

# 坚持类型定位 深入推进职业教育 办学体制改革与创新

高明

**摘要** 作为一种教育类型,我国职业教育办学体制改革经历了行业部门主办(1949-1956年)、多元格局初现(1957-1965年)、改革陷入困境(1966-1976年)、鼓励多元办学(1977-1990年)、依靠大家办学(1991-2000年)、倡导社会办学(2001-2011年)和建设多元格局(2012年至今)七个阶段。在民办教育发展、职业教育集团化办学和混合所有制改革等方面取得了显著成效,但仍存在着办学主体单一、政策法律不完善和企业积极性不高等问题。展望新时代,要运用好系统思维方法,处理好政府与市场关系,打好法律“组合拳”,认定好“教育型”企业,深入推进职业教育办学体制改革。

**关键词** 类型教育;职业教育;办学体制;集团化办学;混合所有制;“教育型”企业

**中图分类号** G719.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2021)15-0021-08

职业教育办学体制改革是政府依据相关法律法规解决职业教育“由谁办”和“如何办”的问题,对举办者的资格和条件、权利和义务、责任和利益以及相应的运行机制等方面进行的变革和创新,以调动全社会举办职业教育的积极性,激发职业教育活力。深化职业教育办学体制改革是贯彻习近平总书记对职业教育工作作出的重要指示和全国职业教育大会精神的必然要求,是《国家职业教育改革实施方案》的总体要求与目标,也是《中国教育现代化2035》打造一流创新发展支撑能力、加快发展现代职业教育的主要举措,还是优化同新发展格局相适应的教育、专业、人才培养结构和全面深化教育领域综合改革,增强教育改革的系统性、整体性、协同性的重要抓手。当前我国已进入全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代,职业教育进入加快构建现代职业教育

体系 and 高质量发展的新阶段,办学模式改革深入推进,正在由参照普通教育办学模式向行业企业深度参与、产业市场紧密联系的类型教育办学模式转变,办学格局也在由政府为主向多元转变。从优化职业教育类型定位的视角,审视我国职业教育办学体制改革与创新,能够为进入“深水区”的职业教育办学体制改革提供借鉴,从而加速形成“多元化”和“有活力”的职业教育办学新格局。

## 一、我国职业教育办学体制改革的历史审视

职业教育办学体制改革是教育综合领域改革的重要组成部分,与教育体制改革同向同行,是经济体制改革在职业教育领域的映射。纵观职业教育办学体制改革走过的历程,根据年代和程度

### 作者简介

高明(1982-),男,辽宁大学高等教育研究所副研究员,硕士生导师,管理学博士,研究方向:高等职业教育(沈阳,110136)

### 基金项目

国家社会科学基金“十三五”规划2020年度教育学一般课题“类型教育视野下我国高层次应用型人才培养模式变革研究”(BJA200106),主持人:高明

可划分为重塑、探索、停滞、恢复、发展、深化和创新7个阶段。

### （一）重塑期：改造原有职业教育，行业部门成为办学主体（1949-1956年）

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京召开，参会代表达成共识，人民当家作主，根据国家需要，每个人都会有合适的工作岗位，生活都会有所保障，需要做的是端正态度、掌握本领和提高技术。会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定使用“技术教育”。同年12月，第一次全国教育工作会议召开，提出要以老解放区教育的良好经验为基础，吸收旧教育某些有用的经验，特别要借助苏联教育建设的先进经验<sup>[1]</sup>。

新中国成立初期的中等技术教育主要由旧时的公办和私立职业学校、老解放区的技术干部学校和新设立的中等技术学校构成。为配合国民经济恢复与民主改革，通过接管、接办和回收教育主权的方式，逐步对原有职业学校进行改造。1950年8月14日，政务院颁布了《专科学校暂行规程》，专科学校主要是培养能够掌握现代科学和技术、全心全意为新民主主义建设服务的专门技术人才。通过停办或改办原设专科学校，大部分专科学校被拆并到本科院校或降格变成中专，还有部分专科学校被撤销，1953年全国高等专科学校29所。虽然专科学校大幅萎缩，但中等职业教育得到了蓬勃发展。根据1952年3月31日政务院发布的《关于整顿和发展中等技术教育的指示》，中等技术学校归业务部门领导，由行业办学，高等教育部对中专（除中师外）实施宏观管理和指导，调整后统称为中等专业学校，每所学校都有特定的专业领域和特色的专业，以适应部门和所在地区专业化发展的需要。就读中专的学生免学费并享受助学金，学生毕业后由主管的业务部门统一分配工作。1953年，为解决生产部门技术工人短缺，整合各地举办的各种技术培训和补习班，建立技工教育制度，政务院决定由劳动部门对技工学校实施综合管理。根据1954年4月中央财经委员会批准的《技工学校暂行办法（草案）》，技工学校由产业管理部门根据对技工的需要进行设置，主要培养理论与技术兼备的四、五级技工，由各产业主管部门领导，并接受劳动行政管理部门的业务指导，技校学生享受与中专学生标准一样的人民助学金，毕业后必须服从主管产业部门的统一分配。

