



常德职业技术学院

职业教育信息汇编

2023年第02辑

总第163辑

目 录

■ 马克思主义理论学科建设

软权力建设与 20 世纪 60 年代初的城镇人口精简论析…… 1

■ 职教政策探讨

职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025 年)
…… 13

新《职业教育法》的法律关系、实践突破与未来展望…… 19

■ 高职专题研究

统筹职业教育、高等教育和继续教育：为何，如何与何为
…… 32

政策观照下职业教育产教融合话语关注、价值追求与实践向度——基于国家职教政策的文本分析…… 46

稳步发展职业本科教育的关键考量…… 57

马克思主义理论学科建设

软权力建设与 20 世纪 60 年代初的城镇人口精简论析

【作者】 李 妮 （常德职业技术学院）

摘要：20 世纪 60 年代，为实现国民经济的调整和发展，中国共产党进行了城镇人口大精简。“几千万人民招之即来，挥之即去”，个中原因，与建国后我党建构起来的党和政府公信力、社会主义制度的吸引力、意识形态的凝聚力、政策安排的认同力及民主建政激发的创造力等软权力因素，密不可分。尽管在建国初期的软权力建设上存有不足和缺憾，但仍不失对当今应对处置群体性事件及构建和谐社会提供有益的历史借鉴。

关键词：中国共产党；职工精简；软权力

对 1961-1963 年的城镇人口大精简，已有学者作了相关研究。他们有的侧重于历史过程的宏观叙述，有的采用人口社会学的视角进行分析。但对这场涉及千万人切身利益的大迁徙，能够顺利完成任务且保持社会稳定深藏的因素，却鲜有深刻的条分缕析。鉴往知今，在社会维稳形势不容乐观的今天，探究我们的先辈们能够义不容辞作出牺牲背后的原因，方更有历史价值。

一

1958 年“大跃进”运动在中国全面启动后，为了完成在五

至七年的时间内地方工业产值超过农业产值的任务，各地不顾实际情况，掀起大办工业的热潮。仅据辽宁、河南、浙江、广东四个省的统计，这年新建设的县以上中小型厂矿就有 15000 多个。数字虽不乏浮夸成分，但这些厂矿企业的新增和扩建，不仅造成基本建设的投资大幅度增加，而且导致了职工人数的急剧上升。据统计，1958 年年末全国国营、公私合营、事业和国家机关的职工总数为 4532 万人，比 1957 年年末增加了 2082 万人，其中县级企业新增加职工 1100 多万人。虽然在第一次郑州会议和八届六中全后，针对“大跃进”和“浮夸风”、“共产风”等问题，职工精简了 450 余万人，但因庐山会议打断了这一纠“左”过程，在“反右倾、鼓干劲”的口号之下，高指标被重新提了出来，一批“小土群”、“小洋群”钢铁与有色金属企业再度上马，使一度有所精简的职工队伍再度迅速扩张。据国家统计局的统计，截至 1960 年 6 月底，全国职工人数达到了 4796.6 万人，比 1959 年增加了 235.7 万人，8 月份，更是达到了 5100 万人。与此同时，城镇人口也大量增加。1957 年城镇人口为 9950 万人，1960 年达到 13070 万，几乎相当于全国总人口的 20%，这一比例是 1980 年以前最高的。

在大跃进与人民公社的狂热中，罕见的三年自然灾害又不期而至，这就使粮食问题日趋危急，大量的人口非正常死亡开始出现。面对极其严峻的形势，党和政府一方面制定了一系列的应急措施，如紧抓粮食的调运、实行票证供应制度、压低农村和城市的口粮标准、提倡“瓜菜代”，推广“增饭法”、紧急进口粮食

等等，另一方面，就是减少城镇人口、压缩城镇粮食销量。在1961年5月的中央工作会议上，周恩来提出，解决问题的根本方法是从城市压缩人口下乡。陈云也指出：“面前摆着两条路要我们选择：一个是继续挖农民的口粮；一个是城市人口下乡。两条路必须选一条，没有什么别的路可走。我认为只能走压缩城市人口这条路”。此后，从1961年到1963年6月这两年半的时间里，全国职工人数共减少了1887万人，从1960年末的5043.8万人下降为3183万人，同期全国城镇人口共计减少了2600万人。

不可否认，1961-1963年的城镇人口精简，也存在一些人思想不够稳定的问题，但从整体上看，还是比较顺利的。对此，周恩来曾感慨的说，下去这么多人，等于一个中等国家搬家。在中国，没有哪个政权能够这样做，只有我们才有这样做的群众基础。时隔十多年后，邓小平在1979年11月的中央党、政、军机关副部长以上干部会上也指出：“回想1958年、1959年我们犯了那么‘左’的错误，使国民经济遇到很大困难，……还下放了两千万职工，关了一些企业。……单单两千万人下放这一件事情，就不容易呀。”

周恩来、邓小平的感慨的确是有道理的。尽管当时国务院下发了《关于精简职工安置办法的若干规定》，明确了给予回乡、下乡职工的待遇，但在当时城乡差距明显的情况下，要放弃“吃着自在粮，住着大楼房”的城市生活，实现到“农村脏又累，每天五六两”的转变，并不是一件容易的事情，然而最终还是“几千万人民招之即来，挥之即去”。个中原因，除了我们耐心细致

的说服、教育、宣传工作之外，最重要的就是依靠我党崇高的威信、良好的群众基础。“冰动三尺，非一日之寒”，党的威信之高、群众基础之厚，虽然在革命战争年代就已打下基础，但也和建国后中国共产党在社会治理中，注重软权力建设密不可分。

二

时下，我们谈的最多的是软实力。软实力主要适合不存在上下级的国际社会，各国政府间关系除了靠经济和军事为代表的硬实力外，以文化、价值和制度为体现的软实力的影响也越来越大。但是在国内治理中，由 soft power 同一个英文词演变而来的称之为“软权力”更为合适。这是因为一方面国内存在中央和地方等直接的上下级命令、指示关系，这种命令和指示实为权力，执行这种权力，不能有所怀疑，这就是硬权力。另一方面，当不是通过命令或强迫，而是通过说服、信任、价值和吸引，让对方无形中接受自己的意见和领导，就是软权力。在国内政治治理过程中，硬权力固然不可忽视，但是，过分使用硬权力则不仅达不到凝聚人心、稳定社会的效果，反而极有可能消解执政党的政治权威和亲和力，从而使社会变得失范、无序。相对于硬权力而言，软权力的发挥主要依靠权力主体的吸引，即具有令他人赏识的性质和条件。

纵观建国后中国共产党的社会治理过程，除了运用革命化的整合手段外，其中建构起来的党和政府的公信力、社会主义制度的吸引力、意识形态的凝聚力、政策安排的认同力及民主建政激发的创造力等软权力因素，在维护社会稳定方面，具有不可忽视

的作用。

第一，整顿作风，惩治腐败，提升党和政府的公信力。在新民主主义革命时期，以毛泽东为代表的中国共产党人，以对国家前途命运的崇高责任感，锻造了广大干部队伍的廉洁奉公、无私奉献、一身正气、两袖清风。然而建国后，由于执政环境的变化，一些党员干部骄傲自满，官僚主义、命令主义作风严重，甚至发展到腐化变质。针对这种现状，中共中央于1950年5月发出《关于在全党全军开展整风运动的指示》，要求首先整顿干部作风，纠正干部、党员中的居功自傲情绪，加强党和人民群众的联系。1951年4月在全国第一次组织会议上又通过《关于整顿党的基层组织的决议》和《关于发展新党员的决议》，对整党工作作了具体部署，并要求加强对党员的普遍教育，使全体党员树立坚定的社会主义信念和为人民服务的思想。在整党进行过程中，党中央认为只有来一次全党的清理，才能“彻底揭露一切大、中、小贪污事件”，“才能停止很多党员被资产阶级所腐蚀的极大危险现象。”于是，一场以反贪污、反浪费和反官僚主义为内容的“三反”运动果断开展。在这场反腐败斗争中，毛泽东自始至终抓运动的领导工作，对于贪污腐化情节严重的分子，一律严惩不贷。特别是对刘青山、张子善的处理，为执政条件下保持党和国家工作人员的廉洁，产生了巨大而深远的影响。薄一波后来对此评价说：“今天人们仍还怀念的50年代那股清新优良的党风和社会风气，之所以能够形成和保持，应该说是同‘三反’斗争的及时开展，全党同志从中受到警醒与教育紧密相关的。”

及社会主义建设全面开展后，我党还进行了1957年的开门整风运动、1960年财贸系统的新“三反运动”等。虽然后来这些党的整风带有“左”的偏向，但在很大程度上同样清除了党内腐败现象，健全了党的肌体，使党和人民群众的血肉联系在新的条件下得到巩固，党和政府的公信力大大提高。

第二，消除特权，防止两极分化，彰显社会主义制度的吸引力。社会平等和公平是毛泽东等早期共产党人一生的理想和奋斗目标，也是社会主义制度的应有内涵。新中国建立后，分配上的供给制逐步向等级职务工资制过渡。高工资、特殊待遇，使党内一些干部逐步脱离了人民群众而形成一种特殊阶层。在社会主义制度建立之际的1956年11月，处理波匈事件回国的刘少奇在党的八届二中全会上，借鉴两国的教训，提出了要防止因特权而产生“贵族阶层”的问题。刘少奇的讲话引起毛泽东的高度重视，从1957年开始，毛泽东就多次在党的一些重要会议上，教育领导干部要打掉官风，以普通劳动者的姿态出现，以真正平等的态度对待干部和群众，并要求党的干部要经常深入基层，与群众实行“同吃、同住、同劳动”，方能“改造思想，改造人”，也才能真正铲除其特权思想。三年困难时期，中共中央还专门就高级干部和高级知识分子特需供应问题发出指示，要求副食品特需供应“对党外民主人士和高级知识分子可以稍宽，对党内干部必须从严。”“干部生活特殊，脱离群众，……从长远影响上看，则势必对干部的思想发生腐蚀作用，发展下去，就有出现‘特殊化’的危险。”

除此之外，为了避免因个体劳动能力和贡献不同而带来收入差距过大出现的两极分化，在分配问题上，我党一直提倡“既反平均主义，也反对过分悬殊”。尤其是在1960年9月，中央批转了国家计委党组、劳动部党组提交的《关于当前劳动力安排和职工工资问题的报告》，提出为了进一步地缩小高、低工资之间的差距，要对国家机关十七级以上党员负责干部的现行工资标准进行降低。并且明确规定高级干部的工资标准不再增加，以后只能在发展生产的基础上逐步提高广大干部和职工的工资，改善群众的生活。

诚然，在分配上，我党由最初的追求平等走向后来的强调平均，建立的人民公社制度也被证明有较大的历史局限性。但是建国后中国共产党主张消灭剥削和压迫、消灭一切特权，逐步缩小干部和群众的收入差距，实是营造了公平的社会格局，彰显了社会主义制度的内涵和巨大吸引力。

第三，除旧布新，学习、宣传马克思主义，增强意识形态的凝聚力。一般说来，通过意识形态的机制，创造国家共同的理想和精神，是政党借助文化进行软权力治理的有效手段。建国后，中国共产党先是通过开展《武训传》、胡适及俞平伯唯心主义、胡风文艺思想、梁漱溟新儒学的批判运动进行了“除旧”，同时还进行了学习和宣传马克思主义的“布新”。在中央部署下，全国迅速掀起了一个学习、宣传马克思主义运动的高潮。

这些批判运动今天看来的确有失偏颇，但在当时却是“在学术界中、在党内外知识分子中宣传唯物主义的有效方法，是推动

科学和文化进步的有效方法，是促进各个学术领域中马克思主义新生力量的成长的有效方法，是培养和组织理论工作的队伍的有效方法”。连续几年的除旧布新，把马克思列宁主义由党的指导思想，推广到了全社会，使之成为国家的指导思想，从而使全国各族人民形成了以马克思列宁主义为基础的政治上和思想上的一致。这种一致性既为社会稳定提供了精神支柱，又为广大人民群众提供了主导价值观。

第四，顺应民意，适时转变，提高政策安排的社会认同力。马克思曾说：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”在政策的安排过程中，目标群体对其态度同样取决于利益得失的判断。对此，中国共产党有着清醒的认识。毛泽东曾一再告诫广大干部要“时刻提醒自己的政策措施一定要适合当前群众的觉悟水平和当前群众的迫切要求。凡是违背这两条的，一定行不通，一定要失败”。中国共产党是这样认识的，在实践中也是如此力行的。譬如农村自留地，从最初的全部收回，到最后规定不得将社员的自留地收归公有，也不得任意调换社员的自留地。再例如从公社所有到“队为基础，三级所有”核算的转变等，都是中国共产党人基于人民利益而作出政策调整的生动注脚。

无论是自留地政策的一波三折，还是公社核算体制的下移，都是由于符合了人民群众的利益而获得了高度的社会认同。它不仅增强了党和政府的号召力，而且焕发了人民群众极大的建设热情，即使在党出现政策偏差乃至失误之时，也能获得人民的理解，并坚定不移的相信党，听从党的召唤，服从党的指挥。

