

# 职业教育分级制度 理论与实践

孙善学 著

高等教育出版社

国家社会科学基金教育学重点课题  
“我国现代职业教育体系研究”(AJA110003)成果

# 职业教育分级制度 理论与实践

孙善学 著

高等教育出版社·北京

## 内容提要

本书是一部全面介绍职业教育分级制度理论研究成果和实践成果的著作。职业教育分级制度立足于从职业教育的社会使命和职业教育规律出发建立区别于学历制度和职业资格证书制度的新制度,是建立我国现代职业教育体系的制度基础。2010年以来北京市在全国率先探索这一制度,并形成了重要理论与实践成果,丰富了我国职业教育改革实践,初步建立了中国特色职业教育话语体系,探讨了中国职业教育发展道路。此书的出版,有助于深化职业教育改革,对于广大社会读者、教育理论工作者、普通高校教育专业研究生和职业院校教师有重要参考价值。

## 图书在版编目(CIP)数据

职业教育分级制度理论与实践 / 孙善学著. -- 北京 : 高等教育出版社, 2018.5  
ISBN 978-7-04-049705-2

I. ①职… II. ①孙… III. ①职业教育-教育制度-研究-中国 IV. ①G719.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 087480 号

策划编辑	洪国芬	责任编辑	郑期彤	封面设计	张楠	版式设计	童丹
插图绘制	杜晓丹	责任校对	高歌	责任印制	尤静		

出版发行	高等教育出版社	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
社 址	北京市西城区德外大街4号		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
邮政编码	100120	网上订购	<a href="http://www.hepmall.com.cn">http://www.hepmall.com.cn</a>
印 刷	北京市大天乐投资管理有限公司		<a href="http://www.hepmall.com">http://www.hepmall.com</a>
开 本	787mm×960mm 1/16		<a href="http://www.hepmall.cn">http://www.hepmall.cn</a>
印 张	20	版 次	2018年5月第1版
字 数	300千字	印 次	2018年5月第1次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	41.80元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换  
版权所有 侵权必究  
物料号 49705-00

职业教育是国家人力资源开发的强大武器。这种教育活动的目的是使人与职业相结合成为职业人，将人力资本转化为现实生产力，促进技术技能传承、积累与创新。职业教育是推动民生改善、生产发展、社会进步的重要途径，国家要从制度层面切实保障职业教育的功能与作用得以充分发挥。

改革职业教育制度的目的是建立与生产、服务、管理发展需要相适应，与社会用人体系相匹配的教育体系，使每一个进入工作领域的人都能胜任职业，使每一个有职业发展追求的人都能得到帮助。从职业教育到职业人再到职业化社会，构筑新型社会关系，让每一个人在自身职业化的同时体验社会给予的职业化环境、职业化服务，享用凝结着职业化标准的生产劳动成果，劳动有尊严、生活有品位、生存有质量。

# 前言

北京市职业教育工作具有较好基础。早在 1980 年，市委、市政府就召开中等教育结构改革工作会议，成立了市政府中等教育结构改革领导小组。其后每隔两三年，市委、市政府就召开一次职业教育工作会，研究、解决了许多职业教育重大问题。到 1998 年，中职招生超过 10 万人，中等职业学校达到 600 余所，高等职业教育也开始迅速发展。

进入 21 世纪，北京市职业教育发生了快速的结构性调整。中等职业学校由 2000 年的 523 所调整到 2006 年前后的 157 所，招生规模减少了 40% 左右，基本维持在 6 万人上下。与此同时，独立设置的高等职业学校由 2001 年的 7 所增加到 21 所，并且在校生规模翻了一番。中职、高职学校结构的变化带动了职业教育向社会供给人才结构的变化。但由于职业教育主要在学历制度框架下发展，普及高中阶段教育和高等教育的作用明显，职业教育的学历层次与社会用人层次并不匹配，人才学历的提升并没有带来职业技能水平的提升，学历高并不自然地意味着技能高，“中职不中、高职不高”的问题比较突出。同时，中职生学历教育升学意愿的增强与升学比例控制（不高于 5%）之间形成矛盾，社会上对于职业教育学历上的“断头路”问题有比较强烈的反映，中职教育的吸引力和中职学校的办学积极性受到一定影响。

