

印度职业教育改革举措与挑战

——基于对《国家教育政策 2020》的分析

潘余洁

宁波职业技术学院 浙江 宁波 315800

摘要：为应对知识经济转型需要，释放人口红利，破解职业教育困境，印度时隔 34 年颁布了《国家教育政策 2020》，为印度职业教育发展指明了方向。《国家教育政策 2020》把职业教育摆在教育改革的核心位置，提出了将职业教育融入国民教育体系，提供多样职业课程，加强多元合作，重视职业教师培养等具体举措，从而提高职业教育的社会地位，为印度经济可持续发展做出贡献。然而，该政策在实施过程中面临着主体多元难于协调，教育资金投入短缺等严峻挑战。

关键词：《国家教育政策 2020》；印度职业教育主题；职业教育改革

2020 年 7 月 30 日，印度政府发布了《国家教育政策 2020》(National Education Policy 2020, 以下简称“NEP”)。该政策取代了 1986 年的《国家教育政策》，成为印度未来 20 年教育发展的纲领性文件。NEP 高度重视职业教育，承认职业教育的重要作用。为了使职业教育在不断变化的经济环境中有效发挥作用，并使印度享受人口红利的成果，NEP 对职业教育进行了重新规划，使其更具时代性、包容性和创造性。中国和印度都是人口众多的发展中国家，同样面临着技术领域革新和技能人才短缺的挑战，对印度职业教育改革进行深入探索，以期对我国职业教育高质量发展提供有益启示。

1 印度职业教育改革的动因

1.1 知识经济转型的需求

在过去的二十年里，全球经济在技术进步、全球化和管理体系等因素影响下发生了巨大的变化，正由工业化向知识经济演变。越来越多的非技能型劳动力被机器所替代，社会对技术型劳动力的需求日益攀升。目前，印度是全球经济增长最快的主要经济体之一，但面对知识经济带来的新挑战，现有的教育体系难以适应 21 世纪经济和社会发展。为满足时代要求，NEP 侧重强调培养学生全面学习、数字素养和技能发展，其目的是培养参与性强、有生产力和有贡献的公民^[1]。NEP 建议对印度教育结构、监管和治理的各个方面进行改革，强调职业教育是教育系统的核心组成部分。通过提高职业教育质量来满足经济对技术劳动力的迫切需求。

1.2 加速释放人口红利的需要

据《2018 年抽样登记系统统计报告》指出，印度人口中 25.9% 年龄在 14 岁以下，8.1% 在 60 岁以上，66% 在 15-59 岁劳动年龄。在未来 20 年内，劳动年龄上升带来的潜在人口红利仍将持续，预计每年将有 1280 万人加入劳动力大军^[2]。为了获得人口红利，印度需要让劳动力掌握知识和就业技能，使他们能够为国家的经济增长和发展做出实质性贡献。国家为青年提供高质量教育机会的能力将决定印度的未来。然而，目前印度社会中不升学、不就业、不接受技能培训的青年比例较高，在 15-29 岁年龄组中，超过 30% 的印度人处于这种“三不”状态。印度迫切需要建立高质量、高覆盖的职业教育与培训体系，抓住人口红利，实现经济增长，提高其在全球市场上的竞争力。

1.3 破解职业教育困境的需求

职业教育的普及率低。在印度，职业技能培训分为正规和非正规两种途径。正规职业教育体系包括中学阶段的学校职业教育、专业学院的高等技术教育、专业机构的技术培训以及学徒培训。非正规职业技能培训是通过非系统渠道进行，如家庭职业、自学或师从工匠等，未得到任何系统性技能发展和培训的支持。考虑到每年约有 1280 万人进入市场，而目前职业培训课程的容量仅约 250 万人，供需缺口显而易见。根据“十二五”规划（2012-2017 年）的统计，15-59 岁人口接受职业技术培训情况，仅近 2% 的人接受过正规职业培训，6.1% 的人接受过

非正规职业技术培训，91.7% 的人未接受过职业技术培训^[3]。此外，职业教育与培训还受到现有社会经济不平等的阻碍，例如性别、残疾、种姓、阶级和城乡居住地的不平等。

