

德国统筹三类教育协调发展的优势与经验

1. 动力机制——“三教”协调发展的原始力量：法律制度与组织协调。(1) 构筑完善的法律制度体系，确保执行有法可依。德国政府比较注重各类教育之间的融通发展和不同学程、不同教育类型之间的等值性，因而相关法律、政策、制度、标准规范等都比较健全，通过对相关要素及各方权责与关系等的约定，保障了教育体系内部的融通运转。《联邦职业教育法》规定企业应当承担职业教育与培训的任务和责任，而《劳动促进法》及各州的相关法规对企业继续教育方面的义务进行了明确界定。为保障公民参与继续教育，德国政府专门在法律制度上进行了规范，通过制订相关制度文件及设立教育假期等方式使继续教育有资金与时间的保证。自1974年德国教育委员会提出高中阶段基于融通性的教育改革目标等一系列政策，从不同视角和层面对各类教育之间的联接、融通做出了建议和规范要求，以促进不同教育类型之间的互补性和合作潜力。对于横跨职业教育和继续教育两大体系的职业继续教育，更是由《联邦职业教育法》直接统一了国家层面的法定要求。(2) 建立有效的组织协调方式，保证落实推进有力。德国在三类教育统筹协调发展中积极完善相关组织机构，从联邦与州政府层面到相关发展部门来共同协调完成相关工作，明确各方职责。联邦教育与研究部的职责是对教育整体改革发展提出规划，协调各州教育工作，并建立一些协调机构；文化教育则由享有文化自主权的各州自治，各州教育部均内设有职能机构、研究机构、咨询机构。为提升公民应对当今社会变化的技能水平，保障继续教育的适应性，德国联邦政府、各州政府会同社会工商会、联邦就业局、联邦就业和社会事务部、联邦教育与研究部等多部门共同研制相应的制度文件。

2. 运行机制——“三教”协调发展的有效通路：融通体系与调节方式。(1) 构建顺畅的多级融通体系，保障衔接有径可循。具体分为四个层面的融通：一是职业教育与普通教育之间的融通。二是职业教育和高等教育之间的融通，即通过职业教育获得职业资格但没有大学入学资格的人群以类似同等学力的形式进入高等教育的可能性，以及受教育者由高等教育进入职业教育的可能性。三是高校之间的衔接，德国法律规定综合性大学和应用科技大学的毕业证无任何区别。四是继续教育与学术教育、职业教育之间的融通，2013年联邦政府与州政府签署的德国终身学习资格框架联合决议中，将个人通过学术教育或者职业教育获得的相应的能力水平等逐步纳入资格评价框架内，并为这些公民颁发相关的能力证书。(2) 运用灵活的整合调节方法，促进运作转换有序。德国资历框架(DQR)于2007年起草、2013年正式颁布，是当前国际上较为完善且认可度较高的国家资历框

架，因为它的推行才使得德国的职业资格证书制度更加客观公正、科学规范。DQR以矩阵的形式对各项能力做了描述和分级，更加关注学习者的学习结果或成果，而对学习时间、地点和环境等因素则关注较少。在这一资历体系中，职业教育与普通教育、继续教育以及学术教育的等值性得到充分体现和实现。此外，两大辅助工具也起到了积极的调节作用，一是运用定性描述工具——学分体系，对学习成果进行定性描述，通过“学分”更加具象地呈现需要认可和换算的能力和实践经验，即资格的认可和换算，同时整合高等教育与职业教育的两大学分体系，使之通过对学习成果的认可和换算进行对话、对接。二是运用成果记录工具——欧洲通行证，将原本分散在职业教育、高等教育、人员交流、求职工作、语言能力等的成果整合到单一框架中，成为贯通学历教育与职业培训、整合非正规与非正式学习、衔接在校学习与职业生涯的桥梁。量度工具不仅是一个工具，也是一个媒介，更是保障整个体系与架构顺利运转的重要调节器，它的成功在于其精细化和有效性。

