



社会治理现代化研究丛书



公共治理视域的欧盟职业教育 与培训研究

A STUDY ON PUBLIC GOVERNANCE OF EU'S VOCATIONAL
EDUCATION AND TRAINING

邹东升◎著



世界图书出版公司



公共治理视域的欧盟职业教育 与培训研究

A STUDY ON PUBLIC GOVERNANCE OF EU'S VOCATIONAL
EDUCATION AND TRAINING

邹东升◎著

 中国出版集团公司
 世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

公共治理视域的欧盟职业教育与培训研究 / 邹东升
著. — 广州 : 世界图书出版广东有限公司, 2017.8
ISBN 978-7-5192-3531-4

I. ①公… II. ①邹… III. ①欧洲国家联盟—职业教育—研究 IV. ①G719.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第206054号

书 名	公共治理视域的欧盟职业教育与培训研究 GONGGONG ZHILI SHIYU DE OUMENG ZHIYE JIAOYU YU PEIXUN YANJIU
著 者	邹东升
责任编辑	孔令钢
装帧设计	黑眼圈工作室
出版发行	世界图书出版广东有限公司
地 址	广州市新港西路大江冲 25 号
邮 编	510300
电 话	020-84460408
网 址	http:// www.gdst.com.cn
邮 箱	wpc_gdst@163.com
经 销	新华书店
印 刷	北京市金星印务有限公司
开 本	710mm × 1000mm 1/16
印 张	19.75
字 数	330 千
版 次	2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷
国际书号	ISBN 978-7-5192-3531-4
定 价	68.00 元

版权所有，翻版必究
(如有印装错误，请与出版社联系)

中文摘要

职业教育与培训（VET）作为提供能够适用于劳动力市场的技能和能力的实践教育和现代人力资源开发的过程，日益受到各国政府的高度重视。新型城镇化的迅猛发展给职业教育发展带来了机遇和挑战。为了适应新型城镇化的建设需求，近年来，我国采取多方面措施推动职业教育转型发展，为新型城镇化培养更高质量的人才，提供更优化的劳动力供给。当前我国的职业教育与培训虽已取得了明显进步，但仍亟待改革完善与大力发展。长期以来，我国培养技能型人才的 VET，由政府包揽的特征较为突出，公共治理不足，导致行业、企业难以有效参与、社会力量介入不充分。存在政府主导偏离社会需求、VET 伙伴关系参与机制缺乏、VET 循证决策缺位、VET 质量管理指标体系不规范、劳动力市场信息系统亟待完善等需要解决的问题。

21 世纪以来，在一体化进程和终身学习的背景下，欧盟 2000 年确立了里斯本战略，先后发布了从《哥本哈根宣言》到《都灵宣言》等一系列职业教育与培训的公告、建议书和政策报告。本研究基于公共治理的视角，从政策演进、治理理论、治理模式、治理实践及未来趋势等方面系统阐释了欧盟 VET 的政策变迁与治理之道，探究了欧盟 VET 现代治理方式、机制、工具与绩效，分析了目前我国 VET 相应的实际状况和存在的问题，以期对完善我国 VET 治理有所助益。

本研究的逻辑进路是：从目前中国 VET 治理的本土问题和现实需求出发，基于公共治理视角，探究了可能具有参考价值和借鉴意义的欧盟 VET 治理中的几个关键内容，通过对欧盟 VET 政策措施、治理机制和实践案例的梳理和解析，再回归对中国 VET 治理的启示与建议。迄今，鲜有国内公共管理学者的 VET 相关研究成果，既

有文献大多集中在教育学、经济学、社会学领域，本研究弥补了国内公共管理学界有关 VET 研究中的薄弱环节，对 VET 循证决策和劳动力市场信息系统的研究填补了国内空白。通过文献研究法、案例分析法、比较分析法，将 VET 政策发展与 VET 公共治理相结合，从宏观和微观两个层面展开分析，围绕欧盟 VET 的政策演进与治理方式、社会伙伴关系机制、VET 循证决策、质量控制循环与指标体系、劳动力市场信息系统等关键内容，聚焦以下相关问题的探讨：（1）为什么说欧盟复杂多样、多层次的 EVT 治理方式是一种“公共治理”？（2）社会伙伴关系通过何种机制和媒介助推欧盟 VET 治理？（3）欧盟 VET 治理是如何运用循证决策的？（4）质量控制循环和指标管理体系是怎样实现 VET 质量保障的？（5）劳动力市场信息系统怎样运作？政府如何发挥劳动力市场信息系统管理的主导作用？（6）欧盟的 VET 治理经验对完善我国的 VET 有哪些启示？

