

高职教育资讯

第 3 期（总第 125 期）

山东外贸职业学院

国际经贸研究所

2016 年 3 月 18 日

目 录

【国外职教动态】	- 1 -
英国学徒制政策与实践考察报告.....	- 1 -
【他山之石】	- 12 -
重新思考职业教育定位.....	- 12 -

【国外职教动态】

英国学徒制政策与实践考察报告

教育部职业技术教育中心研究所

一、英国学徒制基本情况

英国职业教育与培训主要在“继续教育体系”内开展。继续教育体系由三个部分组成，即（1）基于院校的继续教育；（2）基于工作场所的职业培训；（3）基于社区的成人学习。开展继续教育活动的院校通常被统称为“继续教育学院”，目前（2011年11月）英格兰共有346所继续教育学院。从总体看，这些学院所提供的继续教育既包括职业教育，也包括学术教育。据官方统计，英国有11%的高等教育（包括本科、基础学位、“高等国家证书”、“高等国家文凭”等其他专业证书课程）由继续教育学院提供，全英16-19岁青年人所接受的教育中有42%是由继续教育体系来承担。

学徒制培训是一种基于工作场所的职业培训。由于英国政府对这类职业培训提供经费支持，因此这类培训项目通常被称为“基于工作的政府资助项目”。学徒制培训处于英国政府技能开发战略的核心地位，它是以雇主需求为引领的技能开发路径，同时也是解决失业问题的重要手段。

近年来，通过加强政策引导，英国政府在振兴学徒制方面取得了明显成效，接受学徒制培训人员的数量逐年递增。2001年新增学徒数为16万，2005年至2011年连续五年，这一数字分别递增至17.5万、18.5万、22.5万、24万和28万。2010-2011年度，这一数量已超过40万。同时，学徒制培训项目的完成率也大有提高。2004-2005年度顺利完成学徒制培训的学徒数量仅占37%，而2009-2010年度的完成率则提高至74%。

在英国，学徒制培训项目中的学徒是指那些已经受雇并且接受正式、结构化培训的人员。这种培训项目的对象既包括为就业做积极准备的青年人（尤指 16-18 岁），也包括有意提升自身职业技能的成年就业者（尤指 19-25 岁）。目前，参加学徒制培训的学徒当中，16-18 岁青年人约占 40%，19 岁以上成年人约占 60%。

在项目开展过程中，学徒通常是每周有一天时间以离岗形式在院校等学习场所接受理论知识的学习，其余四天则是在企业等工作场所接受在岗培训。这类培训项目的期限长短因行业类别、工种性质、资格等级和个人能力起点等方面的差异而有所不同。目前，学徒制培训项目大部分是针对“中级”（intermediate）（即国家资格二级）和“高级”（advanced）（即国家资格三级）技能水平的职业培训。某些行业领域（如会计、信息通讯技术、工程技术、采购供应管理等）也提供“高等”（higher）（即国家资格四级，甚至五级）层次学徒制培训。

在项目实施过程中，雇主有责任向学徒提供在岗培训，并支付学徒工资。离岗培训主要由继续教育学院或经官方注册批准过的专门培训机构负责。目前，具体承办学徒制培训项目的院校或培训机构共有 1100 所，参与此类项目的雇主约有 13 万。院校或培训机构有责任专门指派“培训师”和“评估员”定期在工作现场对学徒进行学习指导和成果评估，配合雇主对项目实施情况进行监督和考核。

学徒制培训项目是一种具有公益性的政府资助项目。无论是院校或培训机构，还是为该项目提供学徒培训岗位的雇主，均能够不同程度地享受到政府专项经费支持，以弥补所投入的成本。目前，英国政府全额承担

16-18 岁青年学徒的培训成本；在 19-24 岁成年学徒的培训项目中，政府则仅承担一半成本；如果学徒年龄超过 25 岁，政府资助份额将根据项目所属行业的具体情况而定。这类专项资助经费通常是直接划拨给院校或培训机构。倘若某些规模较大的雇主是直接和“国家学徒制培训服务中心”（National Apprenticeship Service）签订培训协议，这些雇主则可以直接享受这笔资助。

学徒工资由雇主支付。2010 年 10 月，英国官方规定全国最低学徒工资为 2.60 英镑/每小时。未满 19 岁的学徒均可享受这一最低工资标准。19 岁及以上者仅可以在第一年培训期间享受这一工资标准。事实上，官方规定的仅是最低标准，大多数雇主实际支付的学徒工资均高于这一规定。

学徒制培训之所以能够在英国得到较大发展，其中一个主要原因是，它能够给学徒和雇主带来实际利益。研究表明，学徒制培训项目为 91% 的青年学徒带来了积极的职业生涯利益。这种利益主要表现在：（1）提高了赢利能力。有超过 3/4 的学徒认为如果没有接受学徒制培训，他们将不能享受目前的工资待遇；（2）引发了继续学习的愿望。有超过 2/3 的学徒希望继续学习。