第五，发扬民主，加强监督，激发党和群众的创造力。在延安回答黄炎培“历史周期律”的问题时，毛泽东提出了“民主新路”，并强调只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，才不至于人亡政息。成为执政党后，为了将这一理念付诸实践，营造一个生动活泼的政治局面，我党在进行一系列民主政治制度建设的基础上，还提出要通过民主的方式，“使得人民群众能够自由地在报纸刊物上发表他们对于党和人民政府的批评和建议”，“借助于各民主党派和无党派人士的批评来克服缺点和错误。”

尽管建国后的民主政治建设由于没有纳入法制化、制度化的轨道而发生很多曲折，但是，我党坚定地意识到，只要“充分的发扬民主，就能把党内、党外广大群众的积极性调动起来，就能使占人口百分之九十五以上的人民大众团结起来。”正是较好的发扬了民主作风，在后来的第二次郑州会议及七千人大会上，毛泽东带头作了自我批评，并形成了大家畅所欲言的政治局面，作出了有利于国民经济发展的政策调整；也正是加强了群众对党员干部的批评监督，才使广大人民群众增强了主人翁的责任感，从而在困难时期与党同甘共苦，休戚与共。

三

20世纪60年代初城镇人口精简时，中央曾有过可能会出乱子、甚至大乱子的担心。1962年5月，刘少奇在中央五月工作会议上提醒全党，压缩城镇人口、精简职工“要尽可能不出乱子，少出乱子。但是，在精神上、组织上还得有点准备，准备出乱子，甚至出大乱子。”然而这次精简不但按照预期完成了任务，而且

还保持了社会稳定，为国民经济恢复和发展创造了条件。

时至今日，遑论再发生类似的事情，若想保持社会稳定已无可能，即使看似不大的利益受损，有时候也能成为群体性事件爆发的火药桶。当然，这与人们自我权利维护意识的觉醒有关，也与市场经济还原了人们追求利益的正当性、鼓励人们追求合法利益相联。我们无意指责或要求人们完全牺牲个人利益，因为邓小平在改革开放之初就指出：“不重视物质利益，对少数先进分子可以，对广大群众不行，一段时间可以，长期不行。”可问题在于为什么涉及利益纠纷的群体性事件不断蔓延、对抗程度愈益剧烈、无相关利益人员参加踊跃、政府处置起来又举步维艰呢？这就不得不反思我们在软权力建设上的不足了。

首先，权力腐败的存在，降低了党和政府的威信。胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上曾指出，“如果腐败得不到有效惩治，党就会丧失人民信任和支持”。虽然官员腐败不能代表党和政府的全体队伍，但它的存在，不仅败坏了党和政府的形象，降低了群众对政府的信任度，而且还破坏了机会平等规则，增加了社会不公正程度，从而成为群体性事件爆发的温床。分析近几年来全国影响较大的群体性事件，都不乏背后腐败的存在。2001 年 3 月，时任中央纪委书记的尉建行就指出：“有的干部腐败问题严重，严重损害国家、企业和群众的利益，群众强烈不满，最后酿成了群体性事件。”正因如此，中央一再强调要严查群体性事件背后的腐败问题。

其次，社会分化与贫富差距严重，耗散了意识形态的凝聚力。

共同富裕、公平正义，是社会主义制度的应有之义。但是时下由于利益格局的剧烈变动，社会分化、贫富差距不断扩大，这种现实与马克思主义经典作家对社会主义社会的设想有较大的差距，离人们对于社会主义制度优越性的期待也有较大的距离，这让许多人就会对党“代表最广大人民群众的根本利益”产生怀拒斥情绪，对社会主义意识形态所表达的价值观念有所排斥。一旦出现利益冲突焦点的事件，就比较容易成为引发群体性事件的导火索，并且还出现参与主体多元化、“无直接利益者”参与增多的现象。

再次，利益诉求表达渠道不畅，淤塞了民意表达力。由于一些政策常常不能满足社会各群体的利益需求，各群体为了表达自己的利益需要，往往希望通过某种途径向政策制订和实施者传递信息，以期引起决策层对自身的关注，最终实现自身的利益。虽然我们有信访制度、领导接待日制度、举报制度、司法救济途径，但是受制于“压力型”的政治生态和政绩考核导向，很多部门和官员不能正视矛盾和问题，仍旧希望通过“打压”或“掩盖”的方式维持稳定。当缺乏一定话语权的弱势群体不能与政府部门进行有效的沟通和协商时，往往就会采取集群行动的方式，以求问题的尽快解决。

最后，群众缺乏知情权，破损了政策的支持力。在 20 世纪 60 年代共和国的大精简中，我们“把困难摆到了人民面前，对群众讲清道理，做了大量的工作。”而今天且不论一些地方政府制订的政策朝令夕改或是与民争利，仅就制订过程来看，很多政

策出台前，缺乏应有的论证、听证程序，导致出台的政策在决策程序、利益共融上出现偏差，在一定程度上影响到某些特定社会群体的利益，从而因社会认同性的不足而引起矛盾的产生。这也正是邓小平所说的：“我们没有把问题摆到群众面前，取得共同的认识，同群众一起商量解决问题。”

总之，无论是腐败、政策制订中的失误，还是社会不公及利益表达渠道的受阻所引发的群体性事件，很大程度上是因为我们在社会治理过程中软权力建设不足所致。回溯历史，正是由于以毛泽东为代表的中国共产党人，在建国后加强了软权力建设，才凝聚人心，集思广益，不但营造了一个积极向上、平稳安定的社会秩序，而且在国家困难面前，党和人民能够同舟共济。虽然由于时代及认识的局限，中国共产党在建国初期的软权力建设上存有不足和缺憾，但仍不乏对当今社会如何应对处置群体性事件及构建和谐社会提供有益的历史借鉴。

职教政策探讨

篇一 职业教育产教融合赋能提升行动实施方案（2023—2025 年）

【出处】 发改社会(2023)699 号

为贯彻落实党的二十大精神和党中央、国务院有关决策部署，按照《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》《国家职业教育改革实施方案》有关要求，坚持以教促产、以产助教，不断延伸教育链、服务产业链、支撑供应链、打造人才链、提升价值链，加快形成产教良性互动、校企优势互补的产教融合发展格局，持续优化人力资源供给结构，为全面建设社会主义现代化国家提供强大人力资源支撑，制定本方案。

一、行动目标

统筹推动教育和产业协调发展，创新搭建产教融合平台载体，接续推进产教融合建设试点，完善落实组合式激励赋能政策体系，将产教融合进一步引向深入。到 2025 年，国家产教融合试点城市达到 50 个左右，试点城市的突破和引领带动作用充分发挥，在全国建设培育 1 万家以上产教融合型企业，产教融合型企业制度和组合式激励政策体系健全完善，各类资金渠道对职业教育投入稳步提升，产业需求更好融入人才培养全过程，逐步形成教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局。

二、重点任务

（一）推动形成产教融合头雁效应。

1. 培育遴选产教融合试点城市。梳理总结首批国家产教融合试点城市经验做法，启动遴选第二批 30 个左右国家产教融合试点城市，推动产教融合试点城市出台扎实有效的改革举措，发挥示范引领作用。鼓励各地培育遴选一批省级产教融合试点城市，建立产教融合试点城市体系。国家产教融合试点城市优先考虑从省级产教融合试点城市中产生。

2. 在重点行业深度推进产教融合。在新一代信息技术、集成电路、人工智能、工业互联网、储能、智能制造、生物医药、新材料等战略性新兴产业，以及养老、托育、家政等生活服务业等行业，深入推进产教融合，培养服务支撑产业重大需求的技能人才。在试点城市及其所在省域内打造一批区域特色鲜明的产教融合型行业，打造一批高水平产教融合行业协会和促进会，推动行业组织更好融入产教融合改革。

3. 培育建设产教融合型企业。加强产教融合型企业孵化培育力度，完善产教融合型企业认定标准。启动遴选第二批国家产教融合型企业，从央企、地方国企、实力突出的民企、国家制造业创新中心、制造业单项冠军企业、专精特新“小巨人”企业中，遴选打造相关行业领域产教融合改革的领军企业。引导各地加快培育地方产教融合型企业，按时完成全国 1 万家以上的总体任务。完善产教融合型企业培育库，制定符合本地区实际的认定标准，建设培育本地区产教融合型企业。

（二）夯实职业院校发展基础。

4. 系统评估项目实施效果。对“十四五”教育强国推进工程职业教育产教融合项目实施情况开展中期评估，根据评估结果

调整相关储备院校和项目。

5. 扩容产教融合储备项目。在“十四五”教育强国推进工程储备项目库中，新增 200 所左右高职院校和应用型本科院校，对纳入储备项目库且符合条件的职业教育产教融合项目通过中央预算内投资予以重点支持。

6. 完善职业教育专业设置。鼓励引导职业院校，优先发展先进制造、新能源、新材料、生物技术、人工智能等产业需要的一批新兴专业，加快建设护理、康养、托育、家政等一批人才紧缺的专业，改造升级冶金、医药、建材、轻纺等领域的一批传统专业，撤并淘汰供给过剩、就业率低、职业岗位消失的专业，鼓励学校开设更多紧缺的、符合市场需求的专业，形成紧密对接产业链、创新链的专业体系。

(三) 建设产教融合实训基地。

7. 加大实训基地支持力度。通过“十四五”教育强国推进工程，安排中央预算内投资支持一批产教融合实训基地建设，提升职业院校产教融合实训水平。高质量完成“十四五”规划《纲要》提出的“建设 100 个高水平、专业化、开放型产教融合实训基地”的重大任务。

8. 引导实训基地建设方向。安排中央预算内投资时，优先考虑先进制造、新能源、新材料、生物技术、人工智能等领域以及护理、康养、托育、家政等领域的实训基地建设，辐射带动相关产业领域的实习实训、员工培训、产品中试、工艺改进、技术研发等。

9. 优化实训基地建设流程。支持有条件的地方建立多部门

联合审批“绿色通道”，优化职业院校项目建设审批流程，强化要素保障，促进职业院校项目建设便利化。

（四）深化产教融合校企合作。

10. 丰富产教融合办学形态。支持职业院校联合企业、科研院所开展协同创新，共建重点实验室、工程研究中心、技术创新中心、创业创新中心、企业技术中心等创新平台，服务地方中小微企业技术升级和产品研发。推动职业院校在企业设立实习实训基地、企业在职业院校建设培育培训基地。推动校企共建共管产业学院、企业学院，延伸职业院校办学空间。

11. 拓展产教融合培养内容。引导企业深度参与职业院校专业规划、教材开发、教学设计、课程设置、实习实训，实行校企联合招生、开展委托培养、订单培养和学徒制培养，促进企业需求融入人才培养各环节。支持企业接收学生实习实训，引导企业按岗位总量的一定比例设立学徒岗位。

12. 优化产教融合合作模式。支持有条件的产业园区和职业院校、普通高校合作举办混合所有制分校或产业学院。支持和规范社会力量兴办职业教育，通过企业资本投入、社会资本投入等多种方式推进职业院校股份制、混合所有制改革。允许企业以资本、技术、管理等要素依法参与办学并享有相应权利。

13. 打造产教融合新型载体。打造以产业园区为基础的市域产教融合联合体，在重点行业和领域打造行业产教融合共同体。发挥职教集团（联盟）、市域产教融合联合体、产教融合共同体作用，提升人才培养质量，促进高质量就业。

（五）健全激励扶持组合举措。

14. 制定出台支持政策文件。在全面梳理现有支持职业教育产教融合的政策举措的基础上，针对产教融合发展中存在的问题，研究创新激励扶持举措，形成指导性政策文件，进一步健全“金融+财政+土地+信用”组合式激励，支持地方出台符合本地实际的落地政策。

15. 加大金融政策扶持力度。国家发展改革委加大向金融机构推荐职业教育产教融合中长期贷款项目的力度。鼓励银行机构按照“风险可控、商业可持续性”原则支持产教融合项目和产教融合型企业发展。引导保险机构开发产教融合相关保险产品。支持符合条件的产教融合型企业上市融资。支持符合条件的企业发行社会领域产业专项债券，重点用于实训基地建设。

16. 加大投资政策扶持力度。通过“十四五”教育强国推进工程，安排中央预算内投资支持符合条件的产教融合实训基地建设，高职院校和应用型本科院校每所支持额度不超过 8000 万元，中职院校每所支持额度不超过 3000 万元。将符合条件的职业教育产教融合项目纳入地方政府专项债券支持范围。

17. 加大财税政策扶持力度。产教融合型企业兴办职业教育的投资符合规定的，可按投资额 30%的比例抵免当年应缴教育费附加和地方教育附加。

18. 加大土地政策扶持力度。企业投资或与政府合作建设职业院校、高等学校的建设用地，按教育用地管理，符合《划拨用地目录》的，可通过划拨方式供地，鼓励企业自愿以出让、租赁方式取得土地。探索采取长期租赁、租让结合、弹性年期出让方式供地。

19. 加大信用政策扶持力度。加大产教融合型企业信用信息归集力度，开展行业信用评价，对评价结果好的企业，在例行检查、专项检查中减少检查频次，在上市融资、政府资金支持、产业扶持政策、评优表彰、政务事项办理等方面予以优先或便利，并通过“信用中国”网站集中公示宣传。

