

职教前沿

《中华职业教育发展评价报告（2022）》发布

第三方视角审视职教发展四大维度



连续主持8年的《中国高等职业教育质量年度报告》的编写,最近两年担任《中国职业教育质量年度报告》的编写工作,钟志锋是江苏溧阳中

钟志锋

摄

为助推职业教育事业改革,促进职业教育高质量发展,助力构建多元化的职业教育评价体系,中华职业教育社日前组织力量编写了《中华职业教育发展评价报告(2022)》。报告以省域为评价基本单位,采集梳理各省份高职院校、中职学校和技工学校2020-2021年发展数据,围绕区域发展、院校发展、服务发展、环境发展四个维度,对职业教育发展情况进行基于第三方视角的客观评价。报告构建了职业教育发展指数模型,呈现各省份职业教育综合发展指数值分布情况。

区域发展评价——

不同区域各有特色,不平衡不充分仍存

报告按照东部地区、中部和东北地区、西部地区的三大区域,评价各省份职业教育发展现状,重点采集各级各类职业教育在学生培养、师资条件、资源条件、学生产出、服务产出、办学投入、产教融合、社会认同度等8个方面、16项指标数据,构建职业教育发展指数模型,计算出各省份职业教育发展指数。

数据分析显示,不同区域职业教育发展各有特色。东部地区职业教育与经济社会发展形成互为支撑的良性发展格局。江苏、广东、浙江职业教育发展指数位

于前列,代表了东部地区职业教育发展的较高水平。江苏省的高技能人才达到455万人,约占全国的十分之一,与江苏经济发展增长程度呈正相关,职业教育每年向社会输送约50万名技术技能人才,建有200多个职业院校现代化专业群。该省70%职业院校毕业生在县市就近就业,90%以上职业院校毕业生在省内就业,每万名劳动者中高技能人才数高达1000人。中部和东北地区普遍重视特色发展,职业教育发展成为中部崛起、东北振兴战略的重要支撑。湖南、安徽、湖北职业教育发展指数居于该地区前列,

成为该地区职业教育改革发展较为活跃的代表,形成了独具特色的发展态势。湖南省职教科科技园累计完成投资220多亿元,建成轨道交通、化工、汽车等30多个产教融合实习实训基地,6个国家高技能人才培训基地,成为湖南职业教育发展的一张亮丽名片。西部地区聚焦国家西部战略、区域发展需要和地方资源优势,积极推动区域职业院校创新发展,增强了职业教育集群溢出效应。四川、重庆、云南位列西部地区职业教育发展指数前列,体现了西部职业教育的地位与担当。四川省现有职业院校539所、

居全国第7位,在校师生人数达164.4万人、居全国第5位,21个市(州)高职院校布点实现全覆盖,办出了全国具有重要影响的职业教育。数据显示,不同区域职业教育发展不平衡现象仍然存在。省域间资源投入不平衡现象突出,全国31个省份职业教育所获资源情况大致呈现由东部沿海省市向内陆地区逐次递减的阶梯形结构分布。职业教育发展城乡不平衡现象比较明显,面向农村的职业教育整体发展仍然滞后。市县级和偏远地区中职学校的办学状况受到普通高中、高等职业院校和示范性重点中职学校的多重挤压,办学条件薄弱,师资水平落后,双师型教师缺口严重,很难依托当地企业实现校企合作、产教融合。

院校发展评价——

育人水平持续提升,资源投入相对不足

职业院校是职业教育办学的主体,也是开展职业教育评价的关键。近年来,全国职业院校坚持以立德树人为根本,强化产教融合、校企合作,构建工学结合、德技并修的育人机制,人才培养水平持续提升。与此同时,总体办学规模不断扩大,资源投入增长却相对不足,职业教育持续健康发展存在隐患。各地职业院校普遍将学生全面成长成才作为培养目标,强化职业精神培养,大力传承并弘扬甘于奉献的劳模精神、崇尚劳动的劳动精神、追求卓越的工匠精神。职业院校毕业生受到行业企业的欢迎,高职毕业生毕业

半年后年收入显著高于城乡居民人均可支配收入平均水平,职业院校毕业生逐渐成为中等收入群体的有生力量。近年来,职业教育校企合作形式更加多样化。目前,全国已组建1500多个职业教育集团,培育了3000多家产教融合型企业,试点建设了21个产教融合型城市,职业学校与企业共建实习实训基地2.49万个。现代学徒制试点覆盖1000多个专业点,企业新型学徒制在全国30个省份全面推行。职业院校不断创新工学结合培养模式,实施岗课赛证综合育人。职业院校双师型教师队伍结构逐步优化。2021年,全国职业学校专