雇主也从参与学徒制培训中获得了利益，表现在：（1）节省了招募成本；（2）技能需求得到了满足；（3）获得了对企业更忠诚、更可能在公司长久工作，并且具有企业价值观的员工；（4）为企业带来了新理念；（5）为未来发展提供了选择技术人员的更大空间；（6）更高的生产率、更高质量的工作。相关统计表明，在英国，学徒能够比处在同一位置的非学徒员工多创造出价值 1300 英镑的净利润，学徒的生产率比非学徒高出 7.5%；

就执行工作任务的准确率而言，学徒可高达 85%，而非学徒仅有 60%。

二、英国推进学徒制的三大新举措

为推进学徒制培训的发展，近年来英国政府采取了一系列新举措，如建立“国家学徒制培训服务中心”、制定学徒制培训的规格标准，以及创设高等层次学徒基金项目等。这三方面举措尤其值得我们关注，简述如下：

（一）建立“国家学徒制服务中心”

“国家学徒制服务中心”成立于 2009 年 4 月，其宗旨是为英格兰学徒制培训项目的开展提供组织、协调和资助等方面的服务。政府力求将该服务中心网站建设成为一个促进学徒制培训项目便利实施的“一站式”服务平台。无论是有用工需求的雇主，还是想成为学徒的个人，均可通过这个网络平台上获得自己所需的信息和帮助。比如，雇主可以在该服务中心网站上发布学徒制培训岗位招聘信息，申请者可以在该网站上查询适合自己的学徒制培训提供者。目前，英格兰地区所有学徒制培训项目的组织、协调和资助均是通过该服务中心的网络平台来完成。

例如，该服务中心网站上专门设置有一个名为“学徒岗位招聘”（Apprenticeship vacancies）的网上招募系统。雇主或其他培训提供者（包括院校和培训公司）在该系统注册后，即可登录并免费发布招募学徒的广告信息，并可跟踪查看招募广告的反馈信息。该服务中心网站还专门设置了另一名为“学徒岗位招聘匹配服务”（vacancy matching service）的系统，供有意成为学徒的个人在线查询并申请某学徒培训岗位。

（二）制定《英格兰学徒制培训规格标准》

《英格兰学徒制培训的规格标准》（Specification of

Apprenticeship Standards for England) (以下简称《规格标准》) 是英国政府对英格兰各行业领域确立的学徒制培训框架提出的最基本要求。该《规格标准》具有严格的法定效力，其出台与发布由四个政府部门或机构联合执行，其中包括英国商务、创新与技能部 (BIS)、教育部、国家学徒制培训服务中心，以及技能资助局 (Skills Funding Agency)。

《规格标准》对学徒制培训框架的要求表现在五个方面：(1) 学徒获取资格证书所应满足的条件要求，具体涉及总学分数、具体能力，以及技术方面的知识。(2) 功能性技能与关键能力；(3) 学徒对雇员权责的知情程度。(4) 个人在学习和思维方面的能力；(5) 学徒在岗、离岗培训中所受专门人员指导的学时数。比如，在中级学徒制培训项目中，学徒所接受的指导时数不得低于 280 小时，其中至少有 100 个小时或者 30% 的时间必须用于离岗培训中的学习指导，并且要求这种离岗学习指导有实据可查。

该《规格标准》要求，“中级”学徒制培训项目中的学徒要至少取得 37 个学分、国家二级资格、英语一级或二级证书，要具备创造性思维、反馈性学习、团队协作、自我管理以及有效参与等方面的能力。相比之下，对“高级”学徒制培训项目中学徒的资格和能力要求则比较高，即必须取得国家三级资格证书和英语二级证书等等，其他方面要求则与中级培训项目基本相同。“高等”层次学徒制培训项目中的学徒，与高级学徒培训项目中的要求区别仅在于对资格层次上的要求，即要求高等学徒须获得国家四级资格证书。《规格标准》所提出的这些基本要求，是学徒制培训所要实现的目标；它对于学徒所受指导时数、在岗和离岗培训时间比例划分所做出的硬性规定，则为学徒制培训的质量保障奠定了基础。

（三）创设高等层次学徒制培训基金项目

英国政府于 2009 年起，在工程与信息技术两个领域开始推行“高等”层次学徒制培训基金项目（Higher Apprenticeship Fund）。2010 年，政府明确表示，要大力促进高等层次学徒制培训项目的发展。第一轮基金项目已于 2010 年 7 月开始投标，雇主与培训提供者共获得 1900 万英镑资助，支持了 1900 个相当于大学本科学位层次的学徒制培训项目，使 250 位雇主从中受益。2011 年 7 月 22 日，英国首相戴维·卡梅伦启动了第二轮基金项目，并宣布政府将拨款 2500 万英镑专门用于支持高等层次学徒制培训项目开发的基金。第二轮项目主要涉及以下若干领域：会计、航天/航空、健康、路基工程、法律（律师助理）、可再生能源技术/微型发电、航天工业、零售及酒店业、太空技术、公用事业与能源、教育（在线学习）等。