三、保障措施

（一）加强组织领导。国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部会同有关部门牵头推进职业教育产教融合赋能提升行动。各地发展改革、教育、人力资源社会保障等部门要健全协调机制，将各项任务分解到位、落实到人、责任到人。

（二）营造良好氛围。召开职业教育产教融合经验交流现场会。组织遴选并编辑出版职业教育产教融合典型案例，推介有关地方、学习和企业的经验做法。挖掘宣传基层和一线技术技能人才成长成才的典型事迹，弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚。

（三）强化经验推广。各地推动职业教育产教融合，特别是建设产教融合型企业的有效措施，要及时在省域范围内推广。具有重大示范效应的改革措施，及时向国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部等部门报送。对实践证明行之有效、可以上升为制度性成果的，及时总结提炼，并推动修改完善相关政策和制度，符合条件的在全国复制推广。

篇二 新《职业教育法》的法律关系、实践突破与未来展望

【作者】 尹成鑫 和震

【出处】 《中国职业技术教育》

新《职业教育法》为我国职业教育高质量发展提供了根本法律保障。以法律视角探究新《职业教育法》与《宪法》《教育法》《高等教育法》之间的法律关系，明晰新《职业教育法》中主管部门间的关系、其内部逻辑主体间的关系以及与职教政策的关系。

新《职业教育法》的实施，反映了多年来职业教育实践探索的成果，对于确立现代职业教育体系建设框架、营造全社会关心支持职业教育发展的环境、把职业教育在做“大”的同时进一步做“强”、努力支撑我国经济社会发展全局而言具有深远意义。为更好推进新《职业教育法》的实施，必须深入探讨新法与相关法律之间的关系，剖析新法理顺的内外部关系和解决的突出问题，更好地推进我国职业教育事业改革发展。

一、新《职业教育法》与其他相关法律的关系分析

（一）新《职业教育法》与《宪法》的关系

我国职业教育法的渊源，主要包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章，其中宪法是我国的根本大法，具有至高无上的法律地位和法律效力，是我国最高的法律渊源。原《职业教育法》本应是规范职业教育的基本法律，但其与上位法特别是《宪法》关系方面，还存在着定位上的一些问题。其法律条文作为规

制职业教育的基本法律，理应以《宪法》作为立法依据和基础，但在整个条文中，都没有找到《宪法》作为《职业教育法》渊源或依据的描述，而是根据《教育法》《劳动法》，法律定位较低。另一方面，根据古罗马法学家乌尔披亚努斯的理念，法律分为公法和私法，根据这种法律划分标准，调整教育关系的法律应该属于公法范畴。公法调整的不是平等主体之间的法律关系，而是调整具有一定管理和隶属关系的社会关系，教育法律关系就存在着一定的行政和隶属属性。因此，需要一定的国家公权力对教育进行介入。尤其在我国转入高质量发展、转变发展方式、转换增长动能的关键时期，职业教育与其他教育类型相比，在助推共同富裕、服务地方经济、优化经济结构等方面都有着更为直接紧密的联系。新《职业教育法》就是基于《宪法》中关于调整社会关系的基本原则和保障公民基本权利等内容，与政治、经济、文化等方面增强互动，实现了教育的可持续发展战略目标。

相比修订前的法律条文，新《职业教育法》开宗明义，第一条就明确“建设教育强国、人力资源强国和技能型社会，推进社会主义现代化建设，根据宪法，制定本法。”既增加了国家经济战略、人才战略的描述，也肯定了《宪法》作为《职业教育法》制定的基本依据；既提高了《职业教育法》的法律地位，也为职业教育下一阶段的发展指明了方向。

（二）新《职业教育法》与《教育法》的关系

《教育法》的立法目的和目标，是为了建立教育基本制度，推动中国特色社会主义教育事业全面发展，调整的是教育者与被

教育者之间的关系，规范教育者与被教育者的基本权利和义务，也可以说是调整基础教育、职业教育和高等教育之间的共性关系。新《职业教育法》调整的法律关系是《教育法》中未能加以明确的部分。新法第三条提出“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”，作为一种独立的教育类型，职业教育有其自身发展特点。相比《教育法》中的规定，新《职业教育法》在人才培养目标、教育形态、教育内容、教育形式、教育手段、教育评价和要求等方面与普通教育是迥然不同的，因此在投入方面，要把两者放在同等重要位置合理分配资源。

从教育供给看，差异化、多元化、精细化产业结构发展需要不同类型、不同层次的人才，随着高等教育普及化、普通高中学位扩容、就业市场化等政策环境的改变，职普分流政策经常遭遇社会质疑。因此，应基于双轨分流，统筹规划高中和高等教育阶段的整体职普比例，明确大体相当是职业教育和普通教育在总量上保持大体相当。新《职业教育法》的颁布能进一步促进职业教育与普通教育协调发展，符合人民需要和经济社会现实需求。新法第十四条从建设现代职业教育体系上，把“职业教育与普通教育相互融通”的要求写入法律，通过政策指引、促进职普融通，加快推进职普均衡发展，进一步增强了对职业教育发展的导向性，有利于构建一个服务全民终身学习的教育生态系统。

（三）新《职业教育法》与《高等教育法》的关系

法律是分部门的，不同部门的法律调整的社会关系不同。从法理和法律位阶的角度来说，《职业教育法》与《高等教育法》

均属于教育法的范畴，即《职业教育法》《高等教育法》作为《教育法》的二级部门法，是对《教育法》的进一步细化，需要与《教育法》等相关教育领域的法律进行衔接和协调。实践中，三部法律可以说是三足鼎立，三者之间，特别是《职业教育法》与《高等教育法》之间的衔接和协调是要注意的问题。

由于对原《职业教育法》的定位以及和《高等教育法》的关系未能准确理解，导致在实践中高等职业教育也被定为高等教育较低层次的一个部分，而不是一个独立的教育类型。因此，职业教育也就无法取得与普通教育同等法律地位，而对高等职业教育作为独立的教育类型缺乏应有认知，致使高等教育发展极不平衡。相对于普通本科教育，高等职业教育的发展受到了不应有的抑制，培养高素质技术技能人才受到一定程度的影响，进而对我国产业转型升级带来不小压力。正是内外部各种原因的现实需要，人们逐渐认识到职业教育是一个需要特殊对待的独立教育类型。新《职业教育法》进一步明确职业教育尤其是高等职业教育的法律地位，为全面构建纵向贯通、横向融通的中国特色现代职业教育体系夯实了法治基础。

二、新《职业教育法》理顺内外部关系

（一）职业教育主管部门间的关系

教育部、人社部“三定方案”中，都有关于职业教育管理的表述，且自2008年印发一直沿用至今，职能交叉已成历史遗留问题。原《职业教育法》已颁布实施26年，但对两个部门的职业教育管理表述缺位、职能不清。尤其在技工学校举办问题上，

存在把举办方和主管部门混为一谈，导致技工学校长期游离于国家教育管理体系之外的问题。国际上解决这一问题也比较棘手，例如，德国和日本管理职业学校的是教育部门，管理人力资源培训的是经济部门；法国的职业学校早先是教育和经济部门共同管理，但在长期实践中教育和管理理念的冲突造成双方在管辖权上的争执。不同行政主管部门对职业教育内涵建设的认知不同，为了统一思想、达成共识、营造良好教育生态，需要构建“大职教”思路、在“大平台”上分工合作，打破部门利益、打通堵点难点，破解职业教育管理体制机制不顺等关键问题。

新法遵循了职业教育发展规律，按照实事求是，一切从实际出发的原则，建立了职业教育工作协调机制。新《职业教育法》第八条明晰了由国务院统筹协调全国职业教育工作，教育行政部门负责职业教育工作的发展规划、系统协同、宏观管理，其他部门在国务院规定的职责范围内分别负责有关的职业教育工作，形成各司其职、各负其责的发展合力。

（二）《职业教育法》内部逻辑主体间的关系

在法律逻辑上，一个完整的法律条文应该由法律规范、法律事实和法律后果三部分构成。原《职业教育法》中部分条文没有明确法律后果，这就造成在一些法律关系主体没有按法律规范履行义务时，也不用承担相应责任。此外，原法部分条文对法律适用主体及违法惩处主体未明确规定，也会带来执法主体推脱搪塞、回避责任的现象产生。例如，原《职业教育法》第二十七条：“任何组织和个人不得挪用、克扣职业教育的经费。”对法律后

果没有做相应规定。第二十条要求企业对职工和准员工进行职业教育和培训，根据该条义务性条款，对相关人员实施职业教育是企业必做工作，如果不做应该承担法律责任，但第二十九条对拒不履行此行为的企业，仅提出地方政府“可以收取企业应当承担的职业教育经费，用于本地区的职业教育”；“可以收取”的规定给了政府部门相当大的裁量自由，缺乏必要的强制性。类似条文还有不少。

在条文准确性上，原《职业教育法》中政治性、原则性的条文较多，可操作性条文较少。由于历史原因，在法律条文中部分内容表述模糊，一些法律概念笼统，“鼓励”“可以”“应当”“逐步增加”“适当”“一定比例”“酌情”等词语频繁出现或者使用不当。同时，相关条文存在未明确规定职业教育的办学主体、管理主体、教学主体等违法行为的法律责任，这就导致整个法律可执行力相对较弱，对各法律关系主体约束力不够，降低了原《职业教育法》的确定性、规范性、严肃性和权威性。因此，新法着力解决了原《职业教育法》实施过程中的法律执行层面的问题，总结并提炼成适用范围广、操作性强的法规条文。

（三）《职业教育法》与职业教育政策的关系

在职业教育发展实践中，存在大量根据现实情况适时出台的教育政策文件，包括政府颁布的改革办法、实施意见、管理规定、政策通知、发展规划等，这些政策汇聚构成现代职业教育和培训的框架体系，这为新《职业教育法》的实施奠定了良好的政策基础。此次新法结合具体工作成效，吸收了大量政策文件内容，具

有政策的法律化色彩。政策法律化在立法技术上属于政策立法，是立法机关依法将成熟、稳定而又有立法必要性的政策转化为法律的过程，从这层关系看：

一是产教融合、校企合作方面。为加快推进人力资源供给侧结构性改革、实现更充分更高质量的就业，需要以产教融合、校企合作为支撑。近年来，陆续出台了《关于深化产教融合的若干意见》《职业学校校企合作促进办法》《国家产教融合建设试点实施方案》等文件，我国产教融合、校企合作的“四梁八柱”基本确立，职教战线也开展了一批有益尝试，包括组建了62个行业指导委员会，建成约1500个职教集团，广泛开展订单培养、校中厂、厂中校等，基本形成了产教深度融合发展和校企合作协同育人的办学格局。在新《职业教育法》第四条中明确将“产教融合、校企合作”写入法律，并在第二十七条中规定对深度参与产教融合、校企合作的企业进行奖励，给予金融、财政、土地等支持和税费优惠。

二是学徒制度方面。为了进一步发挥企业重要办学主体作用，创新技术技能人才培养模式，近几年在探索中国特色学徒制上，政府部门先后颁布了《关于全面推进现代学徒制工作的通知》《制造业人才发展规划指南》《关于加快发展现代职业教育的决定》《企业新型学徒制试点工作方案》等文件，教育部牵头实施了558个现代学徒制试点项目，覆盖1000多个专业、2480家合作企业，培养了10万余名现代学徒。之前，我国学徒制虽然有点上突破，但没有形成制度上的突破和全面推行的态势。新《职

业教育法》第三十条就把之前的政策精神转化为法律内容，明确规定了学徒制度和培养方式，并规定设立专门的学徒岗位。

三是职业技能等级证书制度方面。为深化复合型技术技能人才培养培训模式改革，《国家职业教育改革实施方案》部署启动学历证书+若干职业技能等级证书制度试点。截至目前，已遴选出4批、300个培训评价组织的447个证书参与试点，5500多所院校参与试点，设立考点近2.2万个，670余万名学生报名，其中超过120万名学生参加考核，考核通过率约为74.21%；证书累计获得超过15000家企业的认可；推进了职业院校“三教”改革，创新了人才培养培训模式。新《职业教育法》第十一条规定“实行学历证书及其他学业证书、培训证书、职业资格证书和职业技能等级证书制度”就是对这一制度试点后的吸纳和肯定。

四是类型教育定位方面。党的十六大报告提出“形成比较完善的现代国民教育体系”。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“建设现代国民教育体系”，其核心是以终身教育思想为导向，建立不同教育类型、初中高等教育层次、学校教育和继续教育各阶段的教育系统，从而建成学习型社会。“十一五”期间，教育部明确了现代国民教育体系的基本概念，2014年出台了《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》，2019年国务院印发《国家职业教育改革实施方案》，明确“职业教育与普通教育是两种不同教育类型，具有同等重要地位”。新《职业教育法》把职业教育类型定位作为修法的一大亮点和突破点，改变了原法中层次教育的定位，为职业教育类型

建设提供了法治保障。

除以上政策外，还有一些政策由于已完成其历史作用或不适合从法律层面进行规定，所以并没有在新《职业教育法》中体现。如，扩大职业学校的办学自主权的政策，针对特定职业教育阶段的政策，以及现阶段还存有争议、无法厘清的职业院校混合所有制的政策问题。把成熟、稳定、必要的政策转化为法律保障，目的是凭借法律的强制力确保相关政策内容获得普遍遵行的效力。由于政策具备灵活性、针对性、可调试性等特点，在深化改革、加快发展中制定的政策能有效发挥先导性作用。对暂不能纳入或还不适宜纳入法律保护范畴的内容，可充分发挥政策的资源配置性作用。

