分为平行型专业群和从属型专业群，其中3所属于平行型专业群，5所属于从属型专业群。平行型专业群内专业间是平等关系，如B2校旅游管理专业集群就是由导游、酒店、景区和空乘这四个专业组成，不同专业发挥各自优势，进而实现群内资源共享；从属型专业群一般是由1个骨干专业带若干一般专业，如A1校的汽车类专业群包括汽车运用与维修技术、汽车车身维修技术、汽车营销与服务三个专业，在群内实现对汽车运用与维修技术骨干专业的经费、课程和实验室等资源共享。

2. 高职院校专业群建设行动逻辑的具体表征

通过调研发现，高职院校专业群建设秉持“产业—专业—就业”的线性行动逻辑，即通过开设产业发展的热门专业和急需专业，提高人才培养的针对性，进而提升毕业生的就业率和对口率，具体表现为注重初次就业能力的培养目标、强调产业决定论下的专业设置、要求与岗位无缝对接的课程内容、侧重数据统计的就业反馈等。

在培养目标上，存在“就业导向”的认识误区，将“职业教育”视为“就业教育”，表现为以培养胜任某一具体岗位知识与技能的初次就业能力作为高职院校教育教学的核心任务。例如，A2校认为职业教育培养的就是从事具体岗位的操作人员，因此，该校和相关飞机企业合作的涂装班，就是严格按照企业岗位的实际操作的知识和技能来形成学校的人才培养目标和人才培养方案；C1校认为职业学校是为具体工作岗位培养具有操作和实践能力的人，该校的水产专业集群就是严格依据水产公司的用人需求来制定专业培养方案。

在专业设置上，强调“产业决定论”设置原则，一味地追求热门专业、新兴专业，再加上高职院校专业申报自主权的下放以及管理部门对于申报专业的“备案制”管理，使得高职院校专业设置重复现象严重。例如，A1校曾就汽车检测与维修专业在全省高职院校的开设情况做过调研，发现该专业院校开设比例高达60%，由此导致人才培养质量参差不齐、就业市场恶性竞争加剧，而伴随着新能源汽车的兴起，又掀起了新一轮专业申报的热潮；同时B1校也发现，在现实发展与生源竞争日益激烈的情况下，所有院校都希望建设热门专业，以工业机器人专业为例，一些以文科类专业为特色的高职院校也在积极开设该专业。

在课程内容上,强调人才培养与岗位需求的“无缝对接”,认为课程内容应与产业和职业标准、教学过程和生产过程零距离对接,专注于岗位操作能力的培养,秉持“企业需要什么,我们就向学生传授什么”的原则,由此导致高职教育“培训化”倾向明显。例如,A1校与某著名车企合作开展了现代学徒制试点,引入其培训学院的培训课程和教材,聘用其师资来上课或者培训专业课教师;而B3校课程体系构建主要是根据校企合作来进行的,所有专业都依据社会岗位来进行相应方向课和专业课的设置,其专业定位是专业培养首先满足社会需求,其次再考虑教育教学的完整性。

在就业反馈上,侧重就业数据统计而忽略招生、培养与就业的联动反馈。招生工作是“生命工程”,而就业工作是“面子工程”,由此,作为以专业群建设为核心的人才培养工作处于服务于招生与就业的“从属地位”,高职院校往往重视就业率与就业质量的统计和上报,而忽略其对于专业教学的反馈。比如,C2校认为就业率曾经是一个高压性的工作,曾有一段时间由于过于注重数量而忽略了质量,从而导致在统计过程中出现一些数据“失真”,而就业质量的提出实现了对就业评价由量到质的转变,但学校从2013年开始与第三方合作评估就业质量,但由于第三方统计的样本量偏小、问卷内容设计与教学关联度较弱等因素,其数据统计真实性和可靠性备受质疑,并不能有效反映日常教学的问题,因此对于专业教学的反馈意义不大,并使得就业质量的统计逐渐流于形式。

3. 高职院校专业群建设行动逻辑的偏差解析

“产业—专业—就业”行动逻辑使得高职院校专业群建设出现了一定程度的“功利性”和“培训化”的发展趋势,而在劳动力市场不确定性和复杂性日益凸显的今天,专业群建设的线性逻辑在提高毕业生“就业率”和“对口率”的同时,也为“高离职率”和“高职业转换率”埋下了伏笔。究其原因,“产业—专业—就业”线性逻辑偏差的理论根源在于对职业教育适应论的机械解读,其实质在于忽略了劳动力市场的复杂性。

在普通教育领域,教育与社会的关系存在“适应性”还是“超越性”的讨论,其本质是教育“社会本位”与“个人本位”的哲学观对话。然而,职业教育作为教育的一种类型,因其产生、发展与社会经济密切相关,从其诞生伊始,职业教育应适应社会经济发展的职业教育适应论便是职业教育与社会关系的主流观点。社会经济包括社会分工、经济结构和技术进步三要素,“社会分工推动了职业教育的发展,经济结构决定职业教育结构,技术进步制约了职业教育内容”,因此,职业教育适应论具有一定的合理性。然而,高职院校专业群建设“产业—专业—

就业”线性行动逻辑，仅单纯强调职业教育单方面适应社会经济发展，而未关注职业教育也可以通过技术技能人才的培养来回应社会技术进步和经济结构的转变。因此，对职业教育适应论的机械解读是线性行动逻辑的理论根源。

“产业—专业—就业”线性逻辑偏差的实质在于忽略了劳动力市场的复杂性。劳动力市场可以对劳动力资源进行调节进而将其配置到相应的行业及岗位。作为培养劳动力的机构，高职院校必须及时了解劳动力市场的最新动态才能够培养满足社会需求的技术技能人才。而科学技术的发展以及由此带来的社会分工的复杂性决定了劳动力市场的复杂性。科技进步推动产业结构转型升级，促进了产业内部的专业化分工，而专业化分工所带来的生产技术和方法的复杂性则对劳动力需求的数量、类型和层次提出了更高的要求。“劳动力市场上的雇主需求是复杂的，他们处于高度竞争的全球化市场之中，需要应对各种不断变化的经济趋势”，“而企业的劳动力需求又分为短期劳动需求和长期劳动需求，而由于受到工资价格、生产要素成本等因素的影响，两种劳动需求的调整幅度也不相同”。由此导致产业内部不同行业的劳动力需求是无法仅仅依靠单个用人企业用工需求的简单相加来得出，这就使得整个劳动力市场人才供求的关系变得异常复杂。因此，劳动力市场的复杂性决定了职业教育自身难以快速、准确地反映劳动力的需求类型、层次和数量。

因此，在对适应论的机械解读下，面对复杂多变的劳动力市场，高职院校秉持“产业—专业—就业”线性逻辑，使得其自身专业群建设无法及时、准确地反映劳动力市场的人才需求，进而影响其人才培养质量。因此，重新审视职业教育与社会发展的单向适应关系，成为当前解决高职院校专业群建设线性行动逻辑偏差的关键。

二、理论反思:功能结构主义视角下高职教育与社会的关系解读

“产业—专业—就业”线性逻辑偏差强调职业教育对社会的单向适应关系，忽略了劳动力市场的复杂性，进而使得高职院校专业群建设出现了专业设置重复现象严重、人才培养技能培训化明显、就业数据对专业教学反馈不足等问题。由此，本研究引入卢曼的功能结构主义理论，将高等职业教育视作以“专业群”作为“代谢生产网络”、以“自我指涉机制”运行的自创生系统，进而将高职教育与外部环境关系的解读视角由单向、被动的静态适应转向互动、主动的动态适应。

1. 从结构功能主义到功能结构主义的视角转换

“产业—专业—就业”的线性行动逻辑偏差的实质是将高职教育与外部环境简化为单向、被动的静态适应，是对职业教育适应论的机械解读，而其思想渊源

是以帕森斯为代表的结构功能主义社会系统理论。帕森斯认为,在社会系统的结构与功能的关系认识上,将社会系统视为一个各组分相互联系、相互作用的具有均衡结构的整体,其探讨的是如何维持系统结构所需的功能条件;在社会系统的结构与功能的概念框架上,认为社会系统是由多个同质要素组成的均衡和稳定状态,因此,可以采用“整体/部分”的概念框架来分析系统自身与其子系统的结构及其功能并探究系统的运行机制。然而,帕森斯所预设的这种以封闭和孤立状态运行的社会系统是不存在的,其理论对于社会变迁来讲解释力不够。