三、英国学徒制实施经验及其对我国的启示

（一）认识价值，将学徒制培训作为打造“世界级技能根基”的国家行动

金融危机使英国经济遭受重创，也使英国政府更加重视技能对社会发展的重要性。在 2009 年所颁布的《国家技能战略》基础上，英国政府于 2010 年 11 月，相继发布了两份有关于技能开发的战略性文件——《为可持续增长而提高技能》和《为可持续增长而投资于技能》。这两份文件不仅肯定了学徒制培训作为一种非常有效的技能水平提升方式，从而确立了学徒制培训作为国家行动计划组成部分的重要地位，而且还明确了国家在技能投资方面的政府预算。据相关数据显示，今后两年英国政府在技能方

面的投资预算将均超过 6 亿英镑。

自上世纪九十年代以来，很多欧美及英联邦国家均实施学徒制培训项目，在解决青年人就业和成年劳动力转岗培训方面发挥了明显的作用。外国经验表明，学徒制是一种能够有效地将“学习”与“工作”、“培训”与“就业”相互联系起来的职业培训模式与制度。目前，我国部分地区已尝试着开展学徒制培训的试点工作。通过对江西新余市试点项目的考察，我们发现，这些项目试点主要是以职业院校为基础，项目的开展主要以院校力量为推动力，行业企业参与在很大程度上仍然是被动的合作，尚未上升为一种主动需求。“调动行业企业的积极性”是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》对职业教育发展提出的要求，也是职业教育改革的关键。学徒制作为一种职业教育与培训校企合作的模式和制度，同时也是一种社会用工制度。行业企业参与是先决条件，这涉及到职业教育体制、机制、政策等方面的整体设计。为此，有必要将“学徒制”试点与实施作为我国的国家行动，探索制度创新的新思路，以解决我国职业教育改革发展的深层次问题。

(二) 以技能需求为切入口，突出“行业技能委员会”与雇主的先导作用

英国的职业教育体系以需求为导向。学徒制作为英国职业教育体系中的重要内容，也体现出这一内涵。英国学徒制的需求导向，主要通过行业技能委员会(Sector Skills Councils)与雇主的参与而得以保证。

目前，英国有 25 个行业设立有“行业技能委员会”，大体覆盖了全英 90%的劳动力。这些委员会是以雇主为引领的行业机构，其成立须得到政

府批准。这些技能委员会有三大职责，即（1）通过调查研究，开发本行业的《国家职业标准》。这其实就是制定“就业准入”的标准——预备劳动者为了承担或执行某一项特定的工作职能，需要知道些什么（即知识），并且能够做什么（即技能）。（2）配合颁证机构开发适用于本行业的“职业资格证书”。确立了就业的规格标准之后，这些技能委员会需要进一步制定“学习”和“评估”方面的标准。（3）开发本行业范围内的《学徒制培训框架》（以下简称《培训框架》）。培训框架规定了本行业部门任何一个学徒制培训项目必须遵守的法定条件，目的在于确保该行业的此类培训在全国范围内达到统一标准。任何行业部门所开发出的《培训框架》需要依照政府制定的《规格标准》定期进行内容更新。

以一所名为 People 1st 的行业技能委员会为例。它所代表的行业部门包括酒店餐饮、休闲旅游、旅客运输、食品服务与管理等。当 People 1st 制定了一份《培训框架》之后，会递交至“国家学徒制培训服务中心”。经核查审批通过后被上传至一个名为“学徒制培训框架在线”（以下简称“框架在线”）的网络平台，相当于被收入了“框架信息库”。如果某个学院、雇主或其他培训提供者登录“框架在线”官网，进入该信息库之后，再输入某框架的 ID 号码（比如 FR01052），新打开的网页便会显示该框架的基本信息。

行业技能委员会以及雇主的这种先导作用，首先以英国国家政府层面两个最高行政管理部门之间的战略合作为制度保障。被誉为“技能部长”约翰·海耶斯议员在教育部和商务、创新与技能部同时担任部长之职。基于这种职务上的二合一，这位技能部长便能够综合动员、协调并利用“教

育”与“劳动”这两个跨部门之间的力量和资源。其次，通过经济手段保证行业企业部门参与职业教育。英国政府出资建立行业技能委员会，并提出行业技能委员会服务于包括“学徒制”在内的职业技能培训的具体要求。我国职业教育与培训在国家层面由教育部与人力资源与社会保障部管理。行业企业参与职业教育缺乏具体的激励机制。为此，需要理顺职业教育管理体制，真正实现统筹；也需要借鉴英国相关经验，通过经济手段，通过协议购买，获取行业企业高质量、有针对性的服务。