本书逐一探析多层次治理、开放式协调、多元治理样态、利益相关者、循证决策、质量保障体系、劳动力信息系统，将“最佳实践”和“现行实践”案例融入每章的分析过程之中。一方面，阐明了相关 VET 理论和政策对最佳（现行）实践的指导作用；另一方面，又通过最佳（现行）实践来印证理论和政策发展目标。

本研究得出如下结论：复杂多样的欧盟 VET 治理的本色是一种公共治理；社会伙伴关系在欧盟 VET 治理中发挥着不可替代的积极作用；循证决策是回顾、检视与测评既往政策和评估系统绩效的有效工具；系统的质量控制循环和全面的指标管理体系是 VET 质量的有效保障；政府发挥着劳动力市场信息系统管理的主导作用。

研究认为，我国的 VET 政府治理的任务不仅仅是在不确定、复杂、模糊的政治与行政环境中实施循证政策、有效管理资源、促进协调合作，而且还需要在不协调、彼此矛盾、公共、私人和多元化社会组织交织的复杂环境中提升 VET 治理能力。参考欧盟 VET 治理经验，结合当前我国职业教育与培训面临的现实问题，本研究提出了完善我国职业教育与培训几点管理建议：扩大社会伙伴关系的参与、应用 VET 循证决策和指标管理质量控制、履行政府公共职业信息服务职能。

关键词：职业教育与培训 公共治理 社会伙伴关系 循证决策 质量保障框架

目 录

第 1 章 导 论	001
1.1 问题的提出	001
1.2 选题背景及意义	003
1.3 文献综述	013
1.4 研究方法与结构	030
1.5 理论基础：公共治理理论	033
第 2 章 欧盟 VET 的政策演进与治理方式	037
2.1 欧盟 VET 治理背景与政策变迁	037
2.2 欧盟 VET 柔性治理	050
2.3 欧盟 VET 治理的多样性	058
2.4 VET 治理的复杂性	065
2.5 VET 治理的本色：公共治理	073
2.6 启 示	077
第 3 章 欧盟 VET 治理中的社会伙伴关系	079
3.1 VET 社会伙伴关系的内涵与产生背景	079
3.2 VET 的社会伙伴关系模式和利益相关方	082
3.3 VET 社会伙伴关系的交往方式与交往媒介	098
3.4 成本分摊和收益分配机制	107
3.5 最佳实践：丹麦的 VET 伙伴关系管理	119

3.6 启 示	124
第4章 欧盟 VET 治理中的循证决策	128
4.1 循证决策的基本理论	129
4.2 循证决策的语境诠释	137
4.3 循证决策的结构功能	144
4.4 循证决策立法：数据驱动决策的国家法律	147
4.5 循证评价与问责制文化的培养	151
4.6 都灵进程：欧盟 VET 循证决策的延伸与发展	153
4.7 启 示	167
第5章 欧盟 VET 的质量保障：PIER 质量控制循环	169
5.1 欧盟 VET 质量保障参考框架的背景与演变	170
5.2 EQAVET 质量保障参考框架分部概述	172
5.3 公共治理视域下 EQAVET 指标体系阐释	180
5.4 现行实践的指标治理	193
5.5 启 示	216
第6章 VET 中的循数治理：劳动力市场信息系统治理	219
6.1 劳动力市场信息（LMI）、需求与技能	220
6.2 LMI 的 VET 证据支持	229
6.3 劳动力市场信息系统（LMIS）的属性与功能	236
6.4 LMIS 中的行动者	244
6.5 最佳实践：英德例证	261
6.6 启 示	268
第7章 结论与建议	271
7.1 结 论	271
7.2 建 议	273