三、新《职业教育法》的实践突破

我国目前已拥有高职（专科）院校 1486 所、中职学校 7294 所，职业学校布局在国际上数量最多、覆盖范围最广，已建成世界上最大规模的职业教育体系，带动培养了世界上最大规模的职业教师队伍，开设的 1349 个专业（中职 358 个、高职专科 744 个、高职本科 247 个），覆盖了国民经济所有产业和行业，建成了世界上最完整的专业门类，有效支撑了我国社会经济快速发展。但同时在实践中也遇到了一些问题和困难，新《职业教育法》努力解决阻碍职业教育发展的内外部问题，从法律层面确保职业教育适应性。

（一）解决职业教育发展存在的内部问题

一是解决职业教育分层依据不合理问题。之前我国职业教育

的层次是按学生入校时的起点学历来划分的。这种划分标准仅指出各级职业教育办学实施的主体，而没有具体区分职业教育层次的实质——职业教育培养目标，这就导致了各层次的培养目标及其内在联系难以清晰界定。新法指明“职业教育是培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要途径”，明确了职业教育的培养目标。中等职业学校教育和高等职业学校教育的培养目标导向一致，是同一类型的教育。

二是解决学历层次与社会需求不匹配问题。由于经济社会快速发展，城乡生活条件、收入水平大幅度提升，新生劳动力获得更大教育收益的需求越来越迫切。从我国最近10年统计数据来看，职业教育规模已呈现中职小、高职大的现象，中等职业教育升学比例不断提高。2010年中职招生数量占高中教育阶段学生总数的48%，2020年该比例为42%，下降了8个百分点；与此同时，2010年高职招生数量占高等教育阶段的47%，2020年该比例为54%，上升了8个百分点，这同发达国家的发展趋势相符。但从学历层次来看，职业本科教育发展滞后，职业本科学校数仅占高等学校的1.2%，学生数不到高等教育的1%。新《职业教育法》明确职业教育学历层次，指出“高等职业学校教育由专科、本科及以上教育层次的高等职业学校和普通高等学校实施”，从而主动适应经济社会对高层次技术技能人才的发展需求。

三是解决各层次职业教育之间、职教与普教之间对接不畅问题。一直以来，职业教育“中高本”一体化发展的相关标准制度欠缺，导致各层次职业教育在培养规格、专业建设、课程体系等

方面衔接不够，学生升学通道窄，选择职业教育的机会成本大幅增加。与此同时，由于考试招生制度、资历框架等制度体系不健全的原因，造成职业教育与普通教育两者之间难以实现融通和衔接。新《职业教育法》明确“职业教育与普通教育相互融通，不同层次职业教育有效贯通”“建立健全各级各类学校教育与职业培训学分、资历以及其他学习成果的认证、积累和转换机制”，这为职业教育体系构建扫清了政策障碍。

（二）疏通职业教育发展的外部阻碍

第一，职业教育改革要瞄准国家战略并兼顾个人需求。从发达国家的经验看，职业教育法律的修订大都从服务国家战略到关注个人成长着眼。例如，由五部互相衔接构成的美国帕金斯职业教育系列法所形成美国的职业教育法律体系，其中最重要的就是从单纯的服务国家战略转向兼顾个人需求。近年来，我国职业教育改革越来越重视个人需求，不断增强职业教育适应性，努力提高人才培养质量，实现国家战略与个人发展利益诉求的统一，这也是新《职业教育法》颁布的一大重要因素。

第二，产业转型升级逼迫人才结构调整。随着我国逐步进入向社会经济发展的成熟期，人口红利正在逐渐消退，现行社会经济政策及人才制度如果不能及时调整，很有可能进入到一个国内市场萎缩、产业升级乏力、增长后劲不足、民族主体性削弱、经济对外依赖性增强的怪圈中。为了避免掉入“中等收入陷阱”，不仅需要政府强有力地推动社会保障体系进一步完善，还需要加快推进社会治理法治化进程，从而提供稳定的社会环境和巨大的

国内市场，更需要进一步提高劳动者素质，将人口数量红利转换到人才质量红利，充分发挥职业教育在技术技能人才培养中的重要作用，形成“橄榄型”人才结构，不断扩大中等收入群体。

四、新《职业教育法》实施的未来展望

我国经济社会快速发展迫切需要现代职业教育的深度参与，主动适应科技进步和产业变革，大规模培养技术技能人才，建设学习型社会，更好地服务高质量发展。新《职业教育法》的颁布实施必将为深化职业教育改革提供源源不断的动力。

（一）实现职业教育与普通教育异类等值

完善作为类型教育的现代职业教育体系，关键要改革创新职业教育招生考试制度，从而有效提升职业教育内在吸引力和社会认可度。这是具有类型教育特点的一项职业教育基本制度，是优化类型定位、畅通学生升学通道、缓解教育焦虑的关键。在纵向上推动完善职业教育体系，实现中职、专科高职、职教本科各层次之间纵向贯通。目前针对这项改革还停留在地方层面、国家层面缺少系统设计和具体方案、公信力和严肃性不够、对考生吸引力不足、“指挥棒”的作用还没有充分发挥等问题，下一步可以通过在部分省份有基础、有条件的市县开展职教高考试点，及时总结经验，适时向全国推广施行，努力破解社会对职业教育“低人一等”的偏见，缓解家长和学生中考分流的压力和焦虑，助力“双减”政策实施。

（二）提高技术技能人才社会地位和经济收入

广大人民群众对教育公平的价值判断已不仅是“有学上”，

更多的是“被认可”和“有回报”，进而获得公平的教育收益和价值分配。未来要打破以学历为主要依据的定薪制度，建立体现技术技能价值导向的薪酬分配制度，健全技术技能人才培养、使用、评价、激励制度，在收入分配和社会地位中体现一线工作者应有的价值，大幅提高一线岗位技术技能人才收入水平，吸引更多青年一代走技能成才、技能报国之路，真正实现国家需求、产业需要与个人意愿的统一。

（三）扭转“重学历、轻技能”的社会观念

在大教育体系下，希望未来教育结构和人才结构更加契合匹配，处理好精英教育和大众教育的结构性问题，处理好普通教育和职业教育的融通性问题，以精英化方式培养研究型人才，以普及化方式培养应用型人才，特别是要把一线技术技能人才作为培养主体。弘扬创造伟大、技能宝贵的时代新风，彻底摒弃“重普教、轻职教，重学历、轻技能”的观念。建立多层次相互衔接的职业标准体系，打破专业技术职称评审与职业技能评价界限，分行业分层次设立技术技能人才荣誉和奖励制度，打通职业院校毕业生在就业、落户、招聘、晋升等方面的通道。

高职专题研究

篇一 统筹职业教育、高等教育和继续教育：为何，如何与 何为

【作者】 李政

【出处】 《职教论坛》2023年第2期

党的二十大报告明确提出要“统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新”。实际上，这三类教育的统筹发展在2019年的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中已有类似表述。历史上，统筹不同类型的教育在政策文本和学者话语中也多次出现，例如2012年《关于加快发展继续教育的若干意见》提出“实行基础教育、职业教育、继续教育三教统筹”，2014年《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》提出要“统筹职业教育和普通教育、继续教育发展”。“统筹”意味着要对不同类型和层次的教育发展战略做通盘考虑，避免各自为政和独立发展带来的弊端。那么为何二十大报告要把职业教育、高等教育和继续教育作为发展重点？这一政策取向旨在解决什么问题？未来又应该如何现实层面落实这一政策方向？本文将围绕这三个问题展开讨论。

一、为何统筹“三教”？

（一）强化职业教育人力资本形成的价值尺度和流通功能，减轻教育分流导致的社会教育焦虑

职业教育、高等教育和继续教育属于义务教育阶段后的教育，中考和高考作为高等教育前的两大分流机制，将学生分流至职业教育体

系和普通教育体系。此外，国家通过立交桥的制度设计以及继续教育的通道，促进职业教育和普通教育两大体系间的融通。然而，尽管职业教育目前建立起了从中职到专科高职再到本科高职的通道，但职业本科教育无论是规模还是社会认可度上均有待进一步提升，职业教育为学生提供的选择性相较于普通教育体系而言仍有限。此外，受高等教育扩张、学历社会的观念系统等因素的影响，劳动力市场上对于普通教育学历的认可度仍强于职业教育。一系列研究显示，随着 20 世纪 90 年代的高校扩招带来的文凭价值相对降低，职业教育的回报优势逐渐消失，且大学本科带来的教育货币收益和非货币收益都远高于普通高中和中等职业教育。尽管国家承认继续教育学历，但在实际招聘和晋升过程中，一些企业或单位对于继续教育学历并不认可。正是由于选择性、社会认可度和劳动力市场回报率的差别，导致分流制度引起社会广泛的教育焦虑。

那么，取消分流是否就能减轻社会教育焦虑？需要承认的是，不论是否存在分流制度，教育领域内的社会分层始终存在。这种分层根源于教育资源，尤其是优质教育资源的供需矛盾。即

使是在高中阶段不分流的美国，这种分层依然体现在高等教育阶段。因此，取消分流

的本质是推迟分流，它无法从根本上缓解社会教育资源的供需失衡问题。现阶段破解这一问题的最有效办法，应该是依托各类教育的高质

量发展，提升人力资源在劳动力市场中的认可度，用市场的正向反馈缓解大众对职业教育和继续教育的偏见和焦虑。统筹职业教育、高等

教育和继续教育发展的一个重要目的，在于为不同教育通道的学生提供兼顾公平性和平等性的证书信号，提升职业教育和继续教育证书的

信号价值。职业教育不仅要突出类型化的发展诉求，同时还要在与其他类型教育的共同发展中强化人力资本形成的价值尺度和流通功能，

从而提升社会大众对于选择职业教育、继续教育的回报预期。

（二）消除不同类型教育中人为设置的理念和制度障碍，构建人力资源统一大市场

受户籍制度、所有制结构等因素影响，我国劳动力市场呈现出明显的分割状态。其中教育分割也是体制性分割的一部分。它体现在两个方面：一是不同地区的教育资源供给不均，且地区间的教育资源流动受“地方保护主义”的阻碍。最典型的是学校招生数量的跨区域分割；二是职前教育和职后培训的分割。我国的

教育事业，尤其是职业教育事业主要是以制度化、规范化的学校教育为支撑，其中公办教育占据主导地位，这就形成了我国以公办学校教育为主体的通用技能形成和供给模式。而职后培训作为企业专用性技能形成的主要渠道，并未成为各级各类职业学校的主业。尽管法律和政策层面均规定了职业教育“育训并举”的法定职责，但受限于教育部门和人社部门管理职责的分割，以及长期以来学校教育和社会培训在办学方向和价值取向上的差异，导致员工的职前学历教育和职后培训、继续教育之间存在明显的分割，这与德国、日本等国围绕企业技能和行业技能形成的统一技能形成机制有着显著区别。劳动力市场的体制性分割带来的最大问题是人力资源供给和使用的碎片化，人力资源无法根据市场的需要优化配置和自由流动，企业员工的技能形成也处于职前职后割裂的状态，不利于技能型社会的建设。

构建统一的人力资源大市场，促进劳动力、人才跨地区顺畅流动，是我国由人力资源大国向强国迈进的必要步骤，也是优化我国教育资源配置的重要举措。解决这一问题，不仅需要从户籍制度、招聘制度、晋升制度等入手，也要从人力资源的形成阶段——教育改革入手，破解人为的教育分割带来的人力资源分割问题。统筹职业教育、高等教育和继续教育发展，就是希望能尽可能消除不同类型教育和发展通道中人为设置的观念和制度障碍，建立不同类型教育间较

为统一的人才培养质量控制机制和结果认证机制，架设不同教育通道之间更为便捷的转换通道，让优质的人力资源能够获得与之相匹配的教育资源。

（三）以人的发展需求确定教育政策的逻辑起点和价值取向，重塑宏观教育政策的统一概念框架和话语体系

教育是伴随人类社会的出现而出现的。社会分工的不断细化和对效率的追求，尤其是国家对教育的不断介入，促使教育逐渐制度化和

专业化。教育内部也不断分化，从而围绕不同的人才培养目标、不同阶段的发展任务等形成不同类型和阶段的教育。教育内部的分化提升

了教育工作的效率，也适应了现代社会治理的需要。然而它也不可避免地带来了一些弊端：一是不同类型的教育各自为政。例如，我国职业教育、高等教育、基础教育分属不同司局管理，学校职业教育和职后培训、中等职业学校和技工学校则分属教育部门和人社部门管理。尽管这种管理方式适应了专业化治理的需要，但在政策制定、实施和评估过程中难免会因为部门分割造成意见不一乃至冲突，在资源投入上也会因为部门分割而造成重复投入或浪费现象。二是不同类型的教育之间采取不同的话语体系和发展思路，可能会带来负面效果。例如教育部门的“现代学徒制”和人社部门的“新型学徒制”，本质上都是面向职业院校提供的工学结合、校企合作的人才培养模式，重复投入则可能造成资源浪