在计划经济体制和“统包统配”的劳动就业制度下，中专与技校主要是培养中等专业干部和中级技术工人，学生被录取后实现了“招生”“招工”“招干”的一体化。由于行业部门办学，学校、专业、工种、招生和毕业分配都是根据“计

划”实施的，因此学校的办学定位和人才培养目标都是预设好的，学校教育对毕业生就业没有显著影响。

### （二）探索期：职业中学异军突起，多元办学体制初露端倪（1957-1965年）

随着第一个五年计划的实施，我国经济建设得到迅速恢复和发展，教育事业也实现蓬勃发展。但随着人口的增加，小学升学比例偏低特别是农村小学校毕业生升学比例更低的情况，给社会带来了很大的不稳定性。当时政府的财力对中专和技校的支持有限，而行业主管部门举办的职业教育，由于受自身条件和行业需求的制约，很难全面铺开。1958年，原国务院副总理、中共中央宣传部长陆定一在民办农业中学座谈会上，号召动员群众的力量办各种职业中学，并在他的倡导下创办了新中国第一所农村职业中学（江苏省海安双楼职业高中）。在“大跃进”和人民公社化运动中，几乎每个乡都举办农村职业中学，呈现出办学主体和办学形式多样化的趋势，主要招收本地小学的毕业生和青年农民，开展农、林、牧、副和养殖业等与农村生产关系密切的教学活动，并教授政治、文化知识和生产技术，初步实现教育与生产劳动相结合。

1963年，《关于讨论试行全日制中小学工作条例草案和对当前中小学教育工作几个问题的指示》要求，普通教育与职业技术教育并举。1963年5月，首任教育部长杨秀峰在城市职业教育座谈会上提出，应把职业教育作为我国教育事业的重要组成部分，逐步建立完备的职业教育体系，既要合理安排中等教育中的普通教育与职业教育，也要在职业教育内部合理安排技术人才培养与劳动就业训练；现有的一部分普通初级中学有必要调整为职业学校进行劳动就业训练。特别是周恩来在《重视中小学教育和职业教育》中指出“必须努力办好职业教育”之后，初中程度的职业学校迅速发展。在这个阶段，行业举办的中专和技工学校得到进一步发展，政府举办的和民办的职业学校也开始出现，初步形成了行业主管部门、各级政府和民间力量多元办学的格局。

### （三）停滞期：职业教育严重萎缩，行业主管部门独木难支（1966-1976年）

在“文革”初期，对新中国成立以来教育探索进行了否定和批判，职业教育也未能“幸免”，被贴上了“资产阶级‘双轨制’教育翻版”的标签。社会的不稳定使得各级各类职业学校基本上处于瘫痪状态。除了还有少量的职业中专和技工学校维持办学，城市的职业学校几乎全部停办。这个阶段的职业教育办学体制又回到了只有行业主管部门举办职业教育的状态，办学条件、办学规模和办学质量都受到严

重的影响,职业教育的事业发展受到严重打击。

#### (四)恢复期:重视发展职业教育,鼓励多主体多形式办学(1977-1990年)

“文革”结束后,农村经济体制改革使得生产劳动制度和生产方式发生了剧变,有组织地将部分城镇人口安置到农村就业的状况难以为继,城镇和农村都必须解决就业问题。学生毕业即从业的时代“终结”,教育对学生的影响越来越大,教育体制改革势在必行。1978年4月,邓小平在全国教育工作会议开幕式上的讲话中指出:教育事业必须和国民经济发展的要求相适应<sup>[2]</sup>。教育规划应与国家的劳动计划结合,考虑劳动就业发展需要。率先提出对中等教育结构进行改革,扩大农业中学、中等专业学校、技工学校的比例。1978年召开的党的十一届三中全会为职业教育发展带来了“生机”与“活力”。1980年8月7日,教育部、国家劳动总局颁布《关于中等教育结构改革的报告》,提出了改革高中阶段教育“实行普通教育与职业、技术教育并举,全日制学校与半工半读学校、业余学校并举,国家办学与业务部门、厂矿企业、人民公社办学并举的方针”<sup>[3]</sup>。部分普通高中可以根据合理布局和办学条件,有计划地改办为职业(技术)学校、职业中学、农业中学。各行各业、集体和个人可以根据发展生产和服务性行业的需要,举办各种职业(技术)学校。同时,中央和地方财政部门追加拨发职教补助费以支持兴办职业学校发展,特别是支持由普通中学基础上建立起来的职业高中的发展。而随着国民经济的恢复和发展,对于高素质技术技能人才的需求越来越大。由于当时每年的大学毕业生非常有限且统一分配,地方难以分配到大学生,为服务地方经济建设,原国家教委批准设立首批13所“花钱少、见效快、可收费、走读为主、不包分配”的短期职业大学,部分经济基础较好的大中城市,如南京、无锡、合肥、武汉等城市成为了“新”的办学主体。这些短期职业大学的建立,既标志着我国高等职业教育的诞生,也标志着职业学校办学主体向地方发展,办学形式更为灵活多样。