参考文献	275
附录 A VET 关键术语	299
附录 B 缩写目录	305

表格目录

表 2.1	21 世纪欧盟 VET 政策演进历程·····	043
表 2.2	欧美主要国家的 VET 治理模式及其意识形态差异 ·····	047
表 2.3	开放式协调法前后的一体化对比 ·····	054
表 2.4	欧盟 VET 政策政府间协议与开放式协调法的区别 ·····	057
表 2.5	不同治理模式的要点比较 ·····	063
表 2.6	整体性治理与分散性治理的差异比较 ·····	070
表 2.7	组织理论视域下的整体性治理与分散性治理特征比较 ·····	071
表 3.1	VET “供给导向模式”和“需求导向模式”的对比 ·····	083
表 3.2	VET 政策过程中的雇主参与 ·····	093
表 3.3	欧盟 VET 系统中不同层级社会伙伴的责任与角色 ·····	095
表 3.4	VET 的成本分摊机制 (VET cost-sharing mechanisms) ·····	109
表 3.5	丹麦 VET 多层治理主体的权力特征 ·····	122
表 4.1	评估证据的标准 ·····	135
表 5.1	欧洲教育和培训质量保障共同原则 ·····	177
表 5.2	PIER 质量控制循环描述性指标·····	182
表 5.3	EQAVET 质量框架评估性指标·····	185
表 5.4	职业教育领域的主要利益相关者及其视角 ·····	189
表 5.5	英国 CVET 系统对于 EQAVET 系统层面描述性指标的回应 ·····	195
表 5.6	机构层面描述性指标完成情况分布表 ·····	208
表 5.7	欧盟现行实践对评估性指标的回应情况 ·····	212
表 6.1	劳动力市场信息和劳动力市场情报的区别 ·····	220

表 6.2	寻找合适的劳动力市场信息源	224
表 6.3	技能失配类型与说明	226
表 6.4	《走向欧盟职业教育与培训政策数据》报告指标定义	230
表 6.5	劳动力市场信息寻求回答的 VET 问题	233
表 6.6	影响 CIAG 供给的技术发展趋势	235
表 6.7	苏格兰职业信息、建议和指导的主要特点	236
表 6.8	LMIS 与 LMI 的比较	239
表 6.9	OECD 国家 2000—2004 年公共就业服务的公共支出占 GDP 的比例	248
表 6.10	我国农民工就业信息获取方式	252
表 6.11	OECD 国家 LMIS 协调机构	260

图示目录

图 1.1	研究框架图	032
图 2.1	VET 多层次治理的参与者	060
图 2.2	整体性治理过程	062
图 2.3	欧盟 VET 网络治理	064
图 3.1	VET 社会伙伴利益相关者关系及 VET 治理体系解析	095
图 3.2	职业教育中 PPP 的经验主义治理模式	102
图 3.3	VET 中以学习导向的多层次 PPP 治理体系	103
图 3.4	奥地利的 CET (continue education and training) 资金分配比例表	118
图 4.1	循证决策阶段模型图	131
图 4.2	图尔明的政策论证结构	137
图 4.3	早期政策论证理论的谱系图	141
图 4.4	VET 政策构建的循证模型	144
图 4.5	循证决策的合法化嬗递: 政策合法化—法律合法化—政治合法化 ...	149
图 5.1	欧盟质量保障参考框架的 PIER 质量控制循环图	178
图 5.2	机构层面描述性指标完成情况分布图	210
图 5.3	当前实践中 PIER 质量控制循环四阶段完成情况分布图	211
图 6.1	就业能力—管理劳动力市场	222
图 6.2	信息流反馈回路图	236
图 6.3	劳动力市场信息系统的组成部分	238
图 6.4	信息流阻断	242

第1章 导 论

1.1 问题的提出

新型城镇化的迅猛发展给职业教育发展带来了机遇和挑战。为了适应新型城镇化建设需求，近年来，我国采取多方面措施推动职业教育与培训转型发展，为新型城镇化培养更高质量的人才，提供更优化的劳动力供给。在回答为什么要以“公共治理视域的欧盟职业教育与培训研究”作为本研究的专著选题这个问题之前，首先，需厘清两个核心术语的意涵：“职业教育与培训”（VET）和“VET治理”，理解这两个术语对于这个问题的解读将是十分必要的。“公共治理”概念因为属于公共管理学领域的“热点”词汇，且被作为本研究的基本理论，所以稍后再论。

职业教育与培训（Vocational Education and Training, VET）是欧盟各成员国通用的术语。《教育大辞典》中对“职业教育”的解释为：传授某种职业或生产劳动知识的技能教育；对于“培训”的解释是：指在职、在业人员的专门训练或短期再教育，如工人岗位培训、农业技术培训、师资培训等。一直以来，国际上对职业教育的概念争执不休。按照欧洲职业培训发展中心（European Centre for the Development of Vocational and Training, Cedefop）制定的术语定义，“职业教育与培训”是指“旨在向人们提供能够适用于劳动力市场的技能和能力的教育与培训”。^[1]在欧盟组织

[1] Cedefop. Terminology of European Education and Training Policy: A Selection of 100 Key Terms[M]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008:202.