（三）注重服务机构建立、经费投入和标准控制，充分发挥政府的宏观保障职能

英国政府通过提供经费、制定政策与制度，以及建立服务学徒制的专门机构等保障措施，来推动学徒制发展。

自金融危机以来，英国政府在很多方面压缩开支，但却坚持为学徒制培训项目的推广提供大量的经费。通过这些经费，政府引导并且促进学徒制发展。政府所提供的经费，涵盖 16-18 岁年轻人完成学徒制培训所需的所有成本。雇主实施学徒制培训项目第八周时，可以获得 750 英镑的政府经费，当到达第十二个月时，可以获得另外的 750 英镑的政府经费。离岗培训的成本通过国家学徒制服务中心，可获得全部或部分资助。

促进学徒制发展，制度与政策是保障。如上所述，为保障学徒权益，英国政府提出了学徒最低工资的规定。为保障学徒制质量，英国政府制定了《规格标准》。同时，英国政府还建立了服务学徒制培训的实体机构——国家学徒制服务中心。该机构为学徒制培训提供信息、经费等方面的服务。

学徒制在我国的试点，也需要专项经费、专业性机构的支持，以及需

要专门的制度设计。为此，政府部门应利用经济手段，设立专项经费，鼓励企业为学徒提供培训位置。设立专业部门，或赋予某一或某些专业部门为学徒制培训提供专业支持服务的职责。制定学徒制质量保障的有关文件，以建立职业教育质量保障的制度。

（四）拓宽学徒制培训的受益人群，为所有人创造终身学习的机会

虽然政府全额经费资助项目仅限于16-18岁青年学徒，但英国学徒制中的学徒没有年龄上限的规定，16岁以上的人员都可申请成为学徒。英国学徒制培训时间不一，跨度较大，可以是一年，也可以是四年。学徒制培训时间主要依据学徒先前的技术水平、将要获得的资格，以及行业要求等内容而定。

目前，我国学徒制试点项目仅针对职业院校的在校生，基本上都是未成年人。随着科学技术的发展，经济发展方式的转变，以及职业内涵和外延的不断变化，我国不同年龄阶段成年劳动力的就业与再就业培训是职业教育与培训需要面对的现实问题。学徒制培训作为一种技能形成或提升的成功模式和制度，完全有可能也有必要向成年劳动力开放。为此，教育部和人力资源社会保障部需要相互配合，共同协作。

（五）赋予培训提供者付款职责，使院校教学与企业培训内容相匹配

英国学徒制培训过程中，培训提供者（如，学院）具有向提供学徒制培训的雇主划拨经费的责任。学徒制服务中心将学徒制经费首先拨至实施学徒制的培训提供者（如职业院校），再由培训提供者将其中一部分经费划拨给雇主。但在划拨之前，培训提供者要对雇主实施的企业内学徒制培训进行督查。只有当督查结果符合要求时，培训提供者才会将经费划拨给

雇主。赋予培训提供者对雇主划拨经费的职责，实质上赋予了培训提供者对实施学徒制培训的雇主进行质量监督的权利。通过这种权利，提高了离岗培训与在岗培训之间的匹配程度。

职业院校与企业之间的有效配合，是我国校企合作需要解决的大问题。我国经常出现学非所用，或现在学非现在用的局面。而英国将经费划拨与对企业督查的权利同时赋予培训提供者（院校）的做法，在一定程度上解决了校企合作的匹配问题，这一经验值得我国借鉴。

（六）简化工作程序，借助信息技术而增强工作机制和信息透明度

为了向学徒制培训相关利益者提供更加便利的条件，英国政府不仅简化了行政管理方面的工作程序，还充分利用了现代信息技术在信息传播方面的重要作用。比如，建立了与学徒制培训有关的官方网站，为各方面利益相关者提供了一个信息透明化的交流平台。这些官方服务既节约了信息传递的成本，也为供需双方提供了方便快捷的对接服务，包括培训提供者网上发布学徒招聘信息、应聘者在线申请学徒岗位等。

目前，我国虽然也有类似的发布劳动力市场需求信息的网站，但大多数这类网站在数据信息的管理方面尚不太规范，或者存在信息不具体、不及时，甚至不准确等诸多问题。这些情况均影响到这些网站信息的效度和信度。为此，我国政府部门需要建立并完善劳动力市场信息收集与发布制度，利用信息技术手段，真正实现各项信息的透明化。

总之，我们需要注意到，英国学徒制培训项目的实施是植根于英国特有的社会制度和历史文化传统。我们在借鉴英国这方面经验时，必须清醒地意识到两国的差异。这意味着，我们不可能在学徒制的各个环节上全盘

