

观点聚焦

跨区域职业教育合作是国家发展战略的重要组成部分,是经济一体化发展的必然趋势,是市场化进程中的制度安排,同时也是职业教育改革的创新模式

跨区域合作:职业教育的战略选择

邢晖

中国大区域性经济带和城市群经济区的快速形成,正在冲击着各级行政区划经济的发展模式,跨区域生产合作的集团化、区域化,赋予了我国职业教育发展新的特征。在此情况下,聚焦跨区域职业教育合作办学模式,探索职业教育跨区域合作体制与机制,推动跨区域人才培养模式创新,对于提升为地方经济服务的能力和促进职业教育发展方式变革,具有重大而现实的意义。

笔者承担了国家社会科学基金教育学规划课题《跨区域职业教育合作办学模式研究》,课题组对我国职业教育跨区域合作办学的现状进行了梳理和分析,并对未来可持续发展提出政策建议。

跨区域合作办学的本质和多重价值

跨区域合作办学具有重要意义。它是职业教育资源的空间流动。生态移民、就业移民带来教育移民、培训移民现象,使职业教育出现了一道亮丽的风景——“东资西进”、“西生东输”、“以城带乡”、“经济圈联手”等,让资源的跨区域再配置引发关注。它是国家战略的组成部分。“区域协调发展”和“城乡统筹发展”是国家的战略选择,是经济一体化发展的必然趋势。它是市场化进程中的制度安排。跨区域合作必然要打破条块分割和行政壁垒,实现职业教育资源空间上的最佳组合。它是职业教育改革的创新模式。多元化、跨区域职教集团、职教联盟、职教协作体,展现了外向性和内生性相结合的新型办学和发展模式。

跨区域合作具有多重价值。第一,有利于缩小区域差距,促进区域协调发展。跨区域职业教育合作可以帮助克服区位不利条件,避免了学校之间的恶性竞争和同质化,有利于实现差异化办学和可持续发展。西部初中毕业生到东部职业学校学习,满足了西部学生接受高质量职业教育的需求。他们在东部就业,由农民变市民,直接推动了由中国城市化、现代化的进程。第二,有利于消减地区局限,促进社会公平和教育公平。东西部跨区域职业教育资源的整合与共享,是实现经济发达地区与欠发达地区人才双向选择的有效途径。职业教育在一定程度上也是扶贫教育,合作办学延伸了职教边界,促进了教育公平。第三,有利于职业教育质量提升,加快提高劳动者素质。职业院校校间的校校合作,可以从其扩张数量转为提高质量。经济欠发达地区的学生在经济发达地区学习和就业,其思想观念、价值取向等方面都会发生转变。第四,有利于促进区域融合和民族团结,推动不同区域共同发展。跨区域合作还具有很强的政治意义和社会效益,定点扶贫、对口援助、温暖工程、春蕾计划等公益性合作,也是职业教育跨区域合作的重要目的和形式,合作改善了落后地区的面貌,提高了少数民族的发展实力。



李华 绘

跨区域合作办学的主要形式和模式

我国职业教育跨区域合作面广层多,合作形式多样。按合作范围分,可分为东中西部合作、省域内职业教育城乡统筹合作和经济圈合作三种形式。

东中西部合作是东部、中部、西部省份之间,地市、县之间,中职学校、企业、政府、科研机构、中介组织之间的合作,是跨区域合作的最主要形式。到2011年,全国已有20多个省、自治区、直辖市和计划单列市建立了职业教育对口合作关系,近3000所中等和高等职业学校开展了合作办学,东西部、城乡每年联合招生30多万人。东中西部职业教育合作办学主要来自内外两方力量的推动。就外部而言,政治利益和经济规律成为推动东中西部职业教育合作办学的两大推手;就内部而言,东部地区生源减少,资源配置相对较充裕,成为接受中西部职教学生的物质基础。

城乡统筹主要有省域内统筹和地市统筹(跨县)两大类,以政府主导的一体化或援助性合作为多,也有一些是学校之间的自主性合作。城乡职业教育合作办学既为城市外向型经济发展提供了劳动力,又带动了山区职业教育和经济的发展。职业教育城乡统筹合作办学的主要内容包括设施设备互通、教学资源互通、课程设置互通、扩大办学规模、人才师资互通。