职业教育缺乏适应性。首先，职业教育体系和市场需求不匹配。职业技能课程无法与快速发展的市场需求保持同步，存在技能短缺、技能差距和技能过时等现象，最终导致年轻人难以融入劳动力市场。其次，职业教育师资缺乏。对职业教育教师培训，通常缺乏具体强制性资格要求，严重阻碍了技能的有效传递。现有的激励政策无法吸引更多的人从事职业教育，无法解决师资短缺的问题。

2 印度职业教育改革的主要举措

NEP 提出了一个雄心勃勃的目标，即到 2025 年，中小学和高等教育系统中至少有 50% 的学生将接受职业教育。为了实现这一目标，同时也为了解决原有职业教育体系的历史问题，NEP 提出若干建议，制定明确的行动计划。

2.1 职业教育融入国民教育体系，提升职业教育地位

根据“十二五”规划（2012-2017 年）的统计，19-24 岁年龄段的劳动力中，只有不到 5% 的人接受过正规职业教育，而美国为 52%，德国为 75%，韩国则高达 96%。接受职业教育的学生人数少的主要原因之一是印度职业教育过去主要集中在 11-12 年级和 8 年级及以上的辍学学生。此外，从 11-12 年级职业教育毕业的学生往往没有明确的升学途径，他们未能在高等教育中继续所选择的职业科目。普通高等教育的入学标准也没有为具有职业技能资格的学生提供机会，相对于接受“主流”或“学术”教育的学生，职业教育处于劣势。这导致接受职业教育学生完全缺乏垂直延伸性。针对这一问题，NEP 建议“从中学开始接触职业教育，并将优质职业教育融入高等教育体系”。

一是 6 年级开始实施职业教育。每个学生都应学习至少一种职业，并有机会接触更多的职业，使他们获得必要的职业技能，明确就业途径。1) 6-8 年级期间：每个学生都将学习一门有趣的职业课程，对当地技能需求的职业手艺进行调查和亲身体验。在制定《学校教育国家课程框架（2020-2021）》时，国家教育研究和培训委员为 6-8 年级设计基于实践的课程。所有学生都将在 6-8 年级期间参加为期 10 天的无书包实习，与当地的职业专家，如木匠、园丁、陶艺家、艺术家等一起工作。在整个 6-12 年级，包括假期，学生都有可能获得类似的实习机会，学习职业科目。2) 9-12 年级期间：有条件的学校可从 22 个部门的 88 个工作角色中选择职业课程进行教学。9-10 年级学生可选择符合国家技能资格框架 1-2 级的职业科目作为选修课；通过国家技能资格框架 1-2 级的学生可在 11-12 年级选择符合国家技能资格框架 3-4 级的职业科目。

二是高等教育阶段融入职业教育。1) 继续实施职业学士学位，并且就读其他学士学位课程（包括 4 年多学科学士学位课程）的学生也可以选择职业学士学位课程。目前约有 1000 所大

作者简介：潘余洁，宁波职业技术学院讲师。

基金项目：宁波职业技术学院校级课题《高职院校开展职业本科教育的国际经验研究》（NZ22017）

学正在开设这些课程。项目在大学层面充分发挥作用并吸引大量学生。2) 促进“普通教育”和“职业教育”之间的流动性。职业教育向高等教育过渡的路径不明确是印度面临的一个严峻挑战。例如,在原有的教育体系下,银行业职业学士学位的学生想要继续升学,就读商业硕士/研究生学位,基本是无法实现的。NEP 提出成立普通教育委员会,负责制定国家高等教育资格框架。该框架与国家技能资格框架保持一致,为学分转移、同等学分等问题制定规范,以方便将职业教育纳入高等教育。3) 为在高中阶段接受职业教育的学生提供纵向延伸性。在高等院校开设的职业学士学位和其他大学本科课程中提供高中类似的延续性职业技能课程。已通过国家技能资格框架 3 级或 4 级的学生在报考更高级别的职业技术课程时,可获得优先录取资格。

