



行业组织推动中国职业教育适应未来

“可持续发展政策研究系列”

2023年5月

目 录

一、研究背景	2
1、就业形势严峻、青年失业问题突出.....	2
2、高技能、新技能人才需求持续上升.....	4
3、大学的技能教育跟不上社会发展要求.....	4
二、技能开发是职业教育的一个核心问题	7
1、科技创新步伐加快.....	7
2、创造平等发展的机会.....	9
三、行业组织参与职业教育治理是客观需要	11
1、社会共治.....	11
2、制度保障.....	12
3、现实问题.....	13
四、中国职业教育中发挥行业组织作用的政策建议	15
1、明确治理主体地位.....	16
2、提升组织能力.....	17
3、授权公共服务职能.....	18
4、区域发展路径优先.....	19
五、结语.....	21

行业组织推动中国职业教育适应未来

王怡, 聂宇虹¹

【摘要】中国的就业问题日益突出,特别是青年群体就业情况不佳,“稳就业”与“保民生”成为当前政策的重中之重。本文对劳动力市场“供需错配”和“技能短缺”的现象和影响进行了分析,进一步阐述技能开发在职业教育中的社会价值和意义。本文主张,行业组织在我国职业教育治理中应发挥更大作用。从制度支撑、组织发展、公共职能和实施路径方面,探讨行业组织在职业教育治理中如何真正产生推进力,并提出相应的政策措施建议。本文研究目的在于,提高我国劳动人口的技能水平,增加优质就业机会,为社会数字化转型提供充足的人才,促进区域创新和共同繁荣。

【关键词】行业组织 社会伙伴 职业教育 技能人才 社会经济政策

中国职业教育的发展与改革,自二十世纪九十年代以来,引发了大量公开讨论,焦点集中在学历身份、办学层次、教学水平和教育资源分配方面。职业教育发展的推动者,主要是国内职业技术学院的专家学者、教育工作者及教育管理部门人士,比较缺乏行业组织²等社会伙伴的力量。

社会正在经历深刻复杂的变化,高科技引领未来产业高质量发展,职业技能和新型人才培养上升到国家战略规划的高度。职业技能更新,关系着经济社会结构转型,构筑完善的社会保障安全网以及科学技术进步和创新。职业教育质量和技能提升,不只是职业院校的使命,已扩大为影响全社会增加就业和提高国民收入的重大事务。在社会未来发展的进程中,教育机构提供的相关技术知识、技能开发,与终生学习以及多种形式的职业教育和培训相互作用,教育界与社会各层面必须紧密联系和加强对话。

笔者认为,在新的发展阶段,政策领域要充分认识职业教育的外部性³(社会影响),全面理解职业教育所带来的社会效益(包容性、公正性、社会凝聚力)。职业教育治理,应高度重视行业组织的作用,增强社会伙伴的力量,激发持续投资“人力资本”的动力,面向“中国创新”的未来!

¹ 王怡, 安邦智库 (ANBOUND) 全球项目主管; 聂宇虹, 安邦智库 (ANBOUND) 助理研究员。

² 本文所指的行业组织, 包括: 行业协会、工商联、企业联合会等组织。

³ 教育的外部性, 体现在多方面。其外部效应, 不仅对个体, 而且对社会部门整体。训练有素的人群, 传播好习惯、遵守规范、传授良好技能、敬业态度和工作热情, 具有感染力和激励价值, 潜移默化地影响着周围群体, 受益者却无须付出相关代价。接受过系统培训的、足够数量的熟练劳动力, 使资本和技术得以高效运行, 推进创新活动, 产生巨大的社会回报。

一、研究背景

1、就业形势严峻、青年失业问题突出

新冠疫情、经济增速放缓和产业转型升级等多方面因素叠加的影响下，中国的市场招聘需求显著下降，特别是民营企业减员规模较大，从互联网大厂、国内中小企业到外资企业的经营压力普遍加大。随着经济环境变化，国内就业形势越来越严峻。

国家统计局公布的数据显示，2022年末全国城镇调查失业率为5.5%，全年城镇新增就业1206万人。从最近五年的失业率月度走势来看，中国大城市的失业率持续上升，青年失业率居高不下的情况特别突出。16-24岁人口城镇调查失业率（城镇青年失业率），2022年7月达到19.9%，创下自2018年1月此数据公布以来的新高。

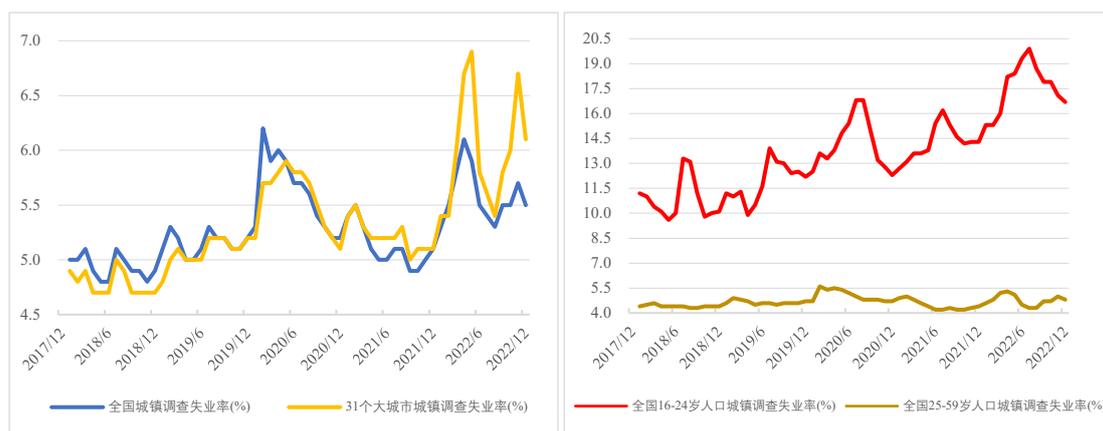


图1 全国城镇调查失业率

注：①全国城镇调查失业率，自2018年起，按月定期发布。

②全国城镇登记失业率，2017年四季度末为3.9%，处于近年来最低水平。

数据来源：国家统计局

大量年轻人，面临正式就业机会匮乏，或者就业质量降低。与此同时，非正规就业⁴、临时工作，在新增就业中所占比重扩大。根据人力资源和社会保障部的统计数据显示，我国灵活就业人员已经超过2个亿。尤其是，平台经济催生了各种自营职业，如：视频主播、网约车司机、外卖骑手等。但是，绝大多数自由职业者，他们的收入往往不稳定，由于业务不确定性而带来的压力更大。许多青年通过非正规工作来谋生，说明现代部门和经济的正规部分无法创造足够的正规就业机会⁵，经济安全感下降。这种状态，加重社会紧张心理，增加了社会的脆

⁴ 非正规经济部门的企业或家庭经济单位，一般规模较小，融资渠道有限。相比正式员工，非正式员工的收入较低，未签订正式合同，缺乏社会保障，可能在不安全、不卫生的条件下工作。

⁵ 国际劳工组织(ILO)《复苏措施包含非正规经济》全球就业契约政策摘要第3期(日内瓦)，2009年。

弱性。

社会工作条件不利，就业竞争加剧，大学生普遍感到工作难找。根据国家教育部统计，全国 2022 届高校毕业生达到 1076 万人，同比增加 167 万人；2023 届高校毕业生预计将达到 1158 万人，同比增加 82 万人，规模再创历史新高。中国人民大学中国就业研究所（CIER），对高校毕业生就业形势进行了多年的连续监测，中国高校毕业生 CIER 指数在 2022 年四个季度持续处于低位⁶，2022 年四季度 0.56、三季度 0.57、二季度 0.53、一季度 0.71，明显低于全国同期水平（指数高于 1）。基于计量模型的预测，在趋势因素、周期因素和季节因素的共同作用下，2023 年一季度 CIER 指数将低于 2022 年四季度。以上情况表明，青年群体在工作保障方面的不确定性变大，青年人对就业前景不佳更为焦虑。