费；应用型本科、技术本科和职业本科等之间也存在概念冲突、内涵重叠等情况，不利于区域高等教育资源的分类管理。

从人的发展的角度看，教育活动本应围绕人在不同阶段的需要而展开。教育本身是连续的、系统的，也应该是个性化的。构建终身

学习型社会的目的，就在于借助政府和社会的力量，为个体提供适合发展的机会和空间。尽管教育分类反映了社会分工发展的趋势，但在宏观教育政策的制定上应有大局观和系统观，要跳脱出某类教育的视角，从人的发展的角度思考政策的逻辑起点和价值取向，构建宏观教育政策的统一思考框架，发挥不同类型教育的协同作用。统筹职业教育、高等教育和继续教育，就是重点聚焦近年来不同类型教育发展带

来的观念和行动上的潜在冲突和步调失衡，从人才强国、科教兴国的大战略出发，统筹政策供给和行动部署，尤其是近年来职业教育学制体系完善和独立话语体系的建立带来的与已有高等教育体系间的潜在冲突，以及继续教育和现代职业教育体系、双一流高等教育发展计

划等之间的衔接，都要在新一轮的教育改革中关注和解决。

二、“三教”统筹什么？

继续教育、高等教育和职业教育三者之间重叠的地方主要在高等教育阶段，且三类教育也都涉及就业后的职业培训领域。因此，三教统筹的重心在高等教育和职后培训。

（一）高等学历教育治理统筹

1. 高等学历继续教育的实施质量和学历效力问题

与全日制的普通高等教育和高等职业教育不同，高等学历继续教育主要采用非脱产形式学习，学习的系统性和效果难以和全日制脱产

学习方式相媲美。加之近年来成人高考分数逐年降低、录取率逐年提高，成人高考已经无法起到生源筛选的作用，直接导致了高等学历继续教育的学历效力低于普通高等教育和职业高等教育的对应学历。这种“同校不同质”的现象，既和高等学历继续教育自身的学习形式有关，也与高等院校对继续教育实施质量把关不严有关。在学历继续教育门槛逐年降低的前提下，必须要统筹脱产和非脱产高等学历教育的实施和质量管理，落实“宽进严出”模式，切实提升高等学历继续教育的含金量和社会认可度。

2. 职业高等教育与普通高等教育的关系问题

职业本科教育的建立，打通了职业教育从中职到专科，再到本科的发展路径，同时也带来了对职业本科教育发展定位的疑虑。例如，职业本科教育与应用型本科教育在发展定位和政策供给上如何区分？在确立职业教育类型地位的前提下，职业专科教育如何定位其在整个高等教育体系中的位置？如何统筹职业本科教育和普通高等教育在学位制度、质量评估、项目治理等方面的政策行动？这些问题是未来统筹高等教育和职业教育发展需要解决的核心问题。

（二）非学历教育统筹

1. 非学历教育的统筹实施问题

以职业培训为主的非学历教育实施主体较为多元，不仅普通高等院校、职业院校、社区学院等机构均涉足各类培训，包括教育部、人社部、农业部等职能部门也都有各自的非学历教育体系或项目。缺乏统筹的、多元庞杂的非学历继续教育，造成了不同教育项目间学习成果难以互认、培训质量缺乏有效监管等困境。尤其是近年来非学历教育的市场化运作，导致部分市场机构的教育质量下滑，严重破坏了非学历教育市场的运行秩序。因此，统筹非学历教育的实施标准和质量要求、强化非学历教育间学习成果的积累和互认，应是未来非学历教育统筹的重要内容。

2. 学历教育与非学历教育的衔接问题

除了非学历教育内部的学习成果互认以外，学历教育与非学历教育间也存在衔接机制缺失的问题。这体现在以下两点：一是学历教育和非学历教育成果的互认问题。近年来关于职业教育和继续教育的国家文件中均出现了资历框架建设的内容，职业院校 1+X 证书制度也建立起了职业技能等级证书和学历证书融合机制，以上海为代表的“双证融通”是地方层面探索学历教育与非学历教育融合的创新成果。但目前这些衔接的制度仅限于职业教育体系内部，实施的目的是“一学多证”，对于跨教育体系、跨学历教育的

证书互认、学习成果互认则并未完全实现。造成这一现象的原因，除了先前提到的多元实施和质量标准缺失以外，人力资源市场对于学历证书的青睐以及不同专业领域存在的“专业主义”和专业霸权现象也是阻碍二者衔接的重要因素。二是职前学历教育和职后培训脱节，企业缺乏对学历教育内容和效果的认可，或者学历教育内容的学科化导致新入职员工难以快速适应企业一线工作。这与我国学历教育受高校学科建设的制度形塑有关，也从侧面反映了学历教育内部没有形成分类发展的格局。实现学历教育和非学历教育的统筹，必须要解决学习成果互认转换，以及不同形态教育前后衔接的问题。

（三）话语体系统筹

话语体系统筹的目的不在于限制学术表达，而是要构建学术交流和政策落实的统一概念框架和政策话语。近年来，无论是政策文本，还是学界讨论，都围绕不同教育领域提出了很多新概念，但这些概念的本质内涵和对象指向都具有较强的一致性，这些概念间的冲突不利于跨学科讨论和政策方向的一致性。

1. 统筹中国特色高等教育分类管理概念和话语

高等教育治理中政府的强势主导和市场的放任自由，均会导致高等教育的同质化发展，因此，平衡“有为政府”和“有效市场”的关系，是激发高等教育多元发展活力的关键。我国高等教育兼具政府自上而下设计和市场自下而上探索的双重发展路径，但各地区在探索高等教育多元分类评价和管理中，存在不同类型

的概念体系和话语模式，相关政策文件也并未对各高校类型的内涵与边界做出明确的解释和界定。一些学校还会通过创造新概念、新定位来寻求市场认可。这种政府和市场取向错位、概念庞杂的话语体系不利于我国高等教育的统筹管理和分类特色发展。

2. 统筹三教领域内的相近概念和观念

由于不同学科对同一现象有着不同视角和立场的诠释，因此常出现概念所指对象一致但概念表达不同的情况。这一现象从学术研究的

角度看无可厚非，但在政策领域，相似概念潜在的冲突可能会引起一线认识和行动的混乱。例如应该是以“大职教观”还是“学校职业教育”来界定政策领域的“职业教育”概念？有学者秉持的“学术教育以外的教育均为职业教育”观点是否成立？职业教育领域的“大职教观”和继续教育领域中的终身学习理念是否存在内涵上的重叠？成人教育中的“工作场所学习”，与高等教育和职业教育中的实习实训有何异同？继续教育领域中的开放教育、远程教育、网络教育、继

续教育、终身教育等概念如何区分？这些概念不仅要在学理层面有所辨析，更需要在实务层面明确使用情境，统筹使用规范。

（四）政策方向统筹

1. 统筹分类发展和融合发展

近年来，关于高等教育、职业教育和继续教育的政策文本在融合发展和分类发展的表达上存在一定冲突：一方面，很多政策

文本都在突出不同类型教育间的融合发展，例如，党的二十大报告中的“统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新”，以及“产教融合、职普融通、科教融汇”可以被视作是对职业教育融合发展的高度凝练。类似的表述还体现在继续教育、职业教育和高等教育的专项文本中。另一方面，不同类型教育又在进一步突出类型属性和独立体系的建构，尤其是在概念体系、质量评价、制度建设等方面重点突出与其他类型教育的不同。尽管文本上可以将分类和融合统一起来，但实际工作常面临二者的冲突。未来的政策应关注工作层面对这二者关系的权衡，明确分类和融合的不同含义和作用范围，在概念、制度、资源等方面实现教育事业发展的集约化。

2. 统筹教育事业中政府和市场的关系

“双减”政策的出台，打破了资本干预教育资源配置的局面，也引起了市场主体进入教育领域的行动疑虑。2021年《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》也让不少民办高校陷入“营非性质”的选择困境。同时2022年《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》又明确提出“鼓励社会力量提供多样化教育服务，支持和规范民办教育发展，全面规范校外教育培训行为”。这一系列的政策都显示，政府需要处理好“支持”和“规范”间的关系，为市场主体提供可预期的政策前景。职业教育、高等教育和继续教育领域存在大量市场主体的办学行为，各类教育应统筹支持和规范的行动目标和权责边界，促进民办教育健康可持续发展。

展。

三、如何统筹“三教”

(一) 探索不同类型高考制度的融合

评价是教育的指挥棒，也是推动教育改革的关键载体。教育评价的“指挥棒”本质上是教育评价的导向和激励功能，通过评价结果附带的各类资源，引导各级各类学校按照评价的理念、内容和方法进行人才培养的设计，从而实现教育体系内部人才培养目标的一致性，以及内容的进阶性。而这种指挥棒功能的现实基础源于高等教育资源，尤其是优质高等教育资源的稀缺性。普通高等教育招生考试的强势主导地位，一定程度上形塑了当前我国职业教育和继续教育发展的不利局面。因此，统筹三教应从评价改革入手，从高考制度改革入手，解决高等教育资源分配中的教育分割问题。

目前，我国主要存在普通高等教育招生考试（即普通高考）、职业教育高考（即高职院校分类考试）、成人高考和自学考试共四类高等教育招生考试。第一，成人高考和自学考试因学习对象、学习方式等的差别，在考试设计上难以与其他两类考试融通，改革的关键是做好“出口评价”，落实“宽进严出”，提升用人单位在人才培养过程中的参与度和话语权，进而提升继续教育学历在用人单位中的认可度。此外，未来可在部分应用型本科高校中探索专科课程成绩与自考科目成绩互认、职业资格证书与成人高等教育部分科目互认等转换政策。第二，普通高考和职业教育高

考的融合是促进职普融通的关键。未来可考虑把部分专业性强的职业教育课程纳入普通高考选考科目，增强普通高中课程的专业化。同时通过专项计划、政策引导等方式，推动更多本科高校以职教高考成绩录取职业教育学生。

（二）推进高等教育分类基础上的融合发展与评价改革

高等教育分类管理适应了高校多样化发展的趋势，但不可否认的是，分类管理也在客观上将传统研究型高校和其他类型高校加以区隔，在差异化拨款制度的影响下，造成以应用型高校为代表的其他类型高校的财政拨款弱势地位。同时，分类评价也会造成高校“类型固化”和同质化的发展趋势。因此，高等教育应在分类定位和评价的基础上，推动功能的融合，充分利用高校的资源优势培养跨学科、跨专业和复合型的人才。例如，研究型大学也可以培养应用型人才，以美国普渡大学为例，该校设有工程学院（College of Engineering）和技术学院（Polytechnic Institute），其中工程学院偏向于学术型、工程型人才的培养，而技术学院则偏向于一线技术技能人才的培养，同一领域在两个学院均有相关专业设置（如航空工程和航空技术），相关教学资源由两个学院共享。

为了确保分类发展和融合发展的协调统一，高校分类评价也应有所改革：一是在针对不同类型高校的评价上，应以某一类型评价标准

为主，兼顾其他类型的评价指标。或者将跨类型办学内容作为特

色指标赋予一定权重，根据实际贡献折算为评价结果。二是推动交叉学科、交叉专业设置与评价标准的研制，鼓励高校开设研究交叉、研究与应用交叉、应用交叉等多类型交叉学科和专业。三是允许高校自定类型，强化高校自评在评价中的权重和地位。四是分类评价不应导致不同类型高校间的差异化拨款，不同类型高校内部应比照建立相同的绩效拨款规则。

（三）加强教育领域内的跨学科研究

受高等教育普及化、学校教育制度改革等因素影响，职业教育、高等教育和继续教育在各自领域内面临的问题，越来越具有综合性和跨界性，三者在学习设计、发展逻辑、学术概念等方面存在很多异同，很多问题仅靠一个领域的研究和实践难以解决。因此，应突破单一教育领域的研究视角，把人的终身教育和自由发展作为研究的逻辑起点，用大教育观和发展的教育观审视社会对教育的期待。

跨学科研究应从以下两个方面入手：一是明确不同教育领域中核心概念的内涵边界，融合相同内涵不同表达的概念，适时抛弃不适应时代发展和研究需要的陈旧概念，构建跨类型教育的话语体系和概念体系；二是跳脱学者所在研究领域的狭隘视角和观点，借鉴其他教育领域问题研究的视角和理论，形成包容性强、借鉴意义强、对话价值高的研究理论和观点。例如，职业教育学者应多从普通高等教育发展的历史脉络和理论体系中，寻找他者

对职业本科教育的看法和立场，
从学科交叉的思考中弥合理论和观点冲突，或寻求理论体系或实
践模式的创新突破。

篇二 政策观照下职业教育产教融合话语关注、价值追求与 实践向度——基于国家职教政策的文本分析

【作者】 付达杰 唐琳

【出处】 《中国职业技术教育》2023年第7期

产教融合是教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接的重要保障。2014年，《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》首次在国家层面提出“产教融合”的概念。2017年，国务院办公厅印发《关于深化产教融合的若干意见》，将产教融合上升为促进经济社会协调发展的国家战略，肩负着全面提高教育质量、扩大就业创业、推进经济转型升级、培育经济发展新动能的重要使命。自此，产教融合成为国家层面上教育改革、经济发展和产业升级的制度安排。深化产教融合成为新时代职业教育改革创新中最活跃的行动任务与研究热点。2019年以来，职业教育迎来重大发展机遇和政策支持。2019年1月，国务院印发《国家职业教育改革实施方案》（以下简称“职教20条”）；2021年10月，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》（以下简称《推动意见》）；2022年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》（以下简称《深化意见》）。作为国家顶层战略设计，这三份文件在政策文本层面彰显了职业教育地位的提升，是当前职业教育领域影响最大、效力最强的权威话语遵循。本文重点分析三份政策文本中有关产教融合的政策话语，以审视职业教育产教融合价值追求与实践向度。