由此,如何转变高职教育与外部环境关系认识的单向、被动的静态视角,成为探讨高职院校专业群建设行动逻辑的关键。卢曼的功能结构主义社会系统理论为此提供了一个新的视角。与帕森斯认为社会系统是先有结构再有功能不同的是,卢曼认为社会系统应是功能预设在先进而形成与之相对应的结构。鉴于卢曼与帕森斯社会间的内在联系,人们将卢曼的社会思想称之为“功能结构主义”理论。在社会系统的结构与功能的关系认识上,卢曼尝试将社会系统的结构作为问题,通过对系统为了应对外在环境的复杂性问题而分化出来、满足一定功能的子系统的认识来探究系统的结构,其强调功能不是一个对现有结构的解释模式,而是一个起调节作用的意向模式,而结构是通过意向选择而形成的意向草图;在社会系统的结构与功能的概念框架上,卢曼认为,系统是开放性的、结构是动态的,不可能脱离环境而单纯谈系统的内部运行,而应将系统与环境视为一个整体来探究系统的运行,系统是系统和环境的差异的统一体,因此,卢曼是在“系统/环境”的概念框架中解释社会分化与进化。

卢曼的功能结构主义理论认为,社会系统被视为一个基于组成要素和相关关系并与周围环境构成多层次结构体的动态调整体系,在这一多层次结构体内部,社会系统借助与环境的互动进而将环境中的可能性转化为自身系统的组成部分,而社会系统的产物也可称为外在环境选择的结果,继而扩大社会系统自身的活动场域和运作的可能性参照。因此,从结构功能主义到功能结构主义理论,社会系统与外在环境的关系解析实现了由静态适应到动态适应的视角转换。

2. 功能结构主义视角下社会系统的运行解析

卢曼引入了生物学上的自我创生理论,认为社会系统作为开放的系统,在“系统/环境”的概念框架下,是按照“自我指涉”方式运行的。

自创生理论是1974年由生物学家马图拉纳和瓦雷拉基于系统的复杂性和自组织性而提出的一个解释生命本性的理论,该理论基于生命机体自身的视角,描

述了细胞如何自治地维持其生存所必需的组织形式和操作过程。卢曼对自创生的内涵进行了改造，从生物学上的物质成分的生产转化为社会化的意义生产，将自创生理论引入到社会系统中来。卢曼认为，社会系统也是一个自我创生的系统，具有“组织闭合”和“结构开放”、“结构决定”和“结构耦合”两组特征。社会系统是自身与外在环境的统一体并具有明确的边界，其内部的构成要素及其关系是不断变化的，进而来应对外界环境的刺激，呈现出结构开放的特征；社会系统的要素及其关系的变化不会影响其组织功能的变化，呈现出组织闭合的特征；社会系统是以自我参照的方式运行的，并根据自身生产网络来生产组成要素，其实质是外在环境只能对自创生系统产生刺激，但具体接受何种刺激以及做出何种反应是由自创生内部结构决定的，呈现出具有自治、自持的结构决定的特征和与外部环境动态相适应的结构耦合特征。

作为自创生的社会系统，卢曼认为其是以“自我指涉”运作机制来保持其同一性的。“自我指涉”是指系统通过自我观察其与环境的差异并做出反应，进而将它与环境间的差异再次带入到系统中并通过系统内部产生的系统分化来因应环境变迁，但其分化的主要依据仍是根据系统本身的内部条件进行调节的。因此，就系统本身对于“系统/环境”的差异而言，系统是开放的，对于系统本身对这种差异的自我调节而言，系统确实是封闭的。因此，“自我指涉”的系统是既封闭又开放的系统。在卢曼看来，社会系统是具有复杂性的，然而环境总是比系统本身更为复杂，此时，社会系统通过自我指涉机制，会不断地利用自身的复杂性和自我的区分化来化约外在环境的复杂性，并在这个过程中使其自身得到演化和进化。社会系统的自我指涉机制发生需要“功能的特定化”与“符码化的实现”两个条件。“功能的特定化”是指社会系统存在的基础是其子系统功能的确定，但是其子系统功能的特定化并不代表其功能是一成不变的，而是社会系统本体功能的变体或衍生；“符码化”本质上是系统对外界刺激的识别与筛选机制，其通过对外部事件按照系统的区分标准——也就是纲要——区分为“符码化”和“未符码化”，而符码化的事件则会被引入系统中，进而促进系统的理解。

3. 功能结构主义视角下高职教育与外部环境的关系解读

作为自创生社会系统的组成部分，高职教育可视为一个自创生系统。通过与马图拉纳和瓦雷拉所阐述的细胞的自创生过程和卢曼的社会自创生过程相类比，高职教育自创生过程如图1所示。

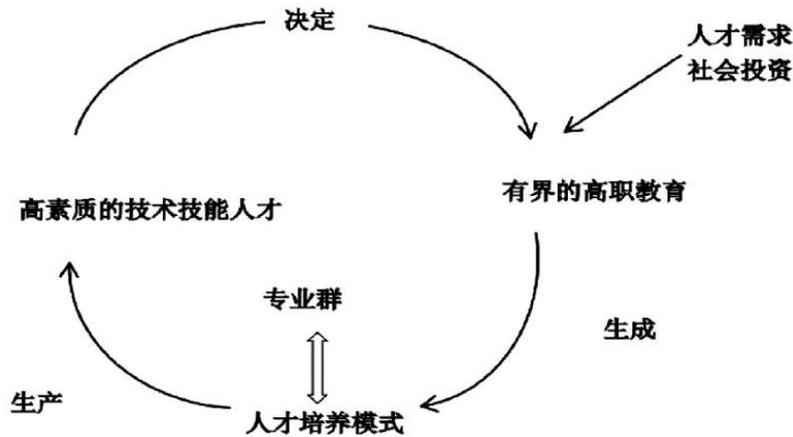


图1 高等职业教育自创生过程

高职教育作为一个自创生系统，首先其与外面的社会环境是互为定义的，存在鲜明的边界，这个边界就是高职教育是培养高素质技术技能人才的教育类型。高职教育作为教育的一种类型和层次，其目标是培养能够服务经济社会发展需要、面向经济社会发展和生产服务一线的高素质劳动者和技术技能人才并促进其职业生涯发展的教育类型，其作为技术技能人才的供给方与外部环境的技术技能人才的需求方的定位成为高职教育与社会发展的鲜明界限。同时，高职教育内部有着自身的“代谢生产网络”——以“专业群”为特色的人才培养模式，其通过变革传统的专业发展方式和教学组织，通过实现教育资源的共享，增强专业设置的灵活性和适应性来提升技术技能人才的质量，生产出符合社会需求的高素质的技术技能人才，进而以其人才培养类型的“特性”不断地强化高职教育与外部环境的边界。

同时，高职教育作为一个自创生系统，同样具有“组织闭合”和“结构开放”、“结构决定”和“结构耦合”两组特征。高职教育人才培养的组织形式是专业群，专业群建设是高职院校优化专业布局和资源的教学组织手段，是高职院校提升专业建设水平的必由之路，其组织形式具有相对稳定的组织闭合的特点；而专业群的结构内容即常态建设要素包括专业布局、课程建设、培养模式改革、师资建设等要素，其具体内容是可以根据外在的社会需求来不断地调整、重组和改进的，进而使得人才培养的规格能够更好地满足社会发展对于人才在规模和质量上的需求，具有结构开放的特点；外在的社会需求只能对高职教育这一“自创生系统”产生刺激，但是如何根据社会需求来调整高职院校人才培养模式，则是由高职教育内部按照其“专业群”的组成结构来调整的，而不是一味地迎合社会的需求而不顾技术技能人才的成长规律，呈现出具有自治、自持的结构决定特征和与外部环境动态相应性的结构耦合特征。

三、逻辑重构：“自我指涉”机制下“双联动”逻辑建构

高职教育“自我指涉”背后是高职教育内部与外部的“双联动”行动逻辑。秉持“双联动”行动逻辑，高职教育与外在环境耦合关系的实质，是以专业群为特色的人才生产网络的复杂性来“化约”经济社会发展对技术技能人才需求的复杂性。

1. 高职教育“自我指涉”的运作机制

高职教育“自我指涉”机制是在“职业生涯导向”的“功能特定化”背景下，秉持“职业人/非职业人”的二元符码和“促进人的职业生涯发展”的“纲要”，来选择性接受外在人才需求信息进而主动地对自身人才培养模式进行动态调整。