有很多大学生，毕业后一直找不到合适的工作岗位，继续待在家里依靠父母供养，“啃老”趋势逐渐蔓延开来。青年人推迟进入劳动力市场，也意味着成年期⁷的延后，使这一代本应承担的家庭负担和经济成本转移给上一代。他们中多数人的父母，已近年迈也面临养老问题。

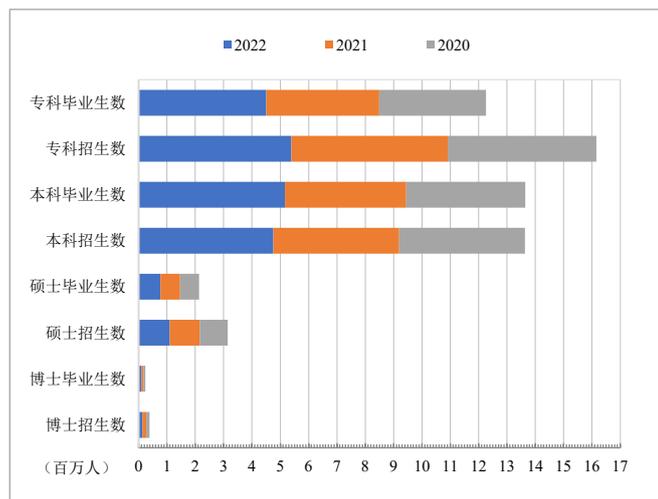


图 2 全国高校招生人数和毕业人数

注：①普通、职业本专科，包括：普通本科、职业本科、高职（专科）。

②专本硕博分学历层次的毕业人数，2022 年数据为估测值，本文研究者依据招生比例计算。

数据来源：教育部，国家统计局。

青年人口失业和就业不充分，连带着更大范围的社会问题，诸如：福利水平下降等，极易引发新的矛盾，加大社会不安定的风险。国家发展议程，必须把青年群体作为一个重点来考虑，就业方面的各项举措更为积极有力。

⁶ CIER 指数=市场招聘需求人数/市场求职申请人数。CIER 指数以 1 为分水岭，指数大于 1 时，表明就业市场中劳动力需求多于市场劳动力供给；指数小于 1 时，说明就业市场竞争趋于激烈，就业市场景气程度低。<http://www.cier.org.cn/List.asp?Catid=451>

⁷ 社会学意义上，“向成人角色转换”，即：完成学业、就业、婚姻、养育子女。成年是一种社会构建，影响深远。

2、高技能、新技能人才需求持续上升

近年来，我国制造业对高技能劳动力的需求一直呈上升趋势。根据教育部、人社部、工信部联合发布的《制造业人才发展规划指南》（教职成〔2016〕9号），新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械十大重点领域，人才缺口在 2020 年超过 1900 万人、2025 年接近 3000 万人。中共中央办公厅、国务院办公厅 2022 年 9 月印发《关于加强新时代高技能人才队伍建设的意见》提出，到“十四五”时期末，技能人才占就业人员的比例达到 30%以上，高技能人才占技能人才的比例达到 1/3，东部省份高技能人才占技能人才的比例达到 35%。

不仅是本土企业十分缺乏技能型人才，同样的问题也困扰着外资企业。《中国欧盟商会——西南建议书 2021/2022》指出，会员企业普遍认为，当地劳动力市场上缺乏经验丰富的员工。“虽然初级员工学术水平总体上很高，但他们往往缺乏实用型技能，无法顺利开展工作”。由于现有雇员不能满足岗位所需，企业雇主不得不在招聘和内部培训上投入更多时间和人财物，“这些资源本可用于发展业务”。

新冠疫情的全球大流行，加速了社会数字化转型。远程办公等新模式，改变了人们的工作方式和性质，凸显出数字技能在劳动力市场中的重要性。智能制造、智慧出行、智慧医疗、智慧养老、线上购物，数字经济正在蓬勃发展，一批新兴职业和新岗位随之产生，技能人才是未来发展的新引擎。人才战略升级，已成为各行业、企业成败的关键所在（LinkedIn, 2022）⁸。无论是基础设施的接入和连通性，还是服务平台的解决方案，无论个人还是机构，都要适应技术进步的新变化。

青年人，是新技术的早期接受者，是创新创造的活力所在。伴随城镇化进程，中国的城市经济圈迅速崛起。多地都在加快科技城市建设，对高技能劳动力和创新型人才的竞争只会有增无减。解决人力资本的问题，迫切性增强。高技能和创新人才不足，势必影响区域发展战略实施和新格局的形成。

3、大学的技能教育跟不上社会发展要求

大学生是求职季的主力军，既有普通院校的毕业生，也有高等职业技术学院的毕业生。从现状来看，中国高校供给人才的绝对数量不少，但符合产业界招工岗位要求的技能型人才的相对数量有限。一方面，大学毕业生的就业资格与用工条件不匹配。许多毕业生在求职时发现，他们缺乏招聘岗位需要的适当技能，大学专业设置和课程设计与劳动力市场期望的不一致。另一方面，雇主难于找到合适技能组合的雇员。用人单位青睐“好用”的人才，总是“来之能战、战之能胜”。

⁸ 领英 LinkedIn 《2022 全球人才趋势报告》

企业看重快速经济回报，偏爱应用型、技术型人才。劳动力市场，明显存在“供需错配”和“技能短缺”。传统模式的教育产出与实际的社会需要，一定程度上脱节。这些现象背后，反映出我国高等教育系统存在结构性缺陷，涉及体制机制和政策设计等深层次问题。

中国的高等教育，一般被看作“公共产品”或“准公共产品”，主要由政府资助和管理。高校招生，基本上采用学术型人才的选拔方式。高教评估体系，偏重对理论知识的考察。普通高校的一般培养方式，以课堂讲授为主，实践教学较少，非职业化导向。普通大学（含理工学院）颁发学位证书，更多体现文凭的学术价值。高等职业教育⁹，纳入高教体系的办学层次，“肩负着培养面向生产、建设、服务和管理第一线需要的高技能人才的使命”¹⁰。从办学实践上看，高职院校掌握的资源相比普通大学较少，财政经费投入、师资力量和教学设备都较弱。高职教育，尚未被完全纳入中国的学位体系¹¹。从2012年起开始，部分国家示范性高职院校试办本科层次的专业（与本科院校合办），也只是联合培养的普通院校授予的学士学位，基本参照普通本科的评价标准。在中国的传统观念中，高职院校还是比不上普通大学，高职文凭“不吃香”。职业院校的名称和“另类”划分，甚至在社会上存在一定歧视。

高等教育的投入，事实上变成了对学历身份的追求，压制了对职业技能的追求。低学历者在求职中仍然处于劣势，学历与薪酬、福利及权力职级挂钩。即使个人技能对组织发展产生较大的实际贡献，但内部提供给低学历者的晋升空间狭窄，使其技能发挥不足。职业教育的花费比学术教育更多，但教育投入高而实际产出效益低。这种环境条件，造成教育资源和人才浪费，带来社会治理成本的上升。

另一个关键因素，地域决定教育分层。地区经济发达程度不同，相应的教育资源也不均衡，全国各地大学的教育水平差异大。中西部省份的高技能人才数量，总体上少于东部发达省份。这种差距，更早地出现在基础教育阶段。北京、上海和深圳一线城市的不少高中，办学条件甚至优于三四线城市的一些大学。对于那些不是尖子生、高考失利的学生来说，或许不得已地进入职业院校。然而，对于许多低收入家庭的子女，职业院校却是他们能够获得高等教育的唯一出路。现有治理模式下，职业教育体系无疑放大了社会分层现象，加深利益分化，拉大区域差距。

基于以上事实发现，从招生、培养、到就业，中国的大学为社会输出高技能人才存在诸多制约条件，教育准备不适应就业市场的要求。相当数量的大学生，自身不具备工作场景中处理复杂事务所需的技能，“有学历无工作”、“高学低就”的现象增多。因此，高等教育体系亟需跟上数字化时代步伐。结合我国高质量发展的目标要求，技能教育应当进行系统化升级，帮助青年人口适应未来发展。