内，职业教育与培训一般包括了初始职业教育与培训（Initial Vocational Education and Training，简称 IVET）和继续职业教育与培训（Continuing Vocational Education and Training，简称 CVET）。^[1] 职业教育或职业教育与培训（VET），也称为职业和技术教育（CTE）或技术教育（TE），其完整内涵，应该包括技术教育、职业教育与培训（Technical and Vocational Education and Training）这三个方面。^[2]

治理源于“对于市场优势和第三部门选择以及竞争优势、选择、多部门协作的信仰”，尤其强调治理网络模式，通过再造过程将顾客、供给者、生产者全部联系在一起。公共治理路径与机制有两大特色：一是，将原本单一主体转换为多元主体的网络体系；二是，关注焦点集中于协作而非竞争。联合国教科文组织（2002）将“VET 治理”界定为“为了基于各组织层级的利益相关者（包括部门、地方、区域、国家或国际）在职业教育与培训中的决策管理、目标设置、运作和监控。治理的目标是加强利益相关者间的相互作用和改善问责制、透明度、一致性和政策有效性”。

从 VET（职业教育与培训）和“VET 治理”的上述释义可见，“职业教育与培训”（VET）不仅可以成为治理的对象，也可以成为本研究的对象。当然，研究对象并非研究的问题，但是研究的问题可以从研究对象中筛选或者抽取获得。

迄今，中外公共管理学者有关 VET 的相关研究成果并不多见，VET 的既有研究成果大多集中在教育领域。欧盟 VET 是一个庞大复杂的体系，欧盟 VET 治理中值得称道的成功经验和有效做法不胜枚举，如欧洲资格框架、欧洲职业教育学分转换体系、欧洲职业教育与培训质量保障参考框架、欧洲通行证等 VET 政策治理工具，但是最核心、最重要、最值得学习的就是欧洲职业教育与培训质量保障框架。另外，欧盟 VET 政策演进与复杂多样、各具特色的治理方式，成为欧盟 VET 走向善治的基础；社会伙伴关系体现在欧盟 VET 治理中的各个环节，其本身就符合治理的多元参与特征；VET 循证决策是系统化搜集、分析和运用数据，并将其作为 VET 政策制定的证据参考，从而改善现有 VET 决策质量和水平的政策模式；减轻技能与劳动力市场的失配，完善劳动力市场信息系统平台，更好履行公共职业信息服务的政府职能是政府的责任。欧盟 VET 公共治理上述方面的经验正好可以成为完善中国 VET 治理的参

[1] 初级职业教育与培训（IVET）指在初级教育体系接受的教育或培训，通常在工作前。继续职业教育与培训（CVET）则指在初级教育和培训之后的教育或培训，或者参加工作后，致力于帮助个体改善或更新知识及技能、为职业的进步或再培训获取新技能。

[2] 马庆发. 当代职业教育新论 [M]. 上海：上海教育出版社，2002：9.

考, 因此进入本研究范畴。

究竟具体研究公共治理视域欧盟职业教育与培训的哪些问题呢?

概而言之, 本研究围绕欧盟 VET 的政策演进与治理方式、欧盟 VET 治理中的社会伙伴关系机制、欧盟 VET 中的循证决策、欧盟 VET 的 PIER 质量控制循环、欧盟劳动力市场信息系统治理等内容, 基于公共治理的视域, 着重探讨了以下几个方面的问题:

- 1) 为什么说欧盟复杂多样、多层次的 EVT 治理方式是一种“公共治理”?
- 2) 社会伙伴关系通过何种机制和媒介助推欧盟 VET 治理?
- 3) 欧盟 VET 治理是如何运用循证决策的?
- 4) 质量控制循环和指标管理体系是怎样实现 VET 质量保障的?
- 5) 劳动力市场信息系统怎样运作? 政府如何发挥劳动力市场信息管理系统的主导作用?
- 6) 欧盟的 VET 治理经验对完善我国的 VET 有哪些启示?