照搬英国的经验和做法，而应该系统而深刻地分析我国特有的国情，从而勾画出具有中国特色的现代学徒制的蓝图。

(执笔：刘育锋、许竞。审稿：王继平)

【他山之石】

重新思考职业教育定位

导言

改革开放以来，我国职业教育培养培训了大批中高级技能型人才，为提高劳动者素质、推动经济社会发展和促进就业作出重要贡献，1996年的《职业教育法》为职业教育及培训定位提供了法律依据。

随着我国综合国力和国际竞争力不断提升，国内国际人力资源市场需求格局发生显著变化，社会不满足于限于应届学生的职业学校教育，也不太满意分散的职业培训，近年来党和国家相继出台一系列建设现代职业教育体系的重大决策，为职业教育可持续发展注入了强劲动力。

在2020年前全面建成小康社会决胜阶段乃至到2030年，迫切需要对职业教育及培训进行准确定位，采取更为协调的推进步骤，有以下四个方面需要重点考虑。

1. 重新定位·终身学习

职业教育及培训应置于终身学习体系和学习型社会框架之中——若一个国家或地区仅全面普及普通教育，而没有面向人力资源市场需求的职业教育，很难想象如何支撑起经济社会持续发展。

进入 21 世纪以来，人类社会发生了两大根本性转变，一是工业化社会向知识经济社会的转变，这是生产生活方式的转变；二是人们一次性学历教育向终身学习的转变，这是学习方式的转变。为了适应上述转变，世界银行报告提出 K4D(Knowledge for Development, 译为“知识为了发展”)理念，认为并非所有知识都能促进发展，只有经过市场配置资源机制发挥作用，并在整个社会形成良好自治结构。基于这一考虑，教育分流和将来谋生取向很好结合，才能同时促进人的发展和国家发展。否则，要么教育不足 (under educated)，要么教育过度 (over educated)，若一个国家或地区仅全面普及普通教育，而没有面向人力资源市场需求的职业教育，很难想象如何支撑起经济社会持续发展。

面对新世纪的新形势，党的十八大报告明确提出，“办好学前教育，均衡发展九年义务教育，基本普及高中阶段教育，加快发展现代职业教育，推动高等教育内涵式发展，积极发展继续教育，完善终身教育体系，建设学习型社会。”并要求“加强职业技能培训，提升劳动者就业创业能力，增强就业稳定性。”也就是说，在终身学习体系和学习型社会的框架结构当中，职业教育作为贯穿人一生的学习“六大支柱”之一，应发挥纵横交叉、起承转合的枢纽作用，各级各类职业学校教育一定要与职业培训有机结合起来。尤其是根据党的十八届三中全会文件关于“构建劳动者终身职业培训体系”的要求，十八届五中全会文件关于“推行终身职业技能培训制度”的部署，都需要职业院校的深度参与和积极贡献。

相应地，2014 年的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确要求，巩固提高中等职业教育发展水平，专科高等职业院校要密切产学研

合作，培养服务区域发展的技术技能人才，重点服务企业特别是中小微企业的技术研发和产品升级，加强社区教育和终身学习服务。探索发展本科层次职业教育。建立以职业需求为导向、以实践能力培养为重点、以产学结合为途径的专业学位研究生培养模式。研究建立符合职业教育特点的学位制度，而且要求引导普通本科高等学校转型发展、完善职业教育人才多样化成长渠道、积极发展多种形式的继续教育。

在“十三五”教育规划研制和实施过程中，需要坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为统领，政府教育、科技、人力资源和社会保障、工业信息化、农业等行政部门最好能加强部门之间政策协作、措施协同、管理协调，统筹贯彻党和国家的重大战略意图，尽可能多地凝聚共识，避免出现部门规划“几张皮”相互分割、各自为战的状况，努力实现学校学历职业教育与非学历职业培训一体设计和推进，在省域范围内完全需要全面统筹安排，主动适应国民经济和社会发展各行各业对人力资源开发的多样化需要，更好满足数以亿计劳动年龄人口谋生发展的实际需求。

2. 重新定位·协调发展

职业教育及培训将与高等教育、继续教育“混搭”协调发展——职业教育将是教育体系中同外部劳动力市场联系最为直接和紧密的一个领域。推进学习型社会建设，需要形成有利于从业人员接受职业教育培训的灵活制度，实际上就像四通八达的“立交桥”，即使人们错过某一阶段学习，也有补偿机会。