3. 保障机制——“三教”协调发展的有力支撑：质量监控与统筹管理。(1) 筑牢严谨的质量监控体系，保证改革“有礼有节”。德国三类教育发展水平较高，源于其良好的质量监控和评价机制，其基础教育阶段的质量保障主要通过教学质量监测和教育质量监控来实现，高等教育阶段和职业教育阶段的质量保障主要通过学校自我监控和外部评价实施，继续教育中也有严格的标准与流程要求。德国的教育评价极其严格，其近乎严苛的高校毕业生淘汰率就是最好的例证，正是这种严谨的评价机制才造就了其教育水平的高质量。(2) 构筑健全的统筹管理体制，促进统筹规范落地。德国三类教育统筹协调发展之所以能够成效显著，除了前述完善的政策体系外，很重要的一个因素就是落地精准，这必须要归功于其健全的管理机制，即通过有效的管理手段，让政策强势落地并“照章办事”，有效推进。例如，政府通过统筹协调积极推动高等教育深度参与职业教育改革，并在标准上保障其地位均等。德国政府的统筹协调不仅基于较为完善的法律制度体系，更在于统筹的具体落实到位以及统筹的有效性，他们在制度体系框架下更加关注治理和调控，以保证法律及政策切实落实落细。此外，通过多种方式提升管理效率，诸如搭建沟通平台、引导项目探索等。在为大学辍学者转向职业教育提供系统咨询、引导和帮助方面也做了许多。同时还鼓励支持开展各种试点研究项目，通过深入调研来解决现实问题并反馈到决策层，最终优化管理手段和方法。

(摘编自：黄芳、郭扬《借鉴德国统筹协调机制探索“三教”协同创新之路》，《职教论坛》2023年第6期)

学术交流

高等教育、职业教育、继续教育协同创新发展

【编者按】2019年10月党的十九届四中全会明确提出，完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制，标志着职业教育、高等教育、继续教育（简称“三教”）进入统筹协调发展新阶段。2022年10月党的二十大进一步强调要统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新，推进职普融通、产教融合、科教融汇，优化职业教育类型定位。这是新时期加快建设高质量教育体系的必然要求，也是进入高等教育普及化阶段后的重要部署。本期月报聚焦统筹“三教”协同创新发展，从政策演变、理论思考、改革路径、比较借鉴等多方面汇集最新研究成果，以期给读者有所启发。

“三教”关系的政策演变

第一阶段是“三教”偏重相对独立发展的阶段。20世纪50年代至20世纪末，高等教育、职业教育、继续教育是在“一穷二白”的基础上发展起来的，实现的是“从无到有”的跨越。从价值观的角度分析，这一阶段各类教育都有较高的价值认同，精英阶段的高等教育作为社会稀缺资源而受到社会追捧，职业教育和成人(继续)教育具有的学历补偿功能也持续受到社会认同。因此，“三教”发展更多侧重的是各自体系的构建和完善、各自制度的建立和健全，三者之间的关系偏重于相对独立发展。第二阶段是“三教”进入相互沟通衔接的阶段。21世纪初，一方面是面对经济高速增长全面提升劳动者素质的迫切要求，以及人民群众日益增长的受教育需求；另一方面是伴随高等教育迈向大众化阶段增加了高校入学机会，以及职业教育与成人(继续)教育学历补偿功能弱化后的社会价值认同差异突显。为此，国家从政策上逐步加强三者相互间的链接，初步构建了“三教”互相联通的体系框架。第三阶段是促进“三教”统筹协调发展的阶段。2019年习近平总书记在十九届四中全会指出，新时代改革更多面对的是深层次体制机制问题，对改革顶层设计的要求更高，对改革的系统性、整体性、协同性要求更强。相应地，高等教育、职业教育、继续教育进入体系化发展新阶段，更加强调“三教”统筹协调发展和协同创新。一方面，伴随高等教育进入普及化阶段，适龄青年进入高校机会更易获得，对发展高质量高等教育提出更高要求；另一方面，建设现代化产业体系，全面推进乡村振兴，促进区域协调发展等任务要求，对发展高质量