在印度,职业教育被普遍认为不如主流教育,主要提供给未被主流教育录取的学生。与职业教育相比,通过主流教育就业更有劳动尊严。这种错误的社会价值观严重影响了学生的选择。NEP 认为只有对职业教育进行全面的重新构想,才能解决这个问题。因此,通过上述的分阶段将职业技能课程纳入国民教育体系,不硬性区分文科和理科、课内和课外活动、职业和学术等,极大地消除不同学习领域之间错误的等级制度,提升了职业教育的社会地位。

2.2 提供多样课程, 扩宽职业教育学习路径

一是提供广泛的职业接触。NEP 建议将职业教育纳入从中学到高等教育所有教育机构的主流教育,以实现到 2025 年接受职业教育与培训的学生比例达到 50%。通过学校教育课程框架,在中等教育中加入职业技能课程,为所有学生提供广泛接触各种工作的机会。在初中阶段,学生可接触到农业、制造业以及包括社区卫生在内的服务业,为其以后的职业选择奠定基础。这种广泛的职业接触很重要,因为对于许多学生来说,平时能接触到的工作经验非常有限。例如,在农村地区的学生往往接触不到机器或服务行业,相反大城市的学生鲜少了解农业。此外,高等教育机构认识到,高等教育应不仅能使学生深入学习一个或多个感兴趣的专业领域,同时培养跨学科能力,包括社会科学、艺术、人文学科以及职业教育等。

二是职业技能课程设置灵活。现有职业种类繁多,新兴职业不断涌现,学校选择哪些职业来教授显得尤为重要。NEP 提出,职业教育的重点领域将根据技能差距分析和当地规划来决定。NEP 要求教育部人力资源开发部成立全国职业教育一体化委员会,由职业教育专家和部委代表组成,并与产业界合作,监督课程设置的科学合理性。

三是学习途径多样。职业教育提供学生在课堂、工作场所和更广泛的社区等各种环境中学习。除了传统的课堂教授外,学生还有大量的实习机会,例如 6-8 年级实施的 10 天无书包日。NEP 还要求通过开放远程学习模式,提供职业技能课程。政府还将提供辅助设备和适当的技术工具,以及合适的教学材料(例如大字体和盲文等无障碍格式的教科书),来帮助更多的学生融入课堂,并与老师和同龄人互动。

2.3 加强多元合作, 改善职业教育生态系统

一是加强校间合作。NEP 提出一项重要提议,即组建学校综合体,由一所中学以及其附近 5 至 10 公里内所有提供低年段教育的学校组成。构建学校综合体的目的是提高资源利用效率以及让集群内学校更有效地运作、协调和治理。综合体内的学校相互共享资源,获得的资助可用于购买不同职业教育与培训课程以及实践培训所需的工作平台。学校综合体还将通过国家培训机构提供的短期培训课程,帮助教师和职业培训师适应环境,处理学生问题等。此外,中学还将与工业培训学院、理工学院合作,在学校内创建技能实验室中心,并允许其他学校使用该设施。

二是加强与行业合作。NEP 支持高等教育机构独立或与行业、非政府组织合作提供职业技能课程。高等教育机构也将尝试不同的职业教育和学徒模式,包括与行业合作在高等教育机构设立孵化中心。NEP 要求中学与理工学院、工业企业紧密合作,共同确定职业教育培养模式。邀请更多的行业专家、企业加入到职业教育课程的设计及评估,以便满足市场对技能人才的需求。

三是加强部委间合作。NEP 要求全国职业教育一体化委员会除关注职业技能课程设置外,还需总结职业教育的成功经验,并在教育机构中进行推广,协调各部委,以便作出灵活的、以