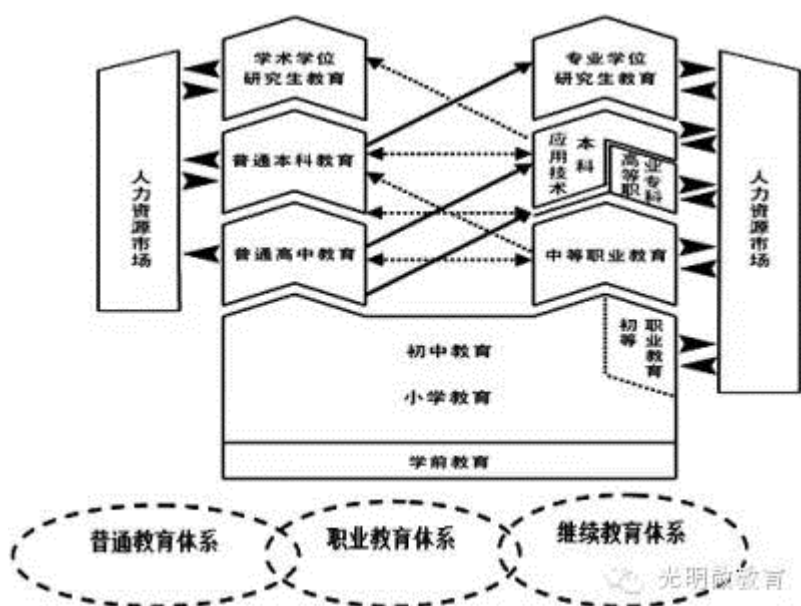
职业教育将是教育体系中同外部劳动力市场联系最为直接和紧密的一个领域。综观国际上不同教育分流模式，主要由各国或地区教育体系和

劳动力市场之间的关系所决定，如果中间环节不够协调，则职业教育发展动力和社会认可度都会降低。推进学习型社会建设，需要形成有利于从业人员接受职业教育培训的灵活制度，实际上就像四通八达的“立交桥”，即使人们错过某一阶段学习，也有补偿机会。党的十八届五中全会文件在部署现代职业教育体系的基础上，要求优化学科专业布局和人才培养机制，鼓励具备条件的普通本科高校向应用型转变。这直接涉及职业教育与高等教育的沟通衔接。



新中国成立以来有史料可查的政府发布的学制图，只有 1951 年中央人民政府颁发的学校系统图，1995 年全国人大通过《教育法》，关于教育基本制度的规定仅是文字表述。2014 年教育部、国家发改委、财政部、人力资源和社会保障部、农业部、国务院扶贫办六部委联合发布《现代职业教育体系建设规划》，再次公布新的教育体系基本框架示意图，重点是在义务教育后分流，把普通教育、职业教育、继续教育勾连起来，既有高中阶段普通高中和中职，也有对普通本科、专科层次高职和应用型本科的确认，再往上的研究生阶段，分为学术学位与专业学位，各条渠道之间双向

衔接，且同人力资源市场中的培训进修连接。一般而言，普通教育体系主要以学科及分支为导向，职业教育体系以岗位及岗位群为导向，继续教育体系以人力资源市场变化及公民个性化需求为导向（见下图）。与专家学者绘制的教育体系图相比，此图表达了中央部委在教育与人力资源开发领域形成的基本政策共识，为搭建终身学习资源平台和制度建设相关政策措施的跟进定下了基调。



注：本图引自教育部、发改委、财政部、人资社保部、农业部、国务院扶贫办六部委 2014 年 6 月 16 日联合发布的《现代职业教育体系建设规划》。

考虑到十八届五中全会文件首次提出“建立个人学习账号和学分累计制度”，类似“零存整取”的“学分银行”制度。今后，着力建设这一制度，有“落实并深化考试招生制度改革和教育教学改革”作基础，以“推进教育信息化，发展远程教育，扩大优质教育资源覆盖面”为依托，旨在畅通继续教育、终身学习通道，努力使所有具备学习愿望和基本能力的人通过普通教育、职业教育、继续教育不同路径，获得的学习成果纳入被认

可、累计和转换的制度。为此，特别需要各级政府部门、教育系统、企业和社会各界通力合作，协调共建职业教育培训与其他教育学习活动相互融通的制度环境，不断推动国民素质显著提升、人力资源开发整体水平迈上新的台阶，这将集中体现职业教育及培训促进人的全面发展的政策基点和以人民为中心的发展思想，努力使亿万人民群众安居乐业，能够自主选择自己及家人成长、成才、成功的路径与方式。

3. 重新定位·融合合作

职业教育及培训必须走好产教融合、校企合作之路——目前，大概没有看到有什么国家地区的职业教育，能在政府完全放任不管、单靠企业需求驱动的情况下取得良性发展。同时，也很少见到由政府包办职业技术学校、完全没有行业企业参与的成功范例。