⁹ 本文讨论的“职业教育”，如无特别说明，范围专指：高等教育阶段的学历性的全日制教育、成人在职教育、其它多种形式的非学历性的短期技能培训。

¹⁰ 《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》，教高〔2006〕16号。

¹¹ 许多国家和地区的高等职业教育体系，完整地囊括了专科、本科、硕士、博士等层次的学历教育。

我国的技能发展战略，应当与教育政策、经济和科技政策以及就业政策结合起来，充分调动各方面积极性，使之与经济发展模式转变和结构调整方面的目标保持一致，妥善解决社会领域的重大问题。

二、技能开发是职业教育的一个核心问题

世界科技革命，使经济和社会发生了巨大变革。新技术的广泛运用，改变着社会结构、生产组织方式以及职业概念。技术发展带来“工作性质的变革”（世界银行，2019），工作的形态、规范、内涵，甚至连工作价值都在不断变化。所有劳动者，处在工作的新时代。人们比以往任何时候都更迫切地需要可持续地发展劳动技能¹²，确保个人自由地从一种职业转换到另一种职业，应对市场的快速变化，抵御经济风险。

科技变革对教育领域产生了深远影响，促使教育管理者和教育机构反思如何主动应对变化。职业教育体系的内部变革，必然会发生。传统教育的重点，转向知识应用于工作的行为和技能，从而使教育和工作的语言保持一致¹³。受教育者（尤其是弱势背景群体）学习的课程、项目和学历与能力联系起来，要有助于他们在工作场所取得成功。在线教学、职业培训等非传统教育形式，对劳动技能开发、增强就业竞争力的促动力，也不能被低估。

1、科技创新步伐加快

第四次工业革命发生以来，全球范围的技术融合不断深入。人工智能（AI）、物联网、量子信息技术和生命科学等领域，带来更先进的技术，催生出很多新业态，如：数字货币、自动驾驶、绿色新能源以及虚拟现实场景的各种应用。制造业，越来越数字化和智能化，大量工作将被机器人取代或部分取代。技术进步推动产业系统出现结构性调整，原有的职业分类和工作岗位消失，新职业和新岗位又产生。即便现在最稳定的职业，未来也面临诸多变数。经济合作与发展组织（OECD）《2019年就业展望报告》预测，未来15-20年，成员国有14%的工作岗位将被自动化所取代，另外有32%的岗位可能彻底改变。

科技创新加速前行，以至于人们难以精确评估或无法预测一切技能需求。去年最热门的话题还是Metaverse（元宇宙），今年则被ChatGPT（聊天型生成式预训练转换模型）取而代之。互联网行业，最近二十年吸引了绝大部分顶尖人才进入。谷歌（GOOGLE）、推特（TWITTER）和原来的脸书（Meta）等世界知名科技公司，如今却大规模裁员。现在，人工智能、新能源、自动驾驶汽车和无人机、生物技术等新兴部门一跃而上，这些领域的技术岗位正在引领劳动力市场的人才走向。任何预定的解决方案，在技术迭代速度如此之快的市场面前，似乎都显得那么捉襟见肘。

技术和产业界的快速变化意味着，劳动者几十年从事一份工作，对于许多职

¹² “技能”（skills）一词，以前定义为“应用知识、运用专有技术，完成任务和解决问题的能力”。随着社会发展，该术语的综合性更强，定义扩展为“执行多项任务组合的特定工作的能力，包括：所需的知识、技能和经验”。以上解释引自，联合国教科文组织国际职业技术教育与培训中心，“[职业技术教育与培训词汇](#)”。

¹³ 世界经济论坛：《新经济战略：技能是劳动力市场的货币》，2019年。

业和岗位都不可能了。从学校到职场、老行业到新行业，劳动者存在多重过渡。跨行业跨领域的工作流动，职业身份的经常转换，现在是一种趋势。用工方式变得灵活多样，工作任务的综合性和不断提高。劳动力市场，对技能素质的要求越来越高。即便是当下的熟练劳动力、资深人士，由于技能开发的停滞，很难跟上社会进步，也会失去职业安全感。跨国咨询公司德勤（Deloitte）未来工作卓越中心认为，上个年代，一项技能大概能持续 26 年，也是一项事业的循环模式。如今变成了 4 年半，并且还在不断缩短。

面对充满未知的将来，劳动者如何为尚不存在的职业岗位做准备？社会对“有用技能”的定义与过去不同了，带有强烈个体特质的“软技能”备受关注。2020 年 10 月，世界经济论坛（World Economic Forum）发布一份《2020 年未来就业报告》¹⁴。该报告指出，在今后 5 年内，“分析性思维、创造力和灵活性”将是最重要的工作技能。自我管理的能力，如：主动学习、韧性和抗压性，也是职场青睐的技能。最具竞争力的企业，将致力于提升员工的工作技能。未来 5 年继续保有原职位的员工，其中近 50% 需要接受核心技能的再培训。

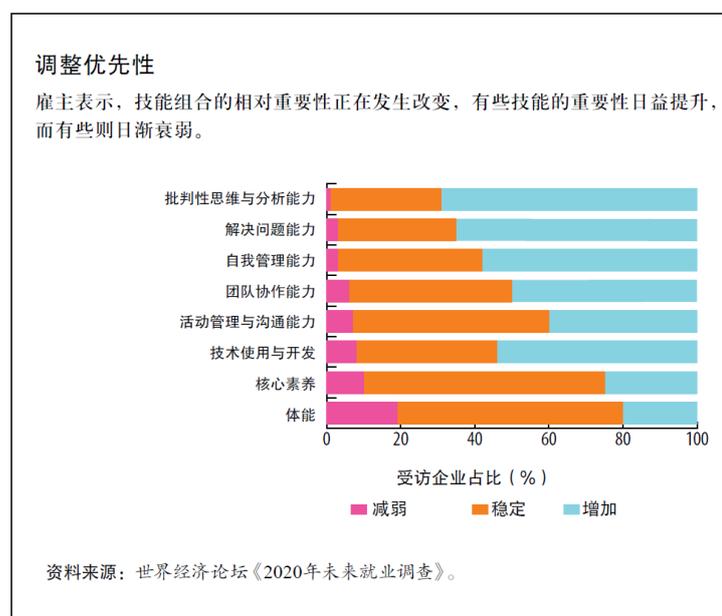


图 3 未来工作需要的专业技能

注：上图引自 IMF《金融与发展》2020 年 12 月号。

职业教育发展方向上，智能制造、数字化处理和网络技术的特征十分明显。为适应高新技术发展和新兴产业战略的需要，各国普遍都在积极采取措施，改进技术技能教育和培训系统的薄弱环节，解决长期拖延的问题。传统大学教育，应对技能开发，面临很大挑战，教师们不可能设计出覆盖所有工作岗位的职业课程。坐在教室里学习教材，学生们无法做到掌握现实社会所需的全部技能，工作技能更多来自课堂之外的体验式学习。技能教育的资源，逐渐从校园转移到工作场所，劳动者边干边学。个人早期的学习训练，无法确保其拥有终身技能和职业资格。

¹⁴ The Future of Jobs Report 2020 完整报告，请查阅 <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>

这种变化也推动职业教育体系的全面改变，不仅涉及大学的正式教育，还要纳入在线学习、在职培训等非正式教育。

2、创造平等发展的机会

职业教育为个人的未来工作做好准备，对于国家而言，则是为个人服务社会之准备、为增进生产力之准备（黄炎培，1918）。通过劳动者，职业教育的社会功能得以体现，促进社会平等、社会认同感、社会稳定。因此，我们不仅要关注职业教育和工作岗位的关系，还应重视劳动分工相关的社会问题，这对发展职业教育的意义重大。