1985年5月27日,中央政治局通过的《中共中央关于教育体制改革的决定》是指导我国职业教育恢复和发展的纲领性文件,提出:职业技术教育是我国整个教育事业最薄弱的环节;在改革教育体制的同时按照“先培训,后就业”的原则对劳动人事制度进行改革;大力发展职业教育,将中等职业教育作为重点,同时积极发展高等职业技术学院,勾画了我国职业技术教育体系的蓝图。在办学体制方面,鼓励企事业单位、业务部门、集体、个人和其他社会力量成为办学主体,各主体既可以单独举办,也提倡各主体之间联办,特别是提

倡教育部门与其他办学主体联合举办职业学校。在办学形式上,学历教育与短期职业技术培训并举。办学对象既面向初中应届毕业生,也面向在职人员;培训对象既可以定向为本单位或本部门培训人员,也可以受其他单位的委托为其培训所需的人才和自费学生。

#### (五)发展期:积极发展职业教育,职业教育发展靠大家办(1991-2000年)

为贯彻落实党的十三届七中全会关于大力发展职业教育的决策部署,1991年10月,国务院出台了新中国成立后第一份专门针对职业教育的指导文件《关于大力发展职业技术教育的决定》,提出“必须大家办”的方针,办学主体包括:行业、企事业单位、民主党派、社会团体和个人,既可以是各主体单独办学也可以联合办学;办学形式包括:学历教育,短期培训,电视、广播和函授职业技术教育;办学经费包括:各级政府、有关业务主管部门和厂矿企业的投入、银行贷款,以及来自集体、个人和其他社会力量的捐助,校办产业营收和学费(非义务教育阶段)。此外,对各级政府及中央与地方的各有关部门发展职业教育的职责进行了分工。中央层面,国家教育委员会成为发展职业教育的“龙头”,掌握大政方针,进行统筹规划,加强部门协调,对职业教育改革进行统一部署和指导。地方层面,突出了市、县两级政府发展职业教育的责任。此外,各业务部门在办好所属职业学校的同时,为本行业内各类职业教育的办学提供指导、协调、帮助和服务。

1993年2月13日,中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》,将职业教育的地位空前提升,成为现代教育的重要组成部分,成为我国工业化和生产社会化、现代化的重要支柱。在“积极发展”方针的指引下,各级政府充分调动各部门、企事业单位和社会各界兴办多形式、多层次职业技术教育的积极性,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。职业技术教育办学主体从单一向多元发展,主要依靠行业、企业、事业单位办学和社会联合办学,也鼓励社会团体和公民个人依法举办职业教育,港、澳、台同胞、海外侨胞和外国友好人士也可以向职业教育捐资助学,在国家有关法律和法规的范围内进行职业教育的国际合作办学。中等职业教育纳入当地经济、社会发展的整体规划,实行分级统筹管理。高等职业教育继续由中央部门办、中央部门和地方政府联合办、地方政府办、企业集团参与办的体制。

1996年9月1日《中华人民共和国职业教育法》的实施,标志着我国职业教育步入依法办学的轨道。职业教育办学

主体以及应承担的责任规定更加明确：县级人民政府应当举办多种形式的职业教育；政府主管部门和行业组织应当举办或者联合举办职业学校、职业培训机构；企业和事业单位可以单独举办或者联合举办职业学校、职业培训机构。同时，国家也鼓励事业组织、社会团体、其他社会组织、公民个人以及境外的组织和个人在我国境内举办职业学校、职业培训机构<sup>[4]</sup>。