在知识社会，“大学是塑造文化公民身份和技术公民身份的关键机构”，而基于两种身份的不同倾向，可以将大学分为研究型大学、应用型大学和高职院校。在功能特定化上，高职教育作为高等教育的一种类型，高职院校主要提供的是与专业训练有关的知识，其角色主要是作为大学中“知识应用者”的角色，其培养目标是技术技能型人才，具有鲜明的职业生涯导向性的特征。职业生涯导向性是指高职教育秉持以人为本的培养理念，面向学生的整个职业生涯，以培养包括技术技能、学术技能和就业技能的职业生涯能力为目标来指导其人才培养活动，进而在注重个人发展的同时最大程度对社会需要进行回应并有效融合“个人本位”与“社会本位”的价值取向，并统一于学生的职业生涯发展。

“高等教育的二元符码是‘人/非人’，这是由高等教育的立场决定的，大学的原点在于育人”。高职教育作为高等教育的一部分，其根本任务也是人才培养，但与普通高等教育培养“普适的社会人”不同，以“职业生涯导向”为特定功能的高职教育培养的是“完满的职业人”。因此，笔者认为高职教育的二元符码是“职业人/非职业人”。高职教育的二元符码是由其学科立场所决定的，即对职业教育与人关系的理解——人需要凭借某种技术技能、从事某类职业在社会中生存和发展，而职业教育应把人导向以职业为载体的工作体系。职业人应具备综合的职业能力，进而才能完全参与并积极适应工作岗位的流动和变迁。因此，面向“职业”的高职教育并不是就业教育，应从教育的总体目标和复杂的职业环境出发，以促进学习者的全面发展和自我实现为终极目标。“高等职业教育的终极目的就是培养具有完满职业人格的职业人，即完满的职业人”，因而，高职教育的二元符码是“职业人/非职业人”。由此，“促进人的职业生涯发展”便是高职教育系统的“纲要”。据此，高职教育系统可以选择性地接受外在社会环境的人才需求信息进而主动地对自身人才培养模式进行动态调整。

2. 自我指涉机制背后的双联动逻辑

“联动”是指若干个相关联的事物，一个运动或变化时，其他的也跟着运动或变化，即联合行动。“联动逻辑”是指高等职业教育与社会作用时相关联的规律。高职教育“自我指涉”机制通过选择性接受外在人才需求信息进而主动地对自身人才培养模式进行动态调整，其过程从本质上遵循的是高职系统与社会环境的“双联动”逻辑。高等职业教育“双联动”逻辑，即通过高职院校与教育部门、用人单位、人社部门等的“外部联动”以及高职院校招生部门、教育部门、就业部门的“内部联动”，实现人才需求信息、招录信息、培养信息、就业信息共建共享与传递反馈，进而服务于大学生的职业生涯发展，其机制运行如图2所示。

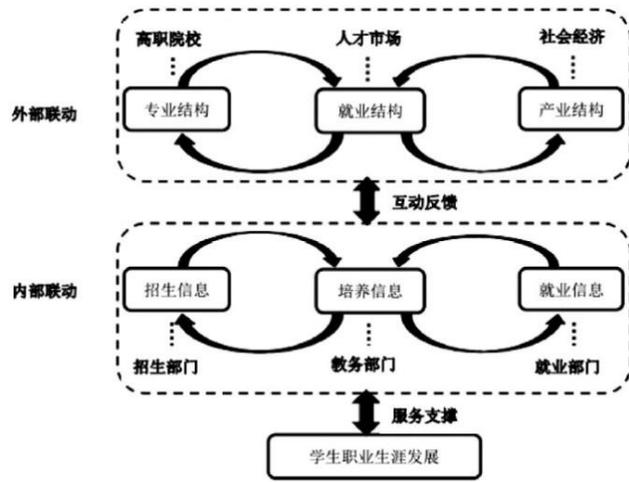


图2 高职教育与社会的作用的“双联动”逻辑

高等职业教育的“双联动”机制能够有效处理社会需求与个人发展的关系，从而有利于解决人才培养和社会发展的结构性矛盾。“外部联动”的内涵是高职院校专业结构、人才市场就业结构和社会经济产业结构三者间人才供需信息的传递与反馈，旨在协调高等职业教育与社会需求的关系，“专业结构通过人力资本供给对产业结构产生促进作用，而产业结构会通过社会经济各部门对各类人才的需求，引发专业结构的变革与调整”，就业结构则会将人才供需的匹配状况反馈给高等院校和用人单位，进而通过专业结构、就业结构和产业结构三者间的“外部联动”实现人才需求与人才供给的动态优化调整。“内部联动”的内涵是高职院校内部招生部门的招生信息、教务部门的培养信息、就业部门的就业信息等个人生涯信息的共建与共享，旨在协调社会需求与个人发展的关系。“外部联动”将社会人才供需信息反馈到高校内部的招生部门、教务部门和就业部门，并通过部门间的“内部联动”实现招录信息、培养信息和就业信息的共建共享，促进社会需求导向下的招生决策、人才培养、就业指导与个人发展的志愿报考、个性成长、职业生涯的内在关联与全过程对接，进而形成以招生促培养、培养促就业、以就业促招生的全过程联动机制。由此，通过高职教育的“双联动”逻辑，形成社会人才供需信息与个人培养信息的联动反馈机制，进而为高职院校专业群建设最快速准确地提供劳动力市场的技术技能人才需求信息。

3. 双联动逻辑下高职专业群建设解析

对于高职教育系统而言，社会系统及其他类型的教育系统都是作为外在的环境而存在的。高职教育系统存在两个方面的环境：一方面是内在的教育系统中对其人才供给的“高等性”和“职业性”的定位，另一方面是社会发展对于技术技能人才的质量和数量方面的需求。这两方面的定位可以从人才供给的标准和人才需求的规格来进行统一。

伴随发展阶段向大众化教育转变，曾经嵌入到科层制社会机构中以有序的、可预测的程序实现职业流动的职业发展模式开始解体，导致大学生的职业生涯充满了不确定性和多样性，并使得高职教育开始转向为大学生的职业生涯发展服务。而随着以互联网产业化、工业智能化为代表的第四次产业革命蓬勃发展，社会知识生产方式也开始由基于学科的学术导向的生产模式 1 向跨学科的应用导向的生产模式 2 演进，社会需求开始成为大学发展的主导推动力。由此，在知识社会，伴随社会生产方式以其高度的自动化、信息化、智能化和网络化，工作世界从文化和组织模式都发生了根本的改变，工作本身应被视为自我发展的一种方式，而不仅仅是一种谋生的手段，个人的职业生涯路径也由科层制管理模式下的“关系型”契约向扁平化管理模式下的“交易型”契约转变，职业生涯的不稳定性、不确定性增加。由此，面对新时期生产方式和社会发展的变化，劳动者既要具备一般性的科学文化素养以便在不同职业之间顺利流动，同时也需要掌握与特定的工作岗位相对应的操作技能进而能够在特定时期高度胜任某一项工作。由此，可以看出，社会发展对于技术技能人才需求的“复杂性”日益突出。



图3 双联动逻辑下高职院校专业群建设过程

因此，在“双联动”逻辑下，高职教育系统与外在环境的耦合关系的实质是如何以专业群为特色的高职院校人才培养组织的复杂性来“化约”经济社会发展对技术技能人才需求的复杂性，其过程如图 3 所示。技术技能人才需求的复杂性是由高职系统的“外部联动”决定的，即高职院校与教育部门、用人单位、人社部门的联动，从而能够整合高职院校专业结构、人才市场就业结构和社会经济产

业结构三者间的人才供需信息,而技术技能人才需求信息通过以“促进人的职业生涯发展”这一“纲要”的“职业人/非职业人”的“符码化”,从而形成技术技能人才的培养目标;技术技能人才培养的复杂性是由高职系统的“内部联动”决定的,即高职院校内部招生部门、教务部门、就业部门的联动,从而整合各方面力量于高职院校人才培养组织的专业群建设的复杂性,进而促进学生的职业生涯发展,提供技术技能人才的供给质量。面对技术技能人才的人才需求的“复杂性”,高等职业教育通过提升专业群为特色的人才培养组织的“复杂性”,创新高职院校专业的发展方式以及课程的教学组织,促进高职院校专业设置灵活性和适应性的提高以及课程资源、实训资源的共建共享,进而提升技术技能人才的社会适应性,并服务于学生的职业生涯发展。专业群建设的复杂性要求高职教育秉持“职业生涯导向性”,面向学生的整个职业生涯,为学习者一生中变换专业和应对经济和社会转变的职业生涯服务,以形成职业生涯能力为目标,来指导高职教育的人才培养活动。

(摘自《教育发展研究》2019年第1期)