人类的生存和发展，有赖于环境、资源和动力等条件。技能开发有两个基本作用，一是有助于消除贫困，解决生存问题；二是有助于提高生产率，进一步提高收入。贫困生和低收入家庭的学生，由于经济状况差，他们需要及早就业以维持生计。早期，他们更需要谋生的基本工作技能，优先于通识知识学习。当这些年轻人实现经济独立后，则需要有机会在高等教育机构进修深造，提升综合技能，才有更好的发展前景，向上流动提高社会经济地位。在发展中国家，对于经济背景弱势群体，长期改善就业和生活水平，技能开发尤为重要。社会进化之道，不是人们彼此之间不惜代价地竞争有限的生存机会，而是人们有条件使用资源扩大平等发展的空间。

许多专家学者指出，我国中考改革政策和分流制度¹⁵不尽合理，教育政策制定应增强前瞻性，充分考虑中国的区域差异和未来的社会发展。一方面，“普职分流”给某些地方短期内的的发展提供了所需的大量产业工人，可以缓解部分学生和家長在经济方面的压力。另一方面，分流过早，强制性地将一部分初中毕业生拦在了普通高中的门外，这些学生之中不乏有潜力、后劲强的人才，有可能永远失去了改变职业生涯和展示才华的机会。“一考定终身”的一次性筛选机制，预设了“人生道路”，限制了社会成员的发展权，加剧社会分层。从目前的情况看，很多地区的在职者，就业后提升技能和接受训练的机会相当有限。受教育的权利，不能以先天的家庭经济因素来区隔，也不能止于早期的求学阶段。通过大学正式教育、职业领域的培训及终身学习的共同作用，可以为劳动者提升技能搭建多元化通道。无论在人生哪个阶段，人们都有机会获得帮助，支持其技能学习、发展职业生涯，实现阶层流动。由此，促进社会协调发展和包容性增长。

职业教育促进包容、公平的社会经济可持续发展，学生、成年人都将成为受益者。根据联合国《2030年可持续发展议程》的目标，到2030年，确保所有男女平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育，大幅增加掌握就业、体面工作和创业所需相关技能，包括：技术性和职业性技能的青年和成年人数。

人力资本意味着一切（罗伯特·卢卡斯¹⁶，1988）。技能人才培养，如今成为

¹⁵ 普通高中的录取率在50%左右

¹⁶ Robert Emerson Lucas Jr., 美国经济学家，芝加哥大学经济学教授（John Dewey Distinguished Service Professor），1995年诺贝尔经济学奖得主，芝加哥经济学派重要成员之一。

国家之间实力比较和竞争的重点。对于国家而言，教育投资带来的社会回报，实际高于对实物资产的投资。人力技能水平提升及价值创造的潜力，与未来的经济社会繁荣紧密相连。职业教育关系到公共福利，应当增加社会投入，避免就业问题累积而形成社会危机。公共部门需要提供更有力的支持，一方面制定政策，激励社会力量对未来就业进行投资；另一方面利用公共资金，开展技能提升的再培训，帮助工作过渡期间的失业者或高危失业人群。

新加坡政府 2015 年提出的“技能创前程计划”（SkillsFuture），是一项国家战略，旨在为公民提供终身学习机会掌握技能，在一生中充分发挥个人潜能，无论起点如何。新加坡教育部、人力部官员指出，建立一个强大的“技能生态系统”非常重要，确保国家的劳动队伍终生都能获得高素质培训的机会，政府尽全力借助高校、私人培训机构、工会、商会商团以及业界的各方面优势。2022 年的统计数据¹⁷显示，新加坡有 19 万多人使用“技能创前程”培训补助；有超过 5000 家企业，参与政府资助的培训项目，补助抵消雇员的培训费。在重要的新兴领域，开设短期技能课程，包括：数据分析、技术支持服务和城市解决方案等，社会人士的培训需求旺盛。该计划有多项倡议强调，提升劳动力的数字素养和数字技能培训，通过网上平台、培训补助等方式支持职业辅导课程。成人学院作为一种培训中心，集合本地大学、理工学院和私立机构已建立的专长，与业界紧密协作，结合国际经验推动新教学法，增加劳动实境中的科技应用。新加坡精深技能发展局、新加坡科技设计大学和成人学习学院，打造结合线上线下学习的“混合课室”模式。

在现代化进程中，各国都将改善民生、增进社会福利作为主要目标，努力为广大劳动者提供更多社会保障。支持个人发展的有利条件，不仅是体面工作的机会，还要有职业选择的自由。

¹⁷ 傅丽云，去年超过 19 万 2000 人使用技能创前程培训补助，《联合早报》，2023 年 3 月 23 日，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/singapore/story20230323-1375462>

三、行业组织参与职业教育治理是客观需要

我国高技能人才的供给，既取决于学校教育和专业化体系，更取决于政策支持力度、地方经济发展水平以及社会观念的转变。职业教育是技能人才培养的主要途径，在全面建设社会主义现代化国家新征程中，职业教育前途广阔、大有可为（习近平，2021）。近些年，国家一直强调职业教育的高质量发展，先后出台了一系列相关政策文件和法规，高度重视职业教育改革。2023年3月，国务院政府工作报告中提出，大力发展职业教育，推进高等教育创新。

从我国的基本国情来看，打造现代化职业教育体系非朝夕之事，需要长期的、系统性的努力，多方面力量共同投入，任重而道远。社会职业的内涵和构成发生了很大变化，发展职业教育，必须跳出职业院校的视角，扩展技能教育和学习的通道。政府、大学和社会伙伴加强合作，确保技职教育体系的运转更有效，才能输出高质量人才。

1、社会共治

在各国现代化的进程中，社会需求普遍呈现复杂化、多样化的趋势，涉及民众生活和社会活动方方面面。从公共服务供给者的角度看，政府的责任是提供基本保障，政策兜底。国家财政收入主要靠税收，政府的人财物资源有限，满足所有公共需求的负担沉重。引入市场主体，提供公共服务的能力受制于企业资产、追逐利润最大化和过度竞争，重视效率却忽视公平。在医疗卫生、养老、教育和环保等社会领域，通常也是市场机制较难发挥作用的方面。二十世纪八十年代以来，欧美国家逐渐形成“多元参与、合作共治”的秩序。由政府、市场与社会组成的多元主体共同治理的社会共治（郑杭生、王名等，2014），成为公共服务体系中的主要制度安排。社会组织，是社会共治的核心主体，从事着政企二元主体没有做或做不好的许多事情，填补政府和市场供给不足，增加公共服务投入和多样化选择。社会组织的参与，还起到驱动收入分配调节的作用，把国家良好的增长表现转化为有形和广泛共享的就业效益和社会福利（国际劳工组织，2014）。

民生问题和产业经济关联密切，社会多领域的融合也在加速。行业组织，积极推动社会对话、沟通协调和行业自律，也是社会组织中发展最充分的一类。行业组织洞察产业发展趋势，理解劳动力市场，最大程度地协调和平衡社会服务各类主体的利益诉求。通过搭建平等对话、自由讨论和广泛协商，行业组织在消除贫困、促进充分就业和加强国际合作等方面的作用显著。

如今，产业界已成为技术进步和拉动就业的主要动力。行业组织是一个“转换器”，将市场需求转化为职业教育改革的建议和行动，引导企业、其它社会伙伴与决策者一起解决问题，达成共同承诺。一方面与政府加强合作，在基于行业部门的公共政策激励、制定和实施行动中，行业组织动员整合资源，协力做好教育及培训方面的监督管理。另一方面，行业组织的建立以企业会员和专业人才为基础，通过组织化的诉求表达增进政策保障，这不是几个企业努力就能实现的过

程。行业组织引导企业投资人才培养和提高劳动者技能，将社会可持续发展目标与企业效益增长、适应变化、就业创造、工作条件改善和劳资关系结合起来。

发达国家和发展中国家的大量实践表明，强大的职业教育系统，通常都离不开行业组织及其社会合作伙伴（参见附表），这是教育治理现代化的必然趋势，在国际社会已达成共识。

2、制度保障

随着我国政府机构改革和职能转变，社会共治的理念得到吸纳认同。党的十九大报告提出：“打造共建共治共享的社会治理格局”，强调要发挥社会组织的作用。我国《教育部关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》（教政法〔2015〕5号）明确指出，构建政府、学校、社会之间新型关系，是全面深化教育领域综合改革的重要内容，是全面推进依法治教的必然要求。建立健全政府、学校、专业机构和社会组织等多元参与的教育评价体系，形成决策、执行、监督相互协调、相互制约的教育治理结构，扩大职业院校的办学自主权。