1999年6月，改革开放以来的第三次全国教育工作会议在北京召开，深化教育体制和结构改革成为会议主题之一<sup>[5]</sup>。会上发布了《关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》，明确高等职业教育的实施载体是职业技术学院（或职业学院），可以通过改革、改组和改制现有的职业大学、独立设置的成人高校和部分高等专科学校举办，也可以由本科高等学校单独举办或与企业合作举办，还可以由省、自治区、直辖市人民政府举办。经国务院授权，省级人民政府拥有发展高等职业教育和大部分高等专科教育的权利及责任，并依法管理职业技术学院（或职业学院）和高等专科学校。为满足人民群众日益增长的教育需求，鼓励和支持社会力量以各种方式举办高等职业教育，实现政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的新局面。

#### （六）深化期：大力发展职业教育，职业教育发展全社会办（2001-2011年）

2002年8月24日，国务院印发《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》（以下简称《决定》），提出深化职业教育办学体制改革。政府、企业、行业和社会力量成为职业教育办学的“四大”主体<sup>[6]</sup>。省、市和县各级人民政府主导职业教育的发展，重点办好“骨干”和“示范”职业学校和职业培训机构。政府要依靠企业结合发展实际举办职业学校和职业培训机构。行业主管部门在办好职业学校和职业培训机构的同时，还要协调本行业职业教育发展并进行业务指导。鼓励和支持社会力量举办职业学校和培训机构，鼓励公办职业学校引入民办机制。此外，鼓励国（境）外组织和个人与我国境内职业教育机构和其他社会组织合作，通过引进优质职业教育资源联合举办高水平的职业学校或职业培训机构。《决定》为改革职业教育办学体制制定了路线图，为形成职业教育多元办学格局夯实了基础。

在党的十六大和全国人才工作会议后，为更好的适应全面建设小康社会对高技能人才的需求，2004年9月14日，教育部等七部门联合发布《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》（以下简称《意见》），将职业教育的地位提升到事关我国劳动就业和社会保障事业发展、现代化建设进

程和国际竞争力提高的高度。《意见》进一步落实《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》中关于职业教育办学体制改革的要求，提出各级政府要继续发挥主导作用，办好公办职业院校；同时提出要深化公办职业院校体制改革，创新运行机制，实现两个“面向”。行业企业继续办好职业学校和培训机构，同时也要与职业学校合作办学；民办职业教育的地位大幅提升，成为我国职业教育体系的重要组成部分。依据《中外合作办学条例》积极推进职业教育中外合作办学。

随着以就业为导向推进职业教育的改革与发展逐渐成为全社会的共识，我国职业教育的办学规模不断扩大，服务经济社会发展的能力显著增强。为更好的适应全面建设小康社会和建设社会主义和谐社会对高素质劳动者和技能型人才的迫切要求，2005年发布的《关于大力发展职业教育的决定》把职业教育视为经济社会发展的重要基础。在办学体制方面，聚焦公办职业学校办学体制改革、民办职业教育发展和企业职业教育发展。公办职业学校探索“以公有制为主导、产权明晰、多种所有制并存”，与企业开展合作办学。依据《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例大力发展民办职业教育，将民办职业教育纳入职业教育总体规划。在行业企业方面，企业顶替行业主管部门和行业协会成为办学主体，企业办学的形式包括由企业独办、企业间联办和企业与职业学校联办。行业主管部门和行业协会不再直接举办职业学校，而是通过规划、预测、标准、服务和指导等方式间接助力本行业职业教育与培训的发展。

党的十七大将职业教育作为保障就业和改善民生的战略重点。2010年7月29日，国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，提出职业教育必须摆在更加突出的位置，“建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学机制”，进一步强化政府在举办职业教育方面的主导作用，切实履行发展职业教育的职责。行业组织重新回到办学主体的范畴，鼓励行业组织举办职业学校。继续鼓励企业举办职业学校，着力调动企业举办职业教育与培训的积极性。同时，为更好地服务社会主义新农村建设，提出要强化省、市（地）级政府发展农村职业教育与培训的职责，统筹协调和综合利用区域职业教育资源，办好职业教育中心。2009年2月，教育部发布《关于加快推进职业教育集团化办学的若干意见》，提出通过各级各类职业院校的资源整合、重组和共享，由示范或骨干职业院校牵头，联合相关的职业院校、行业、企业、事业单位以及其他相关组织组建各类职业教育集团，进一步

