

经济预测分析

第 38 期

国家信息中心

2021年09月03日

推动我国职业教育高质量发展的对策建议

内容摘要：发展职业教育是实现经济高质量发展的重要举措。当前，我国职业教育存在生源质量下降、资格证书权威性差、专业建设滞后于产业发展和就业市场竞争力不足等问题，严重制约了职业教育的高质量发展。建议改变职业教育招生和培养模式，优化专业设置和专业教学标准，深化产教融合，健全国家资历框架制度，推动职业教育高质量发展。

职业教育承担着培养高技能人才的重要使命，具有通过教育培训和产教融合直接服务经济发展的能力属性，高素质、高水平、高技术的技能型人才将为我国经济发展注入持续动力。但当前我国职业教育存在生源质量下降、资格证书权威性差、专业建设滞后于产业发展和就业市场竞争力不足等问题，制约职业教育发展的症结逐步显现。本文结合德国、日本教育模式经验，提出了促进职业教育培养技术技能型人才的对策建议，推动经济高质量发展。

一、四方面因素制约职业教育高质量发展

现阶段，随着职业教育改革实施方案相继颁布，学校、企业合作加深，职业教育已取得长足发展，对提升制造业人力资本发挥重要作用。但与高质量发展要求相比，职业教育仍有较大提升空间，亟待破解生源质量下降、专业建设滞后等问题。

（一）职业教育生源质量下降，难以满足高技能人才需求。首先，相对于普通高校，高职院校招生录取批次滞后，录取生源均为高校落榜学生。随着高校招生量的扩大，高职院校招生在人数、质量上都面临困难，大多依靠降低录取分数等方式完成招生计划。部分地区中等专业学校等职业教育专业的分数每年都在下降，招生计划也多次进行调整，并且因新生报到率逐年下降，已经出现补录落榜生完成招生目标的情况。第二，由于社会大众对职业教育的刻板印象，家长普遍不愿意让孩子选择高职院校，宁可上本科民办院校也不愿意进入职业教育序列。同时，由于生活水平的提高，部分未能升入普通高中、高校的学生，在家庭支持下选择出国留学，对职业教育原有的生源产生了分流作用，导致更少学生选择进入职业院校学习。在数字技术、人工智能技术高速发展的当下，高职教育生源质量下降更难以满

足高技能人才的培养要求，新兴行业人才供不应求，传统行业的就业竞争压力加大，职业教育生源困境亟需改变。

（二）职业资格证书权威性、含金量不够。不同于高等教育以学历为导向，对于选择职业学校的学生而言，就业是其最根本的目标和需求，只有取得了相关专业的职业资格证书，才会在未来的社会竞争中确保自己的竞争力。但目前，职业教育体系既没给职高学生提供完善的就业环境，又没有提供具有权威性的资格证书，使得职业教育的高质量发展受到阻碍。我国许多职业资格证书的含金量不足、权威性下降，公办民办学校教育质量良莠不齐，影响了行业内人士对职业资格证书的认可度。同时，职业资格证书的发放存在种类散、认证乱的问题，缺乏统一规范，职业资格证书的审定与发放责任不明，部分发证单位资质不明，造成职业资格证书的含金量不足，得不到社会认可。

（三）专业建设滞后于产业发展，技术技能型人才供给不足。当前，大多数高职院校电子信息类、计算机类专业课程设计只是注重于专业知识的系统性，部分课程内容是纯粹理论知识的培养，无实际技能操作训练或实操训练不足，课程内容滞后于专业技术的更新与发展，教学案例和教学内容相对落后，学生专业技能和教师专业水平与综合能力无法得到提升。此外，大多高职院校专业结构较为单一，学科知识技能之间交叉融合不突出，无法培养出具备复合型技术技能型人才，整体专业建设滞后于新兴产业发展。同时，教育师资队伍整体水平不高，职业教育管理体制不尽先进，难以胜任培养适应各类创新型产业人才的需要，以致于市场技术技能型人才供给不足。

（四）职业教育毕业生成为就业市场弱势群体，职业认可度较低。就业市场长期以学历为标准来筛选人才，导致各大高校的办学理念过于单一，高职院校想着升为本科院校，本科学校想着多申请研究

生专业、博士点，读完高职的学生也都希望升本科，进而得到就业市场的认可。这充分反映了职业教育毕业生在就业市场中的弱势地位，企业和单位普遍不会招收职业院校毕业生。同时，大部分工作岗位都有规范的职称等级认证与排序，已经形成了社会认可的职称评定体系，但技术工人却没有比照各类序列进行定级的评定体系，导致技术职业的社会认可度和受尊重程度较低，处于弱势地位。

二、德国、日本职业教育模式值得借鉴

面对数字经济时代的发展趋势，职业教育要顺应时代背景进行职业教育改革，破解人才严重短缺、就业困难等问题，可借鉴德国、日本职业教育的相关模式，探索高素质技术技能型人才的培养思路。

（一）德国“双轨制”教育

德国工业是德国乃至欧盟的发动机。而推动发动机高速运转的机制，则来自德国一以贯之的“双轨制职业教育培训体系”，其最重要的核心是“企业和职校合作”。“双轨制”顾名思义，包括了企业实习和在学校学习两部分学习方式，即实践和理论相结合。学生是双重身份，既是工厂的学徒，也是公立职业学校的学生。双轨制区别于其他教学体系的特征是企业能够直接参与国家职业教育概念的构思和执行，企业、职业学校、商会、政府机构及工会之间紧密合作是双轨制取得成功的核心所在。学生实时参与到企业运营的第一线，倒逼从事理论教学的老师也必须做到与时俱进，教授最前沿、最符合当下需求的相关知识，从而确保了双轨制教学内容的实用性和有效性。