职业教育和继续教育提出更高期待。新修订的《职业教育法》要求推动教育体系内和职业教育的结构优化，开辟稳步发展职业本科教育新赛道，引导职业教育进入高质量发展新阶段。

“三教”关系演变反映了对三类教育价值的认识，是“三教”发展动力的外在表现。由于高等教育是整个教育体系的高端和龙头，“三教”关系演变契合了高等教育大众化与普及化进程，一定程度上体现了高等教育的牵引作用。在“相对独立”阶段，我国大体处于高等教育精英化阶段，“三教”之间是互补型关系。中专教育毕业生是专业技术人才序列，目标价值和社会认可度较高，职业教育有序发展支撑了新中国成立初期的工业体系构建，并在改革开放初期为经济结构变化培养训练大批专家和技术人才，弥补了高考“独木桥”的不足。在政策支持下，函授、电大以及成人自考等一系列配套系统开始运转实施，将成人教育作为普通教育体系的补充，成人教育承担了补充学历教育的重要作用。在“沟通衔接”阶段，2002年我国进入高等教育大众化，“三教”之间竞争型关系的特点更加突出。职业教育进入国家扩招政策推动下的大发展，尤其是高等职业教育异军突起，逐步成为拓宽人才成长通道和解决经济驱动力的重要力量，但是由于历史、文化和发展阶段性的限制，职业教育在整个教育体系中处于“低端”和不受重视的处境。党的十六大报告首次使用“继续教育”替代既往的“成人教育”概念，随着高等教育和职业教育的快速发展，继续教育作为补充教育的地位逐渐式微，作为终身教育体系组成部

分的作用不断强化。在“统筹协调”阶段,2019年我国进入高等教育普及化,聚焦构建服务全民终身学习的教育体系的目标,“三教”之间更加注重协调型关系。高等教育在体系中的引领作用更加彰显,这就要求高等教育、职业教育、继续教育要更好树立共同体意识,强化系统

“三教”统筹的重点内容

1. 高等学历教育治理统筹。(1)高等学历继续教育的实施质量和学历效力问题。与全日制的普通高等教育和高等职业教育不同,高等学历继续教育主要采用非脱产形式学习,学习的系统性和效果难以和全日制脱产学习方式相媲美。加之近年来成人高考分数逐年降低、录取率逐年提高,成人高考已经无法起到生源筛选的作用,直接导致了高等学历继续教育的学历效力低于普通高等教育和职业高等教育的对应学历。这种“同校不同质”的现象,既和高等学历继续教育自身的学习形式有关,也和高等院校对继续教育实施质量把关不严有关。在学历继续教育门槛逐年降低的前提下,必须要统筹脱产和非脱产高等学历教育的实施和质量管理,落实“宽进严出”模式,切实提升高等学历继续教育的含金量和社会认可度。(2)职业高等教育与普通高等教育的关系问题。职业本科教育的建立,打通了职业教育从中职到专科,再到本科的发展路径,同时也带来了对职业本科教育发展定位的疑虑。例如,职业本科教育与应用型本科教育在发展定位和政策供给上如何区分?在确立职业教育类型地位的前提下,职业专科教育如何定位其在整个高等教育体系中的位置?如何统筹职业本科教育和普通高等教育在学位制度、质量评估、项目治理等方面的政策行动?这些问题是未来统筹高等教育和职业教育发展需要解决的核心问题。

2. 非学历教育统筹。(1)非学历教育的统筹实施问题。以职业培训为主的非学历教育实施主体较为多元,缺乏统筹的、多元庞杂的非学历继续教育,造成了不同教育项目间学习成果难以互认、培训质量缺乏有效监管等困境。尤其是近年来非学历教育的市场化运作,导致部分市场机构的教育质量下滑,严重破坏了非学历教育市场的运行秩序。因此,统筹非学历教育的实施标准和质量要求,强化非学历教育间学习成果的积累和互认,应是未来非学历教育统筹的重要内容。(2)学历教育与非学历教育的衔接问题。一是学历教育与非学历教育成果的互认问题。近年来关于职业教育和继续教育的国家文件中均出现了资历框架建设的内容,职业院校1+X证书制度也建立起了职业技能等级证书和学历证书