深化职业教育办学体制改革,推动职业院校扩大办学规模、提升质量和服 务经济社会发展能力。

### (七) 创新期: 发展现代职业教育, 增强职业教育发展活力 (2012年至今)

党的十八大召开,我国进入“全面建成小康社会”的决胜阶段,职业教育发展也进入到党和政府高度重视的“新纪元”。国务院召开全国职业教育工作会议,习近平就加快发展职业教育作出重要指示,李克强发表重要讲话。2014年5月2日,国务院印发的《关于加快发展现代职业教育的决定》成为“新时代”职业教育办学体制改革的动员令,要完善“政府主导、行业指导、企业参与”的机制,统筹促进职业教育“公办”与“民办”的共同发展。企业地位进一步提升,成为职业教育重要的办学主体。国家通过制度创新,鼓励行业企业举办或参与举办职业院校,并提出职业教育“集团办学制度”,由政府、行业、企业、院校、科研机构、社会组织等共同组建职业教育集团,推进职业教育办学体制改革与创新。2014年6月23日,教育部等六部门联合发布《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》,对职业教育办学体制改革作出更具操作性的部署,提出充分发挥社会力量举办职业教育,鼓励企业举办或参与举办职业院校,支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办民办职业教育,发展股份制职业院校。在“公办”和“民办”之间,提出了“混合所有制”,既可以是社会力量参与公办职业院校建立的混合所有制职业院校,也可以由企业和公办职业院校合作举办混合所有制性质二级学院。

党的十九大引领我国社会主义建设进入“新时代”。职业教育办学模式向着“产教深度融合”转变,“完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作”成为主要任务。2017年12月20日,国务院办公厅印发《关于深化产教融合的若干意见》(2017)对提高行业企业参与职业教育办学的程度、健全职业教育多元化的办学体制作出了全面部署和安排;企业办学主体作用得到进一步强化,企业可以通过独资、合资、合作等方式依法参与举办职业教育。2018年2月5日,教育部等六部门联合发布《职业学校校企合作促进办法》,对于企业举办职业教育继续予以鼓励,但对企业限定在“有条件”的范围内。2019年1月24日,国务院出台《国家职业教育改革实施方案》,明确职业教育正式成为类型教育,与普通教育具有同等重要地位。在办学体制方面提出“建设多元办学格局”,政府办学主体作用将逐渐弱化并向“管理与服务”过渡,企业特别是大中型企业将在举办职业教育方面发挥重要主体作用,同时对于社会力量举办的职业教育培训在支持的同时

还要进行“规范”。2019年2月3日,国务院印发《中国教育现代化2035》,提出“推动职业教育与产业发展有机衔接、深度融合,加快发展现代职业教育”,为职业教育现代化指明了方向。2019年2月23日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)》,将深化职业教育产教融合作为十项重点任务之一,提出在职业教育办学体制机制方面要“健全产教融合”,在职业学校办学方向上要面向市场、服务发展和促进就业。

## 二、我国职业教育办学体制改革的积极成效

### (一) 民办职业教育成为现代职业教育的重要支撑

改革开放以来,我国民办职业教育从无到有、由弱变强,经历了恢复探索、快速发展、规范发展和转型发展4个阶段。特别是党的十八大以来,在各级政府的积极引导和大力支持下,社会力量参与职业教育的制度体系不断完善,财政、税收和用地等扶持和优惠政策更加健全,办学形式更加丰富,民办职业教育得到持续快速发展,形成了公办与民办共同发展的现代职业教育新格局。2019年,我国共有开展学历教育的民办职业学校2307所,招生1988440人,在校生4941631人,教职工238788人,专任教职工169318人,分别占全国职业学校20.06%、18.34%、17.28%、13.47%和12.47%。

### (二) 集团化办学推进职业教育办学模式不断创新

职业教育集团化办学是改革开放以来我国职业教育办学体制机制改革的重要创新。自20世纪90年代首个职教集团成立以来,在国家一系列重大发展战略和政策的推动下,我国职业教育集团迅猛发展。据统计,全国共组建1400余个职业教育集团,90%以上的高职院校、100多个行业部门和近3万家企业参与其中<sup>[7]</sup>。职业教育集团来自于基层实践,历经30多年的发展变革,逐步实现了由“院校自主”向“政府主导”的转变,形成了“政府驱动模式”“产业引领模式”“园区一体化模式”“借船出海模式”“校企一体模式”“集群对接模式”“城乡联合模式”等发展模式,制度建设日趋完善,管理体制和运行机制不断健全,已经成为我国职业教育多元主体办学的重要实现形式。职业教育集团汇集了政府部门、行业企业、职业院校、科研机构和社会组织等主体,整合了各类职业教育资源,在集团内部实现了校企和校际互聘兼职教师、校企共建实训基地、校企联合培养学生、中高职有效衔接、职工培训与技能鉴定和毕业生对口就业,激发了职业教育活力,推动了职业教育人才培养模式的创新和技术技能人才培养质量的显著提升,支撑了区