一、政策文本中职业教育产教融合的话语关注

文本是政策话语的直接体现，也是推进产教融合的行动依据。从职教20条到《深化意见》，有关产教融合的描述一脉相承，但每份文件依旧有不同的侧重。

（一）产教融合的词频与篇幅分布特征

“产教融合”作为固定词汇在政策文本中的出现频次及其在政策话语中的篇幅位置，将反映政策话语对产教融合的关注度。分析三份政策文本发现，2019—2022年产教融合一直是国家职教政策的关注重点，在政策文本中占据了越来越重的篇幅。

职教20条中“产教融合”出现10次，涉及目标与四章内容，其中专门聚焦产教融合的是第三章“促进产教融合校企‘双元’育人”，共计4条，占20条的1/5。在《推动意见》中，“产教融合”出现8次，涉及从“总体要求”到“校企合作办学机制”三章内容，并以第三章“完善产教融合办学机制”专题论述，共计3条，同时将“创新校企合作办学机制”单独成第四章，

亦计 3 条，使得产教融合实际包含 6 条，超过 20 条的 1/4。在《深化意见》中，“产教融合”出现 7 次，其中三大战略任务有两大任务与产教融合相关，即“打造市域产教联合体”“打造行业产教融合共同体”，五大重点工作中产教融合便占据其一，即“建设开放型区域产教融合实践中心”。尽管在时间序列上，三份政策文件中出现“产教融合”的频次有所降低，但专题论述产教融合的篇幅占比越来越高。在《深化意见》中，产教融合已成为深化现代职业教育体系建设的重要思想，彰显了国家对职业教育产教融合的重视与期待。其路径部署越来越清晰，专题论及产教融合的表达从“促进”到“完善”再到“打造”“建设”，凸显了产教融合从目标指向、体制优化转向到行动实践的发展逻辑。

（二）产教融合的关联词句组合特征

产教融合作为独立词汇只有融入上下文的关联语境中方能领悟其真正含义。在政策文本中，产教融合往往以关联词句的形式存在，通过关联词句的分析展现产教融合的指向、形态与方式。三份政策文本共有 14 种直接关联词句以及 1 种相近关联词句。

其中，频次最高的是“产教融合型企业”。职业教育产教融合的难点问题在于“一头热、一头冷”，作为产业端的企业缺乏参与动力。产教融合型企业作为重要主体，被给予了相应的政策期待。“产教融合、校企合作”出现频次排在第二位。产教融合、校企合作是职业教育优化类型特色、激发办学活力、实现高

质量发展的关键。在产教融合这一概念出现以前，其绝大部分的内涵都包含在“校企合作”之中。产教融合、校企合作的组合，实际上是政策话语的延续与升级。“产教融合型实训基地”“产教融合型共同体”“产教融合实践中心”也是高频词汇。其中，“产教融合实训基地”由职教 20 条提出，“产教融合共同体”“产教融合实践中心”由《深化意见》首次提出。这三个关联词句与“产教融合型企业”一样，都是一种产教融合组织形态，从“产教融合型企业”到“产教融合共同体”，从“产教融合实训基地”到“产教融合实践中心”，是职教 20 条到《深化意见》在时间线上政策对产教融合由点到面、由单一聚焦到多元跨界的升级与深化。值得一提的是，《深化意见》提出“打造市域产教联合体”的战略任务，尽管脱离了产教融合这一专有表述，但恰恰是其升级与深化的直接体现，产教融合不再局限于校企合作一对一的结构，而是从产教融合型企业向产教融合行业、产教融合城市发展。其他频次为 1 的关联词句，同样具有丰富内涵，主要聚焦于产教融合体制机制及其组织实施上。

二、政策观照下职业教育产教融合的价值追求

推进产教融合是职业教育创新发展的自觉担当。如何在政策期待中实现产教融合的使命价值，需要厘清政策意图，更需要明晰现实问题。职教 20 条明确指出了“企业参与动力不足”的问题。我国各地人才培养和产业需求脱节错位问题突出，产教融合效果不理想、绩效低下问题仍然普遍存在。在资源供需方面，教

育链与产业链在资源配置上存在结构化失衡，企业的先进设备、先进工艺难以进入学校；在教育评价方面，职业学校缺乏赋能企业创新发展的关键能力，学校面向产业的社会服务未能如科研、教学一样有明确的考核评价与激励手段。在此现状下，观照政策，职业教育产教融合应当以问题为导向，建构自身的价值追求。

（一）面向多元主体的一体化布局追求

党的二十大报告指出“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”。我国职业教育发展必须坚持“科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力”的导向。产教融合是科技、人才、创新的联结枢纽。从知识生产方式视角看，产教融合本质是一种关注“应用价值”导向、多主体协同、开放性和多元化的知识生产的制度安排。职业教育作为类型教育，产教融合不仅需要彰显自身的类型特色，还需跳出职业学校，置身于多元协同的发展情境之中。职业学校、政府、行业企业等多元利益主体协同推进一体化布局是职业教育产教融合的基本价值意蕴。同时，产教融合是产业端和教育端的互嵌互融。在教育端，职业教育需对照上下游产业链，将产教融合融入中高本贯通、普职融通的一体化布局之中。在产业端，产业转型升级意味着“四链”的共同转型升级。产业发展布局亦需充分考量职业教育人才供给与技术支撑。要实现产教深度融合，必须首先厘清不同利益主体之间的价值关系，使各利益主体在政策目标期望的指导下进行有效沟通，以形成价值共识。产教融合的相关

主体既涉及中高职院校，还囊括中高职对接、专本联培、职教本科等新型职业教育主体，不同形态教育主体与政府、行业、企业等利益相关主体之间的关系也不尽相同。无论是哪一个主体，都无法以一己之力推进产教融合。推进产教融合，必须对照不同教育主体形态和使命，联合政府、行业、企业等主体力量，以实现利益共生与价值共识。

（二）基于全要素融合的高质量发展追求

长期以来，职业教育产教融合难以形成有效的融合实践。较之校企合作，产教融合的包容性更强，其实施不仅涉及职业学校、政府、行业企业等主体，还涉及人才、资金、技术、政策等全部生产要素，可视为一个囊括全要素的生态系统。实现“有效融合”不仅需要调动各利益主体的积极性，还需充分融合各要素的功能价值，形成一个有效的全要素作用机制。这是评价产教融合能否高质量发展的关键。政策文本中“产教融合型企业”“产教融合共同体”“产教联合体”等产教融合组织形态，恰恰是在探寻一种有效的全要素融合组织，以促进产教融合的有效实践，实现高质量发展。无论哪一种产教融合组织形态，有效融合的前提都是在该形态下整合人才、资金、技术、政策等各要素，从而发挥“1+1>2”的组合效益。同时，这些组合效益最终要落实到评价中。全要素的产教融合需要构建全面的质量评价体系。无论是职教20条强调的“完善政府、行业、企业、职业院校等共同参与的质量评价机制”，还是《推动意见》提出的“将产教融合列

入经济社会发展规划”，抑或是《深化意见》强调的“充分调动各方面积极性”，都表明多元主体参与对于职业教育质量评价具有重要作用，产教融合质量亦需多元化评价体系作为保障措施。为此，产教融合实施过程中需要从三个方面设计评价体系：一是需要校政行企多元主体参与评价；二是需要多元主体被评，即不仅评价职业学校产教融合绩效，还要评价各级政府对于产教融合履职尽责情况、行业企业对于产教融合参与绩效；三是需要多元化的全要素评价机制，使人才能力、技术水平、资金与政策绩效都纳入评价之中。基于全要素融合理念，实施全面评价是职业教育推进产教融合高质量发展的基本价值遵循。

三、政策观照下高职教育产教融合的实践向度

在实践层面，发达国家的产教融合基本都能实现专业教育与产业需求的无缝连接。这种无缝连接，往往是实践的结果而非实施过程。

（一）政府实践向度：推进基于一体化布局的政策配套

政府权威给予了政策权威，但政策权威本身不能保障政策的有效执行，政策在执行过程中会因各种原因而无法有效落地。理查德·马特兰根据政策执行中的模糊性和冲突性特征，把政策执行划为行政执行、政治执行、试验性执行、象征性执行四种类型。行政执行是低模糊低冲突的最佳政策执行类型，象征性执行则是最差政策执行类型。当前我国有关职业教育产教融合的政策文本，出现诸多方面的模糊性和主体冲突性，倘若没有细化政策和

操作规范进行指导，容易导致政策仅停留在文本层面从而陷入象征性执行的问题。面向多元主体，推进基于一体化布局的政策配套，形成政策执行的规范与程序，消解政策模糊性和冲突性，是政府在产教融合中的重要实践取向。可从以下三个层面着手实施：第一，在文本层，对照国家政策，结合地方特色，出台适应

区域职业教育和产业发展特征的产教融合政策细则，建立权责清单，进一步明晰各主体的权利、责任与具体任务。第二，在政策组织层，基于政策执行、监督、考核的责任，在教育部门内部设立产教融合专门机构，同时成立由教育部门牵头，人社部门、财政部门等各业务部门参与的职业教育产教融合联席制度，保障职业教育产教融合政策沟通与配套衔接。第三，在政策评价层，开发职业教育产教融合政策绩效评价工具，实施职业教育产教融合年度报告制度，加大职业教育教学成果奖等评奖活动中产教融合类奖项的占比。

（二）学校实践向度：打造基于教育资源供给的关键能力

理想状态下的产教融合是在企业生产资源转化为教育资源的同时，学校教育资源也可以为企业生产提供动能。然而，现实与理想还存在差距。目前，企业生产资源转化为教育资源的过程中，往往面临着企业动力不足的问题；教育资源转化为支撑企业生产动能时，面临能力不够的问题。《深化意见》在“总体要求”部分指出“以提升职业学校关键能力为基础，以深化产教融合为重点”。学校作为职业教育产教融合最核心的主体，能否具有高

质量教育资源供给的关键能力，是其能否实现平等互利合作的基础。因此，学校在职业教育产教融合实践中，需聚焦教育资源供给，打造三种关键能力：一是学生技术技能。能否为产业链提供可用好用的技术技能人才，是学校能否有效参与产教融合的根本，为此，需聚焦岗位实践培育学生关键技能。二是教师专业技术能力。教师能否接得住产业端的技术难题，是学校能否推进高质量产教融合的关键，为此，必须打造“双师型”教师的科教融汇能力，使之能为产业创新升级贡献专业智慧。三是学校资源转化与社会影响力。学校课程、实训室等资源能否为上下游企业技能培训、社会活动等提供有效支持，是学校能否推进高效产教融合的重要支撑，为此，需要打造学校资源转化与社会影响力，推进学校打造可持续的产教融合项目。

（三）企业实践向度：培育基于创新驱动的融合增值模式

企业与学校一样，是产教融合最直接的利益相关者。坚持产教融合、校企合作是职业教育政策的重要关注，其中一项重大举措即打造一批产教融合型企业。2019年，经国务院职业教育工作部际联席会议审议通过，国家发改委发布《建设产教融合型企业实施办法（试行）》，对产教融合型企业的内涵原则、建设培育条件、建设实施程序等做出明确界定。产教融合型企业作为重要主体，能够深度参与产教融合、校企合作与职业学校教育教学改革，能够产生较强的带动引领与示范效应。但并非所有企业都能成为产教融合型企业。企业在产教融合中既有社会责任，更有

利益驱动，企业的产教融合实践应当对照产教融合型企业建设，兼顾责任与利益，形成创新驱动的融合增值模式。行动方案有三：第一，加大企业资源对职业教育的供给，强化企业对职业教育资源建设的投入，以人才“双聘”、设备租赁等多重形式参与职业学校内部的实训条件、教师团队、课程、教材、技能竞赛等各类资源项目建设。第二，加大企业功能向职业学校的转移，立足业务拓展与成本优化，结合企业自身的业务发展，对照职业学校已有的专业资源，将部分环节、部分模块、部分窗口转移至职业学校，形成产业部分功能的转移。第三，强化企业办学主体作用与实践育人价值，以多种形式举办、合办职业学校，在企业内部联合各主体，建立学习实践共同体，用于员工业务学习、校企合作研发、教师顶岗实践、学生实习实训，促进产教融合实践育人。

（四）行业实践向度：促进基于跨界融合的信息互动

在职业教育领域，行业往往特指行业组织，主要是行业协会，并包括诸如行业联盟、行业专家等组织或群体。较之于企业，行业协会作为产教融合中的关键主体，能够提供更多的信息与咨询等服务，发挥重要的黏合作用。这种黏合作用得益于行业协会作为非政府组织，具有社会性、协调性和专业性等特色优势。行业协会能够精准掌握行业发展、人力资源供需情况，促进政府、学校、企业之间的信息互动，协调相关利益主体之间的利益冲突。在未来产教融合实践中，行业协会需持续强化这种黏合作用，扮演好四种角色：一是“政策教师”角色，充分利用自身的专家优