职业院校实施 1+X 证书制度的思路与举措

无锡职业技术学院 戴勇 张铮 郭琼

《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)提出,从2019年开始,在职业院校启动“学历证书+若干职业技能等级证书”制度(以下简称1+X证书)制度试点工作,要求试点院校在进一步发挥好学历证书作用的同时,融入职业技能等级证书培训教学,鼓励学生积极获取职业技能等级证书,以提高就业创业本领;要求试点院校利用现有资源积极开展面向社会成员的职业技能培训,以增强服务地方经济发展的能力。实施1+X证书制度,职业院校面临全新挑战,需要认识到位、思路清晰、举措得当。

一、职业院校的机遇与挑战

教育部职业技术教育中心研究所所长王扬南指出,“启动1+X证书制度试点,是促进技术技能人才培养培训模式和评价模式改革、提高人才培养质量的重要举措,是拓展就业创业本领、缓解结构性就业矛盾的重要途径,对于构建国家资历框架、推进教育现代化、建设人力资源强国具有重要意义。”1+X证书制度试点是职业院校面临的一次重要发展机遇。

首先,有利于提升人才培养质量。1+X证书制度试点精准指向“打造学生一技之长”这一职业教育的本质特性要求,可以有效解决“教学脱离实际、专业脱离职业、学生脱离岗位”等难题。其次,有利于提升师资队伍执教能力,1+X证书制度试点指引了一条教师培养和培训的正确之路,教师唯有掌握更高更新的技术技能,才能胜任“X”证书的培训教学工作,胜任“X”证书培训教学也是“双师”人才的一个重要标志。最后,有利于试点院校提升服务地方经济发展的水平,1+X证书制度试点过程是学校主动对接产业需求、专业主动对接职业岗位、课程主动对接技术进步的过程,导向是产教更加融合、校企更加紧密、工学更加贴近、知行更加契合。

职业院校的领导和教师应有强烈的历史责任担当意识,充分认识1+X证书制度试点的意义和机遇。作为今后一个时期国家推进职业教育改革和发展的一项重大决策,已成为新时代强国战略的重要组成部分,本着高处着眼、实处着手的原则,在1+X证书制度试点初期,需要认真思考可能出现的新问题。如试点工作面临着的风险:一是在培训设施建设、教师培训、培训课程、培训教学等方面增加开支,形成试点初期投入多于直接收益的财务风险;二是在校内推行制度完善和制度创新进程,面临一定的治理风险;三是“X”证书在得到社会认可,帮助学生更充分和更高质量就业等方面实际效果如何等?唯有落细落小落实,做好应对风险的充分准备,才能化解试点初期的主要风险。唯有探索在前,实践在先,争做改革的示范,才能最大限度地收获改革的红利,把握发展的机遇。

二、开展与培训评价组织的紧密合作

试点工作首要任务就是与培训评价组织和毕业生就业单位开展紧密合作,这是解决职业教育与经济社会发展不紧密、社会力量参与职业教育积极性不高,复合型技术技能人才培养模式和评价模式改革动力不足、技术技能人才成长通道不畅等问题的重要抓手。试点院校和培训评价组织之间达成共识、形成共赢是推进试点工作的关键。具体工作主要涉及两个方面:一是要对公告发布的五个职业技能等级证书及标准内涵进行调研分析,在社会认可度、与本校相关专业的融合性、引入的可行性等方面进行论证。二是要与培训评价组织开展合作,明晰各方职责、协调各方利益,共同拟定培训与考核计划及相关文本资料,开展训练装备技术验证,测定训练装备标准量值,以此保障训练装备的先进性、可靠性、安全性和绿色低碳。

试点院校要尽快制定教育部推荐证书的引入与评价机制,评价标准要准确反映院校服务区域内产业发展需要和对证书关联的职业岗位进行价值判断两大关

键内容，评价过程要有行业咨询专家和毕业生主要用人单位深度参与。在引入证书的同时，要先行做好各类现行低价值、学生低参与度证书的清理工

三、正确处理“1”与“X”的关系

试点院校要鼓励在校生获得学历证书的同时，积极取得多类职业技能等级证书，以拓展就业创业本领。为更好地服务地方经济发展，试点院校还应利用校内资源，面向社会成员提供“X”证书的培训服务，以缓解结构性就业矛盾。为此需要试点院校相关专业在确定对接“X”证书后，升级改造原有专业课程配置，使之具备多接口和多元服务的功能。

“多接口”指根据初、中、高三级“X”证书的技术技能培训考核内容，开发相应的三级接口课程。接口课程主要通过原体系中的相近课程改造获得，以职业工作过程为导向，通过项目实施教学，为学生参加“X”证书培训储备基础理论、工作方法和基本规范。接口课程隶属于“1”，学生通过接口课程学习后，与相同层级的“X”证书培训和获得证书对接。

“多元服务”要求与同专业领域(或同一专业群)内的其他专业合作开发初、中两级的宽口径共享型接口课程，为学生获得其他专业领域的“X”证书提供多元选择；同时要开辟如图4所示的社会人员通道，让社会人员通过三级接口课程后，也能对接“X”证书培训，并获得对应的“X”证书。

建立和完善学分银行制度，让学生获得的“X”证书可以折算成学分，实现“X”证书学分和“1”中的其他课程，甚至与本科以上学历教育阶段的课程实现学分互换。这是试点工作的助推器和“1”与“X”融通的桥梁，更是破解职业

教育发

展不平衡不充分难题、畅通技术技能人才成长渠道的重要途径和手段。应在试点初期先行建立和完善校内的学分银行制度，为试点工作保驾护航，也为将来对接国家学分银行创造条件。

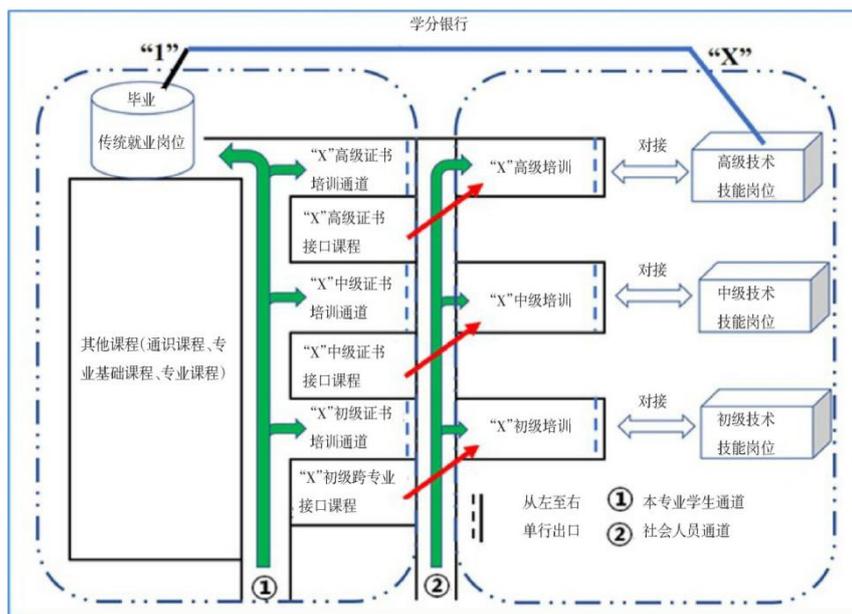


图4 面向1+X证书制度的专业课程设置

四、培养一支培训师队伍

打造师德高尚、技艺精湛、育人水平高超的青年骨干教师、专业带头人、教学名师等高层次职教教师队伍，是1+X证书制度试点的一项重大任务。一是试点院校要聚焦教育部重点关注领域内的“X”证书，与培训评价组织紧密合作，积极参与职业技能等级证书的开发；同时，对应研究初级、中级、高级三级培训师的资质要求，丰富职业教育专业的“双师”标准内涵，将胜任具有高含金量“X”证书的培训师作为“双师”的重要评判内容。二是组织教师参加“X”证书的相关技术技能培训，将之与教师五年一周期全员轮训制度、新教师一年期教育实习制度和三年期企业实践制度相结合，提升教师实施高含金量证书的培训教学能力。三是压实培训课程开发和实施责任，“X”证书培训课程要投入专项资金进行重点开发，对于承担“X”证书培训教学的教师要实施分级管理和配套奖励，从职称评定这一基础性制度改革入手，将教师个人发展与“1+X”证书制度试点结合起来，开辟教师晋升的新通道。