的融合机制,但目前这些衔接的制度仅限于职业教育体系内部,实施的目的主要是“一学多证”,对于跨教育体系、

观念,凝聚发展共识,振兴弱势教育类型,增强政策协同,把控好政策外溢效应,避免给高质量教育体系建设造成冲击。

(摘编自:马树超、郭文富《走中国特色“三教”统筹协同发展之路》,《中国高教研究》2023年第1期)

跨学历教育的证书互认、学习成果互认则并未完全实现。造成这一现象的原因,除了先前提到的多元实施和质量标准缺失以外,人力资源市场对于学历证书的青睐以及不同专业领域存在的“专业主义”和专业霸权现象也是阻碍二者衔接的重要因素。二是职前学历教育和职后培训脱节,企业缺乏对学历教育内容和效果的认可,或者学历教育内容的学科化导致新入职员工难以快速适应企业一线工作。这与我国学历教育受高校学科建设的制度形塑有关,也从侧面反映了学历教育内部没有形成分类发展的格局。实现学历教育与非学历教育的统筹,必须要解决学习成果互认转换,以及不同形态教育前后衔接的问题。

3. 话语体系统筹。(1)统筹中国特色高等教育分类管理概念和话语。我国高等教育兼具政府自上而下设计和市场自下而上探索的双重发展路径,但各地区在探索高等教育多元分类评价和管理中,存在不同类型的概念体系和话语模式,相关政策文件也并未对各高校类型的内涵与边界做出明确的解释和界定。一些学校还会通过创造新概念、新定位来寻求市场认可。这种政府和市场取向错位、概念庞杂的话语体系不利于我国高等教育的统筹管理和分类特色发展。(2)统筹三教领域内的相近概念和观念。由于不同学科对同一现象有着不同视角和立场的诠释,因此常出现概念所指对象一致但概念表达不同的情况。在政策领域,相似概念潜在的冲突可能会引起一线认识和行动的混乱。例如应该是以“大职教观”还是“学校职业教育”来界定政策领域的“职业教育”概念?有学者秉持的“学术教育以外的教育均为职业教育”观点是否成立?职业教育领域的“大职教观”和继续教育领域中的终身学习理念是否存在内涵上的重叠?成人教育中的“工作场所学习”,与高等教育和职业教育中的实习实训有何异同?继续教育领域中的开放教育、远程教育、网络教育、继续教育、终身教育等概念如何区分?这些概念不仅要在学理层面有所辨析,更需要在实务层面明确使用情境,统筹使用规范。

4. 政策方向统筹。(1)统筹分类发展和融合发展。近年来,关于高等教育、职业教育和继续教育的政策文本在融合发展和分类发展的表达上存在一定冲突:一方面,很多政策文本都在突出不同类型教育间的融合发

展,另一方面,不同类型教育又在进一步突出类型属性和独立体系的建构,尤其是在概念体系、质量评价、制度建设等方面重点突出与其他类型教育的不同。未来的政策应关注工作层面对二者关系的权衡,明确分类和融合的不同含义和作用范围,在概念、制度、资源等方面实现教育事业发展的集约化。(2)统筹教育事业中政府和市场的关系。“双减”政策的出台,打破了资本干预教育资源配置的局面,也引起了市场主体进入教育领域的行动疑虑。2021年《中华人民共和国民办教育促进法实施

条例》也让不少民办高校陷入“营非性质”的选择困境。同时2022年《扩大内需战略规划纲要(2022—2035年)》又明确提出“鼓励社会力量提供多样化教育服务,支持和规范民办教育发展,全面规范校外教育培训行为”。这一系列的政策都显示,政府需要处理好“支持”和“规范”间的关系,为市场主体提供可预期的政策前景。

(摘编自:李政《统筹职业教育、高等教育和继续教育:为何,如何与何为》,《中国职业技术教育》2023年第6期)