国际经验表明，政府的主导作用往往甚于市场需求的调节作用，多数国家在法律政策层面明确政府、学校、企业和社会各方面对职业教育的办学体制、成本分担的责任。目前，大概没有看到有什么国家地区的职业教育，能在政府完全放任不管、单靠企业需求驱动的情况下取得良性发展。同时，也很少见到由政府包办职业技术学校、完全没有行业企业参与的成功范例。尤其是在经济全球化广泛深入发展大潮之中，各国抢占国际产业分工链有利位置的竞争日趋激烈，许多发达国家和后发国家的职业教育及培训正在彰显前所未有的生机活力，不仅成为传统产业如制造业升级的基础条件，而且成为发展新兴产业培育新业态的强劲动力，可以说，任何一个国家宏观教育政策对此都高度重视，而且都在致力于提高职业教育及培训的质量（用户获得有用性）和效率（资源配置合理性），甚至把职业教

育体系打造成为国家和社会可持续发展的重要基石。

现代职业教育体系建设，是党中央和国务院在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》中重点部署的，基本要求是“到2020年形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中等与高等职业教育协调发展的现代职业教育体系，满足人民群众接受职业教育的需求，满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要。”相应地，十八届三中全会文件强调，“加快现代职业教育体系建设，深化产教融合、校企合作，培养高素质劳动者和技能型人才。”十八届五中全会文件也重申，“建设现代职业教育体系，推进产教融合、校企合作。”习近平总书记对于职业教育一直寄予厚望，要求牢牢把握服务发展、促进就业的办学方向，深化体制机制改革，创新各层次各类型职业教育模式，坚持产教融合、校企合作，坚持工学结合、知行合一，引导社会各界特别是行业企业积极支持职业教育，努力建设中国特色职业教育体系。因此，评价职业教育质量，归根结底是看用户认可，看能否有助于学习者获得相对稳定和比较体面的工作。



我国建设现代职业教育体系，根本之策是产教融合、校企合作，不同

类型职业学校都有条件创建国际国内一流，而产教融合、校企合作就像生命线一样。为此，六部委 2014 年联合发布的《现代职业教育体系建设规划》把“坚持产教融合发展”作为基本原则之一，明确要求，“走开放融合、改革创新的中国特色现代职业教育体系建设道路，推动职业教育融入经济社会发展和改革开放的全过程，推动专业设置与产业需求、课程内容与职业标准、教学过程与生产过程对接，实现职业教育与技术进步和生产方式变革以及社会公共服务相适应，促进经济提质增效升级。”可以说，走好产教融合、校企合作之路，将直接关系 2020 年服务需求、开放融合、纵向流动、双向沟通的现代职业教育体系框架和总体布局如期实现，直接关系加快建设制造强国，构建现代农业产业生产经营体系，扎实发展现代服务业、推进基于互联网各类创新等目标如期达成，直接关系确保全面建成小康社会、为“第二个一百年”奋斗目标奠基的历史进程。

4. 重新定位·多样业态

职业教育及培训将成为多样化教育新业态的活跃领域——预计未来职业教育用户需求将成为一切服务供给模式生存发展的参照系，职业教育及培训行为将从免费普惠的公益服务直到精准定位的收费服务，需要更为积极地锁定、适应、引导、激发甚至“制造”用户需求，必将形成“高成本分担”连带“高个人收益”的职业教育及培训项目，出现为行业企业量身定制高技能专才和大师级专家的模式机制。

关于服务属性分类，以往的世界银行就是“两分法”，即公共服务、非公共服务两种，我国政策导向创新为“三分法”，即基本公共服务、非基本公共服务、非公共服务，依法确定政府、学校、社会（市场）的行为

边界。其中，对非排他性的基本公共服务，政府几乎要负全责，主要通过公办机构提供；对于有部分排他性的非基本公共服务，政府可以通过财政支持以及选择性购买，通过公办或非营利民办的方式提供，政府还要对困难群体接受非基本公共服务予以重点资助及补贴；对排他性的非公共服务，政府不直接介入，可能会有表彰奖励性的支持，要营造很好的市场秩序和环境，允许营利运作和非营利运作，提供多样性服务。



对此，十八届三中全会文件首次确认教育服务业领域有序开放，十八届五中全会文件首次提出“鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务”。也就是说从纯公益到纯营利教育之间有个“光谱”，中间可能有准公

益、半公益、非营利、准营利的教育。而且，十八届五中全会文件强调，在增加公共服务供给的基础上，创新公共服务提供方式，“能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。”各级政府及其不同行政部门，将逐渐不再看重提供服务的机构类型，而是看重只要提供这类服务，就施行有差异化的资助、补贴、购买的政策。随着法律法规的健全，期望将来在多样化教育服务新业态中，职业教育及非学历职业培训成为多种服务并存、融合、竞争、混业经营的平台。