五、积极开展社会培训，争取地方政府支持

职业院校要育训并举，切实履行学历教育与培训并重的法定职责，在面向在校学生开展学历教育与培训的同时，积极开展面向全体社会成员的职业培训，为校园和职场之间灵活转换提供更加便捷的通道，让更多劳动者凭借一技之长实现人生价值。开展高质量职业培训，既是职业院校履职的必然要求，也是职业院校服务能力的重要体现，同时培训还是政校合作的重要交会点，是地方政府向职业院校购买公共服务的重要领域。做好社会培训服务既是地方政府年度工作目标之一，也是地方政府切实履行好发展职业教育主体责任、完善支持政策、促进职业教育融入区域经济社会发展的重要抓手。因此，试点院校应当积极争取当地政府部门的支持，在试点宣传、社会参训人员组织渠道、专项经费等方面获得支持。如无锡市政府为推进高技能人才培养，2018年出台了相关政策，对在校和企业员工获取相关证书给予政策支持，培训者、受训者可获得不同标准的政府奖补。

六、推进与试点相关的配套制度建设

开展1+X证书制度试点主要涉及职业院校内部管理工作和院校与培训评价组织间的合作，需要构建院校内部的质量保证体系，营造试点工作良好的制度环境，以保证试点工作目标全面有效达成。

试点工作的任务之一是制定试点方案，而其核心是试点环境营造和制度体系设计。首先需要梳理院校的组织机构职能是否能满足试点方案所要求的职能。院

校现有的组织机构职能是否满足试点所要求的职能，具体体现在机构的职责上。其次是这些组织机构履职的具体工作有哪些？工作标准是什么？如不能回答上述问题，就要完善或新建配套制度，使之成体系。

试点工作的重要任务是构建运行机制，涉及事先、事中和事后三个方面。各类业务运行流程将跨多个部门及部门下的个体(如培训经费的申请、使用、审核等)，因此要建立这些事项的运行流程(工作流程)。在流程中哪些环节需要规范人的行为(即制度)，将学校管人(权)制度与管事流程匹配，从而提高运行效率。这些业务事项通常都是跨组织机构的，需要制定相应的运行制度予以保障(如校内外不同培训教师的酬金体系设计、培训流程、证书获取与学分转换办法等)。

当前应积极做好与“X”证书相关的学习成果认定、积累和转换的准备工作，梳理工作思路，明确工作流程，形成校级“学分银行”操作文件。主要解决两个问题：一是培训课程各模块通过情况的登记与积累方面的操作指引，试点院校有责任敦促培训评价组织将成果上传教育部“学分银行”，并指导受训者查看获证信息。二是试点院校对取得若干职业技能等级证书的社会成员，支持其根据证书等级和类别免修部分课程，在完成规定内容学习后依法依规取得学历证书；对于本校学生，在参加相应的职业技能等级证书考试时，经与培训评价组织商定，对于已修过与考证内容相同的课程，则可免试部分内容。

(摘自《中国职业技术教育》2019年第10期)

投入更大、地位更高、收入更多——两会传递职业教育新动向

政府工作报告明确提出今年高职大规模扩招 100 万人，并传递出职业教育改革的诸多新动向。

【动向 1】支持力度进一步加大

——中央和地方财政加大投入，院校大规模扩招

政府工作报告提出，中央财政大幅增加对高职院校的投入，地方财政也要加强支持。

今年初发布的《国家职业教育改革实施方案》明确要求，到 2022 年，职业院校教学条件基本达标，一大批普通本科高等学校向应用型转变，建设 50 所高水平高等职业学校和 150 个骨干专业（群）。

政府工作报告提出，改革完善高职院校考试招生办法，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，今年大规模扩招 100 万人。

以往职业院校生源主要是初高中应届毕业生。全国人大代表、湖北省武汉市第二轻工业学校数控中心主任禹诚说：“这意味着高职院校招录生源将发生比较大的变化。”

目前，部分省份已经开始对职业教育“扩容”。广东省提出，到 2021 年，新增高等职业教育学位 12 万个以上。安徽省近年来通过分类考试招生，将具有高中阶段学历的农民工、失业人员等群体纳入高职院校招生范围。

职业教育格局正在发生变化，部分高校向应用型转变。广东已经打通中职学生升读大学本科的通道，自 2018 年开始，广东 4 所应用型本科院校的特定专业面向全省中职学校招生。天津中德应用技术大学已实现中职、高职、本科、硕士贯通，取得了职业教育的重大突破。

长期以来，中职、高职院校招生主要参照中考、高考的文化成绩。禹诚建议，今后高职院校招生应结合普通教育学历、职业技能证书等条件，进一步创新招生方式，提升培养质量。

【动向 2】待遇平等化持续推进

——多地调整技术技能人才落户、就业等政策

政府工作报告提出，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。

全国人大代表、江西省教育厅厅长叶仁荪表示，这体现了国家对技术技能人才的高度重视，是人才观念和培养路径的重要转变。

发展空间小、社会评价不高是当前制约职业教育发展的重要原因。不少人之所以不愿意选择职业教育，在于一些技能型人才没有获得应有的社会认可和制度保障。

记者调查了解到，去年以来，各地陆续推出改革措施，提高技术技能人才的社会待遇。山东要求，在落户、就业、机关事业单位招聘、职称评审、职级晋升等方面不得歧视职业院校毕业生；湖南规定，技工院校中级工班、高级工班、预备技师（技师）班毕业生，可分别按中专、大专、本科学历落实相关待遇，同等参加公务员招考等。

在当下城市“人才争夺战”中，接受过职业教育的人才也受到青睐。河南郑州对中专以上毕业生、职业（技工）院校毕业生放宽了落户限制；江西南昌规定，在南昌市大中专、职业技工院校就读的学生，可凭相关证明办理落户。

【动向3】就业前景看好

——经济高质量发展催生技术技能人才更大需求，技工收入不断提高
政府工作报告提出，加快培养国家发展急需的各类技术技能人才。

“推动经济高质量发展，促进新旧动能接续转换，需要大量接受优质职业教育的人才。”天津中德应用技术大学党委书记张兴会说。

教育部数据显示，在现代制造业、新兴产业中，新增从业人员70%以上来自职业院校。职业院校毕业生成为支撑中小企业集聚发展、区域产业迈向中高端的生力军。国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》要求，逐步提高技术技能人才特别是技术工人收入水平和地位。

去年3月，中办、国办印发《关于提高技术工人待遇的意见》后，各地陆续出台实施意见。江西规定，企业可设立特聘岗位津贴等，提高高技能领军人才待遇；黑龙江对取得初级工、中级工、高级工职业资格证书（或技能等级证书）的技术工人，分别按照每人1,000元、1,500元、2,000元的标准给予个人补贴。

目前，一些紧缺职业工种收入提升较快。杭州市人社局发布的2018年人力资源市场工资指导价位显示，高级技师中金属热处理工年薪最高，达到18万元，初级工车工年薪也在10万元以上。在深圳，去年高级技师、技师的高位值月工资分别为2.77万元、2.26万元。

“随着我国产业升级换代，制造业利润不断增加，未来有一技之长的技术工人在企业中的地位将更加重要，收入会更高，得到更多的社会尊重。”禹诚说。

（摘自《新华网》2019年3月12日）

教育部关于印发孙春兰副总理在全国深化职业教育改革电视电话会议上的讲话的通知

教职成〔2019〕9号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），各计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局，有关单位：

2019年4月4日，全国深化职业教育改革电视电话会议召开，就职业教育战线以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》，推动职业教育大改革大发展作出部署。中共中央政治局常委、国务院总理李克强作出重要批示。中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰出席会议并讲话。

为推动职业教育战线深入学习贯彻全国深化职业教育改革电视电话会议精神，现将孙春兰副总理在会上的讲话印发给你们，请组织本地区各级教育行政部门、各职业院校结合实际认真贯彻落实。

各地学习贯彻情况请及时报我部。

教育部

2019年5月5日

孙春兰副总理在全国深化职业教育改革

电视电话会议上的讲话

（2019年4月4日）

今天，我们召开全国深化职业教育改革电视电话会议，主要任务是深入贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，认真落实李克强总理《政府工作报告》和重要批示精神，对贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》作出部署。

刚才，教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部的负责同志作了发言，提出了落实方案的配套政策和工作举措，希望大家认真贯彻。江苏、贵州两省的负责同志以及天津渤海化工集团、广东顺德职业技术学院负责同志介绍了经验，讲得都很好，对我们办好职业教育很有启发，希望各地认真学习借鉴。下面，我讲几点意见。