任教师规模达到129万人,双师型教师占专业课教师比重为中职56%、高职专科59%、高职本科59%,均超过了占比过半的基本要求。职业院校教学创新团队建设取得新成效,先后建设364个创新团队,教师分工协作模块化教学的模式逐步建立。但是,职业院校基本办学条件不达标、不均衡的问题依然存在。全国近一半中等职业学校占地面积、校舍建筑面积、学历教育在校生规模等关键指标不达标,很大程度上影响了中等职业教育的人才培养质量和办学吸引力。高职因连续三年扩招,各省份高职院校生均专任教师数、专任教师双

师比例、生均课程数量、生均教学仪器设备值等4项办学条件指标呈现不同程度的下降趋势。尽管近年来职业教育总体投入实现了稳步增长,但与普通教育相比仍有不小差距。2020年,中职教育经费2871亿元,占高中阶段教育的34.1%,高职专科教育经费2758亿元,占普通高等教育的19.7%,而高职院校在校生占到高等教育的44%。职业教育内部投入不平衡现象比较明显。2020年,公办高职院校生均财政拨款达到12000元的约占75%。因国家尚未建立中职院校的生均拨款标准,投入不平衡现象更为突出。截至2021年5月,14个省份和新疆生产建设兵团建立了中职生均公用经费标准,生均标准从900元到8000元不等,16个省份建立了生均拨款标准,生均标准从1500元到13000元不等。

服务发展评价——

社会贡献不可替代,服务潜能有待挖掘

坚持服务发展是职业教育办学的基本导向。职业教育充分发挥紧密对接产业、贴近一线需求的独特优势,在服务就业创业、技术创新、民生福祉、抗击疫情中发挥了重要作用,彰显了不可替代性。但与经济社会发展迫切需求相比,职业教育服务潜能还有待进一步挖掘。发挥就业稳定器重要作用。2021年,在疫情等不利因素影响导致高校毕业生就业形势总体严峻的情况下,各省份职业院校毕业生就业率中位数达到91.2%。各项专项培训赋能劳动者长技能、好就业、就好业,多地出台创业新政,有效帮扶自主创业实践,人

社部实施马兰花创业培训计划,全年累计培训620多万人次。成为助力技术创新的关键力量。2021年新版《职业教育专业目录》发布,对接现代产业体系,动态优化专业布局。各地职业院校紧盯卡脖子技术最后一公里,聚焦芯片制造、集成电路、高端数控机床、海洋工程、国防军工等先进制造关键领域技术问题,推进技术技能人才培养和校企协同技术攻关,促进关键技术的落地应用与推广实施。成为促进共同富裕的生力军。职业院校毕业生从事农业相关工作比例提高,为乡村振兴战略的推进提供了高水

平技术技能人才支撑。面向社区居民、老年人等群体开展职业教育惠民培训和社区志愿培训服务,积极构建终身职业培训体系。积极围绕0-3岁婴幼儿托育领域、养老领域和家政领域,开展老年照护、母婴护理、失智老人照护、幼儿照护等职业技能证书培训,扩大一老一小领域人才供给,赋能养老托育。成为疫情防控一线的有力支撑。职业院校彰显以技抗疫优势,积极投身疫苗、试剂和药品研发,口罩、洗手液、测温设备等物资制造。疫情防控期间复工复产任务艰巨,尤其是中小微企业面临的形势更为严峻。职业院校师

生团队坚持疫情防控与助力复产两不误,有序组织学生顶岗实习,提供技术咨询服

务。全力支持企业复工复产。

服务贡献的潜力有待进一步挖掘。按人社部、教育部相关要求,十四五期间,全国技工院校要面向企业职工和就业重点群体开展职业培训2000万人次以上,职业院校每年开展的培训总量应不低于在校生的两倍。然而,目前仍存在不少学校不重视职业技能培训,开展职业技能培训不达标情况。职业教育在社会服务特色上依然不够鲜明,特别是面向企业的高层次技术服务较少,职业和技能特色尚未充分凸显,在有效输出高质量的社会培训模式和内容、技术咨询、行业标准等方面存在较大差距,服务总量和效益的社会认可度均需提升。

环境发展评价——

国家重视前所未有,落实不力时有发生

职业教育的健康发展有赖于良好的制度与政策环境。当前,国家对职业教育的重视程度前所未有,重要文件相继发布,省部共建高地等关键改革深入推进。与此同时,政策落实亦存在层层衰减、不到位等问题。一部部署,九分落实,加快把制度优势转化为职业教育高质量发展效能,亟待引起重视。国家各部门不断出台有力政策。为贯彻落实《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》等重要文件精神,2021年,教育部先后印发职业教育相关政策文件38项,人社部印发职业培训相关政策文件10余项。关键领域改革举措深入推进。部省共建职业教育创新发展高地深入推进。截至目前,山东、甘肃、江西、辽宁、天津