近年来，我国陆续发布了相关政策文件，行业组织参与职业教育的广度和深度在不断拓展。2010年7月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》的“发展任务”明确了，把职业教育纳入经济社会发展和产业发展规划，促使职业教育规模、专业设置与经济社会发展需求相适应。健全多渠道投入机制，加大职业教育投入。调动行业企业的积极性。建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学机制。这是21世纪我国第一个中长期教育规划纲要，鼓励各地积极探索，勇于创新，创造性地实施。

2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，加快现代职业教育体系建设，深化产教融合、校企合作，培养高素质劳动者和技能型人才。2014年6月，《关于加快发展现代职业教育的决定》（国发〔2014〕19号）中再次提到，深化产教融合，鼓励行业和企业举办或参与举办职业教育，发挥企业重要办学主体作用。加强行业指导、评价和服务。2017年10月，党的十九大报告指出，完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作。2019年1月，《国家职业教育改革实施方案》（简称“职教20条”）进一步明确，经过5-10年左右时间，职业教育基本完成由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变，由追求规模扩张向提高质量转变，由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变。

2021年10月，《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》指出，以城市为节点、行业为支点、企业为重点，建设一批产教融合试点城市；支持行业组织、龙头企业参与制定标准；拓展中外合作交流平台，推进职业教育涉外行业组织建设。2022年4月，新修订的《中华人民共和国职业教育法》（以下简称《新职教法》）第一章总则第六条规定，职业教育实行政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与；第九条规定，有关行业主管部门、工会和中华职业教育社等群团组织、行业组织、企业、事业单位等应当依法履行实施职业教

育的义务，参与、支持或者开展职业教育。2022年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强新时代高技能人才队伍建设的意见》（以下简称《意见》）要求，构建以行业企业为主体、职业学校（含技工院校，下同）为基础、政府推动与社会支持相结合的高技能人才培养体系。鼓励各类企业事业组织、社会团体及其他社会组织以独资、合资、合作等方式依法参与举办职业教育培训机构。意见明确，全面实施“技能中国行动”。力争到2035年，高技能人才数量、结构与基本实现社会主义现代化的要求相适应。

3、现实问题

我国职业教育相关的法律法规，为行业组织参与职业教育治理营造了制度环境、提供了发展机会。但在实践上，受限于具体条件约束，行业组织还难以在职教发展中形成真正的推进力。我国职业院校的一些学者，对行业组织参与职业教育的问题进行过研究探讨。笔者通过文献分析，结合实际观察，简要归纳以下几个主要问题。

一是宏观层面的法规为主。现行的《职业教育法》，为中国职业教育发展确立了基本的法律框架，主要从国家法的角度对职教体系和管理等加以规定。针对行业组织参与职教治理，缺少专门的法律、细则及操作条款。产学合作、产教融合的内容，散见于各类行政法规和政策性文件中，只是原则性说明，达不到“法”的效力，因而多年来推进的效果不尽如人意。同时，地方自主性较少。全国的职业教育实行集中统一领导和管理，各地鲜见在职教治理创新和激发行业组织活力的举措。地方政府和教育部门，理解国家政策内涵的能力，关系着政策执行的效果。

二是政策的表述较为笼统。我国职业教育法规，对学校教育方面的规定较多。提及行业组织时，相关的政府文件经常使用“鼓励”、“支持”、“引导”、“发挥”和“参与”等字眼，多是政策倡导，而未说明具体实施的详尽要求和需要采取的措施。一个重要的问题是，行业组织的法律地位和权利不明确或不完整，无法确保行业组织权益及行动的合法性。如此之下，行业组织的身份模糊，使其参与职业教育的信心和意愿不强。职业教育的立法活动和政策制定中，我国行业组织的决策过程参与不足，在政策设计、实施和评估中缺少必要的话语权。行业组织纳入到职业教育治理体系之中，有待进一步完善各项制度体系。

三是行业组织自身的号召力不强。现在的行业协会，多数是以前的政府机关事业单位改制而成，组织结构和管理模式带有浓厚的行政色彩。尤其是，以民营企业、外资企业的会员为基础的工商联代表性不足，缺乏制度化的途径更多加入职业教育发展和治理中。这种条件下，行会的自治性、服务性和专业知识均不足，动员社会伙伴关系和整合资源的能力有限，不能较好地通过对话和协商推动问题解决。

了解现状和问题之后，我们深入进行探讨，行业组织在我国职业教育治理中怎样起到支撑作用，最大限度地使技能人才的培养多元化。通过国家治理、社会

治理、行业治理与企业治理的多方联动，优化职教治理生态。

四、中国职业教育中发挥行业组织作用的政策建议

职业教育的发展，体现着时代内涵和国家战略要求。19 世纪中后期的工业革命、两次世界大战后的经济快速发展，西方国家对技术工人的需求日益高涨，职业教育追赶与之适应。20 世纪 60 年代之后，顺应科技进步和产业升级，德国、美国、日本、韩国的职业教育层次不断提升，亚洲国家学习借鉴西欧和美国的模式经验。进入 21 世纪，知识经济成为世界主流，工业生产向数字化、智能化转变，高新技术和新兴产业蓬勃发展。各国为适应新的科技战略、人才战略和学习战略，也在调整职业教育的内容和形式，不局限于专门的学校活动而扩展到广泛的社会参与。

根据世界知识产权组织发布的《2022 年全球创新指数》(GII)，欧美和亚洲处于全球创新领先地位的经济体，包括：瑞士 (1)、美国 (2)、瑞典 (3)、英国 (4)、荷兰 (5)、韩国 (6)、新加坡 (7)、德国 (8)、芬兰 (9)、丹麦 (10)、法国 (12)、日本 (13) 和以色列 (16)¹⁸，在创新产出和创新人才方面表现突出。对于希望制定科技创新政策和经济战略的国家，GII 一直是宝贵的参考来源。纵观这些创新型国家的职业教育，已走过了几十年至上百年的历程，行业组织在其中起到了关键作用，一些成熟经验值得中国借鉴。根据公开可获得的文献资料，本文概述为表 1 的几个方面，具有共通性。

表 1 行业组织在发展职业教育中的作用

角色	功能
决策影响者	参加政府决策和立法的过程，参加听证会、议题讨论，意见反馈、提供证词，发出倡议、行动呼吁、提出建议、规划和解决方案，共同制定政策、战略、相关法律法规和专业标准，参与政策实施。
协调者	在不同利益方之间，沟通联系、对话协商，调解争议、化解矛盾，形成共识、促进行动的一致性。
资助者	从多方面来源，筹措资金、直接融资、提供设施，为教育和培训提供经费和财力保障。
服务者	搭建合作平台，传递信息和专业知识，调查研究，提供专业指导，技术援助，开展教育培训活动。
监督者	能力评定，质量和资格认证，资金监管，风险评估，就业监测，督促落实，绩效评价。

基于前述研究，笔者进一步提出，从制度建设、组织治理、公共职能、实施路径和方法上，促进我国行业组织充分发挥作用，使其在职业教育治理中真正产生推进力，从而更好地促进社会就业。

¹⁸ 2022 GII 排名，中国位居第 11，香港位居第 14，印度位居第 40（按中等偏下收入组、中亚和南亚地区的排名均为第 1，被视为“新兴创新强国”。https://www.wipo.int/global_innovation_index/zh/2022/