一、切实把思想统一到党中央、国务院关于职业教育的决策部署上来

以习近平同志为核心的党中央高度重视职业教育，习近平总书记亲自主持中央全面深化改革委员会会议，审议《国家职业教育改革实施方案》，1月底国务院正式印发，明确了深化职业教育改革的重大制度设计和政策举措。李克强总理在《政府工作报告》中对发展职业教育提出很多政策措施，对这次会议又作出重要批示。王沪宁同志多次批示要求推动职业教育改革发展。党中央、国务院对职业教育的重视和部署，社会各界普遍反映，改革力度之大前所未有，职业教育迎来了新的发展机遇。我们要深刻认识职业教育在经济社会发展大局中的重要地位，扎实推动党中央、国务院关于职业教育改革的决策部署落地见效。

职业教育与普通教育是两种不同类型的教育，具有同等重要地位。发展职业教育是发达国家尤其是制造业强国的成功经验，通过制订和实施职业教育的国家战略，形成了体系完备、各具特色的职业教育模式，比如德国的“双元制”，日本的官产学研体系、美国的合作教育等，为产业建设、解决就业、提升国家竞争力提供了重要支撑。从我国情况看，当前经济正处在转型升级的关键时期，需要大量的技术技能人才，特别是先进制造业、现代服务业等领域高素质技术技能人才缺口很大，而职业教育培养培训的学生数量远低于市场需求。这就要求职业教育加快改革发展，进一步对接市场，优化调整专业结构，更大规模地培养培训技术技能人才，有效支撑我国经济的高质量发展。

发展职业教育，也是深化教育改革的重要突破口。一段时间以来，在传统教育观念以及激烈就业竞争的影响下，学生都往普通本科高校特别是“名校”挤。高等教育的竞争压力逐渐传递到基础教育，加上教育资源在区域、城乡、校际之间的不平衡，引发了择校热、减负难、大班额等很多问题，造成了教育焦虑的“剧场效应”。解决这些问题，需要更新教育理念，正确认识普通教育与职业教育的不同功能，树立正确的教育观、就业观、人才观，推动不同类型教育之间政策相互衔接，拓宽学生发展通道。现在普通高校大都看重学术评价，希望办成研究型大学、培养研究型人才，但社会需求决定了人才结构应该是合理分布的，不必也不可能都成为研究型的专家，更多的需要从事技术技能性工作。德国60%的学生初中毕业后进入了职业学校，高中毕业后又有20%进入应用技术大学，这种提前分流的做法，既有效避免了“千军万马挤独木桥”的现象，又满足了社会对各类人才的需求，符合社会分工的合理安排。

近年来，经过全国职教战线的共同努力，我国职业教育发展比较快，但与人民群众的期待特别是经济社会发展的需要相比，还存在一些亟待解决的突出问题：

一是社会上对职业教育存在偏见，技术技能人才发展渠道窄、总体待遇较低，不少学生将职业教育视为低人一头的无奈选项。二是职业院校教学质量不高，办学特色不鲜明，很多参照普通教育的办学标准和模式，专业、教材、课程与生产生活实际脱节，企业、社会参与办学的积极性不高。三是评价体系有待完善，重普通教育、轻职业教育的问题比较突出，毕业生在落户、就业、晋升、收入等方面普遍难以享受同等待遇。这些问题需要在今后的工作中加以解决。

二、落实好职业教育改革的重点任务

《国家职业教育改革实施方案》贯彻全国教育大会精神，以提升职业教育质量为主线，提出了一系列针对性很强的改革举措，主要包括：建立一批制度标准，完善国家职业教育制度体系，完善学校设置、师资队伍、教育教学相关标准和职业培训标准；实施一批重大项目，实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划，打造一批高水平实训基地等；启动一批改革试点，开展1+X证书制度、推进职业教育国家“学分银行”建设、构建符合国情的国家资历框架、探索本科层次职业教育、培育产教融合型企业等试点。推出一批扶持政策，落实生均经费标准，扩大奖助学金覆盖面，对进入目录的产教融合型企业给予组合式激励。《政府工作报告》提出高职院校扩招100万，对高职奖助学金进行扩面提标，设立中职国家奖学金，大幅增加中央财政对高职院校的投入等等。这些举措含金量高，是需要多方面改革创新才能落实的重要政策。各地各部门一定要吃透党中央、国务院决策部署的精神，全面落实职业教育改革的各项任务。这里，我着重强调几项重点工作。

一是提高职业教育的质量。我国职业教育有近千个专业、近10万个专业点，但在教师、教材、教法上存在不少薄弱环节，成为影响职业教育质量的重要因素。职教改革方案针对这些问题，提出了具体的政策措施，各地各职业院校要认真落实，加大“三教”改革力度。

我国职业院校有132万专职教师，其中“双师型”45万、占比不到40%。解决“双师型”教师不足的问题，需要在教师的选聘、编制、管理等方面加强改革创新。过去，处级以上企业编制的人员不可以转为学校事业编制，现在职教改革方案提出，“职业院校、应用型本科高校相关专业教师原则上从具有3年以上企业工作经历并具有高职以上学历的人员中公开招聘”。各院校要抓紧实施，从企业一线聘请教师，对各级技能大赛获奖选手等优秀高职毕业生，也可以突破学历障碍聘请到高职院校当老师，优化教师的能力结构。短期内，还可以通过网络

化教学，推出一批高水平的课程模块，推动相关专业的课程资源开放共享，以弥补教师的缺口。

教材建设的重点是解决陈旧老化的问题，教育部将启动新一轮国家规划教材建设。各地要对职业院校教材情况进行摸底排查，职业院校也要做好自查，对滞后于实践发展的教材，该停用的要停用，该更新的要抓紧更新。要紧盯技术和产业升级需求，及时将新技术、新工艺、新规范纳入教材，探索使用新型活页式、工作手册式教材并配套信息化资源，引入典型生产案例，把教材每3年大修改调整一次、每年小修改调整一次的要求落到实处。当然，教材更新主要是指自然科学相关专业的新技术要及时吸纳到教材教案中，基本理论和原理是不变的。要建立教材信息资源库，将国家、省两级规划教材纳入信息库，为职业院校选用教材提供服务。

在教法方面，要坚决扭转“理论灌输多、实操实训少”的状况。要强化教学、实训相融合的教学方式，做到学校里老师教学生、企业中师傅带徒弟并重，推广现代学徒制、企业新型学徒制等做法，普及项目教学、情景教学、模块化教学等方式，探索学生三天在企业、两天在学校的“3+2”人才培养模式。从今年开始，教育部要会同有关部门和行业企业组织，对职业院校办学质量进行监测评估，年内出台《全国职业教育考核管理办法》，有关报告要及时向社会公开。

二是开展产教融合建设试点。产教融合是职业教育的精髓和改革方向。国外的职业学校大部分都位于企业附近，主要设置与周边产业高度相关的专业，这种区域性、深层次的产教融合，保证了职业院校的学生能够满足企业发展的需要。从我国的情况看，不少职业院校人才培养脱离企业需要，产教融合不深入，企业参与缺乏激励政策，导致校企合作存在“一头热”“独角戏”等问题。

配合职教改革方案的实施，国家发展改革委、教育部研究制定了《建设产教融合型企业的实施办法（试行）》，遴选出第一批培育的24家产教融合型企业。各地要做好产教融合型企业的组织申报工作，梳理现有的校企合作资源，严格遴选标准，对进入目录的，落实好“金融+财政+土地+信用”组合式激励、教育费附加抵免等政策措施。今后还要陆续遴选企业进入，力争到2022年培育1万家左右的产教融合型企业。同时，要把“引教入企”和“引企入教”结合起来，让企业在专业设置、课程教材、培养方式、岗位资格认定等方面有更大的话语权，充分调动企业参与职业教育的积极性。

实训基地是产教融合的重要载体。从国外经验看，无论是校内还是校外实训基地，都需要企业参与，如果只有财政投入，解决了前期硬件问题，后期的更新

和维护跟不上，校企间的资源也流动不起来。各地要对实训基地建设情况全面摸底，通过组合投融资、多校联建、校企共建等方式，加强仪器设备等实训条件建设，创新运营模式和共享机制。实训基地建设不能平均用力，要突出关键领域，推动区域性实训基地建设，形成示范效应。

三是稳妥推进1+X证书制度试点。把学历证书和职业技能等级证书结合起来，是职教改革方案的一大亮点，也是重大创新。职业教育以职业为基础、以就业为导向，不能片面追求学历，职业技能等级证书就是要突出技能水平，强化技能评价在办学模式、教学方式、人才培养等方面的引领作用，深化复合型技术技能人才培养培训模式和评价模式改革，体现职业教育的类型属性。