势和行业信息优势，承担职业教育、产教融合、行业发展有关政策法规的宣传教育、答疑解惑与研讨交流等责任。二是“信息管家”角色，行业信息是政府政策制定、学校教育教学与人才培养、企业生产经营与人才需求的基本依据，行业协会需充分对接政府、学校、企业三方需求，利用现代信息技术，推进行业信息与数据精准服务，提升不同利益主体的产教融合业务适配度。三是“合作中介”角色，行业协会掌握了大量的行业信息，依托行业信息可以为职业学校和企业间的合作牵线搭桥，发挥中介作用，节省合作前的调研对接成本，协调合作后的冲突矛盾。四是“标准先锋”，行业协会需加强国内外的调研，在职业标准、专业标准、课程标准、教师标准及各类职业资格认证开发中发挥开路先锋作用，且基于标准建设，通过职业技能竞赛、行业技能竞赛等途径促进新技术、新工艺、新标准在企业、学校中推广使用。

在新修订的《职业教育法》中，“产教融合”出现9次，“坚持产教融合、校企合作”成为我国职业教育“七个坚持”的基本原则之一。深化产教融合必将成为未来一段时间内国家职业教育政策持续关注的重要议题，也将成为新时代我国职业教育改革发展的基本方向。党的二十大报告强调，“深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，开辟发展新领域新赛道，不断塑造发展新动能新优势。”产教融合可视为职业教育发展的新赛道，在此期盼下，职业教育需紧紧围绕科教兴国、人才强国、

创新驱动发展战略，立足产业转型升级需求和技术技能人才成才规律，面向各行业发展规划和职业教育政策任务，打造具有中国特色的产教融合模式，以优化职业教育要素配置，提升职业学校教学办学能力、人才培养质量和社会服务水平，为世界产教融合贡献中国职教经验与智慧。

篇三 稳步发展职业本科教育的关键考量

【作者】 任锁平 和 震 唐振华

【出处】 《职教论坛》2023年第3期

当下推进职业本科教育稳步发展，应以新修订的《中华人民共和国职业教育法》为基本依据，重点推进两种发展模式，即以优质高职专科为基础新设职业本科学校，以高职专科学校优质骨干专业为基础试办职业本科教育专业。稳步发展过程中的关键考量，就是要处理好速度与质量、试点与示范、供给与需求、继承与创新、部分与整体的关系，确保实现稳步和高质量发展。

2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》（以下简称新《职教法》），首次赋予了职业本科教育相应的法律地位。2022年12日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》（以下简称《意见》），在重点工作“拓宽学生成长成才通道”中提出“以中等职业学校为基础，

高职专科为主体，职业本科为牵引，建设一批符合经济社会发展和技术技能人才培养需要的高水平职业学校和专业”，首次明确了职业本科的“牵引”地位和功能，这既是对习近平总书记“稳步发展职业本科教育”重要指示的创新性落实，也是对职业本科在现代职业教育体系中的准确定位。显然，从当前各种政策法律要求来看，稳步发展职业本科教育已成为优化教育结构的重要举措，对改善劳动力市场高层次技术技能人才的需求正在产生重要促进作用。《意见》强调“坚持服务学生全面发展和经济社会发展”的最新要求，需要基于职业本科教育的发展历程，规划其未来推进路径，综合探讨其关键发展要素，为确保职业本科教育实现稳步和高质量发展提供持续动力，从而真正为拓宽学生成长成才通道发挥“引领”作用。

一、实践历程：职业本科教育发展的艰难探索

21世纪以来，发展职业本科教育成为我国职业教育改革的重要主题。从实践探索来看，职业本科教育自2001年开始，主要经历了试办专业、联合办学、学校试点、稳步发展四个阶段。

一是试办高职四年制专业阶段。2001年，教育部批准深圳职业技术学院作为唯一院校试办“四年制专科”。其主要特点是采用“3+1”模式，不更专业名称和基本学制，即学生在入学时以专科学生身份进行招生，通过在校三年的课程学习，一部分成绩较好的学生再通过一年的课程学习，经考核合格后，可以获得四年制的高职教育毕业证书，待遇由地方自行确定，学生获取毕

业证后，在深圳市内的国有企业、事业单位可以享受与普通本科同等待遇。试办“四年制专科”教育的质量和社会认可度很高，但因学历层次未能突破专科限制，相关待遇也仅在深圳被兑现，导致办学稳定性较差，不具有推广性而被迫停止。

二是探索与普通本科高校联合举办专业阶段。自 2011 年开始，河北、广东、浙江等十几个省份积极探索，开展示范性高职学校和普通本科高校联合举办本科层次专业，主要包括“3+2”“2+2”“4+0”等形式，颁发合作普通本科院校的学历学位证书，这在一定程度上释放和满足了高职学校举办本科层次教育的冲动和需要。但由于合作的普通本科院校缺少联合办学的动力，高职学校没有冠名权、教师没有主导权、学生没有归属感，其本质是“贴牌”培养，人才培养质量难以保证，社会认可度不高。

三是独立设置本科层次职业试点学校阶段。2019 年，《国家职业教育改革实施方案》（以下简称“职教 20 条”）提出要“开展本科层次职业教育试点”。为落实职教 20 条精神，教育部在 2019 年和 2020 年先后批准 22 所学校开展职业本科试点，拉开了我国发展职业本科教育的序幕，打破了原来高职专科院校不能升格限制。然而，试点学校中仅有南京工业职业技术大学 1 所公办学校，整体质量难以牵引职教体系建设。

四是推进职业本科教育稳步发展阶段。2021 年，教育部又批准设立 10 所职业本科学校，进一步扩大了职业本科学校规模，学校数量增加至 32 所（均按照普通本科院校标准设置执行），

在校生规模 12.93 万人，2021 年招生规模 4.1 万人。与此同时，职业本科教育的国家制度标准体系逐步完善。2021 年初，教育部连续印发职业本科学校设置标准和职业本科教育专业设置管理办法，随后，又印发《关于做好本科层次职业学校学士学位授权与授予工作的意见》，明确了职业本科学校学位授予的相关要求。

经过多年探索实践，我国职业本科教育已经有了一定规模、积累了一定发展经验。但与全国职业教育大会提出的“高起点、高标准、高质量”的发展要求还有差距，存在学校数量较少、办学规模小、发展路径不清晰等现实问题，难以满足技术技能人才成长和广大人民群众对接受职业本科教育的需求，也难以适应建设现代化经济体系的需求。

二、路径选择：稳步发展职业本科教育的主要模式

全国职业教育大会后，中办、国办印发的大会配套文件《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》明确提出“到 2025 年，职业本科教育招生规模不低于高等职业教育招生规模的 10%”。以现有规模计算，2021 年高等职业教育（专科）招生规模为 552.58 万人，假设近 5 年高职专科招生规模基本保持稳定，到 2025 年职业本科教育招生规模应不低于 55 万人。但从整体看，实际情况距这一目标差距较大，迫切需要多路径发展职业本科教育，持续扩大招生规模，以确保目标达成。

从新《职教法》中关于职业学校设置规定来看，本科层次职业教育可以由本科及以上层次的高等职业学校和普通高等学校实施，专科层次高等职业学校设置的培养高端技术技能人才的部分专业，符合产教深度融合、办学特色鲜明、培养质量较高等条件的，经国务院教育行政部门审批，也可以实施本科层次职业教育。结合《教育部关于“十四五”时期高等学校设置工作的意见》等文件精神，学校设置以本科层次职业学校设置标准为基本要求，专业设置以本科层次职业教育专业设置管理办法为基本要求，稳步发展职业本科教育的主要路径已逐步清晰。

首先，以现有的优质高职专科院校为基础，设置职业本科学校，实现整体升格。一方面，高等职业教育经过 20 多年的发展，尤其是经历国家示范校、骨干校、优质校，再到“双高”校，造就了一批优质高水平的高职专科院校，这些学校在实践中探索出丰富的办学经验，办学水平、办学条件已媲美一些高水平应用型本科院校，而且这些学校具有深入骨髓的职业教育基因，能够确保升格后保持职业教育属性不变、办学方向不偏、培养模式不改。另一方面，许多优质的专科高职院校也在不断地探寻和实践举办职业本科教育的途径，发展职业本科的意愿强烈。但需要注意的是，高等职业教育大发展的历史经验表明，这一发展路径的出发点是扩充职业本科学校的数量、牵引高职专科的发展，但也有一些值得深入思考的问题，需要提前谋划规避办法。比如，过去大量优质中职学校升格为高职专科院校，却未能带动中职教育发

展，还间接导致了中职的空心化，使得中职学校很长一段时间内难以优化发展。因此，在发展过程中，要坚持系统观念，从优化体系发展的角度着眼，既要突出职业本科的引领作用，还要不断强化高职专科的主体地位，形成“大手拉小手”的发展格局，提升整体办学质量。同时，也要防止因大量优质高职专科升格为职业本科，而出现多所高职院校合并“人为造强”现象，稀释优质高职专科教育资源，造成高职专科出现萎缩现象。

其次，专科层次高等职业学校符合条件的特色骨干专业试点举办职业本科教育专业。新《职教法》明确了高职专科院校举办职业本科教育专业的基本要求。具体表现在：第一，服务国家战略和产业发展需求，重点是产业链高端和专精特新领域的相关专业，满足我国产业发展和转型升级对复合型、高层次技术技能人才的需求；第二，产教深度融合，主要表现为该专业具有较好的校企双主体育人模式，比如现代学徒制试点专业等；第三，专业办学特色鲜明，能够代表学校发展品牌、符合区域产业发展需求的特色专业；第四，专业基础条件好，具有高水平的“双师型”教学团队，教学成果丰硕，学生就业率高、就业质量好，用人单位满意度高的专业。但这一发展路径也存在一些需要解决的问题，比如按照现行的学位条例等相关规定，高职专科学校没有学位授予权，因此这一路径的主要政策瓶颈，是如何为专科层次高职院校举办的本科专业授予学位，如果参照现有做法对学校进行高职专科学校整体授权，是无法实现的；如果是以行政许可的方

式来进行，则需要同步推进国家学位制度的改革，其改革背后的逻辑是对职业本科专业（学科）建设的重新认识。

此外，新《职教法》还规定，其他学校、教育机构或企业、行业组织也可实施相应层次的职业学校教育或提供纳入人才培养方案的学分课程，这为未来进一步创新发展职业本科教育预留了一定的法律空间。

综合而言，现阶段应以专科高职为基础设置职业本科学校作为主要路径，按照年度分批次、有计划地开展学校设置，同步加快完善学位制度改革；以专科高职办本科专业的形式举办职业本科教育作为重要补充。优先在国家及省级“双高计划”建设单位中进行试点，以此确保职业本科教育规模稳步扩大，并保证有较高的发展起点。

三、关键考量：在辩证统一中处理好稳步发展的五对关系

“稳步发展”是当前和未来长期一段时间内职业本科教育发展的主基调。如何推进“稳步发展”，关键就是要在辩证统一中处理好速度与质量、试点与示范、供给与需求、继承与创新、部分与整体这五对关系，确保职业本科教育成为引领职业教育发展的领头羊，成为优化高等教育结构的突破口。

（一）速度与质量：确保职业本科教育发展的稳定性

1. 速度是推进职业本科教育发展的前提

适度的规模扩张是职业本科教育能够生存和发展的基本条件，避免在高速发展过程中，形成规模与经费投入、基本办学条

件、师资队伍和毕业生就业质量不对称的现象。在学校布局上，要对接区域产业经济发展需求，坚持高标准要求，优中选优，成熟一所建设一所。在专业布局上，应对接服务现代产业体系建设，优先向国家紧缺急需的专业领域布局，尤其是在新时期“数字中国”建设背景下，满足培养更多适应数字经济发展需要的高层次技术技能人才。

2. 质量是职业本科教育发展的核心

职业本科教育在现代职业教育体系中具有引领性作用，这一作用并非体现在层次“高”，而应体现质量“高”。发展职业本科教育必须把质量放在首位，落实党的二十大强调的“加快建设高质量教育体系”的重要任务。第一，要不断健全教学标准体系和评价标准体系，把标准体系建设作为实现高质量发展的重要基础。包括专业教学标准、实习实训标准、实训基地建设标准、师资队伍建设标准、人才培养方案制订指导意见等一系列标准体系建设。通过完善评价标准体系，引导职业本科教育发展方向，促进健康、可持续发展。第二，要以提升人才培养质量为根本。要在实现学生学历提升的同时，促进学生职业技能和综合素质的提升，尤其是促进学生全面发展，既要关注高就业率这一职业教育的传统优势，更要关注对口就业率和当地就业率，突出职业本科教育服务区域经济社会发展的贡献度。对职业本科学校而言，需要加快健全完善内部治理体系、开展自我诊断与改进评价，建立毕业生就业跟踪调查制度，为不断优化人才培养模式提供支撑和