1、明确治理主体地位

全球创新型国家，均十分重视职业教育和培训的立法。在各国职业教育相关的重要法规和政策提议中（参见附表）可以看出，行业组织平等参与职业教育治理的权利，通过立法得到确立和保障。各国在不同阶段制定了不同的法律法规，并不断地进行修订，对相关的内容进行调整，以适应社会发展。无论是传统的技术教育、产业训练、学徒制，还是现代的职业教育和培训体系，行业组织在教育治理结构中始终居于主体地位。

在职业教育治理中，行业组织的一个重要作用体现在，影响政策导向和资源分配。首先，确保参与程序的公正性，加快政策计划的出台。依托制度化渠道，行业组织有权利合法地直接参与政策议程、政策设计和实施，争取到更多的决策注意力。技能开发、人才培养与就业保障等方面新出现的议题讨论，有条件及早地纳入立法计划，在政策议案中系统地反映出来。其次，政策对话的规范性，意味着行为主体的努力获得认同。规范性代表合法性，承认行业组织的角色和互动对决策活动发挥的必要性。通过政府交流的常态化机制，行业组织有效地投身于职业教育政策制定的各个环节，包括：询证调研、信息分享、方案起草、专业讨论、公开征求意见和审议修订等。从社会发展与产业界要求结合的角度，决策者倾听行业组织就相关问题提供的科学依据、看法判断、改革计划和政策建议，集体协商、交换意见，以增强复杂政策方案的可操作性。最终，各方共同制定达成的协议，也使行业组织理解和支持政策执行，与政府建立信任，愿意承担社会责任。特别是，在地方性的实验探索中，政府对行业组织参与决策保持开放的态度，行业组织能更好地配合政府，减少政策行动的阻力，节约教育管理成本，提高职教治理的成效。近年来，我国的社会组织协商正在探索一些灵活的参与方式（如：听证会），政府加强与行业协会商会召开联席会议的相关工作¹⁹。

随着经济发展，中国的社会环境有很大改观。保障社会公平与可持续发展，必须加强制度建设。社会领域立法摆在更加突出的位置，立法理念和立法技术需要不断进步。加强行业组织相关的法律法规体系建设，目的在于合理地调整各方利益关系，调动社会资源积极参与公共服务，激发社会工作创新。

在我国职业教育治理中，行业组织的法律地位、权利和责任、经费管理、审批程序和监督等职权分配，应当通过立法进一步明确。职业教育的办学筹资、课程规划、劳动培训、质量评价、教育督导、就业指导 and 职业资格认证等环节，应制定专项法律或实施细则，有力地保障行业组织开展活动有法可依、有章可循，从“有限参与”进入到“完全参与”。在不同时期，政府应出台配套性的激励性政策，包括：财政拨款、税收减免、特惠补贴、贷款、基金奖励和捐资等，从而调动行业组织参与职业教育办学和管理的积极性。通过一整套正式的制度安排和基本原则做出规范，行业组织在职教治理中的作用更加凸显，从而对劳动市场产生积极影响。

¹⁹ 国务院办公厅关于同意建立行业协会商会改革发展部际联席会议制度的函，国办函〔2022〕89号。

笔者建议，在国家层面制定《行业组织在发展职业教育中的地位和权益保障法》，将政策意图、态度、原则和改革举措转化为具体的法律规范，完善决策程序方面的规定，使行业组织的社会地位、权益与社会责任相匹配。立足于我国的基本国情，以发展地方产业和增加就业为目标，加强地方性立法与行业组织之间的联系²⁰。着力加强制度建设，地方政府部门与产业界一起，搞些“小快灵”²¹的地方立法实践，增强立法的针对性、适用性、可操作性，及时总结推广经验做法。

2、提升组织能力

行业组织具有自治性、非盈利性、开放性、中介性和服务性的特点。行业组织目的不在于经济利益，而是带动更多社会伙伴，包容不同群体、不同利益、不同价值，通过多渠道建立全面的支持网络，为全社会增加服务供给。

从组织结构来看，行业协会和商会集聚广泛的企业成员，这是行业组织得以发挥能力的基础。这一结构扩展开来，行业组织整合各方面社会关系，形成一个合作平台，实际构成资源配置的另一种方式。通常，行业组织都要开发和确保稳定的资金来源，如：个人或企业会员缴费、咨询服务收入、政府补贴、基金会和慈善组织的捐款（含：外国援助）等。同时，行业组织与律师协会、工程师协会等专业团体的合作紧密。这些社团聚集着一批专家和专业技术人员，可以为职业教育和在职培训提供权威性支持。总体上，行业组织有能力整合跨地域、跨部门以及社会伙伴间的资源，积极主动地与国家和地方各层面建立联系。

职业教育从办学到技能开发，需要投入大量资金。在很多国家，公私合作模式（PPP）广泛运用在职业教育领域。公私合作伙伴关系纳入职业教育和培训体系，使职教治理结构根据劳动力市场需求的变化及时做出调整。行业组织拥有的专业知识和经验，有利于协调社会资本与政府和院校的关系，提高各方的沟通效率。政府、企业与行业组织合作，在教育项目的建设、运营和管理中，分担责任、平衡各方利益，减少冲突与纠纷，防范潜在风险。教育回报的周期较长，校企合作进行技能培养，企业要权衡成本收益，易于走向“实用主义”。职业教育的目标，不是传授某一个企业所需的特定手艺，而是帮助学生有能力适应未来的多种职业岗位。行业组织的独立身份和资金渠道，使其重视社会公平和公共利益，引导企业践行社会责任，重视可持续发展与环境、社会及治理（ESG）目标，确保教育项目不受短期效益和个体因素的影响，惠及贫困和弱势群体。在此过程中，行业组织帮助企业走“高端路线”、高技能生产力之路，并向价值链上游移动（国际劳工组织，2014），为企业增长做出贡献。

技能，也被视为劳动者之间产生交流的通用语言。全球化进程加深了产业协作，劳动力在不同地区之间流动的规模日益扩大，与数字化工作机会的联系也越来越紧密。职业技能标准的国际化、互相承认资历，促使各国职业院校加强教育

²⁰ 民政部印发《“十四五”社会组织发展规划》的通知（民发〔2021〕78号），鼓励各地在立法权限内，因地制宜制定与社会组织相关的地方性法规、规章及其他规范性文件。

²¹ 任兰，立法也要搞一些“小快灵”，《学习时报》，2021年07月28日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202107/bdf9a09febea49f5b68f6e2081ee5c0a.shtml>

开放和全球化导向，增进国际交往。人才的跨境流动以及跨国界的伙伴关系，是推动经济发展、国际合作以及科技进步的重要力量之一。行业组织与境外高校、科技机构和其他机构的合作，提供多元化的交流渠道和市场机会，共享信息、共同开展研究、开发市场、创新等。这方面，印度的教育模式非常有效。在“技能印度”（Skill India）的倡导下，国家鼓励年轻人发展多方面技能，提高全球化意识。印度政府设立了“国际技能中心（IISC）计划”，通过该网络提供以国际标准为基准的技能培训和认证。印度工商联合会（FICCI）等行业组织，积极推动职业教育和技能培训领域的各种国际合作、双边和多边伙伴关系，以适应全球市场的持续变化和新的产业形态。印度工人很多在海外工作，有利于印度充分参与全球经济发展，为其他国家所了解，在全球竞争中展示印度劳动力的实力。

笔者认为，我国行业组织的成长还有很大空间。行业组织应当大量吸纳民企和外企，增强组织成员的代表性，确保更广泛的利益表达通过有效社会对话机制得以体现。职业教育政策制定、办学和就业的这条链路，紧紧围绕提升人才培养的品质和劳动技能的社会适用性，大量事务需要产业界去落实。我国的民营经济是创造就业的主要源泉，提供了80%以上的城镇劳动就业岗位，为关键职业技能发展提供了诸多选择的可能性。通过各专业领域的“职业教育联盟”、“技能评估委员会”，融合民营企业和外资企业的更多力量，共同为产业发展做足技能教育准备，促进就业和对外交流合作，带来更多的社会活力，连带经济效益。