“三教”协同创新的实施对策

基于一般系统结构理论分析发现,作为整体教育系统的三个子系统,高等教育、职业教育与继续教育分别存在单向资源互依关系、双向管理控制关系、经费与生源竞争关系、办学质量破坏关系、院校间吞噬关系。完善“三教”统筹协调发展的机制,需要从优化关系角度入手。1. 完善相关法律,转变“三教”之间的依存关系形式。高等院校是继续教育的重要战场,应当承担起服务全民终身学习的重任,积极开展多种形式的继续教育服务。因此,继续教育本应得到法律的保护,转变其对职业教育、高等教育的单项依存关系。因此,首先建议修订完善《高等教育法》,进一步明确高等学校承担继续教育、服务“终身学习”等社会服务的法律义务和责任。其次,加快制定《终身教育法》,明确继续教育或终身教育的合法地位,提高继续教育在教育体系中的重要作用,尤其是不同办学主体开展继续教育的功能定位、职责与权限、规模与投入等问题。2. 明确管理权限,优化职业教育与高等教育之间的双向控制关系。首先,应优化高等教育部门对于专科及以上层次职业院校的管理权限,明确专科及以上层次职业院校的管理权限由高等教育部门和职业教育管理部门协同管理,为协调发展提供制度基础。其次,对于高等学校学历和非学历继续教育的管理权限,建议从原高等教育管理和职教管理部门划转到继续教育或终身教育管理部门,形成统筹管理的格局。在教育部和各地教育行政部门中,分别增设终身教育司(处),统筹管理各级各类学校继续教育、社区教育、老年教育等,捋顺部门管理职能。3. 转变投入机制,避免职业教育与高等教育竞争关系激化。造成职业教育与高等教育竞争关系主要有两个要素:一个是经费,一个是生源,而且二者息息相关。因此,首先,要完善社会资本举办职业教育与高等教育的激励机制,稳步扩大社会力量举办和参与举办三类教育,同时加强对民办院校规范管理。其次,要深入推进放管服改革,引导地方本科院校服务社会,积极开展继续教育,引导“自创自用”经费,

降低对财政经费的依赖。最后,要强化政府履职评价,将经费投入、教育结构的均衡性纳入地方政府考核,引导地方政府稳步调整高等教育和职业教育规模,保障经费投入。4. 优化质量评价,减缓职教、继教生源对高等教育的“破坏”关系。一是优化分类考试制度。在现有自主招生、“中本贯通”考试、新建的“职教高考”和注册入学考核中,增加专业技能和专业理论考试的比重,守住入口关。同时完善“补习”教育制度,弥补职业教育、继续教育生源相关理论知识储备结构。二是严控职业院校、继续教育机构课程考核质量标准与毕业标准,从“严进宽出”向“宽进严出”转变。三是及时转变针对此类生源的教育内容、教育方式及考评体系,比如将以论文为主要形式的毕业设计,调整为毕业作品、实用新型专利、创新创业项目等侧重实践的考核,进一步增进学生学习体验和积极性,全面反映教学质量。5. 加强政策引导,规避普通高校对职业院校的吞噬关系产生。吞噬关系的产生主要源自高等教育在办学投入、评价导向等方面相对职业教育仍具有一定优势。随着高等教育整体进入普及化发展阶段,人民群众对接受高等教育的需求扩增,职业教育办学层次高移,部分普通本科学校可能产生进一步扩大办学规模的愿望,使得部分中职学校的发展面临坚守中等办学层次还是升格发展方向的迷茫,这两大因素共同导致中职并入高校的可能性大大提升。因此,建议国家层面及时制定相关政策,引导中职或高职院校坚守就业导向办学定位,加强对中职、高职院校撤、并等备案审核,防止或减少中职或高职院校学校并入普通本科院校。要加大对职业院校的基本办学投入,尤其是对办学条件相对薄弱地区的人、财、物系统化投入,保障职业学校稳定进行。要加强监管,通过政府履职评价、国务院职业教育评估等途径,对于职业学校规模减少的情况进行督查,引导地方政府合理统筹“三教”协调发展。

(摘编自:王启龙《统筹职业教育、高等教育与继续教育协同创新:阻碍与对策》,《职教论坛》2023年第6期)