河南、湖南等开展了整省推进职业教育提质培优的高地建设,江苏省苏锡常都市圈、广东省深圳市、浙江省温台两市、福建省厦门市、四川省成都市等区域开启了合力打造职业教育样板城市的示范区改革。2021年,人社部印发《关于职业院校毕业生参加事业单位公开招聘有关问题的通知》,切实维护、保障职业院校(含技工院校)毕业生参加事业单位公开招聘的合法权益和公平竞争机会。产教融合制度逐步健全。产教融合试点不断扩大,截至2020年,27个省份已开展省级产教融合型企业培育工作,共有2079家企业纳入地方产教融合型企业建设培育库,确定18个省(自治区、直辖市)和3个计划单列市作为试点建设首批国家产教融合型城市。各地推动

职业院校和行业企业形成命运共同体,共同开展教育教学改革。但是,政策落实不力问题还是时有发生。构建政府统筹管理、社会多元参与的办学格局是《国家职业教育改革实施方案》提出的明确政策要求,但实践中企业作为办学主体参与职业教育还很不充分。从学校举办者情况来看,社会力量办学仅占学校总量的四分之一左右,其他部门(主要是行业)举办职业院校数量有下降趋势,企业举办院校占比较小。从近几年职业教育经费构成来看,国家财政性教育经费投入在职业教育总投入中所占比重逐年增加,社会性教育投入占比逐年下降。中等职业学校国家财政性教育投入占到总投入的87.92%,社会性教育经费投入占比

仅为0.67%,高等职业学校这两个比例分别为65.30%和0.71%。可见,行业企业和其他社会力量参与举办职业教育的比例并不高,社会多元参与办学的格局尚未形成。另外,产教融合统筹机制也不够健全,政策落实尚未形成合力。比如对于校企合作型企业的金融+财政+土地+信用组合式激励,尚未有切实有效举措推动该政策落地。然而,部分关键政策举措推进不畅。如《国家职业教育改革实施方案》明确要求,推进资历框架建设,探索实现学历证书和职业技能等级证书互通衔接,但目前尚未得到实质性落实。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》等一系列文件持续强调,新增教育经费向职业教育倾斜,但各地落实情况并不理想,造成一些地区职业教育发展面临较为严峻的经费困难状况。

(本报记者 翟帆 整理)

记者:我们注意到,近些年您主持多个与职业教育质量相关的报告编写工作,例如《中国高等职业教育质量年度报告》《高等职业院校适应社会需求能力评估报告》《中等职业学校办学能力评估报告》等,这次是《中华职业教育发展评价报告》,这些报告有哪些异同?

马树超:确实,我从2012年到2019年连续主持过8年的《中国高等职业教育质量年度报告》的编写,最近两年担任《中国职业教育质量年度报告》的编写工作。问:受国务院教育督导办的委托,我还在2016年主持《全国高等职业院校适应社会需求能力评估报告》《全国中等职业学校办学能力评估报告》的评估指标体系编制、发布、数据采集和评估报告编写工作。2018年和2020年作为该项目的首席专家参与评估报告的编制。这次受中华职业教育社的邀请,作为编委会执行副主任和编写组总协调主持《中华职业教育发展评价报告》的研究与编制工作。这些报告有一个共同特点,都是基于协助完善职业教育质量保证体系的考虑,目的是助推职业教育事业改革,促进职业教育高质量发展。

这些报告又都带着自己个性化的特点,比如这次的《中华职业教育发展评价报告》就有这样三个特点:一是体现了第三方评价特色。职业院校和教育行政部门开展的内部质量评价已逐渐走向制度化,但如何加强外部评价,建立健全政府、学校、专业机构和社会组织等多元参与的教育评价体系,仍需探索与努力。中华职业教育社作为我国成立时间最早的职业教育专门机构,是党领导的群团组织之一,开展职业教育第三方评价既有良好基础和独特优势,也是自身履职尽责的应有作为。二是提出了职业教育发展指数模型。为了客观呈现各地职业教育发展差异,我们设计并计算出各省(自治区、直辖市)职业教育综合发展指数。三是实现了全口径职业教育评价。早在1925年,我国职业教育先驱黄炎培就提出“大职业教育主义”,我们面向学历职业教育和非学历职业教育,对全国职业院校(含技工学校)发展及相关政策落实情况进行了整体性评价,实现了全口径评价,具有“大职业教育主义”特色。

记者:翻看这份报告,我们发现,报告分为“机遇与挑战”“现状与评价”“分析与建议”三个部分,非常简洁,这种结构是基于什么考虑?

