

■ 议政·参考

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度关注职业教育的发展。

5月29日，在中共中央政治局就建设教育强国进行第五次集体学习时再次强调职业技能型人才的重要性，习近平总书记在讲话中强调，“要把服务高质量发展作为建设教育强国的重要任务。系统分析我国各方面人才发展趋势及缺口状况，根据科学技术发展态势，聚焦国家重大战略需求，动态调整优化高等教育学科设置，有的放矢培养国家战略人才和急需紧缺人才，提升教育对高质量发展的支撑力、贡献力。统筹职业教育、高等教育、继续教育，推进职普融通、产教融合、科教融汇，源源不断培养高素质技术技能人才、大国工匠、能工巧匠。”

中国职业教育从哪里来，未来又将走向何方？2022年5月1日新修订实施的《中华人民共和国职业教育法》又凸显了哪些新特征？在这篇访谈中，国家教育行政学院职业教育研究中心主任邢晖从历史到现实，对我国职业教育的机遇、困境和在新法新政下的发展趋势特别是我国产教融合的发展趋势和路径作了分析。

日前，由全国政协副主席朱永新率队，全国政协教科卫体委员会正在就“加快构建现代职业教育体系”进行专题调研。为此，本刊特别刊发这篇专访，为关心关注职业教育的委员们和各级政协组织提供议政参考。

## 我国职业教育的发展历程：

# 从艰难国运中的起步到现代化强国使命的承载

## ——访国家教育行政学院职业教育研究中心主任邢晖

本报记者 贺春兰 实习生 李熙雯

### 应需而生 百年探索 地位确立

“现代教育体系主要包含两大类，一类是普通教育，培养知识型、学术型、学科型、研究型的人才，另一类是职业技术教育，培养技术型、技能型、操作型、实务型的人才。我国的职业教育最早始于150多年前洋务派在福州创办的船政学堂。应该说，我国职业教育是民族资本主义发展的结果，是洋务派等有识之士对西方洋枪洋炮侵略的回应，由此我国实用型的教育开始发端，但此时的职业教育仍是普通教育的一个支流。”

国家教育行政学院职业教育研究中心主任邢晖教授梳理了我国职业教育一路走来发展历程和国家新法新政背景下产教融合的趋势。经过100余年的探索与发展，至2019年，国务院明确指出，“职业教育是与普通教育不同的教育类型，具有同等重要的地位。”2022年，新职业教育法提到：“职业教育是与普通教育同等重要的教育类型。”自此，职业教育终于堂堂正正地站了起来，成了教育体系中与普通教育并行的一轨。“到1949年后至改革开放前这一段历史时期，我们的老中专技工学校作为计划经济的产物，仍然是普通教育的一个分支。”

今年是改革开放45周年。邢晖指出，我国现代意义上的职业教育实际是伴随着改革开放而得到大发展的。“当时我国百业待兴，人才市场急需能够解决问题的实用型人才。在这样的时代背景下，为了解决严重的人才结构失衡问题，满足劳动力市场需求，改变‘千军万马过独木桥’的普通教育一边倒的局面，我国在1985年的全国第一次教育大会上颁布了中共中央《关于教育体制改革的决定》，首次提出了大力发展职业教育的方针，对教育结构进行调整。这个方针持续40多年，始终未变。”

“40多年来，职业教育实现了跨越式发展，由20世纪80年代以中等职业教育

(包括职高、中专、技校、成人中专四类)为主体，到90年代中后期，高等职业教育应运而生，再到2014年，首次提出了‘探索发展本科层次的职业教育。’今天，我国职业教育体系中层次结构日趋完善，不仅有了高中阶段、大专层次和职业本科层次，同时也成为世界上最大规模的职业教育，为世界高等教育体系的丰富作出了巨大贡献。”

“但不论是同世界上发达国家相比还是同我国的普通教育体系相比，职业教育都是后发的，也是相对薄弱的。在改革开放以来的这40多年里，在社会文化、观念以及制度安排对职业教育都非常不利的情况下，我国职业教育界人士秉持改革和创新的精神杀出了一条血路。”“特别是党的十八大以来，职业教育发展更是进入了一个快车道。”在邢晖的记忆里，改革开放以来的这45年，大规模的职业教育大会有多次。几乎每一届中央政府都会召开一次职教会议，同时发布一个高规格的文件，迄今为止职业教育最高规格的文件是国务院颁发的，一共是五个。习近平总书记两次专门针对职业教育作重要指示。2021年4月12日—13日，首次以党中央名义召开了“全国职业教育大会”，这在我党历史上还是第一次，是我国职业教育发展史上的重要里程碑。“政策高密度的发布也主要集中在党的十八大以后，特别是党的十九大以来的这五年。”