域经济社会发展。

### （三）混合所有制深度激发职业教育发展活力

2014年5月2日，国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》，提出探索职业院校混合所有制。之后，山东、河北和新疆3省份先后出台文件实施混合所有制试点，职业院校如何开展混合所有制办学迅速成为理论研究和实践探索热点，并由自发探索向自觉自为转型。据统计，目前共有17个省成立了150个混合所有制二级学院，其中股份制二级学院占96.67%，具有独立法人资格的混合所有制二级学院占14%。招生专业达到1322个，联合培养学生40442人，各级财政、学校和行业企业累计投入达3.27亿元<sup>[8]</sup>。从所有制形式看，形成了公私共建、公办民办相互委托管理、公办转民办、民办公助和中外合资等模式。由于兼具了公办和民办职业院校在资源配置和体制机制方面的优势，混合所有制职业院校表现出极强的生命力，已经成为职业教育的第三种办学类型，正在成为教育领域全面深化体制机制改革的重大办学制度创新。

## 三、我国职业教育办学体制改革的现实之困

### （一）职业教育办学体制“单一化”格局尚未根本转变

职业教育办学体制包括举办体制和产权制度两个方面。在举办体制方面，随着社会主义计划经济体制的确立，政府成为举办职业教育的绝对主体。改革开放以来，职业教育体制改革不断深入，但政府“包揽”办学的局面未明显改善。从学校数量上看，民办职业院校数量不断减少，2016—2019年从2432所下降到2307所；从财政经费看，2014—2018年，职业教育国家财政性教育经费的比例始终保持在80%，民办职业学校举办者的投入不超过0.5%，社会捐赠经费仅占0.2%<sup>[9]</sup>；从办学质量看，民办职业院校办学水平不高，没有学校进入2019年高职高专排行榜前100名，仅有2所进入了前200名，排名最高是第128位。在产权制度方面，计划经济体制下职业学校的举办权、产权和运营权是一体的，虽然职业教育产权制度不断改革，但理论不足和认知偏差，机械地套用企业产权制度改革的做法和经验，或简单地将产权等同于所有权，造成职业学校内部管理行政化较重以及资本所有权和学校所有权的错位，也造成了职业教育联席会议、校企合作、职业教育集团、产教融合联盟、现代学徒制、“双师型”教师、顶岗实习等现代职业教育制度未能发挥实效。

（二）相关法律政策对职业教育办学体制改革的支撑力度不足

实现职业教育办学体制改革沿“法治”道路不断推进是当前的关键问题。由于《改革法》缺位，《中华人民共和国职业教育法》成为职业教育办学体制改革的主要遵循。但在职业教育外部环境深刻变化和办学主体关系不断调整的今天，现行职教法已明显滞后于职业教育办学体制改革的实践，对于各办学主体的角色、职责和分工不明确，责权利不对等，缺乏保障法律执行的罚则。职业教育作为“跨界”的类型教育，涉及到经济社会发展的多个领域，仅依靠教育部门难以取得突破性进展，需要依法提升职业教育统筹力度和资源整合程度，协调相关职能部门推进职教办学体制改革的步调。

（三）企业独立举办或参与举办职业教育的积极性依旧不高

虽然在现行政策和法律文本中都明确提出鼓励企业参与举办职业教育，发挥其在职业教育办学中的主体作用，但从实际效果来看，企业尚未成为职业教育的办学主体。一是企业举办职业教育的动力机制不完善。由企业举办的职业院校，学校属性难以确定，虽为社会力量办学，但不是独立法人，作为企业的下属单位，享受不到财政支持和相关的税收优惠政策，也不适用民办教育的收费标准。如果按照《企业会计制度》核算，不便于资金使用和基建融资。二是企业参与职业教育的“回报”不高。虽然国家一直鼓励企业参与职业教育，但对于企业的义务和具体的奖惩措施不明确。企业对于职业教育的投入不能带来直接“好处”，培养的学生不一定会成为企业的人力资源，提供的实习实训岗位对提升自身生产经营效果不明显。三是企业在职业教育办学过程中缺少“话语权”。当前的校企合作，以职业院校为主导，更多的是从学校需求出发，企业往往成为“赞助商”，双方仅停留在项目支持、学生实习实训和员工培训等浅层合作，未能参与到学校内部管理和人才培养全过程，缺少风险共担和利益共享的保障机制。

## 四、类型教育视野下我国职业教育办学体制改革创新之思

当前我国已建成世界最大规模的职业教育体系，中等职业教育和高等职业教育在招生规模上已占高中阶段教育和高等教育的“半壁江山”，开设的专业和设置的专业点基本实现了对国民经济各领域的“全覆盖”，职业院校毕业生成为我国高速发展行业新增技术技能人才的“主力军”，职业教育的发展为我国经济发展方式的转变、产业的转型升级、