企业是教育投入的主体。双轨制首先由德国政府建立相关法规制度，保障学生的工作权益，包括不能少于 1/3 基本薪资的津贴以及基本福利。企业则按计划将款项投入培训项目，德国每年大约 200 亿欧

元的经费中约 85%来自企业，有超过一半的德国企业参与到双轨制教育中。学生最后参加商会举办的证照考试，考试内容中实务跟理论一样重要，学生在职业学校和企业学到的知识将被交叉验证。通过考试的学生大约有一半会成为公司的正式员工。接受双元制培训的学生，会在毕业前向各有关部门及企业咨询，咨询过程既指导学生选择企业，又帮助企业选择学生。

双轨制三方皆赢家。对企业而言，德国企业普遍认为对职业教育的投资是对企业的中长远投资，各企业都乐于投资职业教育，负担学生在工厂培训期间的一切费用。对于政府机构而言，双轨制能为所有学校的毕业生提供接受职业培训的机会；企业的慷慨解囊也在很大程度上缓解了政府公共财政压力。对学生而言，就业是第一位要考虑的事情。德国职业学校教育开放程度很高，无论接受哪类中等教育的学生都有机会选择职业学校。通过双轨制实践结合理论的教学模式，注重学生综合能力的培养，并能够获得广泛认可的培训证书，学生毕业时就成了技能娴熟的专业工作者并能立即为企业所用。年轻人得到工作，企业得到合格雇员，劳动力市场进入良性循环。

(二) 日本专门学校

与国内考不上高中/大学而被迫选择去职业学校的情况不同，在日本更多学生立志以后成为一个“匠人”，主动选择去专门性更高的专门学校去学习技能。日本专门学校的学制为 1-4 年，多数为 2 年，1-3 年毕业后可以获得由日本文部科学相颁发的“专门士”称号，4 年毕业为“高度专门士”称号。“专门士”学位不仅受日本社会的承认，也为各国的政府所认可。日本的专门学校对操作能力要求苛刻，要求毕业时达到一定程度的专业水准，这比起国内“体验式”的技能操作训练更能真正提高技能实力，而且很多知名的专门学校和专业在

世界排名和水准上已经远远超过了我们国内大学的水平。

日本专门学校有很高就业率。在日本国内，专门学校毕业后属于高等技术人才，与大学生相比进入企业后不需要从零开始培养，可以直接进入工作岗位。因此，专门学校在过去的10年里与大学和短期大学比较，一直保持着很高的就业率。

未来发展选择多样。除了传统的进入大学三年级的“编入制度”之外，一般专门学校都有对应的专门职大学院，提供进一步深造的机会，还能拿到更高学历。

三、几点建议

破解职业教育高质量发展难题，要不断把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，从党和国家战略全局高度，把握系统关键，按照问题导向和目标导向，形成政策合力，为产业转型升级提供高质量人力资本支撑。

（一）优化专业设置和专业教学标准，切实提升职业教育质量

一是变革专业设置机制，建立动态专业设置体系。职业教育应该逐步建立对专业的动态管理机制，一方面要在充分的市场调查的基础上，优化专业设置，避免出现“所学无所需”的问题；另一方面也要建立专业预警机制，根据专业的数据分析来及时调整相关专业的招生计划，避免出现热门专业人才供给过剩的局面。二是完善教育教学质量监控体系。完善的教育教学质量监控体系是切实提高管理水平和教学质量的有效举措，有利于教师转变教学观念，有利于学校在规模、质量、结构、效益等方面实现协调发展。要加快建立全员参与、全程监控、全面管理的科学有效的教育教学质量监控体系。

（二）推进企业合作，建立以就业为导向的双师制教学体系

一是深化校企合作。加大财政资金投入力度促进产教融合高质量发展，强化校企协同育人的双重效果。加强校外实习基地建设，拓宽在校学生参加实训的渠道。发挥学校-工厂“两地培养”模式在培养高技能人才的积极作用。二是采用双导师制。校内的导师负责对学生专业进行理论教育，确保学生能够掌握良好的理论基础；企业的师傅负责传授徒弟工作经验、实践技能，传授企业的最新信息和发展技术知识。三是促进产教融合。鼓励企业和学校共同制定人才能力标准，共同构建课程体系，共同开发教学资源，实行实训平台、教学资源、技术开发共建共享协同育人，做到教学设备与生产性设备同步更新，教学内容与技术同步更新、与工作内容无缝衔接，真正意义上实现产教融合，校企同步发展。

（三）建立健全职业技术人才职称评定制度，发挥职称评定在促进职业教育高质量发展中的“杠杆”作用

一是提升职称评定的权威性。建议统一职称评定标准，由人力资源主管部门组织相关开展评定、颁发证书，提高证书的严肃性和“含金量”。二是建立与研究员、经济师、工程师、教授等职称相对应的职业能力标准规范体系，让职业技术人才的职称有参照系，从而提升职业荣誉感和社会认同度。三是加强舆论引导，强化对职称评定政策的宣传和解读，鼓励年轻人通过参与职称评定不断提升自身能力和本领。

（产业经济形势分析小组 执笔：韩天雪）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部
联系电话：68557142, 68557122
电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045
传真：68558210