经济圈合作办学模式是按经济区域之间的联系构建的,主要表现为城市经济圈、经济开发区,分为跨省和省域内两类。与前两类合作办学形式相比,经济区的合作实践还显得零散和表层,这与经济圈在我国发育期短、成熟度不高有关,与地方行政壁垒坚硬、跨区域统筹协调组织机构和政策缺乏等有关。总体上看,经济圈职业教育的合作已从意向策划和研究论证阶段转向实际探索和实际操作层面。

跨区域合作在合作动力、目标、机

制、内容、形式、结果等方面各具特色,合作的多样性是办学实践最主要的特点。按合作范围可分为跨境合作、东中西部合作、城乡合作、经济圈合作;按合作主体可分为校企合作、校企合作、政一行一企一校一中介合作、正式组织与非正式组织合作;按合作内容分为招生、就业、教学资源共享、研发;按驱动要素分为政府干预、市场调节、社会资本;按资源流向分为单向、双向、多向;按合作形式分为联合培养、共建、委托培养、异地建校;按合作主体实力分为强强联合、强弱联合、弱弱联合;按合作程度分为松散型、半紧密型、紧密型;按合作效果分为单赢、双赢、多赢。

跨区域合作办学存在的问题和建议

跨区域合作有很多优点,东西部合作已在多领域全方位展开,这是职业教育一次不可错过的发展机遇。但由于合作办学现在还处于起步阶段,实施过程中还存在许多困难和问题。

一是大区域合作与服务当地的矛盾。一些西部职校学生通过合作办学到东部单位顶岗实习,之后留在东部工作生活,从解决就业来看有一定优势,但也在一定程度上造成了西部技能型青年人才的流失,不利于西部经济的转型发展。

二是跨省招生与地方经费投入的矛盾。随着劳动力流动加剧,异地就业成为常态,地方政府并不能从职业教育投入中获得短期明显利益,导致一些地方政府认为职业教育投入是为他人做嫁衣。

三是利益主体的合作动机和价值取向未必一致。跨区域合作一般是基础性学习阶段在本校进行,实习实训阶段与其他省市或单位合作进行。职业院校与企业在本质上是完全不同的两种社会组织,校企合作中的文化矛盾与冲突不可避免。这些矛盾与冲突主要表现在校企需求、效益意识、合作意识、管理意识、服务意识、市场

意识等方面。

四是生存性短缺和发展性短缺的矛盾。目前经济发达的东部地区面临的是发展性人才短缺问题,而西部地区面临的是生存性短缺问题。跨区域职业教育合作,到底应该优先服务于东部发展性短缺,还是改变西部生存性短缺,是目前跨区域合作中的又一矛盾性问题。

五是开发与整合的各方面服务机制尚未健全,表现在人力资本投资渠道单一,户籍制度和社保制度限制了人力资源的自由流动,信息服务平台还有待建设与完善,“行政区划观念”、“人才流失观念”的观念壁垒急需冲破。

六是行政壁垒分割与开放劳动力市场的矛盾。跨区域合作目前还缺乏超越于区域政府之上的中央政府的制度支持,致使当前合作协调机制和组织形式都处于一种非制度化状态。

调查表明,职业教育跨区域合作作为未来重要的战略选择,时下进展并不乐观,多数合作还是小规模、短期性、援助性的,合作双方的心态尚未完全摆正,外部和内部保障条件还不具备。

开展跨区域合作办学,需要处理好国家利益—区域利益—学校利益—学生利益几个层面的关系,需要处理好短期行为和长远效益的关系,需要处理好本土化发展和合作性发展的关系。

在管理体制上,中央和省级层面要建立区域合作指导协调机构;针对现实难题,制定相应政策,如助学金发放和学籍管理实施属地化;建立合作办学专项资金,经费多方共担、财政补贴。此外,还要拓展和加深合作领域,不能仅限于招生合作,还要开拓就业合作、返乡建设合作,特别是教育教学领域的专业建设和课程建设、师资、管理等多方面的优势互补。既要通过政府推动道义援助性的合作,也要通过市场完善“互利双赢”型的合作。

(作者系国家教育行政学院教育行政教研部主任、职教研究中心主任)

多力并举,推动职业教育跨区域合作

采访人:本报记者 翟帆

受访人:国家教育行政学院教育行政教研部主任、职业教育研究中心主任 邢晖

记者:一般说来,职业教育是为地方经济社会服务的,培养的是本地实用人才,那为何又会走上跨区域合作办学之路?