北京市经济社会发展特别是产业结构快速调整对职业教育提出的需求无时无刻不在发生变化。职业学校专业结构围绕北京市产业结构变化进行了大幅度调整，专业设置变化较快。到 2006 年，服务于第一、二、三产业的高等职业教育专业分别调整为 2%、38%、60%，中等职业教育专业分别调整为 3.6%、41.3% 和 55.1%。即便如此，行业企业所需技能型人才总量缺口依然很大，同时，存量劳动力接受职业教育与培训的需求不断增加，难以满足。社会需求与职业教育有效供给之间的矛盾比较突出。

2005年年底,北京市教育委员会调整班子成员工作分工,使我有机会能够更加深入地学习、了解职业教育工作。通过调研分析,我认为应该发挥本市职业学校教育优势和多年积累的宝贵经验,使职业教育更好地为经济建设服务、为劳动力技能素质提高服务。当时对于如何发展职业教育有一些讨论,有一种观点主张北京市职业教育学历层次结构“高移”,将来主要发展高等职业教育,减少中等职业教育。这种想法有一定道理,看起来也简单易行,但存在三个问题:一是高职不是说办就能办起来,不像建一所小学或者初中,职业教育要与产业保持紧密联系和互动,教师队伍、专业建设和校企合作都需要有一个稳步发展的过程;二是社会就业结构决定了中等职业教育存在的必要性,初中后教育分流也出现了一类群体更适合通过接受中等职业教育步入社会就业,中职、高职的比例结构不是由教育部门定的,而是由社会就业结构和需求定的,这个结构需要研究清楚,不能草率地下结论;三是中职到高职的学历“高移”可能在一定程度上解决了眼下面临的问题,但有朝一日一定还会出现高职向本科的学历“高移”,学历“高移”不是解决职业教育的根本办法,需要探讨符合职业教育自身规律、体现技能成长性、与实际职场要求相匹配的教育层次或等级制度。

因此,2006年1月我们启动了职业教育分级制度研究。之所以叫“分级制度”,就是想区别于国家学历制度和国家职业资格制度,看看是否可以建立职业教育自身的制度。此项研究从比较和借鉴德国、英国、澳大利亚、加拿大等国的职业教育制度入手,根据我国国家职业资格证书制度、职业学校教育制度、人才体系与制度、企业或事业组织的一般管理结构、跨国企业职业培训制度等,初步设计了职业教育分级制度框架。初期参加研究的人员有田洪滨(北京市教育委员会)、闫世才(北京劳动保障职业学院)、黄根隆(北京电子科技职业学院)、邢辉(北京教育科学研究院)、朱汝光(北京劳动保障职业学院)、孙岩(北京劳动保障职业学院)、米兰(北京电子科技职业学院)等,时任北京市委常委、教育工委书记朱善璐,北京市教育委员会主任刘利民给予了指导和支持。

2010年全国教育工作会议召开,颁布了《国家中长期教育改革和发展规

规划纲要(2010—2020年)》，开启了各个教育领域新一轮改革大幕，使得职业教育分级制度迎来了改革实践的重大机遇。在刘利民同志和北京市教育委员会有关部门的支持下，我们在原有研究工作的基础上，进一步梳理思路，深入研究了可供具体实施的改革方案，形成了内部印刷材料《职业教育分级制度》。《职业教育分级制度》提出的是职业教育改革的一个系统性、创新性解决方案，包括“总论”“职业教育标准”“职业教育机构”“职业教育对象”“职业教育模式”“职业教育评价”“职业教育政策”等主要内容。该文献从职业教育外部发展环境的角度，力图解决职业教育响应经济社会发展需求、保障社会行业企业参与职业教育、职业教育同普通教育沟通以及中国职业教育同国际职业教育比照等问题；从职业教育内部发展环境的角度，力图解决有效扩大和统筹职业教育资源、引导职业教育机构科学定位、改革职业教育人才培养模式、建立面向人人的职业教育学习制度、建立职业教育标准体系以及质量保障体系和评价体系等问题。