邢晖表示，从世界职业教育“三大模式”——政府主导型、企业主导型以及政府和企业双主导型来看，我国是典型的政府主导型，职业教育能取得这样的成就，重要的驱动力主要来自党和政府自上而下的推动。在系列政策法规的引导下，我国职业教育从规模发展转向了高质量发展。总的来说，40多年以来，党和国家对职业教育的顶层设计走向有以下几个特征：第一，在教育性质导向上支持它从普通教育的分支成为一个独立的类型。第二，从偏重单项的改革走向一个更加综

合、更加系统、更加民主开放的改革。例如，过去的政策推动的是中职高职的扩招或是县级职教中心建设这类单向的改革，后来则转变为“1+X证书”制度探索、学分银行和国家资历框架的构建、三全育人试点、全国高职“双高”建设等，这些都是“你中有我，我中有你”的综合改革。又如，从职业教育体系初步建立、不够完整，到现在职业教育法确立了六大特征，现代职业教育体系已经较为完善。第三，发展重点从规模的外延扩张走向了提质培优、增值赋能、高质量发展，引导职业教育以内涵建设为重点。第四，发展模式从带有浓重的计划经济痕迹、走普教的老路到顺应市场经济和数字经济发展趋势要求。基于以上特征，邢晖对我国职业教育发展的未来作出预测，她认为我国职业教育未来将形成“地方为主、学校自主办学”的新格局，改革将更加深化产教融合、校企合作，聚焦标准、制度、平台的建设，在教育教学质量和内涵的提升上，还将探索在职普融通中，优化职业教育不可替代的类型定位。邢晖坚信，“相信经此系列努力，我国技术技能人才将出现较大的量变和质变。”

### 春天里仍然负重前行 从制度支持到文化建设

40多年来，我国职业教育取得了不小的成就，有人据此提出“职业教育的春天来了”，邢晖认为，这个判断还为时尚早，主要原因在于老百姓的观念还有待转变。“中国五千年的文化传统，基本是重普轻职、重学轻工，职业教育是二流教育、不正规的教育、缺乏尊严的教育、希望不大的教育，这在目前的社会观念中仍是较为普遍的看法。”因此，职业教育的发展在实践中仍然是“负重前行”。

邢晖指出，在中央的整个政策导向中，“产教融合、校企合作”是重点，也是职业教育发展、建立高质量教育体系的必由之路。从产教结合到产教合作，再到现在的产教融合、校企合作，实际在政策的指引下都是一脉相承、不断延伸的。党的十八大、十九大、二十大对职业教育的专门阐释，都一直强调“产教融合、校企合作”。2019年，国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》回答了“怎样完善体系、怎样深化产教融合”的问题。12月19日，国务院办公厅印发《关于深化产教融合的若干意见》指出，深化产教融合，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，是当前推进人力资源供给侧结构性改革的迫切要求，对新形势下全面提高教育质量、扩大就业创业、推进经济转型升级、培育经济发展新动能具有重要意义。由此我们看到，“四个链条”环环相扣，“产教融合、校企合作”应该是我们建立高质量教育体系的必要路径。从另一个角度来说，职业教育面临着普通大学（双一流、老本科以及应用型本科等）的挤压，因此，职业院校如何在产教融合中精准定位，也是摆在我们面前的一个问题。

党的二十大报告的一个亮点是把教育、科技、人才放在同一个部分，邢晖认为中国式现代化离不开“金三角”：产、教、创、人。其中产业是核心，科技创新是动力，人才是关键，教育是基石。职业教育一头连着教育，一头连着产业，产教融合是教育链与产业链的融合，这与产业链、创新链、人才链、教育链“四链相扣”的职业教育新生态形成了呼应。

“党的二十大报告中提到要统筹‘三教’——职业教育、高等教育和继续教育协同创新，同时要推进‘三融’——职普融通、产教融合、科教融汇，要优化职业教育类型定位。同时在人才这一块，党的二十大报告也提到了要坚持各方面人才一起抓，其中就包括了卓越工程师、大国工匠以及高技能人才这类实用人才。在党的二十大召开前一周，国务院办公厅和中央办公厅也发布了《关于高技能人才培养的意见》。”邢晖欣慰地说，“由此，职业教



