

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2024年第17期（总第261期）

2024年11月15日

## 职业教育产教融合之困在于供给侧

田志磊 顾德仁\*

产教融合作为新时期我国职业教育的基本办学模式，是培养高素质技术技能人才的内生要求。近年来，中办国办高度重视产教融合并出台了一系列政策，试图推动职业教育与社会经济发展、人力资源开发与技术进步、教育教学改革与产业转型升级的衔接配套。但是，职业教育人才培养供给侧和产业需求侧在结构质量水平上还不能完全适应。来自教育界的流行观点认为，“校热企冷”是产教融合不深的主要原因。

笔者并不认同上述观点。随着人口红利消失、用工成本攀升，机器换人成为普遍现象，企业技能人才需求结构不断优化，越来越多的企业开始认同产教融合对企业人力资源建设的战略意义，校企合作能力也在实践中不断改进。深化职业教育产教融合的主要障碍，在于供给侧。

\* 田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员；顾德仁，常熟理工学院正高级工程师，苏州远志科技有限公司总经理。

## 一、升学热对职业教育产教融合造成了巨大冲击

本世纪以来，随着职业教育逐渐劣质品化、沦为兜底教育，民众对职业教育的不满日益增加。为解决上述问题，教育部门采取的措施是在现代职业教育体系的框架下建构“职业教育立交桥”和“职教高考”，强化普职融通和中高职贯通。职业院校学生的升学通道得到了极大拓展，越来越多的省市开始试点不同形式的中高职贯通和中本贯通，专升本的比例也不断增加。这种拓展对现实的影响有其两面性。一方面，增加职业教育的吸引力，促进高中阶段教育普及，缓解部分职业院校的招生压力；另一方面，引发职业学校升学热，强化职业教育人才培养的应试倾向。

目前，职业教育升学热已是不争的事实。根据教育部网站披露数据，2010年我国中职升学比例仅为9.19%，2020年已增长到65%。短短十年，乾坤易位。我国中职教育已彻底转变为“升学教育”，目前发达地区中职升学比例高达九成以上，高职学生专升本比例也已达到三四成。部分职业学校片面追求升学，将主要的办学精力放在提高升学率上。笔者调研发现，个别中职学校甚至以数学分数仅考20分、30分即可上本科作为招生宣传重点，一些“著名”中职学校每年本科录取人数高达数百人。大比例的升学、尤其是优秀学生升学，对产教融合造成了巨大冲击。有企业的校企合作负责人反映：“尽管企业空缺很多岗位，但招不到人，好学生都升学了。”有学生以升学为由拒绝参加企业实习，还有学生选择所谓的服务公司仅花费几十元便取得企业盖章的实习材料满足毕业要求。升学热对高职院校产教融合的冲击同样严峻。原本深入开展产教融合的某高职院校的院长向笔者反映：“升本现在是学校的当务之急。如果升不上去，学生专升本都考到外校，校企合作快要做不下去了。”

## 二、教育评价使得职业学校更多“向上看”而非“向企业看”

为推动职业教育发展，教育部门进行了各类评价工作。近年来，影响比较大的有职业院校办学水平评估、教学工作诊断与改进、高职院校适应社会需求能力评估及质量年度报告制度等。此外，国家“双高校”建设、国家示范校（骨干校）建设等重大项目遴选，以及一些专项检查和第三方评价也涉及职业教育评价。这些评价活动的目的、主体、对象、要求都不同，产生了名目繁多的工作任务，不

仅增加了评价对象的时间、精力和成本等负担，也在一定程度上给职业院校带来了迷茫和困扰。

一项针对中职示范校的调研发现，高达 79.3% 的教师认为示范校建设和验收过程中存在大量造假行为，有近一半（47.3%）的教师认为示范校在建设过程中存在突击引进教师、盲目扩招等现象。<sup>1</sup>学校的评估工作多由普通教师完成，繁杂的评估内容加重了教师的工作任务，减少了教师对教育教学工作的投入。评估指标的繁复和固定的标准，使得学校在依据标准建设和改进过程中趋利避害，一味模仿。虽然模仿可以减少学校在建设中的不确定性，但将统一的标准作为模板，专业设置、人才培养模式等逐渐趋同，自身特色、融入区域经济的程度也就相应弱化。一位醉心于教育的电梯企业老总直言：“我走访过大量职业院校，鲜有人主动与我讨论电梯行业的技术问题、技术走向、行业动态，甚至说是没有。”

职业院校的评价不仅跟着荣誉，也跟着资源。资源获取重心的改变深刻改变了职业院校的行为。学校出于学校发展、自身利益考虑，投入大量资源和精力进行评价指标建设。职业院校“向上看”的倾向持续上升，“向地方看”“向企业看”的倾向不断下降。职业院校选择校企合作伙伴时，出于迎合评价的考虑，将目标锁定在大型品牌企业，而忽略本地中小企业的需求。诸多具有较高科技含量的中小企业在寻求校企合作时常吃闭门羹，而大型品牌企业则成为职业院校的座上宾。但是，这些大型品牌企业寻求合作往往并非出于岗位需求，更多是看中财政资金这块“唐僧肉”。各种教育评价毫无疑问改善了职业院校的办学条件，但对产教融合并无裨益甚至造成了负面影响。教育部副部长吴岩在 2024 年 7 月现代职业教育体系建设现场推进会上直言“双高校”建设的不足，“对地方产业发展的支撑力并没有明显的改善，更多的是学校内部的办学条件改善”。

### 三、破解供给侧之困，关键在于重塑职业教育产教融合的多部门治理机制

通过教育行政手段管控职业教育升学热、调整教育评价指标体系无法从根本上消除弊端。对于前者，已经有过惨痛的经验教训。在 2019 年《国家职业教育改革实施方案》颁布后，行政手段对高中阶段普职比的管控一度达到高峰，不少

---

<sup>1</sup> 孙翠香. 中职示范校政策执行: 现状调查与分析[J]. 职业技术教育, 2017, 38(27): 40-45.