社会的和谐稳定和中国梦的实现提供了强有力的支撑。在党中央和国务院的高度关注下,中国特色现代职业教育发展道路基本确立,现代职业教育体系框架基本成型。作为一种类型教育,职业教育改革与发展要以习近平总书记关于职业教育的重要指示为前进方向和根本遵循,坚定不移地深化职业教育办学体制改革,深化产教融合、校企合作,通过系统谋划、转变职能、完善法律和精准支持,完善产教融合办学体制、创新校企合作办学机制,构建政府统筹管理、行业企业积极举办、社会力量深度参与的多元办学格局,切实增强职业教育的适应性。

### (一) 运用系统思维方法,统筹推进职业教育办学体制改革

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以系统性思维聚改革合力、谋改革全局。进入“深水区”的职业教育办学体制改革是一项复杂的系统工程,更需要系统思维来加强顶层设计和整体谋划,抓好改革方案、措施和效果的协同,使得改革举措在政策取向、实施过程和实施成效等方面相互配合、相互促进和相得益彰。首先,要完善各级职业教育工作联席会议制度,通过国务院职业教育工作部际联席会议制度统筹协调财政、发改、工信、税务、教育、人社、农业、国资委和扶贫办等职能部门,同时在省、市层面建立和完善职业教育工作厅(局)际联系会议制度,通过上下联动和横向协同增强办学体制改革的合力。第二,要处理好整体推进与重点突破的关系。职业教育与经济社会关系最为密切,涉及多个领域,既需要全面推进,更要厘清职业教育办学体制改革的逻辑关系,抓住关键环节和主要矛盾,在切实发挥行业组织作用和调动企业积极性等方面集中攻坚,形成有效精准突破。最后,要在基层探索与顶层设计之间形成良性互动。职业教育办学体制改革的进展和突破,源自各级各类职业院校的实践。对这些有益的探索既要给予鼓励的态度,也要及时总结、树立典型和形成经验,为顶层设计提供素材,形成“一马当先”带领“万马奔腾”的融合共进步格局。

### (二) 处理好政府与市场关系,深度激发职业教育办学活力

职业教育办学体制改革与经济体制改革密切相关。在计划经济体制下,政府配置办学资源举办职业学校,统一安排学校的经费、规模、专业、教学、招生和就业。随着社会主义市场经济体制改革和企业市场主体地位的确立,职业教育与市场和企业之间的联系更加密切,职业学校的办学主体由“一元”政府向“多元”主体转变。深化职业教育办学体制改革

的核心问题仍然是要处理好政府和市场的关系,既要发挥市场在资源配置中的决定性作用,也要更好地发挥政府作用。首先,明确政府市场界限。要把政府、行业、企业、和院校的各类资源有效整合起来,进一步厘清政府与市场的边界,减少政府对职业教育资源的直接配置,减少政府对职业学校办学活动的直接干预,加快形成统一开放和竞争有序的职业教育办学市场体系,推动市场配置资源效益最大化和效率最优化,让各类办学主体有更多活力和更大空间去发展职业教育。第二,加快政府职能转变。深化教育行政体制改革,创新教育行政管理方式,综合运用法律、规划、政策、拨款、评价、信息和必要的行政手段,健全职业教育发展的宏观调控体系,加强对各级各类职业学校办学活动的监管。各级政府和教育行政部门要依法行政,切实履行相应职责,通过深化“放管服”改革,把该管的事管到位、把该放的权放到位、该定的规则制定好。第三,善于运用市场机制。根据企业需求,通过“试点”进行职业院校所有制改革,探索校企“互利共赢”办法。在职业教育高地和职业教育改革创新示范区,探索公办职业院校整体转制,在二级学院和市场化程度高、就业好的专业进行股份制和混合所有制改革,打造“校企命运共同体”。要灵活开展办学体制改革,通过引企入校和引校进企,推动职业院校和企业“双向”建设实习实训基地和培养培训基地,校企共建共管产业学院或企业学院、技术技能创新平台、科技园、专业化技术转移机构、企业孵化器和众创空间,实现“你中有我,我中有你”。