反馈。第三，发挥好评价督导作用，完善职业本科教育教学质量评估体系，开展职业本科办学评价，注重过程评价和增值评价，发挥好引导、督促、激励功能，以评估促发展，引导职业本科学校提升关键办学能力。

3. 速度与质量的协调统一是职业本科教育稳定发展的保障

当前，职业本科教育发展的规模和动力主要取决于发展速度，但质量始终是长远发展的生命线。实现速度质量协调统一，就是要处理好当前速度与长远质量的关系，既不能一味求稳而裹步不前，也不能因追求速度而以放弃质量为代价，确保职业本科教育起步阶段稳定发展，为高质量发展夯实基础。在发展前期，加快完善职业本科教育发展的基本制度文件，以高质量、高标准为基本要求，倒逼和引导现有职业本科学校加快改善办学条件，强化内涵建设。同时，要加强对试点学校的经验总结和凝练，反哺职业本科教育政策制定，为后期职业本科教育高速发展提供更多典型经验和案例参考。

（二）试点与示范：彰显职业本科教育的引领性

遵循由点及面的改革路径，渐进推动政策创新与扩散进程，是我国有序推进各领域建设事业的重要手段与基本经验，教育领域亦是如此。稳步发展职业本科教育便是先试点、再示范并力争达到“以点带面”政策目标的典型做法。

1. 试点是探索发展经验的重要举措

应尽快建立试点学校分类探索的发展机制。一方面，民办学

校试点职业本科教育，重点应该放在企业办学的探索实践上，如何发挥企业办学的优势，让职业教育的特色更加鲜明，例如，景德镇艺术职业大学是国有企业举办的民办非营利性的办学体制，其在办学灵活性、产教融合等方面应加大探索力度，为国有企业举办民办性质的职业本科教育探索更多发展经验。另一方面，以优质高职专科为基础设立举办的职业本科学校，应在原有办学特色的基础上，进一步优化办学条件，在职业本科和职业专科专业人才培养定位、培养目标、培养规格和培养模式上深化探索，厘清职业本科人才培养在专业技能上要高于专科高职，在知识水平上要达到本科层次要求的深刻内涵，不断丰富职业本科教育的实践和理论。

2. 示范是打造发展品牌的必然选择

以示范的方式打造品牌，是职业本科教育未来发展的必然选择。目前，职业本科教育在发展过程中还存在办学定位模糊、校企合作创新不够、办学条件不足、来源类型复杂等问题。为推进现阶段职业本科教育更好发展，可以通过培育一批职业本科教育领域的品牌院校，释放品牌示范效应，改变职业教育矮人一等的形象。需要特别注意的是，在示范院校培育过程中要建立动态调整退出机制，避免因“帽子”带来的发展动力不足，应以完整的一届职业本科学子培养为周期，规划好示范建设方案，不断创新学校治理体系、办学模式、育人方式改革，定期开展质量评估，期满开展考核评价，全面总结办学实践经验，形成职业本科教育

发展指引，推动职业本科学校多样化、特色化发展，释放和扩大示范效应。

3. 试点与示范相结合是推动职业本科教育稳步发展的重要载体

试点和示范都是在发展中不断寻求突破创新，不同的是试点具有不确定性，而示范的举措和目标是明确的，试点在一定条件下也可以转换为示范发展的样板，示范则是通过政策等支持，在不断的改革探索中形成效应。就目前我国现有的职业本科学校而言，试点学校中也有办学基础好、特色鲜明的职业本科学校，在试点的过程中已经显现出一定的引领示范作用，在条件成熟的情况下，也可尝试先将这些学校打造为示范的样板，让试点和示范实现融合、衔接发展。

（三）供给与需求：增强职业本科教育适应性

1. 优化职业本科教育专业结构和人才培养结构

从供给侧看，重点是要优化职业本科教育专业结构和人才培养结构。职业本科学校在“双师型”教师培养、优质核心课程、教材、实践项目开发中主动作为，把行业产业最新技术、标准等转化为教学内容，为职业学校提升关键办学能力提供更多支持。一是专业设置要紧贴市场需求和产业发展，打造学校发展特色，避免走大而全的发展道路。深入理解、用好职业本科学校设置标准和专业管理办法，对接国家和区域主导产业、支柱产业和战略性新兴产业，服务国家和区域产业发展，建立随产业发展的动态

调整机制，把专业群建设作为重点，实现群内本科专业协同发展。二是创新人才培养模式，以职业教育现场工程师专项培养计划为契机，全面推行中国特色学徒制培养模式，实现校企合作从共建向共生转型，加大企业岗位人才需求调研力度，促进校企在专业建设、课程建设、教材建设、团队建设、教法改革等方面全方位融合。

2. 兼顾职业本科教育人才培养和社会服务功能

从需求侧看，职业本科教育从自身功能出发，既要做好人才培养，还要提供多种形式的高水平社会服务，这是职业本科教育凸显办学特色、彰显服务能力的关键性考量要素。一是服务技能型社会建设。新《职教法》首次将技能型社会明确写入法律，并将建设技能型社会作为修法的主要目标之一。作为职业教育的高层次，职业本科要加大技能开发力度，丰富我国技术技能人才供给结构和水平，提高全民技能素质，满足产业转型升级对更高层次技术技能人才的需求。二是服务国家乡村振兴战略。职业本科教育要主动融入区域发展，坚持“输血”和“造血”相结合，精准发力，帮助乡村发展特色产业，促进三产融合，以产业带动就业，实现“校地村”多赢。三是服务现代产业发展。职业本科学校要积极参与和推动市域产教联合体和跨区域的行业产教融合共同体建设，与行业头部企业、普通高校等开展全方位合作，为企业技术革新、产品升级等提供智力支持，助力制造强国建设。

3. 供给与需求的高度匹配是实现职业本科教育长远发展的

根本

从经济学的角度来看，职业本科教育培养的技术技能人才可视为劳动力市场中的“产品”，是供给方；家庭、企业、社会、政府等则是购买或者消费的主体，是需求方，供需匹配就是要实现职业本科学校培养的人才能够满足家庭、企业、社会、政府等多元主体的需求。这也意味着，职业本科教育发展既需要服务于人的全面发展，也要满足劳动力市场对技术技能人才的需求，进而满足国家经济社会发展需求。职业本科教育如果能够提供更高质量的技术技能人才，就会有更多学生和家長选择，企业才更愿意深度参与人才培养，办学主体才会提供更多资源支持，形成供给方与需求方的良性互动发展关系，进一步提升职业本科教育的供需匹配度。

（四）继承与创新：保持发展理念的先进性

1. 继承：巩固职业教育类型属性

继承是对原有事物中合理部分的接续，认识层面和路径层面是继承的核心。经过多年发展，我国已建成全世界最大规模的职业教育体系，职业教育发展的中国道路和模式更加清晰、优势更加明显。一方面，要继承发展理念。新《职教法》规定“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”，从法律层面确定了职业教育的类型定位，职业本科教育发展的逻辑起点就是对类型定位的坚守、巩固，是促进中国特色现代职业教育体系更加优化完善的原动力。另一方面，还要继承发展模式。产教融合、

校企合作是职业教育最基本的特征，也是最大的优势，更是职业教育改革实践对整个教育事业的最大贡献。在实践中，职业本科教育仍需坚持产教融合、校企合作、工学结合、德技并修的发展要求，并将其贯穿到治理模式、培养模式、教学模式等各个维度，真正发挥职业本科的牵引作用，推动校企联合育人、专业集群与区域产业集群融合发展，形成服务区域科技创新体系构建的产教融合、科教融汇层层递进的格局。

2. 创新：保持发展的动力源泉

职业本科教育在我国还属于新生事物。一方面，需要借鉴发达国家的职业本科教育发展经验进行融合创新，比如日本的专门职大学、德国的应用技术大学。在借鉴过程中，既要看到他们的优势，更要看到这些优势所倚靠的经济社会背景与我国的差异，结合我国职业教育发展实际环境，选择、消化、吸收、再创新。另一方面，借鉴高等教育和继续教育发展理念进行协同创新，在当前职业本科教育定位还不清晰、发展路径尚未形成的情况下，需要系统分析研究我国高等教育、继续教育的发展历程和实践经验，为研究探索职业本科教育的基本功能价值、办学定位、培养定位、培养目标等提供有益参考。兼顾职业本科教育的高等性和职业性，在办学模式、人才定位、岗位特征、知识特征、学历层次、职业资格及职业能力要求等方面改革创新，在职业教育体系和教育结构中把准定位、明确进路、凸显价值。

3. 继承与创新是优化类型教育定位，提升职业本科教育影响

力的重要理念

只有继承没有创新，职业本科教育发展就会缺乏发展动力，难以体现职业本科教育在职业教育整体发展中的重要作用；只有创新没有继承，就可能導致职业本科教育的发展道路出现异化，进而出现偏离职业教育发展轨道的风险。只有在继承职业教育“基因”的基础上进一步创新职业本科教育发展路径、强化发展内涵、培养更多高质量人才，才能实现职业本科教育的自立自强，进而打造一批高水平职业本科学校和专业，树起职业教育的品牌形象。

（五）部分与整体：提升职业教育发展的协调性

1. 发挥职业本科教育“牵引”功能

职业教育要成为一种教育类型，必须有完善的学校体系为物质基础。也就是说，任何一种教育类型的确立首先都需要建立完整的学校体系。一方面，职业本科教育要带动中职和高职专科发展。从自身发展规律来看，职业教育教学过程本身具有连续性和阶段性，每个阶段都可以作为独立的部分存在，但同时也是为下一阶段教育开展奠定发展基础。职业本科的设立，为中职学生、高职专科学子进一步打通了发展通道，要发挥职业本科在体系建设、理念更新、内涵提升等方面的引领作用，带动中职、高职专科发展，优化中—高—本贯通培养方式，通过职教高考招收更多高质量中职学校学生，优化专升本考试方法和培养方式，招收更多高职专科学子。另一方面，职业本科教育要承担提振职业教育

形象的历史使命。从职业教育外部的发展环境来看，国家层面积极倡导，但其社会形象仍有待提升。这首先需要职业本科教育强化内涵建设，提升关键办学能力，打造一批精品课程、优质教材、高水平团队，提供更多优质人才。在此基础上，进一步加强典型案例、优秀毕业生等宣传推介，共享办学经验和办学成果，让社会大众更深入了解，愿意主动接受和宣传，营造更好的发展氛围。

2. 推进中—高—本一体化发展

一体化发展是在体系完整背景下的发展，强调形成完整体系是职业教育发展的长期追求。职业本科教育的建立打破了职业教育止步于专科的天花板，为职业教育中—高—本一体化发展创造了条件。一体化主要体现在四个方面：一是专业设置一体化。《职业教育专业目录（2021年）》从一体化的角度设计中职、高职专科、职业本科的专业目录，推进专业目录更好服务一体化人才培养，还需要从专业教学标准等层面完善配套指导文件。二是培养目标一体化。中职教育应逐步成为高等职业教育的生源主体，其定位将从就业导向转向升学与就业并重，凸显其在职业教育体系中的基础性地位；职业专科教育则主要培养专门性的技术技能人才，在某一职业岗位具备先进的技术技能水平；职业本科教育更加注重复合型技术技能人才的培养，凸显高端性，掌握某一领域专业化的技术技能，能够实现将研发成果转换为高质量产品的能力。三是课程体系一体化。进一步细化岗位工作要求和职业能力分析，依据学生的发展规律，统筹考虑各阶段课程内容的颗粒

度、难易度，使课程体系前后衔接有序。四是评价标准一体化。评价是教育发展的指挥棒，在关键评价指标上，中职应更加注重多样化发展和学生核心素养培养；高职在此基础上，还应关注社会服务能力、学生就业质量等多个维度。

3. 部分与整体均衡协调发展是优化职业学校学生成长成才通道的重要支撑

整体与部分相互依赖，没有部分就不会有整体，没有整体也就无所谓部分。职业教育的高质量发展离不开中职、高职专科和职业本科各部分的高质量发展，任何部分的短板都将会限制其他部分和整体的发展，只有夯实中职的基础地位、巩固高职专科的主体地位，才能有效推动职业本科教育稳步发展，也只有职业本科教育得到稳步和高质量的发展，才能更好引领带动中职和高职专科的发展，进而推动职业教育的整体发展，既为学生全面发展提供畅通途径，也为推进职业教育、高等教育和继续教育协同创新创造更加有利的环境和条件。

职业本科教育是适应现代经济体系建设、优化调整高等教育结构、对接国际职业教育发展的必然趋势。党的二十大报告对发展职业教育提出了新的更高要求，《意见》发布会中强调，职业教育的功能定位从“谋业”转向“人本”、改革重心由“教育”转向“产教”、服务场域由“区域”转向“全局”、发展路径由“分类”转向“协同”、办学主体由“单一”转向“多元”。职业本科教育应按照这一发展理念，强化内涵建设，夯实发展根基。

但是，我们也应看到，发展职业本科教育不是一蹴而就的事情，是长期且不断优化的螺旋式上升过程，明确发展定位、构建多样发展路径、完善国家制度标准体系、提升关键办学能力、实施基于贡献的分类评价，既是当前稳步发展职业本科教育需要考虑的重点，更是今后谋划发展的主线，以职业本科教育带动职业教育高质量发展，为教育现代化做出更多贡献。