通过对这些系列问题的研究, 尝试印证治理的本质, 即:

“治理的本质在于权力、利益关系和责任。即解决谁有影响, 谁决定以及决策者在决策中如何承担其责任。” (Abrams et al., 2003)

更期待能够通过公共治理视角审视和回答当下中国职业教育与培训 (VET) 的若干本土面向的重要现实问题。

本研究是一个综合性研究, 专著选题和上述这些拟研究的问题, 并非仅来源欧盟的 VET 治理的成功示范, 或者对于欧洲的价值, 而主要是来源于我国职业教育与培训的形势要求、现实情况与治理失灵等问题导向下的本土问题面向。

1.2 选题背景及意义

1.2.1 选题背景

新常态下加快经济结构调整和产业升级换代成为中国经济发展的核心命题, 为缓解产业升级背景下的劳动力供求矛盾, 提升新生代农民工就业稳定性以及推进农民工市民化进程, 迫切需要劳动力个体自身劳动技能水平的全面提高, 职业教育与

培训,无疑将在其中扮演革命性的角色。然而,当前职业教育与培训的现实状况与形势要求差距较大,公共治理不足所导致的职业教育与培训问题日益凸显。

1.2.1.1 现实需求:中国亟待完善和发展职业教育与培训

(1) 中国经济转型升级的刚性要求。

职业教育究其本质而言是有别于基础教育的,它主要是向劳动者传授职业知识、技能及职业道德等内容,从而满足岗位需求。这说明职业教育是一种与经济发展、产业结构和社会分工密不可分的技能型教育。在经济全球化和大数据时代的背景下,产业转型升级的关键同样要靠技术进步。对先进技术的消化、研究、改进与创新,除了要有政府相关法律法规、政策及资金的支持以外,对技能型人才,尤其是高技能型人才也提出了迫切的需求。这便为职业教育与培训的改革发展提供了根本动力。

近年来,我国对绿色能源的重视日益加大。2014年11月国务院办公厅印发了《能源发展战略行动计划(2014—2020)》,明确了到2020年,我国能源发展的总体目标、战略方针和重点工作,指出了我国能源发展的五项战略任务:增强能源自主保障能力、推进能源消费革命、优化能源结构、拓展能源国际合作、推进能源科技创新。我国产业结构调整、经济转型升级、绿色技术发展、生产方式和发展模式正在从资源集约型向技术集约型转变,由此急需大量的相关人才,这无疑对我国职业教育与培训的发展与改革提出了新要求。

(2) 技能人才短缺和人力资源开发的迫切需要。

截至2015年,全国共有职业院校1.28万余所,年招生952.7万人,在校生2722.8万人。2006年以来,职业院校向社会共计输送了8000余万名高素质劳动者和技术技能人才,为弘扬工匠精神助推供给侧改革提供了源源不断的新生力量。但是“未来二三十年,我国劳动力规模都保持在8亿人以上,就业总量压力长期存在。特别是我国技能劳动者总量严重不足,仅占就业人员的19%;高技能人才数量不足5%;技能劳动者的求人倍率一直在1.5:1以上,高级技工的求人倍率甚至达到2:1以上的水平,技工紧缺现象逐步从东部沿海扩散至中西部地区,从季节性演变为经常性”。^[1]这表明我国目前技能型人才,尤其是高技能型人才严重不足,呈现出“需求量大,供应不足,不断扩张”的趋势。“技工荒”日益成为制约我国工业发展的“软

[1] 构建劳动者终身职业培训体系——对话人社部职业能力建设司司长张立新[J]. 职业, 2014. 20: 7.