邢晖:在我国省、市、县行政区划之间,在东中西部大区域之间,伴随不断兴起的城市圈、经济圈建立,涌现出多姿多彩的区域性经济合作,活跃的区域经济合作正是推动职业教育区域合作的直接动力。当然这种合作也必须基于地方特色,最终目的在于培养的人才更好地服务地方经济。

记者:说到动力,您是否对跨区域合作办学的动力进行过调查,是什么原因促使学校对合作办学产生兴趣?

邢晖:我们在这方面有调查。调查表明,跨区域合作办学多是学校间的活动行为,合作动力比较复杂,但通常动力有三:政府驱动力、市场驱动力、学校内在驱动力。一般援助性合作主要来自政府的推动,互惠互利性的合作则主要在于学校内在需求和市场驱动。由政府政策引导并强力推动项目发展是中国特色,不少跨区域合作办学是基于行政命令,以及对“富帮穷”道德使命的履行。

记者:富真能帮到穷吗?有人提出这样的观点,东西部职业教育合作虽然解决了西部地区教育设备和师资力量落后难题,但这种合作模式将西部的部分劳动力转移到了东部经济发达地区,会造成穷者更穷,富者更富。对此您怎么看?

邢晖:目前大区域职业教育合作遵循的是“哪里培养,哪里使用”的原则,这提高了东部与西部合作办学的积极性。但是受合作结束后到底是回家乡建设西部,还是留在东部城市就业,不易成为毕业生考虑的问题,同时也成为跨区域合作中的一大矛盾性问题。我们认为,国家应在这方面提供一定的政策引导和支持,给予通过东西部合作培养回西部建设家乡的青年相应的就业优惠政策并增加福利待遇,鼓励广大青年学子踊跃参与西部建设。

记者:政府制定政策,引导并决定实践,可见政府这只手的作用绝不能缺失。目前来看,已有政策的有效性如何?

邢晖:最近几年,各种层次鼓励和促进跨区域合作办学的政策一个接一个出台,这些政策基本有效,发挥了积极作用。但从各地情况来看,最主要的模式还是“校企合作”,政策中所希望的“校企合作”并不多见,合作办学的热情并没有真正或充分调动起来,目标和愿望与现实尚存在一定差距,这就是我们说的“政策低效”。

记者:“政策低效”的原因是什么?

邢晖:政策低效的原因有两个:一是政策执行中的问题,二是政策本身的缺陷。就政策执行而言,造成政策低效的原因除了传统文化及其官本位思想的影响外,社会地位因素、环境和待遇因素、办学条件因素等都不同程度地影响了政策的效果。

就政策本身而言,至少存在如下四个方面的不足:一是政府对职业教育的支持力度不够。二是缺乏有利于政策目标实现的配套措施。三是缺乏对跨区域合作办学的效益评估要求和措施。四是缺乏配套的跨区域合作办学的机制。政策虽然不是推动跨区域合作办学的唯一因素,但在相当长的时期内它都可能是主要因素,因此必须完善政策内容。

记者:如何完善?

邢晖:必须进一步加大政府对职业教育

的政策和投入扶持力度,有效改变社会轻视、甚至蔑视职业教育的现象;进一步对西部地区和农村地区实行倾斜政策和差别政策;进一步完善东部支援西部、城市带动农村的跨区域合作政策,设立专项资金;完善西部地区和农村生源的收费机制,提取部分经费补贴学校因联合招生出现的经费缺口;建立跨区域合作协调机构,统筹规划和分类指导;引导各地区除合作招生以外,在教育资源流动、专业课程建设、干部师资提高、管理水平提升等深层次方面加强合作;为实施“订单式”、“半工半读”等培养模式制定必要的保障措施,从税收政策、劳动保障政策方面提高企业参与职业教育的积极性;建立和完善对合作过程的监督和激励机制,加强对合作办学的效益评估;树立公平意识,强化效率原则,特别是在一方“支援”另一方时要特别注意这一点。

记者:您如何看待跨区域合作办学的发展前景?