预计未来职业教育用户需求将成为一切服务供给模式生存发展的参照系，职业教育及培训行为将从免费普惠的公益服务直到精准定位的收费服务，需要更为积极地锁定、适应、引导、激发甚至“制造”用户需求，必将形成“高成本分担”连带“高个人收益”的职业教育及培训项目，出现为行业企业量身定制高技能专才和大师级专家的模式机制。

回顾数千年中国古代封建社会，5世纪至15世纪曾有过经济总量雄踞全球之首的几百年，同时是国人的生产工具、日用器物、陶瓷丝绸、手工艺品及艺术品推陈出新的年代，还是在天文、地理、物理、化学、生物等一系列领域为人类文明作出明显贡献的时期，而这些恰恰都不全是科举制度驱动下读书人研习典经的产物，而更是民间无数能工巧匠不懈探索创新、带徒传艺、世代相承的结果，完全可以探索可进入产业链的传统工艺手工艺、民族民间文化传承特别是非物质文化遗产项目代表性传承等相关项目，引入中高端职业教育及培训领域，当今中国的职业教育及培训，有理由也有条件重塑辉煌。

习近平总书记在 2013 年联合国“教育第一”全球倡议行动周年纪念活动上的视频贺词中指出，“努力发展全民教育、终身教育，建设学习型社会，努力让每个孩子享有受教育的机会，努力让 13 亿人民享有更好更公平的教育，获得发展自身、奉献社会、造福人民的能力。”并在 2015 年 9 月代表中国政府对参与国际社会《2030 年可持续发展议程》中作出郑重承诺，同年 10 月，党的十八届五中全会文件明确提出我国将“主动参与 2030 年可持续发展议程”，这意味着，在未来 15 年国家政策框架内要对联合国系列倡议（包括教育在内）作出响应，立足我国基本国情实际向前推进。为此，展望 21 世纪中国人的教育与学习，应该更有质量、更加公平、更为有用、更可持续，这将成为衡量教育服务新业态健康持续发展的非常重要的尺子，也是职业教育及培训进入新的发展阶段的必然要求。为了满足未来中国社会高度分化的教育和学习需求，特别是在“互联网+”时代打造职业教育及培训升级版，不仅需要法治政府和服务型政府履行好支持教育培训的法定责任，而且需要学校、企业、社区、社会以及学习者个人等共同努力，多方筹措和有效配置资源，为提供多样化教育和学习服务创设更好的条件，期望我国尽快成为创新性国家、人才强国、人力资源强国，并可以成为“能工巧匠强国”。

联合国教科文组织国际教育标准分类

国际上公认，职业教育是通过职业学校为人们从事某特定行业作准备的教育，直接培养相关技术技能及各行各业所需科技专长，因运用程序性知识而分类，通常被称为“职业和技术教育（career and technical education，简称 CTE）”或“技术和职业教育与培训（technical and

vocational education and training, 简称 TVET)”。综观各国关于教育层次类别的定位, 包括职业教育与其他教育的分流, 固然由不同国家国情所决定, 但其中一些共性的制度设计, 值得我国参考借鉴。

联合国教科文组织的国际教育标准分类最新版

联合国教科文组织 2011 年 11 月推出新修订的“国际教育标准分类 (International Standard Classification of Education, 简称 ISCED)” 2011 年版, 对学习和教育作出新的定义: “学习 (Learning)” 是个人通过经历、实践、研究或授课而获取或改变信息、知识、理解力、态度、价值观、技艺、能力或行为。“教育 (Education)” 则是社会有意地将积累的信息、知识、理解、态度、价值、技艺、能力或行为从上一代传给下一代的过程, 牵涉到学习交流。ISCED2011 年版延续了区分普通教育与职业教育的模式, 而且把非正规教育首次纳入标准之中, 认为教育标准分类应“涵盖一个人一生中的任何阶段所接受的正规和非正规教育课程……正规或非正规教育包括按照国情所设计的各种教育课程, 如初期教育、常规教育、二次机会课程、扫盲课程、成人教育、继续教育、开放和远距离教育、实习、技艺或职业教育、培训或特殊需要教育。”

出于兼顾各国职业教育类型多样化的需要, ISCED2011 年版对职业教育 (Vocational education) 的最新定位是, “主要为学习者掌握在某一特定的、或某类职业或行业从业所需的知识、技艺和能力而设计的教育课程。这样的课程可能有基于工作的成分 (即实习)。成功完成这类课程后, 可获得由相关国家主管当局和 (或) 劳务市场以从业为目的而认可的与劳务市场相关的职业资格证书。”从 ISCED2 级 (相当于我国初中阶段) 开始,

逐渐延伸到 3 级高中阶段乃至 5-7 级高等教育。由于国际教育标准分类具有弹性，不同国家指标和数据的可比性应该不是很强。

（作者张力，系国家教育发展研究中心主任、国家教育咨询委员会秘书长）