今年是改革开放45周年。我国现代意义上的职业教育实际是伴随着改革开放而得到大发展的。政策高密度发布也主要集中在党的十八大以后，特别是党的十九大以来的这五年。

育培养的人才，也堂堂正正地进入了国家的重大战略人才规划里。此外，党的二十大报告中还提到了职业教育终身化和社会化的问题，提出了健全终身职业技能培训制度，企业作为重要的办学主体，也要加强对在岗职工及其他人员的培训。”

为了贯彻党的二十大报告精神，中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》，被业内人士称为“十四条”。邢晖介绍，“十四条”的核心思想是“一体两翼、五重点”。其中，“一体”是大的目标追求——现代职业教育体系。“两翼”主要是在“产教融合、校企合作”方面，要发挥两个积极性，一是地方的积极性，建市域的产教联合体；二是发挥行业的积极性，打造行业的产教融合体。“五重点”，更多的是让学校聚焦在影响质量发展的关键能力和关键问题上。2023年4月，教育部也发布了《关于开展市域产教联合体建设的通知》，提出要在全国建立市域产教联合体的计划。一年50家，用三年的时间，到2025年，要建立150家市域产教联合体。

邢晖总结：我国职业院校是伴随着“产教融合、校企合作”这一重要路径存在和发展的。它并非目的，不能为合作而合作，但它却是绕不开的路径。改革开放40多年来，在党和国家政策的指引下，基于学校和企业的不断探索，我国职业教育的“产教融合、校企合作”的发展道路，呈现出自下而上、由外向内、由浅入深、由单赢到双赢、由职业教育到高等教育的转变。现在更重要的是要力促形成一种产教融合的文化。因此，在邢晖看来，职业教育的文化自信和自立自强，离不开企业行业的参与。

2022年5月1日，新修订的《中华人民共和国职业教育法》正式实施。邢晖总结说：新的职业教育法从五个维度推动了产教融合、校企合作。第一，明确“产教融合、校企合作”是职业教育的基本制度和办学模式；第二，让企业成为职业教育重要的办学主体（鼓励企业办学或培训机构）；第三，推动企业支持和深度参与职业教育；譬如在专业设置、课程改革、教材编写、双师型教师的培育等方面；第四，对于产教融合型企业，给予奖励和激励；第五，鼓励学校重视和加强校企合作。

■ 委员·声音

## 培养专业技能型实用人才 推动高质量发展

全国政协委员 黄竹君

党的二十大报告强调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，深入实施科教兴国、人才强国、创新驱动发展战略。在习近平总书记的领导下，全国各族人民上下齐心，踏上建设新时代中国特色社会主义强国的新征程。新征程上，人才是最核心的竞争力，最有深远影响力的资源。然而除高端技术领域的高技能人才值得重点培育外，我们还需注重专业技能型实用人才的培养。要引导其学用相长、知行合一，拥有卓越的创新精神和实践能力。

以文旅产业为例，过去三年的疫情防控，使其遭受了较为强烈的冲击。然而在疫情防控政策调整后，行业发展得到了新一轮“触底反弹”，相关产品服务竟然出现了供不应求的情况。其背后的原因在于文旅产业是一个发展快、韧性强的行业。其以服务于产业重心，涉及的人力资源密集，产业链覆盖广、延伸长。同时，旅客消费情境具可塑性，即可由服务提供商通过创新手段进一步刺激消费欲望。疫情暴发前，消费已经成为我国经济增长的主要拉动力。疫情防控期间，面对需求不足甚至出现收缩，中央政府推出系列政策以拉动消费，其中包括帮扶文旅产业。2023年政府工作报告指出要加大力度为服务业提供更多支持，扩大国内需求，推动餐饮、文化、旅游、体育等生活服务消费恢复并实现高质量发展。

在文旅服务产品被公众广泛渴求之时，广大企业更是求才若渴。

然而，现阶段全国各地旅游发展不平衡，旅游管理与服务水平参差不齐，缺乏标准，人力资源分配不均。这使得旅游市场、产业链布局 and 消费潜力未完全发挥。尽管如此，开发文旅产业仍然能带动部分经济发展虽滞后但拥有文旅资源的地区得到发展，经济成果亦可较直接地“送到”当地民众手上。过去，文旅产业就曾在打赢脱贫攻坚战发挥了关键作用。例如贵州从江县以美丽梯田、自然风光、少数民族风情等文旅资源开发旅游商机。在从江县文旅产业开发过程中，澳门因自身旅游发展成熟、拥有世界一流的硬件设施和国际管理人才，也曾在旅游教育培训、市场推广、服务品质提升、规划经营等方面为其提供了一定的帮助。