数据为导向的决策^[4]。此外,技能发展和创业部通过各种计划协调全国各地的技能发展工作,共同提升学生职业技能。

2.4 重视职业教师培养, 缓解师资短缺压力

NEP 要求对学校课程进行结构性重新设计,从 6 年级开始引入职业教育课程,这需要大量的“双师”教师参与其中。《印度劳工报告》详细阐述了技能与教育不匹配的问题,指出到 2022 年,印度需要增加约 580 万名教师 and 培训人员。NEP 希望通过一系列措施来缓解职业教师短缺的压力。NEP 敦促各邦采用创新机制,确保提供给教师足够的资源来教授课程,包括职业科目。NEP 鼓励学校聘请当地知名人士、传统手工艺或职业方面的专家担当主讲教师,以帮助学生当地知识和技能。该政策还设想与各教育机构及职业教育专家等一起制定国家教师职业标准,以及建立一个全面的国家教师教育课程框架,其中涉及到职业教师培训课程,并要求此课程框架根据教师教育的新需求每 5-10 年修订一次。

3 印度职业教育改革面临的挑战

NEP 颁布至今已超 3 年,部分职业教育改革战略已在中小学校和高等教育陆续开展。然而,受到原有教育体系限制及影响,职业教育改革成效并不显著。NEP 有关职业教育改革举措在实施过程中面临着一系列的挑战。

3.1 利益主体多样, 难于协调

NEP 强调将职业教育纳入国民教育体系,约 30 万所学校、4 万多所学院和 1 千多所大学将被纳入职业教育与培训生态系统。由此可见,NEP 改革规模大、力度强,涉及执行主体多样。多方利益博弈下,政策的推行将会是一项艰巨的任务。政策的成功实施需要所有利益相关方的合作,包括中央和各邦政府、教育部和私营部门。首先,印度的教育管理体制是中央政府和邦政府合作管理,由中央政府制定宏观政策,提出指导举措,但政策落地更多地依靠各邦政府完成。因此,可能存在政策制定和各地落实存在脱节现象。再次,印度技能发展及创业部和潘迪特·桑德拉·沙玛中央职业教育研究院是协调印度各部委在职业教育领域合作的两个主要机构。各部委间的利益协调,是对这两个机构能力的极大考验。其次,印度复杂的教育系统给政策贯彻带来诸多不便。很多学校由私营部门经营,例如印度高校 70% 以上为私立学校。如何调动以盈利为目的的私立校积极响应政策,是急需解决的问题。

3.2 教育经费短缺, 远低预期

印度 2023-2024 财年预算为国家教育支出拨款约 1.13 万亿印度卢比,涵盖学校教育和高等教育。其中,技术和职业教育部门的预算拨款约为 3.52 亿英镑。根据印度最新的《2022-2023 年经济调查》,国家和邦一级在内的教育总支出占印度 2022 年国内生产总值的 2.9%,这一比例在过去四年中一直保持不变。这远远低于 NEP 中规定的印度教育预算占国内生产总值 6% 的目标,年度教育总支出占政府各部门总支出的比例一直在 10% 左右,自 2020-21 年起降至 10% 以下。考虑到印度的人口红利,政策的涵盖面,这笔拨款远远不够。实施 NEP 需要大量资金,而政策文件并未就如何筹集资金提供明确的指导方针。

4 结束语

目前,印度国内中小学和高等教育机构正系统地融入职业教育,已有 18000 多所学校和 1000 多所学院参与其中,并取得了许多有益的经验。NEP 指导职业教育迈出了关键一步,即从只有少数学生选择职业教育过渡到每位学生都有接受职业教育的机会,有利于职业技术教育的普及。

参考文献

- [1] Ministry of Human Resource Development. National Education Policy 2020[Z]. New Delhi: Government of India, 2020.
- [2] UNESCO. Vocational Education First: State of the Education Report for India 2020[R]. New Delhi: UNESCO New Delhi Cluster Office, 2020.
- [3] Anil D. Sahasrabudhe and Neetu Bhagat, Technical and Vocational Education Trends and Issues in India[M]. Trends and Issues in International Technical and Vocational Education in the Indo-Pacific Region, National Taiwan Normal University, 2021.
- [4] 吕建强. 优先政策之下印度职业教育数字化转型与启示[J]. 中国教育信息化, 2023, 29(10), 58-65.