教育部会同国家发展改革委、财政部、市场监管总局等部门正在制定试点方案，已遴选首批社会化培训评价组织，涉及物流管理、老年照护、网页开发、建筑模型、汽车维修等领域，研究论证相关证书标准。各地要认真组织职业院校、应用型本科高校参与试点，指导监督当地培训与考核工作，并在政策、资金和项目等方面对试点院校给予支持。试点涉及的院校要按照证书标准，将证书培训内容有机融入专业人才培养方案，优化课程设置和教学内容，把1和X有机衔接起来，提高职业教育质量和学生就业能力。有的学校虽然没有参加这轮试点，也要积极探索高质量的社会化评价，完善管理和运行制度，为下一步工作奠定基础。

需要注意的是，职业技能等级证书是能力评价，不是行业准入，不能助长“考证热”，增加学生的负担。现在我国社会化评价制度还不健全，试点工作一开始就必须把牢质量关，严格规范考核标准、评价流程和监督办法。在试点中，国务院职业教育工作部际联席会议要加强指导，及时调整完善X证书标准和内容设置，增强评价的权威性公正性。教育部、人力资源社会保障部要站位全局、积极探索，推动1+X证书制度从试点做起，由少到多、由易到难，循序渐进、逐步完善。培训评价组织要切实负起责任，积极开发企业认可度高、受社会欢迎的职业技能等级证书，并维护好证书质量与声誉，把品牌树立起来。

书证融通是1+X证书制度的优势所在。教育部正在研究职业教育国家“学分银行”试点方案，对学历证书和职业技能等级证书体现的学习成果进行登记和存储，推动学习成果的认定、积累和转换。今年参与1+X试点的院校要同步参加“学分银行”试点，建立个人学习账号，实现学习成果可追溯、可查询、可转换，为技术技能人才持续成长、终身学习拓宽通道。

这里我强调一下高职扩招工作。今年高职扩招100万，社会上非常关注生源问题。《政府工作报告》提出要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，拓展了高职招生的范围。近期，我到四川凉山调研，看到职业教育在教育扶贫方面发挥了重要作用，高职扩招要注意向贫困地区特别是深度贫困地区倾斜。在解决生源问题的同时，也要针对不同群体的特点，制定切合实际的招生办法和培养途径，坚持宽进严出、保证质量，避免高职院校沦为普通培训学校。

现在普通高考是进入高职的主渠道，去年高考录取率81.1%，高职可录取的优质生源有限。要完善“职教高考”制度，实施“文化素质+职业技能”的考试招生办法，探索单独招生、优先录取机制，实现中高职贯通、普职融通，提高学生自主选择职业教育的积极性和荣誉感。从国际上看，很多国家普通教育、职业教育之间没有壁垒，技能人才可申请进入应用型大学深造，通过考试获得相应的学位。

这次高职扩招，要针对不同生源的特点，提供多样化入学方式。对中职学生，要扩大中高职贯通培养规模，取消中职升高职的比例限制，允许往届学生报名参加；对普通高中毕业生，要加大高职单独招生宣传力度，通过奖助学金、学费减免等办法，吸引更多人选择高职教育；对退役军人、下岗职工、农民工群体，要在入学评价、录取标准等方面制定不同政策，还可采取订单式培养、在职教育、带薪培训等方式；对各类技能特长人才，只要有学习意愿，就要不拘一格，通过免试入学等特殊政策，帮助他们进行技能深造。

高职扩招后，学生结构会发生很大变化，文化、技能、年龄差异较大。对这些情况要做好政策储备，加强分类教学、分类管理，探索弹性学时、灵活学制，防止扩招后报到率下降、培养质量下降，把扩招政策的正面效应充分释放出来。教育部正抓紧制定扩招方案，印发后各地要认真落实，确保扩招工作平稳有序进行。

三、加强职业教育改革的组织领导

职业教育改革系统性强，涉及方方面面。各地要精心组织实施，把各方的力量调动起来，防止和克服形式主义、官僚主义，落实责任、真抓实干，推动新时代职业教育不断创新发展。

一要完善体制机制。职业教育涉及部门很多，国务院职业教育工作部际联席会议在原有基础上扩大了范围，加大了统筹力度。各地党政主要负责同志要关心重视职业教育，健全相应的工作机制，专题研究部署，解决具体问题，近期要把高职扩招、改革试点等比较紧迫的工作抓起来。现在职业教育主要由政府举办，

要由注重“办”职业教育向“管理与服务”过渡，支持企业和社会力量举办高质量职业教育，形成多元化的办学格局。国家职业教育指导咨询委员会要广泛吸纳各方面专家参加，提出重大政策研究建议，对教育管理、教学质量、办学方式、师资培养等进行指导、考核、评估，积极为发展职业教育献计出力。

办好职业院校，关键在于学校党委书记和校长。各地要选好配强领导班子，不能把职业院校作为安排照顾干部的地方，书记、校长要懂教育特别是懂职业教育，有责任心，敢于担当。职业院校的质量很大程度上体现为办学特色、专业优势，不能简单照搬普通高校的办学方式，不能贪大求全、千校一面，一定要同市场需求、周边产业相结合，产教融合、特色发展，提高竞争力和吸引力。

二要加强政策保障。职业教育由于实验实习设备设施等成本较高，相对普通教育需要的投入更大，加上今年要完成高职扩招、奖学金扩面提标等新任务，职业教育经费不足的矛盾更加突出。中央财政将加大职业教育的投入，新增教育经费向职业教育倾斜，实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划。地方财政也要加强支持，保障经费投入，完善支出结构，落实高职、中职生均拨款政策，扩大职业院校奖助学金的覆盖面。

各地要加强政策引导，结合当地资源优势和产业特点，鼓励普通本科高校向应用型转变，把办学思路转到服务地方经济社会发展上来，培养更多的应用型、技术型人才。现在不少企业反映，自己辛辛苦苦培养出来的技能人才，很容易被挖走，各地要在稳定劳动关系上加强探索，通过完善学徒关系、规范服务期限协议等，适度提高劳动力市场的约束性，让更多企业愿意投身职业教育教育，加大技能人才培养投入。

三要营造良好社会氛围。要加强职教改革方案的宣传，准确传递国家重视职业教育的导向，阐释好重大政策举措，继续办好职业教育活动周、各类职业院校技能竞赛，展示大国工匠、能工巧匠和高素质劳动者的风采。技术技能人才发展需要全社会关心，各地要抓紧清理歧视性政策，推动职业院校毕业生在落户、就业、参加机关事业单位招聘、职称评审、职级晋升等方面，与普通高校毕业生享受同等待遇，不断提高收入水平和社会地位。

同志们，深化职业教育改革，事关经济社会发展全局，事关新时代教育发展。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，深化改革、务实进取，不断提升职业教育现代化水平，以优异成绩庆祝新中国成立70周年！

（摘自2019年5月7日中华人民共和国教育部）

建立国家资历框架助力职教发展

教育部职业技术教育中心研究所 王扬南

国家资历框架也被称为国家资格框架，是20世纪80年代兴起于西方发达国家的一项教育质量提升战略。我国政策性文件中首次出现“国家资历框架”这一概念始于2016年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。近期国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》提出：“推进资历框架建设，探索实现学历证书和职业技能等级证书互通衔接”，“从2019年起，在有条件的地区和高校探索实施试点工作，制定符合国情的国家资历框架”。这说明职业教育在建立国家资历框架这一重大制度创新中具有重要地位，相关工作已逐步从理念和研究层面转到研制和落实阶段。

建立国家资历框架必将加快现代职业教育体系建设进程。根据目前研究，一般认为，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。有学者将其比喻为衡量个人专业经历的标尺，引导社会成员职业成长的阶梯，沟通教育部门和产业部门的桥梁。建立国家资历框架对加快现代职业教育体系建设意义深远：一是有利于完善职业教育和培训体系。职业教育包括职业学校教育和职业培训，职业学校教育的学习成果表征一般是学历文凭，职业培训一般是各种资格证书或培训证书，但二者之间缺乏融通和衔接，而国家资历框架为之提供了解决方案和路径。二是有利于深化产教融合、校企合作。国家资历框架中不同资历等级的通用能力标准通过知识、技能、能力三个核心要素来进行描述，能有效克服“重知识、轻能力”弊端。技能和能力的获得需充分发挥行业企业的育人功能与评价作用，需健全“德技并修、育训结合”的育人机制，增强人才培养的针对性和实用性，这能有效推动职业院校和行业企业形成命运共同体。三是有利于增强职业教育吸引力。通过国家资历框架这一制度与机制创新，转变长期以来“重学历出身、轻职业技能”的传统观念，打通技术技能人才上升成长通道，对于在岗培训和自学提升中获得的技能给予认证认可，具有现实而长远意义。四是有利于推动终身学习型社会建设。国家资历框架沟通教育系统和劳动力市场，促进各类资历互认，从而使学习者根据自身和社会需要在教育系统与劳动力市场之间合理流动和晋升，搭建起人才终身学习和职业生涯发展“立交桥”，激励人的终身学习与发展。