参加这一阶段研究的人员有北京市教育委员会黄侃、田洪滨、邵和平、张树刚、荣燕宁、张富宇，北京信息职业技术学院武马群、卢小平，北京财贸职业学院王茹芹、王成荣、吕一中，北京工业职业技术学院陈建民、刘兰明，北京农业职业学院王振如、崔坤，北京电子科技职业学院王海平、李振华、张俊茹，北京劳动保障职业学院李继延、闫世才，北京交通运输职业学院李怡民，北京政法职业学院张景荪，北京市昌平职业学校段福生，北京市商业学校史晓鹤，北京市教育科学研究院吉利、王宇波、苑大勇、高卫东，中国职业技能鉴定中心李怀康、陈蕾等。

2011年年初，国务院教育体制改革办公室正式批复北京市开展“构建现代职业教育体系试验”，《北京市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(京发[2010]18号)也正式提出职业教育体系改革创新试验的重大改革项目。北京市教委在教育部和市委、市政府领导的关心下，在市人力资源和社会保障局、市财政局等有关部门的支持下，确立了“北京市职业教育分级制度改革试验项目”。2011—2012年，先后批准了14个专业的教育改革方案进入试点，涉及26所院校和30家企业。

从2012年以后，北京市教育委员会、有关职业院校、北京市教育科学研究院、首都经济贸易大学等以国家社科基金教育学重大课题“我国现代职业教育体系研究”、北京市教育科学规划重大课题“现代职业教育体系理论与实践研究”为引领，以北京市职业院校职业教育分级制度改革实践项目为载体，继续推动职业教育分级制度理论研究。北京市职业院校教师、理论研究工作者和企业专家参加职业教育分级制度和改革实践研究的超过300人，形成了一大批研究成果。据不完全统计，公开发表专著10余部，论文100余篇，有的成果还获得了国家级教学成果奖、教育部科技成果奖、北京市哲学社会科学成果奖。2015年，职业教育分级制度的有关内容还被教育部向国务院法制办提交的职业教育法修订建议稿所采纳。2017年，北京市教育委员会立项支持的由联想集团、昌平职业学校完成的“IT智能终端产品客户服务与管理领域”职业教育分级标准研制成果通过了成果鉴定并向社会发布，有关职业教育课程与教学指导方案的后续研究正在深入进行之中。

职业教育分级制度的主要创新点有以下一些方面。

第一，建立了职业教育新的层次结构，能够适应社会分工的复杂要求，使职业教育人才培养能够更好地适应经济社会发展，为解决职业教育与社会需求脱节问题提供了思路。职业教育以初中后教育分流为起点实行以五级架构为基础的自下而上的层次分级，并提出职业教育层次在理论上“上不封顶”，设立了5级后的发展层级(5+级)。同国际上很多国家职业教育分级框架所不同的是，职业教育分级不仅是对受教育者职业能力标准、综合素质要求的相对划分，而且明确不同级别教育具有一定功能。例如，把1级、3级设计为分别对应于初中后、高中后教育分流的职前教育，具有促进初中毕业生、高中毕业生就业的功能，因此称为促进就业型职业教育；另外把2级、4级称为技能提高型职业教育，5级、5+级称为技能发展型职业教育。因此，北京市提出的职业教育分级从我国国情出发，兼顾了初次职业教育、继续职业教育，关注到社会就业需求、企业员工发展需求。