3、授权公共服务职能

全球经济正面临周期性调整和结构转型，市场用人需求正在悄然地发生转变。从传统大学获得的一纸学历，不再是就业市场的“优先条件”。工作招聘的新趋势，雇主更看重求职者的“基本技能”、“重塑技能”、“自驱型学习”和“探索新事物”的能力。用人单位的优才标准，不是仅有专业对口的大学学历（学位），或者现在擅长做什么事情，而是个人适应工作变化的本领有多强。这就要求，教育和就业拉近距离，科学研究、教学、学习和实践必须整体联动，确保教育成果和人才输出符合社会需要。

教师资质，是影响职业教育质量的一个关键问题。世界很多高等院校，邀请行业组织的专业人士、企业雇主，组成咨询委员会参与教育规划，对学生录取、科系调整、专业设置、课程分类、教学大纲、教师选聘、考试标准和资格证书等提出建议。国家和地方设立行业技能委员会，由产业界人士组成，负责制定各种职业的标准和资格条件。国家职业资格认证，由行业组织领导，确定从事各种职业必备的能力、知识和技能，批准新的技术教育和培训课程，对人才培养质量进行评估。在以色列、印度等国家，职业院校普遍采用“兼职教师”的灵活方式，吸引专业人员进入教学。

由行业组织聘请实践工作经验丰富的企业主管、科学家、工程师以及技术人员担任教职，以解决教师短缺是一个行之有效的方法。由大学设计和实施相应的职业解决方案，可能需要花费很长时间。产业界人士加入师资队伍，带来工作场所最新的实践知识和行业经验，使教学与不断变化的工作需求得以连结，实际有

益于培育创新生态,提升科研成果转化的效率与效果。课程体系建设和课程设计,不能固化不变,而应融入基于工作的学习内容,使学生能够获得各种实用能力的培训。同时,业内专业人士直接为学生提供经验和指导,如:学业规划、专业转换、职业选择、进修和培训等等,这样持续进行的互动交流能够帮助学生更快适应求职和工作环境。

教师和教学,直接关系到职业教育的质量。对职业技能的理解,影响着职教培养目标的定位,影响职教课程开发。当前,我国大学人才培养成果与就业市场期望的落差较大,传统教育模式对劳动市场需求变化的敏感度不足。我国的高职院校,普遍要求教师至少持有学士学位,但很多老师缺乏相关行业的从业经验。目前推广的“双师型”办法,尽管鼓励企事业单位在职人员加入专业教学,但在办学机制上缺乏弹性而影响实践效果。

从劳动力聘用端,行业组织向雇主提供咨询建议,可以有效地设置实习岗位、兼职工作、学徒制试点和特定项目,帮助学校教育和工作场所建立联系,使雇主和雇员增加互动。现代学徒制,涉及行业组织、学校、第三方培训或中介机构等相关者,已形成一套多方参与、内外融通、分工合作、分层监督的复杂的运作体制。学生与企业签订学徒合同,以半工半读或实习的方式进入企业工作,学以致用利于提高就业稳定性。此外,行业协会和商会与技能机构联合,可以为在职人员组织各类技能的专业培训,提供培训基金和设施,帮助处在技术“半衰期”的员工保持现代感。在行业组织的协调之下,技能人才流动将更为有序,大大降低企业招工和内部培训的成本。

还有一点值得重视,即:劳动力市场失灵与供求信息不对称有关。加强劳动力市场信息搜集和分析的能力,能够更好地为教育政策提供有效依据。行业组织作为一个社会联盟,通过劳动力数据监测、雇主调查和毕业生服务质量的反馈,更快地感知市场趋势变化,更清楚用人单位需要哪些职业技能。教育机构与行业组织加强交流,可以掌握劳动力市场和就业服务的多方诉求,促进教育提供者及时调整和改进教学计划,增强职业教育与经济关联性的关联性。

新技术带动产业界发生重大变革,我国发展职业教育需要更新理念和模式。市场对劳动力的需求,更多在于行业和企业对接。政府教育管理部门负责的部分公共服务职能交给行业组织,发挥管理和监督作用。如:办学规划、筹措经费、课程规划、教学质量评估、师资配备、技术评价体系,授权其实施具体的教育改革方案等。教育系统和劳动力市场,都要基于学习成果和技能交付质量,以评估服务供给的品质和效率。满足青年人的就业理想,需要高效率的总体创造就业结果(国际劳工局,2012)。

4、区域发展路径优先

高水平专业技能,既是劳动市场的竞争优势,也是国家竞争力的根本所在。职业教育及培训,是加强技能人才培养的一个重要突破口。我国仍然处于区域发展不均衡的阶段,教育领域的问题比较突出。公共教育资源方面,尽管给予了一

定的政策倾斜，区域发展差异逐步缩小，但还是有诸多困难。一线城市及东部地区，教育发展带动经济发展较快。少数民族聚集的西部地区，在教育质量、就业机会和区位竞争力的差距比较大。

经济基础、市场发育程度、地域环境特点等不同因素的影响，我国的职业教育发展需要“因地制宜”的政策，从地方最紧迫的、局部重点深入推进整体发展。有条件的地方，积极探索改革先行先试，推动行业组织在教育治理现代化中充分发挥好作用。笔者建议，在实施路径上，从以下两方面落实。

一是各省成立“职业教育咨询委员会”，本地政府、大学与地方性行业组织，建立更紧密的合作机制，合力探索本地职业教育的多样化形式，为技能人才的高质量培养创造更多机会。国家层面的行业组织，可以跨地区召集企业会员、专业人员和社会伙伴，支持地方行业组织，促进教育与就业市场的联系。

政府、学校、行业组织和企业，共同研究地方经济社会发展面临的实际挑战，针对本地产业和就业需求，确立职业教育的优先发展方向、制定职业教育计划、审批教育经费及管理教育基金，监督本地职业教育规划和政策实施。设立地方专项资金，用以资助行业组织举办职业教育，投入师资培养和教育基地建设等。各省合作提供师资培训和教育资助，联合社会力量举办高质量的技术学院、社区大学、开放大学和继续教育学院等，推动形成更加开放和多样化的高等教育体系。解决职业教育的问题，关键是必须转变高校资源分配机制，与教育经费的分配政策结合起来。我国对大学教育的投入须重视整体性，体现平等发展权、教育公平性和包容性。当前过于倾向 985 大学和 211 大学，实际上造成高教体系内资源分配的失衡，必须确保一定比例的经费拨给职业教育机构²²。

合力推动职教改革，地方性的非综合类普通高校（独立学院）、理工技术学院，以及有能力的高职院校，转向技术应用型大学，重心放在提高本科专业的办学质量。设立预科、副学士，职业教育院校与普通高校之间提供转校机会，增强不同教育层次的衔接和兼容性。受教育者能够从自身条件出发，从容地选择适合自己本阶段的升学道路和发展方向，满足科技创新时代对各层次人才的需要。扩大教育机构的自主权，特别在专业设置、课程体系和培养计划等方面的调整，从而提高青年人口的就业能力。允许各地的产业界人才转任学术界，这也是知识和技能转移的最佳方法，为我国培育多元化的科研主体。

二是，推动地方高职院校与行业组织加强合作，积极拓展与国外职业教育机构、国际组织的伙伴关系。如：组成“职业教育交流合作促进委员会”。根据区域经济发展的实际情况，借鉴成熟的国际经验，形成适合本地的差异化的优质人才培养模式。

职业教育项目与海外一些知名大学合作，建设一批新兴科学技术专业和应用型课程，例如：数字化应用、全球物流管理等，开展人才再培训和技能升级，以适应本地的产业转型升级和未来新变化。同时，推动中国员工参与国际技能培训

²² 安邦智库（ANBOUND）创始人陈功，在内部讨论中指出，这是政策的核心。

与认证，由此提高中国劳动力的整体素质，有利于中国更好地融入国际社会。英国与中国的教育合作中，近年来重点围绕素质教育，尤其是科学教育。自2021年7月起，IMarEST携手中国船舶工业行业协会、宁波大学，共同为中国海洋海事工业打造了集多层次的职业教育、专业技能培训、国际资格认证为一体的人才教育培养机制²³。