地方按照 1:1 来严格执行。然而，随之而来的是沸腾的民意，对普职比的严格管控也潦草收场。如今的普职比管控放宽与其说是深思熟虑后的政策调整，不如说是无奈的妥协。对于后者，也远不是新建几个产教融合评价指标即可如意。教育部门难以把握、也缺乏激励去响应产业技能人才需求，无法依靠一己之力形成符合产教融合理念的教育评价。

笔者以为，**职业教育偏离产教融合的办学方向，与上一历史时期现代职业教育体系建设由多部门治理向单一部门治理的转变紧密相关。**随着上世纪 90 年代市场化改革的深入，计划经济下统包统配就业制度瓦解，国务院相继出台《关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》（国发〔1998〕21 号）、《关于进一步调整国务院部门（单位）所属学校管理体制和布局结构的决定》（国发〔1999〕26 号），将不同主体举办的职业学校统一划归到地方教育部门。原来由行业参与的多部门治理转变为教育部门为主的单一部门治理模式。随着单一部门治理的确立，职业教育的招生制度、评价制度均发生改变。招生制度由学校可根据社会需求、办学条件和生源状况自主确定招生转为教育部门统筹招生，并加强对普职比管控；评价制度由多部门的多元评价标准转为单一部门的评价标准。作为不同类型的两种教育，普通教育和职业教育的管理和评价方式有着不同诉求，但在这一时期职业教育的治理手段和评价方式日益与普通教育趋同。

幸运的是，我国政府已对上一阶段现代职业教育体系建设的弊端有所察觉。在 2022 年两办印发的《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》中，指导思想部分明确提出“以深化产教融合为重点”，并在全文 7 次提到产教融合。笔者以为，若要切实深化产教融合，加强对企业参与产教融合的引导和激励固然必要，但关键仍在供给侧。而破解供给侧困境的关键，则在于重塑职业教育的多方治理机制。

**首先，要在职业教育空间布局规划中引入多部门治理。**德国被视为产教融合的典范，2022 年全德共有中职学校 8337 所，在校生约 235.5 万人，这意味着每所学校的平均学生数仅为 282 人。<sup>2</sup>德国的职业学校大多位于相关产业的周边，主要设置与周边产业有高度相关性的专业，从而为职业学校融入区域产业提供技能型人才。而我国职业教育布局根据教育部门的规划，更多考虑均衡，考虑单所

---

<sup>2</sup> Bildung in Deutschland 2022, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022>.

学校是否达标。2023 年我国中职学校的平均规模高达 1833 人，远大于德国。2010 年出台的《中等职业学校设置标准》（教职成〔2010〕12 号）将学生数量的准入标准设置为在校生 1200 人以上，目前不少地方的职业教育布局规划甚至将 1500 人视为职业学校保留的门槛，试图大规模撤并职业学校。职业学校布局尤其是撤并应更多引入其他部门以及区域行业企业的参与，切实围绕区域产业需求来设置专业。

**其次，应改革行业职业教育教学指导委员会（下面简称“行指委”）。**行指委原本是职业教育多部门治理的尝试，但从近些年的实践看，并未充分代表行业诉求，反而成为了有其自身利益诉求的行为主体。改革当前行指委的产生方式，并建立退出机制，让能够真正代表行业企业诉求的相关方参与进来并淘汰不称职者，对于多方治理机制的良性运转至关重要。

**再次，应改革职业教育评价和资源分配权。**在教育质量评价尤其是各种示范建设项目的评选中，应给予地方政府更大自主权，将是否服务于区域经济、是否践行产教融合作为重要考量。应让真正代表行业企业诉求的行指委参与到职业院校专业和课程设置、升学标准制定、财政资金分配等方方面面，让真正融入区域产业发展的职业学校得到更多的荣誉和经费支持，切实发挥多方治理的优势。

**最后，应在多方治理架构下择机推进职业资格证书制度。**过去二十来年我国职业教育人才培养的主要抓手是鼓励企业参与学生培养，通过多元化的校企合作形式来联合育人，但这一育人方式无法解决劳动力市场中的信息不对称，难以帮助其他雇主了解求职者的技能水平和职业能力并制定相应的薪酬制度。X 证书的引入相当于将教育评价组织的标准引入到人才培养体系，如果运作良好可以很好地解决上述问题。遗憾的是，实践仅数年，X 证书的推进已然停滞。笔者以为，这与 X 证书制度设计之初治理架构缺陷紧密相关。在多方治理架构下择机推进职业资格证书制度建设，对于深化产教融合有着重要的意义。

## 上期回顾

2024 年第 16 期（总第 260 期）

### 技能形成与中国高等职业教育财政

**摘要：**职业教育是国家技能形成体系的重要组成部分。不同国家对职业教育的支持方式与国家技能形成体制相关。本文从我国高等职业教育发展的现状出发，探讨了高等职业教育发展模式和经费投入的地区差异，并分析了不同技能形成体制国家中职业教育成本分担的异同。最后，本文倡导建立“政府多部门参与、多层级政府参与、社会多主体参与”的“大”职业教育财政制度。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**电子信箱：**[newspaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:newspaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传 真：**010-6275-6183

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