第二，建立了终身教育思想下的职业教育和成人教育体系框架。这个体系首先是一个职业教育体系，是在纵向上从初中后分流一直可以追踪到终身



发展的完整的职业教育人才成长路径和求学解决方案。这一体系既向学校学龄人口开放，又向社会成人开放，是一个面向人人的包容性教育体系，从制度设计上解决了我国教育制度中义务教育完成之后只有单一的选拔性教育的缺憾。这个体系又是一个成人教育体系，在横向上向社会成员开放，为人们职业生涯发展和接受终身教育提供了支持服务。据原劳动和社会保障部组织的对全国40个城市的调查显示，技能人才队伍中达到本科、专科学历的人数只占2.4%、11.3%。显然不能让技能人才都到大学里去“补学历”，新的职业教育体系“基于既往经历”“弹性学习”的人才培养模式设计，为技能人才持续不断地提高职业技能和终身学习提供了可以选择的路径。

第三，为引导职业教育机构科学定位和合理分工建立了良好机制。改革开放以来，在党中央高度重视下，职业教育得到了快速发展，目前全国共有1.2万多所中职学校、1300多所高职学校，在校生近3000万人，成为世界上规模最大的职业学校教育体系，大大提高了教育普及程度，基本具备了大规模培养高素质劳动者和技能人才的能力，为经济社会发展做出了重要贡献。但总体上看，我们现有的职业教育资源主要满足的是升学需要，还不能满足社会成员接受职业教育的更大需要。如果要从满足“升学”需要变为适应“求学”需要，就必须在整合利用现有职业教育资源的基础上加快扩大职业教育资源。《职业教育分级制度》提出可以利用的五种职业教育资源，是从制度层次整合职业教育资源的“大资源观”。此外，在职业教育分级体系下，职业教育办学机构在授权的专业和级别资质范围内办学，鼓励职业学校在一定的行业领域内办出专业特色和质量水平，不必要也不可能去走综合化、低水平重复的路子，各安其位、各司其职，共同打造服务经济社会发展的职业教育办学体系。

第四，提出了建立职业教育标准的重要问题。过去我们比较重视学校办学标准、专业教学标准、课程标准及教育教学规范，总体来说还是比较偏重于从教育的角度建立标准，这是针对教育机构而不是针对学习者进行评价的标准。职业教育分级制度研究中提出的一个重要意见就是不能使用过去的学历标准或者职业资格培训标准作为职业教育标准：前者不适应职业教育，容

易导致教育与实践相脱离；后者则是针对岗位的标准，相对具体和微观，在学校教育中不易实施。因此，要融合教育的、职业的要求，提出职业教育自身的标准体系。这也从另外的角度说明了职业教育分级的必要性。职业教育标准也是实施职业教育教学的根本依据，并为建立职业教育质量保障和评价体系提出了要求。职业教育标准是职业教育人才的评价体系，为社会用人单位录用人才增加了可供选择的新标准、新依据。

第五，职业教育分级制度设计充分考虑了我国现行学历教育制度和国家职业资格证书制度，体现了很好的衔接性，避免了政策上、制度上的冲突。职业教育2级、4级分别相当于现行学历教育体系的中等职业教育学历、高等职业教育学历，使现有职业学校在实施职业教育分级制度改革试验时有一个比较明确的定位。职业教育分级制度同国家职业资格证书制度的衔接主要体现在职业教育标准内涵里，某一个级别的职业教育标准涵盖了该专业领域国家职业资格标准的要求，甚至获得相应的国家职业资格证书是该职业教育标准的具体要求。这样做的结果是在职业教育体系中能够更好地贯彻国家职业资格证书制度。同时，由于新职业的大量涌现，国家职业资格体系不能够做到及时反映，但职业教育可以先改先试，为健全和完善国家职业资格证书制度进行积极探索和有益补充。

职业教育分级制度改革，以建立职业教育分级及标准体系为核心，以办学制度改革、考试入学制度改革、学习制度改革、评价制度改革和管理制度改革为主要内容，涉及改革范围之广、难度之大可想而知。这里将有关理论研究成果和改革实践成果加以整理，目的是希望教育界、产业界和理论研究人员了解和关注这项改革，提出宝贵的意见和建议，为探索中国特色的职业教育发展新道路、新理论贡献才智；也希望北京市曾经参加此项改革试点或研究工作的同志们继续深化认识，追求创新不歇步，为我国职业教育改革和发展做出新贡献。