气候变化，正在改变全球活动，影响所有职业和国家的经济结构调整。技能教育与培训，应积极努力地参与支持绿色发展和数字化转型。德国的所有职业人才培养，均强调可持续发展的理念，细化到环境保护、能源效率和资源消耗的操作层面。无论制造业或其它传统工业部门，还是商业性采购工作，都要考虑“可持续性”的因素。德国氢能行业，正在开拓中德职业教育合作的新领域²⁴，低碳建筑、太阳能光伏、水力发电、环境保护、碳排放数据测量、监管和分析的职业教育需求巨大。

中国与发达国家、发展中国家，有必要广泛开展职业教育领域的交流合作，彼此交换意见、分享最佳做法，扩大高技能人才供给。二十大报告指出，“着力形成人才国际竞争的比较优势”。人才培养的多方面对话沟通，有益于加强中国产业和贸易的外部连接，深化已有的中外合作伙伴关系，吸引外国投资进入新兴产业，实现高质量增长的目标。

五、结语

中国职业教育的发展，关系到劳动人口素质整体水平的提高，关系到为产业升级、为数字化社会提供充足的人才。国家建立可持续的技能开发体系，需要社会共担责任，创造终身学习的环境。当社会观念与管理方式转变时，职业教育才不再是差生的出路，技能人才取得的回报得以提升。

本文研究认为，行业组织在中国职业教育治理结构中的地位和作用提升，有助于大力开发劳动人口的技能，增加优质就业机会，特别是解决青年就业问题。职业教育和培训的投入持续增加，扩大社会流动空间，促进区域创新和共同繁荣。

囿于时间和研究资源所限，我们的分析还有诸多不足和缺失之处。本文研究所做的工作，希望丰富相关课题的实证研究，为相关政策制定与实践提供更多思路。实践策略上，有待与各方面专业人士继续探讨。

²³ 英国职业教育与技能培训体系：职教的另一种打开方式，英国贸易投资总署 ICT 简讯，2022-12-09

²⁴ iMOVE“氢能——开拓中德职业教育合作新领域”研讨会顺利举办，AHK上海职教平台，2022-12-05

参考文献:

- [1] 孙善学.新《职业教育法》立法指向、制度体系与关键概念研究[J].中国职业技术教育,2022(16):30-39.
- [2] 文思敏,孟佳丽.职业教育成风口,但困境难解决[N/OL].第一财经,2021-09-30 [2022-10-22].<https://www.yicai.com/news/101188236.html>
- [3] 刘睿声.发挥好行业组织在职教治理中的作用——以法国行业组织为例[J].江苏教育,2021(89):23-29.
- [4] 国际劳工局.面向劳动世界的未来,构建技能和终身学习新体系.国际劳工大会第109届会议报告[C/OL],2021.[2023-02-26].https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinChinese/WCMS_814246/lang-en/index.htm
- [5] International Labour Organization (ILO). 2021. *Mapping the Social and Solidarity Economy Landscape in Asia*. [2023-02-16].https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS_835253/lang-en/index.htm
- [6] 王怡,刘映红,王自珍.国际社会福利水平的实证比较[J].中国经济报告,2021,(03):131-144.
- [7] 郝天聪.职业教育何以成为类型教育?——基于国家技能形成体制建设的观察[J].苏州大学学报(教育科学版),2020,8(04):63-72.
- [8] 兰岚.论日、韩终身教育立法的嬗变及对我国的立法启示[J].终身教育研究,2020,31(1):38-45,64.
- [9] International Labour Organization (ILO),Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),Global Deal Support Unit. 2020. *The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth flagship report 2020: Social dialogue, skills and COVID-19*. [2023-02-16].<https://www.theglobaldeal.com/resources/2020%20Global%20Deal%20Flagship%20Report.pdf>
- [10] International Labour Organization (ILO). 2019. *The role of social partners in skills development, recognition and matching for migrant workers: A contribution to the Global Skills Partnership*. [2023-02-16]. https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_754106/lang-en/index.htm
- [11] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019. *Getting Skills Right Making adult learning work in social partnership*. [2023-02-

- 16].<https://www.oecd.org/employment/emp/adult-learning-work-in-social-partnership-2019.pdf>
- [12] World Bank. 2019. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington,DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3.
- [13] 孙翠香.“多层次”与“共治”:以色列职业教育与培训治理体系研究[J].比较教育研究,2018,40(06):84-89.
- [14] 谢莉花,余小娟,尚美华.国际职业与教育分类标准视野下我国职业体系与教育体系之间的关系[J].职业技术教育,2017,38(28):74-79.
- [15] 贾西津.为什么发达国家的民间组织也发达? [N/OL].炎黄春秋,2016-02-19 [2022-10-17].<https://www.sppm.tsinghua.edu.cn/info/1007/4942.htm>
- [16] 韦莉娜.论中国高等职业教育的特殊性[J].职教论坛,2015,(19):13-19.
- [17] 国际劳工局.促进可持续复苏和发展的就业政策.国际劳工大会第 103 届会议报告[C/OL],2014.[2023-02-26].https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_240773/lang--en/index.htm
- [18] 黄家亮,郑杭生.国外社会治理的四个基本经验[J].西部大开发,2014,(05):80-81.
- [19] 关信平.当前我国增强社会组织活力的制度建构与社会政策分析[J].江苏社会科学,2014,(03):83-89.
- [20] 姜大源.大思考:是升级不是升格——关于建立现代职业教育体系的建议(中) [N/OL].中国青年报,2014-2-17(11)[2022-10-11].http://zqb.cyol.com/html/2014-02/17/nw.D110000zgqnb_20140217_2-11.htm
- [21] 臧志军.职业教育国家制度的比较研究[D].导师:石伟平.华东师范大学,2013.
- [22] 熊光清.中国民间组织的主要功能、制度环境及其改进路径[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2013,15(04):21-25+141.
- [23] Agrawal, P. 2013. *Indian experience of internal and international collaboration in TVET and prospects of regional cooperation*. In: TVET@Asia, issue 1, 1-13. [2022-09-21]. http://www.tvetonline.asia/issue1/agrawal_tv1.pdf.
- [24] Pine, N. 2012. *Educating Young Giants: What Kids Learn (And Don't Learn) in China and America*. New York: Palgrave Macmillan.
- [25] 国际劳工局.青年就业危机:该行动了.国际劳工大会第 101 届会议报告[C/OL],2012.[2023-02-01]. <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous->

sessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_176538/lang--en/index.htm

[26] 古天龙,魏银霞,郭庆.行业特色高校工程应用型人才培养模式[M].北京:电子工业出版社,2012.

[27] 邓志军,徐跃进.论我国行业组织参与职业教育的问题及对策[J].教育与职业,2012,(36):9-11.

[28] 谢德金,马蔡琛.促进职业技能人才发展的财税政策:基于“金砖四国”的比较研究.潘晨光,马蔡琛.中国人才发展报告(2011)[M].北京:社会科学文献出版社.2011-09.139-161

[29] 赵志群.对职业教育发展中若干重要理论研究课题的思考[J].职教通讯,2011,(03):6-10.

[30] 王华锋.“重科学轻技术”的科研文化亟待转变[N/OL].科学时报,2011-11-30[2022-12-13].<https://news.sciencenet.cn/sbhtmlnews/2011/11/251464.shtm>

[31] 亚洲开发银行.技术与职业教育和培训的最佳实践[M].马尼拉:亚洲开发银行,2009.

[32] 周风华.德澳美三国行业组织与职业教育[J].中国职业技术教育,2009,(25):63-66.

[33] 陈嵩.我国不同地区高等职业教育发展水平的比较研究[J].职业技术教育,2007,28(07):5-10.

[34] 许英.德、法等国职业教育的立法比较[J].职教论坛,2003,(09):61-63.

[35] 薛澜.高等教育是公共产品吗?——兼论政府在发展高等教育中的作用[J].科技导报,1999(09):36-38.