在文旅产业高质量发展的同时，必须同步推动文旅相关学科的教育改革，方可培养一支实力雄厚、素质优良的人才队伍。首先要关注人才培养的实效性，检视学生是否做到知行合一、理论与实践相结合。使得学生既有规划管理的思维能力也具备服务意识和专业技能，从而符合行业经营特性和对人员素质的要求。

当前，大学层次的文旅相关学科教育的培养目标更倾向于培养行业内的管理者、决策者。因此，教学主要以理论研究为主，而学生的动手能力和对基层工作的实际认知仍比较欠缺。建议在大学文旅相关学科建设中，要加强对实践和实习的关注，可在学分和课时数方面适当倾斜；要加强与行业合作，从行业特性和需求角度，联合制定课程大纲、联合培养人才，认定学科相关的行业兼职课时为实践课的部分课时，鼓励学生多途径、持续性累积实践经历；建立完善反馈和监测机制，多维度检验实践成效；推动文旅与科技、大健康等相关学科领域的交叉发展，以新元素、新思维培养适应新业态、新模式的文旅相关学科人才。

(作者系澳门旅游学院院长)

## 推进现代职业教育体系建设 促进职业教育高质量发展

全国政协委员 苏华

习近平总书记在近日关于教育的系列重要讲话中我们在民族复兴新征程上加快建设教育强国指明了前进方向，也为未来职业教育发展提供了根本遵循。我们要紧紧围绕党和国家战略目标和举措，奋力开拓新局面，扎实推进现代职业教育体系建设，促进职业教育高质量发展，以职业教育之力厚植人才强国之本，以职业教育之强夯实科技强国之基。

坚持不断推进职业教育纵向贯通、横向融通。大力提升中等职业教育办学质量，集中力量建设一批高水平高等职业院校和专业，深化“知识+技能”职教高考制度改革，扩大职教本科招生规模。加强各学段普通教育与职业教育相互融通，在普通中小学实施职业启蒙教育和职业技术教育，推动中等职业教育与普通高中、高等职业学校与应用型大学课程互选、学分互认。

坚持不断推进职业教育产教深度融合。推动职业院校与优质企业开展双边或多边技术协作，通过“三引三进”，促进产教融合发展。开设更多紧缺的、符合产业需求的专业，形成紧密对接产业链、创新链的专业体系。建立城市为节点、行业为支点、企业为重点的产教融合推进机制。

坚持不断推进“双师型”教师队伍建设。建立分层分类的“双师型”教师标准体系，健全专兼结合的“双师结构”教师队伍，完善“双师型”教师培训体系，加强“双师型”教师培养培训基地建设，深化“双师型”导向的评价制度改革，培养造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍。

教育兴则国家兴，教育强则国家强。聚焦教育强国建设这一重大主题，坚持把高质量发展作为职业教育的生命线，以高质量的职业教育，助推经济社会高质量发展。

(作者系民建中央常委、中华职业教育社副理事长)



全国政协常委 黄宇光 摄

## 风云激荡、改革奋进的45年

我国现代职业教育体系的兴起和建设是改革开放的产物。45年来，伴随着系列制度的出台，我国职业教育体系不断得以构建和完善。

1985年，中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》，提出要逐步建立起一个从初级到高级、行业配套、结构合理又能与普通教育相互沟通的职业技术教育体系。

1991年，国务院颁布了《关于大力发展职业技术教育的决定》，提出要初步建立起有中国特色的、从初级到高级、行业配套、结构合理、形式多样，又能与其他教育相互沟通、协调发展的职业技术教育体系的基本框架。

1996年，我国颁布了《中华人民共和国职业教育法》，这部法律使得职业教育开始有法可依，支撑职业教育发展26年。

2002年，国务院颁布《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》。2005年，国务院颁布《关于大力发展职业教育的决定》。2014年，国务院颁布《关于加快发展现代职业教育的决定》。2019年，国务院颁布《国家职业教育改革实施方案》。

2022年5月1日，新修订的《中华人民共和国职业教育法》正式实施。

(邢晖)