瓶颈”。为了遏制这种“趋势”的发展，满足人才需求，发展和改革职业教育与培训势在必行。在2016年的全国职业教育工作会议上，习近平总书记就加快职业教育发展做出重要指示。强调职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是广大青年打开通往成功成才大门的重要途径，肩负着培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责，必须高度重视、加快发展。

从赋有长远意义的人力资源开发（Human Resource Development）角度上认识这一问题。^[1]HRD是20世纪80年代兴起的旨在提升组织人力资源质量的管理战略和活动。美国训练与发展协会（ASTD）认为，HRD指的是“整合训练与发展、职业发展与组织发展，以增进个人和组织效率的作为”。HRD的核心是学习，是组织成员行为的持久改变或某一方式的行为能力的改变。这种学习既包括个人学习，也包括组织学习；既包括学校中的学习，也包括工作中的学习。正好契合了国家人力资源和社会保障部提出的“大力推进职业教育和培训，为促进就业和技能人才培养队伍服务”的要求。《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》要求地方政府主导，建立完善所属公办高职院校生均拨款制度，到2017年，各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12 000元；截至2015年底，全国所有省份均建立了高职生均经费制度；高职奖学金覆盖近30%学生，助学金覆盖25%以上的学生。

（3）农民工市民化的内在需要。

农民工已成为我国产业工人的主体，是推动国家现代化建设的重要力量，为经济社会发展做出了巨大贡献。产业升级背景下，中国农村剩余劳动力转移已经发展到新阶段，新生代农民工已成为农民工群体的主体，农民工市民化成为我国城市发展的必然趋势。在农村人口转移中，新生代农民工长期以来无法完全融入城市，是目前我国城镇化进程中面临的一个重大难题。农民市民化需要政府、企业、社会组织等社会多元参与主体的共同推动。工作技能短缺是新生代农民工无法完全融入城市生活的关键因素。因此，提升转移劳动力的职业技能，满足其在城市中的生活需求，是赋予他们生活尊严、助其融入城市的有效手段。同时，随着经济发展和科技进步，对城市产业工人的需求也日益增加，党的十八届三中全会也提出了“坚持推进以人

[1] 一般而言，HRD比较重视个人的发展，是从个人内在配合组织外在发展；而HRM（人力资源管理，Human Resource Management）则较为强调外在组织的需要，配合人力的提升与运用。

为核心的城镇化，推进农业转移人口的市民化”的方针。因此，加强对农民工，尤其是新生代农民工的职业培训迫在眉睫。为了开展农民工职业培训，助力农民工更好融入城市。2015年6月，教育部、人力资源和社会保障部共同出台《关于推进职业院校服务经济转型升级面向行业企业开展职工继续教育的意见》，推动职业院校开展企业职工继续教育，提高包括农民工在内的企业职工文化知识水平和技术技能水平，推进和谐劳动关系建设，促进大众创业、万众创新，服务好新常态下行业企业的转型升级。李克强总理在2016年政府工作报告中提出要“完成2100万人次以上农民工职业技能提升培训任务”。各级地方政府要改进培训补贴方式，重点开展订单式培训、定向培训、企业定岗培训，面向市场确定培训职业（工种），形成培训机构平等竞争、农民工自主参加培训、政府购买服务的机制。着力稳定和扩大农民工就业创业，实施农民工职业技能提升计划，同时，加大农民工职业培训 workload，对农村转移就业劳动者开展就业技能培训。

（4）实现一系列 VET 国家新政。

为了适应时代发展，解决上述种种瓶颈和难题，促进职业教育与培训的现代化发展变得愈加迫切。国家制度方面，陆续出台了《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》《引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》《高等职业教育创新发展行动计划（2015—2018年）》《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》《中等职业学校德育大纲》《关于建立职业院校教学工作诊断与改进制度的通知》《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》《关于开展现代学徒制试点工作的意见》《职业院校管理水平提升行动计划（2015—2018年）》《职业院校数字校园建设规范》《关于推进职业院校服务经济转型升级面向行业企业开展职工继续教育的意见》《关于推进学习型城市建设的意见》《全国老年教育发展规划》等。由此，高等职业教育的国家制度顶层设计已具雏形。

2013年国家确立了中国的国家人才发展战略并呼吁：①创新 VET 模式，尊重并建立 VET 机构和公司之间的有效合作和一体化；②加强 VET 质量，包括全面技能中的软技能；③减少政府对于 VET 体系管理的干预，提供更多有力的财政支持，在省政府层面和学校层面下放更多权力，让市场在 VET 运作中发挥更多作用。李克强总理在2014年政府工作报告中强调了建立发展“现代化就业导向的职业教育体系”的