### (三) 打好法律“组合拳”,保障职业教育办学体制改革持续深入

科学完善的立法是依法推进职业教育办学体制改革的重要前提。为此,要加强与职业教育办学主体相关的“一揽子法律”的制定和修订工作,引起全社会的重视。建议在国家层面制定《改革法》,加大制度创新和政策供给,为包括职业教育在内的各个领域的深化改革提供依据和保障,确保职业教育前途广阔、大有可为。修订《中华人民共和国职业教育法》,将其地位上升至本法,把经过实践检验的行之有效的政策措施纳入其中,增加“多元办学体制”的说明条款,增加强化政府办学责任、企业办学权利、行业组织责任权利条款,增加“法律责任”具体罚则,制定下位法和各单项法。建议制定《行业组织法》,明确行业组织的地位、规范行业组织的建立和运行,更好地发挥行业组织在办学中的作用。修订《个人独资企业法》《合伙企业法》《公司法》等企业法,赋予和保障企业举办职业教育的权利,强化企业举办职业教育的责任。修订《中华人民共和国企业所得税法》对企业

举办职业教育给予税收减免等优惠,为企业“减负”。

#### (四) 认定“教育型”企业,打造职业教育重要办学主体

从鼓励企业参与职业教育到鼓励企业举办或参与举办职业教育,企业办学地位不断提升,办学主体作用不断增强。为了更好地发挥企业重要办学主体作用,就要精准定位精准施策,细化产教融合和校企合作的相关政策。哪些企业适合举办职业教育,适合的企业有没有能力办好高质量的职业教育,这些现实需求催生“教育型”企业的发展。为此,要建立公开透明规范的“教育型”企业认定、准入和审批制度,遴选“有情怀”“有意愿”“有需求”和“有能力”举办职业教育的企业,既充分调动企业举办职业教育的积极性,更有助于

政府实施更“精准”的“优惠”政策<sup>[10]</sup>。对于独立举办职业教育的企业给予财政支持和税收减免,允许企业获得合理回报,确保与公办职业院校享有同等地位和待遇。对于参与举办职业教育的企业,重点搭建企业向职业学校投入资金、捐赠设备、建设实训基地以及合作科研等平台,建立企业代表参与的董事会或理事会,确保企业参与学校发展规划、专业设置、人才培养方案制定、课程体系建设、教材开发、校园文化构建等职业学校人才培养全过程。优先认定上市公司、行业龙头企业和在行业标准制定中具有话语权的企业为“教育型企业”,鼓励他们举办高质量的职业教育。建立“教育型”企业的退出机制和风险控制机制。

## 参考文献

- [1]俞启定.新中国成立以来职业教育定位及规模发展演进的回顾[J].浙江师范大学学报(社会科学版),2019(5):12-21.
- [2]1978年4月22日,邓小平在全国教育工作会议开幕式上的讲话[EB/OL].(2016-09-09)[2020-10-02].<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0909/c69113-28702564.html>.
- [3]教育部,国家劳动总局.关于中等教育结构改革的报告[J].劳动工作,1980(6):2-4.
- [4]孙帅帅,祁占勇.新中国成立70年来我国职业教育地位变革的审视——基于政策文本分析的视角[J].职业技术教育,2019(10):15-23.
- [5]董衍美.1978年以来全国教育工作会议回顾[J].职业技术教育,2018(30):10-13.
- [6]刘文杰.新中国成立70年我国职业教育发展回顾与前瞻[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019(2):192-197.
- [7]新华社.我国已建设职教集团1400余个近3万家企业参与[EB/OL].(2018-11-08)[2020-10-12].[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-11/08/content\\_5338311.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-11/08/content_5338311.htm).
- [8]刘阳,周小伟.新时代职业院校推行混合所有制改革的思考[J].高等职业教育(天津职业大学学报),2019(3):3-7.
- [9]国家统计局.中国统计年鉴(2020)[M].北京:中国统计出版社,2020:9.
- [10]刘晓宁,赵蒙成.变革时代教育型企业参与职业教育的价值与路径[J].现代教育管理,2019(12):100-105.

## Persisting in Type Positioning and Deeply Promoting Reform and Innovation of Vocational Education Running System

Gao Ming

**Abstract** As a type of education, vocational education system reform of China has undergone seven phases sponsored by industry sectors (1949-1956), a diversified pattern emerged (1957-1965), reforms are in trouble (1966-1976), and diversified education is encouraged (1977-1990), relying on everyone to run a school (1991-2000), advocating social schooling (2001-2011), and building a diversified structure (2012 to present). Significant results have been achieved in the development of private education, the grouping of vocational education, and the reform of mixed ownership. However, there are still problems such as a single subject for running schools, imperfect policies and laws, and low enthusiasm for enterprises. Looking forward to the new era, it is necessary to use systematic thinking methods, handle the relationship between the government and the market, make a good use of legal “combination punch”, identify a good “educational” enterprise, and deepen the reform of the vocational education school system.

**Key words** type education; vocational education; school running system; grouping school running; mixed ownership; educational enterprise

**Author** Gao Ming, associate researcher of Higher Education Institute of Liaoning University (Shenyang 110136)