建立国家资历框架需顶层设计与地方试点统筹推进。我国各级各类教育和培训情况比较复杂，国内各区域间教育发展水平也不均衡。因此，我国国家资历框架的建设和完善必将是一个复杂、长期、艰巨的系统工程。一方面需要协调多方力量加强顶层设计，形成部门合力；另一方面要发挥行业组织和企业优势，分批分步开发和制定能力标准。《国家职业教育改革实施方案》提出的“1+X”证书制度试点、职业教育国家“学分银行”建设等是立足中国国情，推进学习成果认证积累转换，探索构建国家资历框架的积极探索。与此同时，要在吸收国外成熟经验基础上，立足我国一些地区和部门如广东省、上海市、国家开放大学等已有的本土实践，继续推进和扩大局部试点，为国家资历框架建设积累经验。

值得一提的是，国家资历框架建设要紧跟我国进一步扩大改革开放的新形势，加强与“一带一路”沿线国家和地区的合作，促进国家资历标准的国际互认与对接，为中国企业走出去和职业技能人才的跨国流动、就业创造条件。

（摘自《中国教育报》2019年第4版）

德国联邦政府发布《2019年职业教育报告》

4月10日,德国联邦政府发布《(德国)2019年职业教育报告》。与往年职教报告不同,2019年的报告基于一体化教育报告的相关结果,兼顾双元制职业教育和双元制职教体系之外的职业教育两个方面对德国职业教育发展形势进行全面分析,梳理总结联邦政府牵头采取职业教育政策与举措及实施效果。

一、职业教育总体呈现积极发展态势

正规职业教育(双元制及全日制学校型传授完全职业资格的职业教育,不含过渡性体系中为接受正规职业教育做准备的预备课程)新生72.27万(比上年增加1.03万,增加1.4%),保持高中阶段教育的主体地位。普通高中教育(含职业教育类学校为职业教育毕业生开设的旨在获得高校入学资格的课程)新生48.4万,比上年增加1.6万(增加3.4%)。过渡性体系新学习者约27万(其中36.3%为女性),比上年度减少1.31万(减少4.6%)。

双元制职业教育继续保持良好发展态势。企业参与双元制职业教育积极性较高。具有开展职业教育资格的企业中,实际开展双元制职业教育(接受新学习者)企业数量比上年增加,参与率达到54%(2016年52%)。企业提供学徒岗位达到57.42万个,比上年增加1.78万个。学徒岗位总供给达到58.91万个(增加1.68万,增长2.9%)。学徒岗位需求也同时增加,达到55.6万个(2017年54.7万)。学徒岗位供需比例进一步改善,达到106:100,是1994年以来的最高值。新签署职业教育合同人数53.14万,连续两年保持增长。毕业生在原学习企业留用率达到74%,实现了8连增。越来越多的具有高等教育资格年轻人进入双元制职业教育,从2009年11.2万增加到14.8万。2017年共有39.27万人通过双元制职业教育毕业考试而毕业,实际参加考试人数42.33万,考试通过率为92.8%(2016年为92.6%)。

全日制学校型的职业教育规模扩大。全日制学校型职业教育22.81万。健康、教育与社会工作类职业为全日制学校型职业教育的主体,2017/2018学年新生达到17.88万人(增长3,800人,增幅2.1%)。健康类职业在学学生达到21.7万,规模基本保持稳定,教育与社会工作类职业在学学生总数10.58万,增加2.05万,增加24%。

2017年,德国共有94,212人通过进修考试获得高级职业资格,比上年(96,117人)减少1,905人,减幅2.0%。考试通过率为83.9%,2016年为94.4%。

二、职业教育面临艰巨挑战

一是人口结构变化导致职业教育的潜在目标群体减少,保障经济社会发展专业人才未来面临巨大挑战。2017年德国普通中学毕业生(9年级、10年级及12或13年级)仅为83.18万,十年间减少13.32万。根据预测,到2025年将进一步减少到77.23万。

二是职业教育依然面临职业教育岗位供给与需求的匹配性不足,且区域间和行业间差别较大。企业提供学徒岗位中闲置岗位继续增加(2018年5.77万个)的同时,无着落的学徒岗位申请者(既未找到学徒岗位也无其他替代教育机会)增加(2018年达到2.45万人)。企业特别是小微企业招收学徒难度增加,不利于保持企业参与积极性。

三是职业教育中各教育职业(专业)间男女性别分布不均并呈加剧趋势。二元制职业教育中男性进一步增加,女性进一步减少;健康、社会工作及教育类职业的学校型职业教育中女性比例不断增加;大部分职业表现出较高“男性”或“女性”化特点。

三、政府和社会各界继续高度重视并大力推进职业教育发展

联邦教研部长在《报告》前言中明确提出,职业教育是德国教育体系中为世界上很多人所羡慕的“宝物”。报告显示,德国联邦政府、各州政府以及经济界和社会组织对职业教育的地位作用有广泛共识,坚持将职业教育作为保障德国专业人才、巩固和提高德国经济竞争力和创新力的基础。过去一年中,联邦政府牵头加强多方协作,深化产教融合,围绕提高职业教育吸引力、推进职业教育现代化、深挖发展潜力、促进国际化等重点工作采取了一系列成效明显的举措。

四、大力推进职业教育改革与制度创新

一是深入实施新的《护理职业法》,推进护理教育改革。全德按照统一标准实施宽基础的全科护理教育。参照二元制职业教育作法,强化护理实践教学,实施免费护理教育,实施护理职业教育报酬制度。颁布《护理教育与考试条例》,确立具有全德统一约束力的教学与考试标准。颁布《护理职业教育经费与统计条例》,建立护理教育经费保障制度及经费管理机制,明确全德护理教育相关统计工作制度。建立护理教育专业委员会,并在联邦职教所设立护理教育办公室,负责为护理学校教学以及护理实践教育机构分别制定护理教学框架计划及护理实践教学框架计划,对护理上述框架计划实施监测和修订,开发相应教学辅助材料。

二是积极推进修订《职业教育法》,推进二元制职业教育改革。依法确立学徒报酬最低限额制度。规范职业晋升性进修(高级职业资格的职业教育)并提高

透明度,明确职业晋升性进修分为三个层次并实施统一新的职业进修文凭名称和资格层级,分别为职业专家,职业学士和职业硕士,职业学士和职业硕士与德国高等教育的学士和硕士学位等值。增强双元制职业教育灵活性,增加非全日制接受企业实践教育以及缩短职业教育学习时间并提前毕业的可能性。增强职业教育内部的融通性,明确并简化学习成果认定和折算程序,同时扩大双元制体系之外人员参加行会考试的机会、降低考试准入门槛并简化准入程序。完善职业教育考试质量保障,增强职业教育考试委员会考试实施和评价工作的灵活性,提高考官这一荣誉性工作吸引力。联邦教研部拟定出职教法修订案草案并征求各州、联邦层面行业联合会、雇主组织、工会组织意见后,于2018年底向联邦内阁提交。目前,联邦内阁已审定通过职教法修订案草案,并提交联邦议会审定。按工作计划,联邦议会将在2019年内完成审定并通过,职教法修订案自2020年1月1日起生效。

三是推进修订德国《基本法》,为推进包括职业教育在内的数字化教育提供法律依据。修订基本法相关条款,赋予联邦政府参与支持社区乡镇对中小学(含职业教育类学校)基础设施的权限,推进职业教育数字化。联邦政府于2016年10月提出倡议,与各州共同实施“中小学数字化公约”,改善普通中小学和职业教育类学校基础设施,共同推进数字化教育。经历联邦政府与各州政府艰难协商以及社会深入广泛讨论,2019年初,联邦议会最终通过修订《基本法》相关条款的法案,从而为实施包括职业教育在内的数字化教育扫清了法律障碍。

(摘自《德国教育动态信息》2019年第3期)



地 址：正德楼 425 室
传 真：0577-86680130

邮 编：325035
邮 箱：164898641@qq.com

电 话：0577-86680130