马树超:今年的《中华职业教育发展评价报告》是在去年《中华职业教育发展报告》基础上编写的,很多具体的数字和成就在发展报告里已经描述得很清楚了,今年我们侧重评价,以省域为评价基本单位,从区域视角进行第三方评价。

报告第一部分“机遇与挑战”,其实是宏观背景评价。机遇偏重于前途广阔、大有可为,挑战则从四个方面提出问题。第一是办学导向上,要直面民生与就业结构性矛盾,我们在专栏里清晰指出,中等职业教育的基础地位发生动摇;第二是资源配置上,要适应人力资源强国建设要求,在专栏里指出,财政性教育经费对职业教育投入不乐观;第三是内涵提升上,要应对新一轮科技革命的挑战,在专栏里指出了新技术革命发展对我国劳动力市场的冲击;第四是增强适应性上,现代职教体系亟待自我完善,在专栏里指出了现阶段高等职业教育存在的几个质量问题。

第二部分“现状与评价”,主要从区域、院校、服务、环境四个维度对我国职业教育发展现状进行评价,是报告的主体部分。

第三部分“分析与建议”,我们跳出职业教育看职业教育,对职业教育发展存在的主要问题进行分析并给出建议。第一是聚精会神狠抓发展质量,主要想表达的是我们要集中精力办好好自己的事情,行政部门要落实抓质量的主导责任,职业院校要明确抓质量的主体地位,教师队伍要发挥抓质量的关键作用。第二是内外合力优化发展环境,包括平衡供需结构,营造造就就业的社会环境,强化职教科研,改善教育教学的治理环境;落实政策保障,完善产教融合的制度环境,加大宣传力度,把正信息社会的舆论环境,提升技能价值,加强监督监管的法治环境。2021年是我国技能型社会建设元年,在这一节里,我们试图给出从学历型社会转向技能型社会的路径。

记者:在这本报告中,我们看到有很多观点都很值得深思。马树超:确实,我们可以在报告中找到10个“点睛”的观点。第一个是回答什么是职业教育的高质量,职业教育高质量发展并非仅仅体现在学历高或层次高、项目多和获奖多,而应主要体现在面向合适的学生提供适合的教育上。

第二个是分析升学趋势明显带来三大不利影响,一是不利于缓解全国性“技工荒”问题,导致中国制造质量难以提升;二是不利于企业获得技术技能人才红利,导致企业对校企合作失去信心;三是不利于职业教育自身发展,导致职业教育普教化、应试化,丧失类型特色。

第三个是说职业教育是类型教育,但不是另类教育,既不能因为职业教育是类型教育,就关起门来使其成为“孤岛教育”,也不能因为职业教育与普通教育同等重要,就将其办成普通教育的“影子教育”。

第四个是关于职教本科,发挥政策正向激励作用,避免政策偏差的“逆向选择”。支持坚持就业导向、人才培养质量高的优质专科高职院校独立升格为职业本科学校。支持优质专科高职院校中产教深度融合、办学特色鲜明、培养质量较高的专业实施职业本科教育,避免因政策偏差而影响职业本科教育的公信力。

第五个是关于就业和升学,建设人力资源强国和技能型社会面临的主要矛盾将由提高人口受教育年限转向提高劳动者职业能力,全面提高劳动生产率。我们建议要分别统计职业院校毕业生的就业率和升学率。

第六个是关于如何适应数字化时代高技能人才培养需求,要创造条件,组建由教学专家、企业专家、信息技术专家组成的“三栖”教学团队。

第七个是关于高等教育进入普及化阶段,根据社会发展理论,一个国家和社会并非大学生越多越好,也不是拥有高学历的人越多越好。世界范围内高等教育普及化程度最高的前三个国家依次是土耳其、希腊、韩国,其毛入学率分别为107%、100%、100%左右,但这三个国家的高等教育质量并非世界前三。可见,把握高等教育规模扩张带来的变化是十分重要的。

第八个是为职业院校教师减负,教师面对需要付出更多精力的学生群体,却经常被各种教学以外的要求弄得无所适从、精疲力尽,很难把各种改革落实到课堂上,所以出现外面锣鼓喧天、课堂波澜不惊的情况。

第九个是建议加强职业教育正面宣传和正面引导,强化主流媒体和中小学教材宣传劳模精神、劳动精神、工匠精神和优秀技术技能人才案例的功能。同时,加强负面舆情管控,防止破窗效应发生,构建良好的职业教育舆论环境。

第十个是建设技能型社会,要加快完善国家资格框架和职业资格证书制度,打通劳动制度与教育制度、职业教育与普通教育、职业资格证书与学历证书之间的壁垒,推动职业资格证书与学历证书等值等效,真正实现职业教育与普通教育具有同等重要的地位。

大职教视野下的高质量发展

——访《中华职业教育发展评价报告》编委会执行副主任马树超

本报记者 翟帆