孙善学

2017年8月31日

## 目录

## 上篇 制度设计 / 1

第一章 总论	2
一、吸引力和吸引力陷阱	3
二、职业教育分级制度	5
三、职业教育体系框架	7
四、组织保障与治理	9
五、重要法规制度建设	12
第二章 职业教育标准	15
一、分级标准的来源	15
二、分级标准概要	17
三、分级标准的特点	22
第三章 职业教育机构	24
一、实施职业教育的“三大支柱”	24
二、职业教育实施机构	26
三、职业教育的授权制度	27
第四章 职业教育对象	30
一、职业教育对象及类型	30
二、职业教育入学形式	32
三、面向职业教育对象的两种保障制度设计	33
第五章 职业教育模式	36
一、阶段性与终身性相结合的目标模式	36
二、连续学习与弹性学习相结合的管理模式	37

三、职业性与教育性相统一的培养模式 .....	40
第六章 职业教育评价 .....	43
一、职业教育评价机构 .....	43
二、对职业教育机构的评价 .....	45
三、对职业教育专业的评价 .....	46
四、对职业教育教师的评价 .....	46
五、人才培养质量评价 .....	47
第七章 职业教育政策 .....	50
一、实施积极的教育分流政策 .....	50
二、完善促进改革的法律法规体系 .....	51
三、增强职业教育财政制度保障 .....	51
四、优化职业技能人才发展环境 .....	52
五、加强产教结合的政策保障 .....	53
六、促进构建人才成长立交桥 .....	54

## 中篇 改革实践 / 55

第一章 改革试验概况 .....	56
一、改革背景 .....	56
二、改革目标与重点 .....	59
三、改革试验项目立项 .....	67
第二章 试验方案案例 .....	83
一、项目背景 .....	83
二、总体目标 .....	84
三、体系设计 .....	85
四、招生规划 .....	95
五、课程设置 .....	98
六、教学过程 .....	105

七、评价认证·····	107
八、师资培训·····	107
九、实习就业·····	109
第三章 职业仓分析法·····	116
一、职业图谱与职业仓·····	116
二、职业仓的特点与作用·····	119
三、职业仓的建构·····	123
四、职业仓说明书·····	146
第四章 分级标准制定·····	158
一、职业教育目标分类·····	158
二、研制职业教育分级标准·····	164
第五章 职业教育课相·····	184
一、职业教育课程改革的趋势·····	184
二、职业教育课程的新认识·····	193
三、职业教育“课相”概述·····	201
四、课相开发·····	205
第六章 社会关注改革·····	215
一、来自职业教育界同行的关注·····	215
二、来自政府部门的关注与指导·····	218
三、来自新闻媒体的关注·····	221
下篇 学术撷菁 / 223	
从职业出发的教育·····	224
职业教育分级制度基本问题·····	230
职业教育目标、目标分类与标准研究·····	237
现代职业教育体系顶层设计中的几个重要问题·····	245

现代职业教育的文化认同·····	251
发展职业教育尚需硬政策·····	260
要为行业企业进入职业教育开辟空间·····	264
职业教育不能停下创新的脚步·····	269
抓住职教发展的“灵魂”·····	272
我国国家资格框架制度形成路径研究·····	275

后记 / 304

# 上篇

# 制度设计

《职业教育分级制度》作为基础性文献曾经指导了北京市2011年开始的职业教育分级制度改革试验。全文分为“总论”“职业教育标准”“职业教育机构”“职业教育对象”“职业教育模式”“职业教育评价”“职业教育政策”七个部分。参加研究与编写工作的有孙善学、吕一中、刘兰明、卢小平、崔坤、田洪滨等。2010年10月，王振如、王茹芹、陈建民、李继延、王海平、张景荪、武马群、梁绿绮等进行审定。其后又于2012年、2016年由笔者进行了修订。