邢晖:对于发展前景,我认为跨区域合作必将不断拓展和深化,合作范围从小区域到大区域,从点对点合作到多点或多面合作;合作主体由比较单一走向多元;合作流向从单向到双向再到多向;合作动力从行政或市场单一调控转向政府和市场双轮驱动;合作目标从劳务经济、打工经济式的合作到集约生产、技术创新的联动合作;合作态度从被动到主动,从自发到自觉;合作内容从单一要素转向全面交流,从硬件合作(条件、设备)转向软件(师资教学)合作,从浅层次(招生)合作到深层次(培养过程)合作;合作结果从单赢到双赢再到多赢;合作程度从量变到序变再到质变;合作性质从富帮穷的行政干预式到资源互补的市场配置式;合作机制由自上而下而上到自上而下、由内向外和由外向内相结合。

记者:需要选择何种路径来推动美好发展前景的实现?

邢晖:第一,跨区域职业教育合作应重视区域经济发展布局与教育规划相结合。政府在区域经济发展布局中要全面考虑职业教育要素,使之成为经济布局中的环节之一。教育规划的设计要与区域布局结构相适应,避免有限资源的无效使用造成的浪费。

第二,国家战略要与地方创新相结合。加大东部对西部、城市对农村职业教育转移扶贫力度,加强东西部对口支援的合作是一种国家宏观教育战略。各地应在合作主体、合作方向、合作内容、合作途径等方面大胆创新,探索并确立符合国家发展战略,具有区域特色的合作计划。

第三,政府指导要与市场调节相结合。这样能有力推进跨区域职业教育合作,能使合作效率持续提高,合作范围不断扩大。

第四,近期利益要与长远利益相结合。地方保护主义、学籍管理困难等,是跨区域合作办学中常见的问题,凸显了合作各方重视局部利益高过重视全局利益,关注近期利益大于关注长远利益的心态。区域经济发展战略更应重视长远利益,因此跨区域职业教育合作发展也要站在战略高度进行设计,要有深度合作以获取长远利益的考量。在长远利益得到保障的前提下,各方协商以尽可能取得更多的近期利益。

第五,有形资源要与无形资源相结合。在跨区域合作中,既要开展不同区域有形资源的互通,更要推进制度、文化、管理、品牌、精神、创新等无形资源的交流。

案例链接

东西部合作办学

宁夏在2005年、2007年、2009年和2012年举办了4次中等职业教育东西部联合招生合作办学洽谈会,邀请山东、福建、江苏、浙江等省市中等职业学校参会,先后与东部200多所中等职业学校建立了联合招生办学协作关系。2006年到2012年的6年间,宁夏赴东部中等职业学校学生约7.5万人,其中4万多人实现了稳定就业。

省域内统筹

广东省为解决经济发展不平衡所带来的教育发展不平衡的问题,实行“产业和劳动力双转移”战略,即逐步把珠三角地区劳动密集型产业转移到省内欠发达地区,同时将北部山区和东西两翼的劳动力转移到珠三角地区,以促进区域协调发展,提升职业教育整体培养水平。广东省职业院校统筹规划城乡职业教育发展,在培养目标上,既根据地方经济特点培养满足地方经济社

会发展所需要的建设者和在当地从事转移产业生产的“新农村劳动力”,亦兼顾劳动力向珠三角转移,根据劳务输出地的需求培养进城务工的技能型人才。在专业结构上,不再局限于传统的农、林、牧、渔专业,同时考虑转移产业以及当地二、三产业发展对劳动力的需求来合理设置专业。

经济圈合作办学

近年来,长江三角洲地区已成为国内和世界上最具活力和影响力的区域之一。2010年3月,江、浙、沪三方签署了《长江三角洲地区中等职业教育实训基地共享框架协议》、《长江三角洲基础教研联动发展建设协议》、《长江三角洲数字教育资源合作建设协议》三个协议。其中,在《长江三角洲地区中等职业教育实训基地共享框架协议》中,明确三地要遴选一批设备先进、管理一流的实训基地,面向长江三角洲地区所有职业学校开放,接纳异地学生实习实训。

Table with 3 columns: 时间 (Time), 文件名称 (Document Name), 政策要点 (Policy Points). It lists various government policies regarding vocational education from 1985 to 2010.