## 第一章 总 论

职业教育是从职业出发的教育。区别于人们业已习惯了的从学科知识体系出发设计教育过程和教育内容的教育活动，职业教育是建立在一定的教育基础上，面向职业实际需求，按照从职业、职业分析、教育标准制定、教育方案设计、教育过程实施、职业教育人才评价的逻辑路线，以受教育者为中心，以受教育者能够满足从事一定职业活动的需要为目的，所开展的一种教育活动。这种教育活动的目的是使人与职业相结合成为职业人。

职业教育发展始终面临着“社会发展需求”和“社会成员求学需求”两种驱动力。在接受职业教育的问题上，个人发展方向和实际职业需求是同向、协调的而非割裂、错位的，在教育内容是学以致用，在教育目标是能够参与社会职业劳动，实现人与社会共同发展。职业教育的价值表现为“双中心”。一是“以社会需要为中心”，职业教育更直接地针对社会分工需求，服务产业发展需要，促进经济发展和社会进步；二是“以受教育者或学习者为中心”，职业教育要为他们就业、创业、乐业提供支持，丰富人才成长途径，帮助人们改善生活和实现人生价值。国家的教育制度、政策体现在职业教育方面，就是要协调好两种发展动力，体现好“双中心价值”。纵观世界近现代发展历程，凡是工业化水平高、市场化程度高的国家都有比较完备的职业教育体系，凡是教育普及程度高、人力资源开发水平高的国家都建立了比较完善的职业教育制度。我国要在新形势下完成经济结构调整和产业升级改造，建设制造业强国和技术创新大国，加快实现人口资源大国向人力资源强国的转变，都离不开职业教育的强有力支撑。

把职业教育摆在更加突出的地位，大力发展职业教育，是国家重大教育决策。为解决人才培养结构与社会人才需求结构不适应的突出矛盾，我国正将职业教育从普通教育、学历教育的体系与制度安排中逐渐分离出来，按照



职业教育特点和规律加以梳理和重构，探索建立具有中国特色的现代职业教育体系。职业教育的功能从横向上拓展到包括一产、二产、三产的广阔领域，使其可以覆盖绝大多数社会职业；从纵向上拓展到能够体现社会职业的层次性特征、能够服务人的职业生涯发展的教育功能，包括初、中级劳动者，高技能人才和技术应用型专门人才的技能人才培养体系，服务绝大多数的职后教育。为焕发职业教育活力，充分发挥职业教育服务经济社会的重要作用，加快职业教育改革成为当前教育改革的重点，职业教育制度创新成为当前教育创新的重要课题。

### 一、吸引力和吸引力陷阱

我们似乎进入一个怪圈。一方面，职业技能型人才的需求非常旺盛。过去经常听到企业界人士说高级技师、技师和技术工人十分短缺，但现今的情况是不仅这些人才紧缺问题没有得到有效缓解，反而变本加厉地出现了大面积“用工荒”。另一方面，每年数以百万计的大学毕业生成为社会就业的新问题，在某些教育发达城市，同一年研究生的报名人数、录取人数已经超过了大学本科生的报名人数、录取人数，追逐学历的人生竞赛越演越烈。如果义务教育完成之后国家在普职教育分流政策上放开选择，那么数以千万计的初中毕业生及其家长会为了圆一个大学梦而毫不犹豫地中考志愿上填上普通高中，导致众人拥向理想中的独木桥。当今社会，职业教育并非人们的理性选择，多为“不得已而为之”，这就是21世纪初中国教育的学情。教育的天职是育人，职业教育、普通教育都是育人，有的地方、有的部门不把教育合理分流当作硬任务，职业教育规模下滑的情况比较严重。一个社会的人才需求结构与人才供应结构之间要有合理的平衡关系，教育结构决定着人才供应结构，为了“教育民主”“让人民满意”，在“普高热”“大本热”呼声中，我们的教育分流失去了应有的理性和原则。同时，学校办学体系在不断提升格攀高，踏踏实实办职业教育的受到冲击，教育资源向普通教育、高等教育倾斜，教育结构脱离了社会需求。

提高职业教育吸引力涉及国家人力资源和社会